**مقدّمة**

الحمد لله رب العالمين وصلاته وسلامه على سيدنا محمد أشرف المرسلين وخاتم النبيين وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد.

يعد البنك المركزي ، في الوقت الحاضر ، هيئة لا غنى لأية دولة عنها ، فالبنك المذكور تناط به مهام ووظائف بالغة الإهمية من قبيل رسم السياسة النقدية وتنفيذها ، واصدار العملة الرسمية والمحافظة على استقرارها ، وتعزيز التنمية المستدامة في الدولة . ويُمارس البنك المركزي مهامه من خلال الإستعانة بترسانة كبيرة من الصلاحيات التي تدل على ضرورة وجوده وعلو مكانته مثل : تقديم الاستشارات المالية والنقدية للحكومة ، والإشراف على النظام المصرفي برمته ، وحمايته من المخاطر التي قد يتعرض لها .

وإذا كان البنك المركزي يُمثل حجر الزاوية في السياسة النقدية للدولة ، فإن دوره في السياسة المالية لا يقل أهمية ، فالبنك المركزي يرفد الخزينة العامة بالأموال اللازمة للإنفاق على المشاريع التي تهدف إلى اشباع

الحاجات العامة([[1]](#footnote-1))، ويتعاون مع الإدارة المالية عند تحضيرها للموازنة العامة بصورة سنوية([[2]](#footnote-2)) .

إن اهمية الدور الذي تؤديه البنوك المركزية وجسامة المهام الملقاة على عاتقها دفع الدول على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية إلى تهيئة الظروف المناسبة والوسائل اللازمة لإنجاح عمل تلك البنوك ، وكان في مقدمة تلك الوسائل تزويد البنوك المركزية بالاستقلال الذي يبعدها عن التدخلات السلبية للسلطات العامة وعن التجاذبات السياسية والصراعات الحزبية وذلك من أجل أن تؤدي تلك البنوك المهام المناطة بها بكل مهنية وحرفية ، وهو ما يُسهم بلا شك في استقرار الحياة الاقتصادية للدولة ويرفع من المستوى المعيشي للمواطن، ويضمن له حياة كريمة ولائقة ورغيدة.

ولكن إذا كانت فكرة استقلال البنوك المركزية قد وجدت تطبيقا لها في دساتير كثير من الدول وتشريعاتها الإقتصادية إلا أن تلك الفكرة لم تنجو من مخاطر عدة مثل : السعي الحثيث لسلطات الدولة سيما التنفيذية منها إلى فرض هيمنتها على البنك المركزي والتدخل في عمله ، وممارسة الضغوط عليه بما يفرغ ميزة الاستقلال من محتواها الحقيقي . وتعرض البنك المركزي للتدخلات التي تقوض استقلاله لم يقف عند عتبة الدول النامية وحدها بل شمل كذلك بعض الدول المتقدمة التي وجدت في تعرضها إلى الأزمات الإقتصادية ذريعة لتوجيه البنوك المركزية الوجهة التي تخدم رؤيتها السياسية . فالأحزاب القابضة على السلطة كانت ولا تزال ترى في الأزمات الإقتصادية خطرا داهما يهدد مكاسبها ومكانتها في الحياة السياسية لذا فهي لا تألوا جهدا في إبعاد الخطر عنها من خلال التغلب على تلك الأزمات ، وهي في سبيل تحقيق هذا الهدف لا تتورع عن هدر فكرة استقلال البنك المركزي والتضحية به لتحقيق انجازات سريعة تقنع بها المواطن لضمان أن يُعيد انتخاب الحزب الحاكم مرة أخرى . وعلى الرغم من أهمية دراسة موضوع استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية إلا أن أقلام الباحثين قلّما سال مدادها في تناوله بصورة وافية. وسنحاول في هذا البحث التصدي لهذه المهمة مسلطين الضوء على البنك المركزي العراقي وفقا لأحكام قانونه النافذ الصادر بموجب أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة ( المنحلة ) رقم : 56 لسنة: 2004 ، والمنشور في الوقائع العراقية عدد: ( 3982 ) في حزيران 2004 ، متبعين خطة مكونة من مبحثين : نتكلم في الأول عن : التعريف بالبنوك المركزية ، ونكرس المبحث الثاني للحديث عن : استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية ، ثم ننهي البحث بخاتمة تتضمن ما سوف نصل إليه من نتائج ومقترحات نراها جديرة بالطرح .

**المبحث الأول**

**في التعريف بالبنك المركزي**

**توطئة وتقسيم :**

إن الوقوف على مفهوم البنك المركزي ، واعطاء لمحة تأريخية عن البدايات الأولى لنشوئه ، وبيان خصائصه يعد مدخلا لازما للولوج إلى تعريفه . وهذا ما سوف نعكف على بيانه في المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول : مفهوم البنك المركزي .

المطلب الثاني : الجذور التاريخية للبنوك المركزية .

المطلب الثالث : خصائص البنك المركزي .

**المطلب الأول**

**مفهوم البنك المركزي**

سنتناول في هذا المطلب المقصود بالبنك المركزي ، وأصل التسمية التي يحملها حسب التفصيل التالي :

**الفرع الأول**

**المقصود بالبنك المركزي**

عرف البعض البنك المركزي بأنه : ( المصرف الذي يتولى اصدار العملة النقدية للدولة ، وأداء العمليات المصرفية للحكومة ، والإشراف على سلامة النظام النقدي والإئتماني والمصرفي بما من شأنه المساهمة في تنظيم الاقتصاد القومي )([[3]](#footnote-3)) .

وما يلاحظ على التعريف أعلاه انه مشتق من الوظائف التي يؤديها البنك المركزي ، إلا أنه لم يستغرقها جميعها بل جاء التعريف مقصورا على وظائف بعينها دون سواها .

وقال بعضهم : ( البنك المركزي هو البنك الذي يقف على قمة النظام المصرفي سواء من ناحية الإصدار النقدي أو من ناحية العمليات المصرفية وتحقيق الرقابة عليها )([[4]](#footnote-4)).

إن التعريف المتقدم أغفل الإشارة إلى الهدف ، أو الغاية التي يهدف البنك المركزي إلى تحقيقها عند ممارسة الوظائف المكلف بها .

وذهب آخرون إلى أن البنك المركزي : ( عبارة عن مؤسسة مركزية تمثل السلطة النقدية في أي دولة ، ويأتي على قمة الجهاز المصرفي )([[5]](#footnote-5)).

وما يلاحظ على التعريف السابق أنه استخدم عبارة السلطة النقدية مع أن السلطات العامة في الدولة ثلاث هي : السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية([[6]](#footnote-6))، وليس من بينها السلطة النقدية .

ومن جانبنا يمكن أن نعرف البنك المركزي بأنه : ( هيئة ادارية مستقلة تختص برسم السياسة النقدية وتنفيذها باستخدام وسائل إئتمانية ، ومصرفية ، وتنظيمية من أجل تحقيق المصلحة الاقتصادية للدولة ) .

**الفرع الثاني**

**أصل تسمية البنك المركزي**

لو ابتدأنا بمناقشة أصل تسمية البنك المركزي لألفينا انها تسمية مركبة من مصطلحين أثنين هما ( البنك ) و ( المركزي ) . وفيما يخص كلمة ( بنك ) فقيل : إن أصلها ايطالي مأخوذ من الكلمة ( Benko )

وتعني المنضدة التي توضع أمام الصيرفي عند ممارسته لمهنته ، لكن بمرور الزمن أنصرف استخدام الكلمة إلى معنى آخر هو عمليات الصرف والمبادلة ذاتها التي تجري فوق منضدة الصيرفي([[7]](#footnote-7)).

والظاهر أن كلمة ( بنك ) بوصفها أصلا غريبا عن اللغة العربية أثارت مناقشة المؤسسين الأوائل للبنك المركزي العراقي الذين استبعدوا لفظة ( بنك ) واستعملوا عوضا عنها كلمة ( مصرف ) في القانون الملغى رقم : ( 43 ) ، لسنة : 1947 ([[8]](#footnote-8) )الذي أسس أول مصرف مركزي في العالم العربي([[9]](#footnote-9) )بأسم المصرف الوطني العراقي([[10]](#footnote-10)). وكلمة مصرف عربية مشتقة من المُصارفة ، والصيرفي ، والصيرفُ ، والصرافُ : ( صراف الدراهم ) ، وجمعها صيارف ، والصرف : بيع الذهب بالفضة([[11]](#footnote-11)) . والصرف بوصفه ضرب من البيع هو بيع النقد بالنقد([[12]](#footnote-12)) وعلى العموم فإن تسمية المصرف لم يستمر استعمالها أمدا طويلا فسرعان ما تبدلت بعد مرور ما يُقارب عشر سنوات لتحل محلها تسمية : ( البنك المركزي العراقي ) بموجب القانون الملغى رقم : ( 72 ) لسنة: 1956 ([[13]](#footnote-13)) . وقد أستقرت كلمة ( البنك ) واستعملت في أغلب قوانين الدول العربية([[14]](#footnote-14)) ، ولا يقدح في هذا الاستعمال كون الكلمة ( معربة ) ، فصدر اللغة العربية رحب واسع ، أتسع ويتسع دائما لتعريب الكلمات والألفاظ الأجنبية .

أما لفظ ( المركزي ) فهو أسم منسوب إلى المركز ، فيقال : جهاز مركزي أي جهاز أساسي تصدر منه كل التعليمات([[15]](#footnote-15)). وبنك مركزي يعني : المصرف الذي له الهيمنة والذي ترجع إليه المصارف الأخرى ، فهو المرجع في تصريف الشؤون النقدية ، ومسك زمام الأمور الإئتمانية ، وتوجيه دفة الأوضاع الإقتصادية ، والذي تناط به وظائف بالغة الأهمية مثل إصدار النقد ، والمحافظة عليه لتحقيق النمو الإقتصادي والإستقرار الإجتماعي بالإضافة إلى المحافظة على سلامة أوضاع النظام المصرفي وتطوير السوق النقدية والمالية([[16]](#footnote-16))

ولهذا السبب يوصف البنك المركزي بأنه : ( بنك البنوك ) ، و ( بنك الدولة )([[17]](#footnote-17)).

**المطلب الثاني**

**الجذور التأريخية للبنوك المركزية**

إن تتبع مراحل نشوء البنوك المركزية وتطورها لا يخلو من فائدة ، لأنه يُسهم في معرفة الظروف والأوضاع التي أدت إلى تبوء البنك المركزي تلك المكانة المرموقة في النظام المالي للدولة . إضافة إلى أن هذا التتبع التأريخي من شأنه أن يكشف عن تطور وظائف البنك المذكور وازدياد أهميتها في الوقت الحاضر . وسنتكلم في هذا المطلب عن معرفة النظام المالي الإسلامي لفكرة البنك المركزي مع اعطاء لمحة تأريخية عن نشوء البنوك المركزية في الدول الأوربية ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية .

**الفرع الأول**

**معرفة النظام المالي الإسلامي لفكرة البنك المركزي**

**هل عرف النظام المالي الإسلامي مؤسسة شبيهة بما يُعرف في وقتنا الراهن بالبنك المركزي ؟**

أجاب بعضهم بالإيجاب ، وقال : إن بيت المال جمع اختصاصات وزارة المالية والبنك المركزي في عصرنا الحاضرمنخلال توليه عملية ضرب النقود ، والإحتفاظ بإحتياطات الدولة من الأموال ، وتقديم القروض العامة([[18]](#footnote-18)).

وهذا الرأي يفتقر إلى الدقة ، من وجهة نظرنا ؛ لأن بيت المال هو المؤسسة التي قامت بالإشراف على ما يرد من الأموال ، وما يخرج منها في أوجه النفقات المختلفة ، وهو أحد الدواوين الهامة التي عرفها الحكم العربي الإسلامي ويقابل وزارة المالية في الوقت الحاضر([[19]](#footnote-19)) . بمعنى أن بيت المال هو الجهة المسؤولة عن رسم السياسة المالية الإسلامية بشقيها الإيرادي والإنفاقي وليس من بين وظائف بيت المال ما هو قريب الصلة بالسياسة النقدية ، ويعود سبب ذلك إلى وجود مؤسسة مالية أخرى تولت رسم معالم السياسة المذكورة وعملت على تنفيذها عرفت بدار ضرب النقود وهي مؤسسة نقدية حكومية أخذت على عاتقها القيام بالوظائف التالية([[20]](#footnote-20)) :

1 – إصدار العملة الرسمية للدولة ، وعملية الإصدار هي من الوظائف الحصرية التي نادى علماء الأمة بوجوب قصرها على الدولة ، وعدم السماح للأفراد والجهات الخاصة بممارستها ، فهي وظيفة سيادية ونشاط يدخل في صميم عمل الدولة ، ولا يقبل النزول عنه . وفي هذا يقول الأمام أحمد بن حنبل ( رحمه الله ) : ( لا يصلح ضرب الدراهم إلا في دار الضرب بإذن السلطان ، لأن الناس إذا رخص لهم ركبوا العظائم )([[21]](#footnote-21)) .وأن ضرب العملة بدون إذن السلطان ممنوع لما فيه منالافتيات عليه([[22]](#footnote-22)) .

2 – التحكم في كمية النقود المطلوبة في التعامل حسب حاجة السوق المحلية . قال بعضهم : ( ينبغي للسلطان أن يضرب لهم ، أي الرعايا ، فلوسا تكون بقيمة العدل في معاملاتهم من غير ظلم لهم تسهيلا لهم وتيسيرا لمعاشهم )([[23]](#footnote-23)) .

3 – استبدال النقود الجديدة بالنقود القديمة التي بطل استعمالها .

4 – تأمين ثبات أسعار العملة منعا من وقوع الأزمات المالية التي تتعرض لها الدولة .

5 – رفد بيت المال بموارد مالية هامة ، مثل الرسوم : التي تدفع من الأفراد مقابل قيام دور الضرب الحكومية بسك ما يقدمونه من سبائك طبقا للوزن المقرر شرعا، وهو ما يعرف بثمن الوقود ، وحق الضرب .

**ولعل سؤالا يطرح نفسه هنا أيهما أسبق بالظهور بيت المال أم دار ضرب النقود ؟**

إن دار ضرب النقود ، بوصفه مؤسسة تمارس نشاطا يُلبي حاجة عامة، لم ينشأ مع نشوء الدولة العربية الإسلامية بل تأخر ظهوره كثيرا ؛ لأن الدولة العربية الإسلامية في بداية ولادتها اعتمدت الدنانير الرومانية والدراهم الكسروية أما الدراهم الإسلامية المسكوكة فلم تُضرب إلا في عهد عبد الملك بن مروان على الأرجح سنة أربع وسبعين هجرية([[24]](#footnote-24)) ، وهذا يعني أن دار ضرب النقود لاحق في ظهوره على الجهاز المالي الإسلامي المسمى ببيت المال حيث أن الجهاز الأخير، بوصفه الجهة المسؤولة عن تنظيم ما يرد إلى الدولة من أموال وصرفها على أوجه الإنفاق المختلفة ، أقترن ظهوره بظهور الدولة العربية الإسلامية في المدينة المنورة في عهد الرسول ( ص ) على خلاف ما ذهب إليه بعض العلماء من أنه : ( لم يكن للرسول بيت مال ولا للأموال على عهده ديوان جامع ، لأنها كانت إذا وردت صرفت في مصارفها )( [[25]](#footnote-25)) . وهذا الكلام يصح فقط إن نظرنا إلى بيت المال بمنظار مكاني، لكن هذا الطرح لا يستقيم إن اتبعنا المعيار الموضوعي بوصف بيت المال نشاط صادر من الدولة يتولى تنظيم شؤونها المالية ويدبر مواردها ونفقاتها ، فالنشاط المذكور بدء مع بداية تأسيس الدولة العربية الأسلامية في المدينة المنورة ، وبإدارة مباشرة من الرسول ( صلى الله عليه وسلم ) الذي كانت ترد إليه الأموال فيأمر بصرفها في مصارفها المختلفة .

1. ( 1 ) نصت المادة : ( 22 ) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ رقم : ( 88 ) لسنة 2003 بأن : ( يؤول صافي أرباح البنك المركزي إلى الخزانة العامة للدولة ... ) . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) يسهم البنك المركزي العراقي في اعداد الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق من خلال :

   - اعداد تقرير عن موازنة النقد الأجنبي وخطة عرض النقد الوطني وورفعهما إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء لمناقشتها وتوحيدها مع مشروع قانون الموازنة خلال شهر تموز من سنة اعداد الموازنة .

   - التنسيق مع وزارة التجارة لاعداد خطة التجارة الخارجية ومناقشتها مع الوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم ورفع الخطة إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء لمناقشتها وتوحيدها مع مشروع قانون الموازنة خلال شهر تموز من سنة اعداد الموازنة . تنظر: الفقرة ( أ ) من المادة ( 10 ) ، والمادة ( 9 ) من قانون الإدارة المالية الإتحادية رقم: ( 6 ) لسنة: 2019 .

   وفي مصر نصت المادة ( 15 ) من قانون رقم: ( 53 ) لسنة: 1973 المعدل بشأن الموازنة العامة للدولة بأن : ( تتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة وبعد استشارة البنك المركزي ، بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والإئتمانية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة ... ) .

   [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) د . ماجد راغب الحلو ، المركز القانوني للبنك المركزي ، دراسة مقارنة في البلاد العربية ، مجلة الحقوق والشريعة ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، 1979 ، ص 147 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 1 ) كريم مهدي الحسناوي ، مبادئ علم الاقتصاد ، بدون ذكر مكان ودار النشر ، 1990 ، ص346 [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 2 ) حورية حمني ، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك ،التجارية وفعاليتها ، حالة الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية إلى جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، السنة الجامعية 2006 ، ص 25 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 3 ) تنظر : المادة ( 47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 1 ) د . عبد الرزاق أحمد وادي السامرائي ، القروض المصرفية في الاسلام ، دراسة تاريخية ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد ، 2004 ، هامش رقم : ( 88 ) ص 164 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 2 ) منشور في الوقائع العراقية عدد : ( 2499 ) في 27 / 7 / 1947 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 3 ) عصام محمد حسن المحاويلي ، الصيرفة المركزية ، الطبعة الأولى ، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية ، بغداد ، 2014 ، ص 11 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 4 ) تنظر: المادة : ( 1 ) من قانون المصرف الوطني العراقي لسنة 1947 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 5 ) السيد محمد مرتضى الحسيني الزبيدي ، تاج العروس ، من جواهر القاموس ، الجزء الرابع والعشرون ، تحقيق مصطفى حجازي ، مطبعة حكومة الكويت ، الكويت ، 1987 ، ص 20 و 23 . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 6 ) تنظر : المادة : ( 444 ) من القانون المدني العراقي رقم : ( 40 ) لسنة 1951 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 1 ) منشور في الوقائع العراقية عدد : ( 3817 ) في 1 / 7 / 1956 . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 2 ) باستثناء دول معينة لما تزل تستعمل كلمة مصرف مركزي في قوانينها من ذلك على سبيل المثل : قانون النقد والتسليف وانشاء المصرف المركزي اللبناني رقم : ( 13513 ) الصادر في 1 / 8 / 1963 و قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ رقم : ( 64 ) لسنة 2006 ، وقانون مصرف قطر المركزي وتنظيم المؤسسات المالية رقم ( 13 ) لسنة 2012 . [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 3 ) ينظر : قاموس المعاني منشور على الموقع :

    ALMaany.CoM Arabic Dictionary [↑](#footnote-ref-15)
16. ( 4 ) د . مالك عبلا ، قوانين المصارف ، دراسة حول المصرف المركزي والمصارف التجارية والمتخصصة والإسلامية والمؤسسات المالية والصرافة ومكافحة تبييض الأموال ( دراسة مقارنة ) ط 1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2006 ، ص 8 . [↑](#footnote-ref-16)
17. ( 5 ) د . مظهر محمد صالح قاسم ، السياسة النقدية للعراق ، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم ، ط 1 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2012 ، ص 8 . [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 1 ) د . فلاح حسن الثويني ، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق منذ الألف الثالث قبل الميلاد حتى الألف الثالث بعد الميلاد ، الطبعة الأولى ، مطبعة الرفاه ، بغداد ، 2010 ، ص 116 .ينظر : كذلك د . راغب السرجاني ، بيت المال في عهد النبي والخلفاء الراشدين ، منشور بتاريخ 16 / 5 / 2010 على الموقع :

    www.islamstory.com [↑](#footnote-ref-18)
19. ( 1 ) د . عبد الرزاق أحمد وادي السامرائي ، المصدر السابق ، هامش رقم ( 1 ) ص 82 . [↑](#footnote-ref-19)
20. ( 2 ) د . حمدان الكبيسي ، أصول النظام النقدي في الدولة العربية الإسلامية ، الطبعة الأولى ، دار الشؤون الثقافية العامة ، آفاق عربية ، بغداد ، 1988 ، ص 14 . [↑](#footnote-ref-20)
21. ( 3 ) منصور بن يونس البهوتي الحنبلي ، كشاف الإقناع عن الاقناع ، الطبعة الأولى ، المجلد الخامس ، تتمة الزكاة ، الصيام والإعتكاف ، وزارة العدل في المملكة العربية السعودية ، بدون ذكر مكان النشر ، 2003 ، ص 14 . [↑](#footnote-ref-21)
22. ( 4 ) المصدر السابق ، ص 14 . [↑](#footnote-ref-22)
23. ( 5 ) د . محمد حلمي الطوابي ، دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2007 ، ص 88 . [↑](#footnote-ref-23)
24. ( 1 ) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، بدون ذكر السنة ، ص 196 . [↑](#footnote-ref-24)
25. ( 2 ) عبد الوهاب الخلاف ، السلطات الثلاث في الإسلام ، التشريع ، القضاء ، التنفيذ ، الطبعة الثانية ، دار القلم للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1985 ، ص 30 – 31 . [↑](#footnote-ref-25)