AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

الرقابة القضائية على قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية دراسة مقارنة

أ.د.رنا محمد راضي
هشام حنش حسين
جامعة النهرين/كلية الحقوق / قسم القانون العام

Judicial Oversight of Central Bank Decisions Related to Monetary Policy: A Comparative Study

Prof. Dr. Rana Mohammed Radhi
Hisham Hanash Hussein
Nahrain University / College of Law / Department of Public Law

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص : يُعَّد البنك المركزي أحد الهيئات المستقلة في الدولة وهو الجهة الرئيسة في بناء الاقتصاد الوطني، والجهاز الأعلى الذي يتحكم بالائتمان وينظمه، وهو المسؤول عن إصدار العملة الوطنية والحفاظ على قيمتها والقائم على حمايتها، وإن أهم الوظائف التي يتولاها البنك المركزي هو رسم السياسة النقدية وتنفيذها، إذ تعد من أهم الوسائل الفنية التي يُؤثر فيها البنك المركزي باقتصاد الدولة ويتحكم من خلالها في كمية النقد ويوجه الائتمان بما يراه مناسباً، لذلك لابد من وجود أدوات أو وسائل يتم من خلالها تنفيذ هذه السياسة وقد حددت القوانين المصرفية العديد من هذه الوسائل ومنحت البنك المركزي صلاحية تغييرها وتعديلها والتحكم فيها ومنعت أي جهة أخرى من التدخل في شؤون البنك المركزي وهو ما نتج عنه مبدأ استقلالية البنك المركزي.

وبسبب خصوصية عمل البنك المركزي وتأثير القرارات والإجراءات التي يقوم بها على اقتصاد البلد، فإن المشرع العراقي في قانون البنك المركزي نص على انشاء محكمة مختصة أطلق عليها أسم محكمة الخدمات المالية وجعل من اختصاصاتها النظر بالطعون في إجراءات وقرارات البنك المركزي إلا إنه استثنى من اختصاص المحكمة أعلاه إجراءات وقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية بما فيها سعر الصرف ولم يحدد جهة أخرى للنظر في الطعون الموجهة ضد مثل هكذا قرارات، لذلك فقد يعتقد إن المشرع بهذا النص قد قصد تحصين هذه القرارات والإجراءات من الطعون، ولكن بسبب نص الدستور العراقي على منع تحصين أي قرار من الطعن لذا فإن قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية تخضع لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية صادرة من جهة إدارية من جهات الدولة ويسري عليها ما تخضع له القرارات الإدارية في الدولة من أحكام عامة.

الكلمات المفتاحية :- الرقابة القضائية , قرارات البنك المركزي , السياسة النقدية

Abstract

The Central Bank is one of the independent bodies in the country and is the main body in building the national economy. It is the highest body that controls and regulates credit. It is responsible for issuing the national currency, preserving its value and protecting it. The most important functions undertaken by the Central Bank are drawing up and implementing monetary policy. It is one of the most important technical means by which the Central Bank influences the country's economy, through it controls the amount of cash, and directs credit as it deems appropriate. Therefore, there must be tools or means through which this policy is implemented. Banking laws have specified many of these means and given the Central Bank the authority to change them. Amending and controlling it, and preventing any other party from interfering in the affairs of the Central Bank, which resulted in in the principle of independence of the Central Bank.

Because of the specificity of the work of the Central Bank and the impact of the decisions and procedures it undertakes on the country's economy, the Iraqi legislator stipulated in the Central Bank Law the establishment of a specialized court, which he called the Financial Services Court, and made it its jurisdiction to consider appeals against the procedures and decisions of the Central Bank. However, it was excluded from the jurisdiction of the above court. The procedures and decisions of the Central Bank related to monetary policy, including the exchange rate, and no other body has been identified to consider appeals against such decisions.*Therefore, it may be believed that the legislator, with this text, intended to immunize these decisions and procedures from appeals, but because the Iraqi Constitution stipulates that any decision is prohibited from being immunized from appeals, the decisions and procedures of the Central Bank related to monetary policy are subject to the oversight of the administrative judiciary, as they are administrative decisions issued by an administrative body. The state is subject to the general provisions of administrative decisions in the state.*

Keywords: Judicial oversight, Central Bank decisions, Monetary policy

المقدمة

أولاً: التعريف بالبحث. تعد السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي أحد الأركان الأساسية للسياسة الاقتصادية التي تقع على عاتقها مهمة اصدار العملة الوطنية وتنظيم عرضها والسيطرة على مناسيبها في إطار التعامل مع إشارات مهمة تطلقها تلك السياسة وهما اشارتي سعر الفائدة وسعر صرف الدينار العراقي وتوجيههما بما يحقق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي الذي يمثل المرآة العاكسة لازدهار الحياة الاقتصادية وتعظيم الرفاهية الاقتصادية فضلاً عن أهمية ذلك الاستقرار في تقوية مناخ الاستثمار والتنمية المستدامة.

وإن أهم ما يميز العالم في الوقت الحاضر هو الميل الى التخصص في كافة مجالات الحياة العلمية والعملية ولا يقل أهمية من ذلك تخصص المحاكم والقضاة في العصر الحديث فقد ازدادت المنازعات وتنوعت تنوعاً كبيراً وعاصر ذلك تحديث القوانين لملاحقة ومواكبة مقتضيات التطور المستمر بحيث يستحيل على القاضي الالمام بكافة القضايا القانونية المعروضة عليه والمتعلقة بفروع القوانين وتنوعها مما قد يسبب انعدام الامن القضائي والقانوني ويصيب المتقاضين بالضرر وهذا ما دفع المشرع العراقي الى انشاء محاكم متخصصة تختص بنظر نوع معين من الدعاوى

يراعى في تشكيلها تخصص القضاة في مجال معين بما ينسجم مع طبيعة الدعاوى التي تختص بها المحكمة، وقد تبنى المشرع العراقي هذه الفكرة عن طريق تشكيل محاكم متخصصة يقتصر اختصاصها على النظر بمسائل معينة دون غيرها آخذاً بالتخصص النوعي بمعناه الدقيق ومع ذلك فقد نص المشرع العراقي في قانون البنك المركزي على تشكيل محكمة الخدمات المالية والتي تختص بالنظر بصحة إجراءات وقرارات البنك المركزي إلا إنه استثنى من اختصاص محكمة الخدمات المالية قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بشأن تطوير السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي وقد سكت المشرع عن تحديد الجهة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بالسياسة النقدية ومنها القرارات المتعلقة بسعر الصرف ومن المعلوم ما لقرار رفع سعر الصرف من آثار وما سببه من إشكالات على جميع الأصعدة، وقد ظهرت عدة أراء بشأن هذا لاستثناء هل هو تحصين لهذه القرارات من الطعن أم مجرد استثناء على اختصاص هذه المحكمة وبالتالي يحق الطعن به أمام الجهات الأخرى، مما يستدعي البحث عن ذلك وخاصة الجانب القانوني.

ثانياً: مشكلة البحث. تتجلى إشكالية البحث في إن المشرع العراقي في قانون البنك المركزي نص على انشاء محكمة الخدمات المالية وجعل من اختصاصاتها النظر بالطعون في إجراءات وقرارات البنك المركزي إلا إنه استثنى من اختصاص المحكمة أعلاه إجراءات وقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية بما فيها سعر الصرف ولم يحدد جهة أخرى فهل يعني ذلك إن المشرع بهذا النص قد قصد تحصين هذه القرارات والإجراءات من الطعون؟ أم إن قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية تخضع لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية صادرة من جهة إدارية من جهات الدولة وتخضع لما تخضع له القرارات الإدارية سيما وإن الدستور العراقي منع تحصين أي قرار من الطعن.

ثالثاً: منهجية البحث. ومن أجل الإحاطة بموضوع البحث من جوانبه كافة، ارتأينا اختيار المنهج التحليلي القائم على فهم النصوص القانونية ذات الصلة، وتحليلها وبيان مدى سلامتها، كما سنحاول الإشارة إلى بعض التشريعات العربية للمقارنة بهدف الإفادة، مما تتسم به بعض النصوص الواردة في تلك القوانين من إيجابيات.

رابعاً: خطة البحث. وبهدف التعريف بموضوع الرقابة القضائية على قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية لذا اقتضى منا تقسيم هذا البحث إلى مبحثين يسبقها مقدمة وتلحقه خاتمة وكالآتي:

المبحث الأول – ونتطرق فيه الى التعريف البنك المركزي وسياسته النقدية، وسنقسمهُ إلى مطلبين، يتضمن المطلب الأول تعريف البنك المركزي وسيتضمن المطلب الثاني التعريف بالسياسة النقدية.

المبحث الثاني ـ وسنبحث فيه جهات الطعن بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية ـ ونقسمه إلى مطلبين سندرس في المطلب الأول الآراء المتعلقة بتحصين قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية، ونبحث في المطلب الثاني رقابة القضاء الإداري على قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية.

أما **الخاتمة** فستتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات التي يتضمنها البحث في ثناياه.

المبحث الأول

التعريف بالبنك المركزي وسياسته النقدية

يُعَّد البنك المركزي أحد الهيئات المستقلة في الدولة وهو الجهة الرئيسة في بناء الاقتصاد الوطني، والجهاز الأعلى الذي يتحكم بالائتمان وينظمه، وهو المسؤول عن إصدار العملة الوطنية والحفاظ على قيمتها والقائم على حمايتها، وللبنك المركزي مجموعة من الاختصاصات منها إصدار العملة النقدية وادارتها والمحافظة عليها ورسم السياسة النقدية وتنفيذها، وكذلك تنظيم عمل المؤسسات المصرفية والرقابة والاشراف عليها.

إن أهم الوظائف التي يتولاها البنك المركزي هو رسم السياسة النقدية وتنفيذها، إذ تعد من أهم الوسائل الفنية التي يُؤثر فيها البنك المركزي باقتصاد الدولة ويتحكم من خلالها في كمية النقد ويوجه الائتمان بما يراه مناسباً، لذلك لا بد من وجود أدوات أو وسائل يتم من خلالها تنفيذ هذه السياسة وقد حددت القوانين العديد من هذه الوسائل ومنحت البنك المركزي صلاحية تغييرها وتعديلها والتحكم فيها ومنعت أي جهة أخرى من التدخل في شؤون البنك المركزي وهو ما نتج عنه مبدأ استقلالية البنك المركزي.

فكان والحال هذا لا بد من تعريف هذه المؤسسة وتبيان سياستها النقدية، عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نبحث في المطلب الاول تعريف البنك المركزي، ونخصص المطلب الثاني لتعريف السياسة النقدية.

المطلب الأول

تعريف البنك المركزي

تعد البنوك المركزية من المؤسسات المالية المهمة والرئيسة في أي دولة، فلابد من التعرف على معنى هذه التسمية والاطلاع على أصلها، والوقوف على اهم الاتجاهات في تعريفها، ولأجل الإحاطة بتعريف البنك المركزي، فسنقوم بالبحث عن أصل تسمية البنك المركزي في الفرع الأول ونتناول في الفرع الثاني التعريف الاصطلاحي للبنك المركزي.

الفرع الأول

أصل تسمية البنك المركزي

أثار مصطلح البنك العديد من التساؤلات والاشكالات بخصوص لفظه واصله اللغوي، إذ إن هناك شبه اجماع على أن أصل كلمة (بَنك) غير عربية فهي كلمة معربة، ويرى البعض إن مصطلح أو عبارة البنك المركزي المكونة من مفردتين (BANK) و(CENTRAL) هي ذو أصل أوربي، إذ إن الأصل التاريخي لكلمة بنك يرجع الى مصطلح فرنسي (Banque) وترجمته (أمنة لحفظ النفائس)[١] بينما ذهب رأيٌ آخر إلى إنه يرجع إلى كلمة إيطالية وهي (Banco) والتي تعني المصطبة أو الطاولة أو المنضدة التي يجلس من حولها الصيارفة أو التجار لأجل التعامل والمتاجرة بالنقود، ولكن بمرور الزمن انصرف استخدام الكلمة الى معنى آخر هو عمليات الصرف والمبادلة ذاتها

(١) د. محمد بهجت عبد الله قائد، عمليات البنوك والافلاس، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١١.

التي تجري فوق منضدة الصيرفي[١]، أما المفردة الثانية وهي كلمة المركزي (CENTRAL) وتعني: المركز أو البؤرة أو مركز التأثير فيقال: جهاز مركزي أي جهاز أساسي تصدر منه التعليمات[٢].

وقد إستخدم العرب المسلمون مصطلح (دار ضرب النقود) وهي أحد الدواوين الهامة التي عرفها الحكم العربي الإسلامي والتي ظهرت بالعهد الاموي سنة أربع وسبعون هجرية على الأرجح في عهد الخليفة عبد الملك بن مروان، وتمثل مؤسسة نقدية حكومية تتولى رسم السياسة النقدية ومن ضمنها اصدار العملة والتحكم في كمية النقود واستبدالها ورفد مؤسسات الدولة بالعملة[٣].

وقد أثار استخدام كلمة (بنك) نقاش بين المؤسسين الأوائل للبنك المركزي العراقي إذ استبعدوا لفظة (بنك) واستعاضوا عنها بكلمة (مصرف) عند تشريع قانون المصرف الوطني العراقي ذي الرقم (٤٣) لسنة (١٩٤٧) الملغى[٤] والذي أسس أول مصرف مركزي في العالم العربي[٥]، ورغم ذلك فإن تسمية المصرف الوطني العراقي لم تدم طويلاً فقد تم استبدالها بعد ما يقارب عقد من الزمن لتحل محلها تسمية (البنك المركزي العراقي) بموجب القانون رقم (٧٢) لسنة (١٩٥٦) الملغى[٦] وقد إستقرت كلمة (البنك) في التشريعات العراقية المتعاقبة والخاصة بالبنك المركزي واستعملت في أغلب قوانين الدول العربية[٧]، ولا نرى ما يمنع من إستعمال كلمة بنك لكونها معربة فاللغة العربية صدرها واسع ورحب واللغة تتطور وتتجدد حالها حال كل شيء في المجتمع مما يستلزم دائماً تعريب الكلمات والالفاظ الأجنبية.

ويطلق على البنوك المركزية أسماء مختلفة في دول العالم ففي الولايات المتحدة الامريكية تطلق تسمية نظام الاحتياطي الفيدرالي (Federal Reserve System) ويسمى في بعض الدول (البنك الاحتياطي) مثل نيوزلندا وأستراليا والهند، في حين يسمى باسم الدولة مثل بنك إنكلترا وبنك فرنسا(Banque de France) والبنك الألماني الاتحادي، ومنهم من يضيف اليه مصطلح (الوطني) إضافة الى أسم الدولة كما في كوبا والصين وليبيا، وتطلق بعض الدول العربية لفظ (مصرف) كما هو الحال في كل من مصرف لبنان ومصرف سوريا المركزي والمصرف

---

[١] عبد الحليم محمود كرجة، محاسبة البنوك، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص١٤.

[٢] ينظر يوسف محمد رضا، معجم العربية للمصطلحات الكلاسيكية والمعاصرة، ط١، مكتبة ناشرون، بيروت، ٢٠٠٦، ص١٤٥٨.

[٣] د. حمدان الكبيسي، أصول النظام النقدي في الدولة العربية الإسلامية، ط١، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٨، ص١٥. و د. حيدر وهاب عبود العنزي، أضواء قانونية على استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٠، ص٢٠ ـ ٢٢.

[٤] نشر في الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٩٩) في ٢٧ / ٧ / ١٩٤٧.

[٥] ينظر د. حيدر وهاب عبود العنزي، مرجع سابق، ص ١٨.

[٦] نشر في الوقائع العراقية بالعدد (٣٨١٧) في ١ / ٧ / ١٩٥٦.

[٧] هناك بعض الدول العربية لا زالت تستخدم كلمة مصرف مركزي في قوانينها مثل قانون النقد والتسليف وانشاء المصرف المركزي اللبناني رقم (١٣٥١٣) الصادر في ١ / ٨ / ١٩٦٣، وقانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، وقانون مصرف قطر المركزي وتنظيم المؤسسات المالية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢.

المركزي لدولة الامارات العربية المتحدة، وفي بعض الدول جاء تحت تسمية (مؤسسة النقد) مثل السعودية وقطر والبحرين وعلى الرغم من اختلاف التسميات إلا إن الغالب في معظم دول العالم هو (البنك المركزي) كما في العراق ومصر والأردن وبقية الدول الاخرى[١].

الفرع الثاني

تعريف البنك المركزي اصطلاحاً

ذهبت بعض القوانين التي تنظم أعمال البنوك المركزية إلى عدم إعطاء تعريف محدد لهذه المؤسسات ضمن متون قوانينها، على الرغم من اشارتها الى البنك بعبارات عامة عند تعريف المصطلحات[٢]، في حين نجد إن المشرِّع المصري قد عرف البنك المركزي بأنه (جهاز رقابي مستقل، له شخصية اعتبارية يتبع رئيس الجمهورية ويتمتع بالاستقلال الفني والإداري والمالي، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عمله)[٣] ولنا على هذا التعريف بعض الملاحظات إذ عده جهاز رقابي وهو جزء من مهامه إلا إن له أعمال أخرى منها إصدار النقد ولا يقتصر عمله على الرقابة كما وصف بالاستقلال ورغم ذلك جعله تابع لرئيس الجمهورية فهذا تناقض واضح، إذ أن البنوك المركزية ما منحت الاستقلالية إلا للتخلص من تبعيتها وتحكم السلطة التنفيذية بها ومن المعلوم إن على رأس هذه السلطة هو رئيس الجمهورية، أما مسألة أخذ رأي البنك المركزي في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عمله فهو جانب إيجابي وندعو المشرِّع العراقي إلى الإقتداء به ونوصي بالأخذ بمثل هكذا مبدأ عند تعديل قانون البنك المركزي او تشريع قانون جديد له لخصوصية العمل المصرفي وتحقيق الانسجام العام بين التشريعات وعمل المؤسسات المالية.

أما في التشريعات العراقية فقد نصت المادة (١٠٣) من الدستور العراقي النافذ لسنة (٢٠٠٥) على (أولاً ـ يعد البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيأة الاعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيأة منها. ثانياً ــ يكون البنك المركزي مسؤولاً امام مجلس النواب) كما نص قانون البنك المركزي العراقي على (١ ـ يعتبر البنك المركزي العراقي والذي تم تأسيسه بموجب قانون البنك المركزي العراقي القانون رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦) بصيغته التي يتم تعديلها من وقت لآخر، كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد

---

(١) ينظر د. زكريا الدوري و د. يسرا السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار الياوزي، عمان، ٢٠١٣، ص٢٤. وكذلك أمير حسن زغير، التنظيم القانوني لموازنات الهيئات المستقلة والرقابة عليها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٩، ص١١٤ ـ ١١٥.

(٢) تنص الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ على أن (يتمتع البنك المركزي بشخصية اعتبارية مستقلة ويستمر وجوده كمؤسسة عامة ويقوم بجميع أعماله وفقاً لأحكام هذا القانون).

(٣) المادة (٢) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠. كما إن المادة (١٣) من قانون النقد والتسليف وانشاء المصرف المركزي اللبناني رقم (١٣٥١٣) لسنة ١٩٦٣عرفت مصرف لبنان (شخص معنوي من القانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي وهو يعتبر تاجراً في علاقاته مع الغير. ويجري عملياته وينظم حساباته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية وللعرف التجاري والمصرفي).

والتقاضي والتعرض للمقاضاة والقيام بمهامه التي ينص عليها هذا القانون وغيره من القوانين...)[١] ويؤخذ على هذا النص وكذلك نصوص هذا القانون سوء الصياغة والركاكة والضعف وذلك لكونها نصوص كتبت باللغة الإنكليزية من قبل سلطة الائتلاف (المنحلة) وترجمت الى اللغة العربية ترجمة غير دقيقة مما نتج عن ذلك وجود نصوص قانونية تتسم بعدم الدقة والوضوح في احكامها ودلالتها، إذ أن أغلب التشريعات العراقية تنص على منح المؤسسات العامة شخصية معنوية ومن متطلبات منحها الشخصية المعنوية هو كونها تصبح أهلاً لتحمل الالتزامات والتمتع بالحقوق ولها حق التعاقد والتقاضي وكافة الحقوق والالتزامات المنصوص عليها قانوناً.

ويتبين لنا مما تقدم إن التشريعات المصرفية لم تضع في تعريف محدد للبنك المركزي في قوانينها وانما وصفته ببعض الاوصاف أو الخصائص وذكرت عدداً من مهامه ووظائفه، وإن عدم وضع المشرع تعريف محدد للبنك المركزي هو موقف سليم وذلك لصعوبة أيجاد تعريف موحد للبنك المركزي هذا من جهة، كما أن القانون قد حدد وظائف البنك المركزي من جهة أخرى بنصه على انشاء بنكاً مركزياً أمناً وقويماً ومستقلاً يعمل على استقرار الأسعار، ورعاية نظام مالي يعتمد على السوق والمنافسة وتعزيز التنمية والسعي إلى تحقيق الرفاهية في العراق.

أما الفقه فقد اختلفت التعريفات الفقهية التي عالجت مفهوم البنك المركزي نظراً للدور المهم والفعال الذي يضطلع به في المحافظة على السياسة النقدية للبلد، والملاحظ أن أغلب هذه التعاريف قد ركزت على الوظائف الرئيسة التي يقوم بها البنك المركزي، فهناك من ركز على الإصدار النقدي كوظيفة أساسية لتعريف البنك المركزي إذ عرّف بأنه (نظام مالي مصرفي يقوم فيه بنك واحد بالاحتكار الجزئي أو الكامل لإصدار العملة النقدية ومن هذا الاحتكار ظهرت الوظائف الاخرى للبنك المركزي)[٢] ونرى إن وصف البنك المركزي بانه نظام مالي ليس هو الوصف الصحيح وانما هو مؤسسة مالية وإن كان يملك نظام قانوني له خصائص مالية وإنَّ أحد وظائفه هو الإصدار النقدي بالإضافة الى الوظائف الأخرى ومنها الرقابة والإشراف على الجهاز المصرفي، وهناك من عرف البنك المركزي بأنه (مؤسسة حكومية تتولى الإشراف والرقابة على باقي البنوك وإدارة النظام النقدي من خلال أدوات السياسة النقدية)[٣] ولكن يؤخذ على هذا التعريف أنه إعتبر البنوك المركزية مؤسسات حكومية في حين أنه ليس بالضرورة أن تكون البنوك المركزية مؤسسات حكومية في جميع دول العالم فقد تكون مؤسسات خاصة بصورة تامة أو تشترك فيها الدولة بنسبة من رأس مال هذه البنوك تختلف باختلاف الدول والتي قد تكون اكثر من ٥٠% أو أقل من هذه النسبة[٤]،

---

(١) الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

(٢) محمد سلمان شكير، رقابة البنك المركزي على المصارف، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٦، ص١٥.

(٣) ينظر د. علي محمد جواد محمد عطا، رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية الخاصة، ط١، دار أمجد للنشر، عمان، ٢٠١٩، ص٧٧.

(٤) لا تزال الكثير من الدول بنوكها المركزية غير مؤممة أو غير مملوكة للدولة بشكل كامل فمن الدول من تملكت ٥٠% أو أكثر من رأس مال بنوكها المركزية مثل بلجيكا ٥٠% والمكسيك والباكستان ٥١%، واليابان ٥٥% وهناك بعض الدول تمتلك حصص أقل من

وأيضا عُرف بأنه (مؤسسة تتولى عملية إصدار النقود والقيام بالعمليات المصرفية للنظام الحكومي ويسند إليها أمر الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية العامة والخاصة وتنظيمها، ودعمها بالإضافة إلى الأشراف على تنفيذ السياسة النقدية والمصرفية للحكومة والذي يضمن حماية النظام الاقتصادي وزيادة الدخل القومي)[١] ويتميز هذا التعريف بأنه تضمن النص على وظائف البنوك المركزية الرئيسة من إصدار النقود والرقابة على المؤسسات المالية والمصرفية وحماية النظام الاقتصادي، إلا إنه أشار الى إن البنك المركزي يشرف على تنفيذ السياسة النقدية والمصرفية للحكومة بينما في حقيقة الامر هو ينفرد برسم وتنفيذ السياسة النقدية كما إنه يتمتع بالاستقلال المالي والإداري والفني تجاه الحكومة.

أما موقف القضاء من تعريف البنك المركزي فقد وصفت المحكمة الاتحادية العليا في العراق البنك المركزي بأنه (الجهة المناط بها تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية وهو الجهة المكلفة بصياغة البنية التحتية المناسبة للاستثمار وجذب رؤوس الأموال الأجنبية تساهم في البناء وهو الجهة المكلفة بصياغة وتنفيذ السياسة النقدية للدولة والحفاظ على الاستقرار النقدي للعراق الذي يمثل حماية للمواطن العراقي من خلال الحفاظ على قدرة شرائية مستقرة للعملة العراقية)[٢]، يتبين إن وضع تعريف للبنك المركزي من قبل القضاء هو في معرض الفصل في منازعات وتكييف الوضع القانوني للواقعة محل النزاع وقد يشمل جانب من خصائصه وبيان وظائفه المتعلقة بموضوع النزاع وليس وضع تعريف جامع مانع له.

ويمكن لنا تعريف البنك المركزي بأنه هيأة مستقلة تعمل ضمن الإطار المؤسسي للدولة وتعني برسم السياسة النقدية وتنفيذها بالدرجة الأساس والاشراف والرقابة على القطاع المصرفي بالإضافة الى الاختصاصات الأخرى المحددة بموجب القانون ويهدف الى تحقيق الاستقرار والتنمية لجميع قطاعات المجتمع.

المطلب الثاني

التعريف بالسياسة النقدية

يقوم البنك المركزي بإعداد السياسة النقدية في البلاد وفقاً للمتغيرات التي تواجهها الدولة، والذي يؤثر بشكل مباشر على السياسة الاقتصادية بصورة شاملة وبالأخص إذا تم اعداد وتنفيذ هذه السياسة بصورة إحترافية فما قامت به البنوك المركزية في ألمانيا واليابان بعد الحرب العالمية الثانية من رسم سياسة نقدية ناجحة أدت إلى التطور الاقتصادي في هذه البلدان خير دليل على ذلك[٣]، ولغرض تنفيذ السياسة النقدية فلا بد من وجود أدوات محددة يقوم

٥٠% من البنوك المركزية فيها مثل كولومبيا والبرتغال وقد لا تسهم الدول في رؤوس أموال بنوكها المركزية بصورة مباشرة كما في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، د. زكريا الدوري و د. يسرا السامرائي، مرجع سابق، ص١٠٧.

(١) د. طعمة الشمري، علاقة البنك المركزي بالبنوك الإسلامية، دراسة منشورة في مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة الكويت، العدد ٢٨، سنة١١، ١٩٩٦، ص١٠٦.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٤/١٩/موحدة/اتحادية/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٧/٦.

(٣) ينظر د. محسن احمد الخضيري، البنوك المركزية فاعلية الإشراف على البنوك في عالم متغير، دار إيتراك للطباعة، القاهرة، ٢٠١٦، ص١٤٢.

من خلالها البنك المركزي برسم هذه السياسة وتنفيذها، ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول تعريف السياسة النقدية ومن ثم سنبحث في الفرع الثاني أدوات السياسة النقدية.

الفرع الأول

تعريف السياسة النقدية

نصت معظم التشريعات المصرفية على إن من أهم اختصاصات البنوك المركزية هو رسم السياسة النقدية فماذا نقصد بها؟ بدايةً لا بد من الإشارة بأننا لم نجد تعريفاً محدداً للسياسة النقدية في التشريع العراقي والمقارن وهو أمر لا يعيب مسلك المشرِّع فليس من مهامه وضع التعريفات وإنما هو عمل الفقه والقضاء، إذ إن معظم التشريعات المصرفية نصت على إن من اختصاص البنك المركزي هو رسم السياسة النقدية دون تحديد لمعناها[١]، وقد بيَّن المشرِّع العراقي على إنَّ رسم السياسة النقدية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية عندما نص الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) على إنه (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية: ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته)[٢] وبالتالي فهي إشارة الى الاختصاص برسم السياسة النقدية فقط دون الخوض في تفصيل هذه السياسة ومضمونها، أما قانون البنك المركزي العراقي فقد كان أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بتحديد معالم السياسة النقدية دون أن يعرفها فقد نص على إن أولى مهام البنك المركزي في سعيه لتحقيق أهدافه المحددة في المادة الثالثة من ذات القانون هو (صياغة السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي وفقاً لما ينص عليه في القسم السادس)[٣].

أما الفقه فقد اختلفت تعاريفه حول السياسة النقدية وتعددت بتعدد الأفكار والمفكرين والنظم السياسية السائدة في مختلف دول العالم، إذ إن لكل باحث فكر ورؤية تختلف عن باقي المفكرين كما إن لكل نظام سياسي ايدلوجية اقتصادية مختلفة عن الأنظمة الأخرى[٤]، فقد عرفت بانها (جميع التنظيمات النقدية والصيرفية التي لها دور مؤثر في مراقبة حجم النقد المتيسر في النظام الاقتصادي وبهذا المعنى فإنها تشمل جميع الإجراءات التي تتخذ من قبل

---

(١) نص المشرع المصري على أن يباشر البنك المركزي جميع الاختصاصات اللازمة لتحقيق اهدافه وحدد من أهم اختصاصاته هو وضع السياسة النقدية وتنفيذها وإصدار الأوراق والأدوات المالية بما يتناسب مع طبيعة أمواله ونشاطه والدخول في عمليات السوق المفتوحة. تنظر المادة (٧) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠. كما بين المشرِّع الأردني إن من المهام الأساسية للبنك المركزي هو رسم السياسة النقدية وتنفيذها. تنظر المادة (٣) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٢) المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) الفقرة (١/أ) من المادة (٤) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

(٤) لتفاصيل هذه التعاريف ينظر د. شعبان رأفت محمد، دور البنوك المركزية في إرساء نجاح قواعد السياسة النقدية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، ملحق خاص بمناسبة مرور مائة وخمسين عام على انشاء كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد الثاني والتسعون، ٢٠١٧، ص٥٤٠, ٥٤١.

الحكومة والبنك المركزي والخزينة بقصد التأثير في مقدار وتوفير النقد وإستعماله والائتمان)[١] ويؤخذ على هذا التعريف بأنه مطول فضلاً عن كونه يقصر السياسة النقدية على الإجراءات والقرارات ذات الأهداف النقدية دون بقية القرارات النقدية في الأصل والتي لا تتطلب أن يكون هدفها نقدياً[٢].

وهناك من عرّف السياسة النقدية بأنها (جميع القرارات والإجراءات النقدية بصرف النظر عما إذا كانت نقدية أو غير نقدية، وكذلك جميع الإجراءات غير النقدية التي تهدف الى التأثير في النظام النقدي)[٣] ويبدو إن هذا التعريف أكثر قبولا لكونه يضع معياراً واضحاً لما يدخل ضمن السياسة النقدية وما يخرج منها، نخلص مما تقدم بأن جميع القرارات التي تتخذها السلطة النقدية يمكن أن تكون متعلقة بالسياسة النقدية، فالقرارات النقدية في الأصل سواء كانت تهدف الى تحقيق غايات واهداف نقدية أم غير نقدية، وكذلك الإجراءات والقرارات غير النقدية في الأصل التي تتخذ بقصد تحقيق غايات واهداف نقدية تعد جميعها قرارات مرتبطة بالسياسة النقدية.

أما القضاء العراقي فقد عرف السياسة النقدية في أحد قراراته جاء فيه (وعند أمعان النظر في مفهوم السياسة النقدية وجد إن المختصين في علم المالية والاقتصاد يشيرون إلى إنها التدخل المباشر المعتمد من طرف السلطة النقدية بهدف التأثير على الفعاليات الاقتصادية عن طريق عرض النقود وفرض سعر الفائدة وتوجيه الائتمان للمصارف التجارية)[٤].

ولأهمية موضوع السياسة النقدية فقد نص المشرّع المصري على تشكيل لجنة خاصة في البنك المركزي تسمى لجنة السياسة النقدية برئاسة المحافظ وأعضاء أخرين تختص بدراسة التقارير والاقتراحات وإتخاذ القرارات اللازمة فيما يتعلق بالسياسة النقدية[٥]، ونقترح على المشرّع العراقي الاخذ بذات الموضوع والنص على تشكيل لجنة مختصة بالسياسة النقدية وتكون مشكلة من خبراء ومختصين بالسياسة النقدية يتولون دراسة التقارير والاقتراحات المتعلقة بموضوع السياسة النقدية بتمعن ودقة وإصدار القرارات والتوصيات المتعلقة بذلك لخصوصية وأهمية موضوع السياسة النقدية وأن تصدر قرارات البنك المركزي بعد دراسة مستفيضة ودقيقة بمهنية وليس قرارات آنية اعتباطية.

الفرع الثاني

أدوات السياسة النقدية

أما الأدوات التي منحت للبنك المركزي في سبيل صياغة السياسة النقدية وتنفيذها وفقاً لما نص عليه قانون البنك المركزي العراقي، فقد حدد القانون هذه الأدوات والتي بينت اختصاصات البنك المركزي وقراراته المتعلقة برسم

---

(١) ينظر د. عوض فاضل اسماعيل الدليمي، النقود والبنوك، دار الحكمة للنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص٥٨٤.

(٢) ينظر د. احمد خلف حسين الدخيل وأحمد مشرف وهيب الكبيسي، محكمة الخدمات المالية، دراسة قانونية تطبيقية معززة بالقرارات القضائية والتمييزية، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١، ص٦٧.

(٣) ينظر د. عبد المنعم السيد علي، دراسات في النقود والنظرية النقدية، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٠، ص٤٣.

(٤) ينظر قرار محكمة استئناف بغداد / الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية بالعدد ٣٢٨/م/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٦/١٤. قرار غير منشور.

(٥) تنظر المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠.

السياسة النقدية أو ارتبطت بتنفيذها فقد تضمن القسم السادس ثلاث مواد هي (٢٨ ـ ٣٠) كما نظمت كل مادة من هذه المواد أداة أو أكثر من أدوات السياسة النقدية والتي سنوضحها بشكل مختصر في البنود التالية:

أولاً ـ عمليات السوق المفتوح: تعد عمليات السوق المفتوح أداة من الأدوات الكمية التقليدية التي تستخدمها البنوك المركزية للتأثير في كمية الائتمان المصرفي ومقداره أو بالأحرى التأثير في حجم عمليات الإقراض والاقتراض التي تتم في السوق بين الأجهزة والهيئات المصرفية والمالية الخاصة منها والعامة وانعكاسها على عرض النقود، وقد عرف المشرِّع المصري عمليات السوق المفتوح بأنها (العمليات التي يجريها البنك المركزي لضخ أو سحب السيولة لدى الجهاز المصرفي مثل ربط ودائع أو إصدار شهادات إيداع أو غيرها من الأدوات الأخرى، وكذا التعامل بالشراء أو البيع مع إعادة الشراء على الأوراق والأدوات المالية التي يصدرها البنك المركزي، والأوراق والأدوات المالية الحكومية المصرية، والأوراق المضمونة من الحكومة، وغيرها من السندات التي يعينها مجلس الإدارة)[١].

بينما بين قانون البنك المركزي العراقي هذه الاداة إذ نصت الفقرة (أ) من المادة (٢٨) منه على أن (يقوم بأداء عمليات السوق المفتوح مع المصارف التجارية الحائزة على ترخيص أو تصريح من قبل البنك المركزي العراقي بموجب القانون المصرفي، أو مع وسطاء ماليين حاصلين على الترخيص المناسب حسب تقدير البنك المركزي العراقي، وطبقاً للقواعد التي نص عليها وحددها البنك المركزي) ويبدو من هذا النص إن المشرِّع لم يرد الدخول في تفاصيل عمليات السوق المفتوح وبيان مضامينها تاركاً ذلك للفقه والقضاء وصلاحيات البنك المركزي بيد إنه حدد قصر قيام البنك المركزي بهذه العمليات على المصارف التجارية الحاصلة على ترخيص أو تصريح فقط دون غيرها من المصارف التي لم تحصل على ترخيص أو تصريح بالعمل، كما أجاز للبنك المركزي التعامل بهذه العمليات مع الوسطاء الماليين الحاصلين على التراخيص المطلوبة، وأعطى في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة للبنك المركزي في تحديد الترخيص المناسب والقواعد التي تنطبق عليه، وقد عُرفت عمليات السوق المفتوح بأنها (تدخل البنك المركزي ببيع وشراء السندات الحكومية من أجل تخفيض أو زيادة مقدار مبالغ السيولة والاحتياطي لدى المصارف التجارية والتأثير في إمكانيتها على خلق الائتمان، ومن ثم التحكم بكمية النقود المتداولة في السوق بما يتفق ورؤى القابضين على السلطة في تطوير وتحسين مستوى النشاط الاقتصادي)[٢].

ويعد بشكل خاص من عمليات السوق المفتوح رغم تداخلها مع التسهيلات القائمة التي تبنها العراق منذ (٢٠٠٣/١٠/٤) وحتى الآن نافذة بيع العملة الأجنبية (الدولار) في البنك المركزي وما يهدف إليه من الاسهام في تحقيق الاستقرار في قيمة العملة العراقية وسعر الصرف والتحكم بمستوى الأسعار والسيطرة على مناسيب سيولة الاقتصاد وتمويل تجارة القطاع الخاص [٣] ، وتتيح نافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي للمصارف المشاركة

---

(١) تنظر المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) ينظر بلسم حسين رهيف السهلاني، استقلالية البنوك المركزية ودورها في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة الى البنك المركزي العراقي، بحث دبلوم عالي مقدم الى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص٤٢.

(٣) لمزيد من الايضاح ينظر د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية في العراق، دار الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٩٢ ـ ٢٩٣.

في هذه النافذة والحصول على العملة الأجنبية بالسعر الرسمي لأغراض محددة وإن مخالفة تعليمات واغراض النافذة من قبل المصارف وبقية المؤسسات يتيح للبنك المركزي فرض جزاءات إدارية على هذه المصارف والمؤسسات منها الحرمان من الدخول والمشاركة في نافذة بيع العملة الأجنبية وفرض الغرامات على الجهة المخالفة أو أي عقوبة أخرى يحددها البنك المركزي[١].

ثانياً ـ التسهيلات القائمة: تتنوع التسهيلات القائمة أو العامة فيدخل بعضها ضمن الأدوات التقليدية ويدخل البعض الآخر ضمن الأدوات المستحدثة، وقد نص المشرِّع المصري على العديد من صور التسهيلات القائمة والمتعلقة بعمليات السياسة النقدية وأعطى سلطة تقديرية للبنك المركزي في تحديدها ومنها التسهيلات الائتمانية وعمليات منح السيولة الطارئة والتمويل الذي يقدم نيابة عن الحكومة، وضمان الحصول على التمويل والتسهيلات الائتمانية بالنقد الأجنبي من خارج البلاد مقابل ضمانات كافية يقبلها مجلس الإدارة[٢]، إما قانون البنك المركزي العراقي فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (٢٨) منه على مجموعة من هذه التسهيلات التي يقدمها البنك المركزي للمصارف التجارية المرخصة أو الحائزة على تصريح منه وعلى وفق القواعد التي يضعها ويحددها البنك بموجب سلطته التقديرية وهي كما يأتي:-

١ ـ عمليات البيع أو الشراء القطعي البسيط غير المشروط ـ وتقترب هذه الأداة من الأداة المستحدثة والتي يطلق عليها بالتسهيل الكمي، والذي يعرف بأنه "شراء البنك المركزي للموجودات المالية بقصد زيادة كمية الأموال التي تتدفق إلى الاقتصاد للمحافظة على معدلات الفائدة في السوق عند مستوى محدد ومخطط"[٣] فعندما ينص القانون على إن (البيع أو الشراء القطعي البسيط غير المشروط (النقدي أو الآجل) أو بموجب اتفاقيات إعادة الشراء أو أية عقود مالية مشابهة أو أوراق مالية لديون صادرة من قبل البنك المركزي العراقي أو من قبل الحكومة وتحمل عائد السوق، على أن تقتصر على عمليات تجري في السوق المفتوح أو السوق الثانوي فقط)[٤] فهو بذلك يشير بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى عمليات مشابهة لما يوصف بأنه تسهيل كمي.

٢ ـ الشراء أو البيع البسيط غير المشروط (النقدي أو الآجل) للنقد الأجنبي ـ فبموجب نص الفقرة (ب) من المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي فإن البنك المركزي وبقصد رسم وتنفيذ سياسة الصرف الأجنبي والتحكم في أسعارها يتولى عمليات الشراء والبيع للعملات الأجنبية من وإلى المصارف التجارية العامة والخاصة.

---

(١) أصدر مجلس إدارة البنك المركزي العراقي قراره المرقم ١٥١٨ بتاريخ ٢٠١٥/١/١٢ المتضمن إلزام المصارف بإعادة العمولة المتحققة لها من الزبائن المخالفين لتعليمات نافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي مضافاً لها التحميلات الإدارية للمبالغ المحولة، مع قيام المصارف باتخاذ الإجراءات القانونية بحق زبائنهم المخالفين.

(٢) تنظر المادة (٩) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠. أما المشرِّع الأردني فقد أعطى صلاحية للبنك المركزي في منح التسهيلات القائمة وفق ما يراه مناسباً، تنظر المادة (٤٠) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٣) د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، الدار الجامعية، القاهرة، ٢٠١٣، ص٢٩.

(٤) الفقرة (أ) و (ب) من المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

٣ ـ خصم الكمبيالات أو السندات الاذنية ـ وإذا ما علمنا إن الكمبيالات والسندات الاذنية هي أوراق تجارية، ولما كانت عمليات خصم وإعادة خصم الأوراق التجارية الواردة في الفقرة (جـ) من(ب) من المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي تدخل أصلاً ضمن الأداة التقليدية من أدوات السياسة النقدية المسماة بسعر إعادة الخصم التي تعرف بأنها الفائدة التي يحصل عليها البنك المركزي من المصارف التجارية في مقابل إعادة خصم الأوراق التجارية العائدة لها لدى البنك المركزي أو الاقتراض منه قرضاً مضموناً بالأوراق المالية الحكومية بقصد الحصول على المزيد من الموارد النقدية الجديدة أو الإضافية[١]، ومن ضمن هذه التسهيلات أيضاً تقديم القروض المؤمنة تأميناً كافياً بوساطة رهن يضمن القرض، وكذلك قبول ودائع من المصارف تدفع عنها فوائد إذ تتضمن الإقراض لغرض زيادة قدرة هذه المصارف على منح الائتمان.

ومن الجدير بالذكر إن البنك المركزي استخدم من أواخر عام (٢٠٠٣) أدوات التسهيلات القائمة وبضمنها مبيعات الحوالات وإدارة ودائع المصارف في التأثير على مستويات السيولة النقدية والائتمان وحسب متطلبات الاقتصاد العراقي[٢] ومن هنا فإن كل ما يتعلق بالقرارات والإجراءات في الفقرات أعلاه تدخل ضمن السياسة النقدية في الدولة لكونها قرارات وإجراءات نقدية.

ثالثاً ـ متطلبات الاحتياط القانوني: تعد هذه الأداة من الأدوات الكمية التقليدية للسياسة النقدية التي تتمثل في ضرورة احتفاظ كل مصرف من المصارف التجارية في البلاد بنسبة من الاحتياطي النقدي المودعة لدى البنك المركزي ويتحكم البنك بتحديد هذه النسبة إذ يتم رفع هذه النسبة او خفضها حسب الظروف الاقتصادية والمالية التي تمر بها الدولة للتأثير في قدرة المصارف على منح الائتمان المصرفي وغالباً ما يقوم البنك المركزي بتخفيض هذه النسبة في فترة الكساد والركود لكي تزيد بالمقابل قدرة المصارف على منح المزيد من الائتمان المصرفي أما في فترة التضخم فإن البنك المركزي عادة ما يقوم بزيادة تلك النسبة لتقليص القدرة الائتمانية للمصارف وتقليل نسبة السيولة المعروضة وبقية وسائل الدفع فتنخفض نسبة التضخم في البلد[٣].

وقد ألزم المشرّع المصري كل مصرف أن يحتفظ لدى البنك المركزي برصيد دائن كاحتياطي وذلك كنسبة يحددها مجلس إدارة البنك المركزي مما لدى المصرف من ودائع، ولمجلس الإدارة أن يقرر تقديم عائد على هذا الرصيد في الأحوال التي يراها وبالضوابط التي يضعها، وفي حالة مخالفة المصرف قواعد احتساب الاحتياطي يجوز للبنك المركزي خصم مبلغاً من رصيد المصرف يعادل قيمة العجز في الرصيد وإذا تجاوز العجز ٥% مما يجب أن يكون

---

(١) ينظر د. فلاح حسن عداي الحسيني ومؤيد عبد الرحمن الدوري، إدارة المصارف مدخل كمي واستراتيجي معاصر، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص٣١.

(٢) ينظر د. مظهر محمد صالح، مرجع سابق، ص٢٩٢.

(٣) خلف محمد حمد الجبوري، دور البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، مجلد ٧، ع ٢٣، ٢٠١١، ص٨٩ ـ ٩٠.

عليه الرصيد يجوز للبنك المركزي أن يتخذ أياً من الإجراءات والجزاءات القانونية الأخرى بالإضافة الى خصم المبلغ أعلاه[١].

أما قانون البنك المركزي العراقي فقد نص على الزام البنك المركزي أن يطلب من المصارف في معرض تنفيذه للسياسة النقدية وذلك بموجب تعليمات يصدرها لهذا الغرض أن تحتفظ باحتياطي قانوني إما بصورة أرصدة نقدية أو على شكل ودائع لدى البنك المركزي على أن يتم الاحتفاظ بالحد الأدنى المنصوص عليه من هذا الاحتياطي الذي يحسب كمتوسط لمستويات الاحتياطي في كل يوم وخلال المدد الزمنية التي يحددها البنك والتي ترتبط بحجم ونوع ومواعيد الاستحقاق لتلك الودائع والأموال المقترضة وأي من الخصوم التي يحددها البنك، وعلى ذلك فلا يحق للمصارف بأي وقت القيام بأي من عمليات السحب على المكشوف من حساب الاحتياطي بل ينبغي على جميع المصارف الاحتفاظ بنفس المستويات من متطلبات الاحتياطي المحددة لكل فئة من فئات الخصوم ولكن يمكنها الحصول على تعويض مالي مناسب يقابل ذلك[٢]، وقد اصدر البنك المركزي العراقي تعليمات بخصوص الاحتياطي القانوني للمصارف اسماها (لائحة تنفيذية بالاحتياطي القانوني للمصارف) ونرى ان استخدام لفظ لائحة تنفيذية هو استخدام غريب عن التشريع القانوني العراقي ونرى إن المصطلح الأنسب لها هو لفظ (تعليمات) وقد حددت هذه التعليمات فئات المصارف الواجب سريانها عليها وكيفية احتساب نسبة الاحتياطي واشكال هذا الاحتياطي والجزاء المترتب على مخالفة احكامه، كما بينت كتب البنك المركزي إن نسبة الاحتياطي القانوني الواجب على المصارف هو ١٥% من كافة الودائع المصرفية سواء كانت ودائع حكومية او خاصة وعلى كل مصرف ان يضع ما مقداره ١٠% من قيمة الودائع في البنك المركزي ويحتفظ بما نسبته ٥% في خزائنه[٣].

وبذلك فإن قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بتحديد نسبة الاحتياطي وكل ما يرتبط بها يدخل ضمن السياسة النقدية في البلد وفي حالة عجز أي مصرف أو تخلفه من الاحتفاظ بتلك النسبة فقد أجاز المشرِّع العراقي للبنك فرض عقوبة على شكل نسبة فائدة يتم تحصيلها من المصرف الذي يعجز عن الاحتفاظ بالاحتياطي القانوني

---

(١) تنظر المادة (٨٩) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠. أما المشرِّع الأردني فقد ألزم البنك المركزي أن يطلب من المصارف إيداع احتياطي نقدي الزامي لديه بنسبة معينة من ودائعه المختلفة التي يحددها بموجب أنظمة خاصة ولا يجوز السحب من هذا الحساب الى ما دون النسبة المقررة الا بموافقة البنك المركزي، ويقوم البنك المركزي بفرض غرامة على المصرف الذي تقل لديه نسبة الاحتياطي بمبلغ نقدي يساوي (١٠٠٠) دينار أو بنسبة (٣٦٥٠/١) من قيمة النقص عن كل يوم يستمر فيه النقص، وعند تكرار المخالفة فللبنك المركزي أن يطبق بالإضافة الى الغرامة أعلاه أياً من العقوبات الإدارية الأخرى المنصوص عليها قانوناً. تنظر المادة (٤٢) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٢) ينظر نص الفقرة (١) من المادة (٢٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

(٣) ينظر كتاب البنك المركزي العراقي / دائرة العمليات المالية وإدارة الدين المرقم ٦٨٥/٦ في ٢٠١٠/٨/٢٣.

حسب النسب المحددة في البنك وإن نسبة الفائدة المحددة بالعقوبة تستمر لحين تغطية المصرف لذلك العجز وإن قرار البنك المركزي في هذا المجال يدخل ضمن السياسة النقدية[١].

رابعاً ـ المقرض الأخير: تعد هذه الأداة سمة أساسية تتصف بها البنوك المركزية من خلال تقديم ما تحتاجه المصارف فقد قدمت عدة دعوات الى ضرورة تحمل البنوك المركزية مسؤولية تقديم العون للمصارف وخاصة في أوقات الازمات المالية إذ تقل الثقة بالمصارف ومن ثم يؤدي هذا الامر الى الضيق المالي الذي يخلق عدم الاستقرار للجهاز المصرفي بصورة خاصة والنشاط الاقتصادي للبلد بصورة عامة، وهنا يبرز دور البنك المركزي كمنقذ لهذه المؤسسات المالية من خلال وضعه أرصدة نقدية تحت تصرف المصارف بشروط قانونية معينة مقابل ضمانات، إذ إن هناك حاجة لتوفير حماية ضد انهيار مصرف ما في الوقت الذي لا تكون فيه بقية المصارف لديها القدرة على القيام بإقراض هذا المصرف فبذلك ينهض دور البنك المركزي بتوفير السيولة النقدية وحماية النظام المصرفي بعده الملجأ والمقرض الاخير[٢].

وقد حدد المشرِّع المصري في قانون البنك المركزي عدة شروط لتقديم التمويل لأي مصرف يعاني من نقص في السيولة ومن ضمنها أن يكون المصرف ذا ملاءة مالية وأن لا يزيد مدة التمويل على (١٨٠) يوم ويجوز تمديدها لفترة أخرى لا تزيد على السنة وأن يكون التمويل مقابل ضمانات كافية ومقبولة وأن يكون سعر العائد المطبق على التمويل أعلى من متوسط أسعار الإقراض السائدة في السوق وأن توافق وزارة المالية على تقديم ضمان قانوني للبنك المركزي تتعهد فيه بتوفير المخصص المالي الكامل للتمويل المقدم[٣]، أما قانون البنك المركزي العراقي فقد أفرد مادة مادة خاصة لهذه الاداة[٤] باعتبار اللجوء الى البنك يمكن أن يكون حلاً أخيراً بعد استنفاذ المصرف المعني للوسائل

---

(١) ينظر نص الفقرة (٢) من المادة (٢٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل، ومما تجدر الإشارة اليه ان القضاء العراقي لم يكن له موقف واضح من مسالة العقوبة الإدارية بصورة فائدة على انخفاض نسبة الاحتياطي القانوني فتارة يعتبرها عقوبة إدارية وتدخل من ضمن اختصاص محكمة الخدمات المالية المحدد بموجب قانون البنك المركزي. قرار محكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ١٤٥١/م/٢٠١١ في ٢٠١١/١٢/٥. قرار غير منشور. وتارة أخرى يعتبر مثل هكذا قرار من ضمن مفهوم السياسة النقدية وبالتالي تخرج عن اختصاص محكمة الخدمات المالية، قرار محكمة استئناف بغداد الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ٤٨١/م/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٤/١٥. القرار غير منشور.

(٢) ينظر د. هيفاء مزهر فلحي الساعدي، البنك المركزي بين المقرض والمسعف الأخير، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد الأول/ ٢٠١٩، ص٤١٨. وكذلك هدى محمد ناجي البيرماني، النظام القانوني لضمان الودائع المصرفية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٥، ص٦٤.

(٣) تنظر المادتان (١٠) و (١١) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠. فيما بين المشرع الأردني بأنه يجوز للبنك المركزي في ظروف طارئة قد تهدد الاستقرار النقدي أو المالي في المملكة ووفق الشروط التي يحددها مجلس إدارة البنك المركزي منح تسهيلات سيولة استثنائية للمصرف إذا كانت مؤشرات تقييم الأوضاع المالية الخاصة به تدل على قدرته على الاستمرار في نشاطه. تنظر المادة (٤١) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٤) تنظر المادة (٣٠) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

الأخرى، وفي الظروف الاستثنائية ووفقاً لتعليمات البنك المركزي وأحكام قانون المصارف النافذ يمكن للبنك أن يكون المقرض الأخير لذلك المصرف من خلال تقديم معونات مالية ممنوحة للمصرف أو لمصلحته ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بناء على برنامج يضع الإجراءات التي ينبغي أن يسير عليها المصرف المقترض، على إن البنك غير ملزم بتقديم هذه المساعدات إلا عند توافر شرطين أساسين الأول هو قناعة البنك المركزي بملاءة المصرف المقترض وكفاية الضمانات المقدمة من قبله وحاجة المصرف لتحسين السيولة، والثاني ضرورة هذا الدعم للمحافظة على استقرار النظام المالي وضمانة وزارة المالية لسداد قيمة القرض[١].

ومن هنا فإن أي قرار من قرارات البنك المركزي في هذا الشأن تتعلق باستحقاق مصرف معين للقرض من عدمه تدخل ضمن سياسة البنك المركزي النقدية، ولكن هل إن ما ورد في القسم السادس من فقرات هي فقط ما يمكن ان يتعلق بالسياسة النقدية؟ أم إن هناك قرارات وإجراءات أخرى ترتبط بالسياسة النقدية؟ لا شك إن ما أورده المشرع العراقي في القسم السادس من قانون البنك المركزي من قرارات وإجراءات نقدية كانت محددة على سبيل الحصر ولا يمكن إضافة أي قرار أو إجراء إليها، إلا إن هذه القرارات لا تشكل سوى الجزء الأول من القرارات والإجراءات المتعلقة بالسياسة النقدية والتي وصفها الفقه بالنقدية دون الخوض في الأهداف التي يسعى البنك المركزي إلى تحقيقها عن طريق اتخاذ مثل هكذا قرارات، أما الجزء الآخر من القرارات والإجراءات التي تدخل ضمن السياسة النقدية فهي بقية القرارات غير الواردة في القسم السادس من قانون البنك المركزي (القرارات غير النقدية في الاصل) والتي تروم السلطة النقدية من ورائها إدراك أو تحقيق أو انجاز أهداف نقدية أي تكون متخذة من أجل دعم عمليات السوق المفتوح أو التسهيلات القائمة أو الحفاظ على الاحتياطي القانوني أو حتى المقرض الأخير، ونستطيع القول إن كل قرارات البنك المركزي يمكن أن تدخل ضمن السياسة النقدية إذا هدفت الى تحقيق اهداف نقدية.

المبحث الثاني

جهات الطعن بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية

إن قيام السلطة القضائية بوظيفة الرقابة على أعمال سلطات الدولة الأخرى تشكل ضمانة أساسية لحقوق الانسان وحرياته بشكل عام وحقوقه وحرياته الاقتصادية بشكل خاص، إذ تراقب حسن تطبيق أحكام الدستور وتنفيذ أحكام القانون من خلال فصلها في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجة الاعمال التي تصدرها، فالسلطة القضائية تراقب أعمال سلطات الدولة الأخرى وتحد من مخالفتها لأحكام القانون وتصدر أحكام بعدم دستورية القوانين والتعليمات التي تخالف الحقوق والحريات الدستورية وتنصف المتضررين من آثار أعمالها وتصرفاتها غير المشروعة من خلال تعويضهم عن الاضرار التي لحقت بهم فضلاً عن معاقبة من أساء استخدام السلطة عن قصد[٢]، وقد نص قانون البنك المركزي العراقي على تشكيل محكمة الخدمات المالية

(١) ينظر د. بان صلاح الصالحي، دور البنك المركزي في مالية الدولة، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، مجلد ٤، ع ١٦ و١٧، ٢٠١٢، ص٢٣٧.

(٢) د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص٢٥٨.

وبين اختصاصاتها[١] إلا أنه استثنى من اختصاصها النظر بقرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية[٢] ولم يحدد جهة أخرى للنظر فيها مما يثير الجدل حول الجهة المختصة وهذا ما سوف نبحثه في المطالب الثلاثة الاتية.

المطلب الأول

الآراء المؤيدة لتحصين قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية من الطعن

عند النظر في نص الفقرة (٤) من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي العراقي والمتضمنة عدم اختصاص محكمة الخدمات المالية بالنظر في قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية بما فيها سعر الصرف مما يثير تساؤل مفاده هل أراد المشرع بهذا النص تحصين هذه القرارات والإجراءات من الطعن بها أمام القضاء بصورة عامة وبالتالي تعارض هذا النص مع المادة (١٠٠) من الدستور النافذ التي حظرت النص على تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن وبالتالي يمكن القول بعدم دستوريته لتعارضه مع النص الدستوري، لان نصوص الدستور تعد القانون الاسمى في البلاد ولا يجوز سن قوانين تخالفها وبالتالي فإن النصوص التي تعارض القوانين تعد باطلة[٣] أم إنه مجرد استثناء من اختصاصات محكمة الخدمات المالية وبالتالي إمكانية الرجوع الى المحاكم الأخرى صاحبة الولاية العامة للطعن بالقرار الإداري؟.

عند تدقيق النظر بالنص قد يبدو للوهلة الأولى إنه استثناء من اختصاص المحكمة ولا يمنع من الطعن بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية امام القضاء الإداري باعتبار إن قرارات البنك المركزي هي قرارات إدارية، ولكن عند التمعن بالنص بدقة يتبين إن المشرع أراد بهذا النص اخراج قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية من ولاية القضاء وذلك لأهمية ما تهدف إليه هذه القرارات من تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية وسعر صرف العملة الأجنبية وقد تكون القرارات بهذا المجال تتخذ بصورة يومية وسريعة وبالتالي لو منحنا القضاء الحق بمراجعتها لأربك قيام البنك المركزي بتحقيق أهم أهدافه وهو تحقيق الاستقرار في سعر العملة ولأجل هذا الهدف

---

(١) نصت المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ على أن (١ ـ تقضي احكام هذه المادة بإقامة محكمة يطلق عليها محكمة الخدمات المالية ويكون من اختصاصها مراجعة القرارات والاوامر التالية التي يصدرها البنك المركزي العراقي: أ ـ رفض طلب ترخيص أو تصريح مصرفي أو إضافة شرط أو قيد عند اصدار تصريح أو ترخيص ما أو إلغاء ترخيص أو تصريح بموجب القانون المصرفي أو بموجب هذا القانون. ب ـ فرض إجراءات تنفيذية او عقوبات إدارية بموجب القانون المصرفي او بموجب هذا القانون. ج ـ اصدار أمر لأي شخص يزاول نشاطاً يتطلب ترخيص او تصريح بأن يمتنع عن مزاولة هذا النشاط دون الحصول على الترخيص أو التصريح المطلوب من قبل البنك المركزي العراقي عملاً بنص الفقرة رقم (٢) من المادة (٤٢) من هذا القانون. د ـ إطالة مدة عمل القيم. هـ ـ اتخاذ أي اجراء نصت عليه احكام القسم الحادي عشر حتى القسم الرابع عشر من القانون المصرفي الذي يختص برفع دعوى استئناف امام محكمة الخدمات المالية. و ـ النظر في أي شأن آخر ينص عليه القانون...).

(٢) نصت الفقرة (٤) من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ على (٤ ـ لا تختص المحكمة بمراجعة قرارات وإجراءات البنك المركزي العراقي بشأن تطوير السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي.).

(٣) تنظر المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وغيره منح البنك المركزي الاستقلال عن الجهات التنفيذية، ولا يمكن القول كذلك إنه مجرد استثناء من اختصاصات المحاكم إنه لا يمكن أن نتصور إن المشرع يستثني قرار معين من اختصاص محكمة مختصة بالنظر بمشروعية قرارات البنك المركزي ويجعله من اختصاص محاكم ذات ولاية عامة[١] ومما يدل على ذلك عدم قيام محكمة الخدمات المالية بإحالة الدعوى الى المحاكم المختصة صاحبة الولاية العامة استناداً لأحكام المادة (٧٨) من قانون المرافعات المدنية[٢] وإنما تقرر رد الدعوى لعدم اختصاصها بالنظر بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية[٣] ومما يمكن ملاحظته إنه عند صدور قانون البنك المركزي العراقي من قبل سلطة الائتلاف المنحلة في عام ٢٠٠٤ لم يكن هناك نص دستوري يحظر تحصين أي قرار إداري من الطعن به لأن القانون أصبح نافذاً في عام ٢٠٠٤ بينما أصبح الدستور نافذا في عام ٢٠٠٥.

وقد تكون من المبررات في منع المحكمة المختصة من النظر في قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية لكونها تشكل صورة من صور أعمال السيادة التي استثناها القضاء الإداري الفرنسي من الخضوع لرقابتها وكان مسلكه مبنياً في البداية على اجتهاده ولكن بعد أن استقرت نظرية أعمال السيادة ووجدت قبولاً انتقلت إلى دول أخرى وضمنتها في نصوص قوانينها باستبعاد أعمال السيادة من الخضوع لرقابة القضاء ومنها العراق إذ كان نص البند خامساً من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة قبل تعديله بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ يخرج أعمال السيادة من رقابة القضاء الإداري على أساس إن قرارات الإدارة المرتبطة بأعمال السيادة تتعلق بمصالح البلاد العليا أو مصلحة الجماعة السياسية أو التي يكون الباعث عليها سياسياً والتي ينبغي إن لا تكون محلاً للمناقشة والطعن بمدى مشروعيتها وإلا أضر ذلك بالمصلحة العليا للدولة[٤].

كما يمكن القول بأن قرارات الإدارة ذات الطابع أو الباعث السياسي وتتعلق بالمصالح العليا في البلاد ينبغي أن تخرج من اختصاص القضاء فإن القرارات التي يصدرها البنك المركزي وتتعلق بالسياسة النقدية فهي ترتبط أيضاً بمصلحة البلاد العليا بل هي ربما تعد من أهم القرارات السياسية وهو ما يمكن ملاحظته عند تغيير سعر الصرف بقرار البنك المركزي العراقي، ذلك لأن أي تأخير أو تلكأ في اتخاذها يمكن أن يؤدي بالحياة الاقتصادية والمالية

---

(١) ينظر د. أحمد حسين خلف الدخيل، قرار رفع سعر صرف الدولار في العراق بين سلطتي الإصدار والرقابة، بحث منشور في مجلة القرطاس للعلوم الاقتصادية والتجارية، المجلد ١، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٣٤.

(٢) تنص المادة (٧٨) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل على (إذا قضت المحكمة بعدم اختصاصها القيمي أو الوظيفي أو النوعي أو المكاني وجب عليها إن تحيل الدعوى الى المحكمة المختصة ...).

(٣) ينظر قرار محكمة الخدمات المالية المرقم ١٢/خدمات مالية / ٢٠١٤ في ٢٠١٥/٢/٣٥ والمتضمن رد دعوى المدعي لعدم اختصاص المحكمة بنظر قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية، وكذلك قرار محكمة الخدمات المالية المرقم ١/خدمات مالية/٢٠١٠ في ٢٠١١/٦/٨ القاضي برد دعوى المدعي بخصوص طلبه بتخفيض نسبة الاحتياطي القانوني لأنه يدخل ضمن السياسة النقدية.

(٤) ينظر د. علي محمد بدير و د. عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص٤٤٧ . ٤٤٩.

والنقدية في الدولة الى نتائج وخيمة لا يمكن تداركها بسهولة مثلما حصل للبنك المركزي اللبناني، ومن ثم ينبغي أن تكون السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي العراقي في مأمن من مناقشة قراراتها والطعن بإجراءاتها المتعلقة بالسياسة النقدية أمام القضاء بما فيها محكمة الخدمات المالية ومحاكم القضاء الإداري وحتى المحاكم العادية[١] كما إن الممارسة الدولية وتوصيات صندوق النقد الدولي توجه بعدم تدخل أي سلطة بالدولة ومنها السلطة القضائية بقرارات البنك المركزي وإلغائها لأن ذلك يؤثر على استقلاليته وخصوصيته وبالأخص رسم السياسة النقدية لأنه من المهام الأساسية للبنك المركزي وإذا ما سببت ضرر للغير فيقتصر دور القضاء على تقدير التعويض دون التدخل بإلغاء القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية[٢].

إن اختصاص البنك المركزي العراقي برسم السياسة النقدية وإصدار القرارات واتخاذ الإجراءات بشأنها لابد من دراسة القرارات وتلافي أثارها السلبية وذلك لأنها متعلقة باقتصاد البلد وقوت المجتمع فيجب على البنك المركزي بالتنسيق مع السلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات لدعم العملة الوطنية من خلال زيادة الإنتاج المحلي والتصدير ودعم المشاريع والاستثمارات ومنح القروض والاعفاء من الضرائب وغيرها من الإجراءات[٣] لأن بدون دراسة الأثر المترتب على هذه القرارات وتلافي أضرارها تصبح هذه القرارات وباء وضرر وليس فيها ما ينفع البلاد وينعكس على استقرار الجانب الاقتصادي.

على الرغم من وجاهة الرأي أعلاه والمتضمن إن منع محكمة الخدمات المالية من النظر بقرارات البنك المركزي النقدية يمكن أن يفسر على أنه تحصين لهذه القرارات، إلا إن النظام التشريعي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ قد أختلف كثيراً إذ ألغي النص في قانون مجلس شورى الدولة والمتضمن استبعاد أعمال السيادة من الخضوع لرقابة القضاء الإداري وبالتالي فأن الرأي بتحصين القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية يكون قد فقد الأساس القانوني الذي يستند إليه، كما إنه وتنفيذا لحكم المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد صدر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ [٤] الذي ألغى جميع النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيقها ولم

---

(١) ينظر د. أحمد خلف حسين الدخيل وأحمد مشرف وهيب الكبيسي، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) رأي الخبيرين في صندوق النقد الدولي الألماني السيد رالف والبرازيلي جيفرسن عند مشاركتنا في دورة بعنوان دور البنوك المركزية في تحقيق الاستقرار المالي والنقدي والتي أقيمت في صندوق النقد الدولي مركز الشرق الأوسط في الكويت بتاريخ ٧ ــ ١١ شباط ٢٠١٦. كما إن المشرع المصري نص في المادة (١٦٨) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ على (مع عدم الإخلال بحقوق الغير حسني النية، يجوز لذوي الشأن الطعن في القرارات الصادرة من البنك المركزي أو المفوض أمام محكمة القضاء الإداري خلال ٣٠ يوماً من تأريخ الاخطار بالقرار أو العلم به. فإذا تبين للمحكمة تعذر إعادة الحال إلى ما كان عليه في ضوء عدد أو قيمة أو تعقد العمليات الناشئة عن القرار المطعون فيه، أو كان يترتب على إلغائه ضرر جسيم بالنظام المالي والمصرفي في الدولة أو حقوق المودعين في البنك الخاضع للتسوية، جاز لها الحكم بالتعويض النقدي.).

(٣) لمزيد من الايضاح ينظر د. سجى محمد الفاضلي، دور الإدارة في دعم العملة الوطنية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني، ٢٠٢١، ص ٢٧٦ ـ ٢٨٠.

(٤) نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤٠١١) في ٢٠٠٥/١٢/٢٢.

يستثن سوى قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة.

مما تقدم يمكن الاستنتاج بأن نص الفقرة (٤) من المادة ٦٣ من قانون البنك المركزي العراقي لا يمنع سوى محكمة الخدمات المالية من النظر بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية ليكون القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر بالطعون الموجهة لهذه القرارات كونها قرارات إدارية لم يعين مرجع للطعن فيها.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية

تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضمانة فعالة لحقوق الانسان وحرياته عندما تتصدى لتصرفات الإدارة التي من شأنها أن تمس حق من حقوق الانسان بطرقة غير مشروعة، وذلك عندما يشوب تصرفها أو قرارها ما ينطوي على مخالفة القانون أو اساءة استعمال السلطة[١]، ويترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون إذ يحق لكل صاحب شأن طلب إلغائه ووقف تنفيذه فضلاً عن طلب التعويض إذا توافرت شروطه[٢]، لذلك فإن الرقابة القضائية تمثل خير ضمانة لحقوق الافراد وحرياتهم، وتحول هذه الرقابة دون اعتداء الإدارة على هذه الحقوق، وقد تضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على حق الأشخاص باللجوء إلى القضاء إذ نصت المادة (١٩/ثالثاً) على إن (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع) وحيث إن التقاضي يرتبط بمبدأ علنية الجلسات والذي يقصد به أداء الوظيفة القضائية بصورة علنية لتمكين الرأي العام من متابعة أعمال القضاء فقد نصت المادة (١٩/ سابعاً) منه على (جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية) ويلاحظ بإن لا يقتصر فقط على إعطاء الحق للأفراد حق التقاضي في محاكمة علنية بل يتضمن الامر اعطائهم الحق كذلك في الطعن في الاحكام أمام المحاكم الأعلى درجة كضمانة أخرى لحق التقاضي وللحقوق والحريات لتدارك الخطأ الذي قد تقع به المحاكم الدنيا، وقد اتجهت معظم الدول إلى إسناد مهمة الرقابة على أعمال الإدارة إلى القضاء إلا إنها اختلفت في نوع القضاء الذي يباشرها تبعاً لاختلاف النظام القضائي، فقد لا يكون في الدولة سوى نظام واحد للقضاء وهو ما يطلق عليه بالقضاء الموحد، وقد يوجد قضاء متخصص بنظر المنازعات الإدارية إلى جانب القضاء العادي وهو ما يسمى بالقضاء المزدوج، ويقصد بنظام القضاء الموحد أن تختص جهة قضائية واحدة مهمة النظر

---

(١) د. ماهر صالح علاوي واخرون، حقوق الانسان والطفل والديمقراطية، دار أبن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩، ص ٨٣.

(٢) ينظر قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ١٤٧٠ / الهيئة الاستئنافية منقول / ٢٠٢١ في ٢ / ٦/ ٢٠٢١ والمتضمن (وقد طلبت المدعية إلزام المدعى عليه بالتعويض بسبب قيامه بتغيير سعر صرف العملة مما أثر على قيمة الوديعة وحيث إن المدعى عليه (البنك المركزي) من ضمن المهام الموكلة إليه صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي (المادة ٤/١/أ) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ وبالتالي لكي يلزم بالضمان يجب أن يرتكب خطأ وفقاً لقواعد المسؤولية التقصيرية وهذا ما لم يحدث طالما إن المشرع قد منحه حق رسم السياسة النقدية للبلد فلا يلزم بالضمان عما ينشأ عن ذلك لأن الجواز الشرعي ينافي الضمان المادة(٦) مدني). قرار غير منشور.

في المنازعات التي تنشأ فيما بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة أو فيما بين الجهات الإدارية، وقد أخذت بهذا النوع من القضاء الدول الانكلوسكسونية وعلى رأسها الولايات المتحدة وبريطانيا، أما نظام القضاء المزدوج فيقصد به أن تتولى الوظيفة القضائية جهتان قضائيتان مستقلتان الأولى جهة القضاء العادي، وتختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة بصفتها شخصاً معنوياً عادياً، والثانية جهة القضاء الإداري وتتولى الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الافراد والإدارة بصفتها سلطة عامة أو المنازعات التي نص القانون على اعتبارها من اختصاصها، وتعد فرنسا من أول الدول التي أخذت بنظام القضاء الإداري المختص ممثلة بالمحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة وكذلك مصر فقد اصبح هيئة مستقلة بعد أن كان تابع لوزارة العدل وتمارس المحاكم الإدارية التابعة لمجلس الدولة القضاء الإداري، أما في العراق فقد تم انشاء القضاء الإداري بعد عام ١٩٨٩ ليشكل ضمانة إضافية لحماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة [١].

لذلك نرى بأن نص الفقرة (٤) من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي العراقي لا يمنع سوى محكمة الخدمات المالية من النظر بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية ليكون القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر بالطعون الموجهة لهذه القرارات كونها قرارات إدارية لم يعين مرجع للطعن فيها، وينطبق عليها كل شروط دعوى الإلغاء فمن حيث شروط القرار الإداري فإن القرار الصادر من البنك المركزي هو قرار إداري صادر من جهة الإدارة باعتباره شخص معنوي عام ذو اختصاص محدد ويعد مرفق عام اقتصادي وكذلك هيأة ضبط إداري[٢]، وكذلك إن هذا القرار المتعلق بالسياسة النقدية يصدر عن البنك المركزي بالإرادة المنفردة له ويعد مبدا استقلالية البنك المركزي وبالأخص برسم السياسة النقدية المظهر الواضح لهذه الإرادة المنفردة فله الحق بإصدار القرارات المتعلقة بها طبقاً للأوضاع القانونية كما إن هذه القرارات ترتب آثاراً قانونية إذ تنشأ أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية معينة، وإن هذه القرارات تكون نهائية أي غير خاضعة لتصديق جهة أخرى، وإن نص الفقرة (٤) من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي والذي استبعد القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية من اختصاص محكمة الخدمات المالية فيكون والحالة هذه قد تحقق أخر شروط الطعن بالإلغاء امام محكمة القضاء الإداري وهو عدم وجود طريق خاص للطعن او ما يسمى بالطعن الموازي[٣] كما يجب أن تتحقق في الطاعن بقرار البنك المركزي المتعلق بالسياسة النقدية شروط خاصة به

---

(١) وقد حدد المشرع العراقي في المادة (٧/ خامساً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل أسباب الطعن بالإلغاء وهي (خامسا ـ يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات الإدارية بوجه خاص ما يأتي: ١ ـ أن يتضمن الامر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية.٢ ـ أن يكون الامر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو في سببه.٣ ـ أن يتضمن الامر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها).

(٢) لمزيد من الإيضاح ينظر د. حيدر وهاب عبود العنزي، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٣) لمزيد من الايضاح بخصوص شروط الطعن بالإلغاء ينظر د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٧، ص١٨٦ ـ ١٩٢.

وهي المصلحة والأهلية ووجوب التظلم من القرار قبل اللجوء الى محكمة القضاء الإداري[١] فإذا ما تحققت هذه الشروط فيحق للطاعن إقامة دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري، وقد اكد الواقع العملي هذا الرأي من خلال الوقائع القضائية التي فصلت محكمة القضاء الإداري فيها[٢].

ولابد من الإشارة إلى إن القانون استثنى من اختصاص محكمة الخدمات المالية قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية وتنفيذها، ومن القرارات والإجراءات التي يتخذها البنك المركزي تحديد نسبة الاحتياطي القانوني للمصارف فهو من الإجراءات التي تدخل ضمن السياسة النقدية، ولكن ما هو الحل عندما يعجز أي مصرف او يتخلف بالاحتفاظ بهذا الاحتياطي؟ لقد أجاب القانون عندما أجاز للبنك المركزي فرض عقوبة على شكل نسبة فائدة يتم تحصيلها من المصرف المعني حسب النسب المحددة، وإن نسبة الفائدة المحددة بالعقوبة تستمر لحين تغطية المصرف لذلك العجز[٣]، والسؤال الذي يثار اذا كان الزام المصرف بالاحتفاظ باحتياطي قانوني هو من القرارات والإجراءات التي تدخل في مفهوم السياسة النقدية وتنفيذها، فهل يعد قرار فرض الغرامة عندما يخفق المصرف او

---

(١) تفاصيل هذه الشروط وردت بقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

(٢) ومن التطبيقات القضائية بخصوص الموضوع والتي تؤكد اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر قرارات البنك المركزي العراقي المتعلقة بالسياسة النقدية ما جاء بقرار محكمة القضاء الإداري المرقم ٢٠٢١/٤٨٨٩ في ٢٠٢١/٧/١٣ رقم الدعوى ١٢٩٣ / ق / ٢٠٢١ والذي جاء فيه (لاحظت المحكمة بأن المدعي يطعن برفع سعر بيع الدولار الأمريكي الى (١٤٦٠) دينار عراقي من خلال نافذة بيع العملة للمصارف و (١٤٧٠) دينار كسعر لبيع الدولار الى المستفيد النهائي معتمداً سعر (١٤٥٠) دينار لشرائه من وزارة المالية، وحيث إن للمدعي مصلحة حالة ومعلومة في إقامة الدعوى وإن قرار المدعى عليه / إضافة لوظيفته (البنك المركزي) قراراً إدارياً مؤثراً في مركزه القانوني، وحيث إن المادة (٤ المهام ١/ب) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ تنص على إن (صياغة السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي وفقاً لما ينص عليه القسم السادس) وحيث إن تغيير سعر الصرف من المهام الرئيسية التي يختص بها البنك المركزي العراقي وضمن صلاحيته القانونية والتنظيمية وحيث إن البنك المركزي ارتكز في تغيير سعر الصرف الى صلاحيته القانونية والدستورية، وحيث إن القانون رسم استخدام المدعى عليه /إضافة لوظيفته لصلاحياته السالفة في تنظيم السياسة النقدية وتحديد سعر الصرف يعد من صميم مهامه الرئيسية المنوطة به بموجب القانون، ومن ثم لا يضمن ما ينشئ للغير من أضرار غير مباشرة تترتب على تغيير سعر صرف العملة الأجنبية (الدولار الأمريكي) قابلة العملة المحلية (الدينار العراقي) وحيث إن الجواز الشرعي ينافي الضمان وحيث إن المادة (١٦) من قانون البنك المركزي العراقي المذكور أنفاً حددت مهام مجلس إدارة البنك المركزي ومنها وضع الأهداف الرئيسية للسياسة النقدية وتعريفها، وحيث إن المادة (١/أولاً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ تضمنت احتساب الإيرادات المخمنة من تصدير النفط الخام على أساس سعر (٤٥) دولار للبرميل الواحد وبمعدل تصديره قدره (٣٢٥٠) ثلاثة ملايين ومائتان وخمسون الف برميل يومياً بضمنها (٢٥٠٠٠٠) مائتان وخمسون الف برميل يومياً عن كمية النفط الخام المنتج في اقليم كردستان على أساس سعر صرف (١٤٥٠) الف واربعمائة وخمسون ديناراً لكل دولار، وحيث إن تغيير سعر صرف الدولار قبالة الدينار العراقي جاء بعد دراسة لسعر الصرف في ضوء الإمكانيات الاقتصادية المتوافرة في البلاد والازمة الاقتصادية وتدني أسعار النفط عالمياً وتخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة ولما تقدم من أسباب تجد المحكمة بأن دعوى المدعي فاقدة لسندها القانوني وحرية بالرد) وقد صدقت المحكمة الإدارية العليا هذا القرار بموجب قرارها المرقم ٢٠٢٢/١٨٦٠ رقم الاضبارة ٤٢٣٧/قضاء اداري ـ تمييز/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٦/٨. القراران غير منشوران.

(٣) المادة (٢٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.

يتخلف عن الاحتفاظ بالاحتياطي المطلوب من القرارات المتعلقة بتنفيذ السياسة النقدية وبالتالي يخرج عن اختصاص محكمة الخدمات المالية أم قرار مستقل بحد ذاته عن السياسة النقدية وبالتالي يدخل في اختصاص محكمة الخدمات المالية؟ ونجد أن الإجابة على هذا التساؤل قد تكون فيما ورد في بقرار محكمة استئناف بغداد الرصافة/ الاتحادية بصفتها التمييزية عندما نقضت قرار محكمة الخدمات المالية رقم ١٢/خدمات مالية/٢٠١٤ في (٢٠١٦/٦/٢١) والذي جاء فيه (وبالرجوع الى نص المادة (٢٩) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤) نجد إن الفقرة (١) من المادة المذكورة أشارت الى إن احتفاظ المصارف بالاحتياطيات التي يحددها البنك المركزي العراقي يعتبر من أغراض تنفيذ السياسة النقدية، إذ نصت الفقرة المذكورة (لغرض تنفيذ السياسة النقدية في العراق، فعلى البنك المركزي وعن طريق لوائحه التنظيمية الطلب من المصارف الاحتفاظ باحتياطات على شكل حيازات نقدية أو ايداعات لدى البنك المركزي العراقي، وسيتم الاحتفاظ بمثل هذه الاحتياطيات بمستوياتها الدنيا المفروضة...) ونصت الفقرة (٢) من ذات المادة على (قد يفرض البنك المركزي العراقي ويستحصل من أي مصرف فشل في الاحتفاظ بالاحتياطيات المطلوبة وبمستوياتها الدنيا المفروضة بما يتفق مع الفقرة (١) سعر الفائدة الجزائي على العجز في الاحتياطيات المطلوبة لمثل ذلك المصرف، حتى يتم تصحيح العجز) عليه تبين لهذه الهيئة من خلال نص المادة المذكورة إن قرار البنك المركزي المطعون فيه يتعلق بالسياسة النقدية والتي لا تتمتع محكمة الخدمات المالية استناداً لأحكام البند (٤) من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي بصلاحية إعادة النظر فيه)[١] يتبين لنا من ذلك إن قرار فرض الغرامة بسبب الإخفاق في الاحتفاظ بالاحتياطي القانوني هو قرار تبعي للسياسة النقدية لان هدف هذه العقوبة هو تحقيق الردع الخاص بالزام المصرف المخالف بالرجوع عن مخالفته وعدم تكرارها والالتزام بنسبة الاحتياطي القانوني المقررة وتحقيق الردع العام بالزام بقية المصارف بالامتثال لقرارات البنك المركزي الخاصة بالسياسة النقدية، وبالتالي فإن قرار فرض العقوبة أعلاه يعد جزء من أدوات تنفيذ السياسة النقدية التي تخرج عن اختصاص محكمة الخدمات المالية.

ونخلص مما تقدم بأن القضاء الإداري وبالتحديد محكمة القضاء الإداري هي الجهة المختصة بالنظر بالطعون الموجهة ضد قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية لكونها قرارات إدارية لم يعين مرجعاً للطعن فيها، لذا ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء الاستثناء الوارد على اختصاص محكمة الخدمات المالية ومنعها من النظر بقرارات

---

(١) قرار محكمة استئناف بغداد/ الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ٣٥٧/م/٢٠١٦ في ٢٠١٦/٦/١٩ القرار غير منشور. كما إن لذات الهيئة قرار سابق بالعدد ٤١٨/م/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٤/١٥ والذي جاء فيه (ولدى عطف النظر على القرار على الحكم المميز وجد إنه غير صالح ومخالف للقانون ذلك لان الدعوى واجبة الرد من عدة وجوه وفي مقدمتها يقف عدم اختصاص محكمة الخدمات المالية بنظر هذه الدعوى، إذ إن اخفاق المصرف (المدعي) بالاحتفاظ بالاحتياطي القانوني المقرر ومراقبة البنك المركزي لمستويات التدني فيه هو جزء من السياسة النقدية التي يتولى البنك المركزي مسؤوليتها استناداً لأحكام المادة ١٦ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ وحيث إن المادة (٤/٦٣) من قانون البنك قد اعتبرت قرارات وإجراءات البنك المركزي الخاصة بالسياسة النقدية لذا فإن نظرها من قبل المحكمة لم يكن سليماً لان الاختصاص من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته). القرار غير منشور.

البنك المركزي العراقي المتعلقة بالسياسة النقدية توحيداً لجهات الطعن والإجراءات المتعلقة بها، وجعل محكمة الخدمات المالية أحدى تشكيلات مجلس الدولة وتوسيعاً لجهاته واختصاصاته ومراعاة الخصوصية لقرارات البنك المركزي ولكي تكون اختصاصات هذه المحكمة شاملة لكل إجراءات وقرارات البنك المركزي بدون أي استثناء.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من إعداد بحثنا، فقد توصلنا من خلاله إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات، لعل من أهمها ما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات.

١ ـ يعد البنك المركزي أحد الهيئات المستقلة في الدولة ويمارس مهمتين أساسيتين هما رسم السياسة النقدية للدولة، والرقابة والاشراف على القطاع المصرفي بالإضافة الى المهام والاختصاصات الأخرى، ويهدف الى تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي في جميع قطاعات المجتمع.

٢ ـ من المهام الأساسية للبنك المركزي رسم السياسة النقدية وذلك لما لها من أثر كبير على المستوى العام للأسعار وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية الشاملة للبلد، وهناك العديد من الأدوات التي يستخدمها البنك المركزي للتأثير في هذه السياسة منها متطلبات الاحتياطي القانوني وتحديد سعر الفائدة وعمليات السوق المفتوح وتتنوع هذه الأدوات بين أساليب تقليدية لهذه السياسة وأساليب حديثة ومتطورة تعتمد على التأثير النوعي والكمي في توجيه الاقتصاد الوجهة المطلوبة.

٣ ـ لا شك إن ما أورده المشرع العراقي في قانون البنك المركزي من قرارات وإجراءات نقدية كانت محددة على سبيل الحصر ولا يمكن إضافة أي قرار أو إجراء إليها، إلا إن هذه القرارات لا تشكل سوى الجزء الأول من القرارات والإجراءات المتعلقة بالسياسة النقدية والتي وصفت بالنقدية دون الخوض في الأهداف التي يسعى البنك المركزي إلى تحقيقها عن طريق اتخاذ مثل هكذا قرارات، أما الجزء الآخر من القرارات والإجراءات التي تدخل ضمن السياسة النقدية فهي بقية القرارات غير الواردة في القسم السادس من قانون البنك المركزي (القرارات غير النقدية في الاصل) والتي تروم السلطة النقدية من ورائها إدراك أو تحقيق أو انجاز أهداف نقدية أي تكون متخذة من أجل دعم عمليات السوق المفتوح أو التسهيلات القائمة أو الحفاظ على الاحتياطي القانوني أو حتى المقرض الأخير، ونستطيع القول إن كل قرارات البنك المركزي يمكن أن تدخل ضمن السياسة النقدية إذا هدفت الى تحقيق اهداف نقدية.

٤ ـ استبعد قانون البنك المركزي العراقي قرارات وإجراءات البنك المركزي الخاصة بتنفيذ السياسة النقدية وتطويرها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي من اختصاص محكمة الخدمات المالية، دون ان تحدد جهة أخرى للنظر في مثل هكذا قرارات، ويمكن الاستنتاج بأن هذا الاستثناء لا يمنع سوى محكمة الخدمات المالية من النظر بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية ليكون القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر بالطعون الموجهة لهذه القرارات كونها قرارات إدارية لم يعين مرجع للطعن فيها.

٥ ـ إن قرار فرض الغرامة الإدارية من قبل البنك المركزي على أي مصرف بسبب الإخفاق في الاحتفاظ بالاحتياطي القانوني هو قرار تبعي للسياسة النقدية لان هدف هذه العقوبة هو تحقيق الردع الخاص بإلزام المصرف المخالف بالرجوع عن مخالفته وعدم تكرارها والالتزام بنسبة الاحتياطي القانوني المقررة وتحقيق الردع العام بإلزام بقية المصارف بالامتثال لقرارات البنك المركزي الخاصة بالسياسة النقدية، وبالتالي فإن قرار فرض العقوبة أعلاه يعد جزء من أدوات تنفيذ السياسة النقدية التي تخرج عن اختصاص محكمة الخدمات المالية.

ثانياً: المقترحات.

١ ـ اتصفت نصوص قانون البنك المركزي العراقي بسوء الصياغة والركاكة والضعف وعدم الوضوح وذلك لكونها نصوص شرعت من قبل سلطة الائتلاف (المنحلة) وكتبت اصلاً باللغة الإنكليزية وترجمت الى اللغة العربية ترجمة غير دقيقة افقدت النصوص القانونية سلامتها ودقتها وولدت ارباكاً وعدم وضوح لأغلب نصوص هذه القوانين وحصلت تأويلات مختلفة وتفسيرات متعددة لها، لذا نقترح على المشرع العراقي تشريع قانون جديد خاص بالبنك المركزي تساغ بطريقة سليمة وتتصف بالجودة والحبكة والايجاز والوضوح الذي تتسم به أغلب القوانين العراقية.

٢ ـ تبنى المشرع العراقي مبدا مهم وهو استقلال البنك المركزي وعدم خضوعه لأي توجيهات او إملاءات من أي جهة تتعلق بعمله، إلا إن ذلك لا يعني التنسيق والتعاون المشترك بينه وبين باقي مؤسسات الدولة فقد تصدر بعض التشريعات تتعلق بعمله او ترتب التزامات عليه دون علمه او اخذ رأيه فيها، لذلك نقترح إضافة نص الى قانون البنك المركزي العراقي إلزام الجهات المعنية بأخذ رأي البنك المركزي عند تشريع أي قانون او اصدار أي أنظمة او تعليمات تتعلق بمجال عمله، وهذا ذات الامر الذي اخذ به المشرع المصري في قانون البنك المركزي.

٣ـ لأهمية موضوع السياسة النقدية بالنسبة للبنك المركزي خاصة والدولة العراقية بشكل عام نقترح على الزام البنك المركزي بتشكيل لجنة مختصة بموضوع السياسة النقدية وتكون مشكلة من خبراء ومختصين بالسياسة النقدية يتولون دراسة التقارير الخاصة بذلك بتمعن ودقة وتقديم الاقتراحات والتوصيات المتعلقة بموضوع السياسة النقدية لأهمية وخصوصية هذا الموضوع ويجب أن تصدر قرارات البنك المركزي الخاصة بها بعد دراسة مستفيضة ودقيقة ومهنية وذلك لتجنب اصدار قرارات اعتباطية ومستعجلة مما يستوجب الغائها او تعديلها بعد وقت قصير عندما يتبين فشلها.

٤ ـ استثنت المادة (٤/٦٤) من قانون البنك المركزي العراقي قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية من اختصاص محكمة الخدمات المالية ولم تحدد جهة أخرى للنظر بها، وقد استنتجنا بأن القضاء الإداري وبالتحديد محكمة القضاء الإداري هي الجهة المختصة بالنظر في الطعون الموجهة ضد هكذا قرارات لكونها قرارات إدارية لم يعين مرجعاً للطعن فيها، لذا ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء الاستثناء الوارد على اختصاص محكمة الخدمات المالية ومنعها من النظر بقرارات البنك المركزي العراقي المتعلقة بالسياسة النقدية توحيداً لجهات الطعن والإجراءات المتعلقة بها، وجعل محكمة الخدمات المالية أحدى تشكيلات القضاء الإداري التابع لمجلس الدولة العراقي توسيعاً لجهاته واختصاصاته ومراعاة الخصوصية لقرارات البنك المركزي ولكي تكون اختصاصات هذه المحكمة

شاملة لكل إجراءات وقرارات البنك المركزي بدون أي استثناء، لأن قرارات البنك المركزي لا تعدو أن تكون قرارات إدارية بحتة صادرة عن مرفق عام.

مصادر البحث

أولاً: الكتب.

١. د. أحمد خلف حسين الدخيل وأحمد مشرف وهيب الكبيسي، محكمة الخدمات المالية، دراسة قانونية تطبيقية معززة بالقرارات القضائية والتمييزية، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١.

٢. د. حمدان الكبيسي، أصول النظام النقدي في الدولة العربية الإسلامية، ط١، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٨.

٣. د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.

٤. د. حيدر وهاب عبود العنزي، أضواء قانونية على استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٠.

٥. د. زكريا الدوري و د. يسرا السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار الياوزي، عمان، ٢٠١٣.

٦. عبد الحليم محمود كرجة، محاسبة البنوك، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.

٧. د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، الدار الجامعية، القاهرة، ٢٠١٣.

٨. د. عبد المنعم السيد علي، دراسات في النقود والنظرية النقدية، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٧٠.

٩. د. علي محمد بدير و د. عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.

١٠. د. علي محمد جواد محمد عطا، رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية الخاصة، ط١، دار أمجد للنشر، عمان، ٢٠١٩.

١١. د. عوض فاضل اسماعيل الدليمي، النقود والبنوك، دار الحكمة للنشر، الموصل، ١٩٩٠.

١٢. د. فلاح حسن عداي الحسيني ومؤيد عبد الرحمن الدوري، إدارة المصارف مدخل كمي واستراتيجي معاصر، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٠.

١٣. د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٧.

١٤. د. ماهر صالح علاوي واخرون، حقوق الانسان والطفل والديمقراطية، دار أبن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩.

١٥. د. محسن احمد الخضيري، البنوك المركزية فاعلية الإشراف على البنوك في عالم متغير، دار إيتراك للطباعة، القاهرة، ٢٠١٦.

١٦. د. محمد بهجت عبد الله قائد، عمليات البنوك والافلاس، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

١٧. د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية في العراق، دار الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.

١٨. يوسف محمد رضا، معجم العربية للمصطلحات الكلاسيكية والمعاصرة، ط١، مكتبة ناشرون، بيروت، ٢٠٠٦.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية.

١. أمير حسن زغير، التنظيم القانوني لموازنات الهيئات المستقلة والرقابة عليها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٩.

٢. بلسم حسين رهيف السهلاني، استقلالية البنوك المركزية ودورها في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة الى البنك المركزي العراقي، بحث دبلوم عالي مقدم الى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد، ٢٠٠٨.

٣. محمد سلمان شكير، رقابة البنك المركزي على المصارف، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٦.

٤. هدى محمد ناجي البيرماني، النظام القانوني لضمان الودائع المصرفية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٥.

ثالثاً: البحوث المنشورة.

١. د. أحمد حسين خلف الدخيل، قرار رفع سعر صرف الدولار في العراق بين سلطتي الإصدار والرقابة، بحث منشور في مجلة القرطاس للعلوم الاقتصادية والتجارية، مج١، ع٢، ٢٠٢١.

٢. د. بان صلاح الصالحي، دور البنك المركزي في مالية الدولة، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، مج٤، ع١٦ و١٧، ٢٠١٢.

٣. خلف محمد حمد الجبوري، دور البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، مج٧، ع٢٣، ٢٠١١.

٤. د. سجى محمد الفاضلي، دور الإدارة في دعم العملة الوطنية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، س١٣، ع٢، ٢٠٢١.

٥. د. شعبان رأفت محمد، دور البنوك المركزية في إرساء نجاح قواعد السياسة النقدية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، ملحق خاص بمناسبة مرور مائة وخمسين عام على انشاء كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ع٩٢، ٢٠١٧.

٦. د. طعمة الشمري، علاقة البنك المركزي بالبنوك الإسلامية، دراسة منشورة في مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة الكويت، ع٢٨، س١١، ١٩٩٦.

٧. د. هيفاء مزهر فلحي الساعدي، البنك المركزي بين المقرض والمسعف الأخير، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، ع١/ ٢٠١٩.

رابعاً: القوانين.

١. قانون النقد والتسليف وانشاء المصرف المركزي اللبناني رقم (١٣٥١٣) الصادر في ١ / ٨ / ١٩٦٣.

٢. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣. قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

٤. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٥. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.

٦. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٧. قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

٨. قانون مصرف قطر المركزي وتنظيم المؤسسات المالية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢.

٩. قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠.

خامساً: القرارات القضائية للمحاكم العراقية.

١. قرار محكمة الخدمات المالية المرقم ١/خدمات مالية/٢٠١٠ في ٢٠١١/٦/٨.

٢. قرار محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ١٤٥١/م/٢٠١١ في ٢٠١١/١٢/٥.

٣. قرار محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ٤٨١/م/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٤/١٥.

٤. قرار محكمة الخدمات المالية المرقم ١٢/خدمات مالية / ٢٠١٤ في ٢٠١٥/٢/٣٥.

٥. قرار محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ٣٢٨/م/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٦/١٤.

٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٤/١٩/موحدة/اتحادية/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٧/٦.

٧. قرار محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية المرقم ٣٥٧/م/٢٠١٦ في ٢٠١٦/٦/١٩.

٨. قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ١٤٧٠ / الهيئة الاستئنافية منقول / ٢٠٢١ في ٢ / ٦/ ٢٠٢١.

٩. قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ٢٠٢١/٤٨٨٩ في ٢٠٢١/٧/١٣ رقم الدعوى ١٢٩٣ / ق / ٢٠٢١.

١٠. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ٢٠٢٢/١٨٦٠ رقم الاضبارة ٤٢٣٧/قضاء اداري ـ تمييز/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٦/٨.

سادساً: كتب البنك المركزي العراقي.

١. كتاب البنك المركزي العراقي / دائرة العمليات المالية وإدارة الدين المرقم ٦٨٥/٦ في ٢٠١٠/٨/٢٣.

٢. قرار مجلس إدارة البنك المركزي العراقي المرقم ١٥١٨ بتاريخ ٢٠١٥/١/١٢.