جامعة كربلاء

كلية القانون

الفرع الخاص

دَوْرُ الْبَنْكِ الْمَرْكَزِيِّ فِي السَّيْطَرَةِ عَلَى أَسْعَارِ الصَّرْفِ

"دراسةٌ مقارنةٌ"

أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء وهي من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص.

كتبت بوساطة الطالب

سالم حسين علوان

بإشراف

أ.م.د. عقيل كريم زغير

تشرين الاول ٢٠٢٥ م **جمادي الاول ١٤٤٧ هـ**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلَادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللَّهَ عِندَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ ﴾

صدق الله العلي العظيم

الأنفال الآية (٢٨)

إقــرار المشرف

أشهد أن أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (**دور البنك المركزي في السيطرة على اسعار الصرف – دراسة مقارنة**) المقدمة من قبل الطالب (سالم حسين علوان) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء، بوصفها جزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص ، وقد جرت تحت اشرافي ورشحت للمناقشة، مع التقدير .

التوقيع :

الأسم : أ. م. د. عقيل كريم زغير

الاختصاص : القانون التجاري

كلية القانون – جامعة كربلاء

٢٠٢٥ / ١٠/ ٢٩

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

اقرار المقوم اللغوي

أشهد أني قرأت اطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (دور البنك المركزي في السيطرة على اسعار الصرف – دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (سالم حسين علوان) الى مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء، وقد وجدتها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية، بعد أن اخذ الطالب بالملاحظات المسجلة على متن الاطروحة.

مع التقدير.

التوقيع:

الاسم: أ.م.د خالد عبد النبي عيدان

الاختصاص العام: اللغة العربية

الاختصاص الدقيق: بلاغة ونقد

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الاطروحة الموسومة بـ (دور البنك المركزي في السيطرة على اسعار الصرف "دراسة مقارنة")، و ناقشنا الطالب (سالم حسين علوان) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الدكتوراه في القانون / فرع القانون الخاص وبدرجة ( ).

التوقيع :

الاسم: أ.د. اشراق صباح صاحب

(رئيساً)

التاريخ: ٢٠٢٥/١٠/٢٤

التوقيع :

الاسم: أ.د. حيدر حسين كاظم

(عضواً)

التاريخ: / / ٢٠٢٥

التوقيع :

الاسم: أ.م.د. رحيم عبيد عطية

(عضواً)

التاريخ: / / ٢٠٢٥

التوقيع :

الاسم: أ.م.د ايناس هاشم رشيد

(عضواً)

التاريخ: ٢٠٢٥/١٠/٢٤

التوقيع :

الاسم : أ.م.د.اهداء باسم داود

(عضواً)

التاريخ : / / ٢٠٢٥

التوقيع :

الاسم : أ.م.د.عقيل كريم زغير

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: ٢٠٢٥/١٠/٢٤

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

التوقيع:

أ.د. احمد شاكر سلمان

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: / / ٢٠٢٥

الإهداء

إلى أساتذتي الكرام، اللذين لم يبخلوا بعلمهم وتوجيههم وكانوا خير معين في إنجاز هذه الأطروحة

إلى كل من ساهم، ولو بكلمة أو نصيحة، في إنجاز هذا العمل

اهدي هذا الجهد المتواضع سائلا المولى أن ينتفع به وأن يكون إضافة علمية في ميدان الدراسات القانونية ذات البعد الاقتصادي والتجاري وخاصة في فهم دور البنك المركزي في السيطرة على أسعار الصرف

امتنان

أتوجه بالشكر والتقدير إلى كل من:

عمادة كلية القانون وأساتيذها

وأُسرتي بجميع أفرادها

وإلى أصدقائي وزملائي

وإلى الدكتور عقيل الحسناوي لتحمله مهمة الإشراف والتوجيه

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١	المقدمة	١-٥
٢	الفصل الأول: ماهية دور البنك المركزي	٦-٥٨
٣	المبحث الأول: مفهوم دور البنك المركزي	٦-٣٥
٤	المطلب الأول: دور البنك المركزي في مرحلة التأسيس والاستقلالية	٧-٢١
٥	الفرع الأول: دور البنك المركزي المصري والعراقي في مرحلة التأسيس والاستقلالية	٧-١٥
٦	الفرع الثاني: تردد دور البنك المركزي بين التبعية والاستقلالية	١٥-٢١
٧	المطلب الثاني: تنوع دور البنك المركزي في السيطرة على سعر الصرف	٢٢-٣٥
٨	الفرع الأول: الأثر التشريعي لدور البنك المركزي	٢٢-٢٧
٩	الفرع الثاني: دور البنك المركزي الفعلي	٢٨-٣٥
١٠	المبحث الثاني: مرجعية البنك المركزي وفلسفته	٣٦-٥٨
١١	المطلب الأول: مرجعية البنك المركزي	٣٦-٤٧
١٢	الفرع الأول: مقصود مرجعية البنك المركزي	٣٧-٤٢
١٣	الفرع الثاني: خصائص البنك المركزي	٤٢-٤٧
١٤	المطلب الثاني: فلسفة تأسيس البنك المركزي	٤٧-٥٨
١٥	الفرع الأول: الأساس الفلسفي للبنك المركزي	٤٨-٥٢
١٦	الفرع الثاني: الفلسفة النقدية للبنك المركزي	٥٢-٥٨

١٧	**الفصل الثاني: بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي**	**١١٩-٥٩**
١٨	**المبحث الأول: مفهوم بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي**	**٩٠-٥٩**
١٩	**المطلب الأول: التعريف ببيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي**	**٧٥-٦٠**
٢٠	**الفرع الأول: تعريف بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي**	**٦٥-٦٠**
٢١	**الفرع الثاني: أنواع البيوع لدى البنك المركزي**	**٧٥-٦٥**
٢٢	**المطلب الثاني: أطراف عقد البيع للعملة الأجنبية**	**٩٠-٧٦**
٢٣	**الفرع الأول: البائع للعملة الأجنبية**	**٨١-٧٦**
٢٤	**الفرع الثاني: المشتري المرخص للعملة الأجنبية**	**٩٠-٨١**
٢٥	**المبحث الثاني: طرق وتطبيقات بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي**	**١١٩-٩١**
٢٦	**المطلب الأول: طرق البيع للعملة الأجنبية**	**١٠٣-٩١**
٢٧	**الفرع الأول: البيع عن طريق التحويل الخارجي والاعتماد المستندي**	**٩٩-٩١**
٢٨	**الفرع الثاني: البيع النقدي للعملة الأجنبية**	**١٠٣-٩٩**
٢٩	**المطلب الثاني: تطبيقات البيع للعملة الأجنبية**	**١١٩-١٠٣**
٣٠	**الفرع الأول: نافذة بيع العملة والمزايدة**	**١١١-١٠٣**
٣١	**الفرع الثاني: المنصة الإلكترونية والأنتربنك**	**١١٩-١١٢**
٣٢	**الفصل الثالث: الرقابة على صرف العملة الأجنبية**	**١٩٠-١٢٠**
٣٣	**المبحث الأول: الرقابة على الجهاز المصرفي**	**١٦٠-١٢٠**
٣٤	**المطلب الأول: الرقابة على بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية**	**١٤٣-١٢١**

٣٥	الفرع الأول: الرقابة على بيع البنك المركزي العراقي	١٢٢-١٣٥
٣٦	الفرع الثاني: الرقابة على بيع البنك المركزي المصري	١٣٦-١٤٣
٣٧	المطلب الثاني: رقابة البنك المركزي على عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية	١٤٤-١٦٠
٣٨	الفرع الأول: رقابة البنك المركزي المؤسساتية على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية	١٤٤-١٥٣
٣٩	الفرع الثاني: رقابة البنك المركزي القانونية.	١٥٣-١٦٠
٤٠	المبحث الثاني: مخالفة القواعد المنظمة لبيع العملة الأجنبية	١٦٠-١٩٠
٤١	المطلب الأول: الجزاءات الإدارية والمالية	١٦١-١٧٣
٤٢	الفرع الأول: الجزاءات المالية	١٦١-١٦٨
٤٣	الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية	١٦٨-١٧٣
٤٤	المطلب الثاني: جهات الطعن بقرارات البنك المركزي الرقابية	١٧٣-١٩٠
٤٥	الفرع الأول: الطعن لدى محكمة الخدمات المالية	١٧٤-١٨٠
٤٦	الفرع الثاني: الطعن لدى المحاكم الأخرى	١٨٠-١٩٠
٤٧	الخاتمة	١٩١-١٩٦
٤٨	المصادر	١٩٧-٢١٤
	abstract	i

المستخلص:

وإذ يعتبر البنك المركزي اهم كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي، ويمارس دوره بحرية نسبية مستندا في ذلك على ما لديه من إمكانات وآليات أتاحها قانونه لاستخراج السياسة النقدية التي تستبطن سعر الصرف مع ملاحظة أن هذه السياسة على الرغم من صبغتها الاقتصادية إلا إنها تعد الأسلوب السائد في السيطرة على سعر الصرف فضلا عن جعل التوازن الاقتصادي محورا له، ولعل القانون الحالي وقانون المصارف اللذان يؤطران عمل البنك ويحددان مساراته لم يغطيا الحاجة الفعلية لعمله حتى يمكن تسليط الضوء على دور البنك المركزي واستلاله من مجمل مهام البنك القانونية ذهبنا باتجاه بيانه في تأثيره على سعر الصرف بل تناولنا حركة هذا الدور سواء في تماسه مع الاستقلالية أم في عمليات البيع للعملة الأجنبية أم من خلال المحددات التي رسمتها الرقابة بأنواعها ليتبلور هذا الدور في حركته سواء أكان البنك مستقلا في قراراته أم في عمليات البيع أم عند مواجهة الرقابة بأنواعها أم ليس كذلك.

لم يكن البنك المركزي كيان عادي، يتم التعامل معه فكريًا وقانونيًا واقتصاديًا في إطار توجه واحد، فهو يجمع في خصائصه بين القانون العام والخاص والاقتصاد، فضلًا عن فروع أخرى متعددة من العلوم، كما أنه بكيانه سواء العضوي أم الوظيفي أم الموضوعي يستدعي تحديث قانونه باستمرار وبما يتناسب والتطور السريع في العمليات المالية، سواء الدولية أم الداخلية، وسواء أكانت تقليدية أم إلكترونية، ولأن استقلالية البنك المركزي مرتبطة بفلسفة الاقتصاد والقانون، فلقد تم بحث دور البنك المركزي، بل أدواره في مختلف المجالات التي يسيطر فيها على سعر الصرف.

المقدمة

أولًا: توطئة

إنّ انتماء البنك المركزي تتنازعه مفاهيم اقتصادية وقانونية عدة؛ ولذلك نجد أنّ أساس إنشاء البنك كان اقتصاديًا نقديًا بامتياز، ولكن انعكاس ذلك على التجارة الدولية والتعامل بالعملة النقدية سواء كانت الورقية المغطاة بالذهب، أم الذهبية الخالصة أم الفضية أم أي معدن آخر دفع الدول والأسر الصيرفية إلى إنجاز جملة من الأمور تتعلق بالنقد، وكان أهمها مؤتمر (بريتون وودز) عام (١٩٤٤م) الذي انتج الدولار الذهبي، ثم قيام الولايات المتحدة الأميركية بعد ذلك بإلغاء غطاء الذهب عام (١٩٧١م) وتحرير الدولار من الغطاء المذكور، بحيث أصبح أشبه بالعملة العالمية، ولكن مغطاة بالقانون الأميركي، وهذا الذي دفع دولاً عدة لوضع الدولار قبالة العملة الوطنية بعد مخاضات عسيرة داخل هذه الدولة أو تلك، على الرغم من مقررات انعقاد مؤتمر (جامايكا) عام (١٩٧٦م)، التي أقرت موضوع عدم ربط العملات بالدولار الأميركي.

ولعل اقتران البنك المركزي مع أهم أدواره في إصدار العملة، يدعونا إلى فهم دور البنك المركزي سواء العراقي أم المقارن، ولذلك لا يمكن للبنك أن يحسب على الجانب الاقتصادي دون الجانب القانوني.

ومن الجدير بالذكر في إطار مفهوم البنك، يمكن القول: إنّ البنك المركزي قد صنف ضمن القانون العام استنادًا إلى معيار ارتباطه بالحكومة، حيث يقوم بوظائف سيادية ذات طابع عام، إلا إنّ بعض الفقه لا يراه خالصاً للقانون العام، إنّما تحكمه قواعد مختلطة سواء من القانون العام أم من القانون الخاص استنادًا إلى جملة من الحجج قدر تعلق الأمر بالقانون الخاص، منها العلاقات التعاقدية التي يقوم بها البنك المركزي، ومن البديهي أن يبرم عقود مع مصارف تجارية أو مؤسسات مالية أخرى، وبالتالي هذه العقود تخضع لقواعد القانون الخاص منها: إنّ البنك المركزي يتعامل مع أدوات مالية وقروض وودائع، وهذه الأنشطة مرتبطة أيضًا بالقانون الخاص، حيث تخضع لقواعد قوانين الشركات والأسواق المالية، ومنها معيار الشخصية المعنوية مع كون البنك المركزي مؤسسة حكومية، فانه يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة التي يقوم بجملة من التصرفات المالية والتجارية مما حدا بالبعض إلى عدّهِ مؤسسة تندرج في إطار القانون الخاص.

ثانيًا: موضوع الدراسة

يمارس البنك المركزي دوره في السيطرة على أسعار الصرف عبر جملة من الأدوات التي تتبلور في عمليات التدخل من قبله في سوق صرف العملة الأجنبية على أساس ما يتيح له الغطاء القانوني من عمليات البيع والشراء بوساطة نافذة بيع العملة أو مزاد بيع العملة.

وموضوع استقرار سعر الصرف تظهر آثاره بتشجيع التجارة الخارجية والاستثمار، حيث توفر عملية استقرار سعر الصرف توقعات شفافة للتجار والمستثمرين، مما يؤدي إلى تعزيز التجارة، بل وحماية المستهلك الذي سيحافظ في حال نجاح هذه السياسة على قدرته الشرائية، ومن ذلك يلحظ أن دور البنك المركزي العراقي في السيطرة على سعر الصرف يعد جزء من دوره العام في الاقتصاد الكلي، ويتلخص في هذه الجزئية بإصدار السياسة النقدية التي تستوعب تحديد أسعار الصرف وفق آلية لا تنتمي إلى السعر الثابت ولا إلى السعر المرن إنّما سمّيت بالسعر المرن المدار إذ للبنك دورٌ في إدارته سواء بالبيع أو الشراء أو في تحديد سعره.

ثالثًا: أهمية الدراسة وأسباب اختيارها

إنّ دراسة دور البنك المركزي تقع ضمن الدراسات الحديثة، إذا ما نظرنا إلى الدراسات القانونية القليلة بهذا الشأن، أما دراسة هذا الدور في المجال الاقتصادي فهي متوفرة، ولكن في إطار العلوم المالية والاقتصادية دون علم القانون إذ إنّ الأخير لا تجد فيه الكثير من الدراسات، ومن ذلك إن هذه الدراسة هي نوع من تحقيق المقاربة بين القوانين العامة والخاصة والاقتصاد وهنا تكمن أهمية هذه الدراسة، كما تكمن هذه الأخيرة في ملاحقة دور البنك المركزي سواء في الجانب الفكري أم الفلسفي أم الجانب الاقتصادي والقانوني فضلًا عن الجوانب الأخرى كالبيع والرقابة لتكتمل صورة هذا الدور وأهميته.

وعلى ذلك فالدراسة تتضمن جوانب عدة، منها الجانب الاقتصادي؛ الذي يبين طبيعة البنك الاقتصادية، ومنها الجانب القانوني؛ الذي يبين طبيعة البنك القانونية سواء في القانون العام أم القانون الخاص، حيث لم نجد دراسة تعنى بهذه الجوانب مجتمعة إنّما نجدها متفرقة وموزعة بين العلوم المذكورة، ومن ذلك نستطيع القول: إنّ هذه الدراسة من الدراسات التي يمكن عدّها قليلة في هذا المجال.

رابعًا: أهداف الدراسة

إنّ دراسة دور البنك المركزي في السيطرة على أسعار الصرف "دراسة مقارنة" تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التالية:

١- دراسة الإطار القانوني لدور البنك المركزي العراقي في السيطرة على سعر الصرف، ودراسة وتحليل القوانين المقارنة فيما يتعلق بالأحكام المنظمة لهذا الدور.

٢- تحليل مدى تمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال اللازم ومدى انطباق المعايير الدولية عليه لممارسة هذا الدور.

٣- تهدف الأطروحة في تعزيز الفهم القانوني لدور البنك المركزي العراقي في هذا المجال، وخصوصًا إنّ هذا الدور يعد من الأدوار الغامضة بالنسبة للمستهلك والمراقب.

٤- يمكن بوساطة الدور التعرف على الأساليب التي يتبعها البنك المركزي في بيع العملة الأجنبية، وتحديد طبيعتها، وعلاقتها بقوة اقتصاد الدولة واحتياطها من العملة الأجنبية في تحديد نوع الأسلوب المستخدم.

٥- معرفة السياسة التي ينتهجها البنك المركزي والقواعد والقوانين التي تحكم بيع العملة الأجنبية والإجراءات المتبعة في عملية البيع، للتعرف على ماهيتها وبيان آليتها ونطاق العمل بها، وأثرها على استقرار سعر صرف العملة المحلية مقابل الدولار.

خامسًا: إشكالية الدراسة

إن الإشكالية الأهم في هذه الدراسة هي دور البنك المركزي في السيطرة على سعر الصرف وبما أن دوره متوزع على العديد من القضايا فأننا سنجزأ هذه المشكلة كالاتي:

١- إشكالية خلفيات عدم استقرار سعر الصرف في العراق، إذ يكتسب أهمية قصوى في القانون والاقتصاد على السواء.

٢- إن القوانين المنظمة لسعر الصرف يفترض أن تكون من القوانين الرصينة والنابعة من إمكانات المشرع العراقي والحال أن القانون النافذ يعد قانونًا قد اعد من قبل جهة خارجية.

٣- إن عمليات البيع للعملة الأجنبية لها اثرها القوي على استقرار سعر الصرف ولهذا استخدمت النافذة أو المنصة الإلكترونية للتأثير على القاعدة النقدية للعملة المحلية.

٤- إن البعد الفلسفي للبنك المركزي غير واضح الملامح إذ يجمع بين مرجعيتين فكريتين فهو مرة ينزع نحو الاقتصاد الرأسمالي والواقع أن ممارسته لدوره متأثرة بالنظام الاقتصادي السابق.

٥- قوة وضعف الرقابة على عمليات بيع العملة الأجنبية، إذ يمكن مراقبة الجهاز المصرفي عدا البنك المركزي من قبل جميع الأجهزة الرقابية بما فيها البنك المركزي كجهة قطاعية، إلّا أن الرقابة على البنك المركزي تعد من الإشكالات التي تتقاطع مع استقلاليته.

٦- إنّ العقوبات أو الجزاءات التي يفرضها البنك المركزي على المؤسسات المالية المخالفة تعد جزاءات من نوع خاص أخذ بها قانون البنك المركزي وقانون المصارف لإدامة الضبط الإداري في المؤسسة.

٧- الطعن في قرارات البنك المركزي لدى محكمة الخدمات المالية مقترن بالصلاحيات الحصرية لهذه المحكمة إذ تعتبر هذه المحكمة مقيدة في رقابتها على إجراءات البنك المركزي.

٨- إنّ الطعن بالسياسة النقدية ممتنع على محكمة الخدمات المالية النظر فيه إذ ترك المشرع هذا الموضوع لاجتهاد الفقه أو القضاء وهذه إشكالية يفترض معالجتها.

سادسًا: منهجية الدراسة

يعتمد محور دراستنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، إذ يعد المنهج الوصفي مناسبا لأنه يتيح لنا جمع البيانات حول سياسات البنك المركزي وأدواته النقدية ووصف تطور أسعار الصرف عبر فترات زمنية مختلفة ويتيح لنا أيضا تحليل العلاقة بين تدخلات البنك المركزي واستقرار سعر الصرف.

وقد اعتمدنا في بحثنا هذا على دراسة وتحليل النصوص القانونية والتعليمات الصادرة بهذا الشأن بإتباع أسلوب المقارنة، وإبراز نقاط التشابه والاختلاف بين قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، فضلًا عن القوانين الأخرى كقانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م)، وكذلك قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة (١٩٨٨م)، والتطرق إلى الآراء الفقهية التي تناولت بعض جوانب البحث لإظهار نقاط الاختلاف بينها والرأي الراجح فيها، للوصول إلى تصور شامل عن كلا التشريعين قدر تعلق الأمر بدور البنك المركزي وبالسياسة النقدية وسعر الصرف وما يتناسب وخصوصية هذه الدراسة.

سابعًا: هيكلية الدراسة

تتناول هذه الأطروحة في الفصل الأول، ماهية دور البنك المركزي، وفي الفصل الثاني، بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي، والفصل الثالث، الرقابة على صرف العملة الأجنبية، وفي نهاية الدراسة هذه سنتطرق إلى أهم ما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات.

الفصل الأول

ماهية دور البنك المركزي

يعد البنك المركزي أهم مؤسسة مالية في أي بلد، ومن أهم أدواره وأبرزها القيام بالتنظيم والإشراف على النظام النقدي حسب التشريعات والتعليمات الصادرة بهذا الشأن، حيث يقوم بإصدار العملة الوطنية كونه الجهة الوحيدة المصرح لها قانونًا بإصدار النقود الورقية والمعدنية، كذلك يقوم البنك بإعداد وتنفيذ السياسة النقدية بهدف الحفاظ على استقرار الأسعار ومعالجة معدلات التضخم عبر ما يعرضه من نقد وما يقرره من أسعار للفائدة.

ومن جانب آخر يدير احتياطات النقد الأجنبي بهدف استقرار العملة المحلية، وله بموجب قانونه أن يتعامل مع المصارف التجارية بوساطة الرقابة أو تقديم القروض وضبط السيولة، وبالتالي إنّ دور البنك يعد المحور الأساس للجهاز المصرفي كله.

فلقد انشأ البنك ابتداء من أجل إصدار العملة، ثم تطور عمله إلى الإشراف على النظام النقدي والائتماني سواء في القانون العراقي أم في القانون المقارن، فضلًا عما يقدمه من مشورة للحكومة أو خدمات مصرفية.

ويتضح دور البنك المركزي بمدى انطباق المعايير الدولية مع قانونه ذي الرقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، وكذلك مع قانون البنك المركزي المصري ذي الرقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، ومن هنا يفترض أن يكون دوره على درجة عالية من الدقة تتناسب وأهميته، كما أن أساس فلسفة البنك مرتبطة كما سنرى بايدلوجية النظام السياسي ورؤيته الاقتصادية والتي ستنعكس بالتأكيد على التشريعات المنبثقة من ذلك المشرع سواء أكانت هذه التشريعات متعلقة بتأسيس البنك أم إدارته أم دوره ولذلك سنتناول في هذا الفصل: المبحث الأول مفهوم دور البنك المركزي، ومرجعية البنك المركزي وفلسفته في المبحث الثاني.

المبحث الأول

مفهوم دور البنك المركزي

إنّ البنك المركزي بصرف النظر عن ارتباطه سواء بقواعد القانون العام أم بقواعد القانون الخاص فانه يتمتع بصفات كلا النظامين، فلا يمكن اعتباره بشكل قاطع يندرج في نطاق القانون العام وكذلك في القانون الخاص، فالبنك ذو طبيعة مزدوجة بين كلا القسمين أو يمكن القول: إنّه ذو طبيعة خاصة بالضرورة، وعلى ذلك يتماهى دوره في السيطرة على أسعار

الصرف بين القانون العام حيث مؤشرات وبوصلة السياسة النقدية وبين أثر هذا الدور في القطاع الخاص أو العمليات التجارية المتأثرة بهذا الدور، ومن اجل استيعاب دور البنك بشكل عام تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول: دور البنك المركزي في مرحلة التأسيس والاستقلالية، والثاني: تنوع دور البنك المركزي في السيطرة على سعر الصرف.

المطلب الأول

دور البنك المركزي في مرحلة التأسيس والاستقلالية

لا شك إنّ لتأسيس البنك المركزي في أية دولة الأثر البالغ في الاقتصاد الكلي، بل وحتى في الاقتصاد الجزئي، ولمعرفة مراحل تطور البنك وأدواره لابد من بيان مرحلة التأسيس وما شابها من تردد في استقلال البنك عن الحكومة من عدمه وما يمكن إنّ يكون نوع التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية، ومن الجدير بالملاحظة إنّ هنالك خلط بين استقلالية البنك عن الحكومة واستقلال البنك تبعا لاستقلال البلد وهذا ما سنبينه في فرعين، الأول: دور البنك المركزي المصري والعراقي في مرحلة التأسيس والاستقلالية، والثاني: تردد دور البنك المركزي بين التبعية والاستقلالية.

الفرع الأول

دور البنك المركزي المصري والعراقي في مرحلة التأسيس والاستقلالية

إن علاقة تأسيس البنك المركزي بدوره في السيطرة على سعر الصرف توضح لنا تطور دور البنك المركزي عبر التشريعات وان الدخول بشكل مباشر بمسالة دوره قد يعتبر بلا جذور فدور البنك لم يأتي دفعة واحدة أنما وصل إلى ما وصل أليه اليوم بالتدريج ولذلك لابد من استقراء التاريخ الذي يبين أنّ نشأة البنوك المركزية قد مضى عليها ما يزيد على ثلاثة قرون، ففي عام (١٦٩٤م) تأسس بنك إنكلترا الذي منح حينها امتياز إصدار الأوراق النقدية وتم تسجيل ذلك على أنه بداية الصيرفة المركزية، إلا أن هنالك من يرى أن البنك السويدي هو أقدم البنوك المركزية في العالم، وبعد مضي أكثر من قرن على تأسيس بنك إنكلترا شهدت دول العالم تأسيس البنوك المركزية، ففي عام (١٨٠٠م) تأسس بنك فرنسا، وعام (١٨١٤م) تأسس البنك الهولندي، وفي عام (١٨١٧م) تأسس البنك النمساوي، وهكذا بقية البنوك مع ملاحظة أنّ هذه البنوك كان لها صلاحية إصدار النقود كمهمة أولى، ولتوضيح ذلك يبدو أن البنوك المركزية لم تولد دون مقدمات [1].

(١) شاهين عكاب سالم، الصيرفة بحوث وتطبيقات، نون ٤ للنشر والطباعة، ط١، حلب، ٢٠٠٨م، ص١٣٢.

ولعل أهم هذه المقدمات هو نشوء المصارف التجارية، حتى أن هذه الأخيرة عبر اهتمام الحكومات بها تم تحويلها إلى بنوك مركزية، أو أنها أصبحت من مصدري العملة المحلية فضلًا عن إعطاء هذه المصارف حق الإشراف على هذه العملة وتامين احتياجات الحكومة منها، إلا أن هذا الدور يعد من الأدوار الخطيرة التي أنيطت بالمصارف التجارية، مما حدا بالدول إلى حصر عملية الإصدار بمصرف أو مصرفين لإصدار النقود وصولا إلى حصر هذه الصلاحية بمصرف أو بنك سمي آنذاك بـ(بنك الإصدار)، ومن ذلك يلحظ أن نشأة البنوك التجارية بدأت في الغرب ابتداء من إنكلترا، ثم فرنسا، ثم بقية الدول، ومن أجل إيضاح دور البنك المركزي سنبين دور البنك المركزي في مرحلة التأسيس وتعريفه وكالتالي:

أولًا: تعريف دور البنك المركزي

الدور في اللغة: يعني فيما يعنيه المهمة أو الوظيفة، ونهاية الدور بمعنى انتهاء العمل أو ما يخصه [١]، ودار التجارة تعاطها وتداولها من دون تأجيل، ودار الرأي والأمر أحاط بهما [٢]، أما على مستوى الاصطلاح أو المفهوم فلقد انطلقت مع بدء القرن العشرين مجموعة من المفاهيم لصياغة دور البنك المركزي تعود لمجموعة من الفقهاء، فمنهم من ركز على وظيفة الإصدار، أي أنه يرى البنك نظام يتولى ويحتكر إصدار الأوراق النقدية، كما ذهب فقيه آخر بإيضاح دوره عبر تعريفه على أنه: "البنك الذي يتحكم بالائتمان وينظم علاقته بالتجارة"، وأوضح آخر بوساطة التعريف بانه: "جزء من الحكومة مهمته إدارة العمليات النقدية الخاصة بالحكومة"، وبين آخر الدور بالتعريف بأنه: "البنك الذي يحدد ويقنن الهيكل النقدي والمصرفي لتحقيق أكبر منفعة للاقتصاد الوطني" [٣].

---

(١) تعريف ومعنى الدور في معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي، من الموقع الإلكتروني: https://www.almaany.com/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٦/٨م ٥:٣٤م.

(٢) د إبراهيم انيس ود عبد الحليم منتصر وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الأول، مجمع اللغة العربية، مطابع دار المعارف، ط٢، القاهرة، ١٩٧٢م، ص٣٠٢. ومجد الدين محمد الفيروز آبادي، معجم القاموس المحيط، شركة الأعلمي للمطبوعات، ط١، بيروت، ٢٠١٣م، ص٤٦٣.

(٣) د سامي خليل، اقتصاديات النقود والبنوك، الكتاب الأول، دار الشباب، الكويت، ١٩٨٩م، ص٥٢٩. ود عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف في النظم الرأسمالية والاشتراكية والأقطار النامية مع إشارة خاصة للعراق، الجزء الأول، مطبعة الديوان، ط٢، بغداد، ١٩٨٦م، ص١٨٨. وينظر كذلك

Wm. A. Shaw, Theory and Principles of Central Bank, The Economic journal, Volume 41, Issue 162,1931, P.78.

كما إن السيطرة هي جزء من دور البنك المركزي ولبيانها بمعنى أدق فهي تعني فيما تعنيه توجيه وضبط المتغيرات النقدية والمالية بما يحقق أهداف السياسة النقدية وفي مقدمتها استقرار الأسعار استنادًا إلى قانون البنك المركزي [١].

ومن تحليل التعاريف أعلاه نجدها قد احتوت على جملة من المفاهيم الاقتصادية والتجارية، بل أغلبها ركز على دور أو وظيفة الإصدار النقدي والرقابة عليه، أما مسالة الائتمان التي تعد إحدى مبادئ القانون التجاري وتحديدًا البيئة التجارية فقد وردت لتشير إلى هذه الوظيفة التجارية بأنها نوع من القروض التي يمكن أن يتعاطى وفقها البنك المركزي وبالتالي يمكن أن ينظمها القانون التجاري والقوانين الساندة له [٢] كما أن هذه التعاريف تشير وبشكل واضح إلى مرجعية البنك المركزي الاقتصادية كأساس لعمل البنك.

كما يلحظ أيضًا أن هنالك عددًا من التعاريف المختلفة للبنك المركزي توضح دوره، منها أنه مؤسسة تتكفل بإصدار النقود وتتصدى لإدارة النظام النقدي في كل دولة كما يشرف البنك المركزي على التسيير النقدي وأيضًا يعد في ذات الوقت من الأدوات المتحكمة في أسس الاقتصاد خصوصًا في الدول الريعية [٣] وفي ظل السياسة العامة للبنك إخضاع المؤسسات المالية المصرفية إلى التعليمات والتوجيهات التي يصدرها من حيث حجم السيولة الواجب الاحتفاظ بها.

---

(١) د ساكار عمر علي، نافذة بيع العملة وآلية العمل بها، تقرير دائرة البحوث والدراسات النيابية، قسم بحوث الموازنة، مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٢٣م، ص٢.

(٢) إنّ عملية الائتمان نشأت بالتزامن مع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات وإنّ استخدام النقود كأداة لحساب القيم فضلًا عن كونه وسيط للمعاملات وأداة فاعلة لتسوية الديون فبات واضحًا أن القيام بمجمل النشاط التبادلي والتجاري والاستثماري يقتضي الحصول على الأموال اللازمة من الأفراد اللذين باستطاعتهم تقديمها، ومع ظهور دور الوسطاء الماليين من الأفراد تم ظهور فكرة البنوك الأهلية أو التجارية وهنا زادت أهمية الائتمان بل ارتبط الائتمان عضويا بعمليات البنوك التجارية والاستثمارية ومن هنا اطلق على هذا النوع من الائتمان بالائتمان المصرفي. د محمد احمد الأفندي، الاقتصاد النقدي والمصرفي، مركز الكتاب الأكاديمي، ط١، عمان، ٢٠١٨م، ص١٢١. والائتمان: "يعرف بانه تنازل عن مال حاضر لقاء مال مستقبل وأساسه الثقة وتحصل عمليات الائتمان بطرق قانونية مختلفة كالقرض والخصم والتسليف والبيع الآجل والإيجار واهم سلعة تكون موضوعا لعملية الائتمان هي النقود...أدوات الائتمان هي: (١) الأوراق التجارية... (٢) أوراق البنك نوت (٣) الأوراق المالية...". حسن النجفي، القاموس الاقتصادي (إنكليزي – عربي)، مديرية مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٧٧م، ص٨٨.

(٣) عطية السيد فياض، سوق الأوراق المالية في ميزان الفقه الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، ٢٠١٤م، ص١٤٩.

وبذلك نعتقد إنّ البنك المركزي مؤسسة حكومية لها السيطرة على النظام النقدي والمصرفي في أية بلد كما لها توجيه الائتمان بهدف زيادة النمو الاقتصادي ومن مسؤوليتها إصدار العملة فضلًا عن مراقبة الجهاز المصرفي، والبنك المركزي مؤسسة مالية كما ذكرنا قد تكون مستقلة ولعل الاستقلال أو الاستقلالية للبنك تكون بمراتب متعددة استنادًا إلى مرجعية النظام الاقتصادي الفكرية أو السياسية وتكون مسؤولة عن إدارة العملة النقدية للدولة فضلًا عن الإشراف على السياسة النقدية.

ولا مناص من القول إنّ أهم أهداف البنك هي المحافظة على الاستقرار النقدي وذلك بتوفير الكميات المناسبة من النقد وربط كل ذلك بالحاجات الاقتصادية ولعل التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية في هذا البلد أو ذاك قد تلبي هذه الحاجة، ويمكن تعريف دور البنك المركزي في السيطرة على أسعار الصرف بانه: الآليات التي تستبطنها السياسة النقدية في إدارة سعر الصرف سواء في تثبيته وإدارته أم في تركه عائما.

كما نعتقد أن بوصلة البنك الاقتصادية تتقيد بالتشريع القانوني ولا يمكن للبنك أن يمارس دوره دون محددات قانونية، وعلى ذلك إذا كان البنك المركزي يمثل العنصر الرئيس للنشاط الاقتصادي فان قانونه يمثل العقل المدبر الذي يمنع البنك من اتخاذ إجراءات دون مرجعية قانونية، وكما أن للبنك لتحقيق أهدافه جهاز كفوء في المجال الاقتصادي والمالي، كذلك يفترض أن يؤطر هذا الجهاز بالكفاءة القانونية المرنة التي لها القدرة على الاستجابة لبعض متطلبات المشكلة الاقتصادية [١].

ثانيًا: تأسيس البنك المركزي العراقي

يلحظ ابتداء من مرحلة التأسيس للبنك المركزي العراقي الأول ولغاية كتابة هذا البحث أن البنك قد تبدلت أدواره، كما يلحظ أيضًا أنّ هناك ارتباط عضوي بين إصدار العملة [٢] وتأسيس البنك، وفي نفس الصدد ساد في العراق الفوضى النقدية خلال الحرب العالمية الأولى ثم انتقل العراق بعد الاحتلال البريطاني عام (١٩١٤م) من مرحلة التبعية العثمانية في أعقاب

---

(١) المشكلة الاقتصادية: تعني هي ندرة الموارد الاقتصادية مقارنة مع الحاجات المتجددة للأفراد حيث إن الاحتياجات كما هو معروف أكبر مما تتوفر من موارد في زمن معين. د محمد اشتيه، الاقتصاد لغير الاقتصاديين، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١٠م، ص١٦.

(٢) كانت العملة قبل الإسلام قد وضعته الإمبراطورية الساسانية سواء كانت الذهبية أو الفضية أو البرونزية. روبرت ماندل وآخرون، القيادة والإدارة في عصر المعلومات، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، ط١، أبوظبي، ٢٠٠١م، ص١٩٣.

إعلان تركيا الاتفاق مع الحلفاء على الصلح عام (١٩١٨م) إلى مرحلة التبعية البريطانية [١]، وقد ترتب من ضمن ما يترتب على الاحتلال هو استبدال العملة الهندية (الروبية) محل العملة العثمانية وأصبحت هذه الأخيرة العملة الرسمية حتى عام (١٩٣٢م) [٢].

وانطلاقا مما سلف فقد جلب البريطانيون معهم العملة الهندية (الروبية) الخاضعة لقاعدة النقد الهندي والمستندة في ذات الوقت على قاعدة الصرف الإسترليني، ويعني ذلك أن العراق تبنى نفس القاعدة أي قاعدة النقد الهندي، أي أصبحت الروبية وحدة نقد أساسية للنظام النقدي في العراق [٣]، وهذه التبعية بالعملة الهندية جعل العراقيون يتحركون باتجاه وضع نقد وطني يضفي الاستقلال والسيادة للدولة الوليدة مما أدى إلى صدور قانون العملة ذي الرقم (٤٤) لسنة (١٩٣١م) الصادر في (١٩٣١/٤/١٩م)، وتم تعديله بالقانون رقم (١٠١) في (١٩٣١/١٢/١٢م)، وعند صدور التعديل الأخير كان ينقصه حسب رأي بعض الفقه آنذاك عدة قواعد، منها الاحتفاظ بنسبة قليلة من الذهب، ووجود بنك مركزي بدل اللجنة، وبنظرة سريعة إلى العام (١٩٣١م) يلحظ الكساد والبطالة العالمية هو عنوان هذا العام مما اضطرت بريطانيا إلى التخلي عن قاعدة الذهب، وبالتالي كأثر من آثار ذلك تم تأجيل تنفيذ القانون رقم (٤٤) لسنة (١٩٣١م) حتى صدر قانون ألغى الفقرة الخاصة بالذهب وجعل محلها الدينار المساوي لجنيه إسترليني واحد، وذلك يعني استبدال قاعدة النقد في العراق.

وهذه الأحداث أدت إلى تأخر صدور الدينار حتى نيسان من عام (١٩٣٢م) [٤] وتأسيسًا على ذلك صدر قانون رقم (٤) لسنة (١٩٣٣م) الذي منع بموجبه التعامل بالعملة الهندية (الروبية) بمعنى أن النظام النقدي وفق القانون أعلاه ارتبط بالنظام النقدي البريطاني وبطبيعة الحال أصبح العراق جزءاً من الكتلة الإسترلينية التي يرتب عليه الالتزام بمبادئها [٥]، ومن ذلك يلحظ أن النظام المالي والمصرف العراقي يعد من أعرق الأنظمة البنكية في المنطقة العربية، حيث يعتبر البنك المركزي العراقي هو الأول عربياً، الذي لديه هدف الرقابة على النظام النقدي والمصرفي ويعد أحد وسائل تحقيق الاستقرار في داخل العراق وخارجه [٦]، ودليل ذلك أن عام

(١) حسن النجفي، التحويل الخارجي في القضاء والعمل، مطبعة التايمز، بغداد، ١٩٧٥م، ص٧.

(٢) عوض فاضل، النقود والبنوك، دار الحكمة، الموصل، ١٩٩٠م، ص٣٠٤.

(٣) حسن النجفي، التحويل الخارجي في القضاء والعمل، مصدر سابق، ص٧.

(٤) حسن النجفي، مقدمة في دراسة النقد العراقي ومراحل تطوره، مجلة التجارة، حزيران، ١٩٦٣م، ص١٣.

(٥) أديب قاسم، النقود والبنوك، دار ضياء، النجف الأشرف، ٢٠١٠م، ص٢١٥.

(٦) د عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ط٣، بيروت، ١٩٨٦م، ص١٠٩.

(١٨٩٠م) شهد تأسيس أول مصرف حديث وهو البنك العثماني ثم في عام (١٩١٢م) تم تأسيس البنك (الشاهنشاهي)، وعام (١٩٣٥م) بدا المصرف الزراعي الصناعي بالعمل، ثم انقسم إلى مصرفين هو المصرف الزراعي والمصرف الصناعي، وعام (١٩٤١م) شهد تأسيس أول مصرف تجاري هو الرافدين، ثم شهدت هذه المرحلة تأسيس المصارف الأهلية الخاصة.

وعودة على بدء أصدرت لجنة العملة العراقية النقد العراقي إلى جنب العملة الهندية (الروبية) يوم (١٩٣٢/٣/١٦م) وبسعر صرف معين، وصولًا إلى قانون رقم (٤٠) لسنة (١٩٣٣م) الذي حظر العملة الهندية، ومن زاوية أخرى بموجب القانون رقم (٤٤) لسنة (١٩٣١م) حيث تم منح سلطة الإصدار إلى لجنة العملة العراقية كوكيل عن الحكومة لحين انتهاء هذه اللجنة عند تأسيس مصرف وطني عراقي وفي (١٩٤٧/٤/٩م) حيث ولد المصرف الوطني العراقي [١].

في عام (١٩٤٩م) بدأ هذا المصرف بممارسة الصلاحيات الكاملة، فلقد أصدر أوراقا نقدية تحمل اسمه في (١٩٥٠/٩/١٧م) وفي عام (١٩٥٦م) عدل قانون المصرف الوطني العراقي وأصبحت السياسة النقدية وظيفته بإصدار عملة كبنك إصدار إضافة إلى كونه بنك مركزي [٢]، كما حدد القانون المذكور أعلاه العلاقة التي يفترض أن تكون بين البنك والحكومة حيث كانت تتسم بنوع من الاستقلالية على رأي بعض الفقه [٣].

ثالثًا: تأسيس البنك المركزي المصري

على أساس الترابط العضوي بين نشوء العملة [٤] وتأسيس البنك المركزي المصري والحال يقتضي بيان نشأة العملة أو تطورها في مصر التي لم يكن فيها وحدة نقدية محددة تمثل النظام النقدي من بداية تداول العملات الذهبية والفضية وحتى عام (١٨٣٤م)، حيث كان ينتج عدد قليل من العملات في مصر، ومن العام أعلاه صدر مرسوم ينص على إصدار عملة

---

(١) البنك المركزي العراقي (١٩٤٧-١٩٧٢م) ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي العراقي، ص٢٢.

(٢) سعيد عبود السامرائي، النظام النقدي والمصرفي في العراق، مطبعة دار البصري، بغداد، ١٩٦٩م، ص١٣١.

(٣) د حسن لطيف كاظم الزبيدي ود فلاح حسن ثويني وآخرون، البنك المركزي العراقي، أدوار ومهمات، مركز الرافدين للحوار، بغداد، ٢٠٢١م، ص٣٢.

(٤) كانت العملة الإسلامية تعد واحدة من أهم عملتين في العالم كما هو الحال مع اليورو في الوقت الحاضر والحال كذلك في القرن السابع حيث كان النظام النقدي مثبت من قبل الإمبراطورية البيزنطية. روبرت ماندل وآخرون، مصدر سابق، ص١٩٢.

مصرية ثنائية المعدن أي من الذهب والفضة، ونتيجة ذلك أصبح سك النقود بشكل ريالات من قبل الحكومة التي تحتكر هذا الدور، وفي عام (١٨٣٦م) وبالنظر لعجز الريال المسكوك عن سد الحاجة ولكثرة استخدام العملات الذهبية فقد تم تحديد أسعار الصرف قانونًا بالنسبة للعملات الأجنبية التي أجيز التعامل بها للإيفاء بالالتزامات الداخلية.

وقد أدت التقلبات في الأسعار فضلًا عن اعتماد أغلب الشركاء التجاريين لمصر على معيار الذهب وخصوصًا إنكلترا أدى ذلك إلى تطبيق معيار الذهب كأمر واقع، وبعد ثلاثين عاماً من تطبيق نظام الذهب والفضة ونتيجة الأزمة المالية التي حصلت بسبب تراكم الديون الخارجية على مصر، صدر قانون الإصلاح النقدي عام (١٨٨٥م) وبموجبه أصبح الذهب أساس النظام النقدي المصري، وهنا تم التخلي عن معيار الذهب والفضة رسميًا، وبسبب نقص الإصدارات من الجنيه الذهبي المصري تم السماح باستخدام العملات الذهبية الأجنبية كالجنيه الإسترليني، وذلك بأسعار صرف ثابتة مع بقاء الجنيه الذهبي المصري كعملة قانونية لمصر، ومع ذلك فان الجنيه الذهبي الإسترليني والذي قدرت قيمته بأكثر من محتواه الذهبي بالمقارنة مع غيره من العملات الأجنبية الأخرى، ظل الوسيلة الرئيسة للتبادل، بحيث لم يعد النظام النقدي المصري يستند إلى معيار الذهب، ولكن يعتمد على المعيار الذهبي الإسترليني [١].

أما في عام (١٨٩٨م) فقد تم إنشاء البنك الأهلي المصري، ثم قامت الحكومة حينذاك بمنحه امتياز إصدار الأوراق النقدية التي تعد قابلة للتحويل إلى ذهب ولمدة خمسين سنة، ثم بدء البنك الأهلي المصري في إصدار النقود في (٣/نيسان/١٨٩٩م) وحينذاك أصبح التداول بالعملات في مصر يضم الجنيه الإسترليني وأوراق النقد المصرية واستمر هذا الحال حتى (٢/آب/١٩١٤م) الذي صدر فيه مرسوم جعل أوراق النقد المصرية العملة الرسمية لمصر مع إيقاف تحويلها إلى ذهب، وأخيرًا أصبح الجنيه المصري الورقي وحدة أساسية للعملة، وهنا تغيرت قاعدة النظام النقدي إلى الجنيه الورقي المصري، وعلى ذلك لم تعد العملات الذهبية داخل التداول مما أدى في نهاية عام (١٩١٥م) إلى زيادة حجم النقد إلى اكثر من ثلاثة ملايين ونصف المليون جنيه، أما في نهاية عام (١٩٨٠م) فقد أصبح الحجم اكثر من ثمانية وثلاثين مليون جنيه، وفي (١٩/يوليو(تموز)/١٩٦٠م) صدر قانون (٢٥٠) الذي نص على إنشاء البنك المركزي المصري، والذي بالتالي تم منحه حق إصدار الأوراق النقدية، ثم تتالت القوانين في

(١) المعيار الذهبي: هو نظام نقدي استخدم فيه معدن الذهب لتحديد قيمة العملات، بمعنى أنه تم ربط العملة بكمية معينة من الذهب بما يضمن أن البنك يوافق أو يمكن أن يحول العملة إلى ذهب عند الطلب. سمير عبدة، اقتصاديات الذهب، دار الطليعة للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ١٩٨٠م، ص١٤.

مختلف الحقب كالقانون (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) الذي الغي بموجب المادة (٧) [١] من مواد إصدار القانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) [٢].

ومن قراءة كيفية تأسيس وتشكيل البنك المركزي العراقي والمقارن، يلحظ أن هنالك نوع من التشابه في تطور وبدايات تأسيس البنك المركزي في كلا الدولتين من حيث التبعية للخارج وآثارها، حيث قامت بريطانيا على سبيل المثال، باستخدام العملات الداخلية لكلا البلدين في تمويل حروبها مما أدى إلى الإضرار الكبيرة والخطيرة في اقتصاد كلا البلدين [٣]، كذلك نزوع البلدين إلى إنشاء عملة مستقلة، وعمليات إنشاء العملة المستقلة توحي وكان تأسيس البنك كان من أجل إصدار العملة، إلا أنه مع تطور الحياة الاقتصادية بدأت التشريعات المتعلقة بالبنك تأخذ منحى آخر حيث تم إضافة العديد من المهام والأدوار للبنك المركزي سواء في القانون العراقي أم المقارن.

ويلحظ أيضًا أن ارتباط نشوء البنك مع وجود دولة أجنبية، هيمنت على الاقتصاد المصري والعراقي، بل وظفت عمليات إصدار العملة لتمويل حروبها وأثقلت كاهل المجتمعين المصري والعراقي، وبمعنى آخر؛ أن التبعية هنا لم تكن للحكومة كما هو الحال في بعض البلدان، أنما تبعية إلى منطقة الإسترليني، وما صدر من مراسيم أو قوانين كانت عبارة عن محاولات لاستقلال البنك المركزي المصري، الذي ولد من رحم المصرف الأهلي المصري، والبنك المركزي العراقي الذي ولد من رحم مصرف تجاري هو مصرف الرافدين أيضًا، ومن الجدير بالإشارة إنّ ارتباط العملة آنذاك أيضًا كان بقاعدة الذهب وصولا إلى تحريره من هذه القاعدة، وعلى ذلك يمكن اعتبار هذه الحقبة ألا وهي حقبة التأسيس هي حقبة تبعية لدولة أخرى وصولا إلى صدور القوانين التي ورد ذكرها في سياق التأسيس، ونرى أنه لا يمكن اعتبارها مرحلة استقلالية عن الحكومة كما ذهب إلى ذلك بعض الفقه [٤] لأنّ عملية التأسيس لا تعدو عن كونها محاكاة لبنك دولة أخرى، حتى وإن انطبع قانونها بالقانون الأجنبي ونصوصه ومضامين

---

(١) الجريدة الرسمية، الجريدة الرسمية العدد (٣٧) مكرر (و)، السنة الثالثة والستون، الصادر في (٢٠٢٠/٩/١٥م)، نصت المادة (٧): "يلغى قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م)...".

(٢) نبذة تاريخية عن تطور النقود في مصر، البنك المركزي المصري، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٩/٢٠م ١٠:٠١م.

(٣) د عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية، مصدر سابق، ص٧١-٨٧.

(٤) د حسن لطيف كاظم الزبيدي ود فلاح حسن ثويني وآخرون، مصدر سابق، ص٣١.

نصوصه، لأنّ الهيمنة الخارجية لا تعطي معنى لاستقلالية البنك عن الحكومة غير المستقلة أصلا.

الفرع الثاني

تردد دور البنك المركزي بين التبعية والاستقلالية

بعد أن لاحظنا في الفرع الأول سياق نشوء البنك المركزي سواء في العراق أم في مصر والحال يقتضي بيان التطور الذي واكب نشوء البنك المركزي في كلا البلدين حيث يلحظ أن التبعية رافقت هذا النشوء، ولكن من قبل دولة أخرى وهي غالبًا الدول المحتلة بالنسبة إلى العراق ومصر، إلا أن هذه التبعية انتقلت إلى الحكومات المتعاقبة عبر ما ترسمه التشريعات الصادرة بهذا الصدد.

وهنالك من الفقه [١] من يرى أن العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي قامت على دعم استقلالية البنك المركزي، بل وعدم التدخل في مهامه واختصاصاته وذلك استنادًا إلى فلسفة هذا النظام الاقتصادي أو ذاك، ولعل ما كان سائدًا في فترة نشوء البنوك هو مبدأ الحرية الاقتصادية على الأغلب في جميع دول العالم، وخصوصًا في أوروبا وأميركا التي تنادي باستبعاد التدخل من قبل الحكومة في جميع أوجه النشاط الاقتصادي، إلا أنه بعد انهيار العديد من البنوك المركزية على أثر الأزمة الاقتصادية العالمية عام (١٩٢٩-١٩٣٣م) دفع العديد من الدول بإعادة ترتيب العلاقة بين البنك وحكوماتها وذلك عبر تدخل الدولة وتوسيع نشاطها الاقتصادي لمواجهة الانهيارات النقدية، وتأسيسًا على ذلك قامت العديد من الدول بتأميم بنوكها كما سنرى في سياق البحث إلا أن تدخل الدولة كمفهوم واقعي سرعان ما تراجع لصالح الاستقلالية [٢] بعد ازدياد التضخم وخمول السياسة النقدية وهذا الأمر يتسق مع ظهور المدارس الكلاسيكية الجديدة التي عاودت المطالبة بعدم تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي، وهذا أدى بدوره إلى تعديلات مهمة وأساسية في قوانين البنوك المركزية لمنحها مزيدًا من الاستقلالية، وخصوصًا في إدارة السياسة النقدية [٣]، وبناء على ذلك سنبين تردد دور البنك بين التبعية الاستقلالية في العراق والقانون المقارن وكما يلي:

---

(١) علي مؤيد سعيد العبيدي، العوائد المالية للدول ودور البنوك المركزية في إدارتها، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٢٣م، ص٢٥.

(٢) د نعيم صباح جراح ود يوسف علي عبد الأسدي، البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٣م)، مركز العراق للدراسات، ط١، بغداد، ٢٠١٦م، ص٥٦.

(٣) د اكرم يا ملكي ود فائق الشماع، القانون التجاري، مطابع جامعة الموصل، الموصل، ١٩٨٠م، ص٢٧٩.

أولًا: البنك المركزي العراقي

في عام (١٩٥٢م) وبسبب قلة الخبرة في المصرف الوطني العراقي تم تكليف الاقتصادي الدنماركي (كارس ايفرسون) بإعداد تقرير عن السياسة النقدية وقد امضى الاقتصادي الدنماركي سنتين حتى قدم التقرير عام (١٩٥٤م) الذي تضمن جملة من التوصيات لمعالجة الأساليب والسياسات المصرفية، واستنادًا إلى هذه التوصيات وغيرها، صدر القانون رقم (٧٢) لسنة (١٩٥٦م) الذي استبدل تسمية المصرف الوطني العراقي، إلى البنك المركزي العراقي ومن ضمن ما تضمن هذا القانون نصوصا تشير إلى وجود قدر من الاستقلالية للبنك المركزي العراقي، حيث ورد في المادة (٦) منه على عدم تنحية المحافظ أو نائبه أو عضو مجلس الإدارة إلا إذا ثبت إدانته بقرار من محكمة مختصة [١].

وفي عام (١٩٥٩م) تم إلغاء قانون العملة ذي الرقم (٤٤) لسنة (١٩٣١م) وتعديلاته بموجب القانون رقم (٩٢) لسنة (١٩٥٩م) (قانون العملة الجديد) وما أسفر عنه القانون من أن البنك المركزي لازال يتمتع بقدر من الاستقلالية، إلا أن هناك تبعية للحكومة وذلك لأن المحافظ يعين من مجلس وزراء ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، فضلًا عن تعيين نائبه من قبل نفس المجلس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، كما إنّ وزير المالية يصادق على قرارات مجلس إدارة البنك قبل الشروع بتنفيذها، وقد خضع قانون رقم (٧٢) لسنة (١٩٥٦م) إلى العديد من التعديلات وكانت مضامين هذه التعديلات تشير إلى مراقبة المصارف والصيارفة وتحديد الحدود العليا للفوائد التي يتم استيفائها أو دفعها في أعمالهم الصيرفية، ولعل التعديل الأهم هو بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة (١٩٧٠م) الذي عدل المادة الخاصة بتشكيل مجلس إدارة البنك حيث حددت هذه المادة عدد الأعضاء بـ(١٠) بما فيهم المحافظ ونائبه وستة أعضاء يمثلون وزارة المالية والعدل والصناعة والتخطيط والاقتصاد والنفط وعضوين من ذوي الخبرة، كما أوجب التعديل تعيين خمسة أعضاء احتياط، ويعين الجميع سواء الأصلاء أم الاحتياط من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة أو أكثر، وهنا قد بان الضعف في استقلالية البنك وزاد التدخل الحكومي وخصوصًا رئاسة الجمهورية [٢].

---

(١) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٨١٧) في (١٩٥٦/٧/١م).

(٢) وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الاستراتيجية، البنك المركزي العراقي، ص٦، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbi.iq/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٦/٨م ٦:٣٢م.

أما في عام (١٩٧٦م) فقد صدر قانون البنك المركزي ذي الرقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) الذي ألغى جميع القوانين السابقة وتعديلاتها، وهنا لم يقتصر دور البنك على إدارة السياسة النقدية وتنظيم النشاط المصرفي بل أضيف إلى دوره بعد سياسي يخدم السلطة القائمة آنذاك، حيث أكدت المادة (١٤) [١] من القانون أعلاه على تبعية البنك للحكومة، وفي حال حصول اعتراض من البنك يصار إلى عرضه على مجلس الوزراء، ويكون قرار الأخير باتًا، ومما يؤكد عدم الاستقلالية هو قانون وزارة المالية المرقم (٩٢) لسنة (١٩٨١م) [٢] الذي عدّ البنك أحد وحداته المرتبطة بوزارة المالية وتحديدًا بالوزير مباشرة وقد بينت ذلك المادة (١٢\ثانيًا\أ) [٣] من قانون رقم (٩٢) لسنة (١٩٨١م).

ونشير في هذا الشأن انه أجريت عدة تعديلات على قانون البنك خصوصًا تلك التي صدرت بعد عام (١٩٩٠م) حيث سمح القانون رقم (١٢) لسنة (١٩٩١م) بتأسيس المصارف الأهلية فضلا عن تغليظ العقوبات في مواد التحويل الخارجي [٤]، ومن ذلك يلحظ أن التبعية تعني فيما تعنيه قوة الترابط، بل و(الاختلاط) بين الموازنة العامة وموازنة البنك المركزي مع الإشارة هنا إلى سيطرة السلطة المالية وتوجيه القرار النقدي حيث كانت العملة الأجنبية ترد بحساب واحد وهذا الأخير يمثل احتياط البلاد من النقد الأجنبي.

وهذه الإيرادات (العملة) التي تدخل الموازنة العامة هي عبارة عن عوائد النفط حيث يسجل ما يعادلها في ميزانية البنك المركزي بالدينار العراقي، وكل ذلك يتم سواء بشكل حسابي بسجلات البنك أو عبر التداول الفعلي لأجل إنّ يتولد النقد الأساس [٥]، أما النقد الأجنبي في هذه

---

(١) نصت المادة (١٤): "تكون قرارات المجلس نافذة، باستثناء القرارات المتعلقة برسم السياسة النقدية والائتمانية التي يجب عرضها على وزير المالية للمصادقة عليها، وتعتبر نافذة إذا لم يعترض عليها خلال ستة أيام من تاريخ تسجيلها لدى وزارة المالية، وفي حالة اعتراضه على أي قرار منها يعيد المجلس النظر فيه، فاذا أصر على رأيه يعرض الوزير الخلاف على مجلس الوزراء للبت فيه".

(٢) لم نجد بشكل صريح وواضح ما يلغي هذا القانون، ولكن بالرجوع إلى قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) يمكن القول أن هذه المادة قد الغيت بموجب هذا القانون.

(٣) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٨٤٧) في (١٩٨١/٨/٣١)، نصت المادة (١٢\ثانيًا\أ): "التقسيمات المرتبطة بالوزارة وهي: البنك المركزي العراقي \ ويرتبط بالوزير مباشرة...".

(٤) د عبد الحسين جليل الغالبي، الصيرفة المركزية النظرية والسياسات، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٥م، ص١٥٧.

(٥) لإيضاح هذا المفهوم لابد من التفريق بين النقد الأساس والقاعدة النقدية، لوحظ أن المصطلحين يستخدمان بمعنى واحد وهنالك اختلاف جدا ضئيل فالنقد الأساس يعني النقد المتداول زائد احتياطات المصارف أما القاعدة النقدية فمفهومها أوسع ويكون مرتبط بسياسات البنك المركزي إلا أنها تتضمن نفس مكونات النقد الأساس مع تناول إثر هذه الأموال، وقد عرف الأستاذ حسن النجفي القاعدة النقدية بانها: "العملة في التداول مضافا إليها ودائع المصارف التجارية والمصارف المتخصصة لدى البنك المركزي". حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، الدار العربية، ط١، بغداد، ١٩٨٢م، ص٩٥.

الحالة فيدخل كبند من بنود الميزانية للبنك، والكيفية التي يجري فيها تمويل التجارة الخارجية وخصوصًا الاستيرادات سواء للحكومة أو للقطاع الخاص قد أعد لها برنامج تجاري سنوي يسمى بخطة التجارة الخارجية، حيث يجري تمويل الاستيرادات سواء الحكومية أم القطاع الخاص وفق الطريقة التالية:

أ- تسحب الحكومة من الاحتياطي بهدف تمويل التجارة الحكومية، وعلى أثر ذلك يتم تعديل قيد الموازنة العامة فضلًا عما يقابلها من قيد في ميزانية البنك المركزي.

ب- على أساس خطة الاستيراد يتم منح القطاع الخاص إجازات استيراد على ضوء تقديرات اللجان المختصة التي تقوم بمسح الطلب على المستوردات، فضلًا عن قيام هذه اللجنة بالمسح الشامل للسلع الإنتاجية أو الرأسمالية [١].

جـ- يقوم الطرف المشمول بمضمون الفقرة أعلاه (القطاع الخاص) بفتح اعتماد في المصارف التجارية وخصوصًا مصرف الرافدين بعد إنّ يقوم التاجر بشراء العملة الأجنبية براس ماله أو بالاقتراض.

د- تعني الفقرات الثانية والثالثة أعلاه أن الحكومة هي التي قامت ببيع العملة الأجنبية للتاجر، ولكن عبر المصرف الوسيط الذي قام بفتح الاعتماد لتغطية الاستيرادات.

هـ- ويلحظ هنا أن الرقابة مشددة على التحويلات الخارجية ولذلك فإنّ البنك لا يملك التخويل ببيع العملة الأجنبية خارج إطار برنامج التجارة والسفر إلا بموافقة لها شروط معينة [٢].

وبعد تغيير النظام في نيسان من عام (٢٠٠٣م) صدر قانون رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) الذي منح البنك المركزي العراقي الاستقلالية بموجب المادة (٢/٢) [٣].

---

(١) نصت المادة (٣) من قانون تنظيم التجارة رقم (٢٠) لسنة (١٩٧٠): "مهمة المجلس رسم وتنظيم السياسة التجارية للجمهورية العراقية والإشراف على تنفيذها ضمن إطار خطة التنمية...٢- رسم السياسة العامة للاستيراد والتصدير...".

(٢) د منذر محمود هاشم، دور البنك المركزي في رسم السياسة النقدية والمالية، هاتريك للطباعة والنشر، ط١، أربيل، ٢٠٢٣م، ص١٠٥.

(٣) المادة (٢/٢): "يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه، ويخضع للمساءلة وفقًا لما ينص عليه هذا القانون. ولا يتلقى البنك المركزي العراقي أية تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية إلا فيما ورد فيه نص يقضي بغير ذلك في هذا القانون. يتم احترام استقلال البنك المركزي العراقي...".

ثانيًا: البنك المركزي المصري

في عام (١٩٥١م) لم يكن هنالك بنك مركزي في مصر إلا أنه مع صدور القانون رقم (٥٧) لسنة (١٩٥١م) تم تحويل البنك الأهلي المصري إلى بنك مركزي حسب المادة (١) [١] للقانون وبناء على هذا الأخير تم تحديد الصلاحيات والوسائل التي يزاولها البنك حسب المادة (٢) [٢] من القانون أعلاه، ومما هو جدير بالذكر أن القانون لم ينص صراحة على استخدام عمليات السوق المفتوحة [٣] كونها من العوامل التي تؤثر على السيولة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

وقد استمر البنك بالعمل وفق القانون أعلاه لحين صدور القانون رقم (١٦٣) لسنة (١٩٥٧م) (قانون البنوك والائتمان) [٤] لسد النقص الموجود في القانون (٥٧) لسنة (١٩٥١م) حيث بينت المادة (٢) آنفة الذكر من هذا القانون بأن يقوم البنك بتنظيم سياسة الائتمان [٥] فضلًا عن الإشراف على تنفيذها استجابة لخطط الدولة العامة من أجل استقرار النقد ودعم الاقتصاد

---

(١) الوقائع المصرية، العدد (٢٨) الصادر في (٩/آذار/١٩٥١م)، نصت المادة (١): "يكون البنك الأهلي المصري البنك المركزي للدولة".

(٢) الوقائع المصرية، العدد (٢٨) الصادر في (٩/آذار/١٩٥١م)، نصت المادة (٢): "يقوم البنك بتحقيق الأغراض الآتية: أ- ثبات قيمة النقد المصري ب- تنظيم الائتمان بما يكفل المصلحة العامة باعتباره المقرض الأخير وذلك في حدود مقتضيات هذه المصلحة وخاصة عند وقوع اضطراب اقتصادي أو مالي محلي أو عام، وعلى وجه العموم التعاون مع السلطات العامة في المسائل الخاصة بالسياسة النقدية والمصرفية".

(٣) عمليات السوق المفتوحة: النظام الذي يسمح بتداول الأوراق المالية أو السلع بحرية دون قيود كبيرة مما يتيح للمستثمرين والبالغين القدرة على التعامل بحرية في السياق الاقتصادي وغالبا ما يستخدم هذا المصطلح للإشارة إلى عمليات السوق المفتوحة التي تقوم بها البنوك المركزية حيث تشتري وتبيع سواء كانت السندات الحكومية أم الأوراق المالية وغيرها. حسن النجفي، القاموس الاقتصادي (إنكليزي – عربي)، مصدر سابق، ص٢٢٦.

(٤) الوقائع المصرية، العدد (٥٣) مكرر (ز) غير اعتيادي، الصادر في (١٣/يوليه (تموز)/١٩٥٧م).

(٥) سياسة الائتمان (Credit policy): مجموعة من الأدوات والإجراءات التي تؤدي إلى تنظيم وتوجيه النشاط الائتماني للمصارف التجارية والمؤسسات المالية في الدولة والهدف من هذه السياسة هو تحقيق الاستقرار المالي فضلًا عن ضمان تحقيق أهداف الاقتصاد الكلي وواحد من مفردات الاقتصاد الكلي هو تحقيق استقرار الأسعار كما أن سياسة الائتمان بالنسبة للمصرف عبارة عن جملة من المبادئ والإجراءات التي يفترض أن تتبعها الشركات والمؤسسات المالية عند تقديم قروض أو أية تسهيلات ائتمانية للعملاء بهدف تقليل المخاطر وضمان استرجاع الأموال بأمان. أمجد عزت عبد المعزوز عيسى، إدارة السياسة الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، ٢٠٠٤م، ص٣٠.

القومي، وذهب بعض الفقهاء إلى القول أن القانون رقم (١٦٣) المذكور آنفًا أرسى قواعد البنك المركزي بشكل نهائي حيث تم منحه كافة السلطات التي يفترض إنّ تمنح للبنوك المركزية في الدول المتقدمة مع بقاء هذا البنك تابع للقطاع الخاص [١].

إلا أنه في (١١/شباط/١٩٦٠م) صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠) لسنة (١٩٦٠م) [٢] بتأميم هذا البنك وانتقال ملكيته إلى الدولة [٣]، وهنا جرى فصل الاختصاصات داخل البنك عن أعماله المصرفية العادية، وقد أدى هذا الأمر إلى صدور القانون رقم (٢٥٠) لسنة (١٩٦٠م) [٤] جرى فيه تقسيم (البنك الأهلي)، الذي يقوم بدور البنك المركزي إلى بنكين هما البنك المركزي المصري الذي باشر اختصاصاته حسب القانون رقم (١٦٣) لسنة (١٩٥٧م) (قانون البنوك والائتمان المشار إليه آنفًا)، والبنك الأهلي الذي زاول أعماله كمصرف تجاري يخضع للشروط التي تنطبق على المصارف التجارية، وقد أعد المصرف الأهلي من المصارف المسجلة لدى البنك المركزي حسب المادة (١٥) من القانون رقم (٢٥٠) لسنة (١٩٦٠م) [٥]، وقد نظمت ميزانية افتتاحية للبنك وللمصرف باعتماد رئيس الجمهورية، فضلًا عن اعتبار هاتين المؤسستين من المؤسسات العامة ولهما شخصية معنوية، إلا أنه بعد تبني مصر سياسة الانفتاح الاقتصادي [٦] صدر قانون رقم (١٢٠) لسنة (١٩٧٥م) [٧]، الذي منح فيه البنك المركزي كافة الصلاحيات لتنظيم السياسة النقدية والإشراف على تنفيذها، ولكن

---

(١) د محي محمد سعد، دور البنك المركزي المصري في العلاقة بين السياستين النقدية والمالية وسوق الأوراق المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (٣)، العدد (٥٤)، المنصورة، ٢٠١٣م، ص١٢٢.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد (٣٦) (تابع) في (١١/فبراير(شباط)/١٩٦٠م).

(٣) د مصطفى كمال طه، الوجيز في القانون التجاري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٣م، ص٣٧٩.

(٤) الجريدة الرسمية، العدد (١٦١) في (١٩/يوليه (تموز)/١٩٦٠م). (مادة ١): "تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى البنك المركزي المصري تقوم بمباشرة سلطات واختصاصات البنك المركزي المنصوص عليها في قانون البنوك والائتمان الصادر به القانون رقم (١٦٣) لسنة (١٩٥٧م)". (مادة ٢): "تؤول إلى البنك المركزي بتاريخ العمل بهذا القانون الأصول والخصوم الاتي بيانها ويحل البنك المركزي محل البنك الأهلي المصري فيما له من حقوق وما عليه من والتزامات متعلقة بهذه الأصول والخصوم...".

(٥) الجريدة الرسمية، العدد (١٦١) في (١٩/يوليه (تموز)/١٩٦٠م)، نصت المادة (١٥): "يزاول البنك الأهلي المصري دون أي قيد جميع العمليات المصرفية العادية وذلك بالشروط والحدود ذاتها التي تخضع لها البنوك التجارية وفقًا لأحكام القانون رقم (١٦٣) لسنة (١٩٥٧م) ويعتبر البنك المذكور مسجلا لدى البنك المركزي في السجل المنصوص عليه في المادة (٢١) من القانون سالف الذكر وعليه تقديم البيانات والمستندات المطلوبة".

(٦) د عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية، مصدر سابق، ص٢٤٠.

(٧) الجريدة الرسمية، العدد (٣٩) في (٢٥/سبتمبر (أيلول)/١٩٧٥م).

وفق الخطة العامة للدولة، كما وسع القانون المذكور مجال الرقابة للبنك المركزي لتشمل المصارف وفروع المصارف الأجنبية فضلًا عن رقابته على المصارف المملوكة للدولة.

ومن أهم الوسائل التي منحها القانون لمجلس إدارة البنك، قيامه بمهام تنظيم حركة النقد الأجنبي بين البنك المركزي والمصارف الأخرى، وإدارة احتياطات الدولة من النقد الأجنبي والذهب، واشتراك البنك المركزي في إعداد الموازنة النقدية في إطار السياسة العامة للدولة مع الوزارات والجهات المعنية الأخرى، وهنالك مهام أخرى نعرض عن ذكرها.

وبصدور القانون رقم (٥٠) لسنة (١٩٨٤م) [١]، ازدادت الصلاحيات الممنوحة للبنك خصوصًا في مجال السياسة النقدية، إلا أنه نتيجة للتغيرات الدولية والمحلية صدر القانون رقم (٣٧) لسنة (١٩٩٢م) [٢]، حيث تم تعديل بعض أحكام المصارف، فضلًا عن تعديل قانون البنك المركزي المصري، الذي تم فيه دعم السلطات الإشرافية للبنك المركزي، ثم صدر القانون رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) [٣] والذي أجريت عليه عدة تعديلات، ويلحظ على هذا القانون الأخير أنه يتضمن جملة من الأهداف منها تدعيم استقلالية البنك المركزي وهذا يعني أن القوانين السابقة كانت تؤشر تبعية البنك المركزي للحكومة، لحين صدور القانون النافذ رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) [٤] الذي تبين وبواسطة الأعمال التحضيرية التي ورد فيها أن الساحة المصرفية سواء المحلية أم الدولية شهدت العديد من المتغيرات كنتيجة للتطورات السريعة في مجال الخدمات المصرفية أو نظم وخدمات الدفع وغير ذلك من الأسباب، مما دفع المشرع إلى تحديث البيئة التشريعية لمسايرة التطورات، حيث يرمي المشرع من إصدار هذا القانون، هو مسايرة الأعراف الدولية، فضلًا عن النظم القانونية بما يكفل المحافظة على التوازن النقدي المصرفي لتلافي حدوث أي ازمه مالية، بل ذهب المشرع في تحقيق أهدافه إلى تقوية الحوكمة واستقلالية البنك لتفعيل دوره في هذا المضمار وبالتالي تحقيق أهدافه في إطار الضوابط الدستورية التي تنظم الهيئات المستقلة [٥].

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد (١٣) مكرر (ز) في (٣١/مارس (آذار)/١٩٨٤م).

(٢) الجريدة الرسمية، العدد (٢٣)، تابع في (٤/يونيه (حزيران)/١٩٩٢م).

(٣) الجريدة الرسمية، العدد (٢٤) في (١٥/يونيه (حزيران)/ ٢٠٠٣م).

(٤) الجريدة الرسمية، العدد (٣٧)، السنة الثالثة والستون، الصادر في (١٥/سبتمبر(أيلول)/٢٠٢٠م).

(٥) د عشري محمد علي، قياس استقلالية البنك المركزي المصري في ضوء الإصلاحات المصرفية المتمثلة بإصدار القانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠)، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد (٥١)، العدد (١)، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٢١م، ص٢٧٣. واحمد صلاح الدين، قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري: الأعمال التحضيرية للقانون الجديد، بدون سنة طبع، ص٩.

المطلب الثاني

تنوع دور البنك المركزي في السيطرة على سعر الصرف

ما حصل بعد نيسان عام (٢٠٠٣م) ألقى بظلاله على الجانب الاقتصادي، وانطلقت التشريعات بما فيها من سعة لتوفير جملة من الأسس والمقدمات للتحول من الاقتصاد الشمولي إلى الاقتصاد القائم على مبادئ السوق (الاقتصاد الرأسمالي)، وذلك بوضع حزمة من القوانين فضلًا عن السياسات الاقتصادية بغية تحقق التوازن الداخلي والخارجي على نحو مقبول، وكان في مقدمة هذه السياسة هو السياسة النقدية، وعلى ذلك سنبين في الفرع الأول: الأثر التشريعي لدور البنك المركزي، ودور البنك المركزي الفعلي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الأثر التشريعي لدور البنك المركزي

إن البحث في الأثر التشريعي لدور البنك المركزي يقتضي بيان الموارد التي يعمل عليها والمقصود من الموارد هو الاحتياطي من العملة الأجنبية أو موارد العراق النفطية فلا يمكن الدخول على دور البنك المركزي ما لم نعرف أين يمارس دوره ولهذا سنوضح باختصار شديد موارد الحكومة من العملة الأجنبية، إذ أن الاحتياطي من العملة الأجنبية أو الموارد النفطية هي تعابير اقتصادية تناولها قانون البنك المركزي بلفظها ومن ذلك سنبين اصل هذه الموارد باختصار شديد.

بعد صدور قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) يلحظ أن موارد الحكومة من العملة الأجنبية قد انفصلت عن الاحتياطي الأجنبي للبنك، وعلى ذلك تكون وظيفة البنك في ظل القانون الحالي هو جعل إيرادات الحكومة بالعملة الأجنبية [١] تتمثل بالحساب (DFI)، ويعني هذا الرمز هو صندوق تنمية العراق (Development fund for Iraq) الذي تم إنشاؤه بعد (٢٠٠٣م) ويستخدم هذا الصندوق كألية لإدارة عائدات النفط العراقية والمصادر الأخرى للتمويل من أجل دعم إعادة الإعمار في البلاد وذلك بتنفيذ مشاريع تنموية، ومن نافلة القول نجد أن الأسباب الرئيسة وراء وضع إيرادات العملة الأجنبية في هذا الصندوق تشمل:

(١) د مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٢م، ص٧٤.

١- إدارة الموارد النفطية وهي الجزء الأكبر من إيرادات العراق الذي تأتي من تصدير النفط حيث يتم وضع هذه العائدات في صندوق تنمية العراق، ويساعد في ضمان إدارة هذه الموارد بشكل شفاف وفعال لضمان استخدامها في مشاريع تنموية مهمة [١].

٢- الحماية القانونية، دعت الضرورة بعد سقوط النظام لحماية الأموال العراقية من الدعاوى التي ترفع ضد الحكومة ولذلك تم وضع هذه الأموال تحت إدارة صندوق تنمية العراق.

٣- إنّ استخدام الـ(DFI) هو لتمويل مشاريع إعادة الإعمار للبنى التحتية التي تضررت نتيجة الحروب فضلًا عن العقوبات الاقتصادية.

٤- الإشراف، إنّ صندوق تنمية العراق هو تحت إشراف البنك المركزي العراقي إضافة إلى التعاون مع مؤسسات دولية مثل البنك الدولي والأمم المتحدة لضمان الشفافية.

وعلى ذلك يلحظ أن احتياط البنك المركزي العراقي يتولد بإتجاهين بعد عام (٢٠٠٣م).

أولًا: الاتجاه المباشر

حيث تقوم الحكومة بسد نسبة تصل إلى (٧٠%) من النفقات الداخلية بالدينار العراقي بوساطة المبادلة مع سلطة الإصدار (البنك المركزي)، حيث تجري عملية المبادلة بين الميزانية العمومية والموازنة العامة وهذا الإجراء هو من أجل سد النفقات بالدينار العراقي، أما الدولار الذي تم الحصول عليه نتيجة المبادلة فسيبدو أنه يمثل التراكم الاحتياطي الأجنبي للبنك المركزي العراقي، أما النسبة المتبقية من أعلاه فيجري تمويل تجارة الاستيرادات الحكومية بوساطة (المصرف العراقي للتجارة) الـ(TBI) الذي تم إنشاؤه عام (٢٠٠٣م) بهدف تمويل الاستيرادات وهو البديل المؤقت عن مصرفي الرشيد والرافدين اللذينِ أثقلتهما الديون والحجوزات القضائية [٢].

ثانيًا: الاتجاه غير المباشر

يتمثل هذا الاتجاه من تدفق التحويلات المالية لبعض المقيمين في الخارج إلى بعض المقيمين في الداخل، قد ترك هذا الاتجاه بصمة على تدفق العملة الأجنبية في السوق المحلية،

---

(١)علي مؤيد سعيد العبيدي، مصدر سابق، ص٢٣١. ود نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، الملامح والاتجاهات الراهنة للسياسة النقدية في العراق (من التقييد إلى التحرير) ومجالات تفعيلها، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (٧)، العدد (١٨)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، النجف الأشرف، ٢٠١٤م، ص١١.

(٢) د مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٣م، ص٧٢.

وبما انه تم فصل احتياط العملة الأجنبية على قسمين، القسم الأول: يخص الحكومة ومصارفها لتمويل التجارة الحكومية والقسم الثاني: هو احتياط البنك المركزي، وواحد من وظائفه تمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص، وذلك عبر تلبية طلبات المصارف من طريق مزاد العملة الأجنبية، وهذا المزاد تمارس فيه عمليات السوق المفتوحة لأجراء التبادل بين الدولار والدينار لتمويل التجارة للقطاع الخاص، وكذلك كسياسة نقدية من أجل استقرار سعر الصرف للسيطرة على حركة السيولة المحلية، وإجراء الاحتواء لقوة النفقات العامة التي تنتجها الموازنة العامة، وخصوصًا النفقات الجارية، ونعتقد أن تسمية عمليات السوق المفتوحة لأجراء التبادل بين الدولار والدينار ليست كذلك إلا في السوق الموازي الذي يسد جزء يسير من المبادلات اليومية أما بالنسبة لسوق العملة أو نافذة بيع العملة فلها حكم آخر حيث أنها تبيع بسعر يكاد يكون ثابت لا علاقة له بقانون العرض والطلب، إنما هو جزء من الإطار الذي اختطته السياسة النقدية [١].

لعل المواجه الأولى التي واجهت السياسة النقدية [٢]، هي وجود الإطار القانوني للعمل المصرفي ولذلك أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون المصارف رقم (٤٠) لسنة (٢٠٠٣م) بهدف تعزيز الثقة بالجهاز المصرفي، وتماشيًا مع ما تم ذكره تم استبدال العملة ما بين (٢٠٠٣/١٠/١٥م) إلى (٢٠٠٤/١/١٥م) حيث أصبحت العملة الجديدة دينار مقابل دينار، وقد شمل هذا الاستبدال إقليم كردستان، ومؤدى ذلك أصبح الدينار السويسري المتداول لديهم مقابل (١٥٠) دينار جديد، وقد صدرت العملة بتقنيات جديدة يصعب تزويرها [٣]، كما صدر قانون البنك المركزي ذي الرقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) الذي يعد الأساس الذي سيبنى عليه النظام النقدي والمصرفي كتشريع ملائم للظروف الجديدة وخصوصًا الاقتصادية، وبذلك يكون البنك المركزي مسؤولا عن استقرار الأسعار وتنفيذ السياسة النقدية فضلًا عن غيرها من المهام التي وردت في قانون البنك المركزي النافذ.

---

(١) د مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، مصدر سابق، ص٧٦.

(٢) إن مجموعة الأدوات والإجراءات التي تستخدمها البنوك المركزية في الدول لتنظيم النقد الوطني وأسعار الفائدة وشروط الائتمان هي السياسة النقدية التي تهدف إلى تحقيق استقرار الأسعار وهذا الأخير هو أحد أدوار البنك المركزي، وسناتي على بيان السياسة النقدية في المبحث الثاني.

(٣) د نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، مصدر سابق، ص١٧. وزينب إحسان الياسري، رقابة البنك المركزي العراقي على المصارف الحكومية، مطبعة الرفاه، بغداد، ٢٠٢٣م، ص١٨.

ومما يلحظ أن المادة (٣٢) [١] من قانون رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) قد حددت الدور الحصري للبنك في إصدار العملة النقدية سواء الورقية أو المعدنية، ومن الجدير بالذكر إنّ هذه المادة تفرض علينا بيان عدة ملاحظات، منها أنها لا ترقى إلى مستوى السبك والحبك اللغوي المعروف في التشريعات العراقية، كما هو الحال في القانون المدني النافذ، والثانية أنها مادة طويلة [٢] ولم يقم المشرع بتقسيمها حتى تكون سهلة الفهم بحيث يمكن التمييز فيها بين الفرض والحكم، بل أن أغلب مواد القانون سنجد فيها مثل هذه الملاحظات بل مزيدًا من ذلك، إلا أن المقام لا يتسع، واستنادًا إلى ما سبق توضح هذه المادة بأن هذه العملة ليست سندات أذنيه ولا كمبيالات ولا أي نوع آخر من الوثائق التجارية، وإنما هي عملات رسمية يلتزم البنك المركزي بقبولها وفقًا لما نص عليه القانون، وهي أيضًا العملة الرسمية الوحيدة المعترف بها داخل العراق، ويشمل هذا المعنى تلك العملات التي يتم سحبها من التداول، كما يقوم البنك المركزي بموجب هذه المادة بإصدار تعليمات تنظيمية تحدد الكميات التي يجب قبولها من العملات الورقية والمعدنية.

وكما بينت المادة (٣٧) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) إنه يحق لطرفي عقد أو معاملة أو تصرف طوعي؛ مثل الكمبيالات، الخطابات، الوثائق أو الضمانات المالية أن يتفقا على استخدام أي عملة نقدية لسداد الالتزامات الناشئة من هذه العقود أو المعاملات، كذلك بينت بانه يسمح بسداد أي ديون أو التزامات قانونية قد نشأت عن العقد، أو المعاملة باستخدام العملة التي تم الاتفاق عليها بين الطرفين كعملة للدفع وهذا يعني أن الأطراف المتعاقدة غير ملزمة باستخدام الدينار العراقي فقط، أنما أي عملة يمكن أن يتفقوا عليها، وأيضًا بينت هذه المادة يمكن أن يكون الاتفاق بين أطراف الالتزام صريحاً أو ضمنياً، وبطبيعة الحال تخضع معاملات البنك المركزي في إطار المادة المذكورة إلى أحكام القانون التجاري والمدني ومعاملة البنك كشخص من شخصيات القانون الخاص.

---

(١) نصت المادة (٣٢): "١- يكون للبنك المركزي العراقي وحده دون غيره الحق في إصدار العملة الورقية النقدية والمعدنية لغرض تداولها في العراق... ٣- ويجوز للبنك المركزي العراقي أن يقوم بموجب لوائح تنظيمية بالحد من كميات العملات النقدية الورقية والمعدنية التي يجب قبولها بصفتها العملة الرسمية للعراق عند دفع أية التزامات ويجوز له أيضًا وضع قيود على فئات هذا العملات النقدية الورقية والمعدنية التي يجوز استخدامها لتسديد مبالغ محددة أو شرائح من المبالغ...".

(٢) د سعيد احمد بيومي، لغة القانون في ضوء علم النص، مكتبة الآداب، ط٢، القاهرة، ٢٠٢٠م، ص٥٨.

(٣) نصت المادة (٣٧): "يجوز لطرفي أي عقد أو غيره من المعاملات أو التصرفات الطوعية بما في ذلك أي كمبيالة أو خطاب أو وثيقة أو ضمان للمال أن يتفقا على تحديد استخدام أية عملة نقدية لدفع الالتزامات...".

أما في مصر فانه قد حدد في المواد (٢٠٧–٢١٥) من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) إطارًا قانونيًا لعمليات أو نظام الصرف الأجنبي والكيفية التي يتم بوساطتها إدارته بهدف استقرار سوق النقد، وذلك بوضع تنظيم وضوابط عمل الشركات المتخصصة بالصرافة، كما أكدت هذه المواد أن سوق العرض للجنيه المصري بإزاء العملات الأجنبية يفترض أن يتحدد بقوى العرض والطلب داخل سوق النقد الأجنبي، وذلك استنادًا إلى القواعد والأسس التي يضعها قانون البنك المركزي المصري النافذ [١] بخلاف القانون العراقي، الذي نظم عملية بيع العملة الأجنبية عبر نافذة بيع العملة التي سناتي على بيانها في الفصل الثاني.

وبإمعان النظر في المادة (٧) الفقرة (جـ) من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) يلحظ أن للبنك المركزي دور في وضع نظام وسياسة سعر الصرف الأجنبي، لكنه في ذات الوقت قد قيد هذه المادة بالمادة (٢١١) [٢] من القانون أعلاه التي حددت وبشكل قاطع إحالة موضوعة سعر الصرف الأجنبي إلى تفاعل قوى العرض والطلب في سوق النقد الأجنبي، وهنا نؤكد على الفرق بين قانون البنك المركزي العراقي وقانون البنك المركزي المصري الذي بين بان الأخير يضع نظام وسياسة لسعر الصرف وهذا النص يعتبر غامضا لو لا ما أتاحته المادة (٢١١) في تحديد ماهية المادة (٧) الفقرة (جـ) من هذا القانون، وهذا يدعونا لبيان الفرق بين سعر الصرف الثابت، وسعر الصرف المرن، حيث يعد سعر الصرف في القانون العراقي ثابتا مع صرف النظر عن الملاحظات المتعلقة بثبوتها، أما في القانون المصري فيمكن تصنيفه على السعر المرن.

ومما لاشك فيه أن سعر الصرف الثابت والمرن هما نظامان [٣] مختلفان في تحديد قيمة العملة الأجنبية قبالة العملات المحلية، فالمرن يتحدد بناء على قوى السوق، والبنك في هذه الحالة لا يتدخل لتحديد السعر بشكل مباشر، وكذلك نجد إنّ هذا السعر يتغير باستمرار استنادًا إلى جملة من العوامل الاقتصادية كالتضخم وارتفاع أسعار الفائدة وحركة الاستثمار، أما الثابت

---

(١) نصت المادة (٦): "يهدف البنك المركزي إلى سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة". ونصت المادة (٧): "يباشر البنك المركزي جميع الاختصاصات اللازمة لتحقيق أهدافه وله على الأخص ما يأتي... جـ- وضع نظام وسياسة سعر الصرف الأجنبي وتنفيذها وتنظيم سوق الصرف الأجنبي ورقابته".

(٢) نصت المادة (٢١١): "يصدر بالقواعد والأسس المتعلقة بتنظيم سوق النقد الأجنبي قرار من مجلس الإدارة ويتحدد سعر الصرف للجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية بتفاعل قوى العرض والطلب في سوق النقد الأجنبي".

(٣) روبرت ماندل وآخرون، مصدر سابق، ص١٧٧.

فهي عملية ربط قيمة العملة المحلية بعملة أجنبية مثل الدولار أو غيره، حيث يقوم البنك بتحديد سعر العملة بمعنى إنّ البنك يتدخل لضمان سعر الصرف عند حدود معينة، هذا على مستوى التعامل الداخلي، أما على مستوى التعامل الخارجي من قبل البنك فهذا أمر تحدده السياسة السعرية العالمية، كما هو الحال في الفوركس [1]، بل هنالك من نفى كليا مفهوم سعر الصرف الثابت لمبررات عدة، حيث يرى أحد الفقهاء [2] أن سعر الصرف الثابت هو ليس نفسه سعر الصرف الثابت صوريا أو المثبت (Pegged) لان سلطة النقد أو البنك المركزي يقوم بشراء العملات الأجنبية ثم بيعها بسعر ثابت دون حدوث عملية التوازن بشكل آلي، وهذا ما يقوم به البنك المركزي العراقي حيث لا توجد صلة أو آلية بين القاعدة النقدية وميزان المدفوعات، فقد يقوم البنك المركزي وبشكل آلي بتجميد التأثيرات النقدية لعملية التدخل في سعر الصرف حيث يتحقق إفساح المجال للأهداف المحلية بتجاوز اعتبارات التوازن الدولي، وعلى ذلك يرى ماندل بان غياب آلية التعديل في نظام سعر الصرف المثبت سوف يؤدي إلى الانهيار في نهاية المطاف وذلك بقيام المضاربين بالتلاعب بالعملة المحلية، كما يلحظ على مستوى الواقع من ملامح لهذا التلاعب، وهكذا يتبين إنّ سعر الصرف المثبت يختلف كليا عن سعر الصرف الثابت لأن الأول لا يقتضي اهتمام آلي بتوازن ميزان المدفوعات على اعتبار أن الدول تقوم بتثبيت سعر الصرف ثم تتبع سياسة نقدية مستقلة مع تجاهل المؤشرات التحذيرية الناجمة عن تغيير احتياطي العملات الأجنبية [3]، ومن ذلك يتضح الأثر التشريعي لدور البنك المركزي عبر ما ورد من نصوص ملزمة.

---

(١) الفوركس: سوق الصرف الأجنبي أو سوق العملات ويجري داخل هذا النظام تداول العملات حسب قوى العرض والطلب ويعمل على مدار (٢٤) ساعة في اليوم وخمسة أيام في الأسبوع وهو سوق عالمي مرن، أما سابقا فكان يعرف الفوركس والذي هو: التحويل الخارجي (Foreign Exchange) "كل عملة، أو شيك، أو حوالة، أو كمبيالة، أو أوامر دفع، أو اعتماد، أو رصيد حساب مما يكون واجب الدفع بعملة غير العملة المحلية". حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، مصدر سابق، ص١٧٢.

والفوركس هو سوق تداول العملات الأجنبية بالوقت الحاضر بمعنى انه سوف يستهدف فيه الربح من قبل التاجر من خلال بيع وشراء العملات الأجنبية استنادا إلى قوى العرض والطلب. احمد الجزار محمد داود، تجارة العملات الدولية الفوركس بطريقة الهامش الفوركس: دراسة فقهية، مجلة البحوث والدراسات الشرعية، المجلد (٣)، العدد (٢٥)، مصر، ٢٠١٤م، ص٣٧١.

(٢) روبرت ماندل وآخرون، مصدر سابق، ص١٧٨.

(٣) روبرت ماندل وآخرون، المصدر نفسه، ص١٧٩.

الفرع الثاني

دور البنك المركزي الفعلي

لاشك أن دور البنك المركزي يفترض ألا يكون خارج الأطر القانونية وبما أن النصوص التشريعية قد حددت دور البنك المركزي في السيطرة على سعرا لصرف من خلال نصوص قد بيناها في الفرع الأول والحال بيان الدور الفعلي للبنك المركزي الذي يستبطن نوع من المخالفة لبعض النصوص القانونية.

إنّ شكل العلاقة بين البنك المركزي والحكومة إذا كانت وفق الأسس والمحددات القانونية لاشك أنها سوف توفر أداء مستقر لاقتصاد البلاد الكلي، كما أنها ستسمح للبنك المركزي بان يؤدي دوره التشاوري والتنسيقي للحكومة، وبما أن الحكومة هي المسؤولة عن السياسة المالية في الاقتصاد يلحظ من جهة أخرى أن البنك المركزي هو المسؤول عن السياسة النقدية ولكن مع ذلك لوحظ أن هنالك مجموعة من القضايا قد أثيرت بين البنك المركزي والحكومة منذ عام (٢٠٠٩م) وخصوصًا عندما طلبت الحكومة أموالا من احتياطي البنك، وهذا بطبيعة الحال ما رفضه البنك وترتب على ذلك أن المحكمة الاتحادية العليا أصدرت قرارًا في (٢٠١١/١/١٨م) [١] بينت فيه ارتباط الهيئات المستقلة التي أشير لها في الدستور برئاسة الوزراء مباشرة وليس برئاسة مجلس النواب.

من ناحية أخرى قد منح قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) حرية واستقلالية في إدارة السياسة النقدية كما جاء في الفقرة (٢) من المادة (٢) في القانون والتي بينت من إنّ البنك المركزي يتمتع بالاستقلال فيما يقوم به لغرض تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه فضلًا عن حظر تلقي البنك أي تعليمات من أي شخص أو جهة بما فيها الجهات الحكومية، هذه واحدة من القضايا، بل وأهم القضايا التي تواجه البنك المركزي [٢].

---

(١) رقم القرار (٨٨/اتحادية/٢٠١٠م) بتاريخ (٢٠١١/١/١٨م)، المحكمة الاتحادية العليا في العراق.

(٢) د حيدر حسين آل طعمة، البنك المركزي العراقي إرهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد (٢٠١٤)، العدد (١٠)، بابل، ٢٠١٤م، ص١٣٨.

عبر النصوص الواردة في التشريعات (المادة ٢٦) [١] و(المادة ٢٨) [٢] من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) التي يفترض أن يعمل البنك بموجبها والتي هي في حقيقة الأمر لا تغطي الحاجة الحقيقية للبنك المركزي لأسباب عدة، منها أن السياسة النقدية قد تخضع لشروط وقوانين السياسة الاقتصادية ومدى التلاؤم أو التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية، ومنها أن عدم توفر الغطاء القانوني للتوسع الحاصل بالمدفوعات الإلكترونية، والحال يستدعي قانون يخص المدفوعات الإلكترونية التي ستقلل أكيدًا من الأخطاء الواردة في عمليات الصرف الأجنبي، كذلك نرى وجود ركاكة في النصوص وغموض قد يتطلب تعدد التفسير من قبل القاضي أو الفقيه، فضلًا عن عدم مراعاة الصياغة التشريعية السليمة كما ذكرنا ذلك آنفًا، خصوصًا وان قانون البنك المركزي العراقي قد شرع من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة مستندا في ذلك على قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة [٣]، ونعتقد أن الثقافة القانونية

(١) نصت المادة (٢٦): "١- لا يمنح البنك المركزي العراقي أية اعتمادات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لأية هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة مع ذلك يجوز للبنك المركزي العراقي بموجب المادة رقم ٣٠ أن يقدم للمصارف التجارية المملوكة للحكومة والتي تخضع لإشراف البنك المركزي العراقي مساعدات سيولة على أن تقدم هذه المساعدات بنفس الشروط والأحكام التي تنظم تقديم المساعدات لصالح المصارف التجارية الخاصة".

(٢) نصت المادة (٢٨): "يجوز للبنك المركزي العراقي، في سبيل تحقيق أهدافه أن (ا) 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 وطبقا للقواعد التي يحددها كما يجوز له أن (ب) يقدم تسهيلات عامة للمصارف التجارية المرخصة أو الحائزة على تصريح من البنك المركزي العراقي بموجب القانون المصرفي وطبقا للقواعد التي تنص عليها وحددها البنك المركزي العراقي عن طريق : (ا) 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 عمليات شراء الأوراق المالية للديون الصادرة عن الحكومة على عمليات تجري في السوق المفتوح وفي السوق الثانوي فقط . (ب) الشراء أو البيع البسيط غير المشروط (النقدي أو الآجل) للنقد الأجنبي. (ج) خصم الكمبيالات أو السندات الاذنية . (د) تقديم القروض المؤمنة تامينا كاملا بواسطة رهن يضمن القرض. (هـ) قبول ودائع من المصارف لدفع عليها فوائد".

(٣) قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٢)، في حزيران (٢٠٠٤م).

للمـــدير الإداري لا ترقـــى إلـــى الواقـــع القـــانوني العراقـــي ومـــن ذلـــك يعتبـــر عقـــلا أن قانون البنك المركزي متأثرا بثقافة المشرع الأجنبي.

كذلك تواجه البلد بين فترة وأخرى أزمات مالية واقتصادية، ومن هنا على البنوك المركزية أن تولي أهمية عالية لمواجهة هذه الأزمات، بمعنى إلا تقف البنوك المركزية موقف المتفرج، إنما يجب أن تقف مع الحكومة للحد من آثار هذه الأزمات وتخفيف عواقبها، فعلى سبيل المثال أزمة الرهن العقاري العالمية [١] في أيلول عام (٢٠٠٨م) [٢]، إنّ هذه الأزمة أثرت على المؤسسات المالية الكبرى مما أظهر احتياجها إلى إنقاذ حكومي بحيث أسهمت البنوك المركزية مع الحكومات لترتيب حلول ومعالجات، ويلحظ أن الحكومات والمؤسسات المالية قد تدخلت عبر إيجاد التسهيلات لحماية القطاعات الاقتصادية، ولعل في مقدمة هذه الإجراءات هي تقديم ضمان لحقوق المودعين في المصارف التجارية فضلًا عن توفير شروط استمرار عمل القطاع المالي [٣]، أما بالنسبة للبنك المركزي العراقي فقد اتخذ جملة من الإجراءات الفنية والتنظيمية والتشريعية لمواجهة الأزمات المالية [٤]،

ومن الجدير بالإيضاح أن العلاقة بين البنك المركزي والحكومة قد تعرضت إلى جملة من العوامل يمكن تلخيصها بما يلي:

١- يواجه البنك المركزي العراقي جملة من الضغوط من قبل الحكومة متمثلة بالسياسة المالية بحيث تتعارض هذه الأخيرة في أحيان كثيرة مع السياسة النقدية التي تصدر بناء على قانون

---

(١) الأزمة المالية العالمية بدأت في أمريكا فقامت البنوك والمؤسسات المالية بتقديم القروض العقارية لمن كانت ملائته المالية ضعيفة وهو ما عرف (بالرهن العقاري عالي المخاطر) حيث تزايدت هذه القروض بشكل كبير مما أدى إلى ارتفاع أسعار العقارات ومن ثم تراكم الديون على الأشخاص إلا أن العقارات بدأت أسعارها بالانخفاض حيث وجد المقترضين أنفسهم غير قادرين على تسديد ديونهم وما ترتب على ذلك من موجه حبس الرهن ومن ثم فقدان المنازل وقد تأثرت بهذه الأزمة العديد من الدول الأوروبية. د إبراهيم الكراسنة، الإطار المفاهيمي لإدارة الائتمان لدى البنوك، ورقة عمل، صندوق النقد العربي، رقم (٢٦)، أبوظبي، ٢٠١٣م، ص١.

(٢) ألكسندر دوغين، نهاية الاقتصاد (المأزق الليبرالي – البديل الأوراسي)، ترجمة د جاسم الصفار، مكتبة أهوار للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠٢٥م، ص٢٨.

(٣) د حسن لطيف كاظم الزبيدي ود فلاح حسن ثويني وآخرون، مصدر سابق، ص٦٠.

(٤) د وحيدة جبر آل منشد ومنى جابر حايط، وسائل وإجراءات البنك المركزي في تحقيق استقرار سعر صرف العملة، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد (١٥)، العدد (٥٢)، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٧م، ص١٢١.

البنك المركزي [١]، وتأثير ذلك على سعر الصرف إذ يعتبر الأخير جزء من السياسة النقدية فكلما كانت السياسة النقدية مستقلة كان البنك المركزي حر في تحديد سعر الصرف.

٢- عدم استقرار أسعار النفط وغالبا ما تنخفض وهذا يشكل نوع من التحدي على الاحتياطات الأجنبية، كون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي بأجماع الفقه الاقتصادي [٢]، مما يدعو البنك إلى مواجهة الصدمات بوساطة عدة آليات منها استقرار سعر الصرف [٣]، وتوضيح ذلك أن انخفاض أسعار النفط تؤدي إلى تقليل الإيرادات من العملة الأجنبية مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الصرف.

٣- الموازنة العامة تعتبر في حالة عجز وهذا يظهر بالفرق بين الإيرادات الكلية والنفقات الكلية ومعنى ذلك العجز هو عندما تتجاوز نفقات الحكومة الإيرادات في فترة معينة [٤].

٤- عجز ميزان المدفوعات غير النفطي وهذا يتضح بالفرق بين العملات الأجنبية المتدفقة إلى الداخل، والتدفقات الصادرة إلى الخارج، وعجز ميزان المدفوعات هو الفارق السلبي بين ما يخرج من الدولة من أموال وما يدخل لها نتيجة التعامل الدولي [٥].

---

(١) البنك المركزي العراقي، الدور التنموي للبنك المركزي العراقي (المعطيات والاتجاهات)، مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص: المؤتمر السنوي الرابع، بغداد، ٢٠١٨م، ص٢١.

(٢) د مظهر محمد صالح، الظواهر الاقتصادية رؤى وتباينات، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٢١م، ص١٧.

(٣) يعتبر العراق ثاني احتياطي نفطي بعد السعودية حيث يقدر الاحتياطي النفطي (١٢٠) مليار برميل احتياطي مثبت وحوالي (٤٠) مليار غير مثبت بمعنى أن الاحتياطي هو (١٦٠) مليار برميل كما أن الحقول المكتشفة (٥٤٠) حقل غير محفور بضمنها (٨٠) حقل محفور والعراق لا يستخدم حسب راي الكاتب سوى (١١%) حقلا محفور كما أن المتوقع أن الكشف سيوصل الاحتياطات النفطية إلى اكثر من (٣٠٠) مليار برميل مع ملاحظة أن الصحراء الغربية كلها لم تكتشف بعد حيث لم ترسم خرائط بترو جيولوجية دقيقة حيث تقدر اللجنة النفطية الموجود في الصحراء الغربية من (١٠٠) إلى (١٥٠) مليار وتعد كلفة الحقول العراقية منخفضة بل الأولى من حيث انخفاض الكلفة. سيار الجميل، دراسات في السياسة والاقتصاد، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط١، أبوظبي، ٢٠٠٦م، ص٢٩.

(٤) د حسين شناوة مجيد، عجز الموازنة العامة والتغير النقدي، مركز الرافدين للحوار، ط١، النجف الأشرف، ٢٠٢٣م، ص١٥.

(٥) ميزان المدفوعات: هو عبارة عن: "كشف إحصائي يغطي فترة زمنية معينة ويشمل على الاتي: أ- المعاملات المنظورة وغير المنظورة (السلعية والخدمات) وعوائد الدخل الناجمة من عمليات التبادل بين الاقتصاد الوطني مع الخارج، ب- التغيرات الطارئة على الملكية وكذلك تغيرات حقوق السحب الخاصة والمستحقات على العالم الخارجي، جـ- التحويلات بدون مقابل والقيود المقابلة واي قيود أخرى لم يجر قيد مقابل لها". حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، مصدر سابق، ص١٨.

٥- انعكاس الوضع الاجتماعي والسياسي وهذا غالبًا ما يؤثر على الجانب الاقتصادي، بل وحتى التشريعي في غالب الأحيان كما هو الحال في تشريع الموازنة السنوية العامة [١].

٦- لازالت البنية التنظيمية والإدارية للمصارف فضلًا عن المؤسسات المالية الأخرى ضعيفة على الرغم من عراقة البنك المركزي كونه أول بنك أسس في البلاد العربية [٢].

٧- غياب البيانات الدقيقة المتعلقة بالنشاطات التجارية والضريبية والاقتصادية التي تمنح البنك القدرة على الرصد والتحليل وهذه من القضايا المعقدة التي تشير إلى ضعف الرقابة، بل وغياب التشريعات التفصيلية المتعلقة بها [٣].

٨- توجد عوامل خارجية تؤثر على السياسة النقدية وخصوصًا في دورها بالتحكم في عرض النقد، منها علاقة البنك المركزي العراقي بالبنك الفيدرالي الأميركي، والرؤية التوجيهية لصندوق النقد الدولي الذي يعد العراق أحد أعضائه [٤].

إنّ المحددات أعلاه هي قيود على السياسة النقدية، وما يترتب على ذلك من تأثير على النشاط الاقتصادي، ولعل ما حدث في (٢٠٢٠/١٢/١٩م) من تخفيض لسعر الصرف إلى (١٤٥٠) للدولار الواحد هو أحد الأدلة التي تسلط الضوء على ضعف السياسة النقدية في السيطرة على المعروض النقدي هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يلحظ أن استقلالية أي بنك يتم قياسه على أساس طبيعة العلاقة بالحكومة، وهنا لابد من الإشارة من أن الاستقلالية لا يعني الانفصال الكلي بين السياسة النقدية والسياسة المالية، وذلك لأنّ المقبولية في هذا الاتجاه يمكن أن تتحقق بالقول بان السياسة النقدية تقع في إطار السياسة الاقتصادية، وعلى ذلك يمكن القول أن استقلالية البنك المركزي تتلخص في الحد من إقراض الحكومة فضلًا عن مسالة تعيين المحافظ أو أقالته وصياغة السياسة النقدية، فإذا استطاع البنك أن يكون له الدور المؤثر في

---

(١) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٦٢٥)، السنة الثانية والستون، (١٢/نيسان/٢٠٢١م)، المادة (٢- ثانيًا-٢-أ-٣): "إصدار سندات وحوالات خزينة للمصارف الحكومية تخصم لدى البنك المركزي العراقي".

(٢) علي محسن إسماعيل العلاق، كتابات في السياسة النقدية والاستقرار المالي، منشورات البنك المركزي، بغداد، ٢٠١٩م، ص٢٧.

(٣) علي محسن إسماعيل العلاق، تخفيض سعر الصرف الدينار العراقي المحددات والبدائل، منشورات البنك المركزي، بغداد، ٢٠٢٠م، ص١٣.

(٤) بشرى جواد مهدي، صندوق النقد الدولي وبرامج الإصلاح الاقتصادي (التجربة العراقية نموذجاً)، مكتبة الدار العربية للعلوم، ط١، بغداد، ٢٠٢٢م، ص١٠٠.

المتغيرات أعلاه ارتفع منسوب استقلاليته والعكس إذا ازداد تدخل الحكومة في مسالة الإقراض والتعيين [١].

وكما بينا فان استقلال البنك المركزي العراقي قبل عام (٢٠٠٣م) كانت مترددة أو غير موجودة، بل كانت السياسة النقدية تابعة للسياسة المالية، إلا أنه بعد صدور الدستور العراقي عام (٢٠٠٥م) وحسب المادة (١٠٣) [٢]، وكما بين أيضًا قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) الذي أصبح المسؤول الوحيد عن السياسة النقدية للبنك المركزي، وعلاوة على ذلك فان المواد (٢٤) [٣]، (٢٥) [٤]، (٢٦) [٥] من القانون أعلاه، والمادة (١٠٣) من الدستور المذكورة آنفًا، وقانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة (٢٠١٩م) في المواد (٩) و(١٠) [٦] حددت ثلاثة أبعاد للعلاقة بين الحكومة والبنك وهي التشاور والنيابة وآليات إقراض الحكومة، إلا أنه ولغاية عام (٢٠١٠م) كان البنك يتمتع باستقلاليته، أما بعد ذلك فان توجه الحكومة قد تغير وطلبت من البنك المركزي تمويل بضعة مشاريع للكهرباء بمبلغ (٣) مليار دولار خارج إطار

---

(١) د حسن لطيف كاظم الزبيدي ود فلاح حسن ثويني وآخرون، مصدر سابق، ص١٢٤.

(٢) نصت المادة (١٠٣): "أولًا: يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الأعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإداريًا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها. ثانيًا: يكون البنك المركزي العراقي مسؤولا أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الأعلام والاتصالات بمجلس النواب. ثالثًا: ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء".

(٣) نصت المادة (٢٤): "١- يعقد المحافظ والممثلون الآخرون البنك المركزي العراقي اجتماعات دورية منتظمة مع مسئولي الحكومة لتبادل المعلومات والآراء... ٢- يجوز للمحافظ أو أحد نائبيه حضور اجتماعات مع الحكومة بناء على دعوة من مسؤول حكومي ويجوز لهم أن يقدموا المشورة...".

(٤) نصت المادة (٢٥): "١- يجوز للحكومة أن تأتمن البنك المركزي العراقي على القيام بما يلي: (ا) إمساك حسابات الحكومة. (ب) الاشتراك في عمليات الاقتراض المحلية والأجنبية التي تقوم بها الحكومة وإداراتها بصفة الوكيل المالي. (جـ) الاشتراك مع ممثلي الحكومة الآخرين أو بناء على إذن من الحكومة في تمثيل الحكومة في المفاوضات التي تجريها حول القضايا المالية والنقدية مع الدول الأجنبية والمؤسسات الدولية. (د) تأدية العمليات بسعر السوق فيما يتعلق بالودائع أو عمليات النقد الأجنبي أو أية عمليات أخرى قائمة على الدفع أو التصفية أو الاتفاقيات الاقتصادية الناتجة عن الترتيبات المالية الدولية...".

(٥) نصت المادة (٢٦): "١- لا يمنح البنك المركزي العراقي أية اعتمادات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لأية هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة...".

(٦) نصت المادة (٩): "تعد وزارة التجارة بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي خطة التجارة الخارجية ومناقشتها مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ورفعها..." ونصت المادة (١٠): "أ- يعد البنك المركزي العراقي تقريرًا عن الموازنة النقد الأجنبي وخطة عرض النقد الوطني ورفعها...".

المادة (٢٦) من قانون البنك المركزي النافذ المذكورة آنفًا، وهذا مؤشر قوي على انتهاك الاستقلالية فضلًا عن تدخلات أخرى حصلت سواء وافق البنك أم لم يوافق ولذلك يمكن القول أن السياسة المالية بدأت تهيمن على السياسة النقدية بين عامي (٢٠١٥-٢٠١٦م) وذلك بقيام البنك المركزي بشراء حوالات الخزينة من المصارف الحكومية الصادرة من وزارة المالية بمبلغ (١٦) ترليون دينار عراقي، وكذلك في عام (٢٠٢٠م) أجرى البنك خصم لحوالات الخزينة بمبلغ (٢٦) ترليون دينار، وفي موازنة عام (٢٠٢١م) ورد فيها نص يوجب الاقتراض من البنك بمبلغ (٣٥) ترليون دينار عراقي، وهذا تشريع يتعارض مع تشريع البنك المركزي بل يستبطن هذا التشريع مخالفة دستورية للمادة (١٠٣) [١]، وذلك في إطار العجز في الموازنة ولعل إعلان وزارة المالية بتحديد سعر الصرف إلى (١٤٥٠) في موازنة عام (٢٠٢٠م) هو دليل واضح على تدخل الحكومة.

وإيضاحًا لما ورد أعلاه أن الاقتراض المفروض على البنك المركزي يؤدي إلى ارتفاع سعر الصرف بسبب ازدياد الكتلة النقدية المحلية، وان الحكومة قد تدخلت في مسالة الاقتراض المحظور قانونا.

وعلى المستوى الإجرائي فمنذ عام (٢٠١٤م) وكذلك في موازنة (٢٠٢١م) [٢] قام البنك بتغطية العجز في الموازنة بنسبة (٨١%) التي مثلت فرق رفع سعر الصرف فضلًا عن قيام البنك بإصدار نقدي يساوي (٣٥) ترليون دينار لتغطية الخصم في حوالات الخزينة.

وهنا يمكن القول إن البنك المركزي العراقي في علاقته بالحكومة بدا يفقد استقلاليته أي أن دور السياسة النقدية وأدواتها في السيطرة على أسعار الصرف ستكون الحكومة موجهة لهذا الدور سواء عبر السياسة النقدية أم بوساطة المحددات المقيدة للسياسة النقدية.

أما في مصر ومن مراجعة قانون رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) وكذلك القانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، والحال يدعونا إلى بيان المعايير التي يأخذ بها البنك المركزي المصري لمعرفة فيما إذا كان البنك يتمتع بالاستقلالية أم لا [٣]، لقد حدد بعض الفقه إنّ المقصود بالاستقلالية ليس انعزال البنك عن الحكومة على أساس أن طبيعة عمل البنك هي جزء من السياسة العامة للدولة كما أن استقلالية البنك ليس هي الهدف بل هي آلية لتحقيق الهدف، وعلى

(١) نصت المادة (١٠٣): "أولًا: يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الأعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإداريًا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها...".

(٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٦٢٥) في (١٢/نيسان/٢٠٢١م)، السنة الثانية والستون.

(٣) د محي محمد سعد، مصدر سابق، ص١٣٥.

ذلك ليس بالضرورة أن ينفرد البنك بوضع أهداف السياسة النقدية دون التنسيق مع المالية العامة.

هذا الطرح كما نرى هو في إطار تبرير التدخل الحكومي، والذي قد يؤدي إلى الحد من استقلالية البنك المركزي المصري أما بالنسبة للتنسيق فنعتقد إنّ التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية لا يقدح باستقلالية البنك المركزي، بل يعززها وقد يؤدي إلى نجاح سياستها النقدية.

عودة على بدء نعتقد إن الانعزال المفترض أن صح لا يمكّن البنك من تنفيذ الأهداف أو تحقيقها وخصوصًا الاستقرار النقدي، ومواجهة التضخم، وقد استند المؤيدون لاستقلالية البنك إلى جملة من الاعتبارات، الأول أن شؤون النقد يفترض أن يتم استبعادها عن النفوذ السياسي والمزايدات الانتخابية، وهذا لا يجري إلا في إطار بنك مركزي مستقل، والثاني أن قدرات البنك على صناعة الاستقرار الطويل الأجل للأسعار سوف تأخذ بالتحسن، إذا كانت السياسة النقدية بعيدة عن الأطر السياسية، والثالث إذا كان البنك في حالة استقلال فسياسته تؤدي إلى انخفاض معدلات التضخم فضلًا عن استقرار مناسيب الأسعار بشكل عام.

وعند البحث عن حالات موثقة تؤكد الإخلال في استقلالية البنك المركزي في ظل دستور عام (٢٠١٩م) وقانون البنك المركزي الحالي، لم نجد مثل هذه الحالة، إلا ما ورد في تقرير صندوق النقد الدولي الذي سنأتي على بيانه، وكذلك لم نجد أن تغيير المحافظ قد تم من قبل أي جهة غير ما ذكر في نص القانون، ويتضح مما تقدم وبموجب الدستور المصري وقانون البنك المركزي المصري يعد البنك المركزي مستقلاً استقلالاً نسبيًا، حيث أخضع القانون الحكومة خضوعاً بينا بأن تلتزم الأخيرة بالحصول على موافقة البرلمان قدر تعلق الأمر بالدين العام، ولم يتورط أحد بخرق الدستور أو القانون، ومع ذلك يلحظ أن تقرير صندوق النقد الدولي قد بين إنّ السلطات المصرية قد تعهدت بالكف عن تجاوز وزارة المالية والاقتراض مباشرة من البنك المركزي، إلا أنه في ذات الوقت أوضح التقرير [١] أن هنالك مؤسسات حكومية قد اقترضت (١٥.٩) مليار جنيه من البنك المركزي عام (٢٠٢٣م)، وفي الختام أوصى الصندوق المذكور بضرورة تحسين الرقابة والشفافية في السياسة النقدية والمالية والإجراءات المتخذة بخصوصها.

(١) تقرير صندوق النقد الدولي (٢٢/٤٤١) في (١٦/كانون الأول/٢٠٢٤م).

المبحث الثاني

مرجعية البنك المركزي وفلسفته

إنّ المقصود بمرجعية البنك المركزي هو المرجعية القانونية والاقتصادية التي يستند إليها البنك في سياسته النقدية، بل في جميع أدواره كما إنّ للبنك المركزي مميزات عديدة، مرة يمارس دور اقتصادي يحقق من خلال هذا الدور المنفعة العامة، ومرة يمارس دور خاص كما هو حال الشخصيات المعنوية الخاصة لتحقيق بعض الأهداف الخاصة، وإن كانت تصب في إطار المصلحة العامة، وتقع بعض هذه الأهداف الخاصة أو الربحية في عرض عمل البنك وليس في طوله.

إنّ اصطلاح البنك المركزي يتكون من كلمتين، (Central) و (Bank) ذات الجذور الإيطالية التي تعني الطاولة أو المنضدة التي يجري فوقها تداول العملات، ومع مرور الوقت أصبح هذا المكان هو المركز الذي يمارس فيه تداول العملة، أو ينفذ فيه النظام النقدي، بمعنى أنه لم يكن للبنك تعريف قانوني واضح نستطيع به معرفة مرجعية البنك سوى الواقع الذي يشير إلى مرجعيته الاقتصادية، وقد يخطر في الذهن سؤال، لماذا لا يتم بحث الموضوع بوساطة عنوان الطبيعة القانونية؟ للإجابة، نعتقد إنّ عنوان مرجعية البنك المركزي هو اشمل من عنوان الطبيعة القانونية إذ إنّ الأخير جزء من مفهوم المرجعية لأنها تمثل الإطار الأوسع الذي يتناول طبيعة البنك وآليات عمله، والجهات المشرفة، أو التي راقبته، فضلًا عن الإيديولوجيات التي تؤثر في بنيانه القانوني وسياسته.

في إطار معرفة مرجعية البنك المركزي سواء كانت للقانون الخاص أم للقانون العام أم مرجعيته الاقتصادية والمالية والحال يقتضي بيان مرجعية البنك المركزي في المطلب الأول، وفلسفة تأسيس البنك المركزي في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مرجعية البنك المركزي

وانطلاقاً مما سلف، لم نقل في بداية المطلب الطبيعة القانونية للبنك المركزي، أنما مرجعية البنك المركزي، هي لتجنب الخوض في حيثيات البنك المركزي، كونه مؤسسة عامة، ولذلك فضلنا هذا العنوان لنبحث مرجعية البنك المركزي وانتمائه إلى أي من العلوم التي سترد تباعاً، كما إنّ البحث في مرجعية البنك المركزي وفلسفته يدعونا بالضرورة إلى الدخول في جملة من الموضوعات المختلفة، فالبنك المركزي كمؤسسة ينتمي إلى القانون بقسميه العام

والخاص وكذلك هو ذو صبغة اقتصادية بحيث يتحقق انتمائه إلى الاقتصاد الكلي بل ويؤثر ويتأثر بالاقتصاد الجزئي كما انه له علاقة بالمالية العامة، ومطلوب منه عندما يمارس دوره أن يتسق مع الموازنة العامة بصرف النظر عن استقلاليته من عدمها، وهكذا يلحظ أن هذا الموضوع المتشابك يدعونا إلى تفكيك بعض عناصره وبحدود ما يتسع له البحث، فمرجعية البنك تفرض علينا الدخول في بعض توجهات وتفصيلات دور البنك سواء في نشأته أو كيفية نشوئه ومعرفة البنى الاقتصادية أو الأيديولوجية التي أثرت في سياسته وانتماءه.

كما يدعونا المقام إلى بيان بعض من خصائصه دون مميزاته لأن الأخيرة تشكل قيمة مضافة لإبراز الفوائد والأفضليات ولعل الدخول في فلسفة البنك هي دعوة بالضرورة إلى الوقوف على بوابات الفلسفة الاقتصادية التي أشارت إلى المذهب الاقتصادي دون علم الاقتصاد ولعل هذه المقدمات تسلط الضوء على الدور الأساس للبنك الذي يعد من أهم أدواره هو إعداد السياسة النقدية وتنفيذها والسيطرة على أسعار الصرف لما لها من بعد يؤثر في الحياة الاقتصادية، وعلى ذلك فأننا سنعرض هذا المطلب في فرعين، الأول مقصود مرجعية البنك المركزي، والثاني خصائص البنك المركزي.

الفرع الأول

مقصود مرجعية البنك المركزي

بالنظر لارتباط البنك المركزي بأكثر من قانون أو ارتباطه بأكثر من علم فضلنا اطلاق كلمة مرجعية بدلا من الطبيعة القانونية، والمرجعية تعني فيما تعنيه الاطار الذي يستند إليه البنك المركزي في أداء دوره ومهامه وخصوصا في ضبط السياسة النقدية والحفاظ على استقرار العملة والأسعار، ومن هنا يمكن القول أننا لا يمكن اختزال طبيعة البنك المركزي في الاطار القانوني أو الاطار الاقتصادي أو الاطار المالي ومن ذلك تعد مرجعية البنك المركزي جامعة لكل ما ذكر آنفًا.

إنّ الحقبة التي سبقت تدخل الدولة والتي يطلق عليها بعدم تدخل الدولة وفق المذهب الفردي أدت إلى ترك الناس تخضع للقانون الخاص لتنظيم شؤونهم، خصوصًا وان أساس القانون العام يتبلور في السلطة والمصلحة العامة، وتتمظهر قواعده عبر الأمر والقسر والإلزام، مع ذلك نلحظ في مسيرة البشرية أن نطاق تطبيق القانون العام يتسع ويضيق على أساس الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وكانت الباب مفتوحة للنشاط الفردي، بحيث اقتصر نطاق تطبيق القانون العام على موضوعات محددة وقليلة كدفع الاعتداء عن الدولة، وتحقيق الأمن والعدالة، وما عدا ذلك يخضع للقانون الخاص.

إنّ انتشار المذاهب والأفكار الاشتراكية، وتزايد تدخل الدولة، أدى إلى زيادة وظائف الدولة، وبالتالي اتساع نطاق تطبيق القانون العام على حساب القانون الخاص، بمعنى تحول العديد من موضوعات القانون الخاص إلى القانون العام، أي أن الدولة لم يعد دورها قاصراً على إدارة المرافق العامة، أنما أصبحت تتدخل بالمرافق الاقتصادية لسد الحاجات العامة، مراعية في ذلك مصلحة المرفق في كيفية إدارته، التي سيكون جزء منه تابع لأساليب القانون الخاص، ومن المؤسسات العامة التي واكبت ظهور الدولة، أو بعد نشوئها بقليل هي البنك المركزي، وبناء على ذلك فيعد الأصل في المؤسسات العامة الإدارية هي خضوعها إلى القانون العام، والأصل في نشوء المؤسسات العامة الاقتصادية والتجارية والصناعية خضوعها لكلا القانونين كما سنرى، فهي مرة من الأشخاص الإدارية العامة فتخضع إلى القانون العام مع وجود الحقوق المتعلقة بالسلطة العامة لها، أما مع الأفراد فهي تخضع للقانون العام أو الخاص حسب الأحوال [١].

للبنك المركزي صورتان أساسيتان يمكن بيانهما كالتالي، فالأولى عضوية، أما الثانية فوظيفية [٢]، وانطلاقا من التصوير الأول، يعرف البنك بأنه المرفق العام وهو في حالة السكون، وانه هيئة أو منظمة تكون جزء من التنظيم الإداري لأية دولة [٣] أما وفق التصوير الآخر، أي وهو في حالة الحركة، فانه عبارة عن نشاط يهدف إلى إشباع الحاجات الجماعية لتحقيق مصلحة الجمهور العامة.

ويرى بعض الفقهاء أن كل من التصويرين سواء أكان العضوي أم الوظيفي (الموضوعي) ينطبقان تمام الانطباق على أي بنك مركزي، فعضويا يعد البنك في اغلب دول

---

(١) د محمد علي ال ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، جامعة الكويت، المكتبة الحديثة، ط١، بيروت، ١٩٧٣م، ص٦٨، إذ ورد في هذه الصفحة: "والأصل في المؤسسات العامة الإدارية خضوعها للقانون العام، كما أن الأصل في المؤسسات العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية) خضوعها للقانونيين العام والخاص، فهي باعتبارها من الأشخاص الإدارية العامة تخضع للقانون العام وتتمتع بحقوق السلطة العامة كما أنها في علاقتها مع الأفراد قد تخضع للقانون العام، أو القانون الخاص حسب مقتضيات الأحوال".

(٢) د سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م، ص٧٤.

(٣) ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، أصول القانون الإداري وأسسه وخصائصه، المجلد الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦م، ص١٩١.

العالم ماكنة إدارية تحمل وصف هيئة عامة [١]، ومثالها العراق كما هو الحال في قانون البنك المركزي النافذ إذ أشار إلى كون البنك كيان قانوني وفق المادة (١/٢) [٢] والدستور النافذ حيث بين[٣]، ومصر في الدستور النافذ وقانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) [٤]، أما موضوعيا فهو مشروع مهمته تحقيق النفع العام بما يقوم به من وظائف عديدة كتنظيم السياسة النقدية وغيرها، ويبدو إنّ النفع العام الذي يقوم البنك بتحقيقه لا يمكن تحقيقه من قبل الأفراد [٥]، كما إنّ تحقيق الربح ليس هو الهدف الأساسي للبنك، أنما إدارة السياسة النقدية لتحقيق المصلحة العامة واذا ما تحقق الربح فيعد نتيجة عرضية لعمله في السوق [٦].

والسؤال الذي يطرح نفسه ما هو انتماء البنك كمرفق عام؟ هل ينتمي إلى الإدارة العامة، أم إلى المرافق الاقتصادية العامة؟ إن الإجابة قد لا تحسم الانتماء الكلي لأحد المرفقين لأن التنظيم القانوني الذي ينظم المرفق الاقتصادي هو غير التنظيم الذي ينظم المرفق الإداري، وهو عادة متفاوت فقاعدة تنظيم المرفق الإداري متأثرة وتكاد تنتمي كليا إلى أساليب القانون العام، في حين يخضع المرفق الاقتصادي إلى كلا القانونين العام والخاص [٧]، بمعنى أن وجود المرفق العام ويكون نشاطه إداريا فحينئذ يكون القانون الواجب التطبيق هو القانون الإداري على اعتبار إن أساس جميع نظريات القانون الإداري هي دافع الخدمة العامة، وكذلك أن المعيار الذي يتيح ويحدد مجال تطبيق القانون الإداري هو ذات المعيار الذي يحدد اختصاص القضاء الإداري خصوصًا في الدولة التي تأخذ بالقضاء المزدوج، بمعنى إنّ الخصومة الإدارية إذا كانت لها علاقة بالبنك هنا يتوجب تطبيق القانون الإداري من قبل المحاكم الإدارية وإذا كان الأمر ليس كذلك وجب تطبيق القانون الخاص، ومن جانب آخر ذهب بعض الفقه إلى القول إنه

(١) د حيدر وهاب عبود العنزي، أضواء قانونية على استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، دار المسلة للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ٢٠٢٠م، ص٢٨.

(٢) نصت المادة (٢): "١- يعتبر البنك المركزي العراقي والذي تم تأسيسه بموجب قانون البنك المركزي العراقي، القانون رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) بصيغته التي يتم تعديلها من وقت إلى آخر، كيان قانوني...".

(٣) نصت المادة (١٠٣) من الدستور: "أولًا: يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليا وإداريا...".

(٤) نصت المادة (٢١٥) من الدستور المصري لسنة (٢٠١٤م): "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري...".

(٥) د ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الثالثة، العدد الأول، الكويت، ١٩٧٩م، ص١٦٩.

(٦) د حيدر وهاب عبود العنزي، مصدر سابق، ص٢٩.

(٧) د محمد سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري. ج١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦م، ص١٧٥.

من الصعب منح أو إسباغ طبيعة قاطعة على البنك المركزي، حيث أن إصدار العملة النقدية تعد من الوظائف التي تتسم بالطبيعة الإدارية، ولذلك لا يمكن عدّ هذا المرفق مرفقا اقتصاديا، أي أنه مرفقا إداريا يخضع إجمالا للقانون الإداري [١].

أما طبيعة الإعداد والإشراف على السياسة النقدية والائتمانية فهي إدارية واقتصادية على السواء، حيث ينطبع الجانب الإداري في أهمية هذه الوظيفة في الدولة لما لها من آثار كبيرة على مجمل الحياة الاقتصادية والتجارية والمالية، إلا أنه من ناحية أخرى لا يمكن إنكار عمل البنك المركزي المصري النافذ في مجال السياسة النقدية [٢] وهذه الأخيرة لا تختلف كثيرًا عن عمل الأفراد والمؤسسات المالية الخاصة، ومثالها أن للبنك أن يقوم بجميع عمليات السوق المفتوحة، وإعادة خصم الأوراق المالية، وكذلك بيع وشراء العملات والسندات، وإمعان النظر فيما ورد أعلاه من عمليات يدفعنا إلى القول بانها لا تختلف من حيث الطبيعة عما يمارسه الأشخاص الطبيعية والمعنوية في القانون الخاص، ويترتب على ذلك اكتساب المرفق صفة الاقتصادي والتجاري [٣].

أما قدر تعلق الأمر بوظيفة البنك في مراقبة المصارف ومساعدتها، فيلحظ أن هذه الأعمال تحمل طبيعة مزدوجة تجمع بين الصفتين الإدارية والاقتصادية، ولما كان ذلك كذلك فان الرقابة على المصارف هي بشكل أو بآخر نوع من إشراف الحكومة وتعد الرقابة من الوظائف الإدارية التي تتصل بممارسات السلطة العامة، ولذلك تشمل إصدار الأوامر فضلًا عن التحكم المفروض قانونًا بنسبة الاحتياطي الواجب إيداعه في البنك المركزي [٤]، ومع ذلك يمكن القول إن اعتماد البنك للوسائل التي يستخدمها أشخاص القانون الخاص هي ذات صبغة

---

(١) شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة جامعة، ط٣، بغداد، ١٩٧٨م، ص١٨١ و١٨٢ و١٨٥.

(٢) نصت المادة (٢٨): "تشكل لجنة السياسة النقدية برئاسة المحافظ وعضوية نائبي المحافظ وثلاثة من أعضاء مجلس الإدارة من غير التنفيذيين يختارهم مجلس الإدارة، ويجوز لمجلس الإدارة أن يضم إلى تشكيلها عضوا من ذوي الخبرة في المسائل الاقتصادية أو المصرفية أو المالية من غير أعضاء مجلس الإدارة...".

(٣) محمد علي آل ياسين، مصدر سابق، ص٢٩.

(٤) نصت المادة (٢٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م): "١- يتطلب البنك المركزي العراقي من المصارف تنفيذا للسياسة النقدية للعراق وبمقتضى اللوائح المنظمة في هذا الشأن، أن تحتفظ باحتياطي في شكل أرصدة نقدية أو ودائع لدى البنك المركزي العراقي. ويتم الاحتفاظ بمثل هذا الاحتياطي في حده الأدنى المنصوص عليه والذي يحسب كمتوسط مستويات الاحتياطي في نهاية اليوم خلال الفترات الزمنية التي يحددها البنك المركزي العراقي...".

اقتصادية أو تجارية كالإقراض، والمقاصة وإعادة خصم الأوراق، وبالتالي هذه النماذج من التصرفات تدل على ذلك، أما الوظيفة الأخرى للبنك في مجال تقديم الخدمات المصرفية، أو ما تقدمه من مشورة للحكومة فهي الأخرى تتسم بالصبغة الاقتصادية، ولكن تسقط هذه الصفة أو الإسباغ على المرفق، فحفظ ودائع الحكومة أو إقراضها أو القيام بمسك حساباتها هو نشاط يختلف عن النشاط الذي تمارسه المصارف التجارية [١].

ومن كل ذلك فانه إذا كانت بعض وظائف البنك تصنف على الإدارة إلا أن أغلب نشاطه لا يختلف عن طبيعة نشاط الأفراد فالعبرة هنا في تكييف الأمر المختلط عبر الأخذ بالعنصر الغالب أو الراجح، أي أنه مرفق عام اقتصادي، وهذا ما أخذت به العديد من الدول بتشريعاتها وبتعبير آخر أن هذه الدول قد غلبت الطابع الاقتصادي للبنك المركزي، وهذا ما اخذ به المشرع المصري في المادة (٥) من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) الذي ذهب إلى اعتبار أموال البنك المركزي أموالا خاصة [٢]، والمبررات التي ساقها أحد الفقهاء [٣] بان هذا التوجه التشريعي يعني رغبة المشرع في تحرير أموال البنك من أي قيد يتصل بالأموال العامة، على اعتبار أن أمواله تتناسب طبيعتها مع طبيعة نشاطه، ويلحظ أيضًا إنّ القانون العراقي، لم يبتعد في سياق التشريع عن التشريعات المقارنة، وذلك بوساطة أجازته بإيقاع الحجز على أموال البنك بناء على حكم قضائي وفق المادة (٧٢) من قانون البنك المركزي لسنة (٢٠٠٤م) [٤] قبل التعديل، أما بعد التعديل فالأمر قد اختلف كما هو واضح في المادة (٧٢) المعدلة[٥]، مما يؤشر أنه مرفق عام ذو طبيعة اقتصادية، فضلًا عن أن أمواله أموالٌ خاصة، وقد ذهب أحد الفقهاء إلى أن أموال البنك المركزي هي أموال عامة تجارية وهذه الأخيرة غير الأموال العامة العادية الممتنعة عن الحجز [٦] إلا أنه وكما لاحظنا من نص المادة (٧٢) من قانون البنك

---

(١) د ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٧٠-١٧٦.

(٢) نصت المادة (٥): "تعتبر أموال البنك المركزي أموال خاصة".

(٣) د حيدر وهاب عبود العنزي، مصدر سابق، ص٣٣.

(٤) نصت المادة (٧٢) قبل التعديل: "لا يتم استصدار أو تنفيذ أي قرار بتوقيع الحجز ضد البنك المركزي العراقي أو على ممتلكاته... بدون صدور حكم نهائي في أي دعوى قضائية ترفع أمام محكمة الخدمات المالية أو في أي محكمة قضائية في العراق".

٥ المادة (٧٢) المعدلة: ((لايجوز ايقاع الحجز على اموال البنك المركزي العراقي بما في ذلك الذهب او حقوق السحب الخاصة او النقد او الاعتمادات او الودائع او الاوراق المالية او اية ايرادات للبنك المركزي العراقي)).

(٦) د محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى، ط٢، بغداد، ٢٠١٤م، ص٢ و٢٦٨.

المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) وتحديدًا في عام (٢٠١٨م) فقد منع القانون بموجب هذه المادة إيقاع الحجز [١].

ومن الجدير بالذكر إن هذا التعديل قد تعرض إلى انتقاد من أحد الفقهاء [٢]، حيث ورد من انه يزعزع ثقة المتعاملين مع البنك المركزي، وان التعامل المصرفي عماده الثقة كما هو معروف، ومن ناحية أخرى، فان التسليم بأن البنك المركزي مرفق عام، لا يعطي مبرر امتناع الحجز على أمواله، على اعتبار أن الحجز لا يفترض أن يقع على الأموال المسيرة للمرفق العام، كالمباني العامة على سبيل المثال، أنما يفترض أن يقع الحجز على تلك الأموال التي لا تخلف ضرر في حال حجزها على المرفق العام، كالأموال التي يجوز التصرف بها، وهي على سبيل المثال النقود، الذهب، الأوراق المالية وغيرها، ومع ذلك يمكن القول إنه في الأغلب الأعم أن البنك لا يخضع لأساليب القانون الخاص، أنما يخضع لأحكام القانون العام، ونرى في معرض الرد على هذا النقد أن مؤسسة البنك المركزي قد لا تحتاج إلى تلك الثقة المطلوبة مع المصارف الأهلية على اعتبار أن طبيعة المجتمع وخصائصه وتاريخه يمنح مثل هذه المؤسسة الثقة المتولدة عرفا من السياق التاريخي للتعامل مع مثل هذه المؤسسات، إذ لم تسجل على البنوك المركزية أنها أفلست خصوصًا في العراق ومصر لامتناع ذلك إلا في إطار انهيار الدولة اقتصادياً وكلياً وهذا الفرض نادر الوقوع.

الفرع الثاني

خصائص البنك المركزي

وبما أن البحث قد جرى حول مرجعية البنك المركزي في الفرع السابق والحال يقتضي إسباغ طبيعة معينة على البنك المركزي بعدما عرفنا مرجعيته المختلطة إذ ليس أمامنا إلا القول بانه ذو طبيعة خاصة ويتميز بمميزات غير موجودة لدى بقية المؤسسات أو حتى لدى مؤسسات الجهاز المصرفي الأخرى، ولما كان ذلك كذلك وفي إطار تمييز البنك المركزي عن غيره من المؤسسات، لابد من الإشارة إلى الفرق بين مفهومي المميزات والخصائص، وبشكل مختصر فالخصائص تعني فيما تعنيه الصفات الجوهرية التي يمكن وصفها بصورة دقيقة، وغالباً ما تتبلور في الطبيعة القانونية، أما المميزات فهي تعالج القيمة المضافة وإبراز الفوائد

(١) نصت المادة (٧٢) المعدلة: "لا يجوز إيقاع الحجز على أموال البنك المركزي العراقي بما في ذلك الذهب، أو حقوق السحب الخاصة، أو النقد، أو الاعتمادات، أو الودائع، أو الأوراق المالية، أو أية إيرادات للبنك المركزي العراقي".

(٢) د حيدر وهاب العنزي، مصدر سابق، ص٣٣.

والأفضليات، فضلًا عن إبراز القيمة العملية لقانون معين وما يعنينا في هذا الصدد هو تسليط الضوء على الخصائص الأساسية للبنك المركزي وكالتالي:

أولًا: البنك المركزي اعلى مؤسسة نقدية

إنّ علوية البنك المركزي المؤسساتية لا تختلف عن علوية القضاء [١] بمعنى أن من يدير هذه المؤسسة ليست الحكومة بالمعنى الدقيق، إنما تسند إدارة البنك ونشاته إلى الدولة بمفهومها الواسع [٢] إلا أنه يجب أن تكون قرارات البنك متسقة مع السياسة الاقتصادية للبلد [٣]، أما بالنسبة لملكية البنك فهي تعتبر ملكية عامة للدولة، ولكن من جانب آخر أن موجوداتها تعد ملكية خاصة وتنطبق عليها القوانين الخاصة في حدود اختصاصها، بل هنالك من الفقه من ذهب إلى إسباغ تسمية أخرى عليها وهي أموال عامة تجارية [٤]، ونعتقد أن هذا السجال يندرج في إطار التنظير والفلسفة القانونية ولا يؤثر على حقيقة أن أموال البنك المركزي لا هي بالعامة بشكل مطلق ولا هي خاصة بشكل مطلق إنما تجمع بين الأمرين بل تبدو هنا بوضوح الصلة بين القانونين العام والخاص لعدم وجود حدود فاصلة بينهما [٥].

كما يقع البنك المركزي في أعلى هرم الجهاز المصرفي بمعنى أنه الجهة القطاعية لجميع الأعمال المصرفية في العراق، بل هو من يقوم بممارسة السلطة الرقابية على الجهاز المصرفي فضلًا عن قدرته في خلق النقود بموجب القانون كما له أن يمارس السلطة في جعل المصارف تستجيب للسياسة النقدية التي يقوم بإعدادها وتنفيذها [٦].

ثانيًا: تعاملات البنك المركزي

إنّ جميع أعمال وتصرفات البنك المركزي غالبًا ما تكون مع مصارف ومؤسسات حكومية وأهلية مضاف إليها الخزينة العامة وما تعاملها مع الأفراد إلا استثناء على هذه القاعدة، بمعنى إن أعمال البنك المركزي تكاد تنحصر في التعامل المصرفي والمؤسسات المالية والحكومية والأهلية دون الأفراد حيث لها إنّ تشرف وتراقب، وتبيع وتشتري، وتصدر النقود، وتتشاور مع الحكومة، وتحضر اجتماعاتها وما إلى ذلك من مهام ووظائف أنيطت بالبنك

(١) د حيدر حسين ال طعمة، مصدر سابق، ص١٢٣.
(٢) هانس كلسن، النظرية المحضة في القانون، ترجمة د أكرم الوتري، منشورات مركز البحوث القانونية(١١)، وزارة العدل، بغداد، ١٩٨٦م، ص١٥١.
(٣) د نعيم صباح جراح ود يوسف علي عبد الأسدي، مصدر سابق، ص٢١.
(٤) محمود خلف الجبوري، مصدر سابق، ص٢ و٢٦٨.
(٥) د محمد علي ال ياسين، مصدر سابق، ص٦.
(٦) د احمد خلف حسين واحمد مشرف وهيب، محكمة الخدمات المالية، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠٢١م، ص٣١.

المركزي حسب قانونه [١]، ومن جانب آخر فان تعاملات البنك المركزي الاستثنائية مع الأشخاص والأفراد الخاصة تندرج ضمن إطار القانون الخاص كما هو واضح وهذا لا يعني أن تصرفات المصارف أو الشركات المالية تندرج في إطار القانون العام، ومن ذلك نلحظ أن للبنك نطاقين يستطيع أن يتصرف خلالهما هما نطاق القانون العام، ونطاق القانون الخاص.

ثالثًا: الشخصية المعنوية للبنك المركزي

الشخصية المعنوية هي: "كيان عرفي واجتماعي مستقل عن الأفراد وبهذا الكيان يمكن أن تكون طرفا للمعاملات ومن هنا سميت بالشخصية المعنوية ويكون تدبيرها الفعلي بيد المشرفين" [٢]، وهي: "كائن يتكون من مجموعة أشخاص أو أموال يخلع عليها القانون الشخصية المعنوية" [٣] والشخصية المعنوية للمؤسسة أو الشركة تعد وسيلة للتشبيه بينها وبين الشخصية الطبيعية للأفراد على رأي أحد الفقهاء [٤]، حيث يعدها صلاحية الشخص لاكتساب الحقوق ومن ثم الالتزام بالواجبات، بمعنى انه بمقتضى الشخصية المعنوية تكون الشركة أو المؤسسة كالفرد الطبيعي يحق لها أن تكتسب الحقوق وتلتزم بالواجبات، وعلى ذلك فهي لها أن تشتري وتبيع، فضلًا عن بقية التصرفات كالرهن والإيجار، أما مسؤوليتها فهي مسؤولية تعاقدية وقد تكون غير تعاقدية استنادًا إلى أحكام المسؤولية المدنية (العقدية والتقصيرية) بل قد تسأل جنائيا في حدود ما يناسب شخصيتها المعنوية كالحكم عليها بالغرامة على سبيل المثال عند مخالفة أحد موظفيها أو المدير للقوانين [٥].

ومن الجدير بالذكر أن الشخصية المعنوية نشأت في ميدان القانون الخاص، كما أنها أخذت مكانها في القانون العام بعد أن تناولها المشرع من وسطها لتحقيق نوع من الاستقلال الذاتي للمنظمات والمؤسسات العامة بهدف تحقيق الإدارة اللامركزية، سواء كانت المرفقية [٦]

---

(١) د نعيم صباح جراح ود يوسف علي عبد الأسدي، مصدر سابق، ص٢١.

(٢) محمد صادق الصدر، ما وراء الفقه، الجزء الرابع، دار المحبين، ط٤، قم، ٢٠٠٧م، ص٤١٥.

(٣) عبد الحي حجازي، المدخل للعلوم القانونية وفقًا للقانون الكويتي، الجزء الأول، مكتبة وزارة العدل، الكويت، ١٩٧٢م، ص٥٠٦.

(٤) حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٩م، ص٥٨٢.

(٥) د سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، ط٥، القاهرة، ٢٠١١م، ص١١٥.

(٦) الإدارة المرفقية: تؤدي خدمات عامة لجميع المواطنين وتخضع للقانون الإداري كالمستشفيات والمدارس، أما الإدارة المصلحية: فتؤدي الخدمات لفئة معينة وتخضع لكلا القانونين العام والخاص كالغرف التجارية والنقابات المهنية. د محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة المطبوعات الحديثة، الإسكندرية، ١٩٦١م، ص١٠٥.

أم المصلحية [١]، وكان البنك المركزي المصري من بين الهيئات التي منحها المشرع الشخصية المعنوية وعلى مستويين، المستوى الأول في دستور عام (٢٠١٤م) وتحديدًا في المادة (٢١٥) [٢] إذ بينت أن البنك هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والثاني في القانون [٣] وتحديدًا في المادة (٢) [٤] من قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) إذ أكدت ما ورد في الدستور من إنّ البنك المركزي له شخصية اعتبارية.

أما القانون العراقي فلقد نص دستور عام (٢٠٠٥م) على استقلال البنك المركزي في المادة (١٠٣) المذكورة آنفًا، كما لم ينص قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) بشكل صريح على منح البنك المركزي الشخصية المعنوية كما هو الحال في المادة (٢) من قانون رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) [٥] الملغى إلا أنه رتب ذات النتائج التي تترتب على وجود الشخصية المعنوية كما ورد في المادة (١/٢) [٦] من قانون البنك المركزي النافذ، ويتضح من خلال النص أدناه انه لا يخلو من الركاكة على اعتبار أن البنك لا يمكنه حيازة الأموال أو أدارتها فقط، بل الامتلاك والتصرف بها بكافة أنواع التصرفات، وتفسير ذلك أنما يميز البنك المركزي عن غيره من الشخصيات هو الشخصية المعنوية أو الاعتبارية حتى تكون مؤهلة للقيام بجميع أنواع التصرفات التي تتناسب والغرض الذي إنشات من أجله.

---

(١) د سعد عبد الجبار العلوش، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، نقابة المحامين، مجلة القضاء، العدد (٣)، السنة (٣١)، بغداد، ١٩٧٦م، ص٥٥.

(٢) نصت المادة (٢١٥): "يحدد القانون الهيئات المستقلة...وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية...".

(٣) د محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣م، ص٦٥.

(٤) نصت المادة (٢): "البنك المركزي جهاز رقابي مستقل، له شخصية اعتبارية عامة، يتبع رئيس الجمهورية ويتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري ويأخذ رايه في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عمله".

(٥) نصت المادة (٢): "للبنك المركزي شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري".

(٦) نصت المادة (١/٢): "يعتبر البنك المركزي العراقي والذي تم تأسيسه بموجب قانون البنك المركزي العراقي القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦ بصيغته التي يتم تعديلها من وقت إلى آخر، كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي والتعرض للمقاضاة والقيام بمهامه التي ينص عليها هذا القانون وغيره من القوانين...".

رابعًا: الضبط الإداري للبنك المركزي

الضبط الإداري مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها الدولة، وتستهدف في ذلك إقامة النظام في المجتمع، لتحقيق المصلحة العامة، هذا الإيضاح بالمعنى الواسع، أما بالمعنى الضيق فهو النشاط الذي تباشره المؤسسات والهيئات وله مساس بحرية الأفراد ونشاطهم، كذلك يلحظ أن الضبط الإداري له معنيين، الأول عضوي والآخر وظيفي، فالأول هو الهيئة الإدارية أو مجلس إدارة البنك (على سبيل المثال) التي تتولى المحافظة على النظام وحسن سير المؤسسة، أما المعنى الوظيفي، فالأمر ينصرف إلى النشاط الذي تباشره المؤسسة أو البنك المركزي لكفالة الالتزام بقانون البنك والحيلولة دون التصرفات التي تخل بالنظام العام [١].

من وظائف البنك حسب المادة (٦/٤) [٢] من قانون البنك المركزي النافذ التي يمارسها لوقاية النظام العام هو الضبط الإداري، وبالتالي فهو عبارة عن مجموعة إجراءات إدارية ومالية وتخطيطية وتنظيمية تقر من قبل مجلس الإدارة سواء من قبل البنك المركزي أو من قبل المصارف [٣]، وفكرة الضبط الإداري باختصار متطورة وهذا التطور استلزمته الضرورة العملية لحماية النظام العام الاقتصادي، وهذا الأخير بدأت تزداد أهميته وخصوصًا في ظل تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والتجارية باتخاذ القرارات التي تستهدف حماية المصالح الاقتصادية العليا [٤]، ومن ذلك يلحظ أن لهذا الدور أو الوظيفة أوجه متعددة منها الاقتصاد الوقائي كون البنك الجهة المختصة بالضبط في القطاع المصرفي، كمنح التراخيص للمصارف والإشراف عليها وعلى فروعها حيث بينت ذلك المادة (١/٢) [٥] من قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) ومنها أيضًا الاختصاص الضبطي الجزائي كما ورد في المادة

---

(١) د علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١م، ص٢١١.

(٢) نصت المادة (٤): "...٦. للبنك المركزي العراقي سلطة إصدار اللائحة الداخلية و الإرشادات الداخلية والإرشادات العامة الخاصة بتنظيم البنك وإدارته".

(٣) المادة (٦٦) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٤) لسنة (٢٠١٠م)

(٤) د وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٥٤٢.

(٥) نصت المادة (١/٢): "الغرض التنظيمي الرئيسي لهذا القانون هو الحفاظ على الثقة في النظام المصرفي وتتضمن الأغراض التنظيمية الأخرى تعزيز الفهم العام للنظام المصرفي بتقديم معلومات ملائمة والحفاظ على درجة مناسبة من الحماية للمودعين والمساعدة على الحد من الجرائم المالية بما فيها الاحتيال وغسيل الأموال وتمويل الإرهاب".

(١/٦٣/ب) [١] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) والمادة (٥/٣) [٢] من قانون المصارف العراقي، حيث اجتهد المشرع في العديد من النصوص بضرورة تخويل البنك إضافة إلى الإجراءات الوقائية تخويله سلطات جزائية حتى يستطيع من القيام بدوره، ولجوء البنك إلى هذه الجزاءات هو لمعاقبة المخالفين الذين يخرقون القواعد المنظمة للنشاط المصرفي كذلك توجيه خطاب إلى القائمين بالنشاطات المصرفية بوجوب احترام القواعد [٣].

ونعتقد إن تحديد مرجعية البنك المركزي تؤثر في جملة من القضايا التي لها علاقة بالسياسة النقدية وسعر الصرف منها نوع الضبط الإداري الذي يمارسه البنك المركزي على المؤسسات المالية والمصرفية لضمان عدم التلاعب بسعر الصرف، ومنها معرفة طرق الطعن عندما يتعسف البنك المركزي في اتخاذ بعض القرارات التي تؤثر على سعر الصرف وفي اطار نافذة بيع العملة، ومنها موضوع المادة (٧٢) من قانون البنك المركزي المتعلقة بالحجز على أمواله، وأخيرا يمكن القول إن خصائص البنك المركزي ومرجعيته لها الهيمنة الكاملة على حركة العملة الأجنبية والكتلة النقدية المحلية ولو لا هذه الخصائص وتلك الأدوات لا يمكن للبنك المركزي أن يؤدي دوره بشكل صحيح.

والخلاصة يلحظ أن البنك المركزي اعلى مؤسسة نقدية وله إنّ يتصرف بجميع أنواع التصرفات التي لا تخل بالغرض الذي انشأ من أجله، وله الشخصية المعنوية التي يستطيع بها أن يقوم بالواجبات، وتترتب عليه التزامات، فضلًا عن ميزة الضبط الإداري التي ينحصر مجموع آلياتها بالقانون الإداري دون القانون الخاص.

المطلب الثاني

فلسفة تأسيس البنك المركزي

وإذا ما سلمنا أن البنك وبواسطة وظائفه الإدارية والاقتصادية بإضافته إلى القانون بشكل عام أو إلى تنازع القانونين الخاص والعام في انتسابه، إذا ما سلمنا نرى أهم ما يتنازع مفهوم البنك المركزي توجهان، التوجه الأول اقتصادي، والتوجه الثاني قانوني، وقد يشكل هذان المذهبان أو التوجهان نوع من التكامل واحيانا التوازي دون التعارض، حيث يذهب اغلب

---

(١) نصت المادة (١/٦٣/ب): "... ب-فرض إجراءات تنفيذية أو عقوبات إدارية بموجب القانون المصرفي أو بموجب هذا القانون".

(٢) نصت المادة (٥/٣): "تكون للبنك المركزي سلطة دخول مكاتب أي شخص وفحص حساباته ودفاتره ومستنداته وسجلاته الأخرى...".

(٣) د وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص٦٧٧.

باحثي الاقتصاد إلى أن مفهوم البنك هو اقتصادي بامتياز، وما وجود القانون سوى إطار يمكن أن يحدد مسار هذه المؤسسة إسوة بما لدى المؤسسات الأخرى من اطر قانونية لا تستوجب إضافتها (أي المؤسسات) إلى الانتماء القانوني، أو أن هذه المؤسسة تعمل استنادًا إلى القانون وليس بالقانون الذي وضع لتنظيمها والفرق الجوهري أن (بقانون) يكون الإنشاء مباشر وملزم بجميع التفاصيل، (أما بناء أو استناد إلى قانون) فالأنشاء غير مباشر، ويلحظ أن الأهمية تتضح بإضافة طابع ثابت عندما يكون بقانون أما بناء على قانون فالمرونة بينة.

أما بالنسبة لتوجه الفقه القانوني فيرى بعض الفقهاء [1] إجمالًا وليس تفصيلًا أو تحديدًا بان البنك المركزي هو مفهوم قانوني بلحاظ التأسيس التشريعي الثابت للبنك وخصوصًا في العقود المتأخرة، وقدر تعلق الأمر بفلسفة البنك فيلحظ أن فلسفة المشرع قد تختلف عن فلسفة المفسر أو من يقوم بتطبيق القانون وربما قد تتحد [2] الفلسفتان وعلى ذلك سوف نبين هذا المطلب بفرعين، الأول: الأساس الفلسفي للبنك المركزي، والثاني: الفلسفة النقدية للبنك المركزي.

الفرع الأول

الأساس الفلسفي للبنك المركزي

الأساس الفلسفي للبنك المركزي تعني فيما تعنيه المرتكز الايدلوجي الذي انطلق منه مشرع قانون البنك المركزي في صياغة قانون البنك المركزي، ومن هنا لابد من بيان الأفكار الأولى التي انطلقت منها مرجعية البنك وبالتالي لا يمكن إنّ نتمسك بطبيعة معينة لمسالة البنك، إذ إنّ نشأته اقتصادية تجارية بامتياز فهو يعد نتيجة لظروف وحاجات عديدة منها مكافحة فوضى تنوع النقد، ومنها لغرض المحافظة على الأموال بادخارها، ومنها من أجل سهولة الإقراض، أما بالنسبة للقانون فقد جاء متأخراً على نشوء البنك المركزي ليضع إطارًا له فهو ليس مؤسسة مالية وحسب بل انعكاساً لحاجات الإنسان للأمن المالي وتطوير علاقاته التجارية، أما لو اختصرنا الأمر في وضع البنك المركزي في إطار الفلسفة القانونية، فالأخيرة لا تتعدى التنظيم وضبط العلاقات بين المدين والدائن أو توفير بيئة للتعامل المالي والائتماني، إذن لابد

(١) عمر محي الدين حميد، دور قوانين البنك المركزي في الحد من الأزمات المالية، دار هاتريك للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٢٣م، ص٢٢. ود حسين عباس حسين، رقابة البنوك المركزية على الودائع النقدية الأجنبية دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠٢٢م، ص٥٨. وطبيعة عمل البنوك المركزية، بنك الكويت المركزي، الإصدار الخامس، ٢٠٢٣م، ص٢. من الموقع الإلكتروني: https://www.cbk.gov.kw تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/٢٢م ٧:٥١م.

(٢) د محمد سليمان الأحمد، فلسفة الحق، منشورات زين، ط١، بيروت، ٢٠١٧م، ص٣٨.

من بحث خلفيته الأساسية لنتمكن من وضعه في مساره الفكري الصحيح، فلو ناقشنا على سبيل المثال الجانب الاجتماعي فنجد أن للبنك أثر واضح على استقرار المجتمعات، ولو ناقشنا نشأته في الجانب التجاري نجده قد ساهم في تسهيل المعاملات التجارية بين المؤسسات أو الأفراد والدول أو قيامه بإصدار أدوات مالية بديلة عن النقد بشكل عام، كما يساهم في تمويل عمليات البيع والشراء، بل والاشتراك فيها.

أما مناقشته في إطار الفلسفة الاقتصادية، فالأبعاد فيه أوسع كما نلحظ، ومن هنا لابد من إيضاح مفهومين مهمين هما، المذهب الاقتصادي وعلم الاقتصاد، قد تختلط المفاهيم أحيانا بين المذهب الاقتصادي وعلم الاقتصاد، حيث يرى بعض الفقه أن علم الاقتصاد هو ذلك العلم "الذي يدرس السلوك الإنساني الصادر عن العلاقة بين الغايات المتعددة والوسائل المحدودة التي لها استعمالات متعددة" أو هو: "علم قوانين النشاط الاقتصادي الاجتماعية التي تحكم إنتاج السلع وتوزيعها على المستهلك" [١]، وبالتالي فان علم الاقتصاد يدرس ما هو كائن من الحياة الاقتصادية أما المذهب الاقتصادي فهو يحدد ما يجب أن يكون، أي أن علم الاقتصاد هو تحليل للأحداث، أما المذهب الاقتصادي فهو إطار فكري يوجه السياسات الاقتصادية، بمعنى انه العلم الذي يقوم بتفسير أحداث وظواهر الحياة الاقتصادية، على أن يقوم بربط هذه الأحداث والظواهر بالأسباب والعوامل العامة التي تتحكم فيها، وينطبق ذلك على جميع العمليات الاقتصادية، حتى لو اختلفت المذاهب الاقتصادية [٢].

فالمذهب الاقتصادي فهو عبارة عن: "الطريقة التي يفضل المجتمع اتباعها في حياته الاقتصادية وحل مشاكله العملية" [٣] وهنا يمكن القول أنها الطريقة التي يأخذ بها النظام السياسي المعاصر استنادًا إلى أيديولوجيته أو تركيبته السياسية، وللتمييز بين المذهب والعلم على المستوى القانوني، وحتى لا نذهب إلى الخلط بين الاثنين وليكون التمييز بينهما شاخصاً، فإن صياغة تشريع أي مؤسسة اقتصادية أو قانون تجاري أو أي قانون له علاقة بالاقتصاد الوطني، يستدعي أن يضع المشرع نصب عينه المذهب الاقتصادي، وقد تتحقق هذه العملية في الإطار العام لأحداث صناعة التشريع، حيث نلحظ أن تشريع القانون التجاري على سبيل المثال لعام

(١) د محمد مروان السمان ود محمد ظافر محبك وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٦، عمان، ٢٠١٥م، ص٨.

(٢) محمد باقر الصدر، اقتصادنا، مركز الأبحاث والدراسات التخصصية للشهيد الصدر، مطبعة شريعت، ط٢، قم، ١٤٣٤هـ، ص٤٢٤.

(٣) محمد باقر الصدر، مصدر سابق، ص٤١٨.

(١٩٧٠م) هو غير تشريع القانون التجاري لعام (١٩٨٤م)، وعليه الأول يتضمن بعض الرؤى الرأسمالية كما هو الحال في الإفلاس [١]، أما الثاني فكان منسجم مع رؤية النظام الاقتصادي للنظام السياسي القائم آنذاك [٢] حيث ورد في أسبابه الموجبة: "لما كانت مهمة التشريعات الاقتصادية تتجلى في تنظيم وضبط الحركة الواعية للنشاط الاقتصادي بغية الوصول إلى الأهداف المحددة وهي بذلك تؤدي وظيفتها التنظيمية كأداة للتوجيه وقيادة العمليات الاقتصادية والاجتماعية الجارية في إطار تنظيم اقتصادي معين، وحيث أن التجارة هي نشاط اقتصادي متخصص في إطار تقسيم العمل الاجتماعي، ولما كان قطاع التجارة هو أحد قطاعات الاقتصاد الوطني الذي يجب أن يخدم عملية التنمية والتطور الاقتصادي".

وكذلك يلحظ أن قانون البنك المركزي المرقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) الملغى هو غير قانون البنك المركزي النافذ، فالقانون الملغى أعلاه قد ورد في الأسباب الموجبة له من إنّ نصوص القوانين السابقة لهذا القانون أصبحت لا تعكس بشمولية كاملة مهمات وواجبات البنك وخاصة في المرحلة الانتقالية التي يشهدها البلد حيث ورد إنّ جميع المصارف أصبحت ملك للدولة بل اندمجت المصارف التجارية بمصرف واحد وفوق كل ذلك أصبح القطاع العام بيده قيادة مجمل الفعاليات الصناعية والتجارية [٣]، ويعني ذلك ببساطة الارتكاز كليا على أيديولوجية النظام السياسي، أما بالنسبة لقانون رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) وقد ورد في مقدمته: "وإصرار منا في تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والعمل على إيجاد مناخ اقتصادي مؤات لتأسيس نظام اقتصادي مستقر يعتمد على عوامل السوق وعلى المنافسة" [٤]، وهذا قد انعطف باتجاه رسملة البنك وسياسة الانفتاح الاقتصادي.

ومن ذلك يلحظ أن الأسس التي يرتكز عليها البنك المركزي تختلف من دولة إلى أخرى وكل ذلك مرتبط بالمشرع الذي يستند في تشريعه إلى المذهب الاقتصادي لهذه الدولة أو تلك حيث يلحظ أن فلسفة البنك تحتوي على النظريات الاقتصادية التي تستهدف توجيه السياسة النقدية بحيث يمكن تقسيم هذه التوجهات إلى عدة أقسام ولها مراتب متعددة حيث تبدأ بتدخل الدولة القوي وصولا إلى عدم التدخل على أساس المدرسة التي ينتمي لها أي بنك مركزي.

---

(١) د عزيز العكيلي، الوسيط في شرح القانون التجاري، أحكام الإفلاس والصلح الواقي، ج٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٤، عمان، ٢٠١١م، ص٢٨.

(٢) قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م)، الأسباب الموجبة.

(٣) الأسباب الموجبة لقانون رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م).

(٤) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٢)، حزيران (٢٠٠٤م).

ففقهاء القانون التجاري [1]، على سبيل المثال بدأوا منذ الوهلة الأولى بالتفكير الاقتصادي الحديث عندما زعموا عبر تفسيرهم من الناحية العلمية كمية الثروة عند كل أحد، وهي مقدار ما تملكه من نقد وعلى ذلك دعوا إلى تنشيط التجارة الخارجية، كونها أداة للحصول على النقد من الخارج حتى وضعوا سياسة اقتصادية تذهب إلى رفع قيمة البضائع المصدرة دون البضائع المستوردة، حتى تدخل البلاد النقود التي تمثل الفرق بين الصادرات والواردات.

وقبل الانتهاء من هذا الفرع والحال يقتضي بيان العلاقة بين المذهب الاقتصادي والقانون، بعد إن عرفنا أن المذهب الاقتصادي يختلف عن علم الاقتصاد وعليه نستطيع إنّ نبين الفرق بين المذهب الاقتصادي والتشريعات بشكل عام، فعلى سبيل المثال بالنسبة للرأسمالية كونها تمثل مذهبا اقتصاديا للكثير من دول العالم إلا أنها لا تحكمها القوانين المدنية والتجارية نفسها، بل قد تختلف دولتان رأسماليتان في تشريعاتهما القانونية تبعا للاتجاهات سواء الأنجلو سكسونية أو الجرمانية على الرغم من وحدة المذهب الاقتصادي فيهما ومثالها إنكلترا وفرنسا، ومن ذلك يلحظ أن التشريعات القانونية قد لا تكون على أساس المذهب الرأسمالي خصوصًا في موضوعات مثل عقود المقايضة أو البيع أو الإيجار أو القرض على اعتبار أن هذه القوانين لو قدمت باعتبارها المضمون الرأسمالي للمذهب لانطوى ذلك على التباس بين النظريات الأساسية والتفاصيل التشريعية بين المذهب الاقتصادي والقانون [2].

ونعتقد إن هذه الفكرة لا يمكن تعميمها لأنّ ارتباط قانون البنك المركزي يعد ارتباطًا عضويًا مع طبيعة المذهب الاقتصادي ولذلك نرى إنّ الفكرة الأولى يمكن إنّ تنطبق على القانون المدني أو بعض تفصيلات القانون التجاري إلا أنّها لا يمكن أن تكون كذلك مع القوانين المؤسسة أو المؤثرة في الاقتصاد المحلي على اعتبار أن الأفكار والأيدولوجيات وخصوصًا الرأسمالية والاشتراكية وحتى الإسلامية بنيت على جوهر أساس وهو المذهب الاقتصادي.

والخلاصة وما توصلنا اليه هو أن الأساس الفلسفي للبنك المركزي هي الأفكار والأيديولوجيات التي ينطلق منها المشرع في تشريعه لقانون البنك وبالتالي انعكاس ذلك على نوع السياسة النقدية وبضمنها سعر الصرف في الصياغة التشريعية بمعنى أن سعر الصرف غالبا ما يكون ثابتا ومثبتا في النظام الاشتراكي من قبل البنك المركزي ولا يتاح للبنك في هذه الحالة بالتعامل في السوق المفتوحة كالبيع والشراء والخضوع لقوى العرض والطلب، بل أن

(١) جون كينيث جالبريت، تاريخ الفكر الاقتصادي، ترجمة احمد فؤاد بلبع، عالم المعرفة، الكويت، ٢٠٠٠م، ص٤٥.

(٢) محمد باقر الصدر، مصدر سابق، ص٤٢٥.

السياسة النقدية خاضعة إلى الموازنة العامة ولا ينفرد البنك المركزي بإعدادها أما سعر الصرف المستند إلى أساس رأسمالي فهذا يخضع إلى قوى العرض والطلب دون تدخل البنك المركزي بشكل مباشر واحيانا يمتنع عليه التدخل بشكل غير مباشر، ويصنف سعر الصرف في البنك المركزي العراقي بانه نوع من سعر الصرف المرن المدار الذي يخضع لتدخل نسبي من قبل البنك المركزي وذلك عبر نافذة بيع العملة وبسعر (ثابت نسبيًا).

الفرع الثاني

الفلسفة النقدية للبنك المركزي

قبل الدخول في هذا الفرع لابد من بيان بعض المفاهيم التي تدخل في موضوعات الفلسفة النقدية وأهمها مفهوم تعويم سعر الصرف فالمعروف أن نظم سعر الصرف قد تغيرت وتطورت عبر التاريخ على أساس ما تقوم به الدول من تبني هذا النظام أو ذاك أو عدم التبني، إذ تقوم أي دولة باتخاذ النظام المصرفي الذي يناسب اقتصادها، ومع ذلك يعد نظام التعويم هو السائد اليوم في اغلب دول العالم، أي أن هذا النظام يترك سعر الصرف حراً لا يخضع إلا لقوى العرض والطلب، ومع ذلك فلهذا النظام صورتين، الأولى هو التعويم النظيف أو الحر إذ يترك البنك المركزي أو السلطات النقدية سعرا لصرف حراً يخضع لقوى العرض والطلب دون تدخل كما ذكرنا ذلك آنفًا، إلا أن السلطات النقدية تقوم في ذات الوقت بإنشاء الاحتياطي من النقد والذهب بحيث تسمح لنفسها بالتدخل في سوق الصرف بوساطة البيع والشراء حسب الظروف، أي أنها تدخل كشخص يتمتع بما يتمتع به الشخص الآخر سواء أكان بائعًا أم مشتريًا.

أما الصورة الثانية هو التعويم غير النظيف أو المدار وهو أن يقوم البنك المركزي بالتدخل ابتداء بالبيع والشراء بهدف التأثير على قيمة العملة الوطنية، وذلك بصورتين مرة يكون البنك بائعاً للعملة الوطنية وأخرى مشتريًا، فلو أراد البنك رفع الصرف يتدخل مشتريًا للعملة المحلية حتى يزداد الطلب عليها ويرتفع سعر صرفها، أما لو أراد خفض سعر الصرف فإنها تزيد المعروض من العملة الأجنبية [1].

إذن الفلسفة النقدية التي يقوم عليها البنك المركزي العراقي تختلف في حيثياتها، إذ تختلط فيها مفاهيم القانون العام بمفاهيم القانون الخاص، فضلًا عن المفاهيم الاقتصادية، فهي من جانب مؤسسة حكومية ومن جانب آخر بائع ومشتري اضطر للقيام بعمليات البيع والشراء

---

(١) د جمال مساعدية ود شريف غياط، العوامل المؤثرة في سعر الصرف في ظل نظام التعويم (دراسة بيانية)، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد (١٠)، العدد (٢)، جامعة الأغواط، الجزائر، ٢٠١٩م، ص١٩.

وفق الآلية المعدة لذلك، أو وفق سياسته النقدية وبالاستناد إلى قانون البنك المركزي وقانون المصارف النافذين، وعلى ذلك لابد من التعريف بالسياسة النقدية وتنفيذها وكما يلي:

أولًا: التعريف بالسياسة النقدية

ابتداء يعد سعر الصرف وتحديده أو تركه جزء من السياسة النقدية فالسياسة النقدية من مكونات السياسة الاقتصادية [١]، ويقصد بها جميع القرارات والإجراءات النقدية، فضلًا عن تلك الإجراءات والقرارات غير النقدية التي تهدف إلى التعديل أو التأثير في النظام النقدي، مع ملحوظة أن السياسة النقدية كانت في أوائل الثلاثينات من القرن الماضي مهمتها تنظيم عرض النقود سواء من التدخل المباشر بوساطة عمليات السوق المفتوحة، أم بالاحتياطات القانونية، وكذلك من طريق سعر الفائدة [٢]، كما عرفت بأنها: "مجموعة الأدوات التي تتحكم في المعروض النقدي حتى تتفق وحجم ما يعرض من سلع وخدمات لتحقيق الاستقرار في الأسعار"[٣]، وقد عرفت السياسة النقدية أيضًا: "بأنها إدارة ومراقبة وعرض واستخدام النقود في الاقتصاد بكافة أنواعها القانونية والائتمانية ومراقبة الصرف الأجنبي بغرض تحقيق أهداف معينة"، وهي في مفهومها الأساس نوع من التحكم كما نلحظ في عرض النقود ثم إدارته بهدف تحقيق النمو المثالي وفي ذات الوقت المحافظة على استقرار الأسعار [٤].

إنّ البعد الفكري للنظرية النقدية السائدة في بلد ما تؤثر في السياسة النقدية المتبعة، ومن ثم يختلف الهدف في السياسة النقدية باختلاف الأفكار أو النظريات النقدية القائمة، فعلى سبيل المثال في أوائل القرن الماضي حيث كان الفكر التقليدي هو المسيطر، ومحور هذه النظرية هو كمية النقود، لذلك كانت السياسة النقدية هو تحقيق الاستقرار في الأسعار، إلا أنه بعد أزمة عام (١٩٢٩م) الاقتصادية، باتت النظرية النقدية جزء لا يتجزأ من نظرية الدخل القومي، ولذلك يفترض أن تتبع السياسة النقدية ما يناسب نظام هذه الدولة أو تلك في ضوء أوضاعها الاقتصادية الراهنة، فالتوسع في زيادة الإنفاق أو الانكماش لهما دور في تنظيم الحياة

(١) د محمد مروان السمان ود محمد ظافر محبك وآخرون، مصدر سابق، ص٢٥٦.

(٢) د عبد المنعم السيد علي ود نزار سعد الدين العيسى، النقود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٤م، ص٣٥٢.

(٣) احمد فؤاد مندور وآخرون، تقييم أداء السياسة النقدية في مصر وأثرها على معدل النمو الاقتصادي خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٠٤م)، مجلة العلوم البيئية، المجلد (٤١)، الجزء الثالث، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠١٨م، ص٥٤٢.

(٤) لؤي حسين احمد الطحاوي وآخرون، السياسة النقدية والأداء الاقتصادي للبنوك المركزية، مجلة البحوث والدراسات الأفريقية ودول حوض النيل، المجلد (٨)، العدد (١) (١-١٤)، أسوان، ٢٠٢٤م، ص٣.

الاقتصادية، وتستند السياسة النقدية على جملة من الإجراءات والأساليب التي تحقق الرقابة على الائتمان، أما وسائل وأدوات السياسة النقدية التي تشكل بمجموعها قوة السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي إذ تظهر قوتها في إنقاص أو زيادة حجم النقود لدى الجهاز المصرفي والمجتمع في ذات الوقت، فالرقابة قد تكون كمية غير مباشرة على الائتمان وهذه الرقابة لها أدوات وأساليب عدة وهي سياسة سعر الخصم، والسوق المفتوحة والاحتياطي النقدي القانوني [١].

في إطار المقاربة بين القواعد القانونية المنظمة للبنك المركزي والقوانين الساندة وبين الفهم الموضوعي لآليات البنك المركزي والتي عمادها السياسة النقدية، والحال يقتضي بيان ملامح الإطار القانوني المنظم لها.

مع أواخر القرن التاسع عشر، حيث كان دور السياسة النقدية حسب بعض الفقه هو المحافظة على عرض النقد للدرجة التي تكفل استقرار الأسعار وصولا إلى ازمة الكساد العالمية عام (١٩٢٩-١٩٣٣م) حيث ظهر الفكر الكينزي الداعي إلى تدخل الدولة بوساطة الاقتصاد الكلي كسياسة لمعالجة الركود لأجل النمو المطلوب، علمًا إنّ السياسة النقدية لها معنيان الأول ضيق حيث عرضها احد الفقهاء بأنها مجموعة من الوسائل التي يتخذها البنك المركزي لمراقبة عرض النقد، كما عرفها البعض الآخر بانها شاملة لعرض النقد (العملة + الائتمان المصرفي) بوساطة تدابير يتخذها البنك المركزي والخزينة، أما بالمعنى الواسع فعرفت بأنها: "جميع الإجراءات والتدابير النقدية والمصرفية التي تؤثر في مراقبة حجم النقد المتيسر في النظام الاقتصادي، وهي بهذا المعنى فأنها تشمل جميع الإجراءات التي تتخذ من الحكومة والبنك المركزي بقصد التأثير في مقدار النقود وتوفيرها واستعمالها والائتمان" [٢].

إذن السياسة النقدية مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات النقدية، وهي في العراق [٣] ومصر [٤] البنك المركزي للتحكم في عرض النقد والائتمان داخل الاقتصاد

---

(١) د محمد مروان السمان ود محمد ظافر محبك وآخرون، مصدر سابق، ص٢٥٨.

(٢) د هيثم عبد الخالق إسماعيل وإيهاب احمد فاضل، مجلة دراسات محاسبية ومالية، دور السياسة النقدية في المؤشر التجميعي للاستقرار المصرفي في العراق، المجلد (١٤)، العدد (٤٩)، بغداد، ٢٠١٩م، ص٧٩.

(٣) نصت المادة (٤) من قانون رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م): "أ-صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي...".

(٤) نصت المادة (٧) من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م): "ب-وضع السياسة النقدية وتنفيذها، وإصدار الأوراق والأدوات المالية بما يتناسب مع طبيعة أمواله ونشاطه والدخول في عمليات السوق المفتوحة، وذلك دون التقيد بحكم المادة (٤٦٥) من القانون المدني".

بهدف تحقيق أهداف اقتصادية محددة، منها استقرار الأسعار، ودعم النمو الاقتصادي، والحفاظ على استقرار العملة.

كما أن السياسة النقدية تستند إلى جملة من الأطر التشريعية، التي تحدد صلاحيات ومسؤوليات البنك المركزي، حيث يتم تنظيم هذه السياسة بقوانين تحدد أهدافها وآلياتها [١] والأدوات التي يمكن للبنك المركزي استخدامها لتحقيق هذه الأهداف، ومن هذه الأدوات على سبيل المثال، هو سعر الفائدة وسعر الخصم، حيث يتم تعديل سعر الفائدة على الإقراض بين المصارف، أو ما يقوم به البنك المركزي من عمليات الإقراض للمؤسسات المالية بهدف التأثير على مستويات الائتمان والاستثمار، ومنها عمليات السوق المفتوحة، حيث تجري عمليات شراء أو بيع السندات الحكومية لتنظيم مستوى السيولة، ومنها هو متطلبات الاحتياطي [٢] التي تلزم البنوك بالاحتفاظ بنسبة معينة من الودائع كاحتياطي، مما يؤثر على قدرتها على تقديم القروض، وأخيرًا السياسية التوجيهية وهي التصريحات الرسمية فضلًا عن التوجيهات والإجراءات الإدارية الصادرة من البنك المركزي التي تهدف لاحتواء توقعات السوق على أساس مستوى عال من الرقابة الحديثة (الحوكمة) [٣].

أما في مصر فبعد الأزمة المالية وتحديدًا عام (٢٠١١م) قام البنك المركزي بإعداد سياسة نقدية تستهدف خفض معدلات التضخم إضافة إلى تقوية الاستقرار المالي وقد تضمنت هذه السياسات عدة أمور منها رفع أسعار الفائدة، ومنها تحرير سوق الصرف، ومنها تقليص الدعم الحكومي وترتب على ذلك حصول تحسن في الأداء الاقتصادي، وبما أن السياسة النقدية وخصوصًا في الدول النامية مثل الدولة موضوع البحث فأنها تهدف كما رأينا إلى تحقيق النمو الاقتصادي واستقرار سعر الصرف، بل أن هذا الأخير يعد من أهم أدوات السياسة النقدية، كونه يتأثر بالأوضاع الداخلية والخارجية المرتبطة بالتبادل التجاري بين الدول مما يجعل البنك

---

(١) قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م)، وقانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، والقوانين الساندة.

(٢) المادة (١٦) والمادة (١/٢٦) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م).

(٣) الحوكمة هي: "مجموعة الآليات والإجراءات والقوانين والنظم والقرارات التي تضمن كلا من الانضباط والشفافية والعدالة بهدف تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق تفعيل تصرفات إدارة الوحدة الاقتصادية...". صلاح حسن، الرقابة على أعمال البنوك ومنظمات الأعمال، دار الكتاب الحديث، ط١، القاهرة، ٢٠١٠م، ص٣٤.

المركزي يضع في أولوياته سعر الصرف خصوصًا وان مصر تعاني من قلة العملات الأجنبية [١].

ولابد من الإشارة إلى أن السلطة النقدية وهي البنك المركزي المصري لم تخرج عن مضامين فلسفة إدارة الاقتصاد بل إنّ مسؤوليتها كانت محكومة بقانون البنوك والائتمان رقم (١٦٣) لسنة (١٩٥٧م) [٢] الذي تم تعديله وفق قانون عام (١٩٧٥م) [٣] في التنظيم والإشراف للسياسة النقدية، كما أن تطبيق السياسة النقدية المباشرة بهدف السيطرة على النقد وتحقيق استقرار الأسعار نجد أن البنك المركزي المصري استخدم عدة أدوات، وما يعنينا منها هو سعر الصرف الأجنبي حيث كان سوق الصرف الأجنبي قبل الإصلاح الاقتصادي منقسم إلى عدد من الأسواق إذ انعكس ذلك على تعدد أسعار الصرف [٤]، ومع ذلك أن الإصلاح الذي حققه القانون الأخير رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) قد حرر سعر الصرف من تدخل البنك المركزي، وأصبح هذا الأخير من الأسعار المرنة حيث تحكم قوى العرض والطلب فيه، أي بناء على هذا القانون ذهب إلى تحقيق أهدافه ومن ضمنها وضع نظام أو سياسة سعر الصرف الأجنبي وكذلك تنفيذها فضلًا عن تنظيم سوق العرض والرقابة عليه، وصولًا إلى السيطرة على تذبذب التضخم بحيث يبقى متوافقاً مع استقرار الأسعار ثم السيطرة على النشاط الاقتصادي الحقيقي، ويجري كل ذلك بالتوازي والتوافق مع تحرير سوق الصرف الأجنبي، ومن ذلك يلحظ أن البنك المركزي المصري قد أطلق العنان ولو بشكل تدريجي إلى سوق الصرف للعملة الأجنبية كما ذكرنا آنفًا ومارس في ذات الوقت أدواته في تقليل التضخم وكل ذلك في إطار التشريع الجديد لقانون البنك المركزي [٥].

ثانيًا: إدارة وتنفيذ السياسة النقدية

إن الجهة المسؤولة عن إدارة السياسة النقدية هي البنك المركزي وهي اعلى سلطة نقدية في الدولة إذ يتولى مجلس الإدارة أو لجنة السياسة النقدية وضع أهداف السياسة وتقرير أسعار

---

(١) لؤي حسين احمد الطحاوي وآخرون، مصدر سابق، ص٣.

(٢) الوقائع المصرية، العدد (٥٣) مكرر (ز) غير اعتيادي، الصادر في (١٣/يوليه (تموز)/١٩٥٧م).

(٣) الجريدة الرسمية، العدد (٣٩) في (٢٥/سبتمبر (أيلول)/١٩٧٥م).

(٤) د محمود أبو العيون، تطور السياسة النقدية في جمهورية مصر العربية والتوجهات المستقبلية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص١٢.

(٥) إطار السياسة النقدية، البنك المركزي المصري، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/٧م ٤٧:٤م.

الفائدة والسيولة والإشراف على تحليل الأسواق النقدية وإدارة عمليات السوق المفتوحة أو تعديل أسعار الفائدة وبما أن هذه العناوين والموضوعات ستأخذ الموضوع إلى الجانب الإداري والاقتصادي آثرنا الاكتفاء بما ورد في طيات البحث، إذ أن للبنك المركزي جملة من الأهداف تتضمنها السياسة النقدية وهي: استقرار الأسعار وتوازن ميزان المدفوعات [1] واستقرار الأسواق المالية والمصرفية والتوظيف، فلقد نصت المادة (١/٢٦) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) المذكورة آنفًا بحظر الإقراض للحكومة أو أي مؤسسة مملوكة للدولة وما يترتب على ذلك من أخطار في هذا المجال، إلا أنه من زاوية أخرى قد أجاز النص قيام البنك بشراء الأوراق المالية الحكومية من خلال عمليات السوق الثانوية [2].

ومن ذلك يمكن القول إنّ العلاقة بين البنك والحكومة ترتكز على الحدود التي وضعها القانون بهدف إبقاء الأداء المستقر للاقتصاد الكلي في البلاد دون أن يتعارض هذا الدور مع الدور التشاوري للبنك فضلًا عن التنسيق مع المالية العامة.

أما بالنسبة لشكل العلاقة بين البنك المركزي والحكومة فقد نصت عليه المادتين (٢٤) و(٢٥) المذكورة آنفًا من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) إذ بينت إنّ شكل العلاقة هو التشاور من خلال عقد اجتماعات دورية مع الحكومة من اجل تبادل المعلومات وصناعة التنسيق بين السياستين النقدية والمالية، كما أجاز نص المادة (٢٤) حضور محافظ البنك المركزي العراقي الاجتماعات الحكومية إذا كان الاجتماع يقع في نطاق اختصاص البنك، وكذلك أجاز نص المادة (٢٥) للبنك المركزي العراقي القيام بأعمال الإنابة عن الحكومة في مسك الحسابات والاشتراك في عمليات الاقتراض الأجنبية والمحلية التي تقوم بها الحكومة بإدارة البنك بوصف الأخير الوكيل المالي لها، كما للبنك أن يقوم مع ممثل الحكومة بالمفاوضات المتعلقة بالقضايا النقدية والمالية مع المؤسسات الدولية أو الدول، وللبنك أن يؤدي العمليات المالية المتعلقة بإدارة الودائع والمدفوعات بإجراء الترتيبات المالية الدولية مع الأطراف الأجنبية ولعل من المفيد أن نؤكد عدم تحمل البنك وهو بهذه الصفة التشاورية أي التزامات مالية، أو تحمل المسؤولية القانونية دون الحكومة، وتنطلق قوة العلاقة بين الحكومة

(١) ميزان المدفوعات: "هو عبارة عن بيان إحصائي يوفر بأسلوب منهجي منظم ما يجري من معاملات اقتصادية بين اقتصاد معين والعالم الخارجي خلال فترة زمنية محددة ويتألف ميزان المدفوعات من أربعة أقسام رئيسية هي الحساب الجاري، والتحويلات أحادية الجانب، وصافي الاحتياطات من الذهب النقدي والاحتياطات من النقد الأجنبي والأصول السائلة الأخرى، وحساب راس المال". علي محسن إسماعيل العلاق، كتابات في السياسة النقدية والاستقرار المالي، مصدر سابق، ص١٠.

(٢) د مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، مصدر سابق، ص٢٨.

والبنك المركزي من علاقة هذا الأخير بوزارة المالية على اعتبار أن هذه العلاقة يفترض أن تقوم برسم إطار مستقر للاقتصاد الكلي في البلاد من طريق التشاور والتنسيق بين السياستين المالية والنقدية، وكل ذلك عبر محورين أساسيين مشتركين للطرفين هما: "استقرار سعر صرف الدينار العراقي أو القيمة الخارجية للدينار العراقي... واستقرار القيمة الداخلية للعملة وسلامتها بالسيطرة على التضخم وانخفاض معدلات النمو السعرية السنوية"، ومع ذلك فإن المحورين أعلاه يمثلان نوع من الترابط بين السياستين المالية والنقدية وكما يبدو أن النجاح إذا ما تحقق فانه يحسب للسياسة النقدية [١].

أما بالنسبة للقانون المقارن فيلحظ أن أزمة العملة في مصر تعد من أكثر المشكلات الاقتصادية تعقيدًا، وقد اندفع أصحاب القرار إلى التعرف على أسباب هذه الأزمات بهدف تفادي وقوعها على اعتبار أن استقرار العملة يمثل انعكاس لسلامة الأسس والسياسات النقدية والمالية على السواء، وما تعرض له الاقتصاد المصري من أزمات في العملة أدت إلى تخفيض قيمة الجنيه عدة مرات قبالة العملات الأجنبية حيث حصل ذلك في الربع الأخير من القرن الماضي، وقد كان البنك المركزي المصري دورًا واضحًا بقيادته لعمليات تطوير وتحديث شاملة استنادًا إلى القانون رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) الملغى ودور صندوق النقد الدولي في تشريع القانون الجديد حيث التكامل بين السياستين النقدية والمالية [٢].

وخلاصة دور البنك المركزي في السيطرة على سعر الصرف عبر السياسة النقدية هي باستخدام مجموعة من الأدوات التي تم الإشارة إليها كسعر الفائدة وسعر الخصم والسياسة الانكماشية والسياسة التضخمية وما إلى ذلك إذ تؤثر جميع هذه العوامل على سعر الصرف ومن كل ما ورد يتضح أن السياسة النقدية بأطرها التشريعية تمثل محورا أساسيا ينطوي على دور مركزي يتمثل في السيطرة على أسعار الصرف خصوصًا في العراق، أما في مصر فان مجمل محاور السياسة النقدية قد تتساوى بالأهمية لندرة العملة الأجنبية.

(١) د مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، المصدر السابق ، ص٢٢.

(٢) د وليد فتحي العزب، الاستراتيجيات المصرفية في مواجهة التحديات الاقتصادية، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط١، المنصورة، ٢٠٢٤م، ص١٧٤.

الفصل الثاني

بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي

في الفصل الأول بعد ان بحثنا مفهوم دور البنك المركزي ومرجعيته كتمهيد لبيان دوره في العمليات المصرفية مع الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية في الفصل الثاني، بمعنى أن دور البنك المركزي المستخلص مما ورد في الفصل الأول سيتضح في الفصل الثاني في أهم عملياته بعد عملية صناعة النقد وهي بيع وشراء العملة الأجنبية، وهذه الأخيرة لها الدور الأساس في استقرار سعر الصرف ومدى انعكاسه على العملية الاقتصادية في العراق ومصر.

لم يكن مفهوم البيع لدى البنك المركزي من المفاهيم الاعتيادية التي تناولتها اللغة وفقه القانون إنما هو مجموعة من الإجراءات التي تتماهى فيها معاني البيع المعروفة في اللغة والقانون مع إجراءات البنك المركزي كمؤسسة حكومية تمارس هذا النوع من البيع.

وحتى يمكن التعرف على مفهوم البيع في البنك المركزي لابد من المرور على مفهومه أولًا وأنواعه، وأطرافه، وطرقه، كي يتسنَ لنا معرفة البيع لدى البنك المركزي بشكل أوسع، وعلى ذلك سنقسم هذا الفصل على مبحثين، الأول نبين فيه مفهوم بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي، أما المبحث الثاني فسنبحث فيه طرق وتطبيقات بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي.

المبحث الأول

مفهوم بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي

إنّ مفهوم بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية وإن كان لا يختلف كثيرًا عن مفهوم البيع المطلق، إلا أن له أنواعه وطرقه، ومن زاوية أخرى له أهمية في التأثير على توازن الاقتصاد وخصوصًا في العراق، والبيع يمثل نقطة ارتكاز تدور حولها مجمل العمليات التجارية والاقتصادية سواء في العراق أو في مصر، فهو يؤثر على الاستيراد والتصدير، وشركات الصيرفة والمصارف، فضلًا عن المستهلك بمعنى أن الإخلال في عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية لها بالغ الأثر على المضامين التي ذكرتها آنفًا، بل أن البيع في حالة غياب البديل يعد من أهم العمليات التي يقوم بها البنك المركزي العراقي في ظل الأحادية النسبية للموارد المالية العراقية.

كما أنّ البيع للعملة الأجنبية في القانون المقارن لا يقل أهمية في تصويب العمليات الاقتصادية حيث يعد بوصلة التوازن في هذا البلد خصوصًا في ظل عوامل البيئة التجارية المحلية والدولية الضاغطة وكذلك الانتقال من نظام السعر الثابت إلى تعويم العملة لأكثر من مرة، وهكذا يتبين إن عمليات البيع تقضي بضرورة اختيار نقد معين للمبادلات التجارية ولأجل بيان البيع الذي يقوم به البنك المركزي لابد من التعريف ببيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي وذلك في المطلب الأول، وبحث أطراف عقد البيع للعملة الأجنبية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

التعريف ببيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي

يعد موضوع بيع العملة الأجنبية من الموضوعات الشاملة التي يشترك فيها ما هو محلي عما هو دولي وكذلك لما له من تأثير على الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي فضلًا عما يحمل هذا المفهوم من مميزات البيع التي تحمله القوانين بشكل عام، ولأهمية بيع العملة الأجنبية سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول: تعريف بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي، أما الفرع الثاني: أنواع البيوع لدى البنك المركزي.

الفرع الأول

تعريف بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي

الأصل أن البيع [1] لدى البنك المركزي له طبيعة لا تختلف عن طبيعة البيع في القانون وفق القواعد العامة، وعلى ذلك فلا بد من بيان وتعريف البيع منذ نشأته، حيث يعد عقد البيع من أهم العقود وأكثرها انتشارًا، إذ إنّ المجتمعات عرفت عقد البيع في الفترات المتأخرة عن ذلك التعامل والتبادل البدائي، الذي كان أساسه المقايضة التي ظهرت مع بداية تكون المجتمعات الأولى.

وفي إطار المبادلات في العصور السالفة، وجد إنّ المقايضة لها من العيوب الكثيرة، ولذلك ذهب المجتمع باتجاه المعادن الثمينة كوسيلة للمبادلات التجارية، وبعد مدة من الزمن ظهرت النقود الورقية والمعدنية، ومع ولادتها وجدت فكرة البيع، الذي حل محل المقايضة،

---

(١) البيع لغةً: مصدر باع وهو مبادلة مال بمال، أو مقابلة شيء بشيء، أو نوع من دفع العوض وهو من الأضداد فهو على المعنى المتداول عند الناس بعت الشيء إذا ابتعته، بل وتأتي بمعنى شريت أي بعت. د أنطونيوس بطرس، المعجم المفصل في الأضداد، دار الكتب العلمية، ط١، بيروت، ٢٠٠٣م، ص٨١ و٩٩.

واصبح البيع أهم أداة من أدوات التعامل التجاري سواء الخارجي أم الداخلي [١]، والبيع كما هو واضح مقيد بالنقد [٢]، وهذا الأخير له مراتب متعددة فقد يكون الثمن المدفوع نقدًا أو يكون بوسيلة أخرى بغض النظر عن الصفة الإلزامية للبيع المقيد بالنقد يمكن أن يقال إن البيع يحصل بالشيكات المؤجلة أو التقسيط أو أي وسيلة أخرى، وكل ذلك لا يلغي صفة البيع بغياب قيد النقد؛ ولذلك يرى بعض الفقه إنّ البيع لا يختلف عن المقايضة سوى أن ملكية المال يتم نقله مقابل ثمن نقدي [٣].

وقد عرفت المادة (٥٠٦) من القانون المدني العراقي المرقم (٤٠) لسنة (١٩٥١م) البيع بانه: "مبادلة مال بمال" والمادة (٥٠٧) من نفس القانون أعلاه بأن: "البيع باعتبار المبيع أما أن يكون بيع العين بالنقد وهو البيع المطلق أو بيع النقد بالنقد وهو الصرف [٤] أو بيع العين بالعين وهي المقايضة [٥]"، وقد تعرض النص الوارد في المادة (٥٠٦) من القانون أعلاه إلى جملة من الانتقادات نلخصها بما يلي، حيث يرى بعض الفقه [٦]، إنّ تعريف أو نص مبادلة مال بمال لا يعدو أن يكون تعريفا لعقد المعاوضة، وليس فقط لعقد البيع، على أساس أن المال قانونًا هو الحق ذو القيمة المالية، في حين موضوع الحق قد يختلف باختلاف الحقوق المالية، فيمكن إنّ يكون موضوع الحق أو محله عمل أو امتناع عن عمل، في حين محل الحق العيني هو شيء مادي معين بالذات أما موضوع الحق الذهني أو المعنوي فهو الفكرة الجديدة أي الشيء الفكري أو غير المادي، وعلى ذلك فان التعريف الوارد أعلاه ينطبق على المقايضة والإيجار والقرض

(١) د سعدون العامري، الوجيز في شرح العقود المسماة، ج١ في البيع والإيجار، مطبعة العاني، ط٣، بغداد، ١٩٧٤م، ص٨.

(٢) الان بينابنت، القانون المدني العقود الخاصة المدنية والتجارية، ترجمة منصور القاضي، منشورات الحلبي، ط١، بيروت، ٢٠٠٤م، ص٢٣.

(٣) د جعفر الفضلي، الوجيز في العقود المدنية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٤م، ص١٤.

(٤) الصرف لغةً: رد الشيء عن وجه، والصرف بيع الذهب بالفضة وهو من ذلك لأنه ينصرف به عن جوهر إلى جوهر ومنها البيع كما نقول صرفت الذهب بالدراهم أي بعته، والصراف والصيرفي: النقاد من المصارفة، أبي الفضل جمال الدين محمد ابن منظور، لسان العرب، الجزء الثاني، منشورات الأعلمي للمطبوعات، ط١، بيروت، ٢٠٠٥م، ص٢١٨٢.

(٥) الصرف اصطلاحاً: هو بيع الأثمان بعضها ببعض وقد عبر عنه آخرون بانه بيع النقد بالنقد حيث يشمل النقد جميع صوره من النقود المعدنية والورقية، د بشر محمد موفق، التداول الإلكتروني للعملات، دار النفائس للنشر والتوزيع، ط١، الأردن، ٢٠٠٩م، ص٣٠.

(٦) د طارق كاظم عجيل، الوسيط في عقد البيع، الجزء الأول انعقاد العقد، مكتبة السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠٠٨م، ص١٦.

بفائدة والمقاولة والوكالة بأجر وغيره من عقود المعاوضة، كما أن التعريف غير مانع، فلا ينحصر بيانه على مطلق البيع الذي فيه المقابل مبلغ من النقود، وكذلك هو غير جامع بحيث لا ينطبق على بيع الأموال أو الأشياء التي لم تعين إلا بنوعها، فضلًا عن إغفاله بيع الأشياء المستقبلية، وأخيرًا يجد بعض الفقه إنّ المادة (٥٠٦) ليس تعريفا لعقد البيع أنما هي عملية وصف للبيع.

وفي معرض توضيح الوصف يرى بعض الفقه [١] إن معنى الوصف هو ليس أكثر من تعبير عن الأشياء فضلًا عن شكل الموصوف، بل يهدف إلى تصوير الشيء أو شرحه بصفاته وخصائصه، في حين أن التعريف يذهب إلى بيان المعرف وذاتيته التي تميزه عن غيره من المتشابهات، وبصرف النظر عما إذا كان تعريف البيع في العراق كاملاً أم ناقصاً فما يعنينا هنا هو شموله لمعنى بيع الصرف.

أما في القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة (١٩٤٨م) وتحديدًا في المادة (٤١٨) البيع فيها عبارة عن: "عقد يلتزم به البائع إنّ ينقل للمشتري ملكية شيء أو حقا ماليا آخر في مقابل ثمن نقدي"، ورغم ما وجه من انتقاد لهذا النص إلا أنها تبين العقد المسمى رضائي وفوري فضلًا عن كونه ملزم للجانبين [٢]، ومن الجدير بالذكر إنّ المذكرة الإيضاحية للقانون المدني المصري المذكور آنفًا قد علقت على التعريف الوارد في المادة (٤١٨) بملاحظتين، الأولى: إنّ التعريف في هذه المادة لا يقتصر في عملية البيع على نقل الملكية، بل يتعدى إلى حق مالي آخر، أي قد يقع على حقوق عينية كحق الارتفاق أو حق انتفاع وقد يقع أيضًا على الحقوق الشخصية، كما هو الحال في حوالة الحق عندما تكون في مقابل مبلغ من النقود، والملاحظة الثانية: التمييز الذي وقع في المادة بين البيع والمقايضة خلافا لما ورد في الشريعة الإسلامية حيث إنّ مبادلة مال بمال يشمل البيع، والمقايضة، والصرف [٣].

---

(١) د رغد فوزي عبد الطائي، النظام القانوني لمحكمة الخدمات المالية، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٩م، ص٢١.

(٢) د علي محمد علي قاسم، بيع المزايدة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤م، ص٢٧.

(٣) د حسني محمود عبد الدايم، عقد بيع المزايدة أحكامه وتطبيقاته المعاصرة، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٥م، ص٤٩.

وبعد أن عرفنا البيع في القواعد العامة والحال يقتضي بيان بيع العملة الأجنبية من الناحية الاقتصادية، فقد عرف بيع العملة الأجنبية لأية دولة بمفهوم واسع [١] على أنه بيع: "موجوادتموجودات تلك الدولة من عملات الدول الأخرى، والتي تشمل أوراق النقد الأجنبي، والودائع تحت الطلب، والذهب وحقوق السحب الخاصة" [٢]، وكذلك عرف بأنه: "كل عملية يؤدي القيام بها إلى زيادة أو خفض عددكمية العملات الأجنبية وباقي الاحتياطات الدولية الخاضعين لرقابة الدولة، ويؤدي التعامل بها إلى التأثير على الموارد النقدية لتلك الدولة" [٣]، من جانب آخر عرف بعض الفقه بيع العملة الأجنبية بانه: "كل علاقة عقدية تتضمن بيع للعملات الأجنبية من قبل البنك المركزي إلى المؤسسات المالية التي تتعامل بها لأجل استخدامها كوسيلة وفاء مقابل السلع والخدمات للإبراء من جميع الالتزامات المالية" [٤].

وبعد استعراض هذه التعاريف نستنتج من ذلك ما يلي: بأن البيع في القانون هو مبادلة مال بمال، بل هو عقد يتضمن التزامات للطرفين، وقد شمل هذا المعنى المقايضة والصرف، أما في بيع العملة الأجنبية لدى البنك فيعطي معنى الصرف تحديدًا باعتبار مبادلة نقد من نوع معين بنقد آخر من نوع مختلف.

---

(١) هذا التعريف يعد من التعاريف النظرية حسب بعض الفقه، أما التعريف العملي الذي هو طرق وأساليب قياس النقود كمياً فقد أعرضنا عن ذكره لوقوعه في إطار الاختصاص الاقتصادي وهو على سبيل البيان المجمل لا التفصيل الـ(M1 + M2 + M3) وغيره ولكل واحد من هذه المصطلحات له تعريفه العملي، إذ إن الـ(M1) مقياس يستند على دور النقود كوسيط في المبادلات ويسمى بالمقياس الضيق للنقود، أما الـ(M2) فيستند على وظيفة النقود ومخزن للقيم أو الثروة، أما الـ(M3) وهو التعريف الأوسع الذي تستخدمه الدول المتقدمة اقتصاديا وماليا وهو يساوي (M2) + ودائع المستثمرين الآجلة، د محمد احمد الافندي، مصدر سابق، ص٤٣-٤٦.

(٢) د ماهر كينج شكري ومروان عوض، المالية الدولية (العملات الأجنبية والمشتقات المالية بين النظرية والتطبيق)، معهد الدراسات المصرفية، ط١، عمان، الأردن، ٢٠٠٤م، ص١٩١.

(٣) عرف الفقيه (Wiliams Presise) بيع العملة الأجنبية بأنه:

"Qu, un contrat de change est un contrat gui lorsgu, il est execute augmente ou diminue, dans un sens economique, la quantite de devise ou d, autre reserve intervationales qui sont sous le controle du pays". ورد هذا التعريف في: د عبد الخالق غالي مهدي، التنظيم القانوني لبيع البنك المركزي للعملة الأجنبية، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٢١م، ص٨.

(٤) د عبد الخالق غالي مهدي، المصدر نفسه، ص٩.

ويمكن تعريف بيع العملة الأجنبية بانه: احد أنواع بيع الصرف التي يمارسها البنك المركزي من خلال المنصة الإلكترونية حيث تتضمن عقودها طرفين الأول البنك المركزي والثاني المشتري المرخص ويرتب عقد البيع هذا التزامات على كلا الطرفين.

وقبل الخوض في أنواع البيع لابد من التعرف على المكان أو النظام الذي يجري فيه البيع، فلقد وردت تعريفات عدة لهذا المكان، ولقد سمي بالسوق، والأخير يعني إطار يجمع بائع الأوراق المالية المتنوعة بمستثمريها بصرف النظر عن الطريقة التي تتحقق فيها عملية الجمع أو المكان الذي يجري فيه الاتفاق بشرط وجود قنوات الاتصال الفعالة بين أولئك البائعين أو المشترين [١]، ومن هذه الشروط هو وجود فاكس أو أنترنت أو هاتف أو أي اتصال إلكتروني وما إلى ذلك [٢]، بحيث تتضح أسعار السوق في لحظة زمنية واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين، أو أنه النظام أو الميكانيكية التي تحقق الالتقاء بين وحدات الاستثمار بوحدات الادخار من اجل إتمام الصفقات سواء كانت قصيرة أم متوسطة أم طويلة الأجل بوساطة الاكتتاب الأول، أو المتاجرة المباشرة بالأدوات المالية [٣] المتنوعة، ولتوضيح الفقرة أعلاه أن عملية البيع يمكن أن تجري من خلال موقع معين كان يكون مصرف او شركة وساطة أما بيع البنك المركزي فيكون عن طريق نافذة بيع العملة وهو عنوان يشمل دوائر معينة داخل البنك المركزي، أما عندما يكون البيع من خلال المنصة الإلكترونية فهنا يكون التواصل مع هذه المنصة عبر وسائل التواصل الإلكتروني وبالتالي لا يمكن اعتبار المنصة الإلكترونية سوق ماديا له مكان محدد كما هو الحال في السوق العادي إنما هو نظام إلكتروني يتم من خلاله تداول العملة الأجنبية.

وبالتالي فإنّ مفهوم السوق هو المكان الذي يجري فيه البيع والشراء للبضائع بمعنى أن الأصل هنالك مكان معين له ملامح مادية واضحة، أما السوق الذي تباع فيه العملة الأجنبية، فهو ما يعبر عنه بسوق الصرف أو تجارة العملات، حيث لا يملك هذا السوق حيز معين، مما يجعل باستطاعة أي تاجر أو مستهلك التعامل عبر وسائل الاتصال الحديثة في البيع والشراء،

---

(١) د رضا صاحب أبو حمد، الخطوط الكبرى في الاقتصاد الوضعي، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٦م، ص٢٠٥.

(٢) د مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، التمويل الدولي أسس نظرية وأساليب تحليلية، دار الضياء للطباعة والنشر، ط١، النجف الأشرف، ٢٠١٥م، ص٢٣٦.

(٣) الأدوات المالية: هي الأصول التي يمكن تداولها في الأسواق المالية وتشمل العقود والوثائق التي تمثل حقوقا مالية او التزامات بين الأطراف وهي الأسهم والسندات والعملات وبعض أنواع العقود. د صلاح نوري خلف، التدقيق الخارجي مقاربات نظرية وتطبيقية وفقًا لمعايير التدقيق الدولي، دار الكتب والوثائق، ط١، بغداد، ٢٠٢٤م، ص٣٨٠.

ولذلك أشير إلى مفهوم الأسواق المالية "هو كل مكان أو حيز أو حتى إطار تنظيمي، تلتقي فيه رؤوس الأموال..." [١]، والإطار التنظيمي، هو البديل الطبيعي لمكان السوق المادي، وهو مكان سوق العملات الدولية وتحديدًا الفوركس، أو أي مبادلة للنقد تجري بوساطة وسائل الاتصال الحديثة سواء داخل البلد أم خارجه [٢].

لذلك عبر مفهوم الهندسة المالية يرى بعض الفقه [٣] أن أدوات السياسة النقدية، لا تجدي كثيرًا على مستويين القصير والمتوسط، حيث سبقتها المؤسسات المالية في مجال ابتكار أدوات مالية افقها أوسع من الأفق الذي تحدده السياسة النقدية [٤]، إلا أن الأخيرة وخصوصًا في العراق نرى جانبا منها بنافذة بيع العملة، بمعنى أنها تمارس هندسة مالية من نوع آخر، وإن كان هذا الاتجاه منتقد على اعتبار قام به البنك آنذاك أي عند تشريع قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) كان يريد تمشية الحال بشكل مؤقت [٥] فيما يبدو، إلا أن الأمر اخذ طابع الاستمرارية واصبح مسالة بيع العملة من المسائل الجوهرية والأساسية التي لها بالغ التأثير على العملية الاقتصادية والنقدية على السواء وقد بدا العمل بها من عام (٢٠٠٣م) ومع ذلك وبقرار لافت للبنك المركزي تم إيقاف منصة بيع الدولار اعتبارًا من يوم (٢٠٢٥/١/١م)، واستثنى من ذلك عمليات بيع الدولار للمسافرين [٦].

الفرع الثاني

أنواع البيوع لدى البنك المركزي

إنّ أنواع بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي هي كالتالي:

---

(١) احمد الجزار محمد داود، مصدر سابق، ص٣٧١. ود بشر محمد موفق، مصدر سابق، ص١١٥.

(٢) د حمدي عبد العظيم، التعامل في أسواق العملات الدولية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، ط١، القاهرة، ١٩٩٦م، ص١٧.

(٣) الهندسة المالية: عبارة عن التصميم والتطوير والتنفيذ لأدوات وآليات مالية معينة وصياغة حلول إبداعية لمشاكل التمويل. د احمد عطا الله عبد الباسط، آليات التمويل المصرفية المعاصرة التي أنتجتها الهندسة المالية الإسلامية "دراسة فقهية مقارنة"، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م، ص٢٩.

(٤) د احمد عطا الله عبد الباسط، الكتاب الثاني، مصدر سابق، ص٣٥.

(٥) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٧٧.

(٦) بعد إلغاء المنصة الإلكترونية البنك المركزي يكشف آلية تمويل التجارة الخارجية، البنك المركزي ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/news/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/١٤ ٢:٢٣م.

أولًا: المبادلات

المبادلات أو سوق المقايضة وهذه السوق تختص بعمليات المبادلة ولكن باختلاف زمن البيع عن زمن الشراء أو بالعكس، إذ إن عقود المبادلات هي من الصور الشائعة لبيع العملات، حيث بدا العمل بها منذ عام (١٩٧٠م) وتمثل بدايته في العام المذكور آنفًا من قبل تجار العملة كطريقة لتحاشي الرقابة البريطانية على حركة العملة الأجنبية، وتعني مبادلة العملة الأجنبية بأخرى بانها عبارة عن التزام تعاقدي يسمح بتبادل المراكز القانونية لطرفي العلاقة العقدية، من طريق تبادل نوع معين من العملات لشراء أو بيع عملة معينة في السوق الحاضرة، وفي الوقت ذاته تجري عملية مزامنة في السوق الآجلة لبيع العملة التي سبق شرائها أو شراء العملة التي سبق بيعها في السوق الحاضرة [١].

وعلى ذلك يلحظ أن الفكرة التي تتجلى فيها مبادلة العملات، تتضح بمبادلة عملة بأخرى بين المتعاقدين، حيث يتعهد الطرف الأول وهو البنك المركزي بدفع مبلغ من عملة محددة وفي موعد معين إلى الطرف الثاني، ويتعهد هذا الأخير بدوره بدفع مبلغ معين من عملة أخرى في ذات التاريخ إلى الطرف الأول، ومن هنا أطلق عليه اتفاق تبادل القروض وقد استعمل هذا النوع في التعامل الدولي بين البنوك المركزية على أساس اتفاقات المبادلة لتغطية التزامات مختلفة، وفائدة عملية المبادلة هذه كونها تجمع بين الإقراض والاقتراض [٢] على الرغم من أن المشرع العراقي قد أشار إلى هذا المعنى في المادة (٢٧) [٣] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) إلا أنه لم يقم بتنظيم أحكام المبادلة.

---

(١) مريم يحيى جاد واحمد مندور وآخرون، دراسة وتحليل أثر تغيرات سعر الصرف على التنمية المستدامة وانعكاس هذا الأثر على حجم البطالة في مصر، مجلة العلوم البيئية، المجلد (٤٤)، العدد (٢)، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠١٨م، ص٥٢٥. وبشر محمد موفق، مصدر سابق، ص٨٢.

(٢) د احمد عطا الله عبد الباسط، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص٥٨.

(٣) نصت المادة (٢٧): "١ – يجوز للمصرف أن يمارس الأنشطة التالية رهنا بأحكام وشروط ترخيصها او أجازتها الخاصة بممارسة الأعمال المصرفية: أ-... ب-... ج– أن تشتري وتبيع لحسابها الخاص او لحساب العملاء بما في ذلك خدمات ضمان الاكتتاب والسمسرة لأي من: أدوات سوق النقد بما في ذلك الصكوك والحوالات الكمبيالات والسندات الآنية وشهادات الإيداع والعملات الأجنبية والمعادن النفيسة وأدوات سعر الصرف وسعر الفائدة والأسهم والأوراق المالية الأخرى والعقود الآجلة واتفاقات المبادلة...".

كما أن المشرع في القانون المقارن قد تتطرق إلى المبادلة الخاصة بالأسهم، حيث أجاز لحامل الأسهم لأي شركة أن يتنازل عن تلك الأسهم، مقابل حصوله على أسهم في شركة أخرى[١] بسبب زيادة رأس المال [٢].

ثانيًا: البيع الفوري

البيع الفوري أو سوق الصرف الفوري [٣] هو: "تلك العمليات التي تتم طبقا لسعر الصرف الحالي أو العاجل بين عمليتين" [٤] أو يقصد به: "بيع الصرف المطبق على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية مقابل التسليم في الحال" [٥]، فهو يتم إذا كان التسليم والاستلام للعملات يجريان في لحظة إبرام عقد الصرف على أن يطبق سعر الصرف السائد في تلك اللحظة [٦]، قد لا يرد إشكال في مفهوم البيع الآني، أو الفوري، أو الحاضر، أو العاجل حيث يعد من أكثر البيوع تداولا خصوصًا للعملة الأجنبية.

ومن زاوية ثانية لا تعني الفورية بالبيع أن يكون الاستلام والتسليم لحظي، بل هو عملية يجري فيها استلام وتسليم العملة الأجنبية يطبق بوساطتها سعر الصرف السائد، الذي تحدده قوى العرض والطلب، والتي تم وصفها على أساس ما يسمى بمعدل التكافؤ [٧] لأية نقد، ومن ذلك يمكن القول إنّ معدل التكافؤ لأية نقد يوضح بلا ريب قيمة ذلك النقد بالمقارنة مع أية قاعدة

---

(١) قرار رقم (٧٠٩) لسنة (٢٠٠١م)، الوقائع المصرية، العدد (٢١٧) تابع في (٢٠٠١/٩/٢٣م)، نصت المادة الأولى: "يجوز أن يكون مقابل أسهم الزيادة ما يأتي: (أ)- مبالغ نقدية. (ب) حصص عينية. (ج) ديون نقدية مستحقة الأداء للمكتتبين قبل الشركة. (د) تحويل ما يملكه المكتتب من سندات أو صكوك التمويل إلى أسهم وذلك بحسب شروط إصدار تلك السندات أو الصكوك. (هـ) تحويل ما يملكه المكتتب من حصص تأسيس أو حصص أرباح إلى أسهم وذلك على سبيل التعويض المنصوص عليه في المادة (٣٤) من القانون رقم (١٥٩) لسنة (١٩٨١م). (و) مبادلة الأسهم التي يمتلكها المكتتب في راس مال شركة أخرى".

(٢) د ماهر كينج شكري ومروان عوض، مصدر سابق، ص٦٩.

(٣) د وسام ملاك، الظواهر النقدية على المستوى الدولي، دار المنهل اللبناني، ط١، بيروت، ٢٠٠١م، ص٢٣٧.

(٤) د وجيه شندي، المدفوعات الدولية وأزمة النقد العالمية، دار النهضة العالمية، القاهرة، ١٩٧٥م، ص٨.

(5) Poul Grand Jean, Prec, s Le Gestion financiere international, Doorganisations, paris, P 73.

(٦) د العرابي مصطفى، محاضرات في التمويل الدولي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، ٢٠٢١م، ص٦٣.

(٧) معدل التكافؤ (Parity Rate): هو عبارة عن السعر الذي يتم من خلاله تحديد عملتين ليكون لهما نفس القيمة. د وسام ملاك، مصدر سابق، ص١٧٨.

نقدية [١] كالذهب والدولار الأميركي ..الخ واذا كان سعر الصرف يتحدد بتفاعل قوى العرض والطلب للعملات الأجنبية [٢] والحال يقتضي التمييز بين أسعار الصرف الثابتة وأسعار الصرف العائمة (المرنة) ففي الأول تتحدد تقلبات أسعار النقد حول سعر تكافؤ اسمي (pair par) من خلال تدخل البنك المركزي بهدف الحفاظ على سعر الصرف في إطار هامش محدد (يقوم بالشراء او البيع)، أما في الثاني فتحديد سعر الصرف يتم بحرية تامة دون تدخل البنك المركزي في سوق الصرف [٣].

وبصرف النظر عما ورد أعلاه يتبين إنّ البيع الفوري هو الذي يفتقد إلى عنصر الزمن بحيث يتم تنفيذه دفعة واحدة [٤]، إذ يجري التسليم والاستلام للعملات سواء المشتراة أو المباعة بتاريخ الاستحقاق (value date)، وعلى ذلك فهنالك نوعان رئيسان للسعر: الأول، موضوع البحث وهو السعر الآني (value spot)، وغالباً ما يكون السبب في استخدام هذه الطريقة بسبب توقع التغيرات السريعة في أسعار الصرف مما يدفع البائع والمشتري إلى تنفيذ الصفقة بتاريخ استحقاق في زمن قريب لا يتجاوز يومين عمل بعد تاريخ إتمام الصفقة، فعلى سبيل المثال لو عقدت الصفقة يوم الأحد فيكون التسليم يوم الثلاثاء، ولكن لو كانت الصفقة يوم الخميس فالتسليم يتأخر إلى يوم الاثنين بسبب وجود عطلة السبت والأحد على المستوى العالمي، أما على المستوى المحلي فربما تتراخى إلى يوم الأحد، أو يكون التسليم في نفس اليوم أو الذي يليه مما توفره أساليب التحويل الإلكتروني من فرصة لتحقيق هذا الأمر [٥].

وفي مصر تجري عملية بيع العملة من قبل البنك المركزي ابتداء بوساطة عروض تقدم على صفحة (CBEO)، مع شروط عملية البيع، فضلًا عن الثمن المعروض سواء للبيع أو للشراء، وتجري تسوية العمليات آنيًا، وبالتحديد بعد يوم عمل من تاريخ قبول العطاءات [٦]،

---

(١) تتكون القاعدة النقدية (MB) من: ١– العملة في التداول ٢- الاحتياطات الكلية التي تتكون من العملة في خزانات المصارف زائدا ودائع المصارف لدى البنك المركزي. د محمد احمد الأفندي، مصدر سابق، ص٣٨٢.
(٢) د حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص١١.

(٣) يعتبر سعر التكافؤ هو السعر الرسمي الذي جرى تحديده من قبل البنك المركزي والفرق بينه وبين الفعلي هو أن سعر الصرف في السوق الموازي يخضع للعرض والطلب. د وسام ملاك، مصدر سابق، ص١٧٨.
(٤) د عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، الجزء الأول في مصادر الالتزام، شركة الطبع والنشر الأهلية، ط٢، بغداد، ١٩٦٣م، ص٤٧.
(٥) د مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، مصدر سابق، ص٢٩٥.
(٦) الفصل الأول: قواعد وتعليمات في مجال التعامل بالنقد الأجنبي وسوق الصرف الأجنبي الخاصة باللائحة التنفيذية لقانون البنك المركزي المصري رقم (١٠١) لسنة (٢٠٠٤م)، المادة (٣) آلية شراء او بيع الدولار الأميركي من خلال عطاءات دورية يعلن عنها البنك المركزي المصري، أولًا: كيفية وتوقيت الإعلان عن العطاءات: "يقوم البنك المركزي في بداية كل أسبوع من خلال صفحة (CBEO) على شبكة رويترز بالإعلان عن أ- دورية العطاء خلال أسبوع المبالغ المعروضة للشراء او البيع".

ويلحظ أن المشرع المصري أجاز للبنك المركزي طرح مزادات للدولار الأميركي كلما اقتضت الضرورة [١]، وهذه الأخيرة تكون بموازاة المزادات الدورية الأسبوعية، بهدف تمويل استيراد ما تحتاجه مصر من السلع الاستراتيجية والأساسية.

ومما يلحظ على أسلوب البيع لدى البنك المركزي المصري هو إنّ مزاد العملة في مصر يجري أسبوعيا، واستثناء يكون حسب الضرورة، أما في العراق فبيع العملة الأجنبية يجري يومياً، ويعتمد البنك المركزي المصري على قوى العرض والطلب، أما في العراق كما سنلاحظ هنالك سعر صرف ثابت نسبيًا [٢] محدد من قبل السلطة النقدية في السوق رغم التغيرات العالمية اليومية في السعر، ومع ذلك هنالك هامش لتغيير سعر الصرف في السوق الموازي، كما أن استيرادات العراق للسلع لا يتحدد بسلع معينة مثل ما هو الحال في مصر إنما الأمر مفتوح تقريبًا كما يبدو لمختلف أنواع السلع والخدمات التي حددتها تعليمات بيع العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة في رابعًا (المعاملات المصرفية المسموح بتمويلها قانونًا بالعملة الأجنبية)، أما ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) الصادرة بتاريخ (٢٠٢٣/٢/١٩م) من قبل البنك المركزي فقد بينت المعاملات المسموح بتمويلها قانونًا والتي لا تختلف كثيرًا عن سابقاتها [٣].

---

(١) الفصل الأول: قواعد وتعليمات في مجال التعامل بالنقد الأجنبي وسوق الصرف الأجنبي الخاصة باللائحة التنفيذية لقانون البنك المركزي المصري رقم (١٠١) لسنة (٢٠٠٤م)، المادة (٤) مزادات الدولار الأميركي غير الدورية: "... يقوم البنك المركزي المصري بطرح مزادات بالدولار الأميركي – كلما دعت الضرورة لذلك – لمقابلة الطلبات القائمة لدى البنوك وذلك بجانب المزادات الدورية التي يطرحها أسبوعيا لتمويل استيراد السلع الاستراتيجية الآتية على سبيل الحصر...".

(٢) هنالك اختلاف في الفقه حول السعر المرن والسعر الثابت، حيث يرى بعض الفقه أن سعر الصرف في العراق هو مرن مدار، وتدخل البنك المركزي في تحديد سعر الصرف يعتبر محدود وغير مباشر من خلال نافذة بيع العملة. د مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، مصدر سابق، ص٦٧. ود وحيدة جبر ال منشد ومنى جابر حايط، مصدر سابق، ص١٤٣. في حين يذهب بعض الفقه إلى خلاف ذلك ويعتبره ثابتا. د مازن صباح احمد واحمد سليم رحيم وآخرون، سياسة البنوك المركزية في مواجهة صدمة أسعار النفط (٢٠١٤م): العراق والجزائر حالتان دراسيتان، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، المؤتمر السنوي الرابع، عدد خاص، ٢٠١٨م، ص١ و١١.

(٣) البنك المركزي العراقي، ضوابط التحويل الخارجي العراقي لسنة (٢٠٢٣م)، "٢- المعاملات المسموح بتمويلها قانونًا بالعملة الأجنبية، أ. استيراد السلع والبضائع المسموح باستيرادها قانونًا. ب. شراء وتجهيز الخدمات المسموح بها قانونا...ج. الطلبات التي ترد إلى البنك المركزي من المؤسسات الحكومية والعامة والجهات الممولة ذاتياً...د. تعزيز أرصدة الحسابات الفرعية المفتوحة لدى مصرف (جي بي مورغان)...مع

ثالثًا: البيع الآجل

الآجل أصله آجل، أي آجل الشيء تأجيلا، أي أخره ثم سمى له آجل، والآجل يأتي بمعنى المدة وهذا هو الأصل [١]، أو ما يسمى بسوق الصرف الآجل [٢] أو البيع الآجل وهو اتفاق بين الطرفين على تسليم السلعة، على إنّ تنتقل ملكيتها فورا، إلا أنه يؤجل دفع الثمن وفق مدة يتفق عليها لسداده، ويرى بعض الفقهاء [٣] إنّ الفترة الزمنية لصفقات الآجل تتراوح ما بين الشهر والستة أشهر، فالعقود الآجلة هي عقود تجري بين طرفين أساسيين تستهدف البيع والشراء لأدوات مالية معينة كالعملات الأجنبية، أو الذهب، وما إلى ذلك بسعر يتفق عليه في اللحظة إلا أن التسليم يتراخى إلى وقت لاحق، وقد درجت البنوك على استعمال هذه العقود كي تتجنب التعرض لمخاطر التقلبات في أسعار الصرف لاسيما في مجال الاستثمارات الدولية [٤].

وفي نفس المعنى أن من مسوغات التعامل في البيع الآجل، هو الرغبة في تجنب التذبذب في أسعار الصرف من الفترة الممتدة ما بين تاريخ البيع وحتى تاريخ التنفيذ بهدف تحاشي الخسارة التي تترتب على انخفاض قيمة العملة، إذ يحدد في العقد تاريخ الاستحقاق، كما يجري عادة في البيع الفوري وهذا ما يعرف بالحق الآجل، ونشير في هذا الشأن إلى وجود زيادة في إعداد البيوع الآجلة التي تساهم في تنمية حركة التجارة بشكل عام بل تساهم في تنمية رأس المال على المستوى الدولي، وعلاوة على ذلك يلحظ أن المتعاملين في مثل هذه البيوع هم من التجار أو الشركات ذات الجنسيات المتعددة، فالتاجر يتعامل بها لتغطية أو استبعاد المخاطر المحتملة بالصادرات أو الواردات المثمنة بالعملة الأجنبية، أما بالنسبة للشركات ذات الجنسيات

=شركات البطاقات العالمية (فيزا وماستركارد). هـ. تعزيز أرصدة المؤسسات المالية التي تمتلك عضوية رئيسية لدى شركات التحويل المالي الدولية (ويسترن يونين، موني غرام وغيرها)...و. التحويلات عن المعاملات الأصولية لشراء العقارات في الخارج...ز. العلاج في الخارج...ح. دفع الأجور الدراسية في الخارج...ط. التحويلات المرتبطة بالاستثمارات الأجنبية...ي. التعويضات التي تقررها او تقرها جهات رسمية عراقية للأجانب، او للعراقيين المقيمين في الخارج. ك. أرباح المساهمين في الشركات المسجلة في العراق...ل. مبالغ المتحصلات المالية (بيع عقارات او أصول أخرى او عوائدهما) للعراقي المقيم في الخارج...م. المدفوعات المستحقة ذات الصلة بالتسهيلات المصرفية والائتمانية التي ارتبط بها الزبون مع المصارف خارج العراق...".

(١) د احمد عطا الله عبد الباسط، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص٢٥١.

(٢) د وسام ملاك، مصدر سابق، ص٢٤١.

(٣) د حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص١٩.

(٤) د مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، مصدر سابق، ص٢٧٠.

المتعددة فهي تدخل في إبرام مثل هذه العقود، بهدف حماية قيمة العملة بمواجهة العملات الأجنبية المختلفة، التي تقيم فيها عادة الأصول والخصوم في إطار ميزانيتها العمومية [١].

كما أن هنالك من يرى [٢] إن تحديد سعر الصرف في البيع الآجل، يكون بمقدار أسعار الفائدة لكلا البلدين، بل وقد تكون الأسعار الآجلة اعلى بحيث يسمى الفرق بين السعرين علاوة، أو اقل من الأسعار الآنية السائدة، ويسمى الفرق في هذه الحالة خصم، كما يمكن أن يتحد السعر الآجل بتفاعل العرض الآجل مع الطلب الآجل للعملات الأجنبية كنتيجة طبيعية لعمليات التغطية، والمضاربة، والمراجحة [٣].

أن البيع الفوري هو ليس النوع الوحيد، إذ إن البيع الآجل قد ينافسه من حيث التداول، وهذا ما درجت عليه المصارف في تعاملاتها الأجنبية وقد بينت المادة (٢٨/ب) [٤] من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) بان يكون البيع والشراء للعملة الأجنبية بالنقدي والآجل، ومن زاوية أخرى نجد أن البيوع الآجلة هي الأخرى متنوعة ومتعددة، ولكن في إطار الغرض الذي تهدف إلى تحقيقه، فهنالك البيع الآجل للعملات، والبيع الآجل حسب سعر الفائدة، فالمقصود من عمليات العرض الآجل هو إتمام عمليات البيع والشراء على تاريخ مستقبلي لاحق، بلحاظ الاتفاق على سعر الصرف الآني أو وقت التعاقد، أما من ناحية الاستلام الفعلي للعملات فلا يتم إلا في وقت لاحق، ولعل الملحوظة الجديرة بالإشارة إن عملية البيع الآجل، قد تتم في سوق يدعى بسوق البيع الآجل، بمعنى إنّ يكون البيع بتاريخ معين، ويتراخى التسليم إلى تاريخ مستقبلي، وهذا السوق يمتاز بأنه غير محدد بضوابط معينة، وغالبا ما يركز المتعاملون به على الثمن والمساواة فيه، وتجدر الإشارة إلى أن أكثر من (٧٥%) من التبادل النقدي للعملات الأجنبية هو في إطار العمليات الآجلة في أسواق العملات الدولية [٥].

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٢٠.

(٢) د سلايمية ظريفة، محاضرات في اقتصاد أسعار الصرف، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١٧م، ص٣٥.

(٣) المراجحة: استراتيجية مالية تهدف إلى تحقيق أرباح من فروقات أسعار الصرف بين العملات المختلفة. د احمد عطا الله عبد الباسط، مصدر سابق، ص٣١.

(٤) نصت المادة (٢٨/ب): "الشراء او البيع البسيط غير المشروط (النقدي او الآجل) للنقد الأجنبي".

(٥) د حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص٢٠.

رابعًا: البيع المستقبلي

البيع المستقبلي أو العقود المستقبلية، إذ بدا التداول فيها عام (١٩٧٢م) بوساطة سوق النقد الدولي في (شيكاغو) حيث تتمثل هذه العقود بالتزام بات بشراء أو بيع العملات ضمن فترة زمنية محددة [١]، وقبل الخوض في البيع المستقبلي لابد من الإشارة إلى ما يسمى بالأسواق المستقبلية [٢] وهي الأسواق التي يجري فيها التعاقد حاضرا أي في الوقت الحاضر من حيث تحديد السعر والكمية على أن يتم إجراء الاستلام والتسليم مستقبلا، وهذا يعني فيما يعنيه أن الأسواق المستقبلية تختلف عن الأسواق الحاضرة، على اعتبار أن الأخيرة هي أسواق آنية [٣] يجري فيها البيع والشراء للأدوات المالية [٤] بشكل فوري، كما أنها تختلف عن العقود الآجلة في مجموعة من النقاط، وهي أن الآجلة تجري بين طرفين وهما البائع والمشتري بينما العقود المستقبلية تجري بين ثلاثة أطراف، أي بين مؤسسة المقاصة والبائع، ومؤسسة المقاصة والمشتري، وتكون في العقود المستقبلية مخاطر السيولة اقل لأنها يتم تداولها في سوق الأوراق المالية التي تكون منظمة، فضلًا عن تمتعها بخواص نمطية معينة مثل الجودة، وكمية الأصل محل العقد، فضلًا عن تاريخ انتهاء صلاحية العقد، وهذه المعيارية تعطي للعقود المستقبلية مساحة في التداول في الأسواق الثانوية كما هو الحال مع الأوراق المالية، وكذلك أن مخاطر الائتمان فيها اقل من الآجلة، لان العقود المستقبلية تشترط على الأطراف أموال تسمى بالهامش المبدئي كنوع من الضمان وتجسيد لحسن النية، كذلك الآجلة فيها السعر ثابت في فترة العقد بحيث يتم دفع المبلغ الإجمالي من قبل المشتري إلى البائع عند نهاية مدة العقد، أما المستقبلية فتراقب الأسعار بصفة يومية بمعنى أن السعر الموجود في العقد يجري تعديله كل يوم حسب السعر المستقبلي لتغيرات محل العقد، كما يتم انتهاء محل العقد الآجل بمجرد التسليم إلا أنه في العقد المستقبلي ينتهي بتسليم الأصل موضوع العقد، كذلك تعد هذه العقود من العقود القانونية،

---

(١) د العرابي مصطفى، مصدر سابق، ص٦٥.

(٢) د مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، مصدر سابق، ص٢٣٧ و٢٦٠.

(٣) د محمد احمد الأفندي، مصدر سابق، ص١٦٦.

(٤) الأدوات المالية هي: ١- النقدية: أذونات الخزانة، الأوراق التجارية، شهادات الإيداع، ٢- أدوات الأسواق: الأسهم العادية، الأسهم الممتازة، السندات الحكومية، السندات البلدية، السندات التجارية. ٣- السلع وهي: الذهب والنفط. ٤- الأدوات المالية الأخرى هي: صناديق الاستثمار والاحتياط، د صلاح نوري خلف، مصدر سابق، ص٣٨٠. كما ورد هذا المفهوم في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م) المادة (١) الفقرة (٢٥).

والتي تتحدد شروطها غالبًا في سوق الأوراق المالية، إذ إن جميع الشروط ماعدا السعر والكمية، تعد من الشروط التي ليست محلًا للتفاوض بمعنى أنها عقود غير شخصية[١].

وبالتالي تعد العقود المستقبلية من النوع غير القابل للتداول، إذ تعطي لحاملها الحق والالتزام الكامل في إطار ترتيب مبادلة على أصل معين في وقت مستقبلي يتم تحديده حسب الاتفاق مسبقاً، فعقود المستقبليات تعد من العقود القانونية، بحيث يتحدد وقت التسديد فضلًا عن الكمية ونوعية الأصول، وكذلك المبالغ المتفق عليها بدقة عالية في ضوء معايير محددة لا مجال للتفاوض عليها، في حين الآجلة تعد من العقود الشخصية التي يمكن التفاوض بشأنها بهدف إعادة تقييمها، كما أن العقود المستقبلية تكون في أسواق منظمة ومفتوحة للمنافسة، والعقود المستقبلية يصفها بعض الفقه [٢] بأنها من العقود ذات المخاطر [٣] العالية.

ونحن نسجل في هذه العجالة على رأيين متعارضين ومتقاطعين في نفس الاختصاص حيث ذكر بعض الفقه إن مخاطر السيولة والائتمان في العقود المستقبلية اقل [٤]، وذكرها بعضهم الآخر بانها مخاطر عالية [٥]، وهذا نوع من التعارض في الدراسات الأكاديمية وليس لنا إلا أن نرجح فكرة أن العقود المستقبلية مخاطرها اقل كونها عقود نظامية مستقرة.

بعد أن عرفنا إنّ عقد البيع يعد من أهم العقود المسماة، بل ومن أقدمها وأكثرها شيوعا، يمكن القول حتى ينعقد عقد البيع، يجب أن يكون المبيع موجودًا، أو ممكن الوجود وقت التعاقد، وبخلافه يكون البيع باطلا، فاذا كان المبيع أو الشيء موجود إلا أنه هلك قبل إبرام العقد، فالعقد لا ينعقد لانعدام المحل، والهلاك يأخذ ذات حكم الانعدام بصرف النظر عن كونه مادي أم قانوني، بل أن الهلاك الذي يحول دون انعقاد العقد، هو ذلك الهلاك السابق للانعقاد، أو المزامن له، وعلى ذلك فكما يقع البيع على شيء موجود واقعا حين التعاقد، كذلك البيع يمكن أن يكون على شيء محتمل الوجود في المستقبل على أن يعين تعيينا نافيا للجهالة والغرر كما بينت ذلك المادة (٢/٥١٤) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١م) بقولها: "ويصح بيع الأشياء والحقوق المستقبلة إذا كانت محددة تحديدًا يمنع الجهالة والغرر"، وكذلك بينت نفس

(١) د العرابي مصطفى، مصدر سابق، ص٦٥.

(٢) د مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، مصدر سابق، ص٢٧٠.

(٣) المخاطر: تعني عدم اليقين بشأن ما سيحدث في أسعار العملات ومدى تأثير ذلك على الأفراد والشركات والحكومات التي تتعامل بالعملة الأجنبية. صلاح حسن، مصدر سابق، ص٢٤٧.

(٤) د العرابي مصطفى، مصدر سابق، ص٦٥.

(٥) د مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، مصدر سابق، ص٢٧٠.

الموضوع المادة (١/١٣١) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة (١٩٤٨م) [١]، وحتى لا يختلط الأمر بين الحقوق المستقبلية والعقود المستقبلية لابد أن نبين أنه لا يوجد نص صريح في القانون المدني العراقي أو المقارن ما يشير وبنص صريح إلى العقود المستقبلية إلا أن ذلك يمكن استشفافه من مضامين المواد (١٢٦) [٢] و(١٢٨) [٣] من القانون المدني العراقي المذكور أعلاه، والمواد (١٠١) [٤] و(١٣٢) [٥] من القانون المدني المصري المذكور أعلاه، وخلاصة القول في القواعد العامة إنّ الأشياء المستقبلة أجازت بيعه النصوص القانونية كما ورد أعلاه.

إن بيع الأشياء المستقبلية مرة يكون بيع تام، وأخرى معلق على شرط حسب عقد المتعاقدين، وبعد أن عرفنا جواز البيع للأشياء المستقبلية من الناحية القانونية باستثناء التركة [٦] يلحظ أن بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية المستقبلي يعد أحد أنواع البيوع التي يتعاقد عليها البنك المركزي حسب المادة (٢٨/ب) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) المذكورة آنفًا، على اعتبار أن العقد المستقبلي من العقود الآجلة، بحيث يتم تسليم وتسلم البدلين في تاريخ يمتد إلى ما بعد تاريخ التعاقد، وله بطبيعة الحال مدد زمنية تمتد إلى أكثر من ستة أشهر [٧]، وتاريخ الاستحقاق فيه غالبًا ما يسجل بإضافة يومي عمل بعد تاريخ المدة المستقبلية المتفق عليها.

---

(١) نصت المادة (١/١٣١): "يجوز أن يكون محل الالتزام شيء مستقبلا".

(٢) نصت المادة (١٢٦): "لا بد لكل التزام نشا عن العقد من محل يضاف اليه يكون قابلا لحكمه، ويصح أن يكون المحال مالا، عينا كان او دينا او منفعة، او أي حق مالي آخر كما يصح أن يكون عملا او امتناعا عن عمل".

(٣) نصت المادة (١٢٨): "١- يلزم أن يكون محل الالتزام معينا تعيينا نافيا للجهالة الفاحشة سواء كان تعيينه بالإشارة اليه او إلى مكانه الخاص أن كان موجودا وقت العقد او ببيان الأوصاف المميزة له مع ذكر مقداره أن كان من المقدرات، او بنحو ذلك مما تنتفي به الجهالة الفاحشة ولا يكتفي بذكر الجنس عن القدر والوصف. ٢- على انه يكفي أن يكون المحل معلوما عند العاقدين ولا حاجة لوصفه وتعريفه بوجه آخر".

(٤) مادة ١٠١- (١): "الاتفاق الذي يعد بموجبه كلا المتعاقدين او احدهما بأبرام عقد معين في المستقبل لا ينعقد، إلا اذا عينت جميع المسائل الجوهرية للعقد المراد أبرامه والمدة التي يجب أبرامه فيها. (٢) واذا اشترط القانون لتمام العقد استيفاء شكل معين فهذا الشكل تجب مراعاته أيضًا في الاتفاق الذي يتضمن الوعد بإبرام هذا العقد".

(٥) مادة ١٣٢: "اذا كان محل الالتزام مستحيلاً في ذاته كان العقد باطلاً".

(٦) نصت المادة (٢/١٣١): "غير أن التعامل في تركة إنسان على قيد الحياة باطل ولو كان برضاه إلا في الأحوال التي نص عليها القانون".

(٧) د حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص٢٠.

والسائد ما يعتمد البيع بين العملتين وفق أسس البيع الآجل إذ يعتمد على الفرق بين أسعار الفائدة في تلك العملتين، ولابد من التأكيد إلى أن الفرق بين العقود المستقبلية والعقود الآجلة هو أن الأولى ذو نمط موحد وموجود لدى شركات الوساطة المالية في البورصة العالمية، أما الآجلة فهي تشبه المستقبلية إلا أنها أكثر مرونة حيث يكون تشكيلها حسب الاتفاق بين المستثمر وشركة الوساطة [١]، وبما إنّ البيع المستقبلي يعد أحد البيوع الآجلة فليس هنالك ما يمنع البنك من اللجوء اليه حسب سياسته النقدية سواء في قانون البنك المركزي العراقي النافذ بحسب المادة (٢٨) [٢] منه أم في قانون البنك المركزي المصري النافذ وتحديدًا في المادة (٧)[٣].

وهكذا يتبين إنّ هنالك تعدد للتعاملات التي يقوم بها البنك المركزي للعملة الأجنبية ومع ذلك يلحظ أن البنك المركزي قد اختزل كل هذه التعاملات، بل توقف على البيع الفوري دون غيره بالرغم من إجازة القانون له بإجراء تعاملات أخرى، والسبب في ذلك هو أن المؤسسات المصرفية والشركات لا زالت من الناحية الفنية والإدارية دون المستوى المطلوب.

والخلاصة بعد استعراض أنواع البيع والوصول إلى نتيجة بان البيع الفوري هو المعتمد في البنك المركزي العراقي نخلص إلى أن دور البنك المركزي في هذه العملية هو في تحديدها لسقوف البيع ومراقبة ومتابعة حركة العملة الأجنبية سواء بين العراق والشركات العالمية او المؤسسات المالية في داخل العراق على اعتبار أن اهم وسيلة يمارسها البنك المركزي للسيطرة على سعر الصرف هي أولا تثبيته لسعر الصرف تثبيتا نسبيا وتحديد سقف البيع ومراقبة أداء المؤسسات المالية كي تقلل من خضوع العملة الأجنبية للمضاربة عالية المستوى في السوق الموازي.

---

(١) د بشر محمد موفق، مصدر سابق، ص٧٩.

(٢) نصت المادة (٢٨): "يجوز للبنك المركزي العراقي، في سبيل تحقيق أهدافه أن (ا) يقوم بأداء عمليات السوق المفتوح مع المصارف التجارية الحائزة على ترخيص أو تصريح من قبل البنك المركزي العراقي بموجب القانون المصرفي ...(ب) الشراء او البيع البسيط غير المشروط (النقدي او الآجل) للنقد الأجنبي...".

(٣) نصت المادة (٧): "يباشر البنك المركزي جميع الاختصاصات اللازمة لتحقيق أهدافه وله على الأخص ما يأتي: جـ- وضع السياسة النقدية وتنفيذها وإصدار الأوراق والأدوات المالية بما يتناسب مع طبيعة أمواله ونشاطه والدخول في عمليات السوق المفتوحة وذلك دون التقيد بحكم المادة (٤٦٥) من القانون المدني". وتنص هذه المادة على انه: "إذا احتفظ البائع عند البيع بحق استرداد المبيع خلال مدة معينة وقع البيع باطلاً".

المطلب الثاني

أطراف عقد البيع للعملة الأجنبية

لاشك أن المكان الذي يجري فيه البيع هو سوق الصرف حتى وإن كانت منصة إلكترونية حيث انطبع مفهوم السوق على المكان والنظام على السواء، ومن ذلك يمكن القول أن أطراف عقد البيع هم المشاركون في سوق الصرف [1]، وحتى تكتمل الصورة لعملية البيع لابد من التعرف على أطراف عقد البيع، فمرة يكون هؤلاء الأطراف هو البنك المركزي بمفرده، وأخرى قد يكون الأطراف هو مجموعة من المصارف والشركات والمؤسسات المالية، وكل هذه الأطراف متخصصة مرخصة بالعمليات المالية دون غيرها، بل إن بعض الأطراف قد تحتكر بحكم القانون عمليات البيع للعملة الأجنبية وتصبح هي المصدر الوحيد الذي يستطيع أن يعرض العملة الأجنبية دون غيره، وعلى ذلك لابد لإيضاح هذه الأطراف أن نسلط الضوء على البائع للعملة الأجنبية في الفرع الأول، أما الفرع الثاني: المشتري المرخص للعملة الأجنبية.

الفرع الأول

البائع للعملة الأجنبية

قد يتبادر إلى الذهن أن بائع العملة الأجنبية قد يكون صيرفي أو أي شركة إلا أننا سنركز في فرعنا هذا على البنك المركزي، بوصفه بائعا للعملة الأجنبية، حيث يستمد هذا الأخير وجوده ومنزلته وأهميته كونه المؤسسة الحكومية، التي تعنى بقضايا النقد، والائتمان، وإدارة العملات الأجنبية، وتمثل هذه الأخيرة في ذات الوقت من أحد مقومات السياسة النقدية غير المباشرة، والتي لها مفاعيلها في تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، خصوصًا في ظل الأزمات السياسية والاقتصادية التي غالبًا ما ترافق الوضع الاقتصادي، وتمثل تحديا كبيرًا يؤثر في صياغة النظام القانوني، وقد ذهب كلا المشرعين العراقي والمصري إلى الارتقاء بوظائف البنك المركزي لتكون متكيفة مع الأزمات التي يمكن إنّ تعصف بهما.

وبما أن البائع هو البنك المركزي وهو طرفا في عملية البيع فان الأطروحة قد طرحت خصائصه ومهامه ووظائفه وركزت على دوره وهو كما سنرى المحتكر الأول لعملية بيع العملة الأجنبية وخصوصا الدولار، ومن ذلك لا يمكن التعامل مع البنك المركزي كفرد في التعامل بالعملة الأجنبية أنما كمؤسسة حكومية لها ما لها وعليها ما عليها من التزامات قد وردت في ثنايا هذه الأطروحة.

---

(١) د وسام ملاك، مصدر سابق، ص١٨٨.

كما يلحظ أن البنك المركزي هو من يبيع العملة الأجنبية وبسعر معلن للقطاع الخاص كونه الجهة الوحيدة التي بإمكانها توفير مبالغ كبيرة من العملة الأجنبية؛ ولذلك أصبحت النافذة هي سوق الصرف واللاعب الرئيس فيه هو البنك المركزي نحو التأثير في سعر الصرف عبر عروضه أو مبيعاته [١].

اتضح معنى البنك المركزي بجملة من التعاريف في الفصل الأول، لكن ما نلحظه أن أغلب هذه التعاريف ركزت على مهام البنك التي يقوم بتحقيقها استنادًا إلى قانون البنك المركزي العراقي [٢]، أو قانون البنك المركزي المصري النافذ [٣]، ومن هنا الحال يقتضي بيان مركز البنك المركزي القانوني والمالي إذ سنقوم بالتعرف عليه ثم نشير إلى استقلاليته وأثره على بيع النقد، كذلك سنوضح تأثير الاحتياط الأجنبي الذي يمثل أحد أدوات البنك المركزي في السيطرة على سعر الصرف مع الإشارة العابرة إلى نافذة بيع العملة التي سنوضحها لاحقا.

ولبيان دور البائع كبنك مركزي في عمليات البيع والشراء نطرح السؤال الآتي ما هو الأثر الذي يرتبه استقلال أو استقلالية البنك المركزي عندما يقوم بالبيع والشراء بالعملة الأجنبية؟ إنّ مفهوم استقلال البنك المركزي يستند في حيثياته إلى مدرسة شيكاغو للاقتصاد السياسي، الذي أكد على فشل الحكومات، ومبرر شيكاغو في هذه الحالة هو أن المحاولات التي تجريها الحكومات لاستخدام السياسة لتحسين المخرجات الاقتصادية غالبًا ما تكون فاشلة لغياب الكفاءة أو تركيز السياسيين على مصالحهم الذاتية، وعلى أساس ذلك، ذهب الليبراليون الجدد في أميركا إلى ضرورة حصر التدخل الحكومي في أدنى مستوياته، ولعل حجة استقلال البنك المركزي هي أن البنوك المركزية تتجنب التحيز التضخمي الذي يحدثه السياسيون النفعيون،

---

(١) امجد فخري عبيد المعموري، توجهات السياسة النقدية في العراق بعد (٢٠٠٣م) ودورها في توجيه نافذة بيع العملة والاحتياطات الدولية، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١٨م، ص٢٥.

(٢) نصت المادة (٤): "١. في سبيل تحقيق الأهداف تتمثل المنصوص عليها في المادة رقم ٣ وفيما ورد ذكره علاوة على ذلك في هذا القانون، تشمل مهام البنك المركزي العراقي ما يلي: ا- صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق، بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي، وفقًا لما ينص عليه القسم السادس. ب- حيازة جميع الاحتياطي الرسمي الأجنبي للعراق، وإدارته وفقًا لنص المادة رقم ٢٧ ، فيما عدا رصيد التشغيل الخاص بالحكومة...".

(٣) نصت المادة (٧): "يباشر البنك المركزي جميع الاختصاصات اللازمة لتحقيق أهدافه وله على الأخص ما يلي: (أ) إصدار النقد، وإدارته، وتحديد فئاته، ومواصفاته. (ب) وضع السياسة النقدية وتنفيذها...(ج) وضع نظام وسياسة سعر الصرف الأجنبي وتنفيذها، وتنظيم سوق الصرف الأجنبي ورقابته...".

ولذلك فغياب الاستقلال يمنح الساسة القدرة على استثمار التأثيرات الإيجابية قصيرة الأجل التي تنتجها السياسة النقدية في زمن الانتخابات دون النظر إلى عواقبها التضخمية [١].

إنّ التدخلات السياسية، والضغوط الاقتصادية والبيئة التجارية المضطربة والفاقدة للملامح لها الأثر الكبير على سياسة البنك المركزي وهو يقوم بالمحافظة على سعر الصرف للعملة المحلية، وقد ذهب الكثير من الاقتصاديين والقانونيين في بيان استقلالية البنوك المركزية عند مناقشة هذا الأثر ونبين في هذا المجال، معنى الاستقلالية باختصار، مرة يقصد منه ابتعاد السياسة النقدية عن الضغوط السياسية والحكومية المستمرة، وذلك عبر الحصن القانوني الذي وضعه المشرع، ومرة إطلاق العنان والحرية للبنك المركزي عندما يقوم بصياغة وتنفيذ سياسته النقدية، إلا أن هنالك من عارض فكرة الاستقلالية بمبررات عدة قد بيناها في الفصل الأول، ونشير هنا إلى أن صدور قانون رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) قد حسم الأمر وأشار بنص واضح إلى استقلالية البنك المركزي في المادة (٢/٢) منه [٢].

أما الموضوع الآخر، الذي ينبغي بيانه لمعرفة مركز البنك المركزي المالي، هو إيضاح سياسة البنك المركزي عندما يقوم بإدارة الاحتياطي الأجنبي، لاسيما وإن الاحتياطات الأجنبية، تعد من أهم الأمور عند السلطة النقدية [٣]، لكونها المكان الذي ينطلق منه البنك المركزي لبيع العملة الأجنبية، وهو في ذات الوقت يعد من أساسيات اقتصاد هذا البلد أو ذاك، وبالتالي فهو أداة التدخل في السوق المالية، وواقع العراق بعد عام (٢٠٠٣م) رسم ملامح جديدة في إدارة الاحتياطي الأجنبي وما يعنينا في ذلك هو احتياطي البنك المركزي الذي يقوم من خلاله بتمويل التجارة الخارجية بناءً على طلبات القطاع الخاص التي تتقدم بها المصارف المعنية بذلك بوساطة نافذة بيع العملة أو المنصة الإلكترونية لبيع العملة التي الغيت في (٢٠٢٥/١/١م).

وترتب على ذلك أن الاحتياط الدولي للبنك المركزي العراقي فيما يلحظ موجه للتعامل مع السوق واحتياجات هذا السوق من العملة الأجنبية من أجل الاحتفاظ بقيمة الدينار العراقي أمام هذه العملات [٤]، وعودة على بدء يمكن القول إن الملامح الجديدة لإدارة الاحتياط الأجنبي واستقلالية البنك المركزي إضافة إلى انفتاحه الاقتصادي على النظام المالي الدولي أدى إلى بناء

---

(١) د عشري محمد علي، مصدر سابق، ص٤٦١.

(٢) نصت المادة (٢/٢): "يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه...".

(٣) د مازن صباح احمد واحمد سليم رحيم وآخرون، مصدر سابق، ص١٩.

(٤) د وحيدة جبر آل منشد ومنى جابر حايط، مصدر سابق، ص١٤٣.

احتياطي العملة الأجنبية التي يعتبر النفط هو مصدرها الأساس إضافة إلى بعض المصادر الأخرى.

البنك المركزي العراقي يعد هو المسؤول عن صندوق تنمية العراق، الذي جرى تأسيسه استنادًا إلى قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) في (٢٠٠٣/٥/٢٢م) [١]، ويلحظ أن إدارة الصندوق ارتبط بالموازنة الاتحادية على أساس أن النفط هو المورد الرئيس، بحيث تشكل تدفقاته من (٩٥%) إلى أكثر من (٩٧%) بعد إضافة التدفقات الأخرى، ومن هذه الزاوية عدت موارد الصندوق مرتبطة بالميزانية العمومية وبالسياسة النقدية، أما حساب الصندوق فهو مفتوح لدى البنك المركزي باسم وزارة المالية، إذ يحتفظ البنك المركزي بتراكم العملة الأجنبية، وهذا الأخير يمثل احتياطي البنك الدولي، وما تقوم به وزارة المالية هو مبادلة الدولار المتوفر لديها بالعملة العراقية أي الدينار الصادر من البنك المركزي [٢]، وعلاقة البنك المركزي بصندوق تنمية العراق كونه المشرف على تدفقات العملة الأجنبية.

ويلحظ أن احتياطات العملة الأجنبية قد تم تقسيمها على قسمين، الأول: لتمويل التجارة الخارجية الحكومية، أما الثاني: وهو موضوع البحث فيمثل احتياطي [٣] البنك المركزي العراقي من العملة الأجنبية الذي يستخدم لتمويل التجارة الخارجية التي يقوم بها القطاع الخاص كما ذكرنا، وذلك عن طريق الاستجابة لطلبات المصارف بوساطة نافذة بيع العملة أو المنصة الإلكترونية، والسؤال الذي يطرح نفسه بعد إلغاء المنصة الإلكترونية لبيع العملة، كيف سيقوم البنك المركزي بتمويل التجارة الخارجية؟ [٤].

---

(١) نص قرار مجلس الأمن الدولي رقم (١٤٨٣): "...١٢- يشير إلى إنشاء صندوق تنمية للعراق، يوضع في عهدة المصرف المركزي للعراق، ويقوم بمراجعة حساباته محاسبون عموميون مستقلون يقرهم المجلس الدولي للمشورة والمراقبة لصندوق التنمية للعراق ويتطلع إلى عقد اجتماع مبكر للمجلس الدولي للمشورة والمراقبة، الذي سيكون من بين أعضائه ممثلون مؤهلون على النحو الواجب للأمين العام، وللمدير الإداري لصندوق النقد الدولي، وللمدير العام للصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ولرئيس البنك الدولي؛ ١٣- يشير كذلك إلى أن أموال صندوق التنمية للعراق سوف تصرف بتوجيه من السلطة، بالتشاور مع الإدارة العراقية المؤقتة، للأغراض المبينة في الفقرة (١٤) أدناه...". جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٣٨) في (٢٠٠٣/٦/١٥م).

(٢) د مازن صباح احمد واحمد سليم رحيم وآخرون، مصدر سابق، ص١٢ و١٨.

(٣) المادة (١/٤/ب) المذكورة آنفاً من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م).

(٤) د مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، مصدر سابق، ص٦٧- ص٧٦.

قد أجيب عن هذا السؤال في حينه [١] بان المصارف العراقية هي التي ستقوم بتمويل التجارة الخارجية وهي من سيقدم الفواتير إلى المصرف المدقق، ومن هنا يلحظ بأن البنك المركزي سيقوم بسحب نفسه من إجراءات تمويل التجارة الخارجية، بحيث تبقى العملية محصورة بين المصارف العراقية والمصارف المراسلة، وهذه الأخيرة هي من سيتكفل بالتمويل بعد تدقيق الطلبات، والبنك المركزي لم يعد طرفا في هذه المعاملات وفي (٢٠٢٤/٩/٤م) أصدر البنك المركزي بيانًا بين فيه [٢] آلية إنهاء المنصة الإلكترونية كمرحلة أولى، بهدف تنظيم التمويلات المالية لترتيب أو تامين الرقابة السابقة عليها، وذلك بقيام البنك الفيدرالي بتدقيق الحوالات اليومية ذات المبالغ الكبيرة، ويعد هذا إجراء استثنائي لان الفيدرالي لا يقوم بذلك عادة، وعلى هذا الأساس ستكون العلاقات مباشرة بين المصارف العراقية، والمصارف الخارجية المراسلة المعتمدة، وخلال ذلك تتوسط شركة تدقيق دولية للقيام بالتدقيق المسبق على الحوالات قبل التنفيذ من قبل البنوك المراسلة، وبتعبير آخر يقدم العميل التاجر طلب شراء الدولار، يقوم المصرف العراقي باستلام الطلب بعد التأكد من المستندات، ثم يرسل الطلب إلى مصرف مراسل أجنبي أو شركة تحويل عالمية، تقوم هذه الأخيرة بتدقيق المبلغ المطلوب وترسل المبلغ إلى البنك الفيدرالي، فاذا كان المبلغ كبير قد يرفض البنك الفيدرالي، وفي حال الموافقة يحول المبلغ إلى المستفيد، ويتم إعلام المصرف العراقي صاحب الطلب والبنك المركزي بذلك.

إنّ لقانون البنك المركزي مجموعة مهام منها حيازة وإدارة الاحتياط الرسمي الأجنبي للعراق باستثناء الرصيد الحكومي كما ورد في المادة (٤) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، ومنها كذلك وفقًا للمادة (٢٧) [٤] من القانون أعلاه التي أشارت إلى

---

(١) بعد إلغاء المنصة الإلكترونية البنك المركزي يكشف آلية تمويل التجارة الخارجية، البنك المركزي ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/news/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/١٤ ٢:٢٣م.

(٢) البنك المركزي العراقي يكشف عن آلية إنهاء المنصة الإلكترونية، البنك المركزي العراقي، ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/٢١م ١١:٣٢م.

(٣) نصت المادة (١/٤): "...ب- حيازة جميع الاحتياط الرسمي الأجنبي للعراق وإدارته وفقًا لنص المادة رقم (٢٧) فيما عدا رصيد التشغيل الخاص بالحكومة".

(٤) نصت المادة (٢٧): "١. يعقد البنك المركزي العراقي صفقات على الأصول الأجنبية ويقوم بإدارة الاحتياطي الرسمي من النقد الأجنبي للدولة وفقًا لأفضل الممارسات الدولية وأهداف السياسة النقدية ويجوز للمجلس أن يستثمر مثل هذا الاحتياطي في أي من الأصول الأتية او في جميعها...".

إمكانية عقد الصفقات على الأصول الأجنبية وإدارة الاحتياطي الرسمي من النقد الأجنبي، ومنها أيضًا بينت المادة (١٦) [١] من القانون أعلاه التزام المجلس وتحديد فئات الأموال بهدف استثمار الاحتياطي من العملة الأجنبية، أما في القانون المقارن، فيلحظ أن المشرع المصري قد بين ذلك في المادة (٧) [٢] من قانون البنك المركزي، وقد ترتب على ذلك جملة من النتائج وهي:

الأول: إنّ البنك المركزي هو المدير الوحيد للاحتياطات الدولية، ويقوم بتوجيهها وفق أهدافه في إطار السياسة النقدية، أي وفق الآليات والضوابط المعدة وفق القانون، والثاني: إن الاحتفاظ بالاحتياطي المثالي ليس موضوع سهل كونه متوقف على عدة مؤشرات وخصوصًا الاستيراد وعرض النقد بالمعنى الواسع، الذي يعطي صورة عن حجم التسريب من احتياطي العملة إلى خارج البلد، أما الثالث: فيلحظ أن المشرع العراقي قد خصص المادة (٢٧) من قانون البنك المركزي لإدارة احتياطي العملة وهذه المادة تعد دقيقة وموضوعية مقارنة بما ورد في المادة (٧) من قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) المذكورة آنفًا [٣].

والخلاصة إنما ذكر عن البنك المركزي يعد جزء من مهامه ومكوناته ومواصفاته وأدواته التي ينطلق بوساطتها ليكون بائع للعملة الأجنبية للسيطرة على سعر الصرف.

الفرع الثاني

المشتري المرخص للعملة الأجنبية

بينت ضوابط التحويل الخارجي الصادرة من البنك المركزي عام (٢٠٢٣م) واستنادًا إلى قانونه النافذ وتطبيقاً للمادة (٢٨) منه إذ أتاحت للبنك المركزي الشراء والبيع البسيط غير المشروط للنقد الأجنبي وحددت هذه الضوابط الجهات المرخص لها بالشراء أو المسموح بتمويلها قانونًا حسب التعبير الوارد في الضوابط، وعلى ذلك فان الجهات المذكورة والمرخص

---

(١) نصت المادة (١٦): "يلتزم المجلس وهو بصدد مراعاة تنفيذ الأهداف الرئيسية وغيرها من الأهداف المنصوص عليها في المادة رقم ٣ وفي إطار الحدود المنصوص عليها في هذا القانون بما يلي: (ا) وضع الأهداف الرئيسية للسياسة النقدية وتعريفها. (ب) صياغة سياسيات من شانها تحقيق الأهداف الرئيسية للسياسية النقدية بما في ذلك سياسة سعر الصرف والقيود المفروضة على العمليات التي يقوم بها البنك المركزي العراقي في السوق المفتوح والسياسات الخاصة بنسبة الفائدة التي تفرض على تدبير الأموال للقطاع المصرفي وكافة أشكال ومستويات الاحتياطي الذي يطلب من المصارف الحفاظ الثابت مثل اتحاد نقدي او مجلس عملة...".

(٢) نصت المادة (٧): "يباشر البنك المركزي جميع الاختصاصات اللازمة لتحقيق أهدافه وله على الأخص ما يلي: ...ج- وضع نظام وسياسة سعر الصرف الأجنبي وتنفيذها، وتنظيم سوق الصرف الأجنبي ورقابته...ز- الاحتفاظ باحتياطات الدولة من الذهب والنقد الأجنبي وإدارتها...".

(٣) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٥٣.

لها تعد جهات أو شخصيات معنوية أخذت موقع المشتري أو يمكن أن تسمى بالمشتري القانوني خصوصًا وأن الضوابط المذكورة أعلاه حددت التزاماتها بالعقد فضلًا عن وصف البنك بأنه بائع حسب السعر الرسمي [1]، فالفرق بين المشتري والنماذج المرخص لها بالشراء في هذا الفرع هو أن المشتري يعد أحد أطراف العقد أما الجهة المرخص لها بالشراء فهي جهة وإن كانت أحد أطراف العقد إلا أنها تحمل صفة إجرائية ومن ذلك يمكن اعتبارها طرفًا في العقد كونها أخذت موقع المشتري وملزمة عند تقديم طلب شراء العملة الأجنبية بتحرير عقد شراء.

إنّ جميع البنوك المركزية تتسم بالتشابه نسبيًا من حيث الأهداف العامة، كما تتشابه في الوظائف أيضًا، مع وجود بعض الفروق بين بنك وأخر، حسب تشريعات هذا البلد أو ذاك استنادًا إلى التأثر الذي يخضع له البنك المركزي من حجم النمو الاقتصادي، أو حجم الموارد، فضلًا عن اتساع وتطور أسواق النقد والمال، بل أن البيئة التجارية الدولية لها أثر ضاغط في هذا المضمار، كما أن النظام النقدي الذي يمارسه البنك المركزي له العديد من الأهداف أهمها، هو ضمان استقرار العملة فضلًا عن تحقق التوازن الداخلي والخارجي، وفي خضم هذه المعاني نجد المحرك لذلك هو مصالح الدول وبشكل اخص هو الربح الذي تنتجه عمليات البيع والشراء وهنالك ثلاثة نماذج مرخص لها بالبيع والشراء وهي: شركات التحويل المالي، والمصارف المرخصة، وشركات التوسط [2]، أما عن تأثير هذه الشركات في عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية فهو ما يتضح من خلال عمليات التداول للعملة الأجنبية ومدى انضباط هذه المؤسسات والتزاماها بضوابط التحويل الخارجي وكما يلي:

أولًا: شركات التحويل المالي

تعد هذه الشركات من الجهات المرخص لها بالشراء والتي لها الأهلية المحددة بالغرض الذي إنشات من أجله، فلها أن تشتري العملة الأجنبية من البنك وتقوم بتحويله إلى الجهات المستوردة، وبالتالي فهي مؤسسات مالية ليست مصرفية مهمتها القيام بتحويل العملة الأجنبية محلياً ودولياً بين الأشخاص الطبيعية أو القانونية وذلك باستخدام وسائل عدة منها اليدوي أو الإلكتروني مع ملحوظة أنها لا تمارس عمليات الإقراض أو قبول الودائع، فعلى الرغم من عدم

(١) ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م)، "٥- أحكام ختامية...ب- يبيع البنك المركزي العملة الأجنبية حسب السعر الرسمي المعلن من قبله، على ألا يتجاوز هامش بيع الدولار من قبل المصرف إلى زبونه عن (١٠) دينار (عشرة دنانير) لكل دولار".

(٢) ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م)، الصادرة بالعدد (٤٠/٥/٩) في (٢٠٢٢/٢/١م)، الصادرة من البنك المركزي العراقي، دائرة مراقبة الصيرفة.

وجود إحصاءات دقيقة للتحويلات المالية الرسمية إلا إنّ الأخيرة تشكل مصدر كبير للدول النامية، بل هو ثاني أكبر مصدر، فلقد حققت شركة (Western Union) أرباح تصل إلى (١٥٠%) وتعد هذه النسبة من النسب التي لا يحققها إلا بنك تجاري متوسط الإمكانية ولذلك عدّ بعض الفقه إنّ عملية تحويل الأموال صناعة معقدة كونها تضم العديد من الجهات الفاعلة سواء كانت رسمية أم غير رسمية [١].

تتخصص شركات التحويل المالي في البيع والشراء للعملة الأجنبية، إضافة إلى التعامل بالحوالات، التي يتم معادلتها بالعملة الأجنبية؛ ولذلك تعد هذه الشركات هي من قنوات التحويل للعملة الأجنبية، حيث تعتمد في تحويلاتها على نظام سويفت [٢]، ومن الجدير بالذكر إن العراق يعد من الدول التي سجلت في هذه الشركة العالمية وهي من ضمن الدول التي تستخدم الرقم الحسابي الموحد وذلك اعتبارًا من (٢٠١٧/١/٢م) بحيث يستخدم في جميع التحويلات الداخلية والخارجية على شبكة سويفت [٣]، كما أن هذه التحويلات تخضع إلى رقابة البنك المركزي، أما عن كيفية إيصال الأموال المحولة فيكون بوساطة وكلاء متخصصين في مجال تحويل الأموال وغالبا ما يكون هؤلاء الوكلاء عبارة عن مصارف، أو شركات صيرفة، وعادة ترسل الأموال بأسلوب تقليدي أي يسلم المبلغ بشكل نقدي إلى المستلم، أو ممكن أن تكون على شكل صكوك أو

(١) جنيفر ايسرن وراني ديشباندي وآخرون، دراسة عرضية رقم (١٠)، ٢٠٠٥م، ص١-٢، من الموقع الإلكتروني: https://www.cgap.org/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/١٥م ٤:٣٤م.

(٢) نظام سويفت الذي يرمز إلى (Society for worldwide interbank financial telecommunication)، ويتميز هذا النظام بسرعته ودقته، إذ يحتوي على عدد من الآليات التي تحد من حدوث الأخطاء، فضلًا عن ضبط الأمان والسرية ويقدم هذا النظام خدمة ممتازة للبنوك، ويطلق عليه أيضًا بشبكة سويفت: التي تدار من قبل الجمعية الدولية للاتصالات الهاتفية والمالية بين المصارف وهي غير ربحية على الرغم من كونها مسجلة كشركة مساهمة محدودة، ويمكن الاستفادة من أساليب هذه الشبكة (الشركة) تبعاً لطبيعة الاتصالات التي يريد المصرف او المؤسسة المالية اتباعها لتنفيذ عملياتها المالية اليومية ويترتب على اختيار طريقة الاستفادة تكاليف والتزامات متنوعة. د سميح مسعود، الموسوعة الاقتصادية، الجزء الأول، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٨م، عمان، ص٤٢٩.

(٣) الخطة الاستراتيجية الثالثة للبنك المركزي العراقي (٢٠٢٤-٢٠٢٦م)، البنك المركزي العراقي، ص١٠.

حوالات أو برقيات [١]، كما هو الحال في التحويل البرقي حيث يتم إرسالها إلى المكان المقصود وغالبا ما تحصل هذه الطريقة في التحويل الخارجي [٢].

ومعاملة تحويل العملة تتضمن تاريخ المعاملة، وجهة التدفق، فضلًا عن بلد المرسل والمرسل إليه ومبلغ المعاملة، وكذلك سبب هذه المعاملة، كما يتم تحديد أطراف المعاملة بين مرسل العملة الأجنبية والمتلقي لها في ذلك البلد إضافة إلى تحديد الوسطاء، ويمكن أن تكون التحويلات على شكل نقود، أو أمر صرف، أما تنفيذها فيكون بناءً على الأوامر والتعليمات التي يضعها مقدمو خدمات التحويل في بلد الإرسال إلى ما يقابلهم في بلد التلقي، يجري بعد ذلك تسوية العمليات، ومن البديهي أن تقوم شركات التحويل بضبط هوية العميل وهي في ذات الوقت تحتفظ بسجلات توثيق عمليات التحويل، لتكون تحت يد الرقابة التابعة للبنك المركزي[٣]، ومن الملحوظ أن رقابة التحويل الخارجي والتي هي بطبيعة الحال مجموعة قيود تضعها سابقا الحكومة على التحويلات الخارجية بغية السيطرة وضبط مناسيب السيولة من كلا العملتين المحلية والأجنبية [٤].

والخلاصة أن شركات التحويل المالي، هي مؤسسات مالية غير مصرفية [٥]، تخضع لتعليمات البنك المركزي، وبالتالي فالبيع والشراء واستلام الأموال المتدفقة من الخارج أو

---

(١) تعليمات الرقابة على التحويل الخارجي الصادر عن البنك المركزي العراقي، نصت المادة (٢١): "ا - يبيع البنك المركزي العراقي أية عملة من عملات القائمة برقيا...". ومن الجدير بالملاحظة أن هذا الأسلوب يعد من الأساليب القديمة التي هجرت بعد تطور أنظمة التحويل الإلكتروني الحديثة مثل سويفت.

(٢) حسن النجفي، القاموس الاقتصادي (إنكليزي – عربي)، مصدر سابق، ص٤٦.

(٣) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٢٠٠) في (١٩٨٨/٥/٢م)، تعليمات الرقابة على التحويل الخارجي الصادر عن البنك المركزي العراقي، المواد: (١) و(٢)، حيث نصت المادة (١): "على كل شخص مجار التأكد من أن كل استمارة من استمارات التحويل الخارجي يقدمها إلى البنك المركزي العراقي مستوفية لجميع الشروط المطلوبة في هذه التعليمات والتعليمات المدرجة في ظهر الاستمارة المختصة والتعليمات الأخرى التي يبلغها البنك المركزي العراقي إلى الأشخاص المجازين...".

(٤) حسن النجفي، القاموس الاقتصادي (إنكليزي – عربي)، مصدر سابق، ص١١٩.

(٥) قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م) المادة (١/ثامنًا): "المؤسسة المالية: أي شخص طبيعي او معنوي يزاول نشاط او أكثر من العمليات التالية لصالح أحد العملاء او نيابة عنه...". كما جاء في المادة (١٠/١) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) الملغى بشأن تعريف المؤسسات المالية: "المؤسسة المالية الوسيطة – المؤسسة التي تقوم بتجميع المدخرات و/ او الأموال، او التي تناط بها مهمة استثمار مبالغ متجمعة عن طريق عرضها وتوجيهها كلًا او جزءًا نحو مجالات الاستثمار المختلفة، بما في ذلك منح الائتمان...".

الداخل تجري بوساطة حساب في أحد المصارف، وهذه الشركات تخضع بطبيعة الحال إلى قانون الشركات رقم (٢١) لسنة (١٩٩٧م) وحتى تستطيع ممارسة عملها عليها أن تحصل على ترخيص من البنك المركزي [١].

ثانيًا: المصارف المرخصة

بما أنّه للمصرف شخصية معنوية واستقلال مالي ويعامل كتاجر فان قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) وتحديدًا في المادة (٢٧) منه أجاز له أن يمارس مجموعة من الأنشطة وأهم هذه الأنشطة هو البيع والشراء للعملة الأجنبية بشرط الحصول على ترخيص كذلك تعد المصارف المرخص لها هي طرف في عملية البيع والشراء مع البنك المركزي أو مع المصارف الأخرى.

هنالك العديد من أساليب توظيف المدخرات التي يقوم بها المصرف، وهي تقديم القروض، وقبول الودائع، وخطابات الضمان، والاعتمادات المستندية، فضلًا عن تقديمه للكثير من الخدمات المصرفية الحديثة، على سبيل المثال بيع وشراء العملة الأجنبية لحسابها الخاص أو لحساب العملاء [٢]، ويتم ذلك عادة بوساطة حوالات، أو صكوك، أو أوامر دفع محررة بالعملة الأجنبية بل برزت في الآونة الأخيرة جملة من الأنشطة المصرفية الجديدة كتمويل المشروعات وتقديم خدمة الاستشارة في المجال المالي وتحصيل الرواتب وكذلك التعاطي

---

(١) ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية المعدلة رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م) الصادرة بالعدد (٤٠/٥/٩) في (٢٠٢٢/٢/١م)، المادة (٢): "تؤسس الشركة وفقًا للمتطلبات الأتية: أولًا: تؤسس الشركة وتكتسب الشخصية المعنوية وفقًا لأحكام قانون الشركات النافذ وتكون على هيئة شركة مساهمة بالنسبة لفئة (A) وشركة محدودة بالنسبة للفئتين (B وC) ...". والمادة (٢٠٧) من قانون البنك المركزي المصري التي تنص: "لمجلس الإدارة أن يرخص لشركات الصرافة وبعض الجهات الأخرى بالتعامل في النقد الأجنبي طبقاً لأحكام هذا القانون. ويحدد مجلس الإدارة شروط الترخيص ونظام العمل في تلك الشركات والجهات وكذلك نظام رقابة البنك المركزي...".

(٢) نصت المادة (٢٧) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م): "١– يجوز للمصرف أن يمارس الأنشطة التالية رهنا بأحكام وشروط ترخيصها او أجازتها الخاصة بممارسة الأعمال المصرفية: ... ج – أن تشتري وتبيع لحسابها الخاص او لحساب العملاء بما في ذلك خدمات ضمان الاكتتاب والسمسرة لأي من: أدوات سوق النقد بما في ذلك الصكوك والحوالات الكمبيالات والسندات الأتية وشهادات الإيداع والعملات الأجنبية والمعادن النفيسة وأدوات سعر الصرف وسعر الفائدة والأسهم والأوراق المالية الأخرى والعقود الآجلة واتفاقات المبادلة والعقود المستقبلية وعقود الخيار والمشتقات الأخرى المتعلقة بالعملات، او الأسهم، او السندات، او المعادن التنمية، او أسعار الفائدة...".

والتعامل بالبطاقات الائتمانية وتقديم خدمة الصراف الآلي وهكذا [١]، ويلحظ أن مسالة الترخيص من قبل البنك المركزي قد تكون لفرع أجنبي، وهنالك من يرى أن مسالة بيع العملة تعد من أعمال السيادة، كونها مرتبطة بالأمن القومي الاقتصادي، ونحن نؤيد ما ذهب إليه أحد الفقه [٢].

ومن جانب آخر أثبتت التجربة وجود عمليات تهريب وغسل أموال تؤثر على مجمل العملية الاقتصادية أو الأمن الاقتصادي، خصوصًا وأن الأجراء الأخير الذي قام به البنك المركزي حول إلغاء المنصة الإلكترونية، بحيث جعل بعض الشركات الأجنبية تقوم بتدقيق السندات ثم تباشر بإرسال المعلومات إلى البنك الوسيط ثم ترسل من قبل الأخير إلى البنك الفيدرالي وهذا يعني أن سلطة النقد من هذه الزاوية تعتبر مجتزئة، ولم تعد كاملة للبنك المركزي العراقي، وهذا بسبب التهريب وغسل الأموال فيما نعتقد، التي تحولت إلى مبرر لبعض الدول للتدخل في الشأن المالي والنقدي وكذلك إن قانون الاستثمار قد ذهب بعيدًا في دعمه للمستثمر دون الحصول على نتائج تتناسب وهذه التسهيلات التي نص عليها القانون[٣].

ويعني ذلك ارتهان القرار المتعلق بالعملة الأجنبية والتجارة الخارجية إلى جهة مصرفية ثالثة، وبالتالي ارتهان القرار الاقتصادي بشكل عام، ومن ذلك ندعو المشرع العراقي إلى تعديل قانون البنك المركزي بما يجعل عمليات التهريب، وغسل الأموال [٤] محدودة أو منعدمة لسلب ذلك المبرر الدولي، بل يجب تعديل القانون قدر تعلق الأمر بفتح الفروع الأجنبية داخل العراق للحد من هذه الظاهرة [٥] حيث نصت بعض القوانين

---

(١) د ئالان بهاء الدين عبد الله، التنظيم القانوني لتأسيس المصارف الخاصة، مكتبة زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٦م، ص٤٧-٤٨.

(٢) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٥٨.

(٣) بعد إلغاء المنصة الإلكترونية البنك المركزي يكشف آلية تمويل التجارة الخارجية، البنك المركزي ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/news/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/١٤ ٢:٢٣م.

(٤) إن غسل الأموال يعني فيما يعنيه تهريب الأموال (العملة الأجنبية) إلى خارج العراق دون مردود اقتصادي واقعي في الداخل العراقي مما يؤثر على مجمل العملية الاقتصادية، وبالتالي تقليل العملة الأجنبية المتداولة مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الصرف في السوق الموازي وانعكاس ذلك على المستهلك.

(٥) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، "رابعًا: المعاملات المصرفية المسموح بتمويلها قانونا بالعملة الأجنبية...٤- التحويلات المرتبطة بالاستثمارات الأجنبية في العراق وكما يلي: أ- التحويلات المستحقة على الاستثمارات الخارجية في العراق...ب- تحويل عوائد بيع الأسهم للعراقي المقيم في الخارج او الأجنبي (أصل القيمة زائدا عوائدها إن وجدت) ...".

على ذلك لتشجيع الاستثمار [١].

أما قدرة البنك المركزي في التأثير على المصارف فذلك منوط بما لدى البنك من آليات وإجراءات ولا تندرج جميعها في إطار الإرغام أو إكراه المصارف إنما يمكن التفاوض معها وتوجيهها وإرشادها، أما بالنسبة للمصارف فهنا يقدر مدى استجابتها وخضوعها إلى المعايير التي سناتي على ذكرها في المباحث القادمة، ومع ذلك نلحظ أن للمصارف رغبة في بعض الأحيان في سد النقص من احتياطها القانوني بعيدًا عن البنك المركزي إلا أنه يجري بموافقته وهو بدوره يراقب ويشرف ليرى مدى خضوع المصرف لرقابة البنك في بلده ومثالها هو أن يتم إدخال العملة عن طريق مطار بغداد الدولي مع مراعاه تغيير أسعار العملة، بمعنى أن للمصارف في العراق أن تستورد العملة من خارج العراق بموجب تعليمات رقم (٤) لسنة (٢٠١١م) [٢].

أما في مصر فقد بينت المادة (٢١٤) من قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) إجازة المصارف المعتمدة حتى تستطيع هذه المصارف البيع والشراء، والاستيراد وتصدير العملة الأجنبية تحت غطاء موافقة البنك المركزي المصري النافذ [٣]، وكل ذلك جاء

---

(١) نصت المادة (١١) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٦م) المعدل: "يتمتع المستثمر بالمزايا الآتية: أولًا: إخراج راس المال الذي ادخله إلى العراق وعوائده وفق أحكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي العراقي وبعملة قابلة للتحويل بعد تسديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى...".

(٢) تعليمات رقم (٤) لسنة (٢٠١١م) الخاص باستيراد المصارف المجازة للعملة العراقية، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤١٩٨)، السنة الثانية والخمسين في (٢٠١١/٧/٤م)، المادة (١): "أولًا- للمصارف المجازة استيراد العملة الأجنبية من خارج العراق بموافقة البنك المركزي. ثانيًا- يخضع استيراد المصارف للعملة الأجنبية إلى إشراف ورقابة البنك المركزي. ثالثًا- يشترط أن يكون للمصرف الذي تم شراء العملة الأجنبية منه خارج العراق مجازا وخاضعا لرقابة السلطة النقدية في بلده، وملتزما بتطبيق إجراءات مكافحة غسل الأموال. رابعًا- يقوم المصرف المستورد للعملة الأجنبية إعلام البنك المركزي العراقي بمقدار العملة المستوردة. خامسًا- يكون إدخال العملة الأجنبية عن طريق مطار بغداد الدولي". المادة (٢): "يزود المصرف المستورد للعملة الأجنبية البنك المركزي بكشوفات أسبوعية تتضمن الاتي أولًا- مقدار العملة الأجنبية المستوردة والمباعة خلال فترة إعداد الكشوفات معززا بمستندات الاستيراد ثانيًا- سعر شراء العملة الأجنبية المستوردة من خارج العراق وسعر بيعها داخل العراق".

(٣) نصت المادة (٢١٤): "للبنوك القيام بجميع عمليات النقد الأجنبي بما في ذلك قبول الودائع والتعامل والتحويل للداخل والخارج والتشغيل والتغطية فيما تحوزه من أرصدة بالنقد الأجنبي. ويجوز للبنوك تصدير واستيراد العملات الأجنبية بعد موافقة البنك المركزي...".

في إطار تعويم سعر الصرف والإصلاح المالي والنقدي الذي سعى إلى تحقيقه البنك المركزي المصري.

ومن الجدير بالملاحظة فإن البنوك المركزية تستعمل الاحتياط القانوني كما هو الحال مع قانون البنك المركزي المصري النافذ في المادة (٨٩) [١] من أجل الوفاء بالتزاماتها المترتبة على المصارف، إذ إن البنك المركزي يستطيع تغيير نسبة الاحتياطي حسب الظروف السائدة [٢] مع ملحوظة ضرورة التقيد بنص القانون.

ثالثًا: شركات التوسط

وهذه الشركات هي من الشركات المالية غير المصرفية والتي تختص في عمل الوساطة ولها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لضوابط عمل شركات الصرافة الذي أصدره البنك المركزي [٣].

إن مادة وسط لها معان معجمية عدة وما يعنينا أو ما تفرزه مادة وسط التي بها أطلق لفظ الوسيط وهو: "المتوسط بين المتبايعين أو المتعاملين، والمعتدل بين شيئين" [٤]، إن شركات التوسط لبيع وشراء العملات الأجنبية في ازدياد مضطرد بحيث تجاوز العدد الـ(٤٠٠) شركة وقد حصلت مجموعة من المخالفات، مما اضطر البنك المركزي إلى إصدار قراره بتاريخ (٢٠٠٨/٨/١٠م) الذي أوقف فيه منح أي تراخيص جديدة للشركات [٥]، وهذه الشركات المالية هي بطبيعة الحال غير مصرفية وتتأسس وفق قانون رقم (٢١) لسنة (١٩٩٧م) أي يسري عليها أحكام قانون الشركات، كشركة مساهمة أو محدودة وهي خاضعة في ذات الوقت لإشراف

---

(١) نصت المادة (٨٩): "على كل بنك أن يحتفظ لدى البنك المركزي برصيد دائن كاحتياطي، وذلك بنسبة ما لدى البنك من الودائع يحددها مجلس الإدارة. ولمجلس الإدارة أن يقرر تقديم عائد على هذا الرصيد في الأحوال التي يراها وبالضوابط التي يضعها...".

(٢) د سوزي عدلي ناشد، مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٠م، ص٢٧٦.

(٣) ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م) المعدلة، المادة (٢/ثالثًا): "لا يجوز لأي جهة ممارسة نشاط الصيرفة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية داخل العراق إلا بعد الحصول على إجازة ممارسة المهنة من قبل هذا البنك".

(٤) احمد عبد الله بن صالح الخميس، منازعات الوسيط والمستثمر في تداول الأوراق المالية، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض، ٢٠١٣م، ص١٥.

(٥) بدر غيلان، وهم السياسة النقدية، بدون اسم مطبعة، بغداد، ٢٠٠٩م، ص٨٤ -٨٧.

ورقابة البنك المركزي [١]، ولا يجوز لها ممارسة البيع أو الشراء إلا بعد الحصول على الإجازة.

ومن زاوية أخرى يلحظ أن القانون العراقي ألزم شركات التوسط أن تأخذ شكل شركة مساهمة فئة (A) وشركة محدودة إذا كانت الشركة تنتمي إلى إحدى الفئتين (B) و(C)، وبطبيعة الحال تسري أحكام قانون الشركات رقم (٢١) لسنة (١٩٩٧م) والعضوية في هذه الشركات محصورة بالأشخاص الطبيعية دون المعنوية، كما إنّ حدود رأس المال للشركة لا يقل عن خمس مليارات دينار عراقي للشركة فئة (A)، و(٢,٥) مليار دينار عراقي للفئة (B)، وأن لا يقل في جميع الأحوال عن (٥٠٠) مليون دينار عراقي بالنسبة للفئة (C)، على أن تقدم هذه الشركات خطاب ضمان [٢] محدد سلفًا من البنك المركزي كونه مجاز حسب النسبة التي حددها البنك المركزي، وهنالك جملة من الالتزامات على شركات التوسط لغرض ممارسة نشاط الصرافة والتوسط أشارت لها المادة (١٢) من التعليمات كذلك هنالك مجموعة عقوبات أدرجت في المادة (١٦) من نفس التعليمات [٣].

وحتى تقوم الشركة بأداء مهامها بدقة وشفافية عالية، يجب أن يكون العميل يعلم مسبقا بأسعار العملات الأجنبية، بهدف صيرورة جميع العمليات في إطار القانون، إذ ألزم البنك المركزي العراقي هذه الشركات بالنظام المحاسبي الموحد للمصارف وشركات التامين [٤]، وهو نظام خاص لقطاع المصارف وشركات التامين بالنظر لخصوصيات الأعمال التي تمارسها

---

(١) انس فارس عبد الستار ود مهند إبراهيم علي الجبوري، انقضاء شركات الصرافة، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية، المجلد (٢)، العدد (٤)، الموصل، ٢٠٢٢م، ص١٤٢.

(٢) ضوابط رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م) لتنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية المعدلة، الفصل الأول، المادة (٢): "تؤسس الشركة وفقًا للمتطلبات الآتية: أولًا: تؤسس الشركة وتكتسب الشخصية المعنوية وفقًا لأحكام قانون الشركات النافذ وتكون على هيئة شركة مساهمة بالنسبة للفئة (A) وشركة محدودة بالنسبة للفئتين (B) و(C)".

(٣) ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية المعدلة رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م) الصادرة بالعدد (٤٠/٥/٩) في (٢٠٢٢/٢/١م).

(٤) ديوان الرقابة المالية، النظام المحاسبي الموحد للمصارف وشركات التامين، الجزء (١)، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٢م، ص١١.

المصارف وشركات التامين واختلاف أنظمتها [١]، وعودة على بدء يجب على شركات الصرافة وضع واجهة معتمدة للمراسلات الخاصة بها، وكذلك توفير الخزانات الحديدية، وآلات فحص العملة، والإعلان على واجهة مكان الشركة، بل وداخل مقرها عن اسم الشركة، ورقم الإجازة، فضلًا عن نشاطها، والمهم في كل ذلك الإعلان بوساطة اللوحة الإلكترونية الخاصة عن الأسعار يوميا.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد أتاح لمجلس إدارة البنك إنّ يمنح رخص لشركات الصرافة، على أن يقوم مؤسس الشركة باستحصال الموافقة من مسجل شركات الصرافة [٢]، كما يحدد المجلس شروط الترخيص، فضلًا عن نظام العمل في الشركات، ونظام رقابة البنك المركزي بموجب المادة (٢٠٧) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، إلا أنه ألزم في نفس القانون المذكور أعلاه وفي المادة (٢٠٨) [٤] ألزم الشركة إنّ تكون مساهمة وحسب، على ألا يقل رأس مالها المصدر والمدفوع عن (٢٥) مليون جنيه.

كما أن المشرع المصري قد تولى التشريع بأسلوب آخر، فلقد ألزم شركات الصرافة بربطها بالغرفة المركزية لإحصاء النقد، وأوجب عليها في ذات الوقت بتوفير أجهزة ربط، إذ تقوم الشركة المصرية بنقل البيانات من الشركة إلى غرفة إحصاء النقد الأجنبي بشكل مباشر، كما ألزم المشرع الشركة بتوفير المستلزمات الضرورية لتحقيق إجراءات الأمان وفق التعليمات، فضلًا عن إلزامه بإعلان سعر العملات، مع قيام الشركة بالاشتراك مع أحد وكالات الأنباء لغرض إعلان السعر.

---

(١) ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية المعدلة رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م)، المادة (١٢): "رابعًا: تلتزم الشركة بما يأتي: ١- تطبيق النظام المحاسبي الموحد للمصارف وشركات التامين لسنة (١٩٩٢م) في مسك السجلات وإعداد القوائم المالية".

(٢) المادة (٤٠) من اللائحة التنفيذية رقم (١٠١) لسنة (٢٠٠٤م) الخاصة بقانون البنك المركزي المصري: "يتعين الحصول على موافقة البنك المركزي قبل البدء في إنشاء شركة الصرافة او أحد فروعها، ويقدم طلب الحصول على الموافقة المبدئية لإنشاء الشركة او الفرع محددا الموقع واسم وبيانات المدير المسؤول. ويعرض الطلب على محافظ البنك المركزي لإصدار قرار في شانه. ويتعين على الشركة التي حصلت على الموافقة المبدئية التقدم بطلب القيد في سجل شركات الصرافة المعد بالبنك المركزي وذلك قبل مزاولة النشاط بثلاثين يوما على الأقل...".

(٣) نصت المادة (٢٠٧): "لمجلس الإدارة أن يرخص لشركات الصرافة وبعض الجهات الأخرى بالتعامل في النقد الأجنبي طبقا لأحكام هذا القانون...".

(٤) نصت المادة (٢٠٨): "يلزم أن تتخذ شركة الصرافة شكل شركة مساهمة مصرية، وان يكون غرضها الوحيد مزاولة عمليات الصرافة...".

المبحث الثاني

طرق وتطبيقات بيع العملة الأجنبية لدى البنك المركزي

إنّ عمليات بيع العملة تتحدد بطرق معينة وهذه الطرق بطبيعة الحال لها أشكال محددة فرضها القانون بهدف تنظيم عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية، فهي مرة طرق قانونية معروفة وأخرى آليات قابلة للتغيير بحسب رؤية البنك المركزي النقدية، وعلى ذلك سنبين طرق وآليات بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية في مطلبين، المطلب الأول: طرق البيع للعملة الأجنبية، أما المطلب الثاني: تطبيقات البيع للعملة الأجنبية.

المطلب الأول

طرق البيع للعملة الأجنبية

عادة تقوم وزارة المالية لأجل تمويل إنفاقها الحكومي بالدينار العراقي باستلام الأخير من البنك المركزي، ومجموع ما تستلم الوزارة أعلاه يشكل الجزء الأعظم منه رواتب لموظفي الدولة، ثم يتحول بالتدريج إلى حالة من الإنفاق وهذا الإنفاق بدوره يتحول إلى قوة شرائية لجميع الوحدات الاقتصادية، وهذه القوة الشرائية ستولد طلب على الاستيرادات المختلفة، ولغرض تمويل هذه الأخيرة يقوم البنك بوساطة النافذة بيع الدولار مقابل الدينار بسعر صرف ثابت [1]، وعلى ذلك سنبين هذه الطرق في فرعين، الفرع الأول: البيع عن طريق التحويل الخارجي والاعتماد المستندي، أما الفرع الثاني: البيع النقدي للعملة الأجنبية.

الفرع الأول

البيع عن طريق التحويل الخارجي والاعتماد المستندي

أولًا: التحويل الخارجي

قبل الخوض في الموضوع لابد من بيان الفرق بين الحوالة والتحويل الخارجي، إذ إن الأولى تعد ورقة تجارية توصف بأنها محرر شكلي يتضمن التعهد أو الأمر بأداء مبلغ محدد من النقود في زمان معين ومكان معين، فضلًا عن أنها قابلة للتداول بالتظهير والمناولة [2]، كما يمكن تعريفها بشكل أكثر تحديدًا بأنها: "سند محرر وفق شروط شكلية نص عليها القانون

(١) د مازن صباح احمد واحمد سليم رحيم وآخرون، مصدر سابق، ص١٤.

(٢) نصت المادة (٣٩) من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م): "الورقة التجارية محرر شكلي بصيغة معينة يتعهد بمقتضاه شخص أو يأمر شخصا آخر فيه بأداء مبلغ محدد من النقود في زمان ومكان معينين ويكون قابلا للتداول بالتظهير أو بالمناولة".

بموجبه يطالب شخص يقال له الساحب من شخص آخر يسمى المسحوب عليه بان يدفع لشخص ثالث يقال له المستفيد مبلغ من النقود في ميعاد معين أو عند الاطلاع" [١]، كما ورد تعريف الحوالة في قانون التجارة المصري رقم (١٧) لسنة (١٩٩٩م) في المادة (٣٧٩) [٢] بنص مشابه مع اختلاف التسمية بالنسبة للحوالة حيث تسمى بالكمبيالة [٣].

والحوالة المصرفية، هي عملية قانونية يكون بموجبها إجراء تحويل مبلغ من النقود ويكون ذلك من حساب عميل أحد البنوك، إلى عميل آخر وذلك في البنك نفسه أو في بنك آخر، وقد أطلق على التحويل المصرفي عدة مسميات تدل على المضمون نفسه مثل النقل المصرفي، أو النقل في الحسابات، أو التحويل الحسابي، وقد عملت بهذا المضمون مصارف وبنوك أوروبا ابتداء من العصور الوسطى، أما الحوالة المصرفية بذاتها فهي تصرف قانوني يصدر من البنك، وقد اعتقد بعضهم أن هذه العملية هي عقد حوالة، إلا إن طبيعتها القانونية متشابكة فهي تحتوي على عدة علاقات وبالنحو التالي منها: علاقة بين الأمر والمستفيد، وعلاقة الأمر والبنك الذي يقوم بالتنفيذ، وعلاقة البنك المتلقي لأمر التحويل والبنك المتعاون مع المستفيد، ولذلك وجد بعض الفقه أن التكييف القانوني لعملية التحويل المصرفي تنسجم مع المبادئ القانونية والواقع الاقتصادي وعلى أساس ذلك يرى المؤيدون لها أن عملية التحويل المصرفي، هي عبارة عن تسليم حكمي ولهذا وبما أن الأطراف المتعددة لعملية التحويل لكل منهم حكمه عبر العقد الذي ارتبط به، ولكل منهم تصرفه القانوني، وإن إرادتهم اتجهت لإحداث أثر قانوني، وكذلك لان العقود اغلبها غير مسماة، فيعد التحويل المصرفي من العقود غير المسماة [٤].

وتأسيسًا على ذلك فالتحويل الخارجي إجراء يقوم به البنك قد يتخذ صورة شراء أو بيع أو اقتراض أو إقراض أو أي معاملة أخرى، ولا يقوم به إلا مصرف أو بنك مركزي، حيث عرف قانون مراقبة التحويل الخارجي رقم (١٩) لسنة (١٩٦١م) الملغى، التحويل الخارجي

---

(١) د فوزي محمد سامي ود فائق محمود الشماع، القانون التجاري الأوراق التجارية، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بيروت، ٢٠١٨م، ص١٢.

(٢) "طعن رقم (٨٨٩) لسنة (٧٢ق جلسة ٢٠٠٥/٥/٢٣م)": "...ومن ثم فان الكمبيالة تفترض وجود ثلاث أشخاص هم الساحب وهو من يحرر الورقة ويصدر الأمر الذي تتضمنه والمسحوب عليه وهو من يصدر اليه هذا الأمر ثم المستفيد وهو من يصدر الأمر لصالحه أي هو الدائن بالحق الثابت في الورقة". محمود ربيع خاطر، كنوز مصر التشريعية، قانون التجارة، دار محمود، ط٤، القاهرة، ٢٠١٨م، ص١٦٨.

(٣) د مصطفى كمال طه، مصدر سابق، ص٦.

(٤) د محمود الكيلاني، الموسوعة التجارية والمصرفية، المجلد الرابع عمليات البنوك، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الإصدار الثاني، عمان، ٢٠٠٩م، ص٤١٦-٤٢٩.

بأنه: "أية عملة أو صك أو حوالة أو كمبيالة أو دفع أو اعتماد أو رصيد حساب مما يكون واجب الدفع بعملة غير العملة العراقية" [١]، ومما يأخذ على هذا الخلط الذي ورد في كتابات البعض [٢] بين الحوالة والتحويل الخارجي حيث أن الحوالة خاصة بمحرر شكلي يمكن استخدامه في داخل البلد أو خارجه أما التحويل فهو معنى شامل للحوالة وغيرها.

ويتضح مما تقدم أن التحويل شامل للحوالة دون العكس، وبمعنى آخر فان للحوالة معنى خاص أما التحويل فله معنى شامل، [٣]ـولذلك لا يمكن اعتبار الحوالة هي التحويل الخارجي على الرغم من ارتباط المفهومان بالأموال أو بالأنشطة المالية، فالتحويل يستخدم لدفع ثمن سلع أو بضائع في إطار التجارة الدولية أو إرسال الأموال للأفراد في بلد ما أو لتمويل مشاريع واستثمارات دولية، مما يستدعي استخدام أنظمة مصرفية، وخضوعه لجملة من القوانين المنظمة للبنوك المركزية وبالتالي فهو يركز على نقل الحقوق والالتزامات عبر الحدود، ونستنتج من ذلك أن الأساس القانوني للتحويل الخارجي، هي قوانين البنوك، أو قوانين التحويل الخارجي، أو التعليمات التي تصدرها السلطة النقدية، في حين ينظم الحوالة قانون التجارة العراقي المرقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م) الوارد ذكره [٤] وكذلك قانون التجارة المصري رقم (١٧) لسنة (١٩٩٩م) [٥].

ومما يجدر التركيز عليه هو أن الغاية الرئيسة من بيع البنك للعملة بوساطة الحوالة هي لتغطية طلبات بعض المصارف لصالح عملائها في الخارج، ولكن من طريق التحويل الخارجي وهذا يعني أن عنوان الحوالة يقع كما قلنا ضمن مفهوم التحويل، وقد أخذت سياسة التحويل صورتين: الأولى، التحويل دون قيد بحيث يترك الموضوع لقوى العرض والطلب، أما الثانية: فهي الرقابة على التحويل ومتابعة جميع المدفوعات الخارجية، وعلى ذلك لابد من التأكيد على الحوالة كونها أداة من أدوات التحويل الخارجي، وبما أنها أداة دفع يمكن استخدامها بناء على اتفاق مسبق بين طرفين يتوسط احدهما المصارف المرخص لها بالتحويل بوساطة مصرف مراسل، فأطراف الحوالة هم طالب التحويل وهو عمليًا المصرف، والمصرف المحول، الذي مهمته إصدار امر إلى فرعه والمصرف المراسل، الذي يتلقى امر الدفع من المصرف المحول،

(١) حسن النجفي، التحويل الخارجي في القضاء والعمل، مصدر سابق، ص٤٩ و٧٦.

(٢) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٣٠.

(٣) عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٣٠.

(٤) المواد (٣٩) و(٤٠) من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م).

(٥) المادة (٣٧٩) من قانون التجارة المصري رقم (١٧) لسنة (١٩٩٩م).

وكذلك المستفيد، وهو الجهة المطلوب الدفع لها أو لصالحها، فضلًا عن المصرف الذي يعطي مبلغ الحوالة، ثم المصرف المغطي وهذا الأخير يصبح أحد أطراف الحوالة لأنه يقوم بدفع قيمتها للمصرف المحول بناء على الاتفاق المصرفي المبرم بين المصرفين المحول المحلي والمراسل الأجنبي [١].

وعند اختيار المصرف المراسل، فانه يجري تغطية الحوالة وفقًا للاتفاق المبرم بين المصارف إضافة إلى التعليمات المنظمة لذلك والتي تكون صادرة من بلد المصرف المحول حيث يجري تغطية قيمة الحوالة بالحسابات المفتوحة بين المصرفين المحلي والمراسل، أما إذا لم يكن هنالك حساب مفتوح فتجري التغطية بتوسط مصرف يدعى المصرف المغطي [٢]، ولتوضيح ذلك باختصار يقوم الزبون بتقديم طلب إلى أحد المصارف المرخصة لغرض التحويل على إنّ يرفع مع الطلب قوائم المواد المراد استيرادها (الفاتورة التجارية) وإجازة الاستيراد مع بقية المستندات المطلوبة لتأييد ذلك، يقوم المصرف بمراجعة المستندات أعلاه للتأكد من صحتها ثم يقوم برفعها إلى نافذة بيع العملة ثم ترفع إلى البنك المركزي للموافقة على بيع العملة بالسعر الرسمي، وأخيرًا يقوم المصرف بالتحويل لحساب المستفيد خارج العراق على المصارف المراسلة.

وفي نفس الإطار هنالك نوعين من الحوالات، هي الحوالات الصادرة والحوالات الواردة، فبالنسبة للأولى: هي التي يصدرها المصرف بطلب من الزبون على أن تدفع عن طريق فروع المصرف الخارجية، أو عن طريق مصارف محلية، حيث يتم تحويل العملة الأجنبية بوساطة البريد أو وسائل التواصل الأخرى بنظام سويفت، الذي يجري فيه التحويل مباشرةً ولا يتعدى الأمر بإرسال رسالة سويفت وفق النظام أعلاه [٣].

أما الحوالات الواردة: فهي التي ترد إلى المصرف المحلي من المصارف الخارجية سواء الأجنبية أو أحد فروع المصرف الداخلي، وهنا يقوم المصرف بالتحقق من صحة المعلومات، ابتداء من مبلغ الحوالة، وماهي العملة الواجب الدفع بها، فضلًا عن التوقيع المعتمد، مع ملحوظة مطابقة الرقم السري في حال ورودها في البريد، وبعد تدقيق اسم المستفيد وعنوانه

(١) د هزاع مفلح، عمليات مصرفية دولية، محاضرات ألقيت في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة حماة، ٢٠١٩م، ص٨٨.

(٢) د خالد أمين عبد الله ود إسماعيل إبراهيم الطراد، إدارة العمليات المحلية والدولية، دار وائل للنشر، ط١، عمان، ٢٠٠٦م، ص٢٤٥.

(٣) د هزاع مفلح، مصدر سابق، ص٣٤.

ورقم حسابه، فضلًا عن اسم المحول، تدفع قيمتها للمستفيد بأحد طريقين، أما أن تقيد في حسابه إذا كان لديه حساب، أو نقدًا [١].

وخلاصة ذلك نلاحظ، إن إجراءات تحويل العملة الأجنبية إلى الخارج بوساطة الحوالة تبدأ بقيام البنك المركزي ومن اجل تمويل العمليات المصرفية المسموح بها قانونًا أو حسب تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة [٢]، أو ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) [٣]، لغرض قيامه بتعزيز أرصدة المصارف الراغبة بذلك، مع ملحوظة تحقق موافقة البنك المركزي المسبقة على أي عملية تحويل قبل التنفيذ.

أما في القانون المقارن، وخصوصًا في الفترة التي تدهورت فيها قيمة الجنيه المصري في السبعينات، فقد تم اتباع سياسة الاستيراد بلا تحويل عملة، وهذا أدى إلى رفع سعر الصرف الدولار بإزاء الجنيه المصري، إلا أنه بصدور "قانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي رقم (٣٨) لسنة (١٩٩٤م)" الذي نظم مسالة تحرير سوق الصرف الأجنبي مما كانت عليه من قيود في إطار تحويل العملة، وهذا أدى إلى انخفاض احتياطات العملة الأجنبية لدى البنك المركزي المصري مما أدىدفع الأخير إلى إصدار "تعليمات في ١٣/شباط/٢٠١١م" قيدت حركة وتحويل الدولار إلى الخارج تحت سقف مئة الف دولار سنويا، ولغرض تشجيع الاستثمار وتشجيع تدفق رؤوس الأموال الأجنبية إلى داخل مصر انتهج البنك المركزي جملة من الإجراءات الإصلاحية عام (٢٠١٦م)، أدت إلى تعويم الجنيه المصري، وتبع ذلك إلغاء جديد لتحويل النقد الأجنبي إلى

(١) د خالد أمين عبد الله ود إسماعيل إبراهيم الطراد، مصدر سابق، ص٢٤٨.

(٢) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، "ثانيًا: إجراءات الاشتراك في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية: ١- تقدم طلبات شراء الدولار لغرض تعزيز أرصدة حسابات المصرف في الخارج الى دائرة العمليات المالية وإدارة الدين/ قسم نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية...".

(٣) "٣- إجراءات الاشتراك في المنصة الإلكترونية: أ- تقدم طلبات زبائن المصارف الراغبين بشراء الدولار لغرض تمويل استيراداتهم الخارجية عبر المنصة على أن تتضمن البيانات الخاصة بعملية التحويل بما فيها (بيانات الزبون، طالب التحويل، بيانات المستفيد النهائي، بيانات القائمة التجارية، بيانات المصرف الوسيط والمراسل)، ويقيد ما يعادل ذلك بالدينار على حسابات المصرف الجارية المفتوحة لدى البنك المركزي/ نوع الحساب المخصص لعمليات الاشتراك في المنصة، على أن يلتزم المصرف بعدم تغيير المستفيد النهائي من عملية التحويل بعد الاشتراك في المنصة. ب- يجب أن يعزز المصرف طلب الشراء عبر المنصة بالمرفقات الآتية: أولًا: القائمة التجارية (الفاتورة)... ثانيًا: تعهد وفق النموذج رقم (١) يرفق مع كل طلب يتعهد المصرف بمقتضاه بالتحقق من سلامة مصادر أموال زبائنه المستوردين... ثالثًا: تعهد وفق النموذج رقم (٢) يرفق مع كل طلب تحويل (اعتماد مستندي او حوالة خارجية) بانه اجرى عملية البحث والتحري... رابعًا: قيد إيداع بوساطة نظام التسويات الإجمالية الآنية... بالدينار العراقي...".

الخارج في (١٤/حزيران/٢٠١٧م)، وعلى ذلك لم يرى البنك المركزي المصري أن في إجراءاته هذه سبب لازدياد أو لتهريب الدولار إلى الخارج استنادًا إلى ارتفاع متوسط الفائدة على الدولار الأميركي بحيث تجاوزت الـ(٥%)، وهذا يعد من المسالك الجاذبة للمدخرات بالعملة الأجنبية إلى مصر [١].

ثانيًا: الاعتماد المستندي

عرف المشرع العراقي [٢] الاعتماد المستندي بأنه أولًا: "...عقد يتعهد المصرف بمقتضاه بفتح اعتماد لصالح المستفيد بناء على طلب الأمر بفتح الاعتماد بضمان مستندات تمثل بضاعة منقولة أو معدة للنقل" وقد بينت نفس المادة في ثانيًا بأن: "عقد الاعتماد المستندي مستقل عن العقد الذي فتح الاعتماد بسببه ويبقى المصرف أجنبي عن هذا العقد" وفي نفس المعنى عرف القانون المصري الاعتماد المستندي في المادة (٣٤١) [٣] من قانون التجارة رقم (١٧) لسنة (١٩٩٩م).

أما الفقه فقد عرف الاعتماد المستندي بكونه آلية يجري بوساطتها تسوية دفع الثمن في إطار المعاملات التجارية، وذلك من طريق قيام مصرف بتكليف المشتري بأن يدفع مبلغا محددا لمصلحة البائع في مقابل مستندات يلتزم بتسليمها البائع إلى المصرف، كما عرف القضاء الاعتماد المستندي: "بأنه تعهد صادر عن البنك بناء على طلب العميل لصالح غير المصدر يلتزم البنك بمقتضاه بدفع أو قبول كمبيالات مسحوبة عليه من هذا المستفيد، وذلك بشروط معينة واردة في هذا التعهد، ومضمون برهن حيازي على المستندات الممثلة للبضائع المصدرة".

إنّ هذه العلاقة المدرجة في إطار التعاريف تنظمها أحكام عقد فتح الاعتماد المستندي الذي تم إبرامه بين المتعاقدين فضلًا عن الأعراف التجارية الدولية التي قامت بجمعها غرفة

---

(١) سهام سيد جمعة جاد الحق، تأثير سياسة تخفيض سعر الصرف على ميزان المدفوعات، مجلة كلية الحقوق، المجلد (٦٥)، العدد (٩)، جامعة المنصورة، المنصورة، ٢٠٠٧م، ص١٣. ومحمد احمد جاهين، سياسة الصرف الأجنبي خلال فترة الانفتاح الاقتصادي في مصر (١٩٧٨-١٩٨١م)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م، ص٢٦٨.

(٢) المادة (٢٧٣) من قانون التجارة رقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م).

(٣) نصت المادة (٣٤١): "١- الاعتماد المستندي عقد يتعهد البنك بمقتضاه بفتح اعتماد بناء على طلب أحد عملائه ويسمى الأمر: لصالح شخص آخر ويسمى المستفيد: بضمان مستندات تمثل بضاعة منقولة أو معدة للنقل. ٢- عقد الاعتماد المستندي مستقل عن العقد الذي فتح الاعتماد بسببه ويبقى البنك أجنبيا عن هذا العقد. ٣- تسري فيما لم يرد في شأنه نص خاص في هذا الفرع القواعد الواردة بالأعراف الموحدة للاعتماد المستندية الصادرة من غرفة التجارية".

التجارة الدولية والتي عرفت بالقواعد الموحدة الخاصة بتنظيم الاعتمادات المستندية، وقد ورد في أول أحكامها بانها تطبق الشروط العامة والمواد التالية على كافة الاعتمادات المستندية، كما أنها تعد ملزمة لكافة الأطراف ذوي العلاقة ما لم يتم الاتفاق بخلاف ذلك، وتعد الاعتمادات المستندية من الأساليب المفضلة التي تتبعها الدول لتنظيم علاقاتها الاقتصادية الخارجية وخصوصًا في إطار البيوع البحرية كونها من وسائل الدفع المضمونة [١].

واستنادًا إلى ما ورد أعلاه، فان الاعتمادات المستندية، مرة تكون اعتمادات استيراد، وأخرى اعتمادات تصدير وما يعنيننا هو اعتمادات الاستيراد، لأن عمليات بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية غالبًا ما تذهب لتغطية متطلبات القطاع الخاص من العملة الأجنبية التي يفترض أن يستخدمها القطاع الخاص للاستيراد.

وحتى تضمن صحة العمليات فقد قام البنك المركزي العراقي بإلزام المصرف فاتح الاعتماد بان يقوم بالاحتفاظ بملف يتضمن ما يثبت شراء البضاعة أو الخدمة، ويؤيد في الوقت ذاته تحويل المبلغ من حساب المصرف لدى المصرف المراسل إلى حساب المستفيد [٢]، وتشمل إجراءات التحويل جملة من الشروط وهي: أن يقوم الزبون بتقديم طلب فتح الاعتماد من أحد المصارف موقع من قبله، إذ يتضمن طلب فتح الاعتماد مجموعة من المستندات المرافقة، بعد ذلك يقوم موظف الاعتمادات بمطابقة البيانات الواردة في طلب الاعتماد والتأكد من صحتها، ثم يقوم الموظف المختص بإعطاء الاعتماد رقم تسلسل بعد التأكد من توقيع الزبون على الشروط العامة للاعتمادات، وأهمها عدم تجاوز المبلغ المذكور عن الحد الأعلى الممنوح للزبون في الطلب، وبعد التأكد من استيفاء كتاب الاعتماد للشروط كافة تحول إلى رئيس قسم الاعتمادات المستندية بهدف المصادقة والتوقيع، ثم تجري تحويل قيمة الاعتماد من العملة المحلية إلى العملة الأجنبية، وغالبا ما تكون عملة البلد المصدر زائدا العمولة والمصاريف الأخرى، ثم تجرى عملية القيود المحاسبية، وترسل إلى رئيس قسم الاعتمادات المستندية بهدف التدقيق

---

(١) د الياس ناصيف، العقود المصرفية، المجلد الثالث، الاعتماد المستندي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٤م، ص٢٥ و٥٦.

(٢) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، "ثالثًا: التزامات المصارف وشركات الصرافة المشاركة في النافذة. ٤- لأغراض الاعتمادات المستندية والحوالات الخارجية المستخدمة لتمويل استيراد السلع او الخدمات تقوم المصارف بفتح ملف يتضمن: أ- ما يؤيد شراء البضاعة... ب- ما يؤيد تحويل المبلغ من حساب المصرف المفتوح لدى المصرف المراسل الى حساب المستفيد... جـ- ما يؤيد قيام المصرف بإجراء عمليات البحث والتحري والتحقق من جميع الأطراف ذات العلاقة بما فيها المستفيد على قوائم العقوبات المحلية والدولية...".

والمصادقة، وأخيرًا يدقق الاعتماد في صورته النهائية وتحفظ جميع الأوليات والقيود داخل الملف في الأرشيف ومن ثم يتم تبليغ البنك المراسل في الخارج بفتح الاعتماد لصالح المستفيد [١]، أما وفق ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) فتقدم الطلبات عبر المنصة وحسب ما ورد في التعليمات [٢].

ومن أهم المميزات التي ينتجها الاعتماد المستندي كأسلوب معتمد في مجال العقود الخارجية، هي أنه يعد وثيقة قانونية، يمكن إنّ تحسم النزاع الذي يحدث لصالح أحد الأطراف، إذ إنها أداة يمكن عبرها تجنب السلع الرديئة المخالفة للشروط والمواصفات التي وردت في الاتفاق، كما أنها وسيلة مهمة لتحديد هوية المستورد الذي قام بفتح الاعتماد، وهذا قد ينسجم مع ما ورد من نصوص [٣] لمكافحة غسل الأموال، كذلك لها دور كبير في الحد من ظاهرة تدفق السلع الرديئة أي الإغراق التجاري الذي يعد من الوسائل التي تحط من قدرات الاقتصاد الوطني، وعلى ذلك توجهت الدول وخصوصًا العراق إلى التقليل من العمل بنظام الحوالات واتباع طريق الاعتماد المستندي من اجل تنفيذ العقود التجارية وذلك للسيطرة على التحويل الخارجي للعملة الأجنبية.

أما إجراءات التحويل عن طريق الاعتماد المستندي فهي كالتالي:

١- يقوم الزبون بتقديم طلب منح اعتماد في أحد المصارف على أن يقوم بملء النموذج الخاص بفتح الاعتماد فضلًا عن قيامه بإرفاق المستندات المطلوبة.

٢- عند وصول الطلب إلى موظف الاعتمادات يقوم بتدقيق البيانات المطلوبة والتأكد من صحتها وذلك بالمطابقة بينها وبين القانون.

٣- تعطى وثيقة الاعتماد رقم معين بعد التأكد من توقيع الزبون على شروط الاعتمادات بحيث لا تتجاوز المبلغ المحدد بالطلب.

٤- يجري طباعة الاعتماد بعد التأكد من استيفائه لجميع الشروط ثم يحول للمصادقة والتوقيع.

---

(١) د خالد أمين عبد الله ود إسماعيل إبراهيم الطراد، مصدر سابق، ص٢٨٩.

(٢) ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م)، "٤- التزامات المصارف المشاركة في المنصة الإلكترونية تلتزم المصارف بتطبيق ما يلي:.. ز. مستندات الاعتماد المستندي (في حالة الاعتمادات لاستيراد البضائع) وتكون هذه المستندات هي المتطلب الوحيد للتدقيق اللاحق عن التحويلات بطريقة الاعتمادات المستندية...".

(٣) قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م). وقانون مكافحة غسل الأموال المصري رقم (٨٠) لسنة (٢٠٠٢م).

٥- تحول قيمة الاعتماد إلى العملة الأجنبية أو إلى عملة بلد التصدير مع العمولة والمصاريف.

٦- من الناحية المحاسبية يتم تثبيت القيود ثم ترسل إلى رئيس قسم الاعتمادات بهدف التدقيق ثم المصادقة وترسل نسخة إلى موظف الحاسبة المركزية وتحفظ نسخة الأصل لأجل التدقيق في النشرة اليومية للحاسبة.

٧- تجري في هذه المرحلة عملية تدقيق الاعتماد في صورته النهائية ويحول إلى ملف لغرض الحفظ في مكتبة المعلومات على أن يتم تبليغ المصرف المراسل في الخارج بفتح اعتماد لصالح المستفيد محددًا فيه القيمة ورقم التسلسل على أن توجد إمكانية لغرض التعديل ويكون ذلك بناء على طلب المصرف الذي قام بفتح الاعتماد وموافقة أطرافه مقابل عمولة التعديل التي يستوفيها المصرف [١].

ويبدو أن البنك المركزي العراقي قد أولى اهتماما استثنائيا في مسالة استخدام الاعتماد المستندي سواء في داخل العراق أو خارجه كألية يفترض العمل بها، بل كان للبنك المركزي توجيهات تتعلق بالاعتماد المستندي حتى للدوائر التي تعمل بالتمويل الذاتي، وهو في ذات الوقت منع بعض المصارف من استخدام الاعتمادات المستندية الداخلية مما يؤكد أن البنك المركزي العراقي يعتبر أن الاعتماد المستندي هو من الأدوات المهمة والمفضلة على بقية الطرق والآليات التي يمكن بها تحويل الأموال [٢].

والخلاصة أن استخدام البنك المركزي للتحويل الخارجي والاعتماد المستندي قد جاء منسجم مع وصايا غرفة التجارة الدولية في باريس (ICC) كما أن هذا الأسلوب ينعكس على ضبط عمليات تداول العملة من خلال الوثائق المتعلقة بالاعتماد المستندي والتحويل الخارجي.

الفرع الثاني

البيع النقدي للعملة الأجنبية

عرف البيع النقدي بأنه آلية مركزية في إطار السياسة النقدية لبيع العملة الأجنبية بأسلوب المزاد في السوق المفتوحة بهدف التحكم النقدي لترسيخ استقرار سعر الصرف وتلبية حاجات الطلب المحلي استنادًا إلى قانون البنك المركزي النافذ والتعليمات الصادرة بهذا الشأن،

---

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٣٦.

(٢) اعتمادات مستندية داخلية، إعمام بالعدد (٣٩٧١/٦) في (٢٠١٧/١٢/٦م)، البنك المركزي العراقي. وآلية فتح الاعتمادات المستندية الحكومية لدى المصارف الأهلية، إعمام بالعدد (١٧٤/٣/٩) في (٢٠٢٠/٦/٢٣م)، البنك المركزي العراقي.

أو هو عبارة عن مزاد أو نافذة للبيع ذات اتجاه واحد لبيع العملة الأجنبية من قبل البنك المركزي مقابل الدينار بهدف تثبيت استقرار سعر الصرف الرسمي وتحقيق أهداف السياسة النقدية [١]، ويمكن تعريفه بانه قيام البنك المركزي أو المصارف المرخصة ببيع العملة الأجنبية (الدولار) مقابل الدينار العراقي نقدًا وذلك بنافذة بيع العملة أو المزاد وفق الشروط التي يضعها البنك المركزي النافذ والتعليمات الصادرة بهذا الشأن [٢].

لا شك أن للبنك المركزي مجموعة كبيرة من الزبائن والحال يقتضي تلبية طلبات هؤلاء الزبائن فأغلبهم من الأشخاص الذين يرومون السفر لأغراض السياحة أو العلاج أو الحج أو الدراسة، وقد حددت تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، أو ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) [٣]، بأن يتم التعامل مع هؤلاء الزبائن وفق ما ورد في هذه التعليمات [٤] أو الضوابط، فيما إذا أراد الزبون بناء على حاجته التي هي تحت السقف الذي حدده البنك المركزي، أن يتقدم بطلب كتابي من أجل شراء العملة الأجنبية إلى دائرة العمليات المالية وإدارة الدين / قسم النافذة وذلك بموجب نموذج طلب الاشتراك رقم (١) أو إلى أحد المصارف المجازة في هذا المجال، على أن ترفق مع الطلب المستندات المطلوبة إلى أحد المصارف المرخصة وفق النموذج المذكور الذي يتضمن معلومات مرتبطة بجميع الأطراف ذوي العلاقة فضلًا عن المستفيد [٥]، على أن يتم البيع وفق سعر الصرف المقرر من قبل البنك المركزي زائدا عشرة دنانير كربح لكل دولار، ومن الجدير بالإشارة حتى يمكن الاعتماد على

(١) د علي عبد الرحيم العبودي، نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق بين الاستجابة والضرورة، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٣م، ص١١، من الموقع الإلكتروني: https://www.bayancenter.org/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٦/٢٧م ٧:١٧م.

(٢) مروة يوسف حسن، التنظيم القانوني لبيع العملة وفق قانون البنك المركزي العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، النجف الأشرف، ٢٠٢٠م، ص٢٦.

(٣) المادة (٢) من ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) المذكورة آنفاً.

(٤) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، "رابعًا: المعاملات المصرفية المسموح بتمويلها قانونا بالعملة الأجنبية: ٥- التحويلات لتامين نفقات المعيشة...٦- التحويلات عن المعاملات الأصولية لبيع العقارات...٧-...٨- تحويل الدخول المتحققة في العراق لغير العراقيين...٩- الطلبات التي ترد الى البنك المركزي من المؤسسات الحكومية...١٠- التحويلات او الشراء نقدًا من خلال النافذة لأغراض المعالجة الطبية خارج العراق...١١- تحويل نفقات ورواتب المبتعثين على النفقة الخاصة...١٢- تعزيز أرصدة المصارف وشركات الدفع الإلكترونية...١٣- يشمل البيع النقدي تغطية مصاريف السفر...".

(٥) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، "ثانيًا: إجراءات الاشتراك في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية".

صحة طلبات الشراء، فيفترض تقديم جواز سفر ساري المفعول مع تذكرة السفر فضلًا عن وجود التأشيرة لتلك الدولة، واذا كان موظفا يضاف لها أمر الإيفاد مع بيان الغرض من السفر سواء للعلاج أم للدراسة أم إيفاد وما إلى ذلك من الأسباب [١].

أما بالنسبة للموظف المختص، الذي يتلقى الطلب مع الأوليات، عليه إدراج كل عملية بيع للعملة الأجنبية ضمن المنظومة الإلكترونية، ثم يقوم بسحب التقرير الخاص بكل عملية من ثلاثة نسخ بضمنها الأصل، حيث تحفظ نسخة في الأوليات، وتسلم نسخة إلى العميل، أما النسخة الأصلية فتحفظ في قسم بيع وشراء العملة الأجنبية، وما يترتب على ذلك بأن تصرف العملة المطلوبة إلى العميل، ثم يقوم الموظف المختص بإعداد القيود للمبيعات في نهاية كل يوم، على أن تدرج في السجل الخاص بهدف التدقيق والمطابقة مع العملة المباعة [٢].

كل هذه الإجراءات كانت تجري وفق تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، أما وفق ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) فيكون عبر المنصة الإلكترونية مع تغيير بسيط في بعض الإجراءات الشكلية [٣].

---

(١) مروة يوسف حسن، مصدر سابق، ص٣٥.

(٢) متطلبات مبادرة المصرف العراقي للتجارة لبيع الدولار، المصرف العراقي للتجارة، من الموقع الإلكتروني: https://tbi.com.iq/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/٣٠م ٣:١٠م. وتعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة.

(٣) ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م)، "١.الجهات المسموح بتمويلها قانونًا عبر المنصة الإلكترونية... ٢.المعاملات المسموح بتمويلها قانونًا بالعملة الأجنبية... ٣.إجراءات الاشتراك في المنصة الإلكترونية: أ. تقدم طلبات زبائن المصارف الراغبين بشراء الدولار لغرض تمويل استيراداتهم الخارجية عبر المنصة على أن تتضمن البيانات الخاصة بعملية التحويل بما فيها (بيانات الزبون طالب التحويل، بيانات المستفيد النهائي، بيانات القائمة التجارية، بيانات المصرف الوسيط والمراسل)، ويقيد ما يعادل ذلك بالدينار على حسابات المصرف الجارية المفتوحة لدى البنك المركزي / نوع الحساب المخصص لعمليات الاشتراك في المنصة، على أن يلتزم المصرف بعدم تغيير المستفيد النهائي من عملية التحويل بعد الاشتراك في المنصة. ب. يجب أن يعزز المصرف طلب الشراء عبر المنصة بالمرفقات الآتية: أولًا: القائمة التجارية (الفاتورة) على أن تكون بتاريخ نفاذية لا يتجاوز مدة ستة اشهر من تاريخ إنشاء الطلب على المنصة... ثانيًا: تعهد وفق النموذج رقم (١) يرفق مع كل طلب يتعهد المصرف بمقتضاه بالتحقق من سلامة مصادر أموال زبائنه المستوردين... ثالثًا: تعهد وفق النموذج رقم (٢) يرفق مع كل طلب تحويل (اعتماد مستندي أو حوالة خارجية)... رابعًا: قيد إيداع بواسطة نظام التسويات الإجمالية الآنية...".

وفي إحصائية للبنك المركزي لعام (٢٠٢٣م) التي استند فيها البنك المركزي على نشر هذه الإحصائية السنوية إلى المادة (٤١) [١] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) حيث بلغت المبالغ التي بيعت للمواطنين عام (٢٠٢٣م) هو (٣٣.٤٩٩) مليون دولار، أما في عام (٢٠٢٢م) فكانت مبيعات البنك المركزي من النقد هو (٩.٠٧٥) مليون دولار أميركي [٢]، ويلحظ أن هنالك فرق بين ما تم بيعه للمواطن عام (٢٠٢٢م) والقفزة التي وردت عام (٢٠٢٣م) تقتضي الوقوف عندها ومعرفة أسبابها من قبل الاقتصاديين أو ذوي الاختصاص في السياسات النقدية والمالية، مع ملحوظة أن البنك المركزي اتبع عدة طرق للتقليل من المبيع اليدوي أو النقدي عبر إصدار البطاقات الإلكترونية.

أما في مصر وبعد أن تم تعويم [٣] الجنيه المصري [٤] أسهم التعويم بوفرة الدولار لدى البنك المركزي، بل وفي الجهاز المصرفي كله، وقد وضعت بعض هذه المصارف شروط وقواعد لشراء الدولار منها، على سبيل المثال، أن المصارف العاملة في مصر تمنح الدولار لأغراض السفر والعلاج والدراسة فضلًا عن المتطلبات الأخرى بعد أن يقوم العميل بتقديم المستندات التي تثبت الهدف من حصوله على الدولار، على أن لا يتجاوز ألف دولار أميركي كحد اقصى، وفي ذات الوقت يستطيع المسافر المصري استعمال بطاقات الائتمان لغرض

---

(١) نصت المادة (٤١): "١- تقوم المصارف وغيرها من الجهات التي تخضع لإشراف البنك المركزي العراقي وفقًا لهذا القانون المصرفي بتقديم المعلومات او البيانات له بناء على طلب منه وعندما يرى البنك المركزي العراقي ضرورة لذلك من اجل: (ا) متابعة التطورات في النقد الأجنبي والائتمان والودائع وأسواق المال ورؤوس الأموال. (ب) إعداد ونشر الإحصاءات النقدية. (ج) إعداد ونشر الإحصاءات عن ميزان المدفوعات...".

(٢) النشرة الإحصائية السنوية لسنة (٢٠٢٢م)، البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، دار باليت للطباعة، بغداد، ٢٠٢٢م، ص٦٠.

(٣) "أسعار الصرف العائمة: استخدم هذا المصطلح على نطاق واسع منذ عام (١٩٧٠م) وهو تعريف بديل لتقلبات سعر صرف التحويل الخارجي بصورة حرة حسبما تحدده عوامل العرض والطلب في السوق". حسن النجفي، القاموس الاقتصادي، مصدر سابق، ص١٣١.

(٤) يقصد بالتعويم كما يبدو هو تحرير سعر الصرف بشكل نهائي بعيدًا عن تدخل الحكومة في تحديده وإنما يجري التحديد من خلال قوى العرض والطلب وهو على نوعين، الأول: هنالك تعويم خالص إذ يترك لقوى السوق بشكل مطلق من قبل البنك المركزي، أما الثاني: فهو تعويم يتدخل فيه البنك المركزي من خلال توجيهه أسعار الصرف، ولكن بوساطة التأثير في حجم العرض والطلب على العملات الأجنبية. د عبد الرؤوف احمد الحنفي، أثر تحديد سعر الصرف الجنيه المصري على تجارة مصر الخارجية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص٣٢.

الشراء والسحب النقدي وهو خارج مصر تحت سقف (٨٠٠٠) دولار أميركي تقدمها مصارف محددة، كما أن شركات الصرافة تستطيع أن تستخدم البطاقة في حدود العشرة ألاف دولار أميركي [١].

ونستنتج من ذلك أن فقرة البيع النقدي لدى البنك المركزي العراقي والمصري لا تختلف إلا في بعض الجزئيات التي منها تحديد سعر الصرف وهو بطبيعة الحال يعد من أسعار الصرف الثابتة نسبيًا أما في مصر فان السعر يخضع إلى قوى العرض والطلب، كذلك أن بيع الدولار من قبل البنك المركزي وتأثير عملية البيع هذه تعد من عناصر العملية الاقتصادية الحالية ولا غنى عنها في الوقت الحاضر ما لم يكن هنالك نهضة اقتصادية على مختلف الصعد، أما في مصر فهو مكمل للعملية الاقتصادية على الرغم من أهميته القصوى في هذا المجال.

المطلب الثاني

تطبيقات البيع للعملة الأجنبية

حتى تأخذ عمليات البيع الشكل التطبيقي المناسب لها يلحظ أن البنك المركزي قد يلجأ إلى طرق عدة منها نافذة بيع العملة الأجنبية، وقد أطلق عليها تجاوزًا مزاد بيع العملة أو فعلًا يقوم بإجراء مزادات دورية واستثنائية كما هو الحال في القانون المقارن، أو عبر المنصة الإلكترونية لبيع العملة الأجنبية أو الأنتربنك، ولذلك سنبين هذه التطبيقات بفرعين، الفرع الأول: نافذة بيع العملة والمزايدة، أما الفرع الثاني: المنصة الإلكترونية والأنتربنك.

الفرع الأول

نافذة بيع العملة والمزايدة

المزاد أو المكان أو النظام الذي يجري فيه بيع وشراء العملة الأجنبية، هو عبارة عن سوق للعملة الأجنبية يتحقق فيه لقاء العرض مع الطلب لتحديد سعر الصرف القابل للتداول [٢]، ويستهدف بيع وشراء العملة لتحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، كذلك خفض التضخم والسيطرة على مناسيب السيولة، وأخيرًا محاولة تثبيت سعر الصرف فضلًا عن تلبية طلبات الشركات والمصارف والمواطنين من الدولار.

---

(١) منال المصري، بعد عامين من التعويم... ماهي حدود بيع الدولار في ٨ بنوك، ٢٠١٨م، مقالة من الموقع الإلكتروني: https://www.masrawy.com/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/١/٢٥ ٤:١٧م.

(٢) د حمدي عبد العظيم، مصدر سابق، ص١١.

وقد أطلقت لفظة مزاد تجوزًا حيث لا تتوفر عناصر المزايدة على نافذة بيع العملة في العراق دون القانون المقارن التي تستوجب تطبيق جملة من الشروط لإجرائها، كما سيتضح خلال البحث، خصوصًا وإن سعر الصرف يخضع إلى قوى العرض والطلب ومع ذلك فإن مسالة العرض والطلب، قد لا تجدها بالمعنى الاقتصادي في نافذة بيع العملة كما يرى بعض الفقه [١]، بل هو عبارة عن إجراء من إجراءات البيع التي أجازها المشرع للبنك المركزي وبسعر ثابت نسبيًا للحد من تزايد العملة الأجنبية والسيطرة على التضخم في العملة المحلية، وفي هذا الفرع سنبين التشريعات المنظمة لنافذة بيع العملة، ومفهوم نافذة بيع العملة، والمزايدة والغاية من وجودها، فضلًا عن النماذج المعتمدة في بيع العملة الأجنبية، وكالتالي:

أولًا: التعريف بنافذة بيع العملة أو المزايدة

إنّ نافذة بيع العملة أو المنصة الإلكترونية تعد واحدة من أدوات السياسة النقدية في العراق حيث يجري بوساطة هذه النافذة السيطرة على السيولة النقدية للحد من التضخم، إذ يقوم البنك المركزي عبر اللجنة التنفيذية لبيع وشراء العملة الأجنبية أو ما تسمى بلجنة المزاد بإصدار التعليمات اللازمة لهذه العمليات، وبالتالي يلحظ أن عملية ضخ العملة الأجنبية لها الأثر الواضح في العمليات التجارية التي يمارسها القطاع الخاص في الاستيراد، ولذلك تعد النافذة عبارة عن "بوابة لتحقيق الاستيراد" [٢]، بل يرى بعض الفقهاء [٣] بأنها عبارة عن "أسلوب استخدمه البنك المركزي للتأثير على المستثمرين حتى يقوموا بتقديم عروضهم في عملية الشراء، وبناء على ذلك يقوم البنك المركزي بقبول عروضهم"، ويرى أيضًا بعض الفقهاء [٤] بان نافذة بيع العملة عبارة عن "أداة للتوازن بين العرض والطلب، أي بين ما يعرضه من عملة

(١) د حيدر حسين آل طعمة، مصدر سابق، ص١٤٣.

(٢) د فلاح حسن ثويني، التوجهات الجدية للسياسة النقدية في العراق، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، المجلد (٣)، العدد (٨)، ٢٠٠٥م، ص١٠.

(٣) د ثريا عبد الرحيم الخزرجي، السياسة النقدية في العراق بين تراكمات الماضي وتحديات الحاضر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، جامعة بغداد، العدد (٢٣)، بغداد، ٢٠١٠م، ص٨٣.

(٤) د سنان محمد رضا الشبيبي، ملامح السياسة النقدية في العراق، ورقة عمل مقدمة في الاجتماع السنوي رقم (٣١) لمجلس محافظي المصارف ومؤسسات النقد العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، ٢٠٠٧م، ص٢٨. ود سوسن كريم هودان، التحليل الكمي لمزادات العملة الأجنبية وأثرها على سعر الصرف للفترة من (٢٠٠٣-٢٠١٣م)، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (١٣)، العدد (٣٦)، جامعة الكوفة، النجف الأشرف، ٢٠١٦م، ص٥٠.

محلية وما يطلبه من عملة أجنبية للسيطرة على السيولة وتحقيق استقرار أسعار الصرف بإزاء الدولار".

وبعد استعراض التعاريف الواردة أعلاه يمكن تعريف النافذة بأنها وسيلة تدخل في سوق الصرف باستخدام البيع والشراء للعملة الأجنبية إلى مؤسسات القطاع الخاص المالية المأذون لها بذلك في إطار الضوابط المنظمة لعمليات السوق المفتوحة.

وخلاصة موقف بيع العملة الأجنبية تتضح من خلال النصوص المذكورة آنفًا التي أتاحت للبنك المركزي عمليات البيع والشراء كالمادة (٢٨) المذكورة آنفًا.

أما في مصر واستنادًا إلى ما ورد من قوانين لابد من إيضاح إجراءات البنك المركزي المصري في إطار القوانين واللوائح المذكورة، فعند انخفاض قيمة الجنيه المصري على أثر الأزمة المالية العالمية أدى إلى انخفاض احتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية، بحيث انخفضت بنسبة (٤٠%) وقد أثر كذلك الطلب على العملة بسبب تلك الأزمة، كل ذلك وعوامل اقتصادية أخرى دفعت البنك المركزي المصري نحو اتباع سياسة إصلاحية في هذا المجال، وذلك باتخاذه جملة من الإجراءات في إطار سياسته النقدية بهدف المحافظة على مستوى معين من الأسعار، ومع ذلك بقيت السوق تعاني من قلة العملة الأجنبية (الدولار) [١].

حيث يقوم البنك المركزي من أجل تطوير وتعزيز سوق الصرف الأجنبية بمساندة سوق الصرف عند المصارف، بمعنى أنه يتدخل في سوق الصرف عبر طرح عطاءات للبيع والشراء للدولار بوساطة تقديم المصارف لعروضها في صفحته (CPEO) وعلى شبكة رويترز [٢]، ويجري تقديم هذه العطاءات أسبوعيا مقرونة بشروط العطاء والمبلغ المعروض، من أجل البيع والشراء، ومن جانب المصارف التي تقوم بتقديم عروضها بوساطة المنصة الإلكترونية المصرية يكون الحد الأدنى للعطاء هي مليون دولار، كما أن البنك سمح للمصارف

---

(١) د منصور علي منصور شطا، تقييم أثر تحول سعر الصرف في مصر دراسة تحليلية (٢٠١٠-٢٠٢٠م)، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد (١٠)، العدد (٢)، معهد الدلتا العالي للحاسبات، المنصورة، ٢٠٢٤م، ص٢٠٧٣، ص٢٠٨٧. ود وسام الملاك، مصدر سابق، ص١٨٣.

(٢) ومن الجدير بالإشارة أن البنك المركزي العراقي قد أنشأ قسم خاص بالتنبؤ وإدارة المخزون كما قام البنك بتفعيل ما يسمى بقسم المكتب الأمامي من البنك بهدف تنفيذ عمليات شراء العملات والأوراق المالية، بل ذهب إلى تحديث بث نظام التداول (Dealing)، بل أضاف منصة تداول العملات (FXT) إلى جهاز (EIKON) حيث تم الاتفاق مع وكالة (Bloomberg) لبيع وشراء العملات بحيث أصبحت أجهزة (Bloomberg) زائداً (Reuters) جاهزة، الخطة الاستراتيجية، التقرير السنوي لسنة (٢٠١٦م)، البنك المركزي العراقي، ص٧.

بان تقدم اكثر من عطاء منفصل على أن تكون الأسعار مختلفة، وبمعنى آخر أن المصارف تستطيع أن تقدم ثلاثة عطاءات فما دون شريطة ألا تزيد قيمة العطاءات عن (١٥%) من المبلغ المطروح من قبل البنك المركزي المصري، وللبنك استبعاد أي عطاء دون الزامه بذكر الأسباب.

ويلحظ أن تسوية عمليات البيع والشراء تجري بعد يومي عمل من تاريخ قبول العطاءات، أما عمليات الخصم أو الإضافة فتجري من قبل البنك المركزي حسب العمليات التي تم إبرامها [١]، كما أن للبنك أن يقوم بطرح مزادات استثنائية بالدولار حسب الضرورة، بهدف تلبية الطلبات المقدمة من المصارف من أجل تمويل الاستيراد للسلع الضرورية، على أن تقوم المصارف بطبيعة الحال تدقيق المستندات المقدمة من قبل الجهات طالبة الدولار من أجل تحويل قيمتها إلى الخارج.

وكذلك من أجل حصر عمليات الاستيراد غير الضرورية أو الاعتباطية، فقد قرر البنك المركزي المصري اتخاذ جملة من الإجراءات منها [٢]، هو أن ترد إلى المصارف مستندات الاستيراد مباشرة، وذلك من طريق المصارف المراسلة، وعدم اعتبار المستندات الواردة من العملاء مباشرة، وكذلك الزام المصارف بالتامين النقدي بما يعادل مئة بالمئة بالنسبة للاعتمادات المستندية التي غرضها تمويل استيراد السلع لحساب الشركات التجارية، فضلًا عن الحسابات الحكومية، وكذلك منع السماح بإعادة التمويل للعمليات الاستيرادية التي سبق وان تم تمويلها.

وعلى ذلك يلحظ أن المشرع المصري وضع حد لعمليات الاستيراد دون المشرع العراقي الذي أتاح الاستيراد بشكل آخر كما ورد في مختلف التعليمات كتعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠١٧م) الملغاة [٣]، وتعليمات (٢٠٢١م) الملغاة، وحتى في ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) النافذة، ومن هنا يمكن القول أن باستطاعة البنك أن يصدر تعليمات جديدة تجعل الاستيرادات في حدود معقولة بحيث لا تؤثر على المنتج الوطني.

---

(١) دليل التعليمات الرقابية الصادرة من البنك المركزي الخاصة بقواعد وتعليمات التعامل بالنقد الأجنبي، البنك المركزي المصري، الفصل الأول، الباب الثاني.

(٢) كتاب محافظ البنك المركزي في (٢٠١٥/١٢/٢١م)، الخاص بضوابط العمليات الاستيرادية، ضوابط منع الائتمان، كتب دورية، البنك المركزي المصري، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/١٤م ٢٨:٥م.

(٣) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠١٧م) الملغاة، البنك المركزي العراقي.

ثانيًا: التشريعات المنظمة لبيع العملة الأجنبية

قد يكون العراق من الدول المنفردة في استخدامها لنافذة بيع العملة الأجنبية، وحتى تعمل هذه النافذة لابد من غطاء قانوني، والقوانين التي تنظم بيع العملة في العراق هي: الأول، الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥م) حيث بينت المادة (٢٥) [١] منه ذلك بشكل عام، ولعل أقرب تفسير إلى المادة الدستورية يعني إصلاح النظام الاقتصادي وفق الأسس الحديثة المكونة من مجموعة مضامين وآليات النظام الاقتصادي الحر، ونعتقد أن التغيير نحو الاقتصاد الحر ودعم القطاع الخاص وغيرها من الإجراءات الإصلاحية في الاقتصاد العراقي لازالت دون المستوى المطلوب، حيث يلحظ أن النظام الاقتصادي العراقي، لازال مختلطًا بل يجمع بين الرؤية الشمولية والرؤية المنفتحة أو الحرة، وإنّ اغلب التشريعات المتعلقة بالاقتصاد ظلت قاصرة أو أسيرة البعد الشمولي الذي كان قبل عام (٢٠٠٣م) [٢].

والثاني، هو مضمون المادة (٢٨) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) الذي أجاز للبنك المركزي القيام بعمليات السوق المفتوحة وما يتضمنه الأخير من عمليات مشار إليها في المباحث السابقة، كذلك سمحت المادة أعلاه بالبيع أو الشراء، ومن الجدير بالملاحظة أن هذه المادة وإن أشارت إلى البيع والشراء إلا أنها لا زالت قاصرة إذ لم تنظم عمليات البيع والشراء وفق أحدث الوسائل إضافة إلى إطلاقها وعدم التفصيل في آليات البيع المتطورة التي تمارسها البنوك المركزية في مختلف الدول، وما يقلل من هذا الأثر هو صدور الاستراتيجيات للبنك المركزي لخطط عمله [٤].

والثالث، قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) الذي يتضمن مواد تعد مكملة لما ورد في قانون البنك المركزي وخصوصًا المواد (١) و(٢/٢) و(١/٣) و(٥) و(٦) و(١٣)، ويعد قانون الشركات رقم (٢١) لسنة (١٩٩٧م) وقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة

---

(١) نصت المادة (٢٥): "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته".

(٢) الخطة الاستراتيجية (٢٠١٦-٢٠٢٠م)، البنك المركزي العراقي، ص١، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/page/77 تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/١٥م ٨:٣١م.

(٣) نصت المادة (٢٨): "يجوز للبنك المركزي العراقي، في سبيل تحقيق أهدافه أن (ا) يقوم بأداء عمليات السوق المفتوح مع المصارف التجارية الحائزة على ترخيص او تصريح من قبل البنك المركزي العراقي بموجب القانون المصرفي ...(ب) الشراء او البيع البسيط غير المشروط (النقدي او الآجل) للنقد الأجنبي...".

(٤) الخطة الاستراتيجية الثانية (٢٠٢١-٢٠٢٣م)، البنك المركزي العراقي، ص١١. والخطة الاستراتيجية الثالثة (٢٠٢٤-٢٠٢٦م)، البنك المركزي العراقي، ص٩.

(١٩٩٧م) فضلًا عن قانون التجارة المرقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م) تعد هذه القوانين من القوانين الساندة في هذا المضمار [١]، وكذلك قانون سوق العراق للأوراق المالية رقم (٧٤) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٦م)، فضلًا عن التعليمات التي تصدر بموجب القوانين أعلاه [٢].

أما الرابع، أن هندسة النقد الدولي قد ساهمت في إرساء بعض المبادئ الدولية التي يفترض أن يأخذ بها البنك المركزي كذلك فرض نوع من الرقابة على العملية الاقتصادية في إطار التوجيهات المستمرة لصندوق النقد الدولي [٣]، بل ذهب الأخير إلى أبعد من ذلك إذ فرض على أعضاء الصندوق والعراق منهم فرض التعاون مع الصندوق لتحقيق استقرار أسعار الصرف [٤].

الخامس، قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م) الذي بدأت مفاعيله تتضح في إطار عمل البنك المركزي.

كما أن المصادر القانونية لبيع العملة الأجنبية بالنسبة لمصر متعددة، وأن هذه التشريعات قد جاءت على التعاقب، أولها: الدستور المصري إذ بينت المادة (١٥) منه [٥] تحديد الجهات المستقلة ومنها البنك المركزي مما يؤكد على أن الأخير قد أسبغت عليه صفة

---

(١) نص قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) على المواد (٢٥) و(٢٧) و(٤٨) و(١٠٧) ويمكن ملاحظة المادة التالية مثالا على ذلك: المادة (٢٥): "١– في حالة عدم وجود أحكام محددة مخالفة لنص هذا القانون يتم الالتزام بأحكام قانون الشركات فيما يتعلق بالأمور الخاص بمجالس إدارة المصارف ومدراءها المفوضين والاجتماع العمومي لحملة أسهمها. ٢– أما المصارف التي تعود ملكيتها للدولة فتقوم وزارة المالية ونيابة عن الدولة بممارسة أي سلطات ممنوحة إلى حاملي الأسهم في الاجتماع العمومي لحملة الأسهم بموجب شروط هذا القانون. وفي حالة عدم وجود أحكام محددة تخالف ما ورد في هذا القانون للمصارف التي تعود ملكيتها لدولة، يتم تطبيق الأحكام الواردة في قانون الشركات فيما يتعلق بأمور التنظيم الداخلي وإدارة المصرف".

(٢) د نعيم صباح جراح ود يوسف علي عبد الأسدي، مصدر سابق، ص١٠٢.

(٣) د حميد الجميلي، الهندسة الاقتصادية للعولمة واستشراف مستقبل الرأسمالية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، جامعة الزرقاء، عمان، ٢٠١٥م، ص١١ و١٦.

(4) Joseph Gold, The International Legal Environment of Exchange Rates, 1990, https://www.elibrary.imf.org/

(٥) نصت المادة (١٥): "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية...وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية...". ونصت المادة (٢٢٠) من الدستور المصري لسنة (٢٠١٤م): "يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية ويشرف على تنفيذها ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة على النحو الذي ينظمه القانون".

الاستقلالية [١] دستورياً، وهذه الأخيرة تتيح له إدارة السياسة النقدية وكذلك الدخول في السوق المفتوحة [٢] كما هو واضح من قانون البنك المركزي المصري النافذ، والثاني: قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) والذي جاء بعد مخاض نبين ما قبله باختصار، حيث صدر قانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي رقم (٣٨) لسنة (١٩٩٤م) موضحًا أحكامه باللائحة التنفيذية رقم (٣٣١) لسنة (١٩٩٢م)، إلا أن قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) قد الغى القانون آنف الذكر حيث قام بتنظيم أحكام التعامل بالعملة الأجنبية بالمواد من (١١١-١١٧)، ومن زاوية أخرى يلحظ في نفس القانون أن المادة (١١٨) و(١١٩) و(١٢٦) قد بينت العقوبات الجزائية، كما كان للعقوبات الإدارية نصيب في المادة (١٣٥)، ثم صدر القانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) الذي ألغى القانون السابق وقد بين في المواد (٥،٦،٧) صلاحيات البنك المركزي للبيع والشراء للعملة الأجنبية [٣].

والثالث: هو قانون التجارة وقانون الشركات وقانون شركات الصرافة والقوانين الاستثمارية، والرابع: مختلف التعليمات واللوائح التنفيذية، والخامس: هو صندوق النقد الدولي حيث تحقق مع البنك المركزي جملة من اللقاءات أسفرت عن مجموعة من الالتزامات التي اخذ بها البنك المركزي المصري، والسادس: قانون مكافحة غسل الأموال رقم (٨٠) لسنة (٢٠٠٢م).

ثالثًا: الغاية من وجود النافذة

ما أثير حول النافذة بسبب غموض ملامحها العامة [٤] لكنها وسيلة أفرزها النظام الاقتصادي الحالي لما فيها من الأهداف التي يمكن أن تحققها وهي:

١- تعد أداة تدخل مباشر غايتها تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي.

٢- وسيلة لتطبيق الأدوات غير المباشرة من خلال إدارة السيولة والسيطرة عليها لخلق التوازن في السوق النقدية.

---

(١) مادة (٢): "البنك المركزي جهاز رقابي مستقل له شخصية اعتبارية عامة...".

(٢) مادة (١): "عمليات السوق المفتوحة: العمليات التي يجريها البنك المركزي لضخ او سحب السيولة لدى الجهاز المصرفي...".

(٣) مادة (٥): "تعتبر أموال البنك المركزي أموالًا خاصة". ومادة (٦): يهدف البنك المركزي الى سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار...". ومادة (٧): (جـ) وضع نظام وسياسة سعر الصرف الأجنبي وتنفيذها، وتنظيم سوق الصرف الأجنبي ورقابته".

(٤) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٩٠.

٣- أداة لتوحيد سعر الصرف الرسمي مع الأسعار الموازية.

٤- تقوم عبر أعمالها بتوفير موارد بالعملة الأجنبية لدى الجهاز المصرفي.

٥- وجودها يؤدي إلى فتح آفاق استثمارية لدى الزبائن من أجل تطوير استثماراتهم.

٦- تساهم وبشكل فعال في تحجيم نمو العرض بالنسبة للنقد بوساطة شراء العملة الأجنبية.

٧- يعد أسلوب النافذة امتداد لوسيلة المحافظة على الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية الذي يعد عماد العملية الاقتصادية [١].

رابعًا: نماذج نافذة بيع العملة

يوجد نموذجان لنافذة بيع العملة الأجنبية وتعد الأخيرة في العراق مرتبطة بمرحلة انتقالية [٢]، والنموذجان هما:

١- ذات الاتجاه الواحد، أطلقت هذه التسمية لتتطابق مع توجه البنك المركزي في سوق الصرف إذ يتدخل باتجاه واحد كبائع للعملة الأجنبية [٣]، وهذا يعني أن البنك المركزي يحتكر العرض للعملة الأجنبية [٤] وتصطبغ الدول الريعية بهذه الصبغة لأسباب قد تكون مضطرة لها [٥]، ويرى أحد الفقهاء أن البنك المركزي "لم يزاول التدخل بمعناه المتعارف عليه عام (٢٠٠٣م) وقبل عام (١٩٩٠م)" [٦] إنّما البنك هو من وضع النافذة وهو من يتحكم بدخول الجهات المرخصة من قبله، وبتعبير آخر أن المعنى المتعارف عليه في التدخل، هو أن يقوم البنك بعملية البيع في سوق صرف عام، لكن سوق الصرف في هذا الرأي هو النافذة التي وضعها البنك المركزي وبطبيعة الحال أن الأخير هو البائع وهو المتدخل وهو المختار لمن يدخل نافذة بيع العملة في حين كان البنك المركزي قبل عام (٢٠٠٣م) جزءا من وزارة المالية، وبالتالي لو أراد أحد التمييز بين

---

(١) د نعيم صباح جراح ود يوسف علي عبد الأسدي، مصدر سابق، ص١٨٢.

(٢) د ماردين محسوم فرج وإيمان إبراهيم إسماعيل وآخرون، دراسة بعض العوامل الاقتصادية والسياسية على سعر صرف الدينار العراقي خلال الفترة من (٢٠٠٤-٢٠١٨م)، المجلة العلمية لجامعة جيهان، جامعة جيهان، السليمانية، المجلد (٣)، العدد (١)، ٢٠١٩م، ص١١٦.

(٣) امجد فخري عبيد المعموري، مصدر سابق، ص٢٦.

(٤) سوسن كريم هودان، مصدر سابق، ص٥٢.

(٥) د علي مرزة، موازنة (٢٠١٥م) وتحديدها لسقف مبيعات الدولار في مزاد العملة، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين، (٢٠١٥م)، ص٣، من الموقع الإلكتروني: https://iraqieconomists.net/ar/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٢/٢٨م ٣:٥٩م. والنشرة الإحصائية السنوية لسنة (٢٠٢٢م)، مصدر سابق، ص٥٩.

(٦) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٧٩.

البنك المركزي قبل (٢٠٠٣م) وبعد (٢٠٠٣م) يمكن القول لا يمكن التشبيه في مسالة التدخل بين البنوك التي تحظى باستقلال معين وبين البنوك التي تعتبر جزء من وزارة المالية وبالتالي فهي جزء وليس منسق بينها وبين الميزانية العامة كما أن البنك المركزي آنذاك لم يكن صاحب قرار منفرد ما لم يرجع إلى وزير المالية [١] وقرار الأخير هو البات [٢]، وعلى ذلك نرى أن تدخل البنك المركزي وإن كان غير مباشر فهو تدخل محوري لما له من دور كبير في التأثير على مجمل العملية الاقتصادية فضلًا عن التحكم النسبي في أسعار الصرف، بل أن الضرورة وضعت البنك المركزي في هذا الموضع للمحافظة على سعر الصرف واستقرار الأسعار بشكل عام ويغطي كل ذلك قانون البنك المركزي وقانون المصارف النافذين.

٢- أما النافذة ذات الاتجاهين، فهنا يتدخل البنك المركزي كبائع ومشتري بشكل مباشر دون وسيط بناء على التعليمات المناطة به وبذلك يسعى إلى استقرار سعر الصرف، خصوصًا وإن مصادر العملة في العراق هي الحكومة، ولذلك نلحظ أن تعليمات البنك المركزي أجازت للبنك بدخول سوق العملة الأجنبية بوساطة النافذة سواء كان بائع أو مشتري، ولعل واقع الحال يحكي بان البنك لم يشتر أية عملة من المصارف أو دوائر الدولة [٣].

وبمراجعة سريعة لما ذكر نلحظ أن البنك المركزي بعد اتباع هذه السياسة فانه قد انعطف بعد عام (٢٠٢٤م) إلى الانتقال إلى البنوك المراسلة ولم يعد هو ذلك البائع أو المشتري المؤثر إلا في عمليات البيع التي تتم للمواطنين المسافرين على حسب حاجاتهم وعلى ذلك فإنما يقال بأن نافذة بيع العملة تمثل استنزاف كبير لاحتياط العملة [٤] غير ذات موضوع طالما إن الأمر برمته قد انتقل إلى البنك المراسل وثم إلى البنك الفيدرالي الذي سيوافق على طلبات القطاع الخاص، والسؤال الذي يطرح نفسه أن تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية للأعوام (٢٠١٥م) و(٢٠١٧م) و(٢٠٢١م) الملغاة، وضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) النافذة، هل أصبحت ذات موضوع أم أن الخضوع لها وتنفيذها يقتصر على هذا النزر اليسير من العملة التي سيقوم ببيعها البنك المركزي للمواطنين المسافرين؟ نعم أصبحت غير ذات موضوع وتقتصر ضوابط التحويل الخارجي على النزر اليسير من العملة التي تقوم ببيعها.

---

(١) وليد عيدي عبد النبي، مصدر سابق، ص٧.

(٢) قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة (١٩٨١م)، والمادة (١٤) من قانون رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) المشار إليها في الفصل الأول.

(٣) النشرة الإحصائية السنوية لسنة (٢٠٢٢م)، مصدر سابق، ص٦١.

(٤) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٨١.

الفرع الثاني

المنصة الإلكترونية والأنتربنك

لا شك أن نافذة بيع العملة، بل والمنصة الإلكترونية لبيع العملة الأجنبية تعد من أدوات السياسة النقدية، والنافذة أو المنصة مرة تكون أداة مباشرة، وأخرى أداة غير مباشرة، فالمباشرة عبارة عن مجموعة تدابير وإجراءات يتخذها البنك المركزي للتأثير على سعر الصرف بشكل مباشر، ومثالها دخول البنك المركزي إلى سوق الصرف في عمليات البيع والشراء بسعر معين، أو تحديد سعر الصرف رسميًا، أو الرقابة على سعر الصرف بفرض مجموعة من القيود على البيع والشراء لإيقاف التقلبات في الأسعار، كما هو الحال في تحديد سقوف التحويل للأموال في الخارج، أما الأدوات غير المباشرة، فهي مجموعة سياسات البنك المركزي التي تؤثر بشكل غير مباشر على سعر الصرف، ومثالها السياسة النقدية التي تقوم برفع أو خفض أسعار الفائدة للتأثير على تدفق رأس المال الأجنبي سواء بالزيادة أو النقصان، وكذلك السياسة المالية إذ تقوم بتغيير الفوائد أو الإنفاق الحكومي للتأثير على الطلب الكلي والتضخم حتى ينعكس على سعر الصرف، كما تقوم السلطة النقدية بإدارة الاحتياطات الأجنبية في دعم العملة المحلية وواحدة من أساليبها الإعلان عن قوة الاحتياطات للعملة الأجنبية لتعزيز ثقة المستثمرين [1].

فالفرق بين المباشر وغير المباشر، الأولى يعتمد على تدخل واضح وسريع في البنك المركزي إلا أن هذا التدخل قد يخلف تشوهات في السوق، أما الثانية فتعتمد على آليات السوق والتوقعات ويعني ذلك، أنها ستكون اكثر ديمومة وأبطأ في التأثير [2]، ولعلنا نلاحظ في العراق، انه يستخدم كلا الأداتين المباشرة وغير المباشرة، فكما هو معروف إن الأداة المباشرة هي بيع الدولار والأداة غير المباشرة هي تغيير سعر الفائدة، وعلى ذلك فنافذة بيع العملة أو المنصة الإلكترونية تعد أداة مباشرة، إلا أنها تخلف أثار غير مباشرة، أما إلغاء النافذة أو المنصة والاعتماد على شركة في الخارج فضلًا عن البنك الفيدرالي فيمكن وصفها بأن هذا العمل أداة غير مباشرة، وهذه الأخيرة هي أداة البيع بصرف النظر عن مسالة الإلغاء المتعلقة بتنحي البنك

---

(١) د ثائر احمد سعدون السمان وخالد زيدان عبد الهادي، وسائل البنك المركزي العراقي في إدارة سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار الأميركي، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، المؤتمر السنوي الرابع، عدد خاص، ٢٠١٨م، ص٣.

(2) Yang Bai, Research of Foreign Exchange Management Legal System, Asian Social Science, vol (5), no.3, 2009, P160, https://www.ccsenet.org

المركزي في قراره الأخير في (٢٠٢٥/١/١م) والذي يلبي في جميع الأحوال استيرادات القطاع الخاص، إلا أن البنك المركزي يلبي احتياجات المسافرين من عملية البيع في نافذة بيع العملة.

كما أن هنالك فرق بين نافذة بيع العملة والمنصة الإلكترونية، وأهم هذه الفروقات بينهما هي أن المنصة الإلكترونية تقدم فيها الطلبات إلكترونياً مع التدقيق الشديد وتتبع الأموال بدقة، إلا أنها بطبيعة الحال بطيئة بسبب التدقيق المشدد، ومن آثار ذلك أنها أدت إلى ارتفاع أسعار الصرف في السوق الموازي [١]، لكنها في ذات الوقت تكافح عمليات غسل الأموال، أما نافذة بيع العملة فيجري فيها بيع الدولار للمصارف بالسعر الرسمي، ولكن هذه الطريقة قد تسمح بالتلاعب، وسريعة نسبيًا، كما تساعد على توفير الدولار من أجل تمويل التجارة الخارجية، وبسبب صعوبة الحصول على العملة الأجنبية من الدولار من القنوات الرسمية ازدادت حركة السوق الموازية مما أدى إلى كثرة المخالفات القانونية.

كما أدت الآلية التي فرضتها المنصة الإلكترونية إلى ارتفاع الكلفة التشغيلية للشركات، وترتب على ذلك قيام الشركات بتعديل عقودها التجارية، ومما نراه جدير بالإشارة هو تعديل قانون البنك المركزي خصوصًا المادة المتعلقة بالبيع [٢] أو استخدام القضاء التحكيمي أو إصدار قانون خاص [٣] يتعلق بسعر الصرف، وان كانت هذه المقترحات الأخيرة قد تصطدم بالإجراءات الجديدة التي قام بها البنك المركزي حيث أصبح دوره هامشيًا في عملية بيع العملة قدر تعلق الأمر بالقسم الثاني الذي مناطه بيع العملة الأجنبية لتمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص انف الذكر.

---

(١) السوق الموازي: هو عبارة عن سوق لبيع العملة الأجنبية بأسلوب العرض والطلب دون الخضوع للسعر المثبت رسميا من قبل البنك المركزي.

(٢) نصت المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م): "عمليات السوق المفتوحة والتسهيلات القائمة يجوز للبنك المركزي العراقي في سبيل تحقيق أهدافه أن: أ-...ب-...(أ)- البيع او الشراء القطعي البسيط غير المشروط (النقدي او الآجل او بموجب اتفاقيات إعادة الشراء او أي عقود مالية مشابهة او أوراق مالية لديون صادرة من قبل البنك المركزي العراقي...) (ب)- الشراء او البيع البسيط غير المشروط (النقدي أو الآجل) للنقد الأجنبي...".

(3) LAW OF UKRAINE, On Currency and Currency Operations, National Bank of Ukraine, No. 2473-VIII, Kyiv, 2018, https://bank.gov.ua/

يلاحظ أن القانون الأوكراني قد حدد في ديباجته وصفا للقانون بانه إطار قانوني لعمليات العملة وتنظيم العملة والإشراف على العملة وحقوق والتزامات الأطراف في عمليات العملة فضلًا عن المؤسسات المعتمدة وكذلك المسؤولية المترتبة على انتهاك العملة من الأطراف المذكورة.

إنّ من مخرجات ثورة الاتصالات بل من أدوات العولمة ذلك التطور الهائل للمعاملات المصرفية، كاستخدام شبكة الاتصالات العالمية لإبرام العقود والمعاملات بين المصارف، وعلى ذلك يمكن القول إنّ نظام الأنتربنك (Interbank) [1] هو عبارة عن نظام داخلي تشترك فيه المصارف بهدف توفير العملات المحلية والأجنبية على مدار الساعة لجميع المصارف المنخرطة في عضوية هذا النظام، كما يدير هذا الأخير العجز والفائض في نفس الوقت من العملات المحلية والأجنبية.

أما أهداف نظام الأنتربنك فهي باختصار:

١- إدارة الأموال بطريقة عصرية بالسيطرة على الفائض والعجز بالجنيه المصري وكذلك العملة الأجنبية.

٢- تحديث سوق الصرف بما يتناسب والواقع التكنولوجي العالمي وانعكاس ذلك على الجهاز المصرفي المصري.

٣- تحقق الزيادة في العرض من العملة الأجنبية لغرض تلبية احتياجات العملاء من النقد.

٤- ضبط سوق الصرف الذي سيؤدي إلى استقراره.

٥- تضاؤل فعالية السوق السوداء للعملة الأجنبية.

٦- إظهار حجم التعاون والتنسيق فيما بين المصارف أو داخل الجهاز المصرفي كله في إطار تلبية الطلبات العالقة لديهم.

٧- تخلي الأفراد عن حيازة العملة الأجنبية على خلفية إمكانية الحصول عليها في أي وقت.

٨- الحد من الاحتكار للعملات الأجنبية وإضعاف المضاربة فيها.

٩- إيقاف إجراءات إغلاق الشركات على أساس المرونة التي أبداها البنك المركزي.

١٠- توفير العملة الأجنبية التي ستؤدي إلى الاستجابة لكثير من طلبات الأفراد الراغبين بالسفر للعلاج أو الدراسة أو ما شاكل ذلك.

وهذه الإجراءات بطبيعة الحال حول الدولار الأميركي وأهمها تعويم العملة من طريق تحرير سعر صرف الجنيه المصري أمام أي عملة أجنبية فضلًا عن إلغاء ورفع القيود عن حركة النقد الأجنبي، وذلك بإطلاق حرية المنافسة للعمل وفق آلية الأنتربنك الدولاري، وهذه

(١) لا يوجد في العراق نظام للأنتربنك، بل لا يوجد تشريع يخص هذا الموضوع.

الآلية استخدمت على أثر تحرير سعر الصرف الذي ارتفع بسببه آنذاك معدلات التضخم، وبعد أن أدرك البنك المركزي في نهاية عام (٢٠٠٤م) بضرورة احتواء التضخم من خلال دعم تحرير سوق الصرف الأجنبي بهدف استيعاب كافة المعاملات عبر السوق الرسمية اعتبارًا من (٢٣/كانون الأول من عام ٢٠٠٤م) بانطلاق العمل بهذه الآلية (الأنتربنك) ومتابعتها انيًا [١]، إذ سمح البنك المركزي المصري بإجراء عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية مقابل الجنيه المصري بين البنوك المحلية.

بل سمح كذلك لشركات الصرافة، حيث توقف عن الإجراءات الرامية إلى إيقاف بعض شركات الصيرفة عن تداول العملة، وكذلك سعى إلى تكثيف التعاون مع الجهاز المصرفي لأجل تلبية الطلبات العالقة بين المصارف لفتح الاعتمادات، ثم توفير جزء كبير مما يطلبه الأفراد من النقد الأجنبي لغرض السفر والعلاج والتعليم، ومن هنا يلحظ أن السياسة النقدية ساهمت في تشجيع الأفراد على التخلي عن النقد الأجنبي في مجال الادخار، إنما يكون الادخار للجنيه المصري، وترتب على ذلك زيادة المعروض النقدي من العملة الأجنبية، وتمكنت المصارف من تلبية طلبات عملائها [٢]، وهذا أدى بطبيعة الحال إلى تحسن سعر صرف الجنيه المصري، وبمعنى آخر في ظل تناقص المعروض من الدولار قرر البنك كما ذكرنا تعزيز كفاءة السوق النقدي عبر استحداث آلية جديدة ومكملة لنظام الأنتربنك، وذلك بوساطة تقديم العطاءات الدورية والاستثنائية [٣] التي سناتي على بيانها.

وبناءً على هذه المميزات صار من الضرورة إجراء مقارنة مختصرة مع المنصة الإلكترونية التي أمر بها البنك المركزي العراقي بداية عام (٢٠٢٣م) والتي أشار إليها في خطته الاستراتيجية الثانية وخطته الاستراتيجية الثالثة [٤]، فالأنتربنك الدولاري المصري هدفه تنظيم عمليات بيع وشراء الدولار بين المصارف المحلية المنخرطة في عضويته كما بينا ذلك آنفًا، أما المنصة الإلكترونية فهي تهدف إلى تحقيق الرقابة وتنظيم عمليات بيع الدولار،

---

(١) د نادر شعبان إبراهيم السواح، دراسة تحليلية لتقييم أداء آلية الانتربنك الدولاري والسياسة النقدية المصاحبة لها وأثرها على السلامة المالية لشركات قطاع التامين، مجلة الدراسات التجارية المعاصرة، المجلد (٢)، العدد (٢)، جامعة كفر الشيخ، ٢٠١٦م، ص٧١.

(٢) التقرير السنوي (٢٠٠٤-٢٠٠٥م)، البنك المركزي المصري، ص٢١، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/١٩م ١١:٣٥م.

(٣) د نادر شعبان إبراهيم السواح، مصدر سابق، ص٧٦.

(٤) البنك المركزي العراقي، الخطة الاستراتيجية الثانية (٢٠٢١-٢٠٢٣م)، ص١١. والبنك المركزي العراقي، الخطة الاستراتيجية الثالثة (٢٠٢٤-٢٠٢٦م)، ص٨.

والأنتربنك المصري يعد جزء من التنظيم المصرفي بل هو وسيلة إجرائية لبيع العملات بين المصارف، أما بالنسبة للمنصة الإلكترونية فوجودها كان استجابة لمطالب الرقابة الدولية، وبالتالي يعد الأنتربنك الدولاري المصري سوق داخلي لتبادل العملات بين المصارف بهدف تحقيق السيولة من العملة الأجنبية، أما المنصة فهي آلية رقابية قد تحد من عمليات غسيلغسل الأموال والتدقيق في الطلبات، ومن الجدير بالتأكيد أن المنصة الإلكترونية على مستوى الاستيرادات الخارجية قد توقف العمل بها في (٢٠٢٥/١/١م) كما بينا ذلك في المباحث السابقة.

وعلى ذلك يمكن القول: إن نظام الصرف المصري هو باختصار نظام يخضع لقوى العرض والطلب بإزاء الدولار في الوقت الحاضر [١]، سواء بالأنتربنك أو عبر عطاءات البنك المركزي المصري الدورية والاستثنائية.

وقبل الانتهاء من هذا الموضوع لابد من بيان سقف المبيعات للبنك المركزي والمنافسة والمعاملات المسموح بها سواء في نافذة بيع العملة أو بالمنصة الإلكترونية وعلى التوالي:

أولًا: سقف مبيعات البنك المركزي

إنّ مصدر العملة الأجنبية (الدولار) في العراق كما هو معروف، هو بيع النفط، بهدف تغطية أبواب الإنفاق بشكل عام، ولعل العراق من الدول المعدودة التي تعتمد على العملة الأجنبية الواردة من بيع النفط [٢] وما يترتب على ذلك من تأثر واضح لأسعار العملة الأجنبية بأسعار النفط، فأي انخفاض في أسعار النفط يؤثر على الاحتياطي من العملة الأجنبية، وبالتالي يؤثر على عمل النافذة، ومن هنا يفترض وضع سقف للمبيعات من العملة الأجنبية، لان السقف المفتوح قد يؤدي إلى استنزاف الاحتياطي من العملة الأجنبية، وهذا قد يكون أحد الأسباب التي دفعت اللجنة المالية في مجلس النواب من عام (٢٠١٥م) أن تكون أمام أمرين الأول، تحديد سقف لمبيعات النافذة حيث بينت المادة (٥٠) من قانون الموازنة لعام (٢٠١٥م) تحديد المبيعات على ألا تتجاوز (٧٥) مليون دولار [٣]، والثاني، استبعاد النافذة وهذا الأخير كان خيار يستحق

---

(١) نصت المادة (٢١١) من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م): "يصدر بالقواعد والأسس المتعلقة بتنظيم سوق النقد الأجنبي قرار من مجلس الإدارة ويتحدد سعر الصرف للجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية بتفاعل قوى العرض والطلب في سوق النقد الأجنبي".

(٢) د نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، مصدر سابق، ص١١.

(٣) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٥٢)، السنة السادسة والخمسون، في (١٦/شباط/٢٠١٥م). وقانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٥م): المادة (٥٠): "يلتزم البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة (الدولار) في المزاد اليومي بسقف لا يتجاوز (٧٥) مليون دولار يوميا مع توخي العدالة في عملية البيع...".

الوقوف عنده ولكن للأسف لم يؤخذ به آنذاك مما دفع البنك الفيدرالي للتدخل وإيقاف اغلب مفردات عمل النافذة.

ومن زاوية ثانية تعد المادة (٥٠) من موازنة عام (٢٠١٥م) نوع من التدخل من حيث المبدأ وكذلك من الناحية الواقعية لم يتلاءم هذا النص مع واقع انخفاض وارتفاع أسعار النفط فضلًا عما تركه من أثر في صناعة السوق الموازي [١]، وعلى ذلك تعد عملية التدخل وان كانت بالتشريع فأنها غير دقيقة [٢]، كونها تتعارض عما ورد من نصوص في قانون البنك المركزي التي بينت استقلاليته ومنعت التدخل في أعماله بحسب المادة (٢/٢) منه المذكورة آنفًا، كما أن بيع العملة الأجنبية للأفراد [٣] لأغراض السفر محددة بمبلغ معين.

ثانيًا: شروط المنافسة بين المصارف

إنّ أسواق الصرف حتى تعتبر أسواق منافسة حقيقية فان ذلك يتمثل في عدم التدخل من قبل السلطات النقدية لتحديد حرية الصرف ويترتب على ذلك بطبيعة الحال انعدام المراقبة وانعدام الضبط لعمليات الصرف [٤]، إن مبادئ وحرية المنافسة يفترض أن يكون عنوان للمصارف والمؤسسات المالية التي ترغب بالتعامل بالعملة الأجنبية [٥]، ولذلك فيلحظ أن التعاطي مع نافذة بيع العملة أو المنصة الإلكترونية متاح لجميع المصارف العاملة في العراق بغض النظر عن جنسيتها، بشرط حصولها على الترخيص اللازم من البنك المركزي.

ووفقًا لقانون البنك المركزي وبناءً على متطلبات الدواعي الدولية فقد وضع البنك المركزي العراقي عملية بيع الدولار تحت طائلة المتطلبات القانونية والتنظيمية والرقابية سواء كانت محلية أم دولية وقد تم تصنيف المصارف التي تتعامل مع النافذة على أساسها تتحدد الدرجة النهائية للمصرف وهي الأول: الامتثال، وهو درجة الالتزام بقانون وقواعد إجراءات مكافحة غسل الأموال فضلًا عن تمويل الإرهاب، والثاني: الالتزام بتعليمات بيع وشراء العملة

---

(١) د سنان محمد رضا الشبيبي، مقال حول مزاد العملة الأجنبية.. أزمة بنك مركزي أم أزمة اقتصاد؟، ٢٠١٣، ص٢، من الموقع الإلكتروني: https://iraqieconomists.net/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/١٤م ٥:٠٥م. ود علي مرزة، مصدر سابق، ص٥.

(٢) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص٨٤.

(٣) د وسام ملاك، مصدر سابق، ص١٠٢.

(٤) د وسام ملاك، المصدر نفسه، ص٣٨٣.

(٥) د عبد الحسين العنبكي، اقتصاد العراق النفطي (فوضى تنموية... خيارات الانطلاق)، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠١٣م، ص١٢١.

الأجنبية، والثالث: معيار التعامل مع البنوك المراسلة على أساس هل كونها معتمدة ومصنفة دولياً، والرابع: هل أن كشوف المصرف تتطابق ما لدى المصرف المراسل من كشوفات، والخامس: هل يقوم المصرف بتلبية طلبات الزبائن هو وفروعه، والسادس: هل توجد دعاوى قضائية ضد المصرف، والسابع: هل تعاقد المصرف مع شركة تدقيق دولية، ويأخذ البنك بالحسبان تاريخ تأسيس المصرف إذ يلحظ أن البنك يقوم بتنزيل خمس درجات من المصارف التي لم يمض على تأسيسها ما يتجاوز السنة، هذه الاعتبارات التي يفترض أن تلتزم بها المصارف التي تروم الاشتراك في نافذة بيع العملة أو المنصة الإلكترونية، علمًا أن الدرجات الممنوحة للمصارف تتغير بشكل مستمر وفقًا لالتزام المصارف سواء بالمعايير أو بتعليمات بيع وشراء العملة [١].

ثالثًا: المعاملات المسموح بتمويلها

من الطبيعي عند القيام بعمليات الاستيراد سوف تحصل التحويلات المالية وكإجراء احترازي يلجا البنك المركزي إلى وضع مجموعة من المحددات التي يفترض أن تطبق على هذه التحويلات، ومن هنا لابد إنّ تمر هذه التحويلات بالمصارف لضمان ضبطها [٢]، كما إن هدف التمويل هو استجابة لحاجات القطاع الخاص حتى يتاح له الاستيراد ولذلك تم تقييد عمل النافذة أو المنصة الإلكترونية لتجنب الهدر، بمعنى يجب أن يكون الاستيراد للبضائع الضرورية، ولذلك حدد البنك المركزي أنواع المعاملات المصرفية [٣] وهي باختصار:

١- استيراد السلع والبضائع المسموح باستيرادها قانونًا.

٢- "شراء وتجهيز الخدمات المسموح بها قانونًا..."

٣- طلبات المؤسسات الحكومية والعامة فضلًا عن الجهات الممولة حكوميًا.

٤- قيام البنك بتعزيز أرصدة الحسابات الفرعية في مصرف (جي بي مورغان) وكذلك شركات الدفع الإلكتروني.

٥- تعزيز أرصدة المؤسسات المالية التي لها العضوية في شركات التحويل المالي الدولية (ويسترن يونين وموني غرام وغيرها).

---

(١) علي محسن إسماعيل، تصنيف المصارف لأغراض دخول نافذة بيع العملة الأجنبية، البنك المركزي العراقي، ٢٠١٧م، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٣/٣٠م ٢٣:٥م.

(٢) د وسام ملاك، مصدر سابق، ص١٠١.

(٣) ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م)، المادة (٢).

٦- تحويلات المعاملات الأصولية لشراء العقارات في الخارج.

٧- تغطية العلاج في الخارج على أن يكون التحويل من حساب الزبون.

٨- الأجور الدراسية المطلوبة في الخارج على أن يكون ذلك من حساب الطالب.

٩- تحويلات الاستثمارات الأجنبية في العراق.

١٠- التعويضات المقررة من جهات رسمية في العراق للأجانب أو التعويضات المقررة للعراقيين المقيمين في الخارج.

١١- هنالك شركات مسجلة في العراق تقوم بتقديم حسابات مالية مدققة وبراءة ذمة من الضريبة مشمولة بتحويل أرباح المساهمين فيها.

١٢- المبالغ المالية الواردة من بيع عقارات أو أصول لعراقيين مقيمين في الخارج.

١٣- جميع المدفوعات المستحقة المرتبطة بالتسهيلات المصرفية والائتمانية.

والخلاصة أن لبيع البنك المركزي للعملة الأجنبية طرق وآليات عدة، فالطرق تعد من الوسائل المتعارفة إذ يتقدمها التحويل الخارجي والاعتماد المستندي في التجارة الدولية، بل واحيانا في التجارة المحلية، كما أن البيع النقدي يمثل قاسم مشترك بين الطرق أعلاه والآليات الإلكترونية، إذ يقوم البنك المركزي من أجل بيع العملة الأجنبية باستخدام آليات المزايدة كما هو الحال في القانون المقارن أو نافذة بيع العملة التي توصف في العراق بانها سوق الصرف الرئيسي، حيث أن البنك المركزي وعبر مضامين استراتيجياته افتتح المنصة الإلكترونية لبيع العملة الأجنبية والتي لا تختلف عن النافذة إلا بإضافة التوصيف الإلكتروني وفعالياته الحاسبية إذ إن المنصة تعد أفضل واكثر شفافية لسد النقص في إجراءات نافذة بيع العملة، وبكلمة واحدة هذا الأسلوب في البيع هو الذي يجعل انسيابية العملة الأجنبية تحت سيطرة ورقابة البنك المركزي، ولعل لجوء البنك المركزي المصري إلى آلية الأنتربنك إضافة إلى المزايدة هو لجعل عمليات تبادل العملة الأجنبية في مصر تحت رقابة البنك المركزي وتنفيذا لسياسته النقدية للسيطرة على سعر الصرف.

الفصل الثالث

الرقابة على صرف العملة الأجنبية

بعد أن بينا في الفصل الثاني آليات البيع للبنك المركزي صار من اللازم بحث موضوع الرقابة بشكل عام سواء على البنك المركزي ذاته أم الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية، وأصبحت الرقابة والإشراف على الائتمان وعمليات بيع العملة الأجنبية أحد العوامل الأساسية في متابعة وتحاشي المخالفات، سواء في البنك المركزي أو في الجهاز المصرفي ككل لضمان الوفاء بالالتزامات.

كما أن البحث في مخالفة القواعد المنظمة لبيع العملة الأجنبية، يعني أن قانون البنك المركزي وقانون المصارف فضلًا عن قانون ديوان الرقابة المالية والقوانين المقارنة، لم تأتي على سبيل النصيحة، ولذلك فان القواعد المنظمة للبنك المركزي أو قانون المصارف وغيرها لا تخلو من الجزاء وان كان مدنياً، بل سنذهب في نهاية المطاف إلى الطعن لدى القضاء المتخصص على قرارات البنك المركزي، دون أن يكون هنالك تقاطع بين استقلالية البنك المركزي وبين مبدا المسؤولية التي يتحملها البنك المركزي، وعلى ذلك سنقسم هذا الفصل على مبحثين، الأول: الرقابة على الجهاز المصرفي، والثاني: مخالفة القواعد المنظمة لبيع العملة الأجنبية.

المبحث الأول

الرقابة على الجهاز المصرفي

يلحظ أن الرقابة قد قطعت شوطا بعيدًا في تطورها، خصوصًا على عمليات بيع العملة ولأهمية هذه الأخيرة، انطلقت الجهات التشريعية في العراق أو في مصر إلى تنظيم عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية سواء كانت في مرحلة السعر الثابت أو السعر المرن، لضمان سلامة عمليات البيع للعملة الأجنبية، كذلك أصبحت الهيأة التشريعية (مجلس النواب) هي المراقب لأداء البنك المركزي في بيع العملة، بالرغم من احتمال وجود تعارض بين استقلالية البنك المركزي و الرقابة، ولكن من أجل تحقيق الشفافية لابد وأن يراقب أداء البنك المركزي، أما بالنسبة لعمليات البيع من قبل المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، فقد أصبح البنك المركزي هو المراقب على المصارف التجارية الخاصة، والمصارف الإسلامية، والمؤسسات المالية، وشركات الصيرفة، استنادًا إلى السلطات التي منحها القانون له، كون البنك المركزي

هو الجهة القطاعية [١] لهذه المؤسسات وله الحق في الإشراف والرقابة إضافة إلى ديوان الرقابة الاتحادي [٢]، فضلًا عما للعراق ومصر من اتفاقات والتزامات إزاء القانون الدولي وخصوصًا المنظمات الدولية ذات العلاقة كلجنة بازل بمؤتمراتها الثلاث وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

تنطلق الرقابة من الأساس الموضوعي لبناء النظام المالي لأية دولة، والأساس الموضوعي بطبيعة الحال هو الفكر الاقتصادي، الذي يستند اليه المشرع في وضع قوانين الرقابة، فبعد أن كانت الرقابة تتبنى السيطرة المركزية والشمولية على مجمل مفاصل الاقتصاد، أضحت الرقابة اليوم في ظل القوانين العراقية النافذة وحتى في القانون المقارن أكثر تعقيدًا عند متابعة حركة الأموال بعد الدخول إلى السوق الحر، وما افرزه الأخير من آثار لها مردودها السلبي بعد زيادة منافذ تهريب الأموال، وحتى لا ننساق وراء الرقابة كمفهوم تم تناوله في مختلف الاختصاصات سواء الإدارية أم القانونية، سيكون المبحث في مطلبين، الأول: الرقابة على بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية، أما الثاني: رقابة البنك المركزي على عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية.

المطلب الأول

الرقابة على بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية

وجدت الرقابة مع وجود المصارف، وهي ببساطة تطبيق لمجموعة من القواعد المعرفية المعيارية، بهدف تمكين المؤسسات المالية والمصرفية من المساهمة في سلامة النظام الاقتصادي العام [٣]، حيث يعد القرن التاسع عشر هو البداية لظهور الرقابة التشريعية على المصارف في مختلف دول العالم، فلقد بدأت في أميركا عام (١٨٤٤م) ومما عزز اتجاه إيجاد الرقابة بشكل عام هو الهزات الاقتصادية التي حصلت عام (١٩٢٩م)، إذ صدرت العديد من التشريعات، وعلى ذلك يمكن القول أن الرقابة قد تطورت بشكل كبير، وأصبحت عبارة عن نظام قانوني يتميز بالدقة والوضوح، وما تأسيس لجنة بازل عام (١٩٨٨م) للرقابة المصرفية التي تهدف إلى معاونة الدول في استقرار النظام المصرفي إلا كنموذج لتطور الرقابة، ويلحظ أن الرقابة في العراق والقانون المقارن قد شرعت لها قوانين عدة خلال القرن الماضي، ومن

(١) وليد عيدي عبد النبي، مصدر سابق، ص٣.

(٢) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص٣١.

(٣) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، النظام القانوني للرقابة على المصارف، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠٢٥م، ص١٥.

أهداف الرقابة [١] بشكل عام هو التأكد من التصرفات المالية ومدى تطابقها مع الأنظمة والقوانين النافذة، كذلك الكشف عن الأخطاء بهدف المعالجة [٢].

إن الرقابة على البنك المركزي قد تتقاطع مع استقلاليته، بل أن الرقابة هي بحد ذاتها إشكالية طالما أنها تؤثر على السياسة النقدية لدى البنك المركزي، فعندما كانت الرقابة على البنك المركزي في ظل بعض التشريعات [٣] السابقة كانت مشفوعة بنظام تدخل الحكومة، وهذا التوجه التشريعي انحسر فيما يبدو، كما أن المشرع كان حذرًا في إيقاع الرقابة الشاملة التامة، ولبيان الرقابة على بيع البنك المركزي قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول: الرقابة على بيع البنك المركزي العراقي، والفرع الثاني: الرقابة على بيع البنك المركزي المصري.

الفرع الأول

الرقابة على بيع البنك المركزي العراقي

إن المشرف والمراقب على جميع المصارف سواء الحكومية أم التجارية عراقية كانت أم أجنبية هو البنك المركزي [٤]، وهذه الصلاحية مناطها قانون البنك المركزي [٥]، ولكن من يراقب البنك المركزي؟ وهل يتعارض هذا الأمر مع استقلالية البنك المركزي؟ وما علاقة بعض المقررات الدولية المتعلقة بصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي بهذا الموضوع؟ وماهي القواعد القانونية التي تنظم الرقابة؟ هذا ما سنبحثه في البنود التالية.

أولًا: رقابة مجلس النواب على عمليات البيع للعملة الأجنبية لدى البنك المركزي

لاشك أن رقابة البرلمان على عمليات بيع العملة تنبع من الرقابة البرلمانية بشكل عام، والتي تقوم بها الجهات التشريعية على السلطات التنفيذية وأن مصدر شرعية الرقابة بالنسبة للبرلمان ترجع إلى الدستور كما سيتضح أدناه.

وإذ إن سعر الصرف يتأثر بجملة من العوامل الاقتصادية والسياسية وعلى راسها استقلالية البنوك المركزية فكلما كان مؤشر استقلالية البنك المركزي عاليًا فان تأثير البنك

---

(١) د يحيى الموسوي، دور التدقيق والرقابة الداخلية في الكشف عن الفساد، مجلة المفتش العام، العدد المزدوج (٣-٤)، السنة الثانية، مركز البحوث والدراسات، بغداد، ٢٠١١م، ص٢٩٢-٢٩٤.

(٢) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص١٣١.

(٣) د نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، مصدر سابق، ص٤٧.

(٤) علي فتحي عبد الله الحسيني، الرقابة على المصارف الأهلية في العراق، مكتبة القانون المقارن، ط١، بغداد، ٢٠٢١م، ص٢٥.

(٥) زينب إحسان الياسري، مصدر سابق، ص٢٨.

المركزي أكبر في تحديد أسعار الصرف [١]، أما العكس أي في حال تدخل الحكومة وخصوصًا في تحديد سعر الصرف فذلك مدعاة إلى وجود الاختلاف والتناقض بين أهداف سعر الصرف والأهداف النقدية الأخرى التي يسعى كلا الطرفان لتحقيقها [٢].

ومن هذا المنطلق سندخل إلى الرقابة البرلمانية من زاوية الرقابة المالية للبرلمان، حيث أن أغلب التشريعات البرلمانية قد أشارت إلى هذه الرقابة على البنك المركزي، إلا أن بعض الفقه ينكر ذلك ويعده أمر يتعارض مع استقلالية البنك المركزي، وإن الرقابة الخاصة بديوان الرقابة المالية بإمكانها أن تحقق الغرض، ومن ناحية أخرى هنالك من يرى ضرورة وجود هذه الرقابة على اعتبار أن البنك المركزي جزء من السلطة التنفيذية، وبالتالي يخضع لرقابة البرلمان إسوة ببقية أطراف الحكومة إلا أن هذه الرقابة لا تأخذ طابع الرقابة المالية المحض التي تمارسها اللجنة المالية على الموازنة، إنما هي نوع من الاستيضاح والمراقبة الشاملة غير التخصصية [٣].

بين الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥م) خضوع البنك المركزي لرقابة مجلس النواب، ويمكن في هذا الإطار مناقشة سياسات البنك المتعلقة بسوق الصرف بشكل خاص، حيث بينت المادة (١٠٣) [٤] من الدستور المذكور على أن يكون البنك المركزي مسؤولا أمام مجلس النواب [٥]، كما بينت المادة (١١٠/ثالثًا) [٦] من الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية ومنها، رسم السياسة المالية والنقدية وإنشاء بنك مركزي، ومن ذلك نلحظ أن الدستور قد حسم

---

(١) د نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، مصدر سابق، ص١٨.

(٢) حوراء جاسم محمد العنزي، اثر الاستقرار النقدي في متغيرات اقتصادية مختارة في ظل استقلالية البنك المركزي (العراق حالة دراسية) للمدة من (١٩٩٠م-٢٠١٢م)، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٥م، ص١٦.

(٣) حوكمة الشركاء العالميين، دليل البرلمانات، الورقة (٤)، ص٣، من الموقع الإلكتروني: https://gpgovernance.net/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٢م ٩:٢٤م.

(٤) نصت المادة (١٠٣): "أولًا:- يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية... هيئات مستقلة ماليا وإداريا... ثانيًا:- يكون البنك المركزي العراقي مسؤولا أمام مجلس النواب...".

(٥) د فلاح حسن ثويني، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السابعة، العدد (٢١)، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٩م، ص٢.

(٦) نصت المادة (١١٠): "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: ثالثًا:- رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، و وضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته".

الأمر في مسؤولية البنك المركزي أمام البرلمان [١]، وتشير العديد من الوقائع إلى ذلك حيث يقوم مجلس النواب حسب جدول أعماله باستضافة محافظ البنك ومسؤولين دوائره لتوجيه الأسئلة المتعلقة بسعر الصرف ونافذة بيع العملة [٢].

وكذلك هنالك لقاءات مستمرة للجنة المالية البرلمانية ومحافظ البنك المركزي [٣]، إذ إن إجراءات البيع للعملة الأجنبية يعد إجراء فنيًا صرفًا قد يكون عصيا من الناحية الحسابية أو الفنية على اللجنة المالية، حيث إنّ الأخيرة لا تستطيع أن تمارس الرقابة بالشكل الذي يقوم به ديوان الرقابة المالي، لأن الرقابة البرلمانية لها خصوصية تتعلق بالاستضافة وتوجيه الأسئلة والاستجواب وما إلى ذلك من أساليب البرلمان التي أقرها النظام الداخلي له، وعلى ذلك يلجأ البرلمان أو اللجنة المالية إلى هذه اللقاءات التي تتضمن أسئلة عامة [٤]، بل قد يلجأ إلى التصريحات الإعلامية التي تطعن بعمل النافذة [٥]، وأنه بين فينة وأخرى يصدر بيان حول تشديد الرقابة أو المطالبة بفتح نوافذ جديدة للفئات المشمولة ببيع الدولار أو زيادة الحصة المقررة لفئة المرضى والمبتعثين [٦]، وقد تمخض هذا الحراك عن صدور قانون الموازنة لعام (٢٠١٥م) الذي أضاف فيه البرلمان إلى النسخة المصادقة المادة (٥٠) المذكورة آنفًا والتي أثارت عددًا من الانتقادات اتجاهها إذ إنَّها ستقيد البنك المركزي وسيؤدي ذلك إلى إرباك في السوق ثم إلى التضخم بعد عزوف العديد من المصارف والتجار عن شراء العملة الأجنبية [٧].

---

(١) علي فتحي عبد الله الحسيني، مصدر سابق، ص٧٠.

(٢) الدائرة الإعلامية لمجلس النواب في (٢٠١٨/١١/٢٢م).

(٣) لقاء حول السياسة النقدية وزيادة قيمة الدينار العراقي في (٢٠٢٤/٣/١٤م) بين اللجنة المالية ومحافظ البنك المركزي.

(٤) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، ط١، بغداد، ٢٠٠٨م، ص١١٠.

(٥) نافذة بيع العملة أصبحت لبيع العراق وتهريب العملة، السومرية نيوز، ٢٠١٧م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/١٢م ٥:٣٥م.

(٦) البرلمان والبنك المركزي يناقشان تشديد الرقابة على منافذ بيع العملة، السومرية نيوز، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/١٢م ٥:٣٧م.

(٧) د علي مرزة، مصدر سابق، ص٥.

ولعل أسباب الخلاف بين الحكومة والبنك المركزي حسب بعض الفقه [١] يعود إلى المادة (١١٠/ثالثًا) من دستور عام (٢٠٠٥م) المذكورة آنفًا التي جعلت رسم السياسة النقدية من واجبات الحكومة الحصرية بالرغم من أن النص الحاكم للمادة (١٠٣/أولًا) من الدستور المذكورة آنفًا حسم مسالة الاستقلال الإداري والمالي، خصوصًا وإن المادة (١٣) [٢] من الدستور عَدت الأخير القانون الأسمى وعدم جواز سن قانون يتعارض معه، أما بالنسبة لنص قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) وتحديدًا في المادة (٢/٢) المذكورة آنفًا قد يكون سببًا في دفع بعض الجهات الحكومية إلى رفع دعوى إلى المحكمة الاتحادية.

ومن زاوية أخرى أن الاستقلال الكامل أو الشامل [٣] ثلاثة أقسام فهو إداري وعضوي ومالي، فالإداري هو: "الوضع الذي تتمكن فيه الهيئات المستقلة من القيام ما أوكل إليها من مهام بعيدًا عن أي مسلك قانوني" تستطيع بوساطته الجهات التي لها الحق برقابتها في التدخل في عملها كما إنّ الاستقلال الإداري هو أن الهيئات المستقلة تعتمد على إمكانياتها لوضع النظام الداخلي [٤] دون مشاركة أي جهة أخرى في وضعه، بل عدم خضوع النظام الداخلي للمصادقة من قبل أي سلطة أخرى وما ورد في المادة (٣٦) [٥] من قانون ديوان الرقابة رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م) يعد مثالًا على ذلك.

ولتحديد مفهوم الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) الدستورية من قبل المحكمة الاتحادية إذ قالت: "المقصود بالاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي هيأة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، أي إذا ما حادت عنها أو خالفتها فان المجلس يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الأجراء المناسب

---

(١) احمد أيوب سعدي شفي، انعكاسات استقلال البنك المركزي على الائتمان المصرفي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (١٢)، العدد (٧٩)، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، المنصورة، ٢٠٢٠م، ص٥.

(٢) نصت المادة (١٣): "أولًا:- يعد هذا الدستور القانون الاسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزما في أنحائه كافة، وبدون استثناء. ثانيًا:- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم، او أي نص قانوني آخر يتعارض معه".

(٣) د حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة من دستور ٢٠٠٥م، مجلة الحقوق، المجلد (٥)، العدد (٢٤)، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٤م، ص١٣.

(٤) د حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص١٤.

(٥) نصت المادة (٣٦): "يكون للديوان نظام داخلي يحدد هيكلية دوائر الديوان و واجباتها و اختصاصاتها وينشر في الجريدة الرسمية".

بذلك، أما عن ارتباط الهيأة فان الدستور لم يحدد أي جهة ترتبط بها ومعنى ذلك أن الهيأة تدير نفسها بنفسها **ووفقًا لقانونها شانها في ذلك شان البنك المركزي** الذي يتمتع بالاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل أحد الجهات" [١].

أما بالنسبة للاستقلال المالي فيعني أن حرية التصرف يمكن إلا يأخذ مساحته ما لم يكن للهيئة المستقلة الأموال الكافية التي يمكن أن تغطي مشاريعها، فالاستقلال المالي ينتج الحركة والتصرف دون معوقات إدارية من الجهات الأخرى، خصوصًا وأن من وسائل الضغط التي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على الهيئات المستقلة، هو عدم إعطاء الموافقات المالية، والاختلاف بين الاستقلال المالي والاستقلال الإداري، هو الأول يوفر الضمانات المتعلقة بالاعتمادات المخصصة للهيأة المستقلة في الموازنة دون تأثيرات جانبية أما الإداري فهو توفر الضمانات جميعها من اجل القيام بوظيفتها بصورة مستقلة دون التأثير.

أما الاستقلال العضوي، فيجب أن تتمتع الهيأة المستقلة باستقلال عضوي بمعنى خضوعها في تشكيلها لجملة من القواعد التي ترسخ الاستقلال في مواجهة السلطة التنفيذية أو استقلال الجهة من حيث إنها غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال مع البنك المركزي في القانون النافذ وخلاصة ذلك أن للبرلمان رقابة على البنك المركزي كونه جزء من السلطات التنفيذية وهذا الأمر لا يمنع التعاون والتنسيق مع مجلس الوزراء أو الانصياع لإشرافه في حدود ما ينص عليه القانون [٢]، وبمعنى آخر إنّ مفهوم الاستقلال العضوي هو تولي الهيئة المستقلة شؤون الأفراد التابعين لها في النقل والتعيين والترقية والتدريب والتأديب وإنهاء الخدمة [٣]، وقد ذكرت المحكمة الاتحادية في قرار آخر لها: "إنّ ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقا للمادة (٨٠/أولًا) [٤] من الدستور أما

---

(١) القرار رقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) في (٢٠٠٦/١٠/٩م)، المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٦-٢٠٠٥)، إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص١٥.

(٢) خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة الى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤م، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٧)، العدد (٢٣)، جامعة تكريت، صلاح الدين، ٢٠١١م، ص٧٢.

(٣) د حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص١٧.

(٤) نصت المادة (٨٠/أولًا): "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولًا:- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة...".

الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء والتي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فان مرجعيتها لمجلس الوزراء" [١].

أخذت فكرة الرقابة على البنك المركزي منحى له علاقة باستقلالية البنك المركزي والوقوف عند هذا المنحى سيجعل الرقابة على البنك معدومة وهذا الأمر قد يقدح بالشفافية [٢] فعلى سبيل المثال عند مراجعة المادة (٤٨) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) وتحديدًا الفقرة الخامسة من هذه المادة لم نجد المجلس الأعلى للمراجعة في المادة أعلاه على أرض الواقع، وأن تنزلنا إلى الأخذ بجزء من هذا العنوان وقلنا بانه موجود ضمن المادة (٢) [٤] من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات لسنة (١٩٩٩م) التي بينت تشكيل مجلس التنظيم والإشراف على مراقبة وتدقيق الحسابات، ويسمى مجلس مهنة ومراقبة وتدقيق الحسابات، الذي يراسه رئيس ديوان الرقابة وبعضوية عدة وزارات إضافة إلى عضوية البنك المركزي، كما نلحظ أن مهام هذا المجلس تتعلق بخطته السنوية، والاهتمام بهذه المهنة، فضلًا عن محاسبة المخالف وبتعبير آخر إن النظام أعلاه يتعلق بالمهنة ولا علاقة لها برقابة البنك المركزي، وعلى ذلك ندعو المشرع إلى تعديل المادة (٥/٤٨) المذكورة آنفًا.

ثانيًا: رقابة ديوان الرقابة المالية

إنّ تدقيق أعمال ومهام البنك المركزي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية وقد نظمت أحكام ديوان الرقابة المالية مجموعة من التشريعات كانت بدايتها عام (١٩٢٧م) وحتى القانون رقم (٦) لسنة (١٩٩٠م)، إلا أنه بعد عام (٢٠٠٣م) تم حل ديوان الرقابة المالية بموجب القرار رقم (٢) لسنة (٢٠٠٣م) وتم استحداث مجموعة أخرى من الدوائر الرقابية كان في مقدمتها هيئة النزاهة بموجب القرار (٥٥) لسنة (٢٠٠٤م) ومكاتب المفتشين العموميين في الوزارات بموجب القرار (٥٧) لسنة (٢٠٠٤م) ولأهمية دور ديوان الرقابة المالية فقد صدر القرار رقم

(١) القرار رقم (٨٨/ت/٢٠١٠) في (٢٠١١/١/١٨م)، مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠م، المجلد الثالث، جمعية القضاء العراقي، ٢٠١١م، ص٢٣.

(٢) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، سبتمبر/أيلول (٢٠١٢م) أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، اللجنة العربية للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، ٢٠١٤م، ص١١٦.

(٣) نصت المادة (٤٨): "٥- يخضع البنك المركزي العراقي للمراجعة من قبل المجلس الأعلى للمراجعة و التدقيق المالي".

(٤) نصت المادة (٢): "ا - يشكل مجلس التنظيم والإشراف على مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات يسمى (مجلس مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات)...".

(٧٧) لسنة (٢٠٠٤م) الملغى الذي أعيد بموجبه العمل بقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة (١٩٩٠م) وقد ألغي هذا الأخير مرة أخرى بموجب القانون رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م) الذي أطلق عليه قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي استنادًا لأحكام المادة (١) [١] من التعديل الأول للقانون رقم (١٠٤) لسنة (٢٠١٢م) [٢].

ولهذا الديوان ثمانية دوائر تدقيقية مركزية، وثمانية دوائر في المحافظات، للتدقيق والرقابة على الجهات الخاضعة لرقابتها، ويعد البنك المركزي هو من الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي ذي الرقم (٣١) لسنة (٢٠١١م) [٣]، ومن أهداف الديوان هو الرقابة على المال العام الموجود في حيازة البنك المركزي حسب ما ورد في المادة (٤) [٤] من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

إنّ أهم مهام ديوان الرقابة المالية في هذا المضمار هو تدقيق حسابات ونشاطات البنك المركزي بوساطة قسم الرقابة المالية التابعة للديوان، وذلك بالنظر في سلامة تصرفه في الأموال العامة لاسيما احتياطي العملة الأجنبية ناهيك عن فحص وتدقيق عمليات بيع العملة الأجنبية، وإيقاف حصول الهدر، وسوء التصرف، وإبداء رأيه في جميع القوائم والبيانات المالية ذات العلاقة بالأعمال والأوضاع المالية التي تقدمها المصارف للبنك المركزي، وملاحظة مدى موافقتها للقانون والمعايير المحاسبية المعتمدة حسب المادة (٦) [٥] من قانون الديوان رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م) المعدل.

ومن أساليب الديوان هو عرض مجموعة أسئلة وعلى البنك أن يجيب على هذه الأسئلة ومثالها، ما هي المعايير الدولية للرقابة التي يتبناها البنك المركزي؟ أو ما هي التصانيف التي

---

(١) نصت المادة (١): "تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية أينما ورد في القانون".

(٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٦٥)، ٢٨/كانون الثاني/٢٠١٣م، السنة الرابعة والخمسون.

(٣) نصت المادة (٨): "تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الآتية:- أولًا: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية او انفاقا او تخطيطا او تمويلا او صيرفة او تجارة...".

(٤) نصت المادة (٤): "يسعى الديوان لتحقيق الأهداف الآتية: أولًا: الحفاظ على المال العام من الهدر او التبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه. ثانيًا: تطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرقابة...".

(٥) نصت المادة (٦): "يقوم الديوان بالمهام التالية: أولًا: رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على أن يشمل ذلك:... ج-إبداء الراي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة...".

وضعت للمصارف عند إقدامها على شراء العملة؟ وهل يقوم البنك المركزي بتبني مقررات بازل الأول والثاني والثالث؟ [١]، أي أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي يدقق المستندات والقيود والمخاطبات المتعلقة بعمليات البيع للعملة الأجنبية لضمان صحة الإجراءات، وكفاية الأداء، وتأشير الخلل، ومما يجدر الإشارة إليه أن الضرورة دفعت محافظو البنوك المركزية إلى اتخاذ مجموعة قرارات تمثل مجموعة من المعايير التي تحدد الاستراتيجيات أو الآليات التي يفترض بالبنوك اتباعها، إذ ظهرت لجنة بازل للرقابة البنكية، الأولى عام (١٩٨٨م)، حيث ضمت ممثلي هيئات الرقابة والبنوك المركزية من أحد عشر دولة أوروبية بضمنها المملكة المتحدة وأميركا، إذ وضعت مجموعة مبادئ تستهدف زيادة كفاءة النظام المصرفي والبنكي، كما إنّ لجنة بازل الثانية انعقدت في (يونيو/حزيران/٢٠٠٤م) وسميت بعد ذلك مقررات لجنة بازل (٢) وتم تعديل الاتفاقية نحو إعادة النظر في كيفية إدارة المخاطر التي تستهدف سلامة المصارف بل استقرار النظام المصرفي، أما بازل (٣) فقد انعقدت في (سبتمبر/أيلول/٢٠٠٩م) بعد إفلاس العديد من البنوك مما أدى إلى حصول المراجعة الشاملة للتشريعات البنكية [٢].

ومن الإجراءات التي يختص بها الديوان هو أجراء التحقيق الإداري في المخالفات المالية، وفي أي أمر قد يطلبه مجلس النواب أو يطلب التحقيق فيه للاطلاع على حقيقة التهم المنسوبة إلى أية موظف استنادًا إلى المادة (٦/خامسًا) [٣] من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م)، وعندما يقوم الديوان باستكمال إجراءات الرقابة، يعد التقارير الرقابية التي تتضمن الإجابة على الأسئلة التي طرحت، وخلاصة عن الرقابة المنجزة، فضلًا عن النتائج التي خرج بها الديوان، والتوصيات ثم عرض مجموعة من الاقتراحات في هذا التقرير، وهذه التقارير نوعان، الأول هو التقرير السنوي ويعد هذا التقرير من التقارير الإلزامية الذي لا يمكن أن يتجاوزه ديوان الرقابة المالية حيث يقدم كل سنة مالية ويتضمن عرض لجميع النشاطات الأساسية المتعلقة بالهيئة فضلًا عن تقييم القطاعات ونشاطات البنك المركزي النقدية

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص١٢٧.

(٢) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، مصدر سابق، ص٣٩-١١٧.

(٣) نصت المادة (٦): "خامسًا: إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق فيها".

وإيضاح الخلل [١] في الإدارة المالية، فضلًا عن الاقتراحات والإصلاحات التي يجب أن يقوم بها البنك المركزي.

والثاني التقرير الخاص [٢]، ليس هنالك مؤسسة أو مدير له أن يستغني عن التقارير الخاصة، ولعل الحسابات والتقارير الإحصائية هي واحدة من أهم الموارد التي يشتغل عليها ديوان الرقابة المالية، علاوة على ذلك يمكنه الاستعانة بخبراء في التحليل والتحري لمعرفة نقاط الضعف بهدف تقليل التكاليف [٣]، وهذا التقرير مرتبط بوقائع معينة قد تحصل خلال السنة المالية، حيث يتناول موضوع محدد، أو ربما جهة معينة قد ارتكبت أو خالفت أمرًا فيه من الأهمية والخطورة ما يجعلها تضرب في صميم النظام المالي العام، ويتطلب الأمر في ذات الوقت معالجة سريعة، كما أن لديوان الرقابة نشر ما يراه مهم بموافقة مجلس النواب استنادًا إلى المادة (٢٨/أولًا/ب) [٤] من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م).

ونشير في هذا الشأن للمشرع العراقي عند تشريعه لقانون ديوان الرقابة المالية انه حدد اختصاصات الديوان في الكشف عن المخالفات المالية دون الذهاب إلى مدى ابعد كالتحقيق فيها، واستثنى من ذلك حالات تم الإشارة إليها في المادة (٦/خامسًا) من قانون الديوان المذكورة آنفًا، وما يترتب على ذلك أن دور الديوان عند اكتشافه [٥] لمخالفة ولم يقم البنك المركزي بمعالجتها إذا كانت قابلة للمعالجة أو أنها أصلًا غير قابلة للمعالجة، فيقوم بإحالتها إلى هيئة النزاهة [٦] لإجراء التحقيق في مدة معينة، ومن هنا يبرز دور هيأة النزاهة [٧] كجهة مساندة للديوان، إلا أن

---

(١) المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)، معايير إعداد التقارير في التدقيق الحكومي، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، ٢٠١٩م، ص٣، من الموقع الإلكتروني: https://www.issai.org/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٢٥م ٨:٢٧م.

(٢) د هه وار نور الدين حسين، دور الأجهزة الرقابية المستقلة على المال العام، المجلة القانونية، المجلد (٧)، العدد (٤)، القاهرة، ٢٠٢٠م، ص٥٦.

(٣) نعمة الشكرجي، مدخل في الوظائف الإدارية، مطبعة إشبيلية الحديثة، ط٥، بغداد، ١٩٧٧م، ص٣٦٧.

(٤) نصت المادة (٢٨/أولًا/ب): "للمجلس أن يقدم تقريرا الى مجلس النواب بكل امر هام في مجال الرقابة وتقويم الأداء المالي والإداري والاقتصادي و له نشر ما يراه ضروريا بموافقة مجلس النواب".

(٥) نصت المادة (١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م): "للديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام او هيئة النزاهة إجراء التحقيق وأتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها".

(٦) نصت المادة (١٦) من نفس القانون: "يلتزم الديوان بإخبار الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها اذا ما شكلت جريمة".

(٧) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مصدر سابق، ص١٣١.

هنالك من يرى هيأة النزاهة جهة رقابية [1]، ونحن لا نراها كذلك حيث أنها من الناحية الفعلية خصوصًا في مجال التحقيق لا تختلف عما تقوم به الجهات التحقيقية الأخرى في العراق إلا أنها ذات طبيعة تخصصية في قضايا تتعلق بالجرائم المتعلقة بالمال العام أو بالمخالفات المالية والإدارية.

وتأسيسًا على ذلك، يمكن القول: إنّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو الجهة المخولة في مراقبة ومتابعة المال العام أينما يكون، وبما أن الإشكالية تحيط برقابة البنك المركزي سواء من الحكومة التي تسعى جاهدة نحو الإنفاق أو من البرلمان الذي يحاول أن يخلط ما بين المطالب الانتخابية ورقابة البنك، كما أن صندوق النقد الدولي والمؤسسات الدولية رقابتها مشروطة واحيانا صعبة التنفيذ، كل ذلك يدعونا إلى القول أن رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي هي الأصل ويجب توسيع صلاحياتها لمعالجة حالات الانحراف سواء في مجال المال العام أو القرارات غير المطابقة لما ورد في القوانين والتعليمات، وبصرف النظر عن إيجابيات رقابة ديوان الرقابة المالية إلا أن اختصار هذه الرقابة بموجب قانونه الحالي غير كافية إذ لابد من تشريع رقابي كالمجلس الذي أشارت له المادة (٥/٤٨) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) المذكورة آنفًا، يضمن فيه استقلالية البنك المركزي وتحقيق الشفافية في ذات الوقت.

ثالثًا: رقابة صندوق النقد الدولي

تعد الرقابة الدولية من العوامل التي ساعدت على استقلال البنوك المركزية، إذ يتبنى هذه الفكرة صندوق النقد الدولي كأسلوب للضغط على الدول التي تروم الاقتراض منه [2]، ومن هنا سنبين باختصار شديد دور صندوق النقد الدولي وسنشير إلى بعض تقاريره المتعلقة بالبنك المركزي العراقي، ولكن قبل ذلك لابد من إيضاح أن صندوق النقد الدولي يعد من منتجات مؤتمر (بريتون وودز) وله العديد من الأهداف الرامية إلى مساعدة البلدان في الإصلاح الاقتصادي، ولكن الإصلاح الذي يطمح إليه صندوق النقد الدولي لا يقدم مجانًا ما لم تكن هنالك مجموعة شروط تتناسب وأهداف صندوق النقد الدولي المعلنة، وهي استكمال عمليات الخصخصة للمشاريع العامة (مستشفى، مدرسة، جامعة، موانئ بحرية وجوية، سكك حديدية،

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص١٢٩.

(٢) د هبة محمود الباز، استقلالية البنك المركزي المصري في ظل القانون الجديد للبنك المركزي والجهاز المصرفي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، المجلد (١٢) العدد (١٤)، مصر، ٢٠٢٢، ص٨٤.

شركات طيران)، وكذلك من أهدافه العامة تقرير الاستقرار المالي للعالم وتعزيز التعاون النقدي بين الدول فضلًا عن دعم التنمية [١]، كذلك تحقيق الاستقرار لأسعار الصرف، وإلغاء القيود المفروضة على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية، كما يقوم صندوق النقد الدولي بتقييم القطاعات المالية، وتقديم المساعدة في وضع التعليمات والقوانين، وبشكل عام تشجيع الانفتاح الاقتصادي [٢]، وهنالك أهداف أخرى سترد في طيات هذا البند.

إذن الرقابة التي أشارت إليها الأهداف هي ليس من النوع الذي يدخل في أدق التفاصيل أنما هي من النوع الذي ينظر نظرة شاملة لاقتصاد بلد ما أما عندما يقدم الصندوق تقرير معين مثل تقريره حول المادة (٤) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) ومدى تطبيقها أو حول السياسة النقدية للعراق ومدى نجاحها والتزامها بشروط صندوق النقد الدولي، من كل ذلك يمكن القول أن هذه الرقابة كانت مقدماتها هو العضوية في صندوق النقد الدولي وتقديم نسبة من المساهمة تحدد وفق اقتصاد البلد، وكذلك نجد أن البنك المركزي حريص على تطبيق شروط الصندوق وهذا واضح عبر نشراته أو نوع السياسة التي يمارسها إلا أنها من ناحية أخرى متلازمة مع الاتفاق مع الصندوق فلو لم يكن هنالك صندوق لا تكون هنالك رقابة دولية ولذلك فهي تعد من النوع الذي يساهم في إصلاح الاختلالات في الاقتصاد على حد تعبير بعض الفقه [٤]، إلا أن الواقع الدولي لهذه الرقابة يشير إلى مجموعة من الملاحظات:

الملحوظة الأولى: إنّ الإجراءات التي يقوم بها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وخصوصًا في الدول النامية ومنها العراق هو أن يطلب إلغاء الرقابة على سعر الصرف، وتخفيض العملة المحلية، وتحرير السوق من القيود وإقامة سوق تجارية للنقد، ولعل من المفيد أن نؤكد أن إجراءات صندوق النقد الدولي يقع في إطار الموازنة العامة للدولة، إلا أن لهذا الإجراء انعكاساته على العملة المحلية، ومن هنا ينطلق الاتفاق حول تنظيم عمليات بيع العملة، ومن

---

(١) أرنست فولف، صندوق النقد الدولي قوة عظمى في الساحة العالمية، ترجمة عدنان عباس علي، عالم المعرفة، الكويت، ٢٠١٦م، ص١٣-١٥.

(٢) بشرى جواد مهدي، مصدر سابق، ص٩-١٥.

(٣) نصت المادة (٤): "١. في سبيل تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة (٣) وفيما ورد ذكره... أ- صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق، بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي، وفقًا لما ينص عليه القسم السادس...".

ونصت المادة (٣): "تتضمن الأهداف الرئيسية للبنك المركزي العراقي تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت...".

(٤) بشرى جواد مهدي، مصدر سابق، ص٢٥. ود نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، مصدر سابق، ص٧.

الجدير بالإشارة إن إلغاء العضوية في صندوق النقد الدولي تؤدي تلقائيًا إلى إلغاء العضوية في البنك الدولي [1].

الملحوظة الثانية: إنّ التوافق الذي تحقق بين صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ووزارة الخزانة الأميركية، فرضت على الدول النامية التي تطلب معونة الجهات أعلاه شروط معينة قد تم الإشارة إليها في طيات البحث، ففي ظل هذا الوضع أصبح صندوق النقد الدولي يدعو إلى هيمنة السوق كما سنرى، ويدعو إلى سياسة التقشف، وباختصار فان سياسة الصندوق قد تحولت من سياسة اقتصادية توسعية لدفع الركود الاقتصادي إلى عامل لدفع الدول النامية لغرض تطبيق سياسة انكماشية، أي تقوم هذه الدول بتقليص الإنفاق العام، ورفع معدلات الفائدة، بل وتقليص توجهات الدولة في مجال الرعاية الاجتماعية، وزيادة الضرائب وحرية سوق الصرف، بيد أن البنك الدولي الذي يبحث عن مواطن الضعف والخلل في الأسواق المحلية لهذه الدول يرى الأخيرة هي السبب في تخصيص الموارد، والخلاصة أن صندوق النقد الدولي يدفع إلى السياسة الانكماشية والبنك الدولي يتهم الدول في سوء التخصيص للموارد وضعف الاقتصاد الوطني في تجاوز المستويات الدنيا للتنمية [2].

الملحوظة الثالثة: إنّ الوضع الجديد لصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، هو تقديم القروض بهدف إجراء التصحيح البنيوي مع فرض شروطه، وفي هذا المقام يلحظ أن النتائج السلبية التي تحققت في الدول النامية هو ثمرة السياسات الجديدة لمؤتمر (بريتون وودز) [3]، الذي يفرض على الدول النامية مناهج تتعلق بتحرير السوق، والانفتاح في تداول السلع والخدمات قبل تمكن هذه الدول من بناء مؤسساتها الاقتصادية، وهذا يعد عمل غير سليم، وغير عقلاني حسب بعض الفقه والدليل أن الانفتاح على الأسواق الأجنبية من أجل الاستيراد يؤدي إلى إلغاء الحماية للسلع المحلية، وبالتالي ما يقوم به البنك المركزي من عمليات بيع للعملة الأجنبية على سبيل المثال، يعني دعم هذه الاستيرادات التي تأتي من الخارج، ناهيك عن أن الصندوق غير مهتم بالاختلالات الهيكلية التي كان سببها الاندماج في السوق الدولية.

---

(١) د هه وار نور الدين حسين، مصدر سابق، ص٨.

(٢) د حميد الجميلي، مصدر سابق، ص٧٢١.

(٣) جان دنيزت، الدولار تاريخ النظام النقدي الدولي من عام (١٩٤٥م) الى عام (١٩٨٨م)، ترجمة د هشام متولي، مكتبة مؤمن قريش، ط١، دمشق، ١٩٨٩م، ص١٧.

والدليل على ذلك يلحظ بوساطة الاتفاقات المبرمة من قبل العراق وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وانفتاح العراق على السوق الدولية كان لصندوق النقد الدولي الأثر الكبير في بيان ملامح التجربة الاقتصادية العراقية وخصوصًا في مجال النقد [١].

الملحوظة الرابعة: وقبل الدخول في مؤثرات أو تأثيرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لابد من استعراض حالة العراق بشكل مختصر، حيث يلحظ أنه في السبعينات كانت هنالك وفرة مالية بسبب النفط، إلا أنه في الثمانينات حصلت الشحة المالية بسبب الحرب، أما في التسعينات فازدادت الشحة المالية بسبب الحصار، أما بعد عام (٢٠٠٣م) فقد وقع العراق في اختلالات هيكلية ومن هنا انطلقت شروط المؤسسات المالية العالمية كالصندوق والبنك من اجل خفض الديون [٢].

الملحوظة الخامسة: ولعل من المفيد بيان أن أحد أهم أهداف لجنة بازل هو العمل على رفع مستوى الثقة بالبنك أو المصارف وقد أدت لجنة بازل [٣] إلى جملة من الآثار سواء الأولى أو الثانية أو الثالثة وفي ظروف اقتصادية طبيعية أما في ظل الظروف والأزمات الجديدة كأزمة انخفاض أسعار النفط أو أزمة الأوبئة إذ لم تأتي لجنة بازل بجديد حسب رأي بعض الفقه [٤]، والخلاصة إن أهداف لجنة بازل الرقابية هي دعم استقرار النظام المصرفي، واستحداث آليات تتيح للمصارف التكيف مع متغيرات التي مناطها قطاع البنوك كالعولمة [٥].

---

(١) د حميد الجميلي، مصدر سابق، ص١٩ وص٧٢٢.

(٢) بشرى جواد مهدي، مصدر سابق، ص٨ وص١٨ و٦٢.

(٣) تعرف لجنة بازل بانها: "معيار موحد لكفاية راس المال يلزم كافة البنوك تطبيقه للدلالة على مكانة المركز المالي للبنك". صباح السيد محمد محمد القصاص ود فرج عبد الفتاح فرج وآخرون، اثر الرقابة المصرفية على النمو الاقتصادي في رواندا منذ عام (٢٠٠٤م)، مجلة الدراسات الأفريقية، المجلد (٤٤)، العدد (٢)، كلية الدراسات الأفريقية العليا، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٢٢م، ص٢٣٩.

(٤) د محمد عبد العزيز عبد الله ومحمد محمود مرسي وآخرون، تقييم مدى قدرة معايير بازل على تحسين جودة التقارير المالية للبنوك التجارية، مجلة البحوث الإدارية والمالية والكمية، المجلد (٢)، العدد (٣)، جامعة السويس، كلية التجارة، السويس، ٢٠٢٢م، ص٢١ و٢٣.

(٥) العولمة في اللغة تعميم الشيء وتوسيع دائرته ليشمل العالم كله، وتعني العمل على تعميم نمط حضاري معين يخص بلد معين بالذات على بلدان العالم اجمع، كما يشير المصطلح الى زيادة القدرة التنافسية بحيث يكون البقاء للأقوى والأسرع والذي يمتلك التكنولوجيا والجودة، كما يعرفها البعض بإلغاء الحدود القطرية بين دول العالم سواء المتقدمة او النامية بمعنى انتقال السلع والخدمات ورؤوس الأموال والمعلومات عبر الحدود دون قيود. محمد برهام المشاعلي، الموسوعة السياسية والاقتصادية مصطلحات وشخصيات، دار الأحمدي للنشر، ط١، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص٩٤.

وقد ورد في تقرير صندوق النقد الدولي جملة من الملحوظات تشير إلى إجراءات الحكومة حول استقرار العملة الوطنية والتحكم بالتضخم [١]؛ ولذلك أن البرامج ذات العلاقة بإصلاح الهيكل تجري فيه التغييرات بالاتفاق مع مؤسسات الدولة وتحت إشرافها ورقابتها إذ إن من بين أهداف اتفاقية الصندوق هو العمل على استقرار أسعار الصرف ومراقبة التطورات في المجالات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء وتقديم النصح والمشورة والمساعدة [٢].

ولا مناص من القول إن بعض الدول قد تذهب إلى الرقابة الشاملة تحت وطأة الصعوبات الاقتصادية أو الأحداث التاريخية أو شروط صندوق النقد الدولي وما يترتب على هذا النوع من الرقابة الشاملة هو تحديد سعر الصرف إذ أن الدولة قد تدخلت بشكل صريح وسافر، ولعل المقاربة مع السعر العائم الذي يوحي بعدم تدخل الدولة إلا أن الأخيرة لا تقف مكتوفة الأيدي إنما سيكون التدخل بشكل غير مباشر بهدف المحافظة على الاستقرار النقدي [٣]، ونستنتج من ذلك أن الدول تتدخل من خلال البنك المركزي في جميع الأحوال سواء في النظام الاقتصادي الحر أم في غيره من الأنظمة للمحافظة على استقرار سعر الصرف.

وإذ بينا في المقدمات أعلاه أو الملحوظات، وضع الرقابة الدولية بشكل عام التي تمارسها لجنة بازل أو صندوق النقد الدولي الأمر الذي يقضي بمراعاة شروط صندوق النقد الدولي على أساس نوع من المفاوضات الجادة التي تمنح العراق الحرية الكافية في معالجة الاختلالات الهيكلية التي تجمع بين خلفيات النظام الاقتصادي السابق والتجديد والإصلاح الذي تسعى اليه المؤسسات المالية فضلًا عن التوجه المخطط نحو تنويع مصادر الثروة المالية وعدم الاعتماد الكلي على إيرادات النفط، وبما أن المنظمات الدولية ولجنة بازل تشكل ماكنة رقابية تستدعي أن يقوم البنك المركزي بمراعاتها فالأفضل في اعتقادنا الذهاب إلى تعديل قانون البنك المركزي وقانون المصارف للأسباب أعلاه وأسباب أخرى ستتضح في طيات البحث، كما أنه لا ينبغي أن يذهب الأمل بعيدًا في هذه المنظمات فقط.

---

(١) تقرير صندوق النقد الدولي في مشاوراته مع العراق حول المادة (٤) في (٢٠٢٤/٥/١٣م).

(٢) داليا عبد المحسن يونس ود حسين عاشور العتابي، دور صندوق النقد الدولي في تطبيق السياسة النقدية لتنمية الاقتصاد العراقي، بحث تطبيقي للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٢م)، مجلة دراسات محاسبية ومالية، عدد خاص بالمؤتمر الطلابي الأول، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١٦م، ص١-٥.

(٣) د سامر عبد الله، جرائم الرقابة على النقود، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٥م، ص٩.

الفرع الثاني

الرقابة على بيع البنك المركزي المصري

قد لا يختلف مفهوم الرقابة بين العراق ومصر لأن المال العام يكتسب خصوصية في جميع الدول، أما طريقة المحافظة عليه ورقابته فللبنك المركزي المصري مميزات تختلف عن البنك المركزي العراقي من حيث التشريع والجهات التي تراقبه واستقلاليته وتأثره بالمنظومة الدولية واشتراطاتها كذلك يختلف عن العراق في مركزية ومحورية العملة الأجنبية إذ إنّ العراق في مجال الموارد يعد النفط هو المصدر الأول [١] لإيجاد العملة الأجنبية ويكاد يكون الوحيد في تحقيق الموارد المالية، كما أن آلية بيع البنك المركزي العراقي تختلف أيضًا ومن هذا المنطلق سنبين ذلك في البنود التالية.

أولًا: رقابة الهيأة التشريعية في الدستور المصري لعام (٢٠١٤م) المعدل [٢]

ليس المقصود هنا الرقابة الدستورية التي قد تؤديها المحكمة الاتحادية أو الدستورية العليا بناء على دعوى عرضت عليها، ولا الرقابة التي يمارسها أي مجلس غير قضائي ولا حتى الرقابة الشعبية التي تجري عبر الاستفتاء، إنما المقصود بالرقابة التي وردت في المادة (٢٧) [٣] من الدستور المصري لعام (٢٠١٤م) المعدل حيث ورد بان النظام الاقتصادي هدفه تحقيق الرخاء وعلى هذا النظام أن يلتزم بمعايير الحوكمة [٤]، والحوكمة فيما يبدو هي العنوان المتطور للرقابة بجميع أنواعها، اضف إلى ذلك ورد في المادة (١٣٥) [٥] من الدستور المصري لعام (٢٠١٤م) المعدل وتحديدًا في فصل السلطة التشريعية، أن لمجلس النواب تشكيل لجنة حول أي موضوع ينبغي معرفة حقيقته في المجالات الاقتصادية أو المالية العامة، ومن ذلك

---

(١) مايكل كلير، دم ونفط أمريكا واستراتيجيات الطاقة إلى أين، ترجمة احمد رمو، دار الساقي، ط١، بيروت، ٢٠١١م، ص١٥٦.

(٢) معدلا طبقا للاستفتاء على تعديل الدستور الذي اجري بالخارج أيام (١٩،٢٠،٢١)، وبالداخل أيام (٢٠،٢١،٢٢) من أبريل سنة (٢٠١٩م).

(٣) نصت المادة (٢٧): "يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستديمة والعدالة الاجتماعية... ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة".

(٤) الفصل الثاني: الحوكمة والرقابة الداخلية للبنوك، البنك المركزي المصري، ٢٠٢٤م، ص٢، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٢٣م ١٨:١٠م.

(٥) نصت المادة (١٣٥): "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، او يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام... وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية او الإدارية او الاقتصادية".

نخلص إلى وجود نوع من التشابه بين الدستورين العراقي والمصري قدر تعلق الأمر بالرقابة التي يقوم بها البرلمان.

ومن الجدير بالتأكيد أن السلطات التنفيذية كافة بما فيها الهيئات المستقلة تقع ضمن الباب الخامس من الدستور وتحت عنوان نظام الحكم، أما الهيئات المستقلة فتقع ضمن الفصل الحادي عشر / الفرع الثاني وبالتالي فهي جزء من السلطة التنفيذية، ولقد افرد الدستور المصري لعام (٢٠١٤م) المعدل في المادة (٢١٥) [١] نصًا يتضمن الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية والتي منها البنك المركزي المصري، حيث بينت هذه المادة تمتع هذه المؤسسات بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، أضف إلى ذلك أن المشرع في القانون المقارن اكثر وضوحًا من مشرع الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥م) حيث لم تتعدد الأوصاف [٢] لاستقلالية الهيئات المستقلة كما هو الحال في الدستور العراقي، إذ أكد على أنه استقلال فني ومالي وإداري، كما جعل الدستور المصري البنك المركزي ضمن السلطات التنفيذية وهذه الأخيرة بطبيعة الحال تخضع إلى الرقابة اسوه بالسلطات التنفيذية الأخرى [٣] كما بين أن من واجبها إصدار التقرير السنوي اسوه ببقية الهيئات التي منحها الدستور الاستقلالية حسب المادة (٢١٧) [٤]، كما بين الدستور في المادة (٢١٩) [٥] موضوع تولي الجهاز المركزي للمحاسبات، الرقابة على الأموال العائدة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة، أما بالنسبة للهيئة العامة للرقابة المالية فاختصاصها هو الإشراف على الأسواق والإدارات المالية غير المصرفية بمعنى أن الجهاز المركزي للمحاسبات يراقب البنك المركزي والمصارف كما ورد في المادة (٢٢١) [٦] من الدستور، وهنا يفترق عن الدستور العراقي في تقسيم الرقابة بين جهتين.

---

(١) نصت المادة (٢١٥): "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري...".

(٢) د حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص١٩.

(٣) نصت المادة (٢١٦) من دستور جمهورية مصر العربية لعام (٢٠١٤م) المعدل: "يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة او جهاز رقابي قانون... بما يكفل لهم الحياد والاستقلال...".

(٤) نصت المادة (٢١٧): "تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تقارير سنوية الى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها...".

(٥) نصت المادة (٢١٩): "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة...".

(٦) نصت المادة (٢٢١): "تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على راس المال وبورصات العقود الآجلة... وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

بعد أن بينا النصوص الحاكمة في الدستور المصري التي أشارت إلى استقلالية البنك وكذلك بينا أن البنك المركزي المصري يقع ضمن الهيئات المستقلة فنيا وماليًا وإداريًا، وعلى الرغم من أن هذه النصوص التي منحته هذه المساحة من الاستقلالية، بيد أن المشرع المصري قد وضع البنك المركزي ضمن السلطة التنفيذية في الدستور وأخضعه في ذات الوقت لرقابة مجلس النواب، ومن هنا يمكن القول أن البنك المركزي يتمتع باستقلالية قانونية واضحة، كما أن قانون البنك المركزي جاء متوافقا مع الدستور إذ نصت المادة (٢) [١] من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) على استقلاليته، ولا يفوتنا أن ننوه للفرق بين الاستقلالية القانونية والتي تعني الإطار الحاكم لاستقلالية البنك المركزي حسب القوانين ذات العلاقة والاستقلالية الفعلية [٢] والتي هي وفق الواقع العملي ومساحة الصلاحيات التي يمارسها فعلًا البنك المركزي في إعداد وتنفيذ السياسة النقدية [٣].

وتماشيًا مع ما تم ذكره إنّ بيان مؤشرات استقلالية البنك المركزي المصري تستوجب بحث هذه الاستقلالية لإيضاح حجم دوره في السياسة النقدية وتحديدًا في سعر الصرف، وتوضيح ذلك بالمؤشرات السياسية، والمؤشرات الاقتصادية، ومؤشرات أخرى كالاستقلال المالي والاستقلال القانوني، بالنسبة للأولى تتضمن آليات تولي المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة وأقالتهم إذ إن المادة (١٧) [٤] من قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) بينت أن المحافظ بدرجة نائب رئيس مجلس وزراء وتعيينه يكون بقرار من رئيس الجمهورية وبموافقة مجلس النواب ولمدة اربع سنوات يمكن تجديدها لمرة واحدة، أما استقالة المحافظ فيكون بقرار من رئيس الجمهورية وعلى ذلك فأن القانون أعلاه قد أشار إلى اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا التعيين مما يعني زيادة استقلالية البنك المركزي عندما تقارن بالقانون رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) إذ ورد في المادة (١٠) منه يتم تعيين المحافظ من قبل

---

(١) نصت المادة (٢): "البنك المركزي جهاز رقابي مستقل، له شخصية اعتبارية عامة يتبع رئيس الجمهورية ويتمتع في الاستقلال الفني والمالي والإداري...".

(٢) د ليلى معمري وسمير يحياوي، اثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية في محاربة التضخم مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، المجلد (٢)، العدد (٢)، الجزائر، ٢٠١٧م، ص٦٠.

(٣) احمد أيوب سعدي شفي، مصدر سابق، ص٣.

(٤) نصت المادة (١٧): "يكون للبنك المركزي محافظ بدرجة نائب رئيس مجلس الوزراء، يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة...".

السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) والذي يرشح الاسم هو رئيس مجلس الوزراء، هذه المامة تشير إلى التطور التشريعي الذي حصل للمشرع المصري إذ كانت هنالك نقلة نوعية بين قانون البنك المركزي رقم (٨٨) لعام (٢٠٠٣م) والبنك المركزي المصري النافذ وتجنبًا للإطالة في هذا المضمار اقتصرنا على الملاحظة أعلاه بالنسبة لتعيين المحافظ [١].

أما بالنسبة للمحاسبة أو المراقبة عن السياسة النقدية فلقد أشارت المادة (٢) من قانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) المذكورة آنفًا إلى أن البنك المركزي جهاز رقابي مستقل في حين القانون السابق لم يذكر تعبير مستقل، أما المادة (٣٦) [٢] من القانون أعلاه، فقد بينت إلى أن تدقيق حسابات البنك المركزي يرشح من قبل اثنان من مراقبي الحسابات أحدهما من الجهاز المركزي للمحاسبات أي من بين أعضاءه أما الآخر فيعينه مجلس الإدارة بناءً على مقترح لجنة المراجعة وهذا من بين المسجلين بسجل مراقبي الحسابات في البنك المركزي.

أما المؤشرات الثانية (الاقتصادية) فقد أشار هذا القانون إلى ضرورة سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار حسب المادة (٦) [٣] من قانون البنك المركزي المصري، كما أشارت المادة (٤٧) [٤] إلى الحدود المفروضة على البنك المركزي في تمويله [٥] للحكومة بشكل واضح [٦]، بمعنى أنها تعكس اختيار البنك المركزي بالنسبة للأهداف والأدوات المستخدمة، بل واستحالة تمويل عجز الميزانية الحكومية [٧]، فالاستقلالية الاقتصادية من خصائصها هو منع الحكومة من اخذ تمويل من البنك المركزي إلا في حالات استثنائية نص

---

(١) د ستار جبار خليل البياتي ومشتاق لطيف سعيد، استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة الى قياس مدى استقلالية البنك المركزي العراقي، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة الحادية والأربعون، العدد (١١٦)، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٨م، ص٣.

(٢) نصت المادة (٣٦): "يتولى مراجعة حسابات البنك المركزي اثنان من مراقبي الحسابات، يعين أحدهما الجهاز المركزي للمحاسبات من بين أعضائه، ويعين الآخر مجلس الإدارة بناءً على ترشيح لجنة المراجعة من بين المسجلين بسجل مراقبي الحسابات بالبنك المركزي...".

(٣) نصت المادة (٦): "يهدف البنك المركزي إلى سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة".

(٤) نصت المادة (٤٧): "يقدم البنك المركزي تمويلاً للحكومة بناءً على طلبها لتغطية العجز الموسمي في الموازنة العامة، على ألا تجاوز قيمة هذا التمويل (١٠%) من متوسط إيرادات الموازنة العامة في السنوات الثلاثة السابقة، وتكون مدة هذا التمويل ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة...".

(٥) د عشري محمد علي، مصدر سابق، ص٤٦٦.

(٦) هبة محمود الباز، مصدر سابق، ص١٠١-١٠٩.

(٧) د ليلى معمري وسمير يحياوي، مصدر سابق، ص٦٠.

عليها القانون، ولعل القانون المصري قد بين الحالات الاستثنائية بشكل محدد وواضح إلا أن القانون العراقي لم يورد مثل هذا النص [١].

ثانيًا: رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات المصري

إنّ المقارنة بين التشريعات السابقة للبنك المركزي والتشريع الحالي الذي يتمثل بقانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) والقوانين الساندة يؤشر بلا أدنى ريب التطور الكبير في منح البنك المركزي المصري المزيد من الاستقلالية ومع ذلك أن الأخيرة لا تعني أن البنك خارج الرقابة سواء كانت داخلية أم خارجية، ولتوضيح ذلك أناط المشرع المصري مهمة الرقابة على البنك المركزي بالجهاز المركزي للمحاسبات وهذا الأخير هيئة مستقلة لها شخصية اعتبارية مرتبطة بشكل مباشر برئيس الجمهورية هدفها الأساسي تحقيق الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة [٢]، وهذا الجهاز يمارس الرقابة المالية سواء كان في المجال المحاسبي أو القانوني أو الأداء، وكذلك له الرقابة القانونية على القرارات الصادرة قدر تعلق الأمر بالمخالفات المالية، ومن الجدير بالإشارة أن هذا الجهاز تخضع لرقابته كافة الوحدات التابعة للدولة فضلًا عن الشركات المساهمة التابعة للقطاع العام، وكذلك جميع المصارف الحكومية أو المصارف التي لا يقل رأس مال مساهمة الدولة فيها عن (٢٥%)، أضف إلى ذلك أن أي جهة نص عليها القانون وأجاز خضوعها لرقابة هذا الجهاز ستكون خاضعة له.

أما على مستوى الإجراءات فللجهاز الحق بموجب المادة (٢) [٣] من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة (١٩٨٨م) المعدل في تفتيش وفحص كافة السجلات والمستندات، وله أن يطلب أي معلومات أو بيانات أو تفسير معين يتعلق باختصاصه، وله حق المعاينة، بل والتفتيش عن أعمال الوحدات الخاضعة لرقابته، كما له الحق في تعيين مراقبي الحسابات على مصارف القطاع العام، أما هذه المصارف فهي ملزمة بموافاته بجميع الحسابات المالية أو الوقائع التي تتضمن مخالفات مالية، أو حتى القرارات التي صدرت بشأنها

---

(١) احمد أيوب سعدي شفي، مصدر سابق، ص٣.

(٢) نصت المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة (١٩٨٨م) المعدل: "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساسا الى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها...".

(٣) نصت المادة (٢): "يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: ١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني. ٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. ٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شان المخالفات المالية".

[1]، أما عن التقارير التي يصدرها هذا الجهاز فهو لديه التقرير السنوي الذي يقدمه إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ومجلس الشعب، على أن يتضمن هذا التقرير جميع ما أسفرت عنه عمليات المراجعة والتدقيق التي خضع لها البنك المركزي المصري حسب المادة (٤٢) [2] من قانونه، أما آلية إحالة البنك المركزي أو إحالة المخالفات إلى النيابة الإدارية فتكون على شكل بلاغات يقدمها هذا الجهاز بموجب المادة (٣) والمادة (١٨) [3] من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة (١٩٨٨م) المعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة (١٩٩٨م).

والخلاصة تطورت الرقابة بحكم تأثير قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) إذ تم مراعاة الشفافية والإفصاح المطلوبة دوليًا، وإناطة مهمة الرقابة بالجهاز المركزي للمحاسبة إضافة إلى أنواع الرقابة الأخرى، مع ملحوظة أن الجهاز المركزي المنوه عنه ليس لديه السلطة في رقابة المصارف الأهلية كما هو الحال في تشريع ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي.

---

(١) نصت المادة (٣): "يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية: ١- الوحدات التي يتألف منها جهاز الإدارة للدولة... ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته... ٣- الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام او شركة من شركات القطاع العام او بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن (٢٥%) من راس مالها".

والمادة (٤): "يختص الجهاز أيضًا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد اليه بمراجعتها او فحصها من رئيس الجمهورية او مجلس الشعب او رئيس مجلس الوزراء ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه الى الجهات طالبة الفحص... ويتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التي كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص...".

والمادة (٦): "لرئيس الجهاز تعيين مراقب الحسابات من بين من يزاولون المهنة خارج النطاق الحكومي لبنوك القطاع العام...".

والمادة (٧): "يباشر الجهاز عمليات الفحص والمراجعة المنصوص عليها في هذا القانون في مقار الجهات التي تتواجد بها السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها ولما في مقر الجهاز...".

(٢) نصت المادة (٤٢): "يقدم المحافظ الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقريرا دوريا كل ثلاثة اشهر يتضمن تحليلا للتطورات النقدية والائتمانية والمصرفية وأرصدة المديونية الخارجية خلال فترة التقرير...".

(٣) المادة (٣) المذكورة آنفاً. والمادة (١٨): "يقدم الجهاز التقارير الآتية: ١- ملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة... ٢- نتائج مراجعة الحسابات الختامية... ٣- نتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية...". ومحمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص١٨٤.

ثالثًا: رقابة صندوق النقد الدولي ولجنة بازل

تواجه البنك المركزي المصري تحديات تتعلق بمتطلبات لجنة بازل وغالبا ما يذهب البنك المركزي إلى الاستجابة لهذه المتطلبات، التي تنصب في النهاية على المصارف المصرية أو المؤسسات غير المصرفية، ويتبع في ذلك آليات مختلفة، منها إعطاء مهلة للمصارف قبل تطبيق المتطلبات على أساس منهج معين، ومن يقوم بمراقبة هذا الأمر السلطة الرقابية حيث تدرس المؤشرات التي جاءت بها بازل [١]، ومن الجدير بالتأكيد أن صدور قانون رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) يعد انعكاساً لمقررات بازل الثانية بحيث يعد هذا الأخير إطارًا تنظيميا ورقابيا عمله التحقق من سلامة المراكز المالية المصرفية فضلًا عن تقييم الأداء.

وكانت منهجية بازل الثانية هو قيام البنك المركزي المصري باتباع مبدأين أساسين هما التيسير والمشاورة، والأول هدفه اتساق أنظمة المعلومات والرقابة لدى المصارف، أما الثاني فيعد عاملًا مهمًا في إنجاح إطار رقابي جديد إذ يعد نطاق بازل الثانية نظام شامل فيفترض استيعابه من قبل جميع أطراف السوق بناء على الاستراتيجية الموضوعية وخلاصتها هو عقد سلسلة من الاجتماعات في عام (٢٠٠٨م) بين البنك المركزي المصري والعديد من البنوك المركزية الأوروبية فضلًا عن البنك المركزي الأوروبي، بحضور هيئة سوق المال، ومراقب الحسابات، والمعهد المصرفي المصري، واتحاد البنوك، وقد تم توقيع مذكرة تفاهم بين الأطراف المذكورة أعلاه لأجل التعاون، ثم تم تشكيل فريق عمل من قبل البنك المركزي المصري واجبه إدارة الجوانب المتعلقة بالإطار التنظيمي لبازل الثانية، كذلك تم تشكيل لجنة متابعة تقوم بالاجتماع دورياً لرصد التقدم في التطبيق، وتأسيسًا على ما سبق الزم البنك المركزي المصري المصارف المسجلة لديه بالحفاظ على نسبة تقوم بتحديدها السلطة [٢] الرقابية من رأس المال [٣].

وفي مقابل ذلك أشار أحد تقارير صندوق النقد الدولي إنّ الحكومة المصرية قد تعهدت بعدم السماح لوزارة المالية الاقتراض من البنك المركزي، وتوضيح ذلك أن البنك المركزي المصري قام بإقراض (١٥.٩) مليار دولار لمؤسسات حكومية، وهذا واحد من التقارير التي أشارت إلى إقراض الحكومة، وتقريرا ثان أشار إلى مسالة تسهيل التمويل الممتد المقدم لمصر

(١) د هبة عبد المنعم، دراسة تطبيق متطلبات بازل في الدول العربية، أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، رقم (١٨٧)، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٢م، ص٤٣.

(٢) د عشري محمد علي، مصدر سابق، ص٤٥٦.

(٣) د وليد فتحي العزب، مصدر سابق، ص٢٢٣.

عام (٢٠٢٣م) فقد ورد في هذا التقرير بأن تلتزم الحكومة المصرية بتنفيذ التحول الدائم نحو النظام المرن لسعر الصرف، واتباع سياسية نقدية تستهدف التضخم بشكل تدريجي، فضلًا عن إدخال إصلاحات هيكلية، فكانت الحكومة المصرية تستجيب لذلك، إذ عقدت مؤتمر أعلنت فيه الالتزام بتطبيق نظام سعر الصرف المرن، وقدمت مصر خطابا حول سياساتها الاقتصادية والمالية تضمن التزام البنك المركزي بالسعر المرن أمام العملات الأجنبية، وكذلك التزام البنك بالعمل وفق الأنتربنك بالنقد الأجنبي، وامتناع البنك بالا يتدخل بسوق الأنتربنك إلا للضرورة القصوى، كما يقوم البنك بتوفير البيانات المتعلقة بتعامل المصارف في سوق الأنتربنك إلى الصندوق، أما بالنسبة لسوق الصرف وعملية تنظيمه على اعتبار أن البنك المركزي هو الحائز للاحتياط القانوني ومشرف على المصارف ولذلك عبر عن التزامه بما يأتي [١]:

١- توقف البنك المركزي عن إقراض أو تمويل الحكومة من النقد الأجنبي، وتحديدًا من احتياطاته.

٢- يراقب البنك بيانات المصارف المتعاملة بالنقد الأجنبي بشكل مكثف.

٣- لا يعطي البنك المركزي أية استثناءات للمصارف التي تتجاوز النسب المحددة رقابيا بالنقد الأجنبي.

٤- قيام البنك المركزي بإلغاء قرار وقف الاستيراد إلا على الاعتماد المستندي.

٥- يتعهد البنك برفع القيد عن التحويلات بالنقد الأجنبي [٢].

والخلاصة يلحظ أن قانون البنك المركزي المصري يعد انعكاساً لما تريده الهيئات الدولية تحت جملة من المبررات لعل أهمها القرض التي يقوم بتقديمه صندوق النقد الدولي، واستنادًا إلى ذلك فأن الرقابة الدولية حاضرة في قانون البنك المركزي السابق رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) وقانون البنك المركزي المصري النافذ.

---

(١) د محمود أبو العيون وعثمان محمد عثمان، قراءة في تقرير صندوق النقد الدولي حول تسهيل التمويل الممتد المقدم لمصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد (٣١)، العدد (١)، مصر، ٢٠٢٣م، ص٨١-٨٩.

(٢) تقرير لصندوق النقد: مصر تعهدت بالكف عن الاقتراض المباشر من المركزي، شبكة رويترز، من الموقع الإلكتروني: https://www.aljazeera.net/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٢٥م ٨:٤٠م.

المطلب الثاني

رقابة البنك المركزي على عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية

من اختصاصات البنك المركزي هو الإشراف والرقابة على المصارف والمؤسسات المالية، ويستهدف من وراء الرقابة والإشراف توجيه بوصلة الائتمان نحو النشاطات الاقتصادية المرغوبة، كما يستهدف بوساطة الإدارة الكفؤة للسياسة النقدية تحقيق الاستقرار النقدي والأخير تتضح ملامحه في تنظيم عرض النقود والحفاظ على قيمة العملة الوطنية [1].

إنّ مبدأ حماية النظام العام الاقتصادي، ووجود منهجية واستقلالية للسياسة النقدية للبنك المركزي بهدف المحافظة على سعر الصرف والاستقرار المالي يقتضي أن يكون هنالك مجموعة قواعد تتضمن تقديم كشوفات بيع العملة وفرض رقابة مكتبية وميدانية، وحتى يمكن بيان الرقابة التي يقوم بها البنك المركزي على المصارف والمؤسسات المالية قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، الأول: رقابة البنك المركزي المؤسساتية على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية، والثاني: رقابة البنك المركزي القانونية.

الفرع الأول

رقابة البنك المركزي المؤسساتية على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية

إنّ المؤسسات المصرفية في العالم هي بازدياد وهذا الذي دفع المشرعين بمختلف البلدان إلى استحداث هيئات متخصصة مهمتها الرقابة على المصارف، وكان المشرع العراقي واحد منها، اضف إلى ذلك أن حماية العملة الوطنية واحدة من واجبات البنك المركزي، وهذا يقتضي أن تكون للبنك نوع من الرقابة قد تتركز في الرقابة المكتبية والميدانية لرقابة كشوفات البيع من قبل المؤسسات المالية والمصارف [2].

إنّ طبيعة عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية التي يقوم بها البنك المركزي، يترتب عليها جملة من الالتزامات يجب أن تقوم بها المصارف والمؤسسات المالية بعد عمليات الشراء أو التصرف بها على أساس إن الهدف الرئيس من بيع العملة من قبل البنك المركزي، هو لسد احتياجات القطاع الخاص من العملة الأجنبية بهدف تغطية عمليات الاستيراد، مما دفع البنك المركزي أن يصدر تعليمات وضوابط تتعلق بعمليات البيع والشراء، وعلى البنك المركزي

---

(١) د محمد احمد الافندي، مصدر سابق، ص٣٧٩.

(٢) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٧١.

المتابعة والمراقبة لهذه العمليات، فضلًا عن التنسيق مع دائرة الكمارك والضريبة حتى يتحقق للبنك إنّ البيع والشراء للعملة الأجنبية كان في مساره الصحيح [١].

أما بالنسبة لالتزام المصارف بهذه التعليمات فيتلخص بتزويد دائرة العمليات وإدارة الدين بكشف إلكتروني يحتوي على أوجه الاحتياج بهدف التعزيز الخارجي في عشرة أيام من كل شهر بعد انتهاء الشهر الذي أجريت فيه العملية كذلك يجب الالتزام بمتطلبات الإفصاح لتحقيق الشفافية [٢] استنادًا إلى معيار اعرف زبونك [٣]، وهذه خلاصة النظام الذي وضعته تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية الملغاة وكذلك ضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م) في مجال تقديم الكشوفات حتى يمكن مراقبة ما يجري [٤] وسنبين في البندين التاليين ما يلي:

أولًا: الرقابة المكتبية

إنّ فكرة الرقابة المكتبية مستله من القانون الإداري، وهو أسلوب يمارسه البنك المركزي لمتابعة نشاط المؤسسات المالية ومعرفة ملائتها، والرقابة المكتبية، عبارة عن عمل منظم ذو منهجية واضحة في جمع وتقييم الأدلة وما دونها بموضوعية، لتحديد الأنشطة الاقتصادية، وقياس مدى تطابقها مع المعايير المقررة، والتحقق من الالتزام بالنصوص التشريعية والتعليمات [٥]، وعلى ذلك يمكن القول: إن الرقابة المكتبية، هي نوع من التحليل والتدقيق للبيانات المالية والتقارير التي تقوم برفعها المصارف والمؤسسات المالية، بهدف معرفة موقف وطبيعة نشاط هذه المؤسسات، وعدم ارتكابها للمخالفات، خصوصًا في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب [٦].

---

(١) د ساكار عمر علي، مصدر سابق، ص٣.

(٢) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، مصدر سابق، ص١١٦.

(٣) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص١٨٦.

(٤) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، ثالثًا: التزامات المصارف وشركات الصرافة المشاركة في النفذة. وضوابط التحويل الخارجي لسنة (٢٠٢٣م)، "٤. التزامات المصارف المشاركة في المنصة الإلكترونية...أ. تطبيق مبدا (اعرف زبونك) وفق إجراءات العناية الواجبة المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م) وضوابط الامتثال ذات الصلة...".

(٥) د محمود الناغي، الاتجاهات الحديثة في المراجعة الحكومية بين النظرية والممارسة، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد (٣)، العدد (١)، جامعة المنصورة، كلية التجارة، المنصورة، ١٩٧٩م، ص٦٨ وص٩٠.

(٦) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٧١.

ومن ذلك يمكن القول أن البنك المركزي له سلطة الرقابة والإشراف على جميع المصارف والمؤسسات المالية، كما له حق التفتيش والمعاينة لهذه المؤسسات، وفق المادة (٤٠) [١] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، وكذلك نص قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) على مراقبة جميع عمليات النقد الأجنبي التي تمارسها شركات الصيرفة وشركات التحويل المالية بموجب المواد (٢٠٧) [٢] و(٢٠٩) [٣].

وعلى المستوى النظري فان منهجية الرقابة المكتبية تستند على دقة المعلومات أو البيانات المالية التي ترد من المؤسسات المالية، وهنا يتم التأكد من مطابقتها وصحتها وموافقتها للقانون بالكيفية التي تجري في التفتيش الميداني، بحيث يمكن القول: إن الرقابة المكتبية هي مقدمة ضرورية للتفتيش الميداني، والمصارف في هذه الحالة ملزمة بتزويد البنك المركزي بنسخة من البيانات المالية قدر تعلق الأمر بعملية بيع أو شراء العملة الأجنبية، ويكون هذا الإجراء عبر النماذج التي أعدها البنك المركزي والتي تتضمن جملة من المعلومات تبين فيما إذا كان البيع نقدي أو بوساطة الحوالة وكذلك سعر الصرف وقيمة العملية ورمز المصرف، وفي جميع الأحوال لا تزيد قيمة الحوالة عن مائة وخمسون الف دولار، الأمر الذي يقضي ألا يتجاوز عدد الحوالات العشرة في اليوم الواحد ولأشخاص مختلفين [٤]، كما أن شركات التوسط هي الأخرى ملزمة بإعداد كشوفات دورية سواء بالحوالات الداخلية أم الخارجية لغرض القيام بتدقيقها من قبل البنك المركزي وفق المادة (١٢) [٥] من ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م).

---

(١) نصت المادة (٤٠): "يكون للبنك المركزي العراقي وحدة دون غيره سلطة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لترخيص وتنظيم عمل المصارف والإشراف عليها وعلى فروعها من اجل امتثال جميعها لأحكام هذا القانون والقانون المصرفي...".

(٢) نصت المادة (٢٠٧): "لمجلس الإدارة أن يرخص لشركات الصرافة وبعض الجهات الأخرى بالتعامل في النقد الأجنبي طبقا لأحكام هذا القانون ويحدد مجلس الإدارة شروط الترخيص ونظام العمل في تلك الشركات والجهات وكذلك نظام رقابة البنك المركزي عليها...".

(٣) نصت المادة (٢٠٩): "لمجلس الإدارة أن يرخص للشركات بتقديم خدمات تحويل الأموال ويجب أن تتخذ شركة تحويل الأموال شكل شركة مساهمة مصرية...".

(٤) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص١٥٥.

(٥) نصت المادة (١٢): "...رابعًا: تلتزم الشركة بما يأتي:..٦- تلتزم الشركة بتقديم الأوليات والسجلات المتعلقة بها الى الهيئات التفتيشية المكلفة من هذا البنك...".

ومن زاوية أخرى، أن من عناصر نجاح الرقابة المكتبية، هو الجدول الزمني الموضوع من قبل البنك المركزي، بمعنى تزويد مديرية الرقابة في البنك المركزي بالإحصاءات والبيانات في وقتها أو موعدها المحدد وبشكل دوري [١] من قبل المصارف والشركات سواء كانت شركات التحويل المالي أم الصرافة وعلى جميع الجهات ذات العلاقة ألا تتأخر في التسليم، وبعكسه قد تتعرض للمساءلة القانونية، وهذه البيانات مرة تكون يومية وأخرى شهرية أو سنوية وقد بينت ذلك المادة (٤/٤٣) [٢] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م)، كما أن ضوابط التحويل المالي لسنة (٢٠٢٣م) قد الزمت المصارف وشركات الصيرفة والتحويل المالي بذلك في المادة (٤/ب) منها [٣].

أما في مصر فلقد أشار القرار (٦٤) لسنة (٢٠٠٤م) وتحديدًا في المادة (١٤) [٤] وهو خاص بالنظام الأساس للبنك المركزي، وكذلك إلى الشركات والمصارف أن تلتزم بقواعد الإفصاح، وفي مقابل ذلك إن الإدارة المكتبية تتلقى بيانات ومعلومات من مصادر عدة، منها على سبيل المثال القوائم المالية من مراقبي الحسابات الخارجية والهيئات الرقابية وسوق الصرف الأجنبي والاجتماعات الدورية والرقابة الميدانية حسب المادة (١/٤٦) [٥] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) التي تساند الرقابة المكتبية في بناء صورة واضحة عن

---

(١) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٧١.

(٢) نصت المادة (٤٣): "٤- يقوم كل مصرف بتقديم نسخة من بياناته المالية المراجعة بما فيها البيانات المالية الموحدة المراجعة الى البنك المركزي العراقي عند توفرها وفي غضون أربعة اشهر بعد انتهاء السنة المالية كأقصى حد. كما يقوم كل مصرف أجنبي ذات مكتب واحد او اكثر للفرع في العراق بتقديم نسخة من البيانات المالية الموحدة المراجعة الى البنك المركزي العراقي حال توفرها".

(٣) (٤/ب): "٤- التزامات المصارف المشاركة في المنصة الإلكترونية،..ب. تحتفظ المصارف بكشوفات حساباتها المفتوحة لدى المصارف المراسلة متضمنة تفاصيل حركة الحساب التي تفصح عن أوجه استخدام المبالغ المحولة من قبل البنك المركزي...".

(٤) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٦٤) لسنة (٢٠٠٤م)، النظام الأساسي للبنك المركزي المصري، المادة (١٤): "للبنك المركزي أن يطلب من البنوك ومكاتب تمثيل البنوك الأجنبية وشركات الصرافة والجهات الأخرى المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي أية بيانات او إيضاحات عن العمليات التي تباشرها...".

(٥) نصت المادة (٤٦): "١- يعين كل مصرف مراجعا مستقلا خارجيا للحسابات من ذوي المؤهلات والخبرة في مراجعة حسابات المصارف ويكون مقبولا لدى البنك المركزي العراقي...".

مواطن المخالفات في البيانات أو قسائم البيع والشراء للعملة الأجنبية لغرض إبلاغ البنك المركزي بها [١].

كما أشار قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) فقد حدد البيانات بالمادة (١٢٩) [٢] منه على أن تقوم بتقديمها شهريًا وأسبوعيا ويوميًا حسب المواعيد وحسب النماذج التي أصدرها محافظ البنك المركزي، وبطبيعة الحال أن الضوابط الرقابية الزمت شركات الصرافة بتقديم بياناتها شهريا، وفي جميع الأحوال وحسب التحديث الذي أورده البنك المركزي المصري عبر قواعد الرقابة والإشراف يباشر هذه الإجراءات حسب الباب الثامن، الفصل الثاني: قواعد الترخيص والرقابة والإشراف على شركات الصرافة / رابعًا: الرقابة والإشراف على شركات الصرافة [٣].

ثانيًا: الرقابة الميدانية

بعد أن اتضحت الرقابة المكتبية يلحظ أن الاقتصار عليها لا يحقق الغاية القصوى من الرقابة ما لم يتم التثبت ميدانيًا من إجراءات المؤسسات المالية والمصارف وإجراء المطابقة الميدانية مع الإجراءات المكتبية، بل مدى مطابقة الإجراءات الإدارية والقيود الحسابية مع قانون البنك المركزي النافذ وقانون المصارف النافذ والتعليمات، إذن حتى تتحقق الرقابة كليا يجب أن تكون هنالك رقابة مكتبية ورقابة ميدانية وذلك تطبيقاً لمبدأ من مبادئ لجنة بازل على سبيل المثال: تقوم السلطات الرقابية بالمراجعة والتحليل لجميع التقارير الاحترازية فضلًا عن النتائج الإحصائية في المصارف كل مصرف على حدة [٤] وكذلك لجميع المصارف على أن

(١) فلاح حسن محمد، دور نظام الرقابة المالية في منع ظاهرة تهريب العملة الأجنبية، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد السادس، السنة الرابعة، هيئة النزاهة، بغداد، ٢٠١٣م، ص١٢٩.

(٢) نصت المادة (١٢٩): "يقدم كل بنك للبنك المركزي بيانات شهرية وأسبوعية ويومية عن مركزه المالي وغيرها من بيانات مالية ورقابية وذلك في المواعيد وطبقاً للنماذج التي يصدر بتحديدها قرار من المحافظ...".

(٣) رابعًا: "٨-٤: على شركات الصرافة الالتزام بموافاة البنك المركزي بالاتي: ٨-٤-١: بيانات شهرية توضح العمليات التي تمت بكافة العملات خلال الشهر... ٨-٤-٢: القوائم المالية المعتمدة من رئيس مجلس الإدارة ومراقبي الحسابات في نهاية كل سنة مالية. ٨-٤-٣: أي بيانات أخرى يطلبها البنك المركزي". البنك المركزي المصري، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٩م ٦:٠٣م.

(٤) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٨٠.

تقوم بشكل مستقل التأكد من هذه التقارير بوساطة الرقابة الميدانية أو حتى بالاستعانة بخبراء خارجيين [١].

تعد الرقابة من الوظائف الإدارية التي يجري بها التحقق من الأداء على نحو حددته الأهداف والمعايير الموضوعة وهو بمعنى آخر التأكد من مدى التزام وتنفيذ المؤسسات المصرفية سواء كانت مصارف أم شركات تجارية تشتغل في مجال الائتمان والصيرفة بأحكام قانون البنك المركزي والأنظمة الصادرة بموجبه، فضلًا عن أي قانون ينظم المصارف أو الشركات العاملة في هذا المجال، وعلى ذلك تعد الرقابة هي عبارة عن الحوكمة المصرفية بجميع مضامينها الرقابية وهي على رأي بعض الفقه أن الرقابة التي يقوم بها البنك المركزي هي صورة أخرى للحوكمة [٢] المصرفية [٣].

ولذلك نعتقد أن الرقابة المكتبية لا تغني عن الرقابة الميدانية حيث تعد مكملة لها بل أساسية في ضبط وحماية المصالح الاقتصادية العليا، ومن ذلك يمكن القول أن الرقابة المكتبية قد لا تشكل ذلك النوع من المتابعة الدقيقة، بل قد تتحقق بها جملة من الخروقات التي تؤثر على النظام المالي العام ويترتب على ذلك جملة من الآثار كتمرير المستندات غير الصحيحة أو وصول تقارير غير مطابقة للواقع الميداني، وعلى ذلك يجب أن تكون هنالك رقابة ميدانية والتي تعني قيام موظفي البنك المركزي من ذوي الكفاءة والخبرة المصرفية بالقيام بعمليات التفتيش للمؤسسات المالية الخاضعة لرقابة البنك المركزي وبطبيعة الحال تكون إجراءات التفتيش بناء على تخويل يهدف إلى الاطلاع على السجلات المصرفية والتأكد من صحة المعلومات أو البيانات، والسعي لمعالجة الانحرافات.

وتفسيرًا لذلك: إنّ مفهوم التفتيش يعد من المفاهيم الواسعة حيث إنّه يشمل التفتيش التحقيقي والتفتيش الإداري والتفتيش الوقائي والتفتيش الاستثنائي [٤]، ومن ذلك يمكن القول: إنّ التفتيش الذي يجب القيام به هو التفتيش الإداري الذي يؤديه البنك المركزي كجزء من الرقابة

---

(١) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، مصدر سابق، ص١٩.

(٢) د حاكم محسن الربيعي ود حمد عبد الحسين راضي، حوكمة البنوك واثرها في الاداء والمخاطرة، دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١٨م، ص٣.

(٣) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص٢٧.

(٤) د صالح عبد الزهرة الحسون، احكام التفتيش واثاره في القانون العراقي، مطبعة الاديب البغدادية، ط١، بغداد، ١٩٧٩م، ص٩.

الميدانية ويدخل هذا التفتيش في دائرة الواجب، وهو يتميز عن الأنواع الأخرى، ومن الثابت إنما يقوم به البنك المركزي يستند إلى قانونه وقانون المصارف في التشريع العراقي عندما يقوم بالتفتيش، أما التشريع المصري واستنادًا إلى المادة (١٣٠) من قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) [١]، فتتحقق عمليات التفتيش وفق جدول معد مسبقا، أو بشكل مفاجئ، وتتعدد الزيارات الميدانية بالنظر إلى حجم تعاملات كل مؤسسة مالية وأهميتها وحالتها.

ومع ذلك يجدر التركيز على أنواع التفتيش الثلاثة: الأول، هو التفتيش العام وهو عبارة عن أداة لتقويم إداء المؤسسات المالية على أساس المعيار الأميركي (Camles) [٢]، فضلًا عن معايير الامتثال التي تستند إلى تعليمات البيع والشراء للبنك المركزي وقانون مكافحة غسل الأموال ويجري هذا التقسيم بمعدلات البيع التي يقوم بها البنك المركزي، وكيفية القيام بصرفها، علمًا أن تصنيف المؤسسات المالية وخصوصًا المصارف، تخضع للتغيير حسب أداء كل مصرف، فضلًا عن الشروط التي وضعها البنك المركزي.

أما الثاني، فهو التفتيش النوعي الذي يستند إلى مقررات بازل، فضلًا عن صندوق النقد الدولي، وهذا النوع يستهدف المؤسسات المالية عالية الخطورة بمعالجة هذه المخاطر، والحيلولة دون غسل الأموال [٣]، أما بالنسبة للصلاحية المناطة بالمفتش، أو اللجنة التي تقوم بعملية التفتيش، فقد أخذ بها البنك المركزي العراقي على أن يكون هؤلاء المفتشين من قسم الرقابة المصرفية أو يقوم البنك بتكليف مجموعة من المدققين في حالات استثنائية، علمًا أن البنك

---

(١) نصت المادة (١٣٠): "يقدم كل بنك للبنك المركزي من بيانات وايضاحات عن العمليات التي يباشرها، وللبنك المركزي الحق في التفتيش والاطلاع على السجلات والحسابات ومحاضر مجلس ادارة كل بنك وجميع اللجان والنظم الالية والوسائط الالكترونية للبنك والشركات والجهات التابعة له داخل جمهورية مصر العربية وخارجها...".

(٢) من اوائل الدول التي استخدمت معيار (Camles) هو اميركا من خلال البنك الفيدرالي على اثر الانهيارات المصرفية عام (١٩٢٩م) حيث اتضح ان النتائج التي تأتي من خلال هذا المعيار افضل من التحليل الاحصائي التقليدي، وهذا المعيار يعد مؤشر سريع الالمام في توضيح حقيقة الموقف المالي لأي مصرف حتى يذهب البنك المركزي الى تصنيف المصارف على اساسه وهو في ذات الوقت من الوسائل الرقابية المباشرة التي تجري عن طريق التفتيش المباشر وذلك من خلال ستة مؤشرات وهي: كفاية راس المال، وجودة الاصول، وجودة الادارة، وادارة الربحية، ودرجة السيولة، والحساسية اتجاه مخاطر السيولة. مونيا قصير ووسام شيكر، الرقابة المصرفية ودورها في تفعيل اداء البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة يحيى فارس، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١٧م، ص٨٣.

(٣) الضوابط الرقابية الخاصة بمعيار كفاية راس المال وفق متطلبات بازل (٣)، البنك المركزي العراقي، دائرة مراقبة الصيرفة، قسم مراقبة المصارف التجارية، العدد (٤٢٠/٢/٩) في (٢٠١٨/١١/١٣م).

المركزي المصري قد أشار إلى هذا المعنى في المادة (١٣١) [١] من قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، ولكن بمفتش البنك المركزي أو معاونيهم، وحتى يأخذ التفتيش دوره في كشف المخالفات أو الانحراف بينت المادة (٣/٥٣) [٢] من قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) ذلك، حيث أشارت إلى أن التفتيش يجري في أي وقت مع ملحوظة أن القانون العراقي قد اخذ بالأسلوبين معًا، مرة يقوم بذلك بوساطة قسم التفتيش وأخرى بتكليف من البنك من خارج القسم على أن يكون المفتش من ذوي الخبرة والكفاءة وله إلمام كافي بالقوانين والتعليمات المتعلقة بالعمل المصرفي، وله من الفطنة ما يمكنه من كشف المخالفات.

وعلى ذلك فللمفتش حق الدخول للمؤسسات المالية والمصرفية الخاضعة للبنك المركزي دون الحاجة إلى إذن مسبق، وله الاطلاع على الدفاتر والسجلات المتعلقة بوصولات بيع العملة الأجنبية، كما له تدقيق الأمور التنظيمية ذات العلاقة ببيع العملة، وله كذلك حق السؤال من الموظفين والاستماع إلى أقوالهم كلما كان ذلك ضروريًا، كذلك للمفتش سلطة التدقيق والمقارنة ومعرفة مدى مطابقتها لأحكام المادة (٤/٥٣) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م)، كما أن على المفتشين جملة من الالتزامات أهمها أن يكون التفتيش محددًا بالغرض الذي جاء من أجله المفتش دون انحياز وكذلك مراعاة السر المصرفي [٣].

أما بالنسبة للإجراءات فتجري عبر عمليات التحليل لبيانات المؤسسة التي يمكن بواسطتها تحديد درجة المخاطر، أو الخلل في مجال معاملات بيع وشراء العملة الأجنبية وإصدار تقرير بذلك حسب المادة (٥/٥٣) [٤] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م)، ولعل المشرع المصري قد يكون أكثر وضوحًا في تقسيم عمليات التفتيش الميداني حيث قسمها على ثلاثة مراحل، الأولى قبل التفتيش الميداني وتعد هذه المرحلة سابقة [٥] ويجري فيها إعداد

---

(١) نصت المادة (١٣١): " يتعين على البنوك الالتزام بتصويب الملاحظات التي أسفرت عنها الرقابة المكتبية...".

(٢) نصت المادة (٥٣): "يقوم البنك المركزي العراقي بمراقبة المصارف وعلى اسس موحدة وعلى النحو التالي:... ٣- يجوز للبنك المركزي العراقي ان يجري وفي اي وقت تفتيش موقعي لمصرف يقوم به مسؤول واحد او اكثر...".

(٣) نصت المادة (٤/٥٣): "يقوم البنك المركزي العراقي بمراقبة المصارف وعلى اسس موحدة وعلى النحو التالي:.. ٤- يخضع اي شخص مخول بالقيام بعملية التفتيش وبمقتضى هذه المادة لاشتراطات السرية...".

(٤) نصت المادة (٥/٥٣): "٥- يقدم المفتشون تقريرا الى البنك المركزي العراقي حول نتائج التفتيش ويقوم البنك المركزي بإشعار مجلس ادارة المصرف المعني بنتائج التفتيش".

(٥) د محمود الناغي، مصدر سابق، ص٧٠ و٩٧.

خطة مسبقة لتكوين رؤية شاملة تستوعب المؤسسة المراد معرفتها ثم يحدد نطاق الفحص والتفتيش، أضف إلى ذلك أن المشرع العراقي قد بين في المادة (٣/٥٣) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) آنفة الذكر مسالة التفتيش بيد انه لم يدخل في تحديد عدد المرات أنما بين صيرورة التفتيش تكون على الأقل مرة كل عام، وهذا يعني انه بإمكان المفتش بعد التكليف أن يقوم بذلك اكثر من مرة، وبعد أن عرفنا المرحلة السابقة اتساقا مع سياقات التفتيش المعتبرة، نوضح المرحلة الثانية من التفتيش إذ يقوم البنك المركزي بنقل موظفيه ميدانيا إلى موقع المؤسسة المالية لتدقيق صحة المعلومات التي قدمتها المؤسسات، ومعرفة مدى مطابقتها للقانون وبطبيعة الحال تقوم بالاطلاع على الدفاتر والسجلات فضلًا عن المطالبة بإيضاحات معينة أو كلية عن البيانات الواردة إلى البنك المركزي.

أي أن المؤسسة التي تقوم بالتعامل بالعملة الأجنبية تخضع للتفتيش على أسعار الخدمات، العمولة المفروضة على بيع الدولار، وأسعار الصرف، فضلًا عن آلية فتح الاعتمادات والحوالات بالعملة الأجنبية لغرض بيان الفرق أو المطابقة مع القوائم المرسلة إلى البنك المركزي [1]، أما بالنسبة للشركات، فيجري مراقبة نشاطها ميدانيا من قبل مفتشي البنك المركزي في مكان الشركة، إذ يجري فحص سجلاتها، وهي السجل الذي يعنى بالتعاملات خارج النافذة، أي في السوق المحلية وسجل النافذة، حيث يتضمن الأخير معلومات كل زبون من اسم، ورقم جواز، وشركة الطيران، والتواريخ الضرورية، كتاريخ الإصدار للجواز، وتاريخ النفاذ، فضلًا عن توقيع الزبون، مع ملحوظة وجود نسخة مصورة عن الأوليات يضاف لها الشريط الورقي الذي يحتوي على سعر البيع، وواضح أن هدف ذلك هو منع التلاعب، أو كشفه وتعد هذه الأساليب في ظل التطور التكنولوجي الحالي من الأساليب التقليدية التي لا تحقق الكمال للهدف المرجو، ولعل البديل يكمن في توظيف الإمكانات الإلكترونية لتسريع عملية التدقيق وكشف الخلل.

وتنتهي مهمة التفتيش بكتابة التقرير وهي المرحلة الثالثة أو اللاحقة، ويتضمن التقرير من ضمن ما يتضمنه من معلومات وتفاصيل، الأول: تطابق نشاط المؤسسة مع القوانين والأنظمة والتعليمات، فضلًا عن تطابق هذا النشاط مع البيانات المقدمة إلى البنك المركزي، ولا تتعارض مع القوانين، الثاني: وجود مخالفة من قبل المؤسسة قد تكون تزوير أو إهمال توثيق أو ما شابه ذلك من المخالفات فتدون في التقرير وترفع إلى الجهة ذات العلاقة، والثالث: قد يكون

(١) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٧٦.

هنالك أخطاء غير مقصودة قابلة لإعادة النظر فيها وتصحيحها فيتم تنبيه المؤسسة بضرورة التصحيح في مدة معينة [١].

والخلاصة لاحظنا أن الرقابة الميدانية وكأنها نوع من التثبت من أن جميع المخاطبات الإدارية التي تم تناولها أو تبادلها مع إدارة الرقابة المكتبية هي صحيحة، إلا أنه تبقى الرقابة الميدانية لها خصوصيتها بالنسبة لبعض الإجراءات منها التفتيش المفاجئ الذي لا يتحقق في الرقابة المكتبية على اعتبار أن المفتش إضافة إلى آلياته في معرفة الحقائق والتطابق إلا أنه قد يكتشف أمورا خلاف ما ورد في البيانات التي أرسلت إلى إدارة الرقابة المكتبية.

الفرع الثاني

رقابة البنك المركزي القانونية

إنّ الرقابة القانونية لا تعني أن الرقابة المؤسساتية هي خارج دائرة القانون إنما كلا الرقابتين يخضعان إلى القانون ولكن لتمييز الرقابة المؤسساتية كونها تأخذ طابعًا إداريًا صرفًا عن الرقابة القانونية اقتضى الحال بيان الرقابة القانونية في هذا الفرع، فنظام الرقابة "عبارة عن مجموعة من القواعد والأسس التي يعتمدها النظام المحاسبي وتكون جزء منه لضمان السيطرة على التصرفات المالية وهي الأداة التي تستخدمها أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية في أعمالها الرقابية"، أما بالنسبة للرقابة على البنك تحديدًا فتجري من قبل السلطة التشريعية بوساطة اللجنة البرلمانية، وهدفها مراقبة البنك المركزي ببعض الأدوات منها ديوان الرقابة المالية كما في العراق [٢]، وعرفنا أن الرقابة هي عملية إدارية تستهدف التأكد من التزام المصارف بالأحكام والقوانين والتعليمات فضلًا عن القواعد المحاسبية وكذلك التحقق من العمليات المتعلقة ببيع العملة الأجنبية على ضوء القوانين والتعليمات وصولًا إلى التعرف على الخطأ والإهمال بهدف التصحيح أو الجزاء [٣]، والرقابة نوعان:

أولًا: الرقابة الداخلية

للرقابة صور متعددة، فهي مرة من البرلمان، فتسمى الرقابة التشريعية، ومرة من ديوان الرقابة فتسمى الرقابة المالية، ومرة من القضاء فتسمى الرقابة القضائية، ومرة من الإدارة فتسمى الرقابة الإدارية، والأخيرة هي رقابة جهة التنفيذ ذاتها فهي رقابة الرئيس

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص١٦٦.

(٢) د يحيى الموسوي، مصدر سابق، ص٢٩٢.

(٣) بداوي خديجة وبونداري سعيدة، آليات الرقابة على البنوك التجارية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة احمد دراية ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٧م، ص٨.

والمحاسب لتلك الوحدة، ورقابة الإدارة أيضًا لها صور متعددة، فهي مرة سابقة وأخرى لاحقة، والخلاصة أن هذه الرقابة هي الرقابة الداخلية وقد يقوم بها ثلاث جهات هي الرئيس الإداري والمحاسب والرقابة المركزية للدائرة الأعلى [١].

إنّ ظهور الرقابة اقترن بفضيحة اكتشفت في أميركا في القرن الماضي، وعلى إثرها تبنى الكونغرس عام (١٩٧٧م) قانونًا أطلق عليه اتفاقية الممارسات الأجنبية المشبوهة، وترتب على هذا القانون بأن تضع مؤسسات الدولة أنظمة للرقابة الداخلية بهدف التحكم بالمخاطر ثم انتشر هذا التوجه التشريعي في أوروبا، كما أكدت لجنة بازل (٢) على السلطات النقدية بأن تضع أنظمة للرقابة الداخلية تتكيف وطبيعة العمليات المصرفية لضمان سلامة النظام المصرفي وقد عرفته منظمة المحاسبين بانه مجموعة من الضمانات التي تساهم بالتحكم بالمؤسسة لتحقيق هدف ضمان الحماية للأصول والمعلومات، وتطبيق التعليمات لتحسين الأداء، وكذلك عرفته اللجنة الاستشارية للأعضاء المحاسبين في إنكلترا، بانها مجموعة أنظمة الرقابة التي وضعتها المؤسسة بهدف السيطرة على تسيير أعمالها بطريقة فعالة ومنظمة [٢].

إنّ الرقابة الداخلية تطورت مع تطور النشاط المصرفي، أي أن هنالك تلازم بين تطور النشاط المصرفي والرقابة، فبدايتها مع مراقبة النقد، ثم تطورت إلى مراقبة الأصول الموجودة في المصارف، وبتوسع العمل المصرفي، توسعت الرقابة لكشف الدين المتأخر، أو الاختلاسات، أو أي تلاعب بالأموال، وهي بالتالي تعرف على أنها عملية تتضمن مهام وأنشطة مستمرة، وهي وسيلة وليست غاية، بل خطة تنظيمية يتبعها المصرف لحماية أصوله وموجوداته وتدقيق الصحة الحسابية، كما موجود في الدفاتر والسجلات، وهذا التعريف ركز على الجانب الوظيفي، أما الجانب الإجرائي فالرقابة الداخلية عبارة عن إجراء يحقق الضمان لصحة وضعية معينة وتطابقها مع المعايير والقواعد القانونية، إذ هي فحص لضمان صحة الإجراءات، كما عرفت بانها مجموعة من النظم والإجراءات القانونية التي يقوم بها (المصرف) لحماية أصوله، ولضمان دقة وسلامة البيانات سواء المالية أم غيرها، أما المشرع المصري فقد بين في المادة (٢) من الباب الأول / التعليمات الرقابية للبنك المصري بهدف تطوير الرقابة في (٢٠١٤/٨/١٩م) إذ عرف الرقابة الداخلية بانها: "عملية يتم بمقتضاها مراقبة ومراجعة كافة

(١) د زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٣م، عمان، ص٣٣٦.

(٢) د علي عماد محمد ازهر، آلية النظام الرقابة الداخلية في البنوك المصرفية، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الإصدار السابع عشر، الأردن، ٢٠٢٠م، ص٢٠١.

أنشطة وعمليات البنك بشكل مستمر من خلال مجلس الإدارة وجميع اللجان المشكلة بالبنك المركزي بل وكافة العاملين، على اعتبار انهم جزء من منظومة الرقابة الداخلية" [١].

كما عرفها مجلس المعايير المحاسبية والرقابة العراقي [٢] في دليل التدقيق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٢م) [٣] بأنها: "مجموعة السياسات والإجراءات المتخذة من قبل الإدارة المختصة التي تكفل تحقيق أهداف المنشاة وتضمن التنفيذ المنظم والعملي للعمليات بما في ذلك الالتزام بالسياسات الإدارية والمحافظة على الموجودات واكتشاف ومنع الأخطاء ودقة القيد وأعمال السجلات وتهيئة البيانات المالية المطلوبة والمعول عليها في الوقت المناسب"، وهو مطابق إلى تعريف معهد المحاسبين القانونيين في المملكة المتحدة في عام (١٩٥٣م)، وعرفت أيضًا بانها: "مجموعة من الضمانات، التي تساعد على التحكم في المؤسسة، من أجل تحقيق هدف ضمان الحماية، والإبقاء على الأصول، ونوعية المعلومات وتطبيق تعليمات المؤسسة وتحسين الأداء، ويبرز ذلك بالتنظيم، وتطبيق طرق وإجراءات ونشاطات المؤسسة، بهدف الإبقاء على دوام العناصر سالفة الذكر" [٤]، وأهمية الرقابة بشكل عام:

١- تؤدي الرقابة الداخلية إلى خدمة عدة جهات تستخدم النتائج والقوائم المالية المدققة ومثالها مراقب الحسابات الخارجي والبنك المركزي وغيرهم، بل قد تعتمد في اتخاذ قرار معين أو رسم السياسة العامة.

٢- زيادة الثقة والاطمئنان كلما كانت الرقابة الداخلية فاعلة خصوصًا وأن التعامل يجري بالنقد والأوراق المالية.

٣- تقوم الرقابة الداخلية بوصفها نشاط يؤدي إلى تطوير المصرف والمؤسسات المالية.

٤- تنبع الأهمية من إنّ المصارف والمؤسسات المالية تتعامل بالنقد ولذلك فان الخطورة لديها عالية وبتوفر الرقابة الفعالة والمحكمة قد يؤدي إلى تقليل المخاطر.

٥- إن الإجراءات المحاسبية المتعددة وتضخم أعمال المصارف يقتضي وجود رقابة دائمة لمنع الغش والتلاعب، بل تلافي الانحراف في العمل.

---

(١) الفصل الثاني: الحوكمة والرقابة الداخلية للبنوك، مصدر سابق.

(٢) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٢٠٢ و٢٠٤.

(٣) مجلس المعايير المحاسبية والرقابية، دليل تدقيق رقم (٤)، دراسة وتقويم نظام الرقابة الداخلية، ٢٠٠٠م، من الموقع الالكتروني: https://www.uoanbar.edu.iq/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٢٣م ١٠:٢٧م.

(٤) زينب احسان الياسري، مصدر سابق، ص١٢٢.

٦- تساهم الرقابة الداخلية لاستيعاب التوقعات المفاجئة من مختلف مراكز القرار.

٧- تقوم الرقابة في بيان الصلاحيات وحدودها والمسؤوليات بشكل شفاف.

أما مهام الرقابة الداخلية[١]:

١- القيام بالتدقيق الحسابي والمستندي بعد كل تنفيذ لعمليات مصرفية معينة.

٢- تتولى الرقابة الداخلية تدقيق جميع مستندات الصرف والنظر في مدى المطابقة للقوانين والتعليمات.

٣- تدقيق ميزانية الحسابات سواء الشهرية أم السنوية للمصرف، فضلًا عن قيامها بالجرد المفاجئ لخزانة المصرف أو فروعه.

٤- تشارك في اللجان التي تقوم إدارة المصرف بتشكيلها.

أما إجراءات الرقابة الداخلية، فقد بينت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٤) لسنة (٢٠١٠م) في المادة (٣٩) [٢] بغية التقيد بإجراء العمليات المصرفية، وعدم انفراد أي موظف بإنجاز عمل معين، والتأكد من أن السجلات مبوبة وفقًا للنظام المحاسبي الموحد، كما تراقب دفاتر الصكوك والاستمارات، وتجري المطابقة اليومية لعمليات بيع وشراء العملة الأجنبية، ومن الجدير بالذكر إنّ المشرع العراقي لم يبين الرقابة الداخلية في قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) وهذا نقص يفترض تلافيه إذ أن تقارير الرقابة الداخلية موضع اهتمام الرقابة الخارجية، وان ورود بعض النصوص في تعليمات تنفيذ قانون المصارف ليس كافيًا لاسيما وأن التعليمات وظيفتها تفسير النصوص لأجل تسهيل التنفيذ.

ثانيًا: الرقابة الخارجية

من المقدمات الأساسية لقيام الرقابة الخارجية من الناحية التطبيقية هي مضامين الرقابة الداخلية التي أشير إليها في البند السابق بهدف اكتمال صورة حماية النظام المصرفي والتركيز بشكل خاص على عمليات بيع العملة الأجنبية بوساطة المستندات والقيود الحسابية الواردة إلى

---

(١) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٢٠٤ و٢٠٦ و٢٠٧.

(٢) نصت المادة (٣٩): "مراقبة المخاطر بشكل فعال من خلال:.. ثانيًا: رفع تقارير دورية الى الادارية العليا التنفيذية من مختلف وحدات العمل تتضمن ما يلي: ا- احصاءات عن حجم ومبالغ العمليات. ب- معلومات عن مدى الالتزام بالتعليمات. ج- معلومات عن الاسواق والاحداث والظروف الخارجية التي تساعد على اتخاذ القرارات المستقبلية. ثالثًا: تعد التقارير من مدققين او جهات رقابية خارجية تتضمن الاجراءات التصحيحية...".

الجهة التي تقع تحت الرقابة الخارجية، وعلى ذلك سنقوم ببيان الرقابة الخارجية وأهدافها والجهات التي تمارس هذه الرقابة فضلًا عن الأساس القانوني الذي انطلقت منه.

يعد مفهوم الرقابة الخارجية من أهم المشكلات التي اعترضت الفكر القانوني والاقتصادي، إذ لا يوجد معنى واحد أو محدد لمصطلح الرقابة، وحتى لا يجري الاكتفاء بما ورد من تعاريف نشير إلى تعاريف أخرى للإحاطة بهذا المفهوم، فالرقابة الخارجية تعد أحد أعمال الإدارة الأساسية التي تستهدف التثبت من أن الموارد التي أتيحت تستخدم أفضل استخدام، كذلك تعرف بأن الرقابة الخارجية ما تمارسه الجهات المتخصصة والمستقلة عن الإدارة وتوصف بأنها اكثر شمولا وعمومية بالنسبة للرقابة الداخلية لأنها لا تهتم بالتفاصيل بل تركز على ارتكاب المخالفات من قبل الإدارة للقوانين، وإن التثبت من قانونية الإجراءات المتخذة خصوصًا في إبرام العقود منذ البداية، وذلك من خلال مقارنتها للنصوص القانونية والتعليمات والتأكد من عدم انحرافها حتى أنها تسمى أحيانًا من قبل بعض الفقه برقابة المطابقة [1]، وقد عرف بعض الفقه الرقابة الخارجية من الناحية الإجرائية بانها عبارة عن عملية يجري من خلالها تقويم أداء المؤسسة فضلًا عن مراجعة بياناتها سواء كانت مالية أم غير مالية بهدف التأكد من المؤسسة تطبيق القوانين والتعليمات ذات العلاقة [2]، وحري بنا الإشارة إلى أن قانون البنك المركزي النافذ أو قانون المصارف النافذ لم يتضمن تعريفًا للرقابة الخارجية، ومن هنا يمكن القول إن التعاريف المتعلقة بالرقابة الخارجية قد تعددت من جانب الفقه.

أما بالنسبة لأهداف الرقابة الخارجية فهي:

١- صناعة القناعة لدى الأفراد محل المسؤولية بانهم مسؤولين عما بدر منهم.

٢- كشف الأخطاء والانحرافات بهدف محاسبة المسؤول عن ذلك والحيلولة دون حصول مثل هذه الانحرافات.

٣- السعي نحو تقويم نظام الرقابة الداخلية لمنع تكرار الأخطاء، والسؤال الذي يطرح نفسه ما هي طبيعة العلاقة بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية؟ أن الرقابة الداخلية هي وظائف من

---

(١) بختاوي فاطنة، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦م، ص٧٧.

(٢) ميسون لطفي الشباطات، اثر الرقابة الخارجية على ترشيد الإنفاق في المؤسسات الحكومية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد (٤٠)، عمان، ٢٠٢٢م، ص٢١٤.

داخل المنشاة أما الخارجية فهي ما يقوم بها أشخاص خارج المنشاة ويطلق عليهم مراجعي الحسابات أو المراقبين القانونين كذلك يجب أن يكون هنالك تنسيق بين الرقابتين [١].

أما الهيئات التي تمارس هذه الرقابة هي أولًا البنك المركزي [٢] بموجب قانونه النافذ وقانون المصارف النافذ، وديوان الرقابة المالية وكذلك مراقب الحسابات الخارجي، وبما أن المراقبة الخارجية تعني قيام جهات معينة بذلك والتي منها البنك المركزي وسبق وتم بحث رقابته المكتبية والميدانية، كما تم بحث رقابة ديوان الرقابة المالية، أما الرقابة الخارجية لمراجع الحسابات فسنقوم ببيانها في هذا الفرع، هذه الرقابة يقوم بها مراقبي الحسابات الخارجيون وهم مستقلين عن الإدارة العليا للمصرف الذي سوف يتم مراقبته، ويتم تعيينهم بقرار الهيئة العامة للمصرف كون الأخير يعد شركة مساهمة، ولها مساهمين والهدف من هذه الرقابة هو أبداء الرأي المحايد والفني، بالقياس إلى القوائم التي أصدرها المصرف، مما يتيح لأصحاب المصلحة في المصرف أو المؤسسة المالية مراقبة إدارة المصرف والتأكد من مدى مطابقة تقرير مراقب الحسابات الخارجي وتقرير إدارة المصرف.

ومن ذلك يجدر التركيز على الأساس القانوني لتعيين مراجع الحسابات الخارجي فلقد بينته المادة (١/٤٦) [٣] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) إذ الزمت المصرف بتعيين مراجع مستقل خارجيا يمتلك الخبرة والمؤهلات لمراجعة حسابات المصرف، على أن يوافق عليه البنك المركزي ويقوم باختياره حامل الأسهم وفي حال فشل الهيأة العامة من تعيين مراجع للحسابات يقوم البنك المركزي بتعيينه، أما شروط تعيينه فقد بينت ذلك المادة (٢/٤٦) [٤]

---

(١) د وعد هادي عبد الحساني، الرقابة الخارجية واثرها في تقييم اداء الرقابة الداخلية، ٢٠١٦م، ص٤ و٢٥، من الموقع الالكتروني: https://www.researchgate.net/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٣١م ١٠:٣٧م.

(٢) زينب احسان الياسري، مصدر سابق، ص١٢٧.

(٣) نصت المادة (٤٦): "١- يعين كل مصرف مراجعا مستقلا خارجيا للحسابات من ذوي المؤهلات والخبرة في مراجعة حسابات المصارف ويكون مقبولا لدى البنك المركزي العراقي. ويتم تعيين مراجع الحسابات الخارجي من قبل حاملي الاسهم للمصرف وفي اجتماعهم العمومي شرط ان يعين البنك المركزي العراقي مراجع الحسابات هذا في حالة فشل المصرف في تعيين مراجع حسابات...".

(٤) نصت المادة (٤٦): "٢- لا يكون مراجع الحسابات او اي عضو من هيئة مراجعة الحسابات اداريا او مالكا او موظفا او وكيلا او ممثلا للمصرف الذي سيعين له. ولا يجوز ان تكون لمراجع الحسابات مصلحة في المصرف باستثناء حيازة وديعة له لدى المصرف. وفي حالة اكتساب مراجع الحسابات اي مصلحة من هذا القبيل في المصرف اثناء سير عملية تعينيه تنهى خدمات مراجع الحسابات ويعين البنك العراقي مراجعا مؤقتا للحسابات الى ان يعين المصرف مراجعا جديدا للحسابات...".

من القانون أعلاه بحيث لا تكون له مصلحة وإلا يكون موظف أو وكيل للمصرف وإذا ما اكتسب أي من الصفات الواردة في هذه المادة يقوم البنك المركزي بتعيين بديلًا عنه وبشكل مؤقت لحين تعيين المصرف مراجعا جديدا، أما أهم الالتزامات التي يقوم بها مراجع الحسابات فهي:

١- التزامه بالمعايير الدولية للمراجعة أو آية معايير أخرى كالتي يصدرها البنك المركزي.

٢- يقوم بتحرير كشف يتضمن عدم وجود مصلحة له أو ملكية في المصرف.

٣- يقوم بأبداء المساعدة المنهجية للمصرف في المحافظة على رقابة مالية سليمة.

٤- يحضر اجتماعات لجنة مراجعة الحسابات عندما تقوم هذه الأخيرة بطلبه.

٥- يقوم بإعداد تقرير مراجعة الحسابات في ثلاثة أشهر لنهاية السنة المالية على أن يتضمن رأيه حول كمال ونزاهة الوضع المالي بل يتضمن التقرير ما يلي:

أ- كفاية ودقة الرقابة الداخلية والنظم المحاسبية ومدى تقيد المصرف بها.

ب- كيفية الاحتفاظ بالمستندات والسجلات وكيفية إعدادها بمعنى تصوير الجانب التنظيمي والأرشيفي للمستندات.

جـ- ما هي كفاءة أداء الإدارة لحماية أموال المودعين والمصرف بشكل عام.

د- توضيح أوجه القصور في مجمل نشاطات المصرف مع التوصيات اللازمة.

هـ- مدى كفاية البيانات الدورية التي قام المصرف بأرسالها إلى البنك المركزي ومدى تطابقها مع السجلات والنظم الحسابية فضلًا عن تعليمات البنك المركزي [١].

لاشك أن أساس الرقابة يفترض أن يكون قانونيًا وقد أعدت الصلاحيات القانونية من قبل المشرع سواء في القانون العراقي أو المقارن.

وفي هذا المقام إن التحقق من الأداء يجب إنّ يجري على النحو الذي حددته المعايير والأهداف الموضوعة وهذا يعني ببساطة الرقابة وهي وظيفة إدارية هدفها التحقق من التزام المؤسسات المصرفية بأحكام القانون والتعليمات وترتبط الرقابة بشكل واضح في متابعة عمليات بيع العملة كما هو الحال في العمليات المصرفية الأخرى، أو أن الرقابة صورة من صور

(١) طيبة احمد علي وابراهيم اسماعيل ابراهيم، أنواع الرقابة المصرفية على اساليب غسل الاموال دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد (٤)، السنة التاسعة، جامعة بابل، بابل، ٢٠١٧م، ص٣٧.

الحوكمة [1]، ومن الجدير بالذكر أن هنالك من يرى الحوكمة [2] المصرفية أو الحاكمية مفهوم جديد اخذ بها الخطاب الاقتصادي بل أصبح أحد المعايير التي بوساطته يجري تقييم ومراقبة الأداء سواء للأفراد أم الإدارة وقد ورد هذا المفهوم في المادة (٨٣/هـ) [3] من قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) حيث ربط بين قواعدها وقواعد الرقابة الداخلية والفصل السادس حيث ورد تحت عنوان حوكمة البنوك وحددت له المواد من (١١٧) لغاية (١٢٧)، وهكذا يتبين أن الرقابة الخارجية في القانون المصري تتولاها مؤسستين الأولى الجهاز المركزي للمحاسبات حيث يتولى الرقابة على الأموال العائدة للدولة، أما الهيئة العامة للرقابة فاختصاصها الإشراف على المؤسسات المالية غير المصرفية كما ورد في المادتين (٢١٩) و(٢٢١) من الدستور المصري لعام (٢٠١٤م) المذكورة آنفًا.

المبحث الثاني

مخالفة القواعد المنظمة لبيع العملة الأجنبية

لاشك أن أغلب القوانين بل أغلب القواعد القانونية مرتبطة بجزاء، والقاعدة التي لا ترتبط بجزاء قد تكون نوع من الإرشاد أو النصيحة، والأخيرة قد لا تأخذ به المؤسسة، أو الشخص حيث إنّ النفس البشرية مجبولة على السير في الأعم الأغلب حسب قناعتها أو أهوائها خصوصًا وان التعامل في هذا المجال هو بالمال، أو النقد إنّ صح التعبير، والمال يعد أحد القضايا المغروزة في النفس، ومن هنا انطلق المشرع في تشريعه للقوانين والتعليمات لارتباطه بعدة عوامل يقف على راسها العامل الاقتصادي والنظام المالي العام.

وبما لا يدع مجال للشك وحتى تسير المصارف والمؤسسات المالية وفق السياقات الصحيحة لابد من جزاء يترتب على الإخلال بإجراءات البيع للعملة الأجنبية، وعلى ذلك فلقد منح المشرع السلطة الرقابية إضافة إلى الإشراف منحها حق فرض العقوبة على المصارف والمؤسسات المالية والأشخاص بشكل عام، وهذا الحق يتحرك ليس اعتباطًا إنما بناء على نتائج التدقيق سواء أكان مكتبي أم ميداني والذي قد يسفر عن وجود مخالفة للأحكام القانونية قدر تعلق الأمر في هذا البحث بالتعامل بالعملة الأجنبية، أو القيام بتقديم معلومات أو بيانات ليست صحيحة وغير مطابقة لعمليات البيع، أو أن هنالك مخالفات تخص شروط الترخيص الذي يمنح

(١) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص٢٧.

(٢) د حاكم محسن الربيعي ود حمد عبد الحسين راضي، مصدر سابق، ص٣.

(٣) نصت المادة (٨٣): "تلتزم جميع البنوك بممارسة أعمالها طبقا للمبادئ الآتية:.. هـ- تطبيق قواعد الحوكمة والرقابة الداخلية، وخطط التعاقب الوظيفي، وتعزيز المنافسة، وتطوير نظم العمل وبيئته...".

المؤسسة المالية بممارسة النشاط المصرفي، وعلى ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول: الجزاءات الإدارية والمالية، والثاني: جهات الطعن بقرارات البنك المركزي الرقابية.

المطلب الأول

الجزاءات الإدارية والمالية

من أجل أن يحقق البنك المركزي مهامه وأهدافه لابد له من رقابة تصل ذروتها إلى فرض العقوبة على المصارف والمؤسسات المالية التي ترتكب مخالفة، وانطلاقًا من معالم الضبط الإداري الذي تكلمنا عنه في الفصل الأول ووصولًا إلى العقوبة الإدارية التي يجب إنّ تقام على المؤسسة المالية، وعليه لابد من إيقاع العقوبة عند التقصير المتعمد، أو الخطأ، أو الإهمال في أداء الواجب، ومحل العقوبة قد يأخذ صورة سحب ترخيص البيع والشراء للعملة الأجنبية، وهو في جميع الأحوال البديل السريع والناجع للعقوبة الجزائية أو هو مستوى معين من الجزاء قد لا يستوجب الإجراءات الطويلة التي تجري في المحاكم المختصة، بمعنى أن المشرع اتبع أسلوب التدرج في إيقاع العقوبة حيث بدء بأسلوب الحوار بهدف أقناع المؤسسة وهذا الأخير يعد من الأساليب الجديدة في إدارة السياسة النقدية لما له من تأثير في تقويم الأداء الذي سيفضي الالتزام به إلى أن تنتهج المؤسسة المالية سياسة تتسق والسياسة النقدية [1].

وبمعنى آخر أن هذا الأسلوب الجديد يعتمد على الاجتماع والحوار الجاد لتذليل الصعوبات وتقويم الأداء بل هو نوع من التعاون بين المؤسسة الأم والمصرف [2] أو المؤسسة المالية وعند وصول البنك المركزي إلى باب مسدود في مجال أقناع المصرف، وان التوجيهات والإجراءات التصحيحية لم تجد، يذهب البنك إلى صلاحياته في فرض العقوبات الإدارية، وبناء على ذلك سنقوم ببحث هذا المطلب في فرعين، الأول: الجزاءات المالية، والثاني: الجزاءات الإدارية.

الفرع الأول

الجزاءات المالية

إنّ خروج المؤسسة المالية عن الثوابت ومخالفة التعليمات والقانون يدفع البنك المركزي إلى إيقاع العقوبة على هذه المؤسسة أو تلك بهدف تصحيح الاعوجاج ومعالجة الأخطاء والغالب أن العقوبات المالية تنصب على الذمة المالية للمؤسسة وسنبين ذلك كما يلي:

---

(١) د نور الهدى عبد الكاظم راضي، مصدر سابق، ص٧٠.

(٢) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، مصدر سابق، ص٤١.

أولًا: الغرامة

بعد حدوث الأزمة الاقتصادية العالمية الأولى والانهيار الاقتصادي الذي حصل في الحرب العالمية الثانية وما بعدها، وكذلك بعد التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في القرن العشرين، انطلق التشريع الجنائي ليمتد إلى خارج مجالاته، إذ ظهرت الجزاءات الجنائية لدعم الحقوق والالتزامات في القوانين المدنية والتجارية والاقتصادية [١]، وذهب أحد الفقهاء إلى أن الطابع العام الذي تتصف به العقوبات في الجرائم الاقتصادية إضافة إلى الحبس هي الغرامات، ومبرر ذلك بأن غالبية الجرائم الاقتصادية ترتكب بدافع الربح غير المشروع، ومن ذلك ذهب التشريع إلى إنّ تكون العقوبة التي تصيب الجاني يجب إنّ تصيبه في ذمته المالية [٢].

غالبًا ما يلجأ المشرع إلى أسناد قواعد القانون المدني أو التجاري أو الأحوال الشخصية أو أي قانون آخر عدا قانون العقوبات بتشريع جزاء على مخالفة معينة على أساس عدم كفاية العقوبات الخاصة بحماية القواعد القانونية في القانون العام، فهو مرة ينص في قانون العقوبات، وأخرى في قانون العقوبات الخاص، وأخرى في القوانين ذات العلاقة باختصاصات معينة، ومن هنا جاء وصف العقوبة بالعقوبة إذا كانت جنائية أما إذا كانت مدنية فتوصف بالجزاء، وهذا التفريق لم يأتي على أساس قاعدة تشريعية معينة أنما وقع ضمن ما هو متعارف في بعض التشريعات أو الكتابات الفقهية، حيث يمكن إنّ يقال الجزاء الجنائي أو العقابي، كذلك هنالك عقوبات أو غرامات في قوانين أخرى مثل قانون الكمارك فتسمى الغرامة الكمركية وكذلك في الضريبة وتسمى بالغرامة الضريبية، وقد يلتبس الأمر بين الغرامة المدنية والغرامة الجنائية واحيانًا التعويض [٣]، بل يمكن أن يطلق على الجزاء المدني بالعقوبة.

وفي مقابل ذلك نتطرق إلى الخلاف الفقهي بشان طبيعة الغرامات إذ ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى اعتبار الغرامة جزاء إداري، وتهدف ضمناً إلى حسن سير الإدارة، وإشارة إلى عدم الخلط بين الجزاء الإداري والجزاء المالي، فان الأول مناطه القانون الإداري، والثاني مناطه القانون المالي، ولكل من القانون مجاله، إذ الجزاء الإداري يقع على من يحمل صفة عمومية والمالي على الأفراد، أما شراح القانون المصري فالفقه أشار إلى ثلاثة اتجاهات، الأول

---

(١) د احمد عبد الظاهر، القوانين الجنائية الخاصة، النظرية العامة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨م، ص٧.

(٢) علي جبار شلال، جريمة التهريب الكمركي و آثارها القانونية، دار الرسالة للطباعة، ط١، بغداد، ١٩٨٠م، ص١٨٦.

(٣) د احمد عبد الظاهر، مصدر سابق، ص٧٨٧.

المسؤولية المدنية ويعتبرون أصحاب هذا الاتجاه أن الأخيرة هي الأصل والخروج عن هذه المسؤولية يقتضي وجود نص واضح الدلالة، والثاني يراها عقوبة جنائية وليست تعويض كون مقدارها محدد تحديدًا تحكميا آمرًا ولا تستوجب وقوع ضرر وتقتصر على الفاعلين دون شركاءهم، بل غير معلقة على طلب من المضرور، ونص عليها المشرع بوصفها عقوبة جنائية، أما الاتجاه الثالث فيراها تجمع في حقيقتها بين التعويض والعقوبة فلا هي تعويض محض، ولا جزاء جنائي محض، بل ذو طبيعة مختلطة، وقد غلبت المحكمة الدستورية المصرية الطبيعة الجنائية للغرامات ورفضت الطبيعة المختلطة، والغرامة لها صورتين، الأولى هي كعقوبة أصلية يقوم بها القضاء بناء على حكم صادر من محكمة مختصة، والصورة الأخرى قد تقوم بها مؤسسة ما كعقوبة إدارية [١].

إنّ الجزاء المالي احتل المكان الأبرز في التشريعات الاقتصادية والتجارية ولعل المعروف من هذه الجزاءات في التشريعات أعلاه وغيرها هي الغرامة، المصادرة، إعادة الربح غير المشروع [٢]، وهنالك من يرى أن الغرامة عقوبة أصلية حيث تؤدي إلى الزام المدعى عليه بأداء مبلغ نقدي إلى الخزانة العامة، ويعني ذلك أن الالتزام بالغرامة عن علاقة دائنية بين المدعى عليه وهو المدين والدولة وهي الدائن، وهنا بطبيعة الحال سبب هذه الدائنية هو الحكم القضائي الذي ثبت فيه الجريمة وأوقع العقوبة أو الجزاء بصيغة غرامة، أما محل الغرامة فهو المبلغ الواجب وضعه من قبل المدين، وللغرامة خصائصها التي تنبع من خصائص العقوبة ومن هنا لاحظ بعض الفقه بانها تفترق عن الالتزامات المالية، وعلى هذا الأساس لا يستطيع القاضي فرض غرامة كعقوبة ما لم يرد فيها نص.

فالغرامة الإدارية على سبيل المثال تعني التزام الشخص استنادًا إلى القرار الإداري الصادر من البنك المركزي بدفع مبلغ معين استنادًا إلى المادة (٢/٦٢) [٣] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) إذا ما ثبت لدى البنك المركزي مخالفة القانون أو التعليمات النافذة، وقد تأخذ الغرامة شكل قرار يجوز الطعن فيه أمام المحكمة المختصة سواء محكمة الخدمات المالية أو المحكمة الإدارية وحسب الاختصاص، لاسيما إذا كان له علاقة بعمليات

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا (٢/أغسطس/آب ١٩٩٧م) القضية رقم (٧٢) لسنة (٢٠١٨م) قضائية ودستورية.

(٢) د سامر عبد الله، مصدر سابق، ص٣٥٣.

(٣) نصت المادة (٦٢): "٢- تعتبر العقوبات المنصوص عليها في أحكام هذه المادة عقوبات مدنية و ليست جنائية في طبيعتها و يجوز للبنك المركزي العراقي أي يفرض العقوبات الإدارية مباشرة بموجب سلطته التقديرية...".

البيع والشراء للعملة الأجنبية، كما وقد تأخذ الغرامة شكلًا إداريًا [١] بمضمون يتعلق بزيادة الرسوم كفرض رسم التأخير وعلى ذلك فللغرامة شروط أشارت إليها المادة (٣/٦٢) [٢] من قانون البنك المركزي العراقي وهي:

١- أن تصدر الغرامة استنادًا إلى مخالفة قام بها أحد المصارف، أو أي مؤسسة مالية تخضع لرقابة وإشراف البنك المركزي.

٢- تراعى حدة المخالفة التي تم ارتكابها من قبل المصرف أو المؤسسة المالية وعدد المرات التي ارتكبت فيها.

٣- يجب أن تصدر بناء على تحقق ضرر لأشخاص آخرين حسب رؤية بعض الفقه.

٤- تحسب الغرامة على أساس قيمة الأرباح التي تحققت بسبب هذه المخالفة.

٥- قد يكون أحد أنواع فرض الغرامة عن كل يوم فيه إصرار على المخالفة لحين تحقق الامتثال لدى المصرف أو المؤسسة المالية.

٦- أما بالنسبة للمبلغ فقد حددته المادة (٢/٦٢) [٣] من قانون البنك المركزي على ألا تزيد على عشرة ملايين دينار استنادًا إلى الشروط أعلاه.

أما بالنسبة لقانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) فان المادة (٢/٥٦/كـ) [٤] منه أجازت للبنك المركزي فرض عقوبات على المصارف والمؤسسات المالية تتشابه مع الغرامات التأخيرية عن كل يوم إذ تصل إلى خمسة ملايين دينار حتى يتحقق الامتثال وهذه

---

(١) د احمد عبد الظاهر، مصدر سابق، ص٧٩٧.

(٢) نصت المادة (٦٢): "٣- عندما يتخذ البنك المركزي العراقي قرارا بفرض عقوبات إدارية و يحدد قيمة الغرامة يأخذ البنك المركزي العراقي ما يلي بعين الاعتبار: حدة المخالفة وعدد مرات ارتكابها والأضرار التي لحقت بالمودعين او باي أشخاص آخرين بسبب هذه المخالفة و الربح الذي جناه الشخص المعاقب بالغرامة من وراء السلوك الذي اتاه و الموارد المالية لهذا الشخص و اية ظروف مخففة، و اية عوامل او ظروف اخرى يتراءى البنك المركزي العراقي انها ذات صلة".

(٣) نصت المادة (٦٢): "٢-... على ان لا تزيد قيمة الغرامات المفروضة عن عشرة ملايين دينار للمخالفة الواحدة ، كما يجوز للبنك المركزي العراقي وبناء على سلطته التقديرية ان يقوم بفرض عقوبات ادارية يومية على كل يوم تستمر فيه المخالفة حتى يقرر البنك المركزي العراقي ان الالتزام بالقانون قد تحقق...".

(٤) نصت المادة (٢/٥٦): "كـ- يفرض غرامة ادارية على المصرف بشرط وحسب اختيار البنك المركزي العراقي ان يتم فرض العقوبات الادارية على اساس يومي الى ان تتوقف المخالفة او يتحقق الامتثال على ان لا تتجاوز مثل تلك العقوبات الادارية ٥% من مجموع راس مال المصرف المدفوع".

الغرامة يجب ألا تتجاوز (٥%) من مجموع رأسمال المدفوع في الحالات التي وردت في المادة (٣/٥٦) [١] من قانون المصارف [٢].

ولا يفوتنا إنّ ننوه بالنسبة لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م) فقد أشارت المادة (٣٩/أولًا) [٣] والمادة (٤٥/سادسًا) [٤] إلى الغرامة وكالتالي، إذ بينت الأولى الغرامة التي تبدا بـ(٢٥) مليون ولغاية (٢٥٠) مليون في حال عدم مسك سجلات ومستندات تتعلق بالعمليات المالية أو فتح حساب ذو مصدر مجهول أو صوري أو وهمي، كما إنّ الثانية (المادة ٤٥/سادسًا) الزمت الجهات الرقابية في حال المخالفة الواقعة من المؤسسة المالية أو المصرف لأحكام هذا القانون أو أية أنظمة أو تعليمات باستيفاء مبلغ مالي لا يقل عن (٢٥٠) الف دينار ولا يزيد على (٥) ملايين، ومما ورد أعلاه يتضح أن قيمة الغرامة ضئيل جدا بالقياس لنوع المخالفة.

أما بالنسبة للقانون المصري فالعقوبة اكثر جسامة وتتناسب مع نوع المخالفة ففي حالة مخالفة المواد (١٢٩) و(١٣٠) المذكورة آنفًا و(١٣٢) [٥] من قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) يعاقبهم القانون بموجب المادة (٢٢٩) [٦] بغرامة لا تقل عن (٢٠٠) الف جنيه ولا تتجاوز (٥٠٠) الف جنيه في حال الامتناع عن تقديم البيانات أو السجلات لجهات التفتيش، فضلًا عن إجبار المخالف بأن يمكن الجهات الرقابية من الاطلاع.

---

(١) نصت المادة (٥٦): "٣– يجوز للبنك المركزي العراقي أن يفرض عقوبة إدارية على مصرف تصل إلى ٥ مليون دينار يوميا إلى أن تتوقف المخالفة او يتحقق الامتثال ولا تتجاوز ٥% من مجموع رأسمال المدفوع... ب- اذا لم يزود البنك المركزي العراقي بمعلومات عن... يطلبها البنك المركزي العراقي...".

(٢) علي فتحي عبد الله الحسيني، مصدر سابق، ص١٠٧.

(٣) نصت المادة (٣٩): "أولًا– تعاقب المؤسسة المالية بغرامة لا تقل عن... خمسة وعشرين مليون دينار ولا تزيد على... مئتين وخمسين مليون دينار في احدى الحالتين الآتيتين:- ا-عدم مسك السجلات والمستندات لقيد ما تجريه من العمليات المالية المحلية والدولية تتضمن البيانات الكافية للتعرف على هذه العمليات...".

(٤) نصت المادة (٤٥): "... سادسًا- استيفاء مبلغ مالي لا يقل عن... مئتين وخمسين الف دينار ولا يزيد على... خمسة ملايين دينار عن كل مخالفة".

(٥) نصت المادة (١٣٢): "يقدم كل بنك للبنك المركزي نسخة من الدعوى إلى الجمعية العامة للبنك وجدول أعمالها وكذا نسخة من كل تقرير يقدم عن أعماله إلى المساهمين...".

(٦) نصت المادة (٢٢٩): "يعاقب بغرامة لا تقل عن مائتي الف جنيه ولا تتجاوز خمسمائة الف جنيه كل من امتنع عن تقديم البيانات او التقارير او المعلومات المشار إليها في المواد (١٢٩،١٣٠،١٣٢). ويعاقب بذات العقوبة كل من امتنع عن تقديم السجلات او الأوراق او المستندات لمن لهم حق الاطلاع عليها فضلًا عن الحكم من التمكين من الاطلاع".

ثانيًا: القرار بفوات الربح والفائدة

بعد أن بينا في البند السابق بان الذمة المالية هي روح المؤسسة المصرفية وأن المساس بها قد يؤدي إلى إفلاسها ووضعها تحت الوصاية وغيرها من الآثار، ولعل اخفها هو عدم امتداد مدة الحرمان من الربح والفائدة لفترة طويلة، خصوصًا وان سبب وجود هذه المؤسسة هو تحقيق الأرباح والحصول على نسب معينة من الفائدة عبر مزاولة نشاطها، وربما التوصيف المناسب في هذه الحالة للمؤسسة المالية أو المصرفية إذا ما تم حجب أرباحها أو الفوائد هو انهيار هذه المؤسسة وفقدان شخصيتها القانونية التي ستؤدي بالنتيجة إلى التصفية عند تعرضها للخسارة وفقدان رأس مالها كله أو اغلبه، ولقد درجت البنوك المركزية باتباع أسلوب الحرمان من الفائدة أو منع الأرباح لتحقيق صورة تفويت الكسب بشكل عام، وحصول ذلك يتم من خلال الزام المصارف والمؤسسات المالية بان تودع لدى البنك المركزي أرصدة دون فوائد لفترة معينة، إذ يقوم البنك المركزي بتحديد نسبة الأرصدة المودعة تبعًا لظروف المؤسسة والمخالفة وكيفية تنفيذ التعليمات من قبل المصرف، وما يقوم به البنك هو نوع من الضغط على هذا المصرف ويوصف هذا النوع من أساليب إشراف البنك المركزي، هو محاولة لتصويب المصرف أو المؤسسة المالية كحل وسط قبل إيقاع العقوبة الأشد التي تصل إلى إيقاف الترخيص في عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية أو إلغاءه كليًا [1].

ومبرر اتباع البنك المركزي لهذا الجزاء أو الأسلوب، هو أن بعض المؤسسات قد توقفت عن أداء مهامها الأساسية، وتحولت من مؤسسات وسيطة يمارس بها الادخار والاستثمار، أو من مؤسسات تمنح التسهيلات الائتمانية والقروض، إلى مؤسسات ركزت جل نشاطها في عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية لسهولة تحقيق الأرباح دون أن تؤدي دورها في العمليات المذكورة آنفًا في محاولة التنصل عن فعالياتها الاقتصادية، بل تسعى فيما يبدو إلى تجنب مخاطر الائتمان المصرفي التي يمكن أن تحصل، ولعل السبب الذي دفع البنك المركزي في إلزام المصارف بإيداع رصيد بدون فائدة هو تقليل تعامل هذه المصارف بالعملة الأجنبية بهدف تغيير مسارها نحو المهام المصرفية الأخرى.

أما كيف يتحقق هذا الفوات من الكسب؟ أو هل هنالك نص تشريعي يجيز للبنك المركزي العمل على حرمان المؤسسات المالية والمصارف من الأرباح والفوائد؟ بينت المادة

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص١٧٦.

(٢/٥٦) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) وتحديدًا وفي البندين (د، و) [١] الإجراءات التصحيحية الفورية والعقوبات الإدارية.

وعند قراءة هذه المادة تبرز لدينا وحسب اعتقادي الملاحظة التالية وهي أن للبنك المركزي أن يتخذ إجراء أو فرض أي عقوبة إدارية مناسبة ومنها حسب النص أن يطلب البنك المركزي من المصرف أو المؤسسة المالية أن تتوقف عن العمليات المصرفية فضلًا عن منع المصرف من توزيع أرباحه، وبما أن المصرف شركة مساهمة وان هنالك أرباح يفترض توزيعها على الشركاء حسب حصصهم هنا يقوم البنك المركزي بمنع المصرف من توزيع الأرباح كإجراء أجازته النصوص القانونية في حال وجود مخالفة كذلك للبنك، على الرغم من وجود رصيد قانوني للمصارف، له أن يطلب إيداع رصيد آخر، أو أرصدة، تودع لدى البنك المركزي دون فائدة لفترة يحددها البنك المركزي.

والنص الذي ورد في المادة (٥٦) أعلاه من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) يمكن أن نثبت عليه الملاحظات التالية، الأولى أن النص جاء ركيكا وغير واضح وقد يفسر بأكثر من تفسير مما يعيق التطبيق، والثانية أن الواقع العملي يشير إلى انعدام التطبيقات على هذه المادة لعدم واقعيتها، بمعنى أن هذا الإجراء ربما يبقى حبيس النص دون التطبيق، والثالثة أن بإمكان المشرع تعديل هذه المادة لا سيما وأن المادة (١٤٤) [٢] الواردة في قانون البنك المركزي المصري رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م) هي أكثر رصانة وأكثر حبكة ومدلولها أوضح كما يمكن أن تعدل بأن تكون نسبة الاحتياط القانوني أكثر مما هو الآن على أن يبقى جزء منه لدى المصارف تحت الطلب، حيث يمكن طلبه لاستكمال الاحتياطي في أي وقت ويكون هذا الجزء المطلوب كوديعة دون فوائد عند تحقق المخالفة.

ومن الجدير بالملاحظة أيضًا أن المادة (٥٦) من قانون المصارف المذكورة آنفًا جاءت تحت عنوان الإجراءات التصحيحية والعقوبات الإدارية وقد ورد في الفقرة (١/ ب) منها ما

---

(١) نصت المادة (٥٦): "٢– يقوم البنك المركزي العراقي باتخاذ واحد او اكثر من الاجراءات او العقوبات الادارية التالية... د – يطلب قيام المصرف بوقف بعض عمليات او يمنعه من توزيع ارباحه... و– بالإضافة الى اي رصيد يمثل حد ادنى ينص عليه قانون البنك المركزي العراقي واي ودائع اخرى مطلوبة قانونا يطلب من المصرف ان يودع ويحتفظ بأرصدة لدى البنك المركزي العراقي بدون فائدة لفترة يعتبرها البنك المركزي العراقي ملائمة...".

(٢) نصت المادة (١٤٤): "... (ز) الزام البنك المخالف بإيداع ارصدة لدى البنك المركزي دون عائد طبقا للقواعد التي يقررها مجلس الادارة وذلك بالإضافة الى الرصيد الدائن المنصوص عليه في المادة (٨٩) من هذا القانون...".

يلي: "قام بإدارة عمليات مصرفية غير سليمة وأمينة" ويعني النص أن القيام بالعمليات المصرفية كان غير سليم وهذا واضح ويعني ببساطة أنها خالفت الضوابط أو القانون، أما الواو في "وأمينة" وان جاء كواو عطف ولا إشكال في المعنى النحوي إلا أنه خلق إشكالًا دلاليًا معنويًا فكان من الأجدر أن يقول المشرع غير سليمة وغير أمينة إذ إنّ الصياغة غير منسجمة لأنها تجمع بين نفي الصفة الأولى وإثبات الصفة الثانية مما يؤدي إلى طرح احتمالين الأول هو الفهم الظاهر والذي يعني أن العمليات غير سليمة لكنها أمينة أي شفافة دون غش، أما الفهم الثاني فهو إدانة مزدوجة ولكن الصياغة جاءت غامضة.

الفرع الثاني

الجزاءات الإدارية

هذا الجزاء لا يمس الذمة المالية كما هو الحال في الغرامات أو حجب الفوائد والأرباح، بل ينصب على الجانب المهني والتنظيمي لأي مؤسسة مالية، بل له التأثير على الجانب الاعتباري للمؤسسة، بمعنى قد يؤثر على سمعة المؤسسة فيما لو تم نشر الإجراءات وشيوعها، أو لنقل انه يؤثر على سمعة المؤسسة بشكل عام، ولذلك تحرص المؤسسات المالية والمصارف على الحيلولة دون وقوع هذه الجزاءات الإدارية، وقدر تعلق الأمر بعمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية سنبين في هذا الفرع الجزاءات المتعلقة بوقف أعمال المؤسسة لفترة معينة أو إلغاء الترخيص أو الإجازة لممارسة المهنة.

أولًا: إيقاف المؤسسة المالية عن العمل

من الجزاءات الإدارية التي يوقعها البنك المركزي بموجب سلطاته القانونية على المصارف والمؤسسات المالية التي تقع تحت إشرافه ورقابته استنادًا إلى قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م)، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م)، إضافة إلى ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م) المعدلة، علمًا أن هذه الأخيرة لم تحدد مدة الإيقاف وقد ورد أن المادة (٢/٤٢) [١] من قانون البنك المركزي

(١) نصت المادة (٢/٤٢): "٢- اذا قرر البنك المركزي العراقي ان شخصا ما يمارس نشاطا لم يستصدر له الترخيص او التصريح... يقوم البنك المركزي العراقي بإعلان مثل هذا الشخص... واذا تبين البنك المركزي العراقي بعد المراجعة على الرد وفي اي حال من الاحوال في غضون اسبوع واحد من تاريخ الاعلان بالقرار ان النشاط لم يتوقف يجوز للبنك المركزي العراقي ان يفرض غرامات ادارية على مثل هذا الشخص تحدد قيمتها بموجب الفقرتين رقم (٢) ورقم (٣) من المادة رقم (٦٢)".

النافذ، أن للبنك أن يقرر في حال أن شخص ما يمارس النشاط المصرفي دون ترخيص، فيقوم البنك بإعلانه إذ يتضمن الأخير صدور امر بالتوقف عن ممارسة هذا النشاط على أن يكون هذا الأمر مشفوع بالسند القانوني لوقوع هذه المخالفة، كما يطالبه برد مكتوب في مدة ثلاثة أيام من تاريخ استلام الإعلان بالقرار، وفي حال عدم توقف النشاط في أسبوع من تاريخ الإعلان، جاز للبنك فرض غرامات إدارية تحدد قيمتها وفق الفقرات (٢) و(٣) من المادة (٦٢) المذكورة آنفًا من قانون البنك المركزي النافذ، والتي بينت بان العقوبات الواردة في هذه المادة، عبارة عن عقوبات مدنية وليست جنائية وعلى ذلك نعتقد انه يجوز للبنك أن يفرض العقوبات مباشرة بموجب سلطته التقديرية.

ومن الجدير بالتأكيد إن نص المادة (٣/٦٢) المذكورة آنفًا من قانون البنك المركزي النافذ، قد حدد نوع العقوبة على أساس جملة من المعايير، أشارت لها هذه المادة، منها مدة المخالفة، وكم مرة ارتكبها، ونوع الأضرار التي لحقت بالأشخاص المتعاملين، فضلًا عن الربح الذي أخذه الشخص المعاقب وأية ظروف مخففة، أما المادة (٥٦/د) المذكورة آنفًا من قانون المصارف قد بينت تمثيل هذه العقوبة إذ يطلب البنك المركزي وقف عمليات المصرف أو منعه من توزيع أرباحه كما ذكرنا ذلك آنفًا.

أما في القانون المصري، فلقد أجاز لمحافظ البنك المركزي عند مخالفة القواعد والإجراءات التي تنظم التعامل بالنقد الأجنبي من قبل شركات الصرافة والمصارف، أو أي جهة مرخص لها أجاز له الحق بإصدار امر بإيقاف المؤسسة، أو المصرف لمدة دون السنة، اعتبارًا من اليوم التالي لإخطارها، وينظم محضر بجرد كافة المبالغ التي تحوزها المؤسسة أو المصرف، وتودع هذه الأموال بالمصرف الذي تتعامل معه، ثم يقوم البنك المركزي بإعلان ذلك على واجهة مقر المصرف أو فروعه أو الشركة أو فروعها يوضح فيه بداية الإيقاف وتاريخ انتهائه وواجب الشركة الموقوفة أن تبلغ وكالة الأنباء التي تتعامل معها يوميًا حول أسعار العملات مقابل الجنيه المصري، فلو امتنعت الشركة عن الالتزام بقرار الوقف عن ممارسة نشاطها خلال المدة المقررة فيجري تطبيق المادة (٢٠٧) [١] من قانون البنك المركزي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م).

(١) نصت المادة (٢٠٧): "...وللمحافظ في حالة مخالفة اي من هذه الشركات او الجهات لشروط الترخيص او لنظام العمل المشار اليه توجيه تنبيه او ايقاف النشاط لمدة لا تتجاوز سنة...".

ثانيًا: سحب أو إلغاء الترخيص

بينت المادة (٤) [١] من قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) شروط الحصول على التراخيص والإجازات، إذ تضمنت هذه المادة قاعدة عامة بان الحصول على الترخيص دائم و أوردت على ذلك استثناء في المادة (١٣) [٢] من نفس القانون تضمن عشرة مبررات يجوز للبنك المركزي بموجبه إلغاءه وهي:

١- تحقق الحصول على الترخيص بناء على احتيال، أو تقديم مستندات غير صحيحيه، أو كاذبة أو وجود مخالفات جوهرية عند تقديم الطلب.

٢- عدم استخدام المصرف الترخيص لمدة (١٢) شهر ابتداء من تاريخ بدء النفاذ أو التوقف عن ممارسة الأعمال لمدة أكثر من ستة اشهر.

٣- لا يلتزم المصرف عند ممارسة الإدارة أو العمليات بالطرق السليمة، كما يقوم المصرف بانتهاك امر صادر من البنك المركزي وعدم الالتزام بما ورد فيه.

٤- قيام المصرف بالتصرف بأسلوب يؤثر على السلامة المالية، أو خرقه للقوانين والأنظمة الصادرة عن البنك المركزي، وقيامه أيضًا بمخالفة شروط الترخيص، كذلك ضلوعه بناء على حكم بات بأنشطة إجرامية كالاحتيال، أو غسل الأموال، أو تمويل الإرهاب.

٥- إذا فقد المصرف أو الشركة الترخيص لأي سبب آخر.

٦- استحالة ممارسة الرقابة من قبل البنك المركزي على المصرف بسبب نقل المصرف لشؤونه ودفاتره وسجلاته خارج العراق، دون موافقة تحريرية من البنك المركزي، أو قد يكون المصرف عضو في مجموعة شركات أو شركة تابعة لمصرف أجنبي، تعيق وصول رقابة البنك أو لا تخضع لرقابته.

٧- عند تعيين وصي أو حارس قضائي للمصرف من قبل السلطة الرقابية الأجنبية وعلى أساس ما ورد في المادة (١/١٣) يكون الإلغاء بقرار من البنك المركزي، وعند توفر أي من المبررات يقوم البنك بإلغاء الترخيص، أو الإجازة بموجب المادة (٢/١٣).

---

(١) نصت المادة (٤): "١- يتطلب تأسيس مصرف في العراق بما في ذلك الفروع الثانوية التي تعود غالب او كامل ملكيتها لمصرف أجنبي او شركة مصرفية قابضة اصدار ترخيص مصرفي مسبق من البنك المركزي العراقي...".

(٢) نصت المادة (١٣): "١- لا يجوز الغاء ترخيص او اجازة ممارسة الاعمال المصرفية الا بقرار من البنك المركزي العراقي يستند الى واحد او اكثر من المبررات...".

كما بينت الفقرة (٢) من المادة أعلاه حالات الإلغاء الوجوبي وهي إفلاس المصرف، وذلك بقرار صادر من محكمة الخدمات المالية، وان قرار الإلغاء لا يشترط فيه حصول الضرر بمعنى أن استشعار الضرر أو وقوع الخطر المؤسس على نظرية الاحتمالات في وقوع الضرر على أساس ما ارتكبته المؤسسة أو المصرف من مخالفة إلا أنه يستثنى من ذلك بيع وشراء العملة دون ترخيص إذ لا يشترط أصلا وقوع الضرر على اعتبار أن ممارسة النشاط دون إجازة في الأصل وبالتالي فان الضرر هنا متحقق في جانب المصلحة العامة خصوصًا وانه إخلال بواجب قانوني، وعند صدور القرار بالإلغاء ينشر في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذا من تاريخ إرساله إلى المصرف بشكل خطي [١] وفي حال تحديد النفاذ فانه يفترض ألا يتجاوز الثلاثين يوم من تاريخ أرسال القرار، وما يترتب على ذلك بطلان أي نشاط يقوم به المصرف استنادًا إلى المادة (١٣) الفقرة (٣) [٢] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) والمادة (٩) [٣] من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) ذي الرقم (٤) لسنة (٢٠١٠م).

أما المادة (٤٥/ثانيًا) [٤] من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م) الزمت الجهات الرقابية في حال وجود مخالفة لدى المؤسسة المالية وهذه المخالفة تنصب على البيانات والضوابط أو الأوامر الصادر بموجبها الزمت الجهات الرقابية بسحب ترخيص العمل، ويرى بعض الفقه أن المشرع كان موفق في استعمال مصطلح إلغاء الترخيص بدلًا من السحب الذي ورد في قانون غسل الأموال أو قانون الاستثمار إذ أن الإلغاء "يتمثل بوقف القرار ومنعه من ترتيب آثاره بالنسبة للمستقبل فقط دون أن يمس ما رتبه من آثار والتزامات فيما مضى من الوقت قبل صدوره" [٥].

---

(١) د ئالان بهاء الدين عبد الله، مصدر سابق، ص١٧٥.

(٢) نصت المادة (١٣): "٣- تكون القرارات التي تتخذ بموجب هذه المادة وتقضي بإلغاء ترخيص او اجازة بممارسة الاعمال المصرفية قرارات خطية وتتضمن المبررات التي اتخذت بناءً عليها...".

(٣) نصت المادة (٩): "أولًا: مع مراعاة احكام المادتين (٦٨) و(٦٩) من قانون المصارف. للمصرف إنهاء نشاطه المصرفي طوعا".

(٤) نصت المادة (٤٥/ثانيًا): "تتخذ الجهات الرقابية ما يلي في حالة مخالفة المؤسسة المالية أو الأعمال و المهن غير المالية المحددة لأحكام هذا القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات أو الضوابط أو الأوامر الصادرة بموجبه ودون الإخلال بالعقوبات الجزائية:... ثانيًا– سحب ترخيص العمل وفقًا للقانون...".

(٥) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص١٠٢.

ويرى آخرون [١] أن استعمال كلمة الإلغاء الواردة في قانون البنك المركزي بدل لفظة سحب الواردة في القانون أعلاه أو قانون الاستثمار، يعني وقف الآثار المستقبلية دون إعدام ما رتبه من آثار في الماضي، والسحب على حد قوله: "يزيل القرار وما ينتج عنه من آثار من وقت صدوره"، وبصرف النظر عن الآراء أعلاه التي أشارت إلى أن الإلغاء أو السحب كلمة أو مصطلح لابد من إيضاح مسالة وهي أن الإلغاء أو السحب في إطار ما ورد من نصوص أنما هي مفاهيم لها أبعادها قد بينها الفقه الإداري، لاسيما وان قانون البنك أو قانون المصارف لا تقتصر قواعده على القانون الخاص، وعلى ذلك ولبيان الفرق بين السحب والإلغاء فان الأخير مقصوده إنهاء الآثار المستقبلية دون آثار الماضي، ومع ذلك يجب الوقوف وبيان الفرق بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، إذ يذهب الفقه إلى القول بان القاعدة المتفق عليها هي أن الإدارة حرة في "وضع حد لنفاذ القرارات التنظيمية" دون السماح لاحد بالاعتراض وذلك لعدم جواز ارتباط الإدارة بالنسبة للمستقبل بإبقاء نظام ما أو تعليمات دون تغيير أو تعديل بمعنى أن الإدارة لها الإمكانية في إصدار التعليمات كلما كانت هنالك حاجة إلى ذلك [٢].

أما القرارات الفردية فهي نوعين، الأول باتخاذه تترتب حقوق لغيرهم، والثاني لا يرتب حقوقا للغير، ولذلك فان إلغاء القرارات الفردية التي من النوع الثاني متاح دون قيد أو شرط، أما النوع الأول فإلغاءه غير جائز إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، فالمراكز الخاصة التي رتبتها القرارات الفردية هو أساس من الأسس التي ترتكز عليها الدولة القانونية.

أما السحب فيقصد به إنهاء آثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل أي إلغاء القرار باثر رجعي، ومن هنا يعد سحب القرار الإداري غير جائز ابتداء إلا إذا كان القرار غير مشروع لان الأخير لا ينشا حقوق ابتداءً، والسحب هو جزاء اللا مشروعية، كما يختلف الحكم في سحب القرار إذ ينظر اليه كونه قرارًا معيبًا هل رتب حقوق للغير أم لا؟ وهنا يمكن القول أن سحب القرار جائز في أي وقت طالما انه لم يترب حقوق للغير وكذلك بدون قيد، أما عند سحب القرار الذي رتب حقوق للغير فهنالك شروط يجب توفرها:

١- عدم مشروعية القرار المراد سحبه ومثالها قرار منح ترخيص على أساس احتيالي أو مستندات غير صحيحة [٣].

---

(١) د عبد الخالق غالي مهدي، مصدر سابق، ص١٨٢.

(٢) د حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١م، ص٤٢٥.

(٣) المادة (١٣/ا) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) المذكورة آنفاً.

٢- يجري السحب في المدة المحددة لقبول دعوى إلغاء القرار المعيب [١].

ومن الجدير بالتأكيد أن منح الإدارة الحق بالسحب هو تمكينها من تصحيح الأوضاع غير السليمة، بل أن سحب القرار أو إلغاءه إذا كان غير مشروع هو واجب على الإدارة، وبالتالي أن موضع مفهوم الإلغاء يعد إجراء يتناسب وطبيعة قانون البنك المركزي ومفهوم السحب يتناسب وقانون غسل الأموال ولابد من الإشارة إلى أن حكم الإلغاء أو السحب يسري على شركات التحويل المالي، وشركات الصرافة والتوسط في بيع العملات الأجنبية كما ورد في المواد (٣) [٢] و(١٦) من ضوابط تنظيم عمل الشركات رقم (١) لسنة (٢٠٢٠م) بناء على قرار البنك المركزي في الحالات التي وردت بالقانون.

أما في القانون المصري فإلغاء الترخيص يصدر بقرار مجلس إدارة البنك المركزي المصري وذلك بالتصويت عليه من ثلثي أعضاءه في حالة تحقق حالات نصت عليها المادة (١٧٣) [٣] من قانون البنك المركزي المصري، وبطبيعة الحال يصدر القرار بعد إعلان المصرف ويترتب على ذلك وقف المصرف في مباشرة أعماله، ويشمل القرار أو الحكم بالإلغاء شركات الصرافة أو أي جهة مرخص لها في بيع وشراء العملة الأجنبية أما الطعن في هذا القرار فيكون لدى محاكم مجلس الدولة.

المطلب الثاني

جهات الطعن بقرارات البنك المركزي الرقابية

قسم المشرع العراقي قانون البنك المركزي ذي الرقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) على ثلاثة عشر قسم وأفرد القسم الثاني عشر للقواعد التي تنظم إقامة محكمة الخدمات المالية، وتشكيلها، وإدارتها، وسلطة مجلس القضاء الأعلى، والأحكام التي تصدرها المحكمة، والطعن في أحكامها، وكل ذلك ابتداء من المادة (٦٣) ولغاية المادة (٧٠) وانسجاما مع الرؤية الرامية إلى التخصص التي اخذ بها القضاء في اغلب دول العالم أنشأت هذه المحكمة المتخصصة، والتي تستهدف مراجعة قرارات البنك المركزي ومدى مشروعيتها، وهذا التوجه لا يعني بأية حال التدخل واجتزاء استقلالية البنك المركزي، إنما هو في تقديري نوع من الرقابة على قرارات

(١) د شاب توما منصور، مصدر سابق، ص٣٩٦.

(٢) نصت المادة (٣): "... ثانيًا:.. ويصادر خطاب الضمان في حال سحبت الإجازة من الشركة كعقوبة لها".

(٣) نصت المادة (١٧٣): "يجوز إلغاء ترخيص البنك وشطب تسجيله بقرار من مجلس الإدارة في الأحوال الآتية: (أ) إذا ارتكب مخالفة جسيمة أو متكررة... (ب) إذا اتبع سياسة من شأنها الإضرار بالمصلحة الاقتصادية العامة أو بالسياسة النقدية...".

البنك المركزي خصوصًا وان لهذه المحكمة جملة من الخصائص والمميزات لا نجدها في المحاكم الأخرى، ولذلك تعد هذه المحكمة نوع من المحاكم المتخصصة لها من الاختصاصات الحصرية التي لا تنظر إلا من قبلها، وبما أن المقام لا يتسع لجميع حيثيات المحكمة إذ تكفلت بذلك العديد من البحوث والدراسات فأننا سنقصر في هذا البحث على بيان الطعن لدى محكمة الخدمات المالية في الفرع الأول، والطعن لدى المحاكم الأخرى في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الطعن لدى محكمة الخدمات المالية

نستهل هذا الفرع بالأسئلة التالية: هل تعد محكمة الخدمات المالية إحدى جهات الطعن على قرارات البنك المركزي؟ وهل أن بعض قرارات البنك قد تتعرض للإلغاء؟ [١] ولماذا استثنى المشرع قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية ولا سيما وان القاعدة المتعلقة بالسياسة النقدية قد تضمنت سياسة سعر الصرف الأجنبي [٢].

إنّ اسم المحكمة ارتبط بطبيعة عمل المحكمة، إذ تقوم بتقديم خدماتها للمتقاضين دون دفع رسم رغم أن القيم المالية للدعاوى التي تنظر من قبلها تكون مرتفعة عادة، كما يرتبط عملها بالمخالفات التي تقع من المصارف والمؤسسات المالية كمكاتب التحويل المالي وشركات الصرافة والتوسط في بيع وشراء العملة الأجنبية، وهذه المخالفات يتخذ البنك المركزي عادة إزائها قرارات معينة، ستكون فيما بعد موضوعًا للنزاع أمام هذه المحكمة [٣]، ولعل ابسط تعريف لهذه المحكمة هي عبارة عن هيئة قضائية متخصصة في الفصل بالمنازعات المصرفية.

كما أن للمحكمة اختصاصات حصرية لا تدخل في اختصاص المحاكم التجارية بالرغم من أن الأعمال المصرفية تعد من النشاطات التجارية، وكذلك يلاحظ أن المشرع لم يفرد المحكمة بقانون خاص، إنما جاء بها ضمن قانون البنك المركزي في المواد التي ذكرت آنفًا، ومع ذلك هنالك من يعتقد أن المشرع بنى هيكلية المحكمة بما يشابه المحاكم التجارية الفرنسية

---

(١) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص٣١٧.

(٢) نصت المادة (٤/٦٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م): "٤- لا تختص المحكمة بمراجعة قرارات أو إجراءات البنك المركزي العراقي بشان تطوير السياسة النقدية و تنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي".

(٣) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص٢٣.

وما يؤيد هذا الرأي حسب بعض الفقه هو الفقرة (٣) من المادة (٦٤) [١] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) والتي مناطها واجبات رئيس المحكمة.

إن قراءة المواد من (٦٣) لغاية (٧١) من قانون البنك المركزي النافذ يؤدي إلى الملاحظ الآتية:

١- إنّ تنظيمها وفق قانون خاص.

٢- إن المادة (٧١) [٢] من القانون النافذ ألغت القوانين السابقة إذ الأولوية لقواعد المحكمة مع ملاحظة إمكانية الرجوع إلى القواعد العامة.

٣- تعيين القاضي لمدة عشر سنوات.

٤- موقعها واحد وفي رأيي هذا لا يمنع إنّ يكون لها اكثر من مكان آخر.

٥- لا تستوفي الرسوم.

٦- طرق الطعن فيها تختلف عما موجود في المحاكم العادية، ويمكن الاعتراض عليها أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية ولا يوجد طريق للطعن أمام محكمة التمييز [٣].

٧- تتخصص بنوع من الدعاوى لا تستطيع المحاكم أن تنظرها أي أنها ذات اختصاص حصري[٤].

وانطلاقًا مما سلف أن الرجوع إلى أحكام المادة (٣/٦٣) [٥] من قانون البنك المركزي العراقي يشير إلى اختصاصات المحكمة وهو الفصل في أي نزاع ينشا بين المصارف

---

(١) نصت المادة (٣/٦٤): "٣- عند اختيار أعضاء الدائرة يسعى كبير القضاة للتوفيق بين خبرات و مؤهلات أعضاء الدائرة و المؤهلات و الخبرات المطلوبة للبت في القضايا التي تنظرها الدائرة ، و يقوم كبير القضاة بتعيين أحد القضاة ممن اشتغل بالقانون ليراس الجلسة و يتولى الإشراف على أداء مهامها".

(٢) نصت المادة (٧١): "ينسخ هذا القانون أي حكم من أحكام أي قانون آخر تم سنه قبل تاريخ العمل بهذا القانون و يتعارض معه".

(٣) اسعد فاضل منديل، دراسة قانونية في محكمة الخدمات المالية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٣)، العدد (١)، جامعة بابل، بابل، ٢٠١١م، ص١٦٤.

(٤) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص٧٠.

(٥) نصت المادة (٣/٦٣): "٣- يكون أيضًا من ضمن اختصاصات المحكمة الفصل في اي خلاف ينشا بين المصارف و المؤسسات المالية يحال الى محكمة الخدمات المالية بموجب اتفاق مكتوب بين اطراف الخلاف، وقد ينص هذا الاتفاق على امكانية الطعن في قرار هذه المحكمة امام محكمة الاستئناف او لا يسمح بذلك".

والمؤسسات المالية يمكن أن ينظر من قبل محكمة الخدمات المالية إذا كان هنالك اتفاق مكتوب، وقد تعرض هذا النص إلى النقد خصوصًا وانه قد يتشابه مع فكرة التحكيم، بمعنى أن النظر ترتب بسبب الاتفاق وليس على أساس الاختصاص الحصري، ومع ذلك يمكن قراءته من زاوية ثانية بانه يوحي بان محكمة الخدمات المالية ذات اختصاص في هذه المنازعة لامتناع الإحالة إلى أية محكمة أخرى سواء أكانت مدنية أم تجارية لانحصار الاختصاص بمحكمة الخدمات المالية [1]، وفي هذا الإطار نود أن نعلق على المادة أعلاه والشرح المرافق لها بما يلي:

١- إنّ النص في هذه المادة صريح في دلالته، إذ بين مسالة الاتفاق بأسلوب لا يعطي مجال للتأويل أو التحوير وذلك بقيامه بتعطيل طرق الطعن قبل صدور الحكم، أي أجاز الاتفاق على تعطيل الطعن وهذا يؤدي إلى اعتبار هذا الاتفاق باطلًا في جزء منه وغير منتج لآثاره أو قد يكون مخالفًا للنظام العام كونه يمس ضمانة قانونية ودستورية.

٢- لم يرد في النظام القضائي العراقي مثل هذا النص.

٣- إن هذا النص قد يكون مستلًا من قواعد التحكيم الذي يجوز فيه الاتفاق على الامتناع عن الطعن.

٤- ندعو المشرع إلى تعديل هذه المادة وذلك برفع كل ما يعني من لفظ الاتفاق.

ونشير في هذا الشأن إلى أن المحاكم المدنية مكرسة لإزالة خطر عادي ذو تهديد لمصلحة هي مصلحة القانون فضلًا عن المصلحة الشخصية، إلا أن محكمة الخدمات فأنها تباشر بإزالة خطر نوعي ألا وهو الخطر الاقتصادي الذي تنتجه النزاعات بين أطراف الجهاز المصرفي الذي يكون البنك طرفا فيه وبغض النظر عن جسامة الخطر إلا أن المحكمة لا يمكن أن توصف بانها محكمة خاصة أو الاستثنائية بعد أن حسم هذا الأمر بالمادة (٩٥) [2] من دستور (٢٠٠٥م).

أما بالنسبة للاختصاص المدني للمحكمة فيعرف الاختصاص "بأنه تعيين الجهة القضائية التي خولها القانون الفصل في المنازعات" أو يعرف: "بأنه نصيب المحكمة من القضايا التي يجوز لها الفصل فيها" وقواعد الاختصاص تعرف بأنها: "القواعد التي تحدد الدعاوى التي تدخل في ولاية كل محكمة"، وقد بينت المادة (٢٠) من قانون المرافعات ذي

(١) اسعد فاضل منديل، مصدر سابق، ص٦١.

(٢) نصت المادة (٩٥): "يحظر انشاء محاكم خاصة او استثنائية".

الرقم (٨٨) لسنة (١٩٥٦م) الملغى بان الاختصاص: "أهلية المحكمة لرؤية الدعوى بمقتضى القانون".

ومع ذلك يجدر التركيز على الاختصاص الوظيفي الذي هو "نصيب الهيئات القضائية المختلفة في الدولة من سلطة وولاية القضاء في المنازعات" [١]، وهو يعني أن جهة قضائية معينة لها ولاية في نوع من المنازعات وترجع هذه الولاية بسبب طبيعته أو موضوعه، وبالتالي يكون خارج عن ولاية أي جهة قضائية أخرى، ويطلق عليه بعض الأحيان بالاختصاص الموضوعي، وهو ما يعرف بانه نوع من توزيع العمل بين الجهات القضائية أو هو أن تقتصر ولاية كل جهة من جهات التقاضي داخل الدولة بدعاوى معينة، والأصل كما يتضح ما ورد في المادة (٢٩) [٢] من قانون المرافعات ذي الرقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩م) كذلك اكد هذا المبدأ قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة (١٩٧٩م) المعدل في المادة (٣) [٣]، وسلب الولاية في المحكمة لا يتم إلا بنص صريح بالقانون [٤].

وعلى ذلك يمكن القول لمحكمة الخدمات اختصاص وظيفي خاص بها فهي خارج المحاكم المدنية وكذلك خارج المحاكم الإدارية بل هي محكمة متخصصة [٥]، ومن ذلك يمكن التأكيد أن المنازعات المصرفية تعد من اختصاص محكمة الخدمات المالية، أو تمتلك الاختصاص القضائي الوظيفي الولائي بالنسبة لتلك الدعاوى الداخلة في اختصاصها كما تشكل المحكمة بقواعد خاصة حسب القرار: "بحسب دعوى المدعية (س) أمام محكمة قضاء الموظفين والمحالة إلى هذه المحكمة حسب الاختصاص الوظيفي" [٦] وبالتالي تخضع قراراتها للطعن، أما الاستئناف فيكون في محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية ويؤيد ذلك نفس القرار أعلاه "وصدر القرار بالاتفاق حكما حضوريا قابلا للتمييز أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية وافهم علنا في (٢٠١٧/١٢/٢٥م)" [٧].

---

(١) عباس العبودي، شرح احكام قانون المرافعات المدنية، مكتبة السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠١٦م، ص١١٠.

(٢) نصت المادة (٢٩): "تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثنى بنص خاص".

(٣) نصت المادة (٣): "تسري ولاية القضاء على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية، العامة والخاصة، الا ما استثني منها بنص خاص".

(٤) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص٢٢.

(٥) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص١٩.

(٦) العدد (٢١/خدمات مالية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/١٢/٢٥م)، غير منشور.

(٧) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص٩٣.

يذهب بعض الفقه أن محكمة الخدمات على مستوى الاختصاص الوظيفي فأنها تختلف عن غيرها أو أنه خاص بها بحيث يخرجها من المحاكم الإدارية، أو أي نوع آخر من المحاكم كما بينا ذلك أعلاه، وبمعنى أدق هي محكمة متخصصة تم أنشائها بقانون خاص، ولها مميزات معينة سواء في التشكيل أم الإجراءات الواجبة الاتباع، بل حتى في صدور الأحكام والقرارات والطعن، ومن ذلك يتضح أن محكمة الخدمات محكمة متخصصة في الفصل في المنازعات المصرفية ووجودها ضمن قانون البنك [١].

وفضلا عن ذلك أن الاختصاص النوعي في محكمة الخدمات المالية له شكل آخر ربما بسبب طبيعة المنازعات التي تقوم المحكمة بالنظر فيها فهي تتخصص في المنازعات المصرفية والبنك المركزي طرف فيها، وقد وردت هذه الاختصاصات في قانون البنك المركزي وقانون المصارف، إذ حدد قانون البنك المركزي اختصاصات المحكمة بصورة حصرية فلو عرضت على محكمة أخرى فعليها أن تتوقف عن النظر في الدعوى، بل تحيلها إلى محكمة الخدمات المالية كون الأخيرة هي المختصة حسب المادة (٦٣) [٢] من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م)، ومن ضمن اختصاص محكمة الخدمات على سبيل المثال منع مزاولة النشاط المصرفي إذا كان دون ترخيص من قبل البنك فتقوم محكمة الخدمات المالية بإصدار قرار إيقاف هذا النشاط إذا ما قدم البنك ما يؤيد هذه الواقعة من أدلة لازمة، إذ تعتمد المحكمة على هذه الأسانيد في إصدار قرارها بإيقاف هذه المؤسسة أو المصرف، ومطلوب من الجهة التي صدر قرار بحقها أن تقدم رد مكتوب يوضح فيه بالأدلة سبب ممارسة المهنة وعدم مخالفته للقوانين في الحصول على الموافقات، وهنا تنظر المحكمة ثم تصدر القرار أما لصالح الشخص أو البنك [٣].

كذلك من اختصاصها النوعي لو أن البنك المركزي رفض إصدار ترخيص أو قام بإلغاء الترخيص كونه الجهة العليا المختصة في منح الترخيص وهو أعلى سلطة نقدية

---

(١) د رغد فوزي عبد الطائي، المصدر نفسه، ص٦٨ و٧٩.

(٢) نصت المادة (٦٣): "١- تقضي احكام هذه المادة بإقامة محكمة يطلق عليها محكمة الخدمات المالية و يكون من اختصاصها مراجعة القرارات و الاوامر... التي يصدرها البنك المركزي العراقي...".

(٣) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص٩٦ و٩٨.

ومصرفية إذ حدد قانون المصارف مدة يلتزم البنك فيها بطلب الترخيص سواء بالموافقة أم الرفض استنادًا إلى المادة (٨) [١] من قانون المصارف النافذ [٢].

إنّ الحصول على الترخيص بموجب معلومات كاذبة أو يتضمن مخالفات جوهرية أو احتيالية وحصلت إثناء تقديم الطلب يلاحظ أن محكمة الخدمات المالية قد ذهبت إلى: "إن سحب الإجازة الممنوحة بناء على تقديم معلومات مغلوطة واستنادًا إلى أحكام الفقرة ثامنًا من المادة (١١) [٣] من تعليمات شركات الصرافة ووفقًا لأحكام المادة (١/١٣/أ) [٤] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) وبذلك تكون دعوى المدعي لا سند لها قانونًا لذا قرر رد الدعوى المدعي وتحميله المصاريف وأجور المحاماة..." [٥] وكذلك لو لم يباشر المصرف أعماله المصرفية في غضون (١٢) شهرًا ابتداء من تاريخ تأسيسه، أو توقف عن هذه الأعمال لمدة ستة اشهر، أو عجز المصرف عن إدارة شؤونه وعملياته بشكل سليم، أو لم يتخذوا الإجراءات التحوطية المطلوبة أو انتهك امر صادر من البنك المركزي وغيرها من الحالات التي أشارت لها المادة (١٣) [٦] من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م) وبطبيعة الحال المادة تشمل المصرف والشركة وغيرها من المؤسسات المالية [٧].

والسؤال في ضوء الاختصاصات الحصرية للمحكمة إذا ما استثنينا موضوع السياسة النقدية وسعر الصرف فهل لهذه المحكمة بناء على ما تصدره من قرارات تأثير على سعر

---

(١) نصت المادة (٨): "١– في غضون شهرين من تاريخ تقديم طلب اولي للحصول على ترخيص او تصريح بممارسة العمل المصرفي يقوم البنك المركزي العراقي بإشعار مقدم الطلب فيما اذا كان الطلب مستوفيا. وفي غضون ستة اشهر من تاريخ هذا الاشعار يكون الطلب مستوفيا يوافق البنك المركزي العراقي على الطلب او يرفضه ويرسل الى مقدمي الطلب نسخة من قراره...".

(٢) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص١٠٠.

(٣) تعليمات تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الاجنبية رقم (٨) لسنة (٢٠١٥م) الملغى، "لمجلس الادارة وقف اعمال الشركة للمدة التي يراها مناسبة..ثامنا: اذا قدمت الشركة عمدا بيانات مالية او احصائية سنوية او فصلية مضللة ولا يمثل ذلك بحق البنك في تحريك الدعوة الجزائية ضدهما طبقا لأحكام القوانين النافذة...".

(٤) نصت المادة (١/١٣/أ): "أ- استناد الحصول على الترخيص الى قرارات كاذبة او احتيالية او مخالفات جوهرية اخرى قد تكون حدثت عند تقديم طلب الحصول على الترخيص...".

(٥) قرار رقم (٧/خدمات مالية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/٧/٣١م)، (اعلام/٩)، (قرار غير منشور).

(٦) نصت المادة (١٣): "١– لا يجوز الغاء ترخيص او اجازة ممارسة الاعمال المصرفية الا بقرار من البنك المركزي العراقي يستند الى واحد او اكثر من المبررات...".

(٧) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، ص١٠١.

الصرف وعلى العملية النقدية بشكل عام؟ والجواب نعم أن ما لدى المحكمة من اختصاصات حصرية مؤكد لها تأثير على مجمل العمليات النقدية إلا أن تأثيرها في إطار الاختصاصات الحصرية يعد تأثيرا غير مباشر إذ يبعث على الاستقرار والأمن المالي فضلًا عن اطمئنان المؤسسات المالية والمصارف إلى عدم التعسف في اتخاذ القرارات طالما إن هنالك محكمة تستطيع إنّ تشخص هذا التعسف أو تساهم في حجب بعض القرارات أو تصحيحها.

الفرع الثاني

الطعن لدى المحاكم الأخرى

بعد تشريع قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) تم تشكيل محكمة الخدمات المالية استنادًا إلى هذا القانون وهي أول محكمة من هذا النوع تدخل ضمن إطار القضاء التجاري وتختص بمراجعة بعض قرارات البنك المركزي، وأيضًا يمكن الرجوع إليها في المنازعات بين المصارف والمؤسسات المالية كما ورد في المادة (١/٦٣) [١] منه، وبعد أن بينا في الفرع الأول من هذا المطلب اختصاصات المحكمة الحصرية بشكل عام والحال يقتضي بيان ما يخرج عن اختصاصها استنادًا إلى الفقرة (٤) [٢] من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي.

ولما كان للبنك المركزي كما هو معلوم سلطة رقابية على المصارف والمؤسسات المالية ولأجل خلق التوازن بين السلطة الرقابية للبنك المركزي وحق المصارف والمؤسسات المالية بالطعن بقرارات البنك المركزي يقتضي وجود قناة متاحة لمواجهة قرارات البنك المركزي من اجل حماية الجهات المتضررة من تعسف البنك المركزي [٣]، لاسيما وان قرارات البنك المركزي هي إدارية تقوم بها السلطة التقديرية المناطة بالبنك وهذه الأخيرة كما يرى الفقه الإداري ليست في منأى عن الانحراف فعندما يكون هنالك رقابة على القضاء أليس من الأولى أن تكون هنالك رقابة على قرارات البنك المركزي؟ [٤].

وعودة على بدء بعد أن بينا اختصاصات البنك المركزي نشير هنا إلى بعض الاستثناءات التي لها علاقة ببحثنا وهي استثناء السياسة النقدية، وسعر الصرف، واستثناء

---

(١) نصت المادة (٦٣): "١- تقضي احكام هذه المادة بإقامة محكمة يطلق عليها محكمة الخدمات المالية و يكون من اختصاصها مراجعة القرارات و الاوامر التالية التي يصدرها البنك المركزي العراقي...".

(٢) نصت المادة (٦٣): "٤- لا تختص المحكمة بمراجعة قرارات او اجراءات البنك المركزي العراقي بشان تطوير السياسة النقدية و تنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي".

(٣) اسعد فاضل منديل، مصدر سابق، ص١٦٥.

(٤) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص٣٠٧.

المخالفات التي عقوبتها السجن [١] حسب ما ورد بالمادة (٧/٦٣) [٢] من قانون البنك المركزي، بل أشار بعض الفقه إلى أن بعض عقوبات المحكمة تدخل في إطار الاختصاص الجنائي، وهنالك في الفقه من لا يرى ذلك أي لا يوجد اختصاص جنائي لمحكمة الخدمات وذلك واضح من نص المادة (٧/٦٣) ولكن بالنظر إلى المادة (٢/٦٧) [٣] من قانون البنك المركزي النافذ يلحظ أن لمحكمة الخدمات الحق بالغرامة التي تزيد على (٢٥) مليون دينار عراقي أو السجن عندما يرفض الحضور أو تقديم مستندات معينة، وفي ذات الوقت يلحظ على النص أعلاه انه يحتوي على هذا الاختصاص إلا أنه ليس هنالك الزام بالإحالة إلى محكمة محددة، والحل لمعالجة هذه المشكلة لتلافي التناقض بين المادة (٦٣) والمادة (٦٧) هو بتعديل الأخيرة، أو بتعديل المادة (٦٣) من القانون النافذ وتوسيع صلاحيات المحكمة كما هو الحال في قانون المحكمة الاقتصادية رقم (١٢٠) لسنة (٢٠٠٨م) المصري، ويرى بعض الفقه أن نص المادة (٦٧) من القانون النافذ يتعلق بأمرين هو عدم الحضور والتلاعب وهذين الأمرين غير متكافئين إذ التلاعب يدخل في باب التزوير وهو أكثر جسامة من عدم الحضور الذي تنطبق عليه أحكام المادة (٥٩) [٤] من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١م) [٥]، ومن الاستثناءات الأخرى التي تخرج [٦] من صلاحية محكمة الخدمات المالية هو العقوبات التي أشارت لها المادة (٤٥) المذكورة آنفًا من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م).

كما بينت المادة (٤/٦٣) المذكورة آنفًا الاستثناء على اختصاصات محكمة الخدمات المالية واخرج بهذه الفقرة السياسة النقدية وتطورها وإعدادها وتنفيذها بل ذهب إلى شمول سعر

---

(١) د عصمت عبد المجيد بكر، شرح احكام قانون المرافعات المدنية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩م، ص١٨٠-١٨١.

(٢) نصت المادة (٦٣): "٧- لا يكون لمحكمة الخدمات المالية اختصاص للنظر في اية مخالفة يعاقب عليها القانون بالسجن، و تقوم المحكمة بإحالة هذه الامور الى رئيس مجلس القضاء الاعلى".

(٣) نصت المادة (٦٧): "٢- يتهم اي شخص يقوم باي مما يلي دون مبرر او عذر قانوني: (ا) - رفض حضور اية جلسه من جلسات محكمة الخدمات المالية... (ب) - تغيير مستند...".

(٤) نصت المادة (٥٩): "ا- يدعى الشهود من قبل القاضي او المحقق للحضور اثناء التحقيق بورقة تكليف بالحضور تبلغ اليهم بوساطة الشرطة او أحد المستخدمين في الدارة التي اصدرتها او المختار او اي شخص اخر يكلف بذلك طبقا للقانون. ويجوز تبليغ منتسبي المصالح الحكومية والدوائر الرسمية وشبه الرسمية بوساطة دوائرهم...".

(٥) د رغد فوزي عبد الطائي، مصدر سابق، و١٢٧ و١٣٦ و١٣٧.

(٦) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص٣٢٤.

الصرف بعبارة خاصة ضمن الفقرة (٤) من المادة أعلاه وذلك لاستبعاد هذه السياسة وسعر الصرف من اختصاصات المحكمة الحصرية، بل عدّ بعض الفقه أن هذه الأخيرة من النظام العام [١]، ومن باب التأكيد سنقوم بذكر تعريف السياسة النقدية الأكثر قبولا من قبل الفقهاء وهي: "جميع القرارات والإجراءات النقدية بصرف النظر عما إذا كانت أهدافها نقدية أو غير نقدية، وكذلك جميع الإجراءات غير النقدية التي تهدف إلى التأثير في النظام النقدي" [٢]، وهذا التعريف فيما يبدو قد وضع معيار ما يدخل في إطار السياسة النقدية وما هو خارجها وعلى ذلك يمكن القول: إنّ جميع القرارات التي تتخذها السلطة النقدية قد تكون متعلقة بالسياسة النقدية، فالأصل إن القرارات النقدية إذا حققت أهداف نقدية أم غير نقدية هي سواء، فضلًا عن أن الإجراءات والقرارات غير النقدية من حيث الأصل إلا أنها تتخذ لتحقيق غايات وأهداف نقدية وغيرها من الأسباب.

وتأسيسًا على ذلك بين بعض الفقه أن القرارات التي تدخل ضمن السياسة النقدية هي المشمولة بعدم الاختصاص وتأسيسًا على ذلك يمكن القول: إن هذه القرارات نوعين، الأول قرارات نقدية أصلا ولكنها في ذات الوقت تهدف إلى تحقيق غايات نقدية وغايات غير نقدية، والثاني إجراءات أو قرارات غير نقدية أصلا تحقق أهداف نقدية، فبالنسبة للنوع الأول القرارات المتعلقة بسعر الفائدة والسوق المفتوحة ونسبة الاحتياط الإلزامي وهذه بطبيعتها تهدف إلى تحقيق غايات نقدية كاستقرار الأسعار أو السيطرة على التضخم، أما النوع الثاني فيمكن إنّ تصدر من جهة حكومية غير البنك وطبيعتها غير نقدية كالقرارات المالية أو التجارية ولكنها تحدث تأثير مباشر، وما يعنينا القرارات غير النقدية التي تحدث أثراً نقديا مثل سعر الفائدة والسوق المفتوحة [٣].

ونخلص من ذلك إلى أن جميع القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية وسعر الصرف هي خارج اختصاص محكمة الخدمات المالية وتقع في إطار المواد من (٢٨) [٤] إلى (٣٠) من

---

(١) د مصطفى ناطق صالح مطلوب، نظام التحكيم التجاري في المؤسسات المالية المصرفية، دار الفكر والقانون، ط١، المنصورة، ٢٠١٨م، ص١٩٤.

(٢) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص٩٣.

(٣) السياسة النقدية، البنك المركزي العراقي، من الموقع الالكتروني: https://cbi.iq/ تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٥/٣٠م ٣:٢٢م.

(٤) نصت المادة (٢٨): "يجوز للبنك المركزي العراقي، في سبيل تحقيق اهدافه ان (ا) يقوم بأداء عمليات السوق المفتوح... (ب) يقدم تسهيلات عامة للمصارف التجارية المرخصة... وطبقا للقواعد التي تنص عليها وحددها البنك المركزي العراقي عن طريق: (ا) البيع او الشراء القطعي البسيط غير المشروط (النقدي او

قانون البنك المركزي العراقي، ولتوضيح ذلك بينت المادة (٢٨/أ) (الأولى) [١] السبيل أو الطريق لتحقيق أهداف البنك المركزي بوساطة الفقرة الأولى وهي قيامه بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف والمؤسسات المالية الوسيطة المرخصة من البنك المركزي، وتعد السوق المفتوحة هي واحدة من أدوات السياسية النقدية كما بينا ذلك سابقا، يستخدمها البنك المركزي للتحكم في معروض النقود وأسعار الفائدة أي يقوم البنك المركزي بالبيع والشراء للأوراق المالية الحكومية، وذلك بالتعامل مع المصارف التجارية أو الجمهور، وعمليات السوق المفتوحة هي نوعين: الأولى عمليات الشراء التي يعبر عنها بالتوسعية وذلك عندما يشتري البنك المركزي الأوراق المالية والسندات من المصارف ثم يقوم بضخ هذه الأموال في الجهاز المصرفي مما يؤدي إلى ازدياد السيولة ومن ثم انخفاض أسعار الفائدة، والثاني هي عمليات البيع الانكماشية وذلك عندما يقوم البنك المركزي ببيع الأوراق المالية للمصارف بهدف سحب النقود من السوق حتى تقل السيولة ثم يؤدي ذلك إلى رفع أسعار الفائدة [٢].

كما بينت المادة (٢٨/ب) (الأولى) موضوع تقديم التسهيلات إلى المصارف التجارية وذلك من خلال الفقرة (أ) (الثانية) البيع والشراء غير المشروط سواء كان نقدي أم آجل، والفقرة (ب) (الثانية) التي تبيح البيع والشراء غير المشروط سواء كان نقدي أم آجل للعملة الأجنبية، أما الفقرة (ج) من المادة (٢٨) فقد أشارت إلى أحد الطرق التي يقوم بها البنك المركزي من أجل تقديم التسهيلات بعمليات خصم الكمبيالات أو السندات ولعل الفقرة (د) وفي إطار تقديم التسهيلات يقوم فيها البنك المركزي بتقديم القروض المؤمنة والمضمونة بالرهن، أما الفقرة (هـ) من المادة أعلاه فقد بينت قبول الودائع في المصارف التي يقدم فيها البنك المركزي الفوائد.

وسنشير إلى بقية المواد (٢٩،٣٠) من قانون البنك المركزي النافذ باختصار، إذ بينت المادة (١/٢٩) موضوع احتفاظ البنك المركزي باحتياطي بشكل رصيد نقدي أو ودائع لدى البنك المركزي ولا تستطيع المصارف سحبه، أما في حالة وقوع المصرف في عجز عن الاحتفاظ بالحد الأدنى للاحتياطي المطلوب في الفقرة (١) من هذه المادة يذهب البنك المركزي

الاجل)... (ب) الشراء او البيع البسيط غير المشروط (النقدي او الاجل) للنقد الأجنبي. (ج) خصم الكمبيالات او السندات الاذنية. (د) تقديم القروض المؤمنة تامينا كاملا بوساطة رهن يضمن القرض. (هـ) قبول ودائع من المصارف لدفع عليها فوائد".

(١) تم الاشارة من قبل الباحث بالأولى او الثانية بهذه المادة لتكرار الترقيم فيها.

(٢) د حسين عباس حسين، مصدر سابق، ص٣٢٨.

إلى فرض نسبة فائدة تأخذ صورة عقوبة لحين معالجة وتغطية العجز، كما أجازت المادة (٣٠) المذكورة أعلاه وتحت شروط معينة في الظروف الاستثنائية أن يكون البنك المركزي مقرضا أخيرًا للمصرف.

هذه المواد (٢٨،٢٩،٣٠) من قانون البنك المركزي النافذ بفقراتها تقع خارج اختصاص محكمة الخدمات المالية بمعنى أن أي قرار يتخذه البنك المركزي يقع في إطار المواد أعلاه فانه خارج عن اختصاص محكمة الخدمات المالية ولا مناص من معالجة موضوع اختصاصات المحكمة.

كذلك أن التشريع لم يضع تعريف محددا للسياسة النقدية وما ورد في المادة (١١٠/ثالثًا) [١] من دستور عام (٢٠٠٥م) ليس أكثر من إشارة أو تعداد للسلطات الاتحادية الحصرية، ومع ذلك يلحظ أن قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) في المادة (١/٤/أ) [٢] ذكر صياغة السياسة النقدية وتنفيذها وجعل ضمنها سياسة الصرف الأجنبي.

ومن نافلة القول: إن قراءة المادة (٤/٦٣) المذكورة آنفًا تستوجب طرح الأسئلة التالية وهي هل أراد المشرع بذلك تحصين قرارات البنك ذات الصلة بالسياسة النقدية من الطعن بشكل عام؟ وهل هذا التحصين يستوجب وقوع التعارض مع المادة (١٠٠) [٣] من دستور (٢٠٠٥م) وما هو دليل المادة (١٣) [٤] الدستورية على ذلك؟ وهل إن استثناء السياسة النقدية من اختصاص محكمة الخدمات المالية؟ بحيث يمكن الرجوع إلى المحاكم صاحبة الولاية العامة للطعن في القرار.

بين بعض الفقه أن النص الوارد في المادة المذكورة مجرد استثناء من اختصاص محكمة الخدمات المالية وبإمكان الشخص الطعن بالقرارات المتعلقة بالسياسة النقدية لدى القضاء الإداري، كما ورد أيضًا عن بعض الفقه أن المشرع قصد إخراج السياسة النقدية

---

(١) نصت المادة (١١٠/ثالثًا): "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: ثالثًا... ورسم سياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته".

(٢) نصت المادة (١/٤): "١-...تشمل مهام البنك المركزي العراقي ما يلي: أ- صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي وفقًا لما ينص عليه القسم السادس".

(٣) نصت المادة (١٠٠): "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار إداري من الطعن".

(٤) نصت المادة (١٣): "أولًا:- يعد هذا الدستور القانون الاسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزما في أنحائه كافة، وبدون استثناء. ثانيًا:- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم، او أي نص قانوني آخر يتعارض معه".

والقرارات المتعلقة بها لتحقيق الاستقرار في الأسعار، وخصوصًا سعر الصرف الأجنبي، على اعتبار أن هذه القرارات تتخذ يوميًا وباطراد، فلو أجاز المشرع لمحكمة ما النظر في السياسة النقدية وقراراتها وقام القضاء بناء على هذا الحق في النظر بمثل هذه القضايا لتحقق الإرباك في أهم هدف وهو استقرار سعر الصرف [1]، ونعتقد أن هذا الرأي مردود لأنه سيفتح باب على موضوعة سبق أن هجرتها القوانين، وهي موضوعة أعمال السيادة التي سبق وان تم استعارتها من القانون الإداري الفرنسي والتي تعني منع المحاكم من النظر فيها، بل في ذلك مخالفة لما ورد في نص المادة (١٠٠) من دستور عام (٢٠٠٥) المذكورة آنفًا كذلك أن النظر في قرارات السياسة النقدية هو مفتوح لغير محكمة الخدمات المالية وبالتالي نعتقد أن النظر في قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية يجب إنّ يكون من قبل محكمة الخدمات المالية بعد تعديلها.

وفي أكثر من قرار تولت محكمة الاستئناف في بغداد إيضاح مفهوم السياسة النقدية وكل ما يندرج في إطار هذا المفهوم وحتى نستطيع الوقوف على هذا الأمر سنتطرق إلى بعض القرارات القضائية المتعلقة بهذا الشأن، "أصدرت محكمة الخدمات المالية بتاريخ (٢٠١٥/٢/٢٥م) قرارها المرقم (١٢/خدمات مالية/٢٠١٤) يقضي برد دعوى المدعي لعدم اختصاص المحكمة بنظر قرارات البنك المركزي الخاصة بالسياسة النقدية استنادًا لأحكام المادة (٤/٦٣) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) معللة ذلك بان إجراءات البنك المركزي اتجاه المصرف تدخل ضمن مفهوم السياسة النقدية" وبالتالي فما يقع في إطار السياسة النقدية يخرج عن اختصاص المحكمة وقد تم تمييز قرار محكمة الخدمات المالية المذكور أعلاه من قبل المدعي أمام محكمة استئناف بغداد / الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية وقد أصدرت قرارها المرقم (٣٢٨/م/٢١٥) في (٢٠١٥/٦/١٤م) الذي تضمن نقض قرار محكمة الخدمات المذكور أعلاه.

"لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون لان محكمة الخدمات المالية ردت الدعوى من جهة الاختصاص استنادًا لأحكام المادة (٤/٦٣) من قانون البنك المركزي معللة ذلك بان إجراءات البنك المركزي اتجاه المصرف تدخل ضمن مفهوم السياسة النقدية وعند إمعان النظر في مفهوم السياسة النقدية وجد أن المختصين في علم المالية والاقتصاد يشيرون إلى أنها التدخل المباشر المعتمد من طرف السلطة النقدية بهدف التأثير على الفعاليات الاقتصادية عن طريق عرض النقود وفرض سعر الفائدة وتوجيه الائتمان

(١) اسعد فاضل منديل، مصدر سابق، ص١٦٠.

للمصارف التجارية، وحيث أن طلب المميز المدعي لم يتعلق بمقدار الفائدة أو في أي إجراء اتخذ على وجه العموم اتجاه جميع المصارف وإنما كان طلب الكف عن المطالبة بمبالغ يزعم المدعي أن البنك تسبب فيها فلا يكون الطلب اعتراض على السياسة النقدية التي يتولاها البنك المركزي وإنما النزاع يدور اتجاه تحديد المسؤولية عن الخطأ الذي بموجبه فرضت الغرامة وهذا يعد من صلب اختصاص محكمة الخدمات المالية أما عن قرار الهيئة بالعدد (٩٩٤/م/٢٠١٣) في (٢٠١٣/٨/١٥م) الذي تعللت به المحكمة باعتباره يمثل استقرار الرأي لهذه الهيئة اتجاه السياسة النقدية فقد فات عليها أن موضوعه يختلف عن الطلبات في الدعوى محل الطعن لان المميز كان يطلب إعادة مبالغ مستوفاة عن غرامات فرضها البنك والاعتراض انصب على مقدار الغرامة وليس على أساس تحقق المسؤولية الذي يوجب فرض الغرامة وحيث إنّ المحكمة ردت الدعوى من جهة الاختصاص فان قرارها واجب النقض من هذه الجهة لان الاختصاص ينعقد لها للنظر في الدعوى موضوعا وإصدار القرار المناسب على وفق مقتضى القانون ولما تقدم قرر نقض الحكم المميز وإعادة الإضبارة إلى محكمتها لاتباع ما تقدم وصدر القرار بالأكثرية" [١].

ويلحظ على القرار أعلاه بغض النظر عن النتائج التي ترتبت عليه أن المحكمة أشارت إلى السياسة النقدية وبحثت في موضوعها وكادت في قرارها أن تضع تعريف لها ومن هنا نعتقد أن السياسة النقدية من الأهمية بمكان جعلت المشرع مترددًا في إضافة السياسة النقدية لاختصاص محكمة الخدمات المالية، وفيما يبدو أن الأساس القانوني لقرار محكمة الخدمات المالية بعدم الاختصاص النوعي في هذا المجال استنادًا إلى حكم المادة (٧٨) [٢] من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل ويعد النص القانوني المذكور أعلاه الذي تستند عليه المحكمة عند التصدي للاختصاص النوعي هي مادة الأسناد الوحيدة عند اتخاذها قرارًا بانها غير مختصة نوعيًا أو وظيفيًا في نظر الدعوى، وعند تحليل هذه المادة يلاحظ أنها تتضمن مجموعة شروط:

١- صدور قرار من محكمة مختصة.

٢- إنّ يكون مناطه اختصاص تلك المحكمة النوعي أو الوظيفي أو المكاني.

---

(١) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص١٠٨.

(٢) نصت المادة (٧٨): "اذا قضت المحكمة بعدم اختصاصها القيمي او الوظيفي او النوعي او المكاني وجب عليها أن تحيل الدعوى إلى المحكمة المختصة... وتبلغ الطرفين... بمراجعة المحكمة المحالة عليها الدعوى في موعد تعينه على أن لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ الإحالة...".

٣- يجب عند صدور القرار بعدم الاختصاص أن يتبعه الإحالة إلى محكمة أخرى.

٤- وجود طرفين متخاصمين ذو مصلحة في الدعوى.

٥- أن يصدر تبليغ للطرفين بمراجعة تلك المحكمة المحال عليها.

٦- أن يجري تحديد موعد للمرافعة في غضون (١٥) يوم من تاريخ صدور القرار بالإحالة [١].

وفي دعوى أخرى وقرار آخر لمحكمة استئناف بغداد / الرصافة بصفتها التمييزية بالعدد (٤١٨/م/٢٠١٣) في (٢٠١٣/٤/١٥م) تم نقض قرار محكمة الخدمات المالية بالعدد (٥/خدمات/٢٠١٢م) في (٢٠١٣/١/٢٤م) إذ جاء في القرار التمييزي: "ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صالح ومخالف للقانون ذلك لان الدعوى واجبة الرد من عدة وجوه وفي مقدمتها يقف عدم اختصاص محكمة الخدمات المالية بنظر هذه الدعوى، إذ أن إخفاق المصرف (المدعي) بالاحتفاظ بالاحتياطي القانوني المقرر ومراقبة البنك المركزي العراقي لمستويات التدني فيه هو جزء من السياسة النقدية التي يتولى البنك المركزي مسؤوليتها استنادًا إلى أحكام المادة (١٦) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) وحيث إنّ المادة (٤/٦٣) من قانون البنك قد اعتبرت قرارات وإجراءات البنك المركزي الخاصة بالسياسة النقدية خارج اختصاص هذه المحكمة لذا فان نظرها من قبل المحكمة لم يكن سليمًا لان الاختصاص من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته" [٢].

وما سارت عليه محكمة الخدمات المالية وحتى محكمة استئناف الرصافة بصفتها التمييزية فقد جاء في قرار لمحكمة الخدمات المالية [٣] "وبعد التدقيق والمداولة فقد وجدت المحكمة بان المدعي عليه إضافة لوظيفته لم يصدر عنه قرار يمنع المدعي إضافة لوظيفته من الدخول في مزاد بيع وشراء العملة الأجنبية مما لا يعد هنالك إجراء أو قرار يستوجب المراجعة أو الإلغاء وفق ما تشترط المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م) أما المعارضة المنوه عنها بموجب قائمة لجنة بيع وشراء العملة الأجنبية الصادرة عن اللجنة التنفيذية لبيع وشراء العملة فهي تشير أن المنع لأغراض تدقيقية بسبب وجود تصاريح كمركية صادرة عن مصرف المدعى عليه وقد أشار كتاب المنفذ الحدودي في إبراهيم الخليل بعدم صدورها عنه مما تقتضي إجراءات اللجنة الخاصة ببيع مزاد العملة اتخاذ إجراء

(١) قتيبة عدنان حمد، المدخل لدراسة محكمة البداءة المتخصصة بنظر الدعاوى التجارية، مكتبة القانون المقارن، ط١، بغداد، ٢٠٢٠م، ص٧٢.

(٢) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص١١٠.

(٣) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، المصدر نفسه، ص١٨٥.

الإيقاف أو الاستبعاد المؤقت لمقتضيات التدقيق وهذه اللجنة مستقلة استقلال تام عن البنك المركزي العراقي وما يصدر عنها ليس بالضرورة أن يمثل البنك المركزي ومن جهة أخرى أن وكيل المدعي عليه أشار في لائحته بان المنع من الدخول إلى نافذة بيع العملة الأجنبية لمدة شهر واحد يسقط اعتبارًا من (٢٠١٣/٦/٣م) ولغاية (٢٠١٣/٧/٣م) وكان ذلك محل مصادقة ضمنية وعدم اعتراض من وكيل المدعي الذي يتمسك بخلاف ذلك وحيث أن المدة المذكورة قد انتهت إثناء السير في الدعوى ولم يعد هنالك أي معارضة بانتهائها لذلك تنتفي المصلحة من قبول الدعوى وزوالها أي بعبارة أخرى أن المعارضة أن وجدت فقد استنفذت اثرها قبل حسم هذه الدعوى مما لا يعد هناك موجب للإيجاب والحكم بما يطلبه المدعى عليه وبالطلب قرر الحكم برد الدعوى إضافة لوظيفته..." [١].

وبما أن المدعي ابدى عدم قناعته بقرار محكمة الخدمات المالية بالتظلم الذي قدمه طالبا فيه إلغاء القرار برد دعواه على أن يسمح له بالدخول إلى مزاد العملة ولكن المحكمة ردت هذا الطلب الذي قدمه وأكدت القرار الولائي الصادر عنها [٢]، ومما يجدر الإشارة إليه أن قرار التظلم أعلاه يمكن تمييزه إذ قام المتظلم بتمييز هذا القرار لدى محكمة استئناف الرصافة، بصفتها التمييزية فكان قرارها كما يلي:

"لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن محكمة الموضوع وفي قرارها المميز أسست قضاءها إلى أسباب موضوعية لا يمكن أن تكون محلًا في إضبارة التظلم من الأمر الولائي الصادر فيها وان محل تلك الأسباب وعلى فرض ثبوتها أو عدمه يكون في إضبارة الدعوى المرقمة (٨/خدمات مالية/٢٠١٣م) ذلك أن الثابت من المميز قد منع من دخول نافذة بيع العملة الأجنبية بالاستناد إلى كتاب البنك المركزي فرع أربيل العدد (١٢٦٧/٥) في (٢٠١٣/٤/٢٥م) في حين انه قد صدر من نفس البنك أعلاه كتابه المرقم (١٣٤) في (٢٠١٣/٥/١٢م) يطلب من البنك المركزي التريث بقرار المنع ذلك بغية الانتهاء من التحقيقات بشان الاعتراض المقدم من قبل المميز من كان المقتضي بالحكم الأخذ بمضمون الكتابين أعلاه دون إهمال الآخر والاستجابة لطلب وقف التنفيذ محل الإضبارة التظلم لحين حسم الدعوى بعد استيفاء الكفالة القانونية وفقًا لممارسة قانون المرافعات المدنية في هذا الشأن سيما وان ما ورد بكتاب البنك المركزي (٥٠٩/١٦) في (٢٠١٣/٧/١م) لا يعد أن يكون من أوجه

(١) قرار محكمة الخدمات المالية (٨/خدمات مالية/٢٠١٣) صادر في (٢٠١٣/٧/٢٢م)، قرار غير منشور.

(٢) قرار محكمة الخدمات المالية (٨/تظلم/٢٠١٣) صادر في (٢٠١٣/٧/٢٩م)، قرار غير منشور.

الدفوع المقدمة من المدعي عليه في موضوع الدعوى وحيث أن المحكمة خالفت وجهة النظر المتقدمة أعلاه لذا يكون قرارها المميز قد جانب الصواب القانوني قرر نقضه وإعادة الإضبارة إلى محكمتها لاتباع ما تقدم..." [١].

إن القرار أعلاه المتعلق برد دعوى طالب الدخول إلى نافذة بيع العملة الأجنبية يبين كيف إن محكمة الخدمات ردت الدعوى لان الموضوع يتعلق بالسياسة النقدية لكن دقة القرار وإشارته إلى الأسباب الموضوعية التي لا علاقة لها بالسياسة النقدية وسعر الصرف أصبح القرار من اختصاصها كما لاحظنا، أما بالنسبة لقرار التظلم فهو اكد كيف أن محكمة الاستئناف أسست قرارها على الأسباب الموضوعية وكيف أن المميز تعرض إلى المنع من دخول نافذة بيع العملة، وفي ظل أوضاع هذه الرقابة المنقوصة لمحكمة الخدمات المالية ذهب بعض الفقه إلى ضرورة إلغاء هذه المحكمة وإناطة اختصاصها إلى محكمة القضاء الإداري كون الأخيرة تختص بالنظر إلى القرارات الإدارية، ومبرر الفقه في هذا الرأي هي مجموعة الانتقادات التي وجهت إلى هذه المحكمة وطريقة تشكيلها وانها تستهدف عبر وجودها تفتيت وتشتيت اختصاصات القضاء الإداري [٢].

ونخلص من كل ذلك أن هنالك اتجاهين تتنازع محكمة الخدمات المالية، الأول يدعو إلى إلغاءها كما بينا ذلك آنفًا، والثاني يدعو إلى توسيعها [٣] ومنحها الصلاحيات اللازمة انسجامًا مع منهج التخصص، ونحن مع الرأي الأخير في الدعوة إلى توسيع صلاحيات محكمة الخدمات المالية حتى لو أدى ذلك إلى التفصيل في إضافة الأمور الجزائية المتعلقة بالخدمات المالية إذ أن هذا الأمر لا يقدح بالتخصص لاسيما وأن المحكمة الاقتصادية في مصر تعتبر ذات اختصاص نوعي شامل وولاية عامة عبر القوانين التجارية والاقتصادية.

كما أنّنا لاحظنا بوساطة قراءة مضامين النصوص المتعلقة بالسياسة النقدية والنصوص المتعلقة بالمحكمة واختصاصاتها الحصرية والحال يقتضي أن نقول: إنّ لهذه المحكمة دورًا واضحًا في معالجة ومراقبة القرارات الصادرة من البنك المركزي، وهي في ذات الوقت ربما واقعة في إرباك النصوص الواردة في قانون البنك المركزي والتي تحتمل العديد من التأويلات والتفسيرات لركاكتها وضعف الصياغة التشريعية لها، لذا ندعو المشرع إلى تعديل المواد

---

(١) قرار الهيئة التمييزية في محكمة استئناف الرصافة / الرصافة الاتحادية المرقم (١١٦٨/م/٢٠١٣) الصادر في (٢٠١٣/٨/٢١م)، قرار غير منشور.

(٢) د عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص١٨١-١٨٢.

(٣) د احمد خلف حسين ود احمد مشرف وهيب، مصدر سابق، ص٢.

المتعلقة بالمحكمة أو أفراد المحكمة بقانون خاص أسوة بالمحاكم المختصة كمحكمة النشر الملغاة [1] كون أن هذه المحكمة أهم من غيرها ومرتبطة بالاقتصاد الكلي والنقدي في العراق وليس من المعقول إنّ تبقى محكمة بهذه الأهمية مقيدة من النظر في مجالات عدة أهمها السياسة النقدية ولاسيما قضايا سعر الصرف، كما أن الاختصاص الجنائي الذي يمكن أن يكون جزء من اختصاصها لا يشكل عيبًا على القضاء خصوصًا وأن هنالك تجارب تتعلق بهذه السعة والشمولية في القضاء إذ يمكن إفراد الجرائم الاقتصادية والمالية والنقدية بنصوص تنظر لها من قبل هذه المحكمة المتخصصة.

(١) بيان رقم (٣) لسنة (٢٠١٧م)، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٤٣٢) في (٢٠١٧/١/٢٣م)، السنة الثامنة والخمسون.

الخاتمة

أولًا: الاستنتاجات

١- يمثل البنك المركزي حلقة الوصل بين القانون الخاص والقانون العام ولا يمكن اعتباره من الناحية الأكاديمية محسوب على نوع معين من الاختصاصات أعلاه، وبذلك لا يمكن الجزم بطبيعة البنك المركزي القانونية.

٢- البنك المركزي مؤسسة حكومية تمثل السلطة النقدية إذ تسيطر على النظام النقدي والمصرفي وتدير العمليات النقدية، ومن أهدافها الأساسية هو إصدار العملة ومراقبة الجهاز المصرفي ولها الصلاحية في توجيه الائتمان، كذلك تمارس دورًا واضحًا في السيطرة على الصرف، كل ذلك مرتبط بدرجة استقلاليتها عن الحكومة.

٣- إنّ للبنك المركزي أدوارًا متعددة من بينها دوره الأساس في إصدار العملة النقدية، سواء أكانت ورقية أم معدنية إذ الزمت المادة (٣٢) من قانون البنك المركزي النافذ الجميع بالامتناع عن إصدار أية عملة نقدية، وتعد العملة التي قام بإصدارها البنك المركزي العراقي رهن من المرتبة الأولى محمول على أصول البنك المركزي كما أن العملات الموجودة في التداول والصادرة من البنك المركزي هي العملات الرسمية وللبنك المركزي وحده تحديد الفئات التي ستبقى في التداول أو يقوم هو بحجبها، كذلك على الجميع قبول هذه العملة والتعامل بها، كذلك أن المادة أعلاه الزمت البنك المركزي بتوفير الكميات المناسبة من العملات في جميع الأوقات والمناطق داخل العراق، أما بالنسبة للسندات والأوراق التجارية فهي ليست عملة نقدية ويتعامل معها البنك المركزي وفق قوانينها الخاصة.

٤- إنّ نشاط البنك المركزي له أوجه متعددة، ومن هذه الأوجه هو نشاطه الخاص في عمليات السوق المفتوحة، كالبيع والشراء سواء بالنقد أو الآجل، وبما أن هذه العمليات لا تختلف عن عمليات الأفراد وعقودهم فيجري تكييفها على أساس العنصر الراجح فيها، فاذا كان عمل خاص فيخضعه إلى القانون الخاص، وإذا كان عمل عام فيخضعه إلى القانون العام، ومن هذا المرتكز تعد أموال البنك المركزي أموالًا عامة تجارية، والتعديل الأخير للمادة (٧٢) من قانون البنك المركزي النافذ منع إيقاع الحجز على أموال البنك المركزي.

٥- يواجه العراق بين فترة وأخرى ازمة اقتصادية من نوع معين، يقوم البنك المركزي بالمساهمة مع الحكومة بمواجهة هذه الأزمة، ومن الإجراءات التي قام بها البنك سواء كانت فنية أم تنظيمية لمواجهة الأزمة في سبيل التعامل مع الواقع الذي يصور العلاقة بين البنك

والحكومة، إلا أن هذه المساهمة تولد نوع من الضغوط تسلطها الحكومة، وفي إطار مواجهة الضغوط التي تتمثل بالسياسة المالية بإجراءات عدة منها على سبيل المثال، تعميق مسار التنسيق بين البنك والحكومة، وكذلك مواجهة عدم استقرار أسعار النفط إذ غالبًا ما تتعرض للانخفاض، حيث يقوم البنك المركزي باصطناع آليات لمواجهة هذه الأزمة، لذلك يلاحظ أن الموازنة في حالة عجز شبه دائم، وبالتحديد هنالك عجز في ميزان المدفوعات غير النفطية، كما يواجه البنك المركزي ضعف البنى التنظيمية والإدارية للجهاز المصرفي كله، فضلًا عن العوامل الخارجية التي غالبًا ما تتمثل بضغوط البنك الفيدرالي أو شروط صندوق النقد الدولي.

٦- إنّ المادة (٤) من قانون البنك المركزي النافذ تتضمن مهام وأهداف البنك المركزي وأهم هذه المهام هو صياغة السياسة النقدية والقيام بتنفيذها، بل وفي صياغة سياسة الصرف الأجنبي وقد فصل القانون هذه السياسة في المادة (٢٨) منه، إذ بدأ بعمليات السوق المفتوحة التي تشمل البيع والشراء بأنواعه، ومتطلبات الاحتياطي القانوني، فضلًا عن كون البنك المركزي يعد المقرض الأخير.

٧- قام البنك المركزي مؤخرا في (٢٠٢٥/١/١م) بإصدار بيان بإلغاء المنصة الإلكترونية، وهي الشكل المتطور لنافذة بيع العملة الأجنبية، إذ أصبح اختصاص المنصة بأمور فردية وقليلة ولا علاقة لها بعمليات الاستيراد والتصدير، أو تغطية احتياجات المصارف والمؤسسات المالية لغرض الاستيراد، إذ تم ارتهان القرار المتعلق باستخدام العملة الأجنبية في التجارة الخارجية إلى جهة مصرفية ثالثة وبالتالي ارتهان القرار الاقتصادي الوطني بشكل عام.

٨- لسعر الصرف تسميات متعددة لها معان تنطبق على الواقع الصرفي وقدر تعلق الأمر بالعملة الأجنبية فيلحظ أن بعض الفقه في العراق يسميه بسعر الصرف المرن المدار إلا أن العملية التي يمارسها البنك المركزي حسب ما نعتقد بنافذة بيع العملة، أو المنصة الإلكترونية، أو الطريقة التي فرضها البنك الفيدرالي، فهي لا تعني بأي حال أن الأمر مطابق لمفهوم التعويم المدار على اعتبار أن عملية تدخل السلطة النقدية تكون في سوق الصرف وليس عبر الآلية التي وضعت لعمليات بيع العملة الأجنبية وإن كانت تسمى تجاوزًا بسوق سعر الصرف ولذلك يعد عمل السلطة النقدية في العراق هو إجراء وفق أسلوب خاص مرتبط بموارد العراق من العملة الأجنبية قد لا يشابه أي نظام آخر.

٩- إنّ الوضع القانوني للبنك المركزي كهيئة مستقلة يثير مشكلة العلاقة بين السلطات الثلاث في ظل الفصل بينهم على اعتبار أن الفصل والعلاقة مفهومات متقاطعان وبالرغم من ذلك تجمع بينهما الضرورة العملية، لان البنك بالتالي هو أحد مؤسسات الدولة وليست سلطة رابعة، ويكون

البنك المركزي على الرغم من النصوص الواردة حول استقلاليته القانونية مسؤول أمام مجلس النواب، وأمام مجلس الوزراء، والمفارقة القانونية بين الاستقلال والمسائلة تستدعي صناعة مقاربة واقعية وهذا ما تقوم به السلطات التنفيذية والتشريعية والبنك المركزي والقضاء على الرغم من وجود بعض الخروقات التي تقدح في استقلالية البنك المركزي، فالبنك من الناحية القانونية يتمتع بالاستقلالية التامة إلا أنه من الناحية الفعلية هنالك قدح في استقلاليته بسبب الضغوط التي تقوم بها الحكومة أو أفراد الهيئة التشريعية.

١٠- يخضع البنك المركزي لمختلف أنواع الرقابة، ولعل أهمها هي رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي والأخير هي الجهة المخولة في مراقبة ومتابعة المال العام أينما يكون، وبما أن إشكالية الرقابة الصحيحة لا تقدح باستقلالية البنك المركزي فنلحظ أن الرقابة تتحقق من قبل الديوان المذكور إضافة إلى جهات أخرى منها البرلمان وصندوق النقد الدولي المشروطة، مع ذلك إنّ هذه الرقابة قد تشكل غطاء لضغوط الحكومة، أو أن شروط صندوق النقد الدولي قد تمثل نوعًا من التدخل في شؤون العراق المالية وبالتالي فرقابة الديوان الاتحادي يمكن اعتبارها الأفضل من حيث الأداء والتنظيم وعدم التدخل وضبط إيقاع البنك المركزي.

١١- عند مراجعة نصوص قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة (١٩٨١م) النافذ، وكذلك المادة (١٤) من قانون رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) الملغى، نؤشر وفق النصوص أعلاه إنّ البنك المركزي تابعًا إلى وزارة المالية، بمعنى أن المشرع العراقي لم يقم بتعديل قانون وزارة المالية الحالي على أهميته، إلا أن قانون البنك المركزي النافذ يعد معدلًا له ومن هذه الزاوية يعتبر البنك المركزي مستقلًا عن وزارة المالية، بل وعن أي وزارة أخرى، وعلى ذلك لا يسمح قانون البنك المركزي النافذ لأي جهة بالاقتراض منه أو توجيه بحسب المادة (٢/٢) والمادة (٢٦) من قانونه.

١٢- تتضمن المواد من (٦٣) لغاية (٧٠) من قانون البنك المركزي النافذ القواعد التي تشكل وتنظم محكمة الخدمات المالية، إذ تختص هذه المحكمة نوعيًا بمراجعة قرارات البنك المركزي التي حددتها المواد أعلاه التي تتضمن نصوص التشكيل والإدارة ودور مجلس القضاء الأعلى والآليات التي بموجبها تنظر المحكمة إلى قرارات البنك المركزي والحكم فيها، فضلًا عن بيان طريق الطعن، وباختصار يمكن وصف مواد هذه المحكمة بانها ناقصة ولا تلبي الحاجة الحقيقية سواء لنظام الصرف أو الجهاز المصرفي بشكل عام أو حتى المدعين الذين يتعرضون للقرارات التعسفية التي يصدرها البنك المركزي، حيث منعت القواعد أعلاه محكمة الخدمات المالية من النظر في قرارات السياسة النقدية وسعر الصرف وغيرها من الأمور الجزائية، كما

إن مواد هذه المحكمة جاءت ضمن قانون البنك المركزي ولم يفرد المشرع المحكمة بقانون خاص لاستيعاب جميع القضايا المتعلقة بالرقابة على البنك المركزي أو قراراته أو الرقابة على الجهاز المصرفي بشكل عام مما يعرض المحكمة إلى الانتقاد والمناداة بإلغائها.

١٣- تواجه محكمة الخدمات المالية عند محاولة إصدار قرار قضائي معين تواجه في تفسير بعض المواد المتعلقة بها في إطار قانون البنك المركزي وقانون المصارف غموض أو ضعف في أغلب النصوص المتعلقة بها بحيث تجعل اختصاصاتها غير واضحة وعند إعمال الفكر والتفسير لإيضاح مدى انطباق هذه المادة أو تلك على قرارات البنك المركزي تضطر إلى الأخذ بالآراء الفقهية المتعددة، وقد أشارت إلى هذا المعنى على سبيل المثال المادة (٦٧) من قانون البنك المركزي النافذ، ومع ذلك أن لمحكمة الخدمات المالية صلاحيات حصرية تستطيع عبرها أن تتخذ القرار المناسب لمواجهة إجراءات أو قرارات البنك المركزي غير المتعلقة بالسياسة النقدية أو سعر الصرف.

ثانيًا: التوصيات

١- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل قانون البنك المركزي وقانون المصارف النافذين والمباشرة بتشريع البدائل بما يناسب التطور الحاصل في العمليات المالية والبنكية العالمية، وكذلك بما يناسب الاقتصاد العراقي الحالي، وذلك لان التشريعات المذكورة أعلاه لا تلبي الحاجة المضطردة للجهاز المصرفي، إذ تتصف القواعد التشريعية في التشريعات المذكورة بالركاكة الواضحة وارتباك في الترقيم والتقسيم وغياب الحبكة في الصياغة التشريعية أضف إلى ذلك أنهما نسخة هجينة من قانون البنك الفيدرالي الأميركي والبنك الإنكليزي، كما انهما قد مضى على صدورهما أكثر من عشرين عامًا حصلت فيها تطورات هائلة في المجال المالي والنقدي والمصرفي تجعل من الصعب على قواعد قانون البنك المركزي أو قواعد قانون المصارف مواكبة هذا التطور السريع خصوصًا في مجال السياسة النقدية وسعر الصرف.

٢- ندعو المشرع العراقي إلى أفراد عمليات الصرف الأجنبي بقانون خاص لاسيما وأن الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي، وقد يستمر الحال إلى أمد بعيد، كذلك أن العملة الغالبة في التعامل الدولي هي الدولار والتي يتعامل بها البنك المركزي في أغلب تعاملاته وأن الدولار قد يتعرض أو تعرض فعلًا إلى اهتزازات في سعر صرفه على مستوى العالم، وعلى ذلك ليس من المنطق أن تبقى عمليات الصرف حبيسة نصوص قانون البنك المركزي الحالي الذي لا يفصل في آليات التعامل بسعر صرف الدولار إلا بوساطة التعليمات والإجراءات الآنية علمًا أن بعض

الدول قد نظمت عمليات الصرف الأجنبي بقانون خاص بها ولا باس بالاستفادة من هذه التجارب.

٣- إنّ البنك المركزي سبق وان قام بإلغاء المنصة الإلكترونية، واصدر بيان وضح فيه بان تعامل المصارف والمؤسسات المالية العراقية سيكون مباشرا بينها والشركة الوسيطة الموجود مقرها خارج العراق والتي ستقوم بتدقيق طلبات المصارف والمؤسسات المالية من العملة الأجنبية لغرض تغطية عمليات الاستيراد ومن ثم تقوم الشركة الوسيطة بإرسال الطلبات إلى البنك الفيدرالي كي يوافق على الصرف أو يرفض، وعلى الرغم من بعض النتائج الإيجابية لهذا التوجه إلا أن هذا العمل يعد من الأعمال السيادية التي قام البنك الفيدرالي بمصادرة القرار العراقي فيه، بل يؤشر إلى الارتباط العضوي بين السيادة والموارد المالية العراقية وبالتالي يعد هذا الأمر قدح في السيادة كما قلنا، وعليه نقترح على الجهات ذات العلاقة التحرك فورًا لتنظيم هذه المسالة عراقيًا لئلا تبقى مصالح العراق وتحديدًا ميزانيته العمومية فضلًا عن موارد النفط بيد جهة خارجية قد تكون أداة تتحكم في قرار العراق السيادي مستقبلًا.

٤- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل الأوصاف الواردة في قانون البنك المركزي والدستور والتي تم الإشارة إليها في طيات البحث بحيث تنسجم مواد قانون البنك المركزي مع الدستور أو العكس والتي تتعلق بعلاقة البنك المركزي بالسلطات التشريعية والتنفيذية والأخذ بالتوصيف الأكثر واقعية لضمان استقلال البنك المركزي العراقي.

٥- إنّ خضوع البنك المركزي لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي لا يحقق الرقابة التامة التي أشارت لها لجنة بازل أو ما يشير له بعض الأحيان صندوق النقد الدولي ومن ذلك ندعو المشرع إلى توسيع صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي وعدم حصر مسالة إقامة التحقيق في بعض القضايا النقدية بالبرلمان أو بإيعاز منه، وعلى ذلك ندعو المشرع العراقي إلى تعديل قانون ديوان الرقابة الاتحادي وقدر تعلق الأمر بصلاحيات الديوان لتحقيق الرقابة التامة على البنك المركزي لأنها تكاد إنّ تكون الرقابة الوحيدة الفعالة في تقييم وتقويم أداء البنك المركزي ومدى مطابقة أعماله النقدية والمالية للقانون.

٦- إنّ قانون وزارة المالية النافذ لم يشر إلى إلغاء تبعية البنك المركزي إلى وزارة المالية وأن كان الرأي السائد أن تشريع قانون رقم (٥٦) لسنة (٢٠٢٠م) كافي لإلغاء المادة المتعلقة بتبعية البنك المركزي العراقي إلى وزارة المالية ولترسيخ هذا الأمر ندعو المشرع العراقي إلى تعديل هذا القانون.

٧- ندعو المشرع العراقي إلى إصدار تشريع خاص بمحكمة الخدمات المالية الذي يقع تشكيلها واختصاصاتها ضمن قانون النبك المركزي النافذ، لضمان استقلالية محكمة الخدمات المالية استقلالًا تامًا في التشكيل والتعيين والميزانية، فضلًا عن توسيع صلاحياتها لتشمل السياسة النقدية وسعر الصرف وبعض المسائل الجزائية.

٨- ورد في المادة (٣٢) من قانون البنك المركزي النافذ على أن الجهة التي تختص بإصدار العملة الرسمية هي البنك المركزي وقد أشار النص إلى إصدار العملة الورقية أو المعدنية وكان المشرع أراد بإضافة المعدنية كاحتياط لما سيقوم به البنك المركزي من إصدار إلا أن البنك المركزي إلى هذه اللحظة لم يصدر عملة معدنية كما هو الحال في بعض البلدان ولأهمية هذه العملة من الناحية العملية ندعو البنك المركزي إلى إصدارها أو الاقتراح إلى الهيئة التشريعية بتعديل هذه المادة بما يتناسب والواقع النقدي.

٩- تضمنت المادة (٥٦) صياغة غريبة لم يعهدها التشريع العراقي إذ ورد على سبيل المثال "يتهم كل شخص يقوم عمدا بالآتي" وهذه الصياغة غير المعهودة في التشريع العراقي تضرب في أعماق المفاهيم والمصطلحات والتعاريف التي استقر عليها الفقه العراقي؛ لذا ندعو المشرع إلى تعديلها.

١٠- إنّ النصوص الواردة في قانون البنك المركزي النافذ والمتعلقة بمحكمة الخدمات المالية يمكن إنّ توصف بأنها ضعيفة من الناحية الشكلية كما أنها تستبطن الغموض في بعض نصوصها التي لا تعالج القرارات الصادرة من البنك المركزي بشكل سريع ويتناسب وحجم المخاطر المتعلقة بالعمليات المالية والنقدية، ولذلك ندعو المشرع إلى تعديلها.

المصادر

أولًا: المعاجم اللغوية

١. إبراهيم أنيس ود عبد الحليم منتصر وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الأول، مجمع اللغة العربية، مطابع دار المعارف، ط٢، القاهرة، ١٩٧٢م.

٢. أبو الفضل جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، الجزء الثاني، منشورات الأعلمي للمطبوعات، ط١، بيروت، ٢٠٠٥م.

٣. أنطونيوس بطرس، المعجم المفصل في الأضداد، دار الكتب العلمية، ط١، بيروت، ٢٠٠٣م.

٤. مجد الدين محمد الفيروز آبادي، معجم القاموس المحيط، شركة الأعلمي للمطبوعات، ط١، بيروت، ٢٠١٣م.

ثانيًا: الـكـتـب

١. أحمد خلف حسين وأحمد مشرف وهيب، محكمة الخدمات المالية، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠٢١م.

٢. أحمد عبد الظاهر، القوانين الجنائية الخاصة، النظرية العامة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨م.

٣. أحمد عبد الله بن صالح الخميس، منازعات الوسيط والمستثمر في تداول الأوراق المالية، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض، ٢٠١٣م.

٤. أحمد عطا الله عبد الباسط، آليات التمويل المصرفية المعاصرة التي أنتجتها الهندسة المالية الإسلامية "دراسة فقهية مقارنة"، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م.

٥. أحمد عطا الله عبد الباسط، آليات التمويل المصرفية المعاصرة التي أنتجتها الهندسة المالية الإسلامية "دراسة فقهية مقارنة"، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م.

٦. أديب قاسم، النقود والبنوك، دار ضياء، النجف الأشرف، ٢٠١٠م.

٧. أرنست فولف، صندوق النقد الدولي قوة عظمى في الساحة العالمية، ترجمة عدنان عباس علي، عالم المعرفة، الكويت، ٢٠١٦م.

٨. أكرم يا ملكي ود فائق الشماع، القانون التجاري، مطابع جامعة الموصل، الموصل، ١٩٨٠م.

٩. ألكسندر دوغين، نهاية الاقتصاد (المأزق الليبرالي – البديل الأوراسي)، ترجمة د جاسم الصفار، مكتبة أهوار للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠٢٥م.

١٠. الان بينابنت، القانون المدني العقود الخاصة المدنية والتجارية، ترجمة منصور القاضي، منشورات الحلبي، ط١، بيروت، ٢٠٠٤م.

١١. بدر غيلان، وهم السياسة النقدية، بدون اسم مطبعة، بغداد، ٢٠٠٩م.

١٢. بشر محمد موفق، التداول الإلكتروني للعملات، دار النفائس للنشر والتوزيع، ط١، الأردن، ٢٠٠٩م.

١٣. بشرى جواد مهدي، صندوق النقد الدولي وبرامج الإصلاح الاقتصادي (التجربة العراقية نموذجاً)، مكتبة الدار العربية للعلوم، ط١، بغداد، ٢٠٢٢م.

١٤. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، أصول القانون الإداري وأسسه وخصائصه، المجلد الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦م.

١٥. جان دنيزت، الدولار تاريخ النظام النقدي الدولي من عام (١٩٤٥م) إلى عام (١٩٨٨م)، ترجمة د هشام متولي، مكتبة مؤمن قريش، ط١، دمشق، ١٩٨٩م.

١٦. جعفر الفضلي، الوجيز في العقود المدنية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٤م.

١٧. جون كينيث جالبريت، تاريخ الفكر الاقتصادي، ترجمة احمد فؤاد بلبع، عالم المعرفة، الكويت، ٢٠٠٠م.

١٨. حاكم محسن الربيعي ود حمد عبد الحسين راضي، حوكمة البنوك وأثرها في الأداء والمخاطرة، دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١٨م.

١٩. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١م.

٢٠. حسن النجفي، التحويل الخارجي في القضاء والعمل، مطبعة التايمز، بغداد، ١٩٧٥م.

٢١. حسن النجفي، القاموس الاقتصادي (إنكليزي – عربي)، مديرية مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٧٧م.

٢٢. حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، الدار العربية، ط١، بغداد، ١٩٨٢م.

٢٣. حسن لطيف كاظم الزبيدي ود فلاح حسن ثويني وآخرون، البنك المركزي العراقي، أدوار ومهمات، مركز الرافدين للحوار، بغداد، ٢٠٢١م.

٢٤. حسني محمود عبد الدايم، عقد بيع المزايدة أحكامه وتطبيقاته المعاصرة، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٥م.

٢٥. حسين شناوة مجيد، عجز الموازنة العامة والتغير النقدي، مركز الرافدين للحوار، ط١، النجف الأشرف، ٢٠٢٣م.

٢٦. حسين عباس حسين، رقابة البنوك المركزية على الودائع النقدية الأجنبية دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠٢٢م.

٢٧. حمدي عبد العظيم، التعامل في أسواق العملات الدولية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، ط١، القاهرة، ١٩٩٦م.

٢٨. حميد الجميلي، الهندسة الاقتصادية للعولمة واستشراف مستقبل الرأسمالية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، جامعة الزرقاء، عمان، ٢٠١٥م.

٢٩. حيدر وهاب عبود العنزي، أضواء قانونية على استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، دار المسلة للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ٢٠٢٠م.

٣٠. خالد أمين عبد الله ود إسماعيل إبراهيم الطراد، إدارة العمليات المحلية والدولية، دار وائل للنشر، ط١، عمان، ٢٠٠٦م.

٣١. رضا صاحب أبو حمد، الخطوط الكبرى في الاقتصاد الوضعي، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٦م.

٣٢. روبرت ماندل وآخرون، القيادة والإدارة في عصر المعلومات، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، ط١، أبوظبي، ٢٠٠١م.

٣٣. زينب إحسان الياسري، رقابة البنك المركزي العراقي على المصارف الحكومية، مطبعة الرفاه، بغداد، ٢٠٢٣م.

٣٤. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٣م، عمان.

٣٥. سامر عبد الله، جرائم الرقابة على النقود، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٥م.

٣٦. سامي خليل، اقتصاديات النقود والبنوك، الكتاب الأول، دار الشباب، الكويت، ١٩٨٩م.

٣٧. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م.

٣٨. سعدون العامري، الوجيز في شرح العقود المسماة، ج١ في البيع والإيجار، مطبعة العاني، ط٣، بغداد، ١٩٧٤م.

٣٩. سعيد احمد بيومي، لغة القانون في ضوء علم النص، مكتبة الآداب، ط٢، القاهرة، ٢٠٢٠م.

٤٠. سعيد عبود السامرائي، النظام النقدي والمصرفي في العراق، مطبعة دار البصري، بغداد، ١٩٦٩م.

٤١. سميح مسعود، الموسوعة الاقتصادية، الجزء الأول، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٨م، عمان.

٤٢. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، ط٥، القاهرة، ٢٠١١م.

٤٣. سمير عبدة، اقتصاديات الذهب، دار الطليعة للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ١٩٨٠م.

٤٤. سوزي عدلي ناشد، مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٠م.

٤٥. سيار الجميل، دراسات في السياسة والاقتصاد، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط١، أبوظبي، ٢٠٠٦م.

٤٦. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، ط١، بغداد، ٢٠٠٨م.

٤٧. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة جامعة، ط٣، بغداد، ١٩٧٨م.

٤٨. شاهين عكاب سالم، الصيرفة بحوث وتطبيقات، نون ٤ للنشر والطباعة، ط١، حلب، ٢٠٠٨م.

٤٩. صالح عبد الزهرة الحسون، أحكام التفتيش وآثاره في القانون العراقي، مطبعة الأديب البغدادية، ط١، بغداد، ١٩٧٩م.

٥٠. صلاح حسن، الرقابة على أعمال البنوك ومنظمات الأعمال، دار الكتاب الحديث، ط١، القاهرة، ٢٠١٠م.

٥١. صلاح نوري خلف، التدقيق الخارجي مقاربات نظرية وتطبيقية وفقًا لمعايير التدقيق الدولي، دار الكتب والوثائق، ط١، بغداد، ٢٠٢٤م.

٥٢. طارق كاظم عجيل، الوسيط في عقد البيع، الجزء الأول انعقاد العقد، مكتبة السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠٠٨م.

٥٣. عباس العبودي، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، مكتبة السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠١٦م.

٥٤. عبد الحسين العنبكي، اقتصاد العراق النفطي (فوضى تنموية... خيارات الانطلاق)، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠١٣م.

٥٥. عبد الحسين جليل الغالبي، الصيرفة المركزية النظرية والسياسات، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٥م.

٥٦. عبد الحي حجازي، المدخل للعلوم القانونية وفقًا للقانون الكويتي، الجزء الأول، مكتبة وزارة العدل، الكويت، ١٩٧٢م.

٥٧. عبد الرؤوف احمد الحنفي، أثر تحديد سعر الصرف الجنيه المصري على تجارة مصر الخارجية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م.

٥٨. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، الجزء الأول في مصادر الالتزام، شركة الطبع والنشر الأهلية، ط٢، بغداد، ١٩٦٣م.

٥٩. عبد المنعم السيد علي ود نزار سعد الدين العيسى، النقود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٤م.

٦٠. عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف في النظم الرأسمالية والاشتراكية والأقطار النامية مع إشارة خاصة للعراق، الجزء الأول، مطبعة الديوان، ط٢، بغداد، ١٩٨٦م.

٦١. عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ط٣، بيروت، ١٩٨٦م.

٦٢. عزيز العكيلي، الوسيط في شرح القانون التجاري، أحكام الإفلاس والصلح الواقي، ج٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٤، عمان، ٢٠١١م.

٦٣. عصمت عبد المجيد بكر، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩م.

٦٤. علي جبار شلال، جريمة التهريب الكمركي و آثارها القانونية، دار الرسالة للطباعة، ط١، بغداد، ١٩٨٠م.

٦٥. علي فتحي عبد الله الحسيني، الرقابة على المصارف الأهلية في العراق، مكتبة القانون المقارن، ط١، بغداد، ٢٠٢١م.

٦٦. علي محسن إسماعيل العلاق، تخفيض سعر الصرف الدينار العراقي المحددات والبدائل، منشورات البنك المركزي، بغداد، ٢٠٢٠م.

٦٧. علي محسن إسماعيل العلاق، كتابات في السياسة النقدية والاستقرار المالي، منشورات البنك المركزي، بغداد، ٢٠١٩م.

٦٨. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١م.

٦٩. علي محمد علي قاسم، بيع المزايدة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤م.

٧٠. علي مؤيد سعيد العبيدي، العوائد المالية للدول ودور البنوك المركزية في إدارتها، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٢٣م.

٧١. عوض فاضل، النقود والبنوك، دار الحكمة، الموصل، ١٩٩٠م.

٧٢. فوزي محمد سامي ود فائق محمود الشماع، القانون التجاري الأوراق التجارية، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بيروت، ٢٠١٨م.

٧٣. قتيبة عدنان حمد، المدخل لدراسة محكمة البداءة المتخصصة بنظر الدعاوى التجارية، مكتبة القانون المقارن، ط١، بغداد، ٢٠٢٠م.

٧٤. ماهر كينج شكري ومروان عوض، المالية الدولية (العملات الأجنبية والمشتقات المالية بين النظرية والتطبيق)، معهد الدراسات المصرفية، ط١، عمان، الأردن، ٢٠٠٤م.

٧٥. مايح شبيب الشمري ود حسن كريم حمزة، التمويل الدولي أسس نظرية وأساليب تحليلية، دار الضياء للطباعة والنشر، ط١، النجف الأشرف، ٢٠١٥م.

٧٦. مايكل كلير، دم ونفط أمريكا واستراتيجيات الطاقة إلى أين، ترجمة احمد رمو، دار الساقي، ط١، بيروت، ٢٠١١م.

٧٧. محمد احمد الأفندي، الاقتصاد النقدي والمصرفي، مركز الكتاب الأكاديمي، ط١، عمان، ٢٠١٨م.

٧٨. محمد احمد جاهين، سياسة الصرف الأجنبي خلال فترة الانفتاح الاقتصادي في مصر (١٩٧٨-١٩٨١م)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.

٧٩. محمد أشتيه، الاقتصاد لغير الاقتصاديين، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١٠م.

٨٠. محمد باقر الصدر، اقتصادنا، مركز الأبحاث والدراسات التخصصية للشهيد الصدر، مطبعة شريعت، ط٢، قم، ١٤٣٤هـ.

٨١. محمد برهام المشاعلي، الموسوعة السياسية والاقتصادية مصطلحات وشخصيات، دار الأحمدي للنشر، ط١، القاهرة، ٢٠٠٧م.

٨٢. محمد سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري. ج١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦م.

٨٣. محمد سليمان الأحمد، فلسفة الحق، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٧م.

٨٤. محمد صادق الصدر، ما وراء الفقه، الجزء الرابع، دار المحبين، ط٤، قم، ٢٠٠٧م.

٨٥. محمد علي ال ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، جامعة الكويت، المكتبة الحديثة، ط١، بيروت، ١٩٧٣م.

٨٦. محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣م.

٨٧. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة المطبوعات الحديثة، الإسكندرية، ١٩٦١م.

٨٨. محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢م.

٨٩. محمد مروان السمان ود محمد ظافر محبك وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٦، عمان، ٢٠١٥م.

٩٠. محمود أبو العيون، تطور السياسة النقدية في جمهورية مصر العربية والتوجهات المستقبلية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

٩١. محمود الكيلاني، الموسوعة التجارية والمصرفية، المجلد الرابع عمليات البنوك، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الإصدار الثاني، عمان، ٢٠٠٩م.

٩٢. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى، ط٢، بغداد، ٢٠١٤م.

٩٣. محمود ربيع خاطر، كنوز مصر التشريعية، قانون التجارة، دار محمود، ط٤، القاهرة، ٢٠١٨م.

٩٤. مصطفى كمال طه، الوجيز في القانون التجاري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٣م.

٩٥. مصطفى ناطق صالح مطلوب، نظام التحكيم التجاري في المؤسسات المالية المصرفية، دار الفكر والقانون، ط١، المنصورة، ٢٠١٨م.

٩٦. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٢م.

٩٧. مظهر محمد صالح، الظواهر الاقتصادية رؤى وتباينات، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٢١م.

٩٨. مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٣م.

٩٩. منذر محمود هاشم، دور البنك المركزي في رسم السياسة النقدية والمالية، هاتريك للطباعة والنشر، ط١، أربيل، ٢٠٢٣م.

١٠٠. نعمة الشكرجي، مدخل في الوظائف الإدارية، مطبعة إشبيلية الحديثة، ط٥، بغداد، ١٩٧٧م.

١٠١. نعيم صباح جراح ود يوسف علي عبد الأسدي، البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٣م)، مركز العراق للدراسات، ط١، بغداد، ٢٠١٦م.

١٠٢. نور الهدى عبد الكاظم راضي، النظام القانوني للرقابة على المصارف، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠٢٥م.

١٠٣. هانس كلسن، النظرية المحضة في القانون، ترجمة د أكرم الوتري، منشورات مركز البحوث القانونية (١١)، وزارة العدل، بغداد، ١٩٨٦م.

١٠٤. وجيه شندي، المدفوعات الدولية وأزمة النقد العالمية، دار النهضة العالمية، القاهرة، ١٩٧٥م.

١٠٥. وسام ملاك، الظواهر النقدية على المستوى الدولي، دار المنهل اللبناني، ط١، بيروت، ٢٠٠١م.

١٠٦. وليد فتحي العزب، الاستراتيجيات المصرفية في مواجهة التحديات الاقتصادية، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط١، المنصورة، ٢٠٢٤م.

١٠٧. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠٠٩م.

١٠٨. الياس ناصيف، العقود المصرفية، المجلد الثالث، الاعتماد المستندي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٤م.

١٠٩. ئالان بهاء الدين عبد الله، التنظيم القانوني لتأسيس المصارف الخاصة، مكتبة زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٦م.

١١٠. عمر محي الدين حميد، دور قوانين البنك المركزي في الحد من الأزمات المالية، دار هاتريك للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٢٣م.

١١١. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٩م.

ثالثًا: الرسائل والأطروحات

١. أمجد عزت عبد المعزوز عيسى، إدارة السياسة الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، ٢٠٠٤م.

٢. أمجد فخري عبيد المعموري، توجهات السياسة النقدية في العراق بعد (٢٠٠٣م) ودورها في توجيه نافذة بيع العملة والاحتياطات الدولية، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١٨م.

٣. بختاوي فاطنة، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦م.

٤. بداوي خديجة وبونداري سعيدة، آليات الرقابة على البنوك التجارية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة احمد دراية ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٧م.

٥. حوراء جاسم محمد العنزي، أثر الاستقرار النقدي في متغيرات اقتصادية مختارة في ظل استقلالية البنك المركزي (العراق حالة دراسية) للمدة من (١٩٩٠م-٢٠١٢م)، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٥م.

٦. رغد فوزي عبد الطائي، النظام القانوني لمحكمة الخدمات المالية، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٩م.

٧. عبد الخالق غالي مهدي، التنظيم القانوني لبيع البنك المركزي للعملة الأجنبية، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٢١م.

٨. عطية السيد فياض، سوق الأوراق المالية في ميزان الفقه الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، ٢٠١٤م.

٩. مونيا قصير ووسام شيكر، الرقابة المصرفية ودورها في تفعيل أداء البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة يحيى فارس، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١٧م.

١٠. مروة يوسف حسن، التنظيم القانوني لبيع العملة وفق قانون البنك المركزي العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، النجف الأشرف، ٢٠٢٠م.

رابعًا: البحوث والتقارير وأوراق العمل والمؤتمرات والمحاضرات القانونية

١. إبراهيم الكراسنة، الإطار المفاهيمي لإدارة الائتمان لدى البنوك، ورقة عمل، صندوق النقد العربي، رقم (٢٦)، أبوظبي، ٢٠١٣م.

٢. أحمد صلاح الدين، قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري: الأعمال التحضيرية للقانون الجديد، بدون سنة طبع.

٣. البنك المركزي العراقي (١٩٤٧-١٩٧٢م)، ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي العراقي.

٤. البنك المركزي العراقي، الدور التنموي للبنك المركزي العراقي (المعطيات والاتجاهات)، مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص: المؤتمر السنوي الرابع، بغداد، ٢٠١٨م.

٥. الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، سبتمبر/أيلول (٢٠١٢م) أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، اللجنة العربية للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، ٢٠١٤م.

٦. تقرير صندوق النقد الدولي (٢٢/٤٤١) في (١٦/كانون الأول/٢٠٢٤م).

٧. تقرير صندوق النقد الدولي في مشاوراته مع العراق حول المادة (٤) في (٢٠٢٤/٥/١٣م).

٨. الخطة الاستراتيجية الثالثة (٢٠٢٤-٢٠٢٦م)، البنك المركزي العراقي.

٩. الخطة الاستراتيجية الثانية (٢٠٢١-٢٠٢٣م)، البنك المركزي العراقي.

١٠. الخطة الاستراتيجية، البنك المركزي العراقي، التقرير السنوي لسنة (٢٠١٦م).

١١. الدائرة الإعلامية لمجلس النواب في (٢٠١٨/١١/٢٢م).

١٢. دليل التعليمات الرقابية الصادرة من البنك المركزي الخاصة بقواعد وتعليمات التعامل بالنقد الأجنبي، البنك المركزي المصري.

١٣. سلايمية ظريفة، محاضرات في اقتصاد أسعار الصرف، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١٧م.

١٤. سنان محمد رضا الشبيبي، ملامح السياسة النقدية في العراق، ورقة عمل مقدمة في الاجتماع السنوي رقم (٣١) لمجلس محافظي المصارف ومؤسسات النقد العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، ٢٠٠٧م.

١٥. العرابي مصطفى، محاضرات في التمويل الدولي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، ٢٠٢١م.

١٦. قرار مجلس الأمن الدولي رقم (١٤٨٣) لسنة (٢٠٠٣م).

١٧. لقاء حول السياسة النقدية وزيادة قيمة الدينار العراقي في (٢٠٢٤/٣/١٤م) بين اللجنة المالية ومحافظ البنك المركزي.

١٨. النشرة الإحصائية السنوية لسنة (٢٠٢٢م)، البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، دار باليت للطباعة، بغداد، ٢٠٢٢م.

١٩. هبة عبد المنعم، دراسة تطبيق متطلبات بازل في الدول العربية، أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، رقم (١٨٧)، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٢م.

٢٠. هزاع مفلح، عمليات مصرفية دولية، محاضرات ألقيت في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة حماة، ٢٠١٩م.

٢١. ساكار عمر علي، نافذة بيع العملة وآلية العمل بها، تقرير دائرة البحوث والدراسات النيابية، قسم بحوث الموازنة، مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٢٣م.

خامسًا: المجلات

١. أحمد الجزار محمد داود، تجارة العملات الدولية الفوركس بطريقة الهامش الفوركس: دراسة فقهية، مجلة البحوث والدراسات الشرعية، المجلد (٣)، العدد (٢٥)، مصر، ٢٠١٤م.

٢. أحمد أيوب سعدي شفي، انعكاسات استقلال البنك المركزي على الائتمان المصرفي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (١٢)، العدد (٧٩)، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، المنصورة، ٢٠٢٠م.

٣. أحمد فؤاد مندور وآخرون، تقييم أداء السياسة النقدية في مصر وأثرها على معدل النمو الاقتصادي خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٠٤م)، مجلة العلوم البيئية، المجلد (٤١)، الجزء الثالث، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠١٨م.

٤. أسعد فاضل منديل، دراسة قانونية في محكمة الخدمات المالية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٣)، العدد (١)، جامعة بابل، بابل، ٢٠١١م.

٥. أنس فارس عبد الستار ود مهند إبراهيم علي الجبوري، انقضاء شركات الصرافة، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية، المجلد (٢)، العدد (٤)، الموصل، ٢٠٢٢م.

٦. ثائر احمد سعدون السمان وخالد زيدان عبد الهادي، وسائل البنك المركزي العراقي في إدارة سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار الأميركي، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، المؤتمر السنوي الرابع، عدد خاص، ٢٠١٨م.

٧. ثريا عبد الرحيم الخزرجي، السياسة النقدية في العراق بين تراكمات الماضي وتحديات الحاضر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، جامعة بغداد، العدد (٢٣)، بغداد، ٢٠١٠م.

٨. جمال مساعدية ود شريف غياط، العوامل المؤثرة في سعر الصرف في ظل نظام التعويم (دراسة بيانية)، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد (١٠)، العدد (٢)، جامعة الأغواط، الجزائر، ٢٠١٩م.

٩. حسن النجفي، مقدمة في دراسة النقد العراقي ومراحل تطوره، مجلة التجارة، حزيران، بغداد، ١٩٦٣م.

١٠. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة من دستور ٢٠٠٥م، مجلة الحقوق، المجلد (٥)، العدد (٢٤)، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٤م.

١١. حيدر حسين ال طعمة، البنك المركزي العراقي إرهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد (٢٠١٤)، العدد (١٠)، بابل، ٢٠١٤م.

١٢. خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤م، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٧)، العدد (٢٣)، جامعة تكريت، صلاح الدين، ٢٠١١م.

١٣. داليا عبد المحسن يونس ود حسين عاشور العتابي، دور صندوق النقد الدولي في تطبيق السياسة النقدية لتنمية الاقتصاد العراقي، بحث تطبيقي للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٢م)، مجلة دراسات محاسبية ومالية، عدد خاص بالمؤتمر الطلابي الأول، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١٦م.

١٤. ستار جبار خليل البياتي ومشتاق لطيف سعيد، استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي العراقي، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة الحادية والأربعون، العدد (١١٦)، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٨م.

١٥. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، نقابة المحامين، مجلة القضاء، العدد (٣)، السنة (٣١)، بغداد، ١٩٧٦م.

١٦. سهام سيد جمعة جاد الحق، تأثير سياسة تخفيض سعر الصرف على ميزان المدفوعات، مجلة كلية الحقوق، المجلد (٦٥)، العدد (٩)، جامعة المنصورة، المنصورة، ٢٠٠٧م.

١٧. سوسن كريم هودان، التحليل الكمي لمزادات العملة الأجنبية وأثرها على سعر الصرف للفترة من (٢٠٠٣-٢٠١٣م)، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (١٣)، العدد (٣٦)، جامعة الكوفة، النجف الأشرف، ٢٠١٦م.

١٨. صباح السيد محمد محمد القصاص ود فرج عبد الفتاح فرج وآخرون، أثر الرقابة المصرفية على النمو الاقتصادي في رواندا منذ عام (٢٠٠٤م)، مجلة الدراسات الأفريقية، المجلد (٤٤)، العدد (٢)، كلية الدراسات الأفريقية العليا، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٢٢م.

١٩. طيبة احمد علي وإبراهيم إسماعيل إبراهيم، أنواع الرقابة المصرفية على أساليب غسل الأموال دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد (٤)، السنة التاسعة، جامعة بابل، بابل، ٢٠١٧م.

٢٠. عشري محمد علي، قياس استقلالية البنك المركزي المصري في ضوء الإصلاحات المصرفية المتمثلة بإصدار القانون رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠)، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد (٥١)، العدد (١)، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٢١م.

٢١. علي عماد محمد ازهر، آلية النظام الرقابة الداخلية في البنوك المصرفية، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الإصدار السابع عشر، الأردن، ٢٠٢٠م.

٢٢. فلاح حسن ثويني، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السابعة، العدد (٢١)، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٩م.

٢٣. فلاح حسن ثويني، التوجهات الجدية للسياسة النقدية في العراق، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، المجلد (٣)، العدد (٨)، ٢٠٠٥م.

٢٤. لؤي حسين احمد الطحاوي وآخرون، السياسة النقدية والأداء الاقتصادي للبنوك المركزية، مجلة البحوث والدراسات الأفريقية ودول حوض النيل، المجلد (٨)، العدد (١) (١-١٤)، أسوان، ٢٠٢٤م.

٢٥. ليلى معمري وسمير يحياوي، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية في محاربة التضخم مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، المجلد (٢)، العدد (٢)، الجزائر، ٢٠١٧م.

٢٦. ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الثالثة، العدد الأول، الكويت، ١٩٧٩م.

٢٧. ماردين محسوم فرج وإيمان إبراهيم إسماعيل وآخرون، دراسة بعض العوامل الاقتصادية والسياسية على سعر صرف الدينار العراقي خلال الفترة من (٢٠٠٤-٢٠١٨م)، المجلة العلمية لجامعة جيهان، جامعة جيهان، السليمانية، المجلد (٣)، العدد (١)، ٢٠١٩م.

٢٨. مازن صباح احمد واحمد سليم رحيم وآخرون، سياسة البنوك المركزية في مواجهة صدمة أسعار النفط (٢٠١٤م): العراق والجزائر حالتان دراسيتان، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، المؤتمر السنوي الرابع، عدد خاص، ٢٠١٨م.

٢٩. محمد عبد العزيز عبد الله ومحمد محمود مرسي وآخرون، تقييم مدى قدرة معايير بازل على تحسين جودة التقارير المالية للبنوك التجارية، مجلة البحوث الإدارية والمالية والكمية، المجلد (٢)، العدد (٣)، جامعة السويس، كلية التجارة، السويس، ٢٠٢٢م.

٣٠. محمود أبو العيون وعثمان محمد عثمان، قراءة في تقرير صندوق النقد الدولي حول تسهيل التمويل الممتد المقدم لمصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد (٣١)، العدد (١)، مصر، ٢٠٢٣م.

٣١. محمود الناغي، الاتجاهات الحديثة في المراجعة الحكومية بين النظرية والممارسة، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد (٣)، العدد (١)، جامعة المنصورة، كلية التجارة، المنصورة، ١٩٧٩م.

٣٢. محي محمد سعد، دور البنك المركزي المصري في العلاقة بين السياستين النقدية والمالية وسوق الأوراق المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (٣)، العدد (٥٤)، المنصورة، ٢٠١٣م.

٣٣. مريم يحيى جاد واحمد مندور وآخرون، دراسة وتحليل أثر تغيرات سعر الصرف على التنمية المستدامة وانعكاس هذا الأثر على حجم البطالة في مصر، مجلة العلوم البيئية، المجلد (٤٤)، العدد (٢)، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠١٨م.

٣٤. منصور علي منصور شطا، تقييم أثر تحول سعر الصرف في مصر دراسة تحليلية (٢٠١٠-٢٠٢٠م)، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد (١٠)، العدد (٢)، معهد الدلتا العالي للحاسبات، المنصورة، ٢٠٢٤م.

٣٥. ميسون لطفي الشباطات، أثر الرقابة الخارجية على ترشيد الإنفاق في المؤسسات الحكومية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد (٤٠)، عمان، ٢٠٢٢م.

٣٦. نادر شعبان إبراهيم السواح، دراسة تحليلية لتقييم أداء آلية الأنتربنك الدولاري والسياسة النقدية المصاحبة لها وأثرها على السلامة المالية لشركات قطاع التامين، مجلة الدراسات التجارية المعاصرة، المجلد (٢)، العدد (٢)، جامعة كفر الشيخ، ٢٠١٦م.

٣٧. نهاد عبد الكريم احمد العبيدي، الملامح والاتجاهات الراهنة للسياسة النقدية في العراق (من التقييد إلى التحرير) ومجالات تفعيلها، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (٧)، العدد (١٨)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، النجف الأشرف، ٢٠١٤م.

٣٨. هبة محمود الباز، استقلالية البنك المركزي المصري في ظل القانون الجديد للبنك المركزي والجهاز المصرفي رقم (١٩٤) لسنة (٢٠٢٠م)، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، المجلد (١٢) العدد (١٤)، مصر، ٢٠٢٢م.

٣٩. هه وار نور الدين حسين، دور الأجهزة الرقابية المستقلة على المال العام، المجلة القانونية، المجلد (٧)، العدد (٤)، القاهرة، ٢٠٢٠م.

٤٠. هيثم عبد الخالق إسماعيل وإيهاب احمد فاضل، مجلة دراسات محاسبية ومالية، دور السياسة النقدية في المؤشر التجميعي للاستقرار المصرفي في العراق، المجلد (١٤)، العدد (٤٩)، بغداد، ٢٠١٩م.

٤١. وحيدة جبر ال منشد ومنى جابر حايط، وسائل وإجراءات البنك المركزي في تحقيق استقرار سعر صرف العملة، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد (١٥)، العدد (٥٢)، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٧م.

٤٢. يحيى الموسوي، دور التدقيق والرقابة الداخلية في الكشف عن الفساد، مجلة المفتش العام، العدد المزدوج (٣-٤)، السنة الثانية، مركز البحوث والدراسات، بغداد، ٢٠١١م.

٤٣. فلاح حسن محمد، دور نظام الرقابة المالية في منع ظاهرة تهريب العملة الأجنبية، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد السادس، السنة الرابعة، هيئة النزاهة، بغداد، ٢٠١٣م.

سادسًا : المواقع الإلكترونية

١. إطار السياسة النقدية، البنك المركزي المصري، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org

٢. البرلمان والبنك المركزي يناقشان تشديد الرقابة على منافذ بيع العملة، السومرية نيوز، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/

٣. بعد إلغاء المنصة الإلكترونية البنك المركزي يكشف آلية تمويل التجارة الخارجية، البنك المركزي العراقي، ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/news/

٤. البنك المركزي العراقي يكشف عن آلية إنهاء المنصة الإلكترونية، البنك المركزي العراقي، ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/

٥. البنك المركزي المصري، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg

٦. تعريف ومعنى الدور في معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي، من الموقع الإلكتروني: https://www.almaany.com/

٧. التقرير السنوي (٢٠٠٤-٢٠٠٥م)، البنك المركزي المصري، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg

٨. تقرير لصندوق النقد: مصر تعهدت بالكف عن الاقتراض المباشر من المركزي، شبكة رويترز، من الموقع الإلكتروني: https://www.aljazeera.net/

٩. جنيفر ايسرن وراني ديشباندي وآخرون، دراسة عرضية رقم (١٠)، ٢٠٠٥م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cgap.org/

١٠. حوكمة الشركاء العالميين، دليل البرلمانات، الورقة (٤)، من الموقع الإلكتروني: https://gpgovernance.net/

١١. الحوكمة والرقابة الداخلية للبنوك، البنك المركزي المصري، ٢٠٢٤م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg/

١٢. سنان محمد رضا الشبيبي، مزاد العملة الأجنبية.. أزمة بنك مركزي أم أزمة اقتصاد؟، ٢٠١٣، من الموقع الإلكتروني: https://iraqieconomists.net/

١٣. السياسة النقدية، البنك المركزي العراقي، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/

١٤. علي عبد الرحيم العبودي، نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق بين الاستجابة والضرورة، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.bayancenter.org/

١٥. علي محسن إسماعيل، تصنيف المصارف لأغراض دخول نافذة بيع العملة الأجنبية، البنك المركزي العراقي، ٢٠١٧م، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/

١٦. علي مرزة، موازنة (٢٠١٥م) وتحديدها لسقف مبيعات الدولار في مزاد العملة، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين، (٢٠١٥م)، من الموقع الإلكتروني: https://iraqieconomists.net/ar/

١٧. كتاب محافظ البنك المركزي في (٢٠١٥/١٢/٢١م)، الخاص بضوابط العمليات الاستيرادية، ضوابط منع الائتمان، كتب دورية، البنك المركزي المصري، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg/

١٨. متطلبات مبادرة المصرف العراقي للتجارة لبيع الدولار، المصرف العراقي للتجارة، من الموقع الإلكتروني: https://tbi.com.iq/

١٩. مجلس المعايير المحاسبية والرقابية، دليل تدقيق رقم (٤)، دراسة وتقويم نظام الرقابة الداخلية، ٢٠٠٠م، من الموقع الإلكتروني: https://www.uoanbar.edu.iq/

٢٠. المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)، معايير إعداد التقارير في التدقيق الحكومي، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، ٢٠١٩م، من الموقع الإلكتروني: https://www.issai.org/

٢١. منال المصري، بعد عامين من التعويم... ماهي حدود بيع الدولار في ٨ بنوك، ٢٠١٨م، مقالة من الموقع الإلكتروني: https://www.masrawy.com/

٢٢. نافذة بيع العملة أصبحت لبيع العراق وتهريب العملة، السومرية نيوز، ٢٠١٧م، من الموقع الإلكتروني: https://www.alsumaria.tv/

٢٣. نبذة تاريخية عن تطور النقود في مصر، البنك المركزي المصري، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbe.org.eg/

٢٤. وعد هادي عبد الحساني، الرقابة الخارجية وأثرها في تقييم أداء الرقابة الداخلية، ٢٠١٦م، من الموقع الإلكتروني: https://www.researchgate.net/

٢٥. وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الاستراتيجية، البنك المركزي العراقي، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbi.iq/

٢٦. طبيعة عمل البنوك المركزية، بنك الكويت المركزي، الإصدار الخامس، ٢٠٢٣م، من الموقع الإلكتروني: https://www.cbk.gov.kw

٢٧. الخطة الاستراتيجية ٢٠١٦ - ٢٠٢٠م، البنك المركزي العراقي، من الموقع الإلكتروني: https://cbi.iq/page/77

سابعًا: القوانين العراقية

١. دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م).
٢. قانون العملة العراقي رقم (٤٤) لسنة (١٩٣١م) الملغى.
٣. قانون منع تداول العملة الهندية في العراق رقم (٤٠) لسنة (١٩٣٣م) الملغى.
٤. القانون المدني العراقي المرقم (٤٠) لسنة (١٩٥١م) المعدل.
٥. قانون المرافعات العراقي رقم (٨٨) لسنة (١٩٥٦م) الملغى.
٦. قانون تعديل قانون البنك المركزي العراقي رقم (٧٢) لسنة (١٩٥٦م).
٧. قانون التعديل لقانون عملة الجمهورية العراقية رقم (٩٢) لسنة (١٩٥٩م).
٨. قانون مراقبة التحويل الخارجي رقم (١٩) لسنة (١٩٦١م) الملغى.
٩. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل.
١٠. قانون تنظيم التجارة العراقي رقم (٢٠) لسنة (١٩٧٠) المعدل.
١١. قانون تعديل قانون البنك المركزي العراقي رقم (٢٣) لسنة (١٩٧٠م).
١٢. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١م).
١٣. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) الملغى.
١٤. قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة (١٩٧٩م) المعدل.
١٥. قانون وزارة المالية العراقي رقم (٩٢) لسنة (١٩٨١م) المعدل.
١٦. قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة (١٩٨٤م).
١٧. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة (١٩٩٠م).
١٨. قانون التعديل الثاني عشر لقانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦م) - رقم (١٢) لسنة (١٩٩١م).
١٩. قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة (١٩٩٧م) المعدل.
٢٠. قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة (١٩٩٧م).
٢١. قانون المصارف رقم (٤٠) لسنة (٢٠٠٣م) الملغى.
٢٢. قانون سوق العراق للأوراق المالية رقم (٧٤) لسنة (٢٠٠٤م).
٢٣. قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤م).
٢٤. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤م).
٢٥. قانون الاستثمار الوطني رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٦م) المعدل.
٢٦. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م).
٢٧. قانون التعديل الأول لقانون الرقابة المالية رقم (١٠٤) لسنة (٢٠١٢م).
٢٨. قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة (٢٠١٥م).
٢٩. قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية (٢٠١٥م).
٣٠. قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة (٢٠١٩م).

ثامنًا: القوانين المصرية

١. دستور جمهورية مصر العربية لسنة (٢٠١٤م) المعدل.

٢. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة (١٩٤٨م).

٣. قانون إنشاء بنك مركزي للدولة المصري رقم (٥٧) لسنة (١٩٥١م) الملغى.

٤. قانون البنوك والائتمان المصري رقم (١٦٣) لسنة (١٩٥٧م) الملغى.

٥. قانون البنك المركزي المصري رقم (٢٥٠) لسنة (١٩٦٠م).

٦. قانون البنك المركزي المصري رقم (١٢٠) لسنة (١٩٧٥م).

٧. قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة المصري رقم (١٥٩) لسنة (١٩٨١م).

٨. قانون البنك المركزي المصري رقم (٥٠) لسنة (١٩٨٤م).

٩. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة (١٩٨٨م).

١٠. قانون البنك المركزي المصري رقم (٣٧) لسنة (١٩٩٢م).

١١. قانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي رقم (٣٨) لسنة (١٩٩٤م).

١٢. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٥٧) لسنة (١٩٩٨م) المعدل.

١٣. قانون التجارة المصري رقم (١٧) لسنة (١٩٩٩م) المعدل.

١٤. قانون مكافحة غسل الأموال المصري رقم (٨٠) لسنة (٢٠٠٢م).

١٥. قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣م) الملغى.

١٦. قانون المحكمة الاقتصادية المصري رقم (١٢٠) لسنة (٢٠٠٨م).

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

تاسعًا: جرائد الوقائع العراقية

١. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٨١٧) في (١٩٥٦/٧/١م).

٢. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٨٤٧) في (١٩٨١/٨/٣١).

٣. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٢٠٠) في (١٩٨٨/٥/٢م).

٤. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٣٨) في (٢٠٠٣/٦/١٥م).

٥. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٢) في حزيران (٢٠٠٤م).

٦. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤١٩٨) في (٢٠١١/٧/٤م)، السنة الثانية والخمسين.

٧. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٦٥) في (٢٠١٣/١/٢٨م)، السنة الرابعة والخمسون.

٨. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٥٢) في (٢٠١٥/٢/١٦م)، السنة السادسة والخمسون.

٩. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٤٣٢) في (٢٠١٧/١/٢٣م)، السنة الثامنة والخمسون.

١٠. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٦٢٥) في (٢٠٢١/٤/١٢م)، السنة الثانية والستون.

عاشرًا: جرائد الوقائع المصرية

١. الوقائع المصرية، العدد (٢٨)، الصادر في (١٩٥١/٣/٩م).

٢. الوقائع المصرية، العدد (٥٣) مكرر (ز) غير اعتيادي، الصادر في (١٩٥٧/٧/١٣م).

٣. الجريدة الرسمية، العدد (٣٦) (تابع)، الصادر في (١٩٦٠/٢/١١م).
٤. الجريدة الرسمية، العدد (١٦١)، الصادر في (١٩٦٠/٧/١٩م).
٥. الجريدة الرسمية، العدد (٣٩)، الصادر في (١٩٧٥/٩/٢٥م).
٦. الجريدة الرسمية، العدد (١٣) مكرر (ز)، الصادر في (١٩٨٤/٣/٣١م).
٧. الجريدة الرسمية، العدد (٢٣) (تابع)، الصادر في (١٩٩٢/٦/٤م).
٨. الوقائع المصرية، العدد (٢١٧) (تابع)، الصادر في (٢٠٠١/٩/٢٣م).
٩. الجريدة الرسمية، العدد (٢٤)، الصادر في (٢٠٠٣/٦/١٥م).
١٠. الجريدة الرسمية، العدد (٣٧) مكرر (و)، الصادر في (٢٠٢٠/٩/١٥م)، السنة الثالثة والستون.

أحد عشر: التعليمات والإعمامات والقرارات

١. إعمام بالعدد (٣٩٧١/٦) في (٢٠١٧/١٢/٦م)، اعتمادات مستندية داخلية، البنك المركزي العراقي.
٢. تعليمات الرقابة على التحويل الخارجي الصادر عن البنك المركزي العراقي.
٣. تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠١٧م) الملغاة، البنك المركزي العراقي.
٤. تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة (٢٠٢١م) الملغاة، البنك المركزي العراقي
٥. تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٤) لسنة (٢٠١٠م).
٦. تعليمات تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (٨) لسنة (٢٠١٥م) الملغى.
٧. تعليمات رقم (٤) لسنة (٢٠١١م) الخاص باستيراد المصارف المجازة للعملة العراقية.
٨. حكم المحكمة الدستورية العليا (٢/أغسطس/آب/١٩٩٧م) القضية رقم (٧٢) لسنة (٢٠١٨م) قضائية ودستورية.
٩. حكم محكمة النقض المصرية، طعن رقم (٨٥١) لسنة (٧١ق جلسة ٢٠٠٣/١/٢٨م).
١٠. حكم محكمة النقض المصرية، طعن رقم (٨٨٩) لسنة (٧٢ق جلسة ٢٠٠٥/٥/٢٣م).
١١. ديوان الرقابة المالية، النظام المحاسبي الموحد للمصارف وشركات التامين، الجزء (١)، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٢م.
١٢. ضوابط التحويل الخارجي العراقي لسنة (٢٠٢٣م).
١٣. الضوابط الرقابية الخاصة بمعيار كفاية رأس المال وفق متطلبات بازل (٣)، البنك المركزي العراقي، دائرة مراقبة الصيرفة، قسم مراقبة المصارف التجارية، العدد (٤٢٠/٢/٩) في (٢٠١٨/١١/١٣م).
١٤. ضوابط تنظيم عمل شركات الصرافة والتوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية المعدلة رقم (١) لسنة (٢٠٢٢م)، الصادرة بالعدد (٤٠/٥/٩) في (٢٠٢٢/٢/١م)، الصادرة من البنك المركزي العراقي، دائرة مراقبة الصيرفة.
١٥. العدد (٢١/خدمات مالية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/١٢/٢٥م)، غير منشور.
١٦. القرار (٨٨/اتحادية/٢٠١٠م) بتاريخ (٢٠١١/١/١٨م)، المحكمة الاتحادية العليا العراقية.
١٧. قرار الهيئة التمييزية في محكمة استئناف الرصافة / الرصافة الاتحادية المرقم (١١٦٨/م/٢٠١٣) الصادر في (٢٠١٣/٨/٢١م)، قرار غير منشور.

١٨. القرار رقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) في (٢٠٠٦/١٠/٩م)، المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٦-٢٠٠٥)، إصدارات جمعية القضاء العراقي.

١٩. قرار رقم (٧/خدمات مالية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/٧/٣١م)، (إعلام/٩)، (قرار غير منشور).

٢٠. القرار رقم (٨٨/ت/٢٠١٠) في (٢٠١١/١/١٨م)، مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠م، المجلد الثالث، جمعية القضاء العراقي، ٢٠١١م.

٢١. قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٦٤) لسنة (٢٠٠٤م)، النظام الأساسي للبنك المركزي المصري.

٢٢. قرار محكمة الخدمات المالية (٨/تظلم/٢٠١٣) صادر في (٢٠١٣/٧/٢٩م)، قرار غير منشور.

٢٣. قرار محكمة الخدمات المالية (٨/خدمات مالية/٢٠١٣) صادر في (٢٠١٣/٧/٢٢م)، قرار غير منشور.

٢٤. اللائحة التنفيذية لقانون البنك المركزي المصري رقم (١٠١) لسنة (٢٠٠٤م).

٢٥. آلية فتح الاعتمادات المستندية الحكومية لدى المصارف الأهلية، إعمام بالعدد (١٧٤/٣/٩) في (٢٠٢٠/٦/٢٣م)، البنك المركزي العراقي.

الثاني عشر: المصادر الأجنبية

1. Joseph Gold, The International Legal Environment of Exchange Rates, 1990, https://www.elibrary.imf.org/

2. LAW OF UKRAINE, On Currency and Currency Operations, National Bank of Ukraine, No. 2473-VIII, Kyiv, 2018, https://bank.gov.ua/

3. Poul Grand Jean, Prec, s Le Gestion financiere international, Doorganisations, paris.

4. Wm. A. Shaw, Theory and Principles of Central Bank, The Economic journal, Volume 41, Issue 162,1931.

5. Yang Bai, Research of Foreign Exchange Management Legal System, Asian Social Science, vol (5), no.3, 2009, https://www.ccsenet.org

The Central Bank was not an ordinary institution, dealt with intellectually, legally and economically within a single approach. It combines in its characteristics public and private law and economics, in addition to various other branches of science. Its organic, functional and objective entity requires its law to be constantly updated in line with the rapid development in financial operations, whether international or domestic, whether traditional or electronic. Because the independence of the Central Bank is linked to the philosophy of economics and law, the role of the Central Bank was examined, and even its roles in the various fields in which it controls the exchange rate. The role was examined in the mechanisms and methods of controlling the exchange rate, specifically in monetary policy. The obstacles to this legal role were also pointed out by examining this role outside the legislative effect. The reference of the reference bank and its philosophy were also examined, meaning entering into the details of the reference of this bank and considering its legal nature as part of this reference. As for foreign currency sales operations, which are the main focus of the bank's work, they were examined starting from the concept of sale in general and the types of sales at the Central Bank. Rather, the methods of this sale in its various types were addressed, with emphasis on the mechanisms The sale, whether through a currency sale window, an electronic platform, or an interbank, is aimed at identifying the parties to the sale contract, primarily the Central Bank, and the banking system in general. To complete the research, we address exchange control, which includes oversight of the banking system as a whole. This oversight has been gradual or varied, ranging from legislative, parliamentary, or international, to shed light on the determinants that guide the Central Bank in controlling its procedures and monetary policy. We focus on the oversight exercised by the Financial Supervision Bureau or its equivalent in comparative law, clarifying the measures taken against those who violate the rules governing currency sales and the resulting financial and administrative penalties. We also identify the judicial appeals bodies against the Central Bank's decisions, to draw a comprehensive picture of its role in controlling the exchange rate.

University of Karbala

College of Law

Private Law

The role of The Central Bank in controlling Exchange Rates (A Comparative Study)

A doctoral dissertation submitted to the Council of the College of Law, University of Karbala as part of the requirements for the degree of Doctor in Private Law.

Written by the student

Salim Hussein Alwan Najim

Supervised by

Assist. Prof. Dr.Aqeel Karim Zghair

2025 A.D. **1447 A.H.**