

الملخص

تعد الرقابة المصرفية من الموضوعات التي ظهرت نتيجة ظهور التعامل المصرفي وترسخت مبادئها في التشريعات القانونية والاتفاقيات والمنظمات الدولية، فهي سلسلة من الاجراءات المتداخلة والمتكاملة على مر أزمان مختلفة. حتى أصبحت من اهم الوظائف التي تؤديها البنوك المركزية في وقتنا الحاضر لكونها أعلى سلطة نقدية في الدولة ويتمتع بخصائص فعالة من شأنها إدارة هذا النشاط الحيوي.

وفي هذا الصدد وجدت الرقابة المصرفية بوصفها إجراءات وقرارات تفرض في حالات نص عليها القانون. تخضع لها المصارف لتكوين نظام مصرفي قادر على مواجهة المخاطر المصرفية أو الأزمات التي تتعرض لها الدولة في وقت ما. أثر ازدياد المشاكل التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني والاقتصاد العالمي على حد سواء. وإلى جانب ذلك حماية المصرف ذاته من بعض العمليات أو التصرفات التي تؤدي الى الاضرار به مما ينتج عنه من ضرر بالمودعين والمتعاملين معه والتأثير بشكل سلبي على الاستقرار في النظام الاقتصادي.

ومن بين النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث، أن الرقابة المصرفية هي مجموعة من الإجراءات أو المستلزمات أو القرارات القانونية، يتخذها البنك المركزي بصورة مستمرة بهدف الحفاظ على استقرار النظام المصرفي.

واقترحنا على مشرعنا الوطني من خلال التوصيات التي وردت في هذه الرسالة إعداد مشروعين قانونيين لتعديل كل من قانون البنك المركزي العراقي لسنة (٢٠٠٤) وقانون المصارف العراقي لسنة (٢٠٠٤) ، لا ضفاء الطابع الوطني على هذين القانونين.

ووزعنا البحث على مبحثين ، تناولنا في المبحث الاول دراسة ماهية البنك المركزي ، وتناولنا في المبحث الثاني دراسة مفهوم الرقابة المصرفية.

المقدمة

أولاً/ موضوع البحث وأهميته

يعد البنك المركزي من أهم المؤسسات الاقتصادية في أية دولة، إذ يعد الأداة التي تتدخل بها الحكومة للتأثير في السياسة الاقتصادية وخصوصاً السياسة النقدية التي تهدف إلى تحقيق مصلحة المجتمع، وتطوير الاقتصاد وتنميته باعتباره الموجه والمشرف على النظام المصرفي. وتخضع المصارف في معظم الدول لرقابة صارمة، يبررها أن نشاطها يمس مصالح جوهرية لا

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

يمكن تركه دون حماية, هي أجمالاً تتعلق بتداول النقود بالائتمان وتهدف الرقابة حماية مصالح كل من يلجأ إلى خدمات المصارف وخاصة المودعين, وهذه الخدمات لا غنى عنها للتجار ولغيرهم, والمشرع يستهدف حماية الودائع ليس فقط من إنكار المصارف إياها أو تضبيبها بل كذلك من ضياعها نتيجة سوء الإدارة التي تعطل السيولة لدى المصرف. وكذلك الائتمان المصرفي الذي أصبح الآن عصب الاقتصاد الوطني وركيزة التجارة الداخلية والخارجية, فوجب تنظيم الائتمان وشروطه والتأكيد من سلامة الأجهزة التي تقوم على منحه وتوزيعه, وإنما يلاحظ أن المصارف وان كانت تقوم بمرفق يقترب من المرفق العام بما يبرر إخضاعها لنظام استثنائي غير الذي يخضع له التجار عموماً, إلا أن الرقابة التي تفرضها الحكومة عليها ينبغي لها ان لا تغفل أن المصرف تاجراً يسعى وراء الربح أو على الأقل - وأياً كان هدفه - ليس مفروض فيه ان يخسر, وانه ملزم - كمؤسسة اقتصادية - بإتباع أسلوب معين في أدارته تتناسب مع نشاطه الجوهري, وهو عمليات الاعتماد ولهذا فإن كل مبالغة في الرقابة أو التدخل في أدارته يكون له اثر سيء على حسن أدائه. ومن هذا فلا بد من التعرف على معنى البنك المركزي وما هي الأهداف التي يسعى إليها وكذلك إلى معنى الرقابة التي يقوم بها البنك المركزي وأهمية هذه الرقابة على مجمل الاقتصاد الوطني من خلال الرقابة على عمل المصارف وهذا ما سنتناوله في هذا البحث حيث سنقسمه على مبحثين نخصص المبحث الأول لبيان ماهية البنك المركزي ونخصص المبحث الثاني للتعريف بالرقابة المصرفية وعلى النحو الآتي :

ثانياً/ مشكلة البحث :-

تكمن مشكلة البحث في ركافة النصوص القانونية التي جاء بها قانون البنك المركزي العراقي وقانون المصارف لكونها صدرت من سلطة أجنبية في ظل ظروف حرجة وباللغة الأجنبية, مما أدى إلى إشكاليات في الترجمة القانونية لهما وعدم وضوح رؤية المشرع في معالجة الرقابة المصرفية وابتعاد الأحكام عن الروح الوطنية التي يتمتع بها المشرع العراقي مما انعكس بشكل سلبي على التعامل المصرفي في العراق. وماتحتاج اليه المصارف من رقابة لكي تؤدي الوظيفة التي وجدت من اجلها خاصة بعد التحول الذي حصل في الاقتصاد العراقي من اقتصاد الدولة الى اقتصاد السوق .

ثالثاً/ منهجية البحث :-

اعتمدت هذه الدراسة أسلوب المنهج التحليلي والمنهج المقارن, وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم موضوع البحث, ومقارنتها مع القوانين موضوع بالأخص القوانين العراقية كقانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (٢٠٠٤) وقانون المصارف رقم (٩٤)

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

لسنة (٢٠٠٤)، وقانون الشركات رقم (٢١) لسنة (١٩٩٧)

ومقارنتها بالقانون المصري، واللبناني، مع الإشارة الى القانون الفرنسي، وعلى وجه التحديد قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة (٢٠٠٣) وقانون النقد والتسليف وأنشاء البنك المركزي اللبناني الصادر حسب المرسوم ذي الرقم (١٣٥١٣) لسنة ١٩٦٣.

رابعاً/ خطة البحث :-

سنوزع هذه الدراسة على مبحثين، نخصص الاول منها للتعرف على ماهية البنك المركزي والذي سيتفرع كلامنا منه الى مطلبين نتناول في الاول منها التعريف بالبنك المركزي وفي الثاني ندرس وظائف البنك المركزي .

اما المبحث الثاني فسنخصصه لمفهوم الرقابة المصرفية، والذي سيتفرع كلامنا منه الى مطلبين نتناول في الاول منها

للتعريف بالرقابة المصرفية وفي الثاني تمييز الرقابة المصرفية عما يشته به .

المبحث الأول

ماهية البنك المركزي

يحتل البنك المركزي موقعاً أساسياً في النظام النقدي والمصرفي، أي انه مركز هذا النظام لأنه يتولى مهمة تنظيم الجانب النقدي والمصرفي وتوجيهه والرقابة والإشراف عليه، ونظراً لأهمية هذا الجانب في اقتصاديات كافة الدول في الوقت الحاضر، فانه يؤدي دوراً بارزاً في هذه الاقتصاديات^(١). ويعد مؤسسة نقدية حكومية يقع على عاتقها كذلك مسؤولية إصدار العملة، وتوجيه الائتمان لزيادة النمو الاقتصادي للمحافظة على الاستقرار النقدي عن طريق توفير الكميات النقدية المناسبة داخل الاقتصاد وربطها بحاجات النشاط الاقتصادي. ولبيان ذلك قسمنا هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول التعريف بالبنك المركزي ونتناول في المطلب الثاني وظائف البنك المركزي وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

التعريف بالبنك المركزي

للتعريف بالبنك المركزي^(٢) لابد من معرفة الجذور التاريخية لنشأة البنوك المركزية , فقد ظهرت البنوك المركزية خلال النصف الثاني من القرن السابع عشر وكانت وظائفها القيام بأعمال الصيرفة للدولة والأفراد وأيضاً أي أنها تقوم بوظائف المصرف المركزي والتجاري في أن واحد ولم تكن تلك المصارف تمتلك الصلاحية لإصدار النقود إلا خلال القرن التاسع عشر وقد كانت البداية في إنجلترا عام ١٨٣٣ ثم في السويد في عام ١٨٩٦^(٣) .

وفي عام ١٦٩٤ أنشأ بنك انكلترا , ويعد هذا التاريخ البداية الحقيقية لنشأة البنوك المركزية في العالم, لأنه أول بنك طبق مبادئ ووظائف البنك المركزي^(٤) . ويعد بنك الريكسبنك في السويد أقدم البنوك المركزية في العالم وقد أنشأ في عام ١٦٥٠ كبنك تجاري , ثم أعيد تنظيمه ليصبح بنكاً حكومياً في سنة ١٦٦٨, وفي فرنسا الذي نشأ البنك المركزي فيها عام ١٨٠٠ ونظم بقوانين ٢٤ جرمينال لسنة ١٨٠٦ كشركه مساهمة من نوع خاص يتلقى من الدولة إصدار الأسناد بموجب اتفاقية ذات مدة محددة يصدق عليها بموجب قانون . وبمرور السنوات أزداد دوره تدريجياً وانتهى بأن يلعب دوراً أساسياً في مسار النظام المصرفي الفرنسي, ولهذا أمم بموجب قانون صدر في ٢ كانون الأول ١٩٤٥. عدلت ملاكاته واستكملت على دفعات مختلفة . وبفضل هذه الإضافات التي جرت بموجب مرسوم ٣١ كانون الأول ١٩٣٦ , أصبح عرضها مختلفاً غير منتظم والى حد ما وقد تجاوزه الزمن وتطور التقنيات الحديثة وتم تثبيته بموجب قانون صدر في ٣ كانون الثاني ١٩٧٣. وألغي هذا القانون وحل محله قانون ٤ آب ١٩٩٣, المعدل بقانون ٣١ كانون الأول ١٩٩٣ وأستكمل بموجب مرسوم صدر في ٣ كانون الأول ١٩٩٣^(٥) . ونشأت بقية المصارف المركزية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ومع بدايات القرن الماضي (القرن العشرين), لم تخل دولة في العالم من وجود بنك مركزي لديها, سواء من التسيير تحولت من بنوك تجارية, أو التي نشأت كبنوك مركزية^(٦) .

وفي الوطن العربي فقد تأسس أول بنك مركزي في مصر, تحت اسم البنك الأهلي المصري في عام ١٨٩٨ بصورة

شركة مساهمة مصرية برأس مال انجليزي^(٧) وفي عام ١٩٦٠ تم تأميم بنك مصر والبنك الأهلي بمقتضى القانونين

رقم ٤٠,٣٩ لسنة ١٩٦٠^(٨) . صدر قرار جمهوري بتأميم البنك الأهلي واعتباره مؤسسة عامة تؤول ملكيتها إلى الدولة ونص القرار على تحويل جميع أسهمه إلى سندات على الدولة , ولعل من أهم أسباب تأميم البنك الأهلي انه يقوم بجميع أعمال البنك المركزي فأصبح يشرف على البنوك التجارية ويراقب أعمالها ويحدد النظم التي يسير عليها ويملك حق

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

التفتيش على حساباتها وتحتفظ لديه الحكومة بجميع أموالها وباحتياجات الدولة من النقد الأجنبي , كما منحتة الحكومة حق إصدار البنكنوت , ولهذا كان من غير المقبول ترك البنك الذي يقوم بجميع هذه الأعمال للملكية الخاصة تسيره وفقاً لأغراضها وفي خدمة مصالحها^(٩) .

ويعد البنك المركزي العراقي من البنوك المركزية المهمة في المنطقة العربية حيث تم تأسيسه عام ١٩٤٧ بعد صراع طويل مع السلطات البريطانية , استمر لمدة (٢٦) عاماً وياشـر عمله في عام ١٩٤٧ بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٤٧^(١٠) . وفي لبنان انشأ المصرف المركزي تحت اسم "مصرف لبنان" بموجب القانون المنشور بالمرسوم ١٣٥١٣ بتاريخ ١٩٦٣^(١١) وحدد مهامه واختصاصاته وكذلك إقامة الهيئات لديه وهي المجلس المركزي لمصرف لبنان واللجنة الاستشارية للمصرف ومفوضية الحكومة لدى المصرف .

وبتاريخ ١٩٦٧/٥/٩ , وبموجب القانون ذي الرقم ٦٧/٢٨ , تم إكمال بعض أوضاع القانون الخاص بالنقد والتسليف , وأنشأ لدى مصرف لبنان هيئتان إضافيتان هم لجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا^(١٢) .

ولم يتفق علماء الاقتصاد على تعريف محدد للمصارف المركزية إلا ان هناك بعض المحاولات التي استندت إلى الوظائف والمهام التي تؤديها المصارف المركزية . ويتمتع البنك المركزي بعدة خصائص تميزه عن غيره من البنوك وللتعرف على ذلك سوف نقسم هذا المطلب على ثلاث فروع سنتناول في الفرع الأول تعريف البنك المركزي , أما الفرع الثاني فنخصصه لدراسة أهداف البنك المركزي بينما الفرع الثالث فنخصصه لتمييز البنك المركزي عن المصارف التجارية .

الفرع الأول

تعريف البنك المركزي

إذا ما حاولنا اعطاء مفهوم للبنك المركزي نجد أن هذا المفهوم قد صاغه الاقتصاديون في أشكال عديدة وكان من الصعب إيجاد مفهوم موحد للبنك المركزي , إلا ان مجمل هذه التعريفات استندت إلى وظائفه بوصفه بنكاً مركزياً , نذكر منها :- البنك المركزي هو تلك المؤسسة التي تشغل مكاناً رئيسياً في سوق النقد , إذ يمدّه بالدعم المالي وينظم حركته ويبعث فيه الحركة والنشاط , في حدود السياسات التي يقرها . ومن الناحية الوظيفية , يتصف البنك المركزي بكونه بنك الإصدار وبنك البنوك , وبنك الدولة , فضلاً عن كونه أداة إشرافية ورقابية على الجهاز المصرفي كله .

ومنهم من عرفه بأنه " مؤسسة مصرفية تتولى مهمة إصدار النقد والمعاملات المصرفية للدولة وتشرف وتراقب سلوك المصارف التجارية في تنفيذ السياسة الاقتصادية في الدولة عن طريق بعض السياسات والأجهزة فيه^(١٣)" وكذلك عرف بأنه عبارة عن شخصية اعتبارية مستقلة تنشأ بموجب قانون

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

خاص وتهدف إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي وتشجيع النمو الاقتصادي وتضطلع بمهام عديدة أهمها إصدار الأوراق النقدية والمسكوكات وتقديم المشورة للحكومة لرسم سياستها المالية والاقتصادية ومن أمثلتها البنك المركزي العراقي^(١٤).

وذهب قسم آخر من الكتاب إلى التركيز على وظيفة الإصدار النقدي فالكاتبة فيراسمث (verasimth) ترى ان الصيرفة المركزية هي نظام مصرفي يتولى فيه بنك واحد الاحتكار الكامل أو الجزئي لإصدار الأوراق النقدية ومن هذا الاحتكار الإصدار الأوراق النقدية اتفقت الوظائف والخصائص الثانوية للبنوك المركزية .

وهناك فريق من الكتاب ركز على وظيفة التحكم في الائتمان فالاقتصادي (w-show) يعرف البنك المركزي بأنه البنك الذي يتحكم في الائتمان وينظمه، ويؤكد (Hawtry) على وظيفة البنك المركزي كملجأ أخير للإقراض ، أما ستوتويت STATUTES من بنك التسويات الدولية فيؤكد على دور البنك المركزي في التمتع بحق تنظيم العملة وحجم الائتمان في البلد^(١٥).

وينظم البنك المركزي عادة بقوانين تحمل اسمه , لكن اختلفت التسميات كما في لبنان يطلق عليه اسم مصرف لبنان وفي فرنسا يطلق عليه تسمية بنك فرنسا^(١٦) . ويلاحظ من بعض القوانين خلوها من تعريف للبنك المركزي ولعل السبب في ذلك راجع إلى صعوبة إيجاد مفهوم موحد للبنك المركزي . ونرى في هذا الموقف مسلماً سليماً , لان وضع تعريف عام للبنك في القانون لا فائدة منه طالما ان القانون قد حدد وظائفه ونحن مع هذا الرأي ولم يشر قانون البنك المركزي العراقي النافذ إلى تعريف البنك المركزي .

نجد أن المشرع المصري عرف البنك المركزي بأنه:- (شخص اعتباري عام , يتبع رئيس لجمهورية ويصدر بنظامه الأساسي قرار من رئيس الجمهورية)^(١٧) . والمشرع اللبناني قد أشار في تعريف المصطلحات إلى ان مصرف لبنان :- (شخص معنوي من القانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي وهو يعتبر تاجراً في علاقاته مع الغير . ويجري عملياته وتنظيم حساباته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية وللعرف التجاري والمصرفي)^(١٨) .

ومع ذلك لم يمنع هذا الموقف الفقهاء من التدخل لإبراز مفهوم البنك المركزية ووضع تعريف لها في إطار الوظائف الأساسية التي يقوم بها البنك المركزي .

فمنهم من ركز على احتكار هذا البنك لإصدار الأوراق النقدية , لذلك عرف بأنه:- مؤسسة عامة مصرفية وحيادة خالقة للنقود القانونية وتقف على قمة الهرم المصرفي بهدف تحقيق المصلحة العامة وليس تحقيق الربح^(١٩) .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

في حين ذهب آخرون إلى التركيز على قيام هذا البنك بدور الرقيب على المصارف والنظام المصرفي بأكمله , لذلك عرف بأنه :- المؤسسة التي تكون وظيفتها الرئيسية المساعدة والرقابة واستقرار النظام المصرفي في الدولة لتحقيق الصالح العام^(٢٠).

الفرع الثاني

أهداف البنك المركزي

يعمل البنك المركزي على تحقيق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة والتي يجب أن تتناغم مع متطلبات خدمة الاقتصاد الوطني وليس لتحقيق الربح, والهدف الأساسي هو خدمة الاقتصاد الوطني سواء جاء ذلك مع تحقيق الربح أم بدونه . وعليه فان المصارف المركزية تهدف إلى تطبيق السياسات النقدية والاقتصادية للدولة وإنجاحها^(٢١). وهو بذلك يختلف عن أهداف البنوك التجارية والمشروعات الخاصة فإن من المسلم به ان الهدف الرئيسي لسياسة البنك المركزي حتى في النظام الاقتصادي الرأسمالي ليس هو تحقيق الأرباح بل خدمة السياسة الاقتصادية العامة^(٢٢).

وقد نص قانون البنك المركزي العراقي النافذ على هذه الأهداف, (تتضمن الأهداف الرئيسية للبنك تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم على أساس تنافس في السوق ويعمل البنك تماشياً مع الأهداف سالفة الذكر على تعزيز التنمية المستدامة وإتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق)^(٢٣). وذلك في ظل نظام اقتصادي جديد في العراق يقوم على أساس أبراز دور القطاع الخاص فيه وتشجيع المنافسة وذلك لأهمية هذا القطاع^(٢٤).

إذ يعد القطاع الخاص الداعم الأساسي والمهم في التنمية الاقتصادية إذ نجد اتجاه الكثير من الدول إلى خصخصة القطاع العام وذلك لنجاح هذه التجربة في الكثير من الدول الصناعية المتقدمة كما في الدول الأوربية.

وأخذ بهذا الموقف المشرع المصري في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد حيث نص على أهداف البنك

في المادة (٥) من هذا القانون "يعمل البنك المركزي على تحقيق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي

في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة . ويضع البنك المركزي أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة...."

وذلك من خلال مجلس تنسيقي يشكل بقرار من رئيس الجمهورية ويخطر محافظ البنك المركزي مجلس الشعب

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

والشورى بهذه الأهداف عند عرض مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية

والاجتماعية , كما يخطر المجلس بأي تعديل يطرأ على هذه الأهداف خلال السنة المالية .
ويلاحظ انه لم يكن هناك في ظل القانون السابق رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ المجلس التنسيقي المشار إليه في

القانون الجديد , ومجلس إدارة البنك المركزي هو السلطة المختصة بتحقيق أهداف البنك ووضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية وتنفيذها وله في سبيل ذلك جميع الصلاحيات (٢٥) .

ويقوم مصرف لبنان بمهمته العامة , المتمثلة بالمحافظة على تامين أساس نمو اقتصادي واجتماعي دائم والمتضمنة المحافظة على النقد اللبناني , والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي والمحافظة على اوضاع النظام

المصرفي ومن المعلوم ان فعالية البنك المركزي في عمله وفي تأثـــــــيره على عمل النظام النقدي والنظام المصرفي

للاقتصاد يعتمد على العديد من العوامل والتي منها درجة التقدم الاقتصادي وطبيعة التنظيم الاقتصادي ودرجة تطور اتساع السوق النقدية والمالية ومدى تطور الوعي والعادات المصرفية .

رغم ان هذه تكاد تكون مترابطة حيث ان تقدم الاقتصادي يرافقه في الغالب تطور في السوق النقدية والمالية وتطور درجة الوعي والعادات المصرفية وتطور التنظيم الاقتصادي (٢٦) .

بالشكل الذي يزيد من فاعلية البنك المركزي وتأثيره ومن حيث ان ضعف درجة التقدم الاقتصادي يرافقه عادة ضعف في تطور السوق النقدية والمالية , وضعف درجة تطور الوعي والعادات المصرفية وضعف التنظيم الاقتصادي , وهذا كله يقود إلى انخفاض فاعلية البنك المركزي وتأثيره في الاقتصاد وفي النظام النقدي والمصرفي (٢٧) . مما يؤدي إلى صعوبة تحقيــــق

أهـــــــداف البنك المركزي . ويؤثر البنك المركزي على الأسواق المالية باعتباره الجهة الحكومية المسؤولة على حياته وإدارة السياسة النقدية للدولة بهدف تحقيق الاستقرار النقدي من خلال العمل على استقرار الأسعار والاستخدام الكامل للأيدي العاملة وتحقيق النمو الاقتصادي ويستخدم البنك المركزي أدوات متعددة لتحقيق أهدافه من خلال دخوله إلى السوق المالي من خلال عمليات السوق المفتوحة وبيع وشراء الأوراق المالية الحكومية كسندات الحكومة والتأثير على حجم النقد المتداول في السوق , أو من خلال التأثير على سعر الفائدة بهدف التأثير على تكلفة القرض وبالتالي تكلفة التمويل بالقروض مما يؤدي إلى ارتفاع حجم الإقراض المصرفي أو تخفيضه (٢٨)

ومن الملاحظ أن قانون البنك المركزي المصري جاء بنصوص أكثر تفصيلاً عما هو عليه في القانون العراقي حيث أن القانون المصري قد حدد أهداف البنك المركزي وأشار إلى تشكيل مجلس

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

تنسيقي بشكل بقرار من رئيس الجمهورية ويكون عمله بالتنسيق مع مجلسي الشعب والشورى من أجل تحديد الأهداف .

وهنا تبرز أهمية تشكيل مثل هذا المجلس وذلك لتحديد أهداف البنك المركزي وتحقيق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي في إطار السياسة الاقتصادية للدولة.

الفرع الثالث

تمييز البنك المركزي عن المصارف التجارية

يقوم البنك المركزي على أوجه عدة من التمايز توضح الطبيعة الخاصة له، وتعكس لنا أهميته بوصفه بنكاً مركزياً حيث يتمتع بشخصية معنوية مستقلة ويستمد وجوده بوصفه مؤسسة عامة ويقدم جميع أعماله وفقاً لأحكام القانون وله الحق في التملك ويتصرف في ممتلكاته وان يتعاقد وان يقيم الدعاوى، وتقام باسمه ويكون له ختم خاص به ويعفى من كـافة الضرائب والرسوم .

وعلى خلاف المصارف التجارية، لا يتعامل البنك المركزي عموماً مع الأفراد حيث انه يهتم بتنظيم ورقابة عمليات المصارف التجارية وغيرها. ومن ثم لا يمكن له ان ينافسها في نشاطها خاصة وانه يعتبر بنكاً لهذه المصارف يحتفظ لديه بالأرصدة التي يوجبها القانون، كما يقوم بإصدار النقود القانونية دون غيره من المصارف ومن هنا لو قام بمنافسة هذه المصارف لخرج عن وظيفته^(٢٩). كما يتصف بأنه شخص معنوي عام تعود ملكيته للدولة، وهي التي تتولى إدارته من خلال القوانين التي تشرعها وتحدد بموجبها أغراضه وواجباته .

وهذا اتجاه عام يسود أغلب الدول . ولعل السبب في ذلك يعود إلى خطورة وأهمية الوظائف التي تقوم بها البنوك المركزية عادة والتي من أهمها إصدار النقود(العملة).

لذلك لا يمكن تصور بنوك مركزية مملوكة من قبل القطاع الخاص أو تدار من قبله، على الأقل في ظل الأنظمة الاقتصادية السائدة في العالم في الوقت الحاضر^(٣٠).

من هذا يتضح أن البنك المركزي يعد قلب الجهاز المصرفي، يمدّه بالدعم وينظم نشاطه فجميع المنشآت المصرفية تدور في النطاق الذي يرسمه لها وفي حدود السياسات التي يقرها. وتختلف البنوك المركزية عن المصارف التجارية في كون الأخيرة شأنها شأن أية منشأة اقتصادية تسعى لتحقيق الربح، أما الأولى فان هدفها الأساس تحقيق المصلحة العامة دون الاهتمام بتحقيق الأرباح^(٣١)، وضمان الوصول إلى الاستقرار النقدي في الدولة إضافة إلى ان ملكية البنك المركزي هي ملكية عامة وحكومية، على عكس البنوك التجارية التي عادة ما تكون ملكيتها من نصيب القطاع الخاص، وقد تكون ملكيتها مشتركة (بين القطاعين العام والخاص)^(٣٢).

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

ويتميز البنك المركزي عن غيره من المصارف التجارية ، بأنه بنك وحيد فالبنك المركزي هو مؤسسة وحيدة ولا يمكن تصور تعدد الوحدات المصدرة للنقود مع استقلالها بعضها عن البعض الآخر، فلكل اقتصاد قومي وحدة مركزية تصدر النقود وتشرف على الائتمان ، فهناك بنك مركزي واحد لكل من الاقتصاد الفرنسي ، أو الإنجليزي أو المصري أو السعودي ولا يعترض على ذلك بان بعض البلاد تتبع نظام تعدد البنوك المركزية . وخير مثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يوجد حوالي (١٢) مؤسسة ، أو وحدة للإصدار النقدي ولكن حتى في الولايات المتحدة ، فإن ذلك لا يعني سوى تقسيماً للعامة ولا ينفي ذلك مبدأ وحدة البنك المركزي فجميع هذه البنوك تخضع لسلطة مركزية معينة هي (اتحاد هذه البنوك)^(٣٣) .

ولا يتعارض مبدأ وحدة البنك المركزي مع تعدد الفروع الإقليمية للبنك المركزي ، التي توجد موزعة في قطاعات جغرافية في بلد ما . فذلك ليس سوى تسهياً لمهمة البنك المركزي في تأدية وظائفه . ومحاولة اقترايه من مراكز النقد والمال المنتشرة في أقاليم الدولة ، والتي ترتبط بعلاقات رقابة ومعاملات مع البنك المركزي^(٣٤) .

ونجد في فرنسا إلى جانب البنك المركزي (بنك فرنسا) مجلس الائتمان القومي و لجنة الرقابة على البنوك ، وهي تشترك مع بنك فرنسا في الإشراف على شؤون النقد والائتمان^(٣٥) . كذلك يمتلك من الأدوات التي تمكنه من فرض سيطرته على المصارف التجارية وجعلها تستجيب للسياسة النقدية والتركيز في تنفيذها^(٣٦) . وتعد استقلالية البنك المركزي من أم ما يتميز به عن باقي المصارف وهي من أهم الجدالات المطروحة في عصرنا الحالي على الساحة المصرفية ، حيث من شأن هذه الاستقلالية أن تزيد من مصداقية البنوك المركزية وفعالية السياسة النقدية. وقد لوحظ خلال العقود الماضية تنامي الاتجاه نحو استقلالية البنك المركزي على المستويين النظري والعملي ، خاصة بعد تبني صندوق النقد الدولي لها رسمياً في توصياته الخاصة بالإصلاح المالي والمصرفي .

ويقصد باستقلالية البنك المركزي منحه الاستقلال الكامل في إدارة السياسة النقدية ، عن طريق عزله عن أية ممارسات سياسية من طرف السلطة التنفيذية ، ومنحه حرية تصرف كاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية .

وتماشياً مع هذا الاتجاه فقد منح قانون البنك المركزي العراقي الاستقلال للبنك المركزي وذلك حسب نص المادة (٢) الفقرة (٢) حيث نصت على أنه: " يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال في ما يقوم به من مساع بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه ... "

وهذا ما نجد عليه الموقف في كل من قانون البنك المركزي المصري وقانون النقد والتسليف اللبناني في التأكيد على استقلالية البنك المركزي ، وتأمين استقلالية البنك المركزي الفرنسي من خلال منع طلب أو تقبل تعليمات من الحكومة

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

أو من أي شخص آخر (مادة ١).

وبعد الانتقال إلى المرحلة الثالثة من الاتحاد النقدي أصبحت السياسة النقدية بعد ذلك موحدة في البلدان المنتسبة إلى الاتحاد الأوروبي وتعريفها أصبح من اختصاص مجلس حكام البنك المركزي الأوروبي. ونفذت من قبل هذا البنك واستقلالته يجب أن تكون من خلال منع تلقي أو طلب تعليمات من الحكومة أو من أي شخص آخر في تنفيذ مهماته التي يقوم بها من خلال مشاركته في النظام الأوروبي للمصارف المركزي (مادة أولى جديد دة) (٣٧).

ويمكن القول في هذا الصدد، ان منح البنك المركزي استقلالية لا يعني أن لا يكون مسؤولاً تجاه أي جهة (٣٨). وهذا ما يستلزم على الأقل ضرورة قيامه بشرح وتبرير تصرفاته وسياساته، من خلال المنشورات والتقارير في مواجهة الرأي العام أو في مواجهة المؤسسات البرلمانية من خلال الممثل أمام لجانها المتخصصة (٣٩). وخلافاً للبنك المركزي العراقي فقد كان مصرف لبنان يخضع لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٩ وقد أستمّر الأمر كذلك حتى صدور النظام الأخير للمؤسسات العامة موضوع المرسوم رقم (٤٥١٧) لسنة ١٩٧٢ الذي نص في المادة (٤٠) منه بأن "مصرف لبنان يبقى خاضعاً لقانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له".

وهذا يعتبر استثناء لمصرف لبنان من أحكام النظام العام للمؤسسات العامة. وهكذا، يمكننا الجزم بأن مصرف لبنان مستبعد وبشكل كامل ونهائي عن نطاق تطبيق أحكام نظام المؤسسات العامة (٤٠). ويخضع فقط للأحكام الخاصة به والواردة في قانون النقد والتسليف وفي الأنظمة الصادرة تطبيقاً للأحكام المذكورة دون سواها من الأحكام.

المطلب الثاني

وظائف البنك المركزي

تحدد القوانين المنظمة للبنوك المركزية عادة الوظائف التي تمارسها هذه البنوك. وعلى الرغم من اختلاف وظائف البنوك المركزية من دولة لأخرى، إلا انه يلاحظ وجود وظائف مشتركة تقوم بها البنوك المركزية في معظم دول العالم (٤١).

حيث تعد وظيفة البنك المركزي في الرقابة على المصارف التجارية، وهي ما سنتناوله في الدراسة من خلال المبحث الثاني من هذا البحث، وتنظيم الائتمان الوظيفية الرئيسية، إذ تتم هذه الرقابة من خلال العلاقة التي تربط البنك المركزي بالمصارف التجارية باعتبارها بنك البنوك. والمقرض الأخير لها، كما أنه بنك الدولة، ومصدر أوراق البنكنوت (٤٢).

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

ودراسة العلاقة التي تربط البنك المركزي بالمصارف التجارية تتلخص أساساً في القيود وحتى التسهيلات التي يقدمها لهذه الأخيرة , وتعد كل من القيود المفروضة والتسهيلات ذات القيمة كبيرة بالنسبة للطرفين, من وظائفها لأنها تعمل على تحقيق أهداف السياسة النقدية وتوجيه المصارف التجارية في مختلف العمليات التي تقوم بها , ونستطيع ان نستخلص تلك العلاقة الموجودة بين هذه المؤسسات من خلال وظائف البنك المركزي. ومن هذا سوف نتطرق إلى الوظائف التي عادة ما يتميز بها كل بنك مركزي, وذلك في ثلاث فروع نخصص الفرع الأول لدراسة وظيفة إصدار النقود وسنتناول في الفرع الثاني دراسة وظيفة بنك الحكومة ومشارها المالي, وسنتطرق في الفرع الثالث إلى وظيفة بنك البنوك .

الفرع الأول

إصدار النقد

الإصدار النقدي:- هو العملية التي يقوم بواسطتها البنك المركزي بوضع نقود قانونية بحوزة الاقتصاد ككل (حكومة, مؤسسة, أفراد) ويتجسد ذلك مادياً ولفنياً في طبع ورقة النقد أو ما يسمى بـورق البنكنوت ووضعها في التداول^(٤٣).

امتياز إصدار النقود الورقية كان مرتبطاً بالغالب بتطور البنوك المركزية, وكانت البنوك المركزية حتى أوائل القرن العشرين تدعى بنوك إصدار .

وكان في السابق إصدار النقود الورقية محصوراً بيد الدولة, ثم بعد ذلك تم تسليم إصدار النقود الورقية إلى المصارف بسبب انعدام ثقة الجمهور بالنقود الورقية الصادرة من قبل الحكومة , وجرى في بعضها الآخر إعطاء حق إصدار النقود للمصارف مقابل قروض تقدم نقداً للدولة .

ولكن بمرور الزمن ومع توسع في التجارة والحاجة إلى تماثل النقود الورقية المتداولة وتنظيم جيد لإصدار النقود سنت الدول تشريعاً تحتكر فيه حق إصدار النقود إلى مصرف واحد, أطلق عليه اسم البنك المركزي^(٤٤), وتعد هذه الوظيفة من أهم وأقدم الوظائف التي يمارسها البنك المركزي , وهو الجهة الوحيدة التي يحق لها القيام بذلك ولا يشاركها فيه أي جهة^(٤٥). واهم ما يترتب على تركيز عملية الإصدار في بنك واحد هو البنك المركزي, إلى تمكينه من التأثير على حجم الائتمان وأيضاً التحكم في

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

عرض النقود وتغيير كميتها بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية السائدة في ذلك المجتمع^(٤٦).

ولقد ترتب على تركيز هذه الوظيفة في بنك واحد , زيادة ثقة الجمهور في العملة ووجود ضمان أكبر ضد الإفراط في إصدار النقد مما يؤثر على العرض النقدي وإمكانية التأثير في حجم الائتمان من خلال التأثير في حجم الاحتياطات النقدية التي تحتفظ بها المصارف التجارية^(٤٧), وهذا ما يؤدي إلى وظيفة مهمة وهي الرقابة على الائتمان المصرفي في ظل النظام الاقتصادي لأي دولة وهذه الوظيفة هي إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها البنوك المركزية في الأنظمة الحديثة حتى انه سمي تبعاً لهذه الوظيفة ببنك الإصدار , وقد خضع البنك المركزي منذ البداية إلى قيود قانونية متعددة في إصداره للنقود حيث اتصفت هذه القيود بصفة أساسية بنوع الأصول التي يتعين على المصرف تغطية النقود الورقية المصدرة بها.

وقد تراوحت هذه القيود ما بين الحرية المطلقة للبنك المركزي في إصدار النقود الورقية كلما دعت الحاجة والظروف الاقتصادية ذلك , وتقييد حرية المصارف المركزية في الإصدار , بوضع قوانين وتشريعات تنظم هذه العملية^(٤٨) . وكانت لجنة العملة العراقية تتولى إصدار العملة في العراق .

ويعد المصرف الوطني العراقي الذي تأسس بموجب القانون رقم (٤٢) لسنة (١٩٤٧) برأس مال قدره خمسة ملايين دينار , أول بنك مركزي يتأسس في العراق , حيث تولى إصدار العملة العراقية بشكل فعلي في (١٧/٩/١٩٥٠) وكانت تحمل اسمه . وأستمر البنك المركزي على هذا الاختصاص في الإصدار النقدي وذلك حسب قوانين البنك المركزي اللاحقة^(٤٩) . وهذا ما عليه الحال في قانون قانـون البـنك المركزي المصري ، وقانون النقد والتسليف اللبناني^(٥٠)، وقانون البنك المركزي الفرنسي^(٥١) .

الفرع الثاني

بنك الحكومة ومستشارها المالي

انطلقت وظيفة البنك المركزي كبنك للحكومة من خلال تأدية الوظيفة الأولى وهي وظيفة الإصدار , التي يكون تأثيرها على وسائل الدفع في النشاط الاقتصادي إذ قام البنك المركزي بمهام البنك والممثل والوكيل والمستشار لحكومة بلده , وعليه فكون البنك المركزي هو بنك الحكومة فإنه يقوم بالمهام الآتية :-
- إدارة وتنظيم حسابات المؤسسات والهيئات والمشاريع الحكومية والاحتفاظ بودائع هذه المؤسسات والهيئات .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

- القيام بعمليات الإقراض القصير الأجل (المؤقت) للحكومة الذي يؤدي إلى زيادة كمية النقد المتداول .
 - تقديم السلف غير الاعتيادية في ظروف الكساد والحرب .
 - إمداد الحكومة باحتياجاتها من العملات الأجنبية .
 - القيام بنقل أرصدة الحكومة وتحويلها من حساب إلى آخر .
 - تمويل دفع الأجور والمرتبات والمدفوعات الأخرى .
 - القيام بتنفيذ السياسة النقدية للحكومة .
- أما كون البنك المركزي وكيلاً للحكومة فإنه يقوم بالمهام الآتية :-

ستلام أو تحصيل عوائد الاكتتاب في قروض الحكومة .

فع الفوائد المترتبة على الديون الوطنية^(٥٢) .

وذلك لما تتمتع به من أزام قانوني على المستوى الدولي^(٥٣) .

ويقوم البنك المركزي بمسؤولية المستشار المالي للحكومة من خلال تقديم المشورة بما يتعلق بالسياسة الاقتصادية العامة للدولة والعمل على تقديم النصيحة بما يتعلق بالإئفاق والموازنة ومستشار للحكومة في مجال تغيير قيـــــمة العملة والسياسة التجارية وسياسة الصرف الأجنبي وأسعار الفائدة^(٥٤) .

ويعد البنك المركزي بنك الحكومة ووكيلها ومستشارها النقدي والمالي^(٥٥) ، ووسيلتها لتنفيذ السياسات المالية التي ترى الحكومة إتباعها ، و لا يقتصر دور البنك المركزي في علاقته بالحكومة ، بالنشاط داخل الدولة فحسب ، بل يمتد أيضاً لتسهيل الأنشطة والتعاملات مع الدول الأخرى^(٥٦) . حيث نجد أن البنك المركزي العراقي يقوم بمثل هذه الوظيفة بعقد الاتفاقيات مع الدول والمنظمات الاقتصادية الدولية^(٥٧) . ويقوم بمختلف الأعمال المصرفية التي تحتاج إليها الحكومة فهو في خدمة الحكومة ومستودع أموالها التي تحصلها عن طريق الضرائب والرسوم وغيرها وعليه تسحب الصكوك و الحوالات التي تستخدمها في وفاء ديونها والذي يؤدي عنها فوائد قروضها المختلفة ، كذلك يحتفظ بحسابات المصالح والهيئات والمؤسسات الحكومية .

ويقوم بتنفيذ الوظائف ، التي يقوم بها البنك التجاري لعملائه حيث ان الحكومة تودع أموالها الحاضرة في شكل حسابات جارية لدى البنك المركزي ، ومن خلال تلك الصكوك التي تسحبها الحكومة على هذه الودائع ويحصل للحكومة الصكوك التي تسحب لصالحها ويحول مبلغ لحسابها من مكان لأخر . عما انه يمثل جهة الإقراض التي يمكن للدولة ان تلجأ إليها للحصول على قروض وتسهيلات ائتمانية لمقابلة عجز الموازنة العامة أو الحصول على قروض قصيرة الأجل^(٥٨) ، ريثما تقوم بتحصيل مستحقاتها من

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

الفوائد أو القروض من الأفراد، بالإضافة إلى القروض غير العادية في الكساد أو الحروب والطوارئ^(٥٩)

ويقوم البنك المركزي العراقي بمنح تمويلاً للدول من خلال القروض، لمواجهة ما يتعرض له الواقع الاقتصادي للبلد والظروف الأمنية الصعبة. ويضع المشروع في المعتاد قيوداً معينة على سلطات الحكومة في اقتضاء القروض من البنك المركزي درءاً لعواقب الإسراف^(٦٠). وهذا ما نص عليه قانون البنك المركزي المصري صراحةً^(٦١).

وجاء موقف المشرع اللبناني في المواد من استنادا إلى المواد (٧١-٧٤) متماشياً مع هذا الاتجاه العام حيث تضمن قانون النقد والتسليف اللبناني على أن مصرف لبنان يتعاون مع الحكومة ويقدم لها كل مشورة تتعلق بالسياسة المالية والاقتصادية بغية تأمين الانسجام بين مهمته وأهداف الحكومة.

وللمصرف ان يقترح على الحكومة جميع التدابير التي يرى ان من شأنها التأثير المفيد على ميزات المدفوعات، وحركة الأسعار العالمية. وعلى النمو الاقتصادي بصورة عامة ويطلعها على الأمور التي يغيرها بالاقتصاد والنقد، ويؤمن من علاقات الحكومة بالمؤسسات المالية الدولية وعلى الحكومة ان تستشير مصرف لبنان في القضايا المتعلقة بالنقد وتدعو الحاكم للاشتراك في مذكرتها حول هذه القضايا. ومن أوجه التعاون بين مصرف لبنان والدولة، تقديم الدوائر الحكومية ومؤسسات القطاع العام أو مؤسسات الاقتصاد المشترك للبنك الإحصاءات والمعلومات التي قد يحتاج إليها في دراساته الاقتصادية، وتأمين الحكومة لسلامة أبنية المصارف وحمايتها وذلك عن طريق تعزيز هذه الأبنية مجاناً بحراسة كافية كما تقدم الحرس اللازم لسلامة نقل الأموال والقيم^(٦٢).

وبهذا يختلف البنك المركزي عن المصارف التجارية في انه يضطلع بمسؤولية التشاور مع الحكومة في وضع السياسة النقدية التي تحقق أهدافها الاقتصادية كزيادة حجم التوظيف، وتثبيت أسعار الصرف أو الأسعار العامة، كما انه يضطلع بإسداء النصح والمشورة في تنفيذ السياسة النقدية التي تتسق مع تحقيق هذه الأهداف. ولهذا السبب فقد يغلب على البنك المركزي طابع التأمين، أي ملكية الدولة لرأسماله^(٦٣).

الفرع الثالث

بنك البنوك

يقوم البنك المركزي بتقديم الخدمات المصرفية للبنوك التجارية تماماً مثل ما تقوم به هذه البنوك إلى الأفراد والمشروعات الخاصة. وتمثل وظيفة بنك البنوك أحد الدعائم الأساسية للبنك المركزي. إذ من خلال قيام بنك البنوك المركزي. بهذه

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

الوظيفة _____ ة تتوافر له السيطرة والتحكم في حجم الائتمان , وتتكون هذه الوظيفة أساساً من شقين: _____ :-

أ- احتفاظ المصارف التجارية _____ بنسبة معينة من الأرصدة النقدية لدى البنك المركزي .

ب- تقديم هذا البنك القروض للمصارف التجارية عند الضرورة .

هذا ويحافظ البنك المركزي على استقرار النظام المصرفي بصفة عامة ويتحكم مباشرة في حجم الائتمان بما يتفق ومتطلبات النشاط الاقتصادي (٦٤).

ويقدم البنك المركزي _____ يد العون إلى البنوك التجارية _____ في حالات الضيق الموسمي أو الأزمات (٦٥) . وعند الضرورة بوصفه المقرض الأخير للنظام الائتماني فحسب , وأما تحتفظ لديه المصارف باحتياجاتها النقدية ويتولى الإشراف على عمليات المقاصة فيما بينها وتسوية الحسابات المتخلفة عن هذه العمليات (٦٦) . ويقوم البنك المركزي بهذه الوظيفة من خلال ما تفرضه الأعراف والتقاليد المصرفية على المصارف التجارية _____ , من إيداع اختياري لجزء من احتياطياتها النقدية لدى المصرف المركزي أو من خلال ما تفرضه الأحكام من إيداع إجباري غير واضح على المصارف التجارية يمدد عادة بنية معينة .

وقيام المصرف المركزي بتأدية خدمات جليلة للنظام المصرفي بالأشراط على عمليات المطاحة بين المصارف التجارية وبذلك تتضح أهمية وظيفة المصرف المركزي أنه مصرف المصارف . ولاشك أن تجميع جزء كبير من الاحتياطيات النقدية , للمصارف التجارية لدى المصرف المركزي من شأنه أن يقوي النظام المصرفي في مجمله . والمصرف المركزي نفسه , إذ يستطيع المصرف المركزي بالتأثير على هذه الأرصدة النقدية زيادة أو نقصاناً .

إذ يمارس مهامه في منح الائتمان للمصارف التجارية _____ على نحو الأفضل فيمكنه أن يحول في أي وقت من الأوقات هذه الأرصدة إلى حيث تدعو الحاجة إليها . وفق أهداف السياسة الائتمانية , هذا فضلاً عما ينتج هذا التجميع للمصرف المركزي من تقدير دقيق , لمدى سيولة النظام المصرفي , مما يساعد النظام المصرفي على الاحتفاظ بالدرجة النهائية من السيولة (٦٧) وكذلك يقوم بعمليات الائتمان لصالح المصارف التجارية , وذلك بإقراضها المبالغ التي تجد نفسها في حاجة إليها لاستمرار القيام بعملياتها المصرفية العادية , فقد تحتاج المصارف التجارية , في بعض الأوقات العادية , إلى كميات من النقود الورقية الحاضرة . تزييد عما يوجد في حوزتها . ومن ثم فهي تستطيع أن تحصل على ما تحتاجه من هذه النقود عن طريق طلبها لأئتمان من المصرف المركزي حسب الظروف والأحوال التي دعت المصارف التجارية إلى الاقتراض بسببها (٦٨) .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

والأصل العام أن البنك المركزي لا يقوم بإقراض الأفراد والمشروعات فهو لا يقرض إلا البنوك التجارية، بالإضافة إلى الحكومة. ويتمثل هذا الإقراض في صورة إصدار نقود ورقية بمقدار القرض، ولكن في كل الأحوال بفائدة ويسمى سعر الفائدة الذي يقرره البنك المركزي على قروض البنوك التجارية سعر البنك أو السعر الرسمي للفائدة وهو غير السعر القانوني الذي يضعه القانون حداً أعلى للفائدة في السوق^(٦٩). والمصارف التجارية تقوم بإيداع نسبة محددة قانوناً كاحتياطي لدى البنك المركزي فلا يجوز لهذا الأخير استخدامها في منافستها، ولكنه يستخدمها إما لمساعدة هذه المصارف، أو للقيام بعمليات لا ينافس بها المصارف التجارية^(٧٠).

المبحث الثاني

مفهوم الرقابة المصرفية

تعد الرقابة من الوظائف الإدارية المهمة والتي ترتبط ارتباطاً كبيراً بتطور أعمال المصارف التجارية. ولقد تطورت مفاهيم الرقابة وفلسفتها ومنظورها الإداري بشكل كبير خلال السنوات الأخيرة وبدأ ينظر إليها بوصفها أسلوباً صحيحاً وليس مرادفاً للسيطرة والسلطة والقوة. وتأتي أهمية هذه الرقابة من أهمية الدور الذي تلعبه هذه المؤسسات في الحياة الاقتصادية للدول المختلفة. وللتعرف على معنى الرقابة المصرفية وتميزها عن غيرها سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول دراسة التعريف بالرقابة المصرفية، ونتناول في المطلب الثاني دراسة تمييز الرقابة المصرفية عما يشتهر بها وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

التعريف بالرقابة المصرفية

وجدت الرقابة المصرفية مع وجود المصارف وأرتبطت تطور مراقبة المصارف بالتطورات التي طرأت على طبيعة الأعمال المصرفية، وبعد أن أصبحت للمؤسسة المصرفية طبيعة متميزة، وضعت تشريعات خاصة بمراقبة المصارف، نتناول تعريف المؤسسة المصرفية وكيفية تأسيسها والشروط القانونية للموجودات والمطلوبات المصرفية وتصنيفها وكافة الأمور الأخرى المتعلقة بتنظيم أعمالها بشكل مع الأهداف المرجو تحقيقها من خلال وجود هذه المؤسسات. ويمكن القول أن مراقبة المصارف هي عملية تطبيق الضوابط القانونية والقواعد المصرفية المعيارية الهادفة لتمكين المؤسسات المصرفية من ممارسة أعمالها بشكل يؤدي

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

إلى سلامة الوضع الاقتصادي الوطني وتفادي أي ممارسة غير سليمة من جانب هذه المؤسسات قد تؤدي إلى الإضرار بأموال المودعين وحقوق المساهمين^(٧١). من هذا لا بد من التطرق إلى تعريف الرقابة ومعرفة الاتجاهات الفقهية والتشريعية التي حاولت وضع تعريف لمفهوم الرقابة، والتطرق إلى خصائص الرقابة المصرفية والأساس القانوني للرقابة على المصارف ولدراسة هذه المواضيع سوف نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول تعريف الرقابة المصرفية، ونتناول في الفرع الثاني خصائص الرقابة المصرفية، ونخصص الفرع الثالث لدراسة الأساس القانوني للرقابة المصرفية وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

تعريف الرقابة المصرفية

لا بد لنا قبل تعريف الرقابة المصرفية، من أن نتطرق إلى تعريف الرقابة بشكل عام لغةً واصطلاحاً :-
الرقابة لغةً :- هي المحافظة والانتظار والإطلاع على الأحوال^(٧٢) وجاء في المسعود انه يقصد بالرقابة الرقيب والحارس والحافظ ورقيب النفس^(٧٣).
وتأتي الرقابة من رقبه يرقب هو رقباناً، و رقوباً، و رقاباً، و رقبة، و رقبه انتظره والشيء حرسه^(٧٤). والرقيب من صفات الله سبحانه وتعالى وتعالي وتعني الحافظ والمتنظر والحارس^(٧٥).

أما اصطلاحاً: فقد تعددت تعريف الباحثين للرقابة عام، فإن الفقه لم يتفق بشأن أي إيراد تعريف محدد لها وقد اقتصر أغلب التعاريف على بيان مفهوم الرقابة كوسيلة وهدف دون التطرق إلى أساسها وجوهرها.

فعلى سبيل المثال فقد عرفت على أنها "مجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة ويرى البعض الآخر انه من الضروري، أن ينصب تعريف الرقابة على جوهرها وأساسها المتمثل في العلاقة بين الدولة والمؤسسات العامة "الإنتاجية والاستهلاكية" وتتجسد هذه العلاقة في الروابط الناتجة عن الملكية العامة للأموال التي عهدت بها إدارة الشعب إلى الدولة لتقوم باستخدامها استخداماً حسناً^(٧٦).

وهناك اتجاه من الفقهاء يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها قدر الإمكان لتحقيق الرقابة وتتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها ووفقاً لهذا الاتجاه يعرف البعض الرقابة بأنها مجموعة الإجراءات التي

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقسيم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية ، والتأكد من أن الأهداف المتحققة هي ما كان يجب تحقيقه وأن تلك الأهداف تحققت وفق الضوابط الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها ومن هذه التعاريف أيضاً (أن الرقابة هي عملية التحقق من مدى أنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن^(٧٧) ومنهم من عرفها بأنها :التحقق فيما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة ،أما موضوعها تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها^(٧٨) .

وعرفها البعض بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة، وفي الوقت المحدد^(٧٩) . ويمكننا القول أن الرقابة : - تعني التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة. والتعليمات في أدائها لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعية بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها.

ومن الفقهاء من نظر إلى الرقابة على أنها تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاء الرسمية . وهؤلاء يمثلون في الواقع الاتجاه السلبي أو الكلاسيكي للرقابة. ذلك الاتجاه الذي يجد أساسه في النظرية التقليدية للرقابة^(٨٠) .

واتجاه آخر يركز عند بيان مفهوم الرقابة على التحديد الوظيفي لهذا المفهوم في مجال العملية الإدارية وفي مجال ممارسته في الواقع العملي ولهذا يقال له الاتجاه العملي أو التطبيقي ، ونحن مع الاتجاه الواقعي والتطبيقي^(٨١) ، لبيان مفهوم الرقابة وذلك لأنه الرقابة ليست تخويف أو ترهيب ، ولكن نجدها أنها عملية تقويم لعمل المؤسسات ومنها المؤسسات المصرفية .

ونجد أن البنك المركزي بما يتمتع به من خبرة ودراية في الأمور المالية والمصرفية هو الجهة الأجدر بأن تقوم بالرقابة على المصارف ومن خلال تلك التعاريف التي أشارت إلى موضوع الرقابة بشكل عام يمكن أن نطبق هذه المفاهيم على تعريف الرقابة المصرفية مع الأخذ بنظر الاعتبار خصوصية عمل المصارف حيث لا بد أن تكون الرقابة هي للتوجيه والدعم لعمل المصارف وليس التأثير على عمل المصارف وذلك لأنها عصب الحياة الاقتصادية في أي دولة من الدول . وعلى ضوء ما تقدم وبعد تحديدنا لمفهوم الرقابة بشكل عام لا بد لنا من الحديث عن مفهوم الرقابة المصرفية بوجه خاص ، حيث وردت تعريفات عدة لها ، وأن اختلفت في الألفاظ ألا أن مضمونها واحد نذكر منها على سبيل المثال:

أ - "مجموعة الوسائل والإجراءات التي تنفرد السلطات النقدية والمالية وبشكل خاص البنك المركزي بممارستها بهدف

تجنب المصارف مغبة الانزلاق في مخاطر ائتمانية أو تصرفات تأتي بنتائج سلبية على النشاط الاقتصادي والتجاري

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

إضافة إلى هدف آخر يكمن في المحافظة على مصالح أصحاب الودائع من الجمهور والمؤسسات والدائنين الآخرين^(٨٢)

ب- تلك الإجراءات والتدابير التي تلجأ إليها السلطات الحكومية وسلطات البنك المركزي إلى أتباعها بغية تجنب أو تجميد آثار أية تصرفات غير رشيدة من جانب المصارف قد تؤدي إلى الأضرار بمصالح أصحاب الدائنين بوجه خاص وبالصالح الاقتصادي بوجه عام^(٨٣).

ج- هي الرقابة التي يمارسها البنك المركزي على الجهاز المصرفي بصفته رقيباً على الصيرفة ومنظماً ومخططاً

لثلاثين عاماً بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم ذلك^(٨٤).

يتضح لنا من التعاريف الواردة أن الرقابة المصرفية تعني ، مجموعة من الوسائل التي تتخذها الهيئات الرقابية المصرفية وفي مقدمتها المصارف المركزية من أجل المحافظة على سلامة موجودات المصارف واحتفاظها بنسبة جيدة من السيولة مع تحقيق أرباح عادلة ومعقولة حمايةً للاقتصاد الوطني من أية أزمات وانحرافات من جهة، وحمايةً لأصحاب الودائع والمساهمين والدائنين من جهة أخرى^(٨٥).

الفرع الثاني

أهداف الرقابة المصرفية

تستهدف السياسة الاقتصادية العامة للدولة تحقيق عدد من الأهداف يأتي في مقدمتها تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة من خلال التوظيف الكامل للموارد الاقتصادية المادية والبشرية المتاحة ، تحقيق الاستقرار السعري خاصة في الأجل القصير .

وفي سبيل هذا تلجأ الدول إلى استخدام مجموعة من وسائل وأدوات السياسة الاقتصادية العامة التي يتبعها البنك المركزي ويصمم أهداف السياسة النقدية والائتمانية ويشرف على تنفيذها وتلك السياسات يتعين ان تحقق بقدر الإمكان الاتساق بين كل من السياسة النقدية والائتمانية وباقي أدوات السياسة الاقتصادية العامة من ناحية وبين الاتساق والتناغم الداخلي بين أدوات السياسة النقدية والائتمانية ، بمعنى توظيف عمل كافة السياسات في اتجاه تحقيق الأهداف النهائية للسياسة الاقتصادية العامة^(٨٦).

وفي ضوء الألفية القانونية تلك فإن البنك المركزي بصفته السلطة النقدية بالدولة يعتبر مسؤولاً عن تعزيز الجهاز المصرفي بالدولة بموجب الصلاحيات التي أعطيت له من قبل المشرع وذلك وفقاً لأحكام قانون

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

إنشائه, وهو في هذا الشأن مطالب بالقيام بدراسة الأوضاع المصرفية وتعزيز قدرة الجهاز المصرفي وذلك بالتنسيق مع مجالس إدارات المصارف الوطنية العاملة في الدولة وصولاً التي تحقق بنية مصرفية قادرة على مواكبة التطور في الساحة المصرفية العاملة ولديها الاستعداد لاستيعاب التحديات التي سوف يفرزها المستقبل المصرفي في العالم^(٨٧).

ولما كانت المصارف هي عصب الحياة الاقتصادية وذلك لما تتمتع به من قدره على تمويل النقد, ولتعامل المصارف

مع المودعين فلا بد من ان تكون هنالك رقابه على هذه الودائع وتنمية عمل المصارف بدعم هذه المصارف ومن

هذا يمكن ان تتمثل أهداف الرقابة المصرفية على ما يلي :-

- حماية أموال المودعين وسائر الدائنين الآخرين .
- دعم المصارف ومساعدتها والتنسيق فيما بينها.
- المحافظة على سلامة المراكز المالية للمصارف وسلامة أدائها المصرفي.
- الاطمئنان إلى التزام المصارف بالقوانين والتشريعات المصرفية .
- تحقيق الاستقرار النقدي والمحافظة على قيمة العملة .
- تجنب مساوئ التضخم والانكماش.
- المساعدة على تحقيق أفضل توظيف ممكن للموارد المتاحة .
- الرقابة على عرض النقود والطلب عليها .

ومن هذا سنتعرف على المقصود بحماية أموال المودعين والحماية المقصودة في ظل النظم التقليديّة تعني "الضمان" أي رد أصول الودائع بصرف النظر عن نتائج تشغيلها ومن الوسائل المعتمدة في سبيل ذلك التأمين على الودائع^(٨٨) أي ضمان رد الودائع كلها أو بعضها عند نهاية عمر المصرف نتيجة فشله وإفلاسه وتوقفه التام عن العمل وفقدان كل أو بعض هذه الودائع^(٨٩) . وفي هذا الصدد , ندعو المشرع العراقي إلى تأسيس صندوق لضمان وتأمين الودائع المصرفية بكافة أنواعها , بما يجعل الدولة تساهم في الرقابة والمشاركة في المخاطر بقيامهما بضمان هذه الودائع بنسب محددة وبشكل يجعل الدولة تساهم بضمان الودائع أسوة بما معمول به في التشريعات المصرفية المقارنة بهدف تشجيع المدخرين وأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة ذات الجدوى الاقتصادية والتنموية والتي تنتج سلع وخدمات منافسة والتي تنعكس على تخفيض التضخم وبناء الاقتصاد الوطني بشكل جديد ينسجم مع الوضع الحالي لتطورات الوضع الاقتصادي العالمي^(٩٠) . ومن ذلك فان الأشخاص المتعاملين مع المصارف سوف تكون لهم الثقة بالتعامل مع المصارف وبذلك بأن وداائعهم محفوظة يمكن استرداد معاً أما بخصوص دعم المصارف فان الرقابة كما بينا سابقاً هي ليست مجرد

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

محاسبة إنما هي تقويم للعمل ، وبذلك سوف تتم المحافظة على سلامة المراكز المالية للمصارف، ومن ثم الاطمئنان على التزام المصارف بالقوانين والتشريعات المصرفية . حيث أن المصارف قد تتعرض إلى إلغاء تضاربها الخاصة بممارسة الأعمال المصرفية إذا واجه البنك المركزي عقبات في ممارسة دوره في الرقابة عليها . لذلك فأن المصارف ملزمة في تصريف نشاطها بالتقيد بالقواعد التي لا تعيق ممارسة البنك المركزي لرقابتها الفعالة^(٩١) .

من هنا تبرز الحاجة إلى وجود نصوص قانونية تكفل للمصارف الحق بتمكين البنك المركزي من الاطلاع على تفاصيل أنشطتها وأسرار عملائها دون أن تتعرض للمسؤولية عن خرق السرية المصرفية^(٩٢) . ومن ثم تحقيق الاستقرار النقدي والمحافظة على قيمة العملة الوطنية حيث نجد أن من أهداف البنك المركزي تحقيق الاستقرار في الأسعار وكذلك صياغة السياسة النقدية بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي^(٩٣) .

ومن خلال الرقابة الصارمة على عمل المصارف فأن البنك المركزي سوف يتمكن من المحافظة على سعر الصرف وعدم التلاعب بالأسعار وذلك للمحافظة على قيمة العملة الوطنية. حيث إننا نجد أن هنالك محاولات من قبل بعض المتعاملين مع المصارف والصارف للتلاعب بأسعار العملة وكما هو الوضع الحالي ، ونجد أن البنك المركزي العراقي له عدة محاولات للمحافظة على الأسعار وبيع العملة الأجنبية وخاصة الدولار في حالة التلاعب بالأسعار للحفاظ على قيمة الدينار العراقي، لكن مع ذلك نجد أن البعض ينجح في هذه المحاولات وهناك تفاوت في أسعار العملة العراقية وعدم استقرار سعر الصرف، في إطار الفهم العام والموسع لمفهوم الرقابة المصرفية نستطيع أن نتعرف على أهمية الرقابة المصرفية من الناحية الإدارية حيث يمكن تلخيص هذه الأهداف من خلال التعريف على المشكلات والعقبات وتحديد الأسباب الرئيسية للمشكلات وتقديم الحلول واكتشاف الأخطاء قبل استفحالها وفور وقوعها والمعالجة والتصحيح الفوري لها. والتأكيد على أن العمليات الفنية تسير وفق المخطط المرسوم ، والتثبت من أن المسؤوليات تؤدي بالشكل المناسب بعيداً عن الإسراف والهدر^(٩٤) .

ومن خلال الاطلاع على عدد من التشريعات المصرفية في دول العالم تبين لنا أن الغاية من أي تنظيم للرقابة المصرفية سواء تم ذلك بموجب أحكام قانونية أو تعليمات تنظيمية تضعها الهيئات الرقابية تتمثل في تحقيق الأهداف الآتية :-

- ١- منع المؤسسات المصرفية من القيام بأية تصرفات تعكس أثراً سلبية على أصحاب الودائع والدائنين من جهة وعلى الاقتصاد الوطني من جهة أخرى .
- ٢- التأكد من كفاءة وقدرة القائمين على إدارة شؤون المصرف، وتوفير إدارة بديله له عند وجود أي ضعف في الإدارة القائمة ، وذلك بفرض الوصاية القانونية للبنك المركزي على المصارف^(٩٥) .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- ٣- السعي إلى تحسين النظام المصرفي من حيث الأداء الوظيفي للمصرف, ونوعية الخدمات المصرفية المقدمة لزبائنه وذلك بفتح الدورات التثقيفية والتعريفية للعاملين في القطاع المصرفي, وإلقاء المحاضرات ذات الطابع الفني والإداري في العمل المصرفي على هؤلاء المصرفيين, ولاسيما المسؤولين منهم عن الإدارات الرئيسية في المصارف .
- ٤- الحد من المنافسة الضارة بين المصارف والتي تكون في الغالب على حساب القواعد والعادات المصرفية السليمة وذلك عن طريق إصدار التعليمات اللازمة بتوحيد الأسعار المصرفية التي تتقاضاها المصارف من عملها أو التي تدفعها والمتمثلة بالفوائد والعمولات والأجور وتشجيع المنافسة بينهم والمعتمدة على تقديم أفضل الخدمات المصرفية لزبائنها من جهة. وخدمة الصالح العام من جهة أخرى (٩٦) .

الفرع الثالث

أساس الرقابة المصرفية

ظهرت الرقابة على المصارف في العالم بشكل واضح من القرن التاسع عشر, عندما صدر في انكلترا عام ١٨٤٤ قانون يقضي بأن تكون البنوك في شكل شركات مساهمة وأن تنشر ميزانياتها. وفي عام ١٨٦٣ كان على البنوك الأهلية في الولايات المتحدة الأمريكية أن تحتفظ بنسبة معينة من الاحتياطيات وأصبح لمراقب العملة سلطة الأشراف عليها, وفي نهاية العقد التاسع من القرن التاسع عشر نشأت الرقابة في شكل بدائي في كل من اليابان وأستراليا وفي بعض دول أخرى ولم تطبق أحكامها في بعض الأحيان بشكل جدي . وقد وضعت الأسس الحقيقية للرقابة على البنوك في السويد عام ١٩١١, وفي الولايات المتحدة عام ١٩١٣ عندما تأسس نظام الاحتياطي الاتحادي . وانعكست آثار الأزمات الاقتصادية التي أعقبت انتهاء الحرب العالمية الأولى على قوانين البنوك في معظم دول أوروبا, فصدرت تشريعات جديدة متطورة في كل من الدانمارك والنرويج وتشيكوسلوفاكيا وغيرها لدعم رقابة الدول على المصارف . وكان للهزات التي تعرضت لها البنوك أبان الأزمة الاقتصادية خلال الفترة من (١٩٢٩-١٩٣٣) آثار ملحوظة فـــــــي التعجيل بصدور تشريعات الرقابة على البنوك في كثير من دول العالم , وتعمق هذا الاتجاه بعد الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥) واختلفت دوافع وتوقيتات صدور تشريعات الرقابة فقد استهدف ذلك في بعض الحالات أساسا تنظيم أعمال البنوك بما يحقق صالح الاقتصاد القومي , وفي حالات أخرى فرضت الرقابة على أثر وقوع أزمات أصابت البنوك , أو كجزء من خطة عامة للتوجيه الاقتصادي .

ونجد أن هنالك تطور كبيراً في مجال الرقابة المصرفية حيث أصبح أساس الرقابة المصرفية عبارة عن نظام قانوني على مستوى عالي من الدقة والوضوح , وهذا ما نجده بتأسيس لجنة بازل^(٩٧) للرقابة المصرفية وتهدف هذه اللجنة إلى المساعدة في استقرار النظام المصرفي الدولي خاصة بعد تفاقم أزمة المديونية لدول

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

العالم الثالث فقد توسعت المصارف الدولية خلال السبعينات في منح قروض لدول العالم الثالث مما أضعف مراكزها المالية ونظراً لعدم قدرة الدول النامية على التسديد اضطرت المصارف إلى اتخاذ إجراءات منها شطب الديون , وكذلك العمل على إيجاد آليات للتكيف مع التغيرات المصرفية العالمية وفي مقدمتها العولمة المالية والتحرير المالي وتحرير الأسواق النقدية من البنوك بما في ذلك التشريعات واللوائح والمعوقات التي تحد من أتساع وتعميق النشاط المصرفي للبنوك عبر أنحاء العالم في ظل الثورة التكنولوجية والمصرفية , وتحسين الأساليب الفنية للرقابة على أعمال البنوك وتسهيل عملية تداول المعلومات حول تلك الأساليب بين السلطات النقدية المختلفة .

ومن هذا التطور على المستوى العالمي للرقابة المصرفية , فلا بد من التعرف على الأساس القانوني للرقابة على المستوى المحلي . حيث تطورت مراقبة المصارف في العراق وفق هذه الاتجاه العام^(٩٨) , إذ كانت التغييرات في أحكامها انعكاساً لتطور الجهاز المصرفي ذاته , ولم يكن الجهاز المصرفي خاضعاً لإشراف حكومي قبل عام ١٩٣٨ , عدا ما يتعلق ببعض الأحكام القانونية الواردة في قانون الشركات والقوانين الأخرى التي اعتبرت المؤسسات المصرفية شركات تجارية عامة . وعندما أظهر الجهاز المصرفي طبيعته المتميزة عن أعمال الشركات التجارية شرع أول قانون لمراقبة المصارف

برقم (٦١) لسنة ١٩٣٨ وبإلزامه رغم من أن قانون مراقبة المصارف وتعديلاته كان خطوة الى الأمام إلا انه جاء ناقصاً وضعيفاً من الناحية العملية حيث جابه تنفيذه صعوبات عديدة أهمها سيطرة المصارف الأجنبية بشكل فعال على القطاع المصرفي داخل العراق , مما أدى إلى عدم تمكن الحكومة من التدخل في شؤون المصارف وتطبيق معظم ما أورده القانون من ضوابط رقابية عليها .

عهد أمر تنفيذ القانون إلى وزير المالية بسبب عدم وجود بنك مركزي عراقي الذي أوكل بدوره مهمة مراقبة المصارف هي استلام الموازنات من المصارف المشمولة بأحكام القانون دون أن تستطيع الدائرة المذكورة التأكد من صحتها لعدم وجود جهاز تفتيش فعال يقوم بهذه المهمة^(٩٩) .

وبعد صدر قانون مراقبة المصارف رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٠ , ومن ثم صدر قانون مراقبة المصارف رقم (٩٧)

لسنة ١٩٦٤ وبهدف تطوير أعمال الرقابة فقد شرع قانون جديد له برقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ حيث أختص الباب الخامس منه بتنظيم أعمال المصارف وأحكام الرقابة عليها رقم (١٢) لسنة ١٩٩١ . ومن

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

ثم صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤
حيث تضمن تنظيم الأحكام التشريعية الخاصة بالرقابة المصرفية بالإضافة إلى قانون المصارف العراقي
رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .

المطلب الثاني

تميز الرقابة المصرفية عما يشتهه بها

تتمتع الرقابة المصرفية بخصائص عدة تميزها عن غيرها من المصطلحات , حيث أن فكرة الرقابة ترتبط بالتأكد على سير العمل ومدى التزام بالقوانين وذلك لتحقيق الهدف من أي نشاط تقوم به المؤسسات أو الأفراد ومنها المصارف وكثيراً ما توصف الرقابة بأنها تتمتع بشمولية واستمرارية أي أنها تكون شاملة لكل أوجه النشاط ومستمرة حتى الانتهاء منه وكثيراً ما يرتبط مفهوم الرقابة بمفاهيم الوظائف الإدارية الأخرى ومنها التخطيط , والتنظيم , والتوجيه وللتعرف على خصائص كل من المفاهيم السابقة سوف نقسم هذا المطلب على ثلاث فروع نتناول في الفرع الأول تمييز الرقابة المصرفية عن التخطيط ونتناول في الفرع الثاني تميز الرقابة المصرفية عن التنظيم , وفي الفرع الثالث تمييز الرقابة المصرفية عن التوجيه وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

تمييز الرقابة المصرفية عن التخطيط

يعد التخطيط الوظيفية الإدارية الأولى وله الأولوية على الوظائف الإدارية الأخرى من تنظيم وتوجيه ورقابه لأن هذه الوظائف يجب أن تعكس من التخطيط فالمدبر ينظم ويوجه ويراقب لكي يضمن تحقيق الأهداف للمستقبل والنظر في البعد الزمني والتنبيؤ بالمتغيرات, ووضع الخطط لما يخفيه المستقبل والتأقلم مع الظروف المتغيرة . أو "هو الأسلوب العلمي الذي يتضمن حصر الموارد البشرية والمادية واستخدامها أكفاً استخدام بطريقة علمية وعملية وإنسانية لسد احتياجات المؤسسة"^(١٠٠).

ويتضح من هذا التعريف أن التخطيط أسلوب علمي يتم على أساس الموارد اللازمة لتنظيم الموارد المالية واستخدامها بأحسن الطرق وذلك بوضع خطة شاملة .وهو الوظيفة الإدارية الأولى التي تعتمد عليها الوظائف الأخرى, فهو التقرير سلفاً لما يجب عمله لتحقيق هدف معين .

أن التخطيط يركز الانتباه على أهداف المؤسسة , ويركز على إنجاز الأهداف التي تسعى إليها المؤسسة ووضع خطة مناسبة لهذه الأهداف فواضع الخطط يكونون مجبرين على التفكير دائماً في الأهداف المنشودة , فيجب عليهم مراقبة هذه الخطط دورياً وتعديلها وتطويرها في الوقت المناسب تماشياً مع الظروف المستقبلية وبما يضمن أهداف المؤسسة . كذلك عملية التخطيط ترتكز أساساً على الاستخدام

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

الأمثل للوسائل المادية والمالية والبشرية بأكفأ الطرق لتحقيق أهداف المؤسسة , والأهم أن التخطيط أساس للرقابة (١٠١) .

حيث أن الرقابة لا تعمل منعزلة عن التخطيط , وخاصة في الجهاز المصرفي والمصارف بوجه التحديد فلا بد من وجود خطط علمية مدروسة تمكن المصارف من القيام بعملها بأفضل وجه لتحقيق أهدافها وكذلك حماية المودعين لدى هذه المصارف . والتخطيط هو الأساس الذي تم وضعه كإطار شامل للأداء المستقبلي في منظمات الأعمال حتى تحقق أهدافها , لذا لا يمكن اعتباره داخل حيز التطبيق الفعلي في المسار الصحيح إلا بوجود نظام فعال يبين أن الأداء يسير وفقاً للخطة الموضوعية , وهذا الأمر لا يتم إلا عن طريق إيجاد نظام رقابي فعال على الخطة . ونرى أن معظم الإدارات في المؤسسات الكبرى تربط بين التخطيط والرقابة لأن كلا الوظيفتين تمثلان وجهين لعملة واحدة وهي إنجاز الأعمال بكفاءة عالية . والعملية الرقابية هي الأساس الذي يبث الروح في الخطوة وبدونها لا يشعر المسؤولون عن التنفيذ أنهم يقوموا بأداء شيء مخطط , كما أن الإهمال والتراخي في الرقابة يعمل على عدم متابعة الخطة , وبالتالي عدم الوصول إلى الهدف والعكس صحيح فإن الرقابة الدقيقة الواعية تساهم في إنجاز الخطط كما تعمل على تصحيح الانحرافات في الخطة وتؤدي إلى مواجهة المشاكل الطارئة والعمل على حلها بما يتناسب والموقف الطارئ الذي قد تتعرض له المصارف أثناء القيام بعملها (١٠٢) .

بذلك ترتبط كل من الرقابة والتخطيط فيما بينها بعلاقة وطيدة , لدرجة أنه يصعب الفصل بينهما . فالتخطيط في الواقع هو المقدمة الأساسية للرقابة وهذه الرقابة هي الأداة الأساسية لتحديد مدى صحة أو سلامة ما تم التخطيط له وفي ذلك يقول "جوبنز" أن التخطيط إذا كان يبحث أو يسعى إلى وضع مجموعة من البرامج المتناسقة أو المتكاملة فيما بينها , فإن الرقابة تعني من جانبها إلى ضمان أتفاق التنفيذ مع الخطط الموضوعية , أو بمعنى آخر تسعى إلى إجبار الأحداث على أن تتم وفقاً للخطط الموضوعية . ومن مظاهر الارتباط , والصلة الوثيقة بين الرقابة والتخطيط .

إيضاً أنه إذا كان هذا الأخير غالباً ما ينتهي بوضع خطه تبين أو تحدد الأهداف المطلوبة وكذلك كيفية الوصول إلى تلك الأهداف أو خط السير الموصل إليها , فإن الرقابة , وهي تتخذ من الأهداف المذكورة معايير تعتمد عليها في قياس ومقارنة النتائج الفعلية للتنفيذ , نلاحظ عما إذا كانت هناك انحرافات أو ثغرات أو عقبات أو أخطاء , يمكن أن تقف في طريق تنفيذ الخطة , أو تبعدها عن المسار المقرر لها وهنا تتدخل الإدارة على الفور وتعمل على معالجتها أو تلافي أسبابها قبل أن يتفحل الأمر , وذلك أما بتعديل المعايير ذاتها , أو الطرق المتبعة في الأداء .

أما بتعديل أجزاء في الخطة أو ربما إعادة التخطيط كله إذا اقتضى الأمر ذلك زكماً أن أهمية الرقابة تتضح - إضافة إلى ذلك - في توقع حدوث الانحرافات عن الخطة نتيجة للتغير في الظروف الخارجية , وفي التوصل إلى أنسب القرارات العلاجية أو التصحيحية الواجب اتخاذها لمعالجة الموقف ومن ثم القضاء على الخطورة المتوقعة أو التقليل من أثارها مما يجعل الرقابة عملية ضرورية لضمان حق التنفيذ , فلا فائدة في التخطيط

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

أذا لم يكن هناك رقابه فعليه للتأكد من أن ما تم أو يتم مطابق لما خطط له^(١٠٣). فالخطيطة هو أهداف محددة مستقبلية يراد تحقيقها , وذلك عن طريق التنبؤ بالمستقبل ووجوب الاستعداد له . ومن عوامل نجاح الخطيطة :- صحة البيانات والإحصائيات حيث يعتمد الخطيطة على مجموعة من الافتراضات , ولذلك يجب حتى تصبح الافتراضات صحيحة وواقعية وقابلة للتنفيذ أن تكون الإحصائيات والبيانات صحيحة ودقيقه وصادقة ومعبرة عن الواقع الموجود^(١٠٤).

ومن هذا نجد أن على المصارف أن تلتزم بهذه المحددات لوضع الخطط ومن ثم الالتزام بهذه الخطط لتحقيق أهدافها ومن ثم القدرة على إدارة المصارف بشكل جيد وبتماشى مع ما نص عليه القانون وتتجنب إجراءات الأجهزة الرقابية , ويكون عملها متماشياً مع القوانين النافذة.

الفرع الثاني

تمييز الرقابة المصرفية عن التنظيم

بعد تحديد أهداف المشروع وتحديد خط سير العمل في المستقبل وفقاً للخطة المقررة فإنه من البديهي أن يمارس المدير وظيفة التنظيم ويعني ذلك تحديد الهيكل أو الإطار الذي تشكل فيه الجهود لتحقيق الهدف .

أن الجهود تحتاج إلى تحقيق التكامل بينهما بما يكفل تحقيق الهدف بكفاءة وفاعلية ولا بد أن يعرف كل مدير بالمشروع ما هي أوجه النشاط التي يشرف عليها ويديرها ومن هو رئيسه الذي يرفع إليه تقاريره و المسؤول أمامه ومن هم مروضوه الذين يشرف عليهم ويوجههم. ولا بد له أن يعمل على توفير التنسيق والانسجام بين جهود المجموعة وأن يعرف العلاقات بينه وبين المديرين الآخرين , وطرق الاتصال الرئيسية والفرعية التي تربط كافة أجزاء المشروع، أيضاً ما هي المطالب اللازمة لشغل كل وظيفة وعلاقتها بغيرها من الوظائف هذه هي الأبعاد الرئيسية لتوظيف التنظيم التي تكفل تحقيق الهدف مع توافر عوامل السرعة والكفاءة والاقتصاد في الجهد والتكلفة .

وقد وضع الباحثون الإداريون عدداً من التعاريف للتنظيم كوظيفة إدارية فمنهم من عرف التنظيم بأنه : عملية دمج الموارد البشرية والمادية من خلال هيكل رسمي يبين المهام والسلطات^(١٠٥) . ويتضمن التنظيم مهام تحديد الإدارات وتحديد الأهداف الذين سيوكل إليهم تنفيذ العمل, وتحديد اختصاصات كل من الإدارات والأفراد وكذا تحديد العلاقات التي يجب أن توجد بين الإدارات وبعضها البعض وكذا بينا لأفراد بعضهم البعض^(١٠٦) . وقد يعرف التنظيم بأنه ترتيب منسق للأعمال اللازمة لتحقيق الهدف , وتحديد السلطة والمسؤولية المعهود بها إلى الأفراد الذين يتولون تنفيذ هذه الأعمال . وبالإضافة إلى التعاريف السابقة, توجد تعاريف أخرى لوظيفة التنظيم أوردها العديد من الباحثين الإداريين وتتفق هذه التعاريف في مجموعها على أن التنظيم هو الإطار الذي في حدوده ترتب وتنسق الجهود الجماعية لتحقيق هدف مشترك بدون احتكاك أو تصادم بينها ,

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني/ السنة التاسعة ٢٠١٧

وتوفير البيئة المناسبة لكي يعمل أفراد القوى العاملة كفريق متكامل بما يكفل سير العمل على وجه مرض وتلافي معوقات الإنجاز .

ويتمثل هذا الإطار التنظيمي في تحديد أوجه النشاط الواجب القيام بها لتحقيق الهدف وتجميعه في مجموعات وظيفية مستقلة تنهض بها تقسيمات تنظيمية قائمة بذاتها وتتفاوت أعدادها أحجامها بتفاوت حجم المشروع . كذلك تحديد خطوط السلطة وتوزيع المسؤولية وإنشاء العلاقات بين الوظائف وبين المستويات الوظيفية عن طريق تحديد نطاق الأشراف أو التمكن لكل مستوى وظيفي .

ويظهر الهيكل التنظيمي الوضع الذي تتشكل فيه المجموعات الوظيفية والعلاقات الرسمية بينها. ويتم وضع الهيكل التنظيمي العام في ضوء الهدف العام المحدد للمشروع. وضع الهياكل التنظيمية الفرعية للتقسيمات التنظيمية الفرعية للتقسيمات التنظيمية بالمشروع في ضوء الأهداف هذه التقسيمات. والتي هي بمثابة أهداف فرعية مشتقة من الهدف العام للمشروع^(١٠٧).

وعلى إدارات المصارف الالتزام بقواعد التنظيم الإداري ، من حيث اختيار العاملين لدى المصارف ، وعددهم وكذلك كفاءة كل موظف في أداء الأعمال المنوطة إليه ، لأن المصارف إذ لم تلتزم بهذه القواعد سوف تتعرض إلى الرقابة من قبل الجهات المختصة . وللرقابة أيضاً دور هام في مجال التنظيم الإداري ، إذ عن طريقها يمكن التحقق من مدى صحة تطبيق مبادئ التنظيم ، وما هي العقوبات التي نعترضها أو النتائج السلبية المترتبة عليها ، الأمر الذي يساعد إدارة المنظمة على إعادة النظر فيها ومعالجة أوجه القصور المنطوية عليها . كما أن الرقابة تكشف أيضاً عن الثغرات أو الأخطاء التي ينطوي عليها الهيكل البنائي والتكويني للمنظمة ، بما في ذلك تقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات على إدارات وأقسام وفروع وغيرها . فقد تكشف مثلاً عن المبالغة في إنشاء بعض الوظائف ، أو عن زيادة عدد الموظفين عن العدد المطلوب فعلاً لإنجاز الأعمال أو أوجه النشاط ، أو عما يوجد من تداخل وتشابك في أعمال الإدارات والأقسام بما يعطل الإنتاج ، أو يوجد صعوبة في تحديد مسؤولية التقصير في تلك الأعمال^(١٠٨) .

الفرع الثالث

تمييز الرقابة المصرفية عن التوجيه

يمكن تعريف التوجيه بأنه (الوظيفة الإدارية التنفيذية التي تنطوي على قيادة الأفراد والأشراف عليهم وتوجيههم وإرشادهم على كيفية تنفيذ الأعمال وإتمامها وتحقيق التنسيق بين مجهوداتهم وتنمية التعاون الاختياري بينهم من أجل تحقيق هدف مشترك)^(١٠٩) .

والمقصود بالقيادة في إطار هذا التعريف ، القدرة على الحصول على تعاون ومساعدة الأفراد على قبول توجيه نشاطهم بطريقة اختيارية ، أي أن السلطة التي يتمتع بها القائد إنما تنبع في حقيقة الأمر من الذين يقوم بتوجيه نشاطهم ، وبذلك تعمل جماعة العمل في شكل منسق ومتربط . ومن هذا نجد أحد أهم أوجه الاختلاف بين مفهوم الرقابة والتوجيه، حيث أن التوجيه يغلب عليه الطابع الاختياري بينما الرقابة ، تتمتع

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

بجانب إجباري , أي ان للجهات الرقابية سلطة فرض العقوبات على من يخالف القوانين في أي مؤسسة من المؤسسات ومنها المصارف . وهناك من يعرف التوجيه على أنه: - عملية إرشاد لنشاطات أفراد المنظمة في الاتجاهات المناسبة التي تؤدي إلى تحقيق أهداف المنشأة . أو أنه العملية التي تتم بها الاتصال بالعاملين لإرشادهم وترغيبهم والتنسيق بين جهودهم وقيادتهم الى تحقيق الأهداف. أو هو الكيفية التي تتمكن بها الإدارة من تحقيق التعاون بين العاملين في المنشأة وحفزهم للعمل بأقصى طاقاتهم وتوفير بيئة العمل الملائمة والتي تمكنهم من إشباع حاجاتهم وتحقيق أهدافهم^(١١٠).

والمشرف أو القائد هو الشخص المسؤول عن انجاز العمل الذي ينفذه عادة عن طريق الغير , ومن ثم لا يقتصر الإشراف أو القيادة على مجرد إعطاء الأوامر أو ملاحظة المرؤوسين للتأكد من أتباعهم للخطط الموضوعة فحسب , بل يهدف أساساً إلى خلق قوة عمل فعالة وحفز كل فرد من أعضاء هذه الجماعة نحو تحقيق أداء أفضل وإنتاجية أعلى .

وهنا نلاحظ أهمية التوجيه في مجال العمل المصرفي , وذلك من خلال تحفيز العاملين في مجال المصارف على أداء أعمالهم بأكمل وجه لتحقيق أهداف عملهم, ومن ثم الوصول إلى جهاز مصرفي فعال ومتميز يقوده نخبه من العاملين . وهذا الوجه الثاني من أوجه التمييز بين الرقابة والتوجيه حيث ان التوجيه يحفز العنصر البشري خلافاً للرقابة التي تختص بالعناصر المادية وكذلك الأشخاص العاملين . والتوجيه يقوم على عنصرين أساسيين أولهما :- القيادة ونقصد بها الأفراد الذين يشغلون مراكز إدارية تنفيذية على كافة المستويات الإدارية ابتداءً من المدير العام للمؤسسة إلى المشرف الأول أو رئيس العمل ... الخ . وثانيهما :- المحافظة على النظام ومكافأة المجد بما يشعره بتقدير اجتهاده وحماسه في العمل^(١١١) . وقيام الشخص بمتابعة أدائه الشخصي , لا يعفي رئيسه من متابعة أو عدم تحمل مسؤولية توجيهه وتصحيح أدائه إذا احدث انحراف , حتى يتمكن الفرد من متابعة العمل الذي يقوم به بدقة , لا بد وان يكون قد فهم واجباته ومسؤولياته فهما صحيحا , وهنا يبرز دور الرئيس _ المدير _ فيتحقق هذا الأمر^(١١٢) .

ومع ذلك التمايز في المفاهيم فان للرقابة ادوار كثيرة في وظيفة التوجيه - فمثلاً القيادة هلتم اختيار القائد بناءً على مواصفات معينة ومحددة تم الاسناد إليها , لان القيادة يتوقف عليها إشغال السلطة والقوة والمسؤولية . انه بواسطة الرقابة الإدارية يتم اكتشاف المبدعين الذين يستحقون التحفيز^(١١٣) .

الخاتمة

بعد أن أنهينا دراستنا لموضوع رقابة البنك المركزي على المصارف توصلنا من خلال سياق البحث الى مجموعة من النتائج, والتوصيات وكما هو مبين ادناه :
أولاً | النتائج: -

- ١- يتمتع البنك المركزي بنظام قانوني وشخصية معنوية مستقلة، إذ يمكنه ذلك من أداء وظائفه ويميزه عن غيره من المؤسسات المصرفية الأخرى .
- ٢- أن التطورات الذي حصلت على المستوى التشريعي للدول أدت الى ظهور الحاجة الى وجود جهاز وطني متخصص يتولى إدارة الجهاز المصرفي .
- ٣- أن البنك المركزي يقوم بوظائف جلية على مستوى الواقع الاقتصادي والاجتماعي والاستقرار الامني لأي دولة.
- ٤- يستمد البنك المركزي سلطته القانونية في الرقابة على المصارف من خلال التشريعات المصرفية لكل دولة.
- ٥- تعرف الرقابة المصرفية بأنها إجراءات قانونية أو مستلزمات معينة أو قرارات إدارية تساهم في إيجاد نظام مصرفي مستقر.
- ٦- تؤدي المصارف دوراً بارزاً في تطوير النظام الاقتصادي خاصة التجارية منها لأنها تقوم بوظائف متعددة ، من اهمها منح الائتمان المصرفي الذي يعد اساس العمليات التجارية في الوقت الحاضر وتقدم خدمات لا يمكن الاستغناء عنها .
- ٧- لا يختلف مفهوم الرقابة المصرفية كثيراً عن مفهومها العام في القوانين الأخرى، لأنها تهدف في النهاية الى تقسيم عمل هذه المؤسسة وتقويمه وألى جانب ذلك ضرورة التأكيد على ان الرقابة المصرفية تهتم كثيراً في المحافظة على الجانب الاقتصادي, ولا يمكن أن تتجاهل أن المصرف شخص معنوي يهدف الى تحقيق الربح وبذلك تساهم في تحقيق هذا الغرض الى جانب أغراضها الأخرى .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

المقترحات

من خلال ما تم دراسته يمكننا طرح مجموعة من المقترحات وكمالي

:

- ١- تعديل نص المادة (٤٠) من قانون البنك المركزي العراقي المتعلقة بالرقابة على المصارف وتقسيمها الى عدة فقرات لتحديد الحالات المنصوص عليها بشكل أكثر دقة وتفصيل.
- ٢- تعديل المادة (١) من قانون المصارف العراقي بإلغاء مصطلح الشخص المحلي واستبدالها بمصطلح المصرف العراقي. مع عدم الحاجة الى ذكر تعريف المصرف الاجنبي لأن تعريف المصرف العراقي يحدد المصارف العراقية، ومادونها فهي مصارف أجنبية.
- مع تعديل هذه المادة بما تتضمنه من تعريف للمصرف وتعريفه على أنه: (المصرف: شركة تحمل ترخيصاً بمقتضى هذا القانون لمباشرة الأعمال المصرفية بما في ذلك شركة حكومية منشأة وفق قانون الشركات الحكومية المرقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل).

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

الهوامش

- ١- جمال جويدان الجمل , تشريعات مالية ومصرفية , الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان , ٢٠٠٢, ص١٦.
- ٢- أن لفظ أو تسمية بنك ((Bance, Bank, Banque)) التي نتناولها اليوم قد أخذت بالاستعمال بفعل قيام التجار والسيارفة اليهود ((Gmer chant bankers) في حوالي القرن الثاني عشر الميلادي في كل من جنوه والبندقية بإيطاليا بعملهم المتعلق بالصرف وقبول الصكوك والأوراق التجارية على منضده خشبية Bance في الأسواق. أشار إليه د. محمد الفروجي، العقود البنكية بين مدونة التجارة والقانون البنكي، بدون أسم مطبعة و سنة طبع , ص٧.
- ٣- د.عدنان تايه النعيمي, إدارة العملات الأجنبية, الطبعة الأولى دار الميسرة, عمان, ٢٠١١. ص ٤٠ .
- ٤- د. نبيل حشاد, استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة, اتحاد المصارف العربية, بيروت لبنان, ١٩٩٤. ص٢٨
- ٥- لويس فوجال, المطول في القانون التجاري, ط ٢, مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر بيروت - لبنان ٢٠١١. ص٤٢٢.
- ٦- د. فليح حسن خلف, البنوك الإسلامية, دار الكتاب, عالم الكتب, عمان, الأردن, ٢٠٠٦. ص٦٧
- ٧- د. سعيد سامي الحلاف, د.محمد محمود العجلوني, النقود والبنوك والمصارف المركزية, اليازوري, الأردن, ٢٠١٠. ص١٣٦- ٨
- ٨- د. أحمد عوض يوسف عوضين, مسؤولية البنك في حالة افلاس العميل, من دون ذكر اسم مطبعة, ٢٠٠٧ ص ٦.
- ٩- خيرت ضيف, حماية البنوك التجارية, دار القلم \ القاهرة, ١٩٦٣, ص٨.
- ١٠- د.زينه غانم عبد الجبار الصفار, الأسرار المصرفية دراسة قانونية مقارنة, مطابع شتات, دار الكتب, مصر, ٢٠١١. ص١٢٣.
- ١١- فادي محمد الرفاعي, المصارف الاسلامية تقديم العميد البروفسور ريمون يوسف, ط ٢, الحلبي الحقوقية ٢٠٠٧, ص ١٥٤.
- ١٢- د. مالك عبلا, قوانين المصارف, منشورات زين الحقوقية, بيروت لبنان, ٢٠٠٦, ص١٢.
- ١٣- فادي محمد الرفاعي, المصارف الإسلامية, مصدر سابق, ص١٥٣.
- ١٤- د. زينه غانم عبد الجبار الصفار, الأسرار المصرفية, مصدر سابق, ص١٢٣.
- ١٥- ضياء مجيد الموسوي, الاقتصاد النقدي, قواعد وأنظمة نظريات وسياسات ومؤسسات نقدية, دار الفكر الجزائر ١٩٩٣. ص ٢٤٢, ٢٤١.
- ١٦- المادة (١) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ, المادة (١) قانون البنك المركزي المصري النافذ. المادة (١٢) قانون النقد والتسليف اللبناني النافذ, قانون البنك المركزي الفرنسي النافذ.
- ١٧- المادة (١) من قانون البنك المركزي المصري .
- ١٨- المادة (١٣) قانون النقد والتسليف اللبناني .
- ١٩- د.ممدوح محمد الرشيدات, التشريعات المالية والمصرفية في الأردن, ط٢, دار وائل للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٥, ص١٩. أشار إلى ذلك:- ثالان بهاء الدين, عبد الله المدرس, أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين, أربيل, ٢٠١٣, ص٢٧.
- ٢٠- د. فلاح حسن عداي الحسيني, د.مؤيد عبد الرحمن عبد الله النوري, إدارة البنوك, مدخل كمي واستراتيجي معاصر, ط١ و دار وائل للطباعة والنشر, عمان, ٢٠٠٠, ص٢٦.
- ٢١- د. عدنان تايه النعيمي, إدارة العملات الأجنبية, مصدر سابق ص ٤١.

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- ٢٢- د. وحده رايس، دور البنك المركزي في إعادة تجديد السيولة في البنوك الإسلامية، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط القاهرة ٢٠٠٩، ص ١٦١.
- ٢٣- المادة (٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.
- ٢٤- تنص المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتوزيع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتميمته).
- ٢٥- د. إبراهيم مختار بنوك مصر في ضل عالم متغير ومتنافس، مكتبة الانجلو المصرية ص ٢٥٢.
- ٢٦- بيار أميل طويبا، دبلوم في الدراسات العليا، أبحاث في القانون المصرفي المؤسسة الحديثة للكتاب، ط لبنان، ١٩٩٠. ص ١٨.
- ٢٧- د. فليح حسن البنوك الإسلامية، مصدر سابق، ص ٧١.
- ٢٨- د. دريد كامل آل شبيب، الأسواق المالية والنقدية دار المسيرة، الطبعة الأولى عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص ٣٠.
- ٢٩- د. وحده رايس، دور البنك المركزي في إعادة تجديد السيولة في البنوك الإسلامية، مصدر سابق. ص ١١٧.
- ٣٠- نالان بهاء الدين عبد الله المدرس، الجوانب القانونية للوصاية على المصارف العراقية الخاصة، مصدر سابق، ص ٢٧.
- ٣١- د. حافظ شعيلي عمرو، النقود والمصارف وعمليات التحويل الخارجي، منشورات جامعة الفتح، طرابلس، ٢٠٠٧، ص ٥٤.
- ٣٢- د. سعيد سامي الحلاق، د. محمد محمود العجلوني، النقود والبنوك والمصارف المركزية، مصدر سابق. ص ١٣٦.
- ٣٣- د. رجب عبد الحكيم سليم، شرح أحكام قانون قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري، الطبعة الأولى، بدون ذكر اسم مطبعة، ٢٠٠٨، ص ٨١.
- ٣٤- د. سوزي عدلي ناشد، مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٥٧.
- ٣٥- د. زينب عوض الله، د. أسامة محمد الفولي، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، منشورات الحلبي، ٢٠٠٣، ص ١٣٩.
- ٣٦- د. أشرف إبراهيم عطيه، اقتصاديات النقود والبنوك، بدون ذكر أسم مطبعة، ٢٠٠٩، ص ٢٩٦.
- ٣٧- لويس فوجال، المطول في القانون التجاري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، ط ٢٠١١، ص ٤٢٦.
- ٣٨- نصت على ذلك المادة (٢) فقرة (٢) من قانون البنك المركزي العراقي (...ويخضع للمسائلة وفقاً لما ينص عليه هذا القانون...)
- ٣٩- حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر ٢٠٠٦، ص ٤٢.
- ٤٠- د. مالك عبلا، قوانين المصارف، مصدر سابق، ص ١٦.
- ٤١- نالان بهاء الدين عبد الله المدرس، الجوانب القانونية للوصاية على المصارف العراقية الخاصة، مصدر سابق، ص ٢٨.
- ٤٢- د. زينب عوض الله، د. أسامة محمد الفولي، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، مصدر سابق، ص ١٤١.
- ٤٣- د. وحده رايس، دور البنك المركزي في إعادة تجديد السيولة في البنوك الإسلامية، مصدر سابق، ص ١٢٤.

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

- ٤٤- د. هيل عجمي جميل الجنابي , رمزي ياسين ارسلان, النقود والمصارف والنظرية النقدية , دار وائل للنشر ط ١ , ٢٠٠٩ , ص ١٧٩ .
- ٤٥- حسب نص المادة (٣٢) من قانون البنك المركزي العراقي حيث نصت على (١- يكون للبنك وحده دون غيره الحق في إصدار العملة النقدية والمعدنية لغرض تداولها في العراق.....).
- ٤٦- د. احمد شعبان محمد علي , السياسات النقدية والمصرفية للبنك المركزي في إطار النظام المصرفي الإسلامي , دار التعليم الجامعي , الإسكندرية, ٢٠١٣, ص ٥١ .
- ٤٧- د. جلال جويده , القصاص , النقود والبنوك والتجارة الخارجية , الدار الجامعية شارع زكريا , ٢٠١٠ . ص ٩١ .
- ٤٨- د. محمود حسين الوادي , د. حسين محمد سمحان, د. سهيل احمد سمحان, النقود والمصارف , مصدر سابق ص ١٦٧ .
- ٤٩- قانون البنك المركزي العراقي النافذ حسب نص المادة (٣١) حيث نصت على (يكون الدينار هو وحدة النقد الوطني للعراق).
- ٥٠- أنظر المادة: (٦ | أ), من قانون البنك المركزي المصري . وما جاء به قانون النقد والتسليف اللبناني استناداً للمادة (١) إذ نصت على (الوحدة النقدية للجمهورية اللبنانية هي الليرة اللبنانية واختصارها الرسمي هو (ل.ل) .
- ٥١- قانون البنك المركزي الفرنسي رقم ٩٨٠ لسنة ١٩٩٣ .
- ٥٢- صادق راشد الشمري خبير مالي ومصرفي, إدارة المصارف الواقع والتطبيقات العملية , دار صفاء للنشر, عمان , ط ١ . ٢٠٠٩ . ص ١٣٢ .
- ٥٣- هذا ما يقوم به البنك المركزي العراقي من دفع مستحقات الدول الدائنة للعراق وما يدفعه من تعويض لدولة الكويت . وذلك حسب مقررات الأمم المتحدة ومجلس الأمن .
- ٥٤- صادق راشد الشمري خبير مالي ومصرفي, إدارة المصارف الواقع والتطبيقات العملية, مصدر سابق ص ١٣٢ .
- ٥٥- هذا ما نصت عليه المادة (٤) فقرة (د) من قانون البنك المركزي العراقي (تقديم الخدمات الاستشارية والمالية للحكومة.....) وأشارت إلى ذلك المادة (٢٤) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري كذلك المادة (٢٥) يعمل البنك المركزي مستشاراً ووكيلاً مالياً عن الحكومة (...).
- ٥٦- د. أحمد شعبان محمد علي, السياسات النقدية والمصرفية مصدر سابق ص ٥١ .
- ٥٧- مثال ذلك عقد الاتفاقيات مع نادي باريس والبنك الدولي بخصوص القروض الممنوحة للعراق وكذلك مسألة الديون العراقية .
- ٥٨- (للبنك المركزي في حالة حدوث اضطراب مالي أو ظرف طارئ آخر يدعو إلى مواجهة احتياجات ضرورية في الأسواق المالية , أن يتخذ ما يراه من إجراءات بما في ذلك تقديم تمويل استثنائي للبنوك طبقاً للشروط والقواعد التي يحددها مجلس إدارة البنك المركزي)
- ٥٩- د. وحده ريس, دور البنك المركزي في إعادة تجديد السيولة في البنوك الإسلامية , مصدر سابق ص ١٢٧ .
- ٦٠- د. محمد زكي شافعي, مقدمة في النقود والبنوك, دار النهضة المصرية, ط ١, بدون ذكر سنة طبع , ص ٣٦٤ .
- ٦١- وهذا ما أشارت إليه المادة (٢٧) من قانون البنك المركزي المصري , حيث نصت على (يقدم البنك المركزي تمويلاً للحكومة بناء على طلبها لتغطية العجز الموسمي في الموازنة العامة, على الا تتجاوز قيمة هذا التمويل (١٠%) من متوسط إيرادات الموازنة العامة في السنوات الثلاث السابقة , تكون مدة هذا التمويل ثلاثة أشهر قابل للتجديد لمدد أخرى مماثلة ويجب ان يسد بالكامل من خلال اثني عشر شهر على

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

الأكثر من تاريخ تقديمه...). أما المشرع العراقي في قانون البنك المركزي النافذ قد حضر إقراض الحكومة وذلك حسب نص المادة (٢٦)فقرة (١) ما يلي:- لا يمنح البنك اعتمادات مباشرة او غير مباشرة للحكومة ولأية هيئة عامة او جهة مملوكة للدولة...). وكذلك المادة(٨٨)من قانون النقد والتسليف اللبناني إلى إمكانية إقراض الحكومة حيث نصت على :- (يجاز للمصرف ان يمنح الخزينة , بطلب من وزير المالية تسهيلات صندوق لا يمكن ان تتعدى قيمتها عشرة بالمائة من متوسط واردات موازنة الدولة العادية في السنوات الثلاثة الأخيرة...).

٦٢- مالك عبلا, قوانين المصارف مصدر سابق, ص ٢٢.

٦٣- د.حسين عمر, النقود والائتمان, ط٢, دار المعارف. بدون سنة طبع ص ٨١ .

٦٤- د.حسين محمد سمحان, د.إسماعيل بونس يامن, اقتصاديات النقود والمصارف, دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان ط١, ٢٠١١, ص ١٣٦,

٦٥- ذلك قانون البنك المركزي العراقي حسب المادة(٤) توفير خدمات السيولة للمصارف وفقاً لنص كذلك أشارت المادة (٧) من قانون البنك المركزي المصري حيث نصت على(للبنك المركزي في حالة حدوث اضطراب مالي أو ظرف طارئ أخر يدعو إلى مواجهة احتياجات ضروري في الأسواق المالية, أن يتخذ ما يراه من إجراءات بما في ذلك تقديم تمويل استثنائي للبنوك, طبقاً للشروط والقواعد التي يحددها مجلس إدارة البنك المركزي).

٦٦- د.محمد زكي شافعي, مقدمة في النقود والبنوك. مكتبة النهضة المصرية ١٩٠١, ص ٢٧٣

٦٧- أن رؤوس أموال الجهاز المصرفي العراقي بالغة (١,٢) ترليون دينار. أشار إليه سمير عباس حسن ومجموعة من الباحثين, الموجز في الثقافة المصرفية بحوث ودراسات مصرفية, دار الكتب والوثائق, بغداد, ٢٠٠٩, ص ١١٢.

٦٨- د.أحمد زهير شاميه, د.عبد المعطي أرشيد, د.فوزي الخطيب, النقود والمصارف ط١, الشركة العربية المتحدة للتسويق-القاهرة ٢٠١٣, ص ١٩٣

٦٩- حدد قانون المدني العراقي نسبة الفائدة بـ ٤% للمعاملات المدنية و ٥% للمعاملات التجارية, استناداً لنص المادة ١٧١ منه.

٧٠- د. سوزي عدلي ناشد, مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي, مصدر سابق, ص ٢٦٧ .

٧١- وليد عبيد عبد النبي, البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الاستراتيجية, مدير عام مراقبة الصيرفة والائتمان, ص ٨. بحث متاح على شبكة الأنترنت على الموقع الالكتروني التالي :-

5 waleed <www.cbi.iq/documents> تاريخ الزيارة ٤/٥/٢٠١٥

٧٢- علي بن محمد الجرجاني, التعريفات, دار الكتب العلمية, بيروت لبنان, ١٩٨٣, ص ٢١٠.

٧٣- أشار إليه د. حسين احمد الطراونة, د.توفيق صالح عبد الهادي, الرقابة الإدارية المفهوم والممارسة, الطبعة الأولى, دار الحامد, عمان, ٢٠١٢

٧٤- أبن منظور الأمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري, ج ٣, ط١, دار صادر بيروت ١٩٩٧, ص ١٠٣.

٧٥- بطرس البستاني, أشار إليه, مؤيد أحمد محي الدين عبيدات الرقابة السابقة على تأسيس الشركات (دراسة مقارنة), أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة الموصل ٢٠٠٢, ص ٢٣.

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

- ٢٦- د. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية منشأة المعارف، ١٩٧١ ص ١٥٧. أشارت إليه فلوريد العامري. رقابة الدولة على شركات القطاع الخاص التجارية في العراق، ص ٣٣.
- ٢٧- د. عبد الله طلبه الإدارة العامة، جامعة دمشق ١٩٨٣، أشار إليه النائب سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي. الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨ ص ٧٢.
- ٢٨- Hearitayot, management, petmenandco, London , p.107.1946
- ٢٩- فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٤٧، ص ١٧٩ أشار إلى ذلك: د. سالم الشوابكة، بحث بعنوان الرقابة المالية منشور في مجلة الحقوق العدد الثالث، السنة التاسعة والعشرون، ٢٠٠٥، ص ٣٢١.
- ٨٠- mcgregor, D. HUManside of Enter prrise, N.Y. mcgraw-Hill 1960. p33.
- ٨١- نقلا عن: د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الفلاح، ٢٠١٠، ص ١٨.
- ٨٢- عبد الرزاق محمد القرمل، دراسة عمليات مراقبة البنك المركزي العراقي للمصارف العاملة في العراق، بحث مقدم إلى كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بغداد كجزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي بإدارة المصارف، ١٩٧٧، أشار إليه: فراس ياوز عبد القادر أوجي، جريمة الإخلال بواجبات الرقابة المصرفية، أطروحة دكتوراه مقدمه إلى مجلس كلية القانون في جامعة بغداد، ٢٠٠٢، ص ٩٨.
- ٨٣- د. نبيل سدره محارب، تطور مفهوم إجراءات الرقابة على البنوك منذ عام ١٩٥٧، معهد الدراسات المصرفية مجموعة محاضرات العام الدراسي ١٣، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١: نقلا عن فراس ياوز عبد القادر أوجي، جريمة الإخلال بواجبات الرقابة المصرفية، مصدر سابق، ص ٩٨.
- ٨٤- عبد الرزاق محمد القرمل، دراسة عمليات مراقبة البنك المركزي العراقي للمصارف العاملة في العراق، مصدر سابق، ص ٣.
- ٨٥- فراس ياوز عبد القادر أوجي، مصدر السابق، ص ٩٩.
- ٨٦- د. عبد الحميد الشواربي، عمليات البنوك في ضوء الفقه - القضاء - التشريع ص ١٥٩.
- ٨٧- نجيب عبدالله الشامي، الدمج المصرفي ومستقبل الصناعة المصرفية، الطبعة الأولى، بدون ذكر اسم مطبعة، ١٩٩٨، ص ١٨٠.
- ٨٨- وفي لبنان هنالك المؤسسة الوطنية لضمان الودائع التي نشأت بموجب القانون رقم (٢٨-٦٧) وهي تهدف إلى حماية صغار المودعين وبالتالي زيادة الثقة بالجهاز المصرفي ويوجد هذا النوع من المؤسسات في البلاد العربية في لبنان وذلك على أساس أن المصارف المركزية في هذه البلاد هي التي تقوم مقام المؤسسة المذكورة. وخير مثال على ذلك ما جاء به المشرع المصري في قانون البنك المركزي استناداً إلى المادة (٨٧) التي بينت اختصاص البنك المركزي في إنشاء صندوق ضمان الودائع المصرفية.
- ٨٩- فادي محمد الرفاعي، المصارف الإسلامية، مصدر سابق ص ١٥٨.
- ٩٠- سمير عباس حسين، الموجز في الثقافة المصرفية بحوث ودراسات مصرفية، مصدر سابق، ص ٢٩.
- ٩١- أنظر الفقرتين (ج، ط) من المادة (١٣) والفقرة (٥) من المادة (٢٦) من قانون المصارف العراقي.
- ٩٢- د. دانا حمه باقي عبد القادر، السرية المصرفية في إطار تشريعات غسل الأموال، مصدر سابق ص ٩٦.
- ٩٣- أنظر المادة (٣) والمادة (٤) فقره (أ) من قانون البنك المركزي العراقي (٤.)

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

المصادر

أولاً : المصادر العربية :-

- الكتب :-

١_د. إبراهيم مختار, بنوك مصر في ضل عالم متغير ومتنافس , مكتبة الانجلو المصرية, دون ذكر سنة نشر .
٢_أبن منظور الأمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري , ج٣, ط١ , دار صادر, بيروت , ١٩٩٧ .

٣_د. أحمد زهير شاميه و د عبد المعطي أرشيد و د. فوزي الخطيب , النقود والمصارف ط١ , الشركة العربية المتحدة للتسويق , القاهرة , ٢٠١٣ .

٤_د. أحمد شعبان محمد علي , السياسات النقدية والمصرفية للبنك المركزي في إطار النظام المصرفي الإسلامي , دار التعليم الجامعي , الإسكندرية , ٢٠١٣ .

٥_د. أحمد عوض يوسف عوضين, مسؤولية البنك في حالة افلاس العميل , من دون ذكر أسم مطبعة ٢٠٠٧ .
٦_د. أشرف إبراهيم عطيه , اقتصاديات النقود والبنوك , بدون ذكر أسم مطبعة , ٢٠٠٩ .

٧_بيار أميل طوبيا, دبلوم في الدراسات العليا, أبحاث في القانون المصرفي المؤسسة الحديثة للكتاب, ط١, لبنان , ١٩٩٠ .

٨_د. جلال جويذة , القصاص , النقود والبنوك والتجارة الخارجية , الدار الجامعية شارع زكريا , ٢٠١٠ .

٩-جمال جويدان الجمل , تشريعات مالية ومصرفية , الطبعة الأولى, دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان , ٢٠٠٢ .

١٠_د. حافظ شعيلي عمرو, النقود والمصارف وعمليات التحويل الخارجي , منشورات جامعة الفتح , طرابلس , ٢٠٠٧ .

١١- د. حسين احمد الطراونة و د. توفيق صالح عبد الهادي, الرقابة الإدارية المفهوم والممارسة , الطبعة الأولى , دار الحامد , عمان , ٢٠١٢ .

١٢_د. حسين أحمد الطراونه و د.توفيق صالح عبد الهادي , الرقابة الإدارية المفهوم والممارسة , الحامد للنشر والطبع , عمان , ٢٠١٢ .

١٣_د. حسين عمر, النقود والائتمان , ط٢, دار المعارف , بدون سنة طبع .

١٤_د. حسين محمد سمحان و د.إسماعيل يونس يامن , اقتصاديات النقود والمصارف , ط١ , دار صفاء للنشر والتوزيع , عمان , ٢٠١١ .

١٥_خيرت ضيف, حماية البنوك التجارية, دار القلم , القاهرة , ١٩٦٣ .

١٦_د. دريد كامل آل شبيب , الأسواق المالية والنقدية دار المسيرة , الطبعة الأولى , عمان/الأردن , ٢٠١٢ .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

- ١٧_ د. ربحي مصطفى عليان ، العمليات الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ١٨_ د. رجب عبد الحكيم سليم ، شرح أحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري ، الطبعة الأولى ، بدون ذكر اسم مطبعة ، ٢٠٠٨ .
- ١٩- د. رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، الطبعة الأولى ، مطبعة الفلاح ، ٢٠١٠ .
- ٢٠_ د. زاهد محمد ديرري ، الرقابة الإدارية ، ط ١ ، دار المسيرة ، الأردن ، ٢٠١١ .
- ٢١_ د. زينب عوض الله و د. أسامة محمد الفولي ، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي ، منشورات الحلبي ، ٢٠٠٣ .
- ٢٢_ د. زينه غانم عبد الجبار الصفار ، الأسرار المصرفية دراسة قانونية مقارنة ، مطابع شتات ، دار الكتب ، مصر ، ١
- ٢٣_ د. سعيد سامي الحلاف و د. محمد محمود العجلوني ، النقود والبنوك والمصارف المركزية ، اليازوري ، ٢٠١٠ .
- ٢٤_ سمير عباس حسن ومجموعة من الباحثين ، الموجز في الثقافة المصرفية بحوث ودراسات مصرفية ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٩ .
- ٢٥- د. سوزي عدلي ناشد ، مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
- ٢٦- صادق راشد الشمري خبير مالي ومصرفي ، إدارة المصارف الواقع والتطبيقات العملية ، ط ١ ، دار صفاء للنشر ، عمان ، ٢٠٠٩ .
- ٢٧- ضياء مجيد الموسوي ، الاقتصاد النقدي ، قواعد وأنظمة نظريات وسياسات ومؤسسات نقدية ، دار الفكر الجزائر ، ١٩٩٣ .
- ٢٨- د. عبد الحميد الشواربي ، عمليات البنوك في ضوء الفقه - القضاء - التشريع .
- ٢٩_ د. عدنان تايه النعيمي ، إدارة العملات الأجنبية ، الطبعة الأولى دار الميسرة ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٣٠_ د. علاء فرج الطاهر ، التخطيط الإداري ، ط ١ ، دار الراية ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٣١_ علي بن محمد الجرجاني ، التعريفات ، دار الكتب العلمية ، بيروت / لبنان ، ١٩٨٣ .
- ٣٢- فادي محمد الرفاعي ، المصارف الإسلامية تقديم العميد البروفسور ريمون يوسف ، ط ٢ ، الحلبي الحقوقية ، ٠٧
- ٣٣_ د. فلاح حسن عداي الحسيني و د. مؤيد عبد الرحمن عبد الله الدوري ، إدارة البنوك ، مدخل كمي واستراتيجي ما ط ١ ،
- دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٠ .
- ٣٤- فلوريد العامري ، رقابة الدولة على شركات القطاع الخاص التجارية في العراق .

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

- ٣٥- د. فليح حسن خلف ، البنوك الإسلامية ، دار الكتاب ، عالم الكتب ، عمان / الأردن ، ٢٠٠٦ .
- ٣٦- لويس فوجال ، المطول في القانون التجاري ، الجزء الثاني ، ط٢ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠١١ .
- ٣٧- د. مالك عبلا ، قوانين المصارف ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت / لبنان ، ٢٠٠٦ .
- ٣٨- محمد الجبوسي ، الإدارة علم وتطبيق ، بدون ذكر مطبوعة أو سنة طبع .
- ٣٩- د. محمد الفروجي ، العقود البنكية بين مدونة التجارة والقانون البنكي ، بدون اسم مطبوعة و سنة طبع
- ٤٠- د. محمد زكي شافعي ، مقدمة في النقود والبنوك ، ط١ ، دار النهضة المصرية ، بدون ذكر سنة طبع .
- ٤١- د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة ، اتحاد المصارف العربية ، بيروت لبنان ، ١٩٩٤ .
- ٤٢- نجيب عبد الله الشامي ، الدمج المصرفي ومستقبل الصناعة المصرفية ، الطبعة الأولى ، بدون ذكر اسم مطبوعة ، ١٩٩٨ .
- ٤٣- د. نعيم إبراهيم الظاهر ، أساسيات إدارة الأعمال ومبادئها ، الطبعة الأولى ، عالم الكتب الحديث ، أربد ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ٤٤- د. هيل عجمي جميل الجنابي ، رمزي ياسين ارسلان ، النقود والمصارف والنظرية النقدية ، دار وائل للنشر ط١ ، ٢٠٠٩ .
- ٤٥- د. وحده رايس ، دور البنك المركزي في إعادة تجديد السيولة في البنوك الإسلامية ، ط١ ، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٠٩ .
- ب- الرسائل و الأطروحات :-
- ١- حورية حمني ، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر ، ٢٠٠٦ .
- ٢- فراس ياوز عبد القادر أوجي ، جريمة الإخلال بواجبات الرقابة المصرفية ، أطروحة دكتوراه مقدمه إلى مجلس كلية القانون في جامعة بغداد ، ٢٠٠٢ .
- ٣- مؤيد أحمد محي الدين عبيدات الرقابة السابقة على تأسيس الشركات (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة الموصل ٢٠٠٢ .
- ٤- نالان بهاء الدين ، عبد الله المدرس ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين ، أربيل ، ٢٠١٣ .

ج- البحوث :-

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

١- د. سالم الشوابكة , بحث بعنوان الرقابة المالية منشور في مجلة الحقوق العدد الثالث , السنة التاسعة والعشرون , ٢٠٠٥ .

٢- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي, الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي. الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي. بغداد, ٢٠٠٨ .

٣- وليد عيدي عبد النبي, البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الاستراتيجية, مدير عام مراقبة الصيرفة والائتمان, ص ٨. بحث متاح على شبكة الأترنت على الموقع الالكتروني التالي :-

(تأريخ الزيارة) ٢٠١٥/٠٥/٠٤ <documents> waleed 5 www.cbi.iq

ثانياً:- المصادر الأجنبية :-

1- 1946. Hearitayot, management, petmenandco, London p.107.

2- 1960. regor, D.HUManside of Enter prrise ,N.Y.mcgraw-Hill p33.

ثالثاً :- القوانين :-

أ- القوانين العراقية :-

١- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

٢- قانون البنك المركزي العراقي النافذ رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ .

٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٤- قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .

ب - القوانين الأخرى :-

١- قانون البنك المركزي المصري النافذ.

٢- قانون النقد والتسليف اللبناني النافذ

٣- قانون البنك المركزي الفرنسي النافذ.

٤- قانون البنك المركزي الفرنسي رقم ٩٨٠ لسنة ١٩٩٣ .

٥- قانون المؤسسة الوطنية لضمان الودائع اللبناني رقم (٢٨-٦٧).

Abstract

The banking supervision of the topics that emerged as a result of banking and principles established in legislation

And international agreements and organizations are a series of overlapping and integrated on a variety of different periods of time procedures.

Even become one of the most important functions performed by central banks in the present day because it is the highest monetary authority in the state and has effective characteristics That will manage this vital activity.

In this regard, I found as measure of banking supervision and impose decisions in cases prescribed by law.

Subject its banks to create a banking system that is able to cope with banking risks or crises faced by the country at some point. The effect of increasing the level problems faced by the natural economy and the global and economic alike. In addition to the protection of the same bank of some operations or actions that lead to the damage done resulting from damage to depositors and customers and adversely affecting the stability of the economic system.

Among our findings through this research that banking supervision is a set of procedures or supplies legal arrangements taken by the central bank on an ongoing basis in order to maintain the stability of the financial system at the national level through the recommendations made in this regard. Two legal to modify the law of the Iraqi central bank for the year 2004 and the law of the Iraq banks for the year 2004 to give a national character to these laws. This research is on topics we dealt with in the second research study of the concept of banking supervision.

مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف (دراسة مقارنة)

العدد الثاني / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

The concept of central bank supervision on banks

(Comparative Study)

**P.Dr.Ibrahim Ismail Ibrahim
Mbhammed Salman Shkair**