

# مدى إستقلالية مصرف البحرين المركزي وفقا للمعايير التشريعية

محطة الحقوق محطة الحقوق

د. عبد الجبار أحمد عبد الجبار الطيب  
أستاذ المالية العامة والاقتصاد المساعد  
كلية الحقوق – جامعة البحرين  
E-mail: aaltayeb@uob.edu.bh

## مدى إستقلالية مصرف البحرين المركزي وفقا للمعايير التشريعية

د. عبدالجبار أحمد عبدالجبار الطيب

أستاذ المالية العامة والاقتصاد المساعد

كلية الحقوق - جامعة البحرين

### الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على جوانب الاستقلالية التي منحها المشرع في القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية وتعديلاته للمصرف المركزي، وهي ما يطلق عليها (الاستقلالية التشريعية أو القانونية)، ومدى تماشيها مع المعايير والمقاييس التي وضعتها العديد من الدراسات الغربية والعربية، والتي تستهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للبنوك المركزية.

وعليه فتطرح هذه الدراسة موضوع الاستقلالية من خلال جانبين، يتمثل الأول فيما يمكن أن نسميه الاستقلالية التشريعية العامة وهي التي تتعلق باستقلالية مصرف البحرين المركزي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، واستقلاليته الإدارية والمالية، أما الجانب الآخر فيرتبط باستقلالية المصرف المركزي عن الحكومة، واستقلاليته في تحديد أهدافه وانتقاء وسائله وفيه يتم دراسة واقع الاستقلالية.

ولأجل ذلك تم تقسيم هذه الدراسة لمبحثين رئيسيين، على النحو التالي:

المبحث الأول: الاستقلالية التشريعية لمصرف البحرين المركزي.

المبحث الثاني: واقع استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة.

## Extent of Independence of the Central Bank of Bahrain in Accordance with Legislative Standards

**Dr. Abduljabbar Ahmed Abduljabbar Altayeb**

Assistant Professor of Public Finance and Economic  
College of Law - University of Bahrain

### Abstract

This study aims to identify the aspects of independence granted by the legislator in Law No. (64) of 2006 promulgating the Central Bank of Bahrain and Financial Institutions Law and its amendments to the Central Bank, which is called (legislative or legal independence), and the extent to which it conforms to the standards and those standards set by many Western and Arab studies; In order to achieve the greatest possible independence for central banks.

Accordingly, this study raises the issue of independence through two aspects. The first is what can be called the general legislative independence, which is related to the independence of the Central Bank of Bahrain in formulating and implementing monetary policy, and its administrative and financial independence. The other aspect is related to the independence of the Central Bank from the government, and its independence in defining its objectives and selecting its means, in which the reality of independence is studied.

For this reason, this study was divided into two main sections, they are:

The first topic: The legislative independence of the Central Bank of Bahrain.

The second topic: The reality of the independence of the Central Bank of Bahrain from the government.

---

**Keywords:** Central Bank of Bahrain, Legislative Independence, Monetary Policy, Effective Independence.

## المقدمة

**أولاً: خلفية الدراسة:** تتفاوت في الواقع درجة استقلالية البنوك المركزية بحسب النصوص التشريعية التي تنظمها، وهذا التفاوت يتأثر به بشكل واضح رسم السياسات النقدية وتنفيذها، بحيث تضحي هذه السياسات في حالة استقلالية تامة أو مقيدة، ففي الأولى تعمل هذه البنوك وفق خطتها المرسومة دون تدخل، وأما الاستقلالية المقيدة فتكون معها البنوك المركزية رهينة لتوجهات السياسة المالية مما يجعل الدور الأساسي للسياسة النقدية هو تغطية العجز في الميزانية العامة أو الإسهام في ذلك بشكل كبير.

ولقد اجتهد علماء الاقتصاد وفقهاء القانون المالي لتحديد معايير تقاس بها مدى استقلالية البنوك المركزية، ومنها المعايير التشريعية ( القانونية ) وهي ما يرد في التشريع من ضمانات للاستقلالية، والتي لاحظنا بأنها تنعكس عبر نوعين من النصوص، الأولى وهي مدار المبحث الأول الاستقلالية التشريعية التي لا تختلف بشأنها التشريعات عادة، والتي تتعلق بحق المصرف المركزي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، والاستقلالية المالية، والاستقلالية الإدارية، أما النوع الثاني من النصوص وهي مجال البحث في المبحث الثاني تتعلق باستقلالية المصرف المركزي عن الحكومة والجهات الأخرى ومدى نأيه بنفسه عن القرارات والتوجيهات الحكومية المباشرة وخصوصاً فيما يتعلق بتمويل عجز الميزانية العامة وهو ما يؤثر على استقلاليته في تحديد أهدافه ووسائله .

إن استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة والجهات الأخرى تبعاً لذلك استقلاليته في تحديد أهدافه ووسائله التطبيقية كما تمثل جزءاً من الاستقلالية التشريعية ( القانونية ) كونها ترد في التشريعات المقارنة على نحو متفاوت بين الدول، فهي تتعلق وترتبط كذلك بجوانب واقعية أو ما يسمى « الاستقلالية الفعلية » لذلك خصصنا لها مبحثاً خاصاً لتركيزها على شق فيه تفاوت في التنظيم من التشريعات تحت عنوان واقع استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة.

إن تطوير قوانين البنوك المركزية بما يوفر لها استقلالية أكبر من خلال التطوير المستمر للنصوص التشريعية، مسألة أساسية ومحورية، لضمان أن تحقق السياسات النقدية آثارها وفق أسس موضوعية وعلمية لا سياسية، بما يمكنها من أن تضطلع بأدوارها الأساسية كالمحافظة على الأسعار وضبط سعر الفائدة وتنظيم وضبط الائتمان المصرفي بما يخدم الاقتصاد الوطني.

## أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من كونها الأولى في مملكة البحرين التي تتناول هذا الموضوع، وتأتي أهمية الموضوع من كونه يدرس بتحليل وبنظرة نقدية ومقارنة للنصوص التشريعية الواردة في القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية

وتعدلاته معرفة مدى استقلاليته في شقين أساسيين هما: الجانب التشريعي والمتعلق بمدى الاستقلالية في رسم السياسة النقدية وتنفيذها، والاستقلالية المالية، والإدارية، أما الجانب الثاني فهو ذو طابع تشريعي وسياسي وهو المؤثر الأكبر - في تقدير الباحث - في استقلالية البنوك المركزية ويتمثل في الاستقلالية عن الحكومة والجهات الأخرى والاستقلالية في تحديد الأهداف، وصولاً إلى نتائج تسهم في أحداث تعديلات تشريعية على القانون بما يكفل مزيداً من الاستقلالية لمصرف البحرين المركزي.

### أهداف الدراسة

تتمثل أهداف هذه الدراسة في الآتي:

- معرفة مدى استقلالية مصرف البحرين المركزي.
- تلمس جوانب القصور والنقص في استقلالية المصرف المركزي من الناحية التشريعية.
- تقديم الحلول التشريعية لمعالجة أوجه القصور في قانون المصرف المركزي.
- تدعيم استقلالية مصرف البحرين المركزي.

### الدراسات السابقة

د. يحيى سمير و أ. معمرى ليلي، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية في محاربة التضخم مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة الدراسات الاقتصادية المعمقة، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠١٦.

وتوصلت الدراسة إلى عدم فعالية السياسة النقدية في محاربة التضخم في ظل خضوع البنك المركزي لقرارات وتوجيهات السلطة التنفيذية.

أ. د أديب قاسم شندي و أ. ضياء عبد ضيدان، استقلالية البنك المركزي العراقي بين المعايير التشريعية والفعالية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٢٧ أيلول ٢٠١٧.

وتوصلت الدراسة إلى أن استقلالية البنك المركزي العراقي من ناحية المعايير التشريعية عالية، ولكن من جانب الاستقلالية الفعلية فهي منخفضة بسبب تدخلات الحكومة في شؤون البنك.

أ. د هيل عجمي الدهيمش و أ. رنا رسمي، استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد،

وتوصلت الدراسة إلى أنه ليست هنالك آثار سلبية لتحديد أهداف للسلطة النقدية على إستقلالية البنك المركزي الأردني، وأن هنالك آثاراً سلبية لإقراض البنك المركزي للحكومة، كما توصلت إلى أن هنالك علاقة عكسية بين الإستقلالية ومعدلات التضخم، ولا يوجد ارتباط فعلي بين الإستقلالية وعجز الميزانية وذلك بسبب ضعف استجابة البنك المركزي الأردني لمطالب الحكومة من أجل تمويل عجزها.

Stanley Fisher, Central bank independence revisited, the American economic Review, May 1995.

وتوصلت الدراسة إلى أن البنك المركزي قد تحدد له الأهداف في التشريع ولكنه يمتلك إستقلالية في الأدوات الكمية والنوعية وغيرها، ووجدت أن من الضروري إيجاد آلية لمحاسبة برلمانية «سياسية» للبنك المركزي لتحفيزه على تحقيق أهدافه.

وما تضيفه هذه الدراسة أنها تدرس واقع إستقلالية مصرف البحرين المركزي وهو ما لم تتناوله الدراسات السابقة، كما أن هذه الدراسة لا تركز على جانب معين كعلاقة الإستقلالية بالتضخم مثلاً، بل تتناول جوانب الإستقلالية عموماً بدءاً بالجوانب المتعلقة بتنظيم المصرف مالياً وإدارياً، وانتهاءً بعلاقته بالحكومة وتنفيذ أهدافه.

### منهج الدراسة

استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وهو الذي يعتمد على دراسة النصوص التشريعية وتلمس مدى قدرتها على تلبية الغاية المرجوة وهي تحقيق أكبر قدر من الإستقلالية للمصرف المركزي بمراعاة المعايير التشريعية التي وردت في العديد من الدراسات العربية والغربية، وتتص عليها التشريعات، للوقوف على جوانب النقص وفرص التحسين وتقديم الحلول المناسبة بما يدعم مزيداً من إستقلالية المصرف المركزي من خلال تطبيق المعايير التشريعية على نصوص قانون مصرف البحرين المركزي، وتبين مدى تماشيه معها.

### مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة هذه الدراسة في أن الباحث قد لاحظ بأن هنالك إصدارات شهرية وأسبوعية من أذونات الخزنة تصدر عن مصرف البحرين المركزي لتغطية عجز الميزانية العامة للدولة، وهو ما جعل الباحث يتساءل عن طبيعة العلاقة بين الحكومة والمصرف، وتبعاً لذلك عن العلاقة بين السياسة المالية والسياسة النقدية، ومن ثم قاد هذا التساؤل للحاجة لدراسة تشمل جميع الجوانب المتعلقة بمدى إستقلالية مصرف البحرين المركزي من الناحية التشريعية، وذلك من

خلال دراسة نصوص قانون المصرف المركزي ومدى تماشيها مع المعايير التشريعية التي وضعتها الكثير من المقاييس والدراسات الغربية والعربية، والتي تأخذ بها التشريعات المقارنة.

## تساؤلات الدراسة

- تطرح هذه الدراسة جملة من التساؤلات، وهي:
- هل يتمتع المصرف المركزي بالاستقلالية التشريعية "القانونية"، وتحديد الاستقلال المالي والإداري والاستقلال في رسم السياسة النقدية وتنفيذها؟
  - هل يوفر قانون مصرف البحرين المركزي الاستقلالية المطلوبة عن الحكومة والجهات الأخرى؟
  - ما العلاقة التي تربط السياسة النقدية بتغطية عجز الميزانية العامة، وهل لذلك تأثير على مدى استقلالية المصرف المركزي؟
  - هل يمثل النص في قانون المصرف المركزي على عدة أهداف يعمل لتحقيقها سببا في قوة أم ضعف استقلاليته؟
  - هل يتمتع مصرف البحرين المركزي - بشكل عام - باستقلالية معقولة ومقبولة وفقا للمعايير التشريعية؟
- وللإجابة عن هذه التساؤلات ارتأى الباحث ان يقسم الدراسة لمبحثين، وذلك على النحو الآتي:
- المبحث الأول: الاستقلالية التشريعية لمصرف البحرين المركزي.
- المبحث الثاني: واقع استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة.
- ونفصل هذين المبحثين على النحو الآتي:

## المبحث الأول

### الاستقلالية التشريعية لمصرف البحرين المركزي

تأتي التشريعات لتنظم العلاقات والروابط، مهما كانت طبيعتها، ولذلك تمثل نصوص التشريعات وسيلة واضحة في عكس توجهات الدولة أو بشكل أدق توجهات الجهات العامة، كونها مقيدة بما تنص عليه التشريعات، ومن هذه الجهات مصرف البحرين المركزي، الذي يتعامل ويمارس أدواره في نطاق وتحت مظلة قانونه.

بناءً على ذلك فاستقلاليته مرهونة بنصوص التشريع فيما يسمى بالاستقلالية التشريعية، وهي الضوابط والنصوص الواردة في القانون والتي تمنح المصرف المركزي الاستقلالية، وفي واقع الامر فقد انبرت العديد من الدراسات العربية والغربية لوضع وتطبيق معايير يطلق عليها «المعايير

التشريعية لاستقلالية البنوك المركزية، بحيث يتم ضمان أكبر قدر من الاستقلالية لهذه البنوك، فلا تتأثر بشكل مباشر وكبير بسياسات الحكومات المالية، وقد استخلصنا من هذه الدراسات من المعايير التي نطبقها في هذه الدراسة.<sup>(١)</sup>

وكما بينا في المقدمة ونظرا لأهمية استقلالية المصرف المركزي عن الحكومة والجهات الأخرى فقد أفردنا لهذا الموضوع المبحث الثاني رغم أن هذه الاستقلالية تشريعية تضمنها القانون، ولكنها ترتبط كذلك بالاستقلالية الفعلية،<sup>(٢)</sup> وبناءً على ذلك نطرح في هذا المبحث الأول الإطار التقليدي للاستقلالية التشريعية، والذي يتمثل في جوانب الاستقلالية العامة السائدة في التشريعات، وهي التي تتعلق بالاستقلالية في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، والاستقلالية الإدارية، والاستقلالية المالية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: سلطة وحرية مصرف البحرين المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية.

المطلب الثاني: الاستقلالية الإدارية لمصرف البحرين المركزي.

المطلب الثالث: الاستقلالية المالية لمصرف البحرين المركزي.

١. لمزيد من التفاصيل حول المعايير التشريعية "القانونية" تراجع الدراسات التالية:

الدراسات العربية:

أ. د أديب قاسم شندي، استقلالية البنك المركزي العراقي بين المعايير التشريعية والفعلية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٢٧ أيلول ٢٠١٧.

أ. د هيل عجمي الدهيمش ورنا الرسمي، استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢١، العدد ٨٢، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

د. يحيوي سمير ومعمري ليلى، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية في محاربة التضخم مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة الدراسات الاقتصادية العميقة، العدد ٣، جامعة مستغانم، الجزائر، ٢٠١٦.

د. سعدية حديوش، أثر الاتجاهات الحديثة لاستقلالية البنوك المركزية على فعالية السياسة النقدية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوضياف « المسيلة »، ٢٠٢٠.

د. هبه عبد المنعم و د. الوليد طلحة، موجز استقلالية البنوك المركزية، صندوق النقد العربي، العدد السادس، سبتمبر ٢٠١٩.

الدراسات الأجنبية:

Sylvester C.W Eijffinger & Jakob DE HAAN, The Political Economy of Central bank Independence, Department of Economics, Princeton University, New Jersey, 19 May 1996.

Arthur WS. Duff, Central Bank Independence and Macropudential Policy: Acritical Look the Us Financial Stability Framework, Barkley Business Law Journal, Volume 11, 2014.

I Kadek Dian Sutrisna Artha & Jakob de Haan , Legal and Actual Central Bank Independence “ A case Study of Bank Indonesia “ , Faculty of Economics and Business , University of Groningen , Netherland, 2010.

Cukierman, A.S.B.Webb & B.Neyapti , Measuring the Independence of Central Banks and its effects on Policy Outcomes , The World Bank Economic Review , 1992 .

Carl E. Walsh , Central Bank Independence , University of California , Santa Cruz , Dec 2005 .

Luis I. Jacome H., Central Bank in Latin America: From the Golden Standard to the Golden years, IMF, Monetary and Capital Markets Department, Working Papers 15/60, March 2015.

٢. يمكننا أن نعرف الاستقلالية الفعلية (الواقعية) بأنها: الممارسات العملية التي يقوم بها البنك المركزي في علاقته بالحكومة والجهات الأخرى، والتي تؤثر على رسمه وتنفيذه للسياسة النقدية.

ونفصل هذه المطالب وفق ما يأتي:

## المطلب الأول

### سلطة وحرية مصرف البحرين المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية

إن من أهم موجبات منح الاستقلالية للبنوك المركزية لتمكينها من رسم وتنفيذ سياسة نقدية مستقلة تراعي الظروف والأوضاع الاقتصادية وتضمن استقرار الأسعار وتعزيز النمو الاقتصادي وتدعم خلق الوظائف بما يضمن نجاح مخرجات السياسة الاقتصادية العامة للدولة، ويكون من المؤثرات الكبيرة على هذه البنوك أن لا تمنح سلطة وحرية كبيرين وحقيقيين في القيام بذلك، ولذلك تأتي التشريعات لتنص عادة على منح البنوك المركزية سلطة وضع وتنفيذ السياسة النقدية.

لقد نصت المادة (٤) والمتعلقة بمهام وصلاحيات المصرف المركزي في البند (٢) على أن المصرف المركزي يمارس صلاحية "وضع وتنفيذ السياسات النقدية الملائمة لتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة للمملكة، والمحافظة على ثبات قيمة النقد، والعمل على تأمين الاستقرار النقدي، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية والجهات الرسمية ذات العلاقة".

فيظهر من صراحة النص أن المشرع مكن المصرف المركزي من وضع وتنفيذ السياسة النقدية، إلا أن هذا الوضع وذلك التنفيذ يكون بالتنسيق مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني والجهات الأخرى ذات العلاقة، ومن أمثلتها مجلس التنمية الاقتصادية ووزارة الصناعة والتجارة والسياحة.

ونرى بأن هذا التنسيق مسألة يتطلبها الواقع، وذلك لأن السياسة النقدية هي جزء في النهاية من السياسة الاقتصادية، وترتبط كذلك بالسياسة المالية، لذلك وجب التنسيق بين الجهات القابضة على رسم هذه السياسات لضمان تحقيقها للهدف الاقتصادي المنشود في إطار ما يسمى بتكامل السياسات.

ومن جانب آخر فقد بات من الصعب جدا إن لم يكن متعذراً أن يتم العزل التام للسياسة النقدية عن متطلبات السياسة المالية، فمثلا وعلى الرغم من أن البنك المركزي الأوروبي يتمتع باستقلالية تشريعية عالية، إلا أنه يواجه بتحدي مجابهة الضغوطات السياسية من الحكومات الأوروبية التي تحاول التصدي لارتفاع معدلات البطالة، مما يدفع البنك المركزي الأوروبي لتنفيذ سياسة نقدية توسعية.<sup>(٣)</sup>

إن استقلالية البنوك المركزية لا تعني عدم التنسيق ما بين السياستين النقدية والمالية ضمن إطار متكامل، يضمن فعالية كل سياسة من هذه السياسات، كونها مترابطة، ويكفل للبنك المركزي

3. Roel M.W.J. Beetsma and A.Lans Bovenberg, "Structural Distortions and Decentralized Fiscal Policies in EMU", CESifo Working Papers, No. 473, May 2001, p.1-2

في ذات الوقت إدارة السياسة النقدية دون تدخلات حادة تعمل على تحجيم دوره الرئيس.<sup>(٤)</sup>

لقد نشرت العديد من الدراسات لتطرح الآراء المتباينة حول أيهما أفضل أهو الفصل التام بين السياستين المالية والنقدية أم التناسق،<sup>(٥)</sup> ويلاحظ أن هنالك تبايناً بينها ولا يوجد اتفاق حول موقف موحد، كما أن هنالك تبايناً في اتجاهات الدول في هذا الشأن يظهر في التشريعات، فهي تنقسم إلى اتجاهين:

**الاتجاه الأول:** الفصل التام بين السياسة النقدية والمالية: ومن أمثلة هذا الاتجاه البنك المركزي الأوروبي، والبنك المركزي السعودي.<sup>(٦)</sup>

**الاتجاه الثاني:** الفصل بين السياستين النقدية والمالية مع التنسيق: من أمثلة هذا الاتجاه البنك المركزي المصري، والمصرف المركزي الإماراتي، وبنك روسيا.<sup>(٧)</sup>

٤. د. خلف محمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، ٢٠١١، يظهر المصدر ضمن موجز سياسات استقلالية البنوك المركزية، صندوق النقد العربي، العدد ٦، ٢٠١٩.

٥. من هذه الدراسات:

- Luca Lambertini and Riccardo Rovelli, "Monetary and Fiscal Policy Coordination and Macroeconomic Stabilization: A Theoretical Analysis",

Available at: <http://www2.dse.unibo.it/wp/464.pdf>

- Jess Benhabib and Stefano Eusepi, "The Design of Monetary and Fiscal Policy: A Global Perspective", Paper Presented at a conference held in Federal Reserve Bank of San Francisco, March 2005.

- Jacob, A. Frankel, Morris, Goldstein and Paul, R. Masson, "International Dimensions of Monetary Policy: Coordination Versus Autonomy", in "Monetary Policy Issues in the 1990s", Symposium Series, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1989.

- Fabian Amtenbrink and Jakob Dehaan, "Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility", Common Market Law Review, Vol. 40, 2003.

٦. فيما يتعلق بالبنك المركزي الأوروبي تراجع المواد من ١٠٥-١٠٩ من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي، الرابط: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

أما ما يتعلق بالبنك المركزي السعودي فيراجع نظام البنك الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٦) بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠٢٠ والمنشور بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠٢٠، حيث نصت المادة السابعة عشرة على أن "البنك هو المسؤول الوحيد عن وضع السياسة النقدية وتنفيذها، واختيار أدواتها وإجراءاتها التشغيلية"، كما ونصت المادة الرابعة والعشرون على "لا يجوز التدخل بأي صورة في تسيير أعمال البنك أو التعرض لسياساته أو فرض الرقابة عليه أو تدقيق حساباته أو على ما يبرمه من عقود أو اتفاقات".

لمزيد من التفاصيل يراجع رابط موقع البنك المركزي السعودي التالي: <https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/a292ec7e-85fb-4ceb-9ad0-ac9200ced829/1>

تاريخ الدخول: ٩ أبريل ٢٠٢٢، وقت الدخول: الساعة ١١:١٤ مساءً.

٧. فيما يتعلق بالبنك المركزي المصري تراجع المواد (٤٨) و(٤٩)، الرابط:

[file:///C:/Users/97366/Downloads/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AC-%D9%87%D8%A7%D8%B2%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%81%D9%8A%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/97366/Downloads/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AC-%D9%87%D8%A7%D8%B2%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%81%D9%8A%20(1).pdf)

أما ما يتعلق بالمصرف المركزي الإماراتي تراجع المادة (٢٤)، الرابط:

<https://centralbank.ae/sites/default/files/2021-06/AR%202018%20Federal%20Law%20No.%20>

وقد ذهب المشرع البحريني إلى الأخذ بفكرة التنسيق والتعاون بين السياسة النقدية والسياسة المالية، ويظهر ذلك صراحة من المادة (٢/٤) من قانون مصرف البحرين المركزي.<sup>(٨)</sup>

ويرى الباحث بأن تنسيق المصرف المركزي مع وزارة المالية لا يتعارض مع استقلالية مصرف البحرين المركزي في رسم السياسة النقدية، بشرط ألا تستغرق وتطغى السياسة المالية على السياسة النقدية، وقد حددت المادة (١/٨) المتعلقة باختصاصات مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي بأن له كافة الصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضه وبوجه خاص رسم سياسة المصرف المركزي النقدية والائتمانية والاستثمارية، وجميع السياسات المتعلقة بالقطاع المالي.

ونستدل من ذلك على أن لمجلس الإدارة الحق الكامل في رسم السياسة النقدية وتنفيذها، وكل ما هنالك أن على المصرف المركزي أن يقوم بالتنسيق مع الجهات الأخرى لضمان تضافر الأهداف وتناسقها نحو تحقيق المصلحة الاقتصادية العليا للبلاد، وإن كنا نميل إليه ذهب له المشرع المصري من ضرورة إنشاء مجلس للتنسيق بين السياستين، ولما ذهب إليه المشرع الإماراتي بأن يكون التنسيق قبل السنة المالية أو متى اقتضت الضرورة،<sup>(٩)</sup> وبهذا نضمن حصول التنسيق بما يخدم السياسة الأم "السياسة الاقتصادية"، وفي ذات الوقت لا تتداخل متطلبات السياسة المالية في مرحلة تنفيذ السياسة النقدية، مما قد يؤثر على استقلالية مصرف البحرين المركزي.

## المطلب الثاني

### الاستقلالية الإدارية لمصرف البحرين المركزي

تعمل البنوك المركزية لتحقيق أهداف متميزة ومحجوزة لها ضمن أهداف الدولة بشكل عام، ولذلك تحتاج لأدوات خاصة تتماشى مع طبيعة وظيفتها، ومنها أن تتحلّى باستقلالية إدارية، وهو عين ما نصت عليه المادة (٢/أ) من قانون المصرف المركزي إذ بينت بأن المصرف «يتمتع بالاستقلال الإداري... إلخ».

وتبرز هذه الاستقلالية من خلال عدم خضوع مصرف البحرين المركزي للمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية والذي ينظم الوظيفة العامة في مملكة البحرين، فقد نصت المادة (١) منه على ما يأتي "وتسري أحكامه على جميع الموظفين المدنيين في الجهات

وما يتعلق ببنك روسيا تراجع المادة (٤) التي نصت على: « يتولى بنك روسيا الوظائف التالية: ١- يضع وينفذ بالتعاون مع حكومة الاتحاد الروسي سياسة نقدية لدولة واحدة.، الرابط:

[https://www.cbr.ru/Content/Document/File/37343/law\\_cb\\_e.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/37343/law_cb_e.pdf)

٨. تنص المادة (٢/٤) من قانون مصرف البحرين المركزي على « يمارس المصرف المركزي المهام والصلاحيات التالية: وضع وتنفيذ السياسات النقدية الملائمة لتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة للمملكة، والمحافظة على ثبات قيمة النقد، والعمل على تأمين الاستقرار النقدي، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية والجهات الرسمية ذات العلاقة ».

٩. تراجع المادة (٤٨) من قانون البنك المركزي المصري، والمادة (٢٤) من قانون المصرف المركزي الإماراتي.

الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزءا منها من الميزانية العامة للدولة".

وبالنظر في القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢١ باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و٢٠٢٢ نجد بأن مصرف البحرين المركزي ليس ضمن الجهات التي رصد لها اعتماد في الميزانية العامة للدولة، وهذا ما يؤكد أن المصرف المركزي مستقل ولا تدخل مصروفاته ضمن المصروفات المتكررة للدولة، والتي تتعلق في جانب كبير منها برواتب موظفي الجهات الحكومية المبينة في الباب الأول (مصروفات القوى العاملة)، مما يقطع معه بعدم خضوع المصرف لجهاز الخدمة المدنية. إن محافظ مصرف البحرين مستقل حقيقة في تعيين موظفي المصرف طبقا لأنظمة إدارية ومالية متعلقة بشؤون العاملين<sup>(١٠)</sup>، ويتولى هذا التعيين دونما تقييد بالنظم الإدارية والمالية الحكومية.<sup>(١١)</sup>

ويثور تساؤل مفاده ان المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية نصت على أنه "تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شؤون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية لجهاز الخدمة المدنية بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شؤون موظفيها ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها على جهاز الخدمة المدنية لمراجعتها وإقرارها، وتسري أحكام هذا القانون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح"، فهل تخضع اللوائح الإدارية لمصرف البحرين المركزي لهذا النص أو لا ؟ .

ونجيب عن هذا السؤال من خلال بيان الجوانب الآتية:

إن من يعمل في المصرف المركزي لا ينطبق عليه لفظ (الموظف)،<sup>(١٢)</sup> وهو عين ما ذهب له المشرع في قانون مصرف البحرين المركزي إذ سمى من يعمل فيه ب «العاملين»، وهو ما يدل على وجود اختلاف يبرز عدم خضوعهم لجهاز الخدمة المدنية، فالاختلاف في الدلالة دليل على اختلاف في المقصد.

إن مضمون نص المادة (٤) يشكل نوعا من الرقابة السابقة على النظم الخاصة للجهات التي تنظم شؤونها الإدارية نظم خاصة، وهو ما لم تجزه المادة (٢/ج) من قانون مصرف البحرين المركزي إذ إنه "لا تسري على المصرف المركزي أحكام أي قانون آخر يقضي بفرض الرقابة السابقة على أعمال".

١٠. المادة (١٠/ ز) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

١١. المادة (٢/ج) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

١٢. عرفت المادة (٢) من المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية الموظف بأنه: كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية، أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته.

وبناء على ما تقدم فلا يجوز للمصرف المركزي أن يحيل نظمه لجهاز الخدمة المدنية لضمان تماشيها مع السياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، ولا يجوز للجهاز أن يطلبها أساساً، ولكننا نرى بأن النظم الخاصة للمصرف المركزي إن خلت من تنظيم بعض الأمور فالمصرف الاسترشاد والاستثناس بما ورد في قانون الخدمة المدنية كونه يمثل الشريعة العامة لتنظيم التوظيف في قطاعات الدولة المختلفة، على أن يكون ذلك من المصرف طوعاً لا التزاماً قانونياً.

فالعاملون في المصرف المركزي إذن لا يخضعون لجهاز الخدمة المدنية وهو ما يحقق لهم استقلالية إدارية تامة تمنع من تدخل جهاز الخدمة المدنية في الشؤون الإدارية للمصرف.

ولكن - وفي إطار تكامل الفكرة - هل ينطبق قانون العمل في القطاع الأهلي على العاملين في المصرف المركزي كون قانونه استخدم لفظ «العاملين»؟

في الحقيقة فإن من يعملون في مصرف البحرين المركزي تنطبق عليهم أنظمتهم الخاصة، فلا يخضعون لقانون الخدمة المدنية كما بينا فيما سبق، وكذلك لا يخضعون للقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٢ بإصدار قانون العمل في القطاع الأهلي، فقد نصت المادة (٢ / أ) على أنه « لا تسري أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي على موظفي الحكومة والأشخاص الاعتبارية العامة الخاضعين لأنظمة الخدمة المدنية أو العسكرية أو لنظام قانوني خاص يحكم العلاقة الوظيفية ». ونصل بعد ما بيناه أعلاه إلى أن مصرف البحرين المركزي لا يخضع لجهاز الخدمة المدنية في رقابة لوائحه الإدارية الخاصة ولا في إعدادها أو تنفيذها، وأن العاملين في المصرف لهم نظامهم الخاص الذي يحقق للمصرف المركزي استقلالاً إدارياً تاماً، فلا يخضعون لقانون الخدمة المدنية ولا لقانون العمل في القطاع الأهلي.

### المطلب الثالث

#### الاستقلالية المالية لمصرف البحرين المركزي

أقرت المادة (٢ / أ، ج) بالاستقلال المالي للمصرف المركزي، إذ إن ميزانيته مستقلة وتعد على النمط التجاري، ويجري عملياته وفقاً للقواعد التجارية المصرفية، كما ويمارس مهماته دون تقييد بالنظم المالية الحكومية، ولا تسري عليه أحكام أي قانون يقضي بفرض رقابة سابقة على أعماله. ويترتب على ذلك أن ميزانية مصرف البحرين المركزي لا تخضع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني التي تراقب الجهات التي يسري عليها قانون الميزانية العامة (الرقابة الإدارية أو الذاتية)

من حيث الاعداد والتنفيذ،<sup>(١٣)</sup> من ثم لا تخضع كذلك للدليل المالي الموحد،<sup>(١٤)</sup> وهو الذي ينظم تفاصيل الإجراءات المالية في الجهاز الحكومي، وفقاً لتعميمات تصدر عن وزير المالية والاقتصاد الوطني.

ويمكن الحديث عن الاستقلالية المالية لمصرف البحرين المركزي عن الميزانية العامة للدولة (الحكومة)، من خلال الجوانب الآتية:

**أولاً- هيكل ميزانية مصرف البحرين المركزي:** تعد ميزانية المصرف المركزي على النمط التجاري، وذلك وفقاً للقواعد التجارية المصرفية، وعليه فترسم ميزانية المصرف على النحو الآتي:

١٣. نصت المادة (٢) من المرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة على التالي: « أ - تسري أحكام هذا القانون على الوزارات والجهات الحكومية كما تسري على الميزانيات العامة المستقلة والملحقة وبياناتها المالية ... إلخ »، في الحقيقة قد يرى قارئ - غير متعمق - أن هذا النص يجعل مصرف البحرين المركزي ضمن الجهات الخاضعة لوزارة المالية كون ميزانيتها مستقلة، وهنا مكن الخطأ، حيث أن المشرع كان دقيقاً في استخدام مصطلح ميزانية عامة مستقلة، وميزانية مصرف البحرين المركزي ميزانية تجارية ترسم وفق قواعد المحاسبة المالية وليست ميزانية عامة تخضع لقواعد المحاسبة الحكومية.

١٤. نص البند ١-١-٣ من القسم ١/١ من الدليل المالي الموحد على الغرض من هذا الدليل وهو: وضع نظم مالية موحدة تحدد السياسات والأحكام والإجراءات اللازمة للرقابة على المعاملات المالية الحكومية، بما في ذلك الرقابة على استلام وحفظ وتسجيل الأموال والإيرادات والمصروفات والمستحقات والالتزامات الحكومية ... الدليل المالي الموحد، موقع وزارة المالية البحرينية، [www.mofne.gov.bh](http://www.mofne.gov.bh).

الجدول رقم (١)

الحساب العمومي لمصرف البحرين المركزي<sup>(١٥)</sup>

المطلوبات	الموجودات
عملات ورقية ومعنوية متداولة	ذهب
ودائع بالدينار البحريني	احتياطيات أجنبية
ودائع أخرى	مبالغ مستحقة من وزارة المالية
مبالغ مستحقة لمصارف مركزية أخرى	نقد واستحقاقات من بنوك محلية وسندات خزينة
أرباح مستحقة لحكومة مملكة البحرين	موجودات أخرى
مخصص العملة المسحوبة	
مطلوبات أخرى	
إجمالي المطلوبات	إجمالي الموجودات

١٥. أعد هذا الجدول من واقع تقرير مدققي الحسابات المستقلين على حسابات وموجودات مصرف البحرين المركزي عام ٢٠٢٠، التقرير منشور ضمن التقرير السنوي على موقع مصرف البحرين المركزي، [www.cbb.gov.bh](http://www.cbb.gov.bh)، ص ٨١، آخر دخول في: ١٨ يناير ٢٠٢٢، الساعة ٧:٥٦ مساءً.

أما عن دلالات عناصر الجدول على النحو الآتي:

أولاً- الموجودات (الأصول):

الاحتياطيات الأجنبية: وتشمل الموجودات كالذهب والعملات الدولية وودائع المصرف المركزي لدى مصارف أجنبية و وحدات حقوق السحب الخاصة واحتياطيات المصرف المركزي لدى صندوق النقد الدولي والاستثمارات الأجنبية.

مبالغ مستحقة من وزارة المالية: وهي القروض التي حصلت عليها الحكومة من المصرف المركزي لتمويل إنفاقها من خلال قروض مباشرة أو غير مباشرة عن طريق القيام ببيع السندات الحكومية أو أذونات الخزانة لغرض سد عجز قصير الأجل للنفقات الحكومية الجارية.

نقد واستحقاقات من بنوك محلية وسندات خزينة: وهي عبارة عن قروض منحها المصرف المركزي للمصارف الإسلامية والبنوك التجارية بشكل مباشر كسلف أو قروض قصيرة الأجل، أو بشكل غير مباشر من خلال قيام المصرف المركزي بخصم الأوراق المالية المقدمة له من طرف البنوك والمصارف لغرض توفير السيولة اللازمة لتمويل نشاطها الائتماني مقابل حصول المصرف المركزي على سعر الفائدة والمتمثل في سعر خصم هذه الأوراق. كما ويشمل أية قروض قدمها المصرف المركزي بقية المؤسسات المالية والمصرفية سواء أكانت متخصصة أو للتممية أو عقارية وغيرها.

موجودات أخرى: وهي بقية الموجودات الأخرى الخاصة بالمصرف المركزي كالمباني والأجهزة ... إلخ.

ثانياً- المطلوبات (الخصوم):

العملات الورقية والمعنوية المتداولة، والودائع بالدينار البحريني، والودائع الأخرى: وهو ما يطلق عليه بالاحتياطيات النقدية، وتتكون من مصدرين: الأول وهو العملة المتداولة التي أصدرها المصرف المركزي والمتداولة خارج الجهاز المصرفي، والثاني يتمثل في ودائع المصارف والبنوك لدى المصرف المركزي وهي التي تتيح للمصرف التحكم في السيولة التجارية للبنوك والمصارف والتأثير في عرض النقود وضبط السيولة المحلية، وتشمل كذلك الودائع الحكومية حيث أن المصرف المركزي هو بنك الحكومة ومستشارها ووكيلها المالي وذلك وفقاً للمادة (٢٢/ أ) من قانون المصرف المركزي، وبالتالي فيتولى المصرف قبول ودائع الحكومة دون باقي المؤسسات الأخرى.

مبالغ مستحقة لمصارف مركزية أخرى: وهي التزامات المصرف المركزي تجاه جهات خارجية وتحديداً الإلتزامات المتعلقة بوحدة حقوق السحب الخاصة وحسابات صندوق النقد الدولي.

أرباح مستحقة لحكومة مملكة البحرين: وهو الأرباح الصافية التي تحول للحساب الحكومي بعد التخصيص وفقاً للمادة (٢١) من قانون المصرف.

مخصص العملة المسحوبة: وهي المدفوعات التي يجريها المصرف المركزي لسداد القيمة الاسمية للعملات التي تم سحبها من التداول وذلك عملاً بالمادة (١٦) من قانون المصرف المركزي.

أما الميزانية العامة للدولة فهيكلاها مختلف، وترسم وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (٢)

الإيرادات	المصروفات
باب (١) النفط والغاز الطبيعي	باب (١) مصروفات القوى العاملة
باب (٢) الضرائب والرسوم	باب (٢) مصروفات الخدمات
باب (٣) المنتجات الخدمية والسلعية الحكومية	باب (٣) مصروفات السلع المستهلكة
باب (٤) الاستثمارات والأموال الحكومية	باب (٤) مصروفات السلع الرأسمالية
باب (٥) الإعانات	باب (٥) مصروفات الصيانة
باب (٦) مبيعات الأصول الرأسمالية	باب (٦) مصروفات تحويلية
باب (٧) الغرامات والجزاءات والإيرادات المتنوعة	باب (٧) الإعانات وتسديد فوائد القروض
	إجمالي المصروفات المتكررة
	باب (٨) مصروفات المشاريع
إجمالي الإيرادات العامة	إجمالي المصروفات العامة

### هيكل الميزانية العامة في مملكة البحرين<sup>(١٦)</sup>

وبالاطلاع على الجدولين نجد بأن هنالك فرقا في آلية رسم كل من الميزانيتين، ولكن هنالك علاقة تظهر في جانب المطلوبات من ميزانية المصرف المركزي وهي الأرباح المستحقة لحكومة مملكة البحرين.

إذ يجب على المصرف المركزي أن يقوم بتحويل أي أرباح صافية متبقية بعد أن يقوم بتخصيص جزء من الأرباح في حساب خاص للطوارئ لديه إلى الحساب العمومي الذي تقوم عليه وزارة المالية وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ اعتماد الحساب الختامي للمصرف.<sup>(١٧)</sup>

ويظهر ذلك في الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و٢٠٢٢ إذ تم توقع إيرادات من عوائد مصرف البحرين المركزي بواقع ٢,٥٠٠,٠٠٠ دينار بحريني (مليونان وخمسمائة ألف دينار) لكل سنة مالية، وقد أظهر التقرير السنوي الأخير للمصرف المركزي لعام ٢٠٢١ أن الأرباح المستحقة لحكومة مملكة البحرين هي مليونان وخمسمائة ألف دينار بحريني.<sup>(١٨)</sup>

١٦. هذا الجدول من إعداد الباحث استنادا على المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة، وعلى القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢١ باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و٢٠٢٢، الجريدة الرسمية، أبريل ٢٠٢١، العدد ٣٥١٨.

١٧. المادة (١٢ / ب) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

١٨. التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢١، تقرير مدققي الحسابات المستقلين «أرنست ويونغ» والبيانات المالية ٨٧، يراجع التقرير على الرابط:

وبطبيعة الحال لا يعني ذلك أن ميزانية المصرف المركزي ليست مستقلة لوجود رابط بينها وبين الميزانية العامة للدولة في جانب الإيرادات، إذ إن المشرع لم يحدد نسبة معينة من الأرباح الصافية التي يجب أن تحول للحساب العمومي، بل منح للمصرف المركزي السلطة المطلقة في تخصيص ما يراه مناسباً في حساب الطوارئ لديه، ثم يحول ما تبقى للحساب العمومي، ولكن من جانب آخر نرى ضرورة أن لا يقيد المصرف المركزي بالرقم المتوقع للأرباح الوارد في قانون اعتماد الميزانية العامة، بمعنى أنه يمكن إيراد بند هذه الأرباح في الميزانية دون تحديد رقم .

**ثانياً- طبيعة الأرقام الواردة في الميزانية:** إن من أهم الاختلافات بين ميزانية المصرف المركزي والميزانية العامة للدولة تظهر في طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما، فميزانية المصرف المركزي ميزانية تجارية ما يرد فيها من أرقام هي قيم رياضية أو محاسبية تبين الانعكاس الفعلي لقيمة أصول وخصوم المصرف المركزي عند نقطة زمنية معينة هي آخر السنة المالية،<sup>(١٩)</sup> بمعنى أنها أرقام فعلية يتحدد عن طريقها المركز المالي في أي وقت خلال السنة المالية.

أما الميزانية العامة للدولة فما يرد فيها من أرقام للإيرادات والمصروفات هي أرقام تقديرية لا تستقر دلالاتها إلا في الحساب الختامي الذي يعكس الإيراد والصرف الفعلي، بمعنى أن المركز المالي للدولة لا يتحدد إلا مع اقفال الحساب الختامي.

**ثالثاً- إجراءات إعداد واعتماد ميزانية مصرف البحرين المركزي:** يتولى محافظ مصرف البحرين المركزي إعداد ميزانية سنوية للمصرف، ويعرضها على مجلس الإدارة الذي يتولى مناقشتها واعتمادها قبل بداية السنة المالية، وإن حالت أية ظروف بحيث لم يتم اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية ودخلت السنة المالية الجديدة فإن العمل يستمر بذات الميزانية السابقة إلى حين الاعتماد من قبل مجلس الإدارة.<sup>(٢٠)</sup>

وهنا نلاحظ مجموعة من المسائل التي تبرز التباين الكبير بين ميزانية المصرف المركزي والميزانية العامة للدولة، بما يؤكد الاستقلالية المالية للمصرف، وهي:

أن ميزانية مصرف البحرين المركزي سنوية، بمعنى أنها تعد وتنفذ لمدة سنة وهي اثنا عشر شهراً،<sup>(٢١)</sup> بينما الميزانية العامة للدولة يمكن أن تعد لسنتين ماليتين على الأكثر،<sup>(٢٢)</sup> وهنا وجب

١٩. لمزيد من التفاصيل ينظر أ. د / سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة «مدخل تحليلي معاصر»، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٥٧٦.

٢٠. المادة (٢٠ / ب، ج) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.  
٢١. نصت المادة (٢٤/ب) من قانون مصرف البحرين المركزي على: « بعد المحافظ مشروع ميزانية لكل سنة مالية ويقدمه إلى المجلس لاعتماده قبل بداية السنة المالية ».

٢٢. نصت المادة (١٠٩ / ج) من الدستور البحريني على التالي: « ويجوز إعداد الميزانية لسنتين ماليتين على الأكثر ... إلخ، ويعني هذا النص أن الميزانية العامة للدولة يجوز أن تعد لسنتين ماليتين، وهو ما يحدث فعلاً، بمعنى أن السلطة التنفيذية تحيل سنتين ماليتين والسلطة التشريعية تعتمد السنتين الماليتين.

القول بأن الميزانية العامة للدولة تعد فعليا لسنتين ماليتين، كل سنة مستقلة بإيراداتها ومصروفاتها المتوقعة، ولكن تحال للسلطة التشريعية للاعتماد متضمنة سنتين ماليتين منفصلتين، بما لا يخل بمبدأي سنوية ووحدة الميزانية، وبما يعني من عناء تقديم مشروع ميزانية لكل سنة على حدة. أما تنفيذ الميزانية العامة فيتم كل سنة على حدة، ويكون لكل سنة حساب ختامي خاص بها، وليس لسنتين معاً لانفصالهما في التنفيذ.

تعرض ميزانية المصرف المركزي وتعتمد من مجلس إدارة المصرف، فلمجلس الإدارة وفقاً للمادة (٨ / ٥) من قانون المصرف « الموافقة على مشروع ميزانية المصرف المركزي السنوية وإدخال التعديلات اللازمة عليها »، وبذلك تختلف ميزانية المصرف عن ميزانية الدولة التي تعتمد من قبل السلطة التشريعية وتصدر بقانون.<sup>(٢٣)</sup>

وفي تقدير الباحث فإن ما قرره المشرع البحريني بشأن جهة اعتماد ميزانية المصرف المركزي هو الأمر الصحيح والمفترض في جميع الميزانيات المستقلة، سواء كانت جهة حكومية أم جهة رسمية منشأة بأداة قانونية وغير تابعة للحكومة كالمؤسسة الوطنية لحقوق الانسان، فمن المفترض أن يقر أو يعتمد ميزانيتها مجلس إدارتها أو الأمانة أو المفوضين أو بحسب التسمية، ولا تعرض على السلطة التشريعية.

ونرى بأن الرقابة البرلمانية على هذه الجهات ذات الميزانية المستقلة لا تكون إلا إذا تفاقم عجزها، وكانت الدولة مضطرة لمعالجة هذا العجز في كل مرة عبر تمويل من الميزانية العامة للدولة، والتي تخضع لرقابة البرلمان، إذ إن تكرر العجز رغم التغطية الحكومية لهذه العجزات يستدعي المساءلة البرلمانية، لكون ما يقدم من اعتمادات لتغطية عجزات هذه الجهات هو من المال العام في نهاية المطاف، واستمرار العجز دليل على سوء في الإدارة وعدم القدرة على التعامل بالأساليب الحديثة أو الربحية والتي لأجلها منحت الاستقلالية أساساً، كما وأن الأصل في هذه الجهات ان تعمل بأساليب مالية متقدمة تستهدف من خلالها نتائج مالية جيدة تغطي بها مصروفاتها على الأقل، وهذا ما يبرر أن يدور لها الفائض - إن وجد - للسنة التي تليها، فإن طفتت تتمادى في العجز كان واجبا على البرلمان أن يتدخل لحماية للمال العام ولأن هذه الجهة - خصوصاً إن كانت هيئة أو مؤسسة حكومية - تكون غير قادرة على تحقيق هدف الربحية الذي لأجله منحت الاستقلالية .

ج. إذا لم يتم اعتماد ميزانية المصرف المركزي ودخلت السنة المالية الجديدة يتم العمل بالميزانية السابقة وبذات التقديرات،<sup>(٢٤)</sup> أما الميزانية العامة للدولة ففي حال تأخر اعتمادها من السلطة

٢٣. نصت المادة (١٠٩ / د) من الدستور البحريني على التالي: « تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون »، ونصت المادة (٢٦) من قانون الميزانية العامة على أن « تصدر الميزانية العامة للدولة والتعديلات التي تجري على اعتماداتها الأصلية بقانون ».

٢٤. نصت المادة (٢٤/ج) من قانون مصرف البحرين المركزي على: « يعتمد المجلس مشروع الميزانية قبل بدء السنة المالية

التشريعية إما بسببها أو بسبب تأخر إحالة الحكومة لمشروع الميزانية العامة، فإن العمل يجري بذات اعتمادات الميزانية السابقة، وتتفق المصروفات بنسبة واحد على اثني عشر من الميزانية السابقة لكل شهر. (٢٥)

إن هذا القيد الذي وضعه المشرع البحريني يشكل أداة ضغط ذكية على الحكومة بأن تعمل بشكل مستمر على إحالة مشروع الميزانية العامة قبل انتهاء السنة المالية ليتمكن البرلمان من الاعتماد مع بداية السنة المالية، وعليه فإن تمت الإحالة قبل وقت كاف من بداية السنة المالية فإن الضغط ينتقل على السلطة التشريعية لتنشط بسرعة في إنجازها قبل بدء السنة المالية، لأن دخول السنة المالية الجديدة بإنفاق بواقع ١٢/١ من الميزانية السابقة يدفع الحكومة للترشيد حتى يعتمد البرلمان الميزانية العامة وهي مسألة ستؤثر على المجتمع الذي قد تكون له ردة فعل شعبية وإعلامية ساخطة.

ولم يكتف المشرع بذلك بل رتب ضغطا مباشرا دستوريا على السلطة التشريعية، فقد نصت المادة (٧٢) من الدستور على أنه لا يجوز فض دور الانعقاد السنوي قبل إقرار الميزانية، فهذا خطاب لأعضاء السلطة التشريعية «لا عطلة برلمانية قبل إقرار الميزانية».

وهذا ما يبرز أهمية الميزانية العامة في بعث الحياة في أنشطة الدولة، إذ إن هذه الأنشطة تدور وجودا وعدما في ظل إقرار الميزانية من عدمه.

ويطرح تساؤل أخير في هذه المسألة وهو عن مدى خضوع مصرف البحرين المركزي للقرار رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٥ بإصدار الإطار النموذجي للوائح المالية للجهات الحكومية ذات الميزانيات المستقلة والملحقة؟

إن سبب هذا التساؤل هو أن المادة (٢ / أ) من قانون المصرف قد بينت بأنه شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فقد يؤدي هذا ولأول وهلة إلى نوع من الخلط بينه وبين غيره من الجهات، خاصة أن الإطار النموذجي عرف في المادة (١) الجهة الحكومية الخاضعة له بأنها الهيئة أو المؤسسة العامة ذات الميزانية العامة المستقلة أو الملحقة.

ونرى بأن مصرف البحرين المركزي لا يخضع لهذا الإطار، وذلك لسببين وردا في المادة (٢/ج) من قانون المصرف:

**الأول:** أن تعريف الجهة الحكومية الوارد في الإطار حدد نوع الميزانية بأنها عامة، أما ميزانية المصرف فهي توضع بناء على النمط التجاري ووفق القواعد التجارية المصرفية، فهي ميزانية

الجديدة، وفي حالة عدم اعتمادها قبل بدء السنة المالية يستمر العمل بالميزانية السابقة إلى حين الاعتماد». ٢٥. نصت المادة (٢٧) من المرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الميزانية العامة وتعديلاته على: «إذا لم يصدر قانون اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية، يعمل بالميزانية السابقة إلى حين صدوره، وتجب الإيرادات، وتتفق المصروفات بنسبة واحد على اثنا عشر من الميزانية السابقة لكل شهر، وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة».

عمومية مستقلة على نمط القطاع الخاص، وليست ميزانية عامة مستقلة.

**الثاني:** ان المصرف المركزي يمارس مهماته دون التقيد بالنظم الإدارية والمالية الحكومية.

**رابعاً- الحساب الختامي:** يتم إنجاز الحساب الختامي للمصرف المركزي خلال الأشهر الثلاثة التالية لانتهاء السنة المالية،<sup>(٢٦)</sup> ويعتمده مجلس الإدارة بعد رفعه من المحافظ، أما الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة فيقره مجلس الوزراء خلال خمسة أشهر من تاريخ الإقفال بعد رفعه من وزير المالية والاقتصاد الوطني، ومن ثم يحال للسلطة التشريعية لتعتمده.<sup>(٢٧)</sup>

وهذا التحديد الزمني - في تقدير الباحث - لضمان نوع من التنسيق بين الميزانيتين إذ إن الأولى قد تغذي الثانية سواء من حيث القروض العامة عندما يغطي المصرف المركزي العجز الموسمي في ميزانية الدولة أو من حيث الأرباح التي وجب أن يحيلها المصرف المركزي لوزارة المالية، ومن ثم فالمنطقي أن ينجز الحساب الختامي لميزانية الدولة ويحال للاعتماد في فترة لاحقة لاعتماد الحساب الختامي للمصرف المركزي.

وبطبيعة الحال لا يؤثر هذا التنسيق على استقلالية المصرف المركزي وذلك لأن الحسابات الختامية تتعلق بمبالغ صرفت أساساً وإيرادات حصلت فعلاً، والغاية منها تصفير الحسابات.

**خامساً- التدقيق والرقابة:** يخضع المصرف المركزي لتدقيق خارجي من إحدى شركات التدقيق الخاصة،<sup>(٢٨)</sup> وكذلك يخضع لتدقيق حساباته وموجوداته «رقابة محاسبية» من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

أما الميزانية العامة للدولة فتخضع لرقابة معاصرة (متزامنة) أثناء التنفيذ ولاحقة، أما المعاصرة فهي من قبل وزارة المالية على الجهات الحكومية وهي الرقابة الإدارية أو الذاتية،<sup>(٢٩)</sup>

٢٦. المادة (٣٥/ أ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٢٧. المادة (٤٩) من المرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة، الجريدة الرسمية العدد ٢٥٥٢.

٢٨. نصت المادة (٢٥) من قانون مصرف البحرين المركزي على: «أ- يتولى تدقيق حسابات المصرف المركزي مدقق خارجي - أو أكثر - يعينه المجلس ويحدد أتعابه وذلك بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية.

ب- يعد مدقق الحسابات الخارجي تقريراً بشأن الحساب الختامي.

ج- على المصرف المركزي أن يقدم لمدقق الحسابات الخارجي جميع البيانات والتسهيلات اللازمة لمباشرة أعماله وإعداد التقرير المنصوص عليه في الفقرة السابقة».

٢٩. نصت المادة (٥٢) من قانون الميزانية العامة وتعديلاته على: « تختص الوزارة - وزارة المالية والاقتصاد الوطني - في مجال الرقابة المالية، بالتحقق من:

أ- وجود نظام للرقابة الداخلية بالوزارات والجهات الحكومية، يتلاءم مع حجم وطبيعة نشاطها.

ب- قيام الوزارات والجهات الحكومية بتحصيل الإيرادات المستحقة وتوريدها للحساب العمومي.

ج- إنفاق المصروفات على الوجه المطلوب، ضمن حدود الاعتمادات المقررة لها في الميزانية، وبما يتفق مع الأهداف التي خصصت من أجلها تلك الاعتمادات.

د- تطبيق القوانين والأنظمة المالية والمحاسبية والعمل بها.

هـ - استخدام الموارد بفعالية وكفاءة وبصورة اقتصادية.

أما اللاحقة فهي رقابة خارجية من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>(٢٠)</sup>

كما وتخضع الميزانية العامة للدولة لرقابة سياسية من قبل مجلس النواب عن طريق جميع الأدوات الرقابية، ومن مجلس الشورى عن طريق أداة السؤال البرلماني كونها الأداة التي يملكها فقط تحقيقاً لفكرة «المغايرة بين المجلسين في الاختصاص»، ويرى الباحث أن هذه الرقابة تكون سابقة عندما يكون محلها مشروع قانون الميزانية العامة، وأرقامه تخمينية، وعند صدور الحساب الختامي وإحالته للبرلمان تتحقق الرقابة اللاحقة على أرقام فعلية.

كما وأن الرقابة القضائية تكون متزامنة مع تنفيذ الميزانية ولاحقة للميزانية العامة كذلك، وذلك على اعتبار أن قانون اعتماد الميزانية العامة هو قانون من حيث الشكل ولكنه في موضوعه عبارة عن عمل إداري، بمعنى أن الاعتمادات لكي تحقق آثارها وتصرف ملبية أهدافها فيجب لذلك صدور قرارات إدارية، فوجود اعتمادات للرواتب والبدلات مثلا لا تكون أساسا للصراف إلا بعد صدور القوانين والقرارات الخاصة بها،<sup>(٢١)</sup> وهذه القرارات الإدارية بلا شك محل للطعن أمام القضاء، وهذا في شق رقابة القضاء المتزامنة مع تنفيذ الميزانية وتتمحور أساسا في دور القضاء الإداري، أما القضاء الجنائي فيتولى دورا أساسيا ولاحقا عند صدور تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية وكذلك عند صدور الحساب الختامي في حال وجود تجاوزات في الصراف.

**سادسا:** السنة المالية: قد يرى البعض بأن هنالك مساسا باستقلالية المصرف المركزي لكون أن سنته المالية تتفق في المدة (١٢ شهرا) وفي المدى (الأول من يناير وحتى الحادي والثلاثين من ديسمبر) مع السنة المالية لميزانية الدولة، وهنا يجب أن نبين بأن التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية لا يعني عدم الاستقلالية، ما دامت كل جهة تتناول بطريقتها معالجة الآثار والمشكلات الاقتصادية دون تأثير تدخلي حاد، خصوصا من الحكومة في مواجهة المصرف المركزي.

صحيح بأن المادة (٣٣) من قانون المصرف المركزي قد بينت بأن السنة المالية للمصرف هي ذات السنة المالية للميزانية العامة للدولة، وبالرجوع لقانون الميزانية العامة نجده في المادة (٤) قد حدد السنة المالية باثني عشر شهرا، تبدأ في أول يناير وتنتهي في الواحد والثلاثين من ديسمبر من كل عام، إلا أن قيام المشرع البحريني بالربط ما بين السنة المالية للمصرف المركزي والسنة المالية للميزانية العامة للدولة له مبرراته وأسبابه، وهي في تقدير الباحث:

٢٠. نصت المادة (٥) من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته على: «يباشر الديوان على الجهات الخاضعة لرقابته رقابة لاحقة ... إلخ».

٢١. د. داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي «دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي»، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص ١٠٤.

أ. من خلال تتبع الباحث لأذونات الخزانة،<sup>(٢٢)</sup> والتي يصدرها مصرف البحرين المركزي لوحظ بأنها دورية أسبوعية وشهرية،<sup>(٢٣)</sup> وهو ما يعني أن هذه الإصدارات هي لتغطية العجوزات الموسمية في الميزانية العامة للدولة، مما يتطلب أن تكون السنة المالية لميزانية المصرف وميزانية الدولة في ذات المدة.

وقد نصت المادة (٢٤) من قانون المصرف على أن "يتولى المصرف المركزي، بالتنسيق مع وزير المالية، إدارة الدين العام المحلي بأي من الوسائل الآتية: ١- إجراءات إصدار أدوات الدين العام المحلي"، وهذه العلاقة ما بين السياسة النقدية والسياسة المالية مأخوذ بها في تشريعات عديدة بيانها فيما سبق، ولعل هذه العلاقة هي التي دفعت المشرع البحريني ليمنح وزير المالية والاقتصاد الوطني صلاحيات رقابية على المصرف المركزي.

ب. إن السنة المالية للشركات التجارية في مملكة البحرين لم يحددها المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الشركات التجارية وإنما ترك الأمر للعرف التجاري، والذي يستمد من التوجه التجاري العالمي، وتحديدًا في قطاع المصارف والبنوك، والذي نرى توجهاته ناحية أن تكون السنة المالية من الأول من يناير وحتى الحادي والثلاثين من ديسمبر.<sup>(٢٤)</sup>

لذلك نجد البنوك والمصارف تضع قوائمها المالية لسنة مالية هي ذات السنة المالية للمصرف المركزي، والذي بدوره ارتبط بالسنة المالية للميزانية العامة للدولة، وهو في تقديرنا يخلق تناغماً وسهولة في التعاملات الاقتصادية والتجارية.

ج. إن الوسائل التي يقوم بها المصرف المركزي بضبط التقلبات الاقتصادية كالركود أو التضخم وهي ما يطلق عليها الوسائل الكمية أو النوعية، أو حتى قيامه بإجراء عمليات المقاصة،<sup>(٢٥)</sup>

٢٢. أذونات الخزانة هي نوع من السندات التي تصدرها البنوك المركزية نيابة عن الحكومة لمدة قصيرة عادة لا تقل عن ٢ أشهر ولا تزيد عن سنة، وذلك لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية العامة. وفي مملكة البحرين تكون الإصدارات الأسبوعية لتغطية اذونات الخزانة المستحقة في مدة ٣ أشهر، أما الإصدارات الشهرية فهي لتغطية أذونات الخزانة المستحقة لمدة ٦ أشهر (١٨٢ يوم) و ١٢ شهراً (٣٦٤ يوم).  
يراجع الرابط من موقع مصرف البحرين المركزي:

<https://www.cbb.gov.bh/ar/government-securities/>

٢٣. فيما يتعلق بالإصدارات الأسبوعية فمثلاً نشر في ٢٨ ديسمبر ٢٠٢١ إعلان بأن المصرف المركزي قد غطى الإصدار رقم ١٨٩٣ (BH0006T87517ISIN) وهو إصدار اسبوعي بمبلغ ٧٠ مليون دينار بحريني، وفيما يتعلق بالإصدارات الشهرية نلاحظ أن مصرف البحرين المركزي أعلن في ٥ أغسطس ٢٠١٩ على تغطية إصدارات أذونات الخزانة الحكومية الشهرية، وقبله أعلن في ٢١ يوليو ٢٠١٩ تغطية إصدار شهري، لمزيد من التفاصيل الدخول لموقع مصرف البحرين المركزي [www.cbb.gov.bh](http://www.cbb.gov.bh)، ثم الإعلام ثم المركز الاعلامي.

٢٤. تقرير بنك البحرين الإسلامي ش. م. ب (بنك إسلامي) المتضمن البيانات المالية الموحدة حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٢٠، [www.bisb.com](http://www.bisb.com)، تقرير إيضاحات حول القوائم المالية الموحدة حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٢٠ لبنك البحرين والكويت (بنك تجاري تقليدي)، [www.bbkonline.com](http://www.bbkonline.com)، آخر دخول للموقعين في: ١٨ يناير ٢٠٢٢، الساعة ١٠:١٠ مساءً.

٢٥. هي عمليات تتم في غرفة المقاصة في داخل البنك المركزي وتحت إشرافه، وفيها يتجمع مندوبو البنوك كل فترة، غالباً إسبوعياً، ومعهم شيكات عملائهم التي تجمعت خلال هذه الفترة، ويبدأون في تصفية هذه الشيكات مع بعضهم البعض، من دائن لمن ومن

تستدعي أن تتزامن السنة المالية للبنوك والمصارف مع السنة المالية للمصرف المركزي، ومن جانب آخر أن تتزامن مع ميزانية الدولة التي تتأثر بلا شك بالتقلبات الاقتصادية. إن من أكثر ما يدعم نشاط وأعمال وسيولة الشركات هي المناقصات الحكومية، والتي تجرى في خلال السنة المالية للميزانية العامة للدولة، ومن ثم فمن الطبيعي أن ترسم ميزانيات الشركات بذات مدة الميزانية العامة لضبط العمليات والتسويات والقيود المحاسبية، والمصرف المركزي هو بنك الحكومة،<sup>(٣٦)</sup> فيجب أن تتزامن سنته المالية مع هذه التعاملات. منتهى القصد أن تطابق السنة المالية ما بين المصرف المركزي والميزانية العامة للدولة لا يؤثر على الاستقلالية المالية للمصرف المركزي، وأقصد هنا استقلاليته في التصرف الحر في شؤونه المالية، بل لهذا التطابق مسوغاته من الناحيتين التشريعية والواقعية.

### مستخلص المبحث الأول

درسنا في المبحث الأول وقمنا بتحليل عدد من المعايير التشريعية التي تعتمدها عدد من التشريعات والدراسات الغربية والعربية، لمعرفة مدى مسابقة قانون مصرف البحرين المركزي لها، بما يدعم ويعزز من استقلاليته، وخصوصاً في جانب استقلالية المصرف في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، والاستقلالية الإدارية، والاستقلالية المالية، ونلخص ذلك فيما يأتي:

**أولاً-** فيما يتعلق بمعيار استقلالية المصرف المركزي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية: نجد بأن التشريع البحريني قد منح المصرف المركزي الصلاحية التامة من خلال مجلس إدارته في القيام بهذه الوظيفة، وقد أخذ المشرع بفكرة التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية ليضمن تضافرها بما يحقق متطلبات السياسة الاقتصادية.

**ثانياً-** فيما يتعلق بمعيار الاستقلالية الإدارية: مصرف البحرين المركزي يتمتع باستقلالية إدارية تامة عن الحكومة وبالأخص عن جهاز الخدمة المدنية، وهو الجهاز المختص بإدارة عمليات التوظيف والتعيين والترقية وغيرها من العمليات في الجهاز الحكومي من خلال نصوص قانون الخدمة المدنية ولأحته التنفيذية، وكذلك وجدنا بأن قانون العمل في القطاع الأهلي لا ينطبق كذلك على العاملين في المصرف.

مدين لمن، وفي النهاية يكتبون بتسجيل فروق التصفية فقط في حساباتهم لدى البنك المركزي ... مزيد من التفاصيل يراجع أ. د / عبد الهادي مقبل، مرجع سابق، ص ١٧٢.

٣٦. نصت المادة (٤) من قانون مصرف البحرين المركزي على: « يمارس المصرف المركزي المهام والصلاحيات التالية: ٥- القيام بوظيفة بنك الحكومة في الحدود المنصوص عليها في هذا القانون ».

وبناء على ذلك فالمصرف مستقل في جميع نواحيه الإدارية، ويتم تنظيم هذه الشؤون من خلال لوائحه ونظمه الخاصة التي لا تخضع لرقابة من أي جهة حكومية.

**ثالثاً:** فيما يتعلق بالاستقلالية المالية: منح المشرع في قانون المصرف المركزي ميزانية مستقلة للمصرف، تعد وفقاً للنمط التجاري، ولا تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة، ومن ثم لا يوجد أي تأثير لوزارة المالية والاقتصاد الوطني على إعداد أو تنفيذ ميزانية المصرف.

## المبحث الثاني

### واقع استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة<sup>(٣٧)</sup>

كنا قد قدمنا بأن الاستقلالية التشريعية او القانونية والتي تبنى على معايير من صنع المشرع، كما قد تكون متعلقة بتوفير استقلالية في رسم السياسات النقدية والاستقلالية المالية وكذلك الإدارية، وهو ما بيناه في المبحث الأول، فهي كذلك تستهدف منح المصرف المركزي استقلالاً عن الحكومة، وهو الأهم، واستقلالاً في تحديد أهدافه واختيار وسائله، ولكن هذا الاستقلال الأخير كما هو تشريعي تنظمه التشريعات فهو مختلط بالجانب السياسي، ويتأثر تأثراً كبيراً بالممارسات الفعلية للمصرف المركزي في مواجهته للحاجات المالية الملحة للحكومة، لذلك نطرحه في المبحث الثاني تحت عنوان واقع استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة، بحيث نتناول الجوانب الأكثر تأثيراً على الاستقلالية عادة وهي المرتبطة بعلاقة المصرف بالحكومة، من واقع نصوص قانون مصرف البحرين المركزي، وفق المطالب الآتية:

المطلب الأول: رقابة لا تداخلية تؤثر على أعمال المصرف المركزي.

المطلب الثاني: مدى سلطة الحكومة في التأثير على مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي.

المطلب الثالث: مدى التزام مصرف البحرين المركزي بإصدار أدوات الدين الحكومية وتغطية العجز في الميزانية العامة.

المطلب الرابع: الاستقلالية في تحديد الأهداف.

ونفصل هذه المطالب على النحو الآتي:

٣٧. ننوه الى أن المبحثين الأول والثاني يتضمنان دراسة المعايير التشريعية لاستقلالية المصرف المركزي، ولكن الفرق يتمثل في ان المبحث الثاني يتعلق بمسائل مختلطة عملية وتشريعية وسياسية و ترتبط بفكرة «الاستقلالية الفعلية»، وهي وثيقة الصلة بعلاقة مصرف البحرين المركزي بالحكومة، لذلك ارتأى الباحث ان يفرد لهذه المسائل مبحثاً خاصاً كونها المؤثر الأكبر في الواقع على استقلالية البنوك المركزية.

## المطلب الاول

### رقابة لا تداخلية تؤثر على أعمال المصرف المركزي

إن مصرف البحرين المركزي هو في نهاية المطاف جزء من أجهزة الدولة المهمة، ومن ثم يجب أن يخضع لنوع من الرقابة بحيث يتم ضمان أن تكون أعماله وسياساته وتنفيذها بما لا يتعارض مع قانون إنشاء المصرف ذاته وبما يتماشى مع السياسة الأم وهي السياسة الاقتصادية، ولكن هذه الرقابة يجب ألا تكون مهيمنة على أعمال المصرف المركزي بحيث تحجب عنه أو تقلل بشكل حاد من قدرته على التصرف التلقائي والاختياري فيما منح من اختصاصات سنها المشرع.

وعليه فوجب ألا تكون هذه الرقابة تداخلية،<sup>(٢٨)</sup> بحيث تؤثر في رسم السياسات وتنفيذها بحيث تمنعها أو تؤجلها لدافع سياسي محض لا لهدف اقتصادي، خصوصاً إذا أقر مجلس الإدارة هذه السياسات ووضعها موضع التنفيذ بناء على معطيات موضوعية هو يراها.

ونجد من خلال تحليل نصوص قانون مصرف البحرين المركزي أن هنالك خمسة أنواع من الرقابة، نبينها ونحلل مدى تداخلها من عدمه في أعمال المصرف المركزي ومن ثم مدى تأثيرها على استقلاليتها، وهي:

**أولاً- رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية:** نصت المادة (٤) الفقرة (و) من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية والمتعلقة ببيان الجهات الخاضعة لرقابته على الآتي: "يمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على الجهات الآتية: (و) الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الديوان".

وهو ما أتاح المجال لرقابة تقتصر فقط على تدقيق حسابات مصرف البحرين المركزي وموجوداته (رقابة محاسبية)، دونما تدخل في أعماله، وخصوصاً المتعلقة بتسيير المصرف وسياساته، وبالتالي لم يجز المشرع للديوان أن يراقب أداء المصرف (رقابة الأداء).

ولكي تكون الرقابة المحاسبية مهنية ومحترفة يشترط في الموظف الذي يتولى القيام بالتدقيق أن يكون مؤهلاً تأهيلاً فنياً كافياً وذا خبرة خاصة في أعمال البنوك،<sup>(٢٩)</sup> ومن جانب آخر فقد كلف

٢٨. نرى بأن هنالك فرقاً بين مصطلحي التدخل والتداخل، وأثرنا استخدام مصطلح التداخل، ونرى بأن كل إجراء يتم من جهة خارجية حتى وإن نظمه القانون ويرتبط بشؤون المصرف المركزي يعد تدخلاً سواء أثر على عمل المصرف أو لم يؤثر، ولكن متى ما كان له تأثير على عمل المصرف وقراراته وسياساته فهو مؤثر بذلك على استقلاليتها، وهو مناط القصد لكون هذا الإجراء قد تداخل في بنية عمل المصرف، ولذلك استخدمنا مصطلح التداخل لكونه أوقع في بيان واقع الحال والمراد، وإعمال اللفظ خير من إهماله.

٢٩. نصت المادة (٢) البند (د) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية على: « يقتصر نطاق رقابة ديوان الرقابة المالية بشأن أعمال وحسابات المصرف المركزي على تدقيق حسابات المصرف وموجوداته، ولا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال المصرف أو التعرض لسياساته. ويجب أن يكون الموظف الفني التابع لديوان الرقابة المالية والذي يقوم بتدقيق حسابات المصرف مؤهلاً تأهيلاً فنياً كافياً وذا خبرة خاصة بأعمال البنوك ». الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

القانون مصرف البحرين المركزي بأن يقدم إلى الديوان نسخة من حسابه الختامي المدقق بعد اعتماده من مجلس الإدارة وتقرير مدقق الحسابات الخارجي بشأن الحساب الختامي.<sup>(٤٠)</sup>

وهذه الرقابة من ديوان الرقابة المالية والإدارية رقابة لاحقة لا تؤثر في أعمال المصرف المركزي كونها لا تؤثر على رسم السياسات النقدية أو تنفيذها.

**ثانياً- رقابة المدقق الخارجي:** كما هو الحال في جميع البنوك أو الجهات التي ترسم ميزانيتها بالنمط التجاري فمن المفترض أن تخضع حساباتها وموجوداتها لتدقيق خارجي من قبل مدقق مستقل، وهو ما تطلبه قانون المصرف في المادة (٣٥) حيث يتولى تدقيق حسابات مصرف البحرين المركزي مدقق خارجي أو أكثر يعين من قبل مجلس الإدارة مع تحديد أتعابه وذلك بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية.

وهذا التنسيق في الواقع مطلوب ليكون هنالك نوع من تبادل المعلومات بين جهتي الرقابة (الديوان والمدقق الخارجي) بما يحقق رقابة متكاملة على الحسابات والموجودات، وفي هذا الصدد نرى ضرورة أن يكون تعيين المدقق الخارجي من جهة غير مجلس إدارة المصرف وهي الديوان الملكي لتعزيز الحوكمة ومنعاً لتضارب المصالح، فتكون الجهتان الخارجيتان المراقبتان على المصرف المركزي مستقلتين عن أي تأثير حكومي، الأولى ديوان الرقابة المالية والإدارية وهو يتبع جلالة الملك، والمدقق الخارجي معين من الديوان الملكي.

كما نرى أن من الأفضل أن تكون مدة تعيين المدقق الخارجي محددة في نص القانون بحيث -وعلى سبيل المثال- تكون مدة كل شركة تدقيق ٤ سنوات أو أقل، ولا يجوز لها أن تتولى التدقيق مرة أخرى إلا بعد مرور ٤ أو ٨ سنوات من انتهاء فترتها لضمان عدم المحاباة أو ضعف المهنية، فطول المدة قد يخلق علاقات شخصية تخل بنزاهة الرقابة، على أن يتم تعيين المدقق الخارجي بعد الدخول في منافسة في إطار مناقصة.<sup>(٤١)</sup>

وهذه التوصية ذاتها تتسحب على جميع البنوك التجارية والمصارف الإسلامية - في رأينا - لضمان جملة من الأمور من أهمها أولاً: الدفع نحو نشوء شركات تدقيق جديدة تعمل في المجال، وثانياً: أن تحديد المدة يضمن شفافية ونزاهة الأرقام في التقارير والضغط على شركات التدقيق لمراعاة العناية المهنية الفائقة والدقيقة في أعمالها، فكل مخالفة من إحدى الشركات - عن قصد أو دون قصد - في سنة من السنوات تكون محلاً لرصد شركة أخرى مما يعزز النزاهة ومصداقية

٤٠. نصت المادة (٢٦) البند (ج) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية على: « يقدم المصرف المركزي إلى ديوان الرقابة المالية نسخة من الحساب الختامي المدقق - بعد اعتماده من المجلس - ومن تقرير مدقق الحسابات الخارجي »، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٤١. بعد مراجعة موقع مصرف البحرين المركزي وتحديد التقارير السنوية للمصرف، لوحظ في الفترة من ٢٠١٢ وحتى ٢٠٢١ أنه تم التدقيق على حسابات وموجودات المصرف المركزي من قبل شركتي تدقيق، الأولى: كي بي إم جي فخرو في الفترة من ٢٠١٢ وحتى ٢٠١٥، والثانية: إرنست ويونغ في الفترة من ٢٠١٦ وحتى ٢٠٢١، آخر دخول: ٣ أبريل ٢٠٢٢، الساعة ١٠:٤٩ مساءً.

التقارير فتدفع هذه الشركات لتحفيز إمكانياتها لضمان أفضل المخرجات والنتائج النزيهة من عمل التدقيق.

وهذه الرقابة في الواقع لا تؤثر على أعمال المصرف المركزي ولا تتداخل مع رسم وتنفيذ السياسة النقدية، فهي لا تعدو كونها رقابة محاسبية تأكيدية.<sup>(٤٢)</sup>

**ثالثاً- رقابة وزير المالية:** توسع المشرع البحريني في قانون مصرف البحرين المركزي في الصلاحيات التي منحها لوزير المالية والاقتصاد الوطني، حيث:<sup>(٤٣)</sup>

١- وجب أن يعرض المصرف على الوزير تقارير دورية عن نشاط المصرف وسير العمل به وما تم إنجازه ومعوقات الأداء، وما تم اعتماده من حلول.

٢- للوزير أن يطلب من المصرف تزويده بأي بيانات أو معلومات أو قرارات أو محاضر أو سجلات أو تقارير لازمة لقيامه بالرقابة على أعمال المصرف.

٣- للوزير متابعة مدى التزام المصرف بقانون إنشائه وبالسياسة الاقتصادية العامة للدولة، ومدى قيامه بمباشرة مهامه بكفاءة (تحقيق الأهداف بأقل التكاليف) وفعالية (تحقيق الأهداف).

٤- للوزير - في أي وقت - أن يطلب من المدقق الخارجي أن يوسع نطاق تدقيقه في أي أمر يتعلق بنشاط المصرف أو أن يفحص أي مسألة ضمن هذا النطاق.

٥- للوزير الاعتراض في حال وجود ما يتعارض من أعمال المصرف مع أحكام القانون أو السياسة الاقتصادية للدولة أو عدم مباشرتها بكفاءة وفعالية، وهذا الاعتراض يخطر به مجلس الإدارة فإذا أصر المجلس على رأيه يعيد الاعتراض بما تضمنه من حيثيات وأوجه مخالفة للوزير خلال ٣٠ يوماً، فإذا أصر الوزير ولم يتقبل رأي مجلس الإدارة يعرض الخلاف على مجلس الوزراء.

إن ما يتعلق بتمكين وزير المالية من الرقابة على مصرف البحرين المركزي، وحقه في حال وجود خلاف في الإحالة إلى مجلس الوزراء له ما يبرره فقد أخضعت الفقرة (د) فما من المادة (١٧٣) وزير المالية للمساءلة أمام مجلس النواب فيما يتعلق بأعمال المصرف، ومن ثم فما دام مساءلاً وجب أن يمنح صلاحيات.

وحيث ان الصلاحية قرين المساءلة فإن بعض البنوك المركزية وان لم يفرض عليها التشريع الوطني خضوعها لرقابة برلمانية فإنها تسعى لبسط المعلومات للمجتمع بحثاً عن رقابة توجه ضدها لتجويد اعمالها وتحسن أدائها ومنها البنك المركزي الألماني الذي تطاولته الانتقادات لكونه غير

٤٢. يستخدم المختصون في مجال التدقيق مصطلح « رقابة تأكيدية » للتدليل على أن الغاية من المهام التي يقوم بها المدقق أو المراقب هي فقط التأكد من سلامة الأرقام دون تأثير في القرارات ودون تدخل في الخطط الموضوعية، لمزيد من التفاصيل يراجع كتاب أساسيات التدقيق الداخلي، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، جمعية المدققين الداخليين الدولية، ٢٠١٦، ص ٣٢ وما بعدها.

٤٣. المادة (١٧٣) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

مسائل أمام أية جهة، لعدم وجود آلية للمحاسبة والمساءلة في القانون، ولكنه من جانب آخر - وهذا أمر حسن مطلوب - يعتني بكسب الرأي العام فيكثر من المؤتمرات الصحفية، وينشر تقريرا شهريا على قدر عال من التفصيل والدقة،<sup>(٤٤)</sup> وبالتالي نجد بأن البنك المركزي الألماني يبحث هو عن إقناع الرأي العام، وأن يكون تحت مظلة الرقابة الشعبية كبديل اختياري لعدم وجود نص في قانونه يضعه تحت رقابة أي جهة مؤسسية في الدولة.

وقد أشار موقع صندوق النقد الدولي في مقال منشور إلى أهمية تعزيز المساءلة والشفافية من خلال نشر محاضر الاجتماعات، وسرعة الاستجابة لاستفسارات المُشرّعين، ونشر تقارير فنية مفصلة، وعقد الاجتماعات مع وزراء المالية، وتنظيم المؤتمرات الصحفية، كونها كلها تسهم في تحقيق المساءلة الاجتماعية.<sup>(٤٥)</sup>

إن ما أبديناه من رأي لم يكن غائبا عن لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الشورى فقد ورد في تقريرها بشأن مشروع قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية ما نصه: «وقد توقفت اللجنة كثيرا أمام قرار مجلس النواب بإخضاع المصرف لرقابة وزير المالية وتبعيته له، وترى اللجنة بأن هذا القرار لا يخدم استقلالية المصرف في وضع السياسات النقدية، وكانت اللجنة تميل إلى عدم الموافقة، إلا أنها وازنت بين تعطيل إصدار القانون بسبب الاختلاف مع مجلس النواب أو إصداره على أمل تعديله لاحقا. واختارت اللجنة الرأي الأخير أخذا بعين الاعتبار مصلحة تطوير وتنمية القطاع المصرفي والمالي ومصلحة البحرين من تطبيق هذا القانون بأسرع وقت ممكن فوق أي اعتبار».<sup>(٤٦)</sup>

ومن جانبنا نؤيد موقف لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الشورى مع ضرورة خلق قنوات ترابط بين السياسة المالية والسياسة النقدية بحيث لا تكون الاستقلالية مانعة من تظافر السياستين لضمان الاستقرار المالي في مملكة البحرين.

**رابعا- رقابة مجلس الوزراء:** تكون رقابة مجلس الوزراء متحققة في حالتين:

**الحالة الأولى:** في حالة خلاف وزير المالية مع مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي، إذ إن مجلس الوزراء عليه أن يحسم الخلاف، وهو ما يجعل أعمال المصرف حينها معروضة على رئيس مجلس الوزراء ونوابه وبقية الوزراء، كونهم يمثلون مجلس الوزراء، مشفوعة بأوجه مخالقات

٤٤. د. محمد دويدار، د. أسامة الفولي، مبادئ الاقتصاد النقدي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٧٧.  
٤٥. توبياس أدريان وأشرف خان، مساءلة البنوك المركزية واستقلاليتها وشفافيتها، ٢٥ نوفمبر ٢٠١٩، يمكن استرجاع المقال من الرابط:

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2019/11/25/central-bank-accountability-independence-and-transparency>

تاريخ الدخول: ٢ فبراير ٢٠٢٢، وقت الدخول: الساعة ٨:٥٩ مساء.

٤٦. تقرير لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الشورى بشأن مشروع قانون مصرف البحرين المركزي، ٢٠٠٦، ص ٤.

يراهما وزير المالية، وردود مجلس إدارة المصرف المركزي.

**الحالة الثانية:** التقرير السنوي الذي يجب أن يرفعه مصرف البحرين المركزي لمجلس الوزراء متضمنا أعمال المصرف ونسخة من الحساب الختامي المعتمد وتقرير المدقق الخارجي، فهذا الأخير يحقق رقابة مجلس الوزراء ولكنها رقابة - إن جاز التعبير - ناعمة ولاحقة لا تتزامن مع رسم وتنفيذ السياسة النقدية، وعادة ما تكون هذه التقارير من باب «العلم والإحاطة» فقط.

**خامسا-** رقابة الرأي العام: يقوم مصرف البحرين المركزي بنشر حسابه الختامي بعد اعتماده من مجلس الإدارة مع ملخص تقرير المدقق الخارجي في الجريدة الرسمية، وهذه الجريدة متاحة للجميع، والنشر فيها يفترض علم الكافة،<sup>(٤٧)</sup> فهم ممكنون من الاطلاع، كما ويتم نشر التقرير السنوي على الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي.<sup>(٤٨)</sup>

إن هذا النشر يمكن المهتمين والمعنيين سواء أكانوا من الاقتصاديين أو من الرأي العام بجميع تلاوينه وفئاته من مؤسسات مجتمع مدني أو الصحافة والناشطين في وسائل التواصل الاجتماعي من مناقشة اجتماعية لهذا التقرير، فهم ممكنون من ذلك، وهو ما يحقق نوعا من الرقابة المجتمعية ( رقابة الرأي العام ) اللاحقة على ما انتهى إليه المصرف من أعمال، وهذه الرقابة جيدة وديمقراطية، ولا تسمح للتدخل مع عمل المصرف في أثناء رسمه وتنفيذه للسياسة النقدية بما يؤثر على الاستقلالية فهي لا تعدو أن تكون رقابة لاحقة تفيد المصرف في سياساته للسنة القادمة.

## المطلب الثاني

### مدى سلطة الحكومة في التأثير على مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي

تعتبر السياسة النقدية جزءا لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية العامة للدولة، والتي تستهدف تحقيق مصالح الدولة التي ترعاها الحكومة، فقد نصت المادة (٤٧/ أ) من الدستور البحريني على أن «يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي».

لما كان المشرع البحريني قد أخذ بفكرة التنسيق بين مصرف البحرين المركزي ووزارة المالية والاقتصاد الوطني فإن ما دخل من السياسة النقدية في هذا التنسيق يعد في تقدير الباحث جزءا من سياسة الحكومة، وهذا الجزء فقط هو محل للمساءلة البرلمانية.

٤٧. د. السيد عبد الحميد فوده، الافتراض القانوني بين النظرية والتطبيق، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٢٢.  
٤٨. الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي، www.cbb.gov.bh، الدخول للموقع ثم الاعلام ثم الاصدارات والبيانات، آخر دخول للموقع: الخميس، ٢٠ يناير ٢٠٢٢، الساعة: ١٠ صباحا.

ولكن هل يعني هذا الترابط أن من الواجب منح الحكومة صلاحيات واسعة في تعيين وعزل مجلس الإدارة والمحافظة، وهل تستطيع الحكومة التأثير في قرارات مجلس الإدارة؟، هي تساؤلات يمكن الإجابة عنها من واقع النصوص كما يأتي:

**أولاً-** مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي: يعين أعضاء المجلس بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة،<sup>(٤٩)</sup> ويتشكل المجلس من سبعة أعضاء يكون من بينهم ممثل لوزارة المالية،<sup>(٥٠)</sup> وتحدد مكافآت رئيس وأعضاء المجلس بموجب مرسوم،<sup>(٥١)</sup> ويشترط لعضوية مجلس الإدارة جملة من الشروط من أهمها ألا يكون العضو مالكا لأكثر من نسبة ٥٪ من رأس المال أو من حق التصويت في أي مرخص له (الجهات الخاضعة للمصرف المركزي)، وألا يشغل أي منصب أو وظيفة لدى أي مرخص له، وهذان الشرطان لضمان عدم تعارض المصالح، وحسنا فعل المشرع البحريني.<sup>(٥٢)</sup>

وفيما يتعلق باجتماعات المجلس فقد تطلبت المادة (٧ / ج) من العضو في حال وجود أية مصلحة شخصية له في أي تعامل يكون المصرف المركزي طرفا فيه أن يعلن هذه المصلحة، وألا يشارك في الاجتماع الذي يتم فيه بحث هذا التعامل، وهذا كما نراه لضمان نزاهة وشفافية أعمال مجلس الإدارة الذي يتولى رسم السياسة العامة للمصرف المركزي، ومنعا لتضارب المصالح مهما كان نوعه.<sup>(٥٣)</sup>

لقد حدد المشرع حالات انتهاء العضوية لكي يضمن عدم التأثير على عمل عضو مجلس الإدارة من خلال ممارسة أية ضغوطات كتهديده بعدم استمراره في منصبه مثلا، وهذه الشروط لانتهاء العضوية يمكن أن نقسمها لشروط لانتهاء الطبيعي للعضوية، وأخرى تمثل نهاية غير طبيعية، وذلك على النحو التالي:<sup>(٥٤)</sup>

٤٩. آخر مرسوم صدر حتى حينه هو المرسوم رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تشكيل مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي، في ٧ مايو ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية العدد ٣٤٧٠.

٥٠. المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٥١. صدر المرسوم رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٠ بتحديد مكافآت رئيس وأعضاء مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي، وحدد المرسوم مكافأة رئيس مجلس الإدارة بمبلغ خمسة عشر ألف دينار سنويا، ومكافأة نائب رئيس مجلس الإدارة وبقية الأعضاء بمبلغ عشرة آلاف دينار سنويا لكل منهم ... الجريدة الرسمية العدد ٢٩٥٦.

٥٢. اشترطت المادة (٦) من قانون المصرف المركزي شروطا أخرى للتعيين في عضوية مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي وهي: أن يكون بحريني الجنسية، أن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية، أن يكون من ذوي الخبرة في صناعة الخدمات المالية، ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ألا يكون قد أشهر إفلاسه.

٥٣. لقد اقترحت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تصنيفا مهما لتضارب المصالح، بحيث يقسم لثلاث درجات: تضارب محتمل للمصالح، تضارب ظاهري للمصالح، تضارب فعلي للمصالح ... لمزيد من التفاصيل تراجع ورقة عمل لورا ستيفان، إدارة تضارب المصالح دوليا، مجلد المال والنزاهة السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٥٧.

٥٤. المادة (٩) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

الانتهاء الطبيعي للعضوية: وذلك بانتهاء مدة العضوية دون تجديد أو بالوفاة أو بالاستقالة، ونرى من الأفضل لو عُلقت الاستقالة على صدور مرسوم يتضمن الموافقة على الاستقالة لتوفير ضمانات أكبر لأعضاء مجلس الإدارة، كما فعل التشريع المصري.<sup>(٥٥)</sup>

الانتهاء غير الطبيعي للعضوية: وهي حالة إنهاء العضوية قبل انتهاء مدتها بمرسوم بناء على توصية من مجلس الإدارة وذلك في الحالات الآتية:

- إذا أخل العضو بواجباته إخلالا جسيما.
  - إذا فقد العضو شرطا من شروط العضوية.
  - إذا أصبح غير قادر على أداء مهام منصبه لأي سبب من الأسباب.
  - إذا تغيب عن حضور ثلاثة اجتماعات متتالية دون موافقة المجلس او دون عذر مقبول.
- ولدينا ملاحظتان حول هذا النص:

**الملاحظة الأولى:** كان من الأجدر أن يشترط المشرع في حالة توافر أحد هذه الشروط نسبة تصويت موصوفة ومشددة، كأن تكون توصية مجلس الإدارة بناء على موافقة ثلثي الأعضاء مثلا، لتوفير ضمانات أكبر، خصوصا أن التصويت على إنهاء العضوية وفقا للمادة (٧/ب) - أي في الوضع الحالي - يتم بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.<sup>(٥٦)</sup>

**الملاحظة الثانية:** وهي تتعلق بحالة الغياب من الاجتماعات، فتهيب بالمشرع أن يشترط مخاطبة العضو المتغيب، وإبلاغه بهذا الغياب، والأثر المترتب، بعد تغييره عن الاجتماع الثاني مثلا.

**الملاحظة الثالثة:** لم يوفر القانون ضمانات مهمة لأعضاء مجلس الإدارة وهي عدم جواز عزلهم من منصبهم فلا تكفي حالات الانتهاء الطبيعي، إذ من الممكن ما دام النص لم يمنع أن يتم عزل أحد الأعضاء من منصبه لدافع سياسي، لذلك نجد من المهم أن يعدل قانون مصرف البحرين المركزي ليتم توفير هذه الضمانة.

إن الأخذ بهذه الملاحظات يدعم استقلالية أعضاء مجلس الإدارة الفعلية بشكل كبير، بالإضافة للاستقلالية القانونية.

**ثانيا-** محافظ مصرف البحرين المركزي: يتولى المحافظ تنفيذ السياسة التي رسمها مجلس الإدارة وذلك من خلال تسيير الشؤون اليومية للمصرف وتفرغه التام، ويعين لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدد مماثلة بناء على ترشيح مجلس الإدارة، وله نائب أو أكثر يعين بذات الأداة

٥٥. نصت المادة (١٧) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي على «... ويكون قبول استقالة المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية»، الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ مكرر (و)، ١٥ سبتمبر ٢٠٢٠.  
٥٦. نصت المادة (٧/ب) من قانون مصرف البحرين المركزي وتعديلاته على: «تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس».

وبذات الكيفية، ويكون المحافظ بدرجة وزير تحدد مكافأته الشهرية بقرار من مجلس الإدارة.<sup>(٥٧)</sup> صحيح أن مكافأة المحافظ يقرها مجلس الإدارة، وهو بدرجة وزير، ولكننا نرى بأن هنالك قيودا على مجلس الإدارة في تحديد المكافأة وهو القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بتحديد مرتبات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن يشغل وظيفة بدرجة وزير،<sup>(٥٨)</sup> وهنا لا نعني الالتزام التام به بل هو موجه عام لمجلس الإدارة في تحديد المكافأة الشهرية، بحيث لا تبغض مكافأة المحافظ ولا تعظم بأرقام فلكية، ومن ثم فإن للمجلس الزيادة على ما جاء في القانون ولكن ليس له إنقاص المكافأة بأقل مما ورد في القانون، خصوصا أن الأعباء الملقاة على عاتق المحافظ كبيرة وفنية ودقيقة وتتعلق بمصالح عليا للبلاد.

ونعتقد بأن المشرع لم يوفق في استخدام مصطلح «مكافأة شهرية» وكان من الأفضل استخدام «مرتب شهري»،<sup>(٥٩)</sup> وذلك لأنه قد جرت العادة على أن المكافأة يستحقها من يقوم بعمل جزئي أو عرضي أو غير مستمر كتمثيل الحكومة في مجلس إدارة إحدى الشركات، أو ممثل وزارة المالية في مجلس إدارة المصرف المركزي، وكذلك أعضاء مجلس الإدارة، حق أن تقر لهم مكافآت، أما من يقوم بعمل يومي ومستمر وبشكل متفرغ كما ذكر قانون المصرف في المادة (١٠/أ) «إدارة وتسيير الشؤون اليومية» فما يتقاضاه هو مرتب.

فلا نميل لاستخدام مصطلح «راتب» لأن المصرف المركزي لا يتبع جهاز الخدمة المدنية، وقد استخدم المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية في المادة (٢) و (١٥) وغيرها مصطلح «الراتب» كقابل لما يبذله الموظف العام من أعمال، ومن ثم يكون استعمال مصطلح مختلف كمرتب شهري يعطي دلالة واضحة على أن المحافظ يؤدي عملا يوميا لا عرضيا، والأمر الآخر أنه مستقل عن التبعية لقانون الخدمة المدنية، علاوة على ذلك فإن المحافظ بدرجة وزير، وقد سمى القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ما يتقاضاه رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن في حكمهم بالمرتب، وهذه المناصب - وفق الأصل - مؤقتة بمدد الحكومة وهي أربع سنوات، وتؤدي أعمالا تسييرية يومية، فينطبق عليها ما ينطبق على المحافظ، ومن ثم فلا لا وجه للمغايرة في التسمية .

٥٧. المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٥٨. القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بتحديد مرتبات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن يشغل وظيفة بدرجة وزير، الجريدة الرسمية، العدد ٢٩٠٢، بتاريخ ٢ يوليو ٢٠٠٩.

٥٩. نصت المادة (١٩) من القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية على أن «يُعَيَّن المحافظ ونائب المحافظ بمرسوم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بناءً على عرض وزير المالية، على أن يكونا من ذوي الخبرة في الأعمال المصرفية. وتُحدَّد رواتب المحافظ ونائب المحافظ ومخصصاتهما وجميع بدلاتهما وحقوقهما المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، في حين جاءت المادة (٢٠) ببيان ما يتقاضاه ممثل وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة وهم يحضرون بشكل عرضي مؤقت بأنه «مكافأة».

ولضمان نزاهة وعدم تعارض المصالح بين المحافظ وشؤونه الخاصة، فلا يجوز له في أثناء توليه وظيفته أن يقوم بأي عمل أو يشغل أي منصب أو وظيفة أخرى بأجر أو دون أجر، أو أن يكون عضواً بمجلس إدارة أي مرخص له باستثناء مشاركته في أعمال مجالس إدارة هيئات أو مؤسسات تشكلها الحكومة أو تشرف عليها وكذلك مشاركته في الهيئات والمؤسسات المالية الدولية،<sup>(٦٠)</sup> وهذه الاشتراطات كما أنها تضمن عدم تعارض المصالح فهي تدعم الاستقلالية الشخصية للمحافظ، وخيراً فعل المشرع البحريني.

لقد وضع القانون جملة من الالتزامات على المحافظ، ولكن لم يوفر له ضمانات قوية فيما يتعلق تحديداً بعدم جواز عزله من منصبه، وشروط ذلك وضوابطه، وهو ما كان أمراً مطلوباً أوجبته غالبية الدراسات الغربية والعربية التي أشرنا إليها في ما سبق، وهنا يجب ان نبين ملاحظة تتمثل في أن مراسيم تشكيل مجلس إدارة المصرف حتى عام ٢٠١٥، كان فيها المحافظ عضواً في مجلس الإدارة، وفي منصب نائب الرئيس بصراحة النص، ويترتب على ذلك أنه في حال غياب رئيس مجلس الإدارة لأي سبب فإن المحافظ يجمع بين هذه الوظيفة الرفيعة وأيضاً كونه رئيساً لاجتماعات مجلس الإدارة، وهو في هذه الحالة يرسم السياسات كونه رئيساً لاجتماعات مجلس الإدارة وهو الذي ينفذ من جانب آخر كونه المحافظ، وهو ما نراه منتقداً إذ إن ذلك يتعارض مع مبدأ «الفصل في المهام»، الذي يعد من أهم مبادئ الحوكمة.

ثم جاء مرسوم تعيين أعضاء مجلس الإدارة الأخير،<sup>(٦١)</sup> والذي لم يحدد بشكل واضح من يتولى منصب نائب رئيس مجلس الإدارة، فقد وضعت علامة احتواء كهذه ( ) تشير إلى جميع الأعضاء ما بعد اسم الرئيس، وكتب بجانبها (الأعضاء)، وكان أول اسم بعد رئيس مجلس الإدارة هو المحافظ، وهو ما يفهم منه بأن المحافظ هو أيضاً نائب الرئيس.

إن العبرة في الواقع بالضمانات التي توفر وتمنح للمحافظ ونائبه أو نوابه وللمجلس الإدارة، بحيث تضمن قيامهم بمهامهم بحيادية ونزاهة واستقلالية بعيداً عن أي تأثير حكومي يهيمن ويطغى على إرادتهم في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، وليس بالجهة التي عينتهم، خصوصاً إذا منحها الدستور أحقية إدارة مصالح الدولة.

فلا تثريب على الحكومة في أن تعين مجلس الإدارة والمحافظ ونائبه أو نوابه ولكن يجب منحهم الضمانات الثقال التي تعصمهم من التأثير بالتوجيهات الخارجية، وخصوصاً التي لا تتلاءم مع المصلحة العامة، فالعبرة في توافر الضمانات لا بشكلية التعيينات «جهة التعيين»، بالإضافة إلى الاستقلالية الواقعية «الفعلية» في تأدية الوظائف والتي ترتبط بشكل كبير بالنزعة الشخصية

٦٠. المادة (١٠/ج) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٦١. المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تشكيل مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي، الجريدة الرسمية، العدد

٢٤٧٠، بتاريخ ٧ مايو ٢٠٢٠.

لرجل الإدارة في أن يعمل باستقلالية، وهذا ما دفع غير قليل من الشراح إلى أن يقللوا من أهمية الاستقلالية التشريعية، ويركزوا على الأهمية الأكبر لتوافر الاستقلالية الفعلية «الواقعية».

وختاماً نجد بأن تعيين المحافظ لخمس سنوات ومجلس الإدارة لأربع سنوات يعكس نظرة عملية صحيحة، فقد تنتهي مدة مجلس الإدارة فيكون المحافظ قائماً على المصرف يكمل تنفيذ ما رسمه مجلس الإدارة من سياسة نقدية، حتى يعين مجلس إدارة جديدة وهذا ما يضمن استمرارية الأعمال وعدم تعطلها.

ومما بيناه أعلاه نجد بأن من الضروري توفير ضمانات عدم عزل المحافظ أثناء مدته، وهي مسألة تستدعي العلاج بلا شك، فمن الملاحظ أن غالبية الدراسات التي بينها في بادئ هذه الدراسة،<sup>(٦٢)</sup> واستقينا منها المعايير التشريعية التي طبقناها في هذه الدراسة تتطلب توفير ضمانات عدم العزل بالنسبة للمحافظ، بالإضافة إلى أن تكون مدة تعيينه ليست بقصيرة، وعدم تغييره بشكل مستمر.

**ثالثاً- دور ممثلي الحكومة في مجلس الإدارة في التأثير على القرارات:** في الحقيقة أنه كلما انخفض عدد ممثلي الحكومة في مجلس الإدارة، فإن ذلك يعد مؤشراً إيجابياً على استقلالية مجلس إدارة في قراراته.

وبالتطبيق على مصرف البحرين المركزي نجد بأن القانون قد حدد ممثلاً واحداً فقط لوزارة المالية والاقتصاد الوطني ضمن مجلس الإدارة،<sup>(٦٣)</sup> وهو ما التزم به جميع مراسيم التعيين،<sup>(٦٤)</sup> وهو ما يمكننا من أن نستخلص أن التأثير الحكومي في قرارات مجلس الإدارة شبه منعدم تشريعياً، وذلك إن نظرنا للتأثير من باب عدد ممثلي الحكومة في مجلس الإدارة.

إن ما يعزز من قولنا بعدم تأثير ممثل وزارة المالية والاقتصاد الوطني بشكل مباشر على رسم وتنفيذ السياسة النقدية أن القانون لم يمنحه صلاحية وقف القرارات بشكل مؤقت كما فعل مثلاً التشريع الكويتي،<sup>(٦٥)</sup> كما أن اجتماعات مجلس الإدارة تكون صحيحة بدعوة الرئيس وبحضور أربعة من أعضائه على الأقل، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، ولم يشترط المشرع لصحة الانعقاد حضور ممثل وزارة المالية.<sup>(٦٦)</sup> يضاف لذلك أن قرارات المجلس تكون بالأغلبية المطلقة

٦٢. يراجع الهامش رقم (١) في هذه الدراسة.

٦٣. المادة (٥/أ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٦٤. آخر المراسيم وهي: المرسوم رقم (١٠٢) لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد ٢٨٢٣، ثم المرسوم رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٥، الجريدة الرسمية، العدد ٣٢١٠، ثم أخيراً المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية، العدد ٣٤٧٠.

٦٥. تنص المادة (٢٧) من القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية على «لمثل وزارة المالية بمجلس الإدارة أن يطلب وقف أي قرار صادر من المجلس يتعلق بالسياسة النقدية والاقتصادية لعرضه على وزير المالية، فإذا لم يبت وزير المالية في الأمر خلال سبعة أيام من تاريخ الوقف أصبح القرار المذكور نافذاً.»

٦٦. تنص المادة (٢٧) من القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية على «يشترط لصحة اجتماع المجلس أن يحضره خمسة أعضاء على الأقل من بينهم المحافظ أو نائبه وممثل وزارة المالية أو نائبه.»

للحاضرين سواء أكان ممثل وزارة المالية حاضرا ومصوتا معهم أو لم يصوت (ممتنع)،<sup>(٦٧)</sup> كما ليس له حق الأفضلية (الفيديو أو النقض)، وخيرا فعل المشرع البحريني بذلك.

### المطلب الثالث

#### مدى التزام مصرف البحرين المركزي بإصدار أدوات الدين

#### الحكومية وتغطية العجز في الميزانية العامة

تتطلب عملية ضبط السياسة النقدية وتحقيق أهم أهدافها ومنها ضمان استقرار الاسعار والحفاظ على قيمة العملة جهدا كبيرا من البنوك المركزية، ولكن هذا الجهد (السياسة وتنفيذها) قد يكون معرضا للانزواء وعدم الفاعلية في ظل طلبات الحكومة المتكررة لطرح سندات قروض عامة للاكتتاب لتغطية العجز في الميزانية العامة للدولة، وهو ما يفقد هذه البنوك كثيرا من استقلاليتها في تنفيذ السياسة النقدية.

إن الاستقلالية تتأثر بارتفاع أو انخفاض سقف ضوابط الإقراض للحكومة، فترتفع كلما حظر القانون الإقراض المباشر للحكومة، ومنع المتاجرة بالدين العام في السوق الأولية، ووضع القيود على تمويل عجز الميزانية العامة بشكل غير مباشر عن طريق حيازة أدوات الدين العام، وتخفض عندما لا توجد حدود قانونية على الإقراض، ومتى كانت الحكومة بكل مستوياتها قادرة على الحصول على القروض، وإذا كانت حدود القرض معرفة بنسبة من نفقات الحكومة من دون أسعار الفائدة، بالإضافة إلى عدم وجود حدود زمنية في نص القانون لمدة القرض.<sup>(٦٨)</sup>

وبالنظر لقانون مصرف البحرين المركزي نجد بأنه أجاز للمصرف أن يقرض الحكومة وذلك في الحالات الاستثنائية لتغطية عجز موسمي أو غير متوقع في الميزانية العامة للدولة أو لتوفير السيولة في الحالات الطارئة بحيث لا يتجاوز مجموع القروض نسبة ٢٥٪ من الميزانية العامة للدولة المعتمدة للسنة المالية التي منحت خلالها تلك القروض.<sup>(٦٩)</sup>

في الواقع تختلف الدول في تقييد إقراض البنك المركزي للحكومة تبعا لاختلاف القوانين، ففي ألمانيا حدد القانون سقوفاً للتسهيلات التي يمكن أن يمنحها البنك المركزي للحكومة،

٦٧. المادة (٧) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥.

٦٨. د. عشري محمد علي، قياس استقلالية البنك المركزي المصري في ضوء الإصلاحات المصرفية المتمثلة في إصدار القانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، المجلد ٥١، العدد ١، ٢٠٢١، ص ٢٤.

وتراجع:

Jasmine, M. Fouad, Mona, E.Fayed, Heba Talla, A.Emam, A New Insight in to the Measurement of Central Bank Independence, Journal of Central Banking Theory and Practice, 2019, p. 79-83.

٦٩. المادة (٢٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد ٢٧٥٥، والتي اشترطت لإقراض الحكومة الشروط التالية: ١- أن يتم استرداد قيمة القروض الممنوحة للحكومة خلال ٢ أشهر تالية على نهاية السنة المالية التي منحت فيها. ٢- ألا يتجاوز مجموع القروض نسبة ٢٥٪ من الميزانية العامة للدولة المعتمدة للسنة المالية التي منحت خلالها تلك القروض. ٣- أن يتم منح القروض طبقا للشروط والأوضاع التي يحددها مجلس إدارة المصرف.

وهذه السقوف تمثل مبالغ محددة لا يمكن تجاوزها الا بموافقة البرلمان، وفي دول أخرى تمثل هذه السقوف نسبة مئوية من إيرادات الدولة أو من نفقاتها، وهناك دول لم يحدد القانون فيها التسهيلات التي يمكن أن يمنحها البنك المركزي للحكومة مما يجعل الاقتراض حرا غير مقيد كما هو الحال في اليابان.<sup>(٧٠)</sup>

لقد أجاز القانون لمصرف البحرين المركزي أن يمنح قروضا وتسهيلات ائتمانية للأجهزة الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة بعد موافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني، كما له أن يشتري أو يبيع ويتعامل في أدوات الدين العام (السندات تحديدا)، وذلك في الحالات التي يتعذر فيها تغطية الإصدار المطروح للاكتتاب.<sup>(٧١)</sup>

وفيما يتعلق بالقروض والتسهيلات نجد بأن كثيرا من البنوك المركزية تمنع من تقديم تسهيلات نقدية مباشرة للحكومة، خاصة الدول الموقعة على اتفاقية ماستريخت، والتي منعت بصورة قاطعة تمويل عجز الميزانية العامة عن طريق اللجوء إلى الاقتراض من البنك المركزي، أما السندات الحكومية فيسمح للبنك المركزي باستخدامها على أساس أنها أداة للتأثير على السيولة،<sup>(٧٢)</sup> ونجد دولا أخرى حددت سقوف لتلك التسهيلات والتي جاءت في شكل قيم نقدية محددة لا تستطيع الحكومة تجاوزها في اقتراضها، وأحيانا أخرى اتخذت صورة نسبة مئوية من مطلوبات البنك المركزي أو من حجم الإنفاق الكلي أو من إيرادات الدولة.<sup>(٧٣)</sup>

أما ما يتعلق بشراء وبيع والتعامل في أدوات الدين العام فنلاحظ أن المادة (٢٦) من قانون مصرف البحرين المركزي قد مكنته من أن يدخل في بورصة البحرين سواء في مرحلة السوق الأولية (سوق الاصدار) أو السوق الثانوية لتغطية ما طرح من سندات وتعذر تغطيتها، وهذا ما نتبينه من مطلق صراحة النص الذي لم يضع قيودا صريحا بأن يكون دخول البورصة في مرحلة السوق الثانوية (التداول) فقط، وهذا مسلك منتقد.

فعلى سبيل المثال أجاز قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ للبنك المركزي شراء الأوراق المالية الحكومية على أن يقتصر الشراء في السوق الثانوية فقط،<sup>(٧٤)</sup> ونصت المادة (٤٦)

٧٠. أ. د. / هيل الدهيمش ورنا الرسمي، مرجع سابق، ص ١١.

٧١. المادة (٢٦) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، العدد ٢٧٥٥، والتي تنص على: « للمصرف المركزي أن يشتري ويبيع ويتعامل في أدوات الدين العام، وذلك في الحالات التي يتعذر فيها تغطية أدوات الدين العام التي تم طرحها للاكتتاب.»

٧٢. سهير معتوق، مؤشرات ودلائل استقلالية البنوك المركزية ودراسة مقارنة مع التطبيق على البنك المركزي المصري، المؤتمر العلمي الثالث، كلية الحقوق، جامعة حلوان، القاهرة، ١٢-١٣ مايو ٢٠٠٤، ص ١٠.

٧٣. بن عبدالفتاح دحمائن، استقلالية السلطة النقدية - دراسة حالة بنك الجزائر، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، العدد ٤٨٢، أبريل ٢٠٠٦، ص ٢٠١.

٧٤. المادة (٢٨/أ) من قانون البنك المركزي العراقي والتي تنص على «... تقتصر عمليات شراء الأوراق المالية للديون الصادرة عن الحكومة على عمليات تجرى في السوق المفتوح وفي السوق الثانوي فقط.»

من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري على «... ويحظر على البنك المركزي التعامل على أدوات الدين الحكومية الصادرة بالعملة المحلية في السوق الأولية»، كما ومنعت معاهدة ماستريخت البنك المركزي الأوروبي أو البنوك المركزية في دول الاتحاد الأوروبي من شراء الأوراق المالية الحكومية في سوق الإصدار، وسمحت للبنك المركزي الأوروبي بأن يقدم الائتمان غير المباشر للحكومات وذلك من خلال الشراء الاختياري للأوراق المالية الحكومية في السوق الثانوية.<sup>(٧٥)</sup>

إن التزام المصرف المركزي بنص القانون أو إلزامه واقعا من خلال طلبات الحكومة المتكررة بشراء وإصدار أدوات الدين الحكومية وتغطية العجز في الميزانية العامة يؤثر - في رأينا - تأثيرا مباشرا في استقلالية هذا المصرف، وسبب ذلك أن الميزانية العامة في عجز منذ سنوات طويلة،<sup>(٧٦)</sup> كما أن إعداد الميزانية العامة لا يقوم أساسا على مبدأ التوازن كما هو الحال في مصر أو فرنسا أو ألمانيا،<sup>(٧٧)</sup> ولما كان هذا العجز يجب تغطيته من خلال الاقتراض، فيكون تركيز المصرف المركزي حينئذ منصبا على معالجة مشكلات السياسة المالية بما يجعل السياسة النقدية تابعة في جانب كبير منها للسياسة المالية، وهو ما يؤثر بطبيعة الحال على استقلالية المصرف المركزي في تحديد أهدافه وانتقاء وسائله، وهو ما نتعرض له في المطلب التالي.

## المطلب الرابع

### الاستقلالية في تحديد الأهداف

تعد الاستقلالية في تحديد الأهداف من أكثر أنواع الاستقلالية أهمية للإجابة عن التساؤل: هل البنك المركزي مستقل أم لا؟، لأن فيها مزجا بين المعيار التشريعي والمعيار الفعلي «الواقعي»، وذلك لأن الاستقلالية تنصرف في الحقيقة إلى الاستقلال في ممارسة المهام والوظيفة، وهي ما تأتي التشريعات عادة للنص عليها، ولكن هل يصدقها الواقع أو لا .

إن الاتجاهات السائدة فيما يتعلق باستقلالية البنك المركزي في تحديد أهدافه، تنقسم لاتجاهين:

**الأول:** تحديد هدف واحد وهو العمل على تحقيق استقرار الأسعار، أو عدم النص على أي أهداف، لكي لا يقيد البنك المركزي، وبطبيعة الحال مع عدم وجود نص سيكون هدف تحقيق

75. Carl Cottarelli, Limiting Central Bank Credit to the Government: Theory and Practice, International Monetary Fund, Occasional Paper, No. 110, December 1993, pp.5-6.

٧٦. من خلال تتبع قوانين ربط أو اعتماد الميزانية العامة للدولة في مملكة البحرين للفترة من عام ١٩٩٥ حتى عام ٢٠٢٢، نجد بأن العجز مستمر.

٧٧. المادة ١١٠ من دستور ألمانيا الاتحادية ١٩٤٩، المادة الأولى من القانون الأساسي لقوانين الميزانية الفرنسي ٢٠٠١ المحال إليه لتنظيم الميزانية العامة وفق المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي، المادة ١٢٤ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

استقرار في الأسعار هو الهدف الرئيسي.

ونجد بأن معاهدة ماستريخت التي أنشأت الاتحاد الأوروبي والبنك المركزي الأوروبي تذهب بهذا الاتجاه، إذ تنص المادة (١/١٠٥) على «الهدف الرئيسي للنظام الأوروبي للبنوك المركزية يتمثل في الحفاظ على استقرار الأسعار»،<sup>(٧٨)</sup> ولم تحدد المعاهدة هدفاً كمياً معيناً، بمعنى لم تحدد نسبة معينة - في مضمون الاتفاقية - يجب ألا يتجاوزها الرقم القياسي للأسعار "التضخم".

**الثاني:** النص في التشريع على عدة أهداف أو أغراض، وهذا مسلك التشريع البحريني، وهو ما نصت عليه المادة (٣) من قانون مصرف البحرين المركزي،<sup>(٧٩)</sup> وهو كذلك الاتجاه الذي أخذت به عدة دول عربية وأجنبية.<sup>(٨٠)</sup>

وهنا يطرح التساؤل: أي من الاتجاهين هو الأصح؟

نجد إجابة عن هذا التساؤل أن كثيراً من الأدبيات الاقتصادية والمفكرين والباحثين المهتمين بالسياسات النقدية بل والمقاييس المعتمدة التي وضعت لقياس الاستقلالية تتجه إلى أن تكليف البنك المركزي بعدة أهداف، بحيث يتم النص عليها، وخصوصاً إذا كان منها ما يتعلق بدور ممارسه في الإسهام في عملية التنمية، فإن ذلك يعد مؤشراً على ضعف الاستقلالية، ويكون ذلك تقييداً للبنك المركزي.<sup>(٨١)</sup>

78. Article 105\1: The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability ... etc.

رابط المعاهدة:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

٧٩. تنص المادة (٣) من قانون مصرف البحرين المركزي على أغراض المصرف وهي:

« يهدف المصرف المركزي، في إطار السياسة الاقتصادية العامة للمملكة وبما يساعد على تنمية ودعم الاقتصاد الوطني، إلى تحقيق الأغراض الآتية:

١- رسم وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية وغيرها من السياسات المتعلقة بالقطاع المالي في المملكة.

٢- المساهمة في تحقيق الاستقرار المالي بالمملكة.

٣- تقديم خدمات مصرفية مركزية للحكومة والقطاع المالي بالمملكة.

٤- تطوير القطاع المالي في المملكة وتعزيز الثقة فيه.

٥- حماية المودعين وعملاء المؤسسات المالية وتعزيز الثقة في مكانة المملكة كمركز مالي عالمي.»

٨٠. أخذت عدة تشريعات عربية بفكرة تعدد الأهداف، منها: التشريع الإماراتي المتمثل في المرسوم بقانون الاتحادي رقم (١٤)

لسنة ٢٠١٨ في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنشطة المالية في المادة (٤)، والتشريع الكويتي المتمثل في القانون رقم

(٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهن المصرفية في المادة (٥)، والتشريع السعودي المتمثل في

المرسوم الملكي رقم (م/٣٦) الصادر بتاريخ ١١/٤/١٤٢٢هـ في المادة الثالثة، والتشريع المصري المتمثل في القانون رقم (١٩٤) لسنة

٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي في المادة (٦).

ومن التشريعات الأجنبية: التشريع البرازيلي في المادة (٣)، والتشريع الكندي (دبياجة القانون).

Article 3, Law 4.595, Dated 31 Dec 1964, National Financial System Act, Brazil.

[https://www.bcb.gov.br/content/about/legislation\\_norms\\_docs/Law%204.595%2C%20dated%2012\\_31\\_1964%20-%20National%20Financial%20System.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/about/legislation_norms_docs/Law%204.595%2C%20dated%2012_31_1964%20-%20National%20Financial%20System.pdf)

Bank of Canada Act, Preamble, 1985.

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-2/page-1.html#h-23814>.

إن من أهم الأسباب التي دفعت للمناداة باستقلالية البنوك المركزية هو أن الحكومات في أزمنة سابقة كانت تتحكم وتسيطر على إدارة السياسة النقدية، بما يخدم بشكل كلي السياسة المالية، عبر تطبيق سياسات تسهم في زيادة التضخم لتوفير تمويل للميزانية العامة، عن طريق الإصدار النقدي (التمويل بالتضخم)، وقد تمادت الحكومات بشكل كبير في الاقتراض الداخلي والخارجي لمسايرة الحاجات والمتطلبات المحلية، وذلك من خلال البنوك المركزية التي كان من اللازم عليها أن تطوع جزءا كبيرا من أعمالها لتمويل السياسة المالية .

ولذلك نرى أن من الضروري أن تكون الأهداف التي تعمل على تحقيقها البنوك المركزية مستقلة عن أهداف الحكومة، بحيث لا تستغرقها السياسات الحكومية الآنية، والتي تكون في بعض الأحيان بدافع سياسي بحت، وخصوصا في الدول التي يقوم نظام حكمها على توالي الأحزاب على السلطة «دول النظام الحزبي»، بما يخدم مصلحة هذه الأحزاب، ويعرض السياسة النقدية لسوء الاستغلال السياسي، فتصبح هذه الأخيرة تابعة تبعية تامة للسياسات الحزبية الحكومية المالية والاقتصادية، بما يؤثر على مهمات أساسية كبرى تضطلع بها هذه البنوك المركزية ومنها المحافظة على استقرار قيمة العملة وسياسة سعر الصرف ومعالجة التضخم والركود.

فلا يخفى على كل ذي لب وعان أن الحكومات الحزبية التي تصل إلى السلطة والحكم بعد انتخابات، تسعى مع قرب هذه الانتخابات القادمة أن تضغط على البنك المركزي ليتخذ سياسات نقدية توسعية، حتى وإن كان التضخم هو السائد على الوضع الاقتصادي، والسبب في ذلك هو خلق حالة مؤقتة من الرواج الاقتصادي، بحيث يظهر لأفراد الشعب أن هذه الحكومة الحزبية ناجحة في برامجها وخططها وسياساتها، فتزيد من مؤيديها في الانتخابات القريبة القادمة على حساب المصلحة العامة.

إن الاعتراف بأن الضغوطات الحكومية موجودة في مواجهة البنوك المركزية مسألة أساسية وواقعية، فمن المشاهدات الواقعية مثلا أن البنك المركزي الأوروبي والذي يعد من أكثر البنوك المركزية على مستوى العالم استقلالية، يضطر تحت ضغط حكومات دول الاتحاد الأوروبي إلى

أ. د هيل الدهيمش ورنا الرسمي، مرجع سابق، ص ١٤.

بسمة حباش و نورة محداب، أثر الازمة المالية العالمية ٢٠٠٨ على إستقلالية البنوك المركزية «دراسة حالة للبنك الاحتياطي الفيدرالي»، ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد الصديق بن يحيى «جيجل»، ٢٠١٥، ص ٦٦ .  
من الدراسات الأجنبية «المرجعية» حول موضوع الاستقلالية:

Alex Cukierman, Measuring the Independence of central bank and its Effects on policy outcomes, The world Bank Economy Review, Sep 1992.

Luis I. Jacome H., Central Bank in Latin America: From the Golden Standard to the Golden years, IMF, Monetary and Capital Markets Department, Working Papers 15/60, March 2015.

Grilli. Vittorio, Masciandaro. Donato, Tabellini Guido, political and monetary institution and public financial policies in industrial countries, Economy policy, 1993.

اتخاذ سياسات نقدية توسعية ليسهم في معالجة ارتفاع حالات البطالة.

وعلى الرغم من النقد الموجه لفكرة تعدد الأهداف، وهي ما أخذ بها التشريع البحريني، إذ حدد بشكل صريح عدة أهداف يسعى لتحقيقها مصرف البحرين المركزي في المادة (٣)، وقد جاءت الصياغة عامة، تتسم بالمرونة، بحيث تتيح للمصرف المركزي رسم سياسته النقدية في ظل هذه الأهداف بكل أريحية، فنرى بأن مسلك التشريع البحريني محمود.

وسبب ذلك أن من الواجب النظر للطبيعة السياسية والاقتصادية في الدول، فدولة مثل مملكة البحرين ذات اقتصاد نام وسوق صغير وموارد مالية محدودة، يتطلب تدعيم الاقتصاد دورا أكبر للمصرف المركزي لا يقتصر على هدف واحد كما هو الحال في الاقتصاديات القوية أو المتقدمة التي حققت أساسا التنمية الاقتصادية المرجوة وكل ما يشغلها هو مزيد من النمو الاقتصادي وتشغيل العمالة.

وبالرغم من ذلك نلاحظ المصرف المركزي يصدر قروضا بشكل إسبوعي وشهري، وهي بذلك باتت قروضا معتادة، في حين أن المادة (٢٥) من قانون المصرف أجازت للمصرف أن يقرض الحكومة في حالات استثنائية لتغطية العجز الموسمي، ومع هذا الإقراض لا نظن أن العجز موسمي بل هو عجز جوهري، وعليه فيكون توجه المصرف المركزي للإقراض الأسبوعي والشهري يعكس أخطاء في تقدير الميزانية العامة للدولة.

إن قيام مصرف البحرين المركزي بالتركيز على إقراض الحكومة يقلب الاستثناء إلى أصل، ويجعل بذلك السياسة النقدية مسخرة لخدمة السياسة المالية، وهو ما يعد مساسا مباشرا باستقلالية المصرف المركزي، الذي يجب أن يستقل - في نظامنا المالي والنقدي - في تحديد وسائل تحقيق الأهداف التي حددها القانون.

إن البنوك المركزية يجب أن تستقل في تأدية وظائفها وأهدافها سواء تقرر لها هدف رئيسي واحد أم عدة أهداف، صحيح أن المشرع ينص على هذه الأهداف والأدوات، ولكن طريقة استعمالها ووقته حكر مطلق لإرادة البنوك المركزية فلها سلطة تقديرية واسعة.

كما ويجب ألا تكون البنوك المركزية ملتزمة بقاعدة نقدية محددة، ولا تكون ملزمة نصا وملتزمة واقعا بتمويل عجز الميزانية،<sup>(٨٢)</sup> إلا إن طرأت ظروف استثنائية.

وقد تظن المشرع البحريني لضرورة أن يتدخل مصرف البحرين المركزي لتحقيق الاستقرار المالي لمواجهة الاضطرابات الاقتصادية أو المالية العالمية أو الاقليمية أو المحلية، كإجراء استثنائي، وهو ما دفع السلطة التشريعية إلى تعديل قانون مصرف البحرين، فصدر القانون رقم (١٤) لسنة

٨٢. مزيد من التفاصيل حول الاستقلالية في تحديد الأهداف يراجع: مبادئ الاقتصاد النقدي، د. محمد دويدار و د. أسامة الفولي، مرجع سابق، ص ٢٧٥ - ٢٧٦.

٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، ويمكن هذا التعديل المصرف المركزي من التدخل من أجل تحقيق الاستقرار المالي في ظل الظروف الاستثنائية. وتواكب هذا التعديل المهم مع ما خلفه انتشار فيروس كورونا (COVID 19) في العالم، وما ترتب عليه من خسائر اقتصادية كبيرة للدول والشركات، مما تطلب أن تدفع الدول بمزيد من النفقات العامة لتستطيع تلبية الحاجات العامة وتحفيز الاقتصاد.

إن هذا التعديل الأخير ولغاية تحقيق الاستقرار المالي يرخص للمصرف المركزي أن يكتف من إصدار أذونات الخزانة بشكل تلقائي لتمويل الميزانية العامة للدولة، كما ويدفع المصرف لاتخاذ قرارات سريعة لضمان هذا الاستقرار المنشود من خلال ذلك وفي حالة الركود خفض نسب الفوائد على الودائع والاقتراض، وضخ مزيد من السندات - على دفعات في البورصة لتنشيط التداول بما يحقق مزيداً من الاستقرار المالي للدولة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وقد كان المصرف قبل هذا التعديل يتخذ إجراءاته بطلب من الحكومة ممثلة في وزارة المالية، ولكن مع هذا التعديل - وفي تقديرنا - يستطيع المصرف المركزي اتخاذ ما يلزم من تلقاء نفسه لضمان الاستقرار المالي، وإن كان الواقع أنه سينسق فيما يتخذه من قرارات تؤثر على السياسة الاقتصادية والمالية مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني لضمان تناسق السياسات وتكاملها.

## مستخلص المبحث الثاني

تناول المبحث دراسة جوانب استقلالية مصرف البحرين المركزي في مواجهة الحكومة والجهات الأخرى كديوان الرقابة المالية، واستقلالية المصرف في تنفيذ أهدافه واختيار وسائله، ويمكن إيجاز ذلك في ما يأتي:

**أولاً-** تناول المطلب الأول الرقابة على أعمال المصرف المركزي من ديوان الرقابة المالية والإدارية ورقابة المدقق الخارجي ورقابة وزير المالية والاقتصاد الوطني ورقابة مجلس الوزراء ورقابة الرأي العام، وتم التوصل إلى أن جميعها لا تؤثر على استقلالية مصرف البحرين المركزي، ولكن يجب التخفيف بشكل أكبر من صلاحيات الرقابة لوزير المالية على المصرف.

**ثانياً-** تناول المطلب الثاني دراسة سلطة الحكومة في التأثير على مجلس إدارة المصرف وعلى المحافظ، وتم التوصل إلى أن هذا التأثير شبه معدوم ومن ثم لا تأثير على استقلالية المصرف من هذا الجانب، من الناحية التشريعية.

**ثالثاً-** تناول المطلب الثالث دراسة العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية من جانب دور المصرف المركزي في شراء وإصدار أدوات الدين الحكومي وتغطية العجز في الميزانية العامة،

وتم التوصل إلى ضرورة إحداث تعديلات تشريعية ومراجعة شاملة لهذه العلاقة، بما يضمن من الناحيتين التشريعية والفعلية «الواقعية» عدم التأثير على صلاحيات المصرف المركزي في تنفيذ السياسة النقدية، بما لا يجعل السياسة المالية طاغية على موجبات تسيير وتحقيق مستهدفات السياسة النقدية.

**رابعا-** تناول المطلب الرابع دراسة إستقلالية مصرف البحرين في تحديد أهدافه وانتقاء وسائله، ووجدنا بأن المصرف مستقل فعليا وتشريعيا في ذلك من خلال استخدامه لوسائله الكمية والنوعية والرقابة المباشرة على القطاع المصرفي، ولكن وبطبيعة الحال يتأثر المصرف من الناحية الفعلية بالدور الذي يقوم به بتغطية العجز في الميزانية العامة .

## الخاتمة

تتضمن الخاتمة أهم النتائج، وتوصيات الدراسة:

### أولا- أهم النتائج

والتي تمثل إجابات على تساؤلات الدراسة:

١. يتمتع مصرف البحرين المركزي بالاستقلالية التشريعية « القانونية » من النواحي المختلفة وهي الاستقلالية في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، والاستقلالية الإدارية والمالية، ويظهر ذلك من خلال ما رسمه المشرع من خطوط واضحة تضمن هذه الاستقلالية.
  ٢. نظم المشرع البحريني إطارا قانونيا معقولا لضمان استقلالية مصرف البحرين المركزي عن الحكومة والجهات الأخرى كديوان الرقابة المالية والإدارية، ولكن هذا الإطار يحتاج لتدعيم وتعزيز من خلال إجراء تعديلات تشريعية تمنح مزيدا من الاستقلالية للمصرف المركزي عن رقابة وزير المالية والاقتصاد الوطني، وهي المقترحات التي سنبينها في التوصيات.
  ٣. إن فكرة التنسيق بين المصرف المركزي ووزارة المالية والاقتصاد الوطني، وبالتبعية التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية أشار إليها القانون، ولكن التخوم الفاصلة والمحددة لأطر هذا التنسيق تحتاج لإعادة مراجعة، بحيث يتم ضمان - وتحديدا - أن يكون إقراض المصرف للحكومة وتغطيته للعجز في الميزانية العامة مبنيا على ضوابط أكثر صرامة.
  ٤. انقسمت دول العالم إلى اتجاهين حول مسألة تحديد الأهداف، فهناك دول تأخذ بهدف واحد .
- أساسي هو العمل على ضمان استقرار الأسعار وهو مسلك البنك المركزي الأوروبي، وهناك دول تأخذ بفكرة تعدد الأهداف كما أخذ المشرع البحريني.

٥. يتمتع مصرف البحرين المركزي في جانب الاستقلالية المالية والإدارية باستقلالية مطلقة، أما فيما يتعلق باستقلاليتها عن الحكومة فهو من الناحية التشريعية مستقل، ولكن المهام التي يتولاها في تغطية العجز المستمر في الميزانية العامة وإقراض الحكومة يجعل من الواضح أن هنالك حاجة لتعزيز استقلالية المصرف المركزي بشكل أكبر من الناحية الفعلية من خلال وضع ضوابط واضحة ودقيقة ومتشددة في هذا الجانب، وومن ثم ففي هذا الشق نجد بأن الاستقلالية مقيدة.

### ثانيا- توصيات الدراسة

١. التوصية بتعديل المادة (٩) من قانون مصرف البحرين المركزي، بحيث تغطي المضامين الآتية:

- أ. أن يكون نفاذ أثر استقالة أعضاء مجلس الإدارة بصدر مرسوم ملكي.
- ب. اشتراط موافقة ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس الإدارة لا الأغلبية المطلقة للحاضرين للموافقة على إنهاء عضوية أي عضو من الأعضاء لمخالفته الشروط الواردة في ذات المادة.
- ج. أن يكون قرار مجلس الإدارة بإنهاء العضوية بسبب التغيب عن حضور ثلاث اجتماعات متتالية دون موافقة المجلس أو دون عذر مقبول مشروطاً بأن يسبقه ثبوت إخطار أو إشعار العضو بعد الغياب عن الاجتماع الثاني.

٢. التوصية بتعديل المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي بحيث يكون مسمى ما يتقاضاه المحافظ هو (مرتب شهري) وليس مكافأة، نظراً لكون ما يؤديه هو عمل يومي مستمر وليس عملاً عرضياً أو مؤقتاً.

٣. التوصية بتعديل المادة (٢٦) من قانون مصرف البحرين المركزي بحيث يمنع المصرف بشكل صريح من شراء أدوات الدين (الأوراق المالية) في السوق الأولية، وأن يقتصر ذلك في السوق الثانوية فقط.

٤. التوصية بتعديل المادة (٣٥) من قانون مصرف البحرين المركزي بحيث يكون تعيين المدقق الخارجي من جهة غير مجلس إدارة المصرف وهي الديوان الملكي لتعزيز الحوكمة ومنعاً لتضارب المصالح، فتكون الجهتان الخارجيتان المرابطتان للمصرف مستقلتين عن أي تأثير حكومي، ديوان الرقابة المالية والإدارية يتبع جلالة الملك، والمدقق الخارجي معين من الديوان الملكي.

٥. التوصية بتعديل المادة (٣٥) من قانون مصرف البحرين المركزي بحيث تكون مدة المدقق الخارجي محددة بنص القانون، ونقترح أن تكون ٤ سنوات، ولا يجوز التعاقد مع ذات المدقق إلا بعد مرور ٨ سنوات، وذلك لضمان عدم المحاباة وضعف المهنية بسبب ترسخ العلاقات

- الشخصية بين القائمين على المصرف والمدقق الخارجي مع طول الزمان.
٦. التوصية بتعديل المادة (١٧٢) من قانون مصرف البحرين المركزي بحيث يتم تقليل قدرة الجهة المعنية بالسياسة المالية في التأثير الجوهرى على السياسة النقدية.
٧. التوصية بإضافة مادة جديدة إلى قانون مصرف البحرين المركزي تنشئ مجلسا للتنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية، على أن تكون أعمال المجلس قبل بدء السنة المالية وتنتهي مع بدايتها لكي لا يؤثر على تنفيذ السياسة النقدية، مع جواز أن يعقد في الحالات الطارئة أثناء تنفيذ السياسة النقدية مع بداية السنة المالية للمصرف.
٨. التوصية بضرورة النص على عدم جواز عزل أعضاء مجلس الإدارة أو المحافظ أثناء مدة التعيين إلا وفق ضوابط واضحة وعادلة وضيقة.

### قائمة المراجع

#### أولاً- المصادر الأساسية:

#### التشريعات البحرينية:

دستور مملكة البحرين.

القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢١ باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و٢٠٢٢. قوانين ربط أو اعتماد الميزانية العامة للدولة في مملكة البحرين للفترة من عام ١٩٩٥ حتى عام ٢٠٢٢.

المرسوم رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تشكيل مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي. المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية وتعديلاته المرسوم رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٠ بتحديد مكافآت رئيس وأعضاء مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي.

القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بتحديد مرتبات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن يشغل وظيفة بدرجة وزير.

قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته. المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة وتعديلاته. المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته. الدليل المالي الموحد.

**التشريعات العربية :**

الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

المرسوم الملكي رقم (م/٣٦) بإنشاء البنك المركزي السعودي، بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠٢٠، والمنشور بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠٢٠.

القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية، العدد ٣٧ مكرر (و)، ١٥ سبتمبر ٢٠٢٠.

المرسوم بقانون إتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٨ في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنشطة المالية وتعديلاته.

القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ بشأن البنك المركزي العراقي وتعديلاته.

القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية وتعديلاته.

**التشريعات الأجنبية :**

دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

القانون الأساسي لقوانين الميزانية الفرنسي ٢٠٠١.

معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢، المنشأة للاتحاد الأوروبي ولبنك المركزي الأوروبي، رابط المعاهدة:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

قانون إنشاء بنك روسيا الاتحادية ١٩٩٠، الرابط :

[https://www.cbr.ru/Content/Document/File/37343/law\\_cb\\_e.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/37343/law_cb_e.pdf)

قانون إنشاء بنك كندا المركزي لعام ١٩٨٥، الرابط :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-2/page-1.html#h-23814>

قانون النظام المالي الوطني البرازيلي لعام ١٩٦٤، الرابط :

[https://www.bcb.gov.br/content/about/legislation\\_norms\\_docs/Law%204.595%20dated%2012\\_31\\_1964%20-%20National%20Financial%20System.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/about/legislation_norms_docs/Law%204.595%20dated%2012_31_1964%20-%20National%20Financial%20System.pdf).

**ثانيا - الكتب العربية :**

أ. د/ سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة « مدخل تحليلي معاصر »، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١١.

د. محمد دويدار، د. أسامة الفولي، مبادئ الاقتصاد النقدي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٣.

د. السيد عبد الحميد فوده، الافتراض القانوني بين النظرية والتطبيق، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

أ. د / عبد الهادي مقبل، محاضرات في البنوك، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.

### ثالثا- الأطروحات العلمية والبحوث والمقالات العربية والمترجمة : الأطروحات العلمية :

بسمة حباش ونورة محداب، أثر الازمة المالية العالمية ٢٠٠٨ على استقلالية البنوك المركزية «دراسة حالة للبنك الاحتياطي الفيدرالي»، ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد الصديق بن يحيى « جيغل»، ٢٠١٥.

سعدية حديوش، أثر الاتجاهات الحديثة لاستقلالية البنوك المركزية على فعالية السياسة النقدية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوضياف «المسيلة»، ٢٠٢٠.

### البحوث والمقالات العربية والمترجمة :

أديب قاسم شندي، استقلالية البنك المركزي العراقي بين المعايير التشريعية والفعالية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٢٧ أيلول ٢٠١٧.

بن عبد الفتاح دحمائن، استقلالية السلطة النقدية - دراسة حالة بنك الجزائر، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٤٨٢، أبريل ٢٠٠٦.

توبياس آدرين وأشرف خان، مساءلة البنوك المركزية واستقلاليتها وشفافيتها، ٢٥ نوفمبر ٢٠١٩. خلف محمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، ٢٠١١.

داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي «دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي»، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧.

سهير معتوق، مؤشرات ودلائل استقلالية البنوك المركزية ودراسة مقارنة مع التطبيق على البنك المركزي المصري، المؤتمر العلمي الثالث، كلية الحقوق، جامعة حلوان، القاهرة، ١٢-١٣ مايو ٢٠٠٤.

عشري محمد علي، قياس استقلالية البنك المركزي المصري في ضوء الإصلاحات المصرفية المتمثلة في إصدار القانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، المجلد ٥١، العدد ١، ٢٠٢١.

لورا ستيفان، إدارة تضارب المصالح دولياً، مجلد المال والنزاهة السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، مصر، القاهرة، ٢٠٠٩.

هبه عبد المنعم والوليد طلحة، موجز استقلالية البنوك المركزية، صندوق النقد العربي، العدد السادس، سبتمبر ٢٠١٩.

هيل عجمي الدهيمش ورنا الرسمي، استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢١، العدد ٨٣، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

يحيى سمير ومعمري ليلي، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية في محاربة التضخم مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة الدراسات الاقتصادية المعمقة، العدد ٣، جامعة مستغانم، الجزائر، ٢٠١٦.

#### رابعاً- المواقع الإلكترونية :

##### أ. المواقع البحرينية :

موقع مصرف البحرين المركزي، [www.cbb.gov.bh](http://www.cbb.gov.bh)

موقع وزارة المالية والاقتصاد الوطني - مملكة البحرين، [www.mofne.gov.bh](http://www.mofne.gov.bh)

موقع مجلس الشورى البحريني، [www.shura.bh](http://www.shura.bh)

موقع ديوان الرقابة المالية والإدارية - مملكة البحرين، [www.nao.gov.bh](http://www.nao.gov.bh)

موقع هيئة التشريع والرأي القانوني - مملكة البحرين، [www.lloc.gov.bh](http://www.lloc.gov.bh)

موقع جهاز الخدمة المدنية - مملكة البحرين، [www.csb.gov.bh](http://www.csb.gov.bh)

موقع بنك البحرين الإسلامي، [www.bisb.com](http://www.bisb.com)

موقع بنك البحرين والكويت، [www.bbkonline.com](http://www.bbkonline.com)

##### ب - المواقع العربية :

موقع البنك المركزي السعودي، [www.sama.gov.sa](http://www.sama.gov.sa)

موقع البنك المركزي المصري، [www.cbe.org.eg](http://www.cbe.org.eg)

موقع مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي، [www.centralbank.ae](http://www.centralbank.ae)

موقع البنك المركزي العراقي، [www.cbi.iq](http://www.cbi.iq)

موقع البنك المركزي الكويتي، [www.cbk.gov.kw](http://www.cbk.gov.kw)

موقع صندوق النقد العربي، [www.amf.org.ae](http://www.amf.org.ae)

**ج- المواقع الأجنبية :**

موقع البنك المركزي الأوروبي، [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

موقع البنك المركزي البرازيلي، [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

موقع بنك كندا المركزي، [www.bankofcanada.ca](http://www.bankofcanada.ca)

موقع بنك روسيا الاتحادية المركزي، [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

موقع صندوق النقد الدولي، [www.imf.org](http://www.imf.org)

**خامسا- المصادر الأخرى :**

تقرير مدققي الحسابات المستقلين « أرنست ويونغ » على حسابات وموجودات مصرف البحرين المركزي عام ٢٠٢١.

التقارير السنوية لمصرف البحرين المركزي من عام ٢٠١٢ وحتى ٢٠٢١.

تقرير مدققي الحسابات المستقلين « أرنست ويونغ » على حسابات وموجودات مصرف البحرين المركزي عام ٢٠٢٠.

تقرير بنك البحرين الإسلامي ش. م. ب، المتضمن البيانات المالية الموحدة حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٢٠.

تقرير إيضاحات حول القوائم المالية الموحدة حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٢٠ لبنك البحرين والكويت. أساسيات التدقيق الداخلي، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، جمعية المدققين الداخليين الدولية، ٢٠١٦

تقرير لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الشورى بشأن مشروع قانون مصرف البحرين المركزي، ٢٠٠٦.

**سادسا- المصادر الأجنبية :**

Alex Cukierman, Measuring the Independence of central bank and its Effects on policy outcomes, The world Bank Economy Review, Sep 1992.

Arthur WS. Duff, Central Bank Independence and Macprudential Policy: Acritical Look the Us Financial Stability Framework, Barkley Business Law Journal, Volume 11, 2014.

Carl Cottarelli, Limiting Central Bank Credit to the Government: Theory and Practice, International Monetary Fund, Occasional Paper, December 1993.

Carl E. Walsh , Central Bank Independence , University of California , Santa Cruz , Dec 2005.

Cukierman, A.S.B.Webb & B.Neyapti , Measuring the Independence of Central Banks and its effects on Policy Outcomes, The World Bank Economic Review, 1992 .

- Fabian Amtenbrink and Jakob Dehaan, “Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, 2003.
- Grilli. Vittorio, Masciandaro. Donato, Tabellini Guido, political and monetary institution and public financial policies in industrial countries, *Economy policy*, 1993.
- I Kadek Dian Sutrisna Artha & Jakob de Haan, *Legal and Actual Central Bank Independence “A case Study of Bank Indonesia “*, Faculty of Economics and Business, University of Groningen, Netherland, 2010.
- Jacob,A.Frankel, Morris,Goldstein and Paul,R.Masson, “ International Dimensions of Monetary Policy: Coordination Versus Autonomy”, in “ Monetary Policy Issues in the 1990s” , Symposium Series ,Federal Reserve Bank of Kansas City, 1989.
- Jasmine, M. Fouad, Mona, E.Fayed, Heba Talla, A.Emam, A New Insight in to the Measurement of Central Bank Independence , *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 2019 .
- Jess Benhabib and Stefano Eusepi, “The Design of Monetary and Fiscal Policy: A Global Perspective”, Paper Presented at a conference held in Federal Reserve Bank of San Francisco, March 2005.
- Luca Lambertini and Riccardo Rovelli, “Monetary and Fiscal Policy Coordination and Macroeconomic Stabilization: A Theoretical Analysis.
- Luis I. Jacome H., *Central Bank in Latin America: From the Golden Standard to the Golden years*, IMF, Monetary and Capital Markets Department, Working Papers 15/60, March 2015.
- Roel M.W.J. Beetsma and A.Lans Bovenberg, “Structural Distortions and Decentralized Fiscal Policies in EMU”, *CESifo Working Papers*, No. 473, May 2001.
- Sylvester C.W Eijffinger & Jakob DE HAAN, *The Political Economy of Central bank Independence*, Department of Economics, Princeton University, New Jersey, 19 May 1996.