

جامعة البحرين



قسم القانون العام

كلية الحقوق

رقابة مصرف البحرين المركزي على القطاع
المصرفي البحريني
(دراسة مقارنة)

قدمت هذه الرسالة كجزء من متطلبات الحصول على درجة (الماجستير)
في (القانون العام)

إعداد

عبدالله عيسى علي مال الله

الرقم الجامعي: ٢٠٠٩٢٤٠٤

إشراف

أ. د. نزيه عبدالمقصود محمد مبروك

(أستاذ الاقتصاد والمالية العامة)

مملكة البحرين

١٤٤٣هـ / ٢٠٢٢م

جامعة البحرين

قسم القانون العام



كلية الحقوق

رقابة مصرف البحرين المركزي على القطاع
المصرفي البحريني
(دراسة مقارنة)

قدمت هذه الرسالة كجزء من متطلبات الحصول على درجة (الماجستير)
في (القانون العام)

إعداد

عبدالله عيسى علي مال الله

الرقم الجامعي: ٢٠٠٩٢٤٠٤

إشراف

أ. د. نزيه عبدالمقصود محمد مبروك

(أستاذ الاقتصاد والمالية العامة)

مملكة البحرين

١٤٤٣هـ / ٢٠٢٢م



جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام

نموذج رقم (2)
صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

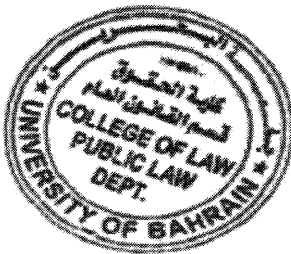
ناقش الطالب/ عبدالله عيسى علي مال الله رقم جامعي 20092404 الأطروحة التي
استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الماجستير في (القانون العام) والمعنونة
بـ (رقابة مصرف البحرين المركزي على القطاع المصرفي البحريني - دراسة مقارنة)
وذلك في يوم السبت الموافق 2022/03/26
وتوصي اللجنة بمنحه درجة الماجستير، بتقدير A-

(لجنة المناقشة)

التوقيع

الاسم

نزيه عبدالمقصود محمد - مشرفاً
د. الشريف الهلالي - ممتحناً خارجياً
د. فؤاد عبدالكريم موسى - ممتحناً داخلياً



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا ۚ لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ ۗ رَبَّنَا لَا
تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا ۗ رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِكْرَامًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ
مِنْ قَبْلِنَا ۗ رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ ۗ وَاعْفُ عَنَّا وَارْحَمْنَا ۗ
أَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

سورة البقرة: الآية ٢٨٦

ملخص الدراسة

لقد سار المشرع البحريني حذو سائر المشرعين الآخرين، حيث أقر فكرة الرقابة المصرفية التي يمارسها مصرف البحرين المركزي على المؤسسات المصرفية في مملكة البحرين كوظيفة أساسية بالنسبة للمصرف المركزي، ومن ثم تولى رسم حدود هذه الرقابة والآليات التي يتمتع بها المصرف المركزي في ممارسته لهذه الوظيفة.

ومن منطلق السعي للإلمام الكامل بموضوع الدراسة، فقد ارتأى الباحث أن يتناول في الفصل الأول من الدراسة الهيكل المصرفي في مملكة البحرين، من خلال تناول الأحكام المتعلقة بمصرف البحرين المركزي من خلال بيان ماهيته وهيكله الإداري مروراً بالوظائف المنوطة به، ومن ثم بيان المؤسسات المصرفية والائتمانية التي يعرفها النظام المصرفي في مملكة البحرين والتي تتمثل في المصارف التجارية والمصارف الإسلامية والمصارف المتخصصة.

ولما كانت الدراسة تقوم على بحث وظيفة الرقابة المصرفية التي يمارسها المصرف المركزي على المؤسسات المصرفية، فقد تناول الباحث في الفصل الثاني ماهية الرقابة المصرفية ونطاقها، من خلال شرح طبيعة الرقابة المصرفية ببيان ماهيتها وصورها، ومن ثم بيان أهم الضمانات اللازمة لتكون هذه الرقابة المصرفية بحق رقابة فعالة، كما تناول الباحث في هذا الفصل نطاق رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي، وذلك من خلال بيان آليات رقابته على الائتمان وسائر أعمال المصارف الأخرى كالرقابة على الودائع والرقابة على الاندماج والاستحواذ.

أما الفصل الثالث فقد تم تخصيصه لبيان أساليب الرقابة المصرفية والتي تتمثل في سلطة المصرف المركزي في الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني وتوقيع الجزاءات، ومن ثم استعراض مدى فعالية الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي من خلال تقييم استقلاليته وآليات رقابته وأثر كلاهما على دوره الرقابي المنوط به.

إهداء

إلى نبض الحياة... والدي

ولكى قدوتي في الحياة... والدي

﴿وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا﴾

سببٌ ومُجودي، وأعزُّ الأحناب، وقرّة العين أهدي إليهما هذا الجهد المتواضع الذي لا يُقارَن

بِعطاءكما وكِفائكما الذي منحاني إياه، ثَقَّلَ اللهُ بِهِ ميزانكما

إلى... أخي وأخواتي أهدي إليكم هذا الجهد المتواضع

شكر وتقدير

يقول الله تعالى ﴿ هَلْ جَزَاءُ الْإِحْسَانِ إِلَّا الْإِحْسَانُ ﴾ سورة الرحمن: الآية ٦٠

إنه ليشفرفني بعد أن وفقني الله لإنجاز هذا العمل أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان والتقدير إلى الأستاذ الدكتور / نزيه عبدالمقصود محمد مبروك لقبوله الإشراف على هذه الرسالة، على الرغم من مشاغله الجمة، والذي أكرمني ببسعة صدره، ورقة طبعه، ووزارة علمه، ومدني بتقديم النصح والإرشاد، وإني أذكر حميد خصاله وجميل سجاياه، فله مني جزيل الشكر والامتنان وجزاه الله تعالى عني كل خير، ومتّعه بموفور الصحة والعافية.

وأتقدم بجزيل الشكر إلى كلية الحقوق بجامعة البحرين على إتاحتها لنا الفرصة للدراسة في ربوعها، كما أخص بالشكر والتقدير سعادة عميد الكلية ورئيس القسم العام، على دعمهما لتذليل كثير من الصعاب التي واجهتها، والشكر موصول لجميع الأساتذة أعضاء هيئة التدريس بالكلية على رعايتهم ومساندتهم، متمنياً لهم دوام التوفيق والنجاح، وأن يجزيهم الله كل خير، كما أشكر أعضاء الهيئة الإدارية وموظفي مكتبة كلية الحقوق على حسن تعاونهم.

وكذلك أتقدم بالشكر إلى هيئة التشريع والرأي القانوني بكافة أعضائها ومستشاريها، وأشكر تفهمهم ومعاونتهم ومساعدتهم لي، وأخيراً أشكر جميع زملائي في الدراسة على دعمهم ومساندتهم لي خلال فترة الدراسة أو في مراحل إعداد هذه الرسالة، وإلى كل من قدّم لي يد العون والمساعدة.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	صفحة الاعتماد
ب	الآية القرآنية
ج	ملخص الدراسة
د	الإهداء
هـ	الشكر والتقدير
و	قائمة المحتويات
٩	المقدمة
١٦	الفصل الأول: الهيكل المصرفي في مملكة البحرين
١٨	المبحث الأول: مصرف البحرين المركزي ووظائفه
١٩	المطلب الأول: تعريف المصرف المركزي وهيكله الإداري
١٩	الفرع الأول: تعريف المصرف المركزي
٢٣	الفرع الثاني: الهيكل الإداري لمصرف البحرين المركزي
٣١	المطلب الثاني: وظائف المصرف المركزي
٣١	الفرع الأول: تولي الإصدار النقدي
٣٥	الفرع الثاني: العمل كبنك للحكومة
٣٨	الفرع الثالث: العمل كبنك للبنوك
٤٠	الفرع الرابع: الإشراف على السياسة النقدية والائتمانية
٤٢	المبحث الثاني: المؤسسات المصرفية والائتمانية في مملكة البحرين
٤٣	المطلب الأول: المصارف التجارية
٤٣	الفرع الأول: نشأة وتعريف المصارف التجارية
٤٧	الفرع الثاني: وظائف المصارف التجارية
٥٢	الفرع الثالث: أنواع المصارف التجارية في مملكة البحرين
٥٤	المطلب الثاني: المصارف الإسلامية
٥٤	الفرع الأول: نشأة وتعريف المصارف الإسلامية

٥٨	الفرع الثاني: وظائف المصارف الإسلامية
٦٢	الفرع الثالث: أنواع المصارف الإسلامية في مملكة البحرين
٦٤	المطلب الثالث: المصارف المتخصصة
٦٤	الفرع الأول: تعريف المصارف المتخصصة
٦٦	الفرع الثاني: أنواع المصارف المتخصصة
٧٠	الفصل الثاني: ماهية الرقابة المصرفية ونطاقها
٧٢	المبحث الأول: طبيعة الرقابة المصرفية وضمانتها
٧٣	المطلب الأول: طبيعة الرقابة المصرفية
٧٣	الفرع الأول: تعريف الرقابة المصرفية
٧٤	الفرع الثاني: أهداف الرقابة المصرفية
٧٧	المطلب الثاني: صور الرقابة المصرفية
٧٧	الفرع الأول: الرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة
٧٩	الفرع الثاني: الرقابة الداخلية والخارجية
٨٤	الفرع الثالث: الرقابة النوعية والكمية
٨٦	المطلب الثالث: ضمانات الرقابة المصرفية
٨٦	الفرع الأول: استقلالية المصرف المركزي
٨٩	الفرع الثاني: تعدد صور الرقابة المصرفية
٩١	المبحث الثاني: نطاق رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي
٩٢	المطلب الأول: الرقابة المصرفية على الائتمان
٩٢	الفرع الأول: ماهية الائتمان المصرفي
٩٦	الفرع الثاني: أنواع التسهيلات الائتمانية
١٠٦	الفرع الثالث: وسائل الرقابة على الائتمان
١١٢	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المصارف
١١٢	الفرع الأول: الرقابة على الودائع المصرفية
١١٤	الفرع الثاني: الرقابة على السيطرة في المصارف
١١٦	الفرع الثالث: الرقابة على الاندماج والاستحواذ المصرفي
١٢٠	الفصل الثالث: أساليب الرقابة المصرفية ومدى فاعليتها

١٢٢	المبحث الأول: أساليب رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي
١٢٣	المطلب الأول: سلطة المصرف المركزي في الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني
١٢٣	الفرع الأول: الرقابة على المستندات
١٢٦	الفرع الثاني: التفتيش الميداني
١٢٨	المطلب الثاني: سلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات
١٢٩	الفرع الأول: الأساس القانوني لسلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات
١٣٠	الفرع الثاني: أشكال الجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي
١٣٦	الفرع الثالث: الضمانات القانونية للجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي
١٤٣	المبحث الثاني: مدى فاعلية الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي
١٤٤	المطلب الأول: تقييم استقلالية مصرف البحرين المركزي وأثرها على دوره الرقابي
١٤٤	الفرع الأول: عناصر استقلالية مصرف البحرين المركزي
١٥٣	الفرع الثاني: أثر استقلالية مصرف البحرين المركزي على دوره الرقابي
١٥٦	المطلب الثاني: آليات الرقابة المصرفية وأثرها في تدعيم الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي
١٥٦	الفرع الأول: آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بالترخيص للمصارف
١٥٩	الفرع الثاني: آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بمسؤولي المصارف
١٦٠	الفرع الثالث: آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بمعالجة أوضاع المصارف المحتمل تعثرها
١٦٣	الخاتمة
١٦٨	المراجع
١٧٧	ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية

المقدمة

تلعب البنوك دوراً رئيسياً في اقتصاد أية دولة من الدول، سواءً المتقدمة منها أو النامية، حيث يرتبط تطور الاقتصاد الوطني بتطور النظام المصرفي ومدى فعاليته، فهو يعتبر بمثابة المحرك الأساسي لكل نشاط اقتصادي مهما اختلفت التوجهات والسياسات المتبعة لأي بلد.

وتعد البنوك أهم قنوات تجميع الاموال وتوزيعها من خلال قيامها بدور الوسيط بين المودعين والمقترضين سواء كانوا أشخاص طبيعية أو اعتبارية، ولهذا ازدادت أهمية هذه الأخيرة بالنسبة للدول في الفترة الأخيرة نظراً للدور الاساسي الذي أصبحت تلعبه في تمويل الاقتصاد الوطني، فتبعاً لهذه الأهمية البالغة نجد تدخل التشريعات في مختلف الدول في توجيه هذه البنوك حسب ما يخدم مصلحتها وسياستها الداخلية.

ومع اتساع نشاط البنوك، وتطور درجة خطورة وظيفتها المتمثلة في تلقي الودائع واستخدامها في القروض وتأثيرها في السيولة النقدية، فإن ذلك أدى إلى إدراك العديد من الدول بضرورة ضمان حسن سير نشاط هذه البنوك وذلك من خلال فرض رقابة صارمة عليها، وإخضاعها لنظام محكم خاص بها، من أجل حماية أموال المودعين وضمان سلامة الجهاز المصرفي، حيث تعتبر الرقابة المصرفية عملية ضرورية لا غنى عنها في البنوك والمؤسسات المالية كونها تحد من المخاطر والتأكد من مدى سلامة المراكز المالية للبنوك والتخطيط لاتخاذ الإجراءات المناسبة، سعياً إلى خلق جهاز مصرفي سليم وقوي، يساهم في تنمية وتطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة وازدهارها.

ولهذا معظم الدول تولي بعض الهيئات سلطات إشراف على القطاع المصرفي، وتتمثل هذه الهيئات عادة في المصرف المركزي كسلطة نقدية مركزية، تجعل من وظيفة الرقابة على أعمال البنوك في صدارة أولوياتها، وتسعى إلى تعميق سيادتها المصرفية بما يكفل حماية مصالح المودعين واستمرار الثقة بين البنك وعملائه، وتحقيق سلامة المراكز المالية لأجهزة الائتمان مع التقليل من احتمالات التعرض للهزات والصدمات المالية.

وتعتبر وظيفة المصرف المركزي في الرقابة على البنوك التجارية من أهم الوظائف الموكلة إليه، باعتبار البنوك وسيلة لتلبية احتياجات التمويل من خلال تلقي الودائع وتقديم القروض لطالبيها، حيث تنطوي

هذه الوظيفة التي تقوم بها البنوك على عدة أخطار، والناجمة عن بعض العمليات الائتمانية وعدم توفير الحماية الكافية للمودعين. ومن جهة أخرى، فإن حدوث الأزمات البنكية وانتشارها بشكل واسع يطرح إشكالية كيفية تفاديها ومعالجتها، لا سيما أنها تعد أكبر مشكلة يمكن أن يعرفها الاقتصاد. وبالنتيجة، لم تعد تقتصر الرقابة المصرفية على مراقبة درجة سيولة البنوك فحسب، ولكن اهتمت أكثر فأكثر بنوعية الالتزامات المأخوذة من قبل هذه البنوك وانعكاسها على ملء هذه الأخيرة.

وإن دور المصرف المركزي كمراقب يفرض أن يكون تنظيمه محكم، من خلال الإدارة المتمكنة والهياكل والوسائل المتطورة. وإلى جانب التنظيم الإداري والقانوني المحكم للمصرف المركزي، فإن إيجاد أساليب وآليات ناجحة للتحكم في نشاط البنوك له من الأهمية بما كان لضمان حماية المودعين واستقرار النظام المصرفي ككل.

ومما تجدر الإشارة إليه أن مسألة الرقابة المصرفية بدأت عالمياً كحل لعدد من الأزمات التي عرفتھا الدول منذ الأزمة الاقتصادية العالمية سنة ١٩٢٩، وذلك نتيجة لتصادم الأخطار المصرفية دون وجود آليات للوقاية منها ومعالجتها، ولذلك أقبلت الدول الصناعية الكبرى والمتمثلة في بلجيكا وكندا وفرنسا وألمانيا الاتحادية وإيطاليا واليابان وهولندا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ولوكسمبورغ على إنشاء لجنة بازل للأنظمة المصرفية والممارسات الرقابية في نهاية عام ١٩٧٤، والتي شكلت من محافظي المصارف المركزية للدول المذكورة تحت إشراف بنك التسويات الدولية بمدينة بازل السويسرية، وخرجت هذه اللجنة بتقرير نهائي لها في يوليو من العام ١٩٨٨ وهو ما أطلق عليه اتفاقية بازل الأولى، وقد تضمن هذا التقرير وضع قواعد موحدة للرقابة المصرفية تلتزم بها الدول الأعضاء وذلك لتدعيم مركزها وحماية المودعين والمساهمين والعمل على الحد من المخاطر التي تتعرض لها البنوك^(١).

أما على المستوى المحلي، فيتبين أن أول تنظيم تشريعي للرقابة المصرفية وُجد بصدر المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ بإصدار قانون بإنشاء مؤسسة نقد البحرين، حيث أنشأ القانون المذكور مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى "مؤسسة نقد البحرين"، وتتولى هذه المؤسسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات والتي من ضمنها تنظيم المهنة المصرفية والرقابة على الجهاز المصرفي، حيث قد منحها

(١) ختير فريدة، الرقابة المصرفية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٤

القانون جملة من الاختصاصات في هذا الشأن تتمثل أبرزها في الترخيص للبنوك والتفتيش عليها وغير ذلك من الصلاحيات.

أهمية البحث

يُعد موضوع رقابة المصرف المركزي على البنوك أمراً في غاية الأهمية من الناحيتين الاقتصادية والقانونية، ففي المجال الاقتصادي تكمن أهمية الموضوع في أن هذه الرقابة من شأنها التأثير على السياسة النقدية في الدول، إذ من خلال أساليب هذه الرقابة تتضح أوجه القصور، ومن خلال صورها يتم وضع الحلول اللازمة، أما من الناحية القانونية فإن ندرة هذه الدراسات في دول الخليج العربي وبخاصة مملكة البحرين، دفعت الباحث للكتابة في هذا الموضوع، إذ لم يُكتب في مثل هذا موضوع إلا قلة.

أهداف البحث

تتمثل الأهداف من وراء تناول موضوع رقابة مصرف البحرين المركزي على القطاع المصرفي فيما يأتي:

- ١- تحديد هيكل النظام المصرفي في مملكة البحرين، مبيناً أهم العناصر التي يحتويها، وأهم العمليات التي تقوم بها تلك العناصر.
- ٢- عرض الجوانب المتعلقة بمصرف البحرين المركزي، وتوضيح ملامح رقابته على المؤسسات المصرفية، وكيفية ممارسته لهذا الدور الرقابي في ظل القوانين النافذة ذات الصلة.
- ٣- بيان أصول الرقابة المصرفية وفقاً للمعايير الأساسية للجنة بازل للرقابة المصرفية ومدى توافق الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي مع هذه الأصول.
- ٤- بيان مواطن القصور في القانون البحريني مقارنة بغيره من القوانين، وذلك وصولاً إلى توصيات ناجعة لسد مكامن القصور في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

إشكالية البحث

تتمثل مشكلة البحث في أن مهمة الرقابة على المؤسسات المصرفية هي من أهم الوظائف الممنوحة للمصرف المركزي، وأغلب الدول تعطي المصارف المركزية امكانيات ووسائل بشرية ومادية وقانونية واسعة لتحقيق أقصى درجات الفائدة من هذه الرقابة.

لذا تكمن الإشكالية الأساسية للموضوع في:

التعرف على مدى فعالية الصلاحيات والآليات الرقابية المكرسة في القوانين الحالية ومدى تمكينها للمصرف المركزي من تحقيق أداء رقابي جيد بما توفره من كفاية وفعالية، وهل تؤهل هذه الأدوات الرقابية المصرف المركزي في القيام بممارسة رقابة مالية واقتصادية فعالة وناجعة.

أسئلة البحث

لا شك في أن إشكاليات الدراسة تطرح على بساط البحث عدة تساؤلات لا بد للباحث من السعي في البحث والتتقيب عن إجابات لها، ولربما يكون أبرز هذه الأسئلة وأهمها هو ما سنبينه فيما يلي:

- ١- ماهي الرقابة المصرفية على المؤسسات المصرفية، وماهي ضماناتها؟
- ٢- من هي المؤسسات المصرفية والائتمانية الخاضعة للرقابة في مملكة البحرين؟
- ٣- ما هو نطاق الرقابة التي يمارسها المصرف المركزي على القطاع المصرفي؟
- ٤- ماهي صور رقابة المصرف المركزي على المؤسسات المصرفية؟
- ٥- ما مدى فاعلية الدور الرقابي الذي يمارسه المصرف المركزي؟
- ٦- ما مدى كفاية الآليات الرقابية المصرفية، ودورها في تدعيم الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي؟

منهج البحث

إعمالاً للمنهج الصحيح للبحث العلمي، وبدافع التيسير والإلمام بأهم جوانب الموضوع فقد اقتضت طبيعة البحث أن يكون تناولنا للموضوع من خلال المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك عن طريق عرض آراء فقهاء القانون والاقتصاد بشأن رقابة مصرف البحرين المركزي والتعليق عليها وتحليلها تحليلاً منهجياً بغية

الوصول إلى مدى استجابة الرقابة التي يمارسها مصرف البحرين المركزي بذات الصدد، كما سننقد المقارنة لما هو مُطبّق في مملكة البحرين والتشريع المقارن، وخاصةً في جمهورية مصر ودولة الكويت بحسبان أن التنظيم القانوني للمصارف المركزية في هذين البلدين يعدان من أقدم التنظيمات على مستوى دول الوطن العربي، وذلك لبيان الاختلافات التي توجد بين المشرعين المذكورين فيما يتعلق بالمصرف المركزي ووظائفه الرقابية.

الدراسات السابقة

لقد نالت الدراسات السابقة - والتي تم اعتمادها كمرجعية في هذه الرسالة - قسطاً وافراً فيما يتعلق بالمصرف المركزي ورقابته على المؤسسات المصرفية، ومن أهم هذه الدراسات ما يلي:

١- دراسة عباس عيسى هلال بعنوان "مسئولية البنك في عقود الائتمان" رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٣، حيث تطرقت لهذه الدراسة لماهية الائتمان المصرفي الوسائل التي تتبعها المصارف المركزية في الرقابة على الائتمان المصرفي.

٢- دراسة أحلام موسى مبارك بعنوان "آلية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية" رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٤، وتناولت هذه الرسالة آليات الرقابة النوعية والكمية التي يتم ممارستها من قبل المصارف المركزية على المصارف التجارية والإسلامية.

٣- دراسة إيمان باديس بعنوان "دور البنك المركزي في ممارسة الرقابة على البنوك التجارية" رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١١، والتي تطرقت لنشأة المصارف المركزية ووظائفها، فضلاً عن ماهية السياسة النقدية ومدى فاعليتها.

خطة البحث

تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة فصول رئيسية ويعقبها خاتمة تتضمن النتائج والتوصيات التي وصل إليها هذا البحث، وهي دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والمقارن.

الفصل الأول: الهيكل المصرفي في مملكة البحرين.

• المبحث الأول: مصرف البحرين المركزي ووظائفه.

- المطلب الأول: تعريف المصرف المركزي وهيكله الإداري.

- المطلب الثاني: وظائف المصرف المركزي.
- المبحث الثاني: المؤسسات المصرفية والائتمانية في مملكة البحرين.
- المطلب الأول: المصارف التجارية.
- المطلب الثاني: المصارف الإسلامية.
- المطلب الثالث: المصارف المتخصصة.

الفصل الثاني: ماهية الرقابة المصرفية ونطاقها.

- المبحث الأول: ماهية الرقابة المصرفية وضماناتها.
- المطلب الأول: ماهية الرقابة المصرفية.
- المطلب الثاني: صور الرقابة المصرفية.
- المطلب الثالث: ضمانات الرقابة المصرفية.
- المبحث الثاني: نطاق رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي.
- المطلب الأول: الرقابة المصرفية على الائتمان.
- المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المصارف.

الفصل الثالث: أساليب الرقابة المصرفية ومدى فاعليتها.

- المبحث الأول: أساليب رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي.
- المطلب الأول: سلطة المصرف المركزي في الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني.
- المطلب الثاني: سلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات.
- المبحث الثاني: مدى فعالية الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي.
- المطلب الأول: تقييم استقلالية مصرف البحرين المركزي وأثرها على دوره الرقابي.
- المطلب الثاني: آليات الرقابة المصرفية وأثرها في تدعيم الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي.

الفصل الأول

الهيكل المصرفي في مملكة البحرين

تمهيد وتقسيم

يتألف الجهاز المصرفي في مختلف دول العالم من مجموعة من الوحدات تسمى بالمصارف أو البنوك، والتي تباشر نشاطاً اقتصادياً قد يكون فيه العنصر الرئيسي تلقي الودائع من الأشخاص كالمصارف التجارية والإسلامية، وقد يكون اهتمامها موجهاً إلى ناحية متخصصة كالمصارف الصناعية أو الزراعية أو العقارية أو الاستثمارية. وعلى قمة الجهاز المصرفي توجد منشأة كبرى تعرف بالمصرف المركزي.

وبناء على ما تقدم سيتفرع بنا البحث في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مصرف البحرين المركزي ووظائفه.

المبحث الثاني: المؤسسات المصرفية والائتمانية في مملكة البحرين.

المبحث الأول

مصرف البحرين المركزي ووظائفه

يعتبر المصرف المركزي في معظم دول العالم حجر الأساس الذي يبنى عليه القطاع المصرفي ككل، ذلك أنه قد تم إنشاؤه ليساعد الحكومة على إدارة أموالها وتنفيذ معاملاتها، وتنفيذ سياستها في التوجيه والرقابة على نشاط المصارف بأنواعها، ولتنفيذ جميع ما تقدم كان لازماً أن يكون للمصرف المركزي هيكل إداري متكامل من جميع النواحي، متخصص في الأمور المالية، وأن يكون لهذا الهيكل مجموعة الوظائف اللازمة لكي يؤدي المصرف المركزي الدور المنوط به، بما يساهم في تحقيق أهداف الدولة في المجال الاقتصادي بشكل عام، وفي المجال المالي على وجه الخصوص.

وسيتناول الباحث هذا المبحث كالاتي:

المطلب الأول: تعريف المصرف المركزي وهيكله الإداري.

المطلب الثاني: وظائف المصرف المركزي.

المطلب الأول

تعريف المصرف المركزي وهيكله الإداري

وسيتناول الباحث في هذا المطلب تعريف المصرف المركزي من الجانبين الفقهي والقانوني، ومن ثم الهيكل الإداري للمصرف المركزي مستعرضاً الهيكل الإداري لمصرف البحرين المركزي بالإضافة لمجموعة من التشريعات المختلفة المتعلقة بهذا الشأن، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المصرف المركزي.

الفرع الثاني: الهيكل الإداري للمصرف المركزي.

الفرع الأول

تعريف المصرف المركزي

اختلف الاقتصاديون في تعريفاتهم للمصرف المركزي، فمنهم من يركز على أحد وظائفه، وفي هذا الصدد يعرف "VERA SMITH" الصيرفة المركزية على أنها نظام صيرفي يتولى بنك واحد إما باحتكار كامل أو جزئي لإصدار الأوراق النقدية. ويرى "SHAW" بأن المصرف المركزي هو المسؤول عن تنظيم حركة الائتمان، في حين يركز "HAWTRY" على وظيفته كملجأ أخير للإقراض. أما "STATUTES" من بنك النسويات الدولية يؤكد على دوره في التمتع بحق تنظيم العملة وحجم الائتمان في الدولة. أما "KISCH" و "ELKIN" فقد اعتبروا الوظيفة الأساسية للمصارف المركزية هي تحقيق استقرار النظام النقدي^(٢).

ويعرف البعض الآخر المصرف المركزي تبعاً لاستقلاليتته بأنه مؤسسة مالية ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة. ويذهب البعض الآخر إلى تعريفه استناداً لعلاقته بالدولة ويعرفه بأنه بنك البنوك أو بنك

(٢) أحلام موسى مبارك، آلية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٤.

الدولة، وهو مملوك للقطاع العام وليس للقطاع الخاص، ويمثل العمود الفقري للقطاع المصرفي في أي دولة، ويعد مسؤولاً عن عملية إصدار وتنظيم العملة ويحتفظ بالاحتياطي من العملات الأجنبية ويقوم بإدارتها^(٣).

وذهب جانب آخر من الفقه لتعريف المصرف المركزي بأنه (المصرف الذي يقنن ويحدد الهيكل النقدي والمصرفي بحيث يحقق أكبر منفعة للاقتصاد الوطني من خلال قيامه بوظائف متعددة)^(٤).

وعرفه البعض الآخر بأنه مؤسسة غير ربحية، تقع في قمة هرم النظام المصرفي، وظيفته الأساسية هي الإصدار النقدي وقيادة النظام المصرفي، وكذلك وضع وتنفيذ السياسة النقدية. وكذلك ذهب البعض لاعتباره مؤسسة مصرفية تُشرف على النشاط المصرفي في الاقتصاد، وتقف على قمة النظام المصرفي سواء من ناحية الإصدار النقدي أو من ناحية العمليات المصرفية ويمثل السلطة النقدية في الدولة، حيث تتدخل الحكومة من خلاله لتنفيذ سياساتها الاقتصادية، وغالباً ما نشأت البنوك المركزية كبنوك تجارية في البداية، ثم تحولت إلى ملكية عامة تملكها الدولة^(٥).

أما بالنظر للتشريعات، ومن حيث ما هو مستقر من ابتعاد المشرع عن وضع التعريفات وترك ذلك لفقه القانون حتى لا ينطوي على التطبيق العملي أية قيود، فإننا نجد أن بعض التشريعات قد أوردت تعريفاً للمصرف المركزي، حيث تطرق بعض من المشرعين لطبيعة المصرف المركزي دون أن يشير لوظائفه، والمثال على ذلك ما جاء في القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، والذي نصت الفقرة (أ) من المادة الثانية منه على "ينشأ بموجب هذا القانون شخص اعتباري عام يسمى "مصرف البحرين المركزي" ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري"، وكذلك ما جاءت به المادة الثانية من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي في مصر، والتي نصت على "البنك المركزي جهاز رقابي مستقل، له شخصية اعتبارية عامة، يتبع رئيس الجمهورية، ويتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عمله". أو ما جاء في المادة (١٣) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية والتي نصت على "تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى "بنك الكويت المركزي" ويشار لها في هذا القانون

(٣) إيمان باديس، دور البنك المركزي في ممارسة الرقابة على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١١، ص ٨.

(٤) د. صلاح الدين محمد أمين الأمام ود. صادق راشد الشمري، تفعيل أنظمة الرقابة المصرفية وتطويرها وفق المعايير الدولية، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، السنة الرابعة والثلاثون، العدد التسعون، ٢٠١١، ص ٣٥٨.

(٥) د. عبدالصمد سعودي، الاقتصاد النقدي وأسواق رأس المال، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٤٨.

بالبنك المركزي، وتكون مدينة الكويت مركزاً للبنك وله أن يفتح فروعاً له في دولة الكويت وأن يعين وكلاء ومراسلين له في الخارج".

ومن خلال جميع ما تقدم يمكن تعريف المصرف المركزي بأنه "مؤسسة نقدية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تقوم الدولة بتأسيسها، وتقع على قمة الهرم المصرفي في الدولة، تمارس مجموعة من الوظائف في المجال النقدي والمالي، وتقوم بالإشراف والرقابة على المصارف الموجودة في الدولة بأنواعها". ومن خلال هذا التعريف يمكننا أن نستنتج مجموعة من الخصائص التي يتمتع بها المصرف المركزي، وهي كالآتي:

١- هو بنك أو مؤسسة نقدية قادرة على إصدار وتدمير النقود القانونية، أي قادر على تحويل الأصول الحقيقية إلى أصول نقدية أو الأصول النقدية إلى أصول حقيقية. أي ذلك النوع من أدوات الدفع التي تتمتع بالقدرة النهائية والإجبارية على الوفاء بالالتزامات، وهو كذلك المهيم على شئون النقد والائتمان في الاقتصاد القومي.

٢- وجوده على قمة الهرم المصرفي في الدولة، بما له من القدرة على خلق وتدمير النقود القانونية من ناحية، والقدرة على التأثير في إمكانيات البنوك التجارية أو الإسلامية في خلق نقود الودائع من ناحية أخرى باعتباره سلطة الرقابة العليا عليها^(١).

٣- ومن الخاصة السابقة، نشق نتيجة هامة ترتبط بمبدأ آخر من شأنه أن يميز المصرف المركزي عن غيره من المؤسسات المصرفية، ألا وهو مبدأ الوحدة، فالمصرف المركزي هو مؤسسة وحيدة ولا يمكن تصور تعدد الوحدات المصدرة للنقود مع استقلال بعضها عن بعضها الآخر، فلكل اقتصاد قومي معين وعلى مستوى الكميات والوحدات الكلية، لا توجد إلا وحدة مركزية معينة تصدر النقود وتشرف على الائتمان. فهناك مصرف مركزي واحد لكل من الاقتصاد الفرنسي، أو الإنجليزي، أو المصري، أو السعودي. ولا يعترض على ذلك بأن بعض البلاد تتبع نظام تعدد المصارف المركزية، ويستشهد بذلك، بالولايات المتحدة الأمريكية، حيث يوجد حوالي اثني عشر مؤسسة أو وحدة للإصدار النقدي، ولكن حتى في الولايات المتحدة فإن ذلك لا يعد سوى تقسيماً للعمل، ولا ينفي وحدة المصرف المركزي، بل هي رغبة من الدولة في توزيع مسؤولية تنفيذ القرارات المتعلقة بالنقد والائتمان، فجميع هذه المصارف تخضع لسلطة

(١) د. مصطفى رشدي شيحة، النقود والمصارف والائتمان، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ١٩٩٩، ص ٧٢.

مركزية معينة وهي (اتحاد هذه البنوك) الذي يعتبر العضو المركزي الذي يتخذ القرارات، والذي يرسم السياسة الاقتصادية المتعلقة بشئون النقد والائتمان، والملتزمة به كل وحدات الاصدار^(٧).

ويجب أن نوضح في هذا السياق أن مبدأ وحدة المصرف المركزي لا يتعارض مع تعدد الفروع الإقليمية للمصرف المركزي، التي قد توجد موزعة في قطاعات جغرافية في بلد ما. فذلك ليس سوى تسهيلاً لمهمة المصرف المركزي في تأدية وظائفه، ومحاولة لاقتراحه من مراكز النقد والمال المنتشرة في أقاليم الدولة، والتي ترتبط بعلاقات رقابة ومعاملات مع المصرف المركزي.

٤- المصرف المركزي مؤسسة أو هيئة عامة، وهو اتجاه يسود أغلب دول العالم، ويعود السبب في إعطاء المصرف المركزي صفة العمومية أهمية وخطورة الوظائف التي يقوم بها سواء كان ذلك من حيث إصداره النقود القانونية، أو من حيث تأثيره في إصدار الودائع، وما يترتب على ذلك من نتائج متعلقة بالسياسة النقدية خاصة والسياسات الاقتصادية العامة.

٥- يتفرع عن الخاصية السابقة أن هدف المصرف المركزي تحقيق المصلحة العامة، ويتمثل ذلك في أن يقتصر دوره على العمليات والشئون المتعلقة بالإصدار النقدي والإشراف على الشئون النقدية والائتمانية للاقتصاد القومي ككل، دون أن يكون له القيام بالعمليات النقدية التي تقوم بها المصارف الخاضعة لرقابته.

إلا أننا نجد أن بعض المصارف المركزية كالبنك المركزي الفرنسي يقوم بجانب العمليات الخاصة بالمصارف المركزية ببعض الوظائف العادية التي تمارسها المصارف الأخرى، والذي فسره جانب من فقه المالية العامة بوجود ارتباط كبير بين الوظائف الأصلية التي يقوم بها المصرف المركزي والوظائف التي تقوم بها المصارف الأخرى، فضلاً عن أن ممارسته لوظائف المصارف الأخرى يعد نتيجة طبيعية لرقابة المصرف المركزي على المصارف الأخرى في الدولة^(٨).

ويرى الباحث عدم راحة هذا الاتجاه لسبب أن دخول المصرف المركزي في نطاق العمليات التي تمارسها المصارف الأخرى يؤثر في حيادته في التعامل مع هذه الأخيرة في مجال رقابته عليها.

٦- لا يتعامل المصرف المركزي مباشرة مع الأفراد، بل يتم ذلك بصورة غير مباشرة من خلال تعامله مع المصارف الأخرى والسوق النقدية والمالية.

(٧) د. مصطفى رشدي شبيحة، المرجع السابق، ص ٧٣.

(٨) د. مصطفى رشدي شبيحة، المرجع السابق، ص ٧٥.

الفرع الثاني

الهيكل الإداري لمصرف البحرين المركزي

يكون للمصرف المركزي في معظم الدول جهة إدارية تقوم بإدارة العمل داخل المصرف المركزي، وهذه الجهات هي كالآتي:

أولاً: مجلس الإدارة:

نظم قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية تشكيل مجلس إدارة المصرف المركزي، حيث نص على "يتولى إدارة المصرف المركزي مجلس إدارة يشكل من سبعة أعضاء، ويكون من بينهم ممثل لوزارة المالية، يعينون بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويحدد المرسوم من يتولى منصب الرئيس ونائب الرئيس"^(٩).

ويتبين أن المشرع البحريني لم يشترط أن يكون المحافظ ونوابه أعضاء في المجلس، على خلاف المشرع المصري والكويتي والذي وكما سيتبين لاحقاً نص على أن يكون المحافظ ونوابه من ضمن أعضاء المجلس، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإنه وبمطالعة مرسوم تشكيل مجلس الإدارة فإنه قد تضمن المحافظ في عضويته^(١٠).

أما فيما يتعلق بعضوية ممثل وزارة المالية (وزارة المالية والاقتصاد الوطني) فوجوده راجع لكون وزارة المالية لها شأن بالسياسة النقدية والمالية في البلاد، وكما هو مستقر عليه في فإن تعيين ممثل وزارة المالية راجع لصفته لا لشخصه، وعليه متى ما زالت صفته الوظيفية زالت عضويته في مجلس الإدارة.

وفيما يتعلق بباقي الأعضاء فإن المشرع البحريني وإن كان لم يشترط الخبرة اللازمة، إلا أنه قد نص عليها من ضمن شروط العضوية كما سنبين ذلك تالياً.

(٩) أنظر المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(١٠) أنظر المرسوم رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تشكيل مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي.

أما فيما يتعلق بأداة تعيين أعضاء مجلس الإدارة فهي بمرسوم صادر بالإرادة المشتركة من الملك ورئيس مجلس الوزراء .

أما فيما يتعلق بالمعمول به في النظام المصري نجد أن القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، قد نص على " يشكل مجلس إدارة البنك برئاسة المحافظ وعضوية كل من:

- نائب المحافظ.
- رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية.
- ممثل لوزير المالية يرشحه الوزير.
- سبعة أعضاء غير تنفيذيين من ذوي الخبرة في المسائل الاقتصادية، أو النقدية أو المصرفية أو المالية أو القانونية أو المحاسبية أو تكنولوجيا المعلومات، يكون من بينهم اثنان من ذوي الخبرة في المسائل الاقتصادية، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح المحافظ، وبعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ويجوز أن يكون من بينهم أعضاء متفرغون لعضوية المجلس واللجان المنبثقة عنه. "(١١)

ومن حيث إن المحافظ ونواب المحافظ سوف نتطرق لهما بشيء من التفصيل في البنود التالية، فإن وبموجب أحكام النظام المشار له بعاليه يكون من ضمن أعضاء مجلس الإدارة "رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية، وتجدر الإشارة أن رئيس هذه الهيئة هو عضو في مجلس الإدارة بموجب صفته القانونية لا لشخصه، ومن ثم متى ما زالت عنه هذه الصفة زالت عضويته في مجلس إدارة البنك المركزي بالتبعية، وحل محله رئيس الهيئة الجديد، وعليه فإن عضويته لا ترتبط بمدة معينة كباقي الأعضاء الآخرين المعينين، ولكن ترتبط بشغله لوظيفته(١٢).

ويتضمن تشكيل مجلس إدارة البنك المركزي المصري سبعة أعضاء غير تنفيذيين من ذوي الخبرة في مجالات معينة حددها بالحصص، وهي المسائل النقدية أو المالية أو المصرفية أو القانونية الاقتصادية أو المحاسبية أو تكنولوجيا المعلومات، والهدف من وجود أهل الخبرة في المجلس إثراء بما لديهم من تخصص

(١١) أنظر المادة (٢٠) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
(١٢) د. عبدالهادي مقبل، شرح وتحليل قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقدي "الجزء الأول"، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١١، ص ٩٤.

ودراية في أمور الصناعة المالية والسياسة النقدية^(١٣). ويكون تعيين هؤلاء بقرار يصدر عن رئيس الجمهورية بناء على ترشيح المحافظ.

أما المشرع الكويتي فقد نص في القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية على " يتولى إدارة البنك المركزي مجلس إدارة يشكل من:

أ- المحافظ وتكون له الرئاسة.

ب- نائب المحافظ.

ت- ممثل عن وزارة المالية.

ث- ممثل عن وزارة التجارة والصناعة.

ج- أربعة أعضاء آخرين....." (١٤).

وكما هو الحال في النظام البحريني فإن وجود ممثلي وزارتي المالية والتجارة والصناعة راجع لعلاقة هاتين الوزارتين بالسياسة النقدية، فضلاً عن أن وجوده في المجلس راجع لصفاتهم لا لذواتهم أو شخصهم، ويتم تعيينهم بقرار عن طريق مجلس الوزراء على أن يتضمن هذا القرار من ينوب عنهما عند غيابهما.

أما الأربع الأعضاء الآخرين فيستلزم أن يكونوا من ذوي الخبرة في الشؤون الاقتصادية والمالية أو المصرفية، ويعينون بمرسوم بناء على عرض وزير المالية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد^(١٥).

ويرى الباحث أنه وعلى الرغم من أن معظم تشريعات الدول تجعل من المحافظ ونوابه أعضاء في مجلس الإدارة، إلا أن المسلك الذي اتخذه المشرع البحريني هو الأوفق، ذلك أن المحافظ مسؤول أمام مجلس الإدارة عن تنفيذ سياسة المصرف وإدارة وتسيير شؤنه اليومية، وعليه فإن وجود المحافظ في مجلس الإدارة يجعل من هذه المسؤولية شكلية من دون فائدة مرجوة.

أما فيما يتعلق بشروط عضوية مجلس الإدارة فنجد أن هناك من الأنظمة التي حددت مجموعة من الشروط الواجب توافرها في العضو كالمعمول به في مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية، حيث نص قانون مصرف البحرين المركزي على " يجب أن تتوافر في عضو المجلس الشروط التالية:

(١٣) د. عبدالهادي مقبل، المرجع السابق، ص ٩٥.

(١٤) أنظر الماد (١٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

(١٥) أنظر المادة (٢٠) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

- ١- أن يكون بحريني الجنسية.
- ٢- أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- ٣- أن يكون من ذوي الخبرة في صناعة الخدمات المالية.
- ٤- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف والأمانة.
- ٥- ألا يكون مالكاً لأكثر من نسبة ٥٪ من رأس المال أو حق التصويت في أي مرخص له.
- ٦- ألا يشغل أي منصب أو وظيفة لدى أي مرخص له.
- ٧- ألا يكون قد أشهر إفلاسه^(١٦).

ونص القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي على "يشترط في كل من المحافظ ونائبيه وأعضاء مجلس الإدارة ما يأتي:

- (أ) أن يكون مصرياً من أبوين مصريين.
- (ب) أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.
- (ج) أن يكون حسن السمعة ولم يصدر ضده حكم نهائي في جنائية أو في جريمة ماسة بالشرف أو الأمانة، أو أشهر إعساره أو إفلاسه.
- (د) ألا يكون قد سبق فصله من العمل بإحدى الوظائف أو شطبه من إحدى النقابات المهنية بقرار أو بحكم تأديبي نهائي.
- (هـ) ألا تكون له أو للجهة التي يعمل بها مصالح جدية تتعارض مع واجباته، أو يكون من شأنها أن تؤثر في حيده أو استقلاليته في المداولات واتخاذ القرار.
- (و) ألا يمتلك هو أو زوجه أو أي من أولاده القصر أسهماً في إحدى الجهات المرخص لها، وفي حالة امتلاكه هو أو زوجه أو أولاده القصر لأي أسهم يتعين عليهم التصرف فيها خلال شهرين من تاريخ التعيين أو من تاريخ أيلولة تلك الأسهم إلى أي منهم.
- (ز) ألا يجمع بين عضويته في مجلس الإدارة والعضوية في أحد مجالس إدارة الجهات المرخص لها، أو أن يكون من العاملين بها، أو ممن يقدمون لها خدمات مهنية أو استشارية.
- (ح) ألا يجمع بين عضويته في مجلس الإدارة والعضوية في أي حزب سياسي.

(١٦) أنظر المادة (٦) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(ط) ألا يكون عضواً في الحكومة^(١٧)."

ويتضح من خلال نصوص المادتين السابقتين أن الشروط متشابهة في كل من النظامين القانونيين، إلا أن الاتجاه المصري كان الأوفق في هذه الجزئية، حيث إنه جاء بنص عام في ما يتعلق بعلاقة عضو مجلس الإدارة بالبنوك والمؤسسات المالية بالدولة، حيث يستفاد منه أن عضو مجلس الإدارة يجب أن لا يكون مالكا لأي نسبة في رأس مال أي بنك أو مؤسسة مالية، بعكس المشرع البحريني والذي نجده اشترط ألا يكون مالكا لأكثر من نسبة ٥٪، حيث أنه كان من الأولى أن يشترط بشكل صريح عدم ملكيته لأي نسبة من الأسهم.

وفي ذات السياق نجد بعض التشريعات كالتشريع الكويتي اشترط أن يكون أعضاء مجلس الإدارة كويتيين^(١٨)، وأن يكونوا من ذوي الخبرة في الشؤون الاقتصادية والمالية أو المصرفية، بالإضافة لعدم جوازية أن يكون أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي أعضاء مجلس إدارة أو مديرين أو موظفين في أحد البنوك العاملة في دولة الكويت^(١٩).

وشروط العضوية الوارد ذكرها مسبقاً هي شروط مستمرة، بمعنى أنها يجب أن تتوافر في عضو مجلس الإدارة كل مدة العضوية، بحيث ما إذا تخلف أحدها كفقد العضو لجنسيته، أو صدر تجاهه حكم بجريمة ماسة بالشرف والأمانة سقطت عضويته، وهو ما يستفاد من لفظ "يجب أن تتوافر في عضو المجلس....." الذي قد أورده المشرع البحريني، ذلك أن المشرع لو أراد عكس ما تقدم لاستخدم عبارة أخرى مثل "يجب أن تتوافر الشروط الآتية ليحصل الشخص على عضوية المجلس"، وكذلك النظام الأساسي للبنك المركزي المصري والذي نص على "يشترط في كل من المحافظ ونائبيه وأعضاء مجلس الإدارة...." وهو ما يعني ضرورة استصحاب وتوافر هذه الشروط في الشخص طوال فترة تعيينه في أي من الوظائف المذكورة في البنك المركزي، وبالتالي إذا انحسر عنه أي من هذه الشروط انحسرت عنه الوظيفة بالتبعية، ومن ثم لا يصح القول بأن هذه الشروط مطلوب توافرها عند الترشيح أو وقت التعيين فقط. فوظائف البنك المركزي غاية في الأهمية والحساسية لأنها تتعلق بأهم وأخطر مؤسسة نقدية في البلاد، والإضرار بها هو إضرار باقتصاد الدولة ككل^(٢٠).

وبالنظر لما تعرضنا له من تشريعات، يتبين أن مسألة تجديد العضوية في مجلس الإدارة متحققة، بمعنى أنه لا يوجد قيد على إعادة تعيين العضو في المجلس بعد انتهاء عضويته، ويرى جانب من الفقه ضرورة أن

(١٧) أنظر المادة (٢١) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(١٨) أنظر المادة (١٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

(١٩) أنظر المادة (٢٠) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

(٢٠) د. عبدالهادي مقل، المرجع السابق، ص ٩٧.

يكون التعيين لمرة واحدة أو أن لا يتم إلا بعد الوقوف على إنجازات خلال مدة العضوية السابقة، ذلك أن التجديد المطلق وغير المقيد أمر غير مرغوب فيه لأن الشخص أياً كان موقعه لن يعطي بأكثر ما أعطى خلال الفترة السابقة، وعليه يتعين الدفع بدماء جديدة في المصرف تكون قادرة على العطاء والتواصل بالجديد في الفكر والعمل المثمر^(٢١).

أما فيما يتعلق بمكافآت أعضاء مجلس الإدارة، فقد نص المشرع البحريني على أنها تحدد بمرسوم^(٢٢)، أما المشرع الكويتي فقد حدد مكافآتهم بموجب قرار من مجلس الوزراء، ولكنه فارق من حيث جهة التوصية بين ممثلي وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة والذي تحدد مكافآتهم بناء على اقتراح الوزير المختص، وبين الأعضاء الآخرين والذين تحدد مكافآتهم بناء على اقتراح وزير المالية^(٢٣)، أما المشرع المصري فقد نص على أن "ويصدر بتشكيل المجلس وتحديد مكافآت أعضائه غير التنفيذيين وبدلات حضور جلساته قرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح المحافظ"^(٢٤)، وهو ما يبين أنه فارق بين الأعضاء التنفيذيين وهم المحافظ ونائبي المحافظ ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية، وبين الأعضاء الآخرين، إذ أن هذه الفئة الأخيرة تحدد مكافآت لهم فضلاً عن بدلات لحضور الجلسات.

ثانياً: المحافظ ونوابه:

بحسب قانون المصرف المركزي البحريني والمؤسسات المالية يكون للمصرف المركزي البحريني محافظ بدرجة وزير، يتولى تنفيذ سياسة المصرف وإدارة تسيير شؤنه اليومية، ويكون مسئولاً أما مجلس الإدارة مباشرة، ويعين المحافظ بمرسوم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدد مماثلة بناء على ترشيح المجلس، أما فيما يتعلق بنائب المحافظ فإن المعمول به في مملكة البحرين أنه يعين كذلك بمرسوم بناء على ترشيح من مجلس الإدارة، دون أن يكون تعيينه مقترن بمدة محددة، وتحدد مكافآت المحافظ ونوابه عن طريق مجلس الإدارة^(٢٥).

أما النظام المعمول به في مصر فإن محافظ البنك المركزي يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، بحيث يتضمن القرار

(٢١) د. عبدالهادي مقبل، المرجع السابق، ص ٩٦.

(٢٢) أنظر المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٢٣) أنظر المادة (٢٠) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

(٢٤) أنظر المادة (٢٠) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(٢٥) أنظر المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

معاملة المحافظ المالية، ويعامل المحافظ من حيث المعاش معاملة الوزير^(٢٦)، أما فيما يتعلق بنائبي المحافظ فإنهما يعينان بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح المحافظ، والذي يتضمن المعاملة المالية لهما^(٢٧).

وقد سلكت دولة الكويت ذات المسلك، حيث إنه بناء على القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية فإن المحافظ ونائب المحافظ يعينون بمرسوم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بناء على عرض وزير المالية، وتحدد رواتبهما ومخصصاتهما وجميع بدلاتهما وحقوقهما المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية^(٢٨).

ويرى الباحث أن مسلك المشرع المصري كان أوفق من المشرعين البحريني والكويتي، ذلك أن تعيين المحافظ بعد موافقة مجلس النواب يعد تأكيداً على استقلالية المصرف المركزي، ويظهر ما ذهب إليه جانب من الفقه في أنه من الأفضل أن يعين المحافظ بناء على ترشيح من المجالس التشريعية الممثلة للشعب، أو أن يتم تعيينهم دون ترشح من أحد^(٢٩).

أما فيما يتعلق بشروط تعيين المحافظ ونوابه فإن المشرع البحريني لم يرد أي شروط واجب توافرها، بعكس النظام المعمول به في مصر والكويت من حيث وجوب أن تكون في المحافظ ونائبيه ذات الشروط اللازم توافرها لأعضاء مجلس الإدارة والتي سبق وأوردناها سابقاً، فضلاً عن أن المشرع الكويتي قد اشترط صراحة على أن يكون المحافظ ونائبه من ذوي الخبرة في الأعمال المصرفية، ويرى الباحث أن هذا الشرط الأخير وإن لم ينص عليه المشرع البحريني إلا أنه أمر مفترض لحسن سير العمل في المصرف المركزي.

ولا يمكن للمحافظ ونوابه ممارسة أي نشاط أو مهنة أو تولي أي منصب خلال فترة ولايتهم، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية والدولية ذات الطابع المالي أو النقدي أو الاقتصادي.

أما فيما يتعلق بالمهام المنوطة بالمحافظ فإنه يعهد إليه تمثيل المصرف المركزي أمام القضاء وفي صلاته مع الغير، ويكون مسؤولاً عن تنفيذ أحكام القانون وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة، بالإضافة إلى تسيير شؤون المصرف اليومية.

(٢٦) أنظر المادة (١٧) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
(٢٧) أنظر المادة (١٨) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
(٢٨) أنظر المادة (١٩) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.
(٢٩) د. عبدالهادي مقبل، المرجع السابق، ص ٨٢.

وفيما يتعلق بإمكانية عزل المحافظ من عدمه، فنجد أن بعض الأنظمة كالمعمول به في مصر قد نص صراحة على إمكانية استقالة المحافظ من منصبه، فضلاً عن إمكانية إعفاء المحافظ ونوابه في غير حالات الاستقالة والوفاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على توصية مجلس الإدارة بعد السماح للعضو بإبداء دفاعه وذلك في حالة ما إذا فقد أحد شروط المنصب أو العضوية، أو أصبح غير قادراً على أداء مهامه لأسباب صحية، أو إذا أخل بواجبات المنصب أو العضوية إخلالاً جسيماً، أو إذا تغيب عن الحضور ثلاث جلسات متتالية أو خمس جلسات متفرقة خلال السنة، دون عذر يقبله مجلس الإدارة^(٣٠)، ومما لا شك فيه أن هذا الأمر يعرض من استقلالية المحافظ بحيث أن حالات إعفائه قد جاءت على سبيل الحصر، بعكس الأنظمة الأخرى التي لم تتطرق لجزئية عزل المحافظ، الأمر الذي من شأنه بحسب بعض الآراء الفقهية، أن يفتح المجال إلى أن يُقال المحافظ أو يعزل من وظيفته أو يجبر على الاستقالة بمجرد أن تغضب عليه الحكومة أو إذا لم ينفذ تعليماتها^(٣١).

(٣٠) أنظر المادة (٢٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(٣١) د. عبدالهادي مقبل، المرجع السابق، ص ٨٤.

المطلب الثاني

وظائف المصرف المركزي

وظائف المصرف المركزي المعروفة في الوقت الحاضر لم تكن معروفة منذ نشأة المصارف، فقد أنيطت بها الوظائف المختلفة مع تطور الحياة الاقتصادية وتطور دور الدولة في هذه الحياة وتدخلها فيها، وأيضاً تبعاً لتطور وظيفة الجهاز المصرفي ذاته، وعليه سيتناول الباحث في هذا المطلب الوظائف الرئيسية للمصرف المركزي والمتمثلة بتولي الإصدار النقدي، والعمل كبنك للحكومة، والعمل كبنك للبنوك، وأخيراً إدارة السياسة النقدية، وتبعاً لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

الفرع الأول: تولي الإصدار النقدي.

الفرع الثاني: العمل كبنك للحكومة.

الفرع الثالث: العمل كبنك للبنوك.

الفرع الرابع: الإشراف على السياسة النقدية والائتمانية.

الفرع الأول

تولي الإصدار النقدي

تعتبر عملية إصدار النقد من أقدم الوظائف وأهمها في الوقت الحاضر، حيث كان امتياز إصدار النقود في كل مكان مرتبط بالغالب بنشوء وتطور الصيرفة المركزية، وحتى أوائل القرن العشرين كانت هذه المصارف تدعى مصارف الإصدار. وتكمن أهمية تركيز الإصدار النقدي لدى مصرف مركزي يتمتع بدعم الحكومة في إعطاء ثقة مستمرة وسمعة مميزة للنقد عندما أصبحت النقود تمثل الشكل الأساسي لعملة التداول القانونية بسبب

ملاءمتها وكذلك التحكم في حجم الائتمان والتأثير والتوسع فيه من قبل البنوك التجارية تجنباً لحصول أزمات مالية^(٣٢).

وهذه الوظيفة التي تزاولها المصارف المركزية في جميع بلدان العالم بدون استثناء تعتبر أول وظيفة أنيطت بهذا المصارف، حيث أعطتها الدول لمصرف واحد بعد أن كانت تمارسها جميع المصارف التجارية، ولا تتولى المصارف المركزية عملية إصدار النقد من أوراق البنوك فحسب، بل قد تعهد بعض الدول للمصرف المركزي تولي عملية إصدار العملات المساعدة أيضاً، وبشكل عام تعتبر وظيفة إصدار النقد وظيفة محصورة في المصرف المركزي فقط^(٣٣).

أما بالنسبة للأسباب الرئيسية لتولي المصارف المركزية مهمة الإصدار النقدي فهي كما يلي^(٣٤):

١- ضرورة تحقيق التماثل النقدي والإشراف الحكومي عندما أصبحت الأوراق النقدية هي الشكل الرئيسي للعملة المتداولة، وعلى الرغم من أن هذا التماثل النقدي والإشراف الحكومي كان يمكن تحقيقه بواسطة تولي الحكومات مباشرة عملية الإصدار، إلا أن الأمثلة العديدة لتدني قيمة الأوراق الحكومية في الماضي وما ترتب على ذلك من فقدان ثقة الجمهور بذلك دفع الحكومات إلى تركيز إصدار الأوراق النقدية في أحد المصارف.

٢- مع تزايد استعمال نقود الودائع التي خلقتها المصارف التجارية وتنامي الحاجة لفرض نوع من الرقابة على الائتمان من قبل المصرف المركزي، أصبح الإدراك عاماً بأن احتكار إصدار الأوراق النقدية بحد ذاته يتجه إلى إعطاء المصرف المركزي بعض السلطات للسيطرة على التوسع غير المبرر للائتمان من قبل المصارف التجارية.

٣- أصبح من المسلم به أن تركيز إصدار الأوراق النقدية في مصرف واحد يتمتع بدعم الدولة يعطي الأوراق النقدية سمعة جيدة لا تتوفر في الأوراق الصادرة عن المصارف الأخرى، وقد ثبت أن لهذه السمعة قيمة عظيمة وقت الأزمات وفي الظروف الطارئة.

٤- تمكين المصرف المركزي من الرقابة على البنوك التجارية، خاصة في مجال منح الائتمان، بسبب تنافس هذه البنوك في التوسع غير المبرر في منح الائتمان^(٣٥).

(٣٢) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٧.

(٣٣) د. خالد علي الدليمي، النقود والمصارف والنظرية النقدية، دار الأنيس للطباعة والنشر والتوزيع، ليبيا، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، ص ٩٨.

(٣٤) د. حسام عبدالعال، النقود والبنوك والسياسة النقدية، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٣، ص ١٩٢.

(٣٥) د. عبدالصمد سعودي، المرجع السابق، ص ٤٩.

والمصرف المركزي وحين قيامه بعملية الإصدار النقدي فإن هناك بعض القيود التي تمارس عليه ولا بد أن يلتزم بها، وأهم هذه القيود وجوب امتلاك المصرف المركزي كمية من الذهب والعملات الأجنبية القابلة للتحويل تمثل نسبة معينة من الكمية النقدية التي يتولى المصرف المركزي إصدارها^(٣٦)، وفي هذا السياق يجب الإشارة إلى أن أنظمة الإصدار قد مرت بمجموعة من المراحل، وهي كالآتي:

١- نظام الغطاء الذهبي الكامل:

ويقوم هذا النظام على فكرة قوامها أن المصرف المركزي إذا أراد إصدار الأوراق النقدية يجب أن تكون هذه الأوراق مغطاة بالكامل من معدن الذهب بنسبة ١٠٠٪، أي أن المصرف المركزي يكون لديه كميات من الذهب تعادل فيه أوراق النقد^(٣٧)، وعلى ذلك فكلما زادت كمية الذهب زاد الإصدار النقدي، وكلما قلت كمية الذهب قل الإصدار النقدي.

وتتمثل الأهداف المرجوة من تطبيق هذا النظام ما يلي^(٣٨):

- ١- الحد من إفراط المصرف المركزي في استخدام سلطة الإصدار النقدي.
- ٢- تقليل رجوع الحكومة للمصرف في طلبات للقروض.
- ٣- تمكين المصرف المركزي من مواجهة طلبات الصرف بالذهب في الداخل والخارج.
- ٤- التلقائية في إدارة النقود في ظل قاعدة الذهب.

ويعاب على هذا النظام جموده وعدم مرونته وتجاوبه مع التطورات الاقتصادية، خاصة في الحالات التي يزداد فيها الطلب على النقود، فلا يستطيع المصرف المركزي فعل شيء إزاء هذه الحالات^(٣٩).

٢- نظام الغطاء الذهبي الجزئي:

ويقوم هذا النظام على أساس منح المصرف المركزي حق إصدار الأوراق النقدية بكمية معلومة بدون غطاء ذهبي بمقابل سندات حكومية، وأن أي زيادة تطرأ في مقدار المصدر من الأوراق النقدية يجعل من الواجب أن يكون هناك غطاء كامل من الذهب لهذا المقدار الزائد^(٤٠).

(٣٦) د. خالد علي الدليمي، المرجع السابق، ص ٩٨.
(٣٧) د. عثمان أحمد عثمان، المؤسسات المالية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥، ص ١٢٨.
(٣٨) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٩٥.
(٣٩) د. خالد علي الدليمي، المرجع السابق، ص ٩٩.
(٤٠) د. عثمان أحمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٢٨.

٣- نظام الغطاء الذهبي النسبي:

ويطلق على هذا النظام أيضاً نظام الاحتياطي النسبي، وتقوم فكرته على أساس أن يحتفظ المصرف المركزي بكمية من الذهب تساوي نسبة معينة من قيمة النقد المصدر، وأن تغطي النسبة المتبقية من النقد المصدر بسندات حكومية وأوراق مالية^(٤١).

٤- نظام الحد الأقصى للإصدار:

نظراً لما في الأنظمة السابقة من قيود تفرضها على المصرف المركزي إزاء سلطاته في الإصدار النقدي، ظهر ما يسمى بنظام الإصدار الحر أو غير المقيد، وتقوم فكرته على أن يكون للمصرف المركزي الحرية الكاملة في إصدار الأوراق النقدية دون التقيد بنوع غطاء معين، وبذلك أعطى المصرف المركزي المرونة الكاملة في رسم السياسة النقدية. وبصفة عامة يمكن القول بأن قواعد الإصدار في معظم دول العالم تدور حول قيام المصرف المركزي بإصدار كمية معينة من أوراق النقد كخصوم، تقابلها أصول حصل عليها بقدر قيمتها وتتمثل أهمها فيما يلي^(٤٢):

١- الذهب كأصل حقيقي، له قيمة نقدية ذاتية وعالمية، وقوة شرائية بأسعاره السوقية أو الرسمية ومقبول في جميع المعاملات.

٢- عملات أجنبية، وهو أصل بالرغم من شكله النقدي يقترن بالأصول الحقيقية لما يمثله من قوة شرائية قبل الاقتصاديات الأجنبية، وهو بذلك يعتبر ديناً على الأخيرة لصالح المصرف المركزي، أي حقاً له ويستطيع أن يستخدمه في معاملاته الخارجية وفي الحصول على السلع والخدمات من هذه الاقتصاديات.

٣- أذون الخزنة، وهي الوسيلة الأكثر أهمية في الاقتصاد المعاصر في غطاء الإصدار نظراً لندرة الذهب وعدم توافر العملات الأجنبية، وهي طريقة مبسطة من شأنها إصدار النقود لحساب الدولة ولفائدتها، مقابل تقديم صكوك تعترف بمديونيتها قبل المصرف المركزي.

وبالنظر لموقف المشرع البحريني من عملية الإصدار النقدي نجد أنه أخذ بنظام الحد الأقصى للإصدار، حيث ذهب قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ إلى وجوب احتفاظ المصرف المركزي باحتياطي خارجي يتكون من كل أو بعض العناصر الآتية:

(٤١) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٩٦.

(٤٢) د. عثمان أحمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٢٩.

- ١- العملات والسبائك الذهبية.
 - ٢- النقد الأجنبي.
 - ٣- الأصول المعترف بها دولياً.
 - ٤- الكمبيالات والسندات الأذنية المستحقة الأداء خارج المملكة بعملات قابلة للتحويل.
 - ٥- أذونات الخزنة.
 - ٦- السندات التي يحددها المجلس وقد أصدرتها أو ضمنتها الحكومات الأجنبية أو المؤسسات المالية الدولية.
 - ٧- السندات الأخرى التي يحددها المجلس وأصدرها شخص أجنبي^(٤٣).
- وجعل المشرع البحريني الأصل أن يكون الاحتياطي الخارجي لا يقل عن نسبة ١٠٠٪ من قيمة النقد المتداول، ويجوز استثناءً بقرار مسبب من مجلس إدارة المصرف المركزي تغيير الحد الأدنى للاحتياطي الخارجي بشرط ألا يقل في أي حال من الأحوال عن ٧٥٪ من قيمة النقد المتداول.
- وبذات النهج سار كل من المشرعين المصري^(٤٤)، والمشرع الكويتي^(٤٥) من الأخذ بنظام الحد الأقصى للإصدار، إلا أنهما اشترطا أن يقابل أوراق النقد المصدرة بصفة دائمة ما يغطيها من ذهب أو نقد أو غيرها.

الفرع الثاني

العمل كبنك للحكومة

اشتقت هذه الوظيفة من خصيصتي الوحدة والملكية العامة للمصرف المركزي، فتركيز القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية في المصرف المركزي والاتجاه نحو تملك الدولة لهذه المؤسسة إنما يهدف لخلق علاقات وثيقة بين السلطة التنفيذية والمصرف المركزي، بحيث أصبح هذا الأخير ليس مصدراً لأوراق النقد أو مراقباً للسياسة النقدية والمالية، بل هو يقبل أذونات الخزنة الصادرة عن السلطة التنفيذية، ويمدها دائماً بوسائل الدفع اللازمة لتأدية نشاطها^(٤٦).

^(٤٣) أنظر المادة (١٩) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

^(٤٤) أنظر المادة (١٥) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

^(٤٥) أنظر المادة (١٢) من قانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

^(٤٦) د. مصطفى رشدي شبحه، المرجع السابق، ص ٨٢.

ومن حيث الوظائف التي يقوم بها المصرف المركزي في علاقتها مع الحكومة فهي كالآتي:

أ - الاحتفاظ بحسابات الحكومة:

نظراً لأن المصرف المركزي هو مصرف الدولة، فهو يقوم بمهمة الاحتفاظ بحسابات الحكومة وما تحتويه من الإيرادات الخاصة بالضرائب والرسوم وغيرها^(٤٧).

وفي هذا نص قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ على "المصرف المركزي هو بنك الحكومة ووكيلها المالي والجهة التي تودع فيها أموال الحكومة"^(٤٨).

ب - تقديم القروض المباشرة للحكومة:

يقدم المصرف المركزي للحكومة قروضاً لتمويل العجز المؤقت في الميزانية العامة، وفي الحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة كالحروب فإن المصرف المركزي يقدم للحكومة قروضاً ذات طبيعة استثنائية، ومع ذلك نجد أن أغلب المشرعين يحتاطون لما قد يقع من إسراف من قبل الحكومة في طلب القروض من المصرف المركزي، وذلك من خلال ربط القروض التي تحصل عليها الحكومة بأجال محددة وبنسب معينة من إيراداتها الاعتيادية، كما قد يشترط لحصول الحكومة على قروض استثنائية الحصول على موافقة السلطة التشريعية^(٤٩).

وقد أجاز قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية على إمكانية تحصيل الحكومة والأجهزة الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة على قروض من المصرف المركزي، إلا أنه قد قيدها بحالات معينة على سبيل الحصر وهي وجود حالات استثنائية لتغطية عجز موسمي أو غير متوقع في الميزانية العامة للدولة أو لتوفير السيولة في الحالات الطارئة، وعلى أن يراعى في ذلك أن يتم استرداد قيمة القروض الممنوحة للحكومة خلال الثلاثة أشهر التالية لنهاية السنة المالية التي منحت فيها، فضلاً عن أن لا يجاوز مجموع القروض نسبة ٢٥٪ من الميزانية العامة للدولة المعتمدة للسنة المالية التي منحت خلالها تلك القروض^(٥٠).

(٤٧) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٤٨) أنظر المادة (٢٣) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٤٩) د. خالد علي الدليمي، المرجع السابق، ص ١٠٠.

(٥٠) أنظر المادة (٢٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

ج- العمل كمستشار مالي للحكومة:

يؤدي المصرف المركزي رأيه الفني للحكومة، ويقدم مشورته في نوع السياسات الواجب اتباعها لمواجهة مختلف الظروف. فالمصرف المركزي هو المشرف على الائتمان، وله خبرة طويلة في هذا المجال تعطي لرأيه وزناً هاماً، ولذا تقوم الحكومة بالتفاهم والتشاور مع المصرف المركزي قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة في مجال النقد والائتمان^(٥١).

ولا شك أن تواجد حسابات الحكومة لدى المصرف المركزي له الأثر البالغ على توجهات النشاط الاقتصادي للدولة، حيث إن تعاظم دور الدولة في سائر القطاعات الاقتصادية على الصعيد الداخلي، ودورها الفعال في هذا الصدد عن طريق نفقاتها وإيراداتها، مع تركيز حسابات الحكومة والعمليات التي تتعلق بماليتها في المصرف المركزي، يُمكن هذا المصرف من الإحاطة الكافية بسائر التطورات التي تحدث، ومن ثم يستطيع أن يشير على الحكومة بالسياسة التي يتعين اتباعها لتقادي الأضرار السلبية على الاقتصاد الداخلي^(٥٢).

وهو ما أكدته قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، حيث نص على "تقديم المشورة للحكومة في الشؤون المالية والاقتصادية"^(٥٣).

د- تمثيل الدولة في التعامل مع الهيئات الدولية:

يقوم المصرف المركزي بتمثيل الدولة أمام الهيئات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي وغيره، كما يقوم نيابة عن الحكومة بتسوية المعاملات الخارجية سواء كانت مستحقات للدولة أو ديون عليها^(٥٤).

وقد نص قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية على "القيام بوظيفة الوكيل المالي للحكومة لدى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وغيرهما من المؤسسات وصناديق النقد العربية والدولية ومباشرة جميع معاملات المملكة مع تلك الجهات، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية"^(٥٥).

(٥١) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ١٣.

(٥٢) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٨٣.

(٥٣) أنظر المادة (٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٥٤) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ١٣.

(٥٥) أنظر المادة (٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

الفرع الثالث

العمل كبنك للبنوك

وهذه الوظيفة مشتقة من خاصية مبدأ الازدواج في النظام المصرفي، ومن العلاقة الخاصة بين المصرف المركزي والمصارف التجارية والإسلامية وغيرها من المؤسسات التي تتشابه معها، فالتدرج بين نوعي المؤسسات المصرفية (المصرف المركزي والمؤسسات المصرفية الأخرى)، ووضع المصرف المركزي المتميز والرئاسي بالنسبة للمؤسسات المصرفية والائتمانية الأخرى، يولد مجموعة من الالتزامات على الأخيرة لصالح الأول، وفي المقابل يولد مجموعة من الحقوق للمؤسسات المصرفية والائتمانية على المصرف المركزي^(٥٦).

ويقوم المصرف المركزي من خلال علاقته بالمؤسسات المصرفية والائتمانية بالوظائف الآتية:

أ- الرقابة على المؤسسات المصرفية والائتمانية:

تعتبر وظيفة البنك المركزي في الرقابة على المؤسسات المصرفية والائتمانية من أهم الوظائف الموكلة إليه، باعتبار هذه المؤسسات وسيلة لتلبية احتياجات التمويل من خلال تلقي الودائع وتقديم القروض لطالبيها، حيث تنطوي هذه الوظيفة التي تقوم بها البنوك على عدة مخاطر، والناجمة عن بعض العمليات الائتمانية وعدم توفير الحماية الكافية للمودعين. ومن جهة أخرى، فإن حدوث الأزمات البنكية وانتشارها بشكل واسع يطرح إشكالية كيفية تفاديها ومعالجتها، لا سيما أنها تعد أكبر مشكلة يمكن أن يعرفها الاقتصاد. وبالنتيجة، لم تعد تقتصر الرقابة المصرفية على مراقبة درجة سيولة البنوك فحسب، ولكن اهتمت أكثر فأكثر بنوعية الالتزامات المأخوذة من قبل هذه البنوك وانعكاسها على ملء هذه الأخيرة.

وسيتناول هذه الوظيفة بالتفصيل في الفصول التالية باعتبارها الموضوع الرئيسي الذي تقوم عليه الرسالة.

ب- الاحتفاظ بودائع المؤسسات المصرفية والائتمانية:

عادة ما يوجب المشرعين على المؤسسات المصرفية والائتمانية الاحتفاظ بنسبة معينة من التزاماتها في صورة احتياطي نقدي حاضر لدى المصرف المركزي، وليس المقصود بذلك تحقيق مزايا وجود حشد الأرصدة

(٥٦) د. مصطفى رشدي شبيحة، المرجع السابق، ص ٨٤.

الحاضرة للنظام المصرفي في مجتمع واحد فحسب، ولكن أيضاً بقصد تمكين المصرف المركزي من مزاولة سلطانه في الرقابة على الائتمان^(٥٧).

وتحقق هذه الوظيفة التي يمارسها المصرف المركزي مجموعة من المزايا^(٥٨):

- ١- تقوية النظام المصرفي ككل من خلال إتاحة الفرصة للمصرف المركزي في تقدير مقدار سيولة النظام المصرفي ككل وما يمكنه القيام به في سبيل الاحتفاظ بهذه السيولة.
- ٢- تمكين المصرف المركزي من التأثير والإدارة الفعالة للائتمان ومراقبته، فمن خلال تغيير نسبة الاحتياطيات النقدية يستطيع المصرف المركزي أداء وظيفته في الإشراف على الائتمان الذي تقوم المؤسسات المصرفية والائتمانية به.
- ٣- تحقق هذه الوظيفة مزايا للمؤسسات المصرفية والائتمانية من حيث أن الاحتفاظ بودائعها لدى المصرف المركزي يوفر لها حسابات إضافية تستطيع السحب منها لمواجهة المشاكل أو العجز في السيولة الحاضرة لديها.
- ٤- قيام المصرف المركزي بهذه الوظيفة من شأنه أن يدعم ثقة الأفراد في النظام المصرفي والمؤسسات المصرفية والائتمانية على وجه الخصوص، لعلمهم بالتجاء هذه الأخيرة إلى المصرف المركزي في حالة تعثرها عند مواجهة طلبات السحب الخاصة بودائعهم.

ج- تقديم القروض للمؤسسات المصرفية والائتمانية:

يعتبر المصرف المركزي المقرض الأخير والملاذ النهائي للمؤسسات المالية والمصرفية، فإذا استشعر المصرف المركزي حاجة السوق إلى النقد، أي حالات الضيق المالي، فإن المصرف يكون مستعداً ليضع في متناول المؤسسات المصرفية والائتمانية الأموال المطلوبة^(٥٩).

ويتخذ الإقراض الذي يمارسه المصرف المركزي أحد الشكلين الآتيين:

- ١- ويتمثل الشكل الأول في تحصل المؤسسة المصرفية على ما تحتاجه من نقود عن طريق الخصم من أنونات الخزنة التي يمتلكها لدى المصرف المركزي أو إعادة خصم الأوراق التجارية التي قام هو بنفسه

(٥٧) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٨.

(٥٨) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٨٦.

(٥٩) د. خالد علي الدليمي، المرجع السابق، ص ١٠٢.

بخصمها لديه، وذلك في مقابل دفع مبلغ الخصم الذي يتحدد على أساس سعر إعادة الخصم الذي يقرره المصرف المركزي.

٢- ويتمثل الشكل الثاني في تحصل المؤسسة المصرفية على النقود عن طريق الاقتراض مباشرة من المصرف المركزي لمدة قصيرة نظير تقديم المؤسسة المصرفية لضمانات عادة ما تكون أذونات الخزنة وسندات الحكومة الأخرى^(٦٠).

د- المقاصة وتسوية الفروقات بين المؤسسات المصرفية والائتمانية:

من خلال احتفاظ مصرف البحرين المركزي بالاحتياطات النقدية للبنوك فإنه يقوم بتسوية الحسابات بين المؤسسات المصرفية والائتمانية بتصفية قيمة الشيكات المسحوبة على بعضها البعض من طرف عملاتها^(٦١)، ويقوم المصرف المركزي بهذه العملية من خلال غرف المقاصة التي ينشئها لهذا الغرض، وقد تناول قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية تنظيم هذه الغرف، فأجاز لنفسه أن ينشأ غرفة أو أكثر للمقاصة، وله في ذلك أن يعهد بإدارتها إلى جهة أخرى^(٦٢). ومن خلال ما تقد فإن ذلك يدفعنا للقول إن وظيفة المصرف المركزي التي نحن بصددنا تحقق المرونة في الجهاز المصرفي ككل، ذلك أنه بمثابة حلقة الوصل بين المؤسسات المالية في الدولة.

وقد بلغ عدد الشيكات المتداولة من خلال نظام المقاصة الإلكتروني والذي تقوم بإدارته شركة بنفث البحرين ٢,١٦٨,٢٣١ شيك، أي بمعدل يومي بلغ ٨,٧٧٨ شيك، وبمبلغ ٧.١٧٨ مليار دينار بحريني أي بمعدل يومي بلغ ٢٩.٠٦ مليون دينار بحريني، وذلك خلال العام ٢٠٢١^(٦٣).

الفرع الرابع

الإشراف على السياسة النقدية والائتمانية

تعتبر هذه الوظيفة من أهم الوظائف المنوطة بالمصرف المركزي، ويرجع السبب في ذلك إلى التغيرات التي تحدث في حجم عرض النقود في المجتمع (النقود الورقية والمساعدة الائتمانية) والتي لها تأثيرها المؤكد

(٦٠) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١٨٩.

(٦١) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٨.

(٦٢) أنظر المادة (٣٢) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٦٣) التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢١، ص ٦٨.

على المتغيرات الاقتصادية الكبرى كدخل الفرد والمستوى العام للأسعار، وبالتالي على مستوى المعيشة السائد في المجتمع.

وإذا كان المصرف المركزي في الوقت الحاضر هو المختص وحده بالإصدار النقدي، وكانت المؤسسات المصرفية والائتمانية الأخرى قادرة على خلق النقود الائتمانية معتمدة في ذلك على مساعدة المصرف المركزي ودعمه لها، فإن هذا الأخير يصبح المسؤول عن السياسة النقدية والائتمانية للجهاز المصرفي ككل. والمصرف المركزي في تحمله لهذه المسؤولية إنما يبتغي تحقيق الأهداف الاقتصادية التي تقتضيها الظروف الاقتصادية في المجتمع^(٦٤).

وتتمثل أهم الأهداف التي يطمح المصرف المركزي لتحقيقها من ممارسة هذه الوظيفة ما يلي:

١- تحقيق مستوى مقبول من الاستقرار النقدي من خلال تجنب التغيرات المؤثرة في قيمة العملة الوطنية داخلياً وخارجياً والتي تنشأ من خلال التغير العام في مستوى الأسعار، ويتحقق ذلك من خلال التحكم في قيمة المعروض النقدي في السوق^(٦٥).

٢- تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال تجنب المجتمع الآثار السيئة المترتبة عن التضخم أو الركود. ذلك أنه في حالة التضخم يستطيع المصرف المركزي بالتعاون مع السلطات المالية والنقدية (ممثلة بالوزارة المعنية بالمالية والاقتصاد الوطني) ومع السلطة الاقتصادية (ممثلة بالوزارة المعنية بالتجارة) من خلال اتباع سياسة انكماشية قوامها تقييد عرض النقود والائتمان إلى الحد الذي يصبح معه الطلب الكلي متناسباً مع العرض الكلي للسلع والخدمات.

وأما في حالات الركود يمكن للمصرف المركزي بالتعاون مع السلطات المالية والنقدية (ممثلة بالوزارة المعنية بالمالية والاقتصاد الوطني) ومع السلطة الاقتصادية (ممثلة بالوزارة المعنية بالتجارة) اتباع سياسة توسعية قائمة على أساس التوسع في الائتمان وزيادة كمية وسائل الدفع من أجل الارتقاء بمستوى الطلب الكلي^(٦٦).

٣- المساهمة في زيادة سرعة عملية التنمية الاقتصادية وذلك بتوفير المناخ المناسب لتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة^(٦٧).

(٦٤) د. عبدالله الصعدي، النقود والبنوك وبعض المتغيرات الاقتصادية في التحليل الكمي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥، ص ١٨٤.

(٦٥) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٠١.

(٦٦) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ١٨٥.

(٦٧) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٠٣.

المبحث الثاني

المؤسسات المصرفية والائتمانية في مملكة البحرين

كما أسلفنا مسبقاً، فإن المصرف المركزي هو جهاز يقع على قمة الهرم المصرفي الذي يتكون من مجموعة من المؤسسات، حيث أنه يتكون من المصارف التجارية والمصارف الإسلامية، وهناك نوع آخر من المصارف وهو المصارف المتخصصة.

وسيتناول الباحث هذا المبحث كالاتي:

المطلب الأول: المصارف التجارية.

المطلب الثاني: المصارف الإسلامية.

المطلب الثالث: المصارف المتخصصة.

المطلب الأول

المصارف التجارية

وسيتناول الباحث في هذا المطلب نشأة وتعريف المصارف التجارية ووظائفها الرئيسية وأنواع المصارف التجارية في مملكة البحرين، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: نشأة وتعريف المصارف التجارية.

الفرع الثاني: وظائف المصارف التجارية.

الفرع الثالث: أنواع المصارف التجارية في مملكة البحرين.

الفرع الأول

نشأة وتعريف المصارف التجارية

أولاً: نشأة المصارف التجارية:

نشأت المصارف التجارية منذ قرون طويلة، إذ يقال إن تاريخ أول نشاط مصرفي في العالم يرجع إلى العام ١٧٠٠ قبل الميلاد في بابل، وإن أول قطع نقدية معلومة التاريخ ترجع إلى العام ٦٨٧ قبل الميلاد في ليديا بآسيا الصغرى^(٦٨).

كما أن الشواهد التاريخية تدل على وجود المصارف في مصر الفرعونية، حيث عرفت الأسرة الثامنة عشر القروض بضمان عقاري، والقروض الزراعية بضمان المحصولات الزراعية، وكذلك فمن الثابت أن البابليين والفينيقيين والإغريق قد ابتكروا صوراً من عمليات المصارف لتنشيط النشاط الزراعي والصناعي والتجاري^(٦٩).

إلا أن المصارف التجارية برزت من خلال تطور نشاط الصيرفة الذي كانوا يقبلون الودائع (المعادن الثمينة) مقابل إيصالات أو شهادات إيداع بمبالغ الوديعة ويحصلون مقابل ذلك على عمولة وتدرجياً لاحظ

(٦٨) د. محي الدين إسماعيل علم الدين، موسوعة أعمال البنوك (الجزء الأول)، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠١، ص ٢٨.
(٦٩) أحمد عوض يوسف عوضين، مسئولية البنك عن الخطأ في فتح الحساب الجاري وقفله، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، مصر، ٢٠٠٧، ص ٥.

هؤلاء الصيارفة أن هذه الإيصالات أخذت تلقى قبولاً عاماً في التداول لوفاء بعض الالتزامات. أي تلعب دور النقود في الوفاء بالالتزامات، وأن أصحاب هذه الودائع لا يتقدمون لسحب ودائعهم دفعة واحدة بل بنسب معينة أما باقي الودائع فتبقى مجمدة لدى الصراف، لذى فكر هذا الأخير في إقراضها. ومن هنا أخذ المصرف في شكله الأول يدفع فوائد إلى أصحاب الودائع لتشجيع المودعين فبعد أن كان الغرض من عملية الإيداع هو حفظ المادة الثمينة من السرقة والضياع أصبح المودع يتطلع إلى الحصول على فائدة لذلك تطور نشاط البنك في مجال تلقي الودائع مقابل فائدة، كذلك وتقديم القروض بناءً على هذه الودائع لقاء فائدة، ويكون عائد المصرف من كل العملية السابقة الفرق بين الفائدة التي يتقاضاها على القروض والفائدة التي يدفعها لأصحاب الودائع^(٧٠).

ويعتبر بنك البندقية أول مصرف أنشأ في العالم وكان ذلك عام ١١٥٧، ومن ثم تبعه مصرف برشلونة عام ١٤٠١ وبنك رياتو بالبندقية عام ١٥٧٨، ومن ثم بنك امستردام عام ١٦٠٩ وبنك هامبورغ في العام ١٦١٩، وجاء بعد ذلك بنكي إنجلترا وفرنسا في العامين ١٦٩٤ و ١٨٠٠^(٧١).

ثانياً: تعريف المصارف التجارية:

أما فيما يتعلق بتعريف المصارف التجارية، فإن الملاحظ أن معظم شراح علم الاقتصاد قد ربط تعريف المصرف التجاري بالوظائف المنوطة به، حيث عرفه البعض بأنه مؤسسة مالية مرخص لها من قبل الدولة لقبول الودائع، وتأدية الفوائد، وصرف الشيكات، وتقديم القروض، والعميل كوسيط في المعاملات المالية، مع توفير الخدمات المالية الأخرى للعملاء^(٧٢).

وقد ذهب البعض الآخر لتعريفه بأنه المنشأة المالية التي تنصب عملياتها الرئيسية على تجميع الموارد أو الأموال الفائضة عن حاجات أصحابها (أفراد، مؤسسات، الدولة)، وإعادة إقراضها وفق أسس معينة أو استثمارها في مجالات أخرى^(٧٣).

(٧٠) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٧١) د. محي الدين إسماعيل علم الدين، المرجع السابق، ص ٢٨.

(72) Kanhaiya Singh, Vinay Dutta, commercial bank management, McGraw hill education, India, 2013, p 12.

(٧٣) حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٢٢.

وذهب البعض إلى القول بصعوبة إيراد تعريف دقيق للمصارف التجارية، إذ أن عمليات هذه المصارف تتداخل بشكل كبير مع العمليات التي تقوم بها المؤسسات المالية الأخرى كشركات التأمين وصناديق المعاشات^(٧٤).

ولا يرى الباحث رجاحة هذا الرأي، ذلك أن المطالع لطبيعة كلاً من المصارف التجارية وشركات التأمين يدرك الاختلاف الجوهرى في طبيعة وظائف كلاً منهما، إذ أن المصارف التجارية كما ذكرنا مسبقاً فيما ورد من تعريفات، فإن وظائفه تلقي الودائع ودفعها وقت الطلب أو في التاريخ المحدد، بعكس شركات التأمين والتي يتمثل دورها في تأدية مبلغ من المال أو إيراد مرتب أو عوض مالي في حال وقوع حادث أو تحقق خطر تم ذكره في عقد يبرم مع شخص يدعى "المؤمن عليه"، مقابل مبلغ مالي يؤديه هذا الأخير.

أما في شأن ما قيل في تشابه عمليات المصارف والعمليات التي تقوم صناديق المعاشات، فإن الأنظمة التي تقوم عليها قوانين المعاشات إنما تستهدف توفير الدخل للفرد بعد وصوله لسن الشيخوخة بما يسهم في حصوله على حياة كريمة، إذ هي لا تقوم على عمليات حسابية بين ما أداه الفرد من اشتراكات طوال فترة عمله، والمعاش الذي سيحصل عليه بعد تقاعده، ويظهر ما تقدم ما استقرت عليه المحكمة الدستورية في مملكة البحرين من أن المتحمل لعبء التأمين لا يكون بالضرورة المستفيد منه، والتأمينات الاجتماعية تقوم على أساس أداء مقابل التأمين (الاشتراك) بصرف النظر عما إذا كان المؤمن عليه سيستفيد من التأمين بصفة شخصية أم لا^(٧٥).

وفيما يتعلق بتعريف المصارف التجارية في التشريعات، فإن الملاحظ أنها لم تخرج عن السياق الذي عرف به شراح علم الاقتصاد، إذ أنه بمطالعة قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، نجده عرف البنك بأنه أي شخص اعتباري مرخص له بموجب أحكام القانون بقبول الودائع وتقديم القروض وإدارة واستثمار الأموال، سواء مع تقديم الخدمات الأخرى ذات العلاقة أو بدونها^(٧٦).

وذاً النهج هو المتخذ لدى المشرع الكويتي، الذي عرف البنوك بأنها المؤسسات التي يكون عملها الأساسي والذي تمارسه عادة قبول الودائع لاستعمالها في عمليات مصرفية كخصم الأوراق التجارية وشرائها وبيعها ومنح القروض والسلف وإصدار الشيكات وقبضها وطرح القروض العامة أو الخاصة والمتاجرة بالعملات

(٧٤) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ١٠٨.
(٧٥) يراجع في ذلك حكم المحكمة الدستورية في مملكة البحرين في القضية رقم ح / ١ / ٢٠١٩، المنشور بالجريدة الرسمية في العدد (٣٤٦٥) المؤرخ ٢٠٢٠/٤/٢.
(٧٦) أنظر المادة (١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

الأجنبية والمعادن الثمينة وغير ذلك من عمليات الائتمان أو ما نص قانون التجارة أو قضى العرف باعتباره من أعمال البنوك^(٧٧).

أما فيما يتعلق بالمشروع المصري فنجد أنه عرف البنوك بأنها الشركات وفروع البنوك الأجنبية المرخص مزاوله أعمال البنوك طبقاً للقانون، وقد عرف أعمال البنوك بأنها كل نشاط يتناول بشكل أساسي واعتيادي قبول الودائع والحصول على التمويل واستثمار الأموال في تقديم التمويل والتسهيلات الائتمانية أو المساهمة في رؤوس أموال الشركات، وكل ما يجري العرف المصرفي على اعتباره من أعمال البنوك^(٧٨).

وفي ذات السياق فإنه وبمطالعة نهج المشروع المصري، فأنا نجد أنه قد نص صراحة على الشكل الواجب اتخاذه بالنسبة للمصرف، بحيث يجب أن يتخذ شكل شركة مساهمة - وهي الشركة التي تتكون من عدد من الأشخاص يكتتبون فيها أسهم قابلة للتداول ولا يكون هؤلاء الأشخاص مسؤولين عن ديون الشركة إلا بمقدار قيمة أسهمهم - وذلك ما لم يكن المصرف شخصاً اعتبارياً عاماً أو فرعاً لبنك أجنبي^(٧٩). والاتجاه ذاته انتهجه المشروع الكويتي إذ قصرت ممارسة المهنة المصرفية على المؤسسات التي تتخذ شكل شركات مساهمة وتطرح أسهمها للاكتتاب العام^(٨٠).

وهو ما لم يحدده المشروع البحريني صراحة، بل ترك أمر تقديره للمصرف المركزي، وهو ما يظهر جلياً من القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ بإصدار لائحة شروط منح الترخيص بتقديم الخدمات الخاضعة للرقابة، حيث أورد القرار حكماً يجعل المصرف المركزي يحدد الشكل القانوني لمن يطلب الحصول على ترخيص بممارسة أعمال البنوك^(٨١)، وبالفعل فإن مصرف البحرين المركزي قد حدد ذلك في مجلد التوجيهات الصادر منه والمنشور في الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي بالنسبة للمصارف التجارية والمصارف الإسلامية، وذلك بأن تكون كشركات مساهمة.

ويرى الباحث أنه وإن كان سبب موقف المشروع البحريني معلوماً بالنسبة لعدم تحديده شكل الشركة التي يتوجب أن يتخذها المصرف في صلب القانون، إذ أن الأمر راجع لكون قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ قانون عام يشمل كافة المؤسسات المالية كشركات

(٧٧) أنظر المادة (٥٤) من قانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية .

(٧٨) أنظر المادة (١) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي .

(٧٩) أنظر المادة (٦٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي .

(٨٠) أنظر المادة (٥٦) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية .

(٨١) أنظر المادة (٣) من القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ بإصدار لائحة شروط منح الترخيص بتقديم الخدمات الخاضعة للرقابة .

التأمين والشركات العاملة في مجال الأوراق المالية وليس فقط المصارف، إلا أنه لم يكن هناك ما يمنع أن يكون تعريف البنك السالف ذكره قد تضمن ما يشير لوجوب أن يكون البنك شركة مساهمة، إذ أن هناك وجهة في أن يكون المصرف شركة مساهمة بحسبان أن هذا الشكل من الشركات يعتبر من أكبر وأضخم أشكال الشركات لأنها تعتمد على قوة رأس المال الذي يقسم كله لأسهم، فضلاً أنه لا اعتبار فيها للجانب الشخصي، إذ أنها مستقلة تماماً عن أصحاب رأس المال، الأمر الذي من شأنه أن يزيد من قوة المصرف بما سينعكس في نهاية الأمر على حفظ حقوق المودعين لديه.

الفرع الثاني

وظائف المصارف التجارية

حين الحديث عن الوظائف التي تمارسها المصارف التجارية، يتوجب بدايةً القول إن هذه الوظائف تطورت صلبةً مع التطور الاقتصادي، حيث اتسع مجال عمل المصارف وأصبحت تتحمل مسؤوليات كثيرة الأمر الذي يحتم تطور الوظائف التي تضطلع بها، والتي من أهمها ما يلي:

أولاً: الوظائف التقليدية للمصارف التجارية:

أ- قبول الودائع:

تعتبر وظيفة قبول الودائع من أول الوظائف التي قامت بها المصارف في المجتمعات البشرية، إذ أنه وكما أسلف الباحث مسبقاً أن عملية قبول الودائع ارتبطت منذ بداية نشاط الصيرافة الذين كانوا يقبلون الودائع مقابل إيصالات أو شهادات إيداع بمبالغ الوديعة.

وتعني هذه الوظيفة قبول المصرف للمبالغ النقدية من الأفراد أو المؤسسات أو مختلف الهيئات مع تعهد المصرف برد هذه المبالغ إليهم لدى الطلب أو بعد أجل معين وفقاً للشروط المتفق عليها^(٨٢).

وهناك أنواع عديدة للودائع أوردها شراح علم الاقتصاد، ومن أهمها:

١- الودائع تحت الطلب: ويتمثل هذا النوع من الودائع في حسابات الجارية التي تودع لدى المصرف دون قيد أو شرط ويستطيع صاحبها (المودع) سحبها في أي وقت يشاء^(٨٣).

(٨٢) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ١١٣.

(٨٣) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ٢٦.

وما يميز هذا النوع من الودائع أن المصارف عادة لا تقوم بدفع فائدة عليها، وذلك لأن تلك الودائع قابلة للسحب في أي وقت دونما إعلان مسبق مما يجعل فرصة استثمارها من قبل المصرف قليلة^(٨٤).

٢- الودائع لأجل: وهي المبالغ التي تودع لدى المصرف ولا يجوز لصاحبها (المودع) سحبها أو سحب جزء منها إلا بعد انقضاء المدة المتفق عليها مع المصرف، وفي مقابل ذلك يتقاضى المودع فوائد تتفاوت معدلاتها حسب مدة الإيداع^(٨٥).

٣- ودائع الادخار: وتتمثل في المبالغ التي تودع لدى المصرف ويكون لصاحبها (المودع) الحق في سحبها وقتما يشاء. ويحصل المودع على فائدة وديعته ولكن بنسبة تقل عن الفائدة المقررة على الودائع لأجل، وتحسب الفائدة على الأشهر الكاملة التي تقضيها الوديعة في حساب التوفير^(٨٦). وعليه يمكننا القول إن هذا النوع من الودائع ما هو إلا مزيج من بين النوعين السابقين (الودائع تحت الطلب والودائع لأجل)، إذ هي تتماثل مع الودائع تحت الطلب من حيث أن المودع يمكن له سحب الوديعة وقتما يشاء، كما تتماثل مع الودائع لأجل من حيث حصول المودع على الفائدة. ٤- الودائع الائتمانية: وهو نوع من أنواع الودائع التي لا تقوم على إيداع حقيقي لمبالغ نقدية، إنما هي ناشئة عن فتح حسابات ائتمانية ليقوم الأفراد أو الهيئات أو المؤسسات للقيام بنشاط اقتصادي معين^(٨٧).

ولا يرى الباحث اعتبار هذا النوع من أنواع الودائع، ذلك أنها لا تقوم على إيداع بل على عملية منح أموال من قبل المصرف للعميل، وبالتالي فهي أقرب لأن تكون منح قرض من المصرف للعميل منها أن تكون إيداعاً.

والملاحظ فيما يتعلق بأنواع الودائع أن المشرع البحريني لم يحددها بشكل صريح، إذ أن قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ قد أحال تحديد الودائع لقرار يصدره المصرف المركزي^(٨٨)، وتنفيذاً لذلك صدر القرار رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تحديد الودائع والذي لم يحدد أيضاً بشكل صريح أنواع الودائع، بل وضع معياراً عاماً بأن عرف الوديعة بأنها "العقد الذي يخول البنك حياة

(٨٤) د. غزال العوسي، القطاع المصرفي المصري والتطورات الهامة في الصناعة المالية والمصرفية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٣٢.

(٨٥) د. عبدالصمد سعودي، المرجع السابق، ص ٤٣.

(٨٦) د. غزال العوسي، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٨٧) د. مصطفى رشدي شحبة، المرجع السابق، ص ١٠٩.

(٨٨) أنظر المادة (١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

النقود المودعة والتصرف فيها بما يتفق ونشاطه المهني مع التزامه برد مثلها ويكون الرد بذات نوع العملة".
كما أورد ذات القرار على ما يخرج من حكم الودائع وهي:

١- الأموال التي يضعها العميل لدى بنك ملزم بأحكام الشريعة الإسلامية إذا تضمن العقد حصول صاحب تلك الأموال على حصة من الربح ناتجة مباشرة عنها أو عن الأنشطة التجارية التي يزاولها البنك عموماً.

٢- القرض.

٣- الأموال المخصصة للمضاربة^(٨٩).

ويرى الباحث أن موقف المشرع البحريني كان محموداً في وضع معيار عام للودائع دون أن يحددها صراحةً في أية أداة قانونية، إذ أن هذا النهج من شأنه مساندة أية تطورات تحدث في الأعمال المصرفية نتيجة لتطور النشاط الاقتصادي.

وكذلك يرى الباحث أن ما نص عليه القرار رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٩ من أن حيازة البنك للنقود المودعة شرط للوديعة أمر موفق، حيث أن من شأنه عدم اعتبار الودائع الائتمانية المشار لها أعلاه من ضمن أنواع الودائع في النظام المصرفي البحريني، وهو ما يؤيد وجهة نظر الباحث من عدم اعتبار الودائع الائتمانية كنوع من أنواع الودائع كما ورد سالفاً.

ب- منح القروض:

وتعني هذه الوظيفة تقديم المصرف التجاري مبالغ نقدية إلى الأفراد ورجال الأعمال والهيئات والمؤسسات لأجل محدد، وذلك لتمكينهم من مواصلة مباشرة أعمالهم ووجوه نشاطهم على أن يقوموا برد هذه المبالغ في الأجل المتفق عليه وما تتحمل به من فوائد^(٩٠).

ونظراً لأن المصارف وعند ممارستها لهذه الوظيفة تتعرف لمخاطر تتمثل في خسارتها لجزء من أموالها فضلاً عن إمكانية عدم سداد العميل لمبلغ القرض بسبب إفلاسه أو إعساره^(٩١)، فإن المصارف عادة ما تلجأ لمجموعة من الإجراءات أهمها:

١- وضع حد أقصى للقرض لا يكون للعميل أن يتجاوزه.

(٨٩) أنظر المادتين (١) و(٤) من القرار رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تحديد الودائع.

(٩٠) د. عزت البرادعي ود. مصطفى حسني، محاضرات في النقود والبنود والتشريعات والقوانين الاقتصادية، جامعة المنوفية، مصر، ص ١٤٨.

(٩١) حسن حسني محمد حسني، الخدمات المصرفية في البنوك التجارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٠، ص ٥٤.

٢- قيام المصرف بدراسة مجموعة من العوامل كموضوع القرض أو النشاط الذي من أجله يُطلب القرض أو حالة المقرض ومركزه المالي ومدى إمكانية سداد القرض، فضلاً عن الاحتمالات المستقبلية وحالة السوق النقدية وحسابات الأرباح والخسائر^(٩٢).

٣- تقديم الضمانات الشخصية كالتزام شخص أو أكثر بضمان المقرض، أو تقديم الضمانات العينية كرهن عقار يمتلكه المقرض.

أما فيما يتعلق بأشكال القرض، فإنه قد يتخذ صورة فتح اعتماد وهو ما يقصد به وجود اتفاق يتعهد المصرف بمقتضاه للشخص المفتوح الاعتماد لمصلحته بوضع مبالغ تحت تصرفه بحد أقصى معين ولمدة محددة. وقد يتخذ صورة سحب مبلغ مالي دفعة واحدة أو على دفعات متتالية. كما من الممكن أن يتخذ الائتمان شكل حساب جاري حيث يظل الحساب مفتوحاً يستطيع الشخص المفتوح لصالحه الاعتماد أن يسحب منه وأن يرد ما سحبه وأن يعود للسحب مرة أخرى^(٩٣).

وقد نظم المشرع البحريني جزئية القروض على نحو من العمومية في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، إذ لم يتناول هذا الأخير موضوع القروض سوى بتعريفه بأنه "الأموال التي يتم إقراضها إلى الغير ليعيد سدادها في وقت لاحق، سواء كان الإقراض بفائدة أو بدونها"^(٩٤).

ج- خصم الأوراق التجارية:

وتتحصل هذه الوظيفة في أن المستفيد من الورقة التجارية كالكبيالة أو السند الأذني يمكنه تقديمها للمصرف بعد أن يظهرها لمصلحة هذا الأخير، وفي مقابل ذلك يدفع له المصرف المبلغ المذكور في الورقة التجارية على أن يخصم منها مبلغاً معيناً عادةً ما يكون صغيراً، وهذا الخصم يعتبر بمثابة الفائدة التي يتحصل عليها المصرف.

وعادة ما يخصم المصرف بالإضافة إلى المبلغ الصغير المشار إليه في الفقرة السابقة نسبة ضئيلة أيضاً كعمولة له، فضلاً عن نسبة ضئيلة أخرى لتغطية نفقات تحصيل الورقة التجارية المخصوصة^(٩٥).

د- إدارة وسائل الدفع المختلفة:

(٩٢) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ١١٦.
(٩٣) د. عزت البرادعي ود. مصطفى حسني، المرجع السابق، ص ١٥٠.
(٩٤) أنظر المادة (١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٩٥) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ١١٩.

وتمثل هذه الوظيفة إحدى النشاطات الأساسية للمصارف، حيث تضع حيث تعرف وسائل الدفع بأنها تلك الوسائل المقبولة اجتماعياً من أجل تسهيل المعاملات الخاصة بتبادل السلع والخدمات وتسديد الديون، ومن أهم وسائل الدفع هي النقود والشيكات والبطاقات الائتمانية^(٩٦).

وحين الحديث عن وسائل الدفع المختلفة، فإنه يتوجب الإشارة أن النظام المصرفي في مملكة البحرين بات يعرف وسيلة دفع جديدة تتمثل في الشيك الإلكتروني، إذ صدر القرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٠ بتنظيم العمل بالشيكات الإلكترونية القابلة للتداول، وتقوم فكرته على إنشاء نظام لدى المصرف المركزي أو أي شركة أخرى مرخص لها من قبله، يتم من خلال هذا النظام إنشاء الشيك الإلكتروني وتداوله وتخزينه والسيطرة عليه^(٩٧).

ثانياً: الوظائف الحديثة للمصارف التجارية:

أ- تقديم المشورة الفنية للمستثمرين في أسواق الأوراق المالية:

وهنا تقوم المصارف بتقديم المشورة الفنية لعملائها المستثمرين في أسواق الأوراق المالية لمساعدتهم في اتخاذ قرار بيع أو شراء الورقة المالية، أي أن العميل هو الذي يتولى إصدار القرار الخاص بالبيع أو الشراء وليس المصرف، إذ يقتصر دور هذا الأخير على تقديم المشورة^(٩٨).

والملاحظ أن المصارف في مملكة البحرين لا تضطلع بهذه الوظائف، إذ أن قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ قد اعتبر الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية والتي تتولى تقديم بشأن الأوراق المالية مؤسسات مالية مستقلة عن المصارف ومختلفة عنها^(٩٩).

ب- مساعدة شركات المساهمة في عمليات الاكتتاب:

حيث تقوم المصارف بمساعدة شركات المساهمة في استلام طلبات المكتتبين بأسهمها الجديدة عندما تطرح للاكتتاب العام، وفي تلقي الدفعات الأولى من تلك الأسهم، ولا ريب أن ذلك يعود بالمنافع الكثيرة على المصارف، إذ سيسهم في جعل أسم المصرف متداولاً بين المكتتبين مما سيزيد الثقة به وهو ما سيدفع بزيادة

(٩٦) د. رفيق سعدون، أثر التسويق على الرفع من ربحية المصارف، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠٢٠، ص ١٢٧.

(٩٧) أنظر المادتين (١) و(٣) من القرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٠ بتنظيم العمل بالشيكات الإلكترونية القابلة للتداول.

(٩٨) د. غزال العوسي، المرجع السابق، ص ٤٦.

(٩٩) أنظر المادتين (١) و(٨٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

العمليات المصرفية كقبول الودائع وتقديم القروض، وهو ما سيؤدي في نهاية الأمر لزيادة عوائد المصرف وتقوية مركزه المالي.

وقد منح قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المصارف هذه الوظيفة، إذ جعلت البنوك التجارية إحدى الجهات التي من الممكن أن يجري الاكتتاب فيها. كما أوجبت أن تدفع في هذه البنوك الأقساط الواجب دفعها عند الاكتتاب^(١٠٠).

ج- تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية:

يعتبر تقديم المصارف للمعلومات والاستشارات للعملاء من أهم الخدمات المصرفية الحديثة، نظراً لأهمية هذه المعلومات والاستشارات لمساعدة العملاء في اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالتجارة والاستثمار، وقد أثر هذا التطور في علاقة المصرف بمشروعات العملاء، فأصبحت المصارف تلعب دوراً هاماً في حياة هذه المشروعات من خلال وقوفها بجانبها وتقديم المساعدات والدراسات اللازمة لتطوير هذه المشروعات^(١٠١).

الفرع الثالث

أنواع المصارف التجارية في مملكة البحرين

بالإطلاع على النظام القانوني في مملكة البحرين يتضح أن مصرف البحرين المركزي قد قسم المصارف التجارية إلى نوعين، وهما كالاتي:

أولاً: بنوك التجزئة التجارية:

وهي تلك المصارف التي تقوم باستلام الودائع وتقديم التسهيلات الائتمانية وقبول الودائع وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية، وإدارة حسابات المستثمرين القائمة على أساس مشاركة الأرباح والخسائر (المطلقة أو المقيدة) وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية، وتقديم خدمات التمويل الإسلامي والقيام بإحدى أو جميع الأنشطة

(١٠٠) أنظر المواد (٨٧) و(٨٨) و(٨٩) من قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.
(١٠١) د. أحمد بركات مصطفى، مسئولية البنك عن تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٤٢.

الاستثمارية الخاضعة كالتعامل في الأوراق المالية كمالك، وتوفير معاملات التبادل النقدي وإصدار وإدارة عمليات الدفع^(١٠٢).

والملاحظ أن مصرف البحرين المركزي قد انتهج مسلكاً فريداً من نوعه بأن أتاح لمصارف التجزئة التجارية أن تمارس وظائفها بنوع من الازدواجية، بأن أجاز لها أن تقدم الخدمات سواء بالشكل التقليدي أو وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية والتي صدر بشأنها مؤخراً القرار رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المعايير الحاكمة للمعاملات الخاضعة للشريعة الإسلامية، والذي سنتناول فحواه بالتفصيل حين الحديث عن المصارف الإسلامية. ويصل عدد بنوك التجزئة التجارية في مملكة البحرين إلى أربع وعشرين بنك، سبعة عشر منها فروع لبنوك أجنبية، والجزء المتبقي منها شركات مساهمة بحرينية^(١٠٣).

ثانياً: بنوك الجلة التجارية:

وتمارس هذه المصارف جميع الأنشطة التي تمارسها بنوك التجزئة التجارية، إلا أن ذلك يكون فقط مع الأفراد غير المقيمين والمؤسسات التي لا يوجد لها مقر في مملكة البحرين، وحكومة مملكة البحرين، والمؤسسات الحكومية الأخرى، بالإضافة إلى المؤسسات المالية المرخصة من قبل مصرف البحرين المركزي.

إلا أنه بإمكان بنوك الجلة التجارية القيام بالتعاملات المحلية مع الأفراد المقيمين في مملكة البحرين والمؤسسات المحلية في مملكة البحرين، وذلك ضمن شروط معينة يحددها المصرف المركزي^(١٠٤)، وتتمثل أبرز هذه الشروط بحسب مجلد التوجيهات الصادر من المصرف ألا تقل التعاملات عن سبع ملايين دينار بحريني.

ويصل عدد بنوك الجلة التجارية في مملكة البحرين إلى تسعة وأربعين بنك، ستة وثلاثون منها فروع لبنوك أجنبية، والجزء المتبقي منها شركات مساهمة بحرينية^(١٠٥).

(١٠٢) أنظر المادة (١) من اللائحة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الخدمات الخاضعة لرقابة مصرف البحرين المركزي.

(١٠٣) إحصائية منشورة على الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي.

(١٠٤) أنظر المادة (١) من اللائحة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الخدمات الخاضعة لرقابة مصرف البحرين المركزي.

(١٠٥) إحصائية منشورة على الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي.

المطلب الثاني

المصارف الإسلامية

وسيتناول الباحث في هذا المطلب نشأة وتعريف المصارف الإسلامية والعمليات التي تقوم بها هذه المصارف وأنواع المصارف الإسلامية في مملكة البحرين، ولذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: نشأة وتعريف المصارف الإسلامية.

الفرع الثاني: وظائف المصارف الإسلامية.

الفرع الثالث: أنواع المصارف الإسلامية في مملكة البحرين.

الفرع الأول

نشأة وتعريف المصارف الإسلامية

أولاً: نشأة المصارف الإسلامية:

حين الحديث عن نشأة المصارف الإسلامية، فإنه يتوجب الإشارة أن هذه المصارف قد مرت بمراحل حتى وصلت للشكل الحالي، إذ بدأت أولاً بما يطلق عليه مرحلة التنظير لفكرة الصيرفة الإسلامية والتي بدأت في فترة ثلاثينيات القرن العشرين مع ظهور الصحة الإسلامية في مجال المال والأعمال، حيث ثابر العلماء الشرعيون والاقتصاديون في الكتابة عن مصارف بدون فوائد، حيث يرى هؤلاء أن الفوائد تدخل ضمن الربا المحرم شرعاً، وأنه يجب استبدال هذا النظام بغيره مما يتفق مع الشريعة الإسلامية^(١٠٦). فالمنهج الإسلامي يفترض أن النظام المصرفي التقليدي والقائم على نظام الفائدة، يجب أن يحل محله نظام آخر لا يتعامل بالفائدة أخذاً وعطاءً، بل يقوم على أساس المشاركة في الربح والخسارة، حيث يكون معدل العائد للموارد المالية غير معلوم مسبقاً^(١٠٧).

(١٠٦) د. محي الدين إسماعيل علم الدين، المرجع السابق، ص ٥٧.
(١٠٧) د. أحمد شعبان محمد علي، دور الهندسة المالية في تطوير الصيرفة الإسلامية، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩، ص ٨٥.

ونتيجة لما تقدم، نشأت وبجهود فردية صناديق الادخار التي تقدم القروض الحسنة للتجار وغيرهم من المحتاجين بدون فوائد، ومن أبرز هذه الصناديق قيام جمهورية باكستان في العام ١٩٥٠ بإنشاء مؤسسة في الريف تقبل الودائع من الموسرين بدون عائد، ثم تعاود إقراضها إلى صغار المزارعين بدون فوائد، إلا أن هذه التجربة لم يكتب لها النجاح بسبب الافتقار إلى جهاز إداري ومالي كفاء، فضلاً عن عدم إقبال المودعين على الإيداع لدى هذه المؤسسة^(١٠٨).

ومع مطلع الستينات، بدأت مرحلة جديدة مرت بها الصيرفة الإسلامية والتي تتمثل ببداً إجراء الدراسات المعمقة لبلورة فكرة إنشاء مصارف إسلامية، ومنها دراسات الشيخ محمد أبو زهرة في العام ١٩٦٠، والشيخين علي الخفيف وعبدالكريم الخطيب في العام ١٩٦١، ومحمد عبدالله العربي في العام ١٩٦٢، والدكتور أحمد الشرباصي في العام ١٩٦٣ وغيرهم. ونتيجة لما تقدم تحولت هذه الدراسات إلى واقع عملي ملموس حينما تأسست في الأرياف المصرية ما يعرف ببنوك الادخار، والتي تعمل وفق أسس الشريعة الإسلامية من خلال عدم وجود أية فوائد على الودائع في هذه البنوك، بينما كانت القروض التي تؤدي للأفراد تستخدم في الأغراض المختلفة كالإسكان والزراعة وشراء الآلات وغيرها، إلا أن هذه التجربة لم تستمر لعدة أسباب أهمها عدم رسوخ الإطار النظري للأعمال والنشاطات البنكية الإسلامية، فضلاً عن عدم توافر الكوادر القادرة على أداء الأعمال البنكية الإسلامية^(١٠٩).

ومع بداية العام ١٩٧١ تأسس فعلياً أول مصرف إسلامي وذلك في مصر، حيث أنشأ بنك ناصر الاجتماعي، والذي يقوم بكل أعمال المصارف دون التعامل بالفائدة أخذاً أو إعطاءً^(١١٠). ثم ما لبث أن لحق به مجموعة من المصارف الإسلامية في مختلف الدول العربية، ومن أبرزها بنك دبي الإسلامي الذي تأسس في العام ١٩٧٥، وبنك فيصل الإسلامي المصري في العام ١٩٧٧، ثم بنك فيصل السوداني في ذات العام^(١١١). أما في مملكة البحرين فيعتبر بنك البحرين الإسلامي أو مصرف إسلامي وأنشأ بالمرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٧٩.

ثانياً: تعريف المصارف الإسلامية:

(١٠٨) جلال وفاء الدين البدرى محمد، البنوك الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، ص ١٦.
(١٠٩) د. ميلود بن ححو، العلاقة بين البنوك المركزية والبنوك الإسلامية في ظل معايير رقابية موحدة، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩، ص ٥٥.
(١١٠) محمد محمود المكاوي، مستقبل البنوك الإسلامية في ظل التطورات الاقتصادية العالمية، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٠٣، ص ٢٩٥.
(١١١) د. ميلود بن ححو، المرجع السابق، ص ٥٦.

أما فيما يتعلق بتعريف المصارف الإسلامية، فإنها تتعدد بحسب الشراح ورؤية كلاً منهم، إلا أنها تلتقي وتتفق في أن الركيزة التي يقوم عليها المصرف الإسلامي هي التزامه بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية مقاصدها، ومن بين هذه التعريفات أن المصرف الإسلامي مؤسسة مالية ذات رسالة اقتصادية واجتماعية ودينية، تهدف إلى تحقيق نفع عام لمجتمع إسلامي قائم على أسس أخلاقية وإنسانية واقتصادية، وهي مؤسسات لا تبغي الربح^(١١٢).

ولا يتفق الباحث مع التعريف الأخير من حيث إن المصرف الإسلامي لا يبغي تحقيق الربح، وذلك من جانبين، أولهما أن القول بذلك سيؤدي لنتيجة مفادها إخراج نشاط الصيرفة الإسلامية من نطاق الأعمال التجارية، إذ أن المستقر عليه فقهاً وقانوناً أن الأعمال التجارية هي تلك الأعمال التي يمارسها الشخص بقصد تحقيق الربح، وعليه متى كان الهدف من النشاط عدم تحقيق الربح زالت عنه صفة النشاط التجاري. أما الجانب الثاني فإنه وإن كان نشاط المصارف الإسلامية يحظر التعامل بالفائدة بوصفها ربا، إلى أن المتصور من العمليات التي تقوم بها والتي من أمثلتها المضاربة والمراوحة والمشاركة أنها ستؤدي لتحقيق الربح وفقاً للضوابط الإسلامية.

وذهب البعض إلى القول بأن المصرف الإسلامي هو ذلك المصرف الذي يمارس النشاط المصرفي وفقاً لمجموعة من المبادئ المتمثلة في أن تكون العقود متوافقة مع الشريعة الإسلامية، وأن يكون هناك تقاسم للربح والخسارة بين المصرف والعميل، وأن يتم تحديد أقساط القروض مسبقاً حيث أن الفائدة محظورة^(١١٣).

أما اتفاقية إنشاء الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة منها على أنه: (يقصد بالبنوك الإسلامية في هذا النظام تلك البنوك أو المؤسسات التي ينص قانون إنشائها ونظامها الأساسي صراحة على الالتزام بمبادئ الشريعة الإسلامية، وعلى عدم التعامل بالربا أخذاً وعطاءً).

ومن مجمل ما تقدم، يرى الباحث أنه بالإمكان تعريف المصرف الإسلامي بأنه:

(مؤسسة مصرفية تقوم بالأعمال المالية والمصرفية بقصد تحقيق الربح والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله في إطار مبادئ الشريعة الإسلامية).

ومن خلال التعريف السابق نجد أن المصرف الإسلامي يتميز بالخصائص الآتية:

^(١١٢) عثمان أحمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٤٥.

^(١١٣) Brian Ketel, introduction to Islamic banking and finance, A John Wiley and sons, United Kingdom, 2011, p 33.

١- أنه مؤسسة مصرفية تتفق والبنوك التجارية من خلال دور الوساطة المالية من خلال تلقي الأموال من المودعين ومن ثم تمويلها للمستثمرين أو غيرهم.

٢- الالتزام بمبادئ الشريعة الإسلامية من خلال ابتكار أساليب لاستثمار الأموال إسلامياً بدلاً من الأساليب التقليدية المتبعة من المصارف التجارية الأخرى، ومن أهم هذه الأساليب المشاركة والمضاربة والمرابحة وغيرها.^(١١٤)

٣- يعمل المصرف الإسلامي على ربط التنمية الاقتصادية بالتنمية الاجتماعية، وذلك من خلال توجيه نشاطه لخدمة أهداف التنمية الاجتماعية، وعلى ذلك فإن اختيار نوعية الاستثمار مرتبط بحاجة المجتمع الفعلية للمشروع في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، لذلك يمكننا القول أن هذه المصارف تهتم بالعائد الاجتماعي بالإضافة إلى جانب تحقيق الربح^(١١٥).

وفيما يتعلق بتعريف المصارف الإسلامية في القوانين والتشريعات، فإن الاتجاهات تختلف في ذلك، حيث إن المشرع المصري لم يورد تعريفاً لها، والعلة في ذلك كما ذكر الباحث مسبقاً من أن المشرع المصري لم يعرف المصارف بشكل عام، بل ذكر الأنشطة التي تعد من أعمال المصارف.

أما فيما يتعلق بالمشرع الكويتي فنجد أنه قد عرف المصارف الإسلامية من خلال تبيان الوظائف التي تقوم بها، إذ عرفها بأنها تلك البنوك التي تزاول أعمال المهنة المصرفية وما ينص عليه قانون التجارة أو يقضي العرف باعتباره من أعمال البنوك وذلك وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، وتقوم بصفة معتادة بقبول الودائع بأنواعها سواء في شكل حسابات جارية أو حسابات توفير أو ادخار أو حسابات استثمار لأجل ولأغراض محددة أو غير محددة، وتزاول عمليات التمويل بآجالها المختلفة مستخدمة في ذلك صيغ العقود الشرعية مثل المرابحة والمشاركة والمضاربة. كما تقدم الخدمات المصرفية والمالية بأنواعها المختلفة لعملائها والمتعاملين معها، وتباشر عمليات الاستثمار المباشر والمالي سواء لحسابها أو لحساب الغير أو بالاشتراك مع الغير بما في ذلك إنشاء الشركات أو المساهمة في الشركات القائمة أو تحت التأسيس التي تزاول أوجه النشاط الاقتصادي المختلفة بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية ووفقاً للضوابط التي يضعها مجلس إدارة البنك المركزي في هذا الشأن^(١١٦).

(١١٤) محمد محمود المكاوي، المرجع السابق، ص ٢٨٠.
(١١٥) د. بريش عبدالقادر ود. خلدون زينب، الابتكار المالي في التمويل وأهميته في تحقيق كفاءة وفعالية أداء البنوك الإسلامية، مجلة الاقتصاد والمالية، جامعة حسية بن علي الشلف، الجزائر، العدد (٣)، ٢٠١٦، ص ٣٤.
(١١٦) أنظر المادة (٦٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

وقد سلك المشرع البحريني مسلكاً وسطاً بين كلاً من المشرعين المصري والكويتي، إذ عرف المصارف الإسلامية دون تحديد وظائفها تحديداً دقيقاً، واعتبرها أي شخص اعتباري مرخص له بموجب أحكام القانون بقبول الودائع وإدارتها واستثمارها طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، سواء مع تقديم الخدمات الأخرى ذات العلاقة أو بدونها^(١١٧). وتبعاً لذلك صدر القرار رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المعايير الحاكمة للمعاملات الخاضعة لأحكام الشريعة الإسلامية، والذي ألزم كافة المصارف الإسلامية بأن تكون جميع العقود والمعاملات المبرمة من قبلهم خاضعة للمعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، والمنشورة على الموقع الإلكتروني الخاص بالمصرف المركزي^(١١٨).

ويرى الباحث حسن المسلك المتبع في النظام القانوني البحريني -على الرغم من أنه جاء متأخراً- ، إذ أنه وضع تشريعاً ضابطاً لمعاملات المصارف الإسلامية، ومرجعاً واضحاً يمكن الجهات الرقابية على هذه المصارف من ممارسة أعمالها في ضوء قواعد قانونية واضحة والمتمثلة بالمعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، بعكس المشرع الكويتي الذي على الرغم من أنه قد فصل في تعريف المصارف الإسلامية إلا أنه في بعض الجزئيات جاء عاماً، ومن تلك الجزئيات ما يتعلق بعمليات التمويل والتي جاءت على سبيل المثال، الأمر الذي من شأنه أن يصعب على الجهات الرقابية ممارسة المهام المنوطة بها في ظل عدم وجود قواعد واضحة.

الفرع الثاني

وظائف المصارف الإسلامية

حين الحديث عن الوظائف التي تمارسها المصارف الإسلامية، يتوجب بدايةً القول إنه ومن حيث المبدأ فإن هذه المصارف تمارس ذات الوظائف التي تمارسها المصارف التجارية كقبول الودائع وخضم الأوراق التجارية وإدارة وسائل الدفع وغيرها من الوظائف، وذلك كله في حدود ما تسمح به الشريعة الإسلامية.

^(١١٧) أنظر المادة (١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
^(١١٨) أنظر المادة الأولى من القرار رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المعايير الحاكمة للمعاملات الخاضعة لأحكام الشريعة الإسلامية.

كما أن المصارف الإسلامية تمارس بعض الوظائف التي تعد حكرًا عليها ولا تمارسها المصارف التجارية، وتتمثل في أنشطة التكافل الاجتماعي كإمكانية تجميع الزكاة من المساهمين في المصرف أو أصحاب الحسابات الاستثمارية فيه وصرفها لمستحقيها وفقاً للمعايير الشرعية، وصرف القروض الحسنة وغيرها.

إلا أنه وحين استعراض وظائف المصارف الإسلامية فإن أهم محور يتوجب التطرق إليه هو الاستثمار في هذه المصارف، ويمكن تقسيم صيغ الاستثمار في المصارف الإسلامية إلى ثلاثة أقسام، وهي الصيغ القائمة على أساس الشركة، والصيغ القائمة على أساس البيع، والصيغ القائمة على أساس الإجارة^(١١٩).

أولاً: الصيغ القائمة على أساس المشاركة:

أ- المشاركة:

وهي أسلوب تمويلي يقوم على أساس تقديم المصرف الإسلامي جزءاً من التمويل لعميله، بينما يقوم العميل بتغطية الجزء المتبقي من التمويل اللازم لأي مشروع على أساس أن يشتركا في العائد المتوقع إن كان ربحاً أو خسارة بنسب متقف عليها بين الطرفين^(١٢٠)، وعادةً ما تكون إدارة المشروع للعميل ويقتصر دور المصرف على الرقابة.

وعليه يمكننا القول هنا بأن العلاقة بين المصرف الإسلامي والعميل هنا ليست علاقة دائن ومدين أو مقرض ومقترض كما في المصارف التجارية، بل العلاقة في هذا المقام هي علاقة شريك بشريكه، وبناءً على هذه العلاقة تبرز فكرة مشاركة المصارف الإسلامية للمتعاملين معها في تحمل المخاطر التي قد تتعرض لها العمليات التي يقومون بها.

أما فيما يتعلق بصور المشاركة، فتنقسم المشاركة إلى صورتين^(١٢١)، وهما:

١- المشاركة المنتهية بالتملك:

وتقوم على فكرة مفادها قيام المصرف بتمويل جزء من المشروع ويقوم العميل بتمويل الجزء الآخر المتبقي، ويتم الاتفاق على قيام العميل بإعادة مبلغ التمويل الذي قدمه المصرف خلال فترة زمنية محددة

(١١٩) د. ميلود بن حوحو، المرجع السابق، ص ٧١.
(١٢٠) د. عصام قريط، دراسة أثر رقابة البنك المركزي في الودائع والانتماء في المصارف الإسلامية بالتطبيق على بنك سورية الدولي الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد ٢٧، العدد (٣)، ٢٠١١، ص ١٦٠.
(١٢١) د. ميلود بن حوحو، المرجع السابق، ص ٧٣.

وبالآلية التي يتم الاتفاق عليها، وبمجرد إعادة العميل لكامل مبلغ التمويل يخرج المصرف من المشروع ويتملك العميل المشروع بالكامل. ويتمثل الربح الذي سيتحصل عليه المصرف من هذه العملية في النسبة المتفق عليها من الأرباح الناتجة عن المشروع خلال الفترة من تقديم المصرف للتمويل وحتى سدادها بالكامل من قبل العميل.

٢- المشاركة الدائمة:

وهنا يكون المصرف شريكاً للعميل على وجه الدوام، ويستحق نسبة من الأرباح بحسب حصته في رأس مال المشروع، وفي حال حدوث الخسارة فيتحمل الطرفان الخسائر.

وتجدر الإشارة أنه هناك بعض من شراح الاقتصاد يرى أن هناك صور أخرى للمشاركة كالمشاركة في تمويل الصادرات والمشاركة في تمويل الواردات، ويرى الباحث أن هذه الصور تدخل من ضمن صورة المشاركة المنتهية بالتملك، إذ أن المشاركة في تمويل التصدير ستنتهي بمجرد انتقال ملكية الشيء المصدر وسداد قيمة التمويل مضافاً إليه نسبة من الأرباح الناتجة عن بيع الشيء، وكذلك فيما يتعلق بعملية تمويل الواردات والتي تنتهي بوصول الواردات وسداد قيمة التمويل وما يتم الاتفاق عليه من أرباح عند إعادة بيع هذه الواردات.

ب- المضاربة:

وتقوم فكرة المضاربة على أساس عرض المصرف الإسلامي على أصحاب الأموال استثمار مدخراتهم، كما يعرض المصرف على أصحاب المشروعات الاستثمارية استثمار تلك الأموال، على أن توزع الأرباح بينهما بحسب الاتفاق^(١٢٢).

ولتفسير فكرة المضاربة فإنه يمكننا القول بأنها قائمة على علاقتين قانونيتين، العلاقة الأولى تتمثل في عقد المضاربة بين طرف أول يملك المال والذي يتمثل في أصحاب الودائع والمدخرات، وطرف ثاني هو العامل أو المضارب والمتمثل في المصرف، حيث يكون المصرف عاملاً إذا اقتصر دوره على استقبال أموال المودعين ودفعها في قنوات الاستثمار المختلفة، ويكون مضارباً إذا أضاف جزء من أمواله إلى أموال الودائع. أما العلاقة الثانية فهي تلك التي تنشأ بين المصرف وبين المتعاملين معه وتكييفها يختلف باختلاف طبيعة العلاقة^(١٢٣).

(١٢٢) د. عصام قريط، المرجع السابق، ص ١٥٩.
(١٢٣) د. خالد أحمد علي محمود، التوريق والتمويل في البنوك الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٢٠٠.

ثانياً: الصيغ القائمة على أساس البيع:

أ- المراجعة:

وتقوم فكرة المراجعة على قيام العميل الراغب في شراء سلعة ما لا يملك ثمنها بالتقدم بطلب للمصرف الإسلامي لشرائها لحسابه وتسليمها له مع التعهد بسداد ثمنها آجلاً، وبناء على ذلك يقوم المصرف بالتعرف على ثمن السلعة المطلوبة في السوق، ويشترط لنفسه هامشاً للربح، فإذا وافق العميل قام المصرف بتنفيذ العملية^(١٢٤). وعلى ذلك يمكننا القول أن المراجعة تمر بثلاث عمليات، وهن كالاتي^(١٢٥):

١- وعد من العميل بشراء السلعة من المصرف عندما يوفرها بالمواصفات والتوقيت المتفق عليها.

٢- شراء المصرف للسلعة المطلوبة من منتجها أو موردها.

٣- بيع المراجعة من المصرف للعميل بعد توافر السلعة.

وتتميز عملية المراجعة ببساطتها وسهولة تنفيذها بحيث لا تكلف المصرف شيئاً، إذ أنها لا تتطلب قيام المصرف بالرقابة على العميل كما هو الحال في المشاركة على سبيل المثال، فضلاً عن انخفاض درجة المخاطرة في علية المراجعة لأن ربح المصرف يتم تحديده مسبقاً ويتم في مدة قصيرة على الأغلب^(١٢٦).

ب- بيع السلم:

وهو اتفاق ما بين المصرف والعميل لشراء سلعة معينة من نوع معين بكمية وجودة محددة وبسعر محدد مسبقاً يسلم عند توقيع عقد السلم، على أن تسلم البضاعة في تاريخ لاحق^(١٢٧).

ولتوضيح فكرة بيع السلم يمكننا ضرب مثال في بيع المحصول الزراعي، حيث أن المصرف الإسلامي يقوم بشراء المحصول الزراعي من الفلاح قبل حصاده فيستفيد من الثمن المنخفض على أن يقوم ببيع هذا المحصول فيما بعد بهامش ربح، أما الفلاح فإنه يستفيد من تعجيل الثمن في الإنفاق على زراعته.

ج- الاستصناع:

وهو عقد مع صانع على شراء ما سيتم صنعه من سلعة محددة المواصفات كالسفن أو الطائرات أو غيرها^(١٢٨).

(١٢٤) محمد محمود المكاوي، المرجع السابق، ص ٣١٧.

(١٢٥) د. محمود الأنصاري وآخرون، البنوك الإسلامية، مطابع الأهرام التجارية، مصر، ١٩٨٨، ص ٦٠.

(١٢٦) د. ميلود بن حوجو، المرجع السابق، ص ٧٧.

(١٢٧) د. بريس عبدالقادر ود. خلدون زينب، المرجع السابق، ص ٣٩.

(١٢٨) محمد محمود المكاوي، المرجع السابق، ص ٣٢٠.

وعلى الرغم من التشابه الكبير بين الاستصناع وبيع السلم إلا أن بعض الشراح وضحو طبيعة الاختلافات بين العمليتين، إذ أن الاستصناع يختلف عن بيع السلم في أنه لا يشترط فيه تعجيل الثمن ولا بيان مدة التصنيع والتسليم ولا كون المصنوع مما يوجد في الأسواق، فضلاً عن اختلاف آخر والذي يرى الباحث أنه الأجدر بالاعتبار، ويتمثل في موضوع المعاملة، فإذا كنا بصدد التعامل مع الصانعين الذين يرغبون في الحصول على سيولة مالية فنكون حينها بصدد عملية بيع السلم، أما إذا كان الموضوع يتمثل في الاستفادة من الشيء المصنوع فنكون بصدد عقد استصناع^(١٢٩)، ولتوضيح هذه الأخيرة فيمكننا أن نضرب مثلاً في قيام العميل باللجوء للمصرف الإسلامي لبناء منزل، فيقوم المصرف بإبرام عقد مع العميل يكون فيه العميل مستصنعاً والمصرف صانعاً، كما يقوم المصرف بإبرام عقد آخر مع المقاول المكلف بإنشاء المنزل، ومتى تم الانتهاء من إنشاء المنزل يتم بيعه للعميل وذلك بالتقسيط عادةً.

ثالثاً: الصيغة القائمة على أساس الإجارة:

وهي عبارة عن عقد يقوم بموجبه المصرف الإسلامي بتأجير العين المؤجرة للعميل بأجر متفق عليه، وعندما ينتهي سداد كافة الأجر تنتقل ملكية العين المؤجرة للعميل، وتتكون الإجارة من مجموعة من العقود المنفصلة عن بعضها البعض، ويتمثل العقد الأول في الوعد بالاستئجار من قبل العميل، والعقد الثاني هو عقد الإجارة بعد تملك المصرف للعين المؤجرة، ثم يليه عقد يتعهد المصرف بموجبه بالتنازل عن العين المؤجرة لصالح العميل في حال تنفيذ كافة التزاماته التعاقدية بناء على عقد الإجارة، أما العقد الأخير فهو العقد الذي يتنازل فيه المصرف عن ملكية العين المؤجرة لصالح العميل. ويجب الإشارة إلى أن المصرف يتحمل تبعات الملك باعتباره مالكا للعين المؤجرة، فيتحمل مصاريف التأمين والصيانة الأساسية وتبعات الهلاك طالما أن هلاك العين لم ينتج عن تقصير أو تعدٍ من قبل العميل المستأجر والذي تعتبر يده يد أمانة^(١٣٠).

الفرع الثالث

أنواع المصارف الإسلامية في مملكة البحرين

بالإطلاع على النظام القانوني في مملكة البحرين يتضح أن مصرف البحرين المركزي قد قسم المصارف الإسلامية إلى نوعين، وهما كالآتي:

(١٢٩) د. ميلود بن جوحو، المرجع السابق، ص ٨٢.

(١٣٠) د. ميلود جوحو، المرجع السابق، ص ٨٥.

أولاً: بنوك التجزئة الإسلامية:

وهي تلك المصارف التي تقوم باستلام الودائع وفقاً للشريعة الإسلامية، وإدارة حسابات المستثمرين القائمة على أساس مشاركة الأرباح والخسائر (المطلقة أو المقيدة) وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية، وتقديم خدمات التمويل الإسلامية، والقيام بإحدى أو جميع الأنشطة الاستثمارية الخاضعة لرقابة مصرف البحرين المركزي المقتصرة فقط على الأوراق المالية وفقاً للشريعة الإسلامية، وتوفير معاملات التبادل النقدي وإصدار وإدارة عمليات الدفع^(١٣١).

ويوجد في مملكة البحرين ستة بنوك تجزئة إسلامية، جميعها شركات مساهمة بحرينية.^(١٣٢)

ثانياً: بنوك الجملة الإسلامية:

وتمارس هذه المصارف جميع الأنشطة المدرجة تحت تصنيف بنوك التجزئة الإسلامية المشار إليها وبدون أية شروط أو قيود وذلك فقط مع الأفراد غير المقيمين في مملكة البحرين والمؤسسات التي لا يوجد لها مقر في مملكة البحرين، وحكومة مملكة البحرين، والمؤسسات الحكومية الأخرى، بالإضافة إلى المؤسسات المالية المرخصة من قبل مصرف البحرين المركزي.

إلا أنه بإمكان بنوك الجملة الإسلامية القيام بالتعاملات المحلية مع الأفراد المقيمين في مملكة البحرين والمؤسسات المحلية في مملكة البحرين، وذلك ضمن شروط معينة يحددها المصرف المركزي^(١٣٣)، وتتمثل أبرز هذه الشروط وكما هو الحال في بنوك الجملة التجارية ألا تقل التعاملات عن سبع ملايين دينار بحريني. ويصل عدد بنوك الجملة الإسلامية في مملكة البحرين إلى ثمانية بنوك، ستة منها شركات مساهمة بحرينية، وأثنان منها فروع لشركات أجنبية.^(١٣٤)

(١٣١) أنظر المادة (١) من اللائحة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الخدمات الخاضعة لرقابة مصرف البحرين المركزي.

(١٣٢) إحصائية منشورة على الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي.

(١٣٣) أنظر المادة (١) من اللائحة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الخدمات الخاضعة لرقابة مصرف البحرين المركزي.

(١٣٤) إحصائية منشورة على الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي.

المطلب الثالث

المصارف المتخصصة

إن المصارف التجارية والإسلامية كما ذكرنا سابقاً تقوم بعمليات تلقي الودائع من العملاء ثم تقوم بإعادة تمويلها لعملاء آخرين، ولما كانت هذه الودائع من الممكن أن تطلب في أي وقت، فإننا نجد أن المصارف عادة ما تحجم عن استخدام الأموال المودعة من خلال اقراضها لأجل طويلة، ولكن مع تطور الحياة الاقتصادية فقد ظهرت بعض الأنشطة التي تحتاج إلى تمويل طويل الأجل قد يمتد لمدد تزيد عن العشر سنوات، ومن أجل هذه الأنشطة ظهرت مؤسسات مالية متخصصة في تمويل المشاريع طويلة الأمد، وتسمى هذه المؤسسات المصارف المتخصصة.

وعليه سيتناول الباحث هذا المطلب من خلال استعراض تعريف المصارف المتخصصة ومن ثم تبيان أنواعها، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المصارف المتخصصة.

الفرع الثاني: أنواع المصارف المتخصصة.

الفرع الأول

تعريف المصارف المتخصصة

يعرف الباحثون في المجال المالي والمصرفي المصارف المتخصصة بأنها تلك المصارف التي تقوم بالعمليات المصرفية التي تخدم نوعاً معيناً من النشاط الاقتصادي، وذلك وفقاً للقرارات الصادرة بتأسيسها، والتي لا يكون قبول الودائع تحت الطلب من أوجه نشاطاتها^(١٣٥).

ولا يتفق الباحث مع التعريف السابق، فالقول بأن المصارف المتخصصة تمارس العمليات المصرفية على وجه الإطلاق لا يجد له صدقاً في النشاط الفعلي الذي تمارسه هذه المصارف، إذ أن هذه المصارف لا تقوم بإدارة وسائل الدفع على سبيل المثال، ومن جهة أخرى ليست فقط الودائع تحت الطلب هي التي لا تقبلها

(١٣٥) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

هذه المصارف، بل حتى ودائع الادخار كذلك، حيث إنها تتحد في علتها مع الودائع تحت الطلب، حيث أن النوعين يستطيع صاحبها (المودع) سحبهما في أي وقت يشاء.

وعليه فإن الأوفق أن تعرف المصارف المتخصصة بأنها مؤسسات مالية تزاوّل نشاط المصارف التجارية بما يتفق وأهدافها، وتتخصص في النهوض بأحد القطاعات الاقتصادية أو الاجتماعية، وتعتمد على رأسمالها وعلى الاقتراض طويل الأجل من الحكومة أو من المصارف وعلى ما تخصصه لها الدولة في ميزانيتها العامة. ومن خلال التعريف السابق يمكننا القول إن المصارف المتخصصة تختلف عن المصارف التجارية والإسلامية في الأمور الآتية:

- ١- المصارف التجارية والإسلامية عادة ما تكون مملوكة للأفراد أو للدولة بوصفها أحد أشخاص القانون الخاص، أما المصارف المتخصصة عادة ما تكون مملوكة للدولة بوصفها شخصاً عاماً.
- ٢- تعتمد المصارف التجارية والإسلامية في ممارسة وظائفها على الودائع المالية التي يودعها الأفراد، أما المصارف المتخصصة فتعتمد على رأسمالها وما تخصصه الدولة لها في أغلب الأحيان.
- ٣- تهدف المصارف التجارية والإسلامية لتحقيق الربح بصفة أساسية، بعكس المصارف المتخصصة التي تهدف لتحقيق أهداف قومية اقتصادية أو اجتماعية^(١٣٦).

أما فيما يتعلق بالتنظيم التشريعي للمصارف المتخصصة، فالملاحظ أن المشرع البحريني لم يتطرق بالتنظيم لهذا النوع من المصارف، بعكس المشرع الكويتي الذي أورد تعريفاً للمصارف المتخصصة وهي تلك المصارف التي يكون عملها الرئيسي تمويل قطاعات اقتصادية معينة مثل القطاع العقاري أو الصناعي أو الزراعي والتي لا يكون قبول الودائع تحت الطلب من بين أوجه نشاطها الأساسية^(١٣٧).

ويرى الباحث أن المشرع الكويتي وُفق في تنظيم المصارف المتخصصة ببيان طبيعتها، إذ أن ذلك من شأنه أن يقطع الشك ويمنع أية تفسيرات من شأنها أن تخرج هذه الفئة من المصارف من رقابة المصرف المركزي، إذ أنه وكما سوف يستعرض الباحث لاحقاً، إن النهج المتبع في مملكة البحرين من شأنه أن يخرج بعض المصارف المتخصصة من طبيعتها كأحد الأجهزة المصرفية لعدم ممارستها لبعض أعمال المصارف

(١٣٦) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ٢٠٢.
(١٣٧) أنظر المادة (٧٦) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

وخاصة قبول الودائع، وبالتالي فذلك سيؤدي حتماً لغل يد المصرف المركزي في الرقابة على المصارف المتخصصة.

الفرع الثاني

أنواع المصارف المتخصصة

بالحديث عن أنواع المصارف المتخصصة نجد أن الباحثين والشرح قد حددوا أربع أنواع رئيسية للمصارف المتخصصة، وهي كالآتي:

١- المصارف الصناعية:

وهي تلك المصارف التي تهدف بصفة خاصة إلى تقديم العديد من التسهيلات المباشرة وغير المباشرة إلى المنشآت الصناعية لفترات متوسطة وطويلة الأجل، كما تسهم في إنشاء الشركات الصناعية^(١٣٨).

وعليه يمكننا القول أن هذه المصارف تتولى عادة تأمين المواد اللازمة لإنشاء المشروعات الصناعية أو تطوير العمليات الصناعية القائمة، وذلك من خلال تأمين المواد الخام والمعدات وغيرها.

٢- المصارف الزراعية:

نظراً للظروف الخاصة التي تحيط بالعمل الزراعي كطول دورة الإنتاج أو احتمالية تعرض المحاصيل للتلف بسبب المناخ بالإضافة للآفات الزراعية، نجد أن أغلب المصارف التجارية تتجنب تمويل الأنشطة الزراعية، وتعود العلة من ذلك للمخاطر العديدة التي تصاحب هذه الأنشطة، وعليه لمواجهة هذا الإحجام كان لا بد من وجود مؤسسات مالية تمارس عملية التمويل للعاملين في القطاع الزراعي، وبناء على ذلك ظهرت المصارف الزراعية.

وتتمثل مساهمة هذه المصارف في قيامها بمجموعة من المهام المتصلة اتصالاً وثيقاً بالزراعة، حيث تهدف إلى تنمية هذا القطاع وتجنيد المزارعين عبء التعامل مع المصارف التجارية التي ترتب الفوائد عند التعامل معها، ومن أهم هذه المهام منح القروض قصيرة الأجل للمزارعين من أجل تكوين رأس المال الجاري

(١٣٨) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٢٥.

لهم، ومنح القروض متوسطة الأجل للمزارعين من أجل تكوين رأس المال الثابت من آلات زراعية، ومنح القروض طويلة الأجل للأفراد والمؤسسات لاستصلاح الأراضي البور وتوسيع المساحة الزراعية^(١٣٩).

٣- المصارف العقارية:

وهي تلك المصارف التي تعمل في قطاع معين وهو قطاع الإسكان، إذ تقوم مهمة هذه المصارف في تقديم القروض طويلة الأجل للأفراد من أجل توفير المساكن الخاصة بهم.

ويتحقق مردودان لمصاحبان لنشاط هذا النوع من المصارف، المردود الأول هو المردود الاقتصادي والذي يتمثل في الفرق بين أسعار بيع الوحدات المبنية وبين تكاليف تشييدها، والمردود الثاني هو المردود الاجتماعي ويتمثل في إسهام المصرف في توفير عدد كبير من الوحدات السكنية للأفراد بما يسهم في حل مشكلات الإسكان التي تعاني منها أغلب الدول^(١٤٠).

وقد عرفت مملكة البحرين المصارف العقارية من خلال بنك الإسكان وهو شركة مساهمة بحرينية تأسست بموجب المرسوم بقانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٩، أسهمها مملوكة بالكامل للدولة ومقر الشركة ومحلها القانوني مدينة المنامة، تتبع الوزير المختص بشئون الإسكان، ويخضع لرقابة مصرف البحرين المركزي، ويهدف البنك إلى دعم الحركة العمرانية والإنشائية في البحرين وفق الاحتياجات العامة للمواطنين والخطط الإنمائية للحكومة ويعمل بصفة خاصة لتحقيق الأهداف الآتية:

١- إقراض المواطنين لبناء مساكنهم الخاصة.

٢- إقراض المواطنين والمؤسسات البحرينية لغرض تنشيط بناء دور السكن والمنشآت السكنية أو التجارية.

٣- تشجيع إنشاء مصانع معامل إنتاج مستلزمات البناء.

أما في الأعمال التي يقوم بها البنك، فهو يختص بالآتي:

١- تقديم القروض والسلف لمختلف الآجال وذلك لتمويل المشاريع السكنية والعمرانية والإنشائية.

٢- تملك الأراضي الصالحة للبناء.

(١٣٩) د. عبدالله الصعدي، المرجع السابق، ص ٢٠٥.

(١٤٠) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٢٧.

٣- تقديم الخدمات المصرفية لمؤسسات الإسكان ولشركات تصنيع أو تسويق مواد البناء ولغيرهم من المستثمرين في قطاع الإسكان من القطاعين العام والخاص.

٤- خصم الكمبيالات والإسناد الناتجة عن عمليات بيع السكن بالتقسيط.

٥- القيام بمختلف العمليات المصرفية المرتبطة ارتباطاً مباشراً بتحقيق أغراضه أو أية أعمال مصرفية أخرى يوافق عليها مجلس إدارة المصرف المركزي.

وفيما يتعلق بميزانية البنك فهو يعتمد على الاعتمادات المالية المرصودة له في الميزانية العامة للدولة، والقروض التي يتحصل عليها لتمويل مشاريعه والتي تكفلها الحكومة.

ويرى الباحث أنه فيما يتعلق ببنك الإسكان فإن النص على تعيينه للوزير المعني بشئون الإسكان من شأنه أن يفقد البنك طبيعته بوصفه مؤسسة مالية مصرفية ويجعله كالهيئات والمؤسسات العامة التي تعمل تحت رقابة وتوجيه الدولة، إذ أن الشركات بشكل عام -والتي تتدرج من ضمنها المصارف- يكون لها مجلس إدارة يمارس كافة المهام والصلاحيات اللازمة لإدارة الشركة ويكون مسؤولاً عن ذلك أمام الجمعية العمومية والتي تكون هي صاحبة السلطة العليا، وبالنظر للنظام القانوني في مملكة البحرين فإننا نجد أن المرسوم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩ بتعديل بعض أحكام المرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء وتنظيم مجلس التنمية الاقتصادية، قد منح مجلس التنمية الاقتصادية الاختصاص بتعيين مجالس إدارات الشركات التي تملكها الدولة بالكامل، أي وبعبارة أخرى وكأن مجلس التنمية الاقتصادية هو الجمعية العمومية لكافة الشركات التي تملكها الدولة بالكامل ومن ضمنها بنك الإسكان على الرغم من أن مجلس إدارة بنك الإسكان لا زال يعين من مجلس الوزراء، وفي جميع الأحوال فإن هذا الأمر الذي لا يستدعي معه أن يكون بنك الإسكان تابعاً للوزير المعني بشئون الإسكان. كما أن المطالع للقانون المنشأ لبنك الإسكان يجد أن رئيس مجلس إدارة البنك هو وزير الإسكان، وبالتالي فيتابع البنك لوزير الإسكان لا فائدة منه من الناحية العملية، إذ هو يجعل من المراقب والخاضع للرقابة شخصاً واحداً.

٤- مصارف الاستثمار:

وهي تلك المصارف التي تتولى الإسهام في تمويل وإدارة الاستثمارات لتحقيق التنمية، وتتمثل أبرز مهام هذه المصارف في التعرف على الفرص الاستثمارية ودراسة جدواها الاقتصادية، والإشراف والمشاركة في تأسيس المشروعات الجديدة وإيجاد أوجه التمويل، واتخاذ السبل الكافية للترويج لها^(١٤١).

ويحضر هذا النوع من المصارف في الجهاز المصرفي في مملكة البحرين من خلال بنك البحرين للتنمية، وهو شركة مساهمة بحرينية تأسست بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩١، أسهمها مملوكة لكلاً من حكومة مملكة البحرين والهيئة العامة للتأمين الاجتماعي ومجموعة من المصارف والشركات والأفراد، ومقر الشركة ومحلها القانوني مدينة المنامة، وقد حدد قانون الانشاء مدة الشركة بأن تكون لمدة مائة عام ويجوز أن تمتد هذه المدة بقرار من الجمعية العامة غير العادية. ومن أهم الأغراض التي أسس من أجلها البنك هي:

١- الإسهام في تنمية الاقتصاد الوطني وتنويع هيكله الانتاجية وتشجيع الاستثمار في الأنشطة الصناعية والتجارية والخدمية عن طريق توفير القروض قصيرة وطويلة الأجل لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والمشاركة في ملكية المشاريع الجديدة والقائمة وإنشاء الشركات على اختلاف أنواعها.

٢- استقطاب الاستثمارات الخارجية وجذب المهارات الفنية والتكنولوجية.

٣- القيام بجميع أعمال الاستثمارات المصرفية، والتعامل في صناديق الائتمان والصناديق الاستثمارية والأوراق المالية.

٤- الاقتراض والتسليف وفتح الاعتمادات وسائر التسهيلات المصرفية.

٥- فتح الحسابات بأنواعها بما في ذلك حسابات سحب وتسديد للعملاء.

٦- إصدار شهادات الإيداع وقبول الودائع النقدية على اختلاف أنواعها.

٧- إصدار السندات بكل أنواعها.

٨- القيام بجميع الأعمال والأنشطة المصرفية.

(١٤١) د. حسام عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

الفصل الثاني

ماهية الرقابة المصرفية ونطاقها

تمهيد وتقسيم

تعتبر الرقابة التي تمارسها المصارف المركزي على القطاع المالي بشكل عام والقطاع المصرفي بشكل خاص من أهم الدعائم المؤدية لوجود نظام مالي قوي ومتناسك في الدول، إذ أن هذه الرقابة هي الصورة المتجسدة للثوابت التي تقوم عليها سياسة العمل المصرفي، والتي يتوجب على جميع المصارف الالتزام بها، وفقدان هذه الرقابة أو عدم ممارستها بالشكل السليم سيؤدي لنتيجة حتمية تتمثل في وجود العديد من الشوائب والممارسات غير السليمة في القطاع المصرفي، فضلاً عن الخروج على القواعد والأعراف المصرفية المتأصلة والمعمول بها في معظم الدول، والتي ستؤدي في نهاية المطاف بالإضرار باقتصاد الدولة وحقوق الأشخاص المودعين لدى المصارف.

وبناء على ما تقدم سيتفرع بنا البحث في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: طبيعة الرقابة المصرفية وضماناتها.

المبحث الثاني: نطاق رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي.

المبحث الأول

طبيعة الرقابة المصرفية و ضماناتها

كما أسلف الباحث مسبقاً أن الرقابة هي من أهم الأمور اللازمة لقيام نظام مالي قوي ومستقر، وهذه الرقابة حتى تؤدي ثمارها فإن من اللازم أن تحدد بشكل صريح من خلال إيراد مفهوم جامع مانع لها، مع وضع الضمانات اللازمة لممارستها، وذلك حتى تمارس هذه الرقابة على نحو سليم دون إفراطٍ أو تفريط، فلا تكون شديدة الوطأة بما يؤدي للإضرار بحقوق الأشخاص، ولا تكون خفيفة الوطأة بما يؤدي للإخلال بالنظام المالي الذي تقوم عليه الدولة.

وسيتناول الباحث هذا المبحث كالآتي:

المطلب الأول: ماهية الرقابة المصرفية.

المطلب الثاني: صور الرقابة المصرفية.

المطلب الثالث: ضمانات الرقابة المصرفية.

المطلب الأول

طبيعة الرقابة المصرفية

بادئ ذي بدء، يجب الإشارة إلى أن الاهتمام بفكرة الرقابة على المصارف بدأت بعد أن تعرض الجهاز المصرفي في بلدان العالم لتحديات واسعة بدءاً بالعام ١٩٢٩، الأمر الذي حتم وجود رقابة مصرفية من جهاز خارجي.

وسيتناول الباحث هذا المطلب من خلال تبين تعريف الرقابة المصرفية، ومن ثم استعراض أهدافها، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تعريف الرقابة المصرفية.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المصرفية.

الفرع الأول

تعريف الرقابة المصرفية

للرقابة مفهوم واسع ودلالات عديدة، إذ لم يتمكن الفقه من إيجاد تعريف جامع مانع لها، حيث يصعب إعطاءها تعريفاً دقيقاً وثابتاً، فهناك من يرى أن الرقابة مجرد التأكد والتفتيش، ومنهم من يرى أنه التحقيق والحراسة، ويرجع هذا الاختلاف في تعريف الرقابة إلى تعدد صورها وأهدافها، ويمكننا القول أن أفضل تعريف للرقابة بشكل عام هو ما جاء به عالم الإدارة الكلاسيكية "هنري فايول" والذي اعتبر أن الرقابة هي التحقق مما إذا كان كل شيء يحدث وفقاً للخطة المستخدمة والتعليمات الصادرة والمبادئ التي تم إعدادها، ومن أهدافها توضيح نقاط الضعف والأخطاء بغرض منع تكرارها^(١٤٢).

أما فيما يتعلق بالرقابة المصرفية فذهب البعض إلى القول بأنها الرقابة التي يمارسها المصرف المركزي باعتباره أعلى سلطة نقدية والرقيب الأول على نشاطات القطاع المصرفي عامة والمصارف خاصة، ويكون

(١٤٢) د. بشير العلاق، مبادئ الإدارة، دار اليازوي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ١٢٩.

ذلك من خلال مجموعة من الضوابط والقواعد والنظم التي تحكم وتقيّد أعمال وعمليات المنظمات المصرفية وتنظم المهنة، وذلك كله بهدف تحقيق الاستقرار النقدي مع أفضل معدلات النمو الاقتصادي، وحرصاً على سلامة المراكز المالية لهذه المصارف وصولاً لجهاز مصرفي سليم قادر على المساهمة في تمويل التنمية الاقتصادية وحماية مصالح المودعين والمستثمرين والمحافظة على حقوقهم^(١٤٣).

ويتفق الباحث مع كل ما اشتمل عليه التعريف السابق من حيث الآلية التي ستمارس من خلالها الرقابة وكذلك الأهداف المرجوة منها، إلى أن ما ورد في التعريف المشار إليه من قصر الرقابة المصرفية على المصرف المركزي أمر لا يتفق مع ما هو مستقر عليه في القطاع المصرفي، إذ أن الرقابة المصرفية هي في حقيقتها رقابة مزدوجة، جزء منها خارجية تمارس عن طريق الجهات الرقابية بالدولة كالمصرف المركزي والوزارة المعنية بشئون التجارة وغيرهم، والجزء الآخر منها داخلية وتكون عن طريق المصرف من تلقاء نفسه وفقاً للأطر التي تحددها الجهات الرقابية، وعليه يكون التعريف المناسب للرقابة المصرفية هو "مجموعة القواعد والإجراءات والأساليب التي تدير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والمصارف المركزية والمصارف ذاتها بهدف الحفاظ على سلامة المركز المالي للمؤسسات المصرفية وصولاً إلى تكوين جهاز مصرفي سليم وقوي يساهم في التنمية الاقتصادية ويحافظ على حقوق المودعين والمستثمرين"^(١٤٤).

الفرع الثاني

أهداف الرقابة المصرفية

الرقابة المصرفية وبشكل عام تهدف لضبط الأعمال والتصرفات التي تقوم بها المصارف لتكون متوافقة مع صحيح القانون والتشريعات السارية، بحيث لا يكون العمل المصرفي مشوباً بالممارسات الخاطئة بما يؤدي لحدوث الآثار السلبية، ومن أبرز الأهداف الرئيسية التي تهدف لها الرقابة المصرفية ما يلي:

أولاً: حماية أموال المودعين:

كما تناول الباحث في الفصل الأول من هذه الرسالة، فإن من أبرز الوظائف التي تقوم بها المصارف قبول المبالغ النقدية (الودائع) من الأفراد أو المؤسسات أو مختلف الهيئات مع تعهد المصرف برد هذه المبالغ

(١٤٣) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ٥٤.

(١٤٤) د. صلاح الدين محمد أمين الأمام ود. صادق راشد الشمري، المرجع السابق، ص ٣٥٨.

إليهم لدى الطلب أو بعد أجل معين، ويتجلى دور الرقابة المصرفية في هذا النطاق في فرض الأطر القانونية التي تجبر المصارف على الاحتفاظ بالسيولة المناسبة لمواجهة طلبات سحب المودعين، فضلاً عن توجيه استثمارات المصارف إلى الميادين الأقل خطورة^(١٤٥)، أي وبعبارة أخرى يقوم المصرف المركزي باستخدام الإجراءات والأدوات الرقابية المناسبة التي تحفظ للمودعين أموالهم.

ثانياً: الحفاظ على استقرار النظام المالي والمصرفي:

يقوم النظام المالي القوي في أي دولة على وجود جهاز مصرفي سليم يمارس عمله في إطار محدد بهدف تحقيق الأرباح دون الإضرار بالنظام المالي للدولة، وغياب الرقابة عن القطاع المصرفي من شأنه أن يجعل من المصارف أن تتخذ سياسات إدارية واستثمارية معينة بغرض تحقيق أكبر ربح ممكن بغض النظر عن مصلحة الدولة العامة التي قد تتعارض في أحيان كثيرة مع المصالح الخاصة لهذه المصارف، ولذلك يمكننا القول أن الرقابة على المصارف تهدف للتقليل من مخاطر المنافسة ولتشجيعها على الالتزام بالمبادئ المصرفية السليمة كالالتزام بالقيود الخاصة بالحدود القصوى للتسهيلات الائتمانية التي يمكن تقديمها للعميل الواحد.^(١٤٦)

ثالثاً: رفع كفاءة أداء المصارف:

مع تطور القطاع المصرفي وتوسعه في ظل التطورات الإقليمية والدولية على صعيد العمليات والتقنيات والأدوات أصبح من اللازم إيجاد آليات توضع على المصرف حتى يقوم بإدارة موجوداته أمواله بالكفاءة اللازمة، مع الأخذ بالاعتبار ترشيد المصرف للنفقات في عملية الإدارة، لذلك نجد أن المصارف المركزية في معظم الأحيان تقوم بوضع مؤشرات ومعدلات تدفق لقياس مدى كفاءة المصارف وقدراتها على استخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المنشودة^(١٤٧).

رابعاً: توجيه النشاط الائتماني:

(١٤٥) شودار حمزة، علاقة بنوك المشاركة بالبنوك المركزية في ظل نظم الرقابة النقدية التقليدية، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٤٤.

(١٤٦) طه عبدالعظيم محمد، الإصلاح المصرفي للبنوك الإسلامية والتقليدية، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠٢٠، ص ١١٣.

(١٤٧) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٢٦.

تمثل المصارف مورداً هاماً لتمويل النشاطات الاقتصادية، وتعتبر القروض التي تقدمها أداة مهمة لصالح الدولة في توجيه الأفراد والمؤسسات إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة، وذلك من خلال قدرة المصرف المركزي على توجيه النشاط الائتماني للمصارف إلى القطاعات الاقتصادية المستهدفة بالتنمية، أو إلى أفراد المجتمع لزيادة قدرتهم الشرائية^(١٤٨). ويعتبر تحديد المصرف المركزي لسعر الفائدة على القروض أبرز صور توجيه النشاط الائتماني في الدولة، إذ من خلال ذلك يمكن للدولة توجيه نشاط الأفراد والأشخاص لقطاع معين من خلال تخفيض نسب الفائدة على القرض، وبالعكس ذلك يمكنها جعل الأفراد والأشخاص يحجمون عن بعض القطاعات من خلال رفع سعر الفائدة على القرض.

خامساً: ضبط الكتلة النقدية المتداولة:

من الوظائف الرئيسية التي تقوم بها المصارف قبول الودائع ومن ثم إقراضها، وهذه العملية تحتاج لوجود نوع من الرقابة، إذ أنه وفي بعض الحالات قد تلجأ المصارف إلى الإقراض بما يساوي ما لديها من ودائع أو بما يزيد عليها، وفي هذه الحالة نكون بصدد حالة تتمثل في زيادة عرض النقد التي من شأن وجودها نشوء حالة التضخم^(١٤٩).

وعادة ما تقوم المصارف المركزية بتحقيق هذا الهدف من خلال التحكم باحتياطيات المصارف الموجودة لديها، فضلاً عن تحديد نسبة السيولة الواجب على المصرف الاحتفاظ بها لمواجهة السحوبات.

(١٤٨) شودار حمزة، المرجع السابق، ص ٤٥.
(١٤٩) محمد أحمد صقر وبثينة المحتسب، تكيف الدور الرقابي للبنوك المركزية للتعامل مع البنوك الإسلامية، مجلة العلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، الأردن، العدد (٢)، ٢٠١٣، ص ٥١٧.

المطلب الثاني

صور الرقابة المصرفية

حين الحديث عن صور الرقابة المصرفية يجب التوضيح أن هذه الصور تنقسم لعدة أوجه، إذ أنه ومن حيث توقيت الرقابة فهناك رقابة سابقة ومستمرة ولاحقة، ومن حيث الجهة التي تمارس الرقابة هناك رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث ما تنصب عليه الرقابة فهناك رقابة نوعية وهناك رقابة كمية، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع كالآتي:

الفرع الأول: الرقابة السابقة والمستمرة واللاحقة.

الفرع الثاني: الرقابة الداخلية والخارجية.

الفرع الثالث: الرقابة النوعية والكمية.

الفرع الأول

الرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة

أولاً: الرقابة المصرفية السابقة:

الرقابة المصرفية السابقة هي تلك الرقابة الوقائية التي يتم ممارستها على المصارف بهدف التأكد من قدرتها على انجاز الأعمال والمهام التي تمارسها، أي أنها رقابة تهدف للتقليل من الأخطاء التي قد تقع مستقبلاً وتساعد إلى حد ما في مواجهة المصرف للمشاكل التي قد تواجهه عند قيامه بالعمل مستقبلاً، وتُعرف على الأوضاع المتوقعة بالنسبة له من ناحية الربحية والسيولة والأمان^(١٠٠).

وتتمثل الرقابة السابقة في القطاع المصرفي في الضوابط والشروط اللازم توافرها للترخيص للمصرف، وتهدف هذه الضوابط والشروط في التأكد من وجود جملة من الخصائص في طالب الترخيص، حيث يُعد الترخيص من أهم وسائل الرقابة قبل الدخول في مهنة الصيرفة، وبما أن المصرف المركزي هو المكلف قانوناً

(١٠٠) حريحي فيصل، آليات الرقابة على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٢٤.

بضمان سلامة النظام المصرفي ووجود جهاز مصرفي قوي، فالأحرى أن يمنح له سلطة الترخيص للوقوف على مدى حاجة السوق الوطنية لمؤسسات مصرفية جديدة^(١٥١).

وقد أكد المشرع البحريني على اختصاص مصرف البحرين المركزي بهذا الأمر، حيث أكد على وجوب قيام كل من يرغب في ممارسة مهنة الصيرفة في تقديم طلب للمصرف المركزي بذلك، مع منح المصرف المركزي الاختصاص بإصدار لائحة بتحديد الشروط التي يلزم توافرها في طالب الترخيص، ويجوز أن تتضمن هذه الشروط الشكل القانوني لطالب الترخيص ومركزه الرئيسي والحد الأدنى لرأسماله واحتياجاته وحد ملاءته المالية^(١٥٢).

وبذات النهج جاء المشرع المصري من خلال التأكيد على حظر ممارسة أي عمل من أعمال المصارف ما لم يكن مسجلاً مع استثناء الأشخاص الاعتبارية العامة التي تباشر عملاً من هذه الأعمال في حدود سند إنشائها^(١٥٣).

كما أن هناك صورة أخرى من صور الرقابة السابقة التي يمارسها المصرف المركزي، والتي تتمثل في ضرورة توافر بعض المؤهلات في أعضاء مجلس الإدارة وغيرهم من مسؤولي المصرف^(١٥٤) وقد أخذ المشرع البحريني بهذه الصورة بل وتوسع بها، إذ أنه فضلاً عن منح مصرف البحرين المركزي الاختصاص في تحديد مؤهلات وخبرة وتدريب مسؤولي وموظفي المصارف، فقد اشترط الحصول على موافقة كتابية من المصرف المركزي بشأن المرشحين لعضوية مجلس إدارة المصرف أو لشغل أي من الوظائف التنفيذية فيه^(١٥٥).

وقد أخذ المشرع المصري بهذه الصورة أيضاً إذ أكد على وجوب الحصول على موافقة المحافظ بشأن المسؤولين الرئيسيون للتأكد من جدارتهم وصلاحياتهم الفنية، على أن يكون القرار في حالة الرفض مسبباً^(١٥٦).

ثانياً: الرقابة المصرفية المعاصرة:

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى متابعة مدى التزام المصرف واحترامه للقواعد والمعايير المتعلقة بممارسة النشاط المصرفي، أي أنها تعنى بالتأكد من أن المصرف حذر في تسيير أعماله وفقاً لما يقتضيه النشاط

(١٥١) محمد ضويفي، المركز القانوني للبنك المركزي، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٤١.
(١٥٢) أنظر المادة (٤٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(١٥٣) أنظر المادة (٦٣) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
(١٥٤) د. محمد كمال سالم، الرقابة القانونية على البنوك الإسلامية، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ١١.
(١٥٥) أنظر المادة (٦٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(١٥٦) أنظر المادة (١٢٠) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

المصرفي من دقة في الحسابات وتخصيص للأموال بقدر يتجاوب مع متطلبات السيولة، ويضمن سلامة أموال المودعين.^(١٥٧) ويمكننا القول إن من أبرز صور الرقابة المستمرة التي يتم ممارستها على المصرف هي التأكد من محافظة المصرف على مستوى رأس المال المطلوب من قبل المصرف المركزي.

ثانياً: الرقابة المصرفية اللاحقة:

ويسمى هذا النوع من الرقابة كذلك برقابة المتابعة أو الرقابة المستتدية، وفي هذا النوع من الرقابة يتولى المصرف المركزي تقييم التصرفات والقرارات الصادرة من المصارف، أي وبعبارة أخرى فهذا النوع من الرقابة هو ذا طابع تقويمي أو تصحيحي^(١٥٨). ومن أبرز صور الرقابة المصرفية اللاحقة وجوب تقديم المصارف الحسابات الرسمية المدققة للمصرف المركزي، حيث أكد المشرع البحريني على هذا الأمر حين ألزم المصارف بتعيين مدقق حسابات خارجي يوافق عليه المصرف المركزي يتولى تدقيق حسابات المصرف على أن يقوم المصرف بعد انتهاء المدقق من أداء مهامه بتقديم نسخة من الحساب الختامي وتقرير المدقق^(١٥٩).

الفرع الثاني

الرقابة الداخلية والخارجية

أولاً: الرقابة الداخلية:

يستلزم كبر حجم المصارف وتعدد نشاطاتها إلى اللجوء إلى استحداث أساليب للرقابة الداخلية، والتي تعمل على تقييم أداء المصرف ورفع كفاءته وربحيته، إذ أن الاتصال المباشر والملاحظة الشخصية لم يصبحا كافيين لإدارة المصرف ومراقبة العاملين فيه، كما أن أي عجز أو خلل في الرقابة الداخلية من شأنه إحداث المشاكل الخطيرة والخسائر الكبيرة على المصارف، ونتيجة للدور الهام الذي تلعبه الرقابة الداخلية في نجاح الكيانات الاقتصادية فقد حظيت باهتمام العديد من الهيئات المحاسبية التي سعت إلى تطوير مفهوم الرقابة الداخلية بصورة مستمرة وذلك حسب المتغيرات الحادثة على الساحة الاقتصادية^(١٦٠).

(١٥٧) حريحي فيصل، المرجع السابق، ص ٢٥.

(١٥٨) ختير فريدة، المرجع السابق، ص ٣٢.

(١٥٩) أنظر المادة (٦١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(١٦٠) عثمان خالدي، دور الرقابة المصرفية الداخلية والخارجية في تحسين الأداء داخل البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٥، ص ٨.

وقد عرفت مملكة البحرين نظام الرقابة الداخلية في الشركات والمؤسسات -من ضمنها المصارف- بدءاً من العام ١٩٧٥، إذ صدر المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون الشركات التجارية، إذ أوجب أن تقوم بعض أنواع الشركات باستحداث مجلس يسمى (مجلس الرقابة)، يتولى الرقابة على أعمال الشركة من عدة أوجه أبرزها فحص دفاتر الشركة ومستنداتها وجرد أموالها.

وتُعرف الرقابة الداخلية بشكل عام بأنها تخطيط التنظيم الإداري للمؤسسة وما يرتبط به من وسائل ومقاييس تستخدم داخل المؤسسة للمحافظة على الأصول واختبار دقة البيانات المحاسبية ومدى الاعتماد عليها وتنمية الكفاءة الإنتاجية وتشجيع السير بالسياسات الإدارية في طريقها المرسوم^(١٦١). أما الرقابة المصرفية الداخلية فيمكننا تعريفها بأنها السياسات والإجراءات التي تتخذها المصارف ذاتها لحماية أصولها وأموال المودعين، وبهدف تحقيق أقصى فعالية ممكنة.

أما فيما يتعلق بأهداف نظام الرقابة الداخلية فقد حدد المعهد الدول للمدققين في العام ١٩٨٧ أهدافاً لهذا النظام والتي تتمثل في الآتي^(١٦٢):

- ١- التحكم في المصرف بواسطة الحفاظ على إدارة أعماله بطريقة منتظمة ودائمة مع ضمان تنفيذ الخطط المبرمجة.
- ٢- حماية أصول المصرف وذلك عبر حماية أصوله من السرقة أو الاختلاس أو الضياع، والمحافظة عليه في الأجل الطويل والمساهمة في تنميته.
- ٣- التأكد من نوعية المعلومات المتوافرة لجهات اتخاذ القرار في المصرف، باعتبار أن هذه المعلومات هي الأساس التي بناءً عليها يتم اتخاذ القرارات.
- ٤- التأكد من التطبيق السليم لتعليمات وتوجيهات إدارة المصرف، حيث يحدد المديرون الاستراتيجية التي يسير عليها المصرف والأهداف المزمعة من نشاطه، في حين ينفذ الموظفون هذه التعليمات والتوجيهات.
- ٥- التأكد من الاستخدام الأمثل والفعال لموارد المصرف، ويبرز ذلك من خلال تحسين مستوى الأداء وإدارة أعمال المصرف بصفة فعالة، والعمل على تقليل المخاطر المرتبطة بنشاطه.

(١٦١) عازار عمار، الرقابة الداخلية في البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٠.
(١٦٢) د. علي عماد محمد زاهر، آلية نظام الرقابة الداخلية في البنوك المصرفية، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الأردن، العدد (١٧)، ٢٠٢٠، ص ٢٠٤.

كما تناولت لجنة بازل للرقابة المصرفية المبادئ الأساسية الواجب اتباعها في الرقابة الداخلية، وهي كالآتي^(١٦٣):

- ١- تحمل مجلس إدارة المصرف مسؤولية الموافقة على استراتيجيات الأعمال العامة والسياسات الهامة للمصرف.
- ٢- تحمل الإدارة العليا في المصرف مسؤولية تنفيذ الاستراتيجيات المعتمدة من قبل مجلس إدارة المصرف.
- ٣- قيام مجلس الإدارة والإدارة العليا بترسيخ مبادئ النزاهة وتبصير جميع العاملين بالمصرف في فهم الأدوار المنوطة بهم.
- ٤- تقييم كافة المخاطر التي تواجه المصرف كمخاطر الائتمان والسوق وأسعار الفائدة والسيولة والتشغيل، وكذلك المخاطر القانونية ومخاطر السمعة.
- ٥- أن يكون نشاط الرقابة جزءاً لا يتجزأ من الأنشطة اليومية للمصرف، وبالأخص فيما يتعلق بالمخاطر المذكورة في البند السابق.
- ٦- الفصل بين الواجبات المنوطة بالموظفين وألا يتم تكليفهم بمسؤوليات متضاربة، مع وجوب تحديد حالات تضارب المصالح المحتملة وإخضاعها لمراقبة دقيقة ومستقلة.
- ٧- أن يتوافر لدى المصرف كافة البيانات المالية والتشغيلية الداخلية، وكذلك كافة المعلومات حول السوق.
- ٨- وجود قاعدة معلومات موثوقة حول جميع الأنشطة التي يمارسها المصرف.
- ٩- وجود قنوات اتصال فعالة للتأكد من أن الموظفين مدركين وملتزمين بسياسات المصرف وإجراءاته بشكل كامل.
- ١٠- وجود نظام تدقيق داخلي فعال وشامل.
- ١١- أن تتم ممارسة عملية الرقابة الداخلية من موظفين أكفاء وباستقلالية تامة، ويقدمون تقاريرهم إلى مجلس إدارة المصرف والإدارة العليا.
- ١٢- وجود آلية لإبلاغ مجلس إدارة المصرف والإدارة العليا حول أوجه القصور في الرقابة الداخلية.

(163) Framework for internal control systems in banking organization- basle committee on banking supervision – 1998.

ثانياً: الرقابة الخارجية:

وتعرف الرقابة الخارجية بأنها تلك الرقابة التي يتم ممارستها عبر الجهات الرسمية في الدولة وعادة ما تتمثل في المصارف المركزية، حيث إن هذه المصارف وبما لها من وسائل وأدوات ممنوحة لها بموجب القوانين والتشريعات تتولى التحقق من سلامة التصرفات ومدى كفاءة المصارف في تحقيق أهدافها.

وتعتبر الرقابة الخارجية أمراً متمماً ومكملاً للرقابة الداخلية التي تمارسها المصارف نفسها، ذلك أنه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان، فليس هناك ثمة داعي عندئذ إلى رقابة خارجية صارمة. وتمتاز الرقابة الخارجية بالحيادية والشفافية في تبيان الحقائق المالية بالنسبة للمصارف، فضلاً عن أنها وفي كثير من الأحيان تكون كنوع من الخبرة الخارجية التي تقدم للمصرف لتطوير نشاطه^(١٦٤).

وتنقسم الرقابة الخارجية التي يتم ممارستها على المصارف إلى صورتين، وهما:

أ- الرقابة القانونية:

وهي تلك الرقابة التي تلتزم فيها المصارف بالقيام ببعض الأمور اللازمة وفقاً لأحكام القانون، بقصد بيان حقيقة المركز المالي للمصرف سواء للمودعين والمساهمين أو للمصرف المركزي^(١٦٥).

ومن أهم صور هذه الرقابة رقابة مدققي الحسابات، حيث أوجبت معظم القوانين وجوب قيام المصارف بتعيين مدققي حسابات لفحص حسابات المصرف سنوياً، وقد نص التشريع البحريني على هذا الأمر حيث أوجب على المصارف تعيين مدقق حسابات خارجي من ذوي الخبرة والكفاءة بشرط الحصول على الموافقة الكتابية المسبقة من المصرف المركزي على هذا المدقق قبل تعيينه^(١٦٦)، وكذلك ومن الصور الأخرى لهذه الرقابة إلزام المصارف ببيان قوائمها المالية وأرباحها وخسائرها، وقد عرف التشريع البحريني هذا الأمر أيضاً من خلال إلزام المصارف بأن تقوم خلال الثلاث أشهر التالية لانتهاة السنة المالية بأن ترسل إلى المصرف المركزي الحسابات الختامية المتضمنة للأرباح والخسائر عن جميع العمليات التي تم القيام بها خلال السنة المالية، مع نشر تلك البيانات في صحيفتين محليتين تصدر إحداهما باللغة العربية والأخرى باللغة الإنجليزية^(١٦٧).

(١٦٤) ختير فريدة، المرجع السابق، ص ٣١.

(١٦٥) خوضر أحمد، الرقابة على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٤٦.

(١٦٦) أنظر المادة (٦١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(١٦٧) أنظر المادة (٦٢) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

ب- الرقابة المؤسسية:

وهي تلك الرقابة التي تمارسها المصارف المركزية بواسطة موظفيها، وهذا النوع من الرقابة يتم بوسيلتين تتمثلان في الرقابة الميدانية والرقابة المستندية، وسيتم التطرق لهاتين الوسيلتين بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الرسالة.

الفرع الثالث

الرقابة النوعية والكمية

أولاً: الرقابة النوعية:

وحين الحديث على الرقابة النوعية التي تمارسها المصارف المركزية فيجب البيان أنها تمارسها من جانبيين، الأول فيما يتعلق بالائتمان والثاني فيما يتعلق بالودائع.

١- الرقابة النوعية على الائتمان:

تهدف المصارف المركزية عند ممارستها لهذه الرقابة إلى التحكم في نوعية الائتمان والتأثير في مجالات توظيفه حسب الأولويات والأهداف،^(١٦٨) ويتحقق هذا الأمر من خلال تشجيع المصارف على تمويل عمليات معينة، كالتشجيع على منح المصارف للقروض لقطاع التصنيع بشكل عام أو إلى صناعة معينة، ومن أحد الوسائل المهمة لتحقيق ذلك القيام بتغيير سعر الفائدة على بعض أنواع القروض، كأن يقوم المصرف المركزي برفع أسعار الفائدة على القروض الاستهلاكية وتخفيض سعر الفائدة على القروض الإنتاجية وذلك لتوجيه الائتمان نحو القروض الإنتاجية.^(١٦٩) وقد اتخذ مصرف البحرين المركزي هذا المنهج بصورة جلية في العام ٢٠٢٠، إذ خفض سعر الفائدة على القروض الممنوحة لقطاع الأعمال لتكون (٢.٢٧٪)، بعكس سعر الفائدة على القروض الشخصية والتي كانت (٤.٧٧٪)^(١٧٠).

٢- الرقابة النوعية على الودائع:

ويقصد بهذا النوع من الرقابة الأساليب التي تمارسها المصارف المركزية على المصارف بهدف ضمان سلامة الإجراءات المتعلقة بالودائع من الناحية العملية، ومن أبرز تلك الأساليب الاحتفاظ بنسبة الاحتياطي واشتراط المحافظة على مستوى رأس مال معين^(١٧١).

وبالإطلاع على تشريعات بعض الدول المقارنة، نجد أن هناك نوع آخر من الرقابة النوعية التي يتم ممارستها على المصارف كحظر التعامل في المنقول بالشراء أو البيع أو المقايضة ما لم يكن لإدارة أعمال

(١٦٨) محمد أحمد صقر وبثينة المحتسب، المرجع السابق، ص ٥١٩.

(١٦٩) د. محمود حسين الوادي، الآثار الرقابية والاقتصادية لرقابة البنك لمركزي على الودائع والائتمان في البنوك الإسلامية، ورقة بحثية، جامعة الزرقاء الأهلية، الأردن، ٢٠١٨، ص ٧.

(١٧٠) التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢٠، ص ٣.

(١٧١) د. محمود حسين الوادي، المرجع السابق، ص ٥.

المصرف أو للخدمات الاجتماعية والصحية للعاملين به،^(١٧٢) وهو النهج المتخذ من قبل كل من المشرعين المصري^(١٧٣) والكويتي^(١٧٤). ويرى الباحث أن هذا الأمر قد لا يتفق مع طبيعة المصارف الإسلامية والعمليات التي تقوم بها، إذ أن هذه المصارف تمارس عملها المصرفي من خلال صيغ البيع وعلى الأخص المرابحة، والتي تقوم على قيام العميل الراغب في شراء سلعة ما لا يملك ثمنها بالتقدم بطلب للمصرف الإسلامي لشرائها لحسابه وتسليمها له مع التعهد بسداد ثمنها آجلاً.

ثانياً: الرقابة الكمية:

وتهدف هذه الرقابة إلى تنظيم الائتمان والإشراف عليه من حيث كميته، وتبدو الرقابة هنا في أكمل صورها وأخطر وظائفها، فقد أصبح تنظيم الائتمان في العصر الحديث أهم وظائف المصارف المركزية، وهو الذي تدور حوله خططها.

ومن أهم المعايير المستخدمة في الرقابة الكمية تحديد نسبة الاحتياطي النقدي، ومقدار السيولة، وغيرها من المعايير والوسائل التي سيتناولها الباحث تفصيلاً في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(١٧٢) علي السيد عبد الرسول، البنوك التجارية في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ١٩٦١، ص ٢٢٩.
(١٧٣) أنظر المادة (٨٧) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
(١٧٤) أنظر المادة (٦٦) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

المطلب الثالث

ضمانات الرقابة المصرفية

كما أسلف الباحث سابقاً، ومن حيث إن الرقابة المصرفية هي بمثابة صمام الأمان بالنسبة للقطاع المالي في الدولة، فكلما كانت هذه الرقابة سليمة أدى ذلك لسلامة القطاع المالي، والعكس من شأنه أن يؤدي لتراجعها، وعليه كان لزاماً أن تُحاط هذه الرقابة المصرفية بمجموعة من الضمانات التي تسهم تعزيزها، ومن أهم هذه الضمانات استقلالية المصارف المركزية، وتعدد صور الرقابة، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: استقلالية المصرف المركزي.

الفرع الثاني: تعدد صور الرقابة المصرفية.

الفرع الأول

استقلالية المصرف المركزي

تعتبر استقلالية المصرف المركزي أهم ضمانات الرقابة المصرفية، وذلك ليس فقط لكونه الرقيب على المصارف في الدولة، بل يعود ذلك أيضاً لجملة الوظائف التي يمارسها والتي تهدف لتحقيق الاستقرار النقدي.

وقد عرف شراح علم الاقتصاد مفهوم استقلالية المصرف المركزي بأنه منح المصرف المركزي الاستقلال الكامل في إدارة السياسة النقدية من خلال عزله عن أي ضغوط سياسية من قبل السلطة التنفيذية من جهة، ومن خلال منحه حرية تصرف كاملة في وضع وتنفيذ سياسته النقدية^(١٧٥). وبحسب هؤلاء الشراح، فإن الأهمية الرئيسية من منح المصرف المركزي للاستقلالية يعود لمحاربة حالات التضخم التي تقع في الدولة، وما يؤدي ذلك ارتفاع وتيرة استقلالية المصارف المركزي ما بعد النصف الثاني من ثمانينيات القرن العشرين، حيث شهدت الفترة بين منتصف السبعينات ومنتصف الثمانينات وصول التضخم إلى معدلات كبيرة مما أدى لاضطرابات اقتصادية واجتماعية في البلدان التي أصابها، وفي ذات الوقت لوحظ أن معدلات التضخم في

(١٧٥) د. عبدالصمد سعودي، المرجع السابق، ص ٥١.

البلدان التي منحت استقلالية المصارف المركزية وبصفة خاصة الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا ظلت متواضعة^(١٧٦).

وحيث الحديث عن استقلالية المصارف المركزية، فتجب الإشارة إلى أن هناك من هو مؤيد لهذه الاستقلالية، وهناك معارض لها، فالمؤيدين لها حجتهم في ذلك بأن ترك المصرف المركزي تحت وصاية الحكومة يجعل منه وسيلة في يد الحكومة لتمويل عجزها عن طريق الإصدار النقدي، وهو ما من شأنه أن يضع الاقتصاد في ضغوط تضخمية كبيرة، ومن ناحية أخرى فإن تركيبة الحكومة التي يطغى عليها عادة الإيديولوجيات السياسية، قد تعمل على توجيه قرارات المصرف المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية وضبط الجهاز المصرفي إلى أهداف قد لا تخدم المصلحة الاقتصادية للدولة^(١٧٧).

أما الفريق الثاني الذي لا يرى ضرورة الأخذ بالاستقلالية، فحجته في ذلك وعي الحكومة، حيث لا يمكنها وهي الذراع التنفيذي للدولة أن تقدم على أعمال تخل بالمصلحة الاقتصادية للدولة، فضلاً عن أن كل من الحكومة والمصرف المركزي جهات عامة تهدفان بالدرجة الأولى إلى تنفيذ الخطة الاقتصادية العامة للدولة^(١٧٨).

ويؤيد الباحث الفريق الأول فيما اتجه له من وجوب منح الاستقلالية للمصارف المركزية، ذلك أن القول بأن المصرف المركزي جهة تابعة للحكومة من شأنه أن يقيد المصرف في ممارسة نشاطه مما قد يؤدي لضعف دوره الهام في القطاع المالي، ذلك أن هذه التبعية من شأنها سريان الأحكام المنظمة للجهاز الحكومي على المصرف، خاصة تلك المتعلقة بآلية الصرف وآلية التحصيل، ووجوب الترحيل للميزانية العامة للدولة، وهو الأمر الذي لا يتصور تطبيقه على المصرف المركزي الذي يتبع في ممارسة مهامه القواعد التجارية المصرفية. كما أن تبعية المصرف المركزي للحكومة من شأنه أن يجعله تحت رقابة مجموعة من الجهات العامة، كديوان الرقابة المالية في مملكة البحرين على سبيل المثال، وهو الأمر الذي لا يتصور مع طبيعة المصرف المركزي سائلة الذكر.

إلا أنه مع ما تقدم، ينبغي عدم الأخذ بمبدأ الاستقلالية كقاعدة صماء غير مرنة، ذلك أن عدم التبعية لا يعني عدم وجود علاقة تربط بين الحكومة والمصرف المركزي، بل يجب أن يكون مع هذا الانفصال وجود تنسيق في تحديد أهداف السياسة النقدية بين المصرف المركزي والحكومة.

(١٧٦) مروة برج، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٩، ص ١٤.

(١٧٧) شودار حمزة، المرجع السابق، ص ٢٢.

(١٧٨) شودار حمزة، المرجع السابق، ص ٢٢.

كما يجب الإشارة إلى أن الاستقلالية المنشود توافرها في المصارف المركزية ليست استقلالية عامة كما هو الحال في التفصيل السابق، بل يجب أن يكون هناك استقلال مؤسساتي حقيقي بالنسبة للمصرف المركزي، والذي يتحقق حينما يمنح المصرف المركزي الشخصية الاعتبارية ويكون لديه الاستقلال المالي والإداري في إدارة كافة شؤونه، ونجد أن أغلب المشرعين قد نحو بذلك الاتجاه، حيث نجد أن المادة (٢) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، قد نصت على: "البنك المركزي جهاز رقابي مستقل، له شخصية اعتبارية عامة، يتبع رئيس الجمهورية، ويتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري..."، وبذلك أيضاً نجد أن المادة (١٣) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية، حيث نصت على: "تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى (بنك الكويت المركزي) ويشار إليها في هذا القانون بالبنك المركزي....".

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع البحريني والذي نص في المادة (٢) من القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية على: "ينشأ بموجب هذا القانون شخص اعتباري عام يسمى "مصرف البحرين المركزي" ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي"، ويرى الباحث أنه ولتأصيل طبيعة الاستقلال المؤسسي الذي يتمتع به مصرف البحرين المركزي، فإنه ينبغي تحليل الاستقلالية التي يتمتع بها.

حيث أنه بمطالعة دستور مملكة البحرين نجد أنه قد حدد النظام القانوني المتبع فيما يتعلق بالهيئات والمؤسسات العامة، حيث نصت المادة (٥٠) من الدستور على: "ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها...."، ويستفاد من ذلك أن جميع المؤسسات العامة يجب أن تعمل في ظل رقابة الدولة، ولذلك نجد لهذه المؤسسات دائماً وزير مسئول بالنسبة لها، فنرى على سبيل المثال أن الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي تخضع لرقابة وزير المالية، وهيئة تنظيم الاتصالات تخضع لرقابة وزير المواصلات والاتصالات، أما فيما يتعلق بالمصرف المركزي فلا يوجد بالنسبة له أي وزير مسئول يتولى الرقابة عليه، وهو الأمر الذي يدفعنا للقول أن طبيعة الاستقلالية التي يمتلكها المصرف المركزي استقلالية مميزة لا مثيل لها بالنسبة لأية مؤسسة أخرى في مملكة البحرين.

الفرع الثاني

تعدد صور الرقابة المصرفية

ينفرد المصرف المركزي دون غيره من المصارف في كونه مؤسسة عامة تنظم النشاط المصرفي، حيث يتولى الإشراف عليه باعتباره بنك البنوك، عن طريق توجيه النشاط المصرفي وفقاً للسياسة النقدية، والتي تعتبر إحدى أهم الأدوات المستخدمة من قبل الإدارة الاقتصادية والتي تسعى لتحقيق الاستقرار الاقتصادي^(١٧٩).

وكما تناول الباحث صور الرقابة مسبقاً، فإنه يتوجب لتكون الرقابة المصرفية رقابة فعالة منتجة لآثارها أن يتم اللجوء لجميع صور الرقابة المذكورة مسبقاً، من خلال الأخذ بصورتي الرقابة السابقة عند منح الترخيص والرقابة المعاصرة كالحفاظ على مستوى رأس المال، والرقابة اللاحقة من خلال تقديم البيانات المالية. وكذلك الأخذ بالرقابة الداخلية والخارجية، والكمية والنوعية.

وبمطالعة القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية، نجده قد أخذ بتعدد الرقابة، من خلال تنظيم العديد من الصور، إذ استلزم على المصارف أن تحصل على ترخيص قبل مباشرة مهامها، وتناول كذلك الأحكام المتعلقة بالسيطرة في المصارف بهدف الحفاظ على استقرار القطاع المالي وحمايةً لصغار المساهمين، فضلاً عن وجوب تدقيق الحسابات من قبل مدقق حسابات معتمد من المصرف.

ومما لا شك أن ممارسة المصارف المركزية لوظيفتها في كل صور الرقابة المذكورة، ينبغي لكي تتحقق بصورته التامة توافر مجموعة من الأمور، والتي يمكن اختصارها بوجود الرصيد البشري الكافي من الموظفين في المصرف المركزي، حيث أنه وكلما اتسع نشاط المصارف في الدولة وكلما زاد عددها، كلما صار لزاماً أن يكون لدى الجهة الرقابية العدد الذي يكفي من الموظفين لممارسة المهام المصرفية.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الوفرة المطلوبة من الموظفين يجب أن يصاحبها الكفاءة الفنية والخبرات اللازمة في هؤلاء الموظفين في مجال الأعمال المصرفية بشكل عام، ووسائل الرقابة بشكل خاص، وهو الأمر

(١٧٩) صونية إتشير، أجهزة الرقابة الخارجية على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة عبدالرحمن ميرة، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٢٥.

الذي بالإمكان تحقيقه من خلال منح موظفي المصرف المركزي البرامج التدريبية التي تسهم في تطوير مهاراتهم من خلال معهد البحرين للدراسات المصرفية والمالية^(١٨٠).

(١٨٠) معهد البحرين للدراسات المصرفية هو معهد خاضعة لإشراف ورقابة مصرف البحرين المركزي بموجب قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، ويعنى بعقد الدورات التدريبية الخاصة بتنمية المهارات المصرفية والمالية والنهوض بالقطاع المالي في المملكة وتنمية الكوادر المصرفية والمالية.

المبحث الثاني

نطاق رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي

تناول الباحث في المبحث السابق بيان الطبيعة الذاتية للرقابة المصرفية من حيث استعراض ماهيتها وصورها وضماناتها، وفي هذا المبحث سيتم التعرض للرقابة المصرفية من جانب آخر يتمثل في الأمور والسلوكيات التي تُمارس عليها الرقابة المصرفية، وسيتناول الباحث هذا المبحث كالاتي:

المطلب الأول: الرقابة المصرفية على الائتمان.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المصارف.

المطلب الأول

الرقابة المصرفية على الائتمان

الائتمان المصرفي وظيفة ارتبطت بنشأة المصارف، إذ أنه وكما ذكر الباحث مسبقاً من أن نشأة المصارف كانت مرتبطة بوظيفتين اثنتين، أولهما قبول الودائع، وثانيهما منح الائتمان من خلال إقراض الأفراد والمؤسسات، وسيتم تناول الرقابة المصرفية على الائتمان من خلال ثلاث فروع، الأول يتضمن بيان ماهية الائتمان المصرفي، والثاني سيكون مخصصاً لأنواع التسهيلات الائتمانية، والثالث لوسائل الرقابة على الائتمان، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: ماهية الائتمان المصرفي.

الفرع الثاني: أنواع التسهيلات الائتمانية.

الفرع الثالث: وسائل الرقابة على الائتمان.

الفرع الأول

ماهية الائتمان المصرفي

أولاً: تعريف الائتمان المصرفي:

يُعرف الائتمان المصرفي بأنه الثقة التي يوليها المصرف لشخص ما سواء كان هذا الشخص طبيعياً أو اعتبارياً بإقراضه مبلغاً من المال لاستخدامه في غرض محدد خلال فترة زمنية متفق عليها وبشروط معينة لقاء عائد مالي متفق عليه وبضمانات تمكن المصرف من استرداد قرضه في حال توقف العميل عن السداد^(١٨١).

وبما تقدم يمكننا القول إن المعيار المتبع في تصنيف الائتمان المصرفي عن سائر أنواع الائتمان الأخرى يرجع بصفة أساسية للجهة المنوط بها تقديمه، إذ أن الائتمان المصرفي هو ذلك المبلغ المالي المقدم بصيغة

^(١٨١) حسان الدباس، العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرار الائتماني في المصارف العاملة في سورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٤، ص ١٥.

قرض من قبل مصرف أو بنك لشخص ما، وهو بذلك يختلف عن الائتمان التجاري على سبيل المثال، إذ أن هذا الأخير يمنح من تاجر بائع لعميل مشتري.

ويرى جانب من الفقه أيضاً تمييز الائتمان المصرفي عن الائتمان التجاري من خلال معيار طبيعة الشيء الممنوح، فالائتمان المصرفي يقدم بشكل نقدي بعكس الائتمان التجاري الذي يقدم في شكل سلع أو خدمات.^(١٨٢) ولا يتفق الباحث مع هذا المعيار التمييزي إذ أن بموجبه سنصطدم مع طبيعة العمليات التي تقوم بها المصارف الإسلامية، فنجد أن فكرة المراجعة كما تم استعراضها مسبقاً تكون من خلال قيام العميل الراغب في شراء سلعة ما لا يملك ثمنها بالتقدم بطلب للمصرف الإسلامي لشرائها لحسابه وتسليمها له مع التعهد بسداد ثمنها آجلاً، وعليه فالأخذ بمعيار طبيعة الشيء سيخرج فكرة المراجعة من وصفها كعملية ائتمانية.

أما التشريعات المصرفية المختلفة ومن ضمنها قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، فلم يتناولوا البتة تعريف الائتمان المصرفي، ولكن بالاطلاع على قانون التجارة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧، نجد أنه تناول أحكام (الاعتماد البسيط) والذي هو نوع من أنواع التسهيلات الائتمانية، وقد عرفه في المادة (٣١٤) على أنه "عقد يتعهد البنك بمقتضاه بأن يضع تحت تصرف المستفيد بطريق مباشر أو غير مباشر أداة من أدوات الائتمان وذلك في حدود مبلغ معين"، وكذلك نجد أن القانون المدني البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، قد تناول في مادته (٤٨٧) نوع آخر من أنواع التسهيلات الائتمانية، وهو القرض، وقد عرفته المادة المشار إليها بأنه "عقد يلتزم به المقرض أن يؤدي إلى المقرض مبلغاً من النقود أو أي شيء مثلي آخر على أن يرد إليه مثله نوعاً وصفةً وقدرًا".

والملاحظ أن ظهور الائتمان المصرفي بشكله الحالي قد مر من خلال مجموعة من المراحل، حيث أن المصارف في بداية الأمر كانت تحتفظ بالنقود التي تتلقاها من المودعين داخل المصرف دون استخدامها في عمليات الاستثمار أو الإقراض، وتعرف هذه الحالة بالمصرف خازن النقود، أما المرحلة الثانية فكانت بقيام المصرف بالاستمرار بالاحتفاظ بنقود المودعين داخل المصارف إلى جانب قيامها بالإقراض والاستثمار في

(١٨٢) د. صلاح إبراهيم شحاتة، ضوابط منح الائتمان من منظور قانوني ومصرفي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٢، ص ٥.

رأسمالها دون الاقتراب من ودائع العملاء، أما المرحلة الثالثة وهي الأكثر تطوراً والتي تتمثل في قيام المصارف بدور الوساطة المالية من خلال استخدام الودائع المصرفية في تقديم القروض المصرفية^(١٨٣).

ثانياً: خصائص الائتمان المصرفي:

١- يعتبر الائتمان المصرفي عملاً تجارياً بالنسبة للمصارف، وذلك لأن العمليات المصرفية كلها أعمال تجارية بطبيعتها، وهذا ما أكدت عليه المادة (٥) من قانون التجارة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧، والتي أوردت حكماً مفاده اعتبار عمليات المصارف والصيرفة وأسواق البورصات عملاً تجارياً متى تم مزاولتها على وجه الاحتراف. وعلى ذات النهج جاءت المادة (٥) من قانون التجارة المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩.

أما بالنسبة للمتعامل مع المصرف فتأخذ العملية الطابع التجاري متى كان المتعامل مع المصرف تاجراً، عملاً بحكم المادة (١) من قانون التجارة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧، وقد كان ذلك فيما يتعلق بنشاطه التجاري.

وقد أثار بعض الفقهاء تساؤلاً حول طبيعة الائتمان المصرفي في حال كان المتعامل مع المصرف ليس تاجراً أو كان كذلك ولكن الائتمان لم يكن يتعلق بعمله التجاري، إذ هل ستسري عليه قواعد قانون التجارة أو القانون المدني؟ ويرى الباحث أن هذه المسألة لن تثار في مملكة البحرين، لكون نص المادة (٧٢) من قانون التجارة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧، قد نظم هذه المسألة بشكل قاطع حيث أوردت المادة المشار إليها حكماً مفاده سريان قانون التجارة على جميع ذوي الشأن متى كان العقد تجارياً بالنسبة لأحد المتعاقدين، ما لم ينص القانون على غير ذلك.

٢- الائتمان المصرفي خدمة تقوم على الالتزام، ويقصد بذلك أن الالتزام أحد الأعمدة الأساسية التي يقوم على الائتمان المصرفي، ويتمثل هذا الالتزام في اتباع المصرف لتعليمات المصرف المركزي والمعايير الدولية، فإذا تجاهل المصرف هذه التعليمات فإنه سيكون قد عرض نفسه للجزاءات، وهذا الأمر من شأنه في حال تسريه للمودعين والجمهور أن يؤثر سلباً على قدرة المصرف في استقطاب موارد مالية جديدة بوصفه مصرفاً مخالفاً للأنظمة، حيث سيخشى المودعون على ودائعهم واستثماراتهم، فضلاً عن

(١٨٣) د. محب خلة توفيق، اقتصاديات الهندسة المالية، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٢٩٠.

أن المحفظة المالية للمصرف ستتأثر من جراء هذه الجزاءات، لذا على المصارف المحافظة على التزاماتها سواء تجاه القوانين واللوائح أو تجاه العملاء^(١٨٤).

٣- الائتمان المصرفي خدمة تقوم على الثقة، وهي حجر الأساس في عملية منح الائتمان المصرفي، حيث أن الأصل في منح الائتمان أنه يكون بدون ضمان، ويعتمد بالدرجة الأولى على قدرة العميل على السداد، وهذه الثقة لا تعتمد على ميثاق شرف بين المصرف والعميل بل تمتد لتشمل دراسات ائتمانية تحليلية متعمقة للحكم على الجدارة الائتمانية للعميل، والتي تقوم على مجموعة من الأسس تتمثل أبرزها في سمعة العميل من حيث أمانته وصدقه وانتظامه في تعاملاته مع الغير^(١٨٥)، فضلاً عن موقفه المالي من خلال البحث في أصوله الثابتة ومديونيته وقدرته على إدارة نشاطه بنجاح، وكذلك خبرته في العمل وعمره ومستوى تعليمه^(١٨٦).

كما ذهب جانب من الفقه إلى الربط بين الائتمان المصرفي وبين طبيعة المشروع أو المنتج الذي يمارسه أو ينتجه العميل، حيث تكون الجدارة الائتمانية أكثر وثوقاً للمصرف إذا كانت المنتجات التي سيقدمها تعتبر استراتيجية أو حيوية، باعتبار أن هذه الأخيرة ستلحق قبولاً عالياً ورواجاً في السوق بما يحقق للعميل مستوى مرتفع من المبيعات بما يسهم في سداده للائتمان^(١٨٧).

ومما لا شك فيه أن المشرع البحريني قد هيئ الآليات المناسبة التي تمكن المصارف في التأكد من القدرة الائتمانية للعميل، وكان ذلك من خلال التعديل الذي أجري في العام ٢٠١٥ على قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، حيث نصت المادة (٦٨ مكرراً) على إنشاء مراكز المعلومات الائتمانية تتمثل وظيفتها في تلقي المعلومات الائتمانية^(١٨٨) عن العملاء وحفظها وتحليلها وتصنيفها وإعداد تقارير بناءً عليها.

٤- الائتمان المصرفي يقوم على عامل الزمن، حيث لا يوجد ائتمان إلا إذا كان هناك فاصل زمني بين ما يقدمه المصرف للعميل، وما يسترده المصرف من العميل.

(١٨٤) د. بشرى خالد المولى، ضمانات الائتمان المصرفي، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٥، ص ٤٠.

(١٨٥) د. محمد زهير أبو العز، مدى المسؤولية الجنائية عن أعمال البنوك، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٣، ص ١٧.

(١٨٦) Supria Singh, Warren McKeown, Paul Myers, and Marita shelly, Families at risk deciding on personal dept, RMIT university, Australia, 2005, P18

(١٨٧) د. خالد أحمد علي محمود، فن إدارة المخاطر في البنوك وسوق المال، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٤١٤.

(١٨٨) تناولت المادة (٦٨ مكرراً) قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ المقصود بالمعلومات الائتمانية، وهي المعلومات والبيانات المتعلقة بالالتزامات المالية للعميل وتشمل المعلومات والبيانات المتعلقة بجميع أنواع مديونيات العميل والتسهيلات الائتمانية الممنوحة له والبيوع بالأجل المبرمة معه والبيع بالتقسيط، وأية مطالبات أخرى مستحقة على العميل، وتواريخ استحقاقها والأحكام والشروط والضمانات المتعلقة بها وآلية تسديدها ومدى التزامه بها، وكذلك المعلومات والبيانات المتعلقة بمستحقات الجهات الحكومية على العميل من رسوم وأقساط وغرامات وأية مطالب أخرى مستحقة عليه لهذه الجهات.

٥- الائتمان المصرفي نشاط يعود على المصرف بعائد مالي، وتحدد المصارف هذا العائد بناء على عاملين مؤثرين هما تكلفة الأموال داخل المصرف وحجم المخاطر المحيطة بالنشاط الممول، حيث يتم تحديد تكلفة الأموال بالتعرف على مصادر الأموال المختلفة اللازمة لتمويل أصول المصرف القصيرة وطويلة الأجل، وأهم مصدر من مصادر تمويل أصول المصرف هو الودائع ثم يليها القروض والمبالغ المستحقة للمصرف ثم رأس المال. أما فيما يتعلق بالمخاطر المحيطة بالنشاط الممول فإن الفكر السائد في العمل المصرفي أن تتناسب المخاطر مع العائد المقابل، فكلما زادت المخاطر زاد العائد المحتسب على التسهيلات الممنوحة، وبناء على ذلك ليس بغريب أن تجد عميلين لمصرف واحد ولكل منهما سعر عائد مختلف، وذلك يعود لكون المخاطر المحيطة بنشاط أحدهما أعلى وأكبر من العميل الآخر^(١٨٩).

الفرع الثاني

أنواع التسهيلات الائتمانية

مع تطور العمل المصرفي كان لا بد من ابتكار أدوات جديدة للتمويل، لذا سيتناول الباحث في هذا الفرع أنواع التسهيلات الائتمانية، والتي تقسم بشكل عام إلى تسهيلات ائتمانية مباشرة وتسهيّلات ائتمانية غير مباشرة.

أولاً: التسهيلات الائتمانية المباشرة:

تسمى التسهيلات الائتمانية المباشرة بالائتمان النقدي المباشر، وهو الأكثر شيوعاً ضمن نشاطات المصرف، وتتمثل بتقديم المصرف مبالغ نقدية مباشرة لطالب الائتمان ليستخدمها في تمويل مشاريعه ضمن ضمانات محددة تصدرها إدارة المصرف^(١٩٠)، ويمكن تقسيم التسهيلات الائتمانية المباشرة إلى:

أ- القروض:

كما تناول الباحث مسبقاً من أن فكرة القرض لم تتولد مع العمل المصرفي، بل هي عملية قائمة منذ أمد طويل في المعاملات التي تجري بين الأشخاص، وما يؤكد ذلك أن أساس هذه العملية منصوص عليها في

(١٨٩) صلاح إبراهيم شحاتة، المرجع السابق، ص ٣٤.

(١٩٠) حسان الدباس، المرجع السابق، ص ٢٢.

القانون المدني كما هو مذكور أعلاه، والذي عرف القرض بأنه "عقد يلتزم به المقرض أن يؤدي إلى المقرض مبلغاً من النقود أو أي شيء مثلي آخر على أن يرد إليه مثله نوهاً وصفة وقدرًا".

أما لو تناولنا الفرض من الجانب المصرفي بشيء من الخصوصية، فنجد أن القرض المصرفي هو تلك الخدمات المقدمة من المصرف تجاه عملائه والتي يتم بمقتضاها تزويد الأفراد والمؤسسات في المجتمع بالأموال اللازمة على أن يتعهد العميل (المدين) بسداد تلك الأموال وفوائدها والعمولات المستحقة عليها والمصاريف دفعة واحدة أو على عدة أقساط في تواريخ محددة، وتدعم تلك العملية بمجموعة من الضمانات التي تضمن للمصرف استرداد أمواله في حال توقف العميل عن السداد^(١٩١).

ومما لا شك فيه أن القروض تعد هي صورة الائتمان الرئيسية التي تمارسها المصارف، ولا نبالغ إن قلنا إنها تتشارك وقبول الودائع في اعتبارهما الوظيفيتين الرئيسيتين اللتان تقوم بها المصارف، وما يعضد هذا القول إن المشرع البحريني وحين عرف البنوك اعتبرها بأنها تلك التي تقوم بقبول الودائع وتقديم القروض وإدارة واستثمار الأموال، أي جعل من وظيفة تقديم القروض شرطاً رئيساً لتكليف المؤسسة أو الشركة التجارية كبنك أو مصرف.

كما لا بد أن نشير إلى أن تقديم القروض ليست وظيفة مرتبطة فقط بالمصارف التجارية - وإن كنا بصدد القروض التي تقدمها المصارف التجارية في هذا الفصل - بل هي كذلك تعتبر من وظائف المصارف المركزية كذلك، إذ وكما تناول الباحث مسبقاً في الفصل الأول من هذه الرسالة فإن المصرف المركزي يقدم للحكومة قروضاً لتمويل العجز المؤقت في الميزانية العامة وفي الحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة كالحروب.

وتبرز الأهمية الكبرى للقروض من خلال الوظائف الرئيسية التي تقدمها، والتي تتمثل في الآتي:

١ - وظيفة تمويل الانتاج: حيث أن ازدياد الحاجة إلى الاستثمار الانتاجي في الاقتصاد تستوجب توفير المزيد من رؤوس الأموال، ولما كان من المتعذر توفير القدر الكامل لرؤوس الأموال من المدخرات والاستثمارات الفردية أو الخاصة، فقد ظهرت الحاجة إلى اللجوء للمصارف والمؤسسات المالية المختلفة بهدف الحصول على القروض لتمويل العمليات الانتاجية والاستثمارية المختلفة^(١٩٢).

(١٩١) سارة عبدالحليم، دور القروض المصرفية في تحقيق الربحية للبنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٢، ص

٦٢.

(١٩٢) حسان الدباس، المرجع السابق، ص ٢٣.

٢- وظيفة تمويل الأمور المعيشية: حيث قد تنشأ حالات يعجز فيها الأفراد عن توفير المتطلبات الخاصة بأمورهم المعيشية كالحاجة لتوفير بعض السلع الاستهلاكية أو الحاجة لتوفير السكن الملائم، ومن هنا يبرز دور القروض الشخصية أو السكنية التي تقدمها المصارف للأفراد، ومما لا شك فيه أن هذه القروض من شأنها أن تنعش الأسواق المختلفة من خلال توفير القدرة الشرائية التي من شأنها أن تؤدي لزيادة الطلب في هذه الأسواق.

أما فيما يتعلق بأنواع القروض فهي تنقسم بحسب آجالها إلى قروض قصيرة الأجل وهي تلك التي لا تزيد مدتها على السنة وتستخدم عادة في تمويل النشاط التجاري للمؤسسات، وهناك أيضاً القروض المتوسطة الأجل التي تمتد آجالها إلى سبع سنوات وتستخدم عادة لتمويل الاستثمارات ك شراء الآلات وتجهيزات الانتاج بشكل عام^(١٩٣)، وهناك أيضاً القروض طويلة الأجل وهي القروض التي تمتد ما بين سبع سنوات إلى عشرين سنة في الغالب، وتختص بتمويل الاستثمارات التي تحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة ومدة زمنية طويلة، ك شراء الأراضي والمباني وإنشاء المؤسسات وغيرها، وعادة ما ترتبط هذه القروض بتقديم رهن حيازي من جانب العميل^(١٩٤).

وتنقسم القروض من حيث طبيعتها الاقتصادية إلى قروض تجارية تمنح لأغراض تجارية، وقروض عقارية وهي تلك التي يتم منحها لتمويل المباني والأراضي والعقارات، وقروض شخصية وهي التي تتعلق بالأفراد لأغراضهم الاستهلاكية كتمويل شراء السيارات أو غيرها من السلع الاستهلاكية^(١٩٥).

ب- الاعتماد البسيط:

عرفت المادة (٣١٤) من قانون التجارة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧ الاعتماد البسيط بأنه عقد يتعهد المصرف بمقتضاه بأن يضع تحت تصرف المستفيد بطريق مباشر أو غير مباشر أداة من أدوات الائتمان وذلك في حدود مبلغ معين.

كما عرفت محكمة النقض المصرية كذلك الاعتماد البسيط بأنه "عقد بين البنك والعميل يتعهد فيه البنك بوضع مبلغ معين تحت تصرف العميل خلال مدة معينة مقابل التزامه بأداء العمولة المتفق عليها ولو لم يستخدم الاعتماد المفتوح لصالحه والتزامه برد المبالغ التي يسحبها من الاعتماد وفوائدها"^(١٩٦).

(١٩٣) سارة عبدالحليم، المرجع السابق، ص ٦٥.

(١٩٤) د. عبد الجبار كعيوش، المسالك العلمية والعملية للتصرف في الفوائد البنكية، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩، ص ٦٤.

(١٩٥) حسان الدباس، المرجع السابق، ص ٢٤.

(١٩٦) يراجع في ذلك حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٦٩٢ سنة ٤٩ ق جلسة ١٩٨٣/٣/٢٧.

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للاعتماد البسيط، حيث ذهب جانب للقول بأنه عقد قرض، إلا أن ما يؤخذ على هذا الرأي أن القرض يتطلب تسليم مبلغ القرض فور العقد، بينما فتح الاعتماد البسيط فيقتصر التزام المصرف فيه بوضع مبلغ الاعتماد تحت تصرف العميل ومن ثم لا تتحقق فكرة القرض. وذهب جانب آخر بالرأي -وهو الرأي الذي يميل له الباحث- أن الاعتماد البسيط قائم على عقدين، الأول هو عقد القرض من المصرف لتوفير حاجة العميل إلى مبلغ النقود اللازم، والثاني عقد ودیعة لإيداع هذه النقود لدى أمين وهو المصرف للسحب منه.^(١٩٧)

ومن مميزات فتح الاعتماد أنه يمكن التاجر المستفيد من اللجوء باطمئنان إلى مباشرة عملياته التجارية وبصورة تدريجية وحسب الحاجة من مبلغ الاعتماد الموضوع تحت تصرفه، ومطمئناً إلى إمكانية مواجهة أعماله الضرورية والعاجلة بالقدر المطلوب في حدود المبلغ المخصص له، بل يحق له ألا يستعمل هذا المبلغ أو جزء منه ويتقادم دفع الفوائد، إلا أنه يلتزم بدفع العمولة إذا تم الاتفاق عليها، ومن هنا يمتاز الاعتماد البسيط عن القرض الذي يجب استلامه فوراً وتجري الفوائد عليه^(١٩٨).

وحين الحديث عن الاعتماد البسيط فإنه يجب الإشارة إلى أن الاعتماد البسيط قد يكون في بعض الأحيان بين عميل واحد وأكثر من مصرف، ويسمى في هذه الحالة بالاعتماد الجماعي، وتتحقق هذه الحالة حين يكون العميل محتاجاً لمبلغ ضخم ولا يرضى مصرف واحد أن يتحمل مخاطر فتح اعتماد، فيجري العمل أن تسهم مصارف عدة في تحمل هذه المخاطر بأن يتفقوا فيما بينهم على قيمة الاعتماد وشروط تمكين العميل منه وكيفية سداده والنصيب الذي يقدمه كل منهم فيه^(١٩٩).

ج- التمويل التأجيري:

يعتبر التمويل التأجيري من الأشكال الجديدة للتسهيلات الائتمانية المباشرة، بل أن جانباً من الفقه أطلق عليه مسمى الائتمان الإيجاري، ويُعرف التمويل التأجيري بأنه عقد إجارة يقترن بها الوعد بتملك العين المؤجرة في نهاية مدة الإجارة أو أثنائها^(٢٠٠).

حيث يكون المستأجر (العميل) في حاجة إلى استغلال آلات أو معدات معينة لمشروعه، فيتوجه إلى المؤجر (المصرف) طالباً تمويله للحصول على هذه المعدات، فيقوم المؤجر بتمويل شراء هذه المعدات ويبقى

(١٩٧) غادة موسى الشربيني، المسؤولية الجنائية عن الأعمال البنكية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٨، ص ٢٨٨.

(١٩٨) عباس عيسى هلال، مسؤولية البنك في عقود الائتمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٣، ص ١٠٢.

(١٩٩) د. علي جمال الدين عوض، عمليات البنوك، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠، ص ٤٨٥.

(٢٠٠) إياس الهزاع، أحكام التسهيلات الائتمانية في الفقه الإسلامي، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، ٢٠١٩، ص ١٨٣.

محتفظاً بملكيتها ويقوم بتأجيرها إلى المستأجر الذي يلتزم بسداد أقساط دورية حتى إذا ما انتهى من سداد هذه الأقساط تحولت الملكية للمستأجر (٢٠١).

د - الكمبيالات المخصوصة:

ويسمى أيضاً بالخصم التجاري، وهو نوع من أنواع التسهيلات الائتمانية المباشرة، وتتمثل في قيام المصرف بشراء الكمبيالة من حاملها قبل تاريخ استحقاقها، ويحل المصرف محل الحامل في المديونية إلى غاية تاريخ الاستحقاق، أي أن المصرف يقوم بإعطاء العميل (حامل الكمبيالة) سيولة قبل أن يحين موعد الاستحقاق، وتعتبر عملية الخصم قرضاً قصيراً الأجل باعتبار أن المصرف يعطي مالاً لحامل الكمبيالة وينتظر تاريخ الاستحقاق لتحصيل الدين، وتكون استفادة المصرف من ثمن يسمى سعر الخصم ويطبق هذا الثمن أو هذا المعدل على مدة الانتظار بين شراء الكمبيالة من المصرف وموعد استحقاقها (٢٠٢).

ثانياً: التسهيلات الائتمانية غير المباشرة:

وهذه التسهيلات هي النوع الثاني من التسهيلات الائتمانية، وتتمثل هذه التسهيلات فيما يأتي:

أ - الاعتماد المستندي:

ترجع نشأة الاعتماد المستندي إلى البلاد الأنجلوسكسونية حيث نشأ هذا النظام بدافع الحاجة الملحة لتأمين التجارة عن طريق وسيط يكون محل ثقة بين البائع والمشتري حيث يطمئن كل منهما لاستلام البضاعة وسداد قيمتها، حيث أدى بعد المسافات بين طرفي البيع وعدم معرفة كل منهما للآخر إلى كثرة المشاكل في البيوع الدولية، فضلاً عن اختلاف قوانين الرقابة على النقد في مختلف البلدان، وعليه من أجل ذلك نشأت الاعتمادات المستندية كوسيلة لتسوية البيوع (٢٠٣).

عرفت المادة (٣١٧) من قانون التجارة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧ الاعتماد المستندي بأنه عقد يتعهد المصرف بمقتضاه بفتح اعتماد بناء على طلب أحد عملائه ويسمى (الأمر) لصالح شخص آخر ويسمى "المستفيد" بضمان مستندات تمثل بضاعة منقولة أو معدة للنقل.

(٢٠١) حنان كمال الدين جمال، عقد التأجير التمويلي وتطبيقاته المعاصرة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٥، ص ٧.

(٢٠٢) حسان الدباس، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٢٠٣) حياة شحاته سليمان، مخاطر الائتمان في البنوك التجارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٨٩، ص ١٧٥.

ولتفسير هذا التعريف يمكننا القول إن الاعتماد المستندي هو في حقيقته عملية يقوم فيها العميل (الآمر) بطلب يوجه للمصرف، بأن يفتح اعتماد نقدي (قيمة بضاعة) لصالح طرف آخر وهو المستفيد (عادة ما يكون بائع البضاعة)، وذلك وفقاً للشروط المتفق عليها بين العميل والمصرف، ويكون المصرف في هذه الحالة حائزاً لمستندات البضاعة. ولذلك نجد أن المصرف يبقى أجنبياً عن العقد بين العميل والغير، حيث إن الاعتماد المستندي مستقل عن هذا العقد.

وتعتبر الاعتمادات المستندية من التسهيلات الائتمانية غير المباشرة، ذلك أن الأموال لا توضع مباشرة تحت تصرف العميل، إنما يترتب عليها التزام وتعهد عرضي من قبل المصرف، وقد تؤول المعاملة فيه إلى الدين على العميل ويكون المستفيد شخصاً آخر غير العميل الذي تقدم بطلب التسهيلات الائتمانية^(٢٠٤).

ويتميز الاعتماد المستندي بأنه يوفر المزايا لجميع أطرافه، فهو يوفر الحماية للعميل من حيث قيام المصرف بما له من خبرة ودراية بإجراء عملية فحص ومطابقة المستندات المشروطة والمطلوبة في خطاب الاعتماد المستندي للشروط التي وضعها المصرف في خطاب الاعتماد بناء على تعليمات العميل الأمر. كما يوفر الاعتماد للمستفيد الثقة والأمان في اقتضاء ثمن البضاعة المباعة، ذلك أن توقيع وتعهد المصرف بالدفع يعد أكثر أماناً لدى المستفيد من توقيع العميل. أما بالنسبة للمصرف فإن الاعتماد المستندي يحقق له مورداً مالياً يتمثل في العمولة التي يتقاضها^(٢٠٥).

أما فيما يتعلق بأنواع الاعتماد المستندي فنجد أن المادة (٣١٩) من قانون التجارة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧ قد تناولت هذه الجزئية، وقسمت أنواعه من جانبين، وهما:

١- الاعتماد المستندي من حيث قابليته للإلغاء:

حيث هناك اعتماد مصرفي قابل للإلغاء وهو الذي يحق للمصرف تعديله أو إلغاؤه في أي وقت دون مسؤولية عليه من قبل المستفيد أو العميل، وبغير حاجة لإخطار المستفيد، وهذا النوع من الاعتماد غير ملزم للمصرف إذ يجوز له إلغاؤه من تلقاء نفسه أو بناء على طلب العميل في أي وقت ما لم يكن قد تم تنفيذه، ويرى الباحث أن المشرع البحريني قد حذا مسلكاً متميزاً في الاعتماد المستندي القابل للإلغاء، من جانب أنه اشترط في المادة (٣٢٠) من قانون التجارة المشار إليه أن يقع التعديل أو الإلغاء بحسن نية وفي وقت مناسب، وهذا الأمر لم يتخذه المشرع المصري في المادة (٣٤٤) من قانون التجارة رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩، إلا أنه ومن

(٢٠٤) إياس الهزاع، المرجع السابق، ص ١٨٢.

(٢٠٥) حسين شحادة الحسين، موقف البنك من المستندات المخالفة في الاعتماد المستندي، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، ٢٠٠٣، ص ٢٩٥.

جانب آخر لم يضع ضابطاً واضحاً محدداً فيما يتعلق بالتعديل أو الإلغاء، حيث أن الضابط الموضوع والمتمثل في حسن النية والوقت المناسب يعد ضابطاً مطاطاً ومن شأنه أن يفتح المجال لكثير من التقدير والاجتهاد.

وهناك اعتماد مصرفي غير قابل للإلغاء أو ما يعرف بالاعتماد المستندي البات، حيث يكون التزام المصرف فيه قطعياً ومباشراً قبل المستفيد، ولا يجوز إلغاء هذا الاعتماد أو تعديله إلا باتفاق جميع أطرافه وهم المصرف والعميل والمستفيد، ولذلك يمكننا القول إن هذا النوع من الاعتماد يوفر الثقة الكاملة لدى المستفيد في حصوله على حقوقه، ولذلك نجد أن الاعتماد المستندي غير القابل للإلغاء هو الأكثر شيوعاً^(٢٠٦).

أما فيما يتعلق فيما إذا كان الأصل في الاعتماد المستندي أن يكون قابلاً للإلغاء من عدمه، فنجد أن المشرع البحريني في قانون التجارة كان واضحاً في هذه المسألة، حيث نص البند (٢) من المادة (٣١٩) منه على أن الاعتماد المستندي يكون قابلاً للإلغاء ما لم يتفق صراحةً على أن يكون باتاً، وهذا النهج جاء بخلاف ما هو منصوص عليه في المادة (٣٤٣) من قانون التجارة المصري الذي اعتبر أن الاعتماد المستندي غير قابل للإلغاء إلا إذا اتفق صراحةً على قابليته للإلغاء.

ويؤيد الباحث في ذلك النهج المتخذ من المشرع المصري، ذلك أن الأصل في العقود بأن العقد شريعة المتعاقدين، وهو ما أكدت عليه المادة (١٢٨) من القانون المدني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، والتي نصت على: "العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز لأحدهما أن يستقل بنقضه أو تعديل أحكامه، إلا في حدود ما يسمح به الاتفاق أو يقضي به القانون"، والمادة (١٢٩) من ذات القانون، والتي نصت على: "يجب تنفيذ العقد طبقاً لما يتضمنه من أحكام، وبطريقة تتفق مع ما يقتضيه حسن النية وشرف التعامل"، ويستخلص من هذه النصوص أن جميع العقود ومن ضمنها عقد الاعتماد المستندي يخضع لأصل عام يقضي بأن يكون تنفيذه وفق ما ورد بها من أحكام، ولا يجوز لأحد الأطراف سواء المصرف أو العميل أو المستفيد أن يستقل بنفسه في نقضه أو تعديله، حيث أن العقد ارتكز على إرادة الأطراف التي انصبت على جملة من الأحكام والبنود التعاقدية مشكلة بنيان العقد ودعائمه وبموجبها تحدد حقوق والتزامات الأطراف بما لا يجوز الخروج عنها أو الفكك منها لما في ذلك من مخالفة لإرادتهم الصريحة^(٢٠٧).

٢- الاعتماد المستندي من حيث قابليته للتحويل:

(٢٠٦) د. علي الأمير إبراهيم، العقود التجارية وعمليات البنوك، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٧، ص ١٨١.
(٢٠٧) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية، الطعن رقم ٣٢٢٩٩ لسنة ٧٥-١٨/٤/٢٠١٧.

يكون الاعتماد المستندي قابلاً للتحويل في حال تضمن خطاب الاعتماد إمكانية منح المستفيد الحق بأن يطلب من المصرف أن يجعل الاعتماد متاحاً كلياً أو جزئياً لمستفيد آخر أو أكثر، وقد اشترط المشرع البحريني في المادة (٣٢٥) من قانون التجارة بأن يكون التحويل بعد التصريح بذلك من المصرف، وألا يكون إلى مرة واحدة ما لم ينص في عقد فتح الاعتماد على ذلك.

أما الاعتماد المستندي غير القابل للتحويل فهو ذلك الذي يقتصر الحق فيه على المستفيد، بحيث لا يحق له أن يحوله لشخص آخر.

ب- خطاب الضمان:

عرفت المادة (٣٣١) من قانون التجارة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧ خطاب الضمان بأنه تعهد يصدر من مصرف بناء على طلب عميل يسمى (الآمر) بدفع مبلغ معين أو قابل للتعيين للمستفيد إذا طلب منه ذلك خلال المدة المعينة في الخطاب ويوضح في خطاب الضمان الغرض الذي صدر من أجله. كما عرفت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية خطاب الضمان بأنه "تعهد يلتزم بموجبه البنك بناء على أمر عميله بدفع مبلغ نقدي معين أو قابل للتعيين للمستفيد. بمجرد طلب هذا الأخير له خلال مدة معينة،.... وينقضي التزام البنك بانقضاء الأجل المحدد في خطاب الضمان دون استعماله أو مد فترته بالاتفاق مع العميل، حيث لا يجوز أن يصدر الأمر بامتداد خطاب الضمان من المستفيد. ويسقط التزام البنك إذا لم تصل إليه مطالبة بالدفع قبل حلول الأجل" (٢٠٨).

وكما هو الحال في الاعتمادات المستندية، يعتبر كذلك خطاب الضمان من التسهيلات الائتمانية غير المباشرة، ذلك أن الأموال لا توضع مباشرة تحت تصرف العميل، إنما يترتب عليها التزام وتعهد عرضي من قبل المصرف، وقد تؤول المعاملة فيه إلى الدين على العميل.

أما فيمت يتعلق بأنواع خطابات الضمان، فهي تتنوع ولها أكثر من صورة في النظام القانوني لمملكة البحرين، ومن أبرزها:

١- خطاب ضمان المناقصات والمزايدات:

(٢٠٨) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية، الطعن رقم ١٩٣٣ لسنة ٣١ - ١٩٩٠/١/٩.

وهذا النوع من خطابات الضمان هو الأكثر شيوعاً في العمل، ويصدر في الغالب لصالح الجهات الحكومية والهيئات العامة، ضماناً لحقوقها في عقود المقاولات والتوريد^(٢٠٩).

وقد تناول المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية، صور خطاب الضمانات في عملية المناقصات والمزايدات، وتتمثل في الآتي:

أ) خطاب الضمان الابتدائي:

حيث اشترطت المادة (٢٨) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية وجوب تقديم المتقدم للمناقصة العامة ضمان ابتدائي، ويكون ذلك حسب قيمة المناقصة ونوعها.

وينتهي خطاب الضمان الابتدائي بعدم رسو المناقصة على العميل أو رسوها عليه وتقديمه لضمان التنفيذ خلال سبعة أيام من رسوها وذلك بحسب المادة (٢٨) المشار إليها.

ب) خطاب ضمان التنفيذ:

اشترطت المادة (٣٨) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية وجوب قيام صاحب العطاء الفائز بالمناقصة بتأدية ضمان تنفيذ، ويعتبر هذا الضمان كضمانة للجهات الحكومية أو الهيئات العامة في أن العميل سيحسن تنفيذ العقد، ويُرد هذا الضمان بعد إتمام تنفيذ العقد.

٢- خطابات الضمان الجمركية:

تعتبر الرسوم الجمركية من أهم موارد الميزانية العامة للدولة حيث لها الأثر البالغ على الميزانية إذ تبلغ إيراداتها ما يقدر بمائة وعشرة مليون دينار سنوياً^(٢١٠)، وتبعاً لذلك كان من اللازم إحاطة هذا المورد بالضمانات اللازمة لاستمراره.

والرسوم الجمركية لا تستحق بمجرد وصول السلع إلى الدائرة الجمركية، وإنما استحقاقها مرهون بخروجها من هذه الدائرة بعد تأدية الرسوم، إلا أن هناك حالات قد تنشأ وتستوجب ضرورة الإسراع في إخراج البضائع مراعاةً لطبيعتها التي لا تتحمل طول التخزين ولا يتم فيها سداد هذه الضريبة، ومن أبرز هذه الحالات ما يأتي:

أ) عدم استكمال الوثائق اللازمة لتخليص البضاعة:

(٢٠٩) عباس عيسى هلال، المرجع السابق، ص ٢٤٣.
(٢١٠) أنظر الجدول (٢) من القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢١ باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و ٢٠٢٢.

حيث نظمت المادة (٤٨) من المرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ بالموافقة على النظام "القانون" الموحد للجمارك لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية هذا الأمر، حيث أجازت أن يُسمح بإتمام إجراءات التخليص الجمركي في حالة عدم إبراز أي وثيقة من الوثائق المطلوبة لقاء ضمانات نقدية أو مصرفية.

(ب) إدخال البضائع دون تأدية الرسوم الجمركية:

أجازت المادة (٦٧) من نظام الجمارك الموحد المشار إليه إمكانية إدخال البضائع ونقلها إلى أي مكان آخر داخل المملكة دون تأدية الرسوم بشرط تقديم كفالة نقدية أو ضمان مصرفي يعادل قيمة الرسوم الجمركية.

(ج) نظام إعادة التصدير:

ويسمى كذلك بنظام الإيداع، وهو نظام خاص بالبضائع التي ترد إلى الدولة ويعاد تصديرها إلى دولة أخرى، وقد تبقى هذه البضائع في المستودعات داخل المنطقة الجمركية لمدد طويلة، ولهذا تطلب مصالح الجمارك من ملاك البضائع خطاب ضمان^(٢١١)، وقد نظمت المادة (١٤) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ بالموافقة على النظام "القانون" الموحد للجمارك لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية هذه المسألة.

(د) نظام الإدخال المؤقت:

وهو السماح بإدخال مواد أولية إلى الدولة لتصنيعها أو سلع لإصلاحها أو تكملة صنعها مع إعفائها من الرسوم الجمركية^(٢١٢).

وقد تناولت المادة (٢) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ بالموافقة على النظام "القانون" الموحد للجمارك لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية مسألة نظام الإدخال المؤقت من خلال إمكانية إدخال المواد الأولية والسلع المطلوب إصلاحها وغيرها من الأمور لمدة ستة أشهر قابلة للتمديد بشرط تقديم ضمان مصرفي.

(٢١١) عباس عيسى هلال، المرجع السابق، ص ٢٤٨.

(٢١٢) طلال علي الشوبكي، أثر الغش في التزام المصرف مصدر خطاب الضمان، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٥، ص ٢٧.

الفرع الثالث

وسائل الرقابة على الائتمان

تعتبر الرقابة على الائتمان من أهم الوسائل التي تمكن المصارف المركزية من إدارة السياسة النقدية في الدولة، حيث من خلالها يتحقق الاستقرار الاقتصادي من خلال تجنب المجتمع الآثار السيئة المترتبة عن التضخم أو الركود.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية على الدور المهم للبنك المركزي في تنظيم الائتمان، حيث قضت بأن: "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن البنك المركزي في مصر يحتل من نظامها المصرفي ذراه، إذ يعتبر بنكاً لبنوكها جميعاً، يمد إليها يد العون، مواجهاً اضطراباتها الاقتصادية، موفراً لها ما يلزمها من الأرصدة النقدية الحاضرة مع وضعها تحت تصرفها، سواء ذلك من خلال تقديم القروض المباشرة إليها، أم بإعادة خصم الأوراق المالية المقبولة التي تقدمها إليه، مباشراً سلطاناً فعلياً على أرصدها وقدرتها على خلق الائتمان وعلى عمليات المقاصة فيما بينها، كافلاً لأوضاع الائتمان حيويتها وثباتها مراقباً لها، سواء أكانت هذه الرقابة كيفية أو كمية أو مباشرة، ملبياً للسوق المالية احتياجاتها، مخففاً عنها حدة ضائقتها ابتغاء الحفاظ على سيولة النظام الائتماني ومرونته، التي يدعمها إيداع البنوك التجارية عنده ما يفيض عن حاجتها من احتياطاتها النقدية، ليتم تجميعها في يده - بدلاً من تفرقتها فيما بينها - وهو بذلك يضعها في متناولها جميعاً، لتحصل كل منها - عند الضرورة - على الأرصدة النقدية التي تحتاجها، فلا يتعثر نشاطها"^(٢١٣).

ومن حيث إن الباحث قد تناول في المبحث الأول من هذا الفصل الرقابة النوعية على الائتمان، فسيتقرر هذا الفرع على الرقابة الكمية على الائتمان وهي كالآتي:

أولاً: سياسة معدل إعادة الخصم:

تعتبر سياسة إعادة الخصم من أقدم الوسائل التي اعتمدتها المصارف المركزية للرقابة على الائتمان، وكان بنك إنجلترا أول من طور معدل الخصم كوسيلة للسيطرة على الائتمان سنة ١٨٧٤.^(٢١٤) ويقصد بمعدل

(٢١٣) يراجع في ذلك حكم المحكمة الدستورية بجمهورية مصر العربية، الطعن رقم ٩ لسنة ١٨ - ١٩٩٧/٣/٢٢.

(٢١٤) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ٦٥.

إعادة الخصم سعر الفائدة الذي يتقاضاه المصرف المركزي نظير السيولة التي يقدمها للمصارف، بوصفه الملاذ الأخير للإقراض^(٢١٥).

حيث يستطيع المصرف المركزي من خلال تغيير سعر إعادة الخصم تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ففي أوقات الرواج (حالة التضخم) يمكن له اتباع سياسة انكماشية تهدف إلى تقليل كمية النقود المتداولة وذلك برفع معدل إعادة الخصم، مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة في سوق النقد (ارتفاع تكلفة الائتمان)، الأمر الذي يدفع الأفراد وعلى الأخص المستثمرين منهم إلى الامتناع عن الاقتراض، وعليه يتقلص حجم الكتلة النقدية وينكمش. أما في حالة اتباع المصرف المركزي لسياسة توسعية في أوقات الكساد تهدف إلى زيادة حجم النقود في المجتمع، فإنه يقوم بخفض معدل إعادة الخصم، حتى يتيح للمصارف خصم ما لديها من أوراق تجارية أو الاقتراض منه للتوسع في الائتمان، الأمر الذي سيؤدي إلى انخفاض معدلات الفوائد على القروض، الأمر الذي يزيد من الطلب عليها^(٢١٦).

ولا يقتصر دور سعر إعادة الخصم على التحكم في الائتمان في الداخل فحسب، بل يمتد أثره ليشمل قطاع التجارة الخارجية، إذ أنه عن طريق تغيير سعر إعادة الخصم يمكن للمصرف المركزي اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية في حالة ما إذا كان ميزان المدفوعات يعاني من عجز أو يحد من تدفقها إذا ما كان ميزان المدفوعات يحقق فائض^(٢١٧).

إلا أن الملاحظ أن هذه السياسة تراجعت مكانها بوصفها وسيلة من وسائل الرقابة أو السيطرة على الائتمان، وذلك يعود لما يأتي:

١ - الاحتياطات القانونية التي لدى المصارف، التي تؤهلها لتنفيذ سياسة ائتمانية مستقلة عن السياسة التي يريدها المصرف المركزي، إذ باتت هذه المصارف تستطيع الاعتماد على مواردها الذاتية في تقديم القروض وخلق الائتمان، وهو ما يعين على الإحجام عن اللجوء للمصارف المركزية لتزويدها بالسيولة النقدية^(٢١٨).

(٢١٥) ميم رشيدة، دور البنك المركزي في الرقابة على القطاع المصرفي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، ٢٠١٨، ص ١٢.

(٢١٦) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٢١٧) د. محب خلة توفيق، اقتصاديات النقود والبنوك، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٤١٠.

(٢١٨) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ٧١.

٢- تفترض هذه السياسة وجود أسواق نقدية نشطة للتعامل في الأوراق التجارية وغيرها من أدوات الائتمان قصيرة الأجل التي يقبل المصرف المركزي إعادة خصمها، وهذه الأسواق من الصعب توافرها خاصة في البلدان النامية، مما يقيد فاعلية استخدام هذه السياسة في تلك البلدان التي تتسم أسواقها النقدية بالصيق وقلة التعامل بالأوراق القابلة للخصم.^(٢١٩)

وقد أخذ معظم المشرعين بهذا النوع من الرقابة، حيث أوردت المادة (٢٦) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية حكماً مفاده قيام مجلس إدارة البنك المركزي بتقرير نظام خصم وإعادة خصم الأوراق التجارية ومخ القروض والسلف، وذلك بالإضافة إلى تحديد معدل الخصم وإعادة الخصم.

وبالمثل نجد المادة (٢٩) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، حيث منحت المصرف المركزي إمكانية خصم وإعادة خصم الكمبيالات والسندات الأذنية، فضلاً عن إمكانية منح التسهيلات الائتمانية في الأحوال العادية والاستثنائية للمصارف بغرض التغلب على ما تتعرض له المؤسسات المالية من النقص في السيولة أو التهديدات لسلامة وضعها المالي.

والملاحظ أن مصرف البحرين المركزي قد وكل لجنة السياسات النقدية بالمصرف في تحديد معدلات الفائدة، وقد حددت هذه اللجنة سعر الفائدة لشهر يناير من العام ٢٠٢١ بما يعادل (٢.١٨٪) وأصبحت (٥.٩٢٪) لشهر فبراير من ذات العام.

ثانياً: سياسة السوق المفتوح:

تعني سياسة السوق المفتوح أن المصرف المركزي يستطيع عن طريقها أن يؤثر في كمية النقود الموجودة في التداول، حيث بمقتضاها يدخل المصرف المركزي السوق بائعاً للسندات إذا أراد أن يحقق انكماشاً في كمية النقود، ويدخل مشترياً للسندات إذا أراد أن يحقق توسعاً في كمية النقود، ففي الحالة الأولى يحصل على ثمن السندات من المصارف فتقل أرصدها النقدية وينكمش الائتمان تبعاً لذلك، وفي الحالة الثانية يدفع ثمن السندات للمصارف فتزيد أرصدها النقدية ويزيد معها حجم الائتمان^(٢٢٠).

(٢١٩) د. محب خلة توفيق، اقتصاديات النقود والبنوك، المرجع السابق، ص ٤١٠.
(٢٢٠) بديعة مدفوني، الرقابة البنكية كأداة لمواجهة المخاطر البنكية في ظل اتفاقية بازل، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٣، ص ١٩.

ويرى جانب من الفقه أن سياسة السوق المفتوح هي أكثر فاعلية في قبض الائتمان، فهذه السياسة لا تكون ذات فاعلية كبيرة في حالة الانكماش، لأن شراء المصارف المركزية للسندات بهدف زيادة حجم الائتمان الذي تمنحه المصارف قد يقابله إحجام الأفراد عن طلب القروض من هذه المصارف^(٢٢١).

وبشكل عام، فإن سياسة السوق المفتوح تحقق مجموعة من المزايا، تتمثل في الآتي:^(٢٢٢)

- ١- امتلاك المصرف المركزي لزام المبادرة بما له من مكانة باعتباره بنك البنوك، حيث له أن يقرر تفاصيل إتباعه لسياسة قطع الأوراق ومقدار النسب التي يقرضها ونوعية هذه الأوراق.
- ٢- توافر حرية الحركة والمرونة في كل من شروط لكمية وتوقيت التدخل، خاصة وأن عمليات السوق المفتوح تتم بطريقة مباشرة ودون الحاجة إلى الإعلان عنها، وبالتالي لا يكون لها آثار على توقعات البائعين والمشتريين في الأسواق المالية.

وقد تطرق المشرع المصري في القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي لسياسة السوق المفتوح، حيث عرفها بأنها "العمليات التي يجربها البنك المركزي لضخ أو سحب السيولة لدى الجهاز المصرفي مثل ربط ودائع أو إصدار شهادات إيداع أو غيرها من الأدوات الأخرى، وكذا التعامل بالشراء أو بالبيع مع إعادة الشراء على الأوراق والأدوات المالية التي يصدرها البنك المركزي، والأوراق والأدوات المالية الحكومية المصرية، والأوراق المضمونة من الحكومة، وغيرها من السندات التي يعينها مجلس الإدارة".

وكذلك تناول قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ لفكرة سياسة السوق المفتوح، حيث أجازت المادة (٢٩) منه للمصرف المركزي شراء وبيع السندات الإذنية مع المؤسسات المالية.

ثالثاً: سياسة نسبة الاحتياطي القانوني:

ظهرت هذه الوسيلة للمرة الأولى في الولايات المتحدة الأمريكية في العام ١٩٣٣^(٢٢٣)، وهي النسبة التي يحددها المصرف المركزي ويلزم المصارف بالاحتفاظ بها كنسبة من خصوم المصرف، وتتمثل هذه الوسيلة

(٢٢١) علي محمد عطا، رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية الخاصة في التشريع الأردني، مجلة كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن المجلد ٤٦، العدد ١، ص ٧١.

(٢٢٢) د. محب خلة توفيق، اقتصاديات النقود والبنوك، المرجع السابق، ص ٤١٢.

(٢٢٣) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ٨١.

بقيام المصارف بإيداع نسبة معينة من ودائع عملائها في خزائن المصرف المركزي، أي أن تقوم المصارف بتجميد جزء من الودائع لديها على شكل احتياطي سائل لدى المصرف المركزي مما يؤدي إلى تحديد نسبة السيولة ما يستتبعه تحديد قدرة المصرف على منح الائتمان، حيث أن تغيير نسبة الاحتياطي النقدي يؤثر على المعروض النقدي، فانخفاض هذه النسبة يؤدي إلى رفع السيولة لدى المصارف وبالتالي زيادة قدرتها على منح الائتمان والعكس صحيح، حيث برفع نسبة الاحتياطي سيؤدي ذلك لانخفاض السيولة وبالتالي تقليل قدرة المصرف على منح الائتمان^(٢٢٤).

وعلى الرغم من أن هذه السياسة معمول بها في معظم الأنظمة المصرفية في الدول، إلا أنها لم تسلم من الانتقاد، حيث ذهب جانب من شراح علم الاقتصاد إلى القول بأن سياسة نسبة الاحتياطي القانوني لا تتصف بالمرونة، فالمصرف المركزي لا يستطيع أن يضبط حركة الأموال الناتجة عن هذا الاحتياطي إذا ما أقدم على تعديله في فترات قصيرة نسبياً، بل أن المشكلة تتعاظم بالنسبة للمصارف التي يصعب عليها أن تتكيف عملياً ومحاسبياً مع كل تعديل للاحتياطي القانوني في فترات متقاربة، لأن هذا التعديل يتطلب إعادة النظر في مجمل حسابات الودائع لديها والذي سينعكس بدوره على حجم منح الائتمان^(٢٢٥).

ويرى الباحث أن هذا الانتقاد من الممكن تلافيه من خلال قيام المصارف المركزية بدراسات دقيقة لوضع الأسواق، إذ أن ذلك من شأنه وجود نظرة مستقبلية طويلة المدى حول وضع هذه الأسواق، الأمر الذي يمكن المصرف المركزي من تحديد نسبة احتياطي قانوني تتمتع بالقدر اللازم من الثبات.

وقد أخذ المشرع المصري في المادة (٨٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي بهذه الوسيلة، حيث ألزم مجلس إدارة البنك المركزي أن يحدد نسبة الاحتياطي ومكوناته بالنسبة للبنوك، وقد صدر تبعاً لذلك دليل التعليمات الرقابية والذي تناول نسبة الاحتياطي النقدي، ونص بالآلا تقل عن (١٠٪) مما لدى البنوك من أرصدة الودائع تحتسب على أساس الجنيه المصري.

وكذا جاء المشرع البحريني حيث ألزم المصرف المركزي في المادة (٤٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بأن يحدد الاحتياطيات النقدية في البنوك، وقد حددت لجنة السياسة النقدية بمصرف البحرين المركزي هذه النسبة بأن تكون (٣٪) على جميع ودائع

(٢٢٤) مروج ربحان، مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية كأحد المبادئ الأساسية لنظام اقتصاد السوق الاجتماعي، ورقة بحثية حول القانون والاقتصاد، جامعة بيرزيت فلسطين، ٢٠١٨، ص ٢.
(٢٢٥) صلاح إبراهيم شحاتة، المرجع السابق، ص ٤٧٤.

العملاء على أساس الدينار البحريني، ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه النسبة كانت (٥٪) وذلك إلى ما قبل شهر مارس من العام ٢٠٢٠، حيث تم خفضها وذلك ضمن حزمة القرارات والتسهيلات المالية لمواجهة انعكاسات انتشار فيروس كورونا المستجد^(٢٢٦) على الاقتصاد الوطني.

(٢٢٦) التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢١، ص ٢.

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال المصارف

تقوم المصارف بالعديد من العمليات والأعمال كما شرح الباحث مسبقاً في هذه الرسالة، وكلما اتسعت العمليات والأعمال التي تقوم بها المصارف كلما زادت مجالات الرقابة التي تمارسها المصارف المركزية، وعليه سيتناول الباحث في هذا المطلب رقابة المصرف المركزي على الودائع مصرفية، ورقابته على السيطرة في المصارف، ورقابته على في حالات الاندماج والاستحواذ، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع:

الفرع الأول: الرقابة على الودائع المصرفية.

الفرع الثاني: الرقابة على السيطرة في المصارف.

الفرع الثالث: الرقابة على الاندماج والاستحواذ المصرفي.

الفرع الأول

الرقابة على الودائع المصرفية

تناول الباحث في الفصل الأول من هذه الرسالة اختصاص المصارف بقبول الودائع مبيناً طبيعة هذه الودائع وأنواعها من حيث إن كانت ودائع تحت الطلب أو ودائع لأجل أو ودائع ادخار، ومع جميع هذه الودائع كان لزاماً على المشرعين التدخل لتحديد الرقابة التي يمارسها المصرف المركزي على هذه الودائع، ومن أهم الصور التي يتبعها المصرف المركزي للرقابة على الودائع هي سياسة نسبة الاحتياطي القانوني المذكورة مسبقاً، إذ أن هذه السياسة تعتبر وسيلة للرقابة على الائتمان فضلاً عن أنها وسيلة للرقابة على الودائع بحيث تكون هذه الاحتياطات وسيلة لمجابهة سحب الودائع في الظروف الاستثنائية التي تمر بها المصارف.

كما أنه من المعلوم أن وجود نسبة معينة من الوديعة كاحتياطي نقدي لدى المصرف المركزي يضمن نوع من الاطمئنان لدى المودعين.

أما الوسيلة الأخرى للرقابة على الودائع والتي تستخدمها المصارف المركزية فتتمثل بالاشتراط على المصرف بأن يحتفظ بموجودات سائلة وفقاً للعرف المصرفي منسوبة إلى مجموع الودائع^(٢٢٧). وقد أخذ المشرع المصري بهذه الوسيلة حيث نصت المادة (٨٥) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي على قيام مجلس إدارة البنك المركزي بتحديد نسبة السيولة التي يجب أن تحتفظ بها البنوك وأنواعها ومكوناتها، وقد صدر تبعاً لذلك دليل التعليمات الرقابية والذي تناول نسبة الاحتياطي النقدي، ونص على ألا تقل نسبة السيولة بالعملة المحلية عن (٢٠٪) ونسبة السيولة عن العملة الأجنبية عن (٢٥٪).

وعلى الرغم من أن قانون مصرف البحرين لمركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ لم يتناول في طياته أية أحكام تتعلق بنسبة السيولة التي ينبغي على المصارف الاحتفاظ بها إلا أن مجلد التوجيهات تناول هذا الأمر من خلال وجوب قيام المصارف بوضع نظام محدد لإدارة مخاطر السيولة اليومية التي يتوجب على المصارف الاحتفاظ بها، فضلاً عن أن مصرف البحرين المركزي أصدر نموذج لتقرير نسبة تغطية السيولة وألزم المصارف باتباعه.

وفضلاً عن الوسيلتين السابقتين، فقد سلك المشرع المصري مسلكاً محموداً فيما يتعلق بالرقابة على الودائع المصرفية، حيث أنشأ بموجب المادة (١٧٦) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي صندوقاً للتأمين على الودائع يطلق عليه اسم "صندوق التأمين على الودائع وتطوير الجهاز المصرفي"، ومن أبرز المهام المنوطة بهذا الصندوق إصدار نظام أساسي يتضمن نطاق ضمان الودائع وتحديد الحد الأقصى للضمان، كما مكنت المادة (١٧٧) من ذات القانون مجلس إدارة الصندوق من إيقاع الجزاءات على البنوك التي لا تلتزم بالنظام الأساسي للصندوق أو القرارات الصادرة تنفيذاً له.

(٢٢٧) د. محمود حسين الوادي، المرجع السابق، ص ٥.

الفرع الثاني

الرقابة على السيطرة في المصارف

تجد فكرة السيطرة على المصارف أساسها من خلال ما تناولته لجنة بازل في المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة، حيث نص المبدأ السادس على وجوب أن تتمتع المصارف المركزية بصلاحيات مراجعة ورفض وشروط احترازية لأي طلب نقل ملكية كبيرة أو للسيطرة على حصص أغلبية في المصارف سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، وقد وضع المبدأ المشار إليه مجموعة من المعايير التي يتوجب على المصارف المركزية اتباعها، وهي كالآتي^(٢٢٨):

١- تضمين القوانين واللوائح تعريفات واضحة للحصص المسيطرة:

وبالاطلاع على القرار رقم (١٦) لسنة ٢٠٢١ بإصدار لائحة تنظيم السيطرة في البنوك طبقاً لأحكام قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، نجد أنها اعتبرت المسيطر هو من لديه القدرة بمفرده أو مع مشارك على تملك نسبة (١٠٪) أو أكثر من رأسمال بنك أو شركة تملك أكثر نصف رأسمال بنك، أو كل شخص لديه القدرة بمفرده أو مع مشارك على ممارسة حق التصويت المقرر لمن يملك نسبة (١٠٪) أو أكثر في بنك أو شركة تملك أكثر نصف رأسمال بنك، أو كل شخص لديه القدرة بمفرده أو مع مشارك على ممارسة تأثير جوهري على إدارة بنك أو شركة تملك أكثر من نصف رأسمال بنك.

ويرى الباحث أن التعريف أعلاه لا يحقق المعيار المطلوب من حيث وضوح تعريف الحصص المسيطرة، حيث إنه من غير الواضح كيف يكون للشخص ممارسة حق التصويت المقرر لمن يملك نسبة (١٠٪) أو أكثر في بنك أو شركة تملك أكثر من نصف رأسمال بنك، فضلاً عن الغموض الذي يكتنف عبارة التأثير الجوهري الذي يمارس على إدارة البنك أو الشركة التي تملك أكثر نصف رأسمال البنك.

٢- الحصول على موافقة السلطة الرقابية أو تقديم إشعار فوري بالتغييرات التي تحدث في ملكية المصرف:

(٢٢٨) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، ٢٠١٤، ص ٤٩.

وهذا الأمر متحقق في النظام القانوني لمملكة البحرين، حيث نصت المادة (٣) من لائحة تنظيم السيطرة في البنوك على وجوب قيام الراغب بشراء الحصص في البنك بالحصول على الموافقة المسبقة من المصرف المركزي، وذلك في حالة كان الراغب بشراء الحصص شخصاً طبيعياً يرغب أن تصل نسبته في البنك إلى (١٠٪) من رأس المال، أو كان شخصاً اعتبارياً غير خاضع لرقابة المصرف المركزي ويرغب أن تصل نسبته في البنك من (١٠٪) إلى (١٥٪) من رأسمال البنك، أو كان شخصاً اعتبارياً خاضع لرقابة المصرف المركزي ويرغب أن تصل نسبته إلى أكثر من (١٠٪) من رأسمال البنك.

٣- تمتع السلطة الرقابية بصلاحيه رفض أي تغييرات في ملكية المصرف:

وهذا الأمر متحقق في لائحة تنظيم السيطرة في البنوك، حيث نصت المادة (١١) منها على أن للمصرف المركزي رفض طلب الموافقة على السيطرة، ويجب أن يكون القرار الصادر بالرفض مسبباً.

٤- تمتع السلطة الرقابية بصلاحيه تعديل أو إبطال التغييرات في الملكية بعد حدوثها إذا استندت إلى معلومات كاذبة:

وهذا الأمر متحقق أيضاً في لائحة تنظيم السيطرة في البنوك، حيث نصت المادة (١٦) منها على أن للمصرف المركزي إلغاء الموافقة على السيطرة إذا اتضح بعد صدور الموافقة أن المسيطر قدم معلومات كاذبة أو مضللة أو بيانات تخالف حقيقة المركز المالي له.

٥- تحضّل السلطة الرقابية من المصارف على أسماء وحصص المسيطرين في المصارف:

نظمت لائحة تنظيم السيطرة في البنوك هذا الأمر، حيث نصت في المادة (٣) على التزام البنوك أن تقوم في نهاية الشهر الثالث من كل عام برفع تقرير للمصرف المركزي يحدد فيه كافة المسيطرين ونسبة ملكيتهم في رأس المال وأي تغيير يحدث بشأنهم.

٦- تمتع السلطة الرقابية بصلاحيه اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعديل أو إبطال أو معالجة التغييرات في الملكية دون إخطار أصحاب الشأن:

وقد تناولت لائحة تنظيم السيطرة في البنوك ذلك، إلا أنها لم تجعل إلغاء المصرف المركزي للسيطرة كاختصاص مطلق بالنسبة له، دون أن يكون مستنداً على أسباب فعلية تبرر هذا الأمر، حيث نصت المادة (١٦) من اللائحة إلى إمكانية قيام المصرف المركزي بإلغاء الموافقة في حال فقدان المسيطر لواحد أو أكثر

من المعايير المنصوص عليها في اللائحة، كأن يكون في استمرار سيطرته إضراراً بالقطاع المالي أو المصالح الوطنية أو إضراراً بالبنك المُسيطر عليه.

٧- وجوب قيام المصارف بإخطار السلطة الرقابية فور علمها بأية معلومات جوهرية قد تؤثر سلباً على

ملائمة استمرار السيطرة:

نظمت لائحة تنظيم السيطرة في البنوك هذا الأمر، حيث نصت في المادة (١٨) على التزام البنوك بإخطار المصرف المركزي عن أية معلومات من شأنها التأثير في المركز القانوني أو المالي لأي مسيطر، متى علم البنك بذلك.

الفرع الثالث

الرقابة على الاندماج والاستحواذ المصرفي

أولاً: الاندماج المصرفي:

بالاطلاع على التعريفات العديدة التي أوردها شراح علم الاقتصاد لمفهوم الاندماج المصرفي أو كما يسمى بعبارة أخرى الدمج المصرفي، نجد أنهم خلصوا لنتيجة مفادها أن الاندماج المصرفي هو إما ضم مصرفين أو أكثر في بعضهما وبموجب هذا الضم تختفي الشخصية المعنوية للمصرف المندمج ويعلن عن حله قانوناً وتتحول أصوله وموجوداته والتزاماته إلى المصرف الدامج مقابل أسهم يصدرها المصرف الدامج لمساهمي المصرف المدمج وحينها يطلق على هذه العملية الاندماج بالضم، أو أن يتفق مصرفين أو أكثر على نقل حقوق والتزامات كل منهما إلى مصرف جديد يحل محل المصرفين القائمين اللذان يزول وجود كلاهما القانوني ويتكون مصرف جديد تتكون حقوقه والتزاماته من حقوق والتزامات كلا المصرفين ويطلق على هذه العملية الاندماج بالمزج^(٢٢٩).

ومن خلال التعريف السابق، نستنتج أن الاندماج المصرفي يختلف عن التملك من حيث أنه وفي حالة الاندماج يبقى المساهمين في المصرف مالكين لحصصهم ولكن في المصرف الجديد أو المصرف الذي تم

(٢٢٩) د. عبدالحكيم جمعة، الاندماج المصرفي ودوره في دعم القدرة التنافسية للبنوك، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٢، ص ٢٠.

الاندماج فيه، بعكس التملك الذي يعني قيام مصرف بشراء مصرف آخر ودفع قيمته لمساهميته مع بقاء كيان المصرف موجوداً.

وقد قَسَمَ الفقه الاندماج المصرفي وفقاً لمعيارين أساسيين وهما:

١- معيار طبيعة النشاط:

حيث يقسم الاندماج المصرفي من حيث طبيعة النشاط إلى ثلاثة أنواع:

أ) الاندماج الأفقي: وهو الاندماج الذي يتم بين مصارف تزاوُل نفس النشاط^(٢٣٠)، كالاندماج الذي يكون بين مجموع من المصارف التجارية أو مجموعة من المصارف الاستثمارية، أو مجموعة من المصارف المتخصصة التي تمارس ذات النشاط.

ويؤخذ على هذا النوع من الاندماج أنه قد يؤدي في بعض الأحيان لخلق أسواق احتكارية، بحيث يتركز نشاط السوق في المصارف المندمجة بوصفها تصبح المصارف الأقوى على مستوى الدولة، الأمر الذي قد يؤدي لإحداث الخسائر لباقي المصارف.

ب) الاندماج الرأسي: ويقصد به حالة الاندماج التي تتم بين المصرف الرئيسي والوحدات التابعة له بحيث تصبح الوحدات التابعة مجرد امتداد للمصرف الرئيسي، والمثال على ذلك ما حدث في جمهورية مصر العربية من اندماج خمسة عشر مصرفاً من مصارف التنمية الوطنية بالمحافظات بالمصرف الوطني للتنمية الأم في القاهرة^(٢٣١).

ج) الاندماج المختلط: وهو الاندماج الذي يتم بين مصرفين أو أكثر يعملان في أنشطة غير مترابطة بينهما وبما يحقق التكامل في الأنشطة بين المصرفين المندمجين^(٢٣٢)، وذلك كاندماج مصرف تجاري ومصرف استثماري.

٢- معيار العلاقة بين الوحدات المصرفية المندمجة:

يقسم الاندماج المصرفي من حيث العلاقة بين الوحدات المصرفية المندمجة إلى ثلاثة أنواع:

أ) الاندماج الطوعي: وهو الاندماج الذي يتم بين مصرفين هما المصرف الدامج والمصرف المندمج دون وجود أي اعتراض من قبل إدارة أي من المصرفين^(٢٣٣).

(٢٣٠) د. مطاي عبدالقادر، الاندماج المصرفي كتوجه حديث لتطوير وعصرنة النظام المصرفي، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد خضير، الجزائر، العدد السابع، ٢٠١٠، ص ١١٢.
(٢٣١) د. طارق محمود عبدالسلام، الدمج المصرفي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥، ص ١١.
(٢٣٢) د. عبدالحكيم جمعة، المرجع السابق، ص ٢٤.
(٢٣٣) د. مطاي عبدالقادر، المرجع السابق، ص ١١٢.

ب) الاندماج العدائي: ويتم هذا النوع من الاندماج بطريقة غير ودية، نظراً لكونه يتم ضد رغبات إدارات الشركات، حيث تعارضه إدارة المصرف المندمج بسبب عدم كفاية العرض المقدم من المصرف الدامج، أو للرغبة في الاحتفاظ بالاستقلالية^(٢٣٤).

ج) الاندماج الإجباري: وهذا النوع من الاندماج تفرضه السلطات النقدية في الدولة لتتقية الجهاز المصرفي من المصارف المتعثرة، وتجدر الإشارة إلى أن قوانين المصارف المركزية في كثير من دول العالم يسمح لها بإصدار قرار بدمج المصارف، بل أنه وحتى وإن لم يكن هناك نص صريح في القوانين والتشريعات، فإن المصرف المركزي يمكنه تحقيق ذلك إذ هدد بإغلاق المصرف المتعثر مما يدفعه للبحث عن مصرف يندمج معه^(٢٣٥).

والملاحظ أن قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ قد أخذ بفكرة الاندماج الإجباري، حيث أتاحت المادة (١٤٠) من القانون المشار إليه للمصرف المركزي أو المدير الذي يعينه المصرف المركزي لوضع المصرف المرخص له تحت الإدارة، اتخاذ القرار باندماج المصرف مع أية مؤسسة مالية أخرى قادرة على النهوض به، وذلك بهدف الحفاظ على مصالح عملاء المصرف المرخص له والدائنين والمساهمين.

أما فيما يتعلق بالرقابة التي تمارسها المصارف المركزية على عمليات الاندماج، فنجد المشرع المصري في المادة (٩٧) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، قد تناول هذه المسألة حيث حظر على أي بنك الاندماج في بنك آخر أو الاندماج معه لتكوين بنك جديد دون الحصول على موافقة مجلس إدارة البنك المركزي، وذلك كله مع مراعاة حقوق العاملين بالبنوك المندمجة، وتأثير الاندماج على المنافسة بالجهاز المصرفي.

وبالمثل نجد المشرع البحريني في المادة (٩٣) قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، قد أخذ بوجوب أن تكون هناك موافقة كتابية مسبقة من المصرف المركزي على عملية الاندماج، ولكن ذلك يكون فقط للشركات المدرجة في أسواق الأوراق المالية دون باقي المصارف الغير مدرجة، مع قيام المصرف المركزي بإصدار لائحة بقواعد وإجراءات عملية الاندماج، والملاحظ أن المصرف المركزي لم يصدر لائحة بهذا الشأن، بل نظم المسألة من خلال مجلد التوجيهات الصادر من

(٢٣٤) د. عبدالحكيم جمعة، المرجع السابق، ص ٢٥.
(٢٣٥) د. طارق محمود عبدالسلام، المرجع السابق، ص ١٥.

المصرف، والذي حدد الآلية التي يتم فيها الاندماج سواء من خلال الضم أو المزج، مع تقييد عملية الاندماج بضابط يتمثل ألا يترتب على الاندماج أي احتكار لنشاط اقتصادي أو سلعة أو منتج معين.

ثانياً: الاستحواذ المصرفي:

يُعرف الاستحواذ المصرفي بأنه حصول أحد المصارف أو الشركات (المستحوذ) على كل أو أغلب الأسهم في مصرف آخر (عليه)، أو إذا تمكن المستحوذ من حيازة نسبة من الأسهم لدى المستحوذ عليه تمكنه من السيطرة المالية والإدارية على نشاطه، فيصبح المستحوذ بمثابة الشركة القابضة أو الشركة الأم، ويصبح المصرف المستحوذ عليه بمثابة شركة تابعة، وذلك كله دون زوال الصفة القانونية لأحد المصرفين^(٢٣٦).

وبناء على التعريف السابق يمكن القول إن الاستحواذ المصرفي يختلف عن الاندماج المصرفي في أن هذا الأخير يستلزم وكما تم الذكر مسبقاً، فناء الشخصية المعنوية لأحد المصرفين أو كليهما بحسب طريقة الاندماج، أما الاستحواذ فلا يترتب عليه زوال الشخصية المعنوية لأي من الأطراف، بل يتولى المستحوذ شراء الأسهم من المصرف المستحوذ عليه ثم يدير المصرف مجلس إدارة جديد هو المكون له^(٢٣٧).

أما فيما يتعلق بالرقابة التي يمارسها المصرف المركزي على عملية الاستحواذ فنجد أن المادة (٩٣) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، قد ألزم المصرف المركزي بإصدار لائحة بقواعد وإجراءات الاستحواذ على أسهم الشركات المدرجة في أسواق الأوراق المالية، إلا وأنه وكما الحال في معظم الأحوال لم يصدر قرار من المصرف المركزي بذلك، بل أحال هذا الأمر لمجلد التوجيهات، وبمطالعة هذا المجلد يتبين أنه لم يحدد بشكل صريح نسبة الاستحواذ، ولكنه استلزم على أي شخص يرغب في الحصول على ١٠٪ أو أكثر في مصرف مرخص له أن يحصل على موافقة خطية مسبقة من المصرف المركزي.

(٢٣٦) د. محمد خليفة الشحومي، النظام القانوني للاستحواذ على أسهم الشركات المساهمة، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٣٠.

(٢٣٧) د. عبدالحكيم جمعة، المرجع السابق، ص ٢٠.

الفصل الثالث

أساليب الرقابة المصرفية ومدى فاعليتها

تمهيد وتقسيم

كما أسلف الباحث مسبقاً، فإن الرقابة المصرفية ومن حيث نطاقها تنقسم لنوعين وهما الرقابة على الائتمان والرقابة على المصارف، إلى أن هذه الرقابة وحتى تحقق ما ترنو له من أهداف، يتوجب أن تقوم على صور قوية وفعالة، بحيث لا ترتد الرقابة المصرفية لتكون مجرد فكرة نظرية لا صدق لها في الواقع العملي.

وبناء على ما تقدم سيتفرع بنا البحث في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: أساليب رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي.

المبحث الثاني: مدى فعالية الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي.

المبحث الأول

أساليب رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي

حين الحديث عن صور رقابة المصرف المركزي على القطاع المصرفي، فإننا نتحدث في هذا المقام عن السلوك المادي الذي يقوم به المصرف المركزي ممثلاً بجهازه الإداري وموظفيه في سبيل تحقيق الرقابة المذكورة في الفصول السابقة، حيث إن قيام المصرف المركزي بالرقابة على الائتمان أو رقابته على المصارف مقترن بما ستسفر عنه نتائج صور الرقابة التي يمارسها المصرف.

وسيتناول الباحث هذا المبحث كالاتي:

المطلب الأول: سلطة المصرف المركزي في الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني.

المطلب الثاني: سلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات.

المطلب الأول

سلطة المصرف المركزي في الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني

تعتبر الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني أو ما يعرف بعبارة أخرى بالرقابة الميدانية من أهم مبادئ الرقابة الفعالة بحسب المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية. حيث تحت اللجنة المشار إليها المصارف المركزي في أن تستخدم مزيجاً مناسباً من الرقابة يتمثل في الرقابة على المستندات والتفتيش الميداني، وذلك لتقييم حالة المصارف والمجموعات المصرفية وحجم مخاطرها وبيئة الرقابة الداخلية والتدابير الصحيحة اللازمة لمعالجة الملاحظات الرقابية، ويتحدد المزيج بين الرقابة وفقاً للظروف الخاصة للبلد والمصرف المركزي^(٢٣٨). وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: الرقابة على المستندات.

الفرع الثاني: التفتيش الميداني.

الفرع الأول

الرقابة على المستندات

تقوم فكرة الرقابة على المستندات في قيام المصرف المركزي بفحص التقارير والبيانات الإحصائية التي يتم موافاتها بها من قبل المصارف ذاتها، حيث تُجري عليها الدراسات والتحليل الذي يمكن من خلالها التعرف على حقيقة المركز المالي للمصرف، ودرجة كفاءته في ممارسته لمهامه^(٢٣٩). ومما لا ريب فيه أن هذه الرقابة تتمتع بأهمية كبيرة من خلال تسيير مهمة المصرف المركزي في اتخاذ الإجراءات التي يراها ضرورية في حجم الائتمان ونوعه.

(٢٣٨) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، ٢٠١٤.

(٢٣٩) بديعة مدفوني، المرجع السابق، ص ١٨.

ومن بين المستندات التي يتم الاطلاع عليها من قبل المصرف المركزي، المستندات المتعلقة بعناصر الأصول والخصوم التي تمثل المركز المالي للمصرف، وحساب الأرباح والخسائر والميزانية، حيث تقوم المصارف بموافاة المصرف المركزي بكل هذه المعلومات والبيانات أو بعضها على فترات دورية تبعاً لمقتضيات العمل ولمتطلبات المصرف المركزي^(٢٤٠).

ومن أهم العوامل الرئيسية لنجاعة هذه الصورة من صور الرقابة ألا يكون هناك ثمة حدود أو قيود على الإفصاح عن البيانات أو المعلومات التي يطلبها المصرف المركزي، والذي له مطلق الحرية في طلب البيانات والاطلاع عليها وفي تحديد الوقت الذي يراه مناسباً بما يمكنه من تحقيق أهدافه الرقابية^(٢٤١)، حتى وإن كانت هذه المعلومات والمستندات ذات طبيعة سرية.

ومما لا شك فيه أن المشرع البحريني قد اعتمد هذه الصورة الرقابية، حيث نجده في المادة (٦١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، ألزم المصارف في أن تقدم له نسخة من الحسابات الختامية المدققة وتقرير مدقق الحسابات بشأنها، كما أجازت المادة (٦٣) من ذات القانون منح السلطة للمصرف المركزي في تكليف مدقق الحسابات الخارجي في تقديم أي معلومات إضافية بشأن تدقيق الحسابات، فضلاً عن إعداد التقارير والبيانات المالية التي يطلبها المصرف المركزي.

وبالإضافة لما تقدم، نجد المشرع البحريني أجاز للمصرف المركزي أن يطلب أية معلومات أو مستندات من المصارف، حيث أوردت المادة (١١١) من القانون المشار إليه بعاليه حكماً مفاده أن للمصرف المركزي بموجب إخطار كتابي أن يطلب من المصارف تقديم معلومات أو بيانات أو مستندات أو إحصائيات أو تقارير سنوية أو أية تقارير دورية أخرى تكون لازمة لممارسة المصرف المركزي لمهامه، ويجب على هذه المصارف المبادرة إلى تقديم المطلوب خلال المدة المحددة في الإخطار، كما يجب عليه إبلاغ المصرف المركزي بما قد يطرأ من تغيير جوهري على تلك التقارير فور حدوث هذا التغيير.

ولم ينحصر طلب المعلومات والمستندات بحسب المشرع البحريني في نطاق المصارف ومدقي الحسابات الخارجي المتعلق بهم، بل نجد أن المادة (١١٢) من ذات القانون أجازت للمصرف المركزي أن يطلب كتابة من أي شركة تكون تابعة أو مملوكة كلياً أو جزئياً للمصرف أو أي من شركائه تقديم أية تقارير تكون لازمة

(٢٤٠) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٢٠.

(٢٤١) أحلام موسى مبارك، المرجع السابق، ص ٢٠.

لممارسة المصرف المركزي لمهامه، بل وللتأكيد على الصلاحيات الكبيرة للمصرف المركزي في هذا الشأن، فإن من يعد هذه التقارير يتوجب أن يتم ترشيحه أو تعيينه أو الموافقة عليه من قبل المصرف المركزي.

أما فيما يتعلق بالمشرع المصري فإننا نجدد يسير في ذات اتجاه المشرع البحريني من حيث الأخذ بصورة الرقابة على المستندات، حيث أكد في المادة (١٢٥) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، على وجوب قيام مراقب الحسابات بإرسال نسخة من تقريره المعد بشأن مراقبة القوائم المالية للمصرف.

فضلاً عن إirاده حكماً في مادته رقم (١٢٩) يتمثل في إلزام كل مصرف أن يقدم للمصرف المركزي بيانات شهرية وأسبوعية ويومية عن مركزه المالي وغيرها من بيانات مالية ورقابية وذلك في المواعيد وطبقاً للنماذج التي يصدر بتحديددها قرار من المحافظ، كما أجازت ذات المادة للمصرف المركزي أن يطلب أي بيانات أخرى في الأحوال التي يقدرها من المصرف ذاته أو من الشركة الأم أو الشركات الشقيقة أو التابعة له.

كما جاءت المادة (١٣٠) من ذات القانون بحكم يتمثل في إلزام كل مصرف أن يقدم للمصرف المركزي ما يطلبه من بيانات وإيضاحات عن العمليات التي يباشرها. وجاءت المادة (١٣٢) بإلزام كل مصرف أن يقدم للمصرف المركزي نسخة من الدعوة إلى الجمعية العامة وجدول أعمالها وكذا نسخة من كل تقرير يقدم عن أعماله إلى المساهمين، وذلك قبل ثلاثين يوماً على الأقل من تاريخ انعقاد تلك الجمعية، وعليه أن يقدم إلى المصرف المركزي صورة من محضر اجتماع كل جمعية عامة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقادها.

وبمطالعة مجمل ما تقدم، يتبين أن مظاهر الرقابة المستندية بين المشرعين البحريني والمصري تتفقان إلى حد كبير، إلا أن الباحث يرى أن المشرع المصري وفق بشكل أكبر من المشرع البحريني فيما يتعلق بطلب المستندات والمعلومات والبيانات، حيث إنه ووفقاً للمشرع المصري فإن هذه المستندات والمعلومات والبيانات هي مفترضة على المصارف بحكم القانون، إذ يقدمونها دون اشتراط وجود إخطار من المصرف المركزي، بعكس المشرع البحريني الذي تطلب الإخطار من قبل المصرف المركزي لتقديمها، ومما لا شك فيه أن موقف المشرع مصري جاء مدعماً بشكل أكبر للأدوار الرقابية المنوطة بالمصرف المركزي، حيث أن جميع البيانات والمعلومات والمستندات نجدد متوافرة مسبقاً لدى المصرف المركزي الأمر الذي يمنحه القدرة الاطلاع على المركز المالي للمصارف ودرجة كفاءتها في ممارستها لمهامها حتى وإن لم تكن هناك مؤشرات أو دلائل على

وجود اختلالات لدى المصارف في هذا الشأن أو ارتكابها لأية مخالفات، الأمر الذي يتيح للمصرف المركزي توجيه المصارف لمعالجة الاختلالات التي يتوقع حدوثها، واكتشاف المخالفات بمجرد وقوعها.

وبالإضافة لما تقدم، يرى الباحث كذلك أن موقف المشرع البحريني قد شابه القصور فيما يتعلق بعدم النص على إلزام المصارف بتقديم نسخة من الدعوة إلى الجمعية العامة وجدول أعمالها ومحضر اجتماعها إلى المصرف المركزي، ذلك أن التأكد من الانعقاد الدوري للجمعية العمومية ينطوي عليه أهمية كبيرة لما فيه من الرقابة التي تمارس من المساهمين على الإدارة التنفيذية.

الفرع الثاني

التفتيش الميداني

تخطو الرقابة على المصارف خطواتها الأكثر أهمية حين تتحول من مجرد رقابة مكتبية إلى رقابة ميدانية، وتتمثل هذه الرقابة في قيام المصرف المركزي بإيفاد مندوبيه للتفتيش إلى المصارف بهدف التأكد من صحة السياسات التي تتبناها هذه المصارف، ومدى سلامة الأعمال التي يقوم بها فيما يتعلق بمنح الائتمان والحصول على الودائع وغيرها.

وبصدد الحديث عن التفتيش، فإنه تجب الإشارة أن الرقابة الحقيقية لا تتأتى إلا إذا تحقق التفتيش الميداني، والتفتيش المشار إليه في هذا المقام لا يعتبر تدقيق من المصرف المركزي على المصارف، بل يمكن تكييفه على أنه تقييم يهدف إلى التأكد من صحة المعلومات والمستندات التي تقدمها المصارف إلى المصرف المركزي، وذلك عن طريق الكشف المباشر على مصادر هذه المعلومات في سجلات المصارف. كما يهدف التفتيش الميداني للاطلاع على مدى تنفيذ المصارف للأنظمة والتعليمات الصادرة من المصرف المركزي أو من السلطات الأخرى في الدولة^(٢٤٢). كما أن على فريق التفتيش التحقق من مدى مطابقة الحسابات، وعليه أيضاً التأكد من مدى فاعلية وسائل الرقابة والضبط الداخلي في المصرف. ومن الأمور التي يجب أن تتم مراعاتها في عملية التفتيش الميداني، وجوب أن يكون الموظفين القائمين بهذه المهمة على قدر من الخبرة والكفاءة في ممارسة هذه الوظيفة.^(٢٤٣)

(٢٤٢) إيمان باديس، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٢٤٣) د. محمد دينوري سالمي، فن إدارة المخاطر في البنوك وسوق المال، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩، ص ٢٩.

وكما هو الحال بالنسبة لرقابة المستندات، فإنه وبالإطلاع على قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، يتبين أنه أوجد حكماً مفاده تولي المصرف المركزي التفتيش على المصارف للتحقق من التزامهم بأحكام القانون واللوائح والقرارات والتوجيهات الصادرة تنفيذاً لأحكامه، وأجاز القانون للموظفين المعنيين بالتفتيش أو التحقيق أو غيرهم ممن يكلفهم المصرف المركزي لهذا الغرض دخول أماكن ومنشآت ومكاتب المصارف والإطلاع على السجلات والمستندات والمراسلات والاتصال بالجهات ذات الصلة بموضوع التفتيش أو التي يتم الاستثمار لديها من قبل المصارف، كما أكدت ذات المادة على حظر القيام بما يمنع أو يحول دون قيام أي من المخولين سلطة التفتيش بالمهام والصلاحيات المكلفين بها^(٢٤٤). وبهذا الصدد أنهت إدارة التفتيش بمصرف البحرين المركزي خمسين زيارة تفتيشية خلال العام ٢٠٢٠ شملت بعض المصارف^(٢٤٥)، وكذلك أنهت إدارة واحد وأربعين زيارة تفتيشية خلال العام ٢٠٢١، ومن بين الزيارات التفتيشية كانت نسبة (٤٦٪) من الزيارات موضوعية للتحقيق في جوانب مثل حماية المستهلك وحوكمة الشركات وتمويل الرهن العقاري ومخاطر البلدان والخدمات المصرفية المراسلة وسلوك الأعمال والسوق وشكاوى العملاء^(٢٤٦).

وفي ذات السياق جاء القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي بجمهورية مصر العربية، حيث أكدت المادة (١٣٠) على حق المصرف المركزي في التفتيش والإطلاع على السجلات والحسابات ومحاضر مجلس إدارة كل مصرف وجميع اللجان والنظم الآلية والوسائط الإلكترونية للمصرف والشركات والجهات التابعة له داخل جمهورية مصر العربية وخارجها بما يكفل تحقيق أغراضه، كما يحق له مطالبة المساهمين الرئيسيين بأية بيانات لازمة للتحقق من استمرار توافر شروط الموافقة على طلب التملك.

^(٢٤٤) أنظر المادة (١١٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

^(٢٤٥) التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢٠، ص ٢٩.

^(٢٤٦) التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢١، ص ٢٥.

المطلب الثاني

سلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات

إن المشرع وحين سنه لأي قانون فإنه يهدف لتحقيق جملة من الأهداف اللازمة لتنظيم أمر معين في المجتمع، ولتحقيق الأهداف التي يرنو إليها فإن القانون ينبغي أن تتوفر فيه مجموعة من العوامل اللازمة لذلك، كوضوح الأحكام المنصوص عليها في القانون ومعقوليته وتقبله من قبل الأفراد، ومع جميع ما ذكر فإن العامل الرئيسي لنجاح أي قانون وتحقيقه لأهدافه اقتترانه بالجزاءات التي تكفل تقيد الأشخاص المخاطبين بالقانون به.

والمشرع عادةً حين يفرض جزاء معين أو حين يمنح جهة معينة الاختصاص بفرض الجزاء فإنه لا يستهدف عقاب المخالفين للقواعد المنظمة للسلوك العام في المجتمع فقط، بل يستهدف كذلك توجيه خطاب إلى جميع الأفراد في المجتمع بضرورة احترام القواعد السارية، ولذلك كانت العقوبة تحقق الردع العام والردع الخاص.^(٢٤٧)

وعلى ذلك نجد أن أغلب القوانين عادة ما تنص على النصوص الجزائية سواء الجنائية منها أو الإدارية، وتبعاً لذلك نجد أن قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، وفضلاً عن تقريره للمسئولية الجنائية على بعض السلوكيات، فإنه قد منح مصرف البحرين المركزي مجموعة من التدابير والإجراءات التي يتخذها في مواجهة المصارف بما يكفل التزامهم بأحكام القانون، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: الأساس القانوني لسلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات.

الفرع الثاني: أشكال الجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي.

الفرع الثالث: الضمانات القانونية للجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي.

(٢٤٧) وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٥٤٢.

الفرع الأول

الأساس القانوني لسلطة المصرف المركزي في توقيع الجزاءات

لما كانت العقوبات هي من قبيل الأمور الواقعة على حقوق الأفراد وحياتهم، فإنه من اللازم أن تكون مستندة إلى نص يرد في القانون ذاته يحددها ويتيح إيقاعها على الأشخاص في المجتمع، وذلك عملاً بما تردده النصوص الدستورية في التشريعات المتمدنة من أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ومن المسلم به أن هذا الأمر لا يصدق فقط على العقوبات الجنائية التي يحكم بها القاضي، بل ينصرف كذلك على العقوبات الإدارية التي توقعها جهة الإدارة على الأشخاص الخاضعين لها والذين تربط بينهم وبين الإدارة علاقة تنظيمية. وقد عرف المجلس الدستوري الفرنسي العقوبة الإدارية بأنها: "العقوبة التي تفرضها السلطة الإدارية بموجب ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها، مراعية في ذلك النصوص القانونية الخاصة بحماية حقوق وحيات الأفراد المكفولة بموجب الدستور^(٢٤٨)".

والتساؤل الذي يثور في هذا المقام لا يتعلق بأن كان الجزاء أو العقوبة الإدارية التي يوقعها المصرف المركزي على المصارف منصوص عليها قانوناً، ذلك أن المطالع لقانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، يتضح له أن الجزاءات الإدارية المذكورة فيه، بل التساؤل يتعلق بمدى اعتبار المصرف المركزي سلطة إدارية لها الحق في إيقاع الجزاءات؟ إذ أن المصرف المركزي لا يعتبر وزارة أو مرفق عام من المرافق الحكومية المنشأة بموجب المادة (٣٩) من دستور مملكة البحرين، فضلاً عن أنه لا يعتبر كذلك في عداد المؤسسات العامة المنشأة بموجب المادة (٥٠) من الدستور كما أسلف الباحث مسبقاً.

ولإجابة هذا التساؤل فإنه يتوجب الإشارة إلى أنه ومع توسع النشاط الذي تقوم به الدولة فإن ذلك حتم أن يتم إنشاء هيئات وطنية تشرف على بعض القطاع كالمصارف وشركات البورصة وشركات النفط، وهذه الهيئات الوطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية عن السلطة التنفيذية وتخضع لرقابة القضاء، وبالتالي فإنه ونظراً للأدوار المنوطة بهذه الهيئات ونظراً لكونها في نهاية المطاف هيئات وطنية فإنه يثبت لها الاختصاص في إيقاع الجزاءات الإدارية^(٢٤٩).

(٢٤٨) سورية ديش، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٤٦.
(٢٤٩) نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠١٠، ص ١١٧.

وما يعضد الرأي الذي تقدم ما انتهت إليه محكمة التمييز في مملكة البحرين من أن التدابير التي يتخذها مصرف البحرين المركزي لهي في حقيقتها تدابير إدارية، حيث قضت في حكمها أن: "مصرف البحرين المركزي هو شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، أنشأته الدولة لتحقيق أهداف استراتيجية منها رسم وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية وغيرها من السياسات المتعلقة بالقطاع المالي في المملكة وحماية المودعين وعملاء المؤسسات المالية المرخص لها من مخاطر صناعة الخدمات المالية، وهو الجهة الوحيدة المنوط بها منح التراخيص للمؤسسات المالية للعمل في مجال صناعة الخدمات المالية ويتولى مسؤولية الاشراف والرقابة على المرخص لهم بتقديم هذه الخدمات، وقد منحه القانون سلطة اتخاذ التدابير الإدارية التي تمكنه من تحقيق الأغراض الذي أنشئ من أجلها ، ومن بين هذه التدابير، وضع المرخص له تحت إدارته إذا تبين أنه في حالة إفسار أو مرجح إفساره ، أو إذا تم تعديل أو إلغاء ترخيصه ، أو كان من شأن استمراره في تقديم الخدمات الخاضعة لرقابته إلحاق ضرر بصناعة الخدمات المالية بالمملكة....." (٢٥٠).

بل وما يؤكد الرأي المشار إليه أيضاً أن الطعن الذي نظرت محكمة التمييز كما هو موضح في الفقرة السابقة، كان بمناسبة دعوى مرفوعة إلى المحكمة الكبرى المدنية "الدائرة الإدارية" بطلب الحكم بإلغاء قرار صادر من المصرف المركزي بوضع المصرف (الطاعن) تحت الإدارة، وعليه فإذا افترضنا أن القرار الصادر من مصرف البحرين المركزي بالوضع تحت الإدارة لا يعتبر كقرار إداري، فما الداعي أن تكون الدائرة المختصة بنظر طلب إلغاء القرار هي الدائرة الإدارية؟

الفرع الثاني

أشكال الجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي

كما أشار الباحث في الفرع السابق فإن الجزاءات التي يفرضها المصرف المركزي بمناسبة مباشرته لنشاطه تتسم بطابعها الإداري، وعليه فهي تفرض بقرار إداري إما تكون متخذة لشكل مالي أو لا تكون متخذة لشكل مالي.

أولاً: الجزاءات غير المالية:

(٢٥٠) يراجع في ذلك حكم محكمة التمييز بمملكة البحرين - الطعن رقم ٢٦٤ لسنة ٢٠١١ - ٢٠١٣/٦/٣.

يُزود المشرع عادة المصرف المركزي بمجموعة من الصلاحيات ذات الطابع الجزائي في حال حدوث المخالفات من المصارف أو من إدارتها بما يمكن المصرف المركزي من إزالة آثار المخالفة وحماية المصلحة الاقتصادية العامة. ويمكن حصر الجزاءات غير المالية في نوعين:

أ- الجزاءات التي تمس المصارف ذاتها، وتتخذ الصور التالية في النظام القانوني لمملكة البحرين:

١- فرض القيود على المصارف في حالة مخالفة أي منها للقانون أو اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً أو إذا كان من المرجح حدوث هذه المخالفة بناء على شواهد أو دلائل جديدة^(٢٥١)، والملاحظ أنه وفيما يتعلق بهذا الجزاء أو التدبير الصادر من المصرف المركزي فإنه يشوبه نوع من الغموض، حيث إنه لا يتضح من ظاهر النص ماهية القيود التي يجوز للمصرف المركزي اتخاذها، وهو الأمر الذي يتعارض مع القواعد المعمول بها في صياغة النصوص الجزائي التي تحتم وضوح النص، وهو ما من شأنه أن يوقع النص في شبهة عدم الدستورية لعدم وضوح العقوبة المقررة على المخالفة. وعلى كل حال، فإنه وبالإطلاع على القرارات الصادرة من مصرف البحرين المركزي، فإن السواد الأعظم من قراراته فيما يتعلق بالقيود تنصرف بأن يكون الترخيص الممنوح لممارسة الأعمال المصرفية منحصرة في العملاء الحاليين بحيث لا يجوز للمصرف ممارسة أية أعمال جديدة.

كما ينوه الباحث إلى أن الصياغة التي اتبعها المشرع المصري في قانون البنك المركزي المصري كانت أكثر وضوحاً في هذا الشأن من حيث أوضح أن منع أو تعليق أو تقييد المصارف وفروعها والشركات التابعة لها يتعلق بالعمليات والأنشطة المرخص للمصارف بممارستها^(٢٥٢).

٢- تعديل أو إلغاء ترخيص المصرف، حيث منح المشرع البحريني المصرف المركزي هذه السلطة، إذ أجاز للمصرف المركزي تعديل أو إلغاء الترخيص الممنوح للمصارف في حال أخلت بأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات الصادرة تنفيذاً له^(٢٥٣).

٣- وضع المرخص له تحت الإدارة، ويعتبر هذا الجزاء بمثابة الحماية القانونية الممنوحة للمتعاملين مع المصارف، إذ قد تنشأ حالات معينة يتعذر فيها على المصارف أن تمارس مهامها سواء لأسباب راجعة لها أو لأسباب خارجة عن إرادتها كإعسارها، وبالتالي فوقها عن ممارستها لنشاطها بشكل مباشر مؤداه ضياع حقوق المتعاملين مع المصارف الموقوفة وبشكل خاص أولئك من أودعوا أموالهم لديه، وتبعاً لذلك يتدخل المصرف المركزي في تسيير أعمال المصارف وإدارتها بالأسلوب الذي يراه وبالدرجة

(٢٥١) أنظر المادة (١٢٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٢٥٢) أنظر المادة (١٤٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(٢٥٣) أنظر المادة (٤٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

التي يقدرها، على أن يراعي في ذلك عدم المساس بحقوق والتزامات أي من الأطراف ذات الصلة بالمصارف^(٢٥٤).

وتطبيقاً لذلك، نجد أن المشرع البحريني أجاز للمصرف المركزي أن يتولى هو إدارة المصارف أو أن يعين مديراً خارجياً لإدارته وذلك في مجموعة من الحالات، ومن أمثلتها إذا تم إلغاء الترخيص بالنسبة للمصرف أو إذا أدى استمرار المصرف في تقديم خدماته إلى إلحاق الضرر بصناعة الخدمات المالية في المملكة^(٢٥٥).

والملاحظ في التوجه المتخذ من قبل المشرع البحريني أن اشتراط وضع المصرف تحت الإدارة كجزء إداري يكون تبعياً لجزء إداري سابق له يتمثل في تعديل أو إلغاء الترخيص الممنوح للمصرف، أي وبعبارة أخرى فإنه كجزء لا يتحقق إلا بعد أن يتم التدرج في الجزاءات التي تسبقه من خلال تعديل الترخيص أو الوقف.

وذاً النهج المتبع من المشرع البحريني نجد أن المشرع المصري أخذ به، إذ أجاز للمصرف المركزي حل مجلس إدارة المصارف وتعيين مدير مؤقت لإدارتها لمدة لا تتجاوز ستة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة^(٢٥٦)، واشترط المشرع المصري أن يكون الحل وتعيين المدير المؤقت كجزء إداري ناتجاً عن عدم التزام المصارف بالإجراءات والجزاءات التي تم اتخاذها في موجهتها نظراً لمخالفتها للقانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له.

وبالاطلاع على النهج المتبع من المشرع البحريني فيما يتعلق بوضع المرخص له تحت الإدارة، فإنه يتبين أنه قد أحاطها بمجموعة من الإجراءات الكفيلة بأن يعلم كافة بأن المصرف قد وضع تحت الإدارة سواء من المصرف المركزي أو من مدير خارجي، كأن يبادر المصرف المركزي أو المدير الخارجي، بحسب الأحوال، إلى الإعلان عن توليه الإدارة في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين محليتين تصدر إحداهما باللغة العربية والأخرى باللغة الإنجليزية، وأن يعرض هذا الإعلان خلال مدة توليه الإدارة في كافة أماكن عمل المرخص له بالمملكة، فضلاً عن أنه يتوجب إضافة عبارة " تحت الإدارة" بعد اسم المصرف الموضوع تحت الإدارة في جميع المراسلات المتعلقة به أثناء مدة وضعه تحت الإدارة^(٢٥٧)، وهذه الشكليات التي تطلبها القانون تكمن أهميتها في تحقيق العلم لدى المتعاملين مع المصرف الموضوع تحت الإدارة بوضعه القائم والاحتماليات التي قد يؤول إليها، بما يكفل للمتعاملين

(٢٥٤) د. محمد كمال سالم، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢٥٥) أنظر المادة (١٣٦) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٢٥٦) أنظر المادة (١٤٧) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(٢٥٧) أنظر المادة (١٣٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

مع المصرف الموضوع تحت اتخاذ قرار مستتير بشأن معاملاتهم المالية، وبخاصة أموالهم المودعة فيها.

وعلى أي حال، فإنه يتوجب على المصرف المركزي عند اتخاذه لهذا التدبير أن يراعي طبيعة المصرف الذي يوقع عليه الجزاء حين تعيين المدير الخارجي من حيث توافر الخبرات والمؤهلات اللازمة لديه لإدارة المصرف، ذلك أن أغلب مساهمي المصارف الإسلامية يتخوفون من هذا الإجراء لاحتمالية عدم وضوح مفهوم وأساليب العمل بالمصارف الإسلامية لدى من يعين مديراً عليه^(٢٥٨).

٤- وتتمثل الصورة الرابعة من الجزاءات غير المالية التي توقع على المصارف في وقف الترخيص، حيث أجاز قانون مصرف البحرين المركزي في حالة مخالفة المصارف لأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات الصادرة تنفيذاً له أو لشروط الترخيص، أن للمصرف المركزي أن يقوم بإيقاف المصرف عن مزاوله بعض أو كل أنشطته خلال المدد التي يحددها، وبشرط ألا يزيد الوقف في مجموعه عن اثني عشر شهراً^(٢٥٩).

ب- الجزاءات التي تمس العاملين في المصارف، وقد تطرق المشرع البحريني لهذا النوع من الجزاءات، إذ أجاز للمصرف المركزي بعد إخطار المصرف المعني تقرير الإنذار الكتابي في مواجهة أي مسئول يعمل لدى المصرف في عضوية مجلس الإدارة أو في الوظائف التنفيذية إذا ثبت أنه خالف أحكام القانون أو اللوائح أو القرارات أو التوجيهات الصادرة تنفيذاً له، كما أجاز المشرع وفضلاً عن الإنذار الكتابي أن يقوم المصرف المركزي بإصدار شهادة للأشخاص المشار إليهم تفيد بأنهم غير مناسبين أو غير ملائمين بأن يكون مسئولين لدى أية مؤسسة مالية في المملكة، وعلى المصرف المعني بعد أن يتم إخطاره بهذه الشهادة أن يُبادر إلى وقف المسئول عن ممارسة مهام الوظيفة^(٢٦٠).

وقد سار المشرع المصري بذات النهج المتبع لدى المشرع البحريني، حيث أناط بالمصرف المركزي إمكانية تحية واحد أو أكثر من المسئولين الرئيسيين في حال ثبوت مخالفتهم لأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات الصادرة تنفيذاً له^(٢٦١).

وبمطالعة المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، يتبين أنها أوردت في المبدأ الرابع عشر والمتعلق بحوكمة الشركات الأحكام المتعلقة بأعضاء مجالس إدارات المصارف، حيث أوجبت مجموعة من الأمور أبرزها وجوب أن يكون للسلطات الرقابية (المصارف

(٢٥٨) د. محمد كمال سالم، المرجع السابق، ص ٣٣.
(٢٥٩) أنظر المادة (١٣١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٦٠) أنظر المادة (٦٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٦١) أنظر المادة (١٤٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

المركزية) صلاحية المطالبة بتغييرات في تشكيل مجلس إدارة المصارف إذا رأت وجود أي أفراد مقصرين في أداء واجباتهم^(٢٦٢).

وبتطبيق متطلبات لجنة بازل على موقف المشرعين البحرين والمصري، فإننا نجد أن ما اتجه إليه المشرع المصري قد جاء متوافقاً ومبادئ الرقابة المصرفية الفعالة، ومتسقاً مع دوره كرقيب على المصارف لا على العاملين بها، وذلك من خلال القيام بتتحية المسؤولين الرئيسيين حال ارتكابهم للمخالفات.

أما ما سلكه المشرع البحريني فلا يجد ما يعاضده في مبادئ الرقابة المصرفية الفعالة، فضلاً عن أنه لا يجد ما يبرره سواء من الناحية القانونية أو العملية، إذ أن قيام المصرف المركزي بإصدار شهادة لأي مسئول يعمل لدى المصرف في عضوية مجلس الإدارة أو في الوظائف التنفيذية تفيد بأنهم غير مناسبين أو غير ملائمين بأن يكون مسئولين لدى أية مؤسسة مالية في المملكة يجعل من رقابة المصرف المركزي تتحول من كونها رقابة على شخص اعتباري (المصارف) لتمتد لتكون رقابة على العاملين لدى الشخص الاعتباري، فضلاً عن أن التساؤل يثور حول الهدف من منح هذه الشهادة، حيث أنه إذا كان القصد منها حرمان تولي من تصدر الشهادة بحقه من العمل لدى مصرف آخر أو أي مؤسسة مالية أخرى فإن هذا الهدف سيتحقق وإن لم يتم النص على ذلك تبعاً لما أورده المشرع البحريني من وجوب الحصول على موافقة كتابية من المصرف المركزي بشأن المرشحين لعضوية مجلس إدارة المرخص له أو لشغل أي من وظائفه التنفيذية^(٢٦٣) وبالتالي لو اتجهت إرادة أي مؤسسة مالية أخرى تعيين من صدرت الشهادة بحقه فإنه يكون للمصرف المركزي بالصلاحيات المقررة قانوناً له أن يرفض ذلك.

ثانياً: الجزاءات المالية:

تمنح القوانين المنظمة للقطاع المصرفي المصارف المركزي إمكانية توقيع العقوبات المالية على المصارف الخاضعة لها، وتتمثل هذه العقوبات بالغرامة الإدارية والتي تعرف بأنها المبالغ المالية المنصوص عليها في القوانين وتتولى الجهات الإدارية المعنية بإيقاعها متى أخل الملتزم بواجب معين، ويكون الإيقاع بقرار من الجهة الإدارية بمجرد تحقق المخالفة التي تقررت الغرامة لمواجهتها، ودون حاجة لإثبات الضرر^(٢٦٤).

وقد أخذ المشرع البحريني بالغرامة الإدارية كجزاء إداري يوقع من قبل المصرف المركزي على المصارف، حيث أجاز للمصرف المركزي أن يفرض على المصارف غرامة إدارية لا تزيد على مائة ألف دينار بحريني،

(٢٦٢) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، ٢٠١٤، ص ٧٣.

(٢٦٣) أنظر المادة (٦٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٢٦٤) سورية ديش، المرجع السابق، ص ٦٧.

وذلك في حال مخالفة أي حكم من أحكام القانون أو اللوائح أو القرارات أو التوجيهات الصادرة تنفيذاً له أو مخالفة المصارف لشروط الترخيص^(٢٦٥).

وكذلك نجد أن المشرع المصري أخذ بإيقاع الجزاءات المالية على المصارف في حال مخالفتها لأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات الصادرة تنفيذاً له^(٢٦٦)، إلا أن المشرع المصري تميز عن المشرع البحريني في تطبيقه للجزاءات المالية بأمرين، وهما:

١- اشتراطه ألا تقل قيمة الجزاء المالي عن المبالغ المتحصلة من المخالفة، بعكس المشرع البحريني الذي ربط الجزاء بحد أعلى لا يزيد على مائة ألف دينار، ومما لا شك فيه أن ما أخذ به المشرع المصري ادعى للتناسب المنشود بين السلوك المادي للجريمة وبين الجزاء المفروض عليها^(٢٦٧)، إذ أن التعاملات المالية التي تقوم بها المصارف لا يمكن أن تُقاس بالتعاملات المالية التي يقوم بها الأشخاص، وإن كانت الغرامة التي لا تزيد على مائة ألف دينار محققة للردع الخاص المطلوب في العقوبة بالنسبة للأفراد فإنها لا تكون كذلك بالنسبة للمصارف التي تكون حجم تعاملاتها المالية كبيرة مما يستتبع أن تكون مخالفتها للقانون في هذا الشأن تتطوي على قيمة مالية عالية.

وفي هذا الصدد، يرى الباحث كذلك وجهة النهج المعمول به لدى المشرع العراقي بأن ربط الغرامة الإدارية التي يجوز للمصرف المركزي إيقاعها على المصارف بأن لا تتجاوز (٥٪) من مجموع رأس المال المدفوع^(٢٦٨)، إلا أنه ولتحقيق الفاعلية الكاملة فإنه من الأحرى من المشرع البحريني الجمع بين كلاً من النهجين المتبعين لدى المشرع المصري والعراقي، بأن تكون الغرامة بما لا يزيد عن نسبة معينة من رأس مال المصرف على ألا تقل عن قيمة المبالغ المتحصلة من المخالفة.

٢- ويتمثل الأمر الثاني الذي يتميز فيه المشرع المصري عن المشرع البحريني في أنه وضع ضابط وقيد على المصرف المركزي حين إيقاعه للجزاءات المالية حين اشترط التناسب بين درجة جسامة المخالفة وحجم الضرر الناتج عنها، وهو الأمر الذي غاب عن المشرع البحريني أثناء وضعه لقانون المصرف المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، إذ أن الملاحظ أن معظم التشريعات المعمول بها في مملكة البحرين حين تمنح السلطات الإدارية إمكانية توقيع الجزاءات فإنها

(٢٦٥) أنظر المادة (١٢٩) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٢٦٦) أنظر المادة (١٤٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(٢٦٧) عباس عبد الرزاق السعيد، ضوابط استحداث النص الجزائي الخاص، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ٢٠٣.

(٢٦٨) أنظر المادة (٥٦) من القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن قانون المصارف العراقية.

تؤكد على وجوب قيامها عند تقدير الغرامة بمراعاة جسامة المخالفة والعنت الذي بدا من المخالف والمنافع التي جناها والضّرر الذي أصاب الغير نتيجة لذلك.

الفرع الثالث

الضمانات القانونية للجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي

لما كانت الجزاءات الإدارية هي في حقيقتها استثناء على الأصل العام المتمثل في إيقاع العقوبات من قبل الهيئات القضائية، فإن ذلك يحتم أن تحاط هذه الجزاءات بمجموعة من الضمانات اللازمة لحماية لحقوق الأفراد، حتى لا يتم تقرير المسؤولية في غير مجالاتها عدواناً على الحرية الشخصية التي تكفلها الدساتير.

وتبعاً لما تقدم، نجد أن المشرع البحريني كان حريصاً في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ أن يقيد سلطة المصرف المركزي في إيقاع الجزاءات بمجموعة من القيود والاشتراطات بهدف كفالة حقوق الأفراد وحماية حرياتهم، فضلاً عن تقريره للوسائل اللازمة للانتصاف من الجزاءات، وتتمثل أبرز هذه القيود والاشتراطات والوسائل فيما يلي:

أولاً: إخطار المخالف بالمخالفة قبل إيقاع الجزاء من قبل المصرف المركزي:

كما هو متعارف عليه أن الأصل العام أن السلطة الإدارية حرة في اختيار شكل وإجراءات إصدار القرار الإداري، دون أن يترتب على ذلك أي جزاء، فقد تصدر قرارها كتابة أو شفاهة، كما أنه قد تصدر قرارها بناء على إجراءات معينة كاقترح من جهة معينة أو أن تصدره دون التقيد بذلك، ولكن الأمر يختلف إذا النص القانون على أشكال وإجراءات معينة يتعين اتباعها عند إصدار القرار الإداري، كأن يكون مكتوباً أو مسبباً أو بعد أخذ رأي جهة معينة، عندها تكون الإدارة ملزمة باتباع ذلك الشكل وإلا كان قرارها معيباً^(٢٦٩).

وتتمثل أهمية إتباع الأشكال والإجراءات في أنها تشكل ضمانات حقيقية لمصلحة الإدارة والأفراد على حد سواء، وذلك للحيلولة دون تسرع السلطة الإدارية في اتخاذ القرارات الإدارية وصدورها بشكل ارتجالي لا

(٢٦٩) د. رمزي محمود هيلات وآخرون، القانون الإداري، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ٤٤.

تمحيص فيه، بما يؤثر سلباً على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة وفي نفس الوقت على حسن سير العمل في مرافق الدولة^(٢٧٠).

وقد اشترط المشرع البحريني على المصرف المركزي إخطار المصرف المخالف قبل إيقاع الجزاءات عليه، حيث نجد أنه أوجب على المصرف المركزي قبل تعديل وإلغاء الترخيص أن يخطر المصرف كتابة بماهية وأسباب وتاريخ سريان تعديل أو إلغاء الترخيص، وأجاز للمصرف المركزي في الحالات الاستثنائية التي لا تحتمل التأخير أن يكون القرار الصادر بتعديل أو إلغاء الترخيص دون أن يسبقه الإخطار^(٢٧١). وكذلك نجد أنه وفيما يتعلق بجزاء فرض القيود والغرامة الإدارية ووقف المرخص له أو وضعه تحت الإدارة، فقد أكد المشرع على وجوب تقديم إخطار كتابي يتضمن أوجه المخالفة والشواهد والدلائل الجدية التي ترجح في تقدير المصرف وقوع المخالفة والجزاء أو التدبير المزمع توقيعه^(٢٧٢). كما أن المشرع اشترط قبل إيقاع الجزاءات على مسؤولي المصارف أن يتم إخطار المصرف المعني^(٢٧٣).

ومما لا شك فيه أن إخطار المصرف المخالف بالمخالفة قبل إيقاع الجزاء من قبل المصرف المركزي يعد من الإجراءات الأساسية، حيث إنه شكل جوهري يترتب على إغفاله تقويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها، إذ يقاس ذلك على ما قضت المحكمة الكبرى المدنية في مملكة البحرين بقرارها رقم (٧١٦٤) لسنة ٢٠٠٣ في حكمها الذي يشير (إن البين من مطالعة القرار الطعين أنه صدر عن الوزير المختص بناءً على مذكرة قدمت إليه من مدير مكتب دون إتباع المدعى عليها لأي من الإجراءات التي نص عليها القانون (نظام الخدمة المدنية) ودون اتخاذ أي إجراء أو تحقيق إداري لمخالفات المدعية الإدارية التي ركنت إليها الجهة الإدارية عند إصدارها قرار إنهاء خدمة المدعية سيما وأن كل ما ساقته الإدارة بمذكرتها من مخالفات للمدعية جاء كله مرسلاً دون دليل يمكن التعويل عليه الأمر الذي تخلص معه المحكمة إلى أن القرار المطعون عليه قد خالف الشكل المطلوب قبل إصداره، ولم يتبع الإجراءات المنصوص عليها في القانون على النحو السالف، وهو ما يصفه بعدم المشروعية ويستوجب الغاؤه^(٢٧٤)).

وما يعضد الرأي السابق أن المشرع البحريني وحينما أراد التجاوز عن إجراء إخطار المخالف بالمخالفة نجده قد نص على ذلك صراحة حينما أجاز للمصرف المركزي في الحالات الاستثنائية التي لا تحتمل التأخير

(٢٧٠) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠١٥، ص ٢٥٣.
(٢٧١) أنظر المادة (٤٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٧٢) أنظر المادة (١٢٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٧٣) أنظر المادة (٦٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٧٤) د. رمزي محمود هيلات وآخرون، الوجيز في القضاء الإداري، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ١٥٣.

أن يكون القرار الصادر بتعديل أو إلغاء الترخيص دون أن يسبقه الإخطار، وبالتالي لو أن المشرع اتجهت إرادته لأن يجعل من الإخطار اجراءً ثانوياً لا جوهرياً لما نص صراحة على استثنائه في الحالات الاستثنائية.

ثانياً: التظلم على قرار المصرف المركزي في توقيع الجزاءات:

يعرف التظلم الإداري بأنه طلب يقدم من صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون، أي أن صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته يتقدم بالتماس إلى الإدارة بإعادة النظر في القرار الذي أحدث إضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو سحبه^(٢٧٥).

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية التظلم الإداري بقولها إن التظلم يمتد ليشمل: "إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص حقوق ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم وجهة الإدارة هي الخصم الشريف التي يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكبدهم مشقة القضاء، وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء على العامل وتجنبيه أعباء التقاضي، اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم، لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء"^(٢٧٦).

والتظلم له دور في غاية لأهمية بالنسبة للأشخاص والإدارة، فعن طريق التظلم تظهر الإدارة كشخص يحترم القانون ويعمل على تطبيق أحكامه، مما يظهر للأشخاص حسن نيتها في قراراتها التي تمس مصالحهم وحقوقهم بظهورها كخصم شريف غايتها تحقيق المصلحة العامة، فالتظلم من القرار الإداري إلى الإدارة يتيح لها الفرصة للتحقق من مشروعية العمل القانوني الصادر منها ومدى مطابقة أحكام القانون، مما يكفيها مغبت الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء^(٢٧٧).

كما أن التظلم الإداري قد يكون ولاتياً يقدم لذات الجهة مصدرة القرار، وقد يكون رئيسياً يقدم لجهة أعلى من تلك التي أصدرت القرار، فضلاً عن أن التظلم قد يكون اختياريّاً بمعنى أنه يحق لصاحب الشأن اللجوء للقضاء دون أن يتظلم لجهة الإدارة قبل ذلك، وقد يكون وجوبياً بحيث لا تقبل الدعوى بشأن القرار الإداري ما لم يسبقها صاحب الشأن بالتظلم من القرار لدى الجهة الإدارية.

(٢٧٥) د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري، جامعة البحرين، البحرين، ٢٠١٤، ص ٢٦٨.
(٢٧٦) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية في الطعن رقم ٣٨٩ سنة ٨ ق جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧.
(٢٧٧) د. بدر محمد عادل، المرجع السابق، ص ٢٧٠.

وقد تناول المشرع البحريني في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الأحكام المتعلقة بالتظلم على القرارات الصادرة بإيقاع التدابير والجزاءات، حيث وأنه وبالنسبة للقرار المتعلق بتعديل أو إلغاء الترخيص فإن المشرع منح صاحب الشأن أن يعترض بعد تقديم الإخطار الموجه له كما هو موضح أعلاه أي قبل توقيع الجزاء خلال المدة المحددة في الإخطار، بشرط ألا تقل مدة الاعتراض عن ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار، وأجاز في الحالات الاستثنائية التي يوقع فيها المصرف المركزي قرار التعديل أو الإلغاء دون الإخطار أن يتظلم صاحب الشأن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار^(٢٧٨).

كما أجاز المشرع الاعتراض بالنسبة للقرارات المتعلقة بجزاء فرض القيود والغرامة الإدارية ووقف المرخص له أو وضعه تحت الإدارة، ويكون هذا الاعتراض بعد تقديم الإخطار أي يكون كذلك قبل توقيع الجزاء خلال المدة المحددة في الإخطار، بشرط ألا تقل مدة الاعتراض عن ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار^(٢٧٩). إلا أنه وبالنسبة لجزاء الوضع تحت الإدارة فإن المشرع لم يكتف فقط بمنح صاحب الشأن حق الاعتراض فقط كما هو موضح، بل أجاز للمصرف صاحب الشأن أن يتظلم من قرار وضعه تحت الإدارة على النموذج الذي يعده المصرف المركزي لهذا الغرض، وذلك خلال العشرة أيام التالية لنشر قرار الوضع تحت الإدارة^(٢٨٠).

كما أن المشرع لم يغفل حق المسؤولين لدى المصارف ممن صدر بحقهم قرار الوقف من الاعتراض، بل أن هذا الأمر جائز لهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار الوقف^(٢٨١).

ويتضح من جملة ما سبق أن التظلم وفقاً لقانون مصرف البحرين المركزي يعتبر تظلم ولائي، ذلك أن الجهة التي تنظر التظلم والمتمثلة في المصرف المركزي هي ذاتها الجهة التي أصدرت القرار، كما أن التظلم في القانون المشار إليه يعتبر تظلماً اختيارياً إذ لم ينص القانون على وجوب أن يكون الطعن القرارات الصادرة بالجزاءات أو التدابير مسبقاً بالتظلم لدى المصرف المركزي من أصحاب الشأن.

ثالثاً: الطعن على قرار المصرف المركزي في توقيع الجزاءات:

(٢٧٨) أنظر المادة (٤٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٧٩) أنظر المادة (١٢٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٨٠) أنظر المادة (١٣٩) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٨١) أنظر المادة (٦٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

تعتبر الرقابة القضائية التي تباشرها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها هي أقرب إلى توفير الضمانات الجدية للأشخاص ضد عسف الإدارة وخروجها على القانون من الرقابة الإدارية التي تمارس عن طريق التظلم، وذلك لجملة من الأسباب، أهمها ما يتوافر لدى القاضي من عقلية قانونية خاصة تجعله قادراً على تعرف وجه الخطأ والصواب من رجل الإدارة، فضلاً عما يحيط به النظام القضائي من ضمانات تؤكد حياده واستقلاله مما يجعله أبعد من رجل الإدارة عن المؤثرات السياسية، بالإضافة إلى أن الرقابة الإدارية قد لا توفي بالغرض منها في ضمان حماية مبدأ المشروعية لأن جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المشوب قد لا تعترف بخطئها بسهولة ويسر^(٢٨٢).

وقد نص المشرع البحريني في قانون مصرف البحرين المركزي صراحة على إمكانية الطعن من القرارات الإدارية المتعلقة بالجزاءات الإدارية، حيث أجاز لأصحاب الشأن الطعن على قرار تعديل أو إلغاء الترخيص خلال ستين يوماً من تاريخ إخطار المرخص له بهذا القرار أو من تاريخ فوات الميعاد المحدد للتظلم دون إخطار^(٢٨٣).

كما أجاز المشرع البحريني إمكانية الطعن على القرار الصادر بالوضع تحت الإدارة أو القرار الصادر برفض التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار أصحاب الشأن^(٢٨٤).

ولا يستفاد مما تقدم أن الطعن على القرارات الصادرة من المصرف المركزي في الجزاءات الأخرى كفرض القيود أو الغرامة الإدارية أو وقف الترخيص أو وقف مسئولو المصارف لا يجوز أمام القضاء، بل أن حق التقاضي مكفول دستورياً، فضلاً عن أن قانون السلطة القضائية قد أكد على اختصاص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك^(٢٨٥)، وتوكيداً لذلك حدد القرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ اختصاصات الدائرة الإدارية، بأن تختص بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلطتها العامة، وهي على وجه الخصوص:

١- الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها.

٢- الدعوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

(٢٨٢) د. طعمية الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٦٢، ص ٩٨.
(٢٨٣) أنظر المادة (٤٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٨٤) أنظر المادة (١٣٩) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٨٥) أنظر المادة (٧) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢.

٣- دعاوى الجنسية الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة^(٢٨٦).

وتأسيساً على ما سبق، فالطعن أمام المحكمة الكبرة المدنية (الدائرة الإدارية) يثبت في جميع الجزاءات التي يوقعها المصرف المركزي، سواء تم النص قانوناً على ذلك أو لم يتم النص، إلا أن الإشكالية التي تتور هي حول المدة المقررة للطعن بالنسبة لأصحاب الشأن، حيث إن قرار تعديل أو إلغاء الترخيص يكون الطعن عليه خلال ستين يوماً، والقرار الصادر بالوضع تحت الإدارة أو القرار الصادر برفض التظلم بشأنه يكون خلال ثلاثين يوماً، ولكن وبالنسبة للجزاءات الأخرى التي لم يتم النص صراحة في قانون المصرف المركزي على إمكانية الطعن عليها فإن المسألة يشوبها الغموض، حيث لا يوجد في النظام القانوني في مملكة البحرين نص عام يحدد مدد الطعن على القرارات الإدارية، والمستقر عليه في قضاء محكمة التمييز البحرينية أن مسألة سقوط مدة الطعن على القرار الإداري يرجع لقاضي الموضوع بحسب كل نزاع، حيث قضت المحكمة المشار إليها بأن: "أن المشرع البحريني وإن لم يحدد ميعاداً لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري المعيب يسقط الحق في إقامتها بفواته، إلا أن ذلك لا يمنع المحكمة من استخلاص نزول صاحب الشأن عن حقه في رفعها - صراحة أو ضمناً - مما يسقط حقه في إقامتها لكون الساقط لا يعود، وأن النزول الضمني يستخلص من كل أمر يقطع في دلالة عليه وهي مسألة واقعية يقدرها قاضي الموضوع بلا معقب ما دام أقام قضاءه على ما يسوغه، وكان الحكم الابتدائي المؤيد بأسبابه بالحكم المعون فيه قد قضى بسقوط حق الطاعن في إقامة دعواه بالإلغاء لما استخلصه من قبوله الضمني بالقرار المطعون عليه بقعوده عن رفع دعواه قرابة تسع وعشرين سنة من تاريخ صدوره، دون أن يتظلم منه لجهة الاختصاص، وهو استخلاص سائغ يكفي لحمل قضاء الحكم في هذا الخصوص....." ^(٢٨٧).

رابعاً: إنشاء لجنة لمراجعة الجزاءات والتدابير الإدارية التي يمكن للمصرف المركزي إبقاؤها على المصارف:

تعتبر هذه الضمانة من الضمانات التي استحدثها المصرف المركزي ذاته، ولم ينص عليها المشرع في قانون مصرف البحرين المركزي، حيث أصدر محافظ مصرف البحرين المركزي قراراً يتضمن تشكيل لجنة من رئيس وعضوين تختص بمراجعة الجزاءات والتدابير الإدارية المزمع توقيعها على المصارف المخالفة لأحكام

^(٢٨٦) د. بدر محمد عادل، المرجع السابق، ص ٢١١.
^(٢٨٧) يراجع في ذلك حكم محكمة التمييز بمملكة البحرين - الطعن رقم ١٠٢ لسنة ٢٠٠٨ - ٢٤/١١/٢٠٠٨.

القانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له، ومراجعة الجزاءات والتدابير الإدارية المزمع توقيعها على مسؤولي المصارف^(٢٨٨).

(٢٨٨) أنظر المادتين (٢) و(٣) من القرار رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن مراجعة الجزاءات والتدابير الإدارية التي يمكن لمصرف البحرين المركزي توقيعها على المرخص لهم.

المبحث الثاني

مدى فعالية الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي

تناول الباحث في الفصل الثاني والمبحث الأول من هذا الفصل نطاق الرقابة التي يمارسها المصرف المركزي، وصور الرقابة المصرفية التي يمارسها والسلطات الممنوحة للمصرف المركزي في هذا الشأن، وبعد استعراض كل ذلك يكون لازماً إلقاء النظرة الشاملة الأدوار المنوطة بالمصرف المركزي، وإن كان بحق محققة للأهداف التي كان يرنو إليها المشرع حينما منح هذا الكيان كافة هذه السلطات.

وسيتناول الباحث هذا المبحث كالاتي:

المطلب الأول: تقييم استقلالية مصرف البحرين المركزي وأثرها على دوره الرقابي.

المطلب الثاني: آليات الرقابة المصرفية وأثرها في تدعيم الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي.

المطلب الأول

تقييم استقلالية مصرف البحرين المركزي وأثرها على دوره الرقابي

نص المشرع البحريني في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ على: "ينشأ بموجب هذا القانون شخص اعتباري عام يسمى "مصرف البحرين المركزي" ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي"، ولبيان مدى توافر الاستقلال المنشود من المشرع، فإن الأمر يحتم أن يتم النظر في عناصر الاستقلال التي أوردها الفقه لبيان إن كانت متوافرة في مصرف البحرين المركزي، ومن ثم بيان أثر هذه الاستقلالية على الدور الرقابي، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

الفرع الأول: عناصر استقلالية مصرف البحرين المركزي.

الفرع الثاني: أثر استقلالية مصرف البحرين المركزي على دوره الرقابي.

الفرع الأول

عناصر استقلالية مصرف البحرين المركزي

من المتفق عليه أن استقلال المصارف المركزية يجب أن يكون حقيقياً ومدعماً بالوسائل اللازمة لتمكين المصرف المركزي من القيام بوظائفه، وتحقيق أهدافه، ولكي يتحقق هذا الاستقلال يجب أن يكون المصرف المركزي مستقلاً ككيان عن السلطة التنفيذية، ومن ثم يتبعها أن يكون مستقلاً بإدارة شؤونه المالية والإدارية والفنية، فمظاهر الاستقلال الأربعة المذكورة هي حجر الزاوية في تكوين المصرف المركزي.

أولاً: استقلال مصرف البحرين المركزي ككيان:

بداية يتعين الإشارة إلى أن الاستقلال المقصود في هذا المقام لا يقصد به الاستقلال التام بين الحكومة والمصرف المركزي، حيث إن هذا الأخير يعتبر إحدى المؤسسات التي تعمل في الإطار المؤسسي للدولة^(٢٨٩)، ولكن يقصد بهذا الاستقلال عدم توافر أية صورة من صور تبعية المصرف المركزي للحكومة، واستكمالاً لما

(٢٨٩) يوسف إبراهيم الخنيزي، الجهاز المصرفي ودعم سياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، مصر، غير معروف، ص ١١٣.

أسلفه الباحث سابقاً في هذه الرسالة، فإنه لتأصيل الطبيعة القانونية لمصرف البحرين المركزي، فإنه ينبغي تحليل موقعه بين مؤسسات الدولة.

وتبعاً لما تقدم، فإنه وبطبيعة الحال لا يمكن أن يتم إدخال المصرف المركزي في عداد الوزارات، كما لا يمكن اعتباره من قبيل المصالح والإدارات العامة المنصوص عليها في المادة (٣٩) من الدستور بحسبان أن هذه المصالح والإدارات يضعها الملك بمراسيم ولا يتوفر لديها الاستقلال الإداري والمالي، وهو ما لا يصدق على مصرف البحرين المركزي المنشأ بأداة القانون والذي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

أما القول بأن المصرف المركزي هو مؤسسة عامة فإن الأمر يقتضي الرجوع للدستور لبيان ماهية المؤسسات العامة، والذي تطرق في بيانها في المادة (٥٠) منه باعتبارها مؤسسات عامة ينظمها القانون، ويكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وقد تطرقت المحكمة الدستورية في مملكة البحرين لطبيعة هذه الهيئات بالقول أنها: " تكون متمتعة بالشخصية المعنوية فلها حقوق وأموال مستقلة عن حقوق الدولة وأموالها وتكون ذات نظام لا مركزي في إدارتها وتكون مسئولة عن تعويض الأضرار التي تترتب على أخطائها، وأداة إنشاء هذه المرافق (المؤسسات العامة) هي القانون" (٢٩٠).

وباستقراء ما تقدم يتضح للباحث أن السمة المميزة للمؤسسات العامة هي عدم خضوع الأعضاء المعبرين عن إرادة هذه الهيئات للسلطة الإدارية المركزية مع منح السلطة المركزية الحق في التعقيب على الأعمال التي تصدر عن هذه المؤسسات متى خرجت من نطاق السياسة العامة للدولة.

وبتطبيق ما تقدم من أحكام على طبيعة مصرف البحرين المركزي وفقاً لأحكام قانونه، نجده يتشابه مع المؤسسات العامة من حيث الاستقلال الممنوح له وللأشخاص المعبرين عن إدارته، ولكن لا يتشابه معهم في جزئية الرقابة المفروضة على المؤسسات العامة، باعتبار أن جميع المؤسسات العامة في المملكة تخضع لرقابة السلطة المركزية وهو ما أوضحه الباحث مسبقاً من حيث أن الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي على سبيل المثال تخضع لرقابة وزير المالية، وهيئة تنظيم الاتصالات تخضع لرقابة وزير المواصلات والاتصالات، أما فيما يتعلق بالمصرف المركزي فلا يوجد بالنسبة له أي وزير مسئول يتولى الرقابة عليه.

(٢٩٠) يراجع في ذلك حكم المحكمة الدستورية في مملكة البحرين في القضية رقم ط.ن / ٠٨ / ٢ لسنة (٦) قضائية، المنشور بالجريدة الرسمية في العدد (٣٠٤٦) المؤرخ ٢٠١٢/٤/٥.

ونظراً لعدم صلاحية النماذج المشار إليها في تطبيقها على مصرف البحرين المركزي، فإن الباحث يرى أن السند والأساس الدستوري لإنشاء مصرف البحرين المركزي يجد صده في المادة (١١٨) من دستور مملكة البحرين، والتي نصت على: " ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكايل والموازن"، حيث أن المشرع البحريني وحين تنظيمه للمصارف تقطن لوجوب أن يكون هناك مؤسسة عمومية ذات طبيعة خاصة تتولى الرقابة على كافة المصارف التي تعمل في المملكة، وهذه المؤسسة يجب أن تكون متحررة من القيود المفروضة على مؤسسات الدولة بما فيها المؤسسات العامة، وبالتالي ما كان له إلا أن ينشأ شخص اعتبارياً عاماً، والشخصية الاعتبارية لا تتحقق للأشخاص ما لم يعترف القانون بهذه الصفة لهم^(٢٩١).

ولا يُعد ما جاء به الباحث من اعتبار مصرف البحرين المركزي شخصاً عاماً ذا طبيعة خاصة أمراً مستحدثاً لا سابقة له، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في رأيه الاستشاري الصادر بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٩٩ أن بنك فرنسا (Banque De France) لا يمكن تصنيفه ضمن فئات المؤسسات العمومية، بل هو شخص ذو طبيعة خاصة ("personne publique sui generis")، كما أن مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٢٢ مارس ٢٠٠٠ لم يعتبر بنك فرنسا مؤسسة عامة، بل اعتبره من طبيعة خاصة ويتمتع بميزات تخصه. وفي نفس المعنى تم اعتبار البنك المركزي الأوروبي (BCE) سلطة عمومية من نوع خاص ويتمتع ببعض ميزات القطاع الخاص^(٢٩٢).

ثانياً: الاستقلال المالي لمصرف البحرين المركزي:

لا يقصد بالاستقلال المالي المطلوب استبعاد ملكية المصرف المركزي من ملكية الحكومة كمؤشر للاستقلالية، حيث إن ملكية المصرف المركزي ليس لها تأثير في أغلب الأحيان على استقلاله، والدليل على ذلك أن بعض المصارف المركزية يساهم في ملكيتها القطاع الخاص بنسبة كبيرة وتخضع لتوجيهات الحكومة في مزاولة أهدافها ونشاطها وأهمها المصرف المركزي الياباني، ومن ناحية أخرى نجد أن هناك مصارف مركزية تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال بالرغم من ملكيتها بالكامل للدولة وأهمها المصرف المركزي الألماني^(٢٩٣).

(٢٩١) أنظر المادة (١٧) من القانون المدني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١.

(٢٩٢) محمد ضويفي، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٢٩٣) يوسف إبراهيم الخنيزي، المرجع السابق، ص ١١٨.

بل ينصرف مفهوم الاستقلال المالي المنشود إلى أن يكون تحت تصرف المصرف المركزي إيرادات خاصة به يتولى المصرف تحديد مقدارها بحرية كاملة تضمن قيامه بأعبائه على أتم وجه، وأن يستطيع المصرف أن يحضر موازنته وأن يتولى إقرارها بنفسه، ومن الوسائل المساعدة لتحقيق هذا الاستقلال ما يأتي:

أ- مقدرة المصرف المركزي على تكوين موارد مالية ذاتية:

وينصرف هذا الأمر إلى مدى القدرات التي لدى المصرف المركزي في أن يكون له التدفق النقدي اللازم لممارسة عمله دون تدخل من الجهاز الحكومي، وبمطالعة قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية يتضح أن المشرع البحريني قد كفل للمصرف المركزي هذا الأمر، إذ سمح له بأن يوظف رأسماله واحتياطياته طبقاً لسياسة استثمار الأصول التي يضعها المجلس^(٢٩٤)، كما أجاز القانون للمصرف المركزي الاشتغال في المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضه^(٢٩٥).

ب- استقلال المصرف المركزي بموازنة خاصة به:

تكاد تعتبر هذه الوسيلة من أبرز الوسائل المؤكدة لاستقلال المصرف المركزي، حيث إن الاستقلالية تبرز بشكل أكبر عند إعداد المصرف المركزي لميزانيته دون أدنى تدخل من الحكومة^(٢٩٦).

وبالاطلاع على موقف المشرع البحريني نجد أنه أكد على هذا الأمر بالنسبة لمصرف البحرين المركزي، حيث أكد على أن تكون للمصرف المركزي ميزانية مستقلة تعد على النمط التجاري^(٢٩٧)، وهذه الميزانية يتولى إعدادها المحافظ ومن ثم تعتمد من قبل مجلس الإدارة^(٢٩٨)، وهذا هو عين الاستقلالية المنشودة في إعداد الميزانية، حيث أنه جاء بخلاف ما هو منصوص عليه في المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة، والذي حدد إجراءات إعداد الميزانية واعتمادها من خلال قيام كافة الجهات بتقديم تقدير الإيرادات والمصروفات لوزارة المالية، وتتولى هذه الأخيرة إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تمهيداً لاتخاذ باقي الإجراءات بشأنها^(٢٩٩).

ج- تقليل صور الرقابة المالية على المصرف المركزي:

(٢٩٤) أنظر المادة (٣٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٩٥) أنظر المادة (٣١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٩٦) محمد ضويفي، المرجع السابق، ص ١٣٠.
(٢٩٧) أنظر المادة (٢) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٩٨) أنظر المادة (٣٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٢٩٩) أنظر الباب الثاني من المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة.

تعرف الرقابة المالية على مؤسسات الدولة بأنها الفحص والمراجعة من جانب جهة لها الحق في ذلك للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة وللتأكد من حسن استخدام الأموال العام في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، والتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات^(٣٠٠).

وكما هو متعارف عليه فإن الرقابة تنقسم بحسب مواعيدها إلى ثلاثة أنواع، أولها الرقابة السابقة التي تستهدف مشروعية التصرف قبل القيام به، والرقابة الثانية هي رقابة مستمرة تهدف لاكتشاف المخالفات أثناء تنفيذ الأعمال، والرقابة الثالثة هي رقابة لاحقة تكون بمثابة التقييم بعد إتمام النشاط.

وفيما يخص الرقابة المجرة على مصرف البحرين المركزي فيبين أن المشرع حرص على استبعاد الرقابة السابقة للحيلولة دون إعاقة سير المعاملات المالية للمصرف أو تعطيلها أو عدم إنجازها حتى وإن نص على ذلك قانون آخر غير قانون المصرف المركزي، أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة فقد أجازها قانون المصرف المركزي حين قصر نطاق رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بشأن أعمال وحسابات المصرف المركزي على تدقيق حسابات المصرف وموجوداته بحيث لا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال المصرف أو التعرض لسياساته، على أن يكون الموظف القائم بالتدقيق مؤهلاً تأهيلاً فنياً كافياً وذو خبرة خاصة بأعمال البنوك^(٣٠١).

وفي جميع الأحوال، لا يرى الباحث خضوع مصرف البحرين المركزي لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بالصورة السابقة بيانها أي انتقاص من استقلالية المصرف المركزي، ذلك الرقابة التي يمارسها هذا الديوان ليست رقابة حكومية، بل هي رقابة صادرة من جهة مستقلة تتبع الملك^(٣٠٢)، وبالتالي فالمصرف المركزي لن يكون قابلاً تحت سلطة الحكومة في هذه الرقابة.

د - استقلال المصرف المركزي في وضع اللوائح والقرارات التنظيمية:

(٣٠٠) ساجدة أحمد عاطف حرارة، أثر كفاءة وفاعلية الرقابة المالية على ترشيد الانفاق، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٦، ص ٨.

(٣٠١) أنظر المادة (٢) من القانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣٠٢) أنظر المادة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢.

أكد المشرع البحريني على قيام المصرف المركزي ممثلاً بمجلس إدارته في إصدار لائحة بتنظيم مناقصات ومشتريات المصرف المركزي، مع عدم خضوعه لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية^(٣٠٣).

ومما لا شك فيه أن هذا الأمر يراعي طبيعة المصرف المركزي باعتباره شخصاً عمومياً ذا طبيعة خاصة، إذ أن العمليات التي يقوم بها المصرف المركزي يجب أن تكون منظمة من خلال قواعد تختلف عن تلك التي تسري على الجهات الحكومية الأخرى.

هـ- شمول المصرف المركزي بالإعفاء الضريبي:

منح المشرع البحريني مصرف البحرين المركزي إعفاءً شاملاً من كافة الضرائب والرسوم على رأسماله وممتلكاته وعملياته وأرباحه^(٣٠٤).

وبطبيعة الحال فإن هذه الميزة من شأنها أن تدعم استقلال المصرف المركزي في شؤنه المالية، حيث تتمثل الحكمة من هذا الإعفاء في تخليص المصرف المركزي من الأعباء الضريبية التي قد يتسبب فرضها في إعاقته من تحقيق أهدافه.

ثالثاً: الاستقلال الإداري لمصرف البحرين المركزي:

يكون قياس الاستقلال الإداري للمصارف المركزي من مجموعة من الجوانب، تتمثل أبرزها في مدى تدخل الحكومة في تعيين أعضاء مجلس إدارة ومحافظ المصرف المركزي، إذ أنه وكلما كانت هناك قيود محددة على قدرة الحكومة في تعيين أعضاء مجلس الإدارة والمحافظ وعزلهم كلما زادت درجة الاستقلالية، وعليه نجد أن التشريعات تلجأ للتأكيد على الاستقلالية الإدارية من خلال الحد أو تقليل ممثلي الحكومة في مجلس الإدارة أو فصل سلطة الترشيح عن سلطة التعيين، كما تزداد درجة الاستقلالية كلما حصن القانون المنصب من العزل قبل انتهاء مدة الولاية^(٣٠٥).

(٣٠٣) أنظر المادة (٣٧) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣٠٤) أنظر المادة (٢٦) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣٠٥) أحمد محي الدين التلباني، أثر استقلالية البنوك المركزية على استهداف التضخم مع الإشارة إلى مصر، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، المجلد ٤، العدد ٨، ٢٠١٩، ص ٤٨.

وكذلك من الجوانب الأخرى لقياس الاستقلال الإداري هي مدى تمكين أجهزة المصرف المركزي من اتخاذ قراراتها دون تدخل أي سلطة أو جهة^(٣٠٦).

أ- استقلالية التعيين وطريقة العزل:

بالاطلاع على النهج المتبع لدى المشرع البحريني في تعيين أعضاء مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي فنجده قد نص على أن تعيينهم يكون بأداة المرسوم ومن بينهم ممثل لوزارة المالية^(٣٠٧)، ويرى الباحث أن التعيين بأداة المرسوم ينال من استقلالية المصرف، إذ أن المرسوم لهو في حقيقته أداة لترتيب المصالح والإدارات العامة بحسب ما نصت عليه المادة (٣٩) من الدستور، وكان حرياً بالمشرع أن يعامل المصرف المركزي ذات المعاملة التي يوليها للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، إذ أن هذه الأخيرة هي مؤسسة عمومية ذات طبيعة خاصة أيضاً شأنها شأن مصرف البحرين المركزي، والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يكون تعيين مجلس مفوضيها بأداة الأمر الملكي^(٣٠٨)، ومما لا شك فيه أن التعيين بأداة الأمر الملكي أدعى للاستقلالية الإدارية المنشودة. أما فيما يتعلق بوجود ممثل لوزارة المالية والاقتصاد الوطني في تشكيل مجلس الإدارة فإن الباحث لا يرى في ذلك أي مساس بالاستقلالية باعتبار أنه وكما ذكر مسبقاً أن وزارة المالية والاقتصاد الوطني جزء أساسي من السياسة النقدية والمالية للدولة، فضلاً عن أنه ومن حيث إن رأسمال المصرف المركزي المدفوع مملوك للحكومة^(٣٠٩)، فإن هذا الأمر يحتم أن يكون لها ممثل في مجلس الإدارة.

أما فيما يتعلق بتعيين محافظ مصرف البحرين المركزي، فقد نص القانون أن يكون تعيينه بمرسوم بناء على ترشيح المجلس^(٣١٠)، وهذا الأمر هو نتيجة طبيعة باعتبار أن المحافظ بدرجة وزير، إلا أن الأمر الذي من شأنه يمنح تعيين المحافظ صورة الاستقلالية هو ترشيحه من قبل مجلس الإدارة، أي وبمعنى آخر فالسلطة التنفيذية وحين تعيينها للمحافظ ستكون مقيدة بأن يكون التعيين فيمن يختاره المجلس.

وفيما يتعلق بعزل المحافظ، فهناك جانب من الفقه يرفض فكرة العزل، وذلك ضماناً لحسن أداء المحافظ لمهام وظيفته باستقلالية تامة عن الحكومة أو حتى عن الجهة التي قامت بتعيينه، باعتبار أن ضمانته عدم جواز عزل المحافظ من أهم ضمانات أداء الوظيفة، ومن أهم صور الاستقلال الوظيفي والمؤسسي، بحيث لا يبتغي في عمله إلا مصلحة الدولة، وهو استقلال ليس للمحافظ كممثل للبنك فقط، بل هو استقلال للبنك ذاته

(٣٠٦) محمد ضويغي، المرجع السابق، ص ١٣١.

(٣٠٧) أنظر المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣٠٨) أنظر المادة (٣) من القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

(٣٠٩) أنظر المادة (١١) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣١٠) أنظر المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

كمؤسسة نقدية، لأن المحافظ بالنسبة للمصرف كالرأس بالنسبة للجسد^(٣١١)، والملاحظ أن المشرع البحريني لم يوفر هذه الضمانة بالنسبة للمحافظ، حيث لم يورد أية أحكام تقييد عزله من منصبه، ولكن وأمام الخلو التشريعي المنظم لهذه المسألة، وعدم وجود سابقة في هذا الشأن، فإن الضمانة المتعلقة بعزل المحافظ ستتمثل في أن يكون هذا الأمر صادراً بتوصية من مجلس الإدارة، عملاً بقاعدة توازي الأشكال والإجراءات.

ب- استقلالية المصرف المركزي في تعيين العاملين بالمصرف المركزي:

من مظاهر الاستقلال الإداري للمصرف المركزي قدرته على تعيين العاملين والاستعانة بخدماتهم دون الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة، فمن المعلوم أن العنصر البشري له أهميته الواضحة والأكيدة من حيث إن الإدارة لا تعمل ولا تستمر في عملها إلا بواسطة العنصر البشري، وأن الإدارة تقوم بالدرجة الأولى على الأشخاص المرتبطين بها فهي تساوي عملياً ما يساويه رجالها، وقد أدرك المشرع في كثير من الدول التأثير الذي يمكن أن تمارسه الحكومة على المصرف المركزي فيما لو ترك لها صلاحية تعيين موظفي المصرف واضطرار الأخير للرجوع إلى السلطة التنفيذية دورياً كلما أعوزته الحاجة إلى عاملين جدد مما يفتح الباب على مصراعيه لممارسة الضغوط والتأثير في قرارات المصرف المركزي، ومن أجل إبعاد الأخير عن تلك التأثيرات زودت الكثير من القوانين المصارف المركزية صلاحية تعيين الأشخاص الذين ترغب في الاستعانة بخدماتهم، مع إخضاعهم في بعض الأحيان لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له بقية موظفي الدولة^(٣١٢).

وقد أكد المشرع البحريني على استقلالية المصرف المركزي في تعيين العاملين بالمصرف المركزي، حيث نجده قد نص ابتداءً على قيام مجلس الإدارة بإقرار الأنظمة الإدارية والمالية المتعلقة بشؤون العاملين في المصرف المركزي دون التقيد بأنظمة الخدمة المدنية^(٣١٣).

ومن ثم منح المحافظ الاختصاص في تعيين موظفي المصرف المركزي طبقاً للأنظمة الإدارية والمالية المتعلقة بشؤون العاملين في المصرف وبمراعاة الاحتياجات اللازمة لتسيير شؤونه^(٣١٤).

ج- استقلالية المصرف المركزي في اتخاذ القرارات:

(٣١١) عبدالهادي مقبل - المرجع السابق - ص ٨٣.
(٣١٢) د. حيدر وهاب عبود العنزي، أعضاء قانونية على استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، دار المسلة للطباعة والنشر، العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، ص ١٤٣.
(٣١٣) أنظر المادة (٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
(٣١٤) أنظر المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

مما لا شك فيه أنه منح المصرف المركزي استقلالية اتخاذ القرارات بعيداً عن ضغوط الحكومة يعتبر أمراً مؤكداً للاستقلالية الإدارية، بحيث لا يخضع لأي رقابة وصائية، وهو الأمر الذي انتهجه المشرع البحريني حينما أكد على أن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ويرجح الجانب الذي منه الرئيس في حالة التساوي، وذلك كله دون أن تكون القرارات الصادرة معلقاً نفاذها على إرادة جهة أخرى^(٣١٥).
والأمر ذاته يسري في شأن القرارات التي يصدرها المحافظ، حيث لم يشترط القانون كذلك الحصول على موافقة جهة معينة^(٣١٦).

رابعاً: الاستقلال الفني لمصرف البحرين المركزي:

يعد الاستقلال الفني أهم عنصر من عناصر استقلال المصرف المركزي، إذا لا نبالغ إن قلنا إن بقية العناصر الأخرى لا تعدو خادمة لهذا العنصر ومكملة له، فالعنصر الفني هو الغاية، والعناصر الأخرى تساعد المصرف المركزي وتعضده للوصول إلى تلك الغاية. حيث تسند إلى المصرف المركزي وظائف يغلب عليها الطابع الفني المعقد من قبيل رسم السياسة النقدية وتنفيذها، وتأمين الكميات التي يحتاجها السوق من النقد، والمحافظة على قيمة العملة في الداخل والخارج، والمحافظة على سلامة الجهاز المصرفي، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ودرء الآثار غير المرغوبة مثل التضخم والانكماش. فالاستقلال الفني يعد قدرة المصرف المركزي على صياغة السياسة النقدية للدولة، وتنفيذها، والوصول إلى الأهداف المرسومة لتحقيق المصلحة العامة بدون الخضوع لتدخلات السلطات العامة في الدولة وفي مقدمتها الحكومة^(٣١٧).

وبالاطلاع على موقف المشرع البحريني، يتبين أنه منح مصرف البحرين المركزي هذا الاستقلال عندما منحه الاختصاص في 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 والاقتصاد الوطني والجهات الرسمية ذات العلاقة^(٣١٨).

والملاحظ أن النص القانوني المشار إليه أعلاه من منح المصرف المركزي في وضع وتنفيذ السياسات النقدية الملائمة لا يعد استقلالاً مطلقاً للمصرف المركزي، بل يمارسه بالتنسيق مع الجهات الأخرى ذات العلاقة، وهذا الأمر يعد منطقياً ولا يتضمن في ظاهره خروجاً على الاستقلالية الفنية، حيث أن السياسة النقدية

(٣١٥) أنظر المادة (٧) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣١٦) أنظر المادة (٣٧) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٣١٧) د. حيدر وهاب عبود العنزي، المرجع السابق، ص ١٤٥.

(٣١٨) أنظر المادة (٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

التي يتولى وضعها المصرف المركزي هي لا تعدو أن تكون فرعاً يقف إلى جانب فرعين آخرين هما السياسة المالية والسياسة التجارية، وتلك السياسات تشكل بمجملها السياسة الاقتصادية، وهذه الأخيرة تصطف بجوار السياستين الاجتماعية والسياسية لترسم صورة السياسة العامة للدولة^(٣١٩).

ويرى الباحث في هذا الشأن أنه من الأجدى لو أن المشرع البحريني سار على حذو المشرع المصري في توضيح آلية التنسيق التي تتم بين المصرف المركزي ووزارة المالية والاقتصاد والجهات ذات العلاقة، من خلال تشكيل مجلس تنسيقي يضع آلية للتنسيق بين السياسة النقدية للمصرف المركزي والسياسة المالية للحكومة، بحيث يضم هذا المجلس في عضويته ممثلين عن الحكومة والمصرف المركزي وغيرهم من ذوي الخبرة^(٣٢٠).

الفرع الثاني

أثر استقلالية مصرف البحرين المركزي على دوره الرقابي

ربط جانب كبير من الفقه بين استقلالية المصرف المركزي ومجموعة من العوامل الاقتصادية والمالية للدولة، حيث ذهب بعض الفقه إلى القول إنه وكلما زادت استقلالية المصارف المركزية كلما زاد الناتج المحلي، حيث أثبتت الدراسات أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية المصارف المركزية ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وليس هذا فحسب بل أظهرت الدراسات أنه كلما زادت استقلالية المصرف المركزي بدرجة واحدة، ارتفع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بقدر (٠.٤%) سنوياً^(٣٢١).

وليس ذلك فحسب بل أن استقلالية المصرف المركزي ترتبط كذلك بالعجوزات التي تحدث في الموازنات العامة، حيث تشير الدراسات الكمية التي قام بها كل من (Bad And Parkin) لقياس العلاقة بين درجة استقلالية المصارف المركزية وعجز الموازنات العامة في (١٢) دولة صناعية أن هناك علاقة عكسية بين

(٣١٩) د. حيدر وهاب عبود العنزي، المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٣٢٠) أنظر المادة (٤٨) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

(٣٢١) أحمد محي الدين التلباني، المرجع السابق، ص ٤٦.

درجة استقلالية المصارف المركزية ونسبة عجز الموازنة العامة، بمعنى أنه كلما زادت درجة الاستقلالية انخفضت نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي^(٣٢٢).

إلا أن الصلة الحقيقية التي تربط بين استقلالية المصرف المركزي ودوره الرقابي تتمثل في أثر هذه الاستقلالية على حالات التضخم.

إذ أنه كما أشار الباحث مسبقاً، تعتبر الرقابة على الائتمان من أهم الوسائل التي تمكن المصارف المركزية من إدارة السياسة النقدية في الدولة، حيث من خلالها يتحقق الاستقرار الاقتصادي من خلال تجنب المجتمع الآثار السيئة المترتبة عن التضخم.

وعليه فإن استقلالية المصرف المركزي تعد من المتطلبات الأساسية لاستهداف التضخم، من خلال إعطاء استقلالية كاملة للمصرف المركزي في تعديل أدواته النقدية للوصول إلى هدف التضخم المنخفض، وتعني الاستقلالية الكاملة إعطاء قدر أكبر للسياسة النقدية بتوجيه وسائل الائتمان بشكل فعال لبلوغ أهدافها^(٣٢٣). ومما لا شك أن هذه الاستقلالية الكاملة لا تتحقق إلا بأن يكون المصرف المركزي هي الجهة الوحيدة المختصة بإدارة وسائل الائتمان ودون أدنى تدخل حكومي في الشأن.

واستكمالاً لما سبق، تختلف الدول في استهدافها للتضخم، إذ نجد أنه هناك بعض الدول التي تمنح المصارف المركزية الاختصاص في استخدام وسائل الائتمان دون معقب عليها، ومن أمثلتها استراليا وفنلندا والسويد. وهناك من الدول الأخرى مثل كندا ونيوزلندا والبرازيل والتي يكون استخدام وسائل الائتمان فيها بالتنسيق مع الحكومة^(٣٢٤).

ومن الأمثلة على التشريعات العربية التي تتدخل فيها الحكومة فيما يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية هو قانون البنك المركزي الكويتي، حيث أجاز لممثل وزارة المالية بمجلس الإدارة أن يطلب وقف أي قرار صادر من المجلس يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية لعرضه على وزير المالية، والذي في حالة ما لم يبيت في القرار خلال سبعة أيام من تاريخ الوقف يصبح القرار نافذاً^(٣٢٥).

(٣٢٢) 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، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة تكريت، العراق، المجلد ٧، العدد ٢٣، ٢٠١١، ص ٨٠.
(٣٢٣) د. رجاء عزيز بندر، استهداف التضخم، البنك المركزي العراقي، العراق، غير معروف، ص ٧.
(٣٢٤) د. رجاء عبدالعزيز بندر، المرجع السابق، ص ٨.
(٣٢٥) أنظر المادة (٢٧) من قانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

كما أورد ذات القانون حمكاً مفاده وجوب قيام المحافظ باطلاع وزير المالية على السياسة النقدية والائتمانية التي ينتهجها المصرف أو ينوي انتهاجها، بحيث إذا كان للوزير رأي مخالف فله إصدار التوجيهات العامة التي تكون ملزمة على المصرف المركزي، ولا يكون للمصرف المركزي إلى أن يقوم بالاعتراض على هذه التوجيهات للوزير الذي يتولى عرضها على مجلس الوزراء^(٣٢٦).

أما بالنسبة للمصرف المركزي في مملكة البحرين، فلا نجد ما يقيد فيما يتعلق بإصدار القرار فيما يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية، إذ يتبين أن اختصاصه مطلق فيما يتعلق بوسائل الائتمان سواء من ناحية تحديد معدل الفائدة والذي تتولى لجنة السياسات النقدية بالمصرف في تحديده، أو من خلال نسبة الاحتياطي القانوني والتي منح فيها المشرع البحريني للمصرف المركزي هذا الاختصاص^(٣٢٧).

(٣٢٦) أنظر المادة (٣٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.
(٣٢٧) أنظر المادة (٤٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

المطلب الثاني

آليات الرقابة المصرفية وأثرها في تدعيم الدور الرقابي لمصرف البحرين المركزي

بعد استعراض صورة الرقابة التي تمارسها المصارف المركزية والأساليب التي تتبعها هذه المصارف في ممارسة عملية الرقابة، فإنه يكون من اللازم تبعاً لذلك تقييم الآليات التي يمارسها المصرف المركزي في دوره الرقابي، وهذه الآليات ينبغي ألا يتم تقييمها بمعزل عن المعايير الأساسية للرقابة المصرفية المعتمدة من لجنة بازل للرقابة المصرفية، وأفضل الممارسات المعمول بها لدى الدول المقارنة والشواهد والدلائل العملية في شأن نجاعة الرقابة، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بالترخيص للمصارف.

الفرع الثاني: آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بمسئولي المصارف.

الفرع الثالث: آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بمعالجة أوضاع المصارف المحتمل تعثرها.

الفرع الأول

آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بالترخيص للمصارف

تناولت لجنة بازل للرقابة المصرفية المعايير الأساسية الواجب اتباعها في الترخيص للمصارف، وهي كالاتي^(٢٢٨):

- ١- تحديد القانون للسلطة المسؤولة عن منح الترخيص، وهذا الأمر متحقق في المنظومة التشريعية في المملكة ومعهود به لمصرف البحرين المركزي.
- ٢- منح السلطة المسؤولة عن منح الترخيص صلاحية وضع معايير للترخيص، بحيث إذا لم يتم استيفاء المعايير أو كانت المعلومات المقدمة غير كافية كان للسلطة المسؤولة رفض طلب الترخيص، فضلاً عن إمكانية إلغاء الترخيص إذا منح بناء على معلومات زائفة.

(٢٢٨) الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية المصرية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية - صندوق النقد العربي - ٢٠١٤.

وحققت الفقرة (ج) من المادة (٤٤) من القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية هذا الأمر إذ فوضت المصرف المركزي في إصدار لائحة بتحديد الشروط التي يلزم توافرها لمنح الترخيص، وتنفيذاً لذلك صدر القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ بإصدار لائحة شروط منح الترخيص بتقديم الخدمات الخاضعة للرقابة، والتي أوردت جملة من الشروط في مادتها رقم (٣)، فضلاً عن أن المادة (٩) من ذات اللائحة أجازت لمصرف البحرين المركزي إلغاء الترخيص في حالة عدم صحة أو دقة المعلومات أو الوثائق المقدمة مع طلب الترخيص^(٣٢٩).

٣- أن تكون معايير إصدار الترخيص متوافقة مع تلك المطبقة في الرقابة المستمرة.

وهذا الأمر متحقق من خلال المعايير التي وردت في القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ المشار إليه سلفاً، إذ أن الشروط الواردة فيه تعتبر وكأنها شرط ابتداء لمنح الترخيص وشروط يجب أن تبقى مستمرة حتى يبقى الترخيص سارياً، حيث نصت المادة (٣) على مجموعة من الشروط التي يستفاد ضمناً أنها شروط استمرار، ومن أبرزها تناسب مؤهلات وخبرة أعضاء مجلس الإدارة وأصحاب المناصب الإدارية لدى المصرف مع مهامهم الوظيفية، فضلاً عن المحافظة على مستوى رأس المال المطلوب من قبل مصرف البحرين المركزي، والاحتفاظ بالسجلات المحاسبية، وكذلك تعيين مدقق خارجي سنوياً.

٤- ألا تؤدي الهياكل القانونية والإدارية والتشغيلية والملكية المقترحة للمصرف إلى إعاقة الرقابة الفعالة.

وقد تناول مجلد التوجيهات هذا الأمر حين تطرق لشروط الترخيص، حيث اشترط على مقدم طلب الترخيص أن يقنع مصرف البحرين المركزي أن هياكل المجموعة لا تمنع الرقابة الفعالة على المصرف المرخص له.

٥- تحديد مساهمي المصرف الأساسيين ومصادر رأس المال.

ويتحقق هذا المعيار من خلال تقديم طالب الترخيص لمسودة عقد التأسيس والنظام الأساسي بالنسبة للمصرف، إذ أنه وفقاً لقانون الشركات التجارية فإن عقد تأسيس الشركة أو المصرف يجب أن يتضمن أسماء المؤسسين^(٣٣٠)، أما فيما يتعلق بمصدر رأس المال فالملاحظ أنها لا يوجد في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية أو القرارات المنفذة له أية التزامات على طالب الترخيص في هذا الشأن.

ويرى الباحث الأخذ بنهج المشرع المصري الذي نص على هذا الأمر، إذ تطلب ضرورة إيضاح هيكل الملكية والتأكد من مشروعية مصدر الأموال^(٣٣١).

(٣٢٩) أنظر المواد (٣) و(٩) من القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ بإصدار لائحة شروط منح الترخيص بتقديم الخدمات الخاضعة للرقابة.

(٣٣٠) أنظر المادة (٧٥) من قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٣٣١) أنظر المادة (٦٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

٦- توفر حد أدنى لمبلغ رأس المال الأولي لدى جميع المصارف.

وفي هذا الشأن نجد أن مجلد التوجيهات الصادر من مصرف البحرين المركزي قد أوجب ألا يقل الحد الأدنى من رأس المال عن مائة مليون دينار بحريني بالنسبة لمصارف التجزئة، ومائة مليون دولار أمريكي بالنسبة لمصارف الجملة.

٧- تقييم أعضاء مجلس إدارة المصرف من حيث الخبرة والنزاهة.

وهذا الأمر متحقق في النظام القانوني في مملكة البحرين، إذ صدر القرار رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن شروط وإجراءات الحصول على موافقة المصرف المركزي للمرشحين لعضوية مجلس إدارة المرخص له أو لشغل أي من وظائفه التنفيذية، وقد تناولت المادة (٥) حكماً مفاده وجوب توافر الخبرات العملية والمؤهلات في كل من يشغل عضوية مجلس إدارة المرخص له أو أي من وظائفه التنفيذية، وأحالت ذلك الأمر لمجلد التوجيهات والذي تطلب جملة من الشروط وهي كالآتي:

(أ) لم يسبق إدانته بأي جناية أو جريمة تتعلق بأمانته أو نزاهته ما لم يرد إليه اعتباره.

(ب) لم يحكم عليه من قبل بالاحتيال.

(ج) لم يصدر حكم بالإفلاس تجاهه خلال العشر سنوات السابقة للتعيين.

(د) لم يتم عزله مسبقاً من منصب مدير في جهة معينة أو شركة تجارية.

(هـ) التمتع بالنزاهة الشخصية وحسن سيرته وسلوكه.

٨- مراجعة سلطة الترخيص خطط المصرف الاستراتيجية والتشغيلية المقترحة، ويشمل ذلك وجود نظام

مناسب لحوكمة الشركات وإدارة المخاطر والضوابط الداخلية.

وهذا الأمر متحقق بالنسبة للمصارف في مملكة البحرين، إذ نص القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ المشار إليه سلفاً إلى وجوب اعتماد المصرف لأنظمة داخلية لعملياته تتناسب مع حجم ونوعية أنشطة المصرف وفق تقدير المصرف المركزي، كما تضمن مجلد التوجيهات الصادر من المصرف المركزي قواعد الحوكمة وآلية إدارة المخاطر والذي تضمن المتطلبات العامة لإدارة المخاطر وما يتعلق بمخاطر السيولة ومخاطر السوق ومخاطر الأمن السيبراني وغيرها.

٩- مراجعة سلطة الترخيص للقوائم والتوقعات المالية التقديرية للمصرف.

وهذا الأمر يعتبر متحققاً في النظام القانوني لمملكة البحرين، إذ ألزم مجلد التوجيهات الأشخاص الراغبين في الحصول على ترخيص أن يقدموا خطة عملهم للثلاث سنوات القادمة مع التوقعات المالية.

وذاات الأمر هو الذي سار عليه المشرع المصري في المادة (٦٤) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، والذي أوجب على البنك المركزي التأكد من كفاءة دراسة الجدوى المالية والاقتصادية.

١٠- في حال كان طلب الترخيص متعلقاً بمصرف أجنبي يجب على سلطة الترخيص التأكد من عدم ممانعة سلطة الرقابة في البلد الأم على ذلك، وما إذ كانت سلطة الرقابة هذه تمارس الرقابة الشاملة. وقد نصت المادة (٤) من القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ المشار إليه سلفاً على وجوب تقديم طالب الترخيص خطاب معتمد من السلطات المختصة بالرقابة على طالب الترخيص في بلد المنشأ يتضمن عدم ممانعتها لمزاولة نشاطه في المملكة، مع التأكيد أن المجموعة في وضع رقابي جيد وملتزمة بالمتطلبات الرقابية.

١١- أن يكون لدى سلطة الرقابة مجموعة من السياسات والعمليات التي تتولى فيها رصد التقدم الذي تحققه المؤسسات الحاصلة على الترخيص، وتحديد ما إذا تم الوفاء بالمتطلبات الرقابية المحددة في طلب الترخيص.

وبالنسبة لهذا المعيار فأمر تطبيقه يتحقق من خلال الممارسات الرقابية اللاحقة التي تمارسها المصارف المركزية ومن خلال الصلاحيات الممنوحة لها في إلغاء الترخيص في أي وقت في حال عدم استيفاء المرخص له بشروط الترخيص.

الفرع الثاني

آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بمسؤولي المصارف

بالاطلاع على طبيعة الرقابة التي يمارسها المصرف المركزي فيما يتعلق بمسؤولي المصارف، فإنه وبمطالعة ما أورده قانون مصرف البحرين المركزي من أحكام يتبين أنه حقق بشكل جزئي المعايير المطلوبة من قبل لجنة بازل للرقابة المصرفية، حيث منح مصرف البحرين المركزي الاختصاص في تحديد مؤهلات وخبرة وتدريب مسؤولي وموظفي المصارف، كما أنه وفيما يتعلق بوجود عدد من الأعضاء غير التنفيذيين فهو كذلك يعد أمراً متحققاً عملاً بقانون الشركات التجارية الذي أكد على أنه فيما يتعلق بشركات المساهمة التي يحددها المصرف فإنه أن يشتمل مجلس الإدارة على عدد من الأعضاء المستقلين غير التنفيذيين^(٣٣٢).

(٣٣٢) أنظر المادة (٧٥) من قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

ومما لا شك فيه أن تركيبة مجلس الإدارة من حيث وجود الأعضاء المستقلين وتوافر الشروط والخبرات والمؤهلات في أعضاء مجلس الإدارة يعد مسألة في غاية الأهمية، حيث أظهرت الدراسات أن (٦٠٪) من المصارف الفاشلة كان لديها أعضاء مجلس إدارة إما مفتقرين بمعرفة المصرفية أو كانوا سلبيين إزاء إدارة المصرف، لذا فإن المؤسسات المصرفية بحاجة إلى مجلس يتصف بالقوة والمعرفة معاً^(٣٣٣).

إلا أنه وفيما يتعلق بتحديد القانون أو اللوائح لمسؤوليات مجالس إدارات المصارف وإدارته العليا بحيث يتم التأكد من وجود رقابة فعالة واضحة على جميع أعمال المصرف، فإن الملاحظ أن المشرع البحريني لم يحقق هذا المطلب، إذ لم يحدد قانون مصرف البحرين المركزي الاختصاصات المنوطة بكل من مجلس الإدارة وباقي مسئولو المصرف، وعليه يرى الباحث أنه من المستحسن أن يقوم المشرع البحريني بتحديد المسؤوليات المنوطة بمجلس الإدارة كمنحه الاختصاص بمراجعة استراتيجية المصرف وتحديد مكافآت وأجور العاملين بالمصرف واعتماد التقارير المالية وغيرها من المهام المشابهة^(٣٣٤)، ومما لا شك فيه أن هذا الأمر من شأنه أن يسهل الدور الرقابي المنوط بالمصرف المركزي بحسبان أن المسؤوليات المقررة على مجلس الإدارة ستكون واضحة بما فيه الكفاية للموظف الذي سيتولى مهمة الرقابة.

الفرع الثالث

آليات رقابة مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بمعالجة أوضاع المصارف المحتمل تعثرها

يمثل أمن وسلامة المصارف الشغل الشاغل للجهات الرقابية متمثلة في المصارف المركزية، لذلك تعمل هذه الأخيرة بصورة مستمرة على تطوير أنظمة إدارة المخاطر في المصارف، نظراً لأن انهيار مصرف من الممكن أن يتسبب في انهيار العديد من المصارف الأخرى كنتيجة لارتباط المصارف وتداخلها ببعضها البعض من خلال العمليات والتعاملات المختلفة بينهم، فضلاً عن أن انهيار مصرف معين سيؤدي بلا شك إلى ضياع أموال المودعين والمساهمين والمقرضين وغيرهم من الدائنين، بالإضافة إلى ما قد يحدث من اضطراب وعدم استقرار في النظام المصرفي ككل.

(٣٣٣) حاتم رياض أصلان، مدى مساهمة تطبيق مبادئ الحوكمة في تعزيز اكتشاف الغش والتلاعب بالتقارير المالية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٥، ص ٤٩.

(٣٣٤) حاتم رياض أصلان، المرجع السابق، ص ٥٠.

وبناء على ما تقوم المصارف المركزي من رقابة مستندية وتفتيش ميداني، فإنها تقيم أداء المصارف وحجم المخاطر التي تتعرض لها، وبناء عليه يكون لها أن تتخذ الإجراءات اللازمة والمنصوص عليها في التشريعات لمواجهة حالات التعثر المرتقبة والتدخل بصورة مبكرة قبل وصول المصرف لحالة الانهيار.

وعليه يلجأ أغلب المشرعين إلى أن يمنح المصرف المركزي الصلاحيات الواسعة التي تمكنه من معالجة أوضاع المصارف المقبلة على التعثر تلافياً للسلبات التي ستنتج عن هذا التعثر، وهذا الاختصاص الممنوح للمصرف المركزي هو ما يطلق عليه "الرقابة الخارجية العلاجية" والتي تقوم فكرتها على إنقاذ المصرف المتعثر.

ومن الأمور التي يجب التأكيد عليها عند دراسة الرقابة العلاجية للمصارف المركزية أن المقصود بها لا ينصرف إلى أن يمد المصرف المركزي يد العون للمصرف المقبل على التعثر مهما كان حجمه، بل حتى لو أدى ذلك لإشهار إفلاسه، إذ أن هذا الأمر من شأنه أن يطلق العنان للمصارف في إبرام المعاملات دون وضع اعتبار لحجم المخاطر المترتبة على ذلك، ما دام إنقاذها وتمويلها من قبل المصرف المركزي سيكون متحققاً لا محالة^(٣٣٥).

وبالاطلاع على موقف المشرع البحريني يتبين أنه وفي حالة اضطراب الأوضاع المالية للمصارف وتوقفها عن سداد ديونها، فإن السبيل الوحيد الذي يتخذه المصرف المركزي هو وضع المصرف تحت الإدارة، والذي تم شرحه في موضع آخر من هذه الرسالة بقيام المصرف المركزي بإدارة المصرف أو تعيين مدير خارجي لإدارته.

ومما لا شك فيه أن هذا المنحى الذي اتخذه المشرع البحريني يجعله عرضة للانتقاد من عدة جوانب أبرزها أن إدارة المصرف المركزي أو تعيين مدير خارجي لا يكون ذا جدوى في أحيان كالحالات المتعلقة بانخفاض أصول المصرف، فضلاً عن أن مسلك المشرع البحريني يفترق إلى التدرج المطلوب والمرونة المنشودة، إذ أن هناك بعض الحالات التي لا يكون التعثر الواقع فيه المصرف ذا وطأة شديدة بحيث يكون بالإمكان معالجته بوسائل أدنى من وضع المصرف تحت الإدارة كمجرد تخفيض المزايا والمكافآت المالية لكبار العاملين في المصرف.

وعليه يرى الباحث أنه وباعتبار تدابير التدخل المبكر بالغة الأهمية من حيث مساعدتها في العلاج المبكر للمصارف قبل تعثرها وانهيارها، وحتى تكون الرقابة المصرفية العلاجية التي يمارسها المصرف المركزي

(٣٣٥) د. عبدالباسط وفاء، القطاع المصرفي بين التحرر المالي والرقابة المرنة، دار النهضة العربي، مصر، ٢٠٠٤، ص ١١٦.

مؤدية للأهداف التي ترنو إليها، أن يتم الأخذ بالنهج المتبع لدى المشرع المصري والذي تناول في طياته صورة التدخل المبكر للمصرف المركزي، حيث حدد الحالات التي يتم فيها التدخل المبكر ومن أبرزها التباين الكبير بين آجال استحقاق أصول المصرف والتزاماته، وانخفاض جودة أصول المصرف بما يمس سلامته المالية ومصالح المودعين، أو انخفاض مستوى الأرباح المحققة بما يشهد تهديد استمرارية المصرف على المستوى البعيد، أو تراجع مؤشرات السلامة المصرفية للمصرف، أو وجود قصور في نظام الحوكمة وإدارة المخاطر أو الرقابة الداخلية^(٣٣٦).

كما أن المشرع المصري وفي حال حدوث أي من الأمور المشار إليها في الفقرة السابقة منح مجلس إدارة المصرف المركزي الاختصاص في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الحالات^(٣٣٧)، ومن أبرز هذه الإجراءات توفير تمويل إضافي لإعادة نسبة السيولة إلى المستوى الذي يقبله المصرف المركزي، فضلاً عن زيادة رأس المال الصادر أو المدفوع للمصرف، كما أن للمصرف المركزي تخفيض المكافآت والمزايا المالية للمسؤولين الرئيسيين وكبار العاملين بالبنك أو حظر توزيع أرباح أو مزايا مالية للمساهمين.

(٣٣٦) أنظر المادة (١٤٦) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.
(٣٣٧) أنظر المادة (١٤٧) من القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي.

الخاتمة

لقد دار موضوع الرسالة حول "رقابة مصرف البحرين المركزي على القطاع المصرفي البحريني-دراسة مقارنة-"، وقد تم تناول هذا الموضوع من خلال ثلاث فصول رئيسية، جاء الفصل الأول بعنوان "هيكل القطاع المصرفي في مملكة البحرين"، وجاء الفصل الثاني بعنوان "الرقابة المصرفية ونطاقها" وجاء الفصل الثالث بعنوان "أساليب الرقابة المصرفية ومدى فاعليتها في تدعيم الدور الرقابي للمصرف المركزي"، وبعد الانتهاء من تناول هذه الفصول الثلاثة ونقسيمااتها المتعددة بشيء من التفصيل، استطاع الباحث أن يصل إلى عدد من النتائج، ويبدى بعض التوصيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

- ١- اختلاف التنظيم التشريعي لتشكيل مجلس إدارة المصرف المركزي، إذ أن هناك بعض التشريعات اشترطت أن يكون المحافظ من ضمن التشكيل فضلاً عن أن يكون هو رئيس مجلس الإدارة، والبعض الآخر من التشريعات لم يشترط أن يكون المحافظ عضواً في مجلس الإدارة.
- ٢- وفقاً للتنظيم التشريعي المعمول به في مملكة البحرين، فإن تعيين المحافظ يكون من خلال السلطة التنفيذية بأداة المرسوم، فضلاً عن التنظيم التشريعي قد خلا من أية ضمانات حيادية واستقلالية تمنح لمحافظ المصرف المركزي.
- ٣- فيما يتعلق بعملية الإصدار النقدي نجد أن المشرع البحريني قد أخذ بنظام الحد الأقصى للإصدار من خلال احتفاظ المصرف المركزي باحتياطي خارجي يتكون من مجموعة من العناصر كالعملات والسبائك الذهبية والنقد الأجنبي والكمبيالات والسندات الأذنية.
- ٤- لم يحدد المشرع البحريني شكل الشركة الواجب اتخاذه من قبل البنوك في المملكة، وترك أمر تقدير ذلك للمصرف المركزي والذي حدد الشكل الواجب اتخاذه من قبل البنوك بأن تتخذ شكل شركة المساهمة.
- ٥- انتهج المشرع البحريني مسلكاً فريداً من نوعه بأن أتاح لمصارف التجزئة التجارية أن تمارس وظائفها بنوع من الازدواجية، بأن أجاز لها أن تقدم الخدمات سواء بالشكل التقليدي أو وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية طبقاً للقرار رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المعايير الحاكمة للمعاملات الخاضعة للشريعة الإسلامية.

- ٦- خلا التنظيم التشريعي في مملكة البحرين من تنظيم المصارف المتخصصة، إذ لم يتطرق قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ لماهية المصارف المتخصصة أو أي تنظيمات أحكام تسري عليها، وما إن كان ستخضع لرقابة المصرف المركزي.
- ٧- أُنْخِذَ المشرع مجموعة من الصور لممارسة رقابته على الائتمان، وتتمثل هذه الصور في اتخاذ سياسة معدل الخصم، وسياسة السوق المفتوح، وسياسة نسبة الاحتياطي القانوني.
- ٨- انتهج المشرع البحريني حينما أخذ بأسلوب الرقابة على المستندات أن تكون المبادرة في طلب المستندات صادرة من المصرف المركزي، حيث تطلب المشرع البحريني لكي يتم ممارسة هذا الأسلوب أن يكون هناك إخطار صادر من قبل المصرف المركزي للبنك المعني.
- ٩- قرر المشرع البحريني مجموعة من الجزاءات الإدارية التي يتم اتخاذها من قبل المصرف المركزي في مواجهة المصارف في حل مخالفتها للقانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وتتمثل هذه الجزاءات في الجزاءات المالية التي تتخذ شكل الغرامة الإدارية، والجزاءات غير المالية كفرض القيود على البنوك، وتعديل أو إلغاء الترخيص، ووضع البنك تحت الإدارة، ووقف الترخيص. فضلاً عن الجزاءات التي يجوز توقيعها على العاملين في البنوك والمتمثلة بالإنذار الكتابي، وإصدار شهادة للمسؤولين بأنهم غير مناسبين أو غير ملائمين تمهيداً لإيقافهم.
- ١٠- اشترط المشرع مجموعة من الضمانات القانونية التي يتوجب على المصرف المركزي مراعاتها عند توقيع الجزاءات على البنوك أو المسؤولين فيها، تتمثل في وجوب الإخطار بالمخالفة قبل إيقاع الجزاء، ومنح إمكانية التظلم لأصحاب الشأن، فضلاً عن إمكانية الطعن بذلك لدى القضاء.
- ١١- يعتبر مصرف البحرين المركزي شخص اعتباري عام ذا طبيعة خاصة، إذ أن مصرف البحرين المركزي يتشابه مع المؤسسات العامة في الدولة من حيث الاستقلال الممنوح له، إلا أنه ومن جانب آخر لا يخضع لذات أحكام الرقابة التي أوجبها الدستور على المؤسسات العامة.
- ١٢- اقتصرَت المعالجة التشريعية في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ فيما يتعلق بمعالجة أوضاع البنوك المحتمل تعثرها في وضعها تحت الإدارة من قبل المصرف المركزي أو مدير خارجي معين لأجل هذا الغرض.

ثانياً: التوصيات:

١- نظراً للاختصاصات الحساسة والمهمة التي يضطلع بها المصرف المركزي والتي تتمثل أبرزها في تولي مهمة الإصدار النقدي والإشراف على السياسة النقدية والائتمانية في المملكة، وفضلاً عن كون مصرف البحرين المركزي شخصاً عاماً ذا طبيعة خاصة كما تمت الإشارة إليه سلفاً، فإن الباحث يقترح على المشرع مراجعة الآلية المعتمدة في تشكيل مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي بجعلها تكون بأمر ملكي صادر من جلالة الملك، لما ينطوي على ذلك من تأكيد لاستقلالية المصرف المركزي عن الحكومة ووضعها المتميز بين مؤسسات الدولة.

٢- يوصي الباحث بأن يتم إضفاء نوع من الحماية القانونية لمحافظ مصرف البحرين المركزي فيما يتعلق بإعفائه أو عزله من منصبه، حيث إنه وبمطالعة بعض قوانين الدول المقارنة كالقانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بشأن قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي، يتبين أن هذا الأخير قد وضع مجموعة من الحالات التي وردت حصراً لعزل المحافظ، والتي تتمثل في فقد إحدى شروط العضوية أو وجود أسباب صحية تحول دون قيامه بمهامه أو إخلاله بواجبات المنصب.

ومما لا شك أن الأخذ بنهج المشرع المصري من شأنه أن يؤكد على الاستقلالية الإدارية للمصرف المركزي.

٣- يقترح الباحث أن يتدخل المشرع بتعديل قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، بإيجاد الأحكام القانونية النازمة للمصارف المتخصصة، ذلك أن الإغفال التشريعي القائم من شأنه أن يخرج بعض البنوك المتخصصة من رقابة مصرف البحرين المركزي لعدم ممارستها بعض أعمال المصارف كقبول الودائع، ومما لا شك فيه أن إيجاد الرقابة على هذه الكيانات يعد أمراً مهماً بحسبان أن الاكتفاء بخضوع البنوك المتخصصة لرقابة الجهات الحكومية قد لا يكون ذا جدوى من الناحية العملية لما ينطوي على الأعمال المصرفية من أمور فنية يتوجب أن يترك أمر تقديرها والتدقيق عليها لجهة مختصة بالمصرف المركزي.

٤- يوصي الباحث بأن يتم إعادة النظر في أسلوب رقابة المستندات التي يمارسها المصرف المركزي، والتي تحتم ألا يكون تقديم المستندات والتقارير إلى بناء على طلب من المصرف المركزي، ذلك أن هذا الأمر من شأنه التفويت على المصرف المركزي فرصة اكتشاف مواطن الخلل والقصور التي تعتري عمل

البنوك، وهو ما من شأنه إمكانية إيجاد الحلول والمعالجات اللازمة للخلل أو القصور قبل تفاقم الأوضاع وتراجع الوضع المالي للبنوك.

٥- يوصي الباحث بمراجعة حكم المادة (٦٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والتي تتيح إمكانية إصدار شهادة غير مناسب أو غير ملائم لمسئولي البنوك والتي من شأنها أن تمنعه من العمل لدى أي مؤسسة مالية أخرى في المملكة، ذلك أن هذا الأمر غير ذا جدوى من الناحية العملية طالما أن للمصرف المركزي الصلاحية في عدم منح الموافقة على تعيين ذات المسئول في أي مؤسسة مالية أخرى. كما أن هذا الأمر يتعارض مع فكرة الرقابة التي يمارسها المصرف المركزي والتي تتعلق بأعمال البنوك المرخص لها دون أن تتصرف للعاملين فيها.

٦- يوصي الباحث بأن يتم استعمال مصطلح "إفلاس" بدلاً من "إفلاس" في قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، ذلك أن المتعارف عليه أن الإعسار يتعلق بحالات التعثر المالي التي تصيب الشخص الطبيعي حتماً يعجز عن سداد ديونه، أما الشخص الاعتباري والذي يدخل في عداد المصارف، فعادة ما يطلق عليه عندما تصيبه هذه الحالة مصطلح الإفلاس، وما يعضد ذلك أن القانون المعني بتعثر الشركات التجارية في النظام القانوني لمملكة البحرين يطلق عليه اسم قانون إعادة التنظيم والإفلاس الصادر بالقانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٨.

٧- يقترح الباحث معالجة القصور التشريعي الذي ينطوي عليه قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، وذلك فيما يتعلق بتحديد مدد الطعن على القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات فرض القيود والغرامة الإدارية ووقف التراخيص ووقف مسئولية البنوك، وذلك بحسبان أن النظام القانوني في مملكة البحرين لا يجد في ثناياه نص عام بشأن مدد الطعن في القرارات الإدارية، والمستقر عليه قضاء في هذا الشأن أن فوات الطعن يختص بتحديد قاضي الموضوع وفقاً لما يقدره طبقاً للدلائل والشواهد التي يجدها أمامه، ومما لا شك فيه أن هذا الأمر من شأنه يؤدي لنتيجة مؤداها عدم وجود الاستقرار المطلوب في المراكز القانونية.

٨- يوصي الباحث بالمشروع التوسع في تنظيمه لاختصاص الرقابة العلاجية التي يمارسها مصرف البحرين المركزي في معالجة أوضاع البنوك المحتمل تعثرها، ذلك أن التنظيم القانوني القائم يقتصر في معالجته لهذا الأمر في وضع البنك تحت الإدارة، ومما لا ريب فيه أن هذا الأمر لا يحقق المرونة المطلوبة في

الوسائل العلاجية، إذ أن وضع فرض أو حل واحد لمسألة معالجة تعثر البنوك لا يراعي واقع الحال الذي عليه البنك، ومدى وجود حاجة فعلية لنقل إدارته من مجلس إدارته القائم إلى المصرف المركزي أو مدير معين لهذا الغرض، وهو الأمر الذي يقترح معه الباحث الأخذ بالتنظيم الذي أورده المشرع المصري فيما يتعلق بهذا الشأن. من خلال منح المصرف المركزي إمكانية توفير تمويل إضافي لإعادة نسبة السيولة بالنسبة للمصرف المتعثر إلى المستوى الذي يقبله المصرف المركزي، فضلاً عن زيادة رأس المال الصادر أو المدفوع للمصرف، بالإضافة لمنح المصرف المركزي إمكانية تخفيض المكافآت والمزايا المالية للمسؤولين الرئيسيين وكبار العاملين بالبنك أو حظر توزيع أرباح أو مزايا مالية للمساهمين.

تم بفضل الله، فله الحمد في الآخرة والأولى،

المراجع

المراجع العامة:

- د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري، جامعة البحرين، البحرين، ٢٠١٤.
- د. بشير العلاق، مبادئ الإدارة، دار اليازوي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨.
- د. رمزي محمود هيلات وآخرون، القانون الإداري، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
- د. رمزي محمود هيلات وآخرون، الوجيز في القضاء الإداري، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠١٧.
- د. طعمية الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٦٢.
- عباس عبد الرزاق السعيد، ضوابط استحداث النص الجزائي الخاص، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.
- د. محمد دينوري سالمي، فن إدارة المخاطر في البنوك وسوق المال، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩.

المراجع المتخصصة:

- د. أحمد بركات مصطفى، مسئولية البنك عن تقديم المعلومات والاستشارات المصرفية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦.
- د. أحمد شعبان محمد علي، دور الهندسة المالية في تطوير الصيرفة الإسلامية، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩.
- إياس الهزاع، أحكام التسهيلات الائتمانية في الفقه الإسلامي، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، ٢٠١٩.
- د. بشرى خالد المولى، ضمانات الائتمان المصرفي، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٥.
- جلال وفاء الدين البدري محمد، البنوك الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٨، الطبعة الأولى.
- د. حسام عبدالعال، النقود والبنوك والسياسة النقدية، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٣.

- د. حيدر وهاب عبود العنزي، أضواء قانونية على استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، دار المسلة للطباعة والنشر، العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠.
- د. خالد أحمد علي محمود، التوريق والتمويل في البنوك الإسلامية، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- د. خالد أحمد علي محمود، فن إدارة المخاطر في البنوك وسوق المال، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- د. خالد علي الدليمي، النقود والمصارف والنظرية النقدية، دار الأنيس للطباعة والنشر والتوزيع، ليبيا، الطبعة الأولى، ١٩٩٨.
- د. رفيق سعدون، أثر التسويق على الرفع من ربحية المصارف، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠٢٠.
- د. صلاح إبراهيم شحاتة، ضوابط منح الائتمان من منظور قانوني ومصرفي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٢.
- د. طارق محمود عبدالسلام، الدمج المصرفي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥.
- طه عبدالعظيم محمد، الإصلاح المصرفي للبنوك الإسلامية والتقليدية، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠٢٠.
- د. عبدالباسط وفا، القطاع المصرفي بين التحرر المالي والرقابة المرنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٤.
- د. عبدالجبار كعيبوش، المسالك العلمية والعملية للتصرف في الفوائد البنكية، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩.
- د. عبدالحكيم جمعة، الاندماج المصرفي ودوره في دعم القدرة التنافسية للبنوك، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٢.
- د. عبدالله الصعيدي، النقود والبنوك وبعض المتغيرات الاقتصادية في التحليل الكمي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥.
- د. عبدالهادي مقبل، شرح وتحليل قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقدي "الجزء الأول"، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١١.
- د. عثمان أحمد عثمان، المؤسسات المالية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥.
- د. عزت البرادعي ود. مصطفى حسني، محاضرات في النقود والبنود والتشريعات والقوانين الاقتصادية، جامعة المنوفية، مصر.

- د. علي الأمير إبراهيم، العقود التجارية وعمليات البنوك، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٧.
- د. علي جمال الدين عوض، عمليات البنوك، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠.
- د. غزال العوسي، القطاع المصرفي المصري والتطورات الهامة في الصناعة المالية والمصرفية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩.
- د. محب خلة توفيق، اقتصاديات النقود والبنوك، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- د. محب خلة توفيق، اقتصاديات الهندسة المالية، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- د. محمد خليفة الشحومي، النظام القانوني للاستحواذ على أسهم الشركات المساهمة، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
- د. محمد كمال سالم، الرقابة القانونية على البنوك الإسلامية، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
- د. محمد زهير أبو العز، مدى المسؤولية الجنائية عن أعمال البنوك، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٣.
- د. محمود الأنصاري وآخرون، البنوك الإسلامية، مطابع الأهرام التجارية، مصر، ١٩٨٨.
- د. محي الدين إسماعيل علم الدين، موسوعة أعمال البنوك (الجزء الأول)، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠١.
- د. مصطفى رشدي شيحة، النقود والمصارف والائتمان، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ١٩٩٩.
- د. ميلود بن حوحو، العلاقة بين البنوك المركزية والبنوك الإسلامية في ظل معايير رقابية موحدة، دار التعليم الجامعي، مصر، ٢٠١٩.
- وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.

الرسائل العلمية:

- أحلام موسى مبارك، آلية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٤.
- أحمد عوض يوسف عوضين، مسؤولية البنك عن الخطأ في فتح الحساب الجاري وقفله، رسالة دكتوراه، جامعة الزقايق، مصر، ٢٠٠٧.
- إيمان باديس، دور البنك المركزي في ممارسة الرقابة على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١١.

- بديعة مدفوني، الرقابة البنكية كأداة لمواجهة المخاطر البنكية في ظل اتفاقية بازل، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٣.
- حاتم رياض أصلان، مدى مساهمة تطبيق مبادئ الحوكمة في تعزيز اكتشاف الغش والتلاعب بالتقارير المالية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٥.
- حريحي فيصل، آليات الرقابة على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠١٧.
- حسان الدباس، العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرار الائتماني في المصارف العاملة في سورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٤.
- حسن حسني محمد حسني، الخدمات المصرفية في البنوك التجارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٠.
- حسين شحادة الحسين، موقف البنك من المستندات المخالفة في الاعتماد المستندي، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، ٢٠٠٣.
- حنان كمال الدين جمال، عقد التأجير التمويلي وتطبيقاته المعاصرة، الجامعة الإسلامية، رسالة ماجستير، فلسطين، ٢٠١٥.
- حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠٠٥.
- حياة شحاته سليمان، مخاطر الائتمان في البنوك التجارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٨٩.
- ختير فريدة، الرقابة المصرفية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، الجزائر، ٢٠١٨.
- خوضر أحمد، الرقابة على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٤.
- ساجدة أحمد عاطف حرارة، أثر كفاءة وفاعلية الرقابة المالية على ترشيد الانفاق، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٦.
- سارة عبدالحليم، دور القروض المصرفية في تحقيق الربحية للبنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠١٢.
- سورية ديش، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي ليايس، الجزائر، ٢٠١٨.
- شودار حمزة، علاقة بنوك المشاركة بالبنوك المركزية في ظل نظم الرقابة النقدية التقليدية، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس، الجزائر، ٢٠٠٧.

- صونية إتشير، أجهزة الرقابة الخارجية على البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة عبدالرحمن ميرة، الجزائر، ٢٠١٧.
- طلال علي الشوبكي، أثر الغش في التزام المصرف مصدر خطاب الضمان، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٥.
- عباس عيسى هلال، مسئولية البنك في عقود الائتمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٣.
- عثمان خالدي، دور الرقابة المصرفية الداخلية والخارجية في تحسين الأداء داخل البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٥.
- عزاز عمار، الرقابة الداخلية في البنوك التجارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٥.
- علي السيد عبد الرسول، البنوك التجارية في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ١٩٦١.
- غادة موسى الشربيني، المسؤولية الجنائية عن الأعمال البنكية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٨.
- محمد ضويفي، المركز القانوني للبنك المركزي، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٤.
- محمد محمود المكاوي، مستقبل البنوك الإسلامية في ظل التطورات الاقتصادية العالمية، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٠٣.
- مروة برج، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٩.
- ميم رشيدة، دور البنك المركزي في الرقابة على القطاع المصرفي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، ٢٠١٨.
- نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠١٠.
- يوسف إبراهيم الخنيزي، الجهاز المصرفي ودعم سياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، مصر.

البحوث:

- أحمد محي الدين التلباني، أثر استقلالية البنوك المركزية على استهداف التضخم مع الإشارة إلى مصر، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، المجلد (٤)، العدد (٨)، ٢٠١٩.
- د. بريش عبدالقادر ود. خلدون زينب، الابتكار المالي في التمويل وأهميته في تحقيق كفاءة وفعالية أداء البنوك الإسلامية، مجلة الاقتصاد والمالية، جامعة حسيبة بن علي الشلف، الجزائر، العدد (٣)، ٢٠١٦.
- 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، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة تكريت، العراق، المجلد (٧)، العدد ٢٣، ٢٠١١.
- د. رجا عزيز بندر، استهداف التضخم، البنك المركزي العراقي، العراق.
- د. صلاح الدين محمد أمين الأمام ود. صادق راشد الشمري، تفعيل أنظمة الرقابة المصرفية وتطويرها وفق المعايير الدولية، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، السنة الرابعة والثلاثون، العدد التسعون، ٢٠١١.
- د. عبدالصمد سعودي، الاقتصاد النقدي وأسواق رأس المال، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ٢٠١٦.
- د. عصام قريط، دراسة أثر رقابة البنك المركزي في الودائع والائتمان في المصارف الإسلامية بالتطبيق على بنك سورية الدولي الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد ٢٧، العدد (٣)، ٢٠١١.
- علي محمد عطا، رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية الخاصة في التشريع الأردني، مجلة كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن المجلد ٤٦، العدد (١).
- د. علي عماد محمد زاهر، آلية نظام الرقابة الداخلية في البنوك المصرفية، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الأردن، العدد (١٧)، ٢٠٢٠.
- محمد أحمد صقر وبثينة المحتسب، تكييف الدور الرقابي للبنوك المركزية للتعامل مع البنوك الإسلامية، مجلة العلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، الأردن، العدد (٢)، ٢٠١٣.
- د. محمود حسين الوادي، الآثار الرقابية والاقتصادية لرقابة البنك لمركزي على الودائع والائتمان في البنوك الإسلامية، ورقة بحثية، جامعة الزرقاء الأهلية، الأردن، ٢٠١٨.
- مروج ريحان، مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية كأحد المبادئ الأساسية لنظام اقتصاد السوق الاجتماعي، ورقة بحثية حول القانون والاقتصاد، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠١٨.

- د. مطاي عبدالقادر، الاندماج المصرفي كتوجه حديث لتطوير وعصرنة النظام المصرفي، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد خضير، الجزائر، العدد السابع، ٢٠١٠.
- د. نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٩)، العدد الثالث، ٢٠١٩.

التقارير:

- الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية المصرية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، ٢٠١٤.
- التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢٠.
- التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠٢١.
- Framework for internal control systems in banking organization – basle committee on banking supervision – 1998

المواقع الإلكترونية:

- مجلد التوجيهات الصادر عن مصرف البحرين المركزي:
<https://cbben.thomsonreuters.com/cbb-rulebook>
- موقع شبكة قوانين الشرق:
<https://www.eastlaws.com>
- موقع مصرف البحرين المركزي:
<https://www.cbb.gov.bh/ar>
- موقع هيئة التشريع والرأي القانوني:
<https://www.lloc.gov.bh>

الأحكام القضائية:

- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية بمملكة البحرين.
- مجموعة أحكام محكمة التمييز بمملكة البحرين.
- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية بجمهورية مصر العربية.

- مجموعة أحكام محكمة النقض بجمهورية مصر العربية.
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية.

التشريعات:

- دستور مملكة البحرين.
- قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٥.
- قانون التجارة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧.
- القانون المدني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١.
- قانون الشركات التجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢.
- المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية
- المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة.
- قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢.
- قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.
- القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢١ باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و ٢٠٢١.
- القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية بدولة الكويت.
- القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن قانون المصارف العراقية بجمهورية العراق.
- القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠ بشأن إصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي بجمهورية مصر العربية.
- المرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠٠٠ بشأن إنشاء وتنظيم مجلس التنمية الاقتصادية.
- المرسوم رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تشكيل مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي.
- اللائحة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الخدمات الخاضعة لرقابة مصرف البحرين المركزي.
- القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١ بإصدار لائحة شروط منح الترخيص بتقديم الخدمات الخاضعة للرقابة.
- القرار رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن مراجعة الجزاءات والتدابير الإدارية التي يمكن لمصرف البحرين المركزي توقيعها على المرخص لهم.

- القرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٠ بتنظيم العمل بال شيكات الإلكترونية القابلة للتداول.
- القرار رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المعايير الحاكمة للمعاملات الخاضعة لأحكام الشريعة الإسلامية.
- القرار رقم (١٦) لسنة ٢٠٢١ بإصدار لائحة تنظيم السيطرة في البنوك طبقاً لأحكام قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

المصادر الأجنبية:

- Brian Ketel, introduction to Islamic banking and finance, A John Wiley and sons, United Kingdom, 2011.
- Kanhaiya Singh, Vinay Dutta, commercial bank management, McGraw hill education, India, 2013.
- Supria Singh, Warren McKeown, Paul Myers, and Marita shelly, Families at risk deciding on personal dept, RMIT university, Australia, 2005.

Study summary

The Bahraini legislator followed all other legislators, as he approved the idea of banking supervision exercised by the Central Bank of Bahrain over banking institutions in the Kingdom of Bahrain as an main function for the Central Bank, and then took charge of delineating the limits of this control and the mechanisms that the Central Bank enjoys in the exercise of this function.

Out of the pursuit of full knowledge of the subject of the study, the researcher decided to address in the first chapter of the study the structure of the banking sector in the Kingdom of Bahrain, by addressing the provisions related to the Central Bank of Bahrain through a statement of its nature passing through the functions entrusted to it, and then a statement of banking and credit institutions What is known by the banking system in the Kingdom of Bahrain, which is represented by commercial banks, Islamic banks and specialized banks.

Since the study is based on examining the function of banking supervision practiced by the Central Bank on banking institutions, the researcher has dealt in the second chapter with banking supervision and its scope, by explaining the nature of banking supervision by explaining its nature and forms, and then stating the most important guarantees necessary for this banking oversight to be truly Effective supervision. In this chapter, the researcher also addressed the scope of the Central Bank's control over the banking sector, by explaining the mechanisms of its control over credit and all other bank business.

As for the third chapter, it has been devoted to explaining the methods of banking supervision, which is represented in the authority of the Central Bank to supervise documents, field inspection and impose penalties, and then review the effectiveness of the supervisory role of the Central Bank of Bahrain by evaluating its independence and control mechanisms and the impact of each of them on the supervisory role entrusted to it.

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law



Department of Public Law

The Central Bank of Bahrain's Supervision of the Bahraini Banking Sector (Comparative Study)

This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Master Degree in Public Law

Submitted by
Abdulla Isa Ali Malalla
University Number: 20092404

Supervised by
Dr. Nazih Abdulkmsud Mohamed Mabruk
Professor of Economics and Public Finance
College of law - University of Bahrain

Kingdom of Bahrain
2021(A.H.) / 1443 (A.D.)