نشأة مصرف البحرين المركزي ووظائفه

"دراسة وصفية تحليلية"

مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق مجلة الحقوق

د. عبدالجبار أحمد الطيب

الدكتور عبدالجبار أحمد الطيب

أستاذ المالية العامة المساعد – قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة البحرين

E-mail: aaltayeb@uob.edu.bh

نشأة مصرف البحرين المركزي ووظائفه

"دراسة وصفية تحليلية"

د. عبدالجبار أحمد الطيب

الدكتور عبدالجبار أحمد الطيب

أستاذ المالية العامة المساعد – قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة البحرين

الملخص

يتولى مصرف البحرين المركزي دورا محوريا في تنظيم النقد والمصارف، وهي مسائل تؤثر على الاقتصاد الوطني وتتأثر بها الشؤون المالية في الدولة، لذلك جاءت هذه الدراسة لتبحث في نشأة ووظائف الجهاز الذي يتولى تنظيم شؤون النقد والمصارف في مملكة البحرين، حيث بدأ بمجلس نقد البحرين قبل انتهاء الانتداب البريطاني مرورا بمؤسسة نقد البحرين وصولا لمصرف البحرين المركزي.

وبالتالي تتناول هذه الدراسة تطور مراحل نشأة هذه الأجهزة ، والوظائف التي قامت بأدائها، وذلك من خلال تحليل نصوص التشريعات المتعاقبة والممارسات المهنية وربطها بالنظريات الاقتصادية والمالية والنقدية، ولذلك تطلبت الإحاطة بموضوع الدراسة ان يتم تقسيمه للتالي:

المبحث الأول: نشأة مصرف البحرين المركزي.

المبحث الثاني: وظائف مصرف البحرين المركزي.

الكلمات الدالة: مجلس نقد البحرين ، مؤسسة نقد البحرين ، مصرف البحرين المركزي، السياسة النقدية والائتمانية، الاستقرار المالي، الشمول المالي، العملة ، البنوك والمؤسسات المالية.

The Establishment of the Central Bank of Bahrain and its Functions

"Analytical and Descriptive Study"

Dr. Abduljabbar Ahmed Altayeb
Assistant Professor of Public Finance
Public Law Department - College of Law
University of Bahrain

Abstract

The Central Bank of Bahrain plays a pivotal role in regulating monetary and banks; these issues are affecting the national economy and affect the country's financial affairs. Therefore, this study came to examine the establishment and functions of the entity that regulates monetary and banking affairs in the Kingdom of Bahrain.

The Monetary Council of Bahrain was established before the end of the British Mandate accompanying the presence of the Bahrain Monetary Agency to the establishment of the Central Bank of Bahrain.

This study deals with the founding stages and responsibilities of the monetary regulating entity through analyzing the texts of successive legislation, professional practices, by linking them to economic, financial, and monetary theories.

This study is divided into two topics:

First topic: The Establishment of the Central Bank of Bahrain.

Second topic: The Functions of the Central Bank of Bahrain.

Keywords: Bahrain Monetary Council, Bahrain Monetary Agency, Central Bank of Bahrain, Monetary and credit policies, Financial stability, Currency, Banks and financial institutions.

المقدمة

خلفية البحث

تلعب البنوك المركزية أدوارا مهمة تتعلق بالمسائل النقدية والمالية والاقتصادية، وقد نشأت هذه البنوك في إطار تطور تاريخي، حيث كانت في السابق تسمى بنوك الإصدار لأنَّها هي القائمة والمنفردة بامتياز إصدار أوراق العملة (البنكنوت)، وتتولى مهمة الصيرفة للحكومة، فتضع الحكومات أموالها فيها، ولذلك سميت "ببنك الحكومة"، وبالتالي باتت تمارس مظهرا من مظاهر السيادة من جانب كونها تتولى إصدار النقود، وهي من المسائل المتعلقة بسيادة الدولة ، ومن جانب آخر تتولى تنظيم ورقابة النظام المصرفي.

ومن المعروف أن الدول غيرت تسمية هذه البنوك من (بنوك الإصدار) إلى مسميات ترتبط بإسم الدولة التي أنشأت البنك كبنك إنجلترا وبنك فرنسا وبنك هولندا وبنك النمسا، وفي دول أخرى حولت بنكا تجاريا إلى بنك مركزي كما هو الحال في إيطاليا ومصر.

و تأتي هذه الدراسة لتأصيل أطوار نشأة مصرف البحرين المركزي ومعرفة تطور هذه النشأة من خلال دراسة طبيعة الأجهزة التي تعاقبت، وأهم أدوارها، وتأصيل ذلك وفقا لما طرحه الفكر النقدي والمالي والاقتصادي، ويرتبط بذلك دراسة الوظائف التي كانت تمارسها الأجهزة المتعاقبة والتي تولت شؤون النقد والمصارف، ومدى تماشيها مع الأفكار المستحدثة في السياسات النقدية كالاستقرار المالي والشمول المالي.

وحيث أن أساس نشأة هذه البنوك المركزي يتمثل في إصدار العملة فقد كان من الواجب أن تتلمس هذه الدراسة، نشأة العملة البحرينية والتي جاءت بعد أن كان المتداول هو "الروبية الخليجية".

وعليه فتأتي هذه الدراسة لتنظر في كيفية نشأة الجهاز الذي يتولى شؤون النقد والمصارف في مملكة البحرين، من حيث تتبع مراحل هذه النشأة، مع بيان تطور العملة البحرينية وغطائها كونها أساس نشأة البنوك المركزي، كما تعكف هذه الدراسة كذلك على تحليل نصوص التشريعات النقدية البحرينية لبيان وظائف مصرف البحرين المركزي ومدى مواكبتها للمستجدات.

أهمية الدراسة

تتجلَّى أهمية هذه الدراسة في أنها – بحسب ما بحثنا – تمثل الدراسة الأولى في مملكة البحرين التي تتناول نشأة مصرف البحرين المركزي ووظائفه من خلال تحليل نصوص التشريعات المتعاقبة وربطها بالنظريات الاقتصادية والمالية والنقدية.

وتأتي أهمية الموضوع من كونه يتناول من خلال دراسة وتحليل نصوص التشريعات النقدية البحرينية بيان مدى التطور الذي حدث في نشأة ووظائف المصرف المركزي، ومدى أخذه بالمستجدات في أعمال هذه البنوك، كدورها في تحقيق الاستقرار المالي والشمول المالي، كما أنَّنها تؤصل بأسلوب علمي لجميع مراحل نشأة ووظائف مصرف البحرين المركزي.

أهداف الدراسة

تتمثل اهداف هذه الدراسة في التالي:

- بيان مراحل نشأة مصرف البحرين المركزي قبل انتهاء الانتداب البريطاني وحتى الآن.
- إبراز وتحديد مرحلة نشأة العملة البحرينية كونها تمثل أوّل وظيفة وأساس نشأة البنوك المركزية.
- دراسة وظائف مصرف البحرين المركزي وما جرى عليها من تطور أخذا بالمستجدات الدولية.
- ربط وتأصيل وظائف مصرف البحرين بالنظريات الاقتصادية والمالية والنقدية والتوجهات العالمية الحديثة.
- بيان التأصيل الدستوري للاستقلالية التي يتمتع بها مصرف البحرين المركزي.

منهج الدراسة

استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي بحيث جمع البيانات والتشريعات والحقائق والوثائق حول جميع المراحل التي مر بها مصرف البحرين المركزي، ثم قام بدراسة هذه الحقائق "دراسة الحالة" في ما يتعلق بنشأة مصرف البحرين المركزي ووظائفه، وصولا إلى توثيق مراحل نشأة المصرف وما ارتبط بها من صدور العملة البحرينية الأولى.

وتواكب مع المنهج الوصفي استخدام الباحث للمنهج التحليلي وتحديدا في المبحث الثاني المتعلق بوظائف مصرف البحرين المركزي، حيث عكف على دراسة النصوص وتحليلها وربطها بالنظريات الاقتصادية والمالية والنقدية وبالمستجدات فيما يتعلق بالسياسات النقدية، كذلك تناولت الدراسة تحليل النصوص الدستورية لمعرفة التوجه الدستوري في الدستور في عام ١٩٧٣ وتعديله عام ٢٠٠٢ لتحقيق استقلالية الأجهزة المعنية بشؤون النقد والمصارف.

تساؤلات الدراسة

تطرح هذه الدراسة جملة من التساؤلات وهي:

- ما هي مراحل نشأة مصرف البحرين المركزي ، وماهي طبيعة الأجهزة التي تولت مسائل النقد والمصارف؟
- كيف صدرت العملة البحرينية وما هو دور الجهاز المعني بشؤون النقد والمصارف ؟، وهل للعملة البحرينية غطاء؟
- ماهي الوظائف التي تولتها الأجهزة المعنية بشؤون النقد والمصارف، وفي كل مرحلة ؟، وكيف مارست هذه الوظائف ؟
- هل تمتعت الأجهزة المعنية بشؤون النقد والمصارف بالإستقلالية في ممارسة وظائفها، وهل لهذه الاستقلالية القانونية تأصيل من الناحية الدستورية؟
- هل يراعي مصرف البحرين المركزي الأفكار الحديثة التي تطرح في الفكر النقدي والمالي كالاستقرار المالي والشمول المالي، وما الدور الذي يلعبه في هذا المجال؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات وهو ما سنبينه في النتائج، نتناول نشأة مصرف البحرين المركزي في المبحث الأول مع المقارنة بين مراحل النشأة السابقة لمعرفة مدى التطور والتغيرات التي طرأت على شكل هذا الجهاز ، ثم نتناول في المبحث الثاني وظائف هذا المصرف مع المقارنة بالمراحل السابقة لإستيضاح مدى التحسين والتطور في منظومة عمل هذا الجهاز، ومدى أخذه بالمستجدات في الفكر المالي والنقدي، وذلك على التقسيم التالي:

المبحث الأول: نشأة مصرف البحرين المركزي.

المبحث الثاني: وظائف مصرف البحرين المركزي.

ونفصل هذين المبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول

نشأة مصرف البحرين المركزي

لقد مر مصرف البحرين المركزي بتطور كبير شكلته التشريعات التي توالت لتنظيمه، وتعاقبت قاصدة تزويده بكل الاختصاصات والوسائل والسبل التي تمكنه من أن يكون بنكا مركزيا يعمل بكفاءة وفاعلية.

وفي هذا المبحث سنتعقب التشريعات والممارسات لنلحظ التطور الذي حل في نشأة هذا المصرف قبل انتهاء الانتداب البريطاني عندما أنشأ مجلس نقد البحرين، مرورا بصدور دستور

عام ١٩٧٣م وما تلاه من تحول في هذا المجلس ليصبح مؤسسة نقد البحرين ثم التأثير الذي ألحقته تعديلات الدستور عام ٢٠٠٢م، انتهاءً بشكله الحالي، وكذلك نتلمس جوانب إستقلاليته دستوريا، ثم نعقد مقارنة أفقية بين ماضي المصرف وحاضره من واقع النصوص، ونبرز ذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الاول: الإطار الدستوري للنشأة.

المطلب الثاني: مراحل نشأة مصرف البحرين المركزي وفقا للتشريعات المتعاقبة.

المطلب الثالث: المقارنة بين مراحل نشأة مصرف البحرين المركزي.

ونفصلها على النحو التالي:

المطلب الأوّل

الإطار الدستوري للنشأة

عندما تحولت الدول – بشكل عام – من فكرة الدولة الحارسة التي تعمل على ثلاث وظائف أساسية وهي الحفاظ على الأمن الداخلي والدفاع ضد أي عدوان خارجي وإرساء العدل عبر الفصل في المنازعات عن طريق القضاء، إلى الدولة المتدخلة التي تنشط في شتى مناحي الحياة، كان من اللازم أن ينعكس هذا التدخل في الدساتير لبيان الأجهزة التي تتولى المساهمة في تحقيق رفاه المجتمع، فالتحول في دور الدولة لابد أن ينعكس في النصوص.

ونظرا لكون المسائل المتعلقة بالعملة و الائتمان والسياسات النقدية تعد من أولويات الدول، فكان محلها أن تنص الدساتير عليها، وهو ما يستقيم مع المنطق والحس القانوني السليم الذي يتطلب أن يكون لكل وضع أو مركز قانوني درجة تنظيم تتماشى مع أهميته، وذلك من خلال أداة الإنشاء، لذلك نلحظ أن المرافق التي تنص عليها الدساتير تكون دائما في الأهمية القصوى ويطلق عليها "المرافق الدستورية".

ونلحظ أن تدخل الدستور البحريني في بيان هذه المرافق جاء بطريقتين:

الأولى: بتسميتها في الدستور بنصوص صريحة مع بيان الإطار التنظيمي العام، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (١١٦) من الدستور البحريني بأن (ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون إستقلاله ... إلخ).

الثانية: بيان الوظيفة الأساسية في الدستور، والتي يتوجب أن يصدر قانون لتنظيمها، بحيث ينشأ الجهة التي تتولى القيام بهذه الوظيفة، فيحدد القانون (التشريع العادي) على هدي من النص الدستوري مسمى ودور الجهاز الذي يتولى هذه الوظيفة، وهو عين ما نصت عليه المادة (١١٨) من الدستور بأن (ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين)،

والمادة (١١٩) بأن (ينظم القانون شئون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة)، وهذه النصوص لا يمكن تنفيذها إلا بوجود جهاز أو أجهزة رسمية[١]، تعمل على تحقيق متطلبات النص الدستوري على أرض الواقع.

لقد اهتم المشرع الدستوري البحريني بتنظيم المسائل المتعلقة شئون العملة والسياسات النقدية والإئتمانية، وحث المشرع العادي لتنظيمها، ولبيان الإطار الدستوري لنشوء مصرف البحرين المركزي وجب تتبع الدستور عند صدوره في عام ١٩٧٣ م وما جرى عليه من تعديلات وتحديدا في عام ٢٠٠٢م، ونبرز ذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: إطار نشأة مصرف البحرين المركزي في الدستور البحريني لعام ١٩٧٣م.

الفرع الثاني: إطار نـشأة مصرف البحرين المركزي في الدستور البحريني بعد تعديله عام ٢٠٠٢م.

ونفصل هذه الفروع على النحو التالي:

الفرع الأول

إطار نشأة مصرف البحرين المركزي[٢] في الدستور البحريني لعام ١٩٧٣م

صدر دستور مملكة البحرين [٣] في ٦ ديسمبر ١٩٧٣ م ،[٤] وتضمن عددا من النصوص المتعلقة بالشأن النقدي والائتماني، وتوزعت هذه النصوص ما بين بابين، الأول هو الباب الثاني المعنون (المقومات الأساسية للمجتمع) والذي نص في المادة (١٤) على أن (تشجع الدولة التعاون والإدخار، وتشرف على تنظيم الإئتمان)، أما النص الثاني ففي المادة (٩٩) والتي جاءت في الفرع الثاني (الشئون المالية) في الفصل الثالث (السلطة التنفيذية) في الباب الرابع (السلطات) والذي ينص على التالي: (ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين).

ومن استقراء وتحليل هذه النصوص يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

إن شؤون النقد والإئتمان تعد من المسائل الدستورية، وبالتالي قد حجز لها الدستور مكانا ضمن نصوصه، بما يعكس أهميتها لكونها مما يدخل في تنظيم النظام الاقتصادي للدولة.

---

١. استخدمنا مصطلح رسمي وليس حكومي على اعتبار أن هنالك بعض الأجهزة في الدولة تتولى وظيفة معينة ومن لوازم أدائها لهذه الوظيفة أن تكون مستقلة عن الجهاز الحكومي فهي جهات رسمية لكونها منشأة بأداة قانونية ولكنها ليست حكومية، وبالتالي كل جهاز حكومي هو رسمي ولكن ليس كل جهاز رسمي هو حكومي، فمصطلح رسمي أوسع .

٢.إستخدمنا مسمى مصرف البحرين المركزي بالرغم من أنه نشأ في عام ٢٠٠٦، ولكن سبب الاستخدام هو ان كل الأجهزة التي سبقت هي تمهيد لنشأته، وهي مجلس نقد البحرين ومؤسسة نقد البحرين، وسنأتي في المطلب الثاني على الحديث عنها .

٣.في ذلك الوقت كان مسمى الدولة (دولة البحرين) .

٤. ملحق الجريدة الرسمية، العدد ١٠٤٩ .

إن مسائل الإئتمان والنقد تعد من المقومات الأساسية للمجتمع لكونها تمثل الانعكاس الملموس للتداول والتعامل بين افراد المجتمع، فهذه التعاملات لا تتم إلا بالنقد، وبالتالي وجب على المشرع العادي أن يتدخل بتنظيمها بقانون.

إن السلطة العامة المناط بها العمل على رسم السياسات النقدية وتنفيذها هي السلطة التنفيذية، حيث يقصد بالدولة في المادة (١٤) من الدستور الجهاز الحكومي، ويمكن فهم ذلك بدلالة موقع نص المادة (٩٩) حيث أنها تقع في الفصل الثالث المعنون (السلطة التنفيذية)، وان العلاقة ما بين نص المادة (١٤) و المادة (٩٩) علاقة تكاملية فتقرآن في ذات الموضوع لكون مسائل النقد والمصارف والإئتمان متلازمة ومترابطة.

حيث أن الحكومة تهيمن على مصالح الدولة ومن هذه المصالح مسائل النقد والإئتمان، فإن هذه السياسات النقدية تدخل في إطار السياسة العامة للحكومة – بالمعنى الواسع –وذلك ما يتفق مع ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (٨٥) من الدستور والتي تنص على التالي: (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي).

إنَّ من الملفت وما يبين أهمية مسائل النقد والإئتمان أن أمير البلاد في ذلك الوقت الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفه – رحمه الله – قد وقع على المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣م بإصدار قانون بإنشاء مؤسسة نقد البحرين في ٥ ديسمبر ١٩٧٣م أي قبل مصادقته على الدستور بيوم، إلا أن نشر قانون مؤسسة نقد البحرين كان بعد نشر الدستور، حيث تم النشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٠٥٠، ونرى بأن ذلك يبرز دلالات مهمة ويثير مسألة قانونية أيضا وهي:

أولا- فيما يتعلق بالدلالات:

١- أن مسائل النقد والإئتمان من مقومات تأسيس الدولة البحرينية الحديثة، لذلك كان حسمها من المقدمات والأولويات، فلا يمكن – في ذلك الوقت - ترك تنظيم العملة لمناقشات مطولة من السلطة التشريعية لما فيه من تأثير على اكتمال سيادة الدولة، فعملة الدولة مظهر أساسي من مظاهر استقلالها وسيادتها، كما أنّ التجربة الديمقراطية البرلمانية كانت وليدة وقتها والخبرات قليلة.

٢- أن هنالك من الأوضاع القانونية ماهي واجبة التنظيم والتمهيد حتى إنْ سبقت الدستور، لأنها تعد من المقدمات الصحيحة الأساسية لنشوء وتكوين الدولة " النشأة الأولى "، بما ييسر التحولات السياسية والاقتصادية في الدولة.

ثانيا- أما بخصوص المسألة القانونية :

وجب أن نتساءل عن مدى صحة إنشاء مؤسسة نقد البحرين القائمة على مسائل النقد والإئتمان بمرسوم بقانون في ظل أن التوجيه الدستوري في المواد (١٤) و (٩٩) في الدستور البحريني عام ١٩٧٣م قبل تعديلاته واضح في تحديد الأداة القانونية بأن تكون قانون ؟ وما الداعي للاستعجال؟

إن هذا التساؤل يمكن الاجابة عنه - في تقديرنا - ببيان الأسباب التالية:

١- إنَّ نشر قانون مؤسسة نقد البحرين رغم توقيعه قبل الدستور قد كان بعد نشر الدستور في الجريدة الرسمية، وهو ما يدلل على إحترام الدولة لنشوء المجلس الوطني الوليد دستوريا في ذلك الوقت، لذلك لم تتضمن مواد إصدار قانون مؤسسة نقد البحرين الإشارة إلى الدستور.

٢- إن المادة (١٠٦) من الدستور قد نصت على أن (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال إسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص في القانون، تقصير هذا الأجل أو إطالته)، وعند العودة لقانون مؤسسة نقد البحرين نجد المادة (١١٢) تنص على (يصدر وزير المالية والإقتصاد الوطني القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون، ويتحدد تاريخ بدء العمل بأحكام هذا القانون كليا أو جزئيا بقرار يصدر من وزير المالية والاقتصاد الوطني وينشر في الجريدة الرسمية).

وعليه فإن هذا النص قد جعل نفاذ القانون مؤجلا، وهذا منطقي، فالحكومة في شكل مجلس وزراء لم تكن منشأة بشكل كامل أساسا، والوزراء جزء من السلطة التشريعية بحكم مناصبهم في الدستور عام ١٩٧٣م.[٥]

٣- نصت المادة (١٠٩) من الدستور على أن (ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ إجتماع المجلس الوطني، على ألا يتأخر هذا الإجتماع عن اليوم السادس عشر من شهر ديسمبر ١٩٧٣م)، وعليه فلو افترضنا أن المجلس قد إنعقد في آخر يوم من هذه المهلة الدستورية وهي تاريخ ١٦ /١٢/ ١٩٧٣ م، ومن ضمن أعضاءه وزير المالية والاقتصاد الوطني فإن صدور قرارات وزير المالية والإقتصاد الوطني التي خوله قانون مؤسسة نقد البحرين بإصدارها قد جاءت بعد انعقاد المجلس الوطني وهو ما يتضح من تتبع القرارات حيث صدر القرار رقم (١) لسنة ١٩٧٤ م من السيد محمود سيد أحمد العلوي وزير المالية والإقتصاد الوطني - في ذلك الوقت - بتاريخ ٦ يناير ١٩٧٤م ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٠٥٣

---

٥. نصت المادة (٤٣) من دستور ١٩٧٣ م على أن (يتألف المجلس الوطني على النحو التالي: أ- ثلاثون عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقا للأحكام التي يبينها قانون الإنتخاب.
ويرفع هذا العدد إلى أربعين عضوا ابتداءً من انتخابات الفصل التشريعي الثاني . ويكون تحديد الدوائر الانتخابية بقانون.
ب- الوزراء بحكم مناصبهم).

يوم الخميس الموافق ١٠ يناير ١٩٧٤م بِبَدْءِ العمل بأحكام الفصل الأول من قانون مؤسسة نقد البحرين لسنة ١٩٧٣م، وهذا التاريخ لاحق لصدور الدستور.

٤- لقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٠٥) من الدستور على أن (كل ما قررته القوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل ساريا مالم يعدل أو يلغ وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه)، وهذا النص يقطع قول كل خطيب وجد أن هنالك إشكالية في التوقيع على القانون قبل التوقيع على الدستور في سريان القانون بأداة المرسوم بقانون بالرغم من كون الدستور قد نص على تنظيم النقد والائتمان بقانون.

ويجب أيضا أن لا نغفل أن قانون مؤسسة نقد البحرين ليس بمعزل عن جملة من المراسيم واللوائح والقرارات والقواعد والإعلانات والتوجيهات التي سبقته لتنظيم مسائل النقد ومن أمثلتها مرسوم نقد البحرين رقم (٦) لسنة ١٩٦٤م وتعديلاته، والذي نصت المادة (١٠٨) من قانون مؤسسة نقد البحرين على أنها تعتبر قد أعملت وأصدرت كجزء من هذا القانون ويظل ساريا العمل بها ساريًا إلى أن تُعدَّلَ.

ومن ما بيناه أعلاه نجد بأن حالة الاستعجال متحققة لأن التبكير في تنظيم مسائل النقد والعملة والائتمان في النشأة الأولى للدول أمر حتمي لتكتمل مظاهر السيادة، كما أن الأسباب التي بيناها أعلاه تجيب عن المسألة القانونية بقاطع القول بصحة صدور قانون مؤسسة نقد البحرين.

وعليه نجد بأن مسائل النقد والإئتمان لها أصل دستوري، وأن البحرين قد حرصت على تنظيمها في نشأتها الدستورية الأولى، بل اعتنت الدولة بتنظيم شؤون مؤسسة نقد البحرين كونها جهازا أساسيا من أجهزة الدولة أنيط به الاختصاص بالعملة والسياسات النقدية والائتمانية. [٦]

الفرع الثاني

إطار نـشأة مصرف البحرين المركزي في الدستور البحريني بعد تعديله عام ٢٠٠٢م

في ١٤ فبراير ٢٠٠٢م [٧]، صدرت التعديلات على الدستور، وتحولت البحرين من دولة إلى مملكة، وتغير شكل السلطة التشريعية من مجلس واحد إلى مجلسين، وفق ما تقرر في ميثاق العمل الوطني الذي وافق عليه شعب البحرين بنسبة ٩٨,٤٪ [٨]، عبر الاستفتاء الشعبي الذي أجري

٦. تحولت لاحقا مؤسسة نقد البحرين إلى مصرف البحرين المركزي، حيث نصت المادة (١٨٣) الفقرة (أ) من قانون مصرف البحرين المركزي على أن (يحل المصرف المركزي محل مؤسسة نقد البحرين ... إلخ) .

٧. الجريدة الرسمية العدد الخاص رقم ٢٥١٧ .

٨. القرار رقم (٦) لسنة ٢٠٠١م بإعلان النتيجة العامة للاستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني .

في ١٤ و ١٥ فبراير ٢٠٠١م. [٩]

وعند استقراء نصوص الدستور بعد تعديله نجد بأن المسائل المتعلقة بالنقد والمصارف والائتمان لم تغير ولم تبدل وهو ما يعكس استمرار نهج الدولة في اعتبارها من المسائل الهامة التي من الطبيعي أن يتضمنها الدستور، وهو ينظم الإطار العام لتنظيم الدولة ونظامها السياسي والاقتصادي.

وعليه فقد تضمن الباب الثاني (المقومات الأساسية للمجتمع) في المادة (١٤) ذات النص الوارد في الدستور قبل تعديله وبذات الترقيم وهو (تشجع الدولة التعاون والادّخار، وتشرف على تنظيم الائتمان)، كما نصت المادة (١١٨) من الدستور بعد التعديل على ذات صيغة النص قبل التعديل – والتي كانت المادة (٩٩) – مع تغيير الترقيم تبعا لما أضيف أو حذف من نصوص تنفيذا لمتطلبات وثيقة رمضان (ميثاق العمل الوطني)، فنصت المادة على التالي: (ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين)، وقد جاءت هذه المادة الأخيرة في الباب الخامس المعنون (الشئون المالية).

إن الصياغة التي تضمنها الدستور قبل وبعد تعديله لم تختلف، إلا أن الملاحظ أن المشرع الدستوري قد وضع تنظيم مسائل النقد في الدستور عام ١٩٧٣م ضمن الفرع الثاني (الشئون المالية) في الفصل الثالث (السلطة التنفيذية) في الباب الرابع (السلطات) وهو ما يعطي دلالة واضحة مفادها أن مسائل النقد كانت خاضعة للسلطة التنفيذية، وهو ما انعكس بشكل واضح في قانون مؤسسة نقد البحرين عام ١٩٧٣م حيث نصت المادة (٤) على أن (يتولى إدارة المؤسسة خلال فترة انتقالية لا تتجاوز ٥ سنوات مجلس مكون من: أ– رئيس الوزراء وتكون له رئاسة المجلس . ب – وزير المالية والاقتصاد الوطني ويكون نائبا لرئيس المجلس . ج– ممثل عن وزارة المالية والاقتصاد الوطني . هـ– ثلاثة أعضاء آخرين)، ثم نصت المادة (١٣) على أن (يعين بقرار من مجلس الوزراء وبناء على عرض مجلس إدارة المؤسسة وموافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني مدير عام للمؤسسة ... إلخ)، وتضمنت المادة (٥٤) أحقية مجلس إدارة المؤسسة في تعيين مراقب للحسابات بعد موافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني).

إن هذه النصوص تبرز بأن مؤسسة نقد البحرين كانت جهازا تابعا للسلطة التنفيذية، وأن وزير المالية والإقتصاد الوطني له صلاحيات واسعة في تسيير دواليب عمل هذه المؤسسة وهو ما يتضح من صريح نص المادة (١١٢) التي نصت على أن (يصدر وزير المالية والاقتصاد الوطني القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون ... إلخ).

٩. الأمر الأميري رقم (٨) لسنة ٢٠٠١م بدعوة المواطنين للإستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني، الجريدة الرسمية، العدد رقم ٢٤٦١، في تاريخ ٢٠٠١/١/٢٤م.

في حين أن الدستور بعد تعديله في عام ٢٠٠٢م قد أخرج مسائل النقد والمصارف من ضمن النصوص المتعلقة بالسلطة التنفيذية وجعلها في باب مستقل هو الباب الخامس المعنون (الشئون المالية) وجاءت في هذا الباب المادة (١١٨) بالنص على « ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين »، وبهذا النص يظهر التوجه الدستوري بأن يكون للجهة التي تتولى شؤون النقد والمصارف استقلالية، وهذا في تقديرنا أمر محمود.

إنّ التدقيق في ما تم عليه العمل عام ١٩٧٣م عملا بنصوص الدستور قبل التعديل وما حدث من تغيير في تعزيز الاستقلالية عملا بالدستور بعد تعديله [١٠]، يجعلنا نصل لنتيجة مهمة تتمثل في أن ترتيب صياغة نصوص الدستور من حيث ترقيم المواد وموقع النص في التنظيم البنائي للدستور من حيث الأبواب والأقسام ينعكس تلقائيا في صياغة التشريعات العادية التي تصدر تنفيذا لهذا النص الدستوري، وبالتالي هي مسائل في ظاهرها شكلية ولكنها في الحقيقة موضوعية تدخل في نطاق فكرة "تحديد الاختصاص"، فعليه وجب على المشرع العادي أن يراعي موقع النص في الدستور، لأن موقع النص يصدح بتحديد جهة الاختصاص أوالتبعية.

إذا الاختصاص الدستوري ينبع من عدة أمور ومن أهمها: صريح النص، و موقع النص في التنظيم البنائي للدستور، وهو ما وجدناه في المسائل المتعلقة بالنقد والمصارف.

فالمشرع الدستوري عام ١٩٧٣ م وضع مسائل النقد ضمن الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية وبالتالي صدر قانون مؤسسة نقد البحرين وتضمنت نصوصه بيان الاتصال الوثيق العضوي والوظيفي بين الحكومة ومؤسسة نقد البحرين، وهو ما نراه منتقدا وفق التوجه الدولي الحديث لتعزيز استقلال البنوك المركزي، ولكن قد يعزى ذلك بكون تلكم المرحلة كانت جزءا من التطور النقدي باتجاه إستقلالية أكبر، وأما المشرع الدستوري في تعديلات عام ٢٠٠٢م فقد أخرج الجهة المعنية بمسائل النقد والمصارف من التبعية للحكومة، وهو ما يطلق عليه "الاستقلالية القانونية".

المطلب الثاني

مراحل نشأة مصرف البحرين المركزي وفقا للتشريعات المتعاقبة

تعد المسائل المتعلقة بالنقد والنظام المصرفي ذات إرتباط وثيق من الناحيتين الوظيفية والعضوية

---

١٠. ومن مظاهر هذه الاستقلالية ما يتعلق بتدقيق الحسابات حيث نص قانون مصرف البحرين المركزي عام ٢٠٠٦م على أن (يتولى تدقيق حسابات المصرف المركزي مدقق خارجي أو أكثر – يعينه المجلس ويحدد أتعابه وذلك بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية)، وقد كان النص في قانون مؤسسة نقد البحرين يتطلب موافقة وزير المالية والإقتصاد الوطني، كذلك المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي والتي تناولت مجلس الإدارة حيث (يتولى إدارة المصرف المركزي مجلس إدارة يشكل من سبعة أعضاء، يكون من بينهم ممثل لوزارة المالية، يعينون بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة ... إلخ)، بعد أن كان مجلس إدارة مؤسسة نقد البحرين برئاسة رئيس الوزراء وعضوية ممثلين لوزارة المالية والاقتصاد الوطني وآخرون .

بالبنوك المركزية، فهذه البنوك هي الجهة المختصة بإصدار النقود، وهذا هو الأصل، لذلك فعند الحديث عن نشوء مصرف البحرين المركزي وتتبع المراحل المختلفة التي هيأت لهذه النشأة يجب تتبع مراحل تطور النقد (العملة) في مملكة البحرين، وهذا من جانب.

أما الجانب الآخر فمن المهم دراسة تطور شكل المرفق المعني بشؤون النقد والائتمان والمصارف، ومعرفة مراحل تطوره لاستيضاح مدى اتساع أو ضيق صلاحيات هذا المرفق، لذلك سنتناول في هذا المطلب دراسة نشأة المرافق التي تولت وتتولى شؤون النقد والمصارف في البحرين، وعليه نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تبعا للتسلسل الزمني والتطور التاريخي، وذلك على التقسيم التالي:

الفرع الأول: مرحلة إنشاء مجلس نقد البحرين ودوره في تطور العملة البحرينية.

الفرع الثاني: مرحلة إنشاء مؤسسة نقد البحرين وفقا للمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣م وتعديلاته .

الفرع الثالث: مرحلة نشوء مصرف البحرين المركزي وفقا للقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦م وتعديلاته.

ونبين هذه الفروع على التفصيل التالي:

الفرع الأول

مرحلة إنشاء مجلس نقد البحرين ودوره في تطور العملة البحرينية

كانت العملة المستخدمة في البحرين وبقية إمارات الخليج قبل انتهاء الانتداب البريطاني هي الروبية الخليجية.[١١]

وفي عام ١٩٦٤م صدر المرسوم رقم (٦) مالية والذي أنشأ مجلس نقد البحرين، وتم منحه صلاحية إصدار وتنظيم العملة ومنح التراخيص المصرفية واستبدال الروبية الخليجية بالدينار البحريني المقسم إلى ١٠٠٠ فلس.

وقد قام هذا المجلس بالتعاون في ذلك مع دار الضرب الملكية في لندن، وتم إعداد عدد من التصاميم وإصدارها فيما سمي بالإصدار الأول عام ١٩٦٥م، وتم طرح هذا الإصدار للتداول بعد صدور مرسوم النقد البحريني (اليوم المعين) عام ١٩٦٥م ،[١٢] والذي تضمنت المادة (٢) منه ما نصه « عملا بالمادة ٢٥ من المرسوم رقم ٦ (مالية) لعام ١٩٦٤م – المعروف بمرسوم نقد

١١. لمزيد من التفاصيل يرجع إلى مقال د . منصور محمد سرحان المنشور في صحيفة الأيام، العدد ١٠١١٣، يوم الجمعة ١٦ ديسمبر ٢٠١٦م، تحت عنوان: دور الأمير الراحل في بناء البحرين الحديثة المستقلة، وأيضا لموقع مصرف البحرين المركزي www.cbb.gov.bh، الرئيسية ثم العمليات المصرفية ثم إصدار النقد، تاريخ الدخول: ٢٢ أكتوبر ٢٠٢٠، وقت الدخول: ١:٠٧ مساء .

١٢. المرسوم رقم ١٠ (مالية) لعام ١٩٦٥م .

البحرين – نعلن بأن اليوم العشرين من جمادى الثانية ١٣٨٥ه الموافق اليوم السادس عشر من أكتوبر ١٩٦٥م هو اليوم المعين لإصدار النقد الجديد «.

وقد تضمن هذا الإصدار العملات الورقية بواقع نصف دينار و١ دينار و ٥ دينار و ١٠ دينار وربع دينار وعملة تجريبية بواقع ١٠٠ فلس. [١٣]

وحيث أن العملة السابقة وهي الروبية الخليجية كانت متداولة فكان من اللازم أن يتم سحبها من التداول لتستبدل بالعملة البحرينية الجديدة، وهو ما تم، حيث فسح المجال في الفترة من ١٦ /١٠/١٩٦٥م (اليوم المعين) وحتى ٢٢ /١٠/١٩٦٥م لاستبدال الروبية الخليجية بالعملة الجديدة،[١٤] وتم تمكين رئيس المالية [١٥] – في ذلك الوقت – من إصدار أنظمة استلام الروبية الخليجية وإصدار النقد الجديد. [١٦]

وبخصوص العملات المعدنية ففي عام ١٩٦٨م تم إصدار أول عملة معدنية من فئة (٥٠٠) فلس وكان تركيبها القياسي ٨٠٪ فضة و ٢٠٪ نحاس بحيث يكون وزن القطعة ٢٥ , ٤ غرامات، [١٧] ثم تم إصدار عدد من المسكوكات المعدنية من فئات ١٠٠ فلس و ٥٠ فلس و ٢٥ فلس و ١٠ فلوس و ٥ فلوس و فلس واحد في ذات العام. [١٨]

وفي ٦ نوفمبر عام ١٩٦٩م صدرت أول عملة رمزية وفقا للمرسوم رقم ٢ (مالية) لعام١٩٦٩م والتي كانت من فئة ٢٥٠ فلسا وكانت تحمل في ظهرها تصميما لرمز منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) بشكل سنبلة قمح مع الأحرف (ف . أ . و) مع عبارة « لنعمل على توفير الغذاء للجميع «، وكان تركيبها القياسي من النحاس الأحمر بنسبة ٧٥٪ و النيكل بنسبة ٢٥٪.

إن تتبع تاريخ العملة البحرينية قبل صدور دستور عام ١٩٧٣م يجعلنا نستخلص أن الجهة التي كانت قائمة على ممارسة بعض وظائف البنوك المركزية ومنها إصدار العملة البحرينية هي مجلس نقد البحرين شراكة مع رئيس المالية، وهو ما يبرز نتيجة مهمة – في هذه المرحلة – مفادها أن المسائل المتعلقة بالنقد كانت جزءا من العمل الوظيفي الحكومي (مجلس الدولة وقتها).

وهذا يدلل على أن إصدار النقد لم يكن عبر جهاز يحظى باستقلالية تامة عن الحكومة هديا بالمطلب الدولي نحو استقلالية الجهة القائمة على النقد والسياسات النقدية عن الحكومة وظيفيا

---

١٣. يعرض موقع مصرف البحرين المركزي صورا لهذه العملات، ولمزيد من التفاصيل حول شكل اوراق النقد في هذا الإصدار الأول وتصميمها ولونها يرجع إلى مرسوم النقد البحريني (التصميم والشكل) ١٩٦٥م (المرسوم رقم ٩ (مالية) لعام ١٩٦٥م .

١٤. المادة (٣) من المرسوم رقم ١٠ (مالية) لعام ١٩٦٥م .

١٥. كان رئيس المالية في ذلك الوقت هو صاحب السمو الملكي الأمير خليفه بن سلمان آل خليفه رحمه الله، وذلك وفقا لأمر صاحب العظمة الحاكم الشيخ سلمان بن حمد آل خليفه رحمه الله، الصادر في ١٦ نوفمبر ١٩٦٠م .

١٦. المادة (٥) من المرسوم رقم ١٠ (مالية) لعام ١٩٦٥م .

١٧. لمزيد من التفاصيل يراجع مرسوم (مواصفات) النقد البحريني لسنة ١٩٦٨م (المرسوم رقم ٥ (مالية) لسنة ١٩٦٨ م) .

١٨. المادة ١٨ معدلة وفقا للمرسوم رقم ٤ (مالية) لعام ١٩٦٨م .

على أقل تقدير[١٩]، ولكن تبقى هذه المرحلة جزءًا من سلسلة تطور النقد في البحرين وتمهيدا لنشوء مصرف البحرين المركزي في شكله الحالي، وقد كانت مرحلة مهمة ساهمت في تعزيز قوة تأسيس الدولة البحرينية الحديثة.

الفرع الثاني

مرحلة إنشاء مؤسسة نقد البحرين وفقا للمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣م وتعديلاته

استعرضنا فيما سبق جانبا من بدايات نشوء مؤسسة نقد البحرين التي حلت محل "مجلس نقد البحرين" وذلك في بواكير نشأة البحرين الحديثة، وفي هذا الفرع نتطرق لما يتعلق بمؤسسة نقد البحرين في مرحلة ما بعد صدور دستور البحرين في عام ١٩٧٣م كون هذه المؤسسة جزءًا من تاريخ نشأة مصرف البحرين المركزي وصولا الى شكله الحالي.

لقد نصت المادة (١) من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣م على أن (تنشأ وفقا لأحكام هذا القانون مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى "مؤسسة نقد البحرين" ... إلخ)، ونصت المادة (٢) على أن (يكون للمؤسسة ميزانية خاصة تعد على النمط التجاري وتعتبر المؤسسة تاجرا في علاقاتها مع الغير وتجري عملياتها وتنظم حساباتها طبقا للقواعد التجارية المصرفية، ولا تنطبق على أعمال المؤسسة أحكام أي قانون آخر يقضي بفرض الرقابة المسبقة فيما عدا تدقيق حسابات المؤسسة وموجوداتها ... إلخ).

ونستخلص من هذين النصين أن مؤسسة نقد البحرين قد نشأت لأداء مهام محددة وعلى الشكل التالي:

١- هي مؤسسة ذات شخصية اعتبارية: وبالتالي لها القدرة على تحمل الالتزامات واكتساب الحقوق.

٢- هي مؤسسة مستقلة : وتتمحور الإستقلالية في الجانبين المالي والإداري ، ويظهر جليا هذا الإستقلال في ما نصت عليه المادة (٢) من أن لهذه المؤسسة ميزانية خاصة وبالتالي لا ترتبط بميزانية الدولة .

٣- هي مؤسسة ذات ميزانية خاصة تعد على النمط التجاري: وهو ما يجعل للمؤسسة قدرة تامة على التعامل التجاري مع البنوك كون هذه المؤسسة ووفقا للمادة (١٤/ج) تختص بتحديد الفوائد والعمولات التي تتقاضاها عن القروض والسلف وخصم الأوراق التجارية، كما تختصُّ

---

١٩. لا يضير الاستقلالية – في تقديرنا - أن يكون الجهاز تابعا إداريا (هيكليا) لجهة معينة ما دام يمارس وظيفته باستقلالية تامة، ومن الأمثلة المعاصرة الأمانة العامة للتظلمات فهي هيكليا تتبع وزير الداخلية ولكن وفرت لها من الضمانات القانونية ما يجعلها (وظيفيا) تمارس دورها بإستقلالية تامة .

بوضع اللوائح المتعلقة بتنظيم المهنة المصرفية وأحكام الرقابة على البنوك (المادة ١٤/د).

إن تقرير ميزانية خاصة تعد على النمط التجاري لمؤسسة نقد البحرين من طبائع تنظيم هذه المؤسسات إنّ من صميم أعمالها رسم السياسة النقدية (المادة ١٤/أ)، ومن تطبيقات السياسة النقدية قدرة هذه الجهات المستقلة على خفض أو زيادة احتياطات البنوك، وفي الحالتين (الخفض أو الزيادة) فإن هنالك مبالغ تخرج من المؤسسة (سياسة توسعية في حالة الكساد) ومبالغ تضاف لأرصدتها (سياسة إنكماشية في حالة التضخم) وبالتالي كان من اللازم أن ترسم ميزانيتها بشكل تجاري ووفقا لقواعد المحاسبة المالية [٢٠] لا المحاسبة الحكومية [٢١]، وهو ما يميزها عن غيرها من الهيئات والمؤسسات العامة التي تخضع لقواعد المحاسبة الحكومية ولتعاميم وزير المالية.

٤- المؤسسة تعتبر تاجرا في علاقتها مع الغير: وهذا أمر بديهي فما دامت ميزانية المؤسسة ترسم وفقا للنمط التجاري فمن اللازم أن تكون المؤسسة في علاقتها مع الغير تحمل صفة التاجر، وللتدليل على ذلك نلحظ بأن المادة (٩) من المرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧م بإصدار قانون التجارة اعتبرت كل شخص يتمتع بالأهلية التجارية ويزاول على وجه الاحتراف عملا تجاريا بإسمه ولحسابه يعد تاجرا، ويعد من قبيل العمل التجاري الاحترافي وفقا للمادة (٥) من ذات القانون: (عمليات المصارف والصيارف وأسواق البورصات)، وقد قطعت المادة (٢/١٩) من قانون التجارة عندما أثبتت صفة التاجر للمؤسسات العامة التي تقوم بصفة أساسية بنشاط تجاري.

٥- عدم جواز فرض رقابة مسبقة على أعمال المؤسسة: وهذه الخاصية تمثل فرقا بينا وواضحا بين هذه المؤسسة المستقلة (مؤسسة نقد البحرين) وغيرها من المؤسسات العامة في الدولة التي تلحق أو تتبع بجهة كمجلس الوزراء أو بوزير بعينه والتي تسري عليها أنواع مختلفة من أشكال الرقابة ، السابقة و المعاصرة (المتزامنة) و اللاحقة في أعمالها أو إحداها ، وقد إستثنى المشرع حسابات مؤسسة نقد البحرين وموجوداتها حيث تخضع للتدقيق والرقابة من جهة تدقيق خارجية[٢٢].

٦- الصلاحيات والمهام: توزعت الصلاحيات والمهام الموكلة بمؤسسة نقد البحرين في القانون ولم تجمع كلها في مادة واحدة، حيث أشارت المادة (١٤) لبعض الصلاحيات ومنها: رسم السياسة النقدية والائتمانية وتقرير الأمور المتعلقة بالنقد من حيث الإصدار والتداول والسحب، كما وتباشر المؤسسة صلاحية تحديد الفوائد والعمولات عن القروض والسلف وخصم الأوراق التجارية وكذلك أوكلت للمؤسسة مهمة وضع اللوائح الخاصة بتنظيم المهنة المصرفية والرقابة

20. Financial Account .
21. Governmental Account.
٢٢. جهات التدقيق الخارجية كانت عبارة عن شركات تدقيق خاصة .

على البنوك.

وتناولت المادة (٢٧) بيان صلاحية المؤسسة في المحافظة على سعر تعادل الدينار البحريني، وبينت المادة (٤٢) ان المؤسسة هي بنك الحكومة ووكيلها المالي وأنَّ لها أحقية إدارة الدين العام، وفيما يتعلق بإمكانية أن تقرض المؤسسة الحكومة لتغطية العجوزات الموسمية في الميزانية العامة فقد تولت تنظيم هذه المسألة المادة (٤٤) من القانون.

٧- الإشراف والرقابة على سوق البحرين للأوراق المالية: في عام ١٩٨٧م أنشأ سوق البحرين للأوراق المالية وفقا للمرسوم بقانون رقم (٤) لسنة ١٩٨٧م، وفي عام ٢٠٠٢م صدر المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٢م والذي نص في المادة (٥) بأن السوق تدار من قبل مجلس إدارة برئاسة محافظ مؤسسة نقد البحرين، وقد كانت السوق خاضعة لرقابة واشراف وزارة التجارة والزراعة في ذلك الوقت فاستبدلت الوزارة بمؤسسة نقد البحرين، بمعنى أن عام ٢٠٠٢م كان عاما فاصلا في إيكال مهمة الرقابة والإشراف على سوق البحرين للأوراق المالية لمؤسسة نقد البحرين.

٨- العلاقة مع شركات وهيئات التأمين: صدر المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٨٧م في شأن شركات وهيئات التأمين، وجعلت المادة (٢) منه سلطة الاشراف والرقابة على هذه الشركات والهيئات لوزارة التجارة والصناعة، ولكن عدل هذا المرسوم بقانون في عام ٢٠٠٢م وصدر المرسوم بقانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٢م والذي استبدل نص المادة (٢) بالتالي « تتولى مؤسسة نقد البحرين مسئولية الترخيص والاشراف والرقابة على شركات وهيئات التأمين ... إلخ «، وبهذا النص كلفت المؤسسة بمهمة إضافية وحولت وفقا للمادة الثالثة من هذا المرسوم بقانون جميع الصلاحيات من وزارة التجارة والصناعة إلى مؤسسة نقد البحرين.

ومن خلال بيناه أعلاه نجد بأن مؤسسة نقد البحرين قد نشأت كمؤسسة منحها المشرع الشخصية الاعتباريَّة المستقلة ومكنها من أداء أعمالها وفقا لما تقتضيه طبيعة إختصاصاتها وإتصالها برسم وتنفيذ السياسات النقدية، وبالتالي فترسم ميزانيتها بشكل تجاري، كما لا تخضع لرقابة سابقة لكي لا تؤثر هذه الرقابة على عملية رسم وتنفيذ السياسات النقدية، خصوصا أن المراقب عندما يبدي ملاحظة ما فهو قد يعطل أو يمنع بملاحظاته نفاذ السياسات وهو ما يعد تأثيرا غير مباشر على استقلالية المؤسسة نهت عنه المادة (٢) في عجزها بالقول (لا يكون لأية هيئة التدخل بأي صورة من الصور في تسيير أعمال المؤسسة أو التعرض لسياستها) ، ويقصد بعدم التعرض بأي صورة - في رأينا - جميع أنواع التعرض سواء أكان التعرض المباشر بإصدار أوامر أو توجيهات للمؤسسة أو غير مباشر بالتداخل والتأثير في ممارسة الاختصاص عبر ملاحظات التدقيق.

الفرع الثالث

مرحلة نشوء مصرف البحرين المركزي وفقا للقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦م وتعديلاته

بعد صدور قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية في عام ٢٠٠٦ م، نشأ هذا المصرف في شكل جديد متمتعا بالشخصية الاعتبارية العامة التي تجعله مستقلا وغير تابع لأية جهة، إنفاذا لما بيناه من تعديلات على الدستور جرت في عام ٢٠٠٢م، جعلت شؤون النقد والمصارف غير تابعة للسلطة التنفيذية.

وقد تحققت النشأة بعد الجلسة الاستثنائية الثالثة لمجلس الشورى بتاريخ ٢٢ يوليو ٢٠٠٦م – بعد موافقة مجلس النواب – حيث عرض تقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية بخصوص مشروع قانون بشأن مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية .[٢٣]

ومن خلال التقرير نلحظ بأن اللجنة وافقت على المشروع بقانون لعدة أسباب تتلخص في أن هنالك ضرورة لإصدار قانون جديد لتحديث القانون المطبق وقتها وهو قانون مؤسسة نقد البحرين لعام ١٩٧٣م، وذلك لمواكبة التطور في التشريعات المالية إقليميا وعالميا وتعزيز دور مصرف البحرين المركزي كجهاز رقابي موحد على كافة مؤسسات القطاع المالي بما يشمل شركات التأمين والشركات العاملة في مجال سوق رأس المال .

وبعد موافقة المجلسين على المشروع بقانون أصدره ملك البلاد بتاريخ ٦ سبتمبر ٢٠٠٦م وفقا للقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦م بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية،[٢٤] بحيث يحل المصرف المركزي محل مؤسسة نقد البحرين فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات،[٢٥] ويستمر الاعتداد بالتراخيص الممنوحة للمؤسسات المالية من قبل مؤسسة نقد البحرين.[٢٦]

ويمكن أن نبين جملة من الملاحظات العامة حول نشأة مصرف البحرين المركزي:

١- طبيعة الشخصية القانونية: نصت المادة (٢/أ) من القانون على أن "ينشأ بموجب هذا القانون شخص اعتباري عام يسمى (مصرف البحرين المركزي) ... إلخ"، ومن هذا النص نجد أن هذا المرفق ذا الاختصاص النوعي يتمتع بشخصية اعتبارية عامة، وبالتالي يمتلك صلاحيات

---

٢٣. تقرير لجنة الشئون الاقتصادية والمالية بمجلس الشورى المعروض على المجلس في ٢٢ يوليو ٢٠٠٦م، والمحال من رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس بخطاب مؤرخ في ١٩ يوليو ٢٠٠٦م .

٢٤. ملحق العدد ٢٧٥٥ من الجريدة الرسمية .

٢٥. المادة (١٨٣) الفقرة (أ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية .

٢٦. المادة (١٨٤) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية .

السلطة العامة، وذلك في حدود مهامه واختصاصاته والوظيفة التي أنشأ لأجلها عملا بمبدأ تخصص الأشخاص الاعتبارية. [٢٧]

٢- طبيعة الاستقلالية: نص عجز المادة (٢/أ) على "... ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي"، ومناط هذه الاستقلالية بنوعيها ان يستقل المصرف المركزي في عملية التوظيف وجميع مسائله الإدارية فلا يتقيد بالإجراءات الحكومية وهو عين ما نصت عليه المادة (٢/ج) من ان المصرف "يمارس مهامه دون التقيد بالنظم الإدارية والمالية الحكومية" وكذلك نص المادة (١٠/٨) حيث يختص مجلس إدارة المصرف "بإقرار الأنظمة الإدارية والمالية المتعلقة بشئون العاملين في المصرف المركزي دون التقيد بأنظمة الخدمة المدنية"، كما ويستقل في ميزانيته فلا تعد من ضمن الميزانية العامة للدولة ولا ترسم بذات آليتها.

٣- طبيعة الميزانية: نصت المادة (٣/ج) أن "تكون للمصرف المركزي ميزانية مستقلة تعد على النمط التجاري، ويجري عملياته وفقا للقواعد التجارية المصرفية"، وهذه الميزانية يعدها المحافظ لكل سنة ويقدمها لمجلس الإدارة لاعتمادها قبل بداية السنة المالية ،[٢٨] وبالتالي فلا علاقة لوزير المالية والاقتصاد الوطني بإعداد ميزانية المصرف المركزي.

٤- الرقابة على المصرف: يخضع المصرف المركزي لرقابة من عدة جهات، وما يجمع بينها كلها أنها من قبيل الرقابة اللاحقة، فصريح نص المادة (٢/ج) حاسم بعدم جواز سريان أحكام أي قانون يقضي بفرض رقابة سابقة على أعمال المصرف.

ومن أنواع الرقابة اللاحقة التي يخضع لها المصرف ما قررته المادة (٢/د) بأن تقتصر رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بشأن أعمال وحسابات المصرف المركزي على تدقيق حسابات المصرف وموجوداته، وما قررته المادة (٣٥/ب) من أن المدقق الخارجي يقدم تقريرا عن الحساب الختامي، وكذلك تكون رقابة مجلس الوزراء لاحقة من خلال ما يرفعه المصرف المركزي من نسخة من تقريره السنوي وحسابه الختامي (المادة ٣٦/ب)، كما ويخضع لرقابة الرأي العام من خلال وجوب نشر الحساب الختامي للمصرف المركزي في الجريدة الرسمية (المادة ٣٦/د).

٥- الصلاحيات والمهام: تناولت المادة (٤) من قانون المصرف المركزي بيان المهام والصلاحيات التي يتولاها المصرف وهي اصدار النقد ووضع وتنفيذ السياسات النقدية واتخاذ التدابير لمواجهة الاضطرابات الاقتصادية أو المالية بهدف تحقيق الاستقرار المالي وتنظيم صناعة الخدمات المالية والاشراف والرقابة على الجهات التي تقدمها والقيام بوظيفة بنك الحكومة وتقديم المشورة المالية والاقتصادية للحكومة وإدارة احتياطي الدولة من الذهب والعملات

٢٧. القاضي خالد عبدالعزيز الجريد، الشخصية الإعتبارية، مجلة العدل، المملكة العربية السعودية، العدد ٢٩، محرم ١٤٢٧هـ، ص ٣٨ .

٢٨. المادة (٣٤) البند (أ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية لعام ٢٠٠٦م.

الأجنبية والقيام بوظيفة الوكيل المالي للحكومة لدى الجهات الدولية والإقليمية بالإضافة لأية مهام أخرى نص عليها القانون ومن أمثلتها إقراض الحكومة وإنشاء غرفة أو أكثر للمقاصة.

٦- العلاقة مع شركات وهيئات التأمين: تناول الباب الثالث من القانون تنظيم المسائل المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين بحيث تخضع للمصرف المركزي إشرافا ورقابة وترخيصا هو ما يتأكد معه ان المشرع حاول من خلال هذا التشريع أنْ يطور بشكل واضح أدوار المصرف المركزي وأن يضعها في تشريع واحد مركز، وألغى المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٨٧م في شأن شركات وهيئات التأمين.

٧- الإشراف ورقابة الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية: حدد المشرع في الباب الرابع اختصاص المصرف المركزي فيما يتعلق بالأوراق المالية والشركات العاملة في هذا المجال، وألغى كُلّ حكم يتعارض في أي تشريع آخر ومنها قانون إنشاء وتنظيم سوق البحرين للأوراق المالية مع أحكام القانون الجديد.

المطلب الثالث

المقارنة بين مراحل تطور نشأة مصرف البحرين المركزي

لاحظ الباحث بعد استعراض نشأة مجلس نقد البحرين ومؤسسة نقد البحرين ومصرف البحرين المركزي أن هنالك عدة جوانب يمكن عقدها للمقارنة، وتحديدا بين مؤسسة نقد البحرين ومصرف البحرين المركزي، وذلك لمعرفة مدى التغيرات والتطور في هذا الجهاز، نبينها فيما يأتي:

أولا- تم إنشاء مؤسسة نقد البحرين بشكل فعلي بعد صدور الدستور في عام ١٩٧١م وكانت المؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية، وهو ما يظهر من خلال نصوص الدستور حيث كانت مسائل تنظيم النقد والمصارف من ضمن الباب المتعلق بالسلطة التنفيذية.

أما في تعديل الدستور في عام ٢٠٠٢م والذي بعده تم إنشاء مصرف البحرين المركزي في عام ٢٠٠٦م، فمسائل تنظيم النقد والمصارف أصبحت ضمن الباب المتعلق الشؤون المالية وليست ضمن الباب المتعلق بالسلطة التنفيذية، وهو ما يبرز التوجه الدستوري إلى أنْ تكون مسائل تنظيم النقد والمصارف لجهة مستقلة عن السلطة التنفيذية.

ثانيا: عند نشأة مجلس نقد البحرين قبل انتهاء الانتداب البريطاني، كان يختص بطباعة العملة البحرينية وسحب الروبية الخليجية "الهندية" التي كانت متداولة في ذلك الوقت، وكانت هذه هي المهمة الأساسية، في حين أن التطور في مرحلتي مؤسسة نقد البحرين ومصرف البحرين المركزي ذهب لتوسيع الاختصاصات بشكل أكبر، وخصوصا في ما يتعلق بصلاحيات ضبط الائتمان بما

يخدم السياسة الإقتصادية.

ثالثا- لم يتضمن قانون مؤسسة نقد البحرين بيانا لطبيعة الشخصية الاعتبارية، في حين تضمن قانون مصرف البحرين المركزي تحديدا واضحا لطبيعة الشخصية الاعتبارية كون المصرف "شخصا معنويا عاما"، وهو ما يدعم الاستقلالية.

رابعا- كانت مؤسسة نقد البحرين تدار في السنوات الخمس الأولى وهي الفترة الانتقالية من رئيس الوزراء في ذلك الوقت ، وربما كان ذلك لحداثة النشأة، في حين أنَّ مصرف البحرين المركزي يدار من مجلس إدارة مستقل.

خامسا- يظهر من نصوص قانون مؤسسة نقد البحرين و قانون مصرف البحرين المركزي ان الميزانية تعد على النمط التجاري، وهذا أمر منطقي، لأنّ الجهازين يقومان بأعمال ذات طبيعة تجارية، ويرتبطان في أعمالهما مع المؤسسات المالية، ويقصد بأن تعد الميزانية على النمط التجاري أنَّ تخضع لقواعد المحاسبة المالية وليس قواعد المحاسبة الحكومية.

سادسا- يلاحظ بأن قانون مؤسسة نقد البحرين وقانون مصرف البحرين المركزي لم يجيزا أية رقابة سابقة على أعمالهما، وهو ما يؤكد أنَّ توجه الدولة يتمثل في منح سلطة واسعة لرسم وتنفيذ السياسة النقدية بدون تدخل.

سابعا- من خلال قراءه الصلاحيات والمهام لكل من مؤسسة نقد البحرين ومصرف البحرين المركزي نجد بأن صلاحيات ومهام المصرف أكثر اتساعا والأدوات الممنوحة له أكثر تأثيرا.

ثامنا- يلاحظ أنَّ إشراف مؤسسة نقد البحرين ورقابتها على السوق المالي و شركات وهيئات التأمين جاء لاحقا، وبالتالي لم يكن للمؤسسة دور في رسم قواعد التأسيس بهذه الأجهزة، أما قانون مصرف البحرين المركزي فيعد أهم تطور فيه تضمنه على صلاحية الإشراف والرقابة في كل تفاصيل السوق المالي (بورصة البحرين) و شركات وهيئات التامين.

ومن خلال مَا عقدناه من مقارنة نلحظ بأن أهم تطور حدث على مصرف البحرين المركزي في نشأته تمثل في التوجه الدستوري بجعل الاختصاص بشؤون النقد والمصارف ليس من ضمن نطاق أي من السلطات الدستورية، وهو تعزيز للاستقلالية، كما تضمن قانون المصرف المركزي تحديدا واضحا لطبيعة الشخصية المعنوية للمصرف كونه شخصا معنويا عاما، إضافة لمنحه صلاحيات أكثر تقدمية من مؤسسة نقد البحرين التي من الواضح أن دورها كان متواكبا مع مرحلة نشوئها وهو دور التأسيس للمنظومة النقدية.

المبحث الثاني

وظائف مصرف البحرين المركزي

بعد أن تناولنا في المبحث الأول تطور نشأة مصرف البحرين المركزي والمراحل التي مر بها، نعكف في هذا المبحث على دراسة وظائف المصرف بناء على تطور التشريعات والأجهزة التي أنشأتها الدولة، ودراسة الممارسات العملية لهذه الأجهزة في تأديتها لوظائفها وتأصيلها وفق القواعد المالية والاقتصادية، وسنركز في هذا المبحث على مرحلتين هما مرحلة مؤسسة نقد البحرين والمرحلة الحالية متجاوزين مرحلة مجلس نقد البحرين الذي كانت وظيفته الأساسية عمليا هي إصدار النقد البحريني وتداوله وسحب الروبية الخليجية التي كانت متداولة في ذلك الوقت، وعليه نقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: وظائف مؤسسة نقد البحرين وفقا للمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣وتعديلاته.

المطلب الثاني: وظائف مصرف البحرين المركزي وفقا للقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

المطلب الثالث: المقارنة بين وظائف مصرف البحرين المركزي ومؤسسة نقد البحرين.

ونفصل هذه المطالب وفق ما يأتي:

المطلب الأول

وظائف مؤسسة نقد البحرين وفقا للمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته

اعتنت المادة (٣) من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ بإصدار قانون بإنشاء مؤسسة نقد البحرين ببيان وظائف هذه المؤسسة، واستخدم المشرع لفظ « أغراض « في دلالة على هذه الوظائف، [٢٩] وهذه الوظائف يمكن تصنيفها و تقسيمها على النحو التالي:

الفرع الأوّل: الوظائف المتعلقة بالجانب النقدي.

الفرع الثاني: الوظائف المتعلقة بالقطاع المصرفي والإئتماني.

الفرع الثالث: وظيفة المساهمة في إيجاد سوق نقدي ومالي متطور.

ونبين هذه الفروع على النحو التالي:

---

٢٩. وإن كنا نرى بأن هنالك فرقا بين الوظائف والاغراض، فالأولى يقصد منها بيان طبيعة الاعمال المعتادة التي يجب أن تمارسها الجهة، أما الأغراض فيقصد منها كيفية ممارسة هذه الأعمال، ماهي الوسائل؟، ماهي الآليات المتاحة؟، وما هي الأهداف المراد تحقيقها ؟ .

الفرع الاول

الوظائف المتعلقة بالجانب النقدي

قرر المشرع في قانون مؤسسة نقد البحرين عددا من الوظائف التي تتصل بالنقد البحريني وحماية الاستقرار النقدي، وهي وظائف نقسمها في النقاط التالية:

أولا: تنظيم عمليات إصدار نقد دولة البحرين وتداوله وعمليات الصرف الأجنبي.

ثانيا: المحافظة على ثبات قيمة النقد البحريني والعمل على تأمين الاستقرار النقدي.

ونبين هذه النقاط على النحو التالي:

أولا- تنظيم عمليات إصدار نقد دولة البحرين وتداوله وعمليات الصرف الأجنبي:

من المهام الأساسية للبنوك المركزية مهما اختلفت مسمياتها مهمة إصدار النقود وتنظيم تداولها وضمان ثبات سعر صرفها في مواجهة العملات الأخرى، وبالتالي كان من البديهي أنْ يناط بمؤسسة نقد البحرين القيام بهذه الوظيفة.

لقد بين الفصل الثالث من قانون مؤسسة نقد البحرين المعنون (إصدار النقد) آليات تحقيق هذه الوظيفة في المواد (١٩ – ٢٦)، وكذلك اعتنى الفصل الرابع بالشق المتعلق بعمليات الصرف الأجنبي، وقد كان من الأفضل في رأينا أن تكون المسائل المتعلقة بعمليات الصرف الأجنبي من ضمن وظيفة المؤسسة في المحافظة على ثبات قيمة النقد البحريني، لكون مسائل الصرف الأجنبي وثيقة الصلة بتحقيق الإستقرار النقدي.

وحول وظيفة إصدار النقود في دولة البحرين – في ذلك الوقت – وتداولها فقد أصدرت المؤسسة عملة «الدينار» الذي ينقسم إلى ١٠٠٠ (ألف) فلس[٣٠]، وهذه الوحدة ما زاد فيها عن الدينار أو قل ومهما كانت طبيعة الإصدار ورقيا كان أو معدنيا أو مستندات أو صكوك تدفع لحاملها عند الطلب ويكون لها مظهر النقد أو يمكن تأويلها بأنها نقد فهي امتياز ينحصر على المؤسسة.[٣١]

وهذا ما يقودنا للقول بأن المشرع البحريني قد توسع فيما يعتبر من قبيل النقود – وخيرا فعل – فهي العملة ورقية كانت أو معدنية وكذلك الصكوك التي تدفع لحاملها عند الطلب أو أي ورقة أو مستند له مظهر النقد أو يمكن تأويله بأنه يبرأ الذمة بشرط أن يكون صادرا عن مؤسسة نقد البحرين، وهو ما يتماشى مع حقيقة أن النقود مصطلح أوسع من العملة ويشمل أنواعا كثيرة[٣٢].

---

٣٠. المادة ١٩ من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ .

٣١. المادة (٢٠ / أ) من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ .

٣٢. في بيان أنواع النقود يراجع كتاب إقتصاديات النقود والبنوك والأسواق المالية، مؤلف جماعي للدكتور محمود يونس وآخرون، الدار الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٢٣ – ٣٨، وكذلك د . محمد دويدار، د . أسامة الفولي، مبادئ الاقتصاد النقدي، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٣، ص ٤٢ – ٧٣، وينظر إلى أ .د . عبدالهادي مقبل، محاضرات في النقود، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ٥٠– ٩٢ .

ولضمان عدم التلاعب في النقد الوطني فقد حفه المشرع بحماية جنائية حيث اعتبر القيام بتقليد أوراق النقد أو تزييف المسكوكات مما يدخل ضمن طائلة التجريم،[٣٣] حيث يعاقب بالسجن وبالغرامة من قلد أو زيف أو زور بأية كيفية كانت عملة ورقية أو معدنية متداولة قانونا في دولة البحرين أو في دولة أخرى بقصد ترويجها أو استعمالها .[٣٤]

ونلاحظ أن قانون المؤسسة قد خلا من أي نص تجريمي لتقليد أو تزييف العملات بالرغم من تضمنه على نصوص تجريمية كالمادة (٨٧) و المادة (٩٢)، وقد أحالت المادة (٢٠) منه إلى قوانين الدولة السابقة للعقاب على تقليد أوراق النقد أو تزييف المسكوكات.

وبالرجوع للقوانين والإعلانات القديمة التي سبقت استقلال الدولة، وهي سارية بنص الدستور – كما أسلفنا – فقد صدر في ٣١ يناير ١٩٦٨ م إعلان تحت مسمى (قانون تنفيذ قانون عقوبات البحرين – ١٩٦٨) وتضمن في الفصل الثاني والثلاثين (المواد ٢٨٣ – ٢٨٨) والمعنون بتزوير أوراق النقد وفي الفصل الثالث والثلاثين (المواد ٢٨٩- ٢٩٥) المعنون بالجرائم المتعلقة بالمسكوكات نصوصا تتضمن تجريم تزييف وتزوير العملة الورقية والمعدنية، كما وسبقه إعلان قديم صدر في ١٠ نوفمبر ١٩٣٢م من مستشار حكومة البحرين – في ذلك الوقت – تضمن ما نصه: «اعلان نمره ١٣٥٢/٣٢، بناء على كثرة وجود العملة المزيفة في أسواق البحرين، نلفت نظر العموم إلى ما يأتي: ١- كل من زيف أي مسكوك أو ورقة أو أجرى عمدا شيئا في عملية تزييف ما ذكر يعاقب بالحبس مدة يجوز امتدادها إلى سبع سنين وبالغرامة أيضا . ٢- كل من استورد إلى البحرين أو صدر منها أي مسكوك أو ورق مزيف وهو يعلم ويعتقد لسبب أنه مزيف يعاقب بالحبس مدة يجوز إمتدادها إلى سبع سنين وبالغرامة أيضا . ٣- كل من أجرى تدليسا أو خيانة في أي مسكوك أو عمل ينقص من وزنه أو يغير تركيبه يعاقب بالحبس مدة يجوز امتدادها إلى خمس سنين وبالغرامة أيضا ليكن معلوما . «

ونبني على ذلك ان تزييف وتزوير العملة كان مجرَّما من قديم، وذلك لأهمية ضمان مقبولية العملة لدى الكافة وصحة تداولها كونها من مظاهر سيادة الدولة، و لذلك لم يكن مشرع قانون مؤسسة نقد البحرين في حاجة للنص عليها، وعندما صدر قانون العقوبات في عام ١٩٧٦ م ألغى هذه الإعلانات إلغاء صريحا حيث نصت (المادة أولى) من مواد الإصدار على "يلغى قانون عقوبات البحرين لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته، ويستعاض عنه بقانون العقوبات المرافق، ويلغى كل ما يتعارض مع أحكامه".[٣٥]

---

٣٣. المادة (٢٠/ ب) من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ .

٣٤. المادة (٢٦٢) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات، المنشور بتاريخ ١٩٧٦/٤/٨، الجريدة الرسمية العدد ١١٧٠ ، وتراجع المواد الأخرى (٢٦٣ – ٢٦٩) .

٣٥. جرم المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦م بإصدار قانون العقوبات ما يتعلق بتزييف العملة في المواد من ٢٦٢ إلى ٢٦٩ .

وفي مجال إصدار العملة فقد كفل للمؤسسة الحق الكامل في طباعة أوراق النقد وسك العملة وجميع الشئون المتعلقة بها، واتخاذ ما يلزم لتخزين النقد الذي لم يصدر وحفظ قوالب النقد المصدر وإعدامها عند انتهاء الحاجة إليها .[٣٦]

وأكد المشرع بأن الأوراق النقدية التي تصدرها مؤسسة نقد البحرين ذات قوة إبراء غير محدودة في دولة البحرين للوفاء بأي مبلغ، وهي ما تسمى بالنقود الإلزامية أو القانونية بمعنى أنها ملزمة في التعامل قانونا و بالتالي لا يجوز للدائن أن لا يقبلها في مقابل ما على المدين من دين.[٣٧]

أما العملة المعدنية فحدد المشرع قوة إبرائها في حدود دينار واحد، وهنا نوضح بأن المشرع يترخص في تحديد حدود قوة الإبراء، فالأوراق النقدية والمعدنية هي نقود قانونية مبرأة للذمة ولكن كل واحدة منها في حدود معينة، فالأوراق النقدية ذات إبراء كامل دون حد، أما النقود المعدنية فإنها ذات قوة إبراء محدود (في حدود دينار واحد في حالتنا هذه) وتسمى بالنقود المساعدة .

ومعنى ذلك أنه يجوز للدائن أن يرفض قبول سداد دينه بهذه النقود المساعدة إذا جاوز دينه الحد الذي عينه المشرع، [٣٨] وحالتها الواقعية ان يأتي مشتر ليعطي تاجرا عملات معدنية تساوي ١٠٠٠ دينار مثلا مقابل البضاعة، ففي هذه الحالة جاز للتاجر أن يرفض هذا المقابل وأن يطلبه بالدينار الورقي.

أما ما يتعلق بعمليات الصرف الأجنبي فقد اضطلعت مؤسسة نقد البحرين بدور أساسي في ضبط نسبة تبادل وحدة النقد الأجنبية مقارنة بوحدة النقد البحرينية، وذلك من خلال عمليات شراء وبيع وتداول العملات في السوق المحلي [٣٩]، وقد كان سائدا في تلك الفترة في دول العالم أن يحدد سعر الصرف لأي عملة مقارنة بعملة أخرى وفق قوى العرض والطلب، وهذه القوى تتأثر بشكل أساسي بحالة ميزان المدفوعات والميزان التجاري. [٤٠]

٣٦.المادة (٢١ / أ) من المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣ م.

٣٧. النقود القانونية سواء نقود ورقية أو نقود مساعدة فهذه النقود تعتبر إلزامية مقبولة قبولا عاما من جميع الوحدات الإقتصادية، لمزيد من التفاصيل يراجع د . سهير محمد السيد حسن، النقود والتوازن الإقتصادي، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٥ م، ص ٥٩، وكذلك ص ٨١ .

٣٨. إنَّ الهدف الأساسي لإصدار النقود المساعدة لتكون مقابلا لأثمان صغيرة مما يسهل من عمليات المبادلة ذات القيم البسيطة ... لمزيد من التفاصيل حول النقود المساعدة يراجع كتاب أ.د عبدالهادي مقبل، محاضرات في النقود، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٩٠ .

٣٩. لمزيد من التفاصيل حول سعر الصرف يراجع كتاب د . محمد كمال الحمزاوي، سوق الصرف الأجنبي، منشأة المعارف، الإسكندرية ،٢٠٠٤ م، ص ١٤ وما بعدها .

٤٠. ميزان المدفوعات يتضمن قيد العملات الأجنبية التي تدخل للدولة والتي تخرج منها فإن كانت التي تدخل أكثر من العملات التي تخرج كان الميزان في حالة فائض، والعكس يعني أنَّ الميزان في حالة عجز، أما الميزان التجاري فهو مرتبط بالصادرات والواردات، حيث أن تنامي الصادرات يعني البيع في الخارج بعملة أجنبية تعود لتدخل للدولة مما يعزز من توافر النقد الاجنبي ويدعم قوة العملة المحلية والاقتصاد المحلي، ولمزيد من التفاصيل يراجع مؤلف د . زكريا الدوري و د . يسري السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان / الأردن، الطبعة العربية، ٢٠٠٦، ص ١٩٠ – ١٩١ .

ثانيا- المحافظة على ثبات قيمة النقد البحريني والعمل على تأمين الاستقرار النقدي:

كنا قد تناولنا وظيفة المؤسسة في إصدار النقود وتداولها، وتأتي هذه الوظيفة مكملة لها حيث أن النقود تتأثر قيمتها وقوتها الشرائية مع التغيرات الاقتصادية، وبالتالي يجب أن تمارس المؤسسة دورا محوريا في المحافظة على قيمة النقود وتأمين الاستقرار النقدي في ظل هذه الظروف.

ولتحقيق ذلك نلحظ أن المشرع حدد جهة إصدار العملة في الدولة بجهة واحدة تتمثل في مؤسسة نقد البحرين، وذلك يؤدي إلى حدوث استقرار ومركزية في المعاملات داخليا وخارجيا، كما ويساهم في الحفاظ على قيمة العملة .[٤١]

ويرجع ذلك لسبب أساسي وهو أن مؤسسة نقد البحرين ستتحكم في حجم الكتلة النقدية مراعية الظروف الاقتصادية السائدة، سواء أكان الإقتصاد في حالة إنكماش أم كان في حالة تضخم، ففي حالة الانكماش تضخ المؤسسة مزيدا من النقود في التداول لتحفيز الاقتصاد من خلال تنشيط الطلب الكلي، أما في حالة التضخم فتعمل المؤسسة على خفض العرض النقدي، مما يحقق توازنا في الاقتصاد، [٤٢] ومن جانب آخر يحافظ على قيمة العملة.

إن تأمين الاستقرار النقدي يتطلب العمل على جانبين وهما: تحقيق استقرار الأسعار وتحقيق استقرار أسعار الصرف،[٤٣] وهما جانبان يكملان بعضهما بعضًا.

ففيما يتعلق بالجانب الأول فيتم عن طريق محاربة التغيرات المستمرة والعنيفة في مستوى الأسعار لكون التغير في الأسعار يؤثر بشكل مباشر على قيمة النقود، وبالتالي يؤثر على مستوى الدخول والثروات.

أما الجانب الثاني والمتعلق باستقرار أسعار الصرف فتحافظ مؤسسة نقد البحرين على ربط الدينار البحريني بالدولار الأمريكي بسعر صرف ثابت يساوي ٠,٣٧٦ دينار بحريني لكل ١ دولار أمريكي، كما يتم تقديم تسهيلات شراء وبيع الدولار الأمريكي بسعر الصرف الرسمي لبنوك التجزئة.

وكذلك يشكل ضمان ضبط الأسعار في داخل الدولة في مستويات متدنية بما يضمن للسلع المحلية والوطنية القدرة على التصدير للخارج لكون أسعارها مقبولة عند الدولة المستوردة، بما يؤدي لمزيد من التصدير، وبالتالي مزيد من العملات الأجنبية التي تدعم مخزون الدولة من العملات الأجنبية وبالتالي يدعم استقرار العملة المحلية.

---

٤١. أ. د . عبدالهادي مقبل، محاضرات في البنوك، مرجع سابق، ص ١٥٤ – ١٥٥ .

٤٢. لمزيد من التفاصيل يراجع د . ضياء مجيد، اقتصاديات النقود والبنوك، ٢٠٠٨ م، ص ٧٣ – ٧٥ .

٤٣. لمزيد من التفاصي يراجع د . زكريا الدوري، د . يسري السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة العربية، ٢٠٠٦ م، ص ١٨٧ وما بعدها .

وهنا نكون في تقدير الباحث أمام موقفين إيجابيين: فإما أن تباع السلع بعملة الدولة المصدرة مما يزيد من الإقبال على هذه العملة وبالتالي يزيد سعر صرفها لزيادة الطلب عليها بما يحفز زيادة عرضها في المؤسسات المالية التي تتعامل في بيع وشراء العملات، وإما أن تباع السلع المصدرة بعملة مقبولة دوليا كالدولار مثلا مما يزيد من تدفقات جانب الوارد للدولة من العملة الأجنبية بما يدعم ميزان المدفوعات، وبالتالي يحسن من سعر صرف العملة المحلية لوجود مخزون جيد من العملات الأجنبية.

وخلاف ذلك إن ارتفعت تكاليف الإنتاج المحلي ومن ثم ارتفعت أسعار المنتجات المحلية في السوق الوطني، فإن ذلك يؤدي تحوّلٍ في سلوك المستهلك المحلي وزيادة طلبه على السلع المستوردة التي تصبح أرخص مقارنة بالمنتجات المحلية وبجودة أفضل، وبالتالي يزيد الطلب المحلي على العملة الأجنبية لأن الموردين سيزيدون من عملية الاستيراد (الشراء) من الدول المصدرة وبعملتها، مما يحسن من صرف عملتها لزيادة الطلب عليها، ويعزز من استقرارها لكون الدولة المستوردة (البحرين) ستشتري من الدولة المصدرة (الأجنبية) بعملتها وهو ما لا يعزز من قيمة العملة الوطنية.[٤٤]

لذلك من المهم أن تعمل الدول على دعم تكاليف الإنتاج المحلي من خلال النفقات العامة التحويلية الاقتصادية لكي تنخفض التكاليف على التاجر ومن ثم تنخفض أسعار المنتجات، مما يسهم بشكل كبير في تنافسية المنتجات المحلية والوطنية عندما تصدر للأسواق الخارجية .[٤٥]

ولتحقيق الاستقرار النقدي والحفاظ على ثبات قيمة العملة وسعر صرفها من الناحية القانونية تتبع الدول أساليب متنوعة يمكن اختصارها في خمسة أساليب فيما يطلق عليه "قواعد الإصدار او القاعدة النقدية"،[٤٦] وهذه القواعد تجيب عن التساؤل الذي يثار حول مدى حرية البنوك المركزية في إصدار النقود؟

---

٤٤. لمزيد من التفاصيل يراجع د . محمد كمال الحمزاوي، سوق الصرف الأجنبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤١ وما بعدها .

٤٥. نفرق – في رأينا – بين المنتجات المحلية والمنتجات الوطنية، فنرى بأن الاولى هي منتجات دخلت في تصنيعها مواد خام او مواد وسيطة مستوردة من الخارج، أما الثانية فهي سلع منتجة بمواد وطنية بنسبة ١٠٠٪ .

٤٦. صحيح أن عملية إصدار أوراق النقود الإلزامية (البنكنوت) تحتكر للمصرف المركزي (مؤسسة نقد البحرين) ولكن هذا المصرف ليس مطلق اليد في إصدار ما يشاء دون ضابط قانوني، وهذا الضابط القانوني يطلق عليه قواعد الإصدار أو قيود الإصدار، ولمزيد من التفاصيل يراجع أ . د . عبالهادي مقبل، المرجع السابق، ص ١٥٧، د . عبدالوهاب الأمين، د . فريد بشير، إقتصاديات النقود والبنوك، مركز المعرفة للإستشارات والخدمات التعليمية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٢١١، د . صبحي تادرس قريصة، النقود والبنوك، دار المعارف بمصر، ١٩٦٥، ص ١٦٧ وما بعدها، د . محمد زكي الشافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٣٣٩ وما بعدها .

وهذه القواعد هي:

أ- الغطاء الذهبي الكامل:[٤٧] في هذا الأسلوب وجب تأمين غطاء كامل (١٠٠ ٪) من الذهب الخالص، سواء كان في شكل سبائك أو في شكل مسكوكات أو غيرها لإصدار العملة الورقية (البنكنوت)، ومعنى هذا أنه لا يمكن إصدار ورقة نقدية دون أن يكون لها غطاء كامل من الذهب . ويترتب على ذلك أنه كلما كان مخزون الدولة من الذهب وافرا تمكنت من إصدار أوراق نقدية أكثر دون ان تتأثر قيمة العملة.

وهنا وجب ملاحظة أن الذهب يقوم بسعر السوق، [٤٨] وبالتالي كلما زادت قيمة الذهب زادت قيمة العملة والعكس صحيح، وبالتالي يحافظ الذهب كونه من المعادن الثمينة والنادرة على قيمة العملة، ولكن من جانب آخر أصبح من العسير أن تستمر الدول في ربط عملتها بالذهب بشكل كامل لندرة الذهب، فأصبحت الندرة ميزة ومثلبه في ذات الوقت.

لذلك تم العدول عن هذا الأسلوب في الاصدار لكونه لا يتماشى مع متطلبات ديناميكية السياسات الاقتصادية والنقدية، فظهر الأسلوب الثاني وهو الغطاء الذهبي الجزئي.

ب- الغطاء الذهبي الجزئي: وهذا النظام أبدعته انجلترا منذ اصدار قانون Peele عام ١٨٤٤م[٤٩]، وبمقتضى هذا النظام يستطيع البنك المركزي إصدار أوراق نقدية حتى حد معين ينص عليه المشرع مقابل سندات حكومية[٥٠]، وما زاد على ذلك يغطى بالذهب.

ولكن هذا النظام ثبت مع التجربة عدم مرونته لعدم توافر الذهب دائما في حالة الرغبة لمزيد من الإصدارات، كما أنَّ رصيد الذهب إن توفر قد لا يغطي الرغبة الملحة في إصدار نقود بشكل سريع وبكميات كبيرة في حالة الذعر المالي، مما جعل التوجه ناحية أساس جديد وهو الغطاء الذهبي النسبي.

جـ-الغطاء الذهبي النسبي: في هذا النظام يحدد المشرع الغطاء الذهبي أولا بنسبة معينة من حجم الإصدار ويغطى بقية الإصدار من سندات حكومية وأوراق مالية تتوافر فيها شروط ضمان خاصة.

---

٤٧. تأثرت الدول التي تأخذ بنظام الغطاء الذهبي الكامل بما طرحته (مدرسة التداول) ويتزعمها Ricardo (ريكاردو) الذي عارض الطبيعة النقدية للسندات التي تصدرها البنوك، وقال بأنها في النهاية تمثل المعدن النفيس الموجود في خزائن البنك، ولذلك يجب دائما ان تكون النقود مغطاة تغطية كاملة من معدن نفيس (غطاء الذهب الكامل) ولا يجوز للبنك المركزي أن يصدر نقودا (أوراق بنكنوت) تزيد عن ما لديه من معدن نفيس ... لمزيد من التفاصيل ينظر د . حازم الببلاوي، دروس في النظرية النقدية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، ١٩٦٦، ص ٧٥ وما بعدها .

٤٨. د . أحمد دويدار، النقود والسياسات النقدية، مكتبة عين شمس بالقاهرة، دون سنة نشر، ص ١٦٢ .

٤٩. د . صبحي تادرس قريصة، النقود والبنوك، دار المعارف بمصر، المكتبة الاقتصادية، ١٩٦٥، ص ١٧٠ .

٥٠. هي عبارة عن قيد دفتري يشير إلى أن الحكومة قد اقترضتْ مبلغا معينا مباشرة من البنك المركزي .

ويمتاز هذا النظام عن سابقه بأنَّ التغطية تكون بسندات حكومية وأوراق مالية أخرى مما يوسع من القدرة على تغطية الإصدارات بحيث لا يكتفى فقط بالتغطية بالسندات الحكومية، وتم هجر هذا النظام لذات أسباب هجر سابقه.

نظام الحد الأقصى للإصدار[٥١]: في هذا النظام لا يوجد رابط ولا علاقة ما بين الورقة النقدية والذهب، ولا ترتبط الورقة النقدية المصدرة بسندات حكومية او اوراق مالية، وبالتالي فالإصدار لا يحتاج لأية تغطية له، ولكن يكون الإصدار محددا بمبلغ معين وفقا للقانون، ويترتب على ذلك أن البنك المركزي مقيد بحجم معين من الأوراق النقدية التي يستطيع إصدارها.

ومن هنا تكمن السلبية حيث أنَّه في حال بلوغ الإصدار للحد الأقصى سواء بالإصدار دفعة واحدة أو على دفعات فإن البنوك المركزية لا تملك الزيادة إلا بتعديل تشريعي أو إصدار تشريع جديد، وهو ما يأخذ وقتا من الزمن نظرا للإجراءات الدستورية والتشريعية لسن التشريعات، مما يعني عدم القدرة على ضخ أوراق نقدية حالا، وبالتالي في الفترة ما بين الحاجة لمزيد من الأوراق النقدية وحتى صدور التشريع ستدخل الدولة في حالة انكماش نقدي مما يخفض الطلب الكلي ويؤثر بشكل سلبي على الاقتصاد في الدولة.

هـ - نظام الإصدار الحر أو الإصدار غير المقيد: يختلف هذا النظام عن سابقه في أن المشرع لا يضع حدا معينا (حد أقصى) لإصدار الأوراق النقدية (البنكنوت)، فحجم الإصدار يدخل ضمن السلطة التقديرية للبنك المركزي، وهذه السلطة التقديرية بلاشك تخضع لاعتبارات موضوعية منها مستوى النشاط الإقتصادي وطبيعة الحالة الإقتصادية في الدولة، وهذا هو النظام الغالب في تطبيقات الدول في وقتنا الحالي.

لقد نظمت المادة (٢٨) من قانون المؤسسة الاحتياطي من العملات الأجنبية والذهب وحقوق السحب الخاصة وغيرها من الأصول التي تقوي صرف العملة البحرينية وتمثل تغطية لها [٥٢]،

٥١. وفقا لنظام الحد الاقصى للإصدار ونظام الإصدار الحر بدأ تحول عالمي نحو الأخذ بآراء ما تسمى بمدرسة البنوك والتي يتزعمها ثورنتون Thornton و توك Tooke وخالفت رأي مدرسة الإصدار، وترى هذه المدرسة عدم اشتراط الغطاء الذهبي لأوراق النقد المصدرة من قبل البنك المركزي وبالتالي تعترف بالطبيعة النقدية المستقلة للأوراق النقدية ... لمزيد من التفاصيل ينظر أ. د عبدالهادي مقبل، محاضرات في النقود، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٣، ص ٨٠ وما بعدها .

٥٢. المادة (٢٨) من قانون مؤسسة نقد البحرين " تحتفظ المؤسسة وفقا للشروط والأوضاع التي يحددها مجلس إدارة المؤسسة بإحتياطي خارجي يتكون من كل أو بعض الأصول التالية:

أ- العملات والسبائك الذهبية.

ب- النقد الأجنبي في شكل عملات قابلة للتحويل أو أرصدة في بنوك خارجية بعملات قابلة للتحويل.

ج- أية أصول معترف بها دوليا وتشمل:

١- الشريحة الذهبية من حصة دولة البحرين في صندوق النقد الدولي.

٢- مخصصات دولة البحرين في حقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي.

د- الكمبيالات والسندات الإذنية المستحقة الأداء خارج دولة البحرين بعملات قابلة للتحويل.

هـ- أذونات الخزانة التي تصدرها حكومات أجنبية والمستحقة الدفع بعملات قابلة للتحويل.

و- السندات التي يحددها مجلس إدارة المؤسسة من وقت إلى آخر والمستحقة الدفع بعملات قابلة للتحويل، والتي أصدرتها أو

وأكدت المادة (٢٩) على أن قيمة النقد المتداول يجب أن تكون مغطاة بالكامل من الأصول الواردة في المادة (٢٨).[٥٣]

ونلاحظ بأن المشرع البحريني قد أخذ بنظام الإصدار الحر في قانون مؤسسة نقد البحرين بعد أن كان يأخذ بقاعدة الذهب في فترة مجلس نقد البحرين، و يفهم ذلك من دلالة المادتين (٢٨) و (٢٩)، وبالتالي لم يوجد ارتباطا بين كم معين من الذهب وإصدار العملة، ولكن لضمان وجود تغطية للنقد المتداول بما يدعم قيمته وقوته، فقد أوجب القانون أن تكون هنالك تغطية بواقع ١٠٠٪ من الأصول التي حددتها المادة (٢٨)، وفي حالات استثنائية يجوز أن تنزل التغطية بواقع ٧٥٪ من النقد المتداول، ويكون ذلك بقرار من مجلس الوزراء.

ومعنى ذلك أن المشرع ترك نسبة تحديد كل مكون للغطاء بالنسبة إلى غيره من المكونات الأخرى لمجلس إدارة المؤسسة، وهو ما يعطي مرونة كبيرة لمؤسسة نقد البحرين في إصدار العملة والعمل على ثبات قيمتها وضبط المعروض النقدي ضمانا لتحقيق الاستقرار النقدي.

وبعد أن فرغنا من تفصيل ما يتعلق بالوظائف المتعلقة بالجانب النقدي والتي اضطلعت بها مؤسسة نقد البحرين، ننتقل في الفرع التالي إلى بيان الوظائف المتعلقة بتنظيم القطاع المصرفي وتوجيه الائتمان.

الفرع الثاني

الوظائف المتعلقة بالجانب المصرفي والإئتماني

في الواقع تتكامل وظائف مؤسسة نقد البحرين لتكون سياستها النقدية فاعلة، وكما أنَّ المشرع أوكل للمؤسسة وظائف تتصل بالجانب النقدي، فقد مكن المؤسسة من تأدية أدوار تتصل بتنظيم القطاع المصرفي ورقابة وتوجيه الائتمان، وذلك بديهي لأنَّ البنوك المركزية هي « بنك البنوك « وبالتالي تؤدّي دورا في تنظيم هذا القطاع.

لقد تناول المشرع في قانون مؤسسة نقد البحرين عددا من الوظائف التي تتصل بالقطاع المصرفي وتنظيم الإئتمان، وهي وظائف نقسمها وفقا لما يأتي:

ضمنتها الحكومات الأجنبية أو المؤسسات المالية الدولية وذلك بشرط أن يكون ميعاد استحقاقها يقل عن خمسة عشر عاما من تاريخ حيازتها.

ز- السندات الأخرى التي يحددها مجلس إدارة المؤسسة من وقت لآخر والتي يصدرها شخص أجنبي وبشرط أن:

١- تكون قابلة للتداول في الأسواق المالية الدولية.

٢- تكون هذه السندات مستحقة الدفع بعملات قابلة للتحويل.

٣- تستحق الدفع في بحر مدة تقل عن العشر سنوات من تاريخ دخولها في حيازة المؤسسة.

٥٣. المادة (٢٩) من قانون مؤسسة نقد البحرين "لا يجوز أن يقل مقدار الاحتياطي الخارجي الذي تحتفظ به المؤسسة بصفة دائمة عن مائة في المائة من قيمة النقد المتداول. على أنه يجوز في الأحوال الاستثنائية بمقتضى قرار من مجلس الوزراء، تغيير هذا الحد الأدنى للاحتياطي الخارجي، بحيث لا يقل في أي حال من الأحوال عن ٧٥٪ من قيمة النقد المتداول" .

أولا: تنظيم المهنة المصرفية والرقابة على الجهاز المصرفي.

ثانيا: رقابة وتوجيه الائتمان المصرفي بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة.

ونبين هاتين الوظيفتين على النحو التالي:

أولا- تنظيم المهنة المصرفية والرقابة على الجهاز المصرفي:

تمثل المصارف في مجموعها ما يسمى بالنظام المصرفي أو الجهاز المصرفي، وهذا النظام يتكون من بنك الإصدار الرسمي للدولة (البنك المركزي) والبنوك التجارية والبنوك المتخصصة[٥٤]

وقد تولت مؤسسة نقد البحرين مهمة الترخيص للمؤسسات المصرفية [٥٥]، ولكنها كانت مقيدة في حالة المنح بالحصول على موافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني، وهو ما يدلّ على أن هذه المؤسسة كانت استقلاليتها غير كاملة، بمعنى أنها لا تبت بشكل مباشر وتام في جميع ما يعرض عليها بل يتدخَّلُ في اختصاصها وزير المالية.

و لتأكيد حرص المشرع البحريني على أن تكون جميع الشركات والوكالات وغيرهم من الكيانات التجارية التي تعمل في السوق البحريني مرخصة، رتب القانون عقوبة جنائية ومالية لمن يثبت عليه ممارسة أي نشاط اقتصادي دون أنْ يحوز الترخيص، حيث يعاقب بالسجن لمدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز ١٠٠٠ (ألف) دينار أو بكلا العقوبتين بالإضافة إلى غلق محل عمله.[٥٦]

وحيث أن العمل المصرفي وثيق الصلة بالنظام الاقتصادي، ومن الضروري ضمان أن تكون جميع الاعمال مشروعة، أوجب المشرع تحقيق رقابة مستمرة على هذه المؤسسات المصرفية من خلال نظام "التفتيش"، والذي يتم من خلاله التأكد من سلامة الوضع المالي لهذه المؤسسات[٥٧]

٥٤. د. أحـــمد فريد مصطفى و د. ســهير محمد السيد حسن، النـقود والتوازن الاقتصادي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٩٧.

٥٥. تنص المادة (٥٦) من قانون مؤسسة نقد البحرين على: "يتعين على أية شركة أو مؤسسة أو وكيل أو ممثل يريد مزاولة المهنة المصرفية في دولة البحرين أن يقدم طلبا بذلك إلى المؤسسة. ويجوز للمؤسسة قبول الطلب ومنح الترخيص بمزاولة المهنة المصرفية، أو رفض منح الترخيص مع بيان الأسباب التي استندت إليها في الرفض. ويكون قبول المؤسسة منح الترخيص خاضعا لموافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني. ولا يجوز منح الترخيص لأي شخص للعمل كمؤسسة مصرفية – باستثناء المؤسسات المصرفية الأجنبية – إلا إذا كان هذا الشخص قد اتخذ شكل شركة مساهمة مؤسسة طبقا لأحكام قوانين دولة البحرين" .

٥٦. تنص المادة (٦٠) من قانون مؤسسة نقد البحرين على: " يحظر على أي شخص دون ترخيص صادر له طبقا لأحكام المواد السابقة أن يزاول الأعمال المصرفية أو يعمل كوكيل لأية مصالح مالية أو استثمارية أجنبية غير مرخص لها بمزاولة الأعمال المصرفية في دولة البحرين. كما يحظر عليه تمثيل هذه المصالح أو القيام بأي نشاط لحسابها في دولة البحرين. وكل من يخالف ذلك يعاقب بالسجن لمدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز ١٠٠٠ (ألف) دينار أو بكلا العقوبتين بالإضافة إلى غلق محل عمله."

٥٧. تنص المادة (٨٢) من قانون مؤسسة نقد البحرين على: "يجوز للمؤسسة من وقت لآخر، أن تأمر بإجراء التفتيش على أية مؤسسة مصرفية إذا ما استقر رأيها على أن مثل ذلك التفتيش ضروري أو لازم لإمكان تحديد ما إذا كانت المؤسسة المصرفية في وضع مالي سليم وأنها قد راعت الأحكام الواردة في هذا القانون عند قيامها بعملياتها. ويقوم بإجراء هذا التفتيش مفتشون تعينهم المؤسسة سواء من بين موظفيها أو من بين مراقبي الحسابات ذوي المؤهلات الفنية والذين يلتزمون في قيامهم بواجباتهم بالسرية " .

صحيح أن رقابة المؤسسة وفقا لهذا النظام قد تكون غير فعالة بالشكل المطلوب نظرا لتوسع السوق ولانخفاض أعداد المراقبين مقارنة بتنامي المؤسسات المصرفية، لذلك أوجب القانون على المؤسسات المصرفية أنْ تعين مدققا لحساباتها وهو ما يضمن نزاهة وشفافية وسلامة الأداء المالي لهذه المؤسسات، ويحقق الرقابة التلقائية السنوية، وفي حال لم تقم أية مؤسسة بتعيين المدقق فتحل مؤسسة نقد البحرين محلها في تعيين هذا المدقق .[٥٨]

وعليه نلحظ بأن المشرع قد مكن – بشكل مناسب – مؤسسة نقد البحرين من تنظيم المؤسسات المصرفية والرقابة عليها، ولكن يؤخذ عليه عدم تمكين المؤسسة بشكل تام من القيام بهذه الوظيفة نظرا لما منحه من صلاحيات لوزير المالية.

ثانيا- رقابة وتوجيه الإئتمان المصرفي بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة :

تعمل السياسة الاقتصادية على تحقيق مجموعة من الأهداف، فتقوم الجهة المختصة بتحديد هدف اقتصادي معين تتوخى ضبطه ومعالجته كمواجهة الركود أو التضخم مثلا ، وتعمل من خلال توجيه الائتمان المصرفي عبر مجموعة من الإجراءات النوعية أو الكمية لضبط السياسة النقدية محققة متطلبات هذا الهدف الاقتصادي.

وتهدف عملية رقابة وتوجيه الائتمان المصرفي كونها جزءا من السياسة النقدية التي تمهد لتحقيق الهدف الاقتصادي المحدد مسبقا إلى زيادة أو خفض الاحتياطي القانوني لدى البنوك والمصارف بما يتماشى مع السياسة الاقتصادية.

فمثلا إنْ كانت السياسة الاقتصادية تستهدف معالجة مشكلة الركود الاقتصادي فإن السياسة النقدية المتبعة ستكون خفض الاحتياطي لدى البنوك والمصارف، وذلك ليتم ضخ سيولة اكثر في السوق عن طريق زيادة الاقراض.

وبالتطبيق على قانون مؤسسة نقد البحرين فقد مكنت المؤسسة من استخدام مجموعة من أدوات السياسة النقدية لتتمكن من توجيه الائتمان المصرفي بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية، ونضرب أمثلة على هذه الأدوات:

أولا- سعر إعادة الخصم[٥٩]: ويقصد بسعر إعادة الخصم هو سعر الفائدة الذي تتقاضاه مؤسسة نقد البحرين من المؤسسات المصرفية نظير إعادة خصم ما لديها من كمبيالات وأذون أو

---

٥٨. تنص المادة (٧٩ /ب) من قانون مؤسسة نقد البحرين على: "إذا لم تقم المؤسسة المصرفية بتعيين مراقب للحسابات توافق عليه المؤسسة، فللمؤسسة الحق في أن تعين مراقبا للحسابات" .

٥٩. نصت المادة (٣٣/ب) من قانون مؤسسة نقد البحرين على: "يجوز للمؤسسة أن تجري مع المؤسسات المصرفية العمليات التالية:

ب- أن تشتري وأن تبيع وأن تخصم أو تعيد خصم الكمبيالات والسندات الإذنية المسحوبة أو الصادرة لأغراض تجارية أو صناعية أو زراعية حقيقية وتحمل توقيعين سليمين أو أكثر وتكون مستحقة في بحر ٩٢ يوما من تاريخ حصول المؤسسة عليها".

لقاء ما تقدمه لها من قروض وسلف مضمونة. [٦٠]

تؤثر هذه العملية على كم الائتمان المتوفر لدى المؤسسات المصرفية ، فعندما تكون الحالة الاقتصادية في ركود تقوم مؤسسة نقد البحرين بزيادة السيولة لدى البنوك من خلال سعر إعادة خصم منخفض، مما يزيد من قدرة البنوك على الإقراض تبعا لزيادة السيولة لديها، وفي حالة الانتعاش أو التضخم فإن مؤسسة النقد تزيد من سعر إعادة الخصم بحيث إما ان تحجم البنوك عن طلب إعادة الخصم أو تقبل بسعر إعادة خصم مرتفع فتقل السيولة لديها، وبالتالي تقل قدرتها على الإقراض.

ثانيا- تغيير الاحتياطي [٦١]: ان الاحتياطي سواء أطلق عليه الإلزامي أو القانوني أو النقدي ما هو إلا ما تودعه المؤسسات المصرفية كنسبة من ودائعها لدى مؤسسة نقد البحرين دون أن تتقاضى عن ذلك أي سعر فائدة. [٦٢]

ومن خلال هذه الوسيلة وفي حالة وجود ركود اقتصادي فإن مؤسسة النقد تعمد إلى خفض نسبة الاحتياطي لديها، ويعني ذلك زيادة السيولة لدى المؤسسات المصرفية بما يمكنها من منح مزيد من الإئتمان، وبالتالي تعزيز الطلب الكلي وفي المحصلة تنشيط الحالة الإقتصاد.

أما في حالة وجود ضغوط تضخمية فإن مزيدا من السيولة والإقراض ستفاقم المشكلة، وفي هذا الوضع تقوم مؤسسة النقد بزيادة نسبة الاحتياطي لديها بما يضعف من قدرة المؤسسات المصرفية على منح الإئتمان، وبالتالي انخفاض حجم السيولة المتوافرة في السوق، وصولا إلى خفض التضخم والسيطرة عليه.

الفرع الثالث

وظيفة المساهمة في إيجاد سوق نقدي ومالي متطور

نظرا للأهمية الكبيرة للسوق المالي، والتي تتطلب وجود جهاز يتولى تأسيس وإنشاء هذه السوق في بواكير نشأة البحرين الحديثة، فقد أوكل المشرع لمؤسسة نقد البحرين هذه الوظيفة .

حيث تلعب الأسواق المالية دورا داعما لتنشيط الاقتصاد الوطني، ذلك أنها توفر قنوات للتمويل لتعبئة الموارد المالية اللازمة، وبأسعار تنافسية، إضافة إلى النفاذ لقاعدة عريضة من المستثمرين

---

٦٠. د . محمد زكي الشافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣٥٨ .

٦١. تنص المادة (٣٥/أ) من قانون مؤسسة نقد البحرين على: "تقوم المؤسسة من وقت لآخر بإخطار المؤسسات المصرفية في مقرها الرئيسي بضرورة الاحتفاظ باحتياطي نقدي مقابل الودائع وغيرها من الالتزامات المماثلة والتي يجري تحديدها لهذا الغرض. ويتكون هذا الاحتياطي إما من أموال سائلة تحتفظ بها المؤسسات المصرفية أو من أرصدة دائنة في حساباتها مع المؤسسة وذلك بنسب تحددها المؤسسة من وقت لآخر" .

٦٢. د . أحمد فريد مصطفى و د . سهير محمد السيد حسن، السياسات النقدية والبعد الدولي لليورو، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٥٨ .

مما يخفض من تكلفة التمويل.[٦٣]

ويعرف السوق المالي بأنه الآلية الائتمانية التي يمكن من خلالها حشد وتجميع وتوجيه ادخارات الشركات والحكومات والأفراد إلى مختلف أوجه الاستعمال الإنتاجية وغير الإنتاجية .[٦٤]

في الواقع تقسم الأسواق المالية لعدة تقسيمات وفقا لمعايير متفاوتة، فوفقا لطبيعة الأوراق المالية المتداولة تقسم إلى سوق أولي وسوق ثانوي، ووفقا لغرض التمويل تقسم إلى أسواق النقد وأسواق رأس المال، ووفقا لأسلوب التمويل تقسم إلى أسواق القروض وأسواق الأوراق المالية، وأخيرا وفقا لمعيار الحقوق والالتزامات المتقابلة تقسم لأسواق الدين وأسواق الملكية، ومن هذا التقسيم نجد بأن المشرع البحريني في قانون مؤسسة نقد البحرين اعتمد عند نشأة هذا السوق معيار الغرض من التمويل فكانت مهمة مؤسسة نقد البحرين أن توجد سوقا نقديا وسوقا ماليا لغرض التمويل.

ومن المنطقي أن يتخذ التشريع البحريني هذا المسلك، فالسوق النقدي يستهدف توفير تمويل قصير الأجل، بينما سوق رأس المال او السوق المالي فيتم التعامل فيه برؤوس أموال طويلة الأجل.

وبعد أن تطرقنا في المطلب الأول لوظائف مؤسسة نقد البحرين، وذلك بشيء من الاختصار، لكونها مرحلة سابقة، ولكن كان من الضروري أن يتم الحديث عن وظائف المؤسسة لنلمس التطور الذي حصل في الجهاز الذي يتولى شؤون النقد والمصارف في البحرين، فتتصل الفكرة وتتواصل المعلومة، وسنتناول في المطلب الثاني وظائف مصرف البحرين المركزي.

المطلب الثاني: وظائف مصرف البحرين المركزي وفقا للقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته

بعد أنْ تناولنا في ما سبق بيان مراحل تطور نشأة المصرف المركزي ووظائف مجلس نقد البحرين ومؤسسة نقد البحرين نصل في هذا المطلب، بشيء من التفصيل، إلى بيان وظائف مصرف البحرين المركزي في شكله الحالي، والذي يمثل آخر تطور للجهاز الذي يتولى شؤون النقد والمصارف في مملكة البحرين.

نجد في الواقع ومن خلال نصوص قانون مصرف البحرين المركزي أن المشرع أوكل له مهام ذات طبيعة متقدمة بما منحهُ من وظائف متقدّمة لهذه المؤسسة، كما خوله صلاحيات واسعة في رسم وتنفيذ السياسة النقدية وتحقيق الاستقرار المالي، وتعزيز موثوقية القطاع المصرفي، بالإضافة لكونه بنك الحكومة (بنك البنوك).

---

٦٣. د . نوران يوسف، دور الأسواق المالية في تمويل التنمية ومشروعات البنية التحتية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٠، ص٥ .

٦٤. د . مونية سلطان، كفاءة الأسواق المالية الناشئة ودورها في الاقتصاد الوطني "دراسة حالة بورصة ماليزيا"، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥، ص٥ .

وقد حدد المشرع أهدافا واضحة لمصرف البحرين المركزي ليساهم في تنمية ودعم الاقتصاد الوطني في إطار السياسة الاقتصادية العامة للمملكة، فأوكل له القيام بالتالي: [٦٥]

- رسم وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية وغيرها من السياسات المتعلقة بالقطاع المالي في المملكة.
- المساهمة في تحقيق الاستقرار المالي بالمملكة.
- تقديم خدمات مصرفية مركزية للحكومة والقطاع المالي بالمملكة.
- تطوير القطاع المالي في المملكة وتعزيز الثقة فيه.
- حماية المودعين وعملاء المؤسسات المالية وتعزيز الثقة في مكانة المملكة كمركز مالي عالمي.

ونفرع هذه الوظائف للتالي:

الفرع الاول: الوظائف المتعلقة بالسياسة النقدية.

الفرع الثاني: الوظائف المتعلقة بتعزيز موثوقية القطاع المصرفي.

الفرع الثالث: وظيفة تقديم الخدمات المصرفية المركزية للحكومة والقطاع المالي.

ونفصل هذه الفروع على النحو التالي:

الفرع الاول

الوظائف المتعلقة بالسياسة النقدية

يؤدي مصرف البحرين المركزي دورا أساسيا في خلق وتنفيذ سياسة نقدية متطورة، تواكب المعايير والمستجدات الدولية، وتدفع بالإقتصاد الوطني إلى الأمام، كما ويمارس مهمة تتداخل مع السياسة المالية تتمثل في ضمان الاستقرار المالي في الدولة، وهذه الوظائف ذات ديناميكية عالية، نبينها على النحو التالي:

أولا: رسم وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية وغيرها من السياسات المتعلقة بالقطاع المالي في المملكة.

ثانيا: المساهمة في تحقيق الاستقرار المالي بالمملكة.

---

٦٥. المادة (٣) المعدلة وفقا للقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٠ بتعديل أحكام قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ .

ونبينها على التفصيل التالي:

أولا- رسم وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية وغيرها من السياسات المتعلقة بالقطاع المالي في المملكة:

تعد وظيفة رسم وتنفيذ السياسة النقدية والإئتمانية من الوظائف التقليدية والمتجددة التي تناط بالبنوك المركزية، ولأجل هذه السياسة تمنح الاستقلالية أصلا، وذلك لأن السياسة النقدية متى ما كانت – وخصوصا في دول النظام الحزبي – مطوعة لخدمة السياسات الحكومية فإن ذلك يؤدي إلى تأثيرات بالغة الخطورة على مالية الدولة وعلى الاقتصاد، لذلك تعتني التشريعات النقدية بالنص على هذه الوظيفة وتتبعها بنصوص أخرى تكفل من خلالها نوعا من الاستقلالية للبنوك المركزية.

وفي مملكة البحرين يقوم مجلس إدارة مصرف البحرين المركزي برسم كافة السياسات الداخلة في اختصاصه ومنها النقدية [٦٦]، ويتولى المحافظ تنفيذ هذه السياسة.[٦٧]

وقد حدد البند (٢) من المادة (٤) من قانون مصرف البحرين المركزي المهام والصلاحيات لتحقيق هذه الوظيفة بحيث يرخص للمصرف المركزي بأن يقوم ب « وضع وتنفيذ السياسات النقدية الملائمة لتحقيق الأهداف الاقتصادية للمملكة، والمحافظة على ثبات قيمة النقد، والعمل على تأمين الاستقرار النقدي، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية والجهات الرسمية ذات العلاقة «.

في الواقع إن الحاجة ماسة دائما لوجود تنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية وذلك لكون هاتين السياستين تعملان في النهاية – ومن المفترض – في سياق تناغم وتكامل لتحقيق غايات السياسة الاقتصادية.

إنَّ ما نلاحظه بأن عمق السياسة النقدية في مملكة البحرين منذ عام ١٩٨٠م تتمثل أساسا في الحفاظ على سعر صرف الدينار البحريني، ويتم ذلك من خلال ربط الدينار البحريني بعملة قوية وهي الدولار الامريكي بسعر صرف ثابت.

ويكمن سبب التركيز على سعر الصرف في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، في أن اقتصاد مملكة البحرين من الاقتصادات الصغيرة المفتوحة للتجارة الخارجية، والتي تعتمد على الصادرات والواردات الخارجية بنسبة تفوق ١٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا النوع من الاقتصادات يعتبر فيه ربط العملة الوطنية بعملة أجنبية كبيرة من الترتيبات المتعارف عليها، ويمثل ذلك تدعيما جيدا للسياسة النقدية.[٦٨]

٦٦. المادة (٨) قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ .
٦٧. المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ .
٦٨. موقع مصرف البحرين المركزي، www.cbb.gov.bh، الدخول ثم السياسة النقدية ثم إطار عمل السياسة النقدية، تاريخ الدخول للموقع ٤ يوليو ٢٠٢١، وقت الدخول: ١٢:٥٠ مساء .

ويجب أن لا يغيب عنا أن عملية رسم وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية تتضمن تمكين المصرف المركزي من استخدام جملة من الأدوات لضبط هذه السياسة، بالإضافة لدوره في الحفاظ على سعر صرف الدينار البحريني، وهي الوسائل الكمية، الوسائل النوعية، والرقابة المباشرة، ونبينها فيما يأتي:

١. الوسائل الكمية: وتتمثل في سياسة إعادة الخصم وسياسة السوق المفتوحة وسياسة تغيير نسبة الاحتياطي، وتعتبر هذه الوسائل من قبيل طرق التدخل غير المباشر التي يقوم بها المصرف المركزي للتأثير في حجم الإئتمان (الحجم الكلي للقروض واستثمارات البنوك) و كميته، بحيث يراعي المصرف المركزي عند استعمال هذه الوسائل انْ تساهم في معالجة ما يـــعتري الحالة الاقـــتصادية العامة في الدولة من كساد (ركود) او تضخم (انتعاش)، من خلال التأثير في السيولة المتوفرة لدى البنوك والمصارف، ونشرح آلية تنفيذ هذه الوسائل فيما يأتي:

أ. سياسة إعادة الخصم: تعد هذه الوسيلة – بشكل عام - أقدم الوسائل الكمية من الناحية التاريخية وأكثرها تطبيقا [٦٩]، وهي سياسة تكشف عن طبيعة الحالة الاقتصادية في الدولة، هل هي حرجة أم مستقرة ؟.

وسبب ذلك أن سعر إعادة الخصم يحدده المصرف المركزي، وهو سعر مستقر نسبيا يتغير في مدد ليست بالقصيرة، وبالتالي كلما حصل فيه تغيير كان ذلك مؤشرا واضحا للبنوك والمصارف وللمهتمين بحالة الاقتصاد الوطني، هل نحن في ركود أم تضخم ؟ .

ويتولى مصرف البحرين المركزي إجراء هذه السياسة من خلال ما صرح به القانون، حيث نصت المادة (٢٩/أ) من قانون المصرف بأن "للمصرف المركزي أن يجري مع المؤسسات المالية المعاملات الآتية: ١- شراء وبيع وخصم وإعادة خصم الكمبيالات والسندات الإذنية".

وتتم في الواقع عملية تغيير سعر إعادة الخصم من خلال قيام المستفيد من كمبيالة مثلا بعرضها قبل ميعاد الاستحقاق على البنك، والذي بدوره يـــقوم بالـوفاء بالـــمبلغ مع خـــصم نـــسبة (عادة تـــكون مساوية لسعر الـــفائدة في السوق) من قـــيـــمتها كـــفائدة (سعر الخصم) وعمولة لكون الوفاء قد تم قبل موعده [٧٠]، ثم عندما يحتاج البنك إلى سيولة يلجأ للمصرف المركزي لـيعيد خصم هذه الأوراق التجارية (إعادة الخصم) مـقابل أن يتنازل عن جزء من قيـمتها كـفائدة (سعر إعادة الخصم)، ويكون عادة سعر إعادة الخصم أقل من سعر الخصم،

---

٦٩. د . حازم الببلاوي، النظرية النقدية – مقدمة إلى نظرية الاقتصاد التجميعي، مطبوعات جامعة الكويت، المطبعة العصرية، ١٩٧١، ص٧٤ .

٧٠. تنص المادة (٣٢٧) من المرسوم بقانون رقم (٧) لسنة ١٩٨٧ بإصدار قانون التجارة على: ١- الخصم اتفاق يتعهد البنك بمقتضاه بأن يدفع مقدما، قيمة ورقة تجارية إلى المستفيد منها مقابل انتقال ملكيتها إلى البنك . ٢- ويخصم البنك ما يدفعه للمستفيد من الخصم فائدة عن مبلغ الورقة فضلا عن العمولة، ويجوز الاتفاق على إجراء الخصم مقابل مبلغ إجمالي.

وهذا بديهي لكي تتحقق للبنك الاستفادة.

وتؤثر هذه العملية بشكل غير مباشر في كم الائتمان المتوفر لدى البنوك والمصارف، وبالتالي تعالج التغيرات الاقتصادية الحاصلة تبعا للدورة الاقتصادية، فيقوم المصرف المركزي في حالة الركود بزيادة السيولة لدى البنوك من خلال سعر إعادة خصم منخفض، مما يزيد من قدرة البنوك على الإقراض تبعا لزيادة السيولة لديها، وفي حالة الانتعاش فإن المصرف المركزي يزيد من سعر إعادة الخصم وهو ما يدفع البنوك لعدم إجراء الخصم لتتفادى السعر المرتفع وبالتالي لا تتغير السيولة لديها أو قد تقبل، مما يخفض السيولة لديها، وبالتالي تنخفض قدرتها على الإقراض.

وقد تلجأ البنوك حينها لتعويض انخفاض سيولتها من خلال زيادة نسبة سعر الخصم على المستفيدين «العملاء» وهو ما يمنعهم من اكمال العملية تجنبا للخسارة، وقد تدفع غريزة التعويض والربح البنوك والمصارف، لأن تقوم بنقل تكلفة ما خسرته في عملية إعادة الخصم الى الافراد والمشروعات عن طريق رفع سعر الفائدة على القروض[٧١]، وهو ما يقلل من حجم الاقتراض وبالتالي تحجيم حالة التضخم الموجودة.

إن اتباع المصرف المركزي لسياسة إعادة الخصم بزيادة النسبة أو خفضها يؤثر بشكل مباشر في كم السيولة المتوفرة لدى البنوك لعملية الإقراض، وبالتالي إما أن تؤدي هذه السياسة إلى انتعاش الإقراض وزيادة الطلب في السوق وذلك في حالة الركود أو معالجة حالة التضخم الموجودة بزيادة النسبة مما يقلل من الإقراض وبالتالي يضعف الطلب.

وهذه السياسة «إعادة الخصم» كما قد تكون عامة كما أسلفنا فقد تكون نوعية انتقائية وفق خطة مدروسة، بحيث يتجه المصرف المركزي إلى رفع نسب إعادة الخصم بالنسبة إلى أنشطة معينة ليقلل من فورتها ونموها ويعيد التوازن في السوق، وقد يخفض من جانب آخر نسبة إعادة الخصم لقطاعات أخرى يرى ضرورة توفير السيولة لها لتنهض بدورها، وهذا محكوم بمؤشرات موضوعية إحصائية تبين مدى النمو الحاصل في كل قطاع من قطاعات الإقتصاد الوطني.

ب. سياسة السوق المفتوحة: تعتبر عمليات السوق المفتوحة من أهم أدوات السياسة النقدية، وتتمثل بمعناها الضيق في قيام البنوك المركزية ببيع وشراء السندات الحكومية وأذونات الخزينة، أما معناها الواسع فهو قيام البنوك المركزية بشراء وبيع الأوراق المالية والذهب والعملات الأجنبية بالإضافة إلى شراء وبيع السندات الحكومية وأذونات الخزينة.[٧٢]

---

٧١. د . زكريا الدوري ود . يسري السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان / الأردن، ٢٠٠٦م، ص ١٩٤ .

٧٢. د . زكريا الدوري و د . يسري السامرائي، المرجع السابق، ص ٢٠٤ .

ومن تحليل نصوص قانون مصرف البحرين المركزي نرى بأن المشرع مكن المصرف من القيام بعمليات السوق المفتوحة بمعناها الواسع – وهو ما يحمد له – في المعاملات التالية:

الشراء والبيع والتعامل في أدوات الدين العام .[٧٣]

الشراء والبيع والتعامل في الأصول المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٩)،[٧٤] ومنها[٧٥]:

- العملات والسبائك الذهبية.
- النقد الأجنبي في شكل عملات قابلة للتحويل أو أرصدة في بنوك خارجية بعملات قابلة للتحويل.
- الكمبيالات والسندات الإذنية المستحقة الأداء خارج البحرين بعملات قابلة للتحويل.
- أذونات الخزانة التي تصدرها حكومات أجنبية والمستحقة الأداء بعملات قابلة للتحويل.
- السندات الأخرى التي يحددها مجلس الإدارة والتي أصدرها شخص أجنبي، على أن تكون قابلة للتداول في الأسواق المالية الدولية ومستحقة الأداء بعملات قابلة للتحويل.

إن هذا التوسع يمكن المصرف المركزي من ضبط العرض النقدي بتغيير كمية الاحتياطات الفائضة لدى البنوك والمصارف [٧٦]، ويتم ذلك من خلال دخول مصرف البحرين المركزي للبورصة في وقت الكساد مشتريا للسندات الحكومية، ويدفع مقابلها لصاحب السند (أشخاص طبيعية او اعتبارية) فيزيد من السيولة لديه، وهذا مَا يزيد من المعروض النقدي وبالتالي زيادة عمليات الإقراض، بما يحقق انتعاشا في السوق.

يضاف إلى ذلك أن البنوك عندما تزيد سيولتها ستتوسع في عملية الإقراض بأسعار فوائد منخفضة تحفيزا للمقرضين، وهو ما يحفز الاقتصاد بشكل كبير .[٧٧]

أما في أوقات التضخم (الانتعاش) يدخل المصرف المركزي بائعا للسندات لتوافر السيولة لدى المؤسسات المصرفية والشركات بشكل عام، وبالتالي يحصل مقابل السندات على أوراق نقدية،

---

٧٣. المادة (٢٩) البند (٢) من قانون مصرف البحرين المركزي، وقد عرفت المادة(١) من قانون مصرف البحرين المركزي أدوات الدين العام بأنها: السندات والكمبيالات وسندات الدفع وأدوات الدين الأخرى التي تصدرها الحكومة أو أجهزتها، أو الهيئات أو المؤسسات العام في الحالات التي تضمنها الحكومة .

٧٤. المادة (٢٩) البند (٣) من قانون مصرف البحرين المركزي .

٧٥. المادة (١٩) الفقرة (أ) من قانون مصرف البحرين المركزي .

٧٦. أ.د عبدالوهاب الأمين و أ . د فريد بشير، إقتصاديات النقود والبنوك، مركز المعرفة للإستشارات والخدمات التعليمية، بغداد / العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٢٤٧ .

٧٧. لمزيد من التفاصيل يراجع كتاب باري سيجل، النقود والبنوك والإقتصاد "وجهة نظر النقديين"، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، الطبعة العربية، ١٩٨٧، ص٢٥٠ –٢٥١ .

ويكون بهذه العملية قد سحب جزءا من السيولة المتوفرة في السوق، ويقلل من الاحتياطات النقدية لدى هذه المؤسسات ومن ودائعها، مما يدفعها لتقليل عمليات الإقراض للجمهور، ويؤدي ذلك لتقليل العرض النقدي ومواجهة تفاقم حالة التضخم.

ولكي تحقق سياسة السوق المفتوحة أفضل نتائجها يجب أن يواكبها تغير في سعر إعادة الخصم، فإذا دخل المصرف المركزي بورصة البحرين مشتريا لمعالجة حالة الركود (سياسة نقدية توسعية) فيجب ان يواكب ذلك خفض في سعر إعادة الخصم بحيث تزيد السيولة لدى البنوك التجارية ويتحقق الانتعاش الاقتصادي من خلال زيادة الطلب الكلي عن طريق زيادة الاقتراض من الافراد والمؤسسات الاقتصادية، وإذا دخل المصرف المركزي البورصة بائعا لمعالجة حالة التضخم (سياسة نقدية إنكماشية) فيجب أن يواكب ذلك زيادة في سعر إعادة الخصم بحيث تقل السيولة لدى البنوك التجارية ويمنعها من زيادة عمليات الإقراض . [٧٨]

وهنا وجب ملاحظة أن دخول المصرف المركزي للبورصة بائعا للسندات يترتب عليه زيادة المعروض منها وانخفاض سعرها، وهو ما ستتلقفه البنوك فتعمد إلى شراء هذه السندات المباعة بأسعار منخفضة من خلال فوائضها المالية، بمعنى أنَّ البنوك ستفضل أن تشتري هذه السندات على أن تقوم بعملية الإقراض (منح الإئتمان)، على اعتبار أنَّ المدين مضمون وهي الحكومة.

ج. سياسة تغييرنسبة الإحتياطي:

يتولى مصرف البحرين المركزي كغيره من البنوك المركزية فتح حسابات جارية للبنوك والمصارف لديه [٧٩]، كما لَهُ الحق في إلزام البنوك والمصارف بإيداع جزء من ودائعها بنسبة معينة لديه، وذلك لضمان تسوية حسابات المقاصة فيما بينها [٨٠]، ولتنفيذ سياسته النقدية، بمعنى أنَّ هنالك جزءا من ودائع البنوك يكون دائما تحت يد المصرف المركزي. [٨١]

وتحديد نسبة الاحتياطي مسألة قد ينص عليها القانون فيطلق عليها "الاحتياطي القانوني"، وقد تترك للعرف واللوائح المتغيرة وعندها يطلق عليها "الاحتياطي الالزامي"، وهو في الحالتين نقدي لذلك يطلق عليه «الاحتياطي النقدي».

---

٧٨. لمزيد من التفاصيل بهذا الشأن يراجع كتاب أ.د عبدالهادي مقبل، محاضرات في البنوك، الطبعة الثانية، ٢٠١٣م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٨٤ . وكتاب أ . د خلاف عبدالجابر خلاف، المبادئ الأساسية لإقتصاديان النقود والبنوك، دار النهضة العربية، ص ١٨١ .

٧٩. تنص المادة (٢٩) الفقرة (أ) البند (٦): للمصرف المركزي أن يجري مع المؤسسات المالية المعاملات الآتية: ٦- فتح حسابات للمؤسسات المالية والاحتفاظ بها وقبول الودائع منها ... إلخ .

٨٠. نظم قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية نظام المقاصة في المواد من ١٠٨ – ١٠٩ .

٨١. أ.د محمد دويدار و أ.د أسامة الفولي، مبادئ الاقتصاد النقدي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٥٧ .

ولم يتضمن قانون مصرف البحرين المركزي تحديدا قانونيا لنسبة الاحتياطي، وإنما ترك ذلك لتوجيهات يصدرها محافظ مصرف البحرين المركزي وفقا لحالة الاقتصاد (حالة السوق)، فللمحافظ وفقا للمادة (٣٨/أ) من قانون المصرف المركزي أن يصدر التوجـيهات الضرورية التي تكفل تنفيذ أحكام القانون والـلوائح الصادرة، وبما يحقق أغراض المصرف المركزي.

وبالاطلاع على الموقع الإلكتروني الرسمي لمصرف البحرين المركزي، نجد بأن الاحتياطي ملزم لجميع مصارف التجزئة العاملة في مملكة البحرين، وعليها إيداع احتياطي نقدي إلزامي في نهاية كل شهر بنسبة ٥٪ على جميع ودائع العملاء بالدينار البحريني، ويحدد المصرف المركزي من حين إلى آخر من خلال لجنة السياسة النقدية نسبة الاحتياطي الإلزامي التي يتم احتسابها على أساس شهري من خلال البيانات المقدمة من البنوك في نهاية الشهر السابق بحيث يقوم المصرف المركزي بعملية التسوية بين حساباتها الجارية لديه وحساب الاحتياطي فيضمن أنْ تكون نسبة الاحتياطي الإلزامي لديه ٥٪ في جميع الأوقات .[٨٢]

ولكن التساؤلات المطروحة في هذا الصدد: ما الفائدة من تغيير نسبة الاحتياطي، وما أثر ذلك على حجم الائتمان المتوفر لدى البنوك ؟، وكيف تساهم هذه السياسة في توجيه الائتمان المصرفي بما يخدم السياسة الاقتصادية؟

نجيب بالقول: في الحقيقة كان الهدف في البداية حماية المودعين ضد مخاطر تصرفات البنوك التجارية [٨٣]، ولكن باتت هذه الوسيلة أداة في يد البنوك المركزية لتعالج الاختلالات الاقتصادية.

إن هذه الوسيلة تمكن مصرف البحرين المركزي في حالة الركود أن يخفض نسبة الاحتياطي لديه، بما معناه يزيد السيولة لدى البنوك والمصارف، فتزيد قدرتها على خلق الإئتمان والإقراض، وفي المحصلة ينشط الإقتصاد، وهو ما قام به المصرف المركزي في فترة « كورونا « حيث خفض نسبة الاحتياطي من ٥٪ إلى٣٪.

أما في حالة الانتعاش « التضخم « فيقوم المصرف المركزي بزيادة نسبة الاحتياطي، وبالتالي يسحب جزءا من السيولة لدى القطاع المصرفي، مما يقلل من حالة التضخم، والتي بلا شك تؤثر سلبا على قيمة العملة والقوة الشرائية متى تفاقمت.

إنّ قيام المصرف المركزي بزيادة نسبة الإحتياطي يوجب على البنوك ضرورة زيادة رصيدها لديه، وقد تعجز الكفاية المالية لدى البنوك وقتها من تغطية النسبة المطلوبة، خصوصا تلكم

٨٢. تم الدخول لموقع مصرف البحرين المركزي www.cbb.gov.bh في يوم الخميس الموافق ٢٥ يونيو ٢٠٢٠، الساعه ٩:١٥ مساء، تتوفر هذه المعلومة في الموقع تحت عنوان (السياسة النقدية – الاحتياطي الإلزامي) .

٨٣. أ.د محمد دويدار و أ.د أسامة الفولي، مبادئ الإقتصاد النقدي، مرجع سابق، ص ٢٥٧ .

البنوك التي لا تعتمد في قراراتها كثيرا على الدراسات والمؤشرات الاقتصادية او لا تهتم كثيرا بها بسبب سوء الإدارة، وفي هذه الحالة يرى جانب من الفقه أن البنوك قد تضطر إلى التصرف فيما لديها من أدوات مالية كالأوراق التجارية وأذون الخزانة لسداد نسبة الإحتياطي الجديد، خاصة إذا كانت كبيرة وليس لدى البنك ما يكفي من سيولة لتنفيذ الالتزام الجديد أو للحفاظ على نسبة السيولة لديها . (٨٤)

ونناصر ما ذهب إليه بعض الفقهاء بأن تغيير نسبة الاحتياطي الإلزامي (القانوني) له تأثير حقيقي وفعال في حالة التضخم، لكون زيادة النسبة حينها تسحب جزءا من قدرة البنوك على منح الإئتمان، والتي كانت في رواج كبير وقدرة مالية منتعشة بما قد يجعل رصيدها من الاحتياطي لدى المصرف المركزي قريبا من النسبة الإلزامية أساسا، وبالتالي تتأثر بإنخفاض قدرتها على الإقراض (منح الائتمان). (٨٥)

أما في حالة الركود فإن المستثمرين أساسا يكونون مبتعدين عن البنوك لضعف الحالة الاقتصادية، وحيث أن الركود سبقه تضخم وفق ما تقرره الدورة الإقتصادية، فإن البنوك أساسا من المفترض أن لديها أرصدة فائضة معطلة سابقة لحالة الركود، وبالتالي فخفض نسبة الاحتياطي الإلزامي لن تؤثر في قدرة البنوك التجارية على منح الائتمان.

إن مواجهة التقلبات الإقتصادية تتطلب قيام المصرف المركزي بإتخاذ إجراءات متنوعة واستخدام وسائل مختلفة دون الإكتفاء بوسيلة أو إجراء واحد، وفي الحقيقة أنّ اتخاذ جملة إجراءات في وقت واحد وبشكل متناغم هو جوهر ما نسميه "ديناميكية السياسة النقدية"، فهي مجموعة من الإجراءات عبر عدة وسائل لمعالجة المشكلات الاقتصادية والمالية.

٢. الوسائل النوعية: كما تؤثر الوسائل الكمية في حجم الإئتمان المقدم من البنوك والمصارف وفق سياسات سبق بيانها يتبعها المصرف المركزي، فإن الوسائل النوعية تتعلق باتجاهات هذا الائتمان.

فالأنشطة والقطاعات الاقتصادية متعددة ومتنوعة، وليست كلها في حالة تساوٍ في الانتعاش أو الركود، لأن الناس يتفاوتون في الاقبال او الاحجام على السلع والخدمات ، مما يجعل مكاسب القطاعات مختلفة، لذلك تدفع الوسائل النوعية لتقديم مزيد من الإئتمان لبعض القطاعات التي تكون في حاجة أو ترى الدولة أن هذه القطاعات يجب تحفيزها، أما القطاعات والأنشطة الأخرى فتسحب الوسائل النوعية عنها جزء كبيرا مما كانت تحصل عليه من ائتمان، وبالتالي فإن هذه

٨٤. يراجع مؤلف أ .د عبدالهادي مقبل، محاضرات في البنوك، مرجع سابق، ص ١٨٢ .
٨٥. أ.د محمد خليل برعي، النقود والبنوك، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٣٤ – ١٣٥ .

الوسائل يطغى عليها طابع الانتقائية الموجهة، فتؤثر على اتجاهات الائتمان وليس على حجم الائتمان الكلي.

ومن أمثلة الوسائل النوعية:

- تحفيز الإقراض الإنتاجي وتخفيض الاستهلاكي، من خلال سعر إعادة خصم مرتفع على المنشآت التجارية مع خفضه على المنشآت الصناعية.
- تحديد أوجه الاستثمار التي يمكن لبعض البنوك التجارية التوجه ناحيتها، وطلب موافقة المصرف المركزي المسبقة عليها لضبط حالة التوازن في السوق، أو توجيه الاستثمار ناحية مجالات محددة بشروط معينة كمنع الإقراض الإنتاجي لقطاعات كثيفة انبعاث الكربون.

٣. الرقابة المباشرة: يقف المصرف المركزي في أعلى النظام المصرفي، وله لضمان كفاءة وفاعلية هذا النظام أن يتدخل بتقديم النصح للبنوك والمصارف فيما يتعلق بتنفيذها لسياساتها الإئتمانية، بحيث تنساب بشكل يتوافق مع اتجاه سياسة المصرف المركزي، وهذا ما يسمى بأسلوب "الإقناع الأدبي".

ولكن قد يتعذر من خلال استخدام هذا الأسلوب الودي تحقيق الغايات المنشودة، وفي هذه الحالة يلجأ المصرف المركزي لتفعيل وسيلة أخرى هي إصدار التوجيهات والأوامر المباشرة بحيث يدفع من خلالها وبشكل ملزم سياسات البنوك والمصارف لتأخذ منحى يتماشى مع تصورات المصرف المركزي.

وقد سمح قانون مصرف البحرين المركزي للمحافظ أن يصدر التوجيهات الضرورة التي تكفل تنفيذ القانون واللائحة وله إصدار الإرشادات التي تحقق أغراض المصرف، وبعد إعلان هذه التوجيهات تكون لها صفة الإلزام . [٨٦]

ثانيا- المساهمة في تحقيق الاستقرار المالي بالمملكة:

إنَّ ما جعلنا نصنف هذه الوظيفة ضمن الوظائف المتعلقة بالسياسة النقدية هو أن هنالك ارتباطا وصلة وثقى بين الاستقرار المالي والسياسة النقدية والتي تتمثل في قدرة القطاع النقدي على

---

٨٦. المادة (٣٨) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية والتي تنص على " أ- يصدر المحافظ التوجيهات الضرورية التي تكفل تنفيذ أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة تنفيذا لأحكامه، وبما يحقق أغراض المصرف المركزي، ويجب أن تشتمل التوجيهات على السند القانوني لإصدارها وتحديد المخاطبين بأحكامها.
ب- للمحافظ أن يصدر إرشادات تتضمن تيسير فهم وتطبيق أحكام هذا القانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذا لأحكامه، وله أن يصدر إرشادات بشأن أية أمور أخرى يراها لازمة لتحقيق أغراض المصرف المركزي.
ج- تعلن التوجيهات والارشادات بالوسيلة التي يحددها المحافظ، وتكون للتوجيهات صفة الإلزام بعد إعلانها إلى المخاطبين بها. "

تحقيق استقرار في المستوى العام للأسعار وتعزيز النمو الاقتصادي باستخدام سعر الفائدة[٨٧]، بما يدعم مالية الدولة.

في الواقع اهتم العالم بقضية الاستقرار المالي من أعقاب الأزمة المالية الآسيويه في الأعوام ١٩٩٧-١٩٩٩، وأيضا الأزمة المالية التي حصلت في عام ٢٠٠٨م، والتي تسببت في إشكاليات اقتصادية وأزمات مالية عالمية، وهو ما دفع البنوك المركزية ومن خلال مجلس الاستقرار المالي العالمي [٨٨]، للنظر لموضوع الاستقرار المالي على انه من المواضيع ذات الاولوية.

لقد ذهب مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي لإعتبار أنَّ الاستقرار المالي يتمثل في قيام ثلاث ظواهر رئيسية متتالية، تتمثل الأولى في انحراف أسعار بعض الأوراق المالية الأكثر تداولا عن اسعارها التي تلائم المؤسسات المالية المصدرة لها، والثانية هي حدوث تركز في الائتمان وتزايد احتمالات المخاطر المتعلقة بعدم القدرة على السداد، أما الظاهرة الثالثة فهي الانحراف الفعلي أو المحتمل لمستويات الإنفاق عن مستوى التوازن بما يعرقل فرص النمو الاقتصادي. [٨٩]

ولكن البنك المركزي الأوروبي و بنك كندا المركزي يتجهان لاعتبار حالة الاستقرار المالي متحققة متى انتفت أية تهديدات من شأنها التأثير على الاقتصاد أو أداء القطاع المالي، وبالتالي تكون المؤسسات المالية قادرة على الصمود أمام الصدمات أو الاختلالات المالية. [٩٠]

ويعرف المصرف المركزي البحريني الاستقرار المالي بأنه الحالة التي يكون فيها النظام المالي قادرا على توفير الخدمات المالية بشكل مستمر حتى في حالة وجود صدمات، وهذا التعريف الوارد في موقع المصرف المركزي يميل إلى وجهة النظر الأوروبية الكندية.

ومن جانبنا نؤيد الرأي الذي يذهب إلى أن مفهوم الاستقرار المالي لا يقتصر على كيفية التعامل مع الازمات المالية وقت وقوعها فقط، ولكنه وجب العمل بالأساس على تأهيل القطاع المالي لاستيعاب وامتصاص تلك الازمات، والحد من احتمالات وقوعها، وتقليص فرص انتقال تداعياتها

---

٨٧. د . أحمد شفيق الشاذلي، الإطار العام للإستقرار المالي ودور البنوك المركزية في تحقيقه، منشورات صندوق النقد العربي، ٢٠١٤، ص ١٧ .

٨٨. مجلس الاستقرار المالي هو هيئة دولية تراقب وتقدم توصيات بشأن النظام المالي العالمي، وتعمل على تعزيز الاستقرار المالي الدولي من خلال وضع معايير وتطوير السياسات التنظيمية والرقابية التي تعمل بناء عليها البنوك المركزية ... لمزيد من التفاصيل: www.fsb.org .

89. Fergusen , R. , Should Financial Stability Be An Explicit Central Bank Objective ? , Federal Reserve Board , Washington , September 2002 . p . 45.

90. Papadums L, Financial Stability and Macro-prudential Supervision: Objectives, Instruments & the role of the ECB , Frankfurt, September 2009. (And) Chant , J. et al , Financial Stability As a Policy Goal , Bank of Canada , Report No. 95 , Ottawa , September 2003 , p . 3-4.

إلى مكونات القطاع المالي المحلية الرئيسية، ومن ثم إلى القطاعات الاقتصادية بالدولة . [٩١]

وفي تقدير الباحث فإن تعريف مصرف البحرين المركزي والذي يميل إلى وجهة نظر البنك المركزي الأوروبي وبنك كندا المركزي قد جاء أكثر اتساعا وأشمل فهما مما نص عليه المشرع البحريني في القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٠ بتعديل أحكام قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، حيث حدد المشرع مساهمة المصرف المركزي في تحقيق الاستقرار المالي عبر اتخاذ التدابير المناسبة لمواجهة الاضطرابات الاقتصادية أو المالية العالمية أو الاقليمية أو المحلية (تعديل المادة ٤ البند ٣)، وبالتالي تكون مساهمة المصرف المركزي في الاستقرار المالي محددة في نطاق مواجهة الاضطرابات الاقتصادية والمالية، وفي ذلك تضييق غير مبرر.

ومن الملاحظ أن هذا التعديل يمكن المصرف المركزي من التغطية المستمرة للعجوزات الموسمية في ميزانية الدولة عن طريق أذونات الخزانة وأدوات الدين الأخرى، عملا بنص المادة (٢٥) من القانون التي أجازت للمصرف المركزي إقراض الحكومة في الحالات الاستثنائية لتغطية عجز موسمي، وبالتالي بات الإقراض – وهو الرابط الوثيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية – من الوظائف الاعتيادية لا الاستثنائية للمصرف المركزي على اعتبار أنَّ العجز في الميزانية يمثل اضطرابا ماليا محليا يستدعي تغطيته لتتمكن الحكومة من إتمام برامجها ومشاريعها وتحقيق غاياتها، وهو في واقعنا مستمر من فترة طويلة.

كما نرى أن هذا التعديل يجعل تدخل المصرف المركزي تلقائيا من خلال أدوات الدين العام لضمان تحقيق الاستقرار المالي، بعد أن كان تدخل المصرف المركزي في إقراض الحكومة يتم من خلال طلب من الحكومة ممثلة في وزارة المالية والإقتصاد الوطني يوجه للمصرف عملا بالمادة (٢٥) من القانون التي أجازت للمصرف أن يقرض الحكومة في الحالات الاستثنائية لتغطية العجز الموسمي او غير المتوقع في الميزانية العامة للدولة.

إن تتبع أذونات الخزانة التي يصدرها المصرف المركزي وهي أسبوعية وشهرية، وهو ما كنا نراه – قبل التعديل – مؤثرا على رسم السياسة النقدية للمصرف المركزي حيث يتحول جزء كبير منها لضمان تغطية العجز في ميزانية الدولة، فتكون السياسة النقدية تابعة تبعية شبه كلية للسياسة المالية، ولكن مع التعديل بات دور المصرف المركزي في تحقيق الاستقرار المالي بالوسائل المتنوعة ومنها أدوات الدين العام من صميم الاختصاص، كما أنّهُ مطلب دولي حديث في أن تقوم البنوك المركزي بضمان الاستقرار المالي.

91. David Folkers & others , Toward a Framework for Financial Stability , IMF, January 1998, P.5.

ولكن وجب لاتساق النصوص وعدم تعارضها أن يتم تعديل المادة (٢٥) من قانون المصرف المركزي بحيث تحذف "لتغطية عجز موسمي"، فلا نتصور عجزا موسميا تطرح لأجله سندات أسبوعية وشهرية، ولسنوات.[٩٢]

في الحقيقة يولي مصرف البحرين المركزي اهتماما كبيرا لموضوع الاستقرار المالي – حتى قبل التعديل الأخير على القانون – فيشير التقرير السنوي لعام ٢٠٠٧ الذي أصدره المصرف، وهي فترة أزمة مالية حاقت بدول النمور الآسيوية، أنه قام في يناير ٢٠٠٧ "بتشكيل فريق عمل لإعداد إطار شامل ووضع خطة احترازية في حالات الأزمات المالية، وقد تمكن فريق العمل من وضع إطار شامل لمنع وإدارة واحتواء أي هزة مالية محتملة في المستقبل ....، وتضمن هذا الإطار تحديد المصادر المحتملة للصدمات في النظام المالي في مملكة البحرين".[٩٣]

كما يتناول التقرير السنوي لعام ٢٠٢٠ بيان الجهود التي تبذلها إدارة الاستقرار المالي بالمصرف المركزي والتي تمثلت في إجراء البحوث والتحليلات بشأن القضايا المتعلقة بالاستقرار المالي، ودراسة آثار جائحة كورونا COVID-19 على الاقتصاد[٩٤]، كما تتولى هذه الإدارة رقابة النظام المالي باتظام، وإصدار تقرير نصف سنوي يقدم لإدارة المصرف ويمثل أداة موضوعية لتقييم سلامة النظام المالي والمراقبة الاحترازية الكلية من خلال مؤشرات السلامة المالية (Financial Soundness Indicators).[٩٥]

و تختص هذه المؤشرات بمتابعة أداء المؤسسات المالية المصرفية، وتحديدا نسبة رأس المال للأصول المثقلة بالمخاطر، ودخل العمليات المصرفية إلى إجمالي الدخل، ونسبة إجمالي الودائع لإجمالي القروض وغيرها من المؤشرات.[٩٦]

---

٩٢. تنص المادة (٢٥/أ) من قانون مصرف البحرين المركزي على "يجوز للمصرف المركزي إقراض الحكومة في الحالات الإستثنائية لتغطية عجز موسمي أو غير متوقع في الميزانية العامة للدولة أو لتوفير السيولة في الحالات الطارئة وبمراعاة ما يلي:
أن يتم إسترداد قيمة القروض الممنوحة للحكومة خلال الثلاثة أشهر التالية لنهاية السنة المالية التي منحت خلالها تلك القروض.
ألا يجاوز مجموع القروض نسبة ٢٥٪ من الميزانية العامة للدولة المعتمدة للسنة المالية التي منحت خلالها تلك القروض.
أن يتم منح القروض طبقا للشروط والأوضاع التي يحددها المجلس ."

٩٣. مصرف البحرين المركزي، التقرير السنوي، عام ٢٠٠٧، ص ١٧ .

٩٤. مزيد من التفاصيل حول جهود إدارة الاستقرار المالي يراجع التقرير السنوي لعام ٢٠٢٠ على الرابط:
https://www.cbb.gov.bh/wp-content/uploads/2021/04/CBB-ANNUAL-REPORT-2020-Arabic-with-Accounts.pdf .

٩٥. موقع مصرف البحرين المركزي، www.cbb.gov.bh، الدخول على الرئيسية ثم الرقابة ثم الاستقرار المالي، تاريخ الدخول ١٤ يوليو ٢٠٢١، وقت الدخول: ١١:٠٥ مساء .

96. Daly K & AKhter S , Indicators of Financial Soundness Can They Forewarn Us Of Impending Crisis? , International Review of Business Research Papers , Vol.5 , March 2009, p . 34.

لقد شكلت جائحة كورونا تحديا كبيرا للدولة ولمصرف البحرين المركزي بشكل خاص، بما حثه ليتعامل بشكل ديناميكي وفق وسائله المتاحة ضمانا لتحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، ومن الإجراءات التي اتخذها التالي:

تأجيل الأقساط على أي مقترض أو حامل بطاقة ائتمان تأثر من تداعيات انتشار الفيروس وما رتبه من نتائج اقتصادية، وذلك بدون رسوم وفوائد وذلك لمدة ٦ أشهر، بالإضافة إلى تخفيض متطلبات نسبة الاحتياطي النقدي لبنوك التجزئة من ٥٪ إلى ٣٪ . [٩٧]

ويرى الباحث أن هذين الاجراءين يعكسان التوجه الداعم لزيادة الطلب الكلي، ويظهر ذلك من خلال أن تأجيل الأقساط في ظل حالة الركود الاقتصادي التي عمت العالم ككل تزيد من انتعاش مالية الافراد، وبالتالي قدرتهم على الشراء بما يعزز جانبي الطلب والعرض في ذات الوقت [٩٨]، إضافة لما حققه التأجيل في الواقع من هدف اجتماعي تمثل في تمكين الأفراد من الشراء المريح لسعة القدرة المالية وهو ما عزز من رفاهيتهم في ظل "التباعد الاجتماعي".

أما ما يتعلق بتخفيض نسبة الاحتياطي النقدي من ٥٪ إلى ٣٪، فهي تدعم توفير السيولة لدى البنوك، حيث أن تقليل نسبة الاحتياطي النقدي وهي أموال من البنوك تودع إلزاميا لدى المصرف المركزي تعزز من ملاءتها وسيولتها المتوفرة، وبالتالي تتمكن من الإقراض بشكل أكبر، وهو ما يصب بلا شك في تدعيم الاقتصاد وتعافيه.

في ١٦ مارس ٢٠٢٠ قام مصرف البحرين المركزي بتعديل أسعار الفائدة مقابل تسهيلات الإيداع والإقراض في سياق الإجراءات التي يتخذها المصرف لضمان انسيابية واستقرار أداء أسواق النقد في مملكة البحرين حيث قام المصرف بخفض سعر الفائدة الأساسي على ودائع الأسبوع الواحد من ١,٧٥ في المائة إلى ١,٠ في المائة. كما تم خفض سعر الفائدة على ودائع الليلة الواحدة من ١,٥ في المائة إلى ٠,٧٥ في المائة، وسعر الفائدة على ودائع الشهر الواحد من ٢,٢ في المائة إلى ١,٤٥ في المائة. [٩٩]

٩٧. البيان الصحفي من مصرف البحرين المركزي حول الإجراءات والتدابير الرقابية والتنظيمية لإحتواء انتشار فيروس كورونا على القطاع المصرفي، www.cbb.gov.bh، المركز الإعلامي ثم فيروس كورونا، نشر في ١٨ مارس ٢٠٢٠، تاريخ الدخول ١٧ أكتوبر ٢٠٢١، وقت الدخول الساعه ٧:٥٥ مساء .

٩٨. إن انتشار فيروس كورونا أبطئ الطلب العالمي كونه خلق نوعا من الهلع وعدم اليقين، ومن جانب آخر امتدت تداعيات الفيروس لتصيب العرض العالمي من خلال محركات الطاقة الإنتاجية (العمالة، ورأس المال) التي أصبحت غير مستغلة بكامل طاقتها الإنتاجية طيلة فترة تفشي المرض نتيجة للسياسات الإحترازية والتدابير الوقائية المتخذة من الدول ومنها الحجر الصحي وحظر التجوال .... إلخ، لمزيد من التفاصيل تراجع دراسة د . الوليد أحمد طلحة، التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا المستجد على الدول العربية، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٠، ص ٩ .

٩٩. الإجراءات المتبعة على مستوى السياسة النقدية في مملكة البحرين لمعالجة تداعيات كورونا، موقع صندوق النقد العربي، www.amf.org.ae، تاريخ الدخول ١٧ أكتوبر ٢٠٢١، وقت الدخول الساعة ٨:٢٠ مساء، يمكن الاسترجاع من خلال الرابط:
https://www.amf.org.ae/ar/page/%D9%85%D9%85%D9%84%D9%83%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%AD%D8%B1%D9%8A%D9%86

إنّ هذا الاجراء كما أشار التقرير الاقتصادي العربي الموحد لم يقتصر على مملكة البحرين بل قامت به عدد من الدول العربية بما يؤكد أخذ هذه الدول بالاتجاهات النقدية التوسعية [١٠٠]، وفي تقدير الباحث فإن لجوء البنوك المركزية لخفض سعر الفائدة الأساسي على الودائع في ظل حالة ركود اقتصادي يجعل المودعين يراجعون التفكير في استمرار ودائعهم بفائدة أقل أم استثمارها وإدخالها في السوق، وهذا الإجراء بلا شك يدعم تعزيز السيولة في السوق، وبالتالي تدعيم الاقتصاد الوطني.

وهذه في الحقيقة أمثلة على ما تم من إجراءات تتعلق بالسياسة النقدية، وهذا لا ينفي أن حكومة مملكة البحرين قدمت جملة من حزم التحفيز الاقتصادي الشامل بقيمة ٣, ٤ مليار دينار بحريني لمواجهة تداعيات انتشار فيروس كورونا COVID-19، ومن أهمها: [١٠١]

- دفع رواتب المواطنين العاملين في القطاع الخاص لمدة ثلاثة أشهر اعتباراً من أبريل ٢٠٢٠.
- دفع فواتير الكهرباء والماء للأفراد والشركات لمدة ثلاثة أشهر بدءاً من أبريل ٢٠٢٠، وبما – لا يتجاوز فواتير نفس الفترة من العام الماضي، على أن تقوم الحكومة بإعادة هيكلة المصاريف الإدارية لأجهزتها بما لا يؤثر على الميزانية العامة للدولة.
- إعفاء الأفراد والشركات التجارية من رسوم البلدية لمدة ثلاثة أشهر بدءاً من أبريل ٢٠٢٠.
- إعفاء الشركات التجارية من الرسوم المستحقة على استئجار الأراضي الصناعية الحكومية لمدة ثلاثة أشهر بدءاً من أبريل ٢٠٢٠.
- إعفاء المنشآت والمرافق السياحية من رسوم السياحة لمدة ثلاثة أشهر بدءاً من أبريل ٢٠٢٠.
- مضاعفة حجم صندوق السيولة ليصل إلى ٢٠٠ مليون دينار بحريني.
- زيادة تسهيلات قروض البنك المركزي ورفع قدرة الإقراض إلى ما يعادل ٣,٧ مليار دينار بحريني للسماح بتأجيل الأقساط وتمديد التمويل الإضافي.
- إعادة توجيه برامج صندوق العمل " تمكين " لدعم الشركات المتأثرة من الأوضاع الراهنة، بالإضافة إلى إعادة هيكلة القروض الممنوحة من قبل المؤسسة.

---

١٠٠. التقرير الاقتصادي العربي الموحد، التطورات النقدية والمصرفية وتطورات أسواق المال في الدول العربية، الفصل السابع، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٠، ص١٣٩، يمكن الاسترجاع من خلال الرابط:
https://www.amf.org.ae/ar/jointrep/jaer2020

١٠١. أحدث مستجدات كوفيد ١٩، موقع مجلس التنمية الاقتصادية، www.bahrainedb.com ، تاريخ الدخول ١٧ أكتوبر ٢٠٢١، وقت الدخول الساعه ٨:٥٥ مساء، يمكن الاسترجاع من خلال الرابط:
https://www.bahrainedb.com/ar/key-updates-on-covid-19 /

وبهذه الإجراءات التكاملية نجد بأن مملكة البحرين قد تمكنت من تجاوز هذه المرحلة الصعبة من خلال مجموعة من الإجراءات التي أثبتت بشكل واضح أن الحاجة دائما ملحة لتكامل السياسات النقدية والمالية وصولا لتحقيق الغاية الاقتصادية المرجوة.

الفرع الثاني
الوظائف المتعلقة بتعزيز موثوقية القطاع المصرفي

ان من أهم إيجابيات قانون مصرف البحرين المركزي أنَّهُ بنى على ما تحقق من قبل، فلم يهدم المنجزات المتراكمة سابقا والتي قامت بها مؤسسة نقد البحرين وقبلها مجلس نقد البحرين، حيث جاء قانون المصرف المركزي ليعمل على تعزيز وتدعيم ما تم، وذلك من خلال إيكال مهمة تعزيز الموثوقية في القطاع المصرفي البحريني للمصرف المركزي، ويشمل ذلك تطوير القطاع المالي وفق الأساليب الحديثة، والعمل على حماية المودعين بما يعزز من الثقة في مكانة مملكة البحرين كمركز مالي عالمي.

وعليه فقد تناول المشرع في قانون مصرف البحرين المركزي عددا من الوظائف التي تؤدي إلى تعزيز موثوقية القطاع المصرفي وتنظيم الائتمان، وهي وظائف نقسمها إلى:

أولا: تطوير القطاع المالي في المملكة وتعزيز الثقة فيه.

ثانيا: حماية المودعين وعملاء المؤسسات المالية وتعزيز الثقة في مكانة المملكة كمركز مالي عالمي.

ونبينها تفصيلا على النحو التالي:

أولا- تطوير القطاع المالي في المملكة وتعزيز الثقة فيه:

يتكون القطاع المالي – بشكل عام – من ثلاثة مكونات رئيسية هي المؤسسات والأسواق المالية والبنية التحتية، وفيما يتعلق بالمؤسسات فتتمثل في البنوك وشركات التأمين وشركات الأوراق المالية والمؤسسات المالية غير المصرفية وصناديق التأمين التحوطية، أما الأسواق المالية فتشمل أسواق الأسهم والسندات (أسواق رأس المال) وأسواق النقد.

وأما بالنسبة إلى البنية التحتية للقطاع المالي فتشمل مجموعة الأطر القانونية والتنظيمية والرقابية، ونظم المدفوعات والتسوية والمقاصة، ونظم المحاسبة.[١٠٢]

ويلعب القطاع المالي المتطور دورا كبيرا في ضمان كفاءة توزيع المدخرات المحلية على فرص الاستثمار المنتجة وعلى القطاعات الاقتصادية المختلفة، بالشكل الذي يسهم في تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة، ويدعم الاستقرار الاقتصادي، ويعزز من قدرة الاقتصاد الوطني على التصدي للأزمات الخارجية.[١٠٣]

102. Eurooean Central Bank , Financial Stability , www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability
103. Claudio Borio & Mathias Drehmann , Toward an operational framework for financial stability:

وهذا يستدعي رفد القطاع المالي بالتكنولوجيا الحديثة، وبوضع أطر تنظيمية وتفصيلية تواكب المستجدات، بحيث تضمن كفاءته وفاعليته، بالإضافة إلى قواعد رقابية صارمة مع تنفيذها بشكل تام بما يضمن الموثوقية التامة في القطاع المالي، كما أن القدرة التامة على التحول السريع ناحية مستجدات الفكر المالي ومقررات المجالس واللجان والمنظمات الدولية المتخصصة في الشأن الاقتصادي والمالي يدفع لمواءمة النظام المالي في الدولة مع التوجه العالمي، وبالتالي لا تكون هنالك فجوة كبيرة قد تؤثر على المنظومة المالية وتلقي بتبعات على الاستقرار الاقتصادي.

ويأتي دور مصرف البحرين المركزي في تحقيق هذه الوظيفة من خلال ضمان سلامة أداء المؤسسات المالية وقوة مراكزها وارتفاع مستويات الربحية، وهو ما من شأنه تعزيز مستويات السيولة المحلية وزيادة النمو الاقتصادي .[١٠٤]

ويتم ذلك عبر دور رقابي من إدارة التفتيش « إدارة الرقابة المصرفية « التي تقوم بزيارات دورية لتتعرف على حالة هذه المؤسسات سواء من حيث كفاية رأس المال، جودة الإدارة، الأنظمة التشغيلية، إدارة المخاطر، الشفافية، جودة الموجودات، السيولة، وإستقرار الأرباح، بما يعزز الثقة فيها ويصحح أخطاءها قبل أن تتعثر، وهو ما يطلق عليه « نظام الرقابة المبني على المخاطر «[١٠٥].

وقد أنشأ المصرف المركزي مؤشر السلامة المالية (Financial Soundness Indicator) الذي يهدف إلى إيجاد "لوحة تحكم" لمراقبة مخاطر القطاع المالي وهو ما يعاون بشكل كبير على إصلاح وتطوير القطاع المالي عبر توفر المعلومات الاستباقية.

إن هذا النمط الرقابي يطمئن رأس المال الأجنبي، ويمنح الشركات ذات الوضع السليم اقتصاديا فرصة الحصول على تدفقات الإئتمان الضرورية، يضاف إلى ذلك أن الاصلاح والتطوير والرقابة المستمرة تعزز من كفاءة أسواق الائتمان، بحيث تكون قادرة على توفير نظام المعلومات اللازم لتقدير المخاطر والجدارة الائتمانية للمقترضين ولتخصيص الائتمان طبقا لمدى المخاطرة، مما يساعد على التمييز بين المنشات الكفوءة وغير الكفوءة.[١٠٦]

---

fuzzy measurement and its consequences , BIS Working Papers No 284 Monetary & Eco . Dept . June 2009 . p . 13.

١٠٤. د . أحمد شفيق الشاذلي، مرجع سابق، ص ٦ .

١٠٥. لمزيد من التفاصيل يراجع التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي لعام ٢٠١٨، ص ٣٣ – ٣٤، على الرابط:
https://www.cbb.gov.bh/wp-content/uploads/2019/04/CBB-Annual-report-2018-AR.pdf
وتقرير عام ٢٠١٩، ص ٢٤ ومابعدها، على الرابط:
https://www.cbb.gov.bh/wp-content/uploads/2020/04/Annual-report-2019CBB-Accounts-1.pdf

١٠٦.د . مايح شبيب هدهود، القطاع المالي والمصرفي بين إشكاليات الواقع وآفاق الإصلاح " دراسة في أقطار عربية مختارة "، مجلة كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العدد ٢، ٢٠٠٨، ص٥ .

لقد أثبتت الدراسات أنَّ تطوير النظام المالي يلعب دورا بارزا في التنمية والنمو الاقتصادي، وأن قصور التطورات يؤدي إلى إعاقة النمو والتنمية، وهو ما يجعل السياسة المفضلة هي تشجيع النمو والتطور في الجهاز المالي .[١٠٧]

ويدخل في فكرة تطوير القطاع المالي كوظيفة أساسية للمصرف المركزي ضرورة أن يدفع ويتابع البنوك والمصارف المحلية لكي توفر وتقدم الخدمات المالية لفئات عريضة من المجتمع خصوصا تلك الفئات ذات الدخل المنخفض والمحدودة فيما يطلق عليه الشمول المالي "Financial Inclusion"، وبالتالي لا يجوز لأي مرخص له أن يمتنع عن تقديم الخدمات المصرفية بسبب تمييزي مهما كان[١٠٨]

ويعرف تقرير اللجنة الأوروبية الصادر في عام ٢٠٠٨ الشمول المالي بأنه عملية يواجه فيها الأشخاص صعوبات في الوصول إلى استخدام الخدمات والمنتجات المالية في السوق والتي تلائم احتياجاتهم وتمكنهم من عيش حياة اجتماعية طبيعية في المجتمع الذي ينتمون له [١٠٩]، ويقصد بالأشخاص في هذه الإشارة الفئات الضعيفة في المجتمع من منخفضي ومحدودي الدخل.

ولضمان وصول البنوك إلى أفراد المجتمع كافة، وخصوصا منخفضي الدخل أو ذوي الدخل اليومي نلحظ تحول البنوك في مملكة البحرين الى نظام "البنوك الرقمية"، وبالتالي يسهل لأي شخص أن يتعامل مع البنوك وأن يدخل ضمن النظام المصرفي، ولذلك نتصور بأن البنوك الرقمية تعد من أهم تطبيقات فكرة الشمول المالي.

كما ونرى بأن تطبيق "الشمول المالي" يحقق إيجابية استراتيجية للدولة حيث يوفر للدولة قدرة أكبر على معرفة حجم التدفقات المالية في المجتمع، ويظهر ذلك من خلال أنّ جميع الأفراد – مواطنين وأجانب – متى ما كانت أموالهم مودعة في البنوك، فإن قدرة الدولة على الإلمام "بالطاقة المالية الوطنية" تصبح أكبر، وبالتالي قدرتها بعد ذلك في فرض الضرائب والرسوم من جانب وتقديم الإعانات من جانب آخر تكون مبنية على معلومات دقيقة وموثوقة عن مداخيل الافراد في المجتمع، وبالتالي كما أن لهذا المفهوم دلالة إنسانية وحقوقية فله فوائد سياسية واقتصادية،

---

107. Erdal Guryay, Financial Development and Economic Growth, International Journal of Finance and Economics, Issue 8 , pp . 57 – 62.

١٠٨.أصدر المصرف المركزي في أغسطس ٢٠٢٠ تعميما الى جميع المرخص لهم يوجب عليهم ضمان تقديم الخدمات المالية الخاضعة لرقابة المصرف المركزي دون أي تمييز، لمزيد من التفاصيل يراجع التقرير السنوي لعام ٢٠٢٠، ص ١٤، على الرابط:
https://www.cbb.gov.bh/wp-content/uploads/2021/04/CBB-ANNUAL-REPORT-2020-Arabic-with-Accounts.pdf

109. European Commission Report, FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION, March 2008, p .9.

يضاف لكل ذلك أن تعميق تطبيق الشمول المالي يشكل حائط صد في مواجهة الجرائم المالية وخصوصا فوق الوطنية، ولذلك نرى أهمية النص على دور جديد لمصرف البحرين المركزي في تحقيق الشمول المالي بحيث يتحول التوجه الفعلي للمصرف إلى التزام قانوني.

ثانيا- حماية المودعين وعملاء المؤسسات المالية وتعزيز الثقة في مكانة المملكة كمركز مالي عالمي:

إن تطوير القطاع المالي بما يعزز الموثوقية فيه لا يجب أن يقف على الرقابة التي تخدم تحسين أداء الخدمات البنكية وسلامة مالية هذه المؤسسات، بل يجب أن يمتد ليشمل أهم ممول لهذا القطاع وهم المودعون، الذين تمثل أموالهم – وفق الأصل – رأس مال هذه المؤسسات، ولذلك جاء قانون مصرف البحرين مؤكدا على أهمية حماية المودعين.

ولضمان توفر هذه الحماية يتولى المصرف المركزي إصدار إرشادات للمستهلكين وتقديم المعلومات العامة ونشر النصائح المالية بغية حماية المودعين وعملاء المؤسسات المالية، كما يقوم بمراقبة شكاوى المستهلكين والإشراف على برنامج حماية أموال المودعين.

فأما ما يتعلق بالشكاوى فيجب أولا على العملاء أن يتواصلوا مع الجهة التي قدمت لهم الخدمة المالية لإيجاد الحلول، فإن لم يتمكنوا كان لهم الحق في تقديم الشكوى لدى المصرف المركزي وفقا لنموذج معد لهذا النوع من الشكاوى معروض على الموقع الإلكتروني للمصرف، ويظهر تقرير شكاوى العملاء للفترة من أبريل ٢٠٢٠م وحتى يونيو ٢٠٢٠م أن عدد الشكاوى وصلت إلى ٦٣ شكوى.[١١٠]

ومما هو محمود لهذه التقارير أنها تضع إحصائية تتضمن أسماء البنوك والشكاوى التي على كل واحد منها، وهذا ما نراه داعما لتعزيز الثقة في النظام المصرفي، لأن البنوك والمصارف تجد نفسها أمام تقارير شفافة، ومن الطبيعي كلما زادت الشكاوى على أحد البنوك فإن ذلك مدعاة لأن يتجنبه المستهلكون للخدمات المالية مما يدفع البنوك لتحسين خدماتها للعملاء وتقديم أفضل العروض.

وعملا بحق المجتمع في الحصول على المعلومة بما يخلق شفافية أكبر، ونشرا للوعي وتعميقا له يرى الباحث أهمية أن يقوم المصرف المركزي بنشر هذا التقرير في الصحف المحلية، كونها أدنى لأفراد المجتمع من المواقع الرسمية.

وأما ما يتعلق بدور المصرف المركزي في تعزيز الثقة في مملكة البحرين كمركز مالي، فقد أصدر المصرف المركزي ميثاق أفضل الممارسات حول القروض الاستهلاكية ورسوم الخدمات

١١٠. الموقع الإلكتروني لمصرف البحرين المركزي www.cbb.gov.bh، الدخول ثم المستهلكين ثم معلومات المستهلكين، تاريخ الدخول ٥ أغسطس ٢٠٢١، وقت الدخول الساعة ٩:٢٢ مساء.

المصرفية والذي ينظم الحدود الدنيا من المعايير التي يتوجب على البنوك أن تتبعها في الإقراض والفوائد وهوامش الربح والدعاية والإعلان، ووجوب توفُّرِ معلومات واضحة ومنتظمة للعملاء.

وفي يناير ٢٠١١ صدر القرار رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٠ بشأن حماية الودائع وحسابات الإستثمار المطلقة بما يتماشى مع المادة (١٧٧) من قانون المصرف المركزي [١١١] والذي أنشأ مجلسا لحماية الودائع وحسابات الاستثمار المطلقة بحيث يتم ضمان تعويض المودعين في حالات نصت عليها المادة (٤) من القرار وهي: وضع البنك تحت الإدارة، ووضع البنك تحت التصفية.

ويعتمد هذا النظام على فكرة توفير التمويل للصناديق المنشأة وهي صندوق البنوك التقليدية وصندوق البنوك الإسلامية بشكل مسبق من البنوك، بحيث إن تحققت موجبات المادة (٤) كانت الأموال في يد الصناديق، ويتم صرف التعويضات مباشرة وهو ما يضمن حقوق المودعين ولا يؤثر على النظام المصرفي كما كان الحال سابقا حيث يتم البحث عن تعويض المودعين في وقت لاحق قد لا يكون لدى البنك تحت الإدارة أو تحت التصفية قدرة مالية للدفع بما يمس الثقة في النظام المصرفي.

الفرع الثالث

وظيفة تقديم الخدمات المصرفية المركزية للحكومة والقطاع المالي

من المتفق عليه أنّ مصرف البحرين المركزي هو بنك البنوك، كونه يقف في أعلى النظام المصرفي في الدولة تنظيما وإشرافا ورقابة ، لذلك يتولى هذا المصرف تقديم خدمات مصرفية للحكومة وللقطاع المالي، وخصوصا في وقت الازمات المالية، ونضرب أمثلة على هذه الخدمات:

أولا: إقراض الحكومة والقطاع المالي: وذلك لتتمكن الحكومة من تغطية العجوزات في الميزانية العامة للدولة، وهذا الإقراض يكون عادة بطلب من وزارة المالية والاقتصاد الوطني نيابة عن الحكومة، كما أَنَّ قواعد عقد القرض العام المنصوص عليها في المادة (١٠٨) من الدستور وجب إعمالها .[١١٢]

---

١١١. تنص المادة (١٧٧) من قانون مصرف البحرين المركزي على:
يجوز للمجلس إصدار لائحة بشأن نظام حماية الودائع وغير ذلك من حقوق عملاء المرخص لهم، وذلك بتعويضهم في الحالات التي يكون فيها المرخص له غير قادر أو من المرجح أن يكون غير قادر على الوفاء بالمطالبات الموجهة إليه. ويجوز أن تتضمن اللائحة إنشاء صندوق أو أكثر للتعويضات تكون له شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة ونظام خاص يصدر باعتماده قرار من المصرف المركزي.
يصدر المصرف المركزي قرارًا بتحديد الودائع والحقوق الخاضعة لأحكام هذه المادة.»

١١٢. تنص المادة (١٠٨/أ) من الدستور البحريني على: " تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقترض الدولة أو أن تكفل قرضا بقانون في حدود الإعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية " .

بمعنى أن الحكومة يجبُ عليها أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية، وهذه الموافقة إما أن تكون إجمالية أو مجزئة لكل قرض عام، والأصل في تقديرنا ضرورة عرض كل طلب لعقد قرض عام بشكل مجزئ على السلطة التشريعية، لتتحقق الرقابة البرلمانية الفاعلة.

ولكن الواقع - في تقييمنا – أن النظام المالي البحريني يأخذ بفكرة "الموافقة الاجمالية المسبقة" على الاقتراض، وهو ما يظهر من خلال نصوص قانون اعتماد الميزانية العامة حيث تأذن السلطة التشريعية لوزير المالية والاقتصاد الوطني أن يغطي العجز في الميزانية دون مقيد، وبالرّجوع للقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢١ باعتماد الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و ٢٠٢٢ نجد بأن عجز المادة (٦) يمنح وزير المالية والاقتصاد الوطني صلاحية تغطية العجز في الميزانية العامة للدولة دون حاجة إلى الرجوع كل مرة للسلطة التشريعية [١١٣]، كما زنَّ نص المادة (١٠) من ذات القانون صريحة بتخويل وزير المالية والاقتصاد الوطني إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ الميزانية العامة، وتشمل مرحلة التنفيذ عمليات الخزانة والتي تتضمن تغطية العجز في الميزانية العامة للدولة [١١٤].

وتتم هذه التغطية من خلال عدة عمليات من أهمها إصدار أذونات الخزانة وهي قروض قصيرة الأجل لا تتجاوز مدة سدادها السنة، ويتم هذا الإصدار من قبل مصرف البحرين المركزي نيابة عن الحكومة، بشكل أسبوعّي وشهري، وتعلن هذه الأذونات في الصحافة و موقع مصرف البحرين المركزي .[١١٥]

---

١١٣. تنص المادة (٦) على: يُقدَّر العجْزُ في ميزانية الدولة للسنتين الماليتين ٢٠٢١ و٢٠٢٢ بمبلغ (٢,٣١٩,٤١٣,٠٠٠) دينار (مليارين وثلاثمائة وتسعة عشر مليوناً وأربعمائة وثلاثة عشر ألف دينار)، يكون نصيب السنة المالية ٢٠٢١ مبلغ (١,٢٠٧,٨٨٥,٠٠٠) دينار (مليار ومائتين وسبعة ملايين وثمانمائة وخمسة وثمانين ألف دينار)، ونصيب السنة المالية ٢٠٢٢ مبلغ (١,١١١,٥٢٨,٠٠٠) دينار (مليار ومائة وأحد عشر مليوناً وخمسمائة وثمانية وعشرين ألف دينار)، وفْقاً للجدول رقم (١) المرافق لهذا القانون، على أن يُغطَّى العجْزُ بالاقتراض من المؤسسات المالية والصناديق العربية والإسلامية.

١١٤. تنص المادة (٢٩) من المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون الميزانية العامة على " يصدر الوزير اللوائح والقرارات والتعليمات الخاصة بتنفيذ الميزانية، على نحو يضمن مطابقة هذا التنفيذ لأحكام القانون ... إلخ "

١١٥. جاء آخر إعلان – حتى الانتهاء من هذه الدراسة - بصيغة « أعلن مصرف البحرين المركزي بأنه تمت تغطية الإصدار رقم ١٨٨٠ (ISIN BH0008572222) من أذونات الخزانة الحكومية الأسبوعية التي يصدرها مصرف البحرين المركزي نيابة عن حكومة مملكة البحرين . وتبلغ قيمة هذا الإصدار ٧٠ مليون دينار بحريني لفترة استحقاق ٩١ يوماً تبدأ في ٢٩ سبتمبر ٢٠٢١ وتنتهي في ٢٩ ديسمبر ٢٠٢١، كما بلغ معدل سعر الفائدة على هذه الأذونات ١,٤٤٪ مقارنة بسعر الفائدة ١,٤٢٪ الفائدة للإصدار السابق بتاريخ ٢٢ سبتمبر ٢٠٢١، وقد بلغ معدل سعر الخصم ٩٩,٦٣٨٪ وتم قبول أقل سعر للمشاركة بواقع ٩٩,٦١٧٪ علماً بأنه قد تمت تغطية الإصدار بنسبة ١٠٠٪، كما بلغ الرصيد القائم لأذونات الخزانة مع هذا الإصدار ما قيمته ٢,١١٠ مليار دينار بحريني "، لمزيد من التفاصيل يراجع الموقع الالكتروني لمصرف البحرين المركزي www.cbb.gov.bh، ثم تغطية إصدارات أذونات الخزانة، نشر هذا الإعلان في ٢٧ سبتمبر ٢٠٢١، تاريخ الدخول: ٤ أكتوبر ٢٠٢١، وقت الدخول: ١٠:٣٦ مساء .

ويقودنا هذا الكم المنتظم من الإصدارات إلى نتيجةٍ تتمثل في أن الإقراض الذي يقوم به المصرف المركزي هو لتغطية العجز الجوهري في الميزانية العامة بالإضافة لعجوزات موسمية تظهر أثناء التنفيذ، ودليل ذلك أن الإصدارات من أذونات الخزانة ليست بشكل عرضي لحاجة مؤقتة وإنّما هي دورية منتظمة، ومن المعلوم أن أذونات الخزانة تأتي لتغطية عجز موسمي.

وهذا التحليل في الواقع له ما يسانده من نصوص قانون اعتماد الميزانية العامة الذي أجاز لوزير المالية والاقتصاد الوطني أن يعمل على تغطية العجز، ومن المعلوم أن العجز الحاصل إبتداءً عند اعتماد الميزانية العامة هو عجز جوهري وليس عجزا موسميا يأتي عرضا أثناء التنفيذ.

أما ما يتعلق بشأن الإقراض للقطاع المالي فقد نصت المادة (٤/٢٩) من قانون المصرف المركزي بأن للمصرف "منح تسهيلات ائتمانية في الأحوال العادية وفي الظروف الاستثنائية بغرض التغلب على ما تتعرض له المؤسسات المالية من نقص حاد في السيولة أو تهديد لسلامة وضعها المالي".

وقد قام مصرف البحرين المركزي خلال عام ٢٠٢٠م بتقديم تسهيلات لمصارف التجزئة لمواجهة انعكاسات انتشار فيروس كورونا COVID 19 بلغت ٢٣٠ مليون دينار بحريني للمصارف التقليدية و ٢٤٢ , ٢٤١ مليون دينار بحريني للمصارف الإسلامية.[١١٦]

ثانيا: يتولى المصرف المركزي إجراء المقاصة بين البنوك المختلفة : حيث نصت المادة (٣٢/أ) على: « يجوز للمصرف المركزي إنشاء غرفة أو أكثر للمقاصة، وله أن يعهد بإدارتها إلى جهة أخرى «.

وهذه العملية يتم فيها تجميع شيكات المصارف والبنوك مسحوبة على بعضها البعض لصالح العملاء، ولتسهيل العمل بين المصارف الدائنة و المدنية، ولتجنب قيامها بتسوية ديونها نقدا، يتولى البنك المركزي ومن خلال أرصدة الحسابات الجارية للمصارف والبنوك المحتفظ بها لديه إنجاز عملية المقاصة التي تتم بين المصارف والبنوك المختلفة عن طريق تحويل الأرصدة النقدية من حساب إلى آخر من خلال المعاملات الحسابية الدفترية لدى البنك المركزي، واستنادا إلى ذلك يجتمع في صباح كل يوم عمل ممثلو المصارف والبنوك لدى البنك المركزي في مكان خاص يعرف "بغرفة المقاصة" لتبادل الشيكات تحت إشراف البنك المركزي، فالمصرف التجاري الدائن يقبض قيمة الشيكات المسحوبة على المصارف الأخرى ويسدد المصرف المدين ما عليه من ديون للمصرف الدائن بشيك مسحوب على حسابه الجاري لدى البنك المركزي. [١١٧]

---

١١٦. يراجع التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي، عام ٢٠٢٠، ص ٤، يمكن الاسترجاع من الرابط:
https://www.cbb.gov.bh/wp-content/uploads/2021/04/CBB-ANNUAL-REPORT-2020-Arabic-with-Accounts.pdf

١١٧. سعيدان عمر، دور البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي "دراسة حالة في الجزائر"، أطروحة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، ٢٠٠٩، ص ٢٧ .

المطلب الثالث

المقارنة بين وظائف مصرف البحرين المركزي ومؤسسة نقد البحرين

بعد أن تناولنا فيما سبق بيان وظائف مؤسسة نقد البحرين ومصرف البحرين المركزي نعقد هذه المقارنة والتي تتغيا تلمس أوجه التطور، ونلخص نتائج المقارنة في النقاط التالية:

أولا- في الشق النقدي: نلاحظ بأن وظائف مؤسسة نقد البحرين تعكس الفكر التقليدي الكلاسيكي لعمل هذا النوع من الأجهزة، ولذلك كانت الوظائف تأسيسية، ويظهر ذلك من خلال النص على وظيفة إصدار النقد والمحافظة على قيمة النقد البحريني.

وهذه الوظائف لم يكن المشرع في قانون مصرف البحرين المركزي في حاجة للنص عليها ضمن الأغراض والوظائف الأساسية بل تضمنتها نصوص متفرقة، مع تمكين المصرف المركزي من القيام بأدوار تقدمية في الشق النقدي كدوره في تحقيق الاستقرار المالي وهو يرتبط بالجانب الاقتصادي بشكل كبير وأساسي.

ثانيا- في الشق الإئتماني والمصرفي: نجد بأن قانون مصرف البحرين المركزي استهدف تعزيز موثوقية النظام المصرفي البحريني، وهو دور متقدم أيضا يتجاوز مجرد فكرة تأسيس النظام المصرفي إلى تعزيز وتطور آليات حديثة للرقابة والإشراف عليه، ولعل من أهم أدوار الاشراف والرقابة حماية المودعين.

ثالثا- نجد بأن إختصاص مؤسسة نقد البحرين بالمساهمة في إيجاد سوق نقدي ومالي متطور لم تسعفه نصوص القانون في ذلك الوقت، حتى تم إنشاء سوق البحرين للأوراق المالية في عام ١٩٨٧م.

في حين أن قانون مصرف البحرين المركزي نظم في متنه اختصاص المصرف المركزي بالأوراق المالية بشكل محكم، كما مَكَّنَهُ من معالجة ما يعتري النظام المصرفي من مشكلات تمويل من خلال تمكين المصرف من تقديم التسهيلات.

رابعا- نلاحظ كذلك بأن قانون مصرف البحرين المركزي وتطبيقات هذا المصرف العملية مكنته من تطبيق فكرة "الشمول المالي"، وهي فكرة حديثة نسبيا تستهدف ضرورة انتشار المؤسسات والبنوك في جميع أرجاء الدولة، لتصل الخدمات المالية للجميع، وخصوصا الفئات منخفضة ومحدودة الدخل، وهذه الفكرة تترجم حاليا من خلال ما نراه من تنامي "البنوك الرقمية".

خامسا- الاستقلالية: مر تطور مصرف البحرين المركزي بعدة مراحل كما بينا فيما سبق، ومن الملاحظ أن التشريعات المتعاقبة انتهجت مسلك تعزيز الاستقلالية بشكل تدريجي، ويظهر

ذلك من خلال أن مؤسسة نقد البحرين كانت تقريبا خاضعة في غالب شؤونها لوزير المالية، وهذه التبعية في الواقع سلبت المؤسسة استقلاليتها وبالأخص الاستقلالية في تحقيق الأهداف.

ولكن الأمر اختلف فيما يتعلق بمصرف البحرين المركزي حيث أن درجة استقلاليته عن وزير المالية والاقتصاد الوطني وبالتالي عن الحكومة كبيرة، حيث يرعى شؤونه بشكل كامل مجلس إدارة ذو إستقلالية، ونتصور أن التعديلات القادمة ستتضمن مزيدا من منح الاستقلالية للمصرف المركزي.

إن عقد هذه المقارنة يمكن من معرفة التطور الذي حدث في صلاحيات ووظائف المصرف المركزي حيث يلاحظ أنه يمارس وظائفه باستقلالية أكبر، كما أن وظائفه أكثر تطورا كدوره في تحقيق الاستقرار المالي والشمول المالي، والمرونة الكبيرة التي منحت له في استعمال أدواته الكمية والنوعية وكذلك الرقابة المباشرة لضبط السياسة النقدية.

وبعد أن تطرقنا في ما سبق لمراحل تطور نشأة ووظائف مصرف البحرين المركزي النقدية والإئتمانية، نخلص في الخاتمة إلى ما توصلنا له من نتائج وما نطرحه من توصيات.

الخاتمة

أولا- أهم النتائج:

لقد مر الجهاز المعني بشؤون النقد والمصارف في مملكة البحرين بعدة مراحل وهي: مجلس نقد البحرين قبل انتهاء الانتداب البريطاني ثم مؤسسة نقد البحرين الّتي صدر قانونها قبل صدور الدستور في عام ١٩٧٣م ولكنها لم تمارس أعمالها إلا بعد صدور الدستور، ثم تم إنشاء مصرف البحرين في شكله الحالي في عام ٢٠٠٦.

ولم يحدد مرسوم إنشاء مجلس نقد البحرين شكلا معينا له ويعود ذلك لكونه – على ما يبدو – مجلس مؤقت كانت الغاية منه فقط العمل على اصدار العملة البحرينية وسحب العملة التي كانت متداولة في ذلك الوقت وهي الروبية الخليجية "الروبية الهندية"، أما مؤسسة نقد البحرين فقد نص المشرع بأن لها الشخصية الاعتبارية ولكن المشرع لم يحدد طبيعة هذه الشخصية، وهو ما تلافاه المشرع في قانون مصرف البحرين المركزي حيث نص على أنَّ المصرف شخص معنوي عام وهو ما يدعم الاستقلالية.

تولى إصدار العملة البحرينية وهي الدينار مجلس نقد البحرين، وفي ذات الوقت تولى سحب الروبية الخليجية، وقد كانت العملة في تلك الفترة تصدر وفق غطاء ذهبي كامل، ولكن المشرع في

قانون مؤسسة نقد البحرين وبعده في قانون المصرف المركزي أخذ بالإصدار الحر بحيث لا تربط كمية السيولة المتداولة بكم معين من الذهب.

تطورت الوظائف التي تولتها الأجهزة المعنية بشؤون النقد والمصارف، فمجلس نقد البحرين تولى إصدار العملة البحرينية، أمّا مؤسسة نقد البحرين فيلاحظ أنها تولت مهام تأسيسية تتمثل في إيجاد السوق المالي والنقدي، والحفاظ على قيمة العملة البحرينية، وتنظيم النظام المصرفي وضبط الائتمان وفقا للسياسة الاقتصادية، أما مصرف البحرين المركزي فمن الواضح أن وظائفه كانت متقدمة وتبني على ما تم في السابق كوظيفة تطوير القطاع المالي في المملكة و المساهمة في تحقيق الاستقرار المالي.

وقد ساهم في تحقيق هذه الوظائف على أرض الواقع تمكين مصرف البحرين المركزي من التعامل واستخدام جملة من الوسائل والأدوات ومنها الكمية والنوعية والرقابة المباشرة، كما وساهم المصرف من خلال إقراض الحكومة وإقراض القطاع المالي في تحسين سيولتها بما يمكنها من أداء أدوارها.

لم يحظ مجلس نقد البحرين بأية استقلالية كونه كان جزءا من المنظومة الرسمية للدولة قبل انتهاء الانتداب البريطاني، وتمتعت مؤسسة نقد البحرين باستقلالية "مقيدة" حيث أخضعها القانون لإشراف ورقابة لصيقين من وزير المالية، أما مصرف البحرين المركزي فمن الواضح أنه منح استقلالية "مناسبة" للقيام بدوره، وهو ما يحمد للمشرع البحريني.

وتظهر الاستقلالية في الواقع من نصوص الدستور ابتداءً حيث أن الدستور البحريني في عام ١٩٧٣م كان يضمن النص المتعلق بالجهة المعنية بشؤون النقد والمصارف ضمن الباب المتعلق بالسلطة التنفيذية، وهو ما تلافاه في التعديل الدستوري عام ٢٠٠٢ م حيث تم تضمين هذا النص ضمن الباب المتعلق بالشؤون المالية، وهو ما يبرز بشكل جلي الرغبة الواضحة والتوجه الدستوري لمنح الإستقلالية لمصرف البحرين المركزي.

من الواضح أنَّ "ممارسات" مصرف البحرين المركزي تراعي المستجدات النقدية، ومن دون نص، حيث يعمل على تحقيق الاستقرار المالي والشمول المالي وهو ما يظهر من خلال التقرير السنوي للمصرف لعام ٢٠٠٧ والذي سبق حتى التعديل في عام ٢٠٢٠، حيث أنَّهُ كان يعمل على تحقيق الاستقرار المالي دون نص، وهو ما يحسب كممارسة إيجابية من المصرف، تتكامل مع دوره العام في ضمان الاستقرار المالي ومن ثم الاقتصادي، ومن ثم جاء التعديل الذي طرأ على قانون المصرف المركزي في عام ٢٠٢٠ م لينص بجلاء على وظيفة تحقيق الاستقرار المالي.

ولكن الباحث يرى أن تعريف مصرف البحرين المركزي للاستقرار المالي والمنشور في موقعه الإلكتروني، والذي يميل لوجهة نظر البنك المركزي الأوروبي وبنك كندا المركزي قد جاء أكثر اتساعا وأشمل فهما مما نص عليه المشرع البحريني في القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٠ بتعديل أحكام قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، حيث حدد المشرع مساهمة المصرف المركزي في تحقيق الاستقرار المالي عبر اتخاذ التدابير المناسبة لمواجهة الاضطرابات الاقتصادية أو المالية العالمية أو الاقليمية او المحلية (تعديل المادة ٤ البند ٣)، وبالتالي تكون مساهمة المصرف المركزي في الاستقرار المالي محددة في نطاق مواجهة الاضطرابات الاقتصادية والمالية، وفي ذلك تضييق غير مبرر.

إن الممارسات المهنية للمصرف المركزي جعلته يطبق فكرة «الشمول المالي»، وهي فكرة حديثة نسبيا تستهدف ضرورة انتشار المؤسسات والبنوك في جميع أرجاء الدولة، لتصل الخدمات المالية للجميع، وخصوصا الفئات منخفضة ومحدودة الدخل، وهذه الفكرة هي التي دفعت لتطوير النظم التقنية المصرفية ناحية ما نراه حاليا فيما يسمى « البنوك الرقمية «، ونعتقد أن من المتوجب النص في القانون على دور المصرف المركزي في تحقيق الشمول المالي.

ثانيا- التوصيات:

النص بشكل صريح وواضح على مصطلح «الشمول المالي» في قانون مصرف البحرين المركزي بحيث يكون هناك التزام قانوني عليه بضمان أن توفر البنوك والمصارف المحلية خدماتها للجميع، وليس مجرد ممارسة مصرفية مهنية، وتحديدا للفئات منخفضة ومحدودة الدخل، وكذلك للعمالة الوافدة التي تحصل على دخل يومي من أعمال عرضية تقوم بها، وقد يكون دخلها قليلا لدرجة تجعلها تبتعد عن التعامل مع البنوك بما يخرجها من النظام المصرفي.

ضرورة تعديل قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية بحيث يتم اعتماد تعريف مصرف البحرين المركزي واسع الدلالة لمصطلح الاستقرار المالي وهو بأنه الحالة التي يكون فيها النظام المالي قادرا على توفير الخدمات المالية بشكل مستمر حتى في حالة وجود صدمات، بدلا عن التقييد غير المبرر الذي أورده المشرع في تعديل قانون المصرف المركزي في عام ٢٠٢٠ م بإلزام المصرف المركزي بالمساهمة في تحقيق الاستقرار المالي فقط لمواجهة الاضطرابات الاقتصادية او المالية العالمية أو الاقليمية أو المحلية.

ضرورة تعديل نص المادة (٢٥) من قانون مصرف البحرين المركزي بحذف عبارة "لتغطية عجز موسمي"، وذلك لأن التعديل الأخير في عام ٢٠٢٠م يمكن المصرف المركزي من إقراض الحكومة لمواجهة الاضطرابات المالية والاقتصادية المحلية والدولية، ومجرد وجود عجز يمثل اضطرابا، خصوصا أنَّ الميزانية العامة في مملكة البحرين لا تعد أساسا على وفقا لمبدأ توازن الميزانية.

أهمية أن يقوم المصرف المركزي بنشر تقريره المتضمن إحصائية بعدد شكاوى الأفراد على البنوك والمصارف في الصحف المحلية، وعدم قصر هذا النشر فقط على الموقع الإلكتروني، لأن النشر الواسع يدعم حماية المودعين بشكل أكبر.

قائمة المراجع

أولا- المصادر الأساسية :

دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣م وتعديلاته.

قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة وتعديلاته.

الأمر الأميري رقم (٨) لسنة ٢٠٠١م بدعوة المواطنين للإستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني.

القرار رقم (٦) لسنة ٢٠٠١م بإعلان النتيجة العامة للإستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني.

المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون العقوبات.

المرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٣م بإنشاء مؤسسة نقد البحرين وتعديلاته.

المرسوم رقم ٤ (مالية) لعام ١٩٦٨م.

المرسوم رقم ١٠ (مالية) لعام ١٩٦٥م.

مرسوم النقد البحريني رقم ٦ (مالية) لسنة ١٩٦٤.

ثانيا- الكتب العربية :

د. أحمد جامع، النظرية الإقتصادية، الجزء الثاني، التحليل الإقتصادي الكلي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦، دار النهضة العربية.

د. أحمد دويدار، النقود والسياسات النقدية، مكتبة عين شمس بالقاهرة، دون سنة نشر.

د. أحمد فريد مصطفى، د / سهير محمد السيد حسن، السياسات النقدية والبعد الدولي لليورو، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ٢٠٠٠ م.

د. أحـــمد فريد مصطفى و د . ســهير محمد السيد حسن، النـقود والتوازن الإقتصادي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

د . حازم الببلاوي، النظرية النقدية (مقدمة إلى نظرية الإقتصاد التجميعي)، مطبوعات جامعة الكويت، يناير ١٩٧١.

د. حازم الببلاوي، دروس في النظرية النقدية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، ١٩٦٦.

د. زكريا الدوري و د . يسري السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان / الأردن، ٢٠٠٦.

د. زكريا الدوري و د. يسري السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان/ الأردن، الطبعة العربية، ٢٠٠٦.

د. سهير محمد السيد حسن، النقود والتوازن الإقتصادي، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٥.

د . صبحي تادرس قريصة، النقود والبنوك، دار المعارف، المكتبة الاقتصادية، مصر، ١٩٦٥.

د. ضياء مجيد، إقتصاديات النقود والبنوك، ٢٠٠٨.

د. عبدالهادي مقبل، محاضرات في النقود، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٣.

د. عبدالوهاب الأمين، د. فريد بشير، إقتصاديات النقود والبنوك، مركز المعرفة للإستشارات والخدمات التعليمية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

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

د. محمد زكي الشافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.

د. محمد كمال الحمزاوي، سوق الصرف الأجنبي، منشأة المعارف، الإسكندرية ،٢٠٠٤.

د. محمود يونس وآخرون، إقتصاديات النقود والبنوك والأسواق المالية، الدار الجامعية، ٢٠٠٤.

أ. د عبدالهادي مقبل، محاضرات في البنوك، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

ثالثا- الاطروحات العلمية والبحوث والمقالات العربية :

د. أحمد شفيق الشاذلي، الإطار العام للاستقرار المالي ودور البنوك المركزية في تحقيقه، منشورات صندوق النقد العربي، ٢٠١٤.

د. الوليد أحمد طلحة، التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا المستجد على الدول العربية، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٠.

سعيدان عمر، دور البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي "دراسة حالة في الجزائر"، أطروحة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، ٢٠٠٩.

القاضي خالد عبدالعزيز الجريد، الشخصية الإعتبارية، مجلة العدل، المملكة العربية السعودية، العدد ٢٩، محرم ١٤٢٧هـ.

د. مايح شبيب هدهود، القطاع المالي والمصرفي بين إشكاليات الواقع وآفاق الإصلاح "دراسة في أقطار عربية مختارة"، مجلة كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العدد ٢، ٢٠٠٨.

محب خلة توفيق، البنوك المركزية في أفريقيا، رسالة ماجستير، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٠م.

د . منصور محمد سرحان، دور الأمير الراحل في بناء البحرين الحديثة المستقلة، صحيفة الأيام، العدد ١٠١١٣، يوم الجمعة ١٦ ديسمبر ٢٠١٦م.

د . مونية سلطان، كفاءة الأسواق المالية الناشئة ودورها في الاقتصاد الوطني « دراسة حالة بورصة ماليزيا «، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥.

د . نوران يوسف، دور الأسواق المالية في تمويل التنمية ومشروعات البنية التحتية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ٢٠٢٠.

رابعا- المواقع الإلكترونية :

موقع مصرف البحرين المركزي www.cbb.gov.bh.

موقع البنك المركزي الأوروبي www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stebility

موقع صندوق النقد العربي www.amf.org.ae

مجلس التنمية الاقتصادية – مملكة البحرين www.bahrainedb.com

مجلس الاستقرار المالي الدولي www.fsb.org

خامسا- المصادر الأخرى:

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

التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي، عام ٢٠٠٧.

التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي، عام ٢٠١٨.

التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي، عام ٢٠١٩.

التقرير السنوي لمصرف البحرين المركزي، عام ٢٠٢٠.

التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، عام ٢٠٢٠.

سادسا- المصادر الأجنبية :

Claudio Borio & Mathias Drehmann , Toward an operational framework for financial stability: fuzzy measurement and its consequences, BIS Working Papers No 284 Monetary & Eco. Dept. June 2009.

Daly K & AKhter S, Indicators of Financial Soundness Can They Forewarn Us Of Impending Crisis?, International Review of Business Research Papers, Vol.5, March 2009.

David Folkers & others, Toward a Framework for Financial Stability, IMF W. P 10, January 1998.

Erdal Guryay, Financial Development and Economic Growth , International Journal of Finance and Economics, Issue 8.

European Commission Report, FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION, March 2008.

Fergusen, R., Should Financial Stability Be An Explicit Central Bank Objective?, Federal Reserve Board, Washington, September 2002.

Papadems L, Financial Stability and Macro-prudental Supervision: Objectives, Instruments & the role of the ECB, Frankfurt, September 2009. (And) Chant, J. et al, Financial Stability As a Policy Goal , Bank of Canada , Report No. 95, Ottawa, September 2003.