جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل- كلية الحقوق
قسم القانون العام

التنظيم القانوني للعلاقة بين البنك المركزي والسلطة المالية في التشريع العراقي

اطروحة دكتوراه
تقدم بها الطالب
ريان احمد جاسم محمد الجرجري

إلى
مجلس كلية الحقوق بجامعة الموصل وهي جزء من متطلبات نيل
درجة الدكتوراه
في فلسفة القانون العام

إشراف

أ. د. قبس حسن عواد البدراني
أستاذ التشريع المالي

أ. د. سحر محمد نجيب
أستاذ القانون الدستوري

١٤٤٧هـ ٢٠٢٦م

المستخلص

إن العلاقة بين البنك المركزي والسلطة المالية تُعد من المواضيع المحورية و ذات الأهمية البالغة في البناء الدستوري والبنية الاقتصادية للدولة للحديثة، نظرا لما لها من أثر مباشر في تحقيق الاستقرار النقدي والمالي وضمان السلامة السياسة والاقتصادية العامة، إذ يمثل تداخل بين سياستين مختلفتين في الاسس والوظائف، فالبنك المركزي يتولى السياسة النقدية لضمان الاستقرار النقدي، اما السياسة المالية فتتولاها السلطة المالية العليا عبر مجلس الوزراء والمباشرة عبر وزارة المالية لإدارة الايرادات والنفقات العامة والدين العام.

لقد شهد العراق في ضوء التحولات السياسية والاقتصادية والقانونية بعد عام ٢٠٠٣ اتساعاً وتنامياً في نطاق تدخل السلطة المالية في الشؤون النقدية بسبب الغموض الذي رافق توزيع الاختصاصات بين الجهتين، الامر الذي أثار إشكاليات قانونية تتعلق في استقلال البنك المركزي وموقعه ضمن الهيكل الدستوري ومدى خضوعه للتوجيه أو الرقابة الحكومية لا سيما في إطار النصوص الدستورية والتشريعية النافذة.

لذا تهدف دراستنا إلى بيان الإطار القانوني الذي ينظم العلاقة بين البنك المركزي والسلطة المالية في العراق من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة المالية، ودراسة قانون البنك المركزي وقانون الإدارة المالية الاتحادية، والبحث في مدى توافق وانسجام هذه التشريعات مع المعايير الدولية لاستقلالية البنوك المركزية من عدمه، و تشخيص أوجه الخلل أو التعارض بين السلطتين المالية والنقدية، لا سيما في مجال إدارة الدين العام، وتمويل العجز، والإشراف على السياسة النقدية وسعر الصرف، ثم تحديد مدى تأثير القرارات المالية الحكومية على الاستقلال النقدي للبنك المركزي.

فضلاً عن البحث في الغموض الذي يحيط التنظيم القانوني للعلاقة بين البنك المركزي والسلطة المالية في العراق، وهو غموض أثارته مجموعة من العوامل الدستورية والتشريعية والواقعية، فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد نصّ على استقلالية البنك المركزي بوصفه أحد الضمانات الاساسية لحماية الاستقرار النقدي، إلا أنّ التطبيق العملي يكشف عن وجود تدخلات مباشرة وغير مباشرة من السلطة المالية ممثلة بمجلس الوزراء و وزارة المالية والجهات الحكومية ذات الصلة في نطاق مجالات ترتبط جوهرياً في عمل البنك المركزي

مثل إدارة الدين العام، وتحديد أولويات السياسة المالية، والسحب من الخزينة، وتمويل العجز، والتأثير على قرارات سعر الصرف والنشاط المصرفي.

ويمكن اعتبار مشكلة الدراسة في عدم وجود الحدود الفاصلة والدقيقة بين أهداف السياسة المالية وأهداف السياسة النقدية، الأمر الذي أدى إلى تداخل في الاختصاصات ومن ثم غلبة الاعتبارات المالية قصيرة المدى على الاعتبارات النقدية طويلة المدى.

لقد نتج عن ذلك العديد من الإشكالات من أبرزها ضعف التنسيق المؤسسي بين الجهتين والتضارب في تفسير النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بينهما، فضلاً عن غياب الآليات الواضحة التي تُعالج حالات التناقض بين السياسة المالية والسياسة النقدية.

وتزداد المشكلة في ظل طبيعة الاقتصاد العراقي الريعي الذي يعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية، إذ يزيد هذا الواقع من الضغوط التي تواجها السلطة المالية عند حدوث أزمات مالية، مما يدفعها إلى محاولة التأثير على البنك المركزي لمعالجة العجز أو استيعاب الصدمات المالية في طريقة تتناقض أحياناً مع استقلاليته القانونية، فضلاً عن أنّ البعض من النصوص التشريعية لا سيما تلك الواردة في قانون الإدارة المالية الاتحادية وقانون البنك المركزي ما تزال غير منسجمة في تحديد نطاق الرقابة والإشراف والتنسيق بين المؤسستين، مما يفسح المجال الواسع للتفسير والاجتهاد ويزيد من احتمالات المساس في الاستقلال النقدي.

خلُصت دراستنا إلى جملة من الاستنتاجات اهمها وابرزها وجود الخلل في البناء القانوني المُنظم للعلاقة بين البنك المركزي والسلطة المالية في العراق، وعدم وضوح الإطار القانوني الذي يحدد حدود التدخل وصور التعاون وآليات التنسيق، وضعف الضمانات القانونية الكفيلة في حماية استقلال البنك المركزي في مواجهة المتطلبات المتغيرة للسياسة المالية، كما قدمنا في هذه الدراسة مجموعة من التوصيات الرامية إلى تعزيز التنظيم القانوني للعلاقة بين الطرفين بما يضمن تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي ويعزز الثقة في النظام النقدي والمالي للدولة.

Abstract

The relationship between the Central Bank and the Financial Authority is considered one of the pivotal and very important topics in the constitutional structure and economic structure of the modern state، due to its direct impact on achieving monetary and financial stability and ensuring the general political and economic soundness، as it represents an overlap between two different policies in foundations and functions، as the Central Bank undertakes the monetary policy to ensure monetary stability، while the fiscal policy is looked forward to by the Supreme Financial Authority through the Federal Cabinet and directly through the Federal Ministry of Finance to manage revenues Public expenditures and public debt.

In light of the profound political، economic and legal transformations after 2003، Iraq has witnessed an expansion and growth in the scope of the financial authority's intervention in monetary affairs due to the ambiguity that accompanied the distribution of competencies between the two bodies، which raised legal problems related to the independence of the Central Bank، its position within the constitutional structure، and the extent to which it is subject to government guidance or control، especially within the framework of the constitutional and legislative texts in force. Therefore، our study aims to explain the legal framework that regulates the relationship between the Central Bank and the Financial Authority in Iraq by analyzing the constitutional texts related to the financial authority، studying the Central Bank Law and the Federal Financial Management Law، and explaining the compatibility and harmony of these legislations with international standards for the independence of central banks. The impact of government financial decisions on the monetary independence of the Central Bank.

Although the Iraqi Constitution of 2005 stipulated the independence of the Central Bank as one of the basic guarantees to protect monetary stability، the practical application reveals the existence of direct and indirect interventions by the financial authority represented by the Federal Council of Ministers، the Federal Ministry of Finance and the relevant government agencies within the scope of the Areas that are fundamentally related to the work of the central bank such as public debt management، fiscal policy prioritization، withdrawal from the treasury، deficit financing، and influencing exchange rate decisions and banking activity. The problem with our study is that there are no precise boundaries between fiscal policy objectives and monetary policy objectives، which has led to overlapping terms of reference and thus the predominance of short-term fiscal considerations over long-term monetary considerations.

This has resulted in many problems، most notably the weak institutional coordination between the two entities and the inconsistency in the interpretation of the legal texts regulating the relationship between them، as well as the absence of clear mechanisms to address the contradictions between fiscal and monetary policy. The problem is exacerbated by the nature of the rentier Iraqi economy، which is heavily dependent on oil revenues، as this reality increases the pressures facing the financial authority in the event of financial crises، which pushes it to try to influence the Central Bank to address the deficit or absorb financial shocks in a way that sometimes contradicts its legal independence. Define the scope of oversight، supervision، and coordination between the two institutions، which opens up a wide scope for interpretation and jurisprudence and increases the potential for compromising critical independence.

In any case، our study concluded with a number of conclusions، the most important and most prominent of which are the flaw in the legal structure regulating the relationship between the Central Bank and the Financial Authority in Iraq، the lack of clarity of the legal framework that defines the limits of intervention، forms of cooperation and coordination mechanisms، and the weakness of legal guarantees to protect the independence of the Central Bank in the face of the changing requirements of fiscal policy in the monetary and financial system of the state.

Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Mosul
Faculty of Law
Department of Public Law

Legal Regulation of the Relationship Between the Central Bank and the Financial Authority in Iraqi Legislation

Rian Ahmed Jassim Mohammed AI – Jarjari

Doctoral thesis in philosophy
In
Public Law/Financial Law

Supervision

Prof. Dr. Qabas Hasan Awad Al-Badrani	**Prof. Dr. Sahar Mohamed Naguib**
Professor of Financial Law	**Professor of Constitutional Law**

2026 A.D **1447 A.H.**