

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# جمهورية السودان بنك السودان المركزي



توثيق تجربة السودان في مجال المصارف  
والمؤسسات المالية الإسلامية

## مخطط الرقابة والإشراف المصرفي

مراجعة: -

• الباقر يوسف مضي

إعداد: -

• مختار سعيد بدري

• نصر الدين سليمان هارون

• عبد الرحمن المهدي زكريا

فهرسة المكتبة الوطنية - السودان

332.068 بنك السودان المركزي

ب . ت

توثيق تجربة السودان في مجال المصارف والمؤسسات المالية  
الإسلامية : مخطط الرقابة والإشراف المصرفي / بنك السودان  
المركزي. - ط1. - الخرطوم: بنك السودان. 2006م.

ج 1 85 ص : إيض : 24 سم.

ردمك : 5-04-78-99942

1. البنوك - الرقابة.

2. الرقابة المالية على البنوك.

3. البنوك - قوانين وتشريعات - السودان.

أ. العنوان.

بسم الله الرحمن الرحيم

## مخطط الرقابة والإشراف المصرفي

### تمهيد

يتكون هذا المخطط من ثلاثة كتب يضم كل واحد منها عدة فصول، والكتب هي :-

- ١- الكتاب الأول: الرقابة والإشراف المصرفي من منظور تاريخي الفترة ١٩٧٨-١٩٠١.
- ٢- الكتاب الثاني: الرقابة والإشراف المصرفي في إطار الأسلمة المصرفية الفترة ١٩٧٨-٢٠٠٤.
- ٣- الكتاب الثالث: بعض جوانب الأسلمة المصرفية في كل من باكستان، ماليزيا وإيران.

أرجو أن أتناول بشيء من الإيجاز أسباب اختيار مواضيع هذه الكتب وذلك في إطار المخطط العام وهو الرقابة والإشراف المصرفي الذي يأتي ضمن مخططات أخرى وهي مخطط الرقابة الشرعية، مخطط الوثائق، مخطط المؤسسات المالية، مخطط النشاط المصرفي ومخطط السياسة النقدية، وهذه كلها تهدف إلى توثيق التجربة المصرفية الإسلامية السودانية.

لدراسة أى تجربة (اقتصادية، مصرفية، إجتماعية، سياسية... إلخ) لابد فى البداية من تقديم أساس نظري أو فلسفي يعطى الشكل العام لهذه التجربة أهدافها، مصطلحاتها، إفتراضاتها، كيفية تطبيقها، وسائلها وأدواتها، وأسس ووسائل تقييم نجاحاتها وإخفاقاتها.

حاولنا ولم يكتب لنا النجاح الإجابة على التساؤل الكبير وهو هل توجد نظرية للرقابة والإشراف المصرفي ؟ وإذا وجدت فما هى افتراضاتها واستنتاجاتها، وفى حالة عدم وجود نظرية ماهى البدائل التي وضعت للتعامل مع موضوع الرقابة والإشراف المصرفي، وهل أحد هذه البدائل إن لم يكن البديل الوحيد هو وضع قواعد وأسس عامة كما فعلت لجنة بازل للرقابة والإشراف المصرفي باستنباطها للقواعد الخمس والعشرين للإشراف المصرفي الفعال

### 25 Core Principles For Effective Banking Supervision

وتساؤل أكبر من هذا وهو هل توجد نظرية مصرفية Banking Theory كما هو الحال بالنسبة لمجالات أخرى مثال Theory of The Firm، Monetary theory وهذا يقودنا إلى تساؤل فرعى أو ربما مقابل وهو هل توجد نظرية مصرفية إسلامية ومن ثم نظرية الرقابة المصرفية الاسلامي.

إن تشابه وتمائل التجارب المصرفية الإسلامية يعطى الإنطباع بأنه لابد أن تكون هناك

قواعد وأسس واحدة وربما نظرية معينة لهذه التجارب. يعزو الدكتور محمد شيخون في كتابه المصارف الإسلامية نشأة مفهوم المصرفة الإسلامية إلى المفكر الباكستاني أبو الأعلى المودودي<sup>(١)</sup> وهذا مجال بحث آخر. ورغم الفائدة الأكاديمية التي كان يمكن أن تجنى من هذا التوجه النظري ورغم تفوق الإتجاه الذي كان يدعو إلى أهمية الجانب النظري لمخطط الرقابة والإشراف المصرفي على الاتجاه المضاد في ورشة مخطط الرقابة والإشراف التي عقدت في ٢٠٠٦/٥/٩ بقاعة الصداقة إلا أننا في هذا المخطط لن نتناول هذا الجانب النظري وسنكتفى بتعريف مصطلحي الرقابة المصرفية والإشراف المصرفي مع تبيان أهداف وأدوات ووسائل الرقابة والإشراف المصرفي.

في إطار دراسة التجارب البشرية (إقتصادية، مصرفية، إجتماعية، سياسية... إلخ) لا بد من تحليل واقع التجربة المصرفية السودانية خلال حقبة من التاريخ للتعرف على نوع العمل المصرفي والنقدي الموجود وقتها، وهل كانت هناك حاجة أو ضرورة للرقابة المصرفية والإشراف المصرفي وكيف تطورت خلال التاريخ وماهى القوانين والموجهات التي كانت تحكم هذه الرقابة وذلك الإشراف، وماهى منطلقات ودوافع هذه القوانين والموجهات وهل كانت هناك صراعات أيولوجية أو ربما مصلحة Departmental أو حتى شخصية Personal.

هذا هو موضوع الكتاب الأول (الرقابة والإشراف المصرفي من منظور تاريخي الفترة ١٩٠١ - ١٩٧٨) ولعل من أهم أهداف هذا الكتاب إضافة إلى الأهمية التاريخية هو توضيح المناخ المصرفي والرقابي السائد قبل قيام بنك فيصل الإسلامي في ١٩٧٨ وإعلان الأسلمة الفورية في ١٩٨٤ وهل كانت البيئة المصرفية (قانوناً وواقعاً) مواتية أو غير مواتية لميلاد التجربة المصرفية الإسلامية.

يمثل الكتاب الثاني "الرقابة والإشراف المصرفي في إطار الأسلمة المصرفية" ١٩٧٨ - ٢٠٠٤م "المحور الأساسي لمخطط الرقابة المصرفية والإشراف المصرفي ولن نزيد على هذا. أما الكتاب الثالث "بعض جوانب الأسلمة المصرفية في كل من باكستان، ماليزيا وإيران. فهو يتناول تجارب الرقابة والإشراف المصرفي في كل من (باكستان، ماليزيا، إيران) كل على حده معتمداً في ذلك على ماقامت الدول المذكورة بمدنا به من قوانين ومنشورات ومذكرات وذلك استجابة للخطاب (مرفق صورة منه آخر هذا الكتاب) الذي تفضل السيد/ النائب الأول للمحافظ بإرساله لنواب محافظي البنوك المركزية للدول الثلاث المذكورة سابقاً في ٢٠٠٣/١١/٣، والذي أوضح فيه قيام بنك السودان بعمل توثيق للتجربة المصرفية الإسلامية

(١) المصارف الإسلامية - الصفحات ٤٣٧ - ٤٦٣

(السودانية) ويطلب التعرف على تجارب هذه الدول في مجال الرقابة والإشراف المصرفي في إطار النظام المصرفي الإسلامي وطالباً مد بنك السودان بالمستندات والمنشورات المتعلقة بالموضوع المطروح.

إن الغرض من هذا الكتاب هو :

أ- التعريف بالتجارب المصرفية الإسلامية (الرقابة والإشراف المصرفي الإسلامي على وجه الخصوص) للدول المذكورة عل ذلك يساعدنا في تحليل وتقييم تجربتنا المصرفية (الرقابة والإشراف المصرفي) كذلك معرفة الدوافع، الظروف، المشكلات والمعوقات التي مرت بها هذه الدول عند تنفيذ المصرفية الإسلامية (الرقابة والإشراف المصرفي) وإمكانية الاستفادة من الحلول والمعالجات التي تم وضعها وتنفيذها في هذه الدول لمقابلة بعض المشاكل والمعوقات التي تمر بها تجربتنا الرقابة والإشراف المصرفي من منظور إسلامي.

ب- التعرف على المجالات الجديدة والمناشط المستحدثة إسلامياً التي طرقتها ومارستها هذه الدول في الإشراف المصرفي ولم تمارس بعد لدينا واقترح دراسة بعض هذه المجالات بهدف تطوير وتنمية تجربتنا في الرقابة والإشراف المصرفي الإسلامي.

ج- معرفة بعض الانتقادات التي تم توجيهها للتجربة المصرفية الإسلامية في هذه الدول ومدى قابلية هذه الانتقادات للتطبيق على بعض جوانب تجربتنا المصرفية الإسلامية. قد يطراً تساؤل وهو لماذا تم اختيار هذه الدول الثلاث ؟ ونقول أن دولتي باكستان وإيران هما الدولتان اللتان أعلنتا رسمياً وقانونياً تطبيق الشريعة على النظام المصرفي، و هما في هذا يمثان إلى حد كبير الموقف في السودان، وذلك في الالتزام قانوناً بتطبيق الشريعة الإسلامية على النشاط المصرفي (وغيره من المناشط)، أما بالنسبة لدولة ماليزيا فقد تم اختيارها لأنها النموذج (المتطور) الذي يجمع بين العمل بالنظام المصرفي التقليدي والنظام المصرفي الإسلامي والذي شهد فيها بعض التطورات الهامة التي رأينا إمكانية الاستفادة منها في تجربتنا المصرفية الإسلامية خاصة في مرحلة ما بعد اتفاقية السلام وإنشاء بنوك تقليدية بجانب بنوك النظام المصرفي الإسلامي.

نرجو أن نفيد بأنه إضافة إلى المستندات التي مدتنا بها البنوك المركزية للدول الثلاث المذكورة عاليه فقد تمت الاستعانة في كتابنا هذا بالتقارير السنوية للبنوك المركزية للدول الثلاث خاصة التقرير السنوي للبنك المركزي الماليزي.



## مخطط الرقابة والإشراف المصرفي

مقدمة

سنتناول في هذه المقدمة المواضيع الآتية: -

- أ- تعريف مصطلحي الرقابة المصرفية والإشراف المصرفي.
- ب- أهداف ومبادئ ووسائل الرقابة والإشراف المصرفي التقليدية والإسلامية.
- ج- وظيفة الرقابة والإشراف المصرفي والسياسة النقدية.

### أ- تعريف مصطلحي الرقابة المصرفية والإشراف المصرفي: الرقابة المصرفية والإشراف المصرفي

قبل تناول تعريف الرقابة المصرفية والإشراف المصرفي نرجو أن نشير إلى أن الترجمة باللغة الإنجليزية لهذين المصطلحين هما على التوالي: -

Banking control and Banking Supervision والمصطلح الأخير Banking Supervision هو الذي يغلب استعماله عالمياً وإقليمياً وقومياً أكثر من الأول Banking Control الذي يندر إستعماله في ظل التحرير المالي Financial Liberalization ، وأحياناً يرتبط عند بعضهم - استعمال مصطلح الإشراف المصرفي تبادلياً Interchangeably مع مصطلح التنظيم المصرفي Banking Regulation بمعنى أن استعمال إحدهما يعنى الآخر.

أن التنظيم المصرفي Banking Regulation يعنى وضع بعض المواد القانونية واللوائح والمنشورات التي تحكم بعض مجالات العمل المصرفي وعلى سبيل المثال لا الحصر مايلي: -

- الترخيص لعمل المصارف و استعمال كلمة مصرف.
- حجم رأس المال وكيفية دفعه وكفايته بعد بدء عمل المصرف المعنى.
- شروط التمويل والإستثمار.
- السيولة.
- الهيكل الإداري.
- منع التعامل الربوي دفعاً واستلاماً في حالة البنوك الإسلامية.

يأتى بعد وضع القوانين واللوائح والمنشورات الإشراف المصرفي وهو القيام بمهمة البحث والتقصي والتحرى لمعرفة مدى إلتزام المصارف المعنية بهذه القوانين واللوائح والتوجيهات الخاصة بنظم وطرق العمل المصرفي بصورة عامة والتي لم تفصلها القوانين واللوائح، ونرجو أن نؤكد ونؤمن على حقيقة أن وظيفة التنظيم المصرفي ووظيفة الإشراف المصرفي هما عمليتان

مرتبطتان مع بعضهما البعض وتؤثر الواحدة على الأخرى.

ويمكن القول أن الإشراف المصرفي يمكن ممارسته بوجود أقل قدر من السند القانوني، مثلاً قد يكفي أن ينص في قانون البنك المركزي لأي دولة بان البنك المركزي هو بنك البنوك وأنه المقرض الأخير وانه المشرف على المصارف. ومن الناحية الأخرى قد يمارس الإشراف المصرفي مستنداً على قانون ولوائح تنظيم العمل المصرفي (كقانون تنظيم العمل المصرفي لعامي ١٩٩١ و ٢٠٠٣) وذلك لإعطاء الإلتزام بتعليمات وأوامر البنك المركزي قوة الإلزام القانوني إن لم يفلح الإشراف بالإقناع الأدبي Moral Suasion. ودون الكثير من التفلسف والسفسطة Sophistication يمكن تعريف الإشراف المصرفي بأنه فن Art التعامل مع المصارف إشرافياً بغرض تحقيق أهداف الإشراف المصرفي وهي بصورة عامة:-

- منع انتشار المخاطر المنظمة Systemic Risks التي قد تنشأ في مصرف ما أولاً ثم تنتشر إلى بقية المصارف.

- حماية المستثمرين (أصحاب الحسابات، المساهمين، المقرضين) وذلك في إطار ماتسمح به القوانين التنظيمية المصرفية Banking Regulations.

أما الرقابة المصرفية Banking Control فهي التحكم في النشاط المصرفي على النحو التالي:-

١- بما أن النشاط الإقراضى (التمويلي) هو النشاط الأساسي للمصارف، فيمكن أن يطلب من المصارف رفع طلبات التصديق على التمويل - التي تصلها من عملائها - للبنك المركزي ليقوم بدراستها والتصديق عليها (أو رفضها) وإرجاعها للمصارف وذلك وفق أسس وشروط يضعها البنك المركزي.

وهذا النظام قد يتطور إلى نوع من التخطيط كأن تلزم المصارف بتمويل مجالات أو قطاعات أو وحدات بعينها، لأسباب تتعلق بالمصلحة القومية والسياسية للدولة.

٢- مجال آخر من النشاط المصرفي هو مجال التعامل بالنقد الأجنبي (إيراداً وإستخداماً). وهنا قد تلزم المصارف بموجب قانون آخر (Exchange Control Act) ولكنه يأتي في مجال التحكم المصرفي Banking Control، بأن تقوم ببيع كل حصائلها من النقد الأجنبي للبنك المركزي وأن تشتري ما ترغب فيه من النقد الأجنبي من البنك المركزي بغرض إستخدامها في مجالات معينة (إستيراد وتحويلات غير منظورة) وكل هذه المعاملات تخضع بدورها أيضاً لقوانين وسياسات ولوائح وشروط تصدرها وتشرف على تنفيذها



جهات غير البنك المركزي (وزارة التجارة والتموين أساساً).

٣- في إطار الرقابة المصرفية الإسلامية، قد تلزم المصارف بأن يكون نشاطها المصرفي بموجب صيغ معينة (تتفادى التعامل بالربا) وتكون هذه الصيغ بموجب عقود بين العميل والمصرف ويجب أن تعد أو توافق على هذه العقود هيئات الرقابة الشرعية بالمصارف على أن يكون للهيئة العليا للرقابة على المصارف والمؤسسات المالية حق النظر والتوجيه بالتعديل والحذف والإضافة بما تراه مناسباً. كما نرجو أن نشير إلى أن صيغ التعاقد ليس هي المجال الوحيد الذي يتم التحكم فيه من قبل هيئات الرقابة الشرعية (المحلية والمركزية) بل ان طريقة تنفيذ العقود تخضع لمرشد تقوم بوضعها الهيئة العليا للرقابة الشرعية وتوضح شروط ومراحل تنفيذ هذه العقود محاسبياً وواقعياً، إضافة إلى هذا يمكن لهيئات الرقابة الشرعية هذه إصدار الفتاوى بخصوص ما يصلها من إستفسارات أو بمبادرات منها حول أي موضوع يخص نشاط المصارف والمؤسسات المالية.

نختتم هذا الجزء بالقول بأنه وفي ظل وجود تنظيم للعمل المصرفي Banking Control وبمختلف درجاته وقوته القانونية يمكن مباشرة العمل الرقابي والإشرافي على المصارف، كما يمكن أن يتطور العمل الرقابي المصرفي Banking Control من تحكم وتدخل إلى إشرافي مصرفي Banking Supervision وذلك بإعطاء مزيد من الحرية للمصارف في النشاط المصرفي بصورة عامة والإشراف من قبل البنك المركزي على النشاط المصرفي بغرض تحقيق أهداف الرقابة والإشراف المصرفي.

ب- أهداف ومبادئ ووسائل الرقابة والإشراف المصرفي التقليدية والإسلامية:-

كما سبق أن أوردنا فإن أهداف الرقابة والإشراف المصرفي التقليدية وبصورة عامة هي:-  
- منع انتشار المخاطر المنظمة systemic risks التي قد تنشأ في مصرف ما أولاً ثم تنتشر إلى بقية المصارف.

- حماية المستثمرين وذلك في إطار ماتسمح به القوانين التنظيمية المصرفية Banking Regulations

ولتنفيذ هذه الأهداف يستوجب وضع برامج وسياسات ووسائل نأخذ منها مايلي:-

١- توجيه المصارف بإعطاء أفضلية في التمويل لقطاعات معينة وهذا قد يكون لأغراض اجتماعية وتنموية.

٢- تجنب تركيز التمويل في أشخاص (طبيعيين و إعتباريين) لتفادى احتمالات التعثر.

٣- إنشاء نظم للضبط الداخلي وتفعيل علاقاته بالرقابة الخارجية (البنك المركزي،

والمراجعة الخارجية).

٤- العمل بنظم للمعلومات تستجيب لمتطلبات الإشراف المكتبي وتمكن جمهور المستثمرين وغيرهم من الاطلاع وبشفافية على المواقف المالية للمصارف.

٥- العمل بنظم إدارية تحقق الضبط المؤسسى Corporate Governance.

٦- تشجيع إنشاء كيانات مصرفية تكون أكثر قدرة وكفاية لحماية نفسها من الفشل المصرفى وقادرة على التنافس محلياً وإقليمياً ودولياً في المستقبل.

أما الوسائل لتخفيف هذه الأهداف والبرامج والسياسات فهى كما يلى :-

١- الإشراف خارج الموقع off-site Supervision وهذا يكون عن طريق الإحصاءات والمعلومات التى تصل للجهات الإشرافية بصورة دورية أو عند الطلب.

٢- الإشراف المصرفى الموقعى on-site Supervision وهنا يتم الذهاب للموقع المصرفى ودراسة مايراد من سياسات وأوامر تنفيذية وواقع العمل المصرفى والحصول على المعلومات من واقع السجلات المصرفية.

٣- الاجتماعات بين البنك المركزى والمصرفى المعنى على مستوى الإدارة العليا لتدارس أحوال البنك والسياسات المطلوبة لمعالجة مايطرأ من مشاكل.

إن الاختلاف بين أهداف ومبادئ ووسائل الإشراف المصرفى التقليدى والإشراف المصرفى الإسلامى ينحصر فى الآتى :-

١- تحريم الربا تعاملًا ونشاطًا فى النظام المصرفى الإسلامى وهذا يستوجب أن يكون الهم الأول للرقابة والإشراف المصرفى التأكد من الالتزام بذلك.

٢- طبيعة النشاط المصرفى الإسلامى واعتماده أساساً على صيغة المضاربة عند التعامل مع الجمهور المودعين والمضاربة عند تمويل جمهور المستثمرين وهنا يجب على البنك المركزى التأكد من قيام البنوك بذلك وتشجيعها على تبنى مبدأ المضاربة بصورة عامة لأنها هى الأساس الذى يفرق بين النظام التقليدى والنظام الإسلامى.

ويلاحظ أن الأهداف والمبادئ الواردة تحت النظام المصرفى التقليدى أعلاه لا يوجد فيها مايتعارض مع أحكام الشرع ومن ثم يمكن الأخذ بها.

ولمزيد من الفائدة يعطى آخر هذه المقدمة ترجمة للمبادئ الخمسة والعشرين الأساسية للإشراف المصرفى الفعال التى وضعتها لجنة بازل كما نرجو الاستفادة بأن هناك محاولات محلية وأقليمية تهدف لإخراج هذه المبادئ وفق الشريعة الإسلامية.

## ج- وظيفة الرقابة والإشراف المصرفي والسياسة النقدية:-

يمكن تعريف السياسة النقدية بأنها تتمثل في وضع حجم معين لعرض النقود أخذين في الإعتبار العوامل المؤثرة فيه وهي في الأساس صافي موقف النقد الأجنبي، صافي موقف التمويل المحلي (ويشمل التمويل للقطاع العام والخاص) كما يؤخذ في الإعتبار حجم الناتج القومي المتوقع وسرعة دوران النقود عند تحديد حجم هذه العوامل المؤثرة في عرض النقود، ومن ثم فإن السياسة النقدية هي ذات أثر Macro بينما سياسة الرقابة والإشراف المصرفي في تعاملها مع المصارف كل على حده هي Micro في أثرها ولكن ورغم ذلك قد يحدث تعارض بينهما فقد تكون السياسة النقدية انكماشية الأثر ويحدث أن يعانى مصرف أو عدد من المصارف من صعوبات سالبة مما يستدعى دعمها مالياً وهذا له أثر توسعي. كذلك قد نجد أن وسيلة الاحتياطي النقدي القانوني قد تكون لأغراض إشرافية وفي ذات الوقت تكون لأهداف نقدية مما قد ينجم عنه بعض التعارض وقد دفع هذا الأمر إلى مناداة بعضهم بالفصل بين مؤسسات الرقابة والإشراف المصرفي وبين مؤسسات السياسة النقدية.

## القواعد الأساسية للإشراف المصرفي الفعال:

### Core Principles For Effective Banking Supervision

جاء في مقدمة هذه القواعد أن الهدف منها هو تقوية الأنظمة المالية المحلية والإقليمية والدولية وذلك عن طريق التعامل مع نقاط الضعف في الأنظمة المصرفية، ويؤمل أن تحث هذه القواعد السلطات الإشرافية المعنية بالأمر إلى مراجعة الترتيبات الإشرافية المعمول بها ووضع البرامج اللازمة لمعالجة نقاط الخلل والضعف وذلك في حدود ما هو متاح من سلطات قانونية. الجدير بالذكر أن هذه القواعد قد تم وضعها بطريقة تمكن السلطات الإشرافية (المحلية، الإقليمية والدولية) التحقق من تطبيقها. وقد إقترحت لجنة بازل أن تقوم سلطات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بتضمين هذه القواعد في برامجها المتعلقة بالثبوت المالي والاقتصادي. كما تمت الدعوة لكل السلطات الإشرافية المعنية بالمصادقة على هذه القواعد.

تتكون القواعد الأساسية للإشراف المصرفي الفعال من ٢٥ قاعدة تغطي المواضيع التالية:

أ- الظروف المواتية لإيجاد إشراف مصرفي فعال (القاعدة ١).

ب- الترخيص والهيكلية (القواعد ٢، ٥).

ج- التنظيم والمتطلبات الوقائية (القواعد ٦-١٥).

د- وسائل الإشراف المصرفي المستدام (القواعد ١٦-٢٠).

هـ- المتطلبات المعلوماتية (القاعدة ٢١).

و- السلطات الرسمية للمشرفين (القاعدة ٢٢).

ز- المصرفة عبر الحدود (القواعد ٢٣-٢٥).

نتناول فيما يلي هذه القواعد ثم نتبع ذلك ببعض المختارات التي وردت في المذكرة التفسيرية الملحقه بهذه القواعد.

#### ١- الظروف المواتية لإيجاد إشراف مصرفي فعال:

**القاعدة ١:** لكي يكون نظام الإشراف المصرفي فعالاً فيجب أن يتم تحديد المسؤوليات والأهداف لكل جهة ذات علاقة بالإشراف على المؤسسات المصرفية. كما يجب أن تتمتع كل جهة من هذه الجهات بالاستقلال العملي وكفاية الموارد إضافة إلى ضرورة وجود نظام قانوني ملائم للإشراف المصرفي يتضمن بنود تخول بإنشاء مؤسسات مصرفية والإشراف عليها وتمنح سلطات تسمح بالتأكد من حقيقة الالتزام بالقوانين المعنية ومدى صحة وسلامة هذه المؤسسات المصرفية، مع إعطاء الحماية القانونية للمشرفين. كذلك يجب وضع ترتيبات تمكن المشرفين المعنيين من الإطلاع على المعلومات التي يتم الحصول عليها مع مراعاة السرية المطلوبة في التعامل مع هذه المعلومات.

#### ٢- الترخيص والهيكلية:

**القاعدة ٢:** يجب تعريف وتحديد المناشط المسموح القيام بها للمؤسسات المصرفية المرخص لها بذلك. ويجب التحكم في استعمال كلمة (مصرف) التي تذكر في أسماء هذه المؤسسات بقدر المستطاع.

**القاعدة ٣:** يكون للسلطة المرخصة حق وضع الشروط لإنشاء المؤسسات المصرفية وعدم قبول طلبات إنشاء المؤسسات المصرفية غير المستوفية لهذه الشروط. يجب أن تتضمن عملية الترخيص كحد أدنى تقييم تركيبة الملكية للمؤسسة المصرفية، أعضاء مجلس الإدارة والإدارة العليا، الخطة العملية ونظام الضبط الداخلي، الموقف المالي المتوقع، والقاعدة الرأسمالية لهذه المؤسسة. وفي حالة كون المالك أو الشركة الأم للمصرف المقترح بنكا أجنبيا يجب الحصول على موافقة السلطات الإشرافية بالدولة الأجنبية.

**القاعدة ٤:** يكون للسلطات الإشرافية حق مراجعة ورفض أى مقترح يقدم بغرض تحويل ملكية (أسهم) كبيرة أو تحكمية في المصارف القائمة لجهات أخرى.

**القاعدة ٥:** يكون للسلطات الإشرافية وضع شروط تعطى حق مراجعة أي امتلاكات أو استثمارات قام بها أي مصرف والتأكد من أن العلاقات المؤسسية أو الهيكلية الناجمة عن ذلك لا تعرض المصرف المعنى لمخاطر مفرطة أو تحد من الإشراف المصرفي الفعال.

## ج- التنظيم والمتطلبات الوقائية:

**القاعدة ٦:** يجب على المشرفين على المصارف القيام بوضع المتطلبات الوقائية الملائمة المتعلقة بالحدود الدنيا لكفاية رأس المال. ويجب أن تعكس هذه المتطلبات المخاطر التي تتعرض لها المصارف كما يجب تحديد مكونات رأس المال المعنى آخذين في الاعتبار مقدرتها على مقابلة الخسائر. وكحد أدنى بالنسبة للمصارف ذات النشاط الدولي فيجب ألا تقل هذه المتطلبات عن تلك التي حددها اتفاق بازل وتعديلاته بالنسبة لرأس المال.

**القاعدة ٧:** ان من أهم الواجبات بالنسبة لأي نظام إشرافي هو تقييم السياسات، الممارسات والإجراءات الخاصة بأي مصرف والمتعلقة بمنح القروض والقيام بإستثمارات والإدارة المستمرة لمحفظة Portfolio القروض والإستثمارات.

**القاعدة ٨:** يجب أن يكون المشرفون على قناعة تامة من قيام المصارف بعمل وتنفيذ السياسات، الممارسات، والإجراءات الكافية لتقييم نوعية الأصول وكفاية مخصصات خسائر الديون واحتياطياتها كذلك.

**القاعدة ٩:** يجب اقتناع المشرفين بتملك المصارف لأنظمة للمعلومات الإدارية Management Information Systems تمكن إدارات هذه المصارف من التعرف على تركيزات القروض والاستثمارات كما يجب على المشرفين وضع الحدود الوقائية التي تمنع من تعريض Exposure المصرف لأفراد من المقترضين أو المجموعات من المقترضين ذوى العلاقة.

**القاعدة ١٠:** وبغرض منع سوء الاستعمال الناتج عن الإقراض المترابط Connected lending يجب على المشرفين المصرفيين وضع المتطلبات التي تحتم على المصارف إقراض الشركات والأفراد ذوى العلاقة على أسس غير مقيدة On Arms – Length Basis كما يجب المتابعة الفعالة لهذا الإقراض وإتخاذ كل الخطوات اللازمة للتحكم والتقليل من مخاطره.

**القاعدة ١١:** يجب أن يكون المشرفون على المصارف على قناعة بأن لدى المصارف السياسات والإجراءات الكافية التي تمكن من التعرف والمراقبة والتحكم على المخاطر المرتبطة بالدول والمتعلقة بالتحويلات وذلك فيما يختص بمناشطها الإقراضية والاستثمارية الدولية مع وجود احتياطيات كافية لمقابلة هذه المخاطر.

**القاعدة ١٢:** أن يقتنع المشرفون بأن للمصارف أنظمة تمكن من قياس ومراقبة والتحكم في مخاطر السوق. ويجب أن يكون للمشرفين سلطات فرض قيود محددة و/ أو نسبة من رأس

المال لمقابلة التعرض لمخاطر السوق هذه إذا ثبت أن هناك ضرورة لذلك.

**القاعدة ١٣:** يجب أن يكون المشرفون على قناعة بأن بحوزة المصارف نظام لإدارة المخاطر (يشمل التحوط المستقبلي Oversight من قبل مجلس الإدارة) يسمح بالتعرف، القياس، المراقبة والتحكم على كل المخاطر المادية الأخرى ووضع رأس المال اللازم لمقابلتها.

**القاعدة ١٤:** يجب على المشرفين التقرير بشأن وجود أنظمة كافية للضبط الداخلي تتماشى مع حجم وطبيعة أعمال المصارف المعنية. كما يجب أن تشمل هذه الأنظمة ترتيبات واضحة بتفويض السلطات والمسؤوليات، الفصل بين الوظائف.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# جمهورية السودان بنك السودان المركزي



توثيق تجربة السودان في مجال المصارف  
والمؤسسات المالية الإسلامية  
مخطط الرقابة والإشراف المصرفي

الكتاب الأول

**النشاط المصرفي في السودان  
المنظور التاريخي**





## الفهرس

الصفحة	البيان
<b>الفصل الأول</b>	
<b>النشاط المصرفي و العملية الرقابية خلال الحكم الثنائي و قبيل تأسيس بنك السودان</b>	
٧	مقدمة
٨	النشاط المصرفي و الدور الرقابي و الاشرافي خلال فترة الحكم الثنائي ١٩٥٦-١٩٥١
١٤	ادخال العملة الوطنية
<b>الفصل الثاني</b>	
<b>شكل الجهاز المصرفي و العملية الرقابية عقب قيام بنك السودان و حتى تأميم البنوك ١٩٦٥-١٩٧٥</b>	
٢٣	مقدمة
٢٣	السمات الأساسية لقانون بنك السودان
٢٦	التطور المؤسسي للجهاز المصرفي
٢٦	البنك الصناعي
٢٨	بنك النيلين
٢٨	البنك العقاري
٣٠	بنك ناشونال آند قرندلز
٣٠	المؤسسات المساعدة للجهاز المصرفي
٣٠	سوق الأوراق المالية

الصفحة	البيان
٣٤	المعهد العالي للدراسات المصرفية
٣٦	العملية الاشرافية
٣٧	قانون تنظيم المصارف لسنة ١٩٦٩
<b>الفصل الثالث</b> <b>التطورات في شكل الجهاز المصرفي والدور الرقابي في الفترة مابعد التأميم وقبيل الانفتاح الاقتصادي</b>	
٤٥	مقدمة
٤٦	قانون التأميم لسنة ١٩٧٠
٥٠	قانون بنك السودان تعديل سنة ١٩٧٠
٥١	قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١
٦١	قانون تنظيم البنوك و الادخار لسنة ١٩٧٣
٦٧	قانون بنك السودان تعديل سنة ١٩٧٣
٧٢	قانون تأميم البنوك تعديل سنة ١٩٧٥
٧٢	فاون بنك السودان تعديل ١٩٧٥
٧٣	قانون مؤسسات القطاع العام تعديل سنة ١٩٧٥
٧٣	بنك الادخار
<b>الفصل الرابع</b> <b>الانفتاح الاقتصادي والسياسي و ظهور المصارف الاسلامية الفترة ١٩٧٦-١٩٧٨</b>	
٧٩	الانفتاح الاقتصادي والسياسي و ظهور المصارف الاسلامية الفترة ١٩٧٦-١٩٧٨

## **الفصل الأول**

# **النشاط المصرفي والعملية الرقابية خلال الحكم الثنائي وقبيل تأسيس بنك السودان الفترة ( ١٩٠١ - ١٩٥٩ )**



## مقدمة:

علي الرغم من أن فترة الحكم لدولة المهديّة لم تأخذ وقتاً طويلاً (١٨٨٥ - ١٨٩٨م) وأن الاقتصاد الذي كانت تعيشه هذه الفترة هو اقتصاد حرب، إلا أنه يمكن القول أن هنالك مظاهر تميز بها الاقتصاد في هذه الفترة أهمها تحكّم الدولة المركزيّ علي الموارد، حيث عهد لبيت المال مهمة القيام بجمع الثروات عيناً أو عملة، في شكل عوائد وضرائب وغرامات، وكذلك التحكّم في النظم التقليديّة للاقتصاد حيث أنها لم تعترف بميزات الاراضي التي منحها الحكم التركي للرأسماليين من الأجانب والسودانيين الذين ارتبطت مصالحهم بالمستعمر، بالإضافة الي أنها تحكمت في التجارة باعتقاد ان التجار، في غالبيتهم، يوالون الحكم التركي ويقومون بتهريب العملة الذهبية خارج البلاد.<sup>(١)</sup>

ومن المظاهر الاقتصادية أيضاً فقد ظهرت لأول مرة مناشط للجمعيات التعاونية في مجال الزراعة في المديرية الشمالية. يجدر ذكره أن نظام الشيل الذي كان معمولاً به في الفترات التي سبقت قيام دولة المهديّة قد استمر كصيغة للتمويل، كما تجدر الإشارة الي ظهور استخدام صيغة المزارعة كشكل من أشكال التمويل الإسلامي في دولة المهديّة إلا أنها طبقت علي نطاق محدود.

وتشير هذه الظواهر وغيرها الي أن دولة المهديّة قد بذلت مجهوداً في احداث مستجدات في خارطة الاقتصاد تدل علي عزمها علي تغيير الواقع الاقتصادي علي النحو الذي تم في الواقع السياسي.

وفي الجانب النقدي فقد شهدت فترة حكم المهديّة أيضاً تحولات في سحب العملات المتداولة إبان فترة الحكم التركي واصدار عملات وطنية، ثم إنشاء مسبك مركزي اخذ فيه الصياغ يعملون علي اصدار عملات وطنية. وقد اورد الاستاذ محمد سعيد محمد الحسن في كتابه مسيرة بنك السودان<sup>(٢)</sup> ملخصاً للتحويلات التي طرأت علي الجانب النقدي في عهد المهديّة نورد منه بعض المقتطفات علي النحو التالي:

” صدر الريال المجيدي كعملة للتداول في عهد السلطان عبد المجيد ابن محمود في تركيا في عام ١٨٤٥م، وقد دخل السودان كعملة متداولة أثناء ولاية محمد علي باشا علي مصر، والذي تم في عهده غزو السودان. وخلال حصار الخرطوم في الفترة (١٨٨٤ - ١٨٨٥م) حدثت ندرة في العملة المعدنية مما دفع الجنرال غردون لإصدار أوراق مالية ذات فئات مختلفة أقصاها

(١) مقابلة مع الدكتور قيصر محمد موسى. استاذ التاريخ بمعهد الدراسات الافريقية والآسيوية. جامعة الخرطوم.

(٢) مسيرة بنك السودان - الملامح - التفرد - المنهج. الطبعة الاولى. مطبعة نصر - الخرطوم.. ٢٠٠٤

(٥٠) قرشاً<sup>(١)</sup> تحمل توقيعه وتصرف في خزانة الحكومة بالخرطوم أو القاهرة بعد ستة اشهر من إصدارها، الا أن استعمالها لم يشع بعد سقوط الخرطوم في يد المهدي في يناير من عام ١٨٨٥م. وبعد إستيلاء المهدي علي الخرطوم ضرب ثلاث قطع بوساطة الصاغة في الخرطوم وهي عبارة عن جنيه من الذهب وريال من الفضة ونصف ريال من الفضة.

وعند تولي الخليفة عبد الله التعايشي السلطة بعد وفاة المهدي وجد نقصاً كبيراً في حجم هذه العملات المتداولة، فتم إصدار قطع من الدمور مقيمة بعشرة قروش وقرشين ونصف القرش كعملات للتبادل، الا أن هذه القطع من الدمور سرعان ما اتسخت مما حدا بالخليفة ان يقوم بايقاف التعامل بها.

وفي عام ١٨٨٧م قرر الخليفة إصدار عملة جديدة، فأمر بإنشاء مصنع لسك العملة في أدرمان وهو اول مصنع لسك العملة في السودان تم فيه سك عملات من فئة العشرين قرشاً وكانت تسمى ” بالمقبول ” لجودتها، وفئة العشرة قروش، وفئة الخمسين قرشاً وفئة القرش الواحد.

وقد استمر تداول هذه العملات حتي عام ١٨٩٢م حيث امر الخليفة بسك ريال جديد عُرف بريال ” ابوكيس ”، وريال آخر عُرف ” بابو هلال ” كما ظهرت في نفس الفترة بعض العملات الصغيرة هي الخمسة قروش والقرشان والقرش الواحد. وقد ادي سؤ استعمال هذه العملات الي نقص وزنها من الفضة، فتم اصدار ريال من النحاس الخالص له نفس قيمة الريال الفضي. كما تم في عام ١٨٩٧م سك ريالات نحاسية رديئة الصنع اطلق عليها ” ابو شلايا ”.

وتجدر الاشارة الي أنه في نهاية عهد المهدي، لجأ السلطان علي دينار الي دارفور وعمل علي سك عملة مضروبة علي قطع من صفائح الوقود الفارغة علي هيئة القرش المصري لكي يتمكن من تمويل إمدادات جنوده بالمعدات، وقد أطلق عليها الاهالي ” قرش رضينا ” لان السلطان هدد بإعدام من يرفضه.

## النشاط المصرفي والدور الرقابي والاشرافي:

فترة الحكم الثنائي ١٩٠١ - ١٩٥٦:

بعد قيام الحكم الثنائي في السودان بدأت عملات ورقية ومعنوية مصرية وعملات معدنية من المملكة المتحدة وتركيا في التداول وقد تضمنت بعض القطع الذهبية، وقد إشترت حكومة

(١) تلاحظ لنا ان العملة التي اصدرها الجنرال غردون حمل الفئات ٥٠٠، ١٠٠٠، ٢٠٠٠، ٥٠٠٠ غرش ميري (الصور مرفقة).

السودان في عام ١٨٩٨ م هذه العملات من الحكومتين الإنجليزية والمصرية ودفعت مقابلها من الأصول السودانية. وقد لازم ذلك التصديق من قبل الحكومة فتح فرع للبنك الأهلي المصري في الخرطوم في عام ١٩٠٣م كأول بنك يتم التصديق له بالعمل في السودان، حيث أنيط به إصدار العملة والعمل كوكيل مالى للحكومة السودانية، بالإضافة إلى قيامه بالعمليات التجارية العادية. والجدير بالذكر أن البنك الأهلي المصري كان قد أنشئ في عام ١٨٩٨ في مصر بهدف إصدار العملات الورقية والقيام بدور بنك الحكومة، وقد منحه قانون إنشائه حق القيام بالعمليات في كل من مصر والسودان. وبعد سنوات قليلة من انشاء البنك الاهلي المصري استبدل بالعملات السائدة أوراقا اصدها للتداول وأعلن عدم شرعية تداول أي عملات اخري. واستمر نظام النقد علي هذا النحو:

« بعد الحرب العالمية الأولى في الفترة من ١٩١٤م حتي ١٩١٨م أصدرت الحكومة المصرية قانوناً أعلنت فيه شرعية الاوراق التي يصدها البنك الاهلي المصري، أعقب ذلك اصدار قانون مماثل في السودان.

في عام ١٩١٦م أدي النقص في العملات الفضية الي اصدار أمر ادخل بموجبه الغارزنج والشلن الايطالي في التداول بقيمة عشرة قروش وخمسة قروش.

أعيد تنظيم وضع العملة باصدار قانون العملة، ثم تبع ذلك اصدار قانون اخر عام ١٩٢٤م سمح باستخدام كل قطع العملة المصرية في السودان. منذ عام ١٩١٤م وحتى قيام لجنة العملة في عام ١٩٥٦م كان إصدار قانون العملة الورقية من اختصاص البنك الأهلي المصري.

اعتبرت كل الاوراق النقدية في السودان مغطاة بارصدة النقد الاجنبي الموجودة لدي البنك الاهلي المصري وتم فتح حساب منفصل لرصيد العملات الاجنبية في السودان حيث كان يباع الفائض من النقد الأجنبي.

بعد أن وطّن الإستعمار أقدامه في سنوات حكمه الأولى في السودان بدأت حكومته في إدخال العديد من الأنظمة والمؤسسات التي تعبر عن الدولة الحديثة، مثل الإدارة والقضاء والصحة والتعليم والمواصلات والزراعة، وقد واكب ذلك تحول في الإقتصاد نحو التحديث فظهر بداية قيام صناعات تحويلية، بالإضافة إلى ظهور الشركات التجارية الأجنبية التي انتشرت فروعها في المدن الرئيسية. هذا الوضع ساعد في خلق مناخ ملائم للتطور الإقتصادى إنعكس في زيادة الإنتاج وازدهار التجارة المحلية والخارجية.

لقد أوجد هذا التطور ضرورة قيام مؤسسات مصرفية تعمل على توفير الخدمات المصرفية

لأفراد ومؤسسات الحكم الثنائي بالإضافة إلى توفير التمويل والخدمات المصرفية للشركات التجارية. وتبعاً لذلك فقد سمحت الحكومة بفتح فرع لبنك باركليز D.C.O لندن فى عام ١٩١٣م ليعمل كبنك تجارى بجانب البنك الأهلى المصرى، غير أن البنك الأهلى يختلف فى كونه يشغل مركزاً مميزاً فى البلاد لعلاقته بالحكومة، كما ذكرنا آنفاً، ولكن هذه العلاقة لم ترتفع إلى مستوى علاقة البنك المركزى فى قيامه بالإشراف نيابة عن الحكومة على أعمال بنك باركليز، حيث أنه لم يثبت لدينا وجود أى شروط أو ضوابط تنظم عمل البنوك التجارية فى ذلك الوقت. كما أنه لم يعهد إلى البنك الأهلى القيام بدور البنك المركزى فى تمويل الحكومة حيث كانت الحكومة تعتمد بصورة أساسية فى تمويل مشروعاتها الكبيرة على القروض. وقد اورد الأستاذ مأمون بحيرى فى كتابه لمحات من تجارب رجل خدمة عامة من جيل الرواد السودانىين، فيما يختص بتمويل الحكومة لبنياتها الأساسية الآتى:

” لاشك أن واضعى السياسات الاقتصادية فى السودان من البريطانيين آنذاك كانوا يتميزون بالحذر والاعتدال والواقعية، وكانوا بطبيعتهم يميلون للتدرج. ففى السنوات الأولى للحكم الثنائى إعتمدت حكومة السودان على القروض من الحكومة المصرية لبناء بعض الأصول الثابتة والبنيات الأساسية مثل السكك الحديدية، ولكن بناء قاعدة اقتصادية لبلد كبير مثل السودان كان يتطلب إجراءات أكثر ثورية.

صناعة النسيج فى السودان كانت تحتاج للقطن، وتلبية تلك الحاجة من إنتاج زراعى سودانى أصبحت خياراً متاحاً للحكومة استجابة لطلبات لندن. وقد مرت زراعة القطن فى السودان بتجارب مختلفة لسنوات عديدة ولم يوقف تسارعها إلا نشوب الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨)، وقد أثبتت التجارب أن الأحوال المناخية فى السودان ملائمة لزراعة القطن طويل التيلة، وعندما اطمأنت لإمكانية تسويقه فى بريطانيا أقدمت الإدارة الإنجليزية فى السودان على الحصول على القرض اللازم من لندن لبناء خزان سنار لتتولى مجموعة بريطانية (سند كيت) إدارة المشروع بالمشاركة مع الحكومة والمزارعين. قامت مزرعة تجريبية وأنشئت المحالج وكان مشروع الجزيرة من الاعمال التجارية الناجحة القائمة على أساس المصلحة المشتركة: أخذ السودان ينتج أقطاناً ذات جودة عالية ومصانع النسيج البريطانية تشتري القطن المنتج، فكانت هذه بداية الارتقاء بأداء القطاع الزراعى ودخول الزراعة الحديثة التى تضبطها قواعد علمية وتحتاج لكوادر مدربة.

وفى ذات الوقت أقيمت محطة للأبحاث الزراعية بالإضافة إلى محالج للقطن ضمن



المشروع.. وهكذا ولج السودان عصراً جديداً في عالم الزراعة الحديثة والمنظمة<sup>(١)</sup>.  
لقد أستمروا الحكم الثنائي في تثبيت دعائم الاقتصاد معتمداً على الاستثمارات الزراعية  
والذي شجع على دخول المزيد من الشركات الأجنبية وقيام بعض الشركات الوطنية، ومواكبة  
لهذا التطور فقد صدر قانون الشركات لعام ١٩٢٥ لينظم إجراءات قيام الشركات وممارستها  
للمناشط المصرح بها. غير أنه يمكننا القول بأن الآثار السالبة التي خلفتها أحداث الحرب  
العالمية الأولى في الفترة التي أعقبت العام ١٩١٧، وكذلك تداعيات الكساد الإقتصادي الكبير  
في أخريات العشرينيات من القرن الماضي وحتى أواسط الثلاثينيات منه، بالإضافة إلى آثار  
الحرب العالمية الثانية، قد أضعفت حركة التجارة الخارجية فيما بين الدول الأوروبية وفيما  
بينها ومستعمراتها وكذلك قللت من معدلات حركة رؤوس الأموال عالمياً خلال تلك الفترة.  
وعلى الرغم من أن هذه الأحداث لم تغير كثيراً في المنوال الذي أخذ عليه الإقتصاد  
السوداني في النمو، وتزايد حصيلة صادراته بعد قيام مشروع الجزيرة، بالإضافة إلى حاجة  
الدولة المستعمرة إلى دخول الشركات الأجنبية، وتبعاً لذلك تزايد الحاجة إلى خدمات البنوك،  
إلا أنه منذ الفترة التي سبقت الحرب العالمية الأولى (عند مزاولة بنك باركليز أعماله في عام  
١٩١٣) وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية لم تشهد الساحة السودانية بروز أي مصرف  
جديد، وهذا ما يعزز قولنا بأن الأحداث السياسية والاقتصادية العالمية لم تشجع رئاسات  
المصارف في التوسع في أعمالها خارج الحدود خلال تلك الفترة.  
وحين وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها أصبح المناخ الإقتصادي في السودان مثله  
مثل بقية الدول الأخرى، أكثر ملائمة للعمل المصرفي، ونتيجة لذلك فقد قام البنك العثماني  
التركي في عام ١٩٤٩م بفتح أول فرع له في الخرطوم.  
وفي الفترة التي أعقبت الحرب الكورية، نتيجة للإرتفاع الكبير الذي طرأ على أسعار  
القطن الذي كان يصدر بصورة أساسية إلى المملكة المتحدة، زادت إستثمارات القطاع الخاص  
السوداني في مشاريع القطن الخاصة في النيل الأبيض والنيل الأزرق، ونتج عن ذلك النمو  
المطرد لتجارة الصادر والوارد الأمر الذي شجع بنك الكريدي ليونييه الفرنسي لفتح فرع له في  
الخرطوم وتم ذلك بالفعل في عام ١٩٥٣م، ثم تبعه بنك مصر في نفس العام. وبذا يكون قد  
إرتفع عدد فروع البنوك الأجنبية العاملة في السودان إلى خمسة فروع.  
كانت طبيعة فروع البنوك الأجنبية متشابهة كثيراً في نوعية عملائها والمناشط التي تقوم

(١) مأمون بحيري. لمحات من تجارب رجل خدمة عامة من جيل الرواد السودانيين. الخرطوم: مركز محمد  
عمر بشير للدراسات السودانية - ص (٢٧، ٢٨)

بها والسوق التي تعمل فيها، وكما أورد السيد مامون بحيري<sup>(١)</sup> « وبالطبع فإن الطبيعة الأجنبية لنظام العمل في تلك البنوك كانت متشابهة.. فقد كانت الخصائص الرئيسية لتلك البنوك تشمل أولاً سيطرة التقاليد والسياسات المصرفية البريطانية إلى جانب الاعتماد على أسواق لندن للتأمين والمال لاستثمار فوائض المال والسيولة.. وبالإضافة إلى ذلك كانت هناك اعتبارات هامة يلزم الإهتمام بها في عمل تلك البنوك، منها مثلاً أن تلك البنوك ماكانت تنشئ فروعاً لها إلا في المدن التي توفرت فيها شركات أو مؤسسات أجنبية أو حكومية... وهذا ما أفضى إلى ضمور في فروع تلك البنوك على الصعيد القومي بالمقارنة مع حجم السكان الكلي في البلد، ومن ناحية أخرى فإن صلة تلك البنوك مع السودانيين كانت ضئيلة إلى حد كبير، ولهذا فإن عملية تقديم التمويل لرجال العمل السودانيين كانت محدودة إلى جانب عامل ثالث ألا وهو ان الأعمال التجارية لأولئك نفر من السودانيين كانت تعاني من افتقارها لوجود حسابات منتظمة بينما كان بعضهم يتفادى التعامل مع تلك البنوك خوفاً من مغبة المراقبة»<sup>(٢)</sup>.

غير أن البنك الأهلي المصري يختلف عن البنوك الأخرى في كونه، فضلاً عن أنه يمارس العمل التجاري، قد ظل يمارس الأعمال التي أوكلتها له الحكومة على نحو ماتم ذكره آنفاً دون أن توكل له أي مهام إشرافية.

وقد ذكر الدكتور سعد ماهر حمزه إستاذ الإقتصاد والمالية العامة في كتابه بنك السودان المركزي<sup>(٣)</sup> في الصفحة (٦٤) « فالواقع أن البنك الأهلي بالخرطوم لم يكن بنكاً مركزياً كامل النضج. نعم، كان له حق إصدار العملة في السودان، وكان يطلع بالأعمال المصرفية للحكومة وللبنوك الأخرى، ولكنه لم يكن له إشراف كامل على الإئتمان المصرفي بسبب صفته غير السودانية وطبيعة أعماله التجارية في الماضي مما جعله منافساً للبنوك التجارية وغيرمماً لها لا زعيماً، خاصة وأن البنوك الأخيره كانت أجنبية الجنسية. فالبنك الأهلي لم يكن مؤهلاً للقيام بدور بنك السودان!! انتهى.

والحق أن البنك الأهلي المصري منذ إنشائه في عام ١٩٠٣ م كان يقوم بإصدار العملة ويطلع بالأعمال المصرفية للحكومة وللبنوك الأخرى، ولم يكن له أي صفة إشرافية على الإئتمان المصرفي، ولكن ليس ذلك بسبب صفته غير السودانية وطبيعة أعماله التجارية كما اورد الدكتور، ولكن إنعدام الحاجة إلى الإشراف المصرفي في ذلك الوقت كان السبب الرئيسي وراء

(١) مأمون بحيري. لمحات من جارب رجل خدمة عامة. ٢٠٠٢

(٢) نفس المصدر السابق

(٣) د.سعد ماهر حمزة. بنك السودان المركزي.

غياب العملية الإشرافية، وبالتالي غياب المؤسسة الإشرافية المركزية. وإنعدام الحاجة إلى الإشراف والرقابة جاء، في المقام الأول، بسبب الإستقرار المالي والإداري والنظمي الذي كانت تتحلى به هذه المصارف، ثم في المقام الثاني، بسبب ضعف إعتماد الدولة على البنوك في تمويل مشاريعها الإنتاجية والتنموية. فإذا نظرنا إلى تلك البنوك نجد انها فروع لبنوك أجنبية تنتمي إلى جنسيات مصرية وبريطانية وتركية وفرنسية، أى أنها تنتمي لمؤسسات تتبع لدول مستعمرة وليس لدى هذه الفروع أجندة غير تعظيم الأرباح من خلال ممارستها للمناشط التقليدية المتمثلة في تقديم الخدمات المصرفية للمستعمر والمؤسسات التابعة له وتمويل التجارة الخارجية التي تقوم بها الشركات القائمة والتي يسيطر عليها الاجانب وبعض الرأسمالية الوطنية ذات الارتباط بالمستعمر. ولذلك فهي لا تمارس مناشط يترتب عليها مخاطر كما هو الحال في ممارسة التمويل طويل الأجل، هذا فضلاً عن أنها تعتمد على مراكزها الرئيسية في الخارج في الحصول على الأرصدة النقدية عند الحاجة، وبالتالي عدم اعتمادها على بنك مركزي في الداخل أو أى جهة محلية تقوم بمثل هذا الدور.

أما إذا نظرنا إلى الحاجة الإشرافية لتنظيم الائتمان المصرفي<sup>(١)</sup> فإن الدولة من خلال برامج الإنشاء والتعمير التي إتبعتها منذ عام ١٩٤٦ (بنهاية الحرب العالمية الثانية) والمشاريع الإستثمارية التي تبنتها في مجال الزراعة والنقل وغيرها كانت تشغل مركزاً إقتصادياً ومالياً حيوياً، فهي المالك للمنشآت الرأسمالية الحديثة، وهي الرائد أو المساهم الأكبر في المشروعات الإنتاجية الواسعة، لذلك كان في مقدورها تمويل برامجها التنموية والإنتاجية من خلال المكون الرأسمالي لها، بالإضافة إلى قدرتها على استقطاب الدعم المالي الأجنبي في شكل عون أو قروض، ولم تكن تركز إلى الاعتماد على القطاع الخاص في تمويل برامجها تلك، وبالتالي فقد كفاها ذلك مشقة الرقابة والإشراف بغرض تنظيم الائتمان المصرفي.

ولكن هذا لايعنى الغياب التام للعملية الإشرافية والرقابية، فقد أوكل لوزارة المالية صلاحية فرض بعض الإجراءات النوعية على الائتمان المقدم بوساطة فروع البنوك الأجنبية. عليه يمكننا القول أن عملية الرقابة والإشراف على اعمال البنوك في فترة الحكم الثنائي كانت تقوم بها وزارة المالية ممثلة في قسم المصارف والعملة وفي حدودها الدنيا والمتعلقة ببعض الإجراءات التي تنظم الائتمان.

نعم لم تكن البنوك الأجنبية في حاجة إلى إشراف فهي لم تتعود أن تعتمد على جهة

(١) تمثل الرقابة على الائتمان المصرفي عالياً الحاجة الإشرافية الأولى والأساسية التي تطلع بها السلطات المعنية بالإشراف المصرفي في ذلك الوقت.

إشرافية أو حتى على البنك الأهلي المصرى سواء عند إعادة خصم الأوراق التجارية أو الإقراض المباشر فى الظروف الاستثنائية والطارئة ، وإنما تعتمد فى ذلك اعتماداً مباشراً على رئاساتها ، كما لم تكن الحكومة فى حاجة إلى الإشراف الواسع على أعمال البنوك بسبب الاستقرار المالى الذى كان يشهده هذا القطاع وغياب الحاجة إلى البنوك فى دعم الخطط التمويلية وبالتالى إلى تنظيم الإئتمان المصرفى .

وحتى أواخر عهد الإستعمار وبزوغ فجر الإستقلال كانت السمات الأساسية للجهاز المصرفى فى السودان كما يلي :-

- يتكون من خمسة فروع لبنوك أجنبية بما فيها البنك الأهلى المصرى الذى يتمتع بمركز مميز .

- تتركز مناشط هذه البنوك فى تقديم الخدمات المصرفية وإتباع الأسلوب البريطانى فى تعاملها المصرفى والتمويلى ، بمعنى أن سياساتها الاستثمارية كانت تدور حول التمويل قصير الأجل ممثلاً فى تجارة الصادر والوارد وفى تمويل رأس المال العامل للشركات الأجنبية والبيوتات التجارية الكبيرة .

- تتمتع هذه البنوك بمراكز مالية وسيولية جيدة ولاتواجهها أى مشاكل أو مخاطر إذ أن معظم استثماراتها تتمثل فى القروض قصيرة المدى تقدم بضمان رهن المحصول أو البضائع أو خصم أوراق القبض المضمونة .

- تتمثل العملية الإشرافية على أعمال البنوك فقط فى تنظيم الإئتمان المصرفى والذى كانت تقوم به وزارة المالية .

### إدخال العملة الوطنية :-

بعد الاستقلال السياسى فى يناير من عام ١٩٥٦ ، واستكمالاً لما تم من أمر السيادة السياسية ، أصدرت الحكومة الوطنية قانون العملة رقم (٢٦) فى يوليو من نفس عام الاستقلال ،<sup>(١)</sup> «وبمجرد أن أتخذ هذا القرار السياسى المتعلق بإدخال العملة الوطنية كان من اولى المهام هو توفير مؤسسة أو أفراد تتوفر فيهم الكفاية المطلوبة لتقديم النصح والتوجيه لتحقيق العملية . ومن الطبيعى فقد كانت المصادر المتاحة على ضوء العمليات التاريخية هي اللجوء إلى البنك الأهلى المصرى ، وبنك إنجلترا الذى كان بمثابة البنك المركزى للمملكة المتحدة . ولكن كانت هنالك محاولات جادة للتحويل من ذينك المصدرين التقليديين . . ولهذا فقد أرسلت دعوة لبنك الولايات المتحدة الأمريكية الفدرالى (البنك المركزى) عبر السفارة الأمريكية بالخرطوم ، للمشاركة فى العملية ...

(١) مامون بحيرى . مصدر سابق . ص

والذى قام بالفعل بإرسال فريق من الخبراء فى الحال للخرطوم.. لإجراء محادثات حول الموضوع. وفى هذه الأثناء تم أيضاً الاتصال ببنك إنجلترا.. غير أن البنك الأهلى المصرى لم يتم الاتصال به فى تلك المرحلة نسبة لحساسية أمر التفكير فى عملة وطنية منفصلة للسودان من الناحية السياسية.. ولم يتم الاتصال به إلا مؤخراً، وعقب تأسيس لجنة العملة السودانية عندما طلب من البنك الأهلى المصرى تعيين مندوب له فى تلك اللجنة.. الأمر الذى قام به البنك المصرى فى الحال.

لقد عقدت عدة اجتماعات مع الوفد الأمريكى للبنك الفدرالى.. وبالرغم من أن الجانب السودانى فى تلك الاجتماعات كان معجباً ومقدراً للجهود والمساهمة التى بذلها الوفد الأمريكى.. إلا أنه كان هنالك توافق عام بين أفراد الوفد السودانى أن المقترحات التى تقدم بها الوفد الأمريكى كانت تعكس مستوى معقداً ومتطوراً إلى أبعد الحدود إذ أنه كان متمشياً مع النظام النقدى المتقدم والذى كان سائداً فى بلادهم. ولهذا فقد كان تحول اتجاهنا نحو بنك إنجلترا والذى سبق أن كانت له علاقات مماثلة فى تأسيس مؤسسات وانظمه نقديه فى شرق وغرب أفريقيا ودول الخليج العربى.

لقد كان تصور بنك إنجلترا للعملية فى غاية البساطة.. وكما كان متوقفاً فان سمة التدرج كانت هى الطاغية فى مقترحاته.. وكان فى رأيهم أن كل المطلوب فى بداية العملية هو فترة انتقالية قصيرة بين طريقة إدارة النقد كما كانت عليه تحت الحكم الإنجليزى المصرى (الثنائى) والفترة المنظورة لتأسيس البنك المركزى السودانى، وكان لزاماً أن تملأ تلك الفترة القصيرة بخلق ما سُمى بلجنة العملة السودانية «انتهى».

وبموجب قانون العملة تم تكوين لجنة العملة برئاسة السيد مأمون بحيرى وعضوية كل من السيد إبراهيم عثمان اسحق وممثل للبنك الأهلى المصرى هو السيد الشقاق والسيد لومب ممثلاً لبنك إنجلترا والسيد يوقا ممثلاً للبنك المركزى السويدى وقد حددت اللجنة أمانة يرأسها السيد سمنسكى وكان السيد الطيب الهادى والسيد الباقى يوسف مضوى من موظفى أمانة لجنة العملة هذه <sup>(١)</sup>، وقد قامت اللجنة بتعيين البنك الأهلى المصرى بالخرطوم كوكيل لها، وقد منحت اللجنة حق إصدار العملات المعدنية والورقيه و التى أصبحت (الأخيرة) فيما بعد العرض القانونى الوحيد فى السودان، وقد أصدرت اللجنة فى العام ١٩٥٧م بعض الفئات (فئة العشرة قروش والخمسة قروش والقرشين والقرش الواحد وفئة الخمسة مليمات والمليم الواحد) لتعمل فى التداول بجانب العملات المصرىة والبريطانية، ثم أصدرت عملات فئة عشرة

(١) المصدر: مقابلة مع السيد/ الباقى يوسف مضوى نائب محافظ بنك السودان الأسبق ومدير عام بنك فيصل الأسبق.

جنيهاً وخمسة جنيهاً وجنيه واحد (الذي كان مساوياً في القيمة للجنيه المصري) وورقة من فئة خمسة وعشرون قرشاً.

لقد امتد عمر لجنة العملة لثلاث سنوات تم فيها إصدار العملات السودانية وسحب العملات المصرية والبريطانية من التداول، وقد نجحت اللجنة في إنجاز المهمة بفضل الأعداد الجيدة والخبرات المكتسبة من قسم البنوك والعملة بوزارة المالية وتعاون البنوك التجارية.<sup>(١)</sup> «وهكذا بفضل الإعداد الدقيق والخبرة الطويلة المكتسبة لدى قسم البنوك والعملة بوزارة المالية والدعاية الطيبة والتعاون المثمر الذي أبدته البنوك التجارية، فقد أمكن القيام بمهمة تبادل العملة الأجنبية فيها بسهولة ويسر وبسرعة فائقة، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار المساحات والمسافات الواسعة التي كان يلزم تغطيتها إلى حدود القرى النائية.. في قطر بحجم السودان. وهكذا فقد أمكن في ظرف ثلاث سنوات.. أن يستمتع السودان بعملته الوطنية.. وأمکن في ذات الوقت إعادة العملات الأجنبية التي كانت متداولة في السودان إلى أصحابها.. وهكذا استقبل الرأي العام السوداني عملته الوطنية كإنجاز وطني رائع وكرمز حقيقي ساطع لاستقلاله الوطني».

تبع قانون العملة في أمر تعزيز السيادة الوطنية صدور القانون رقم (٦٠) القاضي بإنشاء بنك السودان في الأول من ديسمبر من عام ١٩٥٩م وقد أورد الأستاذ مأمون بحيرى في المؤلف الذي سبق ذكره في شأن تأسيس بنك السودان مايلي:-

«لقد كان اول قرار اتخذ على اعلى المستويات فى وزارة المالية بشأن تأسيس البنك المركزى كان قد ركز على ان تكون كل الجهود التي تبذل للاعداد للبنك بعيدة ومتحررة من كل القيود والعقبات البيروقراطية فى وزارة المالية.. وخاصة فى امر اختيار وتعيين الموظفين المطلوبين للبنك.

بدا العمل فى اعداد التشريعات المطلوبه فوراً.. شمل ذلك اجراء دراسات مقارنة للعديد من قوانين البنوك المركزية القائمة فى اقطار تمر بمراحل مختلفه فى طريق نموها.. وفى النهايه امكن اعداد مسودة بقانون البنك.. وكان واضحاً ان اهداف البنوك المركزية كانت متشابهة فى العديد من الاقطار التى نظرنا فى قوانين بنوكها.. وذلك بغض النظر عن جذور وتراث العمل المصرفى فى تلك الاقطار. كان الهدف الرئيسى لبنك السودان كما اشتمل عليه قانونه هو اصدار عمله القانونيه.. الى جانب المحافظه على الاحتياطى الاجنبى. وان يكون له دور فاعل فى موقف الاعتمادات البنكيه بهدف الحفاظ على الاستقرار النقدى، والقيمة الخارجية

(١) مأمون بحيرى، مصدر سابق

للعلمة، كما كان عليه ان يقوم بدور البنك المخصص للحكومة واسداء النصح لها في هذا الشأن.

في ذات الوقت كانت المفاوضات قد أكتملت مع البنك الاهلي المصرى فى القاهرة لشراء مقره ومكاتبه بالسودان. وقد اتفق الجانبان ان يتوقف البنك الاهلي المصرى عن العمل بمجرد ان يتسلم البنك المركزى ارصده وما عليه من تبعات.. كانت للبنك الاهلي المصرى بالاضافة إلى مكتبه الرئيسي بالخرطوم، كانت له فروع ثلاثة في كل من بورتسودان وودمدني والابيض.. وكانت وزارة الاشغال السودانية قد قامت بمراجعة وبتفتيش هذه المكاتب ووجدتها في حالة مناسبة لبيدأ بنك السودان بداية طيبة.

كانت عملية اختيار الموظفين المناسبين للبنك ذات اهمية قصوي.. ولتحقيق ذلك الهدف اتفق علي ان تكون مصادر الاختيار من جهات متعددة منها:

اولاً: قسم المصارف والعملة بوزارة المالية.. وقد كانت لديه الخبرة التي اكتسبها خلال السنين في التحكم علي العملات الاجنبية التي كانت متداولة.. وكذلك العملة الوطنية التي ادخلت مؤخراً ولذا فقد تم الاتفاق مع وزارة المالية علي تحويل ذلك القسم باكملة للبنك الجديد ليستمر في مواصلة مهامه في الاشراف علي العملة.

ثانياً: لقد سبققت الاشارة الي انه يلزم ان تسلم كل ارصدة وممتلكات البنك الاهلي المصري للبنك الجديد وعندها سيتوقف البنك عن ممارسة نشاطه في السودان وعليه فان معظم موظفي البنك الاهلي المصري سيكونون من الموظفين ذوي الخبرة التي يمكن للمؤسسة الجديدة ان تختار منهم من يناسبها.. وكان من بين اولئك الموظفين مجموعة صغيرة من الشباب ذوي الخبرة في العمل الخارجي والائتماني.. الذي كان يشكل حوجة خاصة للبنك الجديد.

ثالثاً: كان واضحاً منذ البداية ان عدداً محدوداً من غير السودانيين ستكون هناك حاجة لهم للعمل في اقسام النقد الاجنبي، الائتمان والبحوث.. وعليه فقد ابدى الاعضاء الاجانب في لجنة العملة الاتصال برئاساتهم لترشيح العدد المطلوب.

وأخيراً.. وليس آخراً.. كانت هناك الحاجة لموظف مصري ذي خبرة ليتولي منصب المدير العام للبنك الجديد.. وحسب قانون البنك والتسلسل الهرمي للسلطة فيه فان البنك يتكون من مجلس الادارة يليه المحافظ، فنائب المحافظ، ثم المدير العام. واخيراً رؤساء الاقسام المختلفة. قام بنك انجلترا بترشيح شخصين لمنصب المدير العام.. كان احدهما موظفاً ببنك انجلترا من ذوي الخبرة فيه وقد كان انجليزي الجنسية.. اما الثاني فقد كان بولندياً من الذين جاءوا كلاجئين الي انجلترا.. وكان قد خدم في البنك المركزي البولندي قبل الحرب

العالمية الثانية وما تبعها من هجرة ولجؤ للغرب وقد وقع اختيارنا علي المرشح البولندي والذي اتضح لنا انه اقتصادي يتمتع بخبرة طيبة في كل اقسام وعمل البنك المركزي.. وفي الواقع فان الخبرة البولندية قد صادفت قدراً كبيراً من النجاح حتى أن أحد الرؤساء السابقين لبنك بولندا المركزي استقطب للعمل مستشاراً لمحافظ البنك.. وكان هو بدوره من اللاجئين البولنديين.

وهكذا أمكن استقطاب الموظفين المطلوبين من هذه المصادر المتنوعة.. وكان ذلك إنجازاً في حد ذاته. وكان التحدي أو الإنجاز الأكبر الذي تبع ذلك.. هو دمج هؤلاء الأشخاص في فريق واحد متجانس يندرج نفسه وجهده لتحقيق هدف رئيسي.. هو خدمة هذه المؤسسة الناشئة.. والعمل علي نجاح التجربة الوطنية الجديدة !!»<sup>(١)</sup>

وبصدور هذين التشريعين (قانون العملة و بنك السودان) زالت عن البنك الأهلي المصري صفة الإشراف على تنظيم العملة وصفة بنك الحكومة التي كان يتمتع بها منذ تاريخ صدوره، كما زالت الصفة القانونية عن وزارة المالية في تنظيم الائتمان المصرفي. وقد بدأت الحكومة في السنوات الأولى للاستقلال التفكير في إنشاء بنوك وطنية تنموية، وقد صدر قانون البنك الزراعي السوداني لسنة ١٩٥٧م، وقد بدأ بالفعل في ممارسة مناشطه في أوائل عام ١٩٥٩م برأس مال مملوك بالكامل للدولة. وقد كان الهدف من إنشائه<sup>(٢)</sup>: « أن يقدم التسهيلات اللازمة للنهوض بالزراعة في السودان ولكل المناشط الأخرى سواء كانت طارئة أو ثانوية أو فرعية وذلك لتقديم المساعدة نقداً و عيناً أو بضاعة أو خدمات للأشخاص المعتمدين الذين يشتغلون أساساً بالزراعة ومايتفرع منها من صناعات، وعلى البنك أن يبذل جهده لتوزيع التسهيلات التي يقدمها بحيث تعم الفائدة على أوسع نطاق ممكن».

لقد سبق قيام البنك الزراعي دعماً وتشجيعاً كانت تقدمه الحكومة للمناشط الزراعية وبصفة خاصة للجمعيات التعاونية، فقد<sup>(٣)</sup> «كان هناك اثناء فترة الحكم الثنائي مشروع حكومي للتعاونيات الزراعية، غير انه كان من الطبيعي ان يحصر التمويل الزراعي بواسطة الحكومة للجمعيات التعاونية فقط، لقد كان قرار الحكومة مبنياً علي ما أولته من اهتمام لاحتياجات الحركة التعاونية علي ضوء المناشط الاقتصادية التي كان يلزم تطويرها وتشجيعها.. غير ان ذلك التشجيع كان يلزم ان يشمل ايضاً كل آفاق الجهد التعاوني بما في ذلك جمعيات المستهلكين التعاونية.. والحاجة لتقديم تسهيلات مصرفية للحركة التعاونية بشكل عام في قطر زراعي كالسودان يلزم ان تعطي التسهيلات الائتمانية لقطاع الزراعة اهتماماً عالياً، خاصة في وقت

(١) نفس المرجع ص ٥٦، ٦٦، ٦٧.

(٢) قانون البنك الزراعي لسنة ١٩٥٧م.

(٣) مامون بحيري. مرجع سابق. ص.



أخذت تنمو فيه المشاريع الخاصة في مجال القطن والبستنة وتربية الدواجن علي مدي واسع وسريع»<sup>(١)</sup>.

« ما ان اخذت اسعار القطن في الهبوط تعرض محصول القطن المنتج للفشل الذريع في عام ١٩٥٧-١٩٥٨ ، فانهار معه كل النظام الذي كان متبعاً في تقديم التسهيلات المصرفية للمشاريع الزراعية الخاصة مما نتج عنه مديونية باهظة للبنوك التجارية ، وعندها كان لابد للحكومة ان تتدخل في الامر ، خاصة وانها كانت علي قدر من التفهم لاحجام البنوك التجارية وعدم رغبتها في الاستمرار في تلك العملية ، كل ذلك افضي الي ان تنشئ الحكومة البنك الزراعي ١٩٥٧»<sup>(٢)</sup>.

ثم تبع ذلك التفكير في إنشاء بنوك تجارية وطنية ، وقد صدر القانون الأساسي للبنك التجاري السوداني ولائحته في ديسمبر من عام ١٩٥٩ ، وقد زاول البنك أعماله في عام ١٩٦٠ بجهد من رجال الأعمال السودانيين وبتشجيع من الدولة.

ولم تقتصر مظاهر التحول في تركيبة الجهاز المصرفي بعد الإستقلال إلى إنضمام البنوك الوطنية وبدايات ظهور البنك المركزي فحسب ، وإنما شهدت الساحة المصرفية أيضاً إقبال المؤسسات العربية والأفريقية متمثلة في البنك التجاري الأثيوبي ، والذي بدأ أعماله في عام ١٩٥٨م ، والبنك العربي الأردني ، والذي بدأ أعماله في عام ١٩٥٩م. وبذلك أصبحت الساحة المصرفية قبيل قيام بنك السودان تتكون من سبعة فروع لبنوك أجنبية بالإضافة إلى البنك الزراعي السوداني، بينما إستمر الوضع الإشرافي كما هو عليه في الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية (غياب الإشراف المصرفي عدا ما هو مختص بالإشراف النوعي على الإئتمان والذي تقوم به وزارة المالية).

(١) مامون بحيري، مرجع سابق، ص

(٢) قانون البنك الزراعي لسنة ١٩٥٧ المادة.....



## الفصل الثاني

**شكل الجهاز المصرفي والعملية الرقابية عقب  
قيام بنك السودان وحتى تأميم البنوك**

١٩٧٠ - ١٩٦٠



## مقدمة:

بدأ بنك السودان ممارسة نشاطه في اليوم الخامس والعشرين من فبراير عام ١٩٦٠ م ليقوم بالمهام الرئيسية التي كان يطالع بها قسم البنوك والعملة بوزارة المالية، « Banking and Currency Department »، بالإضافة الي مهام لجنة العملة والمهام الاشرافية التي كان يطالع بها البنك الاهلي المصري، وقد بدأ أعماله من خلال اربع مصالح رئيسية ومصلحة خدمية واحدة علي النحو التالي:

– مصلحة الحسابات والتي عهد لها مسئولية دفعيات البنك وحساب ايراداته ومصروفاته واعداد الحسابات الختامية.

– مصلحة الخزينة وتتلخص مهامها في تحصيل ايداعات البنوك والوحدات الحكومية وتحديد صلاحية العملات وفرزها.

– مصلحة رقابة النقد وعهد لها مهمة ترشيد استخدام موارد النقد الاجنبي علي نحو ما كانت تقوم به وزارة المالية.

– مصلحة الائتمان وتتلخص مهامها في دراسة عمليات التمويل المقدمة للبنوك من بنك السودان والتصديق عليها، والتصديق علي عمليات التمويل في حدود مبالغ كبيرة والتي تقدمها البنوك لعملائها حسبما اشار اليه القانون في المادة (٤٥).

– مصلحة الشؤون الادارية وتمثل الإدارة الخدمية التي تقوم باعباء الشؤون الإدارية المتعلقة بالبنك.

وقد باشر البنك أعماله وفق السلطات الممنوحة له في قانون بنك السودان لسنة ١٩٥٩م.

## السمات الأساسية لقانون بنك السودان ١٩٥٩م:

جاء بنك السودان الي الساحة المصرفية حاملاً ثلاث سمات أساسية مرتبطة بأغراضه وعلاقته بالحكومة وبالبنوك التجارية العاملة بالسودان. وقد جاءت أغراضه تلك في المادة (٥) من القانون علي النحو التالي:

« تكون الاغراض الرئيسية للبنك تنظيم اصدار اوراق النقد والنقود المعدنية، والمساعدة علي تنمية نظام مصرفي ونظام للنقد والائتمان في السودان، والعمل علي استقراره بغرض تحقيق التنمية الاقتصادية للبلاد علي نحو منتظم ومتوازن، وتدعيم الاستقرار الخارجي للعملة، وان يكون مصرفاً للحكومة ومستشاراً لها في الشؤون المالية.»

كما ان علاقته بالحكومة تتمثل في ان الحكومة تمتلك راسماله بالكامل وعليه يكون مملوكاً بالكامل للحكومة، وقد جاء ذلك في المادة (٧) علي النحو التالي: « حُدّد راس المال

المرخص به للبنك بمليون ونصف مليون جنيه سوداني وتقوم الحكومة بدفعه باكماله عند تأسيس البنك». وهذا يعني ان الحكومة تشترك في إدارة شئونه واعماله وتنظيم سياسته بشكل أساسي، وبالتالي فان سلطة توجيه بنك السودان قد منحت للحكومة ممثلة في وزير المالية والاقتصاد حسب مانصت عليه المادة (٢٠): « يجوز للوزير بموافقة مجلس الوزراء وبعد التشاور مع مجلس ادارة بنك السودان اصدار توجيهات عامة للمجلس (مجلس ادارة بنك السودان) بصدد ممارسته لاختصاصاته في الامور التي يبدو لمجلس الوزراء انها ذات مساس بالمصلحة الوطنية وعلي المجلس ان يعمل بمقتضي تلك التوجيهات». وقد جاء ذلك متمشياً مع التطورات العالمية في ذلك الوقت والتي أصبحت بمقتضاها البنوك المركزية مملوكة تماماً للدولة. (١)

أما فيما يختص بعلاقته بالبنوك التجارية فقد نصت المادة (٥١) من قانونه علي انه: « لا يجوز لاي شخص القيام بأعمال مصرفية في السودان بعد تاريخ العمل بهذا القانون الا بترخيص من البنك (بنك السودان) بموافقة الوزير»، وبهذا تكون سلطة التصديق علي انشاء البنوك التجارية قد اوكلت لبنك السودان، ولكن مع اشتراط موافقة وزير المالية والاقتصاد. ويرجع السبب في ذلك، في المقام الاول، الي ان إنشاء بنوك جديدة تترتب عليه آثار هامة فيما يختص بالائتمان، وبالتالي فيما يختص بالسياسة الاقتصادية، والتنموية منها علي وجه الخصوص، والتي اولتها الحكومة الوطنية الاخيرة- اهتماماً اكبر.

بالإضافة الي ذلك فقد نصت المادة (٤٦) من القانون علي انه « يمكن لبنك السودان ان يطلب من البنوك التجارية نسخة معتمدة من الميزانية السنوية خلال ثلاثة اشهر من نهاية السنة المالية، وكذلك له ان يطلب بياناً معتمداً باصول البنك وخصومه عند نهاية الشهر السابق، وذلك خلال ثلاثين يوماً من نهاية كل شهر، كما يحق للبنك (بنك السودان) ايضاً ان يطلب من أي بنك اعداد دفاتره للفحص، وان يطلب تقديم الادلة التي تثبت ان البنك التجاري قد نفذ توجيهاته الخاصة باسعار الخصم وفوائد القروض وذلك في المادة (٤٢) التي تنص علي: « يحدد البنك ويعلن من وقت لآخر الحد الادني لاسعار الخصم او اعادة الخصم وسعر الفائدة علي القروض والسلفيات وله ان يحدد اسعاراً تتباين بحسب انواع العمليات المختلفة وتواريخ الاستحقاق»، وما نصت عليه المادة (٤٤) الخاصة بنسب الاحتياطي السائل والتي نصت علي:

(١) في عام ١٩٤٥م تم تأميم البنك المركزي في فرنسا ونيوزلندا. وفي عام ١٩٤٦م تم تأميم البنك المركزي في بريطانيا والارجنتين وفي العام ١٩٤٨م تم تأميم البنك المركزي في الهند وهولندا.

«١- يجوز للبنك ان يطلب من البنوك ان تحتفظ بمقادير من الاحتياطي في صورة ودائع لدي البنك او في أي صورة اخري يحددها علي ان يكون الاحتياطي بنسبة معينة الي خصوم تلك البنوك سواءً كانت التزامات اطلاع ام التزامات لاجل.

٢- يجب ان تخطر البنوك قبل وقت مبكر قبل ان يواجه اليها اول طلب بموجب البند السابق.

٣- لايجوز ان يتجاوز الحد الاقصى لنسبة الاحتياطي المطلوب من البنوك الاحتفاظ بها ٢٠٪.

٤- للبنك ان يغير من وقت لآخر نسبة الاحتياطي اللازمة وان يحدد نسباً مختلفة من التزامات الاطلاع والتزامات الاجل علي الا تزيد النسبة عن الحد الاقصى المنصوص عليه في البند السابق.

٥- اذا اغفل أي بنك الاحتفاظ بالاحتياطي المطلوب، التزم بان يدفع للبنك عن قيمة العجز فائدة تحسب بنسبة تزيد بمقدار ٥٪ سنوياً علي اعلي نسبة يحددها البنك في ذلك الوقت لاي من عملياته بموجب المادة ٤٢ ”. وكذلك المادة (٤٥) الخاصة بالرقابة الكمية والنوعية علي القروض المصرفية والتي نصت علي انه:  
”١- يجوز لبنك السودان:

• ان يطلب من البنوك ان تقدم له للموافقة جميع الطلبات المقدم لها للحصول علي قروض تزيد عن مقدار محدد.

• ان يقرر الحدود القصوي لحجم القروض والسلفيات والخصوم الممنوحة من كل بنك وذلك لواجهة النشاط المختلفة التي تستعمل فيها.

• ان يقرر الحد الاقصى للقيمة الاجمالية للقروض والسلفيات والخصوم التي يمنحها أي من البنوك والمستحقة الدفع في أي وقت.

٢- يجوز ان يطلب من أي بنك يتجاوز اياً من الحدود التي قررها بنك السودان بموجب البند السابق ان يدفع للبنك فائدة علي الزيادة تحسب بواقع ٥٪ في السنة علاوة علي الحد الذي قرره بنك السودان في ذلك الوقت بموجب المادة ٤٢ لاي من عملياته.

كما ان المادة (٤٩) من القانون اعطت بنك السودان، باعتباره بنك الحكومة، الدور الأساسي في تطوير الخدمات المصرفية ورفع كفاية البنوك التجارية من خلال الاحتفاظ بمستوي رفيع من الإدارة والسلوك المصرفي العام: « ينشد البنك، كلما دعت الضرورة، معاونة البنوك الاخري بالسودان كما يعمل علي التعاون معها لخدمة الجمهور خدمة تتسم بالكفاية

وتهدف الي تطوير مستوي الخدمات التي تؤديها للجمهور كما يهدف البنك من وراء ذلك الي الاحتفاظ بمستوي رفيع للادارة والسلوك في كافة مرافق الهيكل المصرفي والي انتهاج سياسة تخدم المصلحة الوطنية ولا تتعارض مع هذا القانون.

وعلي الرغم من ان هذه المواد المتعلقة بتنظيم عمل البنوك التجارية والإشراف عليها ومراقبتها تعتبر محدودة في كونها وردت في قانون ينظم عمل البنك المركزي وليس في قانون ينظم عمل البنوك، الا ان ما جاء في قانون بنك السودان فيما يختص بالإشراف علي البنوك، فضلاً عن انه وحد العملية الإشرافية علي البنوك التجارية في سلطة واحدة، قد عبّر عن الدور الإيجابي الذي يمكن أن تلعبه العملية الإشرافية في ظل التطورات الاقتصادية التي تبنتها الحكومة الوطنية والتي تطلبت تنسيقاً وتنظيماً لمختلف وحدات الجهاز المالي والنقدي.

مما ورد ذكره يمكن تلخيص السلطات الإشرافية والرقابية التي منحها قانون بنك السودان لسنة ١٩٥٩م لبنك السودان في الاتي:

- التصديق بإنشاء المصارف بعد موافقة وزير المالية.
- طلب الميزانيات الشهرية والسنوية وأي معلومات أخرى وفحص دفاتر البنوك، المادة(٤٦).
- تحديد اسعار الخصم وفوائد القروض ونسب الاحتياطي النقدي، المواد (٤٢) و(٤٤).
- الرقابة الكمية والنوعية علي القروض. المادة (٤٥) الفقرة (١).

### التطور المؤسسي للجهاز المصرفي

لقد استقبلت هذه الفترة بروز المصارف الوطنية علي الساحة المصرفية فكان انشاء البنك الزراعي كأول بنك متخصص في المجال التنموي ومزاولة أعماله في عام ١٩٥٩م علي نحو ما ذكرنا في الفصل الاول، وايضاً كان انشاء البنك التجاري كأول بنك وطني وقد زاول أعماله في عام ١٩٦٠م علي نحو ما ذكرنا أيضاً.

وقد شهد الجهاز المصرفي في هذه الحقبة مزيداً من الاهتمام بإنشاء المصارف التنموية وتوجهاً نحو إنشاء المصارف التجارية الوطنية علي النحو التالي:

#### المؤسسات المصرفية:

#### البنك الصناعي السوداني:

لقد تزايد الاهتمام من قبل الحكومات الوطنية في انشاء بنوك متخصصة تساهم في تمويل القطاعات التنموية التي وضعت في قائمة اولويات برنامج الخطة العشرية. ”وقبيل قيام البنك



الصناعي كانت النية لدي السلطات تتجه الي الاستعانة بالبنك الزراعي والبنك التجاري لتمويل الصناعات من ما يتحصل عليه هذان البنكان من مال القرض الامريكي للتنمية الاقتصادية وذلك كاجراء مؤقت اقتضاه عدم وجود بنك سوداني متخصص في التسليف الصناعي. ولكن نسبة لتزايد الحاجة لراس المال اللازم لقيام الصناعات واستحالة إيجادها من المصادر المحلية بالصورة الكافية فقد استعانت وزارة المالية والاقتصاد ببعض الخبراء في شئون البنوك الصناعية من هيئة المعونة الامريكية ومن مال القرض للتنمية الاقتصادية لوضع الاسس المناسبة لتأسيس بنك صناعي، وقد اجمع هؤلاء الخبراء ووافقهم المسئولون في وزارة المالية والاقتصاد علي ضرورة تأسيس بنك صناعي متخصص يتميز، دون البنوك الاخرى، في انه يقدم، زيادة علي القروض قصيرة الاجل، ومتي مادعت الحالة، قروضاً متوسطة وطويلة الاجل، ويساهم بعض الاحيان في راسمال بعض الصناعات التي يمولها، كما انه يقوم بضمان بعض الصناعات التي تعتمد في تمويل معداتها وآلاتها علي قروض أجنبية، ويقوم كذلك بإسداء النصح و الارشاد في النواحي الفنية الي رجال الصناعة<sup>(١)</sup>.

وعلي ضوء هذه الاهداف أجاز مجلس الوزراء في ٧/١٠/١٩٦١م قانون البنك الصناعي لسنة ١٩٦١م وياشر اعماله في اغسطس ١٩٦٢م. ومثله مثل البنك الزراعي فقد حول قانون البنك الصناعي في المادة (٥) للحكومة الحق في توجيه البنك للسير وفقاً لمقتضيات السياسة العامة: « يجوز للوزير وزير المالية والاقتصاد بموافقة مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الادارة مجلس ادارة البنك إصدار توجيهات عامة للمجلس بصدد ممارسة اختصاصاته في الامور التي يبدو لمجلس الوزراء أنها ذات مساس بالمصلحة الوطنية، وعلي مجلس الادارة ان يعمل بمقتضي تلك التوجيهات». وتشير المادة (٧) من قانون البنك الي اعطاء مجلس الادارة سلطة ادارة البنك والاشراف علي شئونه: « يكون للبنك مجلس إدارة تسند اليه مهمة تنظيم سياسة البنك وادارة شئونه العامة واعماله ». كما روعي في تكوين مجلس الادارة ان تمثل الوزارات المختصة وهي المالية والاقتصاد ووزارة التجارة والصناعة والتموين وكذلك البنك المركزي بالاضافة الي ثلاثة من الاشخاص ذوي الخبرة يعينهم الوزير. كما استثنيت المادة (٤٨) من قانون بنك السودان المعدل لسنة ١٩٦٢م البنك الصناعي من المواد الاشرافية المتعلقة بالاحتفاظ بالاحتياطي النقدي والالتزام بالضوابط الخاصة بالتمويل واعداد الدفاتر للفحص. حيث نصت هذه المادة بتعديلاتها علي الاتي: « لاتنطبق نصوص المواد ٤٤ و ٤٥ و البند (٢) من المادة ٤٦ علي البنك الزراعي السوداني المؤسس بموجب قانون البنك الزراعي السوداني

(١) نقلاً من خطاب وزير المالية والاقتصاد السيد / عبدالماجد احمدمعنون الي سكرتير عام مجلس الوزراء في ١٩٦١/٧/١م.

لسنة م ١٩٥٧ والبنك الصناعي السوداني المؤسس بموجب قانون البنك الصناعي السوداني لسنة ١٩٦١م».

عليه يمكن القول، وكما هو مطبق علي البنك الزراعي، فان سلطة الاشراف علي البنك الصناعي، بموجب ما نص عليه قانون البنك الصناعي، ومانص عليه قانون بنك السودان، تتركز في مستواها الكلي لدي وزير المالية والاقتصاد من خلال التوجيهات التي يقدمها لمجلس ادارة البنك، بينما تتم العملية الاشرافية المباشرة عن طريق مجلس ادارة البنك الذي تتشكل عضويته من القطاعات الاقتصادية الرئيسية بما فيها بنك السودان، وذلك يتضح من نص المادة (٥) الذي يقرأ كما يلي: «يجوز للوزير بموافقة مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الادارة اصدار توجيهات عامة للمجلس بصدده ممارسته لاختصاصاته في الامور التي يبدو لمجلس الوزراء انها ذات مساس بالمصلحة الوطنية وعلي مجلس الادارة ان يعمل بمقتضى تلك التوجيهات».

ونلاحظ ان علاقة البنك الصناعي مع بنك السودان قد انحصرت في فتح حسابات لديه، بالإضافة الي منح القروض والسلفيات والتسهيلات، وكذلك تحديد واعلان سعر الخصم او اعادة الخصم واسعار الفائدة علي القروض المحلية والسلفيات، بالإضافة الي جواز طلب البيانات الشهرية والختامية أو أية معلومات أخرى.

**بنك النيلين:**

في مطلع عام ١٩٦٥م تكون بنك النيلين كشراكة خاصة بين بنك كريدي ليونيه وبنك السودان تولي بموجبها بنك النيلين اعمال الكريدي ليونيه وذلك بتكوين شركة خاصة يمتلك بنك السودان ٦٠٪ من راسمالها ويمتلك الكريدي ليونيه ٤٠٪ من راس المال، وقد جاءت مشاركة بنك السودان في راسمال البنك انطلاقاً من فكرة السودنة التدريجية لقطاع المصارف التي كانت تسود أفكار المسئولين في الدولة منذ الاستقلال.

وعلي اثر هذه المشاركة استطاع بنك النيلين ان يفتح فروعاً له في العاصمة وبورتسودان لتقديم الخدمات المصرفية وتمويل التجارة الخارجية، وكذلك قام بفتح فرع في مدينة الدويم بغرض ادارة اعماله التمويلية في مشاريع النيل الابيض الزراعية. وكونه مصرفاً تجارياً فانه يخضع لاشرف ورقابة بنك السودان بموجب قانون بنك السودان علي نحو ما ذكرنا آنفاً.

**البنك العقاري السوداني:**

شهد السودان تجربة التمويل العقاري لأول مرة في ظل الحكم الثنائي، وقد اشار الاستاذ مامون بحيري لهذه التجربة: « في سنوات الحكم الثنائي كانت حكومة السودان تدير مشروعاً

لسلفيات المنازل لخدمة موظفيها السودانيين، ورغم طبيعة محدودية ذلك المشروع فقد عاد بقدر وافر من الفائدة لقطاع معين من طبقة موظفي الخدمة المدنية وكانت هناك حاجة ماسة وذات طبيعة عريضة بين المواطنين لتشبيد مساكن ذات مستوي احسن مما كان سائداً في ذلك الوقت، وامتثالاً لذلك الوضع، واستجابة لتلك الحاجة فقد قامت الحكومة مدفوعة بحس وطني بسن التشريعات اللازمة واعداد الموظفين المطلوبين لقيام البنك العقاري»<sup>(١)</sup>

تم انشاء البنك العقاري في عام ١٩٦٧م بموجب قانون البنك العقاري لعام ١٩٦٦م والذي صدر في ١٢/٢٦/١٩٦٧م. وقد نصت المادة (١٥) منه علي الاغراض الرئيسية الواجب علي البنك القيام بها علي النحو التالي:

” (أ) تقديم قروض لاي سوداني يمتلك قطعة ارض سواء بالملك الحر او الحكر لانشاء مباني جديدة عليها أو لتحسين مباني قائمة وذلك نظير رهن قطعة الارض والمباني للبنك بالشروط والقيود التي يقرها.

(ب) التعامل في مجال التسليف العقاري وذلك بتقديم قروض بموافقة الوزير (وزير المالية والاقتصاد الوطني) لاي شخص سوداني لآجال طويلة أو قصيرة في اي مجال أو أي نشاط يتصل بأغراض البنك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

(ج) شراء المنازل والمتاجر والمباني الاخرى وبيعها وفقاً للشروط التي قررها البنك.

(د) القيام ببحوث ودراسات بغرض تخفيض تكاليف المباني للأشخاص ذوي الدخل الصغيرة واستيعاب المواد المحلية في عمليات البناء ما امكن ذلك.

(هـ) القيام باي شئ آخر ضروري مما تقتضيه طبيعة اعماله بطريقة مباشرة أو غير مباشرة”.

وقد اعطي القانون حسب مانصت عليه المادة (١٩) وزير المالية والاقتصاد الوطني سلطة الموافقة علي الاموال التي يقترضها البنك او الدعوة الي الاكتتاب العام:

” يجوز للبنك بموافقة الوزير ان يقترض اموالاً أو يدعو الي الاكتتاب العام بالوسائل المناسبة مع تقديم الضمانات عن الاموال المقترضة علي هذا الوجه وان يصدر سندات بضمان الحكومة“، كما اعطت المادة (٢١) الحق للوزير في تحديد الطريقة التي يستثمر بها البنك أمواله الفائضة: ” يجوز للبنك ان يستثمر امواله العاطلة او الفائضة بالطريقة التي يحددها الوزير وللمدي الذي يأذن به “. هذا بالإضافة الي تقديم الميزانية العمومية وقائمة الارباح والخسائر المشفوعة بتقريبي الاعضاء والمراجعين للوزير. وقد اعطت المادة (٣٣) ايضاً الحق

(١) مامون بحيري، لمحات من تجارب رجل خدمة عامة، مصدر سابق

لوزير المالية بالموافقة علي تعيين المراجعين: ” يقوم بمراجعة حسابات البنك مراجعون يعينهم مجلس الادارة بموافقة الوزير ويحدد مجلس الادارة مكافأة المراجعين من سنة لاحري ” .  
من ناحية اخري فان قانون بنك السودان المعدل للعام ١٩٦٩م قد اضاف البنك العقاري الي قائمة المستثنيين من المواد الاشرافية واصبح مثله مثل البنك الزراعي والبنك الصناعي غير خاضعين إشرافياً لبنك السودان حيث نصت المادة (٤٨) من قانون بنك السودان تعديل سنة ١٩٦٩م علي الاتي: ” لاتنطبق نصوص المواد (٤٤) و(٤٥) والبند (٢) من المادة (٤٦) علي البنك الزراعي السوداني المؤسس بموجب قانون البنك الزراعي السوداني لسنة ١٩٥٧م والبنك الصناعي السوداني المؤسس بموجب قانون البنك الصناعي السوداني لسنة ١٩٦١م، والبنك العقاري السوداني المؤسس بموجب قانون البنك العقاري السوداني لسنة ١٩٦٦م ” .  
كما يلاحظ ان العملية الاشرافية التي تقوم بها وزارة المالية علي البنك تنحصر فقط في استقطاب الموارد وتوظيفها في المناشط المتعلقة بمجالات عمله، بالاضافة الي الوقوف علي اداء البنك من خلال الميزانية الختامية وحساب الارباح والخسائر.  
بنك ناشونال آند قرن دلز:

في العام ١٩٦٩م توقف البنك العثماني عن العمل وحل محله فرع بنك ناشونال آند قرن دلز البريطاني بعد ان اشترى اصوله.

## المؤسسات المساعدة للجهاز المصرفي سوق الأوراق المالية:

في إطار التوجه العام لحفز الموارد نحو التنمية، ونسبة للحاجة الماسة للأموال لتمويل المشروعات الإستراتيجية في تلك الفترة، فقد إستشعر المسئولون ضرورة إنشاء مؤسسات مالية مساعدة للمؤسسات المصرفية الوطنية. وتعود بداية الدراسات والمجهودات الخاصة بتعبئة المدخرات وتشجيع تكوين رؤوس الأموال وإنشاء سوق للأوراق المالية إلى بداية الستينيات، حسب ماورد بالمذكرة التفسيرية لمشروع قانون سوق الأوراق المالية الصادرة من بنك السودان بدون تاريخ: « إن دراسة إمكانية تأسيس سوق أوراق مالية بالسودان أجريت بواسطة بنك السودان ووزارة المالية منذ عام ١٩٦٢م، و تأتي مميزات هذا السوق في تكوين وإستغلال رأس المال الخاص في التنمية في مجال التجارة والصناعة بالسوق معروفة لدى رجال المال والإقتصاد في السودان».

إن الغرض الأساسي لسوق الأوراق المالية هو خلق جهاز لتوجيه مدخرات الجمهور للتنمية وتوسيع الإقتصاد القومي، ويكون هذا الجهاز، بصفة أساسية وسيلة لتلبية إحتياجات القطاع

الخاص والعام لرأس المال، ويتأتى كل ذلك عن طريق تيسير إصدار الأوراق المالية وتداولها وتحسين وتطوير الوسائل لشراؤها وبيعها.

ولقد كان التصور لهذا السوق مبنياً على الإصدارات الحكومية، وكان التركيز في النقاش على الإصدارات طويلة الأجل، حيث كانت الحكومة تعتمد في التمويل قصير الأجل على السلف المؤقتة من البنك المركزي. وفي هذا الإطار أُستدعى الخبير الأجنبي المستر turner<sup>(١)</sup> للنظر في قيام سوق أوراق مالية مبنية على إصدار سندات حكومية قابلة للتسويق كالسندات الحكومية المسجلة وأذونات الخزانة. وقد بدأت التحضيرات الأولية لإصدار السندات الحكومية المسجلة في عام ١٩٦٣م وقد تطلب هذا الإصدار دعماً قانونياً كان وراء صدور قانون القروض المحلية لسنة ١٩٦٤م الذي هدف الي اعطاء الحكومة حق الاقتراض بواسطة اصدار سندات يتم تداولها وتكون مضمونة بالايادات العامة للدولة، وقد صدر هذا القانون في ١/٩/١٩٦٤م، وفيما يلي استعراض لاهم مواد:

**جاءت اغراض قانون السندات الحكومية موضحة في المادة (١/٣) علي النحو التالي :**

**المادة (٣-١) :** « يؤذن لوزير المالية والاقتصاد في ان يعقد، عن طريق اصدار سندات مسجلة في السودان القروض الاتية :

١- أي قرض او قروض لا تتجاوز في جملتها مبلغ ١٠ مليون جنيه مما يلزم لمواجهة المصروفات التي يستحق دفعها بطريقة قانونية من الايرادات العامة للسودان.

٢- أية مبالغ اضافية مما يلزم لسداد أي قرض اقترض بموجب هذا القانون.

**المادة (٢-٣) :** يقوم البنك باصدار أي سندات مسجلة مما يصدر بموجب احكام هذا القانون وذلك بالشروط والاوزاع المتعلقة بالفائدة وغيرها وفقاً لما يقرره الوزير بعد التشاور مع البنك، ويجوز متي رخص له الوزير بالكتابة، ومع مراعاة نصوص ذلك الترخيص (التي يجب ان تشمل الشروط والاوزاع التي تصدر السندات علي مقتضاها واية توجيهات اخري يبديها الوزير)، ان يتخذ التدابير التي يراها ضرورية لاصدار السندات المسجلة.

**المادة (٤) :** تكون المبالغ التي تصدر بها أية سندات مسجلة بموجب احكام هذا القانون وما يستحق عليها من فوائد مضمونة بالايادات العامة للسودان وتدفع من تلك الايرادات.

**المادة (٥) :** يكون اصدار البنك للسندات المسجلة دليلاً كافياً لاي حامل لتلك السندات بان الوزير رخص في ذلك الاصدار بموجب المادة (٣) من هذا القانون وان ذلك الاصدار قد تم وفقاً لهذا القانون.

(١) مذكرة تجربة انشاء سوق الاوراق المالية بدون تاريخ. بنك السودان.

المادة (٦-١): يجوز للوزير عند اصدار أية سندات بموجب هذا القانون ان يرخص في انشاء "مال للاستهلاك" يستخدم في استهلاك تلك السندات كلها او بعضها.

المادة (٦-٢): تدفع من الإيرادات العامة للسودان اية مبالغ يستحق دفعها لحساب مال الاستهلاك بموجب نصوص اصدار السندات.

المادة (٧): يعين الوزير ثلاثة امناء لكل مال الاستهلاك ويجب في كل حالة ان يكون احدهم محافظ البنك في وقت التعيين.

المادة (٨-١): تدفع للامناء جميع المبالغ المخصصة للاستهلاك ويقوم هؤلاء باستثمارها بقدر المستطاع في السندات التي يعتمدها الوزير من وقت لآخر بوصف كونها سندات معتمدة للاستثمار.

المادة (٨-٢): يجوز للامناء بمحض اختيارهم في أي وقت تحويل أي استثمار تم بموجب البند (١) من هذه المادة الي سند او سندات اخري معتمدة..

المادة (٨-٣): تندمج في مال الاستهلاك الارباح الموزعة والفوائد والمنح الاضافية وغيرها من ارباح أي جزء من مال للاستهلاك، ويقوم الامناء باستثمارها بالطريقة ذاتها التي تستثمر بها المبالغ المخصصة للاستهلاك المدفوعة بموجب البند (١) من هذه المادة.

المادة (٨-٤): تلغي جميع السندات التي يشتريها امناء مال الاستهلاك لاستهلاك تلك السندات ولايجوز اعادة اصدارها.

المادة (٩): بالرغم من اي نص مخالف في هذا القانون، اذا راي الامناء في أي وقت ان أي مال للاستهلاك مع ما يضاف اليه من الفائدة، ولكن بدون دفع مبالغ اخري لحساب ذلك المال، قد اصبح كافياً لاستهلاك قيمة السندات التي أنشئ المال من أجلها، فعليهم إخطار الوزير بذلك ويؤذن للوزير بمقتضى هذه المادة أن يوقف أية مدفوعات أخرى في حساب ذلك المال. على أنه إذا رأى الأمناء فيما بعد بأن مال الإستهلاك مع حصيله الفائدة لن يكون كافياً لإستهلاك قيمة السندات التي أنشئ من أجلها فعليهم إخطار الوزير بذلك ويبدأ الوزير من جديد في الدفع لحساب ذلك المال.

المادة (١٠): إذا وجد أن أي مال للإستهلاك أنشئ من أجل سندات تم إصدارها بموجب هذا القانون غير كافيء في الوقت المحدد لسداد قيمة السندات لمواجهة ذلك السداد فيغطي العجز من الإيرادات العامة للدولة.

المادة (١١): تدفع من مال الإستهلاك جميع المصروفات المنصرفة بالذات أو الطارئة لإستثمار وإدارة ذلك المال.

**المادة (١٢):** يكون للوزير السلطات الآتية ويجوز له ممارستها من وقت لآخر:  
أ- أن يعلن أن أية سندات مسجلة أصدرت بموجب أحكام هذا القانون يمكن تحويلها إلى أية سندات مسجلة أخرى أصدرت بموجب هذا القانون.  
ب- أن يرخص فى إنشاء وإصدار كميات أخرى من السندات المسجلة بموجب هذا القانون مما يكون لازماً لتحويل السندات المسجلة التى صدر إعلان بشأنها بموجب الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج- أن يصدر قواعد بالإجراءات التى يتبناها حاملو السندات المسجلة المراد تحويلها.  
**المادة (١٣):** يتم أى تحويل مرخص فيه بموجب المادة (١٢) بالإتفاق مع حاملي السندات الحالية وبغير إخلال بحق أى حامل لها إذا رغب فى أن تدفع له قيمة ما يحمله منها نقداً فى وقت السداد.

**المادة (١٤):** تخصص على الإيرادات العامة للسودان جميع التكاليف والرسوم والمصروفات المنصرفة فيما يتصل بإصدار وإدارة وسداد وتحويل أية سندات أصدرت بموجب أحكام هذا القانون.

**المادة (١٥):** يجوز للوزير بعد التشاور مع البنك أن يصدر لوائح للنص على جميع الأمور التى يراها لازمة لتنفيذ هذا القانون.<sup>(١)</sup>  
وفى العام ١٩٦٦م أصدرت أول سندات حكومية بحجم ١٥ مليون جنيه لفترة سريان ١٠ سنوات<sup>(٢)</sup>، ثم تلا ذلك إصدار سندات الدفاع الوطنى فى العام ١٩٦٧م بموجب قانون القروض المحلية أيضاً إلا أن الجمهور لم يسهم بقدر كبير فى شراء وتداول هذه السندات، وقد كان هذا سبباً من الأسباب التى أدت إلى قيام لجنة تعبئة وتجميع المدخرات الوطنية التى توصلت فى دراستها إلى ضرورة إنشاء بورصة للأوراق المالية فى السودان بإعتباره إجراءً حيويًا ومكتملاً للمجهودات التى تبذل لاحكام حلقات النشاط الإقتصادى فى المجتمع وتطويره بما يحقق مزيداً من الإدخار والتنمية.

وقد استدعت مجهودات هذه اللجنة العمل على إحداث تغيير فى بعض الهياكل الإقتصادية والإجتماعية فى البلاد بغرض إحداث تغيير فى إتجاهات المواطنين وحفزهم للإشتراك فى نشاط البورصة، ولذلك فقد أوصت بإنشاء جهاز متخصص فى الإدخار ” بنك إدخار محلي“ يقوم بنشر الوعي الادخاري وتنمية مدخرات المجتمع على أن يتبنى بنك السودان قيام هذا

(١) قانون القروض المحلية (السندات المسجلة) ١٩٦٤ م

(٢) مذكرة تجربة إنشاء سوق الأوراق المالية. بدون تاريخ. بنك السودان

الجهاز، كما أوصت بعد ذلك بإستكمال دراستها المتعلقة بالبورصة وذلك فى عام ١٩٦٨م<sup>(١)</sup> وقد توقفت الجهود المبذولة لإنشاء سوق للأوراق المالية عند هذا الحد إلى أن عاد الإهتمام بهذا الأمر مجدداً فى عام ١٩٧٣م.

## المعهد العالى للدراسات المصرفية والمالية:

فى إطار الجهود المبذولة لسودنة الوظائف القيادية بالبنوك التجارية، ونسبة لحاجة هذه المرحلة إلى موظفين أكفاء، فقد برزت فكرة إنشاء معهد الدراسات المصرفية كنواة لتأهيل المصرفيين السودانيين وتزويد موظفى البنوك بالمعرفة الأساسية التى تمكنهم من الإضطلاع بمهامهم بصورة مثلى وإعدادهم لتولى المهام والوظائف القيادية فى تلك المصارف. (وبعد دراسة وافية، إستقر الرأى على أن تقتصر رسالة المعهد التعليمية على تزويد موظفى المصارف بالجانب النظرى للعلوم المصرفية وترك الجانب التطبيقى للمصارف وذلك لتباين الأنظمة المتبعة فى تلك المصارف. وقد تمت الإستعانة بالخبير البريطانى المستر موريس فى عام ١٩٦٢م لوضع المناهج الدراسية، وقد تم وضعها بالفعل حيث وضعت على إرتباط وثيق بمناهج ومقررات معهد المصارف البريطانى، وقد باشر المعهد أعماله فى العام ١٩٦٣م.

ويمكن القول أن أهداف المعهد تنحصر فى تأهيل وتدريب العاملين بالجهاز المصرفى وتزويدهم بالمعلومات الأساسية وإكسابهم المهارات الملائمة وذلك من خلال الدورات والمحاضرات، بالإضافة إلى تنمية وتطوير ملكة البحث العلمى للمصرفيين.

عليه يمكننا القول بان اهتمام الدولة بعمل الجهاز المصرفى فى فترة الستينيات كان يتركز فى تثبيت عمل البنوك تمكيناً من أمر السيادة الوطنية على القطاع المصرفى وخدمة للاهداف الاقتصادية والتنموية، وقد نتج عن هذا الاهتمام تطوراً فى الشكل المؤسسى للجهاز المصرفى وتطوراً فى وظائفه ونشاطاته. ويمكن عرض ذلك على النحو التالى:

١- انشاء البنك المركزى لتنظيم تأسيس البنوك وتحديد علاقته بها وكذلك علاقته بالحكومة.

٢- تشجيع قيام البنوك الوطنية وتثبيتها من خلال امتلاك الدولة كلياً أو جزئياً لرؤوس اموالها والسعي لامتلاك نسبة كبيرة من رؤوس اموال البنوك الاجنبية القائمة، ثم من خلال الدعم المالى والفنى المستمر للبنوك الوطنية، والتوجه نحو سودنة الوظائف.

٣- المضي قدماً فى تبني الدولة تأسيس البنوك المتخصصة دعماً للمجالات التنموية.

(١) نفس المرجع



٤- نشر الثقافة المصرفية بين المواطنين من خلال الانتشار الجغرافي والقطاعي لفروع البنوك التجارية الوطنية والمتخصصة حيث كانت التغطية الجغرافية للبنوك قبيل تأميم المصارف في عام ١٩٧٠م علي النحو التالي:

عدد الفروع	المديرية
٢٢	الخرطوم
١٤	كسلا
١٢	النيل الازرق
٦	كردفان
١	اعالي النيل
١	الاستوائية
١	بحر الغزال
-	دارفور
-	الشمالية
٥٧	المجموع

المصدر: دراسة عن تقييم البنوك المملوكة للدولة بنك السودان مايو ١٩٨٩م.

٥- التوجه نحو إنشاء مؤسسات مساعدة للبنوك مثل معهد المصارف والذي قصد منه تأهيل الكوادر السودانية العاملة في المصارف ، بالإضافة الي الدراسات التي تمت حول انشاء سوق للاوراق المالية.

٦- التطور الذي طرأ علي مستوي البيئة القانونية بإصدار بعض القوانين المساعدة للعمل المصرفي مثل قانون أذونات الخزانة لعام ١٩٦٦م<sup>(١)</sup> ، ثم قانون الرقابة علي المصارف لعام ١٩٦٩ الذي اجيز في الجمعية التأسيسية ولم يصدر بسبب تغير نظام الحكم في مايو ١٩٦٩م (سيتم الحديث عنه لاحقاً).

(١) قانون يعطي الاذن لوزير المالية للاقتراض عن طريق اصدار سندات خزانة في السودان. وقد حدد هذا القانون مبلغ الاصدار بخمسة ملايين جنيه كما نص علي الحد الادني لقيمة السند بخمسة الف جنيه ولايسمح بالبيع باقل من ذلك. كما جوز لوزير المالية بعد التشاور مع البنك ان يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ هذا القانون.

## العملية الإشرافية:

جاءت العملية الإشرافية في هذه الفترة متمشية مع إهتمامات الدولة في تثبيت دعائم العمل المصرفي الوطني وتوجه الدولة نحو تنمية القطاعات الاقتصادية وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي للاقتصاد.

وكما اسلفنا فقد تضمنت قوانين البنوك المتخصصة الثلاثة نصاً<sup>(١)</sup> يعطي وزير المالية والتخطيط الوطني السلطة في اعطاء توجيهات، ذات صبغة عامة لمجالس ادارات هذه البنوك في الامور التي يبدو أنها ذات مساس بالمصلحة القومية، وان تكون الرقابة العامة علي هذه البنوك في تصريف شئونها من اختصاص مجالس ادارتها وتمارس هذه المجالس السلطات وتقوم بجميع الاعمال نيابة عن البنك. كما ان هذه البنوك مستثناة من المادتين (٤٤) و (٤٥) من قانون بنك السودان والمتعلقتان بتحديد احتياطي البنوك، والحد من الائتمان المصرفي. وبذلك فقد كانت سلطة الاشراف علي البنوك في المستوي العام من اختصاص وزارة المالية والاقتصاد الوطني، بينما تتم العملية الإشرافية بوساطة مجالس ادارات هذه البنوك.

وقد انحصرت سلطة الاشراف الممنوحة لبنك السودان بموجب قانونه علي البنوك التجارية (أجنبية، وطنية)، وقد ظلت العملية الإشرافية خلال هذه الفترة تعتمد علي أسلوب الاشراف المباشر.

اما فيما يتعلق بهدف جعل البنوك مساهماً فعلاً في تمويل العمليات الانتاجية فقد انحصر الدور الاشرافي لبنك السودان هنا في اصدار توجيهاته للبنوك التجارية في شكل منشورات دورية بغرض التحكم في حجم ونوعية الائتمان (السقوف الائتمانية، السيطرة الكمية علي حجم الائتمان)، وقد اقتضت آليات التنفيذ علي مراجعة البيانات الدورية التي يطلبها بنك السودان من البنوك التجارية، والاعتماد علي آلية الاقناع الادبي (moral suasion).

وعلي الرغم من ان العملية الإشرافية الواردة في قانون بنك السودان تعتبر محدودة من حيث كونها لم تتعد فقط سلطة التصديق بانشاء البنوك واستخدام آليات السيطرة علي حجم النقود والائتمان المقدم بواسطة البنوك، هذا فضلاً عن كونها قد وردت في قانون البنك المركزي بصفة اساسية ولم ترد في قانون ينظم عمل البنوك ويعبر عن العملية الإشرافية المتكاملة، الا ان العملية الإشرافية في هذه الفترة قد عبّرت عن الدور الايجابي الذي لعبته الحكومات الوطنية، ممثلة في البنك المركزي حيث كان الاهتمام الاساسي لدي السلطات ينصب في تثبيت دعائم

(١) المادة (٥) من قانون البنك الزراعي. والمادة (٥) من قانون البنك الصناعي. والمادة (١٢) من قانون البنك

العمل المصرفي الوطني ورعايته في مرحلة نشأته الاولى ، بالإضافة الي توجيه البنوك للعمل في تناسق مع السياسات المالية والنقدية التي تعلنها الدولة متمثلة في وزارة المالية.

### قانون تنظيم المصارف لسنة ١٩٦٩م

قادت الحاجة إلى عملية إشرافية متكاملة إلى التفكير في اعداد قانون لتنظيم عمل المصارف ، وقد تم اعداد مشروع القانون بالفعل وعرض علي الجمعية التأسيسية لاجازته ، وقد تميز هذا المشروع في أول ماتميز به ، أنه اختص بالإشراف والرقابة على البنوك و تضمنت مواد تفصيلاً للعملية الإشرافية بصورة أشمل مقارنة بقانون بنك السودان. ويمكن سرد أهم المواد الإشرافية فيه على النحو التالي :

#### المادة (٣) : وتعلق بترخيص المصارف :

« لايجوز القيام بأى عمل مصرفى فى السودان إلا بواسطة شركة ، ولايجوز لأى شركة القيام بالأعمال المصرفية إلا إذا كان لديها رخصة سارية المفعول يمنحها بنك السودان بموافقة الوزير(وزير المالية والإقتصاد)».

#### المادة (٥) : وتعلق بإجراءات منح الرخصة لمزاولة العمل المصرفى :

«- تقديم الطلب.

- الموافقة على الطلب بعد التأكد من (سلامة المركز المالى - نوع الإدارة - كفاية رأس المال والأرباح المتوقعة - هيكل المصرف المزمع إنشاؤه بما فى ذلك شبكة الفروع والتسهيلات وإحتياجات المناطق)».

#### المادة (٧) : وتعلق بإلغاء الترخيص لمزاولة العمل المصرفى :

« يقوم بنك السودان ، بموافقة الوزير بإصدار أمر بإلغاء أية رخصة إذا توقف حاملها عن مزاولة الأعمال المصرفية أو أشهر إفلاسه أو توقف عن مزاولة العمل أو إذا قام بممارسة أعمال تضر بمصالح المودعين أو أن أصوله لاتكفى لتغطية إلتزاماته تجاه المودعين أو الدائنين.»

#### المادة (٨-١) :

« ١- يجب على كل مصرف أن يكون له فى كل الأوقات رأس مال مساهم به مدفوع بالكامل غير متأثر بالخسائر أو بأية أسباب أخرى لايقبل عن (مليون) جنيه سودانى أو أكثر من ذلك حسب مايحده بنك السودان. ومع ذلك يجب على أى شخص يقوم بالأعمال المصرفية عند بدء العمل بهذا القانون ويقل رأس ماله المدفوع عن المبلغ المطلوب بموجب هذا البند أن ينفذ أحكام هذا البند فى الفترة أو الفترات التى يحددها بنك السودان ، وعلى أية حال لايجوز بعد إنقضاء مدة الرخصة المؤقتة الممنوحة بموجب المادة (٥-٣) من هذا القانون

أن يكون رأس المال المدفوع من ذلك الشخص أقل من (خمسمائة ألف) جنيه سوداني أو ٥٠٪ (خمسین فی المائة) من رأس المال المرخص به أى المبلغین أكبر».

وكذلك المادة (٨-٢): «يجب في كل الأوقات ألا تكون نسبة مايملكه المواطنون السودانيون أو يسيطرون عليه في رأس المال المكتتب فيه لأي مصرف في السودان أقل من ٧٥٪. على انه يجب على أى مصرف لايملك أو لايسيطر المواطنون السودانيون على هذه النسبة في رأس ماله المكتتب فيه، أن ينفذ مقتضى هذا البند خلال المدة ووفقاً للبرنامج الذى يقرره بنك السودان بموافقة الوزير».

المادة (٩): يجب أن يحتفظ كل مصرف في السودان برصيد للإحتياطى وان يحول لهذا الرصيد مبلغاً يساوى مالا يقل عن (٢٠ ٪) من صافى أرباح كل سنة بعد خصم الضريبة. وقبل توزيع الأرباح إلى أن يتساوى مقدار هذا الإحتياطى مع رأس المال المدفوع فى ذلك المصرف.

المادة (١٠): لايجوز لای مصرف أن يوزع أرباحاً على أسهمه إلا بعد خصم جميع المصروفات المتعلقة برأس المال (بما فى ذلك المصروفات الأولية وتكاليف الإنشاء وعمولة بيع الأسهم والسمسرة ومقدار الخسائر التى تحملها) غير المثلة فى الأصول الحقيقية.

المادة (١١-١): ” يجب على كل مصرف فى السودان أن يعرض طوال السنة فى موضع ظاهر بكل مكتب أو فرع له فى السودان، صورة من آخر ميزانية له تمت مراجعتها وبمجرد إمكان الحصول عليها وأن يكون معها الأسماء الكاملة الصحيحة لجميع المديرين العاميين فى المصرف ”.

المادة (١١-٢) « يجب أن يقوم المصرف أيضاً بنشر صورة من تلك الميزانية على الأقل فى صحيفتين محليتين، تصدر إحداهما باللغة العربية والأخرى باللغة الإنجليزية ».

المادة (١١-٣) « يجب على كل مصرف أن يقدم لبنك السودان: -  
١- صورة معتمدة من الميزانية بعد مراجعتها من مراجع معين وفقاً للمادة ٢٢ ومعها صورة معتمدة من تقرير المراجع وتقدم الصورتان خلال خمسة أشهر من نهاية السنة المالية، وكذلك بياناً حسابياً عن الأصول والخصوم فى المصرف فى نهاية يوم العمل الأخير من الشهر المنصرم.

٢- بياناً حسابياً موقفاً عليه عن الأصول والخصوم فى المصرف فى نهاية يوم العمل الأخير من الشهر المنصرم ويقدم البيان خلال ثلاثين يوماً من نهاية ذلك الشهر وبالشكل الذى يقرره بنك السودان.

المادة (١٢-١): وتتعلق بالسلفيات والقروض والضمانات :

المادة (١٢-١-أ): «لايجوز لاي مصرف أن يمنح أى شخص أية سلفية أو تسهيل إئتماني أو يعطى أى ضمان مالى أو يتحمل أى إلتزام آخر نيابة عن ذلك الشخص بحيث يكون مجموع قيمة السلفيات والتسهيلات الإئتمانية والضمان المالى والإلتزامات الأخرى حيال ذلك الشخص زائداً فى أى وقت على ٣٠٪ من جملة رأس المال المساهم به المدفوع بالكامل والإحتياطي المعلن لذلك المصرف. ومع ذلك يجوز لبنك السودان أن يرفع تلك النسبة إلى ٥٠٪ إذا كانت السلفيات والتسهيلات الإئتمانية والضمان المالى والإلتزامات الأخرى ممنوحة أو معطاة أو مترتبة بشأن إستيراد سلع رأسمالية أو شراء المواد الخام اللازمة للمشروعات الصناعية التى تسهم فى تنمية الإقتصاد الوطنى، وقد تم إستثناء من أحكام هذه المادة العمليات مع الحكومة أو نيابة عنها - الهيئات العامة التى تملكها الحكومة - العمليات بين المصارف - شراء كمبيالات نظيفة أو كمبيالات مستندية، تقديم سلفيات على مستندات ملكية بضائع يحق لصاحبها إسترداد قيمتها خارج السودان مقابل صادرات من السودان أو على السلفيات التى تعطى على المخزون من السلع نظير إيصالات الإيداع أو شهادات الإيداع أو أى مستند آخر (بما فى ذلك عقود الإستلام وإشعارات الضمان) يضمن الحيازة المطلقة للبضائع المؤمن عليها تأميناً صحيحاً و المعدة للتصدير وفى جميع الأحوال لايجوز أن تكون النسبة المئوية القصوى للسلفيات بالنسبة إلى القيمة السوقية لتلك البضائع زائدة على النسبة المئوية التى يحددها بنك السودان من وقت لآخر.

(١٢-١-ب): « لايجوز للبنك أن يمنح سلفيات أو تسهيلات إئتمانية بضمن أسهمه»

(١٢-١-ج): «لايجوز أن يمنح أو يسمح بأن يتعدى إجمالى السلفيات أو التسهيلات الإئتمانية غير المضمونة مبلغ ٢ ألف جنيه لاي مدير من مديرى المصرف أو أفراد أسرته مجتمعين أو منفردين».

- أن لايتعدى إجمالى السلفيات او التسهيلات الإئتمانية غير المضمونة مرتب سنة.

المادة (١٣): « لايجوز للبنك أن يشتغل لحسابه الخاص أو على أساس العمولة وسواء بمفرده أو مع آخرين فى أية تجارة بالجملة أو التجزئة بما فى ذلك تجارة الصادر والوارد إلا إذا كان ذلك فى سبيل حصوله على ديون له مستحقة السداد».

المادة (١٤): « لايجوز لاي مصرف أن يستبقى لديه أو يمتلك أى جزء من رأس المال المكتتب فيه لأى عمل مالى أو تجارى أو زراعى أو صناعى أو أى عمل آخر يتجاوز فى جملته ٢٥٪ من رأس المال المدفوع والإحتياطي المعلن لذلك المصرف ماعدا الأسهم التى يحوزها فى

سبيل حصوله على ديون له مستحقة السداد على أن يتخلص مع ذلك من هذه الأسهم في أقرب فرصة مناسبة. ومع ذلك لاتنطبق هذه المادة على الأسهم التي يحوزها المصرف بموافقة بنك السودان في أى هيئة أسست بموجب قانون خاص لتشجيع التنمية الإقتصادية في السودان».

#### المادة (١٥) إمتلاك الأصول الثابتة :

« لايجوز لأى مصرف أن يشتري أو يمتلك أية ممتلكات ثابتة أو أية حقوق عليها إلا بالقدر الضرورى المعقول لأداء أعماله أو لتوفر الإسكان أو وسائل الترفيه لموظفيه».

#### المادة (٢٠-١): وتتعلق بجواز تفتيش المصارف من قبل بنك السودان :

« يجوز لبنك السودان أن يقدم بصفة دورية أو كما تراءى له ذلك بالتفتيش على أى مصرف وفحص دفاتره وحساباته بوساطة واحد أو أكثر من موظفى بنك السودان ويعطى لذلك المصرف نسخة من تقريره عن التفتيش».

المادة (٢٠-٢): «من واجب كل مدير أو موظف آخر فى المصرف أن يقدم للموظف الذى يقوم بالتفتيش بموجب البند (١) جميع الدفاتر والحسابات والمستندات الأخرى التى فى عهده أو تحت سلطته وأن يزود المفتش بما يطلبه من البيانات والمعلومات المتعلقة بأعمال المصرف وفى الوقت المعقول الذى يحدده».

المادة (٢١-١) « إذا وجد بنك السودان عند إجراء التفتيش بموجب المادة (٢٠) أن الأعمال فى المصرف تؤدى بطريقة يحتمل أن تضر بمصلحة المودعين أو ضاره بالمصلحة العامة «يجوز له أن يصدر للمصرف أمراً يطلب فيه أن يتخذ المصرف الإجراءات الكفيلة بتصحيح ذلك الوضع حسبما يراه بنك السودان ضرورياً ».

(٢١-٢) « لايجوز إصدار أى أمر بموجب البند (١) إلا بعد أن يكون المصرف المعنى قد أعطى فرصة معقولة ليعرض على بنك السودان وجهة نظره ».

(٢٢-١) « على كل مصرف أن يعين فى كل سنه مراجعاً يوافق عليه بنك السودان.. ويكون واجب هذا المراجع وضع تقرير عن الميزانية والحسابات السنوية».

المادة (٢٩-١) تتعلق بجواز إلزام المؤسسات المالية الأخرى بتقديم معلومات لبنك السودان : « يجوز لبنك السودان أن يطلب أيضاً من جميع المؤسسات المالية الأخرى سواء لها شخصية اعتبارية أم لا وتقوم بتقديم قروض قصيرة أو طويلة الأجل أن تقدم أية معلومات يريدها منها بنك السودان ».

ويلاحظ من المواد الإشرافية الوارد ذكرها أن قانون تنظيم عمل المصارف لعام ١٩٦٩م قد تميز بالآتي :-

١- سعي الي تقنين التوجه الخاص بسودنة البنوك العاملة بحيث لا تقل نسبة ما يملكه السودانيون أو يسيطرون عليه في رأس المال المكتتب لأي مصرف عن ٧٥٪، المادة (٢-٨).

٢- إتخاذ خطوة أولى نحو الإفصاح والشفافية بإلزام كل بنك بعرض آخر ميزانية له في موضع ظاهر بكل مكتب أو فرع له في السودان، المادة (١١).

٣- فرض إجراءات تتعلق بالسلامة المصرفية متمثلة في منع تركيز التمويل، المادة (١-١٢)، ومنع تركيز الإستثمارات، (المادة ١٤).

٤- تحديد إمتلاك الأصول الثابتة، (المادة ١٥) (على الرغم من أنه لم يوضح لهذه الأصول نسبة أو معادلة ثابتة كما هي عليه الآن).

٥- تطور الآلية الرقابية وجعلها أكثر وضوحاً حيث جوّز القانون تفتيش المصارف وفحص دفاتها وحساباتها من قبل موظفي بنك السودان، (المادة ٢٠).

٦- إتخاذ الخطوة الأولى نحو إدراج المؤسسات المالية غير المصرفية تحت المظلة الإشرافية لبنك السودان وذلك بجواز طلب معلومات عن التمويل الذي تقدمه، (المادة ٢٩-١).

ولم يتم إصدار هذا القانون نسبة لتغير الوضع السياسى بالسودان بتسلم سلطة مايو مقاليد الحكم فى يوم ٢٥ مايو ١٩٦٩م والتي عملت على إلغاء وتجميد كثير من القوانين المتعلقة بالعمل المصرفى وغير المصرفى.





## **الفصل الثالث**

**التطورات في شكل الجهاز المصرفي والدور**

**الرقابي في الفترة ما بعد التأميم وقبيل**

**الإنفتاح الاقتصادي الفترة من ١٩٧٠م - ١٩٧٥م**



## مقدمة:

ورثت هذه الفترة اقتصاداً يتلمس خطاه ويحاول ان يشق طريقه نحو التنمية والتعمير، وورثت علي وجه الخصوص نظاماً مصرفياً ساد فيه الطابع الوطني وأخذت هيمنة الدولة تأخذ ملمحاً واضحاً ومتطوراً بقيام البنك المركزي باعباء الرقابة والاشراف علي البنوك العاملة، ثم بتثبيت اركان نظام مصرفي وطني يعمل علي المشاركة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية وذلك ببناء مؤسسات وطنية يُمكن توجيهها والتحكم في سياساتها بما يخدم المصلحة الوطنية. وقد بدأت هذه الفترة بتوسعاً مصرفياً مقدراً إذ بلغ عدد المصارف سبعة مصارف تعمل من خلال فروعها والتي بلغت في مجملها سبعة وخمسين فرعاً، تنتشر في مختلف مديريات السودان.

وقد ورثت هذه الفترة ايضاً ميولاً قوياً لدي المسؤولين في وزارة المالية وبنك السودان نحو سودنة المؤسسات المصرفية وإخضاع كافة العمليات المصرفية لاشراف بنك السودان. ولعل ابرز الاحداث علي الساحة السياسية هو قيام نظام مايو في الخامس والعشرين من مايو من عام تسعة وستون وتسعمائة والـف. وحيث أن هذا النظام قد جاء بميل أيديولوجي نحو الاشتراكية فقد سعي منذ بداية قيامه الي اجراء تعديلات في القوانين والمؤسسات بما يساعد علي إنفاذ اطروحاته.

وحيث اننا بصدد توثيق تجربة المصارف، والجانب الإشرافي منها علي وجه الخصوص، فان هذا الجزء سيعنى فيما يعنى بالتحويلات التي طرأت علي الجهاز المصرفي في هذه الفترة ومدى تأثيرها علي الجانب الاشرافي والرقابي.

لقد تميزت الفترة بصدور العديد من التعديلات علي القوانين السائدة والقوانين الجديدة المتعلقة بالعمل المصرفي، فبإستثناء عام ١٩٧٢م فقد صدرت في كل الاعوام قوانين اثرت علي أداء الجهاز المصرفي. وقد بدأت هذه القوانين بتعديل قانون بنك السودان في العام ١٩٧٠م، ثم تبعه قانون التأميم في نفس العام، ثم اعقب ذلك صدور قانون مؤسسات القطاع العام في عام ١٩٧١م، ثم قانون تنظيم البنوك والادخار في العام ١٩٧٣م، ثم قانون بنك الادخار السوداني في عام ١٩٧٣م والذي تم تعديله في عام ١٩٧٤م، وكذلك صدور قانون سندات التأميم في عام ١٩٧٣م، ثم لائحة سندات التأميم المسجلة في عام ١٩٧٤م، ثم تعديلاً لقانون التأميم في عام ١٩٧٥م، وكذلك تعديل قانون بنك السودان في نفس العام (سيرد تفصيل لاحق لهذه القوانين في هذا الفصل). هذا الكم الهائل من التعديلات القانونية يعكس التحويلات التي ظلت تطرأ علي الضوابط التي تحكم عمل الجهاز المصرفي في السنوات الاولى لنظام الحكم المايوي. أما

فيما يختص بالبناء المؤسسي للمصارف فإن الفترة لم تشهد مولد أي بنك جديد، ولكنها شهدت ظهور كيانات جديدة نتيجة لدمج بعض البنوك القائمة في بعضها، مثل دمج بنك جوبا في امدرمان الوطني، وبنك البحر الاحمر في بنك النيلين (سيرد ايضاً تفصيل لهذا التطور المؤسسي لاحقاً).

وحيث أن العملية الإشرافية تأتي أولاً علي المستوى التشريعي ثم من بعدها علي المستوى التطبيقي، فإننا سنفرد في البدء حيزاً وافياً للتحويلات القانونية التي أشرنا اليها آنفاً.

### أولاً: قانون التأميم لسنة ١٩٧٠م

لقد جاء إجراء تأميم المصارف الاجنبية في إطار السيناريوهات المتعددة التي قصد منها هيمنة القطاع العام علي مؤسسات الدولة وفق ما تنادي به المبادئ الاشتراكية. وقد طُرح تأميم المصارف كأحد أربعة خيارات لهيمنة القطاع العام علي القطاع المصرفي، وقد جاءت هذه الخيارات وفق مانصت عليه المذكرة بعنوان «تنظيم وتطوير المصارف التجارية بالسودان»، والتي أعدها السيد محافظ بنك السودان بتاريخ ٣/٣/١٩٧٠م باسم السيد وزير الخزانة بالانابة، نورد نص التوصيات الواردة فيها علي النحو التالي:

« تعالج المذكرة هذا الامر الحيوي - أمر تنظيم وإصلاح الجهاز المصرفي التجاري في السودان - من اربع وجهات نظر ومشتقاها، ويمكن إيجازها كما يلي:

أ- ملكية السودانيين او سيطرتهم علي ٧٥٪ من الرساميل المكتتب بها لكل البنوك في السودان كما يقضي بذلك قانون تنظيم المصارف لعام ١٩٦٩م في المادة (٨) - الذي لم يصدر.

ب- تأميم المصارف التجارية.

ج- تأسيس مصرف تجاري يمتلكه كلياً القطاع العام. أي أن ينشأ كمؤسسة يمتلكها بنك السودان علي ان توفر لها مجتمعة مع البنك التجاري وبنك النيلين من الاسباب ما يتيح لها بمرور الزمن السيطرة الكاملة علي النشاط المصرفي في السودان.

د- شراء بنك السودان نسبة ١٥٪ أخري من رأسمال بنك النيلين المساهم به الكريدي ليونيه، وكذلك شراء بنك السودان ٧٥٪ من رأسمال أكبر مصرف عامل بالسودان - بنك باركليز دي. سي. أو- ليتأتي بهذا تحويل الملكية الاغلب للبنك المركزي وللدولة حتي يتمكننا مع البنك التجاري السوداني من الاطلاع بالمهام وتحقيق الاغراض الواردة في الفقرة (ج) أعلاه».

لقد ذهب كل هذه الخيارات في الاتجاه الذي انتهجته الدولة منذ الاستقلال بفرض نفوذها علي القطاع المصرفي والإشراف عليه، ثم بإنشاء مصارف وطنية متخصصة (الزراعي، الصناعي، العقاري) وتجارية (البنك التجاري)، ثم بالمشاركة في رأسمال البنوك الأجنبية (بنك النيلين)، ثم التفكير في السودان بامتلاك ٧٥٪ من رؤوس أموال البنوك (حسب ما جاء في قانون تنظيم المصارف لسنة ١٩٦٩م). ونسبة للتفكير الذي ساد الطابع الاشتراكي فقد كان خيار التأميم هو الخيار الذي تبنته الدولة، وقد جاءت وجهة نظر السيد وزير الخزانة والسيد محافظ بنك السودان في تبني خيار التأميم علي النحو الذي ورد في المذكرة المشار إليها آنفاً: ” ومع ان قانون الرقابة علي المصارف لعام ١٩٦٩م لا يقتضي تأميمها، الا انه بالرغم من ذلك يمكن النظر الي تأميم البنوك كبديل سياسي للسودنة. لقد طبق تأميم البنوك في البلدان الاشتراكية والرأسمالية كما في البلدان النامية والمتقدمة اقتصاديا علي السواء. وكان لكل من تلك البلدان من الاسباب مادفع بها الي التأميم، كما ان التأميم قد اتخذ اشكالاً مختلفة باختلاف تلك البلدان، فمنها ما امتت كل البنوك علي السواء ومنها ما قامت بتأميم المصارف الكبرى فقط تاركةً المصارف الصغيرة والأجنبية لتعمل كمؤسسات خاصة، ولكن الاعتبار والسبب المشترك في كل حالة من تلك الحالات هو ان الدولة إرتأت أن تضع تحت سيطرتها وسائل توجيه الائتمان حتي يمكن توجيه الائتمان بطريقة أكثر فاعلية وأعمق هدفاً من تركه للقطاع الخاص. والحجة التي يعتمد عليها التأميم هي ان سلطات الاشراف والتوجيه التي تمنحها قوانين الرقابة علي المصارف للبنوك المركزية لها فاعليتها ولكن في بعض الاحيان ربما كانت قاصرة عن تحقيق الاهداف المنشودة.

أما النقد العام الذي يوجه للتأميم فيتعلق بفعالية الاداء في المؤسسات الحكومية علي وجه العموم وفي المصارف التي تمتلكها الدولة علي وجه الخصوص، إذ أن التأميم حسب هذا المفهوم يفقدها فعالية الاداء ويؤدي الي احجام تدفق المدخرات الخاصة للبنوك التجارية بما في ذلك من مضار علي الاقتصاد القومي، ولا يمكن دحض هذا الزعم كليةً وإن وجب القول أن ذلك ليس هو بالنتيجة التلقائية للتأميم، ونضرب مثلاً لذلك بتجربة بعض البلدان في هذا الصدد كفرنسا وايطاليا حيث أممت معظم البنوك الكبرى مع قتلتها ومع ذلك فهي مازالت تتميز بفعالية عالية في الاداء. ويجدر بنا ان نذكر اننا لانملك المقومات والمستلزمات التي تضعنا في مصاف هذين البلدين.

وخلاصة القول ان فعالية الاداء يمكن توفرها متي ما كانت الاسس المصرفية المنتهجة سليمة، ومتي ما توفر الموظفون ذوو الخبرة والمؤهلات والتقدم وانعدام التدخل السياسي

والبيروقراطي في تعريف الاعمال اليومية“.

عليه ووفقاً لما جاء في هذه المذكرة ومما وجدناه في ادبيات التأميم فان تأميم المصارف في السودان يعني ملكية الدولة التامة وسيطرتها علي البنوك التجارية وبالتالي سيطرتها علي وسائل الائتمان وتوجيهه بصورة اكثر فعالية بوصفه احد الادوات الهامة لتحقيق الاهداف القومية بدلا عن تركه للقطاع الخاص يوجهه لاهداف قد لا تتوافق والاهداف العامة، هذا فضلاً عن كون الجهاز المصرفي يشكل الوعاء الذي تصب فيه الموارد التي تأتي من المشاريع القومية مثل مشروع الجزيرة، وكذلك إحكام سيطرة البنك المركزي علي موارد النقد الاجنبي. وقبل الخوض في تفاصيل قانون التأميم لعام ١٩٧٠م نستعرض اهم اهداف التأميم والتي جاءت مفصلة في مذكرة بنك السودان المؤرخة في ابريل ١٩٧٥م بعنوان الجهاز المصرفي قوانينه وسياساته علي النحو التالي:

- ١- تطوير وتحسين التسهيلات المصرفية للقطاعات الإقتصادية المختلفة خاصة القطاع التقليدي والمناطق الريفية والتي هي في أمس الحاجة إلى هذه التسهيلات المصرفية.
- ٢- إعطاء بنك السودان والحكومة السيطرة الكاملة على السياسة النقدية ولتنفيذ هذه السياسة كماً وكيفاً كجزء من السياسة الإقتصادية القومية التي تهدف إلى نفع أهل السودان.
- ٣- استخدام النظام المصرفي كوسيلة للسيطرة على الإستثمار الرأسمالي والإشراف على وحدات القطاع العام الأخرى.
- ٤- إنهاء النفوذ والسيطرة الأجنبية على هذا الجهاز الحساس وإعادة تنظيم النظام المصرفي على أساس قويم وعلى طريقة المبادئ الإشتراكية التي جاءت بها ثورة مايو ولوضع حداً لإستنزاف الفوائض الإقتصادية.

## قانون التأميم

صدر قانون التأميم لسنة ١٩٧٠م في مايو من عام ١٩٧٠م وجاءت اهم مواده علي النحو التالي:

المادة (٢-١): « اعتباراً من نفاذ هذا القانون تؤم البنوك الموجودة في جمهورية السودان الديمقراطية والوارد بيانها فيما يلي وتؤول ملكيتها الي الدولة وتغير مسمياتها وفقاً لما هو مبين مقابل كل منها:

أ- بنك باركليز دي. سي. او ويسمي بنك الدولة للتجارة الخارجية.<sup>(١)</sup>

(١) تم تغيير اسم بنك الدولة للتجارة في العام ١٩٧٥م الي بنك الخرطوم.

- ب - بنك ناشونال آند قرنديلز ويسمي بنك امدرمان الوطني.
- ج - البنك التجاري الاثيوبي ويسمي بنك جوبا امدرمان.
- د - البنك العربي المحدود ويسمي بنك البحر الاحمر التجاري
- هـ - بنك مصر ويسمي بنك الشعب التعاوني.
- و - بنك النيلين ويسمي بنك النيلين
- ز - البنك التجاري السوداني ويسمي البنك التجاري السوداني.
- (٢-٢): « تستمر جميع البنوك التي امتت في مزاولة نشاطها وفقاً لاحكام هذا القانون ويعتبر هذا القانون معدلاً لأي قانون آخر الي المدي الذي يزيل أي تعارض بينه وبين احكام ذلك القانون الاخر».
- (٣-٢): « يستمر الموظفون العاملون بالبنوك التي امتت في شغل وظائفهم بشروط خدمتهم المعمول بها وقت نفاذ هذا القانون ما عدا أولئك الذين يقر انهاء خدمتهم ».
- (١-٣): « تحول جميع البنوك التي امتت باحكام هذا القانون الي شركات مساهمة يصدر بنظامها الاساسي قرار من مجلس ادارة بنك السودان وتكون جميع اسهمها مملوكة لبنك السودان ».
- (٢-٣): «يعتبر بنك السودان الجهة الادارية المختصة بالرقابة والاشراف علي البنوك التي امتت ويخول مجلس ادارة بنك السودان سلطات الجمعية العمومية بالنسبة لهذه البنوك».
- (٦): « لا تكون الدولة مسئولة عن التزامات البنوك التي امتت الا في حدود ما آل اليها من اموالها وحقوقها في تاريخ التأميم ».
- (١-٧): «يتولي ادارة كل بنك من البنوك المؤممة مجلس مكون من عدد فردي لا يقل عن ثلاثة ولايزيد عن سبعة اعضاء ويصدر بتعيينهم وتحديد رواتبهم قرار من رئيس مجلس قيادة الثورة ».
- (٢-٧): «يجتمع مجلس الادارة بدعوة من رئيس المجلس ولايكون الاجتماع صحيحاً الا اذا حضره نصف الاعضاء علي الاقل».
- (٣-٣): «يكون لمجلس الادارة جميع السلطات اللازمة لتحقيق أغراض البنك وفقاً لاحكام هذا القانون ».
- (٤-٣): «يحظر علي أي بنك اعطاء قروض او مبالغ تحت الحساب او تسهيلات ائتمانية او ضمان من أي نوع لاعضاء مجلس ادارة البنك».
- (١-٨): «يختص رئيس مجلس الادارة بتحقيق اهداف البنك وبادارته وتصريف شؤونه

وفقاً لقرارات مجلس الادارة .»

(٢-٨): «يمثل رئيس مجلس الادارة البنك أمام القضاء وفي صلته بالغير».

(٩): «يعين رئيس مجلس قيادة الثورة بقرار منه مديراً لكل بنك يكون مسؤولاً امام رئيس مجلس الادارة عما يعهد اليه به من مسائل متعلقة بشئون البنك ، ويكون مدير البنك بحكم منصبه عضواً في مجلس الادارة .»

عليه تكون جميع البنوك بموجب قانون التأمين قد آلت ملكيتها للدولة وبالتالي فرضت، الاخيرة، سيطرتها علي القطاع المصرفي، وتم تحويل البنوك الي شركات مساهمة يصدر بشأن نظامها الاساسي قرار من بنك السودان، كما اعطيت سلطة الرقابة والاشراف لبنك السودان دون سواه والتي تمثل رقابة المالك للملوك.

ولقد ساعد نظام تأمين البنوك بنك السودان علي زيادة فاعلية النظام الاشرافي فقام بانشاء ادارات رقابية مثل ادارة تخطيط الائتمان وادارة الرقابة علي البنوك والائتمان.

## ثانياً: قانون بنك السودان تعديل (١٩٧٠م)

جدير بنا أن نذكر ان صدور قانون التأمين إستدعى تعديل قانون بنك السودان ١٩٥٩م حتى يواكب روح التأمين ويتماشى معها. وحيث أن بنك السودان يستمد القوة من قانونه فقد لزم الأمر تعديل هذا القانون ليكون ملائماً لضرورات المرحلة وذلك بإضافة وتعديل مواد تضيف تعزيراً جديداً لإستقلال البنك المركزي الذي جاء به قانون التأمين، كما يمكن القول أن هذا التعديل إستهدف إدخال مواد تعزز من سلطات وصلاحيات بنك السودان وزيادة سيطرته وهيمنته على الجهاز المصرفي حتى يتم توجيهه لخدمة الإقتصاد ومشاريع التنمية التي إنتظمت البلاد في تلك الفترة.

كما أسلفنا فقد أدخل التعديل المادة (٦/أ) بعد المادة ٦ في قانون ١٩٥٩م حيث نصت على: « إعطاء البنك سلطة إصدار التعليمات للبنوك التجارية ويتعين على البنوك الإلتزام بها وتنفيذ كل مايتعلق بها»، ولاشك في أن البنك المركزي بحكم دوره الرقابي يحتاج لمثل هذه المادة، إذ أنه من الثابت في التراث النظري لوظائف البنك المركزي أن الرقابة على الجهاز المصرفي تمثل واحدة من أهم وظائف البنوك المركزية ولاتستطيع البنوك المركزية فرض هذه الرقابة مالم تتوفر لها سلطة إصدار التعليمات. كما أجرى التعديل إستبدال البند (٢) من المادة (١١) والتي تتعلق بمجلس إدارة بنك السودان من حيث التكوين والاختصاصات حيث نص التعديل على أن « يتكون مجلس الإدارة من رئيس للمجلس يعينه رئيس مجلس قيادة الثورة ويكون في درجة وزير ،» وقد كان تعيين مجلس الإدارة في قانون ١٩٥٩م يتم بواسطة مجلس



الوزراء بناءً على توصية وزير المالية ويكون المحافظ عضواً في المجلس بحكم منصبه بالإضافة الي اعضاء يكونوا وكلاء عن وزارات الخزانة والإقتصاد، التجارة الخارجية، وزارة التموين والتجارة الداخلية، وكذلك يكون في عضوية المجلس رؤساء مجالس إدارات البنوك التجارية أو من ينوب عنهم وثلاثة أعضاء آخرين يعينهم رئيس مجلس قيادة الثورة. والملاحظ أن هذا التعديل أعطى حق التعيين لرئيس مجلس قيادة الثورة مما يساهم ويساعد في دعم إستقلال البنك المركزي، كما أن هذا التعديل إستبدل بكل كلمات « مجلس الوزراء بناءً على توصية الوزير » الموجودة في القانون عبارة «رئيس مجلس قيادة الثورة».

كما تم تعديل المادة (٤٨) ليتم بوساطتها إستثناء جميع البنوك غير التجارية من نص المادة (٤٤) بالإضافة إلى البنك الزراعى الذى كان مستثنى وحده بموجب هذه المادة.

وكذلك تم إلغاء المادة (٦٣) التى تعطى بنك السودان حق تمويل أشخاص آخرين غير البنوك والحكومة حيث جعلت هذه المادة بنك السودان كممثل البنوك التجارية في تمويله للأفراد وهى وظيفة لاتخص البنك المركزى.

ولايقوتنا أن نذكر أن هنالك تعديلاً آخر فى نفس العام عمل على إضافة عضو الي مجلس ادارة بنك السودان يكون وكيلاً لوزارة التخطيط. وهكذا فرض البنك المركزى سيطرته على الجهاز المصرفى معتمداً فى ذلك على قانون التأميم لسنة ١٩٧٠ وقانون بنك السودان المعدل فى عام ١٩٧٠م.

## قانون مؤسسات القطاع العام ١٩٧١م

لقد ظلت البنوك تباشر نشاطها دون ان يتم تسجيلها كشركات مساهمة حسب مانص عليه قانون التأميم في المادة (٣-١)، وقد كان ذلك بسبب التحولات المؤسسية التي أحدثها صدور قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م والذي بموجبه تم إنشاء مؤسسة قطاعية للقطاع المصرفي كواحدة من القطاعات العامة، الي جانب بنك السودان وتحول كل البنوك الي مؤسسات فرعية تتبع لهذه المؤسسة القطاعية. ولأهمية ماترتب على الجهاز المصرفي والعملية الإشرافية فقد رأينا نقل كل المواد المتعلقة بالقانون على النحو التالى:-

إستكمالاً لمقومات الإستقلال السياسى للبلاد، وتحريراً للإقتصاد الوطنى من قبضة الإحتكارات العالمية التى عرقلت مسيرته، وإنتهاجاً لطريق التنمية الإقتصادية الهادف إلى التحرر من التبعية للإقتصاد الرأسمالى العالمى. وبعدا عن بيروقراطية الروتين الحكومى الذى كان من سمات العهود البائدة، وأرساء لقواعد الإشتراكية الإقتصادية بما تستوجبه من تطوير للقطاع العام تطويراً أساسياً وتنظيمه تنظيمياً جذرياً بما يحقق المصلحة العامة ويقضى

على أنانية وجشع الإستغلالات الفردية وتسلب الطبقات الرجعية وعبثها بمقومات الإقتصاد الوطنى. وقياماً بمستلزمات التنمية فى مجال الإنتاج حيث يعجز القطاع الخاص عن القيام بها، وحرصاً على الإستخدام الأمثل للكفاءات النادرة بالبلاد. ووفاء بالوعد الذى قطعه ثورة الخامس والعشرين من مايو على نفسها للشعب السودانى ليتمكن من الإنطلاق الهادف إلى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل مزوداً بأسباب المنعة والقوة.

وعملاً باحكام الأمر الجمهورى رقم (١) أصدر مجلس الوزراء القانون الآتى نصه :-

## الفصل الأول

### أحكام تمهيدية

#### إسم القانون وبدء العمل به

١- يسمى هذا القانون « قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١ م » ويعمل به من تاريخ توقيع مجلس قيادة الثورة عليه.

إلغاء

٢- يظل القانون المنشئ لأية مؤسسة فرعية قائمة عند العمل بهذا القانون سارى المفعول إلى أن يصدر النظام الأساسى لتلك المؤسسة ويجب على مجلس إدارة المؤسسة القطاعية أن يصدر النظام الأساسى للمؤسسة الفرعية التابعة له خلال المدة التى تقرها الهيئة العليا. ومن تاريخ صدور ذلك النظام يعتبر القانون المنشئ لتلك المؤسسة الفرعية ملغى تلقائياً.

تطبيق

٣- (١) تطبيق أحكام هذا القانون على جميع المؤسسات الإقتصادية للقطاع العام وهى المؤسسات التى تمارس نشاطاً صناعياً أو زراعياً أو تجارياً أو مالياً.

(٢) تخضع المؤسسات التى ينظمها هذا القانون لأحكام القوانين العامة لجمهورية السودان الديمقراطية فيما لايتعارض مع أحكامه.

#### تعريف

٤- فى هذا القانون ومالم يقتضى سياق النص معنى آخر:-

« الهيئة العليا » : يقصد بها الهيئة العليا لمؤسسات القطاع العام المنشأة بموجب المادة (٥) من هذا القانون.

« الأمانة العامة » : يقصد بها الأمانة العامة للهيئة العليا المنشأة بموجب المادة ٨ من هذا القانون.

« مؤسسة قطاعية » : يقصد بها مؤسسة من مؤسسات القطاع العام تنشأ بموجب أحكام هذا القانون لتمارس كل النشاط المتعلق بقطاع إقتصادي معين.

« مؤسسة فرعية » : يقصد بها المؤسسة التي تنشئها مؤسسة قطاعية كفرع لها للعمل في مجال واحد أو عدة مجالات متقاربة أو متكاملة من النشاط الإقتصادي ويجوز أن تضم المؤسسة الفرعية وحدة أو وحدات إنتاجية من نوع واحد أو مشروعاً إقتصادياً واحداً.

« الوزير المختص » : يقصد به الوزير المختص بشئون القطاع الإقتصادي الذي تمارس فيه المؤسسة القطاعية نشاطها.

## الفصل الثاني

### الهيئة العليا لمؤسسات القطاع العام

#### إنشاء الهيئة العليا

٥- تنشأ هيئة عليا تسمى " الهيئة العليا لمؤسسات القطاع العام " تكون مسئولة عن وضع وتنفيذ السياسة العامة التي تدير عليها مؤسسات القطاع العام ومتابعتها في جميع مجالات النشاط الإقتصادي بغرض تحقيق التنمية الإقتصادية عن طريق إستغلال الموارد القومية الإقتصادية والإجتماعية على أساس المبادئ الإشتراكية.

#### تكوين الهيئة العليا:

٦- (١) تتكون الهيئة العليا على الوجه الآتي :-

رئيساً	رئيس الوزراء
نائباً للرئيس	وزير التخطيط
عضواً	مساعد رئيس الوزراء للقطاعين الزراعي والإقتصادي
عضواً	- وزير الزراعة
عضواً	- وزير الحكومة المحلية
عضواً	- وزير النقل والمواصلات والسياحة اعضاء
عضواً	- وزير العمل
عضواً	- وزير الصناعة والثروة المعدنية
عضواً	- وزير الإقتصاد والتجارة والتمويل
عضواً	- وزير الدول لشئون الرئاسة
عضواً	- وزير الثروة الحيوانية

- وزير الخزانة

عضواً

عضواً

- رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة للمصارف

(٢) يجوز لرئيس الهيئة العليا أن يدعو أى عدد من رؤساء مجالس إدارات المؤسسات القطاعية لحضور إجتماعات الهيئة إما بصفة دائمة او مؤقتة على أن لا يكون لهم حق فى التصويت.

(٣) تصدر الهيئة العليا قرار بتنظيم إجراءات سير العمل فيها بما فى ذلك سير العمل فى الأعمال العامة.

### سلطات الهيئة العليا

٧- لتحقيق أغراض هذا القانون يجوز للهيئة العليا ان تمارس جميع السلطات التى تراها ضرورية أو لازمة او مساعدة لذلك ويجوز لها دون إخلال بعمومية هذا النص ان تمارس السلطات الآتية:

أ- أن توسع قاعدة النشاط الإقتصادى كالقطاع العام وأن تضع للمؤسسات القطاعية الأهداف الإنتاجية لكل منها سوى ان كان ذلك لموسم واحد او لمرحلة زمنية كاملة.

ب- أن تدمج أو تجمع أو تصفى أو تعيد تنظيم اى من المؤسسات الفرعية التابعة للمؤسسات القطاعية.

ج- ان تضع الأسس اللازمة للإدارة الحسنة للمؤسسات القطاعية.

د- ان تضع شروط وقواعد خدمة العاملين بالمؤسسات القطاعية والفرعية.

هـ- ان تقوم بحل جميع الخلافات التى تنشأ بين المؤسسات القطاعية أو بينها وبين اى جهة حكومية دون اللجوء إلى المحاكم وتكون قراراتها فى هذا الشأن ملزمة وواجبة التنفيذ.

و- أن تصدر للمؤسسات القطاعية جميع التوجيهات والإرشادات اللازمة للتنسيق بينها فى جميع اوجه نشاطها بما فى ذلك مجالات الإنتاج والتسويق ولحسن سيرها وتحسين الأداء بها.

ز- أن توافق على ميزانيات المؤسسات القطاعية وحساباتها الختامية وحسابات الأرباح والخسائر.

ح- ان ترخص للمؤسسات القطاعية بالتصرف فى الإحتياطيات فى غير الأقراض المخصصة لها كل ما كان ذلك مفيداً لتطور الإقتصاد الوطنى.

ط- أن تقدم لمجلس الوزراء كل سنة مالية ميزانية شاملة لجميع مؤسسات القطاع العام.

ى- أن تضع لشركات القطاع العام التى تنشئها أو تساهم فيها المؤسسات القطاعية او الفرعية بموجب أحكام هذا القانون نظاماً خاصاً بشأن القواعد والإجراءات التى تتبع فى تأسيسها والمساهمة فيها ونظامها المالى والإدارى وكيفية إندماجها وأسباب إنقضائها ومايتبع عند تصفيتها وكل ذلك إستثناء من أحكام قانون الشركات.

**الأمانة العامة**

٨- (١) تكون للهيئة العليا امانة عامة تتكون من :-

أمين عام رئيساً وعدد من الأعضاء يصدر بتعيينهم وتحديد شروط خدمتهم قرار من الهيئة العليا.

(٢) تعاون الأمانة العامة الهيئة العليا فى أداء واجباتها المنصوص عليها فى هذا القانون وتكون مسئولة لدى الهيئة العليا عن متابعة تنفيذ السياسة العامة التى تقرها.

## **الفصل الثالث**

### **المؤسسات القطاعية**

#### **انشاء المؤسسات القطاعية**

(١) تنشأ مؤسسات قطاعية ذات شخصية إعتبارية للقطاعات الاقتصادية الآتية :-

(أ) قطاع الانتاج الصناعى.

(ب) قطاع الانتاج الزراعى.

(ج) القطاع التجارى.

(د) القطاع المصرفى.

(هـ) القطاع السياحى.

(و) قطاع النقل.

(٢) بالاضافة الى القطاعات الاقتصادية المبنية فى البند (١) من هذه المادة يجوز بموجب

امر صادر من مجلس الوزراء او من الهيئة العليا بموافقة مجلس الوزراء انشاء مؤسسات قطاعية لقطاعات اقتصادية اخرى وتكون لها الشخصية الاعتبارية.

(٣) تضع الهيئة العليا لوائح تأسيسيه تنظم بموجبها المؤسسات القطاعية المنصوص عليها

فى البندين (١) و (٢) من هذه المادة.

(٤) تتبع كل مؤسسة قطاعية الوزير المختص ويكون مسؤولاً لدى الهيئة العليا عن تنفيذ

سياستها وتكون له سلطة الاشراف والرقابة على المؤسسة التابعه له.

(٥) مع مراعاة احكام المادة (١٤) من هذا القانون تباشر المؤسسة القطاعية نشاطها اما بنفسها او بواسطة المؤسسات الفرعية التابعه لها.

### اللوائح التأسيسية

١٠- مع مراعاة احكام هذا القانون يجوز للهيئة العليا ان تضمن اللوائح التأسيسية للمؤسسات القطاعية اية مسألة ترى ضرورة تضمينها ودون الاخلال بعمومية هذا النص عليها ان تضمنها المسائل الآتية :-

- (أ) اسم المؤسسة القطاعية ومركزها.
- (ب) الاغراض التي انشئت من اجلها المؤسسة القطاعية.
- (ج) راس مال المؤسسة القطاعية.
- (د) الوزير المختص.
- (هـ) نسبة معينة من ارباح المؤسسة تدفعها للدولة.
- (و) الاغراض التي يخصص لها الاحتياطي العام وكيفية استخدامة.
- (ز) اية سلطات ترى الهيئة العليا منحها للمؤسسة بالاضافة الى السلطات الممنوحة لها بموجب هذا القانون.

### تكوين مجلس الادارة وعضويته

١١- (١) يكون للمؤسسة القطاعية مجلس ادارة يتكون من رئيس وعدد من الاعضاء على ان لايزيد عددهم على خمسة عشر عضواً بما فى ذلك الرئيس.

(٢) يصدر بتعيين رئيس مجلس الادارة وتحديد مدة عضويته وشروط خدمته قرار من مجلس الوزراء بناء على ترشيح الهيئة العليا.

(٣) يكون تعيين باقى اعضاء مجلس الادارة وتحديد شروط خدمتهم بما فى ذلك رواتبهم او مكآفاتهم بقرار تصدره الهيئة العليا ويحدد القرار مدة عضويتهم بحيث لاتقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس سنوات ويراعى عند التعيين تمثيل العاملين فى المؤسسة كل ما كان ذلك ممكناً كما يراعى نظام التقاعد الدورى بحيث لاتنتهى عضوية جميع الاعضاء فى وقت واحد.

### انتهاء العضوية فى مجلس الادارة

١٢- (١) تنتهى العضوية فى مجلس الادارة فى اية حالة من الحالات الآتية :-

- (أ) الوفاة.
- (ب) اختلال العقل

(ج) الادانة بعقوبة السجن فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة.  
(د) الاستقالة من العضوية.

(هـ) الاعفاء من العضوية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

(٢) يصدر بانتهاء العضوية قرار من مجلس الوزراء او من الهيئة العليا كيفما تكون الحال.

### واجبات مجلس الادارة

١٣- (١) يقوم مجلس الادارة بوضع السياسة العامة للمؤسسة لتحقيق اغراض التى انشئت من اجلها مع مراعاة السياسة العامة التى تضمها الهيئة العليا لمؤسسات القطاع العام كما يقوم بالاشراف العام والرقابة والتنسيق وتقييم الاداء بالنسبة للمؤسسات الفرعية التابعة للمؤسسة وذلك دون التدخل فى شئونها الداخلية.

(٢) يكون مجلس الادارة مسئولاً لدى الوزير المختص عند تنفيذ السياسة العامة للمؤسسة وعن اداء واجباته على الوجه الاكمل وفقاً لخطة التنمية.

### سلطات مجلس الادارة

١٤- (١) يمارس مجلس الادارة باسم المؤسسة القطاعية جميع السلطات التى يراها ضرورية او لازمة او مساعدة لتحقيق اغراض المؤسسة القطاعية.

(٢) دون الاخلال بعمومية البند (١) من هذه المادة تكون لمجلس الادارة السلطات

الآتية :-

(أ) فيما يتعلق بالمؤسسة القطاعية تكون له السلطات الآتية :-

(أولاً) اصدار اللوائح الداخلية والقرارات اللازمة لتنظيم جميع شئون المؤسسة القطاعية المالية منها والادارية والفنية.

(ثانياً) اعداد ميزانية المؤسسة القطاعية وحساب الارباح والخسائر عن كل سنة مالية وتقرير عن نشاط المؤسسة خلال السنة المالية ورفع كل ذلك الى الامانه العامة بواسطة الوزير المختص.

(ثالثاً) ابرام العقود واجراء جميع التصرفات القانونية التى تحقق اغراض المؤسسة فيما لايتعارض مع السلطات المخولة للمؤسسة الفرعية التابعة للمؤسسة.

(رابعاً) انشاء شركات باسم المؤسسة منفردة وذلك بالرغم من اى حكم مخالف فى قانون الشركات او مع شريك او عدة شركاء وذلك بعد الحصول على موافقة الادارة العليا.

(خامساً) تملك اسهم الشركات عن طريق الاكتتاب فيها او شرائها دون التقيد بعدد الاسهم التى يمتلكها المساهم الواحد او راس مال الشركة وذلك بالرغم من اى حكم

مخالف في قانون الشركات.

(سادساً) اصدار السندات للجمهور بالطريقة والشروط التي توافق عليها الهيئة العيا.  
(سابعاً) اقراض المؤسسات الفرعية التابعة للمؤسسة او ضمانها فيما تعقده من قروض.  
(ثامناً) الاقتراض من البنوك والمؤسسات الاخرى او فروعها في الحدود و بالطريقة التي تنص عليها اللائحة التأسيسية.

(تاسعاً) تكوين لجنة او لجان من بين اعضائه يفوضها في ممارسة بعض سلطاته كما يجوز ان يفوض رئيسه او احد أعضائه في بعض سلطاته ويخوله أن يعهد إلى احد أعضائه القيام بمهمة معينة.

(عاشراً) النظر في التقارير الدورية التي تقدم عن سير العمل بالمؤسسة ومركزها المالى في كل مايرى مجلس الإدارة أو رئيسه النظر فيه من مسائل تتعلق بنشاط المؤسسة القطاعية.

(ب) فيما يتعلق بالمؤسسات الفرعية التابعة للمؤسسة تكون له السلطات الآتية :-

(أولاً) إصدار نظام أساسى بإنشاء المؤسسات الفرعية وتعديل هذا النظام كلما رأى ضرورة لذلك وله أن يزيد فى رأس مال المؤسسة الفرعية أو أن يمد فى فترة عملها على ان يكون كل ذلك بموافقة الهيئة العليا.

(ثانياً) الموافقة على الميزانيات السنوية للمؤسسات الفرعية وإعداد تقرير عن نشاطها خلال السنة المالية ترفق به صور من ميزانياتها مرفق إلى الأمانة العامة بوساطة الوزير المختص.

(ثالثاً) دراسة السياسة التي تقترحها المؤسسات الفرعية ووضع الخطط الكفيلة بزيادة الإنتاج بناء على مقترحات تلك المؤسسات.

(رابعاً) تنظيم العلاقة بين المؤسسات الفرعية وحل الخلافات والمنازعات التي تنشأ بينها دون اللجوء إلى المحاكم.

(خامساً) فحص التقارير الدورية التي ترفعها إليه المؤسسات الفرعية لمعرفة ماحققته من أغراضها وتقييم معايير الأداء وإصدار الإرشادات والتوجيهات اللازمة لحسن سير العمل.

(سادساً) وضع سياسة للعمالة مع مراعاة الإدارة الإقتصادية السليمة.

(سابعاً) إصدار التوجيهات اللازمة للمؤسسات الفرعية لزيادة الإنتاج وحسن إستخدام الموارد المتاحة إستخداماً إقتصادياً سليماً.



## الفصل الرابع

### المؤسسات الفرعية

#### إدارة المؤسسات الفرعية

١٥/ تكون للمؤسسة الفرعية الشخصية الاعتبارية ويديرها أما:

أ- مجلس إدارة يكون رئيسه هو المدير التنفيذي للمؤسسة كلما كان ذكره ممكناً.  
أو ب - مدير يعاونه مجلس إنتاج.

وذلك حسب طبيعة المؤسسة الفرعية ووفقاً لما ينص عليه النظام الأساسي للمؤسسة.

١- أنظمة المؤسسات الفرعية

١٦- (١): مع مراعاة أحكام هذا القانون يجوز لمجلس إدارة المؤسسة القطاعية أن يضمن الأنظمة الأساسية للمؤسسات الفرعية التي يصدرها بموجب المادة ١٤(٢) (ب) (أولاً) من هذا القانون أية مسالة يرى ضرورة تضمينها ودون الاخلال بعمومية هذا النص عليه أن يضمنها المسائل:

١- اسم المؤسسة ومركزها.

٢- أغراض المؤسسة.

٣- راس مال المؤسسة.

٤- نسبة معينة من ارباح المؤسسة تدفعها للمؤسسة القطاعية.

٥- الأغراض التي يخصص (٤) الاحتياطي العام وكيفية استخدامه.

٦- في حالة المؤسسات الفرعية التي يديرها مجلس إدارة تعيين طريقة تكوين مجلس الإدارة وتحديد عدد أعضائه بحيث لا يزيد على سبعة بما في ذلك الرئيس وطريقة تعيينهم ومدة عضويتهم بحيث لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس سنوات مع مراعاة نظام التقاعد الدوري بحيث لا تنتهي عضوية جميع الأعضاء في وقت واحد. وكذلك تحديد شروط خدمتهم بما في ذلك رواتبهم ومكافأتهم.

٧- في حالة المؤسسات الفرعية التي يديرها مدير يعاونه مجلس إنتاج تحديد طريقة تعيين المدير وشروط خدمته بما في ذلك الراتب وكذلك تحديد عدد أعضاء مجلس الإنتاج وطريقة تعيينهم ومدة عضويتهم.

٨- تحديد واجهات وسلطات مجلس الإدارة ورئيسه أو مدير المؤسسة مجلس الإنتاج كيفما تكون الحال، بما في ذلك إعداد الميزانية واللوائح الداخلية وسلطة وشروط الإقراض والاقتراض.

٩- الحالات التي تنتهي فيها العضوية في مجلس الإدارة أو في مجلس الإنتاج وإعفاء المدير من منصبه كيفما تكون الحال.  
٢/ تنشر جميع الأنظمة الأساسية في الغازيتة.

## الفصل الخامس

### أحكام عامة

قانون مؤسسات القطاع العام (تعديل) لسنة ١٩٧٥م  
عملاً بأحكام المادة (١٠٦) من الدستور اصدر رئيس الجمهورية الامر المؤقت الآتي نصه:

#### اسم الأمر المؤقت وبدء العمل

١. يسمى هذا الامر المؤقت « قانون مؤسسات القطاع العام (تعديل) لسنة ١٩٧٥ » ويعمل به من تاريخ التوقيع عليه.

#### تعديل

٢. يعدل قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م على الوجه الاتي:  
أولاً: في آخر البند (١) من المادة (٦): تلغى الكلمات ” رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة للمصارف ”.

ثانياً: تلغى الفقرة (د) من البند (١) من المادة (٩).

صدر تحت توقيعى بقصر الشعب في اليوم: من شهر سنة ١٣١٥ هـ الموافق اليوم: من شهر سنة ١٩٧٥م.

عليه يمكن القول ان سلطة وضع اللوائح التأسيسية للبنوك قد آلت بموجب هذا القانون الي الهيئة العليا لمؤسسات القطاع العام، كما ان الهيئة العليا هذه تقوم بترشيح مجلس ادارة خاص بكل مؤسسة قطاعية يتم تعيينه وتحديد شروط خدمته من قبل مجلس الوزراء. وعلي الرغم من ان هذا الاجراء يتعارض مع مانص عليه قانون بنك السودان في المادة (١١-٢) والتي تنص علي: « يُعين رئيس مجلس ادارة بنك السودان بقرار من رئيس الجمهورية »، الا انه فيما يبدو ان رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة للمصارف التي أنشئت بموجب قانون مؤسسات القطاع العام هذا قد اصبح بديلاً لرئيس مجلس ادارة بنك السودان.

ثالثاً: قانون تنظيم البنوك والإدخار لسنة ١٩٧٣م -

### أولاً أسباب صدور القانون :-

أعطى قانون التأميم الكثير من الاستقلال للبنك المركزي حيث أصبح يعمل بعيداً عن أى ضغوط من قبل أى جهة ، وإستطاع البنك المركزي فى ظل هذه الوضعية أن ينتهج سلوكاً عكس كثيراً من مظاهر الإستقلال الذاتى والإنضباط فى إستغلال موارد الجهاز المصرفى ، وعمل على ضبط الإقتراض السهل من الجهاز المصرفى وإشترطه أن يقابل هذا الإقتراض نشاط إقتصادى منتج. وإستمر هذا الوضع فى الفترة ١٩٧٠م - ١٩٧٢م حيث أثار هذا الوضع حفيظة القائمين على أمور وزارة الخزانة (المالية والإقتصاد الوطنى) حيث وصلوا إلى قناعة بأن بنك السودان قد سلك طريقاً إستقلالياً أكثر مما يجب وأنه قد حان الوقت للعمل على إعادة النظر فى القوانين التى كفلت للبنك المركزي هذه الحرية وأعطته ذلك الحق والسلوك المستقل.

بدأ التفكير ملياً فى تعديل وتغيير قانون التأميم وقانون بنك السودان وكان جوهر التعديل ينصب على الطريقة التى يمكن بها تعديل هذه القوانين وذلك بهدف التقليل من الإستقلالية التى يتمتع بها البنك المركزي كما أسلفنا ، ولقد تم ذلك بصدور قانون تنظيم البنوك والإدخار فى العام ١٩٧٣م والذى عمل فى مجمله على الحد من صلاحيات وسلطات بنك السودان. ويمكن سرد المواد الرئيسية فى هذا القانون على النحو التالى:

المادة (٣): « لا يطبق قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م علي قطاع المصارف».

المادة (٤): « لا يجوز لاي شخص ان ينشئ او يزاوّل أي عمل من اعمال البنوك في السودان الا بعد الحصول علي الترخيص اللازم وفقاً لاحكام هذا القانون».

المادة (٥): « لايجوز لاي بنك انشئ بموجب هذا القانون ان يفتح مكاناً جديداً للعمل او يغير مكان عمله او يغلق مكاناً موجوداً للعمل الا بعد ان يحصل علي موافقة الوزير او من ينوب عنه».

المادة (٦-١): «لايجوز دمج أي بنك انشئ بموجب هذا القانون أو توحيده مع أي بنك آخر يعمل في السودان او خارجه او مساهمة أي بنك في رأس مال أي بنك آخر او تعديل نظام التأسيس الذي صدر بموجبه الترخيص الا بعد الحصول علي موافقة رئيس الجمهورية».

المادة (٦-٢): «يجوز للوزير بعد موافقة رئيس الجمهورية اصدار امر بالدمج او التوحيد او المساهمة او تعديل نظام التأسيس وفق الاحكام والاسس التي يري فيها تحقيقاً للمصلحة العامة».

المادة (٧): « يجوز للوزير بعد التشاور مع رئيس مجلس ادارة أي بنك ان يصدر توجيهات او ارشادات ذات صبغة عامة لمجلس ادارة ذلك البنك يكون من شأنها توجيه نشاط ذلك

البنك او أي شأن من شؤونه مما يري انه يحقق مصلحة قومية وعلي مجلس ادارة ذلك البنك ان يعمل بمقتضي التوجيهات والارشادات .

المادة (٨-أ): «يجوز للوزير بعد موافقة رئيس الجمهورية أن ينشأ بامر تاسيس ينشر في الغازيته بنكاً او بنوكا جديدة ان رأي في ذلك مصلحة للاقتصاد الوطني .»

المادة (٨-ب): «يحدد امر التأسيس اسم البنك ومقر رئاسته وراس ماله وأغراضه ومجال عمله وسلطاته والجهاز المسئول من ادارته وسلطات ذلك الجهاز وأي احكام أخري يراها مناسبة لتحقيق الهدف من انشائه بما في ذلك منحه الشخصية الاعتبارية.»

المادة (٨-ج): «يعتبر امر التأسيس الصادر من الوزير بمثابة ترخيص للبنك لمزاولة الاعمال المصرفية التي أنشئ من اجلها وفقاً لاحكام هذا القانون.»

المادة (١١-أ): «يجوز للوزير بعد موافقة رئيس الجمهورية ان يخصص بامر تخصيص يصدره وينشر في الغازيته أي بنك للعمل في مجال او مجالات معينة اذا راي في ذلك مصلحة للاقتصاد الوطني.»

المادة (١٢-١): «يسمي بنك امدرمان الوطني بنك «جوبا- امدرمان»<sup>(١)</sup>

المادة (١٢-٢): «يدمج بنك جوبا التجاري في بنك جوبا امدرمان ويصبح جزء منه.»

المادة (١٣-١): «يدمج بنك البحر الاحمر التجاري في بنك النيلين ويصبح جزء منه.»

المادة (١٤): «تعتبر البنوك التجارية العاملة في السودان عند نفاذ هذا القانون ذات شخصيات اعتبارية وصفة تعاقبية مستديمة وخاتم عام يجوز لها التقاضي باسمها بصفتها مدعية او مدعي عليها.»

المادة (١٦): «مع مراعاة المادة (٣٤) من هذا القانون يكون لكل بنك تجاري مجلس ادارة تسند اليه مهمة وضع وتنظيم سياسة البنك والاشراف العام علي كافة شؤونه واعماله ويكون المسئول بوجه عام عن حسن سير البنك وكفايته لتحقيق الاهداف التي انشئ من اجلها.»

المادة (١٧): «يجوز لمجلس ادارة كل بنك ان يصدر لوائح داخلية لاتتعارض مع احكام هذا القانون او مع احكام نظامه الاساسي ينص فيها علي المسائل التي يكون النص فيها ضرورياً او مناسباً لتنفيذ احكام هذا القانون او احكام النظام الاساسي لذلك البنك.»

المادة (١٧-٢): «دون اخلال بعمومية ما تقدم يجوز ان تنص تلك اللوائح علي ما يأتي:  
(أ) وضع التعليمات المستديمة اللازمة لذلك.

(ب) تعيين اللجان الفرعية للبنك وتحديد سلطاتها واختصاصاتها.

(١) تغير اسم بنك جوبا - امدرمان في العام ١٩٧٥م الي بنك الوحدة.

(ج) تحديد وتوزيع سلطات منح التسهيلات الائتمانية للعملاء ووضع الحدود المناسبة حسب توزيع السلطات بين المستويات والمسئوليات الادارية المختلفة.

(د) الشكل الذي يمكن ان تقدم به أي بيانات للبنك او لمجلس ادارته او لأي سلطة اخري او أي موظف حسبما يكون معيناً فيها والطريقة التي تقدم بها تلك البيانات.

(هـ) الشكل الذي تعد به البيانات الفترية والحسابات والكشوف والاتفاقيات والعقود وانظمة تحليل كشوفات الحسابات التي تتصل باعمال ونظام العمل بالبنك ومعاملاته.

المادة (١٨): ” يتكون مجلس ادارة كل بنك تجاري من:

(١) المدير العام، ويكون بحكم منصبه رئيساً لمجلس الادارة.

(٢) نائب المدير العام، ويكون عضواً ونائباً للرئيس بحكم منصبه.

(٣) ثلاثة الي خمسة اعضاء يتم تعيينهم وفقاً لاحكام المادة (١٩) من هذا القانون“.

المادة (١٩): ” يكون لكل بنك من البنوك التجارية مدير عام ونائب له يعينهما الوزير

بموافقة رئيس الجمهورية علي ان يكونا من ذوي المؤهلات المناسبة وان يعينا للمدة وبالشروط التي يحددها الوزير ويجوز اعادة تعيينهما بنفس الطريقة“.

المادة (٢١): ” يعين الوزير الاعضاء المشار اليهم في البند (٣) من المادة (١٦) للمدة

والشروط التي يحددها علي ان يكون من ذوي الخبرة والمؤهلات المناسبة“.

المادة (٢٣-٢): ” يحظر علي أي بنك تجاري اعطاء أي قروض او مبالغ تحت الحساب

او تسهيلات إئتمانية او ضمان من أي نوع لمديره العام او نائبه او أي عضو من اعضاء مجلس ادارته او لأي شركة او شراكة يكون عضو مجلس الادارة مستخدماً فيها او له مصلحة فيها بنسبة تزيد عن ١٠٪ من رأسمالها الا بموافقة كتابية من الوزير.“

المادة (٢٦): ” يراجع حسابات كل بنك من البنوك التجارية المراجع العام أو مراجعون

يعينهم الوزير بعد التشاور مع المراجع العام.“

المادة (٢٧): ” في خلال ثلاثة اشهر من كل سنة مالية يقدم كل بنك تجاري للوزير

صورة من البيان السنوي للحسابات المراجعة، كما يقوم كل بنك بنشر ذلك البيان في الصحف المحلية.“

المادة (٢٨): ” ينشأ مجلس للبنوك والتامين يسمى ”مجلس الادخار والاستثمار“ ويكون

تابعاً للوزير“.

المادة (٢٩-١): ” يتكون المجلس علي النحو التالي :

أ- شخص من ذوي المؤهلات والخبرة المناسبة رئيساً.

ب- ممثل لوزارة المالية والاقتصاد الوطني عضواً.

ج- ممثل لبنك السودان عضواً.

د- مراقب التامين عضواً.

هـ- من ثلاثة الي خمسة اشخاص من ذوي الخبرة والمؤهلات المناسبة يعينهم الوزير“.

المادة (٢٩-٢): ” لا يشترط في رئيس المجلس ان يكون من مستخدمي الدولة ويجوز ان

يكون غير متفرغ“.

المادة (٣١-١): ” يصدر الوزير لائحة لتنظيم اعمال المجلس واجتماعاته ”.

المادة (٣١-٢): ” يحدد الوزير الميزانية للمجلس ويساهم كل في تغطيتها بالنسبة التي

يحددها الوزير ”.

المادة (٣٢): ” يختص المجلس بالمهام الاتية :

٢- القيام بالدراسات والمقترحات وتقديم النصح للوزير فيما يتعلق ب:

(أ) سياسة تشجيع الادخار والاستثمار وتنسيق فعالية الاعوية الادخارية في البلاد وتقديم المشاريع الهادفة لخلق وابتداع اعوية ونظم ائتمانية جديدة وسبل لتوظيف الفائض والاحتياطات الالزامية لجميع المؤسسات والهيئات الحكومية وشبه الحكومية والمؤسسات وشركات القطاع العام التي تهدف لدعم الطاقة الانتاجية للاقتصاد الوطني.

(ب) نشر الوعي الادخاري الفردي وتنظيم اعوية المدخرات الاختيارية الفردية وتنسيق وتنشيط فعاليتها للاسهام في خطط التنمية وخطط تدعيم الحكم المحلي.

(ج) دراسة وقرار السياسة الخاصة بمتطلبات الجهاز المصرفي في المسائل التمويلية والادارية في الداخل والخارج“.

المادة (٣٣): ” (١) يكون لكل بنك من البنوك التجارية جمعوية عمومية مكونة من رئيس

واعضاء المجلس ومدير عام البنك المعني“.

(٢) يراس الجمعوية العمومية لكل بنك الوزير او الشخص الذي يعينه لهذا الغرض“.

المادة (٣٤): ” تختص الجمعوية العمومية لكل بنك بالاتي :

(١) دراسة الميزانيات التقديرية والانشائية والميزانيات العامة لذلك البنك وقرارها

وعرضها علي الوزير للموافقة عليها.

(٢) خلق الوظائف وملء الوظائف الادارية العليا في البنوك وتحديد الرواتب والعلاوات... الخ بناء علي التوصيات المقدمة له وفقاً للقوانين واللوائح وعرضها للوزير للموافقة عليها.

(٣) تقديم ترشيحات للوزير بشأن ملء وظائف المديرين ونوابهم واعضاء مجالس الادارات.

(٤) تحديد وقرار شروط الخدمة الخاصة بكل بنك واي تعديلات فيها طبقاً لأسس الاستخدام العامة في هذا القطاع وعرضها للوزير للموافقة عليها.

(٥) وضع السياسة التوسعية لكل بنك والتصديق بفتح الفروع والتوكيلات ومكاتب الصرف لاي بنك وفقاً للسياسة التي يقرها لذلك.

(٦) أية مهام أخري يوكلها له الوزير للقيام بها بالنسبة لذلك البنك“.

**المادة (٣٥):** ” في حالة تعارض أحكام هذا القانون مع أحكام أي قانون آخر يكون معمولاً

به وقت بدء العمل بهذا القانون تطبق أحكام هذا القانون.“

**ويمكن القول أن هذا القانون جاء بشيئين رئيسيين هما:-**

**أولاً:** إضعاف العلاقة التي كانت قائمة بين بنك السودان والبنوك التجارية من الناحية القانونية والإدارية والإشرافية، فلقد كانت علاقة البنوك التجارية ببنك السودان قبل التأميم تقوم على أساس أن بنك السودان هو الجهة المختصة بالترخيص لها بمزاولة نشاطها المصرفي، أي أنها تستمد وجودها وتسيير أعمالها إستناداً على التصريح الصادر من بنك السودان. ثم جاء التأميم معزراً لسلطات بنك السودان الإدارية والإشرافية، إلا أن قانون تنظيم البنوك والإدخار جاء وازال عن بنك السودان هذه الوضعية المميزة حيث ألغيت المادة (٦-أ) من قانونه المعدل لسنة ١٩٧٠ و التي تخول له حق التصديق على إنشاء البنوك التجارية و إصدار التعليمات إليها.

كما أن هذا القانون لم يقف عند هذا الحد، فقد تم بموجبه إلغاء المادة (٣) من قانون التأميم التي نصت على تحويل البنوك إلى شركات مساهمة تكون جميع أسهمها مملوكة لبنك السودان، وبموجب المادة (١٤) من قانون تنظيم البنوك والإدخار لسنة ١٩٧٣م أصبحت البنوك مؤسسات عامة ذوات شخصيات إعتبارية، و بهذا يكون قد ألغى ملكية بنك السودان القانونية لهذه المصارف.

**ثانياً:** أنشأ قانون تنظيم البنوك والإدخار في المادة (٢٨) مجلساً للإدخار والإستثمار يكون تابعاً لوزير المالية، وجعل مهامه الرئيسية القيام بالدراسات المتعلقة بتشجيع الإدخار والإستثمار

ونشر الوعي الإدخارى، كما خول له حق القيام بدراسة وإقرار السياسة الخاصة بمتطلبات الجهاز المصرفى فى المسائل التمويلية والإدارية فى الداخل والخارج (راجع القانون). والمعروف أن إقرار السياسة التمويلية والإدارية المتعلقة بالمصارف هى من صميم عمل البنك المركزى الذى يمتلك القدرات التى تمكنه من القيام بوضع تلك السياسات وانفاذها إنطلاقاً من علاقته الوثيقة بالمصارف. ولقد كان مقرراً لهذا المجلس أن يكون هيئة إستشارية للسيد وزير المالية لتقديم النصح والإرشاد فيما يختص بوضع السياسات العامة التى تحكم العمل وسير الأداء فى البنوك التجارية، ولكن بالممارسة الفعلية تحول هذا المجلس إلى إدارة تنفيذية تشرف إشرافاً كاملاً على أداء البنوك اليومى.

ويضاف إلى كل ذلك أن هذا القانون أعطى لنفسه فى المادة (٣٥) حق السيادة على أى قانون آخر، بمعنى أنه فى حالة تعارضه مع أى قانون آخر، حتى ولو كان قانون بنك السودان، فإن السيادة تكون لهذا القانون، حيث نصت هذه المادة علي انه: « فى حالة تعارض أحكام هذا القانون مع احكام أي قانون آخر يكون معمولاً به وقت بدء العمل بهذا القانون تطبق احكام هذا القانون».

### الآثار التى ترتبت علي قانون البنوك والادخار:

- عليه يمكن تلخيص الآثار التى ترتبت علي اصدار قانون البنوك والادخار فى الآتي:
- ١- غير الوضع القانوني لرئيس مجلس إدارة بنك السودان، والذى كان فى منصب وزير عند التأميم، إلى محافظ يتبع لوزير المالية والإقتصاد الوطنى.
  - ٢- جعل هذا القانون البنوك مؤسسات قائمة على قانون كفل لها وجودها كما أعطها حق التعامل فى النقد الأجنبى، وهو ما يناقض قانون بنك السودان ودوره فى إدارة ثروات البلاد من هذه العملات.
  - ٣- أضعف قيام مجلس الإدخار والإستثمار، بموجب السلطات الممنوحة له، علاقة بنك السودان بالبنوك التجارية، بل علي وضعه كبنك مركزي يُعني بتطوير القطاع المصرفى، حيث اصبح هذا المجلس يقوم بدراسات تشجيع الإدخار والإستثمار ونشر الوعي الإدخارى، وكذلك خول له حق القيام بدراسة وإقرار السياسة الخاصة بمتطلبات الجهاز المصرفى فى المسائل التمويلية والإدارية.
  - ٤- بإلغائه للمواد (٧)، (٨)، (٩) من قانون التأميم والخاصة بتعيين وتحديد إختصاصات مجالس إدارات البنوك ومديريها فإن قانون تنظيم البنوك والإدخار لم يترك لبنك السودان دوراً أو رأياً فى الكيفية التى يتم بها تعيين مجالس الإدارات والمديرين رغم أنه الجهة



المؤهلة لتقديم الرأى الفنى والموضوعى فى الإختيار وتحديد الإختصاصات.

٥- لم يستثنى مجلس إدارة بنك السودان من هذا القانون فقد شمل التعديل البند (٢) من المادة (١١) من قانون بنك السودان وأصبح ضمن أعضاء مجلس إدارة بنك السودان ممثلاً لوزير المالية إضافة إلى ممثل وزارة المالية الذى نص عليه القانون السابق، مما يعنى إختلاف رأى الوزارة فى حالة إختلاف وجهة نظر هذين الممثلين.

جملة القول أن قانون تنظيم البنوك والإدخار جرد بنك السودان من السلطات الرقابية التى كفلها له قانونه أولاً وعززها قانون تأميم المصارف ثانياً، وأن هذه السلطات تعتبر سلطات أساسية للبنوك المركزية فى كل دول العالم، وإن كان من شئ إيجابى تجاه الدور الذى يمكن ان يلعبه بنك السودان، فيمكن القول أنه عمل فى المادة (٣) على إستبعاد تطبيق قانون مؤسسات القطاع العام على قطاع المصارف.

### قانون بنك السودان تعديل لسنة ١٩٧٣ م :-

صدر هذا التعديل فى العاشر من مايو للعام ١٩٧٣م وقد جاء هذا التعديل ليواكب قانون تنظيم البنوك والإدخار الذى صدر فى العام ١٩٧٣م، الذى عمل بمجمله على سحب صلاحيات وسلطات بنك السودان بالإشراف والرقابة على المصارف، حيث أعطيت هذه الصلاحيات لوزير المالية وللمجلس الإدخار والإستثمار الذى أنشئ بموجب هذا القانون كما أسلفنا. وبموجب هذا التعديل تم إلغاء المادة (٦ - أ) من قانون بنك السودان لسنة ١٩٥٩م المعدل فى ١٩٧٠م التى اعطت بنك السودان سلطة إصدار الأوامر والتعليمات للبنوك التجارية لتتماشى مع المادة (٧) من قانون تنظيم البنوك والإدخار، والتي منحت سلطة اصدار الاوامر والتعليمات للبنوك التجارية لوزير المالية والاقتصاد. كما أن التعديل غير فى تكوين مجلس إدارة بنك السودان وألغى درجة الوزير لرئاسة مجلس ادارة بنك السودان وجعلها «لمحافظ بنك السودان بحكم منصبه»

المادة (٢٢): « يُعدل قانون بنك السودان لسنة ١٩٥٩م» علي الوجه الاتي:

اولاً تلغى المادة (٦ - أ).

ثانياً يلغى البند (٢) من المادة (١١) ويستعاض عنه بالبند الاتي:

(٢) يتكون المجلس من:

أ- المحافظ رئيساً للمجلس بحكم منصبه.

ب- نائب المحافظ عضواً ونائباً للرئيس بحكم منصبه.

ج- وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني عضواً بحكم منصبه.

د- مدير الميزانية عضواً بحكم منصبه.

هـ- شخص يعينه الوزير عضواً.

و- ثلاثة اعضاء من ذوي الكفاية يعينهم ويحدد مكافأتهم رئيس الجمهورية بناء علي توصية الوزير.

غير انه أعطى صلاحيات واسعة لوزير المالية تمثلت في حقه في تعيين أعضاء مجلس إدارة بنك السودان، وتحولت جميع الصلاحيات التي كانت لرئيس مجلس قيادة الثورة إلى وزير المالية مما يعنى تبعية البنك الكاملة والمباشرة لوزير المالية.

كما قام هذا القانون بإلغاء المادة (٥١) التي تعطى بنك السودان حق التصديق والترخيص لكل من يريد القيام بالعمل المصرفي وآلت هذه السلطة لوزير المالية بموافقة رئيس الجمهورية.

وعموماً فقد جاء هذا التعديل مكملاً لما بدأه قانون تنظيم البنوك والإدخار لسنة ١٩٧٣م من تقليص سلطات وصلاحيات بنك السودان التي أعطاها له قانونه وايدها قانون التأميم.

وإستمر الوضع على هذا الحال من غياب لدور بنك السودان وفقدان السيطرة على الجهاز المصرفي والبنوك التجارية وضعف العلاقة بينهما، وقد انسحب ذلك علي إضعاف العملية الإشرافية. كما أن مجلس الادخار والاستثمار الذي أوكلت إليه هذه المهمة لم يكن يملك الآلية التي تجعله يقوم بدور البنك المركزي في الرقابة والإشراف علي البنوك.

لم يرض هذا الوضع إدارة بنك السودان فقد خاطب نائب محافظ بنك السودان في تاريخ ١٩٧٥/٢/٢٧م وزير المالية داعياً الي ضرورة إعادة سيادة بنك السودان علي النظام المصرفي وذلك بإلغاء قانون تنظيم البنوك والادخار لسنة ١٩٧٣م، وتعديل قانون بنك السودان بإعادة الاختصاصات التي سحبت منه، وتعديل قانون تأميم البنوك لسنة ١٩٧٠م بإعادة المادة (٣) إليه والتي تعمل علي تحويل البنوك إلى شركات مساهمة عامة. ولأهمية هذا الخطاب رأينا ضرورة سرده بالكامل دون اختصار وذلك كما يلي :

السيد وزير المالية والاقتصاد الوطني.

، ، تحية طيبة ،

### الموضوع: القوانين الخاصة بالجهاز المصرفي

لقد حدثت في الجهاز المصرفي في الفترة ١٩٧٠-١٩٧٤م تغييرات كانت لها آثارها في تركيبته وفي أدائه ونود فيما يلي أن نتعرض لهذه التغييرات موضحين رأينا فيها:

(١) قانون تأميم البنوك ١٩٧٠م:

(١) لقد أمتت البنوك التجارية التي كانت تباشر نشاطها في ذلك الوقت بموجب قانون تأميم البنوك لسنة ١٩٧٠م فألت ملكيتها الي الدولة ، وقد نصت المادة (٣) من هذا القانون بان تحول جميع البنوك التي أمتت الي شركات مساهمة يصدر بنظامها الاساسي قرار من مجلس ادارة بنك السودان وتكون جميع اسهمها مملوكة لبنك السودان ، وان يعتبر بنك السودان الجهة الادارية المختصة بالرقابة والاشراف علي تلك البنوك ويخول لمجلس ادارة بنك السودان سلطات الجمعية العمومية بالنسبة لهذه البنوك.

(٢) ولكن البنوك المؤممة ظلت تباشر نشاطها دون ان يتم تسجيلها كشركات مساهمة حسبما نص القانون المذكور ومرد ذلك الي صدور قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م الذي نص بان تطبق أحكامه على جميع المؤسسات الإقتصادية للقطاع العام وهي المؤسسات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو زراعياً أو تجارياً أو مالياً، (المادة ٣)، ونص بأن تنشأ مؤسسات قطاعية ذات شخصية إعتبارية للقطاعات الإقتصادية ومن بينها الجهاز المصرفي.

ومعنى ذلك أن تنشأ مؤسسة قطاعية للقطاع المصرفي إلى جانب بنك السودان وتحول البنوك - كل البنوك - إلى مؤسسات فرعية.

وإزاء هذا الوضع جرى نقاش حول ما إذا كان قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م (والمؤسسات الفرعية التي نص بإنشائها مؤسسات وليس شركات) قد ألغى مانص عليه قانون تأميم البنوك لسنة ١٩٧٠ بتحويل البنوك المؤممة إلى شركات وماهو الغرض الذي تخدمه مؤسسة قطاعية للمصارف إلى جانب بنك السودان. وأخيراً جاء قانون تنظيم البنوك والإدخار

لسنة ١٩٧٣ فأضاف مزيداً من التعقيدات على وضع الجهاز المصرفي بل حوى نصوصاً تتعارض تماماً مع قوانين الجهاز المصرفي التي سبقته. كما خلق جهازاً للإشراف المصرفي يعتبر وجوده وإختصاصاته إزدواجية بالنسبة لوضعية بنك السودان، فقد أنيط بهذا الجهاز بعض المهام الأساسية التي من أجلها أنشئ بنك السودان ليعمل مصرفاً مركزياً للبلاد. ولكي أدلل على ذلك أعرض بعض الأمثلة:-

(١) جعل البنوك مؤسسات تستمد وجودها وإختصاصاتها من القانون وبذلك تقوضت العلاقة القائمة بين هذه البنوك وبين بنك السودان وأصبحت سلطات بنك السودان الإشرافية على المصارف غير ذات موضوع من الناحية القانونية، وأن هذا الوضع قلل من الثقة الخارجية في المصارف السودانية.

(٢) خلق هذا القانون مجلساً للإدخار والإستثمار وجعل مهمته دراسة وإقرار السياسة الخاصة بمتطلبات الجهاز المصرفي في المسائل التمويلية والإدارية، وهذا بالطبع هو الدور الأساسي الذي يقوم به بنك السودان. كما أصبحت سلطات بنك السودان في المواد (٤٤) (تحديد إحتياطي البنوك) و (٤٥) (الحد من الإئتمان المصرفي) على سبيل المثال معرضة للإصطدام بسلطات المجلس والجمعيات العمومية بعد إقرار ماتنصح أو توصى به، وإذا حدث ذلك فإن السيادة لقانون ١٩٧٢م حسب مانصت عليه المادة (٢٥) من القانون.

(٣) سحب سلطة بنك السودان تجاه إنشاء البنوك الجديدة وتجاه رسم السياسات التمويلية للبنوك القائمة.

(٤) خلط قانون ١٩٧٣م بين نظرية المؤسسات العامة ونظرية الشركات وذلك على الرغم من أن المادة (١٠-ج) إستبعدت تطبيق قانون الشركات على أى بنك صدر بشأنه نظام أساسي.

(٥) منح القانون الشخصية الاعتبارية للبنوك التجارية (المادة ١٤) وجعلها بذلك مؤسسات عامة، ولكنه على الرغم من ذلك خلق لها جمعيات عمومية بجانب مجالس إدارتها، ومعلوم أن الجمعيات العمومية هي جمعيات مالكي أسهم الشركات.

(٦) نص قانون ١٩٧٣م في المادة (٣٥) منه على سيادته لأى قانون آخر ومعنى ذلك أنه فى حالة تعارض نصوصه من نصوص قانون بنك السودان تطبق أحكام قانون تنظيم البنوك والإدخار وهو أمر غير مستقيم إذ أن قانون بنك السودان هو القانون الإساسى بالنسبة لتنظيم الجهاز المصرفي على نحو ماهو سائد ومعروف فى جميع بلدان العالم. والنتيجة، مع وجود هذه السيادة، هي أن تصبح نصوص قانون بنك السودان نصوصاً

مكتوبة فقط ولا فعالية لها وهو الأمر الذى يؤدى إلي إبعاد بنك السودان من أداء دوره الأساسى.

إزاء هذا الوضع نرى ماأتى:-

أولاً: إستناداً على الأسباب التى أوردناها أعلاه أن يلغى قانون تنظيم البنوك والإدخار لسنة ١٩٧٣م.

ثانياً: أن يعدل قانون بنك السودان ١٩٥٩م بأن تعاد للبنك الإختصاصات التى سحبت منه.

ثالثاً: أن يعدل قانون تأميم البنوك لسنة ١٩٧٠م بحيث تعاد المادة (٣) من القانون مع بعض التعديل ومؤها أن تحول البنوك إلى شركات مساهمة وتكون أسهمها مملوكة لبنك السودان وتتكون الجمعية العمومية لكل بنك من مجلس إدارة بنك السودان ورؤساء مجالس إدارات البنوك. لقد إقترحنا إضافة رؤساء مجالس إدارة البنوك للجمعية العمومية لكى يتمكنوا من الإسهام فى تقرير المسائل الإدارية العليا التى تخص مصارفهم ولكى يكونوا حلقة الوصل بين المصارف وبين الجمعية العمومية وليكونوا على علم بالأسس والأسباب التى تقرر فى ضوئها المسائل العليا المتصلة بالبنك.

إن جوهر التعديل هو إعادة الوضع إلى ما كان عليه عند التأميم وهو وضع كفل للبنوك التجارية وضعاً سليماً وحافظ على سلطات بنك السودان الإشرافية عليها.

رابعاً: أن يعدل قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م بأن لايطبق على قطاع المصارف حسبما أقر سابقاً ونص عليه قانون تنظيم البنوك والإدخار لسنة ١٩٧٣م، وتجدون فيه مذكرتين عن هذه التعديلات المقترحة... انتهى.

الفكي مصطفى

نائب

محافظ بنك السودان «

وكان نتاج ذلك أن قام النائب العام بمخاطبة وزير المالية، بصورة إلى السيد محافظ بنك السودان وصورة إلى السيد رئيس مجلس الإِدخار والإستثمار، أشارت إلى إجتماعات عقدها النائب العام مع المستشار القانوني لبنك السودان والسيد رئيس مجلس الإِدخار والإستثمار وتضمنت الموافقة على مقترحات محافظ بنك السودان في مذكرته حول الجهاز المصرفي، ونتج عن ذلك إصدار قانون تأميم البنوك المعدل لسنة ١٩٧٥م وقانون بنك السودان تعديل ١٩٧٥م وقانون مؤسسات القطاع العام تعديل لسنة ١٩٧٥، ونستعرض فيما يلي هذه التعديلات:-

### أولاً: قانون تأميم البنوك المعدل لسنة ١٩٧٥م:-

أهم ملامح تعديل هذا القانون أنه قام بإلغاء قانون تنظيم البنوك والإِدخار لسنة ١٩٧٣م في الفقرة (ثامناً) والتي تقرأ علي النحو التالي: « يلغي قانون تنظيم البنوك والإِدخار»، كما قام التعديل بإستبدال المادة (٣) التي كانت تنص في قانون التأميم لسنة ١٩٧٠ على أن: « تحول البنوك التي أُممت بموجب أحكام هذا القانون إلى شركات مساهمة يصدر بنظامها الأساسي قرار من مجلس إدارة بنك السودان وتكون جميع أسهمها مملوكة لبنك السودان»، كما جاء في المادة (ثالثاً)، التي نصت علي: « انشاء البنوك كشركات خاصة محدودة بموجب قانون الشركات لسنة (١٩٢٥) تكون غالبية أسهم كل بنك مملوكة لبنك السودان مقابل مادفعه أو سيدفعه لمستحقيها بناءً على طلب الحكومة وحسب الكيفية التي تقررها، وأما بقية الأسهم فتكون مملوكة للحكومة ممثلة في وزارة المالية والإقتصاد الوطني وتحدد الحكومة والبنك بالإتفاق بينهما عددها وكيفية دفعها».

### ثانياً: قانون بنك السودان تعديل ١٩٧٥م:-

١- صدر تعديل قانون بنك السودان لسنة ١٩٧٥م بتاريخ ٢٥/١٠/١٩٧٥م وقد أعاد القانون المعدل لبنك السودان السلطات والصلاحيات التي وردت في قانونه لسنة (١٩٧٠) والتي حُذفت بموجب تعديل (١٩٧٣) الذي واكب قانون تنظيم البنوك والإِدخار. فقد أعاد التعديل لبنك السودان سلطة إصدار التعليمات للبنوك التجارية وسلطة منح الترخيص والتصديق للمصارف الجديدة، (مرفق القانون).

٢- كما اضيفت المادة (٦-أ) بعد المادة (٦) علي النحو التالي:

(٦- أ) « يكون للبنك سلطة اصدار تعليمات لأي بنك أو أي شخص يقوم بأي عمل مصرفي ويجب علي ذلك البنك أو الشخص الالتزام بتلك التعليمات وتنفيذها كل فيما يختص بالعمليات المتعلقة به».

### ثالثاً: قانون مؤسسات القطاع العام تعديل (١٩٧٥):

بموجب هذا التعديل تم إلغاء أى إشارة إلى القطاع المصرفى فى هذا القانون، وبالتالي تم حذف النص الذي تضمن تطبيق قانون مؤسسات القطاع العام على القطاع المصرفى، وبذلك عادت السلطات الاشرافية والرقابية على البنوك لبنك السودان. وفيما يلي نص التعديل:

### قانون مؤسسات القطاع العام (تعديل) لسنة ١٩٧٥م:

عملاً بحكام المادة ١٠٦ من الدستور اصدر السيد رئيس الجمهورية الامر المؤقت الاتي  
نصه:

المادة (١): « اسم الامر وبدء العمل به »

« يسمى هذا الامر المؤقت « قانون مؤسسات القطاع العام (تعديل) لسنة ١٩٧٥م » ويعمل به من تاريخ التوقيع عليه ».

المادة (٢): « يعدل قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م علي الوجه الاتي:  
أولاً: في اخر البند (١) من المادة (٦): تلغي الكلمات « رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة للمصارف ».

ثانياً: تلغي الفقرة (د) من البند (١) من المادة (٩) ».

جدير بالذكر ان قانون تنظيم البنوك والادخار لسنة ١٩٧٣م في المادة (٣) قد نص بعدم سريان قانون مؤسسات القطاع العام لسنة ١٩٧١م علي قطاع المصارف وسبق الحديث عن ذلك في سياق استعراضنا لقانون تنظيم البنوك والادخار لعام ١٩٧٣م.

### بنك الإدخار:-

فى إطار سياسة الدولة الرامية إلى تنمية الوعى الإدخارى وتشجيع الإدخار وتجميع المدخرات وإستثمارها فى مجالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية فى السودان أصدرت لجنة تعبئة المدخرات<sup>(١)</sup> توصية بضرورة قيام جهاز متخصص فى خلق وتنمية ونشر السلوك الإدخارى فى البلاد يكون تابعاً لبنك السودان على أن يبدأ فى شكل إدارة من إدارات بنك السودان، وقد جاءت هذه التوصية بعد أن قامت اللجنة بإستعراض ودراسة المؤسسات والأوعية الإدخارية القائمة فى البلاد فى ذلك الوقت، وهى البنوك التجارية وصناديق توفير البريد والبنوك المتخصصة، وتوصلت إلى أن هذه المؤسسات بحكم تكوينها لم تتمكن من تشجيع وتجميع المدخرات الوطنية بالصورة المطلوبة مما جعلها توصى (اللجنة) بخلق هذا

(١) سبق الحديث عنها فى تناولنا للفترة السابقة

الجهاز الجديد. وقد تبنى بنك السودان وشرع في إعداد الدراسات الخاصة بإنشاء بنك ادخار نموذجي يكون نواة لقيام جهاز متخصص<sup>(١)</sup> في تجميع وتعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها لإحتياجات البلاد التنموية، وقد إستعان بنك السودان في سبيل القيام بهذه المهمة بعدد من الخبراء الإيطاليين وعدد من المتخصصين في مجال الإدخار وذلك في اطار التعاون الفني بينه واتحاد البنوك الايطالية والذي بموجبه ينشأ هذا البنك<sup>(٢)</sup> كما إستعان أيضاً بخبرات مصرفية وقد كان ذلك بمعاونة د. عبدالعزیز النجار والذي كان في نفس الوقت محاضراً بالجامعة الإسلامية<sup>(٣)</sup>. وقد نتج عن هذه الجهود اعداد مشروع بنك الادخار السوداني لسنة ١٩٧٢م وتقديمه الي مجلس الوزراء الذي وافق عليه في تاريخ ١٩٧٢/٨/٩م بموجب القرار (١٠١١)، وقد صدر قانون بنك الادخار مكوناً من ٢١ مادة وتمثل المواد الرئيسية في:

### أغراض البنك:

المادة (٤): حددت المادة اغراض البنك الرئيسية في:

« تكون الاغراض الرئيسية للبنك تشجيع وتجميع المدخرات وتنمية الوعي الادخاري واستثمار المدخرات المجمعة للاسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للقطر وذلك باتاحة التسهيلات الائتمانية في مجالات الزراعة والصناعة والمشاريع الانتاجية الاخرى في الحالات التي تكون فيها التسهيلات المصرفية العادية غير ميسرة أو اللجوء الي طرق اصدار راس المال غير عملي وعلي وجه الخصوص ودون المساس بعمومية ما تقدم يجوز للبنك:

أ) ان يستلم ودائع في حساب التوفير وفي الحساب الجاري وان يضع الخطط الادخارية لجذب الودائع.

ب) ان يمنح قروضاً او سلفيات او تسهيلات لتجاوز الرصيد وان يفتح خطابات اعتماد أساساً لأصحاب الحرف اليدوية والنشاطات الانتاجية الصغيرة، ثم بناء المنازل والمشاريع الانتاجية الاخرى.

ج) ان يقوم عموماً بكل المناشط والاعمال المصرفية التي تتعلق باغراضه او تؤدي الي تحقيقها.»

(١) مذكرة حول قانون بنك الادخار السوداني لسنة ١٩٧٤م اعداد مصلحة السندات الحكومية في ١٩٧٤/٧/١٨م

(٢) قرارات مجلس القطاع الاقتصادي. الاجتماع العشرون بتاريخ ١٩٧٢/٧/١٨. قرار رقم ٦٠

(٣) مقابلة مع الأستاذ / الباقر يوسف ماضي



## رأس المال:

المادة (٥): وحددت ان يكون:

” رأس المال المرخص به للبنك خمسمائة الف جنيه سوداني ويقوم بنك السودان بدفعه ، علي ان يدفع بنك السودان عند انشاء البنك مائتين وخمسين الف جنيه سوداني “ .

## الادارة:

المادة (٧) والتي حددت:

” يكون للبنك مجلس ادارة تسند اليه مهمة الاشراف العام والتوجيه والادارة لشئون اعمال البنك ، ويتكون المجلس من:

أ- المدير العام بحكم منصبه رئيساً.

ب- نائب المدير العام بحكم منصبه عضواً.

ج- ممثل لبنك السودان عضواً.

د- ثلاثة اشخاص علي الاقل يكونون من الاشخاص المحليين من ذوي الخبرة والكفاية يعينهم رئيس مجلس ادارة بنك السودان “ .

المادة (٨-١) والتي حددت:

” يعين رئيس مجلس ادارة بنك السودان المدير العام ونائبه بالشروط التي يقررها “ .

## اصدار التوجيهات والارشادا:

المادة (١٩) والتي نصت علي:

” يجوز لمجلس ادارة بنك السودان ان يصدر الي البنك أية توجيهات أو ارشادات تتعلق بعمل البنك او بنشاطه او بشأن من شؤونه مما يري انه يحقق مصلحة عامة وعلي المجلس ان يتبع تلك الارشادات والتوجيهات “ .

وبموجب هذه المواد يكون بنك السودان هو المالك الأوحد للبنك حيث يمتلك كل رأسماله ويقوم بتكوين مجلس ادارته وتعيين ادارته التنفيذية العليا (المدير العام ونائبه) ، وكذلك اصدار التوجيهات والارشادات.

من كل ماتقدم يمكن أن نخلص إلى ان أهم الملامح المميزة للجهاز المصرفي والنواحي الرقابية والإشرافية والجهات القائمة بها في تلك الفترة كانت كما يلي:

١- إحتفظ الجهاز المصرفي بتركيبته التي ورثها من الفترة السابقة فيما عدا قيام بنك الإدخار والتنمية الإجتماعية واندماج بنك جوبا في أمدرمان الوطني وبنك البحر الأحمر

فى بنك النيلين.

٢- غلبت على هذه الفترة روح السودنة والسيطرة الوطنية على المصارف والتي انتهت بتأميم المصارف فى العام ١٩٧٠م، ساعد فى ذلك التوجه الاشتراكي الذي بدأت به حكومة مايو وطبيعتها العسكرية فى سرعة اتخاذ القرار وقوة انفاذه.

٣- شهدت هذه الفترة تحول سلطة الاشراف علي المصارف وتأرجحها ما بين بنك السودان ووزارة المالية ومجلس الادخار والاستثمار، فقد اعطي قانون التأميم لسنة ١٩٧٠م صلاحيات اشرافية واسعة لبنك السودان لفرض سلطاته الاشرافية على البنوك، ثم جاء قانون البنوك والادخار ليأخذ هذه السلطات والصلاحيات الاشرافية منه ويمنحها لوزارة المالية ومجلس الادخار والاستثمار الذي انشئ بموجب هذا القانون، ثم تعود هذه الصلاحيات لبنك السودان بعد الغاء قانون البنوك والادخار وتعديل قانون التأميم فى العام ١٩٧٥م.

٤- اجمالاً نقول أنه علي الرغم من تعديل بعض المواد الاشرافية والرقابية فى قانون بنك السودان واستعادة صلاحياته بعد إلغاء قانون البنوك والإدخار، ورغم أن هيكل بنك السودان قد تم تعديله بإدخال مصلحة التخطيط والإئتمان ومخاطر الإئتمان فى العام ١٩٧٢م، إلا أن الدور الاشرافي تركز فى جانب التصديقات على فتح وإنشاء البنوك وإعتماد طلبات فتح الفروع.

## **الفصل الرابع**

**الانفتاح الاقتصادي والسياسي وظهور**

**المصارف الإسلامية**

**الفترة من ٧٦-٨ ١٩٧٧ م**



شهد العام ١٩٧٦م تحولات هامة في خارطة الاقتصاد السوداني حيث اعلنت الدولة سياسة الانفتاح علي العالم الخارجي بعد ان ثبت لديها ان التأميم قد اضعف الثقة لدي المساهمين الوطنيين والاجانب في الاستثمار داخل السودان، وبالتالي انحسار التدفقات الرأسمالية، وكذلك افرز العديد من السلبيات في الميزان التجاري، من أهمها محاربة الصادرات السودانية نتيجة للضغوطات التي مارستها بعض الشركات والمؤسسات الاجنبية وعزوفها عن شراء الصادرات السودانية بالاضافة الي تضاعف اسعار النولون مما افقد الصادرات السودانية قدرتها علي المنافسة في الاسواق العالمية. ويؤيد ذلك ماجاء في الورقة التي قدمها الدكتور فتح الرحمن عبد الله الشيخ المحاضر بكلية القانون جامعة الخرطوم في الندوة القانونية التي اقامتها نقابة المحامين السودانيين<sup>(١)</sup> حيث ذكر الدكتور: ” وفي العام ١٩٧٠م تعرضت الاستثمارات الاجنبية والوطنية لإجراءات وقرارات المصادرة والتأميم والحراسة، فشملت هذه القرارات والاجراءات الشركات الكبرى مثل جلاتلي هنكي وسودان مركنتايل وممثل كوتس والبنوك التجارية وذلك نتيجة للسياسة الاشتراكية التي انتهجتها الحكومة في ذلك الوقت. وبالرغم من الدوافع الوطنية التي املت اصدار تلك القرارات الا انها لم تات بالمطلوب المنشود لتحقيق السياسة الرامية الي بناء اقتصاد اشتراكي يضمن للدولة السيطرة علي وسائل الانتاج والتجارة الخارجية، فقد عم الخراب المؤسسات العامة التي حلت محل الشركات المؤممة والمصادرة وذلك لسؤ الادارة وعدم خبرة الذين كانوا يقومون بادارة هذه المؤسسات بالنشاط التجاري والاستثماري الذي كانت تزاوله هذه الشركات قبل تأميمها ومصادرتها، إذ أن تلك الشركات لم تكن تسمح للسودانيين بتقلد المناصب الإدارية العليا حتى يكونوا علي اتصال وثيق برئاسة الشركات في الخارج مما يكفل لهم فرص معرفة الأسواق العالمية والتجارة الدولية وكذلك فرص التدريب والتأهيل، فكانت النتيجة ان انقطع الاتصال بين المؤسسات الجديدة والعالم الخارجي في مجال تسويق المنتجات السودانية وانعدمت روح الخلق والابتكار فحجبت الرؤيا واسدل الستار واوصدت الابواب. ومن البديهي ان يؤدي هذا الوضع الي تدهور فظيع في اقتصادنا القومي، كما أحجم راس المال الخاص بشقيه الاجنبي والوطني من القيام باي استثمارات جديدة نسبة لانعدام الثقة في سياسة الدولة وعدم الضمانات الكافية لحماية الاستثمارات، فكان لا بد للدولة ان تعيد النظر في سياساتها وذلك بعد عامين فقط من تاريخ التأميم والمصادرة، فانشئت لجنة اعادة النظر في قرارات المصادرة في عام ١٩٧٢م «.

وفي ظل مناخ الانفتاح هذا فقد تبنت الدولة شعار « السودان سلة غذاء العالم »، وعملت

(١) فتح الرحمن عبدالله الشيخ. ورقة بعنوان (قوانين تشجيع الاستثمار الاقتصادي في السودان)

علي استعادة ثقة رأس المال الخاص وخلق المناخ الملائم لتدفقه من خارج البلاد، وفي سبيل ذلك فقد تم اصدار قانون تنمية وتشجيع الاستثمار لسنة ١٩٧٢م كأول خطوة لسياسة واقعية جديدة وجدية من قبل الدولة لحماية الاستثمار والمستثمرين، واعقب ذلك صدور قانون تشجيع الاستثمار في الخدمات الاقتصادية، والذي تم تعديله في العام ١٩٧٥م، ثم صدور قانون تنمية وتشجيع الاستثمار الصناعي في العام ١٩٧٤م، والذي حل محل قانون ١٩٧٢م، وفي عام ١٩٧٦م صدر قانون تشجيع الاستثمار الزراعي.

ولعل اهم ماجاءت به هذه القوانين من تشجيعات وحوافز اوضحتها ورقة الدكتور فتح الرحمن عبدالله الشيخ المشار اليها سابقاً حيث ذكر الاتي: « حاولت قوانين الاستثمار التي صدرت في السودان منذ الاستقلال ان توفر المناخ الملائم لجذب رأس المال الاجنبي للسودان وذلك بالنص علي اعفاءات جمركية وضرائبية وتسهيلات اخري كتخفيض فئات الكهرباء والماء وحماية الانتاج المحلي من المنافسة العالمية... الخ، وقد امتد مدي هذه الاعفاءات الي عشر سنوات. ان الغرض من منح هذه الاعفاءات هو تشجيع تدفق رأس المال الاجنبي للبلاد للمساعدة في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية المرتكزة علي استغلال الموارد الطبيعية الموجودة محلياً ».

وفي مجال تحويل الارباح ورأس المال عند التصفية فقد ذكر الدكتور مايلي: « ان اهم عنصر في اتخاذ القرار بالنسبة لاي مستثمر اجنبي كي يستثمر في أي دولة هو ضمان تحويل ارباح وعائد استثماره ورأس ماله عند التصفية الي وطنه الاصلي بالعملة الحرة بدون تاخير او تعقيد، وقد اعطت قوانين الاستثمار في السودان المستثمر مطلق الحق في ان يحول كل ارباحه ورأس ماله عند التصفية للخارج ». ولعل هذه النقطة جاءت لازالة ما علق باذهان المستثمرين الاجانب من اثر سئ نتيجة قرارات المصادرة والتأميم.

وفي مجال الضمانات ضد المصادرات والتأميم فقد حرصت قوانين الاستثمار علي تضمين مواد تشعر المستثمرين الاجانب بالامان والطمأنينة علي اموالهم حيث جاء في الورقة السابقة « حرصت قوانين الاستثمار في السودان منذ الاستقلال علي ايراد نصوص واضحة تؤكد وعد عدم مصادرة راس المال المستثمر في السودان او تأميمه للصالح العام وبموجب قانون، وحينئذ تعهدت الدولة بدفع التعويض العادل الفعال السريع. وبالرغم من النص علي ذلك لم تفلت بعض الاستثمارات كما ذكر انفاً من اجراءات التأميم والمصادرة في عام ١٩٧٠م ».

وهكذا نلاحظ ان قوانين تشجيع الاستثمار في حقبة السبعينيات قد منحت المستثمرين العديد من الامتيازات والضمانات لولوج مجالات الاستثمار المختلفة. غير ان هذه القوانين

اعتراها النقص والقصور في كثير من المناحي خاصة وانها جاءت متسعة لتتدارك ما خلفه التأميم، ونسبة لهذا فقد تمت العديد من الدراسات بوساطة لجان كونت لمراجعة قوانين الاستثمار وتوحيدها في قانون موحد، يتلأفي القصور ويعالج السلبيات التي لوحظت اثناء تطبيق القوانين السابقة، فكان نتاج ذلك ان صدر قانون تشجيع الاستثمار الموحد للعام ١٩٨٠م. وعلي الرغم من ان هذا القانون لايقع ضمن النطاق الزمني لهذا المبحث الا اننا راينا ضرورة استعراض اهم ملامحه بصورة موجزة وذلك علي النحو التالي:

أولاً: جاءت أهم أهداف القانون كما ورد بمناقشات اللجنة الوزارية المشكلة لمراجعة مشروع قانون تشجيع وحماية الاستثمار<sup>(١)</sup> كما يلي:

« يهدف مشروع القانون الموحد الي توضيح اسلوب عمل يؤكد للمستثمر سياسة الدولة في تشجيع الاستثمار ويوضح الاجراءات وما تقدمه الدولة من امتيازات مع اخذ رغبة المستثمر في الاعتبار، ويحاول مشروع القانون تبسيط الاجراءات والاجهزة التي يتعامل معها المستثمر لتحقيق مرونة اكبر، خاصة وان تجربة الكثير من الدول قد اثبتت ان الروتين هو العائق الاكبر امام تدفق الاستثمارات ». كذلك فقد هدف مشروع قانون الاستثمار الموحد لسنة ١٩٨٠م الي تلافي اوجه القصور التي ظهرت في كل قوانين الاستثمار، بما في ذلك التفريق في المعاملة بين راس المال المحلي والاجنبي. وتأتي اهم مواد قانون الاستثمار الموحد والذي جاء نتاج لدمج قوانين الاستثمار السابقة (١٩٧٣، ١٩٧٤، ١٩٧٦) علي النحو التالي:

#### المادة (١-٥) في مجال تشجيع الاستثمار:

« يشجع هذا القانون الاستثمار في مجالات النشاط الزراعي والحيواني والتعدين والتصنيع والنقل والسياحة والتخزين والاسكان واي مجال اقتصادي آخر تقرره اللجنة الوزارية ».

#### المادة (٢-٥):

« يشجع هذا القانون المبادرات الاستثمارية من قبل القطاع العام والتعاوني والمختلط ومن قبل القطاع الخاص الوطني والاجنبي ».

المادة (٦): « يهدف هذا القانون الي تشجيع الاستثمار في المشروعات التي تتجه لتحقيق اهداف خطة التنمية لجمهورية السودان الديمقراطية، وبصفة خاصة يهدف الي تشجيع الاستثمار في المشروعات التي:

أ - تساهم بفعالية في زيادة الدخل القومي وتوسيع قاعدة الاقتصاد القومي وتقوية نشاطاته.

أو

(١) نقاط مختصرة من اجتماع اللجنة الوزارية لمراجعة مشروع قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٧٩م. ديسمبر ١٩٧٩.

ب- تساهم في ازالة أي اختناقات تعوق سير التنمية.أو

ج- توفر خدمات ضرورية تساهم في دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو:

د- يعتمد انتاجها علي مواد محلية. أو

هـ- يشجع قيامها علي انتاج تلك المواد... الخ.».

المادة(٧): « لايجوز لاغراض منح التراخيص والميزات والتسهيلات بمقتضي هذا القانون التمييز بين المشروعات بسبب نسبها لأي من القطاعات او بسبب كونها وطنية او اجنبية.».

المادة (٨): « علي الرغم من احكام أي قانون آخر يجوز للوزير وفقاً لاحكام هذا القانون وبموافقة وزير المالية والاقتصاد الوطني اذا اقتنع بان أي مشروع يحقق اياً من الاهداف المنصوص عليها في المادة (٦) لمدي او بوجه يجعل له قيمة اقتصادية متميزة ان يمنح المشروع حسبما يراه مناسباً كل الميزات او التسهيلات الواردة في المواد ٩، ١٠، ١١، ١٢، ١٣، ١٤، ١٥، ١٦، او بعضها ابتداءً من التاريخ وللجل الذي يعينه.».

المادة (٩) « يجوز للوزير وفقاً لاحكام المادة (٨) ان يعفي المشروع كلياً او جزئياً من ضريبة ارباح الاعمال لمدة اقصاها خمس سنوات تبدأ من تاريخ بدء الانتاج ويكون تحديد مدة الاعفاء وفقاً لاهمية المشروع للاقتصاد الوطني وحجم الاستثمار فيه.».

المادة (١٠-١): « يجوز للوزير وفقاً لاحكام المادة (٨) اعفاء المشروع كلياً او جزئياً من الرسوم التالية:

أ - الرسوم الجمركية التي تتعلق بالاتي:

(اولاً) الآلات والمعدات والاجهزة وقطع الغيار المستوردة واللازمة للمشروع.

(ثانياً) المواد الخام او المصنعة او الوسيطة المستوردة واللازمة للمشروع والتي لاتكون

موجودة محلياً بالجودة والكمية اللازميتين.»

ب- ضرائب الصادر للسلع المصنعة او شبه المصنعة الناتجة عن المشروع.

المادة (١٠-٢): « يجوز للوزير وفقاً لاحكام المادة (٨) ان يعفي كلياً او جزئياً من رسوم

الانتاج المفروضة علي المواد او السلع المنتجة محلياً واللازمة للمشروع.»

المادة (١١) « علي الرغم من احكام أي قانون اخر وبعد مشاوره أي جهة مختصة قانوناً،

يجوز للوزير تخصيص الارض اللازمة لاقامة المشروع كما يجوز له ان يخفض قيمة الارض او

ان يسمح بدفع القيمة علي اقساط وبالشروط المناسبة.»

المادة (١٢) « يجوز للجنة الوزارية وفقاً لاحكام هذا القانون زيادة فترة الاعفاء من ضريبة

ارباح الاعمال مدة اقصاها خمس سنوات بالنسبة للمشروعات المتكاملة التي تشمل اضافة الي



جانب الانتاج الهياكل الاساسية كالطرق والخدمات الاساسية الاخرى او بالنسبة للتي تحتاج الي استثمارات ضخمة».

المادة (١٣) « بالرغم من احكام أي قانون اخر لا يجوز فرض أي رسوم محلية علي مشروع منح اعفاءات بمقتضى المادة (٩) او (١٠) من هذا القانون اثناء فترة ذلك الاعفاء الا بموافقة الوزير».

المادة (٢٠) « بالرغم من احكام أي قانون اخر، يتمتع راس المال المستثمر في السودان بالضمانات التالية:

أ- عدم تأميمه الا اذا اقتضت المصلحة العامة وبموجب قانون وفي هذه الحالة تراعي الاسس الاتية:

- ان يمنح المستثمر تعويضاً عادلاً بعد تقييم ممتلكاته بالسعر الجاري وقت التأميم.
- ان يتم التقييم خلال مدة اقصاها ستة اشهر من صدور قرار التأميم ويتم دفع قيمة التعويض وتحويله علي دفعات سنوية خلال مدة لا تتجاوز خمس سنوات بنفس العملة او العملات التي جلب بها راس المال او أي عملة اخري يتفق عليها.
- ب- عدم جواز فرض الحراسة عليه او مصادرته الا بقرار من محكمة مختصة وفقاً للقوانين السارية ”.

المادة (٢١-١) ” تكون كل الارباح الناتجة عن راس المال الاجنبي المستثمر في المشروع والفوائد الناتجة عن أي قرض مصدق عليه وفقاً للمادة (٢٢) بعد سداد جميع الضرائب والرسوم والالتزامات المستحقة قانوناً علي المشروع للحكومة او غيرها، قابلة للتحويل خارج السودان بالعملة التي استورد بها راس المال او القرض بحسب الحال او أي عملة اخري يتفق عليها “.

المادة (٢١-٢) ” في حالة تصفية المشروع او بيعه او تحويل ملكيته كلياً او جزئياً يكون راس المال المستثمر في المشروع، بعد سداد جميع الضرائب والرسوم والالتزامات المستحقة قانوناً علي المشروع للحكومة او لغيرها، قابلاً للتحويل خارج السودان بالعملة التي استورد بها او أي عملة اخري يتفق عليها“.

ونتيجة لذلك فقد شجعت سياسة الانفتاح وقوانين تشجيع الاستثمار العديد من الاستثمارات الاجنبية للدخول الي السودان بغرض الاستثمار، وكان ان تم في هذا الاطار فتح فروع للبنوك الاجنبية وفق ضوابط<sup>(١)</sup> صدرت من بنك السودان علي النحو التالي:

(١) تقييم تجربة فروع البنوك الاجنبية بالسودان. دراسة تقدمت بها ادارة تنمية الجهاز المصرفي. بنك السودان. ٢٧/٩/٢٠٠٠م.

- ١- ان تكون من بنوك الدرجة الاولى ، بالاضافة الي تخصصها في مجال الاستثمار.
  - ٢- ان تعمل في مجال التمويل التنموي والانتاجي.
  - ٣- الا يقل رأسمالها عن عشرة ملايين دولار، علي ان يستغل في الاتي:
    - أ) يبيعه لبنك السودان مقابل عملة محلية بالسعر السائد وقت البيع.
    - ب) ايداعه في بنك السودان بدون فوائد.
    - ج) تمويل الواردات الاساسية حسب الاسبقيات الموضوعة لذلك.
  - ٤- يسمح لها بقبول الودائع بالعملة الاجنبية لغير المقيمين، ولايسمح لها بقبول ودائع بالعملة المحلية للمقيمين الا لعملائها من المصدرين والموردين ، بالاضافة الي السودانيين العاملين بالخارج والشركات والمؤسسات الانتاجية التي تعمل في مشاريع إنمائية.
  - ٥- بالنسبة للكوادر العاملة بالفرع، يسمح فقط باستخدام المدير العام من غير السودانيين.
  - ٦- يسمح بمنح التمويل للمقيمين وغير المقيمين، أما التمويل بالنقد الاجنبي فإنه يخضع لاحكام وضوابط وسياسات النقد الاجنبي التي تصدر عن بنك السودان.
  - ٧- ان تحصر عملها في العاصمة القومية.
  - ٨- ضرورة الالتزام بكافة القوانين واللوائح والمنشورات التي يصدرها بنك السودان بغرض تنظيم العمل المصرفي، كما تخضع لكافة أساليب الرقابة المباشرة وغير المباشرة.
- ونتيجة للظروف التي تهيأت لفروع البنوك الاجنبية فقد تم افتتاح فرع بنك ابوظبي الوطني في عام ١٩٧٦م، وهو فرع لبنك ابوظبي الوطني المسجل في دولة الامارات العربية المتحدة، وفرع بنك الاعتماد والتجارة الدولي (BCCI) في عام ١٩٧٦م وهو فرع لبنك الاعتماد والتجارة الدولي ل لندن. <sup>(١)</sup>
- من ناحية اخري فقد شهد العام ١٩٧٧م إعلان المصالحة الوطنية والتي عملت علي وقف المواجهة العسكرية بين نظام مايو ومعارضيه في الجبهة الوطنية وانخراط بعض فئات المعارضين في مؤسسات النظام السياسي. وقد عزز التحول السياسي هذا سياسة الانفتاح الاقتصادي في تهيئة مناخ الاستثمار وتشجيعه لمزيد من الاستثمارات الاجنبية.
- ولما كان الإسلاميون يمثلون إحدى الشرائح السياسية المكونة للجبهة الوطنية التي تصالحت

(١) لاحقاً تم افتتاح فرع سبيت بنك (١٩٧٨م). وفرع بنك عمان المحدود (١٩٧٩م) وحبیب (١٩٨٢م). والشرق الاوسط (١٩٨٢).

مع النظام، فقد كان خيارهم السياسي عقب المصالحة مشاركة نظام مايو في السلطة من خلال مؤسساته القائمة. وكان ان وجدت فكرة البنوك الإسلامية مناخاً استثمارياً صالحاً ومناخاً سياسياً مناسباً للنزول الي واقع التطبيق، فكان قيام بنك فيصل الإسلامي السوداني في عام ١٩٧٨م كأول تجربة مصرفية إسلامية علي نحو ما سيرد ذكره بالتفصيل في الكتاب الثالث.

رقم الإيداع

٢٠٠٦ / ٧٦٨

---

الطابعون : دار السداد للطباعة

ت : ٨٣٢٣٣٧١ ف : ٨٣٢٣٣٣٧