.

**ب – النظر في التقارير المالية :**

أوجب قانون البنك المركزي العراقي النافذ على محافظ البنك المركزي أن يرفع مرة واحدة في السنة على الأقل تقريرا إلى السلطة التشريعية عن العمليات التي قام بها البنك وعن سياسته النقدية وأهدافه بما في ذلك الأحداث التي تؤثر في اقتصاد العراق([[1]](#footnote-1)) .

**ثانيا : موقف دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 من استقلال البنك المركزي**

يُعد البنك المركزي ، حسب أحكام الدستور المصري النافذ ، هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، والاستقلال الفني والمالي والإداري ، ويصدر بتشكيله قانون يُحدد اختصاصاته ، ونظام عمله ، وضمانات استقلاله ، والحماية اللازمة لأعضائه ، وسائر أوضاعهم الوظيفية ، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، ويختص البنك المركزي ( بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية ، ويشرف على تنفيذها ، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي ، وله وحده حق اصدار النقد ، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، على النحو الذي ينظمه القانون)([[2]](#footnote-2)) .

ولو عقدنا مقارنة بين الدستورين العراقي والمصري من حيث مدى توافر الضمانات المقررة لاستقلال البنك المركزي لألفينا أن الدستور المصري كان أكثر سخاء في تحقيق الضمانات المذكورة للأسباب التالية :

1 – زود الدستور المصري النافذ الهيئات المستقلة التي من بينها البنك المركزي بالشخصية المعنوية صراحة في حين لم يضم الدستور العراقي النافذ بين ثناياه نصا مماثلا .

2 – ألزم الدستور المصري المشرع العادي والإدارة بأخذ رأي الهيئات المستقلة في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها([[3]](#footnote-3)) ، أما الدستور العراقي النافذ فلم ينص على هذا الإلزام . وفي رأينا انه كان يفضل أن ينص الدستور العراقي على وجوب أن تستشير الحكومة البنك المركزي في كل مشروع قانون يقدم من قبلها إلى البرلمان وله صلة باختصاصات البنك المركزي ومهامه ، كما يجب أن يستشير مجلس النواب البنك المذكور في كل مقترح قانون يطرح من من قبل اعضاء البرلمان وله علاقة باختصاصات البنك ومهامه ؛ لأن من شأن هذا النصوص أن تُعزز من استقلال البنك المركزي وتمكنه من ابداء رأيه في مشاريع القوانين التي تمس عمله قبل صدورها . علما أن هذا المسلك اعتادت عليه دول أخرى إلى جانب مصر مثل : تونس التي نص النظام الأساسي لبنكها المركزي بأن : ( يستشار البنك المركزي وجوبا من قبل الحكومة في خصوص كل مشروع قانون او أمر حكومي يتعلق بأهداف البنك المركزي أو بمجالات اختصاصه . كما يستشار وجوبا من قبل مجلس نواب الشعب حول كل مقترح قانون يتعلق بالأهداف أو المجالات المشار إليها بالفقرة السابقة)( [[4]](#footnote-4)) .

3 – حدد الدستور المصري بصريح العبارة اختصاصات البنك المركزي ، وهي صلاحيات محجوزة للبنك المذكور مما يعني أن كل قانون يصدر وينال من تلك الصلاحيات يعد قانونا غير دستوري بينما لم يرد في الدستور العراقي النافذ نص يخص البنك المركزي بصلاحيات محددة .

**الفرع الثاني**

**موقف التشريعات العادية من استقلال البنوك المركزية**

نتناول في أدناه موقف قانون البنك المركزي العراقي وقانون البنك المركزي المصري من الاستقلال :

أولا **– موقف قانون البنك المركزي العراقي من الاستقلال**

نص قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : ( ... لا يتضمن هذا القانون أي نص يُفسر على أنه يتدخل في سلطة البنك المركزي العراقي أو حقوقه أو واجباته أو التزاماته التي نص عليها قانون سابق ، باستثناء ما ورد بشأنه نص بذلك في هذا القانون ... يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه ويخضع للمساءلة وفقا لما ينص عليه هذا القانون ، ولا يتلقى البنك المركزي العراقي أية تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية إلا فيما ورد فيه نص يقضي بغير ذلك في هذا القانون . يتم احترام استقلال البنك المركزي ، ولن يسعى أي شخص أو جهة من أجل التأثير على نحو غير ملائم على أي عضو من أعضاء أي هيئة لصنع القرار تابعة للبنك المركزي العراقي فيما يتعلق بالقيام بواجبات وظيفته تجاه البنك ، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك المركزي العراقي ).( [[5]](#footnote-5)) .

يتضح مما تقدم أن الأصل هو أن الجهات الادارية المركزية ممنوعة من ممارسة الرقابة الإدارية بصورتيها الرئاسية والوصائية على البنك المركزي ويستثنى من ذلك الرقابة التي يرد بشأنها نص صريح في قانون البنك المركزي أو في القوانين الأخرى ، وتبدو هذه الرقابة في صورة تدخل من جانب الدولة في تعيين محافظ البنك ومجلس إدارته ، وفي الرقابة المالية التي يمارسها رئيس الحكومة ووزارة المالية من خلال نظر البيانات السنوية والتقارير التي يرفعها البنك المركزي إليهما ([[6]](#footnote-6)) . يضاف إلى ما تقدم الرقابة التي تمارسها الهيئات المالية المستقلة مثل : رقابة ديوان الرقابة المالية على أعمال البنك المذكور استنادا لأحكام الفقرة : ( أولا ) من المادة : ( 8 ) من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل النافذ رقم : ( 31 ) لسنة :2011 التي أخضعت لرقابة الديوان وتدقيقه مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقا أو تخطيطا أو تمويلا أو صيرفة أو انتاج أعيان أو انتاج السلع والخدمات ، ويشخص ديوان الرقابة المالية ملاحظاته على أداء البنك المركزي سنويا ، وينشر الملاحظات في تقاريره السنوية . ولو أطلعنا على التقرير السنوي الصادر من دائرة التدقيق والمتابعة لسنة 2017 في 5 / 7 / 2018([[7]](#footnote-7) ) لوجدنا أن هناك ملاحظات عدة وردت في التقرير خصت البنك المركزي من بينها :

- تم اعتماد البيانات المالية الأولية لعام 2016 للبنك المركزي العراقي أما فيما يخص البيانات لعام 2017 لم يتم تسلمها لغاية تاريخ اعداد التقرير .

- حقق البنك المركزي العراقي خلال عام 2016 خسارة بمبلغ ( 37094 ) مليون دينار في حين كانت خسارة البنك لعام 2015 بمبلغ ( 1029608 ) مليون دينار أي أن الخسارة انخفضت بنسبة ( 96 % ).

- يعود السبب الرئيس في تحقيق الخسائر التي تحملها البنك إلى الخسائر التي تحققت عن فرق تقييم العملات الأجنبية وقد وقابلها ارتفاع في اسعار الذهب مما سبب انخفاض الخسارة بنسبة ( 96 % ) .

- إن تعليمات البنك المركزي المتعلقة ببيع وشراء العملة رقم ( 9 / 3 / 26 ) لسنة 2015 لم تتضمن ما يشير إلى متابعة القوائم التجارية المقدمة من المصارف الأهلية مقابل البضائع المستوردة التي تم تغطية أقيامها عن طرق الاعتمادات المستندية والحوالات من قبل البنك المركزي ولغاية تاريخ اعداد التقرير الرقابي مما يفقد عنصر الرقابة على التحويلات الخارجية . وقد أوصى الديوان بمراجعة التعليمات وتضمينها ضوابط تسمح بمتابعة القوائم التجارية لضمان الرقابة والسيطرة على تلك التحويلات .

- أظهر التقرير المرقم ( 10379 ) في 21 / 5 / 2017 الخاص بتقويم أداء دائرة الاستثمار البنك المركزي العراقي للسنوات ( 2013 ، 2014 ،2015 ) الملاحظات التالية :

- انخفاض احتياطي البنك المركزي العراقي خلال الأعوام ( 2014 ، 2015 ) وقد أوصى الديوان بوضع الخطط اللازمة لتفادي انخفاض الاحتياطات للسنوات اللاحقة .

- بالرغم من انخفاض التصنيف الائتماني للبنك المركزي الايطالي خلال السنوات ( 2013 ، 2014 ) خلال فترة التقويم إلا أن البنك استمر بالاستثمار بالبنك خلال تلك السنوات . وقد أوصى الديوان عدم الاستثمار في البنوك ذات التصنيف الائتماني المنخفض

**لكن أيخضع البنك المركزي العراقي لرقابة مكتب المفتش العام ؟**

أصدر رئيس مجلس الوزراء أمرا ديوانيا([[8]](#footnote-8)) قرر بموجبه استحداث مكتب مفتش عام في عدد من الهيئات المستقلة من بينها البنك المركزي ، وتضمن الأمر كذلك تعيين إحدى الشخصيات مفتشا عاما في البنك المذكور، وقد استند الأمر الديواني إلى أحكام البند ( 1 ) من القسم ( 2 ) من أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة ( المنحلة ) رقم : ( 57 ) لسنة : 2004 الذي جاء فيه : ( يتم بموجب هذا الأمر إنشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية ، يرأسه مفتش عمومي ) .

إن قرار رئيس مجلس الوزراء يفتقد لصفة المشروعية ؛ لأن الرقابة التي تمارسها السلطة العامة المركزية على الهيئات اللامركزية ، والمعروفة بالوصاية الإدارية ، لا تباشر كما يذهب إليه الفقه الإداري إلا بالقدر الذي ينص عليه القانون وفي الحدود التي يبينها([[9]](#footnote-9)) . ومن هنا جاء القول: ( بألا وصاية بدون نص ، وألا وصاية أبعد من النصوص )([[10]](#footnote-10)) ، ومادام أن أمر سلطة الإئتلاف رقم : ( 57 ) لم ينص صراحة في نصوصه جميعهاعلى تشكيل مكاتب للمفتشين العموميين في الهيئات العامة المستقلة وانما قصرها على الوزرات ، فلا يجوز للإدارة المركزية ممثلة برئيس مجلس الوزراء افتراض هذا الضرب من الرقابة المالية والإدارية في الهيئات العامة المستقلة ، وإلا عدّ ذلك انتقاصا من استقلال تلك الهيئات ، وافتئاتا على صلاحياتها وهو ما يتعارض مع أحكام القوانين التي تنظم عملها([[11]](#footnote-11)) .

**ثانيا – موقف قانون البنك المركزي المصري من الاستقلال**

أتاح المشرع المصري للسلطة التنفيذية ممارسة تأثير واسع على البنك المركزي ، وتجلى هذا الأمر في صور متعددة منها : تبعية البنك المركزي لرئيس الجمهورية ، واختصاص الأخير بوضع النظام الأساسي للبنك المذكور، والتزام محافظ البنك بتقديم تقارير ربع سنوية ، وسنوية إلى رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء([[12]](#footnote-12)).

وفي رأينا أنه إذا كانت تبعية البنك المركزي لرئيس الجمهورية هي خيار ومسلك تشريعي ، فإن إبعاد البنك المذكور عن تدخلات السلطة التنفيذية أصبح ضمانة هامة من ضمانات البنك المركزي المنصوص عليها في الدستور المصري النافذ ، كما أوضحنا آنفا ، عليه فلا بد على الأقل من أن ينص في قانون البنك على حظر تدخل أية جهة في أعمال البنك أو التأثير في أشخاصه بما يخل بممارسته لاختصاصه في وضع سياسته النقدية أو تنفيذها .

1. ( 1 ) تنظر : الفقرة ( 7 ) من المادة ( 45 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) تنظر : المادتان ( 215 ) و ( 220 ) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة 2014 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 3 ) تنظر : المادة ( 215 ) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 1 ) ينظر : الفصل ( 30 ) من النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي الصادر بموجب القانون عدد 35 لسنة 2016 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) تنظر : الفقرتان : ( 1 ) و ( 2 ) من المادة : ( 2 ) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة: 2004 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 2 ) نصت الفقرة : ( 4 ) من المادة : ( 45 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : ( يقوم المجلس - يقصد مجلس إدارة البنك المركزي العراقي - خلال ثلاثة أشهر من نهاية كل سنة مالية برفع ما يلي لسلطة التعيين - يعني رئيس الحكومة - ويرفع نسخا منها إلى وزير المالية والهيئة التشريعية :( أ ) البيانات السنوية عن المركز المالي للبنك المركزي العراقي التي يكون المجلس قد وافق عليها ويكون المحافظ قد وقع عليها ... . ( ب ) تقريرا عن عمليات البنك المركزي العراقي خلال السنة المالية المنقضية خاصة فيما يتعلق بأهداف السياسة النقدية والأحداث التي أثرت على الاقتصاد العراقي ، وينبغي أن يتضمن هذا التقرير بيانا يوضح توقعات البنك المركزي العراقي لمستقبل الاقتصاد في العراق في السنة القادمة مع اعطاء أهمية خاصة لقضايا السياسة النقدية . ويتضمن التقرير ما يلي في إطار استعراضه للتطورات التي طرأت على السياسات :

   ( أ ) استعراضا للسياسات والاجراءات التي تبناها المجلس خلال السنة وتحليلا للظروف الاقتصادية والمالية التي ادت إلى تبني هذه السياسات والإجراءات و ( ب ) عرضا لحالة النظام المالي في العراق مع التركيز على النظام المصرفي وأنظمة الدفع و ( ج ) نصوص المواد القانونية الهامة والاجراءات الإدارية التي تبنتها الحكومة والبنك المركزي العراقي خلال السنة فيما يتعلق باختصاصات وعمليات البنك المركزي العراقي والمصارف الأخرى وغيرها من المؤسسات المالية العاملة في العراق ). [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 1 ) ينظر التقرير كاملا على موقع ديوان الرقابة المالية :qi.vog.asbf.www

   [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 1 ) الأمر عدد : م . ر . و/ س / د 6 / م . ر . 18 / 2602 في 7 / 8 / 2019 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 2 ) د . توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، يشمل : النظام الإداري – تنظيم الإدارة العامة – نشاطها – وسائلها – أساليبها ، الطبعة الأولى ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، 1954 - 1955 ، ص 181 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 3 ) د . سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي ، المصدر السابق ، ص 96 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 1 ) جدير بالإشارة إليه أنه إلى جانب المخالفة الموضوعية المرتكبة من قبل الإدارة المركزية المتقدم ذكرها توجد مخالفة إجرائية قوامها أن رئيس مجلس الوزراء عين مباشرة مفتشين عموميين في مجموعة من الوزرات والهيئات العامة المستقلة دون عرض الموضوع على مجلس النواب العراقي ، وهو ما يتعارض مع أحكام الفقرة : ( 5 ) من أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة ( المنحلة ) رقم : ( 57 ) لسنة : 2004 التي نصت بأن : ( يتم تعيين المفتشين العموميين في مناصبهم لفترة زمنية مدتها خمس سنوات ، ويجوز للرئيس التنفيذي للإدارة العراقية الإنتقالية تجديد مدة الخدمة هذه لفترة خمسة سنوات أخرى وفقا لتقديره على أن يخضع هذا التجديد للمصادقة عليه من قبل الهيئة القومية المنوط بها سلطات تشريعية والتي توافق عليه بأغلبية أصوات أعضائه ) . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 2 ) تنظر : المادة ( 1 ) من قانون البنك المركزي المصري النافذ ، والمواد : ( 1 ) و ( 41 ) و ( 42 ) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم : ( 64 ) لسنة : 2004 بإصدار النظام الأساسي للبنك المركزي المصري المنشور في الجريدة الرسمية العدد ( 8 ) مكرر في 22 / 2 / 2004 . [↑](#footnote-ref-12)