قرار رفع سعر صرف الدولار في العراق بين سلطتي الاصدار والرقابة

The Decision to Raise the Dollar Exchange Rate in Iraq between the Issuance and Control Authorities

أحمد حسين خلف الدخيل

Ahmed Khalaf Hussein Al-Dikhil

كلية الحقوق . جامعة تكريت . جمهورية العراق، Dikhil2004@yahoo.com

تاريخ الاستلام : 2021/09/08 ؛ تاريخ القبول : 2021/10/13؛ تاريخ النشر: 2021/12/31

مستخلص

بعد ما مرت به الدولة العراقية من أزمة مالية ناجمة عن جائحة كورونا وانخفاض اسعار النفط في الاسواق العالمية في اقتصاد ريعي بامتياز، كان لا بد من التفكير بحلول لتلك الأزمة، وبالنظر لصعوبة الحلول الأخرى لأسباب مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية ابقتها حبراً على ورق، تم اللجوء إلى الحل الأسهل وتحميل الفئة الأضعف من ابناء المجتمع عبء تلك الأزمة، فطرح حل تعويم العملة على أساس نجاحه في دول أخرى، فضلاً عن كونه سيمح الدولة الفرصة لزيادة ايراداتها بالعملة الوطنية لتتمكن من دفع رواتب الموظفين والمتقاعدين بالاعتماد على فرق العملة الوطنية التي تنخفض في مواجهة الدولار، دون الأخذ بنظر الاعتبار الاختلاف في الظروف بين الدول التي جربت هذا الحل والواقع العراقي، وهو ما دفع السلطة الاتحادية في العراق إلى اللجوء إليه ولكن بأسلوب معدل عبر زيادة سعر صرف الدولار.

الكلمات المفتاحية: أثر, تحرير ، سعر ، الصرف، الإصدار، الرقابة.

Abstract:

After the financial crisis that the Iraqi state went through as a result of the Corona pandemic and the drop in oil prices in global markets in a rentier economy par excellence, it was necessary to think of solutions to that crisis, and given the difficulty of other solutions for various political, economic and social reasons that kept it ink on paper, resorting to The easiest solution is to burden the weaker segment of society with the burden of this crisis. He

proposed a currency float solution based on its success in other countries, as well as giving the state the opportunity to increase its revenues in the national currency to be able to pay the salaries of employees and retirees based on the national currency difference that decreases in the face of the dollar. Without taking into account the difference in circumstances between the countries that tried this solution and the Iraqi reality, which prompted the federal authority in Iraq to resort to it, but in a modified manner by increasing the exchange rate of the dollar.

Keywords: impact – liberalization – price – exchange – issuance – control.

مقدمة

بعد ما مرت به الدولة العراقية من أزمة مالية ناجمة عن جائحة كورونا وانخفاض اسعار النفط في الاسواق العالمية في اقتصاد ريعي بامتياز، كان لا بد من التفكير بحلول لتلك الأزمة، وبالنظر لصعوبة الحلول الأخرى لأسباب مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية ابقتها حبراً على ورق، تم اللجوء إلى الحل الأسهل وتحميل الفئة الأضعف من ابناء المجتمع عبء تلك الأزمة، فطرح حل تعويم العملة على أساس نجاحه في دول أخرى، فضلاً عن كونه سيمح الدولة الفرصة لزيادة ايراداتها بالعملة الوطنية لتتمكن من دفع رواتب الموظفين والمتقاعدين بالاعتماد على فرق العملة الوطنية التي تنخفض في مواجهة الدولار، دون الأخذ بنظر الاعتبار الاختلاف في الظروف بين الدول التي جربت هذا الحل والواقع العراقي، وهو ما دفع السلطة الاتحادية في العراق إلى اللجوء إليه ولكن بأسلوب معدل عبر زيادة سعر صرف الدولار.

ولأجل الإحاطة بالموضوع من كافة الجوانب كان لا بد من تناول ما يأتي:.

أولاً:. أهمية الدراسة:. تبدو أهمية الدراسة من الآثار الخطيرة التي تترتب على قرار رفع سعر صرف الدولار، رغم ما يمكن أن يحققه من نجاحات في مجال تغطية جزء ولو يسير من النفقات العامة المتمثلة بدفع رواتب الموظفين، مما يتطلب البحث في السلطة المختصة بإصدار هذا القرار والمتطلبات القانونية لإصداره والرقابة التي يخضع لها.

ثانياً:. مشكلة الدراسة :. تتلخص مشكلة الدراسة في ما يأتي:.

1. القاء كل من وزارة المالية والبنك المركزي الكرة في ملعب الثاني وتحميله مسؤولية هذا القرار.

2. المنع الوارد في قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل لمحكمة الخدمات المالية من النظر في قرارات البنك المركزي ذات الصلة بالسياسة النقدية ومنها قرار رفع سعر صرف الدولار.

ثالثاً:. فرضية الدراسة :. تنطلق الدراسة من افتراض ما يأتي:.

1. رغم أن قرار رفع سعر صرف الدولار أصدره البنك المركزي العراقي، بيد أن القرار تم بالاتفاق مع وزارة المالية.

2. إن منع محكمة الخدمات المالية من النظر في الطعن الموجه لقرارات البنك المركزي ذات الصلة بالسياسة النقدة لا يحصنها من رقابة القضاء الاداري، فضلاً عن الرقابة البرلمانية ورقابة الرأي العام .

رابعاً:. منهج الدراسة :. سنعتمد في دراستها المنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص القانونية المرتبطة بالموضوع ومعرفة مدى كفايتها في توفير الأموال الكافية للاقتصاد العراقي وللمالية العامة والمواطن في الوقت ذاته.

خامساً:. هيكلية الدراسة :. سيتم تقسيم الدراسة على ثلاثة مطالب نخصص الأول للحديث عن السلطة المختصة بإصدار قرار رفع سعر صرف الدولار، ونكرس الثاني للرقابة القضائية على ذلك القرار، فيما نتحدث في الثالث والأخير عن الرقابات الأخرى من برلمانية رقابة رأي عام على القرار، ثم نختم بأهم الاستنتاجات والتوصيات، والله نسأل التوفيق والسداد.

المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار رفع سعر صرف الدولار.

وزع المشرع الدستوري العراقي الاختصاصات في الدولة إلى اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية واختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم وترك ما عدا ذلك لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وعلى ضوء ذلك جعل من رسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وادارته من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية,[1] كما أنه عد البنك المركزي العراقي من الهيئات المستقلة مالياً وادارياً التي أحال في تنظيم عمل كل منها إلى قانون يصدر في هذا الشأن، وجعل البنك المركزي مسؤولاً أمام مجلس النواب العراقي، فيما ربط هيئات مستقلة أخرى بمجلس الوزراء.[2]

[1] . تنظر المواد (110-115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4012 في 2005/12/28 ، وينظر في تفصيل ذلك د. احمد خلف حسين الدخيل : المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان ، بحث منشور في مجلة جامعة التنمية البشرية ، مجلد2 ،ع3 ، آب 2016 ، ص 21.

[2] . المادة (103) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

وقد صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل ليجعل البنك المركزي هو السلطة النقدية في البلاد وليمنحه الاستقلال المالي والاداري عن بقية السلطات الأخرى في الدولة من تشريعية وتنفيذية ومستقلة [3]، وليعطيه مجموعة من المهام لعل منها ما يرتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بتحديد سعر صرف العملات المحلية منها والأجنبية وعلى رأس تلك المهام:.

1. صياغة السياسة النقدية وتنفيذها بما فيها سياسة سعر الصرف الاجنبي وفقاً للقسم السادس من القانون[4]، وهو نص صريح على أن البنك هو السلطة المختصة بوضع معالم سياسة الصرف للعملات الأجنبية ووضع تلك السياسة موضع التنفيذ من خلال اصدار قرار بتحديد سعر صرف العملات أو عملة محددة كالدولار.

2. اصدار اللوائح التنفيذية بغية تنفيذ القانون والقيام بمهامه وفقاً للقانون[5]، إذ يمكن للبنك أن يصدر مثل هذه اللوائح ويحدد فيها سعر صرف بعض العملات الأجنبية ومنها الدولار.

3. القيام بإعلان مسودة اللوائح التنفيذية المزمع اصدارها وأخذ الملاحظات التي تسجلها عليها الدوائر المختلفة والجمهور واتخاذ ما يلزم بشأنها إما بالتعديل أو الاصرار على اصدارها كما هي[6]، وهو ما بدا واضحاً في قيام البنك المركزي بتسريب خبر رفع سعر صرف الدولار إلى (1450) دينار عراقي من خلال البيان الذي اصدره البنك ومن ثم تبعه بإصدار قرار البنك باعتماد ذلك السعر.

4. سلطة اصدار الأوامر والقرارات الموجهة للأفراد والكيانات لمهام تتعلق بتطبيق القانون[7]، وقد كان ذلك واضحاً في قرار البنك باعتماد سعر صرف الدولار وكتابه المرقم 2440/1/60 في 2020/12/20 الموجه إلى المصارف المجازة كافة باعتماد سعر الصرف الجديد.

5. صياغة سياسات من شأنها تحقيق الأهداف الرئيسة للسياسة النقدية بما في ذلك سعر صرف العملة الاجنبية [8]، وهو ما يعزز ما ذكرناه أعلاه من سلطات للبنك لإصدار قرار تعديل سعر صرف الدولار.

---

3. المادة (2) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

4. المادة (4 / 1 / أ) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

5. المادة (4 / 3) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

6. المادة (4 / 4) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل ، وينظر أيضاً بيان البنك في 19 كانون الأول 2020.

7. المادة (4 / 5) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

8. المادة (16 / ب) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

ولكن هل هذا يعني أن البنك المركزي قد تفرد في اتخاذ القرار بمعزل عن الحكومة وخاصة وزارة المالية ؟ لعل الاجابة على ذلك تتقاذفها تصريحات متناقضة من كل من وزارة المالية التي انكرت أي دور لها في اتخاذ هذا القرار، فيما ظهرت تصريحات للبنك المركزي تؤكد ان القرار كان بناء على طلب وزارة المالية، وهو ما دفع البعض إلى التشكيك في استقلالية البنك المركزي وانصياعه لرغبات الحكومة بشكل عام ووزارة المالية بشكل خاص، بيد أن مشرع قانون البنك المركزي اجاز لمحافظ البنك وممثلي البنك ان ينخرطوا في اجتماعات دورية تشاورية منتظمة مع ممثلي الحكومة لتبادل المعلومات وتنسيق السياسات المالية والنقدية[9]، وعليه يبدو من ظروف وملابسات اصدار القرار انه صدر بعد تنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي فقام الاخير باتخاذ القرار بعده السلطة المختصة بذلك.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرار رفع سعر صرف الدولار

استحدث المشرع العراقي محكمة متخصصة للنظر في الطعون الموجهة لقرارات واجراءات البنك المركزي ومعرفة مدى مشروعيتها وملاءمتها وكذلك التعويض عن الاضرار الناجمة عنها هي محكمة الخدمات المالية[10]، إلا أنه عاد وأخرج من ذلك الاختصاص قرارات البنك المركزي ذات الصلة بتطور السياسة النقدية وتنفيذها[11] ،فثار الخلاف بين الفقه كما القضاء حول معنى السياسة النقدية والقرارات التي تدخل ضمن تلك السياسة، غير أن قرار رفع سعر صرف الدولار خرج عن ذلك الخلاف حيث اشار إليه صراحة المشرع وعده من قرارات السياسة النقدية عندما نص على أنه (..... بما في ذلك سياسة سعر الصرف الاجنبي)، وبالتالي فقد حسم الخلاف واخرج قرارات رفع سعر صرف الدولار من اختصاص محكمة الخدمات المالية.

وعند استقرائنا لموقف المشرع هناك تساؤل يطرح نفسه، هل اراد المشرع بهذا النص تحصين قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية من الطعن بها أمام القضاء بصورة عامة وبالتالي تعارض هذا النص مع نص المادة (100) من الدستور النافذ التي حظرت النص على تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن وبالتالي يمكن القول بعدم دستوريته لتعارضه مع النص الدستوري استدلالاً بالمادة (13) من

[9]. المادة (63 / 1) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

[10]. المادة (63 / 4) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

[11]. عجز الفقرة (4) من المادة (63) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

الدستور[12] وكذلك البند (ثالثاً) من المادة (19) من الدستور [13]، ام انه مجرد استثناء من اختصاصات محكمة الخدمات المالية وبالتالي امكانية الرجوع إلى المحاكم الأخرى صاحبة الولاية العامة بالطعن بالقرار الاداري؟

ان ظاهر النص يوحي انه مجرد استثناء من اختصاصات المحكمة ولا يمنع من الطعن بقرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية أمام القضاء الاداري باعتبار ان قرارات البنك هي قرارات ادارية، ولكن رأياً يذهب إلى أنه عند التمعن بالنص بدقة يتبين ان المشرع اراد بهذا النص اخراج قرارات البنك الخاصة بالسياسة النقدية من ولاية القضاء وذلك لأهمية ما تهدف إليه هذه القرارات من تحقيق الاستقرار في الاسعار المحلية وسعر صرف العملة الاجنبية وقد تكون القرارات بهذا المجال تُتخذ بصورة يومية وسريعة وبالتالي لو اعطينا القضاء الحق في مراجعتها لاربك قيام البنك المركزي بتحقيق أهم أهدافه وهو تحقيق الاستقرار في سعر العملة ولأجل هذا الهدف وغيره منح البنك المركزي الاستقلال عن الجهات التنفيذية، ولا يمكن القول كذلك انه مجرد استثناء من اختصاصات المحاكم لأنه لا يمكن ان نتصور ان المشرع يستثني قرار معين من اختصاص محكمة مختصة بالنظر بمشروعية قرارات البنك المركزي ويجعله من اختصاص محاكم ذات ولاية عامة، ولا أدل على ذلك إلا عدم قيام محكمة الخدمات المالية عندما ترد دعوى لعدم اختصاصها لكون قرار البنك يتعلق بالسياسة النقدية بإحالة الدعوى إلى المحاكم المختصة صاحبة الولاية العامة في نظر الدعوى وفق ما نصت عليه المادة (78) من قانون المرافعات المدنية، ومما يجب ملاحظته ان المشرع عندما شَرع قانون البنك المركزي لم يكن هناك نص دستوري يحظر تحصين أي قرار اداري من الطعن به لان القانون اصبح نافذاً في عام 2004 فيما أصبح الدستور نافذاً في عام 2005[14].

---

[12] نصت المادة (13) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على أنه (اولاً : يُعدُ هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ، ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء . ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) .

[13] . ينص البند (ثالثاً) من المادة (19) من الدستور على انه (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع).

[14] كادت المحكمة الاتحادية ان تبت بدستورية نص الفقرة (4) من المادة(63) من قانون البنك المركزي عندما قام وكيل المدير المفوض لمصرف (و) اضافة لوظيفته بالدفع بعدم دستورية الفقرة أعلاه أمام محكمة الخدمات المالية عند نظر الدعوى 12/خدمات مالية /2014 وقبلت محكمة الخدمات الدفع وقامت بأرسال اضبارة الدعوى إلى المحكمة الاتحادية وفقا للمادة 4 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية وتم ترقيم الدعوى الدستورية بالعدد84/اتحادية /2016 وجرى تبادل اللوائح بين المدعي والمدعى عليه (البنك المركزي) لكن لحصول الصلح بين المتخاصمين تم ابطال الدعوى بناءً على تنازل المدعي.(دعوى غير منشورة).

على ان انعام النظر في المنظومة التشريعية العراقية ينتهي بنا إلى عكس ما ذهب الرأي السابق، إذ وتنفيذاً للمادة (100) من الدستور فقد صدر القانون رقم 17 لسنة 2005[15] الذي الغى جميع النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيقها ولم يستثن سوى قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة، بل حتى هذا الاستثناء فقد اصبح في ذمة التاريخ مع صدور القانون رقم 3 لسنة 2015[16] قانون التعديل الأول للقانون رقم 17 لسنة 2005 حيث الغى جميع الاستثناءات ومن ثم الغى أي نص في أي قانون يمنع المحاكم من النظر في أي قضية.

أما ونحن أمام هذه المعطيات، وبصرف النظر عن وجهة نظرنا في أهمية وخصوصية وضرورة أن تكون السلطة النقدية في البلاد حرة في اتخاذ القرارات النقدية أو ذات الاغراض النقدية التي تستهدف المصلحة النقدية العليا للدولة وأن تأمن من الغاء تلك القرارات والاجراءات من قبل القضاء، فإننا لا نجد مناصاً من الإقرار بأن نص الفقرة (4) من المادة (63) من قانون البنك المركزي العراقي لا يمنع سوى محكمة الخدمات المالية من النظر بقرارات البنك ذات الصلة بالسياسة النقدية، ليكون القضاء الإداري وبالتحديد محكمة القضاء الإداري هي المختصة بالنظر في الطعون الموجهة لهذه القرارات كونها قرارات ادارية لم يعين مرجع للطعن فيها، وان على محكمة الخدمات المالية ان تبادر إذا ما عرضت أمامها قضية تتعلق بالسياسة النقدية إلى احالتها إلى محكمة القضاء الاداري وفقاً للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية، ومن هنا فهي دعوة للمشرع لإلغاء نص الفقرة (4) من المادة (63) أعلاه لتكون هذه القرارات من اختصاص محكمة الخدمات المالية وذلك توحيداً للمرجع القضائي في النظر بالطعون الموجهة لقرارات البنك المركزي العراقي بشكل عام والمتعلقة بالسياسة النقدية بشكل خاص.[17]

المطلب الثالث: الرقابات الأخرى على قرار رفع سعر صرف الدولار

إذا كان البنك المركزي العراقي هيئة مستقلة فإنه مع ذلك يعد مسؤولاً أمام مجلس النواب العراقي الذي يمكن ان يمارس سلطاته التشريعية والرقابية عليه، فضلاً عن رقابة الرأي العام المتجسدة برقابة

[15] نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4011 في 2005/12/22.

[16] نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4354 في 2015/3/3.

[17] للمزيد من التفصيل ينظر د. احمد خلف حسين الدخيل واحمد مشرف وهيب الكبيسي : محكمة الخدمات المالية ، ط1 ، دار نون للطباعة والنشر ، بلا مكان نشر ، 2017 ، ص82 وما بعدها.

الجماهير ورقابة منظمات المجتمع المدني وغيرها، وعليه يجب تقسيم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول للرقابة البرلمانية ونكرس الثاني لرقابة الرأي العام، وكما يأتي:.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على قرار رفع سعر صرف الدولار

ان مسؤولية البنك المركزي أمام مجلس النواب تجعل للأخير سلطة واسعة في الرقابة على أعمال الأول تتدرج وفقاً لأحكام الدستور، كما يأتي :.

أولاً:. **السؤال البرلماني** :. ربما يكون السؤال هو ابسط واخف انواع الرقابة البرلمانية بموجبه يوجه نائباً معيناً سؤالاً الى محافظ البنك المركزي عن سبب عدم تنفيذ احد القوانين التي اقرها مجلس النواب والمتعلقة بعمل البنك كقانون البنك المركزي أو قانون المصارف أو قانون المصارف الاسلامية أو قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب أو غيرها من القوانين الاخرى أو الاستيضاح منه عن البرامج المقترحة في البنك لمواجهة آثار قرار رفع سعر صرف الدولار، وكيف يجري التعامل في الحاضر والمستقبل للحد من الاخطار التي يتركها على المجتمع.

غير ان المشرع الدستوري العراقي لم يلزم من وجه اليه السؤال او الاسئلة بالإجابة عليها بل ترك الخيار له بين الاجابة من عدمها، كما انه جعل السؤال من الوسائل الشخصية التي ترتبط بشخص النائب الذي وجهه فان شاء استمر بالسؤال وان شاء تركه وجعل التعقيب من حقه وحده دون غيره من النواب، مما يقلل من اهمية وسيلة السؤال قياساً بقريناتها من الوسائل الاخرى.[18]

ثانياً :. طرح موضوع عام للمناقشة :. يشكل طرح موضوع عام للمناقشة الوسيلة الثانية من حيث القوة في مواجهة السلطة التنفيذية في التشريع الدستوري العراقي [19]، اذ اجاز المشرع لخمسة وعشرين عضواً على الاقل من اعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة للتعرف على السياسة التي يتبناها البنك المركزي بعد ان يقدم طلباً بذلك الى رئيس مجلس النواب الذي يخاطب محافظ البنك المركزي ليحدد موعداً لحضور جلسة المناقشة في مجلس النواب، حيث يمكن لكل عضو في المجلس ان يشترك في المناقشة سواء

---

[18] – تنص الفقرة (أ) من البند (سابعاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على انه (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة).

[19] – تنص الفقرة (ب) من البند (سابعاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على انه (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب ، طرح موضوع عام للمناقشة ، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته).

كان من ضمن الاعضاء الذين قدموا طلب لمناقشة او غيرهم، وعلى محافظ البنك الاجابة على الاستيضاحات التي يقوم بها الاعضاء[20]، ويبدو ما يتداول اليوم من اخبار عن نية مجلس النواب استضافة رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية ومحافظ البنك المركزي يأتي تطبيقاً حياً لوسيلة طرح موضوع عام للمناقشة.

ثالثا:. لجان التحقيق البرلمانية واللجان الاخرى :. وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب، تمثل لجان التحقيق البرلمانية واللجان الاخرى الوسيلة الرقابية التي يمتلكها البرلمان ويستخدمها عندما يستشعر بان الحكومة او احدى وزاراتها او هيئاتها قد اعترى عملها قصوراً في شأن من شؤونها المختلفة، فيشكل لجنة من مجموعة من اعضائه تتولى اجراء التحقيق مع الاشخاص المعنيين في ذلك الشأن وتدوين افاداتهم وسماع شهادات الشهود وتدوينها والاطلاع على الوثائق والمستندات التي تدعم وجهة نظر الجهة الخاضعة للتحقيق او تستخدم ربما كأدلة ضدها، فتقدم اللجنة محضراً بالتحقيق يرفع الى مجلس النواب الذي يتولى مناقشة ما ورد في المحضر وفي النهاية اما المصادقة أو عدم المصادقة عليه لتقرير مسؤولية الحكومة أو البنك من عدمه.[21] ولعل المثال الحي على ذلك ما تم تسريبه من تقرير للجنة البرلمانية التي اطلق عليها تسمية لجنة تقييم الاداء الحكومي التي انتهت الى ان نسبة الانجاز في البرنامج الحكومي للسياسة النقدية (0%) وكذلك الحال في السياسة المالية، أما التقييم العام فكان (17%)فقط.

رابعاً :. الاستجواب :. يجسد الاستجواب الوسيلة الاكثر فاعلية في الرقابة البرلمانية حيث يشكل اتهاماً مدعوماً بالوثائق والمستندات والحقائق التي تدين المسؤول الحكومي المستجوب ناهيك عن الاثار الرسمية الخطرة التي يمكن ان تترتب عليه ومنها سحب الثقة من محافظ البنك المركزي، بالإضافة الى كون موضوع الاستجواب من المسائل الموضوعية التي يمكن لغير النائب المستجوب ان يشترك فيها او يعقب على ردود المحافظ المستجوب مما يجعله مثاراً للمداولة بشكل عام [22].

وقد اقر المشرع الدستوري العراقي وسيلة الاستجواب عندما اجاز لعضو مجلس النواب مدعوماً بالموافقة من (25) عضواً توجيه الاستجواب للمحافظ لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصه ولكنه اشترط عدم اجراء المناقشة في مجلس النواب الا بعد مضي سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديمه وذلك

---

[20] – للمزيد من التفاصيل حول طرح موضوع عام للمناقشة ينظر عبد اللطيف قطيش: الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص417.

[21] – د. احمد يحيى الزهيري: الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003 ، ط1، دار السنهوري ، بيروت ، 2016، ص25.

[22] – د.احمد يحيى الزهيري ، المصدر السابق، ص24.

بغرض السماح لمحافظ البنك الذي يجري استجوابه بتهيئة الردود المناسبة والوثائق التي تدعم وجهة نظره وتفنيد الاتهامات الموجهة إليه من النائب المستجوب[23].

خامساً :. سحب الثقة :. كأثر من آثار الاستجواب يمكن لمجلس النواب ان يطرح الثقة بالمحافظ المستجوب فيجري التصويت على القناعة بأجوبته من عدمه وذلك بعد مدة محددة فاذا ما قرر مجلس النواب عدم القناعة فان المستجوب يعد مستقلاً، ومن هنا تبدو خطورة وسيلة سحب الثقة قياساً بسابقاتها من وسائل الرقابة الاخرى[24] ولذلك فقد احاطه المشرع بمجموعة من الضمانات يتمثل البعض منها بالمدة المسموح فيها اتخاذ اجراءات سحب الثقة ويتجسد البعض الاخر بالأغلبية الواجبة في التصويت على سحب الثقة.[25].

الفرع الثاني: رقابة الرأي العام على قرار رفع سعر صرف الدولار

ضجت مواقع التواصل الاجتماعي والمنتديات والمنظمات المجتمعية من اكاديمية وعلمية عامة ومتخصصة بالنقد الصريح تارة وبإظهار النتائج الخطيرة لهذا القرار تارة أخرى وابراز الآثار المستقبلية له على المواطن وعلى الاقتصاد العراقي تارة ثالثة، وهو ما يشكل نوعاً من أنواع الرقابة التي يطلق عليها رقابة الرأي العام والتي يتكون عن طريقها رأي عام رافض أو منتقد أو محذر من الآثار السلبية أو مفضلاً التعديل بالإضافة أو الحذف أو بإبراز مواطن القوة والضعف فيه بحيث يتمكن الجميع من معرفة معالم هذا القرار والنتائج المترتبة عليه وعدم الاكتفاء بما يطرح من افكار حوله ضمن المؤسسات الرسمية التي اصدرته وتروج له.

وعليه يمكن القول بأن أهم انواع هذه الرقابة:.

أولاً:. رقابة الجماهير :. وتتجسد في التظاهرات السلمية والوقفات الاحتجاجية الفعلية منها والتي تتم على أرض الواقع أو الافتراضية التي تكون على منصات افتراضية متاحة على مواقع شبكة الانترنيت

---

[23]– تنظر الفقرة (ج) من البند (سابعاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

[24] – د. عبد الغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية ، الدار الجامعية ، 1985 ، ص296-297.

[25] ينص البند (ثامناً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على انه (أ– لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته ، او طلب موقع من خمسين عضواً ، اثر مناقشة استجواب موجه اليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه).

وخاصة منها مواقع التواصل الاجتماعي، وقد لاحظنا مجموعة كبيرة من تلك الممارسات وهي في تزايد مستمر تقف بالضد من قرار رفع سعر صرف الدولار وتحذر من مخاطره الهائلة وتؤشر نقاط الوهن فيه وترجعه إلى اسباب سياسية وإلى أسباب عدم القدرة على مواجهة الفساد.

ومع أنه لا تترتب نتائج قانونية فعالة على مثل هذه الممارسات والرقابات، بيد أن الاهتمام يتزايد بها يوماً بعد يوم، ناهيك عن اسهامها في تشكيل رأي عام ضاغط على صناع القرار بالتراجع عنه أو على الأقل بالضغط على مجلس النواب لممارسة رقابة فعالة على السلطة التي اصدرت القرار ومعرفة اسبابه ومبرراته خاصة وأن الحكومة الحالية تهتم كثيراً بهذه المسألة.

ثانياً :. رقابة منظمات المجتمع المدني :. رغم الضعف الذي توصف به منظمات المجتمع المدني، إلا أن اثبات وجودها دفعها إلى أن تدلي بدلوها في هذا القرار وتناقش آثاره على الاقتصاد العراقي وعلى شرائح المجتمع المختلفة وطبقاته من ذوي الدخل المرتفع وذوي الدخل المحدود، وهو ما يجعلها تحذو حذو أو تساير الرأي العام الرافض لهذا القرار فيزداد الضغط على صناع القرار وعلى الجات الرقابية الرسمية لأداء واجبها القانوني في هذا الشأن.

ثالثاً:. رقابة المؤسسات العلمية :. تتجه الكثير من المؤسسات العلمية والاكاديمية العامة منها والخاصة إلى عقد العديد من ورش العمل والندوات والمؤتمرات العلمية لمناقشة القرار وتفصيل احكامه والدخول في تحليل تداعياته من النواحي المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والنفسية والسياسية والقانونية والمالية على المجتمع وابنائه وعلى الدولة وكيانها وهو ما يسهم في توضيح الصورة للمواطن البسيط وغير المختصين في هذا الجانب مما يمكنهم من اتخاذ القرارات المناسبة في هذا الخصوص.

رابعاً :. رقابة وسائل الاعلام المختلفة :. تلعب وسائل الاعلام المختلفة من تقليدية متمثلة بالإذاعة والتلفزيون والقنوات الفضائية والصحف والمجلات والنشرات الدورية الأخرى، أو من حديثة تتجسد في مواقع الانترنيت والتواصل الاجتماعي، تلعب دوراً فعالاً في نقل المعلومة وايصالها للجهات الرسمية ذات الصلة بالموضوع وللجهات العلمية وتزويدها بكل ما تحتاجه من اجل اجراء البحوث والدراسات المتعلقة بالموضوع، فضلاً عن ايصالها إلى المواطن البسيط، مما يجعلها دافعاً مهماً في عملية الرقابة وتكوين رأي عام داعم او رافض لذلك القرار، ناهيك عن نقلها لكل الفعاليات الرقابية من قضائية وبرلمانية وشعبية وعلمية وغيرها، ولولا الانتشار الواسع لهذه الوسائل لما تم الوصول الى النسخة المسربة من مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2021 وما حملته من اعباء مختلفة وعلى رأسها قرار رفع سعر صرف الدولار.

الخاتمة:

يجدر بنا ونحن نصل إلى ختام هذه الدراسة ان نحدد أهم الاستنتاجات وابرز التوصيات، وكما يأتي:.

أولاً:. الاستنتاجات :. خلص الباحث إلى مجموعة استنتاجات أهمها:.

1. يعد البنك المركزي العراقي هيئة مستقلة ويشكل السلطة النقدية في البلاد وهو المسؤول الأول والأخير عن رسم وتنفيذ السياسة النقدية في العراق.

2. رغم ان النصوص الواردة في الدستور وقانون البنك المركزي تؤكد صراحة على أن البنك هو المختص بإصدار قرار رفع سعر صرف الدولار، إلا أنها لا تنفي أن يتم التشاور في هذا الشأن مع الحكومة قبل اصدار القرار.

3. يبدو لنا أن قرار رفع سعر صرف الدولار قد اصدره البنك المركزي العراقي بالتنسيق مع وزارة المالية.

4. ان ملابسات اصدار قرار رفع سعر صرف الدولار تدل على أن هناك ضغوط مورست لإصداره.

5. اخرج مشرع قانون البنك المركزي العراقي القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية ومنها قرار رفع سعر صرف الدولار من اختصاص محكمة الخدمات المالية.

6. ان اخراجها من اختصاص محكمة الخدمات المالية لا يحصنها من الطعن امام جهات القضاء الاخرى وبالتحديد امام محكمة القضاء الاداري كونها قرارات ادارية وذلك اعتماداً على نص المادة (100) من الدستور وعلى أحكام القانون رقم (17) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (3) لسنة 2015 النافذ.

7. ان رقابة القضاء الاداري على قرار رفع سعر صرف الدولار تحتاج إلى جرأة بالنظر للجنبة السياسة التي يتضمنها القرار.

8. بالنظر لارتباط البنك المركزي العراقي بمجلس النواب وعده مسؤولاً أمامه، فإن للأخير ممارسة كافة سلطاته الرقابية على قرار البنك برفع سعر صرف الدولار.

9. تتدرج وسائل الرقابة البرلمانية التي تبعها مجلس النواب على البنك المركزي ابتداءً من السؤال البرلماني مروراً بطرح موضوع عام للمناقشة وتشكيل اللجان البرلمانية والاستجواب وانتهاءً بسحب الثقة.

10. تتجسد رقابة الرأي العام في رقابة الجماهير ورقابة منظمات المجتمع المدني ورقابة المؤسسات العلمية ورقابة وسائل الاعلام وغيرها.

11. على الرغم مما يقال عن ضعف رقابة الرأي العام، إلا أنها تلعب دوراً مميزاً في الضغط على صناع القرار وعلى جهات الرقابة الرسمية.

ثانياً:. التوصيات :. يوصي الباحث بما يأتي:.

1. تعديل نص المادة (63) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل بالنص صراحة على جعل قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية ومنها قرارات سعر الصرف الاجنبي قابلة للطعن امام محكمة الخدمات المالية توحيداً للمرجع القضائي بتلك القرارات.

2. قيام الجهات والاشخاص المتضررين بالطعن قضائياً بعدم مشروعية او ملاءمة قرار رفع سعر صرف الدولار والمطالبة بالتعويض عنه أمام محكمة القضاء الاداري.

3. تحلي القضاء الاداري بالجرأة الكافية للنظر في الطعون الموجهة لقرار البنك برفع سعر صرف الدولار.

4. استثمار مجلس النواب للاختلاف في الرؤى بين اللجنة المالية في مجلس النواب وما طرحته من افكار ومقترحات لحل الازمة المالية وبين وزارة المالية وما اعلنت عنه من توصيات لحل الازمة عبر الورقة البيضاء التي قدمتها للمجلس، لممارسة رقابة فعالة على البنك المركزي في هذا الشأن، سيما وأن العراق على أعتاب انتخابات مفصلية لا يمكن التفريط بنتائجها مسبقاً.

5. الاستمرار في رقابة الرأي العام للكشف عن الملابسات والتداعيات والآليات للخروج من آثار قرار رفع سعر صرف الدولار من كافة الجهات ذات العلاقة.

6. طرح الرقابة البرلمانية ورقابة الرأي العام بدائل عن قرار رفع سعر صرف الدولار وعدم الاكتفاء ببيان انعكاساته المختلفة في هذا الشأن.

قائمة المراجع:

أولاً :. الكتب

1. د. احمد خلف حسين الدخيل واحمد مشرف وهيب الكبيسي : محكمة الخدمات المالية، ط1، دار نون للطباعة والنشر والتوزيع، بلا مكان نشر، 2017.

2. د. احمد يحيى الزهيري: الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016.

3. د. عبد الغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية، الدار الجامعية، 1985 .

4. عبد اللطيف قطيش: الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.

ثانياً:. البحوث والدراسات

1. د. احمد خلف حسين الدخيل : المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان، بحث منشور في مجلة جامعة التنمية البشرية، مجلد2 ،ع3، آب 2016.

ثالثاً:. المصادر الرسمية

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ

2. قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 المعدل.

3. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4011 في 2005./12/22

4. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4012 في 2005/12/28

5. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4354 في 2015./3/3

6. بيان البنك المركزي العراقي في 19 كانون الأول 2020 المتضمن رفع سعر صرف الدولار مقابل الدينار العراقي.