السياسة النقدية والسياسة الاقتصادية في العراق

أ.م.د. فـلاح حسن ثويني*

أن أكثر الآراء الاقتصادية اعتدالاً ترى إن على البنك المركزي أن يعمل كمؤسسة حكومية تمارس وظائفها ضمن الإطار العام للدولة ، ولكن لهذه المؤسسة خصوصيتها في اتخاذ القرارات المستقلة فيما يتعلق بالسياسة النقدية التي يجب أن تكون منسجمة مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، لأن البنك هو من يصدر العملة ويديرها وهو بنك الحكومة ووكيلها ومستشارها المالي وهو الصندوق الذي تحتفظ فيه الدولة باحتياطاتها ومدفوعاتها النقدية والمالية وهو الملجأ الأخير للإقراض والمراقب لتنظيم الائتمـان والمحافظ على سلامة المركز المالي للمصارف باعتباره بنك البنوك ، وإذا حصل هنا أو هناك ، نوع من التداخل او التعارض او عدم الوضوح في أي من الصلاحيات لجميع الأطراف ذات العلاقة (التشريعية والتنفيذية) فأن ذلك الأمر يحدث في معظم بلدان العالم إن لم يكن في جميعها ويفترض أن لا ينعكس على استقرار المستوى العام للأسعار وسعر صرف العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية الأخرى والآثار الناجمة عن التغيرات فيهما على الجانب الحقيقي (السلعي) من الاقتصاد .

ومن الشواهد التي تحضر دائما للتعبير عن وضع العملة وما حصل لها من تغير في قيمتها (مع الأخذ بنظر الاعتبار اختلاف السمات الاقتصادية) هو وضع العملة الألمانية في فترات مختلفة قبل أن تصبح عملة قائدة في تسوية المدفوعات الدولية قبل اندماجها باليورو في عقد التسعينات من القرن الماضي ، في ألمانيا كان هناك جدل ونقاش سياسي حاد يتركز في اتجاهين :

الأول ـ يعطي الأحقية للبرلمان الذي انتخبه الشعب والحكومة التي اختارها ممثلو الشعب بأن تضع أولويات للسياسة الاقتصادية تتقدم على هدف استقرار الأسعار مثل زيادة التشغيل او رفع معدلات النمو .

* عضو هيئة تدريس /الجامعة المستنصرية/كلية الإدارة والاقتصاد

والثاني، يدعم توجه البنك المركزي الألماني في سبيل منع الحكومة والبرلمان من استعمال نفوذهما لإجبار البنك على تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الإصدار النقدي الذي يضر بقيمة العملة من اجل الحصول على مكاسب سياسية. هذا الجدل كان قائما والمادة 12 من قانون البنك المركزي الألماني (البنك الفدرالي الألماني) تنص على : ((في أدائه لمهمته ، يتوجب على البنك الفدرالي الألماني أن يساند السياسة الاقتصادية العامة للحكومة الفدرالية ، وهو غير خاضع لأي توجيه من الحكومة الفدرالية في ممارسته لصلاحياته الممنوحة له بموجب القانون)) . وبالرغم من اختلاف وجهات النظر إلا أن الهدف الأكبر كان حاضراً وكان ثمرة التعاون والتنسيق فيما بين الحكومة والبنك المركزي الألماني عملة ألمانية (المارك) تتميز بالاستقرار والتأثير على المستوى الأوربي والعالمي ، بل كانت محور النظام النقدي الأوربي وعملته الموحدة (اليورو) .

وإذا جازت المقارنة بين أهداف البنك المركزي العراقي وأهداف بنوك مركزية لبلدان أخرى ساعية نحو التحول الاقتصادي نلاحظ على سبيل المثال :

أن الهدف الأساسي للبنك المركزي في بولندا هو للحفاظ على استقرار الأسعار، و دعم السياسات الاقتصادية للحكومة ، بما لا يؤثر في تحقيق الهدف الأساسي .

وفي رومانيا فان الهدف الأساسي للبنك الوطني لرومانيا هو ضمان والحفاظ على سعر الاستقرار، ومع عدم الإخلال بهدفه الأساسي يجب على البنك المركزي دعم السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

أما الهدف الرئيس للبنك الوطني في جيكيا يكون الحفاظ على استقرار الأسعار، ودون المساس بهذا الهدف يعمل على دعم السياسات الاقتصادية العامة للحكومة مما يؤدي إلى نمو اقتصادي مستدام ووفقا لمبدأ اقتصاد السوق المفتوحة.

وفي جورجيا فان الهدف الرئيسي للبنك الوطني يتمثل في ضمان استقرار الأسعار وضمان الشفافية في النظام المالي وتحقيق نمو اقتصادي مستقر في البلاد ، مع عدم المساس بالهدف الأساسي .

وفي بلغاريا فان هدف البنك الوطني البلغاري هو الحفاظ على استقرار الأسعار من خلال ضمان استقرار العملة الوطنية وتنفيذ السياسة النقدية ويعمل البنك المركزي وفقا لمبدأ اقتصاد السوق

المفتوح مع المنافسة الحرة، لصالح التخصيص الفعال للموارد . وفي مولدافيا فان الهدف الرئيس للبنك المركزي هو ضمان والحفاظ على استقرار الأسعار ومع عدم الإخلال بالهدف الأساسي يقوم البنك الوطني تعزيز والحفاظ على النظام المالي على أساس مبادئ السوق ويجب دعم السياسة العامة الاقتصادية للدولة .

الذي يلاحظ إن معظم بلدان التحول الاقتصادي وبالرغم من الاختلاف النسبي في السمات الأساسية لاقتصادياتها من حيث الهياكل والموارد الاقتصادية (المادية والبشرية) ، إنها تركز على عدم المساس بالهدف الرئيس للسياسة النقدية وهو المحافظة على الاستقرار السعري باعتباره المدخل لتحقيق التنمية الاقتصادية .

ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو ، ما هي النتائج التي تحققت بعد أكثر من عقدين من السنوات مضت ؟

قد لا تكون الإجابة حاسمة ضمن هذا الإطار وذلك لان هناك بلدان قطعت بنوكها المركزية شوطا لابأس به في تحقيق أهدافها مثل بولندا والجيك وغيرها ، فيما لا زالت بلدان آخر تعاني من اغلب مشاكلها النقدية قبل عملية التحول في سياستها النقدية . والأسباب الكامنة وراء عدم تحقيق أهداف السياسات النقدية للبنوك المركزية في تلك البلدان هو عدم استجابة السياسات الاقتصادية لهذا التحول بحكم التباين في الظروف والعوامل الذاتية والموضوعية لكل بلد .

ان السياسة النقدية في العراق تعمل من خلال إطار مؤسسي وتشريعي ممثلا بقانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 ، وأهداف أساسية او رئيسة تتمثل في تحقيق الاستقرار السعري ونظام مالي مستقر ، وأهداف أخرى تابعة ممثلة في تعزيز التنمية المستدامة وتوفير فرص العمل ، إذ تحدد المادة (3) من القانون المذكور الأهداف الأساسية له والتي تنص على ((يكون الهدف الرئيسي للبنك المركزي العراقي هو السعي لتحقيق والحفاظ على استقرار السعر المحلي وتعزيز والحفاظ على نظام مالي مستقر تنافسي ويستند الى السوق ، ووفقاً لذلك يقوم البنك المركزي أيضا بتعزيز النمو المستديم والعمالة والرخاء في العراق)).

وبالرغم من ان مضامين القانون تمنح الاستقلالية للبنك فان السياسة النقدية في العراق هي مُسيرة من قبل ثلاث عناصر ، اثنان منها فقط تقع تحت التصرف المباشر للبنك المركزي وهما:

مزادات العملة التي يقوم بها البنك المركزي والتي من خلالها يطرح الاحتياطيات من العملة الأجنبية المتاحة في السوق حسب الهدف من التدخل .

والآخر هو: معدلات سعر الفائدة على الدينار العراقي والتي تنتج من خلال عمليات البنك المركزي، والتي تتمثل باستخدامه إشارة سعر الفائدة (سعر البنك).

أما العامل الثالث الذي لا يمكنه التصرف فيه رغم تأثيره الكبير على سياسته النقدية وأهدافها فهو يتمثل في تدفقات العملة الأجنبية من صادرات النفط العراقي ، الأنفاق العسكري ، إنفاق المؤسسات غير الحكومية وحجم الأنفاق المحلي.

ونظرة تقويمية للسياسة النقدية في العراق بعد عام 2003 ، (مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الأمنية وتأثيراتها) وما هو الذي تحقق والذي لم يتحقق من أهدافها ، نستطيع القول ، ان هناك نجاح (نسبي) تحقق فيما يتعلق بالهدف الأساسي لها وهو المحافظة على سعر محلي مستقر ، ولكن عملية تعزيز النمو المستدام والعمالة والرخاء بقيت أهداف خارج نطاق الإمكانات والسبب يعود الى عدم استجابة النشاط الاقتصادي (الحقيقي) للاستفادة من هذه الاستقرارية النسبية قبل ان يكون البنك هو المستجيب للتغير في النشاط الاقتصادي السلعي وذلك لعدم وجود سياسة اقتصادية بالمعنى المتعارف عليه للسياسة الاقتصادية والتي تكون السياسة النقدية واحدة من بين أدواتها (سياساتها) الأخرى ، كالسياسة المالية والتخطيط والسياسة التجارية وسياسة التشغيل والسياسة الزراعية والصناعية والاستثمارية والنفطية والقطاع الخاص ..الخ .

أي لم يكن هناك نموذج او نماذج أساسية وبديلة للسياسة الاقتصادية في العراق معروفة المتغيرات والارتباطات والعلاقات الدالية وإمكانية التنبؤ بها من اجل تبني الخيار الملائم للتطبيق ، بمعنى لو إن الأدوات الأخرى للسياسة الاقتصادية كانت تعمل فيما بينها لتحقيق هدف أو أهداف واضحة ومحددة تشكل جوهر السياسة الاقتصادية العامة للحكومة لامكن التمييز والتشخيص بوضوح لمواقع القوة او الضعف لأي من السياسات الاقتصادية ومنها السياسة النقدية ومن ثم تكون المعالجة ممكنة .

وهناك خياران في ظل واقع الاقتصاد العراقي الحالي الذي لا يبدو ان هناك إمكانية على المدى القصير والمتوسط ان يحدث تغيير جوهري في متغيراته وأهمها الاعتمادية التامة على الإيرادات النفطية .

الخيار الأول:هو تعديل قانون البنك المركزي (مؤقتا) أي تحديد مدة زمنية للتعديل بما يتلاءم مع الوضع الحالي للاقتصاد العراقي (أي جعل الأولوية التنموية هي الهدف الأساس) ومن ثم التعرف على مكمن الاختلال الحقيقي .

والخيار الثاني، هو صياغة سياسة اقتصادية أو بناء نموذج للاقتصاد العراقي تحاكي متغيراته طبيعة وواقع موارده الاقتصادية المتاحة وتحقق الأهداف الممكنة . لأنه وبدون التكامل والتنسيق النسبي فيما بين السياسة الاقتصادية وأدواتها الأخرى ومنها السياسة النقدية سيبقى الوضع على ما هو عليه ويبقى الإصلاح الاقتصادي قاصرا وتبقى التكلفة الاقتصادية والاجتماعية كبيرة.