

## السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات التنمية الاقتصادية-دراسة تحليلية-

م. مخيف جاسم حمد\*

م.د. أيسر ياسين فهد\*

### المستخلص

لقد منح القانون رقم 56 لسنة 2004 البنك المركزي العراقي صفة الاستقلال ونصت الفقرة (2) من المادة ثانياً على أن يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال بما يقوم به من مساع بغية تحقيق أهدافه، لقد بات البنك المركزي مستقلاً بأدواته ولم يعد الرافعة المالية لتمويل العجز في الموازنة على غرار ما كان يحدث خلال الحقتين الماضيتين لسد احتياجات الاتفاق العام وبالصورة التي أدت إلى ضرب عناصر الاستقرار في الاقتصاد الكلي وتدهور النمو وانحراف فرص الاستثمار، الأمر الذي يثير تساؤل مفاده إلى أي مدى نجحت السلطة النقدية في استخدام الأدوات الجديدة (غير المباشرة) وعن آفاق التحولات التي شهدتها السياسة النقدية في العراق في المرحلة الراهنة. ولقد واجهت السلطة النقدية في العراق في المرحلة الراهنة تحديات كبيرة في عملية تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي والنهوض بالتنمية على نحو متسارع.

### Abstract

Law no. 56 for the year 2004 has granted the Central Bank of Iraq status of independence. Clause (2) of second article has defined that the Central Bank of Iraq should enjoy independence for its effort in order to achieve its objectives. This bank has become independent by its tools and it has no longer been the financial leverage to finance the budget deficit similar to what was happening through the last two periods of years to meet the needs of public outlay in the way that has led to strike public outlay in the way that has led to strike the stability elements of macroeconomic, deterioration of the growth, and deflection of investment opportunities, This raises the question about the extent to which the monetary authority has been successful in using new tools (indirect) and about the transitions aspects that have been witnessed by the monetary policy in Iraq through the current stage. the monetary authority in Iraq has encountered, significant challenges through current stage in the process of achieving the economic and financial stability and promoting development in an accelerating pace.

### المقدمة :

لقد مثل هدف التحول نحو اقتصاد السوق وتفعيل قوى العرض والطلب في إدارة الاقتصاد العراقي واحداً من أهم الخطوات الإجرائية التي تم اعتمادها من اجل النهوض بالاقتصاد العراقي وتحديثه وفق رؤيا تعتمد تحفيز المبادرات الفردية وتقليل دور الدولة التي خرجت منهكة بعد عقدين ونصف من الحروب والحصار الاقتصادي . وعلى الرغم من غياب الإستراتيجية الاقتصادية التي تحدد مسارات هذا التحول وآفاقه الزمنية وفق خطوات مدروسة تهئ القطاعات الاقتصادية لذلك وتساهم في تفعيل توجهاتها الجديدة . إلا أن العديد من الوزارات والمؤسسات الحكومية بادرت في الوصول إلى هذا الهدف الأمر الذي خلق

\* عضو هيئة تدريس/جامعة تكريت/كلية الإدارة والاقتصاد

بعض الإرباك في الاداء وبدوره لإرباك النتائج في مما أعطى انطباعاً عكسياً لدى المؤيدين لهذه الإجراءات.

فقد ساهم البنك المركزي من خلال أدواته النقدية في مواكبة هذا التحول وتفعيل آليات اقتصاد السوق من خلال مجموعة من الإجراءات الفنية والقانونية لاسيما قانون البنك المركزي الجديد الذي يجسد هذا التحول ويسمح بتغيير الأدوات المستخدمة من خلال الاعتماد المتزايد على الأدوات النقدية غير المباشرة وتحييد الأدوات المباشرة في ظل المرحلة الجديدة لاسيما وان النوع الأخير من الأدوات يعد مثبطاً لنشاط القطاع الخاص لأنه يعطي دوراً كبيراً للدولة للتدخل في العلاقات الاقتصادية.

ومن اجل أن تقوم السلطة النقدية بدورها على أكمل وجه فقد منح القانون رقم 56 لسنة 2004 البنك المركزي العراقي صفة الاستقلال ونصت الفقرة (2) من المادة ثانياً على أن يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال بما يقوم به من مساع بغية تحقيق أهدافه ولا يتلقى أي تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية إلا فيما ورد فيه نص يقضي بغير ذلك، فضلاً عن احترام هذا الاستقلال. وانسجاماً مع المادة (26) من القانون في أعلاه التي حظرت على البنك المركزي إقراض الحكومة أو أي هيئة عامة مملوكة للدولة بشكل مباشر أو غير مباشر باستثناء شراء الأوراق الحكومية في إطار عمليات السوق المفتوحة، فقد بات البنك المركزي مستقلاً بأدواته أيضاً ولم يعد الرافعة المالية لتمويل العجز في الموازنة على غرار ما كان يحدث خلال الحقتين الماضيتين لسد احتياجات الإنفاق العام وبالصورة التي أدت إلى ضرب عناصر الاستقرار في الاقتصاد الكلي وتدهور النمو وانحراف فرص الاستثمار.

## مشكلة البحث

لقد واجهت السلطة النقدية في العراق في المرحلة الراهنة تحديات كبيرة في عملية تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي والنهوض بالتنمية على نحو متسارع وإحداث تحسن جوهري في مستوى المعيشة، لاسيما في ظل الوضع الأمني غير المستقر والذي اثر بشكل كبير على سرعة وفاعلية الأدوات المستخدمة والإجراءات التي تم اتخاذها، الأمر الذي يثير تساؤل مفاده إلى أي مدى نجحت السلطة النقدية في استخدام الأدوات الجديدة (غير المباشرة) وعن آفاق التحولات التي شهدتها السياسة النقدية في العراق في المرحلة الراهنة.

## هدف البحث

يهدف البحث إلى توضيح أهم التحولات التي شهدتها السياسة النقدية في العراق بعد عام 2003 من خلال الاعتماد المتزايد على أدوات السياسة النقدية غير المباشرة وهل نجحت السلطة النقدية في استخدام هذه الأدوات لاسيما في ظل التحديات التي تواجهها وما هي آفاق تلك التحولات في المستقبل.

### **فرضية البحث**

تقوم فرضية البحث على أن السياسة النقدية في العراق حققت بعض الانجازات في التحول نحو استخدام الأدوات النقدية غير المباشرة إلا إنها أمام تحديات كبيرة تهدد قدرتها على الاستمرار في استخدام هذه الأدوات لاسيما في ظل الجمود في القطاع الحقيقي بسبب الأوضاع الأمنية غير المستقرة في ذات الذي لم يكن تعاملها مع استقرار سعر صرف الدينار العراقي كمعيار للتضخم موفقاً بالكامل.

### **هيكلية البحث**

من اجل الوصول إلى هدف وفرضية البحث فقد تم تقسيمه على خمسة محاور تناول الأول دور السياسة النقدية في التنمية الاقتصادية بشكل عام والمحور الثاني ناقش دور البنك المركزي العراقي في الاقتصاد العراقي وركز المحور الثالث على مناقشة الإجراءات التحديثية للبنك المركزي العراقي ، فيما تناول المحور الرابع فقد حاولنا فيه تحليل مدى نجاح السياسة النقدية للبنك المركزي في تحقيق الأهداف التي وضعت له.

## **المحور الأول: السياسة النقدية ودورها في الاقتصاد أولاً: الجانب التعريضي والمفاهيمي للسياستين النقدية والتمويلية**

السياسة النقدية هي الإجراءات و التدابير التي تتخذها السلطات بغرض التحكم في حجم التمويل المصرفي و نوعه، و بالتالي في عرض النقود كهدف وسيط و ذلك للوصول إلى الأهداف الاقتصادية الكلية. كما تعرف أحياناً بأنها الإجراءات التي يتخذها البنك المركزي للتأثير على عرض النقد و/أو أسعار الفوائد تحقيقاً للاستقرار النقدي باستخدام الوسائل النقدية وهو الأمر الذي يتيح له ضبط معدلات التضخم وتوفير البيئة الملائمة للنمو الاقتصادي المستدام، لتحقيق الأهداف الاقتصادية(1)، وعلى هذا الأساس يصبح في مقدرة السلطات النقدية التحكم في المستوى العام للأسعار والسيطرة على المعروض النقدي(2).

أما السياسة التمويلية فهي تتعلق بتخصيص و توجيه التمويل و سلامة و فعالية التنفيذ لتحقيق الأهداف التنموية، ويشارك في تنفيذها القطاع الخاص و العام من خلال عمليات التمويل للبنوك و المؤسسات المالية و عادة ما تربط بالسياسة المالية للدولة. وتساهم كل من هاتين السياستين بطريقة مباشرة في فعالية تحقيق أهداف السياسة النقدية و تقليل أو احتواء آثارها السلبية على القطاعات الإستراتيجية و قطاعات الإنتاج بصفة عامة، حيث تعتبر أداة من أدوات السياسات الاقتصادية الكلية، لذلك فإن إعدادها لا بد أن يتم في هذا الإطار وفقاً للتوجهات العامة للدولة.

من أهم التدابير التي تتضمنها السياسة التمويلية، تحديد اشتراطات كمية ونوعية للتمويل قطاعياً و ذلك لتوفير احتياجات التمويل للقطاعات ذات الأولوية، ضوابط وتوجيهات بخصوص منع أو الحد من تمويل بعض الأنشطة التي لا يكون لها الأولوية، و تحديد ضوابط التمويل بما يؤمن سلامة فعالية استخدام الموارد. لذلك نجد أن الاختلافات والتشوهات التي يعاني منها الاقتصاد يقتضي تكامل السياسات الاقتصادية من مالية و تمويلية و نقدية، وأن تخدم كل سياسة أهداف الأخرى و لا تتعارض معها. من ناحية أخرى فإن أهمية الدور الذي تقوم به السياسة التمويلية في دعم برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي تتضح في أنها تتعامل مع قطاع هام ومؤثر وهو الجهاز المصرفي.

في إطار التنسيق بين السياسة المالية و النقدية بتكامل دورهم في تحديد المتغيرات الاقتصادية الكلية مثل : إيرادات و مصروفات الدولة و النمو المقدر للدخل القومي و معدل التضخم المستهدف و موقف ميزان المدفوعات، و تبعاً لهذه التقديرات يتم تحديد الكتلة النقدية المناسبة لتحقيق تلك الأهداف حيث تتمثل أهداف السياسة الاقتصادية الكلية في زيادة معدلات النمو الاقتصادي، استقرار الأسعار المحلية و سعر الصرف، و تحقيق العدالة في توزيع الدخل. و لا تتحقق هذه الأهداف إلا بالتنسيق بين السياستين المالية و النقدية .

وأغلب آلية الاتصال في السياسة النقدية تأتي عن طريق أسعار الفائدة قصيرة الأجل أو العرض النقدي أو التغيرات في أسعار الأسهم والسندات حيث إن التغيرات في أسعار هذه الأصول تحدد تكلفة الاستدانة الخاصة وبالتالي التغيرات في الثروة والتي بدورها تؤثر في النشاطات الاقتصادية الحقيقية. ومن المعلوم أن تأثير السياسة النقدية في أسعار الأسهم يأتي بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق تأثير سعر الفائدة على المدى القصير في أسعار الأسهم، مما يؤدي إلى التأثير في تكلفة الإقراض الفردي وبالتالي يؤثر في النشاطات الاقتصادية ككل. كما أن الزيادة في العرض النقدي ترفع من أسعار الأسهم بجعل الأسهم أكثر جاذبية مقارنة بالسندات، وهي بالتالي توسع من آفاق الدخل المستقبلية للمنشآت. ولكن الزيادة في أسعار الأسهم تنعكس زيادة في الثروة المالية للأفراد وبالتالي تزيد من حجم استهلاكهم. كما أنها ترفع من القيمة السوقية للشركات. ويرى الاقتصاديون أن تسهيل أو تقييد السياسة النقدية يؤثر في أسعار الأسهم عن طريق توقعات الدخل المستقبلية وبالتالي يمكن لهذه التوقعات أن تغير حجم ثروة المستثمرين مما ينعكس ذلك على الاستهلاك الفردي. كما أن تكلفة رأس المال في الشركات ستتغير أيضا مما يؤثر في حجم الإنفاق على الاستثمار الحقيقي. كما أن التغيرات في النشاطات الحقيقية لابد أن يكون لها تأثيرات في معدلات التضخم. ويرى بعض الاقتصاديين أن تأثير السياسة النقدية في أسعار الأسهم لم يتم استيعابه بصورة متأنية إذ إن تأثير هذه السياسات لن يكون متجانسا في كل الشركات. وأثبتت الدراسات أن آلية الاتصال المتعلقة بالسياسات النقدية المتشددة لها تأثير قوي في الشركات المعتمدة على المصارف، خاصة الشركات الصغيرة التي لا يمكن أن يتم تمويلها عن طريق الأسواق المالية والتي تتأثر بإجراءات البنوك الخاصة بتخفيض القروض نتيجة لهذه السياسات المتشددة.

أن البنك المركزي العراقي تمكن من بناء احتياطات نقدية بمستوى عال واحتياطات إلزامية واختيارية ورصيد مريح من العملات الأجنبية لكن بتكلفة عالية، ما يتطلب إعادة النظر في أدوات السياسة النقدية بحيث تخفف التكلفة التي يتحملها المركزي وتخفف الشروط المفروضة فيما يتعلق بمنح التسهيلات الائتمانية الأمر الذي يصب تجاه تحفيز النشاطات الاقتصادية وتنشيط الطلب الداخلي.

أن استجابة البنك المركزي للتطورات التي تحصل في العالم فيها نوع من البطء حيث استجابت غالبية البنوك المركزية العربية للزمة المالية العالمية أواخر عام 2008 بتخفيض أسعار الفائدة على الأدوات النقدية بينما أبقاها البنك المركزي العراقي على حالها إلا من عملية تخفيض واحدة أجراها بعد ظهور الزمة المالية العالمية.

كما أن البنك المركزي نجح في المحافظة على الاستقرار النقدي لكن بتكلفة عالية برفع أسعار الفائدة، وأن لهذا أبعادا خطيرة على الاقتصاد الوطني تتجاوز التكلفة التي يتحملها البنك المركزي على ودائع البنوك لديه التي تتجاوز 100 مليون دينار تمثل أرباحا صافية للبنوك التجارية يضاف لها منات الملايين التي يتحملها بسبب شهادات الإيداع والمديونية الداخلية (7).

أن حجز أرصدة بمبالغ كبيرة يؤثر كثيرا على معدلات الاستهلاك والاستثمار حيث يصل سعر الفائدة على قروض المستثمرين تجاوزت في أوقات سابقة 9% وهي تكلفة تتجاوز معدل أرباح المستثمرين في معظم القطاعات ما يجعل الاستثمار فيها غير مجد.

وإن الأغرب هو التناقض الكبير بين السياسة المالية والنقدية حتى تخطط الحكومة لانفاق موازنة غير مسبقة تقارب من 86 تريليون دينار عراقي (72.8 مليار دولار) لعام 2011 لحفز الطلب المحلي إلى جانب نفقات عامة فإن البنك المركزي العراقي يتحدث عن احتواء التضخم من خلال زيادة سعر الفائدة والى استثمار الفائض النقدي لديه في مصارف أجنبية خارج العراق وهو ما يتناقض مع الأهداف الوطنية في تحفيز النمو.

وهذا يعني ضعف التنسيق بين السياستين المالية والنقدية لأن تخفيض معدلات اقل من تلك المفروضة حالياً (إلى 4 بالمائة مثلاً أو دون ذلك) سيؤدي إلى حفز الطلب وتحقيق النمو من دون تكلفة على البنك المركزي إلى جانب أنه يخفض تكاليف خدمة الدين المحلي وامتصاص السيولة من قبل المركزي ما سيؤدي إلى نتائج على صعيد تحفيز طلب أعلى من أي برنامج يعتمد على السياسة المالية وسيرفع معدلات الاستثمار وهو ما يحتاجه العراق في الوقت الحالي أكثر من أي وقت مضى.

إن هناك تبايناً في الأهداف والأدوات المستخدمة لتحقيق الأهداف ما يشير إلى عدم الانسجام بين السياستين المالية والنقدية، فالحكومة من خلال وزارة المالية تسعى إلى مكافحة الركود بتحفيز الطلب المحلي فيما يسعى البنك المركزي إلى مكافحة التضخم بأدوات تؤدي إلى الركود الاقتصادي والتكلفة تتحملها في النهاية خزينة الدولة مبدياً تخوفاته من سيطرة البنك المركزي على القرار الاقتصادي.

أن وجهة نظر السياسة النقدية خلال الفترة الماضية في مكافحة التضخم والمحافظة على الاحتياطات من العملات الأجنبية والمحافظة على استقرار سعر الصرف، وفيما يتعلق بسعر الفائدة فإنها معومة بين البنوك لكن المركزي يعطي مؤشرات على سعر الفائدة من خلال سعر إعادة الخصم. وإن سياسة البنك المركزي النقدية تمثلت بسحب السيولة من السوق أدت إلى تعطيل التنمية الكلية في البلد من خلال تبنيه لرؤية مفادها أن التضخم في العراق نقدي في حين أن العديد من المؤشرات من الواقع العراقي تفيد إن التضخم لدينا حقيقي نابع من الاختلال الهيكلي فيه والى قلة الاستثمارات الذي أحجمته إلى حد كبير المخاطر الأمنية (التي تمثل تكاليف مضافة للمشاريع) والى رفع أسعار الفائدة عليها.

بالرغم من إدراكنا لأهمية الاحتياطات النقدية في تأكيد سلامة الواقع النقدي للعراق، وهو عامل نفسي يؤدي في النهاية إلى الاستقرار، إلا أن تكديسها في المصارف الأجنبية يحمل الاقتصاد العراقي تكاليف إضافية هو بأمس الحاجة إليها. وتطور مصطلح السياسة النقدية في القرن العشرين بعد حدوث الدورات الاقتصادية (3)، وتفيد بعض الإحصائيات عبر النشرات الاقتصادية للبنك المركزي العراقي أن نسبة التضخم قبل عام 2003 وخصوصاً فترة التسعينات بلغت بمعدل 500% سنوياً، أما التضخم في عام 2007 انخفضت بمعدل 6,8% في النصف الثاني من عام 2007، وبلغت نسبة التضخم بعد عام 2007 إلى 32%(4).

## ثانياً: علاقة السياسة النقدية

### بالنمو الاقتصادي

أن علاقة السياسة النقدية بالنمو الاقتصادي ليست بمنأى عن سوء الفهم أحياناً، ومن أوجه سوء الفهم إن السياسة النقدية تمنح الأولوية للاستقرار النقدي على حساب النمو الاقتصادي، وإن دور السياسة النقدية غير المباشر في التنمية يعني أن هذه السياسة لا تمنح النمو الاقتصادي الاهتمام الكافي، وإن التحول نحو الإدارة النقدية غير المباشرة يفقد السياسة النقدية جزءاً من فاعليتها في التأثير على المتغيرات المستهدفة.

ويتأتى سوء الفهم في الغالب من القراءة غير المتأنية للنصوص القانونية المتعلقة بأهداف البنوك المركزية وبخاصة تلك المتعلقة باستقلاليتها وكذلك اهتمام صانعي القرار في تلك البنوك بنتائج الأجل القصير وإغفال النتائج الأطول أجلاً، ومن الخلط بين مفهومي الارتباط والتبعية والسلبية في تفسير العلاقات الاقتصادية السلوكية، ومن سعر الفائدة إلى ضعف الثقة بنفوق قوى السوق الحر على القرارات الإدارية في تحقيق تخصيص أفضل للموارد الاقتصادية، وكذلك من التركيز في السياسة النقدية على هدف الاستقرار النقدي بافتراض وضوح الآثار الايجابية لذلك على النمو الاقتصادي.

النمو الاقتصادي يعني الزيادة الثابتة أو المطردة في السعة الإنتاجية للاقتصاد القومي والتي تساعد مع مرور الوقت في زيادة الدخل والإنتاج العام، في ظل الحكم الراشد والعدالة في التوزيع. والزيادة في النمو الاقتصادي لا تعني تماماً أي تقدم في حالة البلد لأن هناك العديد من العوامل التي يجب وضعها في الحسبان حتى نستطيع الحكم بأن النمو قد أدى إلى تحسن. فمثلاً لدينا الهند بلد يعتبر مواطنوه من أفقر الشعوب في العالم ولكن الناتج المحلي في الهند يبلغ ثلاثة أضعاف الناتج المحلي السعودي وشهدت الهند نمواً اقتصادياً في خلال ثلاث سنوات بنسبة 5.5 بالمائة. والسبب في أن هذه النسبة لا تمثل أي تنمية هو أن عدد السكان في الهند يبلغ مليار نسمة ولهذا فإن هذا الدخل لا يفي بمتطلبات ربع سكان الهند. وبالتالي لا يمكننا الحكم على تقدم أو التنمية الاقتصادية في دولة بمجرد معرفة دخلها (5).

كما إن هنالك تعبير مرادف لها وهو التنمية الاقتصادية فهي مفهوم أكثر شمولاً من مفهوم النمو وهو المفهوم الذي يحدد مدى تقدم الدولة أو تخلفها اقتصادياً واجتماعياً ودولياً، ولذلك تحرص كل الدول الجادة وذات الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية وليس النمو الاقتصادي حتى يتم لها التقدم والتطور الحقيقي.

وهنا يجدر بنا التفريق بين مفهوم التنمية الحديثة، والمفهوم التقليدي للتنمية، فالتنمية الاقتصادية بالمفهوم التقليدي معناها هو سعة أو قدرة أي اقتصاد وطني ناشئ وبسيط أو راكد لفترة طويلة أن يحقق زيادة ونمو في ناتجة القومي بمعدل يتراوح بين خمسة إلى سبعة في المئة ويحافظ عليها. والناتج القومي هو مجموع كل السلع والمنتجات التي ينتجها اقتصاد بلد ما في فترة معينة. وهناك طريقة أخرى لحساب التنمية وهي حساب زيادة دخل الفرد ومعناها هو أن يزيد إنتاج البلد بصورة أسرع من زيادة نسبة السكان فيه. فالبالد الذي يستطيع أن يحقق دخلاً أعلى من عدد السكان بالتأكيد سترتفع فيه كمية الثروة

التي يجنيها كل مواطن بسبب كثرة المال وقلة الناس. ولكن هذا التعريف لم يغط كل جوانب التنمية والسبب هو أن العديد من دول العالم الثالث ومن غيره سبق لها أن مرت بفترات نمو في الناتج القومي ولكن لم تتغير أوضاع الناس فيها كثيراً.

أما المفهوم الحديث للتنمية يشترط على الدولة أن توفر لكل أفرادها جميع احتياجاتهم الأساسية من غذاء ومسكن ورعاية صحية وحماية وأمن. يجب على الدولة أن يكون لها القدرة على رفع مستوى معيشة الأفراد عن طريق زيادة الدخل وتوفير فرص العمل وتقديم أفضل النظم التعليمية والاهتمام بكل القيم الاجتماعية والإنسانية وللوطن في نفوس المواطنين، والثقة بالنفس والقدرة على تحقيق الأفضل دائماً. ولذلك من أوجب واجبات الدولة توفير الحرية، خاصة حرية الرأي والتعبير، وتقديم خيارات اقتصادية واجتماعية متعددة للمواطنين، مع توفير كل الوسائل المادية التي تعينهم على حرية الاختيار في كل الجوانب. تعتبر هذه مبادئ عامة لنجاح التنمية الاقتصادية، فالالاقتصاد الذي حقق تنمية سيوفر للبلد الدخل المناسب، وينعم كل فرد فيه بحقوقه الأساسية من سكن وغذاء وأمن ورعاية صحية.

السياسة النقدية إذن تتحدث عن كمية النقود المطلوب توافرها في السوق لتقابل حجم النشاط الاقتصادي الجاري واحتياجات نموه بقدر معين محدد ومستهدف، ولكن كمية النقود في هذه الحالة تتسع لتشمل بالإضافة إلى النقد البنكنوت المصدر من قبل البنك المركزي المتداول خارج الجهاز المصرفي أيضاً الودائع الجارية بالعملة المحلية لتكون ما يطلق عليه المعروض النقدي، ثم تعود فتتسع مرة أخرى لتضم أيضاً كل أنواع الودائع الأخرى الجارية بالعملة الأجنبية وغير الجارية بكل العملات لتكون ما يطلق عليه السيولة المحلية

فالسياسة النقدية تشير إلى مجموعة النظم والضوابط والإجراءات والقرارات التي يضعها البنك المركزي ويشرف على تنفيذها واضعاً نصب عينيه الأهداف العامة لخطة الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي إطار السياسة العامة للدولة.

## ثالثاً: التطور الفكري

### لدور النقود

#### 1. الإطار الفكري

شهد الفكر الاقتصادي تطوراً كبيراً فيما يتعلق بدور النقود وتأثيرها على النشاط الاقتصادي، ويتطلب بحث تأثير النقود على النشاط الاقتصادي التعرف على كيفية انتقال الأثر من القطاع



النقدي (سوق النقود) إلى بقية قطاعات الاقتصاد (قطاع السلع والخدمات- القطاع الخارجي). وقد يكون من الجدير بالأمر لتحقيق ذلك إلقاء نظرة سريعة إلى الإطار الفكري الذي حكم هذه العلاقة فيما مضى من المدارس الفكرية.

حيث أكد الكلاسيكي (فيشر-كمبريدج) على أن الطلب على النقود دالة في الدخل النقدي، وتتسم هذه العلاقة بالثبات والاستقرار في الأجل القصير، أي إن دالة الطلب على النقود مستقرة في الأجل القصير، ويمكن تفسير ذلك بالافتراض الكلاسيكي القائل بثبات سرعة دوران النقود في الأجل القصير، فضلاً عن افتراضهم عدم حساسية الطلب على النقود لتغيرات سعر الفائدة.

غير أن النظرية الكينزية (5) تقرر عدم ثبات سرعة دوران النقود، حيث تتجه سرعة دوران النقود إلى التقلب عند حدوث تغيرات في سعر الفائدة السوقي على السندات، وبالتالي فإن تقلب سرعة دوران النقود في الأجل القصير (أو الطويل) إلى عدم استقرار دالة الطلب على النقود في الأجل القصير، ويعزى ذلك إلى حساسية الطلب على النقود لتغيرات سعر الفائدة.

## 2. منطلقات التحليل النقدي:

تعتبر النظرية النقدية نظرية الطلب على النقود لكونها تبحث في العلاقة بين التغير في كمية النقود والتغير في مستوى الأسعار. ففي عام 1956 طور (ميلتون فريدمان) نظرية الطلب على النقود في مقالته الشهيرة بإعادة صياغة نظرية كمية النقود، فنظرية الكمية المعاصرة هي تحليل لجانب الطلب على النقود بطريقة أكثر اتساعاً من التحليل الكلاسيكي والتحليل الكينزي، فمن خلال فكر النظرية فإن طبيعة النقود تختلف باختلاف استخدامها وسبب حيازتها وشروط التنازل عنها.

وفي هذا يرى فريدمان أن دوافع الطلب على النقود تتطلب دراسة وتحليل مفهوم الثروة والأسعار والعوائد من الأشكال الأخرى البديلة للاحتفاظ بالثروة في صورة سيولة والأذواق أو ما أطلق عليه اصطلاح ترتيب الأفضليات.

ويمكن إيجاز نظرتهم في اعتبار النقود هي المتغير الاستراتيجي في تقلبات النشاط الاقتصادي وأن التقلبات الدورية في الإنتاج هي نتيجة لتغير كمية النقود وأن عرض النقود ليس له أي تأثير في المدى الطويل على مستوى التوازن الخاص بالدخل الكلي الحقيقي وبالتالي السياسة النقدية في نظرهم هي الأداة الفعالة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي (6).

## 3. العوامل المؤثرة في الطلب

### على النقود وفق فريدمان:

يعتقد فريدمان أن كمية النقود المطلوبة من قبل الجمهور تعتمد على مستويات الأسعار، فتتغير بتغيرها وبنفس النسبة، كما يعتبر أن الدخل الحقيقي يعتبر المحدد الأساسي للطلب على النقود وأن مرونة الطلب الداخلية للنقود أكبر من الواحد، وهي بحدود 1.8 معتمداً في هذا التفسير أن النقود سلعة كمالية، ويتفق فريدمان مع بيجو من أن النقود ما هي إلا واحدة من الموجودات التي يحتفظ بها أصحابها للحصول منها على منافع وخدمات.

يعتمد الطلب على النقود فضلا على مستويات الأسعار والدخول على تكلفة الاحتفاظ بالنقود وهي :

— سعر الفائدة الذي يمكن أن يحصل عليه المقرضين للنقود بدل احتفاظهم على شكل سائل.

- معدل ارتفاع الأسعار، إذا يؤدي ارتفاع الأسعار إلى تخفيض قيمة النقود عند الاحتفاظ بها على شكل سائل.

إن ارتفاع تكلفة الاحتفاظ بالنقود يدفع الأفراد إلى تقليل كمية النقود المحتفظ بها سائلة(7) وتعتبر معدلات الفائدة على القروض غاية في الأهمية بالنسبة لمؤسسات الأعمال لأن قروض البنوك تمثل أحد الطرق التي تستخدمها مؤسسات الأعمال في حيازة رأس المال المتجسد في شكل أرصدة نقدية(8)

#### 4- أهم النظريات النقدية :

— النظرية النقدية التقليدية : ركزت هذه النظرية على العلاقة التناسبية بين كمية النقود والمستوى العام للأسعار ، حيث افترضت التلقائية في حدوث التوازن الاقتصادي إذا رفضت تدخل الدولة كما افترضت مستوى التشغيل الكامل وحيادية النقود .

— النظرية الكينزية : أثبتت هذه النظرية فشل التلقائية التي يسير وفقا لها نظام السعر وقانون السوق في الاحتفاظ بالطلب الفعلي عند المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل فقد تم البحث في العلاقة بين مستوى الإنفاق الوطني والدخل الوطني كما أعطى كينز للنقود أهمية في التبادل الاقتصادي فإضافة لكونها وسيط للتبادل فهي مخزن للقيمة وأثبت قيمة النقود من خلال نظرية تفضيل السيولة وإرجاعها إلى دوافع مختلفة هي : دافع المعاملات ، دافع المضاربة ودافع الاحتياط .

- النظرية الكمية المعاصرة : قامت على عدم افتراض حالة التشغيل الكامل أي أن حجم الإنتاج هو عنصر متغير وليس كمية ثابتة كما اعتبر أن كمية النقود هو المتغير الأساسي لدراسة التقلبات الاقتصادية الكلية واعتماده على المنهج الاستقرائي ، فلقد اهتم بدور السياسة النقدية في معالجة الأزمات الاقتصادية .

### المحور الثاني: دور البنك المركزي

#### في مجمل الاقتصاد

#### أولا: تطور مهام

#### البنوك المركزية

لقد جاءت نشأة البنوك المركزية متأخرة بعض الشيء عن نشأة البنوك التجارية التي ظهرت في الدول الأوروبية قبل القرن السابع عشر. ففي بادئ الأمر، كانت البنوك التجارية تقوم بإصدار النقود وتقبل الودائع وتقدم القروض. وفي ضوء بساطة وتواضع النشاط الاقتصادي والمالي في تلك الفترة، لم تكن هنالك حاجة لوجود هيئة إشرافية تتولى رسم سياسة عامة أو تضع القواعد التنظيمية لعمل البنوك. ولكن إفراط بعض هذه البنوك وتوسعها في إصدار النقود أدى إلى حدوث أزمات مالية انعكست سلباً على الاقتصاد، الأمر الذي استدعى وجود مؤسسة تعنى بتنظيم النشاط المصرفي وتنظيم عملية إصدار النقود للتحكم بعرض النقد. وقد أوكلت هذه المهمة في بادئ الأمر إلى أحد البنوك القائمة. ومع تزايد النشاط الاقتصادي وتزايد احتياجات الحكومات للتمويل، وتزايد حركة السلع والأموال عبر الحدود، أصبحت المعاملات المصرفية أكثر تعقيداً، ظهرت الحاجة إلى وجود هيئة من خارج البنوك لتتولى عملية الإشراف على عمل تلك البنوك وتنظيم العمل المصرفي، بالإضافة إلى تنظيم عملية إصدار النقد، فكانت نشأة البنوك المركزية. ومن هنا فإن إنشاء البنوك المركزية إنما جاء للتحكم في عرض النقود وتنظيم إصدارها.

وبعد الحرب العالمية الثانية، ونظراً لضخامة حجم رؤوس الأموال اللازمة لإعادة بناء الإقتصادات المدمرة، تطورت أهداف ومهام البنوك المركزية من دور بسيط في عملية إصدار النقود وتنظيم أعمال البنوك التجارية، إلى دور تنموي دعمته الأدبيات الاقتصادية آنذاك وخاصة تلك الصادرة عن المؤسسات الدولية كالبنك والصندوق الدوليين. فمُنذ انتهاء الحرب العالمية الثانية وحتى أواخر السبعينيات، راجت فكرة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وهيمنت على معظم الدول فكرة التخطيط الاقتصادي لتحقيق التنمية. وقد فرض هذا الواقع، وخصوصاً في الدول النامية، على البنوك المركزية أن تتجاوز في سياساتها النقدية هدف الاستقرار النقدي إلى هدف المساهمة في دعم النمو الاقتصادي. ولتحقيق ذلك كان من الطبيعي أن تتوسع البنوك المركزية في تمويل عجوزات الموازنات العامة للحكومات، وأن تلجأ إلى التأثير على السياسات الائتمانية للبنوك من خلال الإجراءات الانتقائية لتوجيه الائتمان نحو القطاعات التي ترغب الدولة بتميتها وخاصة قطاعات الإنتاج السلي كالصناعة والزراعة.

وبعد السير في هذا الاتجاه لأكثر من ثلاثة عقود، أثبتت التجربة العملية خطأ هذا النهج، حيث أدى التوسع النقدي المبالغ فيه إلى ارتفاع معدلات التضخم، والذي أدى بدوره إلى تزايد ظروف عدم اليقين ومن ثم الإضرار بالنمو الاقتصادي. ومن ناحية ثانية، أدت الإجراءات الانتقائية للسياسة النقدية إلى إساءة استخدام الموارد وإضعاف الإنتاجية، الأمر الذي انعكس سلباً على معدلات النمو الاقتصادي. وخلاصة القول، أن هذا النهج فشل في تحقيق هدف زيادة معدل النمو الاقتصادي. بينما ساهم في زيادة معدلات ألت نهاية المطاف إلى أزمات مالية عميقة في كثير من دول العالم النامية وخاصة دول أميركا اللاتينية. ، وأن الدول العربية لم تكن في منأى عن مثل هذه النتائج السلبية.

وقد أُملى ذلك تغيراً ملحوظاً في دور البنوك المركزية منذ أوائل الثمانينات، حيث أصبح دور البنك المركزي يتمركز من جديد حول إرساء سياسة نقدية سليمة ذات فاعلية

عالية في تحقيق الاستقرار النقدي بالدرجة الأولى. وضمن هذا الإطار، انصرفت البنوك المركزية في بعض الدول المتقدمة التي فصلت وظيفة الإشراف والتنظيم عن بنوكها المركزية، إلى التركيز على استهداف معدل التضخم كهدف رئيس لسياساتها النقدية وذلك في ضوء تحرير أسواق رأس المال في العالم. أما البنوك المركزية التي تتولى مهام التنظيم والرقابة على البنوك، فتعتبر مسؤولة عن توفير البيئة المصرفية المناسبة وعن ضمان سلامة الأوضاع المصرفية إلى جانب رسم وتنفيذ السياسة النقدية.

وبالنتيجة، فقد أصبحت السياسة النقدية، ورغم مرورها بالعديد من التحولات، تركز على الاستقرار النقدي أي الاستقرار الداخلي (استقرار المستوى العام للأسعار) والاستقرار الخارجي (استقرار سعر الصرف)، هذا فضلاً عن توفير المتطلبات المالية للنشاط الاقتصادي.

## ثانياً: التطور الفكري للإطار

### النظري لسعر الفائدة

أن هدف تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد النقدية يعد غاية مثلى تسعى لانجازها مختلف الاقتصاديات والتي يتطلب تحقيقها مستوى مقبول من النمو الذاتي والتلقائي بالشكل الذي يتيح تفعيل آليات اقتصاد السوق ضمن إطار عام لدور دولة رشيدة لتوجيه النشاط الاقتصادي. ويعتبر هدف الوصول إلى معدل

مناهج تحديد معدل الصرف في ثلاثة اتجاهات رئيسية هي:

منهج المرونة (Elasticity's Approach) والذي تم تقديمه بواسطة الفريد مارشال A. Marshall ويبدأ هذا المنهج بالتركيز على رصيد الميزان التجاري على اعتبار أن رصيد ميزان المدفوعات هو ناتج الفرق بين الصادرات والواردات عند أصحاب هذا المنهج، ومن ثم فإن أية تغييرات تحدث في معدل الصرف سوف تمارس تأثيراً على الأسعار النسبية لكل من الصادرات والواردات بما يؤدي إلى تحسن وضع الميزان التجاري. ومنهج الاستيعاب (Absorption Approach) والذي يركز هذا المنهج على الميزان التجاري (سوق السلع) ويهمل كلاً من سوق النقود وتدفقات رأس المال، وهو في منهج المرونة والمنهج النقدي (Monetary Approach).

ويرجع إلى أفكار ديفيد هيوم (David Hume 1711-1776) القائمة على آلية تدفق تأثير السعر والتي قام بتطويرها في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي بعض الاقتصاديين مثل فيردمان وفرنكل، ويرتكز المنهج النقدي لمعدل الصرف على تحليل ودراسة العلاقة بين الطلب على النقود والعرض منها وتأثير هذه العلاقة على تدفقات السلع والخدمات ورؤوس الأموال من وإلى الخارج ومن ثم معدل الصرف.

من المفاهيم المهمة في تحديد معدل الصرف هو تعادل القوة الشرائية (Purchasing Power Parity) والتي تعد مهمة في دراسة وتوقع تحركات معدل الصرف، وإن كانت جذور نظرية تعادل القوة الشرائية تعود إلى القرن السادس عشر (9) والتي تقر معدل الصرف التوازني هو الذي يساوي بين القوة الشرائية لعملتين مختلفتين، بمعنى إن معدل الصرف

يتحدد بالكامل بين الأسعار المحلية والأسعار الأجنبية (10) ، إي إن تقييم العملات يتم على أساس ما يمكن إن تشتره العملة في الداخل والخارج. يعتبر هدف الوصول إلى معدل صرف توازي من أهم أهداف السياسة الاقتصادية، والتي يمكن إجمالها في 5E's (11) والتي ترمز إلى:

- الكفاءة الاقتصادية (Efficiency)
- التوازن الاقتصادي (داخلي وخارجي) (Equilibrium)
- العدالة في توزيع الدخل (Equity)
- الاستقرار الاقتصادي (المستوى العام للأسعار) (Economic Stability)
- النمو والتنمية الاقتصادية (Economic Development & Growth)

### المحور الثالث - الإجراءات التحديثية

#### للبنك المركزي العراقي

كان لا بد للبنك المركزي العراقي ان يتخذ مجموعة من الاجراءات لتتلائم مع التحولات التي شهدتها الواقع العراقي بعد عام 2003 لتكييف آليات البنك مع التوجه الفكري الجديد ولتنسجم مع الاهداف الموضوعية له على الصعيد النقدي في تعزيز الاستقرار الاقتصادي والمالي والمحافظة على استقرار الأسعار المحلية لخلق بيئة اقتصادية تنافسية تستند إلى آلية العرض والطلب في خلق الأهداف والتوجهات المستقبلية ورسم السياسات ويمكن إن نحدد أهم تلك الإجراءات بما يأتي(12):-

#### أولاً : الإجراءات الفنية والتنظيمية

1- استبدال العملة الوطنية العراقية في 15 كانون الثاني عام 2004 من خلال استبدال 4 تريليون دينار عراقي قديم بعملة جديدة وقد حملت هذه الخطوة العديد من المزايا الهامة – فئات إضافية عديدة أخرى – إجراءات متزايدة لمكافحة التزوير، وتحسين ديمومة العملة، وعملة موحدة تستخدم في كافة أنحاء العراق مما أعاد الثقة بالدينار العراقي وساهم في تحسن سعر صرفه بشكل واضح .

2- تحرير القطاع المالي ولاسيما تحرير أسعار الفائدة ففي 2004/3/1 أعلن البنك المركزي تخليه عن تحديد أسعار الفائدة التي تتقاضاها أو تدفعها المصارف والمؤسسات المالية الوسيطة لزبائنها والتي استخدمها كأداة نقدية مباشرة طوال فترة الحصار حيث قام بتعديل أسعار الفائدة ولأكثر من مرة طوال تلك الفترة وذلك استناداً الى المادة 57 من القانون السابق والتي ألغيت في القانون الحالي وفقاً للتوجهات الجديدة مما يجعل آليات العرض والطلب تعمل بكفاءة ومنافسة عاليتين في السوق المالية .

3-لقد كانت الموافقة التي حصلت على منح تراخيص المصارف الأجنبية احد الخطوات الهامة الأخرى نحو الإمام في إطار الجهود لبناء قطاع مصرفي نشط وتنافسي في العراق ويعد استلام البنك المركزي للعديد من الطلبات مؤشر هام على الثقة في مستقبل الاقتصاد العراقي، وربما من أكثر الأمور أهمية فأن تلك المصارف ستساعد على تعزيز المنافسة المتزايدة والإبداع في القطاع المصرفي العراقي .

4-التحول من الرقابة المصرفية المتحكمة القائمة على أساس ما يسمى بـ Rule Base إلى الرقابة الوقائية التلقائية Prudent-man Base (13) التي استطاع البنك المركزي العراقي على أساسها وبموجب قانونه وقانون الصيرفة الجديد رقم 94 لسنة 2004 من فرض عمليات الرقابة الوقائية عبر اللوائح التنظيمية وتطبيقاتها بعيدا عن الإجراءات الإدارية الرقابية القسرية ، وهو الأمر الذي يمكن الجهاز المصرفي بالعمل على وفق نظم مرنة وكفاءة في ترصين العمل المصرفي.

5-أعادة جدولة الدين العام الداخلي المترتب لمصلحة البنك المركزي العراقي على وزارة المالية والناجم عن حساب السحب على المكشوف وحوالات الخزينة الصادرة عن وزارة المالية والمملوكة للبنك المركزي العراقي والتي تراكمت خلال عقد التسعينيات بشكل خاص بسبب ظاهرة التمويل التضخمي ، حيث بلغ مجموع الدين المذكور آنفا في 31/ كانون اول 2005 وهو تاريخ جدولته مبلغا قدره (54) تريليون دينار عراقي . يسدد الدين بموجب اتفاقية إعادة الجدولة مع وزارة المالية بأقساط ربع سنوية على مدى 75 سنة ابتداءً من 31/ آذار 2006 ، وان مبلغ القسط الواحد هو بحدود 180 مليار دينار عراقي ذلك من خلال إصدار حوالة خزينة به ، كما يخضع الدين إلى فائدة سنوية قدرها 5% .

6-العمل وفق نظام إدارة الدين والتحليل المالي (DMFAS) التابع للأمم المتحدة بغية مطابقة جداول المديونية الخارجية للعراق مع الجهات الدانئة واستخراج التقارير الخاصة بالمديونية وبالتنسيق مع دائرة إدارة الدين العام في وزارة المالية.

7- إدارة مزاد يومي للنقد الأجنبي وهو الأمر الذي باشر به البنك المركزي منذ 2003/10/4. وتلخصت الأهداف الرئيسية لهذا المزاد في مساعدة تخفيف التقلبات المفرطة في سعر الصرف والتي قد تحدث بصورة مؤقتة وتسهيل وضع سوق يعمل باتجاهين لأغراض ومبيعات النقد الأجنبي كما انه يمثل أداة طويلة الأمد للتأثير على أوضاع السيولة وسعر الصرف. عند الرجوع إلى مبيعات العملة للبنك المركزي للعام 2008 لوحظ إن تلك المبيعات قد بلغت نحو 25869 مليون دولار في حين بلغت مبيعات العملة الأجنبية خلال عام 2007 (15980)، أي بزيادة تبلغ (38.22%) (14).

8- تحديث نظم المدفوعات المصرفية التي كانت تعد إلى فترة قريبة بدائية من الناحيتين التقنية والبنية التحتية وذلك عن طريق إدخال نظام RTGS والذي يعني نظام التسويات عبر

الزمن الحقيقي للمدفوعات عالية القيمة (وتعني كلمة الحقيقي الاستمرارية في التسوية وعدم التوقف) إذ يرتبط بهذا النظام في الوقت الحاضر ، عبر إدارة البنك المركزي له ثمانية مصارف أهلية إضافة إلى مصرفي الرافدين والرشيد والمحاسبات العامة في وزارة المالية قدر تعلق الأمر بالحساب الجاري للخرينة لدى البنك المركزي .

9- في إطار النهوض بالنشاط المصرفي الحكومي ووضعه على أسس تنافسية ضمن بيئة مصرفية واحدة متنوعة الأدوات ، فقد جرى توقيع مذكرة تفاهم بين البنك المركزي العراقي ووزارة المالية على إعادة هيكلة مصرفي الرافدين والرشيد اللذين يهيمنان على حوالي 90% من النشاط المصرفي التجاري العراقي . وتضمنت مذكرة التفاهم المشار إليها في أعلاه خطتين لإعادة هيكلة هيكليتهما وهما الهيكلية التشغيلية والهيكلية المالية ، وخطة إستراتيجية تتحدد بموجب الأهداف والخطوات التنفيذية للارتقاء بإدارة المصرفين الحكوميين، فضلا عن معالجة المديونية الخارجية المترتبة عليهما من خلال جعلها ضمن المديونية العامة للدولة.

## ثانياً : الإجراءات التشريعية والقانونية

1- تشريع قانون جديد للبنك المركزي العراقي ذي الرقم 56 لسنة 2004 منحه استقلالاً قانونياً تاماً وتفويضاً واضحاً للسعي لتحقيق استقرار الأسعار سلطات رقابية فعالة لتنفيذ كافة المتطلبات الواردة في قانون المصارف العراقي الذي شرع في أيلول عام 2003 الذي يعد خطوة رئيسية نحو إرساء نظام مالي يعمل وفقاً للمعايير الدولية حيث ستم رسملة المصارف بشكل مناسب والالتزام بالمعايير المحاسبية المقبولة دولياً كما ستخضع لرقابة فاعلة فضلاً عن إصدار مجموعة لوائح تنظيمية جديدة مفصلة لكي تساعد على تنفيذ هذا القانون .

يوجد العديد من المتغيرات التي يتم اعتمادها في معظم بلدان العالم ، والتي يمكن عن طريقها التعرف على درجة استقلالية البنوك المركزية ، وتعد المتغيرات الأساسية الأربعة التي تتعلق بتعيين المحافظ وصياغة السياسة النقدية وتحديد أهدافها وحدود تمويل الحكومة من المؤشرات المهمة التي تقاس من خلالها استقلالية البنك المركزي، إذ يتم تحديد أوزان معينة لكل متغير، وكذلك تحدد درجات ترتيبية للمؤشرات الثانوية لهذه المتغيرات، وعند تطبيق هذه المتغيرات ومؤشراتها على البنك المركزي العراقي اتضح أن درجة استقلالية البنك المركزي العراقي الفعلية ( المتحققة ) في ضوء المتغيرات والمؤشرات المذكورة قد بلغت 78 % ، وهو مؤشر واضح لمدى ودرجة الاستقلالية (15).

2- إصدار اللوائح التنظيمية التي تمكن المصارف من تنويع عملياتها المصرفية خارج الميزانية العمومية بما يحقق قدرات تنافسية عالية وحصولها على موارد مالية بأجل مختلفة وخفض المخاطر في مجالات الاستثمار.

3-تحديث البنك المركزي العراقي وإعادة هيكلة التنظيمي بما يتفق وأهدافه، حيث تم بموجبه إلغاء المديرية العامة للرقابة على التحويل الخارجي واستحداث مكتب لمكافحة غسل الأموال والذي جاء منسجماً مع سياسة البنك في إطلاق حرية التحويل الخارجي دون إي قيود والتي جاءت لتتسجم مع مضمون المادة الثامنة من اتفاقية صندوق النقد الدولي المتعلقة بتحرير الحساب الجاري لميزان المدفوعات.

4-الاستقلالية التي منحها قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 والتي اتاحت لصانعي القرار مجالاً أكبر في وضع وصياغة سياسات البنك المركزي بما ينسجم مع الاهداف الموكلة له.

وهنا لابد من الإشارة الى ان مفهوم الاستقلالية يعني ثلاث نقاط جوهرية(16):  
أ – عدم اقراض الحكومة بشكل مباشر او غير مباشر.  
ب – عدم تلقي الاوامر من الحكومة في تسيير ادوات السياسة النقدية.  
ت – خضوع حساباتها للمدقق الخارجي وفقاً لمعايير التدقيق الدولية للبنوك المركزية، الا ان هذه الاستقلالية ضمن الحكومة ولا يمكن نفي التعاون والتشاور في تحقيق الاهداف الاقتصادية للبلد.



## المحور الرابع: مدى نجاح السياسة

### النقدية للبنك المركزي

يتم احتساب الأساس النقدي عادة من خلال صافي الموجودات الأجنبية بحوزة البنك المركزي مضافاً لها صافي الائتمان المحلي والذي يمثل حوالات الخزينة الموجودة لدى البنك المركزي بعد طرح الحساب الجاري للحكومة في جانب المطلوبات.

وان لكل من هذه المتغيرات اثراً كبيراً في الأساس النقدي وبشكل خاص اقراض البنك المركزي للحكومة من خلال شراء حوالات الخزينة وذلك في البلدان التي تتمتع اقتصادياتها بالتنوع في قاعدته الانتاجية وبالتالي تنوع مصادر العملة الأجنبية والاياردات الحكومية، الا ان هذا من الامور التي لا يتوفر في الاقتصاد العراقي والذي يتصف باحادية الجانب من خلال اعتماده على النفط في تمويل إنفاقها.

وهو الامر الذي يلزم بالضرورة ان البنك المركزي لا يستطيع التحكم بالاساس النقدي لانه لا يتمكن من تفادي تراكم الموجودات الأجنبية لديه، والاخيرة محكومة بالموارد النفطية وتصرف الحكومة بها، أي ان اثر الانفاق الحكومي على المتغيرات النقدية يتجلى في زيادة الاصدار النقدي (17). وإن بيانات الاصدار النقدي في العراق تعكس محصلة تأثير مبيعات الحكومة من العملة الأجنبية إلى البنك المركزي ومبيعات الأخير للقطاع الخاص معاً.

### الجدول رقم (1)

القاعدة النقدية للعراق (M0) ومساهمة صافي الموجودات الأجنبية (مليار دينار عراقي)

تطور القاعدة النقدية مليار دينار عراقي							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	كانون الأول	كانون الأول	كانون الأول	كانون الأول	كانون الأول	كانون الأول	آذار
القاعدة النقدية	12,219	13,795	17,521	28,808	42,859	45,270	40,690
مواردها							
1- صافي موجودات العملة الأجنبية لدى البنك المركزي العراقي	10,742	17,366	25,973	38,217	58,718	49,792	49,339
2- صافي الموجودات من العملة المحلية لدى البنك المركزي	1,477	(3,571)	(8,452)	(9,409)	(15,859)	(4,522)	(8,649)
الاستخدامات	12,219	13,795	17,521	28,808	42,859	45,270	40,690
1- عملة خارج الجهاز المصرفي	7,163	9,113	10,968	14,232	18,493	21,776	22,681
2- احتياطات بنكية (1+2+3)	5,056	4,682	6,553	14,576	24,366	23,494	18,009
1- الحساب الجاري للدينار العراقي	4,199	2,327	4,173	13,176	21,554	21,101	15,190
2- الودائع الليلية للدينار العراقي		1,212	1,432				
3- الدينار العراقي بالحساب الجاري	857	1,143	948	1,400	2,812	2,393	2,819

المصدر: موقع البنك المركزي على شبكة المعلومات الدولية- قسم الإحصاء (www.cbi.iq)

ويمكننا على وجه التحديد تقييم مدى فاعلية السياسة النقدية ضمن هذه الحالة التي وضعها فيها الواقع الاقتصادي من خلال مجموعة من المحددات التي شخصها البنك المركزي العراقي كهدف له، والتي يمكننا تبينها في:

- 1- التضخم: بالرغم من الضغوط المؤاتية لمجمل الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 لتحقيق استقرار في اسعار السلع والخدمات بعد فترة طويلة من الحصار الاقتصادي على العراق الا ان الرقم القياسي للاسعار والذي يعكس التغير الحاصل في المستوى العام للاسعار بموجب اوزان محددة للعديد من مكونات الانفاق العام والذي يبين الجدول رقم (2) لا زال يوشر ارقام مرتفعة بالرغم من تحسنه التدريجي.

جدول رقم (2)  
مؤشر الارقام القياسية

الرقم القياسي العام	معدل التضخم	الرقم القياسي الاساسي (باستثناء الوقود والنقل)	التضخم الاساس
2006	18500.8	53.2	13422.2
2007	24205.5	30.8	16009.4
2008	24851.3	2.7	18091.8
2009	24155.1	2.8-	19379.1
			31.7
			19.3
			13.0
			7.1

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الاتماني/ الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، النشرة السنوية لعام 2009، ص 63.

- 2- عرض النقد وأسعار الفائدة: بعد عام 2003 اصبح الحفاظ على معدل مستقر من نمو عرض النقود من الأهداف الأساسية وهو الامر الذي انعكس على نسبة العملة في التداول من خلال انخفاضها عن معدلات عام 2003 التي وصلت الى 80.2% وحجم اللودائع لدى المصارف بلغت 19.8% لتبلغ في عام 2007 65.5% و 34.5% على التوالي لعام 2007.

جدول رقم (3)  
تطور مكونات عرض النقد ونسب اهميتها للفترة 2003-2007

السنوات	صافي العملة في التدول 1	الودائع الجارية 2	عرض النقد 3 M	% 1÷3	% 3÷2
2003	4630000	1144000	5744000	80.2	19.8
2004	7163000	2986000	10149000	70.6	29.4
2005	9113000	2286000	11399000	79.9	20.1
2006	10968000	4492000	1546000	70.9	29.1
2007	14232000	7489000	21721000	65.5	34.5

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للأبحاث، التقرير السنوي لعام 2009 ص 24 و 54 ونشرات سنوية مختلفة.

- 3- سعر الصرف: كانت واحدة من الثوابت التي عمل عليها البنك المركزي هو المحافظة على سعر صرف ثابت للدينار العراقي مقابل الدولار الامريكي وهي المعروفة بالدولة وذلك بالاعتماد على نظام التعويم المدار وهو الامر الذي ادى الى تخفيض قيمة الدولار ورفع قيمة الدينار.

جدول رقم (4)

معدل سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار الأمريكي

الفترة	سعر السوق	سعر المزاد
2006	1475	1467
2007	1267	1255
2008	1203	1193
2009	1182	1170

المصدر: البنك المركزي العراقي-المديرية العامة للإحصاء والابحاث، النشرة السنوية 2009، ص 60.

الا ان المحافظة على استقرار سعر الصرف هذا جاء على حساب ضخ مبالغ كبيرة ومتزايدة من الدولار الى السوق المحلية بلغت 33.992 مليار دولار عام 2009 بعد ان كانت 11.175 مليار دولار عام 2006 ومن الملاحظ كذلك من خلال مراجعة الجدول رقم (5) ان هنالك فجوة بين المبالغ التي يشتريها البنك المركزي من العملة الأجنبية من وزارة المالية والمبالغ من العملة الأجنبية التي يعاد ضخها من خلال مزادات العملة التي تقام بشكل دوري بلغت نسبتها عام 2009 ما يقرب من 32.38% من قيمة العملة المتداولة والذي يعود في جزء منه الى انخفاض الإيرادات النفطية والازمة العالمية أواخر عام 2008 وهو الأمر الذي يتطلب تغطية الفرق من الاحتياطي من العملة الأجنبية ويشكل عبءً عليها.

الجدول رقم (5)

مشتريات ومبيعات البنك المركزي العراقي للعملة الأجنبية مليون دولار

العام	مشتريات البنك من العملة الأجنبية من وزارة المالية	مشتريات البنك من العملة الأجنبية من المزاد	مبيعات البنك المركزي من العملة الأجنبية في المزاد
2006	18000	110	11175
2007	26700	1413	15980
2008	45500	350	25869
2009	23000	13	33992

المصدر: البنك المركزي العراقي-المديرية العامة للإحصاء والابحاث، النشرة السنوية 2009، ص 35.

## الخاتمة والاستنتاجات

لقد حتمت التحولات السياسية والاقتصادية الجارية في العراق باتجاه تبني آليات اقتصاد السوق والانفتاح على الخارج كأدوات مهمة في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية ،

حتمت على البنك المركزي مواكبة هذه التحولات من خلال تحديد سياسته تجاه السياسة الحكومية من جهة والتحول نحو الأدوات النقدية غير المباشرة من جهة أخرى .  
أن هذه الدراسة أوضحت أن السلطة النقدية في العراق نجحت الى حد كبير في استخدام الأدوات النقدية الجديدة وكان لها محاولات مهمة من اجل تعميق السوق المالية وتوفير بيئة مستقرة ومتوازنة ، ألا أن هذه الأدوات واجهت عدد كبير من التحديات التي أفرزتها الأوضاع الأمنية غير المستقرة الأمر الذي يجعل آفاق السياسة النقدية الجديدة ونجاحها مرهون الى حد كبير باستجابة القطاع الحقيقي لتلك الأدوات لاسيما وان البنك المركزي غير قادر على تحمل هذا التأخير الى ما لانهاية .

اي أن القطاع الإنتاجي سيكون مركز أشارات السوق ومن ثم تكون أدوات السياسة النقدية جاهزة لتحقيق الموازنة بين التدفقات السلعية والتدفقات النقدية باعتماد عمليات السوق المفتوحة بالمزادات العلنية لبيع وشراء العملة المحلية والأجنبية والودائع الانتمائية وان الخطأ الكبير في تكريس السياسة الاقتصادية القائمة باعتماد العراق الكبير على إيراداته من بيع النفط الخام التي تؤدي الى رفع سعر صرف العملة المحلية مقابل الدولار، الأمر الذي يؤدي الى إضعاف القدرة التنافسية للصناعات الوطنية بسبب اعتماد هذه الصناعات على مدخلاتها من المواد الأولية على المستوردات الأجنبية (المعتمدة على مصادر غير طبيعية) الأمر الذي يتسبب في زيادة استيراد البضائع الأجنبية وتفضيلها على المنتجات المحلية وتفعّل الزيادة في ارتفاع أسعار المواد الخام من النفط كما فعلت في الاقتصاد الهولندي أواسط الستينات من زيادة في بيع مادة الغاز حين ازداد الطلب عليه لارتفاع أسعار النفط، وأدى ذلك الى ارتفاع الإيرادات وارتفاع قيمة العملة المحلية ما أدى بدوره الى ضعف القدرة التنافسية للصناعة المحلية والوقوع في فخ الاقتصاد الريعي.

ولضمان السير لتحقيق الاستقرار الاقتصادي أن تقوم السياسة المالية الجديدة على الاسترشاد بالنسب والمعايير العلمية بين الإنفاق الاستثماري والإنفاق الاستهلاكي الخاص والاستيراد، السياسة التي من شأنها أن ترفع كفاءة الإنتاج في القطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية وتحسين البنى التحتية، وأدراك حقيقة انه لا يمكن معالجة التضخم الحالي (الذي تشير الوقائع الميدانية الخارجية والداخلية الى زيادة معدلاته) بإجراءات الأدوات النقدية التقليدية فقط بل يجب أن تكون مترابطة ومتوازنة مع السياسة المالية المستندة الى حماية الإنتاج المحلي الصناعي والزراعي بقطاعيه الخاص والعام (من غير النفط الخام) ثم زيادة وتيرة نموه التدريجي، وصولاً الى نقطة التوازن الاقتصادي المناسبة أو المثالية حين يفعل الناتج المحلي الإجمالي من السلع والخدمات المنتجة محلياً، مفعوله في ردم الفجوة الحالية بين التدفقات النقدية (العرض النقدي) والتدفقات السلعية (الناتج المحلي).

ومن خلال ما تقدم ، فإن أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة هي :

- 1 - هنالك عدد كبير من الإجراءات المهمة والصحيحة التي قام بها البنك المركزي العراقي باتجاه مواكبة التحول نحو اقتصاد السوق على الصعيد التشريعي والفني، إلا أن هنالك حاجة فعلية لمراجعة السياسات المعتمدة من قبله في ضوء الفشل في تحقيق الاستقرار السعري وهو الهدف المباشر للسياسة النقدية والمالية والهدف العام

للسياسة الاقتصادية وما يمثله السعر من دور رئيس في النمو الاقتصادي، (من مستهلكين ومنتجين ومستثمرين وعاملين وكذلك المؤسسات المالية والمصرفية) وهنا أعطى المخطط الاقتصادي وزناً للسياسة النقدية وأدواتها سعر الصرف والفائدة والادخار والاستثمار واعتبارها الإدارة الرئيسية للحد من التضخم. وعلينا التأكد من الفرضية التي تدعي أن "الدعم" (والمقصود به دعم المنتجات النفطية والحاجات الأساسية الاستهلاكية والخدمية) أدى إلى الإفراط والتبذير في الاستهلاك العام قد اضعف الاستثمارات العامة وزاد من عجز القطاع واطفأ الاستثمار الخاص وزاد من حجم التضخم .

2 - هنالك تحولاً واضحاً في السياسة النقدية بعد عام 2003 نحو استخدام الأدوات النقدية غير المباشرة لاسيما عمليات السوق المفتوحة ونسبة الاحتياطي القانوني.

3 - تواجه السياسة النقدية بعد أربعة سنوات من التحول عدد كبير من التحديات الأمنية والاقتصادية والتي تعيق عملية تفعيل استخدام الأدوات الجديدة والتي شكلت ضغوطاً كبيرة على السلطة النقدية .

4 - أن استشراف مستقبل السياسة النقدية الراهنة يبقى مرهوناً إلى حد كبير بمدى قدرة القطاع الحقيقي على التحرك واستيعاب هذه الأدوات فضلاً عن مدى تطور السوق المالية وعمقها بالشكل الذي تساعد فيه تلك الأدوات على العمل بسهولة .

## المصادر والهوامش

- 1- أ.د ثريا الخزرجي، السياسة النقدية في العراق بين تراكمات الماضي وتحديات الحاضر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد 23، كانون الثاني 2010، ص 5.
- 2- د. ناظم محمد نوري الشمرلي، النقود والمصارف، جامعة الموصل، 1988، ص 296
- 3 - أ.د. ثريا الخزرجي، السياسة النقدية في العراق بين تراكمات الماضي وتحديات الحاضر، المصدر السابق، ص 13.

**(4) Subramanian, S., (1991),: "Survey of literature on demand for money", Theoretical & Empirical**

**work with special reference to Error-Correction Models, (IMF Working Paper), WP/99/64.**

- (5) راس المال الاجنبي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، التشريعات والأطر القانونية ودورها في جذب وتفعيل الاستثمار والنمو الاقتصادي " الامانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، ص 64.
- (5) د. واصف سعيدي، دروس في الاقتصاد الكلي، جامعة ورقة.

- (6) د. ضياء مجيد الموسوي: الاقتصاد النقدي، مؤسسة شباب الجامعة، طبعة 2000، ص 137.

**(7) www.cbiraq.org**

- (8) محمود يونس : مقدمة في النقود وأعمال البنوك والأسواق المالية ، الدار الجامعية 2003/2002 الإسكندرية ، ص 367/366 .

**[8] Caves, R., Frankel, J., and Jones, W. (1992),: "World Trade & Payments: An Introduction" 6th ed., (Hoper Collins College Publishers, New York) PP 393-394.**

**[9] Op.cit. pp 393-394.**

- (10) د. محمد غرس الدين، (1990): سياسة تنمية الصادرات الصناعية وارتباطها بالمتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد لمصري"، المؤتمر العالمي السنوي الخامس عشر للاقتصاديين المصريين، (الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، القاهرة) ص 447.

- (11) باسم عبد الهادي حسن , إشكالية الثالوث المستحيل : التحدي المحتمل امام السياسة النقدية في العراق , بحث مقدم الى مؤتمر كلية الإدارة والاقتصاد جامعة واسط , 2007 , ص 42 .

- (12) البيانات من النشرة السنوية للبنك المركزي العراقي 2008، بغداد 2009، ص 40.
- (13) Prudent-man rule وهو عبارة عن قانون اعتمد اول الامر من قبل مجموعة من الولايات الأمريكية يقوم على ارشاد اولئك الموكلين باستثمار اموال الغير بالشكل الذي يضمن ان يتصف تعاملهم مع تلك الأموال الموضوعه في عهدهم بالكتمان والكفاءة والمسؤولية وبما يضمن تحقيق وارد معقول والحفاظ على القيمة الحقيقية للموجودات وتجنب الاستثمارات المشكوك فيها.
- (14) أ.د. ثريا الخزرجي: "السياسة النقدية في العراق بين ارث الماضي وتحديات الحاضر"، بحث مقدم الى ندوة السياسة النقدية في العراق التي أقامها مركز الإصلاح الاقتصادي، تشرين الأول 2009، ص 6.
- (15) د. فلاح حسن ثويني: مؤشرات قياس استقلالية السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي 2009 ، جريدة الصباح العراقية، عدد يوم 2009/12/29 ، الصفحة الاقتصادية والذي تمكن الباحثان من الحصول على النسخة الموسعة من المقال من خلال الاتصال بالكاتب بصورة مباشرة.
- (16) د. عبد الحسين العنبيكي: "احتياطي النقد الأجنبي في البنك المركزي.. صراع التنمية أم الاستقرار؟" جريدة الصباح العراقية، العدد يوم 2010/2/15، الصفحة الاقتصادية.
- (17) د. احمد بريهي العلي، "ملاحظات حول دور المتغيرات النقدية في التضخم وفاعلية السياسة النقدية"، بحث مقدم الى ندوة السياسة النقدية في العراق التي أقامها مركز الإصلاح الاقتصادي، تشرين الأول 2009، ص 1.