استقلالية البنك المركزي العراقي مدخل مفاهيمي وتحليلي لمسارات الإنجازات المتحققة والرؤى الاستراتيجية

أ.م.د. بشار ذنون الشكرجي
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
b.thanoon@yahoo.com

أ.م.د. دعاء نعمان الحسيني
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
duaa-alhusaenyYyahoo.com

م.د. زهراء أحمد النعيمي
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
Zahraa.kcc@gmail.com

المستخلص:

هدف البحث إلى التعرّف على أبرز التحولات التي شهدتها السياسة النقدية وتحديداً فيما يعرف بالمرحلة الجديدة بعد عام ٢٠٠٣ من خلال استعراض الإجراءات التي قام بها البنك المركزي العراقي استناداً إلى قانونه الجديد وفي مساحات الاستقلالية التي يتمتع بها وفي ظل العديد من التي واجهت السياسة النقدية. لقد تم استخدام المنهج التحليلي في استقراء الإنجازات المتحققة والرؤى الإستراتيجية التي يعمل بها، وقد تم تناول البحث ضمن محورين، تمثل الأول بالمدخل المفاهيمي لاستقلالية البنوك المركزية. أما المحور الثاني فقد تناول استعراض استقلالية البنك المركزي العراقي والمعايير والإنجازات المتحققة في ظل مسيرته ما بعد عام ٢٠٠٣. واستكمالاً لمنهجية البحث العلمي، فقد توصل البحث إلى العديد من الاستنتاجات لعل أبرزها أن البنك المركزي العراقي وعلى الرغم من كل التحديات تمكن من تحقيق أهم أهدافه المتمثلة بالاستقرار السعري للعملة العراقية ودعم الاستقرار المالي للدولة.

الكلمات المفتاحية: البنوك المركزية، الاستقلالية، الرؤى الاستراتيجية.

Central Banks of Iraq Independency: Analytical & Conceptual Approach for Achievements Paths and Strategic Visions

Assist. Prof. Dr. Bashar Th. Al-Shakarjee
College of Administration and Economics
University of Mosul

Assist. Prof. Dr. Duaa N. Al_Husaeny
College of Administration and Economics
University of Mosul

Lecturer Dr. Zahraa A. Al-Nuaimi
College of Administration and Economics
University of Mosul

Abstract:

This research aims to knows the main transformations that monetary polices had witness especially in the new stage after 2003 year by review the procedures that the central bank of Iraq do it based on its new law in its independences areas and these that faced the monetary polices. The researchers used the analytical approach in induction the achievements and strategic visions that the central banks sued, the research cover two axis's, the first deals with the conceptual approach for central banks independences. The second axis deals with the dependence of Iraqi central bank, the criterions and the achievements in its career after 2003 year. To compete the scientific research methodology, the research concludes to many of conclusions, the vital one is that the

central bank of Iraq beside all challenges could achieve his vital goals that represents in price stability for Iraqi dinar and supporting the state financial stability.

Keywords: Central banks, Independency, strategic Visions.

مشكلة البحث: إن استقلالية البنك المركزي العراقي عن الحكومة المركزية بدون توافق مع السياسات الأخرى تحمله مسؤولية بلوغ أهداف السياسة النقدية وقد تتعارض هذه الأهداف في بناء نظام مالي سليم والتنمية المستدامة عما هو مخطط له ضمن أهداف السياسة الاقتصادية للبلد.

أهمية البحث: لقد حظيّ موضوع استقلالية البنك المركزي العراقي بأهمية كبيرة في الدراسات المالية والمصرفية، وكذلك لدى القائمين على القرار الاقتصادي وذلك لتأثيرها في مجمل الحياة الاقتصادية في العراق من خلال ما يمتلكه البنك المركزي العراقي من صلاحيات وإمكانيات واستقلالية تمكنه من ممارسة وظائفه في رسم السياسة النقدية ومن ثم العمل على استقرار العملة والحد من ارتفاع نسب التضخم.

هدف البحث: يسعى البحث إلى تحقيق ما يأتي: التعريف بالمراحل التي مرّ بها البنك المركزي العراقي منذ نشأته والانجازات المتحققة بعد عام ٢٠٠٣ والرؤية المستقبلية في ظل الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في رسم وتنفيذ سياسته النقدية.

فرضية البحث: بناءً على ما تم تناوله في المشكلة البحثية يمكن صياغة، الفرضية البحثية الآتية: (إن استقلالية البنك المركزي العراقي أسهمت في تحقيق الانجازات ورسم الرؤية المستقبلية في تحقيق التنمية المستدامة).

منهج وهيكلية البحث: لتحقيق أهداف البحث وإثبات فرضيته، فقد تبنى الباحثون المنهج الوصفي التحليلي، عبر الاعتماد على ما تناولته الأدبيات التي تعاملت مع الموضوع، وقد تضمنت هيكلية البحث مجموعة مباحث وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: التأصيل النظري لمفهوم الاستقلالية ومبرراتها ومعاييرها ومؤشرات قيامها.

المبحث الثاني: دراسة وتحليل الانجازات المتحققة في ظل استقلالية البنك المركزي العراقي ومراحل عمله والرؤى المستقبلية له.

المبحث الأول: استقلالية البنوك المركزية-مدخل مفاهيمي

أولاً. مفهوم الاستقلالية: تُعد الاستقلالية Independence من أكثر القضايا إثارة للجدل من حيث تعدد الآراء بين مؤيد لها ومعارض، والتي تشير إلى التأثيرات أو التدخلات الحكومية في قرارات السياسة النقدية، وهي نقيض لمفهوم التبعية Dependence (ثويني، ٢٠٠٩: ١)، وتؤدي البنوك المركزية على نحوٍ عام وظائف متشابهة في مختلف دول العالم على الرغم من تباين الإطار الذي تعمل فيه من دولة إلى أخرى ومن حقبة زمنية إلى أخرى وتشمل أبرز وظائف البنوك المركزية الآتي (حسين، ٢٠١٤: ٢٥٨):

١. إصدار العملات الوطنية تحت قيود معينة تتفق مع حاجات المعاملات.
٢. القيام بالخدمات المصرفية الحكومية بما يجعل البنك المركزي يعرّف على أنه (بنك الحكومة).
٣. إدارة الاحتياطيات للدولة من العملات الأجنبية والذهب ومراقبة التجارة الخارجية بهدف المساهمة في تحقيق استقرار أسعار الصرف الأجنبي.
٤. مراجعة الائتمان كماً ونوعاً وتوجيهه بما يخدم السياسة النقدية المرسومة.

فالبنك المركزي يُعد مؤسسة حكومية تهيمن في الغالب على النظام النقدي ويعمل بوصفه وكيل مالي للحكومة، فضلاً عن مراقبة الأجهزة المصرفية وعمليات الائتمان.

والاستقلالية تعني حرية البنك المركزي في رسم وتثبيت السياسة النقدية دون الخضوع لاعتبارات أو تدخلات سياسية بعيداً عن المصالح بهدف تحقيق استقرار الأسعار والمحافظة على قيمة العملة الوطنية.

وهي تعني أيضاً أن يحاول البنك المركزي بالسلطات والصلاحيات الكاملة للعمل على تحقيق أهداف السياسة النقدية عبر الآتي (محمد وأحمد، ٢٠٠٧: ٣٠٠):

- ❖ استقلالية إدارة البنك المركزي عن الحكومة.
- ❖ استقلالية رسم وتنفيذ السياسة النقدية عن طريق البنك المركزي بهدف إبعادها عن نفوذ الحكومة والمصالح.
- ❖ استقلالية تنسيق سياسات البنك المركزي عن السياسات الاقتصادية الأخرى.
- ❖ استقلالية المسؤولين في الإدارة العليا في التعيين وعدم الاستغناء عن خدماتهم قبل الفترة المحددة لهم بموجب القانون.

وينظر إلى الاستقلالية بكونها (داغر، ٢٠١٤: ٢٨): (استقلالية وظيفته، استقلالية شخصيته، استقلالية أدواته).

وقد أشار Pogoff بأن للاستقلالية بُعدين، هما (Rogof, K., 1985: 169):

- ❖ الاستقلالية السياسية: وتعني القدرة على اختيار الهدف النهائي للسياسة النقدية بهدف الحد من التضخم أو مستوى الأسعار ... وغيرها.
- ❖ الاستقلالية الاقتصادية: وتعني اختيار المسارات التي تتحقق من خلالها الأهداف.

أما (Schesing) مدير مصرف (Bands Bank) فقد حدد مفهوم الاستقلالية بالآتي (مريم، ٢٠٠٩: ٧٣):

- ❖ المؤسسة: وتعني استقلالية التعليمات والأوامر عن الحكومة والبرلمان.
- ❖ الأدوات: وتعني الحرية التامة في استخدام أدوات السياسة النقدية بالكامل في استخدامها.
- ❖ الشخصية: تكليف الأشخاص الذين يمتلكون الاستقلالية في الآراء التي لا تتأثر بآراء الجهات الأخرى.

وقد أشار كل من (Kenichi & Valeuci) إلى أن أداء البنوك المركزية يرتبط بمدى استقلاليته التي يعبّر عنها بالآتي (Kenichi & Valeuci, 2012: 14):

١. مدى التحكم في الكتلة النقدية.
٢. مدى استقلالية البنك المركزي عن الموازنة العامة للدولة.

ثانياً. مبررات الدعوة إلى الاستقلالية وأهميتها: أدت التطورات الاقتصادية والمالية والمصرفية منذ عقود إلى بروز مبررات تدعم استقلالية البنك المركزي في مختلف دول العالم النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، ولقد تزامن ذلك مع الأفكار والتوجهات الحكومية في الفكر الاقتصادي الحديث التي تدعو إلى تقليص دور الحكومات في الحياة الاقتصادية ومساهمة القطاع الخاص بشكل أكبر، وعليه يمكن تلخيص أبرز تلك المبررات وأهمية الاستقلالية بالآتي (الجبوري، ٢٠١١: ٧٣):

١. تؤدي إلى إبعاد التأثيرات الحكومية عن هذه البنوك فيما يتعلق بتحديد نفقاتها وإيراداتها ومن ثمّ فصل موازنة البنك المركزي عن الموازنة العامة للدولة.

٢. تدعم موقف البنك المركزي في مواجهة التأثيرات السياسية التي تستخدم عرض النقد لأغراض ومصالح سياسية.
٣. تُسهم الاستقلالية في الدول النامية من حيث توجيه المصارف إلى عملية التنمية الاقتصادية والاستثمار ذات الأثر في إحداث التغيير الهيكلي وتحقيق معدل النمو المتوقع بحيث تم اختيارها ودراستها ائتمانياً من خلال الجهاز المصرفي دون تدخل الأجهزة الحكومية الأخرى.
٤. تؤدي إلى تخفيض نسبة عجز الموازنة التي تمّ تمويلها عن طريق البنوك المركزية.
٥. للاستقلالية دور في الحد من التضخم وكما أشارت إليها العديد من الدراسات التطبيقية في هذا المجال.
٦. إن تمتع البنوك المركزية بالاستقلالية يمنحها المرونة في تنفيذ السياسة النقدية وتحقيق أهدافها ووظائفها.

وعلى الرغم من المبررات التي ذكرت فيما سبق، والتي تدعم الاستقلالية، فإن هذا لا يعني الانفصال التام عن الحكومات، وتفرد البنوك المركزية في تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية، وإنما يتم ذلك بالتنسيق والاتفاق بين الطرفين على أن تكون قرارات البنوك المركزية ولاسيما فيما يتعلق بالسياسة النقدية مستقلة ومنسجمة إلى حدٍ كبير مع السياسة الاقتصادية والمالية العامة في الدولة.

ثالثاً. معايير استقلالية البنوك المركزية ومؤشرات قياسها: تواجه الدراسات المعنية بمعيارية ومؤشرات قياس استقلالية البنوك المركزية صعوبات لما يحكمها من عوامل تحتمل أحكاماً قيمية ونسبية.

عموماً يمكن القول، بأن درجة الاستقلالية يمكن قياسها وتحديد معاييرها من خلال التقدير الذي يعكس إلى أي مدى يمنح القانون والتشريعات للبنك المركزي الحرية والاستقلالية في تحديد أهدافه، وكذلك في حرية اختيار أدوات السياسة النقدية المطلوبة لإنجاز تلك الأهداف، وقد تمثلت معايير استقلالية البنوك المركزية بالآتي (الغالبي وكريم، ٢٠١٦: ١٠٠-١٠٢):

١. مدى سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية وحدود التدخل الحكومي فيها.
٢. مدى سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظ البنك المركزي وأعضاء مجالس إدارتها ومؤسساتها ومدة ولايتهم ومعدل استقرارهم في وظائفهم.
٣. تمثيل الحكومة في المجالس وما إذا كان التمثيل للحضور والاستماع أم يمتد إلى حق التصويت على اتخاذ القرارات، فكلما انخفضت نسبة أعضاء الحكومة الممثلين في مجلس إدارة البنك المركزي يكون أكثر استقلالية.
٤. خضوع البنك المركزي للمحاسبة والمساءلة، إذ كلما تقلصت أو انعدمت الجهات المسؤولة ولاسيما الحكومية عن محاسبة البنك المركزي كلما كان البنك المركزي أكثر استقلالية.
٥. تدخل الحكومة بشأن موازنة البنك المركزي.
٦. مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الإنفاق الحكومي والتزامه بالمحافظة على استقرار الأسعار وقيمة العملة بوصفها هدفٌ أساس للسياسة النقدية.
٧. مدى التزام البنك المركزي بمنح التسهيلات الائتمانية للحكومة ومؤسساتها.

ويمتد الأمر أيضاً إلى صعوبة قياس استقلالية البنوك المركزية كمياً، لأن الأمر لا يخلو من التجربة والاجتهاد، وتتم عملية قياس الاستقلالية بمعيارين، هما (شندي وضيدان، ٢٠١٧: ٥-٢٥):

١. **الاستقلالية العضوية**: وتتعلق بتعيين المحافظ في البنك المركزي ومدة تعيينه وآلية الإقالة.
٢. **الاستقلالية الوظيفية**: وتحدد وفقاً لمسؤوليات ومهام وأهداف البنوك المركزية، وكذلك النظر في استقلالها المالي.

وفيما يتعلق بأنواع مقاييس الاستقلالية، فإنها تمثل بالآتي (شندي وضيدان، ٢٠١٧: ٥-٢٥):

أ. مقاييس Cukeman, Webb and Neyabti (CWN) والمكونات الفرعية لهذا المقياس، هي:
- ❖ المقياس التشريعي.
- ❖ المقياس الفعلي.

ب. مقياس Grilli, Masciandaro and Tabellini (GMT) والمكونات الفرعية لهذا المقياس، وهي:
- ❖ تعيين مجلس إدارة البنك المركزي ومدى تدخل الدولة.
- ❖ علاقة مجلس الإدارة مع الحكومة ومدى اشتراكها المباشر فيه.
- ❖ المسؤولية الرسمية للبنك المركزي كأن تكون مسؤوليته هي استقرار الأسعار كهدف وحيد.

ج. مقياس Jacome والمكونات الفرعية لهذا المقياس، هي:
- ❖ هدف البنك المركزي.
- ❖ الاستقلال السياسي.
- ❖ الاستقلال الاقتصادي.
- ❖ المساءلة والشفافية في السياسات والإجراءات.
- ❖ الاستقلال المالي للبنك المركزي.

المبحث الثاني: استقلالية البنك المركزي العراقي: مدخل مفاهيمي وتحليلي

أولاً. البنك المركزي العراقي. مدخل تعريفي: البنك المركزي العراقي Central Bank of Iraq هو البنك المركزي لجمهورية العراق، ومقره العاصمة بغداد، تأسس في عام ١٩٤٧ وكان يسمى فيما سبق (المصرف الوطني العراقي).

تمت إعادة هيكليته بعد عام ٢٠٠٣ استناداً إلى قانون البنك المركزي العراقي لعام ٢٠٠٤ برأس مال مصرح به ١٠٠ مليار دينار عراقي، ويقع المكتب الرئيسي في بغداد مع أربعة فروع في (البصرة، الموصل، أربيل، السليمانية) (سليم وعبد الكريم، ٢٠١٧، ٣٥). ويكون البنك مسؤولاً عن (البنك المركزي العراقي: ٢٠١٨):
- ❖ الحفاظ على استقرار الأسعار.
- ❖ تنفيذ السياسة النقدية بما في ذلك سياسات أسعار الصرف).
- ❖ إدارة الاحتياطيات الأجنبية.
- ❖ إصدار وإدارة العملة الوطنية.
- ❖ تنظيم القطاع المصرفي للنهوض بنظام مالي تنافسي ومستقر.

ويتكون البنك المركزي من عددٍ من الدوائر التي تكون مسؤولة عن إدارة أنشطته وعملياته والتي تتمثل بـ (المحافظية، الإدارية، مكتب مراقبة الائتمان، الإصدار والخزائن، المحاسبة، مراقبة الصيرفة، الاستثمارات، العمليات المالية، الإحصاء والأبحاث، مركز الدراسات المصرفية، الدائرة القانونية، الإصدار النقدي والمالي، المدفوعات، الجودة وتقنية المعلومات)، (البنك المركزي العراقي، ٢٠١٨: دوائر البنك).

وتحكم أنشطة البنك المركزي العراقي عدد من القوانين والتشريعات النافذة وأخرى قيد الإنجاز وأبرز تلك القوانين النافذة تتمثل بـ (البنك المركزي العراقي، ٢٠١٨: القوانين والتشريعات النافذة):

- ❖ قانون البنك المركزي العراقي لسنة ٢٠٠٤.
- ❖ قانون المصارف ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- ❖ قانون مكافحة غسيل الأموال ٣٩ لسنة ٢٠١٥.
- ❖ قانون المصارف الإسلامية ٤٣ لسنة ٢٠١٥.

وللبنك المركزي العراقي في مسيرته التاريخية مراحل متعددة لكل منها سماتها ووظائفها نتناولها في المحور الآتي.

ثانياً. مراحل البنك المركزي العراقي وسماته: يُعد البنك المركزي العراقي من أوائل البنوك المركزية التي أنشأت في الشرق الأوسط وبضمنها الدول العربية، وعلى الرغم من الثوابت التي عمل بها طيلة مسيرته منذ النشأة، إلاّ أن هناك تغييرات حصلت كان لها تأثيراً مباشراً على السياسة النقدية التي ينتهجها، وإن لكل مرحلة في هذه المسيرة لها سماتها ووظائفها، وقد تمثلت بالآتي (العلاق، ٢٠١٧: ١-٥) (داغر، ٢٠١٤: ٢٨-٢٩):

المرحلة الأولى: ١٩٤٧-١٩٨٧ التأسيس والسياسة النقدية التقليدية

السمات:

- تأسيس البنك المركزي العراقي بعد إلغاء مجلس العملة العراقي
- إلزام البنك المركزي العراقي بالاحتفاظ بغطاء العملة الأجنبية بنسبة ١٠٠% من العملة المحلية.
- التحوّل من ربط العملة العراقية من (الباون الإسترليني) إلى الدولار الأمريكي.
- تأميم المصارف العراقية وشركات التأمين في عام ١٩٦٤.

المرحلة الثانية: ١٩٩٠-٢٠٠٣ هيمنة السياسة المالية

السمات:

- تدخل الحكومة وفقدان الاستقلالية.
- الاستنزاف الكلي لاحتياطات البنك المركزي.
- انهيار سعر صرف الدينار العراقي.
- فقدان البنك المركزي دوره في تحقيق الاستقرار العام للأسعار بسبب التضخم الجامح.

المرحلة الثالثة: ٢٠٠٤-٢٠١٤ حصول البنك المركزي العراقي على الاستقلالية بموجب القانون الجديد للبنك الصادر عام ٢٠٠٤ وتحقيق الاستقرار التام للأسعار

السمات:

- نظام سياسي جديد يؤسس لاقتصاد السوق القائم على المنافسة.
- استخدام البنك المركزي نافذة بيع العملة الأجنبية.
- الحد من تدخل الحكومة في أنشطة البنك وكذلك إقراض الحكومة.

المرحلة الرابعة: ٢٠١٥ التوجه نحو أهداف الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي

السمات:

- تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت على أساس المنافسة السوقية.
- تعزيز التنمية وإتاحة فرص العمل وتحقيق الرفاه.

المرحلة الخامسة: ٢٠١٥ صعوداً التحوّل من الاستقرار النقدي إلى الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي

السمات: الانتقال إلى مؤسسة ذات أبعاد متعددة الأهداف والمهام استجابةً للتطورات والتحديات التي شهدتها الصيرفة المركزية في دول العالم، والتحوّل إلى بنك يعمل في بيئة وأدوات القرن الواحد والعشرين.

ثالثاً. استقلالية البنك المركزي العراقي: المعايير والإنجازات: تُعد البنوك المركزية مؤسسات مالية سيادية مستقلة في تنفيذ مهامها وسياساتها النقدية، وهي تشرف وتراقب القطاع المصرفي وتمثل المستشار المالي للحكومة، وقد كان دور البنك المركزي العراقي أساسياً في إدارة العملية الاقتصادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ من خلال إدارته للسياسة النقدية وتحقيق أهدافها، فقد مرّ العراق خلال السنوات ٢٠٠٣-٢٠١٨ بمرحلة تغيير في نظامه الاقتصادي، إذ شمل التغيير بداية تطبيقات جديدة للبناء الاقتصادي تعتمد بناء مقدمات الانتقال من فلسفة وإستراتيجيات في إدارة الاقتصاد إلى فلسفة وآليات وإستراتيجيات السوق، وقد اتسمت المرحلة بمساهمة البنك المركزي العراقي والقطاع المصرفي بالانتقال من النشاط المصرفي المحدود إلى النشاط التنموي، بعد أن منح قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ مساحة كبيرة من الاستقلالية (النصيري، ٢٠١٧: ١٤-١٥).

وقد واجهت عملية ضمان استقلالية البنك المركزي العراقي منذ تأسيسه عام ١٩٤٧ تحديات كبيرة تمثلت بعدم وجود فهم لدى الحكومات في تقبل الفكرة، وقد شهد قانون البنك المركزي العراقي سلسلة من التغيرات منذ إقرار قانون تأسيسه (٤٣) لسنة ١٩٤٧ وحتى صدور القانون (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ بهدف الارتقاء بعمله وضمان استقلاليته ليصبح في مستويات البنوك المركزية المتطورة عالمياً (طعمة، ٢٠١٤: ١٣١).

وبموجب القانون (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ يُعد البنك المركزي العراقي المؤسسة المسؤولة عن مراقبة وتوجيه النظام النقدي في العراق، وإن هذه المسؤولية تتأتى من هدف الحفاظ على الاستقرار في المستوى العام للأسعار عن طريق الاستقرار النقدي والمالي والإسهام في تعزيز التنمية الاقتصادية، وقد تجلت استقلالية البنك المركزي العراقي بعددٍ من المعايير تمثلت بالآتي (شندي وضيدان، ٢٠١٧: ٥-٢٥):

١. **الأهداف الرئيسة للبنك المركزي العراقي:** يؤكد قانون البنك المركزي العراقي بأن تحديد أهداف السياسة النقدية يمثل أبرز معيار للاستقلالية والتي تتضمن تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والمحافظة على نظام مالي يستند إلى قواعد السوق وتحقيق التنمية المستدامة (Sustainable Development).
٢. **الاستقلال المالي:** وفقاً للقانون ٥٦ وتحديداً المادة ٥ منه فإن رأس مال البنك تؤمنه الدولة، وهي بهذا المالك الوحيد لأسهم رأس المال المعلن.
٣. **القيود على إقراض الحكومة العراقية:** لا يمنح البنك المركزي أية اعتمادات مالية مباشرة أو غير مباشرة للحكومة العراقية أو هيئة عامة، ويحق للبنك المركزي العراقي دعم سيولة المصارف التجارية التي تخضع لإشرافه ورقابته.
٤. **التمثيل الحكومي في مجلس إدارة البنك:** إن هيكل مجلس إدارة البنك المركزي العراقي لا يوجد فيه تمثيل حكومي، وكذلك تمثيل للقطاع الخاص.

٥. **المساءلة والشفافية:** يقوم البنك المركزي وفقاً للمادة ٤٥ بإعداد وإصدار الميزانيات الحكومية، ويتم نشرها على موقعه الرسمي في شبكة الإنترنت لتوضح وضع البنك المركزي، على أن يحصل على موافقة محافظ البنك ومدقق الحسابات الخارجي للبنك، وتخضع بيانات المركز المالي للبنك لمراجعة وتدقيق وفقاً لمعايير دولية مرة واحدة كل عام على الأقل، ويتم من خلال مراجعة شركة مراقبة عالمية ذات مستوى رفيع.

٦. **اختيار أدوات السياسة النقدية:** حدد قانون البنك المركزي العراقي الجديد أدوات السياسة النقدية التي يستخدمها بهدف تحقيق السياسة النقدية على نحوٍ يتناسب والأوضاع الاقتصادية للبلد من دون تأثيرات وضغوطات الحكومة (طعمة، ٢٠١٤: ٦٣٢).

٧. **الاستقلالية الشخصية:** يتألف مجلس إدارة البنك المركزي العراقي من ٩ أعضاء وهم: المحافظ ونائبيه وثلاثة من كبار المديرين في البنك بما فيهم مدراء الفروع وثلاثة أفراد آخرين يتمتعون بخبرة ملائمة في الشؤون النقدية والمالية والمصرفية، يتم تعيين المحافظ ونائبيه والأعضاء الآخرين من قبل رئيس الحكومة العراقية بعد مصادقة مجلس النواب العراقي عليه.

٨. **الإشراف والرقابة على المصارف:** يتمتع البنك المركزي العراقي بصلاحية اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنح إجازة ممارسة الأعمال المصرفية في العراق وتنظيم ممارسة الرقابة على المصارف وفروعها وفقاً للمادة ٤٠ من قانون البنك المركزي العراقي (الجبوري، ٢٠١١: ٩١).

رابعاً. الانجازات المتحققة في ظل استقلالية البنك المركزي العراقي: على الرغم من الأزمة الاقتصادية والمالية التي تعرض لها العراق بسبب الهبوط العالمي لأسعار النفط في السنوات الأخيرة إلى ٦٥%، وتكاليف عدم الاستقرار الأمني المرتفعة، فإن البنك المركزي العراقي وتحديداً بعد صدور القانون ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، وفي ظل استقلالية متنامية تمكّن من تحقيق إنجازات كبيرة ومتعددة وبإجراءات نقدية واقتصادية مدروسة بعناية تمثلت بالآتي (النصيري، ٢٠١٧: ١٤-١٨) (العلاق، ٢٠١٧: ١٥-٢١) (تقرير الاستقرار المالي، ٢٠١٧):

- ❖ اعتماد سياسة نقدية مالية جديدة تؤدي إل إصلاح شامل وإعادة هيكلية القطاع المصرفي الحكومي والخاص على النحو الذي يُسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.
- ❖ إطلاق البنك المركزي العراقي لإستراتيجية لغاية عام ٢٠٢٠.
- ❖ الحد من نسب التضخم الجامحة في العراق.
- ❖ الاحتفاظ باحتياطي نقدي تجاوز ٥٥ مليار دولار والذي شكل غطاءً أمنياً للدينار العراقي وبتغطية ١٧٠% من الكتلة النقدية وبما يعزز من قوته ويحافظ على استقراره والتأسيس لعملية إعادة الثقة بالدينار العراقي.
- ❖ تطوير البيئة التسويقية للجهاز المصرفي العراقي، فقد صدرت قوانين وتشريعات متعددة بهدف إيجاد بيئة مناسبة للمساعدة على تحقيق الاستقرار النقدي والمالي، ولعل أبرزها قانون ٣٩ لسنة ٢٠١٥ لمكافحة غسيل الأموال وقانون ٤٣ لسنة ٢٠١٥ للصيرفة الإسلامية.
- ❖ تطوير نظام المدفوعات العراقي وتمثل بنظام المدفوعات بالتجزئة العراقي RPSI وكذلك النظام الإقليمي لمقاصة وتسوية المدفوعات العربية البينية وتشكيل مجلس المدفوعات الوطني.
- ❖ تحديث التصنيف الائتماني للعراق من قبل وكالات التصنيف العالمية (Sanelp) و (Fitch) للمرة الثانية عند درجة B مع نظرة مستقبلية مستقرة.
- ❖ تفعيل الرقم الدولي الموحد الحساب المصرفي (IBAN).

- ❖ خروج العراق من المنطقة الرمادية ضمن التصنيف والتقييم الدولي لمنظمة العمل المالي FATT مما يجنبه تهديدات غلق منافذ النظام المالي الدولي أمامه.
- ❖ خروج البنك المركزي العراقي من قائمة العقوبات التي كان الاتحاد الأوربي يفرضها عليه رسمياً.
- ❖ وضع القواعد المنظمة لعمل شركات الاقتراض وشركات تقديم القروض الصغيرة وأية مؤسسات مالية غير مصرفية لا تخضع للتنظيم بموجب القانون العراقي والإشراف عليها.
- ❖ تخصيص ٦ تريليون دينار عراقي لتمويل المشاريع الصغيرة للمساهمة في الحد من ارتفاع نسب البطالة في العراق.

خامساً. الرؤى الإستراتيجية للبنك المركزي العراقي في ظل الاستقلالية على الرغم من الانجازات المتحققة من البنك المركزي العراقي في مراحله المختلفة عموماً، وفي الحقبة ما بعد عام ٢٠٠٣ وفي ظل استقلاليته كالمحافظة على قيمة الدينار العراقي، وكبح مؤشرات التضخم، وثقة المؤسسات الدولية في التعامل معه وغيرها من الانجازات، فإن إدارة البنك كان لها رؤيتها المستقبلية وأهدافها الاستراتيجية شكلاً ومضموناً، وقد تمثلت بالآتي (شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠١٦) (البنك المركزي العراقي، الخطة الاستراتيجية، ٢٠١٦-٢٠٢٠: ١-٢٤). ولقد سعت إدارة البنك المركزي العراقي إلى وضع إطار عمل لتحفيز الاقتصاد وتعزيز الاستقرار المالي والنقدي بما يكفل تحقيق الرخاء للمجتمع العراقي ويدعم النهوض والارتقاء بالقطاع المالي على نحوٍ عام والجهاز المصرفي على نحوٍ خاص لتقديم خدمات مصرفية تضاهي مثيلاتها في العديد من الدول المتقدمة، وقد تمثلت الأهداف الإستراتيجية للبنك (٢٠١٦-٢٠٢٠) بالآتي:

- ❖ تعزيز مبدأ المساءلة والشفافية وإرساء نظام الحكومة في القطاع المصرفي العراقي ومواكبة التطورات الدولية.
- ❖ ضبط الكتلة النقدية بتفعيل هيكلية أسعار الفائدة.
- ❖ دعم التمويل الأصغر والمتوسط بما يعزز القطاع الديناميكي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها تمثل قوة رئيسة محركة للاقتصاد الوطني وإيجاد فرص عمل جديدة.
- ❖ تهيئة بنية تحتية سليمة وقوية كفيلة بالنهوض والارتقاء بالقطاع المالي.
- ❖ تعزيز التكامل النقدي والمالي بما في ذلك أسواق رأس المال والمؤسسات المصرفية والاستثمار وشركات التأمين.
- ❖ تطوير رأس المال البشري وتطوير برامج تدريب تُسهم في بروز قادة ذو أبعاد إدارية وإستراتيجية.
- ❖ وإن إستراتيجية البنك المركزي العراقي حددت ورسمت الطريق للإصلاح بأبعاده كافة وفقاً للأهداف الرئيسة الآتية (الخطة الاستراتيجية للبنك المركزي العراقي، ٢٠١٦-٢٠٢٠: ٥):

١. دعم وتحقيق الاستقرار المالي.
٢. تفعيل دور القطاع المصرفي والمؤسسات المالية.
٣. تطوير البنية التنظيمية والهيكل التنظيمي.
٤. تطوير رأس المال البشري.
٥. تفعيل وتكامل العلاقات الداخلية والخارجية.

وبما أن هذه الأهداف الإستراتيجية قد تمّ تحديد فترة تنفيذها ضمن خمس سنوات لتحقيق (٢٣) هدفاً فرعياً اشتق منها يقوم على أساس تحقيق الاستقرار المالي ورسوخ النظام وإعمام الشمول المالي ومن ثم الوصول إلى إصلاح مؤسسي وهيكلي للقطاع المصرفي في العراق ومن ثمّ تحقيق الاستدامة الاقتصادية والرفاه للمواطن العراقي.

سادساً. الاستنتاجات والمقترحات

أ. الاستنتاجات:

١. تُعد الاستقلالية منطلق أساس للبنوك المركزية لأداء مهامها وتحقيق أهدافها ووظائفها.

٢. تطورت وظائف البنوك المركزية بالتزامن مع التطورات الاقتصادية مما حتم ذلك منح البنوك المركزية استقلالية تامة وحرية في استخدام أدواتها النقدية.

٣. لا تعني استقلالية البنوك المركزية الانفصال التام عن الحكومة، فقدرة الاستقلالية تأتي من قوة التنسيق ضمن حزمة السياسات الاقتصادية في البلد والتنمية والاستخدام الأمثل للموارد.

٤. إن البنك المركزي العراقي وعلى الرغم من كل التحديات تمكن من تحقيق أهم أهدافه المتمثلة بـ: (الاستقرار السعري وكبح التضخم، استقرار سعر صرف العملة المحلية، دعم الاستقرار المالي للدولة).

٥. إن قانون البنك المركزي لعام ٢٠٠٤ في مواده وبنوده المتعددة حددت استقلالية واضحة للبنك المركزي العراقي باتجاه السياسة النقدية.

٦. واجهت السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي العديد من التحديات لعل أبرزها ضعف التنسيق بينه وبين السياسة الاقتصادية العامة للدولة، فضلاً عن ارتباط عرض النقد على نحوٍ أساس وتلقائي بالمركز المالي للحكومة وسياستها المالية ولاسيما الانفاقية، وتأثير ذلك على انخفاض مستوى الاحتياطي الأجنبي.

٧. كان دور البنك المركزي العراقي أساسياً في إدارة العملية الاقتصادية في العراق بعد التغيير عام ٢٠٠٣ من خلال إدارته للسياسة النقدية وتحقيق أهدافها.

٨. لم يكن البنك المركزي العراقي في تنفيذ سياسته النقدية بمعزل عن العديد من التحديات مثل هبوط أسعار النفط وعدم استقرار الأوضاع الأمنية وبروز ظاهرة الفساد، ومع ذلك فإن عملياته وأنشطته في تنفيذ سياسته النقدية اتسمت بالاستقلالية والموضوعية.

٩. إن تعاون البنك المركزي العراقي والمؤسسات الشريكة ومساهمته في تنفيذ التوصيات الدولية FATT قادت إلى خروج العراق من اللائحة السوداء إلى قائمة الدول المدرجة في القائمة البيضاء وكذلك الخروج من قائمة عقوبات الاتحاد الأوربي.

١٠. إن الاهتمام المتزايد من قبل البنك المركزي العراقي بموضوع الاستقرار المالي نابع من مسؤوليته في ضمان نظام مالي سليم ومستقل للحفاظ عليه وتقليل المخاطر المحتملة بعد التنبؤ بها، مما شجع البنك المركزي العراقي على جعل الاستقرار المالي الهدف الأول ضمن إستراتيجيته المعلنة للمدة ٢٠١٦-٢٠٢٠.

١١. على الرغم من الملاحظات أو الانتقادات التي واجهت أداء البنك المركزي العراقي خلال العقد الأخير، فإن المؤسسة النقدية قد حققت العديد من الإنجازات محلياً وعالمياً.

ب. المقترحات:

١. على الحكومة العراقية السعي لتثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في قانونه الجديد الذي يمثل نقلة نوعية في النظام الاقتصادي، وكذلك بعد تجارب وتحديات كبيرة كان التضخم الجامح وانهيار الاقتصاد العراقي أبرز عناوينها.

٢. على الرغم من تمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلالية التشريعية، إلاّ أنه من الواجب عليه التنسيق مع الحكومة لتصبح السياسة النقدية أكثر فعالية.

٣. منح البنك المركزي العراقي حق تحديد السياسة النقدية إذا ما أردنا أن تكون مستقلة بدون شروط تحد من فاعلية أدواتها في تحقيق الاستقرار النقدي ومكافحة التضخم.
٤. على البنك المركزي العراقي السعي لتكريس استخدام احتياطي العملة الأجنبية ليكون جاهزاً في أوقات الأزمات التي يتعرض لها البلد.
٥. على الحكومة المركزية الاستفادة من فرص الاستقرار المالي والنقدي والاستقرار الأمني وارتفاع أسعار النفط من جديد للنهوض بالنشاط الإنمائي وتحقيق التنمية المستدامة.
٦. على البنك المركزي العراقي تعزيز مسيرته في الإنجازات المتحققة عراقياً وعربياً وعالمياً وبما يُسهم في جذب الاستثمارات لتحقيق استدامة الاقتصاد العراقي.

المصادر

اولاً. المصادر العربية

١. البنك المركزي العراقي، ٢٠١٨، تاريخ البنك المركزي العراقي، وعلى الموقع الإلكتروني:
www.cbiiq/page/39
٢. البنك المركزي العراقي، ٢٠١٨، دوائر البنك، وعلى الموقع الإلكتروني:
www.cbi.iq/page/26
٣. البنك المركزي العراقي، الخطة الإستراتيجية ٢٠١٦-٢٠٢٠، وعلى الموقع الإلكتروني:
www.cbi.iq./77
٤. البنك المركزي العراقي، القوانين والتشريعات المصرفية، وعلى الموقع الإلكتروني:
www.cbi.iq/page/79
٥. تقرير الاستقرار المالي، ٢٠١٧، قسم الاستقرار النقدي والمالي، البنك المركزي العراقي، دار الإيداع في دار الكتب الوثائق، بغداد، العراق، وعلى الموقع الإلكتروني: www.cbi.iq.
٦. ثويني، فلاح حسن، ٢٠٠١، دور البنوك المركزية في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق.
٧. ثويني، فلاح حسن، ٢٠٠٩، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسات الاقتصادية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد ٢١، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق.
٨. الجبوري، خلف محمد، ٢٠١١، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى تجربة العراق في ضوء قانون البنك المركزي العراقي ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، العراق، المجلد ٧، العدد ٢٣.
٩. حسين، حسن هندرين، ٢٠١٤، استقلالية البنك المركزي العراقي ودورها في الحد من التضخم، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٣٨، بغداد، العراق.
١٠. داغر، محمود محمد، ٢٠١٤، السياسة النقدية بين التبعية إلى الاستقلال غير الفعّال، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، العدد ٦٥.
١١. داغر، محمود محمد، ٢٠١٤، السياسة النقدية في العراق من التبعية إلى الاستقلال، مجلة بحوث اقتصادية عراقية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، العراق، العدد ٦٥.

١٢. سليم، فلاح، وعبد الكريم، علي، ٢٠١٧، التخطيط الإستراتيجي ودوره في بناء الرؤية المنظمية، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، بغداد، جمهورية العراق، المجلد (١)، العدد (٢).
١٣. سهام أحمد، ٢٠١٧، استقلالية البنوك المركزية ودورها في تفعيل السياسات النقدية في الدول العربية، ط١، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.
١٤. شندي، قاسم، وضيدان، ضياء، ٢٠١٧، أثر استقلالية البنك المركزي العراقي على بعض التحضيرات الاقتصادية للمدة ١٩٩١-٢٠١٣، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العراق، العدد ٢٥.
١٥. طعمة حيدر حسين، ٢٠١٤، البنك المركزي العراقي: إرهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بابل، العراق، المجلد ٦، العدد ٢.
١٦. عبد الحسين جليل الغالبي، وهوادة، سوسن كريم، ٢٠١٦، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة القادسية، القادسية، العراق المجلد ١٨، العدد ٢.
١٧. العلاق، علي محسن، ٢٠١٧، البنك المركزي العراقي من الاستقرار النقدي إلى الاستقرار المالي وتعزيز التنمية، ١٩٤٧-٢٠١٧، البنك المركزي العراقي، جمهورية العراق، وعلى الموقع الإلكتروني: www.cbi.iq.
١٨. محمد علي، وأحمد، شعبان، ٢٠٠٧، انعكاسات المتغيرات المعاصرة على القطاع المصرفي ودور البنوك المركزية -دراسة تطبيقية لحالات مختارة في البلدان العربية، ط١، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.
١٩. مريم، ماطي، ٢٠٠٩، استقلالية البنوك المركزية وأثرها على فعالية السياسة النقدية، حالة الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتيسير، جامعة أم البواقي، الجزائر.
٢٠. النصيري، سمر عباس، ٢٠١٦، إستراتيجية البنك المركزي العراقي للسنوات ٢٠١٦-٢٠٢٠ والتغير الجوهري لمنهج الإصلاح المصرفي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، وعلى الموقع الإلكتروني: www.iraqieconomicists.net
٢١. النصيري، سمير، ٢٠١٧، البنك المركزي العراقي -سياسة نقدية تدعم التنمية الشاملة، مجلة اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، العدد ٤٣٥، وعلى الموقع الإلكتروني: www.uabonline.org.
٢٢. هيجل، عجمي، رسمي، رنا، ٢٠١٥، استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي، مجلة جامعة بغداد، المجلد ٢، العدد ٨٣، بغداد، العراق.

ثانياً. المصادر الأجنبية:

1. Kenichi Uede & Fabian Valencia, 2012, Central Bank Interdependence and Macro-Prudential Regulation, International Monetary Fund, Working Paper, WP/12/10:www.inf.org.
2. Rogof, K., 1985, the Optimal Degree of Commitment to Intermediate Monetary Target Quarterly, Journal of Economics, November.