مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي-الواقع والطموح
Indicators of independence of the Central Bank of Iraq-reality and ambition

ا.د.محمد عبد صالح
كلية اقتصاديات الاعمال-جامعة النهرين
E-mail:drreem903@yahoo.com

المستخلص

اجاز القانون رقم ٥٦ لسنة٢٠٠٤ للبنك المركزي العراقي ممارسة استقلاليته في صياغة سياسته النقدية لتحقيق اهدافه دون تاثيرات من الحكومة وقد ساهمت المؤشرات التي اعتمدها البنك المركزي العراقي في تحقيق درجة من الاستقلالية ولكنها لم تصل الى المستويات الكاملة بسبب حداثة التجربة وافتقار البيئة الاقتصادية في العراق لمستلزمات نجاحها بشكل تام.

Abstract

Law No.56 of 2004 authorizes the Central Bank of Iraq to exercise its Independence in the formulation of its fiscal policy to achieve its Goals without the effects of the government. The indicators adopted by the Central Bank of Iraq contributed to a relatively degree of Independence but did not reach full levels due to the Modernity of Experience and the lack of economic environment in Iraq for the requirement of it success fully.

المقدمة

قد تكون اكثر القضايا اثارة للجدل وتعدد الاراء ومن ثم التعارض في السياسات الاقتصادية في مختلف بلدان العالم ومن العراق هي مسألة الاستقلالية التي تحظى بها السلطات النقدية متمثلة بالبنك المركزي عن تاثيرات الحكومة، بمعنى ابعاد التدخلات الحكومية عن قرارات السياسة النقدية.

لقد جعلت الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي عرض النقد ونموه مرتبطين تلقائيا بالمركز المالي للحكومة وبسياستها الانفاقية وان تكون السياسة النقدية مسايرة للسياسة المالية التوسعية وهو ماضاعف من الضغوط التضخمية خصوصا" في عقد التسعينيات من القرن الماضي عندما الحق الحصار الاقتصادي اضرارا كبيرة بالسياسة النقدية التي كانت تعتمد على سياسة التمويل بالعجز من خلال الاصدار النقدي الجديد، وبعد عام ٢٠٠٣ بدأت توجهات الحكومة نحو الاقتصاد الحر والابتعاد عن المركزية، فاصدرت قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ مانحا" البنك المركزي درجة عالية من الاستقلالية حيث اتخذت السياسة النقدية بموجب هذا القانون اطارا نقديا" وفق الاهداف التي تم اعتمادها لتحقيق الاستقرار في الاسعار والحفاظ على نظام مالي يعزز من النمو والاستقرار الاقتصادي.

لقد حقق البنك المركزي بموجب هذه الاستقلالية استقرارا" تدريجيا" في عمل السياسة النقدية رغم ان هذه الاستقلالية كانت ولاتزال جزئية وليست كاملة وربما تعود الاسباب الى حداثة التجربة وعدم اكتمال البيئة الاقتصادية بشكل مناسب وهذا مايتضح من خلال مؤشرات الاستقلالية المعتمدة من قبل البنك المركزي التي تكشف عبر اوزانها الفعلية تلك التصورات.

المبحث الاول
منهجية البحث

اولا: مشكلة البحث

ان توجهات الحكومة بالتحول نحو الية السوق الحر بعد ٢٠٠٣،اعطت المجال للبنك المركزي العراقي ليمارس استقلاليته عام ٢٠٠٤ رغم ان بيئة الاقتصاد العراقي لاتزال تحتاج الى الكثير من مقومات الانتقال الى السوق الحر وهو مانعكس على عدم تحقيق الاستقلالية بالشكل الكامل للبنك.

ثانيا: فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها: ان قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ وبيئة الاقتصاد العراقي قد اتاحت للبنك ان يمارس استقلاليته بشكل جزئي وليس بشكل كامل.

ثالثا: هدف البحث

يهدف البحث الى توضيح اهم المؤشرات التي اعتمدها البنك المركزي العراقي في تحديد درجة استقلاليته وتقديم المقترحات اللازمه لتحقيق الاستقلالية التامة.

المحور الاول:- الاستقلالية بين المفهوم والمؤشرات

تعددت وجهات النظر حول مفهوم الاستقلالية خاصة بعد ان توجهت كثير من دول العالم نحو استقلالية بنوكها المركزية وهذا مانعكس بشكل واضح حول توسع المفاهيم وعدم تحديد مفهوم وحيد معتمد للاستقلالية.

١- **مفهوم الاستقلالية**

قد يعتقد البعض ان استقلالية البنوك المركزية تعني الانفصال التام للسلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي عن الحكومة بكل شيئ سواء من ناحية ادارة السياسة النقدية والائتمانية أم من ناحية الهيكل التنظيمي...ألخ ولكن من خلال الواقع الفعلي فان البنك المركزي ليس سوى مؤسسة تعمل ضمن الاطار المؤسسي للدولة[١]. وعلى هذا الاساس فان استقلالية البنوك المركزية لاتعني انفراد البنك المركزي في تحديد الاهداف النهائية للسياسة النقدية وانما يكون بالاتفاق بين الحكومة والبنك المركزي على ان تكون قرارات البنك وخصوصا" مايتعلق منها بالسياسة النقدية مستقلة ومنسجمة الى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة[٢]، بمعنى استقلالية البنك في تحديد الاهداف وفي اختيار الادوات المناسبة لبلوغ تلك الاهداف مع الحفاظ على اكبر قدر ممكن من الانسجام بين السياسة النقدية والمالية. وبهذا فان الاستقلالية تعني ان تكون للبنك المركزي السلطات والصلاحيات المستقلة للعمل على تحقيق اهداف السياسة النقدية من خلال مايأتي[٣]:

أ- استقلالية ادارة البنك المركزي عن تاثيرات الحكومة.

ب- استقلالية المسؤولين الرئيسين في التعيين وعدم الاستغناء عن خدماتهم وفق الفترة المحددة لهم بموجب القانون.

وبهذا فان البنك المركزي له الحرية في تقرير عملية الوصول الى اهدافه، كما ان القرارات التي يتخذها تكون ملزمة، وهكذا يتضح ان الاستقلالية تعني حرية البنك المركزي في ادارة السياسة النقدية دون الخضوع للاعتبارات او التدخلات السياسية من قبل الحكومة مع وجود اتفاق وتنسيق في تحديد اهداف السياسة النقدية بينهما.

وينصرف مفهوم الاستقلالية وفقا" لاراء بعض الاقتصاديين.فيرى (**ساميلسون**) ان الاستقلالية تتمثل بعدم تبعية البنك المركزي الى اي فرع من فروع السلطات الثلاث (التشريعية،التنفيذية،القضائية) وان يعمل البنك على صياغة السياسة النقدية وفقا لوجهات النظر التي تمليها عليه المصلحة الاقتصادية للدولة وعادة" مايكون البنك المركزي مسؤولا" بشكل مباشر امام السلطة التشريعية[٤]

اما(**مايكل ابدجمان**) فيرى ان الاستقلالية تعني عدم تأثر صانعي قرارات السياسة النقدية بالضغوط السياسية للحكومة اذ يمكن للبنك الاستفادة من النصائح والملاحظات التي تقدمها الحكومة حول عمل البنك ولكن قرار التنفيذ يبقى في الأخير لأدارة البنك[٥] وأكد أخرون الى ان هناك إجماع في الرأي ينص على ان السياسة النقدية تكون اكثر فاعلية اذا نفذت من قبل البنك المركزي وبشكل مستقل عن الحكومة .بمعنى اخر ان الاستقلالية تعني الحرية باتخاذ القرار فيما يخص اسعار الفائدة للوصول الى التضخم المستهدف او وضع الاهداف والادوات بشكل حر لتحقيق ذلك مع الاستمرار بتنفيذ وصياغة السياسة النقدية[٦]

ان تبني قواعد محدده للسياسة النقدية تضع حدا" وتقف امام تدخل السلطة السياسية في شؤون ادارة البنك المركزي كما هو الحال في قاعدة الذهب التي كانت تتميز بقواعد وشروط ثابتة ضمنت عدم تدخل السلطات في عملية الاصدار النقدي. ولكن خروج الدول من هذه القاعدة والبدء بمرحلة جديدة من خلال التحكم الاداري فيها بعرض النقد والائتمان دون التقيد بكميات الذهب قد اثر في تلك القواعد من خلال ايجاد قواعد جديده لتقف بوجه الحرية في التصرف .مع ان هذه القواعد قيدت عمل البنك المركزي الا انها ضمنت قدرا" من الاستقلالية عن السلطات السياسية للدولة.

من ناحية اخرى فان استقلالية السياسة النقدية تاخذ مديات اوسع ابتداءا" من تعيين محافظ البنك المركزي وادارته من قبل السلطه التنفيذية او التشريعية الى طريقة اقالته، فكلما كانت مدة تعيينه اطول كلما كان البنك يتمتع باستقلالية اكبر كذلك فان الاستقلالية الاقتصادية تتجه نحو العمليات الاعتيادية الدورية التي يقوم بها البنك المركزي ومدى استقلاليته عن الحكومة مثل تقييد الاقراض لوزارة المالية او القيام بعمليات السوق المفتوحة بحرية اكثر...ألخ [٧]

٢- **اسباب الاستقلالية:**

ادت التطورات الاقتصادية والمالية وخصوصا" في عقد السبعينيات وجزء من عقد الثمانينيات من القرن الماضي الى ظهور اهمية لاستقلالية البنوك المركزية في بعض دول العالم،وكان من اهم الاسباب الرئيسه التي ادت الى المناداة باستقلالية البنوك المركزية هي[٨]

أ- سعي الحكومات لتوجيه السياسة النقدية بما يخدم سياستها المالية والاقتصادية من خلال تطبيق بعض السياسات النقدية التي تساهم في التضخم وتخدم الموازنة العامة كالاصدار النقدي بدون مقابل.

ب- انهيار نظام (بريتون وودز) وظهور ظاهرة التضخم في كل من الدول الرأسمالية المتقدمة والنامية، حيث كان ينظر الى ظاهرة التضخم كنتاج للسياسة النقدية المطبقة من قبل البنوك المركزية.

ت- تاثير الاقتصاد السياسي على السياسة النقدية وهذا يظهر من خلال تاثير نتائج الانتخابات على الوضع الاقتصادي وان كان قصير المدى لحين نجاحهم في الانتخابات وهذا ما يسمى (الدورة السياسية للنشاط الاقتصادي).

ث- عدم فعالية وكفاءة السياسة النقدية خصوصا" في مجال مكافحة التضخم في بعض الدول نتيجة لتدخل الحكومة بدرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية اذ اظهرت نتائج بعض الدراسات ان هنالك علاقة بين استقلالية البنك المركزي وخفض معدلات التضخم دون التاثير السلبي على معدلات النمو وهذه الدراسات نادت بضرورة استقلالية البنك المركزي.

ج- ان استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة تجعله لايخضع لها وذلك في حالة طلبها او الحاحها على الاصدار النقدي لان ذلك سيؤدي الى ارتفاع الاسعار وزيادة التضخم.

٣- **مؤشرات قياس استقلالية البنوك المركزية**

لقد اجريت مجموعة من الدراسات لتحديد مدى استقلالية البنوك المركزية،وهذه الدراسات حددت مجموعة من المؤشرات التي يمكن استخدامها لقياس درجة استقلالية البنك المركزي مع التباين في ترتيب هذه المؤشرات والوزن النسبي لكل منها،ويمكن ان نعطي مجموعة من هذه المؤشرات المعتمدة من خلال مايأتي[٩]

أ- المحافظ

ويتضمن بند المحافظ مجموعة من الفقرات التي تشكل بمجموعها **٢٠%** من مجموع درجة قياس الاستقلالية وتشمل الفقرات التالية:

- **مدة الوظيفة:** وتشمل عدد السنوات التي يشغل فيها المحافظ المنصب.
- **تعيين المحافظ:** وتتضمن تحديد الجهة التي تعطي الاوامر بتعيين المحافظ.
- **الرفض:** وتشمل الاسباب التي تدعو الى رفض او طرد المحافظ.
- **وظائف المحافظ الاخرى:** وتشمل الوظائف الاخرى التي تقلدها المحافظ في الحكومة.

وبحسب الفقرات المذكورة، ولكي تكون هنالك درجة عالية من الاستقلالية للبنك المركزي يفترض اني يكون المحافظ قد شغل المنصب لمدة اطول من (٨) سنوات وتعيينه من قبل البنك المركزي مع عدم تقلده لوظائف اخرى في الحكومة.

ب- صياغة السياسة النقدية

ويتضمن بند السياسة النقدية مجموعة من الفقرات التي تشكل بمجموعها **١٥%** من مجموع درجة قياس الاستقلالية، وتشمل الفقرات التالية:

- **المسؤول عن صياغة السياسة النقدية:** وتشير الى الجهة التي تعمل على صياغة السياسة النقدية.
- **حل التعارض:** وتشير الى الجهة التي تعمل على حل التعارض.
- **دور البنك في اعداد الموازنة:** وتشير الى مديات مساهمة البنك في اعداد الموازنة من عدمه.

وبحسب الفقرات اعلاه فان قيام البنك المركزي بتحديد وصياغة السياسة النقدية دون تدخل الحكومة يجعل البنك المركزي يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية.

ت- الاهداف

ويتضمن بند الاهداف مجموعة من الفقرات التي تشكل بمجموعها **١٥%** من مجموع درجة قياس الاستقلالية وتشمل الفقرات التالية:

- **إستقرار الاسعار:** وتشير الى مدى مساهمة البنك في تحقيق الاستقرار في الاسعار وهل يمثل الهدف الاساس ام هنالك اهداف اخرى للبنك.

وبحسب الفقرات الخاصة بالاهداف، ولكي تكون للبنك استقلالية اكبر يجب ان يكون الهدف الرئيسي للبنك هو المحافظة على الاسعار واستقرار سعر صرف العملة.

ث- حدود اقراض الحكومة:

ويتضمن بند اقراض الحكومة مجموعة من الفقرات التي تشكل بمجموعها **٥٠%** من مجموع درجة قياس الاستقلالية وتشمل الفقرات التالية:

- **التسليف:** ويشمل الحدود المفروضة على الاقراض.
- **اسعار الفائدة:** وتشمل مستويات اسعار الفائدة المفروضة على القروض.
- **مسؤولية البنك عن الاوراق المالية:** وتشمل موافقة او عدم موافقة البنك على شراء او بيع الاوراق المالية.

وبحسب الفقرات اعلاه فان استقلالية البنك المركزي تكون عالية عندما يتم فرض قيود شديدة على عملية اقراض الحكومة، وان يكون المقترض هوالحكومة المركزية فقط.

المحور الثاني: مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي في العراق.

اوضحت الدراسات ان هناك العديد من المؤشرات التي تستخدم في قياس درجة استقلالية البنوك المركزية، حيث يتم اعطاء اوزان نسبية لكل مؤشر من هذه المؤشرات وعن طريق جمع فقرات هذه المؤشرات نحصل على درجة نهائية تعبر عن درجة الاستقلالية.

١- **استقلالية البنك المركزي العراقي**

بدأت فكرة حصول البنوك المركزية على استقلاليتها منذ خمسينيات القرن الماضي لتمارس حريتها في تنفيذ السياسة النقدية وبدون تأثير من سلطة الحكومة. وبقدر تعلق الامر بالبنك المركزي العراقي فقد بدأت بوادر هذه التوجهات عندما أصدر قانونه الجديد رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي اتاح له الاستقلال المالي والاداري وليعمل على تحقيق بعض الاهداف المتعلقة بضمان استقرار

العملة المحلية وتحقيق التوازن في ادارة الاحتياطيات النقدية ومراقبة التحويل الخارجي وتنظيم ومراقبة وتوجيه الجهاز المصرفي ومواجهة الازمات النقديه[١٠]. لقد اتيحت للسياسة النقدية بموجب القانون المذكور امكانية تحقيق الاستقرار في الاسعار والمحافظة على مستويات تضخمية مناسبة والحفاظ على نظام مالي يعزز من التنمية المستدامة ويتيح فرص العمل وذلك من خلال التأثير في الكميات النقدية والسيطرة على اتجاهاتها مع التحفيز للاستجابة لمؤشرات السوق. ان استقلالية البنك المركزي في العراق تحاول التقليل من الارث المالي للسنوات السابقة المتمثل بمشكلات المديونية الخارجية التي أثقلت كاهل الاقتصاد العراقي وجعلت التحرك داخل المحيط المالي الدولي يعاني من مشكلات كبيرة. وقد ضاعف هذا من أهمية البنك المركزي العراقي بأعتباره مؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية وفق احكام قانونه النافذ الذي حدد مهام السلطة التنفيذية بمايأتي[١١] :

أ-منحت عملية استبدال العملة القديمة وإحلال العملة الجديدة ثقة اضافية لقيمة الدينار العراقي وادت الى استقرار الطلب النقدي الى جانب الغاء ظاهرة تعدد اسعار الصرف للعملة المحلية ازاء العملات الاجنبية.

ب-تحرير القطاع المالي ولاسيما اسعار الفائدة وتقليل أشكال خطط الائتمان المفروضة على حرية تخصيص الموارد الائتمانية بين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

ت- فتح المجال للمصارف الاجنبية للعمل في العراق سواء بشكل فروع أو شركات مستقلة وخلق مناخ منسجم مع توجهات السياسة الاقتصادية نحو اقتصاد السوق.

من ناحية اخرى فأن قانون البنك المركزي ولاجل تنفيذ احكامه يتطلب من البنك القيام بالوظائف والاعمال الاتية[١٢]:

أ- صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق بما في ذلك سياسة الصرف الاجنبي.
ب- ادارة الاحتياطيات الاجنبية.
ت- تقديم الخدمات الاستشارية والمالية للحكومة.
ث- اصدار العملة المحلية وادارتها.
ج- مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب

٢- **قياس درجة أستقلالية البنك المركزي العراقي**

هنالك العديد من المؤشرات التي يمكن أعتمادها في معظم بلدان العالم للتعرف على درجة استقلالية البنوك المركزية وتعد المؤشرات الاساسية الاربعة التي ذكرت سابقا" والمتعلقة بمؤشر (المحافظ وصياغة السياسة النقدية وتحديد الاهداف واقراض وتمويل الحكومة) من اهم المؤشرات التي تقاس من خلالها درجة استقلالية البنك المركزي، اذ يتم تحديد أوزان لكل مؤشر وكذلك تحديد درجات ترتيبية للمؤشرات الفرعية التي تتفرع من المؤشرات الرئيسة المذكورة[١٣].

فكلما كانت مدة عمل المحافظ طويلة وتناقصت صلاحية السلطة التنفيذية في تعيين أو اقالة المحافظ فأن ذلك ينعكس أيجابيا" في تمتع السلطة النقدية (البنك المركزي) بدرجة اعلى من الاستقلالية ، كما ان تمتع البنك المركزي بصلاحيات واسعة في رسم وصياغة سياسته النقدية يعطي مؤشرا" على تمتع البنك بأستقلالية أكبر، كما ان قيام البنك بتحديد اهدافه دون ان تتعارض مع الاهداف الاخرى يجعله اكثر استقلالية واخيرا" فأن تحديد عملية أقراض وتمويل الحكومة بقيود شديدة يزيد من درجة استقلالية البنك المركزي .

ان تطبيق المؤشرات الواردة في الجدولين (١،٢)على البنك المركزي العراقي ومن خلال مجموع الاوزان الفعلية لهذه المؤشرات يظهر ان درجة استقلاليته المتحققة في ضوء هذه المؤشرات تبلغ(٥٨%) لعام ٢٠١٧ وهو مؤشر واضح لعدم اكتمال درجة الاستقلالية عن السلطة التنفيذية (الحكومة) ، اذ يتضح ان مدة تعين المحافظ والجهة المسؤلة عن التعيين والاقالة حصلت على ١٠% من مجموع ٢٠% اما مؤشر صياغة السياسة النقدية فقد كانت اهميته النسبية بحدود٦% من مجموع ١٥% في حين كان مؤشر هدف استقرار الاسعار الذي يعتبر الهدف الاهم للسياسة النقدية الذي يتناغم مع استقرار النظام المصرفي يحظى بأهمية نسبية بلغت ٧% من مجموع ١٥%، واخيرا"فأن مؤشر اقراض وتمويل الحكومة الذي بلغت اهميته النسبية بحدود٣٥% من مجموع ٥٠% يشير الى ان البنك لديه قيود ولكنها ليست شديدة على اقراض الحكومة بدليل ان احتياطيات البنك انخفضت الى النصف تقريبا" وان البنك ركز على الاستقرار النقدي واهمل التنمية.

ان طموح البنك المركزي هو تحقيق الاستقلالية الكاملة، لكن البيئة الاقتصادية في العراق لاتزال بحاجة الى المزيد من القدرات لتحقيق ذلك خاصة" وان عملية تحول الاقتصاد العراقي نحو اقتصاد السوق تعترضها الكثير من العوائق وهو ماينعكس بشكل سلبي نحو أمكانية البنك المركزي ومؤسسات الدولة من تحقيق استقلاليتها بشكل كامل .

جدول (١): مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي لعام ٢٠١٧

المؤشرات	خصائص المؤشر	الوزن	الوزن الفعلي	الدرجة الترتيبية
اولا:المحافظ		%٢٠	%١٠	
	١.مدة الوظيفة			
	اطول من ٨ سنوات			١
	من٦-٨ سنوات			
	٥ سنوات			٠,٧٥
	٤ سنوات			٠,٥٠
	اقل من ٤ سنوات			٠,٢٥
	٢.الجهة التي تعين المحافظ			
	مجلس ادارة البنك المركزي			
	هيئة من ادارة البنك			١
	السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية			٠,٧٥
	السلطة التشريعية			٠,٥٠
	السلطة التنفيذية(مجلس الوزراء)			٠,٢٥
	الرفض(الطرد)			
	غير منصوص على الطرد			١
	اسباب غير سياسية			٠,٨٣
	تنسيب مجلس البنك			٠,٦٧
	تنسيب السلطة التشريعية			٠,٥٠
	طرد غير مشروط متاح من خلال السلطة التشريعية			٠,٣٣
	تنسيب السلطة التنفيذية			٠,١٧
	طرد غير مشروط من خلال السلطه التنفيذية			
	٤. هل يتقلد المحافظ وظائف اخرى في الحكومة			
	كلا			١
	باذن من السلطه التنفيذيه			٠,٥٠
	لايوجد تشريع يمنع ذلك			

المؤشرات	خصائص المؤشر	الوزن	الوزن الفعلي	الدرجة الترتيبية
ثانيا:صياغة السياسة النقديه		%١٥	%٦	
	١.من المسؤول عن صياغة السياسة النقدية			
	البنك فقط			١
	البنك يشارك ولكن تأثيره قليل			٠,٦٧
	البنك يوصي الحكومه فقط			٠,٣٣
	ليس للمصرف قول			
	٢.من له الكلمة الاخيرة في حل التعارض			
	البنك في حالة المشكلة مبينه في التشريع (القانون)			١
	الحكومة اذا كان القانون لايوضح ذلك او اذا كانت المشكلة داخل البنك			٠,٨٠
	هيئة من مجلس البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية			٠,٦٠
	السلطة التشريعية			٠,٤٠
	السلطة التنفيذية			٠,٢٠
	٣.دور البنك في عملية اعداد الموازنة			-
	للبنك دور فعال			
	ليس للبنك تاثير			
ثالثا:الاهداف		%١٥	%٧	
	استقرار الاسعار الهدف الرئيسي او الوحيد حسب القانون			١
	استقرار الاسعار الهدف الوحيد			٠,٨٠
	استقرار الاسعار هدف واحد مع اهداف اخرى			٠,٦٠
	استقرار الاسعار هدف واحد مع اهداف متعارضه			٠,٢٠
	لااهداف منصوص عليها في القانون			٠,٢٠
	الاهداف المحددة لاتتضمن استقرار الاسعار			
رابعا:حدود اقراض الحكومه		%٥٠	%٣٥	
	١.التسليف(الحدود على الاقراض)			١
	التسليف غير مسموح به			٠,٦٧
	التسليف مسموح بحدود مشدده			٠,٣٣
	التسليف مسموح بحدود مرنه			
	لاتوجد حدود قانونية للاقراض			
	٢.اسعار الفائده على القروض يجب ان تكون اعلى من الحدود الدنيا			١
	اسعار السوق			٠,٧٥
	اقل من الحدود العليا			٠,٥٠
	سعر الفائدة غير مذكور			٠,٢٥
	٣.البنك المركزي ممنوع من شراء اوبيع اوراق ماليه للحكومه في السوق الاولي			
	نعم			١
	كلا			
المجموع		%١٠٠	%٥٨	

المصدر/ من عمل الباحث بالاعتماد على مقياس (Grill:cukierman

جدول(٢): مجموع الاوزان الفعلية للمؤشرات الاساسية لاستقلالية البنك المركزي العراقي لعام٢٠١٧

المؤشرات	الوزن	الوزن الفعلي
اولا:المحافظ	%٢٠	%١٠
ثانيا:صياغة السياسة النقدية	%١٥	%٦
ثالثا: الاهداف	%١٥	%٧
رابعا:حدود اقراض الحكومة	%٥٠	%٣٥
المجموع	%١٠٠	%٥٨

المصدر/ من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (١)

ويرى الباحث أنّ ما يُقلّل من درجة استقلالية البنك المركزي خلال المدّة 2013 -2017 (مقارنةً بالمدة من 2004- 2013) ، وعلى وفق المؤشرات ودرجات الاستقلالية الواردة في الجدولين (١ و ٢) هو مايأتي:

1- بالنسبة لمؤشّر "التعيين" ، فإنّ مُحافظ البنك المركزي قد تمّ تعيينه من قبل رئاسة مجلس الوزراء ، وليس من قبل السلطة التشريعية (أو بالتنسيق معها). كما تعاقب على رئاسة البنك "مُحافِظان" اثنان خلال هذه المدة . وهذا من شأنه أنْ يجعل درجة الاستقلالية بموجب هذا المؤشّر في السنوات الأخيرة ، أقلّ من السنوات العشر التي تلت صدور قانون البنك.

2- بالنسبة لمؤشّر "صياغة السياسة النقدية"، فإنّ هناك قدر أكبر من السابق من التدخل الحكومي في صنع السياسة النقدية، وتحديد توجهاتها الرئيسة، وبما يتسّق مع التزامات العراق واتفاقاته مع المنظمات الاقتصادية الدولية (صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي بالذات). ومع أنّ درجة مشاركة السلطة التنفيذية في صياغة تفاصيل السياسة النقدية ما تزال في حدودها المقبولة، وتسعى الى المزيد من اسهام البنك المركزي في تمويل الموازنة العامة للدولة، والتخفيف من حدّة أزمتها المالية، إلاّ أنّ ذلك من شأنه أن يقلّل ايضاً من درجة استقلالية البنك وفقاً لهذا المؤشّر.

و يسري ذلك على ما يسمى بـ "حلّ التعارض بين البنك المركزي والحكومة"، اذ ما يزال هذا الموضوع وما يرتبط به من اشكاليات وتفاصيل مهمة محصوراً بالسلطة التنفيذية(والتزاماتها الدولية)، أكثر من سواها من الجهات وسلطات الدولة الأخرى.

3- إنّ أكثر مؤشرات الاستقلالية اثارةً للجدل، هو مؤشر "الأهداف". ففي حين نجح البنك المركزي في تحقيق معدلات جيدة للتضخم، وحافظ على استقرار سعر صرف الدينار مقابل الدولار الأمريكي ، ليحقّق بذلك درجة عالية من الاستقلالية، إلاّ أن البنك قد منح بذلك ما يعرف بـ "الاستقرار النقدي" أولوية قصوى على ما عداه من أهداف تنموية. وبهذا الصدد فإن معدل التضخم ظلّ متدنيًا طوال المدة 2004 – 2017، بالرغم من كلّ ما مرّ به العراق من أزمات سياسية وأمنيّة واقتصادية خلال هذه المدة وبرغم العجز المستمر في الموازنة العامة للدولة، فقد انخفض معدل التضخم من 1.9% في عام 2013، ليصل الى 0.1 % في عام 2016 (١٤) وهو معدل يعتقد الكثير من الاقتصاديين أنّهُ مُتدنٍ جداً، وأنّهُ يعكس ركوداً كبيراً في النشاط الاقتصادي، ويترافق مع معدلات منخفضة للنمو الاقتصادي، في بلدٍ هو أحوج ما يكون الى اعادة اعمار محافظاته المُدمرّة، و بناء مرافقه التحتية المنهارة، وتفعيل نشاطه الاقتصادي في مختلف المجالات.

وينطبق ذلك على نجاح البنك في السيطرة على تذبذبات سعر الصرف في السوق، والتي بقيت عند مستوى مقبول خلال السنوات الأخيرة، دون أن يعني ذلك اغفال ما قاد اليه هذا النجاح من آثار سلبية (مباشرة، وغير مباشرة) على قدرة الصناعة الوطنية (رغم تواضعها الشديد) على النمو والتطور، والتدهور الشديد في قدرتها على منافسة المنتجات الاجنبية المستوردة، وما ترتب على ذلك من آثار ضارة على دور القطاع الخاص المحلّي في النشاط الاقتصادي، والتراجع الكبير في قدرته على تلبية ابسط احتياجات السوق الوطنية، هذا اضافةً الى زيادة درجة انكشاف الاقتصاد الوطني تجاه الخارج، واعاقة عملية تنويع الاقتصاد، وتنوّع مصادر الايرادات، وتكريس منهج الاعتماد على الريع النفطي في الادارة المالية. كما أدّت سياسات المحافظة على معدلات منخفضة للتضخّم، وأسعار مقبولة لسعر الصرف، الى خفض احتياطيات البنك المركزي من ٧٧,٤ مليار دولار في عام ٢٠١٣ الى ٤٥,٣ مليار دولار في عام ٢٠١٦ [١٥] .

3- أمّا فيما يتعلّق بـ مؤشّر "حدود الاقراض للحكومة المركزية"، فقد شهدت المدة 2013- 2017، بدأ البنك المركزي بعمليات اقراض الحكومة المركزية بهدف الحدّ من التداعيات السلبية لأزمتها المالية، وخاصة بعد تراجع العائدات النفطية بسبب انخفاض اسعار النفط ، وأيضاً بسبب ما ترتب على الحكومة من التزامات ماليّة كبيرة بسبب تصدّي الحكومة لتمدّد التنظيمات الارهابية، وما رافقها من انفاق عسكري هائل. وقد أدّى ذلك بالضرورة الى أن يجد البنك المركزي نفسه في وضع لا يمكن معه

"الاستقلال" تماماً عن الحكومة في هذا الجانب، وأنّ الظروف الصعبة التي يمرّ بها البلد، تستدعي التنازل عن جزء من هذه الاستقلاليّة ، للحفاظ على وحدة البلد، و صيانة أمنه الوطني.

المحور الثالث: أستقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية العامة.

قد يتساءل البعض، هل ان هذا المؤشر الرئيسي الذي تم احتسابه "لاستقلالية البنك المركزي العراقي هو في مصلحة الاقتصاد العراقي والسياسة الاقتصادية؟ والاجابة على ذلك تتحمل وجهتي نظر هما:

الاولى: تمثل وجهة نظر السلطات النقدية (البنك المركزي) ومؤيديها، وتتعلق بأن المستوى المذكور أنفا"من الاستقلالية يحدد بوضوح المهام والمسؤوليات التي تقوم بها السلطة النقدية في تحقيق اهدافها الاساسية، ومن ثم امكانية مساءلتها عن الاختلالات التي تحدث ضمن نطاق مسؤوليتها، بمعنى ان السياسة النقدية غير مستعدة ان تتحمل تكاليف غيرها، أو انها ليست مسؤولة عنها، على سبيل المثال أن ضعف مرونة الجهاز الانتاجي الحكومي والخاص وقصوره عن سد حاجة الطلب المتزايد لايقع ضمن مسؤولية البنك المركزي، وهو الامر الذي يؤكده المنتقدون لسياسة البنك المركزي انفسهم من ان المشكلة هي ليست مشكلة نقدية.

الثانية: هي التي غالبا" مايكون اطرافها من الماليين ومؤيديهم، فهي تنظر الى ان لاتكون هذه الدرجة من الاستقلالية على حساب السياسة الاقتصادية العامة للدولة والحكومة، خاصة وان الاقتصاد العراقي يواجه مشكلة التضخم الركودي وعلى السياسة النقدية ان تعمل ضمن اطار السياسة الاقتصادية بأعتبارها جزء منها وان تتكامل معها.

ان المشكلة الكبيرة التي تواجه الاقتصاد العراقي عموما"وليست السياسة النقدية والمالية فقط هي عدم تبلور ملامح سياسة اقتصادية عامة واضحة المعالم بمعنى وجود الاجراءات والمؤسسات والتشريعات الواضحة والقابلة للتنفيذ، فمعظم الوزارات العراقية تلقي اللوم على بعضها البعض وتنسب الخلل الى بعضها وهو مايؤكدعدم وجود التنسيق المطلوب بين السياسات الاقتصادية المختلفة. فالسياسة المالية تهدف الى مواجهة الركود والبطالة وهو مايتطلب توسعها في الانفاق الذي يؤدي الـــى خلق اتجاهات تضخمية في ظل عدم مرونة الاجهزة الانتاجية وهو ما يتعارض مع السياسة النقدية التي تهدف الى مواجهة التضخم مما يزيد من معدلات البطالة وتستمر حلقة الجدل والتعارض وبالنتيجة لاتتحقق اهداف السياسة النقدية ولا اهداف السياسة المالية.

ولكن تبقى مسألة استقلالية اي سياسة سواء النقدية او غيرها من الامور الجيدة والمهمة التي تعطي لكل سياسة فرصتها في تحمل مسؤوليتها لتحقيق اهدافها. ولكن الاهم هو ان تكون هذه الاستقلالية تصب في مصلحة السياسة الاقتصادية العامة وداعمة لها وهذا لايتحقق اذا لم تحدد كل سياسة مهامها واهدافها بوضوح ضمن السياسة الاقتصادية العامة، ومن ثم التنسيق والتكامل بين هذه السياسات بعد تأشير وتحديد مكامن الخلل والتعارض.

الخاتمة

لم يكن موضوع استقلالية البنك المركزي العراقي ضمن اهتمامات الحكومات السابقة باعتبار ان مؤسساتها كانت تخضع للمركزية الادارية، وبعد عام ٢٠٠٣ الذي شهد تغيير نظام الحكم، بدأت بوادر وافكارتقع ضمن اهتمامات صانعي القرارات للتحول بالاقتصاد العراقي نحو اقتصاد السوق لفتح المجال امام مؤسسات الدولة لممارسة دورها في النشاط الاقتصادي بشكل حر ودون قيود، وهكذا أجاز القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ للبنك المركزي العراقي ممارسة استقلاليته وصياغة سياسته النقدية دون تأثيرات من قبل الحكومة من اجل تحقيق اهدافه المتمثلة بالمحافظة على استقرار الاسعار والسيطرة على مستويات التضخم، وقد استطاع البنك المركزي العراقي عبرمؤشرات الاستقلالية المعتمدة من تحقيق درجة مقبولة من الاستقلالية ولكنها لم تصل الى المستويات الكاملة بسبب افتقار البيئة الاقتصادية في العراق لبعض المقومات التي لاتزال تقف عائقا" امام قدرة الاقتصاد العراقي للتحول نحو اقتصاد السوق وهذا التصور ينسجم مع فرضـية البحث الـــتي تؤكد على **(ان البنك المركزي العراقي مارس استقلاليته بشكل جزئي وليس بشكل كامل).**

الاستنتاجات

١. اثبتت العديد من الدراسات والابحاث وجود علاقة متبادلة بين درجة استقلالية البنك المركزي وبعض المتغيرات الاقتصادية الكلية.

٢. تمكن البنك المركزي العراقي في المدة التي اعقبت عام ٢٠٠٣ وبفضل اكتسابه درجة مقبولة من الاستقلالية ان يحدد مهامه التي كانت ابرزها استهداف التضخم، والمحافظة على سعر صرف العملة الوطنية.

٣. لاتعني استقلالية البنك المركزي الانفصال التام عن الحكومة، كما لاتعني عزلة السياسة النقدية عن السياسة الاقتصادية بمعناها الشامل. اذ لايوجد معنى حقيقي في فصل السياسة النقدية عن السياسات الاخرى، فقوة الاستقلالية تاتي من قوة التنسيق بين السياسات، والتناغم مع الاستقرار الكلي للاقتصاد والتنمية، والاستخدام الامثل للموارد.

٤. ان استقلالية البنك المركزي حققت اهدافا" نقدية ولكنها لم تحقق اهدافا" تنموية بالقدر المطلوب منها في ظل الظروف الصعبة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي من جهة وعملية التنمية الشاملة من جهة اخرى.

٥.ان استقلالية البنك المركزي العراقي بشكل تام تحتاج الى بيئة اقتصادية مستقرة وملائمة، وارادة سياسية فاعلة.

التوصيات

١.ضرورة احترام استقلالية البنك المركزي من اجل مواصلة الجهود الاصلاحية بما يتلاءم مع سياسات التحول نحو اقتصاد السوق.

٢. تبني سياسة نقدية مرنة تستطيع التكيف مع المتغيرات السياسية والاقتصادية بهدف الحفاظ على معدلات مقبولة لنمو الناتج الحقيقي غير النفطي ليتماشى مع حجم الكتلة النقدية في الاقتصاد.
٣. الاهتمام باعداد الكفاءات الاقتصادية المتخصصة في مجال السياسة النقدية للمحافظة على مؤشرات مرتفعة استقلالية البنك المركزي وتفعيل صياغة السياسة النقدية وقراراتها بعيدا عن تاثيرات الحكومة.
٤.ضرورة التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية في الحالات الاستثنائية التي يتعرض لها الاقتصاد كالازمات المالية وبما يخدم السياسة الاقتصادية بشكل عام وسياسة البنك المركزي بشكل خاص.
٥.ضرورة قيام السياسة النقدية بتحديد معدلات معقولة ومسيطر عليها من التضخم بهدف رفع معدلات النمو والتخفيف من الركود وتشجيع الصناعة الوطنية.
٦.تحديد سعر صرف معقول مقابل الدولار، فلاينبغي تعويم العملة كما فعلت مصر ولاتثبيتها بشكل قسري كما في الاقتصاد العراقي من اجل تحقيق معدلات مقبولة من النمو والتنمية، وعدم الاكتفاء بتحقيق الهدف الرئيس للسياسة النقدية المتمثل بتحقيق الاستقرار النقدي بمعزل عن الاستقرار الاقتصادي بشكل عام.

الهوامش

[1]- د. زكريا الدوري، د. يسرى السامرائي: البنوك المركزية والسياسات النقدية -دار اليازوري للنشر- الاردن ٢٠٠٦ ص١١٩.
[2]- د. الغالبي عبد الحسين – الصيرفة المركزية -النظرية والسياسات- دار الكتب والوثائق-الكوفة ٢٠١٥-ص٧٥
[3]- Bhowmik Sharit, Saha- Financial inclusion of marginalized street Vendors in the urban Economy –india 2013 p 20
[4]- بول ساميلسون، وليام نورد هاوس :الاقتصاد دارالحلبي للنشر ٢٠٠٣ ص٥٤٠ .
[5]- أدوين مانسفيلد، ناريمان بهرافيش – علم الاقتصاد – الدار الجامعية للنشر ٢٠١٣ ص٣٧٩.
[6]- Mehrotra,Aaron N.and yet man,jame-Financial inclusion –issues for Central Bank at SSRN - 2015 p 44.
[7]- د. علي حسين سلمان- مؤشرات استقلالية البنوك المركزية- مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية- العدد ٢٣- جامعة تكريت-٢٠١١ ص٥٣ وكذلك أنظر
Sharma,Anupam,and Sumita Kukreja (An analytical Study; Relevance of financial inclusion for developing nation) –international journal of Engineering and Science 2013 p 26 .
[8]- أسامة محمد الفولي، مجدي محمود شهاب- مبادىء النقود والبنوك- دار الكتب المصرية-مصر ٢٠٠٩ص٢٢١-٢٢٢- وكذلك انظر:
Tissot,Bruno (Bis Blaise Gadanecz Measures of financial inclusion) Central Bank perspective 2016 p65.
[9]- Park, Michael- (Central Bank law and monetary policy outcomes)- meeting of the American Economic association- San Diego 2013 p50.
[10]- د. فلاح حسن ثويني- مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي- المؤتمر الوطني الاول-كلية الادارة والاقتصاد- الجامعه المستنصرية ٢٠١٠ص١٠.
[11]- مظهر محمد صالح –السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي- المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية- كلية الادارة والاقتصاد العدد ١٨ الجامعة المستنصرية ٢٠٠٨ ص٣١.وكذلك انظر: محمود محمد داغر- السياسة النقدية في العراق من التبعية الى الاستقلال غير الفعال- مجلة بحوث اقتصادية عربيه- مركز دراسات الوحدة العربية – العدد ٦٥ بيروت ٢٠١٤ص٧٥.
[12]- المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية- استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية- كلية الادارة والاقتصاد-العدد٢١ الجامعة المستنصرية ٢٠٠٩ ص٦٠
[13]-عبد المنعم السيد علي: استقلالية البنوك المركزية مع اشارة الى البنك المركزي العراقي-مجلة بحوث اقتصادية عربية- مركز دراسات الوحدة العربية- العدد ٥٧ بيروت٢٠١٢ص١٣٤ وكذلك انظر: سمير عباس النصيري- متطلبات الاصلاح المصرفي في العراق-مجلة اتحاد المصارف العربية- العدد ٤٢٢-لسنة٢٠١٦ ص٩٧.
[14]- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي- خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢-ص٢٦.
[15]- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي-**مصدر سابق ص٢٨**

المصادر

الكتب

[1]-أدوين مانسفيلد، ناريمان بهرافيش – علم الاقتصاد – الدار الجامعية للنشر ٢٠١٣

[2] أسامة محمد الفولي، مجدي محمود شهاب- مبادىء النقود والبنوك- دار الكتب المصرية-مصر ٢٠٠٩

[3]-بول ساملسون، وليام نورد هاوس: الاقتصاد دار الحلبي للنشر ٢٠٠٣

[4]-د. زكريا الدوري، د. يسرى السامراني: البنوك المركزية والسياسات النقدية –دار اليازوري للنشر- الاردن ٢٠٠٦

[5] -د. الغالبي عبد الحسين – الصيرفة المركزية -النظرية والسياسات- دار الكتب والوثائق-الكوفة ٢٠١٥

المجلات والدوريات

[1]-مظهر محمد صالح –السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي- المجلة العراقيه للعلوم الاقتصادية- كلية الادارة والاقتصاد العدد ١٨ الجامعة المستنصرية ٢٠٠٨

[2]-محمود محمد داغر- السياسة النقدية في العراق من التبعية الى الاستقلال غير الفعال- مجلة بحوث اقتصادية عربية- مركز دراسات الوحدة العربية – العدد ٦٥ بيروت ٢٠١٤

[3]-د. علي حسين سلمان- مؤشرات استقلالية البنوك المركزية- مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية- العدد ٢٣- جامعة تكريت-٢٠١١

[4]-عبد المنعم السيد علي: استقلالية البنوك المركزية مع اشارة الى البنك المركزي العراقي-مجلة بحوث اقتصادية عربية- مركز دراسات الوحدة العربية- العدد ٥٧ بيروت٢٠١٢

[5]-سمير عباس النصيري- متطلبات الاصلاح المصرفي في العراق-مجلة اتحاد المصارف العربية- العدد ٤٢٢-لسنة٢٠١٦

[6]-المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية- استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية- كلية الادارة والاقتصاد-العدد٢١ الجامعة المستنصرية ٢٠٠٩

المؤتمرات

د. فلاح حسن ثويني- مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي- المؤتمر الوطني الاول-كلية الادارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية ٢٠١٠

الوثائق الحكومية

وزارة التخطيط والتعاون الانمائي- خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢.

الكتب الاجنبية

[1]-. Bhowmik Sharit, Saha- Financial inclusion of marginalized street Vendors in the urban Economy –india 2013.

[2]- Sharma,Anupam,and Sumita Kukreja (An analytical Study; Relevance of financial inclusion for developing nation) –international journal of Engineering and Science 2013.

[3]- Park, Michael- (Central Bank law and monetary policy outcomes)- meeting of the American Economic association- San Diego 2013.

[4]- Mehrotra,Aaron N.and yet man,jame-Financial inclusion –issues for Central Bank at SSRN 2015.

[5]- Tissot,Bruno (Bis Blaise Gadanecz Measures of financial inclusion) – Central Bank perspective 2016.