

## استقلالية البنوك المركزية، مع إشارة خاصة إلى البنك المركزي العراقي

**عبد المنعم السيد علي**

أستاذ الاقتصاد المتمرس، الجامعة المستنصرية – بغداد،

نائب محافظ البنك المركزي العراقي، سابقاً

وأستاذ التمويل، جامعة عثمان العربية للدراسات العليا، سابقاً.

## مدخل

يمثل البنك المركزي أهم مؤسسة مالية عامة في الاقتصاد الحديث؛ وظيفته الأساسية الرقابة على النظام المالي، المصرفي والنقدي، والتحكّم بشكل خاص في النظام النقدي، متمثلاً في عرض النقد، بشكل خاص، حجماً ونموً، بالإضافة إلى عمله بنكاً للبنوك، وبنكاً للدولة، ووكيلاً لها، ومؤتمناً على حساباتها، ومستشاراً لها في الأمور المالية والنقدية والمصرفية، وماسكاً لحساباتها، ومستودعاً لاحتياطياتها الأجنبية، ومراقباً للبنوك والمؤسسات المالية الأخرى.

ولعل أهم وأول الوظائف التي يؤديها البنك تتمثل في التحكّم في عرض النقد من خلال قدرته على تنظيم حجمه، وتحديد قيمته ومراقبتها، حسبما يفوضه إياه قانونه الأساسي الذي يمثله في العراق حالياً قانون البنك المركزي العراقي الرقم ٥٦، لعام ٢٠٠٤، في مادته الرقم ٤، التي حدّدت في الفقرة (و) إصدار العملة العراقية وإدارتها وفقاً للقسم السابع من القانون، كإحدى مهمات البنك المركزي، مانحة له، وحده دون غيره، الحق في إصدار العملة الورقية النقدية والمعدنية لغرض تداولها في العراق (المادة ٣٢، الفقرة ١). وبذلك، أصبح البنك المركزي العراقي هو فقط المصدر للعملة في البلاد، إلى جانب كونه الوكالة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن استقرار قيمتها، ودعم قبولها العام، وحمايتها، والمحافظة على مكانتها في الأسواق المالية الدولية.

وقد يثور تساؤل عن سبب أهمية تحكّم البنك المركزي بعرض النقد. والجواب يكمن في أنه قد ثبت أن التغيرات في عرض النقد وثيقة الصلة بقيمتها الشرائية من جهة، وبالتقلبات في حجم النشاط الاقتصادي من جهة أخرى، كما برهنت عليه الدراسات والبحوث الكثيرة التي أجريت وتم التوصل فيها إلى وجود علاقة إحصائية مهمة بين التغيرات في عرض النقد من ناحية، والتغيرات في الأسعار، وبالتالي في الناتج المحلي الإجمالي الاسمي من ناحية أخرى. وبالتالي، كان من مضامين ما توصلت إليه تلك الدراسات أنه، إذا كان في استطاعة البنك المركزي التحكّم في معدل نمو عرض النقد، فإن في استطاعته أيضاً التأثير في المستوى العام للأسعار من جهة، وفي معدل النمو الاسمي للاقتصاد ككل، من جهة أخرى.

ولانفراد البنك المركزي بالتحكّم في عرض النقد سبب آخر مهم يكمن في أنه في غياب رقابة فعالة، فإن النقود، وبالتالي عرض النقد بشكل أوراق نقدية أو ودائع مصرفية، يمكن أن يتوسعا عملياً بلا حدود؛ ذلك أن التكلفة الحدّية لخلق وحدات نقدية إضافية تقرب من الصفر، وهو ما يجعل النظام المصرفي أو الحكومة، أو كليهما، قادرين على التماذي في التوسع في عرض النقد إلى أكثر من قدرة الاقتصاد الوطني على إنتاج السلع والخدمات، وهو ما ينتج منه تضخم جامح في الأسعار، ويؤدي في النهاية إلى تعثّر في النشاط الاقتصادي على المدى الطويل. ولم يعد مستغرباً بالتالي أن تتجه الحكومات نحو الاعتماد على البنوك المركزية لحماية عملاتها الوطنية، حجماً وقيمة، فتدخل في الأسواق المالية والنقدية، في محاولة منها للتحكّم في تضخم الأسعار المحلية لكي تحمي القوة الشرائية لعملاتها الوطنية.

في الاقتصادات الحديثة، تُعتبر البنوك المركزية من أهم اللاعبين الأساسيين في الأسواق المالية، إلى جانب الحكومة والبنوك التجارية والمؤسسات المالية الأخرى، والمستثمرين وقطاع الأعمال عموماً، وذلك لكونها السلطة النقدية الحكومية المسؤولة عن رسم السياسة النقدية وتنفيذها عملياً. وهي بذلك تؤثر في أسعار الفائدة السائدة، وفي حجم الائتمان، وعرض النقد، التي لها، بدورها، تأثيرات مهمة، مباشرة وغير مباشرة، ليس فقط في أسواق النقد وأسواق المال، وإنما أيضاً في الإنتاج الكلي الاسمي، والأسعار، وأخيراً في الاتجاهات التضخمية في الاقتصادات الوطنية.

كما يبدو أن هناك في الوقت الراهن إدراكاً متزايداً لعدم قدرة البنوك المركزية على التأثير بدرجة فعالة ومباشرة في المتغيرات الاقتصادية الحقيقية، مثل الإنتاج والعمالة، على المدى الطويل، غير أن لها تأثيراً مهماً، على المدى الطويل ذاته، في معدل التضخم. ولهذا، يذهب الاقتصاديون في الوقت الحاضر إلى أن استقرار مستوى الأسعار يجب أن يكون الهدف الرئيسي للبنك المركزي على المدى الطويل. وعلى البنك بالتالي أن يركز اهتمامه على السرعة التي يمكن أن يسمح بها للنقود والائتمان بالنمو، مع العمل على تحاشي احتمال حدوث تضخم مربك<sup>(١)</sup>.

وهنا يبرز تساؤل عن الجهة التي يجب أن تتحكم في هذه البنوك، وتوجه أنشطتها، وتحدد لها أهدافها ودوافعها، وتحفز سلوكها، وعن الجهة التي تمسك بالتالي بزمام أمورها كسلطة نقدية، وأخيراً عن الجهة التي ترسم لها سياستها النقدية، وتحدد لها وسائل تنفيذها وآلياتها، وتتابعها وتقوم أداءها، وتصدر في الأخير حكمها عليها، من حيث فعاليتها في تحقيق أهدافها المرسومة.

وباختصار، هل هي من يقوم بذلك كله لأنها وحدها السلطة النقدية المستقلة والمسؤولة عن الأمور النقدية في البلاد، أم ثمة جهة أخرى خارجية، كالسلطة التشريعية أو السلطة المالية المتمثلة في وزارة المالية، خصوصاً، أو مؤسسات غيرها تابعة للسلطة التنفيذية عموماً؟

يهدف هذا البحث إلى الإجابة عن هذه الأسئلة بوجه عام، مركزاً أولاً على وضع البنوك المركزية العالمية، وبشكل خاص في البلدان المتقدمة اقتصادياً، متبعاً ذلك بمحاولة التعرف على الحالة العراقية السائدة بعد الاحتلال الأمريكي منذ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ حتى الآن (العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين)، وذلك بمتابعة الوضع الذي أصبح عليه البنك المركزي العراقي خلال هذه الفترة، والعلاقة التي تربطه بالحكومة المركزية ممثلة في وزارة المالية على وجه الخصوص، ومجلس الوزراء، والسلطة التشريعية على وجه العموم، مبيّناً مدى استقلاليتها من عدمها، مع جدواها النقدية والاقتصادية ودرجة تحققها منذ بداية الفترة عام ٢٠٠٣ إلى الآن.

Peter S. Rose, *Money and Capital Markets: Financial Institutions and Instruments in a Global (١) Marketplace*, McGraw-Hill/Irwin Series in Finance, Insurance, and Real Estate, 8<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Irwin/McGraw-Hill, 2003), pp. 356-357.

## أولاً: تطور العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها

إن مفهوم استقلالية البنك المركزي يرتبط أساساً بطبيعة العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها منذ نشأة هذه البنوك في القرن السابع عشر حتى الوقت الحاضر. وهذه، كما هو واضح، فترة طويلة حقاً، شهدت تطورات اقتصادية وسياسية واسعة، وخاصة على مستوى الاقتصادات العالمية والتطورات المالية والنقدية والمصرفية، ولا سيما على مستوى البنوك ذاتها من حيث وظائفها وأهدافها وحجم وتنوع أنشطتها، وهو ما انعكس بدوره على طبيعة علاقاتها بحكوماتها وحجم هذه العلاقات وتنوعها؛ فقد كانت العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها في الفترة التي سبقت الحرب العالمية الأولى تقوم على الرغبة في تقوية ودعم استقلالية هذه البنوك سياسياً، وعدم تدخل الحكومات في أعمالها، خاصة لأنها كانت في أغلبها مملوكة ملكية خاصة عند بداية تأسيسها، أو كانت مملوكة ملكية مشتركة من حيث مشاركة الحكومات فيها. لذا، يمكن القول إن البنوك المركزية كانت في تلك الفترة تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية، في حين كانت الوظائف التي تقوم بتأديتها محدودة.

ولكن هذه العلاقة اتخذت بعد الحرب العالمية الأولى، في أعقاب الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن العشرين الماضي، منحى جديداً تمثل في زيادة معدلات البطالة، وانخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وانهيار الكثير من البنوك، وانهيار أسواق المال وأسعار الأوراق المالية، والتقلبات الحادة في أسعار صرف العملات الوطنية في أسواق الصرف الأجنبية المحلية والعالمية. وقد أدت هذه التطورات إلى قيام الحكومات باتخاذ قرارات حاسمة بشأن البنوك المركزية، تمثلت في نقل ملكية هذه البنوك الخاصة إلى ملكية الدولة، من خلال تأميمها، وذلك في أعقاب الكساد العالمي الكبير مباشرة. ولم تقتصر العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها على ذلك، بل أخذت الحكومات أيضاً تتدخل في إدارة البنوك المركزية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، خاصة من خلال تعيين محافظيها ومجالس إدارتها، وهو ما أدى إلى الضغط عليها من أجل زيادة قروضها للحكومة لتلبية احتياجاتها المالية، ومواجهة العجزات في ميزانيتها العامة.

وإزداد هذا الاقتراض بشكل خاص في أوقات الحروب، وذلك لتمويل هذه الحروب أولاً، ومن ثم تمويل عمليات الإصلاح والإعمار في ما بعدها. ولذلك شرّعت الحكومات قوانين من أجل زيادة الحدود العليا للاقتراض، وهو ما حدّ بشكل كبير من استقلالية البنوك المركزية، وساعد على تنامي الضغوط التضخمية في مختلف أنحاء العالم في العقود التالية للحرب العالمية الثانية. وقد أجريت منذ ثمانينيات القرن الماضي دراسات وكُتبت بحوث كثيرة حاولت الربط بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم السائدة، وذلك من خلال تمويل تلك البنوك لعجزات الميزانيات الحكومية، وهو ما جعل الباحثين يدعون إلى زيادة استقلالية البنوك المركزية بهدف الحد من الضغوط التضخمية، فتنامى الاتجاه منذئذ نحو الاستقلالية - وهو اتجاه انطوى على تغيير جذري في العلاقة المؤسسية بين البنك المركزي والحكومة، ممثلة بشكل خاص في وزارة المالية، فصدرت تشريعات تعزّز من استقلالية البنك

المركزي في كثير من الدول - في أوروبا واليابان وفرنسا وأخيراً وليس آخراً، في الاتحاد الأوروبي. وفي الوقت الحاضر، يختلف الاستقلال، الذي تتمتع به البنوك المركزية بعيداً عن سيطرة الحكومات وتحكمها، اختلافاً كبيراً في ما بينها وحول العالم؛ ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يمكن لأعضاء مجلس محافظي بنك الاحتياطي الأمريكي أن يخدموا لمدة ١٤ عاماً، فلا يجوز تغييرهم أو إقالتهم خلالها، وهو ما يحدّ من قدرة الرئيس ومجلس النواب (الكونغرس) على تغيير سياسة البنك في المدى القصير. بالإضافة إلى ذلك، لا يعتمد البنك على مجلس النواب ولا على الحكومة من حيث دخل أعضاء مجلس المحافظين، فهو يولّد إيراداته ذاتياً من خلال التعامل بالأوراق المالية التي يصدرها وأجور مختلف أنواع الخدمات التي يقدمها إلى البنوك والحكومة وغيرها، الأمر الذي يمنح البنك ميزة مهمة مقارنة بالوكالات الحكومية الأخرى؛ فهو لا يخضع لعملية تخصيصات يحددها الكونغرس عادة، كما لا تستطيع دائرة المحاسبات العامة، التي تمثّل وكالة التدقيق الفدرالية، أن تدقّق في المسائل التي ترتبط بالسياسة النقدية، ولا أنشطة البنك في سوق الصرف الأجنبي. ولأن القدرة على التحكّم بخيوط حافظة البنك النقدي عادة ما تكون مرادفة للقدرة على التحكّم الكلي، فإن هذا الجانب من نظام الاحتياطي الفدرالي الأمريكي يزيد من استقلالية البنك أكثر من أي عامل آخر. وهكذا، فإن البنك يتمتع باستقلالية فائقة لا تدانيه فيها أية وكالة حكومية أمريكية أخرى.

مع ذلك - وكما يذهب ميشكن<sup>(٢)</sup> - فإن البنك ليس متحرراً تماماً من الضغوط السياسية التي يمكن أن يتعرض لها؛ فلفهم سلوك البنك، يجب أن ندرك أن الدعم العام لأنشطته يؤدي دوراً أساسياً في قبوله ودعمه، وأن العامل المهم المؤثّر في سلوكه يكمن في محاولته تعظيم قوته ونفوذه. ولذلك، فإنه يجتهد، وبشدة، للحفاظ على استقلاليته، كما برهنت على ذلك دائماً أفعاله بالنسبة إلى التحكّم في ميزانيته. وتتنبأ هذه النظرية بأن البنك سيتحاشى الاصطدام بالفئات المتنفذة - من سياسيين وغير سياسيين - التي تسعى إلى الحد من قوته ونفوذه، وبالتالي من استقلاليته. وقد يفسر ذلك عدم ميل البنك نحو شفافية عالية بشأن أنشطته، أو سياساته، أو خطته وتكهاناته. ومع ذلك، يستدرك ميشكن فيذكر أن البنك قد زاد في الأعوام الأخيرة من شفافيته استجابة لضغط الكونغرس والرأي العام، وهو أمر يجب أن نتذكره دائماً عند الكلام على استقلالية البنوك المركزية في البلدان النامية - خاصة غير الديمقراطية منها، وهو أمر سنعود إليه عند مراجعة الوضع في العراق في ظل المتغيّرات العامة السائدة فيه حالياً.

رغم ذلك، يبقى البنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي في مركز الصدارة من حيث درجة الاستقلالية التي يتمتع بها بين البنوك المركزية في العالم.

وعلى الجانب الآخر، الأوروبي من المحيط الأطلسي، أنشأت معاهدة ماستريخت عام

Frederic S. Mishkin and Stanley G. Eakins, *Financial Markets and Institutions*, Prentice Hall Series in (٢) Finance (Boston, MA; New York: Pearson Prentice Hall, 2009), p. 166.

١٩٩٢ الاتحاد الأوروبي مع بنك مركزي هو البنك المركزي الأوروبي، الذي يتمتع بدرجة من الاستقلالية قد تفوق استقلالية صنوه الأمريكي، أو توازيها على الأقل. ويتم تعيين أعضاء مجلس إدارته لمدة ثمانية أعوام غير قابلة للتجديد، ولا يمكن خلال هذه المدة تغييرهم أو إقالتهم، وهو ما يحمي البنك من نفوذ الحكومات خصوصاً، والسياسيين عموماً. كما يتمتع البنك بحماية أخرى من حيث عدم القدرة على تغيير أو إجراء أي تعديل على قانونه الأساسي، إلا بموافقة جماعية من قِبل الدول الموقعة المعاهدة المذكورة. وكما هو الحال مع صنوه الأمريكي، يقرر البنك الأوروبي ميزانيته الخاصة به من دون تدخل من أية جهة أخرى؛ فلا يحق لحكومات الدول الأعضاء أن تُصدر توجيهاً أو أوامر إلى البنك، وهو ما يزيد من استقلالية البنك. ولكن من ناحية أخرى، حددت المعاهدة استقرار الأسعار على المدى البعيد بوصفه الهدف الأهم للبنك، وبمعدل تضخم سنوي يقل عن ٢ بالمئة، وهو ما يعني أن هذا الهدف قد تم تحديده بدرجة أدق مما هو عليه الحال لدى البنك الاحتياطي الأمريكي، الأمر الذي يجعل البنك الأوروبي أقل استقلالية نسبياً من صنوه الأمريكي. ولكن ما يزيد من استقلاليته هو عدم إمكان تغيير قانونه الأساسي إلا من خلال إجراء تعديل على المعاهدة، وهي عملية صعبة لأنها تقتضي موافقة جميع الدول الموقعة المعاهدة، وهذا أمر في غاية الصعوبة من الناحية العملية - خاصة من الجانب السياسي.

وأخيراً، يشير مسح لهياكل واستقلالية البنوك المركزية الرئيسية في العالم في الوقت الحاضر إلى اتجاه عام ملموس نحو استقلالية متزايدة. وقد كان أمراً معهوداً أن يُعتبر البنك الاحتياطي الأمريكي أكثر استقلالية، وبشكل عميق، من أغلب البنوك المركزية في العالم، في ما عدا البنوك الألمانية والسويسرية. أما في الوقت الحاضر، ربما يُعتبر البنك المركزي الأوروبي أكثر استقلالية، كما أن استقلالية أكبر قد جرى منحها للبنوك المركزية الأخرى، مثل بنك إنكلترا وبنك اليابان، وبنوك نيوزيلندا والسويد وغيرها كثير، ولو بدرجات متفاوتة، وتقترح النظرية والتجربة معاً أن بنوكاً مركزية أكثر استقلالية تنتج منها سياسات نقدية أفضل، وهو ما يوفر دافعاً قوياً في هذا الاتجاه.

## ثانياً: مسألة استقلالية البنك المركزي

إن مفهوم الاستقلالية الأكثر ارتباطاً بممارسة البنوك المركزية لعملها في الوقت الحاضر يتمثل في منح البنك المركزي الاستقلال الكامل في رسم السياسة النقدية وإدارتها من خلال عزله عن أي ضغوط سياسية من قِبل السلطة التنفيذية من ناحية، ومن خلال منحه حرية التصرف الكاملة في وضع سياسته النقدية وتنفيذها من ناحية أخرى. ولا تعني استقلالية البنك المركزي استقلالية تامة عن الحكومة في كل شيء، سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية أو من ناحية الهيكل التنظيمي؛ فهي لا تعني الانفصال التام عن الحكومة، ذلك أن البنك المركزي ما هو إلا مؤسسة حكومية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة، ولكن يجب أن تكون قراراتها، خاصة في ما يتعلق بالسياسة النقدية، مستقلة، وأن تكون السياسة النقدية متسقة إلى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

وقد عرف ستانلي فيشر (S. Fisher) نوعين من الاستقلالية<sup>(٣)</sup>، أولهما استقلالية البنك في تحديد أهداف السياسة النقدية، إن لم يكن هناك تحديد مسبق لهذه الأهداف، وإذا ما خوّل البنك سلطة إدارة السياسة النقدية من دون أي تحديد للأهداف. وعلى العكس من ذلك، قد لا يتمتع البنك المركزي بأية استقلالية في تحديد أهدافه إذا ما كانت جهة أخرى قد حدّدت هذه الأهداف مسبقاً بشكل دقيق وقاطع. وثانيهما استقلالية البنك في تحديد الأدوات التي يستخدمها في إدارة السياسة النقدية، فيُعتبر في هذه الحالة مستقلاً إذا ما كانت له السلطة وحرية التصرف الكاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية، التي يراها مناسبة ولازمة لتحقيق أهدافه، ولا يُعتبر مستقلاً إذا ما كان ملتزماً بقاعدة نقدية محددة، أو ملتزماً بتنفيذ قرارات السياسة المالية، كتمويل عجز في الميزانية، فالاستقلالية التي تسعى البنوك المركزية إلى التمتع بها ترتكز أساساً على إعطائها حرية التصرف الكاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية واختيار الأدوات والآليات المناسبة واللازمة لتحقيق أهدافها<sup>(٤)</sup>.

## ١ - التطورات الفكرية حول موضوع الاستقلالية

وبهذا المعنى، أصبحت مسألة استقلالية البنك المركزي منذ ثمانينيات القرن العشرين الماضي مثار جدل واسع استمر حتى الوقت الحاضر؛ فقد وجدت دراسات عدة أن هناك ترابطاً مهماً وسالباً بين معدل التضخم الذي خبرته الأقطار الصناعية الرئيسية، ودرجة الاستقلالية عن العملية السياسية، التي تتمتع بها بنوكها المركزية؛ فألمانيا وسويسرا مثلاً، التي تعمل بنوكها المركزية في ظل استقلالية عن التحكّم الحكومي أكبر ممّا هو عليه الحال في معظم الأقطار الأخرى، تعرضتا بين عام ١٩٧٤ و ١٩٩٠ لمعدل تضخم سنوي منخفض مقداره ٣,٥ بالمئة، في حين خبرت إيطاليا، التي يبدو أن بنوكها المركزية كان أكثر ارتباطاً بالحكومة، معدل تضخم سنوي بلغ ١٢,٤ بالمئة على مدى الفترة الزمنية ذاتها.

وقد استنتجت هذه الدراسات أن أداء الاقتصادات كان أفضل عندما كانت بنوكها المركزية تتمتع باستقلالية أكبر عن حكوماتها، في وقت تتخذ هذه الحكومات اتجاهات سياسياً قوياً نحو المبالغة في الإصدار النقدي، في محاولة منها لمواجهة انكماش اقتصادي، أو لتمويل برامج حكومية توسعية، وهو ما يعرضها لضغوط تضخمية شديدة ينتج منها ارتفاع في أسعار الفائدة، وتساعد في تكاليف الإنتاج، وتعرّض في إنتاج السلع والخدمات... إلخ<sup>(٥)</sup>.

ولذا، تقترح النظرية والتجربة أن بنوكاً مركزية أكثر استقلالية عن السلطة التنفيذية عموماً والسلطة المالية خصوصاً، ستصدر عنها سياسة نقدية أفضل واستقرار اقتصادي أقوى وأطول أمداً.

(٣) نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ١٥٧.

(٤) نيبيل حشاد، استقلالية البنك المركزي بين المعارضة والتأييد (بيروت: اتحاد المصارف العربية، ١٩٩٤)، ص ٨٧.

(٥) Rose, *Money and Capital Markets: Financial Institutions and Instruments in a Global Marketplace*, (٥) p. 370.

وهكذا، فإن أقوى حجة يمكن أن تقدم باتجاه بنك مركزي مستقل عن السلطة التنفيذية وذراعها القوية المتمثلة في وزارة المالية، تقوم على أنه ستنجح من إخضاع البنك لضغوط سياسية سياسة نقدية تضخمية بسبب ميل السياسيين إلى الاهتمام بمستقبلهم الانتخابي أكثر من الاكتراف بالأهداف البعيدة المدى، مثل استقرار الأسعار، والاهتمام بدلاً من ذلك بالأهداف على المدى القصير، مثل أسعار الفائدة المنخفضة، وتجاهل آثار ذلك الضارة بالأهداف البعيدة المدى، مثل عملة أقوى ومستوى أسعار أكثر استقراراً. كما أن استقلالية البنك المركزي سينجم عنها الحد من ضغوط وزارة المالية التي تسعى عادة إلى تمويل عجوزات ميزانياتها من خلال البنك ذاته، وهو ما يقود إلى ضغوط تضخمية. وبمقاومة ضغوط السلطة المالية - وبالتالي الضغوط السياسية - يستطيع بنك مركزي مستقل اتباع سياسة نقدية غير (شعبوية) ولكنها تصب في مجرى الصالح العام، متمثلاً في أداء اقتصادي كلي أفضل، وإنتاجية أكبر، وعمالة أتم.

في هذا الاتجاه، أشار إيفروز (Effros)<sup>(٦)</sup> إلى أن دعم استقلالية البنك المركزي يتم الحصول عليه من الإيمان بضرورة عزل البنك عن الضغط السياسي القصير الأجل إذا ما أريد للسياسة النقدية تحقيق أهدافها بفعالية، وأن الاستقلالية تعطي صانع السياسة النقدية حرية نسبية، بينما تبقى الحكومة مسؤولة عن السياسة الاقتصادية الكلية، في حين يبقى البنك المركزي الجهة الوحيدة التي لها سلطة تقرير السياسة النقدية وسياسات سعر الصرف.

وفي دراسة أخرى لـ بادي وباركن (Bade and Parkin)<sup>(٧)</sup>، تُعتبر من أوائل الدراسات التطبيقية التي حاولت دراسة العلاقة بين استقلالية البنك المركزي عن الضغط السياسي وانخفاض معدل التضخم واستقراره، جرى قياس استقلالية البنك المركزي وفقاً للمؤشرين التاليين: أولهما مدى تأثير الحكومة في مالية البنك المركزي، وهو الأمر الذي يتحدد بمدى سلطة الحكومة في تحديد أجور أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي، وبمدى التحكم في ميزانيته وتوزيعه لأرباحه. وثانيهما مدى تأثير الحكومة في سياسات البنك، وهو الأمر الذي يتحدد بمدى سلطة الحكومة في تعيين مجلس إدارة البنك وفي تمثيل الحكومة في المجلس، وما إذا كان صاحب السلطة النهائية في تقرير هذه السياسات الحكومة أم المجلس.

وقد توصلت الدراسة إلى أن درجة الاستقلال المالي لم تكن عاملاً مؤثراً في معدل التضخم في فترة ما بعد بريتون وودز، فيما أكدت أن الاستقلالية في تحديد السياسة النقدية تُعتبر محددًا مهمًا لمعدل التضخم، بدليل أن معدلات التضخم في البلدين اللذين سجلا أعلى درجات الاستقلالية، وهما ألمانيا وسويسرا، كانت أقل من المعدلات في جميع الدول الأخرى الممثلة في العينة. كما انتهت دراسة ألسينا (Alesina)<sup>(٨)</sup>، التي استخدمت مؤشرات Parkin و

R. E. Effros, «IMF Study Explores Legal Dimension of Central Bank Activities,» *IMF Survey* (15 (٦) April 1996), pp. 130-132.

Robin Bade and Michael Parkin, «Central Bank Laws and Monetary Policy,» (Unpublished (٧) Memeograph, University of Western Ontario, Department of Economics, 1987).

A. Alesina, «Macroeconomics and Politics,» *NBER Macroeconomics Annual* (Cambridge, MA: MIT (٨) Press, 1988).



نفسها، إلى وجود علاقة عكسية بين المعدلات المتوسطة للتضخم واستقلالية البنك المركزي.

نصل من هذه الدراسات إلى أن من شأن وجود بنك مركزي مستقل في دولة ما أن يؤدي إلى خفض معدلات التضخم، من دون أن يؤثر سلباً في معدلات النمو الاقتصادي، وأن وجود علاقة سلبية بين استقلالية البنك المذكور وعجز الميزانية، استناداً إلى فرضية أن البنوك المستقلة تكون أكثر قدرة على مقاومة ضغط الحكومة لإجبارها (أي البنوك المركزية) على تمويل عجز الميزانية، فتدرك الحكومة عندئذ أن هناك حدوداً لقدرتها على إصدار سندات تجبر البنك المركزي على قبولها بشكل مستمر لتمويل العجز في ميزانيتها، الأمر الذي يجبرها على تخفيض حجم إنفاقها، وبالتالي حجم العجز في ميزانيتها.

من ناحية أخرى، يلاحظ أن غالبية الدراسات تقوم على قياس الاستقلالية وفقاً لما هو وارد في خصوص التشريعات الخاصة بالبنوك المركزية المندرجة في العيّنة المدروسة، في حين قد تختلف هذه الاستقلالية عملياً عنها قانونياً، فيكون هناك استقلاليتان، استقلالية شرعية (de jure) واستقلالية فعلية (de facto)، قد تتفان وقد تختلفان، تبعاً لمدى تصميم مسؤولي البنك و/أو وزارة المالية على الالتزام بالنصوص التي تنشدها الدولة و/أو البنك المركزي.

ومن ناحية أخرى، إذا كانت الدراسات قد أثبتت وجود علاقة ارتباط سلبية بين استقلالية البنك المركزي ومعدل التضخم، من ناحية، والاستقلالية وعجز الميزانية من ناحية أخرى، فإنها لم تمدنا بدليل قاطع على وجود علاقة سببية بين هذه الاستقلالية وكل من معدل التضخم وعجز الميزانية؛ فالدول التي تتميز بوجود اتجاه عام مضاد للتضخم وتصميم على مقاومته قد تترجم ذلك بشكل رئيسي في صورة منح الاستقلالية لبنكها المركزي، وبالتالي يكون العداء للتضخم هو العامل الأساسي المسبب لانخفاض معدل التضخم وليس إنشاء البنك المركزي المستقل<sup>(٩)</sup>؛ فقد توصلت دراسات أخرى<sup>(١٠)</sup> إلى أن استقلالية البنك المركزي ليست عاملاً خارجياً (exogenous) ولا كافياً لتوليد تضخم منخفض، إذ إن تفضيلات البنك المركزي تتحدد داخلياً من خلال معارضة القطاع المالي للتضخم، حيث كان القطاع المالي، تاريخياً، المجموعة المهيمنة بين مختلف المجموعات التي تضغط باتجاه استقرار الأسعار، سواء في الأقطار المتقدمة أو في الأقطار النامية. ويتفق هذا الرأي مع نماذج الاقتصاد السياسي للسياسة النقدية، ومع الصيرفة المركزية التي تُظهر أن المطالبات المتنافسة بالنسبة إلى التضخم والعمالة والإنتاج من قبل

(٩) أسامة الفولي ومجدي شهاب، مبادئ النقود والبنوك (الإسكندرية: دار الجامعة الجديد للنشر، ١٩٩٧)، ص ١٩٧.

A. S. Posen, «Declarations are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank (١٠) Independence,» in: *NBER Macroeconomics Annual* (Cambridge, MA: MIT Press, 1995), vol. 10.

نقلاً عن: «Sectors Sources for Central Bank Independence,» in: G. Dibeh, «The Political Economy of Central Banking in the MENA Region with Special Reference to Lebanon,» in: David Cobham and Ghassan Dibeh, eds., *Monetary Policy and Central Banking in the Middle East and North Africa*, Routledge Political Economy of the Middle East and North Africa Series (Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2009), pp. 9-10.

مجموعات مختلفة في الاقتصاد يمكن أن تؤثر في المكانة المؤسسية وأهداف السياسة ونتائج البنوك المركزية. ويسمح هذا النموذج بتطوير نموذج اقتصاد سياسي للصيرفة المركزية يأخذ في الاعتبار مطالبات متنافسة في الاقتصاد وآثارها في وظيفة البنك المركزي وهدفه، وهو ما يسمح بتحليل أهم المحددات السياسية للسياسة النقدية والتصميم المؤسسي للبنك المركزي.

ويصل هذا التحليل بالتالي إلى أن على الرغم من أن استقلالية البنك المركزي ضرورية للوصول إلى نتائج تضخمية منخفضة، فإنها ليست كافية لتحقيق هذا الهدف؛ فالأوضاع السياسية المسيرة لهدف البنك المركزي بالنسبة إلى التضخم تؤدي دوراً حاسماً في النتيجة النهائية لسياسة البنك المركزي، كما ذهب إليه Posen<sup>(١١)</sup>.

## ٢ - دور الاستقلالية كعامل خارجي أو كعامل داخلي بالنسبة إلى البنك المركزي<sup>(١٢)</sup>

أبرز عدد كبير من الأبحاث والدراسات المتعلقة بالاقتصاد السياسي للصيرفة المركزية والسياسات النقدية أهمية السياسة (Politics) والمؤسسات (Institutions) في تحديد السياسة النقدية في كلٍّ من الأقطار المتقدمة والأقطار النامية على السواء. وتبعاً للمنظورات المختلفة في اتجاه هذه الدراسات والأبحاث، فإن دور الفئات السياسية والاجتماعية، واستقلالية البنك المركزي، وتفضيلات القطاع الخاص، تكون كلها مهمة في تحديد مواقف البنك المركزي واتجاهات سياساته، مثلاً باتجاه محاربة التضخم وباتجاه استقرار الإنتاج؛ فقد ذهب البعض مثلاً إلى أن البعد الدولي لسياسات استقلالية البنك المركزي وقيمة العملة هو من الأهمية بمكان في الأقطار النامية، بحيث تكون للسياسة النقدية الناتجة من ذلك، مثل استهداف التضخم والالتزام باستقرار الإنتاج، نتائج اجتماعية واقتصادية مهمة كذلك. وقد تبنت معظم أقطار الشرق الأوروبي وشمال أفريقيا، أو أنها على طريق تبني إصلاحات سوقية، اقتصادية ومالية، تشمل إدارة السياسة النقدية، ودور البنوك المركزية في صنع السياسة النقدية.

وفي هذا الشأن، فإن استقلالية البنوك المركزية، من حيث العلاقة بالسلطة السياسية، تُعتبر جانباً مهماً من أي إصلاح نقدي مؤسسي، كما تشهد عليه إصلاحات البنوك المركزية التي جرت في أوروبا وأمريكا اللاتينية والاقتصادات المتحولة في أوروبا.

وقد طوّر بعض الباحثين نظرية حديثة بشأن السياسات النقدية المثلى، حيث تعظّم البنوك المركزية الرفاه الاجتماعي في ظل منحني فيليبس المنمّي بالتوقعات (Expectations - Augmented Philips Curve). وتبيّن هذه الصيغة أن البنك المركزي، الذي يتبنّى دافع العمالة الهادف إلى دفع الإنتاج الفعلي باتجاه الإنتاج الممكن، سيولد ميلاً تضخيمياً يمكن تخفيفه، حسب باحث آخر، من خلال تخويل السياسة النقدية للبنك المركزي مستقل فقط وإنما لبنك

Cobham and Dibeh, eds., Ibid., pp. 21-22.

(١١)

(١٢) انظر في ذلك المتابعة القيمة لتطور الفكر الاقتصادي الخاص بموضوع استقلالية البنوك المركزية، والعوامل المؤثرة فيها والنواتج المترتبة عليها، في: Dibeh, «The Political Economy of Central Banking in the MENA Region with Special Reference to Lebanon.» chap. 2, pp. 9-26.

محافظ أيضاً يتلافى التضخم على نحو يفوق جميع الوكالات والمجموعات الاقتصادية الأخرى في المجتمع، ويكون محمياً من التأثيرات السياسية الصادرة عن مختلف المجموعات الاجتماعية، وذلك من خلال استقلاله القانوني والأدواتي (Instrumental).

إن هذا النموذج النظري الأساسي لبنك مركزي مستقل ومحافظ يتنبأ بميل تضخمي أقل من ميل بنك مركزي عادي لا يتمتع بالاستقلالية. ويشير Posen<sup>(١٣)</sup> إلى أن استقلالية البنك المركزي ليست خارجية ولا كافية لتوليد تضخم منخفض؛ فتفضيلات البنك المركزي المستقل تتحدد داخلياً من خلال معارضة القطاع المالي للتضخم. ومن هذه الناحية، تصبح الآثار التوزيعية للسياسة النقدية المحدد الرئيسي لاتجاهات سياسة البنك المركزي، حيث يشكل الرباحون والخاسرون الأساس السياسي للمطالبات المتنافسة من مفاضلات السياسة؛ إذ كان القطاع المالي المجموعة الغالبة بين مختلف المجموعات التي تدعو إلى استقرار الأسعار في البلدان المتقدمة وفي البلدان النامية على السواء.

ويتفق ما ذهب إليه بوزن<sup>(١٤)</sup> مع نماذج الاقتصاد السياسي للسياسة النقدية والصيرفة المركزية، التي تظهر المطالبات المتنافسة بالنسبة إلى التضخم والاستخدام والإنتاج من جانب مختلف الفئات في الاقتصاد، والتي يمكن أن تؤثر في المركز المؤسسي وأهداف السياسة ومحصلات البنوك المركزية. وقد ذهب بعض الباحثين إلى السماح بتحليل أهم المحددات السياسية للسياسة النقدية والتصميم المؤسسي للبنك المركزي؛ فمثلاً، جعل بعضهم العلاقة بين الأجور والأرباح والعلاقة بين التمويل والصناعة، بالإضافة إلى المركز الدولي والاستقلال السياسي للبنك المركزي، تشكل كلها مرتكزات البناء الأساسي لميول السياسة النقدية واتجاهاتها. من ذلك أن بعضهم ذهب إلى أنه كلما كان لدى القطر حاجة إلى الاستثمار الأجنبي وإلى تدفقات نقدية إلى الداخل، زاد اندفاع القطاع المالي والحكومة نحو بنك مركزي مستقل.

وتبين دروس التجربة اللبنانية<sup>(١٥)</sup> أن بنكاً مركزياً مستقلاً يتبع سياسات مناهضة للتضخم بفعالية أكبر في أوضاع اقتصادية وسياسية مقاومة للتضخم. وهذا يؤيد فرضية Posen القائلة إن الأوضاع السياسية السائدة تفوق استقلالية البنك المركزي في توليد أوضاع تضخمية أو غير تضخمية في الاقتصاد. في مثل هذا النموذج، تكون استقلالية البنك المركزي داخلية (Endogenous) بالنسبة إلى مصفوفة العلاقات السياسية والاقتصادية. وهناك في أقطار الشرق الأوسط عوامل سياسية واقتصادية تجعل استقلالية البنك المركزي، أو معدل دوران المحافظ في مركزه، خاليين من أية آثار مهمة في السياسة النقدية. وأحد التغيرات المحتملة لذلك هو التغيير الذي يقوم على أساس قانوني (تشريعي) من أن الاستقلال القانوني في الأقطار النامية لا

(١٣) Posen, «Declarations are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence.» (١٣) pp. 9-10.

(١٤) المصدر نفسه.

(١٥) المصدر نفسه، ص ١١.

يحظى باحترام نظم الحكم الشمولية، وأن الالتزام بالقانون متجذر أكثر في البلدان المتقدمة. وفي ذلك، ذهب آخرون إلى أن مقياس الاستقلالية القانونية للبنك المركزي في الأقطار غير الديمقراطية هو ذو أهمية ضئيلة، في حين أن تغيير المحافظ هو أكثر أهمية. من ناحية أخرى، قد تكون أهمية التضخم بالنسبة إلى استقلالية البنك المركزي في أقطار الشرق الأوسط نابعة من الافتقار إلى الدعم السياسي والاقتصادي لتضخم أقل، رغم وجود بنوك مركزية مستقلة وإصلاحات سوقية<sup>(١٦)</sup>.

والخلاصة هي أن على الرغم من ضرورة استقلالية البنك المركزي لحصيلة تضخمية منخفضة، فإنها غير كافية؛ فالأوضاع السياسية المسايمة للأهداف التضخمية للبنك المركزي، قد لا يكون لها دور حاسم في الحصيلة النهائية لسياسة البنوك المركزية، كما ذهب إليه Posen؛ فالصيرفة المركزية في لبنان تمتعت دائماً، ومنذ بدايتها عام ١٩٦٤، بمستوى عال من الاستقلال عن السلطات السياسية. وجرى دعم هذا الاستقلال ببناء سياسي اقتصادي، يقود إلى استقرار الأسعار. وفي أعوام تشكيل البنك المركزي، وقرت العلاقات التعاونية بين قطاعي التمويل والصناعة، وموقع الاقتصاد اللبناني من الاقتصاد الدولي، الدعم السياسي اللازم لتوجه مناهض للتضخم من قبل بنك لبنان المركزي<sup>(١٧)</sup>.

### ٣ - الحجج المضادة لاستقلالية البنك المركزي

لم يعدم التأييد الواسع الذي يتلقاه مبدأ استقلالية البنك المركزي في مختلف البلدان، وخاصة البلدان المتقدمة اقتصادياً، وجود معارضين له مستندين إلى مبدأ منطقي هو أنه ليس من المنطق ولا من الديمقراطية في شيء أن تكون السياسة النقدية - التي يتأثر بها الناس جميعاً تقريباً، محكومة من قبل مجموعة مختارة من الحكام ليسوا مسؤولين أمام أي أحد، وأنه سيكون لعدم مسؤولية البنك أمام أية جهة عواقب وخيمة. هذا في حين يحتمل الجمهور السلطة التنفيذية أو الحكومة المسؤولية التامة عن تحقيق الرفاه الاقتصادي للقطر، ومع ذلك لا يستطيع المسؤولون الحكوميون التحكم في وكالة حكومية يمكن أن تكون العامل الأكبر أهمية في التأثير في صحة الاقتصاد وسلامته وحسن أدائه.

هذا بالإضافة إلى أن تحقيق برنامج رصين يقود إلى استقرار اقتصادي يستوجب أن يكون هناك تنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية (إدارة الإنفاق الحكومي والضرائب). وفقط من خلال وضع السياسة النقدية تحت سيطرة السياسيين الذين يتحكمون في السياسة المالية كذلك، يمكن منع السياستين النقدية والمالية من العمل لتحقيق أهداف متقاطعة بعضهما مع بعض. ويشير ميشكن، الاقتصادي الأمريكي النقدي المعروف<sup>(١٨)</sup> والعضو الحالي في مجلس محافظي البنك الاحتياطي الاتحادي الأمريكي، إلى أن هذا البنك لم يستخدم حريته بنجاح

(١٦) المصدر نفسه، ص ١٣.

(١٧) المصدر نفسه، ص ٢١ - ٢٢.

Mishkin and Eakins, *Financial Markets and Institutions*, p. 165.

(١٨)

دائماً؛ فقد فشل فشلاً ذريعاً بدوره كملجأ أخير للإقراض خلال الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن العشرين الماضي.

كما أن استقلاليتها لم تمنعه بالتأكيد من اتباع سياسة نقدية توسعية بصورة مبالغ فيها في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي نفسه، وهو ما أدى إلى تضخم متسارع على مدى تلك الفترة. كما أنه ليس محصناً ضد الضغوط السياسية؛ فاستقلاليتها قد تشجعه على اتباع منهج ذاتي لا يخدم المصلحة العامة. وليس هناك إجماع على ما إذا كانت استقلالية البنك المركزي شيئاً مفيداً، رغم أن الدعم الجماهيري لهذه الاستقلالية تبدو في تزايد، سواء في الولايات المتحدة أو خارجها.

أخيراً، قد تجعل استقلالية البنك المركزي التنسيق بين السياستين النقدية والمالية أمراً صعباً<sup>(١٩)</sup>، وهو ما نشاهده في العراق حالياً، حيث تتضارب السياستان بشكل واضح: سياسة مالية توسعية وسياسة نقدية انكماشية في ظل وضع اقتصادي مضطرب لا يبدو أنه مقبل على انفراج قريب.

#### ٤ - مؤشرات الاستقلالية

تكاد الدراسات التي أُجريت في موضوع استقلالية البنوك المركزية تتفق في معظمها على مجموعة من المعايير، التي يتحدد على أساسها مدى هذه الاستقلالية. ويمكن تقسيم هذه المعايير إلى قسمين<sup>(٢٠)</sup>:

**الأول هو المعايير الاقتصادية،** التي تضم مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الميزانية الحكومية، ومدى التزامه بشراء أدوات دين حكومية بشكل مباشر، أي في السوق الأولية، وكذلك مدى التزامه بمنح الحكومة وهيئاتها ومؤسساتها تسهيلات ائتمانية. كما تضم استقرار الأسعار، أو المحافظة على مستويات تضخم منخفضة، وأن يكون هذا هو الهدف الرئيسي للبنك المركزي، مقارنة بالأهداف الاقتصادية الأخرى.

**والثاني هو المعايير التشريعية** التي تضم أربع مجموعات: تعيين خدمات محافظ السلطة النقدية وإنهاؤها، وطول فترة خدمته؛ صوغ السياسة النقدية، التي تشمل أسلوب حل التعارض بين السلطة التنفيذية والسلطة النقدية، في توجيهات السياسة النقدية، ومشاركة البنك المركزي في عملية إعداد الميزانية الحكومية؛ مدى خضوع البنك المركزي للمحاسبة والمساءلة؛ مدى سلطة البنك المركزي وحرية في وضع السياسة النقدية وتنفيذها، ومدى حدود التدخل الحكومي، ومن هو صاحب القرار النهائي في حالة وجود خلاف بين البنك المركزي والحكومة.

ويمكن استخدام المعايير التالية في تصنيف البنوك المركزية بنوكاً أكثر استقلالية:

- البنوك المركزية التي تكون المدة القانونية لمحافظيها أطول، وتكون للسلطة التنفيذية

(١٩) المصدر نفسه، ص ١٦٧.

(٢٠) علي توفيق صادق [وآخرون]، السياسة النقدية في الدول العربية (أبو ظبي: معهد السياسات الاقتصادية، ١٩٩٦)، ص ٦٢.

صلاحية قانونية ضئيلة لتعيين خدمات المحافظ وأعضاء مجلس المحافظين وإنهائها؛

- البنوك المركزية التي لها صلاحيات واسعة في صوغ السياسة النقدية، وتقاوم السلطة التنفيذية في حالة التعارض؛

- الأهمية النسبية لاستقرار الأسعار؛ حيث يحدد قانون إنشاء البنك المركزي استقرار الأسعار هدفاً أساسياً في مجموعة الأهداف، وتكون القيود على الإقراض للقطاع أو للحكومة أشد صرامة.

ويتضح من ذلك أنه كلما زادت درجة استقلالية البنك المركزي، كان دور البنك في تحقيق أهداف السياسة النقدية أكبر وأكثر فعالية، وكلما قلّت مساءلة البنك المركزي من قبل الحكومة وقلّ التزامه بتمويلها، يحدث انخفاض في معدلات التضخم والعجز في الموازنة الحكومية.

أما الحجّة الأقوى باتجاه بنك مركزي مستقل، فتقوم على نظرة تذهب إلى أن إخضاع البنك المركزي لضغوط سياسية يخلق ميلاً تضخماً في السياسة النقدية، بسبب ميل السياسيين عموماً في الديمقراطيات التقليدية إلى الاهتمام بمستقبلهم السياسي والانتخابي أكثر من الاهتمام بالأهداف البعيدة المدى، مثل استقرار الأسعار، والاهتمام بدلاً من ذلك بالأهداف القصيرة المدى، مثل أسعار الفائدة المنخفضة من دون الاكتراث بآثار ذلك الضارة على المدى البعيد. هذا في حين يرى مؤيدو استقلالية البنك المركزي أن تحصين البنك ضد السياسيين سيجعله أكثر اهتماماً بالأهداف البعيدة المدى، وبالتالي سيجعله يدافع عن عملة قوية ومستوى أسعار أكثر استقراراً. وبذلك، يمكن التخلص من دورة الأعمال السياسية ومن هيمنة وزارة المالية التي تسعى إلى تمويل عجوزات ميزانياتها من خلال الاقتراض من البنك المركزي، وهو ما يقود إلى تضخم ضار؛ فالبنك المركزي المستقل هو أقدر على مقاومة ضغوط وزارة المالية، مختاراً سياسة نقدية غير شعبية، ولكنها تصب في اتجاه الصالح العام. فماذا عن استقلالية البنك المركزي العراقي بعد عام ٢٠٠٣؟

### ثالثاً: البنك المركزي العراقي

من التبعية والمسايرة ١٩٤٧ - ٢٠٠٢ إلى الاستقلالية

والمحاورة ٢٠٠٣ - ٢٠١١

حين دخل الإنكليز العراق محتلين عام ١٩١٦، جلبوا معهم الروبية الهندية<sup>(٢١)</sup>، التي كانت شائعة الاستعمال في جنوب العراق، فأصبحت بذلك وحدة النقد الرسمية حتى عام ١٩٣٢. وفي عام ١٩٢١ أعلن العراق دولة مستقلة ولكن تحت الانتداب البريطاني. واستمر الوضع النقدي ذاك

(٢١) حول التطورات النقدية في العراق من عشرينيات القرن الماضي حتى أوائل الثمانينيات، انظر: عبد المنعم السيد علي، اقتصادات النقود والمصارف في النظم الرأسمالية والاشتراكية والأقطار النامية - مع إشارة خاصة للعراق، ج ٢ (بغداد: وزارة التعليم العالي، الجامعة المستنصرية، ١٩٨٤)، ص ٣٧ - ٤٠.

حتى عام ١٩٣١، حين صدر قانون جعل الدينار مساوياً لباوند إسترليني واحد، كما جعل النظام النقدي يقوم على قاعدة الصرف بالإسترليني، تقوم في ظله لجنة عملة، مقرها لندن، بإصدار الدينار مقابل جنيهات إسترلينية أو أوراق مالية إسترلينية تكون غطاء للعملة العراقية الجديدة. وقد أصدرت اللجنة أول مجموعة من أوراق النقد العراقية بتاريخ ١٦ آذار/ مارس ١٩٣٢.

وبقيت الروبية الهندية متداولة إلى جنب الدينار العراقي الجديد بسعر صرف محدد بينهما، وذلك حتى صدور القانون الرقم ٤٠ لعام ١٩٣٣، الذي منع تداول الروبية الهندية اعتباراً من ١ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٣٣، فاعتُبر ذلك بداية تأسيس نظام النقد الوطني العراقي. وبموجب القانون الرقم ٤٤ لعام ١٩٣١، تم إيداع سلطة إصدار العملة إلى لجنة العملة العراقية، نيابة عن الحكومة العراقية، على أن تنتهي مهمتها تلك لدى تأسيس مصرف وطني عراقي، أهلي أو غير أهلي، يُمنح امتيازاً خاصاً بإصدار العملة العراقية. ونص كذلك على تكوين اللجنة من خمسة أعضاء، تختار الحكومة العراقية اثنين منهم، وتختار المصارف الأجنبية العاملة في العراق، وكانت ثلاثة مصارف، عضوين، أما العضو الخامس، فيختاره بنك إنكلترا أو اللجنة المالية لعصبة الأمم. وتختار الحكومة العراقية أحد هؤلاء ليكون رئيساً للجنة، ويتم تعيين هؤلاء جميعاً لمدة ثلاث سنوات قابلة للتديد. وقد اختارت الحكومة العراقية لندن لتكون مقرراً للجنة، التي عيّنت لها ممثل (مأمور العملة) في بغداد ووكيل من المصارف الأجنبية العاملة في العراق يومئذ. وقد وقع اختيار اللجنة على البنك الشرقي ليكون وكيلاً لها في بغداد. وكان من نتائج هذا الوضع أن أصبح النظام النقدي العراقي، عملياً وقانونياً، قائماً على قاعدة الصرف بالإسترليني، وصار العراق عضواً في منطقة الإسترليني حتى عام ١٩٥٩، حين تخلى عن عضويته فيها بعد سقوط الحكم الملكي عام ١٩٥٨.

وصدر في العام ١٩٤٧ القانون الرقم ٤٣ الذي أسس بموجبه المصرف الوطني العراقي ليعمل كبنك مركزي برأس مال قدره خمسة ملايين دينار، يُدفع نصفه عند التأسيس، ويعتبر النصف الآخر احتياطاً مضموناً من قبيل الخزينة. وبذلك كان العراق أول قطر عربي يقيم بنكاً مركزياً لإصدار العملة وممارسة رقابة نقدية عامة، فكان ذلك نقطة انطلاق لإقامة نظام نقدي وطني مستقل يتولّى فيه البنك، الذي أُعيدت تسميته البنك المركزي العراقي بموجب القانون الرقم ٧٢ لعام ١٩٥٦، وظيفة الإصدار النقدي والإدارة النقدية للبلاد، والعمل وكيلاً مالياً للحكومة، وحفظ حساباتها والاحتفاظ باحتياطياتها من النقد الأجنبي، فضلاً عن دعم النظام المصرفي العراقي باعتباره الملجأ الأخير للإقراض. وكان البنك المركزي الأول الذي أصدر مجموعة من الأوراق النقدية التي تحمل اسمه في ١٧ أيلول/ سبتمبر ١٩٥٠. وقد بدأ في العام نفسه مهمة الرقابة على التحويل الخارجي. وفي عام ١٩٥٦، تم نقل حسابات الحكومة وودائعها إليه من بنك الرافدين. كما نُقلت صلاحية إصدار العملة إليه بموجب القانون الرقم ٤٣ الذي حوّل البنك إصدارها لقاء الذهب والعملات الأجنبية بنسبة لا تقل عن ٧٠ بالمئة، بالإضافة إلى سندات الحكومة العراقية بنسبة لا تزيد على ٣٠ بالمئة من قيمة العملة المصدرة. وبموجب قانون العملة الرقم ٩٢ لعام ١٩٥٩، أصبح البنك المركزي العراقي السلطة النقدية الوحيدة المسؤولة عن إصدار العملة. وقد أضاف إدخال سندات الحكومة العراقية ضمن غطاء العملة عنصر مرونة في إصدار العملة،

وبالتالي في عرض النقد، ولكن على حساب استقلاليته عن الحكومة وفي ظل خضوعه لوزارة المالية، وكان ذلك الخطوة الأولى نحو تبعيته للسلطة التنفيذية ومسارته لسياستها المالية.

وفي تموز/ يوليو ١٩٦٤، صدرت القرارات الاشتراكية التي جرى بموجبها تأميم كثير من المنشآت الاقتصادية الخاصة، بما فيها البنوك التجارية وشركات التأمين. وفي تموز/ يوليو ١٩٦٨، تسلم حزب البعث العربي الاشتراكي مقاليد السلطة، وأصدر في العام ١٩٧٠ دستوراً مؤقتاً نصّت المادة الثانية عشرة منه على أن تتولى الدولة تخطيط الاقتصاد الوطني وتوجيهه وقيادته بهدف إقامة نظام اشتراكي. واستناداً إلى ذلك، أكد التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن للحزب، والصادر في كانون الثاني/ يناير ١٩٧٤ توجيه جميع التحولات الاقتصادية والاجتماعية نحو بناء الأسس المادية اللازمة لتحقيق التحول الاشتراكي، وذلك من خلال جعل القطاع الاشتراكي القائد والموجه للاقتصاد العراقي. وسيراً في هذا الاتجاه، تم إلغاء القوانين السابقة وتعديلاتها الخاصة بالبنك المركزي والعملة ومراقبة المصارف والتحويل الخارجي، واستعوض عنها جميعاً بقانون البنك المركزي العراقي الرقم ٦٤ لعام ١٩٧٦، الذي نصّ في مادته السادسة على أهداف البنك في إطار السياسة العامة للدولة، باتجاه تحقيق النظام الاشتراكي. وقد تضمّنت هذه الأهداف ضمان استقرار العملة، وتحقيق توازن الدولة الداخلي والخارجي، وذلك عن طريق إصدار العملة وإدارتها، وإدارة الاحتياطات النقدية للدولة، ومراقبة التحويل الخارجي، وتنظيم الائتمان وتخطيطه، ومراقبة وتوجيه الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية الوسيطة الأخرى، والمساهمة في مواجهة الأزمات النقدية والاقتصادية وفي تعجيل النمو الاقتصادي وتوفير الإمكانات المالية والنقدية المتاحة لتحقيق هذه الأهداف. وقد أتاح القانون للبنك جميع الوسائل المصرفية المركزية اللازمة لمساعدته على تحقيق هذه الأهداف.

أما بخصوص العملة، فقد نصت المادة الرقم ٣٢ من القانون المذكور على أن الدينار العراقي هو وحدة العملة في العراق، وعلى أن قيمته تعادل ٢,٤٨٨٢٨ غراماً من الذهب الخالص. كما جعلت المادة الرقم ٣٣ البنك المركزي العراقي الجهة الوحيدة المخوّلة بإصدار العملة في العراق. كما نصت المادة الرقم ٤٠ على وجوب احتفاظ البنك المذكور بغطاء للعملة بنسبة ١٠٠ بالمئة من قيمتها، على أن تكون نسبة لا تقل عن ٥٠ بالمئة من تلك القيمة بشكل ذهب و عملات وسندات وموجودات أجنبية، مع إمكانية أن تتكوّن الـ ٥٠ بالمئة المتبقية من حوالات خزينة، أو سندات الحكومة العراقية أو السندات المضمونة من قبلها، ومن سندات القروض الممنوحة من قبل البنك بضمان من وزير المالية. وقد زادت هذه الاشتراطات القانونية من مرونة إصدار العملة، وبالتالي عرض النقد، من دون الارتباط كلياً بوضع ميزان المدفوعات. وقد زاد ذلك من دور الحكومة في تحديد عرض النقد في العراق، ومن تعاضم الآثار النقدية للسياسة المالية، وبالتالي من مساندة السياسة النقدية للسياسة المالية. وأصبح الجهاز المصرفي حكومياً بالكامل، واتجه معظم الائتمان المصرفي إلى تمويل الحكومة والقطاع الاشتراكي، وتضاءل حجم الائتمان المصرفي للقطاع الخاص<sup>(٢٢)</sup>.

(٢٢) المصدر نفسه.



وفي ذلك كله، كانت الطبيعة الربعية للاقتصاد العراقي، وبشكل خاص من خلال الإنتاج النفطي والإيرادات النفطية، قد جعلت عرض النقد ونموه مرتبطين تلقائياً بالمركز المالي للحكومة وبسياساتها الإنفاقية. وجعلت السياسة النقدية مساندة للسياسة المالية التوسعية، فأصبحت تضخمية تماماً، وهو ما ضاعف من الضغوط التضخمية، خاصة في عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين الماضي حتى عام ٢٠٠٣. وكان من أخطر إفرازات الحصار الاقتصادي الذي فرضه الأمريكيون وحلفاؤهم في تسعينيات القرن الماضي إلحاق أضرار بالسياسة النقدية، وتعميق مسيرتها للسياسة المالية التي باتت تعتمد على التمويل بالعجز من خلال الإصدار النقدي، نتيجة الاستدانة الواسعة من الجهاز المصرفي - وبشكل خاص من البنك المركزي الذي بات خاضعاً للسلطة المالية بشكل يكاد يكون مطلقاً. وفي ظل تنسيق ضعيف، إن لم يكن معدوماً، بين السياسة النقدية والسياسة المالية، ارتبط النمو في عرض النقد بالنفقات الحكومية ارتباطاً وثيقاً، وذلك من خلال حيابة البنك المركزي والجهاز المصرفي كمّاً هائلاً من حوالات الخزينة، وبالتالي ارتفع الدين العام الداخلي من ٤٦ مليار دينار في العام ١٩٩٠ إلى ٥,٥ تريليون دينار في العام ٢٠٠٣ ليصبح مصدراً للتوسع والإصدار النقديين، بما يؤكد تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية في خلق النقد الأساس من المطلوبات التي استحوذت على معظم المحفظة الاستثمارية للجهاز المصرفي، وهو ما أدى إلى ارتفاع عرض النقد من ٢٤,٦ مليار دينار عام ١٩٩٠ إلى ٥,٨ تريليون دينار عام ٢٠٠٣، ليرتفع سعر صرف الدولار بالدينار من متوسط سنوي بلغ ٤ دنانير للدولار الواحد عام ١٩٩٠ إلى ١٩٣٦ ديناراً للدولار الواحد عام ٢٠٠٣، وليرتفع الرقم القياسي لأسعار المستهلك من ٣,٦ بالمئة عام ١٩٩٠ إلى حوالي ٧٠٠٠ بالمئة عام ٢٠٠٣. أما نفقات الميزانية، فقد ارتفعت من ١٧,٥ مليار دينار إلى قرابة تريليوني دينار خلال الفترة نفسها. وفي معظم عقد التسعينيات وحتى العام ٢٠٠٣، شكل التمويل التضخمي للإيرادات العامة الحكومية ما يزيد على ٨٥ بالمئة منها. وقد قام البنك المركزي والجهاز المصرفي الحكومي بتمويل هذا الدين الحكومي العام، مع خيار محدود للمصارف الأهلية. وقاد ذلك إلى زيادة كبيرة في عرض النقد، وبالتالي إلى تضخم جامح وارتفاع هائل في الأسعار، حتى انخفضت أسعار الفائدة الحقيقية، فأصبحت سالبة، وتدنّت القيمة الشرائية للدينار بصورة فائقة، وهو ما دفع بالأفراد إلى التحول نحو العملة الأجنبية (الدولار) كأداة ادخار، فانقل الاقتصاد العراقي إلى حالة «الدولة». أما بالنسبة إلى القطاع المالي، فقد جرى في العام ١٩٦٤ الحدّ من دور القطاع الخاص التجاري والصناعي والمصرفي. وحتى ثمانينيات القرن الماضي، انحصرت المعاملات المصرفية في بنك الرافدين فقط، ثم أضيف إليه في ما بعد بنك الرشيد في أوائل التسعينيات، حين تم السماح للقطاع الخاص بأن يقيم بنوكاً أهلية. وتضاعف عرض النقد في التسعينيات حتى ارتفع عرض النقد الضيق (ن) من ٢٤,٦ مليار دينار إلى ٢٠,٧ تريليون دينار، في آذار/ مارس ٢٠٠٨، وانخفض سعر صرف الدينار في نيسان/ أبريل من العام نفسه من ٤ دنانير للدولار الواحد إلى ١٢١٦ ديناراً، وزاد الإنفاق الحكومي من ١٧,٥ مليار دينار إلى ٣٣,٥ تريليون دينار في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، ووصلت البطالة إلى حوالي ٥٠ بالمئة، وانخفضت إنتاجية القطاع الحقيقي.

وحتى عام ٢٠٠٧ بلغت نسبة الائتمان المصرفي إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي ٧ بالمئة فقط، كانت حصة القطاع المصرفي الخاص منه لا تزيد على ٢٤ بالمئة، أما الباقي فكان مصدره البنوك الحكومية. ووصلت نسبة الانتشار بين سعري الفائدة على الودائع المصرفية والقروض المصرفية إلى ٨ بالمئة، مؤشراً ضعف الوساطة المالية<sup>(٢٣)</sup>.

في ظل هذه الظروف المتأزمة صدر قانون البنك المركزي العراقي الرقم ٥٦ لعام ٢٠٠٤، معطياً البنك درجة عالية من الاستقلالية لا يدايه فيها أي بنك مركزي عربي أو إقليمي، إلا ربما مصرف لبنان، حيث لا يتسلم أية تعليمات من الحكومة بشأن سياسته النقدية؛ «فقد تمتعت الصيرفة المركزية في لبنان منذ بدايتها في عام ١٩٦٤ بمستوى عال من الاستقلالية عن السلطات السياسية، ساعد عليه بناء سياسي واقتصادي قاد إلى استقرار الأسعار. ففي سنوات تكوينه الأولى، وفرت العلاقات بين رأس المال والعمل، وبين التمويل والصناعة، ومركز الاقتصاد اللبناني في الاقتصاد العالمي دعماً سياسياً لميل مصرف لبنان المركزي نحو سياسة مناهضة للتضخم»<sup>(٢٤)</sup>.

وقد قام تاريخ العراق الاقتصادي، وخاصة من سبعينيات القرن الماضي حتى العقد الأول من القرن الحالي، وتحديداً حتى عام ٢٠٠٣، بدور أساسي في تقرير درجة استقلالية البنك المركزي العراقي. ذلك أن العراق تبنى في تلك الحقبة المهمة من تاريخه نموذجاً اقتصادياً ذا إدارة مركزية كان للقطاع الحكومي الرسمي فيها دور مهم جداً وأساسي في الاقتصاد الوطني. ولكن التحول منذ عام ٢٠٠٣ نحو اقتصاد سوقي يقوده القطاع الخاص، مع إصلاحات هيكلية تشمل على تحرير الاقتصاد العراقي من القيود الكابحة وبتجاه التحرير والخصخصة وتحفيز المنافسة، قاد إلى تغيير مهم في السياسة الاقتصادية والنقدية. أما بالنسبة إلى القطاع المالي، فقد هدفت هذه الإصلاحات إلى تعزيز استقلالية البنك المركزي، وإلى التخاصية، وتحرير أسعار الفائدة. وهكذا، تم وضع استقلالية البنك المركزي في هذا السياق الذي يبدأ فيه القطاع العام بالانسحاب من حالة التدخل البالغ في نشاط القطاع الخاص، مع استمرار هذه العملية لفترة قد تكون طويلة. وبهذا الخصوص، تكون نظم أسعار الصرف مهمة أيضاً؛ فإذا صار البنك المركزي مستقلاً في الواقع العملي، وكان حساب رأس المال مفتوحاً، وتبنى القطر نظام سعر الصرف الثابت، فسيكون من الصعب جداً عليه عملياً أن يتابع أهدافه الرئيسية بنشاط وبشكل مستقل، وهو ما يُعرف بالاستحالة الثلاثية (Impossible Trinity). أما في ما يتعلق بنظام لجنة العملة، الذي كان عليه العراق في عشرينيات القرن الماضي حتى ثلاثينياته، فقد كان هناك مكان لسياسة نقدية وطنية مستقلة، كما أشرنا إليه سابقاً، في حين أن العراق يتبنى الآن نظام سعر الصرف المرن المدار، كما هو الحال مع كثير من الأقطار الأخرى في العالم<sup>(٢٥)</sup>.

(٢٣) حول هذه التطورات، انظر ما ورد من تحليل ومعلومات قيمة، في: سنان الشبيبي، ملامح السياسة النقدية في العراق (أبو ظبي: أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، صندوق النقد العربي، ٢٠٠٧)، ص ٨١-٨٠.

(٢٤) Dibeh, «The Political Economy of Central Banking in the MENA Region with Special Reference to Lebanon.» pp. 21-22.

(٢٥) المصدر نفسه، ص ٣٢-٣٣.

## ١ - مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي

تعني استقلالية البنك المركزي ببساطة عدم خضوع البنك لتأثيرات السلطة التنفيذية وتدخّلاتها، وخصوصاً عندما تتخذ وزارة المالية القرارات الخاصة بسياساتها النقدية. واستناداً إلى أحكام قانون البنك المركزي العراقي المذكور أعلاه، ترد الأحكام التالية، محدّدة استقلالية البنك بشكل واضح وقاطع:

**أ - جاء في المادة الرقم ١٠٠ من الدستور العراقي أن البنك المركزي العراقي يُعدّ هيئة مستقلة مالياً وإدارياً، ويكون مسؤولاً أمام مجلس النواب وليس الحكومة. وتؤكد الفقرة الرقم ١ من المادة الثانية من قانون البنك المركزي الرقم ٥٦ لعام ٢٠٠٤، أن البنك «كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي . . . ويجوز (له) في سبيل اضطلاع بالأمهام المنوطة به . . . أن يحدد ميزانيته ويمولها . . .». أما الفقرة الرقم ٢، فتص على أن البنك «يتمتع بالاستقلال في ما يقوم به من مساع بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه . . . ولا يتلقّى البنك المركزي العراقي أية تعليمات من أي شخص أو جهة، بما في ذلك الجهات الحكومية، إلا في ما ورد فيه نص يقضي بغير ذلك في هذا القانون. يتم احترام استقلال البنك المركزي العراقي، ولن يسعى أي شخص أو جهة من أجل التأثير على نحو غير ملائم على عضو من أعضاء أية هيئة لصنع القرار تابعة للبنك، في ما يتعلق بالقيام بالواجبات الوظيفية تجاه البنك، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك . . .».**

**ب - حدّدت المادة الثالثة أهداف البنك بالسعي إلى «تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية، والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت على أساس التنافس في السوق، والعمل على تعزيز التنمية المستدامة، وإتاحة فرص العمل، وتحقيق الرخاء في العراق». ويشير ذلك إلى أن لهدف مواجهة التضخم الأولوية على غيره من الأهداف، وإلى أن آلية السوق هي التي تحكم الفلسفة الاقتصادية للدولة. وبذلك، تحققت للبنك استقلالية أهداف السياسة النقدية.**

### ج - حظر إقراض الحكومة

نصّت المادة الرقم ٢٦ من القانون المذكور على أن «لا يمنح البنك المركزي العراقي أية امتيازات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لأية هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة . . .»، إلا أنه يجوز للبنك، بموجب المادة الرقم ٣٠، «أن يقدم للمصارف التجارية المملوكة للحكومة والتي تخضع لإشراف البنك المركزي . . . مساعدات سيولة، على أن تقدم هذه المساعدات بنفس الشروط والأحكام التي تنظم تقديم المساعدات لصالح المصارف التجارية الخاص». كما نصّت الفقرة الرقم ٢ من المادة نفسها على أنه «يجوز للبنك شراء الأوراق المالية الحكومية على أن تقتصر عمليات تلك الأوراق المالية على السوق الثانوي فقط، وأن يتم الشراء في إطار ذلك السوق».

### د - صياغة السياسة النقدية

جاء في المادة الرقم ١/٤: في سبيل تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة الرقم ٣ . . . تشمل مهمات البنك المركزي العراقي ما يلي: «صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق، بما

في ذلك سياسة الصرف الأجنبي، وحيازة الذهب، وإدارة مخزون الدولة منه، وتقديم الخدمات الاستشارية والمالية للدولة، وحيازة جميع الاحتياطي الرسمي الأجنبي للعراق، وإدارتها، وإصدار التصاريح والتراخيص للمصارف، وتنظيم أعمالها والإشراف عليها.

هـ- تقوم الحكومة بتعيين المحافظ لمدة ٨ أعوام قابلة للتجديد وتعيين مجلس الإدارة للذين يعيّنون لفترات مختلفة ومحددة تصادق عليهم الهيئة التشريعية، وتكون مدة الخدمة لجميع أعضاء المجلس لمدة متراوحة بين سنتين وخمس سنوات، يجوز بعدها إعادة تعيينهم بناء على توصية سلطة التعيين، وبمصادقة الهيئة التشريعية. ولا تقوم سلطة التعيين بإقالتهم إلا في حالات معيّنة.

## و- التشاور مع الحكومة

نصّت المادة الرقم ٢٤ على التشاور مع الحكومة كما يلي:

(١) يعقد المحافظ والممثلون الآخرون للبنك المركزي العراقي اجتماعات دورية منظمة مع مسؤولي الحكومة، لتبادل المعارف والآراء عن مدى إمكانية تنسيق السياسات النقدية والمالية، والمعلومات بشأن أمور أخرى ذات اهتمام ومسؤولية مشتركة، كلٌّ ضمن حدود مسؤولياته.

(٢) يجوز للمحافظ أو أحد نائبيه حضور اجتماعات مع الحكومة بناء على دعوة من مسؤول حكومي. ويجوز لهم أن يقدموا المشورة والمعلومات في تلك الاجتماعات باسم البنك المركزي العراقي، شرط أن تقع هذه المعلومات في نطاق اختصاص البنك.

ز- وقد تحققت للبنك استقلالية أدوات السياسة النقدية غير المباشرة، كما وردت في القسم السادس، المادة الرقم ٢٨ (عمليات السوق المفتوح والتسهيلات القائمة)، والمادة الرقم ٢٩ (متطلبات الاحتياطي)، والمادة الرقم ٣٠ (القرض الأخير).

## ٢- قياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي

أشرنا في ما سبق إلى كثير من المتغيّرات والمعايير لقياس مدى استقلالية البنوك المركزية التي اعتمدها الباحثون لهذا الغرض في مختلف البلدان، بما فيها العراق. وكانت المعايير التي جرى من خلالها تقييم استقلالية البنك المركزي، ذات أبعاد خمسة هي: أهداف البنك المركزي؛ صياغة السياسة النقدية؛ الاستقلال السياسي؛ تعيين المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة؛ الاستقلال الاقتصادي؛ إقراض الحكومة وأدوات السياسة النقدية؛ المساءلة؛ نشر البيانات المالية والتدقيق الخارجي المستقل.

يحتوي كلّ بُعد على عدد مختلف من الأبعاد الثانوية (اثنان في حالة أهداف البنك ومسؤوليته؛ أربعة في حالة صياغة السياسة والاستقلال السياسي؛ سبعة في حالة الاقتصاد السياسي). ويمثّل كلّ بُعد ثانوي ميزان تقييم يتكوّن من ثلاث إلى خمس درجات، لكلّ واحدة منها درجة تتراوح بين (-١) (درجة عالية من التبعية - إلى (١) (درجة أعلى من الاستقلالية)، ويجري جمع درجات الأبعاد الثانوية لاحتساب الوزن الصافي المعطى لكلّ مؤشر رئيسي، ومن ثم يجري جمع الأوزان الصافية للمؤشرات للوصول إلى درجة الاستقلالية، كما هو موضح في

الجدول التالي بشأن درجة استقلالية البنك المركزي العراقي، تبعاً لتقديرات زميل باحث عراقي<sup>(٢٦)</sup> استند فيها إلى المعطيات الواردة في التشريع العراقي المتمثل في قانون البنك المركزي العراقي الرقم ٥٦ لعام ٢٠٠٤. وطبقاً لحساباته واستناداً إلى المعطيات التشريعية المذكورة، توصل الباحث إلى أن درجة استقلالية البنك الفعلية والمتحققة في ضوء المتغيرات والمؤشرات المذكورة قد بلغت ٧٨ بالمئة، وهي درجة معتبرة بالنسبة إلى بنك مركزي ينشأ في أعقاب تبعية بالغة خضع لها طوال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين، فينتقل في ظل قانونه الجديد إلى استقلالية عالية يُحسد عليها، تتضح من خلال مؤشرات أربعة تتمثل في تعيين المحافظ لمدة ثمانية أعوام قابلة للتجديد، والجهة المسؤولة عن التعيين والإقالة هي السلطة التشريعية (مجلس النواب). وقد بلغت الأهمية النسبية لهذا المؤشر ١٥ بالمئة من ٢٠ بالمئة. كما إن البنك هو المسؤول الوحيد عن صياغة السياسة النقدية في العراق، وإن التعارض تتم معالجته عن طريق البنك والحكومة ومجلس النواب، وإن هدف استقرار الأسعار، وهو الهدف الأساسي للبنك، يتسق مع الأهداف الأخرى، ومنها استقرار النظام المصرفي. وهناك قيود شديدة تمنع قيام البنك بإقراض الحكومة - وهو ما يُعتبر أهم مؤشر على الدرجة العالية من الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في ظل قانونه الجديد، وبنسبة ٤٦ بالمئة من ٥٠ بالمئة. . وهو ما يُعتبر لدى مؤيدي الاستقلالية الجوهر الأساسي للاستقلالية.

هذا ويُطلب من البنك نشر بيانات مالية فصلية وسنوية يقدمها إلى سلطة التعيين ومجلس النواب. بالإضافة إلى خضوع البنك لتدقيق داخلي منظم، يتم إبلاغه أيضاً إلى سلطة التعيين ومجلس النواب، وكذلك خضوعه لتدقيق خارجي من قبل شركة تدقيق متخصصة ومعروفة بدقتها ونزاهتها، على أن تقدّم نتائج التدقيق إلى مجلس النواب أيضاً. وبذلك يحقق البنك الشفافية المطلوبة منه.

### مؤشرات قياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي (٢٠٠٩)

الدرجة الترتيبية	الفعلي	الوزن	المؤشر	خصائص المتغير	المتغيرات
١ - مدة الوظيفة	١٥ بالمئة	٢٠ بالمئة			أولاً: المحافظ
١,٠٠			*	أكثر من ٨ أعوام	
٠,٧٥				٦ - ٨ أعوام	
٠,٥٠				٥ أعوام	
٠,٢٥				٤ أعوام	
٠,٠٠				أقل من ٤ أعوام	
				٢ - الجهة التي تعين المحافظ	
١,٠٠				مجلس إدارة البنك المركزي	

يتبع

(٢٦) انظر: فلاح حسن ثويني، «استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية»، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية (الجامعة المستنصرية، بغداد) (٢٠٠٩)، ص ٦ - ٧.

تابع

٠,٧٥			هيئة من مجلس إدارة البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
٠,٥٠		*	السلطة التشريعية
٠,٢٥			السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)
٠,٠٠			عضو أو اثنان من مجلس الوزراء
			٣- الرفض (الطرد)
١,٠٠			غير منصوص على الطرد
٠,٨٣			أسباب غير سياسية
٠,٦٧			تنسب مجلس البنك
٠,٥٠		*	تنسب السلطة التشريعية
٠,٣٣			طرد غير مشروط متاح من خلال السلطة التشريعية
٠,١٧			تنسب السلطة التنفيذية
٠,٠٠			طرد غير مشروط من خلال السلطة التنفيذية
			٤- هل يتقلد المحافظ وظائف أخرى في الحكومة
١,٠٠		*	كلا
٠,٥٠			بإذن من السلطة التنفيذية
٠,٠٠			لا يوجد تشريع يمنع ذلك
	٨ بالمئة	١٥ بالمئة	
			ثانياً : صياغة السياسة النقدية
			١- من المسؤول عن صياغة السياسة النقدية؟
١,٠٠		*	البنك فقط
٠,٦٧			البنك يشارك و لكن تأثيره قليل
٠,٣٣			البنك يوصى الحكومة فقط
٠,٠٠			ليس للبنك قول
			٢- من له الكلمة الأخيرة في حل التعارض؟
١,٠٠			البنك في حالة المشكلة مبينة في التشريع أو القانون كأهدافه
٠,٨٠			الحكومة إذا كان القانون لا يوضح ذلك، أو إذا كانت المشكلة داخل البنك
٠,٦٠		*	هيئة من مجلس البنك و السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية
٠,٤٠			السلطة التنفيذية على قضايا السياسة حسب الأصول المرعية
٠,٢٠			السلطة التشريعية على قضايا السياسة
٠,٠٠			السلطة التنفيذية لها أولوية غير مشروطة
			٣- دور البنك في عملية إعداد الموازنة

يتبع

١,٠٠				للبنك دور فعال
٠,٠٠				ليس للبنك تأثير
	٩ بالمئة	١٥ بالمئة		ثالثاً : الأهداف
١,٠٠				استقرار الأسعار هو الهدف الرئيسي أو الوحيد حسب القانون، و البنك المركزي له الكلمة الأخيرة في حالة التعارض مع الحكومة
٨٠,٠				استقرار الأسعار هو الهدف الوحيد
٠,٦٠			*	استقرار الأسعار هدف واحد، مع أهداف أخرى تتناغم و استقرار النظام المصرفي
٠,٤٠				استقرار الأسعار هدف واحد، مع أهداف أخرى متعارضة، مثل التوظيف
٠,٢٠				لا أهداف منصوصاً عليها في القانون
٠,٠٠ رابعاً: حدود إقراض الحكومة				الأهداف المحددة لا تتضمن استقرار الأسعار
	٤٦ بالمئة	٥٠ بالمئة		
				١ - التسليف (حدود على الإقراض غير المورق)
١,٠٠			*	التسليف غير مسموح به
٠,٦٧				التسليف مسموح به بحدود صارمة
٠,٣٣				التسليف مسموح به بحدود مرنة
٠,٠٠				لا توجد حدود قانونية للإقراض
				٢ - أسعار الفائدة على القروض يجب أن تكون
١,٠٠				أعلى من الحدود الدنيا
٠,٧٥			*	أسعار السوق
٠,٥٠				أقل من الحدود العليا
٠,٢٥				سعر الفائدة غير مذكور
٠,٠٠				لا توجد فائدة على قروض الحكومة من البنك المركزي
				٣ - البنك المركزي ممنوع من شراء أو بيع أوراق مالية الحكومة في السوق الأولى
١,٠٠			*	نعم
٠,٠٠				كلا
	٧٨ بالمئة	١٠٠ بالمئة		المجموع

المصدر: فلاح حسن ثويني، «استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية»، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية (الجامعة المستنصرية، بغداد) (٢٠٠٩)، ص ٦ - ٧.

إن الدرجة العالية نسبياً من الاستقلال الذي يتمتع به البنك المركزي قد تثير تساؤلات حول ما إذا كانت تُعدّ في صالح الاقتصاد الوطني، ومدى اتساقها مع السياسة المالية خاصة، والسياسة الاقتصادية عموماً. وهي سياسة غير واضحة المعالم حتى الآن (أيار/ مايو ٢٠١١) بسبب الفوضى التي لا يزال الاقتصاد العراقي يعانيها والركود التضخمي الذي يمر به، مع بطالة عالية، وبنية تحتية متردية، ووضع سياسي غير مستقر وأمن مفقود... إلخ. وفي ظل سياسة مالية توسعية لمواجهة البطالة وتحفيز النمو الاقتصادي، وسياسة نقدية انكماشية لمواجهة التضخم... وبالتالي التناقض بين الأهداف المالية و النقدية.

إن الدعوة إلى استقلالية البنك المركزي تقوم على أن الحدّ من هذه الاستقلالية وإخضاع البنك لضغوط سياسية سيجعلان السياسة النقدية تضخمية الاتجاه، وذات نظرة قصيرة المدى، في حين أن بنكاً مركزياً يتمتع باستقلالية معقولة سيتبنّى نظرة بعيدة المدى ولا يستجيب لمشاكل على المدى القصير تنتج منها سياسات نقدية توسعية ودورة اقتصادية سياسية لا طائل منها على المدى البعيد.

غير أن هذه الاستقلالية، وكما هي عليه الآن، لا تتنافى مع ضرورة التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية بالتشاور مع الحكومة، كما نص عليه قانون البنك نفسه في المادة الرقم ٢٤ منه، وهو أمر مهم، والالتزام به أمر بالغ الأهمية لمصلحة البنك نفسه، خصوصاً، ولمصلحة الحكومة والسياسة المالية والاقتصاد العراقي عموماً. وقد أخذت الحكومة بذلك من خلال جعل البنك عضواً فاعلاً في اللجنة الاقتصادية باتجاه التنسيق المطلوب بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية في العراق، مع بقاء البنك المركزي المسؤول الأول والرئيسي عن تحقيق أهداف السياسة النقدية في استقرار الاقتصاد العراقي، وبناء نظام مالي سليم، وتنمية مستدامة كما ترد ضمن أهداف السياسة الاقتصادية للبلاد<sup>(٢٧)</sup> ■

(٢٧) مظهر صالح، الاستقلالية وحوكمة السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي: بناء الاستقرار الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم (بغداد: البنك المركزي العراقي، ٢٠١١)، ص ٢٠.