

استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة للبنك المركزي العراقي

أ.د عبد المنعم السيد علي*

المستخلص:

يعزو العديد من الباحثين تحقق معدلات تضخم منخفضة على مدى فترات زمنية طويلة إلى وجود بنك مركزي فعال , وكان جزء كبير من الانخفاض العالمي في معدلات التضخم في أوائل ثمانينات القرن الماضي ناتج عن حركة عالمية باتجاه بنوك مركزية أكثر استقلالية . فقد حققت البلدان الصناعية انخفاضا ملحوظا في معدلات التضخم من 5.6% في المدة 1955 – 1988 إلى 2.7% في المدة 1988 – 2000 , وعزا الباحثون ذلك التحول إلى ما فعلته نيوزلندا عام 1989 عندما أصدرت قانون بنك نيوزلندا الاحتياطي الذي أدخل اصلاحين مهمين تمثلأ أولا بإعطاء البنك استقلالية أكبر عن الحكومة المركزية , وثانيا باستهداف معدل تضخم محدد . فبينما كان البنك المذكور يعتبر الأقل استقلالية كبنك مركزي أصبح يعتبر الآن من بين أكثرها استقلالية , وقد تبعته في ذلك بلدان أخرى كثيرة . وبذلك أصبح مؤشر الصيرفة المركزية يتمثل بمستويات التضخم المنخفضة على مدى فترات زمنية طويلة , ويتحقق ذلك من خلال هيكل مؤسسي يعتبر فيه البنك المركزي أكثر استقلالية عندما يستطيع مقاومة الضغوط عليه لاتخاذ قرارات سياسية ذات طابع قصير الأمد تتقاطع مع أهداف بعيدة المدى . فالبنوك المركزية تحصل على استقلاليتها بصورة رئيسة من خلال إصلاحات مؤسسية مثل تعيينات طويلة الأمد لمحافظيها , وتحديد أهداف تضخمية واضحة ومجموعة أخرى من الإصلاحات المؤسسية والأهداف المحددة . والعنصر المشترك بين استهداف التضخم واستقلالية البنك المركزي هو القيود على سلوك السلطة المالية التي قد تميل إلى السماح بالتضخم على المدى القصير لتحقيق سعر صرف أكثر ملائمة أو معدل إنتاج أعلى , مما قد يتعارض مع هدف استقرار الأسعار على المدى الطويل . لذا قد يكون في مصلحة المجتمع منح سلطة وضع السياسة النقدية لبنك مركزي مستقل ويعيد النظر .

والسؤال الذي يحاول هذا البحث الإجابة عليه هو : ما هو مدى استقلالية البنك في رسم سياسته النقدية , وهل للسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية دور في ذلك ؟ وما هو موقع البنك المركزي من السلطة التشريعية ؟

أن ما يصل إليه هذا البحث هو أن استقلالية البنك المركزي لا تعني استقلالية تامة عن الحكومة في كل شيء سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية , أو من جانب الهيكل التنظيمي , فهي لا تعني الانفصال التام عن الحكومة , ذلك أن البنك المركزي ما هو إلا مؤسسة حكومية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة , ولكن قراراتها – خاصة ما يتعلق بالسياسة النقدية – مستقلة عن وزارة المالية , ولكن يجب أن تكون متسقة مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة , وأن لا تكون خاضعة للضغوط السياسية , وأن تركز على الأهداف بعيدة المدى مثل استقرار الأسعار بدلا من الأهداف القصيرة المدى مثل أسعار الفائدة المنخفضة التي يسعى إليها السياسيون .

ويحتوي البحث على أفكار أخرى عن الاستقلالية مثل : الاستقلالية القانونية والاستقلالية الفعلية , والاستقلالية كعامل خارجي أو كعامل داخلي , ومدى تحقق الاستقلالية في النظم الشمولية وفي البلدان الديمقراطية , ودور الأوضاع السياسية المحلية المسببة للأهداف التضخمية أو المعادية لها في تحقيق الاستقلالية , كما يناقش الحجج المضادة للاستقلالية . ثم يناقش البحث الوضع في العراق قبل وبعد الاحتلال الأمريكي عام 2003 حتى الوقت الحاضر , ويختتم بقياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي بموجب قانونه الخاص رقم 56 لسنة 2004 , وهل تصب في صالح الاقتصاد العراقي ؟ وهل تتسق مع السياسة المالية خاصة , والاقتصادية بشكل عام ؟

* أستاذ الاقتصاد المتمرس / الجامعة المستنصرية – بغداد/ نائب محافظ البنك المركزي العراقي سابقا
أستاذ التمويل / جامعة عمان العربية للدراسات العليا – سابقا

Abstract

Many researchers have attributed low inflation rates over long periods of time to the existence of effective independent central banks since the early eighties of the last twentieth century . the industrial countries had realized noticeable decline in inflation rates in the 1955 – 1988 period from 5.6% to 2.7% in the 1988 – 2000 , due to inflation targeting . The turning point was when Newzeland enacted a new Newzeland reserve bank act which introduced tow important reforms , namely , first , giving the said central bank greater central independence from the central government and secondly , targeting a definite inflation rate . which was the first country to do that , making the bank one of the most independent central bank in the world . most other countries followed suit , thus the low level of inflation rate over a long period of time has become an indicator of good central banking . this is realized through an institutional structure in which the central bank can resist any pressure to make any short term policy decisions that intersect with long term goals . central banks securer their independence chiefly through institutional reforms exemplified by long term appointments of governors and defining clear inflation rats and a collection of institutional reforms and well defined goals . the joint element between inflation targeting and central bank independence is the constraints on the behavior of the fiscal authority which might lean toward allowing inflation over the short run to effect a more suitable exchange rate , or a right production rate which might contradict with price stability over the long run . thus it might be in the society's interest to grant the authority to make monetary policy to a far sighted central bank.

The research reaches the conclusion that the independence of the central bank does not mean full independence from the government in everything including managing monetary and credit policies , or the organizational structure . it doesn't mean a complete separation from the government for the central bank is just a governmental body which function within the institutional framework of the government , but its decisions especially as far as monetary policy is concerned is independent of the ministry if finance , on the condition that it should be consistent with the general economic policy of the state , but not subject to the political pressures with an emphasis on long term goals such as price stability instead of short term aims such as low interest rats which are defended by politicians . then the paper discusses some other ideas about central banks independence like dejure and defacto independence and independence as an exogenous or endogenous factor and the extent to which independence is effected in totalitarian compared with democratic stats . In addition , the role of accommodating and non accommodating local policies to inflation in realizing independence , also the pretexts against it are discussed .

Finally the case of Iraq after 2003 American occupation is surveyed until the present time 2011 . the paper concludes with a measurement of the degree of the independence of the central bank of Iraq under its law no.56 issued in 2004 , with a discussion of how consistent with the fiscal policy in particular and the economic policy in general .

المقدمة

يمثل البنك المركزي أهم مؤسسة مالية عامة في الاقتصاد الحديث ، وظيفته الأساسية الرقابة على النظام المالي ، المصرفي والنقدي ، والتحكم بشكل خاص بالنظام النقدي ، متمثلاً بعرض النقد بشكل خاص ، حجماً ونمواً . بالإضافة إلى عمله بنكا للبنوك ، وبنكا للدولة ووكيلاً لها وموتمناً 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 بالتحكم 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 رقم 56 لسنة 2004 في المادة رقم 4) التي حددت في الفقرة (و) فيها (إصدار العملة العراقية وإدارتها وفقاً للقسم السابع من القانون ، كإحدى مهمات البنك المركزي ، مأنحة له (وحده دون غيره ، الحق في إصدار العملة الورقية النقدية والمعدنية لغرض تداولها في العراق) - المادة 32 - الفقرة (1) .

وبذلك أصبح البنك المركزي العراقي هو فقط مصدر للعملة في البلاد ، ولكن أيضاً الوكالة الحكومية الرئيسة المسؤولة عن استقرار قيمتها ، ودعم قبولها العام ، وحمايتها ، والمحافظة على مكانتها في الأسواق المالية الدولية .

وقد يثور تساؤل عن السبب في أهمية تحكم البنك المركزي بعرض النقد ، والجواب على ذلك يكمن في أن التغيرات في عرض النقد قد ثبت أنها وثيقة الصلة بقيمتها الشرائية من جهة ، وبالتقلبات في حجم النشاط الاقتصادي من الجهة الأخرى . كما برهنت عليه الدراسات والبحوث العديدة التي أجريت وتوصلت 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 انه إذا كان باستطاعة البنك المركزي التحكم بمعدل نمو عرض النقد ، فإن باستطاعته أيضاً التأثير على المستوى العام للأسعار من جهة وعلى معدل النمو الاسمي للاقتصاد ككل من الجهة الأخرى .

وهناك سبب آخر مهم لانفراد البنك المركزي بالتحكم في عرض النقد يكمن في انه ، في غياب رقابة فعالة ، فإن النقود وبالتالي عرض النقد ، بشكل أوراق نقدية أو ودائع مصرفية ، يمكن أن يتوسع عملياً دون حدود ، ذلك أن التكلفة الحدية لخلق وحدات نقدية إضافية تقترب من الصفر . مما يجعل باستطاعة النظام المصرفي أو الحكومة ، أو كليهما ، التمدد في التوسع في عرض النقد إلى أكثر من قدرة الاقتصاد الوطني على إنتاج السلع والخدمات ، مما ينتج عنه تضخم جامح في الأسعار يؤدي في النهاية إلى تعثر في النشاط الاقتصادي على المدى الطويل . فلم يعد مستغرباً بالتالي أن تتجه الحكومات نحو الاعتماد على البنوك

المركزية لحماية عملاتها الوطنية ، حجما وقيمة ، فتتدخل في الأسواق المالية والنقدية ، في محاولة منها للتحكم في تضخم الأسعار المحلية لكي تحمي القوة الشرائية لعملاتها الوطنية . والبنوك المركزية هي من بين أهم اللاعبين الأساسيين في الأسواق المالية في الاقتصادات الحديثة ، إلى جانب الحكومة والبنوك التجارية والمؤسسات المالية الأخرى ، والمستثمرين وقطاع الأعمال عموما ، وذلك لكونها ، أي البنوك المركزية هي السلطة النقدية الحكومية المسنولة عن رسم السياسة النقدية وتنفيذها عمليا . وهي بذلك تؤثر على أسعار الفائدة السائدة وعلى حجم الائتمان ، وعرض النقد ، التي لها بدورها تأثيرات مهمة مباشرة وغير مباشرة ، ليس فقط على أسواق النقد وأسواق المال ، وإنما أيضا على الإنتاج الكلي الاسمي ، وعلى الأسعار ، وفي النهاية على الاتجاهات التضخمية في الاقتصادات الوطنية .

كما يبدو أن هناك إدراكا متزايدا في الوقت الراهن لعدم قدرة البنوك المركزية على التأثير بدرجة فعالة ومباشرة على المتغيرات الاقتصادية الحقيقية مثل الإنتاج والعمالة ، على المدى الطويل ، غير أن لها تأثيرا مهما في المدى الطويل ذاته على معدل التضخم ، ولهذا يذهب الاقتصاديون في الوقت الحاضر إلى أن استقرار مستوى الأسعار يجب أن يكون الهدف الرئيس للبنك المركزي على المدى الطويل . وعلى البنك بالتالي أن يركز اهتمامه على السرعة التي يمكن أن يسمح بها للنقد والائتمان بالنمو مع العمل على تحاشي احتمال حدوث تضخم مربك (1) .

وهنا يثور تساؤل عن الجهة التي يجب أن تتحكم بهذه البنوك وتوجه نشاطاتها ، وتحدد لها أهدافها ، ودوافعها وتحفز سلوكها ؟ وبالتالي من يمسك بزمام امورها كسلطة نقدية ؟ وأخيرا من يرسم لها سياستها النقدية ؟ ومن يحدد لها وسائل تنفيذها والياتها ؟ ومن يتابعها ويقوم أداؤها ، ويصدر في الأخير حكمه عليها من حيث فعاليتها في تحقيق أهدافها المرسومة ؟ وباختصار ، هل هي من يقوم بذلك كله لأنها هي وحدها السلطة النقدية المستقلة والمسنولة عن الأمور النقدية في البلاد أم هناك جهة أخرى خارجية ، كالسلطة التشريعية أو السلطة المالية المتمثلة بوزارة المالية ، خصوصا ، أم مؤسسات غيرها تابعة للسلطة التنفيذية عموما ؟

يهدف هذا البحث إلى الإجابة على هذه الأسئلة بوجه عام : مركزين أولا على وضع البنوك المركزية العالمية ، بشكل خاص في البلدان المتقدمة اقتصاديا ، متبعين ذلك بمحاولة التعرف على الحالة العراقية السائدة بعد الاحتلال الأمريكي منذ نيسان 2003 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 بوزارة المالية على وجه الخصوص ، ومجلس الوزراء ، والسلطة التشريعية على وجه العموم ، مبينين مدى استقلاليته من عدمها ، مع جدواها النقدية والاقتصادية ودرجة تحققها طيلة الفترة منذ 2003 لحد الآن .

تطور العلاقة بين البنوك

المركزية وحكوماتها :

أن مفهوم استقلالية البنك المركزي يرتبط أساسا بطبيعة العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها منذ نشأة هذه البنوك في القرن السابع عشر حتى الوقت الحاضر . وهي كما هو واضح فترة طويلة حقا شهدت تطورات اقتصادية وسياسية واسعة وخاصة على مستوى الاقتصادات العالمية والتطورات المالية والنقدية والمصرفية خاصة على مستوى البنوك ذاتها من حيث وظائفها وأهدافها وحجم وتنوع نشاطاتها ، مما انعكس بدوره على طبيعة وحجم وتنوع علاقاتها مع حكوماتها . فقد كانت العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها في الفترة التي سبقت الحرب العالمية الأولى تقوم على الرغبة في تقوية ودعم استقلالية هذه البنوك سياسيا وعدم تدخل الحكومات في أعمالها خاصة لان البنوك المركزية كانت مملوكة ملكية خاصة في أغلبها عند بداية تأسيسها أو كانت مملوكة ملكية مشتركة من حيث مشاركة الحكومات فيها . لذا يمكن القول ان البنوك المركزية كانت في تلك الفترة تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية ، في حين كانت الوظائف التي تقوم بتأديتها محدودة .

ولكن هذه العلاقة اتخذت منحى جديدا بعد الحرب العالمية الأولى في أعقاب الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن العشرين الماضي ، تمثل بزيادة معدلات البطالة وانخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي وانهيار العديد 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 بتحويل ملكية هذه البنوك الخاصة إلى ملكية الدولة ، وذلك في أعقاب الكساد العالمي الكبير مباشرة . ولم تقتصر العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها على تحويل البنوك الخاصة إلى ملكية عامة من خلال تأميمها ، بل أصبحت الحكومات تتدخل في إدارة البنوك المركزية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، خاصة من خلال تعيين محافظيها ومجالس إدارتها ، مما أدى إلى الضغط عليها من أجل زيادة قروضها للحكومة لتلبية احتياجاتها المالية ومواجهة العجزات في موازناتها العامة . وازداد هذا الاقتراض بشكل خاص في أوقات الحروب وذلك لتمويل هذه الحروب أولا ، ومن ثم تمويل عمليات الإصلاح والاعمار فيما بعدها ، ولذلك شرعت الحكومات قوانين من أجل زيادة الحدود العليا للاقتراض ، مما حد بشكل كبير من استقلالية البنوك المركزية وساعد على تنامي الضغوط التضخمية في مختلف أنحاء العالم في العقود التالية للحرب العالمية الثانية . وقد أجريت دراسات وكتبت بحوث عديدة منذ ثمانينيات القرن الماضي حاولت الربط بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم السائدة وذلك من خلال تمويل تلك البنوك لعجزات الميزانيات الحكومية ، مما دعا الباحثين إلى الدعوة 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 بوزارة المالية ، فصدرت تشريعات تعزز من استقلالية البنك المركزي في العديد من الدول – في أوروبا واليابان وفرنسا وأخيرا وليس آخرا في الاتحاد الأوروبي . وفي الوقت الحاضر يختلف الاستقلال

الذي تتمتع به البنوك المركزية بعيدا عن سيطرة الحكومات وتحكمها اختلافا كبيرا في ما بينها وحول العالم .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يمكن لأعضاء مجلس محافظي بنك الاحتياطي الأمريكي أن يخدموا لمدة (14) عاما لا يجوز تغييرهم أو إقالتهم خلالها ، مما يحد من قدرة مجلس النواب (الكونغرس) ورئيس الولايات المتحدة على تغيير سياسة البنك على المدى القصير . بالإضافة إلى ذلك لا يعتمد البنك على مجلس النواب ولا الحكومة من حيث دخل أعضاء مجلس المحافظين ، فهو يولد إيراداته ذاتيا من خلال التعامل بالأوراق المالية التي يصدرها وأجور مختلف أنواع الخدمات التي يقدمها للبنوك والحكومة وغيرهما مما يمنح البنك ميزة مهمة مقارنة بالوكالات الحكومية الأخرى ، فهو لا يخضع لعملية تخصيصات يحددها الكونغرس عادة ، كما لا تستطيع دائرة المحاسبات العامة التي تمثل وكالة التدقيق الفدرالية ان تدقق في المسائل التي ترتبط بالسياسة النقدية ، ولا نشاطات البنك في سوق الصرف الأجنبي ، ولان القدرة على التحكم بخيوط حافظة البنك النقدي عادة ما تكون مرادفة للقدرة على التحكم الكلي ، فان هذا الجانب من نظام الاحتياطي الفدرالي الأمريكي يزيد من استقلالية البنك أكثر من أي عامل آخر . وهكذا فان البنك يتمتع باستقلالية فائقة لا تدانيه فيها أية وكالة حكومية أمريكية أخرى .

ولكن مع ذلك - وكما يذهب إليه Mishkin (2) - فان البنك ليس حرا تماما من الضغوط السياسية التي يمكن أن يتعرض لها . ولفهم سلوك البنك ، يجب أن ندرك إن الدعم العام لنشاطاته يلعب دورا أساسيا في قبوله ودعمه ، وان العامل المهم المؤثر في سلوكه يكمن في محاولته تعظيم قوته ونفوذه ، ولذلك فانه يجتهد ، وبشدة ، للحفاظ على استقلاليته كما برهنت عليه دائما أفعاله بالنسبة للتحكم في ميزانيته . وتتنبأ هذه النظرية بان البنك سيتحاشى الاصطدام بالفئات المتنفذة من السياسيين وغيرهم التي تسعى للحد من قوته ونفوذه وبالتالي من استقلاليته . وقد يفسر ذلك عدم ميل البنك نحو شفافية عالية حول نشاطاته ، أو سياساته ، أو خططه وتكهناته . ومع ذلك يستدرك Mishkin فيذكر أن البنك قد زاد في السنين الأخيرة من شفافيته استجابة لضغط الكونغرس والرأي العام . وهو أمر يجب أن نتذكره دائما عند الكلام عن استقلالية البنوك المركزية في البلدان النامية - خاصة منها غير الديمقراطية ، وهو أمر سنعود إليه عند مراجعة الوضع في العراق في ظل المتغيرات العامة السائدة فيه حاليا .

ومع ذلك يبقى البنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي يحتل مركز الصدارة في درجة الاستقلالية التي يتمتع بها بين البنوك المركزية في العالم .

وعلى الجانب الآخر - الأوربي من المحيط الأطلسي - أنشأت معاهدة ماستريخت عام 1992 الاتحاد الأوربي مع بنك مركزي هو البنك المركزي الأوربي ، يتمتع بدرجة من الاستقلالية قد تفوق استقلالية صنوه الأمريكي ، أو لالأقل موازية لها ، فيعين أعضاء مجلس إدارته لمدة ثماني سنوات غير قابلة للتجديد ولا يمكن تغييرهم أو إقالتهم خلالها مما يحمي البنك من نفوذ الحكومات خصوصا والسياسيين عموما . كما يتمتع البنك بحماية أخرى من حيث عدم القدرة على تغيير أو إجراء أي تعديل على قانونه الأساسي ، إلا بموافقة جماعية من قبل الدول الموقعة

على معاهدة ماستريخت التي انشأت الاتحاد الأوروبي والبنك المركزي الأوروبي . وكما هو الحال مع صنوه الأمريكي ، يقرر البنك الأوروبي ميزانيته الخاصة به دون تدخل من أي جهة أخرى ، فلا يحق لحكومات الدول الأعضاء أن تصدر توجيهها أو أمرا إلى البنك . ولكن من ناحية أخرى ، حددت معاهدة ماستريخت (استقرار الأسعار) على المدى البعيد على أنه الهدف الأهم للبنك ، وبمعدل تضخم سنوي يقل عن 2% . مما يعني أن هذا الهدف قد تم تحديده بدرجة أدق مما هو عليه الحال لدى البنك الاحتياطي الأمريكي مما يجعل البنك الأوروبي أقل استقلالية نسبيا من صنوه الأمريكي . ولكن مما يزيد من استقلاليته أن قانونه الأساسي لا يمكن تغييره إلا من خلال إجراء تعديل على معاهدة ماستريخت وهي عملية صعبة لأنها تقتضي موافقة جميع الدول الموقعة على المعاهدة ، وهو أمر في غاية الصعوبة من الناحية العملية – خاصة من الجانب السياسي .

وأخيرا فإن مسحا لهياكل واستقلالية البنوك المركزية الرئيسة في العالم في الوقت الحاضر يشير إلى اتجاه عام ملموس نحو استقلالية متزايدة ، وقد كان معتادا أن يعتبر البنك الاحتياطي الأمريكي أكثر استقلالية ، وبشكل عميق ، من أغلب البنوك المركزية في العالم ، في ما عدا الألمانية والسويسرية . أما في الوقت الحاضر ، فإن البنك المركزي الأوروبي قد يعتبر أكثر استقلالية ، كما أن استقلالية أكبر قد جرى منحها للبنوك المركزية الأخرى ، مثل بنك انكلترا وبنك اليابان وبنوك نيوزيلندا والسويد وغيرها كثير ، ولو بدرجات متفاوتة، وتقتصر النظرية والتجربة معا أن بنوكا مركزية أكثر استقلالية ينتج عنها سياسات نقدية أفضل ، مما يوفر دافعا قويا بهذا الاتجاه .

مسألة استقلالية البنك المركزي :

أن مفهوم (الاستقلالية) الأكثر ارتباطا بممارسة البنوك المركزية لعملها في الوقت الحاضر يتمثل في منح البنك المركزي الاستقلال الكامل في رسم وإدارة السياسة النقدية من خلال عزله عن أية ضغوط سياسية من قبل السلطة التنفيذية ، من ناحية ، ومن لائحة ثانية من خلال منحه استقلالية تامة عن الحكومة في كل شيء ، سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية أو 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 ، وإن تكون السياسة النقدية متسقة إلى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة .

وقد عرف Stanley Fisher نوعين من الاستقلالية هما (3) :

1. استقلالية البنك في تحديد أهداف السياسة النقدية ، إن لم يكن هناك تحديد مسبق لهذه الأهداف . وإذا ما خول البنك سلطة إدارة السياسة النقدية دون أي تحديد للأهداف . وعلى العكس من ذلك قد لا يتمتع البنك المركزي بأية استقلالية في تحديد أهدافه إذا ما كانت هذه الأهداف محددة مسبقا بشكل دقيق وقاطع من قبل جهة أخرى .

2. استقلالية البنك في تحديد الأدوات التي يستخدمها في إدارة السياسة النقدية ، فيعتبر البنك في هذه الحالة مستقلا إذا ما كانت له السلطة وحرية التصرف الكاملة في وضع وتنفيذ

السياسة النقدية التي يراها مناسبة ولازمة لتحقيق أهدافه ، ولا يعتبر البنك مستقلا إذا ما كان ملتزما بقاعدة نقدية محددة ، أو ملتزما بتنفيذ قرارات السياسة المالية ، كتمويل عجز في الميزانية . فالاستقلالية التي تسعى البنوك المركزية للتمتع بها تركز أساسا على إعطائها حرية التصرف الكاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية واختيار الأدوات والآليات المناسبة واللازمة لتحقيق أهدافها (4) .

التطورات الفكرية حول موضوع الاستقلالية :

بهذا المعنى أصبحت مسألة استقلالية البنك المركزي ، منذ ثمانينات القرن العشرين الماضي ، مثار جدل واسع استمر حتى الوقت الحاضر . فقد وجدت دراسات عديدة أن هناك ترابطا مهما وسالبا بين معدل التضخم الذي خبرته البلدان الصناعية الرئيسة ، ودرجة الاستقلالية عن العملية السياسية التي تتمتع بها بنوكها المركزية . فألمانيا وسويسرا ، مثلا التي تعمل بنوكها المركزية في ظل استقلالية عن التحكم الحكومي اكبر مما عليه الحال في معظم البلدان الأخرى ، تعرضت لمعدل تضخم سنوي منخفض مقداره 3.5% بين عامي 1974 و 1990 ، في حين خبرت إيطاليا التي يبدو ان بنوكها المركزي كان أكثر ارتباطا بالحكومة - معدل تضخم سنوي بلغ 12.4% على مدى الفترة الزمنية ذاتها.

وقد استنتجت هذه الدراسات أن أداء الاقتصادات كان أفضل عندما تتمتع بنوكها المركزية باستقلالية اكبر عن حكوماتها ، في وقت تتجه فيه هذه الحكومات اتجاهها سياسيا قويا نحو المبالغة في الإصدار النقدي في محاولة منها لمواجهة انكماش اقتصادي ، أو لتمويل برامج حكومية توسعية مما يعرضها لضغوط تضخمية شديدة ينتج عنها ارتفاع في أسعار الفائدة ، وتساعد في تكاليف الإنتاج وتعثر في إنتاج السلع والخدمات ... الخ (5) . ولذا تقترح النظرية والتجربة ، أن بنوكا مركزية أكثر استقلالية عن السلطة التنفيذية عموما والسلطة المالية خصوصا ، سيصدر عنها سياسة نقدية أفضل واستقرار اقتصادي أقوى وأطول أمدا .

وهكذا فإن أقوى حجة يمكن أن تقدم باتجاه بنك مركزي مستقل عن السلطة التنفيذية وذراعها القوي المتمثل بوزارة المالية ، تقوم على أن إخضاع البنك إلى ضغوط سياسية سينتج عنه سياسة نقدية تضخمية بسبب ميل السياسيين إلى الاهتمام بمستقبلهم الانتخابي أكثر من الاكتراث بالأهداف البعيدة المدى مثل استقرار الأسعار والاهتمام بدلا من ذلك بالأهداف على المدى القصير مثل أسعار الفائدة المنخفضة وتجاهل الآثار الضارة لذلك على الأهداف بعيدة المدى مثل عملة أقوى ومستوى أسعار أكثر استقرارا . كما أن استقلالية البنك المركزي سينتج عنها الحد من ضغوط وزارة المالية التي تسعى عادة إلى تمويل عجوزات ميزانياتها من خلال البنك ذاته مما يقود إلى ضغوط تضخمية ، وبمقاومة ضغوط السلطة المالية - وبالتالي الضغوط السياسية - فإن بنكا مركزيا مستقلا يستطيع إتباع سياسة نقدية غير (شعبوية) ولكنها تصب في مجرى الصالح العام متمثلا بأداء اقتصادي كلي أفضل وإنتاجية اكبر وعمالة أتم .

وفي هذا الاتجاه اشار Effros (6) إلى أن دعم استقلالية البنك المركزي يتم الحصول عليه من الإيمان بضرورة عزله عن الضغط السياسي قصير الأجل إذا ما أريد للسياسة النقدية تحقيق

أهدافها بفعالية ، وان الاستقلالية تعطي حرية نسبية لصانع السياسة النقدية ، بينما تبقى الحكومة مسنولة عن السياسة الاقتصادية الكلية ن في حين يبقى البنك المركزي الجهة الوحيدة التي لها سلطة تقرير السياسة النقدية وسياسات سعر الصرف .
وفي دراسة أخرى ل **Bade & Parkin** (7) تعتبر من أوائل الدراسات التطبيقية التي حاولت دراسة العلاقة بين استقلالية البنك المركزي عن الضغط السياسي وبين انخفاض معدل التضخم واستقراره ، وقد قامت هذه الدراسة بقياس استقلالية البنك المركزي وفقا للمؤشرات التالية :

1. مدى تأثير الحكومة على مالية البنك المركزي ، وهو الأمر الذي يتحدد بمدى سلطة الحكومة في تحديد أجور أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي ، وبمدى التحكم في ميزانيته وتوزيعه لإرباحه .
2. 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 كانت الحكومة أم المجلس هو صاحب السلطة النهائية في تقرير هذه السياسات .

وقد توصلت الدراسة إلى أن درجة الاستقلال المالي لم تكن عاملا مؤثرا في معدل التضخم في فترة ما بعد برتن وودز ، فيما أكدت أن الاستقلالية في تحديد السياسة النقدية يعتبر محددا مهما لمعدل التضخم ، بدليل أن البلدين اللذين سجلا أعلى درجات من الاستقلالية ، وهما ألمانيا وسويسرا ، كانت معدلات التضخم فيهما اقل من جميع الدول الأخرى الممتثلة في العينة .

وكذلك انتهت دراسة **Alesina** (8) التي استخدمت نفس مؤشرات **Bade & Parkin** إلى وجود علاقة عكسية بين المعدلات المتوسطة للتضخم وبين استقلالية البنك المركزي. نصل من هذه الدراسات إلى أن وجود بنك مركزي مستقل في دولة ما من شأنه أن يؤدي إلى خفض معدلات التضخم من دون أن يؤثر سلبا على معدلات النمو الاقتصادي ، وان وجود علاقة سلبية بين استقلالية البنك المذكور وبين عجز الميزانية ، استنادا 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 حدودا 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 ان غالبية الدراسات تقوم على قياس الاستقلالية وفقا لما هو وارد في خصوص التشريعات الخاصة بالبنوك المركزية المندرجة في العينة المدروسة ، في حين قد تختلف هذه الاستقلالية عمليا عنها قانونيا ، مما يجعل هناك استقلاليان : شرعية **de jure** وفعلية **de facto** ، وقد تتفقان وتختلفان تبعا لمدى تصميم مسنولي البنك و/أو وزارة المالية على الالتزام بالنصوص المنشودة من قبل الدولة و/أو البنك المركزي . ومن ناحية أخرى إذا كانت الدراسات قد أثبتت وجود علاقة ارتباط سالبة بين استقلالية البنك المركزي ومعدل التضخم ، من ناحية ، وبين الاستقلالية وعجز الميزانية من ناحية أخرى ، إلا

أنها 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 رئيس في صورة منح الاستقلالية لبنكها المركزي , وبالتالي يكون العداء للتضخم هو العامل الأساس المسبب لانخفاض معدل التضخم وليس إنشاء البنك المركزي المستقل⁽⁹⁾ . فقد توصلت دراسات أخرى⁽¹⁰⁾ إلى أن استقلالية البنك المركزي هي ليست عاملا خارجيا exogenous ولا كافية لتوليد تضخم منخفض , فتفضيلات البنك المركزي تتحد داخليا من خلال معارضة القطاع المالي للتضخم , حيث كان القطاع المالي تاريخيا المجموعة المهيمنة بين المجموعات المختلفة التي تضغط باتجاه استقرار الأسعار سواء في الاقطار المتقدمة او النامية. ويتفق هذا الرأي مع نماذج الاقتصاد السياسي للسياسة النقدية و الصيرفة المركزية التي تظهر ان المطالبات المتنافسة بالنسبة للتضخم والعمالة والإنتاج من قبل مجموعات مختلفة في الاقتصاد يمكن أن تؤثر على المكانة المؤسسية , وأهداف السياسة وعلى نتائج البنوك المركزية . ويسمح هذا النموذج بتطوير نموذج اقتصاد سياسي للصيرفة المركزية يأخذ في الاعتبار مطالبات متنافسة في الاقتصاد وآثارها على وظيفة وهدف البنك المركزي مما يسمح بتحليل أهم المحددات السياسية للسياسة النقدية والتصميم المؤسسي للبنك المركزي.

ويصل هذا التحليل بالتالي إلى أن استقلالية البنك المركزي , رغم إنها ضرورية للوصول إلى نتائج تضخمية منخفضة , إلا أنها ليست كافية لتحقيق هذا الهدف . فالأوضاع السياسية المسيرة لهدف البنك المركزي بالنسبة للتضخم تلعب دورا حاسما في النتيجة النهائية لسياسة البنك المركزي كما ذهب إليه Posen⁽¹¹⁾ .

دور الاستقلالية كعامل خارجي Exogenous أو كعامل داخلي Endogenous بالنسبة للبنك المركزي (12):

أبرزت العديد من الأبحاث والدراسات حول الاقتصاد السياسي للصيرفة المركزية والسياسات النقدية أهمية السياسة **Politics** و المؤسسات **Institutions** في تحديد السياسة النقدية في كل من البلدان المتقدمة والنامية على السواء . وتبعاً للمنظورات المختلفة في اتجاه هذه الدراسات والبحوث ، فإن دور الفئات السياسية والاجتماعية ، واستقلالية البنك المركزي ، وتفضيلات القطاع الخاص ، تكون كلها مهمة في تحديد مواقف واتجاهات سياسة البنك المركزي ، مثلاً باتجاه محاربة التضخم واستقرار الإنتاج . فقد ذهب البعض مثلاً إلى أن البعد الدولي لسياسات استقلالية البنك المركزي ، وقيمة العملة ، هي من الأهمية بمكان في البلدان النامية فإن السياسة النقدية الناتجة عن ذلك ، مثل استهداف التضخم والالتزام باستقرار الإنتاج له نتائج اجتماعية واقتصادية مهمة كذلك ، وقد تبنت معظم أقطار الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ، أو أنها في الطريق إلى 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 تعتبر جانباً مهماً من أي إصلاح نقدي مؤسسي كما تشهد عليه إصلاحات البنوك المركزية التي جرت في أوروبا وأمريكا اللاتينية والاقتصادات المتحولة في أوروبا .

وقد طور بعض الباحثين نظرية حول السياسات النقدية المثلى **Optimum monetary theory** حيث تعظم البنوك المركزية الرفاه الاجتماعي في ظل منحني فيليبس المتعاطم بالتوقعات **Expectation augmented Philips curve** ، وتبين هذه الصيغة أن البنك المركزي الذي يتبنى دافع العمالة الهادف إلى دفع الإنتاج الفعلي باتجاه الإنتاج الممكن سيولد ميلاً لتضخماً يمكن تخفيفه حسب باحث آخر من خلال تخويل السياسة النقدية ، ليس فقط لبنك مركزي مستقل ولكن محافظاً أيضاً **Conservative** أكثر تلافياً للتضخم من جميع الوكالات والمجموعات الاقتصادية الأخرى في المجتمع ، ويكون محمياً من التأثيرات السياسية من قبل مختلف المجموعات الاجتماعية ، وذلك من خلال استقلاله القانوني والادواتي **Instrumental** ، إن هذا النموذج النظري الأساسي لبنك مركزي مستقل ومحافظ يتنبأ بميل تضخمي أقل من بنك مركزي عادي لا يتمتع بالاستقلالية . ويشير **Posen 1995** ⁽¹³⁾ إلى أن استقلالية البنك المركزي هي ليست خارجية **exogenous** ولا كافية لتوليد تضخم منخفض ، فتفضيلات البنك المركزي المستقل تتحدد داخلياً **endogenously** من خلال معارضة القطاع المالي للتضخم . ومن هذه الناحية ، فإن الآثار التوزيعية للسياسة النقدية تصبح المحدد الرئيس لاتجاهات سياسة البنك المركزي حيث يشكل الرابحون والخاسرون الأساس السياسي للمطالبات المتنافسة من مفاضلات السياسة إذا كان القطاع المالي المجموعة الغالبة بين المجموعات المختلفة التي تدعو إلى استقرار الأسعار في البلدان المتقدمة أو النامية على السواء . ويتفق ما ذهب إليه **psen** ⁽¹⁴⁾ مع نماذج الاقتصاد القياسي للسياسة النقدية والصيرفة المركزية التي تظهر المطالبات المتنافسة بالنسبة للتضخم والاستخدام والإنتاج من قبل الفئات

المختلفة في الاقتصاد والتي يمكن أن تؤثر على المركز المؤسسي وأهداف السياسة ومحصلات البنوك المركزية . وقد ذهب بعض الباحثين إلى السماح بتحليل أهم المحددات السياسية للسياسة النقدية وللتصميم المؤسسي للبنك المركزي . فمثلا 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 انه كلما كانت هناك حاجة اكبر للبلد إلى تدفقات نقدية إلى الداخل وإلى الاستثمار الأجنبي كلما زاد اندفاع القطاع المالي والحكومة نحو بنك مركزي مستقل .

وتبين دروس التجربة اللبنانية (15) أن بنكا مركزيا مستقلا يتبع سياسات مناهضة للتضخم بفعالية اكبر في أوضاع اقتصادية وسياسية مقاومة للتضخم . وهذا يؤيد فرضية Posen من أن 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 لمصفوفة العلاقات السياسية والاقتصادية . وهناك في بلدان الشرق الأوسط عوامل سياسية واقتصادية تجعل استقلالية البنك المركزي ، أو معدل دوران المحافظ في مركزه ، خاليين من أية آثار مهمة على السياسة النقدية . واحد التغيرات المحتملة لذلك هو التغيير الذي يقوم على أساس قانوني (تشريعي) من أن الاستقلال القانوني في البلدان النامية لا يحظى باحترام نظم الحكم الشمولية ، أو أن الالتزام بالقانون متجذر أكثر في البلدان المتقدمة . وفي ذلك ذهب آخرون إلى أن مقياس الاستقلالية القانونية للبنك المركزي في البلدان غير الديمقراطية هي ذات أهمية ضئيلة ، في حين أن تغيير المحافظ هو أكثر أهمية . من ناحية أخرى ، أن أهمية التضخم بالنسبة لاستقلالية البنك المركزي في بلدان الشرق الأوسط قد تكون ناتجة عن الافتقار إلى الدعم السياسي والاقتصادي لتضخم أقل ، رغم وجود بنوك مركزية مستقلة وإصلاحات سوقية (16) .

والخلاصة أن استقلالية البنك المركزي ، رغم ضرورتها لحصيلة تضخمية منخفضة ، إلا أنها غير كافية . فالأوضاع السياسية المسايرة للأهداف التضخمية للبنك المركزي ، وقد لا تلعب دورا حاسما في الحصيلة النهائية لسياسة البنوك المركزية كما ذهب إليه Posen . فالصيرفة المركزية في لبنان قد تمتعت دائما منذ بدايتها عام 1964 بمستوى عال من الاستقلال عن السلطات السياسية . وجرى دعم هذه الاستقلالية ببناء سياسي / اقتصادي ، يقود إلى استقرار الأسعار . وفي سنوات تشكيل البنك المركزي وفرت العلاقات التعاونية بين قطاعي التمويل والصناعة ، وموقع الاقتصاد اللبناني من الاقتصاد الدولي ، الدعم السياسي اللازم لتوجه مناهض للتضخم من قبل بنك لبنان المركزي (17) .

الحجج المضادة لاستقلالية

البنك المركزي :

لم يعدم التأييد الواسع الذي يتلقاه مبدأ استقلالية البنك المركزي في البلدان المختلفة ، خاصة منها المتقدمة اقتصاديا ، من وجود معارضين له مستندين إلى مبدأ منطقي هو انه ليس من المنطق ولا من الديمقراطية في شيء لان تكون السياسة النقدية - التي يتأثر بها الناس جميعا تقريبا ، محكومة من قبل مجموعة مختارة من الحكام ليسوا مسئولين أمام أي احد . وان عدم مسئولية البنك أمام أي جهة ستكون لها عواقب وخيمة . هذا في حين يحمل الجمهور السلطة التنفيذية أو الحكومة المسئولية التامة عن تحقيق الرفاه الاقتصادي للبلد ، ومع ذلك لا يستطيع المسئولون الحكوميون التحكم بوكالة حكومية يمكن أن تكون العامل الأكبر أهمية في التأثير بصحة 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 بالسياسة المالية كذلك ، يمكن منع السياستين النقدية والمالية من أن يعملتا لتحقيق أهداف متقاطعة مع بعضهما البعض . ويشير Mishkin الاقتصادي الأمريكي النقدي المعروف (17) والعضو الحالي في مجلس محافظي البنك الاحتياطي الاتحادي الأمريكي إلى أن هذا البنك لم يستخدم حريته بنجاح دائما - فقد فشل فشلا ذريعا بدوره كملجأ أخيرا للإقراض خلال الكساد الكبير في ثلاثينات القرن العشرين الماضي . كما أن استقلاليته لم تمنعه بالتأكد من إتباع سياسة نقدية توسعية بصورة مبالغ فيها في ستينات وسبعينات القرن الماضي نفسه مما أدى إلى تضخم متسارع على مدى تلك الفترة ، كما انه ليس محصنا ضد الضغوط السياسية ، فاستقلاليته قد تشجعه على إتباع منهج ذاتي لا يخدم المصلحة العامة . وليس هناك إجماعا على ما إذا كانت استقلالية البنك المركزي هي شيء مفيد رغم أن الدعم الجماهيري لهذه الاستقلالية تبدو أنها تتزايد سواء في الولايات المتحدة أو خارجها .

وأخيرا فإن استقلالية البنك المركزي قد تجعل من الصعب التنسيق بين السياستين النقدية والمالية (19) وهو ما نشاهده في العراق حاليا حيث تتضارب السياستين بشكل واضح : سياسة مالية توسعية وسياسة نقدية انكماشية في ظل وضع اقتصادي مضطرب لا يبدو انه مقبل على انفراج قريب . وهو أمر سنعود إليه في الجزء التالي من البحث عندما نناقش الوضع بالنسبة للبنك المركزي العراقي .

مؤشرات الاستقلالية :

تكاد تتفق معظم الدراسات التي أجريت في موضوع استقلالية البنوك المركزية على مجموعة من المعايير التي يتحدد على أساسها مدى هذه الاستقلالية . ويمكن قسمة هذه المعايير إلى قسمين (20) :

أولا : معايير اقتصادية - وتضم :

1. مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الميزانية الحكومية ، ومدى التزامه بمنح تسهيلا ائتمانية الى الحكومة وهيئاتها ومؤسساتها .
2. هدف استقرار الأسعار أو المحافظة على مستويات تضخم منخفضة ، وان يكون هذا هو هدفه الرئيس مقارنة بالأهداف الاقتصادية الأخرى .

ثانيا : معايير تشريعية – وتضم أربعة مجموعات هي :

1. تعيين وإنهاء خدمات محافظ السلطة النقدية وطول فترة خدمته.
2. صياغة السياسة النقدية – وتشمل أسلوب حل التعارض بين السلطة التنفيذية والسلطة النقدية ، في توجيهات السياسة النقدية ، ومشاركة البنك المركزي في عملية إعداد الميزانية الحكومية .
3. مدى خضوع البنك المركزي للمحاسبة والمساءلة .
4. مدى سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية ، 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 من حيث درجة استقلاليتها :

1. اعتبار البنوك المركزية التي تكون فيها المدة القانونية للمحافظ أطول – وللسلطة التنفيذية صلاحية قانونية ضئيلة لتعيين وإنهاء خدمات المحافظ واعضاء مجلس المحافظين انها اكثر استقلالية .
2. البنوك المركزية التي لها صلاحيات واسعة في صياغة السياسة النقدية وتقاوم السلطة التنفيذية في حالة التعارض ، تصنف على انها اكثر استقلالية .
3. الاهمية النسبية لاستقرار الاسعار . فإذا كان قانون انشاء البنك المركزي يحدد استقرار الاسعار هدفا اساسيا ، فان البنك يصنف بانه اكثر استقلالية في مجموعة الاهداف من مصرف له اهداف اخرى ولكنها تتعارض مع استقرار الاسعار مثل الاستقرار المصرفي او المالي .
4. اما بالنسبة لحدود اقراض الحكومة ، فكلما كانت القيود على الاقراض للقطاع العام او الحكومة اشد صرامة ، كان البنك اكثر استقلالية .

ويتضح من ذلك انه كلما زادت درجة استقلالية البنك المركزي كلما كان دور البنك في تحقيق اهداف السياسة النقدية اكبر واكثر فعالية ، وكذلك كلما قلت مساءلة البنك المركزي من قبل الحكومة وقل التزامه بتمويلها كلما ادى ذلك الى انخفاض في معدلات التضخم والعجز في الموازنة الحكومية .

وان اقوى حجة باتجاه بنك مركزي مستقل تقوم على نظرة تذهب إلى أن إخضاع البنك المركزي الى ضغوط سياسية يخلق ميلا لتضخيم في السياسة النقدية ، بسبب ميل السياسيين عموما في الديمقراطيات التقليدية إلى الاهتمام بمستقبلهم السياسي والانتخابي اكثر من الاهتمام بالأهداف بعيدة المدى مثل استقرار الأسعار ، والاهتمام بدلا عن ذلك بأهداف على المدى القصير مثل أسعار الفائدة المنخفضة من دون الاكتراث بالآثار الضارة لذلك على المدى البعيد .

في حين يرى مؤيدو استقلالية البنك المركزي ، أن تحصين البنك ضد السياسيين سيجعله أكثر اهتماماً بالاهداف بعيدة المدى ، وبالتالي فإنه سيدافع عن عملة قوية ومستوى أسعار أكثر استقراراً . وبذلك يمكن التخلص من دورة الأعمال السياسية ومن هيمنة وزارة المالية التي تسعى إلى تمويل عجوزات ميزانيتها من خلال الاقتراض من البنك المركزي مما يقود إلى تضخم ضار ، فالبنك المركزي المستقل هو اقدر على مقاومة ضغوط وزارة المالية مختاراً سياسة نقدية غير شعبية ولكنها تصب في اتجاه الصالح العام .

البنك المركزي العراقي

من التبعية والمسايرة 1947 - 2002

إلى الاستقلالية والمحاور 2003 - 2010

حتى الوقت الحاضر

حين دخل الإنكليز العراق محتلين عام 1916 جلبوا معهم الروبية الهندية (21) التي كانت شائعة الاستعمال في جنوب العراق ، فأصبحت بذلك وحدة النقد الرسمية حتى عام 1932 . وفي عام 1921 أعلن العراق دولة مستقلة ولكن تحت الانتداب البريطاني ، واستمر الوضع النقدي ذاك حتى عام 1931 حين صدر قانون جعل الدينار العراقي 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 1932/3/16 .

وبقيت الروبية الهندية متداولة إلى جنب الدينار العراقي الجديد بسعر صرف محدد بينهما ، وذلك حتى صدور القانون رقم 40 لعام 1933 الذي منع تداول الروبية الهندية اعتباراً من 1933/10/1 . فاعتبر ذلك بداية تأسيس نظام النقد الوطني العراقي ، وبموجب القانون رقم 44 لسنة 1931 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 ، يمنح 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 ثلاث مصارف - العضوين الآخرين ، 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 مقراً للجنة التي عين لها ممثل في بغداد يدعى (مأمور العملة) ووكيل من المصارف الأجنبية العاملة في العراق يومئذ (وقد وقع اختيار اللجنة على البنك الشرقي) ليكون وكيلها في بغداد . وقد كان من نتائج هذا الوضع أن أصبح النظام النقدي العراقي عملياً وقانونياً قائماً على قاعدة الصرف بالإسترليني ، وصار العراق عضواً في منطقة الإسترليني حتى عام 1959 حين تخلى عن عضويته فيها بعد سقوط الحكم الملكي عام 1958 .

وصدر في العام 1947 القانون رقم (43) الذي أسس بموجبه (المصرف الوطني العراقي) ليعمل كبنك مركزي برأسمال قدره خمسة ملايين دينار يدفع نصفه عند التأسيس ويعتبر النصف الباقي احتياطا مضمونا من قبل الخزينة . وبذلك كان العراق أول بلد عربي يقيم بنكاً مركزياً لإصدار العملة وممارسة رقابة نقدية عامة ، فكان ذلك نقطة انطلاق لإقامة نظام نقدي وطني مستقل يتولى فيه المصرف ، الذي أعيدت تسميته بالبنك المركزي العراقي بموجب القانون رقم (72) لسنة 1956 ، ليتولى وظيفة الإصدار النقدي والإدارة النقدية للبلاد والعمل وكيلا ماليا للحكومة وحفظ حساباتها والاحتفاظ باحتياطياتها من النقد الأجنبي ، فضلا عن دعم النظام المصرفي العراقي باعتباره الملجأ الأخير للإقراض . وصادر البنك المركزي أول مجموعة من الأوراق النقدية التي تحمل اسمه في 1950/9/17 . وبدأ في العام نفسه بمهمة الرقابة على التحويل الخارجي . ثم نقل حسابات الحكومة و ودائعها إليه من مصرف الرافدين ، كما نقلت صلاحية إصدار العملة إلى البنك المركزي بموجب القانون رقم (43) الذي خول البنك صلاحية إصدارها لقاء الذهب والعملات الأجنبية بنسبة لا تقل عن 70% بالإضافة إلى سندات الحكومة العراقية بنسبة لا تزيد عن 30% من قيمة العملة المصدرة . وبموجب قانون العملة رقم (92) لسنة 1959 ، وأصبح البنك المركزي العراقي السلطة النقدية الوحيدة المسنولة 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 وخضوعه لوزارة المالية ، وكان ذلك الخطوة الأولى نحو تبعيته للسلطة التنفيذية ومسايرته لسياستها المالية .

وفي تموز 1064 صدرت القرارات الاشتراكية التي جرى بموجبها تأميم العديد من المنشآت الاقتصادية الخاصة ، بما فيها البنوك التجارية وشركات التأمين ، وفي تموز 1968 تسلم حزب البعث مقاليد السلطة فاصدر دستورا مؤقتا عام 1970 ، نصت المادة الثانية عشرة منه على أن تتولى الدولة تخطيط وتوجيه وقيادة الاقتصاد الوطني بهدف إقامة نظام اشتراكي . واستنادا إلى ذلك أكد التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن للحزب والصادر في كانون الثاني 1974 على توجيه جميع التحويلات الاقتصادية والاجتماعية نحو بناء الأسس المادية اللازمة لتحقيق التحول الاشتراكي ، وذلك من خلال جعل القطاع الاشتراكي هو القائد والموجه للاقتصاد العراقي . وسيرا في هذا الاتجاه فقد تم إلغاء جميع القوانين السابقة وتعديلاتها الخاصة بالبنك المركزي والعملة ومراقبة المصارف والتحويل الخارجي واستعاض عنها جميعا بقانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976 الذي نص في مادته السادسة على أهداف البنك في إطار السياسة العامة للدولة باتجاه تحقيق النظام الاشتراكي . وقد تضمنت هذه الأهداف ضمان استقرار العملة وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي للدولة ، وذلك عن طريق إصدار وإدارة العملة وإدارة الاحتياطيات النقدية للدولة ، ومراقبة التحويل الخارجي وتنظيم وتخطيط الائتمان ، ومراقبة وتوجيه الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية الوسيطة الأخرى ، والمساهمة في مواجهة الأزمات النقدية والاقتصادية وفي تعجيل النمو الاقتصادي وتوفير الإمكانيات 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 (32) من القانون المذكور على أن الدينار العراقي هو وحده العملة في العراق وعلى أن قيمته تعادل (2.48828) غراما من الذهب الخالص . كما جعلت المادة (33) البنك المركزي العراقي هو الجهة الوحيدة المخولة بإصدار العملة في العراق . كما نصت المادة (40) على وجوب احتفاظ البنك المذكور بغطاء للعملة بنسبة 100% من قيمتها على أن تكون نسبة لا تقل عن 50% من تلك القيمة بشكل ذهب و عملات وسندات وموجودات أجنبية . أما الـ 50% المتبقية فيمكن أن تتكون 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 ، دون الارتباط كليا بوضع ميزان المدفوعات . وقد زاد ذلك من دور الحكومة في تحديد عرض النقد في العراق ومن تعاضد الآثار النقدية للسياسة المالية ، وبالتالي من مسايرة السياسة النقدية للسياسة المالية . وأصبح الجهاز المصرفي حكوميا بالكامل ، واتجه معظم الائتمان المصرفي إلى تمويل الحكومة والقطاع الاشتراكي ، وتضاعل حجم الائتمان المصرفي للقطاع الخاص⁽²¹⁾ .

وفي ذلك كله كانت الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي وبشكل خاص من خلال الإنتاج والإيرادات النفطية ، قد جعلت عرض النقد ونموه مرتبطين تلقائيا بالمركز المالي للحكومة وبسياساتها الانفاقية ، وجعلت السياسة النقدية مسايرة Accommodating للسياسة المالية التوسعية ، فأصبحت تضخمية تماما مما ضاعف من الضغوط التضخمية خاصة في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين الماضي حتى عام 2003 ، وكان من أخطر إفرازات الحصار الاقتصادي الذي فرضه الأمريكان وحلفاؤهم في تسعينات القرن الماضي هو الآثار الضارة على السياسة النقدية وتعميق مساهمتها 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 خاضعا للسلطة المالية بشكل يكاد يكون مطلقا . وفي ظل تنسيق ضعيف أن لم يكن مفقودا بين السياسة النقدية والسياسة المالية ، ارتبط النمو في عرض النقد بالنفقات الحكومية ارتباطا وثيقا ، وذلك من خلال حيازة البنك المركزي والجهاز المصرفي على كم هائل من حوالات الخزينة وبالتالي الدين العام الداخلي مرتفعة من (46) مليار دينار في عام 1990 إلى (5.5) تريليون دينار علم 2003 لتصبح مصدرا للتوسع والإصدار النقديين مؤكدة بذلك تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية في خلق النقد الأساس من المطلوبات التي استحوذت على معظم المحفظة الاستثمارية للجهاز المصرفي ، مما أدى إلى ارتفاع عرض النقد من (24.6) مليار دينار في عام 1990 إلى (5.8) تريليون دينار عام 2003 ، ليرتفع سعر صرف الدولار بالدينار من متوسط سنوي بلغ (4) دنانير للدولار الواحد عام 1990 إلى (1936) دينار للدولار الواحد عام 2003 ، ليرتفع الرقم القياسي لأسعار المستهلك من (3.6 %) عام 1990 إلى حوالي (7000 %) عام 2003 . أما نفقات الميزانية فقد زادت من (17.5) مليار دينار إلى قرابة (2) تريليون دينار خلال نفس الفترة .

وفي معظم عقد التسعينات وحتى عام 2003 شكل التمويل التضخمي للإيرادات العامة الحكومية ما يزيد على (85%) منها . وقد قام بتمويل هذا الدين الحكومي العام البنك المركزي والجهاز المصرفي الحكومي مع خيار محدود للمصارف الأهلية . وقد قاد ذلك إلى زيادة كبيرة في عرض النقد وبالتالي إلى تضخم جامح وارتفاع هائل في الأسعار حتى انخفضت أسعار الفائدة الحقيقية فأصبحت سالبة وتدنت القيمة الشرائية للدينار بصورة فائقة مما دفع بالأفراد إلى التحول نحو العملة الأجنبية (الدولار) كأداة ادخار فانتقل الاقتصاد العراقي إلى حالة الدولار ، أما بالنسبة للقطاع المالي فقد جرى في العام 1964 الحد من دور القطاع الخاص التجاري والصناعي والمصرفي ، وحتى ثمانينات القرن الماضي انحصرت المعاملات المصرفية بمصرف الرافدين فقط ، ثم أضيف إليه في ما بعد مصرف الرشيد في أوائل التسعينات حين تم السماح للقطاع الخاص بان يقيم مصارف أهلية ، وتضاعف عرض النقد في التسعينات حتى ارتفع عرض النقد الضيق (ن 1) من (24.6) مليار دينار إلى (20.7) تريليون دينار في آذار 2008 وانخفض سعر صرف الدينار في نيسان من نفس العام من (4) أربع دنانير للدولار الواحد إلى (1216) دينار ، وزاد الإنفاق الحكومي من (17.5) مليار دينار إلى (33.5) تريليون دينار في كانون الأول 2007 ، ووصلت البطالة إلى حوالي (50%) وانخفضت إنتاجية القطاع الحقيقي ، وحتى عام 2007 بلغت نسبة الانتماء المصرفي إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي (7%) فقط ، كانت حصة القطاع المصرفي الخاص منه لا تزيد على (24%) (أما الباقي فقد كان مصدره البنوك الحكومية . ووصلت نسبة الانتشار بين سعري الفائدة على الودائع المصرفية والقروض المصرفية إلى (8%) مؤشراً ضعف الوساطة المالية⁽²²⁾ .

في ظل هذه الظروف المتأزمة صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 معطياً البنك المركزي درجة عالية من الاستقلالية لا يدانيه فيها أي بنك مركزي عربي أو إقليمي إلا ربما بنك لبنان ، حيث لا يتسلم البنك أي تعليمات من الحكومة بشأن سياسته النقدية " فقد تمتعت الصيرفة المركزية في لبنان منذ بداياتها في عام 1964 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 " (23) .

وقد لعب التاريخ الاقتصادي للعراق خاصة من سبعينات القرن العشرين الماضي حتى العقد الأول من القرن الواحد والعشرين الحالي ، وتحديدًا حتى عام 2003 ، دوراً أساسياً في تقرير درجة استقلالية البنك المركزي العراقي ، ذلك أن العراق تبنى في تلك الحقبة الهامة من تاريخه نموذجاً اقتصادياً ذا إدارة مركزية لعب فيها القطاع الحكومي الرسمي دوراً مهماً جداً وأساسياً في الاقتصاد الوطني ولكنه تحول منذ عام 2003 نحو اقتصاد سوقي مع إصلاحات هيكلية اشتملت على تحرير الاقتصاد العراقي من القيود الكابحة وبتجاه التحرير والخصخصة وتحفيز المنافسة رافعتها تغييرات مهمة في السياسة الاقتصادية والنقدية ، وبالنسبة للقطاع المالي ، هدفت هذه الإصلاحات إلى تعزيز استقلالية البنك المركزي ، وإلى التخصيص ، وتحرير أسعار الفائدة ، وهكذا تم وضع استقلالية البنك المركزي في هذا السياق الذي يبدأ فيه القطاع العام بالانسحاب من حالة التدخل المفرط في نشاط القطاع الخاص ، مع استمرار هذه العملية لفترة قد تكون طويلة .

وبهذا الخصوص تكون نظم أسعار الصرف مهمة أيضا ، فإذا صار البنك المركزي مستقلا في الواقع العملي ، وكان حساب رأس المال مفتوحا **an open capital account** وتبنى القطر نظام سعر الصرف الثابت ، فسيكون ذلك من الصعب جدا عليه عمليا لان يتابع بنشاط أهدافه الرئيسية بشكل مستقل ، وهو ما يعرف بالاستحالة الثلاثية **Impossible Trinty** . أما في نظام لجنة العملة الذي كان عليه العراق في عشرينات القرن الماضي حتى ثلاثينياته ، فقد كان هناك مكانا لسياسة نقدية وطنية مستقلة كما اشرنا إليه سابقا ، أما الآن فان العراق يتبنى نظام سعر الصرف المرن المدار ، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى في العالم (24) .

مؤشرات استقلالية

البنك المركزي العراقي

تعني استقلالية البنك المركزي ببساطة عدم خضوع البنك لتأثيرات وتدخلات السلطة التنفيذية ، خاصة منها وزارة المالية عند اتخاذها القرارات الخاصة بسياساتها النقدية . واستنادا إلى أحكام قانون البنك المركزي العراقي المذكور أعلاه ترد الأحكام التالية محددة استقلالية البنك بشكل واضح وقاطع :

أولا : جاء في المادة (100) من الدستور العراقي :

أن البنك المركزي العراقي يعد هيئة مستقلة ماليا وإداريا ويكون مسئولاً أمام مجلس النواب وليس الحكومة وتؤكد الفقرة (1) من المادة الثانية من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 والتي جاء فيها أن البنك (كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي... ويجوز له في سبيل اضطلاع به بالمهام المنوطة به أن يحدد ميزانيته ويمولها) ، أما الفقرة (2) فتتص على أن البنك (يتمتع بالاستقلال في ما يقوم به بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه... ولا يتلقى 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 أي هيئة لصنع القرار تابعة للبنك ، في ما يتعلق بالقيام بالواجبات الوظيفية تجاه البنك ، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك ...) .

ثانيا : حددت المادة الثالثة أهداف البنك بالسعي لـ (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 هدف مواجهة التضخم له الأولوية على غيره من الأهداف ، وإلى أن آلية السوق هي التي تحكم الفلسفة الاقتصادية للدولة . وقد تحققت بذلك للبنك استقلالية أهداف السياسة النقدية .

ثالثا : حظر إقراض الحكومة :

نصت المادة (26) من القانون المذكور على أن (لا يمنح البنك المركزي العراقي أية امتيازات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لآلية هيئة عامة أو جهة مملوكة (للدولة ...) إلا انه يجوز للبنك بموجب المادة رقم (30)) أن يقدم للمصارف التجارية المملوكة للحكومة

والتي تخضع لإشراف البنك المركزي...مساعداً سيولة ، على أن تقدم هذه المساعدات لصالح المصارف التجارية الخاصة (). كما نصت الفقرة (2) من نفس المادة على أنه (يجوز للبنك شراء الأوراق المالية الحكومية على أن تقتصر عمليات تلك الأوراق المالية على السوق الثانوي فقط ، وإن يتم الشراء في إطار تلك السوق) .

رابعاً : صياغة السياسة النقدية :

جاء في المادة (4)/(1) في سبيل تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة رقم (3) ...تشمل مهام 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 .

خامساً : تقوم الحكومة بتعيين المحافظ لمدة (8) سنوات قابلة للتجديد ومجلس الإدارة الذين يعينون لفترات مختلفة ومحددة وتصادق عليهم الهيئة التشريعية وتكون مدة الخدمة لجميع أعضاء المجلس لمدة تتراوح بين سنتين إلى خمس سنوات يجوز بعدها إعادة تعيينهم بناءً على توصية سلطة التعيين وبمصادقة الهيئة التشريعية . ولا تقوم سلطة التعيين بإقالتهم إلا في حالات معينة .

سادسا : التشاور مع الحكومة :

تصت المادة رقم (24) على التشاور مع الحكومة وكما يلي :

- يعقد المحافظ والممثلون الآخرون للبنك المركزي العراقي اجتماعات دورية منظمة مع مسؤولي الحكومة لتبادل المعارف والآراء عن مدى إمكانية تنسيق السياسات النقدية والمالية ويتبادلون المعلومات بشأن أمور أخرى ذات اهتمام ومسئولية مشتركة ، كل ضمن حدود مسؤولياته .
- يجوز للمحافظ أو احد نائبيه حضور اجتماعات مع الحكومة بناء على دعوة من مسئول حكومي ، ويجوز لهم أن يقدموا المشورة والمعلومات في تلك الاجتماعات باسم البنك المركزي العراقي ، شرط ان تقع هذه المعلومات في نطاق اختصاص البنك .

سابعا : تحققت للبنك استقلالية أدوات السياسة النقدية غير المباشرة كما وردت في القسم السادس ، المادة رقم (28) (عمليات السوق المفتوح والتسهيلات القائمة) ، والمادة رقم (29) (متطلبات الاحتياطي) ، والمادة (30) (المقرض الأخير) .

قياس درجة استقلالية

البنك المركزي العراقي :

اشرنا في ما سبق إلى العديد من المتغيرات والمعايير لقياس مدى استقلالية البنوك المركزية والتي اعتمدها الباحثون لهذا الغرض في البلدان المختلفة وبما فيها العراق ، وكانت المعايير التي جرى من خلالها تقييم استقلالية البنك المركزي ذات أبعاد خمسة ، هي :

1. أهداف البنك المركزي .
2. صياغة السياسة النقدية .
3. الاستقلال السياسي - تعيين المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة .
4. الاستقلال الاقتصادي - إقراض الحكومة وأدوات السياسة النقدية .
5. المسؤولية Accountability نشر البيانات المالية والتدقيق الخارجي المستقل .

يحتوي كل بعد على عدد مختلف من الأبعاد الثانوية (اثان في حالة أهداف البنك ومسئوليته ، أربعة في حالة صياغة السياسة والاستقلال السياسي ، سبعة في حالة الاقتصاد السياسي)

ويمثل كل بعد ثانوي ميزان تقويم يتكون من ثلاث إلى خمس درجات ، لكل واحدة منها درجة تتراوح ما بين (- 1) (درجة عالية من التبعية) إلى (1) (درجة أعلى من الاستقلالية) ، ويجري جمع درجات الأبعاد الثانوية لاحتساب الوزن الصافي المعطى لكل مؤشر رئيسي ، ومن ثم يجري جمع الأوزان الصافية للمؤشرات للوصول إلى درجة الاستقلالية ، كما هو موضح في الجدول التالي حول درجة استقلالية البنك المركزي العراقي تبعا لتقديرات زميل باحث عراقي (25) استند فيها إلى المعطيات الواردة في التشريع العراقي المتمثل بقانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 . وطبقا لحساباته ،

واستنادا للمعطيات التشريعية المذكورة توصل إلى أن درجة استقلالية البنك الفعلية والمتحققة في ضوء المتغيرات والمؤشرات المذكورة قد بلغت (78%) وهي درجة معتبرة لبنك مركزي ينشأ في أعقاب تبعية بالغة خضع لها طيلة العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين الماضي ، فينتقل في ظل قانونه الجديد إلى استقلالية عالية يحسد عليها . تتضح من خلال مؤشرات أربعة تتمثل في تعيين المحافظ لمدة ثماني سنوات قابلة للتجديد ، والجهة المسؤولة عن التعيين والإقالة هي السلطة التشريعية (مجلس النواب) . وقد بلغت الأهمية النسبية لهذا المؤشر 15% من 20% . كما أن البنك هو المسؤول الوحيد عن صياغة السياسة النقدية في العراق ، وإن التعارض تتم معالجته عن طريق البنك والحكومة وجلس النواب ، وإن هدف استقرار الأسعار هو الهدف الأساس للبنك يتسق مع الأهداف الأخرى ومنها استقرار النظام المصرفي ، وهناك قيود شديدة تمنع قيام البنك بإقراض الحكومة – وهو ما يعتبر أهم مؤشر على الدرجة العالية من الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في ظل قانونه الجديد ، وبنسبة 46% من 50%..... وهو ما يعتبر لدى مؤيدي الاستقلالية الجوهر الأساسي للاستقلالية

هذا ومطلوب من البنك أن ينشر بيانات مالية فصلية وسنوية يقدمها إلى سلطة التعيين وإلى مجلس النواب . بالإضافة إلى خضوع البنك إلى تدقيق داخلي منظم يتم إبلاغه أيضا إلى سلطة التعيين وإلى مجلس النواب ، كذلك خضوعه لتدقيق خارجي من قبل شركة تدقيق متخصصة ومعروفة بدقتها ونزاهتها يقدم أيضا إلى مجلس النواب وبذلك يحقق البنك الشفافية المطلوبة منه .

جدول مؤشرات قياس درجة الاستقلالية للبنك المركزي العراقي (2009)

المتغيرات	خصائص المتغير	المؤشر	الوزن	الفعلي	الدرجة الترتيبية
1- المحافظ			20%	15%	
	1- مدة الوظيفة				
	أطول من 8 سنوات	*			1.00
	من 6 – 8 سنوات				0.75
	5 سنوات				0.50
	4 سنوات				0.25
	أقل من 4 سنوات				0.00
	2- الجهة التي تعين المحافظ				
	مجلس إدارة البنك المركزي				1.00
	هيئة من مجلس إدارة البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية				0.75
	السلطة التشريعية	*			0.50
	السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)				0.25
	عضو أو اثنان من مجلس الوزراء				0.00
	3- الرفض (الطرد)				
	غير منصوص على الطرد				1.00
	أسباب غير سياسية				0.83
	تنسيب مجلس البنك				0.67
	تنسيب السلطة التشريعية	*			0.50
	طرد غير مشروط متاح من خلال السلطة التشريعية				0.33
	تنسيب السلطة التنفيذية				0.17
	طرد غير مشروط من خلال السلطة التنفيذية				0.00

				4- هل يتقصد المحافظ وظائف أخرى في الحكومة	
1.00			*	كلا	
0.50				بإذن من السلطة التنفيذية	
0.00				لا يوجد تشريع يمنع ذلك	
	8%	15%			2 - صياغة السياسة النقدية
				1 - المسؤول عن صياغة السياسة النقدية	
1.00			*	البنك فقط	
0.67				البنك يشارك ولكن تأثيره قليل	
0.33				البنك يوصي الحكومة فقط	
0.00				ليس للمصرف قول	
				2 - من له الكلمة الأخيرة في حل التعارض ؟	
1.00				البنك في حالة المشكلة مبينة في التشريع أو القانون كأهدافه	
0,80				الحكومة إذا كان القانون لا يوضح ذلك ، أو إذا كانت المشكلة داخل البنك	
0,60			*	هيئة من مجلس البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .	
0.40				السلطة التنفيذية على قضايا السياسة حسب الأصول المرعية	
0.20				السلطة التشريعية على قضايا السياسة	
0.00				السلطة التنفيذية لها أولوية غير مشروطة	
				3 - دور البنك في عملية إعداد الموازنة	
1.00				للبنك دور فعال	

0.00				ليس للبنك تأثير	
	9%	15%			3- الأهداف
1.00				استقرار الأسعار الهدف الرئيس أو الوحيد حسب القانون ، والبنك المركزي له الكلمة الأخيرة في حالة التعارض مع الحكومة .	
0.80				استقرار الأسعار الهدف الوحيد	
0.60			*	استقرار الأسعار هدف واحد مع أهداف أخرى تتناغم واستقرار النظام المصرفي	
0.40				استقرار الأسعار هدف واحد مع أهداف أخرى متعارضة مثل التوظيف	
0.20				لا أهداف منصوص عليها في القانون	
0.00				الأهداف المحددة لا تتضمن استقرار الأسعار	
	46%	50%			4- حدود إقراض الحكومة
				1 – التسليف (حدود على الإقراض غير المورق)	
1.00			*	التسليف غير مسموح به	
0.67				التسليف مسموح به بحدود صارمة	
0.33				التسليف مسموح به بحدود مرنة	
0.00				لا توجد حدود قانونية للإقراض	
				2 – أسعار الفائدة على القروض يجب أن تكون أعلى من الحدود الدنيا	
1.00					
0.75			*	أسعار السوق	
0.50				أقل من الحدود العليا	

0.25				سعر الفائدة غير مذكور
0.00				لا توجد فائدة على قروض الحكومة من البنك المركزي
				3 - البنك المركزي ممنوع من شراء أو بيع أوراق مالية الحكومة في السوق الأولي
1.00			*	نعم
0.00				لا
	78 %	%100		المجموع

المصدر : د. فلاح حسن ثويني " مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي " المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية , الجامعة المستنصرية ، بغداد 2009

ان الدرجة العالية نسبيا من الاستقلال الذي يتمتع به البنك المركزي قد تثير تساؤلات حول ما اذا كانت تعد في صالح الاقتصاد الوطني ؟ وما هو مدى اتساقها مع السياسة المالية خاصة والسياسة الاقتصادية عموما . وهي سياسة غير واضحة المعالم لحد الآن (مائس 2011) بسبب الفوضى التي لا يزال الاقتصاد العراقي يعاني منها والركود التضخمي الذي يمر به ، مع بطالة عالية وبنية تحتية متهدمة ووضع سياسي غير مستقر وامن مفقود... الخ .

وفي ظل سياسة مالية توسعية لمواجهة البطالة وتحفيز النمو الاقتصادي ، وسياسة نقدية انكماشية لمواجهة التضخم ...وبالتالي التناقض بين الأهداف (المالية) (النقدية) .

أن الدعوة إلى استقلالية البنك المركزي تقوم على أن الحد من هذه الاستقلالية ، وإخضاع البنك إلى ضغوط سياسية سيجعل السياسة النقدية تضخمية الاتجاه وذات نظرة قصيرة المدى ، في حين أن بنكا مركزيا يتمتع باستقلالية معقولة سيتبنى نظرة بعيدة المدى ولا يستجيب لمشاكل على المدى القصير ينتج عنها سياسات توسعية ودورة اقتصادية لا طائل منها على المدى البعيد .

غير أن هذه الاستقلالية ، وكما هو عليه الآن ، لا تتنافى مع ضرورة التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية بالتشاور مع الحكومة كما نص عليه قانون البنك نفسه في المادة (24) منه ، وهو أمر مهم والالتزام به أمر بالغ الأهمية لمصلحة البنك نفسه خصوصا

، والحكومة والسياسة المالية والاقتصاد العراقي عموما ، وقد أخذت الحكومة بذلك من خلال جعل البنك عضوا فاعلا في اللجنة الاقتصادية باتجاه التنسيق المطلوب بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية في العراق ، مع بقاء البنك المركزي المسئول الأول والرئيس عن تحقيق أهداف السياسة النقدية في استقرار الاقتصاد العراقي وبناء نظام مالي سليم وتنمية مستدامة كما ترد ضمن أهداف السياسة الاقتصادية للبلاد⁽²⁶⁾ .

هوامش البحث

- 1- Rose ,p.s,(2003), Money and Capital Markets, (N.Y.Mcgraw Hill),pp.356-357.
 - 2- Mishkin , and Eakins ,(2009) ,Financial Markets and Institutions , (N.Y.Prentice Hall) .p.166
 - 3- ibid , p. 157
 - 4- نبيل حشاد , (1994) "استقلالية البنك المركزي بين المعارضة والتأييد " (بيروت : اتحاد المصارف العربية) ص 87 .
 - 5- Rose , op.cit . p. 370 >
 - 6- R.e.Effros , (1996) , “ IMF study explorer legal dimension of central bank activities “ (IMF Survey: Washington.D.C.IMF.april 15) pp.130-132 >
 - 7- Bade ,R ,and Parkin,M,(1987)” Central Bank Law And monetary policy “ , Unpublished
Memo graph ,Department of economics , university of Western Ontario >
 - 8- Alesina ,A,(1988) ,” macroeconomic and politics “ in NBER Macroeconomics Annual
(Cambridge:MIT press)
 - 9- اسامة المولى ومجدي شهاب ، (1997) ، مبادئ النقود والبنوك ، (الاسكندرية : دار الجامعة الجديد للنشر) ص 197
 - 10- Posen ,A. (1995) ,” declaration are not enough for financial sectors sources for central Bank independence “
- نقلا عن
- Dibeh ,G , (2009) , the political economy of central bank
In the MENA region with special reference to Lebanon in :,
Cobham
And Diben .g.(2009) Monetary Policy And Central
Banking
In the Middle East and North Africa (London Rutledge) pp.9-10
- 11- Cobham and Debeh Ibid , pp 21-22 .
- 12 – انظر في ذلك المتابعة القيمة لتطور الفكر الاقتصادي الخاص بموضوع استقلالية البنوك المركزية والعوامل المؤثرة فيها والنواتج المترتبة عليها في :

G.Dibeh , “ the political economy of central banking in the Mena region,

With special reference to Lebanon “ in :

D.Cobha and g.dibeh (Eds),(2009) .Monetary policies and central

Banking in the Middle East and North Africa , (London: Routleye)

Ch . 2 . pp 9-26 >

13 – Ibid,pp.9-10.

14- Ibid.

15- Ibid ,p11

16 – Ibid , p 13

17 – Ibid , pp 21-22.

18 – Mishkin and Eakins .op.cit .p.165 .

19 – Ibid. P 16 .

20 – علي توفيق الصادق وآخرون (1996) السياسة النقدية في الدول العربية ، ابوظبي ، معهد السياسات الاقتصادية ، ص 62 .

21- انظر حول التطورات النقدية في العراق من عشرينات القرن الماضي حتى اوائل الثمانينات : عبد المنعم السيد علي ،

اقتصادات النقود والمصارف في النظم الرأسمالية والاشتراكية والاقطار النامية – مع اشارة خاصة للعراق (بغداد

الجامعة المستنصرية ، وزارة التعليم العالي) الفصول 37 – 40 .

22 – انظر حول هذه التطورات ما ورد من تحليل ومعلومات قيمة في : سنان الشبيبي (2007) ملامح السياسة النقدية في العراق

ابو ظبي : امانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية ، صندوق النقد العربي ص 1 – 8 .

23 – Dibeh , op.cit , pp 21 – 22 .

24 – Ibid ., pp. 32-33 .

25 – د.فلاح حسن ثويني (2009) " استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية " المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، الجامعة المستنصرية ، بغداد .

26 – د. مظهر محمد صالح (2011) " الاستقلالية وحوكمة السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي : بناء الاستقرار الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم " بغداد ، البنك المركزي العراقي ، ص 20 .