الجامعة المستنصرية
كلية الإدارة والاقتصاد
المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية

البحوث العلمية

السنة السابعة العدد الحادي والعشرون 2009 م

استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية

ا.م.د. فلاح حسن ثويني*

أولا . مفهوم الاستقلالية

قد تكون أكثر القضايا إثارة للجدل وتعدد الآراء ومن ثم التعارض في السياسات الاقتصادية في مختلف بلدان العالم ومنها العراق هي مسألة الاستقلالية التي تحضى بها السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي عن الحكومة ، بمعنى إبعاد التأثيرات أو التدخلات الحكومية عن قرارات السياسة النقدية ، وعلى اعتبار أن مفهوم الاستقلالية (Independence) هو نقيض لمفهوم التبعية (Dependence) فقد تثار تساؤلات حول ، استقلالية البنوك المركزية عن مَن ؟ وقبلها تبعيتها إلى مَن ؟ وما هي درجة او مستوى تلك الاستقلالية أو التبعية ؟ وبالتأكيد ان الإجابة على مثل تلك الأسئلة تكمن في طبيعة النظم الاقتصادية السائدة والقواعد التشريعية القائمة التي تحدد العلاقة بين السياسة النقدية والحكومة ، وبالرغم من (تطرف) بعض المؤيدين لاستقلالية البنك المركزي الذين يؤكدون على انه المؤسسة النقدية الرئيسة في إي بلد، والذي تتضمن أعماله مراقبة المؤسسات الأخرى، وكذلك إيجاد التنسيق بينها فلابد أن يحظى البنك المركزي بالاستقلالية المطلقة ، وكذلك آراء المعارضين للاستقلالية الذين يؤكدون على انه بالنظر إلى أن الحكومة تمثل الشعب الذي اختارها، فأنها أحيانا تضع أهداف عامة ذات أولوية لسياستها الاقتصادية قد لا تتوافق مع سياسة البنك المركزي المتمثلة بتحقيق الاستقرار في الأسعار، ويدعم هذا الرأي ما حصل في ألمانيا خلال فترة توحيد الألمانيتين في بداية عقد التسعينات عندما نجح القرار السياسي للحكومة الداعي لتحقيق الوحدة النقدية الفورية بين شطري ألمانيا على الرغم من المعارضة الشديدة لرئيس البنك المركزي الألماني لذلك الأمر حيث كان قلقا من أن تؤدي هذه العملية إلى نتائج اقتصادية سلبية.

إلا أن أكثر الآراء الاقتصادية المعتدلة ترى أن على البنك المركزي أن يعمل كمؤسسة حكومية تمارس وظائفها ضمن الإطار العام للدولة ولكن لهذه المؤسسة خصوصيتها في اتخاذ القرارات المستقلة فيما يتعلق بالسياسة النقدية التي يجب أن تكون منسجمة مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

ثانيا . استقلالية البنك المركزي العراقي

* عضو هيئة تدريس / الجامعة المستنصرية /كلية الادارة والاقتصاد

وفي العراق فان الدستور العراقي (المادة 100) يعد البنك المركزي العراقي الذي يدير السياسة النقدية ، هيئة مستقلة مالياً وإداريا ويكون البنك مسؤولاً أمام مجلس النواب ، بمعنى أن البنك المركزي سيكون مسؤولا أمام مجلس النواب وليس الحكومة. هذا فضلا عن أن قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 (المادة الثانية ، الفقرة 2) يؤكد على ذلك حيث تنص على ((سعياً لتحقيق أهداف البنك المركزي العراقي ولانجاز مهامه يكون البنك المركزي العراقي مستقلاً ومسؤولاً كما ينص عليه هذا القانون باستثناء ما يحدد خلافا لهذا القانون , ولن يتلقى البنك المركزي العراقي تعليمات من إي كيان أو شخص آخر أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية. وسيتم احترام استقلالية البنك المركزي العراقي ولا يمكن لأي شخص التأثير وبصورة غير سليمة على إي عضو في هيئة صنع القرار في البنك المركزي العراقي خلال أداء واجباته في البنك أو التدخل في أنشطة البنك المركزي العراقي)) . في ضوء ما تقدم فان البنك المركزي العراقي يسعى إلى تحقيق أهدافه التي تحددها (المادة الثالثة) من القانون المذكور والتي تتمثل في : السعي والحفاظ لتحقيق استقرار السعر المحلي . وتعزيز الحفاظ على نظام مالي مستقر تنافسي ويستند إلى السوق . ووفقاً لذلك يقوم البنك المركزي أيضا بتعزيز النمو المستديم والعمالة والرخاء في العراق . وفي ضوء ما تقدم فانه يستدل على ان هدف مواجهة التضخم له الأولوية على حساب بقية الأهداف الأخرى، وان آلية السوق هي التي ستحكم الفلسفة الاقتصادية للدولة .

ثالثا . آليات إقراض الحكومة

أي ما هي القيود والشروط التي يتم عن طريقها تمويل الحكومة ، ويمثل هذا الجانب أكثر العناصر التي يثار حولها الجدل والنقاش بين الماليين والنقديين ومن خلاله يتم التعرف عن مدى مسايرة أو تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية ، بل أن الكثير من ذوي الشأن يؤكدون أن درجة استقلالية البنك المركزي يمكن قياسها بمجرد التعرف على حدود إقراض البنك المركزي للحكومة . وحسب تشريعات السياسة النقدية في العراق(المادة 26) فان طبيعة هذه العلاقة تتحدد في :

- لا يجوز للبنك المركزي العراقي منح ائتمانات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة او أي مؤسسة عامة او كيان حكومي عدا ما قد يقوم به البنك المركزي العراقي بتوفير دعم للسيولة وفقا للمادة (31) إلى المصارف التجارية العائدة للحكومة والخاضعة لرقابة البنك المركزي العراقي ، شرط ان يتم منح مثل هذه المساعدة بنفس المواد والشروط المعمول بها عند منحها للمصارف التجارية العائدة للقطاع الخاص .
- يجوز للبنك المركزي العراقي شراء أوراق مالية حكومية شرط ان تتم مثل هذه الشراءات في السوق الثانوية وفقط بالارتباط مع عمليات السوق .
- لا تفسر المادة (26) بمنع استخدام الأوراق المالية الحكومية فيما يتعلق بأي جانب من جوانب عمليات السوق المفتوحة أو كضمان لتسهيلات .
- يقدم البنك المركزي دعم وتسهيلات مقرض الملجأ الأخير للإقراض للمصرف المجاز او يملك ترخيص صادر من قبل البنك المركزي العراقي وفق قانون المصارف من خلال منح مساعدات مالية بشرط ان تعتبر مثل هذه المساعدة ضرورية للحفاظ على استقرار

النظام المالي وإصدار وزير المالية ضمان خطي إلى البنك المركزي العراقي نيابة عن الحكومة يؤمن فيه تسديد القرض (المادة 30) .

مما تقدم يتضح ان استقلالية البنك المركزي العراقي مصانة بموجب التشريع الدستوري والقانوني للبنك ، ومن ثم فان أي تعديل أساسي تتطلبه مقتضيات السياسة الاقتصادية العامة ، يتطلب موافقة السلطة التشريعية (مجلس النواب) .

رابعا. قياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي

يوجد العديد من المتغيرات التي يتم اعتمادها في معظم بلدان العالم ، والتي يمكن عن طريقها التعرف على درجة استقلالية البنوك المركزية ، وتعد المتغيرات الأساسية الأربعة التي تتعلق بالمحافظ وصياغة السياسة النقدية وتحديد أهدافها وحدود تمويل الحكومة من المؤشرات المهمة التي تقاس من خلالها استقلالية البنك المركزي ، إذ يتم تحديد أوزان معينة لكل متغير، وكذلك تحدد درجات ترتيبية للمؤشرات الثانوية لهذه المتغيرات .

فكلما طالت مدة عمل محافظ البنك المركزي وانخفضت صلاحية السلطة التنفيذية (الحكومة) في تعيين او إقالة المحافظ دلّ ذلك على تمتع السلطات النقدية (البنك المركزي) بدرجة أعلى من الاستقلالية ، وكلما كان للبنك المركزي صلاحيات واسعة في رسم وصياغة وتنفيذ السياسة النقدية أعطى ذلك مؤشرا على أن البنك أكثر استقلالية ، ويتمتع البنك المركزي بمستوى أعلى من الاستقلالية كلما كانت الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها محددة ولا تتعارض مع أهداف أخرى للبنك ، وكلما تحددت عملية إقراض الحكومة بقيود شديدة دلّ ذلك أيضا على ارتفاع درجة استقلالية البنك المركزي .

وعند تطبيق هذه المتغيرات ومؤشراتها على البنك المركزي العراقي (حسب الملحق المرفق) استنادا إلى التشريعات النافذة (القانون رقم 56 لسنة 2004) ، اتضح أن درجة استقلالية البنك المركزي العراقي الفعلية (المتحققة) في ضوء المتغيرات والمؤشرات المذكورة قد بلغت 78 % ، وهو مؤشر واضح لمدى ودرجة الاستقلالية ، إذ يتضح أن مدة تعيين المحافظ هي أكثر من ثمان سنوات ، والجهة المسؤولة عن التعيين والإقالة هي السلطة التشريعية (مجلس النواب) ، وكانت الأهمية النسبية لهذا المؤشر هي 15 % من 20 % . وان البنك المركزي العراقي هو المسؤول الوحيد عن صياغة السياسة النقدية في العراق ، وان التعارض يتم معالجته عن طريق البنك والحكومة ومجلس النواب ، وان هدف استقرار الأسعار هو الهدف الوحيد مع أهداف أخرى تتناغم واستقرار النظام المصرفي ، وان هناك قيود شديدة على إقراض الحكومة تصل إلى درجة عدم السماح بتسليف الحكومة ، هذه المؤشرات وأخرى غيرها وكما يتضح من الملحق أعطت البنك المركزي العراقي درجة مرتفعة نسبياً من الاستقلالية، خصوصاً بالنسبة للعلاقة بين الحكومة والبنك (46 %) من (50 %) ، وهذا المؤشر كما ذكرنا يُعد من قبل الكثير من المختصين بأنه جوهر استقلالية أي بنك مركزي .

خامسا . الاستقلالية والسياسة الاقتصادية العامة للدولة

قد يتسائل البعض ، هل أن هذا المؤشر المرتفع لاستقلالية البنك المركزي العراقي هو في مصلحة الاقتصاد العراقي والسياسة الاقتصادية عموما ؟، والإجابة على ذلك تتحمل وجهتي نظر، الأولى : تمثل وجهة نظر السلطات النقدية (البنك المركزي) ومؤيديها، وهي ان هذا المستوى العالي (نسبيا) من الاستقلالية يحدد بوضوح المهام والمسؤليات التي تقوم بها السلطات النقدية في تحقيق أهدافها الأساسية ، ومن ثم إمكانية مسائلتها عن الاختلالات او الإخفاقات التي تحدث ضمن نطاق مسؤلياتها ، بمعنى أن السياسة النقدية غير مستعدة ان تتحمل تكاليف غيرها ، أو أنها ليست مسؤولة عنها ، على سبيل المثال ان ضعف مرونة الجهاز الإنتاجي الحكومي والخاص وقصوره عن سد حاجة الطلب ليس مسؤولا عنه البنك المركزي ، وهو الأمر الذي يؤكده المنتقدين لسياسة البنك المركزي أنفسهم من ان المشكلة هي ليست مشكلة نقدية .

أما وجهة النظر الثانية : والتي غالبا ما يكون أطرافها الماليين ومؤيديهم ، فهي تنظر إلى أن لا تكون هذه الدرجة العالية من الاستقلالية على حساب السياسة الاقتصادية العامة للدولة والحكومة ، خاصة وان الاقتصاد العراقي يواجه مشكلة التضخم الركودي (Stagflation)، أي أن على السياسة النقدية ان تعمل ضمن إطار السياسة الاقتصادية العامة باعتبارها جزء منها ، وعليها ان تتكامل معها .

ولكن المشكلة الكبيرة التي تواجه الاقتصاد العراقي عموما ، وليس السياسة النقدية او المالية فقط ، هي عدم تبلور ملامح سياسة اقتصادية عامة واضحة المعالم بمعنى وجود الإجراءات والمؤسسات والتشريعات الواضحة والقابلة للتنفيذ ، فمعظم الوزارات العراقية تلقي باللوم على بعضها البعض وتنسب الخلل الى بعضها وهو ما يؤكد عدم وجود التنسيق المطلوب بين مختلف السياسات الاقتصادية المختلفة . فالسياسة المالية تهدف إلى مواجهة الركود والبطالة وهو ما يتطلب توسعها في الإنفاق الذي يؤدي إلى خلق اتجاهات تضخمية في ظل عدم مرونة القاعدة الإنتاجية ، وهو ما يتعارض مع السياسة النقدية التي تهدف إلى مواجهة التضخم مما يزيد من معدلات البطالة ... وتستمر حلقة الجدل والتعارض ، وبالنتيجة لا تتحقق أهدف السياسة النقدية ولا أهداف السياسة المالية .

ولكن تبقى مسألة استقلالية أي سياسة سواء كانت النقدية او غيرها هي من المؤشرات الجيدة والمهمة التي تعطي لكل سياسة فرصتها في تحمل مسؤلياتها لتحقيق أهدافها، ولكن الأهم هو أن تكون هذه الاستقلالية في خدمة ومصلحة السياسة الاقتصادية العامة وداعمة لها ، ولكن هذا لا يتحقق أذا لم تحدد كل سياسة مهامها وأهدافها بوضوح ضمن السياسة الاقتصادية العامة ، ومن ثم التنسيق والتكامل بين هذه السياسات ، بعد تأشير وتحديد مكامن الخلل والتعارض .

ويوضح الملحق التالي عدد من المؤشرات الأساسية لقياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي استنادا الى التشريعات النافذة في الوقت الحاضر (2009) .

ملحق مؤشرات قياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي

المتغيرات	خصائص المتغير	المؤشر	الوزن	الفعلي	الدرجة الترتيبية
أولا : 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
	اقل 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 او 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 يتقلد المحافظ وظائف أخرى في الحكومة				
	كلا	*			1.00
	بإذن من السلطة التنفيذية				0.50
	لا يوجد تشريع يمنع ذلك				0.00
ثانيا : صياغة السياسة النقدية			%15	% 8	
	1- من المسؤول عن صياغة السياسة النقدية				
	البنك فقط	*			1.00
	البنك يشارك ولكن تأثيره قليل				0.67
	البنك يوصي الحكومة فقط				0.33
	ليس للمصرف قول				0.00
	2- من له الكلمة الأخيرة في حل التعارض ؟				
	البنك في حالة المشكلة مبينة في التشريع او القانون كأهدافه				1.00
	الحكومة إذا كان القانون لا يوضح ذلك ، او إذا كانت المشكلة داخل البنك				0.80
	هيئة من مجلس البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية	*			0.60
	السلطة التنفيذية على قضايا السياسة حسب الأصول المرعية				0.40
	السلطة التشريعية على قضايا السياسة				0.20

	السلطة التنفيذية لها أولوية غير مشروطة				0.00
	3- دور البنك في عملية إعداد الموازنة				
	للبنك دور فعال				1.00
	ليس للبنك تأثير	*			0.00
ثالثا : الأهداف			%15	%9	
	استقرار الأسعار الهدف الرئيس او الوحيد حسب القانون ، والبنك المركزي له الكلمة الأخيرة في حالة التعارض مع الحكومة				1.00
	استقرار الأسعار الهدف الوحيد				0.80
	استقرار الأسعار هدف واحد ، مع أهداف أخرى تتناغم واستقرار النظام المصرفي	*			0.60
	استقرار الأسعار هدف واحد ، مع أهداف أخرى متعارضة مثل التوظيف				0.40
	لا أهداف منصوص عليها في القانون				0.20
	الأهداف المحددة لا تتضمن استقرار الأسعار				0.00
رابعا : حدود إقراض الحكومة			%50	%46	
	1- التسليف (حدود على الإقراض غير المَورق)				
	التسليف غير مسموح به	*			1.00
	التسليف مسموح بحدود صارمة				0.67
	التسليف مسموح بحدود مرنة				0.33
	لا توجد حدود قانونية للإقراض				0.00
	2- أسعار الفائدة على القروض يجب ان تكون				
	أعلى من الحدود الدنيا				1.00
	أسعار السوق	*			0.75
	اقل من الحدود العليا				0.50
	سعر الفائدة غير مذكور				0.25
	لا توجد فائدة على قروض الحكومة من البنك المركزي				0.00
	3- البنك المركزي ممنوع من شراء او بيع أوراق مالية الحكومة في السوق الأولي				
	نعم	*			1.00
	كلا				0.00
المجموع			100 %	78 %	