التوجهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق

د. فلاح حسن
ثويني
كليةالاداره

المقدمة

يوضح الاقتصادي (ساملسون)[1] Samuelson أهمية البنوك المركزية ودورها في النشاط الاقتصادي، اذ يصفها (بالقلب الذي ينظم تدفق الدم الى مختلف أجزاء الجسم) ، وهو حال البنك المركزي الذي ينظ م ضخ النقود عبر شرايين الحياة الاقتصادية.
حيث تؤدي السياسات النقدية للبنوك المركزية دوراً مهماً كجزء من السياسة الاقتصادية العامة، وتبين تجارب بعض البلدان التي اتجهت نحو استراتيجية التحول الاقتصادي (The Economics of Transition) نحو اقتصاد السوق بدلاً عن التخطيط والاداره المركزية للاقتصاد، وحققت تقدماً نسبياً ملموساً فأن عمليات الإصلاح النقدي والمصرفي فيها كان لها الدور الكبير في التأثير على النشاط الاقتصادي عموماً.
وفي العراق كغيره من بلدان العالم النامي فأن (موجة) التحول نحو اقتصاد السوق ليس من السهولة التغاضي عنها أو تجاهلها في ظل حقيقة العولمة الاقتصادية والمالية، فضلاً عن العوامل الأخرى التي قد تكون مبررات للإصلاح الاقتصادي والنقدي والمتمثلة بالاختلالات الاقتصادية على المستوى الداخلي والخارجي حيث العجز في الميزانية العامة وفي ميزان المدفوعات والتزايد في المستويات العامة للأسعار وفي معدلات البطالة.

وبالتالي فأن عملية الإصلاح النقدي كجزء من الإصلاح الاقتصادي يمكن بيان ملامحها في توجهات السياسة النقدية في العراق من خلال قانون البنك المركزي العراقي الجديد لعام (٢٠٠٤) والتي تتركز في التحول في أهداف السياسة النقدية وكذلك التحول في أدوات السياسة النقدية ووظائفها النقدية، وفي علاقة البنك المركزي مع الحكومة ومع السلطات المالية في ظل البيئة السائدة حيث تعكس المؤشرات السابقة طبيعة التحول في عناصر السياسة النقدية نحو اقتصاد تحكمه قوى العرض والطلب اكثر من التخطيط والإدارة المركزية.

أهمية البحث:-

في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية التي شهدها القطر بعد عام ٢٠٠٣ ،وتبلور تصور نحو التوجه الى إستراتيجية اقتصاد السوق ، فانه يعول كثيرا على السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي بالتأثير في النشاط الاقتصادي.

هدف البحث:-

يهدف البحث الى التعرف على طبيعة الاجراءات التي يمكن للبنك المركزي العراقي ان يقوم بها استنادا الى قانونه الجديد وفي ظل الخصائص النقدية والمصرفية التي يتسم بها الاقتصاد العراقي .

فرضية البحث:-

الفرضية عبارة تساؤل يثيره البحث هو: هل أن الظروف الراهنة مؤاتية أو ممكنة التحول على صعيد السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي، خصوصاً في ظل الخصائص النقدية والمصرفية التي يتسم بها الاقتصاد العراقي ؟

وفي سبيل الإجابة على هذا التساؤل فقد تم تناول الموضوع من خلال عدة فقرات تركزت حول الصعوبات أو المعوقات التي تواجه السياسة النقدية في العراق، وكذلك طبيعة التحول في أهداف وأدوات السياسة النقدية وفي اتجاه العلاقة وطبيعتها بين البنك المركزي والحكومة.

أولاً: معوقات السياسة النقدية في العراق:-

أن إعادة صياغة أهداف ووسائل ووظائف البنك المركزي العراقي لكي تتلائم مع واقع اقتصاد السوق، تحكمه بيئة نقدية ومصرفية ومالية واضحة المعالم ويوجد عدد من العوامل التي تشكل نوعاً من الصعوبات أو القيود تواجه السياسة النقدية خاصة في الآجل القصير، وتتمثل هذه العوامل في:-

١- ارتفاع مقدار الكتلة النقدية :-

لقد بلغ رصيد العملة المصدرة في نهاية عام ٢٠٠٤، ما مقداره أكثر من (٨) ترليون دينار، والمشكلة الأساسية هي ليس في ارتفاع مقدار العملة المصدرة. بل أن ما نسبته أكثر من ٩٠% من العملة المصدرة هو عبارة عن عملة في التداول لدى الجمهور حيث بلغ (٧١٦٣٠٠٦) مليون دينار في شهر كانون الأول من عام ٢٠٠٤، بينما كان رصيد العملة لدى المصارف التجارية ولنفس الشهر والسنة هو (٨٥٧٥١٨) مليون دينار.

وفي ظل هذا الانخفاض في أرصدة العملة لدى المصارف التجارية وارتفاعها لدى الجمهور سيؤدي الى انخفاض تأثير البنك المركزي على المصارف التجارية من خلال استخدام أدواته الكمية (غير المباشرة).

وتجدر الإشارة الى أن عرض النقد وفق مفهومه الضيق (MS1) قد بلغ في نفس الفترة (١٠) ترليون دينار، كانت حصة أو مساهمة صافي العملة في التداول منه(٧٠،٦%) ، وكانت نسبة مساهمة الودائع الجارية (٢٩،٤%).

ومن المعروف انه كلما ارتفعت الأهمية النسبية للودائع الجارية لدى المصارف التجارية الى إجمالي عرض النقد فأن إمكانية تأثير البنك المركزي على المصارف ستكون اكبر، ويوضح

الجدول رقم (١) تطورات ارصدة العملة المصدرة التي أخذت بالتزايد النسبي من (٦) ترليون دينار تقريبا في بداية عام ٢٠٠٤ الى(٨) ترليون دينار في نهاية العام نفسه.
كذلك يوضح نفس الجدول اتجاه أرصدة عرض النقد الى الارتفاع في نهاية السنة عنها في بداية السنة بمقدار (٤) ترليون دينار تقريبا في ظل تزايد صافي العملة في التداول لدى الجمهور بالقيم المطلقة ، بالرغم من الأهمية النسبية لصافي العملة في التداول الى عرض النقد أخذت بالانخفاض في نهاية السنة.

جدول رقم (١)
عرض النقد والعملة المصدرة وصافي العملة في التداول لعام ٢٠٠٤
مليون دينار

الشهر	العملة المصدرة (١)	العملة لدى المصارف التجارية(٢)	صافي العملة في التداول٣(١-٢)	الودائع الجارية ٤	عرض النقد (ms1) 5(4+3)	% ٥:٣
كانون 2	٦,٨٩,٩١٨	٩٣٨,٥٣٠	٥,٢٥١,٣٨٨	١,٠٤٢,٣٩١	٦,٢٩٣,٧٧٩	٨٣.٤
شباط	٦,١٠٩,٣٣٦	٦٧٧,٤٩٧	٥,٤٣١,٨٣٩	١,٠٩٤,٨٩٥	٦,٥٢٦,٧٣٤	٨٣.٢
آذار	٦,٢٨١,٧٨	٦٧٦,٢٠٤	٥,٦٠٥,٥٧٩	١,١٤٣,٩٢	٦,٧٤٩,٥٠٨	٨٣.١

	٣			٩		
نيسان	٦,٤١٣,٩٤٩	٥٦٨,١٩١	٥,٨٤٥,٧٥٨	١,٣٠٠,٤٥١	٧,١٤٦,٢٠٩	٨١.٨
مايس	٦,٦٧٣,٥٩٦	٦٣٨,٠٦٨	٦,٠٣٥,٥٢٨	١,٣٤٦,٨٢٣	٧,٣٨٢,٣٥١	٨١.٨
حزيران	٧,٠٠٣,٢١٩	٤٩١,٥٩٢	٦,٥١١,٦٢٧	١,٤٩٤,١٩٩	٨,٠٠٥,٨٢٦	٨١.٣
تموز	٧,٢٠٨,٤٣٣	٦٠٧,١٧٨	٦,٦٠١,٢٥٥	١,٥٨٢,٣٢٠	٨,١٨٩,٢٣١	٨٠.٧
آب	٧,٥١٧,٠٠٧	٧٥١,٥٠٣	٦,٧٦٥,٥٠٤	١,٧٣,٤٣٥	٨,٥٠١,٩٣٩	٧٩.٦
ايلول	٧,٥١٧,٠٠٧	٧٥١,٥٠٣	٦,٧٦٥,٥٠٤	١,٧٤٩,٨٢٦	٨,٥٦٨,٢٠٤	٧٩.٦
تشرين الاول	٧,٥٧٧,٦٣٧	٩٢٥,٦٦٨	٦,٦٥١,٩٦٩	١,٧٠٥,٤٠٥	٨,٣٥٧,٣٧٤	٧٩.٦
تشرين الثاني	٧,٨٣٧,٩٠٣	٩٦٥,٩٥٠	٦,٨٧١٩٥٣	١,٧٤٤,٣٢٩	٨,٦١٦,٢٨٢	٧٩.٨
كانون ١	٨,٠٢٠,٥٢٤	٨٥٧,٥١٨	٧,١٦٣,٠٠٦	٢,٩٨٥,٦٨١	١٠,١٤٨,٦٨٧	٧٠.٦

المصدر:-

البنك المركزي العراقي ،المديرية العامة للاحصاء والابحاث،النشرة السنوية،٢٠٠٤.

٢- ضيق نطاق الجهاز المصرفي الخاص:-

يقوم البنك المركزي بممارسة وظائفه واستخدام أدواته ضمن بيئة مصرفية خاصة محدودة، حيث يبلغ عدد مصارف القطاع الخاص (١٧) مصرفاً ولها (١٨٥) فرعاً، في الوقت الذي يبلغ عدد مصارف القطاع العام (الحكومي) (٧) مصارف، ولها (٣٣١) فرعاً.

وبالرغم من ارتفاع عدد المصارف للقطاع الخاص مقارنة مع مصارف القطاع العام إلا أن الأهمية النسبية لمجموع موجودات مصارف القطاع الخاص الى إجمالي موجودات الجهاز المصرفي التجاري العراقي لا تشكل أكثر من (١٠%)، كذلك فأن الأهمية النسبية لمجموع ودائع مصارف القطاع الخاص تشكل (٦%) من أجمالي ودائع الجهاز المصرفي العراقي[٢] فضلاً عن انخفاض رووس أموال هذه المصارف مقارنة مع المصارف العربية ، أن

هذه المحدودية في هيكل الجهاز المصرفي التجاري الخاص قد تشكل عائقاً أمام انتقال أثار السياسة النقدية من خلال المصارف على اعتبار إنها الوسيط الذي ينقل الموارد المالية من الإطراف ذات (الفائض) الى الإطراف التي تعاني من (عجز) ، فضلاً عن كون المصارف التجارية هي المؤسسات المالية التي تشارك البنك المركزي في التأثير على عرض النقد من خلال مضاعف الائتمان أو الودائع .

هذا وقد بلغ رصيد الائتمان المقدم من قبل المصارف التجارية بصورة عامة الى الحكومة (١ ٠٣٩ ٩) مليون دينار والى القطاع الخاص والقطاعات الاخرى (٨١٠,٦٠) مليون دينار في نهاية شهر كانون الاول في عام ٢٠٠٤ [٣] .

٣- محدودية السوق المالية والنقدية

بالرغم من أنشاء سوق بغداد للأوراق المالية في عام ١٩٩٢ [٤] وحتى الوقت الراهن إلا انه لازال غير مكتمل الشروط كسوق ثانوي يساهم بتوسيع حركة التداول للأوراق المالية، وهو ما يشكل عبئاً على استخدام الأدوات غير المباشرة للبنك المركزي العراقي وخاصة عمليات السوق المفتوحة وسعر البنك، ويلاحظ على سبيل المثال في عام ٢٠٠٤ أن القطاع المصرفي يشكل أهمية نسبية تقدر بـ(٦٥%) من حجم التداول للأسهم من بين القطاعات الاقتصادية الأخرى التي تشكل بمجموعها النسبة المتبقية (٣٥%)، وهو ما يعكس ايضاً اختلالاً في حركة التداول للأسهم ويوضح الجدول رقم (٢) حركة تداول الاسهم في سوق العراق للاوراق المالية عام ٢٠٠٤ .

جدول رقم (٢)
حركة تداول الاسهم في سوق العراق للاوراق المالية ٢٠٠٤

القطاع	عدد الاسهم المتداولة	مقدار التداول(دينار)	مقدار التداول(%)	عدد العقود المنفذة
المصارف	٢٣٢٤٥٨٢٥٥٢	١٩٧٧٧٥٥٤٤٣٦	٢٢ ٥٦	١٦٨٤
التأمين	٢٣٠٥٧١٥١	٨٣٢٩٢٨٧٤	٢٧ ٠	١٤
الاستثمار	٢٨٤٢٤٠٩٨	٧٦٨٢٨٧٩٣	٢٥ ٠	٢٢
الخدمات	٣٦٢٠٨٠٨٥	٢١٩٩١١٧٧٢	٧٢ ٠	٥٠
الصناعة	٢٢٢٨٧٧٠٨١	٤٤٦٠٢١٦٦٥٧	٧١ ١٤	١٨٧٩
الزراعة	٦٣٧٣٣٦٤	٧٨٢١٥٩٦	٠٢٥ ٠	٩
الفنادق	١٨٣٤٦٨٢٥	٥٦٩٥٢٦٨٧٥٠	٧٨ ١٨	٧٨
المجموع العام لكل القطاعات	٢٦٥٩٨٦٩١٥٦	٣٠٣٢٠٨٩٤٨٧٥	١٠٠	٣٧٣٦

المصدر:- سوق العراق الاوراق المالية ،النشرة الشهرية ،آب، ٢٠٠٤.

٤- عجز الموازنة العامة للدولة

بلغ المجموع العام للإيرادات المخمنة في عام ٢٠٠٤، (٢١٧٢٩١٠٦) مليون دينار، شكلت الإيرادات الضريبية ما مقداره (٢٩٤٩٠٠) مليون دينار من المجموع العام للإيرادات وما نسبته(١،٤%)، فيما كان مجموع الإيرادات غير الضريبية وهي بالأساس إيرادات القطاع النفطي (٢١٤٣٤٢٠٦) مليون دينار ، ونسبته (٩٨،٦%).

فيما بلغ مجموع الإنفاق العام لنفس السنة (٣٣٦٥٧٥١١) مليون دينار، وبالتالي فأن مقدار العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة يبلغ (١١٩٢٨٤٠٥) مليون دينار، وهو ما قد يدفع البنك المركزي العراقي لتمويل عجز الميزانية بأسلوب غير تقليدي وما يترتب على ذلك من ارتفاع في المستويات العامة للأسعار وانخفاض في القوة الشرائية للعملة المحلية.

ويوضح الجدول رقم (٣) الاهمية المطلقة والنسبية لايرادات ونفقات الموازنة العامة لعام ٢٠٠٤.

جدول رقم (٣)
ايرادات ونفقات الموازنة العامة المخمنة المنقحة لعام ٢٠٠٤.

المصدر :- البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية ٢٠٠٤،من الجداول ١٣،١٥.

٥- ارتفاع المستويات العامة للأسعار:-

التفاصيل	مليون دينار	%
- الضرائب على الدخول والثروات	٢٩١,٩٠٠	١ ٣٤
- الضرائب السلعية	٣,٠٠٠	٠ ٠١
- مجموع الايرادات الضريبية	٢٩٤,٩٠٠	١ ٣٥
- الرسوم الاخرى	١٧١,٢٨٥	٠ ٧١
- ارباح القطاع العام	٢١,٢٦٢.٩٢١	٩٧ ٩٣
-ايرادات راسمالية وتحويلية اخرى	٠	-
- مجموع الايرادات غير الضريبية	٢١,٤٣٤,٢٠٦	٩٨ ٦٥
المجموع العام للايرادات	**٢١,٧٢٩,١٠٦**	**١٠٠**
- نفقات الافراد العاملين	٢,٨٥٢,١٨٥	٨ ٤٧
-المستلزمات الخدمية	٩٦٤,٥٩٣	٢ ٨٦
- المستلزمات السلعية	١,٥٨١,٧٠٨	٤ ٦٩
- صيانة الموجودات	٢١٣,٢٧٥	٠ ٦٣
- النفقات الراسمالية	١,١٣٣,٩١٧	٣ ٣
-النفقات التحويلية	١٨,٨٥١,٨٤٠	٥٦ ٠١
- الالتزامات والمساعدات	١,٧٦٨,٣٢٠	٥ ٢٥
- البرامج الخاصة	٥,١١٤,١٧٣	١٥ ١٩
رةاتب ومكافآت تقاعدية	١,١٩٥,٥٠٠	٣ ٥٥
المجموع	**٣٣,٦٥٧,٥١١**	**١٠٠**

تواجه السياسة النقدية معدلات تضخم مرتفعة نسبياً وذلك بسبب الكتلة النقدية المرتفعة وكذلك لضعف مرونة الجهاز الإنتاجي، واقتصار توفير السلع الأساسية على البطاقة التموينية وعلى الاستيرادات، حيث بلغ الرقم القياسي لأسعار المستهلك كمؤشر للتضخم بأسعار سنة أساس، ١٩٩٣، بلغ في نهاية عام ٢٠٠٤ (٨٥٣٢%)، في الوقت الذي انخفض فيه معدل التضخم لنفس العام الى ٢٠%بعد ان كان في عام ٢٠٠٣(٣٢٩%)،كما في الجدول التالي:

السنة	الرقم القياسي لأسعار المستهلك (التضخم)	معدل النمو%
٢٠٠٠	٣٧٤٣	٥

٢٠٠١	٤٣٥٥	١٦.٤
٢٠٠٢	٥٤٩٩	٢٦.٢٦
٢٠٠٣	٧١١٠	٢٩.٣
٢٠٠٤	٨٥٣٢	٢٠.٠

٦- حجم الدين العام الخارجي:-

يشكل هذا الدين عبئاً على السياسة النقدية والمالية، حيث يبلغ حجم هذا الدين (١٢٢) مليار دولار تقريباً، (٤٢) مليار للدول الدائنة ضمن نادي باريس (١٠) مليار للدول خارج نادي باريس، (٢٠)مليار للمصارف الدولية والشركات الخاصة و(٥٠)مليار للسعودية والكويت[٥] بالرغم من أن بعض المصادر تؤكد على أن الديون العراقية الرسمية مع فوائدها قد تصل الى (٦٥) مليار دولار فضلا عن التعويضات التي قد تصل الى اكثر من (٤٥٢.٦) مليار وبما نسبته (١١٢%) من الناتج المحلي الاجمالي[٦] ،كذلك خدمات الدين التي تصل الى اكثر من (٤٠) مليار دولار كفوائد ، في الوقت الذي بلغ فيه اجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٣ بالاسعار الجارية (٢٩,٥٨٥,٧٨٨,٦) مليون دينار ، وبالأسعار الثابتة(٢٦,٩٩٠,٤) مليون دينار بأسعار سنة أساس (١٩٨٨)[٧] اما الدين العام الداخلي فقد بلغ في نهاية عام ٢٠٠٤ مبلغا مقداره (٥,٩٢٥,٠٦١) مليون دينار تشكل حوالات الخزينة لدى البنك المركزي (٥٤.٦%) منه ولدى المصارف التجارية ٢٠ % [٨] .

٧-العجز في ميزان المدفوعات:-

كذلك يعاني الاقتصاد العراقي من عجز في ميزان مدفوعاته الذي يعتمد على عائدات الصادرات النفطية، حيث بلغ العجز في الميزان التجاري لعام(٢٠٠٤) مبلغا مقداره ٣(٣٤٩٢)مليون دولار بعد ان بلغ مقدار الاستيرادات٣(٢١٣٠٢)مليون دولار في الوقت الذي بلغت فيه الصادرات (١٧٨١٠) مليون دولار ،حيث تركزت الاستيرادات في القطاع العام حيث بلغت نسبة الاستيرادات٨(٧٣%) وفي الوقت نفسه بلغت نسبة صادرات القطاع العام ٣٩ ٩٩%علما انه في عام٢٠٠٣ كانت نسبة صادرات القطاع العام هي٠(٥ ٩١%) ونسبة استيراداته لنفس العام كانت٥(٧٠%)[٩] .

ويوضح الجدول رقم (٤) الاهمية المطلقة والنسبية لصادرات واستيرادات العراق لعام ٢٠٠٤ حسب القطاعات .

جدول رقم (٤)

الاهمية المطلقة والنسبية لصادرات واستيرادات العراق حسب القطاع لعام ٢٠٠٤

القطاع	الصادرات		الاستيرادات	
	مليون دينار	%	مليون دولار	%
القطاع العام	١٧٧٠٠ ٠	٣٩ ٩٩	١٥٧٢١ ١	٨ ٧٣

القطاع الخاص	٠ ١١٠	٠ ٦١	٢ ٥٥٨١	٢ ٢٦
القطاع المختلط	٠	٠	٠	٠
القطاع الاجنبي	٠	٠	٠	٠
المجموع	١٧٨١٠	١٠٠	٣ ٢١٣٠٢	١٠٠

المصدر : الاعتماد على النشرة السنوية ٢٠٠٤

٨. ارتفاع معدلات البطالة:-

يشكل ارتفاع معدلات البطالة احد القيود على السياسة النقدية للبنك المركزي خاصة في ظل التوجه نحو سياسة نقدية(مقيدة) لتوسع المعروض النقدي وهو ماقد يتعارض مع سياست الاستثمار التي يحتاجها البلد في الوقت الحاضر وذلك من اجل استيعاب العمالة العاطلة التي وصلت بسبتها بين (٣٠% - ٧٢%) [١٠] من اجمالي قوة العمل حسب التقديرات والمحلية والدولية .

اضافة الى ما تقدم تواجه السياسة النقدية صعوبات اخرى تتمثل في انخفاض درجة الوعي المصرفي وضعف انظمة المدفوعات الداخلية والخارجية ، وانخفاض سعر صرف الدينار العراقي امام العملات الاجنبية الاخرى رغم التحسن النسبي الذي تحقق بعد عام ٢٠٠٣ فضلا عن تركز الايرادات في عوائد الصادرات النفطية فقط ، وانتشار الفساد المالي والاداري ،وغيرها من الاختلالات الهيكلية التي تشكل في مجموعها عوائق امام السياسة النقدية في ظل الوضع الاقتصادي الراهن الذي يتطلب اعمار البنية الاقتصادية .

ثانياً:- السياسة النقدية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي الجديد لعام ٢٠٠٤:-

بالرغم من الصعوبات التي ذكرت سابقاً والتي قد تبطأ من فاعلية أو تأثير السياسة النقدية في العراق، إلا أن البنك المركزي العراقي قام بأنتهاج سياسة نقدية تتناسب مع طبيعة توجه السياسة الاقتصادية العامة وهي اعتماد آلية السوق بدل التخطيط والإدارة المركزية للاقتصاد، خاصة بعد التطورات السياسية والاقتصادية بعد عام ٢٠٠٣.

وتبرز ملامح السياسة النقدية الجديدة من خلال قانون البنك المركزي العراقي الجديد لعام ٢٠٠٤، بعد إلغاء قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ المعدل، وكذلك من خلال بعض الإجراءات التي اتخذها البنك المركزي بعد عام ٢٠٠٣، والتي تتمثل في الفقرات التالية:-

١- أهداف البنك المركزي العراقي:-

يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة نقدياً ومصرفياً أن أهداف البنوك المركزية فيها تكاد تنحصر في أهداف محدودة، حيث كلما قل عدد الأهداف كانت هناك إمكانية أقرب لتحقيقها،وهذا الواقع تعكسه تجارب البنوك المركزية في بعض البلدان المتقدمة مثل البنك المركزي الإنكليزي ونظام الاحتياطي الاتحادي الأمريكي والبنك المركزي الألماني (Bundesbank) وكذلك البنك المركزي الأوربي (ECB)وغيرها من البنوك المركزية التي تتركز أهدافها في المحافظة على استقرار الأسعار والمحافظة على استقرار سعر صرف العملة الوطنية [١١] .

وعند النظر الى طبيعة التحول في أهداف السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي يتضح ذلك بصورة صريحة وواضحة وهو تبني استراتيجية التحول نحو اقتصاد السوق.
حيث يهدف البنك المركزي حسب القانون الجديد[١٢] الى تحقيق هدف أساسي ورئيسي وهي السعي لتحقيق والمحافظة على استقرار السعر المحلي والحفاظ على نظام مالي مستقر تنافسي ويستند الى السوق.
في الوقت الذي كان القانون السابق[١٣] يؤكد على أن البنك يهدف وضمن أطار السياسة المالية العامة للدولة في تحقيق النظام الاشتراكي الى ضمان استقرار العملة العراقية وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي.

٢- أدوات السياسة النقدية:-

من المعروف أن اغلب البنوك المركزية في البلدان النامية تستخدم الوسائل النوعية أو المباشرة كأدوات لسياساتها النقدية، في الوقت الذي يزداد استخدام الوسائل الكمية أو غير المباشرة من قبل البنوك المركزية في البلدان التي تتميز بوجود الأسواق النقدية والمالية المتطورة نسبياً فيها، ويحقق التوسع في استخدام الوسائل الكمية أمكانية اكبر للتأثير من قبل البنك المركزي على الجهاز المصرفي، وهو الوضع الذي عملت عليه معظم البلدان التي قامت بالإصلاحات النقدية والمصرفية واتخذت من آلية السوق استراتيجية لاقتصاداتها وفي العراق نلاحظ التوجه واضح نحو استخدام الأدوات الكمية كوظائف نقدية للبنك المركزي العراقي مع التأكيد على أن استخدام هذه الأدوات كان محدوداً سابقاً.

أ. عمليات السوق المفتوحة:

تعد من الأدوات غير المباشرة المهمة التي يستخدمها البنك المركزي في تحقيق أهدافه، ويلاحظ أن البنك المركزي العراقي لم يمارس هذه الأداة منذ تأسيسه وحتى عام ٢٠٠٢ [١٤] .

وحسب القانون الجديد للبنك المركزي العراقي فأنه يجوز للبنك من أجل تحقيق أهدافه أن يقوم بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف التجارية المرخصة أو التي تحمل أجازات صادرة من قبل البنك المركزي العراقي وكذلك الشركات المالية الوسيطة المجازة.

حيث يقوم البنك المركزي بالبيع أو الشراء المباشر (الفوري والأجل) للأوراق المالية لدين صادر من قبل البنك المركزي أو من قبل الحكومة على شرط أن تتم عملية الشراء للأوراق المالية الصادرة من قبل الحكومة من خلال عمليات السوق المفتوحة في السوق الثانوي(Secondary Market) كذلك الشراء أو البيع المباشر (الفوري والأجل للنقد الأجنبي، وخصم الحوالات أو السندات الاذنية ومنح قروض مضمونة بالكامل بكفالات لرهن وقبول ودائع تحمل فائدة من المصارف.

ب. متطلبات الاحتياطي القانوني:

من اجل تنفيذ السياسة النقدية يقوم البنك المركزي العراقي[١٥] من خلال اللوائح التنظيمية الطلب من المصارف الاحتفاظ بأحتياطيات على شكل حيازات نقدية أو إيداعات لدى البنك المركزي، كذلك عدم السماح للمصارف بالسحب على المكشوف من حسابات الاحتياطي في أي وقت من الأوقات وستكون مستويات الاحتياطي المطلوبة نفس مستويات الاحتياطي لكافة المصارف، كذلك سيتم فرض سعر فائدة جزائي (Penalty Rate) من قبل البنك المركزي على المصارف التي تفشل في الاحتفاظ في الاحتياطيات المطلوبة حتى يتم تصحيح العجز،

كذلك ضمن التوجه الجديد للسياسة النقدية نحو اقتصاد السوق فأن مجلس إدارة البنك المركزي العراقي قد حدد نسبة الاحتياطي بـ٢٥%، ومن أجل تحديد تأثير هذا التغيير على السيولة لدى المصرف ومن دون رفع معدل المتطلبات أكثر الحدود الاعتيادية.

فقد اشترط مجلس إدارة البنك المركزي العراقي بأن تودع نسبة ٢٠% (من الودائع) للمصرف لدى البنك المركزي ونسبة٥%(منها) نقد في خزائن المصرف.أن المتطلبات الجديدة قد تم توحيدها لكي تكون متطلبات متماثلة تلبي التزامات النقد لكل مصرف يحتفظ بودائع في حسابه الجاري أو النقد في الخزين لدى البنك المركزي العراقي.

ج. سعر البنك[١٦]

نظراً لعدم تطور السوق النقدية في العراق فأنه لا يمكن الاعتماد عليها في أعطاء تصور عن السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي لذلك فأن عمل البنك المركزي سوف يتركز حول أسعار الفائدة السائدة بين المصارف، وذلك من خلال تحديد سعر فائدة تأشيري يدعى بـ(سعر البنك)، وللمصارف الحرية الكاملة في تحديد أسعار الفائدة وفي التعامل فيما بينها في السوق وفق أي سعر فائدة يتم الاتفاق عليه بين المصارف.

ء.التسهيلات على الودائع

ضمن التوجه الجديد للسياسة النقدية للبنك المركزي العراقي سيقوم البنك باستحداث تسهيل الودائع القائمة[١٧]، حيث يمكن قبول ودائع للاستثمار الليلي من المصارف التي تتمتع بأرصدة فائضة،ولا يمكن للبنك المركزي وضع ودائع في حساب التسهيل إلا إذا طلب ذلك من قبل المصارف.

ويحدد سعر الفائدة على مثل هذه الودائع بسعر أقل من سعر البنك المحدد من قبل البنك المركزي العراقي، وسيحدد مبدئياً نسبة٢% أقل من نسبة سعر البنك.وهذا الأجراء سيساعد على تأسيس قاعدة قوية لأسعار الفوائد ذات الآجال القصيرة جداً، وكذلك يعمل على مساعدة المصارف.على إيجاد استقرارية عند التنبؤ بأسعار الفائدة المستقبلية.وسيعمل هذا الأجراء (تسهيل الودائع) على سحب السيولة الفائضة من القطاع المصرفي الى وقت تتطور فيه نسبياً الأسواق المالية الحكومية ويتمكن البنك المركزي من إدارة عمليات السوق المفتوحة بكفاءة.

هـ. تسهيلات مقرض الملجأ الأخير (LLR)

قد تتعرض المصارف الى أزمات مالية نسبية بسبب ظروف غير اعتيادية كما حدث على سبيل المثال في عام ١٩٩٦، فأن قانون البنك المركزي العراقي الجديد [١٨] يسمح بإقراض المصارف المجازة أو التي تملك ترخيص صادر من قبل البنك المركزي وفق قانون المصارف،اذ يقدم هذا الدعم من خلال منح مساعدات مالية للمصرف لفترة لا تزيد عن ثلاثة اشهر يمكن تجديدها من قبل البنك المركزي العراقي وعندما يحصل المصرف على مثل هذه التسهيلات فأنه سيكون تحت طائلة التدقيق والرقابة التي تستمر حتى يتم السيطرة على المسببات أو المشاكل الأساسية التي يعاني منها المصرف.

وقد اشترط البنك المركزي في تقديم هذه التسهيلات للمصارف بكونها ذا ملاءة مالية وقادرة على تقديم ضمانات أضافية مناسبة وأن طلب السيولة يستند الى الحاجة لتحسين وضع السيولة لدى المصرف.

كذلك فأن هذه التسهيلات تكون مشروطة بكونها تساهم في تحقيق والمحافظة على استقرار النظام المالي، فضلاً عن إصدار وزير المالية ضمان خطي الى البنك المركزي العراقي نيابة عن الحكومة يضمن فيه تسديد القرض.

وأن سعر الفائدة المفروض على تسهيلات مقرض الملجأ الأخير سيكون سعر البنك (السعر التأشيري) الذي يحدد من قبل البنك المركزي العراقي مضافاً إليه نسبة ٣،٥%، حيث يصبح ٩،٥%.

و.أسعار الفائدة

عملاً بالتوجهات الجديدة للسياسة النقدية للبنك المركزي العراقي فقد قرر مجلس إدارة البنك في نهاية أب ٢٠٠٤ [١٩] تقديم التسهيلات التي مر ذكرها سابقاً، والفوائد على هذه التسهيلات، حيث تم اعتماد أسعار الفائدة التالية اعتباراً من أب ٢٠٠٤.

سعر فائدة البنك أو سعر السياسة (Policy Rate)، ٦%، وسعر السياسة هو الذي يتم وضعه من قبل البنك المركزي العراقي ليعكس معدل الاستثمار الليلي للأموال التي يعتبرها البنك المركزي ملائمة للمحافظة على استقرار الأسعار.

سعر الفائدة على الائتمان الأولي، ويحتسب على الائتمان الليلي وسيكون ثلاث نقاط أعلى من سعر فائدة البنك أي (٨%) سنوياً.

سعر الفائدة على الائتمان الثانوي ويحتسب على الائتمان قصير الآجل لمدة شهر، وسيكون خمس نقاط أعلى من سعر فائدة البنك أي (٩%) سنوياً. ويقدم هذا الائتمان كمصدر دعم لتمويل المصرف الذي لا يستطيع الحصول على تمويل من السوق.

سعر فائدة قرض الملجأ الأخير لمدة لا تزيد عن ٣ أشهر وبشروط محدودة سيكون مساوياً لسعر فائدة البنك أي (٩،٥%) سنوياً.

سعر فائدة على الودائع الليلية (Overnight deposit)، سيكون (٤%) سنوياً، حيث يقبل البنك المركزي العراقي وديعة بالدينار العراقي من مصرف بأستحقاق ذات يوم واحد، ولا يعد مبلغ الإيداع الليلي للمصرف بمثابة تلبية لمتطلبات الاحتياطي القانوني للمصرف.أن أسعار الفائدة المذكورة سابقاً قابلة للتغيير حسب ما يراه البنك المركزي العراقي مناسباً ويتوافق مع متطلبات السوق.

كذلك يوجد سعر الفائدة على حوالات الخزينة ويتحدد من خلال مزاد الحوالات، وقد تم في منتصف مايس ٢٠٠٥ افتتاح المزاد الثاني والعشرين لحوالات الخزينة ذات (٩١) يوماً، وبقيمة اسمية بلغت (٢٠٠) مليار دينار وبسعر فائدة (٤%) وشارك في المزاد ستة مصارف ثلاثة منها حكومية والأخرى تابعة للقطاع الخاص.

ثالثاً: اتجاه العلاقة بين البنك المركزي والحكومة:-

غالباً ما يتم التأكيد على أن السياسة النقدية للبنوك المركزية تكون محدودة التأثير والفاعلية عندما تخضع لهيمنة الإجراءات الحكومية وخاصة السياسية والمالية، والكثير من الاقتصاديين يؤكدون على أن جوهر استقلالية البنوك المركزية يتمثل بعلاقته مع الحكومة [٢٠] وفي العراق يتم تحديد طبيعة العلاقة بين البنك المركزي والحكومة من خلال عقد اجتماعات منظمة بين موظفي البنك المركزي وموظفين حكوميين للتشاور وتبادل المعلومات والآراء حول مدى تناسق السياسات النقدية والمالية، كلاً ضمن مجال مسؤولياتهم وحول قضايا أخرى ذات مسؤوليات ومصالح مشتركة [٢١] .

والتحول الأخر المهم في علاقة البنك المركزي بالحكومة هو ما يتعلق بإقراض الحكومة وتمويلها، إذا كان سابقاً يجوز منح الحكومة سلفاً مؤقتة لتغطية عجز مؤقت في الميزانية الاعتيادية، على أن لا تتجاوز هذه السلف في أي وقت من الأوقات(١٥%) من مجموع الإيرادات المخمنة للميزانية الاعتيادية [٢٢] وفي الواقع أن البنك المركزي العراقي وخلال عقدي الثمانينات والتسعينات لم يستطع تنفيذ ما تقدم في ظل الظروف غير الاعتيادية التي مر بها العراق بسبب الحروب التي جعلت الميزانية العامة في حالة عجز مزمن نتيجة الإنفاق العسكري الكبير والمتزايد .

وفي التحول الجديد في سياسة البنك المركزي النقدية وفي علاقته مع الحكومة، فأنه لا يجوز للبنك المركزي العراقي منح ائتمانات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو أي مؤسسة عامة أو كيان حكومي عدا ما قد يقوم به البنك المركزي بتوفير ودعم للسيولة إلى المصارف التجارية العائدة للحكومة والخاضعة لرقابة البنك المركزي العراقي، وهذه المساعدات تكون بنفس المواد والشروط المعمول بها عند منحها للمصارف التجارية التابعة للقطاع الخاص، كذلك يجوز للبنك المركزي العراقي شراء أوراق مالية حكومية شرط أن تتم عملية الشراء في السوق الثانوية وبالارتباط مع عمليات السوق فقط.

وخلاصة توجه سياسة البنك المركزي في علاقته مع الحكومة هي ما يؤكد عليه محافظ البنك المركزي العراقي [٢٣] بأن القدرة على خلق النقود يجب إن تكون مستقلة عن القدرة على صرف النقود.

رابعاً:- الاستقلالية Independency

في ظل التحول الجديد وحسب القانون الجديد [٢٤] فأنه ومن اجل تحقيق أهداف البنك المركزي العراقي وإنجاز مهامه، فأن البنك يكون مستقلاً ومسؤولاً كما ينص عليه القانون، ولن يتلقى البنك المركزي العراقي تعليمات من أي كيان أو شخص أخر أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية، ولا يمكن لأي شخص التأثير بصورة غير سليمة على أي عضو في هيئة وصنع القرار في البنك المركزي خلال تأدية واجباته في البنك المركزي العراقي.

وفي الواقع أن أساس نجاح البنوك المركزية في البلدان المتقدمة هو قدرتها في الابتعاد عن التأثيرات السياسية والحكومية.

خامساً:- غسيل الأموال (Money Launderng)

من توجهات البنك المركزي العراقي الجديدة وضمن الوظائف التي يقوم بها، فأنه بأمكان البنك القيام بأي عمل يعتقده ضرورياً لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وكذلك تنظيم والإشراف على شركات الإقراض وشركات التمويل الجزئي وأي مؤسسات مالية غير مصرفية أخرى لم يتم تنظيمها وفق القانون العراقي [٢٥] .

وقد تم إصدار قانون مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٤ بهدف تأمين المؤسسات المالية وتجريم أفعال غسيل الأموال وتمويل الجريمة وتمويل الإرهاب وتنظيم معاملات معينة [٢٦].

سادسا:- الشفافية (Transpanncy)

تعد الشفافية من أولى اهتمامات السياسات النقدية الفاعلة حيث تساهم بتقليل حدوث الصدمات، وكذلك المساعدة في أمكانية التنبؤ وفي اتخاذ القرارات المالية، والكثير من الخبراء الاقتصاديين يعزون سبب ألازمات المالية والمصرفية التي حدثت في بلدان جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا إلى انعدام الشفافية والوضوح في السياسات النقدية والمالية [٢٧].

وضمن توجه البنك المركزي العراق الجديد [٢٨] فأنه يتعين على البنك إذا اقترح إصدار لوائح تنظيمية أن ينشر مسودة النص المقترح من هذه اللوائح بالشكل الامثل من أجل إطلاع القطاع المالي المحلي والقطاع العام عموماً على هذه اللوائح.

وكذلك وضمن أطار كشف المصالح لأعضاء مجلس إدارة البنك المركزي العراقي،فأنه يتعين على كل عضو في المجلس ومباشرة حال تعيينه أن يعلن خطياً إلى المجلس سنوياً عن مصالح أعماله المباشرة وغير المباشرة، أو أي شخص يرتبط بعضو المجلس بصلة قرابة المصاهرة أو الدم [٢٩].

سابعاً:- أنظمة الدفع :-

من أجل مسايرة التطور في نظم المدفوعات الدولية فأنه يتعين على البنك المركزي العراقي أقامة أنظمة سليمة وكفؤة للمقاصة وتسوية معاملات الدفع بما يتفق مع المعايير الدولية، ويكون البنك المركزي هو المسؤول الوحيد عن اللوائح والتسجيل ومنح التراخيص والإشراف على أنظمة المدفوعات المدارة من قبل إطراف أخرى غير البنك المركزي العراقي [٣٠].

هذا وقد وقع البنك المركزي العراقي اتفاقية لتنفيذ نظام (سوفت) للجمعية الدولية للاتصالات المالية السلكية ما بين البنوك، حيث سيعمل النظام على ربط البنك المركزي مع (٧٥٠٠) مؤسسة مالية في (٢٠٠) دولة. وكذلك التوجه نحو تحديث عمليات الدفع من خلال بناء نظام مدفوعات الكتروني محلي لتدعيم قدرته الرقابية، ويمثل نظام (سوفت) النظام الدولي الرئيس المضمون لإرسال الرسائل المستخدمة من قبل البنوك المركزية والمصارف التجارية الكبرى لإجراء المدفوعات الدولية [٣١] .

ثامناً : الرقابة على المصارف:-

تحتل مهمة الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي أهمية كبيرة لما لها من تأثير على استقرار النظام المصرفي والنقدي، ويتولى البنك المركزي العراقي الصلاحية الكاملة والمطلقة في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع ترخيص وتنظيم وممارسة الرقابة على المصارف [٣٢]وبما يتلائم مع المعايير الدولية، وقد حدد البنك المركزي العراقي رأسمال المصارف العاملة بما لا يقل عن (١٠) مليار دينار عراقي[٣٣] .

تاسعاً:- محكمة الخدمات المالية :-

في ضوء التوجهات الجديدة ايضاً ومن أجل إيجاد قاعدة قانونية وتشريعية للعمل المصرفي تم إنشاء محكمة الخدمات المالية كمحكمة قضائية تكون لها سلطة النظر في القرارات والأوامر التي تصدر عن البنك المركزي العراقي [٣٤] .

الخلاصـــة:-

قد تكون الإجابة على التسأول الذي يثيره البحث غير حاسمة خصوصاً خلال الفترة القصيرة التي أخذ فيها البنك المركزي العراقي بأنتهاج سياسة نقدية تتوافق مع اتجاهات التحول نحو اقتصاد السوق بعد التطورات السياسية والاقتصادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣.

وإذا كانت العوائق والصعوبات التي تواجه السياسة النقدية غير سهلة لأنها تمثل واقع البيئة الاقتصادية والنقدية والمصرفية في العراق فأن ما تقدم لا يمنع القول بأن البنك المركزي العراقي استطاع وخلال هذه الفترة القصيرة أن يحقق شيئاً يستحق الذكر وهو الاستقرار النسبي لسعر صرف الدينار العراقي أمام العملات الأخرى وخاصة الدولار، والتي بني أساسها على الثقة التي أخذت تكسبها العملة العراقية.

كذلك التوجه نحو جعل البيئة المصرفية أكثر تنافسية من خلال السماح بإنشاء فروع لمصارف أجنبية في العراق وتحرير أسعار الفائدة، وايضاً المساهمة بإصدار قانون جديد للمصارف العراقية في أيلول ٢٠٠٣ يهدف الى تعزيز الثقة بالمصارف والانسجام مع المعايير الدولية، والعمل على إنجاح المفاوضات مع نادي باريس بشأن الديون العراقية، وقد تحقق وبصورة أولية تخفيض نسبة (٨٠%) من الدين ايضاً حققت السياسة النقدية انخفاضاً في معدل النمو للتضخم من ٢٩،٣% عام ٢٠٠٣ الى ٢٠% عام ٢٠٠٤.

وفي الواقع فأنه وعلى المدى القصير تواجه السياسة النقدية صعوبات كثيرة وهو حال معظم الاقتصادات التي اتجهت نحو اقتصاد السوق.

المصادر والهوامش:

١- بول أ. ساملسون وآخرون، الاقتصاد، ترجمة هشام عبدالله، ترجمة الطبعة ١٥، الدار الاهليه للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١ ص ٥٣٨.
٢- ضياء حبيب الخيون،مدير عام مصرف الرافدين ، حديث منشور في جريدة الصباح، العدد ٤٦٢، ٢٠٠٥.
٣- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ،٢٠٠٤، جدول رقم ٧.
٤- تم في عام ٢٠٠٤ وحسب امر سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) رقم (٧٤) اصدار قانون سوق العراق للاوراق المالية.
٥- د.سنان الشبيبي، محافظ البنك المركزي العراقي حديث منشور في جريدة الصباح، العدد ٤٦٢،كانون الثاني ٢٠٠٥.
٦- د.عبد الكريم كامل ابو هات ، خفض الديون العراقية ..ماذا يعني للمستقبل ، مجلة القادسية المجلة ٦ ، العدد ٢ ٢٠٠٤ ص ٢.
٧- البنك المركزي العراقي ،مصدر سابق.
٨- نفس المصدر.
٩- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والابحث ، النشرة السنوية ،٢٠٠٣ ص ص ٥٢ ،٥٣ .
١٠- د.فلاح حسن ثويني ،وحيدة جبر ، دراسة في مشكلة البطالة ، بحث غير منشور ٢٠٠٥.
١١- د.علي توفيق الصادق واخرون ، السياسات النقدية في الدول العربية ،صندوق النقد العربي معهد السياسات الاقتصادية ، ابو ظبي ،١٩٩٦،ص ٣٤.
١٢- المادة الثالثة من قانون البنك المركزي العراقي ، امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٦) ،٢٠٠٤.
١٣- المادة السادسة من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ الملغى .
١٤- سامي فاضل عطو ، دور السياسة النقدية خلال فترة الحصار الاقتصادي والاصلاح النقدي بعد رفع الحصار ، دراسات اقتصادية ، بيت الحكمة ، العدد ٢ ،١٩٩٩،ص ٦٣ .
١٥- الاعلان الصحفي الصادر عن البنك المركزي العراقي ، ص ٦.
١٦- نفس المصدر ،ص ٩.
١٧- نفس المصدر.
١٨- المادة (٣٠) ، من قاونون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ .
١٩- انظر :
- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاتفاقيات والقروض ،آب ، ٢٠٠٤.
- البنك المركزي العراقي، التسهيلات المصرفية للبنك المركزي العراقي ، ٢٠٠٤
٢٠- د.غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، اتحاد المصارف العربية ،بيروت ١٩٩٨ ،ص ١٣٤ .
٢١- المادة (٢٤)، قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤.
٢٢- المادة (٢٦)، قانون البنك المركزي العراقي ، رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦،الملغى.
٢٣- د. سنان الشبيبي، حديث منشور ،مصدر سابق.

٢٤- الفقرة (٢) المادة(٢) ، قانون البنك المركزي العراقي ،٢٠٠٤.
٢٥- الفقرة (٢)، المادة(٤)، قانون البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٤.
٢٦- الأمر رقم (٩٣) ، قانون مكافحة غسيل الاموال ،لسنة ٢٠٠٤.
٢٧- د.جاسم المناعي، الممارسة السليمة للشفافية في السياسات النقدية والمالية، مجلة البنك المركزي العماني، العدد١، ٢٠٠٠،ص٢٨.
٢٨- الفقرة (٤) المادة(٤) ، قانون البنك المركزي العراقي ،٢٠٠٤.
٢٩- الفقرة (١) ، المادة(١٥)، قانون البنك المركزي العراقي ،٢٠٠٤.
٣٠- المادة(٣٩)، قانون البنك المركزي العراقي ،٢٠٠٤.
٣١-د.سنان الشبيبي ،جريدة الزمان ،العدد ١٧٨٥ ،٢١ نيسان ٢٠٠٤.
٣٢- المادة (٤٠)، قانون البنك المركزي العراقي ،٢٠٠٤.
٣٣- المادة(١٤)، قانون المصارف ،لعام ٢٠٠٤.
٣٤- الباب(١٢)، قانون البنك المركزي العراقي،٢٠٠٤.
- موقع البنك المركزي العراقي على الشبكة الدولية، http://www.cbiraq.orq