

البنك المركزي العراقي:
إرهابات الهيمنة وقضم الاستقلالية

د. حيدر حسين آل طعمة

Abstract

The subject of the independence of the central bank from the government is one of the topics that are of great importance in the economic studies, especially after repeated financial and economic crises that plaguing many parts of the world, where such independency is an essential pillar in the process of achieving economic stability. The independence of the Central Bank of Iraq which is guaranteed by its new law, which is really represented a historical era that country suffered from and still suffering from it yet, and legacy of problems of inflation , unemployment and foreign debt left by the former regime on the shoulders of the national economy, which doubled the importance of making the central bank independent from the power Executive in accordance with the provisions of its law in force. However, the new attempt to dominate the central bank and exceeded its law in force raised fears of a government takeover of monetary institution and guide monetary policy.

الملخص

يعد موضوع استقلالية البنك المركزي عن الحكومة من المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية، لاسيما بعد تكرار الأزمات المالية والاقتصادية التي تعصف بمناطق كثيرة من العالم، حيث تمثل هذه الاستقلالية ركناً أساسياً في عملية تحقيق الاستقرار الاقتصادي. إن استقلالية البنك المركزي العراقي التي كفلها قانونه الجديد قد عبرت بحق عن حقبة تاريخية وإرث مالي كبير عانت منه البلاد ومازالت، والمتمثلة بمشكلات التضخم ومعدلات البطالة والمديونية الخارجية التي تركها النظام السابق على كاهل الاقتصاد الوطني، مما ضاعف من أهمية جعل البنك المركزي مؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية وفق أحكام قانونه النافذ. غير أن المحاولة الأخيرة للهيمنة على البنك المركزي وتجاوز قانونه أثارت المخاوف من استحواذ الحكومة على المؤسسة النقدية وتوجيه السياسة النقدية .

المقدمة

قد تكون أكثر القضايا إثارة للجدل وتعدد الآراء ومن ثم التعارض في السياسات الاقتصادية في مختلف بلدان العالم ومنها العراق هي مسألة الاستقلالية التي تحظى بها السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي عن الحكومة، بمعنى إبعاد التأثيرات أو التدخلات الحكومية عن قرارات السياسة النقدية. لقد جعلت الطبيعة الربعية للاقتصاد العراقي، وبشكل خاص من خلال الإنتاج النفطي والإيرادات النفطية، عرض النقد ونموه مرتبطين تلقائياً بالمركز المالي للحكومة وبسياساتها الانفاقية. كما أدى ذلك لأن تكون السياسة النقدية مسايرة للسياسة المالية التوسعية، فأصبحت تضخمية تماماً، وهو ما ضاعف الضغوط التضخمية، وخاصة في عقد التسعينات من القرن الماضي، حيث ألحق الحصار الاقتصادي أضراراً كبيرة بالسياسة النقدية، وعمل على تعميق مسيرتها للسياسة المالية التي باتت تعتمد على التمويل بالعجز من خلال الإصدار النقدي الجديد. في ظل هذه الظروف المتأزمة، وبعد غزو العراق عام 2003، صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لعام 2004، مانحاً البنك المركزي درجة عالية من الاستقلالية. وقد اتخذت السياسة النقدية بموجب القانون المذكور إطاراً نقدياً جرى تصميمه على وفق الأهداف التي تم اعتمادها لتحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية (أي خفض التضخم) والحفاظ على نظام مالي ثابت يعزز النمو والاستقرار الاقتصادي، كما شكل تثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في القانون المذكور نقلة نوعية في النظام الاقتصادي للبلاد وظاهرة جديدة غير مألوفة في المنطقة أيضاً.

وجاء ذلك بعد تجارب مريرة كان التضخم الجامح وانهيار الدينار العراقي وضياع ثروات أجيال بكاملها أبرز عناوينها. غير أن المحاولة الجديدة للهيمنة والاستحواذ على البنك المركزي أثارت عاصفة من الجدل داخل الأوساط الاقتصادية والقانونية المختلفة، تحسباً من ابتلاع المؤسسة النقدية وقضم استقلالية البنك المركزي التي كفلها قانونه النافذ.

أهمية البحث

يعد موضوع استقلالية البنك المركزي من المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية ولاسيما المالية والمصرفية لأهمية دور البنك المركزي في عملية تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ونظراً لذلك فقد منحت العديد من البنوك المركزية أبعاداً وأفاقاً أوسع وأعمق لفهم طبيعة الدور الذي يمارسه البنك المركزي في النشاط الاقتصادي للبلد من خلال ما يمتلكه من صلاحيات وإمكانات فعلية تمكنه من ممارسة مهامه ووظائفه لكي يحقق أهداف السياسة النقدية لذلك نجد أن العديد من البلدان قد عدلت أو شرعت قوانين جديدة تضمن استقلالية بنوكها المركزية.

مشكلة البحث

شكل تثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في قانونه الجديد عام 2004 نقلة نوعية في النظام الاقتصادي للبلاد وظاهرة جديدة غير مألوقة في المنطقة أيضاً. وجاء ذلك بعد تجارب مريرة كان التضخم الجامح وانهيار الدينار العراقي وضياع ثروات أجيال بكاملها أبرز عناوينها. غير أن المحاولة الجديدة للهيمنة على البنك المركزي أثارت عاصفة من الجدل داخل الأوساط الاقتصادية والقانونية حول مصير استقلالية المؤسسة النقدية في العراق.

هدف البحث

يهدف البحث إلى إيضاح وتحليل النقاط الآتية:

- 1- تحديد مفهوم استقلالية البنك المركزي ووضع إطار شامل ومتكامل لمحددات ومعايير هذه الاستقلالية.
- 2- استعراض ملامح نشأة البنك المركزي العراقي وحصوله على الاستقلالية وفقاً لقانون (56) عام 2004.
- 3- مناقشة أبرز مسارات الخلاف بين البنك المركزي والحكومة ومحاولة ابتلاع المؤسسة النقدية في العراق.

هيكل البحث

ينقسم البحث إلى ثلاثة أجزاء، فبعد المقدمة واستعراض المنهجية، يقدم المبحث الأول لمحة موجزة عن فلسفة استقلال المؤسسة النقدية وأبرز المعايير المحددة لاستقلالية البنوك المركزية، يلي ذلك استعراض أبرز القوانين التي حددت علاقة البنك المركزي بالحكومة العراقية وصولاً إلى

قانون البنك الجديد رقم (56) لعام 2004 في سياق المبحث الثاني، أما المبحث الثالث (والأخير) فقد كرس لمناقشة أبعاد الخلاف بين الحكومة والبنك المركزي ومحاولة الهيمنة الحكومية على البنك، واختتم البحث بعدد من الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول // استقلالية البنك المركزي : تأصيل معرفي

يعد موضوع استقلالية البنك المركزي عن الحكومة من المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية، ولاسيما بعد تكرار الأزمات المالية والاقتصادية التي تعصف بمناطق كثيرة من العالم، حيث تمثل هذه الاستقلالية ركناً أساسياً في عملية تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

أولاً: الجذور التاريخية لاستقلالية البنوك المركزية
إنّ الجدل حول دور البنك المركزي ومدى استقلاليته هو طرح لموضوع قديم جديد، فالتساؤل مطروح منذ مدة طويلة حول استقلال البنك المركزي عن الحكومة، ومدى وحدود هذا الاستقلال. ويشير البعض إلى أن قضية استقلالية البنك المركزي قد سبقت ظهور نظام البنوك المركزية نفسه، وقد أحدثت جدلاً واسعاً امتد منذ أوائل القرن الثامن عشر. ويذكر الاقتصادي الكبير ديفيد ريكاردو عام 1824، معقبا على إنشاء بنك وطني في بريطانيا بقوله "لا يمكن الاطمئنان إلى الحكومة في السيطرة على إصدار النقود الورقية، إذ أن منح الحكومة هذه السلطة سوف يؤدي غالباً إلى الإفراط في استخدامها، كما تشكل سيطرة الوزراء- الحكومة- على إدارة النقود الورقية خطراً كبيراً على الاقتصاد"⁽¹⁾. وفي العام 1931 أشار

(1). منصور زين،
استقلالية
البنك
المركزي وأثرها على
السياسة النقدية،
مؤتمر
المصرفية الجزائرية
والتحولات الاقتصادية،
الواقع والتحديات،
الجزائر، 2004 ص 421.

"كينز" في حديثه للجنة الملكية في البنك المركزي الهندي إلى أن "البنك المركزي النموذجي هو البنك الذي يمزج المسؤولية الأساسية للحكومة مع درجة عالية من الاستقلالية لسلطات البنك".

إن استقلالية البنك المركزي ترتبط أساساً بطبيعة العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها، منذ نشأة هذه البنوك في القرن السابع عشر وحتى الوقت الحاضر. وقد شهدت هذه الحقبة تطورات اقتصادية وسياسية واسعة، ولاسيما على مستوى البنوك المركزية ذاتها من حيث وظائفها وأهدافها وحجم وتنوع أنشطتها. وهو ما انعكس على طبيعة علاقتها بحكومتها، وحجم هذه العلاقات وتنوعها، فقد كانت العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها في الحقبة التي سبقت الحرب العالمية الأولى تقوم على الرغبة في تقوية ودعم استقلالية البنوك المركزية سياسياً، وعدم تدخل الحكومات في أعمالها، ولكن هذه العلاقة اتخذت بعد الحرب العالمية الأولى، في أعقاب الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن الماضي، منحى جديداً نظراً لزيادة معدلات البطالة وانخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وانهيار الأسواق المالية وإفلاس عدد كبير من المصارف التجارية والشركات. وقد أدت هذه التطورات إلى قيام الحكومات باتخاذ قرارات حاسمة بشأن البنوك المركزية، تمثلت في نقل ملكية هذه البنوك الخاصة إلى ملكية الدولة، من خلال تأميمها، كما أخذت الحكومات أيضاً بالتدخل في إدارة البنوك المركزية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، خاصة

من خلال تعيين محافظها ومجالس إدارتها، وهو ما أدى إلى الضغط عليها من أجل زيادة قروضها للحكومة من أجل تلبية احتياجاتها المالية، ومواجهة العجزات في موازنتها العامة⁽¹⁾. إلا أنه يمكن القول بصفة عامة أن العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات قد تطورت بصورة ملحوظة في الحقبة الأخيرة من القرن العشرين، إذ أقدمت الكثير من الدول إلى اعتماد برامج وسياسات لإصلاح هيكلها الاقتصادية وخصوصاً المالية منها، والأخذ باستقلالية البنك المركزي كشرط ضروري لتحقيق سياسة نقدية واقتصادية متوازنة، وهذا ما أكدت عليه اتفاقية ماسترخت في (7 شباط 1992) التي نصت على أن تكون البنوك المركزية للدول الأعضاء مستقلة عن السلطات السياسية، وعن أي تدخلات أخرى تؤثر في هدفها الرئيس القاضي بتحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار⁽²⁾.

ثانياً : فلسفة استقلال المؤسسة النقدية

قد تكون أكثر القضايا إثارة للجدل وتعدد الآراء ومن ثم التعارض في السياسات الاقتصادية في مختلف بلدان العالم ومنها العراق هي مسألة الاستقلالية التي تحظى بها السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي عن الحكومة، بمعنى إبعاد التأثيرات أو التدخلات الحكومية عن قرارات السياسة النقدية. وانطلاقاً من أن مفهوم الاستقلالية Independence هو نقيض لمفهوم التبعية Dependence فقد تثار تساؤلات حول، استقلالية البنوك المركزية عن من؟ وقبلها تبعيتها لمن؟ وما هي درجة أو مستوى تلك الاستقلالية أو التبعية؟ وبالتأكيد أن الإجابة على تلك الأسئلة تكمن في طبيعة النظم الاقتصادية السائدة والقواعد التشريعية القائمة التي تحدد العلاقة بين السياسة النقدية والحكومة⁽³⁾.

بشكل عام، يقصد باستقلالية البنك المركزي Central Bank Independence، انفصاله عن الحكومة، وهو مفهوم مشابه لاستقلالية القضاء. فالمؤسسة المستقلة هي التي تحدد أهدافها وتتخذ قراراتها من دون تدخل من الجهاز السياسي (السلطة التنفيذية). كما تنصرف استقلالية البنك المركزي في كثير من الأحيان إلى انعدام قدرة الحكومة على إجبار البنك المركزي على تمويل عجز الموازنة، والاستقلالية فيما يتعلق بالبنك المركزي غالباً ما تعني استقلالية آلية عمل السياسة النقدية⁽⁴⁾.

مع ذلك، قد يفهم للوهلة الأولى من تعبير (الاستقلالية) أنه يعني الاستقلال التام للبنوك المركزية عن الحكومة من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية أو الهيكل التنظيمي. غير أن هذا التعبير لا يعني الانفصال التام بين الحكومة و البنك المركزي، لأن هذا الأخير ليس سوى مؤسسة تعمل في الإطار المؤسسي للدولة، ولكن تعني استقلالية البنك المركزي أن تكون قرارات البنك، وخصوصاً فيما يتعلق بالسياسة النقدية،

- (1). عبد المنعم السيد علي، استقلالية البنوك المركزية، مع إشارة خاصة إلى البنك المركزي العراقي، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 57، بيروت، 2012، ص134.
- (2). خلف محمد حمد الجبوري، استقلال البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004، مجلة تكريت للعلوم الإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، العدد 23، 2011، ص74.
- (3). فلاح حسن ثويني، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 21، 2009، ص1.
- (4). وشاح رزاق، ملاحظات حول استقلالية ومركزية البنوك المركزية، المعهد العربي للتخطيط، المجلد 11، العدد 112، الكويت 2012، ص4.

مستقلة وان تكون هذه السياسة متسقة إلى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة. كما تعني الاستقلالية ان يكون البنك المركزي مفوضاً وحده بالعمل على تحقيق استقرار الأسعار، وان يتمتع المسؤولون الرسميون في البنوك المركزية بالاستقلالية، خصوصاً فيما يتعلق بتعيينهم وعدم الاستغناء عن خدماتهم قبل انتهاء المدة المحددة لهم في القانون، وان يتمتع البنك المركزي بالاستقلال المالي أيضاً⁽¹⁾.

(1). سهير معتوق ،
استقلالية البنك
المركزي المصري ،
مجلة كلية التجارة /
جامع حلوان، 2002،
ص7.

لقد ركزت معظم الدراسات والمناقشات على بعدين أساسيين لاستقلالية البنك المركزي، تضمن البعد الأول الخصائص المؤسسية Institutional Characteristics التي تعزل البنك المركزي عن التأثير السياسي في تحديد أهداف السياسة النقدية، في حين ركز البعد الثاني على إبراز تلك الجوانب التي تمنح البنك المركزي الحرية في تنفيذ سياسته النقدية سعياً منه لتحقيق أهدافه المنشودة⁽²⁾. ووفقاً لـ Grilli, Masciandaro and Tabellini فإن هناك عنصرين أساسيين لاستقلال البنك المركزي وهما الاستقلال السياسي والاستقلال الاقتصادي، يتضمن الاستقلال السياسي Political Independence عدة عناصر أهمها : انتخاب محافظ البنك المركزي، مدة بقاء المحافظ في منصبه، هدف السياسة النقدية الأساس تحقيق استقرار الأسعار. في حين ينصرف الاستقلال الاقتصادي Economical Independence إلى السيطرة الكاملة للبنك المركزي بشأن حجم وشروط إقراض الحكومة، وقدرة البنك المركزي على استخدام أدوات السياسة النقدية المناسبة، وأخيراً تمتع البنك المركزي بشكل كامل بمهمة الإشراف على النظام المصرفي. أما Debelle & Fischer فقد ركزا على استقلال الأهداف واستقلال الأدوات في تعريف استقلالية البنك المركزي، ويمثل استقلال الأهداف Goal Independence، وفقاً لـ Debelle & Fischer، حرية البنك المركزي في تحديد الأهداف النهائية Final Objectives، حيث ستكون البنوك المركزية أكثر استقلالا اذا كان هدف استقرار الأسعار هو الهدف الأسمى لها، وبذلك فإن تعريف استقلال الأهداف يستبعد الضغوط السياسية التي يمكن ان ترتبط بتنفيذ السياسة النقدية.

(2). Dumiter, Florin C. "Central Bank Independence and Inflation Targeting: The Case of Romania". Department of International Business and Economics from the Academy of Economic Studies Bucharest, vol. 12(33), 2009.P23.

أما استقلال الأدوات Instrument Independence فيعني حرية البنك المركزي في اختيار الأدوات المناسبة لتحقيق الأهداف النهائية، فلا يكون البنك المركزي مستقلاً اذا كان ملتزماً بقاعدة نقدية محددة أو ملزماً بتمويل عجز الموازنة الحكومية مثلاً⁽³⁾.

ثالثاً : مبررات الدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية

تزرخ الأدبيات الاقتصادية بالعديد من الدراسات التي تعرضت بالبحث والتحليل لمضمون وأهمية استقلالية البنك المركزي ودورها في إرساء دعائم النمو والاستقرار الاقتصادي والنقدي. وقد أفصحت معظم هذه

الدراسات عن أن بنوكا مركزية أكثر استقلالية عن السلطة التنفيذية عموما والسلطة مالية بشكل خاص، ستصدر عنها سياسة نقدية أفضل واستقرار اقتصادي أقوى وأطول أمداً. في هذا الصدد يسوق تيار المؤيدين لاستقلالية البنك المركزي عدد من الحجج أبرزها⁽¹⁾:

(1). سهير معتوق ،
مصدر سابق، ص7-
ص8.

1- إن الشؤون المتعلقة بالنقد ينبغي إبعادها عن نفوذ السياسيين نظراً لأن أعضاء الحكومة والبرلمان يعطون الأولوية لإرضاء ناخبهم، فيعتمدون سياسات تتفق مع مصالحهم السياسية والانتخابية (منها إخضاع البنك لضغوط سياسية تتعلق بانتهاج سياسة نقدية توسعية قبيل الانتخابات) ولكنها تضر بقيمة النقود وترفع من معدل التضخم، لذا ينبغي إسناد أمر هذه الشؤون إلى بنك مركزي مستقل عن الحكومة.

2- إن قدرة البنك المركزي على تحقيق، والإبقاء على، الاستقرار طويل الأجل للأسعار ، سوف تتحسن اذا كانت صياغة السياسة النقدية بأيدي مسؤولين بعيدين عن السياسة يكون باستطاعتهم النظر الى المدى الطويل.

3- إذا كان البنك المركزي مستقلاً فإن السياسة التي يتبعها في هذه الحالة سوف تؤدي الى انخفاض التضخم واستقرار مستويات الأسعار. وقد استند هذا الفهم إلى العديد من الدراسات التي بحثت العلاقة بين درجة استقلالية البنوك المركزية والتضخم، وانتهت الى وجود علاقة عكسية بينهما خاصة في البلدان المتقدمة، بمعنى انه كلما كانت درجة استقلالية البنك المركزي أعلى كلما كان معدل التضخم أقل، الأمر الذي يدعم وجهة النظر القائلة بأن توفير درجة أعلى من الاستقلالية للبنك المركزي يساعد على تخفيف عبء التضخم وزيادة مصداقية السياسة النقدية.

4- تستطيع البنوك المركزية ذات الدرجة العالية من الاستقلالية مقاومة طلبات الحكومة لتمويل عجز الموازنة العامة سواء عن طريق إصدار المزيد من النقود أو حيازة سندات الدين العام. وبشكل أدق تعني استقلالية البنك المركزي عن الحكومة في هذا السياق ان الأخيرة لا تستطيع إجبار البنك المركزي على تمويل العجز في الموازنة العامة.

5- تناط بالبنك المركزي مسؤولية مراقبة وتوجيه النظام المالي في الدولة، وكذلك إيجاد التنسيق المطلوب بين مؤسساته المختلفة، مما يتطلب تمتع البنك المركزي بالاستقلالية.

6- إن استقلالية البنك المركزي ستؤدي إلى إبعاد تأثيرات الحكومة عن هذه البنوك فيما يتعلق بتحديد نفقاتها وإيراداتها، ومن ثم فصل موازنة البنك المركزي عن الموازنة العامة للدولة.

7- إن تزايد عولمة الأسواق المالية واقترائها بالأزمات المالية المتكررة، يستدعي استقلالية البنك المركزي في التصدي لهذه الأزمات من خلال استخدام الأدوات النقدية المناسبة.

وهكذا يستطيع البنك المركزي المستقل مقاومة ضغوط السلطة المالية والسياسية ومن ثم إتباع سياسة نقدية حصيفة تصب في مجرى الصالح العام، ممثلاً في أداء اقتصادي كلي أفضل وإنتاجية أكبر واستخدام أتم.

رابعاً: معايير استقلالية البنوك المركزية

تواجه الدراسات المعنية باستقلالية البنوك المركزية صعوبة كبيرة خاصة في قياس درجة الاستقلالية، نظراً لأن هذه الأخيرة بطبيعتها لا يمكن قياسها كمياً بشكل دقيق لما يحكمها من عوامل تشمل أحكاماً قيمية ونسبية، مع ذلك اتفقت معظم الدراسات التي أجريت في موضوع استقلالية البنك المركزي على مجموعة من المعايير التي تحدد على أساسها مدى هذه الاستقلالية⁽¹⁾، ومن أبرز هذه المعايير:

1- رسم السياسة النقدية.

تختلف الجهة المسؤولة عن وضع وتحديد السياسة النقدية باختلاف درجة الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي، ذلك أن البنك المركزي المستقل لديه صلاحيات لوضع وتحديد السياسة النقدية بمقتضى التفويض الذي منحه له القانون بحرية دون أن يتلقى أي تعليمات أو توجيهات من الحكومة. في حين تكون السياسة النقدية في حالات أخرى من مسؤولية الحكومة، حيث تتولى الأخيرة تقريرها وتحديد أهدافها.

2- أهداف البنك المركزي.

يتمتع البنك المركزي باستقلالية أكبر حين ينادى له- وفقاً للقانون- عدد محدد من الأهداف، ويؤشر إسناد عدد كبير من المهام إلى البنك المركزي ضعفاً في الاستقلالية التي يتمتع بها في إدارته للسياسة النقدية. وعلى العكس من ذلك فإن تحديد مهمة البنك المركزي بشكل دقيق، مع التركيز والتأكيد على تحقيق الاستقرار في القيمة الداخلية والخارجية للعملة، يعد من أهم المؤشرات الدالة على استقلالية هذا البنك عن الحكومة.

3- التمثيل الحكومي في إدارة البنك المركزي.

يؤثر تكوين مجالس إدارات البنوك المركزية تأثيراً كبيراً على طبيعة العلاقة بين البنوك والحكومات، ففي بعض الحالات تعد هذه المجالس بمثابة قناة رسمية للحكومة لممارسة تأثيرها بصورة مباشرة على قرارات البنك المركزي. وفي كثير من الدول تقوم الحكومة بتعيين معظم، إن لم يكن كل، أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي. الأمر الذي يمكن الحكومة من ممارسة تأثيرها من خلال وجودها المباشر في تلك المجالس. وقد يتمتع ممثلو الحكومة بكافة حقوق بقية الأعضاء بما في ذلك حق التصويت على

-(1). لمزيد من التفاصيل حول مقاييس (معايير) استقلالية البنك المركزي ينظر: Thomas F. Cargill and Gerald P. O'Driscoll, Jr., Measuring Central Bank Independence, Policy Implications, and Federal Reserve Independence, University of Nevada, USA, 2012.

قرارات البنك المركزي ما يمنحهم قدرة اكبر في التأثير على قرارات البنك وسياساته.

4- حدود البنك المركزي في تمويل الحكومة.

وضعت معظم البلدان قيوداً مشددة على إمكانية اقتراض الحكومة من بنوكها المركزية، خشية ان يؤدي الإفراط في الاقتراض الى التضخم. وتمثل هذه القيود احد المظاهر العامة للاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في تحديده وتنفيذه للسياسة النقدية. وقد منعت اتفاقية ماسترخت عام 1993 بصورة قاطعة تمويل عجز الموازنة في الدول الأعضاء عن طريق اللجوء الى الاقتراض من البنك المركزي، وبدأت، بالفعل، الدول الأوروبية الموقعة على تلك الاتفاقية تعدل-حديثاً- قوانينها بحيث تضمنها نصوصاً تمنع مثل هذا الاقتراض.

5- حرية استخدام الأدوات النقدية.

إن عدم قدرة البنك المركزي على استخدام أدوات السياسة النقدية التي يراها مناسبة، ومن دون حاجة للحصول على موافقة الحكومة، يضعف من استقلالية البنك المركزي. وتتفاوت قدرة البنك المركزي على استخدام أدوات السياسة النقدية بين الدول تفاوتاً ملحوظاً، ففي البعض منها يتمتع هذا البنك بحرية كبيرة في مجال استخدام تلك الأدوات وفي البعض الآخر يتطلب مجرد تغيير البعض منها- مثل تغيير متطلبات الاحتياطي القانوني على سبيل المثال- الرجوع إلى الحكومة.

6- الاستقلال المالي للبنك المركزي.

يحتل موضوع الاستقلال المالي للبنك المركزي أهمية خاصة في دراسة علاقة هذا البنك بالحكومة ومدى استقلاله عنها، فاشتراط الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة على موازنة البنك المركزي قد يشكل في حد ذاته وسيلة غير مباشرة تستخدمها الحكومة للتأثير على قرارات البنك المركزي، وذلك عن طريق الحد من قدرته في الحصول على الموارد المالية اللازمة له في حالة عدم إتباعه لتوجيهاتها⁽¹⁾.

(1). سهير معتوق، مصدر سابق، ص10.

7- سلطة الحكومة في تعيين وعزل إدارة البنك المركزي.

في معظم بلدان العالم يتم إسناد مهمة تعيين محافظ البنك المركزي وكبار مسؤوليه الى السلطة التنفيذية (الحكومة) ولا يتعارض ذلك مع استقلالية البنك. ومعنى ذلك ان الاستقلالية لا تتعارض مع قيام الحكومات بتعيين محافظ البنك المركزي وأعضاء الهيئات العليا في هذا البنك. غير انه في الدول التي تتمتع فيها البنوك المركزية بدرجة عالية من الاستقلالية، نجد ان السلطات الحكومية تخضع لقيود ومحددات في مجال تعيين وإقالة محافظي البنوك المركزية، لعل أبرزها⁽²⁾؛
أ- ضرورة وجود نسبة من التعيينات لا تتولاها الحكومة، وذلك بهدف الحد من نفوذ الحكومة في هذا المجال ومنعها من الانفراد بكافة التعيينات.

(2). خلف محمد حمد الجبوري، مصدر سابق، ص78.

ب- تحديد مدة البقاء في المنصب بحيث تكون طويلة نسبياً مقارنة بالدورة الانتخابية، وذلك للتقليل من تأثير الحكومة على مجلس إدارة البنك المركزي.

ج- يشترط الحصول على موافقة البرلمان (السلطة التشريعية في البلد) عند قيام الحكومة بتعيين كبار المسؤولين في البنك المركزي.

المبحث الثاني// البنك المركزي العراقي وإرساء دعائم الاستقلالية

الخوف من التضخم كان أساس الدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية، لمقاومة التوسع النقدي فوق ما تسمح به الطاقة الإنتاجية الكلية، ولعل من أهم القوانين التي شرعها المدير الإداري لسلطة التحالف المؤقتة بول بريمر في إطار تنظيم الحياة المالية والاقتصادية في العراق هو قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 وقد جاء وفقاً لأسس اقتصادية ومالية رصينة أخذت بها معظم الدول المتقدمة منها والنامية.

أولاً// نشأة وتطور البنك المركزي العراقي.
جاءت نشأة البنوك المركزية متأخرة بعض الشيء عن نشأة البنوك التجارية التي ظهرت في الدول الأوروبية قبل القرن السابع عشر. ففي بادئ الأمر، كانت البنوك التجارية تقوم بإصدار النقود وتقبل الودائع وتقدم القروض. وفي ضوء بساطة وتواضع النشاط الاقتصادي والمالي في تلك الحقبة، لم تكن هنالك حاجة لوجود هيئة إشرافية تتولى رسم سياسة عامة أو تضع القواعد التنظيمية لعمل البنوك. ولكن إفراط بعض هذه البنوك وتوسعها في إصدار النقود أدى إلى حدوث أزمات مالية انعكست سلباً على الاقتصاد، الأمر الذي استدعى وجود مؤسسة تعنى بتنظيم النشاط المصرفي وتنظيم عملية إصدار النقود للتحكم بعرض النقد. وقد أوكلت هذه المهمة في بادئ الأمر إلى أحد البنوك القائمة. ومع تزايد النشاط الاقتصادي وتزايد احتياجات الحكومات للتمويل، وتزايد حركة السلع والأموال عبر الحدود، أصبحت المعاملات المصرفية أكثر تعقيداً، وظهرت الحاجة إلى وجود هيئة من خارج البنوك لتتولى عملية الإشراف على عمل تلك البنوك وتنظيم العمل المصرفي، فضلاً على تنظيم عملية إصدار النقد، فكانت نشأة البنوك المركزية. ومن هنا فإن إنشاء البنوك المركزية إنما جاء للتحكم في عرض النقود وتنظيم إصدارها⁽¹⁾.

على مستوى العراق، لم تأخذ الصيرفة المركزية الحديثة دورها في رسم ملامح السياسة النقدية حتى انتهاء الحرب العالمية الثانية عندما تم تأسيس المصرف الوطني العراقي بموجب القانون رقم (43) لسنة 1947 وبرأس مال قدره (خمسة ملايين دينار) ليكون نواة المصرف المركزي العراقي الذي تمت تسميته فيما بعد بالبنك المركزي العراقي وذلك استناداً الى القانون رقم (72) لسنة 1956. وبموجب القانون المذكور تولى البنك المركزي العراقي وظيفة الإصدار النقدي والإدارة النقدية للبلاد فضلاً على دعم وإسناد النظام المصرفي بوصفه الملجأ الأخير للإقراض، والقيام بخدمات الوكيل المالي للحكومة وحفظ حساباتها والاحتفاظ باحتياطات الدولة من النقد الأجنبي وإدارته⁽²⁾. وفي عام 1976، وبعد تسلم حزب البعث العربي الاشتراكي مقاليد السلطة، تم إلغاء كافة

(1). أمية طوقان، دور

البنوك المركزية في

إرساء السياسة

النقدية، مؤتمر

"مستجدات العمل

المصرفي في سورية

في ضوء التجارب

العربية والعالمية 3-5

تموز، 2005 ص1.

(2). سنان الشبيبي،

ملامح السياسة

النقدية في العراق،

صندوق النقد العربي،

أبو ظبي، الإمارات

العربية المتحدة،

2007، ص1.

القوانين المتعلقة بالبنك المركزي وتعديلاتها واستيعاض عنها جميعاً بقانون البنك المركزي العراقي رقم (64)، الذي نص في مادته السادسة على أهداف البنك المركزي في إطار السياسة العامة للدولة باتجاه تحقيق النظام الاشتراكي، وقد شملت هذه الأهداف، ضمان استقرار العملة، وتحقيق توازن الدولة الداخلي والخارجي، وإدارة الاحتياطات النقدية للدولة، ومراقبة التحويل الخارجي، وتنظيم الائتمان وتخطيطه ومراقبة وتوجيه الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية الوسيطة الأخرى، والمساهمة في مواجهة الأزمات النقدية والاقتصادية، فضلاً على تعجيل النمو الاقتصادي. وفي واقع الأمر، لم يمنح القانون السابق أي استقلالية للبنك المركزي في إدارة النقد في البلاد بل كان هذا البنك تابعاً لسلطة وزارة المالية⁽¹⁾.

لقد جعلت الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي، وبشكل خاص من خلال الإنتاج النفطي والإيرادات النفطية، عرض النقد ونموه مرتبطين تلقائياً بالمركز المالي للحكومة وبسياساتها الإنفاقية. كما أدى ذلك إلى أن تكون السياسة النقدية مسيرة للسياسة المالية التوسعية، فأصبحت تضخمية تماماً، وهو ما ضاعف الضغوط التضخمية، وخاصة في عقد التسعينات من القرن الماضي، حيث ألحق الحصار الاقتصادي أضراراً كبيرة بالسياسة النقدية، وتعميق مسيرتها للسياسة المالية التي باتت تعتمد على التمويل بالعجز من خلال الإصدار النقدي، نتيجة الاستدانة الواسعة من الجهاز المصرفي، وبشكل خاص البنك المركزي، الذي بات خاضعاً للسلطة المالية بشكل مطلق⁽²⁾.

في ظل هذه الظروف المتأزمة، وبعد غزو العراق عام 2003، صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لعام 2004، مانحاً البنك المركزي درجة عالية من الاستقلالية. وقد اتخذت السياسة النقدية بموجب القانون المذكور إطاراً نقدياً جرى تصميمه على وفق الأهداف التي تم اعتمادها لتحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية (أي خفض التضخم) والحفاظ على نظام مالي ثابت يعزز التنمية المستدامة ويتيح فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق، وذلك من خلال التأثير على مناسيب السيولة العامة والسيطرة على اتجاهاتها والعمل في الوقت نفسه على تقوية القطاع المالي وتحفيزه للاستجابة إلى إشارات السوق في نطاق التعامل مع المعطيات الجديدة للسياسة النقدية بمختلف أدواتها ووسائلها المعمول بها حالياً⁽³⁾.

إن استقلالية البنك المركزي التي كفلها قانونه الجديد قد عبرت بحق عن حقبة تاريخية وإرث مالي كبير عانت منه البلاد وما زالت، والمتمثلة بمشكلات المديونية الخارجية التي تركها النظام السابق على كاهل الاقتصاد الوطني والتي جعلت التحرك في المحيط المالي الدولي أمام

(1). عبد الحسين محمد العنكي وآخرون، رؤية حول مستوى التنسيق بين السياستين النقدية والمالية في العراق للمدة (2003 - 2010)، مجلة جامعة بابل للعلوم المصرفية، المجلد 20، العدد 1، 2012، ص 108.

(2). عبد المنعم السيد علي، مصدر سابق، ص 147.

(3). سنان الشبيبي، مصدر سابق، ص 47.

مشكلات كبيرة، مما ضاعف من أهمية جعل البنك المركزي العراقي مؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية وفق أحكام قانونه النافذ⁽¹⁾.

ثانياً : مؤشرات استقلال البنك المركزي العراقي.

يعد موضوع استقلالية البنك المركزي عن الحكومة من المواضيع الجوهرية في عمل هذه البنوك ، بعد ان توسعت مهامها وصلاحياتها من بنوك إصدار عند تأسيسها وظهورها لأول مرة الى بنوك مركزية بما تنطوي عليه هذه الكلمة من واجبات جسيمة في المحافظة على الاستقرار والنمو الاقتصادي. وقد لاقت عملية ضمان استقلالية البنك المركزي العراقي منذ تأسيسه عام 1947 صعوبات جمة تمثلت بعدم وجود فهم عام لدى السياسيين والجمهور آنذاك في تقبل فكرة الاستقلالية. كما شهد قانون البنك المركزي العراقي سلسلة من التغييرات منذ إقرار قانون تأسيسه رقم(43) لسنة 1947 وحتى صدور قانون رقم (56) لسنة 2004 بهدف الارتقاء بعمله وضمان استقلاليته ليكون في مصاف البنوك المركزية المتطورة عالمياً⁽²⁾. وهكذا عد البنك المركزي العراقي بموجب قانونه رقم 56 لسنة 2004 المؤسسة المسؤولة عن مراقبة وتوجيه النظام النقدي في العراق، وان هذه المسؤولية تتأتى من هدف الحفاظ على الاستقرار في المستوى العام للأسعار عبر الاستقرار النقدي والمالي والإسهام في تعزيز التنمية الاقتصادية وخفض البطالة. وقد تجلت استقلالية البنك المركزي العراقي بصورة واضحة وفقاً لقانونه الجديد⁽³⁾، في النواحي الآتية:

1- صياغة وتنفيذ السياسة النقدية.

نص قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 على ان يمثل البنك المركزي السلطة الوحيدة المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية دون ان يتلقى التعليمات والتوجيهات من حكومة او أي كيان آخر بما في ذلك أجهزة الحكومة، ويتعين احترام استقلالية البنك المركزي. جاء في المادة (4 / أ) في سبيل تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة (3) من القانون المذكور. وتشمل صياغة السياسة النقدية سياسة الصرف الأجنبي، وحياسة الذهب، وإدارة مخزون الدولة منه، وتقديم الخدمات الاستشارية والمالية للدولة، وحياسة جميع الاحتياطي الرسمي الأجنبي العراقي، وإدارتها، وإصدار التصاريح والتراخيص للمصارف، وتنظيم أعمالها والإشراف عليها. وعلى هذا الأساس فان إعطاء الحق للبنك المركزي العراقي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية له انعكاسات وأثار ايجابية كبيرة ليس فقط كونه الجهة الأكثر دراية بالأمور النقدية فحسب بل ان مثل هذه الحرية سوف تمكن البنك المركزي من رسم وصياغة السياسة النقدية بما يتلاءم والوضع الاقتصادي العام وبما يحقق أهداف السياسة النقدية التي يجب

(1). مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 18، 2008، ص31.

(2). وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الإستراتيجية، منشورات البنك المركزي العراقي، ص6.

<http://www.cbi.iq/index.php?pid=Publications>

(3). البنك المركزي العراقي، نص قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004.

<http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawsRegulations>

ان تكون منسجمة مع السياسات الاقتصادية الكلية للحكومة ، وهو في هذه الحالة مطالب بتقديم العون والرأي والمشورة للحكومة في هذا الجانب بشرط ان لا يتعارض مع أهداف السياسة النقدية.

2- تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار.

ان السياسة النقدية في العراق تعمل من خلال إطار مؤسسي وتشريعي ممثلاً بقانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 ، وأهداف أساسية او رئيسية تتمثل في تحقيق الاستقرار السعري ونظام مالي مستقر، وأهداف أخرى تابعة ممثلة في تعزيز النمو المستديم والعمالة والرخاء في العراق⁽¹⁾. وقد الزم قانون البنك المركزي العراقي الذي منحه الاستقلالية في إدارة عملياته النقدية منذ صدوره في العام 2004 بالعمل على مواجهة التضخم أولاً واستخدام أدوات السياسة النقدية غير المباشرة وإشاراتها للتصدي للأسعار والتوقعات التضخمية التي طالت اقتصاد البلاد على مدى أكثر من عقدين من الزمن بلغت متوسطات التضخم فيها ما يزيد على (50%) سنوياً "وهو الأمر الذي ترك كلفة عالية على الرفاهية الاقتصادية وتدني الإنتاجية"⁽²⁾. وقد نصت المادة الثالثة من القانون المذكور بالسعي الى (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 الى ان لهدف مواجهة التضخم الأولوية على غيره من الأهداف، والى ان آلية السوق هي التي تحكم الفلسفة الاقتصادية للدولة. وبذلك، تحققت للبنك استقلالية تحقيق الأهداف.

3- اختيار أدوات السياسة النقدية.

بسبب نفوذ المالية العامة التي تهيمن إيراداتها المباشرة على نسبة من الناتج المحلي الإجمالي لن تقل عن (50%) في معظم السنوات فان الصعوبات التي يمكن ان تواجهها السياسة النقدية في الدولة الريعية تكاد تكون شبه مستحيلة في إيجاد تنسيق مطلق مع السياسة المالية لاستهداف التضخم، اي إخضاع اتجاهات الصرف بالموازنة العامة لمشئئة أهداف السياسة النقدية في الاستقرار والتنمية!، لذا فإن التفكير في استهداف التضخم عبر الموازنة العامة والتحكم بثوابتها ومتغيراتها بإرادة نقدية، أمسى أمراً "مستحيلاً" ما لم يتم اختيار الأدوات النقدية المستقلة التي يمكن ان تتيح للسياسة النقدية التأثير على استمرار التضخم والتصدي له ولا سيما مع استمرار التوقعات التضخمية⁽³⁾. لذا حدد قانون البنك المركزي العراقي الجديد أدوات السياسة النقدية التي يستخدمها البنك بغية تحقيق أهداف هذه السياسة بشكل يتناسب والأوضاع الاقتصادية للبلد من دون تأثيرات

(1). فلاح حسن ثويني، السياسة النقدية والاقتصادية في العراق، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 34، 2012، ص4.

(2). مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي مفارقة الازدهار في اقتصاد ريعي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 91، 2012، ص2.

(3). مظهر محمد صالح، المصدر السابق نفسه، ص3.

وضغوط حكومية تؤثر على النتائج المرجوة . والملاحظ ان هناك توجه نحو استخدام الأدوات الكمية غير المباشرة، وهذه الأدوات كما حددها قانون البنك المركزي هي⁽¹⁾ :

(1). خلف محمد حمد
الجبوري، مصدر سابق،
ص89.

أ- عمليات السوق المفتوحة :

حيث حددت المادة (28) من القانون المشار إليه سابقا انه يجوز للبنك المركزي من اجل تحقيق أهدافه ان يقوم بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف التجارية المرخصة والشركات المالية الوسيطة المجازة ، وهذا ما حصل بتاريخ 18 تموز 2004 عندما بدأ البنك المركزي بالفعل باستخدام عمليات السوق المفتوحة من خلال بيع وشراء حوالات الخزينة بواقع جلستين شهريتين وبحدود (200) مليار دينار عراقي لكل جلسة. ومن المعلوم ان البنك المركزي العراقي لم يمارس هذه الأداة بمفهومها التقليدي للصيرفة المركزية منذ تأسيسه وحتى عام 2003 وذلك لعدم وجود سوق نقدية متطورة.

ب- متطلبات الاحتياطي القانوني :

تعد هذه الأداة أداة رقابية فاعلة للبنك المركزي على المصارف أكثر من كونها وسيلة من وسائل السياسة النقدية ، حيث يتم العمل بهذه الأداة من خلال الطلب من المصارف بالاحتفاظ بالاحتياطيات على شكل حيازات نقدية او إيداعات لدى البنك المركز ، وفي حالة عدم التزام هذه المصارف بالاحتفاظ بالاحتياطيات المطلوبة فأن البنك المركزي سوف يفرض سعر جزائي على هذه المصارف يتمثل بدفع غرامة الى البنك المركزي تساوي الفائدة على الائتمان الأولي مضافاً إليها (5%) على المبلغ الذي يكون فيه متوسط الاحتياطي القانوني المحتفظ به اقل فعليا من متطلبات الاحتياطي القانوني . وقد بدأ البنك المركزي العراقي بتطبيق هذه الأداة في 1 تشرين الثاني 2004

ج- المقرض الأخير :

سمح قانون البنك المركزي العراقي بإقراض المصارف المجازة او التي تمتلك ترخيصا صادراً من قبل البنك بحسب قانون المصارف رقم (94) لسنة 2003 والتي تعاني من أزمات مالية بشرط ان تكون هذه القروض ضرورية للحفاظ على استقرار النظام المالي وان تكون هذه المصارف قادرة على أداء التزاماتها بتقديم ضمان ملائم مقابل الائتمان الممنوح لها من قبل البنك المركزي.

4- علاقة البنك المركزي بالحكومة.

غالبا ما يتم التأكيد على ان السياسة النقدية للبنوك المركزية تكون محدودة التأثير والفاعلية عندما تخضع لهيمنة الاجراءات الحكومية وخاصة السياسة المالية، وفي العراق تم تحديد هذه العلاقة في الدستور العراقي، فقد جاء في المادة (103 / أولا وثانيا) من الدستور العراقي "ان

البنك المركزي العراقي يعد هيئة مستقلة ماليا وإداريا، ويكون مسؤولا أمام مجلس النواب وليس الحكومة". وتؤكد الفقرة (1) من المادة الثانية من قانون البنك المركزي الرقم (56) لعام 2004، ان البنك (كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي... ويجوز له في سبيل اضطلاع بالمهام المنوطة به ان يحدد ميزانيته ويمولها..) اما الفقرة (2) من المادة نفسها، فتتضمن على أن البنك المركزي العراقي سعيًا لتحقيق أهدافه وإنجاز مهامه يكون مستقلا ومسؤولا كما ينص عليه هذا القانون، باستثناء ما يحدد خلافا لهذا القانون، ولن يتلقى البنك المركزي العراقي تعليمات من أي 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 أي عضو في هيئة صنع القرار في البنك خلال أداء واجباته أو التدخل في أنشطة البنك المركزي العراقي⁽¹⁾.

(1). مجلس القضاء الأعلى، نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
<http://iraqja.iq/vie.w.77/>

إن استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية تحمله مسؤولية بلوغ أهداف السياسة النقدية وحده دون غيره، والتي يسأل عنها أمام مجلس النواب استنادا الى أحكام الفقرة (103/ ثانيا) من دستور جمهورية العراق، لضمان عدم انحراف أهداف البنك المركزي في الاستقرار وبناء نظام مالي سليم والتنمية المستدامة عن ما هو مخطط له ضمن أهداف السياسة الاقتصادية العليا للبلاد . فضلا على ان هذه الاستقلالية هي ضمان لثروة البلاد واحتياطي المودع في الخارج من تبعات الدعاوى القضائية والحجز والمصادرة .

5- حظر إقراض الحكومة.

تستند استقلالية البنوك المركزية عن السلطة التنفيذية الى منطق الفصل (بين القدرة على إنفاق النقود من خلال الموازنة العامة) والقدرة على توفيرها من مصادرها المختلفة واستسهال تحصيلها بدون كلفة وأعباء عن طريق الإصدار النقدي) . ويحفل التاريخ الاقتصادي بالعديد من الأدلة التي تشير الى سوء استغلال الحكومات لسلطتها في طبع العملة لتمويل الموازنة عن طريق الاقتراض من البنك المركزي ، مما يولد معدلات عالية من التضخم ناجمة عن شدة الإنفاق إزاء عرض ضعيف المرونة . ولقد وفرت فرصة الفصل بين القدرة على الإنفاق من جانب الموازنة العامة والقدرة على توفير مواردها من جانب البنك المركزي كأساس للاستقلال، تطورا في الاحتياطي بالعملة الأجنبية مثل غطاء للعملة الوطنية المفضية الى الحفاظ على القوة الشرائية للدينار العراقي واستقرار الدخل النقدي للمواطن⁽²⁾.

(2). مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 30.

وكان يجوز سابقا منح الحكومة سلفا مؤقتة لتغطية عجز مؤقت في الموازنة، على ان لا تتجاوز هذه السلف نسبة (15%) من مجموع الإيرادات

المخمنة للموازنة العامة⁽¹⁾. أما في القانون الجديد للبنك المركزي فقد نصت المادة رقم (26 / أولا) على ان (لا يمنح البنك المركزي العراقي أي امتيازات مباشرة للحكومة أو لأي هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة...) إلا انه يجوز للبنك، بموجب المادة المذكورة، ان يقدم للمصارف التجارية المملوكة للحكومة والتي تخضع لإشراف البنك المركزي مساعدات سيولة، على ان تقدم هذه المساعدات بنفس الشروط والأحكام التي تنظم تقديم المساعدات لصالح المصارف التجارية الخاصة، كما نصت الفقرة (2) من المادة نفسها على انه (يجوز للبنك شراء الأوراق المالية الحكومية على أن تقتصر عمليات تلك الأوراق المالية على السوق الثانوي فقط، وان يتم الشراء في إطار ذلك السوق)⁽²⁾. وبذلك لم يعد البنك المركزي يمثل الرافعة المالية لتمويل العجز في الموازنة على غرار ما كان يحدث خلال الحقبين الماضيتين لسد احتياجات الإنفاق العام والصورة التي أدت الى ضرب عناصر الاستقرار في الاقتصاد الكلي وتدهور النمو وهدر فرص الاستثمار.

6- التشاور مع الحكومة.

لا تعني الاستقلالية بأي حال من الأحوال، الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة، وانفراد البنك في تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية، حيث يمكن الاتفاق على هذه الأهداف بين البنك والحكومة. مع ذلك، فإن البنك يبحث عن الاستقلالية في تحديد الأهداف الوسيطة وفي انتهاز الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف مع ضرورة الحفاظ على أكبر قدر ممكن من الانسجام والتناغم بين السياسة النقدية و السياسة المالية. إن إقامة دائرة تشاور بين السياستين النقدية والمالية تعد ضرورة في بناء علاقة أقوى بين الحكومة والبنك المركزي لتسيير شؤون الاقتصاد الكلي الى مستوى أعلى من الاستقرار والتنمية . وان درجة اقتراب البنك المركزي من الحكومة لابد من ان تبتدأ من اقتراب البنك المركزي من المالية العامة وهو شرط الضرورة لنجاح السياسة الاقتصادية للبلاد. كما إن اقتراح أوجه مناسبة من التقارب في الظروف الاقتصادية الراهنة، حيث تتذبذب موارد البلاد الريعية، تأتي من خشية السياسة النقدية من أن يتعرض الاستقرار الاقتصادي نفسه الى مخاطر التدهور بسبب تأثر معدلات النمو والتنمية في البلاد الى نواقص تمويلية مقلقة⁽³⁾. في هذا السياق، تقوم علاقة البنك المركزي بالحكومة العراقية، كما جاء في المادة رقم (24) تحت باب التشاور مع الحكومة، على المشاورة والتنسيق في الأمور ذات الاهتمام والمسؤولية المشتركة من خلال عقد الاجتماعات المنتظمة بين ممثلين عن البنك المركزي والحكومة للتشاور وتبادل المعلومات والآراء حول مدى تناسق السياستين النقدية والمالية

⁽³²⁾، حيث ينص قانون البنك المادة (24) على الآتي⁽⁴⁾:

(1). فلاح حسن
ثويني ، التوجهات
الجديدة للسياسة
النقدية في العراق ،
المجلة العراقية
للعلوم الاقتصادية،
كلية الإدارة
والاقتصاد، الجامعة
المستنصرية، العدد
8، 2005، ص13.

(2). عبد المنعم
السيد علي، مصدر
سابق، ص 149.

(3). مظهر محمد
صالح، السياسة
النقدية للبنك
المركزي العراقي
ومتطلبات الاستقرار
والنمو الاقتصادي،
مصدر سابق، ص 53.

(4). البنك المركزي
العراقي، نص قانون
البنك المركزي
العراقي رقم 56 لعام
2004، ص21.

<http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawRegulations>

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

ب- يجوز للمحافظ او احد نائبيه حضور اجتماعات مع الحكومة بناء على دعوة من مسؤول حكومي. ويجوز لهم ان يقدموا المشورة والمعلومات في تلك الاجتماعات باسم البنك المركزي العراقي، شرط ان تقع هذه المعلومات في نطاق اختصاص البنك.

7- الاستقلالية الشخصية.

يتألف مجلس إدارة البنك المركزي العراقي من تسعة أعضاء وهم المحافظ ونائبيه وثلاثة من كبار المديرين في البنك المركزي بما فيهم مديرو الفروع وثلاثة أفراد آخرين يتمتعون بخبرة ملائمة في الشؤون النقدية والمصرفية والقانونية. يتم تعيين المحافظ ونائبيه والأعضاء الآخرين من قبل رئيس الحكومة بعد مصادقة السلطة التشريعية (مجلس النواب) اذ تقوم الحكومة بتعيين المحافظ لمدة (8) أعوام قابلة للتجديد، وتعيين مجلس الإدارة للذين يعينون لفترات مختلفة ومحددة تصادق عليهم السلطة التشريعية، وتكون مدة الخدمة لجميع أعضاء المجلس لمدة تتراوح بين سنتين وخمس سنوات، يجوز بعدها إعادة تعيينهم بناء على توصية سلطة التعيين، وبمصادقة الهيئة التشريعية اما كبار المديرين فتتساور بشأنهم سلطة التعيين مع المحافظ ونائبيه وتكون مدة العضوية خمس سنوات قابلة للتجديد بتوجيه من سلطة التعيين ومصادقة السلطة التشريعية ، ويتمتع هؤلاء الأعضاء او أي موظف في البنك المركزي بالحصانة القضائية، اما فيما يتعلق بإقالة المحافظ وأعضاء المجلس فلم ينص القانون على إمكانية إقالة المحافظ وأعضاء المجلس الا بناء على طلب مقدم من قبلهم او بقرار من رئيس الحكومة استنادا الى أسباب حددها القانون من أهمها ارتكابه جناية او إصابة جسدية او ذهنية . ان هذا النوع من الاستقلالية الشخصية يعطي العاملين في البنك المركزي سواء كانوا أعضاء او موظفين دافع قوي يمكنهم من أداء المهام والوظائف الموكلة إليهم بعيدا عن المحاباة ومجاملة الحكومة مما يترك أثارا ايجابية على إدارة البنك المركزي للسياسة النقدية في البلد .

8- الشفافية والوضوح في نشر البيانات المتعلقة بالبنك المركزي

تعد الشفافية من أولى اهتمامات السياسات النقدية الفاعلة حيث تساهم بتقليل حدوث الصدمات، وكذلك المساعدة في إمكانية التنبؤ وفي اتخاذ القرارات المالية . وقد أكد قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة

2004 (المادة 45 / خامساً وسادساً) على انه يتعين على البنك المركزي نشر الميزانية العمومية في الجريدة الرسمية ومواقع الانترنت الرسمية في نهاية آخر يوم عمل في الشهر، يوضح فيها وضع البنك المركزي. وهذا الأمر يسهل الرقابة على انجازات البنك المتعلقة بالسياسة النقدية بصورة مباشرة من قبل الرأي العام إضافة الى ذلك فأن المحافظ يقدم تقريراً سنوياً عن عمليات البنك المركزي وأهداف السياسة النقدية بما في ذلك الأهداف المؤثرة في الاقتصاد العراقي، بالإضافة الى خضوع الكشوفات المالية للبنك المركزي للتدقيق الخارجي على الأقل مرة واحدة في السنة عن طريق مؤسسة تدقيق خارجي ذات سمعة حسنة

9- الإشراف والرقابة على المصارف :

تختلف مهام البنوك المركزية وتتعدد بين البلدان لكنها على الرغم من ذلك تندرج جميعها في خواص مشتركة في تنفيذ السياسة النقدية للبلاد وعلى رأسها إصدار النقد او العملة الوطنية ومراقبة الجهاز المصرفي وإدارة نظام المدفوعات والتأثير في الائتمان. ويتمتع البنك المركزي العراقي بصلاحيات اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنح إجازة ممارسة الأعمال المصرفية في العراق وتنظيم ممارسة الرقابة على المصارف وفروعها طبقاً للمادة (40) من قانون البنك المركزي النافذ، ولا تعد الإجراءات الصادرة عن أي كيان حكومي آخر عدا البنك المركزي العراقي المتعلقة بتنظيم نشاطات الإقراض والائتمان للمصارف ذات سلطة قانونية⁽¹⁾.

10- الاستقلال المالي

نص الدستور العراقي (مادة 103 / أولاً) على ان البنك المركزي الذي يدير السياسة النقدية هيئة مستقلة مالياً وإدارياً، ويعد البنك المركزي الجهة الوحيدة التي تتمتع بالاستقلال المالي في الدولة العراقية التي تمول نفسها بنفسها⁽²⁾. وقد أكد قانون البنك المركزي الجديد صفة الاستقلال المالي في المادة (2 / أولاً/ج) والتي تنص على ان يحدد البنك المركزي ميزانيته ويمولها بنفسه، من اجل إبعاده عن الضغوط السياسية.

(1). خلف محمد حمد

الجبوري، مصدر سابق،

ص 91

(2). مظهر محمد

صالح، السياسة

النقدية للبنك

المركزي العراقي

ومتطلبات الاستقرار

والنمو الاقتصادي،

مصدر سابق، ص 30.

المبحث الثالث // البنك المركزي من الاستقلالية والمشاورة إلى الهيمنة والمسايرة

شكل تثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في قانونه الجديد عام 2004 نقلة نوعية في النظام الاقتصادي للبلاد وظاهرة جديدة غير مألوفة في المنطقة أيضاً. وجاء ذلك بعد تجارب مريرة كان التضخم الجامح وانهار الدينار العراقي وضياح ثروات أجيال بكاملها أبرز عنوانيها. غير أن المحاولة الجديدة للهيمنة على البنك المركزي أثارت عاصفة من الجدل داخل الأوساط الاقتصادية والقانونية حول مصير استقلالية المؤسسة النقدية في العراق.

أولاً: إرهابات الهيمنة الحكومية.

إن تناول شكل العلاقة بين البنك المركزي العراقي والحكومة تكمن ابتداءً في أهمية تصميم الحدود والمحددات الطبيعية والمقبولة التي تسهم في توفير أداء مستقر لاقتصاد البلاد الكلي وتسمح في الوقت نفسه بأن يؤدي البنك المركزي دوره التشاوري والتنسيقي مع الحكومة. أن الحكومة هي الجهة المسؤولة عن السياسة المالية في الاقتصاد، في المقابل فإن البنك المركزي هو المسؤول عن السياسة النقدية، أي الإجراءات التي تحدد حجم عرض النقد وشروطه بهدف تحييد التضخم والمساعدة في توفير مناخ اقتصادي مستقر. وهناك بلا شك مشاكل تعتور العلاقة بين هاتين السلطتين، خاصة إذا ما غاب التنسيق بينهما .

بدأت مشاكل البنك المركزي العراقي مع الحكومة منذ العام 2009، وقد تمثلت هذه المشاكل خصوصاً في طلب الحكومة أموالاً من احتياطي البنك، وهو ما رفضه البنك. وهذه كانت القضية الأساسية في مشاكل الحكومة والبنك، وقد بين البنك للحكومة إن وجود هذا الاحتياطي أو ما يعرف بغطاء العملة هو شيء أساسي في الحفاظ على قيمة الدينار وعدم تذبذبه، وإذا كان للحكومة أي مشاريع فلتخصص لها من مواردها". كون احتياطي البنك "هو احتياطي العراقيين جميعاً وليس من حق الحكومة التصرف به" كما إن أهمية استقلال البنك عن الحكومة جاءت للحفاظ على أموال الشعب العراقي من مطالبات دائني الحكومة، علماً إن احتياطات البنك مؤمنة في أهم البنوك في العالم⁽¹⁾. وتفاقت أزمة البنك المركزي مع الحكومة حين أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً في 18 كانون الثاني من العام 2011 يقضي بارتباط الهيئات المستقلة المشار إليها في الدستور العراقي، برئاسة الوزراء مباشرة، وليس برئاسة مجلس النواب، وجاء القرار بناءً على طلب قدمه مكتب رئاسة الوزراء إلى المحكمة الاتحادية في 2 كانون الأول من العام 2010، لتبيان جهة الارتباط.

ويعود جوهر الخلاف في قضية البنك المركزي العراقي من وجهة نظر عدد من المختصين إلى الخلل في الدستور العراقي ففي المادة (110/ ثانياً)

(1). الشيببي: مشكلة البنك المركزي مع الحكومة أنها تريد الاستحواذ على الاحتياطي، جريدة المدى، العدد 2645، 2012/11/10

<http://goo.gl/OfH2j0>

أصبح من ضمن اختصاصات الحكومة المركزية "رسم السياسة المالية والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الموازنة العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وأدارته". في حين تؤكد الفقرة (1) من المادة (103) من الدستور على استقلالية البنك المركزي، وأن الأخير يسائل فقط أمام مجلس النواب كما نصت على ذلك الفقرة (2) من نفس المادة.

من جانب آخر، منح قانون البنك المركزي رقم (56) لعام 2004 البنك حرية واستقلالية في أدائه السياسة النقدية في إطار السياسة الاقتصادية العامة للبلد، كما جاء في الفقرة (2) من المادة الثانية في القانون، والتي تنص على "تمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه، ولا يتلقى البنك المركزي العراقي أي تعليمات من أي شخص أو جهة، بما في ذلك الجهات الحكومية". فالبنك المركزي كما هو الحال في أغلب دول العالم مرتبط بالبرلمان وليس الحكومة .

وقد تعقد الموقف بين البنك المركزي والحكومي أكثر حين صدرت أواخر العام 2012، مذكرة اعتقال بحق محافظ البنك المركزي سنان الشبيبي، المتواجد حينها خارج البلد لحضور مؤتمر اقتصادي دولي في اليابان، ليتم سحب يده من إدارة البنك المركزي بقرار من مجلس الوزراء وتناط مهمة إدارته برئيس ديوان الرقابة المالية عبد الباسط تركي. الفرقاء السياسيون تباينت مواقفهم إزاء قضية محافظ البنك المركزي، فالبعض رأى أن الاتهامات الموجهة للمحافظ لم تستند إلى تهمة بالفساد بل تتعلق بالسياسات التي اتبعها البنك، أو بسبب الأحداث المرتبطة بمزاد العملة وما ترتب عليها من أضرار تمثلت -كما قيل - في خروج ما يقارب (800) مليون دولار من العراق أسبوعياً كتبادل للعملة فقط في عمليات غسيل أموال وتهريبها إلى دول الجوار. فيما يرى آخرون أن خلافات سابقة بين رئيس الحكومة ومحافظ البنك على خلفية رفض المحافظ طلباً حكومياً بالسحب من الاحتياطي الأجنبي للحصول على سيولة كافية لتمويل مشروعات جديدة في قطاع الكهرباء⁽¹⁾.

أن حماية استقلالية البنك المركزي بعدم تلقي أي تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية، كما نص على ذلك قانون البنك المركزي العراقي النافذ، تعني في جوهرها أن السلطة النقدية باتت مستقلة بأدواتها عن الحكومة، إلا أن هذه الاستقلالية لا تعفيه من المساءلة أمام السلطة التشريعية. فالاستقلالية القانونية للبنك المركزي، أي المنصوص عليها في قانونه الجديد تقتضي أن يكون البنك المركزي

(1). سليمة قاسم، قضية البنك المركزي فساد ام سعي للهيمنة، جريدة المدى، العدد 2654، 2012/11/19.

<http://goo.gl/IUluWg>

العراقي مسؤولاً أمام السلطة التشريعية التي رسمت أهدافه ومساءلته عن بلوغها⁽¹⁾.

ثانياً: مسارات الخلاف بين البنك المركزي والحكومة:

لا يخفى ما للبنك المركزي العراقي من دور مهم في علاقته مع الحكومة وتسيير أعمالها المالية والمصرفية وإسناد سياساتها الإنمائية والاقتصادية، كونه بنك الدولة ومستشارها المالي والمؤتمن على المال العام فضلاً عن توليه إدارة احتياطي البلاد من العملة الأجنبية التي تشكل غطاء العملة الوطنية واستقرارها. مع ذلك، شابت العلاقة بين السلطتين (الحكومية والنقدية) عدة تقاطعات على خلفية اتهامات موجهة إلى إدارة البنك المركزي السابق، وقد اتخذت هذه الاتهامات عدة مسارات كان أهمها:

المسار الأول: احتياطي العملة الأجنبية.

كان انفتاح البنك المركزي العراقي على النظام المالي الدولي والاندماج فيه واحدة من بين أهم التحديات التي واجهتها السياسة النقدية منذ العام 2004 بعد رفع الحصار الاقتصادي المباشر وتحرير الأرصدة العراقية المجمدة في المصارف العالمية للبدء في إعادة بناء احتياطي البنك المركزي العراقي من العملة الأجنبية، التي تمثل غطاء العملة الوطنية ومصدر استقرارها وذلك عبر استقرار سعر الصرف وبناءه التوازني كقيمة خارجية للدينار⁽²⁾. ان الاحتياطي من العملة الأجنبية أو غطاء العملة الوطنية، وأساس المشكلة في هذا المجال، ينصب على اعتقاد البعض، خاصة ضمن الجهات الحكومية، بأن غطاء العملة الوطنية لا يختلف عن موارد الخزينة.

وعلى الرغم من تناول الأدبيات الاقتصادية الدولية والدراسات النقدية الاحتياطات من العملة الأجنبية بإسهاب إلا ان موضوع لازال غامضاً. إن الاحتياطي أو غطاء العملة يتكون نتيجة لعلاقة المجتمع الاقتصادية مع الخارج. والعراق يمتلك علاقات اقتصادية تجارية ومالية ورأسمالية مع العالم ضمن ما يسمى بميزان المدفوعات، وحاصل جمع هذه العلاقات يشكل ببساطة التغير في احتياطي العملة الذي يضاف إلى موجودات البنك المركزي التي تتكون أساساً من رصيد الاحتياطي. وهذا الاحتياطي، وهو عملة أجنبية، يشتريها البنك المركزي بالعملة العراقية لتذهب إلى جانب الموجودات في الميزانية العمومية للبنك المركزي، وتكون العملة المصدرة للتداول والمصارف في جانب المطلوبات في الميزانية العمومية للبنك المركزي. ومن الناحية العملية يتكون هذا الاحتياطي عن طريق قيام السلطة المالية أو الحكومة بشراء الدينار من البنك المركزي العراقي بعد أن تدفع له الدولار الذي يكون الاحتياطي. ويمكن تفسير الاحتياطي من العملة الأجنبية من ناحيتين أساسيتين⁽²⁾:

(1). مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم وسعر الصرف، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد، 2011، ص3.

(2). مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 2.

(3). سنان الشبيبي: احتياطي العملة الأجنبية.. أهميته وبعض نتائج الاقتطاع منه، جريدة المدى، العدد 9624، 2013/1/7.

<http://goo.gl/brH>
MI6

الناحية الأولى: أنه يغطي العملة المصدرة من البنك المركزي إلى الجمهور وإلى المصارف، فالبنك المركزي العراقي هو في حقيقة الأمر مدين إلى العراقيين الذين يملكون هذه العملة .

الناحية الثانية : أنه يمثل الرصيد النقدي الذي يمكن أن يمول الاستيراد لأطول مدة ممكنة عندما يتوقف الإنتاج أو يتوقف تولد الموارد المالية بشكل تام نتيجة لحروب وكوارث او تدهور أسعار النفط العالمية.

وهكذا، فإن البنك المركزي لا يهدف من وراء الاحتفاظ باحتياطي العملة الأجنبية إلى منع الموارد عن الحكومة، وإنما إلى أن يكون هذا الاحتياطي جاهزاً للاستخدام في الأزمات الكبيرة التي يمكن أن يتعرض لها البلد وتحول دون تولد موارد مالية له. وبذلك لا ينصرف الكلام عن احتياطي أو غطاء العملة إلى مفهوم الادخار ضمن الحسابات الوطنية. ونستطيع أن نشبه احتياطي العملة الأجنبية بالإطار الاحتياطي للسيارة الذي لا يستخدم إلا عندما تتوقف السيارة نتيجة لثقب في أحد إطاراتها مثلاً .

إن قضية الحجم الذي يمكن أن يحتاج إليه البلد من هذا الاحتياطي يتوقف على طلب الحكومة والقطاع الخاص للدينار بشكل عام، فكلما زاد الطلب على الدينار من قبل الحكومة أساساً يرتفع حجم الاحتياطي، وبما أن الطلب على الدينار يرتبط بالنشاط الاقتصادي بشكل عام فإن مقدار الاحتياطي وزيادته يعد مؤشراً على زيادة النشاط الاقتصادي . من ناحية أخرى إن حجم الاحتياطي الذي يجب أن يحتفظ به البنك المركزي يتوقف على إمكانية تمويل، لأطول مدة ممكنة، كل الاستيرادات في حالة حصول أزمة أو كارثة معينة يتوقف على إثرها الإنتاج وتدفق الموارد المالية ، وهكذا تكمن خطورة اقتطاع جزء من الاحتياطي من العملة الأجنبية في عدة جوانب، أهمها⁽¹⁾:

(1). سنان الشبيبي،
مصدر سابق، ص 18.

1- إن اقتطاع جزء من الاحتياطي من الميزانية العمومية للبنك يجب أن يؤدي إلى اقتطاع مماثل من جانب المطلوبات، وهذا الاقتطاع الأخير ليس أمراً هيناً كما يعتقد البعض، إذ يتطلب الأمر سحب جزء مماثل من العملة المتداولة ومن الأموال المعدة للإقراض في المصارف المختلفة. ولا شك في أن ذلك سيؤدي إلى حالة انكماشية لا تساعد في النمو، أو أن يصار إلى تقليل الإصدار النقدي، أي عدم تلبية طلبات الحكومة من العملة المحلية لفترة مستقبلية غير معروفة، وبالتالي فإن ما تأخذه الحكومة من الاحتياطي يمكن أن تخسره كعملة محلية. وقد يعمد البنك إلى رفع سعر الصرف (رفع قيمة العملة العراقية) لتقليل الطلب عليها. وأخيراً قد يصار إلى تعويض النقص في الموجودات بعملة محلية، وهذا يعني إصداراً نقدياً جديداً لسد العجز الأمر الذي تترتب عليه آثار تضخمية، لأنه بالنتيجة سيكون هناك طلب لا يقابله عرض. إن الاحتياطي هنا سوف لا يحمل معنى الغطاء، وبالتالي فإن العملة ستفقد جزءاً من الحماية وسيفقد

البنك المركزي فعاليتها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الضروري للتنمية .

2- إن اقتطاع جزء من الاحتياطي يضعف من قابلية البنك المركزي ومرونته في محاربة التضخم، وسيتم حينئذ تقييد السياسة النقدية في مجابهة الظروف التضخمية، الأمر الذي يعرقل الجهود التنموية للقطاع الخاص بشكل خاص. إن البنك المركزي يراقب تطورات التضخم بشكل مستمر ويحدد سياسته النقدية في ضوء ذلك أساساً. وبسبب حساسية القطاع النقدي فإن أي تلاعب في جانب الموجودات من الميزانية العمومية لا يعطي الثقة لواضع السياسة النقدية في صياغة هذه السياسة، وبذا سنكون أمام درجة عالية من اللايقين في صياغة أدوات السياسة النقدية، حيث نلجأ إلى تغييرها بشكل مستمر، الأمر الذي يؤدي إلى حالة من اللايقين على المستوى الاقتصادي بشكل عام، وبالتالي التأثير سلباً في بيئة التنمية والاستثمار .

3- إن اقتطاع جزء من الاحتياطي سيؤثر بالسلب على نافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي، الأمر الذي سيدفع البنك إلى تقليل هذا البيع أو تشديد سياسته في هذا المجال مما يؤدي إلى عدم استقرار أسعار الصرف. إن القطاع الخاص بالطبع يعتمد بشكل كبير على هذه النافذة ويتحدد نشاطه الاقتصادي من خلالها.

4- في ظروف اللايقين التي يعيشها العراق، إقليمياً ودولياً ، فإن البنك المركزي يجب أن يحتفظ برصيد عال من الاحتياطي يفوق مستوى الطلب على العملة الأجنبية، خاصة وأن الاقتصاد العراقي هو اقتصاد منفتح على الخارج ما يجعل للظروف الخارجية تأثيراً كبيراً عليه . ويجب على البنك المركزي أن يكون على درجة عالية من الاستقرار تمكن صانع السياسة أن يعمل باطمئنان في ظلها.

5- إن استخدام الاحتياطي الذي يملكه البنك المركزي في الدفاع عن سعر الصرف هو ضمان لاستقرار الأسعار، وهو أمر ضروري للتنمية . ورغم إن الفعاليات الاقتصادية التي تقوم بها الجهات التنموية تعمل أيضاً على تحقيق الاستقرار في الأسعار، إلا ان الاستقرار الذي يركز عليه البنك المركزي هو الاستقرار على الأمد القصير، وهو الذي يتحقق عن طريق إدارة السيولة النقدية بتطبيق أدواتها التي تتسم بأمدها القصير. وهذا البعد الزمني للاستقرار تحتاج إليه التنمية والفعاليات الاقتصادية الأخرى

6- ضمان استقرار الأسعار وسعر الصرف هو أمر أساسي للاستقرار المالي الذي يتحقق عن طريق الوساطة المالية التي لا تتعرض للتقلبات. ومساهمة البنك المركزي في الاستقرار المالي وضمن استقرار الأسعار، يوفران الطريق لتطبيق نظام إشرافي على المصارف ومؤسسات القطاع

المالي ابتداءً، وتطوير وظيفة البنك المركزي الأساسية كمقرض وملجأ أخير لإنقاذ المصارف من الانهيار.

7- إن اقتطاع جزء من الاحتياطي يضعف من القوة التدخلية للبنك المركزي في السوق النقدية . إذ يجب أن يكون البنك المركزي في وضع مستقر كي يتمكن من صياغة سياسته بشكل آمن ويوفر الثقة للجهاز المصرفي.

8- إن البنك المركزي يحارب التضخم عن طريق نافذته للعملة الأجنبية وذلك بسحب الدينار، وهذه عملية نقدية. ثم إن العملة الأجنبية المشتراة تستخدم في توفير العرض السلعي، وهذه عملية حقيقية . وهذه المراحل سوف تتأثر بالتأكد باقتطاع جزء من الاحتياطي. ومن المهم التأكيد على أن نافذة العملة الأجنبية هي سياسة نقدية وليست سياسة تجارية بالرغم من أن موارد مزاد العملة تستخدم أساساً لتمويل تجارة القطاع الخاص.

المسار الثاني : مزاد العملة الأجنبية.

عدت السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي احد الأركان الرئيسية للسياسة الاقتصادية التي تقع على عاتقها مهمة إصدار العملة الوطنية وتنظيم عرضها والسيطرة على مناسبتها في إطار التعامل مع إشارات مهمة تطلقها تلك السياسة وهما إشارتي سعر الفائدة وسعر صرف الدينار العراقي وتوجيههما بما يحقق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي الذي يمثل المرآة العاكسة لازدهار الحياة الاقتصادية وتعظيم الرفاهية الاقتصادية، فضلا على أهمية ذلك الاستقرار في تقوية مناخ الاستثمار والتنمية المستدامة⁽¹⁾.

ان مزاد العملة الأجنبية هو عبارة عن سوق للعملة الأجنبية يلتقي فيها الطلب على هذه العملة بالعرض منها ومن ثم يتكون سعر الصرف. وقد بدأ البنك المركزي العراقي مزاده للعملة الأجنبية في 4 تشرين الأول 2003 بهدف تحقيق الاستقرار في الطلب الكلي والمستوى العام للأسعار وخفض التضخم وضبط مناسيب السيولة وتحديد سعر صرف الدينار العراقي فظلا على تلبية طلبات المصارف والمواطنين من الدولار⁽²⁾. وقد ظل سعر الصرف مستقراً لفترة طويلة بسبب نجاح البنك المركزي في استخدام الحجم المتزايد من العملة الأجنبية في توفير المرونة والاطمئنان في مقابلة الطلب. ويجب ان تجري عملية تحديد سعر الصرف بسلاسة لان عرقلتها ستؤثر في الطلب على الدولار والطلب الذي ستتم عرقلته سيشتبع من السوق وسيكون هذا الإشباع بسعر صرف أعلى وبالتالي يحصل الارتباك في السوق ويكون هذا مقدمة لتعدد أسعار الصرف، الأمر الذي يعرقل اتخاذ القرارات الاقتصادية وتنفيذها. ولأجل ان تقوم المصارف بمهمتها من جانب الطلب تقوم بإيداع حسابات لها في البنك المركزي

(1). مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 2.
(2). وليد عيدي عبد النبي، مصدر سابق، ص 27.

تستخدمها لأغراض السياسة النقدية بشكل عام ومزاد العملة الأجنبية بشكل خاص. وهذه الحسابات تكون قد دقت في المصارف نفسها والتي تحتوي ضمن تشكيلاتها الإدارية دائرة لتدقيق غسيل الأموال. وعلى الرغم من أن المزداد يستخدم في غالبية من قبل تجار الاستيراد عن طريق مصارفهم التجارية فلا بد من التأكيد بأنه سياسة نقدية لأنه يسحب الدينار العراقي من السوق الأمر الذي يقلل من ضغط السيولة النقدية وتأثيرها على التضخم. وقد أكدت الإدارة السابقة للبنك المركزي على ذلك خاصة في بيانها الصادر في 22 أيار 2012 والذي يمكن مراجعته من خلال موقع البنك المركزي العراقي⁽¹⁾.

(1). سنان الشبيبي:

مزداد العملة الأجنبية ..

أزمة بنك مركزي أم

أزمة اقتصاد؟ شبكة

الاقتصاديين

العراقيين

2013/6/15.

<http://goo.gl/Gs9rx>

ل

لقد أثارت قضية مزاد العملة الأجنبية خلاف جديداً بين الحكومة والبنك المركزي، والأمر يتعلق تحديداً بحصة كل جهة من العملة الأجنبية، ويجب أن لا يؤخذ موضوع مزاد العملة بهذه الطريقة، لأن المزداد هو سياسة نقدية في يد البنك المركزي، وهذه السياسة النقدية تسحب العملة العراقية وبالتالي تقلل الضغط على الأسعار وتعطي قيمة لطبع العملة. وهذه السياسة هدف ثانوي آخر وهو عند الاستيراد من قبل الأشخاص تستخدم هذه الموارد لتخفيض الطبع، وإن هدف البنك الأساسي هو التخفيض من مستوى الطبع، لذلك فإن مزاد العملة الأجنبية هو سياسة نقدية وليس سياسة تجارية، والملاحظ أن الاتهامات الموجهة للبنك المركزي تتركز في الجانب التجاري، والبنك المركزي لا علاقة له بالعمليات التجارية، كون البنك يتعامل ويعطي المال لمن لديه حساب في مصرف ما ويريد إبدال أمواله بالدينار العراقي، من أجل تعزيز قيمة الدينار العراقي وجعله عملة صعبة، وإذا لم يتوفر الدولار لدى البنك المركزي يمكن آنذاك للبنك أن يرفع من سعره، وبذلك فإن البنك المركزي ينظم مزاد العملة من أجل هدف تنموي وليس لهدف تجاري لذا يجب على السياسيين أن يفرقوا بين البنك المركزي والبنوك التجارية قبل أن يوجهوا التهم إلى البنك المركزي.

إن الجدول بشأن مزاد العملة الأجنبية الذي يقيمه البنك المركزي وما ينطوي عليه من هدر للمال العام، حسب تصريحات عدد كبير من السياسيين، يمكن الرد عليه من خلال الأفكار الآتية⁽²⁾:

(2). البنك المركزي

العراقي، نص قانون

مكافحة غسيل

الأموال لعام 2004.

<http://www.cbi.iq/index.php?pid=Law>

<http://www.cbi.iq/index.php?pid=Law>

[sRegulations](http://www.cbi.iq/index.php?pid=Law)

1- تتقدم المصارف التجارية بدنانيرها إلى البنك المركزي ويتم استبدالها بالدولار باستخدام الاحتياطي من العملة الأجنبية، وذلك حسب سعر الصرف المعلن، وبالتالي فنحن أمام عملية صرف ومبادلة نقدية بحتة. بعبارة أخرى لا يمنح الدولار مجانياً، ولا يوجد أي هدر للمال العام نتيجة عملية المزداد. إن البنك المركزي يهدر المال العام إذا أعطى الدولار مجاناً أو أن تتم مبادلة الدولار بالدينار بأسعار صرف تفضيلية. كما إن البنك المركزي لا يهدر المال العام حين يبيع كميات كبيرة من الدولار. لأن

بيع هذه الكميات هو استجابة لطلب المشتريين الذين يمثلون المصارف التجارية.

إن من المهم جداً أن تتم مقابلة كل طلب على الدولار بعد أن يتم تدقيق وضع المصرف من ناحية المخالفات المصرفية، وبعد أن يكون المصرف قد قدم استشهاده بأن طلبه قد خضع لتدقيق مكتب غسيل الأموال في المصرف، إن مقابلة كل طلب أمر أساسي في السياسة النقدية وإلا فإن الطلب الذي لا تتم مقابلته وإشباعه من قبل البنك المركزي سيذهب إلى السوق لإشباع حاجته إلى الدولار من مصدر آخر، الأمر الذي سيخلق سعر صرف آخر يكون بالضرورة أعلى من سعر البنك المركزي، وبالتالي ستكون أمام ظاهرة تعدد أسعار الصرف في البنك المركزي والسوق المحلية. إن ذلك سيخالف قانون البنك المركزي (المادة 3) وسيعرق اتخاذ القرارات الاقتصادية ويشوه مستوى الأسعار. إن معايير صندوق النقد الدولي الذي يعتبر العراق أول الموقعين على اتفاقيته تقول إن الفرق بين السعريين (سعر البنك المركزي وسعر السوق) يجب ألا يزيد على 2%. وفي الوقت الحاضر وفي ظل الإدارة الجديدة فإن الفرق بين السعريين وصل إلى ما يقارب 8%. ويعود السبب من الناحية الاقتصادية إلى عدم قيام البنك بتلبية كل الطلب، الأمر الذي يؤدي إلى هذا التفاوت بين سعر البنك المركزي وسعر السوق، وهذا أمر يخالف المادة الثالثة من قانون البنك المركزي كما ذكر سابقاً.

وبذلك، وحسب مبادئ وقانون البنك المركزي، لم يكن هناك هدر للمال العام، فأولاً قام البنك المركزي ببيع الدولار لقاء الدينار، وثانياً أن البنك في عمله هذا يلبي الطلب على الدولار ويحافظ على استقرار سعر الصرف والأسعار المحلية، إذ يجب أن يتساوى العرض والطلب حتى يستقر السعر (الهدف الأول للبنك المركزي كما ذكر سابقاً). والاقتصاد العراقي في طور الانتقال إلى اقتصاد سوق، وتحول كهذا تصاحبه تقلبات في الطلب والعرض تؤثر بالتأكيد على حركة النقود. إن المهم في الأمر هو أن يعاد وضع السوق إلى حالة الاستقرار. الأمر الذي يعزز التنمية المستدامة ويساهم في توفير فرص العمل.

2- يبيع البنك المركزي الدولار إلى المصارف والتي تبيعه بدورها لزبائنها من أجل استخدامه في استيراد السلع والخدمات، وهذه عملية تجارية وليست عملية نقدية وهي تحصل خارج البنك المركزي، أي بعد أن يخرج الدولار من البنك المركزي. لذلك فإن هذه العملية التجارية لا تتعلق بالبنك المركزي، بل هي تتعلق بالاستخدامات المختلفة للقطاع الخاص الذي قد يستخدم الدولار لأغراض طبية وسياحية أو لشراء بعض الأصول أو قد يلجأ حامل الدولار إلى ما يسمى بالادخار الخارجي لأسباب اقتصادية وأمنية

وسياسية انتظاراً لتحسن الظروف وبيئة الاستثمار حتى يعيد هذا الادخار كله أو جزءاً منه إلى العراق.

هذا يعني أن البنك المركزي لا يجب أن يلام إذا ما كان الاستيراد بنسبة قليلة من المبلغ الممنوح، فالبنك المركزي يجب ألا يحاسب عن عملية تجارية. من الممكن أن يحاسب البنك المركزي إذا كان هناك خلل في صرف الدولار مقابل الدينار، أي على العملية النقدية. إن هدر المال العام نتيجة لعملية تجارية بالرغم من أهميته لا يقع ضمن أعمال البنك المركزي.

المسار الثالث : البنك المركزي وغسيل الأموال

تمت الإشارة سابقاً إلى أن استقرار الأسعار المحلية هو الهدف الأول للبنك المركزي حسب المادة 3 من قانون البنك المركزي. وتتسلم لجان المزاد الاستشهاد من المصارف حول خلو العمليات من غسيل الأموال ، ولكن ذلك لا يجب أن يعرقل انسيابية التدفقات المالية واستقرار سعر الصرف. إن دائرة غسيل الأموال هي التي يجب أن تدقق التدفقات من ناحية غسيل الأموال بشكل تفصيلي. حيث يقوم البنك المركزي بتقديم نسخة من طلبات التحويل المقدمة إلى لجنة المزاد إلى دائرة مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب في البنك للمتابعة التفصيلية (التي تتضمن متابعة العمليات المشكوك فيها) بالرغم من قيام المصرف المعني بتزويدنا باستشهاد حول خلو عملياته من غسيل الأموال. إن هذه الدائرة

هي التي يجب عليها أساساً أن تشخص وتتابع عمليات غسيل الأموال وتمويل الإرهاب داخل وخارج العراق وتستطيع (حسب قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2004) أن تفعل ذلك مباشرة من دون الرجوع إلى محافظة البنك، فدائرة غسيل الأموال تحتفظ باستقلالية عملياتها. إن هذه المتابعة اللاحقة، وهي مهمة جداً، لا تعرقل تحديد سعر الصرف واستقرار الأسعار بشكل عام⁽¹⁾.

إن محاولات الكشف عن غسيل الأموال تتطلب من المصارف التعرف على مصادر الدنانير التي ستودع لديها. فالدينار يحول بشكل سريع إلى الدولار والدولار له قابلية شرائية لكل السلع والخدمات في كل مكان في العالم. لذلك فإن مسألة الاستشهاد عن غسيل الأموال من قبل المصارف تكتسب أهمية كبيرة. إن الحكم في قضية غسيل الأموال تتأتى عموماً من استشهادات المصارف ومن التدقيق الذي تقوم به وحدة الإبلاغ عن غسيل الأموال في البنك المركزي. وتستطيع دائرة غسيل الأموال أن تثير الشكوك حول كل العمليات وهي تستطيع أن تخاطب المصارف مباشرة خاصة وأن هناك دائرة نظيرة لمكافحة غسيل الأموال في المصارف.

لقد نصت الفقرة (4) من المادة (12) من قانون مكافحة غسيل الأموال لسنة 2004 على أنه (إذا شك مكتب غسيل الأموال شكاً معقولاً في أن

(1). سنان محمد رضا الشبيبي، البنك المركزي وهدر المال العام، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2013/05/8، <http://goo.gl/4X3H> ZB

معاملة ما تم إجراؤها او الشروع فيها تنطوي على أموال مستمدة من أنشطة غير مشروعة او من غسل الأموال او أموال يقصد بها ان تستخدم في تمويل الجريمة او أموال يملك عليها تنظيم إجرامي حق التصرف، او تمويل الإرهابيين، او ان المعاملة يقصد بها على أي وجه آخر خدمة غرض غير قانوني ، يقوم فوراً بإخطار سلطة الادعاء والتحقيق المختصة. هذا يعني ان مكتب الإبلاغ ليس بالضرورة ان يرجع الى محافظ البنك المركزي او يطلب الإذن منه او من إدارة البنك كي يخطر سلطة الادعاء والتحقيق المختصة. إن دائرة الإبلاغ تبقى محتفظة باستقلال عملياتها⁽¹⁾.

(1). البنك المركزي

العراقي، نص قانون

مكافحة غسيل

الأموال لعام 2004.

[http://www.cbi.iq/i](http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawRegulations)

[ndex.php?pid=La](http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawRegulations)

[wsRegulations](http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawRegulations)

ان الخصائص الأساسية التي يجب توفرها في المصرف كي يدخل السوق النقدية او مزاد العملة هي بالإضافة الى ملكيته للدنانير العراقية بشكل كاف ضمن حساب في البنك المركزي، تتضمن أيضاً ان يكون في وضع مرض من ناحية إيفائه بالتزاماته تجاه البنك المركزي وان تكون ودائعه خالية من غسيل الأموال. وعملية متابعة غسيل الأموال تجري بعد انتهاء عملية المزاد فهي يجب ألا تؤثر على عملية تحديد سعر الصرف. إن عملية تدقيق غسيل الأموال هي عملية تدقيقية وأمنية بينما تتصف عملية المزاد بأنها سياسة نقدية بحتة⁽²⁾.

(2). سنان محمد رضا

الشبيبي، البنك

المركزي وهدر المال

العام، مصدر سابق.

وهكذا، فأن مصير العملة الأجنبية التي بادلها البنك المركزي لقاء الدينار العراقي ضمن عملية المزاد والتي تنتهي مهمته هنا، هو أن تذهب عن طريق المصارف التجارية لتمول الأنواع المختلفة من السلع المستوردة والخدمات والأغراض الأخرى. كل طلبات التحويل هذه تعطى إلى دائرة غسيل الأموال التي يجب أن تتابع وتحدد مصير العملة الأجنبية وخاصة المشبوهة منها وتخبر الجهات الأمنية مباشرة.

كما لا يوجد تقييد في التحويلات للمدفوعات الجارية حسب المادة الثامنة من اتفاقية صندوق النقد الدولي الذي كان العراق من أوائل مؤسسيه ومن أول الموقعين على اتفاقيته في 27 كانون الاول 1945. إضافة إلى ذلك فإن الحرية في التحويلات ضمنيتها مذكرات السياسات المالية

والاقتصادية مع صندوق النقد الدولي التي تم عقدها ووقعها كل من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي. وقد أزيلت كافة التقييدات، خاصة بعد إلغاء مديرية التحويل الخارجي في البنك المركزي في عام 2003.

الاستنتاجات

- 1- لا تعني استقلالية البنك المركزي الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي، لان هذا الأخير ليس سوى مؤسسة تعمل في الإطار المؤسسي للدولة، كما لا تمثل استقلالية البنك المركزي عزلة عن السياسة الاقتصادية بمعناها الشامل اذ لا يوجد معنى حقيقي في فصل السياسة النقدية عن السياسات الأخرى او التقاطع مع الأهداف الأخرى، فقرة الاستقلالية تأتي من قوة التنسيق ضمن حزمة السياسات المنسجمة والمتناغمة مع الاستقرار الكلي والتنمية والاستخدام الشامل للموارد.
- 2- شكل تثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في قانونه الجديد عام 2004 نقلة نوعية في النظام الاقتصادي للبلاد وظاهرة جديدة غير مألوفة في المنطقة أيضا. وجاء ذلك بعد تجارب مريرة كان التضخم الجامح وانهار الدينار العراقي وضياع ثروات أجيال بكاملها أبرز عنوانيها.
- 3- ألزم قانون البنك المركزي العراقي الذي منحه الاستقلالية في إدارة عملياته النقدية منذ صدوره في العام 2004 بالعمل على مواجهة التضخم أولا واستخدام أدوات السياسة النقدية غير المباشرة وإشاراتها للتصدي للأسعار والتوقعات التضخمية التي طالت اقتصاد البلاد على مدى أكثر من عقدين من الزمن بلغت متوسطات التضخم فيها ما يزيد على (50%) سنويا".
- 4- إن استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية تحمله مسؤولية بلوغ أهداف السياسة النقدية وحده دون غيره، والتي يسأل عنها أمام مجلس النواب استنادا الى أحكام الفقرة (103 / ثانيا) من دستور جمهورية العراق، لضمان عدم انحراف أهداف البنك المركزي في الاستقرار وبناء نظام مالي سليم وتحقيق التنمية المستدامة كما ما هو مخطط له ضمن أهداف السياسة الاقتصادية العليا للبلاد .
- 5- أطرّت السياسة النقدية الراهنة بأهداف ألزمت البنك المركزي العراقي العمل على تحقيقها في نطاق بناء ركائز قوية للاستقرار الاقتصادي ومقدمات ملازمة لمناخ الاستثمار المرغوب وحتمية التنمية الاقتصادية والاندفاع نحو تعميق السوق المالية الوطنية وتقوية سبل الوساطة فيها وتمكينها للاندماج في النظام المالي الدولي ومغادرة عهود من التضخم والتدهور في النمو والتنمية الاقتصادية والانعزال التام عن العالم.
- 6- تكمن أسباب الخلاف بين البنك المركزي والحكومة، بحسب عدد كبير من القانونيين والمعنيين بالشأن الاقتصادي، إلى خلل في الدستور العراقي، تحديدا المادة (110 / ثالثا) التي تدرج رسم السياسة النقدية ضمن مسؤوليات الحكومة، في حين تؤكد الفقرة (1) من المادة (103) على استقلالية البنك المركزي، وان الأخير يسائل فقط أمام مجلس النواب كما

نصت الفقرة 2 من نفس المادة. أما الفقرة (2) من المادة الثانية في قانون البنك المركزي الرقم (56) لعام (2004)، فتتضمن على "تمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه، ولا يتلقى البنك المركزي العراقي أي تعليمات من أي شخص أو جهة، بما في ذلك الجهات الحكومية.

7- تفاقمت مشاكل البنك المركزي العراقي مع الحكومة منذ العام 2009، بعد طلب الحكومة أموالاً من احتياطي البنك، وهو ما رفضه الأخير. ولم يكن الهدف من وراء ذلك الاحتفاظ باحتياطي العملة الأجنبية وحجبها عن الموازنة الحكومية، وإنما ليكون هذا الاحتياطي جاهزاً للاستخدام في الأزمات الكبيرة التي يمكن أن يتعرض لها البلد وتحول دون تولد موارد مالية كافية له.

8- ينظم البنك المركزي مزاد العملة من أجل هدف تنموي وليس لهدف تجاري لذا يجب على السياسيين أن يفرقوا بين البنك المركزي والبنوك التجارية" قبل أن يوجهوا التهم إلى البنك المركزي. إذ أن مزاد العملة هو سياسة نقدية في يد البنك المركزي وليس سياسة تجارية، كون البنك يتعامل ويعطي المال لمن لديه حساب في مصرف ما ويريد إبدال أمواله بالدينار العراقي، من أجل تعزيز قيمة الدينار العراقي وجعله عملة صعبة. 9- أن مصير العملة الأجنبية التي بادلها البنك المركزي لقاء الدينار العراقي ضمن عملية المزاد والتي تنتهي مهمته هنا، هو أن تذهب عن طريق المصارف التجارية لتمويل الأنواع المختلفة من السلع المستوردة والخدمات والأغراض الأخرى. كل طلبات التحويل هذه تعطى إلى دائرة غسيل الأموال التي يجب أن تتابع وتحدد مصير العملة الأجنبية وخاصة المشبوهة منها وتخبر الجهات الأمنية مباشرة. حيث تستطيع هذه الدائرة (حسب قانون مكافحة غسيل الأموال لسنة 2004) أن تفعل ذلك مباشرة من دون الرجوع إلى محافظة البنك، فدائرة غسيل الأموال تحتفظ باستقلالية عملياتها.

التوصيات

1- على الرغم من أن قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004 قد نص على استقلالية البنك المركزي العراقي، إلا أن الواقع العملي يشير إلى عدم تحقق هذه الاستقلالية بشكل كامل، مما يتطلب وجود إطار قانوني محكم يحدد بدقة طبيعة العلاقات المؤسسية بين هذا البنك والحكومة، كما ينبغي على البرلمان العراقي إعادة النظر بمواد الدستور المتناقضة، والتي تتعارض كذلك مع بنود قانون البنك المركزي، من أجل تفنيد الذرائع الحكومية بدستورية ضم المؤسسة النقدية تحت لوائها.

2- إذا ما أريد تغيير فلسفة السياسة النقدية في تنفيذ بعض أدواتها كمزاد العملة الأجنبية، فينبغي ابتداء العمل على تغيير فلسفة السياسة المالية وجعلها سياسة مولدة للتنمية وتوسيع العرض وقاعدة الإنتاج

المحلية وتعظيم كفاءتها وتقليل مستويات البطالة الفعلية التي ما زالت تزيد على (15%) من إجمالي القوة العاملة. مما يتطلب تقييم حزمة السياسات الاقتصادية برمتها، بعيداً عن أي توجهات انتقائية في تقييم بعض السياسات دون الأخرى.

3- أن المسؤولية الأساسية للخروج من إضاعة فرص الاستقرار التي وفرتها السياسة النقدية، كمظلة للتنمية، تقع على تبني سياسة مالية قادرة على توليد استثمارات محركاً للعجلة الاقتصادية حاراً ولاسيما المشروعات الكبرى وبشكل خاص مشاريع البنية التحتية والمشاريع الإستراتيجية العابرة للمحافظات والأقاليم وخلق سوق وطنية بإمكانها تحريك قوة العمل من مجال إلى مجال آخر بشراكة وانسيابية واضحة وصريحة بين الحكومة والسوق.

4- على الحكومة المركزية الاستفادة من فرص الاستقرار المالي والنقدي التي توفرها السياسة النقدية للنهوض بالنشاط الإنمائي للبلاد بالشكل الصحيح والتعجيل بعملية التنمية المستدامة.

5- ينبغي أن يكرس احتياطي العملة الأجنبية ليكون جاهزاً للاستخدام في الأزمات الكبيرة التي يمكن أن يتعرض لها البلد وتحول دون تولد موارد مالية له. ولاسيما التحوط من تدني موارد البلاد الريعية، مما قد يعرض الاستقرار الاقتصادي إلى مخاطر التدهور بسبب تأثر معدلات النمو والتنمية إلى نواقص تمويلية مقلقة.

المصادر والهوامش

- 1- منصور زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية، مؤتمر المنظومة المصرفية الجزائرية والتحول الاقتصادي : الواقع والتحديات، الجزائر، 2004 ص 421.
- 2- عبد المنعم السيد علي، استقلالية البنوك المركزية، مع إشارة خاصة إلى البنك المركزي العراقي، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 57، بيروت، 2012، ص 134.
- 3- خلف محمد حمد الجبوري ، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004، مجلة تكريت للعلوم الإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، العدد 23، 2011، ص 74.
- 4- فلاح حسن ثويني ، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 21، 2009 ص 1.
- 5- وشاح رزاق ، ملاحظات حول استقلالية ومركزية البنوك المركزية ، المعهد العربي للتخطيط ، المجلد 11، العدد 112، الكويت 2012 ص 4.
- 6- سهير معتوق ، استقلالية البنك المركزي المصري ، مجلة كلية التجارة / جامع حلوان، 2002، ص 7.
- 7- Carl E. Walsh, Central bank independence, University of California, Santa Cruz, USA, Web, 2005,P3.
- 8- Dumiter, Florin C. "Central Bank Independence and Inflation Targeting: The Case of Romania". Department of International Business and Economics from the Academy of Economic Studies Bucharest, vol. 12(33), 2009.P23.
- 9- سهير معتوق ، مصدر سابق، ص 7-8.
- 10- لمزيد من التفاصيل حول مقاييس (معايير) استقلالية البنك المركزي ينظر:
- Thomas F. Cargill and Gerald P. O'Driscoll, Jr, Measuring Central Bank Independence, Policy Implications, and Federal Reserve Independence, University of Nevada, USA, 2012.
- 11- سهير معتوق، مصدر سابق، ص 10.
- 12- خلف محمد حمد الجبوري، مصدر سابق، ص 78.
- 13- أمية طوقان، دور البنوك المركزية في إرساء السياسة النقدية، مؤتمر " مستجدات العمل المصرفي في سورية في ضوء التجارب العربية والعالمية 3-5 تموز، 2005 ص 1.
- 14- سنان الشبيبي، ملامح السياسة النقدية في العراق، صندوق النقد العربي ، أبو ظبي للإمارات العربية المتحدة، 2007، ص 1 .
- 15- عبد الحسين محمد العنكي وآخرون، رؤية حول مستوى التنسيق بين السياستين النقدية والمالية في العراق للمدة (2003 – 2010) ، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة، المجلد 20، العدد 1، 2012، ص 108.
- 16- عبد المنعم السيد علي، مصدر سابق، ص 147.
- 17- سنان الشبيبي، مصدر سابق، ص 47.

- 18- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 18، 2008 ص 31.
- 19- وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الإستراتيجية، منشورات البنك المركزي العراقي، ص 6.
<http://www.cbi.iq/index.php?pid=Publications>
- 20- البنك المركزي العراقي، نص قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004.
<http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawsRegulations>
- 21- فلاح حسن ثويني ، السياسة النقدية والسياسة الاقتصادية في العراق ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 34، 2012، ص 4.
- 22- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي مفارقة الازدهار في اقتصاد ريعي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 91، 2012 ص 2.
- 23- مظهر محمد صالح، المصدر السابق نفسه، ص 3.
- 24- خلف محمد حمد الجبوري، مصدر سابق، ص 89.
- 25- مجلس القضاء الأعلى، نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
<http://iraqja.iq/view.77/>
- 26- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 30.
- 27- فلاح حسن ثويني ، التوجهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 8، 2005، ص 13.
- 28- عبد المنعم السيد علي، مصدر سابق، ص 149.
- 29- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 53.
- 30- البنك المركزي العراقي، نص قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لعام 2004، ص 21.
<http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawsRegulations>
- 31- خلف محمد حمد الجبوري، مصدر سابق، ص 91.
- 32- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 30.
- 33- الشبيبي: مشكلة البنك المركزي مع الحكومة أنها تريد الاستحواذ على الاحتياطي، جريدة المدى، العدد 2645، 2012/11/10.
<http://goo.gl/OfH20>
- 34- سليمة قاسم، قضية البنك المركزي فساد ام سعي للهيمنة، جريدة المدى، العدد 2654، 2012/11/19.
<http://goo.gl/IUluWg>
- 35- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم وسعر الصرف، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد ، 2011، ص 3.

- 36- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 2.
- 37- سنان الشبيبي: احتياطي العملة الأجنبية.. أهميته وبعض نتائج الاقتطاع منه، جريدة المدى، العدد 9624، 2013/1/7.
- <http://goo.gl/brHMI6>
- 38- سنان الشبيبي، مصدر سابق، ص 18.
- 39- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، مصدر سابق، ص 2.
- 40- وليد عيدي عبد النبي، مصدر سابق، ص 27.
- 41- سنان الشبيبي: مزاد العملة الأجنبية .. أزمة بنك مركزي أم أزمة اقتصاد؟، شبكة الاقتصاديين العراقيين ، 2013/6/15.
- <http://goo.gl/Gs9rxJ>
- 42- سنان محمد رضا الشبيبي، البنك المركزي وهدر المال العام، شبكة الاقتصاديين العراقيين 2013/05/8
- <http://goo.gl/4X3HZB>
- 43- البنك المركزي العراقي، نص قانون مكافحة غسيل الأموال لعام 2004.
- <http://www.cbi.iq/index.php?pid=LawsRegulations>
- 44- سنان محمد رضا الشبيبي، البنك المركزي وهدر المال العام، مصدر سابق.