متضمنات استقلالية البنك المركزي العراقي المعايير والمؤشرات

Implications for the independence of the Central Bank of Iraq Standards and indicators

أ.د. أحمد حسين علي الهيتي **الباحث. محمد غازي محيسن**

Ahmhit1955@uonbar.au.iq

كلية الإدارة والاقتصاد /جامعة الانبار

تاريخ استلام البحث	11 /	8 /2021	تاريخ قبول النشر	13/10/2021	تاريخ النشر	1/8/2022

https://doi.org/10.34009/aujeas.2021.178748

المستخلص

للبنوك المركزية أهمية في تحقيق استقرار المستوى العام لأسعار السلع والخدمات فضلاً عن تحقيق بعض الأهداف على المستوى الكلي كالنمو وتحقيق معدلات مرغوب بها، لذا سارعت البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء على منح بنوكها المركزية درجة كبيرة من الاستقلالية لتمكنها من أداء وظائفها بصورة مثلى والعراق أحد هذه البلدان يسعى للحصول على الاستقلالية في إطار سياسات التصحيح النقدي والاقتصادي بعد عام 2003 بصدور قانون رقم 56 لسنة 2004 والذي تنظم عمله بغية أتاحه الفرصة للبنك المركزي في أداء وظائفه المتمثلة في رسم واعداد السياسة النقدية وفقاً للظروف والمتطلبات الاقتصادية بصورة مستقلة عن الظروف السياسية.

الكلمات المفتاحية *: البتك المركزي ، السياسة النقدية ، الاسعار*

Abstract:

Central banks are important in stabilizing the overall level of prices of goods and services as well as achieving some macro-level targets such as growth and desirable employment rates, so developed and developing countries alike have been quick to give their central banks a high degree of independence to be able to perform their functions optimally. And Iraq is one of these countries seeking independence under monetary and economic correction policies after 2003 with the promulgate law No. 56 of 2004, which organized its work in order to provide the Central Bank with the opportunity to perform its functions of drawing and preparing monetary policy in accordance with economic circumstances and requirements independently of political circumstances.

Keywords *: Central banks , monetary policy . prices*

المقدمة

يعد موضوع استقلالية البنوك المركزية من الموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية ولاسيما المالية والمصرفية وذلك لأهمية الدور الذي تلعبه البنوك المركزية في عملية تحقيق الاستقرار الاقتصادي عموما والنقدي على وجه الخصوص، كما ويتفق معظم الخبراء الاقتصاديين على إن استقلالية البنك المركزي هدفاً مرغوباً فيه، لأنه يساعد في الحفاظ على مستوى الأسعار على المدى الطويل، كما إن المزيد من استقلالية البنك المركزي تؤدي الى المزيد من المصداقية في مواجهة مشكلة التضخم، وفي الوقت الذي شهدت فيه معظم البنوك المركزية استقلالاً تاماً في العديد من البلدان المتقدمة، إلا إن البنوك المركزية في معظم البلدان النامية لازالت تعاني من التبعية الشديدة للحكومات المركزية مما أثر ذلك على مصداقيتها وأداء وظائفها، وفي هذا السياق فأن التشريعات النقدية في

العراق أستمرت ولمدة طويلة من الزمن في حالة من الجمود وعدم المرونة والمواكبة لمتطلبات العصر، ومن ثم عانت السياسة النقدية نتيجة لهذا من قصور في فاعليتها للتأثير في الاقتصاد الوطني من خلال أدواتها، إلى جانب عدم وضوح معالمها.

أهمية البحث:

تنطلق أهمية البحث من إن استقلالية البنك المركزي يعد الشرط الأساسي في إمكانية إعداد خطط السياسة النقدية وتنفيذها وبلوغ أهدافها، أذ إن الاستقلالية تمنح المركزي حرية أوسع في قدرته على صنع القرارات، وأداء أفضل في تطبيق الأدوات النقدية، فضلاً عن رفع كفاءة الإدارة النقدية وتعزيز دورها في تحقيق الإصلاح النقدي، لاسيما بالنسبة للبلدان المتحولة اقتصادياً، إذ إن البنك المركزي العراقي مارس دوراً محورياً وإيجابياً بعد عام 2003 تزامناً مع حصوله على الاستقلالية بحسب القانون رقم 56 لسنة 2004، إلا إن عمق وتنوع التحديات التي يعاني منها العراق أربك السلطة النقدية وإدارة البنك المركزي في تحديد المهام المكلف بها وتنفيذها.

مشكلة البحث :

تتحدد مشكلة البحث في (عدم وضوح العلاقة بين السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي في العراق مع الحكومة ولاسيما في ميدان السياسة المالية وتأثيراتها التي تمتد لتغطية دور السياسة النقدية مما ينجم عن ذلك من تأثيرات على تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال معدلات التضخم والبطالة وتراجع النمو الحقيقي).

فرضية البحث:

انطلقت الدراسة في إطارها العام من الفرضية التالية:

تتمحور الفرضية حول وجود علاقة بين متضمنات الاستقلالية والمعايير والمؤشرات.

هدف البحث:

1- وضع إطار شامل ومتكامل لتحديد مفهوم استقلالية البنك المركزي

2- تحليل مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي في ضوء القانون رقم (56) لسنة 2004.

3- معرفة المعايير والمؤشرات التي تدل على استقلالية البنك المركزي

منهج البحث:

يستند البحث إلى المنهج الوصفي التحليلي في تحديد مدى تطابق المعايير والمؤشرات مع متطلبات الاستقلالية في ضوء تجربة البنك المركزي العراقي.

الإطار النظري

استقلالية البنك المركزي المعايير والمؤشرات

اولاً: مفهوم الاستقلالية

لابد من القول هنا انهُ ليس هناك تعريفاً مقبولا على نحو واضح ومحدد لمفهوم استقلالية البنك المركزي، فالاستقلال والاستقلالية يستعملان للتعبير عن معنى واحد، على الرغم من إن البنوك المركزية يمكن إن تكون في وضع استقلال في كثير من الأمور السياسية دون إن تكون مستقلة عن الحكومة، وبصورة عامة يمكن عدّ البنوك المركزية مستقلة إذا كانت الحكومة لا تمارس السيطرة على قضايا تخص البنوك المركزية وهذه القضايا يمكن إن نلخصها كالتالي :(عبد ،2020: 120-147)

- الموازنات المالية وإدارتها.

ـ شؤون الموظفين والإدارة.

ـ متابعة السياسة النقدية.

ويمكن التميز بين عدة مفاهيم لاستقلالية السياسة النقدية:

المفهوم الأول: أن استقلالية البنوك المركزية لا تعني الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي وانفراد البنك المركزي في تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية، وإنما يكون الاتفاق على تحديد هذه الاهداف بين الحكومة والبنك المركزي على ان تكون قرارات البنك المركزي وخصوصاً فيما يتعلق بالسياسة النقدية مستقلة ومتسقة الى حد كبير مع السياسة الاقتصادية للدولة. (الجبوري ،**2011: 69-94**)

المفهوم الثاني: ان استقلالية البنك المركزي تشير إلى حرية السلطات النقدية وعدم تأثرها المباشر وغير المباشر بآراء السياسيين أو التأثر بهم وبالضغط الحكومي فيما يتصل بسياساتهم النقدية. **((Walsh,2005:1**

المفهوم الثالث: ويعني منح البنك المركزي الاستقلال الكامل في إدارة السياسة النقدية من خلال عزله عن أية ضغوط سياسية من قبل السلطة التنفيذية، سبيله في ذلك حرية تصرف كاملة في وضع وتنفيذ سياسته النقدية. (التلباني ،2019: 15)

المفهوم الرابع: يقصد باستقلالية البنك المركزي أن يكون البنك مفوضاً بالعمل على تحقيق الأهداف المناطة به، وأن يكون بالتالي مستقلاً عن الدولة في إدارة السياسة النقدية وذلك حرصاً على عزلها عن الزخم السياسي.(عبد المنعم وطلحة ،2019: 2)

ثانياً: أسباب الدعوة الى الاستقلالية

أدت التطورات الاقتصادية والمالية وخصوصا في عقد السبعينيات وجزء من عقد الثمانينيات من القرن الماضي إلى ظهور أهمية لاستقلالية البنوك المركزية في بعض دول العالم، وكان من أهم الأسباب الرئيسة التي أدت إلى المناداة باستقلالية البنوك المركزية هي: (البياتي وسعيد ،2018: 1-10)

1- سعي الحكومات لتوجيه السياسة النقدية بما يخدم سياستها المالية والاقتصادية من خلال تطبيق بعض السياسات النقدية التي تساهم في معالجة التضخم وتخدم الموازنة العامة (كالإصدار النقدي بدون مقابل للعملة).

2- انهيار نظام (بريتون وودز) وظهور ظاهرة التضخم في كل من الدول الرأسمالية المتقدمة والنامية.

3- عدم فعالية وكفاءة السياسة النقدية خصوصا في مجال مكافحة التضخم في بعض الدول نتيجة لتدخل الحكومة بدرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية.

4-أن استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة تجعله لا يخضع لها وذلك في حالة طلبها او الحاحها على الاصدار النقدي لان ذلك سيؤدي الى ارتفاع الأسعار وزيادة التضخم.

ثالثاً: النظريات المفسرة للاستقلالية

1:نظرية دافع المصلحة العامة

تعد هذه النظرية البنك المركزي خبيرا فنيا هدفه تحقيق اقصى رفاهية ممكنة للشعب، ويأخذ في اعتباره أحكامه واختياراته سواء كانت من الأغلبية أم الأقلية، ويبذل أقصى جهده في سبيل تحقيق هذا الهدف، وتعتبر البنك المركزي هو محكمة عليا للاقتصاد، ويرى توماس ماير آن قبول هذه النظرية ينطلق من النقاط التالية: (ضاحي ،2019: 13)

أ- أن الرئيس لديه حافز قوي لتعيين محافظ للبنك المركزي يهتم بالمصلحة العامة، لأنه هو الذي سوف يتلقى اللوم في حالة حدوث كساد أو زيادة التضخم.

ب- أن بمجرد تعيين الشخص محافظاً للبنك المركزي فإن ذلك يحفزه على أتباع السياسات السليمة من أجل تحقيق الرخاء للشعب أولاً، والحفاظ على سمعته ثانياً.

ج- لا يوجد سبب مباشر لدى اي محافظ من محافظي البنوك المركزية يجعله لا يخدم المصلحة العامة، لأن رواتبهم الإسمية لا ترتفع إذا قاموا باتباع سياسات خاطئة.

2: نظرية دورة الاعمال الحزبية

تعبر هذه النظرية عن تبني اتجاه يدعم الفكرة القائلة إن الحزب السياسي يصوغ أهدافه بما يتلاءم مع الظروف الاقتصادية للطبقة التي يمثلها فأحزاب اليسار التي تمثل الطبقة العاملة والفقراء بصورة عامة فإنها تتبنى سياسات اقتصادية تساعد على زيادة التشغيل وتقف بوجه البطالة ولا تقف بوجه السياسات الداعية للتضخم لأنه ليس لديها ما تخسره من التضخم، وعلى النقيض من ذلك ؛ فإن أحزاب اليمين التي تستمد قبولها من طبقة الأغنياء فإنها تدعم السياسات التي تحارب التضخم ولا تمانع من إتباع سياسات اقتصادية تزيد البطالة، لأن العمالة المدربة والماهرة دائما ما تحتفظ بوظائفها في حين وقوفها ضد التضخم يأتي من خسارتها في الأصول المختلفة التي تقل قيمتها بسبب وجود التضخم ، وتكون البنوك الأقل استقلالية اكثر استجابة لتلك السياسات (الغالبي والجبوري ،2016 : 93-116)

3: نظرية الاختيار العام

ترى نظرية الاختيار العام أن موظفي الحكومة يندفعون وراء تحقيق الفائدة الخاصة بهم وليس مصلحة الجمهور ولكنهم لا يتجاهلون هذه الأخيرة تماما، فإذا حدث تعارض بين المصلحة الشخصية لهم (مصلحة مؤسساتهم) ومصلحة الجمهور فإنهم يميلون للاختيار الأول، وهذا ناجم عن ايلائهم الأهمية وبشكل مبالغ فيه لمصلحة مؤسساتهم الحكومية لزيادة قوتها وتحسين صورتها في أداء الأعمال، وتعكس طريقة تصرف الموظفين هذه رؤية مؤسستهم. لذا يمكن أن تجد هذه النظرية تطبيقا لها في سلوك البنك المركزي بوصفه مؤسسة مستقلة تتبع الأسلوب البيروقراطي الذي يعزز قوتها واستقلالها ومكانتها بالأساليب التالية: (الغالبي، 2015: 107)

أ- يتجنب البنك المركزي الصراعات مع الشخصيات المؤثرة والقوية التي تسبب له الضرر.

ب- يحاول البنك المركزي الحفاظ على قوته واستقلاليته برفضه التخلي عن سياساته.

ج- يحاول البنك المركزي استبعاد فكرة الاعتراف بخطئه بتقليل المعلومات المتاحة للجمهور.

د- يحاول البنك المركزي إعلان أهداف تتسم بعدم الوضوح ويلفها الغموض كي لا يكون الأمر معروفا وواضحا عند عدم تحقيقها.

رابعاً: الآراء الفكرية تجاه تبني الاستقلالية البنكية

على الرغم من أن فكرة استقلالية البنوك المركزية قد لاقت تأييدا كبيرا وخصوصا من قبل السلطات المسؤولة في البنوك المركزية، إلا أن هناك بعض الآراء المعارضة لاستقلالية البنوك المركزية.

1: الآراء المؤيدة لاستقلالية البنك المركزي

– ترى بعض الآراء بأن هناك عدة عوامل تدفع باتجاه الاستقلالية منها: (البياتي وسعيد،2020: 35–37)

أ– إن استقلالية البنك المركزي تضمن عدم تأثره بالضغوط السياسية للسلطة التنفيذية التي قد تؤدي إلى آثار اقتصادية غير مرغوبة، لأن هذه الاستقلالية سوف تقلل أو تمنع من إمكانية استجابة البنك المركزي لمثل هذه الضغوط.

ب – إن مصداقية السياسة النقدية ومن ثم قدرتها على المحافظة على الاستقرار طويل الأجل للأسعار مع حد أدنى من التكاليف الاقتصادية الحقيقية تؤدي إلى تحسن في أداء السياسة النقدية إذا كانت صياغة السياسة النقدية في أيدي مسؤولين بعيدين عن السياسة إذ يكون باستطاعتهم النظر الى المدى البعيد".

ج– كذلك يدعم مؤيدو فكرة الاستقلالية آراءهم بالقول، أن معظم البلدان التي شهدت اقتصاداتها ارتفاعا حادا في الأسعار (التضخم الجامح) ولم يكن من السهولة السيطرة على هذا الارتفاع في مدة سابقة، إلا أنها سيطرت على هذا النوع بعد حصول بنوكها المركزية على درجة عالية من الاستقلالية.

د – يمكن للبنوك المركزية ذات الدرجة العالية من الاستقلالية مقاومة طلبات الحكومات لتمويل عجز الموازنة سواء عن طريق إصدار المزيد من النقود أو حيازة سندات الدين العام بينما لا تستطيع البنوك ذات الدرجة المنخفضة من الاستقلالية فعل ذلك.

هـ– إذا كان البنك المركزي مستقلا، فإن السياسة النقدية التي يتبعها في هذه الحالة سوف تؤدي الى تخفيض التضخم واستقرار مستويات الأسعار.

خامساً: الآراء المعارضة للاستقلالية

يستند أصحاب ها الاتجاه الى الأسباب التالية:

1:التعارض مع أهداف السياسة النقدية

إن قيام البنك المركزي بتنفيذ سياسة نقدية تنسجم مع السياسة المالية يتطلب إشراف الحكومة على السياسة المالية والنقدية ، فاستقلالية البنوك المركزية قد لا تؤدي إلى تحسين الأداء في مجال مكافحة التضخم في المدى الطويل، لأنه يمكن لأهدافها الداخلية الخاصة أن تتعارض مع إتباع سياسة نقدية غير تضخمية، فرغم أن بعض الدراسات خلال الفترة (1983–1988) أثبتت أن معدلات التضخم الدنيا تتواجد في البنوك المركزية الأكثر استقلالية كما هو الشأن في ألمانيا وسويسرا، بالمقابل ارتفاع معدلات التضخم في البنوك المركزية الأقل استقلالية كما هو الحال في اسبانيا واستراليا وإيطاليا، إلا أن ذلك صاحبه ارتفاع في معدل البطالة وحدوث ركود في مستوى النشاط الاقتصادي بدرجة أكبر في الدول ذات درجة أعلى من الاستقلالية في بنوكها المركزية، وذلك مقارنة بالأقل استقلالية منها، أي أن هناك علاقة طردية بين درجة الاستقلالية ومعدل البطالة. (ماطي ،2008: 87–88)

2:التعارض مع مبادئ الديمقراطية

يرى المعارضون لفكرة استقلالية البنك المركزي عن الحكومة أن فكرة قيام مسيري البنك المركزي غير المنتخبين بتحديد عنصر أساسي في السياسة النقدية هو أمر يتنافى مع مبادئ الديمقراطية، متجاهلين في ذلك أن أي بنك لا يكون مستقلا تماما عن الحكومة، إذ أن لهذه الأخيرة العديد من القنوات الرسمية وغير الرسمية التي تستطيع من خلالها التأثير على السياسة النقدية، كما أنها تستطيع في الحالات القصوى تغيير النظم الأساسية للبنك المركزي.

فيرى أصحاب هذا الاتجاه أنه من غير المنطقي وغير الديمقراطي أن لا يحظى الأعضاء المنتخبون بالثقة ليحكموا السياسة النقدية، والأكثر من ذلك فإن الشعب يعتقد أن الرئيس المنتخب مسؤولا عن كل المشاكل الاقتصادية التي تنتج من كل السياسات التي اتبعها خلال فترة إدارته، ولذلك وجب على الرئيس (السلطة التنفيذية) أن يكون لديه سيطرة كاملة على السياسة التنفيذية، ويركزون في ذلك على مجموعة من الاقتراحات المتعلقة بالتخفيض في استقلالية البنك المركزي عن طريق جعل عهدة رئاسة محافظ البنك المركزي تتوافق مع رئاسة رئيس الجمهورية، وهكذا فإن كل رئيس جمهورية يقوم بتعيين محافظ البنك المركزي عندما يتولى السلطة التنفيذية.. (ماطي ،2008: 87-88)

سادساً: أهمية استقلالية البنك المركزي

يمكن استخراج الأهمية التي تلعبها استقلالية البنك المركزي كونها تساعد على: (فاطمة ،2015 :21-22)

أ- تفعيل دور السياسة النقدية وتطوير سلطة البنك المركزي، والعمل على زيادة كفاءة ممارسته لضمان توجيه عمل البنوك باتجاه خدمة الاقتصاد. فالسياسة النقدية التي يحدد وسائلها البنك المركزي تكون أكثر فعالية وتأثير على عمل الأسواق المالية والنقدية.

ب- تحقيق التوازن الداخلي من خلال التحكم بأدوات تهدف إلى معالجة الآثار السلبية في الاقتصاد، واتخاذ كافة الوسائل والتدابير اللازمة والكفيلة بإعادة التوازن الداخلي وكذا تنظيم عمل النظام النقدي والمصرفي وتوجيهه والرقابة عليه، إضافة إلى مساهمته الأساسية في عمل هذا النظام.

ج- نجاح البنوك المركزية في تحقيق هذا الهدف، أي الاستقرار النقدي إنما تحدده مجموعة من العوامل والشروط الذاتية أو المؤسسية تتعلق بهياكل هذه البنوك وتطورها ونوعية مواردها البشرية وغير ذلك من العوامل الخاصة بهذه البنوك. كما ويتطلب ذلك توافر مجموعة من الشروط الموضوعية، وأبرزها درجة استقلالية البنوك المركزية ومصداقية سياساتها وإجراءاتها وتوفر قدر كبير من الشفافية في عمل هذه البنوك وخضوعها للمساءلة إزاء مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المنوطة بها.

سابعاً: أنواع استقلالية البنوك المركزية

1: الاستقلالية السياسية والاستقلالية الاقتصادية

تعكس الاستقلالية السياسية هي قدرة البنك المركزي على اتخاذ القرارات دون تدخل من السلطة التنفيذية. **(Arner,et.al,2010:18)**، وكذلك عدم وجود تأثير على التنظيم المؤسسي للبنك المركزي، وبما في ذلك تعيين وازالة محافظ البنك المركزي، وعلى التنظيم المؤسسي للبنك المركزي، إضافة إلى ذلك مدة عهدة محافظ البنك المركزي وطبيعة المسؤوليات الموكلة إليه، فهذه مؤشرات تدل على استقلالية البنك المركزي. أما الاستقلالية الاقتصادية فهي تعكس حرية اختيار الأهداف والأدوات المستخدمة من طرف البنك المركزي، واستحالة تمويل عجز الموازنة العامة للحكومة من خلال خلق النقود. والاستقلالية الاقتصادية تتجه نحو العمليات الاعتيادية الدورية التي يقوم بها البنك المركزي ومدى استقلاله فيها عن الحكومة مثل تقييد الإقراض لوزارة المالية أو القيام بعمليات السوق المفتوحة بحرية. (ليلى وسمير ،2020: 147-165)

2: الاستقلالية في تحديد الأهداف

يمثل استقلال الأهداف حرية البنك المركزي في تحديد الاهداف النهائية ومن هذه الأهداف هي :(فتحية ،2017 :58-74)

اولا- الاستقرار النسبي في المستوى العام للأسعار.

ثانيا – محاربة البطالة (تحقيق العمالة الكاملة).

ثالثا– تحسين وضعية ميزان المدفوعات.

رابعا – تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة.

إذ ستكون البنوك المركزية أكثر استقلالاً إذ كان هدف استقرار الأسعار هو الهدف الأسمى لها؛ وبذلك فإن تعريف استقلال الأهداف يستبعد الضغوط السياسية التي يمكن أن تؤثر بتنفيذ السياسة النقدية. (محمد وعلوش ،2019 :360-372)

3: الاستقلالية في تحديد الأدوات

يعني حرية البنك المركزي في اختيار الأدوات المناسبة لتحقيق الأهداف النهائية، فلا يكون البنك المركزي مستقلا إذا كان ملتزماً بقاعدة نقدية محددة أو ملزماً بتمويل عجز الموازنة الحكومية ومن أجل تحقيق الهدف الرئيس للبنوك المركزية و هو المحافظة على استقرار الأسعار والعملة ، يجب استعمال عدة أدوات للسياسة النقدية سواء المباشرة أو غير المباشرة، فإذا كانت هذه الأدوات مفروضة على البنك المركزي فلا تكون له استقلالية، أما إذا كانت لديه القدرة على اختيار الأدوات الناجعة لتحقيق أهدافه فيكون له مجال واسع من الاستقلالية.(محمد وعلوش ،2019: 360-372)

ثامناً: معايير الاستقلالية

هناك عدة معايير يمكن من خلالها النظر إلى الاستقلالية من جانب آخر وهذا الجانب يتمثل بحرية البنك المركزي باختيار أدوات السياسة النقدية والحدود المفروضة على قدرة البنك المركزي لتمويل الحكومة ومن أهم هذه المعايير التي تقاس بها درجة الاستقلالية هي:

1- سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية ومدى التدخل الحكومي:

إن الجهة المسؤولة عن وضع وتحديد السياسة النقدية تختلف باختلاف درجة الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي، لأن البنك المركزي المستقل لديه الصلاحية لوضع وتحديد السياسة النقدية بحرية دون أن يتلقى أي تعليمات من الحكومة، ومن المعروف أن البنك المركزي أيا كانت درجة استقلاليته فهو مطالب بأن يأخذ في الاعتبار الاتجاه العام للسياسة الاقتصادية التي تقررها الحكومة، حينما يقوم بتحديد أهدافه وأن يقدم الدعم والمساندة. (المشهداني ،2010: 125-126)

2-مدى التزام البنك المركزي بمنح التسهيلات الائتمانية للحكومة: تكون البنوك المركزية أكثر استقلالية عندما تزيد من فرض القيود المحددة على تقديم الإقراض العام للقطاعات الحكومية، وهذه تمثل أحد المظاهر المهمة للاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في تحديد وتنفيذ السياسة النقدية أذ وضعت معظم البلدان قيودا مشددة على إمكانية إقراض الحكومة من بنوكها المركزية خشية ان يؤدي الإفراط في الإقراض الى التضخم. (الجبوري ،2011:69-95)

3- أذ يؤثر تكوين مجالس إدارات البنوك المركزية على العلاقة بين البنوك والحكومة، ففي بعض الحالات تعد هذه المجالس قناة رسمية للحكومة في التدخل بقرارات البنك المركزي، ففي بعض الدول تقوم الحكومات بتعين معظم أو كل أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي، الأمر الذي يمكن الحكومة من ممارسة تأثيرها من خلال وجودها المباشر في تلك المجالس. (شاوي وبغداوي، 2020 :68-82)

-4حرية 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 تفاوتا واضحاً، ففي البعض منها يتمتع هذا البنك بحرية كبيرة في مجال استخدام تلك الأدوات وفي البعض الأخر يتطلب مجرد تغيير البعض منها مثل تغيير متطلبات الاحتياطي القانوني على سبيل المثال- الرجوع إلى الحكومة. (الطعمة ،2014: 118-153)

-5الاستقلال المالي للبنك المركزي: يبحث موضوع الاستقلال المالي للبنك المركزي أهمية خاصة في دراسة علاقة هذا البنك بالحكومة ومدى استقلاله عنها، فإن اشتراط الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة على ميزانية البنك المركزي قد تشكل في حد ذاتها وسيلة غير مباشرة تستعملها الحكومة للتأثير على قرارات البنك المركزي، وذلك عن طريق الحد من قدرته للحصول على الموارد المالية اللازمة له في حالة عدم اتباعه لتوجيهاتها، وهذا بدوره يؤثر على استقلالية البنك المركزي. (المشهداني ،2010: 128-129)

تاسعاً: درجة استقلالية البنك المركزي

هناك عدد من العوامل التي يتعين الاستناد إليها لتقييم استقلالية البنك المركزي والحكومة، ومن بين أهم هذه العوامل: (عبد الحميد ،2013: 405-406)

أ- تكوين مجالس إدارة البنك المركزي يعتبر هذا العامل ذا تأثير كبير على طبيعة العلاقة بين البنك المركزي والحكومة، فإذا كانت الحكومة لها دخل كبير في تعيين غالبية أعضاء مجلس ادارة البنك فإن المجلس في هذه الحالة سوف يكون ممثلاً رسمية لوجهة نظر الحكومة، والملاحظ أن البنوك المركزية التي تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية، أن هناك قيودا على حقوقهم في الاقتراع على قرارات مجلس إدارة تلك البنوك.

ب- القيود على تمويل البنك المركزي للحكومة أذ تضع بعض البنوك المركزية في الدول التي تتمتع فيها تلك البنوك بدرجة عالية من الاستقلالية قيوداً صارمة تمنع أي تمويل للإنفاق العام سواء بطريق مباشر أو غير مباشرة - إلا في حالات استثنائية خاصة مثل الحروب - وكذا على شراء أي أوراق حكومية تصدرها الحكومة المركزية أو الحكومات المركزية أو الحكومات المحلية في تلك الدول، هذا فضلا عن الهيئات العامة وشركات القطاع العام. إلا أن هناك بعض الدول تتيح بعض المرونة تتمثل في السماح بحيازة البنوك المركزية للأوراق الحكومية في ظل عمليات السوق المفتوحة، ومن هذه الدول ألمانيا، وسويسرا، وهولندا.

ج- أن تكون مالية البنوك المركزية مستقلة عن الحكومة، ويعني ذلك أن تكون البنوك المركزية لها حرية غير مقيدة في وضع ميزانياتها، وهو الأمر يعني الاستقلال المالي للبنوك المركزية، فمن المتوقع في حالات عدم الاستقلال المالي للبنوك المركزية أن تقوم الحكومات بممارسة ضغوطها وتأثيرها بصورة مباشرة أو غير مباشرة على سياسات البنك المركزي من خلال تقييدها لموارد البنك المركزي.

عاشراً: تحليل مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي

قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004

يعد إصدار هذا القانون بمثابة الحجر الأساس لمنح السلطة النقدية والمتمثلة بالبنك المركزي العراقي حرية تهيئة وإعداد السياسة النقدية وبما يتلاءم والظروف الاقتصادية وليس السياسية التي يمر فيها الاقتصاد العراقي على خلاف ما كان عليه في السابق ولغاية عام 2003.

ان القانون رقم (56) والصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت في 7/3/2004 يعد الأخير في سلسلة القوانين المنظمة لعمل البنك المركزي العراقي منذ ان بدء عمله ولغاية اليوم والذي يضم في طياته 74 مادة.

وسنركز على بعض المواد والفقرات الرئيسة في هذا القانون لبيان درجة الاستقلالية التي يتمتع فيها البنك المركزي العراقي من الناحية القانونية وذلك من خلال المعايير التالية:

المعيار الأول: –

آلية تعيين محافظ البنك المركزي وأعضاء المجلس:

تنص المادة (١٣) من القانون الانف الذكر على كيفية تعيين محافظ البنك المركزي وأعضاء المجلس.

المادة (13) التعيين ومدة خدمة أعضاء المجلس.

أ– يعين محافظ البنك المركزي العراقي بدرجة وزير باقتراح رئيس مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب وان يكون من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون الصيرفية أو المالية أو الاقتصادية.

ب– للمحافظ نائبان يعينان بدرجة وكيل وزارة باقتراح منه وتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب وان يكونا من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون الصيرفية أو الاقتصادية أو المالية.

المعيار الثاني: –

إعداد السياسة النقدية

المادة (16) صلاحيات المجلس ووظائفه (مع مراعاة الهدف الأساس والأهداف الأخرى الواردة في المادة (3)، يقوم المجلس بالوظائف التالية ضمن الحدود التي يعينها هذا القانون:

أ– وضع وتحديد الهدف الأساسي للسياسة النقدية.

صياغة السياسات لتحقيق الهدف الأساسي للسياسة النقدية، بما في ذلك سياسة سعر الصرف، وحدود عمليات السوق المفتوحة التي يجريها البنك المركزي، وسياسات أسعار الفائدة التي تنطبق على غير ذلك من عمليات توفير الأموال للقطاع المصرفي، وانواع ومستويات الاحتياطيات الإلزامية للبنوك. وفيما عدا ذلك، يشترط الا تكون للمجلس صلاحية الدخول في نظام سعر الصرف الثابت كالاتحادات النقدية أو مجالس العملة).

المعيار الثالث: –

أهداف البنك المركزي.

تركز المادة (٣) على أهداف البنك المركزي وتقدم تفصيلا في ذلك وكالتالي (تتمثل أهم أهداف البنك المركزي في تحقيق استقرار الأسعار المحلية والحفاظ عليه، والعمل على إيجاد نظام مالي يستند إلى قواعد السوق ويتمتع بالاستقرار والتنافسية والحفاظ على هذا النظام ومع مراعاة هذه الأهداف، يعمل البنك المركزي أيضا على تحقيق النمو والعمالة والرخاء في العراق على أساس قابل للاستمرار).

المعيار الرابع: -

القيود على الاقتراض الحكومي.

تتناول المادة (26) هذه المسالة الحيوية من خلال حظر إقراض الحكومة في الفقرة (١) منها. (يحظر على البنك المركزي منح أي ائتمان مباشر أو غير مباشر للحكومة أو غيرها من الهيئات العامة أو المملوكة للدولة، إلا في حدود تقديم مساعدات لدعم السيولة بموجب المادة (٣٠) إلى البنوك التجارية الحكومية التي تخضع لرقابة البنك المركزي، شريطة ان تمنح هذه المساعدات بنفس الشروط التي تمنح بها للبنوك التجارية المملوكة للقطاع الخاص).

الاستنتاجات والتوصيات

اولاً: الاستنتاجات

1. تعد الاستقلالية منطلق أساس للبنوك المركزية لأداء مهامها وتحقيق أهدافها ووظائفها.
2. ان الاستقلالية البنكية لا تخضع الى مقياس معين ولكنها تتخذ اشكالا مختلفة.
3. اثبتت العديد من الدراسات والابحاث وجود علاقة متبادلة بين درجة استقلالية البنك المركزي وبعض المتغيرات الاقتصادية الكلية .
4. استقلالية البنك المركزي لا تعني الانفصال التام عن الحكومة، كما لا تعني عزلة السياسة النقدية عن السياسة الاقتصادية بمعناها الشامل، أذ لا يوجد معنى حقيقي في فصل السياسة النقدية عن السياسات الأخرى، فقوة الاستقلالية تأتي من خلال التنسيق بين السياسات، والتناغم مع الاستقرار الكلي للاقتصاد، والاستخدام الأمثل للموارد.

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة احترام استقلالية البنك المركزي من اجل مواصلة الجهود الإصلاحية بما يتلاءم مع سياسات التحول نحو اقتصاد السوق.

2- ضرورة وجود تنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية في الحالات الاستثنائية التي يتعرض لها الاقتصاد كالأزمات المالية وبما يخدم السياسة الاقتصادية بشكل عام وسياسة البنك المركزي بشكل خاص.

3- الاهتمام بأعداد الكفاءات الاقتصادية المتخصصة في مجال السياسة النقدية للمحافظة على مؤشرات مرتفعة من استقلالية البنك المركزي وتفعيل صياغة السياسة النقدية وقراراتها بعيداً عن أي تأثير من قبل الحكومة.

4- على الحكومة العراقية السعي لتثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في قانونه الجديد الذي يمثل نقلة نوعية في النظام الاقتصادي، وكذلك بعد تجارب وتحديات كبيرة كان التضخم الجامح وانهيار الاقتصاد العراقي أبرز عناوينها.

5- يجب على الحكومة ان تطبق قانون رقم 56 لسنة 2004 بصورة كاملة وغير مجزئة لكي تعمل السياسة النقدية بحرية مطلقة وتكون مسؤولة اما السلطة التنفيذية في حالة الإخفاق.

المصادر

1- آل طعمة، حيدر حسين، (2014)، البنك المركزي العراقي: ارهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية، جامعة بابل، كلية الادارة والاقتصاد، مجلة كلية الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والادارية والمالية، العدد 10.

2- ألبياتي، ستار جبار خليل، وسعيد مشتاق لطيف، (2018)، استقلالية البنوك المركزية مع اشارة خاصة الى قياس كدى استقلالية البنك المركزي العراقي، مجلة الادارة والاقتصاد، السنة الحادية والاربعون، العدد 116، جامعة النهرين.

3- ألجبوري، خلف محمد حمد، (2011)، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق اهداف السياسة النقدية مع الاشارة الى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004، _كلية الادارة والاقتصاد _ مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية / المجلد 7 , العدد 23.

4- ألسامرائي، يسرى مهدي، والدوري زكريا مطلك، 1999، الصيرفة المركزية والسياسة النقدية، اكاديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية طرابلس _ الجماهيرية العظمى.

5- ألسامرائي، يسرى مهدي، والدوري زكريا مطلك، 1999، الصيرفة المركزية والسياسة النقدية، اكاديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية طرابلس _ الجماهيرية العظمى.

6- ألغالبي، عبد الحسين جليل، 2015، السياسات النقدية في البنوك المركزية، ط1 , دار المناهج للنشر والتوزيع – عمان.

7- ألمشهداني، احمد اسماعيل، 2010، قياس درجة استقلالية البنك المركزي وعلاقتها بعجز الموازنة الحكومية " العراق حالة خاصة، اطروحة دكتورا غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة بغداد.

8- بوكرشاوي، ابراهيم، وبغداوي، جميلة، (2020) تحليل درجة استقلالية بنك الجزائر ودورها في استهداف التضخم خلال الفترة (2001_2018)، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 12 , العدد 2.

9- البياتي، ستار جبار، وسعيد، مشتاق لطيف , 2020، العلاقة بين استقلالية البنك المركزي العراقي والتضخم، ط1 دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان.

10- التلباني، محي الدين محمد،2019، أثر استقلالية البنوك المركزية على استهداف التضخم مع الإشارة الى مصر، جامعة الإسكندرية.

11- ضاحي، اسماء محسن عبد، 2019، إثر استقلالية البنك المركزي على فاعلية السياسة النقدية في العراق للمدة 2005-2017، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد – جامعة الفلوجة.

12- عبد الحميد، عبد المطلب، 2013، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، ط1 , الدار الجامعية – الاسكندرية – مصر.

13- عبد المنعم، هبة، وطلحة، الوليد، (2019) موجز سياسات استقلالية البنوك المركزية، صندوق النقد العربي، العدد (6).

14- عبد المنعم، هبة، وطلحة، الوليد، (2019)، موجز سياسات استقلالية البنوك المركزية، صندوق النقد العربي.

15- عبد، أسماء محسن، (2020) اثر استقلالية البنك المركزي على بعض المتغيرات الكلية في الاقتصاد العراقي للمدة من (2005-2017)، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية المجلد (12)، العدد (28).

16- الغالبي، عبد الحسين جليل، والجبوري، سوسن كريم هودان، (2016) العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف في مصر –دراسة قياسية–، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية _ المجلد (18)، العدد (2).

17- فاطمة، زعباط ، 5201 ، اثار استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية دراسة حالة الجزائر (2013-1962)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة احمد دراية ادرار – الجزائر.

18- فتحية، بنابي، (2017)، علاقة استقلالية البنك المركزي بفعالية السياسة النقدية، معارف (مجلة علمية دولية محكمة) قسم: العلوم الاقتصادية، السنة الثانية عشر، العدد 22.

19- قانون البنك المركزي العراقي المعدل رقم (56) لسنة 2004.

20- ليلى، معمري، وسمير، يحياوي، (2020)، إثر استقلالية البنك المركزي على التوازن الاقتصادي في الجزائر، مجلة المالية & الاسواق، المجلد 7، العدد الثاني.

21- ماطي، مريم، 2009، استقلالية البنوك المركزية وأثرها على فعالية السياسة النقدية " حالة بنك الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير – جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي.

22- محمد، حياة جمعة، وعلوش، جعفر باقر، (2019)، استقلالية البنك المركزي وتأثرها بالمالية العامة، لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، المجلد 2، العدد 32، جامعة واسط.

المصادر الأجنبية

1- Carle ، Walsh. (2005) ، **Central bank independence Prepared for the New Palgrave Dictionary**, University of California، Santa Cruz.

2- Arner, D. W., Panton, M. A., & Lejot, P. (2010**). Central banks and central bank cooperation in the global financial system**. *Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. LJ*, *23*, 1.