

استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة الى قياس مدى استقلالية البنك المركزي العراقي

أ.د. ستار جبار خليل البياتي*
مشتاق لطيف سعيد**

المستخلص

تم استخدام المؤشرات التشريعية لقياس مدى استقلالية البنك المركزي العراقي وذلك باستخدام نموذج (Grilli & Cukierman) وقد تضمنت الدراسة الفرضية الاتية ، توجد علاقة بين المؤشرات التشريعية واستقلالية البنك المركزي العراقي .
وتوصلت الدراسة الى ان استقلالية البنك المركزي العراقي وصلت الى (75%) وهي درجة جيدة ، ويمكن زيادتها من خلال اجراء بعض التعديلات على القانون لاسيما فيما يتعلق بمتغير المحافظ ومتغير صياغة السياسة النقدية ، بينما درجة الاستقلالية الفعلية هي بعيدة عن هذه النتيجة .

Abstract

Legislative indicators have been used to measure the independence of the Central Bank of Iraq using the Cukierman model , The study has included the following hypothesis : there is a relationship between the legislative indicators and the independence of the Central Bank of Iraq .

The study has found that the independence of the Central Bank of Iraq reached 75% , which is a good degree , and can be increased by making some amendments to the law , especially with regard to the variable of the governor and the variable formulation of monetary policy .

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 عموماً والنقدي على وجه الخصوص ، كما ويتفق معظم الخبراء الاقتصاديين على أن استقلالية البنك المركزي هدفاً مرغوباً فيه ، لأنه يساعد في الحفاظ على مستوى الأسعار على المدى الطويل ، كما أن المزيد من استقلالية البنك المركزي تؤدي الى المزيد من المصادقية في مواجهة مشكلة التضخم . وفي الوقت الذي شهدت فيه معظم البنوك المركزية استقلالاً تاماً في العديد من البلدان المتقدمة ، إلا أن البنوك المركزية في معظم البلدان النامية لازالت تعاني من التبعية الشديدة للحكومات المركزية مما أثر ذلك على مصداقيتها وأداء وظائفها ، وفي هذا السياق فإن التشريعات النقدية في العراق استمرت 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 ، الى جانب عدم وضوح معالمها .

ونظراً للتطورات الاقتصادية العالمية الحالية وضرورة مواكبة العراق لها نشأت الحاجة الى القيام بتفعيل دور السياسة النقدية في العراق وفق المتطلبات الاقتصادية ، وكانت أولى الخطوات متمثلة بإصدار قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة (2004) لضمان استقلالية البنك المركزي العراقي ومن ثم السياسة النقدية في العراق .

* جامعة النهرين / كلية اقتصاديات الاعمال .

** باحث .

مسئل من رسالة ماجستير

مقبول للنشر بتاريخ 2017/10/30

مشكلة البحث

هناك الكثير من المتحفظين على استقلالية البنك المركزي العراقي حيث يصفونها بانها استقلالية شكلية لذلك من المهم ايجاد نموذج للتحقق من درجة استقلالية البنك المركزي العراقي .

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها الاتي :-

هل يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلالية التي منحها له القانون رقم (56) لعام 2004 .

هدف البحث

التعرف على معايير استقلالية البنوك المركزية واسباب الدعوة اليها .
قياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي بالاستناد الى اساسه التشريعي المتمثل بالقانون رقم (56) لسنة (2004) .

منهجية البحث

اعتمد الباحثون المنهج الاستنباطي والاسلوب الوصفي التحليلي من خلال الرجوع إلى المصادر التي تحتوي البيانات والمعلومات الخاصة بموضوع البحث .

المبحث الاول

استقلالية البنوك المركزية المفهوم والمؤشرات

اولاً : نشأة استقلالية البنوك المركزية

ان الدعوة الى استقلالية البنوك المركزية أثارت جدلاً واسعاً امتد لأكثر من (200) عام ، فقد اشار دافيد ريكاردو في عام (1824) معقياً على انشاء بنك وطني بقوله " لا يمكن الاطمئنان الى الاعتماد على الحكومة في السيطرة على اصدار النقود القانونية إذ ان منح الحكومة هذا الامر سيترك غالباً افرطاً في استعمال هذه السلطة ومن ثم سوف يؤثر على التوزيعات الاقتصادية كلاً حسب دوره " ¹ ، كما اعتقد أنه سوف يكون هناك خطراً كبيراً إذا ما سيطر الوزراء (الحكومة) بأنفسهم على اصدار النقود الورقية فلأجل هذا اقترح أن يتم وضع ذلك الاحتكار في أيدي نواب يتم تفويضهم ، ولا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا عن طريق الاقتراع في مجلس النواب واقترح أيضاً منع أي تعاملات مالية بين هؤلاء المفوضين والوزراء ، ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يقرض هؤلاء المفوضين أموالاً للحكومة ، أما إذا أرادت الحكومة الحصول على نقود فأنه ينبغي أن تحصل عليها عن طريق زيادة الضرائب أو عن طريق بيع أدوات الخزنة أو أن تقترض من أي مصرف من المصارف ولكن لا ينبغي بأي حال من الأحوال السماح للحكومة بالاقتراض من هؤلاء الذين يملكون القدرة على إصدار النقود ² ، ويذكر (كينز) في حديثه للجنة الملكية عام (1931) في البنك المركزي الهندي "ان البنك المركزي النموذجي هو البنك الذي يمزج المسؤولية الأساسية للحكومة مع درجة عالية من الاستقلالية لسلطات البنك" ³ .

ثانياً : مفهوم استقلالية البنوك المركزية

ان استقلالية البنوك المركزية تشير إلى حرية السلطات النقدية وعدم تأثرها المباشر وغير المباشر بآراء السياسيين أو التأثير بهم وبالضغط الحكومي فيما يتصل بسياساتهم النقدية ⁴ .
كما ان الاقتصادي في جامعة اوكسفورد (يورسلاخس) حدد مفهوم البنك المركزي الكفوء ، والفعال ، بالكلمات الاتية "إن البنك المركزي ليس مجرد محافظ ونائب محافظ ومجموعة من الموظفين ، وإنما البنك المركزي هو مجموعة من العقول ذات المعارف العلمية والخبرة الواسعة في الشؤون النقدية والاقتصادية والقانونية ، والتي ينتظم عملها في مؤسسة لها صلاحيات واسعة واستقلالية في ممارسة اعمالها لتحقيق اغراض التي تعرف العالم المتقدم على انها اغراض البنوك المركزية" ⁵ .

1- احمد اسماعيل ابراهيم المشهاني ، قياس درجة استقلالية البنك المركزي وعلاقتها بعجز الموازنة الحكومية (العراق - حالة دراسية) للفترة (1981-2008م) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2010 ، ص84.

2- عبدالرحمن عبيد جمعة ، أثر الهيمنة المالية الحكومية على فاعلية السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي (دراسة تحليلية لمجموعة من البلدان مع اشارة خاصة للعراق) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2012 ، ص83.

3- بلسم حسين رهيف السهلاني، استقلالية البنوك المركزية ودورها في تحقيق اهداف السياسة النقدية مع الاشارة الى البنك المركزي العراقي رسالة ماجستير ، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية ، جامعة بغداد ، 2008 ، ص48.

4- Carle ، Walsh ، Central bank independence Prepared for the New Palgrave Dictionary ، University of California، Santa Cruz ، December 2005 ، P1 .

5- زكريا الدوري، يسرى السامرائي ، البنوك المركزية والسياسات النقدية ،اليازوري للنشر والتوزيع ،عمان ،الاردن ، الطبعة الثانية ، 2006 ، ص115.

واكد اخرون الى ان هناك اجماعاً في الرأي قد ظهر في الفترة الاخيرة ينص على ان السياسة النقدية ستكون اكثر فاعلية اذا نفذت من قبل البنك المركزي بالاستقلال عن الحكومة ، اي ان الاستقلالية تعني الحرية في اتخاذ القرار فيما يخص سعر الفائدة الضروري للوصول الى التضخم المستهدف (الاستقلالية التشغيلية) او انها تعني الحرية في وضع كلاً من الاهداف والادوات وهنا تسمى (الاستقلالية التامة) ، وهذا يعني ان الاستقلالية لا تقف عند حدود التنفيذ بل تستمر لتصل الى التخطيط والتنفيذ للسياسة النقدية واهدافها ¹ .

وأصبح هذا المفهوم من الركائز الأساسية في النظرية والسياسة النقدية ، ويتفق البعض من الاقتصاديين على ان استقلالية البنك المركزي أصبحت امراً لا بد منه بل أكثر من ذلك أي أصبحت مرغوباً فيها بسبب دورها الفعال في الوصول إلى الاهداف المتعلقة باستقرار الأسعار في الأجل الطويل ، كذلك يجب الإمعان وبدقة حول استقلالية البنك المركزي على إنها الخيار أو الآلية المتبعة للوصول إلى معدل تضخم منخفض ، وفي الآونة الأخيرة كثيراً ما نسمع إن الدرجات العالية من الاستقلالية اقترنت و بشكل واضح بتفويض البنك المركزي بمعالجة التضخم وكبح جماحه فضلاً عن انه أداة مؤسسية لتثبيت الأسعار و استقرارها ² .

ثالثاً : معايير استقلالية البنوك المركزية

تكاد تتفق معظم الدراسات التي اجريت في موضوع استقلالية البنوك المركزية حول مجموعة من المعايير ، وان كانت قد اختلفت في الترتيب والوزن النسبي الممكن اعطاءه لكل واحد منها ، الامر الذي ادى الى وجود بعض الاختلافات البسيطة في نتائج الدراسات التي اجريت في هذا الموضوع ، واهمها الاتي :

سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظ البنك المركزي واعضاء مجلس الادارة

يعد افراد الحكومة بسلطة تعيين محافظ البنك المركزي ونوابه واعضاء مجلس الادارة مؤشراً على التبعية السياسية للبنك المركزي والعكس صحيح ، في حين كلما تنوعت سلطات التعيين كلما كان مؤشراً على الاستقلال السياسي (صنع قرارات السياسة النقدية) للبنك المركزي ³ .

كما ويعد منصب محافظ البنك المركزي منصباً إدارياً يتعلق بكل البلد ولا يكون مرتبطاً أو حكراً لفئة أو جهة سياسية معينة ، كما لا بد من التنويه إلى ان استقلالية محافظ البنك المركزي عن الحكومة لا تعني بالضرورة ابتعاده عن الحكومة وأهدافها السياسية ، بل يجب أن يكون المحافظ ملماً وعلى علم تام بالسياسات العامة للحكومة ، فضلاً عن قدرته على التعاون الإيجابي والفعال ضمن الإطار العام لتلك السياسات الحكومية ⁴ .

اما فيما يتعلق في مجال اقالة محافظ البنك المركزي واعضاء مجلس ادارته ، ولكي يستطيع البنك المركزي المحافظة على استقلاليته ، ينبغي ان تكون اجراءات اقالة المحافظ وكبار المسؤولين منصوص عليها في القانون ، اما اذا كانت متروكة للحكومة فسوف يكون مجلس الادارة اي ادارة البنك المركزي وهيئاته العليا تابعاً للحكومة ومنفذاً لتعليماتها ⁵ .

سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ اهداف السياسة النقدية ومدى تدخل الحكومة

إن الجهة المسؤولة عن وضع وتحديد اهداف السياسة النقدية تختلف باختلاف درجة الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي ، لأن البنك المركزي المستقل لديه الصلاحية الكاملة لوضع وتحديد السياسة النقدية بحرية من دون أن يتلقى أي تعليمات من الحكومة ، ومن المعروف أن البنك المركزي أياً كانت درجة استقلاليته فهو مطالب بأن يأخذ في الاعتبار اتجاه السياسة الاقتصادية العامة للبلد التي تقررها الحكومة ، حينما يقوم بتحديد اهدافه وأن يقدم الدعم والمساندة ⁶ .

مدى التزام البنك المركزي بمنح التسهيلات الائتمانية للحكومة

أي مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الإنفاق الحكومي ، وكذلك مدى التزامه بشراء أدوات دين حكومية ومدى التزامه بمنح تسهيلات ائتمانية الحكومة وهيئاتها ومؤسساتها ، فكلما كانت قيود الإقراض للقطاع العام أشد صرامة كان البنك المركزي أكثر استقلالية ⁷ ، وقد وضعت معظم البلدان قيوداً مشددة على امكانية اقتراض الحكومة من البنك المركزي خشية ان يؤدي ذلك الى التضخم بسبب الافراط في الاقتراض ، وتمثل هذه القيود احد المظاهر الهامة للاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في تحديده وتنفيذه للسياسة النقدية .

1- عبد الحسين جليل الغالبي ، الصيرفة المركزية النظرية والسياسات ، مؤسسة النبراس ، النجف ، الطبعة الاولى ، 2015 ، ص 97 .

2- احمد جاسم محمد ، استقلالية البنك المركزي ودوره في معالجة التضخم (العراق دراسة حالة للسنوات 2003-2008) ، مجلة العلوم الاقتصادية ، جامعة البصرة ، العدد 26 ، المجلد السابع ، نيسان ، 2010 ، ص 7 .

3- أحمد الانفي ، السياسة النقدية وقانون البنوك الموحد ، روز اليوسف ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، 2008 ، ص 19 .

4- احمد جاسم محمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 8 .

5- سهير معتوق ، استقلالية البنك المركزي المصري ، كلية التجارة ، جامعة حلوان ، 2002 ، ص 7 .

6- احمد ابراهيم اسماعيل المشهداني ، مصدر سبق ذكره ، ص 105 .

7- إكن لونيس ، السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي في الجزائر خلال الفترة (2000-2009) ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2011 ، ص 90 .

وفي ضوء ذلك تكون البنوك المركزية أكثر استقلالية عندما تزيد من فرض القيود المحددة على تقديم الإقراض العام للقطاعات الحكومية ، اما اذا كان العكس اي لا توجد قيود على الائتمان (القروض) المقدمة الى الحكومة لتمويل العجز فان ذلك يدل على عدم تمتع البنك المركزي بالاستقلالية .

دور ممثلي الحكومة في البنك المركزي

ان السياسة النقدية للبنوك المركزية تكون محدودة التأثير والفاعلية عندما تخضع لهيمنة الاجراءات الحكومية ، والكثير من الاقتصاديين يؤكدون ان جوهر الاستقلالية يتمثل بعلاقة البنك المركزي مع الحكومة¹. وان صلاحيات ممثلي الحكومة تختلف في المجلس الذي يشاركون في عضويته ، فقد يكون هؤلاء الممثلين في بعض الحالات بمثابة " قناة رسمية " للحكومة لممارسة تأثيرها بصورة مباشرة على قرارات البنك ، او قد يكونون بمثابة مراقبين فقط ، وقد يشاركون في المناقشات من دون ان يكون لهم حق التصويت على القرارات التي تتخذها المجالس العليا في هذه البنوك ، وقد يكون لهم حق تأجيل قراراتها او اعادة النظر فيها ، وأخيرا قد يتمتع ممثلو الحكومة بالحقوق كافة التي يتمتع بها الاعضاء بما فيها حق التصويت مما يعطيهم سيطرة وقدره اكبر على التأثير على قرارات البنك وسياساته ، وفي ضوء ذلك يكون البنك المركزي غير مستقل عندما يكون ممثلو الحكومة لهم الحقوق التي يتمتع بها اعضاء مجلس الادارة² .

القيود على استخدام ادوات السياسة النقدية حتى يستطيع البنك المركزي تحقيق أهداف السياسة النقدية ينبغي أن يكون للبنك المركزي صلاحيات واسعة في صياغة السياسة النقدية دون تدخل الحكومة في ذلك ، كما ان عدم قدرة البنك المركزي على استخدام أدوات السياسة النقدية التي يراها مناسبة ، ومن دون حاجة للحصول على موافقة الحكومة يضعف من استقلالية البنك المركزي ومن السياسة النقدية .

وتتفاوت قدرة البنك المركزي على استخدام ادوات السياسة النقدية بين البلدان المختلفة تفاوتاً ملحوظاً ، ففي البعض منها يتمتع البنك المركزي بحرية كبيرة في مجال استخدام تلك الادوات وفي البعض الآخر يتطلب مجرد تغيير البعض منها على سبيل المثال (الاحتياطي القانوني) الرجوع الى الحكومة³ ، ففي كل من ألمانيا وسويسرا والولايات المتحدة تتمتع البنوك المركزية بحرية كاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية ، كما ان هذه الحرية لا تمنع التشاور المستمر بين هذه البنوك والحكومات عند وضع السياسات المختلفة ، اما في نيوزيلندا فوفقاً للسياسة والاهداف المتفق عليها بين محافظ البنك المركزي ووزير المالية ، فانه يكون لوزير المالية الحق في ان تكون له الكلمة العليا في تغيير اهداف البنك المركزي في سياسته النقدية⁴ .

سلطة الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي (الاستقلال المالي) ان موضوع الاستقلال المالي للبنك المركزي له أهمية خاصة في دراسة علاقة هذا البنك بالحكومة ومدى استقلاله عنها ، فاشتراط الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة على ميزانية البنك المركزي قد تشكل في حد ذاتها وسيلة غير مباشرة تستعملها الحكومة للتأثير على هذا البنك ، وذلك عن طريق الحد من قدرته للحصول على الموارد المالية اللازمة له في حالة عدم اتباعه لتوجيهاتها ، فكلما انخفض تدخل الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي كلما كان أكثر استقلالية⁵.

ومن المعلوم ان مصادر دخل البنك المركزي عادة ما تنتج عن طريق الأرباح الناتجة عن عملية الإصدار النقدي ، والإيرادات الناتجة عن طريق توظيف ارصدة الاحتياطي الاجباري ، وفي المعتاد توجد تدابير محددة في توزيع هذه الارباح فقد يتم توزيعها عن طريق الحكومة او بالاتفاق مع البنك ، لذلك كلما كان اقرار ميزانية البنك وتخصيص إيراداته تتم عن طريق البنك المركزي كلما كان البنك أكثر استقلالية والعكس صحيح⁶ .

1- بلسم حسين رفيف السهلاني، مصدر سبق ذكره، ص124.

2- سهام محمد السويدي ،استقلالية البنك المركزي ودورها في فعالية السياسة النقدية في الدول العربية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2010 ، ص66 .

3- المصدر السابق نفسه ، ص68 .

4- زينب حسين عوض الله ، اقتصاديات النقود والمال ، دار الجامعة الجديد للنشر ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2007 ، ص231.

5- احمد ابراهيم اسماعيل المشهداني ، مصدر سبق ذكره ، ص108 .

6- سهير معنوق ، مصدر سبق ذكره ، ص9 .

المبحث الثاني اسباب الدعوة الى الاستقلالية واهميتها

اولاً : اسباب الدعوة الى استقلالية البنوك المركزية
رغم ان استقلالية البنك المركزي أصبحت واقعاً فعلياً في العديد من الدول الا ان الحوار لا يزال قائماً حول اسباب هذه الاستقلالية ، وكان من أهم الأسباب الرئيسية التي أدت الى المناداة باستقلالية البنوك المركزية ما يأتي 1 :

انهيار نظام (بريتون وودز) وظهور ظاهرة التضخم في كل من الدول الرأسمالية المتقدمة والنامية ، حيث كان ينظر الى ظاهرة التضخم كنتاج للسياسة النقدية المطبقة من قبل البنوك المركزية .
تأثير الاقتصاد السياسي على السياسة النقدية وهذا يظهر من خلال تأثير نتائج الانتخابات على الوضع الاقتصادي قبل وأثناء الانتخابات والهدف منه إحداث رواج اقتصادي قبل الانتخابات وان كان قصير المدى لحين نجاحهم في الانتخابات وهذا ما يسمى ب (الدورة السياسية للنشاط الاقتصادي) .
ان استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة تجعله لا يخضع لها ، وذلك في حالة طلبها او إلحاحها على الإصدار النقدي الفانض لأن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار (زيادة التضخم) داخل إقليم الدولة 2 .
الارتباط بين استقلالية البنك المركزي وبين اعتبار استقرار الاسعار بمثابة الهدف الاول والرئيس للسياسة النقدية 3 .

سعي الحكومات للسيطرة على البنوك المركزية لتوجيه السياسة النقدية بما يخدم سياستها المالية والاقتصادية من خلال تطبيق بعض السياسات النقدية التي تساهم في التضخم وتخدم الموازنة العامة كالإصدار النقدي بدون مقابل 4 .

عدم فعالية وكفاءة السياسة النقدية ولاسيماً في مجال مكافحة التضخم في بعض الدول نتيجة لتدخل الحكومة بدرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية إذ أظهرت نتائج بعض الدراسات ان هناك علاقة بين استقلالية البنك المركزي وخفض معدلات التضخم من دون التأثير السلبي على معدلات النمو ، وهذه الدراسات نادت بضرورة استقلالية البنك 5 .

ثانياً: الآراء المعارضة للاستقلالية

ان هذا الفريق يرى بعدم الحاجة الى الاستقلالية ويؤيدون وجهة نظرهم بأن استقلالية البنك المركزي ما هي الا استقلالية شكلية ، ذلك لان البنوك المركزية في مختلف العالم لها دورها المتعارف عليه ومن اهم وظائفها القيام بتنفيذ سياسات الحكومة ومساعدتها على مواجهة الظروف الاقتصادية المتغيرة ، لذلك سوف نتطرق الى هذه الآراء في هذه النقطة .

ان منتقدي الاستقلالية يرون ان من غير المنطقي وغير الديمقراطي الا يحظى الاعضاء المنتخبون بالثقة لكي يحكموا على السياسة النقدية وللتأكيد في القول فان السياسة الاقتصادية تتضمن قرارات صعبة وتحتاج الى وجهات نظر مطولة ، كما يجب ان يكون الرئيس لديه سيطرة كاملة على السياسة النقدية التي هي احد اهم تلك السياسات ، وذلك لان الشعب يعتقدون ان الرئيس يكون مسؤولاً عن المشاكل الاقتصادية التي تنتج عن كل السياسات التي اتبعها خلال فترة ادارته 6 .

ان البنوك المستقلة قد لا تقوم بتحسين كفاءة ادائها في مجال الحد من التضخم في الاجل الطويل على الرغم من انها تعلن ذلك ، كما ان الرأي القائل بان الاستقلالية تؤدي الى تحسين الاداء في مجال معالجة التضخم لم يؤكد الواقع ، وذلك لان واقع الحال يشير الى وجود بنوك مركزية غير مستقلة وحقت اداء افضل في مجال التحكم بالتضخم ، وتجربة فرنسا مثال على ذلك 7 .

1- بلعزوز بن علي ، قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة ، مداخل في إطار المؤتمر العلمي الدولي الثاني حول " إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة " ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 12/11 ، 2008 ، ص4 .

2- وديع طوروس ، المدخل الى الاقتصاد النقدي ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، الطبعة الاولى ، 2011 ، ص230 .

3- محمد عثمان عبدالله حسنا ، البنوك المركزية وظائف ومهام ، اتحاد المصارف العربية ، بيروت ، 2014 ، ص25 .

4- عبادي رنزة ، متطلبات إرساء الحوكمة في البنوك العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ، الجزائر ، 2015 ، ص36 .

5- محمد عثمان عبدالله حسنا ، مصدر سبق ذكره ، ص24 .

6- توماس ماير ، وآخرون ، النقود والبنوك والاقتصاد ، ترجمة السيد احمد عبد الخالق ، النقود والبنوك والاقتصاد ، دار المريخ ، الرياض ، الطبعة الاولى ، 2002 ، ص266 .

7- يوسف حسن يوسف ، البنوك المركزية ودورها في اقتصاديات الدول ، دار التعليم الجامعي ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2014 ، ص182 .

كذلك ينطلق الرافضون لفكرة الاستقلالية من التعارض فيما بين المؤيدين للاستقلالية انفسهم فمنهم من يقول بان الاستقلالية يجب ان تتمثل في تحقيق اهداف السياسة النقدية ، بينما يرى القسم الاخر بان الاستقلالية تتمثل في استخدام الادوات النقدية فقط من اجل تحقيق اهداف السياسة النقدية ¹.

يدعم (M.Friedman) معارضته لوجود بنك مركزي مستقل بالقول ان مقداراً كبيراً من الأذى يمكن ان يلحق النظام النقدي عندما يخطأ عدد قليل ممن يمتلكون سلطة التأثير على هذا النظام ، والبعض يذهب الى ابعد من ذلك في معارضته للاستقلالية ، حيث يقول "ان النقود موضوع خطير للغاية لدرجة اننا لا نستطيع ان نتركه للقائمين على البنوك المركزية " ².

بالنظر الى مشاركة الحكومة في راس مال البنك المركزي فان ذلك يعطي الحكومة الحق بالتدخل في سياسات البنك المركزي ³.

ثالثاً : أهمية استقلالية البنوك المركزية

ان اهمية استقلالية البنوك المركزية تم التأكيد عليها خلال مؤتمر بروكسل المنعقد في عام (1920م) ، وكذلك المؤتمر الثاني عام 1922م ، ومما دعم هذا التوجه النظام الاقتصادي السائد والمتبع في منتصف القرن العشرين حيث كان النظام الاقتصادي يعتمد على مبدأ الحرية الاقتصادية (دعه يعمل دعه يمر) والذي يؤكد على عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتقتصر وظيفتها على المحافظة على الامن الداخلي، والامن الخارجي ⁴.

يرى بعض الاقتصاديين في تبريرهم لأهمية استقلالية البنك المركزي انه يضع السياسات بناء على اعتبارات اقتصادية بحتة في حين الحكومة تحدد سياساتها المالية فيما يتعلق بالضرائب والنفقات العام لتحقيق اهداف اقتصادية وسياسية واجتماعية تريد ان تكسب بها التأييد الشعبي للحزب الحاكم ⁵.

كما ان استقرار المستوى العام للأسعار يعد هدفاً مرغوباً فيه ، واستقلال البنك المركزي يساعد على تحقيق ذلك الاستقرار ، و يتفق معظم المختصين سواء كانوا من رجال السياسة أم من رجال الاقتصاد على ضرورة تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار ، لما لذلك من آثار على الاقتصاد قد تجعله يعمل بصورة أفضل عندما لا يتم عرقلة القرارات الخاصة بالاستثمار والأجور من خلال المستويات المرتفعة من التضخم وآثاره السلبية .

وفي الحقيقة هناك مجموعة من العوامل التي تتفاعل فيما بينها مؤثرة وبشكل سلبي على استقرار الأسعار مثل السياسة المالية وسياسات الأجور والسياسات الأخرى التي يمكن تطبيقها في البلدان المختلفة ، فمن الطبيعي أن لا تتمكن السياسة النقدية من معالجة الآثار السلبية لتلك السياسات لوحدها ، بل من المفترض أن تتناغم مجموعة السياسات المتبعة ومنها النقدية مع بعضها البعض لجني الثمار المرغوب فيها ومنها الاستقرار في المستوى العام للأسعار ⁶ ، ولضمان عمل السياسة النقدية وتطبيق الأدوات المتاحة في السياسة النقدية بأسلوب ناجح يؤدي إلى مكافحة المعدلات المرتفعة من التضخم يفترض عمل الآتي ⁷ :

1. ضرورة التأكيد على أن تطل الإصلاحات النظام المصرفي لجعله أكثر كفاءة و فاعلية لان الشبكة المصرفية تعد بمثابة القناة المحورية لانتقال السياسة النقدية إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة لذا فان المصارف ذات الأداء الضعيف لا تلبى طموحات البنوك المركزية و توقعاته في تأمين تحقيق نجاح السياسة النقدية وتفعيل أدائها لدورها المطلوب في الاقتصاد

2. وجود الموارد البشرية المؤهلة وعلى رأسها طبقة أو شريحة المدراء ذوي الكفاءة والاختصاص ممن يمتلكون القدرة على الإبداع والابتكار في التعامل مع السياسة النقدية وأدواتها وإدارتها بأسلوب صحيح وفق المستجدات الطارئة التي قد تحدث على الساحة الاقتصادية فمن المرجح أن تتأثر عملية تخصيص الموارد المتاحة لدى المصارف بوجود بعض المشاكل التي تعاني منها الإدارات العليا في تلك المصارف ، مما يحتم الأمر ضرورة تصدر الأشخاص المؤهلين لإدارة المصارف .

- 1- احمد اسماعيل ابراهيم المشهداني ، مصدر سبق ذكره ، ص 95 .
- 2- فلاح حسن ثويني، مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي ، وقائع المؤتمر الوطني الاول والعلمي العاشر ، كلية الادارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، 2010 ، ص 103.
- 3- فلاح حسن ثويني ، دور البنك المركزي في تحقيق التوازن الاقتصادي، اطروحة دكتوراه ، كلية الادارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، 2001 ، ص 51.
- 4- أحمد صبحي العيادي ، ادارة العمليات المصرفية والرقابة عليها، دار الفكر ، عمان، الاردن، الطبعة الاولى، 2010، ص 204.
- 5- عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي ، الدار الجامعية، الاسكندرية، الطبعة الاولى ، 2013 ، ص 421 .
- 6- احمد جاسم محمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 12.
- 7- المصدر السابق نفسه ، ص 13 .

المبحث الثالث

قياس استقلالية البنك المركزي العراقي من خلال (المؤشرات التشريعية)

سوف نستخدم في قياس استقلالية البنك المركزي العراقي الطريقة نفسها التي استخدمها كل من (Cukierman) و (Grilli) حيث استخدمنا المؤشرات التشريعية وقسمناها الى اربعة مجموعات ، كل مجموعة لها وزناً معيناً حسب اهميتها النسبية وهي كالآتي :

بين قانون البنك المركزي العراقي الجديد رقم (56) لسنة 2004 ، استقلالية البنك المركزي العراقي وابرز مقوماتها ومؤشراتها وهي :

اولاً : سلطة تعيين وعزل محافظ البنك المركزي واعضاء مجلسه

اشارت المادة رقم (13) والمادة رقم (14) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة (2004) ان سلطة التعيين اي (السلطة التشريعية) تقوم بتعيين المحافظ ونائبيه وأعضاء المجلس الآخرين وتقوم الهيئة التشريعية بالتصديق على هذا التعيين ، وتتشاور سلطة التعيين مع المحافظ ونائبيه في شأن ترشيح كبار المديرين لعضوية المجلس وتكون مدة الخدمة لجميع أعضاء المجلس خمس سنوات يجوز بعدها إعادة تعيينهم بناء على توصية من سلطة التعيين وموافقة الهيئة التشريعية ، كما ان عملية إقالة المحافظ أو نائب المحافظ أو أي عضو من أعضاء المجلس من مهام منصبه تكون محصورة بيد سلطة التعيين فقط وضمن شروط ، ولكنه غير مطبق على ارض الواقع .

جدول (1)

المؤشرات التي تتعلق بمتغير المحافظ

المتغيرات	خصائص المتغير	ترتيب الاستقلالية	الوزن 20%
المحافظ			
	1- مدة الوظيفة		
	اطول من 8 سنوات	*	1.00
	من 6-8 سنوات		0.75
	5 سنوات		0.50
	4 سنوات		0.25
	اقل من 4 سنوات		0.00
	2- الجهة التي تعين المحافظ		
	مجلس ادارة البنك المركزي		1.00
	هيئة من مجلس ادارة البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية		0.75
	السلطة التشريعية	*	0.50
	السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)		0.25
	عضو واحد او اثنان من مجلس الوزراء		0.00
	3- الرفض (الطرد)		
	غير منصوص عليه		1.00
	اسباب غير سياسية		0.83
	تنسيب مجلس البنك		0.67
	تنسيب السلطة التشريعية	*	0.50
	طرد غير مشروط متاح من خلال السلطة التنفيذية		0.33
	تنسيب السلطة التنفيذية		0.17
	طرد غير مشروط من خلال السلطة التنفيذية		0.00
	4- هل يتقald المحافظ وظائف اخرى في الحكومة		
	كلا	*	1.00
	بإذن من السلطة التنفيذية		0.50
	لا يوجد تشريع يمنع ذلك		0.00
	درجة الاستقلالية		15%

المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على مقياس (Grilli & Cukierman) .

ثانياً : صياغة وتنفيذ السياسة النقدية

نصت المادة رقم (4) الفقرة (1)، (أ) من القانون رقم (56)

أن البنك المركزي العراقي يمثل السلطة النقدية الوحيدة في العراق والمسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية .

جدول (2)

المؤشرات التي تتعلق بمتغير صياغة السياسة النقدية

المتغير	خصائص المتغير	ترتيب الاستقلالية	الوزن 15%
صياغة السياسة النقدية			
1-المسؤول عن صياغة السياسة النقدية			
البنك المركزي فقط		*	1.00
البنك يشارك ولكن تأثيره قليل			0.67
يُنحصر دور البنك بتقديم المشورة			0.33
تتفرد الحكومة بأعداد السياسة النقدية			0.00
2-من له الكلمة الأخيرة في حل التعارض			
البنك في حالة المشكلة مبينة في التشريع او القانون كأهدافه			1.00
الحكومة اذا كان القانون لا يوضح ذلك، او اذا كانت المشكلة داخل البنك			0.80
هيئة من مجلس البنك والسلطة التشريعية و التنفيذية		*	0.60
السلطة التنفيذية على قضايا السياسة حسب الاصول المرعية			0.40
السلطة التشريعية على قضايا السياسة			0.20
السلطة التنفيذية لها اولوية غير مشروطة			0.00
3- دور البنك في عملية اعداد الموازنة			
للبنك دور فعال			1.00
ليس للبنك اي تأثير		*	0.00
درجة الاستقلالية		8%	

المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على مقياس (Grilli & Cukierman) .

ثالثاً : اقراض البنك المركزي للحكومة :

نصت المادة رقم (26) من القانون رقم (56)

لا يمنح البنك المركزي العراقي أية اعتمادات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لأية هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة، باستثناء المصارف التجارية المملوكة للحكومة والتي تخضع لإشراف البنك المركزي العراقي لتوفير السيولة ، كما ويجوز للبنك المركزي العراقي شراء الأوراق المالية الحكومية على أن تقتصر عمليات شراء تلك الأوراق المالية على السوق الثانوي فقط ، وأن يتم الشراء في إطار عمليات السوق .

جدول (3)

المؤشرات التي تتعلق بمتغير اقراض الحكومة

المتغيرات	خصائص المتغير	ترتيب الاستقلالية	الوزن 50%
حدود اقراض الحكومة			
1-التسليف			
التسليف غير مسموح به		*	1.00
التسليف مسموح بحدود صارمة			0.67
التسليف مسموح بحدود مرنة			0.33
لا توجد حدود قانونية للإقراض			0.00
2-اسعار الفائدة على القروض يجب ان تكون			
اعلى من الحدود الدنيا			1.00
اسعار السوق		*	0.75
اقل من الحدود العليا			0.50
سعر الفائدة غير مذكور			0.25
لا توجد فائدة على قروض الحكومة من البنك المركزي			0.00
3-البنك المركزي ممنوع من شراء او بيع اوراق مالية حكومية في السوق الاولى			
نعم		*	1.00
كلا			0.00
درجة الاستقلالية		46%	

المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على مقياس (Grilli & Cukierman) .

رابعاً : تحديد الاهداف : نصت المادة رقم (3) من القانون رقم (56)

ان الهدف الرئيس للبنك المركزي العراقي يتمثل بتحقيق الاستقرار في الاسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت يستند على أساس قواعد السوق ، والعمل على تعزيز التنمية المستدامة وإتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق .

جدول (4)

المؤشرات التي تتعلق بمتغير الاهداف

المتغيرات	خصائص المتغير	ترتيب الاستقلالية	الوزن 15%
الاهداف	استقرار الاسعار الهدف الرئيس او الوحيد.		1.00
	استقرار الاسعار هدف واحد ، مع اهداف اخرى لا تتعارض معه.		0.60
	استقرار الاسعار هدف واحد، مع اهداف اخرى تتعارض معه مثل التوظيف.	*	0.40
	لا اهداف منصوص عليها في القانون .		0.20
	اهداف اخرى لا تتضمن هدف استقرار الاسعار.		0.00
درجة الاستقلالية			6%

المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على مقياس (Grilli & Cukierman) .

خامساً : اجمالي الاهمية النسبية لاستقلالية البنك المركزي العراقي

بعد التعرف على الاوزان الفعلية لكل متغير من متغيرات الاستقلالية وأهميتها النسبية الى المجموع الكلي ، اتضح ان اجمالي الاهمية النسبية للوزن الفعلي لاستقلالية البنك المركزي العراقي هي (75%) وهي نسبة تعد جيدة .

الاستنتاجات والتوصيات**اولاً : الاستنتاجات**

إن الاستقلالية منطلق مهم للبنوك المركزية لتسهيل مهمة أداء الهدف الأساس للبنك المركزي وهي المحافظة على قيمة العملة وقوتها الشرائية ، وبالتالي تحقيق الاستقرار النقدي .
ان درجة استقلالية البنك المركزي العراقي هي (75%) والتي تم التوصل اليها من خلال التشريعات القانونية ، بينما الدرجة الفعلية بعيدة عن هذه النتيجة .
ان درجة استقلالية البنك المركزي العراقي ترتفع عندما لا يكون هناك تدخل من قبل مجلس الوزراء في تعيين وإقالة المحافظ واعضائه وتحديد مدة ولايتهم .

ثانياً : التوصيات

ضرورة العمل على زيادة استقلالية البنك المركزي العراقي لكي يؤدي مهامه ويحقق اهدافه بكفاءة .
لابد من اجراء تعديلات على قانون البنك المركزي العراقي من اجل الحصول على استقلالية للبنك المركزي وخاصة فيما يتعلق بمتغير المحافظ وصياغة اهداف السياسة النقدية .
ان تعديل القانون قد لا يكون كافياً لمنح البنك المركزي استقلالية اكبر ، بل لابد ان يكون تنفيذ هذا القانون بعيداً عن الحكومة .

ثبت المصادر

- 1- احمد اسماعيل ابراهيم المشهدي ، قياس درجة استقلالية البنك المركزي وعلاقتها بعجز الموازنة الحكومية (العراق - حالة دراسية) للمدة (1981-2008م) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2010 .
- 2- أحمد الافي ، السياسة النقدية وقانون البنوك الموحد ، روز اليوسف ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، 2008 .
- 3- احمد جاسم محمد ، استقلالية البنك المركزي ودوره في معالجة التضخم (العراق دراسة حالة للسنوات 2003-2008) ، مجلة العلوم الاقتصادية ، جامعة البصرة ، العدد 26 ، المجلد السابع ، نيسان ، 2010 .
- 4- أحمد صبحي العيادي ، ادارة العمليات المصرفية والرقابة عليها ، دار الفكر ، عمان ، الاردن ، الطبعة الاولى ، 2010 .
- 5- إكن لونييس ، السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي في الجزائر خلال الفترة (2000-2009) ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2011 .
- 6- بلسم حسين رهياف السهلاني ، استقلالية البنوك المركزية ودورها في تحقيق اهداف السياسة النقدية مع الاشارة الى البنك المركزي العراقي رسالة ماجستير ، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية ، جامعة بغداد ، 2008 ، ص48 .
- 7- بلعزوز بن علي ، قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة ، مداخلة في إطار المؤتمر العلمي الدولي الثاني حول " إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة " ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 12/11 ، 2008 .
- 8- توماس ماير ، وآخرون ، النقود والبنوك والاقتصاد ، ترجمة السيد احمد عبد الخالق ، النقود والبنوك والاقتصاد ، دار المريخ ، الرياض ، الطبعة الاولى ، 2002 .

- 9- زكريا الدوري، يسرى السامرائي ، البنوك المركزية والسياسات النقدية ،اليازوري للنشر والتوزيع ،عمان ،الأردن ، الطبعة الثانية ، 2006 .
- 10- زينب حسين عوض الله ، اقتصاديات النقود والمال ، دار الجامعة الجديد للنشر ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2007 .
- 11- سهام محمد السويدي ،استقلالية البنك المركزي ودورها في فعالية السياسة النقدية في الدول العربية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2010 .
- 12- سهير معنوق، استقلالية البنك المركزي المصري، كلية التجارة، جامعة حلوان، 2002 .
- 13- عبادي رندة ، متطلبات إرساء الحوكمة في البنوك العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ، الجزائر ، 2015 .
- 14- عبد الحسين جليل الغالبي ، الصيرفة المركزية النظرية والسياسات ، مؤسسة النبراس ، النجف ، الطبعة الاولى ، 2015 .
- 15- عبد المطلب عبد الحميد ، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2013.
- 16- عبدالرحمن عبيد جمعة ، أثر الهيمنة المالية الحكومية على فاعلية السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي (دراسة تحليلية لمجموعة من البلدان مع إشارة خاصة للعراق)، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2012 ، ص83.
- 17- فلاح حسن ثويني ، دور البنك المركزي في تحقيق التوازن الاقتصادي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الادارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، 2001 .
- 18- فلاح حسن ثويني، مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي ، وقائع المؤتمر الوطني الاول والعلمي العاشر ، كلية الادارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، 2010 .
- 19- محمد عثمان عبدالله حسناات ، البنوك المركزية وظائف ومهام ، اتحاد المصارف العربية ، بيروت ، 2014 .
- 20- وديع طوروس ، المدخل الى الاقتصاد النقدي ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، الطبعة الاولى ، 2011 .
- 21- يوسف حسن يوسف ، البنوك المركزية ودورها في اقتصاديات الدول، دار التعليم الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الاولى ، 2014 .

ثانيا : مصادر اللغة الإنكليزية

22-Carle ، Walsh ، Central bank independence Prepared for the New Palgrave Dictionary
، University of California· Santa Cruz ، December 2005 .