

استقلالية البنك المركزي العراقي ودورها في بعض المتغيرات الاقتصادية

أ.د. مایح شبيب الشمري

م.م. غالب شاکر بخیت (*)

كلية الادارة والاقتصاد / جامعة الكوفة

كلية الادارة والاقتصاد / جامعة واسط

المخلص

تلعب السياسة النقدية دوراً محورياً في التأثير على النشاطات الاقتصادية، وعادة ما يكون هذا التأثير متفاوتاً بين الدول التي تعتمد تلك السياسات، إذ يعتمد هذا التأثير على طبيعة سلوك السياسة النقدية المتبعة من قبل البنك المركزي واطارته، ومن أهم العوامل المحددة لفاعلية السياسة النقدية هو مدى تحديد البنك المركزي للهدف التشغيلي لهذه السياسة وهيكلية الاقتصاد، فضلاً عن مدى طبيعة وفاعلية تأثير أدوات السياسة النقدية، ومنذ عام 2003 وماتمخض عنه من تغيرات سياسية واقتصادية، بات من الضروري ان تتحمل السياسة النقدية العبء الأكبر في عملية تحقيق الاستقرار النقدي وإيقاف معدلات التضخم الجامحة، إذ مارس البنك المركزي العراقي دوراً محورياً في بلوغ تلك الأهداف، إذ تمكن من تخفيض معدل التضخم وتحقيق استقرار نسبي في سعر صرف العملة المحلية، بفضل ما قام به المركزي من استحداث أدوات جديدة كمزاد العملة الأجنبية، والتسهيلات القائمة، فضلاً عن دوره في تقليص إجمالي الدين الخارجي من خلال الاستقلالية التي منحتة حق التمثيل الدولي، كما حقق المركزي انجازاً مهماً فيما يتعلق ببناء قاعدة متينة من الاحتياطات الأجنبية، والذي يمثل صمام الأمان لحماية البلد من الأحداث والأزمات الاقتصادية الطارئة، ويعزز الثقة بالعملة المحلية داخلياً وخارجياً، إلا ان تلك الانجازات المتحققة في البيئة النقدية لم تنتقل آثارها بشكل واضح الى بعض المتغيرات الحقيقية في الاقتصاد المحلي، إذ تؤكد البيانات الرسمية الى انخفاض نسبة الاستثمار الى GDP الى ادنى مستوى، والذي يرجع الى تنوع الاختلالات الاقتصادية التي تعاني منها الأسواق في البلد، وجمود القطاع الحقيقي وضعف مساهمته في GDP، فضلاً عن تدني مؤشرات بيئة الأعمال وانعدام التنافسية، وعدم اعتماد سياسات التنويع الاقتصادي وانحراف توجهات المالية العامة عن مسار السياسة النقدية، لذا يمكن القول بان تأخر انتقال الآثار النقدية الى مكونات القطاع الحقيقي يرجع الى عوامل حقيقية أكثر مما هي نقدية.

(*) مسئل من اطروحة دكتوراه للباحث الثاني .

Abstract

Play monetary policy a central role in influencing economic activity, and is usually this effect varied between countries that adopt such policies, as support of this effect on the nature of the behavior of the monetary policy pursued by the central bank and its framework, and the most important

determinants of the effectiveness of monetary policy is the extent to identify the bank Central to the operational objective of this policy and the structure of the economy, as well as the nature and effectiveness of the impact of monetary policy tools. Since 2003, Maatmkhadd him from the political and economic changes, it is necessary to bear the monetary policy brunt in the process of achieving monetary stability and stop inflation unbridled, since March the Iraqi Central Bank a central role in achieving those goals, it was able to reduce the rate of inflation and achieve relative stability in by the central مقام the exchange rate of the local currency, thanks to development of new tools Kmzad foreign currency, and existing facilities, as well as its role in reducing the total external debt through independence that gave him the right to international representation, also achieved the central important achievement in terms of building a solid base of reserves foreign, which represents a safety valve to protect the country from events and emergency economic crises, and enhance confidence in the local currency internally and externally.

But those achievements in environmental cash not passed its effects are clearly some real variables in the local economy, Reaffirming the official data to lower the ratio of investment to GDP to the lowest level, which is due to the diversity of economic imbalances plaguing the markets in the country, and the rigidity of the sector the real and the weakness of its contribution to the GDP, as well as the low indicators of the business environment and lack of.

المقدمة

شهدت السياسة النقدية في العراق تقدماً ملحوظاً بعد عام 2003، إذ طرأت عليها تغييرات ملموسة أدت إلى إعادة صياغة الإستراتيجية الخاصة بها، وطبيعة الأدوات النقدية المستخدمة، بما في ذلك الهدف التشغيلي والنهائي، إذ يعكس الأخير الأولويات التي تهدف السلطة النقدية إلى تحقيقها، بينما يحدد الهدف التشغيلي الأدوات التي تستخدمها لجنة السياسة النقدية في عملها، وقد تركزت تلك الأهداف في المرحلة الراهنة على تحقيق الإستقرار في الأسعار وإيقاف الضغوط التضخمية الجامحة المتوارثة من العقود السابقة، وذلك بالإستناد إلى الإستقلالية التي حصل عليها البنك المركزي في صياغة السياسة الملائمة للمشهد الاقتصادي في البلد وإدارتها ، وبحسب القرار 56 لسنة 2004 وماتمخض عنه من نتائج محفزة للنشاط الإقتصادي.

اهمية البحث

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

هدف البحث

يهدف البحث الى توضيح دور استقلالية البنك المركزي العراقي التي اكتسبها منذ عام 2004 وما تمخض عنها من تحسين كفاءة الأدوات النقدية المستحدثة من جهة، ورفع كفاءة إدارة السياسة النقدية من جهة أخرى، ومن ثم تعزيز انتقال الآثار النقدية الى النشاط الاقتصادي.

مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في النقاط الآتية:

- 1- تتعرض إدارة البنك المركزي بين حين وآخر الى ضغوطات سياسية قد تؤدي الى عرقلة مهامه الأساسية.
- 2- عدم توفر بيئة اقتصادية واجتماعية محفزة لاستيعاب الآثار النقدية، وإمكانية الاستفادة من الإصلاحات النقدية.
- 3- تحمل الإدارة النقدية والمتمثلة بالبنك المركزي لوحدها مسؤولية الإصلاح النقدي والمالي، مما يحمل السياسة النقدي أهدافاً إضافية قد يغير من توجهاتها المستقبلية.
- 4- حداثة النظام الديمقراطي في العراق، وعدم وضوح الرؤى والمهام الرئيسية لمؤسسات الدولة.

فرضية البحث

ان استقلالية البنك المركزي العراقي ذات دور مؤثر في تحسين كفاءة وإدارة السياسة النقدية، ورفع فاعليتها في بعض المتغيرات الاقتصادية.

منهجية البحث

بغية تحقيق هدف البحث، فقد اعتمد الباحث اسلوب المزج بين المنهجين الاستنباطي والاستقرائي، وذلك من خلال تتبع مسار السياسة النقدية منذ عام 2004 وبحسب القانون رقم 56 والذي تم بموجبه منح البنك المركزي الاستقلالية، فضلاً عن تحليل دور الاستقلالية في بعض المتغيرات الاقتصادية بالاعتماد على البيانات الرسمية.

هيكلية البحث

تضمن البحث محورين هما:

- الأول: استقلالية البنك المركزي ودورها في رفع كفاءة أداء السياسة النقدية.
 - الثاني: الاستقلالية ودورها في تعزيز كفاءة إدارة السياسة النقدية.
- وقد اختتم البحث ببعض الاستنتاجات والتوصيات.

ولاً: الإستقلالية ورفع كفاءة الأدوات النقدية

إن التحول إلى الأدوات غير المباشرة في السياسة النقدية وبموجب القرار رقم 56 لسنة 2004، أعطى البنك المركزي حرية أوسع وصياغة أدق في تنفيذ المهام النقدية وإدارتها على وفق متطلبات المرحلة التي يمر بها الاقتصاد العراقي، وتداخلات الطرق والوسائل للانتقال الى اقتصاد السوق، ويمكن أن نتطرق إلى بعض المؤشرات النقدية في ظل استقلالية البنك المركزي، وكالاتي:

1 - الإستقلالية والتضخم

دلت العديد من الدراسات والأبحاث على وجود علاقة متبادلة بين درجة استقلالية البنك المركزي ومعدلات التضخم، وتعد دراسة R-Bade & M-Parkin⁽²⁾ من أشهر الدراسات التي حاولت تحديد العلاقة بين استقلالية المركزي واستقرار معدل التضخم، ومن خلال استعراض بيانات (12) دولة، واستنتجت الدراسة بأن هناك علاقة متفاعلة بين الإستقلالية والتضخم، ولاسيما فيما يتعلق بمعياري مدى مساهمة البنوك المركزية في إقراض الحكومات وتمويل العجز المالي.

وبالنسبة للوضع العراقي، فقد اتضح وجود علاقة عكسية بين مدى تمتع المركزي بالإستقلالية وانخفاض معدلات التضخم، واتضح تأثير سيطرة الدولة على القرارات النقدية في العقود السابقة على اتجاه السياسة النقدية، وتحول البنك المركزي الى مجرد مؤسسة للإصدار النقدي الخالي من الغطاء الأجنبي، وإن تبعيته للسياسة المالية دفعت بمعدلات التضخم الى الارتفاع، فضلاً عن مآفرزته سياسات الكبح المالي والمتمثلة بتحديد سقف الائتمان المصرفي الممنوح وتحديد وجهته، أو فرض معدلات فائدة إدارية، مما أدى الى اختلال التوازن في السوق النقدية، فضلاً عن اعتماد سياسة التمويل التضخمي، الأمر الذي قوض الأهداف التنموية لعقود طويلة وعرض البلد لموجة عارمة من التضخم الجامح، ونشطت المضاربات في القطاعات غير الإنتاجية، مما أضعف الفرص الإستثمارية وتدني مستوى الإدخار المحلي، إذ اتسم الإقتصاد العراقي في تلك الحقبة بالركود المزمن والذي نتج عنه تدهور معدلات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والوصول بها إلى مستوى مؤشرات الإقتصاديات الرثة⁽¹⁾.

أما في الفترة التي أعقبت أحداث عام 2003 فقد حصل تطور وتحول جذري في آلية عمل السياسة النقدية، إذ اكتسب البنك المركزي صفة الإستقلالية في تحديد مهامه التي كان أبرزها استهداف التضخم وضبط السيولة العامة، تمهيداً لبلوغ الهدف الرئيس في استقرار الأسعار، فضلاً عن سياسته الرامية لتقوية القطاع المالي وتهئية البيئة المستقرة له، من خلال تحرير أسعار الفائدة⁽²⁾. غير أن التشوهات العميقة للهيكل الإقتصادي أربكت عمل البنك المركزي، مما أدى إلى تذبذب معدلات التضخم وعودتها الى الإرتفاع، حتى وصلت إلى مانسبته 53% عام 2006، الأمر الذي يدل على ان الإستقرار النقدي والمالي لايتحقق فقط بمجرد اكتساب الإستقلالية للبنك، وإنما يحتاج الى إصلاحات اقتصادية حقيقية ومستدامة، وهناك من ينظر إلى ضعف أسعار الفائدة ونوافذ الإستثمار للبنك المركزي كآلية غير كافية لتحقيق مطلب التحكم بالتضخم في

(2) Robin Bade & Michael Parkin, Central Bank Laws and Monetary Policy, Department of Economics, University of Western Ontario, October, London, 1988, pp18-22.

(1) د. مظهر صالح، الاستقلالية وحوكمة السياسة النقدية للبنك المركزي، مصدر سابق، ص12.

(2) د. مظهر صالح، إستراتيجية السياسة النقدية في العراق للسنوات 2009-2013، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2009، ص4.

العراق، بسبب ضآلة حجم الأصول المالية نسبة إلى الإقتصاد الوطني، إذ لا يتجاوز 13% من GDP، بينما تتعدى في الدول الناهضة معدل 270% والمتوسط العالمي حوالي 440%⁽³⁾.

ويعتقد الباحث ان توفر الإستقلالية للبنك المركزي شرطاً ضرورياً وأحد المبادئ الرئيسة للسيطرة على معدلات التضخم، وذلك بأن معدلات التضخم واصلت الإرتفاع المضطرب في السنوات الماضية التي فقد بها المركزي الإستقلالية موازنة بالحقبة التي أعقبت عام 2003، وإن حصل ارتفاع في التضخم لبعض السنوات، لكن البنك المركزي وبما تخوله الإستقلالية في ممارسة مهامه، تمكن من إعادة التضخم إلى مستويات تكاد تكون مماثلة لبعض الدول الناشئة، إلا أن تلك السياسة الأحادية للمركزي ستكون ضعيفة التأثير في النشاط الإقتصادي، مالم تتوج بإصلاحات اقتصادية وتنموية هادفة من جهة، ووعي سياسي ديمقراطي يأخذ على عاتقه تهيئة النخب النقدية والإقتصادية المضطلعة بمهمة صنع القرار واستدامة المحافظة عليها من جهة أخرى، وإلا فإن تحمل السياسة النقدية وحدها مهمة ضرورة النهوض بالواقع الإقتصادي، يمكن أن يُطلق عليها بالسياسة العرجاء.

2 - الاستقلالية والناتج المحلي الاجمالي

إن قياس العلاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي و GDP تبدو ذات دلائل غير واضحة، لذا كانت الدراسات والبحوث المتعلقة بهذا الخصوص قليلة موازنة بالعلاقة بين الإستقلالية والتضخم، ومع ذلك فقد توصلت بعض الدراسات الى أن هناك علاقة قوية بين الإستقلالية ومعدل نمو GDP.

حيث أظهرت الدراسة التي قام بها كلٌّ من Delong & Summers أن هناك علاقة موجبة بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الدول الصناعية خلال المدة 1955 – 1990، وأظهرت النتائج بأن العلاقة كانت ذات تأثير إيجابي، فكلما ازدادت درجة استقلالية البنك المركزي درجة واحدة، ارتفع نمو الناتج المحلي إلى 0.4% سنوياً⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بالشأن العراقي، والذي يُعد من الدول ذات المعدلات المنخفضة في الناتج المحلي، كونه يعتمد على مصدر ريعي أحادي الجانب وهو النفط الذي يولد حوالي أكثر من 70% من GDP، وإن هذه الأحادية في النشاط الحقيقي أفرزت أحادية أخرى تركزت في ضعف التنويع الإقتصادي الحقيقي، واعتماد الموازنة على الإيرادات النفطية وبنسبة تصل إلى 92%، مما يعكس تدهوراً واضحاً في نسب مساهمة القطاعات الإقتصادية الحقيقية التي لا تتعدى 5% من GDP، الأمر الذي نتج عنه فائض في الطلب الكلي على السلع والخدمات المستوردة، التي ارتبط تمويلها بسياسة التدخل التي أعتمدها البنك المركزي العراقي للحفاظ على استقرار سعر صرف الدينار، واستخدام الإستقرار السعري للقيمة الخارجية للنقود مثبتاً اسمياً Nominal Anchor لمواجهة الضغوط التضخمية المترامنة مع اتساع الاختلالات الهيكلية في البيئة الإقتصادية، وما خلفته من نقص الطاقة الإنتاجية والإستثمارية، والإتجاه الى قاعدة الإستيرادات الخارجية لمواجهة ضغوطات الطلب الكلي⁽²⁾.

(3) د. أحمد ابراهيم العلي، استقلال البنك المركزي في السلطة النقدية. متاح على الموقع: <http://www.mi.6z.net>
(1) د. زكريا الدوري، د. يسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2006، 135.

(2) د. مظهر صالح، الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومرونة الكلف المالية للسياسة النقدية، البنك المركزي العراقي، ك2، 2012، ص7.

ويمكن ملاحظة مدى مساهمة القطاع النفطي في إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، موازنة بانخفاض نسب مشاركة القطاعات الأخرى والتي لم تتجاوز في أحسن الأحوال 7%، من خلال الرجوع إلى الجدول (1) إذ أنه على الرغم من تمتع المركزي بالإستقلالية في عام 2004، إلا أن اختلال هيكل القطاع الحقيقي وضعف البنى الإرتكازية ثبط من إمكانية استثمار الحوافز النقدية التي حققها البنك المركزي، وهذا مايدل على الطبيعة الريعية التي يتصف بها الإقتصاد العراقي، التي أدت الى خلق بيئة اقتصادية اتكالية، وذات قطاعات تتسم بالاختلال الهيكلي وجمود القطاع الحقيقي، مما أفرزت بعض المؤشرات السلبية التي انعكست على استقلالية البنك المركزي، ومنها⁽³⁾:

- يؤثر تركيب القطاع الحقيقي الراهن في الإقتصاد العراقي ضعفاً في درجة تنوع النشاطات الإنتاجية الناجمة عن قوة أحادية الإقتصاد، ودور قطاع النفط ومساهمته في تكوين GDP التي أخذت تقترب من نسبة 70%، وان هذه الأحادية في النشاط الحقيقي قد أفرزت أحادية أخرى تركزت في ضعف التنويع المالي للبلاد، الذي لا يقل خطراً من ضعف التنويع الإقتصادي الحقيقي.

- ونتيجة للطبيعة الريعية للإقتصاد، فإن توليد السيولة العامة تأتي من عوامل الطلب عليها وبالذات تنقيد Monetization الإيرادات النفطية بالدينار العراقي عبر ظاهرة الإرتجاع الموجب Positive Feedback وهنا تبرز مشكلة العمق المالي للبلاد، أي نسبة رؤوس أموال الشركات المساهمة (القيمة السوقية) للأوراق المالية الى GDP التي لازالت لا تتعدى 2% في أحسن الأحوال.

3 - استقلالية البنك المركزي وعجز الموازنة

مما لاشك فيه أن وضع ضوابط على إقراض البنك المركزي للحكومة لتمويل العجز المالي، إنما يُعد من أهم الترتيبات المؤسسية اللازمة للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية، والمستمدة من استقلالية المركزي، إذ يؤدي الإقتراض من البنك المركزي سواء كان بشكل سحب على المكشوف Overdraft أم من خلال شراء الأوراق المالية من المركزي إلى خلق نقود عالية القوة (High Powered Money (M0 وارتفاع الضغوط التضخمية⁽¹⁾.

وأثبتت الدراسة التي قدمها كلٌ من Bad & Park عام 1987 والتي طبقت على (12) دولة، وأظهرت النتائج بأن هناك علاقة عكسية بين استقلالية البنوك المركزية وعجز الموازنة العامة، وذلك من خلال ملاحظة نسبة عجز الموازنة إلى GDP، وتُعد كلٌ من ألمانيا وسويسرا من الدول التي بلغ فيها متوسط عجز الموازنة إلى GDP صفر، مما يدل على أن بنوكها المركزية ذات استقلالية عالية موازنة بالدول الأخرى، فيما كانت فرنسا بشكل خاص ذات مستويات منخفضة في استقلالية بنوكها المركزي.

وهناك دراسة أخرى قام بها كلٌ من Masciandaro & Jabellini عام 1988 لقياس نسبة العجز المالي الى الناتج المحلي الإجمالي لخمس دول هي (استراليا، كندا، اليابان، نيوزلندا، الولايات المتحدة الأمريكية) خلال المدة 1985- 1970، واستنتجا بأن نيوزلندا كانت من الدول الأقل استقلالية للبنك

(3) د. مظهر صالح، هيكل التمويل الكلي واصطلاح القطاع المصرفي العراقي، البنك المركزي العراقي، بغداد، 2009، ص1.

(1) Mark M- Spiegel, Central Bank Independence and Inflation Expectations Evidence From British Index- Linked Gilts, FRBSF, No, 1, 1998, PP1-2.

المركزي، إذ كانت نسبة عجز الموازنة إلى GDP مرتفعة، بينما كان البنك الإحتياطي الفيدرالي ذات درجة عالية من الإستقلالية⁽²⁾.

ويبين الجدول (1) تطور درجة الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي العراقي، فمنذ صدور القرار رقم 56 لسنة 2004 قد تحمل البنك المركزي مسؤولية كبيرة وشاقة في تحقيق الإستقرار النقدي والمالي، فنلاحظ أن نسبة عجز الموازنة إلى GDP بلغت 24.7% عام 2004، ثم انخفضت الى 10.9% عام 2005، ووصولاً إلى أدنى نسبة عام 2008 إذ بلغت 5.7%، الذي تزامن مع ارتفاع إجمالي الإيرادات إلى أعلى مستوى في العام نفسه وبقيمة 80252182 مليون دينار، نتيجة لحصول تحسن نسبي في الوضع الأمني والسياسي، مما انعكس على زيادة الصادرات النفطية، إلا أن تلك النسبة أخذت بالتذبذب في السنوات 2009 و 2010 إذ بلغت 13.45 و 10.8% على التوالي، وبالرغم من وصول النسبة إلى هذا المستوى إلا انها تعد مرتفعة قياساً إلى بعض الدول العربية، بل ان بعضها سجل فائضاً سنوياً، ففي الكويت بلغ الفائض في الموازنة 17.4% كنسبة من GDP، ثم قطر بنسبة 12.8% والسعودية 7.7%، أما عُمان فسجلت 6.2%، وليبيا 9.2% وللعام 2010، بينما سجلت (14) دولة عربية عجزاً في الموازنة للعام نفسه، وتراوح ما بين عجز بلغت نسبته 0.4% كنسبة من GDP في موريتانيا ونحو 10.4% للعراق⁽¹⁾.

جدول (1)

عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في العراق
للمدة \ (2004 - 2010) مليون دينار

السنوات	عجز الموازنة العامة (1)	GDP (2)	%1/2 (3)
2004	11.935500	48.206	24.7
2005	7.0225500	64.227	10.9
2006	5.700900	69.067	8.06
2007	9.6629680	111.455	8.6
2008	9.0868920	157.026	5.7
2009	18.757307	139.330	13.4
2010	18.600000	171.956	10.8

المصدر:- الفترة (2004- 2008) ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، اللجنة الفنية لأعداد الحطة الوطنية الخمسية 2010- 2014، إعداد فريق عمل لجنة السياسات الاقتصادية، آيار، 2009، ص12.

- السنوات (2009- 2010) جمهورية العراق، مجلس النواب، قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق، للسنة المالية 2010. [http:// www. Albawaba. net. 2010.](http://www.Albawaba.net)

ويرى الباحث أنه مع ارتفاع نسبة عجز الموازنة إلى GDP في العراق، إلا ان سياسة البنك المركزي واستقلاليته ذو تأثير كبير على انخفاض هذا العجز واستقراره، وان هذه الظاهرة تعود إلى تداخل مجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والإدارية، التي أدت إلى اتساع وتيرة الإنفاق العام في البلد، مقابل تباطؤ نمو الإيرادات العامة خارج القطاع النفطي، ويمكن تلخيص أهم العوامل التي نتجت عنها هذه الظاهرة بما يأتي:

⁽²⁾ Patricia S.Pollard, Central Bank Independence and Economic Performance, 1997, P.27

⁽¹⁾ المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، التقرير السنوي لعام 2010، الكويت.

- زيادة معدل الإنفاق العام كنسبة من GDP.
- عدم وجود استراتيجية واضحة ومحددة للتوجه نحو سياسة التنويع الإقتصادي.
- ارتفاع حجم الدين المحلي كنسبة من GDP.
- ارتفاع معدل النمو السكاني.
- تراجع نسبة النفقات الإستثمارية موازنة بالجارية نسبة إلى GDP، مما انعكس على انخفاض حجم الإستثمارات اللازمة لزيادة الإيرادات المستقبلية لمواجهة عجز الموازنة.
- ضعف الأداء الضريبي وتقلب حصيلته الضريبية.

4 - استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف

يُعد إصلاح نظام الصرف في العراق على رأس الإصلاحات التي يسعى إليها البنك المركزي، من خلال الحفاظ على القيمة الحقيقية للدينار العراقي ليكون حافزاً مسانداً للاقتصاد المحلي، لذا فإن رسم خطة إستراتيجية للعملة المحلية يفترض ان يكون من خلال تبني خطوات تدريجية لتحرير سعر صرف الدينار. وقد أثبتت الأنظمة الوسيطة فشلها لمواجهة تحديات العولمة الاقتصادية، ولاسيما التوسع الهائل والسريع لحركة رؤوس الأموال، مما دفع السلطات النقدية في العديد من الدول إلى التوجه نحو إعطاء قدر أكبر من المرونة في سوق الصرف.

وقد سعت السلطات النقدية في العراق إلى التركيز على ضبط التغيرات التي تطرأ على سعر صرف الدينار المحلي، فاتخذت من سياسة مزاد العملة سبيلاً لتحقيق ذلك، الذي اثبت فاعليته في السيطرة على تقلبات صرف العملة المحلية، من خلال اتساع القاعدة التصديرية للمنتجات النفطية، وتدفق العملة الأجنبية الذي شكل عامل دعم لموجودات البنك المركزي، وعظم من قدرته على تحقيق الإستقرار في سعر الصرف واقتربه من السعر الحقيقي، وقد سعى البنك المركزي ومن خلال مراقبة حركة ميزان المدفوعات والفوائض التي تحققت فيه، وتقليص التباعد بين سعر الصرف الإسمي والحقيقي، إلى امتصاص ما نسبته 25% من الضغوط التضخمية⁽¹⁾.

وإن مساعي السياسة النقدية المتمثلة بسياسة البنك المركزي واستقلاليته في تنفيذ قراراته أدى إلى استقرار نسبي في المستوى العام للأسعار، الذي ينتج عنه استقرار تلقائي في سعر الصرف الحقيقي للعملة المحلية⁽¹⁾، وهذا بدوره يشجع الإستثمار والنمو الإقتصادي، لكن ظهور عوامل سياسية وهيكلية على المشهد الإقتصادي العراقي قوض من الحوافز النقدية المتحققة.

ويبين الجدول (2) انعكاس استقلالية البنك المركزي في إدارة السياسة النقدية الملائمة وتنفيذها، واستخدام أداة الصرف كوسيلة لتحقيق التوازن الخارجي، إذ انخفض سعر الصرف من 1896 دينار مقابل الدولار الواحد إلى 1453 ديناراً للأعوام 2003 و2004، في حين بلغ العجز في الميزان التجاري 222.4- و 3492.3- مليون دولار للسنوات المذكورة، ثم عاود الإرتفاع قليلاً بسبب الظروف السياسية والأمنية المضطربة التي شهدتها البلد في السنوات 2005 و 2006، إلا ان الميزان التجاري سجل فائضاً قدره 3695.2 مليون دولار عام 2005، ثم ارتفع إلى 33554.9 مليون عام 2008 الذي تزامن مع ارتفاع أسعار

⁽¹⁾ [http:// almapaper. Net.2010](http://almapaper.Net.2010)

^{1c} John F.Kennedy, Dani Rodrik, The Real Exchange Rate & Economic, University of 2008, PP.17-N19. Cambridge, MA, September,

النفط ، بعد ذلك حصل تراجع في فائض الميزان إلى ما قيمته 14435.6 مليون دولار في عام 2010 ، نتيجة ارتفاع أقيام الإستيرادات إلى 37.3280 مليون دولار موازنة بعام 2009 والتي بلغت 32.6733 مليون دولار⁽²⁾، أي بمعدل نمو سنوي قدره 14%، الأمر الذي يستوجب إصلاح هيكل القطاع الحقيقي، وتعزيز القدرة التنافسية لبعض المنتجات المحلية، كجزء من مساندة إصلاحات السياسة النقدية في البلد.

جدول (2)

حالة الميزان التجاري في العراق للمدة 2003 - 2010 مليون دولار

السنوات	سعر الصرف	الميزان التجاري
2003	1896	-222.4
2004	1453	-3492.3
2005	1469	3695.2
2006	1467	11821.9
2007	1255	26324.3
2008	1193	33554.9
2009	1170	7108.9
2010	1170	14435.6

المصدر:- البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية ، أعداد مختلفة.

ثانياً: استقلالية البنك المركزي ودورها في تعزيز كفاءة إدارة السياسة النقدية

اتبع البنك المركزي العراقي سياسة نقدية هادفة بعد عام 2003، من خلال إدارة المؤسسات النقدية، التي كان أبرزها قرار البنك المتعلق بالتوقف عن ممارسة عمليات الإصدار النقدي والتمويل التضخمي، واستخدام أسلوب التمويل بالدين والأدوات الائتمانية البديلة لتلك السياسة، مما انعكس على سياسة إدارة الدين العام وإطفاء مصادر هذا الدين بفضل اكتساب البنك المركزي للإستقلالية، فضلاً عن دور البنك المتميز في تنظيم السيولة المحلية وضبطها، وإدارة الاحتياطات الأجنبية، وتهيئة الإستقرار النقدي والإقتصادي، وتأمين البيئة الإقتصادية من الأزمات والظروف الطارئة، كما اتضح دوره في الرقابة المصرفية وإدارة المخاطر في القطاع المصرفي لتقادي العسر المالي، والإستجابة لظروف السوق المتغيرة واحتياجات التمويل، وسوف نتطرق لدور الإستقلالية في رفع كفاءة إدارة السلطة النقدية وكالاتي:

1- استقلالية البنك المركزي وإدارة الدين العام

ان إدارة الديون هي عملية وضع استراتيجيات لإدارة دين الحكومة وتنفيذها من أجل توفير مبلغ التمويل المطلوب، وتحقيق أهداف الحكومة المتعلقة بالمخاطر والتكلفة^(*)، وقد سعت العديد من الدول إلى تطوير أسواقها المالية والحفاظ على كفاءتها النقدية والإقتصادية، بهدف تهيئة مصادر غير تضخمية لتمويل العجز المالي⁽¹⁾، وتتسع قاعدة الدين العام أما لأحداث وأزمات اقتصادية والتي ينتج عنها ركود أو كساد في النشاط

⁽²⁾ البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية للسنوات 2009 و 2010.

^(*) تشتمل تكلفة الدين الحكومي على عنصرين:

– التكلفة المالية التي تعتبر في العادة هي تكلفة خدمة الدين على المدى المتوسط والطويل، وتقاس على أساس أثرها على مركز المالية العامة للحكومة.

– التكلفة الممكنة للخسائر الاقتصادية الحقيقية التي قد تنشأ عن أزمة مالية، إذا وجدت الحكومة صعوبة في جدولة الدين أو إذا تخلفت عن السداد.

المصدر: صندوق النقد الدولي، المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، 21 مارس، 2001، ص32.

P.2،⁽¹⁾ IMF, Guidelines for Public Debt Management, 9 December, 2003

الإقتصادي، مما يدفع الدول إلى اللجوء إلى الإقتراض الخارجي لتمويل عجز الموازنة، أو يزداد الدين نتيجة للحروب والمغامرات العسكرية التي تقوم بها الأنظمة الإستبدادية.

ويقاس حجم الدين العام ونموه من خلال قياس نسبته إلى GDP، فطالما أن ثروة البلد ونواتجه القومي ينموان بصورة مضطربة، عندئذ لا يستوجب القلق بشأن حجم الدين العام⁽²⁾، ويكون أثر الدين العام أو سياسة الموازنة الحكومية حيادياً على القاعدة النقدية، إذا استطاعت السلطات النقدية تحييد الأثر المجمع لعجز الموازنة وسداد القروض على السيولة، كما أن العوامل المؤثرة على القاعدة النقدية تتمثل بصافي الأصول الأجنبية في البنك المركزي، وصافي الائتمان المحلي من المركزي للحكومة.

وتتضح أهمية إدارة الدين العام وانعكاس نتائجها على فاعلية السياسة النقدية، من خلال النتائج الآتية⁽¹⁾:
— تؤثر إستراتيجية إدارة الدين الحكومي على أداء السياسة النقدية، إذ تمثل قيداً على الإستقلال الفعلي للبنك المركزي، كما تؤثر وسائل إدارة الدين على أسعار الفائدة، مما يربك سياسة المركزي في السيطرة على الإجماليات النقدية، فكلما اتسعت قاعدة الدين العام تأثرت مصداقية البنك المركزي بأثر سلبي، فضلاً عن ارتفاع أسعار الفائدة، وفي ظل سياسات الإنفتاح الإقتصادي فإن ارتفاع أسعار الفائدة يؤدي إلى تدفق رؤوس الأموال من الخارج، الأمر الذي يدفع البنك المركزي إلى اللجوء إلى سياسة التعقيم مواجهة تلك التدفقات، وهذا ما يؤدي إلى تعقيد عمل الإدارة النقدية.

— يؤدي ارتفاع الدين العام كنسبة من GDP إلى تراجع مصداقية السياسة النقدية وفعاليتها، أو ينطوي على مخاطر تتمثل في اكتساب هذا العجز الصفة النقدية أو تنقيد ذلك العجز في المستقبل، مما يدل على ضعف أداء السياسة النقدية، الأمر الذي يؤدي إلى معالجة هذا الخلل بتنفيذ إصلاحات مالية، وتمويل العجز من خلال السوق المالي عوضاً عن الإقتراض المباشر من البنك المركزي، والذي ينجم عنه آثار تضخمية.
— ان ارتفاع نسبة الدين العام إلى GDP مؤشر سلبي على النشاط الإقتصادي، إذ يدفع بعض الحكومات إلى رفع الضرائب لتمويل العجز، فضلاً عن اتجاه معدلات الفائدة إلى الارتفاع وظهور اثر المزاحمة.

— تؤثر إدارة الدين العام على الطلب على النقود، وتؤدي زيادة الاحتفاظ بالأوراق المالية الحكومية إلى تحقق أثر الثروة Wealth Effect، أي أن انخفاض عرض النقد يؤدي إلى زيادة نسبة الأوراق المالية وانخفاض نسب الأرصدة المتوفرة في المحفظة الإستثمارية، وعندئذ يحاول المتعاملون التخلص من الأوراق المالية الفائضة عن طريق بيعها، مما يدفع بأسعار الفائدة إلى الهبوط وتتنخفض الإستثمارات الأجنبية، ومن ثم انخفاض في الإستثمار المحلي الإجمالي. كما ان انخفاض أسعار الأوراق المالية ينجم عنه انخفاض حجم الثروة لدى الجمهور، وبما ان الإستهلاك الخاص مرتبط بحجم الثروة فهو ينخفض أيضاً، وبالتالي انخفاض النمو في الناتج⁽²⁾.

ويتميز البنك المركزي العراقي بدور فعال في معالجته لأزمة المديونية في البلد التي تراكت لعقود طويلة، ومنذ اكتسابه للإستقلالية فقد سعى لتكثيف جهوده وبالتعاون الإيجابي والبناء مع المؤسسات الدولية

(2) د. علي توفيق الصادق، وآخرون، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 1998، ص 106.

(1) Bernand Laurens & Enrique G.Piedra, Coordination of Monetary and Fiscal Policies, IMF, Working, No. 25, March, 1998, PP.12- 15.

(2) د. عبد المنعم السيد علي، د. نزار سعد الدين، النقود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 417.

(صندوق النقد والبنك الدوليين) فضلاً عن مؤسسات الأمم المتحدة. وبتاريخ 2004/2/21 أصدر نادي باريس قراره بخصوص متابعة وتحديد مضمون مستقبل الإقتصاد العراقي، الذي تناول ثقل الديون الرسمية البالغة قرابة 125 مليار دولار، من خلال الوصول إلى صيغة نهائية لتحليل استدامة المديونية (DSA)، الذي أعطى للعراق الحق في تخفيض المديونية الخارجية ونسبة 80%⁽¹⁾، مقابل التزام العراق بتطبيق الإصلاحات الإقتصادية.

وعلى الرغم من حصول العراق على وعود بتخفيض الديون الخارجية، إلا أن ماتم تنفيذه لحد الآن لايمثل سوى نسبة قليلة من إجمالي الدين، إضافة إلى دخول السلطات الحكومية في ديون جديدة، تلبية للنهج الإستهلاكي المضطرب وغير المخطط، حيث يبين الجدول (3) أن جمالي الدين الخارجي بلغ قرابة 125 دولار عام 2004، وبعد اجتماع نادي باريس في عام 2004 الذي تمخض عن إعادة جدولة الديون وشطب نسبة كبيرة منها، حيث وصل الدين إلى 114 عام 2005، ثم انخفض إلى 95 مليار دولار عام 2006 إلا أنه مالبث أن ارتفع إلى 99.58 مليار في عام 2007، ثم انخفض إلى 88.61 مليار عام 2010، مما يعكس ضعف التنسيق بين السياسات الإقتصادية في البلد، واستمرار الإدارة المالية في انتهاج سياسة التوظيف المجاني، بدون الرجوع إلى إمكانيات الإقتصاد الحقيقي ومقدرته على سداد الديون، فضلاً عن ارتفاع قيمة الدين الداخلي من 4.077 مليار دولار عام 2004 إلى 7.846 مليار عام 2010، الأمر الذي أربك الإدارة النقدية في إمكانية نقل آثارها إلى مفاصل الإقتصاد الكلي، إذ شكل إجمالي الدين والبالغ 129.07 مليار دولار ماقيمته 390.90 من GDP في عام 2004 التي تعد نسبة مرتفعة جداً قياساً بالنسب المعيارية الدولية، وبفضل جهود الإدارة النقدية في تحقيق الإستقرار الداخلي والخارجي من جهة، وارتفاع الإيرادات النفطية المترافق مع ارتفاع الأسعار من جهة أخرى، فقد انخفضت النسبة إلى 65.7% عام 2010، والتي لا تزال مرتفعة قياساً لبعض الدول العربية، فقد بلغت هذه النسبة 24.6% في الأردن، و3.4% للجزائر، و7.65 في سوريا، و21% في اليمن و 17.7% في مصر⁽²⁾.

لذا يتوجب على السياسة المالية ولاسيما دائرة الدين العام وضع إطار تنسيقي يتم من خلاله تحديد وإدارة المفاضلات بين التكلفة المتوقعة لحافطة الدين الحكومي والمخاطر التي تحيط بها، تلك التكلفة التي تشمل على محورين هامين هما:

- التكلفة المالية: وهي تمثل تكلفة خدمة الدين على المدى المتوسط والطويل.
- التكلفة الممكنة للخسائر الاقتصادية الحقيقية: والتي قد تنشأ عن أزمة مالية إذا ماوجدت الحكومة صعوبة في تجديد الدين، أو إذا تخلفت عن السداد.

جدول (3)

إجمالي الدين العام ونسبته من الناتج المحلي الإجمالي (أسعار جارية)* مليون دولار

السنوات	الدين الداخلي	الدين الخارجي	الدين الكلي	3/GDP
(1)	(2)	(3)	(4)	

⁽¹⁾ وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، اللجنة الفنية لإعداد الخطة الوطنية الخمسية، اعداد فريق عمل لجنة السياسات الاقتصادية، آيار، بغداد، 2009، ص14.

⁽²⁾ صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي الموحد، 2011، ص178.

390.90	129.077	125	4.077	2004
270.48	118.257	114	4.257	2005
152.30	99.82	95.973	3.847	2006
117.04	103.659	99.522	4.137	2007
75.4	99.317	95.583	3.734	2008
80.6	96.798	89.911	6.887	2009
65.7	96.458	88.612	7.846	2010

المصدر: العمود (1) البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية، اعداد مختلفة.
العمود (2) 2004 - 2005 الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، تقرير التنمية البشرية في العراق لعام 2007، ص 57. 2006 - 2010، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، الكويت، 2011. الأعمدة الأخرى من إعداد الباحث وبالاغتماد على نشرات البنك المركزي السنوية.
*: تم تحويل القيم من العملة المحلية الى الدولار الأمريكي بحسب سعر الصرف السائد.

2 - الإستقلالية وإدارة السيولة

البنك المركزي هو الجهة المسؤولة عن إدارة السياسة النقدية وتنفيذها والائتمانية في البلد، والمحافظة على معدل التغير في السيولة المحلية بشكل يتلاءم والتغير في الإنفاق المحلي، إذ ان العجز الهيكلي للسيولة وكذلك الفائض يُعد من المهام الضرورية التي يتوجب على المركزي إدارتها.

وقد استطاع البنك المركزي العراقي ومن خلال اكتسابه الإستقلالية منذ عام 2004 ان يؤثر على مصادر السيولة والسيطرة على معدلات نموها، وانعكس هذا الإنجاز إلى الحد من الضغوط التضخمية، ويبين الجدول (4) أن معدلات نمو السيولة المحلية قد شهدت انخفاضاً خلال السنوات 2004-2005، فقد تراجع إلى 14.2%- نقطة مئوية في عام 2004 موازنة بعام 2003، الأمر الذي نتج عنه انخفاض معدلات التضخم التي بلغت 27.0% للعام نفسه، وبانخفاض قدره 19.6%- قياساً لعام 2003، ثم ارتفع معدل السيولة في عام 2009 إلى 60.8% الذي تزامن مع الأحداث العالمية غير المستقرة، إلا أن البنك المركزي اثبت جدارته في السيطرة على منابع السيولة، من خلال إدارته الهادفة لخلق استقرار نقدي، مما أدى إلى تراجع النسبة إلى 32.9% عام 2010.

جدول (4)

معدل التضخم والنمو السنوي لمعدل نمو السيولة المحلية في العراق للفترة 2003 - 2010

السنوات	معدل النمو في السيولة %	التغير السنوي	معدل التضخم %
2003	79.6	-	33.6
2004	65.3	-14.2	27.0
2005	27.4	-37.8	37.9
2006	43.6	16.1	53.2
2007	27.8	-6.7	30.8
2008	29.7	1.9	13.0
2009	60.8	31.1	2.7
2010	32.9	-27.9	2.4

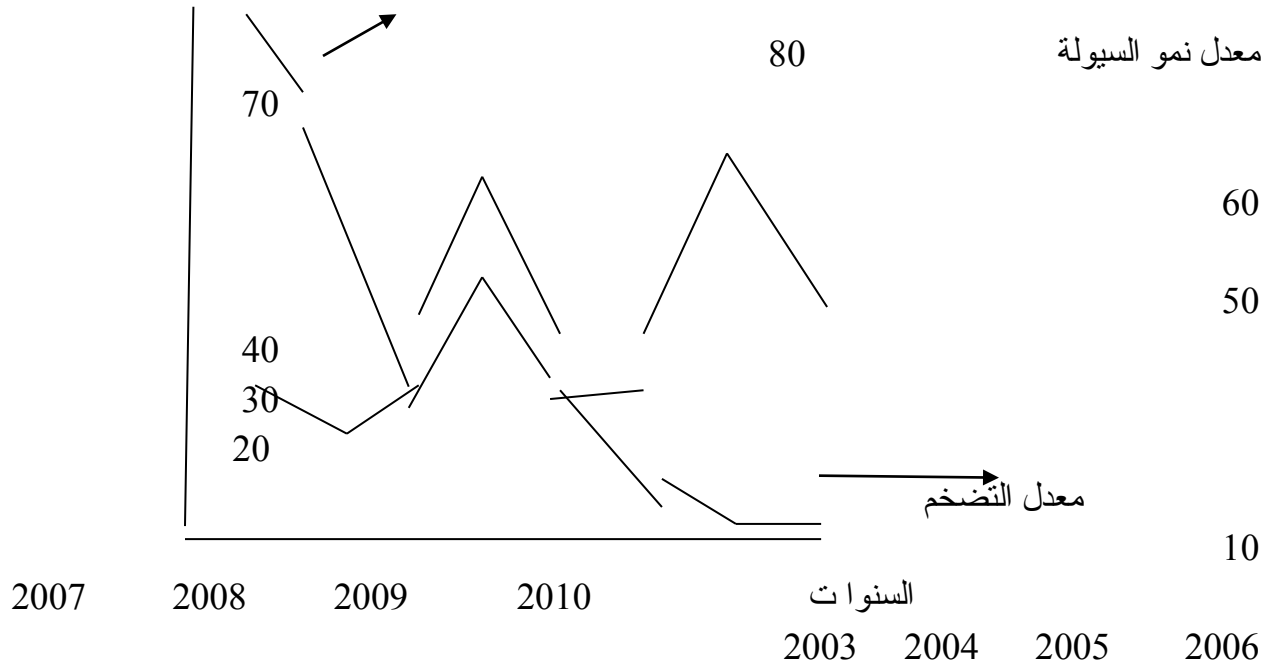
--	--	--	--

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على النشرات السنوية للبنك المركزي، أعداد مختلفة.

شكل (1)

معدل النمو السنوي للسيولة المحلية والتضخم في العراق للمدة 2003 - 2010

النسب المئوية



أما بالنسبة للعوامل المؤثرة على السيولة ومعدل نموها، فيمكن توضيحها في الجدول (5) والذي يبين التغير السنوي في (صافي الموجودات الأجنبية، صافي الائتمان المحلي، صافي البنود الأخرى) ومستوى تأثيرها على السيولة المحلية.

إذ يمارس البنك المركزي دوره في السيطرة على السيولة المحلية، من خلال السيطرة على العوامل المؤثرة عليها، ونظراً للظروف الإقتصادية غير المستقرة عامة والنقدية بخاصة التي تحملها الإقتصاد العراقي، والتي أفرزت جملة من النداعيات من أهمها التمويل بالعجز عن طريق الإصدار النقدي المفرط، مما أدى إلى تدهور القوة الشرائية للعملة المحلية، فضلاً عن هيمنة المالية العامة، ونتيجة لهذه التشوهات في المشهد الإقتصادي وجدت السلطة النقدية نفسها أمام تحديات متعددة، وحددت مهمتها الأساسية في الحد من

الإصدار النقدي وتحقيق الإستقرار في الأسعار، من خلال السيطرة على منابع السيولة المحلية والعوامل المؤثرة عليها.

جدول (5)

التغير السنوي في العوامل المؤثرة على السيولة المحلية في العراق للمدة 2004 -

2010

نسبة مئوية

السنوات	صافي الموجودات الأجنبية	صافي الائتمان المحلي	صافي البنود الأخرى
2004	114.14	- 55.37	457.86
2005	- 335.26	- 97.4	22.97
2006	- 3.50	- 612.90	17.13
2007	- 404.03	104.49	1.19
2008	52.25	135.51	5.82
2009	- 5.90	41.06	3.92
2010	9.64	- 111.51	3.34

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على النشرات السنوية للبنك المركزي، أعداد مختلفة.

ويبين الجدول أعلاه أن معدل النمو السنوي في صافي الموجودات الأجنبية قد بلغ 114.4% عام 2004، ويعود هذا التغير الكبير إلى دور مزاد العملة الأجنبية الذي أنشأه البنك المركزي، الذي يعد خطوة فعالة في استقرار أسعار الصرف والسيطرة على السيولة المحلية، وكذلك ارتفاع الإيرادات النفطية نتيجة رفع الحصار الإقتصادي، الأمر الذي أدى إلى تزايد الموجودات الأجنبية.

أما صافي الائتمان المحلي فقد حقق انخفاضاً بنسبة 55.3% عام 2004 موازنة بعام 2003، نتيجة ضعف النشاط الإقراضي للمصارف التجارية وسيادة حالة عدم التأكد في المستقبل بسبب الظروف السياسية والإقتصادية غير المستقرة التي شهدتها البلد في تلك الحقبة، بينما ارتفعت نسبة التغير السنوي في صافي البنود الأخرى إلى 457.89% في عام 2004 موازنة بعام 2003، حيث كان الأثر لهذا العامل على السيولة المحلية توسعياً، وتعزى الآثار التوسعية في جزء منها إلى الإنخفاض في رأس المال والإحتياجات للمصارف التجارية لعام 2004 التي بلغت 261.039 مليون دينار عراقي، أما بالنسبة لحساب رأس المال والإحتياطي في البنك المركزي فقد سجل قيمة سالبة وبمقدار 480371 - مليون دينار⁽¹⁾، مما يدل على ضعف الأداء المصرفي فيما يتعلق بتدعيم ملاءة المصارف التجارية وتقوية قواعدها الرأسمالية، وابتعادها عن النسب المعيارية الدولية فيما يخص كفاية رأس المال.

ثم حصل تراجع في صافي الموجودات للعام 2005 وبنسبة 335.26% موازنة بعام 2004، وكان الأثر انكماشياً لهذا العامل على السيولة المحلية، وقد حصل هذا الإنخفاض كنتيجة لانخفاض صافي

(1) البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية لعام 2004.

الموجودات الأجنبية لدى السلطات النقدية، إذ بلغ إجمالي الموجودات الأجنبية للجهاز المصرفي 2891653 مليون دولار للعام نفسه، وقد كان لانخفاض الإيرادات النفطية بسبب عدم الاستقرار السياسي والإقتصادي في تلك الحقبة العامل الأساس في انخفاض تلك الموجودات ، أما صافي الائتمان المحلي فقد كان أثره انكماشياً على السيولة المحلية وبنسبة انخفاض قدرها 97.4 - % قياساً لعام 2004، ويعود ذلك الى تراجع صافي الائتمان الممنوح للحكومة الذي تحقق بفضل استقلالية البنك المركزي، وبالنسبة لصافي البنود الأخرى فقد كان الأثر انكماشياً وبنسبة 22.9% موازنة بعام 2004 نتيجة للجهود التي يمارسها البنك المركزي لإصلاح القطاع المصرفي، وتعزيز حسابات رأس المال والاحتياطيات لتهيئة بيئة مصرفية ومالية مستقرة، وتحقيق مستويات ملائمة من كفاية رأس المال، إذ بلغ رأس المال والاحتياطيات والتخصيصات في موازنة المصارف التجارية 1040156 مليون دينار، بينما انخفضت النسبة في موازنة البنك المركزي الى 3648755 - مليون دينار وللعام 2005.

واستمر الأثر الانكماشى لصافي الموجودات الأجنبية في تأثيره على السيولة المحلية في عام 2006، وبنسبة 3.50 - % مقارنة بعام 2005، وذلك بسبب تدهور الأوضاع الأمنية وانخفاض الإيرادات النفطية نتيجة العمليات التخريبية التي طالت أنابيب النفط ومصافيه في تلك الحقبة. وكذلك كان تأثير صافي الائتمان على السيولة المحلية انكماشياً إذ بلغت نسبة التغير السنوي 612.09 - % للعام نفسه، الذي يعكس فاعلية السياسة النقدية في تقليص الائتمان المقدم للحكومة، والتوسع في ائتمانات القطاع الخاص، وبلغ صافي الديون الحكومية 6461375 - مليون دينار، في حين ارتفعت ديون القطاع الخاص والقطاعات الأخرى إلى 2640453 مليون دينار لعام 2006⁽¹⁾، ويأتي ذلك جزء من السياسات الإصلاحية التي تدعم الاستقرار النقدي والإقتصادي وتحفز النمو الإقتصادي. وبالنسبة لصافي البنود الأخرى فقد كان الأثر انكماشياً في عام 2006 إذ كانت نسبة التغير 17.3 %، وسجلت موازنة البنك المركزي قيمة سالبة لرأس المال والاحتياطيات الذي بلغ 1328529 - مليون دينار للعام المذكور، وبنسب منخفضة لموازنة الجهاز المصرفي وبقيمة 524263 مليون دينار موازنة بعام 2005.

وهكذا يسعى البنك المركزي الى إدارة السيولة المحلية، من خلال تأثيره على العوامل المؤثرة عليها، ونتيجة للاستقلالية التي يحظى بها المركزي في رسم السياسات فقد مارس دوره كمنظم وموجه للسيولة المصرفية بما يتلاءم مع الظروف الإقتصادية للبلد، ولكن نجاح هذه المهمة يعتمد أيضاً على عوامل خارج البيئة النقدية والمصرفية التي تحد من فاعلية البنك المركزي في تحقيق أهدافه، ويكون للقطاع النفطي الدور الكبير في رفد المركزي بالموجودات الأجنبية، وغالباً ما يتعرض هذا القطاع الى أزمات خارجية وداخلية، كما أن قصور القطاع الحقيقي وتدني مستواه في جذب الحوافز النقدية يُعد من محددات عمل السياسة النقدية، وكذلك فإن توفر سوق مالي واسع ومتنوع يعد شرطاً مكملاً لبلوغ الأهداف النقدية والإقتصادية.

لذا نلاحظ أن الموجودات الأجنبية تتذبذب في مستوياتها، فبعد أن حققت ارتفاعاً في عام 2008 وبنسبة تغيير 52.2% موازنة بعام 2007 تراجعت هذه النسبة الى 5.90 - % عام 2009، الذي يرجع الى تدهور أداء القطاع الخارجي، نتيجة الانخفاض في متوسط أسعار النفط وعائداته خلال العام المذكور، إذ انخفض الفائض في الميزان التجاري إلى 71089 مليون دولار عام 2009 وبتغير سنوي سلبي بلغ 78.8 - % موازنة بعام 2008، مما انعكس هذا الانخفاض على صافي الائتمان المحلي والذي كان ذو أثر انكماشى على

(1) البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية لعام 2006.

السيولة المحلية وبنسبة 41.06 % لعام 2009. وكذلك كان الأثر انكماشياً لصافي البنود الأخرى وبنسبة 3.9% موازنة لعام 2008 وللعام نفسه. بينما عكس عام 2010 تحسناً في صافي الموجودات الأجنبية، الذي تزامن مع ارتفاع أسعار النفط العالمية، وحقق هذا العامل ارتفاعاً بنسبة 9.6% موازنة لعام 2009، بينما استمر تأثير صافي الائتمان المحلي بأثره الإنكماشى والذي بلغ 111.5 - % وذلك لتحجيم الدين الحكومي ومنح فرص أوسع للقطاع الخاص، وكذلك سجل صافي البنود الأخرى أثراً انكماشياً ثابتاً نسبياً في عام 2010 موازنة لعام 2009 والذي بلغ 3.34%.

وبالرغم من الإستقلالية التي حصل عليها المركزي والتي عمقت من دوره في إعداد السياسة النقدية الهادفة وتنفيذها، إلا أن المؤشرات المصرفية والمالية لازالت تعكس نتائج متدنية، فضلاً عن تدني مؤشرات الصيرفة الإلكترونية واستخدام التقنيات الحديثة في التعامل المصرفي والمالي، ففيما يتعلق بأجهزة الصراف الآلي فقد احتل مستوى متدني موازنة بالدول العربية، التي بلغت 30 جهازاً لكل مليون نسمة، بينما وصلت إلى 3500 جهاز لكل مليون نسمة في المغرب ومصر والإمارات، ونحو ألف جهاز بالنسبة للبحرين والكويت ولبنان⁽¹⁾.

3 - استقلالية البنك المركزي وإدارة الإحتياطيات الأجنبية

يمارس البنك المركزي العراقي وظيفته (كبنك احتياطي)، من خلال الإحتفاظ باحتياطيات البلد من الذهب والعملات الأجنبية وإدارتها، وعززت استقلالية المركزي في عام 2004 من بناء احتياطيات أجنبية، من خلال تراكم العملة الأجنبية للبنك عن طريق مقايضة وزارة المالية بما لديها من إيرادات بالدولار وبفضل مبيعات النفط مقابل حصولها على الدينار العراقي المصدر من البنك المركزي لتمويل الإنفاق العام في الموازنة، وتتركز الوظيفة الأساسية للاحتياطي الأجنبي بأنه يمثل حاجزاً يمتص الصدمات الرئيسية، على نحو يؤدي الى استدامة الإستقرار في سعر صرف العملة الوطنية مقابل العملة الأجنبية، فضلاً عن ان إدارة الإحتياطيات الأجنبية التي ينتج عنها مجموعة من الأهداف منها⁽¹⁾:-

— دعم الثقة في سياسة إدارة النقد وسعر الصرف، مما يعزز من قدرة البنك المركزي على التدخل لإدارة العملة الوطنية.

— الحد من التعرض للإزمات الخارجية، من خلال توفير السيولة الكافية بالعملية الأجنبية لامتناس الصدمات في أوقات الأزمات.

— تعزيز الثقة لدى الأسواق في قدرة البلد على الإيفاء بالإلتزامات الخارجية.

— البرهنة على وجود أصول خارجية مساندة للعملة المحلية.

— ركيزة أساسية لمواجهة الكوارث والطوارئ القومية.

— السيطرة على مخاطر السيولة والسوق والائتمان بأسلوب حكيم.

— توليد عائدات معقولة على المدى الطويل والمتوسط للأموال المستثمرة مع أخذ قيود السيولة وقيود المخاطر في الإعتبار.

— زيادة الثقة في مدى قدرة الاقتصاد على الوفاء بالإلتزامات والديون الخارجية.

(1) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2010.

(1) صندوق النقد الدولي، المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، مصدر سابق، ص5.

وتمثل الإحتياطيات الدولية التي هي ملك السلطة النقدية الحيازة الرسمية للعملة الأجنبية Official Holding Of Exchange مع ماتملكه من رصيد ذهبي، ووحدات حقوق السحب الخاصة، والموقف الإحتياطي للبنك المركزي لدى صندوق النقد الدولي، أي أنها الأصول المتاحة للسلطة النقدية في أي وقت والخاضعة لسيطرتها لأغراض التمويل المباشر لإختلالات المدفوعات، أو لضبط حجمها بصورة غير مباشرة عن طريق التدخل في أسواق الصرف للتأثير على سعر الصرف، وتعين ان تكون هذه الأصول المذكورة أصولاً سائلة أو أصولاً محررة بعملة أجنبية قابلة للتداول، وأن تكون تحت السيطرة الفعلية لجهاز إدارة الإحتياطيات⁽²⁾.

ويُعد البنك المركزي العراقي المؤسسة الوحيدة المسؤولة عن إدارة الإحتياطيات الأجنبية التي تدخل ضمن موجودات موازنته ودعم مطلوباته المتمثلة بالعملة المصدرة، وإحتياطيات المصارف بالعملة المحلية المودعة لدى المركزي بما في ذلك ودائع الحكومة، وودائع المؤسسات المالية الأخرى لدى السلطة النقدية، وبالنظر لكون المركزي العراقي يقوم بوظيفة بنك الدولة ومستشارها المالي، والمؤتمن على المال العام بحسب القانون رقم 56 لسنة 2004. فقد كثف جهوده لإدارة العوائد المالية النفطية للبلد عن طريق إدارته لصندوق تنمية العراق، الذي أسس في مايس 2003 بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1483، وارتبطت إدارته ارتباطاً وثيقاً بالموازنة الاتحادية للبلد، نتيجة لما يشكله النفط من تمويل أساس للموازنة وبنسبة تزيد على 90%، ثم أخذت إدارة الصندوق اتجاهاً آخر خاصة بعد نفاذ قرار مجلس الأمن رقم 1956 لسنة 2010 وإنهاء الحماية الدولية على أموال صندوق تنمية العراق في 30 حزيران عام 2011، ومن هذا المنطلق غدت موارد الصندوق مرتبطة بالميزانية العمومية للمركزي، وبالسياسة النقدية من خلال اتجاهين⁽¹⁾:

الإتجاه الأول: بنود داخل الميزانية العمومية للبنك المركزي

تتمثل بوظيفة المركزي في استبدال العملة الأجنبية المستلمة من الصندوق بما يقابلها من العملة المحلية لتمويل موازنة الدولة الداخلية، ويُعد تراكم العملة الأجنبية لدى المركزي احتياطياً دولياً أو غطاءً للعملة المحلية، ويستخدم أحياناً وسيلةً للتعقيم في السوق النقدية وتحقيق هدف الإستقرار في سعر صرف الدينار المحلي.

الإتجاه الثاني: بنود خارج الميزانية العمومية للبنك المركزي

وتتمثل في إدارة المركزي للمال العام ولاسيما بالعملة الأجنبية، لكونه الوصي على أموال الحكومة والمسؤول عن الإدارة الخارجية للمال العام.

وقد كانت سياسة البنك المركزي في حقبة ما قبل عام 2003 سياسة تفتقر للقدرة الكافية على مواجهة ضغوطات السيولة المحلية، ولاسيما ضغوط الطلب على العملة الأجنبية لتمويل التجارة الخارجية، وازداد الأمر سوءاً كلما حلت حوالات الخزينة محل العملة الأجنبية عن طريق الإصدار النقدي الجديد لتمويل عجز الموازنة، مما أدى الى الإفراط في السيولة دون توفر غطاء حقيقي بمثابة احتياطي أجنبي، الأمر الذي نتج عنه تدهور سعر الصرف وارتفاع التضخم واتساع الإختلالات الهيكلية.

⁽²⁾ صندوق النقد الدولي، دليل ميزان المدفوعات، الفقرة 424، واشنطن، 1998.

⁽¹⁾ د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم وأسعار الصرف، مركز حمو رابي للبحوث

وبين الجدول (6) إجمالي الإحتياطيات الأجنبية للبنك المركزي العراقي، ونسبتها إلى أقيام الواردات، الذي يُعد مؤشراً يعكس مدى كفاءة الإحتياطي الأجنبي، إذ ان الواردات تُعد من أهم المتغيرات في بنود ميزان المدفوعات، ونظراً لارتباطها المباشر بمستويات الإستهلاك المحلي والإنتاج الجاري، فضلاً عن اعتماد الإقتصاد العراقي على الربيع النفطي كإيراد أجنبي يمول تجارة الاستيراد، لذا فإن توفير هذا الإحتياطي لمواجهة الطلب المحلي الواسع، تُعد من المهام الأساسية للبنك المركزي العراقي، والتي تجلت من خلال حصوله على الإستقلالية في إدارة المهام النقدية. وتشير الدراسات الدولية بأن النسب المعيارية لهذا المؤشر يفترض ان تكون بحدود 30-40% كاحتياطي من قيمة الواردات سنوياً، كتحوط امثل من الإضطرابات والأزمات الإقتصادية⁽¹⁾.

جدول (6)

الإحتياطيات الأجنبية في العراق ونسبتها الى الواردات للمدة (2004 - 2010) * مليون دولار

السنوات	الاحتياطيات الأجنبية	معدل التغير السنوي	نسبة الاحتياطيات الأجنبية الى الواردات **
2004	73929800	—	34.7
2005	118216473	59.9	47.8
2006	177048398	49.8	77.2
2007	304517928	71.9	142.8
2008	492187761	63.3	140.0
2009	425572649	13.5	102.4
2010	518760683	21.8	118.6

المصدر: العمود الأول، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للأبحاث والتطوير، النشرات السنوية، أعداد مختلفة. الأعمدة الأخرى من إعداد الباحث.

* : تم تحويل القيم من العملة المحلية الى الدولار الأمريكي بسعر صرف السوق.

** : تم احتساب النسب بالاستناد على النشرات السنوية للبنك المركزي العراقي وللسنوات (2004-2010) عن أقيام الإستيرادات .

ويتضح من الجدول في أعلاه أن إجمالي الإحتياطيات الأجنبية للبنك المركزي العراقي بلغت 7.392 مليار دولار عام 2004، في حين كانت نسبة هذه الإحتياطيات إلى الواردات تعادل 34.7%، وهي نسبة معتدلة نسبياً مع إجمالي الواردات البالغ 21.302 مليار دولار للعام نفسه، ولكن مع ارتفاع أقيام الواردات ولاسيما الإستهلاكية، فقد واصل البنك المركزي جهوده لزيادة تلك الإحتياطيات لتغطية الإستيرادات من جهة، وكتحوط امني لأي طارئ أو أزمة اقتصادية قد تحصل، فقد ارتفع حجم هذه الإحتياطيات الى 51.87 مليار دولار عام 2010، والذي يغطي مانسبته 118.6% من إجمالي الواردات، مما يعني أن المركزي يسعى إلى تحقيق بيئة اقتصادية آمنة، من خلال تأمين النقد الأجنبي ومواجهة ضغوط الطلب الكلي من جهة، ومواجهة إشكالية افتقار البيئة الاقتصادية في العراق إلى التنويع، واعتمادها الكلي على الإيرادات النفطية من جهة أخرى، الأمر الذي يجعلها عرضة لمخاطر الأزمات والتقلبات الإقتصادية، مما دفع الإدارة النقدية إلى

(1) John, Williamson, Exchange Reserves as Shock Absorbers, Oxford University Pries, 1988, 165.

تكثيف جهودها لزيادة هذه الإحتياطيات حتى تجاوزت 62 مليار عام 2012، ومع ذلك تعد تلك النسبة منخفضة في دولة ريعية تتميز بجمود القطاع الحقيقي وضعف النشاط الإستثماري، موازنة بارتفاع هذه الإحتياطيات في بعض الدول العربية والدول الناشئة، وكما يتضح في الجدول الآتي:

جدول (7)

أكبر دول العالم التي تمتلك احتياطيات أجنبية مليار دولار

الدولة	الترتيب	قيمة احتياطيات النقد الأجنبي
الصين	1	1244
اليابان	2	740
روسيا	3	433
تايوان	4	175
الكويت	4	175
الهند	5	152
البرازيل	6	123
الجزائر	7	108
كوريا الجنوبية	8	107
ليبيا	9	90
النرويج	10	82

المصدر: د. زايري بلقاسم، كفاية الإحتياطيات الدولية في الإقتصاد الجزائري، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ع7، 2008، ص59.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

- 1- أثبتت العديد من الدراسات والأبحاث على وجود علاقة متبادلة بين درجة استقلالية البنك المركزي وبعض المتغيرات الاقتصادية.
- 2- تمكن البنك المركزي العراقي في الفترة التي أعقبت عام 2003، وبفضل اكتسابه الاستقلالية ان يحدد مهامه التي كان أبرزها استهداف التضخم.
- 3- ضرورة ان تتزامن الإصلاحات الاقتصادية والتنموية الهادفة مع تفعيل دور الاستقلالية، بغية تجاوز الأزمات التي تعرض لها الاقتصاد العراقي.
- 4- اظهرت الدراسات ان هناك علاقة موجبة بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي، فكلما ازدادت درجة استقلالية البنك المركزي درجة واحدة، ارتفع نمو الناتج المحلي الى 0.4% سنوياً.
- 5- تمكن البنك المركزي ومنذ اكتسابه الاستقلالية بحسب القرار رقم 56 لسنة 2004 ان يخفض نسبة عجز الموازنة الى GDP من 24.7 % عام 2004 الى 10.8 % عام 2010.
- 6- ان مساعي السياسة النقدية المتمثلة بإدارة البنك المركزي واستقلاليته في إعداد قراراته وتنفيذها ، أدى الى استقرار نسبي في المستوى العام للأسعار، والذي نتج عنه استقرار تلقائي في سعر الصرف للعملة المحلية.

- 7- يبرز دور الاستقلالية للبنك المركزي في ضبط وإدارة الدين العام، حيث انخفضت نسبة إجمالي الدين الى GDP من 390.90% عام 2004 الى 65.7% عام 2010.
- 8- مارس البنك المركزي دوراً ايجابياً في السيطرة على النمو السنوي للسيولة المحلية، إذ انخفض من 79.6% عام 2003 الى 32.9% عام 2010، بينما تراجع معدل التضخم الى 2.4% عام 2010.
- 9- استمر البنك المركزي في بناء احتياطات أجنبية، والذي يعد دعامة اساسية للاقتصاد العراقي، من خلال الحد من التعرض للالزمات الاقتصادية والمالية التي قد تحدث، إضافة الى اعتباره ركيزة رئيسية لمواجهة الكوارث والطوارئ القومية.

ثانياً: التوصيات

- 1- ضرورة احترام استقلالية البنك المركزي، كشرط أساسي لمواصلة الجهود الإصلاحية في بيئة النقد المحلي والأجنبي بشكل خاص، والبيئة الاقتصادية بصورة عامة، بما يتلاءم وسياسات التحول الى اقتصاد السوق.
- 2- ضرورة الاهتمام بمسألة إعداد النخب والكفاءات النقدية والاقتصادية الكفيلة بعملية صنع السياسات واحترام قراراتها.
- 3- ضرورة عدم تخلي البنك المركزي عن مهمة إدارة وضبط السيولة المحلية، وماتمخض عنه من استقرار نسبي في سعر الصرف، لاسيما وان هناك دعوات تطالب بتخلي المركزي عن إدارة مزاد العملة الأجنبية.
- 4- ضرورة الاستفادة من الطفرة السعرية في أسواق النفط العالمية، والتوجه الى تفعيل دور صناديق الثروة السيادية لتكون مؤسسات ساندة للاستقرار النقدي ومحفزة للنمو الاقتصادي في البلد.
- 5- ضرورة استمرار المركزي في بناء قاعدة للنقد الاحتياطي الأجنبي وتنويع مصادره، لاسيما ان بيئة الاقتصاد العراقي تقتقر الى مرتكزات التنويع الاقتصادي.
- 6- التزام المالية العامة بوضع سياسات منضبطة وهادفة، لأن الهيمنة المالية تقوض من الانجازات النقدية المتحققة.
- 6- التأكيد على تفعيل المفاهيم الديمقراطية الهادفة، والحرص على بناء المؤسسات القانونية والقضائية المستقلة عن المؤثرات الخارجية، والذي يعد ضرورة اساسية لتطبيق سياسات التحول الاقتصادي.

المصادر

اولاً: الكتب والبحوث

- د. زايري بلقاسم، كفاية الإحتياطات الدولية في الإقتصاد الجزائري، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ع7، 2008.
- د. زكريا الدوري، د. يسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- د. عبد المنعم السيد علي، د. نزار سعد الدين، النقود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- د. علي توفيق الصادق، وآخرون، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 1998.

د. مظهر صالح، إستراتيجية السياسة النقدية في العراق للسنوات 2009-2013، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2009.

د. مظهر صالح، الاستقلالية وحوكمة السياسة النقدية للبنك المركزي للبنك المركزي العراقي، البنك المركزي، بغداد، شباط، 2011.

د. مظهر صالح، الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومرونة الكلف المالية للسياسة النقدية، البنك المركزي العراقي، ك2، 2012.

د. مظهر صالح، هيكل التمويل الكلي واصطلاح القطاع المصرفي العراقي، البنك المركزي العراقي، بغداد، 2009.

د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم وأسعار الصرف، مركز حمورابي للبحوث الإستراتيجية، بغداد، 2011.

ثانياً: النشرات والتقارير الرسمية

البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية للسنوات 2009 و 2010.

البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية لعام 2004.

البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية لعام 2006.

صندوق النقد الدولي، المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، 21 مارس، 2001.

صندوق النقد الدولي، دليل ميزان المدفوعات، الفقرة 424، واشنطن، 1998.

صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2010.

صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي الموحد، 2011.

المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، التقرير السنوي لعام 2010، الكويت.

وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، اللجنة الفنية لإعداد الخطة الوطنية الخمسية، اعداد فريق عمل لجنة السياسات الاقتصادية، آيار، بغداد، 2009.

ثالثاً: المصادر الأجنبية

- 1- John, Williamson, Exchange Reserves as Shock Absorbers, Oxford University Pries, 1988.
- 2- Bernand Laurens & Enrique G.Piedra, Coordination of Monetary and Fiscal Policies, IMF, Working, No. 25, March, 1998.
- 3- IMF, Guiaelines for Public Dept Management, 9 December, 2003.
- 4- John F.Kennedy, Dani Rodrik, The Real Exchange Rate & Economic, 2008. University of Cambridge, MA, September, Patricia S.Pollard, Central Bank Independence and Economic Performance, 19975-
- 6- Robin Bade & Michael Parkin, Central Bank Laws and Monetary Policy, Department of Economics, University of Western Ontario, October, London, 1988.

7- Mark M- Spiegel, Central Bank Independence and Inflation Expectations
Evidence From British Index- Linked Gilts, FRBSF, No, 1, 1998

رابعاً: شبكة الانترنت

د. أحمد أبريهي العلي، استقلال البنك المركزي في السلطة النقدية. متاح على الموقع:

<http://www.mi>

htt:// almapaper. Net.2010.

http:// www. Albawaba. net. 2010.