

استشراف مستقبل السياسة النقدية في ظل تداعيات التحول الاقتصادي في العراق

أ.د. مایح شیب هدهود الشمري
كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة الكوفة

م.م. غالب شاکر بحیت (*)
كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة واسط

المخلص

بما ان البلد يقتضي عليه تطبيق سياسات التحول الى اقتصاد السوق ومسايرة توجهات المؤسسات العالمية، لذا من الضروري منح السلطة النقدية استقلالية في عملية صنع القرارات وتنفيذ المهام، إضافة الى إرساء الأسس السليمة في بناء المؤسسات الديمقراطية والقانونية والتنظيمية، كذلك ضرورة التنسيق المنتج بين كل من السياسة النقدية والسياسة المالية بخاصة، والسياسات الاقتصادية بصورة عامة، وتفعيل دور الادوات النقدية المستحدثة، والتوجه الى تفعيل دور المؤسسات الساندة للبنك المركزي. وبناء على ذلك يمكن للسياسة النقدية ان يكون لها دوراً اساسياً في إصلاح بيئة الاقتصاد العراقي مستقبلاً، من خلال جهودها الرامية الى إصلاح بيئة الأعمال وتشجيع الاستثمارات، وتفعيل دور الحوكمة المصرفية وأثرها في الأداء والمخاطرة، كما تعد مهمة تعميق دور المشروعات الصغيرة ضمن الأهداف المستقبلية للسياسة النقدية في البلد، بالإضافة الى التوجه الى تفعيل دور المؤسسات الساندة للبنك المركزي.

لذا فان إدارة البنك المركزي ستواجه تحديات متنوعة في المستقبل، الأمر الذي قد يضعف من دوره في تحقيق الاستقرار النقدي، لذا فان مستقبل السياسة النقدية ودرجة فاعليتها يرتبط بتوجهات السلطات الحكومية وتطلعاتها، خاصة وان المنطقة العربية تعيش ظروف وأزمات ساخنة، مما يستدعي ان تكون تلك التوجهات مؤازرة لخطط وأهداف البنك المركزي، إضافة الى ضرورة توجه الحكومة وبشكل جاد الى تفعيل قانون مكافحة غسيل الأموال والحد من ظاهرة هدر المال العام، وتعزيز القيم والمبادئ الوطنية وبناء دولة المؤسسات خدمة للعراق الجديد.

Abstract

Including that the country requires it to apply policies to switch to a market economy and cope with the trends of global institutions , so it is necessary to give the monetary authority independence in the decision-

(*) جزء مستل من اطروحة دكتوراه للباحث الثاني .

making process and the implementation of the tasks , in addition to laying the foundations of sound in the building of democratic institutions , legal

and regulatory , as well as the need to coordinate the product between each of the policy monetary and fiscal policy in particular , and the economic policies in general , and activating the role of monetary tools developed, and head to the activation of the role of institutions chock the central bank. Therefore, can monetary policy to have a key role in the reform environment of the Iraqi economy in the future , through its efforts to reform the business environment and encourage investment , and activating the role of the governance of banking and its impact on performance and risk , as is the task of deepening the role of small projects within the future goals of monetary policy in the country , in addition to heading to activate the role of institutions chock of the Central Bank.

Therefore, the management of the central bank will face various challenges in the future , which may weaken its role in achieving monetary stability , so the future of monetary policy and the degree of effectiveness associated trends governmental authorities and aspirations , especially since the Arab region living conditions and crises hot , which requires that such trends support for the plans and objectives of the central bank , in addition to the need to approach the government and seriously to activate the anti-money laundering law and reducing the waste of public money , and to promote the values and principles of national and state-building service institutions of the new Iraq.

المقدمة

منذ احداث عام ٢٠٠٣ والسياسة النقدية تحملت الثقل الأكبر في عملية تحقيق الإصلاحات النقدية والمالية خاصة، وإصلاح بيئة الاقتصاد المحلي بشكل عام، إذ تجلّى أداء السلطة النقدية في إيقاف دلورة الاقتصاد العراقي والقضاء على الأسواق الموازية إبان فترة ما قبل عام ٢٠٠٣، إضافة الى استقرار نسبي في سعر صرف العملة المحلية، إلا ان هشاشة مرتكزات البيئة الاقتصادية والاجتماعية في البلد من جانب، والتوجهات المالي غير المؤازرة للإصلاحات النقدية من جانب آخر، شكلا تحدياً أساسياً أمام جهود السياسة النقدية في بلوغ أهدافها الرئيسية.

وبمان البلد يقتضي عليه تطبيق سياسات التحول الى اقتصاد السوق ومسايرة توجهات المؤسسات العالمية، لذا من الضروري منح السلطة النقدية استقلالية في عملية صنع القرارات وتنفيذ المهام، إضافة الى إرساء الأسس السليمة في بناء المؤسسات الديمقراطية والقانونية والتنظيمية، كذلك

ضرورة التنسيق المنتج بين كل من السياسة النقدية والسياسة المالية بخاصة، والسياسات الاقتصادية بصورة عامة، وتفعيل دور الادوات النقدية المستحدثة، والتوجه الى تفعيل دور

المؤسسات الساندة للبنك المركزي. وبناء على ذلك يمكن للسياسة النقدية ان يكون لها دوراً اساسياً في إصلاح بيئة الاقتصاد العراقي مستقبلاً، من خلال جهودها الرامية الى إصلاح بيئة الأعمال وتشجيع الاستثمارات، وتفعيل دور الحوكمة المصرفية وأثرها في الأداء والمخاطرة، كما تعد مهمة تعميق دور المشروعات الصغيرة ضمن الأهداف المستقبلية للسياسة النقدية في البلد، بالإضافة الى التوجه الى تفعيل دور المؤسسات الساندة للبنك المركزي.

اهمية البحث

تتطلب اهمية البحث من السياسة النقدية ذات دور مؤثر في مسيرة التحول الاقتصادي، باعتبارها أدت فاعلة في جوانب متعددة من جانب، ومصدر اساسي للتنبؤ لما تؤول عليه الأحداث الاقتصادية والنقدية في المستقبل، حيث ان الواقع الاقتصادي في البلد يسمح لإدارة البنك المركزي من استخدام الأدوات المباشرة الى جانب الأدوات المستحدثة للسلطة النقدية، إضافة الى استشراف مستقبل السياسة النقدية وأدواتها المستحدثة، وتطبيق حاكمية المصارف وفق المعايير العالمية، وتعزيز مقومات بيئة الأعمال ودورها المستقبلي في جذب الحوافز النقدية، وكذلك إمكانية التنسيق بين السياسة النقدية وتوجهات المالية العامة، وضرورة تعزيز المفاهيم والأنظمة الديمقراطية والدورات الانتخابية، والذي يعد من المحددات الأساسية التي تعترض إصلاحات الإدارة النقدية وتوجهاتها المستقبلية.

هدف البحث

يهدف البحث الى توضيح مهام السياسة النقدية بعد عام ٢٠٠٣ ومايتمخض عنها من توجهات مستقبلية لإصلاح بيئة الاقتصاد العراقي، ومدى ارتباط تلك التوجهات بواقع القطاع الحقيقي وإمكانيات القطاع الخاص، وضرورة إصلاح بيئة الأعمال وتعزيز دورها في جذب الحوافز النقدية، إضافة الى ضرورة الاستفادة من التجارب الدولية فيما يخص الإصلاح النقدي والمالي، وخاصة فيما يتعلق باستشراف مستقبل العملة المحلية وإزالة الاصفار الذي يعد من المقومات الأساسية لتعزيز نظام المدفوعات وأثره في النشاط الاقتصادي.

مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في النقاط الآتية:

- ١- تعاني الأنظمة المتحولة اقتصادياً من تخلف المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية وتدني مؤشرات الديمقراطية الحقيقية.
- ٢- يشكل الضغط الحكومي تحدياً خطيراً امام التطلعات المستقبلية للسياسة النقدية.
- ٣- انحرف توجهات المالية العامة وعدم مناصرتها للإصلاحات النقدية.
- ٤- ان مهمة الإصلاح النقدي تستند على ضرورة إرساء دولة المؤسسات، وإصلاح الجهاز الإداري والقانوني، والحد من ظاهرة الفساد المالي والتسلط الفئوي.
- ٥- تتسم بيئة الاقتصاد المحلي بضعف مؤشرات بيئة الأعمال واضمحلال دور القطاع الخاص، إضافة الى ضعف مؤشرات البيئة المصرفية السليمة.

فرضية البحث

ان استشراف مستقبل السياسة النقدية في العراق يرتبط بمتغيرات متنوعة، منها ما يتعلق بالبيئة السياسية وتطلعاتها المستقبلية، والجانب الآخر يتعلق بطبيعة الاقتصاد المحلي، وواقع مؤشرات بيئة الاعمال، وجانب آخر يتعلق بالمتغيرات الخارجية وتقلبات اسواق النقد للدول المجاورة.

منهجية البحث

بغية تحقيق هدف البحث، فقد اعتمد الباحث المنهج الاستقرائي ومتابعة سياسات بعض الدول المتحولة، لاسيما فيما يتعلق بمستقبل العملة المحلية وإزالة الاصفار، إضافة الى التطرق الى بعض الأدوات النقدية المستحدثة وتحليل نتائجها التطبيقية بالاعتماد على النشرات الرسمية للبنك المركزي العراقي.

هيكلية البحث

يتضمن البحث المحاور الآتية:

اولاً: تفعيل دور الادوات النقدية المستحدثة.

ثانياً: الحوكمة المصرفية ودورها في تعزيز الإصلاحات النقدية

ثالثاً: اصلاح بيئة الاعمال وتعزيز دورها في جذب الحوافز النقدية

رابعاً: التنسيق بين السياسة النقدية والمالية يدعم سياسات التحول الاقتصادي

خامساً: رفع الاصفار للعملة المحلية (رؤيا مستقبلية)

أولاً: تفعيل دور الأدوات النقدية المستحدثة

١ - نسبة الاحتياطي الإلزامي

في ظل سياسات التحرر المالي والنقدي التي ينتهجها البنك المركزي العراقي، وبما يواكب مرحلة التحول الاقتصادي، ونظراً لأهمية تطوير السوق النقدي ودوره في تعزيز النشاط الاقتصادي، يحتم على المركزي أن يستخدم سياسة هادفة وفاعلة في تحديد نسبة الاحتياطي الإلزامي، وبما يدعم المؤسسات المصرفية ويحفزها للتوجه نحو السوق وتنشيط البيئة الاستثمارية، كما أن تغيير نسب الاحتياطي المتكررة تترك عمل المصارف في إدارة وتوظيف أموالها من خلال منح القروض، مما يجعلها غير متأكدة من وجهة هذه التغيرات ومداهها⁽¹⁾. وهذا ما أتضح في سياسة المركزي العراقي، إذ أقدم على تخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع الحكومية مرتين خلال العام ٢٠١٠ من ٢٥% إلى ٢٠% ثم إلى ١٥% وعلى كافة الودائع المصرفية سواء كانت

حكومية أم ودائع القطاع الخاص، وموزعة بواقع ١٠% يحتفظ بها لدى المركزي و ٥% لدى خزائن المصارف⁽²⁾.

(1) د. عبد المنعم السيد علي، د. نزار سعد الدين، النقود والمصارف والأسواق المالية، مصدر سابق، ص ٣٦٩.

(2) البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي لعام ٢٠١٠، ص ٤١.

كما أن نسبة الاحتياطي الفائض الى الودائع الخاضعة للاحتياطي القانوني قد ارتفعت إلى ٦٠% في عام ٢٠١٠، بعد أن كانت ٣٤% نهاية عام ٢٠٠٩، في حين بلغت أدنى مستوى عام ٢٠٠٨ وبنسبة ٤.٩% الذي تزامن مع تقادم الأزمة المالية وانخفاض الإيرادات النفطية نتيجة انخفاض الأسعار العالمية، ويشير ارتفاع هذه النسبة في عام ٢٠١٠ إلى ضعف الجهاز المصرفي ودوره في استثمار الفوائض المالية وتمويل النشاط الاقتصادي، مما يستدعي تفعيل الأدوات الأخرى للسياسة النقدية إضافة الى نافذة الاحتياطي الإلزامي، مثل الإقناع الأدبي والتي تُعد أداة مؤثرة في السياسة الائتمانية للمصارف، نظراً لالتزام البنوك التجارية بتوجيهات المركزي وتعليماته حفاظاً على علاقتها معه، لأنه يمثل بنك الدولة والملجأ الأخير للإقراض، لذا فإن استخدام هذه الأداة في ضبط السيولة وإدارتها لازالت قليلة الفعالية والتأثير في سياسة المصارف الائتمانية، ويمكن تفعيل سياسة السوق المفتوحة والتسهيلات القائمة، مع القيام في الوقت ذاته باستخدام نسب السيولة والاحتياطي الإلزامي، فضلاً عن أدوات السلامة الاحترازية ودورها في إدارة أوضاع السيولة المحلية، كما يجب تنويع الموجودات المصرفية، فعندما تكون الودائع غير مضمونة يؤدي هذا إلى انخفاض نوعية محفظة القروض وتزايد القروض الرديئة، ولعل ما حصل في كوريا وإندونيسيا من أزمات مصرفية خير مثال على ذلك، ونتيجة للمشاكل المتمثلة في تدهور نوعية الموجودات المصرفية، وتدهور الثقة في الجهاز المصرفي، كان السبب الرئيس في تحديد الأزمة المصرفية في تلك الدول^(١).

٢ - مزاد العملة الأجنبية

كما هو معلوم أن إنشاء مزاد العملة الأجنبية من قبل البنك المركزي كان له الدور الفعال والرئيس في استقرار سعر صرف العملة المحلية مقابل الدولار الأمريكي، إلا أن هذه الأداة استغلت من قبل بعض الجهات لسحب العملة الصعبة من المركزي وتحويلها خارج البلاد تحت مظلة التجارة الدولية، إضافة الى ما تشهده اقتصاديات البلدان المجاورة للعراق من تهديدات دولية التي أثرت على استقرار أسعار الصرف فيها، الأمر الذي دفعها لاتخاذ النقد الأجنبي في العراق ملجأ لتعويض النقص في العملات الأجنبية، مما نتج عنه زعزعة الاستقرار النقدي وانخفاض قيمة العملة المحلية، فضلاً عن الطبيعة الربعية للاقتصاد العراقي التي جعلته مقيداً بظروف القطاع الاستخراجي وما يدره من عملات صعبة، وعدم اعتماد خطة هادفة لتنويع الإيرادات العامة للدولة، مما يعرض سعر صرف الدينار العراقي لعدم الاستقرار، لذا بات المركزي مسؤولاً عن تمويل جهتين هما: تمويل التجارة الحكومية، وتمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص عن طريق تلبية طلبات المصارف من خلال مزاد العملة الأجنبية، ذلك المزاد الذي ارتبط بالإيرادات النفطية واستقرار أسواقها، مما أنقل البنك المركزي في توجيه موجوداته الأجنبية في السيطرة على مناسيب السيولة المحلية واحتواء قوة

النفقات العامة التي تولدها موازنة الدولة، أمام عجز وجمود القطاع الحقيقي المحلي الذي أدى الى توليد قوة طلب محلية متنوعة جداً على السلع والخدمات الخارجية، مقابل هشاشة التنويع

(١) يادن عبد القادر، دور حوكمة النظام المصرفي في الحد من الأزمات المالية والمصرفية، حالة الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم المالية والمحاسبة، جامعة شلف، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٧٦.

الإقتصادي في البلد⁽²⁾. مما اضطر البنك المركزي الى إصدار تشريعات جديدة منها إلزام جميع المصارف المشاركة في المزاد العلني بوجوب الإفصاح عن عملائها وزبائنها للحصول على العملة الأجنبية، وتقديم صك مصدق كشرط للاشتراك في المزاد اليومي الذي يقيمه البنك، والهدف من ذلك هو معرفة الزبائن الملائمين والابتعاد عن الشخصيات الوهمية، والحد من ظاهرة اتساع قاعدة الاقتصاد الخفي في البلد، علماً بان المركزي يمارس مهامه استناداً إلى أحكام قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، وعلى رأس هذه المهام إعداد وتنفيذ السياسة النقدية التي تؤمن السبل لبلوغ هدف الاستقرار في العملة المحلية والحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم على مبدأ التنافس المشروع في السوق، إذ حددت المادة ٤٠ من القانون المذكور على أن يكون للبنك المركزي العراقي وحده دون غيره سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لترخيص وتنظيم عمل المصارف والإشراف عليها وعلى فروعها، وإن هذا الترخيص يتيح للمصارف ممارسة كافة الأنشطة المصرفية المنصوص عليها في المادة ٢٧ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ والتي من بينها تنظيم عملية المتاجرة بالعملات الأجنبية واستيراد الذهب.

وإن تحمل البنك المركزي لمهمة إدارة وتنفيذ مزاد العملة الأجنبية وتحديد اتجاهات النقد الأجنبي وقنواته، جعلته يواجه ضغوطات وتحديات مستقبلية تربك عمل الإدارة النقدية، وتضعه أمام مفترق طرق، فأما أن يستمر المركزي بفتح نافذة العملة الأجنبية وبدون تحديد نوعية الزبائن المتعاملين وتأمين عدم ترحيل الدولار للخارج، وهذا ما يولد ضغطاً متزايداً على سياسة المركزي، خصوصاً وإن كان المتعاملون في المزاد ضمن السلطات التشريعية أو التنفيذية في الدولة. أما السبيل الآخر هو ان يتخلى المركزي عن إدارته المباشرة للمزاد المذكور وإحلال مؤسسة مصرفية محله كأن يكون (مصرف تجاري حكومي)، الأمر الذي يؤدي إلى تدهور بيئة الصرف واتساع ظاهرة الدولار وبالتالي تدهور الكفاية الاقتصادية ومصادرة ثمار التنمية الحقيقية للبلاد في اتجاهات غامضة، قد يرتفع فيها الاقتصاد العراقي في النهاية بسيناريوهات التطورات الإقليمية وما تخلفه من نتائج سلبية على المشهد الاقتصادي في العراق، إضافة الى اتساع القاعدة الإستهلاكية الخارجية ومفارقة أي ازدهار حقيقي ممكن تحقيقه، والتي أدت الى عرقلة عجلة الإصلاح الاقتصادي في البلد وتطلعاته التنموية، ومن خلال اتجاهين:

أ - ترسيخ الإستهلاك ونمطه في العراق وتقنيك منظومة النشاط الاقتصادي الوطني، وسيطرة فضيلة الإستهلاك على حساب فضيلة التنمية، وتحويل البلد الى مجرد شركة صرافة.

ب - تحويل الفائض الاقتصادي الكامن أو الإدخار خارج دائرة النشاط الاقتصادي عبر بوابة التجارة الحرة، بما يوفر آليات سريعة لتجفيف مصادر العملة الأجنبية والإستحواذ عليها، والحيلولة دون مساهمتها في تعظيم القيمة المضافة داخل البلد، وانتقال توظيفها إلى السوق الإقليمية.

وهكذا فإن الإعتماد على هذه النافذة في تمويل التجارة الحكومية وتجارة القطاع الخاص، دون اتخاذ سياسات هادفة للتنويع الاقتصادي وتنويع الإيرادات، قد يعرض الاقتصاد العراقي الى أزمات نقدية ومالية، لذا يجب تفعيل دور السياسة المالية وتعزيز علاقتها وتنسيقها مع السياسة

(2) د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والسيطرة على متغيرات التضخم وأسعار الصرف، مصدر سابق، ص ١٢.

النقدية، من خلال تنشيط القطاعات الجاذبة للعملة الأجنبية مثل قطاع السياحة، وضرورة دعم المنشآت الصغيرة في البلد.

٣ - حوالات الخزينة

منذ اكتساب البنك المركزي الإستقلالية في ضوء القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، فقد عمد إلى تفعيل الأدوات غير المباشرة للسياسة النقدية، كاستحداث مزاد حوالات الخزينة لتكون أداة للتمويل بالدين من خلال إصدار السندات أو أدونات الخزينة التي تصدرها المالية، ويتم بيعها إلى المصارف التجارية وسوق الأوراق المالية لتوفير التمويل المطلوب لتغطية العجز في الموازنة الحكومية، عن طريق ممارسة سياسة المركزي في السوق المفتوحة، بهدف توفير السيولة للقطاع المالي والسيطرة على مناسبيها بغية التصدي لظاهرة الضغوط التضخمية في الإقتصاد المحلي.

إلا أن المغالاة في إصدار حوالات الخزينة لتمويل نفقات المالية العامة التضخمية وغير المبررة أحياناً، أدى إلى ممارسة الحكومة بضغوطها التمويلية على البنك المركزي، الأمر الذي ينتج عنه إضعاف قدرات السياسة النقدية في استخدام أدواتها للمحافظة على هدف الإستقرار النقدي، كما ان توسع النفقات الحكومية من خلال إصدار الحوالات أدى إلى مزاحمة القطاع الخاص في حصوله على التمويل وضعف فاعليته في التأثير على النشاط الإقتصادي، فضلاً عن استغلال بعض الجهات الحكومية لاستخدام الحوالات لسحب العملة الأجنبية، مما دفع البنك المركزي إلى اتخاذ إجراءات احترازية منها، عدم بيع العملة الأجنبية بالحوالات إلا بعد الحصول على تحاسب ضريبي سنوي ووثائق تثبت تغطية الحوالات لعملية تجارية، وان البنك لن يغطي أي عمليات بيع للدولار على شكل حوالات مالم يتم تزويده بوثائق تجارية تثبت ان الزبون يستهدف عمليات تجارية فعلية، محدداً مهلة أمدها شهر واحد للتاجر لجلب واثاقه الرسمية التي تؤكد توظيفه للأموال بشكل يخدم مصلحة البلد⁽¹⁾.

كما يستوجب على المالية العامة أن تحدد سياسة هادفة ومنتجة لإدارة الدين الداخلي، وما ستدفعه من فوائد عن قروضها لتمويل العجز المحتمل في موازنتها، وأثر ذلك على تقليص الإذخارات المحلية المستقبلية، وضرورة الإتجاه إلى تفعيل دورها المستقبلي ومساهمتها في ردف الموازنة العامة من خلال القنوات الضريبية، التي من المحتمل ان تقلص من كلفة الإقتراض الحكومي أو ستمتائل معه على الأقل، إضافة الى ذلك فأن سياسات التحول إلى اقتصاد السوق تتطلب إعادة هيكلة المؤسسات المالية، وتفعيل دور النظام المالي وتحويله من مجرد ناقلة للأموال من الخزينة إلى المؤسسات العامة الى نظام يلعب دوراً فاعلاً في تعبئة الموارد وتخصيصها وبما يتلاءم واحتياجات الإقتصاد المحلي.

وقد استخدمت حوالات الخزينة في تعويض النقص التمويلي في بعض المؤسسات العامة، كما حصل مع قطاع الكهرباء في عام ٢٠٠٦ نتيجة للظروف غير المستقرة التي اجتاحت البلد في تلك الحقبة، إذ أقدم البنك المركزي على قبول اصدارية خاصة أمدها عام واحد وبفائدة ٢% من حوالات

الخزينة التي ابتاعها مصرف الرافدين من وزارة المالية، وإحلال تلك الحوالات بنسبة ٥٠% تقريباً من الإحتياطي الإلزامي للمصرف المذكور وبمبلغ ٢.٧ تريليون دينار يتم تحويلها بالعملة

(1) WWW. Alfayhaa.tv/ news/economy.

الأجنبية من احتياطات البنك المركزي العراقي الخارجية⁽²⁾، الأمر الذي دفع المؤسسات الحكومية إلى ممارسة ضغوطها المستمرة على المركزي عبر التوسع بإصدار حوالات الخزينة وإحلالها محل الإحتياطات الإلزامية للمصارف لتمويل مصروفاتها، مما أضعف من قدرات السياسة النقدية في توظيف أدواتها لبلوغ أهدافها المحددة.

لذا فإن السياسة المستقبلية وفيما يتعلق بحوالات الخزينة ستواجه عقبات تحد من فاعليتها، نتيجة توسع نفوذ المالية العامة أو مايسمى بمصطلح الهيمنة المالية Fiscal Dominance التي ترتبط بالهيمنة النفطية على مصادر التمويل، وعدم تنوع القاعدة الإنتاجية للإقتصاد المحلي، نتيجة التوسع في حجم الموازنة العامة ولاسيما التشغيلية، ومن ثم اتساع قاعدة الدين الداخلي.

ثانياً: الحوكمة المصرفية ودورها في تعزيز الإصلاحات النقدية

تتطلب عملية التحول الى اقتصاد السوق رفع كفاءة المؤسسات الإقتصادية عامة، والمؤسسات النقدية والمالية بخاصة، من خلال اعتماد التشريعات والمستجدات في البيئة المالية، وذلك لضمان الأداء الجيد وتقليل المخاطر.

ويُعد مفهوم الحوكمة المصرفية الدعامة الأساسية لتعميق التحولات والإصلاحات المصرفية، إذ ينظر إلى الحوكمة المصرفية بأنها الطريقة التي تتم بها إدارة المؤسسات المصرفية وتسييرها من قبل مجالس الإدارة، مع مراعاة تحقيق العائد الإقتصادي الملائم لمالكي المؤسسة والمساهمين الآخرين⁽¹⁾، ويُقصد بها أيضاً الطريقة التي تدار بها شؤون المصرف، من خلال تفعيل الدور المنوط به لكل من الإدارة ومجلسها، بما يؤثر في تحديد أهداف المصرف ومراعاة حقوق المستفيدين⁽²⁾. ويرى الباحث أن الحوكمة المصرفية تتضمن مجموعة قواعد وإجراءات تشمل الأداء الجيد للمؤسسة المصرفية، بما يعزز فاعلية السياسة النقدية في رصد الأحداث والتحديات المصرفية والمالية مستقبلاً.

وتتضمن حاكمية المصارف الجيدة بعض الخطط والسياسات منها:

- ١ - وضع قيم ومبادئ ومعايير لضبط سلوكيات العمل والأداء ووضع آلية لضمان الإلتزام بها.
- ٢ - وضع سياسات وآليات لتقييم أداء المصرف والعاملين به.
- ٣ - تحديد الصلاحيات والمسؤوليات وسلطات اتخاذ القرار من مستوى مجلس الإدارة إلى المستويات الإدارية والتنفيذية الدنيا.
- ٤ - إيجاد آلية للتنسيق والتعاون فيما بين مجلس الإدارة والمسؤولين التنفيذيين والمدققين.

- ٥ - تهيئة نظام مصرفي متين للرقابة الداخلية، يتضمن تدقيق المعاملات المصرفية وتقييمها.
- ٦ - كما تُعد مهمة بناء المؤسسات العلمية ومبادرات التعليم الكفوء والتدريب لبناء الطاقات الفعالة في حوكمة المؤسسات في غاية الأهمية.

(2) WWW. Buratha news. Com.

(1) د. حاكم محسن الربيعي، د. عبد الحسين راضي، حوكمة البنوك وأثرها في الأداء والمخاطرة، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع،

ط١، الأردن، ٢٠١١، ص٣٠.

(2) المعهد المصرفي، مفاهيم مالية، نظام حوكمة البنوك، ص٢. متاح على الموقع: WWW.

والحوكمة المصرفية دور مهم في تعزيز سياسة البنوك المركزية وإدارتها وفرض رقابتها على المؤسسات المالية والمصرفية، وتحقيق أهدافها في حماية حقوق المودعين وتطبيق السياسة النقدية والإئتمانية الهادفة، وقد دعت السلطة النقدية إلى ضرورة إجراء تعديلات هيكلية على القطاع المصرفي، وتنويع الخدمات المصرفية وخلق بيئة تنافسية، إلا أنه بالرغم من هذه الدعوات الحثيثة للسلطة النقدية بضرورات تهيئة قاعدة مصرفية تتصف بالأمان والأداء الجيد مقابل تقليص المخاطر، لكنه مايزال القطاع المصرفي يتسم بضعف أدائه، واتساع تعثراته المالية ولاسيما المصارف الحكومية، التي تُعد مصارف منغمسة في بيئة المخاطر، وفي هذا ما يدل على ضعف رقابة البنك المركزي لهذه المصارف، نتيجة لضعف إدارات المصارف وابتعادها عن الامتثال لمعايير الحاكمية الرصينة، مما ينذر بتعرض الجهاز المصرفي إلى أزمات مالية قد تهدد استقلالية المركزي وسياسته. إذ يعد سوء الإدارة وعدم الالتزام بمبادئ الحوكمة السليمة ومناهجها من الأسباب الرئيسية المؤدية إلى ظهور الأزمات المصرفية، مما يتوجب على البنك المركزي تعزيز الرقابة الداخلية والخارجية على التعاملات المصرفية والتحويلات الخارجية، وضرورة الالتزام بالمعايير الدولية التي تؤمن السلامة المصرفية، فضلاً عن اتخاذ الإجراءات الآتية :

أ - إصلاح بيئة الملكية المؤسسية للبنوك، وتقليل نماذج الملكية ذات الطابع العائلي والتوجه إلى تنويع الملكية، وكذلك الحرص على تأمين الإدارة الكفؤة والوطنية في المؤسسة المصرفية.

ب - تحسين معايير المحاسبة والتدقيق وإعداد التقارير المالية لتعزيز الشفافية والإفصاح ومحاربة الفساد الإداري والمالي وتهيئة المؤسسات القانونية والقضائية.

ج - ضرورة الالتزام بالمعايير الدولية فيما يخص كفاية رأس المال، وفرض عقوبات جزائية رادعة للمصارف المخالفة.

د - خلق المنافسة في السوق المصرفية وتحسين سلوكيات العمل المصرفي السليم، والتأكد من نوايا إنشاء المصارف وأهدافها.

هـ - إرساء بنية تحتية مالية ومصرفية تستوعب الملاكات الكفؤة لتطبيق برامج الحوكمة المصرفية.

وهكذا فإن تطبيق الإصلاحات الخاصة بالحوكمة يتوقع أن تحسن بيئة الأعمال من خلال تعزيز الشفافية، وبالتالي يمكن أن تدعم العمل المؤسساتي الحكومي الفعال وتساهم في نمو القطاع الخاص، إضافة إلى دورها الأساس في جذب الاستثمار وتأسيس قطاع خاص كفوء، وبناء مجتمعات ديمقراطية عن طريق غرس القيم الأساسية للشفافية والمساءلة والمسؤولية، لذا يعد مفهوم الحوكمة متلازماً مع إمكانية بناء الأنظمة الديمقراطية، تلك الأنظمة التي تسعى لتحقيق هدف النمو في

الإنتاجية المستدامة⁽¹⁾، بينما الأنظمة التي تفتقر الى المعلومات السياسية ذات النوعية الجيدة وتسودها الأيدولوجيا السلطوية، فلا يمكن ان تشكل قوة توازن لاقتصاد السوق المدعم بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات⁽²⁾.

كما تعزز الحوكمة المصرفية أسس الإشراف الكفوء على البنوك، وبما يساهم في تقوية البنية الاقتصادية ولاسيما في مجال تعبئة المدخرات، كما أن الإشراف الجيد يعكس وضع البنوك في أنها تعمل في حالة من الأمان والدقة، وأن رأس المال المملوك وكذلك الاحتياطات كافية لمواجهة المخاطر التي تحدث في بيئة الأعمال، ولأجل تحقيق الإشراف الكفاء يجب على البنوك مراعاة الأسس الآتية⁽³⁾:

- تحقيق الإستقرار والثقة في النظام المالي، ومن ثم خفض المخاطر وخسائر المودعين والمقرضين وأصحاب رؤوس الأموال وحملة الأسهم، والذي يُعد الهدف الأساس من الإشراف.

- تشجيع الإشراف على العمل وفق نظام السوق، من خلال تشجيع الحوكمة الجيدة.

- يتم تنفيذ الإشراف الكفاء بالرقابة على العمليات بصفة مستقلة وبالوسائل والقوة التي تمكن من جمع المعلومات.

- يجب أن يدرك المشرفون طبيعة الأعمال المنفذة بواسطة البنوك وتأمين التوسع الممكن في الأعمال، والذي يعمل على درء المخاطر الناتجة عن هذا التوسع.

- التعاون التام بين المشرفين في الدول المضيفة والدولة الأم، وهي عملية هامة خاصة عندما تكون العمليات البنكية تتم داخل الحدود الوطنية.

ثالثاً: إصلاح بيئة الأعمال وتعزيز دورها في جذب الحوافز النقدية

يتميز الإقتصاد العراقي بضعف مؤشرات بيئة الأعمال وانعدام التنافسية، حيث أشار تقرير البنك الدولي لبيئة الأعمال لعام ٢٠١٢ تدني ترتيب العراق الى أدنى المستويات، الأمر الذي انعكس على ضعف البيئة الاقتصادية على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، فضلاً عن انخفاض دور القطاع الخاص في رفع الكفاءة الاقتصادية، الذي يرتبط بانعدام وجود أسواق رأس المال النشطة ومساهمتها في تخصيص الموارد، وكذلك ضعف دور الدولة في دعم القدرة التنافسية للقطاعات الرائدة في البلد، كل ذلك أدى الى تأخر انتقال الحوافز النقدية الى مكونات القطاع الحقيقي، مما يستوجب التوجه إلى إصلاح الاختلالات في بيئة الأعمال، بما يتلاءم مع توجهات السياسة النقدية الحديثة التي انتهجها البنك المركزي العراقي. ويمكن أن نتطرق إلى بعض تلك المساهمات وكالاتي:

١ - دور السياسة النقدية في تنمية القطاع الخاص

(1) Chrls Oman, Corporate Governance in Development, The Experiences of Brazil, chile, India, and South Africa (OECD) Development Centre & CIPE, 2003.P. 44.

(2) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، الامم المتحدة، ٢٠٠٣، ص ١٦.

(3) الملتقى العلمي الدولي، الأزمة المالية الاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة فرحات،

٢٠ - ٢١ أكتوبر، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٩.

إن انتقال الآثار النقدية إلى مفاصل القطاع الحقيقي تتم بشكل رئيس عن طريق تفعيل مؤسسات القطاع الخاص، لذا لا يمكن تحقيق إصلاحات نقدية فعالة بدون تعزيز دور هذا القطاع وتعميقه في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإتاحة الفرصة له في بناء مشاريع استثمارية، مما يعمق دوره في تنفيذ إستراتيجية الدولة وتوزيع مصادر الدخل، فضلاً عن التخفيف من حدة ضغط الإنفاق للموازنة العامة، كما يساهم في اكتساب الخبرات والتكنولوجيا المتطورة وتوطينها في السوق المحلية، وتعزيز المنافسة في السوق الدولية.

ويبرز دور السياسة النقدية في توسيع قاعدة الائتمان الخاص بما يواكب سياسات التحول إلى اقتصاد السوق، من خلال اعتماد سياسات التحرر النقدي والمالي ومنح النظام المصرفي حرية تحديد أسعار الفائدة دون تدخل مباشر من البنك المركزي (باستثناء إطلاق إشارة فائدة السياسة النقدية)، إلا أن المصارف الأهلية مازالت تقرض إشارات فائدة عالية على القروض الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص، وبما يفوق معدلات التضخم، إذ تقارب في متوسطاتها السنوية حوالي ١٧%، وتصل أحيانا الى ما بين ٢٠ - ٢٥%^(١)، الأمر الذي يثبط من سياسات التحول الإقتصادي، وتعثر خطط التنمية الاقتصادية، في حين لم يتجاوز الائتمان الممنوح للقطاع الخاص كنسبة من GDP ٣.٣% ضمن خطة عام ٢٠١٠^(*)، التي تُعد نسبة منخفضة استناداً إلى مقاييس الإنفاق الإستثماري الدولي إلى الناتج المحلي الإجمالي، وعلى الرغم من انتهاج البنك المركزي لسياسة نقدية توسعية، إلا أن الطلب على الائتمان لم يتسم بالمرونة تجاه تخفيض سعر الفائدة، الأمر الذي حد من فاعلية السياسة النقدية، ويتمثل ذلك في فوائض السيولة الذي يعكس الإنخفاض المستمر في نسبة القروض إلى الودائع، إذ بلغت ٢٥.٧% لعام ٢٠١٠، مما يدل على نقص الإستثمارات القائمة على التمويل بالديون وعدم قيام البنوك التجارية بتعظيم المنافع المرتبطة بالوساطة المالية، كما أن فائض السيولة لدى النظام المصرفي أدى إلى تقويض فاعلية السياسة النقدية التيسيرية، والذي يبين الإخفاق في استخدام السيولة المتاحة في شكل ائتمان موجه للقطاع الخاص.

لذا يجب تفعيل دور الجهاز المصرفي في تنمية الوساطة المالية، وزيادة حجم التمويل المتاح للأنشطة الاستثمارية وتحسين نوعيته، وتعزيز دور الوساطة المالية للبنوك التجارية والإسلامية، وتحديث الأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية لها، وتشجيعها على تطوير خدماتها المصرفية وتوزيعها وزيادة تمويلها للقطاعات الإنتاجية، مما يساعد على تهيئة بيئة صالحة للإستثمارات الأجنبية.

٢ - تأمين بيئة جاذبة للإستثمار الأجنبي

تمارس السياسة النقدية دورها في تشجيع الإستثمار الأجنبي من خلال تحقيقها لهدف الإستقرار في أسعار الصرف، إذ إن المستثمر الأجنبي يأخذ مسألة استقرار العملة من الضرورات الأساسية للدخول إلى بيئة الأعمال، فضلاً عن عامل الإستقرار السياسي والإقتصادي، كما وتشكل التطورات

(١) د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية لبنك المركزي العراقي ومفارقة الازدهار في الاقتصاد الربيعي، مصدر سابق، ص ٧.

(*) للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع الى الجدول (٩) ص ١٢٣.

الإنتاج في هذه الصناعات وبالتالي أدى إلى انعدام المنافسة. ولكن بفضل مساعي السلطة النقدية وتوجهات البنك المركزي الحثيثة، فقد حصل تحسن طفيف لنشاط هذه المنشآت في عام ٢٠٠٦ إذ بلغ عددها ١١٦٢٠ منشأة، إذ استحدثت (الشركة العراقية للكفالة المصرفية) التي تعد شركة مالية غير مصرفية ذات مسؤولية محدودة، مملوكة من قبل أحد عشر مصرفاً خاصاً، استناداً إلى موافقة المركزي على تأسيسها في عام ٢٠٠٦^(١)، والتي حددت مهامها في تسهيل حصول أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة على القروض لتمويل مشاريعهم من خلال التأمين على مبالغ القروض المقدمة لهم، وبدأت الشركة أعمالها برأس مال قدره ٥.٤٥ مليار دينار عراقي في العام نفسه، تم زيادته إلى ٧ مليار دينار وتحولت إلى شركة مساهمة خاصة^(٢).

والمفئت للنظر انه بالرغم من انخفاض عدد المنشآت وعدد المشتغلين، إلا أن المؤشرات المقاسة بالمعايير النقدية (الأجور والمزايا، وقيمة الإنتاج) التي تمثل مستلزمات الإنتاج كانت متزايدة، مما يدل على ارتفاع الضغوط التضخمية وتدهور قيمة العملة المحلية، مما نتج عنه تراجع في وتيرة نمو المشاريع الصغيرة^(٣)، إذ بلغ عدد المنشآت ١٠٢٨٩ منشأة عام ٢٠٠٩ وبمعدل انخفاض قدره ٢٣.٢% موازنة بعام ٢٠٠٧، مما حفز البنك المركزي الى إعطاء أهمية خاصة لهذه الصناعات بما يتلاءم والتطلعات الإقتصادية والتنموية، إذ تم استحداث شركة تمويلية أطلق عليها (الشركة العراقية للقروض الصغيرة والمتوسطة) وبحسب التعليمات رقم ٣ لسنة ٢٠١٠^(٤)، التي تُعد من أحدث المؤسسات العاملة في السوق المحلية، وتقوم بتوفير رأس مال مخصص للإقراض إلى المصارف المساهمة (مصارف عراقية خاصة)، وذلك لتسهيل عملية تمويل القروض للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وبلغت القيمة الإجمالية لقروض المصارف المساهمة في الشركة ١٥.١ مليون دولار، وبلغ عدد المستفيدين ٧٨١ مقترضاً.

الجدول (١)

المؤشرات الإقتصادية للمنشآت الصناعية الصغيرة في العراق للمدة (١٩٩٧ - ٢٠٠٩) مليون دينار

(١) التقرير المالي السنوي للبنك المركزي العراقي لعام ٢٠١٠، ص ٦٠.

(٢) المصدر نفسه، ص ٦١.

(٣) د. مايع شبيب أشمري، وقائع المؤتمر العلمي الأول، جامعة القادسية، مصدر سابق، ص ٢٨١.

(٤) التقرير المالي السنوي للبنك المركزي لعام ٢٠١٠، ص ٥٩.

السنوات	عدد المنشآت	عدد المشتغلين	الأجور والمزايا	قيمة الإنتاج	قيمة مستلزمات الإنتاج
١٩٩٧	٣١٠٤	٧١٣٥٣	٧٣٩٢٩٩٧	١٢٩٥٥٨٤٨٤	٦٠٤٧٨٠٥٩
١٩٩٨	٢٥١٣٦	٥٦١٢١	٧١٥٠١٩٠	١١٣٧٢٣٦٨٧	٥٤٠٦٧٨٨
١٩٩٩	٢٩٤٦٧	٦٢٣٣١	٩٦٢٤٩٩٣	١٤٥٣٥٧٠١٧	٧٢٣٤٧٠٧١
٢٠٠٠	٧٧١٦٧	١٦٤٥٧٩	٤٤٢٥١١٣٢	٤٨٢٢٣٥٧٧٧	٢٢٦٤٦٤٣١٦
٢٠٠١	٦٩٠٩٠	١٤٢٧٢٤	٣٣٦٥٧٩٩٨	٤٦٩٦٠٧٩٦٩	٢٣٤١٧٦٠٩٣
٢٠٠٢	— (*)	—	—	—	—
٢٠٠٣	١٧٩٢٩	٥٠٢٠٧	٣١٣٦٧٠٠٤	٤١٣٧٢٩٨٣٥	٢١٩٨٥٥٧١٠
٢٠٠٤	١٧٥٩٣	٦٤٣٣٨	٦٧٧١٤١٤٣	٨١٥٩٧٧٨٤٥	٥١٣٠٧١٥٧٢
٢٠٠٥	١٠٠٨٨	٣٦٣٧٩	٥٥٨٠٩٥٠٧	٦٥٨٦٥٥٣٦١	٣٨٢٢٥٤٢٠٦
٢٠٠٦	١١٦٢٠	٤٦٤٩٤	٧٦٧٠٩٠٧٩	١١٠٣٧٥٦٧٩٤	٦١٧٠٩٥٦٨٧
٢٠٠٧	١٣٤٠٦	٥٣٦٧٩	٩٦٣٢٨٦٢٧	٨١٢٤٤١١٥١	٤٦٧١٨٩٧٣٧
٢٠٠٨	—	—	—	—	—
٢٠٠٩	١٠٢٨٩	٢٧٧٨٠	٦٥١٠٩٠٣٥	٨١٥٩٥٣٥٢٨	٣٨٩٢٣١٢٨٥

المصدر: السنوات (١٩٩٧ - ١٩٩٨) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، المجموعة الإحصائية السنوية، ٢٠٠٨، نقلاً عن د. مايج شبيب أشمري، إصلاح واقع الصناعات الصغيرة في العراق، المؤتمر العلمي الأول، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، ٢٠٠٩، ص ٢٨١.

السنوات (١٩٩٩ - ٢٠٠٩) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية ١٩٩٩ - ٢٠٠٩. (*) لم تتوفر بيانات لتلك السنوات.

وبالرغم من التوجهات النقدية لتنمية نشاط الصناعات الصغيرة، إلا أنها مازالت تساهم بنسبة ضئيلة في مكونات الناتج المحلي الإجمالي، وانخفاض كفاءتها الاقتصادية نتيجة لانخفاض درجة التصنيع فيها وانخفاض القيمة المضافة للدينار الواحد، الذي يرجع إلى سوء استخدام مستلزمات الإنتاج فضلاً عن تخلف وسائلها واعتماد الأساليب التقليدية^(*). في حين تلعب هذه الصناعات دوراً كبيراً في مفاصل النشاط الاقتصادي في بعض دول العالم، إذ ارتفعت مساهمتها في قطاع الأعمال الإسترالي منذ مطلع الثمانينات، وقد ساهمت بنسب تتراوح بين ٦٣ - ٧٨% من صافي نمو التوظيفات، وتساهم بنسبة تقدر ٧٥% في إيطاليا والبرتغال وإسبانيا من إجمالي التوظيفات في الدول المذكورة، وفي السويد تساهم هذه المؤسسات بنسبة ٦٦% من صافي الاستثمارات في عام ٢٠٠١^(١).

لذا يتوجب ان تتضمن التوجهات النقدية المستقبلية في العراق إصلاح واقع الصناعات الصغيرة، من خلال إنشاء مؤسسات مصرفية تمويلية مثل (مؤسسات ضمان القروض) لتشجيع المصارف التجارية على منح التمويل المطلوب لإقامة تلك المشاريع وتطويرها، اعتماداً على الجدوى الاقتصادية، وسلامة تدفقاتها النقدية بدلاً من توفير الضمانات التقليدية التي تتطلبها المصارف، أي توفير الضمانات اللازمة لمنح التمويل المناسب لهذه المشروعات، وتشجيع الجهات التمويلية

(*) للمزيد من الإيضاح انظر: د. مايج شبيب، إصلاح واقع الصناعات الصغيرة في العراق، مصدر سابق، ص ٢٨٤ - ٢٨١.
(١) المكتب الوطني الاستشاري الليبي، تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ليبيا، ٢٠٠٨، ص ٦٠ - ٦٥.

على تقديم التمويل استناداً إلى التقييم الائتماني للمقترض وقدرته على السداد، عن طريق الإهتمام بضرورة إنشاء مكاتب الإستعلام الائتماني، بما يساهم في تعزيز دور الجهاز المصرفي في تنشيط البيئة الإقتصادية للبلد، ويُعد إقامة تلك المكاتب من الركائز الأساسية لتأمين السلامة المصرفية، لما يمثله وجود أنظمة فعالة لجمع المعلومات الائتمانية وتحليلها من أثر على كفاءة عمليات الوساطة المالية في الإقتصاد بخاصة، وكفاءة وسلامة النظام المالي والمصرفي عامة، نظراً لما تقدمه هذه المؤسسة من معلومات دقيقة عن المركز الائتماني للمشروعات المذكورة دون تدخل مباشر من البنك المركزي، إضافة الى تفعيل دور السياسة المالية ومساهمتها في دعم هذه المشاريع ، فيما يخص الضرائب والرسوم المفروضة، وتسهيل الإجراءات الإدارية والتنظيمية، الأمر الذي يتطلب توثيق الترابط والتنسيق بين السياستين للوصول إلى سياسة هادفة ومنتجة.

رابعاً: التنسيق بين السياسة النقدية والمالية يدعم سياسات التحول الإقتصادي

تتحمل الدولة مسؤولية صنع القرارات المالية الموجهة لخدمة الأنشطة الإقتصادية، من خلال إعداد وتبني سياسة مالية منضبطة وهادفة، والإبتعاد عن السياسات التقليدية والتوسع المالي غير المبرر، إذ يساهم ذلك في تعزيز دور السلطة النقدية ووظيفتها في تحقيق هدف الإستقرار في الأسعار والحد من الضغوط التضخمية، فبلوغ الإستقرار السعري لا يتطلب فقط سياسة نقدية ملائمة، بل يجب أيضاً توفير سياسة مالية متينة ومحددة.

وبالرغم من صدور القرار رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي منح بموجبه البنك المركزي الإستقلالية في إعداد السياسات النقدية وتنفيذها، وعدم إقراض الحكومة لتمويل العجز، إلا أن ضغط الإنفاق العام من قبل المالية العامة قد حدد من فاعلية السياسة النقدية، واتساع التمويل من خلال ادونات الخزانة (أي التحول من التمويل النقدي إلى التمويل عن طريق السندات الحكومية)، أدى الى رفع مدفوعات الفائدة، وبالتالي قد يتزايد عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في المستقبل، مما يولد ارتفاعاً في الكتلة النقدية ومعدل التضخم في الأجل الطويل، كما أن الصفة الربيعية للإقتصاد العراقي شكلت عاملاً مساعداً على اتساع نفوذ المالية العامة، بواسطة هيمنة إيراداتها المباشرة على نسبة من الناتج المحلي الإجمالي لن تقل عن ٦٥% في معظم السنوات. فضلاً عن أن السياسة المالية في العراق تتأثر بالإيرادات النفطية، فالإنفاق الحكومي يرتفع بارتفاع تلك الإيرادات وينخفض بانخفاضها، مما يؤثر على معدلات التضخم والنمو الإقتصادي والتطلعات التنموية، لذلك يجب وضع إستراتيجية محددة للإستفادة من فوائض الميزانية في فترة ارتفاع أسعار النفط، إضافة الى ضرورة وضع خطط تنسيقية بين التوجهات النقدية والمالية، من خلال معالجة بعض المحددات المؤثرة على عملية التنسيق المذكورة، والتي تتضمن الآتي:

١ - توسع نفوذ المالية العامة

بما أن التوسع في النفقات العامة يعتمد كلياً على الإيرادات النفطية، إذ تشكل تلك الإيرادات نسبة أكثر من ٦٥% من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة لن تقل عن ٩٠% من تمويل عوائد الموازنة العامة، مما شكل عائقاً أمام السياسة النقدية يكاد يكون شبه مستحيل في إيجاد تنسيق

مطلق مع السياسة المالية لاستهداف التضخم، أي إخضاع اتجاهات الصرف للموازنة العامة لمشئئة أهداف السياسة النقدية في الإستقرار والتنمية⁽¹⁾.

كما نرى اقتراب السياسة النقدية في إدارة الصرف من السعر الثابت يقلل من التنسيق بين السياستين، إذ أن السياسة النقدية في الدولة المثبتة لسعر الصرف تتأثر بالسياسة النقدية في الدولة التي لم تعتمد التثبيت في عملتها، ويصبح عرض النقد في الإقتصاد متغيراً داخلياً، مما يحد من دور البنك المركزي في السيطرة عليه، لذا نجد الإرتفاع الكبير في عرض النقد نتيجة لزيادة الطلب على العملة المحلية ومن خلال توسع نفقات المالية العامة، الذي يعكسه فائض ميزان المدفوعات، إذ أدى هذا الفائض بالإضافة إلى التسهيلات البنكية إلى نمو السيولة النقدية وزيادة عرض النقد، ومن دون التنسيق بين السياستين فمن الصعوبة السيطرة على التضخم باستخدام السياسة النقدية لوحدها، وذلك لأن مصدر التضخم ليس البيئة النقدية فقط، بل ان التوسع الإنفاقي وارتفاع الطلب الكلي في الإقتصاد من أهم مسبباته، فضلاً عن ان السياسة المالية ظلت مؤازرة للتحوط من المخاطر والتمتع بثمار الدخل الحقيقي، ولم يحث هذا الأمر على تعظيم نسبة الإنفاق الإستثماري الحكومي الى GDP الذي ظل منخفضاً وبنسبة لم تتجاوز ٥% خلال السنوات ٢٠٠٦ - ٢٠١١، بينما ارتفع الإنفاق العام الحكومي من ٤٩ تريليون دينار الى ٩٨ تريليون وللمدة نفسها⁽²⁾، دون أن تتحسن مساهمة الإنفاق الإستثماري الحكومي، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض معدل الإستثمار وبالتالي انخفاض معدل النمو العام للإقتصاد.

عندئذ يتوجب على السياسة المالية أن تعتمد سياسات هادفة، من خلال تبنيها للإنضباط المالي وضرورة التحوط من الإعتماد على الإيرادات النفطية بشكل كلي لرفد متطلبات الموازنة العامة، والذي يعرض الإستقرار الإقتصادي في البلد الى مخاطر التدهور، بسبب تأثر معدلات النمو والتنمية إلى نقص التمويل، ولاسيما في أوقات الأزمات الإقتصادية، مما دفع إدارة البنك المركزي إلى اعتماد سياسات تحوطية منها تعزيز الإحتياطيات الأجنبية لدرء أي أزمات نقدية أو إقتصادية قد تحدث في المستقبل.

٢ - ضعف كفاءة السوق المالي

إن تحرير الأسواق المالية يستند إلى تعزيز الإصلاحات المالية، عن طريق إقامة مؤسسات تتبنى آليات السوق، ونظراً لعدم كفاءة السوق المالي في العراق وضعف تأثيره في النشاط الإقتصادي، فقد تحمل السوق النقدي الثقل الأكبر في تفعيل سياسات الإصلاح الإقتصادي، بينما أتصفت البيئة المالية بضعف عمقها، وعدم توفر البنية التحتية الملائمة، الأمر الذي أدى الى صعوبة

اتخاذ خطوات فعالة نحو تطوير سوق التداول للأوراق المالية الحكومية، إذ ان توفر سوق نشطة وعلى درجة عالية من السيولة، من شأنه ان يعظم من دور البنك المركزي على التحكم في عرض النقد بسهولة ومن خلال عمليات السوق المفتوحة، كما أن وجود أسواق مالية كفوءة يلعب دوراً كبيراً في إتمام عملية الخصخصة بنجاح، إذ ان عملية بيع منشآت القطاع العام أو تخصيصه يعثرها العديد من الصعوبات، والناجمة عن صعوبة تقدير القيمة الحقيقية لأموال هذا

(1) د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومفارقة الازدهار في اقتصاد ريعي، مصدر سابق، ص ٣.

(2) المصدر نفسه، ص ١١.

القطاع⁽²⁾. ومن هنا تبرز أهمية أسواق الأوراق المالية ومدى الترابط بين تصفية القطاع العام وبين وجود أسواق مالية ذات كفاءة عالية، بما يوفر المناخ اللازم لتمويل الإستثمارات عبر تعبئة المدخرات وتوظيفها في الإقتصاد المحلي.

لذا اتجهت السياسة المالية في البلد إلى تكريس جهودها لأعداد وتنفيذ الموازنة التقليدية القائمة على التقدير غير المخطط ، وعدم تفعيل قنوات الإستثمار المالي التي تدعم الإستقرار الإقتصادي، مما أدى إلى افتراق مسار السياسة المالية عن توجهات السياسة النقدية، وبالتالي صعوبة التنسيق فيما بينهما، لذلك يتوجب على السلطة المالية ان تعلن عن خططها الإستثمارية قبل موعد إعداد الموازنة العامة السنوية، وبالتشاور مع السياسة النقدية، ليتسنى تخفيف المعوقات إزاء مسيرة الإصلاح والتحول إلى اقتصاد السوق وتخفيف المخاطر المستقبلية، إضافة الى تقليل حدة الضغوط السياسية على مؤسسة البنك المركزي.

٣ - كسب الصوت الإنتخابي وعملية صنع القرار

غالباً ما تمارس الحكومات حملاتها ودعواتها لتحقيق الرفاه العام وتوفير الخدمات لعامة المجتمع قبل موعد الإنتخابات، في سبيل كسب رضا وتأيد أفراد المجتمع، حيث ان النظرية الإقتصادية للعلوم السياسية تحدد أنموذجاً للسلوك أو التصرف السياسي الذي يفترض ان الناخبين هم من معظمي المنافع Utility Maximizes، بينما تكون الأحزاب السياسية من معظمي الصوت الإنتخابي Vote Maximizes⁽¹⁾ مما ينتج عنه انحراف في عملية صنع القرارات الإقتصادية، إذ ان السياسيين مندفعون بمصالحهم الذاتية ورغبة في الإستمرار بمراكزهم الحكومية، وعلى ضوء ذلك يندفعون لتصميم سياساتهم لتحقيق تلك الأهداف، إلا أن هذه الرغبات تصطدم مع أنموذج تعظيم الرفاهية الإجتماعية للسلوك أو التصرفات الحكومية، والتي يسعى السياسيون جميعاً عند تقلدهم المناصب الى بلوغها، أي التوجه الى تخصيص الموارد الإقتصادية للمجتمع بشكل كفوء وبما يحقق سعادة المجتمع ورفاهيته، وبدلاً عن بلوغ غايات تعظيم الرفاهية الإجتماعية قبل الإنتخابات فإن الأحزاب السياسية تسعى وراء رغبات مايسمى المصوت الانتخابي Median Voter .

ونتيجة لكون السياسة المالية تُعد سياسة متصلبة دستورياً بحكم الصفة التشريعية لقانون الموازنة العامة السنوية، التي يصعب تكييفها للظروف الانتخابية، عندئذ تحاول الحكومة الضغط على السلطة

النقدية لتحقيق تلك الأهداف، مما يؤدي إلى ضعف أدائها، فضلاً عن ضعف التنسيق بينها وبين السياسة المالية.

وهكذا تمارس الدورات الإنتخابية دوراً مهماً في اتساع أو تقلص النشاط الإقتصادي خارج مساراته الطبيعية قبل الإنتخابات وبعدها، وهو ما يطلق عليه اليوم بدورة الأعمال السياسية Political Business ، تلك النظرية التي ترى ان بعض التقلبات الإقتصادية ناجمة عن سعي

(2) تحليل الأسواق المالية، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الأقطار العربية، ع٢٧- المعهد العربي للتخطيط، آذار - ٢٠٠٤، الكويت، ص ١٢.

(1) د. مظهر محمد صالح، الاستقلالية وحوكمة السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي، البنك المركزي، شباط، بغداد، ٢٠١١، ص ٣.

الحكومات لتحصيل مكاسب سياسية عن طريق توسع الإقتصاد قبل الإنتخابات⁽²⁾، في حين تصطدم بكيفية تحقيق تلك الأهداف، ويزداد الأمر تعقيداً في حالة تعدد الأحزاب التي تتولى الحكم.

وبالنسبة للعراق الذي يُعد من البلدان المتجهة إلى اقتصاد السوق، وهو نوعه مبكر بتطبيق الأنظمة الديمقراطية، يجب أن تركز السلطات على إعداد وتهيئة صناعات السياسات الإقتصادية (المالية والنقدية) وكذلك ضرورة تطبيق معايير الحوكمة في الإدارة الحكومية، التي تعني انفصال الملكية العامة عن الجهاز الإداري الحكومي، مع مقايضة البنك المركزي بائسراط تحقيق أهداف السياسة النقدية والمستمدة من الحوكمة نفسها، ولاسيما فيما يتعلق بتخفيض التضخم أو تحقيق استقرار النظام المالي والتنمية المستدامة، الذي يمثل شرط الضرورة Necessary Condition في بناء قوة استقلالية السياسة النقدية، استناداً إلى قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، في حين يمثل مستوى التشاور والتنسيق بين السياستين (النقدية والمالية) بخاصة والسياسات الاقتصادية عامة شرط الكفاية Sufficient Condition في حوكمة السياسة النقدية، والمعبر عنها باستقلالية البنك المركزي، كما يجب ضرورة تشكيل لجان تضم صناعات القرار والسياسيين، والتي يمكن تسميتها لجان تنسيق Coordination Committees تتولى مسؤولية تحديد أهداف السياسة النقدية في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وتضم في عضويتها محافظ البنك المركزي ونائبه، وممثلين عن السياسة المالية، إضافة إلى عضوية عدد من الخبراء من الأكاديميين المتخصصين في الشؤون الاقتصادية والمصرفية.

خامساً: رفع الأصفار للعملة المحلية (رؤيا مستقبلية)

تُعد عملية تغيير العملة وإزالة الأصفار ضمن إستراتيجيات البنك المركزي العراقي، التي تعمل على ترسيخ الإصلاحات النقدية بما ينسجم وسياسات التحول الإقتصادي، وتعتبر تلك خطوة مهمة للإصلاح النقدي وإصلاح نظام إدارة العملة، وتعزيز ثقة المواطن والمستثمر في الإقتصاد المحلي، مما يعزز من ثقة رجال الأعمال، خصوصاً مع استمرار فعالية السياسة النقدية، فضلاً عن إمكاناتها في الحد من ظاهرة الدولار في التعاملات اليومية، والذي يمثل أحد خطوات الإصلاح النقدي أو إصلاح نظام المدفوعات.

إن عملية الإستبدال تأتي ضمن متطلبات المرحلة التي يشهدها الإقتصاد العراقي، التي ينبغي ان يهيئ لها بيئة نقدية آمنة ومستقرة، وعملة محلية تتصف بسهولة التعامل وقلة المخاطر، إذ ان هيكل التكاليف والمدفوعات الأجرية والرواتب وأقيام المعاملات لا تتناسب مع حاجة البلاد إلى نظام إدارة نقدية، يتلاءم وهيكله القطاع الحقيقي والمستويات السعرية التي بلغها، أي يجب إعداد نظام نقدي

سهل التعامل ومن فئات صغيرة وكبيرة معبرة عن كلفة ذلك الهيكل الحقيقي⁽¹⁾. فضلاً عن رفع كفاءة نظام المدفوعات كمؤسسة مؤازرة لمؤسسات الإقتصاد المختلفة، بدلاً من هيمنة العملات الأجنبية

(2) المصدر نفسه، ص ٣.

(1) د. مظهر محمد صالح، إعادة هيكلة العملة العراقية، مشروع حذف الأصفار الثلاث وكلف المعاملات النقدية، البنك المركزي العراقي،

كانون الثاني، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٢.

(الدولار) والذي كان نتاجاً لهبوط كفاءة وتركيب الكتلة النقدية في البلد.

١ - مبررات عملية الاستبدال⁽¹⁾

أ - وجود كتلة نقدية مصدرية كبيرة يبلغ حجمها قرابة ٤ تريليون ورقة وتزيد قيمتها عن ٣٠ تريليون دينار عراقي بمختلف الفئات، وهي كتلة ضخمة في اقتصاد أحادي الجانب ويتميز باختلافات هيكلية واسعة، إذ بلغت الموازنة ١١٧ تريليون دينار لعام ٢٠١٢ ، فكم ستكون في السنوات المقبلة؟.

ب - إن أكبر فئة نقدية حالياً هي ٢٥ ألف دينار وتعادل ٢٢ دولار تقريباً، مما يتطلب حجماً وجهداً كبيرين لتسوية المعاملات اليومية من حيث الوقت للعد والفرز والقبول والأمان، ولذا نجد أغلب المعاملات اليومية التي تزيد قيمتها عن ٢٠ مليون تتم تسويتها بالدولار.

ج - وجود تلف نسبة كبيرة من العملة الحالية لاسيما الفئات الصغيرة، وعدم مقبوليتها في التداول، علماً أنها تشكل حوالي ثلث الكتلة النقدية.

د - صعوبة إجراء الحسابات في ظل أرقام يزيد عدد أصفارها عن ١٤ صفراً، من الناحية العملية والتقنية واحتمالية حدوث الخطأ سواء بإضافة صفر أو حذفه.

هـ - الحد من ظاهرة تزييف العملة وضخها في السوق المحلية، مما يزعزع الاستقرار النقدي والإقتصادي.

و - القضاء على المشاكل التقنية وكذلك التشغيلية الناشئة عن تعدد أصفار العملة المحلية.

٢ - أهداف تغيير العملة

تستهدف الحكومات عدة أهداف من عملية استبدال العملة وحذف الأصفار منها⁽²⁾:

أ - إعادة قيمة العملة في وقت قصير.

ب - تعزيز الثقة بالعملة محلياً ودولياً.

ج - تسهيل عملية تحويل العملة إلى العملات الأخرى.

د - قلب اتجاه إصلاح العملة من العملات الأجنبية إلى المحلية.

هـ - استبعاد الأوراق النقدية العالية الأرقام والقليلة القيمة.

و - تقليص تكاليف إنتاج العملة.

خ - إعادة استخدام المسكوكات النقدية.

د - وضع مثبت اسمي للتوقعات التضخمية.

ذ - إصلاح نظام إدارة العملة وإعادة هيكلتها.

وبهذا يمكن القول إن هدف السلطات النقدية في الدعوة إلى حذف الأصفار من العملة الوطنية، يتجزأ إلى أهداف عملية وأخرى فنية وأهداف نفسية.

٣ - منافع إزالة الأصفار

أ - هناك مكاسب إدارية تحصل من خلال استخدام أقل حجم من الكتلة النقدية، أو أقل نقد لتنفيذ المعاملات.

⁽²⁾ WWW. Alnoor.se/ article. Asp.

⁽²⁾ د. عبد الحسين جليل الغالبي، تغيير الدينار، استجابة لظروف البيئة العراقية، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي الأول، جامعة كربلاء،

كلية الإدارة والاقتصاد، ٥-٦ آذار، ٢٠١٢، ص ٣.

ب - إشارة الى ان السلطات النقدية ماضية وملتزمة في خلق الإستقرار النقدي، وتوقع انخفاض معدلات التضخم.

ج - إزالة الأصفار يعزز مكانة العملة المحلية في سوق الصرف الأجنبي.

د - يساعد الشركات في عملية الحسابات المالية وإدخال البيانات وتسهيل المعاملات التجارية.

هـ - ضمان استقرار الإقتصاد الكلي وكفاءة نظام الدفع.

و - يؤدي إلى اتساع قاعدة التعامل بالمسكوكات النقدية والوحدات الصغيرة، مما يعزز من كفاءة الأوراق النقدية في التداول.

خ - يقلل من مخاطر حمل العملة ونقلها وتعرضها للسرقة، نتيجة للكمية الكبيرة من النقد والناجمة عن ضخامة الأرقام.

4- تجارب دولية لتغيير العملة وإزالة الأصفار

أقدمت العديد من دول العالم على تغيير عملاتها المحلية وذلك نتيجة للالزامات الإقتصادية والنقدية التي مرت بها تلك البلدان، أو نتيجة لأزمات الحروب وانعكاساتها على البيئة النقدية والمالية، أي أن عملية تغيير العملة وحذف الأصفار جاءت استجابة لعوامل سياسية واقتصادية وأحياناً اجتماعية، وليشكل ذلك جزء من مقتضيات تحقيق الإستقرار النقدي والمالي أو إصلاح بيئة الإدارة النقدية، الذي يمهد لتحقيق الإصلاح الإقتصادي وتحفيز معدلات النمو، وسوف نستعرض تجارب بعض هذه الدول وكالاتي:

أ - ألمانيا

شهدت ألمانيا ارتفاعاً في معدلات التضخم أبان الحرب العالمية الثانية وبعدها، فضلاً عن تعرض البلاد إلى اضطرابات سياسية مما انعكس على زعزعة الإستقرار النقدي في البلاد، نتيجة لطبع كميات كبيرة من النقد لتمويل نفقات الحرب، وكذلك استخدام التوسع النقدي لسد متطلبات التنمية الإقتصادية والاجتماعية بعد انتهاء العمليات العسكرية، وأصبح النظام المصرفي في حالة انهيار حقيقي ولاسيما بعد استنزاف الذهب من ألمانيا⁽¹⁾، وبلغ التضخم ذروته في شهر أكتوبر عام ١٩٢٣، مما دعى الحكومة الألمانية إلى إنشاء Rent mark الذي دخل التداول عام ١٩٢٣، وكان الواحد رينت مارك يعادل ١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ مارك، في حين الدولار الواحد يساوي ٤٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ مارك الماني، وتم أصدرت السلطات النقدية عملة جديدة أطلقت عليها تسمية الرايخ مارك Reich mark الذي يختلف عن العملة القديمة بعدم قابليته للصرف بالذهب، وقد تميز

إصلاح العملة في ألمانيا بالتدرج، ففي عام ١٩٤٨ أعيد إصدار المارك ليحل محل الرايخ مارك، واستمر التعامل به حتى صدور اليورو كعملة للتداول محل المارك عام ٢٠٠٢⁽²⁾.

ب - نيجيريا

حاولت نيجيريا إصلاح إدارة عملتها، وذلك من خلال إقدام البنك المركزي النيجيري على إعادة هيكلة العملة، وتعزيز دور البيئة النقدية، عن طريق إزالة صفرين من عملتها الوطنية،

(1) د. رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨٧، ص ١٠٨.

(2) د. عبد الحسين جليل الغالبي، تغيير الدينار استجابة لظروف البيئة العراقية، مصدر سابق، ص ٧.

بهدف ضمان استقرار الإقتصاد الكلي وكفاءة نظام الدفع⁽³⁾، إذ أعلنت الحكومة في ٣١ مارس ١٩٧١ تغيير عملتها وكانت تسمى (نايرا) والذي يعادل عشرة شلنات، وجاء هذا التغيير بناءً على توصيات لجنة العملة التي أنشأت سنة ١٩٦٢ وقدمت تقريرها عام ١٩٦٤، وكانت العشرون نايرا N20 الورقة الأعلى فئة التي تحمل صورة الجنرال (مورتالا رامات محمد ١٩٣٨-١٩٧٦) الذي كان حامل شعلة الثورة في نيجيريا عام ١٩٧٤، ثم أصدرت السلطات النقدية أوراق نقدية ذات فئات متعددة استجابة للتوسع في النشاط الإقتصادي وتسهيل نظام المدفوعات، حيث صدر في عام ١٩٩٠ N100، و N200 عام ٢٠٠٠ و N500 عام ٢٠٠١، وادخلت فئة N1000 عام ١٩٩٩⁽⁴⁾، وفي عام ٢٠٠٧ تم استخدام أوراق نقدية من فئات صغيرة (50N - 5)، وفي عام ٢٠١٢ وضع البنك المركزي النيجيري خطاً لإدخال العملة الجديدة من فئات N2,000 ، N5,000⁽⁵⁾ . وبالرغم من هذه الإصلاحات التي أدخلت على نظام العملة، إلا ان معدلات التضخم واصلت ارتفاعها في الأعوام الأخيرة، إذ بلغ ١٣.٧% عام ٢٠١٠⁽⁶⁾.

ج - البرازيل

كانت عملة البرازيل هي ريال في عام ١٩٥٠، وقد تم طبع العملة الرسمية الأولى التي وزعت في إنحاء البلاد وتحمل أسم Real في عام ١٩٥٤ من قبل الهولنديين عند احتلالهم للجزء الشرقي للبلاد، ثم حلت محلها العملة التي كانت تسمى (كروزيرو) الحقيقي في عقد الستينات، حيث كان ١٠٠٠ ريال = ١ كروزيرو، وفي عقد الثمانينات والتسعينات تعرضت البرازيل إلى موجات تضخمية أثرت سلباً على استقرارها النقدي، مما دفع السلطات على تغيير عملتها مرات عديدة، ففي عام ١٩٨٦ تم إزالة ثلاث أصفار وتم تغيير العملة الى كروزادو، وبعد بضع سنوات أزيلت آخر الأصفار الثلاثة وأدخلت العملة الجديدة Cruzados Novos في التداول، ثم أقدمت السلطات على حذف الأصفار الثلاثة الأخرى، وتم استبدال أسم العملة إلى Real Cruzeiros الذي كانت قيمته مرتفعة مقابل الدولار الأمريكي، حيث كان $1\$ = R1$ ، ويرجع ذلك إلى التدفقات الرأسمالية الكبيرة في أواخر عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥، وفي نهاية عام ١٩٩٨ ارتفعت قيمة الريال وكان 1.2 دولار⁽¹⁾، بفضل السياسات المنضبطة التي اتبعها البنك المركزي البرازيلي. إلا ان العملة المحلية

مالبت أن شهدت مساراً منخفضاً بين الأعوام ١٩٩٩ - ٢٠٠٢⁽²⁾، والذي تزامن مع انتخاب المرشح اليساري (لويز ايناسيو واسيلفا) وبالتالي انعكست تلك التطورات السياسية على اضطراب السوق المالي والنقدي، وتذبذب قيمة العملة مع ارتفاع معدلات التضخم، وانخفاض سعر الصرف إلى $1\$ = R4$ ، وارتفع معدل التضخم من ٨.٩% عام ١٩٩٩ إلى ١٢.٥٣% عام ٢٠٠٢، ويُعد هذا أعلى مستوى للتضخم شهدته البرازيل، إلا أنه تراجع إلى ٦.٥% عام ٢٠١١ بفضل الجهود الإصلاحية للإدارة النقدية والإقتصادية التي عازمت عليها الدولة⁽³⁾.

⁽³⁾ WWW. Princeton.edu.

⁽⁴⁾ WWW. Center bank of Nigeri.org.

⁽⁵⁾ WWW. Nigerian naira, Wikipedia.

⁽⁶⁾ WWW. Indexmundi.com.

⁽¹⁾ WWW. V-brazil.com.

⁽²⁾ WWW. Brazilian real.

⁽³⁾ WWW. Inflation. Brazil.

د - تركيا

تعرض الإقتصاد التركي الى موجات تضخمية مرتقعة امتدت من عام ١٩٧٠ - ١٩٩٠ مما أدى إلى انخفاض القيمة النقدية للعملة المحلية، وشهدت الليرة القديمة انخفاضاً حاداً في قيمتها، وكان سعر الصرف للدولار الأمريكي يساوي ٩ ليرة في أواخر عام ١٩٩٠⁽⁴⁾، وبلغت معدلات التضخم ٦٠.٣% للعام نفسه، في حين كانت ١٠.٢% عام ١٩٧٠. وعانت البلاد من أزمة مالية حادة، تمخض عنها انتهاج برامج الإستقرار في عام ١٩٧٨ و ١٩٧٩ بموجب اتفاق مع صندوق النقد الدولي، غير أن تلك الإجراءات كانت غير مجدية لإعادة الإستقرار الإقتصادي، الأمر الذي دفع الحكومة الى تطبيق برنامج الإصلاح الإقتصادي بصورة صارمة، شرطاً لمساعدة صندوق النقد، والتي انطوت على تخفيض قيمة العملة وتحسين إنتاجية العمل، وإعادة هيكلة مؤسسات الدولة غير الفعالة⁽⁵⁾. وواصلت السلطات تشديد رقابتها المصرفية وتطبيق المعايير العالمية في البيئة المصرفية، إذ تم إحالة ١٠ بنوك متعثرة إلى القضاء، وجرى اعتقال عدة أشخاص مصرفيين بما في ذلك ابن شقيق رئيس الجمهورية الذي اتهم بسرقة أموال بطرق مختلفة، وانعكست هذه الإصلاحات على بيئة الإقتصاد، إذ ارتفع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ٦.٣% عام ٢٠٠٠ وانخفض التضخم الى ٣٩%. إلا أنه في عام ٢٠٠١ انهار سعر صرف العملة، مما دفع البنك المركزي التركي الى بيع ٥ مليار دولار من الإحتياطيات الأجنبية والبالغة ٢٨ مليار في محاولة لإعادة الإستقرار الى العملة المحلية، ومن ثم أعلنت السلطات النقدية قرارها الذي يسمح بتعويم الليرة في ٢٢ فبراير عام ٢٠٠١، الأمر الذي فاقم من تدهور سوق النقد حيث وصل سعر صرف الليرة الى ١٢٢٣١٤٠ ليرة مقابل ١ دولار، وانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٩.٤% وارتفع التضخم الى مايقارب ٦٨.٥%، وكذلك ازداد إجمالي الدين العام الى ٩٣.٤% كنسبة من GDP بعد أن كان ٥٧.٧% في عام ٢٠٠٠، وتضاعف الدين الخارجي كنسبة من GDP من ١٨.٥% عام ٢٠٠٠ الى ٣٧.١% عام ٢٠٠١⁽¹⁾. ومحاولة منها لإصلاح النقد أصدرت الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا في كانون الأول عام ٢٠٠٣ قانوناً يسمح بإزالة ستة أصفار من العملة المحلية وإنشاء ليرة جديدة، والذي بدأ تطبيقه في كانون الثاني عام ٢٠٠٥ وحلت الليرة الجديدة محل الليرة القديمة،

وبمعدل تبادل ١ ليرة جديدة = ١٠٠٠٠٠٠٠ ليرة قديمة، ثم تم طبع العملات المعدنية من فئات ١، ٥، ١٠، ٢٥، ٥٠⁽²⁾، وفي عام ٢٠٠٩ اصدر البنك المركزي عملة جديدة تسمى الليرة، أي حذفت كلمة جدة منها، التي تسمى (تورك Liras) في حين كانت الليرة القديمة تدعى (يتي تورك Liras)⁽³⁾.

ويمكن للسلطات التشريعية في البلاد الاستفادة من تلك التجارب الدولية والآليات المعتمدة للإدارة النقدية في تغيير العملات وإزالة الأصفار، ونجد أن هذه المتطلبات أصبحت من

(4) WWW. Wikipedia.org.

(5) WWW. Inflation. eu. Turkey.

(1) WWW. Nationsency clopedia. com

(2) Central Bank of Turkey, Frequently Questions on YTL, 2009.

- Central Bank of the Republic of Turkey, 2007.

(3) WWW. Turkey travel planner.com.

- WWW. SIDE. Information. Com.

الضرورات الملحة وبما تقتضيها المرحلة التي يمر بها البلد، علماً بأن البنك المركزي العراقي سبق وأن غير عملته المحلية في عقد التسعينات، مما يعطي دافعاً للمضي في عملية الاستبدال، ويدعم بيئة الإقتصاد الوطني.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

١- تشير النشرات السنوية للبنك المركزي العراقي ان نسبة الاحتياطي الفائض الى الودائع الخاضعة للاحتياطي القانوني قد ارتفعت الى ٦٠% عام ٢٠١٠، بعد ان كانت ٣٤% نهاية عام ٢٠٠٩، ويشير ارتفاع هذه النسبة الى ضعف الجهاز المصرفي ودوره في استثمار الفوائض المالية وتمويل النشاط الاقتصادي، الأمر الذي يستدعي تفعيل الأدوات الاخرى للسياسة النقدية إضافة الى نافذة الاحتياطي الالزامي.

٢- هناك محددات محلية وخارجية تحد من فاعلية سياسات البنك المركزي الهادفة، فبالنسبة الى المحددات الخارجية تتأثر البيئة النقدية في العراق بالأحداث التي تشهدها المنطقة العربية والدول المجاورة، مما يدفع البنك المركزي بين الحين والآخر الى إصدار تشريعات جديدة لتنظيم مزاد العملة الأجنبية.

٣- تتسم بيئة الإقتصاد المحلي باتساع القاعدة الاستهلاكية الخارجية، ومفارقة أي ازدهار حقيقي ممكن تحقيقه من خلال سياسة البنك المركزي الهادفة.

٤- يسعى البنك المركزي وبموجب مايخوله القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ الى تنظيم إصدار حوالات الخزينة، غير ان توسع النفقات الحكومية عن طريق إصدار الحوالات أدى الى مزاحمة القطاع الخاص في إمكانية حصوله على التمويل، لذا عمد المركزي الى اتخاذ إجراءات احترازية منها عدم بيع العملة الأجنبية بالحوالات إلا بعد الحصول على تحاسب ضريبي سنوي ووثائق تثبت تغطية الحوالات لعملية تجارية.

١- ان السياسة النقدية المستقبلية وفيما يتعلق بحوالات الخزينة، سوف تواجه عقبات تحد من فاعليتها نتيجة توسع نفوذ المالية العامة او مايسمى بمصطلح الهيمنة المالية والذي يرتبط بالهيمنة النفطية على مصادر التمويل، الأمر الذي يدفع السلطة النقدية الى التوجه لدعم سياسات التوزيع الاقتصادي في البلد.

٦- يُعد مفهوم الحوكمة المصرفية الدعامة الأساسية لتعميق التحولات والإصلاحات في البيئة المصرفية، مما يدفع البنك المركزي الى ضرورة إعداد المؤسسات والكوادر الكفوءة، كحاضنة لتطبيق حاكميه البنوك في المستقبل.

٧- يتميز الإقتصاد العراقي بضعف مؤشرات بيئة الأعمال وانعدام التنافسية، الأمر الذي ينتج عنه تأخر انتقال الآثار النقدية الى مكونات القطاع الحقيقي، مما يستلزم تصافر جهود السياسة النقدية والسياسات الاقتصادية لمعالجة الاختلالات في بيئة الأعمال.

٨- تسعى السياسة النقدية ومن خلال تشريعات البنك المركزي الى تفعيل دور القطاع الخاص وتعميق دور المشروعات الصغيرة من خلال إنشاء (مؤسسات ضمان الودائع) وتشجيع المصارف التجارية على منح التمويل لأصحاب الحرف وصغار المنتجين.

٩- تتطلب سياسات التحول الاقتصادي في البلد إقامة التنسيق الهادف بين السياسة النقدية والمالية وبشكل مستمر، بغية التكهن بمستقبل الإقتصاد العراقي والتحديات التي تواجهه.

١٠- تتعرض السياسة النقدية الى ضغوطاً حكومية في فترة الدورات الانتخابية، نتيجة لتوسع الحكومات في الإنفاق العام وغير المبرر احياناً، مما يقوض عملية صنع السياسات النقدية وإعداد القرارات الناجمة.

١١- تساهم عملية تغيير العملة وإزالة الاصفار في تعزيز دور نظام المدفوعات وتعمل على ترسيخ الإصلاحات النقدية، وتعزيز الثقة بالعملة المحلية، ويأتي ذلك ضمن متطلبات المرحلة التي يشهدها الاقتصاد العراقي حالياً.

ثانياً: التوصيات

١- ان إرساء مستقبل مزدهر للسياسة النقدية يرتبط بتوجهات المالية العامة والذي ينبغي عليها ان تحدد مساراً واضحاً وهادفاً لخطتها وبرامجها الانفاقية.

٢- تتطلب مرحلة التحول الاقتصادي وجود مؤسسات ديمقراطية ذات تطلعات إصلاحية هادفة، مما يستدعي تعميق المفاهيم الديمقراطية في البلد لنتلاءم مع سياسات التحول الاقتصادي.

٣- ضرورة ان تحرص السلطات الحكومية على التوجه بصورة واقعية الى سياسات التنويع الاقتصادي، اذ بدون تلك السياسات ليتمكن التكهن بمستقبل العراق الاقتصادي.

٤- ضرورة تنويع الإيرادات وتفعيل دور بعض القطاعات الرائدة في البلد بما يخدم مكونات الموازنة العامة، الأمر الذي يخفف العبء الملقى على عاتق السلطة النقدية.

٥- ضرورة توجه إدارة السياسة النقدية الى إنشاء مكاتب الاستعلام الائتماني اسوة بالدول العربية، وكذلك التأكيد على تفعيل دور المشروعات الصغيرة، من خلال بناء مؤسسات ضمان القروض، بغية توسيع مشاركة القطاع الخاص في عملية البناء الاقتصادي والتنموي.

٢- ضرورة ان يساهم البنك المركزي في إقامة المؤتمرات والندوات العلمية والبحثية في الجامعات العراقية، ليطلع الاكاديميون على التوجهات المستقبلية لسلطة المركزي من جانب، ويعمل الأخير على الاستفادة من البحوث النقدية والاقتصادية في عملية رسم السياسات وصنع القرارات.

٦- ان مشروع إزالة الاصفار عن العملة المحلية تكون آثاره النفسية اكبر على المجتمع، لذا نوصي بأن توسع السلطة النقدية من إقامة الندوات وحملات إعلامية مكثفة لتوضيح آلية التغيير، كما نقترح ان يرافق عملية حذف الاصفار تغيير معالم العملة النقدية والاستفادة من تجارب الدول التي أقدمت على تغيير عملاتها.

المصادر

اولاً: الكتب والبحوث

١- د. عبد المنعم السيد علي، د. نزار سعد الدين، النفود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.

٢- د. رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨٧.

٤- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، الامم المتحدة، ٢٠٠٣.

- ٥- الملتقى العلمي الدولي، الأزمة المالية الاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة فرحات، ٢٠- ٢١ أكتوبر، الجزائر، ٢٠٠٩.
- ٦- تحليل الأسواق المالية، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الأقطار العربية، ٢٧٤- المعهد العربي للتخطيط، الكويت آذار- ٢٠٠٤.
- ٧- د. حاكم محسن الربيعي، د. عبد الحسين راضي، حوكمة البنوك وأثرها في الأداء والمخاطرة، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط١، الأردن، ٢٠١١.
- ٨- د. عبد الحسين جليل الغالبي، تغيير الدينار، استجابة لظروف البيئة العراقية، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي الأول، جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، ٥-٦ آذار، ٢٠١٢.
- ٩- د. مايج شبيب الشمري، اصلاح واقع الصناعات الصغيرة في العراق، وقائع المؤتمر العلمي الأول، جامعة القادسية، كلية الادارة والاقتصاد، ٢٠٠٩.
- ١٠- د. مظهر محمد صالح، إعادة هيكلة العملة العراقية، مشروع حذف الالفات الثلاثة وكلف المعاملات النقدية، البنك المركزي العراقي، ك٢، بغداد، ٢٠١٢.
- ١١- د. مظهر محمد صالح، الاستقلالية وحوكمة السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي، البنك المركزي، شباط، بغداد، ٢٠١١.
- ١٢- د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية لبنك المركزي العراقي ومفارقة الازدهار في الاقتصاد الريعي، البنك المركزي، تشرين الثاني، بغداد، ٢٠١١.
- ١٣- د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والسيطرة على متغيرات التضخم وأسعار الصرف، مركز حمورابي للبحوث الاستراتيجية، بغداد، ٢٠١١.
- ١٤- المكتب الوطني الاستشاري الليبي، تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ليبيا، ٢٠٠٨.

ثانيا: التقارير

- ١- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي لعام ٢٠١٠، ص٤١.
- ٢- التقرير المالي السنوي للبنك المركزي العراقي لعام ٢٠١٠، ص٦٠.
- ٣- التقرير المالي السنوي للبنك المركزي لعام ٢٠١٠، ص٥٩.
- ٤- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية ١٩٩٩-٢٠٠٩.

ثالثا: المصادر الاجنبية وشبكة الأترنت

- 1- Chrles P.Oman, Corporate Governance in Development, The Experiences of Brazil, chile, India, and South Africa (OECD) Development Centre & CIPE, 2003.
- 2- Central Bank of Turkey, Frequently Questions on YTL, 2009. Central Bank of the Republic of Turkey, 2007.
- 3- WWW. Alnoor.se/ article. Asp.

- 4- WWW. Alfayhaa.tv/ news/economy.
- 5- WWW. Buratha news. Com.
- 6- WWW. ebi.gov.eg
- 7- WWW. Alnoor.se/ article. Asp.
- 8- WWW. Princeton.edu.
- of Nigeri.org. 9- WWW. Center bank
- 10- WWW. Nigerian naira, Wikipedia.
- 11- WWW. Indexmundi.com.
- 12- WWW. V-brazil.com.
- 13- WWW. Brazilian real.
- 14- WWW. Inflation. Brazil.
- 15- WWW. Wikipedia.org.
- 16- WWW. Inflation. eu. Turkey.
- 17- WWW. Nationsency clopedia. com
- 18- WWW. Turkey travel planner.com.
- 19- WWW. SIDE. Information. Com.