

## أوراق في السياسة النقدية



### أ.د عبد الجبار محمود العبيدي\*: استقلالية البنك المركزي بين القوانين التشريعية وقوانين الواقع

إن كون الاستقلال والسيادة حقيقة أم خرافة منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، وحلّ هذه الاشكالية يشكل مكنم فهم اسباب غياب فلسفة واضحة للحكومات المتعاقبة طيلة قرن كامل من الزمان. إن فهم تلك الاسباب وفك قفل الاشكالية المفهومية المزمنة الذي علاه الصدا، هو الكفيل بأن يفسر لنا اسباب غياب سياسة اقتصادية واضحة طيلة تلك الحقبة. كما ان معرفة اسباب غياب السياسة الاقتصادية الواضحة، هو الطريق المؤدي الى معرفة اسباب انفصال السياسات واغترابها عن بعضها البعض، وطلاقها من عقالها المشدود الى المنظومة الايدولوجية لوعي موجبات الحركة في دفعها الموضوعي الحر.

ذلك الوعي الذي في ارتقائه لمستوى ادراك الواقع سيشكل حداً تاريخياً لموضوعة استقلالية البنك المركزي بالضرورة المقيمة في موجبات الواقع تاريخياً، اذ ليس شرطاً ان يكون البنك المركزي مستقلاً، كما يجهزنا بذلك التاريخ الاقتصادي لأعظم دولتين إمبرياليتين في العصر الحديث، وهما المملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية، اللتين انتفت فيهما تلك الاستقلالية مع تغيير الظروف الموضوعية بعيد انهيار قاعدة الذهب اوائل الثلاثينيات والكساد الكبير اواخر الثلاثينيات، ومع تأمين معظم البنوك

## أوراق في السياسة النقدية

المركزية في العالم وفي مقدمتها المملكة المتحدة عام 1946 حيث تحولت البنوك المركزية الى وكالات حكومية غير مستقلة عمليا عن اية سلطة تنفيذية.

لقد حثمت تلك التغييرات دورا جديدا للبنوك المركزية معلولا ومشروطا بتأثيره على عملية النمو ومستويات الاستخدام وضمان جعلها مستمرة. الا ان تلك الاهداف اخذت منحى اخر مع حلول التضخم الركودي اواخر السبعينيات، لتصبح الاولوية انقاذ النظام وضمان النمو وتدوير عجلة الاقتصاد، مما يعني ان موضوعه استقلالية البنك المركزي يفترض ان تكون محكومة، ليس بمحددات إرادوية/دستورية/تشريعية/قانونية محضة، بل يفترض ان تكون تلك المحددات موضوعية، اي مستمدة من شروط الواقع الاقتصادي والقوانين التي تحكمه بعد ادراكها، ومنسجمة مع المنطق الاقتصادي والفيزيائي المتمثل بادراك اسباب وشروط الحركة المقيمة في القوانين السببية التي تحكم الواقع، اي في العلاقات الداخلية الجوهرية بين الظواهر التي تحدد اشكال تلك الظواهر واتجاهاتها.

الا ان المبالغة في موضوعه استقلالية البنك المركزي والنفخ بها من خارج الشرعية المقيمة في العملية الاقتصادية (من خلال مصادرات عقلية تختل ورائها برامج سياسية كشفت سبعة عشر عاما من اختبارها على تضمنها نتائج تلزم عنها اخلت وأضرّت بالاقتصاد وسجنته في الخامية والاحادية) لن يؤدي الا الى نكران دوره في دفع عملية النمو ودور تكامله مع السياسة المالية في عملية التنمية. اذ ماهي اهداف وادوار السياسة النقدية، وما الذي يحكم فاعليتها وجدواها في العملية الاقتصادية؟ وهل البنك المركزي هو مجرد وعاء/خزانة للاحتياطات من العملات الاجنبية؟ ما هو موقفه من السبات المزمن للاقتصاد العراقي وتضخّله؟ وما هو معنى السياسة النقدية في اقتصاد ضحل؟ ثم، هل المطلوب هو الابقاء على هذا السبات المترافق بخراب الزراعة والصناعة واطمحلال معظم الصناعات المنتجة؟ وهل يمكن التعويل على النفط الخام كصمام امان ضد نقص مناعة الاقتصاد العراقي مع معطى المتغيرات الدولية وعلاقات دولية قائمة على الهيمنة وتذبذب اسعار النفط وخضوعها لبيئة دولية غير مستقرة، وبالذات مع بروز اتجاه جديد يقوم على تهميش اوبك، وبرز اوبك + واوبك -؟

ثم هل المطلوب الابقاء على الدور المحدود للبنك المركزي المتمثل بلعب دور السمسار لقطاع خاص طفيلي (وهو القادر على تغيير بنيته والاسهام من خلال ابتكار اجراءات نقدية على تحويله الى منتج) يابى ولوج القطاعات المنتجة، ودور الضامن لإبقاء الاقتصاد العراقي اسيرا للواردات الاجنبية وممول لها بامتياز؟ أليس مراقبة استدامة الاقتصاد العراقي وضمان استدامة العوائد المتدفقة من العملات الاجنبية من

## أوراق في السياسة النقدية

خلال اتخاذ حزمة من السياسات المناسبة لتنويع مصادر الدخل وتنويع الهيكل الاقتصادي، هي احدى اهم واجباته؟

وهل قام البنك المركزي بإنشاء اجهزة فاعلة لمراقبة وتدقيق عمليات التحويل الخارجي، والتأكد من طبيعة المواد المستوردة ومطابقتها للأهداف التنموية والمواصفات الدولية، ومطابقة فواتير المواد المستلمة عند النقاط الكمركية مع الاعتمادات المفتوحة لدى البنك، ومدى توافق اسعارها مع الاسعار السائدة في السوق العالمية، واخضاع المخالفين الى قوانين صارمة؟ أليست مراقبة التحويل الخارجي هي اولى اهم وظائفه منذ تأسيسه، والتي يفترض ان تكون لها الاولوية اليوم أكثر من الامس، ليس بسبب ظروف العراق فحسب، بل بسبب ما يوجبه المنطق الاقتصادي من ضرورة مساهمة السياسة النقدية مع السياسة المالية في تعديل النمط المعوج لاستخدام الموارد، واعادة هيكله الاقتصادي الاحادي الخامي المعوج، والحد من تسرب العملات الاجنبية؟

هل ان الهدف المطلوب تحقيقه من البنك المركزي في هذه المرحلة الدقيقة من تاريخه، هو التوازن النقدي، أم التوازن الاقتصادي؛ بمعنى اخر، هل ان استقرار أسعار العملة المحلية في علاقتها بالدولار هي الهدف الاسمي، أم تصويب اتجاهات الاقتصاد، اي هل ان قوة الاقتصاد مرهونة بقوة العملة، أم ان قوة العملة مرهونة بقوة الاقتصاد المقيمة في سلامة هيكله وتنوعه واغنتائه بأصول انتاجية منتجة (وليس بتركيب صبات كونكريتية ومواد اكساء ارصفة وحديد تسييج للجزر الوسطية وكبوسات اسمنتية ثقيلة لتزيين الارصفة واثاث مكتبي لجهاز اداري مترهل، وكلها مستوردة بالعملة الاجنبية)؟ وكيف يسمح بهكذا هدر للعملات الاجنبية وعلى هكذا استيرادات؟

وما الذي يتبقى من قيمة حقيقية بمعنى الاستدامة المالية للسياسة النقدية خارج التكامل مع السياسة المالية، وخارج تكامل السياستين معا مع الاهداف التنموية؟ ثم ألا يتطلب الواقع الاقتصادي اجراءات مرنة تضمن التوافق بين السياستين؟ ولماذا يتم الاحتكام للدستور والقانون (بالمعنى التشريعي) بدل الاحتكام للمنطق الاقتصادي والرشادة الاقتصادية التي يفترض للسياسات الاقتصادية ان تستضل بها (هذا بافتراض ان هناك سياسات اقتصادية اصلا، وبافتراض ان لها هدفا مسؤولا ومعقولا ومعلولا بالرشادة والمنطق الاقتصاديين)؟

بناء على ما تقدم ومن اجل الارتقاء الى مستوى وعي إدراك موجبات الحركة الاقتصادية المتباطئة، والمزادة تلكؤا بانخفاض اسعار النفط وتباطؤ الاقتصاد العالمي

## أوراق في السياسة النقدية

المترافق مع جائحة كورونا، والتي كشفت عري اقتصادنا وانكشافه امام اي اهتزاز في الاقتصاد العالمي، يصبح من اولويات دفع الحركة الاقتصادية ومنع وقوع كارثة اقتصادية في مثل هذه الظروف العصيبة وقبل اتخاذ اية اجراءات البدء بالآتي:

اولا. اعادة ربط السياستين النقدية والمالية، والعمل على تكامل اليات عملهما، وازالة الاغتراب والاضطراب في حركتيهما، تحت مضلة عقل وإدراك منطق الواقع الاقتصادي بقوانين وشروط حركته. تلك العملية التي لن تتحقق تكاملتها وشرعيتها، الا بإعادها في بيت الزوجية المعمد بتلك المظلة، وهذه تشترط ثانيا.

ثانيا. محاكمة كل المفاهيم المقلوبة في اتجاهها التاريخي بدءاً من اعادة تسييس مفهوم استقلالية البنك المركزي واخراجه من هيمنة البناء الفوقي معبرا عنه بالأيديولوجيا والقوانين التشريعية، وتسييسه في البنية التحتية والقوانين الموضوعية التي تحكم الاساس الاقتصادي، من دون ان يعني ذلك مطلقا السماح بفتح الباب امام السلطة التنفيذية لاستخدام احتياطات البنك المركزي من العملات الاجنبية كيفما اتفق تحت ذريعة التكامل مع السياسة المالية، كأن تستخدم لتغطية عجز الموازنة المالية التي أضحت موازنة تشغيلية في جلها ودفع رواتب واجور جهاز اداري زائد، اكثر من نصفه، على اللزوم، وجيش من الطفيليين، وجهاز سياسي زائد على اللزوم في جلّه (وهنا تقيم عقدة نقص الموارد ويقوم حل الخروج من الضائقة المالية، والتي تحتاج الى قيادة حازمة وقدرة على اتخاذ قرارات شجاعة تحرم اولئك المنتفعين والمنتفخين بالمال العام من وجبة عشاء ثانية، بدلا من المزيد من ايلام الشعب باعتماد سياسة الاصدار النقدي التي يروج لها البعض).

ان ما نعيه بدقة متناهية من هذه المحاكمة بالمنطق العقلي والموضوعي، هو ربط مفهوم استقلالية البنك المركزي بشروط استقلالية الاقتصاد العراقي (التي هي شرط الاستقلال السياسي ومقدمته المنطقية) الكامنة في فهم وادراك قوانين حركة الواقع وقوانين نمو الاقتصادات وتقدم المجتمعات، وتأثير حفز القطاعات المنتجة في تطور قوى الانتاج التي هي وسيلة الانسان للسيطرة على الطبيعة، فكلما زادت سيطرة الانسان على الطبيعة، اي تقدمت قوى الانتاج، كلما زادت انتاجية العمل، وكلما زادت انتاجية العمل ازدادت الحاجة الى تقسيم العمل وازداد توسع السوق، وازدادت الحركة معبرا عنها بازدياد مستوى النشاط الاقتصادي، ومع ازدياد النشاط الاقتصادي تزداد مستويات تشغيل الطاقات الانتاجية المتاحة ومستويات الاستخدام، وعند مستوى معين تزداد الحاجة لبناء طاقات انتاجية جديدة، واهلجى في حركة تراكمية لا تحدها الا العوامل الطارئة على ميكانزمات الحركة، على المستوى الداخلي والخارجي، والتي فيها، اي في هذه الحركة المتسارعة، سيزدهر القطاع الخاص، شرط ان ترفع

## أوراق في السياسة النقدية

الحكومة يدها الثقيلة على حركته وتنصرف الى تشريع القوانين وبناء المؤسسات الدافعة لحركته والتكامل معه في انجاز الخطط المرسومة (وحيثما سيكف القطاع الخاص عن ان يكون كومبرادوريا، ذلك ان رأس المال لا وطن له، ووطنه هو الذي يحقق فيه مصالحه التي منها ينبثق الانتماء، وبالتالي فإن العيب ليس في نزوعه نحو مصالحه، بل في الحكومة وسياساتها المانعة) وستتكون المقدمات السببية لتشكيل المواطنة التي ستضج بالمعنى العاطفي لوطن بدأ يسهم في خلق فرص تشغل المواطن وتطعمه وتأويه وتصون كرامته.

إن مقداح هذه الآلية هي ما يمكن ان يقوم به البنك المركزي (باعتقاد درجة عالية من الشفافية والوضوح وجعل الشعب على اطلاع بكل التفاصيل) في تمويل الانفاق الحكومي الاستثماري الانتاجي حصرا (وبالمعنى الصارم للإنتاج كونه انشاء اصول انتاجية تخلق قيم مادية نافعة، وليس انشاء مشاريع عسكرية، ولا حتى مشاريع نفع عام على شكل خدمات تأخذ شكل بنى ارتكازية، اللهم إلا بعد بلوغ مرحلة معينة يصبح فيها بالإمكان ايفاء حاجات تلك البنى بالإنتاج المحلي) مقابل فائدة (اذ اننا بحاجة الى مفهوم للمالية تعامل فيه المالية العامة معاملة المالية الخاصة بالاحتكام الى المبدأ ذاته الذي يحكم قيام الافراد به) تضمن استخدام القروض تلك برشادة تمنع الاستخدامات غير المواتية (بالمعنى اعلاه) وتضمن ايضا عائدا بالعملة الاجنبية (لان اصل القرض بعملة اجنبية) او موفرا لها على شكل تعويض الاستيرادات، وضمن فترة سداد يراعى فيها سرعة انجاز المشاريع (دون الاخلال بالمواسفات) وبما يسهم في اضطرار الحكومة اعتماد المشاريع (الانتاجية شرطا) وفقا لدراسات جدوى حقيقية، واعتماد تصاميم تتناسب مع الامكانيات المتاحة على التنفيذ، والتي بدورها توجب على البنك المركزي تشكيل منظومة خبراتية مناسبة (مزودة بقاعدة معلومات) قادرة على دراسة وتدقيق دراسات جدوى المشاريع واتخاذ القرار المناسب بشأنها، واعتماد كل الضمانات التي يمكن ان تمنع المخاطرة بالاحتياطات الاجنبية، واعتماد حزمة من المؤشرات تمكن الجهات التدقيقية من متابعة اوجه انفاق شريحة القرض الاولى خصوصا وشرائح القرض اللاحقة عموما، دون التبحر بالفساد (الذي كان احد اهم الاسباب التي كانت وراء انخفاض مستوى تنفيذ الموازنات الاستثمارية لمعظم التشكيلات الادارية، وكلفت الاجراءات المعقدة للتنفيذ، والتي كانت هي ذاتها مدخلا ذهبيا للفساد، وأضاعت فرصا للبناء وأهدرت الزمن الذي يشكل هدره قيمة أعلى من الاموال التي ضاعت بسبب الفساد) ذريعة لتسويق الاستقلالية.

من الجدير بالذكر الاشارة الى ان موضوع الفساد الحكومي والمخاوف منه، هو في جزء كبير منه، مسألة اليات عمل وخبرات وقواعد سلوك وبنية معلوماتية ورقابية عالية المهنية وقوانين ومؤسسات قانونية فاعلة وادارات قيادية قادرة على اتخاذ

## أوراق في السياسة النقدية

قرارات مؤلمة اذا اقتضى الامر. فدخل العالم المستقطبة للهجرة من امريكا الى اوروبا مروراً بالدول الاسكندنافية والمستقبلة للمهاجرين من بلدان مصنفة على لائحة الفساد، ليس لديها اجهزة كشف لاحتمالية فساد الوافدين لها من المهاجرين، ولا تخضعهم الى الفحص بالسونار H و السيتي سكان CT Scan وما الى ذلك من اجهزة دقيقة قادرة على تشخيص معظم الامراض العضوية، ولكن البنية النظامية والمعلوماتية والرقابية المترافقة بقوانين صارمة من شأنها ان تشكل قوة مانعة/رادعة لأي سلوك غير موات.

ان اعتماد هذه الصيغة في استخدام احتياطات البنك المركزي من شأنها ان تسهم بتعظيم تلك الاحتياطات من دون ان تتعرض الى مخاطر كما هو الحال عند توظيفها في السوق المالية العالمية، وفي ذات الوقت ستسهم في عملية تنويع الهيكل الاقتصادي وزيادة الدخل القومي، والذي من خلاله يتم توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل الانفاق الحكومي (واستغناء الحكومة عن استشارات أولئك الذين يستغلون الضائقة المالية للحكومة باقتراحات من شأنها ان تفاقم الوضع المتأزم وتذهب به الى الفوضى) وتقليل الاعتماد على عوائد النفط في تمويل الموازنة العامة، التي ستتحول بالضرورة الى موازنة برامج واداء، بل وسنضمن تحقق رقابة داخلية صارمة على نفقات كافة التشكيلات الحكومية اقترانا برقابة البنك المركزي ومن ورائه ديوان الرقابة المالية. الا ان هذه الضرورة للتحويل لن تتحقق ما لم تصاحبها عملية بناء قاعدة مادية للانتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء، تتمثل بشروع كافة التشكيلات الادارية باعداد خطط استراتيجية/سنوية (بكل ما تتطلبه من قواعد بيانات للموارد المادية والبشرية وتحديد رؤى واهداف وتشخيص للفرص والتحديات ووقفا لما يفترض ان تقوم به الحكومة اولا من اعداد خطة سنوية شاملة تتموضع وسط خطط متوسطة وطويلة الاجل) لبرامج نفقاتها كشرط سابق على تمويل تلك النفقات من قبل الحكومة.

فطالما ان تدهور اسعار النفط الذي يعود الى ارادة اكبر منتجين للنفط بزيادة العرض كفعل إرادي، والى الركود في الاقتصاد العالمي الذي اسهمت جائحة كورونا في تفاقمه وتسارعه كفعل موضوعي خارج عن الارادات الفردية، وان في كلتا الحالتين يمكن لهذا الوضع الانفراج خلال الامد المنظور بفعل بروز تقليد دولي جديد يقوم على التعاون بدل التنافس بين التيارات المتنافرة داخل البلد الواحد والاتجاهات الايديولوجية المختلفة بين البلدان المختلفة، وان امكانية العراق على مواجهة الازمة قابلة للتحمّل في المحصلة باعتماد بعض الترتيبات (في مقدمتها ضغط النفقات التشغيلية وبالذات الرواتب العالية والغاء المخصصات السحت لجيش من الطفيليين، من جهة وملاحقة إيرادات القطاع العام والتشكيلات الادارية الخدمية وتعبئتها لتمويل الموازنة، وحسم ملفات الفساد ذات الطبيعة المالية خصوصا فورا، ومصادرة كل اوعية الفساد المالية)

## أوراق في السياسة النقدية

فإن ما علينا التفكير به هو اعداد خطط وتصميم سياسات واتخاذ اجراءات واعتماد اليات مبتكرة تعمل على زيادة الموارد المادية والمالية وتعظيم الموارد من استخدام البشر (ولا اعني به المصطلح المسكون السائد المعروف برأس المال البشري، بل اعني به كل البشر في سن العمل أيا كان مستوى تهيله) من مختلف المصادر خارج القطاع النفطي وبالذات الصناعة والزراعة كمصادر منتجة حقيقية ومستدامة.

(\* أستاذ التاريخ والفكر الاقتصادي وعميد كلية الادارة والاقتصاد -جامعة بغداد سابقا

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 3 نيسان / ابريل 2020

<http://iraqieconomists.net/>