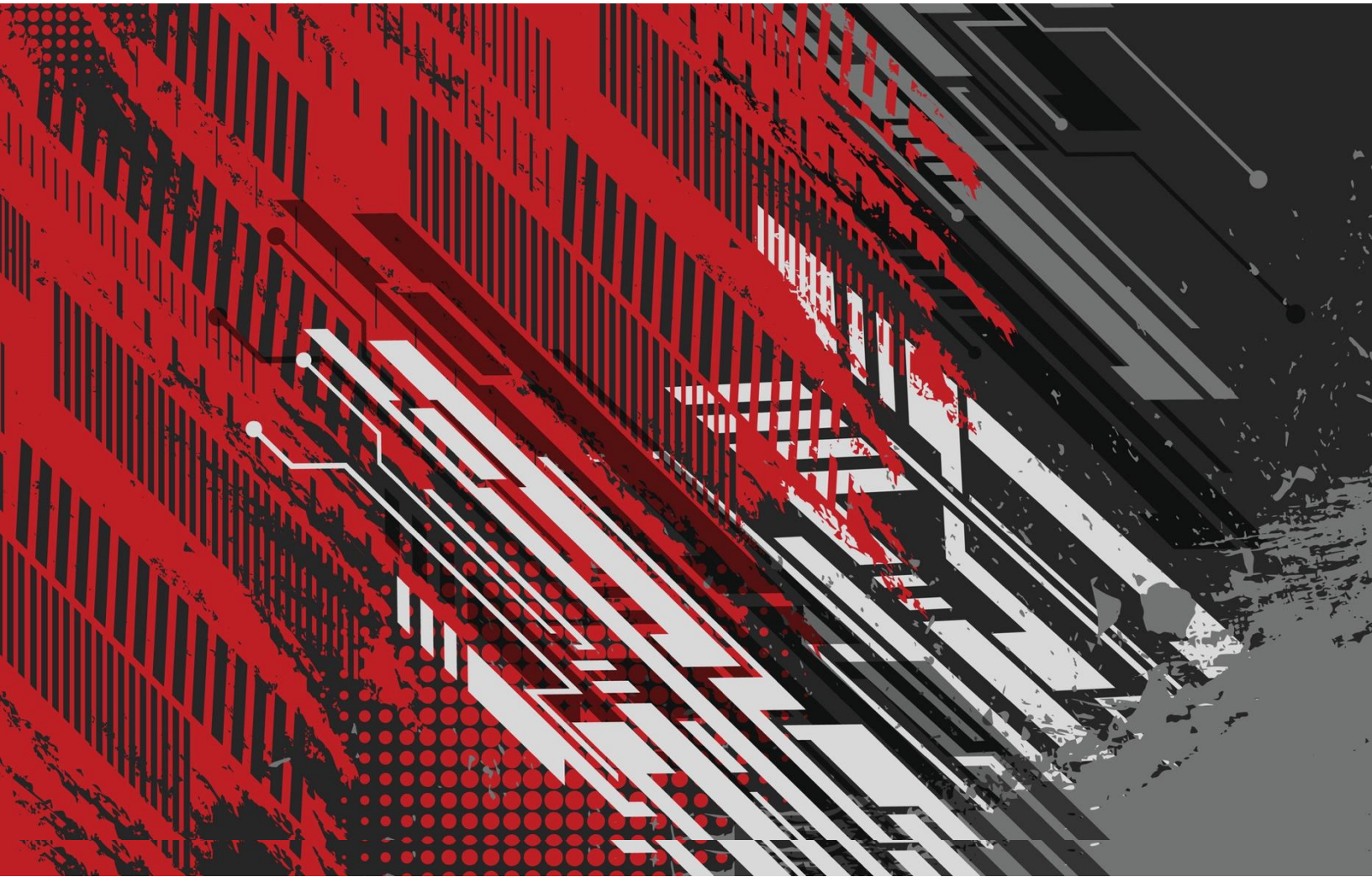


استقلالية البنك المركزي العراقي تحت المجهر الاقتصادي
بين الاستقلال القانوني والهيمنة المالية والاستقلال الفعلي

د. علي دعدوش

05 ايلول 2026



استقلالية البنك المركزي العراقي تحت المجهر الاقتصادي

بين الاستقلال القانوني والهيمنة المالية والاستقلال الفعلي

الخلاصة التنفيذية

1- يمكن اختصار الوضع العراقي في المعادلة الآتية:

استقلال قانوني مرتفع + استقلال تشغيلي مرتفع نسبياً + استقلال شخصي ومؤسسي متوسط + هيمنة مالية مرتفعة + اعتماد كبير على النفط والدولار = استقلال فعلي متوسط إلى جيد، وليس استقلالاً مطلقاً.

2- إن استقلالية البنك المركزي العراقي ليست قضية قانونية بحتة، وإنما قضية اقتصاد سياسي ونقدي ومالي في الوقت نفسه. فمن الناحية القانونية، يمتلك البنك المركزي العراقي إطاراً مؤسسياً قوياً منذ قانون رقم (56) لسنة 2004، ويملك أدوات وصلاحيات واسعة في السياسة النقدية وإدارة الاحتياطيات والنظام المصرفي.

لكن الاستقلال القانوني يصطدم بمجموعة من القيود العملية، في مقدمتها:

هيمنة النفط على المالية العامة، ضخامة الإنفاق الحكومي، محدودية الإيرادات غير النفطية، الحاجة إلى التمويل المحلي، حساسية سعر الصرف، الاعتماد الكبير على الدولار، والارتباط بالنظام المالي الدولي.

وتكمن المشكلة الأساسية في العراق في الفجوة بين الاستقلال القانوني والاستقلال الفعلي.

فالبنك المركزي قد يكون مستقلاً في القانون، لكنه يعمل داخل اقتصاد يجعل القرار النقدي مرتبطاً بصورة قوية بأوضاع المالية العامة وأسعار النفط وتدفقات الدولار.

3- ولهذا فإن السؤال الأكثر دقة ليس: هل البنك المركزي العراقي مستقل؟ بل: هل يستطيع البنك المركزي العراقي أن يقول «لا» للسياسة المالية عندما تتعارض احتياجاتها قصيرة الأجل مع الاستقرار النقدي طويل الأجل؟

إذا كانت الإجابة نعم، فإن الاستقلالية الفعلية تكون قوية. أما إذا أصبح البنك المركزي مضطراً بصورة مستمرة إلى تكييف قراراته النقدية مع احتياجات تمويل الحكومة، فإن العراق يكون أمام حالة من **الاستقلال القانوني المقيد بالهيمنة المالية**. ومن هنا فإن المعالجة الحقيقية لا تتمثل في فصل البنك المركزي عن الحكومة، ولا في منحه استقلالاً مطلقاً، وإنما في بناء قواعد مؤسسية تمنع التبعية مع الإبقاء على التنسيق.

4- إن استقلال البنك المركزي العراقي لا يُقاس بعدد النصوص التي تمنحه الاستقلال، وإنما بقدرته الفعلية على اتخاذ القرار النقدي الصحيح عندما يكون القرار الصحيح اقتصادياً هو نفسه القرار غير المريح مالياً أو سياسياً. وهنا تحديداً يقع الاختبار الحقيقي لاستقلالية البنك المركزي العراقي.

مدخل عام

تُعد استقلالية البنك المركزي واحدة من أهم الركائز المؤسسية لاستقرار النقدي والاقتصادي الكلي، لأنها تمثل آلية لحماية السياسة النقدية من الضغوط السياسية قصيرة الأجل، ولا سيما عندما تتعارض متطلبات الاستقرار النقدي طويل الأجل مع الاحتياجات التمويلية الآنية للحكومة.

وتستند الأدبيات الاقتصادية الحديثة إلى فكرة جوهرية مفادها أن منح البنك المركزي قدراً مناسباً من الاستقلالية يساعد على الحد من مشكلة **عدم اتساق الزمن (Time Inconsistency)**؛ إذ قد تميل الحكومات في ظروف معينة إلى تبني سياسات توسعية قصيرة الأجل بهدف دعم النشاط الاقتصادي أو تخفيف أعباء الدين، حتى لو أدت لاحقاً إلى ارتفاع التضخم أو تراجع مصداقية السياسة النقدية. وقد ارتبط تطور مفهوم استقلالية البنوك المركزية بهذه المشكلة تحديداً.

غير أن الاستقلالية لا تعني انفصال البنك المركزي عن الدولة، ولا تعني غياب التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية. فالنموذج الحديث يقوم على معادلة أكثر توازناً:

((استقلال في اتخاذ القرار النقدي + تنسيق مع السياسة المالية + مساءلة وشفافية مؤسسية)).

ومن هنا، فإن السؤال الأهم بالنسبة للعراق ليس فقط: **هل البنك المركزي العراقي مستقل قانونياً؟** وإنما، إلى أي مدى يستطيع البنك المركزي ممارسة استقلاله القانوني فعلياً داخل اقتصاد ريعي يعتمد بدرجة كبيرة على النفط والدولار والإنفاق الحكومي المتزايد؟ وهنا تظهر الفجوة التي تستحق الدراسة بين **الاستقلال القانوني (De Jure Independence)** و**الاستقلال الفعلي (De Facto Independence)**.

أولاً: الإطار الاقتصادي لقياس استقلالية البنوك المركزية

لا يوجد مقياس واحد متفق عليه عالمياً لقياس استقلالية البنوك المركزية. فقد طورت الأدبيات الاقتصادية عدة مؤشرات، من أبرزها مؤشر (Cukierman, Webb & Neyapti, 1992) ومؤشر (Grilli Masciandaro & Tabellini 1991)، كما قدم صندوق النقد الدولي في 2024 مقياساً قانونياً حديثاً يعتمد على قاعدة بيانات تشريعات البنوك المركزية ويضيف أبعاداً مثل الاستقلال المالي والموازني وتركيب مجلس الإدارة. وعليه، فإن استقلالية البنك المركزي ينبغي أن تُحلل عبر مجموعة من الأبعاد المتداخلة، أهمها:

1- الاستقلالية القانونية (Legal Independence)

وتعني مدى حماية القانون للبنك المركزي من تدخل السلطة التنفيذية في المجالات التي تدخل ضمن اختصاصه. وتقاس عادة من خلال (طريقة تعيين المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة ، مدة ولاية المحافظ، شروط الإقالة، الحماية القانونية لصانعي القرار، مدى وضوح أهداف البنك المركزي، مدى وجود قيود قانونية على إقراض الحكومة).

وكلما كانت ولاية المحافظ محمية وطويلة نسبياً، وكانت الإقالة مقيدة بأسباب قانونية محددة، ارتفع مستوى الاستقلال القانوني.

2- الاستقلالية المؤسسية أو السياسية (Institutional/Political Independence)

وتعني قدرة البنك المركزي على اتخاذ قراراته النقدية دون تلقي تعليمات مباشرة من السلطة التنفيذية. وتشمل (صياغة السياسة النقدية، إدارة الاحتياطات ، إدارة السيولة، الإشراف المصرفي، إدارة سعر الصرف ضمن النظام المعتمد) .

3- الاستقلالية التشغيلية أو استقلالية الأدوات (Operational/Instrument Independence)

وهي قدرة البنك المركزي على اختيار الأدوات اللازمة لتحقيق أهدافه، مثل (أسعار الفائدة، عمليات السوق المفتوحة، الاحتياطي القانوني، إدارة السيولة، أدوات التعقيم النقدي، أدوات إدارة النقد الأجنبي). وهذا النوع من الاستقلالية مهم جداً، لأن تحديد الهدف النهائي للسياسة النقدية قد يكون من اختصاص المشرع أو

الحكومة، بينما ينبغي أن يبقى اختيار الوسيلة لتحقيق الهدف من اختصاص البنك المركزي كأعلى سلطة نقدية في البلاد. وهذا هو النموذج الموجود مثلاً في بنك إنجلترا؛ فالحكومة تحدد إطار هدف التضخم، بينما يتمتع البنك باستقلال تشغيلي في تحديد أسعار الفائدة والأدوات اللازمة لتحقيق الهدف.

4- الاستقلالية المالية (Financial Independence)

وتتعلق بقدرة البنك المركزي على إدارة موارده وميزانيته بصورة مستقلة، وعدم تحوله إلى أداة دائمة لتمويل الحكومة. لكن يجب هنا التمييز بين الاستقلال المالي وحظر كل تعامل مالي مع الحكومة. فشراء البنك المركزي لأدوات الدين الحكومية أو خصمها لا يعني تلقائياً «طبع النقود». فالتقييم الاقتصادي يتطلب النظر إلى مصدر التمويل، وطبيعة الأداة، وأثر العملية في القاعدة النقدية والسيولة، وما إذا كانت العملية تُعَمِّم نقدياً أو تمثل توسعاً نقدياً صافياً، وهذه نقطة جوهرية عند تحليل العراق.

5- الاستقلالية الشخصية (Personal Independence)

وتتعلق باستقلال المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة، وتشمل (طريقة التعيين، مدة الولاية، شروط الإقالة، الحماية القانونية، الاستقلال المهني، عدم إخضاع صانع القرار النقدي لضغوط سياسية)، وتشير الأدبيات إلى أن معدل تغيير المحافظين يمكن أن يكون مؤشراً مهماً على الاستقلال الفعلي، خصوصاً في الاقتصادات النامية.

6- استقلالية الأهداف (Goal Independence)

وتعني قدرة البنك المركزي على تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية بنفسه. لكن هذه ليست بالضرورة أعلى أو أفضل أشكال الاستقلالية في جميع النظم الحديثة. ففي عدد من الاقتصادات المتقدمة، تحدد السلطة التشريعية أو الحكومة الهدف العام، مثل استقرار الأسعار، بينما يحتفظ البنك المركزي باستقلالية الأدوات. ويظهر ذلك بوضوح في الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، حيث يحدد الكونغرس الأهداف القانونية، بينما يتمتع الاحتياطي الفيدرالي باستقلال تشغيلي في كيفية تحقيقها.

ثانياً: مقارنة مختصرة لاستقلالية أبرز البنوك المركزية

يعكس الجدول (1) أن استقلالية البنوك المركزية المتقدمة لا تقوم على غياب العلاقة مع الحكومة، بل على وضوح حدود العلاقة بين الطرفين.

فالاحتياطي الفيدرالي الأمريكي يتمتع باستقلال تشغيلي مع خضوعه للمساءلة أمام الكونغرس. ويحدد الكونغرس أهداف السياسة النقدية، بينما يتولى الاحتياطي الفيدرالي اختيار أدوات تحقيقها. أما **البنك المركزي الأوروبي**، فيمثل نموذجاً أكثر صرامة في الاستقلال القانوني؛ إذ تنص المادة 130 من الإطار القانوني الأوروبي على عدم طلب أو تلقي تعليمات من مؤسسات الاتحاد أو الحكومات، كما أن ترتيباته المالية منفصلة عن موازنة الاتحاد. أما **بنك إنجلترا** فيقدم نموذجاً مهماً للعراق، لأن الحكومة تحدد إطار هدف التضخم، في حين يمتلك البنك استقلالية تشغيلية في استخدام أسعار الفائدة والأدوات النقدية. أما **بنك اليابان**، فيؤكد الإطار القانوني استقلالية البنك في شؤون العملة والسيطرة النقدية، مع وجود ترتيبات مؤسسية للعلاقة مع الحكومة.

الجدول (1): مؤشر تحليلي لاستقلالية أبرز البنوك المركزية في العالم

البنك المركزي	الاستقلالية القانونية	الاستقلالية التشغيلية	الاستقلالية المالية
Federal Reserve System	مرتفعة جداً	مرتفعة جداً	مرتفعة
European Central Bank	الأعلى عالمياً من حيث الحماية القانونية المؤسسية	الأعلى عالمياً	مرتفعة جداً
Bank of England	مرتفعة	مرتفعة جداً	مرتفعة
Bank of Japan	مرتفعة	مرتفعة	مرتفعة

المصدر : الباحث بالاعتماد على

Cukierman, A., Webb, S. B., & Neyapti, B. (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*. The World Bank Economic Review, 6(3), 353–398.

والدرس الأهم هنا هو أن الاستقلالية الحديثة لا تعني أن البنك المركزي يحدد كل شيء، وإنما تعني أن الحكومة لا تستطيع أن تفرض عليه كيف يستخدم أدوات السياسة النقدية لتحقيق أهدافه القانونية.

ثالثاً: نظرة في استقلالية البنك المركزي العراقي

يمتلك البنك المركزي العراقي إطاراً قانونياً خاصاً منذ صدور قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، والذي شكل نقطة تحول مؤسسية مهمة في النظام النقدي العراقي بعد عام 2003. ومن الناحية القانونية، يوفر القانون للبنك شخصية معنوية واستقلالاً إدارياً ومالياً، ويمنحه صلاحيات واسعة في إدارة السياسة النقدية والاحتياطات والنظام المصرفي. وبالتالي فإن القول بأن البنك المركزي العراقي «غير مستقل قانونياً» سيكون غير دقيق. لكن المسألة الأكثر أهمية هي أن الاستقلال القانوني لا يساوي بالضرورة الاستقلال الفعلي.

وهذه النتيجة تتفق مع الأدبيات الحديثة التي تؤكد أن المؤشرات القانونية قد لا تعكس دائماً مستوى الاستقلال الفعلي؛ فوجود نص قانوني قوي لا يحمي بالضرورة البنك المركزي من الضغوط السياسية إذا كانت البيئة المؤسسية والاقتصادية تسمح بذلك.

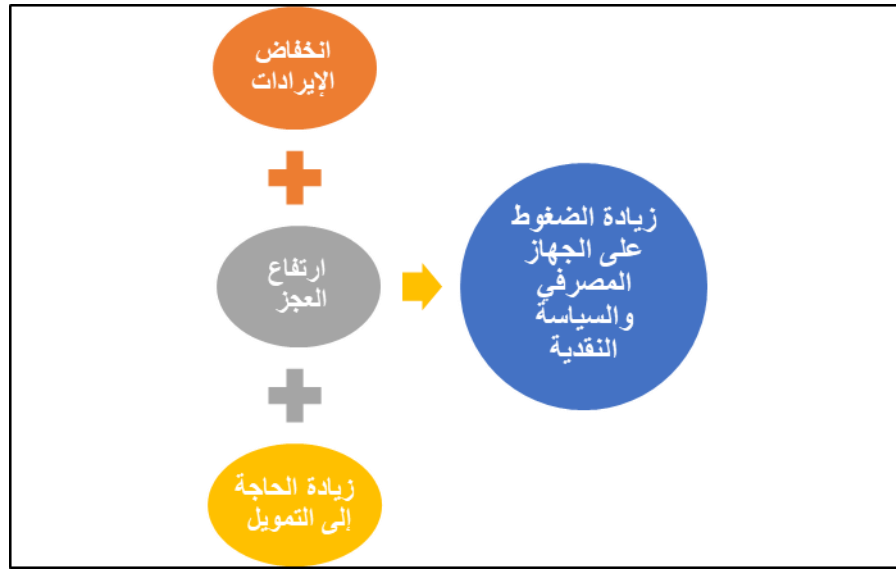
رابعاً: أبرز القيود العملية على استقلالية البنك المركزي العراقي

1- هيمنة المالية العامة

وتكشف بيانات صندوق النقد الدولي لعام 2024 عن عمق الهيمنة النفطية على المالية العامة العراقية؛ فقد بلغت الإيرادات النفطية نحو 128.7 تريليون دينار، أي ما يعادل 36.0% من الناتج المحلي الإجمالي، في حين لم تتجاوز الإيرادات غير النفطية 11.7 تريليون دينار، أو 3.3% من الناتج المحلي الإجمالي. وبذلك شكل النفط نحو 91.7% من إجمالي إيرادات الحكومة المركزية. وفي المقابل، بلغ الإنفاق الحكومي 155.4 تريليون دينار، بما يعادل 43.5% من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل إيرادات إجمالية بلغت 39.3% من الناتج، الأمر الذي نتج عنه عجز مالي قدره 15 تريليون دينار، أو 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي. وتكشف هذه الأرقام أن التحدي أمام استقلالية السياسة النقدية العراقية لا يتمثل فقط في العلاقة المؤسسية بين الحكومة والبنك المركزي، وإنما في هيكل المالية العامة نفسه؛ إذ إن اعتماد أكثر من 90% من الإيرادات الحكومية على النفط يجعل السياسة المالية شديدة الحساسية لتقلبات أسعار النفط،

ويزيد احتمالات انتقال الصدمات المالية إلى السياسة النقدية. وهذا يعني أن المالية العامة العراقية تعتمد بصورة كبيرة على مصدر إيرادي شديد التقلب هو النفط. وتظهر المشكلة بصورة أكبر عند انخفاض أسعار النفط، لأن الحكومة تواجه في الوقت نفسه ضغوط لتمويل العجز مما يؤدي الى إزاحة القطاع الخاص من العملية الاقتصادية ، وكما موضح بالشكل الاتي :-

الشكل (1) ضغوط الحكومة لتمويل العجز من الجهاز المصرفي



المصدر : الباحث .

وهنا يظهر مفهوم **الهيمنة المالية (Fiscal Dominance)** وهي الحالة التي تصبح فيها السياسة النقدية مقيدة بصورة جوهرية باحتياجات المالية العامة، بحيث لا يستطيع البنك المركزي ممارسة سياسته النقدية بحرية كاملة بسبب حجم العجز أو الدين أو احتياجات التمويل الحكومي.

2- تمويل الحكومة: بين التمويل النقدي والتمويل المحلي

هذه النقطة تحتاج إلى دقة علمية أكبر من الصياغة التقليدية. فصندوق النقد الدولي أوصى العراق في 2025 بتجنب **التمويل النقدي للعجز**، مشيراً إلى أنه يمكن أن يغذي التضخم ويستنزف الاحتياطيات الأجنبية ويضعف ميزانية البنك المركزي. وفي الوقت نفسه، تُظهر حسابات الصندوق أن تمويل العجز العراقي يتضمن تمويلاً محلياً من مصادر متعددة، ومنها البنك المركزي والمصارف.

ففي 2024، بلغ التمويل المحلي الصافي نحو 28.9 ترليون دينار وفق بيانات تقرير المادة الرابعة، وكان صافي التمويل المنسوب إلى البنك المركزي نحو 14.9 ترليون دينار ضمن حسابات الصندوق. وهذا رقم مهم جداً، لكنه لا ينبغي تفسيره بصورة آلية على أنه (طبع نقود). فالتحليل النقدي الصحيح يجب أن يسأل:

- ما طبيعة الأداة التي استخدمت؟
- هل نتج عنها خلق نقدي جديد؟
- ما أثرها في القاعدة النقدية؟
- هل تم تعقيم السيولة؟
- هل الأداة قابلة للاسترداد؟
- هل العملية مؤقتة أم أصبحت آلية دائمة لتمويل الموازنة؟

ومن هنا المشكلة ليست مجرد وجود تعامل مالي بين البنك المركزي والخزينة، وإنما تحول البنك المركزي إلى مصدر دائم لتمويل العجز على حساب استقرار ميزانيته والسياسة النقدية.

خامساً: سعر الصرف بوصفه الاختبار الحقيقي لاستقلالية البنك المركزي

يُعد سعر الصرف من أكثر الملفات حساسية في السياسة النقدية العراقية، ليس فقط لأنه يمثل سعراً للعملة الوطنية مقابل الدولار، وإنما لأنه يرتبط بصورة مباشرة بمستوى الأسعار والقوة الشرائية وتكلفة الاستيراد والاحتياجات الأجنبية والمالية العامة والنشاط الاقتصادي للقطاع الخاص. وتزداد حساسية سعر الصرف في العراق بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد، إذ تشكل الإيرادات النفطية المصدر الرئيسي للنقد الأجنبي ولإيرادات الحكومة، في الوقت الذي يعتمد فيه الاقتصاد العراقي بدرجة كبيرة على الاستيرادات الخارجية. ولذلك فإن البنك المركزي لا يتعامل مع سعر الصرف باعتباره متغيراً نقدياً داخلياً فقط، وإنما باعتباره متغيراً يقع عند تقاطع:

النفط + الدولار + التجارة الخارجية + الاحتياجات الأجنبية + القطاع المصرفي + المالية العامة + النظام المالي الدولي.

وقد حافظ سعر الصرف الرسمي للدينار العراقي على مستوى يقارب 1300 دينار للدولار في تقديرات صندوق النقد الدولي لعامي 2024 و2025، مع استمرار الاحتياجات الأجنبية في أداء دور أساسي في دعم

الاستقرار الخارجي وسعر الصرف. ولكن الاختبار الأكثر أهمية لاستقلالية السياسة النقدية العراقية لا يكمن في السعر الرسمي وحده، وإنما في العلاقة بين السعر الرسمي والسعر الموازي.

1- إشكالية سعر الصرف الموازي

تمثل الفجوة بين السعر الرسمي وسعر الصرف في السوق الموازية إحدى أكثر القضايا تعقيداً في السياسة النقدية العراقية؛ لأن وجود سعرين للدولار يعني عملياً أن الاقتصاد يعمل في ظل ازدواجية في سوق الصرف. وتنشأ هذه الفجوة عندما لا يستطيع جزء من الطلب على النقد الأجنبي الوصول إلى الدولار عبر القنوات الرسمية بالسرعة أو بالشروط نفسها، فينتقل جزء من هذا الطلب إلى السوق الموازية، فيرتفع سعر الدولار فيها مقارنة بالسعر الرسمي.

ومن الناحية الاقتصادية يمكن تبسيط آلية الفجوة بالشكل الآتي:

الشكل (2) فجوة سعر الصرف في العراق



المصدر : الباحث .

وهنا تصبح المشكلة أكبر من مجرد «سوق سوداء للدولار»، لأن استمرار الفجوة بين السعريين يمكن أن يؤثر في توقعات التضخم وسلوك المستوردين والتجار والمستهلكين ومن ثم التأثير سلباً في الاقتصاد ككل .

2- لماذا يمثل السعر الموازي اختباراً لاستقلالية البنك المركزي؟

لأن البنك المركزي يستطيع تحديد السعر الرسمي، لكنه لا يستطيع بمفرده أن يفرض على السوق سعراً موازياً مطابقاً للسعر الرسمي. فإذا ارتفع الطلب على الدولار خارج القنوات الرسمية، فإن البنك المركزي يواجه مفاضلة صعبة بين (زيادة توفير الدولار عبر القنوات الرسمية وتشديد إجراءات الامتثال والرقابة ومعالجة أسباب الطلب على الدولار واستخدام الاحتياطات للدفاع عن استقرار السوق ، فضلاً عن السماح للسوق باستيعاب جزء من الاختلال) . ومن ثم فإن إدارة الفجوة بين السعر الرسمي والموازي أصبحت أحد الاختبارات العملية لفعالية السياسة النقدية واستقلالية القرار النقدي في العراق.

3- الفجوة بين السعريين ليست مشكلة نقدية فقط

من الخطأ تفسير ارتفاع سعر الدولار في السوق الموازية باعتباره ناتجاً عن عامل نقدي واحد. إذ إن الفجوة يمكن أن تتأثر بمجموعة من العوامل، من أهمها:

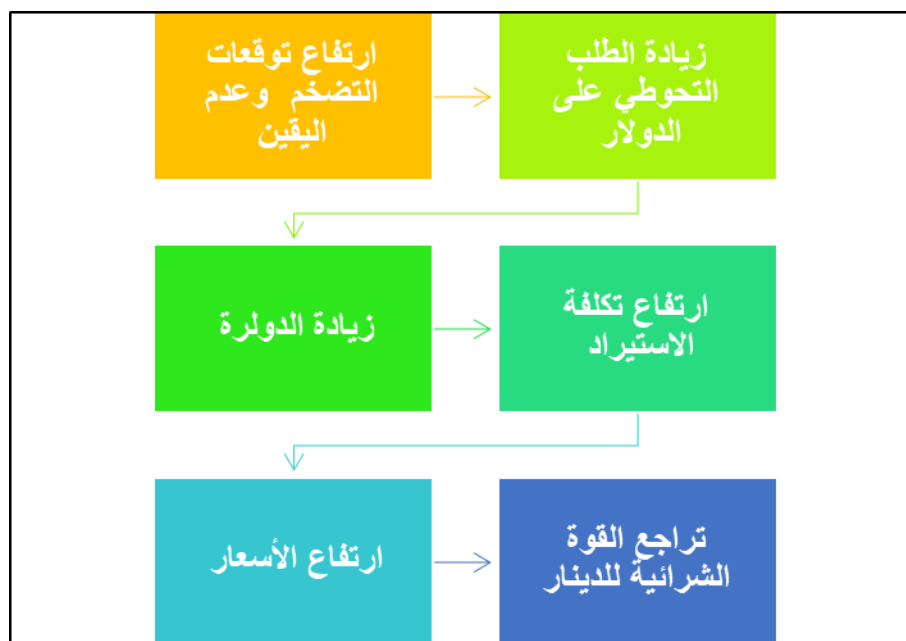
- حجم الطلب على الدولار لأغراض الاستيراد.
- قدرة المصارف والشركات على الوصول إلى القنوات الرسمية.
- متطلبات الامتثال والتحقق من التحويلات.
- حجم التجارة الخارجية.
- تدفقات الدولار من القطاع النفطي.
- توقعات المتعاملين.
- المضاربة والتحوط من مخاطر انخفاض قيمة الدينار.
- العوامل السياسية والجيوسياسية.
- الثقة بالنظام المصرفي.
- استخدام النقد خارج الجهاز المصرفي.
- سرعة تنفيذ التحويلات الخارجية.

ومن هنا فإن معالجة السعر الموازي بالضغط على السوق فقط تكون غير كافية؛ لأن معالجة العرض دون معالجة أسباب الطلب قد تؤدي إلى استمرار الفجوة. وقد اتجه البنك المركزي العراقي خلال السنوات الأخيرة إلى تطوير منظومة التحويلات الخارجية وتعزيز متطلبات الامتثال والانتقال نحو قنوات مصرفية أكثر تنظيماً، وهو ما ينبغي النظر إليه باعتباره إصلاحاً مؤسسياً طويل الأجل، وليس مجرد إجراء لإدارة سعر الدولار في السوق اليومية.

4- سعر الصرف الموازي والاستقلالية النقدية

تكمن المفارقة في أن البنك المركزي قد يكون مستقلاً قانونياً في تحديد وتنفيذ سياسته النقدية، لكنه يعمل في بيئة اقتصادية يستطيع فيها السعر الموازي أن يفرض ضغطاً على القرار النقدي. فإذا اتسعت الفجوة بصورة كبيرة، فإن ذلك قد يؤدي إلى الآتي :

الشكل (3) اثر اتساع فجوة الصرف على السوق العراقية



المصدر : الباحث.

وبالمقابل، إذا تمكن البنك المركزي من تقليص الفجوة من خلال تطوير القنوات الرسمية وزيادة كفاءة القطاع المصرفي وتعزيز الثقة بالدينار، فإن ذلك يعزز انتقال السياسة النقدية إلى الاقتصاد الحقيقي. وهنا يظهر مفهوم مهم يمكن إضافته إلى تقييم استقلالية البنك المركزي استقلالية إدارة سوق الصرف (Exchange Rate Management Autonomy)، ويقصد بها قدرة البنك المركزي على إدارة سوق النقد الأجنبي وتحقيق أهدافه النقدية دون أن تتحول الضغوط المالية أو السياسية أو السوقية إلى عامل يفرض عليه تغيير سياسته بصورة غير مبررة اقتصادياً. وفي ظل مما ورد يمكن تلخيص أثر الفجوة بين السعر الرسمي والموازي في الاقتصاد العراقي في الجدول التالي :

الجدول (2) اثر فجوة الصرف في الاقتصاد العراقي

الأثر	آلية الانتقال الاقتصادي
التضخم	ارتفاع تكلفة الدولار يرفع تكلفة السلع المستوردة ومدخلات الإنتاج
القوة الشرائية	ارتفاع الأسعار يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للدينار
الاستيراد	يزيد عدم اليقين بشأن تكلفة التجارة الخارجية
القطاع الخاص	ارتفاع مخاطر التسعير والتخطيط والاستثمار
الموازنة العامة	يؤثر في القيمة الدينارية للإيرادات والنفقات ذات الصلة بالنقد الأجنبي
الاحتياطيات	قد يزيد الضغط على الاحتياطيات إذا استخدمت للدفاع عن الاستقرار
الدولة	اتساع الفجوة قد يزيد الطلب على الدولار كأداة للتحوط
الثقة بالدينار	استمرار الفجوة الكبيرة قد يؤثر في توقعات الجمهور بشأن قيمة العملة
السياسة النقدية	يضعف انتقال أدوات السياسة النقدية إذا اتسع التعامل خارج القنوات الرسمية

المصدر : الباحث .

5- الفجوة السعرية مؤشر، وليست السبب الوحيد

ينبغي عدم الوقوع في خطأ منهجي يتمثل في اعتبار السعر الموازي سبباً مستقلاً لكل المشكلات الاقتصادية. فالفجوة نفسها قد تكون نتيجة لاختلالات أعمق، مثل: ضعف الوساطة المصرفية + ارتفاع التعامل النقدي + محدودية الشمول المالي + ارتفاع الطلب على الدولار + ضعف تنوع الاقتصاد + إجراءات الامتثال + توقعات السوق.

ولهذا فإن معالجة السوق الموازية لا ينبغي أن تكون من خلال زيادة عرض الدولار فقط، لأن ذلك قد يؤدي إلى استنزاف الاحتياطات إذا بقيت أسباب الطلب الهيكلي قائمة، والحل الأكثر استدامة يتمثل في:

إصلاح القطاع المصرفي + توسيع المدفوعات الإلكترونية + زيادة الشمول المالي + تطوير قنوات التحويل الرسمية + تبسيط الامتثال دون إضعافه + تنويع الاقتصاد + تعزيز الثقة بالدينار.

وعليه، فإن استقلالية البنك المركزي العراقي في مجال سعر الصرف ينبغي ألا تُقاس فقط بقدرته القانونية على تحديد السعر الرسمي، بل بقدرته على إدارة منظومة سوق الصرف بأكملها. فالاستقلالية الحقيقية تظهر عندما يستطيع البنك المركزي (حماية الاستقرار السعري وإدارة الاحتياطات بكفاءة وتوفير النقد الأجنبي عبر القنوات الرسمية وتقليص الفجوة بين السعرين الرسمي والموازي ومن ثم منع المضاربة غير المشروعة فضلاً عن المحافظة على سلامة النظام المصرفي واتخاذ قراراته بعيداً عن الضغوط السياسية قصيرة الأجل).

و يمكن القول إن السعر الرسمي يقيس قرار البنك المركزي، بينما السعر الموازي يقيس مدى قدرة هذا القرار على الانتقال إلى السوق. وهذه ربما تكون من أهم الزوايا الاقتصادية في تقييم استقلالية البنك المركزي العراقي.

سابعاً: الاستقلالية الخارجية للبنك المركزي العراقي

من الضروري هنا التمييز بين الاستقلال السيادي والاستقلال التشغيلي داخل النظام المالي الدولي. فالبنك المركزي العراقي مؤسسة وطنية مستقلة قانونياً، لكن العراق جزء من النظام المالي العالمي، ويعتمد بصورة كبيرة على الدولار وعلى شبكة المراسلة المصرفية الدولية. وقد عمل البنك المركزي خلال السنوات الأخيرة على تطوير نظام التحويلات الخارجية ورفع مستوى الامتثال لمعايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعزيز علاقات المصارف العراقية مع المصارف المراسلة. كما أوصى صندوق النقد الدولي بمواصلة تحديث النظام المصرفي ودعم المصارف الخاصة في توسيع علاقاتها المصرفية المراسلة.

وعليه، فإن القيود التي يفرضها النظام المالي الدولي لا تعني تلقائياً فقدان البنك المركزي لاستقلاله، بل يمكن أن تكون في جانب منها نتيجة طبيعية لكون العراق جزءاً من نظام مالي دولي قائم على (الدولار،

المصارف المراسلة، قواعد الامتثال ، مكافحة غسل الأموال، مكافحة تمويل الإرهاب ، أنظمة التحويلات الدولية) ، ومن ثم فإن الأدق علمياً هو وصف الاستقلال الخارجي بأنه:

((استقلال قانوني وسيادي، لكنه يعمل ضمن قيود تشغيلية يفرضها اندماج العراق في النظام المالي الدولي واعتماده الكبير على الدولار)).

ثامناً: مؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي

تكشف نتائج الجدول (3) بأن نقاط القوة الرئيسية للبنك المركزي العراقي تتركز في (الاستقلال القانوني + الاستقلال التشغيلي + إدارة الاحتياطات + أدوات السياسة النقدية) بينما تتركز نقاط الضعف النسبية في (الاستقلال الشخصي + التعيينات + الهيمنة المالية + استقلالية القرار النقدي الفعلية + القيود الخارجية). وهذا يقود إلى نتيجة أكثر دقة من إعطاء حكم ثنائي مستقل/غير مستقل. فالبنك المركزي العراقي ليس تابعاً للحكومة قانونياً، لكنه يعمل داخل اقتصاد يجعل استقلاله الفعلي أكثر صعوبة من البنوك المركزية في الاقتصادات ذات المالية العامة المتنوعة.

الجدول (3): تقييم تحليلي لمؤشرات استقلالية البنك المركزي العراقي

المؤشر	التعريف	وضع البنك المركزي العراقي	التقييم من 10
الاستقلالية القانونية	الحماية القانونية من تدخل السلطة التنفيذية	إطار قانوني قوي بموجب قانون 56 لسنة 2004، مع بقاء بعض الجوانب المرتبطة بالتعيين والإطار المؤسسي قابلة للتأثير السياسي	8
الاستقلالية المؤسسية	عدم خضوع قرارات البنك للتوجيهات الحكومية	مرتفعة قانونياً، لكنها تتأثر عملياً ببيئة الاقتصاد السياسي والحاجة إلى التنسيق مع المالية العامة	7
الاستقلالية التشغيلية	حرية استخدام أدوات السياسة النقدية	يمتلك البنك صلاحيات واسعة في السيولة والاحتياطي وأدوات السياسة النقدية	9
استقلالية الأهداف	القدرة على تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية	الأهداف الأساسية محددة قانوناً، ولذلك لا يتمتع البنك باستقلال كامل في تحديدها	6

8	مرتفعة نسبياً	حرية اختيار الوسائل لتحقيق الأهداف	استقلالية الأدوات
7	جيدة قانونياً، لكن ارتباط المالية العامة بالبنك المركزي يمثل قيداً عملياً مهماً	امتلاك موارد وموازنة مستقلة وعدم الاعتماد على الخزينة	الاستقلالية المالية
6	متوسطة؛ بسبب حساسية التعيينات القيادية في البيئة السياسية	استقلال المحافظ والإدارة العليا عن الضغوط السياسية	الاستقلالية الشخصية
6	توجد حماية قانونية، لكن البعد السياسي في عملية التعيين يمثل نقطة تستحق التطوير	آلية تعيين وعزل المحافظ وأعضاء الإدارة	استقلالية التعيينات
8	مرتفعة نسبياً مع اتجاه واضح نحو إصلاح القطاع المصرفي	حرية الإشراف على القطاع المصرفي	الاستقلالية الرقابية والمصرفية
8	مرتفعة ضمن الإطار القانوني والاحتياجات الخارجية للعراق	حرية إدارة الأصول والاحتياطيات الدولية	استقلالية إدارة الاحتياطيات الأجنبية
7	متوسطة؛ بسبب طبيعة الاقتصاد النفطي والدولاري وحساسية سعر الصرف اجتماعياً واقتصادياً	القدرة على إدارة نظام الصرف	استقلالية سياسة سعر الصرف
6	مرتفعة من الناحية التشغيلية، لكنها مرتبطة بقواعد الامتثال الدولية	إدارة التحويلات والنقد الأجنبي	الاستقلالية في إدارة النقد الأجنبي
5	محدودة نسبياً بسبب الاعتماد الكبير على الدولار والنظام المالي الدولي	القدرة على اتخاذ القرار النقدي دون قيود خارجية	الاستقلالية الدولية
7	جيدة نسبياً وقابلة لمزيد من التطوير	الإفصاح والمساءلة دون تدخل في القرار النقدي	استقلالية المساءلة

			والشفافية
6	هي أهم نقطة اختبار، وما زالت متوسطة بسبب الهيمنة المالية	قدرة البنك على اتخاذ قرار نقدي حتى إذا تعارض مع المصلحة المالية قصيرة الأجل للحكومة	استقلالية القرار النقدي الفعلية

ملاحظة منهجية: الدرجات الواردة أدناه من (10) هي تقدير تحليلي للباحث مبني على الأبعاد الواردة في الأدبيات الدولية، وليست نتيجة مؤشر دولي رسمي أو ترتيب منشور للبنك المركزي العراقي.

تاسعاً: استقلالية القرار النقدي Monetary Decision Autonomy

ان التقييم الحديث لاستقلالية البنك المركزي العراقي لا تقاس فقط بما يسمح به القانون، وإنما بما يستطيع البنك المركزي فعله فعلياً عندما تتعارض السياسة النقدية مع الاحتياجات المالية للحكومة. ولذلك يمكن تعريف استقلالية القرار النقدي بأنها قدرة البنك المركزي على اتخاذ وتنفيذ قرار نقدي يراه ضرورياً للاستقرار النقدي، حتى عندما تكون لذلك القرار تكلفة مالية أو سياسية قصيرة الأجل على الحكومة. ولنفترض مثلاً أن الاقتصاد يواجه ضغوطاً تضخمية تتطلب تشديد السيولة. وإذا كان البنك المركزي يستطيع التشديد النقدي حتى لو أدى ذلك إلى (ارتفاع تكلفة الاقتراض الحكومي، زيادة خدمة الدين، تقييد السيولة، تباطؤ الإنفاق)، فإن استقلاليته الفعلية تكون قوية. أما إذا كان يتعين عليه تجنب هذه القرارات بسبب احتياجات الحكومة التمويلية، فإن ذلك يعكس وجود هيمنة مالية، وهنا يتحول السؤال من ((هل البنك المركزي مستقل؟)) إلى السؤال الأكثر أهمية وهو ((هل يستطيع البنك المركزي اتخاذ قرار نقدي غير مريح للحكومة عندما تتطلب الاستقرار النقدي ذلك؟)) وهذا، في تقديري، هو الاختبار الحقيقي لاستقلالية البنك المركزي العراقي.

عاشراً: نظرة في الاستقلالية الدولية للبنك المركزي العراقي

يظهر الجدول (4) أن الاستقلال الداخلي للبنك المركزي أعلى من الاستقلال الخارجي، لكن السبب ليس بالضرورة وجود تدخل خارجي مباشر في القرار النقدي. فالاقتصاد العراقي مرتبط عضوياً بالدولار وبالتجارة الخارجية وبالنظام المالي الدولي، وهو ما يجعل هامش الاستقلال النقدي أضيق من الاقتصادات التي تمتلك عملة احتياطية أو نظاماً مالياً محلياً عميقاً وأسواق دين متطورة.

الجدول (4): التقييم النهائي لاستقلالية البنك المركزي العراقي

البعد	الدرجة من 10	التفسير
الاستقلال الداخلي	6.8	استقلال قانوني وتشغيلي جيد، لكن تحده الهيمنة المالية والبيئة السياسية
الاستقلال الخارجي	5.0	الاستقلال القانوني قائم، لكن الاعتماد على الدولار والنظام المالي الدولي يفرض قيوداً تشغيلية
استقلالية القرار النقدي الفعلية	6.0	قدرة جيدة على استخدام الأدوات، مع استمرار تأثير المالية العامة
الاستقلال الكلي التقديري	5.9	مستوى متوسط يميل إلى الجيد، وليس استقلالاً كاملاً

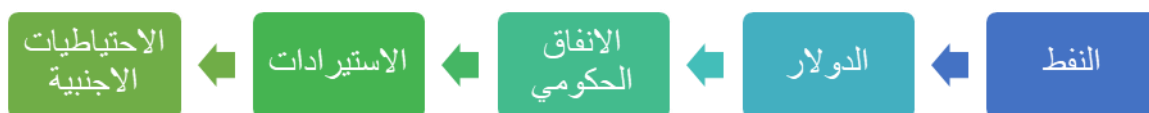
المصدر : الباحث بالاعتماد على التحليل أعلاه بالإضافة الى :

Grilli, V., Masciandaro, D., & Tabellini, G. (1991). *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*. *Economic Policy*, 6(13), 341–392.

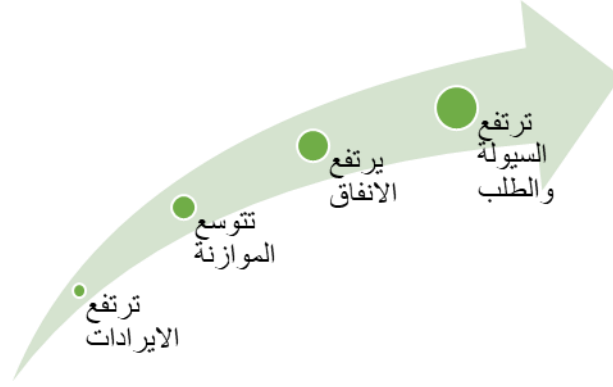
كما أن التقييم النهائي لا يعني أن البنك المركزي العراقي «يفقد استقلاله»، بل يعني أن هناك فجوة بين الاستقلال القانوني والاستقلال الفعلي في ظل القيود الاقتصادية ، وهذه الفجوة هي جوهر المشكلة.

الحادي عشر: المفارقة العراقية (بنك مركزي مستقل داخل اقتصاد غير مستقل نقدياً)

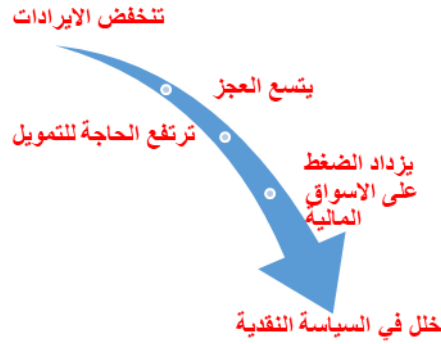
يمتلك العراق بنكاً مركزياً مستقلاً قانونياً لكن الاقتصاد العراقي يعتمد بصورة كبيرة على:



وبالتالي فإن البنك المركزي قد يمتلك أدوات نقدية مستقلة، لكن البيئة الاقتصادية التي يستخدم داخلها هذه الأدوات ليست مستقلة بالدرجة نفسها، وهذا يفسر لماذا لا يمكن معالجة استقلالية البنك المركزي بمعزل عن إصلاح المالية العامة، فإذا ارتفعت أسعار النفط:



وإذا انخفضت أسعار النفط:



وقد حذر صندوق النقد الدولي في 2025 من أن انخفاض أسعار النفط والضغط التمويلي يشكلان مصدراً رئيسياً للمخاطر المالية في العراق، وأوصى بتعزيز الإيرادات غير النفطية وضبط الإنفاق وتجنب التمويل النقدي للعجز.

ووفقاً لما ورد نطرح التساؤل الاتي (لماذا لا يمكن إصلاح استقلالية البنك المركزي بالقانون وحده؟) ، ان الإجابة تكمن في إن تعزيز استقلالية البنك المركزي العراقي لا يتطلب بالضرورة إصدار قانون جديد، بقدر ما يتطلب إصلاح البيئة الاقتصادية والمؤسسية التي يعمل داخلها، ويمكن ادراج ابرز النقاط التي تساعد على تقوية الاستقلالية :-

- 1- **تخفيض الهيمنة المالية :** من خلال ضبط نمو الإنفاق الجاري وإصلاح فاتورة الرواتب، وإصلاح نظام التقاعد ، فضلا عن توسيع الإيرادات الضريبية وإصلاح الجمارك وتحسين إدارة الدين العام.
- 2- **تنويع الإيرادات الحكومية :** اذ تظهر بيانات صندوق النقد الدولي بأن الإيرادات غير النفطية ما تزال محدودة جداً مقارنة بالإيرادات النفطية. وبالتالي فإن إصلاح استقلالية البنك المركزي يبدأ، paradoxically، من وزارة المالية أيضاً.
- 3- **تطوير سوق الدين المحلي :** ويكون ذلك عبر وجود سوق سندات حكومية عميق وشفاف ومتعدد المستثمرين يقلل من احتمالات الاعتماد المفرط على البنك المركزي لتمويل الاحتياجات الحكومية.
- 4- **تطوير القطاع المصرفي :** كلما كان القطاع المصرفي أكثر عمقاً وكفاءة، زادت فعالية أدوات البنك المركزي، وقلت الحاجة إلى التدخلات المباشرة.
- 5- **تعزيز استقلالية التعيينات :** وذلك من خلال وضع معايير واضحة للخبرة والكفاءة والاختصاص المالي والنقدي للمناصب القيادية.
- 6- **وضع حدود واضحة للتعاملات بين البنك المركزي والخزينة** فليس الهدف منع جميع التعاملات المالية، وإنما: **منع تحول البنك المركزي إلى آلية تلقائية ودائمة لتمويل العجز الحكومي.**
- 7- **تعزيز الشفافية ولاسيما في الميزانية العمومية للبنك والاحتياطات الأجنبية** فضلا عن أدوات الدين الحكومية التي يتعامل بها البنك وعمليات السوق المفتوحة ومن ثم إدارة السيولة وعمليات النقد الأجنبي، بالإضافة الى أثر العمليات الحكومية في القاعدة النقدية.

الثالث عشر: الاستقلالية لا تعني الصدام مع الحكومة

من الأخطاء الشائعة النظر إلى استقلال البنك المركزي باعتباره حالة صراع دائم مع الحكومة. والواقع أن الاقتصادات الحديثة تحتاج إلى **تنسيق مؤسسي لا تبعية مؤسسية**، فالحكومة مسؤولة عن (الموازنة العامة ، الضرائب ، الإنفاق، الدين العام، ورسم السياسة الاقتصادية) ، بينما البنك المركزي مسؤول عن (السياسة النقدية، استقرار الأسعار، السيولة المصرفية، الاحتياطات، القطاع المصرفي، أدوات السياسة النقدية).

الجدول (5): حدود الاختصاص بين الحكومة والبنك المركزي

المجال	الحكومة	البنك المركزي
إعداد الموازنة	✓	—

—	✓	تحديد الإنفاق العام
—	✓	السياسة الضريبية
✓	—	السياسة النقدية
✓	—	إدارة السيولة
✓	—	أسعار الفائدة وأدواتها
✓	—	إدارة الاحتياطيات
✓	—	الإشراف المصرفي
✓	✓	التنسيق الاقتصادي الكلي

وبالتالي التنسيق لا يلغي الاستقلال، كما أن الاستقلال لا يلغي التنسيق. بل إن استقلال البنك المركزي يكون أكثر فاعلية عندما تكون العلاقة مع الحكومة قائمة على قواعد واضحة ومعلنة.

1. **البنك المركزي العراقي**. قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، الإطار القانوني الناظم لاستقلال البنك المركزي ووظائفه وصلاحياته.
2. **International Monetary Fund (IMF)**. *Iraq: 2025 Article IV Consultation— Press Release; Staff Report; and Informational Annex*. IMF Staff Country Reports, No. 2025/183, July 2025.
3. **International Monetary Fund (IMF)**. *Iraq: Concluding Statement of the 2025 IMF Article IV Mission*, May 15, 2025.
4. **Adrian, T., et al.** (2024). *A New Measure of Central Bank Independence*. IMF Working Paper No. 2024/035.
5. **Cukierman, A., Webb, S. B., & Neyapti, B.** (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*. The World Bank Economic Review, 6(3), 353–398.
6. **Grilli, V., Masciandaro, D., & Tabellini, G.** (1991). *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*. Economic Policy, 6(13), 341–392.
7. **International Monetary Fund**. *Measures of Central Bank Autonomy*. IMF Working Paper, 2006/228.
8. **European Central Bank (ECB)**. *Independence*.
9. **Federal Reserve System**. *The Fed Explained: Monetary Policy* وWhat does it mean that the Federal Reserve is independent within the government?
10. **Bank of England**. *How is the Bank of England independent of the Government?*
11. **Bank of Japan**. *Functions and Operations of the Bank of Japan*.
12. **Central Bank Independence and Accountability**. *Journal of International Money and Finance*, Volume 166, 2026.

عن الباحث: الدكتور علي دعدوش: باحث واكاديمي متخصص في شأن الاقتصاد العراقي والدولي. حاصل على شهادة الدكتوراة في الاقتصاد من جامعة بغداد و له العديد من البحوث و المقالات العلمية المنشورة في العديد من المجلات الاكاديمية و مراكز الابحاث وله كتاب منشور بعنوان "النظريات و السياسات النقدية المعاصرة و الرقمية و تطبيقاتها في الاقتصاد العراقي".



عن الشبكة:

تهدف شبكة الاقتصاديين العراقيين الى التأسيس لمرجعية اقتصادية في العراق تعمل على اعطاء الاولوية للاقتصاد قبل السياسة وتنشر الثقافة الاقتصادية بين افراد الطبقة السياسية خاصة وأفراد المجتمع العراقي عامةً متبنية خطابا اقتصاديا علميا وساعية الى موقعاً مؤثراً في الرأي العام والمجتمع العراقي يمكنها من إيصال كلمتها الى صاحب القرار السياسي والتأثير على قرارات السياسة الاقتصادية.

ملاحظة:

-لا تعبر الآراء الواردة في الإصدار بالضرورة عن آراء أو اتجاهات تتبناها الشبكة، وانما تعبر عن رأي كاتبها.

iraqieconomists.net
info@iraqieconomists.net
WhatsApp +964 786 629 6600