



الاستقلال الفعلي لمحافظة البنك المركزي العراقي للمدة من 2003-2017: مدخل الاقتصاد السياسي

أ.م.د. ميثم العبيي اسماعيل
الجامعة المستنصرية/ كلية الإدارة والاقتصاد
المستخلص

من أجل الوصول الى حقيقة استقلال محافظي البنك المركزي العراقي للمدة 2003-2017 وهي مدة شهدت تغيرات سياسية، استخدم الباحث مقارنتين رئيسيتين: الاولى هي المقارنة بين الاستقلال القانوني للبنك المركزي والاستقلال الفعلي، من خلال مؤشرات التعيين والإقالة ومدة البقاء والتمثيل الحكومي والعمل في مؤسسة أخرى. والمقارنة الثانية المقارنة بين معدل دوران الحكام؛ وهو مؤشر جديد للباحث، ومعدل دوران المحافظين، وذلك وصولاً الى الانتماء الحزبي للمحافظ وارتباطه بالسلطة التنفيذية، وتأثيره على تعيينه وإزالته.

ومن النتائج الرئيسة للبحث: أن ارتفاع الاستقلال القانوني لا ينعكس على الاستقلال في الواقع، وأن هناك قصوراً في قانون البنك المركزي يتطلب استكمال شروط الاستقلال الفعلي، كما استنتج البحث مبدأ المحافظ الانتقالي، وهو المحافظ لفترة انتقالية بين إزالة محافظ غير حليف وتعيين محافظ حليف، حيث تكون مدة دورانه مرتفعة.

Abstract

In order to reach the reality of the independence of the Governors of the Central Bank of Iraq for the period 2003-2017, a period that has experienced political changes, the researcher used two main comparisons: The first is the comparison between the legal independence of the central bank governors and the actual independence, Through the indicators of appointment and removal and the duration of the survival of governors, government representation, and the working in another institution. The second is the comparison between the turnover rate of primates and the turnover rate of the governors in order to reach the partisan affiliation of the governors and their relation to the executive authority, and the impact on their appointment and removal.

The main findings of the research were that the rise of legal independence is not reflected in actual independence, and that there is a deficiency in the law of the Central Bank, which requires the completion of the conditions of actual independence, the research also concluded the principle of the transitional governor, who is the governor for a transitional period with high turnover rate, between the removal of a non-ally governor and the appointment of an ally's governor.

المقدمة

تزايد الاهتمام بالدراسات التي تعنى بالاقتصاد السياسي لاستقلال محافظي البنوك المركزية، بحيث تكون عمليات تعيينهم وإقالتهم وفق ممارسات شرعية بعيدة عن الجهات الحزبية وتدخلاتها في تلك العمليات، وذلك بدلاً من التركيز على الاستقلال القانوني المذكور في الدساتير والقوانين، خاصة في البلدان ذات الديمقراطية الناشئة والتي تظهر خروقات واضحة عند الممارسات العملية، وهو أمر يعود الى انخفاض سلطة القانون وعدم نضوج دولة المؤسسات والفصل بين السلطات في تلك البلدان.



لقد جاءت هذه الدراسة في إطار بحث مؤشرات استقلال محافظي البنك المركزي العراقي للمدة 2003-2017، ذات العلاقة بالاقتصاد السياسي، نتيجة التغيرات السياسية التي طرأت على العراق لهذه المدة، وذلك باختبار الاستقلال القانوني للبنك المركزي؛ المذكور في الدستور وقانون البنك المركزي، بالعلاقة مع مجموعة المؤشرات المعيارية المستخدمة عالمياً في هذا الإطار، ومن ثم الذهاب خطوة أبعد، عند دراسة التطبيق الفعلي لتلك القوانين، لمعرفة هل إن هذا الاستقلال شكلي فقط أم انه استقلال واقعي! كما قدمت الدراسة حججاً حول العلاقة بين مدة بقاء المحافظين في مناصبهم واتساق ذلك مع دوران الرؤساء في السلطات الحاكمة، للتوصل الى وجود علاقة ارتباط بين الحكومات ودرجة استقلال المحافظين، فضلاً عن طبيعة التغيرات السياسية وعمليات التعيين والاقالة.

إن أهم الاستنتاجات التي خرج بها البحث، هي أن ارتفاع درجة الاستقلال كما مدونة في القوانين لا ينعكس على استقلال المحافظين في الواقع، كما تم التوصل الى مفهوم المحافظ الانتقالي، وإن هناك ارتباطاً بين درجة التغيرات السياسية وحدة عمليات التعيين والازالة.

مشكلة البحث: ان الاستقلال الشكلي لمحافظ البنك المركزي العراقي؛ كما يتوضح من أهم القوانين، كالدستور الدائم 2005، وقانون البنك المركزي 56 لسنة 2004 وتعديله، لم يتحقق في الامر الواقع.

كما لم تتحدث معظم الدراسات السابقة عن الاستقلال الفعلي، إذ إن معظمها ركزت على مدة بقاء المحافظ في منصبه، وطريقة التعيين والاقالة في شقها القانوني من خلال مقارنة المؤشرات المعيارية بما موثق في الدستور وقانون البنك المركزي، لكنها لم تقفز الى مرحلة متابعة الممارسة العملية لهذا الاستقلال، والحكم على مدة انطباقها مع القوانين أم لا.

إن هذا الامر له عواقب سلبية، إذ إن التمسك بمعايير الاستقلال الشكلي يحد من نضوج الديمقراطية والعملية السياسية، ففي ظل هذا النموذج لا يجري التمثيل الحكومي بشكل طبيعي من خلال أعضاء في مجلس الادارة، بل من خلال التركيز على التمثيل الحزبي لشخص المحافظ على رأس مجلس الادارة، ومن ثم تحكمه بمجمل السلطة النقدية.

فرضية البحث: يسعى البحث للتحقق من فرضيتين رئيسيتين، هما:

1- عند المقارنة مع المؤشرات المعيارية للاستقلال، وفي التحول الديمقراطي في العراق بعد 2003، فإن الاستقلال القانوني البارز للمحافظ؛ في مواد الدستور وقانون البنك المركزي، لا ينعكس على استقلال في التطبيق على أرض الواقع.

2- مع عدم الاستقرار السياسي، يتراجع الاستقلال الفعلي تدريجياً، انتقلاً من محافظ غير حليف لحزب الحكومة الى محافظ حليف لها، عبر مرحلة انتقالية.

أهمية البحث: يسعى البحث الى استخدام منهج الاقتصاد السياسي للمزاوجة بين الجوانب السياسية المتمثلة بالانتماء الحزبي للمحافظين والجوانب الاقتصادية المتمثلة بتفويض السلطة النقدية الى مسؤولين غير الاشخاص المنتخبين، وقدرتهم على مقاومة الضغوط السياسية، وهو منهج مفيد جداً في الديمقراطيات الناشئة، والنفطية منها على وجه الخصوص، التي تعاني من هدر الموارد الريعية بصورة التدخل في



الميزانية العمومية للبنك المركزي وتوظيفها لخدمة مصالح انتخابية في الموازنة العامة، من خلال الاقتراض من هذه السلطة، وتهديد الاستقرار السعري والاحتياطات الاجنبية.

منهجية البحث:

جمع الباحث بين طريقتي التفكير الاستنباطية والاستقرائية، وذلك من خلال التحول من الرؤى المعاصرة التي نظرت في استقلال المحافظ، الى تطبيقها على حالة العراق، للخروج بتطبيقات تخص استقلال المحافظين في البنك المركزي العراقي بعد 2003. لقد جرت معاينة المجتمع بأكمله، كما تمت الاستعانة بالمقابلات والمشاهدات للوصول الى بعض الحقائق، فضلاً عن المنشورات الرسمية وسير المحافظين.

المبحث الاول - التنظير في استقلالية المحافظ: زاوية الاقتصاد السياسي

أولاً: استقلال المحافظ

إن استقلالية البنك المركزي تستند إلى فكرة الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، Kelly T.:196، وان مسألة الفصل بين السلطات تعد من جوهر القضايا المتعلقة بالديمقراطيات الناشئة التي يرجح ألا تضبط فيها هذه العلاقة، حيث يرافق عملية التحول تغيرات مؤسسية وقانونية وتنشأ علاقات قائمة على تداخل السلطات.

إن استقلالية البنك المركزي، من وجهة نظر الاقتصاد السياسي، تعني أن السياسة النقدية مفوضة لمسؤولين غير الاشخاص المنتخبين، وأن تأثير الحكومة على السياسة النقدية مقيد De Haan J., Eijffinger S., 2016:2

من هنا يقصد باستقلال المحافظ قدرة السلطات النقدية على مقاومة ضغوط العوامل الأخرى ذات المصالح السياسية والاقتصادية فيما يتعلق بتوظيف المحافظ وإقالته، والتمثيل الحزبي... Panico C., Rizza M.,:3

وتتمثل الاستقلالية الشخصية باستقلالية الأشخاص القائمين على صياغة السياسة النقدية، ويستخدم في مجال تحديد الاستقلال الشخصي عادة معايير معينة مثل: سلطات تعيين وعزل المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة، وعدد الاعضاء واستبدالهم، ومدة تعيين ومخصصات المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة، وتمثيل الحكومة في مجلس إدارة البنك واسلوب التصويت، وإمكانية عمل المحافظ في مؤسسة أخرى، كما تتضمن مجموعة اخرى من المؤشرات كمستوى الاستقرار السياسي والانتماء الحزبي...

ثانياً: الاستقلال الفعلي للمحافظ: مؤشر معدل الدوران

يعد كوكيرمان أول من أشار الى إمكانية وجود فجوة واسعة بين الاستقلال الرسمي للبنك المركزي والاستقلال الحقيقي (Cukierman A., el. al, 1993: 98) فمن المؤكد أن استقلالية البنك المركزي تتأثر بدرجة الاستقلال القانوني، ولكنها تتحدد أيضاً بمجموعة من العوامل الأخرى مثل الترتيبات غير الرسمية أو الممارسات الفعلية، وشخصيات الموظفين الرئيسيين، ووزارة المالية (Arnone M., el. al, 2006: 14)



واستخدم كوكيرمان مؤشر معدل الدوران Turnover rate للتعبير عن الاستقلال الفعلي لمحافظي البنك المركزي وذلك مقارنة بالاستقلال القانوني، ويشير معدل الدوران الى مدة بقاء المحافظين في البنك المركزي (Cukierman A., el. al, 1993: 100)

ويعني هذا المؤشر ان معدل دوران أقل للمحافظ يشير الى ارتفاع في الاستقلالية. فحين تكون مدة ولاية المحافظ أطول من متوسط مدة الحكومة، فان ذلك يساعد البنك المركزي على اتخاذ قرارات طويلة الاجل لصالح السياسة النقدية. وبين كوكيرمان انه من غير المرجح أن يكون لمؤشر معدل الدوران معنى عملي بالنسبة للبلدان المتقدمة. ويظهر التصنيف الذي احتسبه ان معدلات الدوران في البلدان النامية يغطي نطاقاً أوسع من القيم بكثير مما هو عليه لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، (أنظر الجدول 1 الذي يبين الفروقات في معدل الدوران بين البلدان النامية والمتقدمة). لذا، أصبح معدل دوران المحافظ مقياساً معيارياً معتمداً للاستقلال الفعلي، بالنسبة للبلدان النامية. (Cukierman A., el. al, 1993: 100)

ويؤكد أنه برغم وجود عدد من الدراسات التجريبية حول استقلالية البنوك المركزية في الديمقراطيات الناشئة، فان ثمة اعتراضاً مهماً على هذه الدراسات، يتمثل بالطريقة التي تقيس درجة الاستقلالية، والتي تستند للجانب القانوني.

وبرغم أن النظرية تثبت أنه عندما يسمح للبنوك المركزية العمل بشكل مستقل عن التأثير الحكومي، سينخفض التضخم، إلا أن الدراسات القياسية، التي تسعى إلى إثبات فرضية العلاقة بين الاستقلال القانوني وتراجع التضخم، تثبت أن الاستقلال القانوني لا ينعكس على الاستقلال الفعلي للبنك. (Kelly T.:198)

تصل نتائج الدراسة الى أن تكرار الاستبدال في البلدان الأقل نمواً أعلى بكثير (مرتين تقريباً) منه في الاقتصادات المتقدمة، وحصلت الأرجنتين على أعلى معدل دوران لاستبدال محافظي بنوكها في العينة بمتوسط كل 1 سنة و 3 أشهر، فيما يتم استبدال الحكام الهولنديين، في المتوسط كل 13 سنة. (Vuletin G., Zhu L., 2011:5)



جدول 1 مؤشر معدل دوران المحافظين، لدول متقدمة وأقل نمواً

ت	البلد	معدل الدوران	سنوات استبدال المحافظ	ت	البلد	معدل الدوران	سنوات استبدال المحافظ
1	الارجنتين	0.800	سنة و 3 اشهر	15	هنغاريا	0.188	5 سنوات و 4 شهر
2	تشيلي	0.429	2 سنة واربعة اشهر	16	سلوفاكيا	0.182	5 سنوات و 5 شهر
3	اورغواي	0.371	2 سنة و 8 اشهر	17	اسبانيا	0.171	5 سنوات و 9 شهر
4	البانيا	0.333	3 سنوات	18	السويد	0.171	5 سنوات و 9 شهر
5	بولندا	0.313	3 سنوات و 2 شهر	19	الدنمارك	0.143	7 سنوات
6	تركيا	0.286	3 سنوات و 5 شهر	20	نيوزيلندا	0.143	7 سنوات
7	اليونان	0.273	3 سنوات و 7 شهر	21	اندونيسيا	0.143	7 سنوات
8	تايلاند	0.257	3 سنوات و 10 شهر	22	المانيا	0.115	8 سنوات و 8 شهر
9	مالطا	0.250	4 سنوات	23	المملكة المتحدة	0.114	8 سنوات و 9 شهر
10	باكستان	0.229	4 سنوات و 4 شهر	24	الولايات المتحدة	0.114	8 سنوات و 9 شهر
11	الصين	0.214	4 سنوات و 8 شهر	25	المكسيك	0.114	8 سنوات و 9 شهر
12	التشيك	0.200	5 سنوات	26	افريقيا الجنوبية	0.086	11 سنة و 7 شهر
13	اليابان	0.200	5 سنوات	27	هولندا	0.077	12 سنة و 11 شهر
14	فرنسا	0.192	5 سنوات و 2 شهر	28	رومانيا	0.063	16 سنة

Resource: Guillermo Vuletin, Ling Zhu, Replacing a disobedient central bank governor with a docile one, a novel measure of central bank independence and its effect on inflation, Appendix of data, table1.

ثالثاً: معدل دوران المحافظ والتغيير السياسي

تستخدم معظم الدراسات التجريبية للوقوف على مدى استقلالية السلطة النقدية عن الاحزاب السياسية معدل دوران المحافظين في البنوك المركزية (Klomp J., De Haan J., 2010:446)

فالبنوك المركزية المستقلة قانوناً تترك السياسيين المنتخبين مع القليل من السيطرة المباشرة على السياسة النقدية، وبالتالي فإن أهم قناة غير مباشرة للتأثير تتمثل في تعيين مسؤولين لهم آراء منسجمة مع الحكومة، وإزالة أولئك الذين لديهم رؤى مخالفة. وتم اختبار هذه الفرضية من خلال دراسة تأثير العلاقات الحزبية بين محافظي البنوك المركزية والحكومات في 30 من الديمقراطيات الأوروبية ومعلومات عن الانتماء الحزبي لـ 196 حاكماً، بين عامي 1945 و 2012. وأظهرت النتائج أن الانتماء إلى حزب ممثلاً في السلطة التنفيذية له تأثير إيجابي مهم على بقاء المحافظ. وعلى النقيض من ذلك، تتغير العلاقات سلباً مع المحافظ من حزب المعارضة مع طول الفترة في منصبه. (Jedenastik, L., 2013:1)

يشير كوركمان الى ان من شأن الترحيل المتكرر لمحافظ البنك من منصبه بعد التحولات السياسية أن يعكس النفوذ السياسي الإجمالي، لأن ولايته في منصبه ليست محمية بالقانون أو العرف من التغييرات السياسية، وهذا النوع من التأثير أكثر شيوعاً في البلدان النامية منه في الاقتصادات الصناعية، وفي البلدان التي تتحول بين الأنظمة الديمقراطية والسلطوية. (Cukierman A. el. al, 1995:6)

ويضيف كوركمان أن عدم استقرار السلطة التنفيذية في الحكومة هو الأكثر صلة باستقلالية البنك المركزي. ويختار أربعة أنواع من التغيير السياسي كمؤشرات لعدم الاستقرار السياسي، وهي: 1- تغيير رئيس الحكومة، 2- تغيير الحزب في الحكومة، 3- تغيير القواعد الأساسية للحكم كما يتجسد في التحول من الأنظمة الاستبدادية إلى الديمقراطية أو العكس 4- التغييرات غير النظامية للحكومة، وهذه الأنواع من التغييرات تشكل تسلسل هرمي، بحيث يتم ترميز كل حدث سياسي إلى مستويات تبدأ من مستوى منخفض، ومستوى متوسط، ثم عالٍ، وعدم استقرار سياسي عالٍ جداً. (Cukierman A. el. al, 1995:7)



رابعاً: تعيين وإزالة المحافظ والانتماء الحزبي

تحول الاهتمام العلمي بموضوع استقلال البنك المركزي الى تعيينات وإزالة كبار المسؤولين في البنك، والمرتبطة بمعدل الدوران. والفرضية الأساسية وراء هذا النهج أن الحكومات غالباً ما يكون لديها حوافز للحفاظ على أسعار الفائدة منخفضة (مثلاً من أجل احتواء البطالة)، فإذا كان المحافظون غير راغبين بذلك، يمكن استبدالهم بأفراد يعتبرون أكثر استجابة لتفضيلات الحكومة. كما أن ارتفاع معدلات الدوران بين المحافظين لا يشير فقط إلى أن السياسيين قادرين على ممارسة النفوذ على المحافظين، ولكن أيضاً أنهم على استعداد لاستخدام هذه الصلاحيات لتحقيق أهدافهم الخاصة، حتى مع خطر الإضرار بسمعة مؤسسة السياسة النقدية في بلدانهم (Jedenastik, L., 2013:3)

ويشار الى انه بصرف النظر عن العوامل الاقتصادية مثل التضخم وتطوير القطاع المالي فإن حدوث الانتخابات له تأثير على احتمال دوران المحافظ (Axel, D. et. al, 2008 : 778-787) ان السياسيين الذين لديهم مصلحة في تحقيق نتائج اقتصادية كلية مفيدة من الناحية الانتخابية لديهم حوافز لتعيين الأفراد من ذوي التفضيلات التي تتماشى مع الحكومة وإزالة أولئك الذين قد يكونوا على خلاف مع سياسة الحكومة، ويرجع ذلك إلى أن الاستقلالية القانونية التي يتمتع بها البنك المركزي تمنعه عادة من التدخل مباشرة في عملية صنع السياسات.

فإذا اعتبرنا أن السياسي أصيل، والمحافظ هو الوكيل، فإن مبدأ الحليف يعني أن درجة الاستقلالية الممنوحة للوكيل تزداد مع تقلص الاختلاف بين الأصل والوكيل. ويتمكن السياسيون من تقليل خيارات الاختلاف من خلال تعيين وكلاء لديهم استعدادات أيديولوجية مماثلة. وأحد المؤشرات الأكثر دقة هو الانتماء الحزبي (Jonathan, B. et al. 2001: 235-269)

أما الانتماء الى المعارضة او الاستقلال الحزبي، فقد يعزز فرص المحافظ في البقاء في وقت مبكر من فترته. ومع ذلك، فإن هذا التأثير يتدهور بشكل مطرد ويصل للصفر ولا يمكن تمييزه إحصائياً بعد أقل من أربع سنوات.

ويبدو أن المحافظين المنتسبين إلى المعارضة، او المستقلين حزبياً، يتمتعون "بفترة سماح" في وقت مبكر من فترة ولايتهم، ويعكس ذلك أنه من غير العملي قانونياً أو سياسياً أحياناً أن تقوم الحكومات الجديدة بإبعاد المحافظين المعارضين على الفور. ولكن، مع مرور الوقت، فمن المرجح أن تحين فرصة استبدال المحافظ (على سبيل المثال بسبب فضيحة معينة، أو صعوبات الاقتصاد الكلي، أو ببساطة مع انتهاء مدته القانونية) (Jedenastik, L., 2013:19)

المبحث الثاني - الاقتصاد السياسي لاستقلال محافظ البنك المركزي العراقي بعد 2003

أولاً: مؤشرات الاستقلال القانوني والفعلي حسب الدستور وقانون البنك المركزي

ابتداءً، منح الدستور العراقي 2005 استقلالاً قانونياً واضحاً للبنك المركزي العراقي، فقد جاء في المادة 103 ثانياً من الدستور (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب...). لكن هذا الاستقلال تم خرقه من خلال ربط الهيئات المستقلة برئاسة الوزراء وليس البرلمان، إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً في 18 كانون الثاني 2011 يقضي بارتباط الهيئات المستقلة المشار إليها في الدستور العراقي،



برئاسة الوزراء مباشرة، وليس برئاسة مجلس النواب، حيث أوضحت المحكمة أن يصبح البنك المركزي مسؤولاً من مجلس الوزراء. وهذا جوهر مشكلة البحث، حيث أن الاستقلال القانوني قد لا يعكس استقلالاً بحكم الواقع.

يشير بريهي الى ان ربط البنك المركزي بمجلس الوزراء، وبغض النظر عن الأسس التي يستند اليها القرار، لا يخول الأخير صلاحيات تسمح له بالتدخل في ميزانيته العمومية او نقل موجوداته، كلاً او جزءاً، الى الموازنة العامة. كما ان الاقتراض من البنك يخضع للقانون وهو، في النهاية، من صلاحية مجلس النواب اصداراً وتعديلاً. (أحمد بريهي، 2011: 2)

وجاء التطبيق الفعلي لقانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديلاته ليكرس تلك المشكلة، إذ توضح الجداول 2، 3، 4، 5، 6 أدناه الاستقلال القانوني؛ فيما يخص المحافظ وأعضاء مجلس الادارة، من جهة، ومقياس كوكيرمان، ومجموعة المؤشرات المعيارية المتعلقة باستقلال محافظ البنك المركزي من جهة ثانية، (والعمل الذي نقوم به) وهو مقارنتها بما تحقق فعلاً من جهة ثالثة.

فعادة ما تقوم البحوث التقليدية في موضوع الاستقلال بالتركيز على الشق القانوني منه، وذلك بمقارنة المؤشرات المعيارية للاستقلال، مع القوانين والتشريعات القائمة، ومن ثم تستخرج درجة الاستقلال، وهو مؤشر مضلل، وأغلب الدراسات الحديثة أخذت تبتعد عنه خاصة في البلدان النامية وذات الديمقراطية الناشئة، ويتم التركيز بدلاً عن ذلك على الانحرافات الفعلية عن الاستقلال الشكلي، وهو أمر مستمد من التجاوزات على القانون أو قصوره في تلك البلدان.

وهكذا حاول هذا الجزء القيام بخطوتين إضافيتين بهذا الصدد، وهي تقديم بعض المقترحات حول المؤشرات المستخدمة في مقياس كوكيرمان من جهة، وتقديم مقترحات على قانون البنك المركزي العراقي من جهة أخرى، وذلك لوجود ثغرات في المجموعتين.

1: تعيين المحافظ: من الجدول 2، تم الوصول الى مجموعة نتائج، إذ تم منح درجة استقلال قانوني لهذا المؤشر 0.25، لان القانون يشير الى أن المحافظ يعين من قبل سلطة التعيين (رئيس الحكومة)، وهنا ترد ملاحظتان، الاولى أن هذه من الدرجات الدنيا، لان المقياس يتحدث عن ضرورة أن يكون التعيين من مجلس إدارة البنك أو البرلمان، ما يعني أن هناك ضرورة لإجراء تعديل على القانون، يمنح صلاحيات أوسع لترشيح المحافظ من قبل مجلس إدارة البنك، مع ترشيح شخصيتين من قبل الحكومة الى البرلمان لغرض الاختيار والمصادقة. وهو أمر سيزيد الاستقلال القانوني (الشكلي). الملاحظة الثانية أن المادة 13 قد جرى تعديلها، باتجاهين، الأول إيجابي والآخر سلبي، أما الايجابي فيتعلق بمنح صلاحيات أكبر للمحافظ بتعيين نائبيه، بدلاً من حصر الامر بيد سلطة التعيين. وأما السلبي فهو حصر تعيين المحافظ بيد رئيس مجلس الوزراء بدلاً من المجلس نفسه. وهذا التعديل كما نرى قد يعزز من مبدأ الحليف الذي تم ذكره في الجانب النظري. وتطلب التوصل الى الاستقلال الفعلي مقارنة الاستقلال القانوني مع ما حدث فعلاً، وذلك لكل محافظ على حدة: لقد جرى تعيين المحافظ الاول في بداية التغيير بعد 2003، من قبل مجلس الحكم، وهو يمثل سلطة تشريعية منقوصة، ويرجع في مصادقة قراراته الى الحاكم بول بريمر. إذ أشار القسم 3 من أمر سلطة الائتلاف 56 (يقدم مجلس الحكم إلى المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة

أسماء المرشحين لشغل وظائف محافظ البنك، ونوابه، وغيرهم من أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي للحصول على موافقته).

أما المحافظان الثاني والثالث، فقد جرى التعيين من قبل سلطة التعيين بالوكالة، ومصادقة البرلمان. وهو أمر لا يتحدث عنه القانون، وهذا يبعد الاستقلال في الممارسة الفعلية. كما نلاحظ ان المادة 12 الفقرات 1 و 2 المضمنة ضمن نصوص قانون البنك؛ والتي تمثل ضمانات إضافية للاستقلال القانوني، غير موجودة ضمن مؤشرات كوكيرمان، ما يعني إمكانية إضافتها لتحقيق مقياس مطور خاص باستقلال المحافظين.

جدول 2 مؤشر تعيين المحافظ للاستقلال القانوني والفعلي في العراق بعد 2003

مقياس كوكيرمان للاستقلال القانوني	الاستقلال القانوني للبنك المركزي العراقي (الشكلي)	درجة الاستقلال القانوني	الاستقلال الفعلي (الواقع)
1- من مجلس ادارة البنك (1). 2- من السلطات الثلاث مجتمعة (0.75). 3- من البرلمان (0.5). 4- من الحكومة (0.25). 5- من وزير المالية (0).	حسب المادة 13 من القانون/ الفقرة 1: تقوم سلطة التعيين بتعيين المحافظ ونائبي المحافظ والاعضاء الآخرين في المجلس، وتقوم السلطة التشريعية بالمصادقة على هذا التعيين. التعديل: المادة 13 الفقرة 1: يعين محافظ البنك المركزي العراقي بدرجة وزير باقتراح رئيس مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب... (ومن التعاريف: أن سلطة التعيين هي رئيس الحكومة).	الدرجة = 0.25	المحافظ 1: غير متحقق المحافظ 2: غير متحقق المحافظ 3: غير متحقق
	المادة 12 1: يتعين ان يكون المحافظ ونائبا المحافظ... اشخاصاً يشاد لهم 1 بالاستقامة؛ 2 وان يكونوا حاملين شهادة جامعية، او ان تكون لديهم خبرة مهنية طويلة، وذوي اختصاص في الحقول المصرفية ، الاقتصادية ، المالية ، التجارية او القانون.	الاستقامة، والشهادة والخبرات والاختصاص غير موصفة في المقياس	الاستقامة: تنطبق على الثلاثة. الشهادة والخبرات والاختصاص: المحافظ 1: تنطبق، المحافظ 2: تنطبق، المحافظ 3: تنطبق جزئياً
	المادة 12 2: يعتبر الشخص غير مؤهل للتعيين: أ الشخص مواطن غير عراقي ب الشخص غير مناسب ج تربطه علاقة مصاهرة... ولديه مصالح عمل...	غير موصفة في المقياس	المحافظ 1 لا تنطبق المحافظ 2 لا تنطبق المحافظ 3 لا تنطبق

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

1- قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديلاته.

2-Cukierman, A. S. Webb, B. Neyapti, Measuring the independence of central banking and its effects on policy outcomes, the world bank economic review, No.6,1992, pp.353-361.

2: مؤشر إقالة المحافظ: يلاحظ من الجدول 3، بالمقارنة مع المؤشرات المعيارية، وحسب قانون البنك المركزي فان الاستقلال القانوني يمنح درجة عالية = 1، وذلك لوجود نص قانوني يتحدث عن إقالة المحافظ من قبل سلطة التعيين مع تحديد شروط الاقالة. لكن القانون لم يذكر الحالات الاتية: قيام مجلس الادارة بالعزل لاسباب سياسية، قيام الحكومة بالعزل لاسباب سياسية. ما يتطلب اضافتها لتعزيز الاستقلال القانوني. فيما تبين متابعة الاستقلال الفعلي ان اقالة للمحافظ الاول جرت لاسباب سياسية، حيث أقيمت بحقه دعوى قضائية نتيجة شبهات فساد. أما المحافظ الثاني فقد جرت إقالته لبلوغه سن التقاعد وكونه



شغل منصبين في آن واحد، وهذا يعني أن الاجراءات القانونية جرى تجاوزها في الواقع، علماً أنه؛ كما سيظهر لاحقاً، ان إقالته كانت ترتبط بأسباب سياسية ايضاً، في حين ان المحافظ الثالث لا يزال في منصبه.

جدول 3 مؤشر اقالة المحافظ للاستقلال القانوني والفعلي في العراق بعد 2003

مقياس كوكبيرمان للاستقلال القانوني	الاستقلال القانوني (الشكلي)	درجة الاستقلال القانوني	الاستقلال الفعلي (الامر الواقع)
1-عجز المحافظ عن أداء عمله أو تجاوزه على القانون (1) 2-الاقالة بأمر من مجلس الادارة (0.75) 3- قيام مجلس الادارة بالعزل لأسباب سياسية (0.5) 4- من قبل الحكومة لأسباب سياسية (0.25) 5- من قبل وزير المالية او الاقتصاد لأسباب سياسية (0)	المادة 14: 2 تقوم سلطة التعيين بإقالة المحافظ أو نائب المحافظ أو أي عضو آخر في المجلس من منصبه في أي من الحالات التالية فقط: أ -إذا أدانته محكمة جنائية بجرم حكم عليه فيه أو كان يحكم عليه فيه بالسجن بدون خيار الغرامة، إلا إذا رأت سلطة التعيين إن هذا الحكم كان مدفوعاً بأرائه أو أنشطته الدينية أو السياسية. ب -إذا كان القضاء قد أشهر إفلاسه. ج - إذا ثبتت إدانته أمام إحدى المحاكم لارتكاب عمل مغل بالأمانة في المسائل المالية أو غير ذلك من أعمال سوء السلوك الجسيم. د -إذا كانت سلطة مختصة قد منعت من مزاولة إحدى المهن أو علقت حقه في مزاولتها لأسباب تتعلق بسوء السلوك الشخصي ولا تتصل بأرائه أو أنشطته الدينية أو السياسية. هـ - إذا كانت إحدى المحاكم أو إحدى الهيئات المختصة، بموجب أمر صادر عنها قد أعلنت عدم صلاحيته لإدارة إحدى الشركات. و -إذا كان قد تولى أي منصب أو وظيفة تتعارض مع أحكام الفقرة 3 من المادة 12 أو الفقرة 3 من المادة ٢١. ز -إذا كان مصاباً باعتلال ذهني أو جسدي ترى معه سلطة التعيين انه غير لائق لأداء الواجبات المنوطة به وفقاً لهذا القانون. ح -إذا تبين لسلطة التعيين انه اخل بأحكام الفقرتين 1 و 2 من المادة 15. ط -إذا تغيب عن اجتماعات المجلس لفترة متعاقبة أو لأكثر من ثلاثة أشهر بدون موافقة المجلس.	الدرجة = 1	المحافظ 1: غير متحقق. المحافظ 2: غير متحقق. المحافظ 3: لا زال في منصبه.

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: 1- قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديلاته.

2-Cukierman, A. S. Webb, B. Neyapti, Measuring the independence of central banking and its effects on policy outcomes, the world bank economic review, No.6,1992, pp.353-361.

3: مؤشر مدة التعيين: يوضح الجدول 4 ان القانون العراقي يقدم مادة تتحدث عن إمكانية بلوغ المحافظ المدة المعيارية، من خلال (جواز تمديد مدة التعيين البالغة 5 سنوات) لكنه يقع بنفس مشكلة سلطة التعيين، وهو أمر مفيد في تطوير مقياس بديل. ويبيّن لنا التطبيق العملي للاستقلال أن هناك تفاوتاً بين المحافظين في هذا المؤشر، حيث أن المحافظ الاول حقق استقلالاً فعلياً لتخطيه مدة الثماني سنوات، فيما تم خرق الاستقلال القانوني للمحافظ الثاني، إذ كانت مدة بقائه قصيرة جداً، ما يدل على قصور الركون لدراسة الشق القانوني من الاستقلال فقط.



جدول 4 مدة تعيين المحافظ للاستقلال القانوني والفعلي في العراق بعد 2003

مقياس كوكيرمان للاستقلال القانوني	الاستقلال القانوني (الشكلي)	درجة الاستقلال القانوني	الاستقلال الفعلي (الواقع)
1- أكثر من 8 سنوات (1) 2- بين 8 و 6 سنوات (0.75) 3- خمس سنوات (0.5) 4- أربع سنوات (0.25) 5- أقل من أربع سنوات (0)	حسب المادة 13: تبلغ مدة العضوية في المجلس خمس سنوات لجميع الأعضاء، مع جواز إعادة التعيين بتوصية من سلطة التعيين ومصادقة السلطة التشريعية.	الدرجة = 1	المحافظ الاول: متحقق المحافظ الثاني: غير متحقق. المحافظ الثالث: في المنصب.

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

1- قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديلاته.

2-Cukierman, A. S. Webb, B. Neyapti, Measuring the independence of central banking and its effects on policy outcomes, the world bank economic review, No.6,1992, pp.353-361.

4: مؤشر إمكانية العمل في مؤسسة أخرى: يوضح قانون البنك هذا المؤشر في المادة 12: 3 بشكل وافي، كما يتضح من الجدول 5 أدناه، مما يمنحه الدرجة القانونية الكاملة، لكن التطبيق العملي يبين ضعف تطبيق القانون بالنسبة للمحافظ الثاني، الذي مارس وظيفتين في آن واحد، فيما لم يخالف المحافظان الاول والثالث الاستقلال القانوني عند التطبيق.

ويتأكد الاستقلال القانوني من خلال المادة 21 (تضارب المصالح) في الفقرة 4: (لا يجوز لموظفي البنك المركزي الجمع بين عملهم فيه وممارسة أي عمل آخر، سواء كان مربحاً أم لا، ما لم يضع المجلس مبادئ توجيهية داخلية تعفي بعض فئات المناصب الوظيفية أو بعض فئات الوظائف الأخرى، كالتدريس، من هذا الشرط إذا اطمأن المجلس إلى إن ذلك لن ينشئ تضارباً في المصالح). لكن عمل المحافظ في الحكومة، أو انتماءه الحزبي يمكن أن يقلل من الاستقلال بالواقع.

أما إن افترضنا أن المقياس يتحدث عن عمل المحافظ بعد خروجه من عمله؛ وليس أثناءه، فإن المحافظ الاول عمل في تقديم استشارات ضمن مؤسسات مصرفية دولية، وهو أمر لم يجر ذكره في المقياس، فيما مارس المحافظ الثاني عملاً مرتبطاً بالحكومة في نطاق صندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية.

جدول 5 مؤشر امكانية عمل المحافظ في مؤسسة أخرى للاستقلال القانوني والفعلي في العراق بعد 2003

مقياس كوكيرمان للاستقلال القانوني	الاستقلال القانوني (الشكلي)	درجة الاستقلال القانوني	الاستقلال الفعلي (الامر الواقع)
1- اذا كان القانون يمنع عمل المحافظ في مؤسسة اخرى (1) 2- ان يجيز القانون عمل المحافظ في جهة حكومية (0.5) 3- عدم وجود مادة قانونية بهذا الشأن (0)	المادة 12: 3 لا يجوز للمحافظ و نائبيه والأعضاء الآخرين في المجلس خلال فترة عضويتهم: أ. أن يزاولوا أي عمل آخر الى جانب عملهم في البنك المركزي، سواء بمقابل أم بدون مقابل، باستثناء إلقاء المحاضرات وغير ذلك من الأنشطة الأكاديمية على نطاق محدود ما دامت بدون مقابل ولا تتعارض مع تأدية واجباتهم ومسؤولياتهم لدى البنك المركزي. ب- أن يشغلوا الى جانب عملهم في البنك المركزي أي منصب في مجال الخدمة العامة، إلا كمرشحين من البنك المركزي. ج- أن يكونوا أعضاء في الهيئة التشريعية. د- أن يكونوا موظفين أو مسؤولين في الحكومة. هـ- أن يكونوا مديرين أو أعضاء أو موظفين أو حملة أسهم في أي بنك أو غيره من الكيانات الخاضعة لرقابة البنك المركزي.	الدرجة = 1	المحافظ الاول متحقق. المحافظ الثاني: غير متحقق. المحافظ الثالث: متحقق.

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

1- قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديلاته.

2-Cukierman, A. S. Webb, B. Neyapti, Measuring the independence of central banking and its effects on policy outcomes, the world bank economic review, No.6,1992, pp.353-361.

5: التمثيل الحكومي: يتضح من الجدول 6 ان البنك يتمتع بدرجة استقلال قانوني عالية = 1، حيث لا تتحدث المادة 11 عن فرض أي تمثيل حكومي داخل المجلس، ويتعزز هذا الاستقلال من خلال مادتين إضافيتين هما: أ. تنص المادة 2 الفقرة 2: (يتمتع البنك المركزي بالاستقلالية في سعيه لتحقيق أهدافه وفي أدائه للمهام المنوطة به، ويكون موضع المساءلة عليها حسبما ينص هذا القانون، ولا يتلقى البنك المركزي تعليمات من أي شخص أو كيان آخر، بما في ذلك الكيانات الحكومية، ما لم ينص هذا القانون على خلاف ذلك. ويتعين احترام استقلالية البنك المركزي وألا يسعى أي شخص أو كيان للتأثير بشكل غير مشروع على أي عضو في أحد أجهزة البنك المركزي المعنية باتخاذ القرارات للتدخل في أدائه لواجباته تجاه البنك المركزي أو التدخل في أنشطة البنك المركزي). ب. المادة 24 الفقرة 1: (يعقد المحافظ والممثلون الآخرون للبنك المركزي اجتماعات منتظمة مع المسؤولين الحكوميين لتبادل المعلومات والآراء، كل في نطاق مسؤولياته حول مدى إمكانية تنسيق السياسة النقدية وسياسة المالية العامة وحول المسائل الأخرى ذات الاهتمام والمسؤولية المشتركة). لكن بالممارسة الفعلية، فإن الأخذ بنظر الاعتبار شخص المحافظ نفسه، أو ميله للحكومة أو انتماءه للحزب الحاكم، يمس الاستقلال القانوني؛ ليس من خلال أعضاء مجلس الإدارة أو الممثلين الخارجيين أو الحكوميين، بل من خلال رأس سلطة البنك ذاته، ومن ذلك يتم الاستنتاج ان المحافظ الاول فقط كان مستقلاً حزبياً، مما يجعله يتمتع باستقلال فعلي. كما ان القانون لا يوضح في شقه القانوني إن كان الاشخاص الثلاثة الآخرين ممن لم يسبق توظيفهم من قبل البنك المركزي، من الحكومة أم خارجها! ما يتطلب توضيح لهذه المادة.

جدول 6 مؤشر التمثيل الحكومي للاستقلال القانوني والفعلي في العراق بعد 2003

مقياس كوكيرمان للاستقلال القانوني	الاستقلال القانوني (الشكلي)	درجة الاستقلال القانوني	الاستقلال الفعلي (الامر الواقع)
نطاق التمثيل الحكومي محدود من حيث العدد والصلاحيات	تنص المادة 11 يتألف المجلس من تسعة اعضاء وكالاتي: أ المحافظ رئيسا للمجلس. ب نائبا المحافظ. ج ثلاثة من كبار مدراء البنك المركزي العراقي بمن فيهم مدراء الفروع وعلى اساس التناوب. د ثلاثة اشخاص اخرين ذات خبرة بالشؤون النقدية، المصرفية او القانونية مناسبة ممن لم يسبق توظيفهم من قبل البنك المركزي العراقي خلال سنة واحدة من تاريخ ترشيحهم للمجلس.	الدرجة=1	المحافظ 1: ينطبق المحافظ 2: لا ينطبق المحافظ 3: لا ينطبق

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: 1- قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديلاته.

2-Cukierman, A. S. Webb, B. Neyapti, Measuring the independence of central banking and its effects on policy outcomes, the world bank economic review, No.6,1992, pp.353-361.

رابعاً: العلاقة بين الاستقرار السياسي ومعدل الدوران المحافظين في العراق بعد 2003

من الجدول 7 ادناه، نلاحظ ان تغيير المحافظ الثاني وإحلال المحافظ الثالث حدث مع مستوى منخفض من عدم الاستقرار السياسي، وجاء مع تغيير رئيس وزراء الحكومة من عدم تغيير الحزب الحاكم، ويعبر ازالة المحافظ ، وتعيين المحافظ الاول عن عدم استقرار عالٍ، وتغيير شكل الحكومة من سلطوية الى ديمقراطية ناشئة (تغيير النظام)، اما ازالة المحافظ الاول وتعيين المحافظ الثاني فحدث مع مستوى عالٍ جدا من عدم الاستقرار، حيث يكون التغيير غير منتظم، ويحدث في حكومات ديمقراطية او سلطوية، دون تغيير النظام ذاته. فيما لم يحدث اي مستوى متوسط من عدم الاستقرار، بسبب عدم حدوث تغيير للحزب او الكتلة الحاكمة، ومن ثم لم يرافق ذلك تغيير للمحافظين.

جدول 7 مستوى عدم الاستقرار السياسي وتعيين وازالة المحافظين في العراق بعد 2003

مستوى عدم الاستقرار	التغيير السياسي (مؤشر عدم الاستقرار)	(التعيين والازالة)
منخفض	تغيير رئيس الحكومة	إزالة المحافظ الثاني وتعيين المحافظ الثالث
متوسط	تغيير الحزب في الحكومة	-
عالي	تغيير القواعد الأساسية للحكم كما تجسد في التحول من الأنظمة الاستبدادية إلى الديمقراطية أو العكس.	إزالة المحافظ * 0 وتعيين المحافظ الاول
عالي جدا	التغييرات غير النظامية للحكومة	إزالة المحافظ الاول وتعيين المحافظ الثاني
المحافظ 0= عصام رشيد حويش (1994/6/1 الى 2003/4/8)		

المصدر: تم اعداد الجدول من قبل الباحث، اعتمادا على تحليل 6-7-1995: el. al, Cukierman A.

خامساً: العلاقة بين معدل دوران الحكام ومعدل دوران المحافظين في العراق بعد 2003

من الجدول 8 أدناه يمكن ان نخرج بالنتائج التالية:

1- ان معدل دوران محافظ البنك المركزي الاول، رافق 5 سلطات من الحكم، ودخل في عمر السلطة التنفيذية السادسة (الحكومة المنتخبة الثانية) إذ استمرت هذه الحكومة من 2010/11/25 الى 9/8/2014، والنتيجة الاولى تتفق مع الاطار النظري في أن انخفاض معدل دوران المحافظ يعني أن التغيير السياسي لم ينعكس على استقلال البنك المركزي.



بيد ان المحافظ الاول تمت إقالته في منتصف مدة الحكومة المنتخبة الثانية تقريبا وذلك بتاريخ 2012/10/16. وقد حدثت مقدمات سياسية لهذه الإقالة:

أ- في 2011/1/18 أصدرت المحكمة الاتحادية العليا القرار بالرقم 88 والقاضي بارتباط الهيئات المستقلة المشار إليها في الدستور العراقي، برئاسة الوزراء مباشرة، وليس برئاسة مجلس النواب، حيث أوضحت المحكمة أن يصبح البنك المركزي مسؤولاً من مجلس الوزراء. وجاء القرار بناءً على طلب تقدمت به رئاسة الوزراء إلى المحكمة الاتحادية في 2 كانون الأول من العام 2010، لتبيان جهة الارتباط.

ب- في 2012/3/15 أرسل مجلس الوزراء كتاب رسمي إلى البنك المركزي العراقي، يطالبه فيه بتقديم السياسة النقدية للبنك المركزي إلى مجلس الوزراء للاطلاع عليها وإقرارها، وعدم اعتماد سياسات للبنك المركزي من دون إقرارها من قبل المجلس.

ج- تأكيد رئيس الوزراء في 2012/11/5 أن وجود المحافظ في البنك أمر خاطئ لانتهاء مدة تعيينه محافظاً. ويعد هذا ميلاً لفقدان المحافظ الاول منصبه بعد تغيير في الموقف السياسي، وليس انتقالاً سياسياً، إذ إن تاريخ الإقالة هو 2012/10/16.

2- لم يرافق معدل دوران المحافظ الثاني إلا نصف دورة الحكومة المنتخبة الثانية، إذ تم تعيينه في منتصفها 2012/10/16 ، وتمت إقالته قبيل تولي الحكومة المنتخبة الثالثة 2014/9/2. مما يرجح مبدأ المحافظ الانتقالي، والتي تعني ان هناك فترة انتقالية بين إزالة المحافظ غير الحليف والمحافظ الحليف.

3- مازال معدل دوران المحافظ الثالث قائماً، وذلك مع استمرار الحكومة المنتخبة الثالثة، إذ بدأ تعيينه في 2014/9/2 وهو قرار اتخذ قبيل انتهاء دورة الحكومة المنتخبة الثانية، وقبيل الحكومة المنتخبة الثالثة، ما يعني انطباق مبدأ الحليف للحكومة.

جدول 8 العلاقة بين معدل دوران الحكام ومعدل دوران محافظي البنك المركزي للمدة 2003-2017

الحكام ورؤساء السلطة التنفيذية	معدل دوران* الحكام في السلطة	معدل دوران المحافظين
سلطة الائتلاف المؤقت. الحاكم المدني بول بريمر 1 سنة و 2 شهر	0.787	المحافظ 1 = 0.101 9 سنوات وشهر
مجلس الحكم، أول رئيس محمد بحر العلوم، آخر رئيس غازي الياور أقل من سنة	أكبر من 1 شاذة	
الحكومة العراقية المؤقتة إياد علاوي رئيس الوزراء أقل من سنة	أكبر من 1 شاذة	
الحكومة العراقية الانتقالية إبراهيم الجعفري رئيس الوزراء 1 سنة و 1 شهر	0.898	
رئيس الوزراء/ الدورة الأولى: نوري المالكي 4 سنوات و 11 شهر	0.206	
رئيس الوزراء/ الدورة الثانية: نوري المالكي 3 سنوات و 9 أشهر	0.255	المحافظ 2 = 0.896 1 سنة و 10 أشهر
حيدر العبادي رئيس الوزراء/ الدورة الأولى 2 سنة و 11 شهر	0.345	المحافظ 3 = 0.333 3 سنوات
متوسط معدل الدوران للحكام والمحافظين	0.498	0.443

المصدر: تم اعداد الجدول من قبل الباحث بالاعتماد على:

- 1- القرارات الرسمية لتغييرات الحكومات والمحافظين والمنشورة في الوقائع العراقية والمواقع الرسمية الحكومية
- 2- خيري عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد 2003 والقوى المؤثرة فيها، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص82، ص148-150

* معدل الدوران = 1/سنوات وشهور الخدمة

الخاتمة: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً/ الاستنتاجات:

- 1- على عكس الاستنتاجات التي تخرج بها أغلب الدراسات حول ارتفاع درجة استقلال البنك المركزي في العراق، أثبت البحث أن ارتفاع درجة الاستقلال القانوني، كما يظهر في مواد الدستور وقانون البنك المركزي، لا ينعكس على الاستقلال في الواقع.
- 2- تشريعياً، هناك قصور في الدستور العراقي، وقانون البنك المركزي العراقي، فيما يتعلق باستكمال شروط الاستقلال الفعلي، كما ظهر في المتن.
- 3- إن مقياس كوكرمان للاستقلال فيه ثغرات متعددة، يجله قاصراً عن شمول كل مؤشرات استقلال المحافظ، مما يتطلب تكوين مقاييس متكامل ومتخصص في مجال استقلال المحافظ.

4- رافق المحافظ الاول خمس حكومات متوالية ومتباعدة، مما يدل على أن انخفاض معدل دورانه يعني ارتفاع في الاستقلال الفعلي، لكن ربط السلطات المستقلة بالحكومة؛ بدل البرلمان، بعدها، أدى الى تراجع في الاستقلال الفعلي؛ بدلالة خروجه غير الطوعي وبدء مرحلة الانفصال عن الاستقلال القانوني.

5- في الاقتصاد السياسي لمحافظي البنك المركزي، لا يتم المساس بالاستقلال الفعلي من خلال التركيز على زيادة التمثيل الحكومي في مجلس الادارة، بل من خلال التركيز على الانتماء الحزبي لشخص المحافظ نفسه، وهو يمثل مساساً بالاستقلال السياسي، الذي يمكن من خلاله السيطرة على الاستقلال الاقتصادي، ومن ثم تعيين وإزالة أعضاء مجلس الادارة.

6- استنتاج مبدأ المحافظ الانتقالي، وانطباقها في حالة العراق، والتي تعني أن هناك فترة انتقالية بين إزالة المحافظ غير الحليف والمحافظ الحليف، حيث يعين فيها محافظ بمعدل دوران مرتفع.

7- هناك علاقة طردية بين عدم الاستقرار السياسي وعملية إزالة وتعيين المحافظين، فمع معدلات عالية من عدم الاستقرار السياسي، تكون عمليات الإزالة والتعيين أكثر حدة، ومع مستويات منخفضة من عدم الاستقرار تميل عمليات الإزالة والتعيين ان تكون أكثر سلاسة.

ثانياً/ التوصيات:

1- من أجل تعزيز الاستقلال القانوني للبنك المركزي، لا بد من إزالة التعارض الدستوري بين المادتين 103 ثانياً، التي تمنح الاستقلال للبنك المركزي، والمادة 110 ثالثاً، التي تمنح السلطة الاتحادية اختصاص (... رسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته).

2- وضع ضوابط واضحة في مجال عدم تعيين محافظين يشغلون مناصب حكومية سابقة أو حالية، أو لديهم انتماءات للحزب الحاكم سابقة أو حالية.

3- في مجال تعيين المحافظ، لا بد من منح صلاحيات أوسع لترشيح المحافظ من قبل مجلس إدارة البنك، مع ترشيح شخصيتين من قبل الحكومة الى البرلمان لغرض الاختيار والمصادقة.

4- لغرض تعزيز الجانب القانوني في مجال تعيين المحافظ، لا بد من تغيير نص قانون البنك المركزي بالإشارة الى ان يكون ترشيح المحافظ من خلال مجلس الوزراء بدلاً من حصره بيد رئيس مجلس الوزراء.

5- من أجل تعزيز الاستقلال القانوني، لا بد ان يذكر قانون البنك المركزي في مجال عزل المحافظ الحالات الاتية: قيام مجلس الادارة بالعزل لأسباب سياسية، قيام الحكومة بالعزل لأسباب سياسية.

6- إضافة نص قانوني حول عدم إمكانية عمل المحافظين بعد إزالتهم في مناصب مقربة من الحكومة أو الحزب الحاكم.



المصادر

أولا /المصادر العربية

- 1- احمد بريهي علي، استقلال البنك المركزي في السلطة النقدية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2011
- 2- خيرى عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد 2003 والقوى المؤثرة فيها، بيت الحكمة، بغداد، 2012.
- 3- الدستور العراقي الدائم 2005
- 4- قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 وتعديله
- 5- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالرقم 18 في 18 كانون الثاني 2011
- 6- أمر سلطة الائتلاف 56 ، القسم 3 .
- 7- كتاب رئاسة الوزراء إلى المحكمة الاتحادية في 2010/12/2
- 8- كتاب رئاسة الوزراء الى البنك المركزي العراقي في 2012/3/15 .

ثانياً/ المصادر الانكليزية

1. Bendor, Jonathan, Glazer, Amihai and Hammond, Thomas (2001). "Theories of Delegation", Annual Review of Political Science 4.
2. Carlo Panico and Maria Olivella Rizza, Central Bank Independence and Democracy: A Historical Perspective.
3. Cukierman, A. S. Webb, B. Neyapti, Measuring the independence of central banking and its effects on policy outcomes, the World Bank economic review, No.6, 1992.
4. Cukierman A. el. al. Central bank independence, growth, investment, and real rate. Carnegie - Rochester conference series on public policy editors Allan Meltzer, Charles plosser, volume 39, 1993.
5. Cukierman A., Steven Webb, Political Influence on the Central Bank international evidence, center for the study of the economy and the state, work paper No. 114 1995.
6. Dreher, Axel, Sturm, Jan-Egbert and de Haan, Jakob (2008). "Does high inflation cause central bankers to lose their job? Evidence based on a new data set" European Journal of Political Economy 24(4).
7. Guillermo Vuletin, Ling Zhu, Replacing a disobedient central bank governor with a docile one, a novel measure of central bank independence and its effect on inflation, 2011.
8. Jakob de Haan and Sylvester Eijffinger, The politics of central bank independence, 2016
9. Jeroen Klomp · Jakob de Haan, Central bank independence and inflation revisited, 2010
10. Laurenz Ennsner Jedenastik, Party politics and the survival of central bank governors, 2013.
11. Marco Arnone, Bernard J. Laurens, and Jean-François Segalotto, The Measurement of Central Bank Autonomy: Survey of Models, Indicators, and Empirical Evidence, IMF working paper, WP/06/227, 2006.
12. Sunder Ramaswamy and Jeffrey W. Caso editors, Development and democracy new perspective on an Old Debate. Thomas Kelly, Central Bank Independence and Democratic Decision Making, Chapter 9.