Middle East Journal of Legal and Jurisprudence Studies

Homepage: http://meijournals.com/ar/index.php/mejljs/index

ISSN: 2710-2211

مجلة الشرق الأوسط
للدراسات القانونية والفقهية

دور البنك المركزي العراقي في حل الازمة المالية في العراق: دراسة تحليلية

م. م بارق حمزة الجحيشي

مدرس مساعد
جامعة الامام جعفر الصادق - ع - فرع النجف
العراق
Bareeq163@gmail.com

استلام البحث: 05/01/2021 مراجعة البحث: 25/02/2021 قبول البحث:05/03/2021

ملخص الدراسة:

ان لكل دولة سلطة مالية عليا يتم اللجوء اليها في اوقات الازمات المالية التي يمكن ان تتعرض لها, يطلق على هذه الجهة تسمية البنك المركزي, يتولى البنك المركزي اتخاذ الاجراءات الضرورية لانتشال الدولة من ضائقة الازمات المالية من خلال تطبيقه لسياسة نقدية معينة تتناسب مع حجم الاختلالات وبالتالي الوصول الى استقرار نقدي يساهم بشكل مباشر في حل الازمة المالية. قبل ان يضطلع البنك بمهامه في ايجاد الحلول المناسبة لابد ان يتم البحث اولا عن الاسباب التي ادت الى حدوث مشاكل المالية, ومن ثم محاولة معالجة هذه المشاكل ومن ثم ايجاد الحلول المناسبة. فكان لابد من بيان دور البنك المركزي في حل الازمات المالية, ومعرفة مدى سلطة البنك المركزي في اتخاذ القرارات المتعلقة بالوضع المالي والاقتصادي, بيان السلطات الممنوحة للبنك المركزي من ناحيتي اصدار العملة اولا وبيع العملة ثانيا, والتعرف على الاحتياطي القانوني المحتفظ لدى البنك المركزي العراقي. من الجدير بالذكر ان دور البنك المركزي العراقي في حل الازمات المالية نص عليه المشرع العراقي بمقتضى نص المادة (3) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة (2004) جاء فيها " تتضمن الاهداف الرئيسية للبنك المركزي العراقي تحقيق الاستقرار في الاسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم على اساس التنافس في السوق . ويعمل البنك المركزي العراقي تماشيا مع الاهداف سالفة الذكر, على تعزيز التنمية المستدامة واتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق" هذا النص يدل بوضوح ان المشرع العراق منح البنك المركزي صلاحية ايجاد الحلول التي يراها كفيلة بحل هذه الازمة. من خلال هذا النص نجد أن اكثر النصوص قادرة على معالجة مشكلة العجز في الموازنة لكن الجهات القائمة تعسف عن اللجوء اليها والسبب في ذلك يكمن في تخوف هذه الجهات من الوقوع في ازمات ماليه اخرى وبالتالي صعب ايجاد حل لها.

الكلمات المفتاحية: البنك المركزي, التدابير الوقائية, التدابير العلاجية.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

Abstract

Each country has a supreme financial authority that is resorted to in times of financial crises that it may be exposed to. This body is called the central bank. The central bank takes the necessary measures to extricate the country from the distress of financial crises by applying a specific monetary policy commensurate with the size of the imbalances. Reaching monetary stability that directly contributes to solving the financial crisis. Before the bank undertakes its tasks in finding appropriate solutions, it must first search for the causes that led to the occurrence of financial problems, and then try to address these problems and then find appropriate solutions. The role of the Central Bank in solving financial crises was stipulated by the Iraqi legislator according to the text of Article (3) of the Central Bank of Iraq Law No. (56) for the year (2004) in which it stated, "The main objectives of the Iraqi Central Bank include achieving stability in local prices and working to maintain order A stable financial system based on competition in the market, and the Central Bank of Iraq, in line with the aforementioned goals, works to promote sustainable development, provide job opportunities and achieve prosperity in Iraq. "This text clearly indicates that the Iraqi legislature has granted the Central Bank the authority to find solutions it deems sufficient to solve this crisis .

Keyword: central bank, preventive measures, remedial measures.

1. مقدمـــــــــــة

ان العجز الذي تعاني منه البلدان وبالاخص البلدان النامية يرجع الى اسباب متعددة منها عدم وضع دراسات واقعية تتناسب مع حجم الايرادات التي تعود الى الدولة (وزارة المالية) كأن تكون هذه النفقات باهضة او حصر صرف هذه الايرادات بجهة دون اخرى او عدم وضع تخطيط مسبق من خلال تحديد المشاريع التي تكون ذا مردود يساهم في تمويل العجز الذي يحصل في الميزانية, والعديد من الاسباب التي تساهم بشكل اوبأخر في حدوث الازمات المالية والتي تكون نتيجتها انعدام الاستقرار النقدي الذي تسعى كافة الدول الى مكافحته بطريقة او بإخرى من خلال الرجوع الى النصوص القانونية الخاصة بكل دولة, من خلال الاطلاع الى قوانين كافة الدول ومنها قانون البنك المركزي العراقي نرى ان المشرع وضع حلول شاملة لكافة المشاكل التي تتطلب تدخلا من قبل المركزي, لكن نرى ان هذه الحلول على الرغم من النص عليها الا انها لا يتم اللجوء وقت حدوث الازمات المالية مما نجم عنه الوقوع في ازمة مالية طويلة المدى وربما تطول لفترة ابعد, في ضوء ذلك سنتطرق الى اهم الحلول المنصوص عليها في قانون البنك المركزي العراقي والتي لم يتم الجوء اليها في الوقت الحاضر على الرغم من اهميتها في معالجة الازمات المالية بأقل التكاليف ومن دون ارهاق البلد بنفقات من خلال اللجوء الى القروض الدولية.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

2. مشكلة البحث :

تتمحور المشكلة البحثية في عدم اتخاذ اجراءات واقعية وحقيقية في معالجة الازمة المالية التي طال مداها من جهة والمساس بإستقلالية البنك المركزي في اتخاذ القرارات الجدية من جهة اخرى, فنرى ان القرارات المتخذه من قبل البنك المركزي تتداخل بها جهات في الدولة كوزارة المالية والوزارات الاخرى بالاضافة الى تدخلات سياسية اخرى. لذا لابد من تقديم حلول سريعة وطويلة الامد للنهوض بالواقع المالي والاقتصادي.

3. اسئلة البحث:

السؤال المركزي

ما هو دور البنك المركزي في حل الازمة المالية؟

الاسئلة الفرعية

1- هل يتمتع البنك المركزي بالاستقلالية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالازمة المالية؟
2- هل يتوفر للبنك المركزي سلطة رقابية على المصارف المرخصة؟
3- كيف يحصل البنك المركزي على العملة الاجنبية؟
4- هل يملك البنك المركزي صلاحية اصدار النقود؟

4. منهج الدراسة :

للاحاطة بدور البنك المركزي في حل لازمة المالية سنستعين بالمنهج التحليلي والمنهج الاستقرائي, فسنقوم بتحليل النصوص القانونية التي تناولت هذا الموضوع واستقراء اهم الاراء الفقهية مع الاستعانة بالمنهج المقارن كلما اقتضت الضرورة لذلك.

5. هيكلية البحث:

المبحث الاول : التدابير الوقائية لحل الازمة المالية

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

المطلب الاول : احتفاظ البنك المركزي بمتطلبات الاحتياطي القانوني للمصارف المرخصة

المطلب الثاني : احتفاظ البنك المركزي برأس مال محدد

المبحث الثاني : التدابير العلاجية لحل الازمة المالية

المطلب الاول : اصدار العملة والتحكم بكمية النقود المتداولة

المطلب الثاني : تحكم البنك المركزي ببيع العملة عن طريق النافذه

المبحث الاول

التدابير الوقائية لحل الازمة المالية

العديد من الدول تعاني من المشاكل في ميزانياتها ومن هذه المشاكل هي مشكله العجز, ان مشكلة العجز متأتية من التهاون في اتخاذ التدابير الوقائية الواجبة اتخاذها من قبل البنك المركزي, فبإمكان البنك المركزي في اوقات الازمات المالية اللجوء الى المصارف الاهلية والاستعانة برأس المال المحتفظه به لمعالجة الاختلال الذي يمكن ان يطرأ عليها, لكون المصارف الاهلية ملزمة بالاحتفاظ بإحتياطي قانوني محدد, في ضوء ذلك ينبغي على الجهات المختصة في البنك المركزي دراسة الجدارة الائتمانية من جميع الجوانب سواء من حيث الثقة التي ينبغي توافرها لدى المؤسسة التي يتعامل البنك المركزي معها او من مقدار راس المال الواجب توافره لدى البنك لذا سوف نتطرق الى متطلبات الاحتياطي القانوني للمصارف المرخصة في المطلب الاول, وفي المطلب الثاني نحدد مقدار رأس المال البنك المركزي العراقي .

المطلب الاول

احتفاظ البنك المركزي بمتطلبات الاحتياطي القانوني للمصارف المرخصة

قبل التطرق الى دور البنك المركزي في الزام المصارف بتقديم احتياط قانوني لابد من معرفة المقصود بمتطلبات الاحتياط حيث يقصد بها هي نسبة المطلوبات التي يتوجب على المصارف الاحتفاظ بها

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

كاحتياطات لدى البنك المركزي[1]. وبعباره اخرى هي المبالغ النقدية التي تقوم المصارف والمؤسسات المالية بإيداعها لدى البنك المركزي كاحتياطي الزامي حيث يلزم البنك المركزي هذه المصارف من خلال تطبيق سعر فائدة جزئي في حال عدم قيامها بتقديمها – متطلبات الاحتياطي القانوني (الالزامي)[2].

والملاحظ ان تسمية هذه المتطلبات تختلف من دولة الى اخرى فبعض الدول تطلق عليها تسمية الملاءة ومن هذه الدول هي لبنان حيث جاء في احد تعاميمها يفرض المصرف المركزي على المصارف التقيد بنسبة ملاءة يتم من خلالها الربط بين حجم امواله الخاصة بحجم ميزانيته[3] . اما البنك المركزي العراقي اطلق عليها بمتطلبات الاحتياطي القانوني.

السؤال الذي يبرز في هذا الصدد ما الغاية التي يسعى اليها البنك المركزي من الزام المصارف بتقديم هذه المتطلبات ؟ لاشك ان الاجابة تكون مختلفة من بنك الى اخر تبعا للغاية التي يسعى اليها قد تكون هذه الغاية هي رغبة البنك المركزي في السيطرة على السيولة العامة من خلال التأثير على مضاعف الائتمان[4] , او التأكد من مقدار رأس المال المتوفر لدى المصرف او المؤسسة المالية المتعامل معها , او بقصد منحها التسهيلات الائتمانية[5].

يقوم البنك المركزي بهذا الاجراء - الاحتفاظ بنسبة معينة من المطلوبات- من خلال اصدار لوائح تنظيمية تطلب من المصارف الاحتفاظ بالاحتياطي على شكل ارصدة نقدية او ودائع حيث نصت المادة (29) بفقرتها الاولى على (1- يتطلب المصرف المركزي العراقي من المصارف، تنفيذا للسياسة النقدية للعراق وبمقتضى اللوائح المنظمة في هذا الشأن، أن تحتفظ باحتياطي في شكل أرصدة نقدية أو ودائع لدى المصرف المركزي العراقي ... وتحتفظ كافة المصارف بنفس المستويات من متطلبات الاحتياطي المحدد لكل فئة من فئات الخصوم ويجوز لها الحصول على تعويض مالي مقابل ذلك)[6] .

[1]) نعيم صباح الجراح و يوسف علي عبد الاسدي, البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي, مطبعة الساقي, ط1, العراق,2016, ص 110

[2]) خلف محمد حمد الجبوري, دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق اهداف السياسة النقدية مع الاشارة الى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004, بحث منشور في مجلة جامعة تكريت- كلية الادارة والاقتصاد, المجلد 7, العدد 23, 2011, ص89.

[3]) مالك عبلا, قوانين المصارف, منشورات زين الحقوقية , ط1, بيروت 2006, ص 84

[4]) نعيم صباح الجراح و يوسف علي عبد الاسدي, المصدر نفسه , ص 111

[5]) سعيدان عمر, دور البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي, رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة ام البواقي, 2009, ص 26.

[6]) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة (2004), المادة (29), الفقرة (1)

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

يتضح من نص المادة ان البنك المركزي يحتفظ بالودائع بنسب محددة أي تسري على كافة المصارف دون تمييز فحددت هذه النسبة ب (12%) بموجب نص المادة (16)(1– يحتفظ كل مصرف في جميع الاوقات براس مال يشمل راس ماله السليم واحتياطاته السليمة في العراق لا تقل قيمته عن ما يعادل 12% من القيمة الاجمالية لموجوداته المحددة ...3 – يحدد البنك المركزي العراقي بموجب انظمة , ومبادئ تكوين وحيازة الحد الادنى لراس المال المدفوع لأي مصرف)[7].

ومن نص المادة يتضح ان هذه النسبة ليست ثابته حيث يخول البنك المركزي صلاحية تعديلها وبما يتفق مع سياسته النقدية سواء كان المصرف او المؤسسات المالية في فترة توسع او فترة انكماش ففي فترة التوسع يقوم البنك المركزي بطرح هذه المبالغ من اجل وصول الاحتياطي الى النسبة المذكورة وفي حال عدم بلوغ الاحتياطي هذه النسبة تفرض فائدة نصت عليها المادة (29) بفقرتها الثانية (في حالة عجز أي مصرف عن الاحتفاظ بالحد الأدنى من الاحتياطي المطلوب المنصوص عليه في الفقرة رقم (1) يجوز للمصرف المركزي العراقي أن يفرض نسبة فائدة على سبيل العقوبة يتم تحصيلها على أساس عجز الاحتياطي في هذا المصرف حتى تتم تغطية هذا العجز)[8].

أي في حالة عدم الاحتفاظ باحتياطي بنسبة (12) يقوم البنك المركزي بفرض فائدة على سبيل العقوبة ولكن الفائدة في هذه المجال ليست ثابته بل تفرض على اساس العجز الذي يصيب المصرف فقي حاله وصول العجز الى نسبة اقل (12%) يقوم البنك المركزي بفرض فائدة تصل نسبتها الى (12%) .ولكن هل للبنك المركزي فرض فائدة في حال ما اذا كان المصرف يتوفر لديه فائض من الاحتياطات المصرفية ؟ للبنك المركزي فرض فائدة من اجل السيطرة على السيولة النقدية من ناحية والسيطرة على عرض النقود من ناحية اخرى[9], نرى ان الفائدة من شانها ان تزيد من الايرارات البنك المركزي ومن شأن هذه الزيادة ان تحل الازمات المالية.

السؤال الذي يطرح هنا ما علاقة الاحتياطي القانوني بحل الازمة المالية؟ يرى الباحث ان وجود الاحتياطي يوفر للبنك المركزي مصدر تمويلي, بإمكان البنك المركزي مفاتحة المصارف والمؤسسات المالية المرخصة بإمكانية التصرف بالاحتياطي لفترة مؤقته لغرض تمويل العجز ويتم ذلك من خلال اصدار انظمة

[7]) قانون المصارف العراقية رقم (94) لسنة (2004) , المادة (16)
[8]) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة (2004), المادة (29), الفقرة (2)
[9]) محمد عبد العزيز عجمية ومصطفى رشدي شيحه, النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية, الدار الجامعية, بيروت, 1982, ص 107.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

وتعليمات بخصوص ذلك, فالبنك المركزي بوصفة بنك مستقل له سلطة الزام المصارف دون ان تملك هذه المصارف فرصة للقبول والرفض, نرى ان لجوء البنك المركزي لهذا الاجراء لا يشكل ضرر سواء للمصارف والمؤسسات المالية اوبالنسبة للبنك المركزي, لان البنك المركزي يبقى محتفظا بالاحتياطي القانوني.

المطلب الثاني

احتفاظ البنك المركزي براس المال محدد

ان وجود راس المال يدل على ان البنك المركزي يتمتع بمستوى عال من الجدارة وقادر على الاقراض ومنح الائتمان حيث ان العلاقة طردية بينهما لذا لابد من توافر راس مال كافي لمواجهه مخاطر السوق حيث نصت المادة رقم (5) بفقراتها الاربع على معيار راس المال حيث جاء بالفقرة الاولى منها (1- يحدد رأس المال المعلن للمصرف المركزي العراقي بمبلغ مائة (100) مليار دينار تدفعها الدولة بالكامل مقابل الحصول على مائة بالمائة من أسهم رأس مال المصرف المركزي العراقي)[10] .

يتضح من نص الفقرة السابقة انها حددت راس المال ب 100 مليار تدفعها الدولة من اجل الحصول على مقابل لهذا المبلغ والملاحظ من نص المادة انها حددت المبلغ بالدينار العراقي ذلك يعني انه لا يمكن ان تكون العملة اجنبيه او أي عمله اخرى ونرى ان المشرع العراقي كان موفقا من ناحية القضاء على الدولره النقدية وكذلك متوافقا مع قانون الشركات الذي يلزم ان تكون الاسهم نقدية وبالدينار العراقي ولكنه اخفق من ناحية اخرى نظرا لكون العملات الاجنبية هي التي سادت في الوقت الحاضر وسيطرت على السوق لذلك كان اجدر على المشرع العراقي ان يحددها بأكثر من عمله ويحدد مقدارها في ان واحد هذه من جهة.

ومن جهة اخرى الزم القانون الدولة ان تكون هي المالكة الوحيدة حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة نفسها تنص على (2- تكون الدولة هي المالكة الوحيدة لأسهم رأس المال المعلن للمصرف المركزي العراقي، ولا تدفع الدولة أرباحا على أسهم رأس المال المعلن للمصرف المركزي العراقي ولا تكون أسهم رأس المال المعلن قابلة للنقل أو خاضعة لأي رهن) حيث تحصل الدولة على الاسهم مجردة من الفوائد والارباح وتتملكها دون ان تكون لها القدرة على التصرف بها سواء بالبيع او الرهن .

[10]) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) (2004) , المادة (5) , فقره (1) و(2)

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

السؤال الذي يطرح هل النسبة المذكورة ثابته ام قابلة للزيادة ؟ الاجابة على هذا التساؤل نجده بنص الفقرة الثالثة من هذا القانون حيث يجوز زيادة راس المال عن هذا الحد ولكن ليس بصوره مطلقه بل مقيد بضرورة صدور توصية من المجلس بمقدار الزيادة التي تجيزها وزارة المالية ثم تتولى وزارة المالية الموافقة عليها حيث نجد هذا الاجراء نصت عليه الفقرة الثالثة حيث نصت (3- يجوز زيادة رأس المال المعلن للمصرف المركزي العراقي وفقا لمبالغ التي يجيزها وزير المالية بناء على توصية المجلس بذلك وموافقته على هذه المبالغ. 4- يحتفظ المصرف المركزي العراقي بحساب للاحتياطي العام و كذلك بحساب لاحتياطي الأرباح غير المتحققة وأية حسابات أخرى للاحتياطي تكون مناسبة بموجب معايير المحاسبة الدولية المعمول بها).

المبحث الثاني

التدابير العلاجية لحل الازمة المالية

أن للعملة النقدية مكانة بارزة سواء في تمثيل اقتصاديات الدول او في تحقيق الاستقرار النقدي في الدول التي تعاني من وجود خلل في وضعها الاقتصادي, تعاني اقتصاديات العديد من الدول في الوقت الحاضر وجود ازمة مالية والسبب في ذلك يعود اما الى وجود قلة في كمية النقود المتداولة او بسبب انخفاض اسعار بعض الثروات التي يكون لها دور اساسي في الاقتصاد. يعتبر العراق احد الدول التي تعتمد بشكل اساسي على النفط في تمويل الاقتصاد المحلي, لذا فأن الانخفاض ساهم بشكل اساسي في بروز ازمة مالية واضحة, بما ان للبنك المركزي سلطة مالية مستقلة الغرض منه معالجة الازمات المالية في حال حدوثها يتوجب عليه في هذه الحالة ايجاد حلول لازمة بعيدة الامد, لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين, نتطرق في المطلب الاول الى اصدار العملة والتحكم بكمية النقود المتداولة وفي المطلب الثاني الى بيع العملة.

المطلب الاول

اصدار العملة والتحكم بكمية النقود المتداولة

اصدار العملة يقصد بها تحويل اصول معينة الى وسيلة تبادل او دفع[11]. او (هو قيام الحكومة بإصدار نقود جديدة خلال فترة معينة بنسبة الزيادة العادية في حجم المعاملات في الاقتصاد الوطني خلال نفس الفترة مع

[11]) انور محمد ايمن سباعي, الضوابط الاقتصادية للاصدار النقدي بين النظام الاسلامي والنظام الرأسمالي, رسالة ماجستير, جامعة القران الكريم والعلوم الاسلامية,السودان, 2014, ص 34.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

افتراض ثبات سرعة دوران النقود)[12]. بناء على هذا التعريف نجد ان عملية اصدار النقود يتم اللجوء اليها في اوقات الازمات الية, لذا فأن عملية الاصدار تختلف من دولة الى اخرى.

فنصت المادة (32) بالفقرة الاولى منها على " يكون للبنك المركزي العراقي وحده دون غيره الحق في اصدار العملة الورقية النقدية والمعدنية لغرض تداولها في العراق وتعتبر العملة النقدية الصادرة بموجب هذه المادة رهن من المرتبة الاولى يحمل على اصول البنك المركزي العراقي ويقوم البنك المركزي العراقي باتخاذ الترتيبات اللازمة لاصدار عملته النقدية الورقية والمعدنية لغرض تداولها في العراق ولاتعتبر العملات النقدية الورقية والمعدنية التي يصدرها البنك المركزي العراقي لغرض التداول سندات اذنية او كمبيالات او اي نوع اخر من الوثائق التجارية المعمول بها بمقتضى القانون التجاري ذي الصلة ويلتزم البنك المركزي العراقي بقبولها في حدود ماورد نصه في هذا القانون ."

حسن المشرع العراقي عندما جعل مهمه اصدار العملة رهن على موجودات البنك المركزي لان القول بعكس ذلك سيؤدي الى لجوء البنك المركزي الى مهمه الاصدار دون ان قيد او شرط, وبالتالي سيكون هناك فائض في كمية النقود. كما ان اصدار عملة جديدة يتطلب مراعاة كافة المسائل الشكلية والمتمثلة بسك العملة وتوقيع المحافظ وغيرها من الامور الشكلية الاخرى.

يرى البعض[13] ان المشرع كان موفقا لان اعطاء هذه الصلاحية للبنك بمفرده لانها تؤدي الى "زيادة ثقة الجمهور في قيمة العمله المصدرة بدلا من ان توزع هذه الثقة على بنوك متعددة وبالتالي قد يرفض الامر الافراد – في وقت ما – استعمال نقود احد من البنوك ويقبلون بشدة على ما يصدره بنك اخر من عمولات مما يعني اضطراب في احوال النقد طوال الوقت, ب- ان ترك عملية الاصدار لعدة بنوك يدفع تلك البنوك الى التنافس من اجل مزيد من الاصدار مما يؤدي الى الافراط في الاصدار لاغراض الربحية وبالتالي تدهور قيمة العملة ولذلك يعطى حق حصر الاصدار يعني ضمان كبير لعدم الافراط في الاصدار. جـ - ان وجود هيئة او مؤسسة واحدة لاصدار العملة النقدية تدعيم للبنك المركزي في السيطرة على اموال الائتمان في الاقتصاد القومي فزيادة الائتمان تتطلب زيادة في كمية النقد المصدر وتقليل حجم الائتمان يتطلب عدم زيادة اصدار النقود فأذا كان البنك المركزي هو الهيئة الوحيدة التي تتمتع بحق الاصدار فأن ذلك يمكنه من السيطرة على حجم الائتمان".

[12]) محمد طاقة هدى العزاوي, اقتصاديات المالية العامة, دار الميسرة للنشر والتوزيع, عمان, 2007, ص 161.
[13]) عبد الحميد الغزالي, اساسيات الاقتصاديات النقدية وضعيا واسلاميا, دار النشر للجامعات, القاهرة, 2009, ص 240.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

كذلك نجد ان البنك المركزي وحده دون غيره اصدار العملة الورقية بنوعيها الورقي والنقدي, لكن نجد ان منح البنك المركزي هذه الوظيفة ليست مطلقه بل مقيدة من خلال جعل العملة الصادرة بمثابة رهن على موجودات البنك المركزي, نجد ان هذا القيد غير مبرر لان الغرض من اصدار عملة جديدة هو تحقيق استقرار اقتصادي,اي ان البنك لا يلجئ الى وظيفة اصدار العملة الا لوجود ازمة مالية حقيقية, كان الاولى حصر هذه الصلاحية في حالة وجود ازمة مالية فقط.

السؤال الذي يثار في هذا الصدد كيف يتم طباعة عملة جديدة وكم تكلف؟ عملية الاصدار تختلف من دولة الى اخرى, فمثلا في امريكا عندما تكون هناك حاجة الى طباعة نقود جديدة تقوم وزارة الخزانة بإصدار سندات مالية, يتولى بنك الاحتياطي الفيدرالي الاميركي بشراء هذه السندات يقوم بأيداعها في خزانته, ثم يقوم بطباعة نقد يعادل قيمة تلك السندات, ثم يودعها في حسابه او في حساب احد البنوك التجارية ليتم انفاقها[14].

اما في العراق فالوضع مختلف بعض الشيء, لان المشرع منع البنك المركزي اصدار سندات اذنية او كمبيالات او اي نوع اخر من الوثائق التجارية كما جاء بموجب الفقرة الاولى من المادة (32) " ... ولاتعتبر العملات النقدية الورقية والمعدنية التي يصدرها البنك المركزي العراقي لغرض التداول سندات اذنية او كمبيالات او اي نوع اخر من الوثائق التجارية المعمول بها بمقتضى القانون التجاري..." ذلك يعني ان اصدار نقود جديدة يتم من خلال وزارة المالية لان الحكومة تملك حسابين احدهما بالدولار والاخر بالدينار, ففي حالة وجود ازمة مالية داخلية تطلب الحكومة من البنك المركزي التحويل من رصيدها بالدولار الى حسابها بالدينار, بمعنى اخر تقوم وزارة المالية بشراء الدينار من البنك المركزي[15].

يرى في هذا المجال ان الاصدار النقدي المقصود هنا هو طباعة عملة بفئة جديدة تختلف عن تلك المتداولة في السوق, لان القيام بالعملية السابقة يتطلب وجود احتياطي لدى البنك المركزي, لاسيما ان العراق منذ عام 2003 يعاني من وجود ازمة مالية اقتصادية, وان اللجوء الى الحل السابق ربما يزيد من حدة الازمة المالية بدل من معالجتها, فالافضل هو طباعة عملة جديدة دون ان يكون البنك المركزي او الحكومة دائنا او مدينا.

[14] ((Sean Ross, Understanding How the Federal Reserve Creates Money, Research published on the website https://www.investopedia.com , 19-1-2021.

[15]() د. باسم الابراهيمي, الاصدار النقدي الجديد, مقال منشور على الموقع الالكتروني https://alsabaah.iq, وقت الزيارة 11/ 1/ 2021, الساعة 4:00 مساء

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

المطلب الثاني

تحكم البنك المركزي ببيع العملة عن طريق النافذه

من اجل النهوض بالواقع الاقتصادي فأن عمل الحكومة لا يتمثل فقط بإتخاذ اجراءات داخلية لمعالجة الوضع الراهن, بل لابد من اللجوء الى طريقة اخرى, تتمثل هذه الطريقة ببيع العملة, فالبنك المركزي في كل دولة يحتفظ بالعملات الاجنبية ومن اجل المحافظة على سعر الصرف يلجئ الى بيع تلك العملة, لذا عرف بيع العملة على انه (احدى ادوات السياسة النقدية غير المباشرة لغرض بيع العملة الاجنبية من قبل البنك المركزي العراقي الى الجهات المرخص لها الدخول في النافذه لغرض تحقيق الاستقرار في سعر الصرف وتمويل كل عملية تمارس من قبل القطاع الخاص لغرض استيراد السلع والخدمات)[16]. وكذلك عرفت على انها احدى الاساليب التي تلجئ اليها احد الدول التي تعاني من وجود ضعف اقتصادي ومالي لغرض المحافظة على استقرار اسعار الصرف[17] .

من خلال هذه التعريف نجد ان بيع العملة احد الاساليب التي يمكن من خلالها تحقيق الاستقرار في اسعار الصرف, على الرغم من اهمية هذا الاسلوب الا ان المشرع العراقي لم يشر اليه الا بصورة طفيفة يمكن ملاحظة ذلك من خلال التعليمات الصادرة من البنك المركزي العراقي حيث جاء فيها " يستمرالعمل بتعليماتنا الخاصة بالبيع النقدي من خلال قسم نافذه بيع وشراء العملة الاجنبية, ولا يشترط تقديم كشوفات بأسماء مشتري الدولار نقدا, وتحتفظ الجهات البائعة بكشوفات تفصيلية بأسماء المشترين والوثائق المعززة لذلك, وتخضع لرقابة البنك المركزي الميدانية"[18]. يتضح من خلال هذا النص ان بيع العملة الاجنبية يتم من خلال نافذه خاصة يطلق عليها بنافذة بيع العملة.

ان البنك المركزي هو الجهة الوحيدة الذي يقوم بعملية بيع العملة الاجنبية, ولكن كيف يتم الحصول على هذه العملة؟ قبل الاجابة على هذا التساؤل لابد من ايضاح امر معين, ان العملة الاجنبية تحصل عليها الحكومة المتمثلة بوزارة المالية من خلال العديد من البيوع الدولية وفي مقدمتها النفط, حيث تقوم وزارة المالية باستلام الواردات النفطية على شكل عملة اجنبية, ثم تقوم وزارة المالية ببيع العملة الاجنبية الى البنك المركزي

[16]) سعد عبد الكريم حماد وصبحي عبد الغفور, الارتفاع المستمر لمبيعات مزاد العملة للبنك المركزي العراقي واثارها على تحقيق الاستقرار الاقتصادي, بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الادراية والاقتصادية, المجلد 10, العدد 30, 2013, ص188.

[17] ()Bank of Thailand (2013), "Foreign exchange policy and intervention underlr inflation targeting in Thailand" BIS papers No 73.

[18]() تعليمات بيع وشراء العملة الاجنبية رقم (26/3/9) لسنة 2015.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

للحصول على العملة المتداولة في السوق ومن شأن ذلك ان يقلل من الازمة المالية السائدة. بمعنى ان هناك ارتباط وثيق بين البنك المركزي ووزارة المالية, حيث ان كل منهما مكمل للاخر.

السؤال الذي يثار هنا هل شراء العملة الاجنبية مرخص لكافة الفئات ام مخصص لفئات معينة؟ من خلال الرجوع الى المادة السالفة الذكر نجد ان البيع اما ان يكون عاما او يكون اجلا, والمقصود بالبيع العام يحق لاي شخص يرغب بإقتناء العملة الاجنبية اللجوء الى البنك المركزي او الى الجهات المرخصة من قبل البنك المركزي ويقوم بشراء العملة الاجنبية مقابل الدينار ولا يلزم البنك المركزي في هذه الحالة الجهات المرخصة تقديم كشوف بأسماء المشترين للعملة الاجنبية نقدا.

اما البيع الاجل فيقصد به بيع العملة الاجنبية بسعر معين في تاريخ مستقبلي معين[19],بعنى ان بيع العملة يتم من خلال قيام البنك المركزي بتحديد سعر معين لقيمة العملة الاجنبية ثم يترك الخيار للجهات الراغبة بالشراء, لذا يمكن القول ان بيع العملة في هذا الصدد اشبه بالاكتتاب[20], لان البنك المركزي يطرح كمية من العملة الاجنبية ويترك مدة معينة للشراء وبمجرد انتهاء تلك المدة ينتهي بيع العملة. لكن في حالة شراء العملة الاجنبية بمقتضى البيع الاجل من البنك المركزي والجهات المرخصة يجب عليها في هذه الحالة تقديم كشف يتضمن اسماء المشترين وكافة الوثائق المطلوبة والمتمثلة بطلب الشراء وكمية العملة المشتراه من قبل الفرد.

نرى ان شراء العملة الاجنبية يجب ان يكون من قبل الجهات المرخص لها قانونا, لكون هذه الجهات تحتفظ بمبالغ ضخمة تتمكن من خلالها شراء اكبر كمية ممكنة من العملة الاجنبية وبطريقة عاجلة لان حل الازمات المالية وكذلك تحقيق الاستقرار في اسعار الصرف يتوجب اتخاذ اجراءات سريعة, ولكون السماح للافراد شراء العملات الاجنبية سوف يضع البنك المركزي في مشاكل لاغنى عنها لو اتضح ان هناك خطا في الكشوفات المقدمة بالنسبة للبيع الاجل او المستقبلي.

الخاتمه :

ان الازمات المالية في اغلب البلدان ناتجة بسبب تدهور الاوضاع الاقتصادية الناجمه فيها, والعراق احدى تلك البلدان التي يعاني من وجود الازمات ولا سيما بعد انتشار جائحة كورونا التي انعكست سلبياتها على اقتصاد

[19]) عدنان تايه النعيمي, ادارة العملات الاجنبية, الطبعة الاولى , دار النهضة العربية, ص 194.

[20]) نصت المادة (56) من قانون الشركات رقم (21) لسنة (1997) على "يجب طرح الاسهم الجديدة في الشركة المساهمة للاكتتاب العام خلال 30 يوما من تاريخ اخطار الشركة بموافقة المسجل على زيادة راس المال. ويبقى الاكتتاب في اسهم الشركة مفتوحا لمدة لا تقل عن 30 ثلاثين يوما ولا تزيد عن 60 يوما، ويجوز تمديد هذه المدة لمدة مماثلة بشرك تسديد قيمة الاسهم الكاملة اثناء مدة الاكتتاب. تطبق احكام الاكتتاب الاصلية على الاسهم الجديدة، بما في ذلك احكام المادتين 44 و47 من هذا القانون، وذلك بالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة زيادة راس مال الشركة".

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

جميع الدول, فكان لابد من الاستعانة بتجارب الدول المتقدمة التي لم يتأثر اقتصادها بفعل تلك الجائحة, فنرى ان المعالجة تكون بإتخاذ خطوات منتجة وطويلة ومن تلك الخطوات منح البنك المركزي صلاحية الاستقلال الجدي في اتخاذ القرارات وبيع العملات الاجنبية المتوفرة كإحتياطي والتصرف في جزء من الاموال المحتفظ فيها دون تدخل اي جهة سواء كانت داخلية اوخارجية,سياسية او اقتصادية.وقد توصل الباحث الى جملة من والاستنتاجات والتوصيات نجمل منها ما يلي:

الاستنتاجات

1- على الرغم من كون البنك المركزي العراقي يتمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالجوانب المالية الا ان هذه الاستقلالية تارة تكون جدية واخرى غير جدية, وذلك بسبب تدخل الحكومة في العديد من القرارات المتخذه من قبله.
2- من خلال الرجوع الى قانون البنك المركزي العراقي نجد أن اكثر النصوص قادرة على معالجة مشكلة العجز في الموازنة لكن الجهات القائمة تعسف عن اللجوء اليها والسبب في ذلك يكمن في تخوف هذه الجهات من الوقوع في ازمات ماليه اخرى وبالتالي صعب ايجاد حل لها.
3- وجود الاحتياطي القانوني لدى البنك المركزي يساهم بشكل مباشر في حل الازمة المالية, بإمكان البنك المركزي ان يصدر تعليماته الخاصة بتحديد احتياطي الزامي وفق دراسه معده مسبقا من قبل مختصين في هذا المجال لمعرفة المبلغ الذي يعتبر مصدر تمويلي للميزانية العامة.

التوصيات

1- نقترح على المشرع العراقي أن يعطي للبنك المركزي صلاحية طبع فئة جديدة من الدينار العراقي في اوقات الازمات المالية التي لا يمكن ان تعالج بالطرق الاخرى المنصوص عليها في هذا القانون كالاقتراض وغيرها من خلال النص على " للبنك المركزي العراقي بعد اخذ المشورة من ذوي الاختصاص طباعة عملة بفئة جديدة وبكمية محددة متخذه كافة الاجراءات الشكلية والموضوعية في اوقات الازمات المالية فقط".
2- نوصي المشرع العراقي بحصر بيع العملة الاجنبية للمصارف والمؤسسات المالية المرخصة التي تتمتع بالملائة المالية والتي تكون قادرة على شراء العملة الاجنبية بكميات كثيرة وبصورة عاجلة من خلال

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

النص على " اجراء عمليات البيع والشراء للعملات الاجنبية يتم من قبل البنك المركزي والمصارف والمؤسسات المالية المرخصة فقط"

المراجع:

1. خلف محمد حمد الجبوري, دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق اهداف السياسة النقدية مع الاشارة الى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004, بحث منشور في مجلة جامعة تكريت- كلية الادارة والاقتصاد, المجلد 7, العدد 23, 2011.
2. د. باسم الابراهيمي,الاصدار النقدي الجديد, مقال منشور على الموقع الالكتروني https://alsabaah.iq, وقت الزيارة 11/ 1/ 2021, الساعة 4:00 مساء.
3. سعد عبد الكريم حماد وصبحي عبد الغفور, الارتفاع المستمر لمبيعات مزاد العملة للبنك المركزي العراقي واثارها على تحقيق الاستقرار الاقتصادي, بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الادراية والاقتصادية, المجلد 10, العدد 30, 2013.
4. سعيدان عمر, دور البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي, رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة ام البواقي, 2009.
5. عبد الحميد الغزالي, اساسيات الاقتصاديات النقدية وضعيا واسلاميا, دار النشر للجامعات, القاهرة, 2009.
6. عدنان تايه النعيمي, ادارة العملات الاجنبية, الطبعة الاولى , دار النهضة العربية.
7. مالك عبلا, قوانين المصارف, منشورات زين الحقوقية , ط1, بيروت 2006.
8. محمد طاقة هدى العزاوي, اقتصاديات المالية العامة, دار الميسرة للنشر والتوزيع, عمان, 2007.
9. محمد عبد العزيز عجمية ومصطفى رشدي شيحه, النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية, الدار الجامعية, بيروت, 1982
10. نعيم صباح الجراح و يوسف علي عبد الاسدي, البنك المركزي العراقي ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي, مطبعة الساقي, ط1, العراق,2016.
11. نور محمد ايمن سباعي, الضوابط الاقتصادية للاصدار النقدي بين النظام الاسلامي والنظام الرأسمالي, رسالة ماجستير, جامعة القران الكريم والعلوم الاسلامية,السودان.

القوانين

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية

1. قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة (2004).
2. قانون المصارف العراقية رقم (94) لسنة (2004).
3. قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة (1997)
4. تعليمات بيع وشراء العملة الاجنبية رقم (26/3/9) لسنة (2015).

المصادر الاجنبية

Bank of Thailand (2013),"Foreign exchange policy and intervention under inflation targeting in Thailand" BIS papers No 73.

Sean Ross, Understanding How the Federal Reserve Creates Money, Research published on the website https://www.investopedia.com,19-1-2021.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونيه والفقهية