

موضوع / بحث حول. الاصدار النقدي الجديد
أشراف : م.م. ازهار حسن كاطع

يعد توازن الميزانية العامة و محاربة التضخم من أهم الأهداف التي تصبو إليها اقتصادات الدول، وعلى هذا الأساس قامت الدول النامية بوضع خطط وبرامج لتحسين مؤشرات التوازن، و اختلفت في وضع استراتيجيات لتحقيق ذلك الهدف، كما عملت على مسايرة التطور الحاصل في الدول المتقدمة.

ولأن الدول النامية تعاني من اختلال فإنه لا بد أن يكون الاختيار هو الاعتماد على السياسات الاقتصادية الكلية مالية، نقدية، سعر الصرف.

تلجأ الدولة إلى البحث عن مصادر للإيرادات العامة لتمويل نفقاتها، وهذه المصادر على تعددها قد لا تكفي في تمويل هذه النفقات فتضطر الدولة إلى تغطية هذا العجز بطبع أوراق من النقد المحلي تسمى لإصدار النقدي.

الإصدار النقدي: يمكن للدولة أن تستخدم طريقة الإصدار النقدي كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في الدولة لسد العجز في الميزانية أي بطريق الاقتراض من البنك المركزي أو البنوك التجارية.

وبعني الإصدار النقدي إتجاه الدولة إلى إصدار كمية جديدة من النقود الورقية لحساب الدولة أو بواسطة الائتمان المصرفي عن طريق البنوك التجارية في شكل نقود كتابية كالقروض أو أذون الخزانة التي تصدرها الدولة لصالح البنك المركزي أو لصالح البنوك التجارية في الحالة الثانية.

ويطلق على هذه الطريقة في الفقه المالي "التضخم المالي" أو التضخم الاقتصادي وهو يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود وبالتالي يصبح عبئاً على الدخل أو الثروة وبالتالي يفيد التضخم في توزيع العبء العام بعيداً عن حركات الإنتاج أو الدخل عكس الضرائب.

وبعني التضخم في لغة الاقتصاد "زيادة كمية النقود أو وسائل الدفع التي تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات الاستهلاكية على نحو لا يتوازن مع العرض الكلي لهذه السلع أو الخدمات الأمر الذي يترتب ارتفاعاً في مستوى الأسعار وانخفاضاً في قيمة النقود".

وبعني هذا القول إن الزيادة في الكمية النقدية تؤدي إلى زيادة الأسعار مما يخفض حجم الاستهلاك ويطلق عليه الادخار الإجباري" وهو لصالح الدولة وتمكن الزيادة النقدية الدولة في تغطية نفقاتها العامة أو لتمويل الاستثمارات العامة.

ومن ناحية أخرى يؤدي الإصدار النقدي إلى مساوئ اجتماعية نظراً لعدم ارتفاع الأجور لمواجهة ارتفاع الأسعار وخاصة في البلدان الفقيرة التي لا تتمتع بجهاز إنتاجي متقدم.

ويترتب على ذلك:

- ١- عدم القدرة على مواجهة الإصدار النقدي الجديد لأنه يخلق قوة شرائية جديدة.
- ٢- عدم زيادة الإنتاج لمواجهة الأموال الجديدة كقوة شرائية وبالتالي ترتفع الأسعار نتيجة عدم امتصاص الكميات الجديدة من النقود. ويترتب على ما سبق التضخم الاقتصادي بما يعود بآثار ضارة في كافة النواحي الاقتصادية كما يلي:
- ١- ارتفاع الأسعار يؤدي إلى ارتفاع الإنتاج وبالتالي يشكل مشكلة قومية تقف عائقاً أمام زيادة الإنتاج.
- ٢- انخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية أمام العملات الأجنبية يؤدي إلى ارتفاع ثمن الصادرات في الأسواق العالمية مما يفقدها القدرة على المنافسة ومن ناحية أخرى انخفاض حصيلة الدولة من العملات الصعبة يضعف الثقة في الإنتاج القومي.
- ٣- كما يترتب على انخفاض القوة الشرائية إلى ارتفاع الواردات وبالتالي تخفيض حجم الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية.

وبالتالي نصل للمعادلة الآتية:

انخفاض القوة الشرائية = خفض معدل الصادر + خفض معدل الوارد.

هذا الأثر يمثل خطورة على البلدان النامية التي تعتمد في مواردها على الصادرات في تمويل ميزانياتها العامة.

٤- يترتب على التضخم حدوث المضاربات وارتفاع قيمة العقارات والمعادن النفيسة لعدم الثقة في العملة الوطنية وهروب الأموال الأجنبية من البلاد وعدم تشجيع الاستثمارات الأجنبية في البلاد.

وتعرف هذه الآثار بالعبء الاقتصادي للإصدار النقدي الجديد مما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل أو الثروة القومية بشكل جديد ليتلاءم مع الكميات الجديدة للنقد

وبميز هذه الوسيلة للتمويل التضخمي بالسرعة والسهولة وبالتالي سرعة الانهيار النقدي والاختلال في ميزان المدفوعات وهو ما حدث في فرنسا في الفترة ١٧٩٥ عندما قامت الثورة الفرنسية مما أدى إلى انخفاض قيمة - ما بين ١٧٨٩ العملة

وما حدث في بريطانيا بعد حروب نابليون والولايات المتحدة الأمريكية بعد ١٩٢٣ - الحرب الأهلية والاتحاد السوفيتي عام ١٩١٨ وألمانيا خلال الفترة ١٩٢٢ وفي غيرها من الدول خاصة بعد الحرب العالمية الثانية.

وفي كثير من الأحيان تملئ الظروف على الدولة ضرورة الالتجاء للإصدار النقدي لتمويل التنمية وخاصة في البلدان النامية ويشترك الكتاب في هذا الشأن ضرورة التمويل حتى لا يشكل الإصدار النقدي عبء إضافي على البلدان الفقيرة

ولا يعنى القول بفتح الباب أمام طريقة الإصدار حيث يجب الحذر وعدم الالتجاء لهذا المصدر من الإيرادات إلا في حالات الضرورة لما يترتب عليها من آثار تضخمية تؤثر على الحياة الاقتصادية للدولة

عندما تلجأ الحكومة أو المالية العامة في النهاية إلى البنك المركزي كبنك إصدار العملة، بغية تمويل عجز مصروفات الموازنة بالاداءة التضخمية النقدية، فإن ذلك يأتي بالغالب عبر آلية قبول البنك المركزي لحوالات الخزينة كاداة لتمويل الدين العام الداخلي لقاء النقد المصدر، وسيستمر الحال إذا ما استسهل الأمر حتى يتهالك الاحتياطي الأجنبي للبنك المركزي بسبب تعاظم الطلب بالدينار الجديد على الدولار القديم (أي الاحتياطي الأجنبية المتراكمة) والذي يمثل بالوقت نفسه طلباً مشتقاً على سلع وخدمات وأجانب لاسيما عندما تكون دوال الطاقات الانتاجية المحلية ضعيفة المرونة.

عندها ستدخل البلاد في دوامات التوقعات التضخمية واضطراب دوال الطلب نفسه وتحولها إلى مستويات فائقة جراء حصول فائض طلب سلعي مرتفع امام شحة العرض او اخفاقه في تلبية الطلب او الانفاق الكلي خصوصاً عند نفاذ المخزونات السلعية ونقص تعويضها بمرور الوقت.

ويحدث ذلك على غرار ما حصل بعد عام 1990 حتى لو جزئياً من ظواهر تضخمية حادة تمثلت في تدهور قيمة العملة إلى ثلاث مراتب عشرية وتدني مستوى المعيشة معاً.

إذا فإن الركون إلى فكرة الإصدار النقدي كوسيلة تمويل بديلة للإيرادات الحقيقية النفطية لتغطية العجز المالي الحكومي يقتضي قراراً خطيراً يتخذه مجلسا الوزراء والنواب وبقناعة السلطة النقدية ابتداءً لكونه يقتضي تعديل المادة 26 من قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004 التي تنص صراحة على حظر اقراض الحكومة، ذلك لما يترتب كما ذكرنا من تدهور في قيمة العملة، لاسيما عند الافراط في تمويل المصروفات الحكومية عبر هذه الطريقة النقودية السهلة سواء في تمويل عجز الإيرادات او عجز النفقات الحكومية

الإصدار النقدي: يمكن للدولة أن تستخدم طريقة الإصدار النقدي كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في الدولة لسد العجز في الميزانية أي بطريق الاقتراض من البنك المركزي أو البنوك التجارية.

وبيعني الإصدار النقدي إلتجاء الدولة إلى إصدار كمية جديدة من النقود الورقية لحساب الدولة أو بواسطة الائتمان المصرفي عن طريق البنوك التجارية في شكل نقود كتابية كالقروض أو أذون الخزنة التي تصدرها الدولة لصالح البنك المركزي أو لصالح البنوك التجارية في الحالة الثانية.

ويطلق على هذه الطريقة في الفقه المالي "التضخم المالي" أو التضخم الاقتصادي وهو يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود وبالتالي يصبح عبئا على الدخل أو الثروة وبالتالي يفيد التضخم في توزيع العبء العام بعيداً عن حركات الإنتاج أو الدخل عكس الضرائب.

وبيعني التضخم في لغة الاقتصاد "زيادة كمية النقود أو وسائل الدفع التي تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات الاستهلاكية على نحو لا يتوازن مع العرض الكلي لهذه السلع أو الخدمات الأمر الذي يترتب ارتفاعاً في مستوى الأسعار وانخفاضاً في قيمة النقود".

وبعني هذا القول إن الزيادة في الكمية النقدية تؤدي إلى زيادة الأسعار مما يخفض حجم الاستهلاك ويطلق عليه الادخار الإجباري" وهو لصالح الدولة وتمكن الزيادة النقدية الدولة في تغطية نفقاتها العامة أو لتمويل الاستثمارات العامة. ومن ناحية أخرى يؤدي الإصدار النقدي إلى مساوئ اجتماعية نظراً لعدم ارتفاع الأجور لمواجهة ارتفاع الأسعار وخاصة في البلدان الفقيرة التي لا تتمتع بجهاز إنتاجي متقدم. ويترتب على ذلك:

- ١- عدم القدرة على مواجهة الإصدار النقدي الجديد لأنه يخلق قوة شرائية جديدة.
- ٢- عدم زيادة الإنتاج لمواجهة الأموال الجديدة كقوة شرائية وبالتالي ترتفع الأسعار نتيجة عدم امتصاص الكميات الجديدة من النقود. ويترتب على ما سبق التضخم الاقتصادي بما يعود بآثار ضارة في كافة النواحي الاقتصادية كما يلي:
 - ١- ارتفاع الأسعار يؤدي إلى ارتفاع الإنتاج وبالتالي يشكل مشكلة قومية تقف عائقاً أمام زيادة الإنتاج.
 - ٢- انخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية أمام العملات الأجنبية يؤدي إلى ارتفاع ثمن الصادرات في الأسواق العالمية مما يفقدها القدرة على المنافسة ومن ناحية أخرى انخفاض حصيلة الدولة من العملات الصعبة يضعف الثقة في الإنتاج القومي.
 - ٣- كما يترتب على انخفاض القوة الشرائية إلى ارتفاع الواردات وبالتالي تخفيض حجم الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية. وبالتالي نصل للمعادلة الآتية:

انخفاض القوة الشرائية = خفض معدل الصادر + خفض معدل الوارد.

هذا الأثر يمثل خطورة على البلدان النامية التي تعتمد في مواردها على الصادرات في تمويل ميزانياتها العامة.

٤- يترتب على التضخم حدوث المضاربات وارتفاع قيمة العقارات والمعادن النفيسة لعدم الثقة في العملة الوطنية وهروب الأموال الأجنبية من البلاد وعدم تشجيع الاستثمارات الأجنبية في البلاد.

وتعرف هذه الآثار بالعبء الاقتصادي للإصدار النقدي الجديد مما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل أو الثروة القومية بشكل جديد ليتلاءم مع الكميات الجديدة للنقود.

وبميز هذه الوسيلة للتمويل التضخمي بالسرعة والسهولة وبالتالي سرعة الانهيار النقدي والاختلال في ميزان المدفوعات وهو ما حدث في فرنسا في الفترة ١٧٩٥ عندما قامت الثورة الفرنسية مما أدى إلى انخفاض قيمة - ما بين ١٧٨٩ العملة.

وما حدث في بريطانيا بعد حروب نابليون والولايات المتحدة الأمريكية بعد ١٩٢٣ - الحرب الأهلية والاتحاد السوفيتي عام ١٩١٨ وألمانيا خلال الفترة ١٩٢٢ وفي غيرها من الدول خاصة بعد الحرب العالمية الثانية.

وفي كثير من الأحيان تملئ الظروف على الدولة ضرورة اللجوء للإصدار النقدي لتمويل التنمية وخاصة في البلدان النامية ويشترك الكتاب في هذا الشأن ضرورة التمويل حتى لا يشكل الإصدار النقدي عبء إضافي على البلدان الفقيرة.

ولا يعني القول بفتح الباب أمام طريقة الإصدار حيث يجب الحذر وعدم اللجوء لهذا المصدر من الإيرادات إلا في حالات الضرورة لما يترتب عليها من آثار تضخمية تؤثر على الحياة الاقتصادية للدولة

قد تكون أكثر القضايا إثارة للجدل وتعددا في الآراء الاقتصادية في مختلف بلدان العالم ومنها العراق هي مسألة الاستقلالية التي تحظى بها السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي عن الحكومة. بمعنى: إبعاد التأثيرات أو التدخلات الحكومية عن قرارات السياسة النقدية. لقد جعلت الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي، وبشكل خاص من خلال الإنتاج النفطي والإيرادات النفطية، عرض النقد ونموه مرتبطتين تلقائياً بالمركز المالي للحكومة وبسياساتها الإنفاقية. كما أدى ذلك لأن تكون السياسة النقدية مسابرة للسياسة المالية التوسعية، فأصبحت تضخمية تماماً، وهو ما ضاعف الضغوط التضخمية، وخاصة في عقد التسعينات من القرن الماضي، حيث ألحق الحصار الاقتصادي أضراراً كبيرة بالسياسة النقدية، وعمل على تعميق مسابرتها للسياسة المالية التي باتت تعتمد على التمويل بالعجز من خلال الإصدار النقدي الجديد. في ظل هذه الظروف المتأزمة، وبعد غزو العراق عام 2003، صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لعام 2004، مانحاً البنك المركزي درجة عالية من الاستقلالية. وقد اتخذت السياسة النقدية بموجب القانون المذكور إطاراً نقدياً جرى تصميمه على وفق الأهداف التي تم اعتمادها لتحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية (أي خفض التضخم) والحفاظ على نظام مالي ثابت يعزز النمو والاستقرار الاقتصادي. كما شكل تثبيت مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي في القانون المذكور نقلة نوعية في النظام الاقتصادي للبلاد وظاهرة جديدة غير مألوفة في المنطقة أيضاً. وجاء ذلك بعد تجارب مريرة كان التضخم الجامح وانهيار الدينار العراقي وضياح ثروات أجيال يكاملها أبرز عناوينها. بدأت مشاكل البنك المركزي العراقي مع الحكومة منذ العام 2009، وقد تمثلت هذه المشاكل تحديداً في طلب الحكومة أموالاً من احتياطي البنك، وهو ما رفضه البنك. وقد بين البنك للحكومة أن وجود هذا الاحتياطي أو ما يعرف بغطاء العملة هو شيء أساس في الحفاظ على قيمة الدينار وعدم تذبذبه. وتفاقمت أزمة البنك المركزي مع الحكومة حين أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً في 18 كانون الثاني من العام 2011 يقضي بارتباط الهيئات المستقلة المشار إليها في الدستور العراقي، برئاسة الوزراء مباشرة، وليس برئاسة مجلس النواب، وجاء القرار بناء على طلب قدمه مكتب رئاسة الوزراء إلى المحكمة الاتحادية في 2

كانون الأول من العام 2010، لتبيان جهة الارتباط. ويعود جوهر الخلاف في قضية البنك المركزي العراقي من وجهة نظر عدد من المختصين إلى الخلل في الدستور العراقي، ففي المادة (110/ثالثاً) أصبح من ضمن اختصاصات الحكومة المركزية "رسم السياسة المالية والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الموازنة العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وأدارته". في حين تؤكد الفقرة (1) من المادة (103) من الدستور على استقلالية البنك المركزي، وأن الأخير يسائل فقط أمام مجلس النواب كما نصت على ذلك الفقرة (2) من المادة نفسها. من جانب آخر، منح قانون البنك المركزي رقم (56) لعام 2004 البنك حرية واستقلالية في إدارة السياسة النقدية في إطار السياسة الاقتصادية العامة للبلد، كما جاء في الفقرة (2) من المادة الثانية في القانون، والتي تنص على "تمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساع بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه، ولا يتلقى البنك المركزي العراقي أي تعليمات من أي شخص أو جهة، بما في ذلك الجهات الحكومية". فالبنك المركزي - كما هو الحال في أغلب دول العالم - مرتبط بالبرلمان وليس الحكومة. وقد تعقد الموقف بين البنك المركزي والحكومة حين صدرت أواخر العام 2012، مذكرة اعتقال بحق محافظ البنك المركزي سنان الشبيبي، المتواجد حينها خارج البلد لحضور مؤتمر اقتصادي دولي في اليابان، ليتم سحب يده من إدارة البنك المركزي بقرار من مجلس الوزراء وتتأط مهمة إدارته برئيس ديوان الرقابة المالية عبد الباسط تركي. قانون الموازنة العامة لعام 2015، جاء ليعيد النقاش حول مدى استقلالية البنك المركزي العراقي عن الحكومة، فقد ألزم القانون المذكور البنك المركزي العراقي، في فقرته الـ(50) بتحديد مبيعاته من العملة الأجنبية (الدولار) في المزاو اليومي بسقف لا يتجاوز 75 مليون دينار، مع توشي العدالة في البيع، ومطالبة المصرف المشارك في المزاو بتقديم مستندات إدخال البضائع وبيانات التحاسب الضريبي والادخار الكمركي خلال 30 يوماً من تاريخ شرائه للمبلغ، وخلافه تطبق عليه العقوبات المنصوص عليها في قانون البنك المركزي أو التعليمات الصادرة منه، واستخدام الأدوات المصرفية الأخرى للحفاظ على قوة الدينار مقابل الدولار. في هذا السياق، يشار إلى أن مبيعات العملة الأجنبية في النصف الأول من عام 2014 من نافذة البنك المركزي قد بلغت تقريباً 25 مليار دولار، حسب البيانات المنشورة في موقع البنك، وللعام بأكمله قياساً على نصفه الأول تقدر المبيعات 50 مليار دولار وقد حدد قانون الموازنة سقف المبيعات 75 مليون دولار في اليوم، وعند تنفيذ هذه المادة حرفياً، آخذين بالاعتبار أيام العمل وهي دون 250 يوم في السنة، فإن سقف المبيعات السنوية بموجب القانون، قد لا يتجاوز 18 مليار دولار، وبذلك تكون مبيعات النافذة أقل من نصف الطلب المقدّر لعام 2015. إن تقليص مبيعات النافذة لا يعني خفض الطلب على العملة الأجنبية، بل تقييد العرض من المصدر الحكومي. وسوف نواجه تناقضاً واضحاً بين سعر الصرف المحدد رسمياً ومقدار المبيعات الذي قرره قانون الموازنة سلفاً. كما إن تحديد سقف لمبيعات الدولار في مزاو العملة (75 مليون دولار يومياً، والذي يساوي حوالي ثلث المعدل اليومي في 2014) مع التزام البنك المركزي بهذا السقف، يطلق إشارة سيفسرها أغلب المتعاملين في السوق إلى أن السياستين المالية والنقدية غير ملتزمتين جدياً بالحفاظ على مستوى مستقر للأسعار وعن تأمين مستوى مستقر لسعر صرف الدينار تجاه الدولار، وسيؤثر ذلك سلباً في توقعاتهم ويدفعهم إلى اللجوء للتحوط من خلال زيادة الطلب على الدولار بأكثر من الحاجات التي يبررها مستوى الدخل والإنتاج (الطلب الاعتيادي). ويقود ذلك - من بين نتائج أخرى - إلى المضاربة وقلقلة التوازن في سوق الصرف. لقد أثبت التاريخ الاقتصادي في العراق - كما في غيره من الدول - أن للتوقعات أثراً كبيراً في التطورات الاقتصادية والمالية والنقدية، سلباً أو إيجاباً. وسيقود تفاعل الطلب الاعتيادي والطلب الناتج عن التوقع/المضاربة في ظل عرض مُقيّد (بسقف) للدولار إلى توسع السوق الموازية في العملة والعودة فعلياً إلى أسلوب إدارة للصرف مقارب لذلك الذي ساد قبل 2003، وسيقود ذلك بالنتيجة إلى توسع متزايد للفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق، وهذا ما حدث فعلاً، فقد كان الفارق بين السعر الرسمي وسعر السوق بحدود الـ 2%، وكان هذا الفارق ضمن المعايير المقبولة عالمياً، في حين إن الفارق الحالي هو بحدود الـ 10% وهو فرق كبير يعني أننا أصبحنا إزاء سعرين، السعر الرسمي (1166) وسعر السوق السوداء. لقد ارتفع سعر صرف الدولار مؤخراً بصورة تدريجية من 1200 دينار ليصل إلى قرابة 1300 دينار، في أعلى معدل له منذ سنوات. ومن المتوقع أن يستمر التقلب في أسعار الصرف، خصوصاً مع استمرار تدهور أسعار النفط عالمياً وتحديد سقف لمبيعات البنك المركزي العراقي. وللدور من التدهور المستمر لسعر صرف الدينار العراقي، لا بد من تجنب فرض سقف على مبيعات الدولار في مزاو العملة للدور من نشاط المضاربين وطمأننة الأسواق المحلية وتقليص الفارق بين السعر الرسمي للدولار وسعره الموازي، مع إعلان استعداد البنك المركزي لإشباع الطلب على الدولار بقدر التزام الطلب بحاجات أساسية يجري تحديدها ابتداءً بمهنية عالية وبشكل دوري، وحسب الحاجة. على أن يراعى في تقرير الكمية المعروضة من الدولار للبيع في كل يوم مستوى رصيد الاحتياطيات من العملات الأجنبية، صعوداً ونزولاً. كما ينبغي تشديد المراقبة على المصارف المستلمة للدولار من مزاو العملة لتأمين التزامها بتمويل الاستيرادات المبينة في الوثائق التي تقدمها.