

م/ "استقلالية البنوك المركزية"

العوامل الآتية التي تعزز استقلالية البنوك المركزية:

- تساعد استقلالية البنوك المركزية على تحقيق الاستقرار السعري، وتعزيز الشفافية والمساءلة.
- الاستقلالية القانونية تمثل البنود التشريعية لسلطة البنك المركزي، فيما تعكس الاستقلالية الفعلية مدى قدرة البنك على تبني سياسية نقدية مستقلة على أرض الواقع.
- تقيد استقلالية السياسة تدخل الحكومة في قرارات البنوك المركزية، فيما تحد الاستقلالية الاقتصادية من قدرة الحكومات على الحصول على التمويل من البنوك المركزية.
- توجه العديد من الدول العربية إلى سن ضوابط تشريعية داعمة لاستقلالية البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية، وفرض ضوابط على تمويل الحكومات بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية.

- تأسس أول بنك مركزي على مستوى العالم عام 1668 في السويد ثم أعقب ذلك تأسيس بنك إنجلترا المركزي عام 1694 ومع تأثر البنوك المركزية بالتطورات الاقتصادية والسياسية والديموغرافية، كانت هناك رغبة قوية لجعل البنوك المركزية مستقلة سياسياً عن حكوماتها، غير أن العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات اختلفت في اعقاب أزمة الكساد الكبير نتيجة ما شهدته هذه الفترة من ارتفاع ملموس لمعدلات البطالة وركود النشاط الاقتصادي. بعدها تزايد تدخل الحكومات في أعمال البنوك المركزية وتم تأمين بعضها ونقل ملكيتها إلى الدولة وتزايدت الضغوطات على هذه البنوك لتمويل العجوزات في الموازنات العامة، وهو ما أثر سلباً على استقلالية البنوك.

- مع القناعة بوجود نوع من المفاضلة ما بين التضخم والبطالة استناداً إلى العلاقة التي سيظهرها منحني فيليبس في إطار الفكر الكنزي، وهو ما يعني أن البنوك المركزية بمقدورها خفض معدلات البطالة من خلال تبني سياسات نقدية توسعية تسهم في زيادة مستويات الناتج والتشغيل، إلا أن ذلك يأتي على حساب ارتفاع معدلات التضخم، تلك السياسات تم تبنيها على نطاق واسع في عدد من الدول المتقدمة خلال الستينيات ونتج عنها ارتفاع لمعدلات التضخم.

- مع ظهور الركود التضخمي (تزامن ارتفاع كل من معدلي البطالة والتضخم) خلال السبعينيات والتطور التدريجي لفهم الاقتصاديين لعملية صياغة توقعات التضخم في سياق نظرية التوقعات الرشيدة، اتجهت العديد من البلدان خلال عقود الثمانينيات والتسعينيات إلى سن القوانين التي تكفل استقلالية البنوك المركزية بهدف تمكينها من امتلاك الصلاحيات الكافية لتحقيق الأهداف المناطة بها

وعلى رأسها تحقيق الاستقرار السعري خاصة في ظل اتجاه عدد من البنوك المركزية في البلدان المتقدمة والنامية إلى استهداف التضخم وهو ما تطلب قدراً أكبر من الاستقلالية.

- كان بمقدور البنوك المركزية تقليل معدلات التضخم من خلال استخدام أدوات السياسة النقدية التقليدية وعلى رأسها أسعار الفائدة بدون أية تحديات كبيرة واجهتها في هذا الصدد. ومع نشوب الازمة المالية العالمية واجهت البنوك المركزية في عدد من الاقتصادات المتقدمة تحديين أساسيين: تمثل الأول- على مستوى أهداف البنك المركزي حيث لم يعد هدف تحقيق الاستقرار السعري من بين أولويات هذه البنوك في ظل التراجع الكبير لمعدلات التضخم، فيما تمثل التحدي الثاني- على مستوى أدوات السياسة النقدية ذاتها مع انخفاض أسعار الفائدة إلى مستويات صفرية أو سالبة، بالتالي لم يعد ممكناً التعويل على أدوات السياسة النقدية التقليدية لإدارة السياسة النقدية، وإنما يتطلب الأمر تبني أدوات نقدية غير تقليدية من خلال برنامج التيسير الكمي (قيام البنوك المركزية بشراء الأوراق المالية الحكومية) لتحفيز البنوك على منح الائتمان ودعم النمو الاقتصادي.

- عادت قضية استقلالية البنوك المركزية للظهور مجدداً عام 2019 في ضوء تصاعد حدة وتيرة التوترات التجارية، والمخاوف من تباطؤ الاقتصاد العالمي، وحدثت أزمة اقتصادية جديدة، وتوجيه الاتهامات لعدد من البنوك المركزية العالمية بخضوعها للنفوذ السياسي وعدم استقلالية قرارات السياسة النقدية.

- يؤكد الكثيرون أن مبررات تعزيز استقلالية البنوك المركزية لا تزال قائمة رغم انخفاض مستويات التضخم وذلك لأن هذا الانخفاض في حد ذاته جاء كمحصلة لعدد من العوامل من بينها السياسات النقدية المسؤولة المتبناة في أعقاب تعزيز استقلالية عدد من البنوك المركزية على مستوى العالم، ونجاح السلطات النقدية في استهداف التضخم في عدد من البلدان. كما أن قرارات البنوك المركزية وسياساتها تتكامل مع باقي السياسات الاقتصادية الأخرى (السياسة المالية، السياسة الاحترازية الكلية السياسة التجارية، وغيرها من السياسات الأخرى). بناء عليه، لا يجب في إطار التطورات الحالية التي يشهدها معدل التضخم وغياب التنسيق الفعال ما بين السياسات الاقتصادية أن يكون ذلك مبرراً للدعوات لتقليل من استقلالية البنوك المركزية.

- يقصد بمفهوم استقلالية البنوك المركزية أن يكون البنك المفوض بالعمل على تحقيق الأهداف المناطة به، وأن يكون بالتالي مستقلاً عن الدولة في إدارة السياسة النقدية وذلك حرصاً على عزلها عن الزخم السياسي. وكذلك يتمتع الأشخاص القائمين على رسم السياسة النقدية في البنوك المركزية بالاستقلالية والصلاحيات الكاملة في اتخاذ قراراتهم بدون تدخل من قبل الحكومات، بحيث يتم تعيينهم أو فصلهم وفقاً لقوانين المنظمة لعمل البنوك المركزية (الاستقلالية الشخصية).

- يمكن التفرقة ما بين (الاستقلالية السياسية) للبنوك المركزية و (الاستقلالية الاقتصادية) حيث تعني الاستقلالية السياسية أن يكون تعيين وعزل محافظ البنك المركزي وأعضاء مجلس إدارته ليس من صلاحيات رئيس الحكومة، وألا يكون رئيس الحكومة عضواً في مجلس الإدارة، كما تقيد الاستقلالية السياسية مستوى التمثيل الحكومي في مجلس إدارة البنك المركزي ومدى تدخل الحكومة

في قرارات البنك، في حين تقيد الاستقلالية الاقتصادية من قدرة الحكومات على الحصول على التمويل من البنك المركزي وترهن ذلك بضوابط محددة من حيث القيمة وآجال وشروط التمويل، بحيث يقتصر التمويل على الظروف الطارئة والمؤقتة والآجال قصيرة يتم الاتفاق عليه ما بين البنك المركزي والحكومات وأن يتم التمويل بسعر فائدة السوق.

- من المهم التفرقة ما بين الاستقلالية القانونية التي تمثل الإطار الحاكم لاستقلالية البنوك المركزية وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المنظمة لعمل البنوك المركزية، وبين الاستقلالية الفعلية وفق الواقع العلمي والصلاحيات التي يمارسها البنك فعلياً في تحديد ورسم واستخدام أدوات السياسة النقدية بما يعكس مدى استقلالية البنك المركزي عن الحكومة وإلى أي مدى يتبنى البنك سياسة نقدية مستقلة، وفي حال ما تحققت الاستقلالية الفعلية، فإن ذلك يقود أيضاً إلى الاستقلالية الاقتصادية والمالية والتشغيلية.

- تنشأ تبعية البنك المركزي عندما تعاني الدول من عجز كبير في الموازنة العامة، ولا تجد السلطات المالية وسيلة لتمويل هذا العجز بعد استنفاد كل الوسائل البديلة الأخرى مثل الاستدانة من الخارج، وعدم وجود موارد حقيقية تساعد في سد العجز في هذه الحالة تلجأ السلطات الحكومية ممثلة في وزارة المالية أو وزارة الخزانة إلى الاستعانة بمراد البنك المركزي كونه الجهة الوحيدة المخول لها إصدار النقود وبالتالي ضمان مورد يساهم في تغطية جزء من العجز المالي أو يعرف "بالعجز".

- استقلالية البنوك المركزية لا تعني عدم التنسيق ما بين السياستين النقدية والمالية ضمن إطار مؤسسي متكامل يضمن فعالية كل من هذه السياسات ويكفل للبنك المركزي في ذات الوقت إدارة السياسة النقدية دون تدخلات سياسية تعمل على تحجيم دوره الرئيس.

- يمكن قياس استقلالية البنوك المركزية من خلال النظر إلى المؤشرات التي تحكم علاقته مع السلطات المالية، ومن بينهما حجم التمويل المؤقت الممنوح للسلطات المالية كنسبة من الإيرادات الحكومية، والفترة الزمنية المستغرقة لاسترجاع المبلغ إلى خزينة البنك المركزي. كذلك يمكن لمؤشرات مثل عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وحجم الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، أن تعطي مؤشرات عن إمكانية حدوث هيمنة مالية على قرارات وسلطات البنك المركزي، وكذلك ارتفاع معدلات التضخم إلى حدود مفرطة تعزى في الغالب إلى الهيمنة المالية على موارد وقرارات البنك المركزي وتعتبر مؤشراً على انخفاض مستويات استقلالية البنوك المركزية.

العلاقة بين استقلالية البنوك المركزية والاستقرار الاقتصادي

- تتجسد العلاقة من خلال تعزيز استقلالية البنوك المركزية في كونها تمكن هذه البنوك بشكل جيد من تحقيق الاستقرار السعري وتجنب تعارض الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والتغلب على الهيمنة المالية للحكومة على عمليات البنوك المركزية. كما انها توفر قدراً أكبر من الشفافية وتساعد على

مساعدة البنوك المركزية عن مدى نجاحها في تحقيق أهداف السياسة النقدية وكلها عوامل معززة للاستقرار الاقتصادي.

- تشير العديد من الدراسات التطبيقية إلى وجود علاقة عكسية ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم لا سيما في البلدان المتقدمة، حيث تساعد استقلالية البنوك المركزية على تبني السياسات واستخدام الأدوات النقدية الأكثر فعالية في تحقيق الاستقرار السعري دون تدخلات معيقة لذلك من قبل الحكومة. ومن هذه الدراسات من بينها دراسة جزيل وماسكاندارو وتابيليني في عام 1991 التي خلصت إلى وجود علاقة عكسية ما بين كل من مؤشري الاستقلالية السياسية والاقتصادية للبنوك المركزية ومعدل التضخم في 18 دولة متقدمة خلال عقد السبعينيات، حيث ثبت أن زيادة الاستقلالية الاقتصادية والسياسية للبنوك المركزية بنقطة واحدة لكل منهما في عقد السبعينيات من القرن الماضي ساهمت في خفض معدلات التضخم بنحو 1.2 نقطة مئوية و 0.6 % على التوالي، فيما أشارت الدراسة إلى انطباق العلاقة العكسية ما بين مؤشر الاستقلالية الاقتصادية فقط والتضخم في عقد الثمانينات وارتفاع مستويات تأثيره حيث يسهم ارتفاع مؤشر الاستقلالية الاقتصادية بنقطة واحدة في انخفاض التضخم بنحو 1.9 نقطة مئوية.

- صدرت دراسة حديثة عام 2019 تناولت تحليل العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في نحو 118 دولة نامية بين عامي 1980 و2013، ووجدت أن المعدلات الأعلى من الاستقلالية البنوك المركزية ترتبط بمعدلات تضخم منخفضة. وأوضحت أن التأثير يكون أقوى في حالة الدول الأكثر ديمقراطية، كما بينت الدراسة أن كافة الأبعاد المستخدمة لقياس استقلالية البنك المركزي (بما يشمل الاستقلالية في وضع الأهداف واستقلالية مسؤولي البنوك المركزية والاستقلالية المالية) تساهم في خفض معدلات التضخم.

- أوضحت الأدبيات الاقتصادية أن استقلالية البنوك المركزية لا تساهم فقط في خفض معدلات التضخم، وإنما تساعد كذلك على خفض مستويات تذبذب كل من معدلات نمو الناتج والتضخم حيث تبين أن استقلالية البنوك المركزية ساعدت على تقليل معدل تباين مستويات الناتج والتضخم بنحو النصف والثلاثين على التوالي منذ منتصف الثمانينيات وحتى منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة فيما عرف بفترة " الاعتدال الكبير".

استقلالية البنوك المركزية: تجارب دولية

- تعتبر الاستقلالية بنداً مهماً في دستور البنك المركزي الألماني منذ إنشائه في عام 1957، حيث يعتبر من أكثر البنوك المركزية استقلالية على مستوى العالم، حيث يتمتع بصلاحيات واسعة في تشكيل السياسة النقدية. على مر العقود السابقة ساهمت استقلالية البنك في تمتع ألمانيا بمعدلات منخفضة من التضخم على مستوى العالم حتى خلال عقد السبعينيات الذي شهد ارتفاعاً كبيراً لمعدل التضخم في عدد من الاقتصادات المتقدمة، لم يتجاوز معدل التضخم في ألمانيا 5% مقابل 10% في فرنسا، و14% في المملكة المتحدة.

- يعتبر البنك المركزي الأوروبي الذي تأسس عام 1998 من بين البنوك المركزية الأكثر استقلالية لا سيما خلال الفترة التي سبقت الازمة المالية العالمية، حيث نجح في الحفاظ على معدلات التضخم في منطقة اليورو خلال العشرين عاماً الأولى من تأسيسه عند مستوى 1.7 %، وهو ما يعزى بشكل أساسي إلى تفويض البنك المركزي الأوروبي بهدف رئيس يتمثل في تحقيق الاستقرار السعري واستقلالية البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية التي اعتمدت اليورو كعملة لها والمنصوص عليها في المعاهدات المؤسسة للاتحاد الأوروبي التي تحظر كذلك قيام البنك المركزي الأوروبي بالتمويل النقدي للحكومات.
- ومع ظهور أزمة الديون السيادية واضطرار البنك المركزي الأوروبي إلى التدخل بشراء الأوراق المالية والحكومية لمنع تصاعد الازمة، أصبحت البنوك المركزية في منطقة اليورو الدائن الأهم للحكومات، واختفت الحدود الفاصلة ما بين كل من السياستين النقدية والمالية، وظهرت تساؤلات حول مدى استقلالية البنك المركزي الأوروبي.
- في الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع الاحتياطي الفدرالي الأمريكي بدرجة عالية من الاستقلالية كما هو منصوص عليه في مسودة قانون الاحتياطي الفدرالي لسنة 1913 الذي تم بموجبه إنشاء البنك الاحتياطي الفدرالي.
- تأتي أهمية استقلالية مجلس الاحتياطي الفدرالي في كونه البنك المركزي الأكبر تأثيراً على مستوى العالم في ظل ارتباط عدد كبير من العملات بالدولار الأمريكي الذي ما زال يشكل العملة الدولية الأكثر استخداماً عالمياً.
- يعتبر بنك إنجلترا مستقلاً من القرن السابع عشر الميلادي وبالتحديد في عام 1694، ويهدف إلى تعزيز الرفاه الاقتصادي من خلال تحقيق الاستقرار المالي والنقدي بعيداً عن أي تأثيرات سياسية.
- يهدف بنك إنجلترا في إطار مسؤولياته التي يملئها عليه قانون البنك المركزي، إلى ضبط السياسات النقدية باستخدام أسعار الفائدة لتحقيق الاستقرار المالي، ووضع الضوابط اللازمة للمصارف وشركات التأمين بعيداً عن أية تدخلات سياسية.
- في اليابان، تأثر بنك اليابان المركزي قبل عام 1998 ببعض التدخلات الحكومية إلا أنه وبعد مراجعة قانون البنك المركزي لسنة 1998، أصبحت هناك محدودية في التدخلات الحكومية التي كانت تشمل ضرورة موافقة وزارة المالية على ميزانية المصروفات والإيرادات الخاصة بالبنك.

استقلالية البنوك المركزية: تجارب عربية

- يتمتع المصرف المركزي في البحرين، وفق قانونه بالاستقلال المالي والإداري، وتعتبر ميزانية المصرف التي يتم إعدادها على النمط التجاري، أيضاً مستقلة ويجري البنك عملياته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية، كما يمارس مهامه دون التقيد بالنظم الإدارية والمالية الحكومية.
- وفي تونس، أشار قانون 1958 الخاص بإنشاء وتنظيم البنك المركزي التونسي إلى الاستقلالية المالية للبنك. كما تم عام 2016 تعزيز استقلاليته من خلال قانون ضبط تنظيم أعمال البنك المركزي الذي نص على "أن يكون البنك مستقلاً في تحقيق أهدافه ومباشرة مهامه والتصرف في موارده"، حيث

يخضع للمتابعة والمسائلة من قبل مجلس نواب الشعب في هذا الشأن. كذلك لا يمكن المساس باستقلالية البنك المركزي أو التأثير على قرارات مسؤولي البنك في نطاق مباشرة مهامهم.

- **في العراق**، تعززت استقلالية البنك المركزي بموجب قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 الذي ينص على أن البنك المركزي يمثل السلطة الوحيدة في العراق المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية دون الحاجة إلى الموافقة ومصادقة وزير المالية. منح هذا القانون البنك المركزي الصلاحيات الكافية لوضع وتحديد السياسة النقدية بحرية تامة ودون أن يتلقى التعليمات أو التوجيهات من الحكومة أو من أي كيان آخر.
- **في فلسطين**، تتمتع سلطة النقد الفلسطينية بشخصية اعتبارية مستقلة وأهلية قانونية كاملة لمباشرة جميع الاعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها.
- **وفي قطر**، يمنح قانون البنك المركزي الاستقلال المالي والإداري وكافة الصلاحيات التنظيمية والرقابية والإشرافية لممارسة مهامه وتحقيق أهدافه.
- **في ليبيا**، أقرت السلطة الليبية قانوناً ومصرفياً جديداً عام 2012 يعزز استقلالية مصرف ليبيا المركزي.
- **في مصر**، تم صياغة مشروع قانون جديد للبنك المركزي تمت مناقشته من قبل اللجنة الاقتصادية بمجلس الوزراء يهدف إلى تعزيز استقلالية وحوكمة البنك المركزي. يضع البنك المركزي أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة، وذلك من خلال مجلس تنسيقي يُشكل بقرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية نظام عمل هذا المجلس، وقد تحوّل البنك المركزي المصري في عام 2003 إلى تبني سياسة استهداف التضخم بهدف تعزيز النمو الاقتصادي بما استلزم السعي نحو مزيد من دعم استقلالية البنك المركزي.
- **أما في المغرب**، يضمن القانون الجديد للبنك المركزي المغربي الصادر عام 2019 استقلالية أكبر لبنك المغرب في مجال السياسة النقدية، وحماية أفضل ضد أي تدخل غير مشروع أو أي حالة تضارب للمصالح في عملية صنع القرار، علاوة على تعزيز مهام البنك التوسعية وموائمة أدوات السياسة النقدية مع خصوصيات البنوك التشاركية، والمساهمة في الاستقرار المالي للبلاد، كمهمة جديدة تناط ببنك المغرب والمساهمة في الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي.
- كما تقتصر السلف والتسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل المصرف المركزي في الامارات العربية المتحدة للحكومة في تلك الموجهة لسد عجز مؤقت وغير متوقع في الإيرادات الحكومية وبما لا يتجاوز 10% من إيرادات الحكومة المحققة خلال السنوات المالية الثلاث الأخيرة على أن تلتزم الحكومة بسدادها في موعد لا يتجاوز سنة من تاريخ منحها.

- وفي السودان، فينص آخر تعديل لقانون بنك السودان المركزي في 2012 على أنه يجوز للبنك المركزي أن يمنح تمويلاً مؤقتاً للحكومة بالشروط التي يقرها على ألا يتجاوز التمويل في أي وقت 15% من تقديرات الإيرادات العامة للحكومة في السنة المالية التي يُمنح فيها التمويل، على أن يُسدد التمويل كاملاً خلال مدة لا تتجاوز الستة أشهر التالية لنهاية السنة المالية التي مُنح فيها. وإذا لم يسدد التمويل كله أو بعضه خلال المدة المنصوص عليها، تتم معالجته بالكيفية التي يتفق عليها بين البنك والحكومة.

الانعكاسات على صعيد السياسات

- 1- أهمية السعي نحو المزيد من دعم استقلالية البنوك المركزية.
- 2- دعم الاستقلالية القانونية والفعلية للبنوك المركزية
- 3- ضمان استقلالية البنك المركزي في إطار يضمن التنسيق بين السياسات الاقتصادية الكلية.
- 4- تعزيز شفافية المصارف المركزية بما يدعم مصداقية واستقلالية البنوك المركزية.
- 5- ضرورة تعزيز حوكمة البنوك المركزية.

المصدر / سلسلة بحثية - العدد السادس / صندوق النقد العربي.