دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤

م.م خلف محمد حمد الجبوري

كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة تكريت

ملخص

بالنظر للدور الكبير الذي يمارسه البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي ،فأن موضوع استقلالية البنك المركزي يعد من اهم وأكثر المواضيع التي حظيت بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية لاسيما المالية والمصرفية منها . والسبب الرئيسي في أهمية هذا الموضوع يعود الى التطورات الاقتصادية والنقدية الدولية والمحلية التي شهدتها معظم دول العالم من خلال فهمها الواسع والعميق لطبيعة الدور الذي يمارسه البنك المركزي في النشاط الاقتصادي للبلد وما يمتلكه من صلاحيات وإمكانيات فعلية تمكنه من ممارسة مهامه لتحقيق أهداف السياسة النقدية . وعلى هذا الأساس نجد ان العديد من بلدان العالم قد سعت لضمان وتحقيق استقلالية بنوكها المركزية من خلال قيامها بتشريع قوانين جديدة او إجراء تعديل على قوانينها القائمة . ان أهمية هذا البحث تبرز من خلال الدور الكبير والفعال الذي يلعبه البنك المركزي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية عند حصوله على استقلاله وعدم خضوعه للاعتبارات او التداخلات السياسية ، اذ ان استقلالية البنك المركزي تعني حريته في رسم وتنفيذ السياسة النقدية من خلال تحديد الأهداف واختيار الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف على ان تكون قرارات البنك المركزي متسقة الى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة .

ولتحقيق هدف البحث الذي يكمن في تحليل أهمية توفر استقلالية البنوك المركزية كشرط ضروري لأداء دورها الفاعل في الاستقرار النقدي والشامل وتحقيق أهداف السياسة النقدية لأي بلد ، واثبات الفرضية التي استندت على نقطة مفادها ان استقلالية البنوك المركزية تدعم وتشجع على إدارة السياسة النقدية بفعالية اكبر ومن ثم تساهم في تحقيق الاستقرار النقدي وتحقيق اهداف السياسة النقدية الاخرى . فقد تم تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول التأصيل النظري لاستقلالية البنوك المركزية من خلال مطلبين ،تناول المطلب الأول الإطار ألمفاهيمي والتاريخي للاستقلالية فيما تناول المطلب الثاني مبررات وقيود ومعايير الاستقلالية ، اما المبحث الثاني فقد تناول الآثار الاقتصادية لاستقلالية البنوك المركزية من خلال دراسة العلاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي وكل من التضخم والناتج المحلي الإجمالي وعجز الموازنة العامة وسعر الصرف ، في حين جاء المبحث الثالث ليتناول بعض التجارب الرائدة والحديثة في مجال الاستقلالية مع الإشارة الى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ . وتم اختتام البحث بجملة من الاستنتاجات اهمها :-

١ – تعدد وظائف البنوك المركزية في البلدان النامية وعدم اقتصارها على تحقيق الاستقرار في القيمة الداخلية والخارجية للعملة على عكس البنوك المركزية في البلدان المتقدمة .

٢ - اتجاه البنك المركزي العراقي وبحسب القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ،صوب العمل على أسس آلية السوق من خلال سعيه لتحقيق هدف أساسي من خلال اعتماده بدرجه كبيرة على الأدوات النقدية غير المباشرة .

فيما اوصى البحث بضرورة بذل المزيد من الجهود بهدف تحقيق الهدف الأساسي للبنك المركزي العراقي والمتمثل بالمحافظة على المستوى العام للأسعار، من خلال التوسع في استخدام أدوات البنك غير المباشرة، ومحاولة تطبيق فقرات قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ولاسيما المواد المتعلقة باستقلالية البنك وعلاقته بالحكومة بعيدا عن تدخل الدولة .

ABSTRACT

"The Role of Central Banks Independency in Achieving the Monetary Policy Objectives, with reference to Iraq's experience in the light of Iraq's Central Bank act no. 56, 2004"

Central bank plays a great role in achieving the monetary stability. Thus, the Independency of this institution is a main subject in economics which has been taken good consideration in the financial and banking studies.

Rapid and significance of the economic and monetary international and domestic changes stand behind the importance of this subject which is globally understood.

Therefore, so many countries try to secure and guarantee such Independency for their central banks by finding suitable or new legislations beside the old ones they have previously.

The significance of this research arises in due to the great and effective role played by the central bank in drawing and executing the country's monetary policy after having the full independency of course, entirely far from any intervention. To the central banks, independency means a freedom in taking the lead for making monetary policies, nominating objective and implementing convenient tools to reach its national goals in accordance with the general economic policies of the state.

The research's aim is to analyses the essential background for that independency as an important condition for an effective performance leads to a comprehensive monetary policy. Different experiences are taken as a medium guide for this subject.

The hypothesis of the research emphasizes the point which says that, "Central banks have decisive capability in making and acquiring the monetary stability and then after administrating effectively the monetary policy in accordance with the degree of independency, assuming little political or governmental influences.

To achieve objective and prove the hypothesis, the research is being divided into three sections:, the first tries to throw some light on the theoretic conception in independency by defining terminological and historic frame of independency and explaining the justifications and criteria of independency.

The second section casts another light on the economic impacts of independency by studding the relationship between the degree of independency and issues like inflation, the G.D.P., The public budgetary deficit and the rate of exchange. The third section tries to review some pioneering and recent experiences in the area of independency.

A reference to the Iraqi experience in this field is considered in the light of act 56, 2004. Some conclusions are reached, and some other recommendations are suggested too.

المقدمة

بالنظر للدور الكبير الذي يمارسه البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي ،فأن موضوع استقلالية البنك المركزي يعد من أهم وأكثر المواضيع التي حظيت بأهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية لاسيما المالية والمصرفية منها . والسبب الرئيسي في أهمية هذا الموضوع يعود الى التطورات الاقتصادية والنقدية الدولية والمحلية التي شهدتها معظم دول العالم من خلال فهمها الواسع والعميق لطبيعة الدور الذي يمارسه البنك المركزي في النشاط الاقتصادي للبلد وما يمتلكه من صلاحيات وإمكانيات فعلية تمكنه من ممارسة مهامه لتحقيق أهداف السياسة النقدية . وعلى هذا الأساس نجد ان العديد من بلدان العالم قد سعت لضمان وتحقيق استقلالية بنوكها المركزية من خلال قيامها بتشريع قوانين جديدة او إجراء تعديل على قوانينها القائمة .

أهمية البحث : تبرز أهمية البحث من خلال الدور الكبير والفعال الذي يلعبه البنك المركزي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية عند حصوله على استقلاله وعدم خضوعه للاعتبارات او التدخلات السياسية ، اذ ان استقلالية البنك المركزي تعني حريته في رسم وتنفيذ السياسة النقدية من خلال تحديد الأهداف واختيار الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف على ان تكون قرارات البنك المركزي متسقة الى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة .

هدف البحث : يكمن هدف البحث في تحليل أهمية توفر استقلالية البنوك المركزية كشرط ضروري لأداء دورها الفاعل في الاستقرار النقدي والشامل وتحقيق أهداف السياسة النقدية لأي بلد ، وذلك من خلال الاستعانة بتجارب بعض الدول المتباينة في درجة استقلالية بنوكها المركزية عن الحكومات سواءاً من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية او الهيكل التنظيمي وعلى نحو قد تكون فيه هذه الاستقلالية مطلقة او محددة .

فرضية البحث : جاءت فرضية البحث لتستند على نقطة مفادها ان استقلالية البنوك المركزية تدعم وتشجع العمل على ادارة السياسة النقدية بفعالية اكبر ومن ثم تساهم في تحقيق الاستقرار النقدي وتحقيق اهداف السياسة النقدية الاخرى .

هيكلية البحث : ولتحقيق هدف البحث المشار إليه واثبات الفرضية تم تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول التأصيل النظري لاستقلالية البنوك المركزية من خلال مطلبين ،تناول المطلب الأول الإطار ألمفاهيمي والتاريخي للاستقلالية فيما تناول المطلب

الثاني مبررات وقيود ومعايير الاستقلالية ، اما المبحث الثاني فقد تناول الآثار الاقتصادية لاستقلالية البنوك المركزية من خلال دراسة العلاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي وكل من التضخم والناتج المحلي الإجمالي وعجز الموازنة العامة وسعر الصرف ، في حين جاء المبحث الثالث ليتناول بعض التجارب الرائدة والحديثة في مجال الاستقلالية مع الإشارة الى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ . وتم اختتام البحث بالاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

التأصيل النظري لاستقلالية البنوك المركزية

المطلب الأول : الإطار ألمفاهيمي والتاريخي للاستقلالية

أولا : مفهوم الاستقلالية: قد يعتقد البعض ان استقلالية البنوك المركزية تعني الانفصال التام بين السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي والسلطة الاقتصادية المتمثلة بالحكومة في كل شيء سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية او الهيكل التنظيمي ... الخ ، ولكن في الواقع ان البنك المركزي ليس سوى مؤسسة تعمل في الإطار المؤسسي للدولة (الصلوي ، www.26sep.net) وأن السياسة النقدية التي يقوم بإدارتها البنك المركزي هي إحدى السياسات الاقتصادية للدولة .

وعلى هذا الأساس فأن استقلالية البنوك المركزية لاتعني الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي وانفراد البنك المركزي في تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية وإنما يكون الاتفاق على تحديد هذه الأهداف بين الحكومة والبنك المركزي على ان تكون قرارات البنك المركزي وخصوصا فيما يتعلق بالسياسة النقدية مستقلة ومنسجمة الى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦،١١٥)، بمعنى الاستقلالية في تحديد الأهداف الوسيطة وفي اختيار الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف مع ضرورة الحفاظ على اكبر قدر ممكن من الانسجام والتناغم بين السياسة النقدية والمالية . وبذلك فأن الاستقلالية تعني ان يكون للبنك المركزي السلطات والصلاحيات الكاملة للعمل على تحقيق أهداف السياسة النقدية من خلال (محمد علي ،٢٠٠٧، ٣٠٠) :

١ – استقلالية إدارة البنك المركزي عن الحكومة.

٢ – استقلالية رسم وتنفيذ السياسة النقدية عن طريق البنك المركزي بهدف إبعاد تلك السياسة عن نفوذ الحكومة والمصالح السياسية .

٣ – استقلالية تنسيق سياسات البنك المركزي عن السياسات الاقتصادية الأخرى .

٤ – استقلالية المسؤولين الرئيسيين في التعيين وعدم الاستغناء عن خدماتهم قبل الفترة المحددة لهم بموجب القانون .

اي ان للبنك المركزي الحرية في كيفية تقرير الوصول الى أهدافه ، كما ان القرارات التي يتخذها البنك المركزي تكون عصية عند محاولة تعطيلها من جانب الحكومة (صالح،٢٠٠٨، ٥).

وهكذا يتضح ان الاستقلالية تعني حرية البنك المركزي في إدارة السياسة النقدية دون الخضوع للاعتبارات او التدخلات السياسية من قبل الحكومة من خلال منحه حرية التصرف بشكل تام في رسم وتنفيذ سياسته النقدية،وهي بهذا لاتعني الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة وإنما يكون هناك اتفاق وتنسيق في تحديد أهداف السياسة النقدية بينهما .

ثانيا : تطور الاستقلالية وعوامل ظهورها : ان قضية استقلالية البنوك المركزية هي ليست وليدة اللحظة وإنما تعود جذورها الأولى الى بدايات القرن التاسع عشر عندما ذكر الاقتصادي الانكليزي (DAVID RICARDO) عام ١٨٢٤م انه لايمكن الاعتماد على الحكومة في السيطرة على إصدار النقود الورقية لأنه يؤدي الى الإفراط في استخدامها ، واقترح ان يتم وضع احتكار الإصدار النقدي في أيدي نواب يتم تفويضهم عن طريق مجلس النواب (B.W.FRASER,1994,1) .

وقد شهدت العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات منذ نشأتها الأولى وحتى الوقت الحاضر العديد من التطورات بسبب تطور وظائف تلك البنوك وتطور النشاط الاقتصادي بصورة عامة،حيث ظهرت الدعوة الى استقلالية البنك المركزي بعدما تجاوزت مهمة البنك وظيفة إصدار النقود إلى التأثير في اقتصاديات الدول من خلال التناسق بين حجم المعروض النقدي ومصلحة الاقتصاد واستقرار قيمة عملة الدولة ، وأصبحت هناك رغبة في دعم استقلالية البنوك المركزية سياسيا وعدم تدخل الحكومات في أعمال تلك البنوك ، الا ان هذه العلاقة أخذت منحى جديد بعد حدوث الكساد العالمي الكبير (١٩٢٩-١٩٣٣) حيث لجأت كثير من الدول الى زيادة اقتراضها من مصارفها المركزية لتلبية احتياجاتها في تمويل الحرب العالمية الثانية ومن ثم إصلاح مادمرته الحرب وقد أدت هذه الظروف الى اتخاذ معظم الحكومات قرارات بتحويل ملكية هذه المصارف الى ملكية الدولة ، مثال على

ذلك مصرف كوبنهاجن الوطني عام ١٩٣٦ ومصرف الاحتياطي النيوزلندي ومصرف كندا (السامرائي والدوري ،١١٨،٢٠٠٦)، وبذلك فقدت معظم البنوك المركزية استقلاليتها التي تمتعت بها من قبل.

الا انه يمكن القول بصفة عامة ان العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات قد تطورت بصورة ملحوظة بعد الكساد العالمي الكبير وخصوصا في الحقبة الأخيرة من القرن العشرين اذ أقدمت كثير من الدول على اعتماد برامج لإصلاح هياكلها الاقتصادية وخصوصا المالية منها وما يتعلق منها بالبنك المركزي إلى الأخذ بمبدأ الاستقلالية كشرط ضروري لتحقيق سياسة نقدية واقتصادية متوازنة وهذا ماكدت عليه معاهدة ماسترخت (٧ شباط /١٩٩٢) التي نصت على ان تكون المصارف المركزية للدول الأعضاء مستقلة عن السلطات السياسية وعن اي تدخلات أخرى تؤثر في هدفها الرئيسي القاضي بتحقيق استقرار في المستوى العام للأسعار وأن تمتنع المصارف المركزية عن اخذ تعليماتها من حكوماتها وأن تمتنع المصارف عن تقديم اي تسهيلات مالية لمصلحة الحكومة او اي سلطة عامة أخرى وأن يكون لحسابات تلك المصارف مدققون خارجيون مستقلون (القيسي www.banquecentrale.govK,2,).

ثالثا : أسباب الدعوة إلى الاستقلالية : أدت التطورات الاقتصادية والمالية وخصوصا في عقد السبعينيات وجزء من عقد الثمانينيات من القرن الماضي الى ظهور أهمية استقلالية البنوك المركزية في بعض دول العالم ، وكان من أهم الأسباب الرئيسية التي أدت الى المناداة باستقلالية البنوك المركزية هي (الصلوي ، www.26sep.net):

١ – سعي الحكومات للسيطرة على البنوك المركزية لتوجيه السياسة النقدية بما يخدم سياستها المالية والاقتصادية من خلال تطبيق بعض السياسات النقدية التي تساهم في التضخم وتخدم الموازنة العامة كالإصدار النقدي بدون مقابل .

٢ – انهيار نظام (بروتن وودز) وظهور ظاهرة التضخم في كل من الدول الرأسمالية المتقدمة والنامية ، حيث كان ينظر الى ظاهرة التضخم كنتاج للسياسة النقدية المطبقة من قبل البنوك المركزية .

٣ – تأثير الاقتصاد السياسي على السياسة النقدية وهذا يظهر من خلال تأثير نتائج الانتخابات على الوضع الاقتصادي قبل وأثناء الانتخابات والهدف منه إحداث رواج

اقتصادي قبل الانتخابات وان كان قصير المدى لحين نجاحهم في الانتخابات وهذا مايسمى بـ (الدورة السياسية للنشاط الاقتصادي).

٤ – عدم فعالية وكفاءة السياسة النقدية خصوصا في مجال مكافحة التضخم في بعض الدول نتيجة لتدخل الحكومة بدرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية اذ أظهرت نتائج بعض الدراسات ان هناك علاقة بين استقلالية البنك المركزي وخفض معدلات التضخم دون التأثير السلبي على معدلات النمو ، وهذه الدراسات نادت بضرورة استقلالية البنك المركزي (السامرائي والدوري ،١١٥،٢٠٠٦).

٥ – ان استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة تجعله لايخضع لها ، وذلك في حالة طلبها او إلحاحها على الإصدار النقدي الفائض لأن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار (زيادة التضخم) داخل إقليم الدولة .

المطلب الثاني : استقلالية البنوك المركزية ،المبررات ، المحددات ، والمعايير

أولا : مبررات الاستقلالية: استند مؤيدو استقلالية البنوك المركزية على العديد من الحجج والمبررات التي تدعم فكرة استقلالية البنوك المركزية ، ومن أهم هذه المبررات مايلي :

١ - أن مصداقية السياسة النقدية وقدرتها على تحقيق والإبقاء على استقرار طويل الأجل للأسعار ومع الحد الأدنى من التكاليف الاقتصادية الحقيقية ، سوف تتحسن إذا كانت صياغة السياسة النقدية في أيدي مسئولين بعيدين عن السياسة يكون باستطاعتهم النظر إلى المدى البعيد (السامرائي والدوري ،١١٩،٢٠٠٦).

٢- أن البنك المركزي هو المسؤول عن السياسة النقدية الرئيسة في أي بلد ، والذي تتضمن أعماله مراقبة المؤسسات الأخرى ، وكذلك إيجاد التنسيق فيما بينها ، فلا بد أن يحظى البنك المركزي بالاستقلالية المطلقة .

٣- أن معظم البلدان التي شهدت اقتصادياتها ارتفاعاً حاداً في الأسعار ولم يكن من السهولة السيطرة على هذا الارتفاع (التضخم الطليق) في مدة سابقة ، ومن ثم استطاعت هذه البلدان

السيطرة أو معالجة هذا النوع من التضخم فيما بعد ، فان البنوك المركزية في مثل هذه البلدان تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال(الصادق وآخرون،١٩٩٣، ٩٠).

٤ - أن استقلالية البنك المركزي ستؤدي إلى إبعاد التأثيرات الحكومية عن هذه البنوك فيما يتعلق بتحديد نفقاتها وإيراداتها ، ومن ثم فصل موازنة البنك المركزي عن الموازنة العامة للدولة (العياش ،١٩٩٧، ١١٥).

٥ - كذلك هناك من يبرر الاستقلالية ، انطلاقا من أن المهمة الأولية للبنوك المركزية هي المحافظة على قيمة النقد والقوة الشرائية له ، ومن ثم فان الهدف الأساس لاستقلالية البنوك المركزية هو تحقيق الاستقرار النقدي (السهلاني ،،٢٠٠٨،٥٧).

٦- ان تزايد عولمة الأسواق المالية واقترانها بالأزمات المالية التي حدثت ، أدى إلى التوجه بقوه نحو الدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية(ثويني،٢٠٠١، ٤٩).

٧ - والبعض يدعم الاستقلالية من خلال(ادجمان ، ١٩٨٨،٥٦٢):-

- أن الاستقلالية ستدعم موقف البنك المركزي في مواجهة التأثيرات السياسية التي تستخدم عرض النقد لأغراض أو مصالح سياسية .

- أن بنكا مركزيا لا يتمتع بالاستقلالية سيفقد المرونة في تنفيذ السياسة النقدية.

ثانيا : محددات الاستقلالية .: مثلما كان هناك من يؤيد فكرة استقلالية البنوك المركزية عن الحكومات من خلال المبررات والحجج فأن هناك مجموعة من الأفكار والآراء التي جاء بها مؤيدو عدم استقلالية البنوك المركزية والتي تمثلت بالاتي :

١ - ينطلق الرافضون لفكرة استقلالية البنوك المركزية، من التعارض فيما بين المؤيدين للاستقلالية أنفسهم فمنهم من يرى بأن الاستقلالية يجب أن تتمثل في تحقيق أهداف السياسة النقدية ، فيما يرى القسم الأخر بأن الاستقلالية تتمثل في استخدام الأدوات النقدية فقط من اجل تحقيق أهداف السياسة النقدية (العياش ،١٩٩٧، ٤٠).

٢- " أن الاستقلالية هي ليست شرطا ضروريا ، وليست بالتأكيد شرطا كافيا لضمان بنك مركزي قوي وفعال (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦، ١٢٠).

٣- ويدعم (ملتون فريدمان) معارضته لوجود بنك مركزي مستقل بالقول أن مقداراً كبيراً من الأذى يمكن أن يلحق النظام النقدي عندما يخطأ عدد قليل ممن يمتلكون سلطة التأثير على هذا النظام (ثويني،٢٠٠١، ٥١).

٤ - ويرى (دي كوك) أن البنك المركزي يجب أن يخضع لإجراءات رقابة الدولة ومن ثم فانه ليس للبنك المركزي الحق بالمطالبة بالاستقلال عن الحكومة وخاصة في شؤون السياسة النقدية وسياسة التحويل الخارجي(ثويني،٢٠٠١، ٥١).

٥ - نظرا لمشاركة الحكومة في رأس مال البنك المركزي فان هذا يمنحها الحق بالتدخل في سياساته (ثويني،٢٠٠١، ٥٤).

٦ - ومن أوجه القلق الأساسية بشان استقلال البنوك المركزية ، أنها قد لا تقوم بالفعل بتحسين الأداء في مجال التضخم في الأجل الطويل ، فما دامت للبنوك المركزية بواعثها وأهدافها الداخلية الخاصة فأنها قد تتعارض مع انتهاج سياسة نقدية غير تضخمية (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦، ١٢٠).

ثالثا : معايير استقلالية البنك المركزي :نظرا للصعوبة الكبيرة التي تواجهها الدراسات المعنية باستقلالية البنوك المركزية في قياس درجة الاستقلالية كميا وبشكل دقيق لما يحكمها من عوامل تحتمل أحكاما قيمية ونسبية ، لذلك فأن هناك عدة معايير يمكن من خلالها النظر إلى الاستقلالية من جانب آخر وهذا الجانب يتمثل بحرية البنك المركزي باختيار أدوات السياسة النقدية والحدود المفروضة على قدرة البنك المركزي لتمويل الحكومة . ومن اهم المعايير التي تقاس بها درجة الاستقلالية هي (السهلاني ،٢٠٠٨، ٥١) :

١ - **سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية ومدى التدخل الحكومي :** ان البنك المركزي الذي يكون لديه سلطة واسعة في وضع وتحديد السياسة النقدية ودور مؤثر وفاعل في التنسيق والمشاركة مع الأجهزة الحكومية المختصة فيما يتعلق بتحديد واختيار قطاعات وأنشطة خطط التنمية الاقتصادية المستهدفة يكون أكثر استقلالا من ناحية عنصر صياغة السياسة النقدية . اما عندما تحدد السياسة النقدية من قبل الحكومة ويتولى البنك المركزي تنفيذها وتحديد أهدافها فهنا يكون البنك المركزي غير مستقل بل تابع للحكومة ويسير وفقا للتوجهات التي ترسمها له وكأنه جهاز من أجهزة الدولة .

٢ – **مدى التزام البنك المركزي بمنح التسهيلات الائتمانية للحكومة :** تكون البنوك المركزية أكثر استقلالية عندما تزيد من فرض القيود المحددة على تقديم الإقراض العام للقطاعات الحكومية ، وهذه تمثل احد المظاهر المهمة للاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في تحديد وتنفيذ السياسة النقدية حيث وضعت معظم البلدان قيودا مشددة على إمكانية إقراض الحكومة من بنوكها المركزية خشية ان يؤدي الإفراط في الإقراض الى التضخم. الا ان هناك بلدان سمحت بإتاحة مثل هذه التسهيلات النقدية بصورة غير مباشرة من خلال السوق الثانوية ، وفي هذه الحالة يكون تدخل البنك المركزي في السوق الثانوية

فقط بغرض تنظيم سوق النقد حتى لا يتم استغلال عمليات السوق المفتوحة لتمويل الحكومة بالاتفاق مع البنك المركزي ، وهذا الجانب يعزز من درجة استقلالية البنك المركزي (محمد علي ،٢٠٠٧، ٣١٨).

٣ – **سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظ البنك المركزي وأعضاء مجالس إدارتها ومؤسستها ومدة ولايتهم ومعدل استقرارهم في وظائفهم :** من الملاحظ انه في معظم بلدان العالم يتم تعيين محافظ وكبار مسؤولي البنوك المركزية من قبل السلطة التنفيذية (الحكومة) وهذا لا يتعارض مع استقلالية تلك البنوك ، الا انه في البلدان التي تتمتع بنوكها المركزية بدرجة عالية من الاستقلالية فان هناك قيود ومحددات على الحكومة في مجال تعيين وإقالة محافظي البنوك المركزية وأعضاء مجالس إدارتها . ومن اهم هذه القيود :

أ – ضرورة وجود نسبة معينة من التعليمات تحد من انفراد الحكومة في هذا المجال .

ب – عند تعيين كبار المسؤولين في البنك المركزي يشترط اخذ موافقة البرلمان قبل التعيين .

ج – تحديد فترة البقاء في المنصب بحيث تكون طويلة نسبيا .

وعلى هذا الأساس فأنه كلما كانت المدة القانونية لمحافظ البنك المركزي وباقي أعضاء مجلس الإدارة أطول فأن البنك يكون أكثر استقلالية .

٤ – **دور ممثلي الحكومة في البنك المركزي :** تختلف درجة استقلالية البنوك المركزية من ناحية عدد أعضاء مجلس الإدارة ممن يمثلون الحكومة في البنك المركزي ، فكلما انخفضت نسبة أعضاء الحكومة الممثلين في مجلس إدارة البنك فأنه يكون أكثر استقلالا .

٥ – **سلطة الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي (الاستقلال المالي) :** ان تدخل الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي من خلال الاشتراط على حصول موافقة مسبقة من الحكومة للموازنة قد تشكل وسيلة غير مباشرة تستخدمها الحكومة للتأثير على هذا البنك عن طريق الحد من قدرته للحصول على الموارد المالية اللازمة له في حالة عدم إتباعه لتوجيهاتها ، فكلما انخفض تدخل الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي كلما كان أكثر استقلالا .

٦ – **تحديد الأهداف :** يكون البنك المركزي أكثر استقلالية عندما يحدد القانون مهامه بعدد محدد من الأهداف ، فعندما يكون الهدف الأساسي للبنك المركزي هو تحقيق استقرار

المستوى العام للأسعار فأن مسؤولية السياسة النقدية تنحصر في البنك المركزي بالمحافظة على استقرار المستوى العام للأسعار .

المبحث الثاني

الآثار الاقتصادية لاستقلالية البنوك المركزية

أجريت العديد من الدراسات الاقتصادية التي تبحث في طبيعة وتحديد مستوى العلاقة بين درجة استقلالية البنوك المركزية وبعض المتغيرات الاقتصادية مثل التضخم والناتج المحلي الإجمالي وعجز الموازنة العامة وسعر الصرف . وفيما يلي استعراض لطبيعة العلاقة التي تربط بين استقلالية البنوك المركزية واهم هذه المتغيرات الاقتصادية :

المطلب الأول : العلاقة بين درجة الاستقلالية والتضخم :

أجريت العديد من الدراسات الاقتصادية التي تبحث في العلاقة بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم ، حيث رأى أنصار الرأي المنادي باستقلالية البنوك المركزية انه اذا كان البنك المركزي مستقل وبعيد عن الضغوط السياسية من جانب الحكومة او البرلمان فأن السياسة النقدية التي يتبعها البنك المركزي سوف تؤدي الى انخفاض معدلات التضخم وتعمل على استقرار مستويات الأسعار . ومن ضمن الدراسات التي بينت هذه العلاقة هي الدراسة التطبيقية لكل من باد وباركين (Bad & Parkin)بعنوان (قوانين البنك المركزي والسياسة النقدية) ،والتي تم من خلالها إجراء مقارنة معدلات التضخم في (١٢) دولة متقدمة ولأوقات محددة مع درجة استقلالية البنوك المركزية في هذه البلدان ولنفس الفترة وأقرت الدراسة بوجود علاقة عكسية بين كل من درجة الاستقلالية ومعدلات التضخم اي انه كلما زادت درجة استقلالية البنك المركزي كلما انخفضت معدلات التضخم ، كما إشارة الدراسة الى ان التحكم في التضخم في البلدان المتقدمة لن يؤدي الى خفض معدلات النمو او زيادة معدلات البطالة (محمد علي ،٢٠٠٧، ٣٠٤).

وهناك دراسة أخرى أعدها (Masiandro & Jabellini)لقياس استقلالية البنوك المركزية حيث تم اعتماد مقياسين لهذه الدراسة ،الأول مبني على أساس معايير اقتصادية يأتي في مقدمتها مقدرة الحكومة على تحديد الشروط المقررة للاقتراض الحكومي من البنك المركزي والأدوات النقدية التي تخضع لإدارة البنك المركزي ، والثاني مبني على أساس معايير سياسية مشابه للمقياس الذي استخدمه كل من (باد وباركين)، وقد اعتمد الباحثان في

هذه الدراسة بيانات التضخم ودرجة الاستقلالية لخمس دول أخرى وللمدة (١٩٥٠-١٩٨٩) وقد أثبتت نتائج الدراسة ان هناك علاقة عكسية بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦، ١٣٤-١٣٥) .

المطلب الثاني : العلاقة بين درجة الاستقلالية والناتج المحلي الإجمالي :

بالنسبة للعلاقة بين درجة الاستقلالية والناتج المحلي الإجمالي فأن الدراسات التي اهتمت بهذه العلاقة عددها قليل قياسا بالدراسات التي اهتمت بالعلاقة بين درجة الاستقلالية والتضخم . ومن الدراسات التي اهتمت بالعلاقة بين الناتج المحلي الإجمالي ودرجة الاستقلالية هي التي قام بها كل من (Delong & Summers) التي أجريت في عدد من البلدان الصناعية للمدة ١٩٥٥-١٩٩٠ والتي أثبتت ان هناك علاقة طردية موجبة بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (حشاد ،١٩٩٤ ، ١١٦) .

اما بالنسبة للدراسة التي قام بها كل من (Masciandaro & Grilli Jabelini) فلم تظهر وجود علاقة بين استقلالية البنوك المركزية ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالمقياسين الاقتصادي والسياسي (ثويني ،٢٠٠١، ٤٥).

والملاحظ من خلال هاتين الدراستين نستطيع القول بأن الحكم على تحديد طبيعة العلاقة بين استقلالية البنوك المركزية والناتج المحلي الإجمالي هو أمر غير محسوم ،اذ ان هناك عوامل تؤثر بنمو الناتج المحلي الإجمالي وبالمقابل تتأثر بدرجة استقلالية البنك المركزي ومن هذه العوامل كمية الموارد الاقتصادية المتاحة ومستوى تشغيل هذه الموارد وكفاءة عوامل الإنتاج .

المطلب الثالث : العلاقة بين درجة الاستقلالية وعجز الموازنة العامة :

تشير الدراسة الكمية التي قام بها كل من (Bad & Parkin) لقياس العلاقة بين درجة استقلالية البنوك المركزية وعجز الموازنات العامة في (١٢) دولة صناعية ان هناك علاقة عكسية بين درجة استقلالية البنوك المركزية ونسبة عجز الموازنة العامة، بمعنى انه كلما زادت درجة استقلالية البنوك المركزية انخفضت نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي . وقد أظهرت نتائج تلك الدراسة في كل من ألمانيا وسويسرا – والتي تتمتع بنوكها المركزية بأعلى درجة من الاستقلالية – خلال الفترة ١٩٥٥ – ١٩٨٣ ان نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الإجمالي بلغ تقريبا صفر على العكس من الدول التي تتمتع بنوكها المركزية بدرجة اقل من الاستقلالية والتي أظهرت نتائج الدراسة

فيها ان نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الإجمالي كانت سالبة . وهذا مفاده ان البنوك المركزية ذات الدرجة العالية من الاستقلالية تستطيع ان تقاوم طلبات الحكومة لتمويل عجز الموازنة بإصدار المزيد من النقد او بيع المزيد من السندات الحكومية واذونات الخزينة ، بينما لاتستطيع البنوك المركزية ذات الدرجة المنخفضة من الاستقلالية ان تفعل ذلك (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦ ، ١٣٦) .

المطلب الرابع : العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف :

يتأثر سعر الصرف بعوامل سياسية واقتصادية متعددة من بينها درجة استقلالية البنوك المركزية، حيث ظهرت محاولات للربط بينها وبين سياسة سعر الصرف ولاسيما فيما يخص نظام سعر الصرف المعوم (الحر)، فكلما كان البنك المركزي يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية فأنه يكون أكثر تأثيرا وفعالية في تحديد أسعار الصرف الملائمة .بينما اشتراك الحكومة مع البنك المركزي في تحديد سياسة سعر الصرف ستؤدي إلى حدوث الاختلاف والتناقض بين أغراض سعر الصرف وبين الأغراض النقدية الأخرى التي يسعى كل من البنك المركزي والحكومة لتحقيقها لاسيما عند حدوث ألازمات المفاجئة وسيكون تدخل البنك المركزي لمعالجة الموقف غير مؤثر ، بسبب اشتراك السلطة السياسية وتدخلها في مهام سياسة سعر الصرف للبنك المركزي(ثويني ،٢٠٠١، ٥٤). والواقع أن مثل هذا الرأي فيه من التطرف الكثير ، لأنه حتى في البلدان التي تتمتع بنوكها المركزية بدرجات عالية من الاستقلال ، فان عملية تحديد نظام والية سعر الصرف الملائم تكون تحت رقابه الحكومة (السهلاني ،٢٠٠٨ ،٦٦) .

المبحث الثالث

بعض التجارب الرائدة والحديثة في مجال الاستقلالية مع الإشارة إلى التجربة العراقية

شهدت السنوات الأخيرة نجاح بعض البنوك المركزية في الحصول على مزيد من الاستقلالية وذلك من خلال تعديل قوانينها بحيث تقلص دور الحكومة في إقرار السياسة النقدية وزاد بالتالي دور البنك المركزي . وقد تم اختيار كل من البوندزبنك الألماني

والاحتياطي الفدرالي كنموذجين للتجارب الرائدة فيما تم اختيار كل من البنك المركزي اللبناني والبنك المركزي السوري كنموذجين للتجارب الحديثة في مجال الاستقلالية :

المطلب الأول : بعض التجارب الرائدة في مجال الاستقلالية

أولا : البنك المركزي الألماني (البوندزبنك) :

يعد البنك المركزي الألماني (Bunds Bank) أكثر البنوك المركزية استقلالية في العالم، حيث منح القانون الألماني للبوندزبنك الحرية الكاملة في صياغة السياسة النقدية وتنفيذها. وتتمثل أهم مؤشرات ودلائل استقلالية البوندزبنك بالآتي (الفولي وعوض الله ،٢٠٠٥، ٢٢٧-٢٣٣) :

أ – يتميع البوندزبنك باستقلالية مؤسسية ، فهو مسؤول عن تحديد وتنفيذ السياسة النقدية بعيداً عن أي تدخل من جانب الحكومة او البرلمان او أية مؤسسة أخرى .

ب – تنحصر المهمة الأساسية للبوندزبنك في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار ، فهو يمارس اختصاصه ويؤدي وظائفه ضمن هذا الهدف ، على الرغم من ان استقلاليته لا تمنع تعاونه مع الحكومة من خلال مساندة السياسة الاقتصادية للحكومة الاتحادية بتقديم العون والمشورة وإبداء الرأي ولكن في الحدود التي يتوافق فيها ذلك مع الهدف الرئيسي وهو حماية قيمة العملة .

جـ – يتمتع البوندزبنك باستقلالية شخصية ، حيث نص قانون البوندزبنك على مجموعة من الإجراءات التي تقيد صلاحية السلطات الاتحادية في تعيين كبار مسؤولي البنك المركزي بهدف الحفاظ على استقلالية البنك والحد من التأثير الحكومي عليه ، فمحافظ البوندزبنك ونائبه يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بناءاً على ترشيح الحكومة الفدرالية ولمدة ثمان سنوات ،اما أعضاء المجلس فيعينوا أيضا بنفس الطريقة ويمكن ان تستمر عضويتهم حتى بلوغهم (٦٨)عاماً. أما فيما يتعلق بالإقالة فلم ينص قانون البنك المركزي الألماني على إمكانية إقالة أي من هؤلاء من منصبه الا إذا رغبوا في الاستقالة او إذا ارتكبوا أفعالا سيئة السمعة .

د – يتمتع البوندزبنك باستقلالية الأدوات ، مثل سياسة سعر إعادة الخصم وعمليات السوق المفتوحة ومعدل الاحتياطي الإلزامي ، حيث أتاح القانون للبنك المركزي الألماني الحق باستخدام أدوات السياسة النقدية دون تدخل من أي جهة أخرى حتى يتمكن من أداء

وظائفه وتحديد أهداف السياسة النقدية المناسبة للظروف الاقتصادية السائدة (Glenn Hubbard ,1994,47) .

هـ - وضع التشريع الخاص بالبوندزبنك حدودا صارمة على الائتمان المباشر من البنك المركزي الى الحكومة ، اذ نص على ان السلطات العامة لايمكنها اللجوء الى الاقتراض من البنك الألماني الا لمدد قصيرة وفي شكل مبالغ محددة لا يجوز تخطيها (معتوق ، ٢٠٠٢ ،١٢) .

و – لا يمكن مسائلة البوندزبنك من قبل أي جهة حكومية ولكنه يحرص على إعلان أهدافه النقدية والسعي لتحقيقها وبذلك تسهل مهمة متابعة أدائه في إدارة السياسة النقدية من قبل الرأي العام مباشرة ، كما انه يلتزم بنشر تقرير سنوي ولكنه غير ملزم بتقديمه للبرلمان او الحكومة .

ز – يتمتع البوندزبنك بالاستقلالية المالية الكاملة ، أي ان السلطات الفيدرالية التشريعية او التنفيذية لا تتدخل في تحديد نفقاته او في طرق تمويلها (السهلاني، ٢٠٠٨ ،٩٢).

ثانياً : الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي Federal Reserve USA

يعد الاحتياطي الفيدرالي من البنوك المركزية الرائدة في العالم . تم إنشاءه في عام ١٩١٣ ليقوم بدور المقرض الأخير بهدف إشاعة الاستقرار في النظام المصرفي الأمريكي عن طريق إقراض المال الى البنوك حين يقصر ما لديها من احتياطي عن الإيفاء بالتزاماتها بالإضافة الى قيامة بإدارة العرض النقدي للدولة (ساميلسون ،٢٠٠١ ،٥٣٨).

يتكون الاحتياطي الفيدرالي من (١٢) بنكا إقليميا اتحاديا للاتحادات الفيدرالية وتتمتع هذه البنوك باستقلالية مالية تمثل عاملا مهما في مكافحة الضغوط الخارجية .

وتتمثل اهم مؤشرات ودلائل استقلالية الاحتياطي الفيدرالي بالآتي(الفولي وعوض الله،٢٠٠٥، ٢٢٧-٢٣٣) :

أ – من ناحية الحرية في إدارة السياسة النقدية ، فالاحتياطي الفيدرالي يتمتع بحرية في استخدام أدوات السياسة النقدية كتحديد سعر الخصم الذي يحتاج في كل مرة الى الى موافقة مجلس المحافظين الذي يحدد بدوره نسبة الاحتياطي القانوني المفروض على مؤسسات الائتمان ضمن الحدود التي فرضها القانون فيما تقرر اللجنة الاتحادية للسوق المفتوحة عمليات السوق المفتوحة التي تقوم بشراء السندات من السوق المالية وبيعها بغرض التأثير في السيولة .

ب – الهيكل التنظيمي للاحتياطي الفيدرالي : يتكون الهيكل التنظيمي للاحتياطي الفيدرالي من ثلاثة أجهزة هي (السهلاني، ٢٠٠٨ ،٩٢) :

١ – مجلس المحافظين . ويطلق عليه أحيانا مجلس الاحتياطي الاتحادي ، ويتكون من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس ونائبه ويكون الرئيس الأمريكي هو المسؤول عن تعيينهم ويستلزم ذلك موافقة الكونجرس لمدة (١٤) سنة قابلة للتجديد طبقا للقانون ولا يمكن للرئيس او الكونجرس إلغاء عضوية أي عضو من أعضاء مجلس المحافظين طالما تمت الموافقة على تعيينه .

٢ – بنوك الاحتياطي الفيدرالي . وتكون مهمة هذه البنوك تولي عملية المقاصة وإدارة العملة في التداول عن طريق سحب الأوراق التالفة من التداول وإصدار عملات جديدة وتقديم القروض الى البنوك الأخرى داخل المنطقة والقيام بوظائف الإشراف والرقابة عليها واقتراح سعر الخصم .

٣ – اللجنة الاتحادية للسوق المفتوحة . وتمثل هذه اللجنة حجر الزاوية لصناعة السياسة النقدية داخل نطاق نظام الاحتياطي الفيدرالي ، وتتكون هذه اللجنة من (١٢) عضواً هم رئيس مجلس المحافظين وبقية أعضاء هذا المجلس ، وتقوم بتوجيه عمليات السوق المفتوحة لهذا النظام .

جـ - ان رأسمال بنوك الاحتياطي الفيدرالي تساهم فيها المصارف التجارية الأعضاء في نظام الاحتياطي الفيدرالي ، وتقوم هذه البنوك بإدارة الأموال المتاحة بحيث تحقق لها دخلا مناسبا ، على العكس من المؤسسات الأخرى التي تعتمد في مصادر أموالها على الموازنة العامة للدولة وموافقة الكونجرس على طلباتها (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦، ١٢٤) .

د – يكون الهدف الرئيسي للاحتياطي الفيدرالي هو الحفاظ على نمو مجمل النقد والائتمان في المدى الطويل وزيادة الإنتاج وتحقيق أعلى معدلات التشغيل والعمالة واستقرار الأسعار ومعقولية أسعار الفائدة .

هـ - لايمكن مساءلة الاحتياطي الفيدرالي من قبل اي جهة حكومية ، ويلتزم بتقديم تقرير نصف سنوي الى الكونجرس .

وعلى هذا الأساس يمكن القول ان استقلالية الاحتياطي الفيدرالي ذات طبيعة قصيرة المدى وغير ملائمة بمعنى ان الكونجرس يستطيع ان يقلص من درجة الاستقلالية التي يتمتع بها الاحتياطي الفيدرالي من خلال إصدار التشريعات اللازمة بذلك ، وخير مثال على

ذلك المحاولات التي بذلت بالفعل في سبيل الحد من استقلالية الاحتياطي الفيدرالي والتي كان من أبرزها المشروع الذي قدمه الرئيس الأمريكي الى الكونجرس في عام ١٩٩٤ بتخويل هيئة او مؤسسة واحدة للإشراف على المصارف ، وما تمت مناقشته في عام ١٩٩٣ من قبل لجنة البنوك في الكونجرس فيما يخص العمليات السرية للاحتياطي الفيدرالي والتي طالبت أعضاء الكونجرس بضرورة ان يقدم الاحتياطي الفيدرالي مزيد من المعلومات الى الشعب عن عملياته السرية وإخضاعها للمزيد من التدقيق . بالإضافة الى ذلك ما ناقشته اللجنة المقترحة الخاصة بتعيين الرئيس الأمريكي لرؤساء بنوك الاحتياطي الفيدرالي (١٢ رئيس بنك) والذين يعينهم مجلس المحافظين في الوقت الحالي (السامرائي والدوري ،٢٠٠٦، ١٢٤).

هذه المقترحات فيما لو اقرها الكونجرس يمكن ان تقلص من درجة استقلالية الاحتياطي الفيدرالي في المدى القصير وتخفض من درجة استقلاليته في المدى الطويل .

المطلب الثاني : بعض التجارب الحديثة في مجال الاستقلالية

أولا : مصرف لبنان المركزي : يعد مصرف لبنان المركزي من أكثر البنوك المركزية استقلالية في العالم العربي ، وتتمثل أهم مؤشرات ودلائل استقلالية مصرف لبنان المركزي وفقاً لقانون النقد والتسليف المرقم ١٣٥١٣ لسنة ١٩٦٣ بالآتي (محمد علي ،٢٠٠٧، ٣٤٤) :

١ – يتمتع مصرف لبنان المركزي باستقلالية مؤسسية ، حيث حددت المادة (٣٣) من قانون النقد والتسليف المرقم ١٣٥١٣ لعام ١٩٦٣ صلاحيات المجلس المركزي في إدارة القاعدة النقدية في لبنان والمتمثلة بحرية تحديد سياسة المصرف النقدية والائتمانية والإشراف على تنفيذها من خلال استخدام العديد من الوسائل منها التأثير في الائتمان وتوجيهه من حيث كميته ونوعه وسعره بالإضافة الى تحديد معدل الخصم ومعدل الفوائد على القروض والسلف ، هذا فضلا عن حقه في رفض وقبول طلبات القروض المقدمة من قبل القطاع العام .

٢ – يتمتع مصرف لبنان المركزي باستقلالية شخصية ، حيث نصت المادة (٢٨) من قانون النقد والتسليف السابق الذكر ان المجلس المركزي لمصرف لبنان المركزي يتألف من خمسة أعضاء هم الحاكم /رئيساً ونائبي الحاكم ومدير وزارة المالية ومدير وزارة الاقتصاد الوطني . اما الحاكم فيتم تعيينه بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء بناءاً على

اقتراح وزير المالية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد تنتهي بوفاة الحاكم او عدم تجديد ولايته او استقالته الاختياريةً، وأما نائبي الحاكم فيتم تعيينهم بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناءاً على اقتراح وزير المالية ولمدة خمس سنوات بعد استشارة حاكم المصرف وتتم إقالتهم بنفس الطريقة التي يقال بها حاكم المصرف ولكن بعد استشارة الأخير ، وأما بالنسبة للعضوين الآخرين فيجب ان لا يتصرفا في المجلس كمندوبين للحكومة وإنما يمارسان المهام المتعلقة بهما كعضوين في المجلس المركزي لخبرتهما في الشؤون المالية والاقتصادية ، كما ان هناك شروط تمنع الحكومة من عزل اي عضو في المجلس المركزي قبل انتهاء فترة ولايته الا في حالات استثنائية كالعجز او ارتكاب خطأ جسيم ، وبما ان السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تعيين الحاكم وكبار مسؤولي المصرف وان دور مصرف لبنان المركزي ممثلا بحاكمه يقتصر على تقديم المشورة فقط فيما يخص تعيين النواب وكبار موظفي المصرف ،فأن هذا يعني ان مصرف لبنان المركزي يتمتع بجوانب معينة من الاستقلالية وليس بالاستقلالية التامة او المطلقة الا انه من جانب آخر وفيما يخص إقالة الحاكم وكبار موظفي المصرف فهؤلاء لاتتم إقالتهم الا لأسباب صحية او بناءاً على طلبهم او لارتكابهم أخطاء جسيمة وهذا ما يرفع درجة الاستقلالية الشخصية لمصرف لبنان المركزي(السهلاني، ٢٠٠٨، ٨٠) .

٣ – يتمتع مصرف لبنان المركزي باستقلالية الأدوات ، حيث أتاح قانون النقد والتسليف للبنك المركزي اللبناني بيع وشراء السندات في السوق الحرة والتي لاتتجاوز مدة استحقاقها ١٨٠ يوماً بالإضافة الى السندات الحكومية والسندات المصدرة بكفالة الحكومة والتي لاتتجاوز مدة استحقاقها السنة من تأريخ شرائها . كما أجاز القانون للبنك المركزي اللبناني اقتراض الحكومة من المصرف المركزي في الظروف العادية على ان لاتتعدى قيمة هذه التسهيلات ١٠% من متوسط واردات الموازنة العامة للسنوات الثلاث الأخيرة ولمدة أربعة أشهر فقط ولمرة واحدة كل سنة وضمن شروط صارمة وإجراءات معقدة .

٤ – تنحصر المهمة الأساسية لمصرف لبنان المركزي في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار من خلال المحافظة على سلامة النقد اللبناني وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وسلامة أوضاع النظام المصرفي النقدية والمالية وهذا الأمر لايعارض تعاون المصرف مع الحكومة من خلال تقديم العون لها بما يملك من رأي ومشورة وخبرات بغية تحقيق

الانسجام والتوافق بين هدف المحافظة على استقرار الأسعار وأهداف السياسة الاقتصادية بصورة عامة(العياش ،١٩٩٧، ٨١).

٥ – بالنسبة للاستقلال المالي لمصرف لبنان المركزي فأنه يعد مقيدا في تقدير ميزانيته ، فهو يضعها بالتنسيق مع الحكومة ، حيث منح قانون النقد والتسليف وزير الاقتصاد والمالية صلاحية الموافقة على قرارات المجلس المركزي المتعلقة بالميزانية وحسابات المصرف وتحديد النسبة التي تعود للدولة من الأرباح .

ثانياً : مصرف سورية المركزي

يعد مصرف سورية المركزي من المصارف حديثة العهد في مجال الاستقلالية ، حيث حدد قانون النقد والتسليف الأساسي المرقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٢ صلاحيات البنك المركزي السوري وما يتمتع به من درجة استقلالية يمكن ان نوردها بما يلي (السهلاني، ٢٠٠٨ ،٨٥) :

١ – من ناحية الاستقلالية الشخصية . يتألف مصرف سورية المركزي من خمسة أعضاء هم الحاكم الذي يعتبر رئيس مجلس النقد والتسليف وأربعة مديرين مشرفين يسمون من قبل وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية والذي يعطيه القانون الحق في إيقاف تنفيذ أي قرار يتخذ من قبل مجلس النقد والتسليف يراه مخالفا لمصلحة الدولة . اما فيما يتعلق بإمكانية إقالة الحاكم خلال مدة تعيينه الأصلية فلا يوجد نص قانوني يحدد ذلك وفي هذه الحالة يعتبر مصرف سورية المركزي خاضعا للحكومة كونه يعد جزء من الجهاز الإداري للحكومة ويقلل من استقلالية أعضاءه في مواجهتها .

٢ – فيما يتعلق بالسياسة النقدية فلم توكل الى مصرف سورية المركزي مهمة تحديد السياسة النقدية كما في البنوك المستقلة الأخرى وإنما أوكلت هذه المهمة الى مجلس النقد والتسليف كما جاء في قانون النقد والتسليف المرقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٢ والذي نص على ان يقوم المجلس بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والإشراف على تنفيذها وتحديد أدوات السياسة النقدية وفقاً للإستراتيجية العامة للدولة ، وهذا مايؤكد أولوية السياسة الاقتصادية للدولة على السياسات النقدية والمصرفية لمصرف سورية المركزي .

٣ – فيما يتعلق بالاستقلال المالي لمصرف سورية المركزي فأن قانون النقد والتسليف السابق الذكر لم يجعل مصرف سورية المركزي حراً في تقرير موازنته وإنما تم منح

مجلس النقد والتسليف صلاحية تقرير موازنته مما يحد من استقلالية مصرف سورية المركزي في هذا المجال .

٤ – فيما يتعلق بقدرة مصرف سورية المركزي في تمويل الحكومة فأن القانون لم يضع حدوداً وقيوداً معينة على سلطة الحكومة في الحصول على القروض من المصرف المركزي لتجنب إسرافها في هذا المجال ، ولكنه كلف المصرف المركزي بإصدار سندات الخزينة القصيرة والطويلة الأجل لتمويل عجز الموازنة العامة ويتم تسديد هذه السندات ضمن الشروط التي يحددها مجلس الوزراء .

٥ – تعد وظيفة الاستقرار في المستوى العام للأسعار من أهم وظائف البنوك المركزية المستقلة ، وهذا مالاحظناه عند التطرق للبنوك المركزية السالفة الذكر ، الا ان الملاحظ في بنك سورية المركزي هو تعدد الوظائف والمهام الموكلة إليه وهذا مؤشر على ضعف الاستقلالية التي يتمتع بها في إدارته للسياسة النقدية في حين ان مهمته الأساسية يفترض أن تنصب بشكل دقيق على التركيز والتأكيد على تحقيق الاستقرار في قيمة العملة الداخلية والخارجية .

المطلب الثالث : البنك المركزي العراقي

يعد البنك المركزي العراقي من أقدم البنوك المركزية في المنطقة العربية . ولغرض تسليط الضوء على تجربة هذا البنك في مجال الاستقلالية لابد من إلقاء نظرة حول توجهات السياسة النقدية التي تم تبنيها من قبل البنك المركزي العراقي في ضوء قانونه الأخير المرقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ من خلال مؤشرات ودلائل الاستقلالية وانعكاساتها على السياسة النقدية .

فقد قام البنك المركزي العراقي بانتهاج سياسة نقدية تتناسب مع طبيعة توجه السياسة الاقتصادية العامة وهي اعتماد آلية السوق بدل التخطيط والإدارة المركزية للاقتصاد . وتبرز اهم مؤشرات ودلائل استقلالية البنك المركزي العراقي من خلال الآتي :

١ – صياغة وتنفيذ السياسة النقدية : حيث نص قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ على ان البنك المركزي العراقي يمثل السلطة الوحيدة في العراق المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسة النقدية والائتمانية دون ان يتلقى التعليمات والتوجيهات من الحكومة او أي كيان آخر بما في ذلك أجهزة الحكومة ، ويتعين احترام استقلالية البنك المركزي . وعلى هذا الأساس فان إعطاء الحق للبنك المركزي العراقي في رسم وتنفيذ

السياسة النقدية له انعكاسات وآثار ايجابية كبيرة ليس فقط كونه الجهة الأكثر دراية بالأمور النقدية فحسب بل ان مثل هذه الحرية سوف تمكن البنك المركزي من رسم وصياغة السياسة النقدية بما يتلاءم والوضع الاقتصادي العام وبما يحقق أهداف السياسة النقدية التي يجب ان تكون منسجمة مع السياسات الاقتصادية الكلية للحكومة ، وهو في هذه الحالة مطالب بتقديم العون والرأي والمشورة للحكومة في هذا الجانب بشرط ان لا يتعارض مع أهداف السياسة النقدية .

٢ – تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار: ان الهدف الأساسي للبنوك المركزية المستقلة على مستوى بلدان العالم المتقدمة هو تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار . والبنك المركزي العراقي شأنه في ذلك شأن تلك البلدان يسعى لتحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والحفاظ عليها والعمل على إيجاد نظام مالي يستند الى قواعد السوق لأن ذلك يعني المحافظة على قيمة واستقرار العملة والذي يؤدي بدوره الى استقرار ونمو اقتصاد البلد .

٣ – استخدام أدوات السياسة النقدية : حدد قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ أدوات السياسة النقدية التي يستخدمها البنك المركزي بغية تحقيق أهداف هذه السياسة بشكل يتناسب والأوضاع الاقتصادية للبلد من دون تأثيرات وضغوط حكومية تؤثر على النتائج المرجوة . والملاحظ ان هناك توجه نحو استخدام الأدوات الكمية غير المباشرة ، وهذه الأدوات كما حددها قانون البنك المركزي هي:

أ – عمليات السوق المفتوحة : حيث حددت المادة ٢٨ من القانون المشار اليه سابقا انه يجوز للبنك المركزي من اجل تحقيق أهدافه ان يقوم بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف التجارية المرخصة والشركات المالية الوسيطة المجازة ، وهذا ما حصل بتأريخ ١٨ / ٧/ ٢٠٠٤ عندما بدأ البنك المركزي بالفعل باستخدام عمليات السوق المفتوحة من خلال بيع وشراء حوالات الخزينة بواقع جلستين شهريتين وبحدود (٢٠٠) مليار دينار عراقي لكل جلسة(ألرفيعي،٢٠٠٧ ، ١٥٣).

ومن المعلوم ان البنك المركزي العراقي لم يمارس هذه الأداة بمفهومها التقليدي للصيرفة المركزية منذ تأسيسه وحتى عام ٢٠٠٢ وذلك لعدم وجود سوق نقدية متطورة .

ب – متطلبات الاحتياطي القانوني : تعد هذه الأداة أداة رقابية فاعلة للبنك المركزي على المصارف أكثر من كونها وسيلة من وسائل السياسة النقدية ، حيث يتم العمل بهذه الأداة من

خلال الطلب من المصارف بالاحتفاظ بالاحتياطيات على شكل حيازات نقدية او إيداعات لدى البنك المركزي ، وفي حالة عدم التزام هذه المصارف بالاحتفاظ بالاحتياطيات المطلوبة فأن البنك المركزي سوف يفرض سعر جزائي على هذه المصارف يتمثل بدفع غرامة الى البنك المركزي تساوي الفائدة على الائتمان الأولي مضافاً إليها ٥% على المبلغ الذي يكون فيه متوسط الاحتياطي القانوني المحتفظ به اقل فعليا من متطلبات الاحتياطي القانوني . وقد بدأ البنك المركزي العراقي بتطبيق هذه الأداة في ٢٠٠٤/١١/١ .

جـ - المقرض الأخير : سمح قانون البنك المركزي العراقي بإقراض المصارف المجازة او التي تمتلك ترخيصا صادرا من قبل البنك بحسب قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣ والتي تعاني من أزمات مالية بشرط ان تكون هذه القروض ضرورية للحفاظ على استقرار النظام المالي وان تكون هذه المصارف قادرة على أداء التزاماتها من وجهة نظر البنك المركزي بتقديم ضمان ملائم مقابل الائتمان الممنوح لها من قبل البنك (ثويني ، ٢٠٠٩ ، ٤).

٤ – العلاقة بين البنك المركزي والحكومة : نصت المادة ٢٤ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ على ضرورة تحديد طبيعة العلاقة بين كل من البنك المركزي والحكومة من خلال عقد الاجتماعات المنتظمة بين ممثلين عن البنك المركزي والحكومة للتشاور وتبادل المعلومات والآراء حول مدى تناسق السياستين النقدية والمالية . اما من ناحية إقراض البنك المركزي للحكومة فقد شهدت العلاقة بينهما تغيرا كبيرا عما كانت عليه في السابق ، حيث نص القانون أعلاه على عدم منح أية ائتمانات مباشرة او غير مباشرة للحكومة او أي مؤسسة عامة او كيان حكومي وإنما يقوم البنك المركزي بتوفير ودعم السيولة للمصارف التجارية العائدة للحكومة والخاضعة لرقابة البنك المركزي العراقي ، بالإضافة الى قيام البنك المركزي العراقي بشراء الأوراق المالية الحكومية شرط ان تتم عملية الشراء في السوق الثانوية بالارتباط مع عمليات السوق المفتوحة (المادة ٢٦ من القانون) . وهذا ماحصل عندما رفض البنك المركزي العراقي مساع حكومية للاقتراض من احتياطي أموال البنك لمواجهة العجز الحاصل في الميزانية لعام ٢٠٠٩ واعد البنك هذه الخطوة مخالفة للقانون وانتهاكا لاستقلالية البنك (www.Pukmedia.com,2009,4-5)

.

٥ – الاستقلالية الشخصية : يتألف مجلس إدارة البنك المركزي العراقي من تسعة أعضاء وهم المحافظ ونائبيه وثلاثة من كبار المديرين في البنك المركزي بما فيهم مديرو الفروع وثلاثة أفراد آخرين يتمتعون بخبرة ملائمة في الشؤون النقدية والمصرفية والقانونية .

يتم تعيين المحافظ ونائبيه والأعضاء الآخرين من قبل رئيس الحكومة بعد مصادقة السلطة التشريعية (مجلس النواب) . اما كبار المديرين فتتشاور بشأنهم سلطة التعيين مع المحافظ ونائبيه وتكون مدة العضوية خمس سنوات قابلة للتجديد بتوجيه من سلطة التعيين ومصادقة السلطة التشريعية ، ويتمتع هؤلاء الأعضاء او أي موظف في البنك المركزي بالحصانة القضائية فلا مسؤولا بصفته الشخصية بصفته الشخصية عن أي تعويض يترتب على أي تقصير فعلا او زعما في حدود عمله ، اما فيما يتعلق بإقالة المحافظ وأعضاء المجلس فلم ينص القانون على إمكانية إقالة المحافظ وأعضاء المجلس الا بناءا على طلب مقدم من قبلهم او بقرار من رئيس الحكومة استنادا الى أسباب حددها القانون من أهمها ارتكابه جناية او إصابة جسدية او ذهنية . ان هذا النوع من الاستقلالية الشخصية يعطي العاملين في البنك المركزي سواء كانوا أعضاء او موظفين دافع قوي يمكنهم من أداء المهام والوظائف الموكلة إليهم بعيدا عن المحاباة ومجاملة الحكومة مما يترك آثارا ايجابية على إدارة البنك المركزي للسياسة النقدية في البلد .

٦ – الشفافية والوضوح في نشر البيانات المتعلقة بالبنك المركزي : أكد قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ على انه يتعين على البنك المركزي بعد نهاية كل شهر نشر الميزانية العمومية في الجريدة الرسمية ومواقع الانترنيت الرسمية في نهاية اخر يوم عمل في الشهر يوضح فيها وضع البنك المركزي وهذا الأمر يسهل الرقابة على انجازات البنك المتعلقة بالسياسة النقدية بصورة مباشرة من قبل الرأي العام إضافة الى ذلك فأن المحافظ يقدم تقريرا سنويا عن عمليات البنك المركزي وأهداف السياسة النقدية بما في ذلك الأهداف المؤثرة في الاقتصاد العراقي ، بالإضافة الى خضوع الكشوفات المالية للبنك المركزي للتدقيق الخارجي على الأقل مرة واحدة في السنة عن طريق مؤسسة تدقيق خارجي ذات سمعة حسنة .

٧ – الإشراف والرقابة على المصارف : يتمتع البنك المركزي العراقي بصلاحية اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنح إجازة ممارسة الأعمال المصرفية في العراق وتنظيم ممارسة الرقابة على المصارف وفروعها ، ولا تعد الإجراءات الصادرة عن أي كيان

حكومي آخر عدا البنك المركزي العراقي المتعلقة بتنظيم نشاطات الإقراض والائتمان للمصارف ذات سلطة قانونية .

الاستنتاجات والتوصيات

أولا : الاستنتاجات

١ - أن استقلالية البنك المركزي لا تخضع إلى مقياس معين ولكنها تتخذ أشكالا مختلفة.

٢ – من ناحية علاقة الاستقلالية ببعض المتغيرات الاقتصادية فقد أثبتت الدراسة بوجود علاقة عكسية بين درجة استقلالية البنك المركزي من جانب ومعدلات التضخم وعجز الموازنة الحكومية من جانب آخر ، بينما تكون العلاقة طردية موجبة بين كل من الاستقلالية ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وعدم وجود علاقة بينها وبين سعر الصرف .

٣ – تعدد وظائف البنوك المركزية في البلدان النامية وعدم اقتصارها على تحقيق الاستقرار في القيمة الداخلية والخارجية للعملة على عكس البنوك المركزية في البلدان المتقدمة التي تتركز على وظائف محددة ومعينة من اجل الوصول الى تحقيق تلك الوظائف .

٤ – تشير مؤشرات ودلائل الاستقلالية على نموذجي البلدان الرائدة في مجال الاستقلالية الى ان البنك المركزي الألماني (البوندزبنك) هو الأكثر استقلالا ، وان الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي يتمتع أيضا بدرجة مرتفعة من الاستقلالية الا إنها قصيرة المدى . اما نموذجي البلدان الحديثة في مجال الاستقلالية فقد اتضح لنا ان مصرف لبنان المركزي يتمتع بجوانب معينة من الاستقلالية وان مصرف سوريا المركزي يتميز بضعف استقلاليته في اغلب جوانبها

٥ - اتجاه البنك المركزي العراقي وبحسب القانون المشار إليه أنفا ،صوب العمل على أسس آلية السوق من خلال سعيه لتحقيق هدف أساسي من خلال اعتماده بدرجه كبيرة على الأدوات النقدية غير المباشرة ، وهذا الحال مخالف لتوجهات معظم البنوك المركزية في البلدان النامية .

٦- حصول البنك المركزي العراقي على درجه أعلى من الاستقلالية بموجب قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ .

ثانيا : التوصيات

١ – منح البنوك المركزية حق تحديد السياسة النقدية اذا ما أردناها ان تكون مستقلة بدون شروط تحد من فاعلية أدواتها في تحقيق الاستقرار النقدي ومحاربة التضخم وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي وإبعادها عن التأثيرات الحكومية وغير الحكومية .

٢ – إطالة مدة تعيين محافظ البنك المركزي لأن من الصعوبة على البنك المركزي تحقيق استقلاليته في الأمد القصير .

٣ - بذل المزيد من الجهود بهدف تحقيق الهدف الأساسي للبنك المركزي العراقي والمتمثل بالمحافظة على المستوى العام للأسعار، من خلال التوسع في استخدام أدوات البنك غير المباشرة.

٤- محاولة تطبيق فقرات قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ولاسيما المواد المتعلقة باستقلالية البنك وعلاقته بالحكومة بعيدا عن تدخل الدولة .

المصادر

اولاً : القوانين

١ - قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤

ثانيا : الكتب

١ - ٢٧) ادجمان ، مايكل : الاقتصاد الكلي النظرية والسياسة ، ترجمة محمد إبراهيم ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٨٨ .

٢ - السامرائي، يسرى – الدوري، زكريا : البنوك المركزية والسياسة النقدية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٦.

٣ - العياش، غسان : أزمة المالية العامة في لبنان قصة الانهيار النقدي (٩٨٢-١٩٩٢) دار النهار للنشر ، بيروت ، .١٩٩٧

٤ – الفولي ، أسامة محمد – عوض الله : اقتصاديات النقود والتمويل ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٥ .

٥ – بلايندر ، الن – تعريب صالح ، مظهر محمد : استقلالية البنك المركزي ، بغداد ، ٢٠٠٨.

٦ – ساميلسون ، أ بول ، وليام د .نورد هاوس،مايكل ج ماندل ،الاقتصاد،ترجمة هشام عبد الله (الاهليه للنشر والتوزيع،المملكة الأردنية الهاشمية) ،عمان، طبعة ١٥ ،٢٠٠١ .

٧ – محمد علي،احمد شعبان :انعكاسات المتغيرات المعاصرة على القطاع المصرفي ودور البنوك المركزية(دراسة تحليلية – تطبيقية لحالات مختارة من البلدان العربية) الدار الجامعية،الإبراهيمية،مصر،٢٠٠٧.

ثالثاً : الرسائل والاطاريح

١ - ألرفيعي ،افتخار محمد مناحي : السيوله العامة وفاعلية السياسة النقدية في السيطرة عليها مع إشارة تطبيقيه للعراق،أطروحة دكتوراه ،كلية الإدارة والاقتصاد ،جامعه بغداد ، .٢٠٠٧

٢ – السهلاني ، بلسم حسين رهيف : استقلالية البنوك المركزية ودورها في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة الى البنك المركزي العراقي ، بحث تطبيقي في الدبلوم العالي (المعادل للماجستير)، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٨ .

٣- ثويني ، فلاح حسن : دور البنوك المركزية في تحقيق التوازن الاقتصادي ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠١.

رابعاً : الدراسات والبحوث

١ - الصادق ،علي توفيق وآخرون : السياسات النقدية في الدول العربية ، صندوق النقد العربي ، سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل ، العدد ٣ ، أبو ظبي ، .١٩٩٣

٢ – ثويني ، فلاح حسن : استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، السنة السابعة ، العدد٢١ ، ٢٠٠٩ .

٣ - حشّاد ،نبيل : استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة ، مجلة اتحاد المصارف العربية ، العدد ١٩٩٤ .

٤ - معتوق ،سهير :استقلالية البنك المركزي المصري ، مجلة كلية التجارة / جامعة حلوان ، ٢٠٠٢.

خامساً : شبكة المعلومات الدولية

١ – البنك المركزي العراقي يرفض إقراض الحكومة من أموال المخزون الاحتياطي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني: http://www.pukmedia.com/news/4-5-2009

٢ – القيسي ، كمال : استقلالية البنوك المركزية لتفادي الأزمات المالية: http://www.banquecentrale.gov,2006

٣ – الصلوي، عبد الرحمن علي محمد، دور البنوك المركزية المستقلة في التنمية الاقتصادية: http://www.26sep.net

المصادر الأجنبية

1- B.W. Fraser, central bank Independence What Mean ,Reserve bank of Australia Buetin December .1994 .

2- Glenn,Hubbard,Money,Financial system and the economy ,Addison Wesley Publishing Inc,1994.

This document was created with Win2PDF available at http://www.win2pdf.com.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.