



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد السادس
سبتمبر 2019

إعداد:

د. هبة عبد المنعم د. الوليد طلحة

موجز سياسات استقلالية البنوك المركزية

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

تقديم

فيليبس (Phillips Curve) في إطار الفكر الكينزي، 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 (stagflation) (تزامن ارتفاع كل من معدلي البطالة والتضخم) خلال السبعينيات والتطور التدريجي لفهم الاقتصاديين لعملية صياغة توقعات التضخم (Inflation Expectations) في سياق نظرية التوقعات الرشيدة (Rational Expectations)، اتجهت العديد من البلدان خلال عقدي الثمانينات 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.

تأسس أول بنك مركزي على مستوى العالم عام 1668 في السويد ثم أعقب ذلك تأسيس بنك إنجلترا المركزي عام 1694⁽¹⁾ مع تأثير البنوك المركزية بالتطورات الاقتصادية، والسياسية، والديموغرافية خلال القرون السابقة وحتى الحرب العالمية الأولى، كانت هناك رغبة قوية لجعل البنوك المركزية مستقلة سياسياً عن حكوماتها. غير أن العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات اختلفت في أعقاب أزمة الكساد الكبير (1929-1939) نتيجة ما شهدته هذه الفترة من ارتفاع ملموس لمعدلات البطالة وركود النشاط الاقتصادي⁽²⁾، ومن ثم تزايد تدخل الحكومات في أعمال البنوك المركزية وتأميم بعضها ونقل ملكيتها إلى الدولة وتزايد الضغوطات على هذه البنوك لتمويل العجوزات في الموازنات العامة، وهو ما أثر سلباً على استقلالية البنوك. كذلك استمر هذا الاتجاه خلال الستينيات من القرن الماضي في ضوء القناعة بوجود نوع من المفاضلة (Trade off) ما بين التضخم والبطالة استناداً إلى العلاقة التي أظهرها منحني

² حيدر حسين آل طعمة (2018). "استقلالية البنك المركزي: الفلسفة وتطور المفهوم".

1 Federal Reserve Bank of Cleveland, "A Brief History of Central Banks".

السياسات الاقتصادية أن يكون ذلك مبرراً للدعوات للتقليل من استقلالية البنوك المركزية.

في ضوء ما سبق، يهتم هذا العدد من موجز سياسات بمناقشة موضوع استقلالية البنوك المركزية حيث يتطرق في البداية إلى مفهوم استقلالية البنوك المركزية، وكيفية قياس هذه الاستقلالية كمياً. كما يلقي الضوء على دور استقلالية البنوك المركزية في دعم الاستقرار الاقتصادي، ويتطرق إلى بعض التجارب الدولية والعربية على صعيد تعزيز استقلالية البنوك المركزية، وينتهي ببعض التوصيات على صعيد السياسات.

مفهوم استقلالية البنوك المركزية

يُقصد باستقلالية البنك المركزي أن يكون البنك مفوضاً بالعمل على تحقيق الأهداف المناطة به، وأن يكون بالتالي مستقلاً عن الدولة في إدارة السياسة النقدية وذلك حرصاً على عزلها عن الزخم السياسي. من واقع التعريفات المختلفة لاستقلالية البنوك المركزية يمكن الوقوف على عدد من المقومات التي يتطرق إليها مفهوم استقلالية البنوك المركزية، وذلك بما يشمل تمتع البنوك المركزية بالاستقلالية في رسم واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية (الأهداف والأدوات) في إطار متسق من سياسات الاقتصاد الكلي بعيداً عن أية ضغوط سياسية. وكذلك تمتع الأشخاص القائمين على رسم السياسة النقدية في البنوك المركزية بالاستقلالية والصلاحيات الكاملة في اتخاذ قراراتهم بدون تدخل من قبل الحكومات، وبحيث يتم تعيينهم أو فصلهم وفقاً للقوانين المنظمة لعمل البنوك المركزية (الاستقلالية الشخصية). كما يمكن في هذا السياق أيضاً، التفرقة ما بين (الاستقلالية السياسية) للبنوك المركزية و(الاستقلالية الاقتصادية). حيث تعني الاستقلالية السياسية وفق عدد من الأدبيات الاقتصادية أن يكون تعيين وعزل محافظ البنك المركزي وأعضاء مجلس إدارته ليس من بين 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، فيما تقيد الاستقلالية الاقتصادية من قدرة الحكومات على الحصول على التمويل من البنك المركزي

خلال تلك الفترة، 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. لكن مع نشوب الأزمة المالية العالمية واجهت البنوك المركزية في عدد من الاقتصادات المتقدمة تحديين أساسيين⁽³⁾. تمثل الأول على مستوى أهداف البنك المركزي حيث لم يعد هدف تحقيق الاستقرار سعري 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 تطلب الأمر تبني أدوات نقدية غير تقليدية من خلال برامج التيسير الكمي (قيام البنوك المركزية بشراء الأوراق المالية الحكومية) لحفز البنوك على منح الائتمان ودعم النمو الاقتصادي. في خضم هذه التطورات ظهرت تساؤلات عما إذا كانت الظروف التي تبرر استقلالية البنوك المركزية لا تزال قائمة، وما إذا كانت مبررات تفويض السياسة النقدية للسلطات المستقلة تظل قائمة⁽⁴⁾. من جانب آخر، 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.

في هذا السياق، يؤكد الكثيرون أن مبررات تعزيز استقلالية البنوك المركزية لا تزال قائمة حتى الآن 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

⁴ Tucker, P. (2018), "Pristine and Parsimonious Policy: Can Central Banks Ever Get Back to It and Why They Should Try", in Hartmann, P., Huang, H. and Schoemaker, D. (eds.), The Changing Fortunes of Central Banking, Cambridge University Press. See also Summers, L. (2017), "Central Bank Independence", Bank of England: 'Independence – 20 years on' Conference.

³ Draghi, M. (2018). "Central bank independence", First Lamfalussy Lecture by, President of the ECB, at the Banque Nationale de Belgique, Brussels, October.

قياس استقلالية البنوك المركزية

لقياس مدى استقلالية البنك المركزي، يمكن النظر إلى المؤشرات التي تحكم علاقته مع السلطات المالية، ومن بينها حجم التمويل المؤقت الممنوح للسلطات المالية كنسبة من الإيرادات الحكومية، والفترة الزمنية المُستغرقة 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 مؤشراً عن إمكانية حدوث هيمنة مالية على قرارات وسلطات البنك المركزي. في هذا السياق، تشير بعض الأدبيات الاقتصادية إلى أن ارتفاع معدلات التضخم إلى حدود مفرطة (Hyperinflation) تُعزى في الغالب إلى الهيمنة المالية على موارد وقرارات البنك المركزي وتعتبر مؤشراً على انخفاض مستويات استقلالية البنوك المركزية⁽⁸⁾.

تعود أول محاولات لقياس استقلالية البنوك المركزية إلى دراسة قام بها كل من جريل و ماسكاندارو وتابيليني في عام (1991) وتم خلالها تطوير مؤشر لقياس استقلالية البنوك المركزية في ثمانية عشرة دولة متقدمة من خلال صياغة 16 سؤالاً تتعلق بالاستقلالية السياسية والاقتصادية للبنوك المركزية وبحيث يتم منح نقطة عن كل إجابة بنعم على أي من هذه الأسئلة. بالتالي تتراوح قيمة المؤشر ما بين (0 نقطة بما يمثل تبعية كاملة للبنوك المركزية للحكومة) وبين (16 نقطة للبنوك الأكثر استقلالية)⁽⁹⁾.

كذلك قام الاقتصادي كوكيرمان بقياس درجة استقلالية البنك المركزي كمياً فيما أصبح يعرف لاحقاً "بمؤشر كوكيرمان لاستقلالية البنك المركزي" (The Cukierman Index for Central Bank Independence)، حيث يتم من خلال هذا المؤشر قياس مدى استقلالية البنك المركزي سلوكياً وقانونياً⁽¹⁰⁾. تتراوح قيمة المؤشر ما بين الصفر (بما يمثل تبعية نقدية كاملة للبنك المركزي للحكومة)، والواحد الصحيح (استقلالية كاملة للبنك المركزي). ما يجدر ذكره، أن كوكيرمان قد قام بتضمين عدد من المؤشرات الفرعية /

وترهن ذلك بضوابط محددة من حيث القيمة وآجال وشروط التمويل، بحيث يقتصر التمويل على الظروف الطارئة والمؤقتة ولآجال قصيرة يتم الاتفاق عليها ما بين البنك المركزي والحكومة وأن يتم التمويل بسعر فائدة السوق⁽⁵⁾.

في هذا الإطار، تبرز أيضاً أهمية التفرقة ما بين الاستقلالية القانونية (De Jure) التي تمثل الإطار الحاكم لاستقلالية البنوك المركزية وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المنظمة لعمل البنوك المركزية، وما بين الاستقلالية الفعلية (De Facto) وفق الواقع العملي 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، وبحيث ينطبق ما ذُكر في قانون البنك مع استقلاليته على أرض الواقع. وفي حال ما تحققت الاستقلالية الفعلية، فإن ذلك يقود أيضاً إلى الاستقلالية الاقتصادية والمالية والتشغيلية.

في المقابل، 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 بموارد البنك المركزي كونه الجهة الوحيدة المخول لها إصدار النقود وبالتالي ضمان مورد يساهم في تغطية جزء من العجز المالي أو ما يعرف "بالتحويل بالعجز"⁽⁶⁾.

استقلالية البنوك المركزية لا تعني عدم التنسيق ما بين السياستين النقدية والمالية ضمن إطار مؤسسي متكامل يضمن فعالية كل سياسة من هذه السياسات ويكفل للبنك المركزي في ذات الوقت إدارة السياسة النقدية دون تدخلات سياسية تعمل على تحجيم دوره الرئيس⁽⁷⁾.

⁹ Grilli, V., D. Masciandaro, and G. Tabellini. (1991) "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries." *Economic Policy*, 13, 341-92.

¹⁰ Cukierman, A. (1992). *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. And Cukierman, A. et al. (1992). "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Academic Review*, vol. 6, NO. 3: 353-398.

⁵ مريم ماطي (2008-2009). "استقلالية البنوك المركزية وأثرها على فعالية السياسة النقدية: حالة بنك الجزائر"، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتيسير.

⁶ حيدر حسين آل طعمة، مرجع سابق.

⁷ خلف محمد الجبوري (2011). "دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004".

⁸ Patricia S. Pollard (2002), *Central Bank Independence and Economic Performance*.

المعايير المستخدمة، في تحديد درجة الاستقلالية منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. الجهة المسؤولة عن رسم السياسة النقدية

ترتفع استقلالية البنك المركزي لتبلغ أقصى مستوياتها كلما كان للبنك سلطة حصرية في رسم السياسة النقدية، وتدرج لمستويات أقل في حالة ما إذا كان للبنك المركزي تأثيراً ضئيلاً في رسم السياسة النقدية، وتنخفض في حالة ما إذا لم يكن للبنك تأثيراً في رسم السياسة النقدية، وإنما ينحصر دوره فقط كمستشار للحكومة، وتنعدم في حالة كون البنك المركزي ليس لديه أي تأثير على الإطلاق في رسم السياسة النقدية.

2. أهداف البنك المركزي

تزداد استقلالية البنك المركزي في حال ما إذا كان هدف البنك الرئيس هو تحقيق الاستقرار السعري، وكان للبنك الحق في اتخاذ القرار المناسب في حال تعارض تحقيق هذا الهدف مع الأهداف الاقتصادية الأخرى. وتدرج إلى مستويات أقل في حالة ما إذا كان الاستقرار السعري هو الهدف الوحيد للبنك المركزي، لكن لدى البنك المركزي تأثير ضئيل في اتخاذ القرار في حال تعارض تحقيق الهدف مع أهداف اقتصادية أخرى، أو في حالة ما إذا كان هدف الاستقرار السعري من ضمن مجموعة أهداف أخرى متوافقة مع الاستقرار السعري يسعى البنك المركزي إلى تحقيقها. فيما تنخفض مستويات الاستقلالية كلما كان هدف تحقيق الاستقرار السعري يقع من بين أهداف البنك المركزي ضمن مجموعة أخرى من الأهداف قد تتعارض مع بعضها البعض مثل معدل البطالة، أو في حالة ما إذا البنك المركزي ليس لديه هدف صريح معلن عن الاستقرار السعري، أو إذا لم يتضمن قانون البنك المركزي بالأساس هدف الاستقرار السعري كهدف للبنك المركزي.

3. تمثيل الحكومة في مجلس إدارة البنك المركزي

ترتفع استقلالية البنك المركزي في حالة عدم وجود تمثيل حكومي في مجلس إدارة البنك المركزي، وتنخفض في حالة ما إذا كان التمثيل الحكومي يشترط موافقة الإدارة التنفيذية في البنك المركزي، أو في حال عدم وجود قاعدة عامة تقيد تمثيل الحكومة في مجلس إدارة البنك.

4. حدود البنك المركزي في تمويل الحكومة

تبلغ استقلالية البنك المركزي وفق هذا المؤشر الفرعي أقصى مستوياتها في حالة ما إذا كان القانون لا يسمح مطلقاً بتمويل البنك المركزي للحكومة، وتنخفض قليلاً في حال وجود حدود مسموحة للتمويل حتى 15 في المائة من الإيرادات الحكومية، وتقل كثيراً في حال ما إذا كانت حدود تمويل الحكومة أكثر من 15 في المائة من الإيرادات الحكومية، وتنعدم في حالة عدم وجود حدود قانونية تقيد التمويل بالعجز.

5. عدم السماح للبنك المركزي ببيع وشراء الأوراق المالية في السوق الأولي

تزداد استقلالية البنك المركزي بحسب هذا المؤشر الفرعي في حالة كونه غير مسموحاً للبنك المركزي ببيع وشراء الأوراق المالية في السوق الأولي، وتنعدم في حالة ما إذا كان يُسمح له بذلك.

بالإضافة إلى المكونات سابقة الذكر، هناك مكونات أخرى لا تقل أهمية للحكم على مدى استقلالية البنوك المركزية تتمثل في الفترة التي يقضيها مجلس الإدارة، حيث تشير الفترات الأطول (التي تفوق خمس سنوات) إلى المزيد من الاستقلالية، علاوة على درجة مشاركة البنك المركزي في إجراءات إعداد الموازنة.

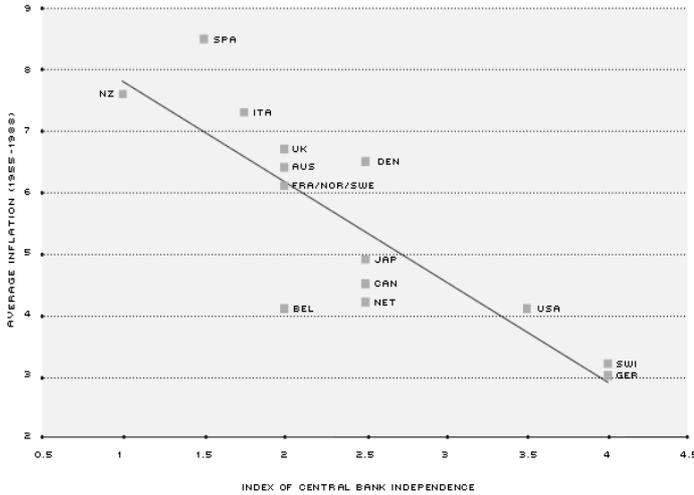
تشير الأدبيات إلى أن إسهام كوكيرمان رغم كونه لم يكن الوحيد في حقل قياس استقلالية البنك المركزي كمياً، حيث يوجد عدد من الاقتصاديين الذين كان لهم أيضاً إسهامات بحثية في قياس درجة استقلالية البنك المركزي كما سبق الإشارة مثل جريل وماسكاندارو وتابلييني، إلا أن دراسة كوكيرمان تعتبر الأشمل حيث غطت 68 دولة في حين تراوحت شمولية الدراسات الأخرى ما بين 12 إلى 18 دولة.

كذلك يتميز إسهام كوكيرمان بارتفاع عدد المتغيرات ذات الصلة باستقلالية البنوك المركزية المتضمنة في دراسته إلى ما يبلغ حوالي 26 متغيراً. كما تعتبر دراسة كوكيرمان ثاني أكثر الدراسات تظميناً لمتغيرات بعد دراسة بنك إنجلترا المركزي التي اعتمدت على مسح احصائي استهدف 93 دولة وتضمن حوالي 54 متغيراً لقياس استقلالية البنوك المركزية⁽¹¹⁾.

¹¹ Michael Parkin (2012) Central Bank Laws and Monetary Policy Outcomes: A Three Decade Perspective

الأكثر استقلالية تميل بدورها إلى أن تكون أكثر شفافية. كما أوضحت الدراسة أن استقلالية البنوك المركزية ترتبط بانخفاض معدلات التضخم⁽¹³⁾.

شكل رقم (1)
العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في بعض الاقتصادات المتقدمة



Alesina, A. et al. (1993). "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. Journal of Money, Credit, and Banking", Vol. 25, No. 2, May, pp. 151-62.

من جانب آخر، اهتمت دراسة حديثة صدرت عام 2019 بتحليل العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في نحو 118 دولة نامية بين عامي 1980 و2013، ووجدت أن المعدلات الأعلى من استقلالية البنوك المركزية ترتبط بمعدلات تضخم منخفضة. وأوضحت أن التأثير يكون أقوى في حالة الدول الأكثر ديمقراطية.

بينت الدراسة أن كافة الأبعاد المستخدمة لقياس استقلالية البنك المركزي (بما يشمل الاستقلالية في وضع الأهداف

العلاقة بين استقلالية البنوك المركزية والاستقرار الاقتصادي

تأتي أهمية تعزيز استقلالية البنوك المركزية في كونها تُمكن البنوك المركزية بشكل جيد من تحقيق الاستقرار السعري، وتجنب تعارض الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتغلب على الهيمنة المالية للحكومة على عمليات البنوك المركزية. كما أنها توفر قدرًا أكبر من الشفافية وتساعد على مسائلة البنوك المركزية عن مدى نجاحها في تحقيق أهداف السياسة النقدية وكلها عوامل مُعززة للاستقرار الاقتصادي.

تُشير العديد من الدراسات التطبيقية إلى وجود علاقة عكسية ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم لاسيما في البلدان المتقدمة، حيث تساعد استقلالية البنوك المركزية على تبني السياسات واستخدام الأدوات النقدية الأكثر فعالية في تحقيق الاستقرار السعري دون تدخلات مُعيقة لذلك من قبل الحكومات. الأمثلة على هذه الدراسات كثيرة من بينها دراسة جريل 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 والسياسة للبنوك المركزية بنقطة واحدة لكل منهما في عقد السبعينيات من القرن الماضي ساهمت في خفض معدلات التضخم بنحو 1.2 نقطة مئوية، و0.6 نقطة مئوية 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.

كما تطرقت دراسة (Alesina and Summers, 1993) إلى العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في عدد من الدول المتقدمة خلال الفترة (1955-1988) وخلصت إلى وجود علاقة عكسية ما بين المتغيرين⁽¹²⁾. كذلك أشارت دراسة لصندوق النقد الدولي إلى أن استقلالية البنوك المركزية تميل إلى الزيادة في البلدان الأكثر ديمقراطية وفي البلدان التي شهدت ارتفاع كبير لمعدل التضخم في السابق. وأوضحت أن البنوك المركزية

13 Christopher Crowe and Ellen E. Meade, (2008). "Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness", International Monetary Fund, WP/08/119, May.

12 Alesina, A. et al. (1993). "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. Journal of Money, Credit, and Banking", Vol. 25, No. 2, May, pp. 151-62.

كذلك يُعتبر **البنك المركزي الأوروبي** الذي تأسس عام 1998 من بين البنوك المركزية الأكثر استقلالية لاسيما خلال الفترة التي سبقت الأزمة المالية العالمية، حيث نجح في الحفاظ على معدلات التضخم في منطقة اليورو خلال العشرين عاماً الأولى من تأسيسه عند مستوى 1.7 في المائة، وهو ما يُعزى بشكل أساسي إلى تفويض البنك المركزي الأوروبي بهدف رئيسي يتمثل في تحقيق الاستقرار السعري واستقلالية البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية التي اعتمدت اليورو كعملة لها والمنصوص عليهما في المعاهدات المؤسسة للاتحاد الأوروبي التي تحظر كذلك قيام البنك المركزي الأوروبي بالتمويل النقدي للحكومات.

مع ظهور أزمة الديون السيادية واضطرار البنك المركزي الأوروبي إلى التدخل بشراء الأوراق المالية الحكومية لمنع تصاعد الأزمة، 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⁽¹⁸⁾.

في الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع **الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي** (Federal Reserve System) بدرجة عالية من الاستقلالية كما هو منصوص عليه في مسودة قانون الاحتياطي الفيدرالي لسنة 1913 (Federal Reserve Act) الذي تم بموجبه إنشاء البنك الاحتياطي الفيدرالي. تأتي أهمية استقلالية مجلس الاحتياطي الفيدرالي 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⁽¹⁹⁾.

من ناحية أخرى، يعتبر **بنك إنجلترا** (Bank of England) مستقلاً منذ 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 يملها عليه قانون البنك المركزي، إلى ضبط السياسات النقدية

واستقلالية مسؤولي البنوك المركزية، والاستقلالية المالية) تساهم في خفض معدلات التضخم⁽¹⁴⁾.

إضافة لما سبق، 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 والثلثين على التوالي منذ منتصف الثمانينات وحتى منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة فيما عُرف بفترة "الاعتدال الكبير" (Great moderation)⁽¹⁵⁾.

كذلك أشارت بعض الدراسات إلى وجود علاقة عكسية ما بين استقلالية البنك المركزي، ومستوى عجز الموازنة العامة للدولة، حيث وجدت أن الدول التي تتمتع بنوكها المركزية بدرجة أكبر من الاستقلالية، سجلت مستويات أقل من عجز الموازنة العامة للدولة⁽¹⁶⁾.

استقلالية البنوك المركزية: تجارب دولية

في الآونة الأخيرة تزايدت حدة الخلافات بين عدد من محافظي البنوك المركزية العالمية ورؤساء دولهم فيما يخص رسم السياسات النقدية التي من صميم عمل البنوك المركزية. بناءً عليه، تسعى العديد من البلدان إلى تعزيز استقلالية بنوكها المركزية.

تعتبر الاستقلالية بنداً مهماً في دستور **البنك المركزي الألماني** (Bundesbank) 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 في المائة مقابل 10 في المائة في فرنسا، و14 في المائة في المملكة المتحدة⁽¹⁷⁾.

¹⁶ Parkin, M. (1987) "Domestic Monetary Institutions and Deficits" in Buchanan J, C Rowley, and R. Tollison, (eds.), Deficits, Basil Blackwell Publishing, Oxford, 310-337.

¹⁷ Weidmann, J. (2019). "The role of the central bank in a modern economy – a European perspective", Speech President of the Deutsche Bundesbank at the University of South Africa (UNISA), Feb.

¹⁸ Weidmann, J. (2019). Ibid.

¹⁹ Federal Reserve Act (1913), USA.

¹⁴ Garriga A. and Rodriguez C. (2019). "More Effective than We Thought: Central Bank Independence and Inflation in Developing Countries", The International Journal of Theoretical and Applied Papers on Economic Modelling

¹⁵ Bernanke, B. (2004), "The Great Moderation", remarks at the meetings of the Eastern Economic Association, Washington, DC, 20 February. And Blanchard, O. and Simon, J. (2001), "The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 135-64.

عن صياغة وتنفيذ السياسات النقدية والأئتمانية دون الحاجة إلى موافقة ومصادقة وزير المالية⁽²⁴⁾. 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. وفي **فلسطين**، تتمتع سلطة النقد الفلسطينية بشخصية اعتبارية مستقلة وأهلية قانونية كاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها. وفي **قطر**، يمنح القانون البنك المركزي الاستقلال المالي والإداري وكافة الصلاحيات التنظيمية والرقابية والإشرافية لممارسة مهامه وتحقيق أهدافه. في **ليبيا**، أقرت السلطات الليبية قانوناً مصرفياً جديداً عام 2012 يعزز استقلالية مصرف ليبيا المركزي.

من جانب آخر، سعت بعض الدول العربية مؤخراً إلى المزيد من تعزيز استقلالية بنوكها المركزية من خلال الاتجاه إلى سن تشريعات جديدة تمنح بنوكها المركزية المزيد من الاستقلالية والصلاحيات والأدوار لرسم وتنفيذ السياسة النقدية وضمان الاستقرار المالي وزيادة مستويات الشمول المالي خاصة في ظل اتساع الأدوار المناطة بالبنوك المركزية العربية.

في **مصر**، تم صياغة مشروع قانون جديد للبنك المركزي تمت مناقشته من قبل اللجنة الاقتصادية بمجلس الوزراء، يهدف إلى المزيد من تعزيز استقلالية وحوكمة البنك المركزي⁽²⁵⁾. يضع البنك المركزي أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة، وذلك من خلال مجلس تنسيقي يشكل بقرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية نظام عمل هذا المجلس. هذا ويخطر محافظ البنك المركزي مجلسي الشعب والشورى بهذه الأهداف عند عرض مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يخطر المجلسين بأي تعديل يطرأ على هذه الأهداف خلال السنة المالية. الجدير بالذكر، أن البنك المركزي المصري قد تحول في عام 2003 إلى تبني سياسة استهداف التضخم بهدف تعزيز النمو الاقتصادي بما استلزم السعي نحو المزيد من دعم استقلالية البنك المركزي.

من جانب آخر، يضمن القانون الجديد للبنك المركزي في **المغرب** 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

باستخدام أسعار الفائدة لتحقيق الاستقرار المالي، ووضع الضوابط اللازمة للمصارف، وشركات التأمين بعيداً عن أية تدخلات سياسية⁽²⁰⁾. 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

اتجهت العديد من الدول العربية إلى ضمان استقلالية البنوك المركزية لتمكينها من تحقيق الأهداف المناطة بالسياسة النقدية في إطار من الشفافية والمساءلة. في هذا السياق، نصت العديد من التشريعات الخاصة بالبنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية على ضمان الاستقلالية السياسية للبنوك المركزية. فعلى سبيل المثال نص مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لعام 2018 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنظمة المالية في **الإمارات** على اعتبار المصرف المركزي مؤسسة اتحادية عامة ذات شخصية اعتبارية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري وبالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الأعمال والأنشطة التي تكفل تحقيق أهدافه⁽²¹⁾.

كما 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⁽²²⁾. في **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 والمساءلة 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⁽²³⁾.

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

²² قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية رقم (64) لسنة 2006.

²³ قانون البنك المركزي التونسي الأساسي (2016).

²⁴ قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004.

²⁵ الهيئة العامة للاستعلامات، مصر.

²⁰ Bank of England Act (1998) & Bank of England & Financial Services Act (2016)

²¹ مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن تنظيم المنشآت والأنشطة المالية، الإمارات.

الحكومية وبما لا يتجاوز 10 في المائة من إيرادات الحكومة المُحققة خلال السنوات المالية الثلاث الأخيرة على أن تلتزم الحكومة بسدادها في موعد لا يتجاوز سنة من تاريخ منحها⁽³¹⁾.

أما في **السودان**، فينص آخر تعديل لقانون بنك السودان المركزي في 2012 على أنه يجوز للبنك المركزي أن يمنح تمويلاً مؤقتاً للحكومة بالشروط التي يقررها على ألا يتجاوز التمويل في أي وقت 15 في المائة من تقديرات الإيرادات العامة للحكومة في السنة المالية التي يُمنح فيها التمويل، على أن يسدد 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 يُتفق عليها بين البنك والحكومة.

الانعكاسات على صعيد السياسات

على المستوى الكلي، يعتبر موضوع استقلالية البنوك المركزية غاية في الأهمية كونه يضمن فاعلية السياسة النقدية بما يساعد على تحقيق أهداف البنك المركزي المنشودة وعلى رأسها تحقيق الاستقرار السعري. بناءً على ما سبق، يُمكن الوقوف على عدد من الانعكاسات على صعيد السياسات فيما يتعلق بتعزيز استقلالية البنوك المركزية العربية من بينها:

1. أهمية السعي نحو المزيد من دعم استقلالية البنوك المركزية:

تمارس البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية أدواراً بالغة الأهمية على الصعيد الاقتصادي خاصة فيما يتعلق بدورها في تحقيق الاستقرار السعري وهو ما يسهم في توفير بيئة اقتصادية محفزة للنمو الاقتصادي والتشغيل. بناءً عليه، فمن الضروري الحفاظ على المكتسبات المُحققة في السنوات السابقة ومن ثم الاتجاه إلى المزيد من دعم استقلالية البنوك المركزية ومنحها الصلاحيات الكافية للقيام بالمهام المنوطة بها خاصة في ظل اتساع نطاقها مؤخراً لتشمل مهام جديدة من بينها ضمان الاستقرار والشمول المالي.

2. دعم الاستقلالية القانونية والفعالية للبنوك المركزية

يعتبر وجود قانون خاص بالبنك المركزي الداعم الرئيس لاستقلالية عمل البنك المركزي بما يضمن تحقيق

القرار، علاوة على تعزيز مهام البنك وتوسيعها وموائمة أدوات السياسة النقدية مع خصوصيات البنوك التشاركية، والمساهمة في الاستقرار المالي للبلاد، كمهمة جديدة تناط ببنك المغرب والمساهمة في الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي⁽²⁶⁾.

كذلك مما يعزز من الاستقلالية السياسية تعيين محافظي البنوك المركزية في عدد من الدول العربية من خلال قرارات رئاسية أو مُقرنة بالإرادة الملكية أو الأميرية، وذلك على سبيل المثال في كل من **الأردن، والإمارات، والسعودية، وفلسطين، وقطر، والكويت، ومصر، والمغرب وموريتانيا**⁽²⁷⁾. كما أنه لا يجوز في بعض الدول العربية مثل **الأردن** أن يشغل وزير أو عضو في مجلس الأمة أو موظف في الحكومة أو المؤسسات العامة أو البلديات منصب المحافظ أو نائبه أو أن يكون عضواً في مجلس الإدارة⁽²⁸⁾.

أما من حيث الاستقلالية الاقتصادية التي تعني تقييد الهيمنة المالية للسلطات الحكومية على البنك المركزي وقراراته، فإن هناك عدد من الأسس التي تحكم تمويل البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية للعجوزات في الموازنات العامة والمؤسسات الحكومية وتقديم الضمانات وفق ضوابط كمية ولفترات وأجال محددة بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية وبحيث لا تهيمن توجهات السياسة المالية على السياسة النقدية وبما يدعم استقلالية البنوك المركزية العربية.

ففي **تونس**، ينص قانون البنك المركزي على أنه "لا يمكن للبنك المركزي أن يمنح لفائدة الخزينة العامة للدولة تسهيلات في شكل كشوفات أو قروض أو أن يقتني بصفة مباشرة سندات تصدرها الدولة"⁽²⁹⁾. أما في **المغرب**، فلا يمكن لبنك المغرب أن يعتبر ضامناً للالتزامات المبرمة من قبل الدولة أو أن يشتري مباشرة سندات وصكوك الدين الحكومية، أو أن يمنح الدولة مساعدات مالية إلا في شكل تسهيلات صندوق بحد أقصى 5 في المائة من الإيرادات الضريبية التي تم تحصيلها في السنة المالية المنتهية وبحد أقصى 120 يوماً على أن يتقاضى عنها عائداً بسعر الفائدة الأساسي لإعادة تمويل البنوك لدى البنك⁽³⁰⁾.

كما تقتصر السلف والتسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل المصرف المركزي في **الإمارات** للحكومة في تلك الموجهة لسد عجز مؤقت وغير متوقع في الإيرادات

²⁹ قانون البنك المركزي التونسي الأساسي (2016).

³⁰ الجريدة الرسمية، (2019). "القانون الأساسي لبنك المغرب رقم 40.17.

³¹ مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن تنظيم المنشآت والأنشطة المالية، الإمارات.

²⁶ بنك المغرب، المغرب.

²⁷ صندوق النقد العربي، (2019). "حوكمة المصارف المركزية"، للجنة العربية للرقابة المصرفية"، والقوانين ذات العلاقة في الدول المشار إليها.

²⁸ قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة (1971) وتعديلاته المنشورة في الجريدة الرسمية رقم (2301) بتاريخ 25 مايو 1971.

5. ضرورة تعزيز حوكمة البنوك المركزية

من الأهمية بمكان مواصلة بذل الجهود الوطنية المتعلقة بتعزيز حوكمة المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، بما يواكب المستجدات والتطورات وأفضل الممارسات الدولية، وهو ما يستلزم تعزيز دور مجالس إدارات هذه البنوك، واللجان المنبثقة عنها لاسيما فيما يتعلق بلجان التدقيق، وإدارة المخاطر، والامتثال، وبالتالي تمكين مجالس الإدارات من القيام بالأدوار المناطة بها بكفاءة وفعالية تعزز من مصداقيتها واستقلاليتها⁽³²⁾.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة برجاء زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل. (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة. (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية. (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).

الأهداف الكلية للبنك المركزي، مثل تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، بما من شأنه أن يؤسس لاستقلالية فعلية تساهم في تحقق الاستقلالية المالية والتشغيلية في نفس الوقت.

3. ضمان استقلالية البنك المركزي في إطار يضمن التنسيق الفعال بين السياسات الاقتصادية الكلية

تسمح استقلالية البنك المركزي بوجود إطار يضمن التنسيق الفعال ما بين السياستين النقدية والمالية وبحول دون هيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية وتمويل عجوزات الموازنة العامة من موارد حقيقية قابلة للاستدامة وحصر دور البنك المركزي في تقديم التمويل للحكومة وفق ضوابط محددة بما يتناسب مع أفضل الممارسات حتى لا يتسبب ذلك في رفع معدلات التضخم والإضرار بمصداقية البنوك المركزية والتأثير على آليات السوق بما يحول دون التوزيع الكفء للموارد الاقتصادية.

في هذا الإطار، فإن التنسيق الفعال ما بين السياستين المالية والنقدية يعد أمراً ضرورياً لضمان الاستقرار ودعم النمو الاقتصادي ولا سيما التنسيق بينهما فيما يتعلق بأطر إدارة السيولة المحلية وصياغة استراتيجيات الدين العام.

4. تعزيز شفافية المصارف المركزية بما يدعم مصداقية واستقلالية البنوك المركزية

مع توفر الأطر القانونية التي تدعم استقلالية البنوك المركزية، فإن ممارسة هذه المصارف لدورها في تحقيق الأهداف المناطة بها يتطلب السعي نحو المزيد من الشفافية في التعامل مع الفاعلين الاقتصاديين وخاصة في البنوك التي تتبنى سياسة استهداف التضخم بما يساعد على التأثير الفعال على توقعات التضخم، وبالتالي نجاح البنك المركزي في بلوغ المستهدفات المحددة.

³² صندوق النقد العربي، (2019). "حوكمة المصارف المركزية"، للجنة العربية للرقابة المصرفية".