

الجدال حول استقلالية البنك المركزي - حالة بنك الجزائر

بوزعرور عمار*

Résumé:

Les décisions de la banque centrale (B.C) sont affectées par le degré de son indépendance que ce soit au niveau de prise de décision ou bien au niveau de la désignation et la révocation de sa direction.

Il est important de rappeler que la B.C n'est qu'une institution publique qui exerce ses activités dans un cadre institutionnel de l'état. Les décisions de la B.C doivent être indépendante notamment en matière de politique monétaire. En revanche, cette politique monétaire doit être largement cohérente avec la politique du gouvernement particulièrement dans les pays en voix de développement, y compris l'Algérie, où l'indépendance de la B.C est sujet de débat entre partisans et adversaires.

الملخص:

تتأثر قرارات البنك المركزي وقيادته بمدى استقلاليته، سواء على مستوى اتخاذ القرار أو على مستوى تحديد قيادته. ولا تعني الاستقلالية الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي، حيث أن البنك المركزي ما هو إلا مؤسسة حكومية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة، ولكن يجب أن تكون قراراتها وخصوصاً فيما يتعلق بالسياسة النقدية مستقلة، وأن تكون السياسة النقدية متناسقة إلى حد كبير مع السياسة الحكومية، لاسيما في الدول النامية ومنها الجزائر. حيث تخضع الاستقلالية موضوع نقاش بين من يؤيدها ومن يعارضها.

* أستاذ مساعد أ، جامعة سعد دحلب - البلدة.

مقدمة

لقد أصبح الجدل قائما بين الاقتصاديين والخبراء بشأن عدد من القضايا المتعلقة بالسياسة النقدية. إلا أن هناك اتفاقاً واسعاً حول أهمية منح مستوى مناسب من الاستقلالية للبنك المركزي عن الحكومة والبرلمان أو أي مؤسسة أخرى، باعتباره يمثل السلطة المسؤولة عن السياسة النقدية بشكل يمكنه من وضع وتنفيذ سياسة نقدية فعالة لضمان استقرار الأسعار، بالإضافة إلى مساندة السياسة الاقتصادية للحكومة. وذلك باعتبار أن استقرار الأسعار يمثل شرطاً ضرورياً لنمو قوي مستمر. وتطور هذا الاتجاه بوتيرة سريعة في نهايات القرن العشرين، وفرض نفسه في الواقع العملي. حيث توالى التعديلات على تشريعات البنوك المركزية في العديد من بلدان العالم، ومنها الجزائر. ولهذا الاتجاه أسبابه ومبرراته، كما له انتقاداته.

منذ منتصف الثمانينات من القرن العشرين، ساد الاعتقاد بين كثير من الاقتصاديين بأن الدول ذات البنوك المركزية المستقلة تتمتع بمستويات أقل من التضخم، مقارنة بالدول التي تعمل بنوكها المركزية في ظل تحكم مباشر من الحكومة. والسؤال المطروح كيف يمكننا تفسير علاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي ومعدلات التضخم؟ ولإجابة على هذا السؤال، هناك آراء مؤيدة وأخرى معارضة نورد هنا للاستقلالية في هذا التحليل. ونقدم في هذا المقال النقاط الموالية:

- مفهوم الاستقلالية - الاتجاهات المختلفة لاستقلالية البنك المركزي -
- الآراء المؤيدة والآراء المعارضة للاستقلالية - مؤشرات الاستقلالية -
- الواقع العملي للاستقلالية - نتائج بعض الدراسات عن الاستقلالية - تجربة بنك الجزائر في الاستقلالية.

1- مفهوم الاستقلالية :

تتمثل الاستقلالية في منح البنك المركزي الحرية في إدارة السياسة النقدية من خلال إبعاده عن أية ضغوط سياسية من قبل السلطة التنفيذية من ناحية، ومن خلال منحه حرية التصرف في وضع وتنفيذ السياسة النقدية. فاستقلالية السلطة النقدية، تعني أن تكون قراراتها مستقلة فيما يتعلق بإدارة شؤون النقد والائتمان، بناءً على عناصر اقتصادية وبالتنسيق مع السياسة الاقتصادية للدولة، لاسيما فيما يخص حماية قيمة العملة المحلية وتحقيق استقرار الأسعار¹. فالاستقلالية التي تسعى إليها البنوك المركزية، تتعلق باختيار الأدوات المناسبة لتحقيق أهدافها، كتحقيق استقرار الأسعار والمحافظة على قيمة العملة. فالاستقلالية لا تلغي مسؤولية البنك المركزي مسؤولاً تجاه جهة معينة، سواء كانت هذه الجهة سلطة تنفيذية أو تشريعية أو قضائية، وتستلزم فكرة المساءلة في حدها الأدنى ضرورة قيام البنك المركزي بشرح وتبرير تصرفاته وسياساته، وذلك من خلال التقارير المنشورة أو المثل أمام المؤسسات البرلمانية، بعرضه التقارير السنوية أمامها، أو المثل أمام لجانها المتخصصة.

2- الاتجاهات المختلفة لاستقلالية البنك المركزي

2-1- استقلالية الأهداف واستقلالية الأدوات: يعتبر Fischer و DeBelle أول من عرف استقلالية البنك المركزي من خلال التفرقة بين استقلالية الأهداف واستقلالية الأدوات²، فالبنك المركزي يتمتع باستقلالية في تحديد الأهداف كاستهداف معدل التضخم، إذا كان هذا المعدل غير مرتبط بأهداف رقمية. أما الاستقلالية في تحديد الأدوات، فتتمثل في وضع وتنفيذ السياسة النقدية بالأدوات التي يراها مناسبة، وفيما إذا كانت هذه الأدوات مباشرة أو غير مباشرة.

2-2- الاستقلالية المؤسسية والاستقلالية الوظيفية: تتضمن استقلالية البنك المركزي من الناحية المؤسسية³، ترتيبات واضحة لتعيين وفصل كبار الموظفين، وتحديد الهيكل التنظيمي والإداري في البنك المركزي، وأدوار ومسؤوليات أعضاء مجلس الإدارة والشفافية في عملية اتخاذ القرارات. تتمثل مظاهر هذا النوع من الاستقلالية في⁴:

- تعدد مصادر تعيين محافظ البنك وأعضاء مجلس الإدارة، فقد يكون التعيين من الحكومة أو من مجلس الوزراء أو من رئيس الجمهورية؛
- توجه معظم التشريعات إلى تعيين المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة لمدة طويلة نسبياً، فهي تتراوح بين 4 إلى 8 سنوات؛
- لانتجيز معظم التشريعات عزل المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة إلا لأسباب تتعلق بالكفاءة أو السمعة أو الشرف؛
- تؤكد مختلف التشريعات على ضرورة ارتفاع الكفاءة الفنية والدخل المجزي للإدارة العليا للبنك حرصاً على جذب ذوي الكفاءات والمهارات؛

- يحظر على المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة والعاملين بالبنك مباشرة أية أنشطة أخرى؛
- وجوب التنسيق مع وزارة المالية والجهات الحكومية الأخرى المعنية تكريسا للاستقلالية.
- أما الاستقلالية الوظيفية فتتمثل في⁵:
 - وضع حدود وسقف للإقراض؛
 - الاختصاص المستقل في تنفيذ السياسة النقدية وتحديد أدواتها؛
 - منح البنك المركزي الصلاحيات اللازمة، كجهاز رقابي ومنحه الاستقلالية المالية والفنية؛
 - إصدار القرارات دون حاجة إلى اعتمادها أو التصديق عليها من السلطة العليا.

2-3- الاستقلالية القانونية والاستقلالية الفعلية⁶: فالاستقلالية من الناحية القانونية تتمثل في تحديد سلطات البنك المركزي بصورة قانونية، وتحديد حجم السلطات الممنوحة له في صياغة السياسة النقدية وإدارتها، ومن ثم مدى إمكانية مساعلة البنك المركزي عن تحقيق استقرار الاسعار. أما الاستقلالية الفعلية فتشير إلى الممارسة العملية لجوانب السلطة والمسؤولية التي تمثل الاستقلالية القانونية للبنك المركزي، وبذلك لا تعتمد الاستقلالية الفعلية على الجانب القانوني فقط، بل تعتمد على عوامل شخصية وسياسية وتاريخية يصعب قياسها كميا؛ الأمر الذي يزيد من صعوبة تحديد المدى الفعلي للاستقلالية بشكل دقيق.

3- الآراء المؤيدة والآراء المعارضة للاستقلالية

3-1- الآراء المؤيدة لاستقلالية البنك المركزي⁷: يمكن تقديم حجج هذه الآراء في النقاط التالية:

— تتعرض السلطات النقدية لضغوط سياسية قوية في شكل تصرف يتفق مع رغبة الحكومة، وخاصة في الأوقات التي ينخفض فيها مستوى النشاط الاقتصادي مما يقود إلى الانكماش النقدي. حيث يزيد من سوء أوضاع الموازنة الحكومية، وانخفاض دخل الضرائب، وارتفاع عبء الفائدة على الدين العام. مما يدفع الحكومة إلى تفضيل الإصدار النقدي ؛ أو ما يسمى بالنقود السهلة لتمويل عجز الموازنة. وهو ما يولد ضغوطاً تضخمية قوية. فكلما زادت درجة استقلالية البنك المركزي، كلما قل تعرضه للتأثيرات السياسية.

— أن البنك المركزي المستقل برفضه تمويل عجز الموازنة، فإنه يلزم الحكومة بأن تفرض على نفسها درجة عالية من الانضباط المالي. ففي حالة استقلالية البنك المركزي، تتحمل الحكومة وليس البنك المركزي العبء الأكبر من نفقات الدين العام، الأمر الذي يجبرها على إصلاح السياسة المالية، ويقلل بدرجة كبيرة من اعتمادها على التمويل التضخمي لهذا الدين. وهذا يعني أن تفويض الحكومة لبنك مركزي مستقل يلتزم بالحفاظ على معدلات تضخم منخفضة، الأمر الذي يجعل الحكومة في وضعية أفضل؛

— بإمكان البنك المركزي المستقل أن يعزل المتغيرات الاقتصادية المختلفة عن التقلبات في دورة الأعمال السياسية كالانتخابات مثلاً، وذلك من خلال عدم تبنيه لسياسات نقدية توسعية قبل إجراء الانتخابات السياسية، أو بتقليل

احتمال حدوث تغييرات مفاجئة في السياسات الاقتصادية في حالة تغير الحزب الحاكم في أعقاب هذه الانتخابات؛

— مشكلة عدم الاتساق الزمني للسياسة النقدية: ويقصد بعدم الاتساق الزمني، أن الخطة المثلى التي يتم تصميمها في الوقت الحاضر لتطبيقها في فترة زمنية مستقبلية قد تصبح غير مثلى عندما يحين ميعاد تطبيقها، أي عندما تبدأ هذه الفترة المستقبلية⁸. يعرف ستانلي فيشر "Stanley Fischer" مشكلة عدم الاتساق الزمني للسياسة النقدية على أنها: "عدم التوافق بين السياسات النقدية المثلى التي تعلن عنها السلطة النقدية وبين السياسات التي تقوم بتطبيقها فعلا بعد أن يكون الفاعلون الاقتصاديون قد اتخذوا قراراتهم بناء على توقعاتهم بشأن سلوك البنك المركزي".

ويمكن جوهر هذه المشكلة في أن القطاع الخاص يدرك أن السلطة النقدية سوف تتبنى سياسات مختلفة عن تلك المعلنة في بداية الفترة، وبالتالي يبني توقعاته وفقا لذلك، الأمر الذي يدفعه إلى التصرف بطريقة تؤدي إلى نتائج مخالفة لما ترغب السلطة النقدية في تحقيقه⁹.

تقوم مشكلة عدم الاتساق الزمني على عنصرين وهما¹⁰:

أ- يهتم الفاعلون الاقتصاديون بتوقعاتهم بشأن القيم المستقبلية للمتغيرات الاقتصادية المختلفة، وتعتبر هذه التوقعات بمثابة قيود تؤثر على اختيار صانعي السياسة الاقتصادية المثلى التي يتم تنفيذها في الفترة القادمة أي أن السياسة الاقتصادية المثلى التي تم اختيارها في بداية الأمر لن تظل مثلى خلال فترة التنفيذ، وبالتالي فهي غير متسقة زمنيا.

ب- الحكومة ليست هي المؤثر الوحيد في الاقتصاد، وبالتالي فإن السياسة الاقتصادية الكلية ليست نتاجا لقرارات الحكومة بمفردها. وإنما هي محصلة

لمجموعة من التفاعلات الإستراتيجية بين الحكومة من جهة، والقطاع الخاص من جهة أخرى، بافتراض تمتع هذه الأطراف كلها بالرشادة الاقتصادية. ويظهر ذلك في العلاقة الموجودة بين الأجور ومعدل التضخم يكون واضعوا الأجور على علم تام بوجود مثل هذا الدافع لدى الحكومة، وبالتالي يتوقعون هذا الارتفاع في معدلات التضخم. ومن ثم يحددون الزيادة في الأجور الاسمية؛ بحيث يظل مستوى الأجور الحقيقية دون انخفاض في حالة تحقق هذه التوقعات، باعتبارها توقعات رشيدة. وعند تنفيذ الحكومة لسياستها التضخمية، تفاجأ بوصول الأجور الاسمية إلى مستوى مرتفع، بحيث تكون الحكومة في حاجة إلى إحداث زيادة أكبر في معدل التضخم. والنتيجة هي أن السياسة النقدية غير متسقة زمنياً بين فترة التخطيط وفترة التنفيذ.

3-2- الآراء المعارضة لاستقلالية البنك المركزي:

مع ارتفاع الأصوات المناادية بتفويض السلطة النقدية إلى هيئة مستقلة، ظهرت في الأدبيات الاقتصادية مجموعة من الاعتراضات على هذا التفويض، يمكن تقديمها في النقاط التالية¹:

- تعارض هذه الاستقلالية مع أحد المبادئ الأساسية وهو المساءلة الديمقراطية، أي أن تفويض السلطة النقدية لمسؤولين غير منتخبين في البنك المركزي ومنحهم الحق في إدارة إحدى السياسات الاقتصادية الرئيسية، وهي السياسة النقدية، يعتبر تعارضاً واضحاً مع مبادئ الديمقراطية، إذ لن يتمكن الناخبون من محاسبتهم على نتائج سياساتهم عبر صناديق الاقتراع.

- إن من شأن منح البنك المركزي الاستقلالية في إدارة السياسة النقدية أن يزيد من احتمال حدوث تعارض بين السياسة النقدية وغيرها من السياسات الاقتصادية، كالسياسة المالية على سبيل المثال، فحدوث مثل هذا التعارض يحرم الاقتصاد من مختلف الفوائد التي تنجم عن التنسيق بين السياستين المالية والنقدية وتظهر الآثار السلبية لذلك في الأوقات التي يتعرض فيها الاقتصاد للصدمات غير المتوقعة. فالتنسيق بين السياستين المالية والنقدية يكون أكثر فعالية في تطبيقها مما لو كانت هاتان السياستان مستقلتان عن بعضهما.

- إن الترتيبات المؤسسية بشكل عام ومن بينها منح البنك المركزي الاستقلالية التشريعية ليس لها دور مؤثر في تحديد معدل التضخم، كما أن الفائدة التي تعود على المجتمع من استقلالية البنك المركزي ليست بالأهمية التي تفترضها الآراء المؤيدة لها، إذ لا تشكل هذه الاستقلالية إلا عاملاً واحداً من ضمن العوامل المحددة لمدى قدرة البنك المركزي على الالتزام بتبني سياسة نقدية غير تضخمية. وحسب هذا التحليل، فإن الاستقلالية ودرجة الانضباط المالي للحكومة هي العوامل الأساسية المؤثرة في مدى تحقيق هدف استقرار الأسعار، إذ لا تكون هناك استقلالية للبنك المركزي كاملة إلا في ظل توافر قدر كبير من الانضباط المالي الذي يجعل تحقيق الاستقرار النقدي أمراً ممكناً.

واستنتاجاً مما تقدم، يرى المعارضون عدم وضوح اتجاه العلاقة السببية بين المتغيرين وهما معدل التضخم واستقلالية البنك المركزي، أي ما هو المتغير التابع والمتغير المستقل. ويرى هؤلاء بأن الدول التي تكون فيها الأولوية لمحاربة التضخم تحرص على منح البنك المركزي استقلالية أكبر.

4- مؤشرات الاستقلالية:

تواجه الدراسات المتعلقة باستقلالية السلطة النقدية صعوبة كبيرة، خاصة في قياس الاستقلالية ذاتها. إذ أن استخدام المؤشر الكمي بشكل دقيق لقياسها عادة ما يكون صعبا. وقد جرى العرف الاقتصادي والتشريعي على قياس استقلالية البنك من خلال تشريعاته القانونية. لكن لا تتحدد هذه الاستقلالية فقط بالنصوص التشريعية ولكن ترتبط بعوامل أخرى، منها¹²:

- مدى سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية، ومدى حدود التدخل الحكومي في ذلك، ومن هو صاحب القرار النهائي في حالة وجود خلاف بين البنك المركزي والحكومة بشأن هذه السياسة؛

- مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الإنفاق الحكومي، ومدى التزامه بشراء أدوات دين حكومية بشكل مباشر، ومدى التزامه بمنح تسهيلات ائتمانية للحكومة وهيئاتها ومؤسساتها. وتختلف البلدان من حيث نوع ودرجة القيود المفروضة على هذه القروض وعلى السندات فمن الدول من تمنع ذلك. فقد منعت اتفاقية (ماس تريخت) بصورة قاطعة تمويل عجز الموازنة في الدول الأعضاء، عن طريق اللجوء إلى الاقتراض من البنك المركزي. وهناك بلدان أخرى تسمح بهذه التسهيلات النقدية للحكومة، ولكن بشرط الحصول على موافقة البرلمان، وبلدان أخرى حددت سقفا لتلك التسهيلات سواء في شكل مبالغ محددة، أو في شكل نسبة مئوية من حجم الإنفاق الكلي أو من إيرادات الدولة.

- مدى سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظي البنوك المركزية وأعضاء مجالس إدارتها ومدة ولايتهم، ومدى تمثيل الحكومة في هذه المجالس، وهل هذا التمثيل يقتصر على مجرد الحضور والاستماع والاشتراك في

المناقشات، أم أنه يمتد إلى حق التصويت والمشاركة في اتخاذ القرارات والاعتراض عليها، وإيقافها عند اللزوم حين عرضها على وزير المالية أو مجلس الوزراء. يضاف إلى ذلك سلطة الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي، فاشتراط الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة على هذه الميزانية، يشكل في حد ذاته وسيلة غير مباشرة للتأثير على هذا البنك في الحصول على الموارد المالية اللازمة له في حالة عدم إتباعه لتوجيهات الحكومة.

- مكانة المحافظة على استقرار الأسعار وقيمة العملة كهدف للسياسة النقدية، وفيما إذا كان هو الهدف الوحيد أم هو الهدف الرئيسي مع أهداف أخرى؛ حيث إسناد عدد كبير من الأهداف للبنك المركزي يجعله قاصراً عن تحقيقها، مما يوحي بضعف استقلاليته.

- مدى خضوع البنك المركزي للمحاسبة والمساءلة، فبعض البنوك المركزية لا يعتبر مسؤولاً أمام أية جهة، ولكن يوجه عناية خاصة لكسب الرأي العام إلى جانبه، مثل البنك المركزي الألماني.

- مدى الإفصاح للجمهور عن المسؤولية المؤسسية المتعلقة بسياسة سعر الصرف الأجنبي، واتخاذ القرارات الخاصة بعمليات نظام سعر الصرف المختار.

- القيود على استخدام أدوات السياسة النقدية، حيث إن قدرة البنك المركزي على استخدام أدوات السياسة النقدية التي يراها مناسبة، دون الحاجة للحصول على موافقة الحكومة ودون قيود، يقوى استقلالية البنك المركزي في تنفيذ السياسة النقدية.

5- الواقع العملي للاستقلالية وعلاقته بالحكومة:

- في كثير من الأحيان لا ينفع التمسك باستقلالية البنوك المركزية في مواجهة بعض القضايا القومية، بل لابد من التنازل عن هذه الاستقلالية لصالح الحكومة. وهو ما حدث بمناسبة الخلاف بين المستشار الألماني "هلموت كول" ومحافظ البنك المركزي الألماني حول كيفية تمويل عملية توحيد شطري ألمانيا، مما اضطر المحافظ للاستقالة وذلك استجابة لرغبة الحكومة.

- قد يبلغ حرص البنك المركزي على استقلاليته أن يدفعه إلى ميادة السلطتين التشريعية والتنفيذية والتماشي مع رعايتهما تجنباً لمعاداهما ومحاولة التقليل من مظهره المستقل. فالاحتياطي الفيدرالي المشهور باستقلاليته²، يستجيب للضغوط السياسية، لأنه يقدر استقلاليته الرسمية ويريد حمايتها بتجنب عدا كل من الكونغرس والمؤسسة الرئاسية.

- في حالة ارتفاع معدلات التضخم تضعف استقلالية البنك المركزي من الناحية الفعلية، مهما كانت درجة استقلاليته من الناحية القانونية، وذلك بسبب تراجع قدرته على مقاومة ضغط الحكومة بهدف رفع حجم الائتمان.

- هناك دول تتمسك بتبعية بنوكها المركزية للحكومة ولا تميل إلى منحها الاستقلالية، وهي الدول التي يكون فيها حجم الدين العام كبيراً، ولا توجد بها أسواق مالية متسعة ومتطورة، وتتميز بعدم مرونة عرض الأموال فيها، فوجود بعض أو كل هذه الظروف تحد بشكل بالغ من الاتجاه نحو الاستقلالية.

- يعتبر البنك المركزي الياباني أقل استقلالاً قانوناً من الاحتياطي الفيدرالي المشهور باستقلاليته، ومع ذلك تمكنت اليابان من تخفيض معدلات التضخم

فيها عند مستويات أقل بكثير من معدلات التضخم في الولايات المتحدة الأمريكية، ونفس المقارنة بين بنك فرنسا وبنك ألمانيا، حيث هذا الأخير أكثر استقلالية من بنك فرنسا، ولكن بنك فرنسا مع ذلك نجح في أن يجعل معدل التضخم أقل منه في ألمانيا، مما يدل على أن استقلالية البنك المركزي ليس شرطاً ضرورياً لخفض معدلات التضخم.

مما سبق يدفعنا إلى القول بأنه لا توجد استقلالية مطلقة للبنوك المركزية عن الحكومة، وإنما هناك حد معين تنجح فيه الحكومة في فرض كلمتها بصُريق مباشر وغير مباشر. ومهما كانت درجة الاستقلالية التي يمنحها القانون للبنك المركزي، هناك العديد من العوامل الواقعية التي نحد من مفعول الاستقلالية القانونية، بل تكاد تلغيها في الواقع وغالباً ما نجتمع هذه العوامل في الدول المتخلفة والنامية.

6- نتائج بعض الدراسات عن الاستقلالية : من أهم هذه الدراسات¹³:

6-1- تعتبر دراسة R.Bade و M.Parkin (1985): من أولى الدراسات التطبيقية التي حاولت دراسة العلاقة بين استقلالية البنك المركزي عن الضغوط السياسية وبين انخفاض واستقرار معدل التضخم. وقد قامت هذه الدراسة بقياس استقلالية البنك المركزي وفقاً للمقاييس التالية:

— مدى تأثير الحكومة على مالية البنك المركزي، وهو الأمر الذي يتحدد بمدى سلطة الحكومة في تحديد أجور أعضاء إدارة البنك المركزي، وعلى التحكم في ميزانية البنك المركزي وتوزيعه لأرباحه.

— مدى تأثير الحكومة على سياسات البنك المركزي وهو الأمر الذي يتحدد بمدى سلطة الحكومة في تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك، ومدى تمثيل

الحكومة في هذا المجلس، وفيما إذا كانت الحكومة أم المجلس هو صاحب السلطة النهائية في تقرير هذه السياسة. وانتهت هذه الدراسة إلى أن درجة الاستقلالية في تحديد السياسة النقدية يعتبر محددا هاما لمعدل التضخم، والدليل على ذلك، وحسب هذه الدراسة فإن البلدين اللذين سجلا فيهما أعلى درجة في الاستقلالية هما ألمانيا وسويسرا كانت فيهما معدلات التضخم أقل من جميع الدول الأخرى الممثلة للعينة.

2-6- دراسة A.Cukierman (1992): استخدمت ثلاثة مقاييس رئيسية وهي¹⁴:

- مقياس قانوني لقياس مدى استقلالية البنوك المركزية من واقع تشريعاتها في الدول المختلفة؛
- مقياس تطبيقي ميداني قائم على بيانات الاستبيان الذي أجراه على مسؤولين في الإدارة العليا في البنوك المركزية؛
- مقياس تطبيقي قائم على قياس معدل تغير محافظتي البنوك المركزية. وقد انتهت هذه الدراسة إلى وجود علاقة ارتباط عكسية بين درجة استقلالية البنوك المركزية وبين معدلات التضخم. وتعتبر دراسة Cukierman من أهم الدراسات التي أقيمت حتى الآن، لأنها تضمنت معلومات عن الوضع الحقيقي للاستقلالية، بالإضافة إلى أن هذه الدراسة شملت حوالي 70 دولة وشمل الاستبيان 24 دولة.

7- تجربة بنك الجزائر في الاستقلالية (البنك المركزي الجزائري):

7-1- الاستقلالية قبل قانون 10/90: لم يكن للبنك المركزي الجزائري في بدايات الاستقلال دور يعكس حقيقة البنوك المركزية، وهذا لعدم وجود

وسائل الرقابة النقدية الفعالة لديه، كاشتراط نسبة السيولة في موجودات البنك، لأن البنوك العاملة في الجزائر كانت في غنى عنه، إذ كانت تلجأ في حالة احتياجها للتمويل إلى مراكزها الرئيسية في فرنسا، على أساس أن الجزائر لم تخرج من منطقة الفرنك الفرنسي إلا في أكتوبر 1963¹⁵.

ونظرا لاختيار الجزائر نهج التخطيط المركزي، فقد صعبت مهمة الجهاز المصرفي الجزائري، نظرا للتداخل الوظيفي الذي حصل بين البنوك والخزينة العمومية¹⁶.

تأسس البنك المركزي الجزائري بمقتضى القانون رقم 144/62 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 ومول برأسمال قدره 40 مليون فرنك جديد مملوكة بالكامل للدولة¹⁷، حيث كلف بمهمة الإصدار النقدي، ومراقبة تنظيم الكتلة النقدية وتداولها وتوجيه ومراقبة القرض وإعادة الخصم وتسيير احتياطات الصرف. كما اعتبر المسير للشؤون النقدية للدولة وممولا لها. لتعزز السلطة النقدية بإصدار عملة وطنية في 10 أبريل 1964 تحت اسم الدينار الجزائري والتي كانت قيمته مطابقة لقيمة الفرنك الفرنسي.

وفي قانون المالية 1965، وضع البنك المركزي كلفة في خدمة الخزينة العامة، وهذا بمنحها تسبيقات غير منتبئية ولا مشروطة، الشيء الذي قلل من مكانة البنك المركزي آنذاك. فضلا عن تحول المنظومة المصرفية إلى أداة لتطبيق السياسة التي تقررها الحكومة في إطار المخطط الوطني للتنمية.

في هذه المرحلة، لم يعط البنك المركزي الجزائري الاستقلالية التي تمكنه من تحديد سياسته النقدية نظرا لسيطرة الخزينة العمومية على الجهاز المالي والنقدي في الجزائر. الشيء الذي جعل مصادقية السياسة النقدية أمرا

صعبا، حيث كان النقد يمثل التابع المتغير للخطّة المالية. مما جعل الجزائر تدخل في اختناقات اقتصادية اضطررتها إلى عقد اتفاقيات مع صندوق النقد الدولي، دفعتها إلى إعادة النظر في التشريعات النقدية.

7-2- الاستقلالية بعد قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض: يعتبر صدور قانون 10/90 تغيرا جوهريا في الميدان النقدي بالجزائر، إذ مجموعة من الأسس والمبادئ النقدية:

- إرجاع الوظائف التقليدية لوحدة النقد الدينار¹⁸؛
 - استقلال البنك المركزي وتناقص التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد¹⁹؛
 - وضع هيئة في هرم المنظومة المصرفية يطلق عليها اسم مجلس النقد والقرض، تتمتع بصلاحيات واسعة فيما يخص إدارة السياسة النقدية.
- أعاد القانون 10/90، الاعتبار لبنك الجزائر لتنفيذ السياسة النقدية ورسم أهدافها واستقلاله عن الحكومة، إذ حددت علاقته مع الخزينة العمومية التي كانت في وقت سابق مسؤولة عن التمويل الاستثماري. فقد نص القانون على حصر قيمة التسييلات المقدمة للخزينة من طرف بنك الجزائر في نسبة لا تتعدى 10% من الإيرادات العادية للميزانية التي تعود للسنة الماضية، كما يجب ألا تتجاوز قيمة هذا المكشوف 240 يوما متتالية خلال سنة واحدة. وتعتبر هذه الإجراءات نوعاً من استقلالية بنك الجزائر.

7-2-1- استقلالية بنك الجزائر وفقا للأمر 01/01 الصادر بتاريخ 2001/02/27، وأهم ما جاء به هذا الأمر:

- الفصل بين إدارة البنك المركزي التي جعلها من اختصاص مجلس إدارته، والشؤون النقدية والعمليات الفنية التي جعلها من اختصاص مجلس النقد والقرض؛

- يتكون مجلس الإدارة من المحافظ رئيساً، نواب المحافظ الثلاثة كأعضاء، وثلاثة موظفين ساميين معينين بموجب مرسوم بناءاً على قرائنهم وكفاءاتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية، كما يتم تعيين ثلاثة مستخلفين ليحلوا محل الموظفين المذكورين عند الاقتضاء²⁰؛

- يقوم المحافظ بإطلاع مجلس الإدارة على جميع الأمور المتعلقة بالبنك المركزي؛

- يرخص مجلس الإدارة للبنك المركزي القيام بشراء عقارات لتأمين حاجاته الخاصة، أو بيعها، أو استبدالها شرط أن تكون على مستوى الأموال الخاصة فقط.

- يتمتع مجلس إدارة بنك الجزائر بصلاحيات تفوق مجلس النقد والقرض، حيث أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر يعتبر أعضاء في مجلس النقد والقرض، فضلاً عن الصلاحيات التي يتمتع بها على انفراد.

- ألغى الأمر 01/01 المادة 13 من أحكام المادة 22 من القانون 10/90، والتي كانت تنص على مدة تعيين المحافظ ونوابه، وحالات إقالتهم، وهذا الإجراء قد يكون له تأثيره الواضح على استقلالية بنك الجزائر.

7-2-2- استقلالية بنك الجزائر وفقاً للأمر 11/03: والمؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض. تتمثل هذه الاستقلالية في:

أ- الاستقلالية العضوية: وتتمثل في سلطة الحكومة في تعيين الأعضاء، حيث يرأس إدارة البنك محافظاً، يساعده ثلاث نواب وثلاثة موظفين ذوي أعلى درجة معينين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية، بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي (المادة 18).

يتكون مجلس النقد والقرض من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر وشخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية (المادة 58). كما أقرت المادة 106 من الامر 03/ 11 أن اللجنة المصرفية تتكون من المحافظ رئيسا، وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي وقاضيين ينتدبان من المحكمة العليا، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ويتم تعيين هؤلاء الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية لمدة 05 سنوات. تتمثل مهام محافظ بنك الجزائر في²¹:

— تمثيل الدولة في الهيئات المالية الدولية والبنوك المركزية الأجنبية؛
— يمضي باسم بنك الجزائر كل الاتفاقيات والميزانيات وحسابات الميزانية؛

— ينظم مصالح البنك ويحدد نشاطاته؛
— يعين ممثلي البنك المركزي لدى المجالس التابعة لمؤسسات أخرى يراها ذات فائدة؛

— يحدد مهام وسلطات نوابه وغيرها من المهام الأخرى.
ب — الاستقلالية التشريعية : تتمثل في إدارة السياسة النقدية ودرجة تدخل الحكومة :

1— من حيث إدارة السياسة النقدية، حيث يعطي القانون البنك المركزي الصلاحية الكاملة في إدارة السياسة النقدية، ويظهر ذلك في مهام مجلس النقد والقرض من خلال:

— إصدار النقد؛
— يحدد ويساير ويتابع ويقيم السياسة النقدية؛

— يحدد الأهداف النقدية، خاصة فيما يتعلق بتطور المجاميع النقدية والقرض؛

— يضع الأداة النقدية وقواعد الحذر للسوق النقدية؛

— يحدد أهداف وقواعد سياسة سعر الصرف وكيفية ضبطه وتنظيمه؛

— توفير الشروط اللازمة لتنمية سريعة للاقتصاد بحثا عن الاستقرار الداخلي والخارجي للنقد.

2— من حيث درجة تدخل الحكومة : يستشار بنك الجزائر من طرف الحكومة حول كل مشروع قانون أو نص يتعلق بالمالية والنقد. كما يمكن للبنك أن يقدم للحكومة كل اقتراح يراه إيجابيا على ميزان المدفوعات وحركات الأسعار والمالية العامة وكل ما يراه مهما لتطوير الاقتصاد. ويقوم بنك الجزائر بإعلام الحكومة عن كل ما يخل بالاستقرار النقدي، ويمكنه أن يطلب من البنوك والمؤسسات المالية أن تمده بالإحصائيات والمعلومات التي يراها ضرورية لمتابعة وفهم تطور الوضعية الاقتصادية للنقد والقرض وميزان المدفوعات والمديونية الخارجية. كما يعهد له بـ :
— مساعدة الحكومة في علاقاتها مع المؤسسات المالية الدولية، وعند الحاجة يمثلها أمام المؤسسات أوفي المؤتمرات الدولية؛

— المشاركة في المفاوضات الدولية الخاصة بالمدفوعات والصرف والمقاصة، فهو المكلف بتنفيذها لحساب الدولة؛

ورغم ذلك فإن الحكومة ممثلة في وزير المالية يمكنها أن تطرح تعديلات على ما يصدر عن مجلس النقد والقرض من قرارات.

وعليه يمكن اعتبار أن أمرية 11/03 تشير في كثير من الأمور إلى زيادة استقلالية بنك الجزائر. غير انه توجد بعض القيود على هذه الاستقلالية،

وهو يشبه في ذلك البنك المركزي المصري وغيره من البنوك المركزية في دول العالم الثالث والدول العربية، وتتمثل هذه القيود في:

- عدم تحديد عهدة محافظ بنك الجزائر ونوابه أي تم التخلي عن نص المادة 22 من القانون 10/90 والتي حددت مدة تعيين المحافظ بست سنوات ونواب المحافظ بخمس سنوات، على أن تجدد ولايتهم مرة واحدة، كما حددت نفس المادة حالات إقالة المحافظ ونوابه، وهذا التعديل سيؤثر على استقلالية بنك الجزائر، إذ أنه سيصبح عرضة للتوقيف أو العزل في أي وقت من طرف رئيس الجمهورية.

- إسناد عدد كبير من المهام إلى بنك الجزائر مما يصعب عليه وضع أهداف محددة ومعرفة تعريفا دقيقا.

- يعتبر بنك الجزائر مسؤولا أمام رئيس الجمهورية ووزير المالية والمجلس الشعبي الوطني، حيث يرفع المحافظ إلى رئيس الجمهورية خلال الأشهر الثلاثة التي تلي اختتام كل سنة مالية، الحصيلة وحسابات النتائج.

مع تقرير يتضمن عرض حال عن عمليات بنك الجزائر ونشاطاته، كما يسلم المحافظ سنويا إلى رئيس الجمهورية مع التبليغ إلى رئيس الحكومة ومجلس النقد والقرض الوثائق التالية:

* تقرير حول تسيير احتياطات الصرف.

* تقرير حول تسيير الديون الخارجية.

كما ينشر بنك الجزائر تقريراً سنوياً حول التطور الاقتصادي والنقدي للبلاد ويعرضه أمام المجلس الشعبي الوطني، ويكون متبوعاً بنقاش. كما يرسل بنك الجزائر إلى وزير المالية وضعية حساباته المقفلة في نهاية كل شهر، وتنتشر هذه الوضعية في الجريدة الرسمية.

- تعيين مراقبين يكونان في وضعية انقذاب من إدارته الأصلية يعينان بمرسوم من رئيس الجمهورية، ويقومان بحراسة عامة تشمل جميع مصالح بنك الجزائر، وجميع العمليات التي يقوم بها ويمارسان حراسة خاصة على مركزية المخاطر ومركزية المستحقات غير المدفوعة وكذا حراسة وتنظيم السوق النقدية وسيره. ويعتبر تعيين هذين المراقبين من خارج إدارة بنك الجزائر، في حد ذاته نوعاً من تحديد وتقليص درجة الاستقلالية.

الخاتمة:

من التحليل السابق يمكن استخلاص بعض النتائج، نذكرها في النقاط التالية:

- تعتمد الدعوة لمنح قدر كاف من الاستقلالية للبنك المركزي، على مفهوم نظري يقوم على العديد من الحجج المؤكدة على ضرورة تحقيق هذه الاستقلالية كعلاج للتضخم.

- يتم قياس درجة استقلالية البنك المركزي اعتماداً على مؤشرات عديدة، فالاستقلالية الوظيفية والتشريعية تبين درجة التفاوت بين البنوك المركزية في مختلف الدول.

- ينبغي أن تكون الاستقلالية في الدول النامية داخل الحكومة، وليس استقلالها عن الحكومة، كما ينبغي تجنب أي إسقاط لتجارب الدول المتقدمة في الاستقلالية على الدول النامية.

- لم يستطع البنك المركزي الجزائري من ترجمة الاستقلالية التشريعية إلى استقلالية فعلية كاملة في الواقع، ويبرز ذلك من خلال تبني البنك المركزي للأهداف الموضوعة من قبل الدولة، وأنه مقيد إلى حد ما في

اختيار أهداف مستقلة لسياسته، كما هو الشأن في كثير من دول العالم الثالث.

- في الجزائر، لا تظهر الآراء المؤيدة والآراء المعارضة للاستقلالية في شكل واضح، كالدراسات المقدمة في هذا البحث، ولكنها تتمثل في شكل علاقة جدلية بين الحكومة والبنك المركزي، من خلال القرارات والمراسيم الحكومية والتعيينات، وكذلك المناقشات التي تظهر في المجالس التشريعية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

التهميش والمراجع :

- 1- سهير معتوق، استقلالية البنك المركزي المصري، مصر المعاصرة، العدد 453، 1999، ص 27.
- 2- محمود حسن حسني، اقتصاديات النقود والبنوك، مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، جامعة حلوان، القاهرة، 2005، ص 248.
- 3- زينب حسين عوض الله، اقتصاديات النقد والمال، الدار الجامعية، الإسكندرية 2007، ص 227.
- 4- سهام محمد السويدي، استقلالية البنوك المركزية ودورها في فعالية السياسة النقدية في الدول العربية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص 32.
- 5- نبيل حشاد، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 1994، ص 90.
- 6- سهام محمد السويدي، استقلالية البنوك المركزية، مرجع سابق، ص 50.
- 7- عادل المهدي، نظرية التوقعات في السياسة النقدية، مجلة الاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 2000، ص 18.

- 8- عبد الحميد سلمان، استقلالية البنك المركزي وإدارة السياسة النقدية، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حنوان، القاهرة، مارس 2003، ص 4.
- 9- حازم السيد شحاتة، استقلالية البنك المركزي وأثرها على فعالية السياسة النقدية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1996، ص 107.
- 10- سيام محمد السويدي، مرجع سابق، ص 60.
- (*)- تتمثل عناصر استقلالية البنك الفيدرالي الأمريكي في:
 - أ- استقلال الأشخاص القائمين على صياغة السياسة النقدية.
 - ب- الاستقلال في صياغة السياسة النقدية. ج- حدود التمويل المقدم من البنك المركزي للحكومة. د- تحقيق استقرار الأسعار كهدف للسياسة النقدية.
 - هـ- مساعدة عن تحقيق استقرار الأسعار
- (11)- Cuckerman, Alex central bank strategy, credibility, and Independence, theory and evidence, the American political science review Vol 87 Cambridge, USA 1992, pp353-398
- 12- أسامة محمد الفولي، مجدي محمود شهاب، مبادئ النقود والبنوك، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، القاهرة، 1997، ص 247.
- (13)- Hocine, Ben issad, Algérie : restructuration et reformes, opu Algérie, 1994, pp 79-93.
- (14)- دحمان بن عبد الفتاح، محاولة تقييم السياسة النقدية ضمن برامج التكيف للصندوق النقد الدولي، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، 1997، ص ص 66-67
- (15)- شاكرو القزويني، محاضرات في اقتصاد البنوك، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص ص 57-58.
- (16)- المواد من 1 إلى 10 من القانون 10/90

- (17)- المواد 11 إلى 18 من القانون 10/90
- (18)- المادة 6 من الأمر رقم 01/01
- (19)- بن عبد الفتاح دحمان. استقلالية السلطة النقدية مقال في مجلة مصر المعاصرة، دراسة حالة الجزائر، 2006، ص ص : 323-321
- (20)- المواد 29، 30، 31 من أممية 11/03 المتعلق بالنقد والقرض.
- (21)- المواد 26، 27 من نفس القانون (الاممية).