استقلالية البنك المركزي و أثرها على السياسة النقدية

أ. منصوري زين

جامعة الشلف

مقدمة:

أن قضية استقلالية البنك المركزي قد سبقت ظهور نظام البنوك المركزية نفسه و قد أحدثت جدلا واسعا أمتد لأكثر من 200 سنة ، فيذكر " دافيد ريكاردو " في عام 1824 رأيه معقبا على إنشاء بنك وطني بقوله : " لا يمكن الاطمئنان إلى الاعتماد على الحكومة في السيطرة على إصدار النقود الورقية حيث أن منح الحكومة هده السلطة سوف يؤدي غالبا إلى الإفراط في استخدام هده السلطة ، كما اعتقد أنه سوف يكون هناك خطر كبير اذا ما سيطر الوزراء – الحكومة- بأنفسهم على إصدار النقود الورقية . لدا فأقترح أن يتم وضع دلك الاحتكار في أيدي نواب يتم تفويضهم، و لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا عن طريق الاقتراع في مجلس النواب، و أقترح أيضا، منع أي تعاملات مالية بين هؤلاء المفوضين و الوزراء، و لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يقرض هؤلاء المفوضين أموالا للحكومة، أما اذا أرادت الحكومة الحصول على نقود فانه ينبغي أن تحصل عليها عن طريق زيادة الضرائب أو عن طريق بيع لأدون الخزانة أو أن تقترض من أي بنك من البنوك و لكن لا ينبغي بأي حال من الأحوال السماح للحكومة بالاقتراض من هؤلاء الدين يملكون القدرة على إصدار النقود " .

و في عام 1931 يذكر " كيتر " في حديثه للجنة الملكية في البنك المركزي الهندي " أن البنك المركزي النموذجي هو البنك الذي يمزج المسئولية الأساسية للحكومة مع درجة عالية من الاستقلالية لسلطات البنك " .

و في هدا المجال يكمن الخلاف أساسي في المفاهيم بشأن إطار السياسات الاقتصادية و أهدافها . فهناك مفهوم يرى أن جميع جوانب السياسة الاقتصادية، بما في دلك إدارة النقود، يجب أن تكون خاضعة لنهج موحد ، و أن يتم صياغتها و تنفيذها و التوفيق بين جوانبها عن طريق الحكومة التي تكون مسئولة عنها أمام هيئة الناخبين ممثلة في البرلمان . و مع أن استقرار الأسعار هدف عام عادة ، فانه لا يمثل سوى هدفا واحدا فحسب من أهداف السياسة الاقتصادية المتعددة ، مثل النمو الاقتصادي ، و توفير درجة عالية من التوظيف ، و توازن ميزان المدفوعات ، و استقرار أسعار.

آما المفهوم الآخر فيرى أن استقرار الأسعار جزء لا غنى عنه بل يمكن أن يوصف بأنه جزء بنيوي من الإطار الأساسي الدب تطبق فيه السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و يعتبر هدا الاستقرار جزء مكملا و مساويا أيضا للعناصر الأساسية في النظام الاقتصادي لأي بلد ، شأنه شأن مبادئ اقتصاد السوق ، و من هنا جاء مبرر وجود درجة عالية من الاستقلال لبعض البنوك المركزية ، كما هو الحال في ألمانيا و سويسرا و الولايات المتحدة ، إلا أن

دلك لا يعني خروج هده البنوك عن الرقابة الديمقراطية أو عن العملية العامة لتشكيل الآراء ، إلا أن هده الرقابة لا تتم عن طريق التدخل اليومي في وضع السياسات و لكنها تتم عن طريق محددات السياسة النقدية ، ممثلة في القوانين التي تنظم مسؤوليات و أنشطة البنك المركزي .

و على ضوء هده الاتجاهات فانه من الضروري الوقوف على النهج المتبع في الجزائر في مجال إدارة و تسيير المنظومة المصرفية و النقدية و تحديد الدور و المرغوب المحدد من البنك المركزي في إدارة السياسة النقدية و المالية للدولة و توضيح العلاقة الموجودة بينهما و الوقوف على إيجابياتها وسلبياتها قصد وضع نموذج مقترح لإدارة المعروض النقدي بالخصوص و تحديد المدى الملائم من استقلالية البنك المركزي في هدا الشأن حتى تكون السياسة النقدية عاملا مساعدا للنمو الاقتصادي و ليس كابحا له .

و قد ارتأيت معالجة موضوع السياسة النقدية للجزائر بوجه عام بالتركيز على أعلى هيئة مسؤولة على هذه السياسة ألا و هو البنك المركزي و دلك بتحديد الشروط و الميكانزمات التي من خلالها يمكنه من وضع و تنفيذ سياسة نقدية فعالة في تحقيق و بقاء استقرار الأسعار بالإضافة إلى مساندة السياسة الاقتصادية للحكومة ، و انتهاج سياسة لسعر الصرف لا تتعارض مع هدف استقرار الأسعار باعتبارها عنصرا أساسيا لنمو قوي و مستمر .

مشكلة البحث

يرجع السبب الأساسي في مشكلة البحث إلى تبعية السياسة النقدية للسياسات الحكومية الأخرى و خاصة السياسة المالية و سياسة سعر الصرف و اثر هذه التبعية على ظاهرة ارتفاع المستوى العامل للأسعار.

إذ تعد تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية أمرا شائعا بين كل من الدول المتقدمة و النامية ، و ذلك على الرغم من انخفاض عدد الدول المتقدمة الذي تزداد فيها تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية و ذلك بالمقارنة بالدول النامية .

أما بالنسبة لتبعية السياسة النقدية لسياسة سعر الصرف تضعها الحكومة ، فإنها تعد سببا جوهريا لارتفاع المستوى العام للأسعار و قد يرجع ذلك إلى التزام الدولة بترتيبات للصرف الأجنبي كما كان موجود في ظل اتفاقية بريتون وودزو ، قد يرجع ذلك إلى اتباع الدولة سياسة تهدف إلى تشجيع الصادرات أو الحد من الواردات قصد تحقيق التوازن في الميزان التجاري .

- أهداف البحث

يهدف البحث إلى إيضاح و تحليل النقاط التالية:

- تحديد مفهوم استقلالية البنك المركزي و وضع إطار شامل و متكامل لهذه الاستقلالية.
- إيضاح العلاقة الموجودة ما بين استقلالية البنك المركزي و التضخم.

تقييم استقلالية البنك المركزي الجزائري و أثرها على فعالية السياسة النقدية في تحقيق استقرار الأسعار.

- وضع نموذجا مقترحا يمنح البنك المركزي الجزائري مدى أكبر من الاستقلالية تمكنه من إدارة سياسة نقدية فعالة في تحقيق استقرار الأسعار .

- فروض البحث:

قام البحث على فروض ثلاثة هي:

-أن استقلالية البنك المركزي مع التزامه بمسؤولياته الأساسية غالبا ما يعني تحقيق و بقاء استقرار الأسعار .

- أن البنك المركزي الجزائري تنقصه الاستقلالية اللازمة حتى يتحقق الاستقرار النقدي في الجزائر .

- أن استقلالية البنك المركزي الجزائري يؤدي إلى زيادة فعالية السياسة النقدية في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة.

- خطة البحث

تتعرض الدراسة في الفصل الأول إلى التعريف بالبنك المركزي و مهامه وتحديد المفهوم العام لاستقلاليته، أما في الفصل الثاني فنتعرض إلى التطور الفعلي و القانوني لاستقلالية البنك المركزي الجزائري، و في الفصل الثالث نتعرض إلى تجارب بعض الدول في مجال استقلالية البنك المركزي و محاولة وضع نموذج مقترح لاستقلالية البنك المركزي الجزائري على ضوء هذه التجارب.

1-: التعريف بالبنك المركزي و التعرف على مهامه و المفهوم العام للاستقلالية

يعد البنك المركزي أحد المؤسسات الأساسية في الدولة،التي تسعى إلى تحقيق الأهداف العامة للمجتمع و تمثل السياسة النقدية واحدة من أهم جوانب السياسة الاقتصادية و أحد أهم مجالات عمل البنك المركزي و التي تساهم بفاعلية في تحقيق هده الأهداف.

و البنك المركزي، في حقيقة الأمر ما هو إلا بنك ، يتعامل في الائتمان ، شأنه في دلك شان البنوك الأخرى ، و لنه يختلف عنها من حيث ملكيته و من حيث أهدافه و من حيث طبيعة العمليات التي يقوم بها ، و بالتالي من حيث طبيعة المتعاملين معه .

فمن حيث الملكية ، نجد أن البنوك المركزية لا تكون عادة مملوكة بالكامل ملكية خاصة . فهي قد تكون ملكا كاملا للحكومة ، أو قد تأخذ شكل شركات مساهمة تمثل الحكومة جزءا كبيرا من أسهمها ضمانا للسيطرة عليها و حسن توجيهها ، أو قد تكون على شكل هيئات عامة تملكها المؤسسات النقدية في المجتمع . و مهما يكن الشكل الذي تأخذه البنوك المركزية في المجتمعات المختلفة ، فأنه من الضروري أن تكون الحكومة ممثلة في إدارتها تمثيلا كافيا ، يضمن إمكانية رسم سياستها و توجيهها و التوفيق بينها و بين سياسة الحكومة ، لتحقيق الصالح العام .

أما من حيث أهداف البنك المركزي فانا نجد أنه يختلف عن بقية البنوك الأخرى من حيث أنه لا يعتبر أن تحقيق أقصى ربح هو هدفه الوحيد أو حتى هدفه الرئيسي ، احد قد يكون دلك من الأهداف الثانوية ، أو حتى قد لا

يكون من الأهداف التي يسعى البنك لتحقيقها على وجه الإطلاق . و بصفة عامة يمكن القول أن البنك المركزي يسعى إلى لتحقيق أهداف قومية ، تتمثل بصفة أساسية في مد الأسواق بالنقود التي تتناسب مع احتياجاتهـــا ، و السيطرة على كميتها و التأثير عليها ، كما يعمل على التنسيق بين البنوك المختلفة و تسوية ما ينشأ عن التعامـــل بينها من حقوق و التزامات ، كما يقوم بدور البنك بالنسبة لها ، فيتلقى منها الودائع و يمنحها القروض .

لدلك كانت مهام و وظائف البنك المركزي تحديدا تتمثل في الآتي :

-البنك المركزي هو بنك الإصدار .

- البنك المركزي هو بنك البنوك .

- البنك المركزي هو بنك الحكومة .

- البنك المركزي هو بنك التحكم في الائتمان .

و البنك المركزي بهده المهام يكون المسؤول الأول عن :

- إصدار أوراق النقد المصرفية وفقا لقواعد الإصدار المعمول بها .

- عمليات المقاصة لحقوق و التزامات البنوك التجارية فيما بينها و بين البنوك في الداخل و نظيرتها في الخارج

- تنفيذ السياسة المالية و النقدية للدولة .

- التحكم في الائتمان عن طريق الوسائل المتاحة له سواء الكمية أو عن طريق التـــدخ ل أو إصـــدار التعليمات المناسبة .

و البنوك المركزية في علاقتها بالحكومة باعتبارها مصرف لها ووكيلها و مستشارها ليس لأنه أكثر ملائمة لأداء هده الوظائف من الناحية الاقتصادية فقط بل أيضا بسبب العلاقة الوثيقة بين المالية العامة و الأمور النقدية .و لكن هده العلاقة يجب أن تكون خالية من الضغوط الحكومية أو أي تدخل للمؤسســـات الأخـــرى للدولـــة في إدارة السياسة النقدية أي منح البنك المركزي الاستقلال عن المؤسسات الأخرى في الدولة .

و الاستقلالية بمفهومها القانوني تعني حجم السلطات الممنوحة للبنك المركزي في صياغة السياسة النـ قديـــة و إدارتها و من ثم مدى إمكانية مسائلة البنك المركزي عن تحقيق و الإبقاء على استقرار الأسعار و دلك في ضـــوء النظام الأساسي للبن المركزي و الدستور " .

و قد أسهم العديد من الاقتصاديين و محافظي البنوك المركزية في تحديد العناصر المختلفة لاستقلالية البنك المركز ي ، و أن كان من الملاحظ عدم تعرض احد هؤلاء لكافة العناصر و المتغيرات المتعلقة بالاستقلالية . و من بين أفضل الآراء التي توضح جوانب الاستقلالية يذكر رئيس البندزبنك (schesinger1993) بأن استقلالية البنك المركـــزي تعني :

- استقلالية التعليمات و الأوامر عن الحكومة و البرلمان " استقلالية مؤسسية " .

- إتاحة أدوات السياسة النقدية بالكامل و الحرية السياسية و الاقتصادية في استخدام هـــده الأدوات " استقلالية الأدوات " .

- تعيين الأشخاص المكلفين بصناعة القرار من الأعضاء الدين يستقلون في أرائهم عن أي رأي خـــارج البنك المركزي " استقلالية الشخصية " .

و الواضح انه كلما تضمن النظام الاساسي للبنك المركزي احتمالا اكبر للتدخل من جانب الحكومة أو الســـلطة التشريعية أو القضائية لحيانا كلما انخفض مدى الاستقلالية القانونية للبن المركزي و انخفضت معه أمكانية مسائلته عن نتائج السياسة النقدية ، و خاصة فيما يتعلق بمجال استقرار الأسعار .

- الإطار الفكري للعلاقة بين استقلالية البنك المركزي و التضخم :

يذكر "lindsey" و هو عضو مجلس محافظي البنك المركزي الأمريكي "federal reserve" في مـــؤتمر " البنـــوك المركزية في أوروبا الشرقية و التجارب الحديثة في الاستق لالية " الذي عقد بشيكاغو في 1994/4/22 أن مصـــلحة الدولة في استقلالية البنك المركزي ترتكز بشكل أساسي على قضية التضخم و انعكاساتها على الأداء الاقتصادي في كل من الفترة القصيرة و الفترة الطويلة ، و حيث أن الاقتصاديين الآن – كما اعتقد – على اتفـــاق بشـــأن تفاصيل التفاعل بين التضخم و الاقتصاد الحقيقي . ففي الفترة القصيرة يمكن الحصول على مســـتويات مرتفعـــة بشكل مؤقت من الناتج و التوظيف عن طريق زيادة المصدر من النقود ، و لكن في الفترة الطويلة لا يوجد دلك الارتباط ففي الواقع أن تكلفة الانخفاض المؤقت في البطالة أو الزيادة الم ؤقتة في الناتج غالبا ما تعني تضخم مرتفع و مزمن " .

و ينقسم استقرار الأسعار إلى استقرار داخلي و استقرار خارجي مع وجود علاقة تأثير قوية و متبادلة بينـــهما و السؤال الذي يطرح هو لمادا تؤدي استقلالية البنك المركزي إلى تعزيز تحكم البنك المركزي في استقرار الأســـعار بمعنى تحقيق و الإبقاء على معدل تضخم منخفض ؟

و لتوضيح العلاقة الموجودة بين استقلالية البنك المركزي و التضخم و الإجابة على التساؤ ل فانه يتم دلـــك مـــن خلال نقطتين هما :

تحليل اثر استقلالية البنك المركزي على المسببات الداخلية للتضخم (التعارض بين السياسة الماليـــة و السياســـة النقدية) .

- تحليل اثر استقلالية البنك المركزي على المسببات الخارجية للتضخم (التغيرات في أسعار الصرف ، التضـــخم الخارجي) .

يتضح اثر استقلالية البنك المركزي على التضخم من خلال عرض انعكاسات استقلالية البنك المركـــزي علـــى التعارض الذي ينشأ بين السياس ة المالية و السياسة النقدية من جانب و التعارض بين سياسة ســـعر الصـــرف و السياسة النقدية من جانب آخر .

حيث ينشأ التعارض بين السياسة المالية و السياسة النقدية نتيجة ميل الحكومة لتمويل عجز الميزانية تمويلا تضخميا و يذكر " fazio1993 " محافظ البنك المركزي الإيطالي في هدا الصدد " أن التخلي عن قاعدة الذهب قد خلـــص

القائمين على أعمال البنوك المركزية من القواعد الآلية المقيدة إلا أنه في نفس الوقت لدى إلى زيادة خطر القـــدرة على خلق النقود ، التي قد تستخدم بصورة تؤدي إلى أثار تخريبية .

بناء على دلك فنحن في حاجة إلى أشخاص آخري ن لإدارة أعمال البنوك المركزية بخلاف المسؤولين عن الإنفـــاق العام يتمتعون بوضع قانوني مستقل و يعملون على تحقيق المصلحة العامة ".

و قد تعرضت معظم المؤلفات التي تناولت استقلالية البنك المركزي إلى أهمية عزل البنك المركزي عن الضـــغوط السياسية كعلاج للميول التضخمية ، حيث يكون تصميم السياسة النقدية على أفضل نحو .

و ينشأ التعارض بين السياسة النقدية و سياسة سعر الصرف في حالة قيام الحكومة (التي يمنحها القانون في معظم دول العالم الحق في تحديد سياسة سعر الصرف)بتحديد أهداف لسعر الصرف تتعارض مع أهـــداف السياســـة النقدية التي يضعها البن المركزي لتحقيق استقرار الأسعار نتيجة لعدم استقلال أدوات سعر الصرف و المعـــروض النقدي .

أن الرغبة في جعل البنك المركزي مستقلا لا تكمن فقط في أهمية عزله عن الضغوط السياسية كعلاج لميل الحكومة نحو التمويل التضخمي ، و لكن أيضا لإعطاء البنك المركزي الحـ رية في صياغة السياسة النقدية من خـــلال إدارة القاعدة النقدية بحيث يصبح قادرا على رفض تنفيذ سياسة سعر الرف التي تضعها الحكومة التي قد يترتب عليهـــا نتائج تضخمية ، كذلك تسهم استقلالية البنك المركزي بفاعلية في خلق توقعات ايجابية بهـــدف الإبقـــاء علـــى استقرار الأسعار من خلال انعكاسها على مصداقية و شفافية السياسة النقدية .

2- تجارب بعض الدول في مجال استقلالية البنك المركزي

في مجال استقلالية البنك المركزي تحضرنا تجربتين الأولى للولايات المتحدة الأمريكية و الثاني لجمهورية مصر العربية و لعل هدا الاختيار نابع من كون أن البنـ ـك المركزي الأمريكي يعد أحد أكبر بنوك العالم تمتعا بالاستقلال القانوني و الفعلي ، و البنك المركزي المصري الذي يشهد مساعي حثيثة لاستقلاله و شبيه و قريب نوعا ما من حالة البنك المركزي الجزائري .

1- أثر استقلالية البنك المركزي الأمريكي " الفيدرال رزيرف " على فعالية السياسة النقديـــة في الولايـــات المتحدة الأمريكية :

يعد" الفيدرال رزيرف" (Federal Reserve) أحد أكبر بنوك العالم تمتعا بالاستقلال القانوني و الفعلي هدا أن لم يكن أكبرها على الإطلاق، حيث يكفل قانون "الفيدرال رزيرف"كافة الضوابط القانونيـــة اللازمـــة لمـــنح " الفيدرال رزيرف" الحرية الكاملة في صياغة و تنفيذ السياسة النقدية .

و قد تم إنشاء البنك المركزي الأمريكي في عام 1913 رغبة في وجود إشراف مركزي على القطاع النقدي بعـــد فترة من الأزمات المالية التي حدثت في أواخر القرن التاسع عشر حيث وقعت أزمة مالية كبيرة و إفلاس العديد من البنوك في عام 1907 ، حيث تم أقرار قانون "الفيدرال رزيرف "بعد موافقة الكونجرس و توقيع الرئيس الأمريكي ويلسون عليه في 1913/12/23 .

إلا أن دلك القانون لم يعطي " الفيدرال رزيرف" الوسائل النقدية الكاملة التي يمارسها اليوم ، حيث حصل "الفيدرال رزيرف" على هده الوسائل تدريجيا إلى أن حصل على الإمكانيات الكاملة لإدارة السياسة النقدية فقط بعد صدور قانون 1935 .

و يتكون" الفيدرال رزيرف " من 12 بنك منتشرة في الولايات المتحدة الأمريكية تغطي كافة الولايات و كل بنك ينتمي إليه قطاع محدد من البنوك التجارية ، و يطلق على هده الأخيرة ما يسمى بالبنوك الأعضاء .ما يميز البنك المركزي الأمريكي أن القطاع الخاص ممثلا في البنوك التجارية هي المال لبنوك الاحتياط "الفيديرال رزيرف" و هدا يعني عدم سيطرة الحكومة عل "الفيدرال رزيرف" من ناحية الملكية ، حيث يدفع طل بنك تجاري عضو قدرا محددا في رأس مال البن الاحتياط التابع له يعادل 3% من(فائض +رأس المال) العضو ، بالإضافة إلى نسبة 3% أخرى غير مدفوعة يمكن أن يطلبها بنك الاحتياط . و يحصل المساهمون و هم البنوك الأعضاء على نسبة 6% من الربح السنوي توزع بحسب رصيد كل بنك عضو في بنك الاحتياط .

أ- الملامح الأساسية لاستقلالية البنك المركزي الأمريكي (كما وردت في القانون الصادر عام 1913)

تتمثل الملامح الأساسية لاستقلالية" الفيدرال رزيرف" موزعة بين عناصر السلطة و المسؤولية ما يلي :

أولا : عناصر مرتبطة بجانب السلطة و تشمل :

- **استقلال الأشخاص القائمين على صياغة السياسة النقدية** (استقلالية شخصية :حيث الأعضاء يعينون من طرف رئيس الجمهورية الذي يعد رئيسا للحكومة و دلك بعد استشارة الكونجرس و أخد موافقته و يعين كل عضو لمدة أربعة عشر عاما دون إمكانية عزله خلالها).
- **الاستقلال في صياغة السياسة النقدية** (استقلالية مؤسسية :حيث يمنحه القانون السلطات الكاملة في إدارة القاعدة النقدية و دلك عن طريق استخدامه الوسائل النقدية المختلفة و من أهمها سعر الخصم و الاحتياطي القانوني و عمليات السوق المفتوحة التي تعد من أهم وسائل السياسة النقدية المستخدمة في الولايات المتحدة).
- **حدوالتمويل المقدم من البنك المركزي للحكومة** (استقلالية الأدوات : و تتمثل في – البنك المركزي الأمريكي لا يمكن له أن يمنح ائتمان ممثلا في سحب عل المكشوف أو تقديم قروض طويلة الأجل أو سلف – يمنع القانون على البنك المركزي شراء الأوراق المالية من السوق الأولي و التي تولد التزامات على الحكومة ومن جهة أخرى يسمح لها بشرا الأوراق المالية من السوق الثانوي) .

ثانيا : عناصر مرتبطة بجانب المسؤلية و تشمل :

مدى أولوية تحقيق استقرار الأسعار كهدف للسياسة النقدية للبنك المركزي (ينص القانون على أن مسؤلية "الفيدرال رزيرف" تتمثل في تحقيق أقصى توظيف ، و استقرار الأسعار و أسعار معتدلة على المدى الطويل) .

مدى وجود آلية مسائلة قوية عن تحقيق استقرار الأسعار (وفقا لقانون البنك المركزي يجب على "الفيدرال رزيرف" تقديم تقرير مكتوب للبرلمان يعرض فيه رؤيته حول الاتجاهات الاقتصادية المعاصرة موضحا أهداف و خطط مجلس الاحتياطي الفيدرالي و لجنة عمليات السوق المفتوحة و ارتباط هده الأهداف و الخطط بأهداف الإدارة الحكومي و الكونجرس) .

يعد " الفيدرال رزيرف" أحد أكبر البنوك المركزية استقلالا على المستوى العالمي و دلك بسبب إتاحة الحرية الكاملة بموجب القانون في صياغة السياسة النقدية من جانب "الفيدرال رزيرف" مع تعيين أعضاء مجلس الإدارة لمدة طويلة نسبيا دون إمكانية عزلهم بالإضافة إلى القيود المفروضة على الائتمان المقدم من البنك المركزي للحكومة.

2- أثر استقلالية البنك المركزي المصري على فعالية السياسة النقدية في جمهورية مصر العربية

يمن التمييز بين مرحلتين هامتين في حياة البنك المركزي المصري و هما مرحلة ما قبل 1991/90 ثم مرحلة ما بعد 91/90 .

- خلال المرحلة الأولى (قبل 1991)اعتمد البنك المركزي في إدارته للمعروض النقدي على أسلوب الرقابة المباشرة في تحديد الائتمان الموجه للقطاعات الاقتصادية المختلفة من حيث الطم و النوع و التكلفة ، و دلك في ظل عدم توافر أي من المقومات الأساسية لتطبيق أسلوب الرقابة الغير مباشرة على الائتمان و من أهمها إمكانية استخدام عمليات السوق المفتوحة كأحد أدوات السياسة النقدية المخولة للبنك المركزي المصري بموجب القانون .

و قد استخدم البنك المركزي المصري بصفة أساسية الأدوات الآتية لإدارة المعروض النقدي في مصر خلال هده الفترة

أ- منح سلف و قروض للحكومة .

ب- ضمان القروض الممنوحة للحكومة و مؤسسات القطاع العام .

ج- إصدار النقد .

د- الاحتياطي القانوني .

ه- سعر الخصم و أسعار الفائدة المحددة إداريا .

و- السقوف الائتمانية .

ز- القيود الإدارية .

و ما يلاحظ على هده الفترة هو غياب سياسة نقدية واضحة المعالم تهدف إلى حقيق استقرار الأسعار حيث كانت إدارة المعروض النقدي تتم من خلال إجراءات أخذت اتجاهين الأول هو التبعية المطلقة للسياسة المالية و الثاني هو محاولة اتخاذ إجراءات علاجية قصير الأجل غير كافية لخفض حدة الضغوط التضخمية الناتجة أساسا عن التوسع في صافي مديونية الحكومة للجهاز المصرفي و خاصة للبنك المركزي .

كما أن غياب سياسة نقدية نابعة من البنك المركزي بهدف تحقيق استقرار الأسعار نتيجة لانخفاض المدى الفعلي لاستقلالية البنك المركزي كان وراء تزايد معدل نمو المعروض النقدي بصورة أكبر من بكثير من معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، الأمر الذي ساهم في زيادة حدة الضغوط التضخمية التي جرى تبريرها خلال تل الفترة بتحرير أسعار السلع و الخدمات أو بالتضخم المستورد أو الإشارة صراحة إلى مسئولية التزايد في صافي مديونية الحكومة عن زيادة الضغوط التضخمية.

- خلال المرحلة الثانية (ما بعد 91/90)وفقا للخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية(97/92)

استهدفت الحكومة التنسيق بين الجوانب المختلفة للسياسة الاقتصادية في مصر و من بينها الجوانب المالية و سعر الصرف و بالتالي التنسيق بين الجهات المختصة بإدارة السياسات المالية و النقدية و سعر الصرف .

حيث قامت بتحرير سعر الصرف و استكمال تحرير أسعار معظم السلع و الخدمات المدعومة و استحداث نظام الضرائب على المبيعات و ترشيد الإنفاق الحكومي الأمر الذي أدى والى انخفاض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 9.3 % عام 91/90 إلى 1.5% عام 95/94 ، ما قامت الحومة بإصدار أدون الخزانة كمرحلة أولى في جانفي 1991 سندات الخزانة مرحلة ثانية في افر يل 1995 الأمر الذي أدى إلى استبدال الاقتراض الحكومي من البن المركزي بالاقتراض من قطاعات الاقتصاد الوطني و من ثم توفير موارد غير تضخمية لسداد احتياجات الموازنة العامة من التمويل المحلي بالإضافة إلى سداد جانب من مديونية الحكومة للجهاز المصرفي و المساهمة في امتصاص فائض السيولة المتولدة في الاقتصاد الوطني سواء المتراكمة من مرحلة سابقة أو الناتجة عن ترام الاحتياطيات بالعملة الأجنبية لدى البنك المركزي عن طريق قيام البنك المركزي بشراء فائض العملات الأجنبية الناشئة عن فائض ميزان المدفوعات .

و قد ساهمت هده الإجراءات في تهيئة الظروف الملائمة بصورة متزايدة ليتمكن البن المركزي من استخدام أدوات السياسة النقدية التي يتضمنها أسلوب الرقابة غير المباشرة على الائتمان عمليات السوق المفتوحة .

بالإضافة إلى هده الإجراءات قام البن المركزي المصري باتخاذ خمسة إجراءات تتعلق بغدارة المعروض النقدي و تتمثل فيما يلي :

- تعديل نسبة الاحتياطي القانوني
- تعديل نسبة السيولة القانونية
- تحرير سعر الفائدة
- ربط سعر الخصم بالتغيرات في سعر فائدة أدون الخزانة
- الاستمرار في استخدام السقوف الائتمانية إلى غاية 1993 .

و خلاصة القول أنه خلال هده الفترة قامت الحكومة المصرية و بالتنسيق مع البنك المركزي المصري باتحاد عدد من الإجراءات المتكاملة و التي كان ضمن أهدافها خفض العجز في الموازنة العامة و الاعتماد على تمويل العجز من مصادر حقيقية بالإضافة إلى خفض حدة الضغوط التضخمية .

و مع دلك يرى الملاحظون أنه لم يكن خفض الضغوط التضخمية أو تحقيق استقرار الأسعار كأولوية للسياسة النقدية الواردة بالخطة الاقتصادية و الاجتماعية للتنمية ، و من ثم نلاحظ عدم وجود تغير جوهري في المدى الفعلي لاستقلالية البنك المركزي و لكن التغير الذي حدث في إدارة المعروض النقدي كان نتيجة لتغير التوجهات الحكومية فقط .

3- التطور الفعلي و القانوني لاستقلالية البنك المركزي الجزائري

قطع النظام النقدي الجزائري و إلى غاية صدور قانون النقد و القرض (10/90) ثلاث مراحل :

- قبل صدور قانون النقد و القرض (10/90)

- المرحلة الأولى مابين 71/62 التي تتميز بمواصلة القواعد النقدية التقليدية في تسيير العملة استثناء لدلك قام البنك المركزي الجزائري بتدخل مباشر في الاقتصاد الوطني لاسيما بربط علاقات مباشرة مع القطاع التسيير الذاتي من 63 الى1967 .

-المرحلة التي تنطلق بعد إصلاح 1971 و التي ستغير قواعد تمويل النشاط بالانتقال من تمويل ميزاني إلى تمويل غير ميزاني و تعطي أهمية رئيسية للخزينة العمومية في إحداث القرض و العملة حيث قبل 1971 كانت الشبكة البدائية للبنوك تقوم بوظائف تقليدية أي جمع ودائع الزبائن و خصم السندات التجارية و إعادة خصمها لدى البنك المركزي .

- المرحلة التي تنطلق من 78/79 و التي تتميز بإعادة النظر في دور الخزينة العمومية في تمويل النشاط و تكليف البنوك بهذا التمويل أي محاولة تمييز ما بين شبكة البنك و شبكة الخزينة العمومية و أصبحت الخزينة العمومية في فترة معينة الهيئة الرئيسية في إصدار و تسيير العملة عوض البنك المركزي الذي كان يشبه جهاز تنفيذ هده السياسة أكثر مما يكون هو مركز إصدار و تسيير العملة حيث أن تمويل الاستثمارات يقع عن طريق إحداث عملة إضافية من طرف البنك المركزي لحساب الخزينة .

و بعد 1978 وقعت إعادة النظر في قواعد إحداث القرض لاجتناب طابعها التضخمي السابق حيث كان تمويل الاستثمارات يقع بطريقة غير ميزانية و إنما يقع بإحداث عملة إضافية ، دون مقابل من الواردات الميزانية ، ثم نجد في الثمانينات الرجوع إلى التمويل من طرف البنوك و التنقيص من تدخل البنك الجزائري للتنمية الذي كان من يقوم بتسيير تمويل الاستثمارات المخططة و بدلك كان مركز عملية إحداث العملة ذاتها .

يتميز حتى 1986 الاقتصاد الجزائري بطابعه المخطط مركزيا و بوجود قطاع عمومي هام و تتمثل مهام النظام البنكي في خصم و إعادة خصم النفقات المتعلقة بتمويل الاستثمارات المخططة ، أما صاحب الضغط النقدي هو وزارة التخطيط و الدائن في نهاية الأمر هو الخزينة العمومية ، لدا تظهر الخزينة العمومية مركز نظام إحداث العملة و وزارة التخطيط مكان مبادرة إحداثها .

- بعد صدور قانون النقد و القرض :

أن واقع الجهاز المص رفي الجزائري بعد صدور قانون النقد و القرض القانون 10/90 الصادر بتـــاريخ 14 أفريـــل 1990 المتمم و المعوض بالأمرية رقم 03-11 بتاريخ 26 أوت 2003 و التشريعات المختلفة المتعلقة بتسيير القطاع المصرفي المحدد من طرف مجلس النقد و القرض التي تكون قد أعطت استقلالية أكبر للبنك المركـــزي، و حررت البنوك التجارية من قيودها الإدارية .

حيث يعد قانون النقد و القرض القانون الوحيد في المجال البنكي و المالي الذي تعرض لكل الجوانب و المجالات التي تخص النقود و البنوك و الذي حدد :

- السلطات النقدية بيد مجلس النقد و القرض فيما يخص تكوين و تسيير السياسة النقدية .
- إعادة رسم العلاقة ما بين – البنك المركزي و البنوك التجارية بالأخص ما يتعلق باعادة الخصم و إعادة التمويل – العلاقة ما بين النظام البنكي و الخزينة الذي حددت مهامه في تسيير جزء مـــن حافظة البنوك الأولية .
- عصرنة النظام المصرفي الجزائري و إدخال التكنولوجيا و عصرنة و تنمية نظام المعلومات الخاص بالبنك المركزي ....

الأمرية 03-11 الصادرة بتاريخ 26 أوت 2003

ما جاءت به هذه الامرية بخصوص البنك المركزي نذكر :

* السماح للبنك المركزي بممارسة افضل لمهامه و ذلك :
  - الفصل على مستوى البنك الجزائر ما بين مجلس الإدارة و مجلس النقد و القرض
  - توسيع مهام مجلس النقد و القرض .
  - تدعيم استقلالية لجنة البنوك
* تدعيم التشاور و التنسيق ما بين البنك الجزائري و الحكومة بيما يتعلق بالجانب المالي و ذلك :
  - إثراء مضمون و شروط التقارير الاقتصادية ، المالية ، و تسيير بنك الجزائر ،
  - إنشاء لجنة مشتركة بين بنك الجزائر / ووزارة المالية لتسيير الحقوق و الدين الخارجي .
  - تمويل إعادة البناء الناجمة عن الكوارث التي تقع للبلد .
  - انسياب أحسن للمعلومات المالية و ضمان مالي أفضل للبلد .

السلطة النقدية في الجزائر تدير النظام البنكي بمو جب هذه التشريعات و بالاخص قانون النقد و القـــرض و الامرية الصادرة في 2003 تحصر هذه السلطة في هيئتين هما :

- وزارة المالية
- بنك الجزائر (البنك المركزي)

مهام وزارة المالية تتمثل في وضع سياسة نقدية على مستوى الحكومة و بالتحديد الوزارة المكلفة بالمالية الوصية على النظام البنكي و المالي . و على مستوى وزارة توجد مديرية الخزينة التي تعد الادرة المكلفة بشؤون البنوك و الشؤون المالية .

- ك الجزائر (البنك المركزي) يعمل تحت وصاية وزارة المالية ، محافظ البنك ، و ثلاث مساعديه يعينون من طرف رئيس الجمهورية . يتلقى من طرف الدولة الإشراف على العملة و القرض و على هذا الاساس فهو مسئول على السير الحسن للعملة القرض . و يشارك في هذا الأساس في تحضير ووضع سياسة تخص المالية و النقد المقررة من الحكومة .

بوظيفته هذه فان البنك الجزائر يمثل :

- هيئة الإصدار و هو بهذا الأساس الهيئة الو حيدة المكلفة باصدار النقود التي تعتمد كنقود قانونية ، وهو يراقب و ينظم الكتلة النقدية و يدير احتياط ي الصرف للبلاد و يسوي العلاقات ما بين الدينار والعملات الأجنبية .
- * هو بعد ذلك بنك الدولة فهو يقوم بنفس الدور الذي تقوم به البنوك اتجاه زبائنها .
- فهو يعطيها القروض و يمسك الحساب الجاري للخزينة و يقوم لحسابها بكل عمليات الصندوق .
- * وهو أخيرا بنك البنوك لأنه يمول البنوك في حدود السياسة النقدية و القرض و عمليات المقاصة و الصكوك الغير مسددة ...

- تقييم التطور و محاولة وضع نموذج مقترح للمدى القانوني لاستقلالية البنك المركزي الجزائري

في دراسة متخصصة حول المنظومة البنكية الجزائرية صدرت عن جامعة باريس قام بها البروفسور " غيسلان دولابلاس" خلال السنة 2004 سجل بها افتقاد الجزائر لسياسة نقدية واضحة المعالم مما أثر سلبا على سير البنوك ، لاسيما بنك الجزائر الذي أضحى عبارة عن أداة لسحب المزيد من الأوراق النقدية لتلبية حاجيات الآلة الإنتاجية غير الفاعلة . و سجلت الدراسة التنامي الكبير خلال العشريتين الماضيتين للسوق الموازية في غياب إطار فعال لجذب الادخار .

كما تشير الدراسة إلى أن السياسة المتبعة في تحديد قيمة الدينار الجزائري اعتمدت على أساس بنية المبادلات الخارجية التي ارتكزت أساسا على المحروقات كمنتوج رئيسي ، و تم تسيير العملة الجزائرية بصورة مركزية موازاة مع تحديد سعر الصرف بصورة إدارية ، مما ضاعف من الإختلالات المسجلة ، لاسيما أن فعالية النسيج الإنتاجي و الصناعي و حتى قطاع الخدمات كان منعدما على الرغم من تمثيله إجماليا أكثر من 25 بالمائة من الناتج المحلي الخام . هذه النقائص ساهمت في بروز السوق الموازية سواء على المستوى التجاري أو فيما يتعلق بسوق العملة ، حيث يتم تداول خارج إطار البنوك حوالي مليار دولار .

كما تطرح الدراسة مشكل عدم قابلية تحويل الدينار و إن طبقت جزئيا في التعاملات التجارية حيث يظل هذا العامل سبب بروز الكثير من المضاربة و عدم قدرة الجزائر على الاندماج في الدوائر المالية الدولية ، فضلا عن

الحصول على قيمة اصطناعية للعملة ، موازاة مع ضعف المنظومة البنكية و السوق المالي و النسيج الصناعي . و هذا الخيار يضيف التقرير لم يكن ناجما عن توجهات سياسية أو مرتبطة بسياسة نقدية ، بل هي نتاج ضعف البنية الاقتصادية و الصناعية الجزائرية و الاختلال الكبير في أطراف التبادل بين الجزائر و شركائها .

و نبهت الدراسة إلى ضرورة البحث على أسباب وجود الفارق بين سعر الصرف الرسمي و غير الرسمي ، و ليس اعتماد إطار لمحاولة التقريب بين الاثنين كما يتم فعله و الوصول بالتالي إلى القيمة الحقيقية للدينار ، حيث اعتمدت الجزائر و لسنوات طويلة نسب صرف (وطنية و شعبوية)حيث يكون الدينار فوق قيمته ، إلى أ ن الضرورة تقتضي الوصول إلى قابلية تحويل العملة تدريجيا مع تحديد أسعار صرف واقعية و ذات مصداقية في السوق . كما تم تسجيل نقائص عديدة على مستوى سياسة القروض المتبعة و التي ارتكزت على نسيج صناعي عمومي عانى لسنوات من أزمة هيكلية تطلبت التدخل بقرار إداري للبنوك .

كما أن سياسة التطهير المالي ساهمت في إضعاف العملة الوطنية من خلال المبالغة في طبع الأوراق النقدية دون مقابل لنمو الناتج المحلي الخام . كما البنوك تبقى عاجزة عن جذب كل الكتلة النقدية المقدرة في الوقت الراهن بقرابة 5000 مليار دينار ، حيث أن نسبة الادخار لا تزال بنسب كبيرة تستأثرها فئة قليلة ، و عموما تمر عبر البنوك الأولى لتوجه بعدها إلى نشاطات تجارية قصيرة الأجل و ذات مردود كبير .

و على ضوء هذه المعطيات التي تخص المنظومة المصرفية الجزائرية ارتأيت معالجة موضوع السياسة النقدية للجزائر بوجه عام بالتركيزعل ى أعلى هيئة مسؤولة على هذه السياسة ألا و هو البنك المركزي و ما هي الشروط و الميكانزمات التي من خلالها يمكنه من وضع و تنفيذ سياسة نقدية فعالة في تحقيق و بقاء استقرار الأسعار بالإضافة إلى مساندة السياسة الاقتصادية للحكومة ، و انتهاج سياسة لسعر الصرف لا تتعار ض مع هدف استقرار الأسعار باعتبارها عنصرا أساسيا لنمو قوي و مستمر .

- محاولة وضع نموذج مقترح لاستقلالية البنك المركزي الجزائري

بعد أن قمنا بتحديد العناصر و المتغيرات المرتبطة بالمدى القانوني لاستقلالية البنك المركزي الجزائري و الموجودة فعلا في قانون النقد و القرض (القانون 10/90)و القوانين المكملة له ، حيث تعرفنا على أوجه النقائص الموجودة و التي يترتب عليها خفض المدى القانوني للاستقلالية و التي تنعكس سلبا على مستوى معيشة الفرد الجزائري ، بقي أن نعطي بعض التوصيات على ضوء التجارب المقارنة التي سبق التعرض إليها بخصوص الاستقلالية القانونية للبنك المركزي في إدارته للمعروض النقدي حتى نصل إلى سياسة نقدية فعالة في تحقيق استقرار الأسعار في الجزائر

أولا: **العناصر المرتبطة بجانب السلطة في النظام الأساسي للبنك :**

- عنصر استقلالية الأشخاص القائمين على صياغة السياسة النقدية (استقلالية شخصية)و تشمل نسبة عدد الأعضاء في مجلس الإدارة المحتمل انحيازهم للحومة و الدين يعينهم رئيس الجمهورية ،ومدة بقاء أعضاء مجلس الإدارة في الوظيفة و إمكانية العزل منها : يجب أن تكزن طويلة نسبيا .

ب- **الاستقلال في صياغة السياسة النقدية (استقلالية مؤسسية)** و تتضمن متغيرين :

- من يقوم بصياغة السياسة النقدية ؟
- من يكون له الكلمة الأخيرة في حل التعارضات ؟

بحيث يجب أن يقوم مجلس إدارة البنك المركزي بصياغة السياسة النقدية و الائتمانية و الإشراف على تنفيذها، أما فيما يخص حل التعارضات فانه يجب لأن ينص القانون على أنه لا يحق للحكومة أو أي مؤسسة أخرى الاعتراض على قرارات البنك المركزي التي تتعلق بسياسته النقدية.

ج- **حدود التمويل المقدم من البنك المركزي للحكومة)** استقلالية الأدوات)و تتضمن أربعة متغيرات:

- أن لا يجوز منح تسهيلات ائتمانية تمثل سحبا على المكشوف للحكومة أو لأي جهة أخرى.
- يجوز للبنك منح و ضمان قروض للحكومة لتغطية العجز الموسمي بالميزانية بشرط أن يوافق مجلس إدارة البنك المركزي على منحها و بحيث لا يتعارض دلك مع مسئولية البنك في تحقيق استقرار الأسعار .
- لا يجوز أن يقوم البنك المركزي بشراء أوراق مالية من السوق الأولية و يجوز له دلك بغرض تنظيم السوق.

ثانيا: العناصر المرتبطة بجانب المسئولية و تشمل:

- أولوية تحقيق استقرار الأسعار كهدف للسياسة النقدية للبنك المركزي.

مدى وجود آلية مسائلة قوية عن تحقيق استقرار الأسعار و تتم من طر ف مجلس الشعب عن طرق التقرير السنوي للبنك قصد توفير الشفافية و المصداقية للسياسة النقدية.

أن الهدف الأول و الأخير هو وضع سياسة نقدية فعالة لتحقيق الأهداف النهائية للمجتمع و على رأسها استقرار الأسعار كمسئولية أولى .

قائمة المراجع

- أحمد هني ، العملة و النقود ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1986
- محمد خليل برعي ، النقود و البنوك و التجارة الدولية ، دار الثقافة العربية ، جامعة القاهرة 1993 .
- شاكر القزويني ، محاضرات في اقتصاديات البنوك ، د،و،ج الطبعة الثانية ، الجزائر ، 1992
- نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد و المعارضة ، القاهرة ، 1994.
- ريتشارد أيرب ، دور البنوك المركزية : ضمان استقرار الأسعار في الأجل الطويل و السلامة المالية للنظم مهمتان أساسيتان من وجهة نظر صندوق النقد الدولي ، مجلة التمويل و التنمية ، ديسمبر 1979 .