

استقلالية البنوك المركزية

يناقش مؤلف كتاب Unelected Power وضع البنك المركزي في النظام الدستوري في ظل جمود السياسات بول تاكر

الثمانينات عندما كان مجرد أداة بالنسبة لوزراء المالية. وفي بعض البلدان (لا سيما الولايات المتحدة ومنطقة اليورو)، كان البنك المركزي في الواقع يقوم بدور الحكومات التي تفتقر إلى القدرة على اتخاذ إجراءات تتسم بالسرعة والحسم، وبذلك كان يخاطر بأن يصبح هو السلطة المالية العامة الفعلية. وفي بلدان أخرى (كالمملكة المتحدة ربما)، يمول البنك المركزي الحكومة التنفيذية، وقد يكون ذلك في ظل غياب إطار يضمن مسارا واضحا للخروج، وبذلك يخاطر بتحرير الحكومة المركزية من القيود التي يفرضها عليها المجلس المنتخب.

نموذجان للبنوك المركزية

تذكرنا هذه التطورات الأخيرة بأنه كان يوجد في الماضي نموذجان مختلفان تماما للبنوك المركزية. في النموذج الأول، يعتبر البنك المركزي في بلد ما هو الذراع التنفيذية للسياسة المالية الحكومية، وتتحد وظائفه في ضوء مزاياه التنافسية التكنولوجية. وينطبق هذا النموذج على البنوك المركزية التي يعتمد عليها نظام الدفع كما أشار فرانسيس باريغ قرب نهاية القرن الثامن عشر. ويقدم البنك المركزي، بوصفه قائدا لفريق مجتمع البنوك، ما يطلق عليه الاقتصاديون مصطلح «سلع النادي».

وفي النموذج الآخر، تعتبر البنوك المركزية هيئات مستقلة مكلفة بمسؤوليات معينة ومنعزلة رسميا عن الشؤون السياسية اليومية. وتقدم سلعا عامة (مثل استقرار الأسعار)، كما تحافظ على السلع المشتركة (مثل الاستقرار المالي) التي يمكن أن يتمتع بها الجميع ولكنها قد تنضب بفعل المستغلين.

ويختلف النموذجان اختلافا كبيرا بحيث يصعب غالبا التحول من أحدهما إلى الآخر. وفي اقتصادات الأسواق الصاعدة، نجد أن البنوك المركزية يُتوقع منها أحيانا، حتى بعد استقلالها رسميا، أن تستمر في تقديم مجموعة كبيرة للغاية من الخدمات لمجتمعاتها (وقد يكون ذلك بناء على رغبة البنوك المركزية نفسها أحيانا). وفي الاقتصادات المتقدمة، أدى عادة تحول البنوك المركزية من كيانات تابعة إلى كيانات استثمارية مستقلة إلى إثارة تساؤلات بشأن حدود المسؤوليات، على حساب رخاء المجتمع أحيانا. فعلى سبيل المثال، في إطار سعي بنك إنجلترا خلال أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات إلى إعداد نفسه للاستقلال



الصورة: ماريا ستوروات

لنرجع خطوة إلى الوراء في نظرة سريعة على عالم

٢٠١٩-٢٠١٩. فقد كان السياسيون يهاجمون السياسة النقدية للبنك المركزي وآليات الإشراف على البنوك عبر بلدان العالم: من الولايات المتحدة الأمريكية، مروراً بإيطاليا وتركيا، وحتى الهند. وأرادت الأطراف الفاعلة ذات النفوذ في القطاع الخاص قيام البنوك المركزية بشراء أسهمها حال قدوم موجة الركود التالية. ورحب التكنوقراطيون أنفسهم بدعوات المراكز البحثية إلى توجيه عرض الائتمان نحو تمويل قضايا تغير المناخ وعدم المساواة ونمو الإنتاجية وغيرها من المشكلات الاجتماعية الملحة، بينما كانت تتم مساهلة بعضهم بسبب التدخل في السياسة والانحراف عن المهام المنوطة بهم.

وفي جميع بلدان العالم، دعا اليسار السياسي إلى «التيسير الكمي الشعبي»، وسعى التحرريون إلى ملاذ العملات المشفرة الصادرة عن الجهات الخاصة، بينما استمر المتطرفون من أصحاب نظرية المؤامرة في النظر إلى المسؤولين النقديين باعتبارهم في معسكر واحد مع أعداء الشعب.

وسواء كنت من المؤيدين أو المعارضين، فقد كان من الواضح، حتى قبل أزمة كوفيد-١٩— أن هناك خطبا ما في قطاع البنوك المركزية الذي كان على درجة كبيرة من الاتزان في السابق. فقد بدأ البنك المركزي يتحول من كيان متفرد يتطلع إليه الجميع إلى كابوس سياسي ودستوري.

ثم جاءت جائحة كوفيد-١٩ ليعود قطاع البنوك المركزية إلى دوره السابق في الفترة من الثلاثينات إلى

ولكن بينما تساعد استقلالية السلطة النقدية وانعزالها عن الشؤون السياسية اليومية في دعم النظام الحكومي الدستوري، يجب بالطبع أن تفرض السلطة التشريعية قيوداً على محافظي البنوك المركزية غير المنتخبين. وتعتمد الشرعية على ذلك، وهو أمر مهم للغاية نظراً لدور الشرعية في الحفاظ على الاستقرار عندما تفضل السياسة العامة أحياناً في تلبية مطالب الشعب، وهو أمر سيحدث حتماً. ويُشترط لقبول شرعية أي مؤسسة حكومية اتساق تصميمها وعملياتها مع القيم السياسية الأعمق التي يؤمن بها المجتمع السياسي. وبالنسبة للنظم الديمقراطية الدستورية، يتضمن ذلك قيم الديمقراطية، وقيم الدستورية ذاتها، وقيم سيادة القانون. ولا يمكن استثناء نشاط البنك المركزي من ذلك.

من المفترض أن يرغب مؤيدو مبدأ فصل السلطات الذي يعد أساس النظام الحكومي الدستوري في الحفاظ على استقلالية البنك المركزي.

ويعرض كتابي بعنوان *Unelected Power* مبادئ تفويض السلطات للهيئات المستقلة. ويتضمن ذلك على سبيل المثال لا الحصر تحديد هدف لهذه الهيئات يمكن مراقبته، وعدم اتخاذ قرارات توزيعية مؤثرة، وتشكيل لجنة لصنع القرارات يكون لكل عضو من أعضائها صوت واحد، ونشر المبادئ العملية لممارسة السلطات الاستثنائية التي تم تفويضها لهذه الهيئات، والشفافية ووضوح الرؤية أمام الرأي العام، وإمكانية التعليق الرسمي للاستقلالية، وغيرها الكثير.

- وبالنسبة لقطاع البنوك المركزية، يمكن الاسترشاد بهذه المبادئ في صياغة الدستور النقدي-الائتماني للاقتصاد الذي يجب أن يغطي العناصر الخاصة والعامة للنظام النقدي، بما في ذلك ما يلي:
- بالنسبة للسياسة النقدية: تحديد هدف اسمي واضح، وعدم منح سلطة مستقلة تتيح رفع التضخم لتخفيض مستوى الدين، حيث ينبغي أن يكون استخدام هذه السلطة مقصوراً على المشرعين.
- بالنسبة لعمليات الميزانية العمومية: يجب أن تكون العمليات والميزانيات العمومية بسيطة ومحدودة قدر الإمكان بما يسمح بتحقيق الهدف (الأهداف)، وينبغي أن تكون الآثار التوزيعية الرئيسية جزءاً من السلطات المفوضة وألا تكون نتاجاً لخيارات استثنائية.
- دور المقرض الأخير: منع إقراض الشركات المفلسة أو التي لا تتمتع بالقدر اللازم من الملاءة المالية.
- بالنسبة لسياسة الاستقرار (التي لا يمكن للمقرض الأخير تجنب المشاركة فيها): تكليف البنك المركزي بوضع معايير يمكن مراقبتها لقياس صمود العناصر الخاصة في النظام النقدي، بما في ذلك صيرفة الظل.

النقدي، امتنع طوعاً عن المشاركة في تمويل الصناعات، والحوكمة المؤسسية، وبعض الخدمات المصرفية غير الأساسية، وجميع الخدمات المرتبطة بتسوية الأوراق المالية. ولكن في عام ١٩٩٧، وبعد حصول البنك المركزي على استقلالته أخيراً، انتقلت مسؤولية الإشراف المصرفي إلى جهة أخرى، مما أدى إلى نتائج كارثية في السنوات التي سبقت أزمة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وخلال الأزمة أيضاً. ويمكن للجميع أن يستمد دروساً من هذه الفترة التي عكست الاضطرابات الأساسية في سياق انقسام الصلاحيات بين السلطة النقدية والخزانة العامة.

سلطات البنوك المركزية اليوم

تتمتع البنوك المركزية في الوقت الحالي بسلطات غير مسبوقة بالطبع. أولاً، دائماً ما يعتبر الحق في طباعة النقود بمثابة سلطة ضريبية ضمنية تتيح إعادة توزيع الموارد عبر المجتمع وبين الأجيال من خلال التضخم (أو الانكماش) المفاجئ. وثانياً، تضطلع البنوك المركزية بدور المقرض الأخير، مما قد يمكنها من اختيار الفائزين والخاسرين. وثالثاً، تستطيع البنوك المركزية من خلال الشروط التي تضعها لعملياتها المالية (الضمانات والأطراف المقابلة وغيرها) أن تؤثر على توزيع الائتمان في الاقتصاد. ورابعاً، تضطلع البنوك المركزية بالإشراف على الجهاز المصرفي، وهي تعتبر بذلك، مثلها مثل الجهات التنظيمية في المجالات الأخرى، كالمشرعين والقضاة ذوي السلطات الفعلية.

وقد لا يكون من المستغرب إذن أن نرى أن رموز إدارة الأزمة الناتجة عن انهيار ٢٠٠٨-٢٠٠٩ هم بن برنانكي وتيم غينتر وجان كلود تريشيه وماريو دراغي، الذين لم يشغلوا جميعهم أي مناصب منتخبة من قبل. وكان الوضع مختلفاً في السابق. فمعظم المواطنين يربطون الاستجابة العالمية للكساد الكبير بصورة الرئيس الأمريكي فرانكلين ديلا نوروزفلت. ولكن بعد مرور ٨٠ عاماً، لم يبادر أي من السياسيين المنتخبين بتعريف الجمهور بإجراءات إدارة الأزمة المتخذة باسمهم ولصالحهم. فالوضع تغير، ولكن ليس إلى الأفضل.

ونحن في حاجة إلى بعض المبادئ؛ ألا وهي المبادئ السياسية. ومن المفترض أن يرغب مؤيدو مبدأ فصل السلطات الذي يعد أساس النظام الحكومي الدستوري في الحفاظ على استقلالية البنك المركزي، وإلا فقد يستخدم الرؤساء ورؤساء الوزراء المطابع في تمويل مشروعاتهم الشخصية وإثراء المؤيدين دون الحاجة إلى اللجوء إلى مجلس النواب للحصول على موافقة السلطة التشريعية. وسيكون السلطويون الطامحون، سواء في معسكر اليسار أو اليمين، متيقظين لإغراءات انتزاع السلطة النقدية أو التحريض على ذلك، وينبغي أن يصدر صندوق النقد الدولي دراسة تتضمن جميع الأمثلة السابقة ذات الصلة.

يجب أن نتذكر أنه دائماً ما كان هناك أعداء للاستقلالية.

يتم تقديم تسهيلات من الميزانية العمومية للبنك المركزي بناء على تعليمات من الحكومة، كما يتم إجراء عمليات تقيد في الميزانية العمومية للحكومة وتمول بالقوة من خلال طباعة النقود.

وعند تقييم أي من هذه التدخلات، لا يمكن في ظل استقلالية البنك المركزي تحديد الجهة التي اتخذت قرار التدخل بالفعل. ولكن عند تعليق الاستقلالية، تصبح الأمور واضحة، بما في ذلك مسار الخروج.

وأمام هذه الاحتمالات، يجب أن نتذكر أنه دائماً ما كان هناك أعداء للاستقلالية. ففي حالة وجود مجال كبير لهمم الدستور النقدي للاقتصاد، يمكن لهؤلاء استخدام إحدى استراتيجيتين شاملتين تختلف كل منهما اختلافاً واضحاً عن الأخرى.

وتتمثل إحدى طرق إصلاح البنوك المركزية في إجراء تعيينات جديدة. وكما شهدنا مؤخراً في الولايات المتحدة الأمريكية، لا يكون من السهل تعيين المرشحين المرغوب فيهم في حالة عدم استيفائهم للمؤهلات المعتادة. ولكن المشكلة الأكبر تكمن في تعيين أشخاص يبدو وكأنهم خيار معقول بل ممتاز، ليتضح فيما بعد أنهم حلفاء أوفياء سريون لكبار السياسة. والحالة الأشهر على الإطلاق، والتي حدثت خلال فترة سادتها الاضطرابات أيضاً، هي تعيين رئيس الاحتياطي الفيدرالي الأسبق آرثر بيرنز الاقتصادي البارز الذي دعم إعادة انتخاب ريتشارد نيكسون عام ١٩٧٢ بالمخالفة للدور القانوني المنوط ببنك الاحتياطي الفيدرالي. وينبغي عدم الاعتقاد بأن هذا آخر مثال لعميل سياسي استطاع الوصول إلى دهاليز السلطة النقدية.

وتتمثل الطريقة الأخرى لتقويض الاستقلالية في تغيير مهام وصلاحيات البنك المركزي. ويكون ذلك في أبسط صوره من خلال التصويت ضد فعالية قانون البنك المركزي أو لإلغائه. ولن يكون ذلك بالأمر اليسير نظراً لأنه سيتم تحت مرأى ومسمع من الجميع. وتقوم هذه الاستراتيجية الماكرة، التي تكاد تكون متناقضة، على منح البنك المركزي مسؤوليات أكبر — بحيث يشعر أي مسؤول مخلص لواجبه بضرورة التشاور مع القادة السياسيين حول كيفية استخدام سلطاته الواسعة. وكلما انصاعت البنوك المركزية لفكرة كونها «كيانات فريدة لا بديل لها» (بل ربما شعرت بالفخر بهذه التسمية)، سيكون من الأسهل على السياسيين تكليفها بالمزيد، ومن ثم تقويضها.

استعادة الاستقلالية

إذا رغبت المجتمعات في الحفاظ على قاعدة استقلالية البنك المركزي كوسيلة لدعم استقرار النظام النقدي والفصل بين السلطات في شؤون المالية العامة، وإذا أردنا أن نكون قادرين على استعادة الاستقلالية عقب انتهاء الأزمة التي

بالنسبة لسياسة السلامة الاحترازية الجزئية: إلزام جهات الوساطة المصرفية بالاحتفاظ باحتياطيات (أو أصول يسهل مبادلتها باحتياطيات)، على أن تتم زيادتها في حالة الرفع المالي، أو تحمل المخاطر، ومع زيادة التكلفة الاجتماعية التي قد تنتج عن انهيار هذه الجهات.

عدم السماح بأي استثناءات: ليس من الممكن تجاوز السلطات في حالات الطوارئ، وأي توسع مؤقت في نطاق السلطات أو أي استخدام غير معتاد لتلك السلطات يجب أن يخضع لإطار واضح يتسق مع المهام الأساسية للبنك المركزي ويتضمن مساراً للخروج.

الهيكل التنظيمي: الرئيس ليس له الحق في اتخاذ أي قرار منفرداً.

المساءلة: الشفافية في جميع الأمور، حتى وإن تأخر الإعلان عنها في الحالات التي لا يصح فيها النشر الفوري.

التواصل: استخدام لغة الجمهور، بدلاً من استخدام المصطلحات الاقتصادية المالية والنقدية فقط.

التقييد الذاتي: عدم تدخل البنك المركزي في أي شؤون لا تدخل في نطاق مسؤولياته المكلف بها أو لا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأهدافه المحددة بموجب القانون.

عودة إلى دور الذراع التنفيذية

وضعت الجائحة التي بدأت قرب نهاية عام ٢٠١٩ وبداية عام ٢٠٢٠ البنوك المركزية في وضع يختلف تمام الاختلاف عن تلك المبادئ. ففي الولايات المتحدة الأمريكية ومنطقة اليورو، اضطلعت البنوك المركزية مجدداً في بعض الأحيان بدور بعض الأطراف الأخرى بحكم الواقع نظراً لأن البيئة الدستورية العامة تحرم المسؤولين المنتخبين من سلطة اتخاذ أي قرارات حاسمة.

وعند تقييم الجانب السياسي الدستوري للإجراءات الاستثنائية التي تتخذها البنوك المركزية للحفاظ على اقتصاداتنا — بما في ذلك ضمان وصول النقد إلى الأسر والشركات — من الضروري أن نميز بين التسهيلات التي يقدمها البنك المركزي كجهة مستقلة وتلك التي يقدمها كجهة تابعة، فمن ناحية، يمارس البنك المركزي مهامه المكلف بها بحرية، ولكنه مضمون من وزارة المالية نظراً لأن الخطر النهائي يقع على كاهل دافعي الضرائب.

وعلى الجانب الآخر، يعمل البنك المركزي نيابة عن الحكومة، ويقتصر دوره في هذا السياق على تنفيذ القرارات الاستثنائية لوزير المالية دون أن يتحمل أي مخاطر، ولا يقدم أي تمويل نقدي (مباشر أو غير مباشر) إلا إذا قرر ذلك بصورة مستقلة. ولا يتعارض أي من ذلك مع دور البنك المركزي كمؤسسة مستقلة. ولكن بخلاف ما سبق،

على استقرار النظام النقدي بدلا من إبداء استعدادهم لحل جميع المشكلات التي تواجه المجتمع.

التحلي بدرجة كبيرة من اليقظة والوعي في التعامل مع المحاولات الماكرة المتكررة لإعادة الزج بالبنك المركزي في المعترك السياسي لخدمة مصالح قطاعات بعينها — فما نسعد به اليوم قد نشقى به غدا. وتعتبر السياسة تجارة انتهازية، كما لا توجد متابعة دقيقة لتلك المحاولات الماكرة التي تحيق بالمؤسسات النقدية.

وأيا كانت المبررات الملحة الحالية، وهي مبررات واقعية وطارئة بالفعل، من المهم الحفاظ على نزاهة مؤسساتنا على المدى الأطول. [FD](#).

بول تاكر رئيس مجلس المخاطر النظامية، وباحث زميل بكلية جون كينيدي للعلوم الحكومية بجامعة هارفارد. ويستند هذا المقال إلى كتابه الصادر عام ٢٠١٨ عن دار نشر جامعة برينستون بعنوان *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*.

نشأت عن الجائحة، فلا بد من توخي الحرص. وما هي خمس خطوات لتحقيق ذلك:

- تحديد مسار لخروج البنك المركزي من دور الذراع التنفيذية لوزارة المالية واستعادة استقلاليتها بمجرد انتهاء الجائحة، ومنحه السلطة اللازمة لاتخاذ قرارات منطقية يمكن تفسيرها.
- تعديل النظم النقدية للسماح بتنفيذ سياسات تحقيق الاستقرار عندما يتكرر الوصول إلى الحد الأدنى الصفري (في حالة عدم تحسن مستويات نمو الإنتاجية).
- مراجعة المهام والصلاحيات اللازمة لتحقيق الاستقرار، بما في ذلك إعداد سياسة عامة لصيرفة الظل، ووضع معيار قانوني لقياس صمود النظام المالي، وتحديد حد أقصى إلزامي لإقراض الشركات التي تعرضت للإفلاس، وزيادة الاستقلالية عن القطاع — وقد تكون مجموعة الإجراءات تلك قد ساهمت بالفعل في إبطاء مفعول تدابير رفع القيود التي اتُّخذت بشكل متسرع وطائش على مدار السنوات الماضية، وأدت إلى فرط الرفع المالي في أسواق التداول عندما اندلعت أزمة الجائحة.
- التقييد الذاتي لمحاظي البنك المركزي، بحيث يقتصر دورهم عند الحصول على استقلاليتهم على مهمة الحفاظ

جميع مطبوعات الصندوق

في بيئة بحیثة متكاملة
يدعمها نظام تصفح

يتميز بسهولة الاستخدام،

وسبل البحث البديهية،

وخصائص إضفاء الطابع الشخصي.

ELIBRARY.IMF.ORG

صندوق النقد الدولي