

استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

أ.د. هيل عجمي جميل الدهيمش/ الجامعة الهاشمية - الأردن
الباحث/ رنا رسمي/ بنك الأردن دبي الإسلامي - الأردن

المستخلص:

تم استخدام المؤشرات التشريعية والاقتصادية في قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني وذلك باستخدام نموذج (curkierman) وقد تضمنت الدراسة بعض الفرضيات الأساسية الآتية :

١. توجد علاقة بين المؤشرات التشريعية واستقلالية البنك المركزي الأردني .
٢. توجد علاقة بين المؤشرات الاقتصادية واستقلالية البنك المركزي الأردني.

وتوصلت الدراسة أن استقلالية البنك المركزي الأردني وصلت إلى ٤٣.٥% وهي درجة جيدة بالمقارنة مع استقلالية البنوك المركزية للدول الأخرى ، ويمكن زيادة هذه الاستقلالية من خلال إجراء بعض التعديلات على قانون البنك المركزي الأردني ، ولاسيما فيما يتعلق بإقالة محافظ البنك المركزي و تشدد البنك المركزي فيما يتعلق بقروضه للحكومة فضلا عن عدم إقراض جميع مستويات الحكومة والمشاريع العامة.



أولاً - الإطار العام للدراسة

١ - المقدمة:

لقد شهدت البنوك المركزية منذ نشأتها وحتى الوقت الراهن تطورات متسارعة بسبب التطورات الاقتصادية والمالية والتكنولوجية الهائلة، فبعد أن كان دورها مقتصرًا على إصدار النقد وفي بعض الحالات إصدار النقد وتقديم القروض الحكومية، أصبحت الآن تقوم بالعديد من الوظائف منها إصدار النقود وبنك الحكومة وإدارة احتياطات العملات الأجنبية وبنك البنوك وعده الملاذ الأخير للإقراض فضلاً عن دوره في تنظيم وإدارة الائتمان.

إن نجاح البنك المركزي الأردني في تحقيق هدف الاستقرار النقدي يتطلب توفر مجموعة شروط، شروط ذاتية تتعلق بنوعية الموارد البشرية وشروط موضوعية أبرزها درجة استقلالية البنك المركزي ومصداقية سياسته وإجراءاته وتوفر قدر كبير من الشفافية في عمل هذا البنك وخضوعه للمساءلة إزاء مدى نجاحه في تحقيق الأهداف المنوط به.

فاستقلالية البنك المركزي تعد إحدى المسائل المهمة التي تساعد السياسة النقدية في إبقاء معدلات التضخم عند مستوياتها المتدنية، فهي تعني حرية البنك المركزي في رسم وتنفيذ سياسته النقدية دونما خضوع لاعتبارات أو تدخلات سياسية، ولكن هذا لا يقتضي بالضرورة استقلالية البنك في تحديد أهداف السياسة النقدية، حيث يمكن الاتفاق على هذه الأهداف بين البنك والحكومة، وعلى ذلك فإن البنك لا يبحث عن الاستقلالية في تحديد الأهداف وإنما الاستقلالية في انتهاز الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف في ظل وضوح تام في العلاقة بين البنك المركزي (السياسة النقدية) ووزارة المالية (السياسة المالية).

وتحاول هذه الدراسة الإجابة عن العديد من التساؤلات المتعلقة بطبيعة العلاقة بين المؤشرات التشريعية المتعلقة بتعيين وإقالة محافظ البنك المركزي ووضع أهداف السياسة النقدية وإقراض البنك المركزي للحكومة وأثر كل ذلك على استقلالية البنك المركزي الأردني فضلاً عن مناقشة أثر كل من معدل التضخم وعجز الموازنة ومعدل النمو في الناتج المحلي على الاستقلالية المذكورة.

٢ - أهداف الدراسة: تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

١. التعرف على مؤشرات الاستقلالية في البنوك المركزية بصورة عامة وأسباب الدعوى لها والتطور التاريخي لاستقلالية البنوك المركزية .
- ب . التعرف على استقلالية البنك المركزي الأردني بشكل خاص، والمؤشرات التي يتم بناءً عليها تحقيق الاستقلالية.
- ج . دراسة وفحص العوامل المؤثرة في استقلالية البنك المركزي الأردني المتمثلة بكل من التضخم وعجز الموازنة ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، ومحاولة التعرف على توجهات استقلالية البنك المركزي الأردني في المستقبل.
- ٤ . التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي قد تسهم في تطوير مسيرة البنك المركزي الأردني إذا تبين أن آثارها إيجابية.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

٣- أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهمية خاصة تنبع من سببين رئيسيين؛ الأول: التعرف على استقلالية البنوك المركزية والدور الذي تقوم به في تحقيق هدف الاستقرار الداخلي والخارجي، والثاني: يتعلق بالبنك المركزي الأردني نفسه والتعرف على مؤشرات قياس استقلالية البنك المركزي الأردني، ويمكن تلخيص هذه الأهمية بالنقاط الآتية:

١. إن هذه الدراسة تسهم - من الناحية النظرية - في التعريف بمفهوم الاستقلالية التي تعد ركيزة مهمة لتنفيذ سياسة نقدية أكثر فاعلية وذات مصداقية عالية.
- ب. تحديد العوامل المؤثرة في استقلالية البنك المركزي الأردني الذي يعد العمود الفقري للقطاع المصرفي الأردني.
- ج. أنها تتناول واقع البنك المركزي الأردني من خلال التحليل المفصل، وإبراز دوره في صياغة السياسة النقدية بنفسه.
٤. إن هذه الدراسة ستعطي إجابات عن أسئلة صعبة ومحيرة، من خلال إلقاء الضوء على بعض الجوانب التي قد لا تكون واضحة بشكل كبير حول البنك المركزي واستقلاليته.
٥. أنها تنسجم مع خطة الإصلاح الاقتصادي في الأردن والتي تهدف إلى تفعيل دور السياسة النقدية وتطوير القطاع المالي والمصرفي.

٤ - مشكلة الدراسة : تنبع مشكلة الدراسة من التساؤلات الآتية :

المشكلة الرئيسية الأولى: هل هناك علاقة بين المؤشرات التشريعية (تعيين وإقالة محافظ البنك المركزي المركزي وأعضاء الهيئات العليا وصياغة السياسة النقدية وإقراض البنك المركزي للحكومة) واستقلالية البنك المركزي الأردني ؟

المشكلة الرئيسية الثانية : هل هناك علاقة بين المؤشرات الاقتصادية (معدل التضخم ،العجز بالموازنة ، معدل النمو في الناتج المحلي وبين استقلالية البنك المركزي الأردني ؟

٥ - فرضيات الدراسة : بناء على التساؤلات السابقة ، تقوم الدراسة على الافتراضات التالية:

الفرضية الرئيسية الأولى : هناك علاقة بين المؤشرات التشريعية واستقلالية البنك المركزي الاردني ، وتنبع من هذه الفرضية الفرضيات الفرعية التالية :

١ - الفرضية الفرعية الأولى : هناك علاقة سلبية بين تعيين وإقالة المحافظ وأعضاء المجلس وتحديد مدة ولايتهم من قبل مجلس الوزراء وبين استقلالية البنك المركزي الأردني .

ب - الفرضية الفرعية الثانية : هناك علاقة ايجابية بين قيام البنك المركزي الأردني وضع أهداف السلطة النقدية وبين استقلالية البنك المركزي .

ج - الفرضية الفرعية الثالثة : هناك علاقة ايجابية بين تحديد وصياغة السياسة النقدية من قبل البنك المركزي وبين استقلاليته .



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

٤ - الفرضية الفرعية الرابعة : هناك علاقة سلبية بين إقراض البنك المركزي للحكومة كما تنص عليه المؤشرات التشريعية وبين استقلاليته .

الفرضية الرئيسية الثانية : هناك علاقة بين المؤشرات الاقتصادية واستقلالية البنك المركزي الأردني . وينبع من هذه الفرضية الفرضيات الفرعية الآتية :

١ - الفرضية الفرعية الأولى : هناك علاقة سلبية بين معدل التضخم واستقلالية البنك المركزي الأردني .

ب الفرضية الفرعية الثانية : هناك علاقة ايجابية بين معدل النمو في الناتج المحلي الجمالي وبتن استقلالية البنك المركزي الأردني .

ج - الفرضية الفرعية الثالثة : هناك علاقة عكسية بين عجز الموازنة واستقلالية البنك المركزي الأردني .

ثانيا - الدراسات السابقة:

لقد تناولت العديد من الدراسات السابقة مناقشة وتحليل استقلالية البنوك المركزية:

ففي دراسة ليفشر (Fishers 208-202: 1995) ، أشار الى أن البنك المركزي يمكن أن يمتلك استقلالية في الأدوات دون امتلاكه استقلالية في الأهداف، ومع ذلك يمكن أن يسند إلى البنك المركزي وضع مجموعة من الأهداف وإعطائه صلاحية في إنجازها وخضوعه للمحاسبة والمحاسبة مهمة لسببين؛ الأول: تحفيز البنك المركزي لإنجاز أهدافه بصورة دقيقة والثاني إعطاء المؤسسة السياسية صلاحية لمحاسبة البنك المركزي. والاستقلالية في الأدوات تتيح للبنك المركزي امتلاك الحرية في تمويل العجز في الميزانية الحكومية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك حرته في تحديد أسعار الفائدة. وفيما يتعلق بنظام الصرف الأجنبي تحدد الحكومة وليس البنك المركزي النظام المذكور وبالتالي فإن قرار تخفيض سعر العملة يصبح من مسؤولية وزارة المالية بالتشاور مع البنك المركزي، ولكن يرى البعض إذا كان البنك المركزي له الحرية في تحديد أسعار الفائدة فمن الأولى له أن يقوم بتحديد سعر الصرف.

وناقشت دراسة لـ (Harrison and Healey 2003: 147-158) : التطور التاريخي لاستقلالية البنوك المركزية من خلال استعراض أربعة بنوك، بنك إنجلترا، وبنك فرنسا، وبنك ألمانيا، والنظام الاحتياطي الفدرالي الأمريكي، وتطور العلاقة بين البنوك المركزية الأربعة وحكومتهم، وقسمت الدراسة على ثلاث مدد رئيسة الأولى هي الأربعينات، الثانية من منتصف الأربعينات إلى منتصف السبعينات، والثالثة من منتصف السبعينات إلى الوقت الحاضر.

ومن خلال استعراض التطور التاريخي للاستقلالية أشار الباحثان إلى مفهوم الاستقلال السياسي الذي يشير إلى الحكم الذاتي للبنك المركزي في وضع أهدافه فضلا عن تعيين أعضاء هيئات البنك المركزي الحاكمة، كما أشارا الى مفهوم الاستقلال الاقتصادي الذي يعبر عنه بكمية القروض المقدمة من البنك المركزي للحكومة، وكلا المعنيين أشارا إلى أن البنك المركزي لا يقبل أوامر من الحكومة.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

وخلص الباحثان إلى أن ما قبل الأربعينات كانت البنوك المركزية تتمتع باستقلالية أكثر من الآن بسبب الحرية الاقتصادية آنذاك، وفي منتصف الأربعينات حتى منتصف السبعينات كان للحكومة دور نشيط في إدارة الاقتصاد، والعديد من الدول قامت بنأميم بنوكها المركزية وهذا أضعف استقلالية البنوك المركزية، لكن في منتصف السبعينات إلى الوقت الحاضر بدأت علامات إحياء الاستقلالية وشهدت ذروتها في التسعينات، واستنتج الباحثان أن هناك تشابهاً في تطور البنوك المركزية الأربعة وأن الزيادة في الاستقلالية كان جزءاً من تطورها.

أما دراسة (Drazen. 2002:1-17) :، فقد استعرضت السياسة النقدية وضرورة عزلها عن أية ضغوطات سياسية، وتحقيق أهدافها ولا سيما هدف الاستقرار النقدي وبالتالي انخفاض في نسبة التضخم. وجاءت المقالة أيضاً بهدف معرفة هل هناك تناقض بين استقلالية البنك المركزي والديمقراطية؟ فالسياسة النقدية المستقلة ليست متناقضة مع الرقابة الديمقراطية، بل تتميز بوجود الديمقراطية، وأن استقلالية البنك المركزي ليست فقط القيام بتحقيق ومتابعة أهدافه، بل تصل إلى اتخاذ قرارات متشددة مع الحكومة في بعض الأحيان، وقسم الباحث استقلال البنك المركزي إلى قسمين الأول استقلال الهدف يعني أن البنك المركزي يضع أهدافه الخاصة بدلاً من أن تضعها الحكومة ومن ثم لا تكون مفروضة عليه، أما القسم الثاني استقلال الأدوات ويعني أن البنك المركزي له السيطرة على أدوات السياسة النقدية وله حرية اختيار الأداة أو الأدوات المناسبة.

وقام الباحث باستعراض بعض الدراسات السابقة للحصول على تأكيد العلاقة التي تجمع بين عجز الموازنة واستقلالية البنك المركزي، مؤكداً على أن هذه العلاقة تشابه علاقة التضخم مع استقلالية البنك المركزي (علاقة عكسية)، ووجد أن ما قامت به بعض الدول من تحديد قدرة الحكومات على مطالبة البنك المركزي لطلب القروض يزيد من استقلالية البنك المركزي.

في حين تناولت دراسة (Jakob ,et.al., 2003:326-340) بعنوان: قياس استقلالية البنوك المركزية ومؤشراتها، وطبقت على عينة من بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتوفر البيانات الحقيقية للفترة (١٩٨٠-١٩٩٢)، واستخدمت هذه الدراسة مؤشر التضخم ومؤشر عدم الاستقرار السياسي (وهو العدد الكلي للتغيرات الحكومية)، وتم التوصل إلى أن نسبة التضخم كانت فوق المعدل كما أن عدم الاستقرار السياسي كان مرتفعاً وبذلك تكون درجة استقلالية البنوك المركزية لهذه الدول قليلة في تلك الفترة.

وناقشت دراسة (Capie, and Wood, 1992:126-140) :

قياس استقلالية البنوك المركزية، من خلال تحليل البيانات الخاصة بـ ١٢ دولة من الفترة (١٨٧١ - ١٩٨٧) وقامت بتقسيم البنوك المركزية على أربع وحدات مستقلة وتابعة وفقاً لدرجة تحكمها في السياسة النقدية، وكذلك قام الباحثان بتقسيم الدراسة إلى أربعة مدد : المدة الأولى ما قبل الحرب العالمية الأولى، ثم مدة ما بين الحربين، ثم مدة بريتون وودز، ثم مدة ما بعد بريتون وودز.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

وبينت الدراسة الدول التي بها بنوك مركزية مستقلة - في كل المدد الأربع - كانت في مجموعة الدول ذات معدلات التضخم المنخفضة، ومع ذلك فقد وجدت هذه الدراسة أن ذات المجموعة تضمنت بعض الدول ذات البنوك المركزية التابعة، وهذا يعني أن الاستقلالية قد تكون شرطاً ضرورياً لوجود معدل تضخم منخفض، ولكن ليس بالشرط الكافي، وبذلك انتهت الدراسة إلى وجود علاقة عكسية بين التضخم واستقلالية البنوك المركزي.

أما دراسة (joseph,et.al, 2005:373-379) فقد تناولت استقلالية البنك المركزي في ظل الانفتاح، إذ أن هناك ادعاءات تقليدية للارتباط السلبي بين درجة الانفتاح والتضخم الذي يعد مؤشراً للاستقلالية و ذلك بسبب زيادة المنافسة في أسواق السلع. وركزت هذه الدراسة على التحليل التجريبي الخاصة بـ ١٨ دولة من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فوجدت هذه الدراسة أن زيادة الانفتاح يقلل من معدلات التضخم ومن ثم يزيد من استقلالية البنوك المركزية.

ويشير (Mishkin, 2009:324) الاقتصادي الأمريكي والعضو في مجلس محافظي البنك الاحتياطي الاتحادي الأمريكي أن البنك الاحتياطي لم يستخدم حريته بنجاح دائما ، فقد فشل بوصفه الملجأ الأخير للاقتراض خلال مدة الثلاثينات من القرن الماضي ، كما أن استقلاليته لم تمنعه من اتباع سياسة نقدية توسعية مبالغ فيها في ستينات وسبعينات القرن الماضي ، مما أدى إلى تضخم متسارع في تلك المدة ، كما أنه ليس محصناً ضد الضغوط السياسية ، وقد تشجع استقلاليته على اتباع منهج ذاتي لا يخدم المصلحة العامة .

وفي دراسة لـ (أبو الرب، ٢٠٠٣: ١٣٣-١٢٦) بعنوان: " مدى فعالية السياسة النقدية والائتمانية للبنك المركزي الأردني في مواجهة أزمات الاقتصاد الأردني وبرامج التصحيح الاقتصادي (١٩٦٤ - ٢٠٠٠)" ركزت على حصر الأزمات النقدية والمالية والتي واجهها البنك المركزي الأردني خلال المدة (١٩٦٤ - ٢٠٠٠) وكشف الأسباب الداخلية والخارجية لهذه المشكلة، وكذلك معرفة فعالية السياسة النقدية تجاهها.

خلص الباحث إلى أن البنك المركزي الأردني واجه هذه الأزمات بنجاح وحال دون تعرض البلاد إلى حالة من عدم الاستقرار النقدي، ولكن أزمة عام ١٩٨٩ الخاصة بتدهور سعر الصرف للدينار وفقدانه ٥٠% من قيمته مقابل الدولار الأمريكي نتيجة لنضوب الاحتياطيات الأجنبية أخفق البنك المركزي الأردني في مواجهتها ، وبين الباحث أن أسباب هذه الأزمة هي الرقابة المفرطة على البنك المركزي والتدخل الحكومي في سياسته خلال المدة ١٩٨٥-١٩٨٩ التي أدت إلى ضعف استقلاليته، والمستويات العالية جدا للدين العام الداخلي والخارجي، والعجز الضخم في ميزان المدفوعات.

في حين أشارت دراسة (موسى، نبيه، ٢٠٠٣: ٢٥) بعنوان: دور البنوك المركزية في إرساء السياسة ، أن نجاح البنوك المركزية في صياغة وتنفيذ سياسات نقدية ومصرفية سليمة وفعالة مشروط بتوفر المفردات الآتية : وهي الاستقلالية والشفافية والمصداقية والمساءلة، وقد عدت الاستقلالية لأنها تمثل ركيزة مهمة لتنفيذ سياسة نقدية أكثر فاعلية وذات مصداقية عالية من شأنها أن تحوز عن ثقة الجمهور بجديتها في تحقيق أهدافها.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

أما الشفافية فتعني اطلاع الجمهور بشكل واضح وفي أوقات منتظمة على توجهات وإجراءات السياسة النقدية، كما اهتم بقضية مساعلة البنك المركزي، فكلما تمتع البنك بمزيد من الاستقلالية كلما ازدادت فيه الحاجة إلى مساعلته على سياساته والنتائج التي تتمخض عنها.

ثالثاً - الاستقلالية في البنوك المركزية:

تعني الاستقلالية حرية البنك المركزي في رسم وتنفيذ سياسته النقدية دون الخضوع لاعتبارات أو تدخلات سياسية بعيداً عن المصالح، بهدف تحقيق استقرار الأسعار والمحافظة على قيمة العملة (موسى، نبيه، ٢٠٠٢: ١٤).

ولكن هذا لا يقتضي بالضرورة استقلالية البنك المركزي استقلالاً تاماً عن الحكومة أو الانفصال التام في كل شيء بلى تبقى له صلة بإدارة السياسة النقدية أو الأهداف التي يسعى البنك المركزي لتحقيقها، وبناءً على ذلك فإن البنك المركزي لا يبحث عن الاستقلالية في تحديد الأهداف وإنما الاستقلالية في انتهاز الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف في ظل وضوح تام في العلاقة بين البنك المركزي (السياسة النقدية) ووزارة المالية (السياسة المالية) (نبيل حشاد، ١٩٩٤: ٨٧)، فالبنك المركزي الألماني له الحرية الكاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية، لكن هذه الحرية لا تنفي ضرورة التشاور المستمر مع الحكومة دون أن يكون لهذه الحكومة الحق بأن تفرض على البنك المركزي أية سياسة رغماً عنه، ولا تعد كذلك موافقة الحكومة شرطاً لتطبيق سياسة نقدية معينة (الفولي، اسامه: ١٩٩٧: ٢٣٣). وفي حالة التضارب أو الخلاف بين البنك المركزي والحكومة تكون الكلمة الأخيرة للبنك المركزي (vittorio . et al.1991 :367).

ويرى البعض أن مفهوم استقلالية البنوك المركزية ينقسم على استقلال اقتصادي واستقلال سياسي، فاستقلالية البنوك المركزية سياسياً تعني القدرة على اختيار الهدف النهائي للسياسة النقدية كهدف التضخم أو مستوى النشاط الاقتصادي، أما الاستقلال الاقتصادي للبنوك المركزية فيعني القدرة على اختيار الآلات أو الأدوات التي بها تتحقق هذه الأهداف (Rogoff.1985:1169-1190).

وفضلاً عما سبق فإن الاستقلالية تدخل أيضاً في عمليات التعيين والاستغناء عن خدمات المسؤولين الرئيسيين في البنوك المركزية، وذلك بتوفير الحماية لهم بموجب القانون من عمليات الاستغناء قبل المدة المحددة لهم (حشاد، نبيل، ٩٤: ١٩٠: ١). ففي ألمانيا يعين محافظ البنك المركزي ونائبه من قبل رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح الحكومة الفيدرالية وتعد مدة تعيينهم طويلة نسبياً حيث تبلغ ثماني سنوات، ويتم أيضاً تعيين أعضاء المجلس بنفس الطريقة ولا يوجد أي نص يتعلق بعزل أي من هؤلاء من منصبه (الفولي، اسامة، ١٩٩٧: ٢٣٣).



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

أن مفهوم الاستقلالية يرتبط بعناصر أخرى مهمة، وهي المصداقية والشفافية والمساءلة والتي تمثل جميعها متطلبات نجاح البنوك المركزية في صياغة وتنفيذ سياسة نقدية أكثر فعالية (Cukierman, 1994:1437-1448)، فعزل السياسة النقدية عن الضغوط السياسية يكسبها مصداقية عالية تجعلها تحوز على ثقة الجمهور، أما الشفافية فتعني اطلاع الجمهور بشكل واضح وفي أوقات منتظمة على الأهداف التي يسعى البنك المركزي لتحقيقها وعلى السياسات التي من خلالها يستطيع تحقيق تلك الأهداف، وإن معرفة الجمهور وإدراكهم للأهداف والسياسات يمكنهم من مساءلة البنك المركزي عن سياساته ونتائجها (عياش، غسان، 1998: 32)، لأنه تصبح لديهم معرفة في هذا الخصوص تخولهم في اتخاذ قرارات سليمة.

فالبنك المركزي الألماني الذي يتمتع باستقلالية وصفها البعض باستقلالية أسطورية لا يعد مسؤولاً تجاه جهة معينة إلا أنه رغم ذلك يعقد مؤتمرات صحفية بكثرة وينشر تقارير على درجة عالية من التفصيل والدقة من أجل أن يكسب الرأي العام إلى جانبه كي يسانده في حال حدوث أي خلاف مع الحكومة (الفولي، اسامة، 1997: 233).

وحذر ريكاردو عام 1824 من المخاطر الناجمة عن تدخل الدولة في إصدار النقود، ويؤيد إصدار النقود إلى جهة لها خبرة في العمل النقدي ومعزولة عن السلطة وتتمتع بحصانة تجاه الحكومة، وحذر من تقديم قروض من قبل الجهات الخالقة للنقد ونصح الدولة بتأمين إيراداتها من الضرائب أو سندات الخزينة أو الاقتراض من البنوك التجارية (عياش، غسان، 1998: 33).

رابعاً - مؤشرات الاستقلالية ومعاييرها:

تمهيد:-

وفيما يأتي عرضاً لاهم المؤشرات التي تقيس استقلالية البنك المركزي :-

١ - المؤشرات الاقتصادية للاستقلالية:

أ - التضخم: يعد مؤشر التضخم من أفضل المؤشرات الاقتصادية الأخرى بسبب ارتباطه بشكل ملحوظ بالاستقلالية، فارتفاعه، يعني أن استقلالية البنك المركزي منخفضة وهذا لا يحقق الاستقرار النقدي (Jakob, et.al, 2003, 326-340)، وعليه تكون علاقته بالاستقلالية علاقة عكسية.

وقد أجريت العديد من الدراسات التي ركزت على العلاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي ومعدلات التضخم ومن هذه الدراسات دراسة (Cukierman) التي أجريت على 72 دولة في العالم متضمنة دولاً متقدمة ودولاً نامية، بغرض معرفة العلاقة أو الصلة بين الاستقلالية والتضخم، واكتشف (Cukierman) أن هناك صلة مهمة وقوية بين استقرار الأسعار والاستقلالية للبنوك المركزية ولاسيما في الدول المتقدمة التي كانت أهدافها واضحة على خلاف الدول النامية التي تعددت بها الأهداف (Cukierman, et.al, 1992: 353-398)، وكذلك دراسة (Alesina) الذي أيد فكرة وجود بنك مركزي مستقل يمكن أن يخفض مقدار التقلب في السياسة النقدية طالما أن السلطة السياسية لا تتدخل بها، كما يمكن أن يساعد على تخفيض معدل التضخم أيضاً (Alesina, 1989: 58-98).

ب - الناتج المحلي الإجمالي:

هذا المؤشر لم يكن محط اهتمام الباحثين لأن معظم الباحثين انصب اهتمامهم على العلاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي والتضخم، إلا أن هناك دراسات قليلة تناولت علاقة استقلالية البنك المركزي بالناتج المحلي الإجمالي وتوصلت بعض هذه الدراسات إلى وجود علاقة موجبة بينهما والبعض الآخر توصل إلى عدم وجود علاقة بينهما (حشاد، نبيل، ١٩٩٤: ١١٦).

ج - عجز الموازنة العامة:

يعد مؤشر عجز الموازنة العامة مشابه لمؤشر التضخم حيث أن العلاقة بين درجة استقلالية البنك المركزي وعجز الموازنة العامة علاقة عكسية، وذلك من خلال الحد من قدرة الحكومة على مطالبة البنك المركزي بتمويل عجز الموازنة يزيد من استقلالية البنك المركزي (Pan, 2002: 1-17).

٢ - المؤشرات التشريعية للاستقلالية: تتفق معظم الدراسات التي أجريت عن هذا الموضوع على

مجموعة من المعايير لقياس درجة استقلالية البنوك المركزية وهذه المعايير مكونة من المجموعات الآتية :-

١ - تعيين وإقالة محافظي البنوك المركزية وأعضاء الهيئات العليا ومدة ولايتهم:

ان قواعد تعيين وإقالة المحافظ وأعضاء الهيئات العليا في البنوك المركزية هي من الأمور الجوهرية والرئيسية التي تحدد مدى استقلالية البنوك المركزية عن السلطات العامة.

ويتضمن هذا المعيار :-

- السلطة المختصة بالتعيين:

أن القوانين في مختلف الدول أعطت السلطات العامة وخصوصا السلطة التنفيذية الحق بتعيين محافظي البنوك المركزية وأعضائها، وهذا يعني رغم تمتع بعض البنوك المركزية باستقلالية كبيرة في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، إلا أن هذه السياسة تبقى بالدرجة الأولى من مسؤولية الحكومة التي تتحمل نتائجها أمام الرأي العام، ولا يحق للحكومة أن تتبرأ من هذه النتائج بحجة أن البنك المركزي هو بنك مستقل في رسم وتنفيذ السياسة النقدية، وعليه فإن قيام الحكومة بتعيين محافظي البنوك المركزية وأعضائها لا يعد أمرا منافيا للاستقلالية (عياش، غسان، ١٩٩٨: ٧٩)، إلا أن البعض عد أن درجة استقلالية البنك المركزي ستكون عالية إذا كانت التعيينات ليست تحت سيطرة الحكومة (vittorio, 1991:367).

- مدة خدمة المحافظ:

الأفضل لدعم استقلالية البنك المركزي عن الحكومة أن تكون المدة القانونية لولاية المحافظ طويلة ومحددة بمدة زمنية مسبقا لأن عدم تحديد مدة زمنية يفتح المجال أمام الحكومة لتعزل كما تشاء، وكذلك الأمر بالنسبة لأعضاء المجلس يفضل أن تكون ولايتهم طويلة ومحددة (vittorio, 1991:367)، وتختلف المدة الزمنية لولاية المحافظ وأعضاء المجلس من دولة لأخرى وبحسب قانونها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتم تعيينهم لمدة ١٤ سنة لا تجدد طبقا للقانون، أما في ألمانيا تبلغ فترة تعيينهم ثمانية سنوات (حشاد، نبيل، ١٩٩٤: ٩٩-١٠١)، فكلما كانت المدة طويلة كلما كان البنك المركزي أكثر استقلالا، وتدعيما للاستقلالية هناك أمور لا بد من عرضها في هذا المعيار.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

أولاً: ولاية مجلس البنك المركزي يجب أن تكون أطول من تعيين المجالس العليا (الحكومة) حتى تقلل من تأثير الحكومة على البنك المركزي، فإذا كانت ولاية مجلس البنك المركزي أقصر من مدة تعيين المجالس العليا فإن تأثير الحكومة على البنك المركزي يكون كبيراً، ثانياً: يجب أن لا يكون هناك تزامن بين انتهاء ولاية مجلس البنك المركزي ومدة ترأس الحكومة، لأن حدوث التزامن يعني أن كل حكومة جديدة ستعين إدارة للبنك المركزي موالیه لها وتنفذ طلباتها، ثالثاً: يجب أن لا تنتهي ولاية جميع الأعضاء في فترة زمنية واحدة، بل يجب أن تكون هناك مدة زمنية كافية بين انتهاء ولاية كل عضو أو عضوين، وهذا يحد من قدرة الحكومة على تعيين جميع أعضاء البنك المركزي ومن ثم يقلل من تأثيرها في سياسة البنك المركزي، ففي الولايات المتحدة الأمريكية لا يعين الرئيس إلا عضو أو عضوين خلال ولايته من أصل سبع أعضاء في المجلس لأن كل سنتين تنتهي ولاية عضو واحد (عياش، غسان، ١٩٩٨: ٨١-٨٣).

- شخصية المحافظ:

يعد محافظ البنك المركزي هو صاحب السلطة العليا في البنك، لذا فإن قدرة البنك المركزي على وضع وتنفيذ سياسته بفاعلية وبشكل مستقل عن رغبات الحكومة متوقفة على شخصيته رغم أنه لا توجد قوانين منصوص عليها بهذا الشأن إلا أنه لا بد أن يكون محافظ البنك المركزي ذا وزن وسمعة رفيعة ويتمتع بثقة الرأي العام (Cukierman, 1992:353-398).

- معدلات تغيير المحافظ:

إن سرعة تغيير المحافظ تدل على ضعف استقلالية البنك المركزي لأن الحكومة كلما أتاحت لها الفرصة لاختيار محافظ جديد فهي ستختار من يقوم بما تطلبه منه، كما أن سرعة تغيير المحافظ تعني إنهاء خدماته عندما لا يقوم بمطالبها (الصادق، علي ١٩٩٦: ٩٧).

- التمثيل الحكومي في هيئات البنك المركزي:

إن تمثيل الحكومة في هيئات البنك المركزي لا يعكس في الأغلب خضوعه للحكومة، فالحكومة الألمانية لها تمثيل في مجلس البنك المركزي، لكن الأخير يعد من أكثر البنوك المركزية استقلالية، فالتمثيل الحكومي قد ينحصر في دور رقابي وليس تنفيذي للتأكد من قيامه في تنفيذ القوانين والأنظمة، مما يعني أن تأثير الحكومة على سياسة البنوك المركزية ليس كبيراً، وبالمقابل نجد أن هناك بعض الحكومات لها تمثيل وصلاحيات واسعة في هيئات البنك المركزي بحيث تستطيع التدخل في السياسة النقدية للبنك المركزي مما يقلل من استقلاليته. ويختلف أثر التمثيل الحكومي على الاستقلالية باختلاف حقهم في التصويت وكونهم من القطاع العام والخاص، فقسم من الممثلين يحضرون دون أن يكون لهم حق التصويت أو الاعتراض على قرارات البنك المركزي وقسم من ممثلي الحكومة لهم حق التصويت، مما يعطي الحكومة دور أكبر في التأثير في السياسة النقدية للبنك المركزي، كما تختلف درجة أثر الحكومة على البنك المركزي حسب طبيعة ممثلي الحكومة في هيئاته كونهم من موظفي القطاع العام أو الخاص، فإذا كان الممثلين من موظفي الحكومة فإنهم يلتزمون بأهداف الحكومة بصورة جامدة، في حين إذا كانوا من القطاع الخاص فإنهم يملكون درجة من المرونة في حرية الرأي..

ب - صياغة السياسة النقدية:

وهي تمثل مدى حرية البنك المركزي في رسم وتنفيذ السياسة النقدية ومدى حدود تدخل الحكومة في ذلك، ومن هو صاحب القرار النهائي في حال حصول نزاع حول هذه السياسة بين الحكومة والبنك المركزي (الصادق، علي، ١٩٩٦: ١٢٩-١٣١)، فإذا كانت التشريعات تشير أن البنك المركزي هو صاحب القرار النهائي في حل النزاع بينه وبين الحكومة، يعد البنك المركزي في هذه الحالة أكثر استقلالا، بينما الدول التي لا يحدد القانون فيها مسؤولية البنك المركزي بتقرير هذه السياسة ويكلف بمهام عديدة، تعد الحكومة هي صاحبة القرار في هذه السياسة ويكون البنك المركزي مستشار لها، ومن ثم يعد البنك المركزي غير مستقل بل تابع للحكومة (عياش، ١٩٩٨: ١٢٩-١٣١).

وأن تحديد الجهة المسؤولة عن وضع السياسة النقدية تفيد قضية المساءلة عن هذه السياسة ونتائجها، فإذا كانت الحكومة هي المسؤولة عن وضع هذه السياسة فإن البرلمان يحاسب الجهة المسؤولة عن وضع السياسة النقدية فتكون المساءلة بالدرجة الأولى له أمام الرأي العام (الغولي، اسامة، ١٩٩٧، ٢٣٧-٢٤١).

ج . أهداف السلطة:

يعد هدف السلطة المتمثل بالحفاظ على استقرار الأسعار من أهم أهداف السلطة النقدية الذي من خلاله يتم المحافظة على قيمة العملة، فهو الهدف الرئيس مقارنة مع الأهداف الاقتصادية الأخرى وله الأولوية في حالة التعارض معها وعدم مساواته مع بقية الأهداف في الأهمية، فإن البنك المركزي يعد بذلك أكثر استقلالا (الصادق، علي، ١٩٩٦: ٩٣).

د . إقراض البنك المركزي للحكومة:

وتتمثل بالحدود الموضوعية على إقراض البنك المركزي للحكومة من حيث الحجم والاستحقاق وسعر الفائدة وشروط تقديم السلف، حيث يجمع الاقتصاديون على أن إقراض الحكومة من البنك المركزي هو من أهم أسباب التضخم لأن تمويل الحكومة يكون عن طريق خلق النقد (vittorio, 1991: 369)، لذلك تم وضع قيود على تقديم القروض للحكومة، وتختلف هذه القيود من دولة لأخرى تبعا لاختلاف القوانين، ففي ألمانيا حدد القانون سقفوف للتسهيلات التي يمكن أن يمنحها البنك المركزي للحكومة، وهذه السقفوف تمثل مبالغ محددة لا يمكن تجاوزها إلا بموافقة البرلمان، وفي دول أخرى تمثل هذه السقفوف نسبة مئوية من إيرادات الدولة أو من نفقاتها، وهناك دول لم يحدد القانون فيها التسهيلات التي يمكن أن يمنحها البنك المركزي للحكومة مما يجعل الإقراض حرا غير مقيد كما هي الحال في اليابان .

ونرى مما سبق أن المؤشرات التشريعية التي تحدد صلاحيات البنك المركزي بموجب الأنظمة والقوانين تمثل أهم مدخل لتقييم مدى استقلالية البنك المركزي، ويفترض أن تنعكس هذه الاستقلالية على الهدف الرئيس للبنك المركزي، وهو تحقيق الاستقرار في مستوى الأسعار المحلية، الذي يعد أهم مؤشر من بين المؤشرات الاقتصادية للحكم على مدى استقلالية البنك المركزي.

خامساً- قياس استقلالية البنك المركزي الأردني من خلال المؤشرات التشريعية: تمهيد:

سنتبع في قياس استقلالية البنك المركزي الأردني الطريقة ذاتها التي اتبعها كل من (Cukierman) و (Grilli)؛ حيث استخدمنا المؤشرات التشريعية وقسمها على أربعة مجموعات - كل مجموعة لها وزن حسب أهميتها، وهي:

١- السلطة المختصة بالتعيين: تنص المادة العاشرة من قانون البنك المركزي على ما يأتي :-

أ- يتولى إدارة شؤون البنك المركزي العامة مجلس إدارة مؤلف من المحافظ رئيساً للمجلس ومن نائبه، ويسمى المحافظ أحدهما نائباً لرئيس المجلس في حالة غيابه، ومن خمسة أعضاء يعينون وفقاً لأحكام هذه المادة.

ب- يعين مجلس الوزراء المحافظ ونائبه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد على أن يقترن قرار التعيين وتجديد التعيين بالإرادة الملكية.

ج- ويعين العضو بقرار من مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات ويجوز إعادة تعيينه.

د- يختار مجلس الوزراء الأعضاء من ذوي الخبرة بالشؤون المالية والاقتصادية والقادرين على الاسهام في تحقيق أهداف البنك المركزي على أن تمثل البنوك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة عضواً واحداً فقط لكل منهما (البنك المركزي الأردني ، ٢٠٠١).

وبناءً عليه تكون الحكومة هي السلطة المختصة بتعيين كل من المحافظ والأعضاء، فلا يخرج ذلك عن نطاق صلاحيات الحكومة، وهذا يعد مؤشراً على ضعف استقلالية البنك المركزي الأردني، وبالاعتماد على الجدول رقم (١) الذي يشير إلى تعيين وإنهاء خدمات محافظ البنك المركزي الأعضاء ومدة ولايتهم سيأخذ هذا المؤشر ما نسبته (٢٥%) وهي نسبة قليلة مما يعني أن البنك المركزي الأردني وفقاً لهذا المؤشر لا يتمتع باستقلالية كافية، في حين يعد الوضع الأفضل لاستقلالية البنوك المركزية بحسب دراسة (Cukierman) إذا قام مجلس إدارة البنك بالتعيين.

وضمن هذا المعيار يهتما أيضاً معرفة التشريعات التي وضعت كقيود على طريقة تعيين وإقالة مسؤولي البنك المركزي الأردني، حتى يحد من تدخلات الحكومة في السياسة النقدية، ففي المادة ٢٠- من قانون البنك المركزي الأردني بين ان خدمات المحافظ أو نائب المحافظ أو أي عضو في المجلس تنتهي بحكم رسمي ويصدر رئيس الوزراء قرار بذلك .

وبناءً على الجدول رقم (١) سيأخذ المؤشر المتعلق بإقالة مسؤولي البنك المركزي (١٧%)، وهذه النسبة تعد بالتأكيد نسبة قليلة مما يعني أن استقلالية البنك المركزي الأردني ضعيفة بحسب هذا المؤشر، في حين يعد أفضل وضع لاستقلالية البنك المركزي أن لا ينص القانون على إمكانية الإقالة. ولذلك يمكن القول أن هناك آثار سلبية للسلطة المختصة بالتعيين على استقلالية البنك المركزي الأردني، حيث لم يخرج التعيين والإقالة من صلاحيات الحكومة وهذا أدى الى حصول البنك المركزي الأردني على درجة قليلة من الاستقلالية.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

2- مدة خدمة المحافظ:

فكلما كانت مدة خدمة المحافظ طويلة كلما كان البنك المركزي أكثر استقلالا، ففي الأردن ووفقا للمادة ١٠- (ب) يعين المحافظ ونائبه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد (البنك المركزي الاردني ١٩٧٢)، وفعليا لم تقل مدة أي محافظ في الأردن عن خمسة سنوات، وتعد هذه المدة متوسطة نسبيا ومن ثم يأخذ هذا المؤشر ما نسبته (٥٠%) بناءً على الجدول رقم (١)، في حين تعد أفضل مدة لخدمة المحافظ أكثر من ثماني سنوات، وهي المدة التي تكون عندها استقلالية البنك المركزي عالية.

٣- معدلات تغيير المحافظ:

أن ارتفاع معدلات تغيير المحافظ هي دليل على ضعف استقلالية البنك المركزي، ففي الأردن بلغ عدد المرات التي تغيير بها المحافظ ست مرات خلال المدة (١٩٦٤-٢٠١٢)، ووفقا لهذا المؤشر يتمتع البنك المركزي الأردني باستقلالية عالية، لأن البنك المركزي الأردني خلال ثمان واربعين سنة لم يشهد سوى ست مرات تغيير فيها المحافظ، وعالية يبلغ متوسط خدمة كل المحافظ تقريبا ثماني سنوات وهذه مدة تعد طويلة نسبيا، لذلك يأخذ هذا المؤشر ما نسبته (٧٥%) وفقا للجدول رقم (١) وهذه بالتأكيد نسبة كبيرة.

ويعد جمع درجات الاستقلالية الواردة في الجدول رقم (١) اتضح أن درجة الاستقلالية لمؤشر تعيين وإقالة محافظ البنك المركزي الأردني وأعضاء المجلس ومدة ولايتهم وصل إلى (٤١.٨%) وهذه ضعيفة نسبياً، مما يعني أن هناك ضعف في استقلالية البنك المركزي الأردني وفقا لهذا المؤشر، وهذا يشير إلى وجود آثار سلبية لمؤشر تعيين وإقالة محافظ البنك المركزي الأردني وأعضاء المجلس ومدة ولايتهم على استقلالية البنك المركزي الأردني. وهذا يتفق مع الفرضية الفرعية الأولى من الفرضية الرئيسية الأولى .

جدول رقم (١) تعيين وإقالة محافظ البنك المركزي الأردني والأعضاء ومدة ولايتهم

ترتيب الاستقلالية	درجة ترتيبه	(١) المحافظ
		١. (أ). تعيين المحافظ من قبل: مجلس البنك المركزي هيئة من مجلس البنك المركزي والسلطة التنفيذية والتشريعية السلطة التشريعية السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) عضو أو اثنان من مجلس الوزراء
٠.٢٥	١.٠٠ ٠.٧٥ ٠.٥٠ ٠.٢٥ ٠.٠٠	(ب) الرفض، الإقالة :- غير منصوص على الإقالة أسباب لا تتعلق بالسياسة (سياسة البنك المركزي) استنساب مجلس البنك المركزي استنساب السلطة التشريعية إقالة غير مشروطة ممكنة بقرار من السلطة التشريعية استنساب السلطة التنفيذية إقالة غير مشروطة ممكنة بواسطة السلطة التنفيذية
٠.٥٠	١.٠٠ ٠.٧٥ ٠.٥٠ ٠.٢٥	٢. مدة خدمة المحافظ: أطول من ٨ سنوات من ٦-٨ سنوات ٥ سنوات ٤ سنوات أقل من ٤ سنوات
٠.٧٥	٠.٧٥	٣. عدد مرات التغيير: خمس مرات تم التغيير
٤١.٨%		درجة الاستقلالية

٤ - أهداف السلطة النقدية:

أن تكليف البنك المركزي بعدد من المهام هو مؤشر على ضعف استقلاليته في إدارة السياسة النقدية خاصة إذا جاءت هذه المهام في القانون بصورة غير واضحة، ويزيد من تدخلات الحكومة في السياسة النقدية خاصة إذا كانت هناك أهداف متعلقة بالتنمية، وهذا كفيلاً بأن يكون مؤشر على ضعف استقلالية البنك المركزي.

وبالاعتماد على الجدول رقم (٢) الذي يشير إلى أهداف السلطة النقدية وصياغة السياسة النقدية، يأخذ هذا المؤشر ما نسبته (٦٠%) وهذه نسبة جيدة لاستقلالية البنك المركزي، في حين يعد أفضل وضع لاستقلالية البنك المركزي وفقاً لهذا المؤشر أن يكون استقرار الأسعار الهدف الرئيسي أو الوحيد بحسب القانون، والبنك المركزي يكون له الكلمة الأخيرة في حالة التعارض مع الحكومة. وعليه فإن هناك آثار إيجابية لأهداف السلطة النقدية على استقلالية البنك المركزي الأردني وهذا يتفق مع الفرضية الفرعية الثانية من الفرضية الرئيسية الأولى.

٥ - تحديد وصياغة السياسة النقدية:

إن موضوع تحديد السياسة النقدية فيه ملاحظات في غاية الأهمية، فقانون البنك المركزي الأردني يعطي الحرية الكاملة للبنك في عملية تطبيق السياسة النقدية، وتنص المادة - ٤٤ - على أن للبنك المركزي أن يصدر للبنوك المرخصة تعليمات أو أوامر لأغراض تنظيم كمية القروض والسلف والتسهيلات الائتمانية الأخرى وأنواعها وأغراضها وشروطها.

كما تنص المادة - ١٣ - (أ) يكون المحافظ المنفذ الرئيسي لسياسة البنك المركزي والمسؤول عن إدارة أعماله.

لكن القانون نفسه لا يعطي حرية للبنك في عملية الصياغة للسياسة النقدية، بل يجعلها خاضعة بالدرجة الأولى لمجلس الوزراء، فالمادة - ٥٣ - تنص على ((يستأنس مجلس الوزراء برأي المحافظ عندما تبحث الأمور المتصلة بالسياسة النقدية أو المالية أو أوضاع الائتمان في المملكة)) (البنك المركزي الأردني، ١٩٧١: ١٢).

وبناءً على ذلك يعتبر البنك المركزي جهة تنفيذية فقط يطبق أوامر الحكومة، فهو في هذه الحالة يكون تابع للحكومة ومجرد مستشار لها ينفذ تعليماتها وفقاً لتوجيهاتها.

وبالاعتماد على الجدول رقم (٢) يأخذ مؤشر صياغة السياسة النقدية ما نسبته (٣٣%) وهي نسبة تعد قليلة تدل على ضعف استقلالية البنك المركزي الأردني، في حين يعد أفضل وضع للاستقلالية عندما يصوغ البنك المركزي السياسة النقدية فقط، أما مؤشر من له القرار النهائي في حسم التعارض بين البنك المركزي والحكومة فيأخذ ما نسبته (٢٠%) لأن البنك المركزي بحسب المادة ٥٣ و ٥٤ (أ) لا يملك سوى رأي يقترحه على الحكومة قد لا يأخذ في الحسبان فكيف يكون له قرار أو كلمة نهائية في حالة التعارض مع الحكومة، وبالتالي هذه النسبة تعد قليلة مما يعني أن البنك المركزي الأردني ذو استقلالية ضعيفة حسب هذا المؤشر، في المقابل يعتبر الوضع الأفضل للاستقلالية عندما يكون البنك المركزي هو من له الكلمة والقرار النهائي في حل التعارض.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

وفيما يتعلق في دور البنك المركزي في عملية إعداد الموازنة فهو يلعب دورا مهما في إعدادها لانه يعد بنك للحكومة ووكيلها المالي ويقدم لها المشورة في رسم السياسة المالية والاقتصادية وكيفية تنفيذها - وسيتم إيضاح هذه النقطة أكثر في المؤشر الرابع - وعليه يأخذ هذا المؤشر نسبة كاملة ومن ثم يعد البنك المركزي ذو استقلالية عالية تبعا لهذا المؤشر.

وبعد جمع درجات الاستقلالية المتعلقة بمؤشر تحديد وصياغة السياسة النقدية نحصل على نسبة هذا المؤشر حيث بلغت (٥١%) وهذه نسبة جيدة إلى حد نستطيع القول بوجود آثار إيجابية لتحديد وصياغة السياسة النقدية على استقلالية البنك المركزي الأردني وهذا يتفق مع الفرضية الفرعية الثالثة من الفرضية الرئيسية الأولى.

جدول رقم (٢) أهداف السلطة النقدية وصياغة السياسة النقدية

ترتيب الاستقلالية	درجة ترتيبية	
		(٢) أهداف السلطة النقدية:- <ul style="list-style-type: none">• استقرار الأسعار الهدف الرئيسي أو الوحيد حسب القانون، والبنك المركزي له الكلمة الأخيرة في حالة التعارض مع الحكومة.• استقرار الأسعار الهدف الوحيد.• استقرار الأسعار هدف واحد مع أهداف أخرى تتناغم واستقرار النظام المصرفي.• استقرار الأسعار هدف واحد مع أهداف متعارضة.• لا أهداف منصوص عليها في القانون.• الأهداف المدونة لا تتضمن استقرار الأسعار.
٠.٦٠	١.٠٠ ٠.٨٠ ٠.٦٠ ٠.٤٠ ٠.٢٠ ٠.٠٠	درجة الاستقلالية
		(٣) صياغة وتحديد السياسة النقدية :- (أ) من يصوغ السياسة النقدية : <ul style="list-style-type: none">• البنك المركزي فقط.• البنك يشارك ولكن تأثيره ضئيل.• البنك يوصي الحكومة فقط.• ليس للبنك المركزي قول.
٠.٣٣	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(ب) من له الكلمة الأخيرة في حل التعارض: <ul style="list-style-type: none">• البنك في حالة المشكلة مبينة في القانون كأهدافه.• الحكومة إذا كان القانون لا يبين ذلك أو إذا كانت المشكلة داخل البنك.• هيئة من مجلس البنك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.• السلطة التشريعية على قضايا السياسة.• السلطة التنفيذية على مسائل السياسة حسب الأصول المرعية.• السلطة التنفيذية لها أولوية غير مشروطة.
٠.٢٠	١.٠٠ ٠.٨٠ ٠.٦٠ ٠.٤٠ ٠.٢٠ ٠.٠٠	(ج) دور البنك في عملية إعداد الموازنة :- <ul style="list-style-type: none">• للبنك دور نشيط.• ليس للبنك تأثير.
١.٠٠	٠.١٠٠ ٠.٠٠	درجة الاستقلالية
%٥١		

٦ - إقراض البنك المركزي للحكومة...

وهي تمثل الحدود الموضوعية على إقراض السلطة النقدية للحكومة من حيث الحجم والاستحقاق وسعر الفائدة وشروط السلفة، فالمادة -٤٩- تنص يجوز للبنك المركزي أن يقدم للحكومة سلفة بدون فائدة لتغطية أي عجز مؤقت ناتج عن زيادة المصروفات الحكومية على الواردات شريطة أن لا تزيد السلفة التي تقدم في أي وقت من الأوقات بمقتضى أحكام هذه المادة على ٢٠% من الواردات المحلية المقدرة في قانون الميزانية العامة المعمول به عند تقديم السلفة.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

وبناءً على هذه التشريعات يمكن إعطاء نسبة لهذا المؤشر ومجموعته، فمن خلال الجدول رقم (٣) الذي يشير إلى حدود إقراض البنك المركزي للحكومة نلاحظ أن الإقراض غير المورق يأخذ ما نسبته (٦٧%) وهي تمثل تسليف مسموح به بحدود صارمة، فالمادة - ٤٩ - بدأت بعبارة ((يجوز للبنك المركزي.....)) فهي تفيد الترخير المطلق لدى البنك المركزي في أن يقدم للحكومة سلفة أو لا يقدم، ودون شك أن هذه النسبة (٦٧%) تعد نسبة جيدة لدعم استقلالية البنك المركزي الأردني.

أما الإقراض التوريقي اخذ ما نسبته (٣٣%) وهي تمثل تسليف مسموح بحدود مرنة، فالمادة - ٣١ - ((على البنك المركزي.....)) أي تفيد إلزام البنك المركزي بشراء السندات الحكومية وأي سندات تصدرها مؤسسات عامة، وأن هذه النسبة (٣٣%) تبين ضعف استقلالية البنك المركزي الأردني تبعاً لهذا المؤشر.

وفيما يتعلق بشروط الإقراض (الاستحقاق، سعر الفائدة، الكمية) فهذه الشروط محددة بقانون البنك المركزي، وبناءً عليه يأخذ هذا المؤشر ما نسبته (٦٧%) وهي نسبة عالية بالتأكيد تدعم استقلالية البنك المركزي الأردني، أما الجهات التي يحق لها الاقتراض من البنك المركزي فهي جميع مستويات الحكومة والمشاريع العامة وتأخذ ما نسبته (٣٣%) وتدل هذه النسبة على ضعف استقلالية البنك المركزي الأردني بحسب هذا المؤشر، وكذلك يأخذ مؤشر حدود إقراض البنك على نفس النسبة (٣٣%) وهي تمثل نسبة من إيرادات الحكومة، فالمادة - ٤٩ - نصت على ((.. أن لا تزيد السلفة التي تقدم في أي وقت من الأوقات على ٢٠% من الواردات المحلية..))، وإجمالاً تعد هذه النسبة قليلة وتدل على ضعف استقلالية البنك المركزي الأردني، في حين نجد استحقاق القروض يأخذ نسبة (٠) لأنه غير محدد في القانون، أما أسعار الفائدة على القروض تأخذ نسبة (٢٥%) لأن سعر الفائدة غير مذكور وهذه نسبة تدل على ضعف استقلالية البنك المركزي الأردني بحسب هذا المؤشر.

وبعد جمع درجات الاستقلالية الواردة في الجدول رقم (٣) اتضح أن درجة الاستقلالية لمؤشر إقراض البنك المركزي للحكومة وصل إلى (٣٦.٩%) وهذه نسبة ضعيفة، مما يعني أن هناك ضعف في استقلالية البنك المركزي الأردني وفقاً لهذا المؤشر، وهذا يدل على وجود آثار سلبية لمؤشر إقراض البنك المركزي للحكومة على استقلالية البنك المركزي الأردني وهذا يتفق مع الفرضية الفرعية الرابعة من الفرضية الرئيسية الأولى.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

جدول رقم (٣) حدود إقراض البنك المركزي للحكومة

ترتيب الاستقلالية	درجة ترتيبية	
٠.٦٧	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(أ) التسليف (حدود على الإقراض غير المورق): <ul style="list-style-type: none">التسليف غير مسموح به.التسليف مسموح بحدود مرنة.التسليف مسموح بحدود مرنة.لا يوجد حدود قانونية للإقراض.
٠.٣٣	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(ب) إقراض توريقي :- <ul style="list-style-type: none">غير مسموح به.التسليف مسموح بحدود مرنة.التسليف مسموح بحدود مرنة.لا يوجد حدود قانونية للإقراض.
٠.٦٧	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(ج) شروط الإقراض (الاستحقاق، سعرا لفائدة، الكمية): <ul style="list-style-type: none">السلطة للبنك.معينة بقانون البنك المركزي.متفق عليها بين السلطة التنفيذية والبنك المركزي.تقرير من قبل السلطة التنفيذية فقط.
٠.٣٣	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(د) المقترضون المحتملون من البنك :- <ul style="list-style-type: none">الحكومة المركزية فقط.جميع مستويات الحكومة.جميع مستويات الحكومة والمشاريع العامة.القطاع العام والخاص.
٠.٣٣	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(هـ) حدود إقراض البنك معرفة في :- <ul style="list-style-type: none">كمية النقود.كنسبة من التزامات البنك أو رأس المال.كنسبة من إيرادات الحكومة.كنسبة من نفقات الحكومة.
٠.٠٠	١.٠٠ ٠.٦٧ ٠.٣٣ ٠.٠٠	(و) استحقاق القروض :- <ul style="list-style-type: none">خلال ستة أشهر.خلال سنة.أكثر من سنة.لا تحديد في القانون.
٠.٢٥	١.٠٠ ٠.٧٥ ٠.٥٠ ٠.٢٥ ٠.٠٠	(ز) أسعار الفائدة على القروض يجب أن تكون: <ul style="list-style-type: none">أعلى من حدود دنيا.أسعار السوق.أقل من الحدود العليا.سعر الفائدة غير مذكور.لا فائدة على قروض الحكومة من البنك المركزي.
٣٦.٩%		درجة الاستقلالية

وبعد الانتهاء من المؤشرات التشريعية جميعها يتم أخذ درجات المؤشرات ووضع لكل مؤشر وزن بحسب دراسة (Cukierman)، حيث أعطي مؤشر المحافظ (٢٠%)، أما مؤشر صياغة السياسة النقدية أعطي (١٥%) وكذلك مؤشر أهداف السلطة النقدية أعطي (١٥%)، بينما أعطي مؤشر حدود الإقراض أعلى وزن (٥٠%) لأهميته الكبيرة في قياس استقلالية البنك المركزي، وبذلك يتم احتساب درجة استقلالية البنك المركزي الأردني كما هو في الجدول رقم (٤).



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

جدول رقم (٤)

مؤشر الاستقلال التشريعي للبنك المركزي الأردني

المحافظ	صياغة السياسة	الأهداف	حدود الإقراض
الدرجة: ٤١.٨ %	الدرجة: ٥١ %	الدرجة: ٦٠ %	الدرجة: ٣٦.٩ %
الوزن: ٢٠ %	الوزن: ١٥ %	الوزن: ١٥ %	الوزن: ٥٠ %

* درجة استقلالية البنك المركزي الأردني = ٤٣.٥ %

المصدر: * مستخرجة من قبل الباحث اعتماداً على المناقشة السابقة لمعايير الاستقلالية، وذلك من خلال ضرب درجة كل مؤشر بوزنه ومن ثم جمع نواتج المؤشرات الأربعة.

ومن خلال الجدول يتبين أن درجة استقلالية البنك المركزي الأردني تساوي (٤٣.٥%)، وهذه النسبة قد يعتقد البعض بأنها ضعيفة بوصفها لم تصل حتى إلى (٥٠%)، في حين يرى البعض الآخر أنها جيدة لان الأردن بلد نامي، وقد يصبح الأمر أكثر سهولة للحكم على هذه النسبة بوجود دول أخرى تقارن مع الأردن، ومن خلال الجدول رقم (٥) نعرض فيه درجة استقلالية بعض البنوك المركزية لدول متقدمة ودول نامية لمقارنتها مع درجة استقلالية البنك المركزي الأردني.

جدول رقم (٥) درجة استقلالية بعض البنوك المركزية

الدولة	درجة الاستقلالية
ألمانيا	٦٩ %
الولايات المتحدة الأمريكية	٦٧ %
النرويج	١٧ %
اليونان	٥٥ %
بولندا	١٠ %
قطر	٢٢ %
لبنان	٤٠ %
المغرب	١٤ %
مصر	٤٩ %

Source: Alex Cukierman, Steven B. Weeb, and Bilin Neyapti, "Measuring the Independence of Central Bank and its Effects on Policy Outcomes", The World Bank Economic Review, September 1992, pp. 353-398.

يلاحظ من الجدول أن أعلى نسبة كانت للبنك المركزي الألماني حيث بلغت (٦٩%) في حين بلغت درجة الاستقلالية في الولايات المتحدة الأمريكية (٦٧%)، وهذه النسب تعد عالية فإذا ما قارناها بدرجة استقلالية البنك المركزي الأردني البالغة (٤٣.٥%) ستظهر استقلالية البنك المركزي الأردني ضعيفة إلى حد ما، لذلك قد يكون من الخطأ أن نقارن دولة نامية مثل الأردن بدول متقدمة مثل ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية فهناك اختلاف كبير في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ولكن هذا لا يعني أن الدول المتقدمة تكون درجة استقلالية بنوكها المركزية دائماً مرتفعة فالنرويج هي دولة متقدمة لكن درجة استقلاليته تبلغ (١٧%) وهذه نسبة ضعيفة جداً إذا ما قارناها بالأردن.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

أما فيما يتعلق بالدول النامية فكانت أعلى درجة استقلالية (٥٥%) لليونان وأدنى درجة (١٠%) لبولندا، في حين بلغت درجة استقلالية الدول العربية قطر ولبنان والمغرب ومصر (٢٠%) و(٤٠%) و(١٤%) و(٤٩%) على التوالي، وبذلك لا تعد درجة استقلالية البنك المركزي الأردني بالمقارنة مع الدول النامية ضعيفة بل على العكس تعد درجتها عالية لأنها جاءت بموقع متقدم بين الدول النامية، فهي أعلى من درجة استقلالية البنك المركزي اللبناني وليست بعيدة عن استقلالية البنك المركزي المصري الذي يعد من الناحية التاريخية أقدم من البنك المركزي الأردني.

وبهذا يمكن القول أن درجة استقلالية البنك المركزي الأردني وفقا للمؤشرات التشريعية وبالمقارنة مع البلدان الأخرى جيدة وليست ضعيفة وهذا يشير إلى وجود أثر إيجابي للمؤشرات التشريعية على استقلالية البنك المركزي الأردني، وإنما على العكس من ذلك أعطت هذه المؤشرات دوافع لزيادة درجة استقلالية البنك المركزي.

سادسا- المؤشرات الاقتصادية واستقلالية البنك المركزي الأردني:

تمهيد:-

فبعد أن حصلنا على درجة استقلالية البنك المركزي الأردني بواسطة المؤشرات التشريعية في المبحث الرابع، سنتناول في هذا المبحث المؤشرات الاقتصادية ومدى علاقتها باستقلالية البنك المركزي الأردني، وذلك من خلال عرض لمعدلات التضخم وعجز الموازنة العامة ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

١ - التضخم:

إن معظم الدراسات في هذا الموضوع ولاسيما الدراسات التي قام بها المؤيدون للاستقلالية وجدت أن هناك علاقة عكسية بين استقلالية البنك المركزي ومعدل التضخم، فكلما زاد معدل التضخم دل ذلك على ضعف في استقلالية البنك المركزي، وتطبيقا لهذا المؤشر في الأردن تم أخذ معدلات التضخم لمعرفة استقلالية البنك المركزي الأردني وفقا لآلية هذا المؤشر.

فمن خلال الجدول رقم (٧) شهدت المدة (١٩٨٩ - ٢٠١٢) معدلات تضخم منخفضة حيث وصل معدل التضخم إلى (١.٦) عام ٢٠٠٣ و(-٠.٧) عام ٢٠٠٩ باستثناء عام ١٩٩٠ و١٩٩٦ و٢٠٠٦ و٢٠٠٨ التي شهدت معدلات تضخم مرتفعة بسبب أزمة الدينار عام ١٩٨٩ وقرار الحكومة برفع الدعم المقدم للحبوب والأعلاف ورفع نسبة الضريبة وتداعيات الازمة العالمية عام ٢٠٠٨.

وبذلك نستطيع القول أن البنك المركزي الأردني بشكل عام نجح بضبط معدلات التضخم ولاسيما خلال السنوات الأخيرة لتمتعه بقدر من الاستقلالية، وهذا يؤكد العلاقة التي تربط استقلالية البنك المركزي بمعدل التضخم، مما يشير إلى وجود علاقة سلبية بين استقلالية البنك المركزي الأردني والتضخم وهذا يتفق مع الفرضية الفرعية الأولى من الفرضية الرئيسية الثانية.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

٢ - عجز الموازنة العامة...

إن علاقة عجز الموازنة باستقلالية البنك المركزي شبيهة بعلاقة التضخم بالاستقلالية، فعجز الموازنة يرتبط بعلاقة عكسية بالاستقلالية حسب معظم الدراسات التي وجدت هذه العلاقة، ومن خلال الجدول رقم (٦) يتبين أن عجز الموازنة في الأردن خلال الفترة (١٩٧٠-١٩٨٨) كان متبايناً. فخلال الفترة (١٩٨٩-٢٠٠٤) أخذ عجز الموازنة بالانخفاض ويعزى السبب في انخفاض عجز الموازنة خاصة في السنوات الأخيرة إلى التحسن في الإيرادات الضريبية وغير الضريبية. في حين أخذت صافي ديون البنك المركزي على الحكومة بالانخفاض مقارنة مع فترة الثمانينات، ولاسيما بعد الدخول في برنامج التصحيح الاقتصادي، فالحكومة تعي تماماً ما سيحل باقتصاد البلد إذا أفرطت بالاقتراض من البنك المركزي، كما كان للبنك المركزي دوراً بارزاً في انخفاض صافي ديون البنك المركزي على الحكومة من خلال دوره الريادي كمستشار للحكومة في رسم السياسة المالية والاقتصادية وعدم انقياده لرغبات الحكومة ومطالبها دون درستها ومراعاة لظروف المنطقة. ولكن خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ أخذ العجز بالموازنة بالارتفاع نتيجة للصعوبات التي تواجه الحكومة في تمويل نفقاتها ونقص مواردها وتأثرها بظروف الازمة المالية العالمية ٢٠٠٨، وقد رافق ذلك العجز زيادة صافي ديون البنك المركزي على الحكومة من ٤٤٠ مليون دينار عام ٢٠٠٤ إلى ٢٠٥٢ مليون دينار عام ٢٠١٢ (جدول رقم ٦)، ومع ذلك فهذه الديون ليست كبيرة بحيث تؤثر سلباً في استقلالية البنك المذكور، وهذا يتناقض مع الفرضية الفرعية الثانية من الفرضية الرئيسية الثانية.

جدول رقم (٦)

عجز الموازنة العامة في الأردن خلال المدة (١٩٧٠-٢٠١٢)

السنة	الإيرادات المحلية	المساعدات الخارجية	إجمالي الإيرادات والمساعدات الخارجية	إجمالي الإنفاق	العجز (-) الوفر (+)	*نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي %	*صافي ديون البنك المركزي على الحكومة
١٩٧٠	٣٠.٣	٣٥.٤	٧٢.٨	٨٠.٧	٧.٩-	٣.٥-	٧.٤
١٩٧١	٣٥.٨	٣٥.٤	٩١.٢	٨٣.٢	٨.٠	-	١٤.٤
١٩٧٢	٤٢.٦	٤٤.٥	١٠٠.٧	١٠١.٥	٠.٨-	٠.٣-	٥.٠
١٩٧٣	٤٦.٢	٤٥.٦	١١٤.٠	١١٩.٥	٥.٥-	١.٨-	١٩.٣
١٩٧٤	٦٥.٨	٥٨.٨	١٤٨.٩	١٤٦.٦	٢.٣	-	٢٤.٧
١٩٧٥	٨٢.٦	١٠٠.٦	٢١٢.٥	٢٠٤.٩	٧.٦	-	١٢.٩
١٩٧٦	١٠٧.٦	٦٦.٢	٢٠٦.٧	٢٦٢.٥	٥٥.٨-	٩.٨-	٣٣.٢
١٩٧٧	١٤٢.٣	١٢٢.٢	٣٣٨.٠	٣٣٧.٩	٠.١	-	٣٣.٣
١٩٧٨	١٥٨.٥	٨١.٧	٣٤٦.٩	٣٦١.٥	١٤.٦-	١.٨-	٢٣.٧
١٩٧٩	١٨٧.٩	٢١٠.٣	٤٦٨.٢	٥١٥.٦	٤٧.٤-	٤.٨-	٢٦.٥
١٩٨٠	٢٢٦.١	٢٠٩.٣	٥٢٥.٠	٥٦٣.٢	٣٨.٢-	٣.٣-	٨٨.٣
١٩٨١	٣٠٩.٢	٢٠٦.٣	٦١٧.١	٦٤٧.١	٣٠.٠-	٢.١-	١٠٧.٠
١٩٨٢	٣٦٢.٢	١٩٩.٥	٦٥٥.٢	٦٩٣.٦	٣٨.٤-	٢.٣-	١٦٧.٩
١٩٨٣	٤٠٠.٦	١٩٧.٠	٧٠٥.٥	٧٠٥.٣	٠.٢	-	١٦٢.٦
١٩٨٤	٤١٥.٠	١٠٦.١	٦٧٨.٤	٧٢٠.٨	٤٢.٤-	٢.٢-	١٥٩.٢
١٩٨٥	٤٤٠.٨	١٨٧.٨	٨٤٤.٨	٨٠٥.٧	٣٩.١	-	١٧٠.٩
١٩٨٦	٥١٤.٤	١٤٣.٧	٩٠٥.٤	٩٨١.٣	٧٩.٩-	٣.٤-	١٨٦.٩
١٩٨٧	٥٣١.٥	١٢٧.٦	٨٧٠.٠	٩٦٥.٩	٩٥.٩-	٤.٢-	٣١٨.٥



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

٦١٦.٢	٤.٣-	١٠٠.٢-	١٠٥٤.٠	٩٥٣.٨	١٥٥.٤	٥٤٤.٤	١٩٨٨
٦٣٩.٣	٠.٨-	١٨.٨-	١١٠٢.٣	١٠٨٣.٥	٢٦١.٧	٥٦٥.٤	١٩٨٩
٦٥٣.٥	-	٤٩.٦	١١٢٠.١	١١٦٩.٧	١٦٤.٣	٧٤٤.٠	١٩٩٠
٣٩٧.٢	-	٢١٦.٧	١٢٣٤.٣	١٤٥١.٠	٢٢٥.٢	٨٢٨.٨	١٩٩١
٤٦١.١	-	٦٧.٤	١٣٧٢.٥	١٣٥٨.٦	١٣٧.٤	١٢٢١.٢	١٩٩٢
٥٩٨.٩	-	٦٩.٨	١٤١١.٦	١٤٠٦.٣	١٦٣.٣	١٢٤٣.٠	١٩٩٣
٥٦٢.١	-	٤٤.٦	١٥٨٧.٨	١٥٣٧.٣	١٧٥.٥	١٣٦١.٨	١٩٩٤
٥٠٨.٠	-	١٥.٢	١٦٩٣.٩	١٦٢٠.٠	١٨٢.٨	١٤٣٧.٢	١٩٩٥
٣٤٩.٧	-	١٦.٦	١٧٦٤.١	١٧٢٣.٣	٢٤٧.٠	١٤٧٦.٣	١٩٩٦
٣٥٩.٧	٥.١-	٢٦٣.٤-	١٩٥٢.٠	١٦٢٠.٨	٢٠٥.٠	١٤١٥.٨	١٩٩٧
٤٧٩.٣	٥.٣-	٢٩٦.٦-	٢٠٨٧.٧	١٧٣٢.١	٢٠٣.٠	١٥٢٩.١	١٩٩٨
٥٠٠.٥	٢.٤-	١٤٠.٤-	٢٠٣٩.٥	١٨١٥.٩	١٩٨.٥	١٦١٧.٤	١٩٩٩
٣٦٢.٢	٢.٠-	١١٩.٨-	٢١٨٧.١	١٩٨٣.٣	٣٩١.٢	١٥٩٢.١	٢٠٠٠
٣٧٣.٤	٢.٤-	١٥٥.٥-	٢٣١٦.٣	٢٠٩٢.٠	٤٣٣.٤	١٦٥٨.٦	٢٠٠١
٢٧٧.١	٢.١-	١٤٥.٤-	٢٣٩٦.٢	٢١٣٦.٠	٤٩١.٩	١٦٤٤.١	٢٠٠٢
٤٩٦.٩	١.٣-	٩٧.٢-	٢٨٠٩.٨	٢٦١٣.٠	٩٣٧.٤	١٦٧٥.٦	٢٠٠٣
٤١٤.٨	١.٠-	٨٤.٤-	٣١٠٢.١	٢٩٤٩.٨	٨١٠.٩	٢١٣٨.٩	٢٠٠٤
880	-5.3	-477	3539	3062	500	2652	2005
634	-4	-443	3912	3469	305	3164	2006
604	-4.9	-615	4587	3972	343	3628	2007
1243	-2	-338	5432	5094	718	4375	2008
1188	-5.8	-1509	6031	4521	333	4188	2009
1089	-5.6	-1045	5708	4663	402	4261	2010
1218	-6.8	-1382	6796	5414	1215	4199	2011
2052	-9.4	-1824	6878	5054	327	4727	2012

المصدر: البنك المركزي الأردني، عدد خاص بمناسبة العيد الأربعين لتأسيس البنك المركزي الأردني، تشرين الأول ٢٠٠٤، ص ص ٢٥ - ٥٣. البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد ٤٩، العدد ١١، تشرين ثاني ٢٠١٣.

٣ - الناتج المحلي الإجمالي...

يعد هذا المؤشر من أضعف المؤشرات التي تقيس استقلالية البنك المركزي، حيث بينت معظم الدراسات عدم وجود علاقة بين الناتج المحلي الإجمالي والاستقلالية، إلا أن هناك من قال بوجود علاقة



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

طريفة فكلما كان الناتج المحلي الإجمالي كبير كان البنك المركزي أكثر استقلالا، ووفقا لهذا المؤشر تم أخذ الناتج المحلي الإجمالي في الأردن.

فمن الجدول رقم (٧) نلاحظ أن معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة (١٩٧٠-٢٠١٢) كان متباينا، ففي بعض السنوات شهد ارتفاعا ، وفي سنوات اخرى مال للهبوط ، نتيجة لعوامل بعضها خارجية ، فقد كان لانخفاض أسعار النفط تأثيرا في الاقتصاد الأردني حيث انخفضت المساعدات المقدمة من الدول النفطية كما استغنت هذه الدول عن قسم من العمالة الأردنية لديها وبذلك انخفضت تحويلات العاملين في الخارج وانخفض كذلك الطلب على العمالة الجديدة^(١).

وكانت الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي في بعض السنوات يعود لارتفاع المستوى العام للأسعار مقاسا بمخفض الناتج المحلي (٢) وهنا نستطيع القول أن خلال هذه المدة لم يكن لاستقلالية البنك المركزي الأردني أثر واضح على الناتج المحلي الإجمالي لا خلال مدة الراج أو الانكماش ، وهذا يتناقض مع الفرضية الفرعية الثالثة من الفرضية الرئيسية الثانية.

جدول رقم (٧)

معدل التضخم ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن خلال الفترة (١٩٦٨-٢٠١٢)

السنة	معدل التضخم %	الناتج المحلي الإجمالي (مليون دينار)	نمو الناتج المحلي الإجمالي (%)
١٩٦٨	٣.٧	٢٠٠.٤	-
١٩٦٩	١٠.٨	٢٤٩.٦	-
١٩٧٠	٦.٩	٢٢٨.٤	-
١٩٧١	٤.٥	٢٤٢.٢	-
١٩٧٢	٥.٦	٢٨١.٦	-
١٩٧٣	١١.٨	٣١٠.١	-
١٩٧٤	١٩.٤	٣٨٥.٧	-
١٩٧٥	١١.٨	٤٣٥.٩	-
١٩٧٦	١١.٤	٥٦٧.٣	-
١٩٧٧	١٤.٥	٦٩٠.٤	٨.٣
١٩٧٨	٧.١	٧٩٥.٤	١٤.٧
١٩٧٩	١٤.١	٩٨٢.٥	٢٠.٨
١٩٨٠	١١.١	١١٦٤.٨	١١.٢
١٩٨١	٧.٧	١٤٤٨.٧	١٧.٢
١٩٨٢	٧.٣	١٦٤٩.٩	٧.٠
١٩٨٣	٥.١	١٧٨٦.٦	٢.٢
١٩٨٤	٣.٧	١٩٠٩.٧	٤.٣
١٩٨٥	٣	١٩٧٠.٥	٢.٧
١٩٨٦	٠.٠	٢٢٤٠.٥	٥.٥
١٩٨٧	٣.٧	٢٢٨٦.٧	٢.٣
١٩٨٨	٣	٢٣٤٩.٥	١.٥
١٩٨٩	٢٥.٦	٢٤٢٥.٤	١٠.٧
١٩٩٠	١٦.٢	٢٧٦٠.٩	٠.١

(١) جهاد مصطفى أبو الرب، مرجع سابق، ص ص ١٦٦-١٦٧.

(٢) البنك المنزلي الاردني، احدث التطورات النقدية والاقتصادية في الاردن، المجلد ٨ - العدد ١٠ ، تشرين اول ،



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس
مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

١.٦	٢٩٥٨.٠	٨.٢	١٩٩١
١٤.٤	٣٦١٠.٥	٣.٩	١٩٩٢
٤.٥	٣٨٨٤.٣	٣.٣	١٩٩٣
٤.٩	٤٣٥٨.٣	٣.٥	١٩٩٤
٦.٢	٤٧١٤.٧	٢.٣	١٩٩٥
٢.١	٤٩١٢.٢	٦.٥	١٩٩٦
٣.٣	٥١٣٧.٥	٣.٠٤	١٩٩٧
٣.٠	٥٦٠٩.٨	٣.٠٨	١٩٩٨
٣.٠	٥٧٦٧.٣	٠.٦	١٩٩٩
٤.٢	٥٩٩٨.٤	٠.٧	٢٠٠٠
٥.٣	٦٣٦٣.٣	١.٨	٢٠٠١
٥.٧	٦٧٧٨.٥	١.٨	٢٠٠٢



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

٤.١	٧٢٠٣.٦	١.٦	٢٠٠٣
٧.٧	٨١٦٤.١	٣.٤	٢٠٠٤
٧.١	٨٩٢٥	٣.٥	٢٠٠٥
٦.٣	١١٠٩٢	٦.٢٥	٢٠٠٦
٨.٢	١٢٥٩٥	٤.٢	٢٠٠٧
٧.٢	١٦١٠.٨	١٣.٩	٢٠٠٨
٥.٥	١٧٨١٥	٠.٧-	٢٠٠٩
٢.٣	١٨٧٦٢	٥	٢٠١٠
٢.٦	٢٠٤٧٦	٤.٤	٢٠١١
٧.٢	٢١٩٦٥	٤.٧	٢٠١٢

المصدر البنك المركزي الأردني عدد خاص بمناسبة العيد الأربعين لتأسيس البنك المركزي الأردني تشرين الأول ٢٠٠٤ ص ٥٣ // البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية تشرين ثاني ٢٠١٣ ..

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

توصلت هذه الدراسة إلى النتائج الآتية:

(أ) من حيث تأثير المؤشرات التشريعية على استقلالية البنك المركزي الأردني :-

١. هناك أثار سلبية لتعيين وإقالة محافظ البنك المركزي وأعضاء المجلس ومدة ولايتهم على استقلالية البنك المركزي الأردني، حيث حصل هذا المؤشر على ما نسبته (٤١.٨%).

٢. ليس هناك أثار سلبية لأهداف السلطة النقدية على استقلالية البنك المركزي الأردني، وحصل هذا المؤشر على نسبة (٦٠%) وهذه نسبة تعد جيدة لدعم استقلالية البنك المركزي الأردني.

٣. ليس هناك أثار سلبية لتحديد وصياغة السياسة النقدية على استقلالية البنك المركزي الأردني، وحصل هذا المؤشر على نسبة (٥١%) وهي نسبة جيدة إلى حد ما.

٤. هناك أثار سلبية لإقراض البنك المركزي للحكومة بحسب المؤشرات التشريعية على استقلالية البنك المركزي الأردني، وحصل هذا المؤشر على ما نسبته (٣٦.٩%).

٥. أن درجة استقلالية البنك المركزي الأردني بحسب المؤشرات التشريعية بلغت (٤٣.٥%)، وهذه نسبة جيدة وليست ضعيفة بالمقارنة مع الدول الأخرى ولاسيما منها النامية.

(ب) من حيث علاقة استقلالية البنك المركزي الأردني بالمؤشرات الاقتصادية:-

١. هناك علاقة عكسية بين استقلالية البنك المركزي الأردني ومعدلات التضخم، حيث اتضح البنك المركزي

الأردني عندما كان غير ناجح في الحفاظ على الاستقرار النقدي كان البنك المركزي ذا استقلالية

ضعيفة، في حين تمتع البنك المركزي الأردني بقدر من الاستقلالية ولاسيما خلال السنوات الأخيرة أدى

إلى انخفاض معدلات التضخم بشكل عام.

٢. لا يوجد اثر فعلي واضح بين استقلالية البنك المركزي الأردني وعجز الموازنة، وهذا يظهر من خلال ضعف استجابة البنك المركزي لمطالب الحكومة من أجل تمويل عجزها وهو عكس ماوضحته المؤشرات التشريعية .
٣. لا توجد علاقة بين استقلالية البنك المركزي الأردني ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، حيث لم يكن للاستقلالية دور في نمو الناتج المحلي الإجمالي وإنما هناك عوامل أخرى تؤثر في نمو الناتج تتمثل في الغالب بالسياسة المالية للحكومة.

ثانياً: التوصيات

- في ضوء النتائج التي أظهرتها الدراسة فإن الباحث يتقدم بالتوصيات الآتية:
١. ضرورة الإصرار على زيادة استقلالية البنك المركزي الأردني كي يؤدي مهامه ويحقق أهدافه بكفاءة، مع ضرورة التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية دون أن يفقد البنك المركزي دوره.
 ٢. لا بد من إجراء بعض التعديلات على قانون البنك المركزي الأردني من أجل الحصول على استقلالية أكبر للبنك المركزي، ولاسيما فيما يتعلق بإقالة محافظ البنك المركزي فيجب أن لا تكون متعلقة بيد الحكومة تعزل متى تشاء فالأفضل أن لا ينص القانون على الإقالة وأن يبقى المحافظ على رأس عمله حتى تنتهي ولايته.
 ٣. يجب أن يكون دور محافظ البنك المركزي أكثر فعالية فلا يكفي أن تستأنس الحكومة برأيه (كما نص القانون) بل عليها الأخذ به بشكل رئيس خاصة فيما يتعلق بالسياسة النقدية.
 ٤. ضرورة التشدد في مسألة إقراض البنك المركزي للحكومة ولاسيما فيما يتعلق بتحديد مدة لاستحقاق القروض وتحديد أسعار الفائدة على القروض، فضلاً عن عدم إقراض جميع مستويات الحكومة والمشاريع العامة.
 ٥. أن تعديل قانون البنك المركزي قد لا يكون كافياً لمنح البنك المركزي استقلالية أكبر، فيجب الأخذ بالحسبان تنفيذ هذا القانون بعيداً عن أثر الحكومة.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

المراجع

المراجع باللغة العربية:

- (1) أسامة الفولي، مجدي شهاب، مبادئ النقود والبنوك، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٧، ص ٢٣٦.
- (2) جهاد مصطفى أبو الرب، "مدى فعالية السياسة النقدية والائتمانية للبنك المركزي الأردني في مواجهة أزمات الاقتصاد الأردني وبرنامج التصحيح الاقتصادي (١٩٦٤-٢٠٠٠)"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا ٢٠٠٣م.
- (3) علي الصادق، ومعد الجارحي، ونبيل لطيفة، السياسة النقدية في البلدان العربية النظرية والتطبيق، الصندوق النقد العربي العدد الثاني، أبو ظبي، مؤسسة اكسبريس للطباعة، ١٩٩٦، ص ٩٧.
- (4) غسان عياش، المصرف المركزي والدولة في التشريع العربي والدولي، ط ١، بيروت، اتحاد المصارف العربية، ١٩٩٨، ص ٣٢.
- (5) نبيل حشاد، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة، اتحاد المصارف العربية، بيروت، ١٩٩٤، ص ٨٧.
- (6) نبيه موسى، دور البنك المركزي في إرساء السياسة النقدية، مؤتمر مستجدات العمل المصرفي في سورية في ضوء التجارب العربية والعالمية، دمشق، ٢٠٠٢.

المراجع باللغة الانكليزية :

- (^v) Alesina A., "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, Vol. 4, Issue 1, Apr. 1989, p.58-98.
- ([^]) Alex Cukierman, Steven B. Weeb, and Bilin Neyapti, "Measuring the Independence of Central Bank and its Effects on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, September 1992, pp. 353-398.
- ([^]) Alex Cukierman, "Central Bank Independence and Monetary Control", *Economic Journal*, Vol 104, 1994, Issue 427. pp. 1437-1448.
- (^o) Daniels, Joseph P.; Nourzad, Farrokh; Vanhose, David D., "Openness, Central Bank Independence, and the Sacrifice Ratio" *Journal of Money, Credit & Banking*, Vol.. 37 Issue 2, Apr2005, p373-379.
- (^o) De Haan, Jakob, Leertouwer, Erik, Jeijer, Erik, Wansbeek, Tom, "Measuring Central Bank Independence", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 50, Issue 3, Aug. 2003, p.326-340.



استقلالية البنوك المركزية مع إشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني

- (^{١٢}) DeHaan, Jakob and Others, Measuring Central Bank Independence, Scottish Journal of Political Economy, Vol. 50, Issue 3, Aug. 2003, p.326-340.
- (^{١٣}) Drazen, Allan, "Central Bank Independence Democracy, and Dollarization 1", Journal of Applied Economics, Vol. 5, Issue 1, May 2002, p.1-17.
- (^{١٤}) Drazen, Ilan, Central Bank Independence Democracy, and Dollarization 1, p.1-17.
- (^{١٥}) Forrest H. Capie, Terence C. Mills, and Geoffrey E. Wood, "Central Bank. Dependence and Inflation Performance: An Exploratory Data Analysis" City University Business School, Discussion Paper No.34, march 1992.
- (^{١٦}) Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, and Guido Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries" Economic Policy, 13 October 1991, p.367.
- (^{١٧}) Ilieva J., Harrison, H. Healey N., "Central Bank Independence Cases, Measurement and Future Developments", European Business Journal, Vol. 15, Issue 4, 2003, p.147-158.
- (18) Mishkin, f.s, The economics of money ,financial markets,(New York:Columbia University ,2013)
- (^{١٩}) Rogoff, K, "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target" Quarterly Journal Of Economics, November 1985, pp 1169-1190.
- (^{٢٠}) Stanley Fisher, Central-Bank Independence Revisited, The American Economic Review, May 1995, p.202-203.

التقارير الرسمية:

- (^{٢١}) البنك المركزي الأردني، قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لعام ١٩٧١، كانون الأول ٢٠٠١، المادة (١٠).
- (^{٢٢}) البنك المركزي الأردني، قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لعام ١٩٧١، مرجع سابق، المادة (١٠).
- (^{٢٣}) البنك المركزي الأردني، قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لعام ١٩٧١، مرجع سابق، المادة (٤٣) و(٤٤) و(١٣) و(٥٣).
- (^{٢٤}) البنك المركزي الأردني، قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لعام ١٩٧١، مرجع سابق، المادة (٥٢) و(٥٤).
- (^{٢٥}) البنك المركزي التقرير السنوي لعام ١٩٩٦، ص ٤.
- (^{٢٦}) البنك المركزي الأردني، أحدث التطورات النقدية والاقتصادية في الأردن، المجلد ٨ - العدد ١٠، تشرين أول، ٢٠١٣.



independence of the central banks with a focus on measuring the independence of the central bank of Jordan

Abstract

The main topic of this study is central around the independence of Jordanian central bank and the extent of the effectiveness at the bank in leading the monetary policy without interferences or pressures from side of the government. the degree of independence of Jordanian central bank was based on the following based hypothesis following ,there is relationship between the independence of the central bank and the legislative and economical indices. the most important recommendations are degree of independence of the Jordan central bank 43.5% is a good one, but it possible to reach a higher degree than this one by to making some modification on the Jordanian central bank law and by the central bank should be more rigid in relation to lending to government.