

**مدى استقلالية البنك المركزي في
أداء دوره الرقابي وأثر ذلك على
تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مصر
(دراسة مقارنة مع النظام الأمريكي)**

**دكتور
صلاح حامد**

**مدرس الاقتصاد السياسي والقانون المالي
كلية الحقوق – جامعة عين شمس**

المخلص

هذا البحث يتناول موضوع " مدى إستقلالية البنك المركزي في أداء دوره الرقابي وأثر ذلك على تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مصر : دراسة مقارنة مع النظام الأمريكي " ، وأكد البحث أن الدور الرقابي الذي يمارسه البنك المركزي على الجهاز المصرفي في الدولة يشكل مع السياسة النقدية حجر الأساس في إدارة السيولة النقدية في الاقتصاد القومي وضبط الأسعار ومن ثم تفادي الأزمات ، وهو الأمر الذي يحتم ضرورة تمتع البنك المركزي بقدر من الاستقلالية في قيامه بهذه الوظيفة.

وأوضح البحث أن هناك عدة مؤشرات يمكن من خلالها التوصل إلى معرفة درجة الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي ومنها : مدى إفراد البنك المركزي بالرقابة على الجهاز المصرفي ، ومدى تدخل السلطة التنفيذية في عمله ، ومدى نهائية القرارات التي يتخذها في المجال الرقابي ، والضمانات المكفولة للمسئولين عند قيامهم بأعمالهم.

وقد أظهر البحث ضرورة التنسيق بين كل من السياسات النقدية والمالية والاقتصادية للوصول للهدف النهائي وهو تحقيق الاستقرار الاقتصادي بل إن تدعيم استقلالية البنك المركزي تحتم إجراء هذا التنسيق.

المقدمة

أولاً التعريف بالموضوع وأهميته:

يعد موضوع إستقلالية البنك المركزي من الموضوعات التي تناولتها العديد من الدراسات سواء القانونية أو الإقتصادية. وانتهى الرأي إلى ضرورة تمتع البنك المركزي بقدر من الإستقلالية حتى يستطيع تنفيذ وظيفته الرئيسية وهي إدارة السياسة النقدية للدولة.

وعلى الرغم من تعدد هذه الدراسات إلا أنها تناولت موضوع الإستقلالية من جانب واحد فقط وهو الجانب المتعلق بالسياسة النقدية ، بينما الدور الرقابي للبنك المركزي على الجهاز المصرفي في الدولة لم يحظ بذات الإهتمام في معظم الدراسات على الرغم من أهميته. ويمكن القول - وبدون مبالغة - أن الجانب الرقابي للبنك المركزي يشكل مع السياسة النقدية ضلعي المثلث المسئول عن ضبط أسعار الصرف و إدارة السيولة النقدية وتفاذي الأزمات ، فضلاً عن أن توافر المعلومات عن الرقابة المصرفية من شأنه أن يجعل السياسة النقدية أكثر فعالية^١.

ومن الجدير بالذكر أن معظم التشريعات المعاصرة تحرص على النص صراحة على مسألة إستقلالية البنك المركزي لأن هذا الأمر هو الذي يضمن تحقيق البنك لأهدافه.

ثانياً أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على المعايير التي من خلالها يمكن إستنباط مدى الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في أداء دوره الرقابي على الجهاز المصرفي ، كما استهدفت هذه الدراسة مقارنة هذه المعايير في القانون المصري بتلك التي يقرها التشريع الأمريكي^٢ ، وانعكاس أثر هذه الإستقلالية على الاستقرار الاقتصادي في مصر.

¹ Joe Peek , Eric S.Rosengren and Geoffrey M.B. Tootell : " Is Bank Supervision Central to Central Banking ?" , The Quarterly Journal of Economics , VOL 114 , No.2 , May 1999 , P.629.

^٢ رغم اختلاف الدولتين (مصر والولايات المتحدة الأمريكية) من حيث مستوى التقدم والتخلف ، ومن حيث طبيعة الدولة (فهي بسيطة في مصر ومركبة في أمريكا) ، إلا أن

ثالثاً منهجية البحث:

اتبع الباحث المنهج الإستنباطي و المنهج الإستقرائي لأن التكامل بينهما من أهم عوامل نجاح البحث العلمي ، وأضاف لهما المنهج المقارن لمعرفة موقف التشريع المصري و التشريع الأمريكي من مسألة استقلالية البنك المركزي. وتم تدعيم الدراسة بالعديد من الاحصائيات المتعلقة بأثر الاستقلالية على الاستقرار الاقتصادي في مصر.

رابعاً خطة البحث:

لمعرفة مدى الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في أداء دوره الرقابي فإنه توجد عدة معايير يمكن من خلالها التوصل لهذا الأمر ومنها: معرفة الجهة أو الجهات المختصة بالرقابة على الجهاز المصرفي في الدولة ، معرفة مدى الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي عن السلطة التنفيذية . وهل قرارات البنك المركزي المتعلقة بالرقابة المصرفية تحتاج لموافقة جهات وسلطات أخرى؟! أم أنها تنفذ مباشرة؟! ، وماهي الضمانات المكفولة لمسئولي البنك المركزي؟! وأخيراً ماهي الآثار الاقتصادية المترتبة على استقلالية البنك المركزي في مصر?!. ولقد رأى الباحث الإشارة إلى هذه

الباحث حاول إجراء المقارنة بين النظام القانوني لهاتين الدولتين في إطار المجال محل الدراسة للأسباب الآتية:

- ١- محاولة الإستفادة من السبق الذي حققه النظام المصرفي الأمريكي في المجالين التشريعي والفقهي فيما يتعلق بالرقابة المصرفية.
- ٢- محاولة معرفة أيهما أفضل في مجال الرقابة المصرفية وتفادي الأزمات: إسناد الرقابة لجهة واحدة؟! أم أن تعدد الجهات الرقابية كفيلاً بتحقيق هذا الأمر?!.
- ٣- على الرغم من تعدد الجهات الرقابية المصرفية في الولايات المتحدة إلا أن قصور وتداخل الإطار الرقابي والتنظيمي لهذه الجهات كان أحد الأسباب الرئيسية في حدوث الأزمة المالية العالمية وإشهار كثير من البنوك والمؤسسات المالية إفلاسها ، ومع ذلك لم يتم إشهار إفلاس أي بنك من البنوك العاملة في مصر!!! ولذا حاولت من خلال هذه الدراسة إلقاء الضوء على المزايا ومحاولة الإستفادة منها وتفادي أوجه القصور.

الآثار بالنسبة لمصر وهو الأمر الذي يعتبر أكثر أهمية بالنسبة لأغراض هذه الدراسة.

وعلى هدي ماسبق جاءت خطة البحث على النحو الآتي^١:

المبحث الأول: مدى إنفراد البنك المركزي بالإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي.

المبحث الثاني : مدى إستقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث : مدى إلزامية القرارات الصادرة من البنك المركزي.

المبحث الرابع : الضمانات المكفولة لمسئولي البنك المركزي.

المبحث الخامس : دور استقلال البنك المركزي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مصر.

المبحث الأول

مدى إنفراد البنك المركزي بالإشراف والرقابة

على الجهاز المصرفي

تختلف الدول فيما بينها في تحديد الجهة التي يسند إليها مهمة الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي . وهذا الاختلاف مرجعه مدى تعلق هذه الوظيفة بالوظيفة الأساسية للبنك المركزي وهي إدارة السياسة النقدية للدولة . ويمكن تقسيم اتجاهات الدول في هذا المجال إلى ثلاثة اتجاهات^٢ :

الاتجاه الأول دول تعهد إلى البنك المركزي بمفرده للقيام بمهمة الإشراف و الرقابة على السياسة النقدية و الائتمانية في الدولة وذلك لأن السيطرة على السياسة النقدية لن تتم أو تكتمل إلا ببسط رقابة البنك المركزي على السياسة

^١ في كل من المباحث الأول والثاني والثالث والرابع ، قدم الباحث عرضاً للوضع في كل من القانون المصري والأمريكي ، أما المبحث الخامس فقد خصص لدراسة دور استقلال البنك المركزي في مصر في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

^٢ حول تفاصيل هذا الموضوع راجع :

James R.Barth , Gerard Caprio , JR and Ross Levine : “ The Regulation and Supervision of Banks Around The World : A new Database” , Policy Research Working Paper , The World Bank , April 2001 , P.P7 :85.

الإثتمانية. وتعد فرنسا و استراليا ونيوزيلاندا من الدول التي تتبنى هذا الإتجاه.

الإتجاه الثاني: دول تفصل بين وظيفه الرقابة على الجهاز المصرفي وبين رسم السياسة النقدية للدولة ومتابعة تنفيذها وذلك لأن إعداد السياسة النقدية والإشراف على تنفيذها تقتضي أن يكون البنك المركزي متفرغاً لهذه الوظيفة دون غيرها حتى لا تتشتت الجهود . ولذا تكون مهمة الإشراف والرقابة على البنوك من اختصاص جهات حكومية او خاصة ، وتنحصر وظيفة البنك المركزي في الاشراف على تنفيذ السياسة النقدية. و من الدول التي تتبنى هذا الإتجاه سويسرا وبلجيكا و كندا ^١ .

الإتجاه الثالث دول ترى أن هناك تداخلاً بين الإشراف على البنوك وبين رسم وتنفيذ السياسة النقدية وبالتالي تعهد بالإشراف و الرقابة على البنوك إلى البنك المركزي وجهات رقابية أخرى .وتجعل إدارة وتنفيذ السياسة النقدية من اختصاص البنك المركزي بمفرده . ومن الدول التي تتبنى هذا الإتجاه الولايات المتحدة الأمريكية ^٢ .

وبعد هذه المقدمة نستعرض موقف القانون المصري والأمريكي لمعرفة مدى إنفراد البنك المركزي في كلا النظامين بمهمة الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي.

المطلب الأول

الوضع في القانون المصري

بالرجوع إلى أحكام الدستور المصري الحالي (دستور ٢٠١٤) نجده قرر في المادة (٢٢٠) منه الآتي : " يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية

^١ د. أحمد شعبان محمد : " انعكاسات المتغيرات المعاصرة على القطاع المصرفي و دور البنوك المركزية :دراسة تحليلية تطبيقية لحالات مختارة من البلدان العربية " ، الدار الجامعية ٢٠٠٧ ، ص ١٧٧ .

² Chartes Good hart and Dirk Shcoenmarker: " Should the function of monetary policy and banking supervision be seperated ?" , Oxford Economic papers, New series, vol 47 ,No 4 , October 1995, P.P 539:544.

والإئتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، على النحو الذي ينظمه القانون.”

ووفقاً لأحكام القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣^١ والخاص بالبنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد نجد أن المادة الخامسة من هذا القانون تقرر أن البنك المركزي يعمل على تحقيق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة . ويضع البنك المركزي أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة ، وذلك من خلال مجلس تنسيقي يشكل بقرار من رئيس الجمهورية ، وتحدد اللائحة التنفيذية نظام عمل هذا المجلس . ويختص البنك المركزي بوضع وتنفيذ السياسات النقدية والإئتمانية والمصرفية . وتقرر المادة السادسة من هذا القانون أن البنك المركزي يتخذ الوسائل التي تكفل تحقيق أهدافه والنهوض باختصاصه ، وله على الأخص ما يأتي: (ج) التأثير في الائتمان المصرفي بما يكفل مقابلة الحاجات الحقيقية لمختلف نواحي النشاط الاقتصادي .(د) الرقابة على وحدات الجهاز المصرفي .وتضيف الفقرة الأخيرة من تلك المادة وللبنك أن يقوم بأية مهام أو يتخذ أية إجراءات يقتضيها تطبيق السياسات النقدية والإئتمانية والمصرفية وإحكام الرقابة على الائتمان المصرفي..

وقد تولى الباب الثاني من هذا القانون تنظيم الجهاز المصرفي داخل جمهورية مصر العربية وأفرد الإختصاص للبنك المركزي للقيام بهذه المهمة بداية من الترخيص لمزاولة نشاط البنوك والإشراف عليها والرقابة على العمليات التي تجريها تلك البنوك وانتهاءً بتوقيع الجزاءات على البنوك المخالفة ويمكن استخلاص ذلك من خلال استطلاع النصوص الآتية:

^١ منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ مكرر ، بتاريخ ١٥/٦/٢٠٠٣ . ومن الجدير بالذكر أن قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد تم تعديله بالقوانين الآتية : القانون ١٦٢ لسنة ٢٠٠٤ ، والقانون ٩٣ لسنة ٢٠٠٥ ، والقانون ١٢٥ لسنة ٢٠٠٩ ، والقانون ١٢٥ لسنة ٢٠١١ ، والقانون ١٦٠ لسنة ٢٠١٢ ، والقانون ٨ لسنة ٢٠١٣ .

مادة (٣٠) مع عدم الإخلال بالاتفاقيات والقوانين الخاصة بإنشاء بعض البنوك ، تخضع جميع البنوك ، التي تمارس عملياتها داخل جمهورية مصر العربية وفروعها في الخارج لأحكام هذا القانون .

مادة (٣١) يحظر على أي فرد أو هيئة أو منشأة غير مسجلة طبقاً لأحكام هذا القانون ، أن تباشر أي عمل من أعمال البنوك ، ويستثنى من ذلك الأشخاص الاعتبارية العامة التي تباشر عملاً من هذه الأعمال في حدود سند إنشائها . ويقصد بأعمال البنوك في تطبيق أحكام هذه المادة كل نشاط يتناول بشكل أساسي واعتيادي قبول الودائع والحصول على التمويل واستثمار تلك الأموال في تقديم التمويل والتسهيلات الائتمانية والمساهمة في رؤوس أموال الشركات ، وكل ما يجرى العرف المصرفي على اعتباره من أعمال البنوك . ويحظر على أية منشأة غير مسجلة طبقاً لأحكام هذا القانون ، أن تستعمل كلمة بنك أو أي تعبير يماثلها في أية لغة سواء في تسميتها الخاصة أو في عنوانها التجاري أو في دعايتها .

مادة (٣٢) يتم تسجيل أية منشأة ترغب في مزاوله أعمال البنوك في سجل خاص يعد لهذا الغرض لدى البنك المركزي بعد موافقة مجلس إدارته ، وطبقاً للشروط الآتية : ١- أن يتخذ البنك أحد الأشكال الآتية : (أ) شركة مساهمة مصرية ، جميع أسهمها اسمية . (ب) شخصاً اعتبارياً عاماً يكون من بين أغراضه القيام بأعمال البنوك . (ج) فرعاً لبنك أجنبي يتمتع مركزه الرئيسي بجنسية محددة ويخضع لرقابة سلطة نقدية في الدولة التي يقع فيها مركزه الرئيسي . ٢- ألا يقل رأس المال المصدر والمدفوع بالكامل عن خمسمائة مليون جنيه مصري ، وألا يقل رأس المال المخصص لنشاط فروع البنوك الأجنبية في جمهورية مصر العربية عن خمسين مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملات الحرة . ٣- أن يعتمد محافظ البنك المركزي بعد موافقة مجلس إدارته النظام الأساسي للبنك وعقود الإدارة التي يتم إبرامها مع أي طرف يعهد إليه بالإدارة ، ويسرى هذا الحكم على كل تجديد أو تعديل للأنظمة الأساسية أو لعقود الإدارة . ويتم تسجيل فروع ووكالات البنك المرخص له في السجل المشار إليه ، ويتعين الحصول على موافقة مجلس إدارة البنك المركزي قبل بدء إنشاء الفرع أو الوكالة وقبل افتتاحه للتعامل .

مادة (٣٣) يقدم طلب التسجيل إلى البنك المركزي ، طبقاً للشروط والأوضاع التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، وذلك بعد أداء رسم مقداره عشرة آلاف جنيه عن المركز الرئيسي وسبعة آلاف جنيه عن كل فرع أو وكالة ، وتودع حصيلة هذه الرسوم في الحساب الخاص برسم الرقابة والإشراف بالبنك المركزي ، ويصدر بتنظيم هذا الحساب وقواعد الصرف منه قرار من مجلس إدارة البنك المركزي . ويخطر الطالب بقرار القبول أو بما يلزم عليه استيفاءه من مستندات أو بيانات بكتاب موسى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال ثلاثين يوماً من تقديم الطلب . وإذا لم يقدّم الطالب باستيفاء المطلوب خلال تسعين يوماً من تاريخ الإخطار المشار إليه سقط حقه في هذا الطلب . وتنتشر القرارات الصادرة من مجلس إدارة البنك المركزي بقبول طلبات التسجيل في الوقائع المصرية على نفقة الجهة المرخص لها.

مادة (٣٤) يرفض طلب التسجيل بقرار مسبب من مجلس إدارة البنك المركزي في إحدى الحالات الآتية : (أ) مخالفة أى حكم من الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون أو في لائحته التنفيذية أو القرارات المنفذة له . - ١٠ - (ب) إذا كان الترخيص للبنك أو للفرع أو الوكالة لا يتفق والمصلحة الاقتصادية العامة أو الظروف الخاصة بالمنطقة المطلوب تأسيس البنك أو الفرع أو الوكالة فيها . (ج) إذا كان الاسم التجاري الذي يتخذه البنك مماثلاً أو مشابهاً على نحو يثير اللبس مع اسم بنك آخر أو منشأة أخرى . ويخطر الطالب بقرار الرفض مسبباً بكتاب موسى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره . وفي جميع الأحوال المنصوص عليها في هذه المادة ، والمادة (٣٣) من هذا القانون لا يرد للطالب الرسم المدفوع.

مادة (٣٥) لمحافظ البنك المركزي ، بعد موافقة مجلس الإدارة ، التصريح للبنوك الأجنبية بفتح مكاتب تمثيل لها في جمهورية مصر العربية بالشروط الآتية : (أ) ألا يكون لها فروع في جمهورية مصر العربية . (ب) أن تكون مراكزها الرئيسية خاضعة لرقابة السلطة المختصة في الدول التي تقع فيها هذه المراكز . (ج) أن يقتصر نشاط مكاتب التمثيل على دراسة الأسواق وإمكانيات الاستثمار، وتكون حلقة اتصال مع المراكز الرئيسية في الخارج ،

وتساهم في تذليل المشاكل والصعوبات التي قد تواجه البنوك المراسلة لها في جمهورية مصر العربية . ولا يجوز لهذه المكاتب أن تمارس أى نشاط مصرفى أو تجارى بما فى ذلك نشاط الوكلاء التجاريين وأعمال الوساطة المالية . وتسجل هذه المكاتب بعد قيدها طبقاً لأحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ فى سجل خاص لدى البنك المركزى وذلك طبقاً للإجراءات التى تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، بعد أداء رسم تسجيل مقداره خمسة آلاف جنيه تودع فى الحساب الخاص برسم الرقابة والإشراف بالبنك المركزى . وتخضع مكاتب التمثيل المشار إليها لرقابة البنك المركزى ، ويكون له حق الاطلاع فى أى وقت على الدفاتر والسجلات الخاصة بها وطلب البيانات التى تحقق أغراض الرقابة والإشراف عليها . وفى حالة مخالفة مكتب التمثيل لأى شرط من الشروط المنصوص عليها فى هذا المادة، يعلن المكتب بالمخالفة بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول ليقدم أوجه دفاعه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه ، فإذا ثبتت المخالفة يتم شطبه من السجل بقرار مسبب من محافظ البنك المركزى .

مادة (٣٦) لمجلس إدارة البنك المركزى ، طبقاً للشروط والقواعد التى يقررها ، أن يصرح للبنوك وفروع البنوك الأجنبية التى يقتصر تعاملها على العملات الحرة ، أن تتعامل بالعملة المحلية .

مادة (٣٧) يحصل البنك المركزى من البنوك الأجنبية التى لها فروع فى جمهورية مصر العربية على ضمان لجميع الودائع لدى الفرع ولكافة التزاماته الأخرى ، وذلك على النحو الذى يحدده مجلس إدارة البنك المركزى .

مادة (٣٨) يجب إخطار البنك المركزى بكل تعديل يراد إجراؤه فى عقد تأسيس أى بنك أو فى نظامه الأساسى ، كما يجب الإخطار بكل تعديل فى البيانات التى قدمت عند طلب التسجيل . ويقدم الإخطار طبقاً للنموذج الذى يعده البنك المركزى لهذا الغرض ، ولا يجوز أن يعمل بهذا التعديل إلا بعد إقراره من البنك المركزى والتأشير به على هامش السجل

مادة (٤٣) دون إخلال بسلطة الجمعية العامة للبنك ، يتم أخذ رأى محافظ البنك المركزى عند تعيين رؤساء وأعضاء مجالس إدارة البنوك وكذلك

المديرين التنفيذيين المسؤولين عن الائتمان والاستثمار وإدارة المحافظ والمعاملات الخارجية بما فيها المبادلات والتفتيش الداخلي ، ويكون أخذ الرأى على قائمة بالمرشحين تقدمها الجهات صاحبة الشأن للعرض على مجلس إدارة البنك المركزى . ولمحافظ البنك المركزى بعد العرض على مجلس الإدارة أن يطلب تحية واحد أو أكثر من المنصوص عليهم فى الفقرة السابقة إذا ثبت من خلال التفتيش على البنوك مخالفتهم لقواعد السلامة لأموال المودعين وأصول البنك ، فإذا لم تتم التحية ، كان للمحافظ أن يصدر قرارا مسببا باستبعاد أى منهم من عمله ، ولصاحب الشأن التظلم إلى مجلس إدارة البنك المركزى من قرار استبعاده خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغه بالقرار . وتسرى أحكام هذه المادة على فروع البنوك الأجنبية فى جمهورية مصر العربية.

مادة (٤٤) ينشأ اتحاد بين البنوك الخاضعة لهذا القانون ويصدر بنظامه الأساسى قرار من مجلس إدارة البنك المركزى ، ويتمتع الاتحاد بشخصية اعتبارية مستقلة ويسجل فى سجل خاص بالبنك المركزى ، وينشر قرار الإنشاء والنظام الأساسى فى الوقائع المصرية على نفقة الاتحاد . ويستمر الاتحاد الحالى المنشأ بين البنوك الخاضعة لأحكام هذا القانون متمتعا بشخصيته الاعتبارية وعليه أن يوفق أوضاعه وفقا لحكم الفقرة الأولى خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بأحكام هذا القانون . وعلى كل بنك أو فرع بنك أجنبى خاضع لأحكام هذا القانون الانضمام إلى الاتحاد ويلتزم بمراعاة نظامه وبالمعايير التى يحددها . ولا تسرى المعايير والقواعد المهنية التى يضعها الاتحاد إلا بعد اعتمادها من مجلس إدارة البنك المركزى . ويعين محافظ البنك المركزى مندوبا لدى الاتحاد يكون له الحق فى حضور جلساته والاشتراك فى مناقشاته ، دون أن يكون له صوت معدود فى المداولات . وللاتحاد أن يتخذ ضد أعضائه التدابير الإدارية التى ينص عليها نظامه الأساسى عند مخالفة أحكام نظامه أو القواعد المهنية السليمة.

المادة (٥٦) من هذا القانون تقرر يضع مجلس إدارة البنك المركزى قواعد للرقابة والإشراف على البنوك والضوابط المرتبطة بأنشطتها ، طبقا لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأعراف المصرفية الدولية، على أن تتضمن بوجه خاص : (أ) تحديد الحد الأدنى لمعيار كفاية رأس المال . (ب) الحدود

القصوى لتركز توظيفات البنوك فى الخارج . (ج) الحدود القصوى للمديونية للخارج والضمانات المقدمة عن تمويل يودى فى الخارج . (د) الحدود القصوى للقيمة التسليفية للضمانات المقدمة مقابل التمويل والتسهيلات الائتمانية ، وتحديد آجال الاستحقاق . (هـ) تحديد نسبة السيولة ونسبة الاحتياطى . (و) الحدود القصوى لاستثمارات البنك فى الأوراق المالية وفى التمويل العقارى والائتمان لأغراض استهلاكية ، وذلك مع مراعاة حكم البند (٣) من المادة (٦٠) من هذا القانون . (ز) ضوابط فتح الحسابات ومزاولة العمليات المصرفية . (ح) المعايير التى تتبع فى تحديد قيمة كل نوع من أصول البنك . (ط) قواعد الإفصاح والبيانات الواجب نشرها وكيفية النشر . (ى) القواعد الخاصة بالحد الأقصى للسندات التى يجوز لكل بنك إصدارها أو ضمانها وشروط الإصدار أو الضمان . (ك) الحدود القصوى للتوظيف لدى العميل الواحد والأطراف المرتبطة به والأطراف المرتبطة بالبنك .

وتقرر المادة (١٣٥) مع عدم الإخلال بالعقوبات والجزاءات الأخرى الواردة فى هذا القانون أو فى أى قانون آخر يجوز لمجلس إدارة البنك المركزى عند ثبوت مخالفة أحد البنوك لأى من أحكام هذا القانون أو نظام البنك المركزى أو القرارات الصادرة من مجلس إدارته اتخاذ أى من الإجراءات الآتية : (أ) توجيه تنبيه . (ب) تخفيض التسهيلات الائتمانية المقدمة للبنك المخالف أو وقفها . (ج) منع البنك المخالف من القيام ببعض العمليات أو تحديد حجم الائتمان الذى يقوم بتقديمه . (د) إلزام البنك المخالف بإيداع أرصدة لدى البنك المركزى دون عائد وللمدة التى يراها وذلك بالإضافة إلى الرصيد الدائن المنصوص عليه فى المادة (٧٤) من هذا القانون . (هـ) مطالبة رئيس مجلس إدارة البنك المخالف بدعوة المجلس إلى الانعقاد للنظر فى أمر المخالفات المنسوبة إلى البنك واتخاذ اللازم نحو إزالتها ، ويحضر اجتماع مجلس الإدارة فى هذه الحالة ممثل أو أكثر عن البنك المركزى . (و) تعيين عضو مراقب فى مجلس إدارة البنك وذلك للمدة التى يحددها مجلس إدارة البنك المركزى ، ويكون لهذا العضو المشاركة فى مناقشات المجلس وتسجيل رأيه فيما يتخذ من القرارات . (ز) حل مجلس الإدارة وتعيين مفوض لإدارة البنك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر ويجوز مدها لمدة ستة أشهر أخرى ، ويعرض المفوض خلال مدة تعيينه الأمر على الجمعية العامة للبنك لاختيار مجلس إدارة جديد ، أو الدمج فى بنك آخر أو تصفية البنك.

ومن خلال استقرار المواد سالفة الذكر يتضح أن المشرع المصري قد أسند اختصاص تولى الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي للبنك المركزي وحده دون سواه ، وكفل له الضمانات اللازمة لعمل مجلس إدارته و توقيع الجزاء على المخالفين ، هذا بالإضافة إلى اختصاصه الأصيل في وضع وتنفيذ السياسة النقدية للدولة مع وجود دور للحكومة يتمثل في المشاركة في وضع أهداف هذه السياسة.

المطلب الثاني

الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية

تعد الولايات المتحدة الأمريكية من الدول التي تتبنى النظام الفيدرالي و هو النظام الذي يعني أن هناك مجموعه من الدول تندمج فيما بينها داخل اتحاد الجديد وتتنازل عن سيادتها الخارجية لصالح هذا الاتحاد وتظل لها السيادة الداخلية على اقليمها^١. ولذا تتعدد الأجهزة سواء على المستوى الفيدرالي أو على مستوى الولايات. و يتسم هيكل الرقابة المصرفية في الولايات المتحدة بالتعقيد و ذلك انعكاسا لفلسفة النظام الفيدرالي ذاته حيث توجد عدة جهات رقابية على المستوى الفيدرالي و توجد عدة مؤسسات مالية - بخلاف البنوك - تخضع لإشراف ورقابة تلك الجهات بل وتوجد مؤسسات مصرفية تخضع للرقابة من قبل الجهات الرقابية الفيدرالية والجهات الرقابية داخل الولاية في ذات الوقت^٢.

وتتمثل الجهات الفيدرالية المختصة بالإشراف والرقابة على النشاط المصرفي في الأجهزة و الجهات الآتية^٣.

(١) نظام الاحتياطي الفيدرالي (FRS)

(٢) المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع (FDIC)^٤

^١ د.رمضان بطيخ : " النظم السياسية " ، مكتبة جامعة عين شمس ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .

^٢ د.محمد كمال سالم عبد الحميد : "جدوى الرقابة القانونية على البنوك" ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس ٢٠١٤ ص ٢٤٠ .

(^٣) " The federal reserve system : purpose and functions", Board of Governors of the federal reserve system, Washington ,D.c, Ninth Edition , June , 2005, P.P 55:60.

(^٤) Federal Deposit Insurance Corporation- www.fdic.gov

(٣) إدارة الاتحاد الفيدرالي للائتمان (NCUA) ^١

(٤) مكتب مراقب العملة (OCC) ^٢

حيث يتولى الإحتياطي الفيدرالي مسؤولية الإشراف والرقابة على القطاعات والمؤسسات المصرفية لتقييم حالتها ومدى إلتزامها بالقوانين الفيدرالية وله اتخاذ التدابير اللازمة حيال المؤسسات التي لا تلتزم بأحكام القانون . وتتركز السلطة الرقابية للاحتياطي الفيدرالي على الجهات الآتية ^٣ :

١- بنوك الولايات الأعضاء في نظام الإحتياطي الفيدرالي.

٢- الفروع الخارجية للبنوك الأعضاء في نظام الإحتياطي الفيدرالي.

٣- فروع البنوك الأجنبية التي تزاوّل نشاطها داخل الولايات المتحدة الأمريكية ويسري هذا الأمر أيضاً على الوكالات ومكاتب تمثيل البنوك الأجنبية.

٤- الأنشطة غير المصرفية التي تمارسها فروع البنوك الأجنبية.

ويتمتع الإحتياطي الفيدرالي بسلطة واسعة في أداء دوره الرقابي على البنوك ويتم توزيع هذه السلطات على الأعضاء في نظام الإحتياطي وذلك على النحو التالي : ^٤

يحدد مجلس المحافظين نسبة الإحتياطي القانوني المفروض على مؤسسات الائتمان ، وتقوم بنوك الإحتياطي الفيدرالي بتحديد سعر الخصم بعد موافقة

(^١) National Credit Union Administration – www.ncua.gov

^٢ Office of the Comptroller of the Currency www.occ.gov

^٣ انظر :

Pauline Smale : “ Structure and Functions of The Federal Reserve System “ ، Congressional Research Service ، CRS Report for Congress ، November 10, 2010 ، P.P 3:5.

^٤ Ben S.Bernanke and Vincent R.Reinhart :”Conducting Monetary policy at very low short- term interest Rates” ، The American Economic Review ، VOL 94 ، No.2 ، May 2004, P.P86 – 89.

مجلس المحافظين ، وتقوم اللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة بتولى عمليات البيع و الشراء للسندات في السوق المالية مما يؤثر على المعروض النقدي. ويشترك الاحتياطي الفيدرالي في أداء الوظيفة الاشرافية على المؤسسات المصرفية مكتب مراقب العملة "OCC" الذي يتولى التصريح والإذن للبنوك الفيدرالية لكي تمارس نشاطها^١.

وتتولى المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع "FDIC" الإشراف على بنوك الولايات التي لاتعد عضواً في نظام الاحتياطي الفيدرالي فضلاً عن قيامها بالتأمين على ودائع البنوك ومؤسسات الإيداع ولها سلطة فحص المؤسسات المؤمن عليها (البنوك)^٢.

وأما على مستوى الولايات فإن كل ولاية لها مؤسسات مكلفة بإجراء الرقابة على العمليات المصرفية التي تتم داخلها . وتختلف الولايات فيما بينها حول الجهة المختصة بإجراء تلك الرقابة فبعضها يوكل البنك المركزي داخل كل ولاية و البعض الآخر يفوض جهات اخرى مع البنك المركزي لإجراء الرقابه والاشراف وهكذا

و يتضح مما سبق أن النظام الرقابي في الولايات المتحدة الامريكية يتسم بتعدد الجهات التي تتولى عمليه الرقابة على النشاط المصرفي . وأن نظام الاحتياطي الفيدرالي "البنك المركزي الأمريكي" لا ينفرد بهذه المهمة وهذا الأمر من شأنه تقليل الفعالية في الرقابة وذلك لأن تعدد الجهات الرقابية يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وتشتت الجهود وإثارة النزاعات.

^١ انظر :

Richard J.Hillman : " Financial Market Regulation : Agencies Engaged in Consolidated Supervision" , DIANE Publishing , 2007 , P.P 9:10.

^٢ راجع : The federal reserve system : purpose and functions", Op.Cit, P.60

المبحث الثاني

مدى استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

تعد مسألة استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية من أهم الموضوعات التي تطرق لها الفقهاء في علم الاقتصاد بل والقانون أيضاً . وقدم الجميع العديد من المبررات التي تؤكد ضرورة استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية^١ . وانتهى الرأى إلى أن الاستقلال هو الضمانة الحقيقية لقيام البنك المركزي بأداء وظائفه وخاصة في الاشراف والرقابة و رسم السياسة النقدية للدولة^٢ . و لكن لكي يقال أن البنك المركزي يتمتع بالاستقلال الحقيقي عن الحكومة (السلطة التنفيذية) فإن هناك عدة مؤشرات يمكن من خلالها إدراك ذلك الأمر. ونحاول في السطور التالية استعراض تلك المؤشرات ثم نردف بعد ذلك بالحديث عن الوضع في التشريع المصري ثم فى التشريع الأمريكى.

المطلب الأول

مؤشرات استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

توجد عدة مؤشرات يمكن من خلالها استنباط مدى الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي عن السلطة التنفيذية^٣ ونحاول أن نوضحها في السطور التالية:

^١ انظر مثلاً:

- د.السيد عطية عبدالواحد : " الإتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية مع إشارة خاصة لمصر " ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١٨ : ٢٢٨ .
- دنيل حشاد : " إستقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة " ، إتحاد المصارف العربية ، ١٩٩٤ .
- د. أحمد الغندور : مقال بعنوان : " استقلال البنك المركزي كسلطة نقدية ضرورة سياسية وإقتصادية " ، منشور بجريدة الأهرام ، بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٨ .

^٢ انظر :

Alberto Alesina and Lawrence H. Summers : "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence" , Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 25, No. 2.May, 1993, pp. 151-162.

^٣ انظر :

أولاً مدى سلطة الحكومة في اختيار محافظ البنك المركزي:

استقلالية البنك المركزي تعتمد في بداية البحث عنها على الوسائل والطرق التي تتدخل بها الحكومة في اختيار أو تعيين محافظ البنك المركزي . وهذه الأمور من شأنها أن توضح بصورة كبيرة درجة الاستقلالية التي يتمتع بها هذا الأخير. فكلما كانت الكلمة العليا للحكومة في اختيار المحافظ بدءاً من الترشيح وحتى التعيين قلت درجة الاستقلالية المفترض توافرها. وأيضاً كلما اضمحلت المعايير التي على أساسها يتم اختيار المحافظ كلما قلت درجة الاستقلالية . بينما وجود جهة محايدة منتخبة تتولى عملية الاختيار أو ضرورة موافقتها على الترشيح فهنا من الممكن القول بوجود قدر من الاستقلالية . ونقصد بتلك الجهة هنا السلطة التشريعية فكلما كان التعاون قائماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اختيار المحافظ كلما زادت درجة الاستقلالية نظراً للدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان ، وأيضاً كلما كانت معايير الاختيار واضحة و معلنة وبها شفافية كاملة كلما كانت درجة الاستقلالية متوافرة.

- [Alex Cukierman](#), [Steven B. Web](#) and [Bilin Neyapti](#) :
"Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes" , World Bank Economic Review , Vol 6 , No 2 , September 1992 , PP 353:390.
- Kai Hielscher and Gunther Markwardt : "The Role of Political Institutions for the Effectiveness of Central Bank Independence" , CESifo Working Paper No. 3396 , March 2011, P.P 2:31.
- [Carsten Hefeker](#) and [Blandine Zimmer](#) : "Central Bank Independence and Conservatism under Uncertainty: Substitutes or Complements?" , CESifo Working Paper No. 3344, February 2011, P.P2:7.

ثانيا عدد الاعضاء الذين يحق للسلطة التنفيذية اختيارهم في مجلس إدارة البنك المركزي:

استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية لا تعني انقطاع صلة السلطة التنفيذية بالبنك المركزي^١ بل إن اختيار السلطة التنفيذية لبعض أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي من شأنه تدعيم التعاون بينهما. وذلك لأن مجلس إدارة البنك المركزي هو السلطة المختصة بالرقابة و الإشراف على الجهاز المصرفي داخل الدولة ومن ثم يجب وجود قدر من التنسيق بين الحكومة والبنك المركزي لقيام بهذه الوظيفة^٢.

وحتى لا تتفرد السلطة التنفيذية بمسألة التعيين ويتخذ هذا الأمر وسيلة لتنفيذ السياسات الحكومية توجد بعض النظم المصرفية التي تضع عده قيود على السلطة التنفيذية عند قيامها باختيار أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي ، وهذا الأمر يكون في الدول التي تتمتع فيها البنوك المركزية بقدر من الاستقلال الحقيقي . ومن هذه القيود:^٣

(١) تحديد نسبة التعيينات التي تتولاها السلطة التنفيذية حتى لا تتفرد بهذه المسألة.

(٢) منح مجلس الإدارة الحق في اختيار الأعضاء الجدد.

(٣) ضرورة التمثيل العادل للقطاعات والأقاليم داخل مجلس إدارة البنك المركزي.

(٤) اشتراط الموافقة المسبقة للسلطة التشريعية فيما يتعلق بالوظائف العليا أو التجديد للأعضاء داخل مجلس الإدارة.

^١ د. فرج عبدالعزيز عزت ، د. محمد نظير بسيوني ، د. تامر عبدالمنعم راضي : " اقتصاديات النقود والبنوك " ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس " القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ١٩١ .

^٢ قريب من هذا الرأي د. محمود محي الدين "استقلال البنوك المركزية" ، مجله البنوك ، العدد ٣٣ ابريل ، مايو ٢٠٠٢ ص ٢٠

^٣ د. غسان العياش : " المصرف المركزي والدولة في التشريع العربي والدولي " ، اتحاد المصارف العربية ، ١٩٩٨ ، ص ١١٢ وما بعدها .

وبقي أن نشير إلي أن زيادة تمثيل السلطة التنفيذية في مجلس إدارة البنك المركزي تؤدي إلى انخفاض درجة استقلاليته . كذلك اتساع الصلاحيات الممنوحة لممثلي الحكومة داخل مجلس الإدارة سواء في الاشتراك في إصدار القرارات أو ضرورة الحصول على موافقتهم تؤدي إلى تقليل درجة الاستقلالية المفترض تواجدها. بينما قصر حق هذه الفئات على المناقشة دون أن يكون لها حق التصويت أو حضور الاجتماعات بصفة مراقب فقط كل هذا من شأنه أن يرفع من درجة الاستقلالية للبنك المركزي^١.

ثالثاً مدى تدخل الحكومة في تحديد مرتبات ومكافآت محافظ البنك المركزي و أعضاء مجلس الإدارة :

إن الدرجة التي يتمتع بها البنك المركزي في تحديد مرتبات ومكافآت أعضاء مجلس إدارته والمحافظ تعد مؤشراً قوياً على مدى استقلاليته. فكلما كان البنك هو المتولي زمام الأمور ارتفعت درجة الاستقلالية بينما إذا كان للبنك المركزي مجرد عرض الرأي فيما يتعلق بالمرتبات والمكافآت الخاصة بالأعضاء والمحافظ ثم يصدر بعد ذلك قرار من السلطة التنفيذية لتحديد هذه المرتبات و المكافآت فهذا من شأنه الإخلال بالاستقلال المفترض . لأن السلطة التنفيذية قد تسئ استخدام هذا الأمر لإرغام البنك على تبني آرائها.

رابعاً مدى مسؤولية البنك المركزي أمام السلطة التنفيذية:

إذا كانت قرارات البنك المركزي تخضع للمساءلة من قبل السلطة التنفيذية فهنا تقل درجة الاستقلال المفترض توافره . وأيضاً إذا كان محافظ البنك المركزي و أعضاء مجلس الإدارة قابلون للعزل من قبل السلطة التنفيذية فهذا الأمر يعد سبباً مسلطاً علي رقابهم و من شأنه إهدار الاستقلال المفترض. بينما لو كانت قرارات البنك المركزي يتم عرضها أمام السلطة التشريعية ويخضع للمساءلة أمامها فهذه ضمانات حقيقية تكفل له الاستقلال . وأيضاً كلما كان الأعضاء غير قابلين للعزل إلا بعد إدانتهم وضرورة موافقة السلطة التشريعية أو وفق الحالات التي يحددها القانون كلما كان ذلك الأكثر ضماناً لاستقلالية البنك المركزي عن تدخل السلطة التنفيذية في عمله.

^١ د. سهير محمود معنوق : " استقلالية البنك المركزي " ، مجلة مصر المعاصرة ، يناير -

أبريل ١٩٩٩ ، العدد ٤٥٣ - ٤٥٤ ص ١٤ ، ١٥ .

المطلب الثاني

الوضع في القانون المصري

بالرجوع لأحكام القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ و الخاص بالبنك المركزي و الجهاز المصرفي و النقد يلاحظ الآتي:

أولا بالنسبة لمدى تدخل السلطة التنفيذية في اختيار المحافظ:

قررت المادة الأولى من القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ أن تبعية البنك المركزي تكون لرئيس الجمهورية وذلك تديماً لاستقلاله عن السلطة التنفيذية كما عبرت عن ذلك المذكرة الإيضاحية و ذلك على الرغم من أن رئيس الجمهورية هو رأس السلطة التنفيذية كما قرر الدستور ذلك (مادة ١٣٩ من الدستور الحالي ٢٠١٤) . وباستقراء نصوص المواد رقم ١٠ و ١١ من القانون سالف الذكر يتضح أن تعيين محافظ البنك المركزي يكون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. ويكون للمحافظ نائبان يعينان أيضا بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابله للتجديد بناء على ترشيح المحافظ ، و يتم تعيين أربعة أعضاء من ذوي الخبرة المالية أو النقدية أو الاقتصادية أو القانونية أو المصرفية ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية .

ويضاف لهذا التشكيل رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية و المعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء وممثل عن وزارة المالية ويرشحه الوزير.

ووفقاً للدستور الحالي لجمهورية مصر العربية (دستور ٢٠١٤) أصبح تعيين محافظ البنك المركزي يشترط لصحته ضرورة الحصول على موافقة البرلمان حيث قررت المادة ٢١٦ منه ما يلي: " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال . ويعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أى منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء"

ويحمد لهذا الدستور أنه كفل وبصورة واضحة عدم انفراد السلطة التنفيذية بمسألة تعيين محافظ البنك المركزي وهو الوضع الذي كان سائداً منذ صدور القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وكان هذا الوضع محل انتقاد حيث لم يكن هناك معقب على السلطة التنفيذية في اختيارها للمحافظ . ولكن بعد صدور الدستور الحالي نجده قد قرر الضمانات الآتية:

(١) ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للبرلمان قبل تعيين محافظ البنك المركزي.

(٢) تعيين المحافظ لمدة ٤ سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط وهو الأمر الذي لم تقرره المادة ١١ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ إذ قررت أن المدة ٤ سنوات قابلة للتجديد. ويحمد للدستور أنه نص صراحة على ذلك حتى يفسح المجال لتولي الكفاءات لهذا المنصب فضلاً عن أن الاستمرار لمدة طويلة في منصب معين أحد أهم مداخل الفساد.

(٣) عدم قابلية المحافظ للعزل إلا في الأحوال التي يحددها القانون.

(٤) التمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري (مادة ٢١٥ من الدستور).

ثانياً عدد الأعضاء الذين يحق للسلطة التنفيذية اختيارهم في مجلس الإدارة:

وفقاً لأحكام المادة ١٢ من القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٨ قبل تعديلها كان مجلس إدارة البنك المركزي يتكون من خمس عشرة عضواً وكان التشكيل على النحو الآتي:

المحافظ رئيساً و وعضوية كل من نائبيه ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية و ثلاثة أعضاء يمثلون وزارات المالية والتخطيط والتجارة يختارهم رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح الوزراء المختصين وثمانية أعضاء من ذوي الخبرة في المسائل النقدية أو المالية أو المصرفية أو القانونية أو الاقتصادية يختارهم رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابله للتجديد.

ولكن بعد تعديل المادة ١٢ بالقانون رقم ١٢٥ لسنة ٢٠١١ تم استبدال نص تلك المادة وأصبح مجلس إدارة البنك المركزي يتكون من ٩ أعضاء فقط وهم: المحافظ رئيساً وعضوية نائبيه ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية و ممثل لوزارة المالية يختاره الوزير و أربعة أعضاء من ذوي الخبرة في المسائل النقدية أو المالية أو المصرفية أو القانونية أو الاقتصادية يختارهم رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد .

ومن الملاحظ بعد التعديل الجديد أن التشكيل استبعد ممثلي وزارة التخطيط والتجارة و قلص عدد ذوي الخبرة إلى أربعة فقط بعد أن كانوا ثمانية. وقد لاحظ بعض الفقهاء -وبحق- أن هذا التعديل وإن كان قد قلص عدد ممثلي الحكومة إلا أن تأثير السلطة التنفيذية في إصدار قرارات المجلس قد تزايد وذلك لأن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة وهذه الأغلبية أصبحت خمسة أعضاء تابعون للسلطة التنفيذية سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة وهم المحافظ ونائباه وممثل وزارة المالية ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية بينما الأغلبية قبل التعديل كانت ثمانية أعضاء وكلهم كانوا مستقلين عن السلطة التنفيذية لأن تعيينهم وإن كان بقرار من رئيس الجمهورية إلا أنه بدون ترشيح من رئيس مجلس الوزراء^١.

ثالثاً مدى تدخل الحكومة في تحديد مراتب ومكافآت محافظ وأعضاء مجلس

إدارة البنك المركزي وفقاً لأحكام المواد ١٠ و ١١ و ١٢ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ نجدها قد كفلت الإستقلال المالي للمحافظ و نائبه و بقية أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي. وإن كان هناك تعقيب على هذا الأمر وهو أن تحديد المكافآت وبدل حضور الجلسات يكون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من المحافظ . وكنا نفضل أن يقترح المحافظ مكافآت وبدلات أعضاء مجلس الإدارة و تدرج ضمن الموازنة التقديرية التي يعتمدها مجلس إدارة البنك المركزي و تعرض على البرلمان للموافقة عليها ثم تدرج ضمن بنود الموازنة العامة للدولة ودون تدخل من السلطة التنفيذية. وقد أصبح التعديل التشريعي لهذه المواد ضرورة ملحة خاصة بعد أن قرر الدستور

(^١) د.محمد كمال سالم: " جدوى الرقابة القانونية على البنوك " ، رساله سابق الإشارة

الحالي في المادة ٢١٥ أن الهيئات المستقلة - ومنها البنك المركزي - تتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري.

رابعاً مدى مسؤولية البنك المركزي أمام السلطة التنفيذية:

بالرجوع لأحكام قانون البنك المركزي نجد أن الجهاز المركزي للمحاسبات يعين مراقبين للحسابات لمراجعة حسابات البنك المركزي ويضع البنك المركزي جميع الدفاتر والاوراق والبيانات اللازمة للقيام بعملية المراجعة (م ١٩) . ويعد البنك المركزي خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية القوائم المالية للبنك عن السنة المنتهية موقفاً عليها من المحافظ ومراقبي الحسابات. ويعد البنك المركزي تقريراً عن المركز المالي للبنك و نتائج أعماله خلال السنة المنتهية ، ويتناول فيه الأحوال الاقتصادية والأوضاع المالية والنقدية و المصرفية و الائتمانية و ترفع التقارير إلى رئيس الجمهورية خلال عشرة أيام من اعتمادها من مجلس إدارة البنك و ترسل نسخ منها إلى رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلس الشعب والشورى (مادة ٢١) - وإن كان الوضع بعد الدستور الدستور الحالي ٢٠١٤ وأصبحت التقارير ترسل إلى مجلس النواب نظراً لإلغاء مجلس الشورى - ، كما يلتزم البنك المركزي بأن يقدم تقارير دورية إلى رئيس الجمهورية كل ثلاثة أشهر تتضمن تحليل للتطورات النقدية والائتمانية والمصرفية وأرصدة المديونية خلال فترة التقرير بعد اعتمادها من مجلس إدارة البنك ، ويقدم المحافظ تقريراً سنوياً معتمداً من مجلس الإدارة عن الأوضاع السائدة اقتصادياً ومالياً وذلك خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية (مادة ٢٨) .

وبعد هذا الاستعراض يتضح أن البنك المركزي مسئول أمام السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وأيضاً أمام الرأي العام ، إذ أنه ملزم برفع تقارير دورية كل ثلاثة أشهر إلى رئيس الجمهورية ، كما أنه يرسل التقارير السنوية للحكومة و رئيس مجلس النواب وقد استحدث الدستور الحالي في المادة ٢١٧ أن مجلس النواب حينما تحال إليه التقارير من الجهات الرقابية عليه أن ينظرها ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه على أن تنشر هذه التقارير على الرأي العام.

المطلب الثالث

الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية

يعد نظام الاحتياطي الفيدرالي "Federal Reserve system" هو الجهاز المسيطر على السوق المصرفي والانتماء في الولايات المتحدة الأمريكية وهو يعد بمثابة البنك المركزي داخل النظام المصرفي الأمريكي . وتم إنشاء هذا النظام بمقتضى القانون الصادر في ٢٣ ديسمبر ١٩١٣ في عهد الرئيس ويلسون^١ . ويتكون الإحتياطي الفيدرالي من عدة أجهزة من أهمها مجلس المحافظين ، بنوك الإحتياطي الفيدرالي الأمريكية ، اللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة ، عدد من البنوك الخاصة ، عدد من المجالس الاستشارية^٢ . ونظراً لأهمية الثلاثة أجهزة الأولى في نطاق بحثنا فإننا نتعرض لها بشيء من التفصيل .

أولاً مجلس المحافظين : Board of Governors

يتكون هذا المجلس من سبعة أعضاء يكون من بينهم الرئيس ونائبه . ومهمة هذا المجلس صياغة السياسة النقدية داخل الولايات المتحدة الأمريكية . وتعيين الأعضاء يكون بقرار من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بعد موافقة وتصديق الكونجرس. ولا يوجد أي عضو منهم يمثل السلطة التنفيذية . وبالنسبة لمدة العضوية نجد أن القانون الأمريكي حدد هذه المدة بصورة طويلة نسبياً حيث تبلغ أربعة عشر عاماً^٣ ، ووضع القانون نظاماً يؤدي إلى انتهاء عضوية عضو واحد فقط كل سنتين. وهذا يعني أن سلطة رئيس الدولة في التعيين عملاً ستكون عضو أو عضوين فقط طوال مدة الرئاسة التي تمتد لمدة ٤ سنوات . ويعين رئيس المجلس بقرار من رئيس الدولة لمدة أربع سنوات

¹ Federica Alfani : " Federal Reserve System" , United Nations , Working Paper , N.2, December 2012 , P 2.

² Annual Report : " Budget Review" , April 1999 ,P.2. Available at: www.federalreserve.gov

³ 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter II, § 241 and 242.

قابلة للتجديد طالما ظل عضواً بالمجلس وذلك بعد موافقة الكونجرس^١. وتعتبر الكفاءة هي الأساس الذي يتم عليه الاختيار ، وبغض النظر عن الانتماءات سواء السياسية أو الحزبية ، ولا يجوز لرئيس الدولة أو الكونجرس إقالة أي عضو من أعضاء مجلس المحافظين طالما تمت الموافقة على تعيينه وهذا ما يعزز من استقلالية الأعضاء^٢.

ثانياً بنوك الاحتياطي الفيدرالي Federal Reserve Banks

تتكون بنوك الاحتياطي الفيدرالي من اثني عشر بنكا فيدرالياً تمثل إثني عشر إقليمياً في الولايات المتحدة الأمريكية ، ولها نحو ٢٥ فرعاً منتشرة في كافة الولايات المتحدة^٣. ووظيفة هذه البنوك إدارة عمليات المقاصة و تداول العملة بالإضافة إلى إقراض البنوك ، وتولي وظيفة الإشراف والرقابة عليها وغير ذلك من الأعمال المرتبطة^٤.

ويتولى إدارة كل بنك من هذه البنوك مجلس إدارة مؤلف من تسعة أعضاء ومدة العضوية ثلاث سنوات ويتم تقسيم العضوية بالتساوي بين ثلاث فئات هي الفئة A ، الفئة B ، الفئة C وذلك على النحو التالي^٥ :

الفئة A وتتكون من ثلاثة أعضاء يمثلون البنوك وطريقة اختيارهم هي الانتخاب عن طريق البنوك الأعضاء في نظام الاحتياطي الفيدرالي.

الفئة B وتتكون من ثلاثة أعضاء يمثلون فئة الأنشطة الزراعية والصناعية والتجارية ، ويتم انتخابهم بذات الطريقة السابقة^٦.

¹ " The federal reserve system : purpose and functions", Board of Governors of the federal reserve system, OP.Cit, p25.

² [Thomas Havrilesky](#) : " Restructuring the Fed" , [Journal of Economics and Business](#) , [Volume 47, Issue 2](#), May 1995 , P.P 97:103.

³ Annual Report : " Budget Review" , Op.Cit , P.7.

⁴ 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter VII, [§ 301](#).

⁵ 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter VII, [§ 302](#).

⁶ 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter VII, [§ 304](#).

الفئة C وتتكون من ثلاثة أعضاء يمثلون فئة المصلحة العامة ويتولى اختيارهم مجلس المحافظين ، ويتم من بينهم اختيار رئيس مجلس إدارة البنك ونائبه^١.

ومن خلال هذا الاستعراض السريع يتضح أن هذا التشكيل هدفه إقامة التوازن بين الفئات المختلفة والحيلولة دون استئثار فئة على حساب فئة أخرى ، كما يلاحظ أن مجلس المحافظين له الحق في اختيار ثلاثة أعضاء يكون من بينهم رئيس مجلس الإدارة ونائبه وهذا من شأنه تنسيق الجهود ومنع تعارض القرارات.

ثالثاً اللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة : "FOMC"^٢

تتكون هذه اللجنة من إثني عشر عضواً وهم^٣:

١- اعضاء مجلس المحافظين (٧ أعضاء) .

٢- رئيس بنك الاحتياطي الفيدرالي لنيويورك.

٣- رؤساء ٤ بنوك من الإحدى عشر بنكاً من بنوك الاحتياطي الفيدرالي ويتم اختيارهم عن طريق تقسيم البنوك الإحدى عشر إلى أربعة مجموعات بحيث تختار كل مجموعة أحد رؤساء البنوك بالتناوب فيما بينهم سنوياً.

ويقوم أعضاء اللجنة باختيار الرئيس والنائب. ودورها اللجنة يتمحور حول إدارة السياسة النقدية وتوجيه عمليات السوق المفتوحة داخل نظام الاحتياطي الفيدرالي^٤.

¹ 12 U.S. Code, Chapter 3, Subchapter VII, [§ 305](#).

² Federal Open Market Committee.

³ 12 U.S. Code, Chapter 3, Subchapter IV, [§ 263](#).

⁴ Henry W. Chappell, JR, Rob Roy McGregor and Todd A. Vermilye: "committee Decisions on monetary Policy : Evidence from Historical

وبعد استعراض الأجهزة الرئيسية المكونة للاحتياطي الفيدرالي الأمريكي يتضح أن إفراد السلطة التنفيذية و تدخلها في تعيين الأعضاء في تلك الأجهزة يكاد يكون منعماً وذلك لأن تعيين الأعضاء في مجلس المحافظين يحتاج لموافقة الكونجرس قبل صدور القرار الرئاسي بالتشكيل ، وفيما يخص بنوك الإحتياطي الفيدرالي واللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة نجد أن القانون الأمريكي قرر لها تشكيلاً على النحو الذي يبعدها عن سيطرة السلطة التنفيذية. ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن الإحتياطي الفيدرالي وإن كان مستقلاً عن السلطة التنفيذية إلا أنه مطالب بالتنسيق معها فيما يتعلق بالسياسة النقدية ورقابة الإئتمان وذلك منعاً للتضارب في القرارات وتداخل الإختصاصات^١ ، فضلاً عن كون مجلس المحافظين مسؤولاً أمام الكونجرس ولجانه المتخصصة ومطالب بالإدلاء بشهادته حول الأوضاع الاقتصادية والأمور النقدية ، ويحتفظ بسجل يقيد فيه كافة العمليات التي قام بها و السياسات المتبعة من قبل اللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة ، وملزم بتقديم تقرير سنوي للكونجرس متضمناً كافة الوثائق والسجلات اللازمة عن السياسات المتبعة وما تم إنجازه^٢.

المبحث الثالث

مدى إلزامية القرارات الصادرة من البنك المركزي

إن مدى الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في أداء دوره الرقابي تعتمد أيضاً على مدى إلزامية ونهائية القرارات التي يتخذها . وفي هذا المجال ذهب جانب من الفقه -نؤيده- إلى القول بأن إستقلالية البنك المركزي ليست في كونه مستقلاً في تحديد أهدافه حيث أن معظم القوانين الخاصة بالبنوك المركزية تعطيه الصلاحية في تحديد أهدافه وإصدار القرارات اللازمة لذلك وإنما العبرة بكون هذه القرارات الصادرة منه لاتحتاج موافقة أو تصديق من

records of the Federal Open Market Committee “ , the MIT press , Cambridge , London , England , 2005 , P.P7-9.

¹ 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter II, [§ 246](#).

² 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter II, [§ 247](#).

أي شخص سواء في السلطة التشريعية أو التنفيذية^١. وبمعنى آخر أن القرارات التي يتخذها البنك المركزي إذا كانت تحتاج لتصديق جهة أعلى أو لا تنفذ إلا بالحصول على الموافقة المسبقة من جهة أخرى كلما قلت درجة إستقلالية البنك المركزي والعكس صحيح. ولاستجلاء هذا الوضع في النظام المصري والنظام الأمريكي أثرت أن أفرد لكل منهما مطلباً مستقلاً.

المطلب الأول

الوضع في القانون المصري

وفقاً لأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ نجد أنه لا توجد جهة أعلى يستلزم القانون موافقتها على القرارات الصادرة من البنك المركزي. ولذا فإن القرارات الصادرة منه تعتبر نهائية وتنفذ في حق المخاطبين بها. ويمكن أن نستدل على ذلك ببعض الأمثلة التي ورد ذكرها في نصوص القانون سالف الذكر ومنها :

أ- تسجيل البنوك والحصول على الترخيص:

لا يجوز لأي منشأة أن تزاول نشاط البنوك إلا بعد الحصول على موافقة البنك المركزي ، ويحظر على أي منشأة غير مسجلة أن تستعمل كلمة بنك أو ما يماثلها سواء في تسميتها الخاصة أو عنوانها التجاري أو دعائها^٢. ويقدم طلب التسجيل للبنك المركزي بعد أداء الرسوم المقررة ، ويتم إخطار الطالب بالقبول أو باستيفاء بعض البيانات بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال ثلاثين يوماً من تقديم الطلب . وإذا لم يقم الطالب باستيفاء المطلوب منه خلال تسعين يوماً سقط حقه في هذا الطلب. ويتم نشر القرارات الصادرة من مجلس

¹ Frederic S. Mishkin : “The Economics of Money, Banking and Financial Markets “, Pearson Education Limited , USA, 2014 ,P.P328: 330 .

^٢ مادة ٣١ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

إدارة البنك المركزي بقبول طلبات التسجيل في الوقائع المصرية وعلى نفقة الجهة المرخص لها^١.

ويجوز لمجلس الإدارة رفض طلب التسجيل بقرار مسبب إذا توافرت إحدى الحالات الآتية^٢:

١- مخالفة أي حكم منصوص عليه في القانون أو اللائحة التنفيذية أو القرارات المنفذة له.

٢- إذا كان الترخيص للبنك أو الفرع أو الوكالة لا يتفق مع المصلحة الاقتصادية العامة أو الظروف الخاصة بالمنطقة المطلوب التأسيس بها.

٣- إذا كان الاسم الذي يتخذه البنك مشابهاً أو مماثلاً على نحو يثير اللبس مع اسم بنك آخر أو منشأة أخرى.

ويتم إخطار الطالب بهذا القرار المسبب للرفض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره بكتاب موسى عليه بعلم الوصول . وفي جميع الأحوال لا يسترد الطالب الرسوم التي دفعها.

ب- التصريح بفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية:

أجاز القانون لمحافظ البنك المركزي بعد موافقة مجلس الإدارة أن يوافق على إنشاء مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية التي ليس لها فروع في مصر ودون أن يكون لها الحق في مزاولة أي نشاط مصرفي في مصر . ويقتصر دورها على دراسة الأسواق وإمكانيات الاستثمار، وتكون حلقة وصل مع المراكز الرئيسية بالخارج. ويتم تسجيل هذه المكاتب في سجل خاص بالبنك المركزي بعد أداء الرسوم المقررة.

وتخضع هذه المكاتب لرقابة البنك المركزي وله الإطلاع في أي وقت على الدفاتر والسجلات الخاصة بها وطلب البيانات. وفي حالة المخالفة يتم إعلان المكتب بها بكتاب موسى عليه بعلم الوصول لكي يقدم أوجه دفاعه خلال

^١ مادة ٣٣ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٢ مادة ٣٤ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

خمسة عشر يوماً من تاريخ الإعلان . وفي حالة ثبوت المخالفة يتم شطبه من السجل بقرار مسبب من محافظ البنك المركزي^١.

ت- الموافقة على تعيين مجالس إدارة البنوك:

يتم أخذ رأي محافظ البنك المركزي رؤساء وأعضاء مجالس إدارة البنوك والمديرين التنفيذيين المسؤولين عن الإئتمان والاستثمار وإدارة المحافظ والمعاملات الخارجية بما فيها المبادلات والتفتيش الداخلي . وتعرض قائمة الترشيح على مجلس إدارة البنك المركزي. وكل هذا دون إخلال بسلطة الجمعية العامة للبنك في اختيار الأعضاء.

وأعطى القانون سلطة لمحافظ البنك المركزي لاستبعاد أي عضو ممن سبق ذكرهم بقرار مسبب منه إذا ثبت من خلال التفتيش مخالفتهم لقواعد السلامة لأموال المودعين و أصول البنك ، ولصاحب الشأن أن يتظلم من هذا القرار خلال ستين يوماً أمام مجلس إدارة البنك المركزي^٢.

ث- اتخاذ القرارات في حالة تعثر أحد البنوك:

أعطى القانون سلطة لمجلس إدارة البنك المركزي في حال تعرض أحد البنوك لمشاكل مالية أن يتم مخاطبة إدارة البنك المتعثر لتدبير موارد مالية إضافية إما في صورة زيادة رأس المال المدفوع أو إيداع أموال مساندة لدى البنك ، ووفقاً للشروط التي يضعها مجلس إدارة البنك المركزي وخلال المدة التي يحددها^٣.

فإذا عجز البنك المتعثر عن تدبير تلك الأموال كان لمجلس إدارة البنك المركزي اتخاذ أيّاً من القرارات الآتية :

١- تقرير الزيادة التي يراها في رأس المال وطرحها للإكتتاب وفقاً للضوابط والشروط التي يضعها.

٢- صدور قرار بإدماج البنك في بنك آخر وبشرط موافقة البنك المدمج فيه.

٣- شطب تسجيل البنك المتعثر.

^١ مادة ٣٥ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٢ مادة ٤٣ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٣ مادة ٧٩ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

ج-سلطة شطب البنوك المخالفة:

منح القانون سلطة لمجلس إدارة البنك المركزي في شطب البنوك التي تخالف أحكام القانون أو اللائحة أو القرارات المنفذة للقانون ، ولم تقم بإزالة المخالفة . وكذلك البنوك التي يشهر إفلاسها أو يتقرر تصفيتها أو تتوقف عن مزاوله نشاطها ، أو تلك التي قدمت بيانات غير صحيحة للبنك المركزي ، أو التي تمارس سياسة من شأنها الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو أموال المودعين وحقوق المساهمين^١.

ونظراً لخطورة هذا الجزاء فقد وضع القانون عدة ضمانات لصدوره وهي :

١- ضرورة إعلان البنك المخالف قبل صدور قرار الشطب بكتاب موصى عليه بعلم الوصول ليتكمن من تقديم أوجه دفاعه خلال خمسة عشر يوماً من إعلانه.

٢- لا يصدر قرار الشطب إلا بموافقة ثلثي أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي.

٣- أن ينشر قرار الشطب في الوقائع المصرية خلال عشرة أيام من صدوره.

ويترتب على صدور قرار الشطب وقف البنك عن العمل وتصفيته . وللبنك المركزي أن يتخذ قراراً بالتصفية الفورية أو الترخيص المؤقت للبنك بمباشرة العمليات القائمة وقت الشطب وبالشروط التي يحددها^٢. ومن خلال هذا الاستعراض يتضح أن البنك المركزي المصري يتمتع بسلطة فعلية في تنفيذ قراراته ولا يخضع لتصديق جهة أعلى ، وهو الأمر الذي يمكنه - وبحق - من أداء دوره الرقابي على أكمل وجه.

^١ مادة ٨٠ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٢ مادة ٨١ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

المطلب الثاني

الوضع في التشريع الأمريكي

يتمتع بنك الاحتياطي الفيدرالي بسلطات واسعة فيما يتعلق بالرقابة على البنوك وقد حرص قانون البنوك الأمريكي على تأكيد ذلك الأمر في المادة ٢٤٨ منه حيث منحت تلك المادة الاحتياطي الفيدرالي العديد من السلطات الرقابية ومنها¹:

- ١- فحص الحسابات البنكية للبنوك الأعضاء ونشر البيانات المتعلقة بمركزها المالي.
- ٢- الموافقة على سعر إعادة الخصم للأوراق المالية والتجارية للبنوك الأعضاء في الاحتياطي الفيدرالي ومنحها لها بسعر مخفض. ويتطلب هذا الإجراء موافقة خمسة أعضاء على الأقل من مجلس المحافظين.
- ٣- إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لأداء العمل والتنسيق مع وزير الخزانة في هذا الشأن.
- ٤- إضافة مدن جديدة أو إعادة تصنيفها أو إنهاء عضويتها في الإحتياطي الفيدرالي.
- ٥- تعيين وعزل أو وقف مديري بنوك الاحتياطي الفيدرالي.
- ٦- شطب الديون المشكوك في تحصيلها وكذلك الأصول التي لا قيمة لها في البنوك الأعضاء.
- ٧- وقف عمليات البنوك المخالفة أو تصفيتيها أو إعادة تنظيمها.
- ٨- إصدار الأنظمة اللازمة لحماية جميع الضمانات والسندات والممتلكات الموضوعة تحت يد وكلاء عن الاحتياطي الفيدرالي.
- ٩- تعيين الخبراء والمساعدين وتحديد رواتبهم ومكافآتهم.

¹ 12 U.S. Code, Chapter 3, Subchapter II, § 248.

١٠- الرقابة على مؤسسات الإيداع.

١١- جواز تحديد المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع كمتلقي أو وكيل عن أي دولة عضو في الإحتياطي.

١٢- يجوز للاحتياطي تعيين موظفين لتولي عمليات حراسة الممتلكات ومقرات البنك والعمليات التي يقوم بها.

والقرارات التي يتخذها الاحتياطي الفيدرالي قرارات نهائية ولا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى سواء من قبل رئيس الدولة أو الكونجرس.

المبحث الرابع

الضمانات المكفولة لمسئولي البنك المركزي

تعد الضمانات الممنوحة للمسؤولين في البنك المركزي من ضمن المؤشرات التي يمكن الإعتماد عليها للتوصل إلى درجة الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي في أداء دوره الرقابي . ويمكن القول بصفة عامة أنه كلما كان القانون يكفل لمسئولي البنك المركزي الضمانات الحقيقية كلما أدى ذلك لتفعيل دوره الرقابي . ومن هذه الضمانات عدم التبعية لأي سلطة أعلى ، حرية البنك في تحديد الأجور والرواتب لأعضائه وموظفيه ، تقرير بعض الحصانات للمسؤولين كعدم الملاحقة الجنائية إذا أدوا ما عليهم بحسن نية ، تقرير صفة الضبطية القضائية لبعض المسؤولين لتمكينهم من كشف المخالفات. ونحاول في المطالبين التاليين استعراض موقف القانون المصري والأمريكي من هذه المسألة.

المطلب الأول

الوضع في القانون المصري

من خلال استقراء نصوص الدستور المصري المعدل ٢٠١٤ ، وقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته يتضح أن المشرع قد كفل العديد من الضمانات لمسئولي البنك المركزي المصري . ونحاول في السطور التالية استعراض تلك الضمانات على النحو التالي :

١- قرر الدستور الحالي ٢٠١٤ في المادة ٢١٥ أن الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية - ومنها البنك المركزي - تتمتع بالإستقلال الفني

والمالي والإداري ، ويؤخذ رأيها في القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها.

٢- قرر الدستور عدم جواز عزل محافظ البنك المركزي قبل انتهاء ولايته إلا في الأحوال التي يحددها القانون. وهذه ضمانات حقيقية تكفل للمحافظ استقلاليته وتمكنه من الاضطلاع بدوره الرقابي.

٣- قرر القانون أن تبعية البنك المركزي تكون لرئيس الجمهورية مباشرة وذلك لضمان استقلاله عن السلطة التنفيذية وعدم تلقيه أوامر منها (المادة الأولى) .

٤- قرارات البنك المركزي نهائية ولا تحتاج لتصديق أية جهة . وهذه الضمانة تعرضنا لها تفصيلاً في المبحث السابق.

٥- منع العاملين بالجهات الإشرافية والرقابية بالبنك من العمل أو المشاركة في عضوية مجالس إدارة البنوك الخاضعة للرقابة وذلك منعاً لتعارض المصالح. وإن كانت هذه المادة^١ قد أجازت بموافقة رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس إدارة البنك المركزي السماح للعاملين في تلك الجهات بالعمل أو المشاركة في مجالس إدارات بعض البنوك التي يساهم فيها البنك المركزي.

وقد تعرض هذا الاستثناء لانتقاد الفقه من ناجيتين^٢:

الأولى : أنه يعد إهداراً للموضوعية والمساواة في الرقابة على البنوك. والثانية لأنه استلزم صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على الرغم من أن البنك المركزي مستقل مالياً وإدارياً وفنياً عن الحكومة وكان يمكن أن يكتفى فقط بموافقة مجلس إدارة البنك المركزي باعتباره هو المساهم في تلك البنوك.

^١ المادة ٧٢ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٢ د. محمد كمال سالم: "جدوى الرقابة القانونية على البنوك"، المرجع السابق، ص ٢٤٨،

٦- تقرير الاستقلال المالي والفني والإداري للوحدات ذات الطابع الخاص التي يصدر بشأنها قرار من محافظ البنك المركزي ووفقاً لما يقرره مجلس الإدارة^١.

٧- تقرير صفة الضبطية القضائية لموظفي البنك المركزي الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالإتفاق مع محافظ البنك المركزي وذلك بالنسبة للجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام قانون البنك المركزي والقرارات المنفذه له^٢.

٨- تقرير صفة الضبطية القضائية للعاملين بوحدة غسل الأموال بالبنك المركزي والصادر بتحديدهم قرار من وزير العدل بناء على طلب محافظ البنك المركزي بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ والمتعلقة بأعمال وظيفتهم^٣.

المطلب الثاني

الوضع في التشريع الأمريكي

اتضح من خلال هذه الدراسة أن هيكل نظام الإحتياطي الفيدرالي يختلف عن تشكيل البنك المركزي في مصر ، ولذا فباستقراء أحكام التشريع الأمريكي يتضح أنه قد وضع ضمانات تختلف بحسب الهيكل التنظيمي لنظام الإحتياطي الفيدرالي. ويمكن أن نذكر بعض هذه الضمانات وذلك على النحو التالي^٤ :

^١ المادة ١٤ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٢ المادة ١٣٠ من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣.

^٣ المادة ٦ من القانون ٨٠ لسنة ٢٠٠٢.

^٤ انظر :

– Pauline Smale : “ Structure and Functions of The Federal Reserve System “ , Op.Cit , P.P2:10.

–“Introduction to self – Assessment of Compliance with the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision” by the U.S. Federal Banking Agencies , Jurisdiction, U.S.A, July 31, 2009,P.12.

- ١- عدم قابلية أعضاء نظام الإحتياطي الفيدرالي للعزل و يجوز للعضو أن يقدم استقالته إذا لم يرغب في الإستمرار ومع ذلك فقد أقر القانون بإمكانية عزل كبار الموظفين القائمين بفحص حسابات البنوك إذا حدث منهم مخالفات جسيمة حين أداء وظيفتهم.
- ٢- لايجوز لرئيس الدولة أو الكونجرس إقالة أي عضو من أعضاء مجلس المحافظين طالما تمت الموافقة على تعيينه وهذا مايعزز من استقلالية الأعضاء^١.
- ٣- رئيس الدولة لايستطيع خلال فترة ولايته التي تبلغ أربع سنوات سوى تعيين عضوين فقط من أعضاء مجلس المحافظين وذلك حتى لايتحول المجلس إلى أداة طيعة في يد السلطة التنفيذية لتبني آرائها في مجالات الإشراف والرقابة وإدارة السياسة النقدية.
- ٤- مدة العضوية في مجلس المحافظين أربعة عشر عاماً^٢ ، ووضع القانون نظاماً يؤدي إلى انتهاء عضوية عضو واحد فقط كل سنتين.
- ٥- حظر القانون على أعضاء مجلس إدارة مؤسسة التأمين الفيدرالية على الودائع أن يشغلوا أي منصب أو يقوموا بأي عمل في أي بنك أو شركة مصرفية خلال مدة تواجدهم في منصبهم . ويمتد هذا الحظر لمدة سنتين بعد ترك المنصب.
- ٦- حظر القانون على أعضاء بنوك الإحتياطي الفيدرالي من الفئة A ، B أن يمارسوا أي عمل من أعمال الإدارة في أي مؤسسة مصرفية.
- ٧- حظر القانون على أعضاء بنوك الإحتياطي الفيدرالي من الفئة C التعامل على أسهم أي بنك أو شركة مصرفية.

¹ [Thomas Havrilesky](#) :” Restructuring the Fed” , [Journal of Economics and Business](#) , Op.Cit , P.P 102:103.

² 12 U.S. Code, Chapter3 ,Subchapter II, [§ 241](#) and 242.

٨- يتولى الإحتياطي الفيدرالي تعيين الموظفين والإستعانة بالخبراء وتحديد رواتبهم ومكافآتهم^١.

٩- لايجوز رفع دعاوى قضائية ضد موظفي الجهات الرقابية الفيدرالية إذا ما اتخذوا إجراءات خاطئة أو قصروا في أداء واجباتهم متى كان ذلك بحسن نية.

المبحث الخامس

دور استقلال البنك المركزي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مصر

يعد الاستقرار الاقتصادي أحد أهم الأهداف التي تسعى إليها معظم السياسات سواء النقدية أو المالية أو الاقتصادية في كافة الدول لاسيما الدول النامية . ولذا فالاستقرار الاقتصادي هو تحقيق العمالة الكاملة دون تضخم ومن ثم تجنب المجتمع الآثار السلبية المترتبة على التضخم والتي من أهمها إنخفاض القوة الشرائية للنقود وتدهور مستوى المعيشة خاصة لذوي الدخل المحدودة ، وكذلك تجنب المجتمع الآثار السلبية للإنكماش والتي من أهمها ظهور البطالة وتوقف النشاط الإنتاجي^٢ . وقد اتضح من خلال استعراض موضوعات هذا البحث أن البنك المركزي المصري يتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في أداء دوره الرقابي على الجهاز المصرفي - هذا بالإضافة إلى دوره في رسم السياسة النقدية للدولة- ، ولكي نستكمل الغرض من البحث فلا بد من معرفة إنعكاس أثر هذا الاستقلال الذي يتمتع به البنك المركزي على الأوضاع الاقتصادية السائدة في البلاد. وما إذا كان هذا الاستقلال يعني الانفصال التام بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية في الدولة أم أن هذا الأمر يحتم ضرورة إجراء التنسيق بين هذه السياسات.

ولذا فقد آثرت التعرض لهذا الموضوع بشئ من التفصيل وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول : الآثار الاقتصادية المترتبة على استقلال البنك المركزي.

^١ 12 U.S. Code, Chapter 3, Subchapter II, § 248.

^٢ د. عبدالله الصعيدي : " علم المالية العامة " ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٠٢.

المطلب الثاني : أهمية التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية من أجل زيادة فعالية استقلال البنك المركزي.

المطلب الأول

الآثار الاقتصادية المترتبة على استقلال البنك المركزي

يسعى البنك المركزي المصري إلى تحقيق الهدف النهائي للسياسة النقدية والمتمثل في استقرار الأسعار . ولذا فهو يعمل على الوصول بمعدل التضخم إلى مستوى ملائم ومستقر يساهم في بناء الثقة ودعم الاستثمار وتحقيق المعدل المستهدف للنمو الاقتصادي^١.

وفي مجال بحثنا عن الدور الرقابي للبنك المركزي فإن الحديث عن الآثار الاقتصادية المترتبة على الاستقلال تنصب بصورة أساسية على النقاط الآتية:

١- سعر الفائدة .

٢- عمليات السوق المفتوحة وإدارة السيولة داخل الجهاز المصرفي.

٣- سعر الصرف.

أولاً سعر الفائدة:

يعد سعر الفائدة من أهم أدوات السياسة النقدية والتي تستخدم إما لتوفير سيولة نقدية حال وجود كساد أو لامتنعاص الفوائض النقدية حال وجود تضخم. ويتمتع البنك المركزي المصري باستقلالية واسعة عند تحديده لأسعار الفائدة على الإيداع و الاقتراض . و تتولى لجنة السياسة النقدية بالبنك المركزي إدارة هذا الموضوع وفقاً لظروف السوق والحالة الاقتصادية السائدة. ويوضح الجدول التالي تطور أسعار الفائدة الأساسية التي أقرتها لجنة السياسة النقدية بالبنك المركزي.

^١ البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد السادس والخمسون ، العدد

الأول ، ٢٠١٥/٢٠١٦ ، ص ١٣ .

جدول رقم (١)

تطور النسبة المئوية لأسعار الفائدة الأساسية

خلال الفترة (٢٠١٠-٢٠١٦)^١

التاريخ	عائد الإيداع لليئة واحدة	عائد الإقراض لليئة واحدة	سعر المركزي للاتمان والخصم	البنك
يونيو ٢٠١٠	٨.٢٥	٩.٧٥	٨.٥٠	
يونيو ٢٠١١	تثبيت	تثبيت	تثبيت	
يونيو ٢٠١٢	٩.٢٥	١٠.٢٥	٩.٥٠	
يونيو ٢٠١٣	٩.٧٥	١٠.٧٥	١٠.٢٥	
أغسطس ٢٠١٣	٩.٢٥	١٠.٢٥	٩.٧٥	
سبتمبر ٢٠١٣	٨.٧٥	٩.٧٥	٩.٢٥	
يناير ٢٠١٤	٨.٢٥	٩.٢٥	٨.٧٥	
مايو ٢٠١٤	٨.٢٥	٩.٢٥	٨.٧٥	
يناير ٢٠١٥	٨.٧٥	٩.٧٥	٩.٢٥	
يونيو ٢٠١٥	تثبيت	تثبيت	تثبيت	
سبتمبر ٢٠١٦	١١.٧٥	١٢.٧٥	١٢.٢٥	
نوفمبر ٢٠١٦	١٤.٧٥	١٥.٧٥	١٥.٢٥	

^١ المصدر : البنك المركزي المصري ، المجلة الاقتصادية ، الأعداد الآتية:

- المجلد ٥١ ، العدد الأول ، ٢٠١٠/٢٠١١ .
- المجلد ٥٢ ، العدد الأول ، ٢٠١١/٢٠١٢ .
- المجلد ٥٣ ، العدد الأول ، ٢٠١٢/٢٠١٣ .
- المجلد ٥٤ ، العدد الأول ، ٢٠١٣/٢٠١٤ .
- المجلد ٥٥ ، العدد الأول ، ٢٠١٤/٢٠١٥ .
- المجلد ٥٦ ، العدد الأول ، ٢٠١٥/٢٠١٦ .

وكذلك النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي ، العدد ٢٣٦ ، نوفمبر ٢٠١٦ .

ويتضح من خلال البيانات الواردة بالجدول السابق أن السمة العامة لأسعار الفائدة هي الزيادة المستمرة وذلك بسبب إستمرار معدلات التضخم في الارتفاع وخاصة بعد الإجراءات الإقتصادية التي اتخذتها الحكومة والتي تمثلت في الرفع الجزئي للدعم عن المواد البترولية و قيام البنك المركزي باتخاذ قراره بتعويم الجنيه كل هذه الأمور أدت إلى ارتفاع معدل التضخم السنوي الأساسي إلى نحو ٢٠.٧٣% في نوفمبر ٢٠١٦^١ ولذا رغبة من البنك المركزي في امتصاص الفوائض النقدية وتشجيع الأفراد على الإدخار وتحجيم القدرة على الحصول على النقود قام برفع أسعار الفائدة. ووفقاً للبيانات المنشورة من البنك المركزي فقد قررت لجنة السياسة النقدية في إجتماعها بتاريخ ٢٩ ديسمبر ٢٠١٦ الإبقاء على معدلات أسعار العائد كما هي بالنسبة للإيداع لليلة واحدة والإقتراض لليلة واحدة وكذلك سعر الإئتمان والخصم^٢.

وقد انعكس ذلك الأمر على معدلات الخصم والعائد على الودائع والقروض في البنوك المصرية ونحاول إيضاح ذلك الأمر من خلال الجدول التالي :

^١ البيان الصحفي الصادر عن لجنة السياسات النقدية للبنك المركزي في ٢٩ ديسمبر

٢٠١٦ ، منشور على موقع البنك المركزي على الإنترنت

<http://www.cbe.org.ar/MonetaryPolicy/Pages/GeneralDefinition.asp>

^٢ المرجع السابق.

جدول رقم (٢)

النسب المئوية لمعدلات الخصم والعائد على الودائع والقروض بالجنيه المصري^١

التاريخ	الودائع لمدة ٣ أشهر فأقل	الودائع من ٣ حتى ٦ أشهر	الودائع من ٦ أشهر حتى سنة	القروض لمدة سنة أو أقل أو أكثر	معدل الخصم
يناير ٢٠١٣	٧.٦٠	٧.٨٠	٩	١٢.١٠	٩.٥٠
يناير ٢٠١٤	٧.١٠	٧.٦٠	٩.١٠	١١.٨٠	٨.٧٥
يناير ٢٠١٥	٧.٢٠	٧.٥٠	٨.٩٠	١١.٧٠	٩.٢٥
يوليو ٢٠١٥	٦.٧٠	٧.٦٠	٨.٨٠	١١.٧٠	٩.٢٥
سبتمبر ٢٠١٥	٦.٨٠	٧.٦٠	٨.٦٠	١١.٦٠	٩.٥٠
أغسطس ٢٠١٦	٧.٩٠	٨.٤٠	٩	١٣.٨٠	غير متاح
أكتوبر ٢٠١٦	٨.٢٠	٨.٨٠	٩.٢٠	١٣.٩٠	غير متاح

^١ المصدر : البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد السادس والخمسون ، العدد الأول ، ص ١٢٣ ، وبالنسبة لبيانات عام ٢٠١٦ مصدرها النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي ، المرجع السابق ، ص ٥٠ .

ثانياً عمليات السوق المفتوحة وإدارة السيولة لدى الجهاز المصرفي :

شهدت الساحة المصرفية تطورات كبيرة إبان أحداث الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١ ، وأدت هذه التطورات إلى حدوث تغيير في مستوى النشاط الاقتصادي وحالة السوق وانعكس ذلك سلبياً على حجم السيولة المتاحة لدى الجهاز المصرفي. حيث تشير الإحصائيات المتاحة إلى وجود عجز في مستوى السيولة -خاصة خلال الفترة يوليو / أغسطس ٢٠١١- ولم يتجاوز رصيد عمليات السوق المفتوحة ٠.٥ مليار جنيه ثم تحول إلى عجز بلغ ٣.٨ مليار جنيه في أغسطس ٢٠١١ ، ووصل العجز إلى نحو ٢٦.٧ مليار جنيه في يونيو ٢٠١٢ ، ولذا قررت لجنة السياسة النقدية بالبنك المركزي البدء في عمليات السوق المفتوحة لإعادة الشراء (Repo) بهدف توفير السيولة النقدية بوحدات الجهاز المصرفي^١.

واتخذ مجلس إدارة البنك المركزي إجراء آخر لتدعيم ذلك الأمر وهو تخفيض نسبة الإحتياطي القانوني من ١٤% إلى ١٢% ثم ١٠% وذلك خلال النصف الثاني من العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢ ، ولم يقتصر الأمر على التوسع في عمليات إعادة الشراء لمدة أسبوع بل تم استحداث عمليات إعادة الشراء لمدة ٢٨ يوماً ثم تم التوقف عنها بنهاية أكتوبر ٢٠١٢.

وقد نتج عن هذه الإجراءات السريعة التي اتخذها البنك المركزي انخفاض نسبة العجز في السيولة إلى نحو ٠.٢ مليار جنيه بنهاية ديسمبر ٢٠١٢ ثم تحول الأمر إلى فائض بعد ذلك ووصل إلى نحو ٦.٦ مليار جنيه في يناير ٢٠١٣ ثم وصلت في يونيو ٢٠١٣ إلى نحو ١٦.٢ مليار جنيه^٤.

^١ البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد الثاني والخمسون ، العدد الأول ٢٠١١/٢٠١٢ ، ص ٢١

^٢ البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد الثالث والخمسون ، العدد الثالث ، ٢٠١٢/٢٠١٣ ، ص ٢١

^٣ المرجع السابق.

^٤ البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد الرابع والخمسون ، العدد الرابع ، ٢٠١٢/٢٠١٣ ، ص ٢٨.

وقد شهد العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ بدء طرح شهادات استثمار قناة السويس لتمويل مشروع حفر قناة السويس الجديدة ، وبلغ إجمالي حصيلة بيع هذه الشهادات نحو ٦٤.٢ مليار جنيه الأمر الذي انعكس على امتصاص السيولة الموجودة خلال الفترة سبتمبر /أكتوبر ٢٠١٤ ولكن مع بداية شهر نوفمبر عادت السيولة ارتفاعها وذلك بسبب زيادة الإنفاق الحكومي على أوجه النشاط المختلفة^١.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السيولة المحلية تتكون من النقد المتداول خارج الجهاز المصرفي والودائع غير الحكومية لدى البنوك . وبلغ إجمالي حجم السيولة المحلية في نهاية سبتمبر ٢٠١٥ نحو ١٨٥٠.٣ مليار جنيه وبما يمثل ٦٦.٨% من الناتج المحلي الإجمالي للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦. وكانت مقسمة على النحو التالي^٢ :

- النقد المتداول خارج الجهاز المصرفي بلغت نسبته المئوية نحو ١٦.٨% من حجم السيولة.
- الودائع الجارية بالعملة المحلية بلغت نسبتها المئوية نحو ١١.٤% من حجم السيولة.
- المعروض النقدي بلغت نسبته المئوية نحو ٢٨.٢% من حجم السيولة.
- أشباه النقود^٣ بلغت نسبتها نحو ٧١.٨% من حجم السيولة.

وقد عمل البنك المركزي خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠١٦) على امتصاص قدر من السيولة من الجهاز المصرفي حتى لا يتسبب الأمر في مزيد من الضغوط التضخمية على الاقتصاد . ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول التالي :

^١ البنك المركزي المصري : " التقرير السنوي " ، ٢٠١٤/٢٠١٥ ، ص ١٣ .

^٢ البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد السادس والخمسون ، العدد الأول ، ص ٢١ .

^٣ يقصد بأشباه النقود الودائع غير الجارية بالعملة المحلية ، والودائع بالعملة الأجنبية.

جدول رقم (٣)
تطور متوسط السيولة بالعملة المحلية التي تم امتصاصها من الجهاز المصرفي^١
(القيمة بالمليار جنيه)

التاريخ	متوسط عمليات الإيداع لليلة واحدة	متوسط عمليات ربط الودائع لدى البنك المركزي لأجل ٧ أيام	متوسط فائض السيولة
يونيو ٢٠١٤	١٣.٨	٣٦.٥	٥٠.٣
يوليو ٢٠١٤	١٥.٤	٤١.٨	٥٧.٢
أغسطس ٢٠١٤	١٧.١	٦٢.٨	٧٩.٧
سبتمبر ٢٠١٤	١٩.٢	٥٢.١	٧١.٣
أكتوبر ٢٠١٤	١٤.٨	٣٧.٤	٥٢.٢
نوفمبر ٢٠١٤	١٨.٣	٦٦.٣	٨٤.٦
ديسمبر ٢٠١٤	١٩.٩	٧٦.١	٩٦
يناير ٢٠١٥	١٧.٦	٨٣.٧	١٠١.٣
فبراير ٢٠١٥	١٦.٦	٨٩.٥	١٠٦.١
مارس ٢٠١٥	١٥.٩	٦٨.٨	٨٤.٧
أبريل ٢٠١٥	٢٠.٦	٩١	١١١.٦
مايو ٢٠١٥	١٩	٩٨.٤	١١٧.٤
يونيو ٢٠١٥	٢٨.٧	١١٧.٥	١٤٦.٢
يوليو ٢٠١٥			
أغسطس ٢٠١٥			
سبتمبر ٢٠١٥			

^١ المصدر : البنك المركزي ، المجلة الاقتصادية ، الأعداد :

- المجلد الخامس والخمسون ، العدد الثالث ، ٢٠١٤/٢٠١٥ ص ١٦ .

- المجلد السادس والخمسون ، العدد الأول ٢٠١٥/٢٠١٦ ، ص ١٥ .

ووفقاً للإحصائيات المتاحة^١ فإن المركز الإجمالي للبنوك العاملة في مصر بلغ نحو ٢١٩٩ مليار جنيه بنهاية يونيو ٢٠١٥ ، وكانت مقسمة على النحو التالي :

- حقوق الملكية ١٤٢.٦ مليار جنيه.
- أرصدة الودائع ١٧٤٣.٢ مليار جنيه.
- إستثمارات البنوك في الأوراق المالية وأذون الخزانة ١٠١٦ مليار جنيه.
- الإقراض والخصم للعملاء ٧١٨ مليار جنيه.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن صافي الأصول والخصوم الأجنبية لدى الجهاز المصرفي قد شهد تذبذباً واضحاً خلال السنوات الخمس الماضية ونحاول أن نوضح ذلك الأمر من خلال الجدول التالي :

جدول رقم (٤)

صافي الأصول والخصوم الأجنبية لدى الجهاز المصرفي^٢ القيمة بالمليار جنيه

الخصوم	الأصول	الفترة /نهاية يونيو
٢٨.٧٨٠	٢٥٤.١٤٣	٢٠٠٩
٣٩.٨٠١	٢٨٢.٤٠٨	٢٠١٠
٤١.٩٨٠	٢٥٣.٥٠٠	٢٠١١
٤٩.٣٤١	١٥٧.٦٢٤	٢٠١٢
٩٦.٨٤١	١٣٢.١٩٨	٢٠١٣
١١٢.٤٤٦	١١٩.١٦٢	٢٠١٤
١٨٢.٨٢٥	٥١.٤٨٧	٢٠١٥

^١ البنك المركزي المصري : " المجلة الاقتصادية " ، المجلد السادس والخمسون ، العدد الأول ، ٢٠١٤-٢٠١٥ ، ص ٢١ .

^٢ المصدر : البنك المركزي المصري : " التقرير السنوي " ، ٢٠١٤-٢٠١٥ ، ص ١١٥ .

ومن خلال مطالعة الجدول السابق يتضح أن قيمة الأصول الأجنبية التي تمتلكها البنوك في مصر - بما فيها البنك المركزي - قد أخذت في التراجع بدءاً من العام ٢٠١١ حتى ٢٠١٥ وفي المقابل شهدت هذه الأعوام ارتفاعاً في قيمة الخصوم إلى أن بلغت نحو ١٨٢.٨٢٥ مليار جنيه بنهاية يونيو ٢٠١٥ بينما لم تتعد قيمة الأصول ٥١.٤٨٧ مليار جنيه خلال ذات الفترة وهذا يعني أن مقدار العجز بلغ في هذا العام نحو ١٣١.٣٣٨ مليار جنيه.

وتظهر أهمية الأصول الأجنبية التي يمتلكها الجهاز المصرفي في تدعيمها للمركز المالي للبنوك وأيضاً في تلبيةها لرغبات العملاء وتسوية المعاملات المختلفة. وسبب هذا التراجع في رأي الباحث يكمن في المشاكل الاقتصادية التي عصفت بالاقتصاد المصري خلال تلك الفترة وازدياد الطلب على العملات الأجنبية وبصفة خاصة الدولار للوفاء بفاتورة الاستيراد. وهذا الأمر يقودنا للبحث عن دور البنك المركزي في مواجهة أزمة سعر الصرف في مصر. ولذا نفردها الحديث في النقطة التالية.

ثالثاً سعر الصرف:

تعد إدارة سعر صرف الجنيه المصري من أكثر الموضوعات الشائكة التي مرت بها مصر خلال العقود الماضية. حيث دأبت الحكومة المصرية (ممثلة في البنك المركزي والسلطة التنفيذية) على التمسك بسعر ثابت للجنيه المصري في مقابل العملات الأجنبية الأخرى وبخاصة الدولار. ولكن الضغوطات الخارجية ولاسيما التي يمارسها صندوق النقد الدولي أدت إلى تحول في هذا المسار حيث بدأت مصر تتجه إلى نظام التعويم في عام ٢٠٠٣ وعلى إثرها ارتفع سعر صرف الدولار أمام الجنيه المصري من ٤.٥١ جنيه إلى نحو ٥.٨٦ جنيه ومنذ ذلك التاريخ والانخفاض هو سيد الموقف في قيمة الجنيه المصري وإن كانت في حدود معينة وذلك لإتباع البنك المركزي لسياسة التعويم المدار وهو ما يعني تدخله بين الحين والآخر لضبط سعر الصرف مستخدماً أدواته. وما نود الإشارة إليه هنا أن البنك المركزي هو المسئول عن إدارة سعر صرف الجنيه وتلبية احتياجات البنوك والسوق من العملات الأجنبية. وظهرت في السوق المصرية في الآونة الأخيرة سوقاً تسمى بالسوق الموازية - حسب تعبير البنك المركزي - كان سعر صرف الدولار فيها يفوق بكثير أسعار الصرف الرسمية ولذا رغبة من البنك المركزي في القضاء على تلك الظاهرة ونتيجة الضغوط المستمرة التي مارسها - وما زال يمارسها -

صندوق النقد الدولي اتخذ البنك المركزي قراراً في ٣ نوفمبر ٢٠١٦ بالتعويم الكامل للجنيه المصري ودون تدخل من البنك المركزي في سوق الصرف. وقرر البنك المركزي هذا القرار بكونه يوفر مرونة للبنوك في التعامل كما أنه يسهم في القضاء على السوق الموازية ولذا قرر البنك المركزي استمرار عمل البنوك (كشركات للصرافة) طوال أيام الأسبوع حتى الساعة التاسعة مساءً. ونوضح من خلال الجدول التالي تطور سعر صرف الجنيه أمام الدولار خلال الفترة من ٢٠٠٣ حتى يناير ٢٠١٧.

الجدول رقم (٥)
تطور سعر صرف الدولار مقابل الجنيه المصري
(٢٠٠٣ - يناير ٢٠١٧)^١

الفترة الزمنية	سعر صرف الدولار مقابل الجنيه
٢٠٠٣	٥.٨٦
٢٠٠٥	٥.٧٩
٢٠٠٧	٥.٦٣
٢٠٠٩	٥.٥٤
٢٠١٠	٥.٦٢
٢٠١١	٥.٩٣
٢٠١٢	٦.٤٢
٢٠١٣	٦.٧٢
٢٠١٤	٦.٩٩
٢٠١٥	٧.٥٦

^١ المصدر : البنك المركزي المصري ، التقرير السنوي ، للأعوام :
٢٠١٥/٢٠١٤ - ٢٠١٤/٢٠١٣ - ٢٠١٣/٢٠١٢ - ٢٠١٢/٢٠١١ - ٢٠١١/٢٠١٠ - ٢٠٠٩/٢٠٠٨ - ٢٠١٠/٢٠٠٩ .

وأيضاً المجلة الاقتصادية للبنك المركزي : المجلد السادس والخمسون ، العدد الأول ٢٠١٦/٢٠١٥ ، ص ٥٧ .

وكذلك النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي ، العدد ٢٣٦ ، نوفمبر ٢٠١٦ .
وبالنسبة لبيانات ديسمبر ٢٠١٦ ، يناير ٢٠١٧ فهي منشورة على الموقع الإلكتروني للبنك المركزي المصري على الرابط التالي :

<http://www.cbe.org.eg/ar/EconomicResearch/Statistics/Pages/ExchangeRatesListing.aspx>

يناير ٢٠١٦	٧.٨٣
أكتوبر ٢٠١٦	٨.٨٨
نوفمبر ٢٠١٦	١٣
ديسمبر ٢٠١٦	١٨.٩٠
يناير ٢٠١٧	١٨.٧٣

ومن خلال استطلاع البيانات الواردة بالجدول السابق يتضح أن السمة العامة لسعر صرف الجنيه هي الانخفاض المستمر في مقابل الدولار ، ولكن القرار الذي اتخذته البنك المركزي يوم ٣ فبراير ٢٠١٦ بالتعويم الكامل للجنيه أدى إلى ارتفاع سعر صرف الدولار بين عشية وضحاها من ٨.٨٨ جنيه إلى ١٣ جنيه ثم استمرت قفزات سعر الصرف وارتفاعاته إلى أن وصلت حتى كتابة هذه السطور من البحث إلى نحو ١٨.٧٣ جنيه . وقد توقع البعض - وعلى رأسهم الحكومة المصرية والبنك المركزي - أن هذا القرار من شأنه إحداث طفرة تنموية حقيقية في الاقتصاد الوطني ، كما أنه سيسهم بصورة فعالة في جذب الاستثمارات الأجنبية ، ورفع القدرة التنافسية للصادرات المصرية والقضاء على السوق الموازية.

وإن كان هذا الأمر لا يخفي السلبات المتعددة المترتبة على اتخاذ هذا القرار كارتفاع نسبة التضخم والتمثلة في انفلات أسعار السلع والخدمات لاسيما السلع الأساسية والأدوية ، وأيضاً إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الغنية حيث أن المضرور الأساسي من هذا القرار هم أصحاب الدخل الثابتة ومعدومي الدخل . وإذا أخذنا في الاعتبار تكديس الجهاز الحكومي بأعداد كبيرة من الموظفين والعاملين من أصحاب الدخل الثابتة فإن محاولة الحكومة تعويض هؤلاء نتيجة ارتفاع الأسعار عن طريق زيادة الأجور والرواتب لاشك بأنه سيلقي بضغط على عجز الموازنة العامة للدولة واحتمالية دخول الاقتصاد في حلقة مفرغة من العلاقة الحلزونية بين الأسعار والأجور .

أما ترك الأمر هكذا ودون تدخل من الحكومة لرقابة الأسواق وضبط الأسعار أو توفير البدائل وتمسك الحكومة باستراتيجية عدم رفع الأجور والمرتبات بحجة ترشيد الإنفاق العام هذا الأمر من شأنه إحداث اضطرابات اجتماعية داخل المجتمع .

ونضيف أيضاً أن هذا القرار من شأنه تعميق العجز في الميزان التجاري نظراً لارتفاع حجم الواردات بصورة أكبر من الصادرات ولا يمكن التذرع هنا بزيادة حجم الصادرات كميزة ناتجة عن التعويم لأن هذه الزيادة ستقابل بزيادة أكبر في حجم الواردات خاصة من السلع الأساسية (كالأغذية والأدوية). ولا ننسى في هذا الصدد الإشارة إلى أن هذا التعويم من شأنه أن يزيد من حجم الدين الخارجية بمقدار الانخفاض في سعر صرف الجنيه . فمثلاً بلغ حجم الدين الخارجي المصري في نهاية يونيو ٢٠١٦ نحو ٥٥.٧ مليار دولار^١ أي ما يعادل نحو ٤٤٥.٦ مليار جنيه (حينما كان سعر صرف الدولار = ٨ جنيهات) ، وبافتراض ثبات حجم الدين الخارجي حتى يناير ٢٠١٧ فإنه سيعادل نحو تريليون و ٤٣ مليار و ٢٦١ مليون جنيه (حيث أن سعر صرف الدولار أصبح يساوي ١٨.٧٣ جنيه) وهذا معناه أن تخفيض سعر صرف الجنيه أدى إلى زيادة حجم الدين الخارجي المستحق بنحو ٥٩٧.٦٦١ مليار جنيه وهذا ما سيتحمله الجيل الحالي والأجيال القادمة.

المطلب الثاني

أهمية التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية من أجل زيادة فعالية استقلال البنك المركزي

١- تحديد المفاهيم :

يقصد بالسياسة النقدية مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطات النقدية في الدولة ممثلة في البنك المركزي وذلك بهدف رقابة الائتمان و حجم المعروض النقدي وكذلك سعر صرف العملة المحلية مقابل العملات الأجنبية وذلك من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي في الدولة. ومن أهم أدوات السياسة النقدية سعر الفائدة ، سعر الصرف ، الإصدار النقدي ، سياسة السوق المفتوحة.

^١ وزارة المالية : الدين الحكومي وهيكل المديونية ، متاح على موقع الوزارة على الرابط التالي:

ويقصد بالسياسة المالية استخدام السلطات العامة في الدولة ممثلة في وزارة المالية لإيرادات الدولة ونفقاتها من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي. ومن أهم أدوات هذه السياسة الضرائب والرسوم والقروض العامة وكذلك الإنفاق العام ويتم إدراج كافة هذه العناصر في وثيقة مالية (الموازنة العامة) تشكل البرنامج المالي للحكومة عن سنة مقبلة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويقصد بالسياسة الاقتصادية التدخل من جانب السلطات العامة ممثلة في وزارة الاقتصاد ، وزارة التجارة والصناعة ، وزارة التخطيط ، وزارة التموين في حركة النظام الاقتصادي عن طريق الرقابة المباشرة للمتغيرات الاقتصادية كالإنتاج والإستهلاك ، الإذخار والإستثمار، العمالة والأجور ، الصادرات والواردات^١ وهكذا من أجل تحقيق الإستقرار الإقتصادي. وبعبارة أخرى يقصد بالسياسة الاقتصادية مجموعة الإجراءات المتخذة من قبل السلطات العامة من أجل تحقيق الإستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة وإعادة توزيع الدخل القومي ومن ثم تدعيم عملية النمو الاقتصادي. وتجدر الإشارة هنا أن هذه الإجراءات المتخذة من قبل السلطات العامة تتوقف على عدة عوامل من أهمها طبيعة النظام الاقتصادي السائد ، مدى مرونة الجهاز الإنتاجي في الدولة ، توافر الموارد ، وأخيراً طبيعة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية.

ومن خلال هذا الاستعراض للمفاهيم السابقة يتضح أنه لكي يتحقق الاستقرار الإقتصادي - وهو الهدف النهائي لكل هذه السياسات - لابد من وجود نوع من التنسيق والتكامل بينها.

٢- أهمية التكامل والتنسيق بين هذه السياسات:

تعاني الدول النامية- ومنها مصر - من العديد من المشكلات الاقتصادية المزمنة كالتضخم والبطالة وسوء توزيع الدخل القومي. ولذا لابد من وجود قدر من التنسيق والتكامل بين كل من السياسات النقدية والمالية والاقتصادية المتبعة لمواجهة تلك المشكلات.

^١ د. عبدالله الصعيدي : المرجع السابق ، ص ٣٠٤

وهذا التنسيق والتكامل تفرضه طبيعة الظواهر الاقتصادية ذاتها فمثلاً التضخم قد يوصف على أنه ظاهرة نقدية تتمثل في زيادة كمية النقود سواء عن طريق زيادة الإصدار النقدي أو التوسع في الائتمان. وقد يوصف على أساس كونه ظاهرة مالية نتيجة زيادة الطلب على النقود أو بعبارة أخرى زيادة الإنفاق الإستهلاكي على نحو يفوق المتاح من السلع والخدمات . وقد يوصف على أنه ظاهرة اقتصادية ناتجة عن فائض الطلب عن قدرة العرض.

ونخلص من ذلك إلى أن مواجهة المشكلات الاقتصادية لن تتم بفعالية - خاصة في الدول النامية- إلا من خلال وجود تنسيق كامل بين كل من أدوات السياسة النقدية والمالية والإقتصادية.

وللحديث بشئ من التفصيل حول كيفية وجود هذا التنسيق نفرق بين الفروض الآتية :

أ- **في حالة الكساد:** يعتمد الأمر على التنسيق بين هذه السياسات عن طريق قيام الدولة وعن طريق السياسة المالية بتخفيض أسعار الضرائب (سواء بإلغاء بعضها أو تقرير إعفاءات أو تخفيض السعر ذاته) وأيضاً زيادة حجم الإنفاق العام وذلك بهدف زيادة القوة الشرائية الموجودة لدى الأفراد والمشروعات وبالتالي يزيد الطلب على أموال الاستهلاك حتى تصل لدرجة التوازن ويقترح جانب من الفقه -نويدة- أنه يمكن أيضاً زيادة الضرائب على الأرباح غير الموزعة حتى تجبر الشركات على توزيعها وكذلك الضرائب على التركات تشجع الاستهلاك ونقلل من الإدخار وذلك للتغلب على حالة الكساد^(١). ويتم تدعيم ذلك بالسياسة النقدية عن طريق خفض أسعار الفائدة وخاصة للقروض الموجهة للقطاعات الإنتاجية أو التوسع في القروض الإستهلاكية للأفراد. ويمكن للبنك المركزي أيضاً التوسع في عمليات السوق المفتوحة عن طريق شراء الأوراق المالية ومن ثم ضخ سيولة داخل الجهاز المصرفي يمكن استخدامها من قبل الأفراد والمشروعات. ويمكن أيضاً استخدام سياسة الإحتياطي النقدي عن طريق تخفيض نسبة الإحتياطي القانوني لدى

(١) د/ عبد الله الصعيدي : "التشريع الضريبي"، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦، ص

البنك المركزي ومن ثم توفير قدر من السيولة أيضاً داخل الجهاز المصرفي.

ويأتي دور السياسة الإقتصادية للدولة بعد ذلك عن طريق تقديمها لحوافز استثمارية للقطاع الخاص كمنح أراضي المشروع بالمجان أو المساهمة في تدريب العمالة أو شراء الإنتاج مقدماً لمدة معينة . ويمكن أيضاً أن تقوم الدولة بنفسها بتنفيذ مشروعات إنتاجية وهكذا...

ومن شأن هذه الإجراءات المتبعة وبقدر من التنسيق بينها يمكن القضاء على الكساد والبطالة والوصول لمرحلة الإستقرار الإقتصادي.

ب- **في حالة التضخم:** تقوم الدولة هنا عن طريق السياسة المالية بزيادة أسعار الضرائب حتى يمكن سحب القوة الشرائية الموجودة لدى الأفراد وأيضاً ترشيد حجم الإنفاق العام خاصة في الأوجه غير الضرورية ومن ثم يخفض الطلب وتوجيه الفائض من هذا الترشيح نحو القطاعات الإنتاجية حتى يعود التوازن مرة أخرى بين الطلب الكلي والعرض الكلي.

ومن خلال السياسة النقدية يقوم البنك المركزي برفع أسعار الفائدة وهذا سيحدث أثراً مزدوجاً : الأول عدم القدرة على الإقتراض نظراً لارتفاع التكلفة ، والثاني تشجيع الأفراد على الإدخار بدلاً من الإنفاق.

ويمكن أيضاً التدخل عن طريق عمليات السوق المفتوحة وبيع الأوراق المالية ومن ثم إنقاص السيولة لدى الجهاز المصرفي والحد من قدرته على منح الائتمان . وقد يلجأ البنك لرفع نسبة الإحتياطي القانوني وهذا من شأنه أيضاً إحداث ذات الأثر السابق.

ويأتي دور السياسة الإقتصادية للدولة عن طريق قيامها بمراقبة الأسواق ومنع استغلال البعض لظروف التضخم والمغالاة في رفع الأسعار ولذا يمكنها وضع حد أقصى لهامش الربح الذي يمكن أن يحققه التاجر أو تضع آلية الأسعار الاسترشادية ، وكذلك يمكنها منح حوافز استثمارية للمشروعات التي تزيد من طاقتها الانتاجية وهكذا...

ج- **حالة الركود التضخمي:** وفي هذه الحالة ينبغي أن تكون السياسة المالية على نحو يسمح بالتمييز في المعاملة الضريبية لكل مكون من مكونات الطلب الفعلي وتحقيق أكبر قدر من التناسق وأقل قدر من التعارض. فمثلاً إذا وجد في الاقتصاد بطالة مع تضخم فهذا إذا تم استخدام الضرائب غير المباشرة فقط عن طريق زيادة معدلاتها فإن ذلك وإن مكن من التغلب على مشكلة التضخم إلا أنه فاقم من مشكلة البطالة لأن الأثر المترتب على فرض الضرائب غير المباشرة هو ارتفاع الأسعار ومن ثم يقل الطلب وبالتالي تزداد البطالة. ولكن إذا صاحب هذا الإجراء تقديم حوافز ضريبية للمشروعات والاستثمار الخاص فهذا من شأنه أن يحل المشكلة وذلك لأنه سيؤدي إلى زيادة حجم الإنفاق الاستثماري وزيادة الطاقة الإنتاجية ومن ثم زيادة المعروض من السلع والخدمات وبالرغم من أن زيادة الإنفاق الاستثماري قد تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي ومن ثم ارتفاع الضغوط التضخمية إلا أن الزيادة في الإنتاج والمعروض من السلع والخدمات المصاحب لهذه العملة سوف يحد من الآثار التضخمية.

وتلعب السياسة النقدية هنا الدور الأبرز إذ يمكن للبنك المركزي التدخل المباشر لتقييد الائتمان للقطاع الاستهلاكي عن طريق رفع أسعار الفائدة وتخفيض أجل السداد ووضع حد أقصى للتمويل. وفي المقابل يتبع سياسة توسعية لمنح الائتمان للقطاعات الإنتاجية عن طريق خفض أسعار الفائدة وزيادة أجل السداد وعدم وضع عراقيل للحصول على التمويل....

ثم تأتي السياسة الاقتصادية للدولة وتعطي حوافز استثمارية للمشروعات الإنتاجية على النحو السالف ذكره.

ومن الجدير بالذكر هنا أن تلك السياسات يعتمد نجاحها على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي الموجود في الدولة أي مدى استجابته للتغيرات التي تطرأ على الإنفاق أو الاستهلاك. فكلما كان مرناً كلما أتت هذه السياسات بثمارها المرجوة والعكس صحيح إذا كان الجهاز الإنتاجي غير مرناً حيث سيؤدي ذلك إلى تفاقم المشكلات. ومما يصعب من

مهمة هذه السياسات في الدول النامية المشاكل الهيكلية التي تعاني منها اقتصادياتها كسوء توزيع الدخل القومي وبدائية أسواق رأس المال وتضارب القرارات الحكومية^١.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن تحقيق الاستقرار الاقتصادي يعتمد أيضاً على ترشيد الإنفاق الحكومي على نحو يسمح بزيادة إنتاجية النفقة الحكومية ومحاولة ضغط المكون الاستهلاكي لهذه النفقة وذلك عن طريق تخفيض نسب الضرائب وتقديم الحوافز الضريبية للاستثمار والادخار مما يسهم في زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع.

وكل هذا سيؤدي في النهاية إلى تخفيض حجم الفجوة بين الناتج الفعلي والناتج المحتمل وزيادة الحصيلة الضريبية (نتيجة الحوافز المقدمة وتخفيف العبء الضريبي) وإن كان نجاح مثل هذه الأمور يتوقف على كفاءة السياسات النقدية والمالية والاقتصادية ومدى التنسيق بينها.

ونظراً لأهمية التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية في مصر فقد قرر القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ والخاص بالبنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد أن البنك المركزي يختص بوضع أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة من خلال مجلس تنسيقي ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية. وقد صدر بالفعل قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥^٢ والخاص بتشكيل المجلس التنسيقي برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزراء المالية والتخطيط والاستثمار ومحافظ البنك المركزي ونائبيه و

^١ انظر :

Eprime Eshag : "Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries " , [Cambridge University Press](#) , U.K ,1992,P.P11-16.

^٢ الجريدة الرسمية ، العدد (٣) ، الصادر في ٢٤/١/٢٠٠٥.

عدد من الشخصيات من ذوي الخبرة في الشؤون الاقتصادية والمالية والمصرفية.

وقد نظمت اللائحة التنفيذية للقانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ - والصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٠١ لسنة ٢٠٠٤ - نظام عمل المجلس التنسيقي . حيث قررت أن هذا المجلس يجتمع بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر ، ولا يكون الاجتماع صحيحاً إلا بحضور ثلثي الأعضاء ولا بد أن يكون من بينهم ممثل الحكومة وممثل البنك المركزي ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس . ويستعين المجلس في ممارسة اختصاصاته بالدراسات والمعلومات والبيانات التي يصدرها البنك المركزي والجهات المختصة ويحاط علماً بقرارات مجلس إدارة البنك المركزي وتوصياته المتعلقة بالسياسة النقدية . وأخيراً فإن الإفصاح عن قرارات المجلس تكون لرئيسه أو من يفوضه .

٣- الصعوبات التي تواجه قيام التنسيق بين تلك السياسات في مصر :

توجد العديد من المعوقات التي تحد من فعالية استخدام السياسات المالية والنقدية والاقتصادية في مصر والتنسيق بينها ونحاول أن نوضحها على النحو التالي :

أ- استمرار تفاقم العجز في الموازنة العامة للدولة:

يعد العجز في الموازنة العامة للدولة من أكبر الأسباب التي تحول دون التنسيق الفعال في مصر بين السياسة النقدية والمالية والاقتصادية حيث أن الزيادة في الإنفاق العام لا تتناسب مع معدلات الزيادة في الإيرادات العامة . فمثلاً في موازنة العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ بلغ إجمالي النفقات نحو ٨٦٤.٥٦٤ مليار جنيه بينما الإيرادات بلغت نحو ٢٢٢.٢٦٧ مليار جنيه^١ ، وذلك يعني أن العجز التقديري في الموازنة بلغ نحو ٢٤٢.٢٩٧ مليار جنيه . وفي موازنة العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧ بلغ إجمالي حجم الإنفاق العام المقدر نحو تريليون و٢٥٦ مليار و ١٦٠ مليون بينما الإيرادات بلغت نحو ٦٦٩.٧٥٥ مليار جنيه وذلك يعني أن العجز التقديري بلغ نحو ٥٨٦.٤٠٥

^١ قرار ربط الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥ .

مليار جنيه. وهذا يعني أن معدل نمو النفقات العامة زاد بنسبة ٤٥.٢% بينما معدل نمو الإيرادات لم يتجاوز ٧.٦%^١. والملاحظ أن العجز في الموازنة العامة المصرية أصبح ظاهرة ومكمن الخطورة هو تفاقمه من عام لآخر. ففي موازنة العام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩^٢ بلغ إجمالي العجز نحو ٩٧.٨٧٢ مليار جنيه، وارتفع هذا العجز في موازنة العام التالي ٢٠١١/٢٠١٠^٣ إلى نحو ١٧٢.٢٦١ مليار جنيه، ثم وصل العجز إلى نحو ٢٠٧.٧٦٤ مليار جنيه في العام المالي ٢٠١٢/٢٠١١^٤، ووصل إلى ٣١٥.٥٠٣ مليار جنيه في العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣^٥ وفي العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ وصل العجز إلى نحو ٣٦٧.٥٨٨ مليار جنيه^٦، وذلك وفقاً للحسابات الختامية للسنوات المذكورة.

واستمرار العجز على هذا النحو يجعل الحكومة أمام خيارين هما: إما الاستمرار في اللجوء للاقتراض لتمويل العجز أو اللجوء للإصدار النقدي.

^١ قرار ربط الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧ بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٦. والنسب المئوية لمعدل نمو الإيرادات والنفقات تم احتسابها بمعرفة الباحث من واقع تقديرات الموازنة الواردة في القرارين السابقين.

^٢ حسبت بمعرفة الباحث من واقع الحساب الختامي لموازنة ٢٠١٠/٢٠٠٩ والصادر بمرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١١، الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ تابع في ٨ ديسمبر ٢٠١١.

^٣ حسبت بمعرفة الباحث من واقع الحساب الختامي لموازنة ٢٠١١/٢٠١٠ والصادر بمرسوم بقانون رقم ١٩٠ لسنة ٢٠١١، الجريدة الرسمية، العدد ٥٢ مكرر (أ) في ٣١ ديسمبر ٢٠١١.

^٤ حسبت بمعرفة الباحث من واقع الحساب الختامي لموازنة ٢٠١١/٢٠١٢ والصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ٩٩ لسنة ٢٠١٢.

^٥ حسبت بمعرفة الباحث من واقع الحساب الختامي لموازنة ٢٠١٢/٢٠١٣ والصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١٣.

^٦ حسبت بمعرفة الباحث من واقع الحساب الختامي لموازنة ٢٠١٢/٢٠١٣ والصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٣ لسنة ٢٠١٤.

وهذا يعد من الصعوبات التي تواجه التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية. وهو ما نفضله في النقطة التالية.

ب- زيادة حجم الدين المحلي والخارجي :

الملاحظ في مصر أن حجم الدين العام سواء الداخلي أو الخارجي في ازدياد مضطرد . ووصل حجم الدين العام المحلي في نهاية يونيو ٢٠١٦ إلى نحو ٢.٤٨٠.٩٢٦ تريليون جنيه وبما يمثل ٨٩.٥ % من قيمة الناتج المحلي الإجمالي^١. وبلغ حجم الدين الحكومي من حجم الدين العام نحو ٢.٤١١.٢٦٨ تريليون جنيه في نهاية يونيو ٢٠١٦ ، وارتفع هذا الدين إلى نحو ٢.٧٥٨.٠١٥ تريليون جنيه في نهاية سبتمبر ٢٠١٦ منها ٢.٤٠٣.٦٦١ تريليون جنيه حجم الدين الحكومي. وبلغ حجم السندات على الخزنة العامة نحو تريليون و ٥٢٨ مليار و ٥٦١ مليون جنيه منها سندات على الخزنة العامة لدى البنك المركزي بنحو ٣٩٢.٣٣٠ مليار جنيه في نهاية سبتمبر ٢٠١٦ ونسبة بلغت نحو ٢٥.٦%^٢. وبلغت قيمة أذون الخزنة خلال ذات الفترة نحو ٨٤٦.٣٢٠ مليار جنيه منها ٦٨٧.١١٦ مليار جنيه أذون خزنة بالجنيه المصري ، ١٤٥.٥٦٧ مليار جنيه قيمة أذون خزنة بالدولار و أخيراً ١٣.٦٢٨ مليار جنيه قيمة أذون خزنة باليورو^٣. وبلغ حجم الدين الخارجي في نهاية يونيو ٢٠١٦ نحو ٥٥.٧٦٤ مليار دولار وبما يمثل ١٧.٨% من الناتج المحلي الإجمالي منها ٢٤.٤٣٧ مليار دولار

^١ وزارة المالية : "الدين العام المحلي - بيان مفصل" ، متاح على موقع الوزارة على الرابط التالي :

http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/debt/Government_Debt/18.pdf

^٢ البنك المركزي المصري : النشرة الإحصائية الشهرية ، العدد ٢٣٦ ، نوفمبر ٢٠١٦ ، والنسب المئوية تم احتسابها بمعرفة الباحث من واقع البيانات السابقة.

^٣ المرجع السابق.

دين حكومي خارجي (٣.٤٩٣ مليار دولار سندات وأذون خزانة + ٢٠.٩٤٤ قروض خارجية) وبما يمثل ٧.٨% من الناتج المحلي الإجمالي^١. ولاشك أن ازدياد لجوء الحكومة لتمويل العجز عن طريق الاقتراض يضع البنك المركزي في معضلة كبيرة إذ أنه مطالب بالتدخل للتخفيف من حدة تقلبات أسعار السندات والأذون لكي يضمن توافر القدر الكافي من الطلب عليها وذلك من خلال قيامه بعمليات السوق المفتوحة والتحكم في عرض النقود. ومن شأن استمرار الوضع الحالي أن يزيد من صعوبة التنسيق بين السياسات المتبعة سواء من البنك المركزي أو وزارة المالية.

ج- عدم وجود رقابة حكومية فعالة على الأسواق:

اتخذت الحكومة المصرية قرارات اقتصادية حاسمة بداية من نوفمبر ٢٠١٦ لترشيد الإنفاق وكذلك تنفيذاً لتوصيات صندوق النقد الدولي للحصول على قرض مقدر ب ١٢ مليار دولار لدعم الإصلاح الاقتصادي في مصر. وتمثلت هذه الإجراءات في رفع الدعم الجزئي عن الوقود وتحريك أسعار الأدوية وتقدير حوافز استثمارية لتشجيع الاستثمار وأعقب ذلك صدور قرار البنك المركزي في الثالث من نوفمبر ٢٠١٦ بتحرير سعر صرف الجنيه دون تدخل من البنك المركزي . وإن كانت هذه الإجراءات من الناحية المالية والنقدية تصب في خانة الإصلاح الاقتصادي إلا أن الحكومة كان دورها محدوداً و متواضعاً للغاية فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية الواجب اتباعها لمواجهة الآثار السلبية المترتبة على اتخاذ تلك القرارات. ولذا ارتفعت الأسعار - وخاصة السلع الأساسية والخدمات - بصورة مبالغ فيها و اكتفت الحكومة بإصدار البيانات الصحفية التي تؤكد وقوفها بجانب الطبقات محدودة الدخل وراقبتها الحاسمة للأسواق و ضمانها توافر السلع الأساسية بأسعار مناسبة. ويوضح الجدول التالي تطور معدل التضخم في مصر (الرقم الأساسي والرقم العام لأسعار المستهلكين) خلال الفترة من يناير حتى ديسمبر ٢٠١٦.

^١ وزارة المالية : " إجمالي الدين العام الخارجي " ، متاح على موقع الوزارة على الرابط التالي :

الجدول رقم (٦)

تطور معدل التضخم في مصر خلال الفترة من (يناير - ديسمبر ٢٠١٦)^١

الشهر	الرقم الأساسي لأسعار المستهلكين	الرقم العام للمستهلكين لأسعار
يناير	٧.٧	١٠
فبراير	٧.٤	٩.١
مارس	٨.٤	٩
إبريل	٩.٥	١٠.٢
مايو	١٢.٢	١٢.٣
يونيو	١٢.٣	١٣.٩
يوليو	١٢.٣	١٣.٩
أغسطس	١٣.٢	١٥.٤
سبتمبر	١٣.٩	١٤
أكتوبر	١٥.٧	١٣.٥
نوفمبر	٢٠.٧	١٩.٤
ديسمبر	٢٥.٨	٢٣.٢

ومن خلال استطلاع البيانات الواردة بالجدول السابق يتضح أن السمة العامة لمعدلات التضخم هي الإرتفاع المتواصل ولاشك أن هذا الأمر يعكس ضعف السياسة الاقتصادية التي تتبناها الحكومة لمواجهة الآثار السلبية المترتبة على اتخاذ القرارات الأخيرة . وهذا أيضاً يلقي بظلال من الشك حول جدية الدراسات الاقتصادية التي أظهرتها الحكومة إبان اتخاذها هذه القرارات والتي اتفقت على محدودية الآثار السلبية المترتبة عليها ، وأيضاً البيانات الصحفية التي أصدرها محافظ البنك المركزي بعد صدور قرار التعويم من أن ذلك القرار يصب في مصلحة الاقتصاد القومي وأنه يضمن سعر عادل للجنينة

^١ المصدر : البنك المركزي المصري : " السياسة النقدية - التضخم " ، متاح على الرابط التالي :

<http://www.cbe.org.eg/ar/MonetaryPolicy/Pages/Inflation.aspx>

المصري أمام العملات الأخرى وخاصة الدولار ولكن هذه التصريحات تصطدم بالواقع حيث انخفض سعر صرف الجنيه على النحو الذي جعل صندوق النقد الدولي ذاته يقر في تصريح صحفي بأنه لم يكن يتوقع هذا الإنخفاض الحاد وأن هذا الأمر سيتحمل تبعاته الفقراء^١ وهذا ما أوضحتها الدراسة في مطلب السابق.

ونخلص في النهاية إلى أن استقلالية البنك المركزي لاتعني - بأي حال من الأحوال - الانفصال التام بين البنك المركزي وغيره من المؤسسات الحكومية حين اتخاذ قراراته المتعلقة بالسياسة النقدية بل إن هذه الاستقلالية **تحتم إجراء التنسيق المسبق** بين أية قرارات يتم إتخاذها سواء فيما يتعلق بالسياسة النقدية (والتي يتولاها البنك المركزي) أو السياسة المالية والاقتصادية (والتي تتولاها الحكومة) . ويتم تدعيم ذلك أيضا **بالتنسيق اللاحق** بين هذه السياسات في ضوء الآثار المترتبة على اتخاذ هذه القرارات ، وذلك يصب في النهاية لتحقيق الهدف النهائي لتلك السياسات ألا وهو الإستقرار الاقتصادي.

^١ التصريح الصحفي الذي أدلى به كريس جارفيس رئيس بعثة صندوق النقد الدولي في مصر في مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٠١٧/١/١٨ منشور في جريدة المال على الرابط التالي

<http://www.almalnews.com/Pages/StoryDetails.aspx?ID=319264>

الخاتمة

تتناول البحث موضوع " مدى إستقلالية البنك المركزي في أداء دوره الرقابي وأثر ذلك على تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مصر : دراسة مقارنة مع النظام الأمريكي " ، وأكد البحث أن الدور الرقابي الذي يمارسه البنك المركزي على الجهاز المصرفي في الدولة يشكل مع السياسة النقدية حجر الأساس في إدارة السيولة النقدية في الاقتصاد القومي وضبط الأسعار ومن ثم تفادي الأزمات ، وهو الأمر الذي يحتم ضرورة تمتع البنك المركزي بقدر من الاستقلالية في قيامه بهذه الوظيفة.

وأوضح البحث أن هناك عدة مؤشرات يمكن من خلالها التوصل إلى معرفة درجة الإستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي ومنها : مدى إفراد البنك المركزي بالرقابة على الجهاز المصرفي ، ومدى تدخل السلطة التنفيذية في عمله ، ومدى نهائية القرارات التي يتخذها في المجال الرقابي ، والضمانات المكفولة للمسؤولين عند قيامهم بأعمالهم.

وقد أظهر البحث ضرورة التنسيق بين كل من السياسات النقدية والمالية والاقتصادية للوصول للهدف النهائي وهو تحقيق الاستقرار الاقتصادي بل إن تدعيم استقلالية البنك المركزي تحتم إجراء هذا التنسيق.

وفيما يلي عرض لأهم النتائج المستخلصة في مجال المقارنة بين وضع الإستقلالية في كل من مصر والولايات المتحدة الأمريكية ، وأثر استقلالية البنك المركزي في مصر على الإستقرار الاقتصادي من ناحية ، وأهم التوصيات المقترحة من ناحية أخرى.

أولاً النتائج :

١- إختلاف الهيكل التنظيمي للإحتياطي الفيدرالي الأمريكي عن البنك المركزي المصري .ويمكن - من واقع هذه الدراسة- إجراء مقارنة بين النظامين من خلال الجدول التالي :

جدول يوضح التفرقة بين البنك المركزي المصري ونظام الاحتياطي

الفيدرالي

معايير التفرقة	البنك المركزي المصري	نظام الاحتياطي الفيدرالي
الإنفراد بالإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي	ينفرد بالإشراف والرقابة	توجد عدة جهات تتولى الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي
تعيين المحافظ	رئيس الجمهورية بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة البرلمان	رئيس الدولة بعد موافقة الكونجرس
إقالة المحافظ	لا تجوز إلا في الأحوال التي يحددها القانون	لا تجوز
عدد أعضاء مجلس الإدارة	٩ أعضاء	٧ أعضاء
عدد ممثلي السلطة التنفيذية في مجلس الإدارة	ممثل وزارة المالية	لا يوجد
مدة العضوية	٤ سنوات قابلة للتجديد	١٤ عاماً غير قابلة للتجديد وتم وضع نظام بمقتضاه يتم استبدال عضو كل سنتين
الجهة المسئول أمامها	رئيس الجمهورية ومجلس النواب والرأي العام	الكونجرس
نهائية القرارات	نهائية لا تحتاج لتصديق جهة أعلى	نهائية لا تحتاج لتصديق جهة أعلى
الضمانات	متوافرة	متوافرة

٢- الاستقلالية التي يتمتع بها البنك المركزي المصري جعلته هو المسئول عن إدارة السيولة النقدية داخل الجهاز المصرفي عن طريق الأدوات التي يمتلكها وخاصة سياسة السوق المفتوحة ، وهو المنوط

به تحديد سعر الفائدة حسب ظروف السوق ، وأيضاً إدارة سعر الصرف وتلبية احتياجات البنوك من النقد الأجنبي.

٣- توجد عدة معوقات وصعوبات تواجه عملية التنسيق بين السياسات النقدية والمالية والاقتصادية في مصر من أهمها : استمرار تفاقم العجز في الموازنة العامة ، ازدياد حجم الدين العام سواء الداخلي أم الخارجي ، وأيضاً ضعف الرقابة الحكومية على الأسواق.

ثانياً التوصيات:

يوصي الباحث بما يأتي :

- ١- أن يتم تعديل المادة العاشرة من القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ فيما يتعلق بالتجديد لمحافظة البنك المركزي لتصبح "مدة أخرى" بدلاً من "المدد أخرى" الموجودة في النص الحالي. حيث أن الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤ المعدل) قرر في المادة ٢١٦ منه أن مدة تولي رئاسة الأجهزة الرقابية والمستقلة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.
- ٢- أن يتم منح السلطة لمجلس إدارة البنك المركزي في تحديد مرتبات ومكافآت أعضائه بما فيهم المحافظ وأن يدرج ذلك في الموازنة التقديرية التي يعدها مجلس إدارة البنك المركزي وتعرض على البرلمان للموافقة عليها ودون تدخل من الحكومة أو رئيس الجمهورية. وذلك لأن هذا الأمر من شأنه تدعيم إستقلالية البنك المركزي ، فضلاً عن أن الدستور كفل الإستقلال المالي والفني والإداري للأجهزة المستقلة.
- ٣- أن يحدد القانون صراحة الحالات التي يجوز فيها عزل محافظ البنك المركزي ، حيث قرر الدستور في المادة ٢١٦ أن رؤساء الأجهزة الرقابية والمستقلة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يحددها القانون. وبالرجوع للقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ لا نجد في نصوصه أي تحديد لتلك الحالات الأمر الذي يتطلب تعديلاً تشريعياً لتحديدها.

- ٤- أن يتم تفعيل قرارات المجلس التنسيقي والمختص بوضع أهداف السياسة النقدية بين البنك المركزي والحكومة.
- ٥- أن يتم تبني استراتيجيات التنسيق المسبق بين السياسة المالية والنقدية في مصر قبل اتخاذ أية قرارات حتى نتفادى العشوائية والتخبط والآثار السلبية للقرارات غير المدروسة.
- ٦- ضرورة تبني الحكومة لسياسة اقتصادية واضحة المعالم تمكنها من التغلب على المشكلات المزمنة التي يمر بها الاقتصاد المصري وعدم الاكتفاء بما يتم اتخاذه من قرارات مالية أو نقدية من السلطات المختصة وذلك لأن التكامل بين هذه السياسات الثلاث (النقدية والمالية والاقتصادية) أصبح ضرورة تحتمها الظروف التي تمر بها البلاد.

