مشروع قانون ضبط النظام الأساسي للبنك المركزي : جدلية الاستقلالية

صبرا شرايفة محللة سياسات sabra.chraifa@economie-tunisie.org 2016/04/10

استأثر الفصل 2 من مشروع القانون المتعلق بضبط النظام الاساسي للبنك المركزي بنقاش مستفيض داخل اللجنة باعتباره فصل جوهري يكرّس استقلالية البنك المركزي. ولقد شكلت هذه النقطة المحور الاساسي للنقاش.

حيث كان لها النصيب الاوفر من المباحثات شكلا، من حيث الصياغة التي تقدم بها المشروع الحكومي، ومضمونا من حيث القراءات الاقتصادية المختلفة لمسألة استقلالية السلطة النقدية.

النقطة الخلافية الاولى التي اثارها هذا الفصل كانت مسألة التكييف القانوني للمشروع. الصيغة الاصلية للقانون تضمنت تصنيفا خاصا للبنك المركزي باعتباره "مؤسسة عمومية وطنية" نظرا لخصوصية نشاطها وإطار مهامها حسب ما اقر به ممثل عن البنك المركزي الحاضر في كل جلسات عمل اللجنة. غياب هذا الصنف من المؤسسات في الدستور الجديد، دفع اللجنة الى حذف عبارة "وطنية" في الصيغة المعدلة لتلافي المأزق القانوني الذي يمكن ان يحصل ازاء صمت النص الدستوري حول تصنيف البنك المركزي التونسي معللين ذلك بأن " أن كل المؤسسات العمومية هي وطنية بطبيعتها."

الاطار العام

اللجنة مرجع النظر: لجنة المالية والتخطيط والتنمية

الموضوع: النظر في مشروع قانون عدد 2015-64 المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 05 / 11 / 2015

تاريخ انطلاق اشغال اللجنة: 07 / 03 / 2016

تاريخ انتهاء اشغال اللجنة: 04 / 04 / 2016

قائمة الاستماعات:

محافظ البنك المركزي

وزير المالية

متفرقات:

* تم تشريك النائب نذير بن عمو في أشغال اللجنة للاستئناس برأيه كخبير قانوني

* تم طلب رأي خبير في القانون الاداري وخبير في القانون الدستوري للاستئناس. وقد توصلت اللجنة برد الخبير الاداري عن طريق مكتوب، فيما أدلى الخبير الدستوري برأيه أمام اللجنة.

* تمت دعوة ممثلين عن البنك المركزي التونسي وعن وزارة المالية للحضور في كامل جلسات عمل لجنة المالية والتنمية والتخطيط المخصصة لمناقشة مشروع القانون وذلك لعدم وضوح بعض المفاهيم القانونية الواردة في المشروع بما ان الصيغة المعروضة على اللجنة هي مترجمة من اللغة الفرنسية الى اللغة العربية مما جعل المفاهيم القانونية غير واضحة.

الفصل 2

الصيغة المقترحة من الحكومة	الصيغة المعروضة على الجلسة العامة
1) إن البنك المركزي التونسي المسمى في ما يلي "البنك المركزي" هو مؤسسة عمومية وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي.	1) إن البنك المركزي التونسي المسمى في ما يلي "البنك المركزي" هو مؤسسة عمومية ~~وطنية~~ تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
2) يكون البنك المركزي مستقلا في تحقيق أهدافه ومباشرة مهامه والتصرّف في موارده. ويخضع البنك المركزي للمساءلة في ما يتعلق بمباشرة مهامه حسبما يقتضيه هذا القانون.	2) يكون البنك المركزي مستقلا في تحقيق أهدافه ومباشرة مهامه والتصرّف في موارده. ويخضع البنك المركزي لمساءلة مجلس نواب الشعب في ما يتعلق بمباشرة مهامه حسبما يقتضيه هذا القانون.
3) لا يمكن المس من إستقلالية البنك المركزي أو التأثير على قرارات هياكله أو أعوانه في نطاق مباشرة مهامهم.	3) لا يمكن المس من إستقلالية البنك المركزي أو التأثير على قرارات هياكله أو أعوانه في نطاق مباشرة مهامهم.
ولا يمكن للبنك المركزي في نطاق مباشرة مهامه وإستعمال سلطاته المبينة بهذا القانون أن يلتمس أو يقبل تعليمات من الحكومة أو من أي هيكل عمومي أو خاص.	ولا يمكن للبنك المركزي في نطاق مباشرة مهامه وإستعمال سلطاته المبينة بهذا القانون أن يلتمس أو يقبل تعليمات من الحكومة أو من أي هيكل عمومي أو خاص.

النقطة الخلافية الاخرى التي أخذت حيزا كبيرا من النقاشات ولم يتم التوصل فيها الى اجماع تام الى حين كتابة هذه الاسطر هي مسألة الاستقلالية، والتي هي روح القانون.

انقسم النواب الى ثلاث فرق بين مؤيد دون شروط ومؤيد بقيود ورافض لمبدأ منح الاستقلالية للبنك المركزي ليطغى بذلك اختلاف الرؤى حول هذه النقطة. فنقاش النقطة الشكلية المتعلقة بمنح الاستقلالية من عدمه الى البنك المركزي اثار نقطة جوهرية هامة ألا وهي مفهوم المفهوم.

مواقف النواب لم تكن بيّنة لأسباب عدة، اذ بقراءة للصياغة الحكومية نجد أن تعريف الاستقلالية الوارد بنص الفصل يكتنفه بعض الغموض، بما أن البنك المركزي هو هيكل مستقل إنما يعمل في إطار السياسة الاقتصادية للدولة فضلا عن أنه لا يخضع للمراقبة.

الفريق الاول ارتكز على "ضرورة مجارات المعايير الدولية" ومسايرة التغييرات العالمية، باعتبار استقلالية البنك المركزي كأحد الركائز الاساسية نحو دفع الاستثمار بما انها ستكون بمثابة الاشارات الايجابية على السير بخطى حثيثة نحو الإصلاح وهو ما يمكن من تحسين الترقيم السيادي للبلاد مما سيسمح بتخفيض كلفة التداين.

بشرى بالحاج حميدة * (كتلة الحرة)

هذا المشروع يقدم ضمانات لمجابهة اللوبيات المالية التي تهدد الاقتصاد التونسي.
دور البنك المركزي يتمثل في دفع النمو والتشغيل وفق مبادئ الشفافية.

(*) الجلسة العامة بتاريخ 08 افريل 2016

نفس هذا التبرير تبناه الفريق الثاني بتحفظ على ان الممارسات الديمقراطية السليمة تتجسم في خلق حدود موضوعية للجميع، فلا افراط ولا تفريط. الفريق الثالث علق بان الامر يتجاوز مسالة اتباع الموضة التي تسعى الى ارسائها المؤسسات المقرضة، لتمس من استقلالية الشأن الاقتصادي للدولة، مشير ا الى ان السلطة النقدية هي جزء لا يتجزأ من السيادة الاقتصادية للدولة، وخصوصية البنك المركزي نابعة اساسا من انه الهيكل المخول الوحيد للإشراف على السياسات المتعلقة بهذه السطلة، والتي هي سلطة حصرية مقتصرة عليه دون سواه. وعليه فان فصل السلطة النقدية عن سائر الدولة يشكل تهديدا واضحا وصريحا للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

اللجنة عجزت رغم استفاضة النقاشات في هذه النقطة عن حسم الجدل الواسع القائم حولها- وان حاولت الصيغة التي اضفت اليها ان تقرب وجهات النظر الثلاث إلا ان هذا الفصل ظل محل نقاش وجدل كبير حتى في نقاشات الجلسة العامة ليتجاوز القراءة الاقتصادية الى قراءات قانونية.

نذير بن عمّو* (حركة النهضة)

هناك توجه الى تفكيك مؤسسات الدولة بحجة الاستقلالية.
هذا القانون يتعلق باستقلالية البنك المركزي في حين أن الدستور لم ينص على هذه الاستقلالية.
لا نملك اي ضمانات لهذه الاستقلالية ولا نعرف حدودها.

(*) الجلسة العامة بتاريخ 08 افريل 2016

أربع مقترحات تعديل وردت على اللجنة بخصوص الفصل 2، و يبدو أن الاجتماع الاول للجنة التوافقات لم ينجح هو الاخر من الحسم في المسألة حيث شهدت الجلسة العامة المخصصة للنقاشات فصلا فصلا شدّا وجذبا حول هذه النقطة، لترفع الجلسة للتشاور ثم تستأنف بإسقاط الفصل عن طريق التصويت الى حين ايجاد صيغة توافقية يعيد تقديمها الطرف الحكومي كما يقتضيه النظام الداخلي.

قد يرجع الخلاف حول هذه المسألة في جزء منه الى ضبابية في العبارة الموظفة، ولكن الاكيد ان جزء منه متأت من توجه اقتصادي بحت.

فترجمة النص القانوني من اللغة الفرنسية الى اللغة العربية كانت خائنة على مستوى ايجاد عبارة واضحة وجلية لتحديد القراءة الاقتصادية للمصطلح، فبين الاستقلالية على معنى الاستقلال الذاتي ((Autonomie والاستقلالية على معنى الاستقلال التام (Indépendance)فرق بين وشاسع.

محمد بن سالم* (حركة النهضة)

ان الاوان لان يلعب البنك المركزي دوره في دعم مساعدة الحكومة على تنفيذ سياستها.
الصيغة التي تقدمت بها الحكومة احتوت على جرعة زائدة من الاستقلالية وقد نجحت اللجنة عن طريق تعديلاتها في جعل القانون اكثر توازنا.

(*) الجلسة العامة بتاريخ 08 افريل 2016

اقرار مبدأ الاستقلال الذاتي للبنك المركزي يمثل ضمانا لسيادة قراراته في اطار مباشرته لمهامه مما يسهل تحقيق أهدافه مع اقرار مبدأ تنسيق السياسات بينه وبين الطرف الحكومي كل في مجال اختصاصه بما يضمن تحقيق التنمية الاقتصادية والتوجهات الاقتصادية الاستراتيجية للدولة.

فيما يتجه اقرار مبدأ الاستقلالية الى فصل السياسة النقدية والمالية، وبالتالي فصل البنك المركزي كمرفق مستقل بذاته له سلطته الخاصة.

ولئن ستحسم نتائج تصويت الجلسة العامة الخلاف الدائر حول استقلالية البنك المركزي التونسي، فإن الجدل القائم حول استقلالية السياسة المالية والنقدية عن سائر السياسات الاقتصادية كسلطة بذاتها يبقى قائما مدرّا لحبر الاقتصاديين.