



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي

العدد (6)

الخيارات الفلسطينية للحد من تأثيرات الإجراءات المالية والمصرفية الإسرائيلية العقابية: دراسة مرجعية وسياساتية

يصدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) بشكل دوري مجموعة من الدراسات التطبيقية والعملية المفصلة، بالإضافة إلى مجموعة من الأوراق المختصرة ضمن سلسلة سنوية لجلسات الطاولة المستديرة تتناول موضوعات حيوية ذات أبعاد اقتصادية تهم الجمهور وصناع القرار. لتعظيم وتعميم الاستفادة من هذه السلسلة ينشر هذا الملخص السياساتي لأبرز توصيات هذه الأنشطة العلمية الحوارية.

آب 2025



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

Tel: +970 (2) 298 7053/4 | Fax: +970 (2) 298 7055
info@mas.ps | www.mas.ps

الخيارات الفلسطينية للحد من تأثيرات الإجراءات المالية والمصرفية الإسرائيلية العقابية: دراسة مرجعية وسياساتية

إعداد: فريق باحثي معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي (6)

آب 2025

الآراء والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر جمعية البنوك في فلسطين.

1- مقدمة

مع تواصل الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة للعام الثاني على التوالي، تصاعدت وتيرة الإجراءات المالية والمصرفية الإسرائيلية العدائية على الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، وعلى القطاع المصرفي الفلسطيني بشكل خاص، وذلك بهدف تقويض الاقتصاد الفلسطيني وعزله عن العالم الخارجي. مع نهاية العام 2024، وافق مجلس الوزراء الأمني الإسرائيلي على تمديد العلاقات المصرفية بين الجانبين لمدة عام كامل، بعد مطالبات ومناشدات من وزراء خارجية كل من ألمانيا وفرنسا وبريطانيا، لضمان الاستقرار الاقتصادي للسلطة الفلسطينية.

التجديد الأخير، لا يعني أن قطع علاقات المراسلة بين البنوك الإسرائيلية والفلسطينية أصبح أمراً مستبعداً. على ضوء ذلك، بات من اللازم أخذ الأمور على محمل الجد والاستعداد بشكل منهجي وعملي من أجل الحفاظ على استقرار النظام المصرفي الفلسطيني من جهة، وبقاء الاقتصاد الفلسطيني من جهة أخرى. بالتالي، أصبح ضرورياً فحص الاستجابات المحتملة للسوق المحلية تجاه التهديد و/أو الفعل الإسرائيلي، وسبل التكيف المتوقعة، الرسمية وغير الرسمية، والتدابير التخفيفية على المستوى الجزئي للشركات والمستوى الكلي للاقتصاد، بالإضافة للاستجابات السياسية التحوطية الممكن أن تتخذها السلطة الفلسطينية والقطاع المصرفي لمواجهة الأزمة إذا ما حدثت.

ركزت الدراسة على مجموعة من المحاور الأساسية ذات العلاقة بالنظام المصرفي الفلسطيني وعلاقاته مع الكيان الإسرائيلي وسبل الحد من الإجراءات الإسرائيلية المقيدة للاقتصاد الفلسطيني وبخاصة مسألة تراكم الشيك وآلية عمل البنوك والنظام المصرفي وسيناريوهات تطور هذه العلاقة.

يمكن عرض أبرز ما جاء في هذه الدراسة على النحو التالي:

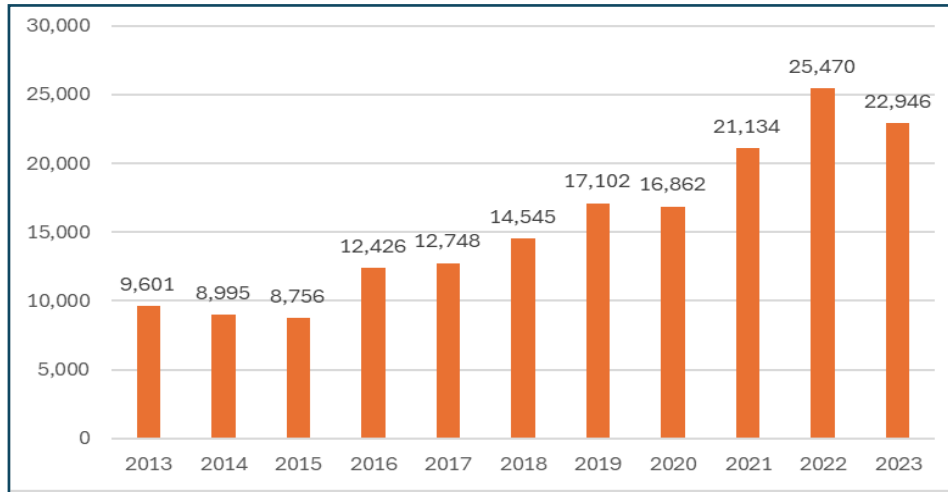
2- معضلة فائض الشيك وأسبابه

تُعرف سلطة النقد فائض الشيك بأنه الكاش المتوفر في خزائن البنوك الفلسطينية ويفوق نسبة 6% من إجمالي قيمة الودائع قصيرة الأجل بعملة الشيك.¹ وبحسب بروتوكول باريس الاقتصادي، الذي يحدد سقف الكاش المسموح للبنوك الفلسطينية بحيازته، فإنه يجب إعادة هذا الفائض النقدي من الشيك إلى البنك المركزي الإسرائيلي، كونه البنك الذي يصك عملة الشيك. يتكدس هذا الفائض في النظام المصرفي الفلسطيني دون تحقيق أي استفادة منه، كما يسبب خسائر للبنوك بسبب عمليات التخزين، والتأمين والحماية.

في العام 2023، تم شحن نحو 22.9 مليار شيكل (منها 15.8 مليار شيكل رُحلت من البنوك المحلية) من البنوك الفلسطينية في الضفة الغربية إلى إسرائيل، مقارنة مع 25.5 مليار شيكل. ورغم تواصل عمليات شحن الشيك خلال العام 2023، ما زال الشيك يشكل نحو 85% من إجمالي السيولة النقدية في النظام المصرفي الفلسطيني، ونحو 22% من موجودات القطاع المصرفي بعملة الشيك (مقومة بالدولار) (سلطة النقد، 2024)، كما بلغت ودائع الشيك الإسرائيلي خلال نفس العام نحو 45.8% من إجمالي ودائع الجهاز المصرفي، ونحو 45% من حجم التسهيلات الائتمانية. (انظر الشكل (1) أدناه).

1 حسب التعريف تلتزم البنوك بأن تحتفظ بنسبة 6% من إجمالي الودائع من كل عملة، تشتمل على 3% من النقد الورقي من كل عملة في كل فرع من فروع البنوك، و3% من إجمالي الودائع لتلبية احتياجات السحب اليومي للعملاء.

شكل 1: قيمة الشيكال المشحونة من البنوك الفلسطينية
إلى إسرائيل خلال الفترة 2013-2023 (مليون شيكل)



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية. (2024). تقرير الاستدامة المالية، سنوات متعددة.

في ظل الادعاءات الإسرائيلية بأن مصادر الشيكال المتراكمة في النظام المصرفي الفلسطيني غير معروفة وأن كمياته أعلى مما يمكن تبريره عبر القنوات الشرعية. قامت سلطة النقد الفلسطينية، بالتعاون مع جهات دولية، بتقدير لمصادر الشيكال المتراكمة لدى المصارف الفلسطينية لقطع الطريق على هذه الادعاءات، وقد حددت سلطة النقد هذه المصادر كما يلي:

1. العمالة الفلسطينية في إسرائيل: في السنوات الأخيرة التي سبقت الحرب الإسرائيلية على القطاع، كان حجم العمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي، يتراوح بين 165 و200 ألف عامل، كانوا يتقاضون رواتبهم نقداً، وقد شكلت تحويلات العاملين في إسرائيل نحو 17% من الدخل القومي الإجمالي الفلسطيني عام 2022.
2. مشتريات فلسطيني الداخل والقدس من المناطق الفلسطينية: كانت تقدر سنوياً ما قبل الحرب ما بين حوالي 4.4 و5.1 مليارات شيكل، أي نحو 1.5 مليار دولار (29% منها تسوق سكان القدس الشرقية).
3. الشمول المالي الذي يسهم في زيادة إيداع الشيكال لدى المصارف الفلسطينية، إضافة إلى تبديل العملات القديمة بأخرى جديدة.
4. القطاع الاقتصادي غير المنظم: يقدر حجم مساهمة القطاع غير المنظم، وفقاً لتعريف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بحوالي 22% من الناتج المحلي الإجمالي.
5. الصادرات الفلسطينية: بلغت قيمة الصادرات السلعية المرصودة في العام 2023 حوالي 1,561.1 مليون دولار (86% إلى إسرائيل)، وهذا يعني أن قيمة الصادرات التي يقبض ثمنها في الشيكال تبلغ نحو 5 مليار شيكل.

يتكدس فائض الشيكال في خزائن البنوك الفلسطينية دون أن تتمكن من الاستفادة منه، حيث يتسبب فائض الشيكال في خسائر مباشرة وغير مباشرة للبنوك العاملة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية نتيجة تحملها تكاليف إضافية تتسبب في تخفيض أرباحها. وقد قدّر تقرير صندوق النقد الدولي (2022) أن إجمالي التكاليف التي تتحملها المصارف الفلسطينية نتيجة احتفاظها بفائض الشيكال تؤدي إلى تخفيض أرباح هذه المصارف بنسبة 20%.

3- سيناريوهات العلاقة المصرفية

خلصت الدراسة إلى سيناريوهين، الأول استمرار الوضع القائم، والثاني قطع العلاقات المصرفية. وقد بينت الدراسة أن لكل منهما تأثيراً سلبياً واضحاً على العلاقات المصرفية والاقتصادية والتجارية، كما تم توضيحه في الأجزاء المتعلقة بهذين السيناريوهين.

1. السيناريو الأول: استمرار الوضع الحالي، والمتمثل بحالة عدم اليقين والسياسات الإسرائيلية المقيدة واستمرار تحكّم إسرائيل في عرقلة استيعاب فائض الشيك، وتقييد عمل البنوك المراسلة. وينتج عن هذا الوضع آثار اقتصادية تتمثل في تباطؤ نمو الاقتصاد الفلسطيني وزيادة الفجوة التمويلية، وارتفاع قيمة الدين العام، والحد من قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها، بالإضافة إلى تفاقم المخاطر الائتمانية بكافة أنواعها.
2. السيناريو الثاني: قطع العلاقات المصرفية مع القطاع المالي الفلسطيني، وانتهاء عمل البنوك المراسلة، وهنا لا يمكن رصد وتحديد تبعات هذا الوضع، ولكن يمكن أن ينقل العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل إلى شكل مختلف تماماً عن السابق تكون ملامحه ملامح الانفصال الكامل اقتصادياً عن إسرائيل وإعادة التفكير بكيفية التخلص من التعامل مع الشيك الإسرائيلي، وكيفية مواجهة المخاطر الناجمة عن قطع العلاقات. ويحمل هذا السيناريو نفس مخاطر السيناريو الأول، ولكن بشكل أكثر سلبية، وقد يؤدي إلى انهيار كامل في العلاقات الاقتصادية والتجارية والمصرفية بين السوقين الفلسطيني والإسرائيلي. ويترك أثراً كبيراً على كل من الناتج المحلي والإيرادات والقطاعات الإنتاجية، ويؤدي إلى خلق سوق سوداء للعملاء المستخدمة في الاقتصاد الفلسطيني وخاصة عملة الشيك.

4- أبرز النتائج

بينت الدراسة أن تبعات أزمة فائض الشيك لا تقتصر على المصارف، بل تمتد لتشمل كامل الاقتصاد الوطني. إذ إن قصور ودائع المصارف الفلسطينية في بنوك المراسلة الإسرائيلية يمكن أن يجعل هذه المصارف عاجزة عن تمويل عمليات استيراد التجار الفلسطينيين من البضائع ومن التجار الإسرائيليين، أي إحداث تعطل شامل في سلاسل العرض. وقد ازدادت احتمالية تفاقم هذه الأزمة مع قرار إسرائيل في عام 2022 بفرض سقف على استخدام النقد في المعاملات المالية لا يتجاوز 6,000 شيكل لكل صفقة، مما حدّ من قدرة التجار الفلسطينيين على الاعتماد على المدفوعات النقدية لتسوية معاملاتهم مع التجار الإسرائيليين.

هذا الواقع يقودنا إلى فهم أعمق لأبعاد الأزمة وتقدير تداعياتها على مختلف القطاعات الاقتصادية، كما يسلط الضوء على أبرز التأثيرات الاقتصادية المحتملة لقطع العلاقات المصرفية بين البنوك الفلسطينية والإسرائيلية. وفي هذا السياق، توصلت الدراسة إلى مجموعة كبيرة من النتائج والحقائق التي يجب أخذها بعين الاعتبار وبشكل عقلائي عند التفكير في أي سياسات أو خطوات لمواجهة التحديات والتهديدات الإسرائيلية. وتعد هذه النتائج مفيدة في عملية ترتيب وتمتين البيت المصرفي الفلسطيني، وكيفية التعامل حالياً ومستقبلاً مع الكيان الإسرائيلي في أي ترتيبات أو مفاوضات اقتصادية. أما أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة فيمكن تلخيصها بما يلي:

1. يمثل الحجم الكبير للمعاملات التي تتم تسويتها عبر خدمات المراسلة المصرفية حصة كبيرة من النشاط الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، شكلت نسبة التحويلات من البنوك المحلية الى البنوك الإسرائيلية المراسلة بعملة الشيكال حوالي 40%، و35% من قيمة الناتج المحلي الإجمالي في العامين 2022، و2023 على التوالي.
2. تعد المعاملات التجارية الكبرى بين إسرائيل والضفة الغربية من أكثر المعاملات عرضة للتوقف. وفي حال عدم توافر خدمات مراسلة بديلة (أي عبر البنوك في الخارج)، فقد يتم إلغاء المعاملة، وهذا بدوره يقلل من الحركة التجارية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. كما أن إنهاء خدمات المراسلة يمكن أن يؤدي إلى زيادة حصة المعاملات غير الرسمية/ النقدية، والتي يصعب رصدها ومراقبتها، ومن شأنه أن يدفع المعاملات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى الدفع النقدي، مع دور أكبر للصرافين. ومع تعطل التجارة وتحويلها إلى طابع غير رسمي، سيتم تقويض الجهود الرامية إلى توسيع القاعدة الضريبية في الأراضي الفلسطينية وهذا سينعكس سلباً على الإيرادات المحلية للحكومة الفلسطينية، ويزيد من المعاملات غير الرسمية التي يصعب مراقبتها.
3. التهديدات التي تواجه القطاع المصرفي في فلسطين، ليست ناجمة عن عدم كفاءة الجهاز المصرفي، بل هي نتاج من تعطيل إسرائيل للاتفاقيات الموقعة، وكذلك تعطيل عمل اللجنة الاقتصادية المشتركة، ولو تم تفعيل هذه اللجنة، لأمكن معالجة إشكاليات السقوف التي يتم الالتزام بها والتي تم وضعها منذ توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي، ولم تأخذ بعين الاعتبار نمو مؤشرات الاقتصاد الكلي والمؤشرات المالية في فلسطين.
4. في حال نفذت إسرائيل تهديداتها بقطع العلاقة المصرفية مع فلسطين، فإن الاقتصاد الفلسطيني وكما اثبت في عدة أزمات سابقة سيكون القطاع المصرفي قادراً على التكيف، ولكن هذا التكيف سيكون له آثار سلبية على دور القطاع المصرفي وأرباحه، لحساب السوق الموازي.
5. تنفرد الحالة الفلسطينية عالمياً بتعاملها بـ 4 عملات أجنبية وافتقارها لعملة وطنية، وتمثل عملة الشيكال 84% من حجم السيولة في الاقتصاد الفلسطيني، ونحو 22% من موجودات القطاع المصرفي بعملة الشيكال (مقومة بالدولار). وقد شكلت الودائع بالشيكال الإسرائيلي نحو 45.8% من إجمالي ودائع الجهاز المصرفي، ونحو 45% من حجم التسهيلات الائتمانية 2024. هذا يعني أن الفائض من عملة الشيكال يفوق حاجة الاقتصاد الفلسطيني، في ظل امتناع إسرائيل عن تصريف هذا الفائض. ويؤدي تكديس الشيكال الى ارتفاع تكاليف الاحتفاظ به وتقليل الربحية في البنوك، مما ينعكس سلباً على أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني ويلحق به خسائر غير متوقعة.
6. إن وقف العلاقة بين البنوك العاملة في السلطة الوطنية الفلسطينية والبنوك المراسلة الإسرائيلية يمسّ كافة مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية، بحكم ان السلع والخدمات الاستهلاكية الأساسية مرتبهة بإسرائيل والمتملة في استيراد الكهرباء والوقود والمياه، وحوالي ثلثي الاستيراد الفلسطيني، وكذلك يضرب بشكل مباشر ثلثي قاعدة الإيرادات العامة. إذن المغزى الحقيقي من وقف العلاقات المصرفية يتمثل في قيام الحكومة الإسرائيلية بإعلان حرب اقتصادية وقطع شامل للعلاقات التجارية بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية، وهذه خطوة لا يمكن التنبؤ بتداعياتها بشكل دقيق.

5- أبرز التوصيات

خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات التي من شأنها التخفيف من آثار أزمة تكديس الشيكال، نذكر أبرزها:

1. التوسع في تطبيق الدفع باستخدام بطاقات الدفع الإلكتروني على غرار منصة E-Sadad الرقمية المستخدمة لسداد الفواتير على المستوى الوطني وتشجيع دفع أجور العاملين الفلسطينيين في الاقتصاد الإسرائيلي عبر

قنوات القطاع المصرفي. كذلك التوسع في تطبيق عمليات الدفع الإلكتروني لمشتريات فلسطيني الداخل والقدس من الضفة الغربية.

2. دراسة إمكانية قيام وزارة المالية بتكثيف أدوات السياسة المالية، وتطبيق الدورة العكسية (زيادة الإنفاق الحكومي في فترات الركود الاقتصادي) بحيث تقوم بالاستثمار في البنية التحتية، الأمر الذي يؤدي الى توجيه فائض الشيكال نحو مشاريع تنموية (مثل الطرق، الطاقة النظيفة، المستشفيات المتخصصة)، ويمكن هنا دراسة تعزيز مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)، الأمر الذي يقلل الاعتماد على التحويلات الخارجية ويحفز الاقتصاد.

3. تشجيع المواطنين التوجه لشراء السيارات الكهربائية، الأمر الذي يقلل فاتورة المحروقات والتي تعد أحد أهم روافد فائض الشيكال.

4. العمل على تذليل العقبات والعوائق التي تحول دون تمكين شركات توزيع الكهرباء الفلسطينية من تشجيع القطاع الخاص وأصحاب المنازل على الاستثمار في مشاريع الطاقة النظيفة، الأمر الذي سيقصص بشكل كبير من تدفقات الشيكال المخصصة لتسديد أثمان الكهرباء.

5. إنشاء صندوق وطني لإدارة فائض الشيكال يستخدم كآلية مؤقتة لتدوير السيولة داخلياً وتقديم تسهيلات قصيرة الأجل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، من خلال أدوات مالية مثل أذونات سلطة النقد أو سندات محلية. ويهدف هذا الصندوق إلى تحقيق خفض تدريجي للفائض النقدي داخل النظام البنكي.

6. ضرورة توسيع صلاحيات البنوك الفلسطينية في استخدام المشتقات المالية (مثل العقود الآجلة، وعقود الخيارات، والمقايضات) كأدوات تحوط ضمن الأسواق العالمية، وذلك بهدف تقليل أثر المخاطر الناتجة عن القيود أو الانقطاعات المحتملة في العلاقات المالية والمصرفية الخارجية.

7. إقامة شراكة بين المؤسسات التنموية والبنوك وصندوق الاستثمار، لإنشاء صناديق استثمارية لتمويل ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، بما يعزز الاكتفاء الذاتي ويقلل الاعتماد على الواردات من إسرائيل.

8. دراسة إمكانية سماح سلطة النقد للبنوك بشراء العملات الصعبة (الدولار/الدينار) من الصرافين المرخصين باستخدام فائض الشيكال، مع ضمان شفافية المعاملات لتفادي أية عقوبات إسرائيلية.

9. تنظيم سوق صرف مركزي مواز، بالتعاون بين سلطة النقد والبنوك والقطاع الخاص، لتحويل الشيكال إلى عملات أخرى دون الحاجة إلى المرور بالبنوك الإسرائيلية.

10. العمل على فتح قنوات تجارية مع الأردن ومصر وتركيا، بحيث يتم تفعيل اتفاقيات التجارة والتعاون بين فلسطين وهذه الدول، بهدف زيادة الصادرات الفلسطينية إلى هذه الدول.

11. تشجيع المودعين وعبر تقديم حوافز مجزية سواء تقديم فوائد أعلى للعملاء الذين يودعون عملات غير الشيكال، أو جوائز وسحوبات مما يساهم على تقليل الضغط على النظام المصرفي.

12. قيام سلطة النقد باتخاذ إجراءات فورية لدعم السيولة والاستقرار المصرفي، من خلال:

- إصدار أدوات استثمار قصيرة الأجل (أذونات بالعملة الأجنبية) لجذب فائض السيولة بالدولار والدينار.
- إعفاء مؤقت للودائع بالدولار والدينار من بعض متطلبات الاحتياطي الإلزامي، لتشجيع جذب العملات الصعبة.

- تشجيع البنوك على منح تسهيلات بالشيكال، وذلك لتسهيل تحريك السيولة وتقليل الضغط على فائض الشيكال.
- منح مرونة فورية لسلطة النقد عن طريق خفض نسب الاحتياطي المطلوب مؤقتاً عند حصول أي طارئ مالي.

13. تدخل مباشر من سلطة النقد لتخفيف العبء المالي المباشر على البنوك، عن طريق:

- خفض مؤقت لنسبة الاحتياطي الإلزامي على ودائع الشيك.
- تقديم إعفاءات أو دعم جزئي لتكاليف التأمين والنقل، عبر إنشاء آلية دعم مالي عبر سلطة النقد لتغطية جزء من تكاليف التأمين العالية والنقل المرتبطة بتخزين فائض الشيك.
- التفاوض نيابة عن البنوك مع شركات التأمين، بحيث تتولى سلطة النقد التفاوض مع شركات التأمين لتخفيض أقساط التأمين على النقد المودع بالبنوك.