

آثار تطبيق قانون المصارف الفلسطيني على أداء القطاع الخاص

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)



2008



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

آثار تطبيق قانون المصارف الفلسطيني على أداء القطاع الخاص

2008

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

إسماعيل الزبيري (الرئيس)، غانية ملحيس (نائب الرئيس)، سامر خوري (أمين الصندوق)، غسان الخطيب (أمين السر)، نبيل قدومي، هبة حندوسة، جورج العبد، رجا الخالدي، رامي الحمد الله، رضوان شعبان، طاهر كنعان، لؤي شبانة، محمد نصر (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2008 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@pal-econ.org

الصفحة الإلكترونية: <http://www.pal-econ.org>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

آثار تطبيق قانون المصارف الفلسطيني على أداء القطاع الخاص

2008

آثار تطبيق قانون المصارف الفلسطيني على أداء القطاع الخاص

أعدت هذه الدراسة من قبل فريق الباحثين في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، وقد شارك بصورة مباشرة في إعدادها كل من:

فريق البحث:

- د. فتحي السروجي، منسق البحوث.
- إبراهيم أبو هنطش، باحث مشارك.
- محمد خليفة، باحث مشارك.
- إبراهيم الشقاقي، باحث مساعد.

المراجعة والتقييم: د. باسم مكحول، خبير اقتصادي.
نبيل أبو دياب، مدير عام جمعية البنوك في فلسطين.

التدقيق اللغوي: عبد الرحمن أبو شمالة (عربي)
جاك لوماكس (انجليزي)

التنسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل مركز بحوث التنمية الدولية-كندا (IDRC).

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)
القدس ورام الله
2008
حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تقديم

تطور القطاع المصرفي الفلسطيني بشكل كبير خلال العقد الماضي، فزاد عدد المصارف، وتضاعف حجم الودائع، ولكن نسبة التسهيلات الائتمانية التي تقدمها المصارف لم تزد بنفس المعدل. ونظرا لارتباط القطاع المصرفي الكبير بالنشاط الاقتصادي، فقد تم وضع التشريعات المنظمة لعمله والمحفزة لأدائه، وفي مقدمتها قانون المصارف لعام 2002 الذي قام معهد ماس بمراجعته ودراسته عندما كان لا يزال مشروعا، وقبل استكمال إجراءاته التشريعية وصدوره.

تأتي هذه الدراسة بعد أكثر من خمسة أعوام على صدور القانون المذكور، وتأتي متزامنة مع محاولة سلطة النقد الفلسطينية إعداد مسودة مشروع قانون جديد وعصري للمصارف، يأخذ بالاعتبار التطورات المالية والاقتصادية والتكنولوجية التي مر بها الاقتصاد الفلسطيني خلال السنوات الماضية، ويوفر بيئة قانونية مناسبة لتطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة. كما تأتي هذه الدراسة ضمن مجموعة من الدراسات التي يقوم بها معهد ماس ضمن برنامج "تعزيز التنافسية في القطاع الخاص"، والتي تهدف إلى تطوير أداء القطاع الخاص الفلسطيني وتعزيز تنافسيته في ظل التحديات الكثيرة التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني.

أود أن انتهز الفرصة لأشكر جميع الذين تعاونوا معنا في هذه الدراسة، وفي مقدمتهم سلطة النقد الفلسطينية التي زودتنا بمسودة مشروع القانون وبكثير من الملاحظات القيمة. كما أشكر المقيمين، والمعقبين، والمشاركين في ورشة العمل التي تمت لمناقشة الدراسة، والخبراء الذين تمت مقابلتهم، والذين أسهمت ملاحظاتهم القيمة في إثراء الدراسة. كما أقدم بجزيل الشكر لمركز البحوث للتنمية الدولي - كندا (IDRC) على

تمويلهم لهذه السلسلة من الدراسات حول تعزيز تنافسية القطاع الخاص.
وأخيراً، أشكر فريق البحث على جهودهم في إعداد الدراسة بشكل لائق.

د. محمد نصر

المدير العام

المحتويات

1	1- مقدمة
2	1-1 أهداف الدراسة
3	2-1 أهمية الدراسة
4	3-1 منهجية الدراسة
5	4-1 محتوى الدراسة
7	2- واقع القطاع المصرفي الفلسطيني
7	1-2 الفترة (1917-1947)
8	2-2 الفترة (1948-1966)
10	3-2 الفترة (1967-1988)
16	4-2 الفترة (1989-1993)
17	5-2 الفترة (1994-2007)
23	3- الخلفية النظرية
31	4- التجارب الدولية في مجال التشريعات المصرفية
31	1-4 التجربة الأردنية
34	2-4 التجربة المصرية
37	3-4 التجربة اللبنانية
40	4-4 التجربة الإماراتية
43	5-4 التجربة الإسرائيلية
47	5- تقييم تأثير القانون على أداء القطاع الخاص
47	1-5 أي قانون مصارف نريد؟
55	2-5 العوامل والمحددات العامة لسلامة الجهاز المصرفي

59	3-5 علاقة الجهات الإشرافية بالمصارف
64	4-5 محددات التوسع في جذب الودائع
67	5-5 محددات التوسع في تقديم التسهيلات الائتمانية
73	6. الخلاصة والتوصيات
81	المراجع
83	ملحق الجداول

قائمة الأشكال البيانية

19	شکل 1: عدد فروع المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية في الفترة بين 1994-2007
22	شکل 2: التوزيع القطاعي للتسهيلات المصرفية العام 2006

الملخص التنفيذي

1. تعتبر البيئة القانونية والتشريعية أحد أبرز محددات تنافسية وأداء الاقتصاد. ويعود ذلك للأهمية الكبيرة التي يوليها المشاركون في الأنشطة الاقتصادية (من منتجين ومستثمرين ومستهلكين) للإطار القانوني الذي ينظم ويحدد العلاقة بين مختلف الأطراف والجهات المؤثرة والمتأثرة بالنشاط الاقتصادي. كما يعتبر الإطار القانوني عاملاً مهماً في تحديد توجهات وسلوك وقرارات مختلف الأطراف المعنية؛ سواء القرارات الاستثمارية أم الاستهلاكية.

ومنذ قيامها في العام 1994، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على إصدار مجموعة من القوانين الاقتصادية الرامية لتنظيم العلاقة بين مختلف الأطراف المشاركة في الأنشطة الاقتصادية، وتنظيم الشؤون والمسائل في القطاعات الاقتصادية المتعددة، ومنها القطاع المصرفي. ومن بين أهم القوانين الصادرة قانون سلطة النقد، وقانون المصارف للعام 2002. كما أعدت سلطة النقد مسودة لمشروع قانون معدل لقانون المصارف الحالي. وقد سبق لمعهد (ماس) أن أعد دراسة نقدية لقانون المصارف الحالي قبل إقراره وصدوره في العام 2002. وبعد مرور أكثر من خمس سنوات على نفاذ القانون، كان من الضروري إجراء مراجعة وتقييم لتأثيرات تطبيق القانون على أداء القطاع الخاص. ويشمل التقييم أيضاً التأثيرات المتوقعة على إقرار وتطبيق مسودة القانون الجديد.

2. تتمثل الوظيفة التي يقوم بها النظام المصرفي أساساً بتحويل الأموال من أيدي الجهات غير المنتجة (أو الأقل إنتاجاً) إلى الأطراف المنتجة والعاملة في الاقتصاد. ويتأثر النشاط الاقتصادي بالنظام المصرفي في المديين القصير والبعيد. إذ يؤثر النشاط المصرفي أنياً في الاقتصاد من خلال تمكين المستثمرين والمستفيدين (باستثناء الأفراد أو الحكومات) من الحصول على

التسهيلات المصرفية التي تمول أنشطتهم الإنتاجية. أما في المدى البعيد، فإن من شأن الأنشطة الإنتاجية القائمة والمستفيدة من الخدمات المصرفية إنتاج كميات إضافية من السلع والخدمات لتغطية الطلب المتزايد الناجم عن التوسع في الإقراض في المرحلة السابقة (المدى القصير). واتسمت العلاقة بين القطاع المصرفي والواقع الاقتصادي بالترابط والتأثير المتبادل، إذ يتأثر هذا القطاع بالمعطيات والمتغيرات الاقتصادية ويؤثر فيها. ويشير العديد من الأدبيات التي تناولت القطاع المصرفي، إضافة إلى تجارب العديد من الاقتصاديات المتطورة، إلى التأثير المتبادل بين القطاع المصرفي والنشاط الاقتصادي، حيث أثرت أزمة الركود العالمي بداية الثلاثينيات على وجود القطاع المصرفي وأدائه خلال تلك الفترة. كما مر القطاع المصرفي بحالة من الانتعاش بعيد انتهاء الحرب العالمية الثانية. وفي الاتجاه الآخر، أثرت أزمة المصارف بداية الثمانينيات من القرن الفائت على اقتصاديات العديد من الدول. وتمثل عمق العلاقة إبان الأزمة التي شهدتها الأسواق العالمية، وتحديدًا أسواق جنوب شرق آسيا، في العام 1997.

وانطلاقاً من هذا الترابط والتأثيرات المتبادلة بين القطاع المصرفي والأنشطة الاقتصادية الأخرى، فقد حظيت التشريعات المصرفية باهتمام كبير من قبل الباحثين والمراقبين والعاملين في مجال العمل المصرفي. وقد تبين أن هناك دوافع متعددة للتشريع المصرفي، بحيث يؤثر تعدد الدوافع في طبيعة التشريعات الصادرة. وعلى الرغم من هذا التباين، فإن الهدف المشترك للتشريع تمثل دائماً بالرغبة في خلق بيئة تنافسية ملائمة للقطاع المصرفي، والتأكد من جودة العمل المصرفي وسلامته، ومحاولة اتخاذ إجراءات وقائية اتجاه الأزمات والإخفاقات المصرفية والحد من تأثيراتها السلبية. وسينعكس هذا بطبيعة الحال على أداء مختلف الأنشطة الاقتصادية. وتشير الأدبيات الاقتصادية إلى تأثير التشريعات المصرفية على مختلف الفئات المشاركة والفاعلة في الأنشطة المصرفية. إذ يتأثر سلوك المودعين والمساهمين وثقتهم في المصارف استناداً إلى معايير الحماية والضمانات على الودائع والإدارة السليمة لمركبات الجهاز المصرفي، والأسس المتعلقة بسرية البيانات

المصرفية، وحماية حقوق المساهمين، وأسس الرقابة الداخلية والخارجية التي تتضمنها التشريعات. كما تتأثر مجموعة المقترضين والمستفيدين من الخدمات المصرفية في حال توفر التشريعات المصرفية الضامنة لبيئة تنافسية بين المصارف. ويشمل ذلك المعايير المتعلقة بالحوكمة، والشفافية، والإفصاح، وقواعد منع الاحتكار. وتحافظ التشريعات المصرفية السليمة على الاستقرار النقدي في الدول، إذ تساهم هذه التشريعات في السيطرة على مركبات عرض النقد في الاقتصاد. وفيما يتعلق بالمصارف نفسها، فإن من شأن التشريعات المصرفية الرصينة، أن تعزز من أداء وكفاءة المصارف، حيث تشمل التشريعات على المحددات والقيود اللازمة لخلق بيئة تنافسية بين المصارف. ويتم ذلك عبر تحديد أسس العلاقة بين الجهة الإشرافية (البنك المركزي) والمصارف. كما إن التشريعات تضع عدداً من الضوابط على الأنشطة التي تقوم بها المصارف لضمان الحفاظ على استمرارية المصارف، وعدم حدوث إخفاقات على الصعيد الجزئي أو الكلي في الجهاز المصرفي.

3. يتسم القطاع المصرفي الفلسطيني بمجموعة من الخصائص والصفات، وفيما يلي أهمها:

✧ ارتفع عدد فروع المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية من 57 فرعاً العام 1995 إلى 159 فرعاً العام 2007. ويلاحظ الانتشار الواسع وسيطرة المصارف الوافدة على القطاع المصرفي، كما أن أغلب المصارف العاملة هي مصارف تجارية، وهذا لا يتناسب مع هوية الاقتصاد الفلسطيني، وبالتالي، لا يسهم في تعزيز أداء القطاعات الإنتاجية.

✧ تضاعف حجم الودائع بين العامين 1997 و2006 ليبلغ 4.2 مليار دولار. وقد شكلت الودائع 93.2% من الناتج المحلي الإجمالي العام 2006.

✧ بلغ حجم التسهيلات التي تقدمها المصارف نحو 1.9 مليار دولار العام 2006. وتشكل هذه التسهيلات ما نسبته 41% من إجمالي الودائع لدى

المصارف. وهي نسبة منخفضة إذا ما قورنت مع النسبة المناظرة لها في عدد من الدول، حيث بلغت 68% في الأردن، و80% في مصر، و96.3% في الإمارات.

❖ سيطر الجاري مدين على التسهيلات، حيث شكل 37% من إجمالي التسهيلات، مقابل 63% للقروض. وتشير البيانات إلى ضآلة حصة قطاعات الإنتاج السلعي بواقع 18% من التسهيلات، وتنخفض نسبة التسهيلات المقدمة للقطاع الزراعي لتبلغ 0.81%، وحصة قطاع الصناعة 6.2%، وحصة قطاع الإنشاءات 11%، وبلغت حصة القطاع العام نحو 25.4%.

4. صاغ فريق البحث مجموعة من المعايير التي ارتكز عليها في تقييم وتحليل آثار وانعكاسات تطبيق القانون. وتمت الاستعانة بأراء وتوجهات مختلف الأطراف ذات العلاقة بالعمل المصرفي الفلسطيني. كما استفاد فريق البحث في التحليل من الاطلاع على تجارب عدد من الدول في مجال العمل والتشريع المصرفي. وشكل الإطار النظري للعلاقة المتبادلة بين النظام المصرفي والنشاط الاقتصادي من جهة، وبين التشريع والقطاع المصرفي من جهة أخرى، مرجعاً أساسياً في تقييم التشريع المصرفي الفلسطيني. وفيما يلي أهم المعايير التي استند إليها فريق البحث في تحليل تأثير تطبيق قانون المصارف على أداء القطاع الخاص.

❖ أي قانون مصارف نريد؟

ترتبط طبيعة النظام المصرفي في أي بلد بطبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة فيه. كما تتحدد وظائف النظام المصرفي وأدواره استناداً إلى واقع الهياكل الإدارية والقانونية القائمة. وبالاطلاع على قانون المصارف، ومسودة مشروع القانون المقترحة، والتعميمات والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد، يتضح أنها لم تسن أو تصدر بالاتجاه الذي يخدم ويراعي خصوصية وهوية الاقتصاد الفلسطيني، الذي

ما زال في مرحلة البناء والتكوين، كما إنها لم تتعاطَ باستثنائية أو تمنح معاملة تفضيلية خاصة لمؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة، علماً بأن مثل هذه المشاريع تشكل الحصة الأكبر من الاقتصاد الفلسطيني، وأنها عماد ومحرك هذا الاقتصاد؛ سواء على صعيد الإنتاج أم توظيف الأيدي العاملة.

❖ العوامل والمحددات العامة لسلامة الجهاز المصرفي

ساهمت الظروف السياسية غير المستقرة، وتردي الوضع الاقتصادي العام الناتج عنه، في رفع نسبة المخاطرة لدى المصارف وحد من توجهها الاستثماري. ويزيد من نسبة المخاطرة أيضاً ضعف أداء الجهاز القضائي، والأجهزة المكلفة بتنفيذ الأحكام القضائية، ومن شأن ذلك التأثير على سلامة الجهاز المصرفي وتحجيم دوره في التأثير في الأنشطة الاقتصادية.

❖ علاقة الجهات الإشرافية بالمصارف

جاءت نصوص وأحكام قانون المصارف الفلسطيني مطابقة -إلى حد بعيد- مع أفضل المعايير والأسس المقررة والموضوعة من قبل المؤسسات الدولية في مجال حوكمة المصارف والإدارة السليمة وأسس الرقابة والعلاقة بين سلطة النقد والمصارف. كما إنها تتشابه مع غالبية التشريعات المصرفية العربية التي أقرت في ظروف وواقع مشابه للواقع الفلسطيني. وهي كفيلة، كنصوص ومواد مجردة، بحماية وضمن سلامة الجهاز المصرفي، وبناء علاقة متوازنة بين الجهات المشرفة والجهات الخاضعة للإشراف، وتحافظ على التوازن المطلوب بين صنفين من الوكالات: وكالة المواطن للسلطات، ووكالة جمهور المودعين والمساهمين للمصارف. وقد توسعت مسودة مشروع القانون المعدل في الصلاحيات الممنوحة لسلطة النقد، مثل صلاحية الدخول إلى المكاتب التي يشك في أنها تزاوّل الأنشطة والأعمال المصرفية دون ترخيص

لفحص حساباتها. كما أعطى التشريع المقترح صلاحية تحديد المهلة اللازمة لتصرف المصرف بالعقارات لسلطة النقد، بدلاً من تحديدها بنص القانون. ودعوة المساهمين لعقد الجمعية العمومية للمصرف في حال عدم التزام مجلس الإدارة بالدعوة لانعقادها وفقاً للأنظمة الداخلية للمصرف. وصلاحية سلطة النقد بالقيام بإجراء تفتيش خاص في أي وقت تكون لديها أسباب تدعوها إلى ضرورة التحقق من سلامة الوضع المالي للمصرف.

ويخضع التطبيق العملي للنصوص الواردة في قانون المصارف، التي تحكم طبيعة العلاقة بين سلطة النقد ومركبات الجهاز المصرفي، لآراء وتفسيرات متباينة إلى حد ما. فمن جهة، تشير التقارير السنوية الصادرة عن سلطة النقد إلى قيامها بدورها الإشرافي والرقابي على المصارف، من خلال إصدارها للعديد من المذكرات والتعميمات بهدف الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي واستمراريته، وبما يحافظ على كفاءة وجودة الخدمات المقدمة من قبل المصارف. ومن جهة أخرى، فإن آراء وملاحظات عديدة يمكن تسجيلها على أداء سلطة النقد فيما يتعلق بعلاقتها بمكونات الجهاز المصرفي، والملاحظات هنا تتمحور حول طريقة فهم وتطبيق سلطة النقد لأحكام ومواد قانون المصارف الفلسطيني التي تناولت العلاقة مع المصارف، وليس للنصوص بحد ذاتها.

❖ عوامل التوسع في جذب الودائع

تعتمد قدرة المصارف على التوسع في جذب الودائع على عوامل عدة، أهمها: توفر الوعي المصرفي لدى الناس بضرورة الإيداع في المصرف وعدم الاكتناز، وعلى سلامة الجهاز المصرفي، وتوفر الثقة فيه من قبل المواطنين، والمحافظة على سرية البيانات، وعلى سعر الفائدة على الودائع، وعلى الوضع الاقتصادي بشكل عام. وقد أشار القانون الحالي في المادة 15 إلى أن من الأعمال المسموح بها للمصرف قبول الودائع

بأشكالها كافة؛ سواء بفوائد أم بعوائد أم بدونها. ويكون القانون بذلك قد ترك المجال مفتوحاً لسلطة النقد الفلسطينية كي تحت المصارف على جذب الودائع. كما أشار القانون في المادة 78 منه إلى أن لسلطة النقد، وبالتعاون مع المصارف العاملة في فلسطين، إنشاء مؤسسة ضمان القروض والودائع، إلا أن هذه المؤسسة لم تنشأ حتى تاريخه. وبينت المادة 26 من القانون الإجراءات الواجب اتباعها للحفاظ على سرية البيانات المصرفية لعملاء المصرف.

❖ عوامل التوسع في تقديم التسهيلات الائتمانية

نظراً لأن تأثيرات السياسة النقدية تظهر وتنعكس بداية في التغيرات التي يمكن أن تحصل في حجم وطبيعة وتوزيع التسهيلات الائتمانية، بما يحقق الأهداف المرجوة من السياسة النقدية المتبعة، فإن دراسة المحددات المؤثرة في تحديد حجم وتركيبية هذه التسهيلات تظل العنوان الرئيس في تقييم التشريع المصرفي، والبحث في تأثيراته على النشاط الاقتصادي.

وتعتمد قدرة المصارف في التحكم بمستويات التسهيلات الائتمانية المقدمة على مجموعة من المحددات. وتعتبر قدرة المصارف على جذب الودائع وتعبئة المدخرات أول هذه المحددات. ومن المحددات الأخرى لقدرة المصارف على التوسع في تقديم التسهيلات، استخدام أدوات السياسة النقدية، باستثناء سعر الفائدة، حيث ترتبط هذه الأداة بوجود عملة وطنية، وهذا ما تفتقده سلطة النقد الفلسطينية. وقد أتاح قانون المصارف لسلطة النقد في المادة 35 تحديد القواعد المناسبة المتعلقة بسقوف الائتمان، وتكلفته، والتعاريف، والشروط المرتبطة به. كما أشارت المادة 36 من القانون إلى أن لسلطة النقد تحديد النسب المتعلقة بالاحتفاظ بقدر من السيولة يتفق مع الأنشطة التي يقوم بها كل مصرف، وشروط الحد الأدنى للموجودات السائلة، وطريقة احتسابها. وأشارت المادة 37 إلى صلاحية تحديد متطلبات الاحتياطي الإلزامي للمصارف والعوائد التي ترى سلطة

النقد دفعها للمصارف على هذه الاحتياطات. ولم تخلف مسودة التشريع المقترح في تناولها لهذه الصلاحيات عن القانون الحالي. إلا أن الواقع التطبيقي لأداء سلطة النقد، باعتبارها الجهة الرقابية ورأس الهرم في الجهاز المصرفي، يشير إلى محدودية استعمالها لهذه الصلاحيات بالشكل المطلوب، الذي يمكن أن يسهم في إعادة صياغة العلاقة بين الجهاز المصرفي والاقتصاد، وأن تبنى هذه العلاقة على تعزيز دور الجهاز المصرفي، وتوسيع المهام والوظائف المنوطة به والمشاركة الفاعلة في دفع وتمويل عملية التنمية في فلسطين.

5. بناء على ما تم التوصل إليه من نتائج، تقترح الدراسة مجموعة من التوصيات التي يمكن أن تسهم في تعزيز دور قانون المصارف، والفهم والتطبيق الأمثل لنصوصه، في تطوير أداء الجهاز المصرفي، ودوره في تطوير أداء القطاع الخاص، وتمويل متطلبات التنمية في فلسطين بشكل عام، وهذه التوصيات هي:

✧ تستدعي تركيبة الاقتصاد الفلسطيني، واعتماده الكبير على قطاعات إنتاجية محددة، وكونه يمر بمرحلة البناء والتنمية، تضمين قانون المصارف الفلسطيني مواداً وأحكاماً عامة تشير إلى إمكانية إنشاء مصارف تنموية متخصصة للقطاعات الاقتصادية المختلفة أو مصارف شاملة.

✧ لا يتضمن قانون المصارف الحالي إشارات واضحة إلى خصوصية مؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة، ويتطلب ذلك زيادة تركيز المسودة المقترحة على الشؤون المتعلقة بهذه المؤسسات، عبر الإشارة إلى آليات إنشائها وأهدافها وطرق عملها، ومنح معاملة تفضيلية لها.

✧ ورد في مسودة مشروع القانون المقترح صلاحيات واسعة لسلطة النقد الفلسطينية، وهي لا تتسجم مع التطورات المصرفية المعاصرة، كما لم يعهد بمثلها في دول أخرى. وفي هذا الصدد، تقترح الدراسة إلغاء المواد

(المادة 4 بند 4، والمادة 17، والمادة 28 بند 4، والمادة 53) من مسودة المشروع المقترح.

✧ تقترح الدراسة تعديل المادة 33 بند 2 من مسودة مشروع القانون، والتي تشير إلى سرية البيانات المصرفية، بحيث تنطبق صفة الحاليين والسابقين على جميع أعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين الرئيسيين والموظفين في المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة. إضافة إلى ذلك، تقترح الدراسة إلغاء ما ورد في مسودة مشروع القانون من حالات استثنائية من متطلبات السرية، إذ لم يرد مثلها في أي من قوانين الدول الأخرى. ومن شأن الحفاظ على مبدأ سرية البيانات تعزيز ثقة المودعين والمساهمين بالمصارف.

✧ ضرورة تعظيم استفادة سلطة النقد للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، وبخاصة تلك المتعلقة بمتطلبات الاحتياطي الإلزامي وسقوف الائتمان ونسب السيولة، بحيث يتم استخدام هذه الأدوات بما يحقق التوازن المطلوب بين سلامة الجهاز المصرفي وتعزيز دوره في دعم التنمية الاقتصادية وتمويلها.

✧ ضرورة أن تتضمن مسودة مشروع القانون المقترح مواد تنظم الشؤون المتعلقة بالنظام الإلكتروني، واعتماد البيانات الإلكترونية في الإثبات في القضايا المصرفية.

1- مقدمة

يعد القطاع الخاص ركيزة أساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية، وينعكس أدائه على أداء الاقتصاد الوطني وعلى المؤشرات الاقتصادية الكلية المختلفة. ويتأثر أداء القطاع الخاص بمحددات مختلفة، وتعتبر البيئة القانونية والتشريعية السائدة في الواقع الذي تمارس فيه مختلف الأنشطة الاقتصادية واحدة من أبرز هذه المحددات. ويعود ذلك للأهمية الكبيرة التي يوليها المنتجون والمستثمرون وغالبية المشاركين في النشاط الاقتصادي للإطار القانوني الذي ينظم ويحدد العلاقة بين مختلف الأطراف والجهات المؤثرة والمتأثرة بالنشاط الاقتصادي. وتعتبر البيئة التشريعية عاملاً مهماً في تحديد توجهات مختلف الأطراف المعنية وسلوكها وقراراتها؛ سواء القرارات الاستثمارية أم الاستهلاكية.

ويشكل القطاع المصرفي جزءاً مهماً من القطاع الخاص، كما يشكل العمود الفقري لأي اقتصاد. إذ يعد القطاع المصرفي استثماراً بحد ذاته من جهة، وهو دعامة مهمة لتعزيز أداء القطاع الخاص؛ من خلال تقديم الخدمات المصرفية المختلفة من جهة أخرى. ونظراً لخصوصية الاقتصاد الفلسطيني، فإنه ينتظر من المصارف أن تقوم بدور غير تقليدي، وأن تسهم في عملية التنمية وإعادة الإعمار، ومحاولة النهوض بالاقتصاد الفلسطيني من خلال تقديم الخدمات المصرفية اللازمة للقطاعات الأخرى في القطاع الخاص، وبالتالي المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وحتى تستطيع المصارف القيام بدور أكثر فاعلية، فلا بد من وجود قانون ينظم عملها وينظم علاقتها مع الأطراف الأخرى المعنية؛ سواء علاقة المصارف مع الجهة المشرفة عليها، أم علاقتها مع عملائها ومقدرتها على تقديم الخدمات لهم. وبعد قيام السلطة الفلسطينية، وعودة الحياة للقطاع المصرفي، فقد صدر قانون سلطة النقد الفلسطينية العام 1997، كما صدر قانون المصارف العام 2002.

وقد كان لمعهد (ماس) دور مهم في دراسة قانون المصارف الحالي قبل استكمال إجراءاته التشريعية وصدوره. وتم تقديم توصيات مهمة واقتراحات عملية على مشروع القانون في حينه. وبعد مرور أكثر من 5 سنوات على صدور القانون ودخوله حيز التنفيذ، إضافة إلى إعداد سلطة النقد الفلسطينية لمسودة مشروع قانون جديد للمصارف، تأتي هذه الدراسة لتقييم تأثيرات تطبيق القانون على الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، وعلى أداء القطاع الخاص بشكل خاص. وتسعى الدراسة للخروج بتوصيات ومقترحات عملية لتعديل القانون، بما يفيد الجهاز المصرفي بكل مكوناته، ويفعل من دوره في الاقتصاد والتأثير على أداء القطاع الخاص. إضافة إلى ذلك، ستقوم الدراسة بمقارنة القانون الحالي والمقترحات التي تضمنها الدراسة لتعديله مع مسودة مشروع القانون المعد من قبل سلطة النقد.

1-1 أهداف الدراسة

تسعى الدراسة إلى تحقيق هدفين رئيسيين؛ أولهما التعرف على الآثار والانعكاسات الناجمة عن تطبيق أحكام قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002 على الاقتصاد الفلسطيني، وذلك من خلال قياس أثر القانون على أداء القطاع الخاص. كما تهدف الدراسة إلى التعرف على الآثار المترتبة على سن وتطبيق القانون المقترح من قبل سلطة النقد على أداء الاقتصاد بشكل عام، والقطاع المصرفي بشكل خاص. وفي سياق سعيها لتحقيق الهدفين السابقين، تحاول الدراسة التعرف على الإشكاليات التي عانى منها القطاع المصرفي قبل إقرار القانون، ومدى قدرة القانون على المساهمة في تجاوز هذه الإشكاليات. كما تبحث الدراسة في قدرة القانون على حماية حقوق الأطراف المتأثرة والمشاركة في الأنشطة المصرفية (المصارف، المستثمرين، الجهات الإشرافية). إضافة إلى ذلك، تحاول الدراسة تحليل جوانب القصور في التشريع المقترح من سلطة النقد بغية تطويره ليخدم القطاع المصرفي والاقتصاد الفلسطيني بكفاءة وفاعلية.

1-2 أهمية الدراسة

يعتبر القطاع المصرفي الفلسطيني ركيزة أساسية ومحركاً رئيسياً للأنشطة الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية. وتتأثر شرائح واسعة ومتعددة من الفعاليات الاقتصادية الفلسطينية بأداء هذا القطاع وطريقته في توفير الخدمات المصرفية لمختلف الفئات والشرائح. ونظراً لإدراك المشرع الفلسطيني لأهمية توفير إطار قانوني مناسب لتنظيم الأعمال المصرفية وضمان حماية حقوق مختلف الأطراف المشاركة في العمل المصرفي، فقد تم إصدار قانون المصارف للعام 2002. وعلى الرغم من مرور أكثر من خمسة أعوام على صدور هذا القانون، فإنه لم يتم لغاية الآن إجراء أي دراسة تحليلية معمقة تبحث في تأثير القانون على القطاع المصرفي بشكل خاص، والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام. ويجب التنويه هنا إلى الجهد الذي قام به معهد (ماس) من خلال الدراسة التحليلية التي أعدها قبل سبع سنوات على مشروع قانون المصارف الحالي قبل إقراره، والتي شكلت مرجعاً مهماً لفريق البحث لإعداد هذه الدراسة.

وتأتي أهمية هذه الدراسة كونها الأولى من نوعها التي تحاول تقييم الآثار والانعكاسات الناجمة عن تطبيق قانون المصارف الفلسطيني الحالي. ويتوقع أن تسهم هذه الدراسة في اقتراح بعض التعديلات الضرورية على عدد من المواد والأحكام الواردة في القانون، على أمل أن تؤدي تلك التعديلات إلى تطوير مسودة القانون المعدل المقترحة من سلطة النقد، وزيادة قدرتها على التجاوب والتعامل مع توجهات وتطلعات اللاعبين الرئيسيين في مجال العمل المصرفي في فلسطين. وبالتالي تطوير أداء القطاع المصرفي ودوره في تعزيز أداء القطاع الخاص الفلسطيني.

3-1 منهجية الدراسة

تم تحقيق أهداف الدراسة من خلال اتباع مجموعة من الخطوات، أهمها:

✧ مراجعة البيانات والتقارير التي تناولت واقع القطاع المصرفي في الأراضي الفلسطينية، وذلك من أجل التعرف على الملامح الرئيسية لهذا القطاع، والتطورات التي طرأت عليه خلال السنوات السابقة. والإطلاع كذلك على الدراسات التي تطرقت إلى قانون المصارف الحالي وهو في مرحلة استكمال الإجراءات التشريعية لإقراره، للاستفادة من الملاحظات الواردة في هذه الدراسات في تنقيح وتطوير مسودة القانون المقترح. إضافة إلى مراجعة الاتفاقيات الاقتصادية والسياسية التي تحدد ملامح العمل المصرفي الفلسطيني، وبخاصة اتفاق باريس الاقتصادي.

✧ الاستفادة من تجارب عدد من الدول في مجال العمل المصرفي، والتعرف على كيفية تعاملها وتناولها لعدد من القضايا الرئيسية الواردة في التشريع الفلسطيني، وبخاصة الدول المجاورة أو ذات المستوى المتقارب مع الواقع الفلسطيني من حيث مستوى الدخل والتنمية. وكما هو الحال في هذا النوع من الدراسات، فإن تجارب الدول الأخرى تمثل محاولة لاختيار التطبيق الأمثل (Best Practice)، مع الأخذ بالاعتبار خصوصية الاقتصاد الفلسطيني وظروفه، والمقيدات المفروضة عليه من قبل الاحتلال الإسرائيلي.

✧ القيام بالعديد من المقابلات الشخصية واللقاءات مع مختلف الأطراف ذات العلاقة (المؤثرة والمتأثرة) بقانون المصارف، وذلك بهدف التعرف على آرائهم وتوجهاتهم إزاء انعكاسات وأثار تطبيق القانون الحالي، وكيف أثر وجود القانون في تعاملاتهم في الأنشطة المصرفية، ومدى ملاءمته أو تماشييه مع المعايير العالمية الموضوعية في مجال العمل المصرفي، ومدى قدرته على حل المشاكل التي سبقت صدوره، إضافة إلى قدرته على تغطية وتناول كل الجوانب المتعلقة بمجال العمل المصرفي. كما تستطلع المقابلات آراء

وتوجهات مختلف الأطراف المعنية بالقضايا الرئيسية التي تم تعديلها بموجب مسودة القانون المعدل المقترحة، وإلى أي مدى يمكن أن تسهم تلك التعديلات في تطوير الإطار القانوني الناظم للعمل المصرفي، وفي تطوير هذا القطاع بشكل عام، والآثار الاقتصادية المتوقعة على تطبيق القانون الجديد. وتشمل هذه المقابلات بشكل رئيسي مديري عدد من المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية، وممثلين عن القطاع الخاص الفلسطيني في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وممثلين عن سلطة النقد.

✧ عقد ورشة عمل متخصصة، دُعي إليها الأطراف المعنية، وهدفت الورشة إلى التعرف على الآراء والتوجهات المتعددة لتلك الأطراف، وتوسيع دائرة المشاركة في النقاشات والتحليلات.

1-4 محتوى الدراسة

تتكون الدراسة من ستة أجزاء، يتكون الجزء الأول من المقدمة التي أظهرت الأهداف التي تسعى الدراسة إلى تحقيقها، وأهمية الدراسة، والمنهجية المتبعة في إعدادها. ويلقي الجزء الثاني من الدراسة نظرة على واقع القطاع المصرفي، وأهم الخصائص والملامح الرئيسية التي يتسم بها، والتطورات الأساسية التي مر بها. ويعرض الجزء الثالث الإطار النظري والأدبيات التي بينت التأثيرات المتبادلة بين القطاع المصرفي والنشاط الاقتصادي، إضافة إلى علاقة وأثر التشريعات المصرفية على أداء الاقتصاد، وبشكل أساسي للقطاع الخاص. ويتناول الجزء الرابع من الدراسة تجارب عدد من الدول مقارنة بالتجربة الفلسطينية في مجال التشريعات المصرفية، وفي قضايا رئيسية ومحددة. ويختص الجزء الخامس بدراسة وتحليل التأثيرات الاقتصادية المترتبة على تطبيق قانون المصارف الحالي، والتأثيرات المتوقعة في حال تم إقرار وتطبيق التعديلات الواردة في المسودة المقترحة من قبل سلطة النقد، وتستند تلك التحليلات إلى

النتائج التي توصل لها فريق البحث من خلال المقابلات التي أجراها مع المختصين والمشاركين في الأنشطة المصرفية، وكذلك من خلال الإطلاع على التجارب الدولية في هذا المجال. وختاماً يعرض الجزء السادس والأخير أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير وتطوير الإطار القانوني الناظم للعمل المصرفي للتجاوب مع التطورات المتسارعة في المجال المصرفي، ومع الاحتياجات المتعددة والمتباينة للجهات ذات العلاقة في هذا المجال.

2- واقع القطاع المصرفي الفلسطيني

يتناول هذا الجزء من الدراسة تحليل واقع القطاع المصرفي، والتطورات التي مرت بها المصارف منذ بداية القرن الماضي وحتى وقتنا الحاضر، وإلقاء الضوء على الخدمات التي تقدمها، والتوزيع القطاعي للتسهيلات المقدمة من المصارف. ولتحقيق ذلك، سيتم إلقاء الضوء على واقع المصارف في كل مرحلة من المراحل التاريخية التي مرت بها الأراضي الفلسطينية منذ عهد الانتداب البريطاني وحتى وقتنا الحاضر.

1-2 الفترة (1917-1947)

أصدر المندوب السامي في العام 1924 نظاماً للنقد الفلسطيني، وكان القصد من ذلك إفقار الفلاح الفلسطيني والتحكم فيه من جهة، وتشجيع المهاجرين اليهود على القدوم إلى فلسطين من جهة أخرى، إضافة إلى السيطرة على رأس المال الفلسطيني، والاحتياطي النقدي، ولذلك فقد لاقى هذه الخطوة احتجاجاً من قبل الشعب الفلسطيني؛ إذ قام بمظاهرة أُطلق عليها "مظاهرة النقود"، وقد تم ربط الجنيه الفلسطيني بالجنيه الإسترليني (حيث كان 75% من السلع الفلسطينية تصدر إلى بريطانيا). وفي 10/9/1926، تم تأسيس مجلس النقد الفلسطيني الذي يتولى عملية إصدار النقود والتحكم في المعروض منها، دون أن تكون له صلاحية البنك المركزي، وبدأ تداول الجنيه الفلسطيني في أيلول 1927، في كل من الأردن وفلسطين (جبارة، 2005، الأسكوا، 1987). وفي ظل ذلك النظام للنقد الفلسطيني، تم فتح المجال للمصارف الوافدة والمحلية للعمل، حيث كان هناك 4 مصارف عربية: البنك العربي المحدود (1930)، والبنك الزراعي العربي (1933)، والبنك الصناعي العربي (1935)، والشركة العقارية العربية (1947).

كما كان يعمل 5 مصارف وافدة في تلك الفترة: بنك باركليز (وله 5 فروع)، وبنك أنجلو بالستين (وله 10 فروع)، والمصرف العثماني (وله 4 فروع)، وبنك دي روما الإيطالي

(وله 3 فروع)، وبنك بويش جارديان (وله فرع واحد) (جبارة، 2005). وإلى جانب هذه المصارف، كانت تعمل أيضاً مؤسسات عدة للتمويل؛ مثل: صندوق الأمة الفلسطيني (1935)، وبيت المال العربي (1946)، وشركة التأمين العربية (1944). ولعل وجود هذا الكم من المصارف والمؤسسات التمويلية يشير إلى أن فلسطين وقتذاك كانت تشكل مركزاً مالياً قوياً، وكان بإمكانها أن تلعب دوراً مالياً بارزاً لولا الاحتلال الإسرائيلي وما قام به لاحقاً.

وفيما يتعلق بالخدمات التي كانت تقدمها المصارف، فإن المصارف الوافدة كانت تحجم عن تمويل أي استثمار محلي، وكانت تحول ما يزيد من أموال عن حيازتها النقدية إلى الخارج. أما المصارف المحلية، فيتضح من خلال تسميتها الهدف الذي أنشأت من أجله: فقد هدف البنك الزراعي العربي إلى تحسين الزراعة وتشجيع المزارعين الفلسطينيين للدفاع عن أراضيهم، أما البنك الصناعي العربي فقد هدف إلى خدمة الشركات الصناعية (بالقروض وفتح حساب جاري) وتطوير الصناعة الفلسطينية، والاستغناء عن الصناعة اليهودية، وهدفت الشركة العقارية العربية إلى إنقاذ الأراضي العربية من التسرب لليهود، أما البنك العربي المحدود فقد هدف إلى شد أزر الفلاح الفلسطيني، وتنشيط الحركة الاقتصادية للفلسطينيين، واستثمار الأموال الراكدة.

2-2 الفترة (1948-1966)

في 1948/2/22 قررت بريطانيا فك ربط الجنيه الفلسطيني بالجنيه الإسترليني، كما جمدت النقد الفلسطيني في بريطانيا. واستمر التعامل بالجنيه الفلسطيني حتى العام 1950 في الضفة الغربية، حيث تم طرح الدينار الأردني للتعامل، وحتى العام 1951 في قطاع غزة، حيث تم طرح الجنيه المصري للتعامل.

كما شهد العام 1948 إنشاء دولة إسرائيل، وتم تحويل الجزء الأكبر من أرصدة مجلس العملة الفلسطيني إلى حيفا، تحت السيطرة الإسرائيلية، بينما تم تحويل جزء منها إلى عمان. كما تم إصدار الجنيه الإسرائيلي، وفي العام 1954 تم إنشاء بنك إسرائيل. وفي العام 1950، تم إنشاء مجلس العملة الأردني، وأعلن الدينار الأردني سنداً قانونياً في الأردن.

وفي الضفة الغربية (تم دمج الأردن أو الضفة الشرقية مع الضفة الغربية في العام 1950)، كما حل الجنيه المصري محل الجنيه الفلسطيني في قطاع غزة الذي أصبح خاضعاً للحكم المصري العام 1949 (جبارة، 2005).

خلال هذه الفترة، كان اقتصاد الضفة الغربية متخلفاً على وجه العموم، حيث كان القطاع الزراعي هو القطاع الرئيس، وكان القطاع الصناعي ضعيفاً تغلب عليه الصناعات الصغيرة والحرف اليدوية، وكان يعتمد على استيراد السلع الصناعية. وفي هذه الفترة، تم تخصيص معظم الاستثمارات للضفة الشرقية (مثل مصفاة البترول)، التي أصبحت متطورة بكافة الأوجه مقارنة بالضفة الغربية، وقد ساهمت الهجرة الكبيرة من الضفة الغربية في التطور السريع للضفة الشرقية. أما الاستثمار في الضفة الغربية، فقد تركز في قطاع البناء، وفي الإسكان الخاص تحديداً؛ الذي تم تمويله بالغالب من تحويلات العاملين في الخارج. أما الاستثمار العام، فقد كان قليلاً جداً (العبد، 1989).

أما قطاع غزة، فقد كان وحدة منفصلة عن باقي فلسطين، وزاد عدد سكانه بفعل تدفق اللاجئين إليه، وفقد 80% من سكان قطاع غزة وسائل كسب عيشهم، وشهد قطاع غزة هجرة كثيفة إلى الخارج، وبخاصة من العمالة الماهرة، ومع ذلك ارتفعت نسبة البطالة فيه بشكل حاد. وشكلت الزراعة حوالي 70% من الناتج المحلي الإجمالي، ووظفت حوالي ثلث قوة العمل، كما شكلت التحويلات من الخارج جزءاً كبيراً من الدخل القومي (العبد، 1989).

وعمل في هذه الفترة 8 مصارف تجارية¹ في الضفة الغربية، و3 مصارف في قطاع غزة، وكان العدد الإجمالي لفروع تلك المصارف 26 فرعاً في الضفة الغربية، و4 فروع في قطاع غزة. وكانت المصارف في هذه الفترة تؤدي خدمات مرتفعة المستوى نسبياً، وتقوم بدور مهم في تطوير قطاعات مثل التجارة والسياحة، والصناعات الصغيرة، وبعض المشاريع الزراعية.

¹ وهذه المصارف هي: البنك العربي، بنك القاهرة عمان، البنك العثماني، البنك الأهلي، بنك الأردن، البنك العقاري العربي، البنك البريطاني للشرق الأوسط، بنك انترا. أما في قطاع غزة فهي: بنك الإسكندرية، البنك العربي، بنك فلسطين.

انتشرت في هذه الفترة أيضاً الجمعيات التعاونية التي بلغ عددها 238 جمعية في الضفة الغربية، قدمت لأعضائها قروضاً بحوالي 1.6 مليون دولار. وبلغ عدد الجمعيات التعاونية في قطاع غزة حوالي 17 جمعية. وكانت الموارد المالية لهذه الجمعيات من 4 مصادر: اللجنة الفلسطينية الأردنية المشتركة، المنظمة التعاونية الأردنية، منظمة المعونة الأمريكية للاجئين الشرق الأدنى، أسهم رأس المال التي اشتراها الأعضاء (الأسكوا، 1987).

أما خدمات هذه التعاونيات فهي: قروض الإسكان (تعطي قرضاً بقيمة 17 ألف دولار لبناء سكن خاص)، قروض لشراء الماكينات والمعدات المستخدمة في توفير الخدمات اللازمة للأعضاء، قروض لإنشاء وتركيب قنوات ومرافق الري وشق الطرق، إضافة إلى تقديم قروض نقدية ما بين 1400-2000 دولار بفائدة 2% سنوياً. كما عمل خلال هذه الفترة أيضاً تجار لوازم المزارع، الذين لعبوا دوراً مهماً في تلبية حاجات المزارعين (مشايخ الخضروات والدواجن وتربية الأغنام). ويتسم مصدر التمويل هذا بسهولة التعامل والفاعلية الكبيرة في تلبية حاجات المزارعين. وكان الائتمان الريفي أيضاً إحدى سمات هذه الفترة، وذلك من خلال مؤسسات أردنية متخصصة؛ فقد كانت شركات الائتمان الزراعي الأردنية تتولى من خلال مكاتبها الفرعية تلبية حاجات الائتمان المتوسط والطويل الأجل (بفائدة 6% سنوياً). وكانت تصر على وجود الرهن العقاري، وبلغ حجم القروض التي قدمت حوالي 1.7 مليون دينار. وإضافة إلى ذلك، كان هناك الاتحاد التعاوني المركزي الأردني الذي يقدم القروض لأغراض موسمية. وفي قطاع غزة تمثل الائتمان الريفي في الفروع الثلاثة لبنك الائتمان الزراعي (غزة، ورفح، وخان يونس)، وكانت تقدم قروضاً نقدية أو تسهيلات عينية بدعم مالي من الحكومة المصرية (الأسكوا، 1987).

2-3 الفترة (1967-1988)

عقب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة العام 1967، صدر الأمر العسكري رقم 7 (بتاريخ 1967/6/8)، الذي أُنقِلت بموجبه جميع المصارف العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (ماس، 2000)، وكذلك المؤسسات المالية الأخرى مثل مؤسسة الإقراض الزراعي، وبنك الإنماء الصناعي، وقد جمدت حسابات هذه المصارف وتلك

المؤسسات ونقلت وثائقها وحولت أموالها النقدية إلى البنك المركزي الإسرائيلي كحسابات ودائع بأسماء المصارف (الأسكوا، 1987). كما تم إعلان العملة الإسرائيلية كسند قانوني في الأراضي المحتلة، وسمح باستخدام كل من الدينار الأردني والدولار الأمريكي في الضفة الغربية، أما في قطاع غزة، فقد تم حظر استخدام الجنيه المصري وبقي التعامل بالعملة الإسرائيلية فقط.

وبذلك تم تقسيم وظائف النقود بين العملات الثلاث، حيث يستخدم كل من الدينار والدولار كوحدة للحساب ومستودع للقيمة بسبب الطبيعة المستقرة لهما، وأصبح الشيكال عملة التداول. وأصبح القطاع المالي في الأراضي المحتلة يدار بالأوامر العسكرية الإسرائيلية، ففي الفترة 1967 وحتى 1983، صدر 122 أمراً عسكرياً تتعلق بالأنشطة المصرفية والنقدية، وتم منح مدقق المصارف (الذي يعين من قبل محافظ بنك إسرائيل) سلطة السيطرة على العمليات المصرفية والنقدية، بما فيها منح تراخيص المصارف والمعاملات التي تجري بالنقد الأجنبي، وإدارة أصول وخصوم المصارف، وفتح أو تصفية المصارف، وتحديد مستوى الائتمان ومعدلات الفائدة، وحجم السيولة، وغيرها.

إضافة إلى ذلك، فقد سمحت إسرائيل بفتح فروع للمصارف الإسرائيلية في الأراضي المحتلة؛ إذ بلغ عددها في نهاية 1984 حوالي 30 فرعاً إضافة إلى 6 فروع في القدس. وكانت موارد هذه المصارف من الحكومة الإسرائيلية والمودعين من الشعب الفلسطيني. ولم تكن هذه المصارف تعمل كوسيط مالي في الأراضي المحتلة؛ أي قبول الودائع وإقرارها للمؤسسات التجارية. أما ودائعها، فقد كانت تصدر إلى إسرائيل، وتستثمر فيها بدلاً من أن تسهم في عملية الوساطة المالية في المنطقتين. ويمكن إجمال الخدمات التي كانت تقدمها المصارف الإسرائيلية فيما يلي:

✧ قبول الودائع: سُمح لسكان الأراضي المحتلة بالاحتفاظ بحسابات بالشيكال بالعملات الأجنبية، إلا أن الودائع بالشيكال كانت منخفضة بسبب اتجاه قيمة العملة الإسرائيلية إلى الانخفاض وبصورة مستمرة، إضافة إلى نقص الثقة بالمصارف الإسرائيلية، وعدم الاستقرار السياسي، وتفضيل السكان النظام المصرفي في الأردن؛ حيث كانوا يحتفظون بودائعهم بالدينار في حساباتهم في الأردن.

- ✧ تسوية الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي يسدها رجال الأعمال والمؤسسات التجارية، وتسد هذه الضرائب بالشيكل، علماً بأن تقديرها يتم بالدينار.
- ✧ تقديم القروض في مجال الصناعة والزراعة، وكانت هذه تتم عن طريق السلطات العسكرية؛ ولذا فقد كان هناك عزوف عن اللجوء إليها بسبب الشكوك في أنها تعد أدوات لتحقيق أهداف سياسية، وفي الواقع، لم يصرف للمقترضين أكثر من نصف الأموال المخصصة لهذا الغرض.
- ✧ تسديد رواتب الموظفين للموظفين في الأراضي المحتلة.
- ✧ السحب على المكشوف، وكان بالإمكان تقديم هذه الخدمة دون الرجوع للسلطات العسكرية. وكانت تكلفتها مرتفعة جداً تتراوح بين 39-50% على الفترة الفعلية التي تستخدم فيها الأموال، إضافة إلى 8% عمولة على إجمالي المبلغ المسحوب على المكشوف، وكانت نظرة العملاء لهذه الخدمة بأنها سيئة وتكلفتها باهظة.
- ✧ خطابات الضمان للمستوردين الفلسطينيين، ولقد كان هذا الدور هامشياً؛ لأن معظم المستوردات تأتي من إسرائيل، وكانت نظرة التجار لهذه الخدمة بأنها سيئة وترتبط بتعقيدات إعداد الوثائق والتراخيص وغيرها.
- ✧ القيام بدور تداول الأسهم، ولكن هذه التجارة تعرضت لمصاعب أواخر السبعينيات بسبب عدم الاستقرار النقدي الشديد في إسرائيل، ثم انهارت بالكامل بعد أزمة بورصة الأوراق المالية في إسرائيل العام 1983.

وفي نهاية السبعينيات أغلقت بعض فروع المصارف الإسرائيلية، بذريعة أنها كانت تحقق خسائر، إلا أن المصادر الفلسطينية رأت أن هذه الفروع كانت تحقق أرباحاً عالية بالمقارنة مع الفروع في إسرائيل؛ لأنها كانت تحتكر العمليات المصرفية في الأراضي المحتلة. وبالمحصلة، فقد فشلت هذه المصارف من الناحية العملية في القيام بدور الوساطة المالية، وأجبرت على الإقفال خلال الانتفاضة في نهاية الثمانينيات (حامد، 1996).

ولا بد من الإشارة إلى ظواهر مهمة برزت خلال هذه الفترة، أهمها:

- ✧ الصيرافة: كان يسمح للصيرافة بالعمل خلال الفترة التي سبقت الاحتلال الإسرائيلي، ولكن دورهم تعاضم وازداد عددهم بشكل كبير بعد الاحتلال الإسرائيلي (كان عددهم

43 العام 1967، وارتفع إلى 196 العام 1986)، حيث تم إغلاق المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، ويمكن إيجاز الدور الذي قام به الصيارفة بما يلي:

1. تبديل العملات: وتطلب هذه الخدمة من جميع فئات السكان، وبخاصة تبديل الدينار بالشيكل الإسرائيلي²؛ فالمواطن العادي يدخر بالدينار حفاظاً على القوة الشرائية، ويحول التجار الدينار إلى شواكل لتسديد ثمن البضائع.
2. تحويل الأموال من الأراضي المحتلة (لدارسين في الخارج) وإليها (من العاملين في الخارج): وتعد هذه الخدمة من أهم العمليات المصرفية التقليدية، فقد كان لكبار الصيارفة فروع ومراسلون في دول أخرى مثل الأردن، ودول الخليج، يعملون على تحويل الأموال بدرجة عالية من الكفاءة.
3. تقديم القروض وبخاصة لمن يعرفونهم جيداً، وعادة ما تكون هذه القروض لفترة قصيرة نقل عن أربعة أشهر، ويتراوح سعر الفائدة عليها من 0-40%.
4. قبول الودائع من السكان والمؤسسات الأخرى، فكان السكان يلجأون لإيداع أموالهم لدى الصيارفة خوفاً من السرقة، وكان أكثر من نصف هذه الودائع يودع دون فوائد لأسباب دينية (الأسكوا، 1987).
5. صرف الشيكات المصرفية المسحوبة على حسابات في المصارف الأردنية بعمولة تتراوح بين 0.5-3%.
6. كما كانت هناك بعض الوظائف على نطاق ضيق مثل الاستثمار نيابة عن العملاء في أسهم سوق عمان المالية، وهناك من رأى أن هذه الخدمة كانت سبباً في تنمية وتوسيع سوق عمان المالية.

يتضح من العرض السابق، أن الصيارفة قد قاموا بدور مهم ساهم في تخفيف بعض المضايقات في أعقاب الاحتلال الإسرائيلي، غير أن دورهم في مجال الوساطة المالية كان محدوداً، فقد كان دورهم منعدماً في الصناعة والزراعة والإسكان. ويجدر التنويه إلى أن عمل الصيارفة قد انتعش بسبب عدم وجود القوانين واللوائح اللازمة، وكذلك

² (كان يتم تبديل عملات أخرى مثل الدولار والريال السعودي، والدينار الكويتي، والجنيه الإسترليني والعملات العربية الأخرى التي ترد على شكل حوالات من العاملين في الخارج).

عدم وجود سلطة مركزية محلية معنية بحماية الأطراف المختلفة، وتنظيم السياسة النقدية. ونتيجة لذلك، فقد وجد دائماً الخطر المتمثل في عدم وجود السيولة إذا ما دعت الحاجة للوفاء بالتزامات في ظل ظروف غير متوقعة، وكمؤشر على ذلك انهيار بعض الصيرافة في عمان في منتصف الثمانينيات، حيث كانوا يقدمون قروضاً لنظرائهم في الضفة الغربية بفائدة 16%، ما سبب خسائر باهظة لسكان الضفة الغربية، ولذلك يمكن القول إن التعامل مع الصيرافة انطوى على مخاطر جمة. كما كان جزء كبير من عمل الصيرافة غير قانوني وغير موثق، ما أضعف من إمكانية استخدام الوسائل القانونية لتسوية النزاعات المتعلقة بعملهم، الأمر الذي سبب في العديد من حالات الاحتيال التي ترتب عليها خسائر كبيرة دون أن يكون بمقدور الضحايا اللجوء إلى القانون.

◇ حدث تطور آخر في هذه الفترة، العام 1978، حيث قرر مؤتمر القمة العربية إنشاء اللجنة الأردنية الفلسطينية المشتركة، وأعلن أنها تمثل القناة الرئيسية لتوجيه المعونات العربية إلى سكان الأراضي المحتلة لدعم صمودهم. وكان من المتوخى أن تتلقى اللجنة من الدول المنتجة للنفط ميزانية سنوية قدرها 150 مليون دولار مدتها 10 سنوات (لم يصل منها سوى الربع تقريباً حتى العام 1985)، وتوقفت اللجنة مؤقتاً في العام 1986 (الأسكوا، 1987)، حيث لاقت عوائق كثيرة في علمها بسبب القيود التي وضعتها إسرائيل، وغيرها من الصعوبات.

◇ على الرغم من القرار الإسرائيلي بإغلاق جميع المصارف والمؤسسات المالية، فإن السلطات الأردنية قررت المحافظة على الوجود المادي لجميع فروع المصارف التجارية التي توجد مقرها الرئيسية في عمان؛ وذلك للمحافظة على وضعها القانوني وتسهيل بعض الاتصالات بين سكان الضفة الغربية والشرقية بالنسبة لسحب الودائع وإدامة الروابط التجارية والتقليدية الأخرى. وطلبت بعض المصارف من فروعها في الضفة الغربية أن تفتح أبوابها بشكل دوري للرد على استفسارات العملاء وتجهيز المراسلات الواردة والصادرة. كما عملت هذه الفروع على تحصيل القروض المستحقة بعد الاحتلال، ولم يحدث تغيير يذكر في الوضع القانوني والوظيفي للمصارف بعد إغلاقها العام 1967 حتى العام 1986، باستثناء التطور التدريجي

للخدمات التي كان يؤديها فرع البنك العربي في نابلس، حيث كان يعمل يومياً بانتظام لأداء بعض الخدمات المصرفية، منها فتح حسابات جديدة، ولكن في فروعه الشقيقة في عمان. فقد كانت الودائع تتدفق بانتظام من الأراضي المحتلة إلى المصارف التجارية في عمان بمبالغ كبيرة تتراوح ما بين 3-6 ملايين دولار شهرياً. وكان جزء كبير يتم تحويله عن طريق البنك العربي، الذي منعه إسرائيل من تقديم تسهيلات ائتمانية لسكان الضفة الغربية.

❖ بنك فلسطين: الذي تأسس العام 1960 ولم يكن يعمل حين تأسيسه سوى مصرفين أجنيين، في حين كان هناك 8 مصارف في الضفة الغربية لها 31 فرعاً. وكان لبنك فلسطين فرعان أحدهما في غزة والآخر في خان يونس، وقد أُغلق البنك بالأمر العسكري رقم 18 في حزيران 1967، ولكن البنك استمر في محاولاته لإعادة افتتاحه حتى كسب قضية أمام المحكمة العليا الإسرائيلية، وأعيد افتتاح الفرع الرئيس له في قطاع غزة العام 1981، ولم يسمح له بالتعامل بغير الشيك، كما كان ينافس 6 مصارف إسرائيلية، ويدفع 37.5% ضريبة دخل. وقد قدم البنك بعض القروض لصناعة الحمضيات، وقروضا للأفراد والمزارعين.

❖ العام 1986 وافقت إسرائيل بوساطة أمريكية على إعادة فتح فرع بنك القاهرة عمان في نابلس، الذي يوجد مقره الرئيس في الأردن، ومنذ ذلك العام عمل البنك وفقاً للقانون الأردني الذي عدلته إسرائيل، وعمل بإشراف الأردن فيما يخص الدنانير، وإشراف إسرائيل فيما يخص الشيك.

تجدر الإشارة في النهاية إلى أن تجربة الأراضي المحتلة هي شكل بارز للتمويل المكبوح³ بسبب الممارسات الإسرائيلية التي يمكن إيجازها بما يلي:

³ هذا المفهوم حسب نظرية مكون - شمو التي ترى أن التوسط التمويلي يساهم بالنمو الاقتصادي إذا ما سمحت له السلطة بالعمل في شروط التنافس، وبخاصة إذا ما دفعت وسائط التمويل كالمصارف معدلات فائدة على الودائع واقتطعت فوائد على القروض، وذلك يعبر عن شروط السوق. وينظر لاقتصاديات العالم الثالث على أساس أنها تعاني من نقص رأس المال للاستثمار الذي يرغب في تحقيقه رجال الأعمال في الصناعة والزراعة والقطاعات الأخرى، ولكنهم غير قادرين على ذلك، بسبب عوائق التمويل والمستوى المتدني للدخار. وإذا ما عبرت الفوائد عن شروط السوق، فإن نقص رأس المال سيرفعها من أجل جذب المدخرات النادرة وإقراضها إلى المشاريع ذات الإيرادات العالية، ولكن الكبح التمويلي يظهر حين تضع الدولة سقوفاً لمعدلات الفائدة، الأمر الذي يحبط هذه العملية. لمزيد من التفصيل، انظر العبد، 1989.

1. إغلاق المصارف والمؤسسات التمويلية، وهو قيد متطرف على المستوى التمويلي.
2. تمزق سوق رأس المال: ويعني هذا المصطلح أن القروض لا تتدفق بحرية وبما فيه الكفاية للاقتصاد، ولهذا فإن المدخرات والتمويل في منطقة أو قطاع تبقى فيه، حتى وإن توفرت عوائد أعلى بمشاريع الاستثمار في مناطق أخرى، ويعني التمزق للمقترضين إمكانية الحصول على القروض فيما لا يملك الآخرون هذه الإمكانية، فالتمزق هو أحد أهم وجوه اقتصاد الأراضي المحتلة، وعلى الأخص نظامها التمويلي.
3. دوران النقد المرتفع: عندما تقيد وسائل التمويل، يكون هناك طلب متدنٍ على النقود بالنسبة للإنتاج والدخل. ويظهر هذا النمط لأن الطلب على النقد عالي المرونة بالنسبة لمعدل الفائدة الحقيقي، ولذلك إذا دفعت فائدة متدنية أو لا شيء على ودائع المصرف، فإن الطلب على النقد بهذا الشكل من الموجودات سيكون أيضاً متدنياً.

2-4 الفترة (1989-1993)

استمر عمل بنك القاهرة عمان في هذه الفترة، وأصبح له 4 فروع في الضفة الغربية، كما أصبح لبنك فلسطين فرعان في قطاع غزة. وفي تشرين الأول العام 1991، تم توقيع إعلان المبادئ بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وأسهمت أجواء السلام في زيادة عدد المصارف. ففي أيلول 1993، فتح بنك القاهرة عمان 4 فروع أخرى في الضفة الغربية، وفتح بنك فلسطين 3 فروع أخرى في قطاع غزة، وبذلك أصبح عدد الفروع في الضفة الغربية وقطاع غزة 13 فرعاً مع نهاية العام 1993. وتم في هذه الفترة أيضاً توقيع مذكرة التفاهم الإسرائيلية الأردنية في كانون الأول 1993، ما أسهم في إعادة فتح فروع المصارف الأردنية وتنظيمها، إذ استغرقت الأعمال التحضيرية لفتح الفروع أقل من نصف سنة، بما في ذلك تأمين موافقة كل من السلطات الأردنية والإسرائيلية لبدء العمل. ولذلك، يمكن اعتبار هذه الفترة على أنها تأسيس للمرحلة الراهنة، التي عاد فيها النشاط المصرفي إلى الأراضي الفلسطينية.

2-5 الفترة (1994-2007)

تم في 1994/4/29 توقيع اتفاقية باريس الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وتناولت المادة 3 من الاتفاقية الأمور المتعلقة بالقضايا النقدية والمالية. وبموجبها، تنشأ سلطة النقد الفلسطينية وتتمتع بصلاحيات عديدة شبيهة بالبنك المركزي في دولة مستقلة، حيث تنظم كل أنواع النشاطات المصرفية، بما فيها نشاطاتها الأجنبية. كما تقوم سلطة النقد بترخيص المصارف المنشأة محلياً وتشرف عليها، وتعمل سلطة النقد كمستشار رسمي ومالي واقتصادي للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما تعمل كوكيل مالي وحيد للسلطة الوطنية الفلسطينية. ولكن سلطة النقد لم تعط صلاحية إصدار عملة فلسطينية، إذ ترك مجال النقاش فيها إلى الطرفين، على أن تصدر باتفاق ثنائي أو ترتيبات عملة بديلة مؤقتة للسلطة الفلسطينية. وفي مقابل ذلك، ضمنت إسرائيل بقاء الشيكال الإسرائيلي متداولاً في الأراضي الفلسطينية، ولسلطة النقد حسب الاتفاقية استبدال الشواكل الزائدة عن حاجتها إلى عملة أجنبية في البنك المركزي الإسرائيلي حسب أسعار الصرف الرسمية السائدة. ولكن كمية الشواكل المسموح بتحويلها كانت محددة مسبقاً، وعلى أن تحول تلك الأموال مرة واحدة كل شهر (عورتاني وآخرون، 1994).

لقد فقدت السلطة الفلسطينية بموجب اتفاقية باريس الاقتصادية القدرة على مراقبة حجم التداول، وتحديد أسعار الفائدة التي تعتبر من أهم أدوات السياسة النقدية. إلا أن بإمكان سلطة النقد الفلسطينية التأثير غير المباشر على حجم التداول النقدي، من خلال إدارة سياسة شباك الخصم، وتقديم القروض للمصارف التجارية حسب ما أشارت إليه الاتفاقية، أو بتغيير متطلبات السيولة على الودائع بالشيكال أو المربوطة بالشيكال، على أن لا تقل عن 4-8% حسب نوع الوديعة.

وفي آخر العام 1994، صدر قرار بتعيين محافظ لسلطة النقد الفلسطينية، وبدأ عملها فعلياً في تموز العام 1995. وبذلك فُتح المجال أمام المصارف؛ سواء المحلية أو الوافدة منها للعمل في الأراضي الفلسطينية. وقد تم ترخيص 11 مصرفاً محلياً و11 مصرفاً خارجياً خلال هذه الفترة. وكان من بين المصارف المحلية التي تم ترخيصها: بنك فلسطين

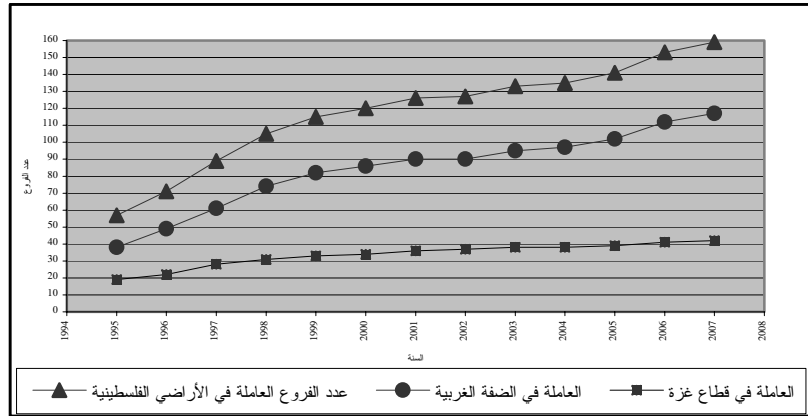
المحدود الذي كان قد أسس العام 1960 وله 30 فرعاً، والبنك التجاري الفلسطيني الذي قد أسس العام 1994 وله 5 فروع، وبنك الاستثمار الفلسطيني الذي أسس العام 1995 وله 7 فروع، والبنك الإسلامي العربي الذي أسس أيضاً في العام 1995 وله 7 فروع، والبنك العربي الفلسطيني للاستثمار الذي أسس أيضاً في العام 1995 وله فرع واحد، والبنك الإسلامي الفلسطيني الذي أسس أيضاً في العام 1995 وله 12 فرعاً، وبنك فلسطين الدولي الذي أسس العام 1996 وله 4 فروع، وبنك الأقصى الإسلامي الذي أسس العام 1997 وله فرعان، والمؤسسة المصرفية الفلسطينية التي أسست العام 2001 ولها فرع واحد، وبنك الرفاه الذي أسس العام 2006 وله فرع واحد. أما المصارف الخارجية العاملة في فلسطين وعددها 11 مصرفاً (10 مصارف عربية ومصرف أجنبي واحد) فهي: بنك القاهرة عمان الذي كان قد أُفتتح العام 1986 وله 16 فرعاً، والبنك العربي الذي أُفتتح العام 1994 وله 25 فرعاً، وبنك الأردن الذي أُفتتح العام 1994 وله 8 فروع، والبنك العقاري المصري العربي الذي أُفتتح العام 1994 وله 5 فروع، والبنك التجاري الأردني (بنك الأردن والخليج سابقاً) الذي أُفتتح العام 1994 وله 3 فروع، والبنك الأهلي الأردني الذي أُفتتح العام 1995 وله 10 فروع، وبنك الإسكان للتجارة والتمويل الذي أُفتتح العام 1995 وله 10 فروع، والبنك الأردني الكويتي الذي أُفتتح العام 1995 وله فرعان، وبنك الاتحاد للادخار والاستثمار الذي أُفتتح العام 1995 وله فرع واحد، والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي الذي أُفتتح العام 1996 وله فرع واحد، وبنك (HSBC) للشرق الأوسط الذي أُفتتح العام 1998 وله فرع واحد (سلطة النقد، 2006).

ويلاحظ من العرض السابق أن غالبية المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية قد بدأت عملها بعد فترة وجيزة من تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فأغلبها قد بدأ العمل خلال سنتين من عودة السلطة الفلسطينية (باستثناء بنك الرفاه، والمؤسسة المصرفية الفلسطينية). وبذلك فقد شهدت بداية هذه الفترة تدفق الخدمات المصرفية خلال فترة زمنية قصيرة. ولذلك، برزت دعوات خلال تلك الفترة بضرورة التريث في منح التراخيص وفتح المجال أمام المصارف الوافدة، وذلك عن طريق إعطاء المشرفين على المصارف الفرصة لبناء القدرات الضرورية للإشراف. كما كانت سلطة النقد حينئذ ناشئة، ولم يصدر بعد قانون ينظم عملها، كما ظهرت الدعوة بمنح المصارف المحلية الفرصة والأولوية للعمل (ماس، 1996).

من الناحية القانونية، حدث نقلة نوعية في تنظيم عمل المصارف، حيث تم الانتقال من الأوامر العسكرية الإسرائيلية إلى مرحلة التشريعات الفلسطينية؛ إذ صدر قانون سلطة النقد الفلسطينية في 1997/2/16، كما صدر قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002، إضافة إلى رزمة من القوانين الاقتصادية الأخرى التي تنظم شؤون اقتصادية مختلفة. ويوضح جدول 1 عدد فروع المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية، ويتبين منه ما يلي:

- ✧ الزيادة الهائلة في عدد فروع المصارف؛ إذ ارتفع عددها من 57 فرعاً العام 1995 إلى 159 فرعاً العام 2007؛ أي بنسبة زيادة 179%.
- ✧ يلاحظ في بداية الفترة الانتشار الواسع وسيطرة المصارف الوافدة على القطاع المصرفي، إذ شكلت 75% من فروع المصارف في بداية الفترة، ثم أخذ عدد فروع المصارف المحلية بالتزايد تدريجياً، حتى أصبح عددها مناصفة مع المصارف الوافدة.
- ✧ يلاحظ تركيز فروع المصارف في الضفة الغربية، إذ يوجد بها حوالي ثلاثة أرباع عدد الفروع، حيث يبلغ عدد الفروع في الضفة الغربية 117 فرعاً، أما عددها في قطاع غزة فهو 42 فرعاً، كما يلاحظ أن الزيادة في عدد فروع الضفة الغربية متسارعة، في حين أن الزيادة كانت متباطئة في قطاع غزة. ويوضح شكل 1 التغير في عدد الفروع خلال الفترة 1994-2007.

شكل 1: عدد فروع المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية
في الفترة بين 1994-2007



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، تقارير مختلفة.

ولما كانت التسهيلات التي تقدمها المصارف، هي المؤشر الأبرز على مدى مساهمة المصارف في التنمية الاقتصادية، فلا بد من إلقاء الضوء على هذا المؤشر المهم.

- ✧ حجم التسهيلات الائتمانية التي تقدمها المصارف: يتضح من جدول 2 أن حجم التسهيلات الائتمانية قد بلغ نحو 613 مليون دولار العام 1997، ويلاحظ التزايد المستمر في حجمها حتى العام 2000، إذ بلغت 1.3 مليار دولار، ثم تراجعت في السنتين 2001 و2002، إذ بلغت 953 مليون دولار (تكون بذلك قد تراجعت بنسبة 27% في العام 2002 مقارنة مع العام 2000)، ولعل ذلك يعود إلى ارتفاع مستوى المخاطرة جراء الظروف الصعبة التي مرت بها الأراضي الفلسطينية خلال الانتفاضة الثانية، والممارسات الإسرائيلية اتجاه الشعب الفلسطيني والاقتصاد الفلسطيني. ثم يلاحظ التزايد المتسارع في حجم التسهيلات لتبلغ 1.9 مليار دولار العام 2006، وزيادة نحو 210% مقارنة بالعام 1997، وبزيادة بنسبة 100% مقارنة بالعام 2002.
- ✧ وقياس نسبة التسهيلات الائتمانية إلى إجمالي الودائع، يتبين أنها قد ارتفعت من 24% العام 1997 حتى وصلت إلى نحو 31% في كل من العامين 2001 و2002، ثم انخفضت في العامين 2002 و2003 إلى نحو 26%، وعادت إلى الارتفاع في العام 2004 لتبلغ 33%، ثم ارتفعت إلى 41% العام 2006 (سلطة النقد، 2006). وتبقى هذه النسبة منخفضة إذا قورنت بدول أخرى، إذ بلغت 68% في الأردن العام 2007، و80% في مصر العام 2006، و96.3% في الإمارات العام 2006.
- ✧ بقياس نسبة التسهيلات إلى الناتج المحلي الإجمالي، يتضح تزايد هذه النسبة خلال الفترة 1997-2006، حيث شكلت 14% العام 1997، وارتفعت إلى 27.8% العام 2000، وظلت بحدود 27% العام 2002 نظراً لانخفاض الناتج المحلي الإجمالي، ثم ارتفعت بشكل ملحوظ العام 2006 لتصبح 43.3%.
- ✧ استخدام التسهيلات المصرفية: يتضح من جدول 1 أن معظم التسهيلات تتم داخل فلسطين بنسبة 99%، ونسبة 1% المتبقية خارج فلسطين.
- ✧ التوزيع الجغرافي للتسهيلات: يتضح بشكل عام تركيز التسهيلات التي تمنحها المصارف في الضفة الغربية؛ فقد بلغت حصتها 72.4% العام 2006، وهذا ناجم عن ارتباط التسهيلات بحجم النشاط الاقتصادي والأداء الاقتصادي، ومعلوم مدى تعرض

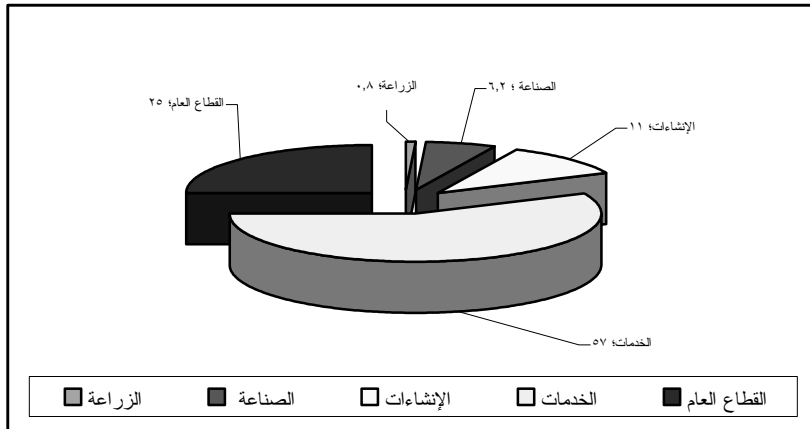
قطاع غزة لظروف الحصار والإغلاق، ما ساهم في زيادة حصة الضفة الغربية من التسهيلات.

✧ بالنسبة لهيكلية التسهيلات المقدمة من المصارف، يلاحظ من جدول 2 أن الأهمية النسبية والسيطرة كانت للجاري مدين على حساب القروض والمسحوبات المصرفية. فخلال الفترة 1997-2004، لم تقل حصة الجاري مدين عن 53% من التسهيلات، أما في السنتين 2005 و2006، فقد تراجعت الأهمية النسبية للجاري مدين لصالح القروض التي بلغت حصتها 64.4% و62.6% للعامين 2005 و2006 على التوالي، في حين أصبحت حصة الجاري مدين 34.8% و36.9% للعامين 2005 و2006 على التوالي.

✧ بالنسبة للتوزيع القطاعي للتسهيلات، يتضح من جدول 3 أن حصة قطاعات الإنتاج السلعي قد بلغت 17.91% العام 2006، وبلغت حصة قطاعات الخدمات الإنتاجية 28.47%، وحصة قطاعات الخدمات الاجتماعية 28.22%. ويتضح من شكل 2 ضآلة حصة قطاع الزراعة من التسهيلات، حيث بلغت 0.81% العام 2006، وهي بتراجع مستمر منذ العام 1997، إذ بلغت 3.68%. كما تتضح ضآلة حصة قطاع الصناعة التي هي أيضاً بتراجع مستمر، إذ بلغت 12.94% العام 1997، وتراجعت إلى 6.15% العام 2006. أما قطاع الإنشاءات، فكان التراجع فيه أقل حدة من قطاعي الزراعة والصناعة، إذ بلغت حصته 12.39% العام 1997، وأصبحت 10.95% العام 2006. كما تراجعت نسبة قطاع الخدمات (بنوعها الإنتاجية والاجتماعية)، إذ بلغت 60.83% العام 1997، وأصبحت 56.7% العام 2006، ويلاحظ أن التراجع في القطاعات السابقة كان لصالح القطاع العام الذي ارتفعت نسبة التسهيلات الممنوحة له من 10.27% العام 1997، إلى 25.4% العام 2006.

يتضح من العرض السابق أن المصارف تتبع سياسة متحفظة في منح التسهيلات للقطاعات المختلفة، وعلى الرغم من اتجاه نسبة التسهيلات نحو الزيادة في حصتها من إجمالي الودائع، فإنها تبقى منخفضة بمقارنتها مع دول أخرى؛ وذلك ناجم عن الظروف الخاصة التي تمر بها الأراضي الفلسطينية.

شكل 2: التوزيع القطاعي للتسهيلات المصرفية العام 2006



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، 2006.

3- الخلفية النظرية

يتناول هذا الجزء من الدراسة الإطار والخلفية النظرية لأهمية وأثر تطبيق التشريعات المصرفية على القدرة التنافسية للاقتصاد، وبشكل أساسي للقطاع الخاص. وسيرتكز البحث بدءاً على دراسة العلاقة المتبادلة بين النظام المصرفي والاقتصاد الوطني بقطاعاته المختلفة وأهمها القطاع الخاص. وانطلاقاً من أهمية النظام المصرفي ودوره وتأثيره وتأثره بالاقتصاد؛ سيتم البحث في أهمية التشريعات المصرفية ومبرراتها وتأثيراتها على واقع العمل المصرفي.

يلعب النظام المالي عامة، والمصرفي خاصة، دوراً مهماً ورئيساً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مختلف بلدان العالم على اختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة فيها. إذ تساعد المصارف، بمختلف أنواعها، في دفع عجلة النمو الاقتصادي من خلال القيام بدور الوسيط بين وحدات الفئات المالي ووحدات العجز المالي في النظام الاقتصادي. وتقوم المصارف بتجميع المدخرات المشتتة والمودعة من قبل القطاع العائلي وتجعلها متاحة للاقتراض من قبل المستثمرين والمستهلكين والقطاع الحكومي. وإضافة إلى وظيفتي الإيداع والإقراض، تقوم المصارف بأنشطة مصرفية أخرى تتراوح بين المشاركة في الأنشطة الاستثمارية والإنتاجية، والتسهيلات الائتمانية المتعلقة بتمويل أنشطة التجارة الخارجية، وأنشطة التمويل التأجيري، والتأمين، والوساطة المالية (Spong, 1994).

إن الوظيفة التي يقوم بها النظام المصرفي تتمثل أساساً بتحويل الأموال من أيدي الجهات غير المنتجة (أو الأقل إنتاجاً) إلى الأطراف المنتجة والعاملة في الاقتصاد. ويمكن فهم العلاقة القائمة بين النظام المصرفي والنشاط الاقتصادي من منظورين: يتعلق أحدهما بالتأثيرات الآنية، بينما يتعلق الآخر بالتأثيرات في المدى البعيد. إذ يؤثر النشاط المصرفي أنياً في الاقتصاد من خلال تمكين

المستثمرين والمستفيدين من الحصول على التسهيلات المصرفية التي تمول أنشطتهم الإنتاجية، مع افتراض أن المستفيد الأكبر من هذه التسهيلات هي الأطراف المنتجة في الاقتصاد وليس المستهلكين الأفراد أو الحكومات. أما في المدى البعيد، فإن من شأن الأنشطة الإنتاجية القائمة، بعد استفادتها من الخدمات المصرفية، أن تنتج كميات إضافية من السلع والخدمات لتغطية الطلب المتزايد الناجم عن التوسع في الإقراض في المرحلة السابقة (المدى القصير) (Cameron, 1967).

تتسم العلاقة بين القطاع المصرفي والاقتصاد الوطني بالترابط والتأثير المتبادل. إذ يتأثر هذا القطاع بالمعطيات والمتغيرات الاقتصادية ويؤثر فيها. ويشير العديد من الأدبيات التي تناولت القطاع المصرفي بالبحث والدراسة إلى أن هذه العلاقة أصبحت أكثر وضوحاً عقب الحرب العالمية الأولى وأزمة الركود الاقتصادية العالمية في بداية الثلاثينيات من القرن الماضي. فقد شهدت الفترة التالية للحرب العالمية الأولى (بداية العشرينيات) حالة انتعاش اقتصادي كبير، وشمل ذلك غالبية القطاعات الإنتاجية والخدمية، بما فيها القطاع المصرفي العالمي. إذ توسع العمل المصرفي وتنامت أرباح المصارف وازداد عدد فروعها. ومع هذا الازدهار والنمو، تم إغفال مسألة مهمة وهي الإخفاقات المتعددة التي أصابت عدداً من المصارف العالمية الصغيرة والمبتدئة، إضافة إلى الاندماجات التي حصلت بين عدد كبير من المصارف الصغيرة. وبالنتيجة، تراجع عدد المصارف بشكل ملحوظ خلال تلك الفترة (Spong, 1994).

وقد استمر هذا الوضع حتى بداية أزمة الركود العالمي في بداية الثلاثينيات، حيث تأثرت القطاعات الاقتصادية كافة بهذه الأزمة، وتأثر القطاع المصرفي بشكل أكبر في مختلف دول العالم. واستمر تأثير هذه الأزمة حتى العام 1933؛ وهو العام الذي قررت فيه الإدارة الأمريكية آنذاك إغلاق المصارف الأمريكية لمدة 8 أيام. وبعد هذا الإغلاق الجزئي، فتحت المصارف أبوابها بعد خضوعها للفحص من قبل البنك الفيدرالي الأمريكي. وشمل هذا الفحص إجراءات الترخيص، وشروط

العمل، والأوضاع المالية للمصارف. وفي نهاية العام 1933، تقرر إغلاق عدد كبير من المصارف ودمج عدد آخر في المصارف الكبيرة (Spong, 1994).

وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية، شهد النظام المصرفي تطورات دراماتيكية متأثراً بحالة الانتعاش الاقتصادي التي ميزت الفترة اللاحقة للحرب. ومن منطلق التأثيرات المتبادلة بين القطاع المصرفي والتطورات الاقتصادية، وبسبب قدرة المصارف ومرونتها على التكيف مع الأوضاع الطارئة نتيجة تراكم الخبرات وتتابع الأزمات التي مرت بها، استطاع النظام المصرفي الاستفادة من تطور ونمو القطاعات الاقتصادية الأخرى. وتزامنت استفادة النظام المصرفي من تلك الأوضاع مع تطوير وتنويع وتوسع الخدمات والأنشطة المصرفية التي يقدمها هذا النظام. وشكلت المصارف مصدر التمويل الرئيسي لعملية البناء والتنمية التي شهدها العالم الغربي خلال تلك الفترة. واستمر تأثير وتأثر النظام المصرفي في النشاط الاقتصادي بالتزايد مع مرور الوقت. واتسع نطاق اختصاص المصارف، لتصبح مشاركاً رئيسياً في الأنشطة الاقتصادية، وفي مختلف المجالات، بعد أن كان دورها مقتصرًا على تمويل هذه الأنشطة. وشكل هذا التداخل والتشعب في عمل المصارف دافعاً لإصدار تشريعات مصرفية جديدة تتجاوب وتتلاءم مع الواقع الجديد (Spong, 1994).

ويستدل على عمق العلاقة المتبادلة بين النظام المصرفي والواقع الاقتصادي من خلال مفصل تاريخي آخر، تمثل بتداعيات أزمة الائتمان في بداية الثمانينيات التي استمرت حتى مطلع التسعينيات. إذ عانت المصارف من ضعف رأسمالها وتشتت أصولها وارتفاع نسبة الديون المشكوك بها. وأدت هذه الأزمة إلى تأثيرات سلبية حادة على الاقتصاد العالمي. تمثلت هذه التأثيرات بحالة من الركود والتراجع في العديد من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية (www.al-mannarah.com).

وقد شهدت الأسواق المالية في العقد الأخير من القرن الفائت بروز وتنامي ظاهرة العولمة المالية وانفتاح الأسواق المالية أمام التدفقات الرأسمالية من الاقتصادات

المتطورة باتجاه الاقتصادات الناشئة والنامية. وعلى الرغم من المزايا الإيجابية التي رافقت هذا التطور والانفتاح، فإن تأثيرات سلبية مهمة ظهرت، وتمثلت بحدوث العديد من الأزمات المالية، كأزمة الديون في المكسيك، وأزمة دول جنوب شرق آسيا. ويرجع العديد من المراقبين بعض أسباب هذه الأزمات إلى ضعف الأنظمة المصرفية في الدول المقترضة.

ولعل معالم وآثار الأزمة الحالية التي تعانيها اقتصادات عدد من الدول الغربية حاضرة بقوة في أذهان المراقبين والمحللين. فقد بدأت هذه الأزمة أساساً نتيجة أزمة القروض العقارية وتعثر العديد من المقرضين والمؤسسات المصرفية الوسيطة في سداد ديونهم العقارية للمؤسسات المقرضة، ما خلق أزمة سيولة لدى هذه المؤسسات وتسبب في إفلاس العديد منها. وأثرت هذه الأزمة بالنتيجة على أسعار صرف الدولار بعد التخفيضات المتعاقبة لسعر الفائدة على الدولار والمقررة من البنك الفيدرالي الأمريكي. وانعكست آثار هذه الأزمة وتداعياتها على مختلف القطاعات الاقتصادية، وأدت إلى تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وتزايد معدلات التضخم في العديد من دول العالم.

ويمتد تأثير القطاع المصرفي على الواقع الاقتصادي ليطلق ويؤثر على معدلات التضخم السائدة. إذ أن من شأن قدرة المصارف في خلق النقد، المساهمة في تزايد المستوى العام للأسعار. ويؤيد علماء مثل Friedman & Schwartz التوجهات القائلة إن النظام المصرفي غير المؤطر تشريعياً، يمكن أن يقود إلى زيادات غير مسيطر عليها في الأسعار. لذلك، فإن استخدام السياسة النقدية (العنوان الرئيس الذي تعمل في إطاره المصارف) يأتي لمعالجة الأوضاع الاقتصادية السائدة (التضخم أو الركود الاقتصادي) عن طريق حث الجهاز المصرفي على اتباع سياسات وإجراءات توسعية أو انكماشية، وفقاً للخلل أو الأزمة الاقتصادية التي تعانيها الدولة (Spong, 1994).

وانطلاقاً من هذا الترابط والتأثيرات المتبادلة بين القطاع المصرفي والأنشطة الاقتصادية الأخرى؛ سيركز ما تبقى من هذا الجزء من الدراسة على البحث في تأثير التشريعات المصرفية على النظام المصرفي. ويشمل البحث محاور عدة: أهمية وأسباب سن التشريعات والأنواع المتعددة للتشريعات المصرفية، وتأثيرات التشريع على واقع القطاع المصرفي بشكل عام.

صنّف الباحثون والمختصون في العمل المصرفي أسباب ودوافع سن التشريعات المصرفية إلى مجموعتين. تفترض المجموعة الأولى أن سن التشريعات المصرفية ينطلق من طبيعة وأهمية الدور الذي يلعبه القطاع المصرفي في النشاط الاقتصادي، من خلال وظيفة الوساطة المالية. وترى المجموعة الثانية أن الدافع الرئيس وراء سن هذه التشريعات هو حدوث الأزمات والإخفاقات التي عانى منها النظام المصرفي، وأن تعديل وتطوير التشريعات جاء كردة فعل على تعاقب هذه الأزمات وتعدد تأثيراتها السلبية، ومحاولة منع تكرارها، والتقليل من آثارها (حداد وآخرون، 2000).

وعلى الرغم من تعدد دوافع التشريع المصرفي، فإن الهدف المشترك للتشريع يتمثل أساساً بالرغبة في خلق بيئة تنافسية ملائمة للقطاع المصرفي، والتأكد من جودة وسلامة العمل المصرفي، ومحاولة اتخاذ إجراءات وقائية اتجاه الأزمات والإخفاقات المصرفية والحد من تأثيراتها السلبية. وسينعكس هذا بطبيعة الحال على أداء مختلف الأنشطة الاقتصادية.

تشير الأدبيات والدراسات السابقة إلى أن التشريع المصرفي يمر بثلاث مراحل، وتحدد مهام التشريع وأهدافه طبيعة ومسمى كل مرحلة من هذه المراحل. وتركز المرحلة الأولى على تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، وإيجاد البيئة القانونية وتطويرها، وتصحيح أوضاع المؤسسات المصرفية العاملة التي تواجه صعوبات. أما المرحلة الثانية فتركز على تشجيع التوسع في العمل المصرفي، ووضع السياسات الضرورية إلى الانتقال للاقتصاد المفتوح. ويسعى المشرع في

المرحلة الثالثة إلى الوصول إلى تحرير شبه كامل لسوق العمل المصرفي، وإعطاء الجهاز المصرفي حرية وقدرة عالية في حركة رأس المال، وتقليل التدخلات والتقييدات في النظام المصرفي من قبل الجهات الإشرافية إلى حدودها الدنيا (حداد وآخرون، 2000).

تتعدد وتتفاوت أهداف التشريع المصرفي، وينتج عن هذا التعدد اختلاف في أنواع التشريعات المصرفية. وتتفق معظم الأدبيات على وجود سبعة أنواع للتشريعات، وقد تراوحت معايير التمييز بين تلك الأنواع على أسس معينة منها: الغاية من التشريع وآليات وعوامل الرقابة المستخدمة، إضافة إلى أساس شمولية ونطاق تطبيق التشريعات والمرحلة التي يمر بها التشريع. وعلى الرغم من أهمية جميع أنواع التشريعات وفائدة كل منها في تحقيق أغراض وأهداف محددة، فإن تركيز هذه الدراسة سينصب على التشريعات الرشيدة والحصيفة (Prudential Regulations). ويرجع ذلك إلى أهمية هذا النوع من التشريعات، وقدرته على تحقيق التوازن المطلوب بين هدف تحقيق الاستقرار النقدي والكفاءة والجودة المصرفية، مع هدف حماية المودعين والمستفيدين من التسهيلات المصرفية (Tirole, 1994). وعادة ما يتم تطبيق التشريعات الرشيدة في المرحلة الأولى المشار إليها في الفقرة السابقة، وذلك بسبب حاجة القطاع المصرفي في تلك المرحلة إلى تشريعات محافظة نسبياً، ولها القدرة على مراقبة الأنشطة المصرفية والتجاوب والتدخل في الوقت المناسب، للحفاظ على كفاءة السوق، والحد من تأثيرات الأزمات المتعاقبة التي قد يعاني منها القطاع خلال تلك الفترة.

تؤثر التشريعات المصرفية على مختلف الفئات المشاركة والفاعلة في الأنشطة المصرفية. ويتم تحديد طبيعة هذه التأثيرات وفقاً للهدف أو الغرض الذي تسن التشريعات المصرفية من أجله، وهذا بدوره يحدد طبيعة التشريع. إذ يتأثر سلوك المودعين والمساهمين وثقتهم في المصارف استناداً إلى معايير الحماية والضمانات على الودائع والإدارة السليمة لمركبات الجهاز المصرفي، والأسس المتعلقة بسرية البيانات المصرفية، وحماية حقوق المساهمين، وأسس الرقابة

الداخلية والخارجية التي تتضمنها التشريعات. ويُتوقع أن تزيد ثقة المتعاملين بالجهاز المصرفي كلما توفر مزيد من الضمانات للمودعين. ويؤثر ذلك في سلوكهم، حيث تشكل هذه الضمانات حافزاً لهم، بالإضافة لعوامل أخرى تتعلق بالعوائد، لتفضيل الإيداع في المصارف على حساب الاحتفاظ بالسيولة النقدية أو الاستهلاك، الأمر الذي يساهم في زيادة وتنوع مصادر الدخل والتمويل لدى المصارف، وبالتالي زيادة القدرة الائتمانية لهذه المصارف.

وتتأثر مجموعة المقترضين والمستفيدين من الخدمات المصرفية في حال توفر التشريعات المصرفية الضامنة لبيئة تنافسية بين المصارف. ويشمل ذلك المعايير المتعلقة بالحوكمة والشفافية والإفصاح وقواعد منع الاحتكار. كما تحافظ التشريعات المصرفية السليمة على الاستقرار النقدي في الدول، إذ تساهم هذه التشريعات في السيطرة على مركبات عرض النقد في الاقتصاد. كما إنها تعمل على التأثير على توجهات الجهاز المصرفي وسلوكه، من خلال التأثير بأدوات الائتمان المصرفي، وبما يخدم ويساهم في معالجة الأزمات والإخفاقات التي قد يعانها الاقتصاد.

أما فيما يتعلق بالمصارف نفسها، فإن من شأن التشريعات المصرفية الرصينة أن تعزز من أداء المصارف وكفاءتها، حيث تشتمل التشريعات على المحددات والقيود اللازمة لخلق بيئة تنافسية بين المصارف. ويتم ذلك عبر تحديد أسس العلاقة بين الجهة الإشرافية (البنك المركزي) والمصارف. كما إن التشريعات تضع عدداً من الضوابط على الأنشطة التي تقوم بها المصارف لضمان الحفاظ على استمرارية المصارف، وعدم حدوث إخفاقات على الصعيد الجزئي أو الكلي في الجهاز المصرفي. وتشتمل التشريعات كذلك عدداً من النصوص التي تدفع المصارف للتكيف مع المتغيرات التكنولوجية في أساليب تقديم الخدمات المصرفية، كما يمكن لهذه النصوص أن تحث المصارف على تنويع الخدمات المصرفية المقدمة للتجاوب مع المستجدات التي يشهدها النظام المصرفي على المستوى الدولي (Spong, 1994).

خلاصة القول، إن القطاع المصرفي يؤثر ويتأثر بالمعطيات الاقتصادية. إذ يلعب هذا القطاع دوراً محورياً في دعم وتمويل عملية التنمية، وفي التأثير على أداء القطاعات الاقتصادية المختلفة، كونه مصدراً رئيساً من مصادر التمويل، ومن خلال قدرته في التأثير على الاستقرار النقدي في الاقتصاد. كما يتأثر أداء القطاع المصرفي بالأداء العام للاقتصاد والأزمات التي تشهدها الاقتصادات في مختلف دول العالم. ونظراً لهذا التأثير المتبادل بين القطاع المصرفي والنشاط الاقتصادي، والتأثيرات الكبيرة للتشريعات المصرفية على مختلف الفئات المشاركة والمتأثرة بالنشاط المصرفي، فقد تم إيجاد وتطوير التشريعات المصرفية لتنظيم الشؤون المتعلقة بالعمل المصرفي، وتحديد أسس العلاقة بين السلطات النقدية ومكونات الجهاز المصرفي.

4- التجارب الدولية في مجال التشريعات المصرفية

يتناول هذا الجزء من الدراسة تجارب بعض الدول في مجال التشريع المصرفي، من حيث الأحكام الرئيسية في قوانين هذه الدول، كما يعرض بعض المؤشرات الرئيسية المتعلقة بأداء المصارف. وذلك حتى تستخدم هذه الأحكام والمؤشرات في تقييم أحكام قانون المصارف الفلسطيني ومسودة مشروع قانون المصارف المقترح، إضافة إلى أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني. وتم في هذا الجزء تناول تجربة كل من الأردن، ومصر، ولبنان، وإسرائيل، كونها دولاً مجاورة، كما تم تناول التجربة الإماراتية لانتشار فروع المصارف الأجنبية فيها.

1-4 التجربة الأردنية

صدر أول قانون للمصارف في الأردن العام 1966. وفي العام 2000، عمل المشرع الأردني على تحديث القانون، حيث تم إصدار قانون البنوك رقم 28 لسنة 2000، وتم إلغاء القانون القديم. ويتضح الاهتمام بتنظيم عمل المصارف، حيث تم إصدار 4 قوانين أخرى، وهي: قانون مؤسسة ضمان الودائع رقم 33 لسنة 2000، وقانون إدارة الودائع المجمدة المؤقت رقم 33 لسنة 2003، وقانون البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة المؤقت رقم 53 لسنة 2003، وقانون معلومات الائتمان المؤقت رقم 82 لسنة 2003. ومن أهم ملامح هذا القانون:

✧ ترك القانون المجال للبنك المركزي الأردني في تحديد رأس المال المصرح به والمكتتب بالنسبة للمصارف المحلية، وتعديل ذلك وفقاً لمتطلبات العمل المصرفي. أما فرع المصرف الوافد الذي يساوي نصف رأس المال المقرر للمصرف المحلي، فيحول دفعة واحدة للبنك المركزي الأردني، ويجوز للبنك المركزي زيادة رأسمال الفرع الوافد بما يعادل رأسمال المصرف المحلي كحد أقصى. كما اشترط القانون على الفرع الوافد موافقة البنك المركزي على تعيين موظف غير أردني، وكذلك تحديد عدد الموظفين غير الأردنيين.

- ✧ يلتزم كل مصرف يمتلك 5% من الأسهم والحصص في رأسمال أي شركة أخرى بإخطار البنك المركزي عن هذا التملك خلال 15 يوماً من تاريخ اكتسابه.
- ✧ أفرد القانون فصلاً خاصاً بالمصارف الإسلامية، وفصل الأعمال التي يقوم بها المصرف الإسلامي والتي تتوافق مع هيئة الرقابة الشرعية.
- ✧ الاحتياطي القانوني هو 10% من الأرباح الصافية سنوياً حتى يصل إلى مرحلة يصبح الاحتياطي القانوني مساوياً لرأس المال المكتتب به.
- ✧ اشترط القانون على الفرع الوافد أن ينشر الحسابات الختامية الإجمالية للشركة الأم خارج الأردن، إلى جانب حساباته الختامية الخاصة في الأردن.
- ✧ أكد القانون على السرية الخاصة بالعملاء حتى لو انتهت علاقة العميل مع المصرف.
- ✧ الاندماج: أعاد القانون موضوع الاندماج إلى قانون الشركات، واشترط الموافقة الخطية من البنك المركزي على ذلك. كما يقوم البنك المركزي بتعيين الخبراء والمختصين الذين يشتركون في لجنة التقدير التي تعين حسب قانون الشركات. شجع القانون على الاندماج، حيث أجاز للبنك المركزي أن يمنح حوافز لتشجيع الاندماج بما فيها توفير قروض ميسرة بالشروط والضمانات التي يقررها. كما ترك القانون للبنك المركزي الحق بإصدار قرار في حالة تعثر مصرف أن يندمج في مصرف آخر.
- ✧ التصفية: البنك المركزي هو الجهة الوحيدة التي تقرر التصفية على الرغم مما ورد في قانون الشركات. وحدد حالات التصفية، على النحو التالي: ارتكاب مخالفة أو أكثر قد تؤدي إلى تبيد موجودات المصرف، وإذا أصبح المصرف غير قادر على مقابلة الطلب على ودائعه أو باقي التزاماته، وإذا زاد مجموع خسائره على 75% من رأس المال المكتتب.
- ✧ أشار القانون إلى وضع نظام إلكتروني لتحويل الأموال بالتنسيق مع المصارف، ويجوز الإثبات في القضايا المصرفية بجميع طرق الإثبات، بما في ذلك البيانات الإلكترونية أو البيانات الصادرة عن أجهزة الحاسوب أو مراسلات أجهزة التلكس.
- ✧ نص القانون على وجود جمعية للمصارف.
- ✧ نص القانون على إنشاء مؤسسة ضمان الودائع، وهي ذات استقلال مالي وإداري، هدفها حماية المودعين لدى المصرف بضمان ودائعهم لديها، وذلك تشجيعاً للادخار

وتعزيزاً للثقة بالنظام المصرفي الأردني. ويتكون رأسمال المؤسسة من: مليون دينار من الحكومة الأردنية، ورسم تأسيس غير مسترد بقيمة 100 ألف دينار يدفعها كل مصرف على دفعتين، إضافة إلى 2.5 بالألف من مجموع الودائع لديه سنوياً. وإذا وجد البنك المركزي أن درجة المخاطرة أصبحت غير مقبولة، أعطى القانون مجلس إدارة المؤسسة الحق في زيادة الرسم السنوي للمصرف، بما لا يزيد على ضعف الحد الأعلى لهذا الرسم ولو أدى إلى تجاوز الحد الأعلى لاحتياجات المؤسسة. وتودع المؤسسة أموالها غير المخصصة في حسابات خاصة لدى البنك المركزي، كما يجوز لها أن تودع أموالها لدى أي مصرف بما يفي بالتزاماتها. وتضمن المؤسسة الودائع بالدينار، ويصبح مبلغ الضمان مستحق الأداء عند قرار تصفية المصرف، وعند تصفية المصرف تصبح المؤسسة هي الممثل القانوني الوحيد له.

✧ تضمن القانون إنشاء صندوق لإدارة الودائع المجمدة، حيث أعطى القانون صلاحية لمجلس الوزراء بتجميد أي ودائع موجودة في الأردن لدى أي جهة عامة أو خاصة، إذا كانت مملوكة لجهة حكومية غير أردنية، وتعرضت لظروف قد تنعكس سلباً على الجهاز المصرفي الأردني. وتحوّل هذه الودائع لصندوق إدارة الودائع المجمدة للتصرف فيها وفق أحكام القانون، ولا يجوز الحجز على أموال الصندوق من أية جهة كانت.

✧ أشار القانون إلى إنشاء البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة، وذلك لتوفير التمويل اللازم للشرائح الفقيرة لمساعدتها على إقامة مشاريع إنتاجية صغيرة للحد من ظاهرة الفقر والبطالة، ونشر ثقافة الإقراض متناهي الصغر. ويعتبر البنك شركة مساهمة خاصة، ويتم تأسيسه بتعاون من الحكومة الأردنية، وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية، ويعفى البنك من جميع الضرائب والرسوم والرخص.

✧ أشار القانون إلى إنشاء شركات مهمتها إصدار تقارير ائتمانية للغير، مقابل أجر يحدده محافظ البنك المركزي الأردني. وأكد القانون على استمرارية ضمان السرية، وأن تقدم هذه التقارير بناء على موافقة الشخص الذي يرد اسمه في قوائم الجدارة الائتمانية أو تعهد الشخص خطياً بأنه سيوجه عرضاً ملزماً بمنح ائتمان لذلك الشخص.

ونظراً لصدور القانون الجديد في الأردن، وقيام البنك المركزي بإصدار التعليمات اللازمة لتنفيذه، فمن الواضح أن ذلك قد أثر بصورة إيجابية على أداء المصارف في الأردن الذي يتضح بارتفاع حجم الودائع من 11.6 مليار دينار العام 2004 إلى 14.8 مليار دينار في شباط/2007 (بنسبة زيادة 27.6%) كما ارتفعت التسهيلات الائتمانية من 6.2 مليار دينار العام 2004 إلى 10.1 مليار دينار في شباط/2007 (بنسبة زيادة 63%). وبذلك، زادت نسبة التسهيلات إلى الودائع من 53.4% العام 2004 إلى 68% في شباط/2007 (www.abj.org.jo).

وتذهب غالبية هذه التسهيلات للقطاع الخاص، الذي بلغت نسبته 77.2% العام 2006. وبالنسبة للتوزيع القطاعي للتسهيلات، يلاحظ أنها تغيرت، فتسهيلات قطاع الصناعة كانت تشكل 15.4% العام 2002 وانخفضت إلى 11.6% العام 2007، وكذلك انخفضت التسهيلات المقدمة لقطاع التجارة العامة من 34.3% العام 2002 إلى 21.4% العام 2007، وبالمقابل ارتفعت نسبة التسهيلات المقدمة لقطاع الإنشاءات من 15% العام 2002 إلى 17% العام 2007، كما ارتفعت التسهيلات الأخرى (غير مفصلة) من 25.3% العام 2002 إلى 33.3% العام 2007. كما يلاحظ ارتفاع حصة شراء الأسهم من 0.9% العام 2002 إلى 3.8% العام 2007 (www.abj.org.jo).

2-4 التجربة المصرية

صدرت في مصر قوانين عدة تنظم العمل المصرفي. وفي العام 2003، عمل المشرع المصري على إلغاء القوانين السابقة، وأصدر قانوناً جديداً هو " قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد رقم 88 لسنة 2003"، والمعدل بالقانون رقم 162 لسنة 2004، وبالقانون رقم 93 لسنة 2005، ومن أهم ملامح هذا القانون:

❖ حدد رأسمال المصرف المصدر والمدفوع بالكامل بأن لا يقل عن 500 مليون جنيه مصري، ورأسمال فرع المصرف الوافد بأن لا يقل عن 50 مليون دولار، كما حدد رسوم تسجيل المصرف.

- ❖ ترك المجال لكل مصرف كي يحدد معدلات العائد عن العمليات المصرفية وأسعار الخدمات المصرفية، ولكنه اشترط عليه أن يفصح للعميل عن ذلك.
- ❖ الاندماج: تناول القانون عملية الاندماج في مادة واحدة، حيث أجاز الاندماج بين المصارف بعد استيفاء شروط البنك المركزي، وأعطى للبنك المركزي الحق في أن يجبر مصرفاً على الاندماج في مصرف آخر في حالة تعرضه لمشاكل مالية تؤثر على مركزه المالي.
- ❖ إنشاء المعهد المصرفي، بحيث يتبع للبنك المركزي ويكون له شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة، وذلك لتنمية مهارات العاملين في القطاعات المصرفية والنقدية والمالية.
- ❖ اشترط القانون على أي شخص يمتلك ما يزيد على 5% من أسهم المصرف، ولا يتجاوز 10% أن يعلم البنك المركزي خلال 15 يوماً، ولا يجوز لأي شخص تجاوز نسبة 10% من أسهم المصرف إلا بموافقة البنك المركزي. ويدخل في نسبة 10% الأقارب من الدرجة الرابعة للشخص الطبيعي، وكل أعضاء مجلس الإدارة إذا كان الشخص اعتبارياً.
- ❖ يحظر على المصرف إصدار أذون قابلة للدفع لحاملها وقت الطلب، وقبول الأسهم التي يتكون منها رأسمال المصرف بصفة ضمان للتمويل أو التعامل في أسهمه، وتجاوز القيمة الاسمية للحصص أو الأسهم التي يملكها المصرف لغير أغراض المتاجرة مقدار القاعدة الرأسمالية للمصرف التي تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون أساس حسابها. كما يحظر على المصرف الدخول كشريك متضامن في شركات الأشخاص أو التوصية بالأسهم، والتعامل في المنقول أو العقار بالشراء أو البيع أو المقايضة عدا المخصص لأعمال المصرف، أو تؤول ملكيته وفاء لدين.
- ❖ يضع كل مجلس إدارة مصرف قواعد الائتمان للعملاء والإجراءات التي تتبع للتأكد من الجدارة الائتمانية وصحة المعلومات المقدمة وإجراءات إتاحة هذا الائتمان ونظام الرقابة على استخدامه. وعلى كل مصرف التأكد من أن التسهيلات الائتمانية تستخدم في الأغراض والمجالات التي حددت في الموافقة الائتمانية، وعلى المصرف أن يتابع ذلك.

- ✧ يحتفظ كل مصرف بسجل للضمانات العينية المقدمة من العملاء عن التمويل والتسهيلات الائتمانية المقدمة لهم، وعليه أن يتأكد من جديتها وسند ملكيتها وقيمتها عند تقديم الائتمان.
- ✧ أن يقوم كل مصرف بتقييم نصف سنوي على الأقل لمخاطر استثماراته ومحفظة الائتمان لديه، وما تم من إجراءات في شأنها.
- ✧ ينشر المصرف قوائمه المالية كل 3 أشهر، ويرفق موجزاً لتقرير مراقب الحسابات في صحيفتين يوميتين، ويقدم للبنك المركزي بيانات شهرية عن مركزه المالي.
- ✧ يقوم بمراجعة حسابات المصرف مراقبان للحسابات.
- ✧ إنشاء صندوق يسمى صندوق التأمين على الودائع في المصارف، تكون له الشخصية الاعتبارية وميزانية مستقلة، وله مجلس أمناء برئاسة محافظ البنك المركزي وعضوية جميع المصارف.
- ✧ أجاز للقطاع الخاص أن يملك أسهماً في مصارف القطاع العام، وفي تلك الحالة يسري على المصرف قانون الشركات المساهمة.
- ✧ المحافظة على سرية العملاء، إلا بناء على حكم قانوني، حتى ولو توفي العميل.
- ✧ أفرد القانون باباً لرهن الممتلكات والأصول للمصارف، وأحال عملية الرهن إلى قانون التمويل العقاري. ولدعم عملية الرهن، نص القانون على خفض رسوم الرهن إلى النصف. ويجوز رهن المحال التجارية والأوراق المالية، وأباح القانون للمصرف بيع الأوراق المالية بعد 10 أيام من إبلاغ المدين بالوفاء.

على الصعيد العملي، مرت المصارف في مصر بمراحل عدة، حيث كان الجهاز المصرفي، في منتصف القرن الماضي يتكون من مصارف تابعة للأجانب، وقد تم تأمين المصارف وإنشاء البنك المركزي العام 1961، وتم إدماج كثير من المصارف وتشكيل مصارف كبيرة الحجم وإنشاء مصارف متخصصة. وفي بداية الثمانينيات، تم تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار العربي والأجنبي، كما سمح للقطاع الخاص بتأسيس المصارف. أما بداية التسعينيات، فقد شهدت مصر مرحلة ضبط أداء المصارف، ومرحلة التحرر والإصلاح الاقتصادي، وتحرير سعر الفائدة وسعر الصرف، وزيادة فاعلية الرقابة من البنك المركزي. وفي المرحلة الراهنة، يجري تخصيص المصارف وتقوية نظم

المعلومات في الجهاز المصرفي، والحديث عن حوكمة المصارف، ورفع رأس المال
(www.sis.gov.eg).

وفيما يخص الاندماج، فقد بدأ منذ العام 1963 بدمج قسري بين مصارف عدة، وفي العام
1992 صدر قانون بدمج المصارف الضعيفة في مصارف قوية إجبارياً، فتم دمج 15
مصرفاً من المصارف الوطنية في المحافظات مع البنك الوطني الرئيس في القاهرة. وبعد
صدور القانون وتفعيله العام 2005، حدثت تغييرات جذرية، حيث اتجهت المصارف لرفع
رأسمالها إلى 500 مليون جنيه. وتم دمج مصارف عدة (التي لم تستطع تصويب
أوضاعها) مع بعضها للتوافق مع القانون، وتم شطب 4 فروع وافدة وتصفيتها. وقد أشاد
كثير من خبراء الاقتصاد المصري بأهمية الدمج وزيادة القدرة التنافسية للمصارف.

وقد ارتفع حجم رأسمال المصارف المصرية من 18.2 مليار جنيه العام 2003 إلى 27.1
مليار جنيه العام 2006 (بنسبة 49%)، كما ارتفع حجم الودائع من 403.1 مليار جنيه
العام 2003 إلى 568 مليار جنيه العام 2006 (بنسبة 41%)، ثم ارتفعت إلى 658.2 مليار
جنيه في حزيران 2007. (www.cbe.org.eg).

كما ارتفع إجمالي القروض من 296.2 مليار جنيه العام 2003 إلى 324 مليار جنيه العام
2006 (بنسبة زيادة 9.4%)، وكانت نسبة القروض إلى الودائع 57% العام 2006، ثم
أصبح حجم القروض 527.6 مليار جنيه في حزيران العام 2007، وأصبحت نسبة
القروض إلى الودائع 80%. وفي التوزيع القطاعي للتسهيلات، استحوذ قطاع الصناعة
على 36% العام 2006، يليه قطاع الخدمات بنسبة 27.3%، ثم قطاع التجارة بنسبة
18%، والزراعة بنسبة 2%.

3-4 التجربة اللبنانية

هناك قوانين عدة تنظم العمل المصرفي في لبنان، منها ما هو قديم، ومنها ما هو حديث،
وبالاطلاع على هذه القوانين يتضح ما يلي:

- ❖ اشترط القانون أن يكون المصرف المحلي شركة مغفلة⁴ أو مساهمة، أما المصرف الوافد فترك المجال للمصرف المركزي ليحدد رأسماله.
- ❖ خول القانون البنك المركزي تحديد عناصر الموجودات والمطلوبات.
- ❖ فيما يخص السرية، أشار القانون إلى أنه لا يجوز الحجز على الأموال والموجودات الموجودة لدى المصارف إلا بإذن خطي من أصحابها.
- ❖ أخضع القانون المصارف التي تتوقف عن الدفع لأحكام خاصة، وأشار إلى تشكيل لجنة تتولى صلاحيات مجلس الإدارة والجمعية العمومية العادية، كما تمثل مجموعة دائني المصرف المتوقف عن العمل.
- ❖ أشار القانون إلى إنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الودائع، ويساهم فيها كل مصرف لبناني بمبلغ مقطوع 100 ألف ليرة لبنانية، و2 بالألف من حساباتها الدائنة. وتودع أموال المؤسسة لدى البنك المركزي، ويكون هدفها ضمان الودائع بالعملة اللبنانية مهما كان نوعها. وأجاز القانون للمؤسسة المساهمة في شركة مغفلة موضوعها الأساسي ضمان مخاطر كل قرض صناعي أو زراعي أو سياحي أو حرفي أو تقنيات متخصصة، يمكن أن يمنح لمؤسسات صغيرة أو متوسطة الحجم (لا يتعدى عدد العاملين فيها 40 شخصاً).
- ❖ تنشأ في بيروت محكمة خاصة تسمى "المحكمة المصرفية الخاصة"، ولها أن تقرر بناء على الأحكام المعللة من حاكم مصرف لبنان وضع اليد على أي مصرف، إذا تبين أنه لم يعد في وضع يمكنه من متابعة أعماله.
- ❖ هناك قانون خاص بإنشاء المصارف الإسلامية (2004) التي ترخص من قبل البنك المركزي الذي يضع نظاماً خاصاً بعملياتها. ولا يجوز أن يقل أجل الودائع فيها عن 6 شهور، وأجاز لها حصراً تملك العقارات لإقامة مشاريع استثمارية، وعلى أن لا تقل عن 50% من عناصر الأصول والحقوق في ميزانية المصرف الإسلامي باستثمارات في لبنان. كما أن على المصرف الإسلامي إعلام زبائنه خطياً عن مخاطر العمليات

⁴ الشركة المغفلة: هي شركة عارية من العنوان تؤلف بين عدد من الأشخاص يكتبون بأسمهم أي إسناد قابلة للتداول ولا يكونون مسؤولين عن ديون الشركة، إلا بقدر ما اكتبوا به من المال.

والاستثمارات، وأن يكون لديه 3 مستشارين مختصين في أحكام الشريعة والفقه والعمليات المصرفية والمالية.

❖ صدر قانون خاص بتسهيل اندماج المصارف واشترط موافقة البنك المركزي، مع المحافظة على سرية الزبائن. وأجاز القانون إنهاء عقود بعض العاملين نتيجة الاندماج، وأعطى القانون مهلة 3 سنوات للمصرف الدامج ليصوب أوضاعه وفقاً للقانون. كما أجاز للبنك المركزي أن يمنح قروضاً ميسرة للمصرف الدامج، وإعفاء المصرف الدامج من ضريبة الدخل في السنة اللاحقة للاندماج، ومن جميع الرسوم والطابع ورسوم إصدار أسهم جديدة.

❖ يحظر على المصارف مزاوله التجارة أو الصناعة أو أي نشاط خارج الوساطة المالية، وترك للبنك المركزي تحديد نشاطات المصارف بتعليمات تصدر عنه.

❖ يشترط الحصول على الموافقة المسبقة من البنك المركزي إذا زادت أسهم الوساطة المالية على 10% من مجموع الأسهم، وكذلك على كل تعديل على النظام الأساسي لمؤسسة الوساطة المالية، وفتح أي فرع جديد في الداخل أو الخارج.

❖ يوجد في لبنان ما يسمى المصارف المتخصصة التي حدد رأسمالها بـ 30 مليون ليرة لبنانية، وتتحصر غايتها في استعمال وارداتها في عمليات التسليف المتوسط والطويل الأجل وفي التوظيف المباشر، أو المساهمة في عمليات شراء وبيع المستندات المالية لحسابها أو لحساب الغير، وفي إصدار الكفالات المتوسطة والطويلة الأجل مقابل ضمانات كافية. ولا يمنع القانون هذه المصارف من القيام بالعمليات المصرفية الأساسية، كما يسمح لها أن تستخدم أموالها في توظيفات لمدة تقل عن سنة، إما على شكل ودائع لدى مصارف أخرى، وإما على شكل تسهيلات ائتمانية لمؤسسات مالية أو بسندات عمومية.

❖ للبنك المركزي أن يطلب في أي وقت من مؤسسة الوساطة المالية أن تثبت أن موجوداتها تفوق مطلوباتها بمبلغ يساوي على الأقل قيمة رأس المال.

❖ للبنك المركزي أن يضع التعليمات اللازمة لتسيير العمل المصرفي.

على الرغم من بروز بعض المؤشرات الإيجابية، لم تقم المصارف اللبنانية، من الناحية العملية، بلعب الدور الأساسي في دعم القطاعات الاقتصادية. ونجم ذلك عن الظروف الخاصة للبلاد التي أدت إلى تراجع النشاط الاقتصادي، وتزايد المديونية العامة، وعدم

الاستقرار السياسي. فقد ارتفع إجمالي الودائع من 51.2 مليار دولار العام 2003 إلى 61.7 مليار دولار العام 2006 (بنسبة زيادة 20.5%). أما إجمالي التسهيلات، فقد ارتفع من 30.9 مليار دولار العام 2003 إلى 37.9 مليار دولار العام 2006 (بنسبة زيادة 22.7%)؛ أي أن نسبة التسهيلات إلى الودائع تحركت بشكل طفيف من 60.3% العام 2003 إلى 61.4% العام 2006. كما زاد عدد الفروع، وتمت أتمتة القطاع المصرفي، وزاد عدد القروض، وبخاصة لقطاع الإسكان. ويتركز معظم نشاط المصارف في بيروت الكبرى التي تستحوذ على 55% من الفروع، و54% من الودائع، و65% من حجم التسهيلات. كما اتصفت التسهيلات بتركيزها على عدد قليل من العملاء، حيث يستفيد 80% من المقترضين بنسبة لا تتعدى 8.3% من حجم التسهيلات (www.infopro.com.lb).

4-4 التجربة الإماراتية

صدر أول قانون يتعلق بالعمل المصرفي في الإمارات العام 1973. وقد عمل المشرع الإماراتي على إلغاء القانون القديم وأصدر قانون "المصرف المركزي والنظام النقدي وتنظيم المهنة المصرفية رقم 10 لسنة 1980"، كما أصدر قانوناً خاصاً بالمصارف الإسلامية وهو قانون المصارف والمؤسسات المالية والشركات الاستثمارية الإسلامية رقم 6 لسنة 1985. وما زال القانونان ساريين لغاية الآن، وبالاطلاع على القانون، يمكن إبراز الملامح الرئيسية التالية:

- ✧ يجوز للمصرف المركزي أن يجري مع المصارف العاملة في الإمارات العمليات التالية: إصدار شهادات إيداع بالدرهم، وبيع وشراء وإعادة خصم الأوراق التجارية الناشئة عن ديون حقيقية، على أن لا تتجاوز مدة استحقاقها 6 شهور، ومنح قروض أو سلف بالحساب الجاري لمدة 7 أيام دون ضمانات، و6 شهور أو أكثر بضمانات.
- ✧ حدد القانون المؤسسات التي ينطبق عليها وهي: المصارف التجارية، والمصارف الاستثمارية، والمؤسسات المالية، والوسطاء الماليون والنقديون، ومكاتب التمثيل، وأفرد القانون فصلاً خاصاً لكل نوع.

- ❖ المصارف التجارية: يشترط أن تكون مساهمة عامة، وترك للبنك المركزي تحديد شروط ومتطلبات الترخيص وفتح الفروع وما يتعلق بها، واشترط موافقة البنك المركزي المسبقة على فتح أي فرع أو تغيير مكانه، والتوقف عن العمل أو الدمج مع مصرف آخر، وحدد القانون حالات شطب المصرف.
- ❖ حظر القانون على المصارف التجارية شراء أسهم الشركات التجارية أو سندات القروض العائدة لها إلا في حدود 25% من أموال المصرف الخاصة، ما لم تكن قد آلت إليه استيفاء لدين مستحق، وعليه التخلص منها خلال سنتين، ولا يسري هذا الحظر على السندات الحكومية. وحظر منح قروض أو سلف لشراء العقارات تزيد على 20% من مجموع ودائعه.
- ❖ ترك المجال للبنك المركزي كي يحدد أموال المصرف التجاري، ونسب السيولة، وأموال المصرف الخاصة، ومقدار تعهد المصرف بالكفالات، والحد الأقصى لمجموع عمليات الخصم، والحد الأقصى لإقراض الشخص الطبيعي أو المعنوي من أموال المصرف الخاصة، ونسبة الاحتياطي من الودائع، وما يتعلق بالاعتمادات المستندية، وأسعار الفائدة، والمدة اللازمة للالتزام بالتعليمات الصادرة.
- ❖ يجوز للمصرف التجاري أن يعين مدقق حسابات واحد أو أكثر.
- ❖ تصفية المصرف التجاري: لم يفصل القانون في موضوع التصفية، ولكنه أشار إلى أن على البنك المركزي أن يبين المؤسسة المكلفة بتصفية العمليات المعلقة حتى تاريخ إغلاق المصرف.
- ❖ المصارف الاستثمارية: تمنع من قبول ودائع لأقل من سنتين، ويجوز لها الاقتراض من مركزها الرئيس أو المصارف الإقليمية أو المحلية أو السوق المالية. وترك القانون المجال للبنك المركزي كي يحدد آلية عملها ونشاطها.
- ❖ المؤسسات المالية: لا يشمل نشاطها قبول الودائع، ولكن يجوز لها الاقتراض من مركزها الرئيس أو المصارف الإقليمية أو المحلية أو السوق المالية. ويحدد البنك المركزي الأمور التي تتعلق بالترخيص.
- ❖ الوسطاء الماليون والنقديون ومكاتب التمثيل. وترك المجال للبنك المركزي كي يحدد شروط الترخيص والالتزامات المترتبة عليهم وحالات سحب الترخيص.

✧ المصارف الإسلامية: لها الحق في مباشرة جميع أو بعض الخدمات والعمليات المصرفية والتجارية والمالية والاستثمارية، وجميع أنواع الخدمات والعمليات التي تمارسها المصارف التي وردت في قانون المصارف. وللمصارف الإسلامية الحق في تأسيس الشركات والإسهام في مشاريع قائمة أو تحت التأسيس، بشرط أن يكون نشاطها متفقاً مع أحكام الشريعة الإسلامية. ويشكل مجلس الوزراء هيئة عليا شرعية لا يقل عددها عن 3 تضم عناصر شرعية وقانونية ومصرفية، تتولى الرقابة على المصارف الإسلامية.

من الناحية العملية، يتكون هيكل النظام المصرفي في الإمارات من أنواع المؤسسات التي سبق ذكرها في القانون، وهي: 64 مصرفاً تجارياً، و3 مصارف استثمارية، ومصرفان متخصصان، و7 شركات تمويل، ومؤسستان للتنمية، ومؤسستان للاستثمار، و55 مكتب تمثيل. ومن حيث المصارف التجارية، يلاحظ انتشار واسع للمصارف الوافدة بينها، حيث بلغ عدد فروع المصارف التجارية 558 العام 2006، منها 19% مصارف وافدة. وفي العام نفسه، بلغ إجمالي موجودات المصارف التجارية 238 مليار درهم، 22% منها للمصارف الوافدة، كما جذبت المصارف الوافدة 21% من إجمالي الودائع، وساهمت بنسبة 19% من القروض.

ويلاحظ الزيادة المتسارعة في حجم الودائع، إذ ارتفعت من 248.1 مليار درهم العام 2003 إلى 558.3 مليار درهم العام 2006 (بنسبة زيادة 125%). في حين بلغ حجم التسهيلات المصرفية 226 مليار درهم العام 2003 (معظمها للمواطنين المقيمين بنسبة 87%)، وارتفعت إلى 537.4 مليار درهم العام 2006 (بنسبة زيادة 137.8%)، وبذلك تكون نسبة التسهيلات إلى الودائع قد ارتفعت من 91.1% العام 2003 إلى 96.3% العام 2006 (www.centralbank.ae).

وفي التوزيع القطاعي للتسهيلات المصرفية، يلاحظ التراجع في بعض القطاعات لصالح التسهيلات لأغراض أخرى؛ فقد توزعت التسهيلات المصرفية العام 2003 كما يلي: 0.4% للزراعة، و6.7% للصناعة، و39% للخدمات، و13.6% للإنشاءات، و23.1%

للقروض الشخصية (تجارية واستهلاكية)، و10% للحكومة، و7.2% للتسهيلات لأغراض أخرى. أما في العام 2006، فقد أصبح توزيعها كما يلي: 0.3% للزراعة، و6.3% للصناعة، و29.9% للخدمات، و11.5% للإنشاءات، و25.1% للقروض الشخصية (تجارية واستهلاكية)، و10.1% للحكومة، و16.8% للتسهيلات لأغراض أخرى.

4-5 التجربة الإسرائيلية

صدر في إسرائيل كثير من الأوامر التي تنظم عمل المصارف العام 1941، ثم صدر قانون بنك إسرائيل العام 1954، ثم صدر قانون البنوك العام 1981، وما زال سارياً، وصدر بعض التعديلات العام 1996. وبعد الاطلاع على القانون يمكن إبراز الملامح التالية:

- ✧ اعتمد نسبة 20% للسيطرة. كما عرّف التسهيلات طويلة الأجل إذا بلغت سنتين أو أكثر.
- ✧ حدد القانون الحد الأدنى لرأس المال المصرف الوافد على أن يكون مساوياً لرأس المال المصرف المحلي. ويتم اتخاذ قرار زيادة رأس المال عن طريق محافظ البنك المركزي الإسرائيلي وبتصديق من وزير المالية ولجنة المالية في الكنيست. ويعطى المصرف مهلة سنة واحدة لكي يعدل رأسماله، وقد يتم تمديدها إلى 3 سنوات بشكل محدد.
- ✧ فصل القانون أنواع المصارف في إسرائيل، وهي: مصارف تجارية، ومصارف عقارية، ومصارف استثمارية، ومؤسسات مالية، وشركات الخدمات المالية، وفروع المصارف الوافدة.
- ✧ يتم اتخاذ قرار ترخيص المصرف من قبل لجنة الترخيص التي حدد القانون أعضائها.
- ✧ تناول القانون بشكل مفصل الأعمال التي يسمح أو يحظر القيام بها من قبل كل نوع من أنواع المصارف التي سبق ذكرها، وأعطى القانون الصلاحية لمحافظ البنك

المركزي بعد استشارة وزير المالية واللجنة المالية في الكنيست بتعديل هذه الأعمال حسب مقتضيات عمل المصارف.

✧ أعطى القانون للمصارف الحق ببيع وشراء وسائل السيطرة، وضرورة تقديم كشف عن حيازتها للبنك المركزي إذا بلغت 10% أو أكثر من ملكية هيئة أخرى، وحظر على المصرف الأجنبي التعامل فيها. كما حظر على كل المصارف إصدار سندات لحاملها قابلة للتسديد عند الطلب.

✧ أعطى القانون الصلاحية لمحافظ البنك المركزي بعد استشارة وزير المالية واللجنة المالية في الكنيست أن يقرر الحد الأعلى لاستثمارات المصارف التجارية.

✧ حدد القانون الأعمال التي تتطلب موافقة مسبقة من البنك المركزي، وهي: فتح فرع جديد، ولا يجوز للمصرف التجاري أن يفتح أكثر من 4 فروع في إسرائيل، كما حدد شروط فتح فرع جديد، والحالات التي يغلق فيها أحد الفروع.

من الناحية العملية، لعبت المصارف في إسرائيل دوراً بارزاً. فقد بدأ عملها حتى قبل إنشاء دولة إسرائيل العام 1948 في دعم وتمويل المهاجرين اليهود، وقد اعتمدت الحركة الصهيونية عليها كإحدى الأدوات المهمة لتحقيق أهدافها، وقد بدأ أول مصرف إسرائيلي (هبوعليم) عمله العام 1926 (التميمي، 2001).

يقوم هيكل النظام المصرفي الإسرائيلي على 5 مصارف رئيسة كبيرة⁵ مملوكة في معظمها للحكومة. ويرى البنك المركزي أن ذلك يشكل عقبة أمام تطور هيكل المصارف، ويحد من قدرتها على المنافسة العالمية. لذلك، بدأ القطاع الخاص في الإسهام فيها منذ بضع سنوات.

كما يتميز هيكل النظام المصرفي الإسرائيلي بوجود عدد محدود من المصارف الأجنبية، التي في معظمها مكاتب تمثيل، إذ تحجم المصارف الأجنبية عن القدوم إلى إسرائيل بسبب الظروف السياسية والاقتصادية.

⁵ وهي: بنك هبوعليم، وبنك لينومي، وبنك ديسكونت، وبنك مزراحي، والبنك الأول الدولي.

وفيما يتعلق بحجم الودائع، وبخاصة حجم ودائع القطاع الخاص: فقد بلغت 472.4 مليار شيكل العام 2003، وارتفعت إلى 567 مليار شيكل العام 2006. أما بالنسبة لتسهيلات القطاع الخاص، فقد بلغت 482.9 مليار شيكل العام 2003، وارتفعت إلى 560.5 مليار شيكل العام 2006 (IMF, 2007). ويتضح بذلك ارتفاع نسبة تسهيلات القطاع الخاص إلى حجم ودائعه من 97.8% العام 2003، إلى 98.9% العام 2006.

كما يلاحظ في الفترة الأخيرة تغيرات في التوزيع القطاعي لتسهيلات للمصارف التجارية. ففي العام 2003، كانت 0.9% للزراعة، و19.1% للصناعة، و19.5% للإنشاءات، و43.8% للخدمات المختلفة، و16.7% للقروض الشخصية. أما في العام 2006 فقد تراجعت النسب في القطاعات الأخرى لصالح القروض الشخصية، حيث أصبح التوزيع: 0.8% للزراعة، و15.3% للصناعة، و16.9% للإنشاءات، و39% للخدمات المختلفة، و28% للقروض الشخصية (cbs,2005,2007).

5- تقييم تأثير القانون على أداء القطاع الخاص

يعتبر هذا الجزء بمثابة الحجر الأساس الذي تركز عليه الدراسة. ويبحث هذا الجزء في أثر تطبيق قانون المصارف الفلسطيني الصادر في العام 2002 على أداء القطاع الخاص. ويشمل التحليل التأثيرات المتوقعة بعد إدخال عدد من التعديلات الجوهرية والمهمة على القانون الحالي، التي تضمنتها النسخة المقترحة من قبل سلطة النقد لمشروع القانون المعدل. وقد صاغ فريق البحث مجموعة من المعايير التي ارتكز عليها في تقييم وتحليل آثار وانعكاسات تطبيق القانون. وتمت الاستعانة بآراء وتوجهات مختلف الأطراف ذات العلاقة بالعمل المصرفي الفلسطيني (سلطة النقد، مديرو المصارف، مؤسسات الإقراض، خبراء ومراقبون في العمل المصرفي، أكاديميون، جمعية البنوك، ممثلون عن القطاع الخاص). كما استفاد فريق البحث في التحليل من الاطلاع على تجارب عدد من الدول في مجال العمل والتشريع المصرفي. وشكل الإطار النظري للعلاقة المتبادلة بين النظام المصرفي والنشاط الاقتصادي من جهة، وبين التشريع والقطاع المصرفي من جهة أخرى مرجعاً أساسياً في تقييم التشريع المصرفي الفلسطيني. وفيما يلي أهم المعايير التي استند إليها فريق البحث في تحليل تأثير تطبيق قانون المصارف على تنافسية القطاع الخاص.

5-1 أي قانون مصارف نريد؟

ترتبط ملامح النظام المصرفي وطبيعته في أي بلد بطبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة فيه. كما تتحدد وظائف النظام المصرفي وأدواره استناداً إلى واقع الهياكل الإدارية والقانونية القائمة. وفي هذا السياق، نذكر ثلاثاً من المدارس السائدة على مستوى العالم في مجال العمل المصرفي. وتختلف المهام والصلاحيات والأدوار التي تقوم بها المصارف باختلاف المدرسة أو المنهج الذي

تتبعه. ويعتبر المنهج الأمريكي أول هذه المناهج وأكثرها انتشاراً واستخداماً بين دول العالم. ويرتكز هذا المنهج على حصر الأعمال المسموح للمصرف القيام بها بالأعمال المالية المصرفية. وبالتالي يتوجب على المصرف القيام بالأعمال والأنشطة التي تعكس الوظيفة الرئيسة للمصرف باعتباره وسيطاً مالياً بين المودعين والمقترضين، وأن يقوم المصرف بدوره التتموي بطرق غير مباشرة عن طريق تمويل الأعمال والأنشطة الاقتصادية وليس المشاركة بها أو القيام بها بنفسه. ويحظر على المصارف وفقاً لهذا المنهج أن تشارك أو تقوم هي بنفسها بأي نشاط يتعارض مع الغاية أو الهدف الذي أنشئت من أجله، أو مزاحمة القطاع العام أو القطاع الخاص (غير المصرفي) في الأدوار المنوطة بهما (www.en.wikipedia.org).

أما النموذج الثاني في مجال العمل المصرفي، فتمثله التجربة الألمانية. ويتيح هذا النموذج، بل يشجع، المصارف العاملة في ألمانيا على القيام بأدوار أخرى، إضافة لدور الوسيط والممول، وذلك من خلال السماح للمصارف بالاستثمار والقيام بالأنشطة الاقتصادية الإنتاجية. وساهم اتباع وتبني هذا المنهج في إعادة بناء الاقتصاد الألماني بعد الحرب العالمية الثانية. أما فيما يتعلق بالنموذج الثالث، الذي تتبناه اليابان، فيتم من خلال قيام كبرى الشركات في اليابان بإنشاء وتملك المصارف. وتعتمد الشركات في تمويل جزء كبير من أنشطتها على هذه المصارف.

ونتيجة للاختلاف القائم في طبيعة الأنظمة المصرفية السائدة؛ فإن اختلافاً آخر يظهر في مجال التشريعات المصرفية. إذ يتوقع أن يعكس وينظم التشريع المصرفي الأنشطة المصرفية التي تتم ممارستها. وبالتالي، لا بد من أن يتضمن التشريع المصرفي المواد والأحكام التي تحدد وتنظم الأدوار والمهام التي يتوقع أن تقوم بها بالمصارف. كما يجب أن يعكس التشريع المصرفي حجم وطبيعة العلاقة بين الجهات الإشرافية والمصارف.

نستعرض فيما يلي تأثير الأحكام الواردة في قانون المصارف الفلسطيني على الأدوار والمهام التي يقوم بها الجهاز المصرفي، وسنخصص بنداً مستقلاً لتناول طبيعة العلاقة (نصاً وتطبيقاً) بين سلطة النقد والمصارف العاملة.

ويتضح من استعراض قانون المصارف الفلسطيني، ومسودة مشروع القانون المعدل، أن المشرع الفلسطيني اختار أن يتبع النموذج الأمريكي في كيفية تنظيمه للشؤون المتعلقة بالعمل المصرفي. وقد وردت الأعمال المصرفية المسموح للمصارف بممارستها في مواد وبندود الفصل الثالث في قانون المصارف الفلسطيني. وتراوحت بين قبول الودائع وتقديم التسهيلات الائتمانية المباشرة وغير المباشرة، إضافة إلى الأعمال المصرفية الأخرى كخدمات تحويل الأموال، والتعامل بالعملات الأجنبية، وتقديم خدمات الاعتمادات المستندية وخطابات الضمان، وغيرها من الأعمال المصرفية. في المقابل، حظر القانون على المصارف ممارسة عمليات التجارة والصناعة، والتعامل في المنقول والعقار. وبذلك يكون المشرع الفلسطيني قد انحاز للنموذج الأمريكي من خلال تحديد الأعمال المسموح بممارستها من قبل المصارف بالأعمال المصرفية فقط. وقد كان منطلق المشرع الفلسطيني هو الرغبة في اقتصار عمل المصارف، وغالبيتها مصارف تجارية، على العمل المصرفي حصراً، وعدم التوسع بالمشاركة المباشرة في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية عبر ممارسة عمليات التجارة، والقيام بالأنشطة الصناعية. إذ يتطلب هذا التوسع تشريعات منظمة للعلاقة بين المصارف والمشاريع التي تملكها لضمان عدم حدوث تضارب في المصالح، وعدم الإخلال بسلامة الجهاز المصرفي نتيجة تأثره بنتائج أعمال هذه المشاريع.

من جهة أخرى، فإن هناك من ينادي بتوسع المهام والوظائف التي تقوم بها المصارف عبر السماح لها، ومن خلال التشريع، بالقيام بدور أكبر وأكثر فاعلية في التأثير على دفع عملية البناء والتنمية في فلسطين. وبحيث لا ينحصر دور المصارف بالقيام بدور الوساطة بين المدخرين والمستثمرين، ودور الممول غير المباشر للأنشطة الإنتاجية، بل يجب أن يتعدى ذلك وصولاً إلى المشاركة الفاعلة

والمباشرة في هذه الأنشطة، بما تملكه المصارف من إمكانيات مادية وموارد بشرية مؤهلة. ومن منطلق أن التشريع المصرفي ينبغي أن يستند في صياغته إلى طبيعة المرحلة التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني بقطاعاته المختلفة، ومن بينها القطاع المصرفي، مع ضرورة التأكيد على أن هذا التوسع في الأعمال من قبل المصارف يتطلب تشريعات وآليات رقابة ومتابعة إضافية ومختلفة تفوق تلك المطلوبة في حال اقتصر الدور على القيام بالأعمال المصرفية. ووفقاً لأصحاب هذا الرأي، فإن التشريعات الجديدة ينبغي أن تنظم وتحدد العلاقة بين المصارف والمشاريع الإنتاجية التي ستشارك بها، بهدف تجاوز ومعالجة تعارض المصالح الذي يمكن أن ينشأ بسبب الوضع الجديد، الذي تكون فيه المصارف قادرة على تملك هذه المشاريع الإنتاجية.

وفي هذا المجال، لا بد من عرض عدد من المحاذير والمحددات التي تحد من فرص تبني النموذج القاضي بالسماح للمصارف بلعب دور مباشر في النشاط الاقتصادي. ومن هذه المحاذير أن من شأن تدخل المصارف في النشاط الاقتصادي عبر تملكه واستثماره في المشاريع الإنتاجية مزاحمة القطاع الخاص الفلسطيني، غير المصرفي، على هذه الأنشطة، آخذين بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة للمصارف (باعتبارها مجعماً لمخزونات المودعين)، مقارنة مع محدودية الفرص التمويلية للقطاع الخاص. أضف إلى ذلك، فإن فرص وإمكانات الاستثمار في الأراضي الفلسطينية محدودة أصلاً، وأن البيئة الاستثمارية محكومة بمجموعة من المثبطات والمحددات التي تعيق توسع القطاع الإنتاجي الفلسطيني، وهو الأولى، من الاستثمار فيها. ويعزز هذا الرأي تزايد حجم التوظيفات الخارجية لودائع المصارف، حيث تصل هذه النسبة لحوالي 50% من إجمالي الودائع لدى المصارف العاملة. ومن محددات توسع المصارف أيضاً، وفقاً للعديد من الآراء، أن الموارد البشرية التي تمتلكها المصارف مؤهلة ومعدة للقيام بالأعمال المصرفية حصراً، وأنها لا تملك الإمكانيات أو الموارد البشرية المؤهلة للانخراط والتعامل في مجال المشاريع الإنتاجية، لما تنضوي عليه هذه المشاريع من مخاطر عالية وتتطلبه من فكر استثماري متطور.

ويمكن هنا الاستفادة من تجارب التشريع المصرفي في كل من إسرائيل والإمارات، إذ ميزت التشريعات المصرفية في هذه الدول بين الأنواع المختلفة من المصارف (التجارية، العقارية، الاستثمارية)، وأفرد كل من القانون الإسرائيلي والإماراتي فصلاً خاصاً يتناول المصارف المتخصصة، ويحدد الأعمال المسموحة والمحظورة لكل نوع منها.

ركيزة أخرى ينبغي أن تحدد طبيعة التشريع المصرفي وتتعلق بهوية وتركيبية الاقتصاد الذي تمارس في إطاره الأعمال المصرفية. وهنا نتحدث عن جانب الطلب على الخدمات المصرفية المقدمة. إذ من المتوقع أن يظهر تفاوت في جوهر وأهداف التشريع المصرفي في مختلف الأنظمة الاقتصادية والدول، تبعاً للاختلاف الحاصل في الهياكل الاقتصادية، وفي هوية الاقتصاد ومركباته الأساسية في هذه الدول. ويتوجب أن يعكس التشريع المصرفي في الدول التي تشكل الشركات والحيازات الكبيرة الجزء الأكبر من اقتصاداتها، حاجة هذه الشركات ومتطلباتها التمويلية. في المقابل، فإن العديد من الاقتصادات، ومنها الاقتصاد الفلسطيني، قائمة بالأساس على المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم، حيث تشكل هذه المشاريع أكثر من 90% من إجمالي المشاريع الإنتاجية المكونة للاقتصاد الفلسطيني. وينحصر عدد الشركات والمشاريع الكبيرة في تلك المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية، إضافة إلى عدد آخر محدود من الشركات الكبيرة غير المدرجة في السوق (حداد، 2004).

ونتيجة لاختلاف متطلبات التمويل تبعاً لاختلاف حجم وطبيعة المنشآت العاملة، فإنه من الضروري عند صياغة أي تشريع مصرفي فلسطيني أن يخدم ويساهم في توفير المصادر التمويلية اللازمة في تأسيس وتشغيل الوحدات الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية.

ويستطيع المطلع والدارس لقانون المصارف، والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد، والمتعلقة بتحديد سقف الائتمان والاحتياطات وأدوات السياسة النقدية المتاحة، أن

يلاحظ أن توجه القانون وسياسة سلطة النقد غير واضحة وموجهة باتجاه دعم وتوفير متطلبات تنمية قطاع واسع من الأنشطة الاقتصادية. ويمكن تعميم هذه الملاحظة ليس وفقاً لحجم المشاريع الإنتاجية فحسب، بل أيضاً وفقاً للقطاع الاقتصادي. ويستدل على صحة هذه الملاحظة من تركيبة وتوزيعات التسهيلات الائتمانية المقدمة من قبل المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية. إذ تشير البيانات الصادرة عن سلطة النقد إلى أن حصة القطاعات الإنتاجية من التسهيلات الائتمانية المقدمة لم تتجاوز 18%، كما تراجع حصة القطاع الزراعي بين العامين 1997 و2006 من 3.7% إلى 1% من إجمالي التسهيلات في بلد يمكن تصنيفه ضمن البلدان الزراعية. وتراجعت كذلك التسهيلات المقدمة للقطاع الصناعي من 12.94% إلى 6.15% خلال الفترة نفسها.

تستدعي خصوصية الاقتصاد الفلسطيني وتركيبته، أن يكون للقطاع المصرفي دور أكبر في عملية التنمية وإعادة الإعمار. ويتطلب ذلك أن تقوم المصارف بتوفير الاحتياجات التمويلية للقطاعات الاقتصادية المختلفة. وتبرز هنا وجهتا نظر حول نوعية المصارف العاملة في فلسطين:

أولاً، إنشاء مصارف تنموية متخصصة للقطاعات الاقتصادية المختلفة. ويستدعي ذلك بالنتيجة أفراد قوانين خاصة لكل مصرف متخصص على حدة، بحيث تكون هذه القوانين قادرة على التعامل والتعاطي مع الشؤون والقضايا الخاصة بكل قطاع. ويمكن في هذا السياق الاستفادة من تجارب عدد من الدول المجاورة في مجال إنشاء المصارف المتخصصة التي تلبي احتياجات اقتصاداتها، وسن القوانين المنظمة لعمل هذه المصارف. إذ تدل تجارب الدول في هذا المجال أن التوجه الجديد في التشريع المصرفي يدفع باتجاه إنشاء مصارف متخصصة وتنظيم الشؤون المتعلقة بها عبر قوانين متخصصة. وتعتبر التجربتان الأردنية والمصرية خير مثال على هذا التوجه، حيث سن المشرع الأردني قانوناً خاصاً بتنمية القطاع الصناعي

أسماه قانون بنك الإنماء الصناعي. كما صدر قانون مصري لتنظيم الشؤون المتعلقة بالمؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي التعاوني.

ثانياً، التوجه نحو إنشاء مصارف شاملة، بحيث تستطيع تقديم الخدمات المصرفية لقطاعات اقتصادية أوسع. وينطلق أصحاب هذا التوجه من ضعف أداء المصارف المتخصصة في كثير من الدول، إضافة إلى دور المصارف الشاملة في دعم وتمويل مختلف القطاعات الاقتصادية خلافاً للدور الذي تقوم به المصارف التجارية واستثنائها لقطاعات إنتاجية متعددة.

كذلك، فإن قانون المصارف بشكله الحالي، لا يتضمن إشارات واضحة إلى خصوصية مؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة. إذ لم يشر القانون إلى الأحكام الخاصة بمعاملة هذه المؤسسات، على الرغم من استدراك المسودة المقترحة من قبل سلطة النقد لهذا القصور عبر إشارتها في الأحكام المتعلقة بنطاق تطبيق القانون (المادة 2) إلى انطباق القانون على مؤسسات الإقراض المتخصصة، إضافة إلى الصلاحية الممنوحة لسلطة النقد، بموجب المسودة المقترحة، في البند 2 من المادة 4، التي أشارت إلى أنه "يجوز للبنك المركزي أن يستثني أشخاصاً معينين من بعض أو كافة أحكام القانون، نظراً لمصادر تمويلهم أو لطبيعة أعمالهم أو أية اعتبارات أخرى تحدد بأنظمة أو تعليمات أو قرارات من البنك المركزي". وبالتالي، يمكن لسلطة النقد، البنك المركزي لاحقاً، استغلال هذا البند في منح معاملة تفضيلية خاصة لمؤسسات الإقراض المتخصصة، لتحفيزها على القيام بدور أكبر وأكثر فاعلية اتجاه خدمة وتلبية متطلبات التمويل للمشاريع الصغيرة في الأراضي الفلسطينية. ونستذكر هنا التجربة الأردنية في مجال التشريع المصرفي، حيث صدر في الأردن قانون البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة المؤقت رقم 53 لسنة 2003، بهدف دعم وتمويل إقامة مشاريع إنتاجية صغيرة للحد من ظاهرة الفقر والبطالة. وقد منح هذا البنك معاملة تفضيلية عبر إعفائه من جميع الضرائب والرسوم والرخص.

تجدر الإشارة إلى وجود تنازع في الصلاحيات على الإشراف والرقابة على مؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة بين سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال في فلسطين.

ونستعرض في هذا السياق المواد التي تناولت هذه المؤسسات في القوانين المختلفة. إذ بيّن قانون سلطة النقد الفلسطينية أن ترخيص هذه المؤسسات والإشراف عليها هو من صلاحيات سلطة النقد، ومن تعريف القانون لها بأنها أنشئت بهدف رئيس هو منح التسهيلات. أما قانون المصارف الحالي،⁶ فقد جعل معيار العمل المصرفي هو قبول الودائع، وأن المؤسسة التي لا تقبل ودائع هي مؤسسة غير مصرفية، كما بين قانون المصارف أن أحكامه تسري على جميع المصارف والشركات المالية التي تزاول أعمالاً مصرفية، واعتمد قانون المصارف على تعريف المؤسسات المتخصصة الذي ورد في قانون سلطة النقد.

يتضح مما سبق وجود تناقض في أحكام قانون المصارف؛ وذلك لأنه جعل قبول الودائع معياراً للعمل المصرفي. كما أن من أهداف سلطة النقد ضمان سلامة العمل المصرفي وفي الوقت نفسه جعل من صلاحياتها الترخيص والإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصصة التي هي مؤسسات غير مصرفية حسب تعريف القانون لأنها لا تقبل الودائع. ثم جاء قانون هيئة سوق رأس المال، الذي حدد أهداف ومهام هيئة سوق رأس المال وهي التنظيم والرقابة والإشراف على نشاطات المؤسسات المالية غير المصرفية، ومراقبة تطورها، بما يضمن سلامة عملها. واستندت الآراء المطالبة بإخضاع مؤسسات الإقراض لرقابة الهيئة إلى هذا التعريف، وإلى أساس ومعيار العمل المصرفي الوارد في قانون المصارف والمتمثل بقبول الودائع.

إضافة إلى ذلك، فإن مسودة مشروع قانون المصارف المقترحة قد وقعت في التناقض نفسه الذي ورد في قانون المصارف الحالي؛ إذ أنها عرفت مؤسسات الإقراض المتخصصة بأنها "كل شخص معنوي في فلسطين بخلاف المصارف وهدفه الرئيسي منح القروض"، في حين عرفت العمل المصرفي بأنه "النشاط الذي يتضمن قيام المصارف المرخصة بقبول الودائع من الجمهور أو مصادر التمويل الأخرى واجبة الدفع، وذلك بغرض الاستثمار و/أو منح التسهيلات".

⁶ عرف قانون المصارف الأعمال المصرفية بأنها "جميع الخدمات المصرفية، ومنها قبول الودائع، واستعمالها مع الموارد الأخرى للمصرف، في الاستثمار كلياً أو جزئياً بالإقراض أو بأية طريقة أخرى يسمح بها القانون".

وبالاطلاع على تجارب عدد من الدول، فقد تبين أن القانون الأردني ترك مجال الإشراف على الشركات المالية للبنك المركزي الأردني بموجب أوامر خاصة، وعرف الشركة المالية بأنها الشركة التي ينص عقد تأسيسها ونظامها الأساسي على أن من غاياتها ممارسة أنشطة مالية، باستثناء قبول الودائع غير مشروطة التوظيف. في حين لم يرد ذكر هذه المؤسسات في القانون المصري، وشمل نطاق تطبيقه الجهاز المصرفي دون تحديد لمكونات هذا الجهاز. أما قانون البنوك في الإمارات، فقد حدد المؤسسات التي تسري عليها أحكام القانون، وهي المصارف التجارية، والمصارف الاستثمارية التي تُمنع من قبول ودائع أقل من سنتين، والمؤسسات المالية التي لا تقبل ودائع، والوسطاء الماليين والنقديين، ومكاتب التمثيل، ويتضح أن قبول الودائع لم يكن هو معيار العمل المصرفي.

مما تقدم، يمكن القول إن قانون المصارف، ومسودة مشروع القانون المقترحة، والتعميمات والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد، لم تسن أو تصدر بالاتجاه الذي يخدم ويراعي خصوصية وهوية الاقتصاد الفلسطيني الذي ما زال في مرحلة البناء والتكوين، كما إنها لم تتعاطَ باستثنائية أو تمنح معاملة تفضيلية خاصة لمؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة، علماً بأن مثل هذه المشاريع تشكل الحصة الأكبر من الاقتصاد الفلسطيني، وأنها عماد ومحرك هذا الاقتصاد؛ سواء على صعيد الإنتاج أو توظيف الأيدي العاملة.

5-2 العوامل والمحددات العامة لسلامة الجهاز المصرفي

يعتبر القطاع المالي بشكل عام والقطاع المصرفي بشكل خاص، واحداً من فروع الاقتصاد "الموازي" المساند للاقتصاد الإنتاجي "الحقيقي"؛ أي أنه يعامل معاملة أي قطاع اقتصادي آخر. وبالتالي، فإن العوامل المؤثرة على القطاعات الاقتصادية المختلفة تشارك في تحديد سلامة الجهاز أو النظام المصرفي، ومن أهم تلك العوامل البيئة السياسية، والاقتصادية، والتشريعية، بالإضافة إلى النظام القضائي الفاعل.

ننطلق من هذه النقطة إلى أن الجهاز المصرفي الفلسطيني يتأثر بمدى الاستقرار على الصعيدين السياسي والاقتصادي، فالوضع السياسي القائم والمتمثل في تكثيف الحكومة الإسرائيلية لسياسة العقاب الجماعي، وتدمير البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني، ومنع أي فرصة للتنمية أو بناء مقومات الدولة، لا يعمل على التأثير في سياسات المصارف الائتمانية والاستثمارية فحسب، بل يهدد وجود الجهاز المصرفي بشكل عام. ومثال ذلك الانتهاك الخطير الذي قامت به قوات الاحتلال في العام 2004 عندما اقتحمت مصارف عدة واستولت على ما يقارب 9 ملايين دولار، ومرة أخرى في العام 2006 عندما استولت على 1.5 مليون دولار باقتحامها محال ومنازل صرافي نقود في نابلس وجنين وطولكرم. وكما يبدو تأثير الوضع السياسي جلياً بعد الانقسام الأخير بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث أثر ذلك على التواصل بين الفروع وإداراتها، وعلى إدارة العمليات المصرفية المختلفة.

كما أن تردي الوضع الاقتصادي العام بانخفاض مستوى الدخل وارتفاع نسب البطالة وتفشي ظاهرة الفقر، يرفع من نسبة المخاطرة لدى المصارف ويحد من توجهها الاستثماري، ففي حين أن نسبة المخاطرة في تسهيلات المصارف عالمياً تتراوح بين 3-4%، فإن نسبة الديون المتعثرة في الفترة الأخيرة -وبالتالي نسبة المخاطرة- تصل إلى 25% من التسهيلات المقدمة في الأراضي الفلسطينية، وبخاصة بعد أزمة انقطاع رواتب موظفي القطاع العام، وتعثر الموظفين الحكوميين في سداد أقساط القروض المستحقة عليهم.

بالإضافة إلى الظروف السياسية والاقتصادية، فإن توفر البيئة التشريعية والقانونية المناسبة، يعتبر من أهم العوامل المساهمة في الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي. فقد حاولت السلطة الوطنية تعزيز البيئة التشريعية عن طريق إصدارها مجموعة من التشريعات المنظمة للعمل المصرفي ومؤسساته (قانون سلطة النقد في العام 1997، وقانون المصارف في العام 2002)، التي عملت على تثبيت آليات العمل المصرفي من جهة (قانون المصارف)، والرقابة على المصارف من جهة أخرى (سلطة النقد). وفي هذا

السياق، أصدرت سلطة النقد العديد من المذكرات والتعميمات المنظمة للنشاط المصرفي، والهادفة للحفاظ على سلامته واستمراريته، وذلك في إطار الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون المصارف. ويعالج بعض هذه التعميمات موضوع احتياطي المخاطر الواجب تكوينه لتعزيز قاعدة رأس المال، وإجراءات رفع وتعزيز رأس المال التنظيمي للمصارف الوافدة، من خلال ربط متطلبات رأس المال بحجم المخاطر، بعد الأخذ بعين الاعتبار بعض العوامل المؤثرة في هيكل قاعدة رأس المال. وتضمنت التعميمات أيضاً ضرورة إعادة تنظيم متطلبات الاحتياطي الإلزامي للمصارف. كما طالبت سلطة النقد المصارف، بموجب عدد من التعميمات، بتقييم محافظها الاستثمارية بشكل شهري، وذلك بهدف الموازنة مع متطلبات المعايير الدولية للتقارير المالية المتعلقة بالاستثمارات والأسهم المتداولة في الأسواق المحلية والعالمية.

وعلى الرغم من أن توفر البيئة القانونية الملائمة ضرورية في شتى القطاعات الاقتصادية المختلفة، فإن الجهاز المصرفي يتصف بالحساسية البالغة تجاه المخاطر غير المحسوبة، وتبعاً لذلك، من المتوقع أن يتأثر بشكل أكبر من غيره بوجود بيئة تشريعية ناظمة وحامية له.

وفي حين تعتبر البيئة التشريعية من المحددات العامة لسلامة الجهاز المصرفي، تعتبر القوانين المتعلقة بالمصارف وموادها التفصيلية ركيزة أساسية في حماية الجهاز المصرفي. فمواد القانون المتعلقة بالمخالفات والتجاوزات وغيرها من المواد الضابطة، تعمل على الحفاظ على التناغم والتوازن بين الشركاء الثلاثة؛ الجمهور، المصارف، والبنك المركزي (أو سلطة النقد في الحالة الفلسطينية).

وبشكل موضوع اندماج المصارف واحداً من المواضيع المهمة والمؤثرة على سلامة الجهاز المصرفي، حيث يهدف الاندماج المصرفي إلى زيادة الثقة في التعامل مع المؤسسات والمنظمات المالية، وخفض التكلفة نتيجة لزيادة القدرة التسويقية، ما يؤدي إلى مساعدة المصارف على صياغة وتطبيق إستراتيجية فعالة ومؤثرة لإدارة موارد المصرف. وبالاطلاع على المواد التي تناولت موضوع

اندماج المصارف في مسودة مشروع القانون المعدل، يمكن القول إن المسودة المقترحة تضمنت صلاحيات إضافية للبنك المركزي باتجاه تشجيع المصارف الضعيفة على الاندماج. ويتناغم هذا التوجه للمسودة المقترحة مع التوجهات السائدة والمطبقة في عدد من الدول المجاورة. فعلى سبيل المثال، تم دمج 15 مصرفاً في مصر بعد صدور قانون لدمج المصارف في العام 1992. وقد أُجبر هذا القانون المصارف الضعيفة على الاندماج في مصارف قوية قسرياً. وصدر في لبنان قانون خاص بتسهيل اندماج المصارف ينص على منح قروض ميسرة للمصرف الدامج ويعفيه من ضريبة الدخل في السنة اللاحقة للاندماج وغيرها من الرسوم.

وفيما يتعلق بتصفية المصرف، فقد أفرد القانون فصلاً خاصاً للتصفية، وبيّن أن قرار التصفية يصدر من قبل سلطة النقد، وهي التي تتولى جميع الصلاحيات والسلطات اللازمة لتصفية المصرف، واشترط على فرع المصرف الأجنبي أن يبقي وديعة بقيمة 5-10% من رأسماله غير قابلة للانتقال إلا عند الضرورة وبموافقة سلطة النقد، ولا يجوز إخراج موجوداته إلا بعد الوفاء بجميع الالتزامات المتوجبة عليه في فلسطين، كما حدد القانون الجهات التي توزع لها أموال التصفية. أما مسودة مشروع قانون المصارف، فأبقت على الأحكام نفسها المتعلقة بالتصفية التي وردت في قانون المصارف الحالي، باستثناء الشرط أعلاه المتعلق بفرع المصرف الأجنبي.

وبالمقارنة مع دول أخرى، لم يشر كل من قانون المصارف الحالي ومسودة مشروع قانون المصارف إلى ضرورة نشر قرار التصفية في صحيفتين يوميتين، وأضاف القانون الأردني نشره في الجريدة الرسمية كذلك، كما حددت قوانين الدول الأخرى الجهة أو المؤسسة التي تقوم بعملية التصفية، فحدد القانون الأردني مثلاً مؤسسة ضمان الودائع للقيام بذلك. إضافة إلى ذلك، لم يحدد كل من قانون المصارف الحالي ومسودة مشروع قانون المصارف الحالات التي يتم فيها تصفية المصرف، في حين حددتها قوانين الدول الأخرى.

بالتوازي مع وجود بيئة تشريعية مناسبة للعمل المصرفي، فإن وجود قضاء مستقل وفعال، سيكون له دور مركزي في سلامة الجهاز المصرفي الفلسطيني.

فالاقتصاد الفلسطيني، لا يزال يعمل في بيئة تغيب عنها الأطر القانونية والمؤسسية المتكاملة، ويغيب عنها استقلال القضاء، وسيادة القانون، والفصل بين السلطات، ما يعمل على إعاقة التوجهات الاستثمارية و/أو التوسعية للمصارف. من جهة أخرى، فإن خبرة الموارد البشرية (القضاة) ودرايتهم في القضايا المتعلقة بالمصارف يحظى بالاهتمام الأكبر لدى المصارف العاملة في فلسطين، حيث أن العديد من المصارف تتذمر من قلة خبرة القضاة وتعليق القضايا المتعلقة بهم لفترات طويلة تصل إلى 7 و 8 سنوات. وحتى بعد إصدار الأحكام القضائية، فإن تنفيذها يعتبر بذاته تحدياً للسلطة التنفيذية في فلسطين.

3-5 علاقة الجهات الإشرافية بالمصارف

يسود اعتقاد في أوساط العاملين في المجال المصرفي أن التشريع المصرفي الفلسطيني من العوامل المهمة والأساسية في تحديد طبيعة العلاقة بين مختلف الجهات ذات العلاقة بالعمل المصرفي. وتستند العلاقة بين سلطة النقد والمصارف إلى حقيقة أن الاقتصاد الفلسطيني بقطاعاته المختلفة، ومنها القطاع المصرفي، ما زال في مرحلة تحقيق الاستقرار في عوامل الاقتصاد الكلي، وتطوير الهياكل الاقتصادية والقانونية والإدارية الناشئة عن استمرار تأثير العامل الإسرائيلي، إضافة إلى ضعف الأداء الذاتي للمؤسسات الفلسطينية. وبشكل أكثر تحديداً، فإن الاقتصاد الفلسطيني ما زال في مرحلة السعي للحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي، وتصحيح أوضاع المؤسسات المصرفية المتعثرة، أو تلك التي تواجه صعوبات. وبالتالي، فإن النشاط الاقتصادي الفلسطيني وهو يمر في المرحلة الأولى يتطلب تشريعاً مصرفياً محافظاً نسبياً، يتم من خلاله منح صلاحيات رقابية وإشرافية واسعة نسبياً لسلطة النقد على المصارف العاملة. إلا أنه من الصعب إغفال حقيقة أن الاقتصاد الفلسطيني يعيش في بيئة دولية متحولة ومتطورة، تزدهم بالمستجدات والتطورات المتسارعة. ويتم عبرها انتقال الاقتصاد الفلسطيني إلى مرحلة متقدمة، تركز على تطوير أسس المنافسة والتوسع التدريجي في حجم الجهاز المصرفي وطبيعة الخدمات التي يمكن أن تقدمها

المصارف. كما تشمل هذه المرحلة صياغة السياسات الرامية لخلق بيئة تنافسية بين المصارف، والانفتاح التدريجي اتجاه العالم الخارجي. ويتطلب ذلك من المشرع الفلسطيني أن يواكب ويتجاوب مع هذه المستجدات عبر تشريع مصرفي متطور وشامل وقادر على الاندماج في منظومة العمل المصرفي الدولية، ويطبق أسس الرقابة والإشراف السليمة والرصينة، مستخدماً الأدوات والأساليب التي تقتضيها متطلبات الاندماج في البيئة الجديدة.

ويظهر من خلال الاطلاع على قانون المصارف الفلسطيني، أنه أعطى مجموعة من الصلاحيات لسلطة النقد لممارسة وظيفة الرقابة والإشراف على مكونات الجهاز المصرفي الفلسطيني. إذ ينص القانون على حصرية سلطة النقد في منح الترخيص اللازم لممارسة الأعمال المصرفية. ويظهر دور سلطة النقد كذلك في متابعة شؤون الأجسام التأسيسية والإدارية للمصارف. ويظهر ذلك بوضوح أكبر من خلال الصلاحيات الممنوحة لسلطة النقد في تحديد متطلبات كفاية رأس المال، ونسب السيولة المناسبة، والاحتياطات. كذلك، فإن رقابة سلطة النقد وعلاقتها مع المصارف تتجلى في قانون المصارف من خلال مواد وأحكام الفصل السابع الذي ينظم الأحكام المتعلقة بأسس وآليات ومتطلبات الرقابة والتفتيش التي تنتهجها دائرة الرقابة اتجاه المصارف المحلية والوافدة. ويمكن القول إن نصوص القانون الفلسطيني وأحكامه جاءت مطابقة إلى حد بعيد مع أفضل المعايير والأسس المقررة والموضوعة من قبل المؤسسات الدولية في مجال حوكمة المصارف والإدارة السليمة وأسس الرقابة. كما أنها تتشابه، إلى حد التطابق، مع غالبية التشريعات المصرفية العربية التي أقرت في ظروف وواقع مشابه للواقع الفلسطيني. وهي كفيلة، كنصوص ومواد مجردة، بحماية وضمان سلامة الجهاز المصرفي، وبناء علاقة متوازنة بين الجهات المشرفة والجهات الخاضعة للإشراف، وتحافظ على التوازن المطلوب بين صنفين من الوكالات: وكالة المواطن للسلطات ووكالة جمهور المودعين والمساهمين للمصارف. وفي سياق تقييم الدراسة للمواد والأحكام الإضافية الواردة في مسودة مشروع القانون المعدل، والمتعلقة بطبيعة العلاقة المفترضة بين سلطة النقد والمصارف، يمكن إيراد الملاحظات التالية:

❖ أعطت المادة 4، البند 4، صلاحية إضافية للبنك المركزي تخوله، بموجب مذكرة من محكمة مختصة، الدخول إلى المكاتب التي يشك في أنها تزاول الأنشطة والأعمال المصرفية دون ترخيص لفحص حساباتها، ويستعين البنك المركزي في ذلك بالجهات الأمنية المختصة. ومن الملاحظ، أن التشريع الجديد يبدو سخياً في منح الصلاحيات للبنك المركزي لجهة فرض إجراءات رقابية متشددة اتجاه بعض المخالفين. ونعتقد أن هذا التشدد لا يتناغم مع التوجهات المصرفية المعاصرة، على الرغم من أهميته في الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي. ويمكن في هذا المجال استبدال أساليب الرقابة المنصوص عليها بأسلوب عصري يقضي بفرض غرامات على المخالفين، أو إصدار تعميمات وبيانات صحافية موجهة للجمهور تفيد بعدم قانونية الأنشطة التي تتم ممارستها من قبل المكاتب المخالفة، وعدم مسؤولية البنك المركزي بالتالي عن تبعات التعامل مع هذه المكاتب.

❖ تم بموجب المادة 17 من مسودة التشريع الجديد حذف المهلة المعطاة للمصارف للتصرف بالحيازات من الأسهم أو العقارات، التي نص عليها قانون المصارف الحالي بواقع سنتين يمكن تمديدها لخمس سنوات. ونعتقد أن إغفال النص القانوني الإشارة إلى مهلة محددة من شأنه إعطاء صلاحية واسعة وفضفاضة للجهة الإشرافية اتجاه استخدام هذه الصلاحية أو إساءة استخدامها.

❖ يمنح التشريع المقترح في المادة 28، بند 4، صلاحية واسعة للبنك المركزي للتدخل في شؤون المصرف الداخلية، وذلك عبر إعطائه الحق بدعوة المساهمين لعقد الجمعية العمومية للمصرف في حال عدم التزام مجلس الإدارة بالدعوة لانعقادها وفقاً للأنظمة الداخلية للمصرف. وكان من المفضل لو اكتفى النص بالإشارة إلى صلاحية البنك المركزي بفرض غرامات محددة على المصارف المخالفة لأنظمتها الداخلية، وعدم التدخل المباشر في دعوة الجمعية للانعقاد. إذ أن من شأن هذا التدخل أن يؤثر على سمعة المصرف ومصداقيته، كما أنه يعتبر تحييداً متعمداً لمجلس إدارة هذا المصرف.

❖ **تختص المادة 53،** في التشريع المقترح بإجراءات التفتيش من قبل البنك المركزي على المصارف. ويشير البند 2 من هذه المادة إلى صلاحية البنك المركزي بالقيام بإجراء تفتيش خاص في أي وقت يكون لديه أسباب تدعوه لضرورة التحقق من سلامة الوضع المالي للمصرف. ومرة أخرى، نعتقد أن القانون المقترح كان متشدداً في منح هذه الصلاحية. ونقترح هنا، أن يركز النص على إمكانية طلب الجهة الإشرافية تقارير ومستندات إضافية للاستيضاح عن الحالة، والتأكد من سلامة الوضع المالي للمصرف، بحيث لا تؤثر هذه الخطوة على ثقة جمهور المتعاملين مع المصرف به.

يخضع التطبيق العملي للنصوص الواردة في قانون المصارف، التي تحكم طبيعة العلاقة بين سلطة النقد ومركبات الجهاز المصرفي، لآراء وتفسيرات متباينة إلى حد ما. فمن جهة، تشير التقارير السنوية الصادرة عن سلطة النقد إلى قيامها بدورها الإشرافي والرقابي على المصارف، من خلال إصدارها العديد من المذكرات والتعميمات بهدف الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي واستمراريته، وبما يحافظ على كفاءة وجودة الخدمات المقدمة من قبل المصارف. كما سعت سلطة النقد من خلال إصدار هذه التعميمات إلى الحفاظ على مبدأ سرية البيانات المصرفية للمودعين والمتعاملين مع المصارف. وقدمت سلطة النقد دعماً فنياً ومجموعة من التوصيات لبعض المصارف لترتيب أوضاعها وتصويبها بما يتلاءم مع القانون والتعليقات الصادرة عن سلطة النقد. وشمل الدور الرقابي لسلطة النقد مكوناً آخر من مكونات الجهاز المصرفي وهو شركات الصرافة، حيث حثت سلطة النقد المصارف على تنظيم العلاقة مع الصرافين من خلال اتفاقيات ثنائية بين الطرفين. وأحكمت سلطة النقد رقابتها على شركات الصرافة من خلال إصدار تعميم للصرافين يشمل نماذج للحوالات الصادرة والواردة، للتأكد من مصدر ومآل الأموال المحولة من خلال الصرافين.

ومن جهة أخرى، فإن آراء وملاحظات عديدة يمكن تسجيلها على أداء سلطة النقد فيما يتعلق بعلاقتها بمكونات الجهاز المصرفي، والملاحظات هنا تتمحور حول طريقة فهم سلطة النقد وتطبيقها لأحكام ومواد قانون المصارف الفلسطيني التي

تناولت العلاقة مع المصارف، وليس للنصوص بحد ذاتها. إذ يمكن تسجيل بعض الحوادث التي تشير إلى حدوث خلل في تطبيق النصوص الناظمة للعلاقة بين سلطة النقد والمصارف. ومثال ذلك قضية بنك فلسطين الدولي، فعلى الرغم من سعي سلطة النقد للحد من التأثيرات السلبية الناجمة عن تدهور المركز المالي لهذا البنك، بعد سلسلة من التجاوزات العديدة التي أقدمت عليها إدارة البنك، وتعيين لجنة من قبل سلطة النقد لإدارة هذا المصرف، فإن بعض التقارير تشير إلى ضعف أداء سلطة النقد في التعامل مع هذه القضية. إذ كان من المفترض أن يستمر عمل اللجنة، وفقاً للقانون، مدة ستة أشهر يمكن تمديدها لستة أشهر أخرى، إلا أن عمل هذه اللجنة ما زال مستمراً حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة ولأكثر من سبع سنوات. وتشير التقارير أيضاً إلى عدم تحقيق الغاية الرئيسية التي عينت اللجنة لتحقيقها، وهي تصحيح وضع المصرف المعني، كما أنها حتى اللحظة لم تدع لاجتماع الجمعية العمومية على الرغم من طلب المساهمين في المصرف ومراقب الشركات ذلك. ورافق قضية بنك فلسطين الدولي تداعيات أخرى تتعلق بمبدأ سرية البيانات المصرفية، وتحديد الخلافات التي حصلت بين سلطة النقد وشركة تدقيق الحسابات التي كلفت بتدقيق الوضع المالي للمصرف بعد اجتماع هذه الأخيرة بلجنة خاصة مكلفة من المجلس التشريعي للبحث في حيثيات القضية. ومن الملاحظات الأخرى المتعلقة بضعف أداء سلطة النقد اتجاه استخدام الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، تشير العديد من الآراء إلى تهاون سلطة النقد إزاء عدد من التجاوزات التي قام بها عدد من المصارف والمتعلقة تحديداً بعدم انتظامها، أو تأخرها، في تقديم كشف بحساباتها الختامية. مسألة أخرى مهمة، ولا تزال تداعياتها حاضرة حتى الآن، وتتعلق بقضية شركات المضاربة بالعملات والمعادن، حيث تعمل هذه الشركات بترخيص مبدئي من سلطة النقد، ولكن أسس الرقابة التفتيش المتبعة من سلطة النقد اتجاه هذه الشركات تبدو ضعيفة على الرغم من حجم السيولة النقدية المرتفع الذي يتم ضخه خارج الاقتصاد الفلسطيني عبر هذه الشركات.

بالنتيجة، لا ينبغي إغفال قاعدة مهمة، وهي أنه مهما بلغت دقة النص وتغطيته لمختلف القضايا والشؤون الناظمة لعلاقة الجهات الإشرافية بالمصارف، فإن تطبيق هذا النص يظل بحاجة إلى سياسات رشيدة ومتوازنة، وموارد بشرية مؤهلة ومتخصصة تكون قادرة على فهم النص وتطبيقه، بما يحقق التوازن المطلوب بين الرغبة في الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي من جهة، وتعزيز دوره في دعم وتمويل الأنشطة الاقتصادية للقطاعات المختلفة من جهة أخرى.

5-4 محددات التوسع في جذب الودائع

يتمثل الدور الرئيس للمصرف في جذب الودائع ومنح التسهيلات، ولذلك من الضروري العمل على زيادة الودائع لدى المصارف، وأن يحث التشريع المصرفي على ذلك، ومن ثم أن يتم العمل على زيادة قدرة المصرف على منح التسهيلات، وبذلك تتم زيادة قدرة المصرف على المساهمة في التنمية الاقتصادية.

تعتمد زيادة الودائع على عوامل عدة، أهمها: توفر الوعي المصرفي لدى الناس، بضرورة الإيداع في المصرف وعدم الاكتناز، وعلى سلامة الجهاز المصرفي وتوفر الثقة فيه من قبل المواطنين، والمحافظة على سرية البيانات، وعلى سعر الفائدة على الودائع، وعلى الوضع الاقتصادي بشكل عام.

وفيما يتعلق بالقانون الحالي، فقد بين في المادة 15 أن من الأعمال المسموح بها للمصرف قبول الودائع بأشكالها كافة؛ سواء بفوائد أم بعوائد أم بدونها. ويكون القانون بذلك قد ترك المجال مفتوحاً لسلطة النقد الفلسطينية كي تحث المصارف على جذب الودائع. ومن أمثلة ذلك ما نلاحظه بين فترة وأخرى من إعلان المصارف عن جوائز مختلفة على الودائع، وبخاصة ودائع التوفير. كما أشار القانون في المادة 78 منه إلى أن لسلطة النقد وبالتعاون مع المصارف العاملة في فلسطين إنشاء مؤسسة ضمان القروض والودائع، إلا أن هذه المؤسسة لم تنشأ حتى تاريخه.

وفيما يتعلق بقدرة قانون المصارف في التأثير على حجم الودائع من خلال زيادة ثقة جمهور المودعين بسلامة الجهاز المصرفي وكفاءته، فقد تناول القانون في المادة 26، في إطار سرية البيانات المصرفية لعملاء المصرف، وأوجب على جميع أعضاء مجلس الإدارة الحاليين والسابقين والموظفين بجميع درجاتهم في المصارف العاملة في فلسطين، الحفاظ على سرية المعلومات التي تعود لعملاء المصرف، والتي تصل إليهم من خلال عملهم الوظيفي. وبين أنه لا يجوز لأي منهم إفشاء معلومات أو السماح للغير بالاطلاع عليها، ما لم يكن هذا الاطلاع بموافقة العميل خطياً، أو بموجب حكم قضائي. وحدد القانون عقوبة مخالفة هذه المادة بغرامة مالية لا تقل عن 5 آلاف دينار ولا تزيد على 100 ألف دينار، أو بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بكلتا العقوبتين معاً. وقد أصدرت سلطة النقد عدداً من التعميمات للتأكيد على أهمية السرية المصرفية الخاصة بالبيانات الشخصية للعملاء ومديونيتهم.

ومن الناحية العملية، ارتفع حجم ودائع العملاء من 2.1 مليار دولار العام 1997 إلى 4.2 مليار دولار العام 2006 (بنسبة زيادة 100%). وتقسّم هذه الودائع حسب نوع الوديعة إلى: 34.1% ودائع جارية، و22.6% ودائع توفير، و45.6% ودائع لأجل. ويتضح من حجم هذه الودائع وتركيبها أنها تساعد في منح التسهيلات، ذلك أن الودائع تعد أحد أهم مصادر الأموال المتاحة. ويتضح في الفترة 1997-2006 أن نسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفعت من 47.7% العام 1997، إلى 93.2% العام 2006، وتعد هذه النسبة قريبة من نظيراتها في دول أخرى: 92.1% في مصر، و146% في الأردن، و92.3% في إسرائيل، و93.2% في الإمارات.

يتضح مما سبق أن أداء المصارف فيما يخص الودائع يعد جيداً؛ سواء بالنسبة لحجم الودائع أو بالنسبة لمقارنتها مع دول أخرى، وبخاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار نظرة الجمهور إلى المصارف بعد فترة الاحتلال الطويلة، كما تم توضيحه في الفصل الأول. إلا أنه وبالنظر إلى خصوصية الاقتصاد الفلسطيني، ومدى تبعيته لنظيره الإسرائيلي، وتقاقم المشكلات المختلفة التي يعانها، فإنه

بحاجة إلى رفع نسبة الاعتماد على الذات، والحث على مزيد من الاستثمار، ومشاركة الأفراد في التنمية الاقتصادية. ويتطلب هذا زيادة الودائع، وعليه يجب أن يتضمن التشريع المصرفي نصوصاً تحث على زيادة الودائع، حيث لم يشمل القانون الحالي وكذلك مسودة المشروع المقترح على هذه النصوص، وفي هذا الصدد يمكن اقتراح الأمور التالية:

- ✧ تفصيل ما يتعلق بمؤسسة ضمان الودائع، من حيث أهدافها، ورأسمالها، وآلية عملها، حيث تم ذكرها فقط في كل من القانون الحالي ومسودة المشروع المقترح، في حين تناولت التشريعات المصرفية في الدول الأخرى (الأردن، ومصر، ولبنان) موضوع مؤسسة ضمان الودائع بشكل تفصيلي. ويُقترح كذلك البدء باتخاذ إجراءات عملية لإنشاء هذه المؤسسة في فلسطين.
- ✧ فيما يتعلق بسرية البيانات المصرفية، فقد ذكرها القانون في مادة واحدة كما سبق ذكره، وتشابه في ذلك مع الدول الأخرى. أما مسودة مشروع القانون فقد أوردت النص نفسه الذي جاء في القانون الحالي، وأضافت إليه الحالات التي تستثنى من متطلبات السرية في المادة (33-أ)، وهذا لم يرد في أي من قوانين الدول الأخرى. ومن جهة أخرى، أشارت هذه المادة في الفقرة (ت) إلى قانون مكافحة غسل الأموال، وهذا القانون لم يقر بعد، ويجب ألا يعتمد القانون على اعتبار ما سيكون.
- ✧ ضرورة أن يحث القانون على نشر الوعي المصرفي، وإحاطة العميل بالمعلومات اللازمة له، وهذا ورد في مادة واحدة تتعلق بالمصارف الإسلامية وهي نفسها موجودة في القانون الحالي ومسودة مشروع القانون.
- ✧ لم يتطرق كل من القانون الحالي ومسودة مشروع القانون المقترح إلى ما يتعلق بالنظام الإلكتروني، الذي يعد مؤشراً على مواكبة المصارف للتطور التكنولوجي، ويعد حافزاً ومشجعاً للتعامل مع المصارف. فعلى سبيل المثال، أشار القانون الأردني إلى وضع نظام إلكتروني لتحويل الأموال بالتنسيق مع المصارف، ويجوز الإثبات بالبيانات الإلكترونية أو البيانات الصادرة عن أجهزة الحاسوب أو مراسلات أجهزة التلكس.

5-5 محددات التوسع في تقديم التسهيلات الائتمانية

يعتبر موضوع التسهيلات الائتمانية المقدمة من المصارف محددًا أساسياً في تقييم التشريع المصرفي، والبحث في قدرته على توفير متطلبات التمويل والتنمية للقطاع الخاص (باعتباره المستفيد الأكبر من هذه التسهيلات). وننطلق في بحثنا هذا من حقيقة أن نجاعة وتأثير السياسة النقدية في أي بلد، إنما تعتمد اعتماداً كبيراً على قدرة السلطات النقدية في هذا البلد على استخدام أدوات السياسة النقدية، المتاحة لها بموجب القانون، بما يساهم في معالجة الأزمات وتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الحكومات في مختلف دول العالم.

ونظراً لأن تأثيرات السياسة النقدية تظهر وتتعمق بداية في التغيرات التي يمكن أن تحصل في حجم وطبيعة وتوزيع التسهيلات الائتمانية بما يحقق، أو لا يحقق، الأهداف المرجوة من السياسة النقدية المتبعة، فإن دراسة المحددات المؤثرة في تحديد حجم وتركيب هذه التسهيلات تظل العنوان الرئيس في تقييم التشريع المصرفي والبحث في تأثيراته على النشاط الاقتصادي.

تمارس المصارف دورها كوسيط مالي بين المدخرين والمقترضين من خلال قبول الودائع ومنح التسهيلات الائتمانية. وتعتمد قدرة المصارف في التحكم بمستويات التسهيلات الائتمانية المقدمة على مجموعة من المحددات، بعضها يتعلق بجانب العرض والبعض الآخر بجانب الطلب. إن أول هذه المحددات، في جانب العرض، هو قدرة المصارف على جذب الودائع وتعبئة المدخرات. فمن الناحية النظرية، يعتبر حجم الودائع لدى المصارف وطبيعتها (قصيرة أم طويلة الأجل) محددًا رئيساً في قدرة المصارف على زيادة التسهيلات المقدمة من قبلها. ومن المتوقع أن يرتفع حجم التسهيلات وتترايد فترات الاستحقاق والسداد في حال ارتفاع نصيب الودائع طويلة الأجل لدى المصارف. وكنا قد أشرنا في موضع سابق، عند الحديث عن محددات التوسع في جذب الودائع، إلى أن قانون المصارف الفلسطيني أفرد مواد وأحكام كثيرة تعطي لسلطة النقد القدرة المباشرة وغير المباشرة في التأثير بأحجام الودائع وطبيعتها تركيبتها. وأشرنا في الموضع ذاته إلى حجم الاستفادة الفعلية لسلطة النقد من الأدوات الممنوحة لها على أرض الواقع.

ومن المحددات الأخرى لقدرة المصارف على التوسع في تقديم التسهيلات، استخدام أدوات السياسة النقدية، وما يعيننا في هذا المجال نسبة الاحتياطي الإلزامي، ونسب السيولة التي تفرضها البنوك المركزية على المصارف. إذ تتحسر قدرة سلطة النقد الفلسطينية على استخدام الأدوات الأخرى، وتحديدًا التحكم بأسعار الفائدة، نتيجة عدم وجود عملة وطنية. وبالتالي، فإن أهم الأدوات المتاحة لسلطة النقد للتأثير بمستويات التسهيلات الائتمانية يكمن في تحكمها في نسبة الاحتياطي الإلزامي ونسب السيولة النقدية والقواعد المتعلقة بسقوف الائتمان. فقد أشار القانون في المادة 35 إلى أن لسلطة النقد تحديد القواعد المناسبة المتعلقة بسقوف الائتمان، وتكلفتها، والتعريفات، والشروط المرتبطة به. كما أشارت المادة 36 من القانون إلى أن لسلطة النقد تحديد النسب المتعلقة بالاحتفاظ بقدر من السيولة يتفق مع الأنشطة التي يقوم بها كل مصرف، وشروط الحد الأدنى للموجودات السائلة، وطريقة احتسابها. وأتاح قانون المصارف لسلطة النقد، من خلال المادة 37، تحديد متطلبات الاحتياطي الإلزامي للمصارف والعوائد التي ترى سلطة النقد دفعها للمصارف على هذه الاحتياطات. ولم تختلف مسودة التشريع المقترح في تناولها لهذه الصلاحيات عن القانون الحالي.

غير أن الأمر الأكثر أهمية هو كيفية ومدى استفادة واستخدام سلطة النقد لأدوات المتوفرة لها بموجب القانون. فقد أصدرت سلطة النقد العديد من التعميمات التي حددت بموجبها متطلبات الاحتياطات وسقوف الائتمان ونسب السيولة. وتشير مصادر سلطة النقد إلى أن النسب الحالية للاحتياطي الإلزامي هي 8% على الودائع بالشيكل الإسرائيلي، و9% على الودائع بالعملات الأخرى، بما فيها الدولار الأمريكي والدينار الأردني. وإذا علمنا أن إجمالي الودائع لدى المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية بلغ نهاية العام 2006 نحو 4.66 مليار دولار، فإن إجمالي المبالغ المجمع لدى سلطة النقد كمتطلبات للاحتياطي الإلزامي ستكون حوالي 450 مليون دولار. ويستدل من تجارب العديد من الدول، ومن الأدبيات المختصة بالعمل المصرفي والسياسة النقدية، أن الانعكاسات المترتبة على تغيير نسبة الاحتياطي الإلزامي كانت كبيرة ومؤثرة في معالجة الأزمات

الاقتصادية. وبالتالي، يمكن لسلطة النقد العمل على تخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي، كواحدة من الأدوات المتاحة للتحكم والتأثير في حجم التسهيلات الائتمانية وتوزيعها القطاعي. فعلى فرض أن سلطة النقد قررت تخفيض الاحتياطي الإلزامي إلى 5% على الودائع بباقي العملات (باستثناء الشيكال)، فإن من شأن هذه الخطوة تخفيض تكلفة تقديم التسهيلات على المصارف، وزيادة قدرة المصارف على تقديم التسهيلات بشكل ملحوظ ومؤثر (بما يتجاوز 200 مليون دولار).

ويمكن لسلطة النقد اتباع سياسة انتقائية وتوجيهية فيما يتعلق بنسب الاحتياطي الإلزامي، حيث يمكنها فرض نسب أقل على الودائع التي يتم إقراضها محلياً، أو الودائع التي يتم إقراضها لقطاعات اقتصادية محددة، بحيث يتم توظيف الودائع في الاقتصاد المحلي وفي قطاعات اقتصادية مهمة، وتتطلب احتياجات تمويلية كبيرة. كما يمكن لسلطة النقد تقديم عوائد مباشرة للمصارف على هذه الودائع.

وحددت سلطة النقد كذلك، بموجب الصلاحيات الممنوحة لها في القانون، الحد الأدنى لنسبة التسهيلات إلى الودائع الذي بلغ 40% بعد أن كان الحد الأدنى 30% قبل العام 2004. ويأتي تحديد الحد الأدنى لنسبة التسهيلات إلى الودائع على هذا النحو من منطلق إدراك سلطة النقد للواقع الفلسطيني، والعوامل المحددة للأنشطة الاقتصادية التي تمارس في إطاره. إضافة إلى ذلك، فإن زيادة هذه النسبة قد يعرض سلامة بعض مكونات الجهاز المصرفي لمخاطر إضافية، ويرغمها على التوسع في الائتمان دون التركيز أو التشدد في الضمانات المطلوبة رغبة من المصارف في الوصول إلى الحد الأدنى المحدد لتلافي الغرامات المفروضة. وقد بلغت نسبة التسهيلات إلى الودائع في الأراضي الفلسطينية نهاية العام 2006 حوالي 40.8%، وهي بذلك تزيد قليلاً عن الحد الأدنى المحدد من سلطة النقد. وتجدر الإشارة إلى أن ربع التسهيلات المقدمة كانت للقطاع العام، وفي حال تحسن الوضع المالي للحكومة وتسديد التزاماتها للمصارف، فإن النسبة ستخفض إلى ما دون 34%، الأمر الذي سيضع سلطة النقد والمصارف أمام تحدٍّ

حقيقي لجهة إعادة النظر في الحد الأدنى الحالي المقر من سلطة النقد. وتزيد نسبة التسهيلات إلى الودائع في العديد من الدول بشكل كبير عن تلك السائدة في الأراضي الفلسطينية، حيث بلغت في لبنان 61.4%، وفي الأردن 68%، وفي مصر 80%، وفي الإمارات 96%.

وتتطلب التوجهات المنادية برفع سقف الائتمان توفير مجموعة من الضمانات والشروط الأساسية لضمان سلامة الجهاز المصرفي واستمراريته، وتفعيل دور المصارف التنموي في الاقتصاد الوطني. ومن أهم هذه الضمانات تطوير البيئة القانونية والتشريعية، وتفعيل الأجهزة التنفيذية في السلطة الفلسطينية للقيام بدورها في تنفيذ الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية. كما يتوجب العمل على تطوير الجهاز القضائي، ورفع الكفاءات والقضاة المختصين في المجال المصرفي، لتعزيز قدرته على التعامل والبت في القضايا المنظورة أمامه. إضافة إلى ذلك، فإنه من الضروري العمل على تنويع وتوسيع سلة الضمانات اللازمة للحصول على التسهيلات من المصارف. وفي هذا المجال، يمكن زيادة مساحة الأراضي المسجلة في دائرة الأراضي لتشكل ضماناً مقبولاً للمصارف، واستحداث أساليب وبرامج تسجيل للمركبات والمعدات الصناعية.

إن جميع النقاط التي تم عرضها فيما سبق تتعلق بجانب العرض، وسنعرض فيما تبقى من هذا الجزء محددات التوسع في تقديم التسهيلات في جانب الطلب. إذ يتذرع العديد من أرباب العمل المصرفي بانحسار آفاق وفرص الاستثمار في الأراضي الفلسطينية، ويرون أنه من الأجدى لهم، بلغة الأرقام، توظيف الأموال المودعة لديهم في الاقتصاد المحلي، والاستفادة من فارق العائد مقارنة بالعائد الذي يحصلون عليه من إيداع هذه الأموال في الخارج. إلا أن القيد الرئيس الذي يحول دون تحقيق ذلك هو مستوى المخاطر المرتفع في الأراضي الفلسطينية مقارنة ببقية دول العالم. وبكلمات أخرى، فإن قدرة المصارف على التوسع في تقديم التسهيلات الائتمانية مرتبطة بطلب المقترضين على هذه التسهيلات.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن مشاريع تمويلية عديدة لدعم فئات محددة أو لدعم وتمويل المشاريع الصغيرة قدمت خلال السنوات الأخيرة من قبل مؤسسات دولية، أو دول مهتمة بقطاع أو شريحة معينة. وتم تقديم القروض من خلال عدد من المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية. وبالتالي، يمكن إثارة تساؤل مشروع يتعلق بمبررات توجيه الأموال المودعة لدى المصارف خارج الاقتصاد المحلي، في الوقت الذي يتم فيه إدارة مشاريع تمويلية دولية عن طريق المصارف ذاتها. إذ من الأولى بمكان أن يتم استثمار أموال المودعين الموجودة أصلاً لدى المصارف بدل الاستعانة بمصادر تمويل خارجية.

ويرجع العديد من المراقبين عدم التوسع في تقديم التسهيلات إلى الضمانات المرتفعة التي تطلبها المصارف، وهي من العوامل المؤثرة في الطلب على القروض، وبالتالي تنامي مستوى التسهيلات. وتزداد أهمية هذا العامل في الحالة الفلسطينية إثر السياسة الجديدة المتبعة من قبل المصارف والقاضية بعدم منح تسهيلات ائتمانية لموظفي القطاع العام، وعدم قبول كفالات هؤلاء الموظفين في الطلبات المقدمة للحصول على تسهيلات ائتمانية من المصارف.

جانب آخر مهم، ليس في تحديد مستوى التسهيلات فحسب، بل يتعداه إلى تنظيم الشؤون المتعلقة بترتيبات الاستفادة من التسهيلات المقدمة. إذ تتنامى الانتقادات للطريقة التي يتم بها تنفيذ العقود المنظمة بين المقترضين والمصارف حول الخدمات المصرفية. ووفقاً لآراء عدد من المتعاملين مع المصارف، فإن طريقة احتساب الفوائد والعمولات وشروط القرض تبدو غير واضحة وغير محددة. وتجدر الإشارة إلى أن قانون المصارف، والمسودة المقترحة، لم يتطرقا إلى هذا الموضوع، ولم يلزما المصارف بتحديد النقاط المهمة في العقد بشكل واضح وبارز للمستفيدين من الخدمات المصرفية.

وقد حاولت سلطة النقد، من خلال مسودة القانون المقترح، أن تتنوع في أشكال التسهيلات المقدمة من المصارف، وذلك من خلال إضافة بند ضمن الأعمال التي

يسمح للمصارف ممارستها، يتعلق بإمكانية تقديم القروض لأغراض شراء الأسهم وفق تعليمات البنك المركزي ذات العلاقة. ويمكن عرض مجموعة من المحاذير على هذه الإضافة، حيث يتعارض هذا الإجراء مع الغاية الأساسية التي وجدت السوق المالية من أجلها، وهي الاستفادة من المدخرات غير الموظفة في المساهمة في تمويل شركات المساهمة العامة. وبالتالي، يدور الحديث عن مدخرات غير موظفة وليس شراء الأسهم عبر الاقتراض، ويمكن أن تترتب انعكاسات سلبية لذلك على المقرض والمصرف على حد سواء في حال تعرض المقرض لخسائر غير متوقعة تحد من قدرته على السداد. كما أن العائد الاقتصادي للتداول في الأسهم وتأثيره في الناتج المحلي يظل محدوداً، ويقتصر على الاستفادة من العمولات على عمليات البيع والشراء، إضافة إلى أن تجارب الدول في مجال العمل المصرفي تكاد تخلو، على حد اطلاقنا، من الإشارة إلى إمكانية المصارف تقديم هذا النوع من التسهيلات.

خلاصة القول، إن قانون المصارف الحالي والمسودة المقترحة، يعطي مجموعة من الصلاحيات لسلطة النقد لتمكينها من التأثير على مستويات التسهيلات الائتمانية وتركيباتها وحتى على توزيعها الجغرافي، إلا أن الواقع التطبيقي لأداء سلطة النقد، باعتبارها الجهة الرقابية ورأس الهرم في الجهاز المصرفي، يشير إلى محدودية استعمالها لهذه الصلاحيات بالشكل المطلوب، والذي يمكن أن يسهم في تطوير أداء القطاعات الإنتاجية وتوفير احتياجاتها التمويلية اللازمة في توسيع وتنويع أنشطتها.

6. الخلاصة والتوصيات

عمل المشرع الفلسطيني على إصدار رزمة من القوانين الاقتصادية الفلسطينية التي تنظم شؤون اقتصادية مختلفة، ومن ضمنها صدور قانون سلطة النقد الفلسطينية في 1997/2/16. كما صدر قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002، ولا يخفى تأثير البيئة القانونية والتشريعية على النشاط الاقتصادي؛ إذ تعد هذه التشريعات أحد أهم محددات أداء القطاع المصرفي باعتباره مصدراً أساسياً لدعم وتطوير أداء القطاع الخاص.

ونظراً لأهمية قانون المصارف وتأثيره على قطاع مهم في الاقتصاد الفلسطيني وهو القطاع المصرفي، وأن هذا الأثر يتعدى ذلك ليؤثر على الاقتصاد الفلسطيني بكافة قطاعاته، ومنها القطاع الخاص، فإنه من الضروري الوقوف عند مواد القانون وفقراته لتقييمها وبيان أثرها على القطاع المصرفي خاصة، والاقتصاد الفلسطيني عامة، وبخاصة ما يتعلق بأداء القطاع الخاص. وإلى جانب عملية التقييم، فإن الدراسة تقترح بعض التعديلات الضرورية على مواده وأحكامه بما ينسجم مع خصوصية الاقتصاد الفلسطيني، وبما يسهم في تطوير مسودة مشروع القانون المقترحة من سلطة النقد الفلسطينية.

عملت الدراسة على تحليل واقع القطاع المصرفي منذ بدايات القرن الماضي وحتى الوقت الراهن، إذ تم إلقاء الضوء على أشكال المصارف التي كانت تعمل في كل حقبة من التاريخ الفلسطيني المعاصر، وعلى نوعية الخدمات التي كانت تقدمها، والبيئة القانونية التي عملت بها. إضافة إلى ذلك، تم الاطلاع على تجارب الدول الأخرى في مجال التشريعات المصرفية، والآلية التي نظمت بها تلك الدول قطاعها المصرفي، ونوعية الخدمات التي تقدمها المصارف العاملة فيها، كما تم إجراء العديد من المقابلات مع بعض الجهات ذات العلاقة لمعرفة

وجهة نظرها في أحكام القانون الحالي. ومن خلال ذلك كله، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

- ✧ بدأ العمل المصرفي في فلسطين منذ عهد الانتداب البريطاني، وكان هناك عدد من المصارف العربية والأجنبية، كما شهدت هذه الفترة إنشاء مصارف متخصصة للزراعة والصناعة والعقارات. أما في الفترة 1948-1967، فقد عملت 8 مصارف تجارية في الضفة الغربية، و3 مصارف في قطاع غزة. وكانت المصارف في هذه الفترة تؤدي خدمات مرتفعة المستوى نسبياً، وتقوم بدور مهم في تطوير قطاعات مثل التجارة والسياحة والصناعات الصغيرة وبعض المشاريع الزراعية. وأغلقت إسرائيل في الفترة 1967-1988 جميع المصارف العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وسمحت بفتح فروع للمصارف الإسرائيلية في الأراضي المحتلة. ولم تقم تلك المصارف بدور الوساطة المالية، وكانت ودائعها تذهب إلى إسرائيل. وأعيد خلال هذه الفترة افتتاح الفرع الرئيس لبنك فلسطين في قطاع غزة العام 1981. وفي العام 1986 وافقت إسرائيل على إعادة فتح فرع بنك القاهرة عمان في نابلس. أما في الفترة 1989-1993، فقد بدأت فروع المصارف الأردنية بالعودة إلى الأراضي الفلسطينية، وتعد هذه الفترة تأسيساً للمرحلة الراهنة. أما في المرحلة الحالية، التي بدأت منذ العام 1994، فقد تم توقيع اتفاق باريس الاقتصادي بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وبموجبه أنشئت سلطة النقد الفلسطينية التي بدأ عملها فعلياً في تموز العام 1995. أما من الناحية القانونية، فقد حدثت نقلة نوعية في تنظيم عمل المصارف، حيث تم إصدار قانون سلطة النقد الفلسطينية، وقانون المصارف، إضافة إلى رزمة من القوانين الاقتصادية الفلسطينية التي تنظم شؤوناً اقتصادية مختلفة.
- ✧ يلاحظ في المرحلة الحالية الزيادة الهائلة في عدد فروع المصارف؛ إذ ارتفع عددها من 57 فرعاً العام 1995 إلى 159 فرعاً العام 2007. ويلاحظ الانتشار الواسع وسيطرة المصارف الوافدة على القطاع المصرفي، كما أن

- أغلب المصارف العاملة هي مصارف تجارية، وهذا لا يتناسب مع هوية الاقتصاد الفلسطيني، وبالتالي، لا يسهم في تعزيز أداء القطاعات الإنتاجية.
- ✧ إن أداء المصارف العاملة في فلسطين فيما يخص الودائع يعد جيداً؛ سواء بالنسبة لحجم الودائع أو بالنسبة لمقارنتها مع دول أخرى، فقد ارتفع حجم ودائع العملاء من 2.1 مليار دولار العام 1997 إلى 4.2 مليار دولار العام 2006، كما أن نسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفعت من 47.7% العام 1997، إلى 93.2% العام 2006، وتعد هذه النسبة قريبة من نظيراتها في دول أخرى: 92.1% في مصر، و146% في الأردن، و92.3% في إسرائيل، و93.2% في الإمارات.
- ✧ لم ينشأ لدينا مؤسسة لضمان الودائع، مع أن كلاً من القانون الحالي ومسودة المشروع المقترح أتيا على ذكر هذه المؤسسة، إلا أنهما لم يفصلا الأمور المتعلقة بها من حيث أهدافها، ورأسمالها، وآلية عملها. أما التشريعات المصرفية في الدول الأخرى فقد تناولت موضوع مؤسسة ضمان الودائع بشكل تفصيلي. ويسهم وجود هذه المؤسسة في تنامي الثقة في الجهاز المصرفي، وحماية حقوق المودعين.
- ✧ بالنسبة للتسهيلات التي تقدمها المصارف، فقد بلغ حجمها نحو 613 مليون دولار العام 1997، وأصبح 1.9 مليار دولار العام 2006 بزيادة نحو 210%. أما بالنسبة لهيكلية هذه التسهيلات، فإن الأهمية النسبية والسيطرة كانت للجاري مدين على حساب القروض والسحوبات المصرفية حتى السنوات الثلاث الأخيرة. أما بالنسبة للتوزيع القطاعي للتسهيلات، فتتضح ضآلة حصة قطاع الزراعة، حيث بلغت 0.81% العام 2006، وحصة قطاع الصناعة 6.2%، وحصة قطاع الإنشاءات 11%، وحصة قطاع الخدمات 56.7%، وحصة القطاع العام التي بلغت 25.4%. وبقياس نسبة التسهيلات الائتمانية إلى إجمالي الودائع، يتبين أنها قد ارتفعت من 24% العام 1997، إلى 41% العام 2006، وتبقى هذه النسبة منخفضة إذا قورنت بدول أخرى، إذ بلغت 68% في الأردن العام 2007، و80% في مصر العام 2006،

و96.3% في الإمارات العام 2006. يتضح من ذلك أن المصارف تتبع سياسة متحفظة في منح التسهيلات للقطاعات المختلفة، على الرغم من اتجاه نسبة التسهيلات نحو الزيادة في حصتها من إجمالي الودائع. وبالتالي، فإن تركيبة التسهيلات الائتمانية وتوزيعها القطاعي لا تسهم في تلبية الاحتياجات التمويلية لشريحة واسعة من المشاريع الإنتاجية صغيرة ومتوسطة الحجم.

❖ حدد القانون الأعمال المسموح للمصارف بممارستها. وتتراوح هذه الأعمال بين قبول الودائع، وتقديم التسهيلات الائتمانية المباشرة وغير المباشرة، إضافة إلى الأعمال المصرفية الأخرى كخدمات تحويل الأموال، والتعامل بالعملة الأجنبية، وتقديم خدمات الاعتمادات المستندية وخطابات الضمان، وغيرها من الأعمال المصرفية. في المقابل، حظر القانون على المصارف ممارسة عمليات التجارة والصناعة، والتعامل في المنقول والعقار. وبالمقارنة مع تشريعات دول أخرى، فقد ذكرت هذه التشريعات أنواعاً أخرى من المصارف المتخصصة كما في حالي الإمارات وإسرائيل. وبالتالي، فقد حد القانون من دور وفعالية القطاع المصرفي في المشاركة الفاعلة بدعم التنمية في فلسطين وتوفير متطلباتها التمويلية.

❖ لم يراع قانون المصارف الحالي ومسودة مشروع القانون المقترحة، خصوصية وهوية الاقتصاد الفلسطيني الذي ما زال في مرحلة البناء والتكوين، ويغلب على مؤسساته الطابع صغير الحجم، وتعتبر هذه المؤسسات عماد هذا الاقتصاد ومحركه؛ سواء على صعيد الإنتاج أو توظيف الأيدي العاملة، إضافة إلى أن انتشارها قد يؤدي إلى انخفاض معدلات الفقر والبطالة. ويتضح من استعراض مواد القانون، ومسودة مشروع القانون المقترح، أنهما لم يشارا إلى آليات تنظيم الشؤون المتعلقة بمؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة بشكل محدد، وذلك على الرغم من انتشار هذه المؤسسات وتأثيرها الاقتصادي والاجتماعي الواسع.

❖ ساهمت الظروف السياسية غير المستقرة وتردي الوضع الاقتصادي العام الناتج عنه في رفع نسبة المخاطرة لدى المصارف، وحد من توجهها

الاستثماري. ففي حين أن نسبة المخاطرة في تسهيلات المصارف عالمياً مقاسة بمعيار الديون المتعثرة تتراوح بين 3-4%، فإن نسبة الديون المتعثرة في الفترة الأخيرة -وبالتالي نسبة المخاطرة- تصل إلى 25% من التسهيلات المقدمة في الأراضي الفلسطينية، ومن شأن ذلك التأثير على سلامة الجهاز المصرفي، وتحجيم دوره في التأثير في الأنشطة الاقتصادية.

❖ جاءت نصوص قانون المصارف الحالي مطابقة إلى حد بعيد مع أفضل المعايير والأسس المقررة والموضوعة من قبل المؤسسات الدولية في مجال حوكمة المصارف والإدارة السليمة وأسس الرقابة. كما أنها تتشابه، إلى حد النطاق، مع غالبية التشريعات المصرفية العربية التي تم إقرارها في ظروف وواقع مشابه للواقع الفلسطيني. إن هذه النصوص، كمادة مجردة، تعنى بحماية وضمن سلامة الجهاز المصرفي. أما مسودة مشروع القانون المقترحة فقد منحت صلاحيات واسعة لسلطة النقد لجهة فرض إجراءات رقابية متشددة اتجاه بعض المخالفين، علماً بأن هذا التشدد لا يتناغم مع التوجهات المصرفية المعاصرة.

❖ لم يتطرق كل من القانون الحالي، ومسودة مشروع القانون المقترح، إلى ما يتعلق بالنظام الإلكتروني، الذي يعد مؤشراً على مواكبة المصارف للتطور التكنولوجي، ويسهم في تعزيز كفاءة الخدمات المصرفية وجودتها.

❖ لم يتضمن القانون الحالي مواداً كافية للتشجيع على الاندماج، فيما تشير مسودة المشروع المقترحة إلى إمكانية منح حوافز مالية للمصرف الناشئ عن الاندماج مقارنة بدول أخرى مثل مصر ولبنان، إذ أن من شأن تزايد الاندماج بين المصارف تقوية المراكز المالية للمصارف وتطوير أدائها، ما يساهم في تخفيض تكلفة تمويل المشاريع الإنتاجية للقطاع الخاص.

بناء على ما تم التوصل إليه من نتائج، تقترح الدراسة مجموعة من التوصيات التي يمكن أن تسهم في تعزيز دور قانون المصارف، والفهم والتطبيق الأمثل لنصوصه، في تطوير أداء الجهاز المصرفي ودوره في تطوير أداء القطاع الخاص، وتمويل متطلبات التنمية في فلسطين بشكل عام:

❖ تستدعي تركيبة الاقتصاد الفلسطيني، واعتماده الكبير على قطاعات إنتاجية محددة (الصناعة، الزراعة، السياحة)، تضمين قانون المصارف الفلسطيني مواد وأحكاماً عامة تشير إلى إمكانية إنشاء مصارف تمويلية متخصصة أو مصارف شاملة.

❖ لا يتضمن قانون المصارف الحالي إشارات واضحة إلى خصوصية مؤسسات إقراض المشاريع الصغيرة، إذ لم يشر القانون إلى الأحكام الخاصة بالتعامل مع هذه المؤسسات، على الرغم من استدراك المسودة المقترحة من قبل سلطة النقد لهذا القصور عبر إشارتها في الأحكام المتعلقة بنطاق تطبيق القانون (المادة 2) إلى انطباق القانون على مؤسسات الإقراض المتخصصة. ويتطلب ذلك زيادة تركيز المسودة المقترحة على الشؤون المتعلقة بهذه المؤسسات عبر الإشارة إلى آليات إنشائها وأهدافها وطرق عملها، ومنح معاملة تفضيلية لها.

❖ ورد في مسودة مشروع القانون المقترح صلاحيات واسعة لسلطة النقد الفلسطينية مثل تفتيش المصرف في أي وقت إذا كان لديه سبب لذلك، وحذف المهلة المعطاة للمصارف، التي نص عليها قانون المصارف الحالي بواقع سنتين يمكن تمديدها لخمس سنوات، وترك تحديد المدة لسلطة النقد. ولا تتسجم هذه الصلاحيات مع التطورات المصرفية المعاصرة، كما لم يعهد بمثلها في دول أخرى. وفي هذا الصدد تقترح الدراسة إلغاء المواد التالية من مسودة المشروع وهي: المادة 4 بند 4، والمادة 17، والمادة 28 بند 4، والمادة 53.

❖ ضرورة أن تتضمن مسودة مشروع القانون المقترح مواداً تقوم بتفصيل كل ما يتعلق بمؤسسة ضمان الودائع، من حيث أهدافها، ورأسمالها، وآلية عملها.

❖ فيما يتعلق بسرية البيانات المصرفية، تقترح الدراسة تعديل المادة 33 بند 2 من مسودة مشروع القانون، بحيث يكون الحاليون والسابقون هم جميع أعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين الرئيسيين والموظفين في المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة. إضافة إلى ذلك، تقترح الدراسة إلغاء ما ورد في مسودة مشروع القانون من حالات استثنائية من متطلبات السرية، إذ لم يرد

- مثلها في أيّ من قوانين الدول الأخرى. ومن شأن الحفاظ على مبدأ سرية البيانات تعزيز ثقة المودعين والمساهمين بالمصارف.
- ❖ ضرورة تعظيم استفادة سلطة النقد للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، وبخاصة تلك المتعلقة بمتطلبات الاحتياطي الإلزامي وسقوف الائتمان ونسب السيولة، بحيث يتم استخدام هذه الأدوات بما يحقق التوازن المطلوب بين سلامة الجهاز المصرفي وتعزيز دوره في دعم التنمية الاقتصادية وتوفير الاحتياجات التمويلية للقطاع الخاص.
- ❖ الاستفادة من الصلاحيات الممنوحة لسلطة النقد التي وردت في مسودة المشروع المقترح في مجال منح الحوافز للمصارف الناشئة عن الاندماج.
- ❖ ضرورة أن تتضمن مسودة مشروع القانون المقترح مواد تنظم الشؤون المتعلقة بالنظام الإلكتروني، واعتماد البيانات الإلكترونية في الإثبات في القضايا المصرفية.
- ❖ هناك حاجة لإعادة النظر في البند المضاف في مسودة مشروع القانون المقترح، الذي يجيز للمصارف منح قروض لشراء الأسهم.

المراجع

- التميمي، تيسير. النظام المصرفي في إسرائيل. مطبعة الرسالة المقدسة، 2001.
جبارة، تيسير. "النقود الفلسطينية 1927-1948"، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، العدد السادس، رمضان 1426هـ/تشرين الأول 2005.
حداد، أمين. تأثيرات مقررات (بازل 2) على تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. مجلة البنوك في فلسطين، العدد 23، 2004.
سلطة النقد الفلسطينية. تقارير مختلفة.
العبد، جورج (تحرير). الاقتصاد الفلسطيني تحديات التنمية في ظل احتلال مديد. ط1. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، مؤسسة التعاون الفلسطينية، آذار، 1989.
عورتاني، هشام، وآخرون. الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية قراءات في النص. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، تشرين الثاني، 1994.
قانون إدارة الودائع المجمدة المؤقت (الأردني) رقم 33 لسنة 2003.
قانون الاتحاد الإماراتي رقم 6 لسنة 1985 بشأن المصارف والمؤسسات المالية والشركات الاستثمارية الإسلامية.
قانون الاتحاد الإماراتي رقم 10 لسنة 1980 قانون المصرف المركزي والنظام النقدي وتنظيم المهنة المصرفية.
قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي (المصري) والنقد رقم 88 لسنة 2003.
قانون البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة (الأردني) المؤقت رقم 53 لسنة 2003.
قانون البنوك (الأردني) رقم 28 لسنة 2000.
قانون المصارف الفلسطيني رقم (2) لسنة 2002.
قانون المصارف اللبناني لسنة 1991.
قانون بشأن سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997.
قانون مؤسسة ضمان الودائع (الأردني) رقم 33 لسنة 2000.
قانون معلومات الائتمان المؤقت (الأردني) رقم 82 لسنة 2003.
قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004.

اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا (الأسكوا)، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. القطاع المالي الفلسطيني في ظل الاحتلال الإسرائيلي. كانون الأول 1987.
مسودة مشروع قانون المصارف المعدل لسنة 2007
معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). حداد، أمين، هشام جبر، باسم مكحول.
مراجعة نقدية لمشروع قانون المصارف، رام الله، 2000.
_____ . حامد، أسامة. النظام المصرفي الفلسطيني الواقع والإمكانات، رام الله، 1996.

Banking Law, 1981, Israel

Cameron, Rondo. Banking in the Early Stages of Industrialization, 1967.

International Monetary Fund, International Financial Statistics yearbook, .2007

Spong, Kenneth. Banking Regulation, its Purposes – Implementation and Effects, 1994.

Tirole, Jean. The Prudential Regulation of Bank, 1994.

www.abj.org.jo

www.al-mannarah.com

www.centralbank.ae

www.en.wikipedia.org

www.infopro.com.lb

www.sis.gov.eg

ملحق الجداول

قائمة جداول الملحق

87	جدول 1: عدد فروع المصارف المحلية والوافدة العاملة في الأراضي الفلسطينية في الفترة (1995-2007)
89	جدول 2: التسهيلات الائتمانية المباشرة خلال الفترة (1997-2006)
90	جدول 3: الأهمية النسبية للتسهيلات الائتمانية المباشرة حسب القطاعات الاقتصادية خلال الفترة (1997-2006)

جدول 1: عدد فروع المصارف المحلية والوافدة العاملة في الأراضي الفلسطينية في الفترة (1995-2007)

السنة	المحافظة	عدد المصارف			عدد الفروع والمكاتب		
		محلية	وافدة	المجموع	محلية	وافدة	المجموع
1995	الضفة الغربية	3	9	12	5	33	38
	قطاع غزة	3	4	7	9	10	19
	المجموع	3	10	13	14	43	57
1996	الضفة الغربية	4	10	14	10	39	49
	قطاع غزة	4	6	10	12	12	22
	المجموع	4	12	14	20	51	71
1997	الضفة الغربية	7	11	18	16	45	61
	قطاع غزة	7	5	12	13	15	28
	المجموع	8	12	20	29	60	89
1998	الضفة الغربية	9	12	21	24	50	74
	قطاع غزة	7	6	13	16	15	31
	المجموع	9	13	22	40	65	105
1999	الضفة الغربية	9	12	21	30	52	82
	قطاع غزة	7	6	13	18	15	33
	المجموع	9	13	22	48	67	115
2000	الضفة الغربية	9	12	21	34	52	86
	قطاع غزة	7	6	13	18	16	34
	المجموع	9	13	22	52	68	120
2001	الضفة الغربية	8	11	19	38	52	90
	قطاع غزة	2	1	3	20	16	36
	المجموع	10	12	22	58	68	126
2002	الضفة الغربية	8	10	18	38	52	90
	قطاع غزة	2	1	3	21	16	37
	المجموع	10	11	21	59	68	127
2003	الضفة الغربية	8	11	19	39	56	95
	قطاع غزة	2	1	3	21	17	38
	المجموع	10	12	22	60	73	133

السنة	المحافظة	عدد المصارف			عدد الفروع والمكاتب		
		محلية	وافدة	المجموع	محلية	وافدة	المجموع
2004	الضفة الغربية	8	11	19	41	56	97
	قطاع غزة	2	1	3	21	17	38
	المجموع	10	12	22	62	73	135
2005	الضفة الغربية	8	10	18	47	55	102
	قطاع غزة	2	1	3	24	15	39
	المجموع	10	11	21	71	70	141
2006	الضفة الغربية	9	10	19	54	58	112
	قطاع غزة	2	1	3	25	16	41
	المجموع	11	11	22	79	74	153
* 2007	الضفة الغربية	9	10	19	56	61	117
	قطاع غزة	2	1	3	26	16	42
	المجموع	11	11	22	82	77	159

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي الثاني عشر، 2006.

- البيانات حتى الربع الثالث من العام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، بيانات غير منشورة.

جدول 2: التسهيلات الائتمانية المباشرة خلال الفترة (1997-2006)

(مليون دولار)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	البيان
حسب القطاع المستفيد										
483.89	592.24	411.81	248.62	139.55	363.65	416.67	98.04	85.67	62.92	القطاع العام
1419.40	1199.12	1010.82	822.61	814.15	857.05	929.98	907.42	747.43	549.95	القطاع الخاص
حسب نوع التسهيلات										
1191.04	1154.28	619.79	474.44	413.17	542.01	513.39	436.18	327.85	252.63	القروض
701.81	623.83	790.19	580.67	522.08	643.26	766.88	530.94	448.87	325.55	جاري مدين
10.44	9.35	6.97	6.29	6.69	0.29	0.00	0.00	0.00	0.00	التمويل التجاري
0.01	3.91	5.67	9.82	11.76	35.14	66.38	38.34	56.38	34.69	سحوبات مصرفية وكمبيالات
حسب التوزيع الجغرافي										
1378.64	1191.64	904.41	741.38	700.10	769.19	807.73	733.33	585.62	416.09	الضفة الغربية
524.65	599.72	518.44	329.84	253.60	451.51	538.92	272.13	247.48	196.78	قطاع غزة
حسب نوع العملة										
1346.78	1256.72	841.81	673.75	642.87	811.47	812.11	566.55	414.43	246.18	دولار أمريكي
209.2	223.94	172.26	145.94	137.8	176.76	218.42	217.59	212.54	181.82	دينار أردني
333.86	300.10	395.61	242.36	166.01	226.20	301.26	202.60	192.54	177.43	شيفل إسرائيلي
14.76	10.60	12.94	9.17	7.02	6.27	14.86	18.72	13.59	7.44	عملات أخرى
حسب الاستخدام										
1885.956	1773.63	1404.73	1053.54	939.07	1206.33	1237.91	995.50	825.83	606.15	داخل فلسطين
17.34	17.74	17.90	17.68	14.63	14.37	108.74	9.96	7.27	6.72	خارج فلسطين
1903.29	1791.36	1422.63	1071.22	953.70	1220.70	1346.65	1005.46	833.1	612.87	المجموع

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي الثاني عشر، 2006.

جدول 3: الأهمية النسبية للتسهيلات الائتمانية المباشرة حسب القطاعات الاقتصادية خلال الفترة (1997-2006)

(نسبة مئوية)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	القطاع الاقتصادي
74.6	66.97	71.05	76.79	85.37	70.21	69.06	90.25	89.72	89.73	القطاع الخاص: منه
17.91	17.26	18.87	22.66	24.72	20.91	18.94	24.45	24.91	28.91	قطاعات الإنتاج السلعي
0.81	0.82	1.30	1.53	1.70	1.15	1.56	1.58	1.49	3.68	الزراعة
6.15	5.89	6.91	8.66	10.70	9.22	8.16	10.53	18.86	12.94	الصناعة والتعدين
10.95	10.55	10.66	12.47	12.32	10.54	9.23	12.33	12.56	12.29	الإنشاءات
4.00	3.52	3.82	5.77	4.74	3.69	3.92	4.24	3.35	3.75	البناء
4.91	4.98	5.05	5.08	6.01	5.65	4.51	6.95	8.48	7.96	التعهدات العامة
2.04	2.05	1.79	1.61	1.57	1.20	0.79	1.15	0.73	0.58	شراء الأبنية والأراضي
28.47	29.28	29.27	36.20	38.99	33.90	36.72	37.40	32.13	41.12	قطاعات الخدمات الإنتاجية
19.16	20.44	20.94	24.70	27.33	25.22	26.57	26.39	24.71	37.15	التجارة العامة
12.23	13.45	14.17	17.55	18.81	16.66	18.30	20.56	20.12	31.64	تمويل التجارة الداخلية
6.93	7.00	6.77	7.15	8.72	8.56	8.28	5.82	4.59	5.51	تمويل التجارة الخارجية
2.44	4.03	3.05	3.09	4.12	3.37	3.64	3.78	2.85	1.01	خدمات النقل
5.48	3.34	3.60	6.35	4.87	3.28	3.34	2.94	0.66	0.85	خدمات مالية
0.13	0.18	0.09	0.04	0.25	0.06	0.94	0.80	1.28	0.72	شراء أسهم
1.27	1.29	1.60	2.02	2.40	1.97	2.22	3.48	2.64	1.39	السياحة والمطاعم والفنادق
28.22	20.42	22.91	17.93	21.66	15.41	13.40	28.40	32.68	19.71	قطاعات الخدمات الاجتماعية
8.61	8.16	10.11	11.51	13.47	9.84	9.01	6.14	3.48	2.51	خدمات ومرافق مختلفة
19.61	12.26	12.79	6.41	8.19	5.56	4.39	22.26	29.20	17.19	أغراض أخرى
25.40	33.03	28.95	23.21	14.63	29.79	30.94	9.75	10.28	10.27	القطاع العام ومنه
23.92	30.41	26.98	21.00	14.03	24.32	24.42	9.15	9.80	9.52	السلطة الوطنية الفلسطينية
0.29	0.34	0.23	0.64	0.46	0.75	0.00	0.00	0.00	0.00	السلطات المحلية الفلسطينية
1.18	2.29	1.73	1.57	0.14	4.72	6.52	0.60	0.48	0.75	مؤسسات القطاع العام غير المالية
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	المجموع
1903.29	1791.36	1422.63	1071.22	953.70	1220.70	1346.65	1005.46	833.1	612.87	مجموع التسهيلات (مليون دولار)

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي الثاني عشر، 2006.