المنجزات والتطلعات المستقبلية

للفترة (2008-2014)

سلطة النقد الفلسطينية

المنجزات والتطلعات المستقبلية

للفترة (2008-2014)

آب، 2015

© آب، 2015.
جميع الحقوق محفوظة.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:
سلطة النقد الفلسطينية، 2015: المنجزات والتطلعات المستقبلية، الفترة (2008-2014) .
رام الله-فلسطين.

جميع المراسلات توجه إلى:
سلطة النقد الفلسطينية
ص.ب. 452، رام الله-فلسطين.

هاتف: 2409920-2 (970 +)
فاكس: 2409922-2 (970 +)
بريد إلكتروني: info@pma.ps
صفحة إلكترونية: www.pma.ps

تقديم

تتمثل الأهداف العامة لسلطة النقد الفلسطينية في تعزيز التنمية المالية والاقتصادية المستدامة في فلسطين، وذلك من خلال المساهمة في الحفاظ على الاستقرار المالي، والحفاظ على استقرار الأسعار المحلية (الاستقرار النقدي)، إلى جانب تقديم المشورة للدولة في القضايا الاقتصادية الكلية. ولهذه الغاية، تبنت سلطة النقد في العام 2006 خطة تحول استراتيجي، للتحول إلى بنك مركزي حديث، كامل الصلاحيات لدولة فلسطين المستقلة ذات السيادة. وفي إطار هذه الخطة، عملت سلطة النقد بداية على تعزيز وتطوير كادرها، وذلك من خلال إجراء إعادة هيكلة وتغيير داخلي، يهدفان لجعل هيكل سلطة النقد وعملياتها أكثر اتساقاً مع المعايير والممارسات الدولية الفضلى، وبما يمهد السبيل للتحول إلى بنك مركزي. ولهذه الغاية، عملت سلطة النقد على توسيع نطاق صلاحياتها، واعتماد مبادئ الحوكمة وفقاً لأفضل الممارسات الدولية، وتحديد احتياجاتها من القدرات المؤسسية الضرورية لتحقيق هذا التحول.

وكانت إعادة الهيكلة بمثابة نقطة تحول هامة على طريق تنفيذ سلطة النقد لأهدافها الأساسية. وساعدت تهيئة البيئة المؤسسية والتنظيمية المناسبة سلطة النقد أن تحافظ على جهاز مصرفي آمن وسليم ومعافى (تعزيز الاستقرار المالي)، وأن تمهد السبيل لسلطة النقد لتنفيذ السياسة النقدية المستقبلية (يعتبر الجهاز المصرفي اللبنة الأساسية لتنفيذ أي سياسة نقدية مستقبلية). كما مكنت سلطة النقد من المحافظة على الاستقرار المالي والنقدي ومن المساهمة في تشجيع النمو والتنمية الاقتصادية المستدامة، ودعم السياسات المالية والاقتصادية والتنموية العامة للدولة.

ومنذ العام 2007 خطت سلطة النقد خطوات نوعية متميزة، أشاد بها العديد من الخبراء والمؤسسات الدولية، وفي مقدمتها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. فقد أشاد صندوق النقد الدولي، وفي أكثر من تقرير صدر عنه، بالنقلة النوعية والتطور الكبير الذي حققته سلطة النقد، وبمهنيتها وكفاءتها العالية، وجاهزيتها للتحول إلى بنك مركزي حديث كامل الصلاحيات، وذلك عقب الإصلاحات المؤسسية المتواصلة التي نفذها، ومكنتها من تحقيق المهام الأساسية التي تضطلع بها البنوك المركزية في العديد من دول العالم.

وفي هذا السياق، يأتي هذا التقرير ليسلط الضوء على مسيرة التطور التي شهدتها سلطة النقد في شتى المجالات ذات العلاقة، وبما يمهد السبيل لتحقيق أهدافها العامة، من خلال التحول إلى بنك مركزي حديث كامل الصلاحيات، بما في ذلك إصدار العملة الوطنية (عند تهيئة الظروف المناسبة) وإدارة سياسة نقدية تعمل على تحقيق الاستقرار النقدي والمساهمة في الحفاظ على الاستقرار المالي للدولة الفلسطينية.

المحافظ

د. جهاد خليل الوزير

المحتويات

تقديم	أ
الفصل الأول: خلفية عامة	1
نشأة النظام المصرفي الفلسطيني	1
نشأة سلطة النقد الفلسطينية	1
الفصل الثاني: خطة التحول الإستراتيجي	5
ملخص عام	5
آليات التنفيذ	7
1. تعزيز البناء الهيكلي لسلطة النقد	7
2. تعزيز إجراءات الشفافية والمساءلة (الحوكمة في سلطة النقد)	8
3. استمرارية العمل في سلطة النقد	10
الفصل الثالث: الأهداف العامة لسلطة النقد	13
1. تحقيق الاستقرار المالي	14
1. تدعيم الإطار التنظيمي والرقابي للجهاز المصرفي	14
♦ قانون المصارف	15
♦ قانون نظم المدفوعات	15
♦ قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع	16
♦ قانون مكافحة غسل الأموال	17
♦ نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة	17
♦ نظام ترخيص ورقابة مؤسسات الإقراض المتخصصة	18
♦ قانون حظر تعامل شركات الوساطة المالية العاملة في الأسواق العالمية (الفوركس)	19
♦ قانون البنك المركزي	19
2. تعزيز البنية التحتية للقطاع المالي	20
♦ تعليمات الامتثال	20
♦ تعليمات إدارة المخاطر	20
♦ تعليمات الائتمان العادل	21
♦ مكتب المعلومات الائتمانية	22
♦ نظام خدمة تبادل الملفات	25
♦ نظام المدفوعات الوطني الإلكتروني «البراق BURAQ»	25
♦ نظام المقاصة الآلي	27
♦ الرقم الدولي للحساب المصرفي - آيبان (IBAN)	28
♦ تسوية نتائج عمليات التداول في السوق المالي من خلال نظام «براق»	29
♦ نظام البنية التحتية للمفتاح العام (PKI)	29
♦ الإشراف على نظم الدفع الهامة في فلسطين «Oversight»	29
♦ الدفع من خلال أجهزة الخلوي	29
♦ المقسم الإلكتروني/ المفتاح الوطني (National Switch-194)	30
3. الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي	30
♦ إصلاح أوضاع المصارف	31
♦ تعزيز التكوين الرأسمالي	33
♦ تعزيز إجراءات الحوكمة	34
♦ استمرارية العمل لدى الجهاز المصرفي	35

- تعزيز السياسات الاحترازية الكلية 35
- تعزيز معايير السلامة المالية 36

4. تحسين النفاذ للخدمات المالية 37
- سياسة التفرع المصرفي 38
- إطلاق سلسلة حملات التوعية المصرفية 39
- الاستراتيجية الوطنية للاشتمال المالي 41

2. الحفاظ على الاستقرار النقدي 44

3. المساهمة في تشجيع التنمية الاقتصادية المستدامة 45
- تشجيع تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة 45
- إنشاء قاعدة بيانات المنشآت الصغيرة والمتوسطة 46
- تنشيط قروض الإسكان والرهن العقاري 47

4. تعزيز وتطوير العلاقات المحلية والإقليمية والدولية 48

الفصل الرابع: التطلعات المستقبلية 55

إنجاز قانون البنك المركزي 55

الإطار الرقابي لسلطة النقد 56

البنية التحتية للقطاع المصرفي 56

إصدار وإدارة أدوات الدين المختلفة 57

تحويلات المغتربين 58

الفصل الخامس: الخلاصة 59

الملاحق 63

ملحق (1): الموقع الإلكتروني لسلطة النقد 63

ملحق (2): ملخص لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بالمصارف 68

ملحق (3): ملخص لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بالصرافة 73

ملحق (4): ملخص لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بمؤسسات الإقراض المتخصصة 74

الفصل الأول

خلفية عامة

نشأة النظام المصرفي الفلسطيني

عانى القطاع المصرفي الفلسطيني -شأنه شأن جميع قطاعات الاقتصاد وشرائح المجتمع- من الاحتلال وسياساته المختلفة. فمع احتلال إسرائيل لباقي أجزاء فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة) عام 1967، وصدور الأمر العسكري رقم (7) بتاريخ 1967/6/7، تم إغلاق جميع المصارف ومؤسسات التسليف العاملة في المناطق الفلسطينية[1].

لكن في المقابل، سمح الاحتلال في مرحلة لاحقة للمصارف الإسرائيلية بفتح فروع لها في الضفة الغربية وقطاع غزة، لتقديم بعض الخدمات المصرفية التقليدية فقط. ولم تقم بالدور الطبيعي الذي تقوم به عادةً المصارف، وخصوصاً في مجال دعم التنمية، بل عملت على تكريس الاحتلال الهادف إلى تكبيل الاقتصاد الفلسطيني وإضعاف قطاعاته، وتسخيره لخدمة الاقتصاد الإسرائيلي. كما عملت السياسة المصرفية الإسرائيلية في المناطق الفلسطينية على منع تأسيس مصارف وطنية فلسطينية، وفرض شروط تعجيزية على المصارف الأجنبية الراغبة بإعادة فتح فروعها في المناطق الفلسطينية. والاقتصار على تسهيل عمليات التبادل التجاري بين الضفة وغزة من جانب، وإسرائيل من جانبٍ آخر، وعدم تمويل أية مشاريع تنموية في المجتمع الفلسطيني، والتشدد في منح التسهيلات في أضيق الحدود، وربط الموافقة على بعض القروض، خاصةً الزراعية منها، بموافقة الحاكم العسكري الإسرائيلي. بالإضافة إلى قصر التعامل بعملة الشيكل فقط، مما أدى إلى حدوث خسائر فادحة بمدخرات المواطنين نظراً لعدم استقرار هذه العملة.

ومع بداية العملية السلمية في المنطقة العربية في مطلع التسعينات من القرن الماضي، وانعقاد مؤتمر مدريد للسلام في تشرين أول 1991، وما ترتب عليه من توقيع وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الموقع في واشنطن بتاريخ 13 أيلول 1993، بدأت سياسة مصرفية جديدة في فلسطين، شهد معها النظام المصرفي الفلسطيني فترة تحول جذري مقارنةً مع الفترة السابقة. إذ تم لأول مرة في فلسطين تأسيس سلطة نقدية فلسطينية (سلطة النقد الفلسطينية)، تقوم بمهام البنك المركزي، وعهد إليها سلطة ترخيص ومراقبة المصارف.

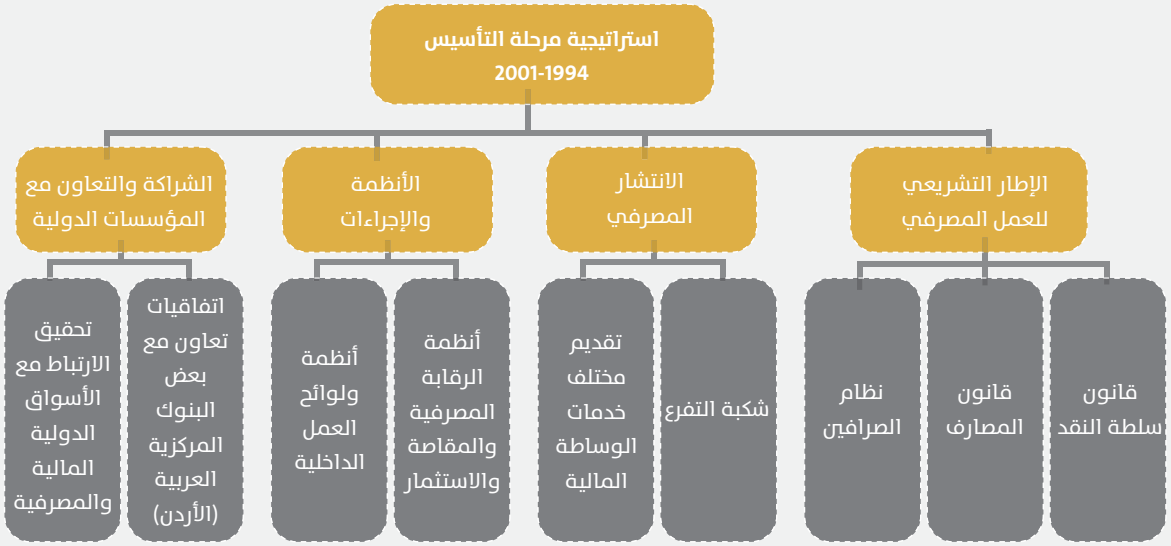
نشأة سلطة النقد الفلسطينية

أنشئت سلطة النقد بتاريخ 1994/12/1 بموجب القرار الرئاسي رقم (184) الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الرئيس ياسر عرفات، وبالاستناد إلى المادة الرابعة من ملحق بروتوكول الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني-الإسرائيلي، الموقع في باريس بتاريخ 29 نيسان 1994 بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة الاحتلال الإسرائيلي (بروتوكول باريس الاقتصادي).

1 تم في العام 1981 السماح فقط لبنك فلسطين الذي كان قد تأسس عام 1960 بالعودة لممارسة عمله في قطاع غزة. كما تم في نهاية العام 1986 لبنك القاهرة عمان الذي كان قد تأسس عام 1960 للعمل في الضفة الغربية.

وجاء قرار تأسيس سلطة النقد في ظل غياب الإطار التشريعي الذي يحدد مهامها وأهدافها، بالإضافة إلى عدم توفر الخبرات المناسبة التي تمكنها من النهوض بمهمة تأسيس أول بنك مركزي فلسطيني. لذلك، تم في هذه المرحلة (مرحلة التأسيس) الاستعانة بالمؤسسات الدولية والإقليمية، كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بالإضافة إلى مساعدة بعض المصارف المركزية العربية، وبعض الخبراء المصرفيين من المصارف التجارية العربية والفلسطينية. ومن ثم تشكلت النواة الأساسية لسلطة النقد، التي قامت بوضع إستراتيجية لتطوير العمل المصرفي في فلسطين، تركز بشكل أساسي على إيجاد الإطار التشريعي للعمل المصرفي، وبناء الأنظمة الرقابية، وتعزيز العلاقات الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى البناء الداخلي لدوائر سلطة النقد وكادرها البشري. والشكل (1) يوضح أبرز عناصر إستراتيجية مرحلة التأسيس.

شكل 1: العناصر الأساسية لاستراتيجية سلطة النقد في مرحلة التأسيس، 1994-2001



وخلال هذه المرحلة التأسيسية (1994-2001) شهد البناء الداخلي لسلطة النقد تعدداً في الهيكليات وعدم الاستقرار على هيكلية معينة شاملة بعيدة المدى، وضعف الكادر البشري ومحدودية خبرته، مما دفع القائمين على سلطة النقد إلى التركيز على بناء وتأهيل هذا الكادر من خلال مساعدة بعض البنوك المركزية العربية، وتكثيف الدورات التدريبية خاصة الخارجية، بالإضافة إلى تأسيس معهد فلسطين للدراسات المالية والمصرفية في العام 1999، ليقود مهمة تدريب وبناء الكوادر المصرفية الفلسطينية. كما شهدت هذه المرحلة أيضاً وضع الأطر القانونية واللبنات الأساسية للعمل المصرفي، وخاصة قانون سلطة النقد، وقانون المصارف، إلى جانب توسيع مهام سلطة النقد في الإشراف على الصرافين، والتركيز على الانتشار المصرفي في محافظات الوطن بشكل أساسي، وكذلك التركيز على تعزيز وتكثيف العلاقات الدولية والإقليمية لسلطة النقد.

أما المرحلة اللاحقة من نشأة سلطة النقد (المرحلة الوسيطة-تعزيز الأنظمة المصرفية والرقابية 2002-2005)، فتميزت بتركيز الجهود لتطوير أنظمة الرقابة المصرفية، وأنظمة المقاصة، وأنظمة المعلومات، واستحداث أنظمة الأرشفة الإلكترونية، والبدء بتأسيس أنظمة وشبكات الربط الإلكتروني بين المصارف وسلطة النقد، وبما يمهد السبيل لإنشاء نظام مدفوعات متكامل. كما ركزت هذه المرحلة على إعداد مسودات بعض القوانين اللازمة لتنظيم وضبط العمل المصرفي والصيرفي، وإعادة النظر فيما هو موجود منها. والتركيز على مراجعة آثار القرارات والسياسات التي طبقت في مرحلة التأسيس (حيث بدأ التفكير في الاندماج المصرفي، وتفعيل دور المصارف الإسلامية)، وتعزيز الملاءة المصرفية وتحسين إدارة المخاطر والامتثال.

ورغم صعوبة الأوضاع السائدة في فلسطين في سنوات هذه المرحلة جراء الأحداث التي نتجت عن اندلاع انتفاضة الأقصى، وما أعقبها من إجراءات إسرائيلية مضادة وإعادة احتلال بعض المدن الرئيسة في الضفة الغربية، وتشديد الخناق على الاقتصاد الفلسطيني، ومهاجمة بعض المصارف من قبل سلطات الاحتلال، إلا أن سلطة النقد استطاعت خلال هذه الفترة رفع مستوى الكفاءة لدى كادرها البشري، وتطوير نظم الرقابة المصرفية، وتعميق الروابط بين مؤسسات الجهاز المصرفي، وإيجاد العديد من الأطر القانونية المنظمة للعمل المصرفي، أهمها إصدار قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002.

بشكل عام، مهدت هذه الإجراءات الطريق للتفكير بإجراء تحول جذري واستراتيجي في هيكل وطبيعة عمل ومهام سلطة النقد، والشروع في تطبيق إجراءات عملية لتحول سلطة النقد إلى بنك مركزي حديث كامل الصلاحيات. ولتبدأ بذلك المرحلة الثالثة من نشأة سلطة النقد، ممثلة بمرحلة التحول الإستراتيجي منذ العام 2006.

الفصل الثاني

خطة التحول الإستراتيجي

تبنت سلطة النقد في العام 2006 خطة إستراتيجية تهدف إلى تحويلها من مؤسسة ذات مسؤوليات محصورة بدرجة أساسية بالاستقرار المالي، إلى مؤسسة ذات صلاحيات أوسع تعنى بتحقيق الاستقرار المالي والنقدي على حد سواء. وأن تكون مؤسسة ذات مصداقية وفعالية عالية، قادرة على كسب ثقة الشعب الفلسطيني، وممثليه المنتخبين، والراغبين في الاستثمار في فلسطين، وبما يؤهلها لتكون بنكاً مركزياً حديثاً كامل الصلاحيات لدولة فلسطين المستقلة ذات السيادة.

ملخص عام

تعتبر خطة التحول الإستراتيجي بمثابة وثيقة تصف وتشرح هيكل ومبادئ العمل الذي يحكم مستقبل سلطة النقد خلال المرحلة الانتقالية لفلسطين نحو السيادة والاستقلال التام، التي تحتاج فيها سلطة النقد إلى التحول لمؤسسة قادرة على ممارسة المسؤوليات الكاملة لبنك مركزي حديث. ولهذه الغاية، تم وضع خطة للتحول مبنية على تجارب مجموعة كبيرة من البنوك المركزية في العديد من دول العالم، بعد تعديلها لتلائم ظروف فلسطين الخاصة. مع الأخذ بعين الاعتبار أن التقدم في تنفيذ هذه الخطة يعتمد بدرجة أساسية على مدى التطور في الظروف السياسية.

ومن أهم التغييرات التي تضمنتها هذه الخطة، تعزيز القدرات الذاتية لسلطة النقد في المجالات التي تكفل لها حسن الإشراف على الجهاز المصرفي، وإسداء المشورة الاقتصادية للدولة، وإدارة نظام المدفوعات. على أن يلي ذلك الاستعداد لإصدار وإدارة العملة الوطنية واستحداث مسؤولية إدارة سياسة نقدية في حال تهيأت الظروف السياسية الملائمة لذلك.

وشملت إعادة الهيكلية تعزيز استقلالية سلطة النقد، والذي تم تأكيده في قانون البنك المركزي المقترح والمتوقع أن يصدر قريباً، وإعادة تنظيم بعض الدوائر فيها، وتغيير نمط الإدارة باعتماد مبدأ التفويض بمزيد من الصلاحيات والمساءلة، واعتماد نظم موثوقة لتحديد الكفاءات، والمنافسة وحسن الأداء كمقياس للترقية، وترشيد الكادر ورفع مستوى فعاليته، مدعوماً بنظم التطوير والتدريب المتواصل لتأمين المهارات المطلوبة.

وهدفت سلطة النقد من خلال إحداث هذه التغيرات إلى توفير بيئة مناسبة لتحقيق استقرار الأسعار والاستقرار المالي من أجل المساعدة في جهود دعم النمو الاقتصادي والاستثمار والعمالة، وذلك من خلال:

1. إيجاد بيئة تشريعية داعمة للحكم السليم، وإدارة المخاطر، والفعالية، والمنافسة، والتجديد في المؤسسات والأسواق المالية، وفق أفضل المعايير الدولية.
2. تطوير نظام حديث، وآمن، وفعال لتسوية المدفوعات في القطاعين العام والخاص.
3. تأمين احتياجات المواطنين من السيولة، بما في ذلك القدرة على إصدار وإدارة العملة الوطنية، عندما يتطلب الأمر ذلك.

وبموجب خطة التحول الإستراتيجي أصبح الهيكل التنظيمي لسلطة النقد يتكون من ثلاثة مجموعات هي: مجموعة الاستقرار النقدي المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسة النقدية التي تساعد على تحقيق الاستقرار المحلي للأسعار. ومجموعة الاستقرار المالي المسؤولة عن المحافظة على سلامة أداء الجهاز المصرفي وسلاسة إدارة السيولة في الاقتصاد الفلسطيني، وبما يخدم الاستقرار المالي. والمجموعة الإدارية المسؤولة عن توفير المهام المساندة. ويضاف إلى ذلك، وفي إشارة إلى أفضل ممارسات الحوكمة، تم استحداث مجموعة من المكاتب المستقلة ذات مهام محددة (الاستشارات القانونية، والتظلمات، وأخلاقيات العمل، وإدارة المخاطر، والتدقيق الداخلي)، ترفع تقاريرها مباشرة إلى المحافظ بصفته رئيس مجلس الإدارة، في حين ترفع بقية الدوائر تقاريرها إلى المحافظ ونائبه.

ويعتبر مجلس الإدارة بموجب هذا الهيكل (وكما هو مقترح كذلك في قانون البنك المركزي) المسؤول الرئيس عن اتخاذ القرارات، ويتم تعيين أعضائه من قبل فخامة الرئيس الفلسطيني. ويرأس المجلس المحافظ الذي يعتبر المسؤول التنفيذي الأول في المؤسسة. ويتكون بقية الأعضاء من نائبين اثنين للمحافظ وستة أعضاء غير تنفيذيين، يتمتعون بمستوى عال من التأهيل في مجالات مناسبة لتحقيق أهداف سلطة النقد. ويكون المحافظ ونائباه مسؤولين عن تنفيذ قرارات المجلس المتعلقة بالسياسات وعن الإدارة اليومية لسلطة النقد. ويعقد المجلس اجتماعاته بشكل دوري للتداول حول استراتيجيات وقضايا السياسة ولمتابعة العمل في سلطة النقد. ويقوم المجلس بإعداد تقرير سنوي يستعرض فيه التقدم الحاصل في تحقيق أهداف سلطة النقد وسبل استخدام مصادرها، وخصوصاً الموارد المالية، وبما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية في مجال معايير التقارير المالية.

ويشكل مجلس الإدارة لجنة دائمة للتدقيق من بين أعضائه تعمل وفقاً لميثاق عمل يعتمد من قبل المجلس، وأية لجان أخرى تقتضيها مصلحة العمل. كما يتولى مجلس الإدارة إصدار الأنظمة الداخلية لتحديد تشكيل وآليات عمل اللجان المنبثقة عنه.

شكل 2: الملامح الرئيسة لخطة التحول الإستراتيجي

وفي خطوة استباقية للقيام بهذه المهام، شرعت سلطة النقد بعملية إعادة تنظيم الدوائر القائمة واستحداث بعض الدوائر الجديدة كدائرة نظم المدفوعات، والعمليات النقدية، والموارد البشرية لمواكبة التطور في هذا المجال، ولتوفير الكفاءات المطلوبة والخدمات الأساسية المتعلقة بذلك. واستخدام أحدث النظم في مجال الإدارة المالية والنظم الإلكترونية، لتواكب التطور في النظام المالي الفلسطيني. إضافة إلى تطوير وتحديث إدارة وإجراءات التعيين والأمن والسجلات، واتباع سياسة إعلامية مناسبة لمعالجة أمور الإعلام والنشر والموقع الإلكتروني لسلطة النقد.

كما شرعت أيضاً في إعداد تشريعات جديدة مناسبة لسلطة النقد والنظام المصرفي، وتأسيس نظام مدفوعات إلكتروني. مع التركيز على تعزيز البنية التحتية الداعمة للاستقرار المالي ولتحقيق الاستقرار النقدي بشكل تدريجي، باعتبارها مقومات أساسية لحماية وتحفيز النشاط الاقتصاد الفلسطيني. على أن يتم التعامل مع مهام السياسة النقدية والعملة في مرحلة لاحقة.

ومن المتوقع مع نهاية عملية التحول، أن تصبح سلطة النقد بنكاً مركزياً كامل الصلاحيات يعمل وفق أفضل المعايير الدولية، في ظل وضوح في الأهداف، وإدارة سليمة، وطاقم من الموظفين عالي التأهيل يعمل وفق أحدث النظم والتقنيات والإدارة. إلى جانب المصداقية الدولية الضرورية لتحقيق الاستقرار النقدي والمالي، وبما يخدم النمو المستدام للاقتصاد الفلسطيني.

وبشكل عام، يمكن تلخيص الركائز الأساسية التي عملت سلطة النقد على تدعيمها وتعزيزها في إطار عملية تحولها إلى بنك مركزي حديث كامل الصلاحيات بما يلي:

- الإصلاح الداخلي وبناء القدرات.
- تطوير الأطر التشريعية والتنظيمية.
- إصلاح الجهاز المصرفي.
- تحسين النفاذ للخدمات المالية.
- تشجيع التنمية الاقتصادية المستدامة.
- تعزيز العلاقات مع المؤسسات الدولية.

آليات التنفيذ

باشرت سلطة النقد تنفيذ خطة التحول من خلال إطلاق مجموعة من المبادرات التطويرية ذات العلاقة بعملية الإصلاح الداخلي وبناء القدرات، والتي تمحورت حول الجوانب التالية:

1. تعزيز البناء الهيكلي لسلطة النقد

في إطار الجهود التي تمهد السبيل لاستكمال بنية بنك مركزي يتمتع بكامل الصلاحيات، قامت سلطة النقد باستحداث هيكل تنظيمي جديد، يتضمن تحديداً واضحاً لمسؤوليات مجلس الإدارة والمحافظ والإدارة العليا، وتبادل المعلومات وفق نظام فعال لإدارة المعلومات الإدارية، يجمع بين مبادئ الحكم السليم وأفضل الممارسات التشغيلية. ويتكون الهيكل التنظيمي لسلطة النقد من ثلاث مجموعات رئيسة:

مجموعة الاستقرار النقدي: تتكون من دائرة الأبحاث والسياسة النقدية، ودائرة العمليات النقدية. وتتولى هذه المجموعة مسؤولية توفير الإطار التحليلي والمعلوماتي لوضع وتنفيذ السياسة النقدية، من خلال تحليل التطورات الاقتصادية والتنبؤ بآثار وانعكاسات هذه التطورات على السياسة النقدية «مستقبلاً» والاقتصاد الفلسطيني بشكلٍ عام، وكذلك بناء القدرات في مجال إصدار وإدارة العملة الوطنية.

مجموعة الاستقرار المالي: تتكون من دائرة الرقابة والتفتيش، ودائرة نظم المدفوعات، ودائرة علاقات الجمهور وانضباط السوق (استحدثت في العام 2011). وتتولى هذه المجموعة مسؤولية المحافظة على سلامة واستقرار عمل الجهاز المصرفي الفلسطيني وسلاسة إدارة السيولة في الاقتصاد، بما يخدم الاستقرار المالي في فلسطين، خاصة وأن هذه المجموعة تشكل البنية المؤسسية والتنظيمية الخاصة بالنظام المالي الفلسطيني.

المجموعة الإدارية: تتكون من الدائرة المالية، ودائرة الموارد البشرية، ودائرة الخدمات العامة، ودائرة العلاقات العامة، ودائرة نظم المعلومات والتكنولوجيا. وتتولى هذه المجموعة مسؤولية مساندة مجموعتي الاستقرار النقدي والاستقرار المالي على القيام بأعمالهما وضمان سلاسة العمل، وذلك من خلال توفير الخدمات والدعم الفني والإداري.

2. تعزيز إجراءات الشفافية والمساءلة (الحوكمة في سلطة النقد)

من الملامح الرئيسة الأخرى التي عملت عليها سلطة النقد في إطار الإصلاح الداخلي، تعزيز إجراءات الشفافية والمساءلة (توفير إطار فعال لحوكمة البنك المركزي)، وذلك من خلال تطوير نظم الإدارة، واستحداث مجموعة من المكاتب المستقلة.

فعلى مستوى النظم الداخلية، قامت سلطة النقد بتطوير مجموعة من الممارسات والإجراءات التي تحتوي على أسس للحوكمة السليمة، في ظل وضوح الواجبات والمسؤوليات وآليات رفع التقارير بما يتوافق مع القوانين ذات العلاقة وينسجم مع أفضل الممارسات الدولية لضمان الشفافية والمساءلة والسلامة في جميع الأعمال. وتمخضت هذه الممارسات والإجراءات عن تطوير مجموعة من النظم الفعالة لتكون قادرة على مساندة الهيكل التنظيمي لسلطة النقد، وخصوصاً في المجالات التالية:

- الموارد المالية، وذلك من خلال تحديث نظام المحاسبة، والموازنة، والتقارير المالية والتدقيق الداخلي، وبما يتناسب مع أفضل المعايير والممارسات الدولية.
- الموارد البشرية، وذلك من خلال تحديث سياسات وإجراءات التعيين، والترقية، وتطوير الموظفين، وتقييم الأداء، والتعويضات، والفصل، وبما يتناسب مع معايير أخلاقيات العمل والتظلمات.
- نظم المعلومات والتكنولوجيا، وذلك من خلال تحديث أسس الاقتناء، والتحميل، واستخدام البرمجيات وما يرتبط بها، ونظم الحماية، ومعايير الاستخدام، والتحكم الداخلي، ومعالجة الكوارث.
- السياسة الإعلامية بما في ذلك الموقع الإلكتروني لسلطة النقد، وذلك من خلال تطوير ومعالجة وتنظيم، ونشر المعلومات المتعلقة بأعمال سلطة النقد الخاصة أو المواضيع التي يمكن استنباطها من البحث والتحليل الصادر عنها (انظر ملحق 1 حول أهم منشورات سلطة النقد الدورية على الموقع الإلكتروني).

أما على مستوى المكاتب المستقلة، فقد عملت سلطة النقد على تعزيز إطار حوكمتها من خلال استحداث مجموعة من المكاتب المستقلة (خارج الهيكل الوظيفي) للقيام بمهام أساسية محددة، ترفع تقاريرها مباشرةً إلى مجلس الإدارة (ذات استقلالية تامة). الجدير بالذكر أن استحداث هذه المكاتب يعتبر سابقة أولى ليس على مستوى فلسطين فقط، وإنما على مستوى المنطقة العربية. وتتمثل هذه المكاتب في:

- **مكتب المستشار القانوني:** يتولى هذا المكتب المساعدة في تقديم التحليل القانوني للقضايا والمشكلات ذات العلاقة، وكذلك تقديم النصح والإرشاد القانوني للمحافظ ومجلس الإدارة، والدوائر والأقسام المختلفة في جميع الأمور القانونية المتعلقة بمسؤوليات سلطة النقد، والقوانين النافذة التي قد تؤثر على عملها، والأبعاد القانونية للنظم واللوائح والقرارات الإدارية. كما يتولى المعالجات الإدارية، والقضايا المرفوعة في المحاكم نيابة عن سلطة النقد، بما في ذلك تحري خروقات قانون المصارف التي تقوم بها المؤسسات المصرفية والمتعاملون معها إذا لزم ذلك بالتنسيق مع دائرة الرقابة والتفتيش. كما يحافظ هذا المكتب على قنوات الاتصال مع الجهات ذات العلاقة في المجلس التشريعي، ويسهم في اقتراح مسودات التشريعات ذات العلاقة بمسؤوليات سلطة النقد.

- **مكتب التظلمات:** يتولى هذا المكتب المساعدة في التحقق من شكاوى أو تظلمات الموظفين ذات الصلة بعمل سلطة النقد. وللموظفين، باستثناء المكتب الخاص للمحافظ، الحق في التوجه إلى مسؤول التظلمات مباشرة دون الرجوع إلى مسؤوليهم. وتستند قرارات هذا المكتب بشكل حصري على سياسات سلطة النقد، والمبادئ والأعراف القانونية، ومبادئ العدل والإنصاف، والنظم الإدارية واللوائح المعتمدة، بهدف تحسين بيئة العمل الداخلية وتعزيز الاطمئنان لدى موظفي سلطة النقد.

- **مكتب أخلاقيات العمل:** يتولى هذا المكتب المساعدة في معالجة قضايا أخلاقيات العمل، والتأكد من تنفيذ السياسات المعتمدة لمعالجة القضايا ذات العلاقة بأخلاقيات العمل وتضارب المصالح. ويهدف هذا المكتب إلى توجيه سلوك موظفي سلطة النقد بما يتلاءم ومعايير الممارسات الأخلاقية، والحفاظ على سمعة سلطة النقد، وتحسين جوّ العمل، وتجذير الممارسات الفضلى، ومنع أي شكل من أشكال الفساد.

- **المكتب الخاص للمحافظ:** يتولى هذا المكتب الذي يتكون من عدد قليل من المختصين، المساعدة في عمليات المتابعة اليومية للمكتب، بما في ذلك التحضير للاجتماعات المختلفة للمحافظ ولجان العمل الداخلية المختلفة والإدارة العليا والموظفين. ويحافظ هذا المكتب على التواصل مع كبار المسؤولين وغيرهم من مدراء الدوائر. كما يتولى رفع ملخصات للمحافظ حول المواضيع العالقة، والمساعدة بالتعاون مع نائب المحافظ والمدراء في تحضير جدول أعمال المجلس. ويتولى كذلك استقبال زوار المحافظ وتنظيم الاجتماعات ذات العلاقة وإعداد ترتيبات المتابعة. كما يتولى متابعة عمل المحاضر الرسمية لاجتماعات مجلس إدارة سلطة النقد بالتنسيق مع أمانة سر المجلس.

- **مكتب التدقيق الداخلي:** يتولى هذا المكتب المساعدة في تدقيق العمليات بعد التنفيذ ومراجعة التعاملات المستهدفة لضمان توفير ما يلزم من أدوات السيطرة والحماية لسلطة النقد وللحيلولة دون نشوء عمليات تحايل وسوء استخدام للموارد والصلاحيات في المؤسسة. كما يتولى مراجعة أعمال سلطة النقد لتحسين فعاليتها والتأكد من انسجامها مع القوانين والتشريعات ذات العلاقة. ويقوم كذلك بمراجعة النظم والتعليمات الداخلية بهدف التوصية بتحسينها لخدمة أهداف المؤسسة بشكل أفضل، بما يؤمن تقليل احتمال التعرض للأخطاء وإساءة الاستخدام. وللمكتب كامل الصلاحيات في الاطلاع على كافة الوثائق وأية مراجع أو تقارير يختارها دون الحصول على الموافقة المسبقة، باستثناء موافقة مجلس الإدارة. ويستخدم المكتب لإنجاز أعماله أحدث معايير وإجراءات التدقيق الدولية.

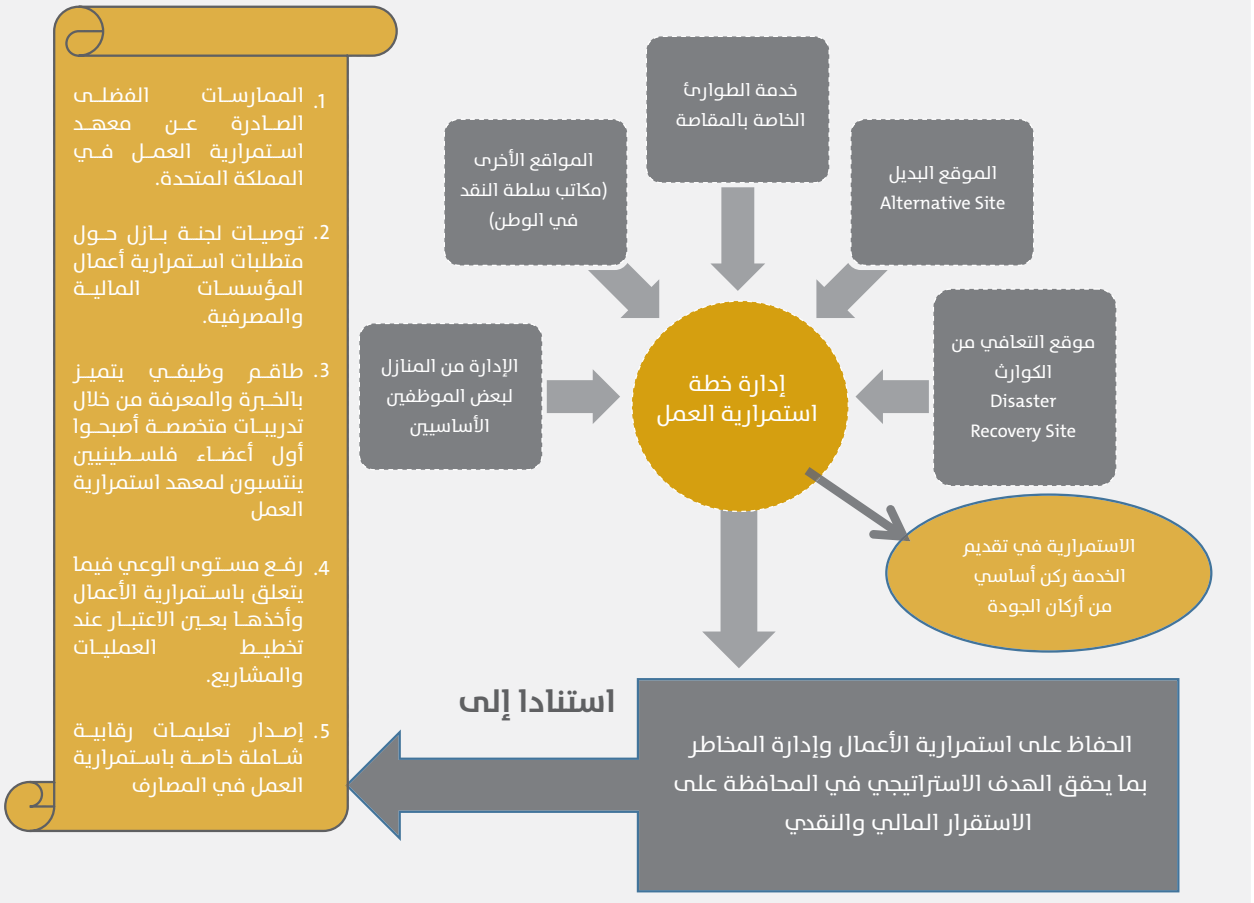
- **مكتب إدارة المخاطر:** يتولى هذا المكتب المساعدة في تحليل المخاطر في العمليات التي تقوم بها سلطة النقد، مستخدماً في ذلك الوسائل العلمية المتطورة. كما يقوم بمراقبة وتحليل المخاطر الكامنة التي قد ترتبط بالفجوات في نظم الحوكمة أو ضعف نظم الإدارة أو عمليات إدارة الاحتياطي، أو عمليات تكنولوجيا المعلومات، أو نظم المدفوعات. ويتركز عمل هذا المكتب على الأعمال ذات الأهمية من ناحية وعالية المخاطرة من ناحية أخرى، إلى جانب إمكانية فحص أية أعمال أخرى قد تحتوي على مخاطر لم يتم احتسابها والتهيئة لمعالجتها بما يضمن تحديد آثارها. ويشمل نطاق عمل هذا المكتب العمليات المتعلقة بالسياسة النقدية وغيرها من الموضوعات ذات العلاقة. ويعمل هذا المكتب في ظل تعاون وثيق مع مكتب التدقيق الداخلي، وفي بعض الحالات مع قسم السلامة الكلية في دائرة الرقابة والتفتيش فيما يتعلق بتحليل المخاطر النظامية ومخاطر السلامة الكلية المحتملة التي قد تؤثر على سلطة النقد والجهاز المصرفي أو القطاع المالي بشكل عام. وفي مثل هذه الحالات يركز المكتب على المخاطر المؤسسية، في حين يركز قسم السلامة الكلية في دائرة الرقابة والتفتيش على تحليل ورصد المخاطر الفردية النظامية التي تواجه المصارف في سياق تأدية أعمالها.

وانطلاقاً من التزام سلطة النقد بمبادئ الشفافية والإفصاح والحكم الرشيد، أطلقت موقعها الإلكتروني الجديد باللغتين العربية والإنجليزية، في بداية العام 2014، بهدف توفير المعلومات والبيانات المالية والمصرفية وتعزيز التواصل مع الجمهور وإطلاعه على أهم التطورات والمستجدات الاقتصادية والمالية والمصرفية في فلسطين مع التحليل الهادف لرفع مستوى المعرفة المالية والمصرفية لدى المواطنين على اختلاف شرائحهم الاجتماعية ومستوياتهم العمرية (انظر ملحق رقم 1 حول أهم منشورات سلطة النقد الدورية على الموقع الإلكتروني). كما تم إنشاء رابط للتوعية المصرفية على هذا الموقع لغايات نشر الثقافة المصرفية والمالية لدى كافة فئات المجتمع وتعريفهم بالمنتجات والخدمات المصرفية وبيان أهميتها. وتم تضمين هذا الرابط لبعض المقاطع المصورة وإطلاق ألعاب إلكترونية، ذات العلاقة بالتوعية في المواضيع المصرفية الأساسية.

3. استمرارية العمل في سلطة النقد

يعتبر الحفاظ على استمرارية العمل وإدارة المخاطر ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها، في ظل الاعتماد المتزايد على التكنولوجيا والاتصالات وتداخل أعمال المؤسسات المالية والمصرفية وزيادة درجة تشابكها مع بعضها البعض، وفي ظل الظروف التي تعيشها فلسطين. فانهيار النظم أو توقف الخدمات لدى مصرف أو مؤسسة ما، قد يكون له تداعيات خطيرة على مصارف ومؤسسات أخرى، بل قد تتعدى الآثار إلى الإضرار بالاستقرار المالي والاقتصادي وحتى ممتلكات الأفراد والشركات. ومن أجل مواجهة هذه المخاطر وضمان القدرة على الاستمرار في تقديم الخدمات والمنتجات تحت كافة الظروف، لا بد من اعتماد منهجية فعالة من أجل التخطيط السليم لمواجهة المخاطر والأحداث التي قد تؤثر سلباً على استمرارية الأعمال.

شكل 3: آلية عمل وحدة استمرارية العمل في سلطة النقد



ومن منطلق مسؤولية سلطة النقد في الحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي كان الاهتمام باستمرارية الأعمال حاضراً في خطط الإدارة، سواء على مستوى سلطة النقد أو على مستوى القطاع المصرفي، من أجل رفع مستوى القدرة على الاستجابة للأحداث والمخاطر المختلفة. هذا بالإضافة إلى سعي سلطة النقد لتطبيق التوصيات والممارسات العالمية الفضلى التي ركزت على هذا الجانب، كالممارسات الفضلى الصادرة عن معهد استمرارية العمل وتوصيات لجنة بازل حول متطلبات استمرارية أعمال المؤسسات المالية والمصرفية بما فيها المؤسسات الرقابية والإشرافية كسلطة النقد.

ولهذه الغاية، قامت سلطة النقد بإنشاء وحدة متخصصة تتبع مكتب المحافظ تعنى بالتخطيط والمتابعة والإشراف فيما يتعلق باستمرارية الأعمال على مستوى سلطة النقد، ورفدها بالكادر المؤهل والمدرب تدريباً متخصصاً لإكسابه المعرفة والخبرة اللازمة، إلى أن أصبح من أول الأعضاء الفلسطينيين الذين انتسبوا إلى معهد استمرارية العمل في المملكة المتحدة بعد اجتيازه الامتحانات اللازمة. وقد اعتمدت هذه الوحدة على الممارسات العالمية الصادرة عن معهد استمرارية العمل في المملكة المتحدة كأساس لإدارة برنامج استمرارية العمل، آخذةً توصيات لجنة بازل بعين الاعتبار.

وفي إطار برنامج استمرارية العمل، تم دراسة مختلف الدوائر في سلطة النقد وتحديد عملياتها الحرجة والآثار والمخاطر المتوقعة لتوقف هذه العمليات. كما تم تحليل تأثر أعمال كل دائرة بالأحداث المتوقعة، ومن ثم تحديد الاحتياجات الضرورية لاستعادة تلك العمليات، من إجراءات وأجهزة وموظفين ومرافق ومزودين خارجيين. وفي مرحلة لاحقة، تم اعتماد إستراتيجية استمرارية العمل على مستوى سلطة النقد والتخطيط لاستعادة العمليات الحرجة والمهمة لكافة الدوائر بالإضافة إلى تصميم برنامج الفحص. كما تم تجهيز مواقع لاستمرارية العمل، وموقع للتعافي من الكوارث (Disaster Recovery Site) وموقع بديل (Alternative Site) لإدارة العمليات التشغيلية في حالات الطوارئ، وتجهيزه وفق المعايير الدولية ذات العلاقة.

وفي مجال رفع مستوى الوعي حول استمرارية الأعمال، تم تنفيذ حملة توعية عبر البريد الإلكتروني وعقد ورش عمل للدوائر الحرجة في سلطة النقد، إلى جانب العديد من الندوات حول تبني مفهوم استمرارية العمل في كافة نشاطات الدوائر المختلفة. كما قامت سلطة النقد بإصدار كتيب حول استمرارية العمل وأهميتها وتقاطعها مع عمليات القطاع المصرفي والمنهجية المتبعة في سلطة النقد، بالإضافة لموضوعات أخرى ذات علاقة. وتم توزيع هذا الكتيب داخل سلطة النقد بالإضافة لمؤسسات مالية ومصرفية أخرى، وذلك في إطار تعزيز التوعية والتدريب في مجال استمرارية العمل.

الفصل الثالث

الأهداف العامة لسلطة النقد

عقب الانتهاء من عملية الهيكلة الداخلية، وجهت سلطة النقد جهودها نحو تحقيق رؤيتها القاضية بأن تصبح بنكاً مركزياً كامل الصلاحيات لدولة فلسطين المستقلة ذات السيادة، قادراً على القيام بمهامه الأساسية المتمثلة بالاستقرار المالي والنقدي، والدفع باتجاه تحقيق أهدافه طويلة المدى ممثلة في تعزيز النمو المالي الاقتصادي المستدام للاقتصاد الفلسطيني، ودعم السياسات الاقتصادية والتنموية العامة للدولة (شكل 3).

جدول 1: أهداف سلطة النقد الحالية والمستقبلية

الأهداف طويلة المدى								
تشجيع النمو الاقتصادي المستدام، والمساهمة في دعم السياسات الاقتصادية والتنموية العامة للدولة من خلال:								
A			B			C		
الحفاظ على الاستقرار النقدي (تنفيذ سياسة نقدية موجهة نحو استقرار الأسعار المحلية)			المساهمة في الحفاظ على الاستقرار المالي (المساهمة في الحفاظ على نظام مالي مستقر ومتين وفعال)			تقديم المشورة الاقتصادية للدولة في قضايا الاقتصاد الكلي		
A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	
وضع وتنفيذ السياسة النقدية	إصدار وادارة أدوات الدين المختلفة	إصدار العملة الوطنية	ترخيص وتسجيل وتنظيم	ضبط سلوك المستهلكين وأسواق الخدمات المالية	الإشراف على سلامة وفعالية نظم تسوية المدفوعات والمقاصة	المساهمة في تشجيع النمو والتنمية الاقتصادية المستدامة	العمل كمصرف للدولة ومستشار ووكيل مالي لها	

وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف طويلة المدى، توجب على سلطة النقد بداية العمل على مجموعة من الأهداف الأقصر أجلاً، والمتمثلة في:

- المساهمة في الحفاظ على الاستقرار المالي والاقتصادي في فلسطين، من خلال المساهمة في الحفاظ على نظام مالي مستقر ومتين وفعال وآمن.
- الحفاظ على استقرار الأسعار في فلسطين، من خلال تنفيذ سياسة نقدية موجهة نحو استقرار الأسعار المحلية.
- تقديم المشورة الاقتصادية للدولة في قضايا الاقتصاد الكلي (العمل كمصرف للدولة ومستشار ووكيل مالي لها في الداخل والخارج).

فمن خلال تهيئة البيئة المؤسسية والتنظيمية المناسبة، تمكنت سلطة النقد من المحافظة على سلامة وتعافي الجهاز المصرفي (تعزيز الاستقرار المالي)، والذي يمهد السبيل لها لتنفيذ السياسة النقدية المستقبلية (الجهاز المصرفي لبنة أساسية في تنفيذ أي سياسة نقدية مستقبلية). ومن خلال المحافظة على الاستقرار المالي والنقدي تستطيع سلطة النقد المساهمة في تشجيع النمو والتنمية الاقتصادية المستدامة، ودعم السياسات الاقتصادية والتنموية العامة للدولة.

1. تحقيق الاستقرار المالي

نظراً لكون الجهاز المصرفي حجر الزاوية لتعزيز الاستقرار المالي، واللبنة الأساسية لتنفيذ أي سياسة نقدية مستقبلية، حرصت سلطة النقد على الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي الفلسطيني، وجعله آمناً سليماً ومعافى، قادراً على مسايرة حجم الأعباء الملقاة على عاتقه في ظل مرحلة التحول والنهوض بها، وذلك من خلال تهيئة البيئة المؤسسية والتنظيمية (تحديث النظم والتشريعات والبنية التحتية) التي تحكم عمل الجهاز المصرفي.

ولهذه الغاية، قامت سلطة النقد بوضع خطة استراتيجية للتعامل مع الجهاز المصرفي، كجزء من عملية التخطيط الاستراتيجي الذي تقوم به، وللاسترشاد بها خلال المرحلة القادمة، وخصوصاً بالنسبة للمجالات الرئيسية ذات الأولوية التي تحتاج من سلطة النقد مزيداً من التركيز وتحسين بنيتها التحتية، واستكمال هيكلة وبناء قدرات الجهاز المصرفي، لتمهيد الأرضية المناسبة لتحقيق الاستقرار النقدي على مستوى الاقتصاد ككل، ولضمان مزيد من الاستقرار المالي في النظام المصرفي. وهذا يستدعي بطبيعة الحال التركيز على الوضع الحالي للنظام المصرفي وآفاقه المستقبلية، بما في ذلك التركيز على أحدث التقنيات الدولية والتطورات التنظيمية للقطاع المصرفي.

ويعتبر قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002، بمثابة نقطة البداية لتحديث الإطار التشريعي والتنظيمي للعمل المصرفي في فلسطين، بما تضمنه من أطر قانونية منظمة لكافة الجوانب المتعلقة بترخيص وعمل المصارف، وغيرها من الأحكام، وذلك بهدف ضمان تحقيق استقرار الجهاز المصرفي وفعاليته. وانطلقت منه سلطة النقد للعمل على توفير إطار تشريعي وتنظيمي متكامل وفعال، يواكب أحدث التطورات المصرفية العالمية. وفي هذا السياق، خطت سلطة النقد مجموعة من الخطوات الناجحة والهامة لتحقيق الاستقرار المالي وتمهد السبيل له، وذلك من خلال:

1. تدعيم الإطار التنظيمي والرقابي للجهاز المصرفي

عملت سلطة النقد خلال الأعوام الماضية، وبمساعدة من بعض المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي وبنك التسويات الدولي، على تدعيم الإطار التنظيمي والرقابي للجهاز المصرفي، وذلك من خلال إجراء مراجعة شاملة لمجمل التشريعات والقوانين والتعليمات المنظمة للعمل المصرفي، بالإضافة إلى استحداث قوانين وتعليمات جديدة في سياق توفير القاعدة والأطر القانونية التشريعية لمهام سلطة النقد باعتبارها بنكاً مركزياً كامل الصلاحيات من جانب، ولتنظيم ورقابة المؤسسات المالية الخاضعة لإشرافها، وتحديد العلاقات مع المؤسسات والجهات الأخرى مثل وزارة المالية وهيئة سوق رأس المال الفلسطينية من جانب آخر. وعلى ضوء هذه المراجعة الشاملة للأطر التشريعية والتنظيمية، أصبح العمل المصرفي الحالي في فلسطين يستند إلى أساس متين قائم على جملة من القوانين والتعليمات التنظيمية، المبنية على ما يلي:

♦ قانون المصارف

سعت سلطة النقد من وراء إصدار قانون المصارف الجديد رقم (9) لسنة 2010[2] (الذي حل محل قانون المصارف رقم 2 لسنة 2002)، لجعل العمل المصرفي في فلسطين أكثر توافقاً مع أفضل الممارسات الدولية، وعلى رأسها المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة ومتطلبات لجنة بازل للرقابة المصرفية، وكذلك التطورات في المعايير الدولية للتقارير المالية، ومعايير المحاسبة والمراجعة والضوابط للمؤسسات المالية الإسلامية، وبما يعزز مبادئ الحوكمة والإفصاح والشفافية والمساءلة. كما جاء هذا القانون منسجماً مع التطورات الرقابية العالمية الخاصة بمعالجة أوضاع المصارف الضعيفة وعمليات الاندماج والاستحواذ والتصفية.

وفي سياق هذا القانون تم توسيع الإطار المفاهيمي، سواء بإضافة تعريفات جديدة (كالمصرف المحلي، والمصرف المتخصص، ومكتب التمثيل، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، والشركة الشقيقة، والمسؤولين الرئيسيين، والإسناد الخارجي، والأطراف ذات المصلحة، والأطراف ذوي الصلة، والصيرفة الإلكترونية، والاحتياطي النقدي الإلزامي، والتعرض، والتركز الائتماني)، أو بإلغاء بعض التعريفات التي كانت موجودة في القانون السابق (كالمصرف المشترك، والشركة المالية، والمدير المفوض، ولجنة الإدارة)، أو بإعادة صياغة بعضها الآخر لإزالة الغموض والالتباس عنها (كسلطة الإشراف والمراقبة تم في القانون الجديد إبرازها من خلال السلطة الرقابية المحلية والسلطة الرقابية في البلد الأم). كما لم يعد نطاق التطبيق مقتصراً على المصارف وحدها، بل تعداه ليشمل مؤسسات الإقراض المتخصصة وكذلك المصارف المتخصصة.

ومن المجالات الأخرى الجديدة التي عالجها قانون المصارف الجديد، ما يتعلق بالسرية المصرفية وتحديد الحالات التي يجوز فيها إفشاء هذه السرية، ومكافحة غسل الأموال، وعمليات الإسناد الخارجي. كما وفر القانون الجديد السند القانوني والمرونة اللازمة لسلطة النقد لإنشاء وتأسيس وإدارة نظام المدفوعات الوطني، وتأسيس مؤسسات في مجال ضمان الودائع والقروض ومعاهد تدريب. كما أعطى هذا القانون الحق لسلطة النقد لإصدار أدوات الدين بكافة أشكالها وأنواعها لتنظيم وإدارة السيولة. وفي مجال تعزيز العمل المصرفي الإسلامي أعطى القانون الحق لسلطة النقد لتأسيس هيئة رقابة شرعية عليا تشرف على المصارف ومؤسسات التمويل الإسلامية، بهدف توفير مرجعية شرعية للعمل المصرفي الإسلامي، والإشراف على عمليات إصدار الصكوك الإسلامية مستقبلاً.

♦ قانون نظم المدفوعات

سعت سلطة النقد من وراء إصدار قانون تسوية المدفوعات الوطني في العام 2012[3] إلى استكمال الإطار التشريعي والبنية التحتية القانونية الشاملة لتنظيم نظم الدفع والرقابة عليها في فلسطين. ويمثل هذا القانون خطوة هامة نحو استخدام أدوات الدفع الإلكترونية، وإجراء التسوية الإلكترونية لحسابات المصارف والمعاملات المالية الناتجة عن تعاملاتها وبشكل نهائي، وإمكانية إدخال أنظمة المقاصة الإلكترونية بين المصارف باعتماد أسلوب المسح الضوئي، وترحيل صافي العمليات إلى منظومة المقاصة الآلية لتسوية القيم إلكترونياً بين المصارف بكل يسر وأمان، اعتماداً على قبول التوقيع الإلكتروني ضمن شروط محددة. وكذلك ربط جميع المصارف وفروعها بمنظومة اتصالات إلكترونية متكاملة لخفض نسبة المخاطر في أنظمة المدفوعات، وتمكين سلطة النقد من مراقبة الخدمات والحسابات بشكلٍ فعال.

2 تمت صياغة هذا القانون بمساعدة خبراء دوليين، بعد مناقشات عديدة جرت مع مختلف الفئات ذات العلاقة بالعمل المصرفي. وقد صدر بموجب قرار رئاسي من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2010/11/27، ملغياً بذلك قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002 وفقاً لما جاء في نص المادة رقم (75) من هذا القانون، على أن تبقى الأنظمة والتعليمات والقرارات والإرشادات الصادرة عن سلطة النقد نافذة بالقدر الذي لا يتعارض مع أحكام القانون الجديد إلى حين إلغائها وإصدار أنظمة وتعليمات وإرشادات بموجب القانون الجديد.

3 صدر هذا القانون بموجب قرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 بتاريخ 2012/11/23.

يشار إلى أنه قد تم في مرحلة سابقة لإصدار هذا القانون تأسيس مجلس المدفوعات الوطني الفلسطيني في العام 2010 (بموجب قرار صادر عن محافظ سلطة النقد). ويتولى إدارته مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء (محافظ سلطة النقد أو نائبه رئيساً، ومدير دائرة نظم المدفوعات نائباً للرئيس، وعضوية ستة من المصارف العاملة في فلسطين يتم اختيارها بالتصويت العلني، على أن يراعى تمثيل كافة المصارف من حيث الحصة السوقية وجنسيتها وطريقة عملها، وأخيراً جمعية البنوك في فلسطين وتمثل المصارف غير المنتخبة). ويقع على عاتق المجلس مسؤولية وضع السياسات والاستراتيجيات الوطنية لتطوير نظم المدفوعات وتحفيز التنسيق والتعاون المستمر بين كافة الجهات العاملة في هذا القطاع (مصارف وشركات مالية وشركات تقنية ومؤسسات حكومية وأي جهة أخرى ذات علاقة).

♦ قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

هدفت سلطة النقد من إصدار قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في العام 2013[4] إلى استكمال منظومة شبكة الأمان المالي والحفاظ على أموال المودعين وطمأنتهم، وبالأخص الصغار منهم على سلامة أموالهم، وبالتالي تعزيز الاستقرار المالي بشكل عام. فموجب هذا القانون تم إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، والتي يمثل إنشاؤها ركناً أساسياً من أركان شبكة الأمان المالي، ومحدداً هاماً من محددات الاستقرار المالي والمصرفي في فلسطين. فهي تهدف إلى حماية صغار المودعين وفقاً لسقف التعويضات المحدد بالقانون، وتعزيز الثقة في النظام المصرفي الفلسطيني.

المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

وبموجب قانون المؤسسة تتكون حقوق ملكيتها من 20 مليون دولار مساهمة من الحكومة، و100 الف دولار مساهمة غير مستردة تدفع لمرة واحدة من كل مصرف مرخص. أما مصادر تمويل المؤسسة فتتكون وفقاً للقانون من:

- رسوم الاشتراك السنوية التي يدفعها كل مصرف من المصارف المرخصة، وتتراوح بين 0.003 و0.008 من مجموع الودائع الخاضعة للضمان.
- عوائد استثمار أموال نظام ضمان الودائع.
- القروض التي يمكن أن تحصل عليها المؤسسة.
- المنح التي يمكن أن تحصل عليها المؤسسة بعد موافقة مجلس إدارتها.

وتضم مؤسسة ضمان الودائع جميع المصارف المرخصة في فلسطين، التجارية والإسلامية، حيث يشير القانون إلى تكوين صندوقين لإدارة أموال المؤسسة: الأول، لإدارة أموال اشتراكات المصارف التجارية وعوائدها. والثاني، لإدارة أموال اشتراكات المصارف الإسلامية وعوائدها بما يتلاءم مع أحكام الشريعة الإسلامية.

وتعتبر جميع الودائع في المصارف المرخصة في فلسطين، وبكافة العملات مشمولة بالضمان، باستثناء تلك التي نص عليها القانون وهي: ودائع الحكومة ومؤسساتها الرسمية، وودائع سلطة النقد، والودائع ما بين البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، والتأمينات النقدية في حدود رصيد التسهيلات القائمة بضمانها، وودائع الأطراف ذوي الصلة بالمصرف والمحددة في قانون المصارف الساري المفعول، وودائع مدققي حسابات البنك، وأعضاء هيئة الرقابة الشرعية للبنوك الإسلامية، وودائع الاستثمار المقيدة وفق ما يحدده مجلس إدارة مؤسسة ضمان الودائع.

4 صدر هذا القانون بموجب قرار بقانون بتاريخ 2013/5/29، ويعتبر من أفضل القوانين المتعلقة بضمان الودائع في المنطقة، وفقاً لتقييم البنك الدولي.

يشار إلى أن وجود هذه المؤسسة، في ظل تزايد عدد حسابات الودائع في المصارف المرخصة في فلسطين، مهم جداً لتحقيق الأمان لهؤلاء المودعين، وتعزيز ثقتهم في الجهاز المصرفي الفلسطيني. إذ أنه بموجب القانون، وفي حال تصفية أي مصرف لأي سبب كان، تتولى هذه المؤسسة رد الودائع للمودعين في حدود سقف التأمين بشكل فوري، بينما تستمر إجراءات متابعة الحقوق المالية الأخرى حسب القانون وإجراءات التصفية. جدير بالذكر أن جميع ودائع الشخص في فروع البنك الواحد تعامل كحساب واحد، أما ودائعه في البنوك الأخرى فتعامل بشكل مستقل.

وقد أقر مجلس إدارة المؤسسة في أول اجتماع له بتاريخ 2013/9/26، استراتيجية عمل المؤسسة ومباشرة أعمالها. كما حدد المجلس سقف التغطية للودائع (عشرة آلاف دولار لكل حساب)، ونسبة المساهمة التي يتم استيفاؤها من المصارف لصندوق الاحتياطي للمؤسسة (0.003 من حجم الودائع المودعة لديها سنوياً يتم استيفاؤها بشكل ربع سنوي، إضافة إلى قيام المصارف بدفع اشتراكات سنوية لهذا الصندوق). ويغطي سقف الضمان المحدد ما يقارب 93% من المودعين في المصارف المرخصة في فلسطين، مما يعزز من الاستقرار المالي والثقة في النظام المالي والمصرفي الفلسطيني بشكلٍ عام.

♦ قانون مكافحة غسل الأموال

سعت سلطة النقد من إصدار قانون مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007 (صدر على شكل قرار بقانون) إلى تجنيب القطاع المصرفي بشكلٍ خاص والاقتصاد الفلسطيني بشكلٍ عام الآثار السلبية لجرائم غسل الأموال[5]. ويأتي هذا القانون استجابة لمستجدات العمل المصرفي على الساحة الدولية في السنوات الأخيرة، وما يتطلبه من إجراءات رادعة لمكافحة جرائم غسل الأموال التي تهدد الاستقرار المالي للدول وانهيار أجهزتها المصرفية. وينظم القانون مفاهيم وإجراءات ومصادر وعقوبات غسل الأموال، تبعاً للمنهج الحصري في تحديد جرائم غسل الأموال في فلسطين. كما يتضمن الأطر والإجراءات التي ينبغي على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى اتخاذها تحوطاً لمنع وقوع هذا النوع من الجرائم، والعقوبات الرادعة لكل من يمارس هذه الجرائم في فلسطين.

وقد نص القانون على تشكيل لجنة وطنية عليا لمكافحة غسل الأموال تضم في عضويتها ممثلين عن مختلف الوزارات ذات العلاقة: وزارة المالية، والداخلية، والعدل، والاقتصاد الوطني، إلى جانب ممثل عن هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، ومدير دائرة الرقابة والتفتيش، بالإضافة إلى خبراء اقتصاديين وقانونيين. وبموجب هذه القانون تم تكوين وحدة للمتابعة المالية في فلسطين، تختص في متابعة كافة عمليات الاشتباه بغسل الأموال.

♦ نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة

حرصت سلطة النقد على تنظيم مهنة الصرافة وعمل الصرافين، لما يشكله هذا النشاط من إطار داعم لمجمل العمل المصرفي وأهدافه في فلسطين. ففي العام 1997 صدر قرار عن مجلس الوزراء بخصوص تنظيم عمل الصرافين، ثم عدل عام 2000. وفي العام 2008 صدر مرسوم رئاسي جديد يحدد ضوابط ترخيص ومراقبة مهنة الصرافة في فلسطين، بهدف الحفاظ على سلامة قطاع الصرافة، والقيام بدوره في المساهمة في التنمية الاقتصادية المستدامة. واستناداً لهذا المرسوم شرعت سلطة النقد اعتباراً من العام 2009 بإعداد وتنفيذ خطة عمل، تمثلت بإصدار التعليمات الخاصة بتنظيم مهنة الصرافة (انظر ملحق 3، الذي يتضمن ملخصاً لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بالصرافة).

5 جدير بالذكر أن إسرائيل (قبل صدور هذا القانون) كانت تتخذ من عدم وجود قانون لمكافحة غسل الأموال في فلسطين ذريعة أمام العالم لمحاصرة النظام المصرفي الفلسطيني والتنصل من مسؤولياتها تجاهه والتي نص عليها بروتوكول باريس الاقتصادي، وحاولت قطع العلاقات مع المصارف العاملة في فلسطين ومنع تدفقات السيولة النقدية منه واليه.

وفي العام 2011 وضعت سلطة النقد إستراتيجية شاملة لتنظيم مهنة الصرافة، وتفعيل وضبط ورقابة القطاع الصيرفي من خلال إجراء جولات ميدانية مكثفة وإنهاء ظاهرة الصرافين المتجولين. إضافة إلى إلزام الصرافين بتطبيق نظام مالي ومحاسبي وفق أسس معينة ومواصفات محددة، لضمان الشفافية والدقة وسلامة النظام المالي في فلسطين، وسمح لكل صراف بتحديد البرنامج الذي يناسبه من ضمن عدة برامج معتمدة من قبل سلطة النقد، والبدء بإجراءات تطبيقه.

وفي إطار حرص سلطة النقد على سلامة القطاع الصيرفي، تم إعداد دليل إرشادي للصرافين بشأن عمليات غسل الأموال وإجراءات مكافحتها بما يتوافق مع المعايير والتوصيات الدولية الصادرة عن لجنة (FATF) والقرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال الفلسطيني رقم (9) لسنة 2007. واشتمل هذا الدليل على شرح لمفهوم غسل الأموال ومراحله وآثاره السلبية على الصراف والاقتصاد بشكل عام، والممارسات التي قد تدل على وجود شبهات غسل الأموال وسبل الوقاية منها. كما تم إعداد مسودة تعليمات بشأن مراقبة الامتثال لدى شركات الصرافة، تتضمن مفهوم مخاطر الامتثال، وإجراءات وشروط تعيين مراقب الامتثال، ومسؤولياته.

أما على صعيد تطوير آليات الرقابة على شركات ومحال الصرافة، فقد تم تطوير دليل للتفتيش الميداني يتناسب وطبيعة عمل الصرافين، وما يرافقها من مخاطر تشغيلية، وتضمينه بعض الفقرات المتعلقة بالنظام المحاسبي، وتعليمات الدوام وساعات العمل الرسمية وتعليمات الكشف عن النقد المزيف.

كما تم التنسيق والتعاون مع المعهد المصرفي لتطوير برامج تدريبية تخص قطاع الصرافين، تشمل القوانين والتعليمات، والأوراق المالية، ومخاطر العملات، ومكافحة غسل الأموال. إلى جانب التنسيق أيضاً مع وحدة المتابعة المالية لعقد برنامج تدريبي لتأهيل العاملين في قطاع الصيرفة للحصول على «شهادة متخصص في مكافحة غسل الأموال (PAMLA)».

♦ نظام ترخيص ورقابة مؤسسات الإقراض المتخصصة

جاء إصدار نظام «الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة»[6] في العام 2011، بهدف المحافظة على سلامة وفعالية أعمال هذه الشركات، وضمان مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، والمحافظة على استقرار النظام المالي بشكل عام. وبموجب هذا النظام خضعت مؤسسات الإقراض المتخصصة لرقابة وإشراف سلطة النقد، التي لا تزال تعمل على تنظيم هذه المؤسسات وتوفيق أوضاعها القانونية وفق ما جاء في هذا النظام. كما وتسعى سلطة النقد من إصدار هذا النظام إلى تمهيد الأرضية المناسبة لتفعيل دور هذه المؤسسات كقناة تمويلية رئيسة إلى جانب المصارف، وخصوصاً في مجال تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

جديرٌ بالذكر أنه قبل صدور هذا النظام كانت مؤسسات الإقراض المتخصصة تتسم بتعدد الأشكال القانونية[7]، فكل منها يعمل في إطار مرجعي مختلف عن الآخر، في ظل غياب النظم الرقابية والإشرافية الموحدة لتنظيم أنشطتها، وإن كانت هذه المؤسسات على الأغلب تعمل كمنظمات غير حكومية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية، وتخضع لرقابة وزارة الداخلية.

ومع صدور قانون المصارف الجديد تم نقل صلاحية منح التراخيص اللازمة لمؤسسات الإقراض المتخصصة والإشراف والرقابة عليها إلى سلطة النقد. كما أن نظام «الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة» ألزم هذه المؤسسات بالتحول إلى شركات ربحية أو غير ربحية. واستناداً إلى هذا النظام أصدرت سلطة النقد عدة تعليمات رقابية تنظم هذه المؤسسات وأنشطتها (انظر ملحق 4، الذي يتضمن ملخصاً لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بمؤسسات الإقراض المتخصصة).

6 تم إعداد هذا النظام بالتعاون مع خبراء دوليين من خلال برنامج ESAF وبدعم من USAID، وصدر بموجب القرار الرئاسي رقم (132) لسنة 2011، ونشر في مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد رقم (93) بتاريخ 2012/1/25.

7 قبل العام 2011 كان الوضع القانوني لهذه المؤسسات غاية في التعقيد، فعلى سبيل المثال كانت هذه المؤسسات تعمل على شكل شركات غير ربحية مثل مؤسسة (فاتن)، وشركات ربحية مثل مؤسسة (ريف للتمويل)، أو برامج لمنظمات دولية (الشبان المسيحيين، الإغاثة الدولية، مؤسسة الإسكان التعاونيCHF، الإغاثة الإسلامية)، ومنظمات غير حكومية NGO's (أكاد، أصالة)، وبرامج لمؤسسات مالية (PDF)، وكالة الغوث الدولية (الأونروا)، برامج لمؤسسات حكومية (women's fund).

وفي إطار سعي سلطة النقد لتعزيز الرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة وتفعيل دورها في النظام المالي الفلسطيني، تم إعداد نموذج موحد للبيانات المالية والإحصائية (Call Report) على غرار المعمول به في المصارف. وقد باشرت هذه المؤسسات التعامل مع هذا النموذج منذ النصف الثاني من العام 2014 بشكل ربع سنوي، وفق دليل البيانات المالية والإحصائية الموحد الذي تم إعداده خصيصاً لهذه الغاية، بهدف التسهيل وتوحيد آلية استكمال البيانات المالية من قبل مؤسسات الإقراض. كما تم إعداد وتطوير دليل للتحليل المكتبي للرقابة على هذه المؤسسات، وجاري العمل على إعداد دليل آخر للرقابة الميدانية.

يشار إلى أنه قد سبق لسلطة النقد أن أصدرت بالتعاون مع العديد من الأطراف المحلية والدولية المانحة، كتيباً بعنوان «إطار سياسة التمويل المتناهي الصغر في فلسطين»، لتعزيز الدور الرقابي لسلطة النقد على هذا القطاع، وسعياً منها لبناء أنظمة مالية شاملة. وتضمن هذا الكتيب رؤية القطاع كمصدر لتوفير فرص العمل والدخل، والحد من الفقر، وتحليل للوضع القائم والفرص المتاحة والعقبات والمعيقات التي تواجهه.

كما استمر التواصل بشكل حثيث بين سلطة النقد والشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر (شراكة) من خلال عقد الاجتماعات واللقاءات الدورية معها ومناقشة العديد من القضايا الهامة المتعلقة بعمل مؤسسات الإقراض ومنها: موضوع التراخيص النهائية، والضرائب، وخفض أسعار الفائدة على القروض التي تمنحها المصارف للمؤسسات، والمعيقات والتحديات التي تواجه قطاع التمويل الصغير، وأساليب مواجهتها والتغلب عليها، من أجل خلق بيئة تنافسية حقيقية، كوسيلة لتحقيق التنمية الحقيقية للقطاعات المستهدفة.

♦ قانون حظر تعامل شركات الوساطة المالية العاملة في الأسواق العالمية (الفوركس)

هدفت سلطة النقد من وراء إصدار القانون رقم (17) لسنة 2009، بشأن التعامل في البورصات الأجنبية إلى المحافظة على مدخرات المواطنين وحمايتها، وخصوصاً بعد الخسائر التي تكبدها المتعاملون مع هذه الشركات، جراء قلة الوعي وأساليب الدعاية غير الملائمة التي استخدمتها هذه الشركات، وعدم وجود أي رقابة على عملها.

وقد جاء هذا القرار الذي صدر بتاريخ 2009/1/8، بعد انتهاء مهلة الثلاثة أشهر التي منحتها سلطة النقد لوقف التعامل مع هذه الشركات لما قد يترتب على هذا التعامل من مخاطر جسيمة، إلى حين تسوية أوضاعها القانونية (انتهت المهلة في 2008/2/18). كما جاء هذا القرار استكمالاً لقرار مجلس الوزراء رقم (29) الصادر بتاريخ 2007/11/19، والقاضي بحظر أعمال هذه الشركات.

ويعتبر استمرار عمل هذه الشركات غير قانوني، ولا توجد أية شركة وساطة تعمل في مجال أسواق العملات العالمية مرخصة من قبل سلطة النقد أو هيئة سوق رأس المال، باستثناء شركات الوساطة العاملة في بورصة فلسطين والمرخصة من قبل هيئة سوق رأس المال. يشار إلى أن معظم هذه الشركات قد بدأت عملها في فلسطين كشركات تقدم بعض الخدمات الاستشارية في المجال المالي، قبل أن تتوجه نحو العمل في مجال الفوركس، بعد أن حصلت على وكالة من بعض الشركات العالمية دون أن تكون مؤهلة للقيام بهذا العمل.

♦ قانون البنك المركزي

عكفت سلطة النقد في إطار مواكبتها للمستجدات الهيكلية التي استحدثتها خطة التحول الاستراتيجي على إعادة النظر في قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 (لا زال العمل جارياً فيه كمنظم لمهام وأهداف سلطة النقد وعلاقتها بالجهات الأخرى، خاصةً المصارف) وإعداد قانون جديد (قانون البنك المركزي الفلسطيني) ليحل محل القانون رقم (2) لسنة 1997. وقد تم الانتهاء من إعداد مسودة القانون، ومن المتوقع خلال الفترة القادمة أن يتم اعتماده وفق القنوات الرسمية المعتادة، وذلك بعد مناقشته

مع الجهات ذات العلاقة (الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية، والقطاع الخاص، والأكاديميين، ومنظمات المجتمع المدني، وصندوق النقد الدولي).

ومما تجدر الإشارة إليه أن كلاً من قانون مكافحة غسل الأموال، وقانون المصارف، وقانون البنك المركزي، مجتمعة توفر عناصر الحداثة، والشمولية، والأطر الفعالة للاستقرار المالي والنقدي.

2. تعزيز البنية التحتية للقطاع المالي

خطت سلطة النقد خطوات إضافية في سياق تعزيزها للاستقرار المالي في فلسطين، وذلك من خلال تطوير مجموعة من النظم والآليات الرقابية، تمهيداً لاستخدامها كأدوات لتعزيز متانة واستقرار القطاع المصرفي من جهة، وبما يضمن تسهيل عملية التواصل بين المصارف والأفراد، وبين المصارف مع بعضها البعض من جهة ثانية.

ولهذه الغاية، عملت سلطة النقد على تعزيز البنية التحتية للقطاع المالي بشكل عام، والقطاع المصرفي بشكل خاص، وذلك من خلال إطلاق مجموعة من التعليمات والبرامج والأنظمة والخدمات المتطورة، وفقاً للممارسات الدولية الفضلى. فبالتزامن مع إصدار قانون المصارف رقم 9 لسنة 2010، قامت سلطة النقد بإعادة صياغة التعليمات الرقابية التي أصدرتها سابقاً، وإجراء التحديثات والتعديلات اللازمة عليها، بما يتوافق ويتلاءم مع التعديلات والإضافات الجديدة الواردة في القانون الجديد. بالإضافة إلى إصدار تعليمات رقابية جديدة تنظم وتضبط أعمال المصارف في ضوء المستجدات الرقابية والقانونية المحلية والدولية، وبما يتوافق مع الممارسات المصرفية الفضلى وينسجم مع الإرشادات الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية الفعالة (انظر ملحق 2، الذي يتضمن ملخصاً لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بالمصارف). ومن بين التعليمات التي تشكل علامة فارقة في العمل المصرفي، تعليمات الامتثال وإدارة المخاطر والائتمان العادل. وفيما يلي نبذة عن كل منها:

♦ تعليمات الامتثال

هدفت سلطة النقد من إصدار تعليمات الامتثال في العام 2008 لتعزيز الثقة بالنظام المصرفي الفلسطيني من خلال جعل المصارف العاملة في فلسطين أكثر توافقاً مع المعايير الدولية في مجال الرقابة الذاتية للمصارف، بما يخدم حماية حقوق المودعين والمستثمرين وسائر المتعاملين مع المصارف. وتسهم هذه التعليمات في تخفيض المخاطر التي قد تواجه المصارف وترفع مستوى الشفافية فيها، وتطور علاقات عمل مجدية ومثمرة مع جمهور المتعاملين.

وبموجب هذه التعليمات يتوجب على الإدارة العليا لكل مصرف إنشاء وظيفة مراقبة امتثال دائمة وفعالة، كجزء من سياسة الامتثال للقوانين والتعليمات في المصرف، على أن تسند هذه الوظيفة لدائرة مختصة ومستقلة تسمى دائرة مراقبة الامتثال يرأسها مسؤول الامتثال. كما يتولى كل مصرف إعداد دليل إجراءات عمل لدائرة مراقبة الامتثال يحدد بشكل واضح أولويات ومسؤوليات الدائرة، وأساليب العمل وآليات رفع التقارير وعرض نتائج عمل الدائرة، وآليات اتخاذ الإجراءات التصحيحية في حال اكتشاف أية مخالفات أو استلام شكاوى.

يشار إلى أن إنشاء وظيفة مراقبة الامتثال لا تتعارض مع مسؤولية التزام الإدارة العليا وموظفي المصارف بالقوانين واللوائح والتعليمات وقواعد السلوك ومعايير الممارسات المهنية السليمة.

♦ تعليمات إدارة المخاطر

جاء إصدار تعليمات إدارة المخاطر في العام 2008 في إطار سعي سلطة النقد لتحديد الحد الأدنى من المعايير الواجب اتباعها من قبل المصارف لتحديد المخاطر وإدارتها وقياسها والمبادئ والمعايير التي تستند عليها. وعرفت المخاطر المحيطة بالعمل المصرفي

استناداً لهذه التعليمات باحتمالية تعرض المصرف إلى خسائر غير متوقعة وغير مخطط لها و/أو لتذبذب في الإيراد المتوقع من استثمار أو نشاط معين، والتي قد تؤدي في حال عدم التمكن من السيطرة عليها وعلى آثارها إلى تعثر المصرف أو إفلاسه.

وبموجب هذه التعليمات يتوجب على المصارف العاملة في فلسطين إنشاء وحدة/قسم/دائرة لإدارة المخاطر تكون تبعيتها للجنة إدارة المخاطر، وتكون مسؤولة عن إدارة كافة أنواع المخاطر في المصرف سواء كانت مخاطر نظامية (مخاطر السوق، والمخاطر الائتمانية، والمخاطر التشغيلية، والمخاطر القطرية والسياسية والقانونية، ومخاطر البيئة) أو مخاطر غير نظامية/مخاطر داخلية (مخاطر سوء الإدارة، ومخاطر سوء الاستثمار، والمخاطر الاستراتيجية والتنظيمية). وبشكل عام قسمت هذه التعليمات المخاطر التي تواجهها المصارف إلى أربعة أنواع رئيسية: المخاطر المالية (مخاطر الائتمان، ومخاطر السوق-أسعار الفائدة والصرف وأسعار الأوراق المالية والسلع- ومخاطر السيولة)، والمخاطر التشغيلية، ومخاطر الأعمال (المخاطر الاستراتيجية، والمخاطر التنظيمية، ومخاطر السمعة)، والمخاطر القطرية أو الدولة (مدى الاستقرار السياسي والاقتصادي، ومدى توفر الموارد الطبيعية والتعرض للكوارث).

وفي سياق إدارة مثل هذه المخاطر يتوجب على المصارف تحديد وقياس ومراقبة المخاطر والتقليل من حدتها أو الخسائر الناجمة عنها، ومعرفة كيفية التعامل معها وحسن إدارتها بما يضمن تجنيب المصرف التعرض للخسائر الناجمة عن أشكال المخاطر المختلفة التي يواجهها أثناء قيامه بممارسة نشاطه، وذلك من خلال الرقابة الفعالة من قبل الإدارة العليا، وتوفير سياسات وإجراءات ملائمة، وأنظمة للقياس والمتابعة، وبمساعدة الرقابة الداخلية وأنظمة المعلومات.

ونظراً لكون إدارة المخاطر تستند إلى معايير ومبادئ تضمن فعاليتها، فقد قامت سلطة النقد بوضع حد أدنى من المبادئ والمعايير اللازمة لإدارة المخاطر وبما يتوافق مع متطلبات لجنة بازل للرقابة المصرفية. وعلى لجنة إدارة المخاطر في المصارف أن تستند على هذه المبادئ في عملية تقييم والمخاطر وإدارتها، والإشراف والرقابة على أداء وحدة/قسم/دائرة لإدارة المخاطر.

♦ تعليمات الائتمان العادل

هدفت سلطة النقد من إصدار تعليمات الائتمان العادل في العام 2009 إلى توفير الحماية لحقوق ومصالح جمهور المتعاملين مع المصارف، إلى جانب استكمال إجراءاتها المتخذة في إطار تعزيز مبادئ الشفافية والإفصاح من المصارف تجاه المقترضين، بما يكفل توفير المعرفة بعملية الإقراض والشروط المرتبطة بها، وذلك لحماية حقوق جميع الأطراف على أساس من الوضوح والإنصاف، إلى جانب تعزيز الالتزام بأصول المنافسة بين المصارف، ومباشرة العمليات الائتمانية على أسس من الإنصاف والمهنية. وتم بموجب هذه التعليمات استحداث وسائل جديدة للحماية، فضلاً عن تعزيز وسائل الحماية والتوعية القائمة للمقترضين في فلسطين، أفراداً ومؤسسات وشركات.

ويعزز إصدار هذه التعليمات إجراءات الشفافية في عمليات الاقتراض والتمويل، خاصة فيما يتعلق بالإفصاح عن أسعار الفوائد المعلنة على الائتمان والودائع وإخضاعها للرقابة والمتابعة مع الأسعار الفعلية المطبقة من المصارف. كما تحقق مزيداً من الإفصاح والوضوح في عقود الائتمان، والمستندات المرتبطة بها الموقعة بين المصارف وعملائها، وضرورة قيام المصارف بتوضيح الشروط الأساسية واستكمال تعبئة كافة البنود الواردة في هذه العقود والمستندات، وعدم توقيع العملاء على بياض، وضرورة تزويد المقترضين والكفلاء بنسخ من هذه العقود. وكذلك تزويد المقترض بجدول واضح يبين قيمة وتاريخ تسديد القرض حال تنفيذه.

وتؤكد تعليمات الائتمان العادل على ضرورة توحيد آلية احتساب كلفة الإقراض، والتأكد من حقيقة أسعار الفائدة المعلنة من المصارف، والمنشورة في إعلاناتها لبرامج الإقراض (معدل الفائدة السنوي)، الذي يعكس الكلفة الإجمالية للفائدة التي يتحملها المقترض، الأمر الذي يمكن جمهور المتعاملين من مقارنة تكاليف الاقتراض المعلنة من المصارف المختلفة بكل سهولة ويسر.

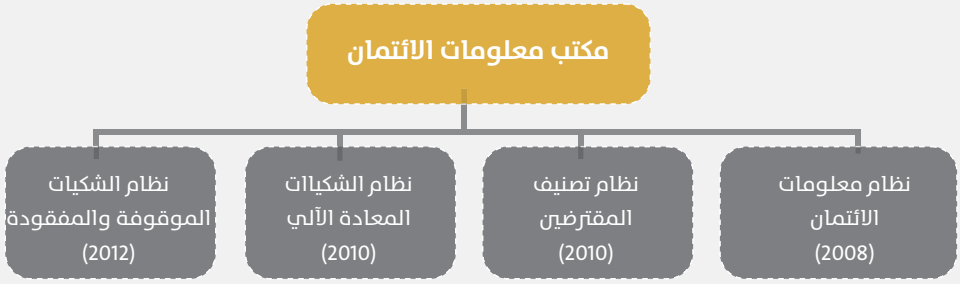
كما تحدد هذه التعليمات سقوفاً لنسبة عمولة الإقراض، ونسبة فوائد التأخير في حال التأخر عن السداد. بالإضافة إلى تحديد مجموعة من القواعد والإجراءات المتعلقة بجدولة القروض وحقوق وواجبات المقترض والمصرف في حال السداد الكلي، أو الجزئي للقرض قبل موعد الاستحقاق (السداد المبكر).

وفي إطار تفعيل تعليمات الائتمان العادل، تم إلزام المصارف (تعميم رقم 2014/127) بتوفير نموذج إقرار يتم توقيعه من قبل المقترض والكفلاء، يفيد باستلامهم نسخة من عقد التسهيلات الممنوحة وجدول السداد، وذلك في سياق حرص سلطة النقد على حقوق المواطن وضماناً للشفافية.

أما على مستوى البرامج والأنظمة والخدمات المتطورة التي أطلقتها سلطة النقد فتشمل ما يلي:

♦ مكتب المعلومات الائتمانية

شكل 5: نظم المعلومات الائتمانية التابعة لسلطة النقد



سعت سلطة النقد من إطلاق منظومة المعلومات الائتمانية إلى مساعدة كل من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة في اتخاذ قرارها الائتماني واختيارها لعملائها بدرجة عالية من الثقة والمهنية، وبالتالي المساعدة في إدارة محافظها الائتمانية والحد من المخاطر المرتبطة بها. فهذه الأنظمة عبارة عن قاعدة بيانات حديثة ومتطورة، تشمل مجموعة من الأنظمة الآلية التي تعمل وفقاً للممارسات الدولية الفضلى. وهي متاحة لاستخدام كلٍ من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة من خلال الشبكة المعلوماتية. وتستند هذه القاعدة إلى أربعة نظم هي: نظام معلومات الائتمان، ونظام تصنيف المقترضين، ونظام الشيكات المعادة الآلي، ونظام الشيكات المفقودة والموقوفة. وفيما يلي نبذة عن كل نظام:

♦ نظام معلومات الائتمان

طورت سلطة النقد نظام معلومات الائتمان منذ بداية العام 2006 للتوافق عملية التطوير مع الممارسات الدولية الفضلى في مجال خدمات الائتمان. فبعد استكمال جميع المراحل الفنية والتجريبية لهذا النظام خلال العام 2007، قامت سلطة النقد بإطلاق نظام المعلومات الائتماني في الثامن عشر من نيسان 2008، وأتاحت هذه الخدمة للبنوك ومؤسسات الإقراض إلكترونياً طيلة أيام الأسبوع وعلى مدار الساعة. ويوفر النظام قاعدة بيانات شاملة عن حجم ووضع التسهيلات الممنوحة للعملاء وكفلائهم، كما يساعد المصارف ومؤسسات الإقراض على خفض الوقت اللازم لاتخاذ القرار الائتماني وتسهيل الحصول على تسهيلات وتعزيز الإقراض للشرائح الأصغر في المجتمع وزيادة قدرة المصارف ومؤسسات الإقراض على اتخاذ القرارات الائتمانية الأكثر دقة وبما يتوافق مع الممارسات الدولية الفضلى وتسعير المخاطر بشكل أكثر دقة، وبالتالي خفض حجم الديون المتعثرة والمخصصات المكونة وزيادة الأرباح.

كما قامت سلطة النقد ومن خلال موقع المعلومات الائتمانية بتطوير نظام تعديل وتحديث البيانات المالية والشخصية للمقترضين وكفلائهم، الأمر الذي أتاح للمصارف ومؤسسات الإقراض التعديل على بيانات العملاء سواء البيانات المالية أو الشخصية، والاستغناء عن النماذج الورقية اعتباراً من 2011/12/26.

♦ نظام تصنيف المقترضين

خطت سلطة النقد خطوة إضافية في تطوير أدوات خفض المخاطر الائتمانية التي يمكن الاستعانة بها في إعداد الدراسة الائتمانية، بإطلاقها نظام تصنيف المقترضين إلى حيز التطبيق الفعلي في العمل المصرفي بتاريخ 2010/7/4. ويعزز هذا النظام من قدرة المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة على دراسة وتحليل بيانات تسهيلات العميل المسددة والقائمة، لتحديد مستوى المخاطر الائتمانية الحالية والمستقبلية، التي قد يتعرض لها المقترضون أو كفلاؤهم، من أجل خفض المخاطر الائتمانية إلى أدنى حد ممكن[8].

وفي إطار خطة المراجعة الدورية لهذا النظام، تقوم سلطة النقد بإجراء مراجعة سنوية دقيقة للمتغيرات المحددة لدرجات المخاطر بالتنسيق مع الشركة المطورة للنظام، وبما يتناسب مع البيئة المصرفية الفلسطينية، وذلك من خلال تحليل عينة من البيانات المالية والشخصية لبعض العملاء، ومراجعة الأوزان الترجيحية لهذه المتغيرات، وتعديل جدول درجات المخاطر، والتعديل على المتغيرات بما يتلاءم ونتائج التحليل، وتعديل تفسيرات التقييم بما يتلاءم مع التعديلات الحاصلة على النظام.

♦ نظام الشيكات المعادة الآلي

أطلقت سلطة النقد نظام الشيكات المعادة الآلي بهدف إعادة الاعتبار الاقتصادي والقانوني للشيك، والمساهمة في تسهيل حركة التبادل التجاري، وتخفيض ظاهرة الشيكات المعادة في الجهاز المصرفي. ويوفر هذا النظام الذي دخل حيز التطبيق الفعلي في العمل المصرفي بتاريخ 2010/3/31 قاعدة بيانات شاملة يتم فيها تجميع بيانات عن العملاء الذين يعاد على أي من حساباتهم شيكات، سواء لعدم كفاية الرصيد أو لأسبابٍ فنية. كما يوفر قاعدة بيانات تفصيلية للشيكات المعادة بما يسهم في متابعة ودراسة وتحليل تطور هذه الظاهرة بدقة، وبالتالي إمكانية وضع سياسات تكفل الحد منها.

نشام
نظام الشيكات المعادة

وفي نفس السياق، تم إنجاز نظام الاستعلام الموحد من خلال تصميم الشاشات الخاصة بالنظام، من حيث شاشة طلب الاستعلام وشاشة جواب طلب الاستعلام وربط هذا النظام مع نظام الشيكات المعادة الآلي ونظام المعلومات الائتماني لتوضيح وضع العميل على نظام الشيكات المعادة، بالإضافة إلى سلوك المقترض من حيث التعثر والاقتراض. ويستخدم هذا النظام من قبل شركات القطاع الخاص المنضمة إلى نظام المعلومات الائتماني بموجب مذكرات تفاهم. ويوفر هذا النظام للشركات خمس مزايا أساسية تتمثل في: إمكانية الاستعلام عن تصنيف عملائها على نظام الشيكات المعادة، وتفسير التصنيف، ومعرفة ما إذا كان العميل حاصلاً على قروض من المصارف أو مؤسسات الإقراض، ومعرفة ما إذا كان عليه أقساط مستحقة غير مدفوعة، وتاريخ تعامل العميل مع الجهاز المصرفي. وبهذه المزايا تتمكن الشركات من اتخاذ قرارها بدقة في التعامل مع العملاء، وتحديد سياسة واستراتيجية وشروط التعامل مع كل فئة.

♦ نظام الشيكات الموقوفة والمفقودة

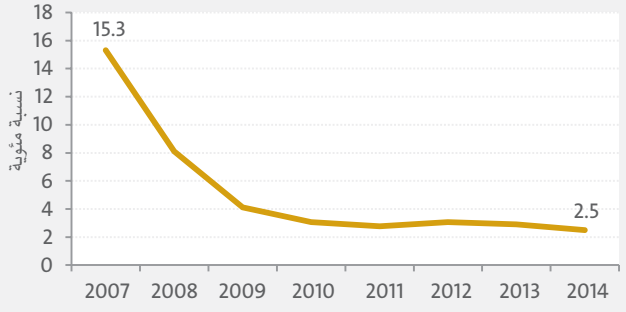
طورت سلطة النقد نظام التبليغ عن الشيكات الموقوفة والمفقودة ضمن منظومة المعلومات الائتمانية بتاريخ 2012/9/19، بهدف سرعة ضبط ورقابة هذه الشيكات، والتسهيل على المتعاملين بالشيكات في حالة فقدان أي من شيكاتهم. فبموجب هذا النظام يستطيع البنك التبليغ عن الشيكات الموقوفة أو المفقودة إلكترونياً، دون الحاجة إلى استخدام آلية التبليغ اليدوية التي كانت سارية في السابق.

8 لمزيد من التفصيل حول إرشادات عمل نظام تصنيف المقترضين يمكن الرجوع إلى التعميم رقم (2010/68) بتاريخ 2010/7/4، الذي حدد درجة تقييم مخاطر العميل الائتمانية بين 100-380 درجة، فكلما ارتفعت درجة تقييم العميل كلما انخفضت مخاطره الائتمانية.

وفي إطار التحديث المستمر لأنظمة مكتب المعلومات الائتمانية، وحفاظاً على فعالية وأداء نظام معلومات الائتمان، قامت سلطة النقد خلال العام 2014 بإعادة تقييم شاملة للنظام وتطويره بما يتوائم مع الممارسات الدولية الفضلى ذات العلاقة. وشملت عملية التطوير جوانب مختلفة من النظام بما في ذلك شاشات النظام وآليات الإفصاح، وكذلك تطوير التقرير الائتماني للمقترضين ليشمل معلومات أوسع عن التسهيلات والضمانات المقدمة من الكفيل والالتزامات المترتبة على العملاء تعزيزاً لجهود سلطة النقد الرامية إلى خفض وإدارة المخاطر الائتمانية المحيطة بالمقترضين وكفلائهم من جانب، وتوسيعاً لقاعدة الإقراض المصرفي من جانبٍ آخر. كما تم تعزيز هذا التقرير ليشمل الإفصاح عن البنود الأساسية للتسهيلات الممنوحة من شركات القطاع الخاص / العام، التي تضم: شركات التمويل التأجيري، وشركات الخدمات، والمطورين العقاريين، وتجار التجزئة، وقرارات المحاكم، وهيئة التقاعد والمعاشات، وصندوق إقراض الطالب.

وفي ذات السياق، واستكمالاً للمرحلة الأولى من توحيد أنظمة عمليات الائتمان ضمن إطار مؤتمت موحد، تم خلال العام 2014 الشروع في تنفيذ المرحلة الثانية لإنجاز عملية التوحيد، وتشمل كلاً من نظام معلومات الائتمان، ونظام الشيكات المعادة، ونظام الشيكات الموقوفة والمفقودة، وتوحيد قواعد البيانات الشخصية لنظامي المعلومات الائتمانية والشيكات المعادة، ونظام التقارير الائتمانية، ونظام التسويات الرضائية، وبرنامج ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بدائرة علاقات الجمهور وانضباط السوق، ونظام الشكاوى والمتوقع إطلاقه قبل نهاية العام 2015.

شكل 6: التسهيلات المتعثرة كنسبة من إجمالي التسهيلات، 2014-2007



بشكل عام، تعتبر أنظمة المعلومات الائتمانية التي استحدثتها سلطة النقد الأكثر حداثة، ومكنتها من احتلال المركز الأول على مستوى البنوك المركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد أسهمت هذه الأنظمة بشكلٍ ملحوظ في تفعيل وتعزيز عمليات الإقراض في فلسطين، وخفض حجم التعثر في المحفظة الائتمانية، حيث تراجعت نسبة التسهيلات المتعثرة من 15.3% من إجمالي التسهيلات الائتمانية في العام 2007 إلى 2.5% فقط في نهاية العام 2014. وهذا يشير بوضوح إلى قوة التأثير الإيجابي لأنظمة المعلومات الائتمانية في خفض المخاطر الائتمانية.

ومن الجدير بالذكر أنه نظراً لتقدم وتطور سلطة النقد الملحوظ في مجال نظم المعلومات الائتماني واحتلالها مرتبة رائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تم دعوة سلطة النقد من قبل صندوق النقد العربي ومؤسسة التمويل الدولية الـ(IFC) لعرض وتقديم التجربة الفلسطينية في أكثر من فعالية خارج فلسطين. فقد تم عرض هذه التجربة في العام 2010 على البنوك المركزية العربية وبعض المؤسسات المالية الإقليمية والدولية، في ورشة عمل عُقدت في مدينة أبو ظبي. وقد لاقت هذه التجربة استحساناً وثناءً من الحضور. كما استقبلت سلطة النقد ممثلين عن صندوق النقد العربي ومؤسسة التمويل الدولية، بهدف تقييم نظام المعلومات الائتمانية المطور من قبلها. وفي نهاية الزيارة أقر الخبراء بأن نظام المعلومات الائتمانية المطور من قبل سلطة النقد يعتبر الأفضل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مستوى البنوك المركزية. وفي العام 2013 تم أيضاً تقديم التجربة الفلسطينية في مجال تطوير نظم المعلومات الائتمانية في كل من بوليفيا والجزائر.

♦ نظام خدمة تبادل الملفات

أطلقت سلطة النقد خدمة نقل وتبادل الملفات بين مؤسسات الجهاز المصرفي (سلطة النقد والمصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة)، بهدف تبادل البيانات بأكبر قدر من السرية والأمان، وإرسال البيانات بشكلٍ آلي عبر الشبكة المصرفية من وإلى سلطة النقد.

♦ نظام المدفوعات الوطني الإلكتروني «البراق BURAQ»

تعتمد بنية نظام المدفوعات في فلسطين على الأساس الورقي (Paper-Based Instruments) في تنفيذ عمليات التسوية. ويعتبر الدفع النقدي من أكثر الوسائل انتشاراً لتسوية المعاملات والصفقات التجارية، خاصةً في ظل تداول ثلاث عملات رئيسة في الاقتصاد الفلسطيني (الشيكل الإسرائيلي، والدينار الأردني، والدولار الأمريكي)، إلى جانب عملة اليورو الأوروبي. وتتولى سلطة النقد إدارة غرفتي مقاصة كل من رام الله وغزة بشكل يومي لتسوية الشيكات والحوالات. في حين تعتبر الشيكات من أكثر أدوات الدفع غير النقدي استخداماً في تسوية المعاملات التجارية، حيث بلغ عدد الشيكات المقدمة للتقاص حوالي 4.6 مليون شيك، بقيمة إجمالية بلغت نحو 11.1 مليار دولار في نهاية العام 2014.

وبهدف تطوير البنية التحتية المصرفية، وزيادة قدرة الجهاز المصرفي الفلسطيني على تقديم خدمات ومنتجات مصرفية متميزة ومتطورة، شرعت سلطة النقد وبالتعاون مع بعض المؤسسات الدولية والإقليمية (البنك الدولي وصندوق النقد العربي، والبنك المركزي الإيطالي) وبالتشاور مع المصارف العاملة في فلسطين، في إيجاد نظام مدفوعات إلكتروني يسهل عمليات التبادل التجاري والمعاملات المصرفية، وتقاص الشيكات، وتحويل الأموال. وفي هذا السياق، تم في المراحل الأولى اتخاذ الخطوات الضرورية لانضمام سلطة النقد إلى نظام سويفت العالمي (مركزه بلجيكا)، بغية الانتفاع بخدمات هذا النظام الأكثر شيوعاً في مجال الرسائل الإلكترونية الخاصة بالتحويلات والمدفوعات، سواء المحلية أو الدولية منها، أسوة بجميع البنوك المركزية والمصارف التجارية، بما فيها المصارف العاملة في فلسطين. ويمثل هذا الانضمام خطوة أولى نحو توفير شبكة مصرفية إلكترونية تربط سلطة النقد مع الجهاز المصرفي في فلسطين، والتي تعتبر حجز الأساس لنظام مدفوعات إلكتروني كامل.

بعد ذلك شرعت سلطة النقد بوضع الترتيبات الضرورية لإنشاء نظام تسوية المدفوعات الإجمالية الفوري والمقاصة الآلية (ACH/RTGS) للنظام المالي الفلسطيني بالتعاون مع المصارف العاملة في فلسطين، على أن يتم في مرحلة لاحقة ربط بقية المؤسسات المالية التي تشترك في التحويلات والمدفوعات المالية الإلكترونية (سلطة النقد، والمصارف، وهيئة سوق رأس المال، ووزارة المالية، وغيرها من المؤسسات). وتعتبر خطوة إيجاد نظام مدفوعات إلكتروني بمثابة نقلة نوعية للقطاع المصرفي في مجال تطوير نظم الدفع، وذلك لضمان تحويل الأموال وعمل التسويات بين المصارف آلياً وبطرق آمنة وسريعة وفعالة ونهائية.

لقد تم بناء الشبكة المصرفية الإلكترونية بين سلطة النقد والمصارف كخطوة أولى لنقل مختلف البيانات، ولتكون نواة عملية أتمتة العمليات التي تتم من خلال الجهاز المصرفي وفق أحدث وسائل التكنولوجيا وأكثرها فعالية وكفاءة وأمان. وتمخضت هذه العملية في النهاية عن إطلاق نظام التسويات الفورية الإلكتروني (Real Time Gross Settlement System-RTGS) تحت اسم «براق» في بداية شهر تشرين ثاني 2010، الذي يقوم بالأساس على إعطاء الحوالات ذات القيم الكبيرة درجة أعلى من الأهمية، وتنفيذها بالسرعة المطلوبة ضمن إجراءات إدارة مخاطر مدروسة، وبما يسهم على وجه الخصوص في السيطرة على مخاطر السيولة والائتمان. ويقدم هذا النظام خدمة التسوية الإجمالية الفورية وبشكل نهائي ومستمر بين المصارف بالعملات

الأربع المتداولة على أساس الوقت الفوري لتنفيذها دون وجود أية مخاطر تذكر. وتتولى سلطة النقد في الوقت الراهن إدارة هذا النظام، الذي تم تسعير خدماته بشكل يضمن تغطية التكاليف الرأسمالية وعمليات التشغيل الاعتيادية.

وتكمن أهمية نظام «براق» في كونه يسهم بشكل رئيس في تعزيز الاستقرار المالي في فلسطين، من خلال توفير آليات فعالة وآمنة في تحويل الأموال والأرصدة بين المصارف. فعملية تحويل الأموال في هذا النظام تتم في الوقت الحقيقي للتسوية النهائية بعكس النظام السابق الذي كان معمولاً به (نظام التسويات الصافية الآجلة DNS–Differed Netting Settlement)، وما نتج عن ذلك من خفض لمخاطر الائتمان الناتجة عن فورية موعد التسوية النهائية واشتراط تنفيذها بتوفر الأرصدة الكافية قبل تنفيذ عملية التسوية النهائية.

كما يسمح نظام براق من ناحية أخرى، بتنفيذ كافة عمليات التحويل الشخصية والبنكية الداخلية على مدار ساعات العمل الرسمية، وبالتالي انتقال الأموال وقيدها لصالح المستفيدين في تاريخ الحق وعند إصدارها من قبل عميل المصرف المحول. وهذا الأمر لم يكن متوفراً في نظام التسويات الصافية (DNS) الذي كان يستند على مبدأ التناقل الورقي لأوامر الدفع وفي أوقات محددة وضمن فترات قيد تصل إلى ثلاثة أيام عمل في المتوسط. وبالتالي يمكن القول أن نظام براق قد أسهم بشكل فعال في زيادة معدل دوران النقود، الأمر الذي يترتب عليه تسريع عمليات النشاط التجاري والاقتصادي، وبالتالي تنشيط حركة الطلب وتعزيز النمو.

وفي سبيل تعزيز الاستقرار المالي، عملت سلطة النقد على خفض مخاطر السيولة المرتفعة في النسخة الأولى من نظام (RTGS) مقارنة بالنظام السابق (DNS). وبعد الانتهاء من تنفيذ المرحلة الأولى من نظام التسويات الفورية بنجاح في العام 2010، تم إطلاق النسخة الأكثر تطوراً «Hybrid» اعتباراً من تاريخ 2011/9/25، وذلك بالتعاون مع البنك الدولي. وتجمع النسخة الجديدة لنظام براق بين مخاطر السيولة المنخفضة في نظام (DNS) ومخاطر الائتمان المنخفضة في نظام براق (RTGS). كما توفر وسائل إضافية أكثر فعالية في تنفيذ وإدارة أوامر الدفع «الحوالات» الصادرة عن المصارف الأعضاء فيه، حيث تتيح هذه النسخة خاصية قوائم الانتظار أو الطوابير(Queues) لجميع العملات (الدولار الأمريكي، والدينار الأردني، والشيكل الإسرائيلي، واليورو الأوروبي)، بحيث أصبح بإمكان كافة المصارف إرسال كافة أوامر التحويل دون وجود رصيد كافي، ويقوم النظام باستلامها وفحص إمكانية تنفيذها. وفي حال عدم توفر الأرصدة الكافية يتم وضعها وترتيبها في قوائم الانتظار إلى حين توفر الرصيد الكافي لتسويتها، بدلاً من رفضها مباشرة. وتساعد هذه الخاصية الهامة المصارف على تحسين إدارة السيولة لديها، وتنفيذ سياساتها الاستثمارية بشكل آمن وفعال دون تعريض سلطة النقد لأية مخاطر.

كما تمكن النسخة الجديدة الأعضاء في النظام من العمل بنظام الأولويات (Priorities) بحيث يستطيع المصرف إرسال أوامر التحويل وتحديد الأولويات في تنفيذها حسب أهميتها، خاصةً بالنسبة للدفعات التي تتسم بالأهمية والحساسية كدفعات الرواتب، والبترول، والدفعات الحكومية، وكذلك الدفعات مرتفعة القيمة فيما بين المصارف، والتي قد يؤدي تأخير تنفيذها إلى حدوث ما يعرف بالمخاطر النظامية (Systemic Risk) بين المصارف، حيث أن فشل أي عضو قد يؤثر سلباً على بقية الأعضاء ومدى التزاماتهم.

وكذلك تتصف النسخة الجديدة من النظام بتوفير خاصية فك العقدة أو الجمود في النظام (Gridlock Buster)، وذلك من خلال محاكاة الأرصدة على المستوى الإجمالي، أو على المستوى الثنائي، والعمل على التقاص ما بين الأعضاء (Offsetting) في حال وجود ما يعرف بالدفعات المتبادلة بين الأعضاء، مما يؤدي إلى خفض مخاطر السيولة والائتمان. كما توفر هذه النسخة خصائص احتساب التكاليف بشكل آلي وتوفر التقارير اللازمة التي تدعم مراقبة وتتبع هذه التكاليف لكل مصرف.

ومن العناصر الأساسية الهامة التي تضمنتها النسخة الجديدة من نظام براق دعم خطط سلطة النقد المستقبلية الهادفة إلى إصدار العملة الوطنية، وإصدارات السندات الحكومية وتوفير الضمانات. وقد تم اختبار ذلك بنجاح ضمن آليات المحاكاة. بالإضافة إلى أن النسخة الجديدة تنفرد بميزة خاصة تسمح بإجراء تسويات إلكترونية لأربع عملات (الشيكل والدولار والدينار واليورو)، وهناك مجال لعملة خامسة هي العملة الوطنية مستقبلاً.

ومن الجدير ذكره أنه قد تم وقف تنفيذ كافة الحوالات الشخصية من خلال غرف المقاصة التابعة لسلطة النقد اعتباراً من 2011/7/1، وأصبحت تنفذ مباشرة من خلال نظام براق، وذلك بهدف الاستفادة القصوى من فعالية نظام براق وخفض فترة تسوية الحوالات الشخصية، وقيدها في حسابات المستفيدين في أقصر وقت ممكن.

♦ نظام المقاصة الآلي

في سياق التطوير الشامل لنظام المدفوعات الوطني، وفي سبيل إحداث تطور جذري في عمل نظم الدفع والتسوية في فلسطين لتتماشى مع أفضل المعايير الدولية في هذا المجال، تمكنت سلطة النقد في أيلول 2014 من إطلاق نظام التقاص الآلي (Perago Clear). ويمثل إطلاق هذا النظام بما يحمله من مواصفات وخصائص فنية عالية نقلة نوعية في آليات عمل المقاصة، مما يسهل عمل المصارف وسلطة النقد على حد سواء. وبإطلاق هذا النظام تكون سلطة النقد قد خطت خطوة إضافية متقدمة في مجال وضع المصارف العاملة في فلسطين على أبواب المقاصة الإلكترونية الحديثة بكل سهولة ويسر. كما يشكل إطلاق نظام التقاص الآلي (Perago Clear) المكون الآخر لنظام التحويل الآلي (ATS)، إلى جانب نظام التسويات الإجمالية الفورية الذي قامت سلطة النقد بإطلاقه عام 2010.

ويضمن نظام المقاصة الآلي الجديد تنفيذ عمليات تقاص الشيكات وأدوات الدفع بالتجزئة الأخرى بشكل آلي وسريع وأكثر أماناً. ويأتي ذلك في إطار جهود سلطة النقد لتنفيذ الركيزة الثالثة من الركائز التي تقوم عليها استراتيجيتها في مجال تحديث وتطوير نظام المدفوعات الوطني، والتي سبق أن تبنتها ضمن وثيقة تطوير مشروع نظام المدفوعات الوطني وذلك بالتعاون الفني مع البنك الدولي والبنك المركزي الإيطالي، وبتمويل من صندوق النقد العربي، بهدف تطبيق خطة عمل تهدف إلى إحداث تطور جذري في نظم الدفع والتسوية لتتماشى وأفضل المعايير الدولية.

ويسهم هذا النظام في أتمتة عمليات تقاص الشيكات وأدوات الدفع بالتجزئة، من خلال توفير آليات ربط مباشر للأعضاء، بما يمكنها من استخدام بنية تحتية آمنة ومراقبة عملياتها بشكل فوري. وعلى المدى المتوسط والبعيد يشكل هذا النظام منظومة متكاملة لتقاص أدوات الدفع بالتجزئة وإمكانية إدخال مدفوعات الحكومة في النظام الجديد. وأهم ما يمتاز به النظام الجديد من خواص ومواصفات:

- خفض المخاطر التشغيلية المرتبطة بالعمل اليدوي في النظام القديم وأتمتة العمليات.
- دقة البيانات التي يتم تنفيذها من خلال النظام وتوحيدها لكافة المصارف الأعضاء.
- توفير أدوات مراقبة فورية ولحظية لكافة الأعضاء.
- توفير مجموعة من التقارير التشغيلية والمالية للأعضاء.
- تصفية المراكز المالية لعمليات الدفع بالتجزئة وإرسالها بشكل مباشر إلى نظام براق للتسويات الفورية.
- توفير الوقت والجهد على المصارف الأعضاء بحيث يصبح بالإمكان عقد جلسة المقاصة وتسوية نتائجها في وقت مبكر مما يساعد المصارف على حسن إدارة النقدية لديها.

وجاء اطلاق هذا النظام بعد الجهود المضنية التي بذلتها سلطة النقد للتغلب على العديد من المشاكل (التي لم تكن هي طرفاً فيها) والمتعلقة بالتباين في نوعية الشيكات المتداولة واختلاف مواصفاتها بين المصارف، سواء من ناحية الورق أو الحبر المستخدم في الطباعة، وكذلك اختلاف وتباين آليات قراءة وإدخال البيانات الإلكترونية الخاصة بالشيكات إلى نظام المقاصة.

وتعمل سلطة النقد في الوقت الراهن على تهيئة البنية التحتية لنظام المقاصة الإلكتروني، أي تحويل نظام المقاصة المعمول به حالياً ليصبح نظاماً إلكترونياً بالكامل، الأمر الذي يسهم في خفض فترة تقاص الشيكات إلى «T+1» (أي يوم التقاص بالإضافة إلى يوم عمل واحد لإعادة الشيكات)، وتسريع تحصيل الشيكات للعملاء، وكذلك وقف التداول الورقي للشيكات.

♦ الرقم الدولي للحساب المصرفي- آيبان (IBAN)

أطلقت سلطة النقد الرقم الدولي للحساب المصرفي «الآيبان» اعتباراً من تموز 2012، الهادف إلى تنميط أرقام الحسابات المصرفية في فلسطين بما يتوافق مع المعايير الدولية للحساب المصرفي الصادرة عن منظمة الآيزو وفق (ISO 13616) وتوصيات أمانة مجلس محافظي البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية. ومن شأن هذا النظام تسهيل معالجة الحوالات المصرفية الداخلية والخارجية عبر مرورها من خلال الأنظمة الإلكترونية، وخفض عدد الحوالات المعادة بسبب تباين أو اختلاف أرقام الحسابات.

وبموجب هذا النظام يتم التحويل الإلكتروني للأموال بسهولة ودقة وموثوقية عالية بين المصارف العاملة في فلسطين ونظرائها في مختلف دول العالم. وقد عملت المصارف على تعديل أنظمتها وأرقام حسابات العملاء لديها بما يتوافق مع الترميز الممنوح لفلسطين، الذي يتكون من 29 خانة (رمز الدولة مكون من حرفين «PS»، وخانة الفحص تتكون من رقمين، ورمز المصرف يتكون من الحروف الأربعة الأولى الواردة في ترميز سويفت الخاص بالمصرف، ورقم الحساب المصرفي للعميل يتكون من 21 رقم و/أو حرف). كما تم تفعيل خدمة فحص رقم «الآيبان» للحوالات الصادرة من خلال الموقع الإلكتروني لسلطة النقد اعتباراً من آب 2012. وفي شهر أيار 2013، تم البدء بتنفيذ المرحلة الثانية من مشروع الآيبان، التي تشتمل على تطبيق النظام على مستوى الحوالات الشخصية المنفذة على المستوى المحلي، والتي تتم بين المصارف العاملة في فلسطين من خلال نظام براق.

كما أنهت سلطة النقد في العام 2014 تنفيذ المرحلة الثالثة من مشروع الآيبان، واستكمال تطوير عمليات التحويل في فلسطين وأتمته العمليات المصرفية، المرتبطة بتنظيم عمليات التحويل الداخلي والخارجي للحوالات الشخصية. وبذلك يتوجب لتنفيذ أية حوالة شخصية داخلية أن تحمل رقم الآيبان. أما الحوالات الشخصية الواردة من خارج فلسطين ولا تحمل رقم الآيبان فيتوجب إشعار المصارف الخارجية من خلال سويفت أو أية وسيلة اتصال معتمدة مع المصارف الخارجية، وفي نفس الوقت قبول تنفيذ هذه الحوالات مع فرض عمولة عليها. ويستثنى من هذه الإجراءات الحوالات الصادرة والواردة من وإلى جهات حكومية فلسطينية وحوالات قطاع العمال الواردة من إسرائيل.

ويعتبر وجود آيبان خاص بفلسطين عنصراً رئيسياً في تحسين فعالية النظام المالي للمدفوعات، من خلال توحيد نظام التعريف بالحسابات المصرفية عبر جميع المصارف في العالم. ويهدف استخدام هذا الرقم إلى مواكبة التطورات الحديثة في مجال عمليات التحويل الشخصية الداخلية أو العابرة للحدود وفق أفضل المعايير الدولية الصادرة عن منظمة الآيزو. ويساعد استخدام الآيبان في تطبيق التنفيذ الآلي المباشر للتحويلات المالية (Straight-Though Processing-STP) مما يؤدي إلى تقليل العمليات اليدوية اللازمة لتنفيذها، ويحد من أخطاء التحويلات المالية الناتجة عن عدم صحة رقم الحساب، ويسهل على عملاء البنوك تنفيذ التحويلات المالية من كافة القنوات المتاحة لهم.

♦ تسوية نتائج عمليات التداول في السوق المالي من خلال نظام «براق»

يأتي هذا البرنامج في إطار مساعي سلطة النقد لتهيئة بنية تحتية مالية قوية وفعالة لتدعيم الاستقرار المالي في فلسطين، من خلال ضمان سلامة عمليات التقاص والتسوية للعمليات المالية كبيرة الحجم التي تتم في السوق المالي، وبما يتوافق مع توصيات صندوق النقد الدولي وهيئة الأيوسكو، وبنك التسويات الدولي. كما يهدف إلى ضمان تسوية كافة العمليات المالية من خلال نظام التسويات براق، وبما يوفر لسلطة النقد أدوات الإشراف اللازمة لتفعيل دورها كبنك مركزي.

وقد باشرت سلطة النقد وبورصة فلسطين فعلياً إجراء التسوية لعمليات التداول في البورصة الفلسطينية من خلال نظام براق في آذار 2013، وذلك بموجب اتفاقية التعاون المشترك الموقعة بين الطرفين. ومن الجدير ذكره أن إجراء التسوية من خلال نظام براق قد أتاح المجال أمام بورصة فلسطين لوضع خطط مستقبلية تزيد سرعة دوران النقد الناتج عن عمليات التداول، وتسهم في تخفيض فترة التسوية الحالية، وفي تخفيض حجم مخاطر تسوية عمليات السوق المالي. كما أتاح المجال لإيجاد نوع من التنافس بين المصارف وانعكاس ذلك بشكل إيجابي على شركات الأوراق المالية والمستثمرين. ويعتبر التعاون بين سلطة النقد وبورصة فلسطين في هذا المجال تجسيداً فعلياً لتكامل العلاقة في النظام المالي بين القطاع المصرفي وقطاع سوق رأس المال.

♦ نظام البنية التحتية للمفتاح العام (PKI)

نفذت سلطة النقد في تشرين أول 2014 الخطوة الأولى لإنشاء نظام البنية التحتية للمفتاح العام (Public Key Infrastructure – PKI)، وذلك في إطار تطوير البيئة الرقمية للقطاع المصرفي الفلسطيني وتعزيز أمن المعاملات المالية الإلكترونية التي تعتبر أحد الأدوات الحديثة لفتح آفاق جديدة للاقتصاد الفلسطيني وتزيد من قدرته على التواصل مع العالم. وقد تمثلت هذه الخطوة في إصدار الشهادات والمفاتيح الأساسية المسؤولة عن أمن واستقلالية النظام وضمان جميع المعاملات الإلكترونية التي تنشأ وتختم باستخدام هذه المفاتيح، وذلك من أجل إضفاء الشفافية والموثوقية العالية وبناء هوية رقمية لكل مستخدم للبنية التحتية للقطاع المصرفي.

وفي ظل هذا النظام يكون بإمكان المستخدمين إنشاء مراسلات إلكترونية مشفرة وموقعة بأسمائهم حصراً تضمن خاصية التوقيع الإلكتروني المثبت حسب قانون المدفوعات الوطني الذي تم اعتماده عام 2012. وقد تم تنفيذ الإجراءات الفنية حسب المعايير والممارسات الدولية الفضلى والمعتمدة لإنشاء المفاتيح من قبل خبير من شركة (Open Trust) العالمية ومقرها فرنسا المتخصصة في أمن المعلومات. وهذه الخطوة تؤهل سلطة النقد للحصول على معيار (ISO – 21188) في مجال البنية التحتية للمفتاح العام الخاص بالخدمات المالية.

♦ الإشراف على نظم الدفع الهامة في فلسطين «Oversight»

قامت سلطة النقد بإنشاء وحدة مستقلة للإشراف على نظم الدفع تتبع لمكتب المحافظ، بهدف ضمان سلامة وكفاءة عمل نظم الدفع الهامة القائمة والمخطط لها في فلسطين، وإنشاء آليات للتعاون مع الهيئات المحلية ذات العلاقة بعملية الإشراف المشترك بهدف تدعيم الاستقرار المالي، وحماية النظام المالي قدر الإمكان، وذلك من خلال الإشراف والتقييم وفق أحدث المعايير، لإحداث التغييرات المطلوبة في هذه الأنظمة في حال اقتضت الضرورة ذلك، لضمان توفر عنصري الأمان والكفاءة اللازم توفرهما في هذه الأنظمة لتتماشى وأفضل الممارسات الدولية المتفق عليها عالمياً في هذا المجال.

♦ الدفع من خلال أجهزة الخلوي

يهدف هذا البرنامج إلى تحقيق الاشتمال المالي، والمساهمة في تنمية الاقتصاد من خلال توفير وسائل دفع إلكترونية حديثة وقليلة المخاطر، تتوافق مع معايير قاعدة «اعرف عميلك»، وفعالة من حيث الانتشار والوصول إلى مختلف الشرائح الاجتماعية.

واستناداً لهذا البرنامج يستطيع المشتركون تنفيذ عمليات التحويل المالية ضمن سقوف محددة مسبقاً باستخدام وسائط الاتصال المحمولة، وبمواصفات أمنية عالية، وبما يتوافق مع تعليمات سلطة النقد الخاصة بعمليات التحويل، وذلك بالتعاون مع المصارف ومشغلي خدمات الاتصال المحمولة في فلسطين.

وفي سياق تنفيذ هذا البرنامج، تم خلال العام 2012 إعداد مقترح مشروع مقدم لإحدى المؤسسات الدولية الممولة، بهدف توفير دعم جزئي للمشروع على عدة مراحل. ومن المتوقع استكمال تنفيذ المشروع خلال السنوات القادمة.

♦ المقسم الإلكتروني/ المفتاح الوطني (National Switch-194)

تسعى سلطة النقد إلى مزيد من التطوير لأدوات الدفع الإلكترونية في فلسطين من خلال إنشاء مقسم آلي وطني يعمل على ربط كافة الصرافات الآلية ونقاط البيع في قاعدة بيانات موحدة، ويشجع المصارف العاملة في فلسطين على إصدار بطاقات الدفع الدائنة والمدينة بتكاليف منخفضة نسبياً، ويعمل على زيادة انتشار نقاط البيع وبطاقات الدفع المسبق والتشجيع على استخدامها وتوفير السيولة اللازمة. كما يسعى أيضاً إلى تعزيز الاشتمال المالي في فلسطين بحيث يمكن كافة الشرائح الاجتماعية من الوصول إلى الخدمات المصرفية خاصةً في المناطق النائية والبعيدة التي لا يتوفر فيها فروع لكافة المصارف العاملة في فلسطين، بحيث يكون بإمكان المواطن الاستفادة من أقرب فرع مصرف يعمل في منطقته دون الحاجة إلى التوجه إلى مراكز المدن الكبرى لتنفيذ عملياته المصرفية، مما يوفر عليه الجهد، خاصةً في أوقات الحصار وانقطاع التواصل مع المدن نتيجةً لسياسات الاحتلال الإسرائيلي.

وفي سياق تنفيذ هذا المشروع تم توقيع اتفاقية مع شركة (BPC Banking Technologies)، المتخصصة في أنظمة الدفع الإلكترونية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتم الإعلان عن انطلاق المشروع في شهر تموز 2013. ويعتبر تنفيذ هذا المشروع من المتطلبات الهامة والضرورية لتطوير مدفوعات التجزئة، وهي إحدى الركائز الهامة التي اعتمدتها سلطة النقد في خطة تحديث وتطوير نظام المدفوعات الوطني في فلسطين.

يشار إلى أن تنفيذ المشروع سيتم على عدة مراحل، أولها ربط كافة أجهزة الصراف الآلي في شبكة موحدة وبمواصفات موحدة، بحيث يكون بإمكان المواطن استخدام بطاقة الصراف الآلي الصادرة على حسابه البنكي بالسحب من أي جهاز يعود لأي مصرف آخر بغض النظر عن المصرف الذي أصدر البطاقة. وثانيها، تسوية عمليات التحويل الإلكترونية عند نقاط البيع (PoS) من خلال الشبكة.

ولهذه الغاية، تم خلال العام 2014 اعتماد التعليمات والقواعد التشغيلية للنظام، وإصدار اللوائح التنظيمية والتعليمات والسياسات التي تنظم عمل الأعضاء المشتركين في المفتاح الوطني. وكذلك تحديد طبيعة العلاقة مع شركات الدفع العالمية مثل فيزا وماستركارد، والبدء بتلقي التدريب من قبل الشركة المزودة. كما تم البدء بتنفيذ المرحلة الأولى لفحص النظام مع بعض المصارف العاملة في فلسطين.

3. الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي

أسهمت الإجراءات التي اتخذتها سلطة النقد بدور بالغ الأهمية في تأمين الاستقرار للجهاز المصرفي الفلسطيني والمحافظة عليه وجعله آمناً ومعافى، الأمر الذي عزز من سلامة هذا الجهاز واكسبه ثقة جميع فئات المجتمع. فمن ناحية رفعت هذه الإجراءات من قدرة هذا الجهاز على تحمل المخاطر المتوقعة وغير المتوقعة، ومن ناحية ثانية، زادت من تحكم وسيطرة سلطة النقد على

المخاطر بالشكل المطلوب. وبرز هذا الدور بشكل واضح من خلال المراقبة الفعالة لسلطة النقد على المصارف والمؤسسات المالية (الخاضعة لرقابتها وإشرافها المباشر)، بالتزامن مع جهودها الرامية إلى إيجاد البيئة المالية المناسبة فيما يتعلق بالتعاملات وإدارة الأصول، خاصة وأن النجاح في مهمة الاستقرار المالي يعتبر ضرورياً (إلا أنه ليس كافياً) لتحقيق الاستقرار النقدي. وفي سياق الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي لجأت سلطة النقد إلى ما يلي:

♦ إصلاح أوضاع المصارف

أولت سلطة النقد أهمية كبيرة للحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي، وذلك من خلال معالجة أوضاع المصارف الضعيفة، أو تلك التي عانت من مشاكل تأسيسية، أو التي تم الحجز على بعض أموالها عقب أحداث أيلول 2001، وتشجيعها على الاندماج (اختيارياً، أو إجبارياً) من خلال الأشكال المختلفة للدمج المصرفي، وذلك بهدف رفع درجة التنافسية في القطاع المصرفي. وقد تمثلت أهم الجوانب التي استوجبت المعالجة ما يلي:

- ضعف التكوين الرأسمالي.
- ضعف تطبيق مبادئ الحوكمة.
- عدم وضوح العلاقة بين مجالس الإدارة والإدارات التنفيذية.
- الترهل الإداري وعدم اتباع الأساليب المهنية في التعيين والترقية وتغليب المصالح الذاتية للإدارة وعدم اتخاذ القرارات السليمة التي تحقق مصلحة المساهمين والمودعين على حد سواء.
- ضعف أداء المحفظة الائتمانية، فضلاً عن الائتمان الممنوح لذوي الصلة والتركزات الائتمانية مما عرض الموجودات المصارف للمخاطر.
- التجاوزات في تركز الاستثمارات على صعيد المؤسسة والدولة والعملة.
- ضعف أنظمة الرقابة الداخلية والتدقيق ولوائح العمل المستخدمة.

لقد دفعت هذه القضايا بسلطة النقد لإعداد خطة شاملة للمعالجة وفق برنامج تصويب وجدول زمني يأخذ بعين الاعتبار مصالح النظام المصرفي الفلسطيني، ويشمل كافة الإجراءات التي يجب اتخاذها من قبل إدارة المصرف وتوقيع مذكرات تفاهم مع مجالس إداراتها للالتزام بما ورد في برامج التصويب وفق الجداول الزمنية المدونة والموقعة بين الطرفين. إضافة إلى التواصل مع السلطات الرقابية في البلدان الأم في حالة المصارف الوافدة للتنسيق معها وإطلاعها على الإجراءات التي سيتم اتخاذها من قبل سلطة النقد بخصوص تلك المصارف.

وأسفرت سياسة إعادة الهيكلة عن تصفية ثلاثة مصارف تعاني من مشاكل جوهرية، إضافة إلى عمليتي دمج بين البنك الوطني والبنك العربي الفلسطيني للاستثمار بتاريخ 2012/1/1، ثم انضم إليهما بنك الاتحاد في الربع الأول من عام 2015[9]. وعلى ضوء عمليات التصفية والدمج تم شطب ترخيص المصارف/الفروع التالية، وإخراجها من ممارسة العمل المصرفي في فلسطين[10]:

9 في شباط 2015 تم توقيع اتفاقية شراكة استراتيجية بين البنك الوطني (بنك محلي) وبنك الاتحاد للادخار والاستثمار (بنك أردني وافد) تم بموجبها استحواذ البنك الوطني على أصول والتزامات بنك الاتحاد في فلسطين ودخوله كشريك استراتيجي جديد في البنك الوطني بنسبة 10% من رأس المال المدفوع.

10 يشار إلى أن أعداد المصارف العاملة في فلسطين قد شهدت بعض التغيرات خلال الفترات الماضية، منها على سبيل المثال:

- اعتبار بنك القاهرة-عمان/فرع المعاملات الإسلامية جزءاً من بنك القاهرة عمان، كونه يمثل نافذة إسلامية للبنك، وعليه فقد تم إضافة فروعه إلى فروع البنك. علماً أنه قد تم بيع صافي أموال بنك القاهرة عمان/فرع المعاملات الإسلامية للبنك الإسلامي الفلسطيني بتاريخ 2005/5/13، ومنذ ذلك التاريخ لم يعد وجود لبنك القاهرة عمان/معاملات إسلامية.
- نظراً لعدم التزام فرع بنك ميركنتيل ديسكونت الإسرائيلي العامل في مدينة بيت لحم بالقوانين السارية في فلسطين، والتي تنظم أعمال المصارف الأجنبية وفروعها، وعدم تطبيق الاتفاقيات الموقعة مع حكومة إسرائيل بخصوص البنك، قامت سلطة النقد بتاريخ 2000/12/24 بإغلاق هذا الفرع ومنعه من ممارسة أعماله في السوق الفلسطيني.
- قامت سلطة النقد بإغلاق فرع بنك ستاندرد تشارترد جرينداز ومنعه من ممارسة أعماله في السوق الفلسطيني بتاريخ 2002/11/30.

1. البنك الرئيسي للتنمية والإئتمان الزراعي

بنك مصري عمل في فلسطين من خلال فرعه الوحيد في غزة عام 1959، وأعيد افتتاحه وتسجيله لدى مسجل الشركات سنة 1996، لمزاولة الأعمال المصرفية خصوصاً في مجال الائتمان الزراعي. وبعد أن عجز عن الالتزام بمتطلبات الحد الأدنى لرأس المال المنصوص عليه في تعليمات سلطة النقد، عملت سلطة النقد وبالتنسيق مع مجلس إدارته على تصفيته، حيث اتخذ مجلس إدارته قراراً بتصفية أعماله في عام 2007، وذلك بعد الحصول على الموافقة اللازمة من قبل البنك المركزي المصري.

وأشرفت سلطة النقد على عملية التصفية وإعادة أموال المودعين بشكل مهني وسلس، وفق خطة وجدول زمني محددين. وقد نجحت عملية التصفية دون أية عقبات، وتم سحب ترخيص المصرف وتوقف عن ممارسة العمل المصرفي اعتباراً من 2009/06/01.

2. بنك الأقصى الإسلامي

بنك إسلامي عمل في فلسطين من خلال فرعين في رام الله ونابلس، حيث تأسس في العام 1997، وباشر أعماله في آب 1999. ورغم أن رأسماله المصرح به قد بلغ 20 مليون دولار، إلا أن رأس المال المدفوع لم يتجاوز الـ13 مليون دولار. ويعود السبب في عدم استكمال رأس المال إلى الأزمة التي تعرض لها المصرف على خلفية إدراجه على لائحة المؤسسات المحظورة دولياً، مما أدى إلى تجميد أرصدته وتوظيفاته الخارجية البالغة حوالي 12 مليون دولار. وعلى خلفية هذا القرار عانى المصرف العديد من الصعوبات التي حالت دون ممارسته الأعمال المصرفية المعتادة.

وبعد فشل الجهود الحثيثة التي بذلتها سلطة النقد في سبيل إلغاء قرار الحظر وشطب اسمه من اللائحة المذكورة، لجأت ومن خلال التنسيق والتفاهم مع مجلس إدارة المصرف إلى تصفيته تصفية اختيارية حسب القانون في العام 2010 وشطبه من سجل المصارف المرخصة في فلسطين. وقد أشرفت سلطة النقد على عملية التصفية حسب القانون، حيث تم في إطار هذه العملية بيع محفظة المصرف إلى البنك الإسلامي الفلسطيني، ومن ثم تم استعادة كافة الأموال المحتجزة.

3. بنك فلسطين الدولي

تأسس في العام 1995، وباشر أعماله عام 1997، من خلال ثلاثة فروع في رام الله ونابلس وغزة. وقد بلغ رأس المال المصرح به 20 مليون دولار ورأس المال المدفوع 18.3 مليون دولار. غير أن المصرف عانى من مشاكل جوهرية، خصوصاً في مجال الإدارة والقرارات الائتمانية غير المدروسة والمخالفة لقواعد وأصول العمل المصرفي مما أدى إلى تبديد أموال المصرف خلال فترة زمنية قصيرة لم تتجاوز الثلاث سنوات، وتمخضت عن تآكل رأس المال المدفوع، وجزء من أموال المودعين.

وسعت سلطة النقد إلى معالجة هذه التجاوزات منذ بداية عمل المصرف، وذلك من خلال توقيع مذكرات تطوير أداء وتفاهم مع إدارة المصرف التي لم تلتزم بما تعهدت به. ونظراً لتزايد حجم الخسائر المتراكمة على المصرف، تم حل مجلس إدارته وتعيين بدلاً من ذلك لجنة لإدارة المصرف.

وتواصلت جهود سلطة النقد مع رئيس المجلس السابق، وقدمت رزمة من الحوافز في محاولة منها لضمان استعادة نشاط المصرف وضخ الأموال اللازمة لذلك، غير أن الجهود لم تكلل بالنجاح. وعليه، فقد ارتأى مجلس إدارة سلطة النقد أن الحل الأنسب لوقف خسائر المصرف المتزايدة، أن يتم سحب ترخيصه وتصفيته تصفية إجبارية، وتعيين مصفي لاستكمال عملية التصفية وفق القانون. وقد تمت عملية التصفية بأسلوب مهني وسلس دون أية تأثيرات سلبية على استقرار الجهاز المصرفي في فلسطين.

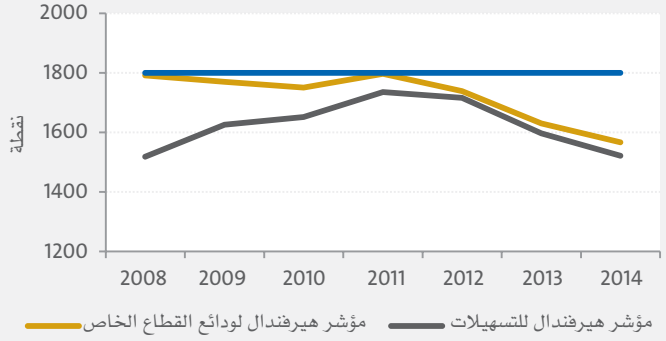
وفي إطار عملية التصفية التي تمت في العام 2010، تم بيع جزء من محفظة المصرف (المحفظة الجيدة) إلى بنك القدس، وتولى المصفي متابعة تحصيل الديون المتعثرة. كما تم إنهاء عمل نحو ثمانين موظفاً ودفع كامل مستحقاتهم حسب القانون وتوقيعهم عقوداً جديدة للعمل لدى بنك القدس وفقاً لنظام شؤون الموظفين للبنك المشتري.

4. البنك العربي الفلسطيني للاستثمار

قادت سلطة النقد بنجاح عملية دمج بنك الرفاه لتمويل المشاريع الصغيرة مع البنك العربي الفلسطيني للاستثمار في العام 2012. جدير بالذكر أن بنك الرفاه لتمويل المشاريع الصغيرة قد قام في وقت سابق بتغيير اسمه ليصبح البنك الوطني، وذلك بناءً على قرار مجلس الإدارة وموافقة الهيئة العامة، حيث تم تعديل مسمى تسجيل الشركة لدى مراقب الشركات، ومن ثم قام المصرف في كانون أول 2012 بالانتهاء من عملية الاستحواذ على البنك العربي الفلسطيني للاستثمار.

لقد أسفرت عمليات الدمج والاستحواذ وإعادة الهيكلة للمصارف عن انخفاض عدد المصارف العاملة في فلسطين إلى 17 مصرفاً[11]، منها 10 مصارف وافدة (8 أردنية، بنك مصري، وبنك أجنبي)، الأمر الذي انعكس إيجابياً على تخفيض درجة التركز في القطاع المصرفي مقاسة بمؤشر هيرفندال، سواء على مستوى الودائع أو التسهيلات. فمع نهاية العام 2014 انخفض متوسط مؤشر هيرفندال للحصص السوقية للمصارف من ودائع القطاع الخاص إلى 1،567 نقطة (دون الخط الحرج للتركز المتعارف عليه دولياً، عند مستوى 1،800 نقطة)، وإلى حوالي 1،522 نقطة للحصص السوقية للمصارف من إجمالي التسهيلات الائتمانية المباشرة في نهاية العام 2014، وهو أيضاً دون الخط الحرج للتركز. وهذا يعني أن القطاع المصرفي يسير بالاتجاه السليم، وبوتيرة جيدة من أجل تحسين التنافسية على صعيد جانبي عملية الوساطة المالية (جذب المدخرات ومنح التسهيلات).

شكل 7: التركز المصرفي: مؤشر هيرفندال للحصص السوقية للمصارف، 2008-2014



♦ تعزيز التكوين الرأسمالي

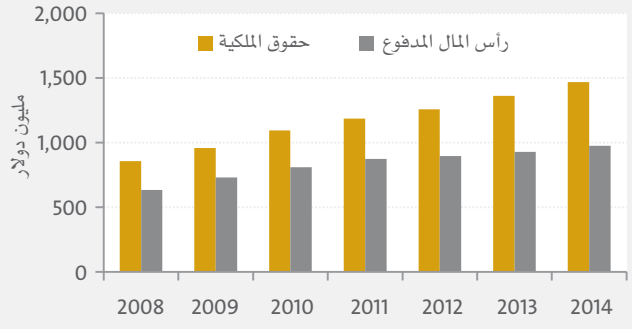
تضمنت عملية الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي الفلسطيني، العمل على تدعيمه من خلال رفع الحد الأدنى لرأس المال إلى 50 مليون دولار مع نهاية عام 2010. وتهدف هذه الخطوة إلى رفع درجة التنافسية للمصارف، وتحصينها ضد الأزمات المالية والمخاطر المتوقعة وغير المتوقعة، خاصةً في أعقاب الأزمة المالية العالمية، باعتبار أن رأس المال يمثل خط الدفاع الأول لامتصاص الصدمات. وقد تمخض التزام المصارف بتعليمات سلطة النقد بهذا الشأن عن ارتفاع حجم رأس المال المدفوع لإجمالي المصارف العاملة في فلسطين بأكثر من 54% خلال الفترة 2008-2014، ليصل إلى حوالي 976 مليون دولار، وارتفاع حقوق الملكية بحوالي 71% خلال نفس الفترة، لتصل إلى حوالي 1.5 مليار دولار.

وفي خطوة تكميلية لتعزيز القدرات على تحمل الخسائر، تم إلزام المصارف بتكوين احتياطي جديد تحت مسمى (احتياطي التقلبات الدورية) باقتطاع 15% من صافي أرباحها سنوياً لمواجهة التقلبات الدورية، على أن يستمر هذا الاقتطاع حتى يصبح رصيد هذا الاحتياطي يعادل 20% من رأس المال المدفوع للمصرف. وقد تم تنفيذ ذلك اعتبارا من البيانات المالية للمصارف

11 بعد نجاح عملية استحواذ البنك الوطني على أصول والتزامات بنك الاتحاد انخفض عدد المصارف المرخصة في فلسطين إلى 16 مصرفاً، اعتباراً من 2015/3/1.

في 2010/12/31. يأتي ذلك في سياق تدعيم رؤوس أموال المصارف وزيادة قدرتها على تحمل أنواع المخاطر المختلفة، التي تضمنتها تعليمات لجنة بازل والمتمثلة في المخاطر الائتمانية والتشغيلية والسوقية.

شكل 8: تطور حقوق الملكية ورأس المال المدفوع، 2008-2014



وعلى صعيد تطبيق مقررات لجنة بازل المصرفية، تطبق المصارف العاملة في فلسطين متطلبات بازل (I) فيما يتعلق بكفاية رأس المال، ومتطلبات بازل (II) فيما يتعلق بالحوكمة وإدارة المخاطر والمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة، ويظهر ذلك جلياً في التشريعات الصادرة عن سلطة النقد. كما باشرت سلطة النقد خلال العام 2013 بتطبيق مقررات بازل (II) المتعلقة بكفاية رأس المال من خلال خطة شاملة تراعي خصوصية الواقع الفلسطيني وبما يواكب الممارسات الدولية الفضلى، حيث تم إعداد خارطة طريق أولية لتطبيق مشروع بازل (III&II)، كما تم إعداد خطة عمل تفصيلية لآلية تنفيذ المشروع وطبيعة المخرجات بما ينسجم مع واقع الوضع في فلسطين وخصوصيته.

واستكمالاً لجهود سلطة النقد في مشروع تطبيق متطلبات بازل (III&II) ولاحقاً للمرحلة الأولى التي بدأت في العام 2013، فقد تم في العام 2014 البدء رسمياً في تطبيق المرحلة الثانية، والتي شملت إعداد أوراق عمل في مجال مخاطر الائتمان والسوق والمخاطر التشغيلية، وعملية المراجعة الرقابية (supervisory review process-pillar 2)، ومناقشتها مع المصارف. بالإضافة إلى عقد العديد من ورش العمل ذات العلاقة، والتي سينبثق عنها التعليمات النهائية لتطبيق متطلبات بازل (II). كما تم مراجعة النسخة الأولى من نموذج دراسة الأثر الكمي (Quantitative Impact Study-QIS) والتعليمات التفسيرية لاستكمال النموذج وتوزيعه على المصارف. جدير بالذكر أن عملية التطبيق تستند إلى ثلاثة أسس رئيسية، وهي البساطة والتطبيق التدريجي والتواصل، وذلك من أجل تطبيق مثالي لمتطلبات بازل (II) وبما يتلاءم مع خصوصية الواقع الفلسطيني.

♦ تعزيز إجراءات الحوكمة

عملت سلطة النقد على تعزيز مبادئ الحوكمة المطبقة لدى المصارف بما يشمل تعزيز سبل الإفصاح والشفافية وتنظيم العلاقة بين مجالس الإدارة والإدارات التنفيذية، وتحديد معايير التعيين والترقية وتطوير نظم الرقابة الداخلية والتدقيق. ولهذه الغاية، تم إصدار دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين بشقيه الإلزامي والإرشادي في العام 2009، والذي يعتبر أول دليل حوكمة يصدر في فلسطين. وفي العام 2014، أصدرت سلطة النقد دليل حكومة جديد للمصارف، يتوافق مع التطورات الدولية وأفضل الممارسات الدولية ذات العلاقة، ليحل محل الدليل السابق الصادر في العام 2009.

وقد تمت متابعة مدى التزام المصارف بمتطلبات الحوكمة المحدثة وفقاً لدليل الحوكمة المعدل الصادر في العام 2014. وكذلك فيما يتعلق بحوكمة صرف المكافآت والحوافز للإدارة العليا والموظفين وبما يتوافق مع تعليمات سلطة النقد، إذ تم إعداد سياسة صرف المكافآت والحوافز من قبل المصارف واعتمادها من قبل سلطة النقد، وجرى التأكد من كون المكافآت المصروفة تتوافق مع السياسة المعتمدة.

الجدير بالذكر أن التطبيق للدليل الجديد إلزامياً (لا يوجد فيه شق إرشادي) بما يكفل تعزيز الحوكمة، وضمان الحفاظ على الجهاز المصرفي واستمرارية عمله ونموه وتطوره، وتعزيز ثقة الجمهور في النظام المصرفي والمحافظة عليها، وحماية حقوق المودعين والمساهمين، وتنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه وبالتالي تنمية المدخرات والأرباح، وإنشاء أنظمة فعالة لإدارة مخاطر العمل المصرفي، والحفاظ على الاستقرار المالي والاقتصادي بشكل عام، عدا عن كونه متطلباً سابقاً لتطبيق المعايير والاتفاقات الدولية.

♦ استمرارية العمل لدى الجهاز المصرفي

جاء تركيز سلطة النقد على استمرارية العمل على مستوى القطاع المصرفي من منطلق مسؤوليتها في الحفاظ على الاستقرار المالي، وباعتباره ضرورة مُلحة لا يمكن تجاهلها، سواء على مستوى المؤسسة الواحدة أو على مستوى القطاع المصرفي ككل، وبما يضمن استمرارية العمليات، وتحقيق الاستقرار في تقديم تلك العمليات، ورفع قدرة هذا الجهاز على الاستجابة للأحداث والمخاطر المختلفة والتعافي من آثار الحوادث والأزمات بهدف دعم الاستقرار في قطاعات المال والأعمال وتعزيز الثقة والحد من المخاوف من أي تعطيل مفاجئ.

ولهذه الغاية، أصدرت سلطة النقد في العام 2009 تعليمات تفصيلية للمصارف لإعداد خطط لاستمرارية العمل وفق أفضل الممارسات الدولية. كما تم تشكيل وحدة في سلطة النقد (في دائرة الرقابة والتفتيش) مختصة بالرقابة التكنولوجية واستمرارية العمل، تولت عملية المتابعة والإشراف على إعداد خطط استمرارية عمل المصارف، وكذلك فحص جاهزية المواقع البديلة المنشأة من قبل المصارف بما يتوافق مع المعايير الدولية وتعليمات سلطة النقد بالخصوص. كما ألزمت المصارف بإنشاء وظيفة لإدارة المخاطر، وحددت دورها ومهامها وأكدت على استقلاليتها. وقامت بإصدار تعليمات خاصة تتعلق بإدارة المخاطر والمخاطر الائتمانية والتشغيلية واختبارات فحص الإجهاد المالي (اختبارات فحص التحمل)[12].

وتسعى سلطة النقد على المدى البعيد إلى رفع قدرة القطاع المصرفي على الاستجابة للأحداث والمخاطر المختلفة من خلال التخطيط والتنسيق المستمر بين أعضاء هذا القطاع وصولاً إلى إجراء فحوصات تتعلق باستعادة بعض الخدمات الأساسية على مستوى هذا القطاع.

♦ تعزيز السياسات الاحترازية الكلية

مع بروز متطلبات بازل (II) إلى حيز التطبيق العملي، حظيت السياسات الاحترازية الكلية، وبضمنها اختبارات التحمل المالي بمزيد من الاهتمام والتركيز، باعتبارها أحد المبادئ التي تتكون منها الدعامة الثانية لرأس المال، وركناً أساسياً في منظومة الحوكمة المؤسسية، وعنصراً مهماً في إدارة المخاطر لدى المصرف. وتستخدم هذه الاختبارات لدعم وتعزيز عملية ضبط المخاطر من خلال تدعيم المقاييس الإحصائية للمخاطر، ومساعدة مجالس الإدارة والإدارات العليا على اتخاذ القرار المناسب، وتحديد إجراءات وسياسات العمل الكفيلة بمعالجة مواطن الضعف لدى المصرف، إضافة إلى تقييم قدرة المصرف على الصمود في الظروف الصعبة، وتأثير ذلك على الربحية وكفاية رأس المال.

ومن هذا المنطلق، قامت سلطة النقد بإدخال اختبارات فحص التحمل في عمليات إدارة المخاطر لدى المصارف منذ منتصف العام 2011، بموجب تعليمات رقم (2011/5، وتم تحديثها في العام 2014). وتهدف هذه الاختبارات إلى التعرف على المخاطر التي قد تواجه المصارف العاملة في فلسطين تحت سيناريوهات معينة، مما يجعل المصارف وسلطة النقد قادرة على وضع سياسات احترازية تمكن المصارف من تجاوز المخاطر التي تنتج عن تلك السيناريوهات حال وقوعها.

وتشتمل الاختبارات التي تجريها سلطة النقد على عدد كبير من السيناريوهات التي تأخذ بعين الاعتبار مختلف الصدمات المحتملة، سواء كانت مالية، أو اقتصادية، أو سياسية، مع تفاوت في شدة هذه الصدمات. وتم بناء هذه الاختبارات بطريقة توفر قدراً عالياً من المرونة في التعامل مع أية سيناريوهات مفترضة يتم اقتراحها أو تعديلها، بحيث يوفر النموذج إمكانية تحديد أثر كل من السيناريوهات ذات المتغير الواحد، والسيناريوهات متعددة المتغيرات على بيانات المصرف الواحد، وإجمالي كل من المصارف المحلية، والمصارف الوافدة، والمصارف التجارية، والمصارف الإسلامية، والجهاز المصرفي ككل.

12 تعرف اختبارات فحص التحمل بأنها مجموعة الإجراءات المستخدمة من قبل المؤسسات المالية لقياس مدى قدرتها على تحمل ومواجهة أحداث غير عادية ممكنة الحصول وتؤثر سلباً على محافظها ومراكزها المالية.

كما شملت هذه الاختبارات، اختبار لقياس مدى قدرة المصارف العاملة في فلسطين على تحمل حدوث صدمات سلبية على مستوى الاقتصاد الكلي. واستخدمت مخصصات القروض كمقياس للتعثر المالي، في حين استخدمت عدة متغيرات على مستوى الاقتصاد الكلي لقياس تأثيرها على هذه المخصصات، تمثلت في معدل النمو، ومعدل الفائدة على الودائع والقروض للعملات الرئيسية الثلاث المتداولة في السوق الفلسطيني، وأسعار الصرف لكلٍ من الدولار الأمريكي والدينار الأردني مقابل الشيكل الإسرائيلي، وأسعار الصرف الفعلية الحقيقية (REER) والاسمية (NEER)، بالإضافة لمعدل التضخم. وقد أجريت الاختبارات وفقاً لسيناريوهين: السيناريو الأساس، والسيناريو المتشائم. كما شملت هذه الاختبارات أيضاً اختباراً لقياس قدرة المصارف العاملة في فلسطين على تحمل انهيار إحداها.

وأشارت نتائج الاختبارات التي تجريها سلطة النقد بشكل دوري منتظم (ربع سنوي) لتقدير تأثير صدمات الائتمان والسيولة والسوق والصدمات التشغيلية على المركز المالي للمصارف وكفاية رأس المال والسيولة، إلى حصانة ومتانة الجهاز المصرفي الفلسطيني بشكل عام، وقدرته على الصمود أمام طائفة كبيرة من الصدمات، خاصة وأن الجهاز المصرفي يتمتع بمستوى جيد من الرسملة.

كما تجلت السياسة الاحترازية لسلطة النقد بشكل واضح من خلال الإجراءات التي اتخذتها في إدارة الأزمة في قطاع غزة الناتجة عن العدوان الإسرائيلي على القطاع في صيف العام 2014. وتمثل ذلك بإصدار مجموعة من الاستثناءات من خلال تعاميم صادرة للمصارف للتعامل مع المقترضين وتنظيم عمل المقاصة في قطاع غزة، شملت وقف استقطاع عمولة شيكات معادة من مصدري الشيكات، ووقف تصنيف العملاء على نظام الشيكات المعادة، واستثناء المواطنين من شروط منح القروض العقارية التي اقترنت بالتقييم الائتماني على نظام التصنيف الائتماني (LTV Ratio). كما تم وقف العمل بالتصنيف الائتماني للعملاء المقترضين (أفراد، شركات، مؤسسات) من المصارف العاملة في قطاع غزة. وفي خطوة غير مسبوقة، وإسهاماً منها في التخفيف عن المواطنين في قطاع غزة أصدرت سلطة النقد تعميماً إلى كافة المصارف العاملة في فلسطين، طلبت فيه تأجيل أقساط المقترضين من فروع المصارف العاملة في قطاع غزة منذ بداية العدوان الإسرائيلي في تموز وحتى نهاية العام 2014، على أن يكون التأجيل بناءً على طلب المقترض وموافقته الخطية على ذلك، مع عدم احتساب أية عمولات أو فوائد إضافية على الأقساط التي تخضع لعملية التأجيل.

♦ تعزيز معايير السلامة المالية

على الرغم من تزايد المعيقات والتحديات (البنيوية وغير البنيوية) التي واجهها الاقتصاد الفلسطيني خلال السنوات الماضية، إلا أن القطاع المصرفي الفلسطيني واصل نموه، مؤكداً قدرته على التعامل مع كثير من المخاطر المحلية والإقليمية، ومرسخاً نفسه كأحد أهم ركائز دعم الاقتصاد في مرحلة البناء لدولة فلسطين المستقلة.

إن استمرار هذا النهج للقطاع المصرفي إنما يدل على متانة هذا القطاع وزيادة ثقة الجمهور به، والتي ما كانت لتتحقق لولا الجهود والإجراءات التي قامت بها سلطة النقد في العديد من المجالات ذات العلاقة بإصلاح الجهاز المصرفي، إضافة إلى الكثير من الإجراءات التحوطية التي مكنت الجهاز المصرفي من تحقيق مستوى أداء جيد، ظهر بشكل واضح في مؤشراته المالية، كارتفاع الموجودات وتحسين نوعيتها، وزيادة قدرته على مواجهة المخاطر المتوقعة وغير المتوقعة من خلال تدعيم رأس المال، مع انخفاض ملحوظ في نسب التعثر، وتكوين احتياطي إضافي للتقلبات الدورية، والتي تظهر جلياً من خلال النتائج التي تعكسها مؤشرات السلامة الكلية للجهاز المصرفي الفلسطيني (Financial Soundness Indicators–FSI) والتي تستخدم كإحدى أدوات نظام الإنذار المبكر (جدول 2).

جدول 2: بعض مؤشرات السلامة المالية في الجهاز المصرفي الفلسطيني

(نسب مئوية)

المؤشر	2009	2010	2011	2012	2013	2014
مؤشرات كفاية رأس المال						
رأس المال الأساسي (الشريحة الأولى) إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	22.4	23.3	22.9	22.2	21.5	20.0
رأس المال التنظيمي (الشريحة الأولى والثانية) إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	20.3	21.5	21.1	20.3	20.0	18.9
التسهيلات غير المنتظمة (المتعثرة) بعد المخصصات إلى رأس المال	2.1	2.9	3.8	4.9	4.7	4.0
رأس المال إلى اجمالي الأصول	9.7	10.7	11.2	10.8	10.3	10.1
مؤشرات جودة الأصول						
التسهيلات المتعثرة إلى إجمالي القروض	4.1	3.1	2.7	3.1	2.9	2.5
المخصصات إلى القروض المتعثرة (نسبة التغطية)	71.5	70.4	60.9	60.1	59.1	61.4
مؤشرات العائد والربحية						
العائد على معدل الأصول	1.8	2.1	1.9	1.8	1.9	1.7
العائد على معدل رأس المال الأساسي	20.3	21.1	17.0	16.3	18.7	17.1
الدخل من الفوائد إلى إجمالي الدخل	69.2	60.3	71.8	69.7	73.5	72.7
نفقات غير الفوائد المدفوعة إلى إجمالي الدخل	64.1	55.3	55.6	52.5	54.8	60.1
مؤشرات السيولة						
الأصول السائلة إلى إجمالي الأصول	43.2	40.3	38.2	37.5	39.5	35.4
الأصول السائلة إلى المطلوبات قصيرة الأجل	55.1	51.7	49.2	49.3	52.4	48.3

وعلى صعيد تطوير أدوات لتحديد وقياس المخاطر وضبطها والسيطرة عليها وتخفيض تأثيراتها السلبية على المراكز المالية للمصارف، فقد التزمت المصارف بإنشاء دوائر لإدارة المخاطر ورفدها بالكوادر الملائمة، ومتابعة قيامها بدورها في رصد ومراقبة وقياس وضبط المخاطر التي تواجهها.

5. تحسين النفاذ للخدمات المالية

هناك علاقة قوية بين تطور القطاع المالي وزيادة مستويات النفاذ إلى التمويل، وبالتالي تقليل التفاوت في توزيع الدخل وخفض معدلات الفقر. فالكثير من التجارب الدولية تشير إلى أن الدول التي تتسم بمستويات أعلى للنفاذ للخدمات المالية والمصرفية تمكنت من تقليل معدلات التفاوت في توزيع الدخل بشكل أسرع من الدول الأخرى، فزيادة مستويات العمق المالي تؤدي إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وتحسين بيئة العمل وزيادة مستويات كفاءة أسواق السلع والخدمات.

كما أن النفاذ للتمويل والخدمات المصرفية يلعب من جانب آخر، دوراً مهماً في تقليل حدة التقلبات التي تنتاب مستويات الإنفاق بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، ومن ثم التخفيف من تقلبات دورات الأعمال، والناتج المحلي الإجمالي. فمن خلال زيادة فرص النفاذ للتمويل والخدمات المصرفية يتمكن الأفراد والمشاريع من التغلب على القيود المتعلقة بالسيولة وتعويض أية تغيرات تطرأ على مستويات الدخل الجاري، وبالتالي تقليل تقلبات الاستهلاك والاستثمار. فنفاذ الأسر إلى خدمات الادخار واستثمار الثروة عبر القطاع المالي يمكنهم من التخفيف من حدة التغيرات التي تعترض الدخل الجاري والحصول على مستوى شبه مستقر من الدخل الدائم بما يقلل من التقلبات في مستويات الاستهلاك. في حين أن نفاذ المشاريع للتمويل المصرفي يمكنها من التغلب على قيود السيولة وبالتالي تقليل التقلبات في مستويات الاستثمار.

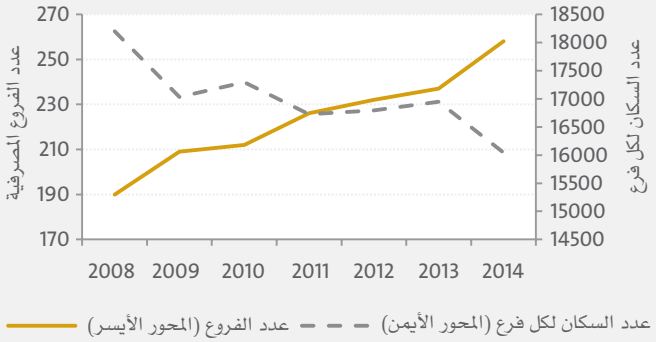
ومن هذه المنطلقات، شرعت سلطة النقد في مجموعة من الإجراءات التي من شأنها تسهيل نفاذ مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني للخدمات المالية. وتتمثل هذه الإجراءات بما يلي:

♦ سياسة التفرع المصرفي

حرصت سلطة النقد في إطار جهودها الرامية إلى تسهيل النفاذ إلى الخدمات المالية وتحقيق مزيد من المساهمة في رفع معدلات النمو الاقتصادي، على تعبئة المدخرات المحلية وزيادة معدلات الادخار من خلال تنشيط دور القطاع المصرفي في توفير قنوات ادخارية واستثمارية جاذبة للمدخرات المحلية. ولهذه الغاية، عملت سلطة النقد على إيصال الخدمات المصرفية إلى كافة المناطق الفلسطينية، مع إعطاء الأولوية لمناطق الأرياف والأماكن النائية، بهدف تسهيل الأنشطة التجارية والاقتصادية للمواطنين وتسهيل إتمام معاملاتهم المالية المختلفة. وقد تعزز هذا التوجه في سياسة التفرع التي تبنتها سلطة النقد في العام 2007. وأسفرت عن ارتفاع عدد الفروع والمكاتب المصرفية المنتشرة في المناطق الفلسطينية إلى 258 فرع/مكتب في نهاية 2014.

كما تسعى سلطة النقد من وراء سياسة التفرع إلى تقليل نسبة الكثافة السكانية لعدد الفروع، وذلك في سبيل زيادة كفاءة الخدمات المقدمة للعملاء من جهة، ولتصبح أكثر انسجاماً مع المعدلات المتعارف عليها عالمياً، التي تتراوح حول (10،000) نسمة لكل فرع من جهة ثانية، إذ أن هذه النسبة لا تزال في فلسطين في حدود (16 ألف نسمة/فرع أو مكتب) في نهاية 2014، الأمر الذي يشير من الناحية النظرية إلى توفر الإمكانية لمزيد من التفرع المستقبلي.

شكل 9: الانتشار المصرفي: سياسة التفرع المصرفي، 2008-2014



لقد أسهمت إجراءات سلطة النقد، سواء تلك المتعلقة بالمجال القانوني والرقابي، أو بمجال الأنظمة والمشاريع التطويرية، أو بمجال التفرع المصرفي، عن تطور ملحوظ في حجم ونوعية الخدمات المالية المقدمة للجمهور. ويظهر ذلك جلياً من خلال زيادة عدد أجهزة الصراف الآلي بحوالي 129% خلال الفترة (2008-2014)، وما ترافق معه من ارتفاع في عدد البطاقات وعدد العمليات المنفذة من خلال هذه الأجهزة. وكما ذكر آنفاً فإن سلطة النقد تسعى إلى تنفيذ الربط بين جميع أجهزة الصراف الآلي في فلسطين من خلال المفتاح الوطني بحيث يتمكن المواطن من القيام بالسحب من أي صراف آلي قريب منه.

جدول 3: الانتشار المصرفي: الخدمات المصرفية الإلكترونية، 2008-2014

الخدمات المصرفية الإلكترونية	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عدد المصارف	21	20	18	18	17	17	17
عدد الفروع والمكاتب	190	209	212	226	232	237	258
عدد أجهزة الصراف الآلي	240	305	335	378	435	488	549
عدد بطاقات الصراف الآلي	62،180	68،185	71،684	101،728	122،379	132،758	163،074
عدد نقاط البيع	1,248	1,745	2,314	3،658	3،925	4،646	5،579
عدد بطاقات الخصم المباشر (Debit Card)	233,795	285،228	308،962	354،352	410،536	408،636	419،676
عدد بطاقات الائتمان (Credit Card)	18,017	29،082	37،374	47،046	56،835	62،931	70،029

كما ترافق مع ذلك من ارتفاع في عدد البطاقات الإلكترونية (بطاقات الخصم المباشر بنحو 80% وبطاقات الائتمان بنحو 289%)، الأمر الذي زاد من قيمة العمليات المنفذة بواسطتها، وشجع على نشر مزيد من نقاط البيع الإلكترونية التي ارتفعت بشكل

ملحوظ خلال الفترة المذكورة وبنسبة فاقت 347%، لتصل إلى 5،579 نقطة بيع في نهاية 2014، وبالتالي تشجيع عمليات الدفع الإلكترونية، وتخفيض استخدام الورق النقدي في المعاملات التجارية. وهذا يشير بوضوح إلى ازدياد التوجه نحو استخدام أدوات الدفع الإلكتروني مما يسهم في سرعة دوران النقود وتنشيط عجلة النمو في الاقتصاد، إلى جانب تقليص استخدام النقد الكاش في التعاملات المالية، وانعكاسات ذلك على الاستقرار المالي بشكلٍ عام.

وفي إطار سعي سلطة النقد لتشجيع المواطنين على التعامل بالخدمات المصرفية الإلكترونية، وتعزيز استخدام أجهزة الصراف الآلي، طلب من المصارف توفير خدمتي (الإنترنت البنكي والرسائل القصيرة SMS) بشكل مجاني للجمهور(تعميم رقم 91/2012). كما طلب من المصارف عدم فتح أية حسابات جديدة (جاري وتوفير) للعملاء، إلا إذا اقترن ذلك بتقديم طلب من العميل للحصول على بطاقة صراف آلي، واستثناء الأميين والمكفوفين من ذلك، بالإضافة إلى إغلاق حسابات العملاء الحاصلين على بطاقات صراف آلي في حال طلبهم إلغاء خدمة الصراف الآلي (تعميم رقم 138/2014).

♦ إطلاق سلسلة حملات التوعية المصرفية

دأبت سلطة النقد على رفع مستوى الثقافة المصرفية لدى جمهور المواطنين، بما يحقق فهماً أوسع لطبيعة وأنواع وشروط الخدمات المصرفية المقدمة من المصارف. إلى جانب حث المصارف على رفع مستويات الإفصاح والشفافية بشأن خدماتها المصرفية المقدمة للجمهور، بما يوفر معلومات واضحة وسهلة الفهم، تمكن المواطن من المفاضلة بين الخدمات المقدمة من المصارف. وفي هذا السياق، أطلقت سلطة النقد مجموعة من حملات التوعية، يمكن تلخيص أهم عناصرها ومبرراتها على النحو التالي:

1. إطلاق حملة التوعية المالية تحت عنوان «احسبها صح وطور حياتك»، بدعم من برنامج ESAF، وبالتعاون مع كل من هيئة سوق رأس المال والاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين وجمعية البنوك في فلسطين، شملت وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمقروء، واليافطات الدعائية، والمواقع الإلكترونية لكافة الأطراف. وتهدف هذه الحملة إلى تعزيز الوعي المصرفي لجمهور المتعاملين مع المؤسسات المالية المشاركة، وذلك من خلال أربع مراحل: التعريف بأهمية الخدمات المالية، والتعريف بالاستخدامات المالية، والتعريف بالسلطات الرقابية، وتوضيح آلية معالجة الشكاوي والتظلمات. واستمرت هذه الحملة لمدة أربعة أشهر.

2. تعزيز الوعي المصرفي العام لجمهور المواطنين ضمن خطة تستمر لمدة 3 سنوات، تم وضعها استناداً إلى نتائج المسح الميداني الذي خلص إلى أن حوالي 47% من العينة التي شملها هذا المسح لا تتعامل مع المصارف، لأسباب تتعلق بالنواحي الدينية وغيرها. لذلك خصصت الحملة للتعريف بوجود مصارف إسلامية تتفق مع أحكام الشريعة، إلى جانب التركيز على الثقة بالجهاز المصرفي والسلطات الرقابية.

3. تعزيز وعي المواطنين بالأعمال المسموحة والمحظورة للصرافين من خلال الإعلانات في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة، وبالإضافة إلى الكتيبات وعقد ورش عمل للصرافين في كافة المحافظات، من أجل ضمان تقديم خدمات الصرافة للجمهور بما يحقق أفضل جودة وأقل تكلفة، وبما يمنع حالات النصب والاحتيال. كما تم العمل على تعزيز وعي الجمهور بكيفية التعامل السليم مع الصرافين من خلال نشر بيانات توعية في الصحف المحلية ووسائل الإعلام الإلكترونية والموقع الإلكتروني لسلطة النقد.

4. تعزيز وعي المواطنين بظاهرة المرابين من خلال الإعلانات في الصحف المحلية، وتحذيرهم من التعامل مع المرابين باعتبارهم جهة خارجة عن القانون لا يخضعون لأية جهة رقابية، وغير مرخصين من أية جهة رسمية، وبضرورة حصر تعاملاتهم المالية مع المصارف والمؤسسات المالية الأخرى الخاضعة لرقابة سلطة النقد، باعتبارها الجهة الوحيدة المرخصة والآمنة المسموح لها التعامل بالودائع ومنح التسهيلات، ونشرت إعلانات الحملة في الصحف المحلية على ثلاث مراحل. ومن جديد تم في العام 2014 إطلاق حملة توعية للمواطنين بعدم التعامل مع المرابين، وعدم الوثوق بهم لاستثمار مدخراتهم، باعتبارهم جهة خارجة عن القانون ويمارسون أساليب غير قانونية للتحايل على المواطنين ولا يخضعون لأي جهة رقابية وغير مرخصين من أي جهة رسمية.

5. تعزيز التثقيف المالي والوعي المصرفي لدى طلاب الجامعات والمداس في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال تنظيم ندوات توعية للطلاب حول مهام وأهداف سلطة النقد، وقانوني سلطة النقد والمصارف، والإطار الرقابي والتنظيمي لعملها، والقطاعات التي تنظمها وتشرف عليها، وأنواع الخدمات المصرفية وأهميتها.

6. إطلاق حملة رقم الحساب المصرفي الدولي «أيبان-IBAN»، تهدف إلى تعريف جمهور المتعاملين مع المصارف بمشروع رقم الحساب المصرفي الدولي-الآيبان، من حيث دقة وموثوقية وسرعة تنفيذ الحوالات المصرفية الخارجية وتشجيعهم للتعامل مع الآيبان، وذلك من خلال النشرات التثقيفية والإعلانات التي تم نشرها في الصحف المحلية والراديو والمواقع الإلكترونية، بالإضافة إلى المقالات الصحفية التي تطرقت إلى موضوع الآيبان بشكل تفصيلي، ووضحت مكوناته، وأهدافه، وفوائده ومزاياه، والأسباب التي قامت من أجلها سلطة النقد بتبني تنفيذه في القطاع المصرفي في فلسطين.

7. إطلاق حملة حساب لكل مواطن، والتوعية بتعليمات «حساب لكل مواطن / الحساب الأساسي»، تهدف إلى تحقيق أهداف الاشتمال المالي والوعي المصرفي وتمكين المواطنين من الطبقة الفقيرة وذوي الدخل المتوسط والمحدود من فتح حساب مصرفي للاستفادة من الخدمات المصرفية التي يقدمها القطاع المصرفي وبتكاليف منخفضة تناسب الفئة المستهدفة بحيث تشجعهم بشكل كبير على التعامل مع القطاع المصرفي، وتهدف حملة التوعية إلى تعريف المواطنين بمميزات هذا الحساب وحث الفئات المستهدفة على فتح حساب أساسي لدى المصرف.

8. إنشاء صفحة إلكترونية للتوعية المصرفية على موقع التواصل الاجتماعي (Facebook)، بهدف تعزيز مستوى المعرفة المالية لدى الجمهور، وخاصة جيل الشباب. ولهذه الغاية، تم تصميم مجموعة من الألعاب الإلكترونية التوعوية ومقاطع مصورة (اسكتشات) وإطلاقها عبر الموقع الإلكتروني وموقع التواصل الاجتماعي لسلطة النقد بهدف تعزيز مستوى الثقافة والمعرفة المالية والمصرفية لدى جيل الأطفال والشباب.

9. نشر مجموعة مقالات حول التوعية المصرفية في الصحف المحلية تتعلق بحقوق العملاء وكفلائهم والخدمات المصرفية المتوفرة لدى المصارف، وطرق الاستفادة منها وآلية عمل نظم سلطة النقد، وخصوصاً نظام الشيكات المعادة.

10. تنظيم ندوات توعية مصرفية للعديد من شرائح الجمهور المختلفة لزيادة التثقيف المالي والوعي المصرفي لديهم من خلال تعريفهم على مهام وأهداف سلطة النقد وبيئتها التشريعية والإطار الرقابي والتنظيمي لعملها، والقطاعات التي تنظمها وتشرف عليها، وخصائص مجموعة النظم الآلية التي أطلقتها سلطة النقد. وتمثلت شرائح المجتمع بالقضاة، وضباط أجهزة الأمن الوطني، وحرس الرئاسة، وجهاز الشرطة، وجهاز الدفاع المدني بالتعاون مع المعهد المصرفي الفلسطيني، والتنسيق لتنظيم ندوات توعية مصرفية بهدف رفع مستوى الوعي والثقافة المصرفية لدى منتسبي جهاز الأمن الوطني.

11. إطلاق حملة توعية خاصة بالخدمات المصرفية الإلكترونية (الرسائل القصيرة SMS والإنترنت البنكي) وتوفيرها بشكل مجاني للجمهور، وذلك بهدف الحد من المخاطر التشغيلية في العمليات المصرفية وقيام العملاء بمتابعة حركات حساباتهم والتحقق من صحتها.

12. المساهمة في تطوير المادة التوعوية الخاصة بدليل مشتري المنازل الخاص ببرنامج تطوير سوق الرهن العقاري الصادر عن مؤسسة «CHF». بالإضافة إلى عقد عدة لقاءات تثقيفية حول قضايا شراء وامتلاك البيوت، عن طريق المعهد المصرفي وعلى فترات مختلفة، وذلك بهدف رفع مستوى التعليم والتثقيف المصرفي والمالي لدى كافة فئات المجتمع، خاصة أولئك الراغبين في شراء منازل. ومن أجل التسهيل على الجمهور في الاستفادة من الخدمات المصرفية التي تقدمها سلطة النقد تم تفعيل خدمة الرقم المجاني للاتصال بقاعتي استقبال الجمهور في كل من رام الله وغزة والاستفادة من خدماتهما.

13. تنظيم وإطلاق الأسبوع المصرفي للأطفال والشباب في فلسطين في العام 2011، حيث انضمت سلطة النقد في ذلك العام إلى المؤسسة الدولية لتوعية الأطفال والشباب مالياً. وقد تم اعتماد يوم السادس عشر من آذار في كل عام كيوم مصرفي للأطفال والشباب. ونتيجةً للنجاح الكبير الذي حققته سلطة النقد في تنفيذ الأسبوع المصرفي الثاني للعام 2013، حصلت على جائزة (Global Money Week 2013) أفضل برنامج للتوعية المالية والمصرفية تم تنظيمه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتعزيز الوعي المالي لدى شريحة الأطفال والشباب، والتي تصدر عن المؤسسة المالية العالمية لتعزيز الوعي المالي للأطفال والشباب ومقرها أمستردام، وذلك ضمن فعاليات المؤتمر السنوي للاشتمال المالي الذي عقد في إسطنبول/تركيا في أيار 2013. كما تم في العام 2014 إطلاق فعاليات الأسبوع المصرفي الثالث للأطفال والشباب خلال الفترة 16–21 آذار 2014 في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبمشاركة كافة المصارف العاملة في فلسطين، وزارة التربية والتعليم، وكالة الغوث الدولية، وجمعية البنوك. وقام موظفو فروع المصارف بزيارة كافة المدارس (التي تشمل صف ثامن) لإلقاء محاضرات توعوية وتوزيع نشرات تثقيفية (تتضمن معلومات مصرفية أساسية داعمة لتعزيز الثقافة المالية لدى الطلبة) وحصالات وهدايا. كما قامت فروع المصارف على مدار الأسبوع بتخصيص ساعة عمل لاستقبال الطلبة وذويهم لإتاحة الفرصة لهم للاطلاع على طبيعة عمل المصارف. ويتم في هذا الحدث توزيع استمارات قبلية وبعدية على الطلبة المستهدفين من الفعالية لقياس الأثر التوعوي الناتج عن نشاطات وفعاليات الأسبوع المصرفي. ومن الجدير بالذكر أنه وبناءً على طلب صندوق النقد العربي قامت سلطة النقد بإعداد ورقة عمل تتعلق بتجربتها في تنظيم فعالية الأسبوع المصرفي للأطفال والشباب.

14. إطلاق حملة توعية خاصة بالمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في الضفة الغربية وقطاع غزة في بداية شهر حزيران 2014، وذلك لإطلاع الجمهور الفلسطيني بكافة شرائحه وفئاته على أهمية المؤسسة ودورها في حماية ودائع المواطنين والحفاظ على الاستقرار المالي. وتأتي هذه الحملة كجزء من مسؤولية المؤسسة تجاه المواطنين والمودعين في المصارف المرخصة.

♦ الاستراتيجية الوطنية للاشتمال المالي

توجت سلطة النقد جهودها في مجال التوعية والتثقيف المصرفي بالإعلان عن تبني الاستراتيجية الوطنية للاشتمال المالي، الهادفة إلى تعزيز وصول كافة فئات المجتمع للخدمات والمنتجات المالية واستخدامها، وذلك من خلال توحيد جهود كافة الجهات المشاركة بالاستراتيجية لتعريف المواطنين بأهمية الخدمات المالية وكيفية الحصول عليها والاستفادة منها، لتحسين ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية ولتحقيق الاستقرار المالي والاجتماعي. ومن أهداف الاستراتيجية أيضاً جسر الفجوة في التثقيف المالي بالطرق المثلى من خلال تعاون كافة الأطراف المشاركة، وتعزيز وحماية حقوق مستهلكي الخدمات المالية من خلال إعداد السياسات والتعليمات بالخصوص وتعريف المتعاملين مع المؤسسات المالية الحاليين والمحتملين بحقوقهم وواجباتهم.

ويأتي بناء هذه الاستراتيجية في سياق تزايد حاجة مستهلكي الخدمات المالية في فلسطين للتوعية والتثقيف المالي وحماية حقوقهم وتمكينهم من الاندماج والوصول إلى مصادر التمويل والخدمات المالية بشكل يسير، الأمر الذي يستلزم توحيد وتأطير المبادرات والجهود تحت مظلة واحدة بهدف تجنب الازدواجية في الجهود والموارد المبذولة وتحقيق الأهداف المرجوة للوصول إلى أوسع شريحة ممكنة من القطاعات المستهدفة. وتعمل سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال كشريكين على قيادة الجهود لبناء استراتيجية وطنية للاشتمال المالي في فلسطين وبمشاركة الأطراف ذات العلاقة ضمن خطة وطنية واضحة المعالم ووفقاً للمبادئ الرئيسة لتحقيق الاشتمال المالي المعتمدة من قبل مجموعة العشرين (G20)، والبنك الدولي، ومؤسسة التحالف العالمي للاشتمال المالي (AFI)، وكذلك المبادئ الرئيسة لإنشاء استراتيجية وطنية للتثقيف المالي المعتمدة من قبل مؤسسة (OECD).

ومن المتوقع أن تستغرق عملية بناء هذه الاستراتيجية مدة عامين من بدء العمل بها، وذلك بناءً على تجارب دولية سابقة في هذا المجال. أما بخصوص تنفيذ مراحلها، ونظراً لخصوصية الوضع الفلسطيني ولندرة المصادر والكوادر المختصة فسيتم تقسيم الاستراتيجية إلى مرحلتين، أولاهما تستهدف القطاعات المالية التي تشرف عليها سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال، وتنفذ هذه المرحلة خلال خمس سنوات. وثانيهما تشمل كافة القطاعات الأخرى بما فيها القطاعات الخاصة والعامة وأي قطاع له علاقة بموضوع الاستراتيجية، وتنفذ هذه المرحلة خلال ثلاث سنوات.

ويترأس اللجنة التوجيهية لبناء الاستراتيجية الوطنية للاشتمال المالي كل من سلطة النقد وهيئة رأس المال، وعضوية كل من جمعية البنوك، وزارة التربية والتعليم العالي، وجمعية مستهلكي الخدمات المصرفية، والشبكة الفلسطينية للإقراض (شراكة)، ووكالة الغوث الدولية، وبورصة فلسطين، والاتحاد الفلسطيني لشركات الأوراق المالية واتحاد شركات التأمين. وقد عقدت هذه اللجنة أول اجتماع لها في نيسان 2014.

وفي ذات السياق أصدرت مؤسسة التحالف العالمي للاشتمال المالي (AFI) تقريراً في العام 2014 يفيد بأن جهود سلطة النقد وضعت فلسطين كدولة رائدة في مجال الاشتمال المالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث بينت المؤسسة أن الفلسطينيين تمكنوا خلال عقدين من الزمن من تأسيس قطاعهم المالي بنجاح، رغم القيود المستمرة التي تفرضها إسرائيل على حركة الأفراد والبضائع، علاوة على القيود التي تفرضها على استخدام الموارد الطبيعية والمالية.

وأوضحت المؤسسة في تقريرها بأن صندوق النقد العربي أقر بالمكانة الإقليمية الرفيعة التي تحتلها سلطة النقد في مجال الاشتمال المالي، عندما اختيرت لوضع المبادئ الإرشادية لتطوير الاستراتيجيات الوطنية للاشتمال المالي في الدول العربية، ومن المتوقع اعتماد هذه المبادئ من قبل محافظي البنوك المركزية العربية في العام 2015 للاسترشاد بها عند وضع استراتيجيات وطنية للاشتمال المالي.

كما أشارت المؤسسة في تقريرها إلى أن سلطة النقد حصلت على جائزة «أسبوع المال العالمي Global Money Week» لعام 2013 من المؤسسة الدولية للتعليم المالي للأطفال والشباب لتنظيمها أفضل برنامج توعية مالية في منطقة الشرق الأوسط، كما أطلقت سلطة النقد في وقت سابق وبنجاح مجموعة من الأنظمة منها نظام المعلومات الائتماني، والتصنيف الائتماني ونظام الشيكات المعادة.

ولفتت المؤسسة في تقريرها إلى أن الدور الريادي لسلطة النقد في تعزيز الاشتمال المالي أثار اهتماماً حقيقياً في زيادة مستوى الاشتمال المالي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتحديداً من خلال توفير المساعدة الفنية لبعض البنوك المركزية العربية التي باشرت في تطوير سياساتها المتعلقة بالوعي والثقافة المالية وإنشاء استراتيجيات وطنية للاشتمال المالي. فقد اتبعت العديد من البنوك المركزية في المنطقة نموذج سلطة النقد، علاوة على مباشرة بعض البنوك المركزية في هذه الدول الانضمام إلى شبكة التحالف العالمي للاشتمال المالي.

وجاء المؤتمر المصرفي الفلسطيني الدولي لعام 2014 تحت عنوان «الاشتمال المالي: الطريق إلى النمو»، الذي نظمته سلطة النقد بالشراكة مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، وجمعية البنوك في فلسطين، برعاية رئيس الوزراء الفلسطيني مكملاً لجهود سلطة النقد لتعزيز الاشتمال المالي في فلسطين، حيث تم خلال فعاليات هذا المؤتمر عرض تجارب ناجحة في مجال الاشتمال المالي، وتركزت محاور المؤتمر على إبراز المعيقات التي تواجه جيل الشباب والنساء ومناقشة الآليات والأدوات التي من شأنها تذليل هذه المعيقات.

وشهد المؤتمر عقد ثلاث جلسات تحدث فيها خبراء فلسطينيون وآخرون دوليون يتبعون لمؤسسة التمويل الدولية (IFC) ومؤسسة (GIZ). وترأس الجلسة الأولى الدكتور صبري صيدم وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات السابق، وهي بعنوان الآفاق المستقبلية للاشتمال المالي في فلسطين. بينما ترأس الجلسة الثانية حيدر البغدادي مدير مشروع تطوير قطاع التمويل المتناهي الصغر في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الهيئة الألمانية للتعاون الدولي، وهي بعنوان تعزيز الاشتمال المالي: مبادرات ومنتجات مالية. فيما ترأس الجلسة الثالثة السيد هيرمان بندر مدير برنامج الخدمات الاستشارية المصرفية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمؤسسة التمويل الدولية، وهي بعنوان تعزيز الاشتمال المالي: الأدوات والأساليب. وبناءً على المداولات والنقاشات التي دارت في هذا المؤتمر، ومن أجل تحقيق أهداف المؤتمر بالمساهمة في النمو الاقتصادي، تم الخروج بمجموعة من التوصيات، وهي كالآتي:

1. تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني لتذليل المعوقات والعقبات ذات العلاقة بالاشتمال المالي.
2. ضرورة مراعاة التشريعات المالية لعناصر الاشتمال المالي الثلاثة (الولوج، والاستخدام، والمنتج المصرفي).
3. إيجاد البنية التحتية التي تشمل البنية القانونية والتشريعية والآليات والأدوات التي تعزز مكانة الاشتمال المالي في فلسطين، ومنها على سبيل المثال التعجيل في اطلاق قاعدة بيانات تسجيل الأصول المنقولة.
4. تعزيز حملات التوعية المالية التي تقوم بها سلطة النقد والأطراف المشاركة لتشمل كافة القطاعات وفئات المجتمع الفلسطيني وفق خطة عمل ممنهجة وهادفة.
5. تفعيل مشاركة المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة في عملية التوعية المالية لعملائها من خلال برامج معتمدة من طرفها.
6. تعزيز إمكانيات وقدرات جانبي العرض والطلب لتمويل أصحاب المنشآت المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر وفئات النساء والشباب، والفئات الفقيرة والمهمشة، والقاطنين في المناطق الريفية والنائية.
7. تطوير المنتجات والقنوات المصرفية لتتوائم مع احتياجات ومتطلبات وإمكانيات الفئات المستهدفة.
8. تطوير الخدمات المالية غير المصرفية لتعزيز الاشتمال المالي.
9. تعزيز مكانة ونشاط مؤسسات ضمان القروض والعمل على رفع نسبة الضمانة خاصة لقروض الفئات المستهدفة.

وفي سياق آخر متصل، وبهدف التأكيد على أهمية تعزيز الاشتمال والنفاذ للخدمات المالية في فلسطين، والأولوية التي يحظى بها هذا الموضوع ضمن اهتمامات وتطلعات سلطة النقد، قامت باستحداث دائرة جديدة «دائرة علاقات الجمهور وانضباط السوق»، بموجب التعميم رقم (2011/85) بتاريخ 2011/5/19، ضمن دوائر مجموعة الاستقرار المالي، تتولى الإشراف على توعية وتثقيف المواطنين بشأن حقوقهم وواجباتهم في التعامل المصرفي. كما تختص الدائرة بمتابعة شكاوى المواطنين ضد الجهاز المصرفي، حيث ألزمت المصارف بالرد على شكاوى الجمهور بموجب كتاب رسمي، وبما ينسجم مع توجهات سلطة النقد لتحقيق المزيد من الشفافية والمهنية في تعامل المصارف مع الجمهور.

كما وتختص الدائرة بإدارة أنظمة معلومات الائتمان والتصنيف الائتماني والشيكات المعادة للعملاء، حيث قامت سلطة النقد في العامين 2011 و 2013 بإنشاء قاعتين في كل من مدينتي رام الله وغزة مخصصتين لاستقبال جمهور المواطنين المتعاملين مع الجهاز

المصرفي ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وذلك بهدف تقديم مجموعة من الخدمات، أهمها استقبال طلبات الجمهور للحصول على نسخة من تقاريرهم الائتمانية والشيكات المعادة والاعتراض على دقة بياناتها، في إشارة إلى تعزيز ثقة المواطنين بالقطاع المصرفي الفلسطيني، وترسيخ مبادئ الشفافية والإفصاح بين المصارف وعملائها.

كما تتولى الدائرة متابعة تطوير المنتجات والخدمات المصرفية وأسعارها، وتعزيز مستوى الشفافية والإفصاح التام عن هذه المنتجات والخدمات، حيث تم إصدار تعليمات الرسوم والعمولات في العام 2008 التي تم تحديثها في العام 2014، كما تم تصميم برنامج وخدمة مقارنة العمولات المصرفية على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد، بالإضافة إلى الزام المصارف بضرورة الحصول على الموافقة المسبقة من سلطة النقد قبل طرح أي منتج مصرفي جديد، بما في ذلك برامج الجوائز. كما طلبت من المصارف أن تكون المعلومات والشروط والأحكام الخاصة بتلك المنتجات أو الجوائز واضحة ومفصلة، ومكتوبة بلغة بسيطة لا تحتوي على وعود غير واضحة أو مبالغ فيها، وذلك عند التسويق أو الإعلان عن المنتجات المصرفية، أو برامج الجوائز، أو أية إعلانات للجمهور مزمع تنفيذها. ويأتي ذلك في إطار حماية حقوق المواطنين وتعزيز درجة الشفافية والإفصاح في الجهاز المصرفي. كما أنيط بهذه الدائرة مسؤولية إعداد زاوية لتوعية العملاء باللغتين العربية والإنجليزية وإدراجها على الصفحة الإلكترونية لسلطة النقد.

الحفاظ على الاستقرار النقدي

تتولى البنوك المركزية وضع وتنفيذ السياسة النقدية المناسبة لتحقيق استقرار الأسعار واعتدال معدلات تضخمها. ويشكل الاستقرار النقدي سبيلاً رئيسياً في الوصول إلى اقتصاد سليم ومعافى، حيث يوفر الطمأنينة للمدّخر وللمستثمر، ويتيح للأفراد بما فيهم المستثمرون، التخطيط للمستقبل بصورة أكثر فعالية. كما أن استقرار الأسعار يوفر مزيداً من الحماية للمجتمع من تآكل قيمة مدخراته.

وبالرغم من أن سلطة النقد لا تمارس سياسة نقدية متكاملة بالمفهوم المتعارف عليه في النظرية الاقتصادية، نظراً لعدم وجود عملة وطنية، عملت سلطة النقد على تهيئة متطلبات وضع وممارسة السياسة النقدية. ولهذه الغاية أكدت سلطة النقد على ضرورة توفير الإطار التحليلي والمعلوماتي المناسب لوضع وتنفيذ السياسة النقدية، بما في ذلك جمع المعلومات، وتطوير أدوات تستخدمها في عملية المراقبة والتحليل المالي والاقتصادي، وتحليل مضامينها وانعكاساتها على السياسات، وإعداد بعض الدراسات والتقارير الدورية المستهدفة، التي تعنى بالاستقرار النقدي والآفاق المستقبلية لهذا الاستقرار. إلى جانب التركيز على التحول من نهج استعراض الماضي إلى نهج التنبؤ المستقبلي، وإعداد تقارير وافيه حول كافة جوانب الاقتصاد ذات العلاقة بالتضخم وباحتمال وقوع اختلالات اقتصادية على المستوى الكلي وذلك بهدف مساعدة صناع القرار في القطاعين العام والخاص على تقييم آفاق ومخاطر التضخم، وكذلك مساعدة سلطة النقد على القيام بواجباتها المتعلقة بإسداء المشورة الاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وفي نفس الوقت عملت سلطة النقد على استغلال أدوات السياسة النقدية المتاحة لها، وبالأخص تحديد نسبة الاحتياطي الإلزامي التي يجب أن تودعها المصارف لدى سلطة النقد مقابل الودائع التي تتلقاها. كما شرعت سلطة النقد بالاستعداد لتنفيذ عمليات السوق المفتوحة للسندات الحكومية، التي وافق مجلس الوزراء الفلسطيني على إصدارها في نيسان 2014.

كما تتولى سلطة النقد إدارة الاحتياطيات الأجنبية الخاصة بها وتنفيذ عمليات استثمار هذه الاحتياطيات، بما يؤسس لمستوى مقبول من احتياطي العملات الأجنبية الذي يساعد على استقرار العملة الفلسطينية حال إصدارها مستقبلاً. وتتولى سلطة النقد كذلك مراقبة سوق الصرف المحلي ومراقبة معدلات الفائدة الدائنة والمدينة. بالإضافة إلى اتخاذ القرارات التشغيلية الضرورية، كالتدخل في بعض الأحيان لتوفير وتأمين السيولة اللازمة للمصارف بالعملات المطلوبة لآجال قصيرة بهدف الإيفاء بمتطلبات العرض والطلب على هذه العملات لدى تلك المصارف.

المساهمة في تشجيع التنمية الاقتصادية المستدامة

تعتمد التنمية الاقتصادية بشكل كبير على توفر التمويل المتاح لتنفيذ المشاريع الاستثمارية والإنمائية. ويلعب القطاع المالي في هذا الصدد دوراً مهماً في تعبئة المدخرات المحلية التي تساهم في توفير الجزء الأكبر من الموارد المالية اللازمة لتمويل المشاريع والخطط الإنمائية، خاصة وأن القطاع المالي يتسم بقدرته على توفير الخدمات المالية لأكبر عدد من شرائح المجتمع دون عقبات (سعرية أو غير سعرية) تذكر، ومن ثم بقدرته على تحقيق استفادة الفقراء والشرائح المحرومة من المجتمع من خدمات التمويل. وبدون هذه الخدمات قد يلجأ الأفراد إلى الاعتماد على ادخارهم الذاتي لتمويل احتياجاتهم الاستهلاكية والاستثمارية، أو يحرمون من النفاذ لهذه الخدمات. وعليه فالنفاذ لهذه الخدمات يسهم في تقليل التباين في مستويات الدخل بين مختلف شرائح المجتمع ويعمل على حفز النشاط الاقتصادي. وقد تعزز دور سلطة النقد في المساهمة في عملية التنمية المستدامة من خلال الإجراءات التالية:

♦ تشجيع تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة

أولت سلطة النقد قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة اهتماماً خاصاً، لما له من دور أساسي في تطوير الاقتصاد الوطني، وخلق فرص العمل والحد من البطالة وتنويع مصادر الدخل وتشجيع الريادة باعتبارها رافداً أساسيا لسوق العمل، إذ تشكل هذه المشاريع أكثر من 90% من إجمالي المشاريع القائمة في فلسطين وتساهم بحوالي 55% من الناتج المحلي الإجمالي.

ولهذه الغاية، عُقد المؤتمر المصرفي الفلسطيني الدولي شباط 2013 في مدينة أريحا تحت عنوان «تطوير قدرات المنشآت الصغيرة والمتوسطة من خلال تعزيز الوصول إلى مصادر التمويل». ومن الأهداف الرئيسية للمؤتمر زيادة الاهتمام وتعميق الإدراك بأهمية هذا القطاع باعتباره أهم روافد عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، وتمكين المشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين ورفع جاهزيتها من خلال توفير السبل المناسبة للوصول لروافد الاقتراض والتمويل من المؤسسات المالية والمصرفية، بالإضافة لدعم الحوار والشراكة بين مؤسسات القطاعين العام والخاص، وتذليل العقبات وخفض الشروط المصرفية لتسهيل عملية إقراض المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

وانبثق عن أعمال هذا المؤتمر تشكيل لجنة فنية من سلطة النقد وجمعية البنوك في فلسطين، وأعضاء من القطاعين العام والخاص. عقدت أول اجتماع لها بتاريخ 9/6/2013، تم فيه صياغة الشروط المرجعية لعمل اللجنة، التي تمحورت مهامها حول بناء القدرات وتأهيل المشاريع الصغيرة والمتوسطة فنياً وإدارياً وتفعيل دور المشاريع الريادية من خلال خلق كيان ونظام محدد يعتبر مرجعاً استشارياً لهذه المشاريع لتسهيل وصولها لمصادر التمويل وتفعيل دور اتحاد الغرف التجارية ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المالية المصرفية باعتبارها مصادر التمويل للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. واستطاعت هذه اللجنة تحقيق العديد من الإنجازات، كاعتماد تعريف موحد للمنشآت الصغيرة والمتوسطة (المؤسسات التي تشغل بحد أقصى 25 عامل ولا يتجاوز حجم مبيعاتها السنوي مبلغ 7 ملاين دولار). كما قامت اللجنة -بناء على توصيات المؤتمر- باتخاذ مجموعة من الإجراءات التحفيزية الهادفة إلى تعزيز وتطوير قدرات قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة العاملة في فلسطين، وتمكينها من الوصول إلى مصادر التمويل والائتمان. وشملت هذه الإجراءات الإعفاء من تكوين نسبة 2% كاحتياطي عام للمخاطر مقابل التسهيلات الممنوحة لهذه المنشآت، بالإضافة إلى وقف العمل بشرط الدفعة المقدمة من قبل المنشأة والمنصوص عليها في تعليمات سلطة النقد بنسبة 10% في حالة جدولة القروض المتعثرة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة.

كما تم إعداد ورقتي عمل[13] حول أهم المعوقات والتحديات التي تواجه جانبي العرض والطلب على التمويل في قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، والتي مكنت من استنباط مجموعة من المعوقات الرئيسية التي يتعرض لها هذا القطاع، باعتبارها أهم المعوقات التي تسعى اللجنة لتذليلها. وشملت هذه المعوقات التالية:

- عدم قدرة المصارف الحصول على معلومات عن المنشآت الصغيرة والمتوسطة من وزارة الاقتصاد الوطني والمتعلقة بتسجيل المؤسسة والمفوضين بالتوقيع.
- عدم قدرة المصارف على الاستعلام عن الشيكات الآجلة المسحوبة على حسابات العملاء والمقدمة للتحصيل من قبل مصارف أخرى.
- ضعف وتدني مستوى إعداد وعرض التقارير المالية للمنشآت الصغيرة.
- عدم الإدراك الكافي من قبل أصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة لأهمية إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية وأهدافها والغرض منها.
- غياب قانون ضمان حقوق الأصول المنقولة.

وفي ذات السياق، تم اعتماد إطار عام لسياسة التمويل الصغير، وتشكيل مجموعة عمل مكونة من بعض الدول والمؤسسات المانحة وبالتنسيق مع السلطة الوطنية الفلسطينية للتعرف على الفرص والفجوات التمويلية في السوق الفلسطيني، والمجالات ذات الأولوية للحصول على دعم الجهات المانحة، وتطوير آليات لمتابعة وتقييم القطاعات المتنامية.

كما سبق لسلطة النقد وأن أصدرت بالتعاون مع العديد من الأطراف المعنية، كتيباً بعنوان «إطار سياسة التمويل المتناهي الصغر في فلسطين»، لتعزيز الدور الرقابي لسلطة النقد على هذا القطاع، وسعياً منها لبناء أنظمة مالية شاملة. وتضمن هذا الكتيب رؤية القطاع كمصدر لتوفير فرص العمل والدخل، والحد من الفقر، وتحليل للوضع القائم والفرص المتاحة والعقبات والمعيقات التي تواجهه.

كما أصدرت سلطة النقد من جانب آخر، دراسة متخصصة حول الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة وأثرها على الاستقرار المالي في فلسطين. قامت من خلالها بإجراء تحليل دقيق لدور التمويل والمنشآت المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في الاقتصاد الفلسطيني والدور الاجتماعي والتنموي للقروض وجودة الحوكمة في مؤسسات الإقراض وخارطة طريق لتطوير وتفعيل عمل مؤسسات الإقراض. وخلصت إلى أنه بالرغم من الصغر النسبي للدور الذي تقوم به مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين في المرحلة الحالية مقارنة بالدور الذي يلعبه القطاع المالي الرسمي (المصارف ومؤسسات القطاع المالي الأخرى)، إلا أن هذا الدور آخذ بالتزايد من سنة لأخرى، وهو مرشح للاستمرار بالنمو خلال السنوات القادمة. كما خلصت إلى أن هذه المؤسسات وعلى الرغم من ضعف ممارسات الحوكمة لدى بعضها، إلا أنها لا تؤثر حالياً على حالة الاستقرار المالي السائدة في فلسطين، فلا يوجد مخاطر تذكر مرتبطة بالتوظيفات المالية لهذه المؤسسات أو مصادر تمويلها.

♦ إنشاء قاعدة بيانات المنشآت الصغيرة والمتوسطة

تلعب المنشآت الصغيرة والمتوسطة دوراً أساسياً في تحسين الأوضاع الاقتصادية للمواطنين وتحقيق الرفاهية الاجتماعية بالحد من البطالة ومستويات الفقر في المجتمع الفلسطيني. ومن هذا المنطلق، عملت سلطة النقد على دعم هذا القطاع من خلال تسهيل سبل نفاذه إلى مصادر التمويل من المؤسسات المصرفية والمالية، وأطلقت لهذه الغاية قاعدة بيانات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي تحتوي على بيانات شاملة لجميع القروض الممنوحة لهذه المنشآت. وتمكن هذه القاعدة المستخدمين من استخراج مجموعة

13 في ذات السياق، تم إعداد ورقة عمل عن التجربة الفلسطينية في مجال تطوير قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتعزيز فرص الوصول إلى مصادر التمويل، قدمت إلى مجموعة عمل « SME Finance» التابعة لمؤسسة التحالف العالمي للاشتمال المالي «AFI». وقد تم اعتماد هذه الورقة خلال الربع الأول من العام 2014 وتقديمها كحالة عملية إلى مجموعة الـG20.

من التقارير التحليلية والرقابية بما يساهم في ضبط قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومراقبة ورصد المخاطر المختلفة المحيطة به من جهة، وتعزيز وتطوير قدرات المنشآت الصغيرة والمتوسطة من جهة أخرى.

وجاءت هذه المبادرة من قبل سلطة النقد بعد تداولها ومناقشتها مع العديد من الجهات المحلية والدولية لضمان استكمال الرؤيا والمتطلبات المسبقة لإنشاء مثل هذه القاعدة لتحقيق الفائدة القصوى من إنشائها. كما تم تداولها في اجتماعات اللجنة الفنية لتطوير قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث تم إعداد كل التحضيرات المسبقة ووثيقة متطلبات الأعمال واعتمادها بشكل رسمي من قبل محافظ سلطة النقد.

ويتم في هذه القاعدة تجميع البيانات المالية والديموغرافية للقروض الممنوحة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة بشكل آلي، بغرض المساعدة في تعزيز وتطوير قدرات هذا القطاع، وتحليل المحفظة الائتمانية وإدارة المخاطر الائتمانية المحيطة به. وترتبط هذه القاعدة بعلاقة وثيقة مع نظام المعلومات الائتماني، حيث يتم تحميل البيانات المالية المتعلقة بقروض المنشآت الصغيرة والمتوسطة من نظام المعلومات الائتماني إلى النظام الجديد بشكل آلي بالإضافة إلى البيانات الديموغرافية التي تتوفر عن هذا القطاع من خلال عملية التطوير. وينطوي إنشاء وتطوير هذه القاعدة على العديد من الفوائد، يمكن إجمال البعض منها بما يلي:

1. زيادة درجة تغطية سجل المعلومات الائتمانية كنسبة من عدد السكان الراشدين، وذلك بتضمينه مزيدًا من المعلومات الائتمانية حول المنشآت الصغيرة والمتوسطة، الأمر الذي يؤدي إلى تحسين ترتيب فلسطين في تقرير ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي.
2. تعزيز قدرات وتمكين قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة من النفاذ إلى مصادر الإقراض من المؤسسات المالية والمصرفية.
3. تعزيز مبادئ الاشتمال المالي من خلال تسهيل وتوفير الخدمات المصرفية لقطاع واسع من المنشآت.
4. تمكين المشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين ورفع جاهزيتها من خلال توفير السبل المناسبة لها للنفاذ إلى أسواق جديدة.
5. تحقيق الفائدة القصوى من مؤسسات ضمان القروض العاملة في فلسطين وتفعيل دورها لصالح قطاع المنشآت وذلك من خلال التوسع في منح قروض جديدة.
6. تعزيز الكفاءة التشغيلية للأيدي العاملة والحد من ظاهرة البطالة وتفشي الفقر في المجتمع الفلسطيني.
7. إدارة المخاطر الائتمانية المحيطة بالقطاع وبالتالي التقليل من حجم التعثر.
8. زيادة فرص النفاذ للمؤسسات المالية من خلال التشريعات التي تلبي الشروط والضمانات وتضمن حقوق الأطراف المختلفة وتتوافق أيضا مع الممارسات الفضلى بإدارة مخاطر التمويل، بالإضافة لتفعيل دور مكتب الاستعلام الائتماني وبالتالي إزالة العقبات التي تواجه القطاع.
9. العمل على ضم جزء كبير من هذه المنشآت إلى النظام المالي في ظل الظروف الراهنة التي يتعاملون بها وبالتالي رفع كفاءة أصحاب هذه المشاريع الإنتاجية والمالية.

كما ويمكن للعديد من الجهات استخدام هذه القاعدة وبالتالي التمتع والانتفاع بهذه الفوائد، ومنها: سلطة النقد، والمصارف، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وجمعية البنوك، وقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة، والمؤسسات المالية المحلية والدولية، والجهات الأكاديمية والباحثون، وغيرها.

♦ تنشيط قروض الإسكان والرهن العقاري

في إطار جهود سلطة النقد لتنشيط قروض الرهن العقاري وبهدف رصد المخاطر المختلفة المحيطة بهذا القطاع، لا سيما في ضوء المخاطر الكبيرة المرتبطة به وتسببه في الأزمات المالية كما حدث في الأزمة المالية العالمية، فقد تم إنشاء قاعدة بيانات جديدة تشتمل على معلومات كاملة عن المحفظة التمويلية لقطاع الإسكان والرهن العقاري. وتعتبر بيانات هذه القاعدة ذات

أهمية عالية في تحليل مخاطر القطاع، ورسم السياسة النقدية، وتحديد معدل قيمة القرض من قيمة التخمين العقاري الـ(LTV). وفي ضوء ذلك، تم تصميم مجموعة من التقارير الرقابية والإحصائية لاستخدامها في عمليات التحليل الدورية. كما تتيح قاعدة البيانات العقارية إمكانية دراسة ما يسمى بدورة الرفع المالي «Leverage Cycle» للقطاع العقاري في فلسطين.

وفي نيسان 2014 أصدرت سلطة النقد تعليمات تنظم قروض الإسكان والرهن العقاري وفقاً للمعيار المرن (Dynamic LTV) بشكل يتواءم مع قدرات المقترضين وملائتهم الائتمانية، وبما يساهم في تخفيض مخاطر محفظة القروض العقارية. إذ تم ربط شروط منح قروض الإسكان والرهن العقاري المتمثلة بفترة منح التسهيل ونسبة التمويل من القيمة التخمينية للعقار بدرجة تصنيف المقترضين الائتمانية، وبالتالي كلما ارتفعت درجة التصنيف الائتماني للمقترض كلما زادت فرصه للاقتراض بشكل أكبر وعلى فترات زمنية أطول وبأسعار فائدة معقولة. ومن الجدير ذكره أن عملية ربط إمكانيات وقدرات الاقتراض مع نظام التصنيف الائتماني وفقاً للمعيار المرن الـ(LTV) هي سياسة تفردت بها سلطة النقد على مستوى البنوك المركزية في الشرق الأوسط والعالم، حيث أتاح تطوير نظام التصنيف الائتماني لسلطة النقد الفرصة لانتهاج سياسة رقابية لإدارة مخاطر محفظة القروض العقارية بكل حصافة وبما يتوافق مع المعايير والممارسات الدولية الفضلى ذات العلاقة.

تعزيز وتطوير العلاقات المحلية والإقليمية والدولية

يأتي بناء منظومة العلاقات المحلية والإقليمية والدولية وتعزيزها في إطار جهود سلطة النقد الرامية لتحقيق أهدافها العامة. ومن هذا المنطلق، جاء الحرص الشديد لسلطة النقد على المشاركة في مختلف الاجتماعات الدولية ذات العلاقة بالجوانب الاقتصادية والمصرفية، وعلى بناء وتطوير شبكة علاقاتها المحلية والإقليمية والدولية، والعمل على ربط الجهاز المصرفي الفلسطيني مع المنظومة المصرفية العالمية بما يحقق الرقي والتطور في الخدمات المقدمة من قبل هذا الجهاز.

وفي إطار علاقاتها المحلية، تقوم سلطة النقد برفع تقارير دورية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء بشأن أنشطتها وأعمالها والوضع النقدي والمصرفي والصيرفي في فلسطين. إضافة إلى عقد اجتماعات دورية مع مجلس الوزراء لوضعهم بصورة إنجازاتها ومتابعة أية تطورات وسبل معالجة أية تحديات تواجه هذا القطاع. كما حافظت سلطة النقد على تواصل دائم مع المجلس التشريعي، من خلال اطلاعه على أوضاع وتطورات العمل المصرفي والصيرفي، وذلك من خلال عقد اجتماعات دورية مع بعض اللجان المنبثقة عنه، كلجنة المال والموازنة ووضعهم في صورة النشاطات والإنجازات التي حققتها سلطة النقد.

كما حافظت سلطة النقد على تعاون وثيق مع الوزارات ذات العلاقة، وذلك من خلال مشاركاتها الفعالة في الخطة الاستراتيجية للسلطة الوطنية بشأن إدارة المال العام والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية، والخطة التشريعية للسلطة الوطنية، والمجلس الاستشاري للإحصاءات الرسمية، واللجنة الفرعية للشؤون الاقتصادية والمالية والتجارة والتعاون الجمركي بين السلطة الوطنية والاتحاد الأوروبي. كما عملت على إدخال بعض المواد المتعلقة بالعمل المصرفي في المناهج التعليمية، ومعالجة مستحقات العمال متضرري الحوادث في غزة والتي كانت إسرائيل قد توقفت عن تحويلها.

وتعاونت سلطة النقد مع النائب العام والمحاكم بشأن الحجوزات القضائية، وتطبيق أحكام القانون بشأن إغلاق شركات الوساطة المالية العاملة في الأسواق العالمية، وكذلك إغلاق محال الصرافة غير المرخصة والحد من ظاهرة الصرافين المتجولين انسجاما مع أحكام نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة.

كذلك عززت سلطة النقد من تعاونها مع الغرف التجارية والمعاهد والجامعات من خلال عقد عدة ورش عمل ومحاضرات تثقيفية تتعلق بعمل سلطة النقد والجهاز المصرفي والوضع الاقتصادي، وبما يسهم في نشر وتعزيز الثقافة المصرفية. إلى جانب التعاون مع معاهد الأبحاث والدراسات وتزويدهم بالبيانات والمعلومات المتعلقة بالأنشطة المصرفية، ومراجعة الدراسات المعدة بالخصوص.

يشار إلى أن سلطة النقد تشارك في عضوية مجالس إدارة كل من هيئة سوق رأس المال، والمعهد المصرفي، واللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال، وهيئة تشجيع الاستثمار، ومجلس مهنة مدققي الحسابات، ومؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، وصندوق إقراض الطلبة، والمشاركة الفاعلة في رسم السياسات والاستراتيجيات وتطوير الأنظمة والتعليمات المتعلقة بأعمالها.

أما على مستوى العلاقات الإقليمية، فقد شاركت سلطة النقد على مدار السنوات السابقة في الاجتماعات السنوية الدورية للجنة الرقابة المصرفية العربية، واللجنة العربية لنظم المدفوعات والتسوية، والفريق الفني للاستقرار المالي التابعة لصندوق النقد العربي. وقدمت خلال مشاركاتها تقاريراً حول أهم التطورات في فلسطين. كما قدمت عدة أوراق عمل تم اعتمادها وإصدارها من قبل هذه اللجان. هذا بالإضافة إلى المشاركة الفاعلة لسلطة النقد في أنشطة وفعاليات اتحاد المصارف العربية.

أما على المستوى الدولي، فقد حرصت سلطة النقد على تطوير علاقاتها مع العديد من البنوك المركزية والمؤسسات المالية الدولية، وعلى وجه الخصوص صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والمركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط «METAC» المنبثق عن صندوق النقد الدولي، والبنك المركزي الأوروبي، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، وذلك بهدف إطلاع هذه المؤسسات على منجزات وتطور العمل في سلطة النقد في إطار الاستفادة من تجارب وخبرات المختصين والخبراء فيها في العمل المصرفي والمالي والرقابي، وكذلك الاستفادة من البرامج المقدمة من تلك المؤسسات في مجال التدريب وتطوير الأنظمة الرقابية والبيئة التشريعية.

وبشكل عام، تمخضت دائرة علاقات سلطة النقد المحلية والإقليمية والدولية عن الانضمام والمشاركة في العديد من المؤسسات والتوقيع على العديد من مذكرات التفاهم مع هذه المؤسسات. ومن أهم هذه المذكرات:

- مذكرة تفاهم مع هيئة سوق رأس المال لتنظيم العلاقات وتوضح مجالات التعاون وفق الصلاحيات والمسؤوليات المناطة بكل من سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال بموجب القوانين النافذة.
- مذكرة تفاهم مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني منذ العام 2001 لتبادل المعلومات والبيانات ذات العلاقة والتعاون في إصدار التقارير المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية المختلفة.
- مذكرة تفاهم مع مجلس القضاء الأعلى في العام 2014، لتعزيز قدرات وإمكانيات قاعدة بيانات نظام المعلومات الائتماني من خلال الاستفادة من قرارات المحاكم المتعلقة بالمصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة والمواطنين، وذلك بهدف الإفصاح عنها في التقرير الائتماني تحقيقاً للمنفعة العامة. وبموجب هذه المذكرة سيتم إدراج البيانات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن المحاكم الفلسطينية ذات العلاقة بالقضايا المصرفية على نظام المعلومات الائتمانية، وتحديثها بشكل مستمر ومتابعتها وإدراج أية تعديلات تجري عليها بعد التحقق التام من صحة ودقة هذه البيانات.
- مذكرة تفاهم وتعاون مع ثلاث جامعات فلسطينية في قطاع غزة في آذار 2014: الجامعة الإسلامية، وجامعة الأزهر، والكلية الجامعية للعلوم التطبيقية. وتهدف هذه المذكرة إلى تعزيز العمل المشترك في مجالات البحث العلمي في الاقتصاد وإدارة الأعمال والمكتبات وتبادل المواد المكتبية من أوعية معرفية كالمنشورات والكتب والمجلات، وكذلك فتح المجال أمام خريجي كليات الاقتصاد وإدارة الأعمال للتدريب في سلطة النقد، بالإضافة إلى أي مجالات أخرى يتفق عليها الطرفان حسب حاجتهما.

- الانضمام لعضوية عدد من مجالس إدارة المؤسسات الوطنية، كصندوق الاستثمار الفلسطيني، وهيئة سوق رأس المال، ومؤسسة تنمية أموال اليتامى، ومجلس مهنة تدقيق الحسابات، واللجنة العليا لمكافحة غسل الأموال، وصندوق إقراض الطالب وغيرها.
- مذكرة تفاهم مع البنك المركزي الأردني منذ العام 2009 (باعتباره السلطة الرقابية في البلد الأم بالنسبة لفروع المصارف الأردنية العاملة في فلسطين)، تضمنت تنظيم العلاقة وتبادل المعلومات فيما يخص نشاط فروع المصارف الأردنية العاملة في فلسطين، وفقاً للنظم والقواعد الدولية المتبعة في هذا الإطار. وكذلك عقد اجتماعات دورية على مستوى الإدارة العليا لسلطة النقد والبنك المركزي الأردني وجمعية البنوك الفلسطينية والأردنية ومجالس إدارات المصارف الأردنية العاملة في فلسطين وإداراتها التنفيذية وإطلاعهم على تطورات العمل المصرفي في فلسطين وأداء البنوك الأردنية في فلسطين.
- مذكرة تفاهم مع البنك المركزي المصري في آذار 2010 (باعتباره السلطة الرقابية في البلد الأم بالنسبة لفروع المصارف المصرية العاملة في فلسطين)، تضمنت تنظيم العلاقة وتبادل المعلومات، وفقاً للنظم والقواعد الدولية المتبعة في هذا الإطار.
- الانضمام إلى برنامج إدارة الاحتياطيات (Reserves Advisory And Management Program-RAMP) التابع لوحدة الخزينة في البنك الدولي (World Bank Treasury)، والذي يهدف إلى تقديم خدمات استشارية وتدريبية لمديري الاستثمار في البنوك المركزية، وإكسابهم قدرات فنية متطورة تسهم في إدارة احتياطيات الصرف الأجنبي والمحافظ الاستثمارية الأخرى بكفاءة. ووفقاً لهذا البرنامج تم استثمار مبلغ 100 مليون دولار، بالإضافة إلى تدريب موظفي سلطة النقد القائمين على إدارة الاحتياطيات، وتطوير مهاراتهم في مجال إدارة الاحتياطيات والمخاطر، وذلك من خلال دورات تدريبية وورش عمل تستمر على مدار الانضمام. كما تم توفير حسابات خاصة لكافة موظفي دائرة العمليات النقدية[14] على الموقع التعليمي الشامل عبر الإنترنت الذي يوفره البنك الدولي.
- الانضمام إلى عضوية المؤسسة العالمية لدعم التوعية المالية للأطفال والشباب (Child Youth Finance-CYFI International) في هولندا، وذلك بهدف رفع مستويات الوعي والتعليم المالي لدى الأطفال والشباب كما ذكر آنفاً.
- الانضمام إلى الشبكة العالمية للتعليم المالي (International Network on Financial Education, INFE) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).
- نشر عدد من التقارير حول أداء وتطور الجهاز المصرفي باللغة الإنجليزية في عدة مواقع وصفحات مالية دولية، كالصفحة الإلكترونية لسوق رأس المال الدولي ICMA-LinkedIn، Bloomberg, London، ومجلة البنوك، وغيرها.
- الانضمام لعضوية عدد من مجالس الإدارة لمؤسسات دولية، والمشاركة الفاعلة في نشاطاتها واجتماعاتها، وسعيها للانضمام لمؤسسات أخرى. وفي هذا السياق استمرت سلطة النقد في متابعة مشاركتها الفاعلة في أنشطة وفعاليات اتحاد المصارف العربية، ولجنة الرقابة المصرفية العربية، واللجنة العربية لنظم المدفوعات والتسوية، التابعة لصندوق النقد العربي.
- الانضمام إلى المؤسسة الدولية لضامني الودائع (IADI) كعضو مشارك، وذلك للاستفادة من الخبرات العملية لأعضاء المؤسسة الدولية لضامني الودائع التي تضم 132 مؤسسة ضمان ودائع على مستوى العالم. وفي أواخر العام 2013 تم الحصول على العضوية الكاملة في هذه المؤسسة.
- الانضمام لمجلس الخدمات المالية الإسلامية (IFSB) ومجموعات العمل المنبثقة عنه، وهيئة المحاسبة والمراجعة والضوابط للمؤسسات المالية الإسلامية (AAOIFI)، وذلك لمواكبة التطورات على المعايير الدولية ذات العلاقة بالمؤسسات المالية الإسلامية.

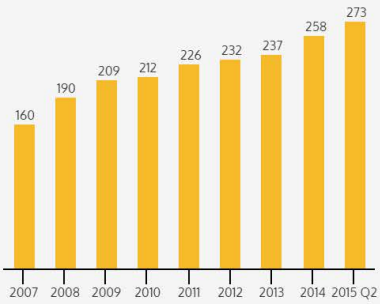
14 خلال عام 2011 اعتمد مجلس إدارة سلطة النقد المبادئ الأساسية لإدارة الاحتياطات الأجنبية، بما يتوافق مع أفضل المعايير والمبادئ الدولية في هذا المجال، وذلك استناداً إلى توصيات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وقرارات وتوصيات لجنة الاستثمار في سلطة النقد. كما تم اعتماد دليل إجراءات وأخلاقيات العمل لدائرة العمليات النقدية، وكذلك اعتماد إجراءات عمل وحدة الاستثمار بما يتوافق مع أحدث المعايير الدولية في مجال الاستثمار والخزينة. كما قامت دائرة العمليات النقدية بالبدء بتفعيل قسم عمليات السوق المفتوحة بمساعدة خبراء من صندوق النقد الدولي والذي ستكون مهامه إدارة إصدارات الأدوات النقدية كشهادات إيداع البنك المركزي، بالإضافة إلى القيام بإدارة عملية إصدار أدوات الدين الحكومي نيابة عن الحكومة الفلسطينية.

- قبول فلسطين رسمياً في سجلات جمعية سويفت العالمية وعضويتها في المنظومة الدولية التي تعمل بنظام الآيبان وتفعيله في تموز 2012.
- المشاركة الفاعلة في أنشطة وفعاليات البرنامج الإيطالي لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (Credit Line Steering Committee)، والتحالف من أجل الشمول المالي (Alliance for Financial Inclusion–AFI). ومواصلة سلطة النقد رئاسة لجنة العمل الفرعية لوضع المعايير الإرشادية لموضوع «البيع وممارسات التسويق المصرفية». وفي هذا السياق، تم إعداد دراسة تحليلية شاملة عن المصارف ومؤسسات الإقراض في فلسطين، تتعلق بممارسات البيع والتسويق، وذلك بناءً على نتائج الاستبانة التي تم توزيعها على المصارف ومؤسسات الإقراض وبالاعتماد على المعايير الدولية الصادرة عن مجموعة العشرين والبنك الدولي ذات العلاقة، حيث تم تقديم نتائج الدراسة إلى مؤسسة (AFI)، وعلى ضوئها تم إعداد التوصيات المتعلقة بممارسات البيع والشراء. وقد نوقشت نتائج الدراسة لاحقاً في اجتماع أعضاء مؤسسة (AFI) في جنوب أفريقيا، وتم اعتمادها وتعميمها على كافة الدول الأعضاء لإعداد مسودة للمعايير الإرشادية المتعلقة بالموضوع.
- مذكرة تفاهم مع دولة بوليفيا في تشرين أول 2013، لتوسيع التعاون وتبادل الخبرات بين فلسطين وبوليفيا، في مجال ممارسة السياسات النقدية والقضايا ذات العلاقة بالتطورات المالية، وتعزيز التشابك وتطوير سبل التواصل بين البلدين واستكشاف إمكانيات التعاون الفني بين بنك بوليفيا المركزي وسلطة النقد، وتشجيع الاستثمار في فلسطين. وتقوم سلطة النقد بموجب هذه المذكرة بتبادل خبراتها في مجال مكافحة غسل الأموال وقاعدة بيانات الائتمان واستمرارية العمل وإدارة الكوارث مع بنك بوليفيا المركزي. إلى جانب قيام ممثلين عن بنك بوليفيا المركزي بزيارة فلسطين للتعرف على تجربة سلطة النقد عن كثب.
- اتفاقية تعاون مع البنك المركزي الجزائري في كانون ثاني 2014، لتوثيق العلاقات الثنائية وتوطيدها وتعزيزها وتبادل الخبرات بمختلف مجالات العمل ذات الاهتمام المشترك، وخاصة ما يتعلق بالرقابة المصرفية والنظم الائتمانية وسبل مكافحة غسل الأموال، وبما يحقق دعم وتطوير العمل المصرفي والمالي في كل من الجمهورية الجزائرية ودولة فلسطين. إضافة إلى توطيد العلاقة الفنية بين المعهد المصرفي الفلسطيني والمدرسة العليا للمصرفة التابعة لبنك الجزائر وذلك من خلال تبادل الخبرات بين المعهدين المصرفيين.
- مذكرة تفاهم مع البنك المركزي السويدي في نيسان 2014، لتعزيز فرص التعاون المشترك وتبادل الخبرات في مجال الاستقرار المالي والسياسات النقدية ونظم المدفوعات وعمليات السوق، وذلك من خلال الزيارات الدراسية المتبادلة وتقديم الاستشارات وتنظيم ورش العمل المشتركة وبرامج التدريب والمساعدات الفنية الهادفة إلى تطوير مناهج العمل المعمول بها في البنوك المركزية.
- مذكرة تفاهم مع البنك المركزي الأردني في أيلول 2014، وذلك لتسهيل التعاون في مجال الرقابة الشاملة على المُؤسسات المصرفية الأردنية والفلسطينية العاملة في البلدين، وبما يتفق مع توصيات ومقررات لجنة بازل للرقابة المصرفية لتسهيل قيام الطرفين بدورهما في ضمان سلامة ومتانة أوضاع المؤسسات المصرفية.
- مذكرة تفاهم مع الجمهورية الإيطالية في تشرين ثاني 2014، تهدف إلى تطبيق نموذج البنوك المتخصصة على الحالة الفلسطينية والاستفادة من التجربة الإيطالية بهذا الخصوص، وذلك ضمن برنامج «Start Up Palestine» وهو برنامج لمدة ثلاث سنوات يهدف للنهوض بالمشاريع والتمكين الاقتصادي للفئات المهمشة وتمكينها من الوصول إلى الخدمات المالية بأسعار عادلة. وتأتي هذه الاتفاقية في سياق التعاون القائم بين الحكومة والجمهورية الإيطالية في المجال الاقتصادي، باعتبار إيطاليا من أوائل الدول في العالم التي طورت نموذج البنوك التعاونية خاصة في المناطق الريفية الأكثر فقراً، الأمر الذي جعل هذه البنوك تقطع شوطاً طويلاً في الحفاظ على النمو الاقتصادي الشامل، باعتبارها المؤسسات المالية الأولى التي استطاعت أن تلبي احتياجات أصحاب المشاريع صغيرة الحجم ومتناهية الصغر.

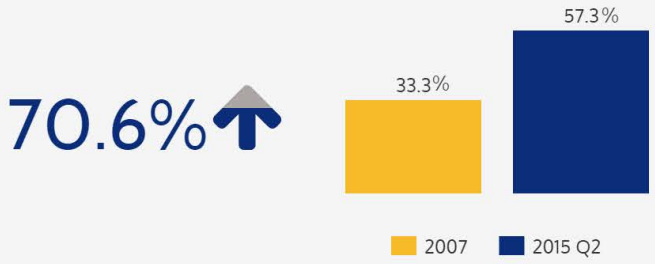
سلطة النقد الفلسطينية رائدة الاشتمال في الشرق الأوسط

نسبة النمو في أهم المؤشرات للفترة 2007-2015 الربع الثاني

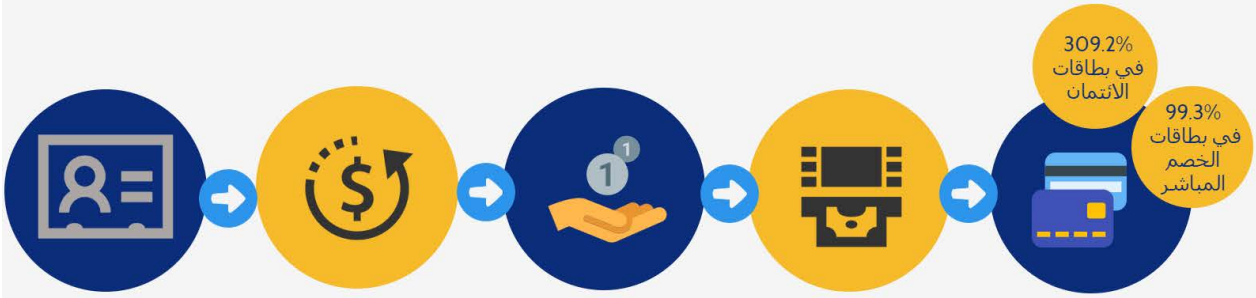
الزيادة في عدد فروع ومكاتب المصارف



نسبة القروض إلى الودائع



1755 وظيفة جديدة في القطاع المصرفي



47.3%
في الحسابات البنكية

78.1%
في الودائع

217.8%
في التسهيلات

175.6%
في الصرافات الآلية

211.1%
في بطاقات الصراف الآلي

372%
في نقاط البيع

مؤشرات النمو لمؤسسات الاقراض المتخصصة
*للفترة 2009-2014

147.5%
في عدد المقترضين

143.2%
في اجمالي التسهيلات

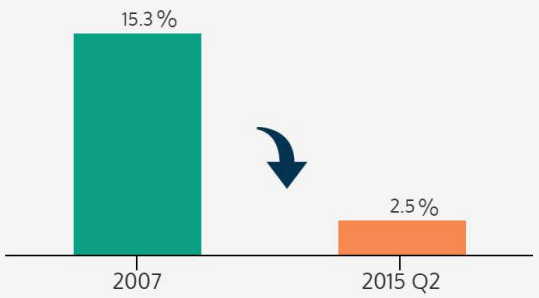
All Rights Reserved, Palestine Monetary Authority (PMA), © 2015

www.pma.ps

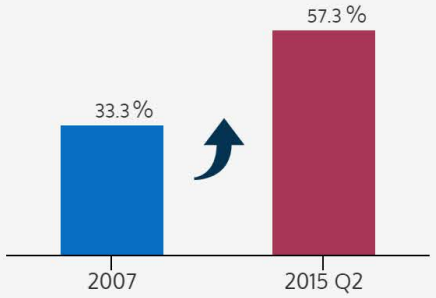
مؤشرات الاستقرار المالي في فلسطين

2007 - 2015 Q2

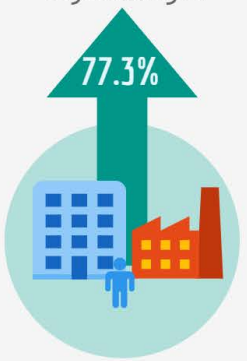
انخفاض التسهيلات المتعثرة إلى اجمالي القروض



ارتفاع اجمالي القروض إلى الودائع



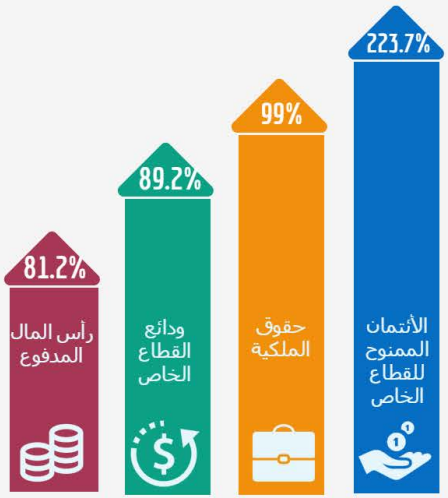
النمو في اجمالي اصول المصارف



نسبة كفاية رأس المال

17.1%

رأس المال التنظيمي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر



All Rights Reserved, Palestine Monetary Authority (PMA), © 2015

الفصل الرابع

التطلعات المستقبلية

تشكل الأهداف قصيرة وطويلة الأجل محور تطلعات سلطة النقد المستقبلية، والتي تسعى إلى استكمال منجزات ومتطلبات الوصول إليها وتحقيقها، وذلك من خلال استكمال بعض المشاريع التي بوشر في تنفيذها خلال المرحلة السابقة، أو الدخول في مشاريع منجزات جديدة ضرورية لتحقيق تلك الأهداف.

وبهدف تعزيز الاستقرار المالي والنقدي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، تتطلع سلطة النقد نحو مزيد من التدعيم للإطار التنظيمي والرقابي، وتعزيز البنية التحتية للقطاع المالي والحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي الفلسطيني، والعمل على توفير عناصر سياسة نقدية سليمة. وفي هذا السياق تتطلع سلطة النقد خلال الفترة القريبة القادمة إلى ما يلي:

إنجاز قانون البنك المركزي

عكفت سلطة النقد منذ العام 2007 وبالتعاون مع العديد من الخبراء المختصين (خاصة صندوق النقد الدولي والبنك المركزي الأوروبي) على إعداد مسودة قانون جديد (قانون البنك المركزي الفلسطيني) ليحل محل القانون رقم (2) لسنة 1997، والذي من المتوقع أن يتم إقراره وفق القنوات الرسمية المعتادة. وتمهيداً لهذه الغاية، عقدت سلطة النقد بتاريخ 26/3/2015 ورشة عمل شارك فيها مختلف الجهات ذات العلاقة (وزارات ومؤسسات وهيئات حكومية، وممثلون عن القطاع الخاص، وأكاديميون، ومنظمات المجتمع المدني، وصندوق النقد الدولي).

وتم خلال هذه الورشة تعريف المشاركين بأهمية التشريع المقترح، الذي يشكل البنية القانونية الأساسية لتحول سلطة النقد إلى بنك مركزي عصري كامل الصلاحيات، وذلك بتضمينه الأسس القانونية الكفيلة بتمكين سلطة النقد من إدارة وإصدار عملة وطنية وتنفيذ سياسة نقدية سليمة (بما يتضمنه من أحكام تنظم عملية إصدار العملة وإدارتها)، إضافة إلى القيام بواجبها كوكيل ومستشار مالي للدولة الفلسطينية المرتقبة. كما يضمن القانون الجديد استقلالية سلطة النقد في مجال اختصاصها، بالإضافة إلى مراعاة قضايا الحوكمة والمساءلة والشفافية، التي تتوافق مع أفضل المبادئ والممارسات الدولية.

كما يتضمن هذا التشريع أحدث الممارسات العملية، وذلك بتضمينه أحكاماً حول نظم المدفوعات الحديثة، ومعالجة مشاكل البنوك. وتوضيح لمسؤوليات كل من سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال فيما يتعلق بترخيص وتنظيم الشركات المالية، وكذلك مع وزارة المالية فيما يتعلق بتحديد نظام سعر الصرف وإدارة الدين العام. ويهدف هذا التشريع لسد الفجوات القائمة ومعالجة عدم التناسق في التشريع الحالي والتعليمات التطبيقية.

ومع إقرار هذا القانون، تكون سلطة النقد / البنك المركزي الفلسطيني قد امتلك كامل المهام والصلاحيات التي يمارسها أي بنك مركزي حديث وفعال في مجال المحافظة على الاستقرار المالي والنقدي على حد سواء، وليكون قادراً على القيام بدور أساسي في دفع عجلة النمو والتطور الاقتصادي لدولة فلسطين المستقلة ذات السيادة.

الإطار الرقابي لسلطة النقد

استكمالاً لجهود سلطة النقد في مجال تطبيق متطلبات بازل (II و III) ولاحقاً للمرحلة الثانية التي بدأت في العام 2014، من المتوقع أن يتم خلال الفترة القادمة الشروع في تنفيذ المرحلة الثالثة من هذا المشروع، والمتمثلة في نظام تقييم المخاطر (Risk Assessment System–RAS)، حيث يجري العمل في الفترة الحالية على إعداد مسودة التعليمات ذات العلاقة والخطوط الأساسية للنظام الآلي المنوي استحداثه لهذه الغاية.

كما تسعى سلطة النقد كذلك إلى تعزيز استخدام أدوات السياسة الاحترازية الكلية، بشكل يتناسب وطبيعة الأزمات، واتخاذ الإجراءات المناسبة لإدارة مثل هذه الأزمات، كما حدث إبان العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في صيف عام 2014.

واستكمالاً لجهودها في مجال تفعيل الأطر الرقابية لمؤسسات الإقراض المتخصصة، وبعد الانتهاء من إعداد نموذج موحد للبيانات المالية والإحصائية (Call Report)، وتطوير دليل للتحليل المكتبي للرقابة على هذه المؤسسات، تعكف سلطة النقد في الوقت الراهن على إعداد دليل للرقابة الميدانية، يستخدم في جولات التفتيش الميداني على هذه المؤسسات، والتي من المتوقع الشروع في تنفيذها في المستقبل القريب.

البنية التحتية للقطاع المصرفي

تسعى سلطة النقد خلال الفترة القادمة إلى مزيد من التدعيم للبنية التحتية للقطاع المصرفي، وذلك من خلال استكمال متطلبات إنشاء مقسم آلي وطني (المفتاح الوطني) لربط كافة الصرافات الآلية ونقاط البيع في قاعدة بيانات موحدة، تشجع المصارف العاملة في فلسطين على إصدار بطاقات الدفع الدائنة والمدينة بتكاليف منخفضة نسبياً، وزيادة انتشار نقاط البيع وبطاقات الدفع المسبق والتشجيع على استخدامها، الأمر الذي يتيح الإمكانية لكافة الشرائح الاجتماعية من الوصول إلى الخدمات المصرفية خاصةً في المناطق النائية والبعيدة. ويتوقع خلال العام 2015 أن يتم إطلاق وبدء العمل التجريبي بهذا المفتاح.

كما تسعى سلطة النقد إلى تطوير وتوفير مزيد من وسائل الدفع الإلكترونية الحديثة وقليلة المخاطر، التي تتوافق مع معايير قاعدة «اعرف عميلك» من جهة، وتكون فعالة في الوصول إلى مختلف الشرائح الاجتماعية من جهة أخرى. ولهذه الغاية، تعكف سلطة النقد على استكمال تنفيذ برنامج تسوية المدفوعات من خلال استخدام الأجهزة الخلوية، إذ من المتوقع أن يتم خلال الفترة القادمة العمل مع شركات الدفع العالمية لدراسة إمكانية تطبيق خدمات الدفع من خلال الهاتف المحمول في دفع الفواتير والمدفوعات الحكومية من ضرائب ورسوم وغيرها، وذلك من خلال توقيع مذكرات تفاهم ووضع خطة عمل للتطبيق.

كما تسعى سلطة النقد إلى ربط كبرى مؤسسات القطاع الخاص والهيئات المحلية بنظام المعلومات الائتمانية، وذلك على غرار ربط المجلس الفلسطيني للإسكان وبعض شركات مبيعات التجزئة (شركة سبيتاني)، الأمر الذي يسهم في خفض المخاطر الائتمانية في المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة.

وضمن خططها المستقبلية تسعى سلطة النقد إلى إتاحة خدمة الاستعلام للمواطنين، الأفراد أو الشركات غير المنضمين رسمياً لنظام معلومات الائتمان، مما يمكنهم من معرفة تصنيف العميل على نظام الشيكات المعادة، وبالتالي معرفة سلوك الشخص أو الشركة التي تتعامل بالشيكات قبل قبول شيكات منهم.

أما على مستوى تحسين النفاذ إلى الخدمات المالية، فتسعى سلطة النقد خلال الفترة القادمة إلى تكثيف حملات التوعية والتثقيف المصرفي، بهدف تعزيز الاشتمال المالي، تمهيداً للوصول إلى الاستراتيجية الوطنية للاشتمال المالي.

إصدار وإدارة أدوات الدين المختلفة

تسعى سلطة النقد وضمن جهودها وخططها المستقبلية في مجال تعزيز الاستقرار المالي وتشجيع النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة إلى إصدار شهادات إيداع، تسوق للمصارف العاملة في فلسطين. وتهدف سلطة النقد بإصدارها شهادات الإيداع إلى تحقيق أكثر من غاية وهدف، فبالإضافة إلى تعزيز الاستقرار المالي، فهي تسعى أيضاً لتطوير السوق المالي وتوفير السيولة الضرورية على المستوى اليومي في نظام المدفوعات. فهذه الأداة توفر شكلاً من أشكال الضمانات التي يمكن للمصارف إيداعها لدى سلطة النقد عند الحصول على قروض يومية عند الضرورة. وفي نفس الوقت، تساعد على تطوير سوق ما بين المصارف من خلال تمكين المصارف من إقراض بعضها البعض مقابل هذه الضمانات (شهادات الإيداع).

ومع إصدار هذه الشهادات تكون سلطة النقد قد تولت زمام المبادرة في تطوير السوق النقدي من جهة، والمساهمة على نطاق أوسع في تنمية الأسواق المالية في فلسطين من جهة أخرى. وكذلك في إيجاد أداة من أدوات السياسة النقدية، التي يمكن لها أن تؤثر على أسعار الفائدة في السوق المحلي، حتى في حال عدم وجود عملة وطنية، وذلك عن طريق توفير سعر طوعي (مؤشر) للفائدة يصعب على المصارف تجاهله. كما أن وجود شهادات الإيداع يمكن له أن يسهم في تعزيز قدرة سلطة النقد على إدارة السيولة من خلال حقن أو امتصاص فائض السيولة من النظام.

من ناحية أخرى، لا تزال سلطة النقد تحث الحكومة الفلسطينية على التحول من الاقتراض المباشر من المصارف، إلى الاقتراض غير المباشر من خلال سندات حكومية تصدرها وزارة المالية، وتتولى إدارتها سلطة النقد. وفي هذا السياق، تعتبر موافقة مجلس الوزراء الفلسطيني على إصدار السندات الحكومية في نيسان 2014، إنجازاً كبيراً للحكومة الفلسطينية ولسلطة النقد حيث أنه لأول مرة منذ عام 1947 سيتم إصدار سندات حكومية باسم دولة فلسطين. وفي المرحلة الأولى سيتم إصدار سندات حكومية بقيمة 100-200 مليون دولار (توريق للديون الحكومية الحالية والقائمة تجاه المصارف المرخصة)، بآجال استحقاق مدتها 3 سنوات، يتم تداولها بين المصارف فقط، مما سيحفز سوق ما بين البنوك، ويعزز من الاستقرار المالي وثبات واستقرار نظام المدفوعات «البراق» للتحويلات عبر المصارف. كما سيساعد الحكومة في إدارة الدين العام بشكل أفضل. وهذا الإصدار لن يزيد من مديونية الحكومة، كما لن يترتب عليه أية مخاطر إضافية على الحكومة والجهاز المصرفي.

ويعتبر قرار إصدار السندات أداة تساعد في المستقبل على تطوير السياسات النقدية في فلسطين. كما ستعمل هذه الخطوة على تقليل الاعتماد على التمويل الخارجي من جهة، والتوجه نحو الاقتصاد المحلي في تمويل عملية التنمية الاقتصادية من جهة ثانية. كما ستؤدي إلى تعزيز الاستقرار المالي أيضاً من عدة جوانب:

- التزام الحكومة بآجال استحقاق السندات يعزز الثقة في الديون الحكومية، مما يمكن الحكومة من الحصول على الموارد المالية اللازمة لها بتكلفة أقل من خلال عمليات المزاد العلني للسندات وخلق التنافسية بين المصارف، الأمر الذي سيؤدي إلى تخفيض معدلات الفائدة على هذه السندات.
- تعزيز الدور الذي تقوم به سلطة النقد في إطار تحولها إلى بنك مركزي كامل الصلاحيات، من خلال إيجاد أداة من أدوات السياسة النقدية، باعتبارها الجهة المكلفة قانوناً بإدارة عملية الاكتتاب في هذه السندات، وارتباط ذلك مستقبلاً بعملية إدارة السياسة النقدية.
- تنشيط سوق ما بين المصارف، والأثر الإيجابي لذلك على كفاءة إدارة السيولة، وامتصاص الفوائض المالية في القطاع المصرفي، واستغلالها داخل الاقتصاد المحلي، وتجنب مخاطر المديونية الخارجية التي تعتبر من أكبر الأعباء الواقعة على اقتصادات الدول النامية. أي استغلال المدخرات المحلية في تمويل احتياجات القطاع العام والخاص، وهذا يعكس كفاءة أكبر لعملية الوساطة التي يقوم بها القطاع المصرفي الفلسطيني.

- تخفيض حجم المخاطر التي قد يتعرض لها النظام المصرفي جراء الاقتراض المباشر للحكومة من المصارف. نظراً لكون السندات قابلة للتداول من جهة، كما أن درجة التزام الحكومة بسداد هذه السندات يعتبر مؤشراً هاماً على توجه المصارف لحيازة هذه السندات مستقبلاً من جهةٍ أخرى، مما سيجعل الحكومة أكثر اهتماماً وكفاءة في إدارة الدين العام، حتى ترسخ ثقة المصارف بهذه السندات، لكي تتمكن من الحصول على التمويل اللازم بأقل تكلفة ممكنة كما سبق أن ذكر.

لكن من ناحية أخرى، تبقى هذه الفوائد لإصدار السندات الحكومية في مجال تعزيز الاستقرار المالي رهناً بكفاءة إدارة الدين العام، ووضع الضوابط القانونية لاقتراض الحكومة، والتخطيط المالي السليم للموازنة، بما يكفل الالتزام الكامل بآجال استحقاق السندات الحكومية في حال إصدارها.

تحويلات المغتربين

تسعى سلطة النقد ضمن خططها وجهودها المستقبلية، وبهدف تفعيل دورها في التنمية المستدامة وسياسات الاقتصاد الكلي، إلى الشروع في تنفيذ مشروع مراقبة وتجميع البيانات المتعلقة بتحويلات المغتربين (فلسطينيي المهجر)، وذلك من خلال الاستفادة من الخبرات الدولية في هذا المجال. ولهذه الغاية، تم تشكيل لجنة داخل سلطة النقد تتولى عملية دراسة آليات ووسائل تدفق هذه التحويلات، واقتراح السبل المناسبة للتعامل معها، وذلك نظراً للدور الحيوي الذي تلعبه هذه التحويلات في مجال التنمية المستدامة. فهذه التحويلات تشكل مصدراً لتمويل التنمية بدون مقابل، كما أنها تتصف بالاستمرارية والاستدامة، وذلك بخلاف الأنواع الأخرى من التدفقات النقدية.

الفصل الخامس

الخلاصة

عملت سلطة النقد من خلال مباشرتها التحول الهيكلي على تعزيز قدراتها الذاتية في مجالات تكفل لها حسن الإشراف على الجهاز المصرفي، وإسداء المشورة الاقتصادية للدولة، وإدارة نظام المدفوعات، على أن يلي ذلك الاستعداد لإصدار وإدارة العملة الوطنية في حال تطورت الأوضاع السياسية بهذا الاتجاه. وتضمن مشروع إعادة الهيكلية تعزيز استقلالية سلطة النقد في القانون، وإعادة تنظيم بعض الدوائر فيها، وتغيير نمط الإدارة باعتماد مبدأ تفويض الصلاحيات والمساءلة، واعتماد نظم موثوقة لتحديد الكفاءات، والمنافسة وحسن الأداء كمقياس للترقية، وترشيد الكادر ورفع مستوى فعاليته، مدعوماً بنظم التطوير والتدريب المتواصل لتأمين المهارات المطلوبة.

وقد عكس هذا التنظيم، كما مهد السبيل لاستكمال بنية بنك مركزي حديث يتمتع بكامل الصلاحيات، وذلك من خلال استكمال المهام الأساسية القائمة بإنشاء وإعادة هيكلة الدوائر والأقسام المختلفة، سعياً لتحقيق الأهداف التالية:

1. تنظيم مكتب المحافظ بشكل متسق للتعامل بفعالية مع القضايا والمهمات ذات الطابع الاستراتيجي والتنظيمي.
2. تحديد المهام الأساسية للبنك المركزي بوضوح ضمن مجموعتين رئيسيتين: مجموعة الاستقرار النقدي، ومجموعة الاستقرار المالي.
3. تجميع المهام المساندة بشكل متسق ضمن المجموعة الإدارية.

وفي سبيل توسيع مسؤوليات سلطة النقد، التي انحصرت آنذاك ببعض المهام الجزئية للبنوك المركزية، وبدرجة أساسية في الاستقرار المالي، في حين أن البنك المركزي كامل الصلاحيات يعنى بتحقيق الاستقرار المالي إلى جانب الاستقرار النقدي (تعرف البنوك المركزية عادة باهتمامها بتنفيذ السياسة النقدية، وبشكل أكثر تحديداً، بقدرتها على التحكم في التضخم والمحافظة على قيمة العملة الوطنية). فقد عملت سلطة النقد على بناء قدراتها الذاتية للاضطلاع بمسؤوليات السياسة النقدية المرتقبة، إلى جانب القيام بالمهام المساندة الاعتيادية، كأي مؤسسة حديثة، كإدارة مواردها المالية والبشرية، والمعلوماتية، وعلاقاتها الخارجية وخدمات الدعم العامة.

ولتحقيق ذلك، انطلقت سلطة النقد من خلال توفير بعض المتطلبات الضرورية للمحافظة على الاستقرار النقدي (النجاح في إدارة نظام السياسة النقدية)، من بينها تأمين وحماية الاستقرار المالي والمحافظة عليه (الحفاظ على سلامة وفعالية الجهاز المصرفي ونظام المدفوعات)، خاصة وأن وجود جهاز مصرفي ونظام مدفوعات فعال يعتبر بمثابة الآلية التي يتم من خلالها تنفيذ السياسة النقدية وقراراتها. وكانت نقطة البداية في البناء على ما هو قائم أساساً في سلطة النقد في مجال الاستقرار المالي، وتحديداً المحافظة على سلامة وأمن الجهاز المصرفي، وإنشاء نظام مدفوعات حديث وآمن وفعال، حيث تم إعادة هيكلة دائرة الرقابة والتفتيش، وإنشاء دائرة لنظم المدفوعات، ودائرة الموارد البشرية باعتبار أنها دوائر لها الأولوية. وفي مرحلة لاحقة تم إعادة هيكلة الدوائر الأخرى وتحديثها بما يتوافق مع الهيكل التنظيمي المقترح حول مستقبل سلطة النقد. إضافة إلى بناء دوائر جديدة تساعد في تنفيذ السياسة النقدية.

كما كان من بين الأمور الأخرى التي استدعت الاهتمام في وقت مبكر، إعداد وإقرار التشريعات الجديدة، بما فيها القانون الجديد لسلطة النقد، وقانون المصارف، إضافة إلى قانون مكافحة غسيل الأموال. فهذه القوانين مجتمعة، توفر الحداثة، والشمولية، والأطر الفعالة للاستقرار المالي والنقدي.

إن القيام بعملية التحول من سلطة عادية إلى بنك مركزي كامل الصلاحيات، يتطلب استخدام محافظ ومجلس إدارة سلطة النقد صلاحياتهم لتعزيز الثقة المحلية والدولية في سلطة النقد والنظام المالي، وذلك من خلال العمل على:

- تهيئة بيئة مناسبة لاستقرار الأسعار والاستقرار المالي للمساعدة في دعم النمو الاقتصادي، والاستثمار، والعمالة.
- توفير بيئة منظمة تقود إلى السلامة، وإدارة المخاطر، والفعالية، والمنافسة، واستحداث مؤسسات مالية وفق أفضل المعايير الدولية.
- تطوير نظام حديث وآمن لتسوية المدفوعات وأدوات الدين العامة والخاصة.
- تلبية احتياجات المواطنين من العملة.
- العمل ضمن إطار من الانفتاح، والشفافية، والمساءلة، لضمان الاستخدام المسؤول للموارد وتعدد الآراء.
- تعزيز العلاقة مع الجهاز المصرفي وغيره من المؤسسات الخاضعة لرقابة سلطة النقد لتحسين عملية الوساطة المالية، وتوفير البيئة المنظمة لتعزيز ثقة المدخرين، وتشجيع المؤسسات المالية على تطوير مزيد من الخدمات المنافسة لتسهيل الاستثمار. وكذلك المحافظة على علاقات وثيقة وتعاون بناء مع السلطات التنظيمية الأخرى من أجل تشجيع النمو المستدام وتنويع القطاع المالي.
- المحافظة على علاقات بناءة مع السلطات المجاورة والمنظمات الدولية لتشجيع التدفق الحر للتجارة الدولية، والاستثمار، وتبادل العملات والمدفوعات، والمعاملة العادلة والفعالة للمؤسسات عبر الحدود، وتفادي التوتر في الإدارة المالية والنقدية.
- اتخاذ الإجراءات الضرورية لاستمرار المحافظة على سياسة نقدية، في حال إصدار عملة وطنية، مناسبة للأوضاع الفلسطينية وتوجيهها نحو تحقيق استقرار الأسعار والمحافظة على قيمة العملة الوطنية.

وقد لجأت سلطة النقد إلى أسلوب التدرج والتسلسل في إحداث التغييرات المطلوبة لتحويلها إلى بنك مركزي كامل الصلاحيات، وذلك بغية التأكيد على أن هذه الجهود موجهة نحو غايتها النهائية. لذلك فقد عملت سلطة النقد بشكل متأني ومرحلي لتنفيذ المكونات الضرورية التالية:

1. **الإطار العام للاستقرار المالي**، الذي يشمل:
   - نظام مراقبة يرقى لمعايير السلامة المطبقة في مبادئ بازل (II و III).
   - معالجة مشاكل البنوك القائمة وتعزيز الوضع المالي للجهاز المصرفي.
   - تنمية القدرات الذاتية في مجال تحليل السلامة الكلية، وإدارة المخاطر، والاستخدام الفعال لنظم الإنذار المبكر.
2. **كامل مهام نظام المدفوعات**، التي تشمل:
   - نظام الرسائل الإلكترونية بما يتوافق مع المعايير الدولية الحالية.
   - المقاصة الآلية (ACH).
   - نظام تسوية المدفوعات الإجمالية الفوري (RTGS) لضمان السلامة والفعالية والتأكد من إتمام الصفقات.
   - نظام إيداع مركزي إلكتروني لسندات المؤسسات الخاصة والعامة.
3. **المحافظة على استقرار الأسعار**، بمساعدة:
   - الأبحاث التحليلية لمواضيع ذات صلة بالسياسة الاقتصادية الكلية ونشر نتائجها.
   - تطوير أدوات مناسبة لتنفيذ السياسة، أو لاستخدامها في نظم السياسة النقدية في المستقبل.

- تقييم دوري لآفاق التضخم وتأثيراته على السياسة.
- استخدام وسائل فعالة تتيح إسداء المشورة للحكومة حول السياسات المالية والاقتصادية.

ولتحقيق هذه الأهداف كان لا بد من إجراء إعادة تنظيم لسلطة النقد من حيث هيكلها، وأعمالها، بغية تمكينها من التركيز على التحديات الجديدة، ولتكون فعالة، ومنفتحة ومساءلة وفقاً لأفضل المعايير الدولية. كما تطلب تحقيق هذه الأهداف أيضاً توفير كادر من الموظفين بكفاءة عالية، ونظام رواتب مناسب، واستخدام أحدث التقنيات، وإجراء بعض التعديلات في الإطار القانوني للسلطة والتشريعات المتعلقة بالنظام المالي.

بشكل عام، حققت سلطة النقد خلال السنوات القليلة الماضية نقلة نوعية مميزة على صعيد بنائها المؤسسي، وعلى صعيد العمل المصرفي في فلسطين، وذلك من خلال العديد من الإنجازات في مختلف الميادين والمجالات ذات العلاقة بطبيعة عملها ومهامها. وقد نالت هذه المنجزات إعجاب وتقدير العديد من الخبراء والمؤسسات الدولية والإقليمية على حد سواء وفي أكثر من مناسبة، ولتكون بمثابة شهادة حقيقية على إنجازات سلطة النقد ومهنيتها العالية كمؤسسة وطنية تنافس مثيلاتها في دول العالم المتقدم.

وفي هذا السياق، أشاد صندوق النقد الدولي في تقريره الذي صدر أواخر آذار 2011[15]، بمستوى جاهزية سلطة النقد للتحول إلى بنك مركزي عصري. وتحدث التقرير عن الإصلاحات المؤسسية التي نفذتها سلطة النقد منذ عام 2007، وإعادة الهيكلة التي مكنتها من تحقيق المهام الأساسية التي تضطلع بها البنوك المركزية.

كما أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية في تقريرها الذي أعدته وزارة التخطيط والتنمية الإدارية[16] بشأن إنجازات خطة الإصلاح والتنمية (2008-2010) بأن سلطة النقد تمثل قصة نجاح متميزة، حيث شهدت خلال السنوات الأخيرة تحولاً نوعياً في أدائها ومنهجها ضمن استعدادها للتحول إلى بنك مركزي. وأشار التقرير بأن التطورات شملت الجوانب التشريعية والتنظيمية لبيئة العمل المصرفي وفق أفضل الممارسات الدولية، وأن سلطة النقد تواصل جهودها لتعزيز استقرار الجهاز المصرفي وتطوير أدائه، حيث نجحت في معالجة البنوك الضعيفة، من خلال تصفية بعضها ودمج بعضها الآخر بمصارف أخرى. كما نوه التقرير إلى إطلاق سلطة النقد لخدمة المعلومات الائتمانية الإلكتروني، الذي صنف (بعد تطويره في العام 2010) في المركز الأول على مستوى الدول العربية وحوض البحر المتوسط، والثاني بعد المكتب الماليزي.

كذلك أثنى البنك الدولي مجدداً في تقرير رفعه إلى لجنة تنسيق مساعدات الدول المانحة لمؤتمرها المنعقد في نيويورك بتاريخ 22/9/2014 على دور سلطة النقد في إدارة وتنظيم القطاع المصرفي، وخصوصاً فيما يتعلق بإدارة الأزمات والتي كان آخرها خلال العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، والإجراءات التي اتخذتها سلطة النقد للتعامل مع الآثار الناجمة عن العدوان. وقال تقرير البنك الدولي أنه على الرغم من الخسائر الكبيرة في غزة، فإن القطاع المصرفي لا يزال معافى بفضل جهود سلطة النقد التي تقوم بتنظيم عمله بشكل جيد، وتمكنت بثبات من بناء قدرات بنك مركزي، منوهاً إلى أن سلطة النقد تراقب بعناية أية مخاطر محتملة قد تنشأ جراء تزايد تعرُّض القطاع المصرفي بسبب قروض السلطة الوطنية وموظفي القطاع العام. وكان البنك الدولي قد أكد في تقارير سابقة أن سلطة النقد طبقت خلال السنوات الأخيرة الإجراءات التنظيمية الهادفة إلى بناء نظام مصرفي عصري، وتبنت المعايير التنظيمية المعمول بها عالمياً كتلك المتعلقة بتصنيف القروض، والحوكمة، وإجراءات الترخيص، وإدارة المخاطر، وكفاية رأس المال، بالإضافة إلى تطبيقها لقانون مكافحة جريمة غسل الأموال وفق المعايير المعمول بها دولياً.

15 Macroeconomic and Fiscal Framework For The West Bank and Gaza: Seventh Review of Progress, IMF, Brussels, April 13, 2011.

16 وزارة التخطيط الفلسطينية، إنجازات خطة الإصلاح والتنمية (2008-2010)، 19 نيسان 2011.

الملاحق

ملحق (1): الموقع الإلكتروني لسلطة النقد

تستخدم سلطة النقد موقعها الإلكتروني كمنبر حي لنشر معلومات دقيقة وآنية حول سلطة النقد، والجهاز المصرفي، والاقتصاد الفلسطيني، بما في ذلك التقارير والنشرات الدورية المختلفة لسلطة النقد، والأبحاث والدراسات وأوراق العمل، وخطابات وتصريحات المحافظ، والبيانات الصحفية، والمقتطفات الإعلامية، بما يتوافق مع سياسة سلطة النقد الإعلامية.

وفي هذا السياق، تمكنت سلطة النقد من تطوير وتعميق قدراتها البحثية والمعلوماتية لتشمل مدخلات ومخرجات الاقتصاد الفلسطيني، وتطوير نماذج اقتصادية قياسية خاصة للاقتصاد الكلي، وذلك بهدف الارتقاء بمستوى المواضيع التي تعالجها ومخرجاتها إلى المستوى الذي يتماشى مع المواضيع التي تعالجها البنوك المركزية الأخرى، بما في ذلك تقارير السياسة النقدية. وإعداد تقارير شاملة حول كافة جوانب الاقتصاد ذات العلاقة بالتضخم ومشكلات الاقتصاد الكلي، وذلك بهدف مساعدة سلطة النقد على القيام بوظيفتها المتعلقة بتقديم المشورة الاقتصادية للسلطة الفلسطينية.

واستناداً إلى السياسة الإعلامية العامة لسلطة النقد، يتم توفير وإتاحة المعلومات والبيانات الموثوقة والأبحاث والتقارير الاقتصادية والمالية والمصرفية المبنية على التحليل والمراقبة للباحثين والمهتمين بالشأن الاقتصادي الفلسطيني وقطاعاته المختلفة، وفق أعلى درجات المصداقية والشفافية. وبموجب هذه السياسة، أصبح يعلن عن جميع منشورات سلطة النقد في بيان صحفي وتنشر على الموقع الإلكتروني، إلى جانب توزيعها على قائمة مراسلات سلطة النقد المعتمدة سواء على شكل نسخ إلكترونية أو نسخ مطبوعة أو الاثنتين معاً، إضافة إلى توزيع بعضها على أعضاء مجلس إدارة سلطة النقد في اجتماعاتهم الدورية.

وقد انعكس هذا التطور في المستوى العالي والتقدير المهني الذي حظيت به منشورات سلطة النقد، وما تضمنته من تحاليل نوعية تتوافق مع المستويات الدولية. ولم تعد تقتصر منشورات سلطة النقد على بعض التقارير والنشرات الإحصائية العامة، بل تعددت وأصبحت أكثر تخصصاً وعمقاً. وتشمل المخرجات الدورية المنتظمة ما يلي:

- **التقرير السنوي**

تقرير دوري سنوي يسلط الضوء على التطورات الاقتصادية العالمية والإقليمية والمحلية. ويحظى هذا التقرير بأهمية خاصة كونه ينفرد بتخصيص مساحة كبيرة لتسليط الضوء على أهم إنجازات سلطة النقد وانعكاساتها على أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني. كما يتضمن نتائج التنبؤات التي تصدرها سلطة النقد حول مختلف المؤشرات الاقتصادية في هذا التقرير.

- **تقرير الاستقرار المالي**

تقرير دوري سنوي يركز على نشر المعرفة وزيادة الوعي والفهم بالمواضيع المتعلقة بالاستقرار المالي في فلسطين، من خلال التطرق إلى المخاطر المحيطة بالعمل المصرفي بشكل خاص وبمؤسسات النظام المالي الأخرى بشكل عام، والأدوات المستخدمة لتحسين

الأداء. كما يركز هذا التقرير على استعراض الإجراءات التي تم اتخاذها في شتى المجالات، والتي من شأنها تخفيف المخاطر على مؤسسات القطاع المالي وبالتالي تعزيز الاستقرار المالي.

وفي هذا السياق، بدأت سلطة النقد بإجراء اختبارات التحمل بهدف التعرف على المخاطر التي قد تواجه المصارف العاملة في فلسطين تحت سيناريوهات معينة، مما يجعل المصارف وسلطة النقد قادرة على وضع سياسات احترازية تمكن المصارف من تجاوز المخاطر التي تنتج عن تلك السيناريوهات حال وقوعها. يأتي ذلك في اطار الاهتمام الدولي الكبير باختبارات التحمل المالي باعتبارها أحد الأدوات الهامة في إدارة المخاطر، سواء من قبل المصارف أو الجهات الرقابية والإشرافية كجزء من إدارتها الشاملة للمخاطر، خاصة وأن هذه الاختبارات توفر صورة عن الوضع الذي سيكون عليه المصرف تحت ظروف معينة.

وشملت هذه الاختبارات، اختبار لقياس مدى مرونة المصارف العاملة في الاقتصاد الفلسطيني على تحمل حدوث صدمات سلبية على مستوى الاقتصاد الكلي. واستخدمت مخصصات القروض كمقياس للتعثر المالي، في حين تم اختيار عدة متغيرات على مستوى الاقتصاد الكلي لقياس تأثيرها على هذه المخصصات، تمثلت في معدل النمو في الناتج المحلي، وسعر الفائدة على الودائع والقروض للعملات الرئيسية الثلاث المتداولة في الاقتصاد الفلسطيني، وأسعار الصرف لكلٍ من الدولار الأمريكي والدينار الأردني مقابل الشيكل الإسرائيلي، وأسعار الصرف الفعلية الحقيقية (REER) والاسمية (NEER)، بالإضافة لمعدل التضخم. وقد أجريت الاختبارات وفقاً لسيناريوهين: السيناريو الأساس، والسيناريو المتشائم. كما شملت هذه الاختبارات أيضاً، اختبار لقدرة المصارف العاملة في فلسطين على تحمل انهيار إحداها. وقد أظهرت نتائج هذه الاختبارات حصانة ومتانة الجهاز المصرفي الفلسطيني بشكل عام.

♦ تقرير التضخم

تقرير دوري ربعي يعنى برصد وتحليل العوامل المؤثرة بالتضخم في فلسطين والتنبؤ بآفاقه المستقبلية من خلال نموذج قياسي، وذلك وفقاً لما أشارت إليه خطة التحول الاستراتيجي. كما يتولى هذا التقرير تحليل التطورات في أسعار السلع والخدمات، والتطورات النقدية المتعلقة بأسعار الفائدة وأسعار صرف العملات المتداولة في فلسطين.

♦ تقرير التطورات الاقتصادية

تقرير دوري ربع سنوي يسلط الضوء على أهم التغيرات والتطورات الاقتصادية والمالية العالمية والإقليمية والمحلية، مع التركيز على الوضع الفلسطيني، استناداً إلى العديد من البيانات والمؤشرات التي تتولى إصدارها مصادر مختلفة، أهمها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وهيئة سوق رأس المال وغيرها من المصادر.

♦ تقرير استدامة المالية العامة والدين العام الحكومي

تقرير دوري نصف سنوي يعنى بتطورات المالية العامة وأدائها، وذلك من خلال تحليل تفصيلي للتطورات الهيكلية في بنود الموازنة، بما في ذلك الإيرادات والمنح، النفقات العامة، الفائض/العجز المالي، والمتأخرات وانعكاساتها على استدامة المالية العامة. كما يتناول هذا التقرير تحليل أهم مكامن الخطر المرتبطة بوضع المالية العامة بشكل عام (إيرادات المقاصة، والمساعدات الخارجية، والاقتراض من الجهاز المصرفي). كذلك يتولى هذا التقرير أيضاً تحليل تطورات الدين العام وقدرة الحكومة على الاستمرار في الاستدانة، وخصوصاً من الجهاز المصرفي، وتأثير ذلك على استدامة الدين العام وقدرة الحكومة الفلسطينية على إدارته والتعامل معه. ويوفر التقرير تحليلاً لأهم مؤشرات الدين العام وأسعار الفائدة على القروض الحكومية وخدمة الدين العام.

♦ ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي

بيان إحصائي دوري يعنى برصد علاقة الاقتصاد الفلسطيني مع العالم الخارجي. ويتم إعداده بالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويحظى هذا التقرير بأهمية خاصة كونه أحد العناصر الأساسية المستخدمة في تحليل الوضع الخارجي للدولة (منذ العام 2011 أصبح هذا البيان يصدر أيضاً بشكل ربعي). ويستخدم هذا البيان في إعداد تقرير الاستدامة الخارجية، الذي يعنى بتحليل القدرة التنافسية الخارجية لفلسطين على مستوى التطورات في القطاع الحقيقي (الحساب الجاري)، وعلى مستوى التطورات في القطاع المالي لدى الشركاء التجاريين الرئيسيين وبقية العالم (الحساب الرأسمالي والمالي). كما يتولى تحليل الاستدامة الخارجية وميزان الاقتصاد الكلي في فلسطين.

♦ مؤشر سلطة النقد لدورة الأعمال Business Cycle Index (PMABCI)

مؤشر دوري شهري يُعنى برصد التذبذبات في النشاط الاقتصادي من خلال النشاط الصناعي، وبشكل خاص التذبذبات في مستويات الإنتاج والتوظيف في القطاع الصناعي وانعكاسات ذلك على الاقتصاد الفلسطيني على مر الزمن (يوفر بيانات ومعلومات فورية حول اتجاه الاقتصاد ودورة الأعمال في لحظة معينة – تنبؤات قصيرة المدى)، وذلك من خلال الحصول على بيانات نوعية بشكل شهري عن طريق استقصاء آراء عينة ممثلة من أصحاب المنشآت الصناعية في فلسطين، ومن ثم تحويلها إلى مؤشرات كمية وفقاً للمعايير الدولية.

♦ نشرة الأسواق العالمية

نشرة دورية ربعية، تسلط الضوء بشكل أساسي على أهم التطورات في الأسواق العالمية والإقليمية والمحلية، وخصوصاً أسواق المال، والفائدة، والصرف، والأسهم والسندات، وأسواق السلع كالنفط والمعادن الثمينة، والغذاء.

♦ نشرة تطورات السيولة

نشرة دورية ربعية، تحليلية إحصائية، تسلط الضوء بشكل أساسي على وضع السيولة في فلسطين من خلال تحليل التطورات في مكونات السيولة المحلية والعوامل المؤثرة فيها، وذلك من منظور المسح النقدي.

♦ المسح النقدي

بيان إحصائي دوري يصدر شهرياً، ويتكون من ثلاثة أجزاء رئيسة: البنك المركزي (سلطة النقد)، والمصارف، والمؤسسات المالية الأخرى. ويتم فيه تبويب الموجودات والمطلوبات وفق الجهة والأداة المالية. ويرسل هذا المسح إلى صندوق النقد الدولي وفق نظام محدد وفي أوقات محددة، إلى جانب نشره على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد.

♦ مسح الاستثمار الأجنبي

مسح دوري سنوي يصدر بالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويعتبر هذا المسح الأداة الرئيسة المتاحة لتجميع البيانات الخاصة بوضع الاستثمار الأجنبي في فلسطين، وذلك من خلال تجميع تدفقات وأرصدة استثمارات المؤسسات الفلسطينية في الخارج وتدفقات وأرصدة الاستثمارات الأجنبية لدى المؤسسات الفلسطينية، إلى جانب الأصول والخصوم المالية الخارجية للمؤسسات الفلسطينية حسب النشاط الاقتصادي والدولة، والأساس الوظيفي، وبما يتسق تماماً مع العناصر الأساسية للحساب المالي في ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي.

♦ أسعار الصرف الفعلية

نشرة دورية شهرية تعنى بأسعار الصرف الفعلية، الاسمية والحقيقية، للعملات المتداولة في فلسطين. وتنحصر استخداماتها في الوقت الراهن في متابعة التطورات في مجال تنافسية فلسطين، ويتم الاستعانة بها في إعداد تقرير التضخم كأحد المؤشرات الدالة على تنافسية الصادرات الفلسطينية.

♦ النشرات الإحصائية

نشرة دورية (شهرية، وربعية، وسنوية) تعنى بكافة المؤشرات الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية بشكل عام، والمصرفية بشكل خاص، وذلك من خلال مجموعة من الجداول الإحصائية التي تحتوي على سلاسل زمنية لأهم المؤشرات ذات العلاقة.

وفي إطار تطوير مستوى البيانات الإحصائية وضمان شموليتها وحداثتها ودقتها، قامت سلطة النقد ومن خلال التعاون مع لجنة التنسيق والمتابعة الوطنية، بالعمل على انضمام فلسطين إلى معايير النشر (GDDS & SDDS) الصادرة عن صندوق النقد الدولي، والتي تمثل إطاراً لنشر وترويج البيانات الإحصائية من خلال مجموعة أساسية من المؤشرات المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي. كما تم، وبالتعاون مع صندوق النقد الدولي، إدراج صفحة إحصائية خاصة لفلسطين ضمن «التقرير الإحصائي المالي الدولي International Financial Statistics–IFS»، أسوة بالعديد من دول العالم.

وفي سياق تطوير قواعد البيانات، تم تطوير قاعدة بيانات (مؤقتة) على موقع سلطة النقد الإلكتروني، اشتملت على بيانات وسلاسل زمنية حول مختلف القطاعات الاقتصادية والمالية والمصرفية، لخدمة متطلبات سلطة النقد، ومختلف المؤسسات الرسمية والخاصة، بالإضافة للباحثين والأكاديميين والمهتمين بالشأن الاقتصادي الفلسطيني.

♦ مؤشرات السلامة المالية

بيان إحصائي دوري ربع سنوي، يتضمن مجموعة من المؤشرات المالية المعتمدة دولياً، والتي تعنى بمدى صحة وسلامة المؤسسات المالية. ويسلط هذا البيان الضوء على وضع السلامة الكلية والمخاطر في القطاع المصرفي، وتقييم ومراقبة نقاط قوة وضعف النظام المالي لتعزيز الاستقرار المالي بشكل عام وتقليل احتمالية فشل النظام المصرفي بشكل خاص. ويرسل هذا البيان إلى صندوق النقد الدولي وفق نظام محدد وفي أوقات محددة. ويعتبر إعداد هذه المؤشرات أحد الشروط الضرورية لانضمام فلسطين إلى معيار النشر الخاص (SDDS Plus) المتوقع في العام 2016.

♦ التنبؤات الاقتصادية

مخرجات إحصائية تعنى بالتنبؤ بالعديد من مؤشرات الاقتصاد الكلي، وذلك باستخدام مجموعة من النماذج والأساليب القياسية. وتتمثل هذه النماذج في:

- النموذج الهيكلي للاقتصاد الفلسطيني (نصف سنوي): يركز هذا النموذج على تحليل العلاقة بين المتغيرات الاقتصادية والعوامل التي تؤثر في مستواها واتجاهها، وقياس فاعلية وأثر السياسات المالية والاقتصادية المختلفة على الأداء الاقتصادي والتضخم وميزان المدفوعات. ويستخدم هذا النموذج للتنبؤ بالمؤشرات الرئيسة في الاقتصاد في المدى الطويل (للسنوات الثلاث القادمة) وضمن ثلاثة سيناريوهات مختلفة.
- البرمجة المالية (سنوي): يستخدم هذا النموذج بشكل أساسي لتوفير صورة متكاملة حول أداء الاقتصاد الكلي في ظل تناسق الأهداف الاقتصادية، إلى جانب استخدامه المحدود في عمليات التنبؤ.
- نموذج الصيغة المختزلة (Reduced Form Equation) (ربع سنوي): يستخدم هذا النموذج للتنبؤ بالناتج المحلي الإجمالي في المدى القصير (تنبؤات سريعة وقصيرة الأجل)، وذلك بالاعتماد على بعض المؤشرات سريعة الدورية (ربع سنوية أو شهرية).

- نموذج المحاكاة (An Econometric Simulation Model) (سنوي): يمزج هذا النموذج بين البرمجة المالية والنموذج الهيكلي للاقتصاد، وذلك من خلال تقسيم الاقتصاد إلى قطاعات رئيسية، وتحديد العلاقات بين المتغيرات الاقتصادية بناءً على النظريات الاقتصادية وتقديرها. ويستخدم هذا النموذج إلى جانب النموذج الهيكلي للاقتصاد الفلسطيني للتنبؤ بأهم مؤشرات الاقتصاد الكلي وفق سيناريوهات مفترضة.
- نموذج فجوة الإنتاج: تم بناء نموذج خاص يتواءم مع حالة فلسطين لقياس وتتبع فجوة الإنتاج والناتج المحتمل في الاقتصاد الفلسطيني وتوفير تقديرات موثوقة لفجوة الإنتاج، تمهيداً لاستخدامه إلى جانب مؤشرات أخرى لتحديد موقف السياسة النقدية في فترة زمنية معينة، خاصة وأن التحليل الاقتصادي لفجوة الإنتاج يحظى باهتمام كبير من قبل البنوك المركزية، كونها تعتبر مؤشراً هاماً على دورة الأعمال والضغوط التضخمية في الدولة.
- النموذج الاقتصادي الديناميكي: يوفر هذا النموذج مزيداً من الأدوات التحليلية في مجال الاقتصاد الكلي الداعم للسياسة النقدية، واستخدامها إلى جانب مؤشرات أخرى لتحديد موقف السياسة النقدية وآليات استجابتها المناسبة. وفي هذا السياق، تم التعامل مع نموذج Small Calibrated Structural Model لتوفير إجابات مناسبة حول وضع السياسة النقدية وآليات استجابتها المناسبة في لحظة معينة. ونموذج Dynamic Stochastic General Equilibrium Model لتوفير تنبؤات حول السياسة النقدية.

♦ المراقب الاقتصادي والاجتماعي

تقرير دوري ربعي يستعرض العديد من التطورات الاقتصادية والمالية والمصرفية والاجتماعية في فلسطين. ويصدر بالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومعهد ماس.

♦ خدمات الجمهور، بما في ذلك الخدمات المكتبية

تتولى سلطة النقد تأمين البيانات الإحصائية المتاحة حول العديد من المؤشرات الاقتصادية والمالية والمصرفية والاجتماعية في فلسطين للجهات المستفيدة محلياً، ولبعض المؤسسات الدولية والإقليمية كصندوق النقد الدولي، وصندوق النقد العربي، وجامعة الدول العربية على سبيل المثال. كما تتابع عمليات تحميل وتحديث كافة البيانات الإحصائية على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد. وفي ذات السياق، تتولى المكتبة التواصل مع أهم المواقع الإلكترونية لتلبية احتياجات الموظفين المتعلقة بالمعلومات والرد على استفساراتهم بهذا الخصوص.

ملحق (2): ملخص لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بالمصارف

التعليمات الصادرة بموجب أحكام المصارف رقم (2) لعام 2002	ما تم تطويره وفق أحكام قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	ملاحظات
تعليمات سنة 2008		
1. تعليمات رقم (2008/1) تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة		
2. تعليمات رقم (2008/2) الترخيص	استناداً إلى أحكام القانون رقم (9) لعام 2010	
3. تعليمات رقم (2008/3) النقل والإغلاق	-	تم دمجها في تعليمات الترخيص رقم (2011/2)
4. تعليمات رقم (2008/4) إدارة المصارف والتدقيق والامتثال والإفصاح وأخلاقيات العمل	-	تضمنت مزيداً من الشمول فيما يتعلق بالإفصاح وأخلاقيات العمل
5. تعليمات رقم (2008/5) رأس المال والاحتياطيات والتسهيلات والاستثمارات والمؤشرات المالية المصرفية: - تعليمات كفاية رأس المال - حصص الملكية في رأسمال المصارف - الاستثمار في أسهم الشركات - تعليمات الاحتياطي الإلزامي - تعليمات احتياطي المخاطر - تعليمات الائتمان وأحكامه - تعليمات التوظيفات الخارجية - تعليمات السيولة - التعامل بالمشتقات والهامش للمعادن الثمينة (الذهب والفضة) - تعليمات مخاطر مراكز العملات - تعليمات العمولات والرسوم	تعديل النسب فقط في التعليمات رقم (2011/4) استناداً لتعليمات رقم (2011/8) وفق أحكام قانون المصارف الجديد	
6. تعليمات رقم (2008/6) تعليمات إدارة المخاطر	صدرت لتعالج إدارة مخاطر الائتمان وفق أحكام قانون المصارف الجديد وتوصيات لجنة بازل	

تعليمات سنة 2009		
1. تعليمات رقم (2009/1) إلغاء سقف الفوائد أو العمولات على التسهيلات والتمويلات	-	-
2. تعليمات رقم (2009/2) إدارة استمرارية العمل في المصارف	-	-
3. تعليمات رقم (2009/3) دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين	-	-
4. تعليمات رقم (2009/4) الائتمان العادل	-	-
5. تعليمات رقم (2009/5) متطلبات الأمن والسلامة	-	لا يوجد نص قانون ضمن قانون المصارف رقم (2) لعام 2002
6. تعليمات رقم (2009/6) تنظيم أعمال المدققين الخارجيين	-	أُلغيت بموجبها البند (ثالثاً) من تعليمات رقم (2008/4)
7. تعليمات رقم (2009/7) الحد الأدنى لرأسمال المصرف المخصص	-	ألغي بموجبها البند رقم (1/5) من التعليمات رقم (2008/5)
8. تعليمات رقم (2009/8) فتح الحسابات وإغلاقها والحسابات الجامدة والسرية المصرفية والحوالات وصناديق الأمانات	-	
9. تعليمات رقم (2009/9) تعليمات الشخص المقيم وغير المقيم	-	-
تعليمات سنة 2010		
1. تعليمات رقم (2010/1) التعيين والنقل والإجراءات التأديبية والاستقالة	استناداً لتعليمات رقم (2011/9)	-
2. تعليمات رقم (2010/2) نظام الشيكات المعادة الآلي		
3. تعليمات رقم (2010/3) البيانات المالية والجمعية العمومية للمصارف - إعداد الحسابات والتقارير المالية - الجمعية العمومية - البيانات المالية و التقارير الإحصائية	-	-

4. تعليمات رقم (2010/4) الإفصاح وأخلاقيات العمل ومعالجة الشكاوي – الإفصاح وانضباط السوق – أخلاقيات وسلوك العمل – معالجة شكاوي الجمهور – التوعية المصرفية	-	-
5. تعليمات رقم (2010/5) الربط الآلي والإسناد الخارجي – الربط الآلي – نقل الأموال والمستندات ذات القيمة – عمليات الإسناد الخارجي – المحاكم ذات الاختصاص	-	-
6. تعليمات رقم (2010/6) اندماج المصارف	-	-
تعليمات سنة 2011		
التعليمات الصادرة بموجب أحكام المصارف رقم (9) لعام 2010	**المواد المستند إليها**	**ملاحظات**
1. تعليمات رقم (2011/1) احتياطي التقلبات الدورية	صدرت بموجب نص المادة رقم (35) من قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	
2. تعليمات رقم (2011/2) ترخيص المصارف	صدرت استناداً لأحكام قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	
3. تعليمات رقم (2011/3) حصول العملاء على تقاريرهم الائتمانية والاعتراض عليها	صدرت بموجب المواد (2،3،4) من قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	
4. تعليمات رقم (2011/4) تعليمات السيولة	صدرت استناداً لأحكام قانون المصارف رقم (9) لعام 2010 وتم إلغاؤها لاحقاً بموجب التعليمات رقم (2011/11)	
5. تعليمات رقم (2011/5) اختبارات فحص التحمل	صدرت انسجاماً مع المعايير الدولية المستخدمة في هذا المجال وخاصة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية عام 2009	
6. تعليمات رقم (2011/6) إدارة مخاطر الائتمان	صدرت بموجب أحكام المواد (40،43،72) من قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	
7. تعليمات رقم (2011/7) رسوم الاستخدام الخاصة بنظام التسويات الفورية (براق)	صدرت بموجب أحكام المادة رقم (11) من قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	
8. تعليمات رقم (2011/8) الرسوم والعمولات	صدرت بموجب أحكام قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	

9. تعليمات رقم (2011/9) التعيين والنقل والإجراءات التأديبية والاستقالة	صدرت بموجب أحكام قانون المصارف رقم (9) لعام 2010	
10. تعليمات رقم (2011/10) نظام تعديل وتحديث البيانات المالية والشخصية للعملاء		
11. تعليمات رقم (2011/11) تعليمات السيولة	صدرت بموجب أحكام قانون المصارف الجديد وتم تطبيق النسب الواردة في تعليمات رقم (2008/5)	
تعليمات سنة 2012		
1. تعليمات رقم (2012/1) قواعد ممارسات منح المكافآت والحوافز		بهدف تعزيز الحوكمة وضمان الشفافية والموضوعية
2. تعليمات رقم (2012/2) وعاء الاحتياطي الإلزامي		تم تخفيض قيمة الرصيد القائم للتسهيلات الممنوحة للقطاعات داخل مدينة القدس من وعاء الاحتياطي الإلزامي.
3. تعليمات رقم (2012/3) حساب لكل مواطن / الحساب الأساسي		لتعزيز المسؤولية الاجتماعية التي توليها سلطة النقد والمصارف تجاه كافة فئات المجتمع
4. تعليمات رقم (2012/4) خدمة الصراف الآلي		لضمان تقديم الحد الأدنى من الخدمة المصرفية طيلة أيام الأسبوع وعلى مدار الساعة
5. تعليمات رقم (2012/5) تنظيم أعمال المدققين الخارجيين	استناداً لأحكام المادة رقم (47) من قانون المصارف رقم (9) لسنة 2010.	
6. تعليمات رقم (2012/6) إدارة حسابات الصرافين		
7. تعليمات رقم (2012/7) تحديث تعليمات نظام براق		
8. تعليمات رقم (2012/8) فتح حسابات للجمعيات الخيرية والتعاونية من الهيئات الأهلية		تم بموجبها تعديل البند (5/1/8) من التعليمات رقم (2009/8).
9. تعليمات رقم (2012/9) فتح حسابات للجمعيات الخيرية والتعاونية من الهيئات الأهلية		تم بموجبها إلغاء البند 3 من التعليمات رقم (2012/8)
10. تعليمات رقم (2012/10) إطلاق نظام التبليغ عن الشيكات الموقوفة والمفقودة		
11. تعليمات رقم (2012/11) التعيين والنقل والإجراءات التأمينية والاستقالة		ألغت التعليمات رقم (2011/9)

12. تعليمات رقم (2012/12) النقد المزور (المزيف)	-	-
تعليمات سنة 2013		
1. تعليمات رقم (2013/1) احتياطي المخاطر	استناداً لأحكام المادة رقم (35) من قانون المصارف	تم تعديل آلية ونسب الاحتساب الخاصة باحتياطي المخاطر الواردة في البند (5/5) من التعليمات رقم (2008/5)
2. تعليمات رقم (2013/2) تنظيم أعمال المدققين الخارجيين		
3. تعليمات رقم (2013/3) احتياطي المخاطر		تعديل تاريخ بدء سريان التعليمات ابتداءً من (2013/1/1)
4. تعليمات رقم (2013/4) السيولة		تعديل نسب السيولة النقدية
5. تعليمات رقم (2013/5) تنظيم عمل المصارف الإسلامية والرقابة الشرعية	استناداً إلى أحكام قانون المصارف رقم (2010/9)	
6. تعليمات رقم (2013/6) تعليمات بخصوص قانون الامتثال الضريبي على حسابات الأمريكيين الخارجية		
7. تعليمات رقم (2013/7) تعليمات نقل الأموال والمعادن الثمينة والمستندات ذات القيمة	استناداً لأحكام قانون المصارف رقم (2010/09)	
8. تعليمات رقم (2013/8) تعليمات السيولة	استناداً لأحكام قانون المصارف رقم (2010/09)	تم الإبقاء على نسب السيولة على مستوى المصرف والفرع كما في تعليمات (2013/04)
9. تعليمات رقم (2013/9) دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين	استناداً لأحكام قانون المصارف رقم (2010/09)	تم إلغاء التعليمات رقم (2009/03)
10. تعليمات (2013/10) بيانات المودعين في الحسابات البنكية	استناداً إلى أحكام الفصل الثالث من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم (2007/9) وأحكام المادة رقم (44) من قانون المصارف رقم (2010/9)	
تعليمات سنة 2014		
1. تعليمات (2014/01) نقل الأموال والمعادن الثمينة والمستندات ذات القيمة	استناداً إلى أحكام قانون المصارف رقم (2010/09)	إلحاقاً بالتعليمات رقم (2013/7)
2. تعليمات (2014/02) تنظيم قروض الإسكان وتمويل العقارات (Dynamic LTV)	استناداً لأحكام المادة رقم (40) من قانون المصارف رقم (2010/09)	

3. تعليمات (2014/03) العضوية في نظام التسويات الفورية براق	استناداً لأحكام القرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 بشأن تسوية المدفوعات الوطني	
4. تعليمات رقم (2014/04) رسوم نظام التسويات الفورية والمقاصة	استناداً لأحكام القرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 بشأن تسوية المدفوعات الوطني	ألغت التعليمات رقم (07) لسنة 2011
5. تعليمات رقم (2014/05) أيام ساعات العمل الرسمي للمصارف	استناداً لأحكام القرار بقانون رقم (2010/09)	ألغت التعميم رقم (2006/161)
6. تعليمات رقم (2014/06) الائتمان الممنوح لذوي الصلة	استناداً لأحكام القرار بقانون رقم(2010/09)	ألغت البند رقم (4/6/5) من التعليمات رقم (2008/05)
7. تعليمات رقم (2014/07) بشأن الرسوم والعمولات	استناداً لأحكام القرار بقانون رقم (2010/09)	ألغت التعليمات رقم (2011/08)
8. تعليمات رقم (2014/08) احتياطي المخاطر	استناداً لأحكام البند الثالث مادة رقم (35) من قانون المصارف رقم (2010/09)	خفضت نسب الاحتياطي الخاصة باحتياطي المخاطر
9. تعليمات رقم (2014/9) إدارة حسابات المتوفين	استناداً لأحكام المادتين (43 و72) من قانون المصارف رقم (2010/09)	نظمت إجراءات التعامل مع حسابات المتوفين
10. تعليمات رقم (2014/10) بشأن اختبارات التحمل	استناداً لأحكام المواد (51 و53 و72) من قانون المصارف رقم (2010/09)	حددت التزامات المصرف المتعلقة بإجراءات وسياسات العمل اللازمة لتنفيذ هذه الاختبارات، وأنواعها وشروطها.

ملحق (3): ملخص لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بالصرافة

تعليمات الصرافة	الموضوع	أهم البنود
تعليمات رقم (2008/13)	بشأن نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة	تحديد الإطار القانوني لترخيص ورقابة مهنة الصرافة.
تعليمات رقم (2009/1)	بشأن تنظيم مهنة الصرافة	الشكل القانوني، رأس المال، الكفالات والودائع النقدية، الترخيص.
تعليمات رقم (2009/2)	بشأن تنظيم مهنة الصرافة	الأعمال المسموحة، والأعمال المحظورة، وقاعدة إعرف عميلك
تعليمات رقم (2011/1)	بشأن ترخيص الصرافين	ممارسة أعمال الصرافة، الترخيص وتجديد الترخيص ورسوم الترخيص، تغيير الشكل القانوني، التفرع والنقل والتوقف، الأعمال المسموحة والمحظورة، بيع وشراء اسهم الشركة، الكفالة البنكية والوديعة النقدية.
تعليمات رقم (2011/2)	بشأن ترخيص الصرافين	إلحاقًا بالتعليمات (2011/1)، استبدال المادة (1/5/ب)
تعليمات رقم (2011/3)	بشأن الأعمال المسموحة والمحظورة	حلت محل كافة التعليمات السابقة فيما يخص الأعمال المسموحة والمحظورة.
تعليمات رقم (2012/1)	بشأن الحد الأدنى لرأس المال	إلحاقا بالتعليمات رقم (2011/1)، تنظيم رأس مال الصرافين
تعليمات رقم (2012/2)	بشأن وكالات الحوالات السريعة	إجراءات ومتطلبات الحصول على وكالات فرعية للحوالات السريعة.
تعليمات رقم (2012/3)	بشأن رأس المال العامل والتأمينات النقدية	تنظيم وتعريف رأس المال العامل والتأمينات النقدية، وإلغاء كل ما يتعارض مع ذلك في التعليمات السابقة.
تعليمات رقم (2012/4)	النقد المزور/المزيف	إجراءات الحيطة والحذر بشان النقد المزور.

تعليمات رقم (2012/5)	تقارير النظام المحاسبي	شرح للتقارير المطلوب إرسالها لسلطة النقد والصادرة عن النظام المحاسبي المعتمد من سلطة النقد.
تعليمات رقم (2013/1)	بشأن تحديد ساعات وأيام العمل الرسمية لمحال/شركات الصرافة	تحديد ساعات وأيام العمل الرسمية.
تعليمات رقم (2013/2)	بشأن ضوابط العمل في الحوالات السريعة	ضوابط العمل بالحوالات السريعة والشروط الواجب توفرها في شركات الحوالات السريعة التي يسمح بالحصول على وكالتها.
تعليمات رقم (2013/3)	بشأن معالجة شكاوى الجمهور	إجراءات معالجة شكاوى الجمهور، وتزويد سلطة النقد بتقرير ربعي بكافة الشكاوى.
تعليمات رقم (2014/1)	بشأن رقابة الامتثال لدى شركات الصرافة	تعيين مراقب للامتثال في شركات الصرافة، وشروط ومسؤوليات مراقب الامتثال.

ملحق (4): ملخص لكافة التعليمات الرقابية الخاصة بمؤسسات الإقراض المتخصصة

التعليمات الرقابية الخاصة بمؤسسات الإقراض المتخصصة	الموضوع	أهم البنود
تعليمات رقم (2011/1)	بشأن حصول العملاء على تقاريرهم الائتمانية والاعتراض عليها	حصول العميل على تقريره الائتماني والاعتراض عليه، وإجراءات المراجعة ودراسة طلب الاعتراض.
تعليمات رقم (2011/2)	بشأن تعديل/تحديث البيانات المالية والشخصية للعملاء	تعليمات إرشادية لكيفية التعامل مع نظام المعلومات الائتمانية.
تعليمات رقم (2012/1)	بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين	تحديد أشكال التفرع والأعمال المسموحة والمحظورة، وشروط وإجراءات الترخيص والتفرع والنقل وتغيير شكل التفرع، وتملك العقارات، والإغلاق.
تعليمات رقم (2012/2)	بشأن إدارة مؤسسات الإقراض المتخصصة	الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجالس الإدارة، والإدارة التنفيذية، واللجان المنبثقة عن مجلس الإدارة، واجتماعات الجمعية العامة، والتعليمات الخاصة بتنظيم أعمال التدقيق الداخلي والخارجي، والأحكام الضابطة للرقابة الشرعية في مؤسسات الإقراض المتخصصة التي تمارس أعمال التمويل الإسلامي، والإجراءات اللازمة لضمان السرية وأمن المعلومات.
تعليمات رقم (2013/1)	بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة	بموجبها تم تعديل التعليمات رقم (2012/1) حيث سمح لمؤسسات الإقراض المتخصصة تقديم خدمات الإقراض التقليدي أو الإسلامي أو كلاهما معاً، وذلك بعد أن كانت التعليمات المذكورة تلزم هذه المؤسسات بالاقتصار على نوع واحد للإقراض فقط.
تعليمات رقم (2014/1)	بشأن تنظيم قروض الإسكان وتمويل العقارات استناداً للمعيار المرن (Dynamic LTV)	تنظم شروط منح قروض الإسكان وتمويل العقارات بهدف تخفيض المخاطر الائتمانية.
تعليمات رقم (2014/2)	بشأن تصنيف القروض والتمويلات وتكوين المخصصات	إلزام مؤسسات الإقراض بتكوين احتياطي مخاطر بنسبة 1% من إجمالي محفظة القروض القائمة، وتحديد فئات القروض غير المنتظمة والمخصصات المقابلة لها، وشروط وإجراءات جدولة القروض.

رام الله - فلسطين ص.ب 452 | هاتف: 2415250 2 970+ | فاكس: 2409922 2 970+
غزة - فلسطين ص.ب 4026 | هاتف: 2825292 8 970+ | فاكس: 2844487 8 970+
البريد الإلكتروني: info@pma.ps