

التاريخ: ٢٠١٤/١/٨

رقم الاستفسار: ٢٠١٤/١/١٧٠٤

إعداد: نسيم شاهين

دور المجلس التشريعي الفلسطيني في السياسة النقدية

مقدمة:

للسلطة التشريعية دور هام في السياسات الاقتصادية التي تتنوع بين السياسة المالية والنقدية والتجارية، ومنذ نشأت المجلس التشريعي الفلسطيني في العام ١٩٩٦، بدأ العمل على تنظيم شؤون حياة المجتمع الفلسطيني من كافة جوانبه، وأصدر العديد من التشريعات، منها ذات العلاقة في الشأن الاقتصادي تمثل بعضها بما له علاقة في تنظيم السياسات المالية والنقدية والرقابة عليها. وإنطلاقاً من أن عملية بلورة السياسات تأتي بناء على احتياجات ومتطلبات المجتمع بكافة مكوناته بهدف تنظيمها وتطويرها، وبلا شك أن عملية بلورة السياسات العامة هي عملية يساهم بها الكثير من الجهات تتمثل في السلطة التشريعية والحكومة والمجتمع المدني، وفي نهاية الأمر تصاغ لدى جهات الاختصاص بدءاً من التشريع ووضع الأنظمة واللوائح الداخلية لها، والمتابعة والرقابة على التنفيذ، إضافة إلى عملية التقييم والتطوير. وخلال تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني نجد أنه بذل جهداً متميزاً فيما له علاقة بالنواحي المالية والنقدية عبر سن العديد من التشريعات، منها قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وقانون سلطة النقد، وقانون المصارف، وقانون الأوراق المالية.

وفي ظل وجود سياسة نقدية لأي دولة، يرتبط ذلك دون أدنى شك في وجود جهة مسؤولة تتمثل في البنك المركزي لتلك الدولة، إضافة إلى وجود عملة وطنية، لكن نظراً للحالة الفلسطينية، ومدى توفر سياسات نقدية من عدمه، إلا أن الخبرات والكفاءات الفلسطينية عملت وتعمل جاهدة في هذا المجال من أجل الوصول إلى الجاهزية في ظل الاستقلال الوطني وبناء الدولة الفلسطينية المستقلة. وفي الوضع الفلسطيني صاحب الاختصاص الحالي من المؤسسات العامة للدولة هو سلطة النقد الفلسطينية كجهة مستقلة، مع الإشارة أن قضية الاستقلال لها لا تعني عدم وجود دور للمجلس التشريعي، وكما أشرنا سابقاً للمجلس التشريعي له دور التشريع والرقابة والمساءلة، وعمل على إيجاد تشريع خاص ينظم عمل سلطة النقد، كما أن القانون الاساسي الفلسطيني منح المجلس التشريعي حق المصادقة على تعيين محافظ سلطة النقد.

وخلال تجربة المجلس التشريعي الأول، وممارسة دوره الرقابي على سلطة النقد التي تتمتع بالاستقلالية، إلا أن استقلاليتها عن الحكومة و وزارة المالية وليس عن السلطة التشريعية فهي إحدى أجسام المؤسسات العامة للدولة، وما يؤكد ذلك القرار الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني رقم (٩/١/٦٧٥) في الدورة التاسعة- الفترة الأولى في الجلسة الأولى التي تمثلت في توصية اللجنة المشتركة (الاقتصادية، الموازنة، الرقابة، القانونية) التي بحثت تجاوزات محافظ سلطة النقد المكلف، وصدر القرار عن المجلس التشريعي باعتبار محافظ سلطة النقد غير مستوف للشروط القانونية المنصوص عليها في المادة (٩٣) من الفقرة (٢) من القانون الأساسي، وتم وقفه عن العمل بشكل فوري، وطلب تعيين شخصية أخرى مهنية ومؤهلة.

هدفت هذه الورقة إلى استمزاغ مجموعة من آراء الخبراء حول أهمية دور المجلس التشريعي في السياسة النقدية التي تتمثل في (نسبة الاحتياطي الإلزامي، وعمليات السوق المفتوح، و"سعر الخصم/الفائدة")، أيضاً إن كان هنالك سياسات نقدية من عدمه وما هي مقوماتها، والجهة المشرفة على تنفيذ تلك السياسات التي تتمثل في سلطة النقد الفلسطينية، وأهمية تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني في الوقت الحالي على الجهات المختصة، ودور ديوان الرقابة الإدارية والمالية. إضافة لذلك تم تعريف بعض المفاهيم ذات العلاقة بالسياسة النقدية وأدواتها.

المفاهيم ذات العلاقة بالسياسة النقدية:

تعرف السياسة النقدية على أنها استخدام البنك المركزي لأدوات معينة لتغيير عرض النقود، وبالتالي سعر الفائدة. وتجدر الإشارة أن البنك المركزي يستخدم هذه السياسة للمساعدة في حل مشاكل اقتصادية يعاني منها المجتمع، ويأتي على رأسها مشكلتي الركود الاقتصادي (البطالة) والتضخم الاقتصادي (التضخم).

تتمثل أدوات السياسة النقدية في نسبة الاحتياطي الإلزامي، وسعر الخصم، وعمليات السوق المفتوحة. ويعرف سعر الخصم على أنه نسبة الفائدة التي تدفعها البنوك التجارية للبنك المركزي عندما تقترض منه. وتلجأ البنوك التجارية للاقتراض من البنك المركزي عندما تواجه عجزاً في السيولة لديها، وذلك بهدف تقديم القروض لعامة الجمهور، ويكون القرض من هذا النمط قصير الأجل. أما سعر الفائدة فهو القائم على العلاقة ما بين البنوك التجارية المحلية وعملائها أفراداً كانوا أم شركات. ولذا، قد يكون سعر الفائدة مرتبطاً بسعر الخصم الذي يأتي

أولاً، وبناء على سعر الخصم تعمل البنوك على تحديد سعر الفائدة لديها، فكلما ارتفع سعر الخصم ارتفع معدلات الفائدة.

أما عمليات السوق المفتوحة، فعرفها (صالح صالح)^١ على أنها عمليات البيع والشراء المباشرة للسندات^٢، خاصة الحكومية منها، التي يقوم بها البنك المركزي بتنفيذها في سوق الأوراق المالية، ويكون الهدف الأساسي لعمليات السوق المفتوحة هو التأثير في حجم الائتمان الذي تقدمه البنوك التجارية، والتحكم في حجم السيولة لدى الأفراد والمؤسسات، من أجل التحكم في حجم النقود المتداولة (عرض النقود) والتأثير في حركة النشاط الاقتصادي سواء في حالات التضخم أو الركود الاقتصادي. ففي حالة التضخم، يسعى البنك المركزي إلى تخفيض كمية النقود المتداولة عن طريق بيع السندات. وفي حالة الركود، يعمل البنك المركزي على شراء السندات والأوراق التجارية الأخرى، وذلك بهدف زيادة النقود المتداولة في المجتمع. كما تؤثر سياسة السوق المفتوح في خفض أو زيادة سعر الفائدة.

بعض النصوص القانونية في بعض التشريعات ذات العلاقة بالشأن الرقابي والإداري:

تتضمن التشريعات العديد من المواد القانونية الهامة، لكن تمت الإشارة إلى بعضها، خاصة ما له علاقة بالشأن الرقابي والإداري، والبعض الآخر بالدور الذي تقوم به سلطة النقد الفلسطينية.

لذا؛ نجد المادة (١٣) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية تنص على أن المصادر النقدية للسلطة تحفظ في صندوق موحد يشار له بحساب الخزينة العام لدى سلطة النقد الفلسطينية، كما تنص المادة (١٨) من نفس القانون على دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة الإيرادات والنفقات للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها وتقديم تقرير سنوي بذلك للرئيس والمجلس التشريعي.

^١ د. صالح صالح: أدوات السياسة النقدية والمالية الملائمة لترشيد دور الصيرفة الإسلامية، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، <http://www.giem.info/article/details/ID/79#.UspgijeLw5M>

^٢ عرف قانون الأوراق المالية الفلسطيني رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ سندات القرض: هي الأوراق المالية التي تطرحها الشركات المساهمة العامة أو المؤسسات الحكومية أو المؤسسات العامة للائتمان العام والتداول للحصول بموجبها على قرض تلتزم الجهة المصدرة بسداد قيمته الاسمية والفوائد المترتبة عليه وفقاً للشروط الواردة في نشرة الاصدار.

وفي قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية وتعديلاته، خاصة في المادة (٥) بند (٦) تعمل سلطة النقد على الاحتفاظ باحتياطي السلطة الوطنية من الذهب والعملات الأجنبية وإدارته، وتجدر الإشارة إلى مسودة قانون الموازنة لعام ٢٠١٤، أن وزارة المالية حددت الاحتياطات المالية للعام ٢٠١٤ بـ (١٠٠ مليون شيكل). وفي المادة (١٨) من قانون سلطة النقد، تتناول صلاحيات مجلس إدارة سلطة النقد في الفقرة (٦) التي تمنح المجلس صلاحيات تحديد نسبة الاحتياطي الإلزامي المتوجبة على المصارف، وفي الفقرة (٧) دور سلطة النقد في تحديد معدل الخصم والفوائد والعمولات التي تتقاضاها سلطة النقد وحدود عمليات السوق المفتوح من قبلها؛ وفي المادة (١٩) التي تحدد راتب محافظ ونائب محافظ سلطة النقد بقرار من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية؛ كما تنص المادة (٣) من نفس القانون على اعفاء سلطة النقد ومعاملاتها من كافة الضرائب والرسوم الحكومية بما فيها رسوم طوابع الواردات، رغم وجود هذه النصوص، لا يوجد ما يمنع السلطة التشريعية من ممارسة دورها الرقابي على عملية إدارة سلطة النقد، أو إعادة النظر في بعض المواد القانونية.

آراء الخبراء في دور المجلس التشريعي في السياسة النقدية:

من خلال استمراج مجموعة من آراء الخبراء في المجال البرلماني والاقتصادي والمالي الذين أكدوا أن هنالك متطلبات لوجود سياسة نقدية تتمثل في وجود بنك مركزي وعملة وطنية، لكن رغم كل ذلك، يرى هؤلاء الخبراء أن هنالك دوراً في غاية الأهمية للمجلس التشريعي في هذا المجال، سواء من حيث تعديل وتطوير تشريعات، أو من حيث تفعيل دوره الرقابي على الجهات المنفذة للسياسة النقدية التي تتمثل في سلطة النقد الفلسطينية والقيام بالمساءلة والمحاسبة، كون هنالك الكثير من القضايا الحساسة المطعنين عليها وتمس حياة المواطن وحقوق الشعب الفلسطيني، كما يروا أنه يتطلب من المجلس التشريعي إيجاد الحلول وتخفيف العبء عن المواطن، رغم التناقضات العديدة في الوضع الاقتصادي الفلسطيني وتركيبته. من هنا نستعرض تلك الآراء بشكل منفرد، معتبرين أن كل طرف منها مطلع على ثغرات معينة في آلية العمل مبينين ما هو مطلوب مستقبلاً تجاه سياسات نقدية فاعلة. ونوه غالبية الخبراء، أنه يتطلب على المجلس التشريعي عقد جلسة مع الخبراء والاستماع إلى الكثير من القضايا والمشاكل والحلول التي يرونها لمعالجة الوضع القائم في ظل غياب عملة وطنية.

يؤكد (د.عزمي الشعبي)^٣ على أهمية دور السلطة التشريعية، مبيناً أن دور المجلس التشريعي لا يقتصر فقط على التشريع والرقابة، فهو شريك في رسم السياسات العامة بكافة أشكالها وذلك من خلال لجانه البرلمانية، مشيراً

^٣ د. عزمي الشعبي: عضو المجلس التشريعي الأول، مفوض ائتلاف امان لمكافحة الفساد (مقابلة هاتفية-٦-١-٢٠١٤).

ان هنالك العديد من المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال، إلا أن ذلك لا يعني غياب ممارسة المجلس التشريعي لدوره، وأوردٌ مثالا على ذلك (السلطة القضائية) رغم استقلاليتها إلا أنها تخضع للمساءلة. من ناحية أخرى أكد أن السياسة العامة يساهم في بلورتها ليس الحكومة فقط وإنما يشترك بها في بعض الاحيان الاعلام والمجتمع المدني. ويفيد (د. عزمي الشعيبي) فيما يتعلق بالسياسات المالية والنقدية، ومن خلال تجربة المجلس التشريعي الأول، حينما قرر وزير المالية -السيد زهدي النشاشيبي- تحديد رأس مال المصارف عند ترخيصها بـ (٥ مليون دولار) وأثبتت فشلها حيث تم رفع ذلك إلى (٥ ١ مليون دولار) ومن هنا يأتي دور المجلس التشريعي في مناقشة تلك التوجهات والسياسات التي تخدم المصالح الفلسطينية والتي لها تأثير على الاقتصاد الفلسطيني. أما من حيث السياسة النقدية، ونظراً للوضع الفلسطيني الحالي وفي ظل غياب عملة وطنية، وما تقوم به سلطة النقد رغم تمتعها بالاستقلالية، إلا أن المجلس التشريعي له حق بمناقشة السياسات والتوجهات النقدية، وليس القرارات النازمة لعمل سلطة النقد رغم أن دورها في الوقت الراهن ما يزال ضعيف، لكن إذا كان هنالك قرارات ذات تأثير على السياسة النقدية مثل تخفيض عدد المصارف ووضع شروط في غاية التعقيد، ويتم تجاوزها من قبل سلطة النقد مع بعض المصارف في مرحلة التنفيذ لاحقاً، هنا يتدخل المجلس التشريعي من خلال دوره الرقابي. وبالسؤال حول إمكانية أن تعمل سلطة النقد على تسليف الحكومة في ظل أي أزمة تواجهها، بين (د. الشعيبي) أن ذلك الأمر لا يحق كون الأموال المودعة لدى سلطة النقد ليست ملكها وإنما ملك الغير، لكن لا يوجد ما يمنع من أن يتم تخصيص جزء من فائض أرباحها لخزينة الدولة. أمر آخر يرى (د. عزمي الشعيبي) أنه في غاية الأهمية وهو ما له علاقة بسلم الرواتب والفرق ما بين القطاع العام ونظام سلطة النقد، إذ أنه يتطلب مثلما تم تحديد الحد الأدنى للأجور، يتوجب تحديد الحد الأعلى للرواتب خاصة الفئة العليا ما بين (٣٠٠٠-٥٠٠٠\$)، مع مراعات المكافآت الإضافية المبررة، كما أن ذلك لا يتنافى مع أي مادة قانونية، إذ نجد أن هنالك قانون يحدد رواتب أعضاء المجلس التشريعي والوزراء ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كما يتطلب ذلك أيضاً تفعيل دور ديوان الرقابة الادارية والمالية.

أما (د. فتحي سروجي)^٤ يرى أن البنك المركزي هو الذي يتحكم بالسياسة النقدية، وما له علاقة بسعر الخصم أو سعر الفائدة، ويرى أن هنالك بعض من سياسات التدخل ذات فائدة، والبعض الآخر عكسه تماماً. وتتمثل إحدى أدوات السياسة النقدية في (سعر الخصم)، لكن يجزم (د. سروجي) أنه لن يكون هذا الاستخدام فعالاً، بسبب أن البنوك العاملة في فلسطين، لم تستخدم لغاية الآن أموال الودائع الموجودة لديها بالكامل، حتى تلجأ للاقتراض من البنك المركزي. وبخصوص توفر الودائع لدى البنوك العاملة، وفي ظل السياسة النقدية المعمول بها اليوم، يرى أن التسهيلات الائتمانية التي تقدمها البنوك قد لا تتجاوز حالياً ٥٥% مما لديها من ودائع، أي أن لديها قدرة

^٤ د. فتحي سروجي: استاذ الاقتصاد في جامعة بيرزيت (مقابلة هاتفية- ٢٠١٤/١/٥).

على الإقراض تمثل **٤٥%**، وفي حال تدخل البنك المركزي المتمثل اليوم في (سلطة النقد الفلسطينية) لتخفيض سعر الخصم، فلن يكون فعالاً، لأنه لا يتوقع بأن البنوك ستقدم على الاقتراض.

أما بخصوص الأداة الثانية، والمتمثلة في (عمليات السوق المفتوحة)، فيرى (د. سروجي) أن استخدام هذه الأداة غير وارد في ظل عدم طرح الحكومة لأي نوع من السندات حالياً. لكن السؤال الذي برأيه يجب أن يتم طرحه هنا، ما هي إمكانية سلطة النقد في بيع وشراء السندات في حال إصدارها من قبل الحكومة على أساس أنها نوع من الاقتراض الذي تستخدمه الحكومة، ويمكن أن يكون هذا الاقتراض قصير الأجل عن طريق إصدار أدونات خزينة من هذا النوع. وفي هذه الحالة، فإن بعضاً من ديون الحكومة يمكن أن يتغير شكلها لتكون للأفراد والمؤسسات التجارية الأخرى، بدلاً أن تكون مقتصرة على البنوك. ويقترح (د. فتحي سروجي) على الحكومة الدمج ما بين الاقتراض عن طريق السندات ومن البنوك، إذ أن السندات تحقق إيراداً يعمل على تسديد الديون المترتبة على الحكومة. وعند ذلك، يمكن لسلطة النقد الفلسطينية أن تستخدم عمليات السوق المفتوحة للتأثر في عرض النقود وبالتالي سعر الفائدة.

أما الأداة الثالثة، وهي نسبة الاحتياطي الإجمالي على الودائع التي يمكن أن تستخدمها سلطة النقد للتحكم في قدرة البنوك التجارية على الإقراض لعامة الجمهور، فيرى (د. سروجي) أن سلطة النقد يمكن أن تتحكم في نسبة الاحتياطي الإجمالي وذلك من خلال قانون سلطة النقد ومهام مجلس سلطة النقد، على عكس سعر الفائدة على العملات المختلفة التي يتحكم بها البنك المركزي للمصدر لتلك العملات، فيتحكم بسعر الفائدة على الدينار الأردني البنك المركزي الأردني، وعلى الدولار البنك الفدرالي الأمريكي، وعلى الشيكال البنك المركزي الإسرائيلي.

وينوه (د. سروجي) أخيراً، بأن عدم وجود عملة وطنية، يقوض جهود سلطة النقد للقيام في تنفيذ سياسة نقدية فاعلة، خاصة من حيث زيادة عرض النقود من خلال إصدار المزيد من النقود الورقية، أو التأثير في سعر الفائدة.

أما (د. عزمي عوض)° أوضح أنه لا يوجد مقومات اقتصادية بشكل خاص لإصدار عملة وطنية، وأولها عائد لميزان المدفوعات، ويتطلب ذلك ميزان مدفوعات قوي ومستقل ولديه قدرة كاملة على التصدير، مشير أن قوة

° د. عزمي عوض: استاذ الاقتصاد المصرفي في جامعة فلسطين التقنية، خبرة ١٠ سنوات في سلطة النقد، و ٣ سنوات في بنك الاردن، و ٤ سنوات في بنك المشرق (مقابلة هاتفية - ٢٠١٤/١/٥).

العملة لا تبنى على الاحتياطي بل على حجم وقوة التصدير، كما يرى أن هنالك دوراً هاماً للمجلس التشريعي في التدخل بالسياسة النقدية خاصة في هذه المرحلة، سواء من حيث أدواتها، أو من حيث الدور الرقابي على السلطة القائمة بتنفيذ تلك السياسة والتمثلة في (سلطة النقد الفلسطينية)، أما من حيث الأدوات وهي ذات العلاقة بتحديد سعر الفائدة يرى (د. عوض) في ظل عدم وجود عملة وطنية لا يمكن التحكم في أسعار الفوائد، ويقتصر التحكم بها من خلال البنوك المركزية المصدرة لها، كما أشار أن الجانب الاردني والأمريكي لما لها علاقة بعملة الدينار والدولار ليس لديهم أي مانع بإصدار عملة فلسطينية، في الوقت الذي نصت عليه اتفاقية باريس على أنه لا يمكن للجانب الفلسطيني إصدار عملة إلا بموافقة الجانب الاسرائيلي، ويشير (د. عوض) أن البنك المركزي الاسرائيلي المصدر لعملة الشيكال بحني إيرادات بالملايين تسمى العائد على الإصدار (السنيوريج)، ومن خلال دراسة أجراها (د. عزمي عوض) على احتسابه لقيمة (السنيوريج) للسنوات (١٩٩٦-٢٠٠٩) تبين أن قيمة العائد على الإصدار (السنيوريج) وفق متوسط النسب بلغ ١٢٧٤ مليون دولار، وتشكل نسبة استخدام الشيكال الاسرائيلي بين العملات المتداولة (٦٠%)، مما يعني أن السلطة الوطنية لها استحقاق سنوي (٥٤,٦ مليون دولار) عبارة عن ناتج (١٢٧٤*٦٠%) مقسوماً على ١٤ عام وفق الدراسة. **من هنا يؤكد (د. عزمي عوض) أن دور المجلس التشريعي يتمثل في الآتي:**

- تبني المجلس التشريعي قضية عمولة الإصدار، عبر رفع قضية لدى المحكمة الدولية والمحاكم الاقتصادية المختصة على البنك المركزي الاسرائيلي لمطالبة اسرائيل بدفع (علاوة الإصدار) بدل تداول عملة الشيكال الاسرائيلي في الاراضي الفلسطينية، نظير عدم منح الجانب الفلسطيني إصدار عملة وطنية خاصة به. من هنا يمكن للمجلس التشريعي المطالبة في المحاكم الدولية خاصة بعد عضوية فلسطيني دولة مراقب غير عضو في الامم المتحدة، واعتبار ان اتفاقية باريس لاغية، وتوقعات قرار المحكمة وفقاً لما يراه (د. عوض) هو حصول فلسطين على قرار إصدار عملة وطنية، أو قرار تعويض الجانب الفلسطيني مقابل استخدام الشيكال في أراضيه.
- إمكانية إصدار عملة وطنية (الدينار الفلسطيني) بما يغطي حجم الرواتب، وهذا الامر مرتبط بما سبق ذكره والنتائج المترتبة على رفع قضية خاصة ب (عمولة الإصدار)، وفي حال اصدارها يسهم ذلك في خفض العجز في الموازنة، خاصة إذا تم إصدار ما يغطي حجم الرواتب.
- اعادة النظر في الاحتياطي لدى سلطة النقد، ووفق القانون تبلغ قيمة الاحتياطي الاجباري للبنوك (٢٥%)^٧ دون أن تتقاضى البنوك أي فائدة عليها من قبل سلطة النقد، ويقول (د. عوض) أن سلطة

^٦ د. عزمي عوض- ٢٠١١: آفاق ومحددات إصدار العملة الوطنية في ظل مجلس نقد فلسطيني كنظام للسياسة النقدية، مجلة جامعة الأزهر بغزة، المجلد ١٣، العدد (B1)، ص ١٢٩١-١٣٢٨.

^٧ ينص البند (ب) في المادة (١١) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية وتعديلاته: "عند تغطية رأس المال بالكامل، يقيد لحساب الاحتياطي العام مبلغ يعادل (٢٥%) من صافي الأرباح إلى أن يصبح الرصيد في هذا الحساب مثلي رأس المال. ولا يجوز استعمال الاحتياطي العام إلا لأغراض تقليص الخسارة التي تلحق بسلطة النقد".

النقد تعمل على ربط هذه النسب لدى بنوك عالمية تعيد لها فوائد وإيرادات ضخمة، وهذا يطرح السؤال التالي (ما هي إيرادات سلطة النقد وما هو حجم الفوائد التي تجنى جراء ربط واستثمار الاحتياطي لدى البنوك العالمية) وهذا دور المجلس التشريعي في البحث وتفعيل دوره الرقابي و دور ديوان الرقابة الادارية والمالية للبحث في إيرادات ونفقات سلطة النقد الفلسطينية، اضافة لذلك البحث لما له علاقة بنظام رواتب موظفي سلطة النقد. وأشار (د. عزمي عوض) في ظل الازمات السابقة التي كانت تعاني منها مالية السلطة الوطنية الفلسطينية كانت تحصل على سلفة من سلطة النقد، في الوقت الذي غيب هذا الدور، واكتفت الحكومة بالاقتراض من البنوك.

- يرى (د. عوض) أنه على المجلس التشريعي ممثل باللجان المختصة إعادة النظر في قانون سلطة النقد، أو ايجاد قانون خاص بأن تحول جزء من إيرادات وأرباح سلطة النقد إلى خزينة الدولة، مقارنة مع حجم الرواتب الضخم الذي يحظى به كافة العاملين بالسلطة، بحيث يتطلب أن تكون نوعا ما متقاربة مع رواتب موظفي القطاع العام.
- إعادة النظر في حجم الرسوم التي تتقاضاها سلطة النقد سواء عبر (افتتاح بنوك، مخالفات بنوك، افتتاح شركات صرافة وتراخيص الخ).

أما (د. يوسف داوود)^أ يقول انه لا يوجد لدينا سياسة نقدية بسبب عدم وجود عملة وطنية، ودور البنك المركزي هو سيطره على التضخم من خلال السياسة النقدية المتمثلة في عرض النقد، وبذلك لا يمكن التأثير بعرض النقد لأن العملات المستخدمة في الأراضي الفلسطينية يتحكم بها البنك المركزي المصدر لها. أما دور سلطة النقد الفلسطينية في الوقت الراهن تعمل على المحافظة على الائتمان. ويرى (د. داود) أن هنالك دور المجلس التشريعي، وعليه أن يتدخل بذلك من خلال البحث ومتابعة في بعض القضايا بشكل خاص مع سلطة النقد،
منها:

- الاجراءات التي تفرضها سلطة النقد على قضية تحويل الأموال والتحديث الدوري للبيانات (تحت ذريعة مكافحة الإرهاب)، معتبراً أنها لا تخدم المصالح الفلسطينية، بل مصالح لأطراف أخرى، وذلك يشكل عبئاً على المواطن، مشيراً انه في الجانب الاسرائيلي أو حتى الامريكي لا توجد مثل هذه الاجراءات المعقدة مثلما تتبناه سلطة النقد، وفي حال تخفيف من تلك الاجراءات، من شأن ذلك أن يسهم في عملية الاستثمار والتخفيف من العبء على المواطن، وتسهيل حركة السفر.
- الفرق بين سعر الفائدة بين الاقراض والاقتراض، أي عندما يضع أي فرد وديعة لدى البنك، يحصل على فائدة عليها لا تزيد عن ١%، بينما عندما يقدم أي فرد للاقتراض من البنك، تصل الفائدة ما بين (٩-١٠%) .

^أ د. يوسف داوود: استاذ اقتصاد في جامعة بيرزيت (مقابلة هاتفية، ٦-١-٢٠١٤).

- إجراءات سلطة النقد في تعزيز الاتحادات بين البنوك بهدف زيادة رأس المال، هذا من شأنه أن يؤدي إلى تقليل التنافسية، ومن هنا من أجل برنامج الحماية والسلامة الأمنية عملت سلطة النقد على التضحية بالتنافسية.

أما رأي (د. ياسر شاهين)^٩ أوضح بداية أن أدوات السياسة النقدية تتمثل في عرض النقد عبر العملة الوطنية، وسعر (الخصم/ الفائده)، والاحتياطي النقدي والأوراق المالية والسندات، وبالاشارة إلى وجود من عدم وجود سياسة نقدية، يفيد (د. شاهين) **أنه لا يوجد سياسة نقدية، لكن ذلك ليس بالمطلق**، لوجود سلطة النقد في الوقت الراهن وما تقوم به من إجراءات وتسيير أعمال وإدارة أزمات نظراً للظرف السياسي الراهن، لكن؛ ذلك لا يعني أن تبقى الجهات المسؤولة تنتظر أي انفراج سياسي، وإنما تطوير وبناء سياسات نقدية ومالية واقتصادية تدعم البعد السياسي وتكون رافد وداعم أساسي له. وفيما يتعلق بقضية السندات، يعرف (د. ياسر شاهين) السندات بأنها عبارة عن عقد أو اصدار قانوني يتضمن حق لحامله بقيمة اسمية مضاف إليها الفائدة والتزام على الجهة المستفيدة، **موضحاً أن قضية السندات هي في غاية الخطورة بالنسبة للحكومة**، رغم امكانيتها اصدار سندات، وبسبب عدم وجود ديمومة واستقرار مالي لدى السلطة (الحكومة) لأن الموازنة قائمة على إيرادات المساعدات والضرائب، في حين الجزء الاستثماري للسلطة مغيب أو معدوم ويشكل **خاص في قطاعي الزراعة والصناعة وقطاع المواصلات** مثل بقية بعض الدول التي تستثمر في هذه القطاعات. **أما من حيث بيع وشراء السندات** يقول (د. شاهين) أن هنالك شروط للبيع على المستوى العالمي، منها وجود جهة تضمنها، هيئة سوق رأس المال، وبيعها هنا يكون مقتصر على المواطن المحلي، أما إذا ارتأت جهات أخرى شرائها، باعتقادي ان ذلك الامر صعب لسبب أن معايير شراء السندات هي التي تحكم ذلك، لكن رغم كل ذلك **أنا لست** من أنصار مؤيدي الحكومة التوجه إلى استخدام السندات لمعالجة قضية الدين في الوقت الحالي. **أما بالعودة إلى دور المجلس التشريعي في السياسة النقدية**، يفيد (د. ياسر شاهين) أن هنالك الكثير من القضايا المعلنة وغير المعلنة ويتداولها المواطنون المتضررون، التي يتوجب على المجلس التشريعي البحث بها ومساءلة محافظ سلطة النقد عنها، وهذه القضايا تتمثل في:

- الدور الرقابي لسلطة النقد على منظمات (NGOs) مؤسسات الاقراض، وتكلفة التمويل العالي التي تصل ١٥%.
- التدقيق في حجم الودائع، خاصة وأن هنالك دراسات واحصائيات أوردت أن حجم الودائع في فلسطين هي ٨ مليار دور لدى البنوك، وهي تشكل ضعف الموازنة، وإذا تم استغلال هذه الودائع بالشكل الأمثل

^٩ د. ياسر شاهين: خبير اقتصادي ومالي (مقابلة هاتفية، ٧-١-٢٠١٤).

فإن ذلك يسهم في العملية التتموية، وذلك يتطلب البحث في (ما هو حجم هذه الودائع، وأين تستثمر، وهل تستثمر في قضايا انمائية، وما هي تكلفة التمويل؟).

• قضية استغلال الودائع خاصة لكبار السن، مدار حديث بين الكثيرين، حيث أن هنالك ودائع تنقل من حساب أصحابها لعدة أيام لحسابات أخرى تحقق فوائد للذين يتلاعبون بتلك الحسابات، وهنالك بعض العاملين في البنوك حققوا ثروات هائلة، يتطلب النظر في البحث في هذه القضية، ومعرفة رواتب العاملين في البنوك، والتحقق في الثروات الهائلة لدى الفئات العليا على مستوى المحافظات وعلى مستوى الفروع؟.

• يتطلب من سلطة النقد إيجاد حلول للاشكاليات الموجودة ماليا واقتصاديا.

من خلال ما أشار إليه (د. ياسر شاهين) في قضية حجم الودائع لدى البنوك، وبالعودة إلى المادة التي قضمها محافظ سلطة النقد للمجلس التشريعي بتاريخ (٤-١٢-٢٠١٣) أفادة أن حجم الودائع حوالي ٩ مليار دولار، أيضا تحدث محافظ سلطة النقد عن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع التي صدرت بقرار بقانون بتاريخ (٢٩-٥-٢٠١٣)، وهذا يتطلب البحث به والاجابة عن الاسئلة التي يمكن استخلاصها من الاراء السابقة.

عدا عن ذلك، يرى (د. شاهين) أنه يتوجب على المجلس التشريعي إعادة النظر في مناصب بعض السلطات، كما يتوجب إعادة التدوير الوظيفي كل أربع سنوات، وأن لا تبقى المناصب العليا حكراً على البعض، وهذا يتطلب إعادة النظر سواء فيما له علاقة في سلطة النقد أو هيئة سوق رأس المال وغيره من المؤسسات. أما ما له علاقة بالسياسة المالية التي تتمثل أحد أدواتها في الضرائب، يرى (د. ياسر شاهين) أنه يتوجب على المجلس التشريعي التدخل بها بشكل جدي، وبما أن الاقتصاد الفلسطيني مرتبط بالاقتصاد الإسرائيلي في الوقت الراهن، ويعد أن حددت الحكومة الاسرائيلية الحد الأدنى للأجور ب (٤٣٠٠) شيكل، وبما أن خط الفقر في فلسطين لم يصل (٢٣٠٠ شيكل)، كيف يمكن للحكومة أن تتحدث عن الشرائح الضريبية، وهذا يتطلب تدخل المجلس بأن تصاغ الضرائب كالاتي:

- الشريحة الأولى يجب أن تبدأ من فوق (٦٠ ألف شيكل سنوياً).
- الشريحة التي تليها، كل (٥٠ ألف شيكل تخضع لضريبة ٥%، وهكذا)، يتوجب توضيح احتسابها وان لا تبقى متروكة في صياغتها العامة.
- الضرائب على الشركات يجب أن تبدأ من ٢٠% وفقاً لرأس مالها.

أما ما له علاقة في عناصر الإنتاج، وأثرها على الناتج المحلي، يرى (د. شاهين) أنه يتوجب أن يكون هنالك سياسات تجاه دعم القطاع الزراعي والصناعي والتشغيل ومحاربة البطالة، وتشجيع التصدير. ويقترح (د. شاهين) سياسة معينة من أجل دعم المنتج المحلي وهي كالآتي:

- العمل على حصر كافة المستوردات^{١١} كل عام، والعمل بشكل سنوي على تخفيض ١٠% من الواردات، مقابل دعم المنتج المحلي لإنتاج ذلك، وهذا يؤدي إلى نمو في الاقتصاد عبر دعم المنتج الوطني ومحاربة الفقر والبطالة.
- الاهتمام في قطاع إنتاج الملابس، والحد من الاستيراد في الخارج، والعمل على تخصيص مواد علمية أو إبتعاث طلبة للخارج لدراسة تصاميم الأزياء، خاصة وأن هنالك الكثير من الملابس التركية التي تغزو السوق الفلسطيني، معتبراً أن المواد الأساسية متوفرة، وإن تم اعتماد هذه السياسة سيعمل على دعم المنتج المحلي في قطاع الملابس، والحد من نسبة البطالة.

أما (د. نصر عبدالكريم)^{١١} نجد أنه يعرف السياسة النقدية بأنها السياسة التي تهدف إلى المحافظة على سعر صرف العملة الوطنية المتداولة والمحافظة على استقرارها المرتبط بالاستقرار المالي والاقتصادي وكبح التضخم، وهذا يتمثل في دور البنك المركزي الذي يتدخل في أسواق النقد عند الضرورة من أجل الحد من التضخم من خلال خفض عرض النقد في السوق، أو الحد من الركود عبر ضخ السيولة. كما أن أدوات السياسة النقدية تتمثل في كل من سعر الفائدة والبيع يعرفه بسعر الخصم، وعمليات السوق المفتوح التي يتم بها شراء سندات قصيرة الأجل، والاحتياطي النقدي على الودائع، ووفقاً لما ذكره (د. نصر عبدالكريم) ان الاحتياطي القانوني على كافة العملات هو (٩%).

ومن خلال مراجعة قانون المصارف رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢م نصت المادة (٣١) البند (١) أن على كل مصرف مرخص أن يقتطع نسبة (١٠%) من أرباحه الصافية سنوياً تخصص لحساب الاحتياطي القانوني للمصرف إلى أن يصبح هذا الاحتياطي مساوياً لرأس مال المصرف.

وبالعودة إلى دور المجلس التشريعي في السياسة النقدية، يفيد (د. نصر عبدالكريم) أن المجلس التشريعي له دور هام جداً، رغم أن سلطة النقد تتمتع بالاستقلالية، لكن ذلك يعني استقلاليتها عن السلطة التنفيذية وعن وزارة

^{١١} مسودة قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٤: أوضحت في الكشف الخاص بالموشرات الاقتصادية الرئيسية للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٦ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، أن نسبة صادرات السلع والخدمات من الناتج المحلي في العام ٢٠١٠ (١٣,٨%) وستصبح في العام ٢٠١٦ (١٨,١%). أما حجم الواردات لنفس الأعوام المذكور على التوالي، تشكل من نسبة الناتج المحلي (٥٥,٥) و (٥٥,٢).
^{١١} د. نصر عبدالكريم- خبير اقتصادي (مقابلة هاتفية، ٢٠١٤/١٧).

المالية، وليس استقلاليتها عن الدور الرقابي للسلطة التشريعية، ونجد في الازمة المالية العالمية أن الكونجرس الامريكي استجوب محافظ البنك المركزي الامريكي لعشرات الساعات، أيضاً أفاد أن المجلس التشريعي خلال تجربته التشريعية الأولى كان له تدخلاً واضحاً خاصة في قضية بنك فلسطين الدولي، ومن هنا دور المجلس التشريعي هو التأكد من أن سلطة النقد تعمل على الآتي:

- هل تطبق قانونها وقانون المصارف؟
- هل السياسات التي تعتمدها والتعليمات التي تصدر عنها لا تتناقض مع القوانين الناظمة؟
- على المجلس التشريعي البحث في قضية الفوائد (الفائدة المدينة والفائدة الدائنة)، أي ان الافراد المودعين يتقاضون فائدة لا تتجاوز (١/٢%)، في حين تحصل البنوك على فائدة عندما تقرض ما يصل (١٠%)، وتعد هذه قضية رأي عام في غاية الأهمية يتوجب على المجلس التشريعي النظر بها ووضع حلول ومعالجتها.
- التعليمات الصادرة عن سلطة النقد للمصارف، بأن لا تزيد من حجم استثماراتها عن (٦٠%) خارج فلسطين، هذا يتطلب سؤال محافظ سلطة النقد لماذا (٦٠%) ولماذا لا يكون أقل.
- ما هي طبيعة القروض التي تقدمها البنوك هل هي (استهلاكية، انتاجية، تنمية موجهة لأي قطاعات هل هي قطاع الزراعة والصناعة؟).

اعداد

نسليم شاهين