جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY
معهد الحقوق
INSTITUTE OF LAW

مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية كأحد المبادئ الأساسيةلنظام اقتصاد السوق الاجتماعي

إعداد

مروج ريحان

سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد

(2018/1)

معهد الحقوق-جامعة بيرزيت

مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية كأحد المبادئ الأساسية لنظام اقتصاد السوق الاجتماعي

سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد (2018/1)

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2018

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

نشرت هذه الورقة بدعم من مؤسسة كونراد أديناور

Copyright © 2018 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

This Publication is supported by
Konrad Adenauer Stiftung

الآراء الواردة في هذا الورقة تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد الحقوق، ويتحمل الكاتب المسؤولية الكاملة عن المعلومات الواردة في هذه الورقة وتوثيق مصادر معلوماتها.

المقدمة

يسعى المجتمع الدولي والدول عامةً إلى دفع عجلة الاقتصاد بشكل مستمر، وضبطها وفق إيقاع يضمن لها سلامة الأداء وتحقيق الأهداف، وتتباين وجهات النظر حول النظام الاقتصادي الأمثل لتحقيق تطلعات الشعوب المختلفة، ومنذ ثلاثينيات[1] القرن الماضي ظهر مفهوم جديد في الاقتصاد هو اقتصاد السوق الاجتماعي، الذي يجمع بين كفاءة السوق وتكافؤ الفرص، وهو بديل لليبرالية الكلاسيكية، التي تقوم على الكفاءة دون تنمية عادلة، وللاشتراكية، التي تقوم على التنمية العادلة دون كفاءة.[2] وجوهر هذا الاقتصاد يقوم على كونه تنظيم اقتصادي يركز على المنافسة الحرة والكفاءة والفعالية الاقتصادية وآلية السوق، ويهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وضمان الرعاية للمجتمع[3]، فهو نظام مفتوح مرن يوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، حيث تتكامل السياسات الاقتصادية بشقيها المالي والنقدي لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يركز عليها اقتصاد السوق الاجتماعي، وسيتم التركيز في هذه الورقة البحثية على مبدأ أسبقية السياسة النقدية باعتبارها جزء هام وحيوي من السياسة الاقتصادية التي تتبعها السلطات لتحقيق أهداف الاقتصاد محل الاعتبار والتي أثبتت دورها الناجع والفعّال في تعديل مسار اقتصاديات الدول والحد من مشكلة التقلبات الاقتصادية، ولكون

---

[1] محمود علاونة، ورقة مرجعية غير منشورة عبارة عن تلخيص لأفكار واردة في عرض قُدم ضمن ورشة عمل عقدها معهد الحقوق بعنوان اقتصاد السوق الاجتماعي في فلسطين تحديات وآفاق، معهد الحقوق، 9-2018/5/10.

[2] Congress Document adopted by the EPP Statutory Congress, *The Social Market Economy in a globalised world* Bonn, 9-10 December 2009. Pg3.

[3] يمامة إسماعيل،'تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي"(رسالة ماجستير،جامعة دمشق: سورية، 2015-2016) 15.

استقرار السياسة النقدية أحد المبادئ الأساسية الناظمة لاقتصاد السوق الاجتماعي والتي تهدف إلى استقرار الاقتصاد الكلي.[4]

بناءً على ما سبق ستعالج هذه الورقة البحثية مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية وذلك بدراسة التشريعات العادية والثانوية السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال ثلاثة محاور، على النحو الآتي:

- المحور الأول: مفهوم مبدأ أسبقية السياسية النقدية.
- المحور الثاني: التشريعات الفلسطينية الناظمة لمبدأ أسبقية السياسية النقدية.
- المحور الثالث: مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية.

المحور الأول: مفهوم مبدأ أسبقية السياسية النقدية

تعتبر السياسة النقدية فرعاً من فروع السياسات الاقتصادية الثلاث المالية والتجارية والنقدية، وتتمثّل في مجموعة الإجراءات والأنظمة التي يستخدمها البنك المركزي للتأثير على السيولة النقدية المتاحة للتداول في الاقتصاد القومي[5]، فهي تمتد لخلق تدابير متوازنة ومتكاملة تسعى في محصلتها النهائية إلى تحقيق النمو الاقتصادي.

تناط مهمة التنظيم النقدي والحفاظ على الاستقرار النقدي للمصرف المركزي، الذي يعد سلطة نقدية تخدم نطاقاً واسعاً من الوظائف، وتشمل هذه الوظائف إدارة عرض النقود في الدولة

[4] سيف محي،" إدارة السياسة النقدية من عرض النقود إلى أسعار الفائدة"، (2014) مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مج 20، ع79، 256، 258.

[5] محمد مقداد وآخرون، "إصدار النقد الوطني في فلسطين والبدائل النقدية المتاحة"(2009) مجلة تنمية الرافدين، مج31 ع95، 162، 166.

وإصدار العملة الوطنية وضمان استقرارها، والعمل كمصرف مركزي للحكومة، ويعمل أيضاً كمقرض الملاذ الأخير[6] للنظام المصرفي المحلي ويقوم بتنظيم المصارف التجارية.[7]

وهنالك العديد من الأدوات التي تستخدمها الدول من خلال البنوك المركزية بغية رسم السياسة النقدية الخاصة بها، سواءً كانت توسعيّة أو انكماشية وفقاً لظروفها الاقتصادية السائدة وأهم هذه الأدوات هي:

1- نسبة الاحتياطي النقدي القانوني: وهي النسبة التي يحددها البنك المركزي ويُلزم البنوك التجارية بالاحتفاظ بها كنسبة من خصوم البنك، وتتمثل هذه الأداة بقيام البنوك التجارية بإيداع نسبة معينة من ودائع عملائها في خزائن البنك المركزي، أي أن تقوم البنوك التجارية بتجميد جزء من الودائع لديها على شكل إحتياطي سائل لدى البنك المركزي مما يؤدي إلى رفع نسبة الإحتياطي ونسبة السيولة وتحديد قدرة البنوك على الإقراض، وتغيير نسبة الإحتياطي النقدي يؤثر على المعروض النقدي، فانخفاض هذه النسبة يؤدي إلى رفع إحتياطات البنوك وبالتالي زيادة قدرتها على الإقراض وزيادة المعروض النقدي.[8]

---

[6] ويقصد بمقرض الملاذ الاخير: دور سلطة النقد في تقديم القروض للمصارف التجارية عندما لا يتوفر من يقدم هذه القروض، وهي وظيفة ضرورية لخلق استقرار في النظام المصرفي أثناء نقص السيولة في البنوك التجارية، وللتوسع حول المفهوم يمكن مراجعة دراسة السياسة النقدية في ظل غياب عملة وطنية وفي ظل مجلس عملة في الضفة الغربية وقطاع غزة الصادرة عن معهد ماس في الصفحة 31 منها.

[7] أسامة حامد، السياسة النقدية في ظل غياب عملة وطنية وفي ظل مجلس عملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (ط1، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، القدس ورام الله، 2000) 17.

[8] هاشم بشير،"أدوات السياسة النقدية بين النظامين التقليدي والإسلامي"(رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية: السودان، 2002) 21.

2- سياسة معدل إعادة الخصم: سعر إعادة الخصم هو عبارة عن سعر الفائدة أو معدل العائد الذي يتقاضاه البنك المركزي من البنوك التجارية مقابل إعادة خصم ما لديها من أوراق تجارية، أو مقابل ما يقدمه لها من قروض أو سُلف مضمونة بمثل هذه الأوراق. واستناداً إلى هذه الوسيلة تستطيع البنوك التجارية الحصول على القروض من البنك المركزي لدعم السيولة النقدية لديها بسعر خصم معين، فزيادة معدلات إعادة الخصم تؤدي إلى ارتفاع معدلات الفائدة وعدم تشجيع الاقتراض من البنوك التجارية، وبالتالي انخفاض الائتمان وخفض حجم النقود في المجتمع، وعلى العكس عند رغبة الدول في زيادة حجم الائتمان تقوم بخفض معدل سعر إعادة الخصم، وتتيح هذه الوسيلة للبنوك المركزية القيام بوظيفة الملاذ الأخير للإقراض.

3- عمليات السوق المفتوحة: وهي عبارة عن نزول البنك المركزي إلى سوق المال كبائعاً أو مشترياً للأوراق المالية من أسهم وسندات، أو السوق النقدية بوصفه بائعاً ومشترياً لأذونات الخزانة كمحاولة لسحب كميات من النقود المتبادلة حين يتدخل بالبيع للحد من التضخم أو لزيادة المعروض من النقود لإنعاش الحالة الاقتصادية والحد من الانكماش عند تدخله مشترياً.[9] أي أن البنك المركزي يتحكم بكمية النقود في السوق وأسعار الفائدة من خلال عمليات السوق المفتوحة، المتمثلة في بيع وشراء الأوراق المالية وفقاً لحالة السوق، ففي حال كان السوق يعاني تضخماً، ولغايات الحد من هذا التضخم يتدخل البنك المركزي فيعرض الأوراق المالية الحكومية للبيع وبذلك يسحب النقود من السوق ويحد من قدرة البنوك على منح الائتمان، ويقلل المعروض النقدي، وهذا ما يعرف بالسياسة الانكماشية، أما في حال كان السوق يعاني انكماشاً ولغايات

[9] عوف الكفراوي،"السياسة المالية والنقدية: دراسة تحليلية في الفكر الغربي والإسلامي" (1984) مجلة أضواء الشريعة، ع15، 163، 187.

ضخ السيولة يقوم البنك المركزي بشراء الأوراق المالية من المصارف وبالتالي زيادة قدرة البنوك على منح الائتمان وزيادة المعروض النقدي، وهذا ما يعرف بالسياسة التوسعية.

وهذه الأدوات جميعها تؤثر بشكل غير مباشر من خلال تغيير قدرة البنوك على الإقراض وذلك بتغيير سعر الخصم الذي يتقاضاه البنك المركزي أو تغيير نسبة الاحتياطي الإلزامي.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى وجود العديد من الأدوات الأخرى التي تؤثر عن طريق التدخل المباشر كإلزام البنوك بأسعار فائدة معينة، أو وضع سقوف ائتمانية وتوجيه الائتمان، أو التأثير على سعر الصرف، والتأثير والإقناع الأدبي الذي يمارسه البنك المركزي على المصارف الأخرى اذ يستغل البنك المركزي مكانته ووضعه القانوني في النظام المالي في توجيه الجهاز المصرفي نحو اتباع السياسات التي يرغبها[10]، وأيضاً أدوات حديثة غير تقليدية مثل الفائدة الصفرية أو السالبة والتسهيل الكمي[11] الذي يعرف على أنه سياسة نقدية غير تقليدية تستخدمها البنوك المركزية لتنشيط الاقتصاد القومي عندما تصبح السياسة النقدية التقليدية غير فعالة. حيث يشتري البنك المركزي الموجودات المالية لزيادة كمية الاموال المتدفقة إلى الاقتصاد.وتتميز هذه عن السياسة

[10] عمر البيلي، "استخدام البنك المركزي لأدوات السياسة النقدية" (1996) مجلة البحوث التجارية المعاصرة، مج1، ع1، 151، 157.

[11]مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً،

المعتادة في شراء أو بيع الموجودات المالية بأنها تهدف إلى الحفاظ على معدلات الفائدة في السوق عند المستوى المحدد والمستهدف.[12]

وتسعى السياسة النقدية إلى تحقيق العديد من الأهداف وفي ظل اقتصاد السوق الاجتماعي يكون على رأس هذه الأهداف تحقيق العدالة الاجتماعية، فمؤسسي اقتصاد السوق الاجتماعي افترضوا العدالة الاجتماعية التي تتجلى في الملكية الخاصة لأكبر عدد ممكن من الناس، وطريقة حياة إنسانية لكل مواطن، وكان تركيزهم على جودة الوجود الإنساني[13]، وتتطلب العدالة الاجتماعية تنسيقاً كافياً بين السياستين النقدية والمالية، وتتطلب أيضاً وجود رؤية اقتصادية استراتيجية في مجال التنمية، والتي جوهرها عدالة توزيع الفرص في سوق العمل وعدالة توزيع الدخل والثروة فيما بين أفراد المجتمع، وأن يحصل الإنسان على ما تؤهله قدراته وكفاءاته له، وأن يتمتع المواطنون بثمار النمو الاقتصادي، وهذه العدالة الاجتماعية لا تتعارض مع سياسات اقتصاد السوق الاجتماعي وإنما تشكل أحد أهدافها، بالإضافة إلى الأهداف الأخرى التي ترنو في مجملها إلى تحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي، وهذه الأهداف تتمثل في تحقيق الثبات النسبي للأسعار، وتثبيت قيمة النقود والسيطرة على التضخم، والحفاظ على القوة الشرائية للنقود وتحقيق التوظيف الكامل وخفض حجم البطالة، وتحقيق معدل مرتفع لنمو الدخل القومي، وتوازن ميزان المدفوعات (الصادرات والواردات)، واستقرار سعر الصرف الخارجي لصالح الاقتصاد الوطني، وتحقيق السيولة اللازمة للاقتصاد، وحماية المودعين وجذب الاستثمارات، وتوفير التمويل اللازم للخطط التنموية.

---

[12] عبد العزيز عبد الحميد وبشرى احمد،"التسهيل الكمي ودوره في السياسة النقدية" (2014) مجلة جامعة كركوك للعلوم الادارية والاقتصادية، مج4، ع2، 116، 124.

[13] Rolf H. Hasse, Hermann Schneider and Klaus Weigelt, *Social Market Economy History, Principles and Implementation From A-Z*, pg.391.

ونلاحظ التداخل والتوافق بين أهداف السياسة النقدية والأهداف الاقتصادية لاقتصاد السوق الاجتماعي، التي تتمثل في الاستقرار المالي والموازنة بين الإنفاق والإيراد واستقرار الأسعار وتحقيق التوظيف الكامل، والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية لتخفيض مستوى البطالة إلى أقل حد ممكن، ولتحقيق هذه الأهداف كافّة يتطلب وجود دولة ذات سيادة تتمتع باقتصاد قوي، وتحتوي على مصرف مركزي مستقل قادر على إصدار عملة ذات مصداقية وثقة، والتمتع بالمميزات المرتبطة بوجود هذه العملة، بالإضافة إلى وجود بيئة قانونية وتشريعية مناسبة، والتي سيتم الحديث عنها بالتفصيل في المحور الثالث من هذه الورقة البحثية.

المحور الثاني: التشريعات الفلسطينية الناظمة لمبدأ أسبقية السياسية النقدية

هنالك العديد من التشريعات الفلسطينية التي تناولت مبدأ السياسة النقدية سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر[14]، أما بخصوص التشريعات التي تناولت المبدأ بشكل مباشر فهي كالآتي:

1- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003[15]: تبنّى القانون الأساسي الفلسطيني مبدأ السياسة النقدية في العديد من نصوصه، فقد نصت المادة (91) منه على أنه: "يؤدى الى الخزينة

[14] تطرقت العديد من التشريعات الفلسطينية لهذا المبدأ، نذكر منها وعلى سبيل المثال: 1- قرار بقانون رقم (20) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته. 2- قرار رقم (132) لسنة 2011م بنظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة. 3- قرار رقم (108) لسنة 2011م بشأن النظام المالي والمحاسبي لسلطة النقد الفلسطينية. 4- قرار بقانون رقم(7) لسنة 2013م بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. 5- قرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 م بشأن قانون تسوية المدفوعات الوطني. 6- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.

العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا وفق ما يقرره القانون".

ووفقاً لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي إستراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ، والمادة (92) منه نصت على أنه: "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي"، والمادة (93) التي تنص على أنه "ينظّم القانون الأحكام الخاصة بسلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والائتمانية".

2- قانون رقم (2) لسنة 1997م بشأن سلطة النقد الفلسطينية والمعدّل وفقاً لقانون رقم (18) لسنة 2004[16]: والذي تناول مهام سلطة النقد، إذ نص على أنها مؤسسة تتولى مهام البنك المركزي وتهتم بإدارة الجهاز المصرفي والرقابة عليه وإدارة السياسة النقدية والعملة، مع بعض التحفظات الواقعية على هذه المهام حيث أنه وحتى اللحظة لم تصدر عملة وطنية فلسطينية،

---

[15] القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، جريدة الوقائع، العدد الممتاز 2، 2003/3/18. والذي يعد الغطاء الدستوري والقانوني لنظام الحكم في فلسطين والذي تبنى مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، فنص على السوق الحر والملكية الخاصة، ونص على الديمقراطية وسيادة القانون والحق في تشكيل النقابات، والتأمين الاجتماعي والصحي والعمل، وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن مشروع دستور دولة فلسطين قد تبنى مبادئ الاقتصاد الحر في المادة 21 منه والمسترجعة من خلال الموقع الالكتروني للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية على الرابط http://www.pcpsr.org/ar/node/284، بتاريخ 2018/9/22م.

[16] قانون رقم (2) لسنة 1997م بشان سلطة النقد الفلسطينية، جريدة الوقائع، العدد 21، 1998/1/31م، 5.

على الرغم من أن سلطة النقد جاهزة فنياً لإصدار عملة وطنية منذ حوالي 4 سنوات، وذلك نظراً للمعيقات الخارجة عن إطار عملها والمتعلقة بالوضع السياسي الراهن.[17]

وينظّم هذا القانون سلطة النقد بصفتها مؤسسة عامة مستقلة، مسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسات النقدية والمصرفية لضمان سلامة القطاع المصرفي، وتسعى لتكون بنك مركزي حديث كامل الصلاحيات قادراً على تحقيق الاستقرار النقدي والمالي، وفي ظل سعيها لأن تكون بنك مركزي تم العمل على إعداد مسودة مشروع قانون البنك المركزي في العام 2015 بمساعدة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.[18]

حيث نصّت المادة الخامسة من هذا القانون على أهداف ومهام وصلاحيات سلطة النقد، والتي يمكن الاستخلاص منها أن أبرز أهداف سلطة النقد هي: ضمان سلامة العمل المصرفي، والحفاظ على الاستقرار النقدي وتشجيع النمو الاقتصادي في فلسطين، وتحقيق التنمية الاقتصادية التي تتضمن بفحواها عدالة توزيع الدخل والثروة وبالتالي تحقيق العدالة الاجتماعية[19]، وتمتلك في سبيل تحقيق هذه الأهداف العديد من الصلاحيات والتي تتمثل بممارسة امتياز إصدار النقد الوطني والمسكوكات في الوقت المناسب وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يقررها القانون الخاص بإصدار النقد، وتأمين الاحتياطي النقدي الضروري لذلك.

---

[17] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

[18] وذلك وفقاً لرؤية ورسالة سلطة النقد المنشورة على صفحتها الإلكترونية الرسمية على الرابط أدناه

http://www.pma.ps/ar-eg/home.aspx المسترجعة بتاريخ 12/9/2018.

[19] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

وأيضاً من مهام سلطة النقد تنظيم الأنشطة المصرفية وهذا ما تم تكريسه في المادة الثالثة من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف[20]، والذي نص على الدور الرقابي والإشرافي لسلطة النقد على المصارف، وأيضاً المادة (46) من قانون سلطة النقد التي نصت على أن تمارس سلطة النقد الرقابة والتفتيش على المصارف، ولها أيضاً إصدار وإلغاء تراخيص المصارف والرقابة والإشراف عليها وفرض العقوبات عليها، وأيضاً من مهامها إعداد وتنظيم ونشر ميزان المدفوعات، الذي يحدد مركز الدولة الاقتصادي بالنسبة للعالم الخارجي وحجم الدين الخارجي.

ومن الأدوات الأخرى للسياسة النقدية والتي نلاحظ أن قانون سلطة النقد قام على ذكرها هي نسبة الاحتياطي النقدي القانوني، وعمليات السوق المفتوحة والتي ذكرت في المادة (6/18) من قانون سلطة النقد حيث نصت على أن من صلاحيات مجلس إدارة سلطة النقد:"تحديد نسبة الإحتياطي الإلزامي الذي يتوجب على المصارف الاحتفاظ به في سلطة النقد، وتحديد معدل الخصم والفوائد والعمولات التي تتقاضاها سلطة النقد، وحدود عمليات السوق المفتوح من قبلها" وأيضاً نصوص المواد (51) وما بعدها إذ يكون لسلطة النقد صلاحية تحديد متطلبات الاحتياطي الإلزامي للمصارف، بناءً على أنظمة وتعليمات تحدد نسب الإحتياطي وطريقة احتسابه بنسبة أو نسب معينة من ودائعها المختلفة، على أن لا تقل هذه النسبة أو النسب عن (5%) ولا تزيد عن (35%) منها. والعقوبات التي تفرضها على المصارف لعدم الالتزام بأي منها، وأية عوائد ترى سلطة النقد أن تدفعها لها وأن يودع الاحتياطي الإلزامي لدى سلطة النقد وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية، يحدد نسب الاحتياطي الإلزامي التي تستند على حجم الودائع والأموال المقترضة وأية التزامات أخرى للمصارف، وتكون نسب الاحتياطي الإلزامي واحدة لكل

[20] جريدة الوقائع، العدد الممتاز قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف، 27/11/2010، 4، 5.

فئة من فئات الالتزامات للعملة الواحدة لجميع المصارف من الفئة ذاتها، ولها أيضاً الاحتفاظ باحتياطي السلطة الوطنية من الذهب والعملات الأجنبية وإدارته.

وتجدر الإشارة إلى أن أداة السياسة النقدية المتمثلة بالاحتياطي النقدي الإلزامي هي الأداة الوحيدة الفعالة بالشكل الكامل في فلسطين، وكانت نسب الاحتياطي في السابق تتراوح ما بين عملةٍ وأخرى، أما في الوقت الحالي فنسبة الإحتياطي القانوني المفروضة على البنوك هي 9% من ودائع العملاء وهي ذاتها لجميع فئات العملات.[21]

وأيضاً تم إشمال عمليات السوق المفتوح كإحدى أدوات السياسة النقدية في نص المادة (62) من القانون التي نصت على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام القانون، لسلطة النقد القيام بما يلي: 1- شراء الشيكات والأسناد والأوراق المالية والذهب والفضة والعملات الأجنبية وبيعها وتحويلها أو قبولها كأمانة. 2- شراء وبيع أسهم وسندات في أية مؤسسة مالية أو مصرفية تؤسس في فلسطين شريطة أن يقر مجلس الوزراء هذه الإجراءات وأن لا تزيد مجموع استثمارات سلطة النقد لتلك الأسهم والسندات على (25%) من مجموع حساب رأس المال والاحتياطي العام..."، مع الإشارة إلى أن عمليات السوق المفتوحة تشكّل أداة غير فعالة في الحالة الفلسطينية، فالحكومة لا تصدر سندات وأذونات خزينة، وسلطة النقد لا تصدر شهادات إيداع، وبالتالي من الناحية الفعلية هذه الأداة للتحكم بالسياسة النقدية غير مفعلّة.[22]

وباستخدام هذه الأدوات تستطيع سلطة النقد التأثير على المعروض النقدي والائتمان، ولغايات تحقيق السياسة النقدية المرجوّة فقد نصت المادة (14) من قانون سلطة النقد على أن يشتمل

[21] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

[22] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

مجلس إدارة سلطة النقد والذي يمثل السلطة العليا لإصدار القرارات فيها على ستة من كبار المتخصصين في الشؤون المصرفية والمالية والاقتصادية والقانونية القادرين على المساهمة في تحقيق أهداف سلطة النقد.

كما ركّز القانون على الرقابة على أعمال سلطة النقد من خلال المادة (25) التي نصت على تقديم تقارير دورية إلى مجلس الإدارة توضّح وضع النظام المصرفي والأسواق النقدية وأسواق النقد الأجنبي والعوامل التي تؤثر وستؤثر في سلطة النقد، وتكون الرقابة أيضاً وفقاً لنص المادة (39) حيث تقدم سلطة النقد كل ثلاثة أشهر إلى رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء تقريراً عن أعمالها ونشاطاتها وعن الوضع النقدي والمالي في فلسطين، ويحتوي قانون سلطة النقد على منصب يسمى "بالمحافظ" أي محافظ سلطة النقد، يُستأنس برأيه عندما تُبحث الأمور المتصلة بالسياسة النقدية أو الائتمانية، أو عند التفاوض بشأن أي قرض أو ائتمان أجنبي يُمنح للسلطة الوطنية أو للمؤسسات العامة، وذلك لبيان أثره على الاستقرار النقدي ووضع المدفوعات في فلسطين، وعند بحث الأمور المتصلة بالسياسات المالية التي لها انعكاس على الأوضاع النقدية والائتمانية في فلسطين وذلك وفقاً للمادة (37) من القانون.

والأداة الأخرى من أدوات السياسة النقدية هي سياسة معدل إعادة الخصم والتي ذكرت في نص المادة (60) من قانون سلطة النقد، حيث نصت على أن تحدد سلطة النقد أسعار الفائدة أو العوائد المفروضة على المصارف مقابل عمليات الخصم أو الائتمان أو التسهيلات الأخرى المباشرة وغير المباشرة، ويجوز لها وضع أسعار فائدة أو عوائد لمختلف فئات وأنواع العمليات أو المعاملات حسب تقديرها، وبالتالي تتيح التحكم بمعدلات الفائدة والرغبة في الاقتراض وحجم النقود في المجتمع، كما تختص سلطة النقد وفقاً للمادة (61) من قانونها بوضع الأنظمة

والتعليمات التي تنظم التعامل بالنقد الأجنبي، وتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية، والسياسات الخاصة بالتعامل بالنقد الأجنبي.

وتختص أيضاً سلطة النقد بتوفير السيولة للمصارف ضمن الحدود المقررة قانوناً، وتقديم المشورة المالية والاقتصادية للسلطة الوطنية وإجراء التحليلات الاقتصادية والنقدية بصورة منتظمة ونشر نتائجها، والقيام بوظيفة الوكيل المالي للسلطة الوطنية والمؤسسات العامة الفلسطينية داخل فلسطين وخارجها، ووضع وتنفيذ الأنظمة والقرارات والتعليمات التي تكفل المحافظة على جهاز مصرفي فعال ومأمون وسليم، وتنظيم كمية الائتمان ونوعيته وكلفته ليتجاوب مع متطلبات النمو الاقتصادي والاستقرار النقدي، والعمل كمصرف للمصارف المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة التي تم تنظيمها التشريعي بالقرار رقم (132) لسنة 2011م بنظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة، وتعمل كمصرف للشركات المالية ومراقبتها بما يكفل سلامة مركزها المالي وحماية حقوق المودعين، وفي سبيل ذلك تم إصدار القرار بقانون رقم (7) لسنة 2013م بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، ومن مهامها أيضاً تنظيم نشاط مهنة الصرافة والشركات المالية وصناديق التنمية والاستثمار، وإصدار التراخيص المتعلقة بها والرقابة والإشراف عليها وغيرها.

وباستقراء النص القانوني أعلاه نجد أن سلطة النقد تسعى للحفاظ على الاستقرار النقدي وتحقيق النمو الاقتصادي من خلال الأدوات التي منحها لها القانون، على الرغم من كافة المعيقات المتمثلة بشح الاحتياطي من العملة الأجنبية، والقيود الواردة في اتفاقية باريس الاقتصادية[23]، والتي اشترطت أن لا تقل ضريبة القيمة المضافة عن النسبة الموجودة في إسرائيل بأكثر من

[23] بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع في 29 نيسان 1994 الملحق لاتفاقية إعلان المبادئ– اتفاقية أوسلو.

نقطتين مئويتين، مع العلم أن ضريبة القيمة المضافة تشكل معظم إيرادات الضريبة في فلسطين وبالتالي تقييد التحكم بها يؤثر بإمكانية التحكم في السياسة النقدية.

3- قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م[24]: حيث تؤثر كيفية إدارة الدين العام على السياسة النقدية وعلى أسعار الفائدة وتشكل قيداً على استقلالية سلطة النقد، وتجدر الإشارة إلى أن إجمالي الدين العام الحكومي القائم في ذمة الحكومة الفلسطينية (2,543.1) مليون دولار أمريكي أي ما يعادل (17.5%) من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي، وفقاً للتقرير السنوي لسلطة النقد للعام 2017م[25]، وهذه النسبة غير مشمول بها المتأخرات واجبة السداد والتي في حال احتسابها من الممكن ان ترتفع النسبة إلى حوالي 40% من الناتج المحلي الإجمالي[26]. والذي يتغير وفقاً لتغيرات سعر صرف الدولار مقابل الشيكل وهذا يعزى إلى غياب العملة الوطنية.

وقد تناول قانون الدين العام موضوع السياسة النقدية ونص في المادة السابعة منه على تنظيم سجل يسمى سجل السندات الحكومية، حيث تشكل السندات الحكومية إحدى الموضوعات المتعلقة بالسياسة النقدية ونص في المادة (12) على أن: "يقتصر الاقتراض الحكومي على أي من الأغراض الآتية: 1- تمويل عجز الموازنة العامة. 2- دعم ميزان المدفوعات. 3- تمويل المشاريع المدرجة في قانون الموازنة العامة أو أي قانون آخر لمواجهة الحالات الطارئة. 4- إعادة هيكلية الدين العام" حيث أن الاقتراض يشكّل أحد المؤثرات بالسياسة النقدية كما أن دعم

---

[24] قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م، جريدة الوقائع، العدد 66، 2006/7/22، 5. وتمت الإشارة للمبدأ في المواد (5،7،10،12).

[25] سلطة النقد الفلسطينية، 2018. التقرير السنوي 2017: حزيران، رام الله- فلسطين، مسترجع بتاريخ 2018/9/12.

[26] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

ميزان المدفوعات يعد أحد أهداف السياسة النقدية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الحكومة لا يجب أن تقترض مباشرةً من البنك المركزي بل يفترض أن يتم الاقتراض من خلال السندات الحكومية المذكورة والتي لم تصدر حتى اللحظة.[27]

4- قرار رقم (41) لسنة 2016م بنظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة[28]: والذي يهدف إلى الحفاظ على سلامة العمل المصرفي واستقرار النظام النقدي، ونلاحظ أن هذا القرار نسخ نصوص المرسوم رقم (13) لسنة 2008 بشأن نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة، وهو المعمول في نصوصه من قبل سلطة النقد لأنه القانون الأحدث بشأن تنظيم مهنة الصرافة[29]، وأيضاً فقد توسّع ليشمل إجراءات الترخيص للصرافين، وتجديد الترخيص والتأسيس والنظام الداخلي، ورأس المال والاحتياطات، ومكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، والبيانات المالية والنظام المحاسبي، والتفتيش والرقابة الذين تجريهما سلطة النقد، ونص في مواده الثانية والتاسعة والعاشرة على أن هدفه هو تنظيم أعمال الصرافة والمحافظة على سلامة وفعالية واستقرار النظام المالي والنقدي ووضح الأعمال المتاحة والمحظورة للصرافين بما يحقق الاستقرار النقدي والمالي، وأيضاً القرار رقم (132) لسنة 2011م بنظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة والذي سعى في المادة الثانية منه لذات الهدف أي تحقيق الاستقرار النقدي والمالي والتنمية الاقتصادية المستدامة، والقرار رقم (108) لسنة 2011م بشأن النظام المالي والمحاسبي

---

[27] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

[28] قرار رقم (41) لسنة 2016م بنظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة، جريدة الوقائع، العدد119، 2016/3/29، 15. وتمت الإشارة للمبدأ في المواد (2،9،10).

[29] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

لسلطة النقد الفلسطينية والذي نص في المواد (25،28) منه على صلاحية سلطة النقد بإلغاء تراخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة في حال مخالفتها لقانون سلطة النقد وهذا يفعل الدور الرقابي والمحاسبي لسلطة النقد ويحسن السياسة النقدية.

5- مرسوم رقم (13) لسنة 2008م بشأن نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة[30]: والذي كان الهدف من إصداره تنظيم نشاط مهنة الصرافة، والشركات المالية، وصناديق التنمية والاستثمار، وإصدار التراخيص المتعلقة بها والرقابة والإشراف عليها، والذي ينص في مواده (10)، (11)، (13) على واجبات الصرافين وواجب سلطة النقد بالمراقبة عليهم، وينص على التزامات الصرافين والأعمال المسموحة والمحظورة، فمن بين الأعمال المحظورة وفقاً لهذا المرسوم المضاربة على أسعار العملات والمعادن الثمينة بشكل يمكن أن يضر بالاستقرار المالي أو النقدي، إذاً فإن السياسات الواجب إتباعها من قبل المصارف والواردة في هذا المرسوم تصب في هدف رئيسي متمثل بتحقيق الاستقرار المالي والنقدي، وأيضاً قامت سلطة النقد بإصدار دليل القواعد والممارسات لحوكمة المصارف في فلسطين في العام 2014[31]، حيث أن إهداف حوكمة الجهاز المصرفي هي ذاتها أهداف السياسة النقدية فيما يتعلق بالوضع المصرفي.

6- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف[32]: والذي نص بموجب المادة الثانية منه على سعيه للحفاظ على نظام مالي مستقر ومتين، والمادة الثالثة منه التي خوّلت لسلطة النقد

---

[30] مرسوم رقم (13) لسنة 2008م بشأن نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة، جريدة الوقائع، العدد 79، 2009،19/2/9. وتمت الإشارة للمبدأ في المواد (10،11،13)

[31] للاطلاع على الدليل يرجى مراجعة الرابط ادناه

http://www.pma.ps/Portals/1/Users/002/02/2/Legislation/Guidelines/Governance_Guide_2014.pdf

المسترجع بتاريخ 2018/9/12.

[32] قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف، جريدة الوقائع، العدد الممتاز 4، 2010،5/11/27.

رسم ووضع السياسة النقدية ووضحت دورها بالإشراف على المصارف والمواد (13،14،16) التي وضحت كيفية ممارسة الأعمال المصرفية، كما نصت المادة (35) على أحد أدوات السياسة النقدية ألا وهو الاحتياطي القانوني، والمادة (38) المتعلقة بالائتمان والمادة (39) التي نصت على أن تصدر سلطة النقد تعليمات تحدد بموجبها الحدود القصوى للتعرض لمخاطر التعامل بالعملات الأجنبية، وأيضاً المواد (40،41،42) فقد تناولت أدوات السياسة النقدية المباشرة وغير المباشرة من خلال الائتمان وسقوفه وأسعار الفوائد والسيولة ومتطلبات الاحتياطي النقدي الإلزامي، والمادة (49) التي تنص على كيفية رقابة سلطة النقد على المصارف من خلال التقارير والبيانات المالية الدورية والمادة (51) التي تتضمن رقابة سلطة النقد على المصارف من خلال تكليف المفتشين والاستعانة بالخبراء والمختصين.

أمّا فيما يتعلق بقطاع غزة فسلطة النقد هي المؤسسة الوحيدة التي لا زالت حتى الآن تعمل في شقي الوطن، وهنالك ما يقارب تسعون موظفاً يتبعون لسلطة النقد الفلسطينية يعملون في قطاع غزة، ويمارسون كافة المهام بشكل طبيعي، فالصلاحيات المناطة بسلطة النقد هي ذاتها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، والسند القانوني هو ذاته والمتمثل بالقانون رقم (2) لسنة 1997م بشأن سلطة النقد الفلسطينية والمعدّل وفقاً لقانون رقم (18) لسنة 2004م .[33]

وفيما عدا قانون سلطة النقد وفيما يتعلق بالتشريعات الأخرى الصادرة في قطاع غزة بعد العام 2007م، فلم يصدر تشريعات تناولت مبدأ أسبقية السياسة النقدية بشكل مباشر، وإنما صدر فقط قانون الشركات التجارية رقم (7) لسنة 2012، الذي نص على الاحتياطي الإلزامي كأداة من

---

[33] وفقاً للمقابلة الشخصية مع السيد محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

أدوات السياسة النقدية، حيث نص على أنه على الشركة ذات المسؤولية المحدودة أن تقتطع (10%) عشرة بالمائة من أرباحها السنوية الصافية لحساب الاحتياطي الإجباري، وأن تستمر على هذا الاقتطاع لكل سنة على أن لا يتجاوز مجموع ما اقتطع لهذا الاحتياطي رأس مال الشركة، وانه لا يجوز للشركة توزيع أية أرباح على المساهمين فيها إلا من أرباحها وبعد اقتطاع ما نسبته (10%) عشرة بالمائة من أرباحها السنوية الصافية لحساب الاحتياطي الإجباري القانوني، ونسبة الاحتياطي القانوني الإلزامي كما أوردنا وتتمثل بقيام البنوك التجارية بإيداع نسبة معينة من ودائع عملائها في خزائن البنك المركزي، أي أن تقوم البنوك التجارية بتجميد جزء من الودائع لديها على شكل إحتياطي سائل لدى البنك المركزي وتساهم هذه الأداة بالتحكم في السياسة النقدية، وأما بخصوص الأدوات الأخرى من أدوات السياسة النقدية فلم يأتِ قانون الشركات على ذكرها.

المحور الثالث: مدى ارتباط التشريعات الفلسطينية مع مبدأ أسبقية السياسة النقدية

إن الحالة العامة السائدة في فلسطين هي حالة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، نتيجة الإجراءات الإسرائيلية بحق الشعب الفلسطيني، والتي أدت في مجملها إلى تبعية الاقتصاد الفلسطيني لإسرائيل، إذ "سيكون من السذاجة الافتراض بأن اسرائيل ستسمح للاقتصاد الفلسطيني ان ينمو ويتطور بشكل طبيعي وبما يُمكِن الشعب الفلسطيني من الانعتاق من التبعية لاسرائيل ويُحرره بالتالي من الابتزاز والضغط السياسي. فالاقتصاد من وجهة نظر اسرائيل هو احد ساحات المواجهة مع الفلسطينيين وعلى هذا الاساس تتعامل معه"[34]، ويعتبر القطاع النقدي من أكثر القطاعات تضرراً نتيجة للاحتلال الإسرائيلي والذي أدى إلى تدمير البنية التحتية للقطاع

[34] نصر عبد الكريم، الوضع الاقتصادي والمالي في فلسطين: تقييم للسياسات والأداء، ورقة مرجعية غير منشورة، 2018،4.

النقدي، ووضّح اتفاق باريس الاقتصادي بتاريخ 1994/4/29م معالم الترتيبات النقدية في الفترة الانتقالية، ونص على حق السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء سلطة نقد فلسطينية والتي تم الإعلان عن تأسيسها الفعلي بتاريخ 1994/12/1.

وبموجب اتفاق باريس تقوم سلطة النقد الفلسطينية بوظائف المصارف المركزية وتنظم السياسة النقدية في فلسطين، باستثناء إصدار النقد الوطني الذي يجب أن يتم بالتنسيق مع البنك المركزي الإسرائيلي، وتعاني دولة فلسطين من العديد من الإشكاليات التي تقيّد دور السلطة الوطنية الفلسطينية وتحدّ من قدرتها على إحداث الإصلاحات الاقتصادية، والتي أبرزها الوضع الأمني والسياسي، وعدم وجود عملة وطنية، وتعدد العملات المتداولة، مما يؤدي لتعرضها لمخاطر سعر الصرف والفائدة.[35]

وبالنسبة للتشريعات الناظمة للسياسة النقدية، فعلى الرغم من وجود العديد من التشريعات التي تتطرق بشكل أو بآخر لمبدأ أسبقية السياسة النقدية وتنص في أهدافها على ضرورة تحقيق الاستقرار النقدي إلا أننا نرى أنها لا تفعّل أدوات السياسة النقدية ولا تحقق الاستقرار النقدي المطلوب والكافي للقول بوجود سياسة نقدية مستقرة لدينا.

وأبرز هذه التشريعات القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 الذي باستقراء مواده نجد أنه لم يتناول السياسة النقدية بالشكل الكافي بل ركّز على السياسة المالية المتمثلة بالنفقات والإيرادات والضرائب والرسوم، أي أنها تناولت واجب أداء الأعباء المالية من حيث مبدأ مشروعية أو قانونية هذه الأعباء وانطباقها على جميع الأفراد على حد سواء، فقد جاء القانون الأساسي مفتقراً لدور الدولة فيما يتعلق بالسياسة النقدية وأدوات التحكم بها، ونحن نرى أنه كان ينبغي إبراز دور

[35] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11 صباحاً.

الدولة الاقتصادي والاجتماعي في الدستور لتحديد المقومات الاقتصادية اللازمة لبناء دولة قوية وتحديد هوية الدولة الاقتصادية، كما ينبغي ضمان تحقيق التنمية الاقتصادية المتكاملة والمستدامة من خلال نص دستوري لإجبار السلطات على وضع سياسات اقتصادية تؤدي إلى تحقيق التنمية، علاوةً على أنه فشل في تكريس مفاهيم العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص على الرغم من أن واقع وظروف الاقتصاد الفلسطيني القائم يحتاج مثل هذه المفاهيم للتخلص من المشاكل العديدة المتمثلة بالفقر والبطالة وغيرها.

وقانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية وتعديلاته، حيث تضطلع سلطة النقد بمهام إدارة الجهاز المصرفي والرقابة عليه وهذا الشق مفعّل وتقوم به كما يجب، وينظمه أيضاً قوانين أخرى كالقرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، والقرار رقم (41) لسنة 2016 بنظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة، أما الشق الآخر من المهام التي تضطلع بها سلطة النقد، فيهتم بإصدار النقد الوطني ويركز على السياسة النقدية وينص على أدوات السياسة النقدية والتي نرى عدم فعاليتها في التطبيق العملي كعمليات السوق المفتوحة وسعر إعادة الخصم، كما أن معظم أدوات السياسة النقدية ومثالها الإقراض بخصم غير فعالة نظراً لمحدودية الموارد المالية لسلطة النقد.[36]

فمن ناحية نظرية نجد أن التشريعات جيدة ولكن عند التطبيق فهذه النصوص جامدة ولا تفعّل أدوات السياسة النقدية بالشكل الكافي والمرجو، وعلاوةً على ذلك فإن الاقتصاد الفلسطيني معرّض بشكل كبير لصدمات السياسة النقدية الحاصلة في إسرائيل والأردن، وأيضاً عمل

[36] أسامة، حامد، السياسة النقدية في ظل غياب عملة وطنية وفي ظل مجلس عملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (ط1، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)،القدس ورام الله، 2000) ص٢٦.

المصارف يخضع للعديد من المعيقات والقيود الواردة على نقل الأموال والتعامل مع البنوك الخارجية، والسيطرة على المعابر.

وعلى الرغم من كون إصدار العملة وإدارتها والحفاظ على استقرارها من أهم صلاحيات البنوك المركزية في الدول ذات الوضع القانوني السليم، والتي تعد اللبنة الأساسية ونقطة الانطلاق نحو نظام نقدي مستقر، وبدونها لا يمكن القول بوجود استقرار نقدي، فالعملة الوطنية أداة من أدوات التطوير الاقتصادي من خلال الاستثمار، وذلك بالتأثير على أسعار الفائدة وتحديدها حسب الرغبة، وهي أداة للتحكم بشكل أو بآخر بحماية السوق المحلية من أي تعرض لأخطار خارجية لها علاقة بالتغير في أسعار العملات العالمية[37]، إلا أن هذا لم يمنع من افتقار سلطة النقد لصلاحية إصدار النقد الوطني، وهذه إحدى أهم المعضلات حيث أن العملة الوطنية هي رمز من رموز السيادة الوطنية، وغياب العملة الوطنية يعني عدم وجود القدرة على خلق النقود، ويقود إلى تعدد العملات المتداولة (الشيكل الاسرائيلي – الدينار الاردني– الدولار الامريكي)، ويشوّه الأسعار النسبية، ويضعف كفاءة السياسة النقدية، ويحرم السلطة الفلسطينية من عوائد طبع النقود بسبب عدم وجود ما ينص على ذلك في اتفاقية باريس، ويعرّضها لسياسات ومخاطر أسعار الصرف ونقل التضخم من الدول أصحاب هذه العملات والتعرض للصدمات المستوردة، ويجعلها تحت رحمة السياسات الاقتصادية للدول أصحاب العملات المتداولة فيها، ويضعف قدرتها على التحكم بسياستها النقدية.

ولا بد من التأكيد على أن إصدار العملة الوطنية المتمتعة بالمصداقية والثقة وبغيةً لتحقيق الأهداف المرجوة منها تتطلب أساساً وجود اقتصاد قوي وفعّال، وجهاز مصرفي قوي وسليم

[37] ياسر الشرفا، "ورقة عمل بعنوان أثر إصدار العملة الوطنية الفلسطينية على الجهاز المصرفي الفلسطيني" مقدمة لليوم الدراسي بقسم الاقتصاد والعلوم السياسية (2013)، فلسطين، ص13.

ومستقل، فالحكومات غير ملائمة لمهمة التعامل مع السياسة النقدية، والقيمة النقدية مرتبطة بشكل أساسي بدرجة استقلال البنك المركزي[38]، وأيضاً يتطلب وجود احتياطات نقدية من العملة الأجنبية لدعم العملة الوطنية، وتتطلب أيضاً سيادة وطنية واستقرار سياسي، وفي حال وجود ذلك كله سيستطيع البنك المركزي أن يحدد آلية التسعير للعملة ويربط سعر الفائدة بها، وبالتالي تتحقق القدرة على إدارة الاقتصاد وإدارة السيولة وتحقيق الاستقرار النقدي بشكل أفضل وأوضح.

وتفعيل إمكانية التحكم بالسياسات النقدية، حيث أن افتقار الاقتصاد الفلسطيني إلى العملة الوطنية يشكل معضلة كبيرة، نظراً لكون العملة إحدى أهم الركائز التي تدعم استقلالية البنك المركزي وتفعّل سياساته النقدية، وفي ظل عدم إصدار العملة فليس هنالك إمكانية لمواجهة أي تقلب اقتصادي، ولا سبيل لعلاج الاختلالات الاقتصادية من خلال السياسة النقدية وسيرتكز الإصلاح على السياسة المالية على الرغم من كل سلبياتها.[39]

ولذلك هنالك حاجة ملحّة لتطوير أدوات سلطة النقد التي على رأسها إصدار العملة الوطنية، والتي يؤدي إصدارها بالمحصلة إلى القدرة على التحكم بأسعار الفائدة، وتحقيق استقلالية البنك المركزي وعدم التدخل بقراراته وسياساته النقدية وقراره الائتماني، ومن المعلوم أن هنالك ارتباط كبير بين النشاط الاقتصادي والنقدي وهذا يتضّح من خلال استخدام الحلول النقدية لمكافحة المشاكل الاقتصادية المتمثلة بالبطالة والتضخم، ولذلك يجب تحقيق المواءمة والتناسب ما بين السياسات الاقتصادية والنقدية لتحقيق الاستقرار اللازم.[40]

---

[38] Siegfried F. Franke and David Gregosz. 2018. *The social market economy: what does it really mean? 37.*

[39] مقابلة شخصية، محمد عطا الله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة 11صباحاً.

[40] محمد مقداد، آليات علاج أزمة السيولة: إصدار النقد الوطني، ورقة عمل مقدمة إلى اليوم الدراسي بعنوان الحصار وأثره على السيولة في قطاع غزة المنعقد في الجامعة الإسلامية، 2007، 7-8.

الخاتمة

وفي الختام لا بد لنا من الإشارة إلى أن السياسة النقدية المستقرة كأحد المبادئ الناظمة لاقتصاد السوق الاجتماعي، والتي يمكن أن تلعب دوراً في تعديل مسار اقتصاديات الدول وتحد من التقلبات الاقتصادية، وتمهّد السبيل أمام استقرار الاقتصاد الكلي، هي سياسة لا يمكن بأي شكل من الأشكال الحديث عن وجودها في ظل الوضع الفلسطيني الأمني والسياسي الحالي، وفي ظل عدم تفعيل أدوات السياسة النقدية بشكل كامل، وفي ظل عدم وجود عملة وطنية، والتي لا تتحقق الغاية من إصدارها ولا تحوز المصداقية والثقة من قبل المتعاملين بها إلا في حال إصدارها بالظروف الصحيحة والتي تتمثل بوجود اقتصاد قوي ووضع سياسي مستقر، وبوجود بنك مركزي يتمتع بالاستقلالية.

وأيضاً فإن إصدار العملة الوطنية مرهونٌ بموافقة إسرائيل على ذلك وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي الناظم للعلاقات الاقتصادية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي ومرجعيته السياسية والأمنية المتمثلة باتفاق أوسلو، والذي ألحق ضرراً كبيراً بالاقتصاد الفلسطيني، أي أنه في الوضع الراهن وفي ظل محدودية الهامش المتاح للسلطة الوطنية الفلسطينية فليس هنالك سبيل لتوجيه الاقتصاد الفلسطيني من خلال التحكم بأدوات السياسة النقدية، وربما يكون السبيل الوحيد للتأثير نسبياً على مسار الاقتصاد هو التحكم بالسياسة المالية وتوجيه الإنفاق العام.

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر

– بروتوكول باريس الاقتصاد ي، واشنطن: الموقع في 29 نيسان 1994 الملحق لاتفاقية إعلان المبادئ– اتفاقية أوسلو.

المراجع

المقالات والتقارير والبحوث:

– البيلي، عمر، "استخدام البنك المركزي لأدوات السياسة النقدية" (1996) مجلة البحوث التجارية المعاصرة، مج1، ع1.

– الشرفا، ياسر، "ورقة عمل بعنوان أثر إصدار العملة الوطنية الفلسطينية على الجهاز المصرفي الفلسطيني" مقدمة لليوم الدراسي بقسم الاقتصاد والعلوم السياسية (2013)، فلسطين.

– الكفراوي، عوف، "السياسة المالية والنقدية: دراسة تحليلية في الفكر الغربي والإسلامي"(1984) مجلة أضواء الشريعة،ع15.

– عبد الحميد، عبد العزيز وأحمد، بشرى، "التسهيل الكمي ودوره في السياسة النقدية" (2014) مجلة جامعة كركوك للعلوم الادارية والاقتصادية، مج4، ع2.

– عبد الكريم، نصر، الوضع الاقتصادي والمالي في فلسطين: تقييم للسياسات والأداء، ورقة مرجعية غير منشورة، 2018.

– علاونة، محمود، ورقة مرجعية غير منشورة عبارة عن تلخيص لأفكار واردة في عرض قدم ضمن ورشة عمل عقدها معهد الحقوق بعنوان اقتصاد السوق الاجتماعي في فلسطين تحديات وآفاق، معهد الحقوق، 9– 2018/5/10.

– محي، سيف، " إدارة السياسة النقدية من عرض النقود الى أسعار الفائدة"،(2014) مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مج 20، ع79.

– مقداد، محمد وآخرون، "إصدار النقد الوطني في فلسطين والبدائل النقدية المتاحة"(2009) مجلة تنمية الرافدين،مج31، ع 95.

– مقداد، محمد، آليات علاج أزمة السيولة: إصدار النقد الوطني، ورقة عمل مقدمة إلى اليوم الدراسي بعنوان الحصار وأثره على السيولة في قطاع غزة المنعقد في الجامعة الإسلامية، 2017.

– مقداد، محمد، آليات علاج أزمة السيولة: إصدار النقد الوطني، ورقة عمل مقدمة إلى اليوم الدراسي بعنوان الحصار وأثره على السيولة في قطاع غزة المنعقد في الجامعة الإسلامية، 2007.

الكتب العلمية:

– حامد، أسامة، السياسة النقدية في ظل غياب عملة وطنية وفي ظل مجلس عملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (ط1، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، القدس ورام الله، 2000).

الرسائل الجامعية:

إسماعيل، يمامة،"تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي" (رسالة ماجستير، جامعة دمشق: سورية، 2015–2016).

بشير،هاشم، "أدوات السياسة النقدية بين النظامين التقليدي والإسلامي"(رسالة ماجستير،جامعة أم درمان الإسلامية: السودان، 2002).

المقابلات:

مقابلة شخصية مع السيد محمد عطاالله، مدير دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2018/10/4، الساعة الحادية عشر صباحاً.

المواقع الالكترونية:

الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية www.pma.ps.

الموقع الإلكتروني للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية http://www.pcpsr.org/ar/node/284.

الموقع الإلكتروني لوكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية (وفا) http://info.wafa.ps/.

الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي) http://muqtafi.birzeit.edu/.

المراجع باللغة الانجليزية:

- Rolf H. Hasse, Hermann Schneider and Klaus Weigelt, *Social Market Economy History, Principles and Implementation From A-Z*.

- Siegfried F. Franke and David Gregosz. 2018. *The social market economy: what does it really mean?*

- Congress Document adopted by the EPP Statutory Congress, *The Social Market Economy in a globalised world* Bonn, 9-10 December 2009.

سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد

يعمل معهد الحـقـوق في جـامعة بيرزيت وضمن مشروعه البحثي السنوي في سـنته الاولى، والمندرج ضمن عنوان (القانون والإقتصاد) لهذا العام على اعداد أوراق بحثية بهدف دراسة محددات وقيم اقتصاد السوق الاجتماعي، والبحث في طبيعة هـذا النـظـام، وإجـراء مقـاربات نظرية له، والإطـلاع على التـجارب الـمقارنة بهذا الصدد، كما تهدف إلى استقراء المنظومة الـقـانونية الفلسطينية الناظمة لمـوضوع طبيعة الاقتـصاد الفلســطيني والبحث في مدى ارتباطها مع مبادئ ومحددات نظام اقتصاد السوق الاجتماعي