



M A S

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

## أساليب تحفيز توجيه الإقراض المصرفي نحو القطاعات الإنتاجية

نصر عبد الكريم

شباط 2018

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

#### رسالة المعهد

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

#### الأهداف الاستراتيجية

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

#### مجلس الأمناء

سمير حليلة (رئيس المجلس)، إسماعيل الزابري (نائب الرئيس)، لنا أبو حجلة (أمين السر)، ماجدة سالم-زهر (أمين الصندوق)، صبري صيدم، نافذ الحسيني، محمد نصر، خالد عسيلي، باسم خوري، علا عوض، هيثم الزعبي، نبيل قسيس (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2018 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: [info@mas.ps](mailto:info@mas.ps)

الصفحة الإلكترونية: [www.mas.ps](http://www.mas.ps)

أساليب تحفيز توجيه الإقراض المصرفي نحو القطاعات الإنتاجية

الباحث الرئيسي: د. نصر عبد الكريم

باحثة مساعدة: إيمان سعادة

إشراف: د. سمير عبد الله

تم إنجاز هذه الدراسة بتمويل من سلطة النقد الفلسطينية.



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2018

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

## تقديم

إن أهم ركائز العمل في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) هو التعاون مع المؤسسات الاقتصادية في فلسطين في مجالات الاهتمام المشترك. ويعود التعاون مع سلطة النقد الفلسطينية إلى المراحل الأولى لإنشائها، وقد تعزز التعاون على مرّ السنين، ليس فقط في مجال إصدار المراقب الاقتصادي بل أيضاً في مجال الدراسات التي ينفذها "ماس" لصالح سلطة النقد الفلسطينية.

عندما عقد مؤتمر ماس الاقتصادي 2016، كان هناك تركيز في مرحلة الإعداد وفي المؤتمر نفسه وفي متابعة نتائجه على أهمية توظيف السياسات المالية والنقدية من أجل النهوض بالاقتصاد، وتحديدًا بالقطاعات الإنتاجية. وكان هذا الموضوع ضمن أولويات فريق العمل الوطني الذي شكل لمتابعة تنفيذ توصيات المؤتمر. في ظل غياب عملة وطنية، هناك حدود لما يمكن عمله كسياسات نقدية، ولكن هناك ما يمكن عمله في سياق سياسات الإقراض واستخدام الأدوات المصرفية التحفيزية لتوجيه الإقراض نحو القطاعات الإنتاجية الحيوية، وهذا هو موضوع هذه الدراسة التي نفذها المعهد بطلب من سلطة النقد.

لقد خلصت الدراسة إلى عدة نتائج هامة تعرضها باختصار في الملخص وبإسهاب في فصول الدراسة، وأتقدم في هذه المناسبة باسم المعهد بالشكر إلى فريق البحث، إشراف وتنفيذ، وكذلك إلى دائرة البحوث في سلطة النقد وإلى المقيمين الخارجيين على ملاحظاتهم القيمة على مسودة الدراسة، ويقيني أن جهات صنع القرار ستهتم بالتوصيات التي توصلت إليها الدراسة وستستخدمها في سياق الجهود التي تبذلها للنهوض بالقطاع الإنتاجي في فلسطين.

وأخيراً، أتقدم باسم المعهد بالشكر الجزيل إلى سلطة النقد الفلسطينية على المنحة التي قدمتها لتمكين المعهد من انجاز هذه الدراسة وأتطلع إلى المزيد من التعاون المستمر في المستقبل.

د. نبيل قسيس

المدير العام

## المحتويات

1	الفصل الاول: الخلفية والمبررات
2	1-1 أهداف الدراسة
3	2-1 منهجية الدراسة
5	الفصل الثاني: الإطار النظري والتجارب الدولية والدراسات السابقة
5	1-2 الإطار النظري
7	1-1-1 دور المؤسسات المصرفية في تمويل التنمية
8	1-2-2 الإجراءات المصرفية وأدوات السياسة النقدية في توجيه القروض
10	2-2 التجارب الدولية
13	1-2-2 تجربة شركة كفالات والبنك المركزي اللبناني
14	2-2-2 التجربة الفلسطينية
15	3-2 الدراسات السابقة
23	الفصل الثالث: القطاع المصرفي الفلسطيني: الإطار القانوني/التنظيمي والهيكل ومؤشرات الاداء
23	1-3 التطورات على الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي
27	2-3 هيكل الجهاز المصرفي
28	3-3 تطور أداء الجهاز المصرفي
29	4-3 التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاعات الإنتاجية
35	الفصل الرابع: العرض والطلب في معادلة التمويل المصرفي للقطاعات الإنتاجية
35	1-4 العوامل المؤثرة في العرض
45	2-4 العوامل المؤثرة في الطلب على التمويل المصرفي
56	الفصل الخامس: الأساليب التحفيزية المقترحة
56	1-5 تحفيز العرض
58	2-5 تحفيز الطلب
60	المراجع
63	ملحق (1): المقابلات لأغراض هذه الدراسة
64	ملحق (2): أسئلة المقابلات مع البنوك

## قائمة الجداول

- جدول 1: تطور أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني خلال السنوات 2010-2016 28
- جدول 2: توزيع محفظة التسهيلات المصرفية حسب القطاع خلال الفترة 2010-2016 (%) 30
- جدول 3: متوسط اسعار الفائدة للعمليات المختلفة خلال الفترة 2012-2016 40

## قائمة الأشكال

- شكل 1: الجهاز المصرفي الفلسطيني في نهاية عام 2016 27
- شكل 2: حصة القطاعات الإنتاجية والإنشاءات من إجمالي التسهيلات 31
- شكل 3: حصة القطاعات الإنتاجية بدون الإنشاءات من إجمالي التسهيلات 31
- شكل 4: حصة القطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات خلال السنوات 2011-2016 32
- شكل 5: حصة القطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص خلال السنوات 2011-2016 32
- شكل 6: نسبة التسهيلات الممنوحة للقطاعات الإنتاجية الثلاث مقارنة بنسبة مساهمتها في الناتج المحلي للأعوام 2010-2016 33
- جدول 7: أسعار الفائدة على الودائع والقروض (%) 41



## الملخص التنفيذي

سعت هذه الدراسة إلى تقديم توصيات بشأن السياسات النقدية والمالية التي يمكن لسلطة النقد الفلسطينية والجهات الرسمية الأخرى اتباعها لتحفيز الإقراض المصرفي للقطاعات الإنتاجية، وذلك من خلال توصيف وتحليل حصة التسهيلات المصرفية الموجهة للقطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات، والتعرف على العوامل التي تؤثر على جانبي العرض والطلب في معادلة الإقراض المصرفي. وقد تم استخدام منهجية الوصف التحليلي في الوصول إلى هذه الأهداف المستندة إلى مراجعة الأدبيات ذات الصلة والتجارب الدولية على صعيد توجيه الائتمان ورصد وتحليل البيانات الثانوية حول أداء القطاع المصرفي الفلسطيني من جهات متعددة في مقدمتها سلطة النقد والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وإجراء عدد من المقابلات الشخصية مع عينة تمثيلية من البنوك العاملة في فلسطين.

وقد خلصت الدراسة إلى نتائج أهمها أن محدودية الائتمان المصرفي للقطاعات الإنتاجية يعود لجانبي العرض والطلب على هذا الائتمان. فلا البنوك تبدو متحمسة أو مستعدة لتقديم مزيد من التسهيلات الائتمانية للقطاعات الإنتاجية في ظل ضعف الحوافز لذلك سواء على صعيد تقليل المخاطر أو على صعيد تعزيز ربحية البنوك من هذه القطاعات مقارنة بغيرها. وبالمقابل، فإن الطلب على الائتمان المصرفي من قبل الناشطين اقتصادياً في هذه القطاعات لا زال محدوداً بسبب وجود العديد من العوائق التي تحول دون استفادتهم من فرص التمويل المصرفي حتى لو رغبوا في ذلك. وبهذا يكون هناك ضرورة لاقتراح وتطبيق عدد من الأساليب التحفيزية لجانبي العرض والطلب وبالتالي جسر الهوة بين الجانبين. ويمكننا القول بأن المشكلة تبدو أكبر في جانب الطلب على التسهيلات الائتمانية لأغراض إنتاجية منها في جانب العرض، إذا ما أخذنا بالاعتبار بأن البنوك العاملة في فلسطين لديها سيولة فائضة كبيرة ترغب في استثمارها ولكن بدون أن تتحمل مخاطر زائدة غير محسوبة وغير مبررة مصدرها حالة عدم اليقين التي تعيشها القطاعات الإنتاجية في فلسطين. ولكن هذا لا يعني إعفاء البنوك نفسها من تحمل جزء من المسؤولية عن سوء توزيع التمويل وعن قصورها في ابتكار الوسائل العملية المناسبة لتقييم طلبات الائتمان وإدارة المخاطر المتصلة بها. فالأصل أن تتحمل هذه البنوك قدرًا معقولاً من المخاطر وهذه سمة تصاحب أنشطة الاستثمار في أسواق المال والنقد في كل دول العالم وليس في فلسطين لوحدها. والحالة الفريدة التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني يتطلب من البنوك أن تكون أكثر جرأة وأقل حذراً في منح الائتمان لقطاعات إنتاجية من المفترض أن تقود عملية النمو المستدام، ولو جاء ذلك قليلاً على حساب صافي أرباحها ولكن قطعاً دون أن يؤثر على استقرارها المالي وعلى حقوق موديعيها.

وأوصت الدراسة بعدد من السياسات والإجراءات المصرفية وغير المصرفية التي من شأن بعضها تحفيز جانب عرض الائتمان للقطاعات الإنتاجية، ومن شأن بعضها الآخر تحفيز جانب الطلب من قبل هذه القطاعات على الائتمان المصرفي.

### أولاً: تحفيز العرض

- على المدى القصير والمتوسط، تشجيع سلطة النقد على المشاركة في المبادرات الدولية والمحلية القائمة على قاعدة المشاركة في المخاطر، على غرار تجربة الصناديق الأوروبية والأميركية لضمان القروض العاملة في فلسطين، لتقليل المخاطرة التي تتحملها البنوك عند إقراض قطاعات إنتاجية.



- يمكن لسلطة النقد استخدام نسبة التوظيفات الخارجية بصورة تمييزية، وذلك بتقليص نسبة التوظيفات الخارجية للبنوك التي تقل توظيفاتها للقطاعات المستهدفة عن 20% على سبيل المثال.
- على المدى البعيد، قيام سلطة النقد بفحص فكرة تأسيس مؤسسة عامة لضمان القروض على غرار مؤسسة ضمان الودائع. ولكن على سلطة النقد ان تحرص على تجنب حدوث تضارب في المصالح بصفتها جهة رقابية عند تأسيس هذه المؤسسة.
- تخفيض الاحتياطي الالزامي على مبالغ القروض الممنوحة للقطاعات الانتاجية إلى نسبة معينة - يتم دراستها - مما يزيد من الموارد المالية المتوفرة لدى هذه البنوك للإقراض، وقد يشكل ذلك حافزاً للبنوك للتوجه نحو القطاعات الإنتاجية وعدم إهمالها وربما يحفزها ايضا لتخفيض نسبة الفائدة المفروضة عليها.
- تنسيق الجهود بين سلطة النقد ووزارة المالية لمنح إعفاءات ضريبية على عوائد البنوك المتأتية من إقراض المشاريع الإنتاجية مما يرفع عوائد البنوك من جراء إقراض القطاعات الإنتاجية.
- تأسيس دوائر في البنوك الموجودة تكون متخصصة بقطاعات محددة ولديها أطقم متخصصة في القطاعات المستهدفة، فهذه طريقة أخرى تمكن البنوك من تقدير المخاطر بشكل أفضل، وتفتح لها آفاق وفرص، البنك التجاري عادة ليس على دراية بها لأنها ليست في مجال اختصاصه.
- قيام البنوك بتعزيز القدرات الفنية لموظفيها المسؤولين عن تقييم طلبات الائتمان المقدمة من قبل المنشآت الصغيرة والمتوسطة وغير الرسمية العاملة في القطاعات الانتاجية، ومن شأن ذلك تقليل مخاطر الائتمان (credit risk) المتصلة به.
- قيام سلطة الاراضي وهيئة تسوية الأراضي بالإسراع في تسجيل وتسوية ملكية الأراضي وخصوصا في المناطق المسماة "أ" و"ب" وهذا يساعد العاملين في القطاعات الانتاجية على استخدامها كضمانات للحصول على قروض من البنوك.
- قيام سلطة النقد بفحص فكرة تأسيس شركة متخصصة في تقديم الضمانات للقروض الممنوحة للقطاعات الإنتاجية على غرار شركة كفالات اللبنانية. ويتكون راس مال هذه الشركة من مساهمات مالية على شكل منح او قروض ميسرة طويل المدى من الجهات المانحة المعنية ومن مساهمات البنوك وسلطة النقد على ان لا يكون لها حصة مسيطرة. ويتم ادارة هذه الشركة بشكل مستقل ووفق ممارسات الحوكمة الجيدة وبإشراف سلطة النقد. على أن تخصص هذه الشركة برامج قروض مميزة حسب القطاعات الاقتصادية بناء على حاجة الاقتصاد الوطني، وضمن رعاية وإشراف الوزارات الأخرى المعنية.
- قيام الحكومة من خلال هيئة سوق راس المال ووزارة الاقتصاد الوطني وبالتنسيق مع سلطة النقد باقرار قانون للافلاس الذي من شأنه ان يوفر حماية قانونية لحقوق الدائنين ومن بينهم البنوك في حال افلاس الشركة. وهذا من شأنه ان يخفف من مخاوف البنوك تجاه اقراض الشركات ويقلل من الخسائر المحتملة من جراء افلاسها.
- قيام سلطة النقد ببحث مجلس القضاء الاعلى على تأسيس محكمة مختصة بتسوية القروض المصرفية المتعثرة.

#### ثانياً: تحفيز الطلب

- ضرورة مساعدة المنشآت العاملة في القطاعات الانتاجية على تحسين الممارسات الإدارية والمحاسبية للمنشآت العاملة في قطاعات الزراعة، الصناعة، والسياحة، وتقديم إعفاءات ضريبية مما يشجع هذه المؤسسات على التوجه نحو التسجيل الرسمي، والافصاح عن حساباتها وتدقيقها بشكل اصولي. مثل هذا الإجراء من شأنه جعل الإقراض لهذه القطاعات أسهل حيث أنه يجعل بيانات هذه الشركات موثقة وحساباتها معلومة وواضحة لدى البنك. وبهذا الشأن

- يجب تعاون الجهاز المصرفي مع جمعية مدقي الحسابات الفلسطينيين للاتفاق على معايير الحد الأدنى الواجب اتباعها في مسك حسابات هذه المنشآت وتدقيقها وفي الاقرارات المالية المقدمة للبنوك.
- قيام سلطة النقد بفحص امكانية تخفيض هامش سعر الفائدة على القروض الممنوحة للمنشآت العاملة في القطاعات الانتاجية.
  - إنشاء هيئة مستقلة بموجب قانون خاص، او تأسيس وحدة تابعة لوزارة الاقتصاد تتحمل مسؤولية تقديم كل أشكال الدعم القانوني والفني لمنشآت الاعمال الصغيرة والمتوسطة وخصوصا تلك التي تعمل في القطاعات الانتاجية، ومساعدة المنشآت التي تعمل في الاقتصاد غير الرسمي للانتقال الى الاقتصاد الرسمي مع ضمان عدم تحملها اعباء ضريبية او غير ضريبية من جراء ذلك.
  - ضرورة قيام وزارة الاقتصاد بإصدار معايير ومتطلبات اعتماد وترخيص المكاتب الاستشارية والتي يجوز لها إعداد دراسات جدوى اقتصادية لغرض تقديمها للبنوك أو لأي جهة اخرى للحصول عل تمويل. وربما من المفيد ايضا ان تقوم البنوك من خلال لجنة خاصة منبثقة عنهم او من خلال جمعية البنوك لتأهيل الشركات الاستشارية التي تستوفي الشروط لتكون دراسات الجدوى الصادرة عنها مقبولة لديهم. فهم لن يكونوا مطمئنين لقائمة تأييم من اية جهة أخرى مهما كانت مرتبتها.
  - تصميم وتنفيذ برنامج تدريبي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتدعيم قدرتها على إدارة الحسابات وذلك بالتنسيق بين سلطة النقد واتحاد الغرف التجارية.
  - قيام وزارة الزراعة وبالتنسيق مع وزارة المالية بتفعيل مؤسسة الاقراض الزراعي ومؤسسة التأمينات ودرء المخاطر الزراعية.



## الفصل الاول الخلفية والمبررات

شهد القطاع المصرفي الفلسطيني في السنوات الماضية نمواً مطرداً فاق ذلك الذي شهدته القطاعات المالية الأخرى. ويتضح هذا النمو جلياً في تنامي قيمة التسهيلات الائتمانية المقدمة من البنوك المحلية لكل من القطاع العام والخاص الفلسطيني. ويساهم القطاع المصرفي في فلسطين بدور كبير في تمويل النشاط العقاري/الإسكاني والاستهلاك الأسري وتحفيز الطلب العام في الاقتصاد وعملية التنمية الاقتصادية نظراً لكونه أحد أبرز مكونات القطاع المالي.

فتشير بيانات سلطة النقد إلى أن حجم إجمالي التسهيلات الائتمانية الممنوحة من البنوك العاملة في فلسطين ازدادت من 1750 مليون دولار في عام 2007 إلى 4199 مليون دولار في عام 2013 ومن ثم قفزت إلى 6865 مليون دولار في عام 2016. ويستحوذ القطاع الخاص الفلسطيني على النسبة الأكبر من محفظة التسهيلات الائتمانية للمصارف، حيث بلغت حصته حوالي 79.3% من إجمالي التسهيلات البنكية القائمة كما في نهاية 2016 أما الباقي فيذهب للقطاع العام. أما بالنسبة للتوزيع القطاعي للتسهيلات، فإن القروض الاستهلاكية تستحوذ على ما نسبته 25% من التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص، بينما تلقى قطاع العقارات والإنشاءات ما نسبته 22% من تلك التسهيلات، بينما كانت حصة التجارة الداخلية والخارجية من هذه التسهيلات 20%. بالمقابل، حازت القطاعات الإنتاجية على نسبة ضئيلة من هذه التسهيلات؛ فبلغت حصة قطاعات الصناعة والزراعة والسياحة من تسهيلات القطاع الخاص حوالي 6% و2% و1.8%، على التوالي. وتشير دراسة عطيان والحاج علي (2009) وغيرها من الدراسات ان مؤسسات القطاع الخاص العاملة في الأراضي الفلسطينية تعاني من انخفاض الاقراض المقدم لها من البنوك. وحسب تقديرات سلطة النقد فان البنوك تغطي فقط 15% من الاحتياجات التمويلية لقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتي ينشط جزء منها في القطاعات الإنتاجية. وأكدت دراسة ماس (مرار، 2016) على ضرورة تحفيز البنوك على حسن توجيه التسهيلات الائتمانية نحو القطاعات والنشاطات الاقتصادية الأكثر قدرة على الاستدامة، والتي من شأنها توسيع القاعدة الإنتاجية وزيادة التشغيل، وتحقيق نمو مستدام في الناتج المحلي.

إن انخفاض التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاعات الإنتاجية والاستثمارية ناتج عن أسباب مختلفة تتصل بعضها بجانب العرض والأخرى بجانب الطلب. فالاستثمار في القطاعات الحيوية كالزراعة والصناعة والسياحة يحمل في طياته العديد من المخاطر في ظل الوضع السياسي والاقتصادي غير المستقر في الأراضي الفلسطينية المحتلة، خاصة في مناطق التماس مثل مناطق (ج)، القدس، وقطاع غزة. وبالتالي تمارس البنوك سياسة ائتمانية أكثر حذراً وتشدداً تجاه منح تمويل لهذه القطاعات مقارنة بالتسهيلات قصيرة الأجل لأغراض شخصية واستهلاكية. وفي نفس الوقت يُحجم الكثير من العملاء عن الاقتراض بهدف الاستثمار لقلّة يقينهم بقدرتهم على السداد، ولارتفاع أسعار الفائدة المفروضة على هذه القروض، بالإضافة إلى عدم توفر الضمانات الكافية الممكن تقديمها لذلك الغرض لدى الناشطين في هذه القطاعات. ويوجد سبب آخر يتمثل اصلاً في التراجع المستمر للدور الاقتصادي لهذه القطاعات لحساب قطاعات التجارة والخدمات والإنشاءات، بحيث وصلت نسبة مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي في عام 2016 إلى أقل من 15%، حيث بلغت مساهمة قطاع الزراعة عام 2016 حوالي 3%، فيما بلغت مساهمة قطاع الصناعة التحويلية والتعدين حوالي 11% في نفس السنة. وقد يكون نقص التمويل المصرفي هو أحد الاسباب لهذا التراجع اصلاً، مما يتطلب تحفيز البنوك لتوجيه مزيد من تسهيلات الائتمانية لهذه القطاعات لتعزيز فرصها في التوسع والنمو، الامر الذي يصب في خدمة الاقتصاد ككل

ومصلحة البنوك نفسها في المدى المتوسط والطويل. وحيث ان توفر التمويل الكافي وبشروط مقبولة هو أحد العوامل التي تؤثر في منسوب واتجاهات الاستثمار في هذه القطاعات، يبرز سؤال حول ماهية الإجراءات التي يمكن للجهات الرسمية مثل سلطة النقد الفلسطينية، والمؤسسات والهيئات الحكومية وغير الحكومية بأن تتخذها لتحفيز الطلب على التسهيلات لاغراض الاستثمار في القطاعات الانتاجية، وكيف يمكن لسلطة النقد تشجيع البنوك على منح هذه التسهيلات دون التأثير على جودة محافظها الاستثمارية وعلى سلامة واستقرار القطاع المصرفي الفلسطيني؟

وحدد قانون المصارف الفلسطيني رقم (9) لسنة 2010 في العديد من موادها صلاحيات سلطة النقد في استخدام بعض أدوات السياسة النقدية المتاحة في ظل غياب عملة وطنية فلسطينية. فقد أشارت المادة (40) من القانون بأن لسلطة النقد الحق في تحديد سقف الائتمان والشروط المرتبطة به، كذلك الحدود الدنيا والعليا لأسعار الفوائد والعمولات التي تتقاضاها المصارف على جميع أنواع الائتمان والتمويل. كما بينت المادة (41) أن من صلاحيات سلطة النقد تحديد نسب السيولة المطلوب الاحتفاظ بها من قبل المصارف. وأتاحت المادة (42) لسلطة النقد تحديد متطلبات الاحتياطي النقدي الإلزامي الواجب على المصارف إيداعه في سلطة النقد.

بالتالي يبرز سؤال آخر هو كيف لسلطة النقد أن توظف تلك الصلاحيات في توجيه الإقراض المصرفي نحو القطاعات الحيوية؟ وهل هناك حاجة لتعديل الإطار القانوني بما يوفر لسلطة النقد صلاحيات إضافية تمكنها من تبني إجراءات وسياسات جديدة تساعد القطاع المصرفي في توجيه القطاعي للتسهيلات المصرفية، وما هي هذه الإجراءات؟ مع العلم أنه سبق وأن قامت سلطة النقد الفلسطينية بعدد من الإجراءات بهدف تحفيز الإقراض لبعض القطاعات الحيوية، مثال إنشاء صندوق ضمان قروض المشاريع الصغيرة والمتوسطة في قطاع غزة أبان حرب 2014 وبالتعاون مع مجموعة البنك الدولي. حيث قام هذا الصندوق بإعادة جدولة التسهيلات الممنوحة للعديد من المشاريع، بالإضافة إلى منح تسهيلات جديدة لمشاريع أخرى. كما قامت سلطة النقد بعدد من الإجراءات التحفيزية لتشجيع إقراض المنشآت الصغيرة والمتوسطة (SMEs) في الأراضي الفلسطينية، من خلال إعفاء المصارف من تكوين احتياطي المخاطر بنسبة 1.5% مقابل التسهيلات المقدمة لهذه المنشآت، بالإضافة إلى إعفاء هذه المنشآت من تسديد الدفعة النقدية المقدمة والبالغة 10% من رصيد الدين القائم، وذلك بهدف تسهيل جدولة الديون المتعثرة وتوفير السيولة لهذه المنشآت الصغيرة.

## 1-1 أهداف الدراسة

لقد تم إجراء العديد من الدراسات لفحص وتقييم طبيعة الإقراض المصرفي في فلسطين، ودراسة جانب العرض من هذه القروض. ولكن هذه الدراسات لم تتناول بعمق كيفية توجيه الإقراض نحو قطاعات اقتصادية محددة بغرض تطوير القاعدة الإنتاجية وزيادة التشغيل فيها، ولا سيما أنها ذات التأثير الأكبر على التنمية الاقتصادية المستدامة وتقليل تبعية الاقتصاد الفلسطيني على الاستيراد من إسرائيل أو غيرها. وتسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الرئيسة التالية:

1. توصيف وتحليل حصة التسهيلات المصرفية الموجهة للقطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات.
2. التعرف على العوامل التي تؤثر على جانبي العرض والطلب في معادلة الإقراض المصرفي.
3. تحديد السياسات والأدوات المصرفية والنقدية التحفيزية التي يمكن لسلطة النقد الفلسطينية عملها لتوجيه الإقراض ووسائل التمويل المصرفي الأخرى نحو القطاعات الإنتاجية، وتحديد السياسات والإجراءات الأخرى المطلوبة من الجهات الرسمية الأخرى ذات العلاقة للمساعدة في تحقيق سياسات وإجراءات سلطة النقد الفلسطينية.

## 1-2 منهجية الدراسة

- مراجعة الدراسات السابقة التي تناولت بالبحث موضوع الإقراض المصرفي في فلسطين والقطاعات المستهدفة فيه ودورها في عملية التنمية. بالإضافة إلى مراجعة القوانين والتشريعات الرسمية التي توضح صلاحيات ودور سلطة النقد في التأثير على الحجم والتوزيع القطاعي للتسهيلات الائتمانية.
- مراجعة تجارب العديد من الدول بخصوص تشجيع الإقراض للقطاعات الحيوية والأدوات والسياسات المستخدمة لتحقيق ذلك.
- جمع بيانات ثانوية من جهات مختلفة عن دور سلطة النقد الفلسطينية في توجيه الإقراض المصرفي نحو القطاعات الحيوية الإنتاجية. بالإضافة إلى جمع بيانات عن جانب الطلب على هذه القروض، وبيانات عن جانب العرض المصرفي. حيث تم اللجوء لعدة مصادر للحصول على البيانات الضرورية لتحقيق أهداف الدراسة المنشودة. وتنقسم مصادر هذه البيانات إلى ثانوية وأخرى أولية على النحو التالي:

أولاً: مصادر البيانات الثانوية:

1. سلطة النقد الفلسطينية:

- البيانات التراكمية عن التوزيع القطاعي للتسهيلات الائتمانية المصرفية خلال الزمن.

- القوانين والتعليمات والأنظمة.

- بيانات صحفية

- تقارير الاستقرار المالي

2. جمعية البنوك في فلسطين:

- دراسات وتقارير دورية مصرفية.

3. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني:

- الحسابات القومية بالأسعار الجارية والثابتة لسنوات مختلفة.

4. الدراسات المختلفة عن الواقع الفلسطيني، خاصة تلك المتخصصة بالقطاع المصرفي وطبيعة الاستثمار في المشاريع الإنتاجية والصادرة عن معهد ماس أو سلطة النقد أو غيرها من الجهات المحلية والدولية.

ثانياً: مصادر البيانات الأولية

تم جمع بيانات أولية من خلال إجراء مقابلات معمقة مع أصحاب العلاقة في الجهاز المصرفي الفلسطيني. كذلك إجراء مقابلات مع الجهات ذات العلاقة بتطوير القطاعات الإنتاجية الحيوية، حيث تم إجراء مقابلات مع مسؤولين في وزارة المالية وهيئة تشجيع الاستثمار. كما تم إجراء مقابلات مع مديري دوائر الائتمان أو مديري تطوير الأعمال في ستة بنوك مختارة هي: بنك فلسطين، بنك القدس، البنك الوطني، بنك الأردن، بنك القاهرة عمان، والبنك العربي (انظر الملحق رقم (1) لمزيد من التفاصيل حول المقابلات). واعتمدت المقابلات على أسئلة موحدة قام فريق البحث بجمع إجابات عليها ممن تمت مقابلتهم (انظر الملحق رقم (2) حول أسئلة المقابلات). ويمكن اعتبار هذه البنوك عينة ممثلة عن القطاع المصرفي والسياسة الائتمانية المتبعة، كونها تمثل بنوك محلية وبنوك وافدة، وبنوك صغيرة نسبياً وأخرى كبيرة. وبلغت حصة البنوك المشمولة في العينة في إجمالي التسهيلات المصرفية لعام 2016 حوالي 80.65%، وهي موزعة كما يلي:

اسم البنك	حصته من التسهيلات المباشرة، 2016
بنك فلسطين	32.72%
البنك العربي	22.35%
البنك الوطني	7.68%
بنك الأردن	3.15%
بنك القاهرة عمان	5.64%
البنك القدس	9.11%
مجموع الحصص السوقية من التسهيلات.	80.65%

\*المصدر: موقع جمعية البنوك، 2016.

- تحليل البيانات الأولية والثانوية لرصد الروابط والتفاعلات بين مؤشرات الائتمان المصرفي ومؤشرات النمو القطاعي الصناعي، والزراعي، والسياحي لمعرفة إمكانية تطوير إجراءات وأدوات مختلفة من قبل سلطة النقد، المصارف، والمؤسسات الحكومية لتحفيز الطلب والعرض من التسهيلات المقدمة للقطاعات الحيوية.
- الخروج بنتائج وتوصيات عملية على المدى القصير والمتوسط والطويل قابلة للتطبيق من قبل سلطة النقد والقطاع المصرفي والسلطات الرسمية ذات العلاقة وخصوصاً الجهاز القضائي والوزارات الاقتصادية وسائر الأطراف المعنية بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة.

## الفصل الثاني

### الإطار النظري والتجارب الدولية والدراسات السابقة

#### 2-1 الإطار النظري

حظيت خدمات الوساطة المالية باهتمام واسع في الأدبيات الاقتصادية، وتعددت وجهات النظر حول مدى أهمية ومساهمة خدمات الوساطة في إحداث النمو الاقتصادي. فبعد أن استبعد الفكر الكلاسيكي فكرة الاكتناز باعتباره مخالفاً للرشد الاقتصادي، بسبب أهمية سعر الفائدة والعائد الذي يحصل عليه المدخر. وحسب وجهة النظر هذه فإن المدخر هو نفسه المستثمر ولا يوجد فرق بينهما وأن مرونة سعر الفائدة هي التي تحقق التوازن بين الادخار والاستثمار من خلال الجهاز المصرفي. وقد ظهر لاحقاً خطأ هذه الفكرة، وتبين مدى أهمية الجهاز المصرفي كوسيط يعمل على حشد المدخرات، وتقليل الاكتناز (hoarding) إلى أدنى حد ممكن (باعتبار أن الاكتناز ادخار غير منتج). وتأتي أهمية مؤسسات الوساطة المالية، وعلى رأسها المصارف، انطلاقاً مما تتصف به الدول النامية عموماً من ارتفاع ظاهرة الاكتناز لعدة أسباب أهمها ضعف الثقافة المصرفية، والعادات والتقاليد، والاتجاهات الدينية، وضعف مرونة الميل للاكتناز لتغيرات سعر الفائدة، والخوف وعدم الاستقرار الأمني والتقلبات السياسية والاقتصادية.

تم انتقاد الفكر الكلاسيكي لاحقاً من قبل مارشال (Marshall) الذي رأى بأنه ليس بالضرورة أن يكون المدخر هو نفسه المستثمر، وأيده في ذلك (Schumpeter) الذي أعطى أهمية خاصة لدور الوساطة المالية في إنجاح دور المبادر الريادي (Entrepreneur) باعتباره رافعة النمو الاقتصادي وفق نظرية شومبيتر التي أكدت على أن نجاح هذا المبادر يعتمد على حصوله على التمويل اللازم من القطاع المصرفي لتنفيذ الأفكار الإبداعية التي يمتلكها. كما أنه شرح آلية تأثير القطاع المصرفي في الاقتصاد الحقيقي، عبر آلية التمويل بالتضخم، وتبعه في ذلك كينز (Keynes) الذي أكد على أهمية وجود قطاع مصرفي وسوق مالي منظم يوفر السيولة اللازمة، تلجأ لها الحكومة، خاصة في تنفيذ سياسات التمويل بالعجز، التي يعتمد عليها أنصار سياسات تشجيع الطلب باعتباره محرك النمو الاقتصادي.

وعليه فقد أظهر الفكر الاقتصادي حول دور مؤسسات الوساطة المالية في إحداث النمو الاقتصادي اختلافاً واضحاً بين الاقتصاديين. فحسب القطاري (2011) فإن هذا الاختلاف تمثل في اتجاهين رئيسيين بناءً على نتائج الدراسات التطبيقية والنظرية التي قام بها العديد من الاقتصاديين: الاتجاه الأول، يرى بعدم وجود علاقة واضحة ومهمة بين نمو دور القطاع المصرفي ومستوى التنمية الاقتصادية، وأن دور الوساطة المالية لا يعدو كونه دوراً حياً. والاتجاه الثاني يجادل في مسألة وجود علاقة سببية بين الوساطة المالية والنمو الاقتصادي، إلا أنه يتضمن وجهات نظر متباينة تمثلت في أربعة آراء: الرأي الأول، يرى أن العلاقة السببية تتجه من التمويل المصرفي باتجاه النمو الاقتصادي، أي أن التمويل المصرفي يعد سبباً هاماً من أسباب تحقيق النمو. أما الرأي الثاني، فيرى عكس ذلك، أي أن العلاقة السببية تتجه من النمو إلى التمويل المصرفي، بمعنى أن ارتفاع معدل النمو الاقتصادي هو الذي يسبب ارتفاع حجم الطلب على الائتمان. أما الرأي الثالث، فيرى أن العلاقة السببية تبادلية في الاتجاهين، أي أن كلا من النمو الاقتصادي والتمويل المصرفي يؤثران في بعضهما البعض. أما الرأي الرابع، فيرى وجود علاقة سببية سلبية، أي أن دور الوساطة المالية له تأثير سلبي على النمو الاقتصادي، وهذا يكون في حالة كون القطاع المصرفي قناة تسرب للمدخرات الوطنية خارج النشاط الاقتصادي، وعدم ضخ هذه المدخرات في الاقتصاد.



ومع هذا تؤكد العديد من الدراسات النظرية والتطبيقية الحديثة على أهمية القطاع التمويلي بشكلٍ عام والقطاع المصرفي بشكل خاص في رفع معدلات النمو الاقتصادي، وتحقيق التنمية المستدامة الهادفة إلى توسيع خيارات البشر - وفقاً لتعريف تقرير التنمية البشرية- والقضاء على الفقر والبطالة ورفع مستوى المعيشة. وبالتالي أصبح من المسلم به أهمية العلاقة بين القطاع المالي والتنمية في الفكر الاقتصادي الحديث، ليس من خلال تأثيره على كمية الاستثمارات فحسب، بل من خلال تأثيره على نوعية الاستثمارات أيضاً.

وفي الوقت الذي تلعب فيه البنوك دوراً أقل أهمية في معظم الاقتصاديات المتطورة في تمويل الأنشطة الاستثمارية الكبرى للشركات المساهمة العاملة فيها كنتيجة لتنامي دور أسواق رأس المال في توفير أدوات تمويل طويل الأجل متعددة اما على شكل سندات دين او حقوق ملكية (corporate equity and debt financing)، تستمر البنوك في لعب دور أكثر عمقا وأهمية ضمن اقتصاديات الدول النامية ودول التحول الاقتصادي. ولكن يجب التنويه هنا ان أهمية هذا الدور يعتمد على طبيعة وهيكل القطاع المالي القائم في الدولة، فهل هو مُعتمد بشكل اساسي على البنوك Bank-based ام على سوق راس المال Market based. فدول مثل اليابان والمانيا لا زالت البنوك تلعب فيها دورا محورياً في توفير التمويل للأنشطة الاستثمارية المختلفة، بينما نجد ان دولاً مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا وغيرها تعتمد في توفير التمويل الانتاجي والاستثماري بشكل اكبر على اسواق راس المال. ولكن لا يزال وجود نظام مصرفي يمكن الاعتماد عليه مطلباً ملحاً وحيوياً في الدول الأقل تطوراً ومنها فلسطين والتي لا يتمتع فيها سوق راس المال بنفس درجة العمق والكفاءة والتنوع في أدوات التمويل.

وتعتبر الأنظمة المصرفية من أهم اختراعات المجتمعات الحديثة، وذلك للدور الأساسي الذي تلعبه، فمن خلال دور الوسيط الذي تلعبه هذه البنوك بين المودعين الذين يشكلون جانب عرض الأموال في النظام المصرفي والمقترضين الذين يشكلون جانب الطلب على هذه الأموال، يمثل النظام المصرفي آلية هامة لجمع المدخرات الصغيرة والمبعثرة واثاحتها للشركات لتمويل انشطتها الاستثمارية والتشغيلية، أو للأسر والأفراد لتمويل شراء المساكن والسلع المعمرة والتعليم وغيرها. هذا إلى جانب انها تتوسط لتنفيذ كافة العمليات المالية مع الخارج لأغراض الاستثمار والتجارة والتحويلات، كما تسعى لجذب ايداعات خارجية مما يزيد من قدرتها التمويلية. وقد ساعد هذا الدور المهم على فصل قرار الادخار عن قرار الاستثمار.

كما تلعب المصارف دوراً هاماً وبارزاً في تمويل عمليات الاستثمار بشقيها العام والخاص. فإلى جانب قبولها لودائع القطاعين الخاص والعام ومساهمتها المباشرة في شراء الحصص والأسهم في الشركات المحلية والمشاركة في شراء شهادات الإيداع والسندات، تقوم المصارف التجارية بممارسة دورها الأساسي في تمويل عمليات الاستثمار من خلال ما تقدمه للاقتصاد القومي من تسهيلات ائتمانية وقروض مصرفية موجهة لكافة القطاعات العاملة في الدولة. كما تقوم المصارف بتمويل عمليات إقامة المشاريع الاستثمارية المجدية وتوفير القروض اللازمة لتمويل نفقات القطاع الانتاجي بوجه عام. وبصورة عامة، يبرز الدور التمويلي والاستثماري للمصارف وعملها على تحفيز التنمية الاقتصادية من خلال توفير العديد من الأدوات والمنتجات المصرفية وتوجيه السياسة الائتمانية لهذه المصارف بما يلائم البيئة الاستثمارية والاقتصادية لكل بلد. ويحكم ويوجه السياسة الائتمانية للبنوك الخاصة قانون الربح، وغالبا في المدى القصير بسبب طبيعة الایداعات لديها لدرء مخاطر الوقوع في أزمة سيولة. وتكون مهمة السلطات الرقابية توفير المعلومات عن المقترضين (credit byreau) ومن خلال ضمانات القروض (risk sharing) كونها المقرض الاخير، وتوفير التأمينات ضد المخاطر السياسية، والمناخية، والكوارث.. الخ، ومعظم هذه الأدوات موجودة لدى سلطة النقد الفلسطينية ولكنها غير مستغلة بفعالية،

ولم يجر ترويجها من قبل البنوك لأسباب غير مفهومة. ولا بد من اقناع البنوك بجدوى ومردود تمويل الاستثمارات طويلة المدى (5-10 سنوات) على أرباحها وعلى الاقتصاد بوجه عام، والزامها عند اللزوم بتوجيه الاقراض نحو الاولويات الوطنية. ولكن من الطبيعي ان يكون اسهام القطاع المصرفي في عملية التنمية المستدامة أكبر كلما زادت حصة القطاعات الانتاجية والاستثمارية من اجمالي توظيفات هذا القطاع للموارد المالية المتجمعة لديه من الودائع او من مصادر اخرى. فالاستثمار في هذه القطاعات هو الذي يحمل تأثيرات ايجابية على اتجاهات واستدامة النمو في الاقتصاد وهو الذي يخلق فرص عمل أكثر من غيره من الاستثمارات.

تعد التنمية عملية ديناميكية تتطلب تعزيز الإرادة الوطنية لإحداث التغيير المبتغى، وحشد الموارد البشرية والمادية اللازمة لذلك، من أجل تحقيق النمو الاقتصادي ورفع مستوى المعيشة والرفاه للمجتمع. وتبين الأدبيات أن الادخار يعتبر حلقة الوصل والقناة التي تربط بين النمو الاقتصادي والتنمية كهدف أساسي للدول، حيث أن رفع معدلات الادخار القومي، وتحويل هذه المدخرات عبر قنوات الوساطة المالية وأهمها المصارف في الدول النامية بشكل خاص- لتمويل عمليات الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية، سيؤدي بشكل حتمي إلى رفع رصيد المجتمع من رأس المال الاقتصادي الذي يعكس القدرة الإنتاجية الفعلية للاقتصاد المحلي، بما يمكنه من الدخول في مرحلة الانطلاق كمرحلة من مراحل النمو، وذلك لضمان تحقيق القدرة الذاتية للاقتصاد المحلي على النمو وتدبير الموارد المالية، وتخفيف الحاجة للتمويل الخارجي. أضحي القطاع المصرفي من القطاعات المهمة والمؤثرة في الاقتصاديات الحديثة، ويسهم في تكوين القيمة المضافة الإجمالية للاقتصاد. لكن هذا الدور يختلف من دولة لأخرى بحسب مدى تطور وحدائث القطاع المصرفي وكفاءة دوره، وعمق الارتباط بينه وبين الاقتصاد الحقيقي الانتاجي. لذلك فإن غالبية الدول النامية، ومن ضمنها فلسطين، تعتمد اعتماداً مباشراً على الجهاز المصرفي في تمويل التنمية، وتوفير السيولة اللازمة للأنشطة الاقتصادية المختلفة (عودة، 2013).

هنالك العديد من المدارس التي تناولت دور القطاع المصرفي في التنمية الاقتصادية، من أهمها: المدرسة الهيكلية، والتي ترى أن أهمية القطاع المصرفي تأتي من خلال قدرته على تعبئة المدخرات وتحويلها للاستثمار. أما المدرسة الثانية، فهي مدرسة التقييد المالي " لماكنون وشو"، والتي تفترض أن القيود القانونية والمالية على الادوات والمؤسسات المالية هي المعوق والمحدد الرئيسي لعملية التنمية الاقتصادية وتحسين ظروف المعيشة والدخل. وهناك أيضاً مدرسة أخرى والتي تسمى " مدرسة نماذج النمو الداخلي"، والتي قامت بالتركيز على دور الوساطة المالية في الدخل والناتج المحلي مستعينة بتطور النظرية التحليلية الكلية في نماذج النمو الاقتصادي الحديثة (Hahn, 2010).

## 2-1-1 دور المؤسسات المصرفية في تمويل التنمية

يمكن القول إنه كلما أحرزت الدولة تقدماً في مؤشرات التنمية كلما زادت الحاجة إلى جهاز مصرفي أكثر تطوراً وأوسع خدمات، وهذا يعني أن هناك ترابط بين الجهاز المصرفي وعملية التنمية ذاتها. إذ أنه لا يوجد هناك مجال للشك حول أهمية هذا النظام في عملية التنمية. وقد تأكد هذا الدور من خلال ما قدمه النظام المصرفي من خدمات أصبحت واحدة من أهم دعائم التنمية الاقتصادية، نلخصها فيما يلي:

## أ- دور البنك المركزي:

يبرز هذا الدور من خلال رسم وتنفيذ السياسة النقدية التي تستجيب للتطورات الاقتصادية من ركود أو نمو، ومن خلال ممارسة الرقابة الفعالة على أداء البنوك لضمان استقرارها وحقوق مودعيها، ومن خلال إدارة الإصدارات النقدية. ومن هذا المنطلق ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للبنك المركزي في الاقتصاد، هو أخذ المبادرة في إقامة هيكل مصرفي متكامل وكفؤ وتنظيم الأنشطة في السوق النقدية مما يضمن الاستقرار الاقتصادي والمالي ويكبح جماح التضخم.

## ب- دور المصارف:

تلعب المصارف دوراً هاماً في عملية التنمية المحلية من خلال حشد المدخرات الصغيرة والمبعثرة وإتاحتها للمستثمرين على شكل قروض أو تسهيلات واعتمادات لتنفيذ مشاريعهم وصفقاتهم التجارية، مما يؤدي إلى تحريك عجلة النمو الاقتصادي ودفع جهود التنمية للامام. يمكن الحديث عن دور أكثر فعالية للبنوك إذا ما قامت بمنح قروض لأغراض الاستثمار وتسهيل التجارة للقطاعات التي تدعم القاعدة الانتاجية للدولة وتتجه بها نحو التصنيع والإنتاج الزراعي والسياحة التي تخلق فرص عمل مستدامة. إضافة إلى منح القروض الاستهلاكية التي بإمكانها تنشيط الدورة التجارية المحلية. هذا بالإضافة إلى قيام القطاع المصرفي بدور كبير في توفير الخدمات المصرفية للتيسير على المصدرين والمستوردين.

## 2-1-2 الإجراءات المصرفية وأدوات السياسة النقدية في توجيه القروض

هنالك العديد من الاساليب المصرفية وأدوات السياسة النقدية التي تتبعها البنوك المركزية لتحقيق أهداف معينة، ومن ضمنها التوجيه القطاعي للائتمان المصرفي. وهذه الإجراءات حسب (القطاري، 2011) هي:

### أولاً: الأساليب الكمية:

1. سعر إعادة الخصم للاوراق التجارية: أسلوب تقليدي يقوم به المصرف المركزي بصفته بنك البنوك والمقرض الأخير لها ولذلك فإن رفع سعر الخصم يؤثر سلباً على كمية الائتمان الممنوح (ارتفاع - انخفاض - استقرار).
2. عمليات السوق المفتوحة: قيام المصارف المركزية ببيع سندات في السوق أو شراء سندات من السوق حسب الهدف الذي ينوي تحقيقه. فعملية بيع السندات في السوق تؤدي من الناحية النظرية إلى انخفاض ودائع البنوك وبالتالي تؤدي إلى انخفاض الأموال المتاحة للتمويل (الإقراض) والعكس صحيح بالنسبة لعملية شراء السندات من قبل المصارف.
3. تحديد نسبة الائتمان إلى الودائع: تعني عدم تجاوز الائتمان الممنوح نسبة معينة من الودائع، بما يعني قيام المؤسسات المالية بزيادة ودائعها إذا أرادت زيادة تسهيلات المصرفية.
4. تغيير نسبة الاحتياطي الإلزامي: تستطيع المصارف المركزية إصدار تعليمات للمؤسسات المالية بزيادة أو تخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي بما يتناسب مع أهدافه ومعروف أن زيادة هذه النسبة تحد من قدرة المؤسسات على التوسع في منح الائتمان.

### ثانياً: الأساليب الكيفية:

وهي عبارة عن السياسات التي تهدف إلى توجيه الائتمان إلى القطاعات الانتاجية، والحد من الائتمان للأغراض غير الانتاجية، كالمضاربة بأسواق الأوراق المالية والمواد الأولية (الغريب، 1979)، ومنها:

1. تحديد أجل القروض حسب نوعها، مع مراعاة زيادة الأجل في القروض الزراعية والصناعية.
2. تغيير أسعار الفائدة، كأن يقوم البنك المركزي برفع أسعار الفائدة على القروض الاستهلاكية، مثل القروض الممنوحة للأشخاص بهدف السياحة مثلاً، وتخفيض سعر الفائدة على القروض الإنتاجية وذلك لتوجيه الائتمان نحو القروض الإنتاجية.
3. زيادة القروض المضمونة بأوراق مالية حكومية وخاصة مثل الاسهم والسندات وذلك لتحفيز وتشجيع الأفراد والمصارف لشراء هذا النوع من الأصول.
4. تحديد حصة الائتمان للقروض المختلفة والمخاطر المصرفية، حيث يتحكم البنك المركزي بتحديد السقف للقروض والتسهيلات الأخرى الممنوحة لقطاعات معينة، ووضع مخالفات لمنع تجاوزها وإلزام كافة المصارف بالتصريح عن كمية ونوعية الائتمان الممنوح للمتعاملين والإفصاح عن ضماناتها. كما يمكن للبنوك المركزية اتباع سياسة منح التسهيلات مقابل هذه الضمانات المُفصح عنها، بهدف كشف الأخطار المصرفية عند تزويد المعلومات الائتمانية عن المتعاملين الحاليين والمحتملين لمساعدتها في اتخاذ قرارات ائتمانية آمنة وسليمة.
5. اعتماد البنك المركزي لسياسة تسمح بتفاوت نسبة الضمانات للقروض في القطاعات المختلفة، كأشترط أن تغطي قيمة الحد الأدنى للضمانات 100% من قيمة القروض للقطاع الصناعي، و120% لقروض الإنشاءات، و140% للقروض الاستهلاكية،... الخ.

### ثالثاً: الأساليب الإرشادية:

ويقصد بها مجموعة الاجراءات التي يلجأ لها البنك المركزي بهدف تمكين ودعم دور الأساليب الكمية والكيفية بحسب ما جاءت في دراسة (القطاري، 2011)، وهي كالتالي:

1. أسلوب العلانية والافصاح: أن يقوم البنك المركزي بنشر بيانات عن الحالة الاقتصادية وما يناسب الاقتصاد من سياسات ائتمان مصرفي، وجعلها متاحة للجمهور. وهذا من شأنه اقناع الجمهور والبنوك على حد سواء بمساندة ودعم السياسة النقدية في الرقابة على الائتمان وتوجيهه بشكل يخدم الجهود التنموية.
2. أسلوب الاقناع والارشاد: يتمثل بالتصريحات والنصائح والتوجيهات الصادرة عن البنك المركزي للبنوك، من خلال اللقاءات مع مسؤولي البنوك. ويعتمد نجاح هذا الأسلوب على مدى تفهم وإدراك البنوك لسياسة البنك المركزي طوعاً. وفي حال تعذر ذلك، فإن البنك المركزي يضطر للجوء إلى أسلوب التعليمات والأوامر الملزمة.
3. أسلوب الأوامر والتعليمات الملزمة: أن يصدر البنك المركزي التعليمات والتعاميم المباشرة للبنوك، والتي تكون ملزمة بالتقيد بها وإلا تعرضت للعقوبات.

ومن الطبيعي والمتوقع ان تتباين الاساليب والادوات النقدية والمصرفية التي تستخدمها البنوك المركزية للتأثير على حجم وتوزيع المعروض من السيولة النقدية في الاقتصاد المحلي او الطلب عليها تبعاً لاختلاف ظروف البلد السياسية والقانونية واختلاف التحديات الاقتصادية التي تواجهها. فهناك بنوك مركزية تتدخل في السوق المصرفي بشكل مباشر من خلال سياسة معلنة واجبارية، وهناك بنوك اخرى تتدخل في السوق المصرفي بشكل غير مباشر من خلال استخدام بعض السياسات النقدية التأشيرية او التوجيهية. وفي الحالة الفلسطينية، كما سنوضح لاحقاً في هذه الدراسة، فان سلطة النقد لا تملك صلاحيات واسعة في استخدام معظم الاساليب او الأدوات النقدية والكمية للتأثير على حجم واتجاه الاقراض المصرفي بسبب غياب العملة الوطنية، ولكنها تملك قدرة على استخدام اساليب الرقابة النوعية والارشادية الاخرى.

## 2-2 التجارب الدولية

يبدو أن مشكلة قلة التسهيلات الائتمانية الموجهة للقطاعات الإنتاجية ليست مشكلة خاصة في الوضع الفلسطيني فقط، ففي السياق العالمي وبالنسبة للقطاع الزراعي تشير منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو، 2017) إلى أن حصة قطاع الزراعة من إجمالي التسهيلات الائتمانية المقدمة من البنوك التجارية المحلية بلغت 2.9% عام 2015، بينما كانت القيمة المضافة في هذا القطاع حوالي 4.3% من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا يشير إلى قلة ما يتلقاه المنتجين الزراعيين مقارنة مع المنتجين في القطاعات الأخرى عالمياً. وتعد قلة توفر التمويل للمزارعين عائق أمام توسع الاستثمار في هذا القطاع، حيث يساعد الحصول على التسهيلات المصرفية المزارعين على شراء مواد الإنتاج والمعدات اللازمة لهم دون الاضطرار للاقتراض من الأقارب والأصدقاء، أو الاقتراض بمعدل فائدة مرتفع من المرابين. من ناحية أخرى، يعتبر غياب التسهيلات المقدمة لقطاع الزراعة إشكالي بالنسبة للمزارعين الذين يعانون من طول الفترة بين ما يستثمرونه والحصول على عائد الإنتاج من المحصول المزروع سابقاً.

خلال الفترة من 1991 إلى العام 2016، لوحظ وجود تفاوت بين المناطق من حيث حصة الزراعة من الائتمان، حتى عام 2002. ففي منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، تلقت الزراعة 12% من مجموع الائتمان في عام 1991، وانخفضت إلى الثلث أي 4% في عام 2002. وفي الفترة من 2003 إلى 2010، تلقت قطاعات الزراعة في معظم مناطق العالم ما بين 2% و5% من إجمالي الائتمان. وعقب أزمة أسعار الغذاء في الفترة 2007-2008، وزيادة الاهتمام بسياسات الأمن الغذائي والزراعة، شهدت معظم المناطق زيادة في حصة الائتمان للزراعة، بشكل أساسي في آسيا والمحيط الهادئ وأفريقيا.

على سبيل المثال في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كان مؤشر (AOI) (حصة الزراعة من الائتمان مقارنة بمساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي خلال افترة 2011-2015) أدنى نسبة، بدءاً من توغو (0.01%) والنيجر (0.02%) وغينيا بيساو (0.02%). وقد يعكس ذلك انتشاراً أكبر لأصحاب الحيازات الصغيرة والمنتجين الذين لا يمتلكون أو ليس بمقدورهم توفير ضمانات كافية ومقبولة من البنوك لتأمين قروض القطاع المالي الرسمية.

بحسب موجز صادر عن (مجموعة البنك الدولي، 2015) فإن قطاع البنوك في الدول النامية لا يزال متحفظ على الاستثمار في القطاع الزراعي، فلا تزال نسبة القروض المقدمة لهذا القطاع أقل من مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي. هذا التحفظ ينعكس في انخفاض الاستثمار في قطاع الزراعة سواء من قبل المزارعين أو المنشآت الزراعية. وحسب الموجز السابق فإن قلة القروض المقدمة لتمويل هذا القطاع لا تعود إلى نقص في السيولة، بل بسبب عدم رغبة البنوك للتوسع في تمويل قطاع الزراعة بحجة ارتفاع مخاطر الاستثمار فيه، وخصوصاً المخاطر الناجمة عن الجفاف أو الصقيع أو غيرها من المخاطر الطبيعية التي لا يمكن التيقن منها. عندما تتوفر القروض للقطاع الزراعي في الغالب تكون قروض غير رسمية وقصيرة المدى، مما يحد من الاستثمارات الطويلة الأجل. كما لا تغطي هذه التسهيلات سوى جزء من الاحتياجات المالية وغالباً بتكلفة مرتفعة. ومن بين التحديات التي ترى المجموعة أنها تحد من منح القروض لقطاع الزراعة، ارتفاع التكاليف المرتبطة بالوصول إلى المناطق البعيدة والمهمشة حيث تنتشر الزراعة، التوقع بعدم القدرة على السداد نتيجة المخاطر المعروفة عن العمل في هذا القطاع، كما أن الخبرة في تقليل تكاليف النقل والمخاطرة لا تزال محدودة لدى المؤسسات المالية. وتضيف إلى هذه العوامل أن دور الحكومات بالعادة غير فعال في توجيه مؤسسات الإقراض نحو القطاع الزراعي.

تقوم مجموعة البنك الدولي بالتأثير على السياسات الحكومية لصالح زيادة توفير التمويل للقطاع الزراعي، وذلك من خلال التركيز على هدفين؛ الأول زيادة الشمول المالي بحيث يشمل الناس في المناطق النائية ودمجهم في النظام المالي الرسمي، وتوفير التمويل لزيادة الاستثمارات في الزراعة من أجل زيادة الإنتاجية وتحسين نوعية المنتجات الزراعية، ومساعدة المزارعين على اتباع ممارسات أفضل في عمليات ما بعد الحصاد، مما سيزيد في نهاية المطاف من دخول أصحاب الحيازات الصغيرة ويعزز روح المبادرة الريفية للأعمال الزراعية الصغيرة.

وغالبا ما تشمل أدوات دعم التمويل الزراعي ما يلي: خطوط الائتمان من خلال المؤسسات المالية العامة والخاصة، الضمانات الائتمانية الجزئية المنظمة بشكل مناسب، التأمين الزراعي لخسائر المحاصيل بسبب تغيرات السوق أو المخاطر الطبيعية، تطوير التأجير للمعدات الزراعية، إنشاء البنية التحتية المالية (مكاتب الائتمان وسجلات الضمان التي تحضر أيضا للعملاء في المناطق الريفية)، بناء القدرات والمساعدة الفنية لكل من المصارف الخاصة والعامة / المؤسسات المالية، دعم التعاونيات الزراعية، تهيئة البيئة القانونية والتنظيمية المناسبة لتعزيز التمويل للقطاع الزراعي، والمساعدة في وضع مخططات تمويل مبتكرة مثل تمويل استلام المستودعات وتمويل سلسلة القيمة المساعدة في تطوير المبادلات السلعية كوسيلة للحد من المخاطر المتعلقة بالسوق.

كذلك، في ورقة بعنوان "الدعم العام للاستثمار الخاص من أجل تنمية مستدامة: تحديات وفرص، مع التركيز على التنمية كدعامة"، صادرة عن مجموعة عمل تابعة للأمم المتحدة مكلفة بالبحث في تمويل التنمية في عام 2013، ترى أن الانتقال إلى التنمية المستدامة يحتاج إلى نقلة في الاقتصاد من أجل تحقيق ذلك هناك نطاق واسع من السياسات العامة وآليات التمويل يمكن استخدامها. يمكن رفع مستوى الاستثمار من خلال تبني مجموعة من استراتيجيات تقليل المخاطرة. وتتضمن هذه الاستراتيجيات تقليل المخاطر عن طريق (تفعيل استقرار السياسات الطويل المدى، تسهيل عمليات الترخيص، وزيادة العرض من الخبرة المحلية)، ورفع العوائد (من خلال الاستثمار المشترك، الكفالات، والتأمينات) مقارنة بالبدائل المتوفرة. وعلى المدى البعيد ترى هذه الدراسة أن الآليات التي تركز على تخفيض المخاطرة عوضاً عن الآليات التي تقوم على المشاركة أو التعويض بدل المخاطرة، يمكنها أن تجذب تمويل للقطاع الخاص بشكل أفضل. على الرغم من ذلك، تحسين الظروف الهيكلية للاستثمار يأخذ وقت طويل بالعادة، ربما عقد أو عقدين. لذلك، ربما يكون من المرغوب أكثر منح تعويضات للمستثمرين على المخاطر الإضافية أو العوائد الأقل. وترى كذلك أن، قدرة الدول النامية على الوصول إلى مصادر التمويل لتصميم وتنفيذ السياسات العامة وآليات التمويل لتحفيز تمويل القطاع الخاص تعتمد جزئياً على الرسمة، التغطية والاتساق مع التمويل العام الدولي للتنمية المستدامة.

وهناك الكثير من التجارب في الدول المتقدمة والنامية التي استهدفت توجيه الائتمان المصرفي للقطاعات الانتاجية. فمثلاً اعتمدت كوريا الجنوبية منذ منتصف الستينيات على الائتمان التفضيلي Preferential credit لتشجيع الصناعات التصديرية، بل إن معظم دول شرق آسيا، خصوصاً تلك التي سميت "نمور آسيا"، استخدمت - ضمن أمور أخرى - الائتمان المدعوم والمستهدف لصناعات معينة خلال انطلاقها في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، وفرضت معدلات فائدة مرتفعة على القروض للسلع الاستهلاكية بالإضافة الى ضرائب قاسية على الكماليات. وهناك تجارب مماثلة في الهند والفلبين وغيرها. ولكن يجب لفت النظر ان هذه التجارب قد تمت في ظروف اقتصادية دولية مختلفة ساعدت في نجاحها، وربما أمكن تطبيقاً أيضاً من خلال نظام بنكي سمح بوجود وعمل بنوك متخصصة ذات طبيعة مختلفة عن البنوك التجارية الصرفة.

ومن التجارب الدولية في توجيه الائتمان المصرفي نحو القطاعات الإنتاجية الحيوية في الآونة الأخيرة نذكر تجارب كل من؛ المكسيك، نيجيريا، ولبنان. تشير ورقة (Toby and Peterside, 2014) عن تجربة نيجيريا إلى أن دور البنوك في دعم مساهمة قطاعي الزراعة والصناعة في الناتج المحلي الإجمالي لنيجيريا لا تزال محدودة بشدة. وتؤكد على العلاقة الإيجابية بين الدعم الذي قدمته البنوك المتخصصة بالاستثمار (Merchant banks) لقطاعات الصناعة والزراعة، ومساهمة كل من هذين القطاعين في الناتج المحلي الإجمالي النيجيري. بالمقابل تبين الدراسة أن علاقة الدعم الذي قدمته البنوك التجارية لهذه القطاعات كانت علاقته عكسية مع مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي. وكدليل على ضعف وساطة البنوك في دعم هذه القطاعات، جاء الكم الكبير من برامج التمويل التي أنشأت بمبادرة حكومية لدعمها. وتشير الورقة هنا إلى عدم وجود ودائع طويلة الأمد تقريبا لدى البنوك مما قيد قدرة البنوك على منح التسهيلات والقروض طويلة الأجل. كذلك، سياسة التحفظ في تحمل المخاطر التي اتبعتها البنوك ساهمت بشكل كبير في نقص السيولة والتمويل في قطاعي التصنيع والزراعة. كذلك، فإن ارتفاع سعر الفائدة ينطوي على إمكانية إضعاف قدرة المقترضين على التقدم بطلبات اقتراض وزيادة القروض المتعثرة، وزيادة الضمانات المطلوبة للقروض. أما من جانب الطلب، فإن ابتعاد البنوك النيجيرية عن تحمل المخاطر يعبر عن قلة توفر السيولة النقدية والموارد في قطاعي الزراعة والصناعة. وقد أكد على هذه النتيجة في موجز صادر عن (مجموعة البنك الدولي، 2015) حيث أشار إلى أن قطاع البنوك في الدول النامية لا يزال متحفظ تجاه الاستثمار في القطاع الزراعي، وهذا التحفظ ينعكس في انخفاض الاستثمار في قطاع الزراعة سواء من قبل المزارعين أو المنشآت الزراعية. لا يعزي السبب في قلة القروض المقدمة لتمويل هذا القطاع إلى النقص في السيولة، بل بسبب عدم وجود رغبة لدى البنوك للتوسع في تمويل قطاع الزراعة بحجة ارتفاع مخاطر الاستثمار فيه، وخصوصا المخاطر الناجمة عن الجفاف أو الصقيع أو غيرها من المخاطر الطبيعية التي لا يمكن التيقن منها.

ومن خلال تحليل (Toby and Peterside, 2014) لديناميكيات عمل البنوك وتأثيرها بوضع قطاعي الزراعة والصناعة، يقترح أن تحدد السياسة النقدية، توزيع قطاعي إلزامي للائتمان المصرفي بالترافق مع حوافز مناسبة لتشجيع البنوك على توجيه تسهيلاتهما نحو قطاعي الزراعة والصناعة. كما يجب على الحكومة أن تخصص صندوق دوار لتمويل الحاجات التمويلية طويلة الأجل لقطاع الصناعات التحويلية، والتي تحجم البنوك عن تمويلها أو لا يمكنها أن توفر لها التمويل. ويتعين على القطاع المالي أن يسعى بنفس القدر إلى إيجاد سبل لزيادة الموارد المتاحة للقطاع الإنتاجي في الاقتصاد بتكلفة صفرية أو منخفضة التكلفة.

وفي المكسيك عندما تم اتباع سياسات تحررية، ولم يكن ممكناً ضبط سعر الفائدة، اتبع البنك المركزي للتنمية ( Nacional Financira) سياسة الائتمان التفضيلي. والتي تقوم على منح ائتمان بسعر فائدة مدعوم، والتي تم توظيفها في أنشطة ذات أهمية اجتماعية، مثل دعم الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، دعم أنشطة التصدير، والصناعات الوليدة. الافتراض الأساسي لهذه البرامج يقوم على أن منح أسعار فائدة مخفضة سيقفل من تكلفة الموارد المالية على المنشآت المستفيدة من هذه البرامج التفضيلية، لكنها تهمل التكاليف الأخرى المرافقة للتقديم والحصول على التسهيلات. كما تبين أن هنالك تمييز ضد المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر، على الرغم من إدعائها أنها تدعم هذه المنشآت، لأن المبالغ التي تقترضها المنشآت الصغيرة بالعادة أصغر من المبالغ المقترضة من قبل الشركات الأكبر حجماً مع ثبات تكاليف الحصول على الائتمان. كذلك الشركات الصغيرة تقتقر لسجلات صحيحة، أو سجل ائتماني موثوق مما يجعل مخاطرة إقراضها أكبر، مما ينعكس في سعر الفائدة الذي يمكن أن تقترض عليه (Rojas, 1997).

لا بد من التأكيد على أن تجارب كل من نيجيريا والمكسيك في توجيه الإقراض نحو القطاعات الإنتاجية تمت من خلال نظام مصرفي متخصص في التجارة والتنمية، ولم تكن البنوك التجارية هي المسؤولة عن هذه المهمة.

## 2-2-1 تجربة شركة كفالات والبنك المركزي اللبناني

وبالمقابل فإن التجربة اللبنانية تتمثل في قيام البنك المركزي اللبناني بتحفيز البنوك التجارية اللبنانية على توجيه إقراضها وتسهيلاتنا حول القطاعات الإنتاجية الحيوية، وذلك من خلال تجربة شركة كفالات. تعود ملكية هذه الشركة إلى المؤسسة الوطنية لضمان الودائع بنسبة 75%، وخمسون بنك لبناني بنسبة 25%. تتوجه شركة كفالات ببرامجها إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تعمل في أحد القطاعات الاقتصادية الحيوية؛ صناعة، زراعة، سياحة، إنتاج حرفي، والتقنيات المتطورة. وعن هذه الشركة وآلية عملها؛ تقوم شركة كفالات بمنح كفالات لقروض مصرفية بناء على دراسات جدوى وخطط عمل يقدمها طالبو القروض كدليل على استمرارية المشروع الاقتصادي المستدعي للاقتراض. كذلك، تدعم شركة كفالات القروض المكفولة من قبلها، بدعم مالي لخفض الفوائد عليها. وقد تم إنشاء برنامج الدعم هذا لتخفيض الأعباء المالية على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تقترب من أجل تمويل نشاطاتها. كما تقوم وزارة المالية اللبنانية بدفع هذا الدعم بإدارة المصرف المركزي اللبناني (الموقع الإلكتروني لشركة كفالات)

هنالك عدة برامج تعمل ضمنها كفالات:

- البرنامج الأساسي: يمكن أن يستخدم هذا البرنامج للاستثمار في أنشطة من قبيل شراء أصول ثابتة، وتغطية الاحتياجات المالية التي يتطلبها العمل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم المؤهلة.
- برنامج كفالات الإضافي: وهو نتاج شراكة ما بين شركة كفالات والاتحاد الأوروبي ووزارة الاقتصاد والتجارة اللبنانية يهدف إلى مساعدة قدرات إنتاجية جديدة أو دعم استدامة القدرات الإنتاجية القائمة يستخدم لتمويل نفس البنود التي يمولها البرنامج الأساسي لكن بشروط ومدة إقراض مختلفة.
- برنامج كفالات للمبتدئة والابتكار: هو نتاج اتفاق شراكة ما بين الاتحاد الأوروبي ورئاسة مجلس الوزراء، يوفر المساعدة للشركات الصغيرة والناشئة في تطوير ما لديها من أفكار عمل أو نشاطات ابتكارية يمنحهم كفالة لقروض الغرض منها الاستثمار في أصول ثابتة وتغطية الاحتياجات المالية التي يتطلبها العمل. ويعرف الابتكار على أنه العمل الذي يتضمن واحداً من الأنشطة التالية: تطوير خدمة أو منتج جديد، تطوير عملية إنتاج أو عمل تجاري جديد، تطوير استعمالات جديدة لمنتجات موجودة، تطوير طريقة جديدة في التوزيع أو أساليب البيع.
- برنامج كفالات الزراعة: والذي يندرج في إطار "برنامج التنمية الزراعية الريفية" الممول من الاتحاد الأوروبي والمنفذ من قبل وزارة الزراعة اللبنانية، وتشترك شركة كفالات في تمويله مع الاتحاد الأوروبي. يهدف هذا البرنامج للمساعدة في تمويل نشاطات صغار المزارعين وزراعة الأشجار. كما يعمل برنامج التنمية الريفية على تقديم خدمات تقنية للمزارعين.
- برنامج كفالات الابتكار: شبيه ببرنامج كفالات للمبتدئة والابتكار، إلا أنه يمكن من خلاله تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وليس الناشئة فقط. ويختلف في الشروط والبنود الممولة.
- برنامج كفالات الطاقة: هو نتاج اتفاق شراكة بين الاتحاد الأوروبي وشركة كفالات لمعالجة المشاكل التي تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في مجال الطاقة. يمنح هذا البرنامج الشركات ضمانات لقروض للاستثمار في كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة لتمويل شراء معدات، وتكاليف التصميم وتركيب الأجهزة. إضافة إلى أن المستفيدين



من هذا البرنامج مؤهلون للاستفادة من منحة وفرها الاتحاد الأوروبي من خلال مصرف لبنان، وقيمتها 5% من قيمة المشروع. يتم صرفها بعد التنفيذ الكامل للمشروع.

ترى كفالات أن الخدمات التي تقدمها للمقترضين، تخفض المخاطر على القروض التي تواجهها المصارف المقرضة، كما تستفيد القروض المكفولة من شركة كفالات من الاستثناء من إيداع الاحتياطي الإلزامي في مصرف لبنان مما يؤدي الى تخفيض كلفة المال المقرض على المصرف وبالتالي يمكن ذلك المصارف من خفض نسبة الفائدة على هذه القروض.

وعلى الرغم مما يظهر موقع شركة كفالات من فعالية في دعم التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاعات الإنتاجية القائمة على المشاركة في المخاطرة لتشجيع البنوك على منح القروض لصغار المستثمرين بعد التأكد من فعالية وجدوى مشاريعهم، إلا أن بعض الآراء تشير إلى نظرة مختلفة لهذا التوجه. فقد جاء في مقال منشور في صحيفة الأخبار اللبنانية (شقراني، 2016) يعتمد فيه على تقرير صادر عن البنك الدولي أن مصرف لبنان يحقق دعم كلي للاقتصاد يظهر من خلال ارتفاع معدل النمو، بزعم دعم القطاعات الإنتاجية وخلق فرص عمل لكن الحقيقة أن من يستفيد من هذه السياسات هم الكتل المالية القائمة على تراكم الربوع والأرباح. ويقتبس ما جاء في نشرة البنك الدولي: "على الرغم من أن حاكم مصرف لبنان يُشير دوماً إلى أهمية برنامج القروض المدعومة للاقتصاد، إلا أن لا أدلة قائمة على تأثير هذه البرامج على النمو الاقتصادي وخلق الوظائف". يقوم تحليل تقرير البنك الدولي على المقارنة بين الهدف المعلن للبنك المركزي اللبناني المتمثل في دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم عبر خطط تسهل حصولها على التمويل ونتيجة هذا التدخل. فقد جاء في تقرير البنك الدولي أن النتيجة تمثلت في "استفادة القطاع العقاري بالنسبة الأكبر من القروض المدعومة وبقاء القروض المخصصة لتلك المؤسسات عند مستويات متواضعة".

## 2-2-2 التجربة الفلسطينية

هناك عدة مبادرات تم اطلاقها وتنفيذها من قبل جهات دولية مانحة في السنوات السابقة هدفت الى تعزيز فرص تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة غير المباشر في مختلف القطاعات الاقتصادية من خلال توفير ضمانات جزئية للبنوك التجارية الفلسطينية لتغطية المخاطر المتصلة بهذه التمويلات. وفيما يلي عرض لاهم هذه المبادرات (عبد الله وحن، معهد ماس 2016):

1. الصندوق الاوروبي الفلسطيني لضمان القروض الذي أنشأ في عام 2005 بتمويل من المفوضية الاوروبية والحكومة الالمانية من خلال بنك التنمية الالمانى. وفي نهاية 2016 بلغت محفظة القروض المقدمة من خلال هذا البرنامج حوالي 104 مليون يورو موزعة على 3000 قرض. اضافة الى ذلك ضمن البرنامج 6 قروض قدمت للبنوك الشريكة لمؤسسات الاقراض المتخصصة بقيمة اجمالية مقدارها 3 مليون يورو. ويتقاضى البرنامج مقابل هذه التسهيلات عمولة سنوية تتراوح بين 0.5 و1%.
2. برنامج ضمانات القروض التي انشأت عام 2013 بمبادرة من صندوق الاستثمار الفلسطيني وبالتعاون مع مبادرة الشرق الاوسط للاستثمار ومؤسسة الاستثمار عبر البحار والبنوك العاملة في فلسطين. ويهدف هذا البرنامج لتمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة من الوصول للتمويل المناسب من خلال تقديم ضمان جزئي (70%) لقروضها من البنوك الشريكة. وبلغت القيمة الاجمالية للقروض الممنوحة من خلال هذا البرنامج حتى نهاية عام 2014 121

مليون دولار، وتراوح حجم القرض الواحد بين 106 ألف دولار و160 ألف دولار. ويبلغ مقدار العمولة التي يتقاضاها البرنامج على هذه القروض 2%.

هذا إضافة الى وجود برامج تمويل مباشر للشركات الفلسطينية تقدم منح مالية لتغطية تكاليف محددة في المشروع، او قروض مباشرة ميسرة للشركات المتوسطة والصغيرة. ومن امثلة هذه البرامج: المنحة الفرنسية للقطاع الخاص والتي بدأت برأس مال مقداره 5 مليون يورو في عام 1995 واستمرت في العمل حتى اليوم. ويوفر البرنامج منحة قدرها 35% من التمويل المطلوب لكل شركة مؤهل لشراء معدات او خدمات فرنسية. وتتراوح قيمة المنحة بين 35 ألف يورو و500 ألف يورو. وهناك برنامج القرض الايطالي الميسر والذي بدأ نشاطه في عام 2011 بقيمة 25 مليون يورو لدعم القطاع الخاص الفلسطيني باستهداف الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال تقديم قروض ميسرة بالتعاون مع عدد من البنوك المحلية الشريكة لتمويل شراء معدات وخدمات ايطالية المنشأ. ويبلغ القرض نسبة 70% من تكلفة الاستثمار الاجمالية، ويحد اقصى مقداره 500 ألف يورو للقرض الواحد، وبفائدة سنوية قصوى مقدارها 5% وعمولة نسبتها 0.5% لمرة واحدة، وبفترة سماح سنة واحدة، ولأجل 5 سنوات.

بلا شك ان هذه المبادرات والبرامج ساهمت في تحفيز الاقراض المصرفي للقطاعات الانتاجية من خلال توفيرها ضمانات معقولة قد لا تكون متوفر لدى الشركات المستفيدة. ولا شك ايضا ان هذه البرامج تشكل نموذجا ناجحا للشراكة الممكنة بين البنوك وجهات دولية يمكن البناء عليه ومأسسته وتوسيع نشاطه لانه يساعد على تجاوز عقبة كبيرة تقف امام توسع البنوك في منح القروض للشركات العاملة في القطاعات الانتاجية والمتمثلة في تخفيض درجة المخاطر المتصلة بهذا النوع من القروض.

## 2-3 الدراسات السابقة

تتفق الأدبيات المختلفة على انخفاض التسهيلات الائتمانية التي تخصصها البنوك التجارية في فلسطين للقطاعات الإنتاجية. وتصنف هذه الأدبيات العوامل المحددة لدراسة موضوع تحفيز الإقراض المصرفي للقطاعات الإنتاجية في فلسطين، إلى عوامل لها علاقة بجانب العرض والتي تتأثر بالسياسات الائتمانية للبنوك، وقرارات سلطة النقد التي تؤثر بشكل مباشر على توجهات البنوك وقراراتها المتعلقة بمنح التسهيلات الائتمانية، ومجموعة العوامل ذات العلاقة بالطلب على القروض والتسهيلات المصرفية المختلفة من جانب المنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية (زراعة، صناعة، سياحة). وتتعلق هذه العوامل بطبيعة هذه المنشآت، وتأثر الطلب على التسهيلات بالمناخ الاستثماري العام والذي يضم عوامل منها حجم الاستثمارات الموجهة لهذه القطاعات وعلاقتها بالوضع السياسي العام، القوانين، والمخاطرة. نستعرض في هذا الجزء هذه الدراسات بناء على معالجتها لهذه العوامل؛ وما قدمته من توصيات للأطراف ذات العلاقة.

تناولت دراسات (الخليل، 2004)، (عودة، 2011)، (مرار، 2016) و(ماس، 2014) العلاقة بين السياسة الائتمانية والاستثمار أو النمو الاقتصادي سواء من خلال النمو في الناتج المحلي الإجمالي أو أثر التوسع في التسهيلات المصرفية على نسب البطالة أو الفقر. فترى دراسة (الخليل، 2004) وجود رابط قوي بين السياسة الائتمانية والاستثمار كون البنك مجمع فائض القيمة الناتج عن عمليات الاستثمار من قبل الوحدات الاقتصادية المختلفة (الإدخار) ومن ثم تمريرها للوحدات الاقتصادية التي تعاني من العجز (للاستثمار). ومن خلال الميزانية المجمع للبنوك العاملة في فلسطين تشير الدراسة إلى أن التسهيلات الممنوحة شكلت ما نسبته 24% من إجمالي موجودات المصارف في المتوسط خلال الفترة

(1996-2002). وهذه النسبة متدنية جدا إذا ما قورنت في بعض الدول العربية ففي عام 2001 بلغت هذه النسبة 42.1% في الأردن، و72.8% في مصر، و63% في لبنان بحسب بيانات صندوق النقد العربي حسب ما جاء في هذه الدراسة. وكذلك، ومن خلال تتبع وتحليل توزيع واتجاهات التسهيلات الائتمانية حسب القطاعات الاقتصادية توصل الباحث إلى أن ما يقارب ثلث التسهيلات الائتمانية يذهب إلى القروض الحكومية والشخصية، وأكثر من الثلث يذهب إلى التجارة العامة وبالأخص التجارة الداخلية والخدمات، ويحظى قطاع الإنشاءات بنسبة 15% من هذه التسهيلات في حين لم يتجاوز نصيب القطاعات الإنتاجية ممثلة بالزراعة، والصناعة، والسياحة مجتمعة 9% من إجمالي التسهيلات، مع تجاهل واضح لقطاعي الزراعة والسياحة كما تشير الدراسة. كل ذلك يشير إلى انخفاض كفاءة التسهيلات الائتمانية في تحريك العملية الاستثمارية على الرغم من ارتفاع مستوى تأثيرها الحدي على الاستثمار الخاص، وذلك يفسر بأن التسهيلات التي توجه بشكل مباشر للاستثمار الخاص ما زالت دون المستوى المطلوب كون متوسط معدل النمو السنوي للاستثمار الخاص لم يتطور بعد دخول السلطة عنه قبل ذلك. كما توصلت الدراسة إلى أن تأثير الاستثمار على التسهيلات الائتمانية أكبر من تأثير التسهيلات الائتمانية على الاستثمار، وأحد التفسيرات الممكنة التي تشير لها الدراسة هي أن المصارف تحدد عرضها وسياستها الائتمانية بناء على أداء القطاعات الاقتصادية وعلى وضعها وأدائها السابق. وهذا من منطلق تقليل المخاطرة على المصارف حيث أنها بهذا تقدم تسهيلات الائتمانية للقطاعات القائمة ولا تمول الاستثمارات الجديدة. وتستنتج الدراسة أن زيادة تقديم التسهيلات الائتمانية من شأنها أن تلعب دور "المدفوع بعامل العرض" (supply driven) الذي من شأنه أن يحفز طلب الاستثمار الخاص "التابع" إذا ما تم تذليل العوامل الموضوعية الأخرى المؤثرة في البيئة الاستثمارية ككل. وأظهرت كذلك ورقة (عودة، 2011)، وجود ارتباط قوي بين التسهيلات الائتمانية وإجمالي الناتج المحلي، مع اتجاه متزايد لمنح الائتمان وتوظيف الأموال محلياً، نتيجة لعدة أسباب أهمها الأنظمة والبرامج الحديثة التي أدخلتها سلطة النقد في إطار رقابتها المصرفية، ومن أبرزها أنظمة المعلومات الائتمانية، وتعليمات سلطة النقد الهادفة إلى تخفيض نسبة التوظيفات الخارجية ورفع نسبة التوظيف المحلي للأموال خاصة لصالح القطاع الخاص. كما استنتجت الدراسة وجود علاقة طردية بين نسبة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص من ودائع العملاء، ومعدل الاستثمار من إجمالي الناتج المحلي، مما يشير إلى أن ارتفاع نسبة الائتمان يرافقه ارتفاع معدل الاستثمار، ويأتي ذلك في إطار التحسن النسبي في سياسات توجيه الائتمان نحو الاستثمار المحلي، لا سيما في ظل ارتفاع نسبة الائتمان (30%) الموجهة لقطاعات الإنتاج السلعي (الصناعة والتعدين، والزراعة والثروة الحيوانية، والإنشاءات والعقارات)، وتوافقها مع نسبة مساهمة هذه القطاعات في القيمة المضافة. كما بينت النتائج وجود ارتباط إيجابي قوي بين الناتج المحلي والتسهيلات الائتمانية، مما يشير إلى عمق التأثير والارتباط بين الائتمان المصرفي وإنتاجية الاقتصاد الوطني. كما أن هناك اتجاه متزايد في معدل منح الائتمان الذي بلغ متوسطة 5.15% في الفترة (1996-2011) وهو أعلى من نظيره في الدول المجاورة (الأردن ومصر).

كذلك بينت دراسة (ماس، 2014) وجود ارتباط إيجابي قوي بين نمو الناتج المحلي الإجمالي والتسهيلات الائتمانية المباشرة الممنوحة من المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية للأعوام بين 1996 و2010. وهذا يشير إلى عمق الارتباط بين الائتمان المصرفي ووضع الاقتصاد الوطني. وتشير كذلك إلى ارتفاع الإقراض للسلطة الفلسطينية والذي شكل 36.4% من التسهيلات الائتمانية عام 2013. وقد أظهرت نتائج تحليل البيانات على مستوى الاقتصاد الكلي في دراسة (مرار، 2016) إلى أنه يوجد هناك تأثير إجمالي إيجابي للنمو في نسبة الائتمان المقدم للقطاع الخاص على النمو الاقتصادي متمثلاً في النمو في الناتج المحلي الحقيقي. إلا أنه لم يتم التوصل إلى وجود أي تأثير ذي مغزى للنمو في نسبة الائتمان المقدم للقطاع العام على النمو الاقتصادي سواء في المدى القصير أو الطويل. أما بالنسبة إلى إجمالي

الائتمان، فقد توصلت الدراسة إلى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية للنمو في إجمالي التسهيلات على النمو الاقتصادي ولكن بمعامل مرونة أقل من معامل المرونة للائتمان المقدم للقطاع الخاص، مما يشير إلى أن أثر الائتمان المقدم للقطاع العام كان سلبياً على العلاقة ما بين إجمالي الائتمان والنمو الاقتصادي. وعن العلاقة بين التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص والنمو الاقتصادي في المدى القصير تشير النتائج إلى أن النمو الاقتصادي في فلسطين يعتبر ضرورياً جداً من أجل تطور القطاع المصرفي في المدى القصير، وهذا يدعم فيما يخص العلاقة بين تطور القطاع المصرفي والنمو الاقتصادي، حيث إن النمو الاقتصادي يؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات المصرفية إما من أجل إيداع المدخرات أو الطلب على القروض من أجل الاستثمار. إلا أن نتائج فحص السببية بين التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص والنمو الاقتصادي في المدى الطويل، تجد أن نمو القطاع المصرفي يلعب دوراً مهماً في تنمية الاقتصاد الإجمالي. لقد توصلت الدراسة أيضاً إلى أن التسهيلات الائتمانية الكلية لعبت دوراً إيجابياً في التقليل من نسبة البطالة، سواء في المدى القصير أو الطويل. إن نمو التسهيلات المصرفية المقدمة للقطاع الخاص أدى إلى زيادة الطلب على الأيدي العاملة وتقليل نسبة البطالة في هذا القطاع، كما أن التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع العام تسببت في التقليل من نسب البطالة في المدى القصير. لم تتوصل الدراسة إلى وجود علاقة سببية في المدى القصير أو الطويل بين إجمالي التسهيلات الائتمانية والنمو الاقتصادي، وهذا يتطابق مع عدد كبير من الدراسات في الدول النامية والتي أظهرت عدم فعالية السياسة الائتمانية في تحفيز النمو الاقتصادي. إن عدم وجود مثل هذه العلاقة يرجع إما إلى عدم كفاءة سياسة الائتمان وتوزيعها بشكل غير فعال، أي لا يخدم دعم الأنشطة الاستثمارية، أو إلى ضعف العملية الإنتاجية أو هيكل الإنتاج ومحدودية قدراته، أي أنه على الرغم من توفر الموارد المالية إلا أن المؤسسات العامة والخاصة لم تقدر على زيادة إنتاجها للاستجابة للطلب الفعال الناجم عن زيادة مصادر الإنفاق العام والخاص، مما أدى إلى انخفاض أثر مضاعف الإنفاق الحكومي ومضاعف الاستثمار الخاص في الاقتصاد، الأمر الذي أدى إلى تسرب الأموال وإلى زيادة واردات السلع. أما على مستوى الأنشطة الاقتصادية، فأظهرت نتائج التحليل للقطاعات، أنه ليس هناك تأثير ذو دلالة إحصائية للنمو في التسهيلات الائتمانية على إنتاجية قطاعات الصناعة، التجارة والفنادق، النقل والمواصلات، والخدمات. هذا يدل على عدم فعالية نظام القروض المقدم من قبل البنوك في تحسين مساهمة هذه الأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الحقيقي للاقتصاد، ذلك يعود ربما إلى أن جزءاً كبيراً من التسهيلات الائتمانية لهذه القطاعات يخصص لشراء السلع الوسيطة، والتي في أغلب الأحيان يتم استيرادها من الخارج، خاصة في قطاع الصناعة، مما يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي. إن التأثير الإيجابي الوحيد، كان في قطاع الإنشاءات، وذلك يعود ربما إلى الحجم الكبير للتسهيلات الائتمانية في هذا القطاع، والتي بلغت حوالي 790 مليون دولار عام 2014، كما أنه من المتعارف عليه أن قطاع الإنشاءات في فلسطين يتمتع بنشاط قوي يتمثل في النمو الكبير في هذا القطاع، وزيادة الطلب على المنشآت خاصة السكنية خلال العقد الأخير.

من ناحية أخرى، استنتجت دراسة "ماس" (أبو رجيلة والسروجي، 2013) أن للقروض الاستهلاكية أثراً سلبياً على معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني. وتتفق هذه النتيجة مع الجانب النظري وبعض حالات دول أخرى حول العالم، خاصة تلك الدول التي تعتمد على استيراد السلع والخدمات من الخارج، كما هي الحالة الفلسطينية. وتشير نتائج التحليل حسب الدراسة أنه لا يوجد علاقة بين حجم القروض الاستهلاكية الحقيقية ومعدلات البطالة السائدة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتشير كذلك إلى أنه لا يوجد علاقة بين حجم القروض الاستهلاكية الحقيقية ومعدلات الفقر السائدة في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وجدت دراسة (عيسى، 2004) أن لمعايير الائتمان العالمية آثار متفاوتة والتزاماً متفاوت من قبل البنوك الفلسطينية كذلك. حيث حصل معيار الضمانات المقدمة للبنك كشرط للموافقة على الحصول على ائتمان بنكي درجة مرتفعة وبواقع 75.27%، أما معيار مقدرة المعتمد الإيرادية فقد حصل على تقدير مرتفع جدا بسبب الاهتمام الشديد من قبل البنوك بهذا المعيار حيث حصل على 84.77%، كذلك سمعة العميل وأخلاقه كمعيار مهم من المعايير الائتمانية المتعارف عليها عالمياً، فقد حصل هذا المعيار على تقدير مرتفع جداً لدى البنوك المحلية، إذ حصل على درجة 83.07%، أما طاقة المعتمد فلم تلاقي التقدير المرتفع من البنوك العاملة الفلسطينية إذ حصل هذا المعيار على تقدير متوسط وبدرجة 67.39%، وكان الاهتمام من قبل البنوك الفلسطينية بموضوع الظروف الاقتصادية مرتفع وبدرجة 75.02%. وقد أضيف لتلك المعايير عوامل أخرى تؤثر على مدى القبول أو الرفض لطلب الائتمان كما أنها تعتبر من العوامل المهمة في تحديد السياسة الائتمانية، ومن تلك العوامل: قطاع طالب الائتمان، إذ تبين أن طالب الائتمان له دور مهم في التأثير على السياسة الائتمانية البنكية في فلسطين، إذ حصل هذا العامل على تقدير مرتفع وبدرجة 72.02%. أما عن موضوع توفر السيولة البنكية وأثرها في قبول أو رفض طلبات الائتمان، فقد وجد أن البنوك العاملة في فلسطين تهتم في هذا العامل بدرجة مرتفعة وتصل الى 71.07%. وقد لوحظ من التحليل حصول متغير (معيار) المقدرة الإيرادية على أعلى تقدير من بين المتغيرات المذكورة، إذ تعتبر البنوك العاملة في فلسطين أن هذا المتغير ذو أهمية بالغة جدا. إذ لا بد من دراسة المقدرة الإيرادية للمعتمد قبل الموافقة على طلب الحصول على ائتمان وعلى ضوء توفر المقدرة على السداد من مشروعة أو مقدرته على دفع الائتمان ومتطلباته في مواعيدها يتم الموافقة على طلبه. وتعتبر سمعة العميل وأخلاقه العامل الثاني في الأهمية في تحديد قبول أو رفض طلب الحصول على ائتمان بالنسبة للبنوك العاملة في فلسطين. حيث أن توفر جميع المعايير وعدم صدق المعتمد في نية السداد لا يساعد ولا يفيد في شيء.

تطرق بعض الدراسات كما ذكرنا إلى عوامل تحد من توجيه الإقراض نحو القطاعات الإنتاجية، بسبب تأثيرها على جانب العرض أي السياسة الائتمانية للبنوك وقراراتها، إضافة إلى تعليمات سلطة النقد التي تنظم هذا القطاع. فقد ذكرت دراسة (الفايت، 2004) على سبيل المثال، أن العاملين في البنوك ينقصهم الخبرة الكافية في الاقتصاد الفلسطيني الأمر الذي يضعف أداءهم في مجال دعم التنمية. كذلك توصلت الدراسة إلى أن البنوك لم تصل لنسبة التسهيلات على الودائع المحددة من قبل سلطة النقد والتي تصل إلى 40% بينما النسبة الفعلية لم تتجاوز 29%.

ترى دراسة ماس (أبو رجيلة، والسروجي، 2013) أن التعليمات التي تصدرها سلطة النقد الفلسطينية ساهمت في تحسين الأوضاع الاقتصادية من خلال مطالبة المصارف العاملة في فلسطين بتوجيه تسهيلات الائتمانية نحو القطاع الاقتصادي المحلي عن طريق تحديد سقف التوظيفات الخارجية بـ 55% من قيمة الودائع. واستناداً إلى بيانات سلطة النقد، فإن القروض المصرفية الاستهلاكية (التي تشمل تمويل شراء الأثاث والأجهزة الكهربائية والسيارات) والقروض الشخصية بغرض شراء الشقق السكنية ازدادت بنسبة 292% خلال الفترة بين الربع الأول من العام 2008 إلى الربع الرابع من العام 2012. وأن نسبة القروض الاستهلاكية بلغت في سنة 2008 نحو 3.8% من إجمالي الناتج المحلي، بينما ازدادت في عام 2011 لتصل إلى 7.6%.

أما من ناحية الطلب فتستعرض دراسة (أبو رجيلة وسروجي، 2013) كذلك ما تعانيه المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة من مشاكل أهمها؛ أولاً، عدم الاستقرار السياسي الذي يضر بالوضع الاقتصادي ويؤثر سلباً على الطلب الكلي، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من أرباح الشركات المقترضة. ويعمل ذلك على زيادة احتمالية تعثر أو تأخر السداد للمصارف. والمشاكل القضائية المتمثلة بضعف النظام القضائي في الأراضي الفلسطينية المحتلة في تحصيل

وتسوية الديون المتعثرة بشكل منصف، بالإضافة إلى تأخر البت القضائي في القضايا المرفوعة، وعدم وجود محاكم متخصصة في المجالات المصرفية، الأمر الذي يقلل من قدرة المصرف على ملاحقة المقترض المتعثر قضائياً وإلزامه بدفع مستحقاته المالية.

ترى دراسة (الفليت، 2004) أنه لدى البنوك الرغبة في التوسع في منح الإقراض لقطاعات إنتاجية إلا أن ذلك لا ينطبق على قطاع الزراعة نظراً لارتفاع المخاطرة فيه. كذلك تضيف عدم توفر الضمانات المستوفية للشروط، كتوفر أرض مسجلة ضمن الطابو، لدى الزبون وهو شرط أساسي لدى البنك لقبول طلب تقديم التسهيل. كذلك تحدثت عن ضعف أداء المحاكم فيما يتعلق بالبث في القضايا والنزاعات بين البنوك والزبائن.

وتشير دراسة (أبو رجيلة والسروجي، 2013) إلى أن نسبة التعثر في القروض الاستثمارية أعلى من نسبتها في القروض الاستهلاكية، وهذا مؤشر على أن المخاطر المحيطة في التوسع في القروض الاستهلاكية أقل من تلك التي يمكن أن تواجهها المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة عند توسعها في القروض الاستثمارية.

خلصت دراسة (ماس، 2014) إلى أن ارتفاع درجة المخاطرة السياسية يدفع المصارف إلى التحفظ على منح التسهيلات خوفاً من تعثر العملاء في السداد لأسباب تتعلق بعدم الاستقرار السياسي أو انقطاع رواتب القطاع الحكومي، كما أن إجراءات الإغلاق وسلوك الجهاز المصرفي الإسرائيلي والقيود والمخاطر على نقل النقد تكبد البنوك العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة تكاليف إضافية. أما التحسن الملحوظ الذي طرأ خلال السنوات الأخيرة على حجم التسهيلات فيمكن عزوه إلى الإجراءات التي قامت بها سلطة النقد لتحديد سقف التوظيفات الخارجية بالأساس. وتجدر الإشارة إلى ضرورة استمرار سلطة النقد في تشجيع البنوك على زيادة نسبة التوظيفات الخارجية الداخلية مع الأخذ بعين الاعتبار عوامل الطلب أيضاً لتجنب المس بجودة محافظها.

ووجدت دراسة (الظاهر، عبد الجواد، وبرهان، 2007) أن أسباب التعثر تندرج تحت ثلاثة مجالات رئيسية هي: السياسة الائتمانية للمصرف، ظروف السوق، وسلوك العملاء. وقد أبرزت الدراسة الأسباب الأكثر أهمية داخل كل مجال، فيما يتعلق بالسياسة الائتمانية أوضحت الدراسة أن هنالك قصور في نتائج الدراسة الائتمانية التي من المفترض أن تقوم بها البنوك قبل قرار منح التسهيل وعدم إيفائها بمعلومات كافية عن العميل ووضعها الاقتصادي، وعدم وجود متابعة كافية بعد تقديم التسهيلات. أما عن ظروف السوق فتتحدث الدراسة عن الإغلاقات والحواجز العسكرية المستمرة، وفقدان الأسواق نتيجة لذلك، الركود الاقتصادي، والانفلات الأمني، وضعف القضاء. بالنسبة لسلوك العملاء، فقد وجدت الدراسة أن عدم استخدام القرض للغرض الذي أخذ لأجله، التوسع غير المدروس في الاستثمار، زيادة المديونية، التغيير في سلوك ومصداقية العملاء من أهم أسباب التعثر. أخيراً قدم الباحثون توصيات كان من أهمها ضرورة زيادة اهتمام المصارف بالدراسات الائتمانية والاعتماد على معلومات إحصائية موثوق بها.

ومن بين التوصيات التي قدمتها الأديبات المختلفة في سبيل تحفيز توجيه الإقراض المصرفي للقطاعات الإنتاجية ودعم الاقتصاد الوطني، أوصت دراسة (الفليت، 2004)، بأنه على العاملين في القطاعات الاقتصادية الإنتاجية المقدمة للحصول على التسهيلات الائتمانية استيفاء الشروط والضمانات اللازمة حتى ينال الطلب المقدم الموافقة من البنوك. كما توصي بضرورة توجيههم إلى محاسبين ومدققين لإعداد ميزانيات موثقة تقبل بها البنوك كنوع من الضمانات. وضرورة الحصول على المشورة والمعرفة اللازمة وعدم التسرع لضمان الحصول على التسهيل الائتماني المطلوب للاستفادة من

أفضل الفرص المتاحة. إضافة إلى الحفاظ على سجل ائتماني جيد مع البنوك من خلال الالتزام بالسداد، لضمان الحصول على تسهيلات أخرى.

تخلص دراسة (الخليل، 2004) إلى ضرورة وضع سياسات تحفز جانب الطلب على الاستثمار من خلال تدعيم البنية التحتية والبيئة الاستثمارية، جنباً إلى جنب مع زيادة التسهيلات الائتمانية الممنوحة. وتشير الدراسة إلى أن دور السياسة الائتمانية مرهون بعوامل عدة تتحكم في البيئة الاستثمارية في فلسطين. وأشارت إلى ارتفاع نسبة الادخارات والاستثمارات الخارجية على حساب الاستثمار المحلي، بسبب عدم إيلاء النمو الاقتصادي وتعزيز الاستثمار والمشاريع المحلية الأهمية المطلوبة ضمن أولويات السياسة الائتمانية.

تقدم دراسة (أبو رجيلة وسروجي، 2013) مجموعة من التوصيات للمستثمرين والمستوردين منها؛ التركيز على الاستثمار في السلع التي تؤخذ القروض من أجل تمويل شراؤها، وتحسين جودة السلع المنتجة محلياً لتستطيع منافسة السلع الأجنبية المنتشرة في الأسواق الفلسطينية، وتكثيف حملات الترويج لهذه المنتجات لتعريف المستهلك بها لتحل محل السلع المستوردة من الخارج. وتتصح المقترضين؛ قراءة نصوص عقود القروض التي يعقدونها مع المصارف لمعرفة ما لهم وما عليهم في هذه العقود، وتقديم ضمانات حقيقية مقابل القروض الاستهلاكية حتى لا يقعوا في مخاطر التعثر المحتملة.

أما من ناحية العرض، توصي دراسة (الفليت، 2004) البنوك بضرورة الالتفات إلى دورها الاجتماعي "المسؤولية الاجتماعية" وتوجيه الودائع نحو الاستثمار المحلي في القطاعات الاقتصادية الحيوية والانتاجية من خلال تسهيل طلبات التمويل الإنتاجي، وتولي الأهمية لمبدأ إداري بمعنى منح الصلاحيات لمدرء الفروع لتسريع العملية. وتوصي كذلك بإعادة النظر في السياسات الائتمانية المطبقة في البنوك بأن تكون أكثر مرونة وانفتاح وتتناسب مع احتياجات وظروف العميل الفلسطيني. وتقتصر من أجل تحقيق ذلك توزيع كتيبات حول البيئة الاستثمارية لكل قطاع على المسؤولين عن دراسة طلبات التسهيلات الائتمانية لزيادة معرفتهم بالبيئة الاستثمارية في فلسطين. وتوصي كذلك بضرورة توسيع منح تسهيلات متوسطة الأجل حيث أن معظم التسهيلات الممنوحة هي جاري مدين خلال الفترة (2000-2003) وترى أن الحل بتدريب الموظفين والبحث عن ذوي الكفاءات في هذا المجال. إضافة إلى محاولة البنوك رفع نسبة التمويل التأجيلي التي لم تتجاوز (0.6%) من إجمالي التسهيلات عام 2003. كذلك توصي باستحداث أشكال جديدة من التسهيلات كقروض التجمع البنكي التي تساعد على توزيع مخاطر التسهيل والائتمان بين البنوك. والعمل على إيجاد دائرة متخصصة تقدم الإرشاد للزبائن حول التسهيلات البنكية وشروطها وإمكانية التقديم لها. كما تقدم الدراسة عدد من التوصيات تخص سلطة النقد وتتمحور غالبيتها حول تقديم حوافز للبنوك، ومحاولة رفع الحد الأدنى للتسهيلات الموصى به من خلال القوانين والتعليمات الملزمة.

كما توصي دراسة (ماس، 2014) بضرورة اهتمام سلطة النقد بخفض هوامش أسعار الفائدة على العملات الثلاث لزيادة الطلب على القروض وتخفيض تكلفة الاستثمار. وترى أن ارتفاع هوامش الفائدة بصورة محدودة جداً مقارنة مع بلدان العملات المتداولة يمكن تبريره، أما ارتفاعه بالشكل المتعمد من البنوك العاملة في الأراضي الفلسطينية ينضوي على مبالغة واضحة. فالواقع العملي والتجربة في العقدين الأخيرين بينت أن مستويات التعثر بقيت أقل من الدول المجاورة، وأن محفظة تسهيلات البنوك داخل فلسطين ظلت ذات جودة عالية رغم الهزات التي تعرض لها الاقتصاد خلال تلك الفترة. كما أن نظام المعلومات الائتمانية المتطور الذي تديره سلطة النقد منذ بضعة سنوات سيوفر للبنوك معلومات هامة جداً ويساعد البنوك على اختيار العملاء الأقل عرضة للتعثر، وتمكنهم من إدارة مخاطر الإقراض بصورة أفضل.

فيما تناولت دراستي (حامد، 1998) و(عبد الكريم، عابد، وأبو زيتون، 2013)، واقع مؤسسات الإقراض ودورها في توفير الدعم لقطاعات مختلفة. فتجد دراسة (حامد، 1998) أنه وعلى الرغم من التوسع الذي شهده القطاع المصرفي بعد العام 1993 إلا أن دور الوساطة المالية في ذلك الوقت كان لا يزال محدوداً. فمن ناحية الودائع وعلى الرغم من زيادة قيمة الودائع في البنوك بنسبة 600% نتيجة توسع عدد فروع البنوك في الفترة ما بين 1993-1997، إلا أن الإقراض البنكي توسع بمقدار أقل بكثير، بحيث بلغت نسبة القروض إلى الودائع 25%. وعليه يلعب الإقراض غير الرسمي، والإقراض شبه الرسمي ممثلاً بمؤسسات الإقراض غير الحكومية دوراً مهماً في ظل هذا الوضع، لكنها لا زالت بحاجة إلى التوسع. وتؤكد على هذه النتيجة دراسة (عبد الكريم، عابد، وأبو زيتون، 2013) حيث تشير إلى أن حجم هذا القطاع لا يزال صغيراً نسبياً، الأمر الذي من الممكن أن يعزى إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية المحيطة. وترى أن اضطراب البيئة السياسية والأمنية يضعف الطلب على القروض نتيجة غياب الاستقرار اللازم لتنفيذ مشاريع اقتصادية. إضافة إلى ضعف الوعي، وغلبة العامل الديني لدى الأفراد الأمر جعلهم يبتعدون عن طلب الإقراض وبالتالي خفض الإقراض المتخصص والحد من نمو هذا القطاع. معظم قروض هذا القطاع هي قروض صغيرة بالمتوسط وتستهدف شريحة معينة من المجتمع الفلسطيني، وهي الشريحة التي ليس لديها قدرة للاقتراض من المصارف لعدم توفر الضمانات التي يطلبها البنك لديهم. ولهذا تركزت نسبة عالية من القروض الممنوحة في الأرياف والمخيمات لتؤكد أن مؤسسات الإقراض المتخصص تنسجم في الممارسة العملية مع رؤيتها المعلنة في استهداف الفئات الفقيرة والأقل حظاً في المجتمع الفلسطيني.

وقد توزعت القروض الممنوحة من مؤسسات الإقراض المتخصصة على القطاعات الاقتصادية المختلفة بنسب متفاوتة، بحيث سيطر قطاع الإسكان وتحسين ظروف السكن على النسبة الأعلى من قيمة القروض الممنوحة وذلك بنسبة 25.7% بقيمة 21.3 مليون دولار، وربما يعود ذلك لوجود مؤسسات متخصصة تمنح هذا النوع من القروض، تلاه قطاع التجارة بنسبة 23.1% وبقيمة 19.3 مليون دولار، ويأتي قطاع الزراعة في المرتبة الثالثة بنسبة 19.6% وبقيمة 16.3 مليون دولار، ثم قطاع الخدمات بنسبة 14.5% وبقيمة 12 مليون دولار، وتوزعت النسب الباقية على كل من قطاعي الصناعة والاستهلاك بنسبة 10.8% و6.3% على التوالي. وعند مقارنة هذا التوزيع القطاعي للقروض المتخصصة مع التوزيع القطاعي لتسهيلات المصارف، يلاحظ أن قروض مؤسسات الإقراض المتخصصة تتجه لخدمة أهدافها المتمثلة في: توزيع القروض والعملاء حسب المنطقة الجغرافية، ودعم القطاع الزراعي والمشاريع التنموية الصغيرة والمتوسطة.

ويلاحظ من طبيعة التوزيع القطاعي لكل من القطاع المصرفي وقطاع الإقراض المتخصص، أن الأخير يتجه لدعم القطاعات التي لا توليها المصارف الأهمية الكافية مثل القطاع الزراعي، حيث أن حصة هذا القطاع من تسهيلات المصارف لا تتجاوز 2.4% من إجمالي التسهيلات الممنوحة من المصارف، في حين تجاوزت 19% من تسهيلات مؤسسات الإقراض المتخصص. وقد يعود ذلك إلى أن البنوك لا تجد فرص اقراض كافية في هذه القطاعات تلبي الشروط المطلوبة ومنها عدم وجود تسجيل قانوني للمنشآت العاملة فيها وبالتالي عدم توفر ضمانات تحمي البنوك من مخاطر التعثر في السداد. فطبيعة عمل مؤسسات الإقراض وأهدافها ورؤيتها واهتمامها بالمسؤولية الاجتماعية هي السبب الرئيسي في توجيه قروضها نحو المشاريع الصغيرة والمتوسطة في القطاعات الاقتصادية المهمشة. هذا إلى جانب أن هذه المؤسسات تهتم بقدر أقل من المصارف في تحقيق أعلى مستوى من الأرباح وبأقل مخاطر ممكنة. لأنها مؤسسات غير هادفة للربح، فتهتم بتحقيق أهدافها الاجتماعية أكثر من اهتمامها بتعظيم أرباحها. وبالنظر إلى القروض الممنوحة من قطاع الإقراض المتخصص فيلاحظ أن معظم هذه القروض هي قروض ممنوحة لأغراض إنتاجية، فقد شكلت أكثر من



50% من القروض، وهي تشمل القروض الزراعية والصناعية والتجارة. كما أن معظم المنتفعين من هذه القروض يحافظون على أعمالهم ويطوروها مما يساعدهم على الالتزام بسداد هذه القروض في الأوقات المحددة، حيث أن نسبة السداد في هذه المؤسسات بلغت نحو 94%.

نلاحظ من خلال الاستعراض السابق للدراسات التي تناولت موضوع التسهيلات المصرفية في الأراضي الفلسطينية إجماعها على محدودية التسهيلات المقدمة للقطاعات الإنتاجية بالأخص الزراعة، والصناعة، والسياحة التي تُنتج سلع وخدمات يتم المتاجرة بها (tradable sectors). لكن تنقسم الدراسات من حيث تركيزها على الأسباب المؤدية إلى انخفاض حجم التسهيلات المقدمة للقطاعات الإنتاجية كنسبة من إجمالي التسهيلات أو كنسبة من إجمالي التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص فقط، إلى مجموعتين: المجموعة الأولى من هذه الأسباب تتمثل في ضعف البنية الإنتاجية في الاقتصاد الفلسطيني وبالتالي ضعف الطلب على الائتمان المصرفي، وغياب ضمانات كافية لدى العاملين في هذه القطاعات مما يقلل من فرصة توجههم للحصول على تسهيلات. فعلى سبيل المثال، حددت دراسة عطيان والباحث علي (2009) توفر الضمانات المقبولة لدى البنوك مثل الأراضي التي لا تزال معظمها غير مسجلة ومفروزة في الطابو كأحد أهم أسباب انخفاض التمويل المصرفي للقطاعات الإنتاجية. أما المجموعة الثانية من الأسباب فتركز على السياسات المصرفية واستعداد البنوك لمنح التسهيلات بما يلائم بيئة الاستثمار في القطاعات الإنتاجية وتحملها للمخاطرة، وتجمع الدراسات أن هذا الاستعداد ضعيف وأن البنوك أهملت مسؤوليتها الاجتماعية ودورها التنموي لصالح تعظيم أرباحها. كذلك هنالك سبب يتعلق بقرارات وسياسات سلطة النقد لتوجيه البنوك نحو القطاعات الإنتاجية، حيث أن العديد من القرارات مثل معدلات الاحتياطي النقدي، وحجم الودائع المسموح إيداعها في الخارج يمكنها أن تلعب دوراً في هذا الاتجاه. لكن كما أوردت الدراسات لم تكن هذه القرارات كافية لتحفيز البنوك لزيادة الائتمان الموجه لهذه القطاعات وحتى أن عدد من هذه البنوك لم تصل بعد إلى سقف الإقراض المستهدف من قبل سلطة النقد. وربما يمكن لسلطة النقد اتخاذ إجراءات من قبيل؛ تقديم حوافز للبنوك، ومحاولة رفع الحد الأدنى للتسهيلات الموصى به من خلال القوانين والتعليمات الملزمة.

كما أشارت بعض الدراسات إلى ضرورة وضع سياسات تحفز جانب الطلب على الاستثمار في القطاعات الإنتاجية من خلال تدعيم البنية التحتية والبيئة الاستثمارية، جنباً إلى جنب مع زيادة التسهيلات الائتمانية الممنوحة لها. فالبنك يجمع فائض القيمة الناتج عن عمليات الاستثمار من قبل الوحدات الاقتصادية المختلفة ومن ثم تمريرها للوحدات الاقتصادية التي تعاني من العجز المالي. فدعم القطاعات الإنتاجية يمكنه أن يزيد الطلب على التسهيلات ويدعم زيادة وتوسع الإنتاج بالمقابل بدل عن التوجه نحو الإيداع والاستثمار في الخارج.

## الفصل الثالث

### القطاع المصرفي الفلسطيني: الإطار القانوني/

#### التنظيمي والهيكل ومؤشرات الاداء

شهد القطاع المصرفي الفلسطيني تطورات ايجابية ملحوظة خلال السنوات الماضية سواء على صعيد الإطار القانوني والتنظيمي أو على صعيد الهيكل والاداء. وقد لخص (عودة، 2011) هذه التطورات كما يلي:

#### 3-1 التطورات على الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي

تعتبر البنية الخدمية والتحتية أحد أهم الشروط المسبقة لتطور الاقتصاد ونموه. فخدمات الاتصالات، والمصارف، والتأمين، والمواصلات والكهرباء توفر مدخلات انتاج وتشغيل مهمة لجميع القطاعات. وكلما زادت درجة شمول هذه الخدمات وبتكاليف معقولة، كلما تمكنت من لعب دور أكبر في عملية التنمية. ولا شك بأن القطاع المالي الذي يتصف بالكفاءة والفعالية والعمق بات من اهم روافع الاقتصاديات المعاصرة، لما له من وظائف جمة سواء في حشد الموارد المالية واعادة توظيفها في اوجه استثمارية واستهلاكية او في تيسير التجارة الداخلية والخارجية او في توفير منصة للأفراد والشركات لإدارة المخاطر. وفي فلسطين يحتل الجهاز المصرفي حيز واسع في الاقتصاد.

من هذا المنطلق، وفي إطار استراتيجية سلطة النقد للتحويل إلى بنك مركزي حديث وكامل الصلاحيات، عملت سلطة النقد ومنذ عام 2006 على تهيئة بنية مؤسساتية وتنظيمية سليمة وقوية، تكون كفيلة بالنهوض والارتقاء بالقطاع المالي بشكل عام، والجهاز المصرفي بشكل خاص لتقديم خدمات مصرفية متميزة، تضاهي مثيلاتها في العديد من الدول المتقدمة. وتزامن هذا الجهد مع جهود بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية. لهذه الغاية، وضعت سلطة النقد خطة شاملة لإعادة هيكلة القطاع المصرفي الفلسطيني، إيماناً منها بأن وجود نظام مصرفي حديث ومتطور وآمن سيكون شرط ضروري لأي نمو اقتصادي ولأي عملية تنموية مستدامة. بعض العناصر التطويرية في هذه الخطة يخدم بشكل مباشر هدف توفير بيئة ملائمة للبنوك لإدارة محافظها الائتمانية والمخاطر المرتبطة بها بما في ذلك الجزء الموجه للقطاعات الانتاجية، اما البعض الاخر فيخدم الهدف العام وهو تطوير أداء القطاع المصرفي ودوره في الاقتصاد المحلي وتعزيز ممارسات الحوكمة الرشيدة وتعزيز قدراته الفنية والادارية لضمان استقراره في مواجهة التحديات والتهديدات المحلية والخارجية. ولكن لا يوجد هناك تطورات او اصلاحات تستهدف بشكل خاص تحفيز الاقراض المصرفي للقطاعات الانتاجية.

وقد نجحت سلطة النقد في تحقيق انجازات هامة في السنوات السابقة على عدة محاور، نجلها فيما يلي:

المحور الأول: هيكلة شاملة لسلطة النقد الفلسطينية باعتبارها رأس الهرم في النظام المصرفي. وقد جاءت هذه الهيكلة استناداً إلى خطة التحويل الاستراتيجي التي تبنتها سلطة النقد في عام 2006، لتؤدي في النهاية إلى تحويل سلطة نقد إلى بنك مركزي حديث كامل الصلاحيات. وقد أسفرت هذه الخطة حتى اللحظة عن تحقيق الأهداف التالية:

استحداث هيكل تنظيمي جديد لسلطة النقد، يعكس تحديداً واضحاً لمسؤوليات مجلس الإدارة والمحافظ والإدارة العليا، وتبادل المعلومات وفق نظام فعال لإدارة المعلومات يجمع بين مبادئ الحكم السليم وأفضل الممارسات التشغيلية. وعليه،

فقد تمت إعادة هيكلة الدوائر التي كانت قائمة وإنشاء دوائر جديدة، وبناءً على ذلك أصبح الهيكل التنظيمي لسلطة النقد يتكون من ثلاث مجموعات رئيسية:

- مجموعة الاستقرار النقدي: المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسة النقدية التي تساعد على تحقيق الاستقرار المحلي للأسعار .
- مجموعة الاستقرار المالي: المسؤولة عن المحافظة على سلامة أداء الجهاز المصرفي، وسلاسة إدارة السيولة في الاقتصاد الفلسطيني، بما يخدم الاستقرار المالي.
- المجموعة الإدارية: المسؤولة عن توفير المهام المساندة. يضاف إلى ذلك مجموعة من المكاتب المستقلة ذات مهام تخصصية محددة وهي: الاستشارات القانونية، التظلمات، أخلاقيات العمل، والتدقيق الداخلي. (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2016)، وجرى مؤخراً إنشاء وحدة إدارة المخاطر ووحدة إدارة الاستثمار والعمليات الخارجية.

#### المحور الثاني: تحديث وتطوير التشريعات التي تحكم عمل سلطة النقد والجهاز المصرفي، من خلال:

- اصدار قانون مصارف جديد رقم (9) لعام 2010 ليحل محل قانون المصارف السابق رقم (23) لسنة 2002. ويعالج القانون الجديد الفجوات التي أظهرها التطبيق العملي للقانون السابق، ويلبي من ناحية ثانية حاجة الجهاز المصرفي للتعامل مع المستجدات المصرفية وذلك بتضمينه عناصر الحداثة والشمولية والأطر الفعالة للاستقرار المالي والنقدي، وبما يتوافق مع الممارسات الدولية الفضلى للقطاع.
- الانتهاء من إعداد مشروع قانون البنك المركزي الفلسطيني، والذي رفع لاعتماده من رئيس السلطة الفلسطينية، ليحل محل قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997. ويشكل هذا القانون البنية القانونية الأساسية لتحول سلطة النقد إلى بنك مركزي عصري كامل الصلاحيات، ويتضمن الأسس القانونية الكفيلة بتمكين سلطة النقد من إدارة وإصدار عملة وطنية في الوقت المناسب، وتنفيذ سياسة نقدية متكاملة، إضافة إلى القيام بواجبها كوكيل ومستشار مالي للدولة الفلسطينية المرتقبة والقيام بوظيفة المقرض الأخير للبنوك. (Lender of last resort)
- إصدار قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال، والذي حل محله القرار بقانون رقم 20 لسنة 2015. وهذا القانون يهدف تجنيب القطاع المصرفي بشكل خاص والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام الآثار السلبية لجرائم غسل الأموال.
- إصدار تعليمات رقابية شاملة في مختلف الجوانب اعتباراً من عام 2008 بشكل تدريجي، حيث تم إصدار العشرات من هذه التعليمات التي تناولت المحاور المختلفة لنشاط البنوك وفي مقدمتها اسعار الفوائد والعمولات على الخدمات المصرفية، وإدارة المخاطر بأنواعها، وسقوف واسس منح الائتمان والحوكمة ومقاصة الشيكات وغيرها. وقد شكلت منظومة التعليمات الشاملة هذه إطار عملياتي ملائم يحمي حقوق المودعين ويضمن الاستقرار المالي لهذه البنوك ويحفز البنوك على لعب دور أكبر في تمويل الاحتياجات الاستثمارية والاستهلاكية للأفراد والمؤسسات الخاصة والعامّة على حد سواء. (عودة، 2011) وما يهمننا في هذه الدراسة تلك التعليمات التي تناولت الائتمان المصرفي وشروطه، وتحديد فيما إذا كانت هذه التعليمات تقدم أية معاملة تفضيلية أو تمييزية للقطاعات الانتاجية. وقد تم تناول هذه التعليمات في جزء لاحق من هذه الدراسة.

#### المحور الثالث: تطوير الأنظمة المصرفية والرقابية

قامت سلطة النقد بإطلاق مجموعة من البرامج والأنظمة والخدمات المتطورة، وفقاً للممارسات الدولية الفضلى، وذلك في إطار تطلعاتها وجهودها لتطوير أنظمتها وأدواتها الرقابية، وآليات العمل الهادفة إلى تسهيل عملية التواصل فيما بين

المصارف والأفراد، وفيما بين المصارف مع بعضها البعض، واستخدامها كأدوات لتعزيز متانة واستقرار القطاع المصرفي. وقد اصدرت سلطة النقد نظام المعلومات الائتمانية بهدف بناء قاعدة بيانات حديثة ومتطورة تشمل على مجموعة من الأنظمة الآلية وفقاً للممارسات الدولية الفضلى. وهذه القاعدة متاحة لاستخدام كل من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة من خلال الشبكة المعلوماتية، لمساعدتها على اختيار عملائها بدرجة عالية من الثقة والمهنية، وبالتالي مساعدتها في إدارة محافظها الائتمانية والحد من المخاطر المتعلقة بها، وبما يساهم في تسهيل عمليات الإقراض والاقتراض، ويعزز من متانة القطاع المصرفي (عودة، 2011). وحسب ما جاء في تقرير الاستقرار المالي 2016 الصادر عن سلطة النقد، واصلت السلطة اجراءاتها الهادفة الى تطوير نظام عمليات الائتمان، وبما يشمل نظام آلي للشيكات المعادة والموقوفة والمفقودة، ونظام تصنيف المقترضين، ونظام التقارير الائتمانية. كما عززت سلطة النقد حوكمة تكنولوجيا المعلومات في البنوك، واستكملت دليل الرقابة المبني على المخاطر (RBS)، وتابعت اجراءات البنوك لضمان استمرارية الاعمال فيها وتعزيز قدرتها لمواجهة الازمات الطارئة. وأطلقت السلطة كذلك النسخة الرابعة المطورة من نظامي معلومات الائتمان والتصنيف الائتماني.

#### المحور الرابع: انشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

كما تشير بيانات المؤسسة على الموقع الإلكتروني الخاص بها؛ أنشئت المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع بموجب أحكام القرار بقانون رقم (7) لسنة 2013 كمؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية والاستقلال المالي والإداري، بهدف حماية أموال المودعين في البنوك الأعضاء وتشجيعاً للدخار وتعزيزاً للثقة بالجهاز المصرفي الفلسطيني.

تتمتع المؤسسة بموجب قانونها بصلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها كضامن للودائع ومُصنّف للبنوك، بالإضافة إلى الدور الرقابي الممنوح لها قانوناً، والمتمثل في تبادل المعلومات والبيانات الخاصة بالبنوك الأعضاء بشكل دوري مع سلطة النقد الفلسطينية، وفق آليات محددة تكفل للمؤسسة الحصول على كافة المعلومات اللازمة لتحقيق أهدافها.

وتضم المؤسسة في عضويتها كافة البنوك التجارية والإسلامية العاملة في فلسطين والمرخصة من قبل سلطة النقد الفلسطينية. كما تضمن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع جميع أنواع الودائع المشمولة بالضمان وجميع العملات المتداولة في الجهاز المصرفي الفلسطيني بقيمة السقف المحدد. حيث حدد مجلس إدارة المؤسسة بعد إطلاق خدماتها عام 2014 سقف التغطية بعشرة ألف دولار وقام برفعه الى عشرين ألف دولار في عام 2017 أو ما يعادلها بالعملات الأخرى لكل عميل في البنك الواحد.

كما تحدد المؤسسة لنفسها مجموعة من الأهداف تصب في تعزيز الثقة في الجهاز المصرفي، كما وردت على الموقع الإلكتروني للمؤسسة:

- تعزيز الثقة بالجهاز المصرفي الفلسطيني والمساهمة في الحفاظ على استقراره.
- رفع مستوى توعية الجمهور بنظام ضمان الودائع في فلسطين.
- بناء مستوى ملائم من الاحتياطات لتأمين حماية حقوق المودعين لدى البنوك الأعضاء.
- تعزيز ثقافة إدارة المخاطر لدى القطاع المصرفي.
- إدارة عمليتي التعويض والتصفية بكفاءة وفعالية.
- بناء شبكة علاقات دولية مع مؤسسات ضمان الودائع حول العالم من أجل تعزيز العلاقات وتبادل الخبرات

وتقوم فكرة ضمان الودائع على أن توفر آليات واضحة وسليمة لحماية أموال المودعين ولحماية البنوك من التعثر وضمان الاستقرار المالي في الجهاز المصرفي هو أمرٌ ضروري، نظراً للدور الهام الذي تحتله البنوك في التأثير على الاقتصاد الكلي في الدولة. وترتبط أهمية ضمان الودائع بأهمية قدرة البنوك على القيام بدورها بصورة فعالة في الاقتصاد الذي يعتمد على مدى القدرة على الوفاء بالتزاماتها، الأمر الذي يحفز المودعين على الاستمرار بالتعامل معها وإيداع أموالهم على هيئة ودائع لديها وعدم التقدم بسحب أموالهم إلا للحاجة. ومن أبرز أهداف ضمان الودائع زيادة ثقة المودعين بالمصارف وزيادة مدخراتهم وودائعهم فيها، وتعاملهم معها. وهذا يعنى زيادة حجم الأموال المتدفقة للمصارف، وبالتالي زيادة الأموال المتاحة لديها للإقراض والتمويل والخدمات المصرفية الأخرى، التي يهدف البحث إلى توجيهها نحو القطاعات الإنتاجية.

ويأتي هذا النظام في ظل الانفتاح الاقتصادي وعولمة الأنشطة المصرفية، حيث أصبحت البنوك تقبل الودائع وتقدم الخدمات المصرفية خارج حدود الدولة، وبالتالي فإن حدوث أي أزمة مالية يمكن أن تنتقل عبر الحدود من دولة إلى أخرى.

يشير "نظام ضمان الودائع" إلى أنه آلية تضعها الحكومات من خلال قوانين وتشريعات وتعليمات تهدف إلى حماية أموال المودعين (خاصة الصغار منهم) والمساهمة في تعزيز الاستقرار المالي وتنشيط الادخار والنمو الاقتصادي.

#### المحور الخامس: إطلاق الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي 2018-2025

تم تتويج الجهود المتواصلة على مدار الاعوام السابقة بقيادة سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال في انجاز وقرار الصيغة النهائية لاستراتيجية الشمول المالي في فلسطين، التي حظيت بمصادقة الحكومة عليها مؤخراً. وسبق اعداد الاستراتيجية سلسلة من الأعمال التحضيرية الهامة. فقد باشرت سلطة النقد العمل مع مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي (AFI) في العام 2009. وفي العام 2012 أعلنت سلطة النقد التزامها بإعلان "مايا" حول الشمول المالي (Maya Declaration) في جنوب إفريقيا. وفي سياق الجهود المبذولة لتحقيق الشمول المالي ومن أجل تعزيز وتطوير إمكانيات وقدرات فئات المجتمع الفلسطيني المستهدفة باستخدام المنتجات المالية لتحسين ظروفهم المعيشية، قامت هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وسلطة النقد بتوقيع مذكرة تفاهم لقيادة الجهود لبناء استراتيجية وطنية للشمول المالي في فلسطين وبمشاركة الأطراف ذات العلاقة. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى مأسسة وتأطير جميع الجهود المبذولة من قبل الجهات المختلفة، وذلك ضمن خطة وطنية واضحة المعالم ومحكمة وفقاً للمبادئ الرئيسية لتحقيق الشمول المالي. ومن الجدير بالذكر هنا أن سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال قد حققنا العديد من الانجازات في سياق تحقيق الشمول المالي في فلسطين من حيث زيادة الوعي المالي وحماية حقوق مستهلكي الخدمات المالية إضافة إلى تعزيز الأطر الرقابية والقانونية التي تحكم عمل القطاع المالي في فلسطين. كما جرى تطوير البيئة التشريعية لعمل المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وتنفيذ حملات التوعية المالية مثل حملة حساب لكل مواطن في العام 2012، التي تم خلالها فتح حوالي 80 ألف حساب جديد، كان من ضمنهم المستفيدين من التحويلات الاجتماعية لوزارة الشؤون الاجتماعية والذين يصنفون ضمن فئة الدخل المحدود جداً. وقامت بالشراكة مع هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وبالتعاون مع معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بإعداد دراسة شاملة للشمول المالي في دولة فلسطين كخطوة تمهيدية لإعداد الاستراتيجية الوطنية التي تحدد السياسات والخطط والأدوات التي سيصار إلى تنفيذها من قبل كافة الجهات ذات العلاقة (عبدالله، وآخرين 2016) لتوسع قاعدة المتعاملين مع البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة سواء من جانب الودائع او من جانب الإقراض، مما ينعكس ايجاباً على قدرة الجهاز المصرفي الفلسطيني في القيام بوظيفة الوساطة المالية الفعالة للنهوض بالتنمية الشاملة.

في الخلاصة، قد لا يكون لمعظم هذه التطورات اثر واضح ومباشر على توزيع الائتمان المصرفي بين القطاعات الاقتصادية المختلفة وعلى فرص القطاعات الانتاجية للحصول على حصة اكبر من هذا الائتمان، لكن سيكون لها بالضرورة انعكاسات ايجابية على بيئة عمل القطاع المصرفي برمته وعلى الثقة فيه وعلى قدرته على امتصاص الصدمات ومواجهة المخاطر. ومن شأن هذه الانعكاسات ان تؤثر ولو بشكل غير مباشر في جانب العرض من معادلة الائتمان المصرفي والذي قد يوجه بعضه لصالح القطاعات الانتاجية، وهو ما يُعرف بتأثير الفيض (Spill Over Effect).

### 3-2 هيكل الجهاز المصرفي

يضم الجهاز المصرفي حالياً 16 مصرفاً، منها 6 مصارف محلية وعشرة مصارف وافدة. وكان شهر تشرين ثاني من عام 2012 قد شهد اندماج البنك الوطني، الذي كان باسم بنك الرفاه للمشاريع الصغيرة، مع البنك العربي الفلسطيني للاستثمار وتشكيل بنك جديد باسم البنك الوطني، كما شهد عام 2016 استحواذ بنك فلسطين المحدود على البنك التجاري بالكامل من خلال عملية اندماج بتبادل الأسهم (اي اصدار أسهم من قبل بنك فلسطين لحملة أسهم البنك التجاري حسب تقييم قيمة كل منهما). بلغ عدد فروع المصارف المرخصة في فلسطين 309 فرعاً نهاية العام 2016، منها 252 في الضفة الغربية و 57 في قطاع غزة. وتوزعت الفروع بين 187 فرع للمصارف المحلية و 122 فرع للمصارف الوافدة. كما بلغ عدد حسابات المودعين حوالي 3.1 مليون حساب، منها 1.9 مليون حساب في المصارف المحلية و 1.2 مليون المصارف الوافدة. ويبين الشكل رقم (1) أدناه أسماء وجنسية هذه المصارف. وتُصنف كل هذه البنوك على أنها بنوك تجارية وليست تنمية أو متخصصة. وطبيعة هذه البنوك التجارية قد تفرض عليها سلوكاً ائتمانياً واستثمارياً معيناً، أهم سماته أن معظم مصادر تمويلها يأتي من الحسابات الجارية والودائع على اختلاف أنواعها والتي تتصف بكونها قصيرة أو متوسطة الأجل، وبالتالي فإن معظم توظيفاتها أو استثماراتها تكون في تسهيلات ائتمانية قصيرة أو متوسطة الأجل لضمان تحقيق ما يُعرف "بالملائمة بين آجال مصادر التمويل والتوظيفات". ويكتسب الجهاز المصرفي في فلسطين أهمية خاصة في توفير الموارد المالية للأنشطة الاقتصادية المختلفة نظراً لأن القطاع المالي لا يزال غير مكتمل البناء ولا يتوفر فيه مؤسسات وأسواق توفر فرص الاقتراض طويل الاجل لمنشآت الاعمال بخلاف البنوك.

شكل 1: الجهاز المصرفي الفلسطيني في نهاية عام 2016

سلطة النقد الفلسطينية		المصارف المحلية		المصارف الوافدة	
اسم البنك	عدد الفروع والمكاتب	اسم البنك	عدد الفروع والمكاتب	اسم البنك	عدد الفروع والمكاتب
بنك فلسطين م.ع.م.	67	بنك القاهرة عمان	21	بنك فلسطين م.ع.م.	67
بنك الاستثمار الفلسطيني	17	البنك العربي	31	بنك الاستثمار الفلسطيني	17
بنك القدس	37	بنك الأردن	35	بنك القدس	37
البنك الإسلامي العربي	18	البنك العقاري المصري العربي	6	البنك الإسلامي العربي	18
البنك الإسلامي الفلسطيني	29	البنك التجاري الأردني	5	البنك الإسلامي الفلسطيني	29
البنك الوطني	18	البنك الأهلي الأردني	6	البنك الوطني	18
مصرف الصفا	1	بنك الإسكان للتجارة والتمويل	16	مصرف الصفا	1
		البنك الأردني الكويتي	4		

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي، 2016.

### 3-3 تطور أداء الجهاز المصرفي

تعتبر وظيفة "الوساطة المالية" (Financial Intermediation) من أهم الوظائف التي يؤديها الجهاز المصرفي في أي اقتصاد، بحيث يقوم بحشد المدخرات المتوفرة لدى الأفراد والوحدات الاقتصادية وإعادة ضخها في شرايين الاقتصاد على شكل تسهيلات ائتمانية مباشرة وغير مباشرة لأغراض استثمارية واستهلاكية وعلى شكل توظيفات أخرى مثل تمويل الاستثمار في الأوراق المالية في حدود ما تسمح به القوانين والتعليمات النافذة. وعليه فإن أبرز المؤشرات التي يتم استخدامها لقياس فعالية وكفاءة الجهاز المصرفي في تحقيق وظيفة الوساطة المالية هي: تطور حجم الودائع وحجم التسهيلات الائتمانية وحجم إجمالي الأصول من سنة لأخرى ونسبة كل منها إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي ونسبة التسهيلات للودائع.

ويوضح الجدول 1 أدناه أبرز التطورات التي طرأت على نشاط المصارف العاملة في فلسطين خلال الفترة السابقة. ويتضح من البيانات في هذا الجدول أن أداء القطاع المصرفي شهد تطوراً مستمراً خلال السنوات العشرة الماضية، سواء من حيث أحجام الأصول والودائع والتسهيلات أو من حيث نسبتها للناتج المحلي أو من حيث نسبة التسهيلات للودائع. ويعود هذا النمو في دور القطاع المصرفي في الاقتصاد المحلي إلى عدة أسباب أهمها: النمو في الناتج المحلي الذي تسارع في السنوات 2008-2013، وتحسن منسوب الشمول المالي، وتعليمات سلطة النقد القاضية برفع النسبة المستهدفة للتوظيفات المحلية من الودائع تدريجياً إلى أن وصلت إلى 60%. كما يتضح من البيانات أن قاعدة رأس مال هذه البنوك بقيت مستقرة وتقف في المتوسط عند 12% من إجمالي الموجودات/المطلوبات، وهذا يدل على أن هذا القطاع يتمتع بمستوى ملائم من الملاءة والاستقرار المالي ويتماشى في ذلك مع المعايير الدولية. ويعود ذلك بشكل أساسي لاستمرار هذا القطاع في تحقيق صافياًرباح معقولة سمحت لها بتوزيع جزء منها على المساهمين ورسملة الجزء الآخر مما عزز قاعدة راس المال، ولتعليمات سلطة النقد الخاصة برفع الحد الأدنى لرأس مال كل مصرف إلى 50 ومن ثم إلى 75 مليون دولار. وبهذا فيمكن الاستنتاج بأن دور القطاع المصرفي الفلسطيني في الاقتصاد أخذ بالاتساع، وأصبح عاملاً مؤثراً في مسار النمو.

جدول 1: تطور أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني خلال السنوات 2010-2016

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	مليون دولار
14,196.40	12,602.30	11,815.40	11,190.70	10,051.90	9,110.00	8,590.00	موجودات/ مطلوبات المصارف
105	99	93	89.7	89	87	96	% من الناتج المحلي
1,682.40	1,461.70	1,464.00	1,360.00	1,257.50	1,182.00	1,096.00	حقوق الملكية
11.86	11.6	12.4	12.15	12.5	12.9	12.7	% من مجموع الموجودات/المطلوبات
10,604.60	9,654.60	8,934.50	8,303.70	7,484.10	6,973.00	6,802.00	ودائع الجمهور
79	76	70	66	66	66	76	% من الناتج المحلي
6,871.90	5,824.70	4,895.10	4,480.10	4,199.30	3,483.00	2,825.00	التسهيلات الائتمانية
51	46	38.5	36	37	33	31.6	% من الناتج المحلي
64.7	60	55	53	56	50	41	% من الودائع
13,397.10	12,673.00	12,715.60	12,476.00	11,279.40	10,465.40	8,913.10	الناتج المحلي إجمالي

المصدر: احتساب الباحث استناداً إلى قاعدة بيانات سلطة النقد.

وللمقارنة فان متوسط نسبة الائتمان المقدم للقطاع الخاص من المصارف التجارية العربية من الناتج المحلي الإجمالي وصل 54.6% عام 2015، وكانت في العام 2014 هذه النسبة 45.8% وفقاً للتقرير الاقتصادي العربي الموحد الصادر عن صندوق النقد العربي عام 2016. ويبين الجدول التالي هذه النسب في عدد من الدول المجاورة وذلك لأغراض المقارنة. ويتضح من هذه البيانات ان نسبة التسهيلات المصرفية الممنوحة للقطاع الخاص (لجميع القطاعات) من الناتج المحلي في فلسطين هي دون المتوسط العام للدول العربية، ولكنها اعلى من مصر واقل من الاردن وإسرائيل. وقد يعود السبب لارتفاع النسبي للقروض الممنوحة للقطاع العام. ولم نستطيع الحصول على بيانات مقارنة حول توزيع التسهيلات الائتمانية على القطاعات الاقتصادية المختلفة في هذه الدول.

نسبة التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2016	البلد
42.1%	الضفة الغربية وقطاع غزة
75%	الأردن
34.1%	مصر
65.4%	إسرائيل

المصدر: بيانات البنك الدولي، 2017:

<https://data.worldbank.org/indicator/FD.AST.PRVT.GD.ZS>

وفي الوقت الذي يعبر فيه مسار النمو في التسهيلات المصرفية بالحجم والنسبة من الودائع ومن الناتج المحلي عن حالة ايجابية بشأن تزايد الدور الذي تطلع فيه البنوك العاملة في فلسطين في تشييط الاقتصاد المحلي، يبرز أسئلة عديدة على درجة كبيرة من الهمية ومن بينها: كيف تتوزع محفظة التسهيلات الائتمانية على القطاعات الاقتصادية المختلفة؟ والى اي مدى تحظى القطاعات الانتاجية الحيوية مثل الصناعة والزراعة والسياحة بحصة عادلة من هذه التسهيلات مقارنة بمساهمتها في الناتج المحلي؟

### 3-4 التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاعات الانتاجية

إن الركن الثاني في وظيفة الوساطة المالية التي تقوم بها البنوك يتمثل في إعادة ضخ الأموال التي تجمعت لديها على شكل ودائع في شرايين الاقتصاد على شكل تسهيلات ائتمانية على قاعدتي الجدوى والقدرة على الاسترداد (مخاطر محسوبة). ومن الطبيعي أن تتحدد أحجام هذه التسهيلات وشروطها وانواعها بعاملتي العرض والطلب. فالعرض يتمثل في توفر الاموال المتاحة للإقراض لدى المصارف (Availability of finance) وهذا مرتبط بحجم الودائع وسياسة منح الائتمان المتبعة من قبلها وتعليمات سلطة النقد بهذا الشأن. أما الطلب على التسهيلات المصرفية فيتمثل باحتياجات الأفراد والوحدات الاقتصادية الناشطة في الاقتصاد للتمويل المصرفي (Needs for Banking Financing) وهذا مرتبط بحالة النمو الاقتصادي، ويتمثل ايضا في قدرة هؤلاء الأفراد أو الوحدات على الحصول أو الوصول للتمويل المصرفي من خلال استيفاء شروطه (Accessibility to Banking Finance) وقدرتهم على خدمة الدين (Affordability) في حال الحصول عليه. ويرتبط البعدان الاخيران بعوامل عديدة منها ما هو قانوني ومنها ما هو مالي وفني. فمثلاً، يجب أن يتوفر لدى الأفراد أو الوحدات الاقتصادية شخصية قانونية معرّفة ويجب أن يكون بمقدورهم اثبات القدرة على السداد من خلال توفر دخل منتظم كراتب شهري في عمل رسمي في حالة الأفراد، أو اثبات جدوى المشروع الاستثماري المنوي تمويله و/أو توفر اصول ذات قيمة اقتصادية يمكن تقديمها كضمان للقروض في حالة منشآت الاعمال. ومن الطبيعي أن تميل البنوك لمنح



قروض شخصية واستهلاكية أكثر من ميلها لمنح قروض لمنشآت الاعمال بسبب توفر الضمانات على شكل رواتب أو أصول شخصية يمكن رهنها مثل العقارات والأسهم والسيارات كما يتضح من البيانات. وهذا السلوك يمكن تفسيره في إطار سعي هذه البنوك لتقليل مخاطر الائتمان وبالتالي حماية الودائع وضمان استقرارها المالي.

ومن المتوقع أن يكون للتسهيلات المصرفية تأثيرات اقتصادية إيجابية بغض النظر عن نوعها وشروطها. ولكن من المتوقع أيضاً أن تكون حجم هذه التأثيرات وعمقها ومجالها الزمني أوسع في حال منحت لأغراض استثمارية وائتمانية مقارنة بالأغراض الاستهلاكية والشخصية. فالنوع الأول يكون له تأثير مستدام في الاقتصاد لأنه يخلق فرص عمل وخدمات جديدة لتلبية حاجات الجمهور، ويحسن من حصيلة الجباية الضريبية المحلية ويقلص العجز في الميزان التجاري ويسهم في التخفيف من حدة التقلبات في أسعار السلع والخدمات في السوق المحلي الى حد ما. أما النوع الثاني فيحمل تأثير اقتصادي مباشر وفوري من خلال قناة الاستهلاك لكنه سيكون ذا أجل قصير ولن يترك أثر جوهري في مسار أو هيكل الاقتصاد المحلي. وفي الحالة الفلسطينية تحديداً، فإن توجيه الاقراض نحو القطاعات الانتاجية يكتسب أهمية خاصة من حيث تأثيره الأكبر على حالة النمو الاقتصادي المستدام مقارنة بالتسهيلات الممنوحة للاستهلاك والتجارة في ضوء الاختلال البنوي الواضح والعميق في الهيكل الاقتصادي لصالح قطاعات التجارة والخدمات على حساب القطاعات الانتاجية. فالعوائد الاقتصادية المتوقعة حصولها نتيجة لزيادة الاستهلاك الناجم عن القروض المصرفية سيسترب الجزء الأكبر منها للدول التي هي مصدر الاستيراد وسيستفيد الاقتصاد الفلسطيني بالجزء القليل منها. ومن هنا فإن إيجاد الأساليب الكفيلة بتحفيز البنوك لزيادة نسبة التمويل الممنوح للقطاعات الانتاجية الحيوية مثل الزراعة والصناعة والسياحة يجب أن يكون واحد من أهم أهداف سلطة النقد الفلسطينية وغيرها من الجهات الحكومية والأهلية ذات العلاقة.

جدول رقم (2) ادناه يبين توزيع التسهيلات الائتمانية الممنوحة من المصارف في فلسطين على القطاعات المختلفة خلال السنوات الاخيرة.

جدول 2: توزيع محفظة التسهيلات المصرفية حسب القطاع خلال الفترة 2010-2016 (%)

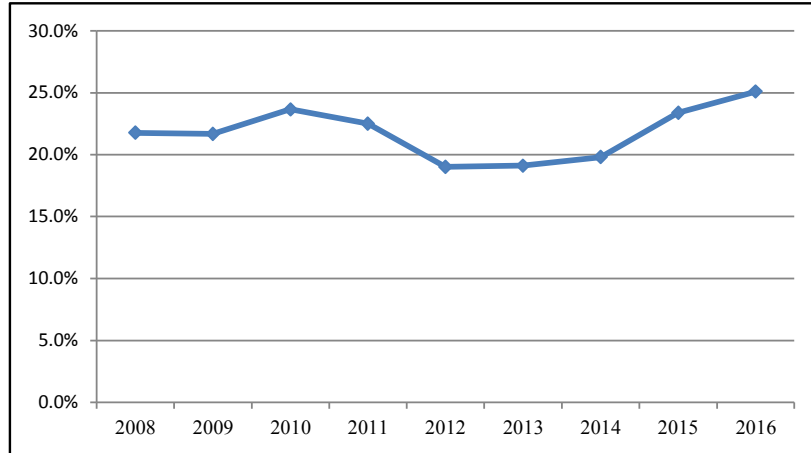
السنة	للقطاع العام	الصناعة والتعدين	الزراعة والتصنيع الغذائي	السياحة	اجمالي حصة القطاعات الانتاجية	التجارة الداخلية والخارجية	العقارات والانشاءات	خدمات الاعمال والخدمات الاستهلاكية	خدمات عامة اخرى
2010	29.6	9	1.5	1.6	12.1	13.8	11.7	20.3	12.5
2012	33.5	4	1	1.4	6.4	12	14	23	11.1
2014	25.5	5	1	1.2	7.2	15.2	16	22.5	13.6
2016	20.6	4.5	1	1.3	6.8	15.5	17.4	27.6	12.1

المصدر: احتساب الباحث استناداً الى قاعدة بيانات سلطة النقد.

يتضح من الجدول أعلاه أن حصة القطاعات الانتاجية الحيوية الثلاث، الزراعة والصناعة والسياحة، من إجمالي التسهيلات المصرفية هي منخفضة نسبياً، بحيث انخفضت في السنوات الخمس الاخيرة إلى أقل من 7% بعدما كانت هذه النسبة 10% في عام 2010. وبالمقابل فإن متوسط حصة قطاعات الانشاءات والتجارة والخدمات المختلفة زادت عن 56% في نفس الفترة، واستحوذ قطاع الخدمات على الحصة الأكبر بمتوسط 20%، يليه قطاع العقارات والانشاءات بمتوسط 15% ويليه في الترتيب قطاع التجارة بمتوسط 13%. وينسجم هذا التوزيع مع مساهمات هذه القطاعات في الناتج المحلي الى حد كبير، بحيث طرأ تحول تدريجي على هيكل الاقتصاد الفلسطيني منذ عام 1994 لصالح قطاعات التجارة والخدمات والانشاءات على حساب قطاعات انتاج السلع القابلة للتاجر (tradable sectors).

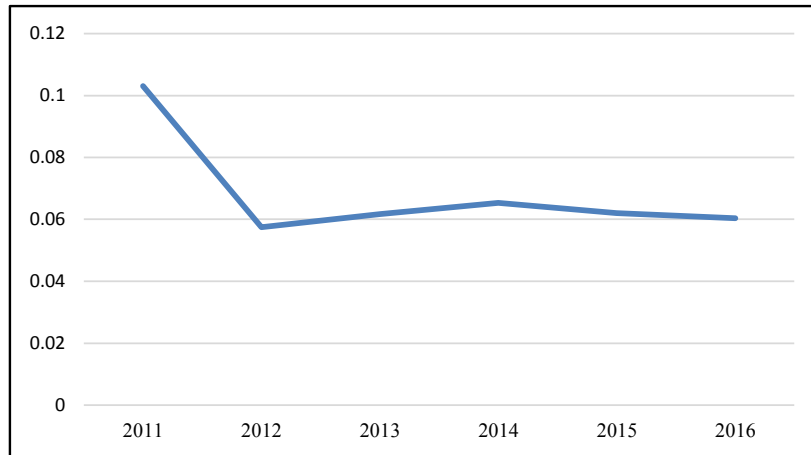
يوضح الشكل (2) حصة القطاعات الإنتاجية القابلة للتجارة وقطاع الممنوحة من البنوك التجارية من العام 2008-2016. يبين الشكل أن هذه الحصة تتراوح ما بين 20% - 25%، لكنها قلت عن هذه النسبة بقليل خلال عامين متتاليين 2012، 2013، وبقيت ترتفع حتى وصلت 25% عام 2016 بفضل الزيادة في حصة قطاع الإنشاءات.

شكل 2: حصة القطاعات الإنتاجية والإنشاءات من إجمالي التسهيلات



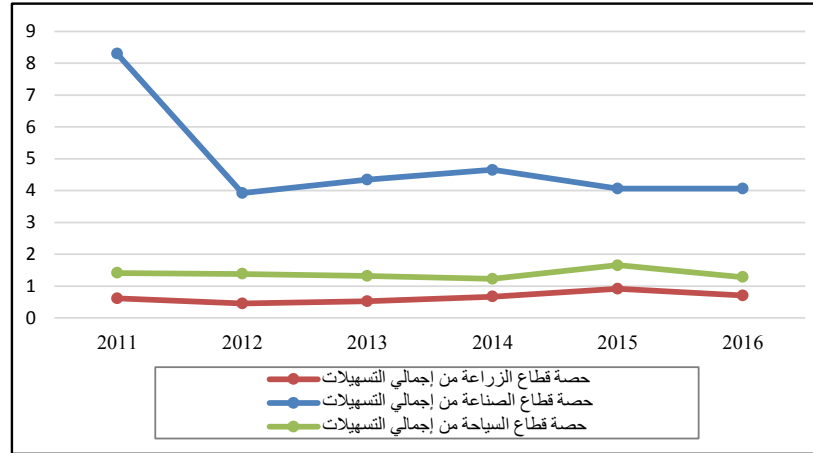
بينما يعبر الشكل (3) عن حصة القطاعات الإنتاجية (زراعة، صناعة، سياحة) من إجمالي التسهيلات الائتمانية المقدمة من البنوك التجارية العاملة في الأراضي الفلسطينية خلال الأعوام 2011-2016 بعد استثناء قطاع الإنشاءات. يتضح من الشكل أن هذه النسبة قليلة جداً لا تتجاوز في أفضل حالاتها 10% ويمتوسط لا يزيد على 6%، مقارنة مع الشكل (2) الذي يضم قطاع الإنشاءات إلى هذه القطاعات الثلاث مما رفع النسبة إلى حوالي 25% عام 2016 بينما لا تزيد على 6% في نفس العام إذا ما استثنينا قطاع الإنشاءات.

شكل 3: حصة القطاعات الإنتاجية بدون الإنشاءات من إجمالي التسهيلات

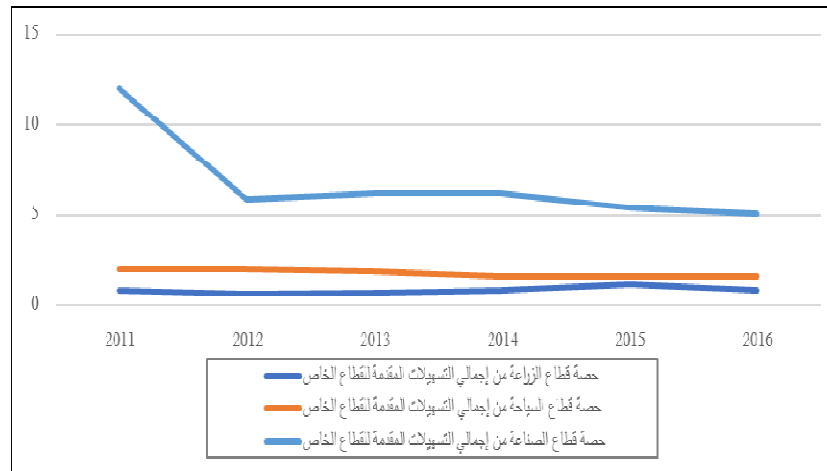


الشكلين (4) و(5) أدناه يوضحان بشكل تفصيلي حصة القطاعات (زراعة صناعة، سياحة) من إجمالي التسهيلات، وحصتها من التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص فقط خلال السنوات 2011-2016.

شكل 4: حصة القطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات  
خلال السنوات 2011-2016



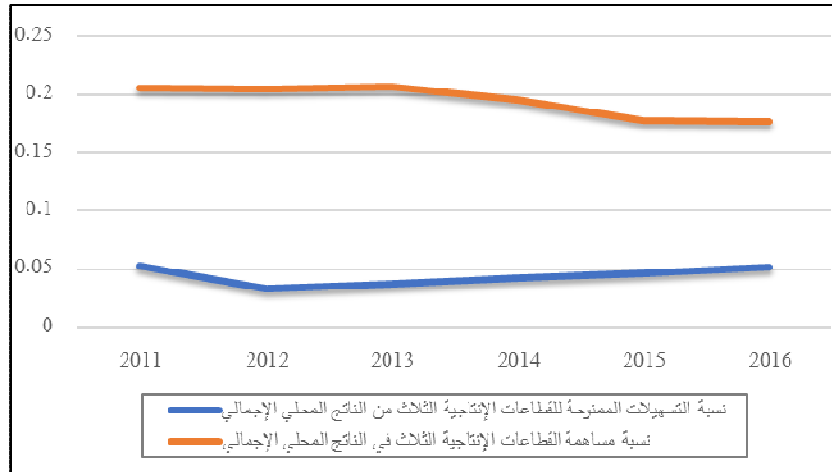
شكل 5: حصة القطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص  
خلال السنوات 2011-2016



ويوضح الشكل (5) نسبة التسهيلات الممنوحة للقطاعات الإنتاجية الثلاث (الصناعة والزراعة والسياحة) مقارنة بنسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي خلال الفترة 2011-2016. يظهر هذا الشكل انخفاض نسبة التسهيلات المقدمة للقطاعات الإنتاجية الثلاث مقارنة مع مساهمة هذه القطاعات (على قلتها) في الناتج المحلي الإجمالي خلال الأعوام 2011-2016، وهذا يدل على وجود فجوة تمويلية في هذه القطاعات، والتي يمكن التعرف عليها من خلال الفرق بين نسبة التسهيلات الائتمانية الممنوحة لهذه القطاعات ونسبة مساهمتها في الناتج المحلي. وقد يكون السبب الرئيس في وجود هذه الفجوة يكمن في قلة الفرص التمويلية المتوفرة للناشطين في هذه القطاعات بسبب تحفظ البنوك على إقراض

القطاعات الإنتاجية لأسباب عدة ذكرت سابقاً<sup>1</sup>. ويوضح الشكلان أن نسبة هذه التسهيلات لا تشكل إلا حوالي 25% من مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي. وهذا يدل على أن هذه القطاعات تعتمد في تمويل أكثر من 75% من احتياجاتها التشغيلية والاستثمارية على مصادر ذاتية، أي تمويل ملكية (رأس مال خاص) Equity Financing. ويبدو أن هذا الهيكل التمويلي هو السائد في معظم إن لم يكن كل الشركات العاملة في القطاعات الإنتاجية وربما في باقي القطاعات أيضاً في ظل عدم توفر أدوات تمويلية أخرى مثل اصدار السندات (تمويل بالدين) Bond Financing في السوق المالي المحلي. كما يوضح هذا الشكل ان تراجع مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي الاجمالي عبر السنوات قابله لزيادة حصتها من التسهيلات المصرفية، مما قد يعني ان هذه القطاعات بقيت طول الفترة لا تحظى بأولوية لدى البنوك من حيث الاقراض (اي مشكلة عرض)، ولكن البنوك بدأت تستفيد من الفرص التمويلية في هذه القطاعات بعد وصول الاقراض للقطاعات الاخرى حد الاشباع. فعلى سبيل المثال، شهدت السنوات توسعاً ملحوظاً في حجم الائتمان الممنوح للقطاع الخاص بشكل يفوق حجم التوسع في النشاط الاقتصادي، حيث حققت المحفظة الائتمانية الموجهة للقطاع الخاص خلال الفترة 2010-2016 معدلات نمو سنوية تزيد في المتوسط على ثلاثة اضعاف النمو في الناتج المحلي الحقيقي (19% مقابل 5%). ويمكن تفسير هذا التوسع على انه نتيجة اساسية لجهود سلطة النقد الرامية الى تعميق مؤشرات العمق المالي في الاقتصاد الفلسطيني. وجزء مهم من هذا التوسع كان من نصيب المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مختلف القطاعات. وبالتالي قد تكون مشكلة محدودية التمويل المصرفي للقطاعات الإنتاجية ناجمة عن سياسة البنوك الائتمانية أكثر من ضعف طلب هذه القطاعات على التمويل المصرفي. وسيتم اختبار هذه الفرضيات لاحقاً في هذه الدراسة.

شكل 6: نسبة التسهيلات الممنوحة للقطاعات الإنتاجية الثلاث مقارنة بنسبة مساهمتها في الناتج المحلي للاعوام 2010-2016



يتضح من البيانات السابقة أن حصة القطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات الائتمانية التي منحتها البنوك العاملة في فلسطين متدنية بكل المقاييس. وهذه النتيجة تطرح الأسئلة الهامة التالية:

<sup>1</sup> جدير ذكره ان سلطة النقد تستخدم مؤشراً آخر هو فجوة الائتمان لتتبع مخاطر التوسع غير المبرر في الاقراض. وتقيس هذه الفجوة كنسبة التتامن الممنوح للقطاع الخاص الى الناتج المحلي الاسمي مطروحا منها اتجاه ونزعة هذه النسبة على المدى الطويل.

(1) هل المشكلة تكمن في المعروض من التمويل المصرفي لتلبية احتياجات القطاعات الإنتاجية؟ فهل التمويل المصرفي المحدود للقطاعات الإنتاجية يعود لأسباب تتعلق بجانب العرض، أي سياسة الائتمان التي تطبقها البنوك؟ وإذا كان كذلك، فهل هذه السياسة تستند إلى هدف التحوط ضد المخاطر والتي تكون أكبر في حالة التمويل الممنوح للقطاعات الإنتاجية مقارنة بغيرها من القطاعات؟ أم أن الأمر يتعلق بارتفاع ربحية التسهيلات الموجهة لأغراض تجارية واستهلاكية وشخصية مقارنة بتلك الموجهة للقطاعات الإنتاجية والاستثمارية؟ وما هي مصادر المخاطر العالية من وجهة نظر البنوك؟ وما هي المعوقات القانونية والفنية الأخرى التي تحد من قدرة البنوك لتوجيه جزء أكبر من تسهيلات الائتمانية لهذه القطاعات؟ وهل هناك غياب للأساليب والأدوات التحفيزية التي توفرها سلطة النقد وغيرها من الجهات المعنية بإدارة الاقتصاد الفلسطيني لقيام البنوك بتوجيه تمويل كافي لهذه القطاعات مقارنة بغيرها من القطاعات؟

(2) أم أن هذه المحدودية التمويلية للقطاعات الإنتاجية مرتبطة بجانب الطلب على التمويل المصرفي من قبل أصحاب منشآت الأعمال في هذه القطاعات؟ وهل هذا الطلب المنخفض مرتبط بعدم مقدرة هذه المنشآت للوصول للخدمات المصرفية أصلاً بسبب طبيعة وظروف عملها وخصائصها القانونية؟ أم مرتبط بشروط الاقتراض المصرفي الصعبة التي لا تستطيع المنشآت العاملة في هذه القطاعات تلبيتها مثل ارتفاع كلفة القروض وعدم ملائمة آجالها وعدم توفر الضمانات المطلوبة؟ أم مرتبط بضعف النمو في هذه القطاعات وبالتالي انتفاء الاحتياجات التمويلية لديها من الأساس؟ أي باختصار، هل المشكلة تكمن في عدم وجود فرص اقراض كافية في هذه القطاعات حتى لو توفرت لدى البنوك موارد مالية كافية ورغبة لذلك!!

فالبنوك في نهاية المطاف تبحث عن مقترضين جيدين يملكون قدرة على السداد ويتمتعون بقدر كافي من الملاءة المالية، وليست على استعداد أن تمنح تسهيلات بأي ثمن لأي جهة تفضلها. فالمعادلة في التمويل المصرفي واضحة: عوائد مجزية بأقل قدر من المخاطر. ففي نهاية الامر فان البنوك تفضل ان تمنح تسهيلات ائتمانية للأفراد والمؤسسات التي توفر الضمانات الكافية مثل الرواتب ومخصصات نهاية الخدمة والعقارات والسيارات طالما توفر الطلب عليها، وتمارس حذر كبير في منح تسهيلات تنطوي على مخاطر عالية ومبنية على التقييم المهني للقدرة الائتمانية للمقترض وليس على الضمانات كتلك التي توجه للقطاعات الإنتاجية. فليس من المتوقع ان تضع البنوك منح تسهيلات ائتمانية للأفراد او المنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية في مقدمة أولوياتها او تعطيها افضلية على حساب القروض الشخصية والاستهلاكية الا إذا توفر لها حوافز سواء في جانب العرض او جانب الطلب تعوضها عن اية مخاطر او خسائر قد تلحق بها من جراء هذا النوع التسهيلات. ولكن هذا السلوك الائتماني للبنوك لا يمكن التسليم بصحته ومشروعيته بالكامل لان المخاطر السياسية مرتبطة بجميع التسهيلات بغض النظر عن غرضها او المستفيدين منها، وان ما يميز التسهيلات للقطاعات الإنتاجية هو فقط ما يمكن ان تتعرض له من مخاطر الاعمال المتصلة بتقلبات الاسواق. كما ان المخاطر الأخرى المتعلقة بالملاءة المالية، وحوالة الحق، ورهن العقارات والأراضي أكثر جودة من الراتب. إضافة إلى ذلك تكلفة القروض للشركات أقل بسبب تفاوت الحجم بين مبالغ القروض.

## الفصل الرابع

### العرض والطلب في معادلة التمويل المصرفي للقطاعات الإنتاجية

يتناول هذا الجزء من الدراسة العوامل التي من المحتمل والمتوقع أن تكون قد أثرت في جانبي العرض والطلب من معادلة التمويل المصرفي الموجه للقطاعات الإنتاجية، وبالتالي تساعد في تفسير محدودية هذا التمويل. ومن شأن ذلك أن يشكل أرضية ملائمة لاقتراح أساليب وإجراءات تساعد في تحفيز عرض التمويل المصرفي و/أو تحفيز الطلب عليه، أي تحقيق مستوى أفضل من الموازنة بين توقعات وشروط البنوك من جهة واحتياجات وظروف المقترضين الناشطين في هذه القطاعات من جهة أخرى.

#### 1-4 العوامل المؤثرة في العرض

تشمل هذه العوامل على:

- أولاً: سياسة سلطة النقد كما تعبر عنها التعميمات والتعليمات الصادرة عنها بخصوص توجيه الائتمان المصرفي.
- ثانياً: أسعار الفوائد على أشكال التسهيلات المصرفية المختلفة.
- ثالثاً: سياسة منح الائتمان وإدارة المخاطر المتبعة من قبل هذه البنوك.
- رابعاً: توفر السيولة النقدية لدى البنوك.

#### أولاً: سياسة سلطة النقد في توجيه الائتمان المصرفي

لا بد أولاً من الإشارة إلى أن غياب العملة الوطنية يحد من قدرة سلطة النقد كجهة رقابية على استخدام العديد من أدوات السياسة النقدية التقليدية المتاحة عادة لباقي البنوك المركزية، والتي من شأنها أن تؤثر في مسار عرض النقود في الاقتصاد المحلي أو الطلب عليها. فهي لا تستطيع أن تتحكم بأسعار الفائدة الأساسية (الخالية من المخاطر)، ولا تملك هامش واسع لتغيير معدلات الاحتياطي الإلزامي المفروضة على الودائع، كما أنها لا تملك قدر كافي من المساحة لتنفيذ عمليات بيع وشراء الأصول المالية والعملات في السوق المفتوحة، وللعلم دور المقرض الأخير للبنوك. تجدر الإشارة هنا إلى استخدام سلطة النقد لسياسة تحديد سقف استثمارات البنوك خارج فلسطين، وتقويم تأثيره على عرض الائتمان. كما أن استخدام عدة عملات في غياب عملة وطنية منح البنوك هامش مرونة مرتفع جداً للبحث عن استثمارات أو فرص تمويل خارج الاقتصاد الفلسطيني. وتكاد تنحصر وظيفة سلطة النقد في الرقابة على عمليات البنوك لضمان استقرارها ولحماية حقوق المودعين، وفي تقديم خدمة الاستعلام المركزي الموقف الائتماني للمقترضين، وفي إدارة عمليات مقاصة الشيكات المحلية والخارجية وفي قيامها ولو بشكل محدود بوظيفة المقرض الأخير في حال تعثر أحد البنوك. ومن هنا فإن قدرة سلطة النقد على توجيه الائتمان أو التأثير على شروطه تبدو محدودة.

ولكن نظراً لأن القطاعات الإنتاجية وعلى رأسها قطاع السياحة الذي يتصف بحساسيته المفرطة تجاه التطورات السياسية والأمنية على الأرض، كذلك قطاع الزراعة تجاه تقلبات المناخ وموسمية الإنتاج وبالتالي العوائد، فإن ذلك يعني ارتفاع مخاطر الاستثمار فيها وبالتالي صعوبة التيقن من قدرة المقترضين على السداد. ولهذا يكون المطلوب من سلطة النقد عمل تدخلات ابداعية تحد من مخاطر تمويل هذه القطاعات من قبل البنوك. لأن ترك السياسة الائتمانية للبنوك تحتكم لقوى العرض والطلب فقط يعني أن هذه القطاعات لن تحظى بنفس الدرجة من فرص التمويل المصرفي كغيرها من

القطاعات الأقل مخاطرة مثل قطاعات التجارة والخدمات والانشاءات والأفراد. فمعادلة العرض والطلب قد تقود الى توزيع كفو و متكافىء للموارد المالية المتاحة لدى البنوك فقط في حالة استقرار البيئة السياسية والأمنية للاقتصاد بمكوناته المختلفة وتمتعها بدرجة معقولة من اليقين وتسمح بالتنبؤ بمسار تطورها (Predictability)، وفي حال بقيت العوامل الأخرى المؤثرة على تطور القطاعات على حالها. فالقطاعات المنتجة للسلع القابلة للتجار تتأثر بسياسة التجارة الخارجية، وخصوصا الاستيراد المنفلت الذي يدمر قطاع السلع القابلة للتجار، وأعتقد أن هذا العامل لعب دورا جوهريا في تخفيض حصتها في الناتج المحلي الإجمالي وتخفيض طلبها على التسهيلات المباشر. وهذه الشروط لا تتوفر في الحالة الفلسطينية، مما يستدعي تدخلات من سلطة النقد ومن غيرها من الجهات الحكومية والأهلية الأخرى لتحفيز البنوك لتوجيه نسبة أكبر من التسهيلات الائتمانية نحو القطاعات الانتاجية التي تتسم انشطتها بخطورة أكبر نسبياً من القطاعات الأخرى.

من خلال تتبع التعليمات الصادرة عن سلطة النقد باعتبارها الجهة الرسمية المسؤولة عن تطبيق المتاح من ادوات السياسة النقدية وعن رقابة وتنظيم قطاع البنوك في فلسطين، وجدت الدراسة أن هنالك عدد من التعليمات الرسمية صدرت عن سلطة النقد خلال الفترة 2008-2017 ذات علاقة بالتسهيلات المصرفية. تحدثت تعليمات رقم (2008/1) عن تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة، والتي تم استبدالها بتعليمات أحدث بشأن محددات وضوابط منح الائتمان وهي تعليمات رقم 02 لسنة 2015 حيث الغت هذه التعليمات البند رقم (6/5) المتعلق بالائتمان واحكامه الوارد في تعليمات 2008/05.

ركزت هذه التعليمات بالأساس على تصنيف التسهيلات بناء على الالتزام بالسداد، كما ركزت على الكفالات والضمانات المقبولة لاحساب مخصصات الديون المتعثرة. لم تميز هذه التعليمات بين استخدام القروض أو أي من التسهيلات المصرفية الأخرى سواء كانت استهلاكية أو إنتاجية أو موجهة لقطاعات معينة. كذلك في تعليمات رقم (2008/5) تطرق البند (7/5) إلى تعليمات سلطة النقد بخفض نسبة التوظيفات الخارجية إلى الودائع لتشجيع الاستثمار المحلي، والتي كانت على مرحلتين بحيث انخفضت في البداية إلى 60%، ثم إلى 55% مع نهاية شهر آب من عام 2009، والتي انعكست في ارتفاع الطلب والعرض على القروض الاستهلاكية بشكل كبير خلال ذلك العام، وربما يعود ذلك لعدم اتباع سياسات معينة توجه الإقراض نحو قطاعات إنتاجية حيوية وتشجيع البنوك وترويجها للقروض الاستهلاكية مما زاد من الطلب عليها. كما حددت سلطة النقد في هذه التعليمات حد أدنى من رأس المال للبنوك العاملة في فلسطين سواء محلية أو وافدة بـ 35 مليون دولار لتتمكن من مباشرة أعمالها. إلا أنه وبحسب التعليمات رقم (2015/06) بشأن رأس المال والاحتياجات وحصص الملكية، فقد رفعت سلطة النقد الحد الأدنى من رأس المال المخصص للعمل المصرفي إلى 75 مليون دولار أو ما يعادلها بالعملة الأخرى المتداولة في الأراضي الفلسطينية والذي لا يزال يسري إلى اليوم ومن المتوقع أن يرتفع ليصل 100 مليون دولار بحسب مسؤولين في سلطة النقد. وفرضت هذه التعليمات كذلك عقوبات يحق لسلطة النقد اتباعها اتجاه المصارف التي لا تلتزم برفع رأس مالها للحد الأدنى أو ما يزيد عليه. ومن المتوقع ان يساهم رفع الحد الأدنى لرأس المال البنوك في تحسين قدرة البنوك على منح تسهيلات ائتمانية طويلة الاجل للقطاعات الانتاجية لكون هذا المصدر التمويلي لا يخل بقاعدة موائمة آجال الودائع والتي في غالبيتها قصيرة المدى مع القروض.

كذلك حددت تعليمات رقم (2008/5) نسبة الاحتياطي الإلزامي المفروض على البنوك تحويله لحساب سلطة النقد من العملات المختلفة - والذي يحتسب على أساس مجموع وعاء الاحتياطي- (ويساوي أرصدة المودعين لدى المصرف

باستثناء ودائع المصارف وسلطة النقد وأي جهة أخرى تحددها سلطة النقد)، بمختلف أنواعها في نهاية كل يوم عمل خلال الشهر الميلادي مقسوماً على عدد ايام العمل الفعلية مضروباً بالنسب التالية:

- دينار أردني بنسبة (9%)
- شيكل إسرائيلي بنسبة (9%)
- الدولار والعملات الاخرى بنسبة (9%)

كذلك في البند (1/6/5) من التعليمات ذاتها رقم (2008/5) وتحت عنوان حجم الائتمان، حددت سلطة النقد بأن سقف الائتمان الممنوح لأي قطاع اقتصادي يجب ألا يزيد على 20% من إجمالي الائتمان الممنوح. ولم تخص سلطة النقد أي من القطاعات الاقتصادية سواء الإنتاجية أو سواها بأي ميزة تفضيلية على هذا الصعيد، أي أن هذه التعليمات لا تمارس أي نوع من التوجيه للإقراض المصرفي نحو القطاعات الإنتاجية. ويتضح من البيانات المجمعة للقطاع المصرفي وتلك التي تخص البنوك المشمولة في المقابلات أن هذه السقوف غير واقعية ولا يتم الالتزام بها وغالبا ما تلجأ البنوك لسلطة النقد للحصول على استثناءات لهذه القاعدة. ومن القطاعات التي غالبا ما تلجأ البنوك للحصول على استثناءات بشأنها قطاع التجارة والخدمات والاستهلاك للأفراد والقطاع العام.

في تعليمات رقم (2009/1)، أكدت سلطة النقد على إلغاء السقف المحدد لأسعار الفوائد أو العوائد على التسهيلات والتمويلات المحدد بواقع 9% وفق نظام المربحة العثماني لسنة 1304هـ. وبناء على هذه التعليمات تم تحرير سعر الفائدة وتركه لقوى السوق المتمثلة بالعرض والطلب. مع ذلك أكدت التعليمات على أن سلطة النقد ستراقب نسب الفوائد التي تستوفيه المصارف من عملائها للتأكد من عدالتها.

أما تعليمات رقم (2011/06) فقد تناولت موضوع إدارة مخاطر الائتمان والمبادئ الواجب اتباعها لإدارة المخاطر، والتي لخصت ضمن أربعة محاور رئيسية تمثل الحد الأدنى من المبادئ التي يجب اتباعها للتقليل من مخاطر الائتمان وهي؛ توفر بيئة مناسبة لإدارة مخاطر الائتمان، العمل وفق إجراءات وضوابط سليمة لمنح الائتمان، توفر إدارة حصيفة للائتمان وإجراءات للقياس والمتابعة، وأخيراً التحقق من كفاية الرقابة على مخاطر الائتمان وضبطها والتحكم بها. لكن ومن خلال الاطلاع على هذه التعليمات يتضح أنها لا تولي أهمية للاختلاف في المخاطرة أو حاجات وطبيعة تمويل كل قطاع، وإنما تركز أكثر على كل نوع من المنتجات والأنشطة التمويلية. تذكر التعليمات بشكل سريع المشاريع الصغيرة وضرورة أن يولي المصرف اهتماماً خاصاً بالتعرف على مخاطر تمويل المشروعات الجديدة، وعليه أن يعزز من قدرته على تحليل المخاطر وإدارتها ووضع الأنظمة والإجراءات الملائمة قبل أن يقرر الدخول بها. كذلك تركز هذه التعليمات على التأكد من القدرة على السداد للحفاظ على ربحية المصارف وحفظ الاستقرار المالي. لكن لا تُظهر التعليمات أي اهتمام خاص بالدور التنموي وتحفيز البنوك للتوجه نحو القطاعات الإنتاجية. كذلك في العام 2015 أصدرت سلطة النقد التعليمات رقم (2/ 2015) بشأن محددات وضوابط منح الائتمان، وتناولت هذه التعليمات الائتمان لشراء أسهم أو سندات، أو للقروض الاستهلاكية، لكنها لم تتناول بأي شكل القروض أو التسهيلات المقدمة للقطاعات الإنتاجية.

من خلال هذا الرصد لتعليمات سلطة النقد ذات العلاقة بالتسهيلات المصرفية، يتضح بأن السياسة الائتمانية العامة والمعايير الإرشادية التي تتبناها سلطة النقد وتعممها على البنوك تتصف بالعمومية والحيادية كقاعدة عامة تجاه القطاعات الاقتصادية المختلفة. وفي بعض الحالات الاستثنائية، مارست سلطة النقد التدخل المباشر لتوجيه الائتمان، مثلًا قامت



بالتدخل لدى البنوك لجدولة سداد القروض الممنوحة لقطاع السياحة في اعوام الانتفاضة وقامت ايضا بتخفيض نسبة الاحتياطي الالزامي ب 2% على الودائع مقابل القروض الممنوحة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وخفضت مؤخرا نسبة احتياطي او مخصص المخاطر او الخسائر المحتملة المتصلة بالقروض الممنوحة للمشاريع العاملة في القدس. ولكن تغيب التعليمات التي تحفز البنوك نحو التوجه للقطاعات الإنتاجية (زراعة، صناعة، سياحة) أو تعطيها اي ميزة تفضيلية مقارنة بغيرها من أنواع التسهيلات. وتركز التعليمات على ضمان سداد القروض أكثر من تلبية حاجة القطاعات الإنتاجية للتمويل والمشاكل التي تواجه هذه القطاعات في الحصول على التمويل وبشروط ملائمة لظروف وطبيعة عملها.

من الواضح أن سياسة سلطة النقد تركز إلى أساس ضمان استقرار البنوك وحماية الودائع من خلال الحد من المخاطر المرتبطة بنشاطها التمويلي والتشغيلي، بمعزل عن التأثير الذي تتركه على أداء ومسار الاقتصاد المحلي. وأن توجيه الائتمان للقطاعات الإنتاجية أو غيرها لم يكن من بين أولويات سياسة سلطة النقد. وقد تركت هذه السياسة الحرية الكاملة للبنوك نفسها في تقرير طبيعة الهيكل الائتماني الذي يناسبها ويعبر عن أولوياتها وظروفها. ولهذا ليس من المستغرب أن تفضل البنوك منح تسهيلات شخصية واستهلاكية قليلة المخاطر ومضمونة بالراتب أو بأحد الاصول عوضا عن منحها لأغراض استثمارية أو إنتاجية، وخصوصا إذا حملت نفس العوائد (الفائدة). وحتى تغير البنوك من هذا السلوك، لا بد من إما إلزامها بتطبيق نظام يربط سعر الفائدة بمستوى المخاطر (Scoring and RatingCredit) أو بإيجاد آليات وبرامج تسمح بأن يتحمل طرف ثاني الى جانب البنوك جزء من المخاطر الإضافية المفترض أن تنشأ عند منح تسهيلات للقطاعات الإنتاجية (Risk Sharing). تجدر الإشارة هنا إلى وجود عدد من برامج تشجيع التمويل للمشاريع المتوسطة والصغيرة من خلال آلية تأمين القروض بنسبة 60%—70% للشركات التي تستوفي الشروط. وتشارك في استخدام تلك البرامج عدد من البنوك الفلسطينية والوافدة، كما تم تفصيلها سابقا في الدراسة.

### ثانياً: اسعار الفائدة المدينة والدائنة

كما أسلفنا، فان وجود أسعار تمييزية للفوائد على التسهيلات الائتمانية تبعا لاختلاف نوع التمويل أو أجله أو الغرض منه أو الملاءة المالية للمستفيد منه، والذي بالضرورة ينعكس على درجة المخاطر المتصلة به، هو أحد أهم أدوات التأثير على وجهة هذه التسهيلات. فسعر الفائدة هو أحد العوامل الذي لا يؤثر فقط على عرض التسهيلات الائتمانية من قبل البنوك وعلى هيكلها الائتمانية فحسب، وإنما أيضا على جانب الطلب على هذه التسهيلات. فكلما ارتفعت أسعار الفائدة على منتج ائتماني ما، كلما كان من المرجح ان تزداد شهية البنوك نحوه. بينما في حال انخفاض سعر الفائدة على نوع ما من التسهيلات، كلما زاد الطلب عليه. وهنا يبرز سؤال فيما إذا كانت اسعار الفوائد التي تفرضها البنوك العاملة في فلسطين على تسهيلات الائتمانية متميزة أم موحدة إلى حد كبير؟ وهل نوع عملة القرض ام الغرض منه هو الذي يحدد سعر الفائدة؟ وهل هناك ما يمكن تسميته بفائدة تفضيلية أو مخفضة على التسهيلات الممنوحة للقطاعات الإنتاجية مقارنة بغيرها (Interest Subsidy)؟

الجدول 3 والشكل 7 ادناه يوضحان متوسطات أسعار الفائدة المدينة (على الودائع) والدائنة (على القروض) للخمس سنوات الماضية للعملاء المختلفة. ويتضح من هذه البيانات أن متوسط نسبة الفائدة المدينة لجميع العملاء تأخذ المنحى الصعودي من سنة لأخرى بينما الفائدة الدائنة فهي تأخذ المنحى التنازلي، مما سمح بتضييق هامش الفائدة. الصعود في الفائدة المدينة يعود للارتفاع التدريجي في الفائدة الأساسية على هذه العملات بعد أن كانت قد انخفضت بشكل حاد في أعقاب اندلاع الأزمة المالية العالمية في نهاية عام 2008، ولتزايد المنافسة بين البنوك العاملة في فلسطين على الودائع.

اما الانخفاض في اسعار الفائدة الدائنة فيمكن تفسيره بالنسبة للدينار والدولار في إطار المنافسة بين البنوك لاجتذاب المقترضين الجيدين وفي إطار تحسن كفاءة التشغيل في هذه البنوك، وبالنسبة للشيكال فيمكن اضافة سبب آخر يتعلق برغبة البنوك في تصريف السيولة النقدية المتكدسة لديها بالشيكال بسبب القيود المفروضة على نقلها لإسرائيل من خلال زيادة استخدامها في منح التسهيلات (زيادة في عرض عملة الشيكال). وبالرغم من ذلك فان هامش الفائدة لا زال مرتفعا للعمليات الثلاث وان كان اعلاه للشيكال. وهذا الهامش المرتفع يدل على ارتفاع كلفة الاقتراض. ويشكل ذلك أحد اسباب ضعف الطلب على التمويل المصرفي وخصوصا من قبل منشآت الاعمال في القطاعات الانتاجية التي تطول فيها الدورة الاقتصادية مثل الصناعة والزراعة.

أن هامش أسعار الفائدة بين القروض والودائع في فلسطين من أعلى الدول في العالم، وذلك بسبب وجود تركيز مرتفع نسبيا في القطاع المصرفي، ما يعطي البنوك الكبيرة التي تتمتع بمستويات مرتفعة من السيولة، والتي لا تحتاج إلى دفع أسعار فائدة مرتفعة على الودائع وزنا ودورا أكبر في تحديد هامش أسعار الفائدة، إلى جانب عدم انعكاس التحسن الذي طرأ على الكفاءة التشغيلية للبنوك والمتمثل بانخفاض حصة المصاريف التشغيلية ومخصصات الديون المتعثرة من الهامش على تخفيض هامش أسعار الفائدة وذلك لقيام البنوك برفع هامش ربحها. وقد يكون هذا الهامش المرتفع هو أحد مصادر ارتفاع ارباح البنوك بصورة قياسية مقارنة مع دول المنطقة. ان هامش سعر الفائدة المرتفع يؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي، خصوصا في الاقتصادات النامية، وأن هامش سعر الفائدة المرتفع والمتمثل الفرق بين أسعار الفائدة على الودائع والفوائد على القروض، زيادة كلفة الاقتراض للمقترضين المحتملين وبالتالي انخفاض الاستثمار وتراجع النشاط الاقتصادي. وعلى سبيل المقارنة فان هذا الهامش على عملة الدينار في الاردن يبلغ حوالي 4% وهي اقل من الهامش في فلسطين حسب معطيات جمعية البنوك الاردنية. كما ان معدل الفائدة على القروض بالشيكال في اسرائيل يبلغ 4% مقارنة بحوالي 9% في فلسطين في عام 2014، اما على الدولار في امريكا فكان معدل الفائدة 3.25% مقارنة بحوالي 6% في فلسطين في ذلك العام (بكدار، التقرير السنوي عن أداء الاقتصاد الفلسطيني، 2014).

ويشير تقرير الاستقرار المالي لسلطة النقد 2016 والذي صدر في آب 2017 الى ان هامش الفائدة في السوق المصرفي الفلسطيني قد طرأ عليه بعض التحسن في عام 2016 مقارنة بعام 2015. فقد انخفض الهامش بعملة الدينار من 4.75% الى 4.06%، وبعملته الدولار من 5% الى 4.85%، وبعملته الشيكال من 6.25% الى 5.5%. ويعكس هذا الانخفاض تحسن نسبي في كفاءة الوساطة المالية جراء تحسن درجة التنافسية بين البنوك. وجدير بالذكر ايضا ان اجمالي الفوائد المقبوضة (على التسهيلات الائتمانية) ارتفعت بنسبة 10.5% في العام 2016 مقارنة بالعام 2015، في حين ارتفعت الفوائد المدفوعة على الودائع بنسبة 21.7%. وعلى افتراض ان نسبة النمو في التسهيلات لا تقل كثيراً عن نسبة النمو في الودائع، فان ذلك يعني ان متوسط الفائدة الدائنة على الودائع بالعملة المختلفة قد ارتفعت بوتيرة أكبر وأسرع من متوسط الفائدة المدفوعة، اي ان منحنى هامش الفائدة يتسم بالهبوط. ولكن بالرغم من هذا التحسن الا ان هذا الهامش بقي مرتفع نسبيا مقارنة بالهامش في الدول المصدرة لهذه العملات.

ولا يتوفر بيانات لدى سلطة النقد أكثر تفصيلا تساعد على تحديد اية فروقات في اسعار الفائدة على انواع التسهيلات الائتمانية المختلفة واغراضها. وربما نجد تباينات في اسعار الفائدة تبعا لنوع التسهيلات (قرض او حساب جاري مدين او سحب على المكشوف)، ولكن لا تتبع البنوك سياسة يتم بموجبها منح اسعار فائدة تفضيلية على تسهيلات القطاعات الانتاجية بحد ذاتها، حسبما افادت به سلطة النقد او البنوك نفسها، لثلاث اسباب هي:

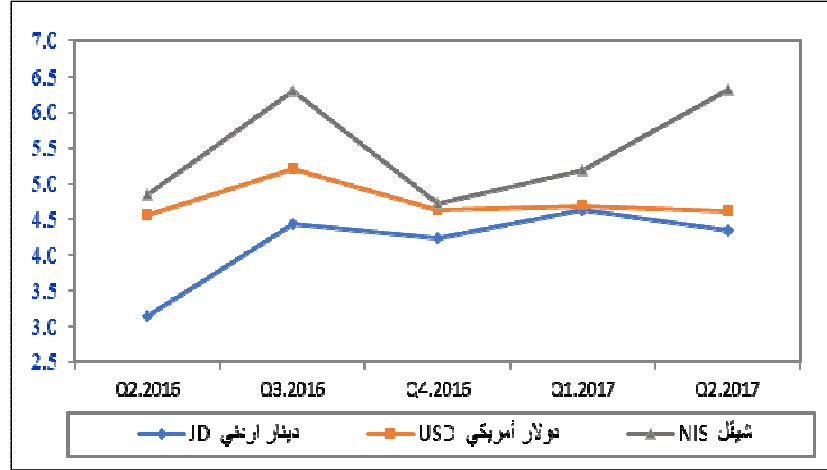
1. ان سلطة النقد تعتمد سياسة تحرير الفائدة واخضاع نسبها لقوى العرض والطلب، وهي بالتالي لا تفرض سقفاً دنياً او عليا لها من حيث المبدأ. ومن وجهة نظر سلطة النقد، فان التدخل في تحديد اسعار الفائدة يتعارض مع قواعد السوق الحر وقد يخلق تشوهات في الاقتصاد المحلي. ولكن هذا المبرر لا يبدو مقنعاً في ضوء التحديات الكبيرة التي تواجه تطور القطاعات الانتاجية والتشوهات القائمة في هيكل الاقتصاد الفلسطيني. وتجدد الإشارة هنا إلى نظام الاستعلام عن الزبائن والذي هو من أهم إنجازات سلطة النقد، والذي يقدم صورة دقيقة عن التاريخ الائتماني للمقترضين، وهو يصنف الزبائن من حيث مستوى مخاطرتهم، وبالتالي يخفض مخاطر البنوك بصورة ملموسة وعليه يجب أخذه بعين الاعتبار للضغط بشأن تخفيض الهامش.
2. ان التسهيلات الممنوحة للقطاعات الانتاجية هي من حيث الطبيعة قد تكون ذات مخاطر اعلى نسبياً من باقي القطاعات لسبب أو أكثر في مقدمتها استناد قرار منح الائتمان بشكل اساس لاعتبار تقييم ربحية وسهولة المشروع في المستقبل (انتفاء حالة التأكد او اليقين)، وضعف وزن اعتبار الضمانات في القرار اذا ما قورن بالتسهيلات الشخصية المضمونة بالرواتب او الاصول العينية الاخرى.
3. ان البنوك لا زالت تجد طلباً كافياً على القروض الشخصية والاستهلاكية ذات الضمانات المفضلة والمقبولة بالنسبة لها وبالتالي المخاطر المنخفضة نسبياً، وبالتالي لا تجد نفسها مضطرة لمنح تسهيلات ائتمانية للقطاعات الانتاجية ذات مخاطر اعلى وبفائدة اقل. وغالباً ما تعتمد البنوك اسعار فائدة متقاربة على القروض بكافة اشكالها وهذا يعود لحالة التنافسية غير القوية بالرغم من تحسنها في الالونة الاخيرة في السوق المصرفي الفلسطيني.

جدول 3: متوسط اسعار الفائدة للعمليات المختلفة خلال الفترة 2012-2016

الفترة	دينار اردني JD			دولار أمريكي US \$		شيقل NIS		
	الهامش	القروض	الودائع	القروض	الودائع	القروض	الودائع	الهامش
	JD	Loans	Deposits	Loans	Deposits	Loans	Deposits	NIS
2012	4.78	6.48	1.70	6.22	0.46	9.20	1.22	7.98
2013	5.4	7.48	2.08	6.44	0.62	9.35	1.32	8.03
2014	5.05	7.20	2.15	6.05	0.83	9.09	1.46	7.63
2015	4.74	6.94	2.20	5.92	0.94	7.80	1.56	6.24
2016	4.06	6.34	2.28	5.87	1.01	6.94	1.49	5.45
2017								
الربع الأول	4.63	7.16	2.53	5.82	1.13	6.75	1.56	5.19
الربع الثاني	4.34	6.24	1.90	5.76	1.14	7.48	1.17	6.31

ولهذا يمكننا الاستنتاج بان سعر الفائدة بقي عامل محايد بفعل سياسة سلطة النقد في التأثير على توجيه التسهيلات الائتمانية للقطاعات الانتاجية او لغيرها. وقد ايد هذا الاستنتاج اراء مسؤولي الائتمان في البنوك التي تم مقابلتهم لغرض إعداد هذه الدراسة كما هو مفصل في الجزء التالي. ومن هنا فإن تحفيز توجيه التسهيلات الائتمانية للقطاعات الانتاجية يستدعي اعتماد آلية تسعير للفوائد تسمح بتخفيضها على التسهيلات الممنوحة للقطاعات الانتاجية ولكن وفق شروط وأسس محددة ومدروسة حتى لا يحدث تشوهات ضارة في الاقتصاد الفلسطيني.

جدول 7: أسعار الفائدة على الودائع والقروض (%)



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.

### ثالثاً: السياسة الائتمانية للبنوك وإدارة المخاطر

للتعرف على هذه السياسة والاساليب التي تتبعها البنوك في توجيه الائتمان وإدارة المخاطر المتصلة به، قام فريق البحث بإجراء عدد من المقابلات الممنهجة مع مسؤولي الائتمان في هذه البنوك كما بينا سابقا في منهجية إعداد الدراسة. ويمكن تلخيص نتائج هذه المقابلات على النحو التالي:

#### أ. السياسة الائتمانية للبنوك

لا تشجع سياسة البنوك الائتمانية حصول قطاعات معينة على تسهيلات مصرفية أكثر من قطاعات أخرى، لكن هنالك قطاعات مخاطرها أعلى من قطاعات أخرى وعليه تعزز البنوك بشكل عام من الضمانات المطلوبة لمنح تسهيلات لمشاريع تتعلق بتلك القطاعات، وعلى وجه الخصوص السياحة والزراعة والصناعة. أي أنه بشكل عام يمكن القول بان البنوك تمارس حيايد سلبي وقصير النظر على صعيد سياستها الائتمانية تجاه القطاعات الإنتاجية، ولا تأخذ بعين الاعتبار المردود بعيد المدى لدى الاستثمار في هذه القطاعات. وتدرس البنوك جميع طلبات التسهيل المقدم لها بناء على جدوى المشروع، فترة السداد، نوع الضمانات المتوفرة، التدفق النقدي للمشروع، والتاريخ الائتماني للمقترض ولا تأخذ بعين الاعتبار تشجيع الإقراض للقطاعات الإنتاجية الحيوية بشكل خاص.

وُجد لدى إثنين من البنوك التي تمت مقابلتها، أحدهما بنك محلي والآخر وافد، توجه نحو التوسع في منح القروض للقطاعات الإنتاجية والمؤسسات التي تصنف متوسطة أو صغيرة أكثر من غيرها. الدافع وراء هذا التوجه بالتأكيد هو وجود فرص مربحة للتوسع في الإقراض في هذه القطاعات. استند أحد البنكان إلى تجربة البنك التراكمية ومعرفته في القطاعات الإنتاجية صناعة، زراعة، سياحة ومعرفته في سلسلة العرض (supply chain) الخاصة بكل قطاع من هذه القطاعات ونقاط القوة والفرص المتوفرة للتوسع في إقراض هذه القطاعات التي لا يزال يعتبرها ذات مخاطرة مرتفعة. أما البنك الثاني فقام باتباع استراتيجية تقوم على تأسيس مراكز دعم للأعمال المتوسطة والصغيرة في عدد من الفروع الموزعة جغرافياً في الضفة وغزة.

تنتهج البنوك التي تم الاطلاع على عملها من خلال المقابلات، سياسة المشاركة في المخاطر من خلال توقيع اتفاقيات مع الصناديق الأوروبية، والأمريكية والوكالة الفرنسية، والوكالة السويدية للتعاون الدولي (سيدا). حيث توفر هذه الصناديق ضمانات للقروض التي تمنحها البنوك. وذلك بعد التأكد من جدوى المشاريع المقدم للحصول على قروض لتمويلها وبالأخص من ناحية التدفق النقدي لهذه المشاريع. لكن تبقى المبالغ المسموح بإقراضها ضمن هذه الاتفاقيات محدودة ولا تحدث فرقاً يجعل البنوك تتجه بقوة نحو تمويل مشاريع إنتاجية في قطاعات حيوية مثل الزراعة، الصناعة، السياحة. فيما بنك واحد لم يعبر عن رغبته في العمل مع هذه الصناديق، فليده سياسة ائتمانية محافظة، إضافة إلى خبرة محلية تراكمية تجعل من مخاطر القطاعات معروفة عند أخذ قرار منح التسهيل المطلوب. برأي هذا البنك، ان استخدام هذه الصناديق لضمان القروض الممنوحة قد يؤثر على المنهجية الراسخة المتبعة من قبله في دراسة طلبات الاقتراض ولكن دون ان تُخفض تكلفة الاقتراض تبعاً لانخفاض المخاطر بسبب العملات والرسوم الإدارية التي تتقاضاها هذه الصناديق مقابل تحملها لجزء من المخاطر والتي تتراوح بين 1.5 و 2%.

#### ب. التسهيلات للقطاعات الإنتاجية (زراعة، صناعة، سياحة):

أجمع المبحوثين الذين تمت مقابلتهم، وهم مسؤولو إقراض الشركات أو المشاريع الصغيرة في البنوك (أنظر الملحق رقم (1))، على أن قطاع السياحة هو قطاع ذو مخاطرة مرتفعة جداً نظراً لارتباطه المباشر في الوضع السياسي وتقلباته مما يفرض مخاطرة مرتفعة على أي تسهيل يمنح لهذا القطاع، وهذا يتطلب ضمانات مرتفعة. وقد استشهدوا بتجارهم مع تمويل هذا القطاع وحالات التعثر المرتبطة باضطراب الوضع السياسي.

كذلك أشار المبحوثين إلى أن القطاع الزراعي هو قطاع ذو مخاطرة مرتفعة بطبيعته إضافة إلى تأثير القدرة على السداد بالموسم، والموسم مرتبط بالإنتاجية ومعوقات التسويق. وعليه أحجم عدد من البنوك عن منح التسهيلات لهذه القطاعات، ومنها من لم يتجاوز ما يمنحه للزراعة والسياحة 1-2% لكل منهما.

أما بالنسبة للقطاع الصناعي فيشير المبحوثون إلى ضعف هذا القطاع وانحصاره في بعض الصناعات الحرفية، فيما عدا عدد قليل من المصانع في الخليل، نابلس، ورام الله. هذا بالإضافة إلى طول الفترة اللازمة لبدء المشروع بتحقيق عوائد مما يجعل فترة السداد طويلة. كذلك يرتبط العمل في قطاع الصناعة بتوفير المواد الخام ومنع بعض المواد من العبور إلى الأراضي الفلسطينية تحت حجة الاستخدام المزدوج مما يزيد من فرص التأخر في الإنتاج أو عدم القدرة على الإنتاج في فترات معينة مما قلل من نسبة ما تمنحه البنوك من تسهيلات لهذا القطاع. لكن وحسب ما أفاد المبحوثين حول حصة قطاع الصناعة من إجمالي محفظة التسهيلات فقد تراوحت في البنوك التي استهدفت هذا القطاع ما بين 7-15% من إجمالي التسهيلات، وفي أحد البنوك كان هنالك طلب استثناء لتجاوز السقف المحدد من البنك نفسه للإقراض في هذا القطاع، بينما لم تتجاوز 2% في أحد البنوك.

كذلك أشار المبحوثين إلى درجة المخاطرة المرتفعة الناتجة عن ارتفاع درجة عدم اليقين المرتبطة بالمشاريع الناشئة والصغيرة. وإلى صعوبة توفر ضمانات كافية لدى المشاريع الصغيرة. كذلك أغلب المشاريع الناشئة (Startups) ليس لديها إنتاجية محددة للتنبؤ بقدرتها على السداد، إضافة إلى ارتفاع المنافسة والتفاؤل الشديد من قبل الرياديين والمقبلين على هذا النوع من المشاريع. على الرغم من الإجماع بين البنوك على انخفاض جودة معظم دراسات الجدوى، وعدم المنطقية والتفاؤل الشديد فيها، أعرب بعض المبحوثين عن وجود فرصة كبيرة للعمل مع المنشآت متوسطة الحجم وليس مع الشركات الكبيرة الحجم فقط نتيجة توقعهم بوجود فرصة لتطورها.

اعتبر غالبية المبحوثين أن عدم وجود تسجيل رسمي وسجل ضريبي للمنشآت التجارية يشكل عائق أمام قبول طلب التسهيل الخاص بها. بينما اختلف اثنان من البنوك عن هذا الرأي السائد حيث وجدوا أنه يمكن العمل مع القطاع غير المنظم إذا توفر حد أدنى من الأوراق التي تثبت وجود المشروع التجاري مثل تسجيل غرفة التجارة والصناعة، رخصة من البلدية أو المجلس البلدي وسجل محاسبي ليس بضرورة أن يدقق من قبل الشركات الكبرى في التدقيق المحاسبي لكنه يعبر عن حالة أو وضع المشروع أو المنشأة التجاري. كما ان البنوك التي تم مقابلتها اشارت الى استفادتها من خدمة الاستعلام المركزي حول الموقف الائتماني للمقترضين الذي توفره سلطة النقد في اتخاذ قراراتها بمنح او رفض الطلبات المقدمة لها.

### ج. نسبة التسهيلات إلى الودائع، ونسبة التسهيلات للقطاعات الإنتاجية:

وصلت نسبة التسهيلات إلى الودائع في أحد البنوك إلى 80% وكانت هذه النسبة الأعلى حيث يتبع هذا البنك سياسة ربط الودائع لمدة 5 سنوات، فيما كان المتوسط لباقي البنوك حول 60% من مجموع ما لديها من ودايع وهي النسبة الملائمة للوضع الاقتصادي والسياسي في الأراضي الفلسطينية، وزيادتها فيه مخاطرة مرتفعة حسب تجربة العمل البنكية محلياً.

### ت. أسعار الفائدة:

كما اتضح من خلال المقابلات، لا يوجد لدى البنوك تفضيل قطاعي في منح التسهيلات الائتمانية، بل يتبع قرار تقديم التسهيلات طبيعة المشروع والمقترض. وتتبع البنوك عادة معادلة تأخذ بعين الاعتبار سعر الفائدة العالمية زائداً علاوة مخاطرة حسب العملة المقترض بها، وتختلف هذه المعادلة من بنك لآخر، وتختلف بناء على طبيعة المشروع وجدواه، لكن لا يرتبط سعر الفائدة مباشرة بالقطاع الاقتصادي. أي أن سياسة البنوك فيما يخص الفائدة محايدة بعلاقتها مع القطاع الاقتصادي حسب رأيهم. ويعتمد تحديد سعر الفائدة لدى البنوك بناءً على درجة المخاطرة، من خلال دراسة التاريخ الائتماني للمقترض، كفاية الضمانات أو مصادر السداد.

وعبرت غالبية البنوك عن أنها تتبع سياسة حذرة أو متشددة وتركز في اتخاذ قرار منح التسهيل على جودة الطلب المقدم لها بغض النظر عن القطاع. وتفضل البنوك المخاطرة الأقل على أن تتحمل مخاطر أعلى مقابل فوائد أعلى. فيما اعترض أحد المبحوثين على جودة القروض الممنوحة من البنوك الأخرى وأشار إلى أن البنوك أخذت بالتوسع تحت وطأة المنافسة دون الأخذ بالحسبان المخاطرة المرتبطة بهذا التوسع.

### ث. نسبة التعثر:

بحسب المقابلات تراوحت نسب التعثر ما بين 1.89% - 3% في كافة القطاعات، ومن المفارقة أن نسبة التعثر في القروض الإنتاجية كانت أقل منها من نسبة التعثر العامة ولم تزد عن 1.5%. وربما يمكن تفسير ذلك بالتشدد الذي يرافق منح التسهيلات للقطاعات الإنتاجية وكذلك معظم ما منح من تسهيلات للقطاعات الإنتاجية إنما منح لاستثمارات كبيرة وذات حصة سوقية تضمن استمراريتها. وربما يكمن السبب كذلك في اتباع البنوك لسياسة أكثر حذراً وتشدداً في منح الائتمان لهذه القطاعات. وقد تشكل هذه النسبة المنخفضة من التعثر في القروض الإنتاجية سبباً كافي لدى البنوك لاعادة النظر في سياستها الائتمانية الحذرة تجاهها، وتحرر من مخاوفها الزائدة في إطار تحملها مسؤولية أكبر نسبياً في الجهود الرامية لدفع عجلة النمو الاقتصادي المستدام.

#### خ. تعليمات سلطة النقد:

اختلف المبحوثين في رؤيتهم لنجاعة تعليمات سلطة النقد في تحفيز الإقراض المصرفي للتوجه نحو القطاعات الإنتاجية الحيوية. فمنهم من رأى أن هنالك سقف للتسهيلات محددة من سلطة النقد لكل قطاع (لا يجب أن تزيد نسبة التركيز الائتماني في كل قطاع على 20% بحسب تعليمات سلطة النقد (2008/5)، تعمل على تنويع القطاعات التي تعمل البنوك على منحها التسهيلات المطلوبة، وأن القوانين المحددة للسقف من سلطة النقد مناسبة ومفيدة وتضمن تنويع الإقراض لقطاعات مختلفة وعدم تركزها في قطاع واحد على حساب القطاعات الأخرى وتضمن منافسة عادلة بين البنوك في ظل سوق محدودة. كان لدى آخرين رأي مختلف فيما يخص السقف المحددة لكل قطاع، حيث وجدوا أنها محايدة ولا تدعم التوجه نحو القطاعات الإنتاجية. حيث أن معظم التسهيلات يتم منحها للقطاع التجاري وينسب تفوق السقف من خلال الحصول على استثناءات، مقابل تخصيص نسب قليلة جداً للقطاعات الإنتاجية. وعليه يصبح السقف المسموح به وهو (20% لكل قطاع) من سلطة النقد مجرد حد نظري ليس له علاقة بحاجة الاقتصاد المحلي فالقطاعات الإنتاجية الثلاث زراعة، صناعة، سياحة في أفضل حالاتها لا تصل حصتها 15% من اجمالي التسهيلات وفي أغلب الحالات يقل عن 5%، وبالتالي باقي التسهيلات يتم تغطيتها بالقروض التجارية.

تتدخل سلطة النقد في فترة السداد، نسبة التمويل من المشروع (سقف التمويل). لكن في ذات الوقت ليس هنالك تعليمات محددة لتحفيز الإقراض لقطاعات إنتاجية معينة وحيوية، ولا يوجد ما يشجع أو يعيق إقراض هذه القطاعات فيما يتعلق بسياسات سلطة النقد.

انتقد المبحوثون كذلك، تعليمات سلطة النقد ذات العلاقة بالتسهيلات الائتمانية والتي لا تحدد حد أدنى من الخطوات والمبررات التي يجب أن يمر بها طلب التسهيل قبل أن يصل إلى مرحلة يتم الموافقة عليه من قبل البنك مما يؤثر في جودة القروض الممنوحة من قبل بعض البنوك. إضافة إلى أن سلطة النقد لم تحدد مدى للفائدة (حد أدنى وأعلى) وتركبتها للتنافس في السوق.

#### رابعاً: توفر السيولة لدى البنوك

ربما يلعب عامل توفر السيولة لدى البنوك دور مهم في تحديد حجم الإقراض المصرفي الكلي، ولكنه لا يُسهم بالضرورة في تحديد ماهية أو كيفية توزيع الائتمان بين القطاعات المختلفة. ربما العامل الأهم هو توفر فائض سيولة بعد استنفاد فرص الإقراض ذات الأفضلية من وجهة نظر البنوك، وخصوصاً ذات المخاطر المنخفضة نسبياً. وفي الحالة الفلسطينية، يتضح من البيانات المصرفية ان البنوك تتمتع بسيولة نقدية عالية قد تصل الى حوالي 30% من اجمالي الودائع (اي ما يزيد على 3 مليار دولار على شكل ارصدة في حسابات بنكية مختلفة). وهذا الفائض في السيولة يبدو انه لم يمثل حافزاً كافياً للبنوك لزيادة الإقراض للقطاعات الإنتاجية. فالاعتبار الأهم لدى هذه البنوك عند تحديد حجم وهيكل الائتمان هو عنصر المخاطرة ولو كان ذلك على حساب الربحية. فالبنوك تفضل ان تتبع سياسة توظيف لمواردها المالية تتسم بالحذر حتى لو توفر لديها سيولة زائدة. ولهذا فان معظم القروض الممنوحة من هذه البنوك تذهب للأفراد لأغراض استهلاكية وتجارية لانها في نظر البنوك أكثر اماناً لكونها مضمونة برواتب او اصول عينية، والحصة الأقل تذهب للشركات العاملة في الاقتصاد الرسمي ومن بينها تلك الناشطة في القطاعات الإنتاجية.

#### 4-2 العوامل المؤثرة في الطلب على التمويل المصرفي

من المتوقع أن يتأثر الهيكل الائتماني للجهاز المصرفي (توزيع التسهيلات الائتمانية حسب القطاع المستفيد منها) بجانب الطلب على هذه التسهيلات وليس فقط بجانب العرض منها. ويتوقف حجم الطلب على التمويل المصرفي على حجم الاحتياجات التمويلية، والتي ترتبط، في حالة القطاعات الانتاجية، بمعدلات النمو والتوسع في انشطتها الاستثمارية والتشغيلية. كما يرتبط هذا الطلب بقدرة المنشآت العاملة في هذه القطاعات على الوصول للبنوك واستيفاء الشروط القانونية والادارية والفنية التي تقرضها البنوك للراغبين في الحصول على اي نوع من هذه التسهيلات. فلا يكفي ان تكون منشآت الاعمال في هذه القطاعات راغبة في التمويل المصرفي وبحاجة له، وانما يجب ان تكون ايضاً متمتعة بخصائص تمكنها من الوصول اليه في المقام الاول (Bankable). فلا يكفي أن يتوفر لدى البنوك توجه لزيادة التسهيلات الائتمانية للقطاعات الانتاجية (أي تحفيز العرض)، بل ايضاً يجب أن يتوفر بالمقابل طلب كافي ومبرر اقتصادياً من هذه القطاعات على هذه التسهيلات (تحفيز الطلب). وعليه، فان هذا الجزء من الدراسة يستعرض الواقع الاقتصادي والقانوني والتشغيلي التي تعيشه هذه القطاعات وحالة النمو فيها، وتحديد أبرز المعوقات التي قد تقف حائلاً أمام المشتغلين فيها من الوصول للمصارف أولاً والحصول على التمويل المصرفي ثانياً. كما يركز هذا الجزء على الحوافز الضريبية المعمول بها لتشجيع الاستثمار في هذه القطاعات، نظراً لتأثيراتها المباشرة على مسار النمو والتطور فيها.

#### أولاً: تطور دور القطاعات الانتاجية في الاقتصاد

تشير البيانات المتاحة إلى أن دور القطاعات الانتاجية الثلاث، الزراعة والصناعة والسياحة، في الاقتصاد المحلي شهد تراجعاً مستمراً سواء بالنسبة لمساهمتها في الناتج المحلي أو التشغيل أو التجارة المحلية والخارجية. ومن أبرز سمات الاقتصاد الفلسطيني في السنوات الاخيرة هي هيمنة قطاعات التجارة والخدمات والإنشاءات، وجاء ذلك على حساب القطاعات الإنتاجية ذات السلع والخدمات القابلة للتجارة. ولعل من أبرز المؤشرات على ذلك هو التصاعد المستمر في العجز في الميزان التجاري حجماً ونسبة من الناتج المحلي بحيث وصل في الآونة الأخيرة إلى أكثر من 40%. وتشير العديد من الدراسات والتقارير إلى أن هذه القطاعات لا زالت تعمل بأقل من طاقتها الإنتاجية، وهناك فرص واعدة وغير مستغلة كبيرة في هذه القطاعات، يمكنها أن تدعم النمو الاقتصادي المستدام الذي يخلق عشرات الآلاف من الفرص للعمالة الماهرة وغير الماهرة (عبد الله، 2016). ويرجع ذلك إلى أن القطاعات الإنتاجية الفلسطينية تتأثر بشكل أكبر بسلسلة العوائق التي تطبقها سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ عام 2000 من خلال نظام الإغلاق في الضفة الغربية والحصار المفروض على قطاع غزة تحت حجة ما يسمى بالأمن. ويشمل ذلك عوائق النقل والحركة في السوق الداخلي وجدار الضم والتوسع العنصري وما رافقه من إقامة معابر التجارة الخارجية مع إسرائيل التي تتحكم في كافة الصادرات والواردات الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية وعبرها إلى الأسواق الأخرى لإجراءات نقل وتفتيش صارمة ومكلفة. يضاف إلى ذلك حظر استيراد قائمة طويلة من مدخلات الإنتاج والمواد الخام تحت مسمى السلع المزدوجة الاستعمال. كما زادت السلطات الإسرائيلية من إجراءاتها التعسفية، وخصوصاً الفحص الأمني للصادرات الفلسطينية، ويضاف له إجراءات التخليص الجمركي ومطابقة السلع لمواصفات الإسرائيلية للواردات الفلسطينية التي تستخدم المطار والموانئ الإسرائيلية وعبر المعابر الفلسطينية مع كل من الأردن ومصر التي تدار بشكل مباشر من أجهزة الاحتلال.

كما تعاني القطاعات القابلة للتجارة وغيرها من القطاعات من إقصاء الفلسطينيين عن 62% من أراضي ومن 85% من مياه الضفة الغربية، والتي تشمل غور الأراضي الخصبة في غور الأردن، والبحر الميت بموارده المعدنية النادرة، ومن



المقالع والمحاجر الغنية بأجود أنواع الرخام الطبيعي. كما تم إغلاق مدينة القدس والقرى والبلدات المحيطة بها أمام السلع الفلسطينية وحرّموا أيضاً من استغلال مواردها السياحية الفريدة ونشاط الخدمات التعليمية والصحية المتقدمة. ومن أبرز هذه المعوقات الأخرى والمنافسة الشرسة وغير العادلة من المنتجات المستوردة من إسرائيل ومن خارجها في السوق المحلي (بسبب الغلاف الجمركي الواحد والتجارة الحرة)، وتقييد حركة السلع والافراد داخل مناطق السلطة وشرذمة السوق المحلي بسبب منع اسرائيل للتواصل الجغرافي بين الضفة وغزة وفي داخل الضفة نفسها مما أضعف امكانية الاستفادة من فرص التكامل الاقتصادي. وفي قطاع غزة تحديداً، هناك تآكل وتقدم في القاعدة الانتاجية لمعظم إن لم يكن لكل المصانع والمشاغل والمزارع بسبب الحصار الاسرائيلي الذي بدأ قبل ما يزيد على عشر سنوات وما تخللها من حروب ثلاث شنتها اسرائيل على القطاع تركت دمارا كبيرا في المرافق الاقتصادية والبنية التحتية والممتلكات الخاصة (الطباع، ماهر، مركز مسارات، 2017). هذا الى جانب عوائق اخرى من اهمها عدم اكتمال وانسجام المنظومة القانونية والمؤسسية لهذه القطاعات، وغياب حوافز ضريبية راسخة وممنهجة تدعم توجهات الاستثمار في هذه القطاعات، وتدني حصة هذه القطاعات من اجمالي الانفاق العام في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (اقل من 5%) ومن الانفاق التطويري، وارتفاع كلفة خدمات البنية التحتية.

فمشكلة التمويل المصرفي، والتي هي محور هذه الدراسة، لا تقل أهمية عن المعوقات السابقة وتتمثل في ضعف التمويل المتاح لهذه القطاعات بشروط ميسرة وملائمة لطبيعة عملها وخصائص دوراتها الانتاجية. ويبدو أن لهذه المشكلة وجهان: يتمثل الوجه الاول في عدم ملاءمة شروط المعروض من هذا التمويل للمنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية كما أسلفنا مما يشكل عائق أمام تطورها، فهنا تكمن المشكلة في أن القطاع المصرفي والمسؤولين عن التنمية والنهوض الاقتصادي تكيفوا مع نتائج الصعوبات والقيود ولم يسعوا إلى مواجهتها انطلاقاً من مصالحهم التجارية على المدى البعيد ومسؤوليتهم الوطنية أيضاً مع سائر الجهات ذات العلاقة التي يجب أن تواجه مخطط التهميش الذي تنفذه سلطات الاحتلال. أما الوجه الثاني فيتمثل في أن تراجع النمو في هذه القطاعات وتدني منسوب الاستثمارات فيها للأسباب المذكورة سابقاً يقود إلى تراجع حجم الطلب على هذا التمويل المتاح حيث تتمتع البنوك بدرجة عالية من السيولة تسمح بتوجيهها للقطاعات الإنتاجية فالمطلوب للخروج من هذه الحلقة المفرغة استخدام اساليب تحفيزية لجانبي العرض والطلب على التمويل المصرفي. فمن جهة يتوجب تحفيز البنوك لتوجيه جزء أكبر من المحفظة الائتمانية نحو القطاعات الإنتاجية، ومن جهة ثانية يتوجب تأهيل وتحفيز المنشآت العاملة في هذه القطاعات حالياً لتصبح أقدر على الاستفادة من فرص التمويل المصرفي المتاحة. فعلى سبيل المثال، اشار تقرير ممارسة الاعمال 2018 الصادر عن مجموعة البنك الدولي ان بيئة الاعمال في فلسطين تحسنت في الاعوام السابقة وتقدمت في ترتيبها بين الدول 194 الشمولة في هذا المسح الى 114. ولكن هذا التقرير لا زال يرصد قصورات واضحة في بعض مكونات او عناصر بيئة العمل وفي مقدمتها طول الوقت اللازم لتسجيل الشركات وتعقيد الاجراءات القانونية المطلوبة لاتمام هذه العملية، وغياب قانون واجراءات واضحة ومحددة لمعالجة حالات الافلاس وضمان حقوق أطراف العلاقة، وكذلك طول الفترة المطلوبة لتسوية النزاعات الاقتصادية في المحاكم النظامية.

ولا يقع في نطاق هذه الدراسة بحث حدة تأثير هذه المعوقات على نمو القطاعات الإنتاجية وسبل التغلب عليها لدفع عجلة النمو فيها للأمام، ولكن ما يهمنا بهذا الصدد الإشارة إلى أن هذه المعوقات مجتمعة ساهمت في رفع درجة مخاطر وتكاليف النشاط في هذه القطاعات وفي نفس الوقت رفعت تكاليف التشغيل فيها مما خفض من ربحيتها وجاذبيتها الاستثمارية وتراجع دورها الاقتصادي، وهذا ما قد يفسر ولو جزئياً ضعف طلبها على الاقتراض المصرفي وزيادة تحوط

البنوك في إقراضها. فهذه الدراسة تسعى لتحليل وفهم أسباب محدودية الإقراض المصرفي للقطاعات الإنتاجية بوضعها القائم ومن ثم اقتراح أساليب تحسن من فرص حصولها على التمويل المصرفي. أما تطوير هذه القطاعات ودفع عجلة نموها والاستثمار فيها فهو يتطلب سياسات اقتصادية اوسع واشمل من السياسة الائتمانية.

فمشكلة التمويل المصرفي، والتي هي محور هذه الدراسة، لا تقل أهمية عن المعوقات السابقة وتتمثل في ضعف التمويل المتاح لهذه القطاعات بشروط ميسرة وملائمة لطبيعة عملها وخصائص دوراتها الإنتاجية. ويبدو أن لهذه المشكلة وجهان: يتمثل الوجه الاول في عدم ملاءمة شروط المعروض من هذا التمويل للمنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية كما أسلفنا مما يشكل عائق أمام تطورها، فهنا تكمن المشكلة في أن القطاع المصرفي والمسؤولين عن التنمية والنهوض الاقتصادي تكيفوا مع نتائج الصعوبات والقيود ولم يسعوا إلى مواجهتها انطلاقاً من مصالحهم التجارية على المدى البعيد ومسؤوليتهم الوطنية أيضاً مع سائر الجهات ذات العلاقة التي يجب أن تواجه مخطط التهميش الذي تنفذه سلطات الاحتلال. أما الوجه الثاني فيتمثل في أن تراجع النمو في هذه القطاعات وتدني منسوب الاستثمارات فيها للأسباب المذكورة سابقاً يقود إلى تراجع حجم الطلب على هذا التمويل المتاح حيث تتمتع البنوك بدرجة عالية من السيولة تسمح بتوجيهها للقطاعات الإنتاجية فالمطلوب للخروج من هذه الحلقة المفرغة استخدام اساليب تحفيزية لجانبي العرض والطلب على التمويل المصرفي. فمن جهة يتوجب تحفيز البنوك لتوجيه جزء أكبر من المحفظة الائتمانية نحو القطاعات الإنتاجية، ومن جهة ثانية يتوجب تأهيل وتحفيز المنشآت العاملة في هذه القطاعات حالياً لتصبح أقدر على الاستفادة من فرص التمويل المصرفي المتاحة.

## قطاع الزراعة<sup>2</sup>

مثل القطاع الزراعي في فلسطين بشقيه النباتي والحيواني قبل بضعة عقود، القاعدة الإنتاجية الأساسية للاقتصاد الفلسطيني، حيث أدى دوراً رئيساً في تكوين الناتج المحلي والمساهمة الفاعلة في توفير الغذاء، فضلاً عن اعتباره القطاع الرئيس لتشغيل عدد كبير من العاملين بأجر أو في إطار عمل الأسرة غير مدفوع الأجر ومن ضمنهم النساء في الريف. غير أن تحول كثيرين من عمال الزراعة إلى العمل في إسرائيل بسبب السياسة التعسفية الممنهجة التي اتبعتها سلطات الحكم العسكري بحق الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام وضد القطاعات الإنتاجية بشكل خاص، أدى إلى تراجع في نسبة مساهمتها في الناتج المحلي والتشغيل على حد سواء.

بلغ عدد المنشآت العاملة في القطاع الزراعي كما في نهاية عام 2013، 1276 منشأة موزعة بين الضفة الغربية وقطاع غزة بواقع 808 و468 منشأة على التوالي. أما عدد المنشآت التي تعمل في الانتاج الحيواني حصراً فيبلغ 257 منشأة والباقي في الانتاج النباتي والانتاج المختلط.

"تمتلك فلسطين ميزات زراعية فريدة بحكم التنوع المناخي فيها الذي يسمح بزراعة أصناف متنوعة على مدار العام، حيث تتيح هذه الميزة إمكانات كبيرة أمام قطاع الزراعة، نذكر منها؛ إنتاج محاصيل مرغوبة في الأسواق العالمية (تشجيع الصادرات) وقادرة على المنافسة في السوق المحلي لزيادة حصتها فيه (احلال الواردات) والاسهام في تحسين وضعية الأمن الغذائي" (عبدالله، 2016). لكن المعوقات المشار لها سابقاً، وخصوصاً منع الوصول للمياه والأراضي الخصبة، تشكل عوائق كبيرة في وجه تطور هذا القطاع أدت إلى تراجع مساهمته في الاقتصاد بشكل كبير في السنوات الأخيرة.

<sup>2</sup> البيانات التي تصف فيه خصائص هذا القطاع وقطاعي الصناعة والسياحة هي مأخوذة من قاعدة بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وخصوصاً مسوحات منشآت الاعمال المختلفة.

جعلت هذه العوائق القطاع الزراعي يشهد تراجعاً ملحوظاً بمختلف المؤشرات المتعلقة بمساهمته الاقتصادية سواء في الناتج المحلي الإجمالي، أو حصته من التشغيل. على أرض الواقع تراجعت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي من نحو 11.7% العام 1994، إلى نحو 5.4% عام 2010، وإلى أقل من 5% في العام 2015، أما نهاية العام 2016 فوصلت هذه النسبة إلى 2.9%. وكذلك الحال بالقيم المطلقة الحقيقية، حيث تراجع ناتج هذا القطاع من حوالي 400 مليون دولار بالأسعار الثابتة لعام 2004 إلى 275 مليون دولار كمتوسط خلال الفترة 2002-2006، وعاود الارتفاع إلى 300 مليون دولار كمتوسط للفترة اللاحقة حتى عام 2014. بينما شهد التوزيع النسبي للعاملين في القطاع الزراعي ارتفاعاً ملحوظاً من 12.4% في العام 1994 إلى 16% خلال 2002-2003 إثر تدفق العمال الفلسطينيين من إسرائيل بعد اندلاع الانتفاضة الثانية، وكان العمل في الزراعة ملاذ مؤقت لهم من البطالة. عاودت نسبة العاملين في الزراعة الهبوط مكن 14.1% العام 2008، إلى أقل من 10% كمعدل خلال الفترة 2013-2015 (عبدالله، 2016).

### قطاع الصناعة

شهد القطاع الصناعي تراجعاً ملحوظاً على أرض الواقع. فقد شهدت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي تراجعاً من 17.8% في العام 2003 إلى 13.9% في العام 2016 وهي نسبة قريبة مما كانت عليه عام 2000 والتي بلغت 13.6%. وتأثر عدد المنشآت العاملة في قطاع الصناعة بالانتفاضة الثانية مما جعل النمو في عدد المنشآت يشهد تراجعاً ملحوظاً بنسبة وصلت إلى 2.2%، وبقيت متراجعة وبنسبة 0.4% في السنة التالية من بدء الانتفاضة، واستمرت بالتراجع في الأعوام 2002، 2003 و 2004 بنسب وصلت إلى 3.4%، 7.0% و 13.4% على التوالي. وقد رافق التراجع في عدد المؤسسات تراجع متنامي في عدد المشتغلين أيضاً. ففي عام 2001 بلغت نسبة التراجع في عدد المشتغلين 2.1% مقارنة بعام 1999، واستمر بالتراجع عام 2002 بنسبة 7.8%، وكذلك في عام 2003 بنسبة 15.3%، ولم يتوقف هذا التراجع في عدد المشتغلين، ففي عام 2004 تراجع بنسبة وصلت إلى 17.0% وذلك مقارنة بعام 1999 بينما وصل عدد المنشآت العاملة في قطاع الصناعة في فلسطين إلى 18,056، وعدد العاملين إلى 90,486 عام 2015 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أبرز المؤشرات الرئيسية لنشاط الصناعة في فلسطين، 2015).

تبين دراسة بعنوان "دراسة مقارنة حول أنشطة الصناعة 1999-2004" صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام 2006، "تراجع التكوين الرأسمالي للمنشآت العاملة في القطاع الصناعي خلال السنوات الخمس التالية لعام 1999 بنسب متزايدة، فقد تراجع التكوين الرأسمالي في عام 2000 بنسبة وصلت إلى 26.7%، واستمر في التراجع في عام 2001 لتصل نسبة التراجع إلى 109.5%، وتضاعفت نسب التراجع في عامي 2002 و 2003 لتصل إلى ذروتها بنسب 226.1% و 265.6% على التوالي. وتفسر الدراسة ذلك بضعف الإنفاق على شراء الأصول الإنتاجية جراء حالة عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي خلال هذه الفترة، وانخفض هذا التراجع إلى 3.0% في عام 2004 مما يدل على وجود نوع من التحسن النسبي مقارنة بالسنوات السابقة وتوجه المؤسسات للاستثمار في الأصول الثابتة.

كذلك، تشير الدراسة ذاتها إلى أن "الصادرات الصناعية الفلسطينية شهدت تراجعاً في السنوات التالية لعام 2000 مقارنة بما كانت عليه عام 1999، فقد تراجعت قيمة هذه الصادرات في عام 2001 بنسبة وصلت إلى 37.3%، واستمر التراجع في عام 2002 مقارنة بما كان عليه عام 1999 بنسبة 22.6%، ولم يتحسن وضع الصادرات في عام 2003 بل زاد سوءاً حيث تضاعفت نسبة التراجع لتصل إلى 99.1%، في حين حدث تحسن نسبي في قيمة الصادرات الصناعية عام 2004 مقارنة بالأعوام السابقة إلا أنها بقيت منخفضة بنسبة 19.9% مقارنة بعام 1999" (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2006)

## قطاع السياحة

بالنسبة للاستثمار في القطاع السياحي، فعلى الرغم من المزايا والمكانة التاريخية والدينية التي تحظى فيها فلسطين والتي تجعلها محطاً للسياح من مختلف أنحاء العالم، إلا أن الوضع السياسي غير المستقر أثر على الاستثمار في هذا القطاع مما حد من تطوره ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي. تشير إلى هذا الوضع المتراجع للقطاع السياحي في القدس الشرقية على سبيل المثال دراسة (حلايقة وآخرون، ماس، 2016) والتي تبين أن هنالك عزوف من قبل المستثمرين عن الاستثمار في القطاع السياحي في القدس الشرقية بسبب المخاطر المرتفعة المرتبطة بتذبذب هذا القطاع وعدم استقراره لارتباطه بالواقع السياسي. وعلاوة على الواقع السياسي من ناحية العزل والقيود المفروضة على المدينة من قبل قوات الاحتلال هنالك عامل أساسي آخر وهو غياب التمويل من مصادر وطنية. فبين القطاع البنكي الفلسطيني الذي لا يسمح له بالعمل في القدس الشرقية، والقطاع البنكي الإسرائيلي غير المهتم وربما المناوئ والذي ينطوي على مخاطر عالية للمقترضين الفلسطينيين يتمثل في مصادرة الأصول الثابتة من اراضي وعقارات في حال التعثر، وأنظمة وقوانين مالية وضريبية صارمة، وغياب التسهيلات والمساندة والدعم الحكومي، يجد قطاع السياحة في القدس الشرقية نفسه يرحل رويدا رويدا تحت ضغوطات لا يستطيع تحملها، ما جعله يتهاوى.

مع ذلك تشير إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (أهم المؤشرات الاقتصادية لقطاع السياحة في فلسطين، 2015)، إلى زيادة في عدد المنشآت العاملة في هذا القطاع من 5,258 منشأة عام 2009 إلى 7,218 عام 2017. وترافق ذلك مع زيادة في عدد المشتغلين في هذا القطاع من 15,576 عام 2009 إلى 21,707 عام 2017. ويعني ذلك زيادة في القيمة المضافة لهذا القطاع من 176.441 مليون دولار عام 2009 إلى 241.408 مليون دولار عام 2017. ويعمل أغلب العاملون بأجر في قطاع السياحة في أنشطة المطاعم ووصل عددهم 7,341 عام 2015، يليه أنشطة تقديم المشروبات وأنشطة الترفيه. لكن هذا الارتفاع لم يتم في مساهمة قطاع السياحة في الناتج المحلي الإجمالي لعام 2015 على سبيل المثال سوى بنسبة قليلة جداً لا تتجاوز 0.5.

### ثانياً: الخصائص القانونية والادارية للمنشآت العاملة في القطاعات الانتاجية

لا شك أن خصائص المنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية تؤثر على قدرتها في الوصول للبنوك والاستفادة من خدماتها ولا سيما الائتمانية منها. فهذه المنشآت تتصف بغالبيتها بصغر حجمها وعدم التزامها بتطبيق معايير وممارسات ادارية ومحاسبية أصولية وضعف قاعدة رأسمالها ومحدودية توفر الضمانات لديها. أما المؤسسات العاملة في قطاع الصناعة فإنها صغيرة الحجم، وذات طابع حرفي، تفسر دراسة (نصر، 2002) هيمنة شكل المؤسسات الصغيرة على القطاع الصناعي والتي في وصلت في ذلك العام إلى 93% من إجمالي المؤسسات الصناعية العاملة في الضفة الغربية، و95% في قطاع غزة، وبحسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2012 لا تزال تتراوح عند نفس المستوى وبلغت 92.2% في الأراضي الفلسطينية. وترى بأن غياب قطاع مصرفي فلسطيني يدعم إنشاء مؤسسات كبيرة من خلال توفير رأس المال اللازم لذلك هو الدافع وراء التوجه للمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر. إضافة إلى وجود أنظمة وقوانين تحد من قدرة المؤسسات الصناعية على التطور والنمو، وكذلك يرغب المستثمرون بالتغلب على العوائق المرتبطة بالتسجيل كشركات مما يجعلهم يتوجهون نحو التسجيل كأفراد أو شركات تضامن حتى وصلت نسبة هذين الشكلين من التسجيل 93% من المؤسسات المسجلة في الضفة الغربية عام 2002. كذلك تضيف الدراسة أن السياسات الإسرائيلية حدثت من تطور هذا القطاع بشكل كبير، بالأخص تعطيل انسياب السلع الفلسطينية إلى الأسواق في القدس والداخل الفلسطيني المحتل. كما أغلقت أبواب الاستيراد المباشر لقائمة طويلة من السلع الأساسية في الصناعة تحت بند "السلع المزدوجة

الاستخدام". إضافة إلى سياسات الانفتاح التجاري، بالأخص على صناعات شرق آسيا مما ألحق خسائر فادحة في قطاعي النسيج والأحذية.

ومن سمات معظم هذه المنشآت انها تعمل في القطاع غير الرسمي. وتستثني الدراسات التي تنطبق إلى القطاع غير الرسمي في فلسطين، المنشآت الزراعية كون القطاع الزراعي معفى من الضرائب، ويعد التهرب الضريبي أحد سمات تعريف القطاع غير الرسمي، إضافة إلى غياب التسجيل القانوني. من خلال الاستعانة بمسح مختلط يجمع الأسر والمنشآت، تمكنت ورقة (Fallah, 2014) من تقدير حجم القطاع غير الرسمي في فلسطين. فوجدت أن هناك 42,830 منشأة غير رسمية، وهو ما نسبته 43.5% من إجمالي المنشآت غير الزراعية العاملة في فلسطين. يتركز القطاع غير الرسمي في قطاع غزة حيث تشكل المؤسسات غير الرسمية هناك 58% من إجمالي المنشآت الاقتصادية غير الزراعية، بينما في الضفة الغربية وصلت هذه النسبة 38%. غالبية هذه المنشآت يعمل فيها شخص واحد لحسابه الخاص وتقدر الدراسة نسبة هذا الشكل 88% من إجمالي المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي، في حين تبلغ هذه النسبة 63% في القطاع الرسمي. من ناحية توزيع الريادين حسب الجنس في القطاع غير الرسمي، فهناك نساء أكثر ينشطن في القطاع غير الرسمي بنسبة 15% وهي نسبة مرتفعة مقارنة مع القطاع الرسمي حيث لا تتجاوز 3%.

من التكاليف المنوطة بالعمل غير الرسمي ضعف فرص التوسع، وضعف الحماية القانونية وضعف الحصول على التمويل المصرفي. تبحث ورقة (Fallah, 2014) في القدرة على الحصول على تمويل كأحد التكاليف أو الأعباء المترتبة على العمل غير الرسمي، وتشير إلى إجماع عدد كبير من الأدبيات على أن الريادين العاملين بشكل غير رسمي نقل فرصتهم في الوصول إلى التمويل. حيث يجدون صعوبة في الاقتراض من المؤسسات المالية، والتي تطلب إجراءاتها وجود حسابات وقوائم مالية مدققة، والتراخيص، ومعلومات حول الموردين والزبائن.

على مستوى القطاعات، على سبيل المثال، المنشآت الصناعية تشكل 18% من القطاع غير الرسمي غالبيتهم يعملون في صناعات الملابس وقص الحجر، و16% من القطاع الرسمي. مقارنة مع قطاع الإنشاءات فيشكل 12% من القطاع غير الرسمي، و فقط حوالي 4% من القطاع الرسمي.

وقد انعكست هذه الصفات القانونية والتشغيلية للمنشآت العاملة في هذه القطاعات على فرص واحجام التمويل المقدم لها. وتؤكد دراسة (صبري، 2008) على أن مشكلة التمويل المصرفي التشغيلي والتطويري التي يعاني منها قطاع الزراعة تعود ذلك لغياب ضمانات كافية، وذلك لكون جزء مهم من المنشآت الزراعية غير مسجلة لدى الدوائر ذات العلاقة، وعدم انتشار المؤسسات المالية في المناطق الريفية التي تتركز فيها الزراعة، وصعوبة وصول المزارعين لهذه المؤسسات. ومن المشاكل الأخرى ذات العلاقة بتوفر التمويل، ضعف رأس المال العامل في القطاع الزراعي حيث أشارت الدراسة إلى أنه لم يتجاوز 1% من مجموع رأس المال للنشاط الاقتصادي ككل بحسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، عام 2007. ويتعلق هذا الجزء الخاص برأس المال ببعض النشاط الحيواني والتجارة بالمستلزمات الزراعية، في حين أن معظم النشاط الزراعي يتم دون رأس مال أو أرباح متراكمة. وبحسب ما تشير إليه هذه الدراسة فإن أغلب النشاط الزراعي يتم من خلال منشآت فردية، حيث ينتظم في مزارع فردية أو عائلية تتراوح مساحتها ما بين دونم إلى عشرات الدونمات. فكما جاء في هذه الدراسة، نقلاً عن نتائج دراسة مسحية أعدت عام 2007 عن واقع التمويل الصغير في الأراضي الفلسطينية، أن 16% من المزارعين مجيبي الاستثمار في الضفة الغربية سبق وتقدموا بطلب للحصول على تمويل من البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وحصل 63% منهم على نتيجة إيجابية. في حين يعتبر 19% من المزارعين المجيبيين على

الاستمارة أن الأهل والأصدقاء هم المصدر الرئيسي للحصول على تمويل مقارنة بنظام البنوك الرسمي. كما بينت الدراسة أن 58% ممن رفضت طلباتهم كان السبب لرفضها عدم وجود ضمانات، و28% منهم لم يستطع إيجاد كفيل. كذلك تذكر الدراسة نقلاً عن دراسات سابقة أن المشكلتين الرئيسيتين اللتان تواجهان قطاع الائتمان في فلسطين تتعلقان بموضوع الضمانات، وصعوبة تحصيلها في حال عدم الالتزام بالدفع في تاريخ الاستحقاق. كذلك ترى البنوك أن المشكلة الرئيسية تتمثل في عدم توفر مشاريع مربحة، ارتفاع سعر الفائدة مقارنة بالعائد على الاستثمار، مما يشكل عقبة رئيسية في إمكانية إعطاء قروض أكثر في السوق الفلسطينية على الرغم من توفر الإمكانية لذلك. إضافة إلى عدم تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم فيما يتعلق بالمعاملات المالية، وتحصيل المستحقات من القروض المتعثرة من الضمانات.

ويعاني القطاع غير الرسمي الفلسطيني في الحصول على تمويل فحوالي النصف منهم، بحسب مسح بيئة الأعمال المذكور سابقاً، أشاروا إلى أن الوصول المحدود إلى التمويل أو القروض يحد من أعمالهم. كذلك، علاقة الريادين غير المنظمين بالقطاع المصرفي محدودة. فحوالي 12% منهم لديهم حسابات بنكية، وبالتالي 80% منهم يستخدمون مدخراتهم الشخصية في تمويل أعمالهم اليومية. وكذلك فقط ما نسبته 6% حصل على قرض.

وتأتي مسألة توفر الضمانات كالعائق الرئيسي في الحصول على قرض، وبحسب تقرير صادر عن البنك الدولي عام 2008 تشير له ورقة (Fallah, 2014) فإن الضمانات المطلوبة على القروض في فلسطين تعد الأعلى عالمياً حيث تتراوح من 130-150% من قيمة القرض. ويشير إلى أن 70% من المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر في فلسطين والتي تقدمت بطلبات لقروض أشارت إلى أن توفر الضمانات كان العائق الرئيسي أمام قبول البنك لطلب القرض. وربما يمكننا أن نعزو ذلك إلى المخاطرة المرتفعة المنوطة بالوضع السياسي والاقتصادي القائم ودرجة عدم اليقين العالية والتي تجعل من الصعب التوقع بنتائج أي مشروع.

ويضيف عوامل أخرى تعيق الوصول للائتمان منها، أسعار الفائدة المرتفعة، وارتباط الحصول على قرض ببعض الاعتقادات الدينية التي تحرمه من ناحية أنه "ربا". كذلك غالبية البنوك وبعض مؤسسات الإقراض الصغير تطلب شكل تسجيل قانوني معين قبل أن تنظر في طلب الإقراض المقدم مما يحد مباشرة من فرصة القطاع غير المنظم في الحصول على أي تمويل.

من ناحية الطلب على خدمات التمويل والخدمات المصرفية بشكل عام تشير التحديات التي رصدتها دراسة "ماس" (عبد الله، 2016) بعنوان "الشمول المالي في فلسطين"، إلى أن نسبة مرتفعة من السكان تعتمد على الاقتراض من أفراد الأسرة والأصدقاء. كما لاحظ الباحثون تدني معدلات انتشار الإقراض الصغير، وانعدام انتشار شركات الوساطة المالية والتأجير التمويلي حيث أنها متركزة فقط في بعض المدن في الضفة الغربية.

ومن حيث مستوى استخدام المنتجات المالية المصرفية من قبل الأفراد البالغين في دولة فلسطين في العام 2015، فقد بلغت نسبة الذين يمتلكون حساباً جارياً نحو 22.7% من الأفراد البالغين، والذين يستخدمون خدمة الشيكات المصرفية نحو 7.8%، والذين لديهم حساب توفير نحو 9.2%، والذين حصلوا على قروض مصرفية نحو 5.1%، والذين يملكون خدمة الوديعة المصرفية نحو 1.1%، والذين يمتلكون بطاقات ائتمان نحو 4.4%، والذين حصلوا على تمويل بصيغة مرابحة أو مضاربة نحو 0.5% فقط، والذين استثمروا وديعة في بنوك إسلامية نحو 0.2%، أما الذين حصلوا على قروض من مؤسسات الإقراض الصغير فقد بلغت نسبتهم نحو 2.9% من الأفراد البالغين.

استخدام النساء للمنتجات والخدمات المالية المصرفية لا يزيد على ثلث ما هو لدى الرجال. وكانت معدلات استخدام الخدمات والمنتجات المالية غير المصرفية ماثلة، حيث زادت نسب استخدامها لدى الذكور عما هي لدى الإناث في معظم الخدمات والمنتجات، وكانت مساوية لها في أحسن الأحوال. فقد امتلك 6% من الذكور بوليصة تأمين، مقابل 1.7% فقط من الإناث، وامتلك 3.5% من الذكور معاش تقاعدي مقابل 0.9% فقط من الإناث.

توضح الدراسة كذلك أنه لا يزال هنالك نسبة كبيرة من السكان غير راغبين أو غير قادرين على استخدام الخدمات والمنتجات المالية. وهذا يعني أنه لا يزال هنالك فرص أما مقدمي هذه الخدمات للتطور الأفقي في حال تمت معالجة العقبات التي تعترض الوصول لهم.

### ثالثاً: الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار في القطاعات الانتاجية

تكتسب الحوافز الضريبية أهمية خاصة في الحالة الفلسطينية في توجيه النشاط الاقتصادي نحو القطاعات الانتاجية الحيوية في ظل ضعف تأثير السياسات العامة الأخرى (السياسة التجارية والسياسة النقدية) على مسار وهيكل الاقتصاد الفلسطيني بسبب تحكم إسرائيل بمفاصله الأساسية إما بفعل الاتفاقات الموقعة معها أو بفعل الأمر الواقع. وفي منح منشآت الأعمال في هذه القطاعات الفرصة أو الحافز للانتقال من العمل في القطاع غير الرسمي للقطاع الرسمي والقانوني وما يصاحبه من تأهيل لأنظمتها المحاسبية والإدارية التي هي من الشروط الواجب توفرها لتستطيع الاستفادة من الخدمات المصرفية بشكل عام ومن فرص الاقتراض بشكل خاص. ولهذا فإننا نرى ضرورة تبيان مدى توفر هذه الحوافز للقطاعات الإنتاجية. ونحاول أن نجيب هنا على السؤال الهام التالي: هل السياسة الضريبية المتبعة في فلسطين تخص القطاعات الانتاجية بحوافز محددة؟ أم أنها محايدة تجاه القطاعات الاقتصادية المختلفة وبالتالي قد تعيق توجه المنشآت الصغيرة غير الرسمية لتتحول للشكل الرسمي مما يساعدها في الحصول على تمويل مصرفي؟

كما هو معلوم فإن الضرائب المفروضة على منشآت الأعمال في القطاعات الانتاجية في فلسطين تنقسم بشكل اساس الى نوعين هما: ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة. واي حوافز ضريبية من قبيل الإعفاءات تُمنح لهذه المنشآت هي إما أن ترد في قانون ضريبة الدخل أو تعليمات القيمة المضافة أو قانون تشجيع الاستثمار.

### الحوافز على مستوى ضريبة الدخل

في العام 2004 صدر أول قانون ضريبة دخل سيادي وموحد يحمل الرقم 17 في الاراضي الفلسطينية المحتلة. وخضع هذا القانون لتعديلات متكررة في الأعوام 2008 و 2011 و 2012 و 2014 و 2015 وأخيراً 2016. وقد أعفي القانون الأصلي الصادر في عام 2004 وتعديلاته في عام 2008 الدخل المتأتي من النشاط الزراعي للأشخاص الطبيعيين من ضريبة الدخل وفق معايير محددة. أما دخل الشركات الزراعية المساهمة (الأشخاص الاعتباريين) فلم يرد نصاً صريحاً بإعفاءها من الضريبة. وبقي الدخل المتحقق من النشاط الصناعي والسياحي كغيره من الدخول الأخرى خاضع للضريبة وفق النصوص والضوابط الواردة في هذا القانون. أما الحوافز الضريبية للقطاعات الإنتاجية فهي تمنح بموجب قانون تشجيع الاستثمار الذي صدر في عام 1998 وتعديلاته اللاحقة في عام 2011.

لكن مع صدور قانون رقم 8 لعام 2011 أصبح دخل القطاع الزراعي للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين خاضع لضريبة الدخل، الأمر الذي لاقى معارضة شعبية كبيرة. وجاء هذا القانون بنصوص مست بمصالح شرائح مختلفة أبرزها فئة المزارعين. فبعد أن تم إعفاء النشاط الزراعي من ضريبة الدخل بنصوص صريحة في القوانين السابقة، جاء هذا القانون

ليضع شريحة المزارعين ضمن قائمة المكلفين بضريبة الدخل. وانتقد باحثون واقتصاديون التعديلات المذكورة لقانون ضريبة الدخل الجديد خلال جلسات الحوار التي استضافها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية- ماس (ماس، 2012). واعتبروا أن هدفها جباية الأموال، وشككوا بقدرة القانون على إحداث أثر إيجابي على الاقتصاد الوطني، بل سيكون له آثار سلبية. ورأى المشاركون أن قانون ضريبة الدخل الجديد شكل خرقاً قانونياً بإعطاء مجلس الوزراء ووزير المالية حقوقاً تشريعية، وطالبوا بدلاً من فرض ضريبة دخل وقيمة مضافة على القطاع الزراعي، بإصدار قانون صندوق تعويض المزارعين وتفعيل قانوني التأمينات الزراعية ضد المخاطر والإفراض الزراعي.

كما إن إخضاع الدخل الزراعي للضريبة واجه صعوبات كبيرة في التطبيق تتعلق أساساً بصعوبة احتساب المصاريف الزراعية والإيرادات المتأتية من الزراعة، إضافة إلى خصوصية القطاع الزراعي كونه يتصل مع موضوع الأرض التي هي بالأساس معرضة للمصادرة والانشطة الاستيطانية. كما اصطدم إخضاع الزراعة للضريبة مع التوجه الرسمي والشعبي الرامي لتعزيز صمود المزارعين في أرضهم، إضافة إلى تأثير هذا القطاع الكبير على فئات اجتماعية واسعة من ذوي الدخل المحدود، سواء في جانب الإنتاج أو الاستهلاك. إذ تشير بيانات (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011) إلى صغر حجم الحيازات في فلسطين (33.6% من الحائزين تقل حيازاتهم عن 3 دونمات). وتشكل الحيازات الزراعية مصدر الدخل الرئيسي للحائزين (42% من الحائزين هم من المزارعين). كما أن 6.7% من الحيازات الزراعية تملكها نساء. ومن شأن أي ضريبة تفرض على المتاجرة بالمنتجات الزراعية أن تؤثر على أسعار هذه المنتجات وبالتالي على قدرة الأسر الفلسطينية على الحصول على تلك المنتجات بأسعار عادلة تتناسب وإمكاناتهم المادية، خصوصاً في ظل قدرة التاجر على نقل العبء الضريبي للمستهلكين. وبذلك أصبح القطاع الزراعي أكثر هشاشة وأقل جاذبية للاستثمار. إضافة إلى أن هذه التعديلات تتناقض مع الخطة الاستراتيجية التي أعلنت عنها وزارة الزراعة لإنقاذ القطاع الزراعي والرامية لتطويره وتعزيز دوره الاقتصادي. ويلحق هذا القانون ضرراً كبيراً بالقطاع الزراعي بمختلف مكوناته النباتية والحيوانية وخاصة صغار المزارعين، ويدفعهم لترك عملهم الزراعي، ويضر بالقدرة التنافسية للمنتج الزراعي.

وفي عام 2016 نجحت المطالبات الشعبية الواسعة في إدخال تعديل على قانون 2011 والذي تم بموجبه إعادة إعفاء دخل الأشخاص الطبيعيين بكامله من الضريبة وبقي دخل الشركات المساهمة التي يزيد حجم نشاطها السنوي على 300,000 شيكل خاضع للضريبة وفق الشرائح والنسب المحددة بالقانون.

### الحوافز على مستوى ضريبة القيمة المضافة

إلى جانب إخضاع دخل القطاع الزراعي للضريبة حسب تعديلات عام 2011، تم إلغاء قرارات مجلس الوزراء الصادرة في عام 2008 والتي تقضي بإخضاع الثروة الحيوانية لضريبة القيمة المضافة بنسبة صفر%<sup>3</sup>، بعدما كانت تخضع لهذه الضريبة بموجب القوانين والأنظمة السارية قبل 2008. وبالقابل استمرت معظم منتجات الزراعة النباتية تتمتع بحق استرداد القيمة المضافة المدفوعة على مستلزمات الإنتاج (أي ضريبة مضافة صفرية). وبهذا أصبح قطاع الثروة الحيوانية معفى من ضرائب الدخل والقيمة المضافة منذ عام 2008 إلى أن جرى تعديل ذلك في عام 2011. وقد اعتبرت هذه التعديلات جائزة بحق القطاع الزراعي وخصوصاً إذا ما تم مقارنة ذلك مع الأردن مثلاً الذي يميز القطاع الزراعي عن غيره من القطاعات الاقتصادية بخصوص ضريبة المبيعات من خلال إخضاع غالبية المنتجات الزراعية النباتية والحيوانية لنسبة ضريبة مخفضة وهي 4% فقط.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (13/115/03) م/و/س.ف).

<sup>4</sup> الموقع الإلكتروني، وزارة المالية الأردنية، التشريعات والأنظمة.



كما أن إلغاء حق مزارعي الثروة الحيوانية في استرداد ضريبة القيمة المضافة في عام 2011، والذي تزامن مع فرض ضريبة على دخولهم حتى عام 2016، حفز الكثيرين منهم لعدم المبادرة لفتح ملفات ضريبية لدى الجهات المختصة وعدم تقديم فواتير مشترياتهم المحلية ومن إسرائيل لوزارة المالية مما ساهم في اتساع نطاق التهرب من ضريبة الدخل وتسرب ضريبة القيمة المضافة للخزينة الاسرائيلية. ولا زالت مطالبات اتحاد المزارعين الفلسطينيين باستعادة حق استرداد ضريبة القيمة المضافة على مستلزمات الانتاج مستمرة، وهناك وعود من وزارة المالية بتحقيق هذه المطالب.

أما بالنسبة للقطاع الصناعي، فهي تخضع لضريبة قيمة مضافة صفرية على فواتير التصدير مما يمكن بعض المنشآت من استرداد جزء من الضريبة المدفوعة على مستلزمات الانتاج. وهذا يتماشى مع الاستراتيجية الوطنية لتشجيع الصادرات التي تم اطلاقها مؤخراً. ولا يوجد هناك اي مزاي على هذا الصعيد ممنوحة للمنشآت العاملة في القطاع السياحي او تلك التي تُصنع للسوق المحلي. أما القطاع السياحي فهو لا يحظى بأي امتيازات او اعفاءات على صعيد ضريبة القيمة المضافة.

### حوافز ضريبية للقطاعات الإنتاجية في قانون تشجيع الاستثمار

صدر أول قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين عام 1998 وجرى تعديله في عام 2011. وحسب التعديلات في عام 2011، فقد تم تخفيض حجم رأس المال للمشاريع الاستثمار الجديدة أو التوسع الاستثماري لشركات قائمة من 250,000 دولار الى 100,000 دولار كشرط لتأهلها للاستفادة من الإعفاء من ضريبة الدخل لمدة خمس سنوات. وتم اضافة معايير اخرى الى جانب رأس المال توفر اي منها يؤهل هذه المشاريع للاستفادة من هذا الاعفاء، ومنها ان تبلغ نسبة الصادرات الى مجموع مبيعات الشركة 40%، وان توظف على الاقل 25 شخص بوظائف دائمة، وان تستخدم مواد خام محلية في الانتاج بما لا يقل عن نسبة 70% من اجمالي تكاليف المواد الخام. كما خصت هذه التعديلات المشاريع الاستثمارية التي تعمل في قطاعات أستمها بالحيوية مثل السياحة والصناعة وتكنولوجيا المعلومات بميزة تأهلها للحصول على الاعفاء الضريبي الذي يمنحه القانون، ولكن لم يرد آليات محددة لدراسة الملفات المقدمة من هذه المنشآت. ولم يرد ذكر للمشاريع الزراعية، ربما لأنه كانت معفية اصلا من ضريبة الدخل حسب القانون حتى عام 2011.

وهذه التعديلات تُفيد بشكل اساسي الشركات المتوسطة والكبيرة ولكنها لا تُفيد الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر والتي تشكل أكثر من 95% من اجمالي عدد الشركات. وبما أن معظم منشآت الاعمال التي تنشط في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة هي ذات حجم صغير وتعمل في الاقتصاد غير الرسمي، فإنها غير مؤهلة من حيث المبدأ للاستفادة من هذه الاعفاءات. وربما يكون المطلوب هو اصدار لائحة تفصيلية فنية تضع الشروط والاليات الملائمة لدراسة ملفات الاعفاء المقدمة من الشركات التي تعمل في القطاعات الإنتاجية وتأخذ بعين الاعتبار ظروفها وخصائصها القانونية والادارية.

في الخلاصة، يتضح من خلال الأجزاء السابقة وجود ضعف في جانب الطلب على الخدمات المصرفية من قبل المنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية. ويعود ذلك لعدة أسباب منها ما يتصل بمعدلات النمو السالبة في هذه القطاعات وتراجع مساهمتها في الناتج المحلي وضعف معدلات نمو الاستثمار الرأسمالي والتشغيلي فيها بسبب مخاطرها النسبية المرتفعة نتيجة حساسيتها المفرطة تجاه التطورات السياسية والأمنية على الأرض، مما يجعل المستثمرون يجمعون عن الاستثمار في هذه القطاعات وبالتالي تراجع حاجتها للاقتراض المصرفي. ومن هذه الاسباب ما يتصل أيضاً بخصائص المنشآت العاملة في هذه القطاعات وأهمها عدم وجود تسجيل قانوني لنسبة كبيرة منها لكونها تعمل في القطاع غير الرسمي، وعدم

امساکها لسجلات محاسبية أصولية، وضعف قدرتها على توفير الضمانات. هذا بالإضافة إلى عدم تعاملها مع النظام البنكي ككل ليس من خلال الطلب على التسهيلات فقط بل من خلال فتح الحسابات والودائع. كما ان الحوافز الضريبية الممنوحة لهذه القطاعات لا تبدو كافية لتشجيع الاستثمارات في هذه القطاعات ولا لتشجيع معظمها على الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي الى الاقتصاد الرسمي (المنظم). وهذا الانتقال يجعل هذه المنشآت أكثر جرأة في مسك حسابات وفق الاصول وتقديم بيانات مالية مدققة وموثوقة للبنوك للحصول على قروض.

ولكي نختم نقول بأن محدودية الائتمان المصرفي للقطاعات الانتاجية يعود لجانبي العرض والطلب على هذا الائتمان. فلا البنوك تبدو متحمسة او مستعدة لتقديم مزيد من التسهيلات الائتمانية للقطاعات الانتاجية في ظل ضعف الحوافز لذلك سواء على صعيد تقليل المخاطر او على صعيد تعزيز ربحية البنوك من هذه القطاعات مقارنة بغيرها. وبالمقابل، فان الطلب على الائتمان المصرفي من قبل الناشطين اقتصاديا في هذه القطاعات لا زال محدوداً بسبب وجود العديد من العوائق التي تحول دون استفادتهم من فرص التمويل المصرفي حتى لو رغبوا في ذلك. وبهذا يكون هناك ضرورة لاقتراح وتطبيق عدد من الاساليب التحفيزية لجانبي العرض والطلب وبالتالي جسر الهوة بين الجانبين. ويمكننا القول بان المشكلة تبدو أكبر في جانب الطلب على التسهيلات الائتمانية لاغراض انتاجية منها في جانب العرض، اذا ما اخذنا بالاعتبار بان البنوك العاملة في فلسطين لديها سيولة فائضة كبيرة ترغب في استثمارها ولكن بدون ان تتحمل مخاطر زائدة غير محسوبة وغير مبررة مصدرها حالة عدم اليقين التي تعيشها القطاعات الانتاجية في فلسطين. ولكن هذا لا يعني اعفاء البنوك نفسها من تحمل جزء من المسؤولية عن سوء توزيع التمويل وعن قصورها في ابتكار الوسائل العملية المناسبة لتقييم طلبات الائتمان وادارة المخاطر المتصلة بها. فالاصل ان تتحمل هذه البنوك قدر معقول من المخاطر وهذه سمة تصاحب أنشطة الاستثمار في اسواق المال والنقد في كل دول العالم وليس في فلسطين لوحدها. والحالة الفريدة التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني يتطلب من البنوك ان تكون أكثر جرأة واثباتاً في منح الائتمان لقطاعات انتاجية من المفترض ان تقود عملية النمو المستدام، ولو جاء ذلك قليلاً على حساب صافي ارباحها ولكن قطعاً بدون ان يؤثر على استقرارها المالي وعلى حقوق موديعيها.

## الفصل الخامس

### الأساليب التحفيزية المقترحة

في هذا الجزء من الدراسة نعرض عدد من الأساليب التي من شأنها تحفيز جانبي العرض من والطلب على الإقراض المصرفي الموجه للقطاعات الإنتاجية.

#### 5-1 تحفيز العرض

ويقصد بتحفيز العرض أي سياسات أو إجراءات من شأنها تحفيز البنوك على توجيه تسهيلات أكثر للقطاعات الإنتاجية. تتبع أهمية هذا الجزء من حقيقة أن معظم قروض وتسهيلات البنوك موجهة للقطاع التجاري وللأفراد لاغراض استهلاكية كونها أقل مخاطرة وتتوفر فيها ضمانات مقبولة للسداد. حيث تشير قاعدة بيانات سلطة النقد الى ان نسبة تعثر الائتمان الممنوح للشركات الصغيرة والمتوسطة، والتي ينشط جزء مهم منها في القطاعات الإنتاجية، في عامي 2015 و2016 حوالي 8% من اجمالي التسهيلات الممنوحة لهذه الشركات، وهي تبلغ 4 اضعاف نسبة التعثر العام على اجمالي التسهيلات. ومن هذه الإجراءات؛

- على المدى القصير والمتوسط، تشجيع سلطة النقد على المشاركة في المبادرات الدولية والمحلية القائمة على قاعدة المشاركة في المخاطر، على غرار تجربة الصناديق الأوروبية والأمريكية لضمان القروض العاملة في فلسطين، لتقليل المخاطرة التي تتحملها البنوك عند إقراض قطاعات إنتاجية. من خلال تجربة البنوك مع هذه الصناديق تبين لهم أنها غير كافية من ناحية ما تسمح به من حد أعلى للإقراض أي انها لا تكفي حاجة السوق المحلي. كذلك تقرض هذه الصناديق عمولة على الضمان مما يرفع من سعر الفائدة على المقرض، بشكل يعاكس المنطق والذي يدعم التوجه لخفض كلفة الاقتراض من خلال هذه البرامج بسبب انخفاض المخاطر التي تتحملها البنوك نفسها. وعليه لا بد من اخذ هذه الأمور بعين الاعتبار في حال تم الأخذ بهذا التوجه القائم على المشاركة في المخاطر كتوجه مستقبلي لتحفيز الإقراض للقطاعات الإنتاجية. فهناك ضرورة لقيام سلطة النقد وبالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الوطني على حث صناديق ضمان القروض العاملة في فلسطين على زيادة رأس مالها وتوسيع أنشطتها وإشمال عدد أكبر من البنوك في برامجها. ومن شأن ذلك أن يزيد من قدرة البنوك على توجيه نسبة أكبر من تسهيلات الائتمانية للقطاعات الإنتاجية بسبب تجنبها للمخاطر التي تعتبرها مرتفعة مقارنة بغيرها من القطاعات.
- يمكن لسلطة النقد استخدام نسبة التوظيفات الخارجية بصورة تمييزية، وذلك بتقليص نسبة التوظيفات الخارجية للبنوك التي تقل توظيفاتها للقطاعات المستهدفة أقل من 20% على سبيل المثال.
- على المدى البعيد، قيام سلطة النقد بفحص فكرة تأسيس مؤسسة عامة لضمان القروض على غرار مؤسسة ضمان الودائع. ولكن على سلطة النقد ان تحرص على تجنب حدوث تضارب في المصالح بصفتها جهة رقابية عند تأسيس هذه المؤسسة.
- تخفيض الاحتياطي الالزامي على مبالغ القروض الممنوحة للقطاعات الإنتاجية إلى نسبة معينة - يتم دراستها - مما يزيد من الموارد المالية المتوفرة لدى هذه البنوك للإقراض، وقد يشكل ذلك حافز للبنوك للتوجه نحو القطاعات الإنتاجية وعدم إهمالها وربما يحفزها ايضا لتخفيض نسبة الفوائد المفروضة عليها.

- تنسيق الجهود بين سلطة النقد ووزارة المالية لمنح إعفاءات ضريبية على عوائد البنوك المتأتية من إقراض المشاريع الإنتاجية مما يرفع عوائد البنوك من جراء إقراض القطاعات الإنتاجية.
- تأسيس دوائر متخصصة في البنوك الموجودة بقطاعات محددة لديها طاقم متخصص في القطاع المستهدف فهذه طريقة أخرى تجعل البنوك تقدر المخاطرة بشكل أفضل وتفتح لها آفاق وفرص، البنك التجاري عادة ليس على دراية بها لأنها ليست من مجال اختصاصه.
- قيام البنوك بتعزيز القدرات الفنية لموظفيها المسؤولين عن تقييم طلبات الائتمان المقدمة من قبل المنشآت الصغيرة والمتوسطة وغير الرسمية العاملة في القطاعات الإنتاجية، ومن شأن ذلك تقليل مخاطر الائتمان credit risk المتصلة به. وضرورة أن تعد البنوك دراسات حول القطاعات الاقتصادية وتكون على معرفة وتبني خبرة تراكمية في العمل فيها مما يسهل عليها اتخاذ قرارات التمويل الصحيحة مع عدم التحفظ مطلقاً على تمويل هذه القطاعات وبالتالي حرمانها من النمو.
- ضرورة قيام سلطة النقد وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المعنية بالإسراع في تسجيل الأصول المنقولة وغير المنقولة وفق القانون الذي تم اقراره مؤخراً، مثل الآلات والمعدات لتمكين منشآت الاعمال في القطاعات الإنتاجية من تقديمها كضمانات للبنوك للحصول على قروض بشروط ملائمة.
- قيام سلطة الاراضي وهيئة تسوية الأراضي بالإسراع في تسجيل وتسوية ملكية الأراضي وخصوصاً في مناطق (أ) و(ب) وهذا يساعد العاملين في القطاعات الإنتاجية على استخدامها كضمانات للحصول على قروض من البنوك.
- قيام وزارة الاقتصاد وهيئة تشجيع الاستثمار بتعديل قانون تشجيع الاستثمار باتجاه منح القطاعات الإنتاجية مزيد من الإعفاءات الضريبية. وبهذا الصدد ممكن أن يتم منح البنوك إعفاء من ضريبة الدخل المتأتي من فوائد وعمولات القروض الممنوحة للقطاعات الإنتاجية. وكذلك حث وزارة المالية على الإسراع في إعادة منح المزارعين في القطاع الحيواني لحق استرداد ضريبة القيمة المضافة على مدخلات الإنتاج.
- تبني سلطة النقد وبالتشاور مع جمعية البنوك لمبادرة تأسيس وتشغيل ما يمكن تسميته "بالصندوق الائتماني التجميعي للقطاعات الإنتاجية"، بحيث تساهم البنوك العاملة في فلسطين في هذا الصندوق بنسبة متفق عليها من حجم ودائعها ويكون هذا الصندوق مخصص فقط لمنح تسهيلات ائتمانية للقطاعات الإنتاجية. ويمكن لهذا الصندوق ان ينشأ بلائحة تنفيذية من سلطة النقد تحدد آليات عمله وشروط منح القروض من خلاله وادارته.
- قيام سلطة النقد بفحص فكرة تأسيس شركة متخصصة في تقديم الضمانات للقروض الممنوحة للقطاعات الإنتاجية على غرار شركة كفالات اللبنانية. ويتكون رأس مال هذه الشركة من مساهمات مالية على شكل منح او قروض ميسرة طويل المدى من الجهات المانحة المعنية ومن مساهمات البنوك وسلطة النقد على ان لا يكون لها حصة مسيطرة. ويتم ادارة هذه الشركة بشكل مستقل ووفق ممارسات الحوكمة الجيدة وبإشراف سلطة النقد. على أن تخصص هذه الشركة برامج قروض مميزة حسب القطاعات الاقتصادية بناء على حاجة الاقتصاد الوطني، وضمن رعاية وإشراف الوزارات الأخرى المعنية.
- قيام الحكومة من خلال هيئة سوق راس المال ووزارة الاقتصاد الوطني وبالتنسيق مع سلطة النقد باقرار قانون للافلاس الذي من شأنه ان يوفر حماية قانونية لحقوق الدائنين ومن بينهم البنوك في حال افلاس الشركة. وهذا من شأنه ان يخفف من مخاوف البنوك تجاه اقراض الشركات ويقلل من الخسائر المحتملة من جراء افلاسها.
- قيام سلطة النقد ببحث مجلس القضاء الاعلى على تأسيس محكمة مختصة بتسوية القروض المصرفية المتعثرة.
- تطوير علاقات تعاون وشراكة فيما بين البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة التي راكمت خبرة ومصداقية في الإقراض للمنشآت الصغيرة جدا والصغيرة وفي الوصول إلى شرائح واسعة من المنتجين الصغار في المناطق النائية

والأرياف. فهناك مصلحة متبادلة بين الفريقين في تطوير مثل هذه الشراكة في زيادة الإقراض وتوسيع الشمول المالي، ووزيادة العائد للطرفين، ناهيك عن المنافع التي تحققها مثل هذه الشراكة على الإنتاج الوطني، وعلى تحسين نوعية حياة الأسر الفقيرة.

## 5-2 تحفيز الطلب

بمعنى أي إجراءات أو سياسات تجعل منشآت الأعمال في القطاعات الانتاجية أكثر جاهزية للعمل مع القطاع المصرفي ومؤهلة للحصول على التسهيلات الائتمانية المناسبة. وتأتي أهمية هذا الجزء من عدة نواحي، الوضع السياسي غير المستقر والذي يعكس نفسه على ضعف الاستثمار في قطاعات إنتاجية ذات مخاطرة مرتفعة. إضافة على أن ما يزيد على 40% من المنشآت العاملة في الضفة وغزة هي منشآت غير رسمية ولا تحتفظ بسجلات محاسبية تمكنها من تقديم بيانات مالية موثوقة للبنوك كأحد شروط تقديم طلبات ائتمان، وبالتالي فهي غير مؤهلة للحصول على تسهيلات مصرفية وربما لا يتوجه القائمون على هذه المنشآت للتقدم بطلب تسهيلات ويعتبرون أن العائلة أو الأصدقاء هم المصدر الأول للتمويل نظراً لعدم جاهزيتهم وحاجتهم لإجراءات طويلة للحصول على قروض من المصارف.

- ضرورة مساعدة هذه المنشآت على تحسين الممارسات الإدارية والمحاسبية للمنشآت العاملة في قطاعات الزراعة، الصناعة، والسياحة، وتقديم إعفاءات ضريبية مما يشجع هذه المؤسسات على التوجه نحو التسجيل الرسمي، والافصاح عن حساباتها وتدقيقها بشكل اصولي. مثل هذا الإجراء من شأنه جعل الإقراض لهذه القطاعات أسهل حيث أنه يجعل بيانات هذه الشركات موثقة وحساباتها معلومة وواضحة لدى البنك. وبهذا الشأن يجب تعاون الجهاز المصرفي مع جمعية مدقي الحسابات الفلسطينيين للاتفاق على معايير الحد الأدنى الواجب اتباعها في مسك حسابات هذه المنشآت وتدقيقها وفي الاقرارات المالية المقدمة للبنوك.
- قيام سلطة النقد بفحص امكانية تخفيض هامش سعر الفائدة على القروض الممنوحة للمنشآت العاملة في القطاعات الانتاجية.
- تشجيع الاستثمار في هذه القطاعات من خلال تعديل القوانين الضريبية باتجاه منحها مزيد من الإعفاءات الضريبية، وتقديم الدعم الفني والتسويقي لهذه القطاعات.
- إنشاء هيئة مستقلة بموجب قانون خاص، او تأسيس وحدة تابعة لوزارة الاقتصاد تتحمل مسؤولية تقديم كل أشكال الدعم القانوني والفني لمنشآت الاعمال الصغيرة والمتوسطة وخصوصا تلك التي تعمل في القطاعات الانتاجية، ومساعدة المنشآت التي تعمل في الاقتصاد غير الرسمي للانتقال الى الاقتصاد الرسمي مع ضمان عدم تحملها اعباء ضريبية او غير ضريبية من جراء ذلك.
- ضرورة قيام وزارة الاقتصاد بإصدار معايير ومتطلبات اعتماد وترخيص المكاتب الاستشارية والتي يجوز لها إعداد دراسات جدوى اقتصادية لغرض تقديمها للبنوك أو لأي جهة أخرى للحصول على تمويل. وربما من المفيد ايضا ان تقوم البنوك من خلال لجنة خاصة منبثقة عنهم او من خلال جمعية البنوك لتأهيل الشركات الاستشارية التي تستوفي الشروط لتكون دراسات الجدوى الصادرة عنها مقبولة لديهم. فهم لن يكونوا مطمئنين لقائمة تأنيهم من اية جهة أخرى مهما كانت مرتبتها. ومن جهة أخرى قد لا ترى الوزارة ان دراسات الجدوى التي يتم اعدادها لا تتبع في كثير من الاحيان منهجية علمية مقبولة او موحدة غير موثوقة دون ان يتحمل من يقوم بإعدادها أي مسؤولية قانونية في حال تسببت بأضرار للبنوك بعد البناء عليها، إضافة إلى ارتفاع تكلفة هذه الدراسات.

- تصميم وتنفيذ برنامج تدريبي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتدعيم قدرتها على إدارة الحسابات وذلك بالتنسيق بين سلطة النقد واتحاد الغرف التجارية.
- قيام وزارة الزراعة بالتنسيق مع وزارة المالية بتفعيل مؤسسة الاقراض الزراعي ومؤسسة التأمينات ودرء المخاطر الزراعية.

## المراجع

- أبو رجيلة، مهند وسروجي، فتحي. (2013). الآثار الاقتصادية والاجتماعية ومخاطر التوسع في القروض الاستهلاكية في الأراضي الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- أبو معمر، فارس. (2001). دور البنوك في الاستثمار في فلسطين للفترة 1990-2000. مجلة الجامعة الإسلامية. 10(1)، 245 - 306.
- الخليل، جاسر. (2004). أثر سياسة البنوك التجارية الائتمانية على الاستثمار الخاص في فلسطين. رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية: نابلس، فلسطين. يمكن استشارته من خلال <http://bit.ly/2iY5eM4>
- السروجي، فتحي وأبو هنطش، إبراهيم وخليفة، محمد والشقائي، إبراهيم. (2008). آثار تطبيق قانون المصارف الفلسطيني على أداء القطاع الخاص. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- الظاهر، مفيد وعبد الجواد، إسلام وعمر، برهان. (2007). العوامل المحددة لتعثر التسهيلات المصرفية في المصارف الفلسطينية، مجلة جامعة النجاح لأبحاث (العلوم الإنسانية)، 21(2)، 515-540. أخذ من الانترنت بتاريخ 20/9/2017 من <http://info.wafa.ps/pdf/103.pdf>
- الغريب، محي الدين. (1979). اقتصاديات النقود والبنوك. القاهرة: دار النهضة للطباعة.
- الفليت، خلود. (2004). أثر التسهيلات المصرفية على القطاعات الاقتصادية المختلفة. رسالة ماجستير، تخصص إدارة الأعمال. الجامعة الإسلامية: غزة، فلسطين. يمكن استشارته من خلال <http://bit.ly/2A3rnUj>
- القطاري، محمد. (2011). دور السياسة النقدية في الاستقرار والتنمية الاقتصادية. المنهل.
- حامد، أسامة. (1998). التمويل غير الرسمي ومؤسسات الإقراض غير الربحية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- حلايقة، محمد ونكشيان، سارو وعطاري، إيناس. (2016). تطوير القطاع السياحي في القدس الشرقية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- زايدة، دعاء. (2006). التسهيلات الائتمانية المتعثرة في الجهاز المصرفي الفلسطيني "دراسة تطبيقية على المصارف الوطنية العاملة في قطاع غزة". رسالة ماجستير. الجامعة الإسلامية، غزة.
- شقراني، حسن. (2016). مصرف لبنان يُسجّع اللاهثين وراء الربوع. جريدة الأخبار اللبنانية. نشر بتاريخ 15، ايلول، 2016. <http://www.al-akhbar.com/node/267765>
- صبري، نضال. (2008). تمويل القطاع الزراعي الفلسطيني. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- طوقان، أمية. (2005). دور البنوك المركزية في إرساء السياسة النقدية. من أعمال مؤتمر مستجدات العمل المصرفي في سورية في ضوء التجارب العربية والعالمية. بتاريخ 02-03 تموز 2005.
- عبد الله، سمير. (2016). الشمول المالي في فلسطين. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- عودة، سيف الدين. (2011). دور القطاع المصرفي في تنمية الاقتصاد الفلسطيني. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.
- \_\_\_\_\_، (2013). الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة وأثرها على الاستقرار المالي في فلسطين. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.
- عيسى، أمجد. (2004). السياسية الائتمانية في البنوك العاملة في فلسطين. رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية: نابلس، فلسطين. يمكن استشارته من خلال <http://bit.ly/2hBXeDU>
- مجموعة باحثين. (2014). تطور القطاع المصرفي وتنافسيته وخدماته في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- مرار، رايح. (2016). تحليل الارتباطات بين المؤشرات المصرفية الكلية ومؤشرات النمو الاقتصادي على المستويين الكلي والقطاعي في دولة فلسطين المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

ملحم، فراس. (2010). تطور تشريعات الاستثمار الفلسطينية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

نصر، محمد. (2002). دور القطاع الصناعي في التنمية الاقتصادية الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

مؤتمر ماس الاقتصادي. (2016). نحو رؤية جديدة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني- أوراق تحضيرية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

سلطة النقد الفلسطينية ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، المراقب الاقتصادي، العدد 48، الربع الرابع، 2016. الخالدي، ذكاء. (2016). مقالات صحفية: صحيفة الحياة.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات، <http://bit.ly/2hFBBme>

\_\_\_\_\_، (2015)، أهم المؤشرات الاقتصادية لقطاع السياحة في فلسطين، <http://bit.ly/2zMlfNa>

\_\_\_\_\_، (2015)، قيمة الأصول الثابتة للمؤسسات السياحية في فلسطين حسب الصنف <http://bit.ly/2j1NpM6>

\_\_\_\_\_، (2012)، مسح الإحصاءات الزراعية في فلسطين 2010/2011، النتائج الرئيسية. رام الله- فلسطين

\_\_\_\_\_، (2012). عدد المنشآت العاملة القطاع الخاص والقطاع الأهلي والشركات الحكومية في باقي الضفة الغربية وقطاع غزة حسب النشاط الرئيسي وفئات حجم العمالة. <http://bit.ly/2nMdu4m>

موقع شركة كفالات. <http://kafalat.com.lb>

يمكن من خلال هذه النشرة الاطلاع على تفاصيل برامج شركة كفالات: <http://bit.ly/2yMeEkE>

تعليمات سلطة النقد ذات العلاقة بالتسهيلات الائتمانية:

- رأس المال والاحتياطات والتسهيلات والاستثمارات والمؤشرات المالية والمصرفية، 2008.

<http://bit.ly/2AOGUV7>

- تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة، 2008.

<http://bit.ly/2A2PcLV>

- إلغاء سقف الفوائد والعوائد على التسهيلات والتمويلات، 2009. <http://bit.ly/2zK9Cby>

- تعليمات إدارة مخاطر الائتمان، 2011. <http://bit.ly/2mAJXNV>

- محددات وضوابط منح الائتمان، 2015. <http://bit.ly/2zMAaqO>

- تعديل محددات وضوابط منح الائتمان، 2015. <http://bit.ly/2huCp9Z>

- قروض الإسكان وتمويل العقارات، 2016. <http://bit.ly/2hvjmw8>

- المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات والجوائز، 2017. <http://bit.ly/2ilYOqP>

سلطة النقد الفلسطينية. (2010). قرار بقانون رقم (9) بشأن المصارف لسنة 2010.

سلطة النقد الفلسطينية. بيانات صحفية.

- <http://www.pma.ps/Default.aspx?tabid=343&ArtMID=957&ArticleID=713&language=ar-EG>

- <http://www.pma.ps/Default.aspx?tabid=343&ArtMID=957&ArticleID=27&language=ar-EG>



- Akinlo, A. E., & Egbetunde, T. (2010). Financial development and economic growth: The experience of 10 sub-Saharan African countries revisited. *The Review of Finance and Banking*, 2(1).
- Al-Zubi, K. M., Al-Rjoub, S. A., & Abu-Mhareb, E. (2008). Financial development and economic growth: a new empirical evidence from the Mena countries, 1989-2001.
- Ayadi, R., Arbak, E., Naceur, S. B., & De Groen, W. P. (2015). Financial Development, Bank Efficiency, and Economic Growth Across the Mediterranean. In *Economic and Social Development of the Southern and Eastern Mediterranean Countries* (pp. 219-233). Springer International Publishing.
- Blinder, A. S., & Stiglitz, J. E. (1983). Money, credit constraints, and economic activity.
- Florenta, S. R., & Georg, P. (2008). The challenges of rural lending—risks and costs. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 17(3).
- FAO. (2017). Credit to Agriculture. November 23, 2015. <http://bit.ly/2zHhpaF>
- Hahn, L. Albert, (2010), *Economic Theory of Bank Credit*.
- Karahan, O., & Yılğör, M. (2011). Financial deepening and economic growth in Turkey. *MIBES Transactions*, 5(2), 120-125.
- Kashyap, A. K., & Stein, J. C. (1994). Monetary policy and bank lending. In *Monetary policy* (pp. 221-261). The University of Chicago Press.
- Fallah, B. (2014). The Pros and Cons of Formalizing Informal MSEs in the Palestinian Economy, Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) Ramallah.
- Sinha, D., & Macri, J. (2001). Financial development and economic growth: The case of eight Asian countries.
- Simmons, Edward C. "The Role of Selective Credit Control in Monetary Management." *The American Economic Review* (1947): 633-641.
- Smith, J. C. (1996). Real interest rates, saving and investment.
- Nkusu, Mwanza. (2003). Interest Rates, Credit Rationing, and Investment in Developing Countries. IMF.
- Rojas, Luis, and Rojas, Mariano. Transaction Costs in Mexico's Preferential Credit. *Development Policy Review* Vol. 15 (1997), 23–46. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00024/abstract>.
- Toby, Adolphus, and Peterside, Debora. 2014. "Analysis of the role of banks in financing the agriculture and manufacturing in Nigeria". *IMPACT: International Journal of Research in Business Management (IMPACT: IJRBM)*. Vol. 2, Issue 2, Feb 2014, 9-22
- Williams, J. C. (2011). Unconventional monetary policy: Lessons from the past three years. *FRBSF Economic Letter*, 31, 2011.
- Yossifov, M. P. (2002). The Use of Credit Ceilings in the Presence of Indirect Monetary Instruments: An Analytical Framework (No. 2-206). International Monetary Fund.
- UNTT Working Group on Sustainable Development Financing. Public support to private investment for sustainable development: challenges and opportunities, with emphasis on the environmental pillar. Chapter (4). <http://bit.ly/2iZMpbq>
- World Bank. (2015). *Agriculture Finance*.

**ملحق (1):**  
**المقابلات لأغراض هذه الدراسة**

- رنتيسي، قسطة. رئيس دائرة تسهيلات المشاريع الصغيرة والمتوسطة في بنك فلسطين. مقابلة شخصية، رام الله. 2017/10/19
- شحادة، حسين. نائب محافظ سلطة النقد. مقابلة شخصية، رام الله. 2017/8/9.
- شكري، علي. مدير تطوير الأعمال التجارية في بنك القاهرة عمان. مقابلة شخصية، رام الله. 2017/10/26
- النجاب، فراس. نائب المدير الإقليمي للأعمال المصرفية في بنك القاهرة عمان. مقابلة شخصية، رام الله. 2017/10/26
- المصري، رائد. مدير تنمية الأعمال التجارية في بنك الأردن. مقابلة شخصية، رام الله. 2017/10/25.
- حبش، البيير. مدير دائرة ائتمان الشركات في بنك القدس. مقابلة شخصية. 2017/10/26.
- عيسى، سيف. مسؤول إقراض الشركات لمحافظة الشمال في البنك العربي. مقابلة شخصية 2017/10/31.
- نور، أحمد. مدير تسهيلات الشركات في البنك الوطني. مقابلة شخصية. 2017/10/29.
- هيثم الوحيددي، مدير عام هيئة تشجيع الاستثمار، مقابلة شخصية، 2017/10/11.
- عماد ابو صبحة، مدير عام ضريبة الدخل، مقابلة شخصية، 2017/11/1.

## ملحق (2): أسئلة المقابلات مع البنوك

1. من واقع السياسة الائتمانية المعتمدة من البنك:
  - أ. هل هذه السياسة تضع سقفو لحصص التسهيلات الائتمانية التي يمنحها البنك للقطاعات الاقتصادية المختلفة (الهيكل الائتماني)؟ وإذا كان الجواب نعم، فما هو سقف نسبة القطاعات الإنتاجية من هذه التسهيلات؟
  - ب. وهل هذه السياسة مبنية على إيجاد توازن ما بين عنصرى العوائد والمخاطر المرتبطة بهذه التسهيلات؟
  - ج. وهل تمنح هذه السياسة تفضيل لقطاع ما أو تفرض قيود أو شروط إضافية على التسهيلات الممنوحة للقطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة والسياحة) دون غيرها؟
  - د. هل يطبق البنك إجراءات متشددة في منح الائتمان للقطاعات الإنتاجية بسبب ارتفاع مخاطرها من قبيل التركيز على ضمانات السداد سواء على شكل رهن أصول مادية أو التأكد من متانة الوضع المالي للمقترض وكفاية التدفقات النقدية من التشغيل؟
  - هـ. هل طبيعة التمويل قصير الأجل المتاح للبنك (ودائع من الجمهور) يؤثر في تحديد سقف التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاعات الإنتاجية والتي غالباً ما تكون متوسطة أو طويلة الأجل؟
2. من واقع بيانات البنك، ما هو متوسط نسبة التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاعات الإنتاجية من إجمالي التسهيلات خلال السنوات الخمس الماضية؟
3. هل تتباين نسبة الفائدة الدائنة على التسهيلات الممنوحة للقطاعات الاقتصادية المختلفة؟ وهل هذا التباين يعود لتقديرات البنك للمخاطر المرتبطة بهذه التسهيلات؟ وما هو متوسط الفائدة على التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاعات الإنتاجية مقارنةً بغيرها من القطاعات خلال السنوات الخمس الماضية؟
4. من واقع بيانات البنك، ما هو متوسط نسبة التعثر السنوي في سداد التسهيلات الممنوحة للقطاعات الإنتاجية مقارنةً بمتوسط التعثر في إجمالي تسهيلات البنك خلال السنوات الخمس الماضية؟
5. هل يرى البنك أن تعليمات سلطة النقد بخصوص شروط منح الائتمان المصرفي وضوابط الرقابة عليه تُقيد قدرة البنوك على منح التسهيلات للقطاعات الإنتاجية أم تحفزها؟ وما هي أبرز هذه التعليمات ذات العلاقة؟
6. من وجهة نظر البنك، الحصة المتدنية لتسهيلات القطاعات الإنتاجية تعود لضعف طلب هذه القطاعات على التمويل المصرفي للأسباب التالية:
  - تراجع الاستثمارات الموجهة لهذه القطاعات اصلاً خلال السنوات الماضية مقارنةً بغيرها من قطاعات التجارة والخدمات والانشاءات.
  - عدم توفر الصيغة القانونية الملائمة للمنشآت العاملة في هذه القطاعات لكون جزء كبير منها يعمل في القطاع غير الرسمي ولا يتوفر لديه تسجيل قانوني مكتمل الاركان.

- ضعف الجاهزية الفنية والإدارية لدى جزء مهم من منشآت أعمال هذه القطاعات تمكنها من الوصول للخدمات المصرفية والحصول على تسهيلات بشروط مرضية.
- ضعف قدرة منشآت هذه القطاعات على توفير بيانات مالية معدة ومدققة وفق المعايير المحاسبية المقبولة تمكن البنوك من تحليل وتقييم ملائمتها المالية وقدرتها على السداد.

7. برأيكم، ما هي الأساليب المصرفية وغير المصرفية المطلوبة لتحفيز البنك على توجيه حصة أكبر من التسهيلات للقطاعات الإنتاجية؟

أ) أساليب تحد من المخاطر

ب) أساليب ترفع من العوائد