سـلطة النقـد الفلسـطينية
PALESTINE MONETARY AUTHORITY

المرساة المصرفية

نشرة متخصصة صادرة عن
سلطة النقد الفلسطينية

العدد 18

يونيو/ حزيران 2018

www.pma.ps

المقدمة

يسرنا أن نقدم لحضراتكم العدد الثامن عشر – يونيو/ حزيران 2018، من مجلة المرساة المصرفية، ويشتمل على مقابلة مع معالي المحافظ السيد عزام الشوا تناولت آخر وأهم التطورات المتعلقة بعمل سلطة النقد، بالإضافة إلى مقال بعنوان الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة بين الالتزام والمسؤولية، وآخر بعنوان واقع فلسطين في تقرير التنمية البشرية، إلى جانب إصدارات سلطة النقد الفلسطينية خلال الربع الثاني من عام 2018.

نأمل أن تنال هذه الموضوعات إعجابكم. ويسرنا استقبال مشاركاتكم وملاحظاتكم واقتراحاتكم بخصوص المجلة ومحتوياتها، على البريد الإلكتروني pr@pma.ps

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

فهرس العدد

❖ حوار مع معالي المحافظ السيد عزام الشوا	4
❖ الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة بين الالتزام والمسؤولية	13
❖ واقع فلسطين في تقرير التنمية البشرية	18
❖ إصدارات سلطة النقد الفلسطينية خلال الربع الثاني من عام 2018	23

حوار مع معالي المحافظ السيد عزام الشوا

أجرت مجلة المرساة – العدد الثامن عشر، مقابلة مع معالي محافظ سلطة النقد الفلسطينية السيد عزام الشوا، تركزت حول آخر وأهم التطورات المتعلقة بعمل سلطة النقد على الصعيد المحلي والخارجي.

وجاءت المقابلة على النحو الآتي:

بداية نود التعرف على أبرز التطورات على صعيد العمل الرقابي الذي تشرف عليه سلطة النقد؟

سلطة النقد تسعى باستمرار لتطوير العمل الرقابي، ومواكبة أفضل التطورات العالمية في هذا المجال. ومن أبرز ما تم في الآونة الأخيرة:

- **إنشاء الهيئة العليا للرقابة الشرعية على المصارف ومؤسسات التمويل الإسلامية**

والذي يأتي في إطار سعي سلطة النقد المستمر لتطوير منظومة العمل المصرفي الإسلامي في فلسطين وبما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية والمعايير الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (AAOIFI).

وسوف تعمل هذه الهيئة على توحيد الأسس والأحكام الشرعية المتعلقة بصيغ المعاملات المصرفية والمالية وأدوات التمويل الإسلامية، والعمل على مراجعة صيغ العقود الشرعية اللازمة لتنفيذها وتحديد إجراءاتها، وإبداء الرأي الشرعي في مدى توافق المنتجات والخدمات المالية والمصرفية الإسلامية الجديدة التي ترغب المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة بطرحها مع أحكام الشريعة الإسلامية.

وإنشاء الهيئة جاء تنفيذاً لقرار مجلس إدارة سلطة النقد ومتطلبات قانون المصارف بالخصوص، حيث تضم الهيئة في تشكيلتها نخبة من علماء الشريعة والفقه وذوي الخبرة في الصيرفة الاسلامية والقانون.

وقد عقدت الهيئة اجتماعها الأول بتاريخ 2018/06/03، وناقشت عدداً من المواضيع المدرجة على جدول أعمالها وخاصة العلاقة بين الهيئة العليا للرقابة الشرعية وهيئات الرقابة الشرعية لدى المصارف الإسلامية، حيث أكدت على أهمية دور هيئات الرقابة الشرعية لدى المصارف، وأن الهيئة العليا ستعمل على تنسيق تطبيق الأسس والأحكام الشرعية المتعلقة بصيغ المعاملات المصرفية والمالية وأدوات التمويل الإسلامية المختلفة، والنظر فيما يحال إليها من المصارف سواء كانت الإحالة لإبداء الرأي الشرعي أو الفصل في وجهات الرأي المختلفة.

- **المباشرة في في تطبيق متطلبات بازل III المتعلقة بإدارة السيولة**

وذلك في إطار سعي سلطة النقد لمواكبة التطورات الرقابية والممارسات الفضلى في مجال العمل المصرفي وخاصة الإصلاحات التي أقرتها لجنة بازل فيما يعرف ببازل III، وتعزيزاً لسلامة واستقرار الجهاز المصرفي، انسجاماً مع قرارنا بشأن العمل على التبني الاستراتيجي الشامل لمتطلبات بازل III الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية. وقد أصدرت سلطة النقد تعليماتها وإرشاداتها الموجهة للمصارف العاملة في فلسطين بشأن تطبيق نسبة تغطية السيولة (LCR) ونسبة صافي التمويل المستقر(NSFR) اللتين تعتبران من أدوات الإصلاحات الكمية المقررتين من قبل لجنة بازل للرقابة المصرفية لتعزيز قدرة المصارف على مواجهة مخاطر السيولة، حيث أن هذه التعليمات تهدف بشكل أساسي الى إرساء متطلبات سلطة النقد بشأن تطبيق النسبتين المذكورتين إضافة إلى تزويد المصارف بإرشادات وتوجيهات للمساعدة في عملية التطبيق.

وهنا أود أن أشير إلى أن سلطة النقد قد عملت منذ صدور مقررات بازل III على تهيئة البيئة المناسبة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق تلك المقررات بشكل تدريجي بما يتواءم مع الوضع القائم في المصارف وبيئتها المحيطة، وأصدرت سلطة النقد في وقت سابق تعليمات تغطي بعض جوانب بازل III من بينها تعليمات احتياطي التقلبات الدورية وتحديث قواعد وممارسات حوكمة المصارف إضافة إلى تطبيق إطار المصارف المهمة نظامياً على المستوى المحلي لتمكين سلطة النقد من قياس وضبط المخاطر النظامية التي قد تؤثر على الاستقرار المالي. وتعمل سلطة النقد حالياً على استكمال تطبيق متطلبات بازل III بشأن مكونات رأس المال ونسبة الرافعة المالية.

- **حصول سلطة النقد على شهادة الامتثال للمعايير الخاصة بأمن معلومات بطاقات الدفع PCI-DSS**

وهي شهادة دولية لتطبيق معايير أمن البيانات المنصوص عليها من قبل مجلس معايير أمن بيانات بطاقات الدفع الإلكتروني PCI SSC والمختص بتطبيق أعلى معايير الأمن والحماية لمعلومات البطاقات المصرفية. ويعتبر امتثال سلطة النقد للمعايير الخاصة بأمن معلومات بطاقات الدفع أساساً لحصول البنوك العاملة في فلسطين على هذا الامتثال، ومرتكزاً لإطلاق خدمات دفع جديدة تمكن المواطنين من الدفع بالاعتماد على البطاقات بدلاً من الأوراق النقدية.

وأنا أشعر بالفخر والاعتزاز لحصول سلطة النقد على هذه الشهادة التي تضاف إلى الإنجازات التي تسعى سلطة النقد لتحقيقها في مجال الخدمات الالكترونية، وتعزيز استخدام الطرق الإلكترونية للدفع والتقليل من حجم المال النقدي المتداول. وهذا الإنجاز يأتي في إطار مواكبة سلطة النقد لأحدث التطورات المصرفية العالمية وإدارة المخاطر بما يتوافق مع المعايير الدولية، ورفع الثقة في الإجراءات التي تتخذها لحماية القطاع المصرفي، وذلك بتقديم أفضل الطرق والوسائل التي تضمن أمن وحماية معلومات وبيانات عملاء البنوك وتعزيز حماية بيانات حاملي البطاقات المصرفية.

- **تطبيق المعيار الدولي لإعداد التقارير المالية رقم (9)**

حيث قامت سلطة النقد مؤخراً بتوجيه المصارف العاملة في فلسطين لتطبيق متطلبات المعيار الدولي لإعداد التقارير المالية رقم (9)، كما قامت بعقد ورشة عمل حول تعليمات وإرشادات تطبيق المعيار لمؤسسات الاقراض المتخصصة، بهدف تعزيز التواصل ما بين كافة الأطراف المعنية بتطبيق متطلبات المعيار الدولي ووضع مؤسسات الإقراض في صورة المتطلبات الرئيسية من التعليمات المزمع إصدارها بنسختها النهائية خلال

الفترة القريبة القادمة وتوضيح بعض الجوانب بناءً على الاستفسارات والتعليقات الواردة وذلك من أجل ضمان الحد الأدنى من الاتساق الأمثل في التطبيق على مستوى قطاع مؤسسات الاقراض المتخصصة في فلسطين.

ويأتي تطبيق متطلبات هذا المعيار على القطاعين المالي والمصرفي استكمالاً لجهود سلطة النقد الرامية إلى تعزيز إدارة المخاطر في فلسطين بما يساهم في الحفاظ على الاستقرار المالي في فلسطين.

وماذا عن علاقات سلطة النقد مع المؤسسات الدولية وعلاقاتها الخارجية مع الجهات ذات العلاقة؟

كما تعلمون سلطة النقد الفلسطينية تولي اهتماماً كبيراً للعلاقة مع الخارج لأننا جزء من هذا العالم، ونتأثر بما يجري فيه، ولذلك حافظت سلطة لالنقد على علاقات متطورة مع المرسسات المالية الدولية والبنوك المركزية. وفي الآونة الأخيرة:

- **استقبلنا وفداً رفيع المستوى من دائرة الاستقرار المالي في بنك السويد المركزي، حيث قدم الخبراء الضيوف عرضا بحضور مديري وومسؤولي سلطة النقد حول تجربة بنك السويد المركزي في مجال الاستقرار المالي، إذ إن بنك السويد من البنوك المركزية العريقة، ومؤخراً احتفل بمرور 350 سنة على تأسيسه.**

كما اطلع الوفد الضيف على بيئة ونظم وإطار الاستقرار المالي والإجراءات المطبقة من قبل سلطة النقد لتعزيز الاستقرار المالي والمؤشرات الخاصة بذلك.

- **المشاركة في الاجتماع السنوي للبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في الأردن**

حيث شاركنا في الاجتماع السنوي السابع والعشرين لمجلس المحافظين ومنتدى أعمال البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، الذي انعقد يومي 9 و10 مايو/ أيار الماضي في مركز الملك حسين بن طلال للمؤتمرات بالمملكة الأردنية الهاشمية، والذي افتتحه جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بكلمة افتتاحية توجيهية، بحضور السير سوما تشاكرابارتي رئيس البنك وكبار المسؤولين الحكوميين، وكبار المديرين الماليين والشركات، ورواد الأعمال، وممثلين عن منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الدولية والإقليمية.

وتمحور الموضوع الرئيسي لمنتدى الأعمال هذا العام حول «تنشيط الاقتصادات» حيث يوفر المنتدى منبراً لعقد سلسلة من جلسات النقاش

وآفاق الاستثمار حول القضايا ذات الصلة في جميع البلدان التي يعمل بها البنك من مناخ الأعمال والنمو الاقتصادي، إلى الاستثمار في الطاقة المستدامة وحماية البيئة، إلى القضايا الهامة التي تحيط بالاستثمار في البنية التحتية.

وبالإضافة إلى مشاركتي في جلسة محافظي البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، شاركت أيضاً في الجلسات التحضيرية التي عقدت قبل يوم الافتتاح الرسمي، ومنها جلسة بعنوان البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في منطقة جنوب وشرق المتوسط والتي أدارها نائب رئيس البنك للسياسات والشراكات السيد فيليب هيلبورن، بمشاركة معالي وزير التخطيط والتعاون الدولي الأردني السيد عماد فاخوري، ونائب وزير التعاون الدولي المصري الدكتور شهاب مرزبان، والسيدة جانيت هيكمان مديرة منطقة جنوب وشرق المتوسط في البن.

وتناولت في هذه الجلسة ما تم العمل عليه مع البنك في فلسطين، حيث باشر البنك نشاطاته في فلسطين في عام 2017، وأطلق البنك أول استثماراته في فلسطين في مارس/ آذار الماضي، وهو عبارة عن قرض بقيمة 5 ملايين دولار أمريكي لبنك القاهرة عمان فلسطين لزيادة حصول الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على التمويل.

- **كما وقعنا مع نائب رئيس البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية للسياسات والشراكات السيد فيليب هيلبورن، اتفاقية مساعدات فنية، بحضور السير سوما تشاكرابارتي رئيس البنك، والسيدة جانيت هيكمان مديرة منطقة جنوب وشرق المتوسط في البنك، والسيدة هايكا هارمغارت مديرة مكتب البنك في الأردن والضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك على هامش مشاركتنا في الاجتماع السنوي السابع والعشرين لمجلس المحافظين ومنتدى أعمال البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية. وهذه الاتفاقية تهدف إلى تعزيز مرونة النظام المالي الفلسطيني ومساعدة سلطة النقد في مجال إدارة الأصول والالتزامات والاستفادة من خبرات وقدرات البنك خاصة في ظل الخبرات الكبيرة التي يتمتع بها البنك الأوروبي لإعادة الاعمار والتنمية في هذا المجال.**

ونحن نرى أن هذه الاتفاقية ستساعد سلطة النقد في بناء قدراتها الفنية في مجال إدارة الأصول والخصوم من خلال المساعدة في تطبيق أفضل المعايير الدولية في هذا المجال، وبناء نماذج محسنة لإدارة الفجوات في مجال إدارة السيولة وإدارة الأصول مقابل الالتزامات بما يزيد من كفاءة العمليات ويحسن الأداء إلى المستويات المطلوبة، إضافة إلى تحليل الفجوات في البيانات المالية وتوفير أساس سليم لاتخاذ القرارات السليمة وفق أفضل المعايير والممارسات في هذا المجال. كما أن من شأن مثل هذه الاتفاقية ضمان جهوزية سلطة النقد للتحول الى بنك مركزي كامل الصلاحيات وتطبيق أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.

- **استقبال وفد رفيع المستوى من البنك الدولي**

وكان الوفد برئاسة الدكتور ميرزا حسن عميد مجلس المديرين التنفيذيين والمدير التنفيذي لمجموعة البنك الدولي، وضم السيد فواز البلبيسي مستشار الأردن في مجموعة البنك الدولي، والسيدة مارينا ويس ممثلة مقيمة للبنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة، والسيد يوسف حبش الممثل المقيم لمؤسسة التمويل الدولية.

ونحن نثمن مجهودات البنك الدولي ومشروعاته وتمويلاته سواء في فلسطين أو في مختلف دول العالم، ما أسهم في التخفيف من حدة البطالة والفقر، وفتح الباب لمزيد من الفرص للقطاع الخاص.

وأطلعنا الوفد الضيف على متانة وسلامة الجهاز المصرفي الفلسطيني، والجهود التي تبذلها سلطة النقد من أجل تطويره وتحقيق الاستقرار والشمول المالي والالتزام بالأسس والمعايير المصرفية الدولية، وخاصة فيما يتعلق بالجهود التي تبذلها فلسطين من أجل الحفاظ على جميع قطاعات الاقتصاد الفلسطيني وحمايتها من محاولات إساءة استخدامها، من خلال وضع سياسة عامة سليمة تهدف إلى مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في القطاع المالي والأعمال والمهن غير المالية، ومن أبرز تلك الجهود إنجاز التقييم الوطني لمخاطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تمهيداً لتقييم فلسطين من قبل مجموعة العمل المالي للشرق الأوسط وشمال افريقيا في العام 2020.

كما أشرت إلى تعزيز شبكة الأمان المالي من خلال رفع سقف الودائع المشمولة ببرنامج ضمان الودائع من 10 آلاف دولار إلى 20 ألف دولار، والعمل على بناء الاستراتيجية الوطنية لطرق الدفع الإلكترونية والتي تشمل طرق الدفع عبر الموبايل والمقاصة الإلكترونية.

- **المشاركة في مؤتمر مكافحة تمويل الإرهاب بفرنسا**

والذي انعقد في العاصمة الفرنسية باريس، يومي 25 و26 نيسان/ أبريل الجاري، بمشاركة وزراء ومسؤولين ماليين ومصرفيين رفيعي المستوى من مختلف دول العالم، والذي شارك فيه أيضاً العديد من وزراء الخارجية، من بينهم معالي وزير الخارجية والمغتربين الفلسطيني الدكتور رياض المالكي.

وبحث المؤتمر من خلال جلسات خبراء وحلقات نقاش وطاولات مستديرة، موضوعات تتعلق بالتعاون من أجل مكافحة تمويل الإرهاب قانونيا وعمليا وتقنيا، وطرق تمويل الإرهاب والتطرف العنيف، ومكافحة الجريمة المنظمة لتجفيف تمويل الإرهاب.

وقدمت في المؤتمر مداخلة خلال جلسة نقاش ترأستها وزيرة العدل الفرنسية السيدة Nicole BELLOUBET، تناولت الجوانب القانونية لتمويل الإرهاب: التجريم واستغلال المعلومات المالية، وحاجات التعاون من خلال تبادل المعلومات المالية لتقوية المساعدة الجنائية.

وماذا عن نشاطات سلطة النقد وعلاقاتها على الصعيد المحلي؟

تربطنا بالمجتمع المحلي علاقات ممتازة، انطلاقاً من التزام سلطة النقد بمسؤولياتها المهنية والاجتماعية والوطنية، والنشاطات التي تم تنفيذها خلال الربع الثاني من هذا العام مع مختلف الجهات المحلية كثيرة ومتنوعة، ومن أبرزها:

- *** عقد الاجتماع الأول للجنة الوطنية للشمول المالي في فلسطين**

وتم هذا الاجتماع برئاسة مشتركة لمحافظ سلطة النقد ورئيس مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال الدكتور نبيل قسيس. وتم خلال الاجتماع مناقشة آخر مستجدات اعتماد الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي واعتماد الشروط المرجعية الخاصة بعمل اللجنة الوطنية، وقد تم التوافق خلال الاجتماع على ضرورة تعزيز وتشجيع الالتزام بتنفيذ متطلبات استراتيجية الشمول المالي من قبل المؤسسات الرسمية والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

كما تم خلال الاجتماع اعتماد مقترح تشكيل اللجنة الفنية للشمول المالي وشروطها المرجعية والتي تضم في عضويتها ممثلين عن الشركاء الرئيسيين وبرئاسة مشتركة بين هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد، وستكون اللجنة الفنية مسؤولة عن توفير التنسيق الكامل بين كافة الشركاء على المستوى التنفيذي لضمان تطبيق خطة عمل الاستراتيجية استناداً إلى توجيهات اللجنة الوطنية للشمول المالي، بالإضافة إلى مسؤوليتها عن عملية المتابعة والتقييم ورفع التقارير الدورية للجنة الوطنية وفق الآلية المحددة في الشروط المرجعية للجنة.

- *** إطلاق فعاليات اليوم العربي للشمول المالي**

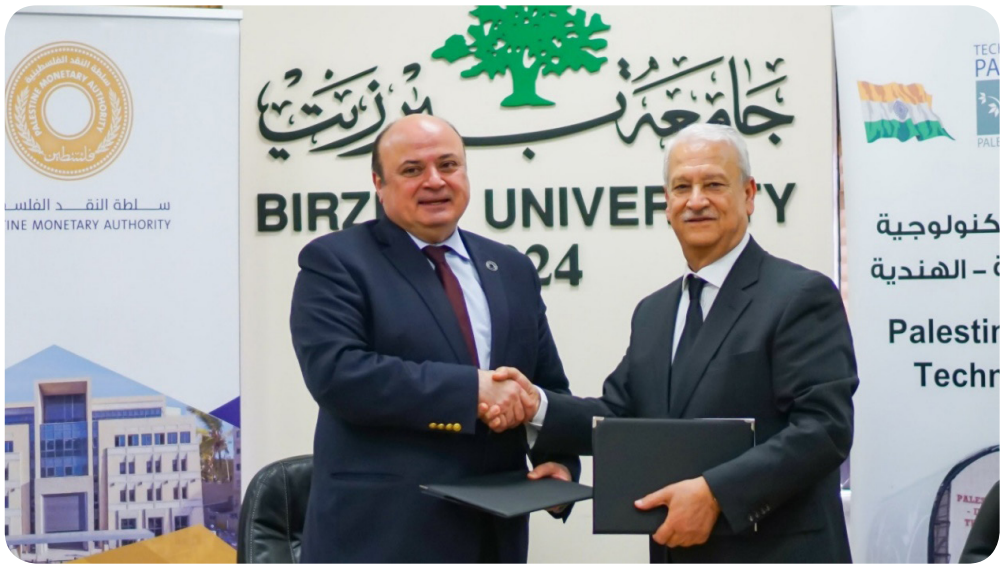
وذلك بالتزامن مع بقية الدول العربية الشقيقة تحت مظلة الامانة العامة لصندوق النقد العربي، والذي يصادف بتاريخ 04/27 من كل عام، وهو اليوم الذي أقرّه مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، بهدف تعزيز الشمول المالي لدى كافة فئات المجتمع في الدول العربية.

اليوم العربي للشمول المالي
ARAB FINANCIAL INCLUSION DAY
27 April / ٢٧ نيسان

وسلطة النقد تولي مفهوم الشمول المالي أهمية كبيرة، وكانت فلسطين من أوائل الدول العربية التي عملت على إنشاء استراتيجية وطنية للشمول المالي بالشراكة مع هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وحازت على الثناء من قبل العديد من المؤسسات المالية الدولية، حيث أقرت الاستراتيجية وتشكيلة عضوية اللجنة الوطنية للاستراتيجية مؤخراً من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني.

- *** توقيع مذكرة تفاهم بين سلطة النقد الفلسطينية والحديقة التكنولوجية الفلسطينية – تكنوبارك**

وذلك للتعاون والعمل المشترك لتنفيذ وإنشاء وتشغيل مختبر الابتكار للتكنولوجيا المالية FinTech في داخل مبنى الحديقة الأول. والحقيقة أن مشروع الحديقة التكنولوجية الفلسطينية- الهندية، مشروع فلسطيني كبير بمواصفات دولية، يسهم في بناء العقول على أسس عصرية ويرسي قواعد الإبداع والتميز.



- *** زيارة محافظة بيت لحم وتوقيع مذكرة تفاهم مع الجامعة**

حيث قمنا على رأس وفد من سلطة النقد، بزيارة محافظة بيت لحم التقينا خلالها عطوفة المحافظ اللواء جبرين البكري وطاقم المحافظة، بحضور لجنة التنسيق مع الجامعات من سلطة النقد. ثم زرنا جامعة بيت لحم، ووقعت مع نائب الرئيس الأعلى لجامعة بيت لحم الدكتور بيتر براي مذكرة تفاهم تهدف إلى التعاون المشترك بين الجانبين في خدمة القطاع الأكاديمي والطلاب من خلال القيام بنشاطات مشتركة بين الجانبين تتضمن تنظيم محاضرات توعوية وتثقيفية في المجال المصرفي والمالي في سياق جهود سلطة النقد لتعزيز الشمول المالي، وتنظيم برامج تدريبية عملية في سلطة النقد لطلاب كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، وتزويد الجامعة بمختلف الإصدارات والتقارير الصادرة عن سلطة النقد. كما قمنا واللواء البكري بزيارة تكية ستنا مريم العذراء في مدينة بيت لحم, حيث اطلعنا على آلية العمل في التكية.

- *** توقيع مذكرات تفاهم مع شركة أبو لبن للتجارة العامة، وشركة العامور للصناعة والتجارة، وشركة حرباوي الصناعية التجارية، لتزويدها بخدمة نظام الاستعلام الائتماني الموحد.**

وذلك لكي تستفيد هذه الشركات من النظام المطور من قبل سلطة النقد والذي يضم قاعدة بيانات تقوم بتوفير بعض المعلومات الائتمانية والديموغرافية ذات العلاقة عن الأشخاص المقترضين وكفلائهم أفراداً أو مؤسسات وتصنيفهم على نظام الشيكات المعادة.

وفي هذا المقام أود أن أؤكد، أن توقيع مذكرات التفاهم مع شركات القطاع الخاص تم بهدف تعزيز مكانتها وقدراتها الاستثمارية وحمايتها من التعرض لمشاكل في السيولة النقدية أو الملاءة الائتمانية، ويأتي ذلك في إطار جهود سلطة النقد الرامية لضمان سلامة واستقرار العمل المصرفي والرقابة عليه، وضمان استقراره وتعزيز النمو الاقتصادي في فلسطين. ومن خلال مذكرات التفاهم والتزاماً بمبادئ السرية المصرفية ستتمكن شركات القطاع الخاص من التعرف على الملاءة الائتمانية للعملاء الذين يتعاملون معهم بأسس البيع الآجل بموجب شيكات آجلة لتاريخ استحقاق لاحق، واتخاذ القرار الائتماني السليم الذي يحد ويجنب تلك الشركات من التعرض لمخاطر ائتمانية. كما أن تزويد النظام لشركات القطاع الخاص يجنب المواطنين من الإفراط في الاستدانة باستخدام الشيكات.

- *** عقد لقاء تشاوري حول آليات تمكين فئة الحرفيين والمهنيين من الحصول على تسهيلات عقارية وإسكانية من المصارف بهدف تملك شقق سكنية**

وذلك بالتعاون مع جمعية البنوك واتحاد المطورين العقاريين الفلسطينيين. وتم خلال الاجتماع مناقشة آليات تمكين العاملين في القطاع الخاص من الحرفيين والمهنيين والذين يشكلون ما نسبته ٤٠٪ من مجموع العاملين في فلسطين من الاستفادة من التسهيلات العقارية لتملك شقق سكنية، وما يمكن أن تقدمه المصارف من منتجات مصرفية موجهة لهذه الفئة وبشكل مخصص.

وخلص الاجتماع إلى مقترحات عدة منها إطلاق حملات توعية لفئة الحرفيين والمهنيين لتوثيق علاقاتها مع المصارف من خلال فتح الحسابات واستيفاء مدخلاتها عن طريق الحوالات البنكية والإيداعات لبناء علاقة مصرفية مع جهات التمويل، وأن تعمل المصارف على دراسة إمكانية صياغة منتجات مصرفية عقارية تتلاءم وإمكانيات واحتياجات الفئة المستهدفة.

كما تم التوافق على استكمال المشاورات مع الأطراف ذات العلاقة من مؤسسات ضمان القروض واتحاد المطورين العقاريين والمصارف للنظر في بحث السبل والوسائل الأخرى لتمكين وتعزيز قدرات هذا القطاع للوصول إلى روافد التمويل.

- *** تنظيم البرنامج التدريبي الحادي عشر لطلبة الجامعات والكليات بغزة**

والذي استمر لمدة أسبوع، بمشاركة ثلاثين طالباً وطالبة من تخصصات «العلوم المالية والمصرفية والمحاسبة والإحصاء وإدارة الأعمال»، من جامعة الأزهر والجامعة الإسلامية وجامعة غزة والكلية الجامعية للعلوم التطبيقية، وجامعة الأقصى. وتضمن البرنامج العديد من المحاور التي تتعلق بعمل سلطة النقد والقطاع المصرفي الفلسطيني.

أخيراً، نود تعقيب معاليكم على تكريمكم من قبل اتحاد المصارف العربية ومنحكم «وسام الاتحاد الذهبي للإنجاز»

هذا التكريم، هو تكريم لفلسطين وشعبها المعطاء ومؤسسات دولتها التي تمثل سلطة النقد الفلسطينية والجهاز المصرفي أحد أبرزها، حيث باتت هذه المؤسسات تضاهي مثيلاتها الدولية في المهنية والكفاءة والتطور.

وقد جاء التكريم خلال المؤتمر المصرفي العربي لعام 2018 المنعقد في العاصمة المصرية القاهرة تحت رعاية معالي محافظ البنك المركزي المصري الأستاذ طارق عامر، بحضور قيادات مصرفية عربية رفيعة المستوى، وقدم

للتكريم سعادة الشيخ محمد جراح الصباح رئيس مجلس إدارة اتحاد المصارف العربية، وسعادة الدكتور جوزيف طربيه رئيس مجلس إدارة الاتحاد الدولي للمصرفيين العرب، ومعالي محافظ البنك المركزي المصري الأستاذ طارق عامر، وسعادة الأستاذ محمد الأتربي عضو مجلس إدارة اتحاد بنوك مصر، عضو مجلس إدارة اتحاد المصارف العربية.

ومن دواعي فخرنا أن السيد الرئيس أبو مازن حفظه الله ذكر التكريم خلال خطابه التاريخي في اجتماع المجلس الوطني الموقر، على مسمع ومرأى العالم أجمع.

والحقيقة أن هذا الوسام حافز إضافي لتحقيق المزيد من الإنجازات، من أجل تعزيز متانة وسلامة القطاع المصرفي الفلسطيني، وتحول سلطة النقد إلى بنك مركزي كامل الصلاحيات.

***

الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة بين الالتزام والمسؤولية

بقلم: الزميل/ الدكتور راجح أبو مصبح

المكتب القانوني – سلطة النقد

في ظل التطور الذي يشهده العالم في جميع المجالات وصيرورة العالم بما يشبه القرية الكونية، برزت أنشطة إجرامية لم تكن موجودة من قبل، ومنها جريمة غسل الأموال التى تطورت وأصبحت أكثر تعقيداً واستخدمت أحدث التكنولوجيا لإخفاء طابع الأموال أو مصدرها أو استخدامها الحقيقي، ومن أهم ما تتميز به هذه الجريمة أنها تُرتكب بهدف إضفاء صفة المشروعية على مصادرها غير المشروعة، وبالتالي لا يوجد جريمة غسل أموال إلا إذا كانت هناك جريمة سابقة لها ويعاقب عليها القانون.

ومن المقرر أنه بدون التعاون التام بين المؤسسات المالية والسلطة المختصة بملاحقة مرتكبي جرائم غسل الأموال، فسيكون من الصعوبة كشف هذه الجريمة باعتبار أن عمليات غسل الأموال بطبيعتها سرية وتتم أغلبها عبر المؤسسات المالية، لذلك يُلزم القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م وتعديلاته بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالإبلاغ عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل الأموال، كما يُحظر بموجب القرار بقانون المذكور آنفاً على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية أو مسؤوليها أو موظفيها الإفصاح للعميل أو أي طرف ثالث عن إجراءات الإبلاغ أو الفحص التي تُتخذ بشأن العملية المالية المشبوهة، بحيث جعل المشرع من الإخلال بأحكام أي من هذين الالتزامين جريمة جنائية، مما يقتضى دراسة هذا الالتزام، وبيان مضمونه والمسؤولية المترتبة على الإخلال به وذلك على النحو التالي:

التزام المؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

يطلق شراح القانون البلاغ على الإجراء الذى يصدر عن شخص لا هو بمرتكب الجريمة ولا هو بالمجني عليه فيها ويتضمن إحاطة السلطات المختصة علماً بوقوع جريمة من الجرائم، وبالتالي فإن الالتزام بالإبلاغ هو عبارة عن صيغة تتضمن أمراً بالخروج عن الحالة السلبية تجاه موقف معين أو بعدم اتخاذ تلك الحالة، أي القيام بنشاط ايجابي معين»1«

وتسري على جريمة امتناع المؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة ما يسرى على جرائم الامتناع بصفة عامة، والتي تتخذ مظهراً سلبياً بالإحجام عن القيام بأداء واجب قانوني، حيث يسود الاتجاه نحو توسيع دائرة الجرائم المالية، لتشمل جريمة الامتناع عن الإبلاغ، وبالتالي فرض التزام بالتصرف وفقا للقاعدة القانونية التي ينص عليها القانون.

لما كان ذلك فإن المؤسسات المالية وبمجرد امتناعها عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة تُعتبر فاعلاً للجريمة ومستحقة للعقوبة المقررة لها، متى كان باستطاعتها القيام بهذا الواجب مضمون الالتزام

بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

المادة (14) من قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب نصت «-1 على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية... التى تشتبه أو كانت تستند إلى أسس معقولة للاشتباه في أن الأموال تمثل متحصلات جريمة أو كان لديها علم بواقعة أو نشاط قد يُشكل مؤشراً على جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية أن تقدم تقارير بذلك على وجه السرعة إلى الوحدة..»

يتضح من هذا النص أن الجهات التي يقع على عاتقها الألتزام بالإبلاغ هى المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية وفقا للتعريف الوارد بالمادة (1) من القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وقد جاء هذا النص اتساقاً مع التوصية (20) من توصيات مجموعة العمل المالي (FATF) التي نصت على «إذا اشتبهت مؤسسة مالية أو توفر لديها أسباب معقولة للاشتباه بأن أموالاً ناتجة عن نشاط إجرامي أو مرتبطة بتمويل الإرهاب فإنه ينبغى أن تكون مطالبة بموجب القانون بإرسال تقرير بالعملية المشبوهة لوحدة المعلومات المالية فوراً»

ولقيام الالتزام بالإبلاغ يجب أن تكون هناك عملية مالية يتم إجراؤها عبر إحدى المؤسسات المالية ويشتبه في كونها تتضمن جريمة غسل أموال متحصلة من إحدى الجرائم الأصلية المحددة بالمادة (3) من قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمعدلة وفق المادة (2) من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2016م.

وبالرجوع إلى القرار بقانون المذكور آنفاً، بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص، يمكن لنا أن نرى أن عمليات المراقبة والإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة في الجهاز المصرفي الفلسطيني تمر بالمراحل التالية:

1. تقوم وحدة المتابعة المالية»2» باستلام التقارير عن العمليات المالية التي يشتبه بأنها تحتوي غسل أموال، من الجهات الملزمة بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة الخاضعة لأحكام القرار بقانون وفى هذا الإطار نجد أن المادة (44) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف قد حظرت على أي مصرف إخفاء عمليات تحويل الأموال وهو على معرفة أنها متأتية من أنشطة غير مشروعة بغية إخفاء مصدرها الحقيقي، وبالتالي يجب على البنوك الحيطة والحذر والتحري عن مصدر الأموال إذا تمت في ظل ملابسات تُثير شُبهات حول مصدرها الحقيقي.
2. بعد استلام التقارير تقوم وحدة المتابعة المالية بدراسة وتحليل المعلومات الواردة للوصول إلى حقيقة العمليات المالية المشبوهة.
3. يمكن للوحدة طلب معلومات إضافية إذا ارتأت أنها لازمة في عملية التحليل وعلى جميع الجهات المُلزمة بالإبلاغ تزويد أو إطلاع الوحدة ودون تأخير على أي معلومات إضافية تتعلق بمهامها، وذلك خلال المدة التي تُحددها الوحدة في طلبها.

أما صلاحياتها فهي مرتبطة بتوفر أسس اشتباه في العملية حتى تتمكن من ممارسة دورها وفقاً لما حدده القانون لها وتتلخص صلاحياتها فيما يلي:

- وقف تنفيذ العملية المالية لمدة (3) أيام عمل فقط.
- إذا ثبت خلال هذه المدة أن العملية الموقوفة تتضمن غسل أموال يتم رفع التقارير إلى النائب العام، ويجوز للنائب العام بناء على طلب مدير وحدة المتابعة المالية صلاحية تمديد وقف العمليات المالية لمدة أخرى لا تزيد عن (7) أيام عمل
- يحق للنائب العام بناء على قرار صادر من المحكمة المختصة صلاحية مراقبة الحسابات المصرفية، والوصول إلى أنظمة وشبكات الحاسوب،

وإلقاء الحجز التحفظي على الأموال والوسائل المرتبطة بالجريمة.

- يحظر على أعضاء اللجنة الوطنية»3» ومدير وموظفي الوحدة إفشاء أو الإفصاح عن أي معلومات آلت إليهم بحكم عملهم في اللجنة أو الوحدة حتى بعد انتهاء عملهم وهذا الحظر يسري على الأشخاص الذين تمكنوا من الحصول على أي معلومات سواء بطريق مباشر أو غير مباشر بحكم اتصالهم مع اللجنة أو الوحدة.

ضابط الشبهة الذى يلزم بالإبلاغ

وعلى الرغم من أهمية الإبلاغ فإن المُشرع لم يُحدد العمليات التي ينبغي الإبلاغ عنها أو بيان ضابط الشبهة الذى يُلزم بالإبلاغ الأمر الذى يترتب عليه الرجوع إلى العرف وما تقضية طبيعة المعاملات المصرفية الدقة والحذر والشفافية وهو ما يطلق عليه الحس المصرفي فيما يبدو لدى موظف المصرف المختص قد يغيب عن الشخص العادي الأمر الذى يجعل ذلك الموظف يستشعر بالحالات التي تثير شبهة غسل الأموال بحكم الخبرة المصرفية»4» وبالتالي فإن الاشتباه في كون عملية ما تتضمن غسل أموال من عدمه هو عمل مصرفي بحت تطبيقاً لقاعدة إعرف عميلك ويتم وفقاً لقواعد وأصول مصرفية مستقرة وضمن الإطار الذى حدده القانون وهى مجموعة من الإشارات التي توحي لموظف البنك المختص بأن نمط العملية التي يتناولها يختلف عن الأنماط المعتادة للعمليات المماثلة مما يدعوه إلى الانتباه والتدقيق في فحص العملية لمزيد من التعرف عليها لفهم أساسها وطبيعتها والدوافع إليها والغرض منها»5»

ويلاحظ أن ضابط الشبهة إما أن يكون معياراً تقديرياً شخصياً يرجع تحديده إلى المسؤول عن تحقيق الاشتباه من واقع خبرته العملية والمصرفية، أو معياراً موضوعياً بحيث يلزم الموظف المختص ببحث العمليات المالية وفق معايير تحددها تعليمات الجهات المختصة ومنها وجوب الإخطار عند تجاوز العمليات المالية حداً معينا، وهذا ما نصت عليه تعليمات رقم (2) لسنة 2016م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمصارف التي أوجبت على المصرف تزويد وحدة المتابعة المالية بتقارير يومية عن العمليات المالية المنفذة من خلالها أو بواسطتها بما يشمل أطراف العملية وقيمتها في حال كانت تساوي أو تزيد على مبلغ (5000) دولار، باعتبار وحدة المتابعة المالية الجهة المختصة بتلقي الإخطارات التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال، إلا أن الضابط الأخير ليس جازماً لقيام حالة الشبهة وإنما يمثل مؤشراً مبدئياً لذلك.

جريمة الامتناع عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

جعل المشرع من الإخلال بواجب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة المنصوص عليها في المادتين (14،29) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م، بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب جريمة يعاقب عليها وفقا للمادة (2/43) من ذات القرار بقانون وذلك بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على (3) سنوات أو بغرامة لا تقل عن (5000) خمسة آلاف دينار أردني ولا تزيد عن (100000) مائة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين.

وتقوم هذه الجريمة باعتبارها من جرائم الامتناع (الجرائم السلبية) على مجرد امتناع المتهم عن القيام بفعل إيجابي معين يفرضه عليه القانون في ظروف معينة»6»، وهو الامتناع عن إخطار وحدة المتابعة المالية عن عملية مالية يشتبه في أنها تتضمن جريمة غسل أموال

حظر الإفصاح للعميل أو أي طرف ثالث عن التقارير المرفوعة

نصت المادة (16) من القرار بقانون على «-1يحظر على المؤسسات المالية والمهن غير المالية أو مديريها أو مسؤوليها أو موظفيها الإفصاح لعملائهم أو أي طرف ثالث بأنه جرى تقديم معلومات للوحدة أو بأنه تم رفع تقرير يتعلق بالاشتباه في جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية أو سيتم إجراؤه...»

ويهدف هذا الحظر إلى تحقيق فائدة عملية من ناحيتين الأولى هي منع المؤسسات المالية من تنبيه الشخص الذى تتعلق به العمليات المالية المشبوهة، وبالتالي تفادي تهريب تلك الأموال والتي يمكن أن تكون خاضعة لقرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أما الثانية فهي حماية الأشخاص الذين يتعاملون مع المؤسسات المالية»7«

وقد جعل المشرع من الإخلال بهذا الواجب جريمة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تقل عن (3) أشهر ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن (1000) ألف دينار أردني ولا تزيد عن (10000) عشرة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين، وذلك إعمالاً لحكم المادة (3/43) من القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م، بشأن مكافحة غسل الأموال.

ومن الجدير بالذكر أن هذا الحظر يسري أيضاً على أعضاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وكذلك مدير وموظفي وحدة المتابعة المالية، بحيث يشمل حظر الإفصاح عن أي معلومات آلت إليهم بحكم عملهم في اللجنة أو الوحدة ويمتد هذا الحظر من حيث النطاق الزمنى إلى ما بعد انتهاء عملهم.

كما يسري هذا الحظر على جميع الأشخاص الذين تمكنوا من الحصول على أي معلومات سواء بطريق مباشر أو غير مباشر بحكم اتصالهم مع اللجنة أو الوحدة، المادة (26) من القرار بقانون.

الإعفاء من المسؤولية بخصوص انتهاك السرية المصرفية أو المهنية أو التعاقدية لأغراض مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

تفادياً لخشية المؤسسات المالية من المسؤولية التي تترتب على كشف السرية المصرفية أو المهنية أو التعاقدية في حال الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة أو بسبب الخطأ في الإبلاغ عن هذه العمليات أوصت مجموعة العمل المالى (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة عمليات غسل الاموال وفقاً للتوصية (20/أ) بأن تكون المؤسسات المالية ومديروها وموظفوها والعاملون فيها متمتعين بالحماية بموجب القانون من المسؤولية الجنائية والمدنية عن انتهاك أي قيد على الإفصاح عن المعلومات يكون مفروضاً بموجب عقد أو أي نص تشريعي أو تنظيمي أو إداري، وذلك في حال قيامهم بالإبلاغ عن شكوكهم بحسن نية إلى وحدة المعلومات المالية، حتى وإن لم يعرفوا على وجه الدقة ما هي طبيعة النشاط الإجرامي الأساسي، وبغض النظر عن حدوث نشاط إجرامي فعلاً.

ونظراً لأهمية المؤسسات المالية في مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتنفيداً لهذه التوصية، وتشجيعاً للمؤسسات المالية بصفة عامة على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وتحقيقاً للتعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأموال نصت العديد من القوانين على إعفاء المؤسسات المالية من المسؤولية، وبالمثل نصت المادة (17) من القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على أنه «لا يجوز اتخاد أي إجراءات جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية بخصوص انتهاك السرية المصرفية أو المهنية أو التعاقدية ضد المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية أو مديريها أو مسؤوليها أو موظفيها الذين رفعوا وبحسن نية تقارير أو قدموا معلومات بما يتفق مع أحكام هذا القرار بقانون.

وبالتالي فإن المؤسسات المالية عند قيامها بهذا الواجب تتمتع بسبب إباحة السر المصرفي حتى ولو لم يتبين من الوقائع التي تم الإبلاغ عنها أنها تضمن جريمة غسل أموال، وفى هذا الإطار نجد أن المادتين (16، 17) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال قد أجازت الإفصاح عن السرية المصرفية في حالات الاشتباه في جريمة غسل الأموال مع الإعفاء من المسؤولية بحيث لا يجوز اتخاد أي إجراءات جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية ضد المؤسسات المالية أو مديرها أو مسؤوليها أو موظفيها الذين رفعوا وبحسن نية تقارير أو قدموا معلومات بما يتفق مع أحكام القرار بقانون.

كذلك لا يجوز رفع قضية جزائية بشأن جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية ضد المؤسسات المالية أو مديريها أو مسؤوليها أو موظفيها، فيما يتعلق بتنفيذ معاملة مشبوهة تم الإبلاغ عنها بحسن نية، وذلك إعمالاً لنص المادة (18) من القرار بقانون.

وذلك كما ذكرنا آنفاً بهدف حماية القائم بالإبلاغ بإعفائه من المسؤولية وهو ما يؤكد حكم القواعد العامة في القانون الجنائي والتي تقضى بأن أداء الواجب يعتبر سبباً عاماً للإباحة التي تتطلب في هذه الحالة توافر شرطين هما، حسن النية وأن يكون الاشتباه قائماً على أسباب معقولة.

خاتمة

استنتاجاً لما سبق نجد أن الالتزام بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة يقع على عاتق المؤسسات المالية والمهن غير المالية وفقاً للتعريف الوارد بالمادة (1) من قرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولقيام هذا الالتزام يجب أن تكون هناك عملية مالية يتم إجراؤها عبر إحدى المؤسسات المالية ويشتبه في كونها تتضمن غسل أموال متحصلة من إحدى الجرائم الأصلية المحددة قانوناً والمنصوص عليها بالمادة (3) من قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمعدلة وفق المادة (2) من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2016م.

وتشجيعاً للمؤسسات المالية على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وتحقيقاً للتعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأموال نصت المادة (17) من القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الإعفاء من المسؤولية حيث إنه لا يجوز اتخاذ أي إجراءات جنائية أو مدنية أو تأديبية أو إدارية بخصوص انتهاك السرية المصرفية أو المهنية أو التعاقدية ضد المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية أو مديريها أو مسؤوليها أو موظفيها الذين رفعوا وبحسن نية تقارير أو قدموا معلومات بما يتفق مع أحكام هذا القرار بقانون.

المراجع

د. مزهر جعفر عبد ، جريمة الامتناع ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، ص123.

أنشئت وحدة المتابعة المالية استناداً إلى القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب كوحدة مركزية وطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال تمارس عملها بصورة مستقلة ويكون مقرها سلطة النقد الفلسطينية.

أنشئت اللجنة الوطنية بموجب أحكام قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وشُكلت بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومن أهم اختصاصاتها وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

د. خالد حامد مصطفى ، جريمة غسل الأموال ، دراسة مقارنة، الناشر ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008م، ص39

د. عبد الفتاح سليمان ، مكافحة غسل الأموال، دار علاء الدين للطباعة والنشر، 2003م ، ص167.

د. محمود نجيب حسنى، جرائم الامتناع، والمسئولية الجنائية عن الامتناع، دار النهضة العربية ، 1986م

د. محمود أبو العيون، محافظ البنك المركزي المصري، سابقاً، مضبطة الجلسة السابعة والسبعين، مجلس الشعب، 19 مايو سنة 2002م ، ص16.

***

واقع فلسطين في تقرير التنمية البشرية

بقلم: الزميل د. سيف الدين عودة

رئيس قسم السياسة النقدية والأسواق المالية – دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

سبق أن تحدثنا في مقال سابق بعنوان (التنمية في فلسطين إلى أين تتجه ؟!!) نشر في مجلة المرساة في العدد الحادي عشر أيلول 2016، عن الخلاف والجدل الذي شهده مفهوم التنمية بين أوساط ليس الاقتصاديين فحسب بل في أوساط المؤسسات والهيئات الدولية أيضاً، وامتد هذا الخلاف والجدل ليس إلى الجانب النظري لمفهوم وتعريف التنمية، بل أيضاً إلى آليات تطبيق وتحقيق التنمية في الجانب العملي. كما ذكرنا أنه في سياق هذا التطور في مفهوم التنمية، ظهر مفهوم «التنمية البشرية (Human Development) الذي تبناه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «UNDP»[1] في العام 1990، والذي يرجع الفضل في تأصيله النظري والمفاهيمي للخبير الاقتصادي الباكستاني «محبوب الحق» بالإضافة إلى المساهمات الهامة للاقتصادي الهندي الأصل امارتيا سن « A. Sen. وفي هذا المقال سنركز أكثر على هذا المفهوم لأهميته في المقارنات بين الدول، والأوسع انتشاراً في الأدبيات والتقارير الدولية، كما سنتطرق إلى واقع دليل التنمية البشرية لفلسطين وترتيبه بين الدول.

لقد بدأ صدور ما يعرف بتقارير التنمية البشرية سنوياً منذ العام 1990، حيث جاء في التقرير الأول أن (الإنسان هو الثروة الحقيقية لأي أمة)، وعرف التنمية البشرية بأنها «عملية توسيع خيارات الناس»، ورغم أن خيارات البشر غير محدودة وتتنامى باطراد مع رقي البشرية، إلا أن «الخيارات» الثلاثة الأساسية في نظر تقرير التنمية البشرية الأول (1990) وعند أي مستوى من مستويات التنمية هي:

- أن يحيا الأفراد حياة طويلة وخالية من الأمراض.
- أن يحصلوا على قدر معقول من التعليم.
- أن يكون بوسعهم الحصول على الموارد التي تكفل لهم مستوى معيشياً كريماً بالإضافة إلى تمتعهم بالحريات السياسية وحقوق الإنسان واحترام الإنسان لذاته.

وبالتالي فان مفهوم «التنمية البشرية» جاء ليؤكد على أن رأس المال البشري والاستثمار فيه، يعتبر مفتاحاً التنمية، ووسيلة تحقيقها. وقد استدرك برنامج (UNDP) هذا المفهوم الذي ورد في تقرير التنمية البشرية الأول، ليؤكد على أن قضية الاهتمام بالبيئة والاستدامة جزء لا يتجزأ من مفهوم التنمية البشرية، حتى لا يساء الفهم أن هذا المصطلح «التنمية البشرية» تجاهل مسالة الاستدامة البيئية، وتأكيداً على ذلك أعلن البرنامج مصطلح «التنمية البشرية المستدامة» في تقرير التنمية البشرية الرابع الصادر عام 1994، وعرفها بأنها: «تنمية موالية للناس، وموالية للطبيعة، وموالية لفرص العمل. وهي تنمية لا تولد نمواً اقتصادياً فحسب، بل أيضاً توزع ثماره توزيعاً منصفاً، تنمية تعيد توليد البيئة بدلاً من أن تدمرها، تنمية تمكن الناس بدلاً من أن تهمشهم، تنمية توسع نطاق خياراتهم، وفرص مشاركتهم في جميع القرارات التي تؤثر في حياتهم».

وأكد «UNDP» على أن مسألة الإنصاف في التوزيع، أو مسألة تقاسم الفرص الإنمائية بين الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية، لا تعني الانشغال انشغالاً بالغاً برفاه الأجيال القادمة – التي لم تولد بعد – بينما يتم إهمال

1 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو عبارة عن شبكة تطوير عالمية تابعة للأمم المتحدة وتأسس في عام 1965 وينسق بين الجهود العالمية والوطنية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ويركز جهوده على المجالات التالية: الحكم الديمقراطي، والحد من الفقر، والرقابة من الكوارث والانتعاش، والتنمية والطاقة. ولبرنامج الأمم المتحدة مكاتب في أكثر من 166 دولة.

أو تجاهل محنة فقراء اليوم، وهذا يعني أن التنمية البشرية المستدامة تقتضي الإنصاف داخل الجيل الواحد، والإنصاف فيما بين الأجيال. وفي ضوء ما تقدم، يتضح أن التنمية البشرية المستدامة تنطوي على أربعة عناصر رئيسية هي:

الإنتاجية Productivity: وتعني مقدرة الناس على القيام بنشاطات منتجة وخلاقة، لذلك لا بد من زيادة قدرات الناس التعليمية والصحية حتى تزداد إنتاجيتهم، وتزداد دخولهم، وتزداد قدراتهم على إشباع حاجاتهم.

الإنصاف Equity: أي أن تتاح للجميع إمكانية متساوية للحصول على الفرص الإنمائية، الآن وفي المستقبل. وهذا يعني أن مسألة الإنصاف لا تقتصر على أبناء الجيل الحاضر، بل أيضاً ما بين أبناء الجيل الحاضر والأجيال القادمة.

التمكين Empowerment: أي تمكين جميع الناس من المشاركة في كل القرارات والعمليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية التي تؤثر في حياتهم.

الاستدامة Sustainability: أي ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية، والبشرية، والمحافظة على البيئة، وإعادة توليدها بدلاً من تدميرها لحماية فرص ومصالح أبناء الجيل الحاضر، والأجيال القادمة أيضاً.

وفي إطار المفهوم النظري للتنمية البشرية فقد عمل «UNDP» على محاولة قياس هذا المفهوم من خلال بعض المؤشرات عرفت باسم «مؤشرات التنمية البشرية»، أهمها وجوهرها ما يعرف باسم «دليل التنمية البشرية (human development index: HDI) ودليل التنمية البشرية وهو مؤشر مركب من ثلاث أبعاد كما سيتضح فيما بعد، ورغم أن التنمية بذاتها غير قابلة للقياس بسبب سعة وشمولية المعاني التي تتحدث عنها، والتي لا يمكن لأي مؤشر – سواء بسيطاً أم مركباً - ان يقيسها قياساً كمياً إلا أن مؤشر التنمية البشرية يعطي إشارات أو أدلة على مدى التطور الذي حدث في حياة الشعوب.

ومنذ العام 1990 يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإصدار تقرير سنوي حول هذه المؤشرات في العالم، بالإضافة إلى تقارير إقليمية للتنمية البشرية تركز على خصوصيات كل منطقة وظروفها. كما أن برنامج «UNDP» يدعم الدول في إصدار تقارير حول التنمية البشرية على المستوى الوطني يتناول القضايا الوطنية وأحوال التنمية الداخلية في الدولة نفسها، وفي هذا السياق يتولى مركز دراسات التنمية التابع لجامعة بير زيت مسؤولية إصدار تقرير دوري حول التنمية البشرية في فلسطين، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائيUNDP وبمشاركة واسعة من لجان وزارية واستشارية ومؤسسات أهلية. ويركز التقرير على الواقع التنموي الفلسطيني وتحليله بهدف مساعدة الحكومة الفلسطينية، والمؤسسات المحلية والدولية في مساعيها الهادفة إلى ترشيد عملية التنمية. كما ويساعد التقرير على إجراء مقارنة للتطور في مجال التنمية داخل المجتمع الفلسطيني نفسه، وإجراء المقارنة مع المجتمعات الأخرى، بالإضافة إلى تناوله لبعض القضايا والمشكلات التي تحتاج إلى الدراسة والمتابعة والمعالجة.

لقد شهدت محاولات «قياس» التنمية البشرية العديد من التغيرات والتعديلات المنهجية عبر الزمن فوفقاً لتقارير التنمية البشرية حتى عام 2009 كان هناك أربعة مقاييس لقياس التنمية البشرية وهي:

- دليل التنمية البشرية (Human Development Index: HDI)
- دليل التنمية البشرية المرتبط بنوع الجنس (النوع الاجتماعي). (اقترح في تقرير 1995)
- مقياس تمكين المرأة (اقترح في تقرير 1995)
- دليل الفقر البشري (1و2) (اقترح في تقرير 1997 وتم تقسيمه إلى قسمين في عام 1998)

إلا انه ومنذ تقرير عام 2010 تم إضافة تعديلات جوهرية وأصبحت أدلة التنمية البشرية التي تحسب تشتمل على الأدلة التالية:

- دليل التنمية البشرية
- دليل التنمية البشرية معدلاً بعامل اللامساواة.
- دليل الفوارق بين الجنسين.
- دليل الفقر متعدد الأبعاد.

ولم تختلف هذه الأدلة في التقارير اللاحقة وصولاً إلى أحدث تقرير في سلسلة تقارير التنمية البشرية وهو تقرير عام 2016 بعنوان (التنمية البشرية للجميع). وبعيداً عن التفاصيل الفنية المتخصصة في حساب هذه الأدلة سنركز في هذا المقال على أهم دليل يحظى باهتمام عالمي في المقارنة بين الدول وهو دليل التنمية البشرية، والذي يعتبر مقياساً مختصراً للتنمية البشرية2 يقيس متوسط الإنجازات المحققة في بلد ما في ثلاثة أبعاد أساسية، وهو كما ذكرنا مؤشر مركب من هذه الأبعاد الثلاثة، والتي يقاس كل بعد منها بمؤشرات فرعية كما يلي:

الحياة المديدة والصحية: ويقاس بتوقع العمر عند الولادة. وهي تعتمد على عوامل أخرى مثل التغذية والصحة الجيدة والماء النقي والهواء غير الملوث وحجم الإنفاق الحكومي. وتقاس بمؤشر واحد وهو متوسط العمر المتوقع عند الولادة: ويعرف العمر المتوقع عند الولادة بأنه عدد السنوات التي يتوقع أن يعيشها مولود جديد إذا بقيت أنماط معدلات الوفاة المسجلة حسب الفئات العمرية حين ولادته على حالها طيلة فترة حياته.

اكتساب المعرفة: ويحسب دليل المعرفة من خلال مؤشرين وهما:

متوسط سنوات الدراسة: وهو متوسط عدد سنوات التعليم التي حصل عليها الأشخاص الذين هم في سن 25 سنة فما فوق استناداً إلى مستوى التحصيل العلمي للسكان محسوبا بسنوات الدراسة التي يفترض أن يمضيها الطالب في كل مرحلة من مراحل التعليم.

متوسط سنوات الدراسة المتوقع: وهو عدد سنوات الدراسة التي يتوقع أن يتلقاها طفل في سن الدخول إلى المدرسة مع افتراض بقاء أنماط معدلات الالتحاق حسب الفئات العمرية كما هي طيلة حياة الطفل.

المستوى المعيشي اللائق : ويتم قياسه من خلال مؤشر واحد وهو: نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بالدولار ومحسوبا من خلال أخذ تعادل القوة الشرائية في الاعتبار . يُعدّل متوسط الدخل بتحويله إلى دولارات وفقاً لسعر الصرف المحدد على أساس مبدأ تعادل القوة الشرائية Purchasing Power Parity حتى يكون قابلاً للمقارنات الدولية. ويعرف سعر الصرف المحدد وفقاً لمبدأ تعادل القوة الشرائية: بأنه عدد وحدات العملة المحلية اللازمة لشراء سلة معينة من السلع والخدمات قيمتها دولار واحد في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويتطلب حساب دليل التنمية البشرية الرئيسي إعداد دليل لكل بعد (Dimension) من الأبعاد الثلاثة للتنمية البشرية، وهذه الأدلة هي: دليل العمر المتوقع (Expectancy Index)، ودليل التعليم (Education Index)، ودليل الدخل القومي الإجمالي (GNI Index). ولحساب هذه الأدلة يتم تحديد أدنى قيمة وأقصى قيمة على مستوى العالم بالنسبة لكل مؤشر من المؤشرات الأساسية التي تحسب من خلالها الأدلة الثلاثة السابقة المكونة لدليل التنمية البشرية، أي معايير مرجعية للقياس من أجل تحويل المؤشرات إلى دليل تتراوح قيمته ما بين صفر وواحد. ثم ايجاد المتوسط الهندسي للأبعاد الثلاثة.

وتتراوح قيمة دليل التنمية البشرية بين الصفر والواحد الصحيح، حيث أنه كلما ارتفعت قيمة الدليل واقتربت من واحد فإن ذلك يشير إلى تنمية بشرية أفضل. ويستخدم دليل (HDI) في ترتيب الدول من حيث مستوى

٢ مع ضرورة التأكيد على أن التنمية غير قابلة للقياس بالمعنى الدقيق، وبالتالي عندما نقول أنه مقياس للتنمية فهو تعبير مجازي، وهو مؤشر على التنمية وليس قياساً كمياً دقيقاً لها.

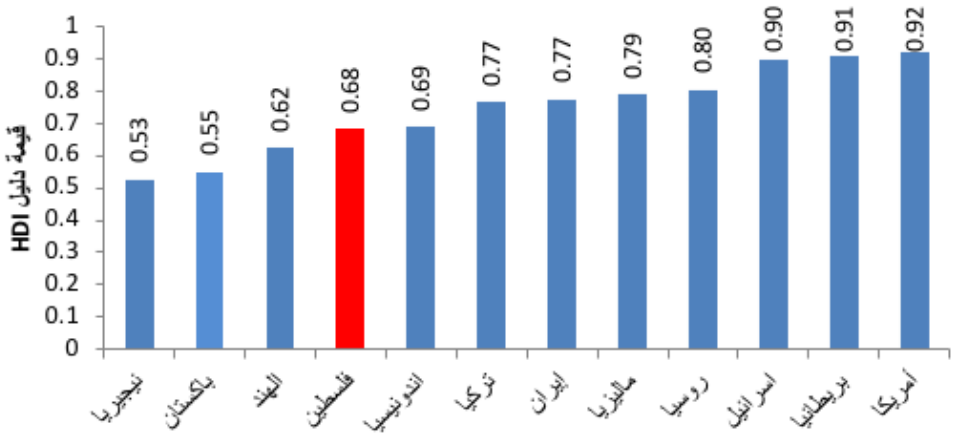
التنمية البشرية، ووفقاً لهذا الدليل تصنف دول العالم في أربع مجموعات كما يلي:

- 2- بلدان ذات تنمية بشرية مرتفعة جداً (قيمة الدليل أكبر من 0.80).
- 2- بلدان ذات تنمية بشرية مرتفعة (قيمة الدليل ما بين 0.70 -و0.799.
- 3- بلدان ذات تنمية بشرية متوسطة (قيمة الدلية ما بين 0.55 – 0.699).
- 4- بلدان ذات تنمية بشرية منخفضة (قيمة الدليل أقل من 0.55).

دليل التنمية البشرية في فلسطين:

جاء ترتيب فلسطين في دليل التنمية البشرية في تقرير عام 2016 (وهو أحدث تقرير حتى الآن) في المرتبة 114 على مستوى العالم من أصل 188 دولة، وقد بلغت قيمة الدليل (0.684) وهو يقع ضمن الفئة الثالثة (تنمية بشرية متوسطة).

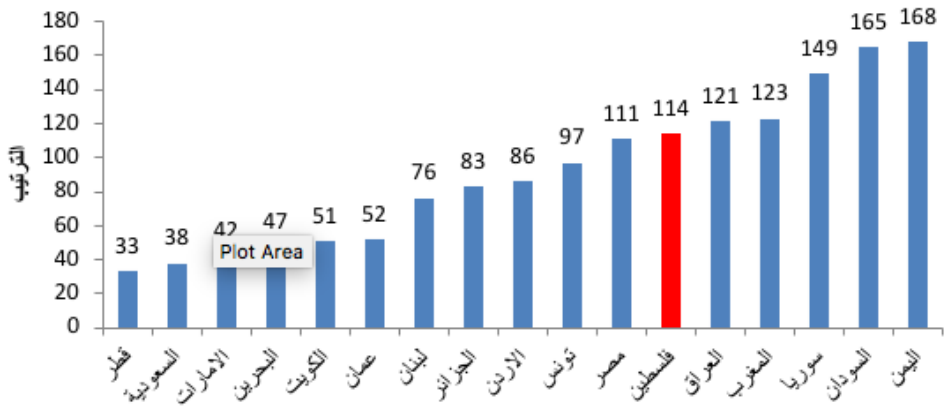
قيمة دليل (HDI) لفلسطين مقارنةً مع بعض الدول



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «UNDP»، تقرير التنمية البشرية 2016: التنمية البشرية للجميع.

وبمقارنةً قيمة الدليل لفلسطين مع بعض الدول نجد على سبيل المثال أن واقع التنمية البشرية في فلسطين كان أفضلاً حالاً من بعض الدول مثل الهند وباكستان ونيجيريا. بينما بلغت قيمة الدليل لإسرائيل 0.9 (تنمية بشرية مرتفعة جدا)، وفي تركيا 0.77، وفي ماليزيا 0.79 وكلاهما يصنف ضمن فئة (تنمية بشرية مرتفعة).

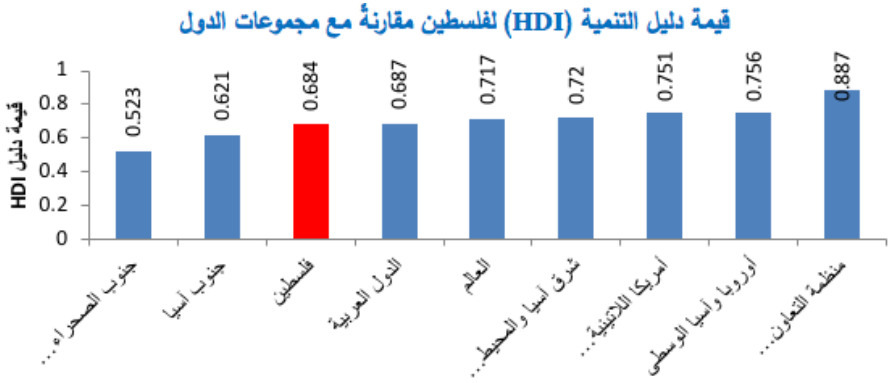
ترتيب الدول العربية حسب دليل التنمية البشرية



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «UNDP»، تقرير التنمية البشرية 2016: التنمية البشرية للجميع.

في المقابل عند مقارنة قيمة الدليل لفلسطين مع الدول العربية نجده أفضل حالاً من العديد من الدول العربية مثل (سوريا، والعراق، والمغرب، واليمن، والسودان)، بينما كانت أقل ترتيباً من دول عربية أخرى مثل (مصر، والأردن، والجزائر، وتونس، ولبنان، وعمان، والكويت، والبحرين، والامارات، والسعودية، وقطر).

قيمة دليل التنمية (HDI) لفلسطين مقارنةً مع مجموعات الدول

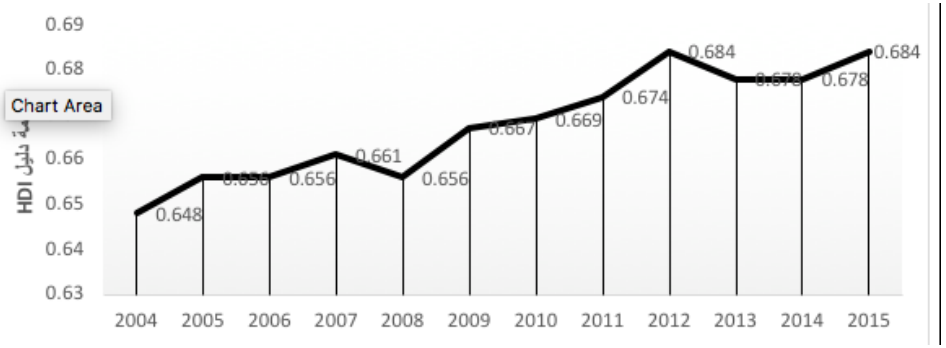


المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «UNDP"، تقرير التنمية البشرية 2016: التنمية البشرية للجميع.

وعلى صعيد مقارنة دليل (HDI) لفلسطين مع مجموعات الدول نجد أن واقع التنمية البشرية في فلسطين أفضلاً حالاً بشكلٍ عام من منطقة جنوب آسيا، وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى. بينما هو أسوأ حالاً من الدول العربية بشكل عام (0.687 تنمية بشرية متوسطة)، وأسوأ من المستوى العالمي والبالغ (0.717 تنمية بشرية مرتفعة).

وبالنظر إلى اتجاه التطور في دليل التنمية البشرية لفلسطين عبر الزمن نلاحظ، أنه بشكلٍ عام نحو التحسن التدريجي، حيث ارتفعت قيمة الدليل من 0.648 في العام 2004، لتصل الى 0.684 في العام 2015، مع الأخذ بعين الاعتبار تراجع نسبي في بعض السنوات خاصةً في عامي 2013-2014، مقارنةً بالعام 2012 حيث كانت قيمة الدليل 0.684.

قيمة دليل (HDI) لفلسطين عبر الزمن (2004-2015)



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «UNDP"، WWW.hdr.undp.org

وبالرغم من أن الاتجاه العام عبر الزمن نحو التحسن إلا أن الواقع التنموي في فلسطين من الواضح أنه ليس كما ينبغي أن يكون، وأن هناك مجالاً واسعاً وطريقاً طويلاً أمام الارتقاء بهذا الواقع، وأن متخذي القرار والقيادة الفلسطينية يقع عليها العبء الأكبر في تغييره نحو الأفضل وتحسين مستوى المعيشة والتنمية. أما فيما يتعلق بالمؤشرات الأخرى للتنمية البشرية فلا يتسع المقام في هذا المقال لاستعراضها وسنفرد لها لاحقاً مقالات أخرى تركز عليها إن أمكن.

***

إصدارات سلطة النقد الفلسطينية خلال الربع الثاني من عام 2018

استمراراً لجهدها المتواصل والنوعي في مجال الأبحاث والدراسات، أصدرت سلطة النقد الفلسطينية خلال الربع الثاني من عام 2018، التقارير والدراسات الآتية:

سلطة النقد الفلسطينية تصدر تقرير التنبؤات الاقتصادية الربعية، الربع الثاني 2018	للاطلاع على التقرير كاملاً يرجى الضغط **هنا**
سلطة النقد الفلسطينية تصدر تقرير التضخم - العدد السادس والعشرون - الربع الأول 2018	للاطلاع على التقرير كاملاً يرجى الضغط **هنا**
سلطة النقد الفلسطينية تصدر نشرة الأسواق العالمية، الربع الأول 2018	للاطلاع على التقرير كاملاً يرجى الضغط **هنا**
سلطة النقد الفلسطينية تصدر تقرير تطورات مالية الحكومة والدين العام، الربع الأول 2018	للاطلاع على التقرير كاملاً يرجى الضغط **هنا**
سلطة النقد الفلسطينية تصدر تقرير استدامة الحساب الجاري - الربع الرابع 2017	للاطلاع على التقرير كاملاً يرجى الضغط **هنا**
سلطة النقد الفلسطينية تصدر تقرير التطورات الاقتصادية، الربع الرابع 2017	للاطلاع على التقرير كاملاً يرجى الضغط **هنا**
إعلان نتائج مؤشر سلطة النقد الفلسطينية الموسّع لدورة الأعمال– حزيران 2018	لمزيد من الاطلاع اضغط **هنا**

***