

المقومات الاقتصادية لإصدار النقد الفلسطيني

ورقة مقدمة إلى

اجتماع خبراء لمناقشة ملامح النظام النقدي الفلسطيني

المنعقد في القاهرة

13 - 14 نوفمبر 1999

إعداد

د. محمد نصر

جامعة بيرزيت - فلسطين

أكتوبر 1999

المقومات الاقتصادية لإصدار النقد الفلسطيني

مقدمة

عانى الاقتصاد الفلسطيني خلال العقود الثلاثة الماضية، ولا يزال يعاني حتى الآن، نتيجة الآثار التراكمية للاحتلال الإسرائيلي. وقد تمثل ذلك في تدهور البنية التحتية وضعف المؤسسات الرئيسية والتشوهات العديدة والحادة في هيكل الاقتصاد، مما انعكس على ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض الأنشطة الاستثمارية الخاصة وضعف القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني بصفة عامة. وقد أدى ذلك إلى زعزعة الاستقرار وضعف النمو الاقتصادي خلال السنوات الماضية.

وقد أولت السلطة الوطنية الفلسطينية، منذ عودتها إلى أرض الوطن، اهتماما خاصا بعملية بناء المؤسسات باعتبارها عنصرا رئيسيا في عملية التنمية والإعمار، وحققت إنجازات ملحوظة في هذا المجال وخصوصا في مجال بناء المؤسسات النقدية والمصرفية. ولكن هذه العملية لم تستكمل بعد، ولا يزال جزءا كبيرا من تلك المؤسسات في مرحلة التطوير والبناء. ويتمثل ذلك بوضوح في مجال النقد حيث تم إنشاء سلطة النقد الفلسطينية عام 1994، وتم إصدار قانون سلطة النقد عام 1997، كما تم إصدار مجموعة من القرارات الخاصة بتنظيم مهنة الصرافة وعمل البنوك. وقد تمكنت سلطة النقد الفلسطينية خلال السنوات الماضية من تحقيق العديد من الإنجازات في مجال إدارة الأموال واستكمال شبكة البنوك المراسلة وتطوير النظام المحاسبي الآلي والمشاركة في الندوات واللقاءات والمؤتمرات التي تبحث في الشؤون المصرفية والمالية وغيرها، في الوقت الذي تسعى فيه للقيام بوظيفة الوكيل المالي للسلطة الوطنية والمؤسسات العامة الفلسطينية داخل فلسطين وخارجها، وتواصل جهودها من أجل إصدار عملة فلسطينية

مستقلة من خلال "إعداد الدراسات المتعمقة حول مقومات إصدار نقد فلسطيني تتوفر له أسباب النجاح"¹.

وقد احتل موضوع النقد الفلسطيني صدارة في اهتمام متخذي القرار منذ بداية العملية السلمية. فقد نص اتفاق باريس على أن "يواصل الجانبان النقاش، من خلال اللجنة الاقتصادية المشتركة، حول إمكانية إصدار عملة فلسطينية يتفق عليها ثنائياً، أو ترتيبات عملة بديلة مؤقتة للسلطة الفلسطينية". وخلال الفترة الانتقالية، نص الاتفاق على أن الشيك الإسرائيلي الجديد سيكون "واحداً من العملات المتداولة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وسيستخدم هناك قانونياً كوسيلة للدفع لكل الأغراض بما فيها المعاملات الرسمية. وستكون أية عملة متداولة، بما فيها الشيك الإسرائيلي الجديد، مقبولة للسلطة الوطنية الفلسطينية ولكل مؤسساتها والسلطات المحلية والبنوك لدى عرضها كوسيلة للدفع لأي معاملة"². ومن الناحية العملية، فقد كان الشيك الإسرائيلي والدينار الأردني هما العملتان الرئيسيتان للتداول في السوق الفلسطينية.

ومع انتهاء المرحلة الانتقالية وبدء مفاوضات الوضع النهائي، أصبح الحديث عن إصدار عملة فلسطينية مستقلة أمراً أكثر إلحاحاً من أي وقت آخر. ويرى بعض الاقتصاديين والسياسيين أن الظروف قد أصبحت ملائمة لذلك، بينما يرى البعض الآخر أن الوقت لا يزال مبكراً وأن الظروف ليست ملائمة بعد. وتهدف هذه الورقة إلى مناقشة تلك الظروف وتحليل المتطلبات والمقومات الاقتصادية اللازمة لإصدار النقد الفلسطيني في المرحلة القادمة، وكذلك مناقشة الإطار المؤسسي الذي يمكن أن يوفر فرص النجاح لهذا النقد في ظل الظروف التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني والتحديات التي يواجهها.

أهمية إصدار عملة فلسطينية

هناك إجماع على أهمية إصدار عملة فلسطينية في وقت مبكر. فبالإضافة إلى ما يمثله ذلك من رمز للسيادة والاستقلال الوطني، فإنه يحقق عدداً من المكاسب الاقتصادية الهامة وفي مقدمتها تحرير الاقتصاد الفلسطيني من التبعية، وتمكين السلطة الوطنية من إدارة سياسة نقدية فعالة تعمل على مكافحة التضخم وتخفيض معدلات البطالة وتشجيع فرص الاستثمار في فلسطين.

¹ سلطة النقد الفلسطينية، 1997، ص 97

² بروتوكول العلاقات الاقتصادية، 1994، المادة 10، الفقرتين أ، ب

فلا شك أن عدم قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على إصدار نقد وطني مستقل خلال السنوات الماضية قد حرمها من إمكانية التحكم في عرض النقود كأداة من أدوات السياسة النقدية التي يمكن من خلالها تحقيق أهداف المجتمع الفلسطيني ومعالجة مشاكله الاقتصادية. كما أن تداول عملتين (الدينار والشيكل) في نفس الوقت أدى إلى زيادة التكاليف الناجمة عن تقلب أسعار هاتين العملتين مما أثر سلباً في مناخ الاستثمار الحقيقي وشجع بدلاً من ذلك على المضاربات النقدية غير المنتجة. وبالتالي فإن إصدار عملة فلسطينية مستقلة يتم التعامل بها كعملة رسمية وحيدة سوف يؤدي إلى خفض تكلفة الأعمال والمساهمة في تطوير النظام المالي والحرية في تكيف سعر الصرف، مما سينعكس إيجاباً على زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق الاستقرار النقدي وعلاج الخلل في ميزان المدفوعات، وهو ما سيؤدي بدوره إلى زيادة درجة الثقة في الاقتصاد الوطني³.

وأخيراً فإن إصدار عملة فلسطينية سوف يتيح للسلطة الوطنية إمكانية تحقيق ما يسمى إيرادات سك العملة أو ريع الإصدار seignorage، وهو الريع الذي يمكن الحصول عليه من خلال قيام الحكومة بإصدار عملة جديدة⁴. وتساوي قيمة هذا الريع الفارق بين قيمة العملة وتكلفة إصدارها. ونظراً لأن بروتوكول باريس لا يسمح للسلطة الوطنية بإصدار عملة فلسطينية مستقلة، فقد حرمها ذلك من عائدات سك العملة المتداولة في السوق الفلسطيني أو من الحصول على حصة معينة من ذلك الريع بسبب عدم وجود أي نص في البروتوكول يشير إلى تقاسم تلك العائدات مع إسرائيل. ويقدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية والبنك الدولي خسارة الاقتصاد الفلسطيني نتيجة لعدم تقاسم تلك العائدات بحوالي 2% - 5% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي سنوياً⁵، ولكن الخسائر الإجمالية الناجمة عن استعمال الشيكال في الأراضي الفلسطينية أكبر من ذلك بكثير. ويقدر الفلسطينيون تلك الخسائر بحوالي 500 - 600 مليون دولار سنوياً، بينما يقدرها الجانب الإسرائيلي بحوالي 400 مليون دولار سنوياً. وتشمل تلك التقديرات الخسائر المباشرة على الاقتصاد الفلسطيني من جراء الاعتماد على العملة الإسرائيلية، أما الخسائر غير المباشرة فهي أكبر بكثير⁶.

كذلك فقد خسر الفلسطينيون كثيراً من جراء الصدمات النقدية التي أصابتهم نتيجة لتقلبات أسعار العملات المتداولة في السوق الفلسطيني، وخصوصاً التآكل في قيمة العملة الإسرائيلية خلال

³ سلطة النقد الفلسطينية، 1998، ص 4

⁴ World Bank, 1993: p.62

⁵ ماس والبنك الدولي، 1997، ص 33

⁶ قديح، 1999، ص 10

عقد السبعينات والنصف الأول من الثمانينات، والانخفاض في قيمة الدينار الأردني علم 1988. ومقابل تلك الخسائر للاقتصاد الفلسطيني حققت الاقتصادات الأخرى زيادة في الدخل باعتبار التضخم المالي الناجم عن تخفيض قيمة العملة يمثل ضريبة على الأرصة الاسمية لصالح الدول صاحبة العملة.

وهكذا فإن إصدار عملة فلسطينية مستقلة قد يحقق للاقتصاد الفلسطيني ريعاً يقدّر بملايين الدولارات. وتتوقف قيمة هذا الربح على كمية النقد المصدر، وعلى حجم الأرصة التي تحتفظ بها السلطات النقدية من العملات الأجنبية لتغطية النقد المصدر، وسعر الفائدة التي يمكن الحصول عليها على تلك الاحتياطات، ومعدل التضخم المالي، ومعدل النمو الاقتصادي. ففي حالة غياب أرصة من العملات الأجنبية لدعم العملة المحلية، يمكن الحصول على إيرادات لمرة واحدة (عند إصدار العملة للمرة الأولى) تعادل كمية النقود التي تصدرها سلطة النقد (مخصوماً منها تكلفة إصدار تلك النقود). ولكن وجود احتياطي من العملات الأجنبية يمكن أن يخفض ريع الإصدار بما يساوي قيمة الاحتياطات، ناقصاً الفائدة التي يتم الحصول عليها على تلك الاحتياطات. ونظراً للحجم المتوقع من تلك الاحتياطات، فإن تقديرات البنك الدولي تشير إلى أن من غير المحتمل أن تكون الإيرادات التي يتم الحصول عليها نتيجة لإصدار عملة فلسطينية مستقلة كبيرة، وقد لا تتعدى 1,2% من الناتج المحلي الإجمالي⁷. ولكن ريع الإصدار قد يصبح مصدراً أكثر أهمية مع مرور الزمن نتيجة لنمو الاقتصاد، وبالتالي نمو الطلب على النقود (حتى بدون تضخم). وبالتالي يمكن للإصدار، حتى في ظروف نقدية مستقرة، أن يحقق تدفقاً نقدياً ثابتاً لسلطة النقد أو للبنك المركزي. إضافة إلى ذلك، فإن الاحتياطي عادة لا يحصل على فائدة وبالتالي فإن الفائدة التي لا يتم دفعها على الاحتياطي تعتبر مصدراً حقيقياً لدخل البنك المركزي أو السلطة النقدية. كما يمكن اعتبار تضخم الأسعار مصدراً حقيقياً آخر للدخل، مثله مثل الضرائب التي تفرضها الدولة. ويقدر البنك الدولي قيمة هذه الدخول الناجمة عن ريع الإصدار بحوالي 2% من دخل القطاع العام في الدول النامية⁸.

ويلخص البنك الدولي الفوائد التي يمكن أن يجنيها الاقتصاد الفلسطيني من وجود عملة محلية منفصلة في عدة مجالات أهمها⁹:

1. استقطاب رؤوس الأموال من خلال الاقتراض الداخلي والخارجي ومن خلال ريع الإصدار (والذي سيكون محدوداً في البداية)

⁷ World Bank, 1993:p.62

⁸ المصدر السابق

⁹ المصدر السابق، ص 67

2. إدارة التدفقات الرأسمالية
3. التعامل مع الهزات والتقلبات (بدلاً من الاعتماد على السياسة المالية فقط)
4. تشجيع التجارة من خلال تخفيض قيمة العملة وزيادة القدرة التنافسية للاقتصاد
5. تنظيم ومراقبة النظام المالي من خلال تحسين دور "المقرض كملأذ أخير" (Lender of Last Resort) بدلاً من التنازل عن دور الرقابة على النظام المصرفي إلى السلطات الإسرائيلية والأردنية.

آمال ومخاوف

بالرغم من المكاسب الكبيرة التي يمكن للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تحصل عليها من إصدار عملة مستقلة، إلا أن هناك عدداً من المحاذير والمخاوف من أن تنقلب هذه الآلية الهامة لتطويق الاقتصاد واستقراره إلى أداة خطيرة لعرقلته وإضعافه، مما حدا ببعض الاقتصاديين إلى إظهار شكوك عديدة حول ملاءمة الظروف لمثل هذه الخطوة وتساؤلات جدية حول مدى توفر المقومات الأساسية لإصدار عملة فلسطينية مستقلة في الفترة الحالية. ولعل من المفارقات الطريفة أن هذه المخاوف ليست جديدة بالنسبة للعملة الفلسطينية، فعندما قامت سلطات الانتداب البريطاني عام 1924 بتشكيل لجنة لدراسة إمكان إصدار عملة فلسطينية، قامت الفعاليات الاقتصادية في ذلك الوقت برفض المشروع واعتباره "ضربة قاضية على اقتصاديات البلاد". وكان من بين المخاوف التي تم التعبير عنها في ذلك الوقت "فتح الباب أمام المصارف للتلاعب بأموال البلاد تلاعباً يجرها إلى الخسارة والإفلاس المستعجل" و "عدم استقرار النقد على سعر ثابت لأن الحكومة تستطيع أن تصدر من الأوراق ما تشاء بلا قيود ولا مراقبة، فتعرض ثروة البلاد لتلاعب الصيارفة والمضاربين من الأجانب"¹⁰.

وقد عززت تجارب العديد من الدول تلك المخاوف. فعلى سبيل المثال، بلغ معدل التضخم في بلغاريا حوالي 2000 في المائة في مارس 1997 نتيجة لتدخل البنك المركزي المستمر لتمويل عجز الموازنة وفقدان الثقة في العملة البلغارية مما أدى إلى انخفاض الطلب عليها. وفي محاولة من الحكومة لوقف التآكل في قيمة تلك العملة، استنفذ البنك المركزي احتياطييه من العملات الأجنبية بحيث تبقى لديه من الاحتياطي ما لا يكاد يغطي شهرين من حاجة البلاد من

¹⁰ قديح 1999، ص 4

المستوردات¹¹. وفي ألمانيا أدت الزيادة المفرطة في كمية النقود عام 1923 إلى تدهور قيمة العملة الألمانية بحيث أصبح كل مليون مليون مارك تقريبا تستبدل بمارك ألماني ذهب واحد¹². وفي البرازيل وصل معدل التضخم إلى أكثر من 1000 في المائة عام 1988 وأكثر من 1500 في المائة عام 1989، وفي يوغسلافيا تجاوز معدل التضخم 300 في المائة، وغيرها كثير¹³.

ويتمثل الخطر الأكبر في الإغراء الذي لا تستطيع الكثير من الدول (وخصوصا الدول النامية) مقاومته لطبع المزيد من أوراق النقد لمواجهة نفقاتها المتزايدة، وما تأمل تلك الدول في تحقيقه من إيرادات نتيجة لبيع الإصدار والتضخم، وهو ما يفقد العملة مصداقيتها وقيمتها. وكما هو معروف، فإن قيمة أي عملة تتحدد بمقدار الثقة التي يضعها فيها المتعاملون بها. ولكن هذه الثقة ليست قائمة على عواطف وانفعالات وأحاسيس وطنية، وإنما على توقعات محسوبة حول الربح والخسارة. فإذا كانت هناك توقعات بأن العملة سوف تفقد جزءا كبيرا من قيمتها في وقت قريب، فإن ذلك سيؤدي إلى فقدان الثقة بها وسيجعلها أشبه بالبطاطا الساخنة التي ما أن تتلقفها يد حتى تقذف بها إلى يد أخرى خشية أن تلسعها. وبعبارة أخرى، فإن الدعامة الحقيقية للعملة هي المصداقية التي تحظى بها تلك العملة والقائمة على ثقة المتعاملين بها بأنها ستكون مقبولة لدى الآخرين كوسيلة للتبادل، في الوقت الحاضر وفي المستقبل. ولكي تكون هناك ثقة بالعملة يجب أن تكون قيمتها مستقرة. وتتحدد قيمة العملة بقوتها الشرائية، أي بما يمكن للمستهلك أن يشتريه من بضائع وخدمات بوحدة معينة من تلك العملة. ومن الواضح أن ذلك يرتبط، عكسيا، بمستوى الأسعار في البلد. فإذا كان هناك ارتفاع كبير في الأسعار (تضخم) فإن قيمة العملة تتناقص، والعكس في حالة انخفاض الأسعار. وعندما تفقد الدولة السيطرة على الأسعار، كما في حالة التضخم الهائل hyperinflation، فإن العملة تصبح لا قيمة لها، ويفقد الأشخاص ثقتهم فيها ويسعون للتخلص منها في أقرب وقت ممكن قبل أن تفقد المزيد من قيمتها. وإذا استمر الوضع كذلك فإن العملة ستتوقف عن أداء مهمتها كوسيلة للتبادل، ومن ثم يلجأ المواطنون إلى العملات الأجنبية الأخرى أو السلع أو حتى المقايضة. وهناك أمثلة عديدة في التاريخ الاقتصادي المعاصر لتلك الحالات وخصوصا في ألمانيا وبلغاريا وروسيا ولبنان والعراق وبعض دول أمريكا اللاتينية وبعض دول أوروبا الوسطى والشرقية والدول المستقلة حديثا.

¹¹ Gulde, 1999, p.36

¹² Morgan, 1965, p.29

¹³ Sloman, 1991, p.830

وبالرغم من عدم الاتفاق على الآلية التي تربط بين كمية النقود ومستوى الأسعار، فإن جميع النظريات الاقتصادية والمشاهدات العملية تقر بأن زيادة عرض النقد يؤدي بشكل مباشر أو غير مباشر إلى ارتفاع الأسعار، وبالتالي إلى انخفاض قيمة العملة. وبالمقابل، فإن انخفاض عرض النقد عن حد معين يؤدي إلى انكماش في النشاط الاقتصادي وبالتالي زيادة في البطالة. ولن أتدخل هنا في الجدل القائم حول العلاقة السببية بين التغيرات في كمية النقود من جهة والتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي ومستويات الأسعار من جهة أخرى، وأيها تؤثر في الأخرى، ولكنني أود الإشارة إلى أن هناك أدلة كثيرة تدعم الفرضية القائلة بوجود علاقة واضحة وأكيدة بين كمية النقود ودورة الأعمال Business Cycle، فعادة يزداد نمو النقود قبل أو خلال فترات التضخم وينخفض خلال فترات الانكماش. ومن هنا فإن تحديد كمية النقود التي يجب إصدارها أو السماح بتداولها تشكل عنصرا هاما في استقرار الاقتصاد، ويجب بالتالي أن يتم تحديدها حسب متطلبات الاقتصاد بما يكفل المحافظة على قيمتها من جهة وضمان النمو الاقتصادي في البلد من جهة أخرى¹⁴.

وبالنسبة للعملة الفلسطينية فإن الأمر أكثر خطورة من الدول التي لها سجل طويل في مجال السياسات النقدية، لأن فقدان الثقة بالعملة الفلسطينية لا يعني فقط فقدان قيمتها والتحول إلى عملات أخرى، وإنما يعني أيضا أن من الصعب استعادة الثقة بها ثانية فيما بعد، وقد يتطلب ذلك سنوات طويلة وتضحيات كبيرة.

مقومات إصدار عملة فلسطينية

يقودنا النقاش السابق حول الآمال والمخاوف إلى السؤال الرئيسي التالي: كيف يمكن تعظيم الفوائد التي يمكن الحصول عليها من إصدار عملة فلسطينية مستقلة مع تقليل المخاطر والمخاوف والتكاليف المرتبطة بهذه العملية؟ وتتطلب الإجابة على هذا السؤال تحديد المتطلبات والمقومات الأساسية اللازمة لإصدار عملة فلسطينية بما يضمن تحقيق الفوائد المرجوة منها، وفي نفس الوقت، تخفيف الخسائر والمخاطر والتكاليف التي قد ترتبط مع إصدار هذه العملة الجديدة.

¹⁴ أنظر البنك الدولي (1996) لمعلومات مفصلة حول العلاقة بين متوسط معدلات التضخم ومعدلات النمو في عرض النقود في دول أوروبا الوسطى والشرقية والدول المستقلة حديثا، الصفحات 44-48.

ويشمل ذلك مجموعة من المقومات والمتطلبات التي يمكن حصر أهمها في العناصر التالية:

أولاً، وجود اقتصاد قوي قادر على التغلب على الصدمات ومواجهة الهزات والتقلبات الاقتصادية التي يمكن أن يتعرض لها. ويتطلب ذلك استكمال عملية البناء والإعمار، والسيطرة على الحدود والمعايير، وتعزيز القاعدة الإنتاجية، وحرية اتخاذ القرارات الاقتصادية المختلفة وخصوصاً المتعلقة بالتجارة الخارجية، ومن ثم زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني. ومن الواضح أن وجود اقتصاد قوي ذي قدرة تنافسية جيدة سيؤدي إلى زيادة الصادرات الفلسطينية، ومن ثم إلى زيادة الطلب على النقد الوطني مقارنة بالطلب على العملات الأجنبية اللازمة لتمويل الواردات الفلسطينية من السلع والخدمات من الدول المختلفة، وهو ما من شأنه أن يحقق فائضاً في الميزان التجاري وميزان المدفوعات (أو على الأقل تخفيض العجز فيهما في المدى القريب والمتوسط). وليس من المتوقع أن يتم ذلك خلال فترة قصيرة، لأن عملية البناء الاقتصادي تستغرق عادة وقتاً طويلاً، ولكن المهم هو أن تستمر عملية البناء بخطوات متسارعة في الوقت الذي يتم فيه اتخاذ خطوات أخرى لحماية العملة الوطنية والمحافظة على قيمتها.

ثانياً، بناء احتياطات نقدية كافية من العملات الأجنبية لدعم النقد المتداول وضمان استقراره في مواجهة أية أخطار أو هزات مفاجئة يمكن أن تؤدي إلى زعزعة الثقة فيه أو تذبذب قيمته مما قد يؤدي إلى اضطراب في المستوى العام للأسعار، وهو ما سيؤثر سلباً على الاقتصاد. وتكمن المشكلة هنا في أن الاحتياطات الأجنبية التي يمكن توفيرها في الاقتصاد الفلسطيني قد تكون قليلة وغير كافية لدعم العملة الجديدة. وبالتالي فإن الأمر يتطلب تخصيص جزء من الموارد التي يمكن استخدامها في مجالات أخرى لبناء هذه الاحتياطات، بحيث يتم ذلك تدريجياً وبشكل متواصل.

ثالثاً، استقلال السلطة النقدية تماماً عن السلطة التنفيذية (الحكومة) بحيث لا يتم التحكم في كمية النقد المصدر حسب رغبة أو حاجة الحكومة، مما قد يؤدي إلى تدهور قيمة العملة الوطنية من جهة وإلى فشل أية سياسة نقدية فعالة من جهة أخرى. وكما ذكرنا سابقاً، فإن الإفراط في طبع العملة من قبل السلطة التنفيذية هو أحد مصادر القلق الرئيسية حول إصدار العملة الوطنية، سواء في السابق أو في الوقت الحاضر. وبالتالي فإن أحد أهم المتطلبات الرئيسية لإصدار عملة فلسطينية هو أن تكون سلطة النقد مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية (الحكومة) حتى لا تقوم هذه الأخيرة بإصدار ما تشاء من أوراق نقدية مما يؤدي إلى عدم الاستقرار النقدي في الاقتصاد.

ويمكن أن يتم ذلك من خلال بعض الترتيبات المؤسسية التي سوف نتطرق لها لاحقا في هذه الورقة.

رابعاً، وجود نظام مصرفي سليم: ويتطلب ذلك ضمان أن تقوم السلطة النقدية بالإشراف على البنوك بشكل فعال للتأكد من سلامة المؤسسات المالية وضمن اتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة حدوث مخالفات أو خروقات من أجل زيادة الثقة بالنظام المصرفي الفلسطيني. كما يتطلب ذلك تدريب وتأهيل البنوك الوطنية لضمان أن يكون لديها نظام ملائم للتعامل مع مخاطر الصرف وآليات مناسبة لضبط المخاطر والقيام بالإجراءات الملائمة للتعامل مع التدفقات الرأسمالية الكبيرة، إضافة إلى سن تشريعات وقوانين صارمة لتفادي قيام النظام المصرفي المحلي بأن يكون مركزاً لغسيل الأموال، مما قد يؤدي إلى زعزعة سوق الصرف المحلي¹⁵.

خامساً، انضباط مالي حكومي Fiscal discipline يضمن أن يظل عجز القطاع العام صغيراً ومحدوداً بحيث يمكن تمويله من الاقتراض المحلي (القطاع الخاص) والخارجي وليس من خلال طباعة المزيد من النقود، وذلك لتفادي ممارسة ضغوط على العملة الجديدة. ونظراً لأهمية السياسات المالية الحكومية المنضبطة كمتطلب رئيسي لاستقرار العملة، فإن بعض الاقتصاديين ينصح بتجنب إصدار عملة فلسطينية مستقلة إلى حين تكوين سجل طويل كاف من الانضباط المالي الحكومي، وذلك من أجل تحسين فرص القبول العام للعملة. ولعل جزءاً من هذا القلق يمكن معالجته من خلال تبني إطار مؤسسي يحد من إمكانية لجوء الحكومة إلى تمويل العجز من خلال إصدار نقد جديد، وهو ما سنناقشه عند الحديث عن أسعار الصرف لاحقاً في هذه الورقة.

سادساً، اعتبار العملة الفلسطينية هي العملة القانونية الوحيدة للمعاملات الرسمية (أي لدفع الضرائب والرواتب والإنفاق الحكومي) بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق ريع الإصدار من جهة وإلى إمكانية إدارة السياسة النقدية والقضاء على إمكانية المضاربة من جهة أخرى. ولكن يمكن السماح لعملات أخرى كالدينار والدولار والشيكال بالتداول.

سابعاً، استكمال البناء المؤسسي للسلطة النقدية: ويتطلب ذلك أن يكون لدى السلطة النقدية الآليات اللازمة لتجميع التقارير، والقدرة التحليلية لمراقبة التطورات الاقتصادية، والإمكانيات الفنية الملائمة لإدارة احتياطي العملات الأجنبية، إضافة إلى الأمور الفنية مثل التحضير وإعداد الدراسات واستقطاب الكفاءات وتدريب الموظفين وتوفير المتطلبات الإدارية وغيرها.

¹⁵ de la Piedra and Gulde, 1999, p.4

ثامنا، اختيار نظام سعر صرف ملائم. وهناك مجموعة من نظم أسعار الصرف التي يمكن اختيار المناسب منها. ويلخص البنك الدولي مزايا وعيوب كل نظام بالنسبة لفلسطين¹⁶. ففي حين يتميز نظام سعر الصرف الثابت، إذا تم تنفيذه بانضباط جيد، بأنه يضمن معدل تضخم منخفض وأسعار فائدة أقل من نظام الصرف المرن، إلا أنه يحتاج إلى دعم كاف من الاحتياطات الأجنبية وإلى التضحية بأهداف السياسة النقدية لدعم سعر الصرف. وبالمقابل، فإن البديل الآخر، وهو نظام سعر الصرف الحر أو العائم، يتميز بأنه يتيح للاقتصاد إمكانية القيام بسياسة نقدية مستقلة وبالتالي يتجنب، نظريا، بعض القيود التي يتطلبها نظام سعر الصرف الثابت. ومع ذلك، فإن تلك الفائدة الرئيسية التي يتم ذكرها حول سعر الصرف المرن، أي القيام بسياسة نقدية مستقلة، تعتمد بدرجة كبيرة على حجم ودرجة الانفتاح للدول. فالدول الصغيرة المفتوحة (مثل فلسطين) لا يصلح لها نظام سعر الصرف المرن لأن تدخل السياسة النقدية لن يمكن الدولة من المحافظة على أسعار فائدة محلية في مستويات تختلف عن الأسعار العالمية. كما أن نظام سعر الصرف المرن لا مبرر له في المدى القصير والمتوسط إلا في حالة عدم وجود احتياطي لدعم العملة الجديدة. وفي حالة كهذه، فإن فوائد إصدار عملة مستقلة ستكون ضعيفة جدا. وهناك مثال على ذلك في بلغاريا حيث تدهورت قيمة عملتها المحلية في ظل نظام سعر الصرف المرن بسبب عدم قدرة الدولة على توفير دعم كافى لعملتها¹⁷. ونتيجة للمشاكل التي ترتبط بنظام سعر الصرف المرن، فإن معظم الدول تعمل تحت نظام سعر الصرف الثابت أو المدار، وهو النظام الأنسب لفلسطين في ظل الظروف الراهنة.

تاسعا، اختيار الإطار المؤسسي: إن الترتيبات المؤسسية التي سوف يتم في إطارها إصدار العملة لها تأثير كبير على إظهار مصداقية السلطات النقدية. ونظرا لخصائص الاقتصاد الفلسطيني كإقتصاد صغير مفتوح على العالم، بحاجة إلى بناء ثقة فيه، ولديه إمكانيات مؤسسية محدودة وخبرة فنية قليلة، فإن من الأفضل تبني ترتيبات مجلس نقد كإطار مؤسسي لعملية إصدار العملة الفلسطينية.

وتلخص جولد Gulde و إينوش و جولد Enoch and Gulde العناصر الأساسية الثلاثة التي يقوم عليها مجلس النقد وهي، أولا، تحديد معدل صرف ثابت بين عملة الدولة وعملة أخرى مساندة أو داعمة Anchor Currency ، وثانيا، قابلية التحويل إلى العملة الأخرى تلقائيا، أي الحق في تحويل العملة المحلية إلى العملة الأخرى بمعدل الصرف الثابت وحسب الرغبة، وثالثا، وجود

¹⁶ World Bank, 1993, p.71

¹⁷ المصدر السابق، ص 68

التزام طويل المدى بالنظام المذكور. ولكي يكون هناك مصداقية وشفافية، يجب أن يكون هذا الالتزام ظاهرا بوضوح في قانون البنك المركزي¹⁸.

ويتميز هذا النظام بالنسبة لفلسطين بأن له مصداقية أكثر من أي نظام آخر، وبالتالي فإن الطلب على العملة الجديدة ومعها ريع الإصدار والقبول العام سيكون أكبر في ظل هذه الترتيبات. ونظرا لخصائص الاقتصاد الفلسطيني التي أشرنا إليها سابقا (اقتصاد صغير منفتح على العالم) فإن تكلفة خسارة الاستقلال النقدي صغيرة بينما الفوائد الفنية والاقتصادية المحتملة والناجمة عن ربط العملة مع عملة أخرى رئيسية ستكون كبيرة. وقد أدرك المؤتمر في المؤتمر المصرفي الأول ذلك وأجمعوا على إمكانية إصدار العملة الفلسطينية، عندما تكون الظروف السياسية ملائمة، وذلك من خلال مجلس نقد يتبع سلطة النقد الفلسطينية. وهناك إجماع بأنه عند إصدار العملة الفلسطينية الوطنية، فيجب ربطها بعملة قوية ومستقرة مثل الدولار أو اليورو¹⁹.

ويوضح البنك الدولي أهم المزايا التي تجعل من هذا النظام خيارا مناسباً للفلسطينيين²⁰، والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1. من السهل إدارة هذا النظام، كما يمكن تأسيسه بسرعة.
2. يضمن هذا النظام وجود انضباط مالي.
3. بالرغم من عدم إمكانية تنفيذ سياسة نقدية في ظل هذا النظام، إلا أن مجالها سيكون محدودا نظرا لظروف الضفة الغربية وقطاع غزة.
4. يسمح هذا النظام بالحصول على بعض إيرادات ريع الإصدار.
5. يمكن أن يتطور هذا النظام نحو نظام أكثر مرونة مع نضج الاقتصاد ونمو النظام المصرفي.

ومن فوائد مجلس النقد أيضا، بصفة عامة، تشجيع التدفقات الرأسمالية والاستثمارات وتخفيض المخاطر على ديون الحكومة، وكذلك توفير المصداقية الاقتصادية، وانخفاض مستويات التضخم وأسعار الفائدة إلى مستوى الدولة صاحبة العملة الداعمة²¹. وفي الواقع فإن أهم مزايا هذا النظام هو فاعليته الكبيرة في منع الحكومات من اللجوء إلى الاقتراض المحلي لتمويل النفقات العامة، مما نجم عنه استقرار اقتصادي للدول في ظل هذا النظام.

¹⁸ Gulde, 1999, p.37 و Enoch and Gulde, 1998, p. 41

¹⁹ سلطة النقد الفلسطينية 1998، ص4

²⁰ World Bank, 1993:p.68

²¹ World Bank, 1993:p.68 و Gulde, 1999, p.37 و Enoch and Gulde, 1998, p. 41

ولكن مجلس النقد له محدوديته وخصوصا بالنسبة للدول التي لديها نظام مصرفي ضعيف والتي تكون عرضة للهزات الاقتصادية المتكررة. ففي حالة وجود مجلس نقد لا يستطيع البنك المركزي أن يقوم بمهمته كملاذ أخير للبنوك التي تواجه صعوبات. وفي أفضل الأحوال فإن دوره يكون محصورا بالتصرف كصندوق طوارئ يتم وضعه جانبا عند إقامة مجلس النقد أو تمويله عبر الزمن من أرباح البنك المركزي²². كما أن أحد الانتقادات الموجهة لنظام مجلس النقد تتمثل في عدم القدرة على ممارسة سياسة نقدية من أجل استقرار النشاط الاقتصادي بغض النظر عن التذبذبات في دورة الأعمال. وهناك انتقاد آخر يرتبط بالسابق ويتمثل بعدم قدرة هذا النظام على التجاوب السريع (التوسع والانكماش) تجاوبا مع احتياجات السوق، وخصوصا التوسع في عرض النقد لمواجهة النمو الاقتصادي. كما يؤخذ على هذا النظام الحاجة بأن يحتفظ البنك المركزي باحتياط كبير من العملات الأجنبية. فمجلس النقد يكتسب مصداقية فقط إذا كان البنك المركزي يحتفظ باحتياطي كاف من العملات الأجنبية لتغطية التزاماته بالكامل وذلك لضمانة الأسواق المالية والجمهور من خلال التأكيد لهم بأن كل ورقة نقدية مصدرة مدعومة ومغطاة بكمية معادلة لها تماما من العملات الأجنبية. ويعتقد البنك الدولي أن هذا المتطلب ليس مكلفا بالنسبة للفلسطينيين لأن الاحتياطي الأولي يأتي عادة من الخارج على شكل عملة أجنبية²³. كما يعتقد صندوق النقد الدولي أن الحصول على منحة أو هبة أولية initial endowment من الدول المانحة يمكن أن توفر لسلطة النقد الفلسطينية بعض التغطية الإضافية التي يمكن استخدامها عند الحاجة لأغراض "المقرض كملاذ أخير" مما قد يساعد على مصداقية النظام في المراحل الأولية ويسرّع في قبوله (بالرغم من محدودية هذا الوضع خصوصا وأن معظم البنوك التي تعمل داخل مناطق السلطة في الوقت الحاضر هي بنوك أجنبية)²⁴.

وهناك عدد كبير من الدول التي استخدمت هذا النظام، ففي عام 1960 كان هناك 38 دولة تستخدم مجلس النقد. وقد تضاعف هذا الرقم في السبعينات والثمانينات، ولكنه عاد وارتفع في التسعينات حيث بلغ عدد الدول التي تستخدمه في الوقت الحاضر 14 دولة من بينها هونغ كونغ والأرجنتين وبلغاريا، إضافة إلى إستونيا ولاتفيا اللتين تستخدمانه لإعطاء مصداقية لعمليتهما اللتين تم إصدارهما حديثا²⁵. كما اتبعت فلسطين هذا النظام منذ إنشاء مجلس النقد الفلسطيني عام 1926 وحتى انتهاء الانتداب البريطاني وقيام إسرائيل عام 1948. وفي ظل هذا النظام،

²² Gulde, 1999, p.37

²³ World Bank, 1993:p.68

²⁴ de la Piedra and Gulde, 1999, p.7

²⁵ Enoch and Gulde, 1998, p.40

ارتبط الجنية الفلسطيني بالجنيه الاسترليني بشكل كامل، حيث كان يطلب من مجلس النقد الفلسطيني تغطية 100% من التزاماته النقدية بالجنيهات الاسترلينية. وكان سعر الصرف قد تم تثبيته بحيث كان الجنيه الفلسطيني مساويا للجنيه الاسترليني. وقد اتبع الأردن أيضا نظام مجلس النقد في الفترة من 1926 وحتى عام 1964، وأظهرت الدراسة التي قام بها قطان أن هذا النظام كان جيدا بالنسبة للأردن من حيث الاستقرار النقدي ومعدلات النمو المرتفعة²⁶.

وأخيرا، لا بد من الإشارة مرة أخرى إلى أن بالإمكان تطوير هذا النظام فيما بعد، كما أشارت دراسة البنك الدولي، إلى نظام أكثر مرونة، يسمح بممارسة سياسة نقدية فعالة ولا يحتاج إلى تغطية كاملة من العملات الأجنبية، ولكن بعد أن تكتسب العملة الفلسطينية مصداقية عالية، بناء على تجربة كافية وناضجة.

الخلاصة والاستنتاجات

هناك إجماع على أهمية إصدار عملة فلسطينية عندما تتوفر الظروف الملائمة نظرا لما يحققه ذلك من مكاسب اقتصادية هامة وفي مقدمتها تحرير الاقتصاد الفلسطيني من التبعية، وتمكين السلطة الوطنية من إدارة سياسة نقدية فعالة، وزيادة القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني. كما أن إصدار عملة مستقلة يتيح للسلطة الوطنية إمكانية تحقيق إيرادات سك العملة التي قد تصل إلى ملايين الدولارات. وبالرغم من هذه المكاسب الكبيرة، إلا أن هناك عددا من المحاذير والمخاوف، والتي يتمثل أهمها في إمكانية قيام الدولة بالإفراط في طبع المزيد من أوراق النقد لمواجهة نفقاتها المتزايدة، أو لما تأمل في تحقيقه من إيرادات نتيجة لبيع الإصدار والتضخم، وهو ما يفقد العملة مصداقيتها وقيمتها. وقد عززت تجارب العديد من الدول تلك المخاوف.

وبغية تعظيم الفوائد التي يمكن الحصول عليها من إصدار عملة فلسطينية مستقلة مع تقليل المخاطر والمخاوف والتكاليف المرتبطة بهذه العملية، تقترح هذه الورقة ضرورة توفر عدد من المتطلبات والمقومات الأساسية اللازمة، والتي أهمها ما يلي:

أولا، وجود اقتصاد قوي.

²⁶ Kattan, 1976, p 42

ثانياً، بناء احتياطات نقدية كافية من العملات الأجنبية.

ثالثاً، استقلال السلطة النقدية تماماً عن السلطة التنفيذية.

رابعاً، وجود نظام مصرفي سليم.

خامساً، اتباع سياسة حكيمة للموازنة.

سادساً، اعتبار العملة الفلسطينية هي العملة القانونية الوحيدة للمعاملات الرسمية.

سابعاً، استكمال البناء المؤسسي للسلطة النقدية.

ثامناً، اختيار نظام سعر صرف ملائم.

تاسعاً، اختيار الإطار المؤسسي.

ونظراً لخصائص الاقتصاد الفلسطيني كالاقتصاد صغير مفتوح على العالم، فإن من الأفضل تبني ترتيبات مجلس نقد كإطار مؤسسي لعملية إصدار العملة الفلسطينية. ويتميز هذا النظام بالنسبة لفلسطين بأن له مصداقية أكثر من أي نظام آخر. كما يتميز بسهولة إدارته، وسرعة تأسيسه، وضمان وجود انضباط مالي من خلاله، وتشجيع التدفقات الرأسمالية والاستثمارات، وتخفيض المخاطر على ديون الحكومة، وانخفاض مستويات التضخم وأسعار الفائدة، إضافة إلى فاعليته الكبيرة في منع الحكومات من اللجوء إلى الاقتراض المحلي لتمويل النفقات العامة. ولكن مجلس النقد له محدوديته، حيث لا يستطيع البنك المركزي ممارسة سياسة نقدية فعالة، إضافة إلى الحاجة بأن يحتفظ البنك المركزي، في ظل هذا النظام، باحتياط كاف من العملات الأجنبية. ومن الممكن أن يتطور هذا النظام إلى نظام أكثر مرونة مع توفر المصداقية للعملة الجديدة ومع نضج الاقتصاد الفلسطيني ونمو النظام المصرفي فيه.

المراجع باللغة العربية

- بروتوكول العلاقات الاقتصادية (1994)، اتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، الملحق الرابع، باريس
- البنك الدولي للإنشاء والتعمير (1996)، من الخطة إلى السوق: تقرير عن التنمية في العالم 1996، واشنطن
- سلطة النقد الفلسطينية (1997)، التقرير السنوي الثالث، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية
- سلطة النقد الفلسطينية (1998)، التقرير النهائي للمؤتمر المصرفي الفلسطيني الأول حول دور المصارف والمؤسسات المالية في التنمية والإعمار، غزة، 2-3 ديسمبر
- قديح، وائل (1999)، محددات وآفاق إصدار عملة فلسطينية، منظمة التحرير الفلسطينية، السلطة الوطنية الفلسطينية، مكتب الرئيس، مركز التخطيط، الدائرة الاقتصادية، سلسلة مذكرات عدد (41)
- ماس (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية) والبنك الدولي (1997)، تنمية رغم الصعاب؟ الاقتصاد الفلسطيني في طور الانتقال، مسودة ملخص تنفيذي، تشرين أول

المراجع باللغة الإنجليزية

Clarke, William M. and George Pulay (1972), *The World's Money: How It Works*, Second Edition, Praeger Publishers, N.Y.

De la Piedra, Enrique G. and Anne-Marie Gulde (1999), *Monetary and Financial Relations in the EPS Model*, Unpublished paper, October

Enoch, Charles and Anne-Marie Gulde (1998), Are Currency Boards a Cure for All Monetary Problems?, *Finance and Development*, December

Gulde, Anne-Marie (1999), "The Role of the Currency Board in Bulgaria's Stabilization", *Finance and Development*, September.

Kattan, Jack N. (1976), *Financial Institutions, Money and Prices in Jordan: 1950-74*, Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Georgia

Morgan, E. Victor (1965), *A History of Money*, Penguin Books, Middlesex, U.K.

Sloman, John (1991), *Economics*, Harvester Wheatsheaf, U.K.

World Bank (1993), *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, vol. 2, Washington, D.C.