الأطر القانونية للخدمات المالية الإسلامية في فلسطين– دراسة تحليلية ونقدية

Legal Frameworks for Islamic Financial Services in Palestine

(An Analytical and Critical Study)

عماد الإبراهيم

Emad Alibraheem

قسم القانون، الكلية العصرية الجامعية، رام الله، فلسطين

ملخص

تتناول الدراسة تجربة التشريع والتنظيم للخدمات المالية الإسلامية في فلسطين، من خلال دراسة المتطلبات والشروط التي يفرضها القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشان المصارف في فلسطين، لمزاولة هذا النوع من الأنشطة، كذلك أنواع الخدمات المالية الإسلامية والمؤسسات المزاولة لها، كما يتتبع الباحث مسار تطور البنوك الإسلامية في فلسطين، مع التركيز على نظام الحوكمة الشرعية المعمول فيه، والخدمات المالية المتوافقة مع الشريعة في قطاعات مالية أخرى كالتأمين والأوراق المالية والإجارة المنتهية بالتمليك، وقد توصل الباحث إلى عدد من النتائج بشأن نقاط القوة والضعف بالتجربة الفلسطينية، والاقتراحات التي يمكن أخذها بالاعتبار لتصويب أوضاع قطاع الخدمات المالية الإسلامية.

Abstract

The study deals with experience of legislation and regulation of Islamic financial services in Palestine, by studying the requirements and conditions imposed by Law No (9) for the year (2010) regarding the banks in Palestine to carry out this type of activity,as well as the types of Islamic financial services and the institutions that practice them. Investigating the course of Islamic banking development in Palestine. The focus was on the Shari'ah pased system of Shari'ah governance complaint financial services in other financial sectors such as insurance.

المقدمة

ظهرت الخدمات المالية الإسلامية القرن الماضي[1]، وبعد صدور القرار الشهير عن المؤتمر الثاني لمجمع البحوث الإسلامي بالقاهرة المنعقد عام (1965) بشأن اعتبار الفائدة البنكية من الربا المحرم شرعاً، وبروز الحاجة لمؤسسات وصيغ مالية بديلة للأنشطة المالية والمصرفية القائمة على الفائدة، وقصور مبدأ الفائدة في جذب مدخرات الشعوب الإسلامية والعربية، لعدم توافقه مع معتقداتهم وقيمهم الدينية، فظهرت البنوك الإسلامية في مصر والأردن الإمارات والسودان[2]، ثم انتشرت إلى باقي أرجاء العالم، وزاد الاهتمام فيها على المستوى العالمي بعد الأزمة المالية العالمية عام (2008)، بعد أن تبين أن أحد أسبابها اعتمادها على أدوات الدين والمجازفة والعقود المنطوية على الغرر، المحرمة جميعها في الشريعة الإسلامية.

وعلى الصعيد القانوني يتواجد في العالم مئات المؤسسات المالية التي تتعامل بالأنشطة المالية المتوافقة مع الشريعة، تتباين الأطر القانونية فيها من دولة إلى أخرى، بحسب طبيعة النظام القانوني الساري في كل منها، لنجد ثلاثة أنواع من الأطر القانونية؛ الإطار القانوني والقضائي التقليدي الذي لا يعترف أو يسمح بوجود قوانين خاصة بالخدمات المالية الإسلامية، كما في غالبية الدول الغربية، والإطار القانوني الذي يعترف بالمؤسسات المالية الإسلامية، إما من خلال تضمين قوانينها بعض النصوص الخاصة فيها، أو بسن قوانين خاصة لها، كما هو في غالبية الدول العربية والإسلامية، أما النوع الثالث من الأطر القانونية والقضائية فإنه يلتزم الشريعة الإسلامية في تنظيمه للمؤسسات المالية، كما في السعودية وإيران والسودان[3].

أهمية الموضوع

تأتي هذه الدراسة للبحث في الأطر القانونية الخاضعة لها البنوك والمؤسسات المالية التي تقدم الخدمات والتمويلات الإسلامية في فلسطين، حيث تكمن أهمية الدراسة في تناولها لتجربة استثنائية، تعمل فيها البنوك الإسلامية في ظل وجود الاحتلال، وبيئة صعبة مليئة بالمخاطر، وتتطرق الدراسة للنصوص القانونية الخاصة بالبنوك الإسلامية في القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف في

---

(1) الخدمات المالية في فلسطين عبارة عن "كافة المنتجات والخدمات الاقتصادية التي تقدمها: الشركات والمؤسسات المصرفية المرخصة من سلطة النقد الفلسطينية الخاضعة لرقابتها، و الشركات والمؤسسات غير المصرفية والأفراد المرخصين من هيئة سوق رأس المال الفلسطينية والخاضعة لرقابتها، والمنتجات والخدمات المالية غير النظامية التي تقدم من مؤسسات ومواطنين وأفراد مرخصة من جهات حكومية أخرى ولا تخضع لرقابة المؤسستين المذكورتين". يلاحظ (عبد الله، 2016، ص 8)؛ بهذا فإن الخدمات المالية الإسلامية هي المقدمة من المؤسسات المالية وفق أحكام الشريعة الإسلامية.

(2) تعتبر تجربة "بنوك الادخار المحلية " بمدينة ميت غمر في مصر عام (1963)التجربة العملية الأولى، قامت فكرتها على إنشاء بنوك محلية تتصدى للمشكلات الاجتماعية في ظل قصور مبدأ الفائدة في جذب مدخرات الشعوب الإسلامية والعربية، فاعتمدت بدلاً منه مبدأ المشاركة بالربح والخسارة، ثم انتشرت التجربة في السبعينيات والثمانينيات فاتخذت المسار التنموي بإنشاء البنك الإسلامي للتنمية (1975)، والمسار التجاري بتأسيس البنوك الإسلامية التجارية بالإمارات العربية المتحدة والأردن والسودان. للمزيد حول ظروف تأسيس وتطور البنوك الإسلامية يلاحظ (الشرقاوي، 2000م، ص 22)

(3) انظر (بن جديد وآخرون، 1435ه، ص702).

فلسطين[1]، وغيره من الأنظمة الصادرة بمقتضاه، والقوانين المرتبطة به، في ضوء أن الإطار القانوني لا بد أن يراعي الاستجابة للضوابط والمتطلبات الشرعية من جهة، ويراعي خصوصيات الصيغ والتمويلات الإسلامية من جهة ثانية.

إشكالية البحث

تتمثل الإشكالية التي تعالجها الدراسة في الوقوف على مدى كفاية النصوص القانونية الخاصة بالخدمات والمؤسسات المالية الإسلامية بالتشريعات والأنظمة الفلسطينية، ويتفرع عنها عدد من المشكلات الفرعية

_ ما هي الخدمات المالية الإسلامية؛ وما شروط مزاولتها؟

_ ما هو دور الجهات المتدخلة بالنشاط المصرفي بفلسطين في تنظيم الخدمات المالية؛ ومطابقتها مع الشريعة الإسلامية؟.

_ كيف تطورت تجربة تنظيم القطاع المصرفي في فلسطين، وما أبرز نقاط القوة والضعف في التنظيم القانوني للبنوك الإسلامية ؟.

منهجية البحث

يتبع الباحث المنهج التحليلي لدراسة النصوص القانونية في التشريعات الفلسطينية، والوقوف على شروط مزاولة الخدمات المالية الإسلامية، والمنهج النقدي لاستخلاص أبرز نقاط القوة والضعف في الأطر القانونية الخاضعة لها المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين.

تقسم الدراسة

للإحاطة بالموضوع من كافة جوانبه، والإجابة عن المشكلات المطروحة تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين، وكل منها إلى فرعين؛ المبحث الأول تحت عنوان متطلبات مزاولة الأنشطة المالية الإسلامية في فلسطين، والمبحث الثاني مسار تطور تجربة المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين.

المبحث الأول: متطلبات مزاولة أنشطة المالية الإسلامية في فلسطين

تتنوع مجالات الخدمات المالية الإسلامية، لتشمل الأسواق المالية والتأمين والبنوك، وورد الإطار المنظم للعمليات البنكية الخاصة بالبنوك الإسلامية في الفصل الرابع من القرار بقانون رقم 9 لسنة (2010) بشان المصارف، مخصصاً لها أربعة مواد قانونية (20–23)، تبين المتطلبات والشروط

[1] منشور بمجلة الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز (4) من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2010/11/27 الموافق 21 ذو الحجة 1431هـ .

الخاصة بعمليات وخدمات البنوك الإسلامية، إضافة إلى متطلبات الرقابة الشرعية، كما نجد أحكاماً أخرى في نصوص متفرقة من ذات القانون، حيث وضعت المادة (1) تعريف للبنك الإسلامي[1]، وتعريفات أخرى في ذات المادة للوديعة والائتمان، تشمل الودائع والتمويلات التي تجريها البنوك الإسلامية، وورد في المادة (13) من ذات القانون قائمة للعمليات البنكية، تشمل العمليات البنكية التي تجريها البنوك الإسلامية والبنوك التقليدية، ثم قائمة أخرى في ذات المادة للأنشطة الإضافية المسموح للبنوك الإسلامية ممارستها، تضم: الخدمات الاجتماعية مثل القروض الحسنة، تأسيس الشركات وتملك العقارات، وإصدار الصكوك وأدوات المالية الإسلامية.

بناءً على ما تقدم نبين ماهية الخدمات المالية الإسلامية في المطلب الأول، ثم إطار الرقابة الشرعية في المطلب الثاني.

المطلب الاول: ماهية الخدمات المالية الإسلامية

لتوضيح ماهية الخدمات المالية الإسلامية نتطرق إلى نطاقها وشروطها في الفرع الأول؛ ثم أنواعها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: نطاق المنتجات المالية الإسلامية وشروطها

يسمح القانون لمؤسسات معينة بمزاولة الخدمات المالية، ويفرض توافر شروط محددة للخدمات المالية بوجه عام والخدمات المالية الإسلامية على وجه الخصوص.

البند الأول: نطاق المنتجات المالية الإسلامية

يتحدد نطاق المنتجات المالية الإسلامية بالنظر إلى المؤسسات المرخص لها تقديمها، والأنشطة المسموح مزاولتها:

أولاً: المؤسسات

يُشترط في المؤسسة أن تكون شخص معنوي حاصل على ترخيص خطي مسبق من سلطة النقد الفلسطينية[2]، وبالرجوع للمادة (13) من القرار بقانون (9) لسنة 2010 نجدها نصت في فقرتها الأولى " يجوز للمصارف ممارسة الأعمال المصرفية والأنشطة المصرفية التالية وفق ما تقرره سلطة النقد ....."، فالصيغة الواردة بالنص المذكور تسمح لكلاً من البنوك التقليدية والإسلامية تقديم الأنشطة والخدمات

[1] جاء في المادة (1) من القرار بقانون (9) لسنة 2010 "المصرف الإسلامي: المصرف الذي يرخص له بممارسة الأعمال المصرفية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها، وأية أعمال أخرى لا تتعارض مع أحكام هذا القانون".

[2] راجع المادة (6) من القرار بقانون (9) لسنة 2010 بشان المصارف.

المالية الإسلامية، إلا أن واقع مزاولة تلك المؤسسات للأنشطة المتوافقة مع الشريعة الإسلامية يشير إلى وجود نوعين رئيسيين من المؤسسات المزاولة لها؛ البنوك الإسلامية المستقلة، وفق مفهوم البنك الوارد في المادة (1) من ذات القانون، ومؤسسات الإقراض المتخصصة[1]، والملاحظ هنا أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق في القرار بقانون (9) لسنة 2010 إلى السماح لمؤسسات الإقراض المتخصصة مزاولة خدمات التمويل المتوافقة مع الشريعة الإسلامية، إنما صدرت تعليمات لاحقة عن سلطة النقد الفلسطينية رقم استناداً للقانون المذكور[2]، تسمح لمؤسسات الإقراض ممارسة التمويل الإسلامي، وفق ضوابط محددة تصدر عن سلطة النقد الفلسطينية، كما أن الأخيرة لا تسمح بتقديم الخدمات المالية الإسلامية من خلال نوافذ البنوك التقليدية.

ثانياً: الأنشطة المالية المسموح مزاولتها

يكون العمل البنكي في إطار أحكام الشريعة الإسلامية إما عمليات بنكية بالمعنى المنصوص عليه في قانون التجارة أو ما يقضي به العرف باعتباره من أعمال البنوك، أو مباشرة عمليات الاستثمار المالي من قبل البنوك ذاتها أو لحساب الغير أو في الاشتراك مع الغير، بما في ذلك تأسيس الشركات أو المساهمة في الشركات القائمة أو تحت التأسيس، بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية[3].

نظَّم المشرع الفلسطيني الأنشطة لجميع البنوك في المادة (13) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010، تحت عنوان "الأعمال المصرفية المسموح فيها"، مخصصاً الفقرة الأولى من المادة المذكورة للعمليات البنكية التي تقوم فيها جميع البنوك، لتشمل قبول الودائع وتقديم الائتمان والخدمات المصرفية[4]، ثم أفرد الفقرة الثانية من ذات المادة لبعض العمليات التي يجوز للبنوك الإسلامية القيام بها، سمَّاها " الأنشطة الإضافية"، مثل القيام بدور الوكيل في مجال الخدمات الاجتماعية، وتقديم القروض الحسنة، وإدارة الصناديق المخصصة للغايات الاجتماعية[5].

---

[1] يلاحظ تعريف مؤسسات الإقراض المتخصصة في المادة (1) القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) : "" كل مؤسسة أو هيئة اعتبارية من هيئات المجتمع المدني مسجلة ومرخصة في فلسطين ونشاطها الرئيس منح القروض لأغراض خاصة وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية".

[2] يلاحظ المادة (3) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010. تعليمات رقم (2012/1)؛ دائرة الرقابة والتفتيش، سلطة النقد الفلسطينية، صادرة بتاريخ 2012/5/4م. تعليمات رقم (2013/1) بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين، دائرة الرقابة والتفتيش في سلطة النقد الفلسطينية، بصادرة بتاريخ 2013/2/7م.

[3] **(محمدين**، بدون سنة نشر، ص55).

[4] انظر نص المادة (13) من القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) :"1. **يجوز للمصارف ممارسة الأعمال والأنشطة المصرفية التالية وفق ما تقرره سلطة النقد أ: .... ب. .... ي. تقديم الخدمات المصرفية وفق أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها بعد الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد**".

[5] يلاحظ نص الفقرة الثانية من المادة (13) من القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010):"**يجوز للمصارف الإسلامية ممارسة الأنشطة الإضافية التالية وفق ما تقرره سلطة النقد بتعليمات تصدر عنها...**"

_ الأنشطة الإضافية بالمفهوم الوارد في القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) لا تقتصر على الخدمات ذات الطابع الاجتماعي، إنما أضاف إليها أنشطة تجارية بحتة مثل: تملك العقارات واستثمارها وتأجيرها، وإصدار و تداول الصكوك.

مما تقدم يلاحظ الخلط الواضح من قبل المشرع الفلسطيني بين أنشطة البنوك التقليدية والإسلامية، وهذا يؤدي إلى إثارة الالتباس في أذهان الناس، وحسناً فعل المشرع الفلسطيني عندما أشار إلى الأنشطة ذات الطابع الاجتماعي كالقرض الحسن، الأمر الذي يتوافق مع المرجعية الشرعية للأنشطة المالية الإسلامية، ويعكس روح الفكر الاقتصادي الإسلامي القائم على التكامل بين الأنشطة التجارية الربحية والأنشطة غير الربحية.

البند الثاني: شروط مزاولة الأنشطة المالية الإسلامية

يتبين من خلال قراءة نص المادة (20) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010؛ أنه يُتطلب شرطين يتعين على المؤسسات المرخص لها مزاولة الأنشطة المتوافقة مع الشريعة التقيد بها:

الشرط الأول هو عدم التعامل بالفائدة، المنصوص عليه صراحة في الفقرة الثانية من المادة (20)[1]، وهو من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفته، بدلالة استخدام المشرع صيغة "يحظر"، كما أن النص المذكور تقنين للأصل الشرعي المتعلق بالمعاملات المالية بالنسبة لربا الديون (الجاهلية)– المقصود الديون على الإطلاق سواء كان الدين ناتج عن قرض أو ثمناً لمبيع – المنصوص عليه في القرآن الكريم لقوله تعالى "**واحل الله البيع وحرم الربا**"[2]، كذلك ربا البيوع – المتعلق بالسلع القابلة للزيادة فيها بنوعيه ربا الفضل وربا البيوع – الوارد دليل تحريمه في حديث الرسول عليه السلام " **الذهب بالذهب والفضة بالفضة، وبالبر بالبر، والشعير بالشعير، والتمر بالتمر، والملح بالملح، سواء بسواء، فإذا اختلف هذه الأصناف، فبيعوا كيف شئتم إذا كان يداً بيد، من زاد أو ازداد فقد أربى، الآخذ والمعطي فيه سواء**"[3].

فالفائدة البنكية هي الربا المحرم، يتفقان في العناصر المكونة لهما؛ العنصر الأول هو النسبة المئوية من رأس مال القرض، والعنصر الثاني أنهما محددان سلفاً، والعنصر الثالث أنهما يحسبان على أساس المدة الزمنية، بمعنى كلاهما يؤديان إلى المعاوضة على الزمن أو الأجل بشكل مستقل عن النشاط الحقيقي أو الملكية.

وبالرغم أن المشرع العثماني لم يتعرض للفائدة البنكية في مجلة الأحكام العدلية، لكننا نجد أن ذات المشرع نظمها في قانون المرابحة العثماني الصادر (1304)هـ ، لذلك نخلص أن الأساس القانوني لحظر التعامل بالفائدة مكرس في القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010، مع ذلك يؤخذ على النص المذكور

---

[1] يلاحظ النص " **يحظر على المصارف الإسلامية التعامل بما يلي: أ. دفع أو قبض فائدة على الائتمان بجميع أنواعه وأشكاله، سواء كان ذلك اقتراضاً أو إقراضاً بما يشمل أية رسوم يدفعها المقرض غير مرتبطة بجهد يستحق التعويض....**".

[2] سورة البقرة: جزء من الآية (275)

[3] (**مسلم بن الحجاج**، صحيح مسلم، 1589).

أن الحظر لم يأتي شامل لجميع المؤسسات التي تتعامل بالمنتجات المالية المتوافقة للشريعة، بالنص على حظرها على البنوك الإسلامية دون مؤسسات الإقراض(التمويل).

أما الشرط الثاني الذي يجب توافره في الأنشطة المالية الإسلامية، فهو توافقها مع الشريعة الإسلامية ومبادئها، حسب قرارات الهيئة الشرعية للمؤسسة، أو ما يمكن تسميته بشرط الخضوع للرقابة الشرعية، المكرس في الفقرة الأولى من المادة (20)[1] والمادتين (23) و(24) من القرار بقانون (9) لسنة 2010، بالنص على تشكيل نوعين من الهيئات الشرعية : الهيئة العليا للرقابة الشرعية، وهيئة الرقابة الشرعية لكل مؤسسة التي تعين من قبل الجمعية العمومية، تتحدد مهمتها بالتأكد من كون جميع أعمال البنك متفقة مع أحكام الشريعة، قبل القيام بالنشاط وخلاله وبعد الانتهاء من التنفيذ، يعاونها في أداء مهامها مراقب شرعي مقيم، بحيث تكون قرار الهيئة بشان مطابقة المنتجات المالية للشريعة ملزمة للمؤسسة المالية.

الفرع الثاني: أنواع الأنشطة المالية الإسلامية

لا تقع الأنشطة المالية وفق أحكام الشريعة الإسلامية تحت حصر، بل تتنوع لتغطي جميع احتياج المجتمع، لنجد التمويل المجاني دون مقابل كالصدقة وإطعام الطعام، والتمويل من خلال عقود التبرع والارتفاق كالوقف والقرض الحسن، والتمويلات الاستثمارية بالمضاربة والمشاركة[2]، والتمويل التجاري الربحي بالإجارة والمرابحة[3]، لكننا نقتصر على تناول الأنشطة المالية الربحية في مجالي العمليات البنكية كالإيداع والتمويل، والخدمات المالية كالتأمين التكافلي والصكوك.

---

[1] نصت الفقرة الأولى من المادة (20) من القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010): " **1_ تمارس المصارف الإسلامية جميع أعمالها وأنشطتها وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها ولما تعتمده هيئة الرقابة الشرعية في المصرف. وبما لا يتعارض مع هذا القانون وأنظمة وتعليمات وقرارات سلطة النقد الصادرة بمقتضاه** ".

[2] المضاربة هي " شركة في الربح بمال من جانب رب المال وعمل من جانب المضارب"، تستخدم كأداة تمويل عندما يقدم البنك تمويلاً للزبون قصد إنجاز مشروع معين دون أن يتدخل في إدارته، وهي على نوعين: مضاربة مطلقة لا يتقيد المضارب بقيود في إدارة المشروع، ومضاربة مقيدة يتقيد فيها المضارب بمكان وزمان وعمل معين، أما المشاركة فهي " اتفاق اثنين أو أكثر على خلط ماليهما أو عملهما أو التزاميهما في الذمة قصد الاسترباح"، وهي كما مطبقة في البنوك الإسلامية على نوعين: المشاركة التشغيلية؛ يبقى فيها البنك والزبون شركاء إلى حين انقضاء العقد الرابط بينهما، والمشاركة المنتهية بالتمليك ينسحب فيها البنك تدريجياً وفق صيغة متفق عليها ويؤول المشروع للزبون"، وتتفق كلاً من المضاربة والمشاركة في كونهما من عقود الأمانات، وفي أن الشريك المتمول لا يضمن المبلغ المقدم منه إلا في حالات معينة كالتعدي والتقصير، لكن المضاربة والمشاركة يختلفان في أن الأصل الذي يُستحق به الربح؛ في المشاركة هو رأس المال المطلوب من جميع الأطراف ليكون محل العقد عنصر واحد، أما المضاربة فتتمخض عن عنصرين: الأول هو رأس المال الذي يخضع لشروط رأس المال في الشركة، والثاني العمل المبذول من قبل المضارب، كذلك من أبرز الاختلافات أن الأصل في الشركة أن يكون العمل مشتركاً، أما في المضاربة فيقوم المضارب بالعمل وحده. يلاحظ (المعايير الشرعية، 2010، ص194).

[3] المرابحة من البيوع الآجلة تُعرف بأنها " بيع البنك إلى زبونه (الآمر بالشراء) سلعة بزيادة محددة على ثمنها أو تكلفتها بعد تحديد تلك الزيادة (ربح المرابحة) في الوعد"، وتختلف عن بيع المساومة أنه في الأخير يتم تحديد الثمن بين البائع والمشتري بغض النظر عن الثمن الأصلي الذي اشتريت فيه السلعة، بمعنى انه في بيع المساومة – المستخدم من قبل بعض البنوك في فلسطين– يتحلل البنك من الالتزام بتحديد رأس مال السلعة، الأمر غير الجائز بالنسبة للمرابحة، أما التمويل بالإجارة فتقوم فكرته على تملك البنك الإسلامي لمحل الإجارة ثم تأجير منافعها للزبون، بحيث يربح البنك الفرق بين عوائد الإيجار والقيمة الحقيقية للأصول. يلاحظ (جستنيه وآخرون، 1419هـ – 1998م، ص24).

البند الأول: الأنشطة المالية الإسلامية في مجال العمليات البنكية

يمكن تقسيم العمليات البنكية المتوافقة مع الشريعة إلى نوعين رئيسيين:

النوع الأول هو عمليات الإيداع والأنشطة أو الخدمات المرتبطة بها، جاء النص عليها المادة (13) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 ضمن قائمة طويلة تضم أنشطة البنوك التقليدية والإسلامية، تشمل قبول الودائع بجميع أنواعها، وخدمات المقاصة والتحصيل والتحويل للأموال، وتقديم كافة الخدمات المصرفية وفق أحكام الشريعة الإسلامية، كما يعتبر من عمليات الإيداع التي تكتسي أهمية في البنوك الإسلامية؛ الودائع الاستثمارية التي تتلقاها البنوك الإسلامية من اجل توظيفها في مشاريع استثمارية وفق الكيفيات المتفق عليها بين البنك والزبون، ووفق الضوابط التي تضعها سلطة النقد الفلسطينية لتتقيد فيها البنوك الإسلامية[1].

كما يعتبر من الخدمات المرتبطة بالإيداع الحساب الجاري، إذ يقوم على علاقة مديونية بين البنك والزبون، ولا يشترك الأخير مع البنك في الأرباح والخسائر كما يجري في الودائع الاستثمارية، كما تشترك كلاً من البنوك التقليدية والإسلامية في تقديمه، لكن إذا ما قارنا بين الحساب الجاري في كلا النوعين من البنوك، فإن أحكامهما تكاد تتطابق– حيث يخول العقد المبرم بين الزبون والبنك الأخير باستثمارها لحسابه الخاص مقابل التزام البنك بحفظ تلك الأموال وردها عند الطلب– باستثناء قاعدة سريان الفائدة بقوة القانون المنصوص عليه في قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966 [2]، إذ أن البنوك الإسلامية ممنوع عليها التعامل بالفائدة.

ونرى ضرورة تدخل المشرع في فلسطين لتعديل النصوص القانونية التي المنظمة لأنشطة البنوك الإسلامية، بما يزيل اللبس والغموض بين أنشطة كلا النوعين من البنوك، لأن كل منها ينتمي إلى منظومة قانونية ومرجعية منفصلة عن الأخرى.

أما النوع الثاني فهو المنتجات المالية في مجال توظيف الأموال، المتمثلة في المنتجات البديلة التي تقوم مقام الإقراض والاقتراض بفائدة، كالتمويل بعقود المرابحة والإجارة والمشاركة والمضاربة والسلم الاستصناع[3]، وبالرجوع إلى القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 نجد أنه لم يورد تنظيما خاصاً أو

---

[1] يلاحظ نص المادة (22) من القرار بقانون (9) لسنة 2010: " **يجب على المصارف الإسلامية الإفصاح لأصحاب الحسابات الاستثمارية المفتوحة لدى المصرف عن أوجه استثمار أموال تلك الحسابات وفقاً لما تقرره سلطة النقد بتعليمات تصدرها.**"

[2] يلاحظ المادة (110) من قانون التجارة الأردني الساري في الضفة الغربية رقم (12) لسنة (1966) وجاء فيها " إن الدفعات تنتج حتماً لمصلحة المسلم على المسلم إليه فائدة تحسب على المعدل القانوني إذا لم تكن معينة بمقتضى العقد أو العرف" ، وانظر الفقرة (3) من المادة (115) من ذات القانون بشأن الفائدة على الودائع المصرفية".

[3] تعتبر منتجات السلم والاستصناع من الصيغ الحديثة للتمويل في البنوك الإسلامية، كلاهما يقوم على بيع سلع غير جاهزة، لكن السلم هو " بيع آجل بعاجل يُدفع فيه الثمن – رأس مال السلم – حالاً ويؤجل فيه المبيع الموصوف في الذمة –المسلم فيه، أما الاستصناع فهو "عقد على بيع عين موصوفة في الذمة

تعريفات للمنتجات المذكورة، مما يؤشر أنها ليست عقوداً مسماة، بل تخضع للقواعد العامة في مجلة الأحكام العدلية واتفاق الأطراف، وبما لا يخالف النصوص الخاصة في القوانين التجارية؛ قانون التجارة رقم (12) لسنة(1966) والقرار بقانون رقم (9) لسنة (2010)، كذلك فإن القانون يخول سلطة النقد إصدار التعليمات والأنظمة لتنظيم أعمال البنوك جميعها، إلا أننا نرى أن صلاحية تنظيم الشروط والمواصفات الخاصة بهذه العقود هو من اختصاص المشرع، لأنها لا تخرج عن نطاق الالتزامات المدنية والتجارية التي تختص البرلمانات بتنظيمها.

البند الثاني: الأنشطة المالية الإسلامية في مجال الخدمات المالية

هناك نوعين من الخدمات المالية غير البنكية المتوافقة مع الشريعة الإسلامية:

النوع الأول هو الخدمات المالية التي تنصب على القيم المنقولة[1]، كالأسهم والصكوك وشهادات الاستثمار والصناديق الاستثمارية، حيث تعتبر بديلة للسندات بفائدة وسندات القرض، فالأولى ذات دخل متغير تمثل حصصاً من رأس المال للشركة المصدرة لها، تخول الحق في ملكية ذمة الشركة، لذلك تعتبر متوافقة مع الشريعة الإسلامية لخلوها من الفائدة المحددة مسبقاً، أما السندات بفائدة فإنها تمكن صاحبها من الحصول على فوائد مهما كان الربح أو الخسارة بالنسبة للشركة المدينة.

أما النوع الثاني فهو خدمات التأمين[2]، حيث تعد منتجات التأمين التكافلي البديل المتوافق مع الشريعة الإسلامية للتأمين التقليدي، فالأول هو " اتفاق أشخاص يتعرضون لأخطار معينة على تلافي الأضرار الناشئة عن هذه الأخطار، بدفع اشتراكات على أساس الالتزام بالتبرع يخصص له صندوق ذات شخصية اعتبارية بذمة مالية مستقلة"[3]، أما في التأمين التقليدي فإن المؤمن يلتزم بقسط ثابت تجاه الشركة تكون

مطلوب صنعها"، بناءً عليه يبرز الاختلاف بين السلم والاستصناع في استخدام السلم في جميع أنواع السلع تقريباً – ما عدا الوحدات النقدية– بينما الاستصناع يستخدم في السلع التي تتطلب التصنيع، كما يختلفان في كيفية دفع الثمن، فالسلم يدفع فيه ثمن السلعة مقدماً دائماً دون تقسيط، أما في الاستصناع يدفع الثمن مقدماً أو في المستقبل أو بالتقسيط. يلاحظ (أبونيل وسونيل، 1436هـ– 2015م، ص52).

[1] تتخذ القيم المنقولة في فلسطين تسمية "الأوراق المالية"، وهي المنظمة بموجب قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة (2004) – المنشور في العدد 43 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/2/28 صفحة 10 – ونصت المادة (3) من ذات القانون على "1.يقصد بالأوراق المالية حقوق ملكية أو أدوات الدين، سواء كانت محلية أو أجنبية، توافق الهيئة على اعتمادها كذلك.2. تشمل الأوراق المالية، بصورة خاصة، ما يلي: أ.الأسهم والسندات. ب.الوحدات الاستثمارية الصادرة عن صناديق الاستثمار.ج . المشتقات المالية ومنها الأسهم والسندات القابلة للتحويل، وعقود خيار البيع وعقود خيار الشراء. د. العقود آنية التسوية والعقود آجلة التسوية" .

[2] بالإضافة لإصدار الأوراق المالية تخضع خدمات التأمين لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال، وذلك وفق مقتضيات المادة (4) من قانون التأمين الفلسطيني رقم (20) لسنة (2005)- المنشور في العدد (62) من مجلة الوقائع بتاريخ 2006/3/25 صفحة (5) – وقد عرفت المادة (1) من ذات القانون أعمال التأمين بأنها " النشاط المتعلق بكافة أنواع التأمين المنصوص عليها في هذا القانون بما في ذلك إعادة التأمين وأعمال وكلاء التأمين والوسطاء وأخصائي التأمين على الحياة (الاكتواريين) وأي نشاط آخر ذي علاقة بعقد التأمين وأعمال التأمين"، كما عرفت عقد التأمين بأنه " أي اتفاق أو تعهد يلتزم بمقتضاه المؤمن أن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه مبلغاً من المال أو إيراداً أو مرتباً أو أي عوض مالي آخر في حالة وقوع الحادث أو تحقق الخطر المبين في العقد، وذلك نظير قسط أو أية دفعة مالية أخرى يؤديها المؤمن له للمؤمن" .

[3] (المعايير الشرعية، 2010، ص 364).

الشركة هي الملتزمة بتعويض المؤمن له عن الأضرار جراء الخطر، بخلاف التأمين التكافلي حيث تكون الشركة وكيلة عن المشتركين في إدارة الصندوق الذي تكون عوائده أيضاً للمشتركين.

ولا يوجد تنظيم قانوني مستقل للمنتجات المالية في مجالات التأمين التكافلي والصكوك، سوى بعض الإشارات العامة إليها في القرار بقانون بشان المصارف في فلسطين رقم (9) لسنة 2010، ونرى ضرورة تعديل كل من قانون الأوراق المالية وقانون التأمين لتضمينهما نصوصاً تبين إجراءات إصدار الصكوك وأحكام التأمين التكافلي.

المطلب الثاني: إطار الرقابة الشرعية على أنشطة المالية الإسلامية في فلسطين

وفق المادة (24) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010، فإن على كل بنك إسلامي تعيين هيئة للرقابة الشرعية، تتولى مسئولية التأكد من كون جميع أعمال البنك متوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية، لكن الرقابة الشرعية لا تقوم بها جهة واحدة، إنما يشترك مع هيئة الرقابة الشرعية للبنك كل من البنك المركزي ومجلس إدارة البنك ومراقبي الحسابات، من خلال نماذج عديدة للحوكمة الشرعية، تختلف من دولة إلى أخرى، ونتطرق في هذا المطلب للجهات المتدخلة في الرقابة الشرعية، ثم نخصص الفرع الثاني لنموذج الحوكمة الشرعية المعمول به في فلسطين.

الفرع الأول: الجهات المتدخلة في أنشطة الرقابة الشرعية

يمكن تقسيم الجهات المتدخلة في أنشطة الرقابة الشرعية إلى نوعين من الجهات:

البند الأول: الجهات ذات العلاقة المباشرة بالرقابة الشرعية

تتمثل الجهات المرتبطة مباشرة بنظم الرقابة الشرعية بالهيئات الشرعية والمؤسسات المالية المزاولة للأنشطة المالية:

تتخذ الهيئات الشرعية على مستوى العالم أشكالاً عديدة؛ فهناك الهيئات الشرعية على المستوى الدولي كالمجامع الفقهية وهيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية في البحرين[1]، وهناك الهيئات العليا على المستوى القطري كما في السودان وماليزيا، وأخيراً هيئة الرقابة الشرعية لكل مؤسسة كما هو معمول فيه بفلسطين، حيث تلتزم هذه الهيئات بالقرارات والمعايير الشرعية الصادرة عن الهيئات الدولية كما تنص على ذلك الأنظمة الأساسية للبنوك.

---

[1] هيئة المحاسبة والراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية (أيوفي): تأسست في البحرين عام (1991) كمنظمة دولية غير ربحية ، تصدر معايير متنوعة تعتمدها العديد من البنوك المركزية في العالم باعتبارها معايير إلزامية أو إرشادية، تهدف الهيئة إلى توحيد التصورات والتطبيقات للصناعة المالية الإسلامية، وقد بلغ عدد المعايير الصادرة (100) معيار: (58) معيار شرعي، (26) معيار محاسبي، (7) معايير حوكمة، (5) معايير مراجعة، (2) معيار أخلاقي. يلاحظ الموقع الالكتروني للهيئة http://aaoifi.com/.

ونرى ضرورة تشكيل هيئة عليا للرقابة الشرعية على المؤسسات والبنوك الإسلامية في فلسطين، تطبيقاً لنص المادة (24) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 الذي نص صراحة على إنشاء سلطة النقد الفلسطينية لتلك الهيئة[1].

أما بالنسبة للمؤسسات المالية، فإنها تهتم بالرقابة الشرعية، لأن ذلك يشكل التزاما قانونياً بالنسبة لها، كما تساعدها الهيئات الشرعية على الالتزام بأحكام الشريعة، والأمر الآخر أنها تسهم في كسب ثقة الزبائن في ضوء أن النشاط البنكي يقوم على ثقتهم بالمؤسسات المالية.

وتنشئ كل مؤسسة نظاماً داخلياً للرقابة الشرعية، يتوافق مع تعقيد وحجم عملياتها، يكون له عمليات ووظائف متعددة، منها عملية الرقابة الشرعية الداخلية، أمانة الرقابة الشرعية، المدقق الشرعي الداخلي، وظيفة الالتزام الشرعي، وظيفة تدبير المخاطر الشرعية.

ويلزم القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) البنوك الإسلامية تعيين مراقب شرعي مقيم، يتولى تقييم نظام الرقابة الشرعية الداخلية، يرتبط إدارياً بالمؤسسة، وفنياً بالهيئة الشرعية[2].

البند الثاني: الجهات المتدخلة بالرقابة الشرعية بحكم مهامها

لا تعمل الرقابة الشرعية بمعزل عن أنظمة الرقابة الأخرى الخاضعة لها المؤسسات المالية، ويتعلق الأمر بالبنوك المركزية ومراقبي الحسابات:

يقتصر دور سلطة النقد الفلسطينية – بمثابة البنك المركزي – على إلزام البنوك بأن يكون لديها نظام فعال للرقابة الشرعية، إضافة إلى وجود تدابير فعالة لمخاطر السمعة المتعلقة بالالتزام بالشريعة، تاركة للبنوك والمؤسسات أن تقرر نظام الرقابة الشرعية والفتوى التي تراها مناسباً، بالرغم أن القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) يمنح سلطة النقد صلاحيات عديدة للتدخل لتحديد أشكال التمويل ومواصفاتها، كرسه المشرع الفلسطيني في أكثر من مادة من نصوص ق.م.ف (9) لسنة 2010، من خلال منحها صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات والإرشادات[3]، واشتراط الموافقة الخطية المسبقة في بعض الحالات[4]، إلا أنها لا تتدخل في المواصفات التقنية للمنتجات، وتقتصر رقابتها على هيئات الرقابة الشرعية، من حيث التعيين والعزل، والتأكد من التقارير والأرقام الحسابية المتعلقة بالمكاسب غير

---

[1] يلاحظ نص المادة (23) من القرار بقانون (9) لسنة 2010 " 1_ تنشئ سلطة النقد هيئة مستقلة غير متفرغة. تسمى الهيئة العليا للرقابة الشرعية على المصارف ومؤسسات التمويل الإسلامية. يتم تعيينها بقرار من المجلس.2_ تتكون الهيئة من عدد لا يقل عن خمسة أشخاص ولا يزيد عن تسعة من علماء الشريعة وذوي الخبرة في الاقتصاد الإسلامي والمصارف والقانون. على أن تكون الغالبية من علماء الشريعة. 3_ تحدد مهام الهيئة واختصاصها وسلطاتها وشروطها المرجعية، ومدة العضوية فيها ومكافآت رئيس وأعضاء الهيئة بقرار يصدر عن المجلس".

[2] يلاحظ الفقرة (7) من المادة (24) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010.

[3] يلاحظ المادة (72) من القرار بقانون (9) لسنة 2010.

[4] يلاحظ المواد (13) و(40) من القرار بقانون (9) لسنة 2010.

الشرعية، دون وجود أقسام أو فرق تفتيش خاصة بالرقابة الشرعية ضمن التنظيم الهيكلي لسلطة النقد الفلسطينية[1].

وتتمثل المهمة الرئيسية لمراقب الحسابات في تدقيق البيانات المالية، وإبداء الرأي حولها في جميع النواحي الجوهرية، ويتشابه الوضع القانوني لمراقبي الحسابات مع وضع هيئة الرقابة الشرعية، في كون كل منهما وكيل عن المساهمين، من حقهما الاطلاع على وثائق المؤسسة، وحضور اجتماعات الجمعية العمومية لتقديم تقريره.

وقد بينت معايير هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية طبيعة العلاقة بين هيئات الرقابة الشرعية ومراقبي الحسابات في معيار المراجعة رقم (4)[2] بالنص:" على المراجع الخارجي أن يطلع هيئة الرقابة الشرعية للمؤسسة على مشروع تقريره واستنتاجاته المتعلقة بالتزام المؤسسة بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وذلك قبل إصدار هيئة الرقابة الشرعية للمؤسسة تقريرها النهائي"[3].

الفرع الثاني: نموذج مطابقة الأنشطة المالية مع الشريعة الإسلامية في فلسطين

حددت الفقرة الثالثة من المادة (24) من القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) الوظيفة الرئيسية للرقابة الشرعية، المتمثلة في التأكد من أن جميع أعمال البنك الإسلامي متفقة مع أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها، وجاء النص تفصيلاً في تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (2013/5) على المهام التي توكل لهيئة الرقابة الشرعية والمراقب الشرعي، حيث توكل للأولى مهام الفتوى والرقابة وبعض المهام الإدارية والتثقيفية، بينما تتمحور مهام المراقب الشرعي في معاونة هيئة الرقابة الشرعية للبنك الإسلامي للقيام بوظائفها، بالتحقق من نظام الرقابة الشرعية الداخلية والتزام البنك والعاملين، وإعداد التقارير وأدلة العمل الداخلية.

ويثور التساؤل حول مدى إلزامية قرارات الهيئات الشرعية للمؤسسات والهيئات الإشرافية والمحاكم، وبالنسبة للمؤسسات فإن الإلزام للرقابة الشرعية له وجهان: الإلزام بإحداث الهيئة، والإلزام بقراراتها وفق النص الوارد في الفقرة الأولى من المادة (24) في القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010، أما بالنسبة للإلزام لسلطة النقد فإن الأخيرة تتدخل في عمل الهيئات الشرعية مما يحد من استقلاليتها والقوة الإلزامية لقراراتها، وبالنسبة للمحاكم فإن النصوص الواردة في القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 تجعل من أحكام الشريعة جزء من القانون البنكي مما يعني أن القاضي ملزم بالبحث عن الحكم في المسالة المطروحة

---

[1] من خلال مقابلة أجريتها مع السيد مصطفى أبو صلاح رئيس قسم الرقابة والتفتيش على المصارف في سلطة النقد الفلسطينية في مقر السلطة، رام الله، فلسطين.

[2] **(معايير المحاسبة والمراجعة والضوابط للمؤسسات المالية الإسلامية، 2007** ، ص 43).

[3] **المرجع السابق:** ص 49.

أمامه في أحكام الشريعة الإسلامية ولا تلتزم بقرارات الهيئة الشرعية للبنك، وهذا يحتاج لمهارات معينة، وفهم من القضاة لأحكام الشريعة والقانون والاقتصاد.

ونتطرق في هذا الفرع لكيفية تشكيل هيئة الرقابة الشرعية، ثم آلية عمل الهيئة:

البند الأول: تشكيل هيئة الرقابة الشرعية

تشترك جهتان في تشكيل هيئة الرقابة الشرعية للبنك الإسلامي[1]، الجهة الأولى الجمعية العمومية للمساهمين من خلال تعيينها للهيئة ورئيسها، والجهة الثانية مجلس إدارة البنك من خلال التنسيب للجمعية العمومية، وإبرام عقد التعيين بين الهيئة والبنك، أما دور سلطة النقد الفلسطينية فإنه يقتصر على التدخل في حالات استثنائية للمصادقة على تعيين هيئة الرقابة الشرعية، أو تعيين هيئة للرقابة الشرعية عند عدم تعيينها[2].

ويشترط لتعيين هيئة الرقابة الشرعية واختيار أعضائها أن يتم تعيينهم قبل مباشرة البنك لأعماله، وان يكون عددهم ثلاثة فما فوق، وأن يكونوا متخصصين في فقه الشريعة والمؤسسات المالية، كما تعتبر الهيئة وكيلاً عن المساهمين للتأكد من التزام البنك بأحكام الشريعة، يقرأ تقريرها أمام الاجتماع السنوي للهيئة العامة، ويحدد عقد تعيينها حقوق والتزامات أعضائها ومكافآتهم، ويقع على عاتق الهيئة إعداد التقرير السنوي الذي يجب أن يكون موافق للشروط الفنية والإجرائية والموضوعية[3].

البند الثاني: آلية عمل هيئة الرقابة الشرعية

تتحدد آلية عمل هيئة الرقابة الشرعية حسب مهامها، فهي تجمع بين الفتوى واتخاذ القرارات الشرعية من جهة، وبين الرقابة والتدقيق الشرعي من جهة أخرى، كما تقوم بنفسها بوضع دليل أو لائحة لعملها تلتزم فيه، حيث تقوم بمهامها في ثلاث مراحل رئيسية بالنسبة لوقت تقديم الخدمات المالية؛ المرحلة الأولى هي

---

(1) اعتمد المشرع الفلسطيني النموذج الذي أخذت فيه هيئة المحاسبة والمراجعة في البحرين بشأن تشكيل هيئات الرقابة الشرعية، حيث جاء في معيار الضبط رقم 1: " **يجب أن يكون لكل مؤسسة هيئة رقابة شرعية يعينها المساهمون في الاجتماع السنوي للجمعية العمومية وذلك بناء على توصية من مجلس الإدارة، مع مراعاة القوانين والأنظمة المحلية**". **(معايير المحاسبة والمراجعة والضوابط للمؤسسات المالية الإسلامية، 2007**: ص1).

(2) يلاحظ ما جاء في الفقرة (9/ب/3) من تعليمات سلطة النقد الفلسطينية (2013/5): " **إذا لم يقم المصرف بتعيين هيئة الرقابة الشرعية خلال ثلاثة أشهر من اجتماع الجمعية العمومية، فلسلطة النقد الحق في تعيين هيئة رقابة شرعية على أن يتحمل المصرف كافة النفقات المترتبة على ذلك، إضافة إلى أية تبعات ناتجة عن التأخير في التعيين**" .

(3) يقصد بالشروط الفنية تلك المتعلقة في شكل التقرير من حيث عنوانه والجهة الموجه لها وتاريخه وتواقيع أعضاء الهيئة، والفقرة التمهيدية والرأي بشان مدى التزام المؤسسة بأحكام الشريعة الإسلامية، أما الشروط الإجرائية بأن يؤرخ التقرير بعد اعتماد التقارير المالية من إدارة البنك وأن يقرأ خلال اجتماع الهيئة العمومية ونشره ضمن التقارير المالية للبنك، والشروط الموضوعية بما يتضمنه التقرير حول مدى توافق عملية توزيع الأرباح وتحميل الخسائر على حسابات الاستثمار مع أحكام الشريعة الإسلامية، ومدى التزام البنك بصرف المكاسب المحققة من مصادر تحرمها أحكام الشريعة الإسلامية لأغراض خيرية. انظر تعليمات سلطة النقد الفلسطينية (2013/5)، فقرة (9/هـ) ، و(دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، سلطة النقد الفلسطينية، 2014، ص39).

السابقة لمزاولة الأنشطة المالية، كتقديم الدعم لابتكار منتجات جديدة واعتماد صيغ العقود والتثقيف الشرعي، أما المرحلة الثانية فهي المزامنة لمزاولة النشاط بالتدخل خلال مراحل تنفيذ العقود وصيغ الاستثمار لمعالجة الأخطاء الشرعية حال وقوعها، وأخيراً المرحلة الثالثة التي تتضمن عمليات المراجعة والتدقيق للتحقق من خلوها من محظورات شرعية.

ولا شك أن وجود هيئة رقابة شرعية تابعة للموئسة يتيح الاستجابة لطلباتها لتغطية أنشطتها الكثيرة والمتسارعة كما يحافظ على سرية الأعمال والمنتجات الخاصة بالبنوك، مع اعتمادها على المعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة بالبحرين والاحتفاظ لنفسها بمخالفتها في ضوء أن المعايير لا تشتمل على كثير من المسائل الدقيقة، وانفراد كل دولة أو مؤسسة أو عملية مصرفية بخصوصية تفترق عن مثيلاتها.

ونرى رغم المميزات أعلاه، فانه لا بديل عن وجود هيئة عليا للفتوى، تضع معايير شرعية موحدة لجميع المؤسسات المالية في الدولة الواحدة، خاصة أن واقع عمل الهيئات الشرعية لا يتيح الفصل بين الوظائف المتعارضة كالفتوى والتدقيق، كما أن وجود هيئة عليها من باب توحيد المرجعية الشرعية، ويمكنها اعتماد نماذج عقود موحدة تطبقها جميع المؤسسات المالية.

المبحث الثاني: مراحل تطور المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين

تعتبر فلسطين حالة خاصة بين الدول التي تعمل فيها البنوك الإسلامية، بسبب سيطرت سلطات الاحتلال على المعابر والتجارة الخارجية والداخلية، والتحكم بنقل الأموال، حيث كان لهذا الوضع السياسي والأمني تأثير على كافة القطاعات الاقتصادية بما فيها القطاع المالي والبنكي بوجه عام[1]، والبنوك الإسلامية على وجه الخصوص، وبالتالي على دور الأخيرة في تحقيق التنمية، ويتناول هذا المبحث مسار تطور مؤسسات المالية في فلسطين في المطلب الأول، ثم تحديات وفرص التجربة في فلسطين بالمطلب الثاني.

المطلب الأول: مسار تطور مؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين

خلال الفترة المعاصرة لظهور البنوك بعد القرن الثالث عشر، كانت فلسطين كما الدول الإسلامية والعربية تخضع للحكم العثماني، وظهر أول تقنين مدني مستمد من الفقه الإسلامي الحنفي– مجلة الأحكام العدلية

[1] تنقسم مؤسسات القطاع المالي الفلسطيني بحسب الجهات الخاضعة لإشرافها ورقابتها إلى قطاعين: القطاع المصرفي الذي يضم البنوك ومؤسسات الإقراض الصغير ومحلات الصرافة وتخضع جميعها لرقابة وإشراف سلطة النقد الفلسطينية، والقطاع غير المصرفي الذي يضم الأوراق المالية وقطاع التأمين وشركات التأجير التمويلي والرهن العقاري وتخضع جميعها لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال الفلسطينية.

العثمانية – متضمناً أحكاماً في مجالات البيوع والإيجارات والضمانات والشركات والقضاء والتحكيم[1]، ومورست التمويلات بالصيغ المتوافقة مع الشريعة، وقامت علاقات تجارية بين الأوروبيين والتجار بالمدن الرئيسية في بلاد الشام، ارتبطت باستثمارات كبيرة، واستخدام لعقود المضاربة والمشاركات والسَّلَم[2]، تزامن ذلك مع بداية شيوع نظام التمويل بالفائدة، الذي بدأ يُمارس من قبل التجار في المدن التجارية الكبيرة، خاصة دمشق وبيروت، شجع على ذلك سن تشريعات عثمانية شكلت أساساً قانونياً للتعامل بالفائدة[3].

وارتبط تأسيس البنوك الإسلامية في فلسطين عام (1994) بقدوم السلطة الوطنية الفلسطينية[4]، بالترخيص لثلاثة بنوك الإسلامية مستقلة، وفرع المعاملات المالية الإسلامية في بنك القاهرة عمان، وإصدار قانون المصارف رقم (2) لعام 2002 متضمناً فصلاً خاصا بالبنوك الإسلامية [5] ، ثم صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 ليراعي التطور الحاصل في القطاع المصرفي الفلسطيني.

بناءً على ما تقدم يلاحظ أن تجربة البنوك الإسلامية في فلسطين مرت بمحطات عديدة، بمكن إجمالها في مرحلتين:

الفرع الأول: مرحلة الترخيص الأولى

يعود تاريخ تجربة العمل البنكي الإسلامي في فلسطين للعام (1994)، حيث بدأت سلطة النقد الفلسطينية بمنح تراخيص لكل من البنوك التقليدية – المحلية والأجنبية– والإسلامية[6]، وقبل هذا التاريخ

---

(1) أعدت المجلة من قبل لجنة متخصصة في الفقه والقانون عام (1868) م، ووضعت موضع التطبيق في محاكم الدولة العثمانية عام (1876)م.

(2) للمزيد انظر **(الدوماني، 2002**، ص 203 وما بعدها).

(3) والمقصود **قانون المرابحة العثماني (1304)هـ** ، الذي نظم الفائدة على المداينات العادية والتجارية، وحددها بنسبة 9% سنوياً، كما اشترط أن لا تتجاوز الفائدة مقدار رأس المال في كل الأحوال. يلاحظ المادة (4) من القانون المذكور.

(4) كون سلطات الاحتلال كانت ترفض قيام البنوك الفلسطينية التقليدية والإسلامية منها.

(5) قبل صدور القانون رقم (2) لسنة (2002) – المنشور في العدد 41 من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2002/6/6، ص5– كانت البنوك في فلسطيني تخضع للقوانين السارية منذ الحقبة الأردنية والمصرية، وبعض القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، وألغي القانون رقم (2) لسنة 2002 بموجب القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010.

(6) **تأثر العمل البنكي في فلسطين بالحالة السياسية التي كانت سائدة في كل فترة من فترات الحكم الأجنبي لفلسطين:**

– في أيار من العام (1930) – خلال حقبة الانتداب البريطاني – أنشئ أول بنك فلسطيني بالاشتراك بين رجال أعمال فلسطينيين، هو "البنك العربي"، امتد نشاطه إلى دول عربية أخرى، منطلقاً من فكرة دور العمل المثمر في خدمة القضية الفلسطينية، والتركيز على الاستثمارات الكبيرة والمصانع المنتجة، ونقل البنك مقره الاجتماعي من القدس إلى عمان بالأردن بعد احتلال عام (1948).

– خلال فترة الحكم الأردني والمصري للضفة الغربية وقطاع غزة – من العام 1948 إلى العام 1967 – فتحت البنوك الأردنية والمصرية فروعاً لها في فلسطين، وتأسس بنك فلسطين المحدود.

– خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة فتحت بنوك الاحتلال فروعاً لها، أغلقت فيما بعد بسبب رفض الفلسطينيين التعامل معها، ونجح كل من بنك فلسطين المحدود بفتح فرعاً له في قطاع غزة عام (1982)، وبنك القاهرة عمان بفتح فرعين في الضفة الغربية.

كانت سلطات الاحتلال ترفض إعطاء تراخيص لجميع البنوك، واعتمد الشعب الفلسطيني في الغالب على الطرق الذاتية والشعبية في الإيداع والتمويل، وبعض مؤسسات الإقراض المتخصصة[1].

بذلك تكون البنوك الإسلامية في فلسطين نشأت وتطورت مع تطور الجهاز المصرفي الفلسطيني وتأسيس مؤسساته الرقابية، وذلك على فترتين، نتطرق إليهما تباعاً

البند الأول: فترة الترخيص للبنوك والنوافذ الإسلامية في البنوك التقليدية (1994-2003)

رافق تلك الفترة تأسيس سلطة النقد الفلسطينية لتقوم بمهام البنك المركزي، وصدور القانون رقم (2) لسنة 1997 المنظمة لها، بينما ظلت البنوك في فلسطين تخضع للقوانين السارية منذ الحقبة الأردنية والمصرية[2]، وبعض القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، إلى أن صدر قانون المصارف رقم (2) لسنة (2002)[3]، وقد أفرد بعض نصوصه للبنوك الإسلامية، وتحديداً في الفصل الأول الذي أورد تعريفاً للبنك الإسلامي بأنه: " أي شركة مساهمة عامة تهدف إلى تجميع المدخرات من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين من أجل استخدامها في أوجه التمويل والاستثمار لصالح الفرد والجماعة وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية"، كذلك ما جاء في الفصل الثاني عشر من القانون المذكور والتي أعطت سلطة النقد صلاحية إصدار الأوامر والتعليمات التي تراها لازمة لتنظيم وضبط أعمالها، مع إخضاعها لجميع أحكام القانون ما لم يرد خلاف ذلك في الفصل الخاص فيها[4].

وبالفعل منحت سلطة النقد الفلسطينية الترخيص لثلاثة بنوك إسلامية[5]، وفرع المعاملات المالية الإسلامية في بنك القاهرة عمان، وشركة بيت المال الفلسطيني، حيث بدأت العمل عام (1995) وتوقفت أعمالها عام (2003) لأسباب سياسية وإدارية.

البند الثاني: مرحلة الدمج المصرفي (2003-2006)

– في حقبة السلطة الوطنية الفلسطينية حصلت قفزة نوعية في عدد البنوك المزاولة لعملها في فلسطين، وبلغ عددها عام (1994) سبعة بنوك، وفي عام (2005) وصل إلى (22) بنكاً منها ثلاثة بنوك إسلامية، وتقلص هذا العدد إلى (17) بنك عام (2013).

_ يلاحظ حول تلك الحقبات من تاريخ العمل البنكي في فلسطين: **(التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للعام 2013**، حزيران 2014 ، ض 62)؛ **(جبر** 2006 ، ص 26 و27 **)،الموقع الالكتروني للبنك العربي:**http://www.arabbank.com/ar/history.aspx

[1] للمزيد **(دودين**، 2001، ص 20)

[2] قانون البنوك الأردني المؤقت رقم 94 لسنة 1966 الذي كان معمول به في الضفة الغربية، وقانون الصرافة الانتدابي رقم 26 لسنة 1941 والتعديلات التي طرأت عليه في فترة الحكم المصري، وكان سارياً في قطاع غزة.

[3] المنشور في العدد 41 من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2002/6/6، ص5.

[4] انظر المواد (70) و (71/أ) من قانون المصارف الفلسطيني الملغي رقم 2 لسنة 2002.

[5] هي: البنك الإسلامي العربي المؤسس عام (1995)، البنك الإسلامي الفلسطيني المؤسس عام (1997)، بنك الأقصى الإسلامي المؤسس عام (1997)

رفعت سلطة النقد الفلسطينية عام (2003) شعار الدمج المصرفي في فلسطين، حيث فتحت حواراً مع ممثلي البنوك الإسلامية، بهدف توحيد قدرات هذه البنوك، لمعالجة العديد من المشكلات التي تواجهها، وخاصة ضعف الملاءة المالية، وتمت أول عملية دمج في (2005/5/13)، حين أعلنت سلطة النقد الفلسطينية توقيع اتفاقية بين البنك الإسلامي الفلسطيني وبنك القاهرة عمان، تم فيها الدمج المصرفي عن طريق الشراء لصافي أصول بنك القاهرة عمان– فرع المعاملات الإسلامية، من قبل البنك الإسلامي الفلسطيني، وجرت ثاني عملية دمج عام (2010) عندما قام البنك الإسلامي الفلسطيني بشراء بنك الأقصى الإسلامي[1].

الفرع الثاني: خطة التحول الاستراتيجي لسلطة النقد الفلسطينية

تُعتبر سلطة النقد الفلسطينية رأس الهرم في النظام المصرفي الفلسطيني، أصبحت بعد صدور القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 تخضع لإشرافها كل من البنوك التجارية ومؤسسات الإقراض المتخصصة وشركات الصرافة، بناءً عليه تمت إعادة هيكلت سلطة النقد الفلسطينية، بما يؤهلها لتكون البنك المركزي الفلسطيني، وكما أشرفت على التنظيم الجديد لمؤسسات التمويل، بإلزامها اتخاذ أحد ثلاثة أشكال قانونية: شركات المساهمة العامة، شركات المساهمة الخصوصية الربحية، وشركة المساهمة الخصوصية غير الربحية، ونتطرق فيما يلي إلى المحطات المذكورة تباعاً:

البند الأول: إعادة هيكلة النظام المصرفي الفلسطيني (2006)

هدفت الخطة إلى تحويل سلطة النقد الفلسطينية من مؤسسة ذات مهام محدودة تُعنى بالدرجة الأولى بالاستقرار النقدي، إلى مؤسسة ذات صلاحيات أوسع بما يجعلها بنك مركزي مهتم بالاستقرار المالي والنقدي معاً، اتخذت بموجبها عدة خطوات في مجال حكامة الجهاز المصرفي الفلسطيني، تتلخص في الإجراءات التالية:

1.هيكلة شاملة لسلطة النقد الفلسطينية: تضمنت استحداث دوائر جديدة، أصبح بموجبها هيكل سلطة النقد يتكون من ثلاثة مجموعات رئيسية؛ مجموعة الاستقرار النقدي، مجموعة الاستقرار المالي، والمجموعة الإدارية، كما تم إنشاء دوائر جديدة لتعزيز نظم الحكامة لتتوافق مع المتطلبات الدولية، مثل مكتب أخلاقيات العمل، مكتب التظلمات، مكتب المستشار القانوني، ومكتب التدقيق الداخلي.

[1] انظر (عيد، ص115 ؛ الريحان، ص493).

وفي هذا السياق تم استحداث وتطوير التشريعات التي تحكم الجهاز المصرفي، وتم إصدار القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 ليحل محل قانون المصارف رقم (2) لسنة (2002)[1]، و إصدار قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسيل الأموال[2]، و إصدار قرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 بشأن نظام المدفوعات في فلسطين[3]، ثم القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع للعام (2013)[4]، كما تم استحداث وتطوير الأنظمة المصرفية والرقابية، تشمل أنظمة المعلومات الائتمانية، نظام المدفوعات الوطني الالكتروني، برنامج إنشاء المقسم الإلكتروني لأدوات الدفع الإلكتروني، برنامج الدفع من خلال أجهزة الخلوي، وإنشاء قاعدة بيانات خاصة بقروض الإسكان والرهن العقاري.

2.إعادة هيكلة النظام المصرفي الفلسطيني: وفي هذا الإطار قامت سلطة النقد بإجراءات رئيسية، تمثلت في معالجة البنوك الضعيفة وتشجيعها على الاندماج، وتعزيز التفرع المصرفي في الأرياف والقرى والأماكن النائية، و رفع الحد الأدنى لرؤوس أموال البنوك في نهاية عام 2010 إلى 50 مليون دولار.

البند الثاني: إخضاع مؤسسات الإقراض المتخصصة لرقابة سلطة النقد الفلسطينية

قبل التنظيم الجديد، كانت غالبية مؤسسات الإقراض تعمل باعتبارها منظمات غير حكومية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية وتخضع لرقابة وزارة الداخلية، وبصدور نظام الترخيص والرقابة على مؤسسات

---

[1] ألغي القانون رقم (2) لسنة (2002) بموجب المادة (75) من ق.م.ف رقم (9) لسنة (2010)، حيث جاء الأخير بمستجدات كثيرة تتضمن عناصر الحداثة والشمولية، بما يعزز ثقة المؤسسات الدولية والإقليمية بالجهاز المصرفي الفلسطيني، منظماً مجالات جديدة تتعلق بالسرية المصرفية والحالات التي يجوز فيها إفشاء السرية، ومكافحة غسيل الأموال وعمليات الإسناد الخارجي، وموفراً السند القانوني والمرونة اللازمة لسلطة النقد في إنشاء وتأسيس وإدارة نظام المدفوعات الوطني.

[2] قبل صدور هذا القانون كانت سلطات الاحتلال تتخذ من عدم وجود تنظيم قانوني لمكافحة غسيل الأموال ذريعة لمحاصرة النظام المصرفي الفلسطيني والتنصل من مسئولياتها، وبعد صدوره أصبح هناك إجراءات ومفاهيم تتعلق بمكافحة غسيل الأموال، حيث يبين الأطر والإجراءات التي ينبغي على البنوك مراعاتها تحوطاً لمنع وقوع جرائم غسيل الأموال، كما نص قانون مكافحة غسيل الأموال رقم (9) لسنة (2007) على تشكيل:

أولاً: لجنة وطنية عليا لمكافحة غسيل الأموال تضم في عضويتها ممثلين عن الوزارات ذات العلاقة (وزارات المالية والداخلية والعدل والاقتصاد الوطني)، ممثلاً عن هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، ومدير دائرة مراقبة المصارف، وخبراء اقتصاديين وقانونيين.

ثانياً: وحدة المتابعة المالية، تختص بمتابعة كافة عمليات الاشتباه بغسيل الأموال.

[3] صدر قانون تسوية المدفوعات الوطني بموجب القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012) بتاريخ 2012/11/23.

_ جدير بالذكر أنه عام (2010) تم تأسيس مجلس المدفوعات الوطني بموجب قرار صادر عن محافظ سلطة النقد الفلسطينية، يتولى إدارته مجلس إدارة يضم في عضويته تسعة أعضاء (محافظ سلطة النقد أو نائبه، مدير دائرة نظام المدفوعات، ستة من البنوك العاملة في فلسطين يتم اختيارهم بالتصويت، جمعية البنوك في فلسطين لتمثيل البنوك غير المنتخبة)، تتمثل مهام مجلس المدفوعات في تطوير نظم المدفوعات وتحفيز التنسيق والتعاون المستمر بين كافة الجهات ذات العاقة بالقطاع المالي، بنوك وشركات مالية وشركات تقنية ومؤسسات حكومية ...الخ.

_ وبصدور القرار بقانون بشان تسوية المدفوعات الوطني رقم (17) لسنة (2012) أصبح هناك إطار قانوني يحكم نظام المدفوعات، يوفر استخدام أدوات الدفع الإلكترونية، والتسوية الإلكترونية لحسابات البنوك، وأنظمة المقاصة الإلكترونية، لتمكين سلطة النقد من مراقبة الخدمات والحسابات بشكل فعال.

[4]

الإقراض المتخصصة رقم (132) لسنة 2011، أصبح هناك نظم رقابية وإشرافية موحدة تخضع لها مؤسسات الإقراض، بعد أن كانت تتخذ أشكال قانونية متعددة[1]، حيث جاء النظام المذكور في (38) مادة، موزعة على إثنى عشرة فصلاً. وتسري جميع أحكام النظام على جميع مؤسسات الإقراض المتخصصة، بما فيها المؤسسات التي تزاول التمويلات الإسلامية، ويشمل ذلك: جميع الأحكام المتعلقة بمتطلبات الترخيص والتسجيل وإجراءاتهما، وتسيير المؤسسات ومجالس إدارتها واجتماع هيئاتها العامة، ورأس المال والأرباح والاحتياطات، والتفتيش والوصاية والاندماج.

يُمنح الترخيص لمزاولة أعمال التمويل الإسلامي وفق تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (2012/1) لثلاثة أنواع من المؤسسات؛ المؤسسات التي تتخذ شكل الشركات المساهمة العامة، والشركات المساهمة الخصوصية الربحية وغير الربحية.

ويجوز للمؤسسات الثلاث تقديم التمويلات وفق لأحكام الشريعة الإسلامية، وإصدار الحوالات الداخلية لزبائنها لأغراض التمويل، وقبول الضمانات منهم، ولها فتح الحسابات وتوظيفها لدى البنوك، والتعامل بالعقارات وبيعها وتأجيرها، ويمكنها قبول المنح والهبات والمساعدات المقدمة من مؤسسات محلية أو خارجية، بشرط أن تتفق المنح مع أهداف المؤسسات، وأن لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية[2].

المطلب الثاني: تحديات وفرص تجربة المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين

ابانت دراسة صادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) عن العديد من التحديات والفرص التي تواجه القطاع المالي الفلسطيني[3]، بكافة مكوناته التي تضم القطاع المصرفي وقطاع الإقراض الصغير والصرافة والتأمين والأوراق المالية والتأجير التمويلي، ويقف على رأس التحديات حالة عدم الاستقرار التحديات والقيود المفروضة على الاستثمار في مناطق (ج) وضعف الثقافة المالية

---

[1] بموجب النظام رقم (132) لسنة (2011) بشأن " الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة" الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2011/12/27، أصبحت سلطة النقد الفلسطينية الجهة الوحيد المخولة حصرياً بالترخيص وتنظيم أعمال مؤسسات الإقراض المتخصصة، واستناداً إليه أصدرت الأخيرة عدة تعليمات تتعلق بمتطلبات ترخيصها، وعلى سبيل المثال تلزم تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (2012/2) مؤسسات الإقراض التي تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية الربحية أو شكل الشركة غير الربحية بأن لا تقل رأس مالها عن 5 مليون دولار، والشركة التي تتخذ شكل الشركة المساهمة العامة أن لا يقل رأس مالها عن 10 مليون دولار. يلاحظ تعليمات **سلطة النقد الفلسطينية (2012/2)**: الفقرة (4).

_ وفق مقتضيات المادة (73) من قانون سلطة النقد الفلسطينية رقم (2) لسنة (1997) فإن لمجلس سلطة النقد الفلسطينية إصدار الأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام القانون المذكور، على أن تصدر الأنظمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كما نصت المادة (72) من ق.م.ف (9) لسنة (2010) على أن الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام قانون المصارف الفلسطيني تصدر عن مجلس سلطة النقد الفلسطيني بعد المصادقة عليها من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أما التعليمات والقرارات والإرشادات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون فإنها تصدر عن محافظ سلطة النقد أو من يفوضه لإصدارها.

[2] تعليمات سلطة النقد الفلسطينية (2012/1): فقرة 2/3.

[3](عبد الله ، 2016، ص 18).

والإجراءات القانونية والتنفيذية، وبالمقابل فإن هناك العديد من الظروف تشكل فرصاً قوية لنمو سوق الخدمات المالية الإسلامية، وعلى رأسها وجود بنوك إسلامية تمتلك التجربة والخبرة، وتطرح منتجات واستثمارات وخدمات جديدة، كذلك المعتقدات الدينية لدى المواطنين التي تعتبر تحدي بالنسبة للبنوك التقليدية وفرص بالنسبة لسوق الخدمات المالية الإسلامية، كون العامل الديني هو العامل الأهم في التأثير على اختيار الزبائن للخدمات والمنتجات المالية.

ونتطرق في هذا المطلب للتحديات والفرص التي تواجه سوق الخدمات المالية الإسلامية في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تحديات تجربة المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين

عانت فلسطين من حالة انقطاع في تطور قطاعها المالي طوال فترة الاحتلال الممتدة بين عامي (1967) و (1994)، حُرم خلالها الفلسطينيين من استخدام الخدمات المالية، بسبب إغلاق سلطات الاحتلال للبنوك الفلسطينية، وبعد توقيع اتفاقيات أوسلو شهد القطاع المالي الفلسطيني ولادة جديدة، بإنشاء سلطة النقد الفلسطينية عام (1995)، وتولي وزارة المالية الترخيص لشركات التأمين، وفي العام (1997) أنشئت بورصة فلسطين كشركة مساهمة خاصة، ثم هيئة سوق رأس المال عام (2004)، ثم تولت سلطة النقد الفلسطينية عام (2008) مسئولية رقابة وترخيص قطاع الإقراض الصغير، إلا أن إفشال حكومة الاحتلال لمفاوضات الوضع النهائي وعدم التزامها بتطبيق الاتفاقات الموقعة، والحروب التي شنتها قوات الاحتلال على الشعب الفلسطيني، منذ إعادة احتلالها للمنطقتين (أ) و(ب) عام (2002)، مروراً بالحروب الثلاث المدمرة على قطاع غزة في الأعوام (2008) و (2012) و (2014)، أدت كلها إلى إلحاق خسائر جمة بالثروة الوطنية والقدرة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، ومضاعفة درجة المخاطر على قرارات الاستثمار الخاص.

وبالإضافة للتحديات التي تواجه القطاع المالي الفلسطيني ككل، تنفرد البنوك الإسلامية ببعض التحديات الخاصة بها، يمكن إجمالي في الآتي:

البند الأول: التحديات المتعلقة بالزبائن

تواجه البنوك الإسلامية في فلسطين نوعين من التحديات المتعلقة بالزبائن :

التحدي الأولى يتمثل في ضعف الثقة بالبنوك الإسلامية؛ بسبب أن غالبيهم تؤمن أن الفارق الوحيد بين البنوك الإسلامية والبنوك التقليدية هو إسمي فقط، معتقدين أن النسبة المئوية التي يتقاضاها البنك الإسلامي المسماة (ربحاً) هي ذاتها الفائدة التي يتقاضاها البنك التقليدي عند منح القروض، كما تترسخ

لدى غالبيتهم القناعة أن على البنوك الإسلامية أن تمنح قروض حسنة بدون فوائد، مما يتسبب هذا الاعتقاد في إحجام الزبائن عن الإيداع بالبنوك الإسلامية، وتوجه طالبي التمويل للبنوك التقليدية، لقناعتهم أن تمويلات البنوك الإسلامية التي في غالبيتها مرابحات، لا تختلف عن التمويل بالقرض من حيث نسبة الربح والمدة الزمنية.

وتكمن الإشكالية الثانية في عدم توفر الضمانات الكافية لطالبي التمويل؛ وهذه مشكلة مركبة، ناتجة بالدرجة الأولى عن التصنيفات المتعددة للأراضي في فلسطين، بين أراضي مملوكة مسجلة في دائرة الأراضي، وأخرى مسجلة في المالية (تسوية غير منتهية) أو أراضي حكومية يتم وضع اليد عليها، حيث تفضل البنوك الإسلامية النوع الأول من الأراضي كرهونات عقارية، في الوقت الذي لا تشكل نسبة الأراضي المملوكة أكثر من 35% من الأراضي في الضفة الغربية[1].

بالإضافة للمشكلات التي ذكرناها، هناك المشكلات المتعلقة بمماطلة الزبائن في السداد، إما لكون البنوك لا تفرض غرامات على التأخير في السداد، أو بسبب ضعف الجهاز القضائي في التنفيذ بسبب الأوضاع والظروف السائدة والمتقلبة، وبالنتيجة تتشدَّد البنوك في طلب الضمانات غير المتاحة أصلاً للأسباب التي ذكرناها، وبالتالي ضعف دور البنوك الإسلامية في تمويل الاقتصاد الفلسطيني

البند الثاني: التحديات المتعلقة بالأوضاع الفلسطينية

يعاني القطاع المصرفي الفلسطيني من مشكلات عدة، أبرزها غياب العملة الوطنية، مما يدفع البنوك إلى تحويل فوائض العملات إلى خارج مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، لإيداعها على شكل أرصدة في بنوك خارجية، كذلك مشكلة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بسبب الاحتلال الإسرائيلي، مما يزيد من درجة المخاطر الاستثمارية وهروب المستثمرين ورؤوس الأموال إلى الخارج، أما المشكلة الأكبر تتمثل في التبعية الاقتصادية القصرية لاقتصاد الاحتلال، الذي كرسته الاتفاقيات المبرمة، وواقع سيطرة سلطات الاحتلال على المعابر الخارجية والداخلية ، حيث يتأثر التمويل الإسلامي كجزء من القطاع المالي والبنكي في فلسطين بتلك المشكلات البيئية والتنظيمية.

---

[1] تعتبر قضية الأراضي في فلسطين من المواضيع المعقدة بسبب كثرة التشريعات التي تخضع لها، والسارية منذ الحقبة العثمانية وفترة الانتداب البريطاني، حيث ساهمت مجموعة عوامل تشريعية وجيوسيساسية على تسريب الأراضي إلى اليهود، استغلت من خلالها حكومات الاحتلال القوانين العثمانية التي قسمت الأراضي إلى تقسيمات متعددة لتسهيل بيعها وشرائها، وعندما جاءت سلطات الاحتلال البريطاني والإسرائيلي اعتبرت كل منها نفسها وريثة للسلطة التي قبلها على الأراضي المملوكة للدولة، وفي العام (1967) أوقفت سلطات الاحتلال عملية تسجيل أراضي الضفة الغربية التي كانت بدأت قبل الاحتلال – خلال الحقبة الأردنية – مما سهل عمليات تسريب أراضي الضفة الغربية، حيث تشكل نسبة الأراضي المملوكة والمسجلة في دائرة الأراضي (35) % من مساحة أراضي الضفة الغربية. للمزيد أنظر: **(الحزماوي**: 1998، ص5)

مما تقدم فإن حالة عدم الاستقرار السياسي الناتجة عن استمرار الاحتلال، وما يتفرع عنها من استمرار سيطرته على المعابر وحرية التنقل للمواطنين والبضائع والأموال، عدم وجود عملة وطنية فلسطينية، والارتباط مع بنوك الاحتلال، تشكل أبرز المشكلات التي تعيق نمو التمويل الإسلامي في فلسطين.

ولا شك أن غياب العملة الوطنية، يسهل للمواطنين الفلسطينيين الإيداع خارج فلسطين، وهروب الإيداعات من الجهاز المصرفي الفلسطيني، وبالتالي انخفاض حجم التمويلات المقدمة من البنوك لدعم المشروعات الاقتصادية والتنموية في فلسطين.

ويمثل ارتباط البنوك الفلسطينية ببنوك الاحتلال، مشكلة حقيقية للبنوك الإسلامية في فلسطين ذات أبعاد متداخلة، فمن جهة هي بحاجة لها فيما يخص المقاصة، والعملات الخارجية، والاستيراد من الخارج، ومن جهة أخرى تتشدد بنوك الاحتلال في التعامل مع البنوك الإسلامية، بسبب التذرع بتمويل المقاومة، ومما يزيد من حجم المشكلة غياب أي إطار قانوني منظم لعلاقة البنوك الفلسطينية مع بنوك الاحتلال، فالأخيرة هي المرجع الأخير في تحديد طبيعة تلك العلاقة وقبول أو رفض أية معاملة[1].

الفرع الثاني: فرص نمو تجربة المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين

بالرغم من التحديات التي الخارجية والداخلية التي تواجه المؤسسات المالية الإسلامية في فلسطين، هناك العديد من المحفزات تشكل فرصاً لنمو سوق الخدمات المالية الإسلامية في فلسطين، يمكن ردها لعاملين جوهريين: العامل الأول يتمثل في وجود مؤسسات مالية تمتلك التجربة في التمويل الإسلامي، إما على شكل بنوك إسلامية تجارية، أو على شكل مؤسسات تمويل إسلامي متخصصة تتخذ أيضاً أشكال قانونية متعددة[2].

أما العامل الثاني فهو قانوني، حيث أن التشريعات والأنظمة والتعليمات تتطور مع التجربة في فلسطين، فالجهاز المصرفي الفلسطيني يخضع لمجموعة كبيرة من الأطر القانونية الحديثة، ويمتلك من المرونة المحفزة على نمو الصيرفة الإسلامية في فلسطين.

وقد أشارت البيانات الإحصائية لنمو التمويل الإسلامي في فلسطين إلى أن موجودات البنوك الإسلامية قد تضاعفت بنسبة 94% خلال الفترة ما بين عامي (2012– 2016)، وأن الودائع البنكية ارتفعت

[1] واجه هذه المشكلة بنك الأقصى الإسلامي قبل شرائه من قبل البنك الإسلامي الفلسطيني، وتكررت مع البنك الأخير، حيث يضطر لتحويل معاملاته إلى بنوك أخرى، والتي تقوم بدورها بالتعامل مع بنوك الاحتلال.

[2] مؤسسات التمويل الإسلامي في فلسطين نوعين: المؤسسات المالية الدولية، تخضع للأنظمة الخاصة فيها، والمؤسسات المالية الخاضعة للقوانين والأنظمة والتعليمات الفلسطينية، وهي أيضاً ثلاثة أنواع: شركات مساهمة عامة، شركات مساهمة خصوصية ربحية، وشرطات مساهمة خصوصية غير ربحية.

بنسبة 174% خلال ذات الفترة ، مما رفع الحصة السوقية للبنوك الإسلامية في السوق الفلسطينية بنسبة 4% لتصبح النسبة الإجمالية 12% بنهاية العام (2016)[1].

بناءً على ما تقدم فإن أهم العوامل التي تشكل فرصاً لنمو سوق الخدمات المالية الإسلامية في فلسطين تتمثل في الآتي:

البند الأول: تنوع المؤسسات والخدمات المالية الإسلامية في فلسطين

ينشط سوق الخدمات المالية الإسلامية في فلسطين في خمسة قطاعات مالية رئيسية:

1. البنوك التجارية، هي ثلاثة بنوك إسلامية، البنك الإسلامي العربي والبنك الإسلامي الفلسطيني، وبنك صفا المرخص له العام (2016)، مع غياب للنوافذ الإسلامية في البنوك التقليدية، تقدم البنوك الإسلامية خدمات وبرامج توفير وتمويلات متنوعة[2].

2. مؤسسات قطاع التمويلات الصغرى، يسمح الإطار القانوني في فلسطين للعديد من المؤسسات المالية مزاولة عمليات التمويل الإسلامي للأغراض الربحية وغير الربحية، تُسمى المؤسسات التي تقدمها "مؤسسات الإقراض المتخصصة"[3]، تتخذ أشكال قانونية متعددة: شكل الشركات المساهمة العامة، شكل الشركات المساهمة الخصوصية الربحية، شكل الشركات المساهمة الخصوصية غير الربحية[4].

---

[1] يتوقع الخبراء أن تستحوذ الصيرفة الإسلامية على نسبة 25% من القطاع المصرفي، وبالمقارنة مع البنوك التقليدية، فقد نمت موجودات الأخيرة بنسبة 49% وموجودات البنوك الإسلامية بنسبة 94%، وارتفعت حصة التمويل المقدم من البنوك التقليدية بنسبة 50% مقابل 133% في البنوك الإسلامية، وذلك خلال الفترة (2012– 2016). يلاحظ وقائع مؤتمر " **واقع القطاع المصرفي الفلسطيني: الفرص والتحديات**"، المنعقد في 30–31 كانون الثاني في منتجع البحر الميت، الأردن، 2016 ، متاحة على الموقع الالكتروني:
http://www.aliqtisadi.ps/article/36389، تاريخ دخل الموقع 2017/2/20.

[2] تشمل الخدمات البنكية الحسابات الشخصية وبطاقات الائتمان والحوالات البنكية ودفاتر الشيكات، أما التمويلات التي تقدمها البنوك الإسلامية فتتنوع لتمويل شراء السيارات والعقارات والسلع والإيجار المنتهي بالتمليك وتمويل الخدمات الطبية، والاستثمارات كإنشاء الشركات الحليفة، وبرامج التوفير للحج والعمرة والزواج، والخدمات المقدمة للشركات الكبرى والأسواق المالية.

[3] يلاحظ تعريف مؤسسات الإقراض المتخصصة في المادة (1) من قرار رقم (132) لسنة (2011) بشأن نظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة، ونصت " **مؤسسات الإقراض المتخصصة: كل مؤسسة أو هيئة اعتبارية تمارس أعمال الإقراض أو التمويل مسجلة ومرخصة في فلسطين وفق أحكام هذا النظام**".

[4] يلاحظ المادة (4) من القرار بقانون رقم (6) لسنة (2008) بشان تعديل قانون الشركات رقم (12) لسنة (1964) – المنشور في العدد السادس والسبعون من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ (20) حزيران (2008) – المتعلقة بتعديل المادة (8) من القانون الأصلي بإضافة نوع جديد من الشركات تحت مسمى " الشركات غير الربحية"، ونص التعديل " يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية..... وتحدد أحامها وشروطها وغاياتها والأعمال التي يحق لها ممارستها والرقابة عليها وأسلوب وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات ومصادر تمويلها وأسلوب إنفاقها وتصفيتها وأولوية أموالها عند التصفية والوفاة والبيانات التي يجب أن تقوم بتقديمها للمراقب وسائر الأمور المتعلقة بهما بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية". انظر قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة (2010) بشان نظام الشركات غير الربحية الصادر بتاريخ 2010/2/15 بمدينة رام الله، والتعديلات عليه بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لعام (2015) بنظام معدل لنظام الشركات غير الربحية رقم (3) لسنة (2010).

3. **قطاع التأمين:** عاني قطاع التأمين من غياب التشريعات والرقابة الحكومية لفترة طويلة، إلى أن تأسست هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وأصبحت الجهة المخولة قانونياً بالإشراف والتنظيم والرقابة على قطاع التأمينات منذ العام (2004)، ثم صدر قانون التأمين رقم (20) لسنة (2005) موفراً الظروف لإطلاق مرحلة جديدة لإعادة تنظيم قطاع التأمين، ثم تأسست "شركة التكافل للتأمين" كأول شركة تكافلية مسامة عامة وباشرت أعمالها عام (2008)، وبقيت الحاجة لتعديل مقتضيات القانون المذكور بما يراعي أحكام التأمين التكافلي.

4. قطاع الأوراق المالية: نشأ قطاع الأوراق المالية في فلسطين عام (1995) بتأسيس سوق فلسطين للاوراق المالية كشركة مساهمة خاصة، تتولى هيئة سوق رأس المال الإشراف عليه استناداً لقانونها رقم (13) لسنة (2004)[1]، وتدرج البنوك الإسلامية أسهمها في سوق فلسطين للأوراق المالية، بينما لا يجوز لها التعامل بالسندات بفائدة، مع غياب إصدارات الصكوك والتي توفر وسيلة لها لإعادة التمويل.

5. **قطاع التأجير التمويلي:** يخضع هذا القطاع للقانون رقم (6) لسنة (2014) للتأجير التمويلي، وتعتبر صيغة "الإجارة المنتهية بالتمليك" البديل المتوافق مع الشريعة للتأجير التمويلي، ولم يتم مواءمة القانون المذكور مع الإجارة المنتهية بالتمليك[2]، وبالإضافة للبنوك الإسلامية التي تشكل الإجارة المنتهية بالتمليك أحد أهم صيغ التمويل فيها، تم الترخيص لشركة "الإجارة الفلسطينية" عام (2013) والتي تأسست من قبل صندوق الاستثمار الفلسطيني بالشراكة مع المؤسسة الإسلامية لتنمية القطاع الخاص والبنك الإسلامي الفلسطيني[3].

البند الثاني: وجود اطر قانونية للمؤسسات والتمويلات الإسلامية في فلسطين

يعتبر وجود إطار قانوني لمؤسسات التمويل الإسلامي في أي دولة تعمل فيها من المتطلبات الأساسية لنمو مستدام للتمويل الإسلامي، فالقواعد الملزمة تساعد على استقرار المؤسسات، وثقة الجمهور فيها،

---

(1) توثيق القانون، ويتكون قطاع الأوراق المالية من بورصة فلسطين، ومركز الإيداع والتحويل، والشركات المساهمة العامة، وشركات الأوراق المالية الأعضاء، وأصحاب المهن المالية، وصناديق الاستثمار،

(2) رغم التشابه بين الإجارة المنتهية بالتمليك والإيجار التمويلي من حيث تمكين المستأجر من الانتفاع بالعين المأجورة ثم تملكها في نهاية عقد الإيجار، لكنهما يختلفان في جوانب عدة: (1) يشترط في الإجارة المنتهية بالتمليك تحديد طريقة تمليك العين المستأحرة للمستأجر بوثيقة مستقلة عن عقد الإجارة كالوعد بالبيع أو الوعد بالهبة أو الهبة المعلقة على شرط سداد الأقساط الإيجارية، أما في الإيجار التمويلي فإن المستأجر يتملك المأجور مقابل بدل الإيجار بالغالب. (2) أن الإجارة المنتهية بالتمليك بحسب الأصل عقد ثنائي الأطراف وأن أي علاقة تنشأ بين بين المستأجر والمورد تستند إلى عقد الوكالة بصفته وكيلاً عن المؤجر، أما في الإيجار التمويلي فإن العقد بحسب الأصل ثلاثي الأطراف (المؤجر والمستأجر والمورد)، (3) الاختلاف في الأحكام القانونية، فلا يجوز فرض فائدة بالإجارة المنتهية بالتمليك عند التأخر عن الدفعات، ويتحمل المؤجر في الإجارة المنتهية بالتمليك تبعة هلاك المأجور ونفقات الصيانة الأساسية والتأمين. يلاحظ قرار مجمع الفقه الإسلامي الدولي رقم 110(4/12)، مجلة المجمع، ع12،ج1، ص313.

(3) الموقع الالكتروني لشركة الإجارة الفلسطينية https://www.palijara.com/

ويوفر آلية لتنفيذ العقود بما يحقق مصالح الدائنين والمساهمين والمتمولين، ويوفر إطاراً للرقابة والتنظيم للمؤسسات المالية، ويبين الجهات التي لها صلاحيات إصدار القوانين والأنظمة، والسلطات المختصة التي تشرف على تنفيذها وضمان تطبيقها، والأشخاص الذين يخضعون للقانون، والمحاكم المخولة بسلطة الفصل في النزاعات المتعلقة بالعقود المالية.

وتخضع المؤسسات المالية في فلسطين لمجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات، صدرت في فترات متعاقبة، يعتبر ق.م.ف رقم (9) لسنة (2010) الإطار القانوني المنظم لجميع المؤسسات المالية في فلسطين، سواء كانت على شكل مؤسسات مالية إسلامية أو تقليدية، أو اتخذت شكل البنوك التجارية أو مؤسسات الإقراض والتمويل المتخصصة، كما يعتبر الأساس القانوني لإصدار جميع الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، كما صدرت العديد من القوانين اللاحقة انسجاماً مع نصوص القانون المذكور في مجالات المدفوعات ومكافحة غسيل الأموال.

تهتم سلطة النقد الفلسطينية في تعزيز وتقوية البنوك في فلسطين، حيث تستخدم طريقتين: الطريقة الأولى هي رفع رأس مال البنوك، إذ يتوجب عليها مع حلول منتصف عام (2018) رفع رأس مالها إلى 57 مليون دولار، والطريقة الثانية هي تشجيع الاندماج لتقليل عدد البنوك بهدف زيادة حدة المنافسة[1].

ويمكن القول أن فلسطين تتبع المنهج الذي يقوم على مواءمة الإطار القانوني المطبق على جميع البنوك مع عمليات البنوك الإسلامية، جرى تكييف الإطار القانوني مع مراعاة خصوصيات التمويل الإسلامي، دون تخصيص إطار قانوني منفصل للبنوك الإسلامية، مما يترتب عليه تطبيق الإطار القانوني للبنوك التقليدية بما لا يتعارض مع النصوص القانونية والتعليمات المخصصة للبنوك الإسلامية

وقد صدرت تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (2013/5) استناداً للفصلين الثالث والرابع من ق.م.ف رقم (9) لسنة (2010) تبين التعليمات والضوابط المنظمة لعمل البنوك الإسلامية في فلسطين، المتعلقة بأنواع الأنشطة المسموح لها مزاولتها، وضوابط التمويل والاستثمار في حقوق الملكية، وسياسية توزيع الأرباح والخسائر، والمكاسب غير الشرعية، والاحتياطات، وهيئة الرقابة الشرعية والمراقب الشرعي.

[1] يلاحظ تصريحات محافظ سلطة النقد الفلسطينية السيد عزام الشوا كما وردت في خبر بعنوان " الشوا : شروط إصدار عملة فلسطينية غير متوفرة، وشبهات بغسل الأموال في فلسطين". متاحة على الموقع الإلكتروني وكالة وطن للأنباء:
http://www.wattan.tv/tv/197828.html، تاريخ زيارة الموقع 2017/2/20.

وقد جاء في المبدأ الثاني عشر من دليل حوكمة المصارف في فلسطين" تقع على المصارف التي تتبع مبادئ الشريعة الإسلامية مسؤوليات إضافية تجاه مساهميها وتخضع لمتطلبات حوكمة وإفصاح إضافية لتقديم ضمان للمساهمين بأنها تلتزم بمبادئ الشريعة الإسلامية".

وخصص القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) المادة (44) للأحكام المتعلقة بمكافحة غسيل الأموال[1]، مع مراعاة أحكام قانون مكافحة غسيل الأموال رقم (9) لسنة (2007)، حيث تسري أحكام القانون المذكور على جميع المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية[2].

وقد وردت الأحكام المتعلقة بضمان ودائع البنوك الإسلامية في القرار بقانون رقم 7 لسنة 2013 بشان المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع[3]، حيث يكرس القانون المذكور إنشاء صندوق خاص لضمان ودائع البنوك الإسلامية، تستثمر أمواله في الصكوك وأدوات التمويل الإسلامية، ليشمل الضمان الودائع الجارية والحسابات الاستثمارية المطلقة، دون الحسابات الاستثمارية المقيدة[4].

ويسري القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012) بشأن قانون تسوية المدفوعات الوطني[5]، على جميع الأوراق المالية وأوامر الدفع والتحويلات الالكترونية المالية والسجل الالكتروني والتوقيع الالكتروني

---

[1] أنظر نص المادة (44) من ق.م.ف (9) لسنة (2010) :

"1. مع مراعاة أحكام قانون مكافحة غسيل الأموال الساري، فإنه يحظر على أي مصرف إخفاء عمليات تحويل الأموال أو أية ممتلكات أخرى وهو على معرفة أن هذه الأموال أو الممتلكات متأتية من أنشطة غير مشروعة بغية إخفاء مصدرها، أو مساعدة أي شخص متورط في هذه الأنشطة بغية تجنيب إحالته للمساءلة القانونية.

2.يُقصد بالمعرفة المشار إليها في الفقرة السابقة، المعرفة التي يمكن الاستدلال عليها من خلال ملابسات واقعية موضوعية."

[2] يلاحظ تعريف غسيل الأموال في المادة (1) من القرار بقانون رقم (9) لسنة (2007) : " **كل سلوك يقصد به إخفاء أو تغيير هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية وذلك تمويهاً لمصادرها الحقيقية لتبدو في ظاهرها متأتية من مصادر مشروعة**"، وتعداد المادة (3) من ذات القانون للجرائم الأصلية، ونصت " **يعد مالاً غير مشروع وحلاً لجريمة غسل الأموال كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة ادناه: 1. المشاركة في جماعة منظمة وجماعة نصب منظمة. 2.الاتجار في البشر وتهريب المهاجرين. 3. الاستغلال الجنسي للأطفال والنساء ....**"

[3] القرار بقانون رقم (7) لسنة (2013) بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، منشور في مجلة الوقائع، العدد (101) بتاريخ 2013/8/20.

[4] يلاحظ:

_ المادة (17) فقرة (2) من القرار بقانون رقم (7) لسنة (2013) بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع " أنظر المادة 1/24/ز من رقم 7 لسنة 2013 بشان المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وجاء فيها "**تنشئ المؤسسة صندوقاً خاصاً بالمصارف الإسلامية وتتكون أرصدته مما يلي: أ. الاشتراكات السنوية للمصارف الإسلامية. ب. أرباح استثمار أموال الصندوق وفق أحكام الشريعة الإسلامية. ج. صافي الحقوق المسترجعة بعد تصفية المصرف الإسلامي وأداء كافة الالتزامات وفق أحكام المادة (39) من هذا القرار بقانون**".

_ المادة (18) فقرة (3) من القرار بقانون رقم (7) لسنة (2013) : " **تستثمر أرصدة الصندوق الخاص بالمصارف الإسلامية في الصكوك والأدوات المالية الإسلامية الصادرة عن الجهات الحكومية الرسمية أو المكفولة من قبلها وفي صيغ التمويل الإسلامي الأخرى شريطة أن تكون درجة مخاطرها مقبولة وفقاً لما يقرره المجلس**".

_ المادة (24) فقرة (1) من القرار بقانون رقم (7) لسنة (2013) " **تستثنى الودائع التالية من الودائع المشمولة بالضمان ..... ز. ودائع الاستثمار المقيدة وفق ما يحدده المجلس**".

[5] القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012) بشان تسوية المدفوعات الوطني، المنشور بتاريخ 2012/11/23 في مجلة الوقائع الفلسطينية، ع ممتاز، بتاريخ 2012/12/9.

التي تتم من قبل القطاع العام أو الخاص[1]، عبر البنوك أو الشركات والمؤسسات المالية، كما تعتبر سلطة النقد الفلسطينية الجهة المخولة بالإشراف على نظام المدفوعات[2]، حيث تبقى كافة التحويلات المالية المشمولة بالقانون المذكور وتجري من أجل التقاص وتسوية المدفوعات والضمانات سارية على الرغم من أي أحكام تتعلق بالإفلاس أو تزاحم الدائنين[3]، كما يجوز لسلطة النقد تسييل الضمانات واتخاذ الإجراءات التصويبية والعقابية بحق أي شخص معنوي، وفقاً لأحكام القانون أو في حالة عدم قدرة المؤسسات أو احتمال عدم قدرتهم على الوفاء بالتزاماتهم[4].

مما تقدم فإن المشرع الفلسطيني يوفر الأطر القانونية بما يراعي المعايير الدولية الواردة في وثيقة بازل للعام (2010) بشأن الإشراف المصرفي[5]، مستخدماً منهجية تقوم اعتماد المبادئ التي لا تتعارض مع الضوابط الشرعية، مثل تلك المتعلقة بالترخيص والرقابة والتفتيش، هذا من جهة، ومن جهة أخرى استبعاد المبادئ أو المعايير التي تتعارض مع الضوابط الشرعية مثل تلك المتعلقة بالفوائد البنكية، ثم إيجاد معايير جديدة تتلاءم مع الأنشطة والعمليات الإسلامية، كتلك المتعلقة بالحسابات الاستثمارية والسماح للبنوك بإصدار وتدوال الصكوك الإسلامية.

ونرى ضرورة تفعيل نصوص القوانين المذكورة، من خلال تشكيل الهيئة العليا للرقابة الشرعية على المؤسسات والبنوك الإسلامية، وإصدار الصكوك الإسلامية، وإنشاء محاكم متخصصة في المنازعات المالية، يتولى قضاة مؤهلين في المعاملات المالية الإسلامية الفصل في المنازعات التي تعرض عليهم التي يكون أطرافها مؤسسات المالية، وأن تتدخل سلطة النقد الفلسطينية لتحديد نسب الأرباح التي تتقاضاها البنوك الإسلامية.

---

[1] يلاحظ تعريف الأوراق المالية في القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012) المشمول فيه الصكوك الإسلامية ونصت" الورقة المالية: جميع الأدوات المالية التي تصدر عن سلطة النقد أو التي تصدرها سلطة النقد نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، وتشمل الأذونات وأدوات الدين وشهادات الإيداع والسندات والصكوك وأية أدوات مالية أخرى بما لا يتعارض مع قانون الأوراق المالية."

[2] يلاحظ المادتين(2) و(5) من القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012).

[3] الفقرة (1) من المادة (6) من القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012).

[4] يلاحظ المادة (5) والفقرة (2) من المادة (6) من القرار بقانون رقم (17) لسنة (2012).

[5] المبادئ الأساسية للإشراف المصرفي الصادرة عن لجنة بازل (2010)، جدير بالذكر ان مجلس الخدمات المالية الإسلامية في ماليزيا، قام بتطوير المبادئ المذكورة لتتلاءم مع خصوصية المؤسسات المالية الإسلامية، وأصدر المعيار السابع عشر بشأن المبادئ الأساسية للرقابة على التمويل الإسلامي، وتم اعتماده بشكله النهائي في اجتماع المجلس الأعلى لمجلس الخدمات المالية الإسلامية السادس والعشرون في 2 أبريل 2015 الذي عقد في العاصمة الاندونيسية جاكرتا. www.ifsb.org

الخاتمة

تأسست البنوك الإسلامية في غالبية دول العالم بعد سنوات من سيطرت البنوك التقليدية على الأسواق، أما في فلسطين فإن تأسيس البنوك الإسلامية جاء مع تشكل القطاع المصرفي بتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وسن التشريعات والأنظمة الخاضعة لها، مما أعطا البنوك الإسلامية فرصة تنافسية للتأقلم والاستفادة من الحوافز التشجيعية المعطاة لكل البنوك، مع ذلك فقد أظهر تحليل الأطر القانونية الخاضعة لها البنوك الإسلامية ومؤسسات التمويل بعض عناصر القوة والضعف، نجملها في النقاط التالية، ثم نورد بعض المقترحات لتصويب أوضاع قطاع الخدمات المالية الإسلامية في فلسطين:

اولاً: نقاط القوة

1.وجود إطار قانوني يراعي بعض خصوصيات الخدمات المالية الإسلامية، بالإشارة الصريحة لخضوعها لأحكام الشريعة الإسلامية، بما يلزم القضاة والمحكمين الرجوع لأحكامها بشان النزاع المعروض أمامهم، كما يتيح ذات الإطار حرية لتنوع الأنشطة التجارية والاجتماعية كالقرض الحسن، وصياغة العقود ومواصفاتها بحسب الاتفاق مع الزبائن، وتنوع المؤسسات المسموع لها مزاولة الأنشطة لتشمل البنوك والشركات المساهمة العامة والخصوصية بشقيها الربحية وغير الربحية.

2.اعتماد نموذج للحوكمة الشرعية، يعتمد على وجود هيئة للرقابة الشرعية تابعة لكل مؤسسة تعينها الجمعية العمومية بتنسيب من مجلس الإدارة، يعتمد على المعايير الشرعية الصادرة من هيئة المحاسبة والمراجعة في البحرين، بما يتيح للهيئة القرب من المؤسسات لتلبية احتياجاتها .

3.اعتماد سلطة النقد الفلسطينية سياسة المرونة المحفزة، ومعالجة البنوك الضعيفة وتشجيعها على الإندماج برفع الحد الأدنى للملاءة، مع وجود أطر قانونية للسرية المصرفية ومكافحة غسيل الأموال وأنظمة المدفوعات الإلكترونية.

ثانياً: نقاط الضعف

1. الخلط الواضح بين أنشطة البنوك التقليدية والإسلامية في القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010)، دون وجود قسم خاص بالبنوك الإسلامية ينظم جميع الأحكام الخاصة بها، وما يسري على القانون المذكور يسري على جميع القوانين الخاصة بضمان الودائع والاوراق المالية والتأمين، باستثناء عدد قليل من الأنظمة والتعلميات الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية.

2.أن سلطة النقد الفلسطينية تهتم بالبنوك الإسلامية في إطار اهتمامها بالقطاع المصرفي ككل، دون وجود مؤشرات خاصة فيها لتتبعها وتقييمها.

3.استثمار البنوك جميعها للودائع خارج فلسطين، بسبب ارتفاع مخاطر الاستثمار في فلسطين، مع التركيز من قبل البنوك الإسلامية على المرابحات ذات التمويل قصير الأجل، والضمانات وشروط الملاءة على حساب التسيير والخبرة ونتائج المشروعات، كل ذلك في ظل ضعف الاستثمارات المشتركة بين المؤسسات وغياب التنسيق.

ثالثاً: المقترحات

1.تعديل المقتضيات الخاصة بمؤسسات التمويل (الإقراض) في القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010) بالنص الصريح على مزاولتها للانشطة المالية المتوافقة مع الشريعة الإسلامية، وشمول حظر التعامل بالفائدة لتمويلاتها.

2.أن تلجأ سلطة النقد الفلسطينية لتشكيل هيئة عليا للرقابة الشرعية تنفيذاً لمقتضيات المادة (23) من القرار بقانون رقم (9) لسنة (2010)، توكل لها مهام وضع معايير شرعية موحدة لجميع المؤسسات المقدمة للخدمات المالية الإسلامية.

3.تعزيز الدور التنظيمي لسلطة النقد الفلسطينية بتحديد نسب الأرباح التي تتقاضاها البنوك الإسلامية، وإلزام البنوك باستثمار أموالها في فلسطين، والاهتمام بالتنسيق بين المؤسسات ذاتها، واستحداث فرق تفتيش خاصة بالخدمات المالية الإسلامية ضمن الهيكل التنظيمي لسلطة النقد.

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

القوانين والتعليمات

_ القرار بقانون رقم 9 لسنة 2010 بشأن المصارف في فلسطين، منشور بمجلة الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز (4) من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2010/11/27 الموافق 21 ذو الحجة 1431هـ .

_ القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسيل الأموال .

_ القرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 بشان نظام المدفوعات في فلسطين .

_ القرار بقانون بشان المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لسنة 2013.

_ القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشان تعديل قانون الشركات رقم (12) لسنة (1964) – المنشور في العدد السادس والسبعون من مجلة الوقائع الفلسطينية بتاريخ (20) حزيران (2008).

_قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة (2004) – المنشور في العدد 43 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/2/28 صفحة 10.

_ قانون التأمين الفلسطيني رقم (20) لسنة (2005)- المنشور في العدد (62) من مجلة الوقائع بتاريخ 2006/3/25 صفحة (5)

_ قانون التجارة الأردني الساري في الضفة الغربية رقم 12 لسنة 1966م.

_ النظام رقم (132) لسنة (2011) بشأن " الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة" الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2011/12/27.

_ تعليمات رقم (2012/1)؛ دائرة الرقابة والتفتيش، سلطة النقد الفلسطينية، صادرة بتاريخ 2012/5/4م.

_ تعليمات رقم (2013/1) بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين، دائرة الرقابة والتفتيش في سلطة النقد الفلسطينية، بصادرة بتاريخ 2013/2/7م.

_ دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، سلطة النقد الفلسطينية، 2014

تعليمات سلطة النقد الفلسطينية (2013/5) .

_ قرار رقم (132) لسنة (2011) بشأن نظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة.

_ قرار مجمع الفقه الإسلامي الدولي رقم 110(4/12)، مجلة المجمع، ع12،ج1، ص313.

_ (المعايير الشرعية)، 2010، هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، المنامة، البحرين.

_ (معايير المحاسبة والمراجعة والضوابط للمؤسسات المالية الإسلامية)، **2007**، هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، المنامة، البحرين.

المراجع

_ أيونيل وسونيل: إدارة المخاطر المصرفية في أعمال الصيرفة والتمويل الإسلامي، ترجمة فوزان العبادي، دار الفكر، الطبعة الأولى، عمان/ الأردن، 1436هـ- 2015م.

_ بشارة الدوماني: إعادة اكتشاف فلسطين (أهالي جبل نابلس 1700-1900)، ترجمة حسني زيني، مؤسسة الدراسات الفلسطينية (3)، ط2 ، بيروت، 2002.

_ درويش جستنيه وآخرون: تطبيق القوانين المستمدة من الشريعة الإسلامية على الأعمال المصرفية (دراسة تطبيقية على النظام المصرفي الباكستاني)، أبحاث مركز الاقتصاد الإسلامي بجامعة الملك عبد العزيز -3، الطبعة الأولى، 1419هـ - 1998م.

_ جلال وفاء البدري محمدين: البنوك الإسلامية " دراسة مقارنة للنظم في دولة الكويت ودول أخرى، سلسلة رسائل بنك الكويت الصناعي، الكويت، الطبعة الأولى، بدون ذكر سنة النشر.

_ عائشة الشرقاوي: البنوك الإسلامية، التجربة بين الفقه والقانون والتطبيق، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء/المغرب، 2000م.

_ عامر بن جديد وآخرون: النظام المالي الإسلامي "المبادئ والممارسات"، الأكاديمية العالمية للبحوث الشرعية، ترجمة كرسي سابك لدراسات الأسواق، الرياض/السعودية، 1435ه.

_ هشام جبر: إدارة المصارف أصولها العلمية والعملية، عمادة البحث العلمي في جامعة النجاح الوطنية، الطبعة الثانية، نابلس، فلسطين، 2006 .

الأبحاث العلمية

_ سمير عبد الله: الشمول المالي في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله، 2016.

_ محمود دودين: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين، الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، رام الله، فلسطين، 2013.

_ فؤاد عيد: الاندماج المصرفي للبنوك الفلسطينية، ص115 ، خلود الريحان: الدمج المصرفي للمصارف العاملة في فلسطين، تقييم تجربة دمج بنك القاهرة عمان – فرع المعاملات الإسلامية في البنك الإسلامي الفلسطيني.

_ (التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للعام 2013)، سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، رام الله – فلسطين، حزيران 2014 .

المقابلات الشخصية

_ مقابلة مع السيد مصطفى أبو صلاح رئيس قسم الرقابة والتفتيش على المصارف في سلطة النقد الفلسطينية في مقر السلطة، رام الله، فلسطين.