

الجامعة العربية الأمريكية – جنين

كلية الدراسات العليا



رسالة ماجستير بعنوان

الإطار التنظيمي لحماية الوديعة النقدية المصرفية في القانون الفلسطيني

The Regulatory Framework for the Protection of Bank

Cash Deposits in Palestinian Law

إعداد الطالب

مفيد محمد صالح البيطار

إشراف

الدكتور أنس موسى أبو العون

قُدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون التجاري

الجامعة العربية الأمريكية- جنين

جميع الحقوق محفوظة

تموز / 2017

الجامعة العربية الأمريكية – جنين

كلية الدراسات العليا

ماجستير القانون التجاري



الإطار التنظيمي لحماية الوديعة النقدية المصرفية في القانون الفلسطيني

إعداد

مفيد محمد صالح البيطار

إشراف الدكتور أنس موسى أبو العون

نوقشت هذه الرسالة وإجيزت بتاريخ: 22/07/2017

أعضاء لجنة المناقشة:

1. د. أنس موسى أبو العون مشرفا ورئيسا -----
2. د. يوسف محمد شندي ممتحن داخلي -----
3. د. محمود موسى دودين ممتحن خارجي -----

قال القاضي عبد الرحيم البيساني في رسالة بعث بها إلى
العماد الأصفهاني يعتذر فيها عن كلام استدركه الأخير عليه:
"إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غده
لو غُيِّرَ هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو
قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا العمري
من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة
البشر"

مقدمة معجم الأدباء (1/56)، وكشف الظنون عن أسامي
الكتب والفنون (1/17)

الإقرار

أفوض أنا الطالب مفيد محمد صالح البيطار - الجامعة العربية الأمريكية - جنين بحق تصوير رسالتي كلياً أو جزئياً وبتزويد نسخ من رسالتي والتبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعية.

الاسم: مفيد محمد صالح البيطار

التوقيع:

التاريخ:

الإهداء

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده.
أقدم عملي المتواضع هذا إلى من أحمل إسمه بكل فخر والذي إفتقدته منذ
الصغر، والذي يرتعش قلبي لذكره ... أبي رحمه الله وأسكنه الله الجنة.

إلى من أرضعتني الحب والحنان، ورمز الحب وبلسم الشفاء.
إلى القلب الناصع بالبياض ... أمي الحبيبة رحمها الله وأسكنها الله الجنة

إلى عائلتي الصغيرة الزوجة ام الجود والإبن مجد والملاكين جود وهور
إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة إخواني وأخواتي وعائلاتهم
وإلى كل زملائي في برنامج الماجستير - القانون التجاري
أخيراً نحمد الله أولاً وأخيراً الذي لولاه لما وصلنا إلى هذا المستوى.

الشكر والتقدير

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
(قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ)

سورة البقرة الآية (٣٢)

وقال عليه الصلاة والسلام في الحديث الصحيح:

(من صنع إليكم معروفاً فكافنوه، فإن لم تجدوا ما تكافنوه فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه)

بعد شكر الله عزوجل:

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الدكتور أنس ابو العون والذي تفضل مشكوراً بالإشراف على رسالتي، حيث كان لتعاونه البناء وملاحظاته القيمة والتي ساهمت في إخراجها بشكلها الحالي. وأقول له بشراك قول رسول الله صلى الله عليه وسلم:
"إن الحوت في البحر، والطير في السماء، ليصلون على معلم الناس الخير"

وكذلك أشكر أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة، وكذلك هيئة التدريس في برنامج الدراسات العليا وأخص بالذكر د. يوسف شندي د. طارق كميل د. احمد ابو زينة

وأتقدم بجزيل الشكر إلى كل من قدم لي العون ومد لي يد المساعدة وزودني بالمعلومات اللازمة لإتمام هذه الرسالة وأخص بالذكر الزملاء والزميلات في البنك العقاري المصري العربي.

ملخص الرسالة

يُشكل موضوع حماية الوديعة المصرفية النقدية محوراً هاماً في الإستقرار المصرفي والمالي ومن مظاهر حماية الودائع، الرقابة المصرفية التي تقوم بدور مهم في حماية أموال المودعين ونخص بالذكر أساليب الرقابة المُمارسة من قبل سلطة النقد الفلسطينية والتي تعمل على

رفع درجة الطمئنان لدى المودعين بشكل خاص، والجمهور بشكل عام، إضافة إلى نظام ضمان الودائع.

سن المشرع الفلسطيني قانون المصارف وأعطى لسلطة النقد الفلسطينية وظيفة الإشراف ومراقبة أعمال المصارف، ثم واكب المشرع الفلسطيني التطور الحاصل في هذا المجال، وسن قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع الفلسطيني والتي يأتي دورها للحد من آثار تصفية المصارف.

هدفت هذه الدراسة إلى بحث مدى توفر الحماية الكافية للوديعة النقدية المصرفية في فلسطين من خلال فحص أساليب رقابة سلطة النقد على المصارف العاملة في فلسطين، ومدى مطابقتها للمعايير الدولية في هذا المجال، وكذلك دراسة نظام ضمان الودائع والذي يعتبر حديث العهد في فلسطين نظراً لإقراره سنة 2013 ومدى قدرة هذا النظام على الحد من آثار تصفية المصرف وجبر المودعين.

أظهرت الدراسة توفر نظام الرقابة والإشراف المنفذ من قبل سلطة النقد الفلسطينية على المصارف العاملة في فلسطين على عدة خصائص ولكنه بحاجة بشكل دائم للتطوير والتنوع وتبادل الخبرات، وكذلك حاجة نظام ضمان الودائع لمزيد من التطوير .

وقد أوصت الدراسة بضرورة اعتماد نشر نسبة الملاءة لكل مصرف للجمهور لما في ذلك من أهمية في تحفيز إدارة المصارف على رفع تلك النسبة لجذب الجمهور كونها مؤشر على قوة ومثانة المصرف، وكذلك ربط رسوم الإشتراك السنوي في المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع بدرجة المخاطر لأنها أكثر كفاءة وعدالة، فلا يمكن مساواة رسوم إشتراك مصرف قوي يعمل بدرجة مخاطر متدنية مع مصرف ضعيف يعمل بدرجة مخاطر عالية، وضرورة إعطاء دور رقابي للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لتعزيز الرقابة المصرفية الممارسة من قبل سلطة النقد الفلسطينية، إضافة إلى تعديل بعض نصوص القانون.

Abstract

The protection of bank deposits is an important factor of banking and financial stability. One of the aspects of protection of bank deposits is banking supervision, which plays an important role in protecting depositors. In particular, the control methods practicing by Palestine Monetary Authority (PMA), which works to raise the

trust of depositors in particular and in the public in general, in addition to the deposit insurance system.

The Palestinian legislator enacted the Banking Law and gave the Palestinian Monetary Authority (PMA) the supervision of the banking sector. The Palestinian legislator followed the development in this field and enacted the Palestine Deposit Insurance Corporation Law.

The aim of this study is to examine the availability of adequate protection of bank cash deposits in Palestine by examining the control methods of PMA on the banks operating in Palestine and their conformity with international standards in this field, as well as studying the deposit insurance system which is considered the most recent in Palestine and the extent to which this system can reduce the effects of bank liquidation and reparation of depositors.

The study showed that the supervision system implemented by PMA on the banks operating in Palestine has several characteristics, but it is always empowered to develop, diversify and share experience, as well as the need of the deposit insurance system for further development.

The study recommended the adoption of the publication of the ratio of solvency of each bank to the public, which is important in motivating the management of banks to raise the percentage to attract the public as an indicator of the strength of the bank, as well as linking the annual subscription fees in the Palestine Deposit Insurance Corporation (PDIC) to ensure the deposit risk level because it is more efficient and fair, A strong, low risk bank participation fee can't be equated with a weak bank with a high degree of risk, and a supervisory role should be given to the PDIC to enhance the banking supervision practicing by PMA, In addition to the amendment of some provisions of the law.

الفهرس

أ.....	الإقرار
ب.....	الإهداء
ج.....	الشكر والتقدير

د.....	ملخص الرسالة
ه.....	Abstract
و.....	الفهرس
1.....	المقدمة

9..... الفصل الأول: آليات سلطة النقد الفلسطينية في حماية الوديعة النقدية المصرفية

11.....	المبحث الأول: الرقابة السابقة
11.....	المطلب الأول: وجوب الحصول على ترخيص لممارسة العمل المصرفي
	الفرع الأول: حصر ممارسة العمل المصرفي وحظر بعض الأعمال وإستخدام مسمى
12.....	مصرف
16.....	الفرع الثاني: تقديم طلب الترخيص لسلطة النقد الفلسطينية
20.....	الفرع الثالث : الشروط المتعلقة بشكل المصرف ورأس المال
29.....	الفرع الرابع: وجوب اقتطاع الإحتياطي القانوني
30.....	المطلب الثاني: إدارة المصرف
32.....	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بلجنة المؤسسين وأعضاء مجلس الإدارة
40.....	الفرع الثاني: ضوابط اخرى
44.....	المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة
44.....	المطلب الأول: مراقبة أعمال المصارف
45.....	الفرع الأول: إتباع قواعد محاسبية سليمة
53.....	الفرع الثاني: التدقيق الداخلي
56.....	الفرع الثالث: المدقق الخارجي
65.....	الفرع الرابع: أصول العلاقة بين المدقق الداخلي والمدقق الخارجي ومدى إستقلاليتهما
67.....	المطلب الثاني: آليات الرقابة المتعلقة بالائتمان والودائع
68.....	الفرع الأول: أنواع رقابة سلطة النقد الفلسطينية
75.....	الفرع الثاني: أنواع المخاطر المصرفية
79.....	الفرع الثالث: آليات الرقابة المصرفية
85.....	الفرع الرابع: الجزاءات المقررة على المصارف المخالفة
92.....	الفصل الثاني: حماية الوديعة النقدية المصرفية عند تصفية المصرف
93.....	المبحث الأول: دور المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في الحد من آثار التصفية
94.....	المطلب الأول: التنظيم القانوني للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع
94.....	الفرع الاول: إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع
104.....	الفرع الثاني: علاقات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع
108.....	المطلب الثاني: إجراءات التعويض
108.....	الفرع الأول: الودائع المشمولة بالتغطية والودائع المستثناة
110.....	الفرع الثاني: سقف التعويض
115.....	الفرع الثالث: إجراءات الدفع

119.....	المبحث الثاني: المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع كمصفي للمصارف
119.....	المطلب الأول: التصفية في قانون الشركات وقانون المصارف
119.....	الفرع الأول: مفهوم التصفية
121.....	الفرع الثاني: حالات التصفية وفق قانون المصارف الفلسطيني
128.....	الفرع الثالث: إجراءات تصفية المصرف
	المطلب الثاني: دور المصفي وفقا لقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وقانون
134.....	الشركات
134.....	الفرع الأول: آثار التصفية بالنسبة للمصرف
141.....	الفرع الثاني: آثار التصفية بالنسبة لمجلس الإدارة والمساهمين
144.....	الفرع الثالث: أثر التصفية بالنسبة للدائنين
151.....	الفرع الرابع: إنتهاء التصفية
153.....	الخاتمة
153.....	النتائج
155.....	التوصيات
158.....	المصادر والمراجع

المقدمة

تُعتبر الوديعة المصرفية النقدية من أهم العمليات المصرفية بالنسبة للمصرف لأنها القوة المحركة لأعماله ونشاطاته، وتتم عملية الإيداع بموجب عقد يبرم بين المودع والمصرف، يُسلم بموجبه الأول إلى الثاني مبلغاً من النقود.

عرفت المادة (115) من قانون التجارة لسنة 1966¹ الوديعة بقولها "إن المصرف الذي يتلقى على سبيل الوديعة مبلغاً من النقود يصبح مالكاً له ويجب عليه أن يردّه بقيمة تعادله دفعة واحدة أو على دفعات عند أول طلب من المودع أو بحسب شروط المواعيد أو الإخبار المسبق المعينة في العقد". وتم تعديل هذا التعريف بسبب بعض الانتقادات التي وجهها الفقه، حيث عرفت المادة (1) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف الوديعة بأنها: "المبالغ النقدية السائلة أو القيمة المحصلة بموجب أي وسيلة من وسائل الدفع والتي يتم إيداعها لدى المصرف من قبل أي شخص، ويكون للمصرف حرية التصرف بها مع إلتزامه برد مثلها للمودع ما لم يتفق على خلافه، على أن يكون ذلك بموجب إتفاق خطي بين المصرف وبين الشخص يحدد طبيعة الوديعة ومقدار الفائدة أو العائد إن وجد"². ووفقاً لهذا النص فإن الوديعة تشمل ليس فقط المبالغ النقدية بل والأوراق التجارية والأوراق المالية المحصلة.

ومن خلال تعريف المشرع الفلسطيني للوديعة، فقد تبنى الإتجاه الواسع للوديعة حيث تشمل جميع المبالغ سواء المودعة مباشرة أو من قبل الغير أو ناتجة عن تحصيل الأوراق التجارية والمالية³. وسيقتصر بحث هذه الرسالة على الوديعة النقدية المصرفية دون سواها.

1 نشر قانون التجارة الاردني رقم (12) لسنة 1966 في الجريدة الرسمية، العدد، (1910)، تاريخ 30/03/1966، ص 496.
2 نشر قانون المصارف، قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، في الوقائع الفلسطينية، العدد (0)، تاريخ 27/11/2010، صفحة 5.

3 وقد عرفت المادة (331) من مشروع قانون التجارة الفلسطيني وديعة النقود بأنها "عقد يخول المصرف ملكية النقود المودعة والتصرف فيها بما يتفق ونشاطه، مع التزامه برد مثلها للمودع طبقاً لشروط العقد"

تتقسم الودائع من حيث موعد إستردادها الى عدة أنواع منها: ودائع تحت الطلب⁴، ودائع بشرط الإخطار المسبق⁵، ودائع لأجل⁶، ودائع التوفير وهي نوع خاص من الودائع النقدية⁷. وتتقسم الودائع من حيث حرية المصرف بالتصرف فيها الى نوعين: النوع الاول وهي الوديعة النقدية العادية⁸، والنوع الثاني وهي الوديعة المخصصة لغرض معين⁹. وتمتاز وديعة النقود بخصيصة أساسية وهي أن المصرف يحق له التصرف فيها كيفما يشاء على أن يرد مثلها، وهذا هو ما يميز الوديعة الكاملة التي عرفها القانون المدني حيث يستلم المودع لديه الشيء ليحافظ عليه على أن يرده بذاته عند طلب الوديعة. والفرق بين وديعة النقود في قانون التجارة ووديعة النقود في القانون المدني يتمثل في أن المصرف ليس بحاجة لإذن المودع لإستعمال تلك الوديعة على خلاف ما جاء في القانون المدني الذي يشترط إذن المودع للمودع لديه لاستخدام النقود.

فقيام عميل بإيداع مبلغ من النقود في حسابه لدى المصرف، ما هو إلا أوجه الأول لأساس عمل المصرف، ألا وهو تلقي النقود من العملاء، وإقراض تلك النقود لعملاء آخرين، فوظيفة

4 "وتشكل هذه الودائع الجزء الأكبر من موارد البنوك التجارية"، عوض، علي جمال الدين، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1981، ص 31. و"في هذا النوع من الودائع يستطيع المودع إسترداد هذه الوديعة في أي وقت يشاء، وفي الغالب يكون غرض المودع من هذه الوديعة استخدامها في تسوية التزاماته من خلال استخدام وسيلة الدفع بالشيكات أو بموجب التحويل المصرفي، ويسلم البنك له بالعادة دفتر شيكات لإستخدامه لهذه الغاية، ولا تدفع البنوك بالغالب فائدة على هذا النوع من الودائع وإن دفعت فتكون فائدة ضئيلة جداً، بل أن بعض البنوك تطلب عمولة من المودع عند إيداع أو سحب مبالغ تفوق حداً معيناً"، العكيلي، عزيز، الوسيط في شرح القانون التجاري، ج 2، الأوراق التجارية وعمليات البنوك، ط 6، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 395.

5 "وهذه الودائع لا يجوز للمودع إستردادها إلا بعد إخطار المصرف قبل الإسترداد بمدة يتفق عليها قد تكون ما بين 3-5 أيام حتى يتمكن البنك من تدبير النقود اللازمة لرد الوديعة، تكون نسبة الفائدة أعلى من الفائدة الوديعة المستحقة بمجرد الطلب وأقل من فائدة الوديعة لأجل"، عوض، علي جمال الدين، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، مرجع سابق، ص 32.

6 "بموجب هذا النوع من الودائع، يتم ربط الوديعة لأجل معين قد يكون شهراً، أو ستة أشهر، أو سنة، ولا يحق للمودع المطالبة بإسترداد هذه الوديعة قبل حلول هذا الأجل المتفق عليه بين البنك والمودع، وهذا النوع أكثر نفعاً للمصرف، إذ يستطيع إستعمال هذه الودائع بحرية تامة في إقراضها للآخرين حتى موعد إستحقاق تلك الودائع، ويكون على معرفة مسبقة بموعد هذا الإستحقاق، لذا تدفع البنوك فوائد أعلى نسبياً على الودائع لأجل، وكلما طالبت مدة ربط الوديعة ارتفعت نسبة الفائدة"، ناصيف، الياس، الكامل في قانون التجارة، عمليات المصارف، 3، عويدات للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999، ص 396.

7 "يخضع هذا النوع من الودائع للقواعد العامة التي تحكم الوديعة المصرفية، من حيث تملك المصرف للمبالغ المودعة في الحساب، مقابل التزامه برد قيمتها وفقاً للشروط المتفق عليها. ويسلم البنك للمودع دفتر توفير تسجل فيه عمليات الإيداع والسحب، إضافة الى قيدها في الحساب لدى البنك. وتحرص البنوك على النص في هذا الدفتر على أنه دفتر احصائي وان وظيفته هي إطلاع المودع على مركزه المالي"، الشماخ، فائق، الإيداع المصرفي، ج 1، الإيداع النقدي، دراسة قانونية مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 102.

8 "وهي الوديعة التي يملكها البنك، وله حرية التصرف فيها وإستغلالها في نشاطه الخاص، على أن يردها وفقاً للشروط المتفق عليها، وهذه الوديعة مستحقة الوفاء عند الطلب أو عند حلول الأجل المتفق عليه او بشرط الإخطار المسبق"، العكيلي، عزيز، الأوراق التجارية وعمليات البنوك، مرجع سابق، ص 396.

9 "وهي وديعة يسلمها المودع للمصرف ويخصصها لغرض معين، كإستثمار أسهم في شركة مساهمة عامة، أو تخصيصها لمصلحة الغير كحالة وفاء شريك معتمد يجمد مقابله بصفة مؤقتة لصالح الحامل، ولا يجوز للمصرف أن يتصرف في مبلغ الوديعة ويجب ان يحتفظ بها لخدمة الغرض المخصص له، ويعتبر المصرف خائناً للأمانة فيما لو أخفق في تنفيذ هذا الإلتزام كما في حالة إفلاس المصرف"، لمزيد من التوسع حول أنواع الودائع المصرفية، انظر عوض، علي جمال الدين، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، مرجع سابق، ص 33. وقد قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه "إن كتاب الضمان الذي يفوض فيه العميل لمصرف بحق التصرف بوديعة لسداد دين معين هو تفويض صريح للمصرف بحق إستيفاء مبلغ من الوديعة لسداد هذا الدين دون حكم قضائي"، حكم محكمة التمييز الأردنية رقم (79/87)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 1989، ص 2512.

المصارف تحمل في طبيعتها دورين، دور سلبي يكمن في تلقي الودائع مقابل نسبة فوائد بسيطة تختلف باختلاف نوع الوديعة ومدة ربطها، ودور إيجابي يتمثل في إقراض تلك الودائع مقابل نسبة فوائد تختلف باختلاف نوع التسهيل الممنوح ومدته، والفرق بين نسبيتي الفوائد المذكورة يُشكل هامش الربح الذي تجنيه المصارف، حيث أن إيداع النقود بالنسبة للمودع لدى المصرف تُجنبه خطر ضياعها أو سرقتها، كما أنه يستفيد بطلب تسهيلات مقابلها، ويستفيد أيضا من تلقي فوائد عليها. وبالنسبة للمصرف، فتلقي الودائع هو بمثابة شريان الحياة له، فبواسطتها يستطيع منح التسهيلات المختلفة وتحقيق الأرباح.

من جهة أخرى، ونظراً للخطورة والأهمية المصاحبة لأعمال المصارف وخاصة تلك المتعلقة بتلقي الودائع النقدية، والتي تتمثل أحيانا بهلاك جميع أموال المصرف او جزء كبير منها، نتيجة تعثر المصرف بسبب إرتكاب مخالفات او تجاوزات خلال ممارسته لعمله المصرفي بحيث لم يعد وجوده ذا فائدة، أو فك الاتفاق بين الشركاء أو تصفيته، أو الحكم قضائيا بإفلاسه، او ربما يصل وضعه المالي إلى حافة الخطر، وتكون هذه الحافة عندما تتساوى الأصول مع الخصوم، فإذا إنخفضت الأصول، فإن ذلك يؤشر إلى فقدان قدرة المصرف على الإستمرار وبالتالي الحكم بالإفلاس، ومن هنا كان لا بد من وجود مراقبة مستمرة لنشاط المصارف من قبل سلطة النقد الفلسطينية لممارسة الإجراءات الوقائية الإحترازية عبر إجراءاتها الرقابية، وتحديد نسبة السيولة من خلال معرفة نسبة رأس مالها إلى الودائع والموجودات.

وفرض المشرع الفلسطيني رقابة مسبقة على ترخيص وأعمال المصارف، تتمثل في حصر أعمال المصارف في الشركات المساهمة العامة، وبضرورة الحصول على ترخيص من سلطة النقد الفلسطينية قبل تسجيل الشركة، ثم رقابة لاحقة تتمثل في أعمال التفتيش التي تمارسها سلطة النقد الفلسطينية بشكل دوري وكلما تطلب الأمر ذلك إضافة إلى دراسة ومراجعة التقارير المتعددة التي تطلبها سلطة النقد الفلسطينية من المصارف وتُغطي مجمل نشاطات المصرف.

وربما لا تكفي الرقابة المذكورة ولذلك كان لا بد من إقرار أفضل السبل لضمان حقوق المودعين إذا إنهار المصرف، حيث كان للإنهيارات التي أصابت جزءا من القطاع المصرفي في العالم، سواء في فترة الثلاثينات والستينات وأيضا التسعينات وحتى أزمة سنة 2008، أن إتجهت الدولة لفرض رقابة واسعة على أعمال المصارف، لما تمثله هذه المصارف من ركيزة ودعامة أساسية لاقتصاد الدولة. فبجانب رقابة السلطات النقدية المتمثلة في المصارف المركزية، ظهرت مؤسسات ضمان الودائع والتي أول ما ظهرت في العالم كانت في الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1933 بعد فترة الكساد العظيم وتعثر العديد من المصارف.

وفي الوطن العربي كان لبنان أول بلد عربي عرف مؤسسة ضمان الودائع سنة 1964 على إثر توقف ثلاثة مصارف عن الدفع وهي البنك التجاري والبنك العقاري وبنك سوجيكس.

وقد واجه ما يقرب من ثلاثة أرباع الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي أزمات في أنظمتها المصرفية¹⁰. وعلى ضوء تعدد الأزمات المالية وتعدد المخاطر المصرفية التي تعرضت لها العديد من المصارف في العالم وإفلاسها، وضياح أموال المودعين، فإن ذلك تطلب ضرورة التفكير في إيجاد حلول أخرى تحمي المصارف وتدعم ثقة جمهور المتعاملين، وتجددت هذه الحلول في مقررات لجنة بازل الأولى والثانية التي تبنت معايير موحدة متفقاً عليها دولياً تتعلق بالسلامة المصرفية والإستقرار المالي، وتدخل هذه المعايير ضمن الإجراءات الوقائية والإحترازية التي تستهدف تفادي حدوث مثل هذه الأزمات من خلال تحجيم عمليات المخاطرة وحماية حقوق المودعين، وهو ما يمكن تسميته بضمان يسبق وقوع الخطر.

في فلسطين، تُشرف سلطة النقد الفلسطينية على القطاع المصرفي بموجب قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية¹¹، وقرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، وقد إستبق المشرع الفلسطيني وقوع أية أزمات، وبإدراكه إلى إقرار قرار بقانون رقم (7) لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع¹²، مما يساعد في إضفاء نوعاً من الإطمئنان على جمهور المتعاملين مع المصارف.

إن إقرار قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، وإن جاء متأخراً، إلا أنه يمثل خطوة مهمة في الإتجاه الصحيح، لكونه يفتح نافذة لتشجيع المواطنين على إيداع مدخراتهم في المصارف العاملة في فلسطين ويمنح الثقة في تلك المصارف، علماً أن بيانات سلطة النقد الفلسطينية تشير إلى أن مقدار الودائع لدى المصارف العاملة في فلسطين بلغت (10.6) مليار دولار كما في 31/12/2016¹³.

ومما يدعو إلى إعتبار تشكيل نظام لضمان الودائع من تبعات تعثر المصارف خطوة لدعم الاقتصاد الوطني، كونه له أهمية في تحفيز تشجيع الإدخارات من جانب الشركات والأفراد، كمنطلق للإستثمار في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، ودفع عملية التنمية الاقتصادية بخطوات سريعة إلى الإمام.

10 Gillian G. Garcia, **Protecting Bank Deposits**, International Monetary Fund, August 1997, Published on <https://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES9/INDEX.HTM>, visit date 11/11/2016.

11 قرار رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (21)، تاريخ 31/01/1998 ص 5.

12 قرار بقانون رقم (7) لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (101)، تاريخ 20/08/2013، صفحة 70.

13 جمعية البنوك في فلسطين، المؤشر المصرفي، النشرة الشهرية، 12/2016، www.abp.ps، تاريخ الزيارة 30/03/2017.

إن مبلغ الودائع المذكور يخص أناساً من مختلف الطبقات الفقيرة والمتوسطة والغنية، ويخص أفراداً وتجاراً صغاراً وكباراً، كما يخص أموال يتامى وجمعيات خيرية ويخص مدارس ويخص مصانع وشركات. وفي ظل تسهيل إجراءات فتح الحسابات المصرفية سندا لتعليمات سلطة النقد الفلسطينية للمصارف لتشجيع وتحفيز المواطنين على حسابات مصرفية للمواطنين¹⁴. فهل هذه الودائع فعلاً محاطة بحماية كافية؟ وهل هذه الودائع في مأمن من أي تعثر قد يواجهه المصرف؟ وهل يحق لهؤلاء المودعين إبعاد شبح ضياع ودائعهم عن مخيلتهم؟

أهمية الدراسة

لقد جاءت هذه الدراسة لبيان أهمية توفر رقابة مصرفية وفقاً لأعلى الممارسات المتبعة في هذا الشأن، وبيان نظام ضمان الودائع المطبق في فلسطين وتوضيح مدى مواكبة المشرع الفلسطيني لمقررات لجنة بازل 1 و 2 ومدى أهمية المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في الحد من آثار تصفية المصارف حيث لا توجد دراسة في هذا الموضوع شاملة للرقابة المصرفية ولنظام ضمان الودائع، كما أن المصارف في فلسطين تلعب دوراً كبيراً كجهة إيداع، وكجهة إقراض واستثمار، وإن ممارسة رقابة فعالة وذات جودة عالية تتطابق مع المعايير الدولية المتبعة في هذا الشأن يشكل حجز الزاوية لسلامة الجهاز المصرفي العامل في فلسطين، بجانب وجود نظام ضمان ودائع راسخ يساعد في الحد من آثار تصفية المصارف.

14 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (3/2012) تاريخ 12/04/2012 وموضوعها حساب لكل مواطن/الحساب لاساسي.

إشكالية الدراسة

- إن الإشكالية الرئيسية التي يطرحها الموضوع هي مدى مساهمة رقابة سلطة النقد الفلسطينية على المصارف ونظام ضمان الودائع المطبق في فلسطين في توفير الحماية للوديعة النقدية المصرفية وتندرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات تتلخص فيما يلي:
- 1) هل رقابة سلطة النقد الفلسطينية على المصارف تتوافق والمعايير الدولية؟
 - 2) هل الرقابة والتفتيش على المصارف يتم بكفاءة وجودة عالية؟
 - 3) هل إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع يعفي سلطة النقد الفلسطينية والحكومة من ضمان الودائع تجاه المصرف المصفي؟
 - 4) ما هي طبيعة علاقة هذه المؤسسة بسلطة النقد وبالمصارف؟
 - 5) ما هو دور المؤسسة الفلسطينية في إجراءات تصفية المصارف؟
 - 6) هل سقف التغطية كاف وما هو أثر إقرار نظام الودائع على العملاء؟

أهداف الدراسة

تأتي هذه الدراسة لتحقيق الهدفين التاليين:

1. الإطلاع على أساليب وأنواع الرقابة الممارسة من قبل سلطة النقد الفلسطينية على المصارف ومدى كفايتها.
2. الإطلاع على نظام ضمان الودائع في فلسطين وفحص مدى قدرته على الحد من آثار تصفية المصارف.

الدراسات السابقة

بالنظر الى حادثة صدور قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، ومن خلال الإستقصاء والبحث لم يستدل الباحث على أبحاث متخصصة تجمع موضوع دور رقابة سلطة النقد الفلسطينية ونظام ضمان الودائع في بحث واحد، سواء في إطار المؤلفات والمراجع والرسائل الجامعية، وإن وجدت بعض الدراسات سبقت صدور القانون المذكور تتعلق بنظام ضمان الودائع بشكل عام وبالرقابة المصرفية، ومن هذه الدراسات:

1. الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع، سلطة النقد الفلسطينية، رام الله،

2007

تناولت الدراسة أنظمة ضمان الودائع بشكل عام وإمكانية إنشاء نظام لضمان الودائع في فلسطين، وكان من أهم نتائج هذه الدراسة أن مدى إسهام أنظمة ضمان الودائع في تعزيز إستقرار الجهاز المصرفي يعتمد على القدرة على إقامة النظام وإدارته بشكل يحتوي الآثار السلبية التي تنشأ عن النظام، وأوصت بضرورة إعداد الكوادر المؤهلة لإدارة مثل هذا النظام، وإعداد الإطار القانوني والتنظيمي لنظام ضمان الودائع، ووضع خطة لرفع الوعي لدى الجمهور بأهمية نظام ضمان الودائع.

2. شاهين، علي عبد الله، والأعرج، رأفت علي، تأثير إنشاء نظام ضمان الودائع على إستقرار الجهاز المصرفي، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009.

تناولت الدراسة تحليل مدى تأثير إنشاء نظام ضمان الودائع على إستقرار الجهاز المصرفي الفلسطيني من خلال مناقشة وإستعراض الملامح والمبررات التي تدعو الى إنشاء النظام والعوامل المؤثرة فيه والقضايا ذات العلاقة، وأوصت الدراسة بضرورة إنشاء نظام ضمان ودائع بسبب أهميته الكبيرة في زيادة الثقة في الجهاز المصرفي الفلسطيني مما ينعكس ايجابا على قوة ومثانة الجهاز.

3. السيقلي، محمد صالح، المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2005.

تناولت الدراسة تقييم مدى إلتزام سلطة النقد الفلسطينية بمبادئ الرقابة المصرفية الفعالة المقررة من قبل لجنة بازل للرقابة المصرفية في العام 1997، وأوصت الدراسة بضرورة تحديد تعليمات ونصوص مصرفية واضحة وإعتماد مبادئ الرقابة المصرفية الفعالة في عمل سلطة النقد الرقابي.

ومن الدراسات في نفس المجال في بعض الدول العربية:

1. العتيبي، فهد بن بجاد الملافخ، تأمين الودائع المصرفي في الأنظمة العربية والمصرفية، مركز

الدراسات العربية، القاهرة، مصر، 2015.

تناولت الدراسة تجارب بعض الدول في مجال ضمان الودائع، والتنظيم الأمثل لنظام ضمان الودائع، وكان من أهم نتائج الدراسة أهمية دور مؤسسة النقد العربية السعودي في رقابة التأمين على الودائع، وأوصت بتشديد الرقابة على المؤسسات المصرفية.

2. زيتوني، كمال، دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر، دراسة حالة

الجزائر، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012.

تناولت الدراسة الإطار العام لنظام التأمين على الودائع، ونظام تأمين الودائع في الجزائر، وخلصت الدراسة إلى أن وجود نظام تأمين على الودائع يزيد من درجة سلامة البنوك من التعثر في الجزائر، ويؤدي لزيادة حجم الودائع لدى البنوك نتيجة تعزيز ثقة المودعين، وأوصت الدراسة بضرورة منح الاستقلالية لمؤسسات التأمين على الودائع، ورفع وعي الجمهور بنظام التأمين على الودائع.

3. نايت جودي مناد، النظام القانوني لنظام ضمان الودائع، جامعة محمد بومقرة بومرداس،

الجزائر، 2007.

تناولت الدراسة آليات الضمان قبل توقف البنك عن الدفع وبعده، وأوصت بضرورة منح شركات الضمان حق القيام بالأنشطة الخاصة بتصفية البنوك الفاشلة بالشكل الذي يغطي حقوق المودعين.

التعقيب على الدراسات السابقة

تناولت بعض الدراسات السابقة تصورات لانشاء نظام ضمان ودائع في فلسطين، ولم تتطرق لدراسة نظام ضمان الودائع وتطبيقه على أرض الواقع، وكذلك تناولت باقي الدراسات دراسة لنظام ضمان الودائع في السعودية والجزائر من ناحية تاريخية وكيفية تطوره، ولم تتطرق الدراسات السابقة بشكل موسع الى الحماية الوقائية التي تمارسها السلطات النقدية إلا بشكل مختصر، على عكس الدراسة الحالية التي تناولت بالتفصيل دراسة ومناقشة الحماية الوقائية التي تمارسها سلطة النقد الفلسطينية من خلال منح التراخيص ومراقبة أعمال المصارف، ثم ناقشت الدراسة الحالية نظام ضمان الودائع المطبق في فلسطين وبيان أوجه قوته وقصوره.

نطاق الدراسة

إقتصرت الدراسة على إستقراء نصوص واحكام قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية (قانون سلطة النقد الفلسطينية) وقرار بقانون المصارف الفلسطيني رقم (9) لسنة 2010 (قانون المصارف الفلسطيني)، وقرار بقانون رقم (7) لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع (قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع)، وقانون الشركات الاردني رقم (12) لسنة 1964 (قانون الشركات لسنة 1964)، وقانون التجارة الاردني رقم (12) لسنة 1966 (قانون التجارة لسنة 1966)، وتعليمات وتعاميم سلطة النقد الفلسطينية ذات الصلة والمنشورة على الموقع الالكتروني للسلطة¹⁵، وتعليمات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع ذات الصلة والمنشورة على الموقع الالكتروني للمؤسسة¹⁶.

خطة الدراسة

سيتم الإعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، بالتركيز على النصوص القانونية السارية المفعول في فلسطين المنظمة لعمل المصارف بشكل عام، مع الإعتماد على المنهج المقارن في القانونين المصري والأردني فيما يتعلق بالرقابة على المصارف ونظام ضمان الودائع كلما أمكن ذلك وتطبيقات قضائية، وسيتم تقسيم موضوع الدراسة الى فصلين:
الفصل الاول:- آليات سلطة النقد الفلسطينية في حماية الوديعة النقدية المصرفية، من مبحثين:

المبحث الاول: الرقابة المسبقة

المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة

الفصل الثاني:- حماية الوديعة النقدية المصرفية عند تصفية المصرف، من مبحثين:

المبحث الاول: دور المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في الحد من آثار التصفية

المبحث الثاني: المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع كمصفي للمصارف.

15 انظر الموقع الالكتروني لسلطة النقد الفلسطينية www.pma.ps
16 انظر الموقع الالكتروني للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع www.pdic.ps

الفصل الأول

آليات سلطة النقد الفلسطينية في حماية الوديعة النقدية المصرفية

تبدأ وظيفة سلطة النقد الفلسطينية في حماية الوديعة النقدية منذ لحظة تأسيس المصرف. حيث يرتبط تأسيس المصارف بشروط وإجراءات متعددة، هدفها الأول والأخير المصلحة العامة ومصالح المودعين بشكل خاص وكذلك المساهمين.

وقد حددت المادة (6/7) من قانون المصارف الفلسطيني شكل المصرف بشركة مساهمة عامة، وبالتالي يخضع المصرف لمراقبة مراقب الشركات في كثير من الأمور التنظيمية المهمة بموجب قانون الشركات لسنة 1964، كما عهد المشرع الفلسطيني لسلطة النقد الفلسطينية، من جانب آخر، واجب مراقبة المصارف وهذا ما نصت عليه المادة (3) من قانون المصارف الفلسطيني، والتي تُعطي لسلطة النقد حصرياً صلاحية رسم ووضع السياسة النقدية والإشراف على تنفيذها، وبما في ذلك منح التراخيص اللازمة للمصارف بأنواعها ومؤسسات الإقراض المتخصصة.

وتشمل رقابة وإشراف سلطة النقد مختلف مراحل حياة المصرف، بدءاً من تقديم طلب ترخيص المصرف وما يرافقه من متطلبات وشروط منها ما ورد في قانون المصارف الفلسطيني، ومنها ما ورد بتعليمات سلطة النقد الفلسطينية وفقاً لما سيرد معنا، وتمتد لتشمل مرحلة تشغيل المصرف لضمان حسن تسيير وإنتظام عمل المصرف. ولتحقيق الغاية من الرقابة على المصارف المتمثلة في المحافظة على إستقرار النظام المصرفي، وتأميناً للأمن الاقتصادي، وحماية المودعين والمساهمين؛ فقد وضع المشرع الفلسطيني عدة ضوابط لكل مرحلة من مراحل حياة المصرف. حيث نص قانون المصارف الفلسطيني على رقابة أولية على إنشاء المصارف سناً للمادتين (3) و (6) من القانون المذكور التي تتعلق بطلب الحصول على ترخيص مصرف. وتعتبر هذه الرقابة بمثابة رقابة احترازية تهدف لتأسيس جهاز مصرفي متين لديه القدرة على مقاومة ألهزات الإقتصادية، وتجنب حالات عدم الإستقرار الناجمة عن التوسع السريع في عدد المصارف، وأوكل لسلطة النقد عدة صلاحية تختص بمرحلة تأسيس المصرف، وهو ما ينسجم مع المبدأ الثاني وحتى المبدأ الخامس من المبادئ الخمس وعشرين الأساسية للرقابة الفعالة الصادرة عن "لجنة بازل" عام 1997¹⁷ وما لحقها من تنقيح، فهل حققت هذه الرقابة هدفها

17 (لجنة بازل للرقابة المصرفية تم تشكيلها من قبل السلطات الرقابية في دول مجموعة العشرة عام 1975، وتضم ممثلي المصارف المركزية في دول: بلجيكا، كندا، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، اليابان، لوكسمبورغ، هولندا، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية) في مدينة بازل بسويسرا ومن هنا أخذت اسمها)، نجم، بان توفيق "العمليات المصرفية غير القانونية ودور

المنشود ألا وهو حماية حقوق المودعين؟ عليه سنتحدث عن الرقابة الأولية علي ترخيص المصارف في (المبحث الأول) ثم الرقابة اللاحقة من خلال بيان حدود ونطاق الرقابة على المصارف بعد إنشائها وممارستها لعملها المصرفي في (المبحث الثاني).

المبحث الأول الرقابة السابقة

تبدأ العلاقة التنظيمية بين سلطة النقد الفلسطينية والمصرف منذ لحظة التأسيس، ولا شك، وفقاً لرأي الباحث، أن تحديد دورها في هذه المرحلة وقبل تسجيل المصرف كشركة لدى مراقب الشركات له أثر حاسم في حسن انتظام وأداء المصرف فيما بعد، ويمنع العديد من المشاكل عندما يبدأ المصرف عمله، كالإختلاف حول ما تضمنه النظام الداخلي وعقد التأسيس من بنود، أو شكل المصرف وغير ذلك من مسائل قد تثير خلافات إن لم يتفق عليها منذ البداية.

إن الحصول على ترخيص لممارسة العمليات المصرفية يعد شرطاً جوهرياً وأساسياً لتأسيس المصرف وإنضمامه للجهاز المصرفي العامل في فلسطين، وهذا الترخيص في حد ذاته يتطلب توفر شروط معينة في المصرف نفسه، حيث تُشرف سلطة النقد على دراسة ومنح التراخيص للمصارف وفقاً لشروط وإجراءات محددة وهو ما سنبحثه في (المطلب الأول).

ويعتبر طلب الترخيص أسلوباً أولياً لرقابة مستمرة على أعضاء مجلس إدارته، نظراً للدور المهم الذي يضطلع به هذا المجلس وأن أي تغيير يطرأ على هذه البيانات، يستوجب إبلاغ سلطة النقد بها؛ لإجراء التعديلات اللازمة على سجل المصارف لديها، كما أن المشرع الفلسطيني جعل ممارسة الأعمال المصرفية وإستخدام كلمة (مصرف) مرتبطة بالحصول على الترخيص ومن هنا يتطلب القانون توافر شروط معينة بإدارة المصرف وهذا ما نتناوله في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

وجوب الحصول على ترخيص لممارسة العمل المصرفي

إن ما يميز المصارف عن الصرافين¹⁸، وشركات التمويل العقاري المنظمة أعمالهم من قبل هيئة سوق رأس المال الفلسطينية¹⁹ هو حصر تلقيها الأموال من الجمهور والقيام بالأعمال المصرفية وحمل إسم مصرف، وبناء على ذلك فقد ألزم قانون المصارف الفلسطيني من يرغب

18 نظم المشرع الفلسطيني أعمال الصرافين بموجب المرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2008، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (79)، تاريخ 09/02/2009، ص 19، وتحظر المادة (10) من هذا المرسوم على الصرافين القيام بالأعمال التالية: 1- فتح حسابات للمتعاملين معه أو قبول الودائع بجميع أنواعها أو قبول الأمانات النقدية أو المعادن الثمينة. 2- تقديم القروض أو التسهيلات المصرفية المباشرة أو غير المباشرة.

19 جاري العمل على صياغة قانون تمويل الرهن العقاري بالتعاون مع البنك الدولي وفقاً لما هو مُدرج بالموقع الإلكتروني لهيئة سوق رأس المال الفلسطينية www.pcma.ps، تاريخ الزيارة 20/07/2017.

بمزاولة الأعمال المصرفية في فلسطين، بضرورة حصوله على ترخيص خطي مسبق من سلطة النقد قبل ممارسة عمله المصرفي، بعد أن تتأكد سلطة النقد من توافر جميع الشروط اللازمة لممارسة العمل المصرفي، والهدف من وراء ذلك هو التأكد من توافر مقومات الوجود القانوني للمصرف طالب الترخيص، وجدارته للقيام بمهامه لخدمة المجتمع²⁰.
وعليه سيتم بحث حصر ممارسة العمل المصرفي وحظر بعض الأعمال وإستخدام مسمى مصرف، وتقديم طلب الترخيص لسلطة النقد الفلسطينية، والشروط المتعلقة بشكل المصرف ورأس المال، والأحتياطي القانوني في أربعة فروع على التوالي .

الفرع الأول

حصر ممارسة العمل المصرفي وحظر بعض الأعمال وإستخدام مسمى مصرف

يتمتع المصرف بعدة إمتيازات مرتبطة بممارسته العمل المصرفي، تتمثل في حصر ممارسة العمل المصرفي بالمصارف مع بعض الأعمال المحظورة، وحظر إستخدام مسمى (مصرف) لغير المصارف المرخصة وهو ما سنبحثه في ثلاث فقرات على التوالي.

20 جابر، احمد، البنوك المركزية ودورها في الرقابة على البنوك الإسلامية، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، القاهرة، مصر، 1999، ص 72.

أولاً: حصر ممارسة العمل المصرفي

ينحصر بالمصارف ممارسة الأعمال المصرفية الواردة في المادة (13) من قانون المصارف الفلسطيني بفقرتيها الأولى²¹ والثانية²² سندا للفقرة الأولى من المادة (6) من ذات القانون، والتي تنص على ما يلي: "يحظر على أي شخص أن يباشر أيًا من الأعمال المصرفية في فلسطين، دون الحصول على ترخيص خطي مسبق صادر من سلطة النقد". وجميع الأعمال الواردة في المادة (13) المذكورة أعلاه، هي أعمال مصرفية بطبيعتها، ويحظر بطبيعة الحال على أي شخص طبيعي مزاولتها وحصر هذه الأعمال بمصرف على شكل شركة مساهمة عامة، والحظر الوارد في المادة (6) المذكورة يشمل ممارسة أي عمل من الأعمال المصرفية. ويتعرض من يقوم بممارسة العمل المصرفي دون ترخيص لإغلاق مكان هذا العمل سندا لنص الفقرة العاشرة من المادة (6) من قانون المصارف الفلسطيني التي نصت على ما يلي: "سلطة النقد أن تطلب من النائب العام أو من يمثله، إغلاق أي مكان يتبين مزاوله الأعمال المصرفية، أو أعمال مؤسسات الإقراض المتخصصة فيه دون حصول القائمين على هذا المكان للتراخيص اللازمة من سلطة النقد، بحيث يكون الإغلاق بصورة مؤقتة أو بشكل دائم في حال ثبت حصول مخالفة لأحكام هذا القانون".

ولكن التساؤل المطروح، هل الأعمال السابقة يعاقب عليها لمجرد القيام بها، بصفة عرضية وبصفة منفردة أم يجب أن يتوفر عنصر الاعتقاد؟

21 تنص المادة (13/1) من قانون المصارف الفلسطيني على انه "يجوز للمصارف ممارسة الأعمال والأنشطة المصرفية التالية وفق ما تقرره سلطة النقد: أ. قبول الودائع بجميع أنواعها سواء كانت بفوائد أو عوائد أو بدونها. ب. تقديم الائتمان بكافة أنواعه وأشكاله. ج. التأجير التمويلي. د. بيع وشراء أدوات السوق النقدية (الأنية والأجلة)، وسندات الدين، لحسابه الخاص أو لحساب العملاء. هـ. شراء الديون وبيعها سواء بحق الرجوع أو بدونه. و. تقديم خدمات المقاصة، والتسوية والتحصيل، وتحويل الأموال، والسندات، وأدوات الدفع. ز. بيع وشراء العملات الأجنبية. ح. إصدار وإدارة وسائل الدفع، بما في ذلك البطاقات الدائنة والمدبنة، والشيكات بجميع أنواعها. ط. خصم الكمبيالات والأوراق التجارية الأخرى. ي. تقديم الخدمات المصرفية وفق أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها، بعد الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد. ك. تقديم خدمات الحفظ الأمين، وإدارة المقتنيات الثمينة بما في ذلك الأوراق المالية. ل. تقديم الخدمات باعتباره مديراً لمحفظة استثمارية، أو مرشداً ووكيلاً مالياً، أو مستشاراً. م. تقديم خدمات الاستشارات المصرفية للعملاء. ن. تقديم خدمات التأمين المصرفي كوكيل. س. تقديم خدمات المعلومات المالية. ف. الإقراض فيما بين المصارف. ص. إدارة عمليات الاكتتاب لصالح الغير شريطة الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد. ق. الاستثمار في حقوق الملكية وفق متطلبات المادة (18) من هذا القانون. ر. أية أنشطة متفرعة مما ورد أعلاه وأية أنشطة مالية أخرى توافق عليها سلطة النقد، ولا تتعارض مع أحكام هذا القانون".

22 تنص المادة (13/2) من قانون المصارف الفلسطيني على انه "يجوز للمصارف الإسلامية ممارسة الأنشطة الإضافية التالية وفق ما تقرره سلطة النقد بتعليمات تصدر عنها: أ. الأنشطة المصرفية التي تتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها. ب. القيام بدور الوكيل الأمني في مجال الخدمات الاجتماعية وتقديم القروض الحسنة وإدارة الصناديق المخصصة للغايات الاجتماعية. ج. القيام بدور الوصي لإدارة التراكات وتنفيذ الوصايا وفقاً لأحكام الشريعة. د. تأسيس الشركات في مختلف المجالات وخاصة ما يلزم منها للأنشطة المصرفية الإسلامية وذلك بموافقة خطية مسبقة من سلطة النقد. هـ. تملك العقارات والملكيات وبيعها واستثمارها وتأجيرها واستئجارها بما في ذلك استصلاح الأراضي المملوكة أو المستأجرة، شريطة الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد. و. إنشاء صناديق خاصة للحماية من المخاطر لصالح المصرف الإسلامي أو عملائه، وذلك بموافقة خطية مسبقة من سلطة النقد. ز. إصدار وتداول الصكوك أو أية أدوات مالية إسلامية أخرى شريطة الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد".

يذهب الفقه الفرنسي²³ إلى إعتبار أن المنع يطال العمل العرضي ولا حاجة لتوفر عنصر الإعتياد؛ لتطبيق الملاحقات والعقوبات التي ينص عليها القانون المصرفي في مواجهة من يمارس المهنة المصرفية دون ترخيص.

ووفقاً لرأي الباحث فإن الحظر الوارد في الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون المصارف الفلسطيني، لا يمكن تفسيره إلا بأنه حظر يشمل الممارسة العرضية بمعنى أن من يمارس العمل المصرفي، ولو عرضياً، دون ترخيص يضع نفسه تحت طائلة العقوبات الواردة في المادة (54) من قانون المصارف الفلسطيني، حيث تفرض المادة المذكورة غرامة مالية²⁴، إضافة إلى إغلاق مكان ممارسة هذا العمل المصرفي سنداً للفقرة العاشرة من المادة (6) السابق ذكرها، فالغاية أولاً وأخيراً هي: حماية جمهور المتعاملين مع المصارف وبالأخص المودعين، ولا يمكن الإنتظار لتكرار المخالفة للتدخل لحماية هؤلاء الأشخاص، في ظل سرعة وتكرار وضخامة قيمة العمليات المصرفية.

ثانياً: الأعمال المحظورة

مقابل الإمتياز الممنوح للمصارف بحصر ممارسة العمل المصرفي بها، فإن المصارف تخضع لعدة قيود من حيث حظر بعض النشاطات، كممارسة عمليات التجارة والصناعة والتعامل في العقارات²⁵، وهذا يحمل في طياته حماية للمودعين، فلو أن مصرفاً قام بممارسة نشاط غير مصرفي ثم فشل في أدائه بشكل نتج عنه خسائر كبيرة قد تستغرق رأس المال وتمتد إلى أموال المودعين²⁶، وأيضاً قد يكون مبرر هذا الحظر، وفقاً لرأي الباحث، هو لتجنب منافسة ومزاحمة المصارف للقطاع الخاص في ظل ضخامة قدرات هذه المصارف مقارنة بالشركات الخاصة.

²³Gavaldaet [Stoufflet](#) ' Droit de la banque ' paris 92 ' p 33.

مشار الى ذلك لدى المريني، عبد السلام (الوديعة النقدية المصرفية في القانون المغربي والمقارن) رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، الدار البيضاء، 2004، ص 311.

²⁴ تنص المادة (54) من قانون المصارف الفلسطيني على ما يلي (كل من يخالف الأحكام الواردة في المواد 4، 6، 9، 10، 11/1، 11/2، 12، 14، 15، 16، 17، 18، 19، 20، 22، 24، 25/1، 26، 28، 29، 30، 31، 32، 33، 34، 35، 36، 37، 38، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51) من هذا القانون، تفرض عليه غرامة مالية لا تقل عن (5.000) خمسة آلاف دولار أمريكي ولا تزيد على (250.000) مائتان وخمسين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملات المتداولة في فلسطين، وما يتبع ذلك من مسؤولية مدنية أو جزائية وفقاً لأحكام أي تشريع آخر.

²⁵ تحظر المادة (14) من قانون المصارف الفلسطيني على المصارف امتلاك أو التعامل بالعقارات أو الملكيات بالشراء أو البيع أو المقايضة باستثناء: أ. العقار المخصص لإدارة أعمال المصرف أو لخدمة موظفيه ... ب. العقارات أو الملكيات التي يمتلكها المصرف بموجب المادة (15) من هذا القانون (حيث تحيز هذه المادة للمصرف تملك العقارات مقابل ائتمان ممنوح ...)، ج. تملك المصرف للعقارات والملكيات وفق المادة (13) فقرة (1) بند (ج) من هذا القانون (تتعلق بالتأجير التمويلي)،

²⁶ هندي، منير إبراهيم، إدارة البنوك التجارية، مدخل اتخاذ القرارات، ط 3، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1996 ص 49.

ثالثاً: حظر استخدام مسمى "مصرف"

وضعت المادة (4) من قانون المصارف الفلسطيني حماية ضد أي مس بحظر استخدام مسمى "بنك" أو "مصرف" أو ما يقابلها من معنى لغير المصارف، حيث نصت الفقرة الأولى من هذا المادة على ما يلي: "يحظر على أي شخص في فلسطين أن يستخدم كلمة "بنك" أو "مصرف" أو مرادفتها، أو أي تعبير آخر يماثلها بأي لغة في وثائقه، ومطبوعاته، وعنوانه التجاري، وإسمه، ودعايته ما لم يكن حاصلاً على ترخيص صادر عن سلطة النقد، إلا إذا كان هذا الاستخدام بموجب أي تشريع نافذ أو باتفاق دولي، تكون السلطة الوطنية الفلسطينية طرفاً فيه" ويتضح من هذا النص أنه لا يمكن استعمال كلمة "بنك" أو "مصرف" أو ما يقابلها من معنى من قبل أي طرف سوى المصارف فقط وذلك، وفقاً لرأي الباحث، منعاً لخلق أي إلتباس لدى الجمهور، وحتى لا تختلط الأمور عليه ما بين المصرف وغير المصرف، فهذه التسمية حكراً على المصارف المعتمدة من سلطة النقد الفلسطينية، إضافة إلى مكاتب تمثيل المصارف الوافدة²⁷. وأي طرف آخر غير مخول أو مرخص حسب الأصول باستخدام هذا اللفظ، خلافاً لأحكام المادة (4) المذكورة أعلاه، يكون عرضة لفرض غرامة مالية لا تقل عن (5,000) دولار ولا تزيد على (250,000) دولار، وما يتبع ذلك من مسؤولية مدنية أو جزائية²⁸.

27 تنص المادة (4/2) من قانون المصارف الفلسطيني على انه (يسمح لمكتب التمثيل الخاص بالمصرف الوافد استخدام كلمة "بنك" أو "مصرف" إذا كانت تشكل جزءاً من اسم المصرف الوافد، على أن يتم استخدام مصطلح "مكتب تمثيل" في متن التسمية).
28 انظر المادة (54/1) من قانون المصارف الفلسطيني.

الفرع الثاني

تقديم طلب الترخيص لسلطة النقد الفلسطينية

حدد قانون المصارف الفلسطيني شروط تقديم طلب الترخيص وإجراءات منحه وفقاً لما يلي:

أولاً: شروط تقديم طلب الترخيص

وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة (7) من قانون المصارف الفلسطيني، فإنه يتم تقديم طلب الترخيص من قبل لجنة المؤسسين²⁹ لسلطة النقد، وفقاً لنماذج معدة لذلك مرفقاً بها المستندات المؤيدة للطلب والمطلوبة والمتوافقة مع متطلبات القانون المذكور ونذكر منها:

1- توافق عقد تأسيس والنظام الداخلي للمصرف مع متطلبات قانون المصارف، وأن تتم موافقة سلطة النقد عليهما قبل تسجيلهما لدى مراقب الشركات³⁰ وذلك، وفقاً لرأي الباحث، تجنباً لتسجيل شركة لدى مراقب الشركات، ومن ثم يتم رفض ترخيصها كمصرف من قبل سلطة النقد وما يستتبع ذلك من هدر الوقت والمال، كما أن عقد التأسيس والنظام الداخلي يمثلان أداة رقابية تساعد سلطة النقد في التحقق من توفر الشروط التي تطلبها المادة (7) المذكورة أعلاه.

2- عدم إدانة أي من المؤسسين أو مقدمي الطلب³¹، بأي جريمة من الجرائم الواردة في المادة (28/4هـ) من هذا القانون³²؛ والغاية من هذا الشرط هي: تأمين الضمانات الأخلاقية، ومقومات النزاهة، والكفاءة والأمانة المطلوبة لرعاية حقوق المكتتبين³³.

3- أن تتوفر في أعضاء لجنة المؤسسين والقائمين على تأسيس المصرف، المتطلبات الواردة في هذا القانون والمؤهلات والكفاءة والخبرات المناسبة والملاءة المالية ومن ذوي السيرة الحسنة تبعاً لتقديرات سلطة النقد وبما يضمن سير الأنشطة بكفاءة وفاعلية³⁴. ومبرر ذلك، برأي الباحث،

29 (المؤسس هو كل من وقع على عقد تأسيس الشركة)، التكروري، عثمان، الوجيز في شرح القانون التجاري- ج 2- الشركات التجارية، ط 3، مكتبة دار الفكر، القدس، 2001، ص 159، (ويمكن أن يكون المؤسس شخصاً طبيعياً كما يمكن أن يكون اعتبارياً)، المحيسن، أسامة نائل، الوجيز في الشركات التجارية والإفلاس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 135.

30 تنص الفقرة الثانية من المادة (7) من قانون المصارف الفلسطيني على أنه "يجب أن يتوافق عقد التأسيس والنظام الأساسي المقترحين مع متطلبات هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وأن يتم الحصول على الموافقة الخطية المسبقة من سلطة النقد عليهما قبل الشروع في التسجيل، ولا يجوز إجراء أية تعديلات عليهما دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد".

31 انظر المادة (7/ب) من قانون المصارف الفلسطيني.

32 تشترط المادة (28/4هـ) من قانون المصارف الفلسطيني لأي شخص يشغل عضو مجلس إدارة أو مسؤول رئيسي في المصرف أو مؤسسات الإقراض المخصصة المرخصة بأن "أن لا يكون قد أدين من محكمة بحكم قطعي بجرائم السرقة، أو الإحتيال، أو الإختلاس، أو التزوير، أو الإقتراء، أو الرشوة، أو سوء الائتمان، أو جريمة مخلة بالشرف أو الآداب العامة أو أي جريمة من جرائم غسل الأموال، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره".

33 ناصيف، الياس، الكامل في قانون التجارة، الشركات التجارية، 2، عويدات للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999، ص 185.

34 انظر المادة (7/3هـ) من قانون المصارف الفلسطيني.

لكون هؤلاء المؤسسين هم أول من تقع عليهم أنظار المكتسبين ومن ثم بعد ذلك المودعين، فهم يُشكلون عنصر جذب لإقبال الجمهور على التعامل مع هذا المصرف. ويشكلون النواة الصلبة للمساهمين، لا سيما فيما يتعلق بقدراتهم المالية وتجربتهم وكفاءتهم في الميدان المصرفي والمالي على العموم، وبالتاليهم بتقديم المساعدة في شكل إتفاق بين المساهمين³⁵، كما في حالة الحاجة لزيادة رأس مال المصرف.

من جهة أخرى، يلاحظ أن قانون المصارف الفلسطيني لم يتطرق لموضوع الرقابة على مصدر أموال المؤسسين بشكل خاص والمساهمين بشكل عام، كأن يكون مصدرها قروضا، وقد يكون سبب ذلك، وفقا لرأي الباحث، أن سلطة النقد ربطت الأمور المتعلقة بالإيداع، ودفع المبالغ التي تتجاوز حداً معيناً بضرورة تبرير مصدرها بموجب تعليماتها للمصارف³⁶، هذا بجانب ما ورد في قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب³⁷. لأهمية المسألة لإرتباطها بالملاءة المالية للمؤسسين والمساهمين، وبموضوع مهم جداً يتعلق بمكافحة غسل الأموال.

- 1- دراسة الجدوى والتوقعات المستقبلية للأوضاع المالية لمقدم الطلب موثقة بشكل جيد، إن دراسة الجدوى تعكس مدى ملاءمة العائد الذي سيحققه المصرف طالب الترخيص ومدى حاجة المنطقة لخدمات مصرفية إضافية، حيث أن المصارف تعتبر دعامة أساسية للإقتصاد الوطني، الأمر الذي يقتضي حمايتها من المنافسة الهدامة التي قد تتجم عن زيادة عدد المصارف عن الحاجة الفعلية لها.
- 2- الهيكل التنظيمي والإداري، وكذلك الإجراءات والسياسات المقترحة لإدارة المخاطر والرقابة الداخلية والإمتثال للملائمة لممارسة العمليات المصرفية. ويرأي الباحث فان هذا متطلب مهم جداً خاصة فيما يتعلق بالهيكل التنظيمي حيث يبين عدد الموظفين المتوقع توظيفهم والصلاحيات المخولة لكل إدارات وأقسام المصرف، فهو ببساطة المخطط الهيكلي للمصرف، بحيث يظهر مختلف الإدارات الفاعلة داخل المصرف؛ ما يتيح لسلطة النقد التحقق من مطابقة المتطلبات اللازمة لتشغيل المصرف، مع البرنامج المقدم من لجنة المؤسسين وبيبين مدى جاهزية المصرف لاستقبال جمهور المتعاملين والمودعين.

35 زابنة، آيت وانرو (مسؤولية البنك المركزي في مواجهة الأخطار المصرفية في ظل القانون الجزائري)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 292.

36 انظر التعميم الصادر عن سلطة النقد رقم (105/2016) تاريخ 15/06/2016 وموضوعه تعليمات مكافحة غسل الأموال والمنشور على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية www.pma.ps تاريخ الزيارة 15/08/2016، والذي يتعلق بالطلب من المصرف بذل العناية الواجبة عندما يبدي العميل العرض رغبته بإجراء أية عملية مالية تساوي أو تزيد عن خمسة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادل هذه القيمة من العملات الأخرى.

37 نشر قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال في الوقائع الفلسطينية العدد (0) تاريخ 30/12/2015، ص 2.

3- أن يكون رأس المال المقترح ملائماً لطبيعة وحجم ونوع النشاط، وألا يقل رأس المال بأي حال من الأحوال عن الحد الأدنى المقرر من سلطة النقد. ويعتبر شرط رأس مال المصرف من أهم شروط العمل المصرفي وسيأتي الحديث عنه لاحقاً³⁸.

ثانياً: إجراءات منح الترخيص

1. فور تلقي سلطة النقد طلب الترخيص، تقوم بالرد خطياً عليه خلال شهر من تاريخ إستلامها الطلب، إن كان الطلب مكتملاً من عدمه، مع تحديد النواقص والطلب من مقدمي طلب التأسيس إستكمال النواقص خلال ثلاثة شهور من تاريخ رسالة الرد، وإلا أعتبر مقدم الطلب متنازلاً عن طلبه³⁹.
2. تتخذ سلطة النقد قراراً بشأن الطلب خلال ثلاثة أشهر من إكمال الطلب، وتُبلغ مقدمي الطلب بالموافقة المبدئية أو الرفض مع توضيح أسباب الرفض⁴⁰، ويحق للجنة مؤسسي المصرف التي رُفض طلبها التظلم لدى المحكمة المختصة⁴¹. ولم يحدد قانون المصارف الفلسطيني المحكمة المختصة، وحيث أن القرار الصادر عن سلطة النقد هو قرار إداري، فيتم الطعن به، وفقاً لرأي الباحث، أمام محكمة العدل العليا بموجب إستدعاء يقدم الى قلم المحكمة المذكورة⁴².
3. في حال صدور موافقة مبدئية، تمنح سلطة النقد للجنة مؤسسي المصرف مهلة ستة أشهر؛ لإستكمال إجراءات مباشرة العمل، وبأنتهاء هذه المهلة يتم تقييم مدى الجاهزية لأغراض منح الموافقة النهائية⁴³.
4. لسلطة النقد الحق في تمديد المهلة المحددة لإستكمال مباشرة العمل عند اللزوم لمدة لا تتجاوز ستة أشهر أخرى ولمرة واحدة، وتلغى الموافقة المبدئية الممنوحة حكماً إذا لم تستكمل إجراءات مباشرة العمل خلالها⁴⁴.
5. عند منح الموافقة النهائية على ترخيص المصرف، على المصرف مزاولة أعماله خلال ثلاثين يوماً من منح الموافقة، ويجوز التمديد لمدة ثلاثين يوماً أخرى، إذا اقتضت سلطة النقد بمبررات هذا التمديد⁴⁵.

38 أنظر الفرع الثالث/ ثانياً ص 25.

39 انظر المادة (8/1) من قانون المصارف الفلسطيني.

40 انظر المادة (8/2) من قانون المصارف الفلسطيني.

41 انظر المادة (8/7) من قانون المصارف الفلسطيني.

42 مادة (11) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية، منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (64)، تاريخ 31/05/2006، ص 41.

43 انظر المادة (8/3) من قانون المصارف الفلسطيني.

44 انظر المادة (8/4) من قانون المصارف الفلسطيني.

45 انظر المادة (8/5) من قانون المصارف الفلسطيني.

6. إذا لم يمارس المصرف الذي منحت له الموافقة النهائية أعماله خلال المدة المذكورة في بند (5) أعلاه، بما في ذلك التمديد، فسلطة النقد الحق بإلغاء الترخيص الصادر عنها⁴⁶.

7. يصدر الترخيص للمصرف وفقاً للتعليمات التي تصدرها سلطة النقد، ويمنح لفترة غير محددة وهو غير قابل للتحويل⁴⁷ وهذا، وفقاً لرأي الباحث، أمر طبيعي لأن أعمال المصرف تمتاز بالاستمرارية والديمومة، فيشكل ضمانته للمودعين فهم يتعاملون مع مصرف دائم ومستمر، وإيضاً يمنح الترخيص بالنظر الى توفر شروط معينة في المؤسسين من ناحية الأخلاق والسمعة الحسنة وعدم وجود ما يشوب هذه الصفات، وبالتالي لا يجوز تحويل هذا الترخيص لأشخاص قد لا يمتلكوا مثل هذه الصفات. من جهة أخرى، تفرض سلطة النقد الفلسطينية على المصارف المرخصة دفع رسوم سنوية في بداية السنة الميلادية⁴⁸.

ويتضح من الإجراءات المذكورة أعلاه، وفقاً لرأي الباحث، حرص المشرع الفلسطيني على الدراسة المستفيضة والمعمقة لطلب ترخيص المصرف والمستوجب تعزيزه بالوثائق، ويمثل ذلك أحد الأدوات الوقائية، لحماية المودعين بشكل خاص وجمهور المتعاملين مع المصرف بشكل عام.

من جهة أخرى، فلا يجوز لأي مصرف محلي أن يفتح أو ينقل أو يعلق عمل، أو يغلق فرع أو مكتب له داخل فلسطين، أو خارج فلسطين، أو أن يحول فرع لمكتب، أو العكس قبل أخذ موافقة سلطة النقد الخطية⁴⁹ وهو ما ينطبق أيضاً على المصرف الوافد⁵⁰. وهذا، وفقاً لرأي الباحث، من باب حرص المشرع الفلسطيني على التشدد على تفرع المصارف أو إغلاق فروعها، وربط ذلك بالموافقة المسبقة لسلطة النقد، رغم أن المنافسة تدفع المصارف لتوفير خدماتها لأكثر عدد ممكن من الجمهور، لكن يشترط خضوع ذلك للدراسة والتقييم من حيث الإمكانيات البشرية والمادية، ومدى حاجة السوق لهذا التفرع وأثر تعليق أو إغلاق فرع على المودعين بشكل خاص، وعلى جمهور المتعاملين مع المصرف بشكل عام. فالمنافسة أمر محمود، وينعكس إيجابياً على المودعين خاصة وجمهور المتعاملين بشكل عام، من حيث تقديم خدمات جديدة ومتميزة أو تقديم أسعار فوائد سواء دائنة أو مدينة منافسة، لكن لا يجب أن يكون ذلك دون دراسة جدوى معمقة وموثقة.

46 انظر المادة (8/6) من قانون المصارف الفلسطيني.

47 انظر المادة (6) من قانون المصارف الفلسطيني.

48 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (2/2011) تاريخ 19/06/2011 بشأن ترخيص المصارف في فلسطين .

49 انظر المادة (9) من قانون المصارف الفلسطيني.

50 انظر المادة (10) من قانون المصارف الفلسطيني.

الفرع الثالث

الشروط المتعلقة بشكل المصرف ورأس المال

لقد تشدد قانون المصارف الفلسطيني عندما إشتراط شكلاً محدداً في المصرف حتى يتم منحه رخصة ممارسة العمل المصرفي؛ هادفاً من وراء ذلك توفير ضمانات أكبر لإقتصاد لم يعرف نُضجه بعد، ولم يكتف المشرع بالضمانات السابق ذكرها، بل أضاف إليها شرط حصر العمل بالشركات المساهمة وشرط التوفر على رأس مال أدنى.

أولاً: شكل المصرف

حصرت الفقرة السابعة من المادة (6) من قانون المصارف الفلسطيني العمل المصرفي بشركات المساهمة العامة وفقاً للقوانين المعمول بها في فلسطين، وقد قضت محكمة النقض المصرية "أوجب القانون 22 لسنة 1957 في مادته الأولى على البنوك التي تعمل في جمهورية مصر أن تتخذ شكل شركات مساهمة..."⁵¹، وهذا يعني عدم جواز ممارسة العمل المصرفي سواء من قبل أشخاص طبيعيين، أو في أي شكل آخر من أشكال الشركات التجارية، وبالرجوع لقانون الشركات لسنة 1964، نجد انه يعرف الشركة المساهمة العامة: "بأنها الشركة الخالية من العنوان، ويتألف رأس مالها من أسهم قابلة للتداول وتطرح للاكتتاب العام وتكون مسؤولية كل المساهمين فيها محدودة بمقدار مساهمة كل منهم برأس مال الشركة"⁵²، ويرى الباحث أن المسؤولية المحدودة للمساهم تأتي من صفته مالكا لعدد معين من الأسهم، لكن مسؤولية الشركة مطلقة بجميع أموالها وموجوداتها، أي ما تملكه الشركة من أموال منقولة وغير منقولة، وما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وهي تعتبر بمثابة ضمان لدائني الشركة، فقد يُسأل المساهم بجميع أمواله، كمسؤولية أعضاء مجلس الإدارة عن الأضرار التي تلحق الشركة بدلالة المواد من (128) إلى (132) من قانون الشركات لسنة 1964⁵³.

51 (الطعن رقم 32 لسنة 34 ق جلسة 21/11/67 س 18 ص 1720)، مشار إليه لدى الشواربي، عبد الحميد، عمليات البنوك في ضوء الفقه-القضاء- التشريع، دون ناشر، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 741.

52 انظر المادة (39) من قانون الشركات لسنة 1964.

53 تنص المادة (128) من قانون الشركات لسنة 1964 على أن "1- رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مسؤولين عن كل مخالفة ارتكبوها ضد القوانين والأنظمة والتعليمات العامة أو ضد نظام الشركة، 2- الدعوى التي يحق للمتضرر أن يقيمها هي دعوى شخصية ولا يحول دون إقامتها بالنسبة إلى المساهمين اقتراح من الهيئة العامة بإبراء ذمة مجلس الإدارة". وتنص المادة (132) على انه "1- تكون المسؤولية إما شخصية تلحق عضوا واحدا من أعضاء مجلس الإدارة أو مشتركة بينهم جميعا، 2- ويكون توزيع المسؤولية نهائي بين المسؤولين على حسب قسط كل منهم في الخطأ المرتكب".

فمبدأ تحديد المسؤولية لا يطبق إلا في نطاق حسن النية، أما إذا قام المساهمون بتصرفات غير مشروعة، أو بأعمال مخالفة للقانون، فإن مسؤوليتهم عندئذ تتجاوز قيمة أسهمهم ويكونون مسؤولين عن تعويض الضرر، ويعاقبون أيضاً بعقوبات الاحتيال، وعلى سبيل المثال، إذا إختلقوا أو حاولوا أن يخلتقوا بطريقة الغش أكثرية غير صحيحة في هيئة عامة للمساهمين⁵⁴.

كما يشترط القرار بقانون بشأن تعديل قانون الشركات حد أدنى لرأس مال الشركة المساهمة العامة⁵⁵. ولا يجوز أن يقل عدد مؤسسيها عن سبعة أشخاص⁵⁶، ولا يجوز حجز أموال الشركة تأميناً أو إستيفاء للديون على أحد المساهمين⁵⁷.

ولا تنقضي الشركة المساهمة بوفاة أحد الشركاء، أو الحجر عليه، أو إفلاسه لأنه لا مكان للإعتبار الشخصي في هذا النوع من الشركات، ولا يكتسب الشريك المساهم صفة التاجر، وينتج عن ذلك أن إفلاس الشركة لا يترتب عليه إفلاس الشركاء إذ أن الذمة المالية للشركة مستقلة عن الذمة المالية لكل شريك⁵⁸، فهذه المزايا تعتبر العوامل الرئيسية التي تقنع المدخرين بإستثمار أموالهم في شركات المساهمة؛ لأن تحديد مسؤوليتهم تشعرهم بالأمان، كما أن قابلية الأسهم للتداول تتيح للمساهم التصرف بأسهمه، كلما وجد أن بيع أسهمه يحقق له الأرباح المنشودة، وأعطت هذا النوع من الشركات القدرة الهائلة على جمع رؤوس الأموال الضخمة لمباشرة نشاطها، فالمساهم لا تتجاوز مسؤوليته قيمة مساهمته في رأس مال الشركة، حتى لو كانت ديون الشركة تفوق موجوداتها، وتعتبر نافعة للغني والفقير، فالأول يضع فيها أمواله لإستثمارها، والثاني يستطيع أن يجد فيها لأمواله المحدودة فرصة لإستثمارها في مشروع كبير يتوقع له النجاح⁵⁹.

وقد يتبادر للذهن تساؤل عن سبب هذا المتطلب بشكل المصرف، ويرى الباحث، إن الرقابة المفروضة من قبل مراقب الشركات على الشركات المساهمة العامة، والرقابة من الهيئة العامة العادية وغير العادية ومدقق الحسابات الخارجي والرقابة الذاتية الممارسة من مجلس إدارة الشركة، هذا طبعاً إلى جانب رقابة سلطة النقد، إضافة لرقابة هيئة سوق رأس المال فيما يتعلق بإدراج وتداول أسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية، الى جانب إستمرار العمل الذي

54 ناصيف، الياس، الشركات التجارية، 2، مرجع سابق، ص 181.
55 اشترطت المادة (6) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (76)، تاريخ 20/06/2008، ص 6، حد أدنى لرأس مال الشركة المساهمة العامة لا يقل عن مائتين وخمسين ألف دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

56 انظر المادة (39/3) من قانون الشركات لسنة 1964.

57 انظر المادة (69/2) من قانون الشركات لسنة 1964.

58 المحيسن، أسامة نائل، مرجع سابق، ص 133.

59 الإبراهيم، مروان بدري، تصفية شركات المساهمة - دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2010، ص 12-11.

قامت الشركة من أجله، حتى في حالة موت أو فقدان أهلية أحد أعضاء الشركة، كل ذلك يدخل تحت مظلة حماية المودعين المبنية على تقهّم في قدرة المصرف في الحفاظ على ودائعهم، حيث أن المصرف يخضع لعدة جهات رقابية تساعد في منع أو تقليل المخاطر المصرفية.

وهذا الموقف أشد من موقف القانون الفرنسي، الذي لم يشترط شكلاً معيناً للمؤسسات المصرفية، وإن كان قد أوكل إلى لجنة مؤسسات الائتمان "تقدير ملاءمة الشكل القانوني للمؤسسة المصرفية مع الأنشطة المصرفية" وذلك في المادة (15/2) من قانون 1984⁶⁰.

من جهة أخرى، فقد حصرت المادة (47/6) من قانون الشركات لسنة 1964 نوع الأسهم بالشركة المساهمة العامة بالأسهم الاسمية فقط⁶¹، ويكمن السبب وراء ذلك لإحكام الرقابة على هذه الأسهم؛ لضمان عدم سيطرة التكتلات الاقتصادية الأجنبية على البنوك⁶²، ولحماية حق صاحبها من الضياع أو السرقة⁶³.

كما حظرت الفقرة الثانية من المادة (69) من قانون الشركات لسنة 1964 الحجز على أموال الشركة؛ تأميناً أو إستيفاء للديون على أحد المساهمين. وهذا بحد ذاته، برأي الباحث، يشكل ضماناً آخر لودائع المودعين، فأموال المودعين محصنة من أية إجراءات تتخذ ضد المساهمين بصفتهم الشخصية.

ويُلزم شكل المصرف أيضاً المصارف الوافدة، ويجوز لسطة النقد إستثناء المصرف المتخصص⁶⁴ من هذا الشرط، والمصرف المتخصص هو المصرف المتخصص في منح التسهيلات المصرفية لنوع محدد من النشاط، بحيث يقتصر عمله على هذا النوع من النشاط دون غيره كالمصارف العقارية والزراعية⁶⁵.

ولتعزيز ضمان أية مخاطر قد تنتج عن ترخيص المصارف الوافدة، فقد أوجبت المادة (7/4) من قانون المصارف الفلسطيني ضرورة المعاملة بالمثل، فيما يخص فتح فروع للمصارف المحلية في البلد الأم، وبضرورة تسجيلها وفقاً للمتطلبات القانونية لترخيص الشركات الأجنبية في فلسطين، وأن لا يكون لمنح الترخيص تأثير سلبي على سلامة وإستقرار الجهاز المصرفي، وإلزامها كذلك بضرورة توفر موافقة من الجهة الرقابية في البلد الأم على تأسيس شركة تابعة أو فرع⁶⁶، وأن يقدم المصرف الأم تعهداً خطياً يتضمن التأكيد على مسؤوليته عن الإلتزامات

60 عبد السلام الميريني، مرجع سابق، ص 314.

61 انظر المادة (46/6) من قانون الشركات لسنة 1964.

62 عبد الحميد، رضا السيد، النظام المصرفي وعمليات البنوك، ط 1، بدون ناشر، القاهرة، مصر، 2000، ص 42.

63 سامي، فوزي محمد، شرح القانون التجاري، ج 4، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997، ص 56.

64 انظر المادة (6/7) من قانون المصارف الفلسطيني.

65 الوادي، محمود حسين، سمحان، حسين محمد، وسمحان، سهيل أحمد، النقود والمصارف، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2010، ص 108.

66 انظر المادة (7/2 ح) من قانون المصارف الفلسطيني.

المرتتبة على فروعه في فلسطين، والتعهد بضمان ملاءة هذه الفروع⁶⁷، ويُعتبر المصرف الوافد عضواً بالمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع سنداً للمادة (1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

ويطرح هنا سؤال أثاره بعض الفقهاء⁶⁸، وهو ما أثر عدم التسجيل على تمتع المصرف بالشخصية المعنوية إذا اتخذ شكل شركة مساهمة؟ وما حكم العمليات المصرفية التي يباشرها مصرف غير مسجل؟

الحقيقة أن عدم تسجيل المصرف نفسه في القيد المخصص للتسجيل لدى سلطة النقد، عبارة عن عدم الحصول على تصريح إداري لمباشرة المهنة، يترتب على مخالفته جزاءات مدنية وجنائية⁶⁹ نصت عليها المادة (54/1) من قانون المصارف الفلسطيني⁷⁰. كما أن الفقرة العاشرة من المادة (6) من ذات القانون أجازت "سلطة النقد أن تطلب من النائب العام، أو من يمثله، إغلاق أي مكان يتبين مزاوله الأعمال المصرفية أو أعمال مؤسسات الإقراض المتخصصة فيه دون حصول القائمين على هذا المكان للتراخيص اللازمة من سلطة النقد، بحيث يكون الإغلاق بصورة مؤقتة أو بشكل دائم في حال ثبت حصول مخالفة لأحكام هذا القانون".

ومن هنا يذهب بعض الفقهاء إلى أن تسجيل المصرف في سجل المصارف لا أثر له في شخصية الشركة، التي نشأت بحكم القانون ويحتج بها على الكافة، طالما توافرت فيها الشروط القانونية التي تطلبها قانون الشركات، هذا فضلاً عن أن التسجيل لا أثر له في صحة العمليات المصرفية التي قام بها البنك غير المسجل مع الأفراد والهيئات⁷¹. وهو رأياً يؤيده الباحث سنداً لنظرية الشركة الفعلية وحماية الغير حسن النية.

لكن، وبرأي الباحث، فإنه من غير المتصور أن يتم تسجيل شركة مساهمة عامة لدى مراقب الشركات في فلسطين تتعاطى الأعمال المصرفية، دون توفر موافقة مسبقة من سلطة النقد سنداً للفقرة الثانية من المادة (6) من قانون المصارف الفلسطيني أو ممارسة أي شركة العمل المصرفي دون ترخيص مسبق من سلطة النقد، حيث يمكن أن يتعرض مقر هذه الشركة للإغلاق سنداً للمادة (6/10) من قانون المصارف الفلسطيني، وهذه تُعتبر بحد ذاتها ضماناً بأنه لا يمكن لأي مصرف أن يمارس عمله دون ترخيص مسبق ورقابة من سلطة النقد. وحسناً ما فعله المشرع

67 انظر الفقرة (ح/3) من المادة (7) من قانون المصارف الفلسطيني.

68 د عبد الحميد، رضا السيد، مرجع سابق ص 46.

69 الرشدي، جديع فهد، الودائع المصرفية في القانون المصري والمقارن، رسالة لنيل شهادة الدكتوراة، كلية الحقوق، قسم القانون التجاري، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2002، ص 541.

70 تنص المادة (54/1) من قانون المصارف الفلسطيني على فرض غرامة مالية لا تقل عن (5,000) دولار ولا تزيد على (250,000) دولار وما يتبع ذلك من مسؤولية مدنية أو جزائية.

71 عوض، علي جمال الدين، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، مرجع سابق، ص 7.

الفلسطيني في مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 حيث نص على عدم جواز القيام بالاعمال المصرفية من قبل الشركات المساهمة العامة إلا بعد تسجيلها وفقا لأحكام القانون⁷².

72 انظر المادة (78) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 منشور على موقع http://www.idmc.ae/userfiles/file/low/Companies%20Law%20Draft%20_final.pdf تاريخ الزيارة 20/09/2016.

ثانياً: الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لممارسة العمل المصرفي

حظي موضوع رأس المال باهتمام عالمي، حيث تم وضع تعليمات تطبق على مستوى دولي بخصوص نسبة كفاية رأس المال، وما مقررات "لجنة بازل 1 و 2" إلا تجسيد لهذه الأهمية⁷³. وقد ذهبت سلطة النقد على نفس المنوال⁷⁴.

إن متطلب رأس مال المصرف هو إنعكاس للمبدأ السادس من المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة والصادرة عن "لجنة بازل" سنة 1997 والذي ينص "على المراقبين تحديد متطلبات الحد الأدنى لرأس مال المصارف، بحيث يشمل ذلك المخاطر التي يتحملها المصرف، كما عليهم أن يحددوا عناصر رأس المال، مع مراعاة قدرة المصرف على إستيعاب الخسائر، وفيما يتعلق بالمصارف العاملة على صعيد دولي، يجب ألا تكون هذه الشروط أقل من التي نص عليها اتفاق بازل لرأس المال المصرفي وتعديلاته"⁷⁵.

وهو ما يتماشى مع الصلاحيات الممنوحة لسلطة النقد، من حيث حق تحديد الحد الأدنى لرأس المال، وعدم جواز تخفيض رأس المال المدفوع عن الحد الأدنى المقرر، ويجوز للمصرف رفع رأس ماله بموافقة خطية من سلطة النقد⁷⁶، ووجوب إحتفاظ المصرف بالحد الأدنى لنسبة كفاية رأس المال المقررة والمحدد قواعد احتسابها بتعليمات صادرة عن سلطة النقد⁷⁷. وفي حال إنخفاض نسبة كفاية رأس المال⁷⁸ عن الحد الأدنى المقرر، يحق لسلطة النقد إلزام المصرف برفع رأسماله، بشكل يزيد على الحد الأدنى المقرر وفق التعليمات ذات العلاقة إلى الحد الذي تقرره سلطة النقد⁷⁹. وفي حال لم يلتزم المصرف برفع رأس ماله وفقاً للتعليمات، يحق لسلطة النقد إتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لمعالجة ذلك، بما يحافظ على المركز المالي للمصرف وخفض حجم المخاطر المتعلقة بعملياته⁸⁰.

كما ألزم قانون المصارف الفلسطيني المصرف الراغب بالتأسيس بأن لا يقل رأس ماله بأي حال من الأحوال عن الحد الأدنى المقرر من سلطة النقد⁸¹، وتستمر رقابة سلطة النقد في هذا

73 الكراسنة، إبراهيم (اطر أساسية ومعاصرة في الرقابة على البنوك وإدارة المخاطر) صندوق النقد العربي معهد السياسات الاقتصادية، أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، 2006، ص 5.

74 انظر تعميم سلطة النقد رقم (07/2016) تاريخ 25/08/2016 بشأن تطبيق متطلبات كفاية رأس المال وفق مقررات بازل 2، ويحتوي على تعليمات منظمة لمخاطر الائتمان، مخاطر السوق، المخاطر التشغيلية، إدارة المخاطر.

75 الخطيب، سمير، مكافحة عمليات غسيل الأموال، ط 1، المعارف للطباعة، الاسكندرية، مصر، 2005، ص 90.

76 انظر المادة (33/3) من قانون المصارف الفلسطيني.

77 انظر المادة (33/4) من قانون المصارف الفلسطيني.

78 "المقصود بكفاية رأس المال أي رأس المال الذي يكفي و/أو يستطيع مقابلة المخاطر ويؤدي الى جذب الودائع ويقود الى ربحية المصرف ومن ثم نموه"، مونة، يونس، (تحقيق كفاية رأس المال في البنوك التقليدية والإسلامية بين الرفع من رأس المال والتحكم في المخاطر)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015، ص 25.

79 انظر المادة (34/1) من قانون المصارف الفلسطيني.

80 انظر المادة (34/4) من قانون المصارف الفلسطيني.

81 انظر المادة (7/2ج) من قانون المصارف الفلسطيني.

المجال لما بعد مرحلة التأسيس وممارسة المصرف لنشاطه المصرفي. ويعتبر متطلب الحد الأدنى لرأس المال بمثابة ضمان أمان للمصرف وللمودعين على حد سواء، فالإ جانب كونه شرطاً لترخيص المصرف، فإنه بمثابة ملجأ لتغطية بعض العمليات غير المتوقعة والخسائر التي قد يواجهه المصرف⁸²، ويشكل دعامة في ضمان حقوق المودعين ضد أخطار الائتمان وأخطار التعثر المالي⁸³. ولا شك أن زيادة رأس المال يزيد من ضمانات المودعين ضد إنخفاض قيمة التوظيفات⁸⁴.

وتتبع أهمية رأس مال المصرف من كونه يؤدي عدة وظائف من أهمها⁸⁵:

شراء الأدوات والأجهزة اللازمة للمصرف (الموجودات الثابتة).

مواجهة الطوارئ وأية خسائر غير متوقعة، مع ضمان وجود هامش كاف للمحافظة على ثقة الجمهور في المصرف.

حماية حقوق المودعين.

-أداة تنظيمية للحد من التوسع غير المرغوب فيه في موجودات المصرف.

ويتكون رأس مال المصرف، ويسمى أيضاً (برأس المال المصدر) من مجموع المبالغ المدفوعة من المساهمين لتأسيس المصرف، بما في ذلك المقدمات العينية المقومة بالنقد كحقوق الإمتياز والإختراع والمعرفة الفنية، وهو يختلف عن رأس المال الاسمي القانوني ويسمى أيضاً (برأس المال المرخص به) الذي هو: "عبارة عن رأس المال المصرح به للشركة والمنصوص عليه بالنظام الداخلي" وهو يمثل الحد الأعلى لقيمة الأسهم التي يمكن بيعها أو الاكتتاب بها، وهدف المشرع من منح هذا الحق للشركة المساهمة ليتمكنها من زيادة رأسمالها أثناء حياتها في حدود رأس المال المرخص به والمعلن في نظامها الداخلي، دون حاجة لإتباع الإجراءات الخاصة بتعديل النظام الداخلي للشركة، وما يتطلبه ذلك من موافقة الهيئة العامة في اجتماع غير عادي وفقاً لآلية محددة⁸⁶.

وتتملك سلطة النقد صلاحية الطلب من المصرف رفع رأسماله بشكل يزيد على الحد الأدنى المقرر في حال أصبح غير كافٍ لمواجهة المخاطر سواء تلك المدرجة في الميزانية أو خارجها سندا للمادة (34) من قانون المصارف الفلسطيني. وإذا لم يلتزم المصرف بذلك، فسلطة النقد حق اتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لمعالجة ذلك منها رفع نسبة الإحتياطي النقدي

82 الوادي، محمود حسين، وآخرون، مرجع سابق، ص 161.

83 زابينة، آيت وانرو، مرجع سابق، ص 24.

84 رشدي، عبد المنعم (النسب النقدية والمصرفية)، مقال، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987، ص 162.

85 الهندي، عدنان (الرقابة المصرفية)، مقال، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987، ص 91.

86 القليوبي، سميحة، الشركات التجارية، ج 2، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص 179-180.

الإلزامي، وغيرها من إجراءات كإلزام المصرف بإيداع أرصدة لدى سلطة النقد بفائدة أو بدون فائدة وللمدة التي تراها مناسبة، أو منع المصرف من التفرع، أو طرح منتجات جديدة، أو القيام بعمليات أو نشاطات محددة وغير ذلك من إجراءات⁸⁷.

من جهة أخرى، وفي أحدث تعليمات صادرة عن سلطة النقد بخصوص الحد الأدنى لرأس مال المصرف، نجد أنها رفعت الحد الأدنى اللازم لممارسة العمل المصرفي في فلسطين ليصبح (75 مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة الأخرى المتداولة في فلسطين، وربطت ما بين رأس المال المدفوع وحجم عمليات المصرف وعمليات فروع والشركات التابعة له ومستوى المخاطر الكامنة في عملياته المصرفية أو أصوله⁸⁸.

وهو ما يؤكد على الأهمية التي أولها المشرع الفلسطيني لرأس مال المصرف، مقارنة بقانون الشركات لسنة 1964، وذلك بهدف تقوية رأس مال المصرف، وتركيز وتجميع الأموال في مؤسسات مصرفية، واحدة للعمل على التخلص من المصارف الصغيرة غير القادرة على توفير هذه المبالغ⁸⁹. وغني عن القول أن قانون المصارف الفلسطيني خاص وقانون الشركات عام، وبالتالي فما ورد في قانون المصارف الفلسطيني هو إستثناء على ما ورد في قانون الشركات المذكور.

بالإضافة إلى ما سبق، ووفقاً لرأي الباحث، ولضمان جدية ومسؤولية المؤسسين وحماية مصلحة جمهور المتعاملين مع المصرف، فقد ألزمهم قانون المصارف الفلسطيني بأن لا تقل حصصهم عن (20%) من رأس المال ولا تزيد على (50%) ويتم طرح باقي رأس المال للإكتتاب العام⁹⁰، والإكتتاب هو "الرغبة بالإنضمام إلى الشركة بصفة مساهم"⁹¹، وسُمي بالإكتتاب العام لأن الأسهم تعرض على عموم الناس لشراؤها⁹²، أما السبب في تحديد الحد الأدنى لإكتتاب المؤسسين هو لإضفاء الجدية على جهودهم، وإندفاعهم للعمل على تأسيس الشركة، ومساهمتهم في رأس مال الشركة يجعل من مصلحتهم تأسيسها؛ لكي تحقق الفائدة لهم وذلك بالحصول على الأرباح، وفي الزيادة التي تطرأ بعد التأسيس على القيمة الاسمية للأسهم التي حصلوا عليها في بداية تأسيس الشركة⁹³ أما السبب من تحديد الحد الأعلى لإكتتاب المؤسسين في الشركات بشكل

87 انظر تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (06) لسنة 2015 تاريخ 15/07/2015 بشأن رأس المال والاحتياجات وحصص الملكية الصادرة.

88 انظر تعميم سلطة النقد رقم (100/2015) تاريخ 15/07/2015 وموضوعه رفع رأس المال المدفوع/المخصص.

89 عبد السلام المريني، مرجع سابق، ص 316.

90 انظر المادة (6/8) من قانون المصارف الفلسطيني.

91 ناصيف، الياس، الشركات التجارية، 2، مرجع سابق، ص 191.

92 الخرايشة، سامي محمد، الشركات التجارية، وفقاً لنظام الشركات السعودي الإحكام العامة والخاصة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 106.

93 التكروري، عثمان، مرجع سابق، ص 167.

عام فهو منع تحكم وسيطرة أقلية من المساهمين على إدارة الشركة وإفصاح المجال لمساهمة أكبر عدد من الجمهور للإكتتاب، ولا يمكن تحقق ذلك بمساهمة شخص واحد بأكثر من 50% من رأس مال الشركة، والمصارف بشكل خاص نظراً لخطورة أعمالها على الإقتصاد الوطني، ومنعاً لتكدس الأموال وسيطرة أصحاب رؤوس الأموال أو على الأقل التخفيف من هذه السيطرة⁹⁴.

ويرى الباحث أن الأمر سيكون مجدياً لو تم وضع قيد عدم جواز التصرف بأسمهم التأسيس، قبل مرور مدة زمنية معينة تجنباً لما قد يقوم به المؤسسون بالمضاربة على الأسهم المكتتب بها بعد تأسيس المصرف، وللتأكد من جدية المؤسسين بنجاح أعمال المصرف⁹⁵، وعلى نسق ما ذهب إليه قانون الشركات المصري⁹⁶، وهو ما أيضاً ما نص عليه مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010⁹⁷. أيضاً، يجذب الباحث لو أنه تم النص على ضرورة تمثيل العاملين في المصرف في عضوية مجلس الإدارة، وفقاً لما ذهب إليه قانون الشركات المصري⁹⁸، فالعاملون في المصرف لهم دور كبير في إنجاحه، وهم أكثر المطلعون على مواضع الخلل، وقد يكونون بمثابة عين ساهرة على مصالح المصرف.

وفي حال لم يغط الاكتتاب جميع الأسهم المطروحة، أي أن رأس مال المصرف لم يتم جمعه بالكامل من المبالغ المتأتية من حصيلة الإكتتاب، فقد عالج قانون الشركات لسنة 1964 هذه الحالة من خلال السماح للمؤسسين بتغطية رأس المال وفقاً للفقرة الثانية من المادة (50) من القانون المذكور وتمديد فترة الإكتتاب وفقاً للفقرتين (1) و(2) من المادة (54) من ذات القانون أو تخفيض رأس المال، أو إلغاء الترخيص وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (54) من ذات القانون أيضاً⁹⁹.

وإذا ما إختار المؤسسون الرجوع عن تأسيس المصرف، في هذه الحالة يتم إعادة جميع المبالغ التي دفعها المكتتبون كاملة سداً للفقرة الرابعة من المادة (54) من ذات القانون.

الفرع الرابع

وجوب إقتطاع الإحتياطي القانوني

94 الشنون، عابض حامد ذياب، الرقابة على أعضاء مجلس الإدارة في الشركات المساهمة، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2015، ص 31.

95 أجازت المادة (66) من قانون الشركات لسنة 1964 التصرف بالأسهم بعد سداد ما يعادل (50%) من قيمتها على الأقل.

96 انظر المادة (45) من قانون الشركات المصري رقم (159) لسنة 1981.

97 انظر مادة(37/أ) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010.

98 انظر المادة (84) من قانون الشركات المصري رقم (159) لسنة 1981.

99 انظر المادة (9/6) من قانون المصارف الفلسطيني.

الإحتياطي القانوني هو الإحتياطي الذي ينص علي وجوب تكوينه صراحة في قانون الشركات لسنة 1964 وقانون المصارف الفلسطيني¹⁰⁰، ويمثل هذا النوع من الإحتياطات أهمية كبرى لأنه يعتبر بمثابة ضمان لدائني المصرف عامة وللمودعين خاصة حيث يأخذ حكم رأس المال ويكتسب صفته القانونية لأنه مُخصص أساساً لتكاملته وجبره إذا أصيب بخسارة، إستناداً الى مبدأ ثبات رأس المال، ولا يجوز للمصرف التصرف فيه او توزيعه كأرباح في السنوات التي لا يحقق فيها المصرف أرباحاً.

لقد أوجبت تعليمات سلطة النقد الفلسطينية على كل مصرف اقتطاع ما نسبته (10%) من صافي أرباحه السنوية بعد الضريبة تخصص لحساب الإحتياطي القانوني، إلى أن يصبح هذا الإحتياطي مساوياً لرأس مال المصرف المدفوع للمصارف المحلية ورأس المال المخصص لفروع المصارف الوافدة، ويُحظر على المصرف التصرف بالإحتياطي القانوني بدون موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد¹⁰¹. وهو ما يتماشى مع المادة (176) من قانون الشركات لسنة 1964. ووفقاً لراي الباحث، فالحظر الوارد في هذه التعليمات حظر كلي وتحت طائلة المسؤولية مهما كانت الأسباب الداعية لإستخدام هذا الإحتياطي إلا إذا دعت الحاجة لإستخدام هذا الإحتياطي بشرط الموافقة المسبقة لسلطة النقد لمواجهة أزمات مالية يتعرض لها المصرف على أن يُعاد إلى هذا الإحتياطي ما أخذ منه عندما تسمح بذلك أرباح المصرف في السنوات اللاحقة.

بالمحصلة، لا يجوز إستخدام الإحتياطي الإجباري إلا بعد أن يصل إلى نسبته 100%

من رأس المال وفي مثل هذه الحالة، يتم رسملة الإحتياطي وتحويله إلى رأس المال ولا يجوز توزيعه نقداً على المساهمين حيث أن الهدف من الإحتياطي الإجباري هو تدعيم القاعدة الرأسمالية للبنك من ممارسة العمل المصرفي بصورة آمنة بحيث يكون هناك ضمان لإمتصاص أية خسائر قد تحدث نتيجة العمل المصرفي. وكلما كان رأس المال متيناً ساهم في إمتصاص الخسائر التي يمكن ان تلحق بالمصرف، وبالتالي يشكل إضافة جديدة لمظلة حماية المودعين¹⁰².

100 انظر مادة (35) من قانون المصارف الفلسطيني.

101 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (6/15) تاريخ 21/07/2015 وموضوعها تعليمات بشأن رأس المال والأحتياطات وحصص الملكية.

102 مقابلة، سلمان، محمد، مساعد المدير العام، بنك القدس- رام الله، تاريخ 30/06/2017.

المطلب الثاني

إدارة المصرف

عرف بنك التسويات الدولية الحوكمة في المصارف بأنها الأساليب التي تُدار بها المصارف من خلال مجلس الإدارة والإدارة العليا والتي تحدد كيفية وضع أهداف البنك والتشغيل وحماية مصالح حملة الأسهم وأصحاب المصالح مع الإلتزام بالعمل وفقاً للقوانين والنظم السائدة وبما يحقق حماية مصالح المودعين.

وعرفت سلطة النقد حوكمة المصارف بأنها مجموعة العلاقات والقواعد والإجراءات والمبادئ التي تضمن إدارة المصرف بطريقة حكيمة بما يحقق مصالح الأطراف ذات العلاقة بشكل يتوافق مع القوانين والتعليمات والممارسات الفضلى في مجال العمل المصرفي وبما يحقق الحفاظ على المصرف وتنميته¹⁰³.

لقد تركز الإهتمام على تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في المصارف نتيجة للتطورات السريعة في الأسواق المالية وعولمة التدفقات المالية والتقدم التكنولوجي، مما أدى إلى حدوث ضغوط تنافسية متزايدة بين المصارف والمنشآت غير المصرفية، وحدث نمو في الأسواق المالية وتنوع في الأدوات المالية للمصارف مما زاد من أهمية قياس المخاطر وإدارتها والسيطرة عليها مما يتطلب الابتكار المستمر لطرق إدارة الأعمال والمخاطر وتغيير للقوانين ونظم الإشراف بما يحافظ على سلامة النظام المصرفي¹⁰⁴.

وتختلف المصارف عن باقي الشركات لأن إنهيارها يؤثر على دائرة أكثر إتساعاً من الأشخاص ويؤدي إلى إضعاف النظام المالي ذاته مما يكون له أثراً سيئاً على الاقتصاد بأسره، وهو ما يلقي بمسئولية خاصة على أعضاء مجلس إدارة المصرف، ونظراً لأنه لا يمكن لأعضاء مجلس الإدارة أن يقوموا بكل شئ بأنفسهم، ويجب عليهم تفويض بعض المهام فإنه يجب عليهم

103 أنظر تعليمات سلطة النقد رقم (09/2013) تاريخ 03/12/2013 وموضوعها دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، الفقرة (3-1)، ص 6.

104 شريقي، عمر، دور وأهمية وحوكمة استقرار النظام المصرفي، مداخلة، الملتقى العلمي الدولي، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 20/10/2009، بدون صفحات.

التأكد من قدرة أولئك الذين إنتموهم وعهدوا إليهم بالسلطة والإطار الذي يمكن من خلاله مراجعة الاستخدام السليم والأمن للسلطة¹⁰⁵.

لذا نجد أن مبادئ الحوكمة في المصارف الصادرة عن لجنة بازل سنة 1999 والمعدلة سنة 2005 ثم حدثت سنة 2006 تمحورت حول مهام ومسؤوليات مجلس إدارة المصرف. فتنطبق الحوكمة في المصارف يرفع من كفاءتها ويعمل على وقاية النظام المصرفي من الوقوع في الأزمات.

وطبيعي أن تشتمل الحوكمة في المصارف على معايير تتعلق بمجلس إدارة المصرف، كون مجلس الإدارة هو المسؤول عن وضع السياسات العامة للمصرف، فالوضع الإداري للمصرف له تأثير مباشر على السلامة المصرفية للمصرف، لذا فقد إشتراط قانون المصارف الفلسطيني عدة متطلبات يجب توفرها في لجنة المؤسسين وفي أعضاء مجلس الإدارة، فكفاءتهم لتأسيس وإدارة أعمال المصرف واستقرارهم المالي له أهمية كبيرة، تتعكس على مستوى وجودة أدائهم، وحدد كيفية تكوين مجلس الإدارة وهو ما سنبحثه في (الفرع الأول) ووضع ضوابط وقيود أخرى على توزيع الأرباح، وحصص الملكية في رأس مال المصرف، وأسهم المصرف، وهذا إلى جانب ما إشتراطه أيضاً قانون الشركات لسنة 1964 في هذا الشأن وهو ما سنبحثه في (الفرع الثاني).

105 الحوكمة في المصارف، مقال منشور على موقع بنك التنمية الصناعية والعمال المصري، www.adbe-egypt.com تاريخ الزيارة 30/06/2017.

الفرع الأول

الشروط المتعلقة بلجنة المؤسسين وأعضاء مجلس الإدارة

إن المصارف تختلف عن الشركات الأخرى في كونها مؤسسات تقوم بتوظيف أموال الجمهور، فكان لزاماً على المشرع أن يكفل حماية هذا النشاط، وبالتالي حماية المودعين والغير بصفة عامة، والإقتصاد الوطني بصفة خاصة، فوضع شروط تتعلق بمقدمي طلب تأسيس المصرف، وبأعضاء مجلس الإدارة لضمان حسن سير أعمال المصرف طيلة مدة نشاطه¹⁰⁶.

فمقدمو طلب تأسيس المصرف هم اللبنة الأولى للمصرف، ومجلس الإدارة يعتبر السلطة العليا لإتخاذ القرار في المصرف، حيث يتولى تحديد أهداف المصرف ووضع الإستراتيجيات الضرورية لعمله، ويعتمد الهيكل التنظيمي وأنظمة الرقابة الداخلية، ويضع نظاماً شاملاً لإدارة المخاطر التي يتعرض لها المصرف، ومتابعة ومراقبة أنشطة المصرف وفق القانون وبما ينسجم مع الحكم المؤسسي السليم¹⁰⁷.

وإنطلاقاً من هذه الأهمية، فقد إشتراط قانون المصارف الفلسطيني عدة متطلبات يجب توفرها في لجنة المؤسسين وأعضاء مجلس إدارة المصرف.

أولاً: لجنة المؤسسين

هم الأعضاء الذين يقومون بوضع الدعامة الأولى للمصرف، وهم من يجذب اسمهم جمهور المتعاملين، فإذا صلحوا صلح المصرف وكان ذلك إيذاناً بولادة مصرف يحمل في طياته بذور النجاح، وليسوا مجرد دخلاء على هذا المجال، وتناط بلجنة المؤسسين مهمة تسجيل المصرف لدى مراقب الشركات بعد أخذ موافقة سلطة النقد المبدئية¹⁰⁸، وبعد تسجيل المصرف كشركة مساهمة، تباشر لجنة المؤسسين معاملات تغطية الأسهم أو الاكتتاب بها مع حق سلطة النقد بمراقبة أعمال لجنة المؤسسين¹⁰⁹، وعليهم أن يدعو خلال شهرين من تاريخ إغلاق الإكتتاب المكتتبين والمؤسسين لعقد اجتماع عام للهيئة التأسيسية¹¹⁰ بعد أخذ موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد وبحضور مندوب مفوض من سلطة النقد كمراقب¹¹¹.

106 زابينة، آيت وانرو، مرجع سابق، ص 290.

107 انظر المادة (26) من قانون المصارف الفلسطيني.

108 انظر المادة (8/3) من قانون المصارف الفلسطيني.

109 انظر المادة (25/2) من قانون المصارف الفلسطيني.

110 انظر المادة (57/ج) من قانون الشركات لسنة 1964.

111 انظر المادة (25/1) من بشأن المصارف الفلسطيني.

ولأهمية لجنة المؤسسين، فقد حدد قانون المصارف الفلسطيني الشروط المطلوب توفرها بلجنة المؤسسين منها: ما يتعلق بالجانب الأخلاقي والسلوكي للعضو المؤسس، من حيث عدم إدانته بحكم قطعي بأي جريمة من السرقة، أو الإحتيال، أو الإختلاس، أو التزوير، أو الإقتراء، أو الرشوة، أو سوء الائتمان، أو جريمة مخلة بالشرف والآداب العامة أو أي جريمة من جرائم غسل الأموال ما لم يكن رد إعتباره إليه¹¹²، ومنها ما يتعلق بالمؤهلات والخبرات المناسبة والملاءة المالية ومن ذوي السيرة الحسنة، تبعاً لتقديرات سلطة النقد، وبما يضمن سير الأنشطة بكفاءة وفاعلية¹¹³. كما اشترط قانون الشركات لسنة 1964 في المؤسس أن يكون متمتعاً بالأهلية الكاملة للقيام بالتصرفات؛ لأن إنشاء مصرف يعتبر من أعمال التصرف الدائرة بين النفع والضرر، حيث يتحمل المؤسس مسؤولية مدنية وتجارية عند فشل تأسيس المصرف؛ لذا لا بد من توافر الأهلية الكاملة في المؤسس، وأن يكتتب بحد أدنى من أسهم المصرف لضمان جدية إشتراكه في تأسيس المصرف¹¹⁴.

ثانياً: مجلس إدارة المصرف

إن مجلس الإدارة يعتبر السلطة العليا لإتخاذ القرار في المصرف، حيث يتولى توجيه الإدارة التنفيذية في المصرف، وتحديد أهداف المصرف ووضع الإستراتيجيات الضرورية لعمله، ويعتمد الهيكل التنظيمي وأنظمة الرقابة الداخلية، ويضع نظاماً شاملاً لإدارة المخاطر التي يتعرض لها المصرف، ومتابعة ومراقبة أنشطة المصرف وفق القانون وبما ينسجم مع الحكم المؤسسي السليم¹¹⁵.

وإنطلاقاً من هذه الأهمية، فقد اشترط قانون المصارف الفلسطيني عدة متطلبات يجب توفرها في أعضاء مجلس إدارة المصرف ضماناً لإناطة إدارة المصرف بالعناصر الكفوءة ذات اليد النظيفة والذين يمكن الإطمئنان إليهم في إدارته حفاظاً على أموال المساهمين والمودعين¹¹⁶. فمن الناحية العملية يعد مجلس إدارة المصرف الجهاز المسيطر على وضع السياسة العامة للمصرف¹¹⁷، ولا يحد من هذه الصلاحيات إلا ما قد يرد عليها من قيود قانونية: كحظر القانون زيادة رأس مال المصرف إلا بموافقة الهيئة العامة سندا للمادة (81/2) من قانون

112 انظر المادة (7/3ب) من قانون المصارف الفلسطيني.

113 انظر الفقرة (3/هـ) من المادة (7) من قانون المصارف الفلسطيني.

114 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 31-32.

115 انظر المادة (26) قانون المصارف الفلسطيني.

116 ياملي، أكرم، القانون التجاري، الشركات دراسة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 267.

117 المحيسن، أسامة نائل، مرجع سابق، ص 159.

الشركات لسنة 1964، وما قد يرد من قيود بموجب عقد التأسيس والنظام الداخلي للمصرف¹¹⁸، وهو ما أكدت عليه محكمة التمييز الأردنية في قرارها الذي نص على ما يلي "إن رئيس مجلس إدارة الشركة هو رئيسها، ويمثلها لدى الغير، وأمام كافة السلطات ويعتبر توقيعه كتوقيع مجلس الإدارة بكامله، ما لم ينص نظام الشركة على خلاف ذلك"¹¹⁹، وقد نظم قانون المصارف الفلسطيني الأمور المتعلقة بمجلس الإدارة وفقاً لما يلي:

1. تشكيل مجلس الإدارة ومدته

ترك قانون المصارف الفلسطيني كيفية تشكيل مجلس الإدارة للقوانين المعمول بها في فلسطين والنظام الداخلي للمصرف¹²⁰، وقد إشترتت الفقرة الأولى من المادة (104) من قانون الشركات لسنة 1964 أن لا يقل أعضاء مجلس الإدارة عن خمسة، ولا يزيد على أحد عشر. على خلاف

_____ ذهاب إلى
المشر

ع المصري الذي لم يضع حداً أقصى لأعضاء مجلس الإدارة وترك ذلك للنظام الداخلي للشركة، وفق ما تراه على أن يكون العدد فردياً دائماً¹²¹، وكما يُلاحظ فعدد الأعضاء فردي تجنباً لتساوي الأعضاء عندما يتم التصويت على أي قرار يتخذه المجلس¹²²، ويؤثر عدد أعضاء مجلس الإدارة في نوعية السياسة التي ينتهجها المجلس وقراراته، فكلما كان عدد أعضاء المجلس كبيراً، زادت فرص تشتت الآراء وتباينها وإختلاف وجهات النظر، وهذا من شأنه أن ينعكس سلبياً على إدارة المصرف، ويؤدي في الكثير من الأحيان إلى التباطؤ، أو الإنحراف عن الأسلوب الصحيح في إتخاذ القرارات، ما يعرض المصرف إلى مشاكل لا سيما فيما تخص القرارات المتعلقة بالسياسة الائتمانية ومعايير إختيار العملاء، ويضعف من قوة مجلس الإدارة ومصدر القرار¹²³، لذا إشترتت المشرّع حد أعلى لعدد أعضاء مجلس الإدارة، أما السبب في إشتراط حد أدنى لأعضاء مجلس الإدارة فلكي لا يستأثر شخص واحد بإدارة شركة مساهمة¹²⁴.

118 تنص المادة (124/2) من قانون الشركات لسنة 1964 (على المجلس أن يتقيد بتوجيهات الهيئة العامة وان لا يخالف قراراتها ولا نظام الشركة ولا أحكام هذا القانون).

119 (قرار محكمة التمييز الأردنية رقم (323) لسنة 1964، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1964:1/1، دون عدد، ص 1194)، مشار إليه لدى التلاحمة، خالد إبراهيم، القانون التجاري، ج 2، الشركات التجارية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، رام الله، فلسطين، 2013، ص 155.

120 انظر المادة (26) من قانون المصارف الفلسطيني.

121 القلوببي، سميحة، مرجع سابق، ص 418.

122 المحيسن، أسامة نائل، مرجع السابق، ص 154.

123 سويلم، محمد، إدارة البنوك، وبورصة القيم المنقولة، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1992، ص 90.

124 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 239.

ويجب أن يكون عضو مجلس الإدارة من المساهمين في الشركة سناً للمادة (106) من قانون الشركات لسنة 1964، ويجب ألا تزيد مدة مجلس الإدارة على أربع سنوات تنتهي بانتخاب مجلس جديد¹²⁵، ويستمر مجلس الإدارة القائم في تصريف شؤون المصرف حتى ينتخب المجلس الجديد¹²⁶.

2. مهام ومسؤوليات مجلس الإدارة

ومن مهام مجلس الإدارة أيضاً اعتماد نظام شامل لإدارة المخاطر التي قد يتعرض لها المصرف، واعتماد تعيين كادر مختص بإدارة المخاطر ورقابة الامتثال والتأكد من تطبيق الإدارة التنفيذية لهذا النظام بكفاءة وفعالية¹²⁷، ومتابعة ومراقبة أنشطة المصرف المختلفة، (المادة 26/2ب) من قانون المصارف الفلسطيني، وتعيين مدير عام ونائب مدير المصرف وغيرهم من المسؤولين الرئيسيين القادرين على إدارة المصرف بكفاءة وفعالية وفقاً لما تنص عليه أنظمة المصرف الداخلية، (المادة 26/2أ، ب، ج، هـ) من ذات القانون.

3. شروط ومتطلبات عضوية مجلس الإدارة

أوجب قانون المصارف الفلسطيني توفر عدة شروط في من يشغل عضوية مجلس إدارة المصرف، ومن أبرز تلك الشروط:

- أن لا يقل عمر العضو عن خمسة وعشرين سنة عند ترشحه لعضوية مجلس الإدارة¹²⁸، ورغم أن سن الرشد المعتمد في فلسطين هو ثمانين سنة عشرة سنة سناً لعدة نصوص قانونية كنص المادة (13) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001¹²⁹، إلا أن المشرع الفلسطيني رأى أن مهام عضو مجلس الإدارة تقتضي أن يزيد عمره ليكون خمس وعشرين سنة؛ لأن ذلك في مصلحة العضو بأن يكون إكتسب الخبرة اللازمة لتؤهله لشغل هذه الوظيفة، وكذلك مصلحة المصرف بأن يكون عضو مجلس إدارته يحوز على الخبرة والدراية للقيام بالمهام على أكمل وجه؛ بما يعود بالنفع على المصرف¹³⁰.

- أن يكون ذو سمعة حسنة ويتمتع بالمؤهلات العلمية والخبرات العملية، ومن ذوي الكفاءات اللازمة لعمل المصرف، وذلك وفقاً لما تقرره سلطة النقد.

125 انظر المادة (105/1) من قانون الشركات لسنة 1964.

126 انظر المادة (105/2) من قانون الشركات لسنة 1964.

127 انظر المادة (26/2ب) من قانون المصارف الفلسطيني.

128 انظر المادة (6/2/7ج) من تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (09/2013) تاريخ 03/12/2013 وموضوعها دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين، ص 12.

129 نشر قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 في الوقائع الفلسطينية، العدد (38)، تاريخ 05/0/2001، ص 5.

130 الشنون، عايض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 83.

-ألا يكون قد تسبب في انهيار أو إلحاق خسارة جسيمة بمؤسسة مصرفية، أو مؤسسة إقراض متخصصة أو أي مؤسسة أخرى عمل فيها مسؤولاً رئيسياً¹³¹.

-أن لا يكون قد اشهر إفلاسه أو عجز عن سداد ديونه بحيث أصبح متعثراً¹³²، والحكمة من هذا الشرط هي إستبعاد المحتالين والمقصرين وحتى عديمي الخبرة، الذين تعوزهم اليقظة والخبرة من تولي إدارة المصرف، فالذي يخفق في المحافظة على مصالحه وإدارة أمواله لا يصلح أن يدير أموال غيره والمرآنة عليه في غير محلها¹³³.

-ألا يكون قد أدين بحكم قطعي بأي جريمة من السرقة أو الإحتيال، أو الإختلاس، أو التزوير، أو الإفتراء، أو الرشوة، أو سوء الإلتئمان، أو جريمة مخلة بالشرف والأداب العامة، أو أي جريمة من جرائم غسل الأموال ما لم يكن رد إعتباره إليه¹³⁴، ويطلق على شرط عدم المحكومية في قانون الشركات المصري مصطلح **شرط النزاهة**؛ لضمان نزاهة العضو ولأهمية هذه الصفات لمن يتولى إدارة الشركة المساهمة للحفاظ على حقوق المساهمين والمصرف ككل¹³⁵.

هذا وقد إنتترطت الفقرة الأولى من المادة (106) من قانون الشركات لسنة 1964 توفر عدد من الأسهم وفقاً لما يحدده نظام الشركة أو الوزير لمرشح العضوية، ضماناً لمصلحة الشركة ومصالح المساهمين، ولا يجوز إنتخاب مرشح للعضوية لا يملك ذلك العدد من الأسهم¹³⁶، وتسقط تلقائياً عضوية كل عضو تنقص أسهمه عن ذلك العدد خلال مدة العضوية¹³⁷. ويتم حجز هذه الأسهم ما دام عضواً حتى مضي ستة أشهر على تاريخ انتهاء مدة عضويته، ولا يجوز التداول بها خلال تلك المدة¹³⁸، ويعتبر هذا الحجز رهناً لمصلحة المصرف لضمان المسؤولية المترتبة على مجلس الإدارة¹³⁹، أي أن هذه الأسهم ضماناً عن مسؤولية العضو تجاه الشركة والمساهمين ولدائني الشركة عن أعماله في المجلس ولكي تكون له مصلحة جديّة في رعاية أموال الشركة، وتسمى هذه الأسهم بأسهم الضمان، لأنها ضمان أداء العضو لواجباته في مجلس الإدارة بكفاءة¹⁴⁰ ولا يجوز التصرف بها طالما ظل المساهم عضواً في المجلس ولمدة ستة أشهر بعد انتهاء عضويته فيه¹⁴¹. وهذا النص يشابه نص المادة (120) من مشروع قانون الشركات

131 انظر المادة (28/4د) من قانون المصارف الفلسطيني.

132 انظر المادة (28/4د) من قانون المصارف الفلسطيني.

133 ياملكي، أكرم، مرجع سابق، ص 275.

134 انظر المادة (28/4هـ) من قانون المصارف الفلسطيني.

135 الشنون، عابض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 81.

136 انظر الفقرة الثانية من المادة (106) من قانون الشركات لسنة 1964

137 انظر الفقرة الثالثة من المادة (106) من قانون الشركات لسنة 1964.

138 انظر الفقرة الأولى من المادة (107) من قانون الشركات لسنة 1964.

139 انظر الفقرة الثانية من المادة (107) من قانون الشركات لسنة 1964.

140 كومانى، لطيف جبر، القانون التجاري، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 1996، ص 252.

141 العكلي، عزيز، شرح القانون التجاري، ج 4، الشركات التجارية، ط 1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص 290.

الفلسطيني لسنة 2010. ويساير ما جاء في تعليمات سلطة النقد الفلسطينية في هذا الشأن¹⁴²، وهو توجه لا يؤيده الباحث حيث أن هذا الشرط لا يفصل بين ملكية المصرف والإدارة وما يترتب على ذلك من تضارب مصالح بين أعضاء مجلس الإدارة والمساهمين، رغم ما تضمنته تعليمات سلطة النقد الفلسطينية والتي تتعلق بالحوكمة، حيث حددت شروط في أعضاء مجلس الإدارة من ناحية الخلفية العلمية ذات الصلة بالعمل المصرف، عدم جواز إشغال رئيس وأعضاء مجلس إدارة المصرف لعضوية أو وظيفة في مصرف آخر دون موافقة سلطة النقد الفلسطينية الخطية، عدم جواز إشغال رئيس المجلس أو أي عضو فيه لوظيفة تنفيذية في المصرف، واعتبرت تلك التعليمات المجلس المثالي هو المشكل من أعضاء يحملون مختلف التخصصات العلمية، وأن يضم في عضويته عضوين على الأقل من الأعضاء المستقلين وعضو يمثل صغر المساهمين، وضرورة وضع سياسة وإجراءات لتحديد التضارب المحتمل في المصالح وضرورة الإفصاح عن تضارب المصالح¹⁴³.

وعندما نتأمل في شروط عضوية مجلس الإدارة، ووفقاً لرأي الباحث، نجد أن لا قانون الشركات لسنة 1964 ولا تعليمات سلطة النقد إشتراطت أن يكون عضو مجلس الإدارة متمتعاً بالجنسية الفلسطينية، وهذا يفتح المجال للتساؤل عن إمكانية تأسيس مصرف محلي في فلسطين من أشخاص لا يتمتعون بالجنسية الفلسطينية، وإمكانية أن يتشكل مجلس الإدارة بكامله من هؤلاء الأشخاص، وهو أمر وارد بالنظر إلى ما نصت عليه المادتين (6 و 7) من قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998¹⁴⁴، وهو توجه يساير التطور الاقتصادي والتنافس على جذب الإستثمارات، حيث يتطلع المستثمر بطبيعة الحال لتكون لديه صلاحية وسلطة قوية تمكنه من إدارة الشركة.

4- شروط مكافآت رئيس وأعضاء مجلس الإدارة

يجب ألا تزيد مكافآت مجلس الإدارة على ما نسبته (10%) من الأرباح الصافية، توزع بينهم حسب عدد الجلسات التي حضرها كل عضو، على ألا يتجاوز نصيب كل عضو عن مبلغ (

142 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (5/2008) تاريخ 29/12/2008 وموضوعها رأس المال والاحتياطيات والتسهيلات والاستثمارات والمؤشرات المالية والمصرفية.

143 انظر تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (09/2013) تاريخ 03/12/2013 وموضوعها دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين.

144 تنص الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (23)، تاريخ 08/06/1998، ص 5، على أنه (يجوز للمستثمر غير الفلسطيني الاستثمار في كافة قطاعات المشاريع أو فروعها وبالنسبة التي يريدها من رأس مال هذه المشاريع مع مراعاة التشريعات السارية) وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه (تسري أحكام هذا القانون على كافة المستثمرين بشكل متساو ودون تمييز مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل).

750) ديناراً سنوياً¹⁴⁵. لكن ماذا لو لم يحقق المصرف أرباحاً، هل تُمنح مكافآت لرئيس وأعضاء المجلس؟

في الحقيقة أجابت عن ذلك الفقرة الثانية من المادة (135) من قانون الشركات لسنة 1964 التي تعطي لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة تعويضاً عن جهودهم بمعدل خمسة دنانير عن كل جلسة من جلسات المجلس، بما لا يتجاوز مبلغ (300) دينار سنوياً في حالة لم تصل الشركة لمرحلة تحقيق الربح. وتكمن الحكمة من وضع حد أعلى للمكافأة كأحد أساليب الرقابة على مجلس الإدارة¹⁴⁶ وذلك لتجنب تقاضي أعضاء مجلس الإدارة مبالغ يشوبها المبالغة، ويعوزها التبرير على حساب المساهمين والمتأثية من إحتكارهم عضوية عدد من الشركات¹⁴⁷ لا يقابلها جهود تتناسب مع التعويض لهم¹⁴⁸، أما بخصوص أية بدلات أخرى كبديل الانتقال والسفر لتأدية مهام تخص الشركة أو تخصيص سيارات لمجلس الإدارة، فبرأي الباحث يفترض أن يتم تنظيم تلك البدلات بموجب لائحة تصدر بموافقة الهيئة العامة وهذا يتفق مع ما جاء في نص المادة (151/ج) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010¹⁴⁹.

علماً أنه، وبرأي الباحث، وبسبب تغير الأحوال الإقتصادية حالياً عن وقت سن القانون المذكور في الستينات من القرن الماضي، فيتقاضى حالياً رئيس وأعضاء مجلس إدارة المصرف مكافآت أكثر من المذكورة أعلاه إستناداً إلى النظام الداخلي أو لوائح خاصة بذلك وبموافقة الهيئة العامة وبإعتماد مراقب الشركات لذلك، علماً بأن المادة (151/أ) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 لم تضع حداً أعلى لمكافأة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بل حددتها بما نسبته (10%-1%) من الربح الصافي القابل للتوزيع على المساهمين.

5-جزاء مخالفة شروط العضوية

لضمان إستمرار تمتع عضو مجلس الإدارة بالشروط المذكورة أعلاه طيلة فتره شغله لعضوية مجلس الإدارة، ولضمان إمكانية معاقبته في حال إخلاله بهذه الشروط أو بمبدأ سلامة المصرف والمودعين، نص قانون المصارف الفلسطيني على فقدان عضو مجلس الإدارة أو أي مسؤول رئيسي أو أي موظف في المصرف منصبه، في حالة أدين بالجرائم المذكورة في مادة (28/4هـ) من قانون المصارف الفلسطيني، أو إذا ما تم تحييته من مجلس إدارة المصرف لأسباب مبررة

145 انظر المادة (1/135) من قانون الشركات لسنة 1964.

146 الشنون، عايض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 145.

147 تسمح الفقرة الأولى من المادة (18) من قانون الشركات لسنة 1964 لأي شخص أن يكون عضواً في مجلس إدارة ثلاثة شركات عامة على الأكثر.

148 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق ص 259.

149 تنص المادة (151/ج) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 على أنه (تحدد بدلات الانتقال والسفر لرئيس مجلس وأعضاء مجلس الإدارة بموجب نظام خاص تصدره الشركة لهذه الغاية).

حماية لمصالح المودعين والمساهمين، أو إذا تم فصله من قبل سلطة رقابية أخرى مسؤولة وفقاً لتقديرات سلطة النقد، أو إذا خالف أحكام قانون المصارف الفلسطيني، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو القرارات الصادرة بمقتضاه، إذا ما أدت مخالفته إلى تعريض المصرف لمخاطر جسيمة¹⁵⁰.

وأيضاً أعطى قانون المصارف الفلسطيني لسلطة النقد الحق في إصدار قرار بفصل عضو مجلس الإدارة، أو أي مسؤول رئيسي، أو أي موظف في المصرف، في أي من الحالات المنصوص عليها في المادة (28/4هـ) من قانون المصارف الفلسطيني في حال عدم صدور قرار من الجهة المختصة، وكذلك في الحالات الوارد ذكرها في الفقرة السادسة من المادة (28) من قانون المصارف الفلسطيني، وكذلك بموجب المادة (1/53/1هـ). وتجنباً لتضارب المصالح، فقد حظر قانون المصرف على أي موظف الجمع بين وظيفتين في أي من المصارف أو مؤسسات الإقراض المتخصصة في نفس الوقت¹⁵¹.

الفرع الثاني

ضوابط أخرى

إنطلاقاً من ضبط عملية توزيع أرباح المصرف وتجنباً لسيطرة أقلية على أسهم المصرف، وحفاظاً على رأس مال المصرف، فقد وضع قانون المصارف الفلسطيني عدة قيود لضبط هذه المسائل ووضع قيوداً على توزيع الأرباح وحصر الملكية في رأس مال المصرف وأسهم المصرف وسياسة الإفصاح، هذا بجانب ما إشتراطه أيضاً قانون الشركات لسنة 1964 في هذا الشأن وفقاً لما يلي:

1. القيود على توزيع الأرباح

لا يجوز توزيع إلا أرباح صافية، من غير مس برأس المال أو بالمبالغ المخصصة لتكوين الاحتياطات النقدية¹⁵². وتتحدد الأرباح الصافية على ضوء المركز المالي للشركة، الذي تحدده ميزانيتها أي من قيمة الزيادة الحاصلة في موجودات الشركة على إلتزاماتها بعد خصم المصارف والإستهلاكات والاحتياطي¹⁵³، وعليه فقد إشتطرت سلطة النقد موافقتها المسبقة على توزيع أية أرباح نقدية أو عينية على المساهمين¹⁵⁴، وذلك للتأكد من كون هذه الأرباح هي أرباح حقيقية فعلاً،

150 انظر المادة (28/6) من قانون المصارف الفلسطيني.

151 انظر المادة (28/8) من قانون المصارف الفلسطيني.

152 معوض، يوسف حميد، الموجز في قانون الشركات التجارية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012، ص 62.

153 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 330.

154 انظر المادة (36) من قانون المصارف الفلسطيني.

وللتأكد من أخذ الاحتياطات النقدية المطلوبة بموجب قانون المصارف الفلسطيني وتعليمات سلطة النقد¹⁵⁵.

فبهدف إظهار صورة مشرقة عن وضع المصرف وأنه يحقق أرباحاً، قد يقترح مجلس الإدارة على الهيئة العامة توزيع أرباح، إستناداً إلى ميزانية لا تعكس واقع المصرف الحقيقي ويرافق ذلك تقديم كشف غير حقيقي لحساب الأرباح والخسائر، مما يقود الهيئة العامة للتصويت على توزيع نسبة الأرباح الظاهرة في الميزانية، لكنه في الحقيقة لا يمثل حقيقة الوضع المالي للمصرف. وهذه الأرباح ما هي إلا مبالغ مقطوعة من رأس المال وهو ما يخالف مبدأ ثبات رأس مال الشركة المساهمة¹⁵⁶. لهذا نجد أن الفقرة (و) من المادة (225) من قانون الشركات لسنة 1964 إعتبرت توزيع أرباح صورية غير مطابقة لحالة الشركة الحقيقية جريمة احتيال يعاقب عليها بموجب قانون العقوبات.

لكن ماذا لو تم توزيع أرباح صورية، هل يمكن إستردادها من المساهمين؟

وفقاً لرأي الباحث، لم يتطرق قانون المصارف الفلسطيني لهذه المسألة، في حين نصت المادة (225/1و) من قانون الشركات لسنة 1964 على تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات المتعلقة بجريمة الإحتيال على كل من أقدم على توزيع أرباح صورية أو غير مطابقة لحالة الشركة الحقيقية، حيث نصت المادة (417) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 على عقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاثة سنوات¹⁵⁷، هذا إضافة طبعاً إلى إرجاع المبالغ المستولى عليها بموجب الإدعاء بالحق المدني.

وبرأي الباحث لا يوجد ما يمنع من إسترداد تلك الأرباح تجنباً للنقص في رأس مال الشركة، وحفاظاً على ثباته حيث لا يمكن تجاوز أو تخفيض رأس المال إلا بإتباع إجراءات معينة نص عليها القانون، كما يذهب بعض الفقه إلى أنه يجوز لدائني الشركة بما في ذلك المودعين مطالبة المساهمين برد تلك الأرباح سندا للمادتين (366)¹⁵⁸ و (367)¹⁵⁹ من القانون المدني الأردني¹⁶⁰.

155 تنص الفقرة الأولى من المادة (35) من قانون المصارف الفلسطيني على انه (على كل مصرف أن يقتطع ما نسبته 10% من صافي أرباحه بعد الضريبة لحساب الاحتياطي القانوني.....)، وتنص الفقرة الثالثة من ذات المادة (لسلطة النقد أن تطلب من أي مصرف تخصيص احتياطات إضافية.....).

156 سامي، فوزي، محمد، مرجع سابق، ص 340.

157 نشر قانون العقوبات الأردني (16) لسنة 1960 في الجريدة الرسمية، العدد (1487)، تاريخ 01/05/1960، ص 374.

158 تنص الفقرة الأولى من المادة 366 من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976 على انه "لكل دائن ولو لم يكن حقه مستحق الأداء أن يباشر باسم مدينه جميع حقوق هذا المدين إلا ما كان منها متصلاً بشخصه أو غير قابل للحجز" وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه "لا يكون استعمال المدين لحقوق مدينه مقبولاً إلا إذا أثبت أن المدين لم يستعمل هذه الحقوق وان إهمال من شأنه أن يؤدي إلى إفساره ويجب إدخال المدين في الدعوى".

159 تنص المادة (367) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976 على انه "يعتبر الدائن نائباً عن مدينه في إستعمال حقوقه وكل نفع يعود من إستعمال هذه الحقوق يدخل في أموال المدين".

160 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 48 و 343.

2. القيود على حصص الملكية

بشكل عام يمكن لأي مساهم تملك ما نسبته (10%) من أسهم المصرف، وفي حال زادت النسبة على (10%) وحتى (20%) يجب أخذ موافقة سلطة النقد¹⁶¹، وتكمن الحكمة من وراء تحديد الحد الأعلى لتملك أسهم المصرف لغايات الحد من المجازفة والمخاطرة بأصول المصرف، ولإفساح المجال لأكبر عدد من الجمهور لتملك أسهم في المصرف، عوضاً عن استئثار أقلية بتلك الأسهم، وهذا ما يدفع ممن يملكون مدخرات ليست بالكبيرة لشراء الأسهم بالنظر إلى أن سعر السهم الذي يكون بمتناول اليد¹⁶²، إضافة، برأي الباحث، إلى كون مسؤولية المساهم محدودة بحصته في رأس مال المصرف، فلا يوجد مخاطر من الرجوع على الأموال الشخصية للمساهم في حال تعرض المصرف لخسارة ما.

3. القيود على التعامل في أسهم المصرف

حظرت المادة (38) من قانون المصارف الفلسطيني على المصرف: تخفيض رأس ماله عن طريق إعادة شراء أسهمه بدون موافقة سلطة النقد، وبموجب هذا التخفيض يتم شراء العدد من الأسهم الذي تقرر إنقاص رأس المال بما يعادل قيمتهم، وذلك من رأس مال المصرف ذاته، وعلى المصرف إعدام هذه الأسهم المشتراه¹⁶³. وهذا التخفيض بطبيعة الحال بحاجة لقرار من الهيئة العامة في إجتماع غير عادي بأكثرية لا تقل عن (75%) من الأسهم الممثلة في الاجتماع سنداً للفقرة الثانية من المادة (83) من قانون الشركات لسنة 1964. منح انتمان لأي شخص بضمان أسهمه في المصرف نفسه، أو منح انتمان بغرض شراء أسهم في المصرف نفسه وذلك حفاظاً على توفر ضمانات حقيقة للإنتمان الممنوح ومنعاً للمضاربة بأسهم المصرف.

- إصدار أدوات دين دون موافقة سلطة النقد¹⁶⁴ وهو ما أكدت عليه تعليمات هيئة سوق رأس المال الفلسطينية من ضرورة موافقة الهيئة العامة غير العادية للمصرف، وموافقة سلطة النقد الفلسطينية، وهيئة سوق رأس المال الفلسطينية¹⁶⁵، ويشترط لإصدار أدوات الدين:

- ضرورة أن يكون رأس مال المصرف قد دُفع بكامله، وذلك سنداً للمادتين (81) من قانون الشركات لسنة 1964 والمادتين (98) و (103/3) من مشروع قانون الشركات

161 انظر المادة (37) من قانون المصارف الفلسطيني.

162 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 80.

163 القليوبي، سميحة، مرجع سابق، ص 415.

164 انظر المادة (13) من تعليمات سلطة النقد رقم (06/2015) تاريخ 15/07/2015 بشأن رأس المال والاحتياطيات وحصص الملكية.

165 انظر المادة (6/2) من تعليمات رقم (5) لسنة 2008 بشأن إصدار الأوراق المالية صادرة عن مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال الفلسطينية والمنشورة في الوقائع الفلسطينية، العدد (80)، تاريخ 27/04/2009، ص 120.

الفلسطيني لسنة 2010. وهذا شرط منطقي فكيف يلجأ المصرف لإصدار أدوات دين في حين أنه لا يزال دائناً بالمبالغ المتبقية في ذمة المساهمين¹⁶⁶.

- أن لا تتجاوز قيمة أدوات الدين رأس المال المصرف سناً للمادة (88/ب) من قانون الشركات لسنة 1964¹⁶⁷؛ نظراً لما يمثله رأس المال من ضمان لدائنيه وما يقتضيه ذلك من حماية مالكي الأسناد من خطر ضياع حقوقهم، في حالة عدم تمكن المصرف من تسديد أقيامها في مواعيدها المستحقة.

4. سياسة الإفصاح

ألزمت تعليمات سلطة النقد الفلسطينية المصارف بضرورة إقرار سياسة الإفصاح والشفافية، بحيث تشمل بعدها الأدنى على تحديد الآليات التي يتم بموجبها تصنيف المعلومات التي يتم الإفصاح عنها من حيث طبيعتها ومن حيث دورية الإفصاح عنها، الإفصاح عن جميع المعلومات ذات الأهمية النسبية في الوقت المناسب، وان تكون عملية الإفصاح واضحة ومستمرة ومتاحة لجميع أطراف السوق وتتيح مجالاً للمقارنة وان يتم الإفصاح بوسائل متعددة منتشرة يمكن الوصول إليها بسهولة وبتكلفة منخفضة. وهو ما يتفق مع ما جاء في تعليمات الإفصاح رقم (2) لسنة 2008 الصادرة عن هيئة سوق رأس المال¹⁶⁸ وقرار مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال الفلسطينية رقم (1) لعام 2013¹⁶⁹.

166 القليوبي، سميحة، مرجع سابق، ص 403.

167 ياملكي، أكرم، مرجع سابق، ص 237-238.

168 تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح المنشورة في الوقائع الفلسطينية، العدد (78)، تاريخ 09/12/2008، ص 133

169 قرار مجلس هيئة سوق رأس المال الفلسطينية رقم (1) لعام 2013 بتعليمات معدلة لتعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (102)، تاريخ 22/10/2013، ص 108.

المبحث الثاني

الرقابة اللاحقة

لقد أثبتت التجارب أن إهيار بعض المصارف في السنوات الأخيرة مرده ضعف الرقابة المصرفية. وتتحقق الرقابة المصرفية من خلال الوقوف على الأوضاع المالية للمصرف والتأكد من ممارسته عمله وفقاً لأساليب الإدارة والمحاسبة السليمة ومعايير وأدلة المراجعة الدولية، وبالتناغم مع متطلبات قانون المصارف الفلسطيني والتعليمات الصادرة بمقتضاه وهو ما سنناقشه في (المطلب الأول).

وحيث أن طبيعة أعمال المصارف تعتمد بالأساس على استثمار أموال المودعين¹⁷⁰، وبالتالي من مصلحة المودعين الاطمئنان على ودائعهم من حيث توفرها لدى طلبها، وإستمرار دفع الفوائد عليها¹⁷¹. لهذا ليس غريباً أن يوكل المشرع الفلسطيني لسلطة النقد سلطات واسعة في الرقابة على أعمال المصارف، فأهم وأدق وظائف سلطة النقد هي الرقابة على الودائع المصرفية¹⁷²، وبما يكفل حماية حقوق المودعين والحد من المخاطر التي قد تتعرض لها أموالهم. وتتحقق حماية أموال المودعين خاصة، والمساهمين عامة، من خلال إطلاع سلطة النقد على حجم ونوع وكمية الإئتمان الممنوح وما يتطلب ذلك من فرض بعض الضوابط التي تهدف للحفاظ على أموال المصرف، ومن خلال فرض النسب المصرفية والإئتمانية والاحتياطي النقدي الإلزامي وهو ما سنناقشه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مراقبة أعمال المصارف

لقد إتسع مفهوم الرقابة على أعمال المصارف ليشمل التأكد من قيامها بأعمالها، وفقاً لمعايير محددة ومنظمة بقانون المصارف الفلسطيني وتعليماتها المنظمة له، ويمكن القول بأن هذه الرقابة تعتلي سلم مهام سلطة النقد.

170 الغريب، ناصر، الرقابة المصرفية على المصارف الإسلامية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، القاهرة، مصر، 1996، ص 32.
171 عبد الله، خالد أمين، التدقيق والرقابة في البنوك، دار وائل للنشر، ط 1، عمان، الأردن، 1998، ص 67.
172 تنص المادة (42) من قانون المصارف الفلسطيني على أنه: (1- تحدد سلطة النقد بموجب تعليمات تصدرها متطلبات الاحتياطي النقدي الإلزامي على إجمالي ودائع العملاء القائمة لدى المصرف، 2- يودع الاحتياطي النقدي الإلزامي لدى سلطة النقد وفقاً لتعليمات تصدرها لهذه الغاية).

ومن ضمن ما تهدف إليه رقابة سلطة النقد على أعمال المصارف حماية أموال المودعين وسائر الدائنين الآخرين، والإطمئنان على إلتزام المصارف بالقوانين والتشريعات ذات الصلة. والرقابة أصبحت متلازمة مع المصرف، أولاً لمنع الوقوع بالخطأ أي ما يمكن تسميته بالرقابة المانعة من خلال إجراءات العمل، وثانياً للكشف والتصحيح تدريجياً دون الإنتظار؛ لأن عامل الزمن هام لما يترتب على التغييرات المستمرة من آثار، وثالثاً، لتحديد الإنحرافات بين ما هو مخطط وما يتم إنجازه ومجالات إتخاذ الإجراءات التصحيحية أي ما يعرف بالرقابة المصححة.

هذه الأنواع الثلاثة من الرقابة يتم تغطيتها بواسطة إتباع إجراءات عمل معتمدة، ومن بينها القواعد المحاسبية، والرقابة والتفتيش بواسطة المدقق الداخلي، والتدقيق والمراجعة بواسطة المدقق الخارجي وهو ما سنبحثه في ثلاثة فروع على التوالي.

الفرع الأول

إتباع قواعد محاسبية سليمة

إن واحدة من أهم المشاكل التي قد تواجه المصرف القصور أو ضعف النظام المحاسبي¹⁷³، والذي ينعكس سلباً على صحة وموثوقية البيانات المالية الصادرة عن المصرف. ولكي يكون النظام المحاسبي فعال وقادر على تحقيق الأهداف المبتغاة منه، يجب أن يتوفر على مقومات وأدوات لازمة؛ لتنفيذ الدورة المحاسبية في جميع مراحلها بدءاً من مرحلة التوثيق ومروراً بمراحل التسجيل والتبويب والتلخيص وإنهاءً بمرحلة التقرير وهو ما سنناقشه في (أولاً). كما يجب أن يتسم النظام المحاسبي بالدقة وأن يكون خالياً من الأخطاء الجوهرية والتحيز ويمكن الإعتماد عليه وفهمه من قبل المستخدمين: "المودعين، مجلس الإدارة، المساهمين، سلطة النقد،"¹⁷⁴ وهو ما سنناقشه في (ثانياً).

173 (النظام المحاسبي هو مجموعة من العناصر المادية والبشرية التي تعمل معا بتنسيق وترتيب حسب إجراءات وقواعد محددة من أجل تنظيم وتنفيذ خطوات الدولة المحاسبية للمصرف)، مطر، محمد، مبادئ المحاسبة المالية- الدورة المحاسبية، ط5، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 32.
174 مجلس معايير المحاسبة الدولية، معايير المحاسبة الدولية، ترجمة المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، دار الشروق للنشر، 2006 عمان، الأردن، 2006.

أولاً: مكونات النظام المحاسبي في المصارف

تتميز محاسبة المصارف عن غيرها من نظم المحاسبة بوجود نظام خاص بها، وهو يشتمل على عناصر معينة شبيهة بعناصر ومحتويات أي نظام محاسبي، إلا أنه في مجال التطبيق العملي يختلف عنه إختلافاً كبيراً، حيث يقوم على مجموعة من القواعد والخصائص المميزة له، التي تعود إلى خصوصية الأعمال والمهام والوظائف التي تؤديها المصارف وفقاً لما يلي:-
دائرة محاسبة مركزية في المركز الرئيسي للمصرف تتجمع فيها كل العمليات الخاصة بهذه الإدارة وفروع المصرف.

محاسبة مستقلة لكل فرع تظهر فيها نتائج أعماله خلال فترة زمنية معينة، ويتم ربط عمليات كل فرع مباشرة بدائرة بالمحاسبة المركزية.
تتولى إدارة المحاسبة المركزية مسك بعض الحسابات بصورة مركزية، مثل حساب المراسلين بالخارج، حسابات الإستثمار في الأوراق المالية، عمليات ربط وتجديد وسحب الودائع مع المصارف الأخرى¹⁷⁵.

ثانياً: كيفية إدارة النظام المحاسبي في المصرف

تقوم دائرة المحاسبة المركزية بمعالجة العمليات الخاصة بالمركز الرئيسي وفروع ومكاتب المصرف. وكانت سابقاً، توجد محاسبة مستقلة لكل فرع ويتم ربط عمليات كل فرع مباشرة بالمحاسبة المركزية، والآن أصبحت توجد محاسبة مركزية في المركز الرئيسي.
وتتولى دائرة المحاسبة المركزية مسك بعض الحسابات كحساب المراسلين بالخارج، وحسابات الإستثمار في الأوراق المالية، وعمليات ربط وتجديد وسحب الودائع من المصرف الأخرى بالتنسيق مع دائرة الخزينة في المصرف.

ونظراً لما تمتاز به العمليات المصرفية من تشابه من حيث كثرتها ومعدل تكرارها، مثل عملية الإيداع والسحب، وما يتطلبه الأمر من تعدد الكشوفات والدفاتر والسجلات الإحصائية، وتفرغ هذه العمليات المتشابهة في كشوف يختص كل منها بالعمليات المتجانسة، فكان من الطبيعي أن تتطلب أعمال المصارف أنظمة محاسبية خاصة تتناسب مع طبيعة نشاطها¹⁷⁶.

ويجب أن يشتمل النظام المحاسبي على رقابة داخلية تتناسب مع حجم العمل والتأكد من أن المعلومات المحاسبية التي يجب تدوينها قد دونت فعلاً وبطريقة صحيحة وتم إحتسابها

175 المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، محاسبة البنوك، الرياض، السعودية، 2009، ص 11.
176 مقابلة، قطينة، باسل، مسؤول الدائرة المالية - البنك العقاري المصري العربي - فروع فلسطين، بتاريخ 10/10/2016.

وتصنيفها وترحيلها وتلخيصها وإعداد التقارير بنتائجها¹⁷⁷، فالنظام المحاسبي ليس ضرورياً فقط من أجل الرقابة الفعالة، ولكن يفيد المصرف في تحقيق أهدافه الاقتصادية¹⁷⁸.

وهو ما يتناسب مع المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، حيث نص المبدأ الثامن عشر على أنه "يجب أن تتوفر لدى المراقبين المصرفيين الوسائل اللازمة لجمع ومراجعة وتحليل التقارير ذات الطابع التحوطي والبيانات الإحصائية، التي تقدمها المصارف، وذلك على أساس فردي، وكذا مجمع" وكذلك المبدأ الحادي والعشرون الذي نص على أنه "على المراقبين المصرفيين أن يتأكدوا من أن كل مصرف يحتفظ بسجلات ملائمة تتفق مع السياسات والممارسات المحاسبية، التي تمكن المراقب من تكوين صورة صحيحة عن أوضاع المصرف المالية وربحية عمله المصرفي، مع التأكد من أن المصرف ينشر على أساس منتظم بيانات مالية تبين أوضاعه بشكل صحيح"¹⁷⁹.

وهو ما إتبعه قانون المصارف الفلسطيني وخاصة في المادتين (33) و (46) منه وتعليمات سلطة النقد¹⁸⁰، ومن ضمن ما نظمته هذه التعليمات "إعداد الحسابات والتقارير المالية، النظام البنكي والمحاسبي في المصارف، إعداد الحسابات والتقارير المالية، وإعتماد البيانات المالية...". وتكمن أهمية هذه البيانات والتقارير كأحد أساليب منع إدارة المصرف من التلاعب في أرقام الأرباح بين الفترات المالية، لذا فالمصرف ملزم بالإفصاح عن أي تغييرات محاسبية تحدث خلال الفترات المؤقتة المتمثلة بالتقارير الشهرية والربع سنوية، حيث يتم تتبع هذه التقارير ومقارنتها بسابقتها للوصول إلى مبررات التغييرات الحاصلة، وهو أمر يتفق المعايير المحاسبية¹⁸¹، فالهدف من إجراءات النظام المحاسبي: الإمداد بالمعلومات اللازمة ويتم ذلك عن طريق إعداد مجموعة من التقارير يستخدمها من يهمهم الأمر بالنسبة للنشاط المصرفي¹⁸² من سلطة النقد ومساهمين ومودعين.

ومن ضمن ما يرسله المصرف عادة لسلطة النقد وفقاً للتعليمات الأخيرة:

1. كشف يومي: يرصد الحساب الجاري للمصرف لدى سلطة النقد، حيث يتم إحتساب نسبة الإحتياط النقدي، ومقارنتها بما هي عليه فعلاً للتأكد من عدم تدنيها عن النسبة المقررة من قبل سلطة النقد.

177 أبو شقرا، وائل (التدقيق، الرقابة والتفتيش الداخلي) مقال، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987، ص 11.

178 الكراسنة، إبراهيم، مرجع سابق، ص 17

179 نجم، بان توفيق، مرجع سابق، ص 192.

180 أنظر تعليمات سلطة النقد رقم 3/2010 تاريخ 11/05/2010 وموضوعها (البيانات المالية والجمعية العمومية للمصارف).

181 حماد، طارق عبد العال، تقييم أداء البنوك التجارية، "تحليل العائد والمخاطرة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 180.

182 الهلالي، محمد، وشحادة، عبد الرزاق، محاسبة المؤسسات المالية - البنوك التجارية وشركات التأمين، ط 1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 46.

2. كشف شهري بالموجودات والمطلوبات للمصرف: ويحتوي هذا الكشف على المبالغ الإجمالية لكل عنصر من الموجودات والمطلوبات أما تفصيلات هذه البنود فتدون على ظهر الكشف، ويستخدم عادة هذا الكشف لإخراج النسب المالية المختلفة ومقارنتها مع النسب المقررة. ومن أهم هذه النسب: (نسبة السيولة القانونية¹⁸³، نسبة الاحتياطي النقدي¹⁸⁴، نسبة رأس المال للودائع، نسبة الائتمان للودائع، نسبة النقد في الصندوق إلى الودائع).

3. كشف فصلي: يتضمن السلف والقروض الممنوحة والحسابات الجارية المدينة والكمبيالات المخصومة، ويعد هذا الكشف بشكل فصلي ويرسله المصرف لسلطة النقد، ما يساعدها، بعد تجميع الكشوف الواردة من باقي المصارف، على مراقبة الائتمان¹⁸⁵.

4. كشف سنوي للحسابات الختامية والميزانية العامة: يعد المصرف هذا الكشف في نهاية كل عام ويتضمن الأرباح والخسائر، والأرباح المعدة للتوزيع وفق نماذج معدة من قبل سلطة النقد، وكما سبق وذكرنا، فلا يمكن للمصرف إقرار هذه الحسابات والميزانية أو توزيع أرباح إلا بعد اعتمادها من قبل سلطة النقد¹⁸⁶.

وتملك سلطة النقد حق تصويب أي بند في هذه الكشوفات إذا كان مخالفاً لأحكام قانون المصارف الفلسطيني وتعليماته المنظمة¹⁸⁷.

وعادة تقوم سلطة النقد فور إستلامها لتلك البيانات المالية والتقارير بدراستها وتحليلها والتأكد من أنها أعدت وفق القواعد المحاسبية المتعارف عليها، كما يتم إعداد جدول مقارنة بأرقام الميزانية عما كانت عليه في السنة السابقة لبيان التغيرات التي طرأت على هذه الأرقام، وأن التحليل المالي للبيانات المالية للمصرف يساعد سلطة النقد في التعرف على مدى سلامة المركز المالي للمصرف، ومدى إلتزامه بنسبتي السيولة والاحتياطي وحدود السقوف الإنتمانية¹⁸⁸، وحجم الموجودات والمطلوبات وهو ما يتضح بجلاء في النشرات والتقارير الصادرة عن سلطة النقد¹⁸⁹. ووفقاً لرأي الباحث، فإن اعتماد سلطة النقد لحساب الأرباح والخسائر يأتي في سياق التأكد من أن الميزانية تحتوي على بيانات صحيحة، وتعكس أرباح حقيقية وليست أرباح صورية

183 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (8/2013) تاريخ 31/10/2013، ورقم (4/2013) تاريخ 13/03/2013، ورقم (67/201) تاريخ 05/07/2010 وموضوعها تعليمات السيولة.

184 انظر تميم سلطة النقد رقم (67/2010) تاريخ 05/07/2010 وموضوعه تعليمات إدارة حسابات التسوية لدى سلطة النقد الفلسطينية.

185 عبد الله، خالد أمين، العمليات المصرفية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 392.

186 مقابلة، قطينة، باسل، مرجع سابق.

187 انظر الفقرة (3/1/3) من تعليمات سلطة النقد رقم (3/2010) تاريخ 11/05/2010.

188 عبد الفتاح، أحمد (رقابة البنك المركزي على الجهاز المصرفي)، مقال، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987، ص 120.

189 انظر النشرة الإحصائية الربعية الربع الأول 2016، العدد الثاني عشر، منشورة على موقع سلطة النقد www.pma.ps تاريخ الزيارة 4/10/2016.

كأن تكون ناتجة عن عدم تكوين مخصصات لمديونيات مشكوك في تحصيلها¹⁹⁰، أو بيع أصول المصرف¹⁹¹.

لكن ماذا لو إحتوت الميزانية أرباحاً أثارت الشك لدى سلطة النقد؟

برأي الباحث، لا يمكن إعتقاد هذه الميزانية، وبدون إعتادها لا يمكن نشرها سنداً للمادة (50/1) قانون المصارف الفلسطيني¹⁹²، وبالتالي لا يمكن توزيعها، ويمكن أيضاً لسلطة النقد تكليف فريق من مفتشيها لفحص هذه الميزانية لدى مقر المصرف سنداً للمادة (51/1) من قانون المصارف الفلسطيني والفقرة (3/1/3/1) من تعليمات سلطة النقد رقم (3/2010) تاريخ 11/05/2010، حيث أوجبت هذه النصوص أن تحمل الميزانية المعدة من قبل المدقق الخارجي توقيعه عليها¹⁹³، فلا يتصور أن يتحمل المدقق الخارجي مسؤولية إعتاد أرقام غير موثقة من قبله، وإلا وضع نفسه تحت طائلة المسؤولية سنداً للفقرة الأولى من المادة (172) والمادة (226) من قانون الشركات لسنة 1964.

أما لو تأخر المصرف بإرسال تلك البيانات أو إرسال بيانات غير دقيقة أو يشوبها الخطأ؟ فإنه برأي الباحث، يجوز لسلطة النقد فرض الغرامات بحق المصرف الذي لا يلتزم بإرسال البيانات في مواعيدها المحددة، أو أرسل بيانات غير دقيقة دون التحقق من خلوها من الخطأ، وذلك على أساس يومي عن كل يوم تأخير دون الرجوع للمصرف لحين إرسالها حسب الأصول¹⁹⁴.

ومما يتضمنه النظام المحاسبي تجزئة العمليات بحيث لا يقوم بالعملية موظف واحد بل تُقسم بين أكثر من موظف، حيث يمكن إكتشاف الخطأ في حينه، ويصعب إرتكاب التزوير ويسهل إكتشافه¹⁹⁵.

190 "المخصص هو مبلغ يخصص لمقابلة الخسائر المحددة في محفظة التسهيلات الائتمانية كل على حده بعد طرح الضمانات المقبولة وفق الجدول المرفق ويتم تحميل المخصص على حساب الأرباح والخسائر"، انظر تعليمات سلطة النقد رقم (1/2008) تاريخ 20/01/2008، وموضوعها تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة.

191 وذلك بدلالة الفقرة (3/1/2/8) من تعليمات سلطة النقد رقم (3/2010) تاريخ 11/05/2010 والتي تلزم المصرف بان يرفق بالبيانات المالية السنوية عدة مستندات من أبرزها: كشف بالأصول المستملكة يوضح قيمة الأصل المستملك وتاريخ التملك والقيمة السوقية لكل أصل وقيمة التدني، كشف بالمخصصات التي تم شطبها وتلك التي تم ردها للإيرادات، كشف بالفوائد المعلقة التي تم شطبها وتلك التي تم ردها للإيرادات، كشف بالديون المددومة خلال الفترة.

192 تنص المادة (50/1) من قانون المصارف الفلسطيني على انه (على جميع المصارف أن تنشر بياناتها المالية الختامية (السنوية) والمرحلية (نصف السنوية) مع تقرير المدقق الخارجي في صحيفتين يوميتين على الأقل تصدران في فلسطين بعد الحصول على الموافقة الخطية المسبقة من سلطة النقد وفقاً لمعايير الإفصاح المحددة بتعليمات صادرة عن سلطة النقد).

193 نظر مادة (47/2) من قانون المصارف الفلسطيني.
194 انظر الفقرة (3/7/2) من تعليمات سلطة النقد رقم (3/2010) تاريخ 11/05/2010 التي تجيز لسلطة النقد فرض هكذا غرامات.

195 الكفراوي، عوف محمود، البنوك الإسلامية: النقود في النظام الإسلامي، الإسكندرية، مصر، 1998، ص 302.

ورغم ذلك فإن إمكانية الخطأ واردة جداً، والخطأ إما أن يكون عن غير قصد وهذا قابل للتعديل مثل خطأ في التوجيه المحاسبي، أو أن يكون الخطأ مقصود مثل إخفاء مصاريف أو إخفاء إيرادات وهذا صعب الإكتشاف¹⁹⁶.

وبالنتيجة فعدم وجود نظام محاسبي مستندي يساعد في إنتشار ظاهرة المخالفات المصرفية¹⁹⁷. ويعتقد الباحث كذلك أن ذلك سيقود في النهاية لخسائر قد تؤدي لإنهيار المصرف وبالتالي تضرر المودعين، لذا كان تشدد النصوص القانونية المتعلقة بالنظام المحاسبي حماية لهؤلاء المودعين¹⁹⁸.

ومن إستقراء للنصوص أعلاه، وباعتبار أن المصرف هو تاجر سنداً للمادة (6/د) من قانون التجارة لسنة 1966، وهو ما قضت به محكمة النقض الفلسطينية بقولها (جميع العمليات المصرفية تعتبر تجارية بالنسبة للمصرف....)¹⁹⁹، وكذلك قضت به محكمة النقض المصرية²⁰⁰. نجد أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق في قانون المصارف الفلسطيني لما يخص دفاتر التجارة المُلزم المصرف بمسكها وفقاً للمادة (16) من قانون التجارة لسنة 1966، والتي تُوجب على كل تاجر أن ينظم ثلاثة دفاتر على الأقل وهي: دفتر اليومية ودفتر صور الرسائل ودفتر الجرد والميزانية. وذلك على خلاف ما ذهب إليه المشرع الأردني في قانون البنوك الأردني بشكل واضح وصريح حيث أعفى المصارف من تنظيم دفاتر التجار التي يقتضيها قانون التجارة النافذ²⁰¹.

وقد يكون مرد ذلك، برأي الباحث، كون أن مستخرجات الحاسوب والكشوفات والتقارير والبيانات الآلية قد تحل محل تلك الدفاتر. وما يُعزز هذا الرأي ذلك ما نصت عليه الفقرة (3/1/1/4) من تعليمات سلطة النقد (الإحتفاظ بدفاتر وسجلات مالية آنية ودقيقة مستخرجة من نظام آلي متطور وذو مصداقية وموثوقية...)²⁰². وقد ألزمت المادة (46/1) من قانون المصارف

196 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

197 عبد الله، خالد أمين، التدقيق والرقابة في البنوك، مرجع سابق، ص 61.

198 (يؤكد الاقتصاديين على أهمية المستندات المحاسبية والتي تعتبر أساس في عمل المصارف وأدلة إثبات ومصدر القيد في الدفاتر وأساس التجميع والتبويب المحاسبي). للمزيد من التفاصيل يراجع بوطورة، فضيلة (دراسة وتقييم فعالية نظام الرقابة الداخلية في البنوك) رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2007، ص 119.

199 حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 14 لسنة 2004 تاريخ 2004\04\19، منشورة على موقع المفتحي muqtafi.birzeit.edu، تاريخ الزيارة 20/09/2016.

200 "كذلك قضت به محكمة النقض المصرية بقولها (من المقرر أن جميع أعمال البنوك تعتبر أعمالاً تجارية طبقاً لنص الفقرتين 4 و 5 من المادة الثانية من قانون التجارة، ولو تمت بصفة منفردة أو لصالح شخص غير تاجر) طعن مصري رقم 692 لسنة 49ق، جلسة 28/03/1983"، مشار إليه لدى، الشواربي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 704.

201 تنص المادة (92/د) من قانون البنوك الأردني رقم (28) لسنة 2000 على أن (تعفى البنوك التي تستخدم في تنظيم عملياتها المالية الحاسب الآلي أو غيره من أجهزة التقنية الحديثة من تنظيم دفاتر التجارة التي يقتضيها قانون التجارة النافذ المفعول، وتعتبر المعلومات المستقاة من تلك الأجهزة أو غيرها بمثابة دفاتر تجار).

202 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (3/2010) تاريخ 11/05/2010.

الفلسطيني المصارف بضرورة (أن تعمل وفق أنظمة مالية آلية متطورة وذات مصداقية وتلبي المتطلبات الرقابية وعلى أن يتم الإحتفاظ بالبيانات المالية وفق تعليمات تصدرها سلطة النقد).

عدا أن أحكام قانون البيانات الفلسطيني تسري على وثائق نظام الحاسب الآلي سنداً للمادة (27) منه²⁰³، وإن كان استخدام الحاسب الآلي ليس معياراً لعدم مسك الدفاتر التجارية، عليه، فإذا كانت الأنظمة الآلية تتطابق والمعايير المعتمدة من سلطة النقد الفلسطينية والجهات الرقابية المتمثلة بلجنة المراجعة لمنبثقة عن مجلس إدارة المصرف، فإنها تحل محل تلك الدفاتر²⁰⁴.

من جهة أخرى، وحيث أن المصارف تتعامل بمستخرجات الحاسوب والمراسلات الإلكترونية والملفات الرقمية، فقد يُثار هنا سؤال يتعلق بكيفية إثبات العمليات المصرفية خاصة المتعلقة بعمليات الإيداع والسحب من الودائع؟ في ظل أن المشرع الفلسطيني نظم أدلة الإثبات على ستة أنواع وهي: الأدلة الكتابية والشهادة والقرائن واليمين والمعينة والخبرة²⁰⁵.

وبرأي الباحث، ورغم أن هذه المستخرجات من باب صناعة الدليل للنفس، ولكن نظراً للرقابة الفعالة على إعداد هذه المستخرجات فقد أعطاه القانون قوة في الإثبات سنداً للمادة (46/4) من قانون المصارف الفلسطيني التي أجازت (الإثبات في القضايا المصرفية بجميع طرق الإثبات بما في ذلك البيانات الإلكترونية أو البيانات الصادرة عن النظام الآلي للمصرف)، والنص المذكور يمثل أحكام خاصة ينحصر قبولها وتطبيقها على القضايا المصرفية ولا تمتد لقضايا أخرى وإستثناء على الأحكام العامة الواردة في قانون البيانات الفلسطيني السابق الإشارة إليه. والنص المذكور يساير نص المادة (101/2) من قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004²⁰⁶ ونص المادة (8) من القرار بقانون رقم (15) لسنة 2017²⁰⁷ بشأن المعاملات الإلكترونية حيث أعطى للمعاملات القانونية الحجية القانونية.

وقد ينبثق سؤال حول حق الخصوم في القضايا المصرفية بتقديم بيانات لها نفس الطبيعة التي قبلها القانون للمصرف؟

وبرأي الباحث وأمام صراحة نص المادة المذكورة فإن هذا الحق متاح لكل أطراف القضايا المصرفية.

203 نشر قانون البيانات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001 في الوقائع الفلسطينية عدد (38) تاريخ 05/09/2001، ص 226.

204 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

205 انظر المادة (7) من قانون البيانات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (4) لسنة 2001.

206 نشر قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004 في الوقائع الفلسطينية، العدد (53)، تاريخ فبراير/ 2005، ص 10

207 نشر القرار بقانون رقم (15) لسنة 2017 بشأن المعاملات الإلكترونية في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز (14)، تاريخ

10/07/2017

الفرع الثاني

التدقيق الداخلي

عرف معهد التدقيق الداخلي الأمريكي التدقيق الداخلي بأنه "نشاط مستقل وموضوعي يقدم تأكيدات وخدمات إستشارية بهدف إضافة قيمة للمؤسسة وتحسين عملياتها. ويساعد هذا النشاط في تحقيق أهداف المؤسسة من خلال إتباع أسلوب منهجي منظم؛ لتقييم فاعلية عمليات الحوكمة وإدارة المخاطر والرقابة"²⁰⁸.

فمهمة التدقيق الداخلي هي تقييم جميع الأنشطة والعمليات بالمصرف بصورة موضوعية ومستقلة، وتقديم توصيات لمجلس الإدارة بما يساعد الإدارة التنفيذية على أداء مهامها بفاعلية أكبر، والتأكد من مدى كفاية وفعالية أنظمة الرقابة الداخلية وتقييم وتحسين فعالية إدارة المخاطر²⁰⁹.

ويعتبر التدقيق الداخلي في المصارف أحد وسائل الرقابة والإطمئنان إلى سلامة وضبط العمل، وتنفيذ جميع العمليات المصرفية وفق التعليمات المعتمدة،²¹⁰ بالإضافة إلى الإطمئنان على أن جميع هذه المعاملات تتم في نطاق السلطات المخولة²¹¹.

ولأهمية التدقيق الداخلي، فقد إهتمت به لجنة بازل للرقابة الفعالة، فكان المبدأ الرابع عشر من المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة الصادرة عن لجنة بازل 2 والذي ينص على أنه: (على السلطة الرقابية أن تتأكد من أن المصارف تضع ضوابط رقابة داخلية فاعلة تتناسب وطبيعة وحجم نشاطاتها المالية)²¹².

كما أوجبت المادة (47) من قانون المصارف الفلسطيني على كل مصرف إنشاء دائرة تدقيق داخلي حيث نصت على ما يلي: (التدقيق الداخلي: أ. على كل مصرف أن ينشئ دائرة للتدقيق الداخلي تكون مستقلة وتتبع إدارياً ووظيفياً إلى لجنة التدقيق المنبثقة عن مجلس إدارة المصرف التي يتم تشكيلها وفقاً لأحكام المادتين (26) و (31) من هذا القانون. ب. تحدد سلطة

208 المدلل، يوسف سعيد يوسف، (دور وظيفة التدقيق الداخلي في ضبط الأداء المالي والإداري)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007، ص 31.

209 مقابلة، ابو عمر، عبد المنعم، مسؤول اول دائرة التفتيش، البنك العقاري المصري العربي، فروع فلسطين، تاريخ 30/06/2017.
210 السبيسي، صلاح الدين حسن، نظم المحاسبة والرقابة وتقييم الأداء في المصارف والمؤسسات المالية، دار الوسام للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998، ص 184.

211 الكلوت، خالد عمر (مدى التزام مدققي الحسابات الخارجيين بدراسة وتقويم نظام الرقابة الداخلية في البنوك التجارية العاملة في فلسطين) رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2004، ص 36.

212 السبلي، محمد صالح (المبادئ، الاساسية للرقابة المصرفية الفعالة)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2005 ص 133.

النقد بتعليمات تصدرها الأحكام اللازمة لعمل التدقيق الداخلي في المصارف لضمان كفاءته وكفايته وإستقلاليته).

وكذلك أصدرت سلطة النقد تعليماتها رقم (4/2008) تاريخ 09/06/2008 وموضوعها إدارة المصارف والتدقيق والإمتثال والإفصاح وأخلاقيات العمل، كذلك تعليماتها رقم (9/2013) تاريخ 03/12/2013 وموضوعها دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين.

وأبرز ما جاء بالتعليمات المذكورة ودليل القواعد فيما يخص التدقيق الداخلي ما يلي:
أولاً: إلزام مجلس إدارة المصرف بانتخاب لجنة المراجعة والتدقيق من بين أعضائه وتتكون هذه اللجنة من ثلاثة أعضاء ومن أبرز مهامها:
مراجعة الممارسات المحاسبية والمالية.
مراجعة نظم الرقابة المالية والرقابة الداخلية.
تقييم التوصيات بخصوص إختيار وتعيين وإنهاء خدمة مدير التدقيق الداخلي.
مراجعة أداء وتقارير دائرة أو جهاز التدقيق الداخلي.
مراجعة موطن المخاطر في عمليات المصرف والتأكد من تغطيتها من خلال عمل التدقيق الداخلي والخارج.

ثانياً: أكدت على وجوب إنشاء دائرة أو جهاز للتدقيق الداخلي في المصارف، بحيث يكون مستقلاً إستقلالاً تاماً عن الإدارة التنفيذية ويتبع مباشرة للجنة المراجعة والتدقيق المنبثقة عن مجلس الإدارة، ويعين مدير دائرة أو جهاز التدقيق الداخلي من قبل مجلس الإدارة، أو لجنة المراجعة والتدقيق المنبثقة عن المجلس وبموافقة مسبقة من سلطة النقد.

وغالباً ما يؤدي وجود تدقيق داخلي فعّال إلى تعديل في طبيعة وتوقيت الإجراءات المنفذة بواسطة المدقق الخارجي وتخفيض في حجم تلك الإجراءات²¹³. فوجود نظام سليم للتدقيق الداخلي يزيد من إعتقاد المدقق الخارجي على درجة ومثانة نظام التدقيق الداخلي، فتدقيق المدقق الداخلي للقوائم المالية يؤدي إلى تقليل ساعات عمل المدقق الخارجي، وهناك العديد من العوامل المؤثرة في قرار إعتقاد المدقق الخارجي على المدقق الداخلي فكفاءة وأداء المدقق الداخلي ومن ثم موضوعيته، وكذلك تنفيذ إدارة المصرف لتوصيات المدقق الداخلي تزيد من درجة الاعتمادية²¹⁴،

213 ذنبيات، علي عبد القادر، وشناق، باسل خالد (تقويم مدقق الحسابات الخارجي لوظيفة التدقيق الداخلي في ظل تطبيق معيار التدقيق الدولي ذي الرقم "610")، مقال منشور في المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 2، العدد 2، 2006، ص 188، منشور على موقع www.journals.ju.edu.jo تاريخ الزيارة 05/10/2016.

214 المدهون، رغدة إبراهيم، (العوامل المؤثرة في العلاقة بين التدقيق الداخلي والخارجي في المصارف)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2014، ص 86.

ولكن رغم هذه العلاقة بين المدقق الداخلي والمدقق الخارجي، فإن وجود نظام سليم للتدقيق الداخلي لن يغني عن تدقيق الحسابات بواسطة مدقق خارجي محايد ومستقل للاختلاف بينهما من حيث الإستقلالية²¹⁵، وطرق العمل والتعيين²¹⁶. وفقاً لما سيأتي الحديث عنه لاحقاً²¹⁷.

ويتحدد نطاق عمل المدقق الداخلي بنوعين من الرقابة²¹⁸:

-الرقابة الكاملة أي تدقيق جميع العمليات المثبتة في الدفاتر والسجلات للتأكد من أن جميع العمليات مقيدة بانتظام وأنها صحيحة.

-الرقابة الجزئية، أي تدقيق عينة عشوائية للتأكد من صحة حسابات المصرف ومدى دلالة قوائمه على نتيجة أعماله ومركزه المالي.

وإضافة إلى الجانب الوقائي الاحتياطي والردعي للتدقيق الداخلي، فهو ذو طبيعة حمائية أكثر منها لتفحص المستندات والسجلات، حيث لا يتمثل دور التدقيق الداخلي في التنفيذ، بل في خلق الظروف الملائمة التي تعمل على محاربة الغش والأخطاء والإهمال وضمان فعالية المصرف، بتوفير المعلومات الموثقة وحماية أصول المصرف والحفاظ عليه²¹⁹.

وبرأي الباحث فإن نجاح وفعالية وظيفة المدقق الداخلي تعتمد بدرجة كبيرة على مدى الإستقلالية التي يتمتع بها وحرية العمل، فكما توفر للمدقق الداخلي مدى مقبول من الإستقلالية والحيدة، تحققت الغاية من التدقيق الداخلي، آخذين بعين الاعتبار أن المدقق الداخلي هو في النهاية موظف في المصرف سندا للفقرة (6.8.3) من تعليمات سلطة النقد الفلسطينية²²⁰ مما قد يضعه تحت ضغوط وظيفية أو أدبية أو وضع عوائق أمامه، ومن هنا فإن إحدى مهام المدقق الخارجي هي التأكد من مدى استقلالية المدقق ومدى حرية العمل وفقاً لما سنبحثه في الفرع التالي.

ومن جهة أخرى، وللدور المهم للمدقق الداخلي الذي هو صمام أمان رئيسي لتلافي الأخطار أو علاجها بشكل فوري، فكان من الأجدي لـ و نص المشرّع الفلسطيني على المسؤولية القانونية للمدقق الداخلي وفقاً لما ذهبت إليه المادة (173/1) من قانون الشركات لسنة 1964 بخصوص مساءلة المدقق الخارجي حيث نصت على ما يلي: (مدققو الحسابات مسؤولون عن الأخطاء التي يرتكبونها في عملهم) وكذلك ما نصت عليه المادة (226) من ذات القانون (مدققي الحسابات الذين يخالفون أحكام هذا القانون؛ بقصد الإضرار بالشركة الموكل إليهم تدقيق حساباتها أو بتقديمهم تقارير أو بيانات لا تتفق وواقع الحسابات التي

215 عبد الله، خالد أمين، التدقيق والرقابة في البنوك، مرجع سابق، ص 177.

216 الهندي، عدنان، الرقابة المصرفية، مرجع سابق، ص 49.

217 انظر المطلب الأول/ الفرع الرابع من صفحة 65.

218 الصيرفي، محمد، إدارة البنوك، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.

219 بوحفص، نغاعة، مرجع سابق، ص 131.

220 أنظر تعليمات سلطة النقد رقم (9/2013) تاريخ 03/12/2015، مرجع سابق.

قاموا بتدقيقها يعتبرون أنهم إرتكبوا جُرماً يعاقبون عليه بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائة دينار) وكذلك ما نصت عليه المادة (25) من قانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004²²¹ بخصوص التأديب والعقوبات المفروضة على المدقق الذي يخل بالمسؤولية المنوطة به أو بقواعد ومعايير وأسس وآداب المهنة، لأن من شأن ذلك إضفاء مزيد من الجدية والفعالية على عمل المدقق الداخلي ويحرره من الضغوط التي قد يواجهها في عمله.

الفرع الثالث

المدقق الخارجي²²²

إن مسؤولية مدقق الحسابات كخبير فني محايد مستقل عن إدارة المصرف هي القيام بمراجعة البيانات المالية وإصدار رأي فني محايد يضمنه في تقريره المعد حول عدالة ومصداقية تمثيل القوائم المالية لنتائج أعمال المصرف، ومدى توافقها مع القواعد والأعراف المحاسبية المتعارف عليها.

وسنناقش في (أولاً) تعيين المدقق الخارجي ومهامه وفي (ثانياً) حالات عزل المدقق الخارجي، وفي (ثالثاً) القيود المفروضة على المدقق الخارجي ومسؤوليته.

221 قانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (52)، تاريخ 10/01/2005، ص 38.

222 عرفت المادة (1) من قانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004 المدقق بأنه (مدقق الحسابات المرخص له بمزاوله المهنة بمقتضى هذا القانون).

أولاً: تعيين المدقق الخارجي ومهامه

من حق المساهمين مراقبة أعمال إدارة المصرف، ولكن في حقيقة الأمر هذه المراقبة المالية تحتاج إلى أشخاص متخصصين لديهم العلم والخبرة، ونظراً لكثرة عدد المساهمين، فإن السماح للمساهمين بممارسة هذا الحق بأنفسهم سيعيق أعمال المصرف، كما أثبتت التجربة عدم إهتمام غالبية المساهمين بالتحقق من صحة حسابات المصرف أو حتى إمام بقراءة البيانات المالية، إضافة لتطلب أعمال المصرف في غالب الأمر المحافظة على أسرار تلك الأعمال، وضرورة الإطلاع على حسابات المصرف من قبل جهة مستقلة عن إدارة المصرف، عليه فقد إتفقت معظم التشريعات على تولي هذه المهمة نيابة عن المساهمين جهة مختصة في ذلك، وفقاً للأصول هي مدقق الحسابات الخارجي ويقدم تقريره للهيئة العامة²²³.

ومن المتفق عليه مهنياً وعملياً أن مراجعة الحسابات خدمة مهنية تصديقية (تأكيدية) مجالها القوائم المالية السنوية وإيضاحاتها المتممة لها، وأن هدفها النهائي أن يبدي مدقق الحسابات القائم بها رأيه المهني المحايد على تلك القوائم المالية²²⁴.

وقد نظمت المواد (168-174) من قانون الشركات لسنة 1964 إجراءات تعيين وواجبات وعزل المدقق الخارجي والمسؤولية المترتبة عليه.

كما نظمت تعليمات سلطة النقد الفلسطينية²²⁵ أعمال المدققين الخارجيين، وتأتي هذا التعليمات إنسجاماً مع نص المبدأ التاسع عشر من المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة الصادرة عن لجنة بازل التي نصت على أنه "يجب أن تتوفر لدى المراقبين المصرفيين وسائل التأكد بشكل مستقل من صحة المعلومات الرقابية، وذلك عن طريق التفتيش الداخلي، أو عن طريق مراجعين خارجيين للحسابات"²²⁶.

لقد أوجبت تعليمات سلطة النقد الفلسطينية²²⁷ على كل مصرف أن يُعين سنوياً مدقق حسابات خارجي مرخص له بمزاولة المهنة من قبل الجهات الرسمية والمهنية، وحصرت شكله القانوني بكونه شركة تدقيق حسابات محلية أو فرع لشركة تدقيق حسابات أجنبية مرخص لها العمل في فلسطين، مع الحصول مسبقاً على موافقة سلطة النقد قبل التعاقد معه وقبل عرضه على الهيئة العامة للمصرف في الاجتماع السنوي للمساهمين²²⁸.

223 التكروري، عثمان، مرجع سابق، ص 218.

224 علي، عبد الوهاب نصر، وشحاته، شحاته السيد، مراجعة حسابات البنوك التجارية والشركات العاملة في مجال الأوراق المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 5.

225 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (5/2012) تاريخ 22/05/2012 وموضوعها تعليمات بخصوص تنظيم أعمال المدققين الخارجيين.

226 السبيلي، محمد صالح، مرجع سابق، ص 154.

227 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (05/2012) تاريخ 22/05/2012.

228 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (05/2012) تاريخ 22/05/2012 مرجع سابق.

ويجب على المصرف توثيق آلية مناسبة لضمان تغيير الشريك المسؤول عن عملية التدقيق في شركة تدقيق الحسابات المحلية، أو فرع لشركة تدقيق حسابات أجنبية مرة واحدة على الأقل كل خمس سنوات، وفي حالة عدم التمكن من تغيير الشريك المسؤول يتم تغيير شركة التدقيق مرة واحدة على الأقل كل خمس سنوات²²⁹.

ومرد ذلك، برأي الباحث، بإعتباره أحد أوجه الحفاظ على حيادية المدقق، وتنويع طرق وأساليب التدقيق وتؤثر إيجابياً على جودة التدقيق. فطول فترة التعاقد بين المدقق الخارجي والمصرف قد لا تضمن إستقلاليته وتخلق نوعاً من العلاقة الشخصية ونوعاً من العلاقة الشخصية التي تؤثر سلباً في عملية التدقيق وتفسدها.

وفي حال تأخر المصرف عن تعيين مدقق حسابات لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنتهاء عمل المدقق السابق لدى المصرف، تقوم سلطة النقد بتعيين مدقق جديد وتحديد أتعابه ويلتزم المصرف بتحملها²³⁰.

وتتصدر مهمة المدقق الخارجي بشكل عام في مراقبة أعمال المصرف التي تمارس من خلال مجلس الإدارة ومن الإدارة التنفيذية للمصرف، وتشمل مهمته أيضاً تدقيق حسابات المصرف خلال السنة المالية، وبيّان المدقق مهمته إعتباراً من تاريخ تعيينه من الهيئة العامة للمصرف وإلى نهاية السنة المالية ولحين انعقاد إجتماع الهيئة العامة السنوي العادي، التي تقرر تمديد مدة عمل المدقق أو تختار مدققاً آخر للسنة المقبلة²³¹، وطبعاً بعد موافقة سلطة النقد على اختيار هذا المدقق سنداً لتعليمات سلطة النقد²³²، حيث يُعرض في الإجتماع المذكور التقرير الذي أعده المدقق عن ميزانية المصرف وحساباته الختامية وأحواله وأوضاعه المالية.

من جهة أخرى، يجوز لسلطة النقد – إذا رأت ذلك ضرورياً- أن تُكلف المدقق الخارجي للمصرف أو غيره بالقيام بأية مهام تراها ضرورية، وتحدد سلطة النقد المهمة الموكلة لهذا المدقق ومدة عمله ومقدار أتعابه التي يتحملها المصرف المعني. ويمكن إجمال واجبات المدقق الخارجي على النحو التالي²³³:

1) وضع وتقديم التقرير السنوي للهيئة العامة حول البيانات المالية للمصرف بعد مصادقة سلطة النقد عليه. وعلى المدقق أن يقترح في هذا التقرير إما المصادقة على الميزانية السنوية بصورة

229 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (2/2013) تاريخ 30/01/2013 وموضوعها تنظيم أعمال المدققين الخارجيين، حيث حلت هذه التعليمات محل البند الثاني من أحكام ختامية من تعليمات سلطة النقد رقم (5/2012) تاريخ 22/05/2012 والمتعلقة بتدوير المدقق الخارجي.

230 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (05/2012) تاريخ 22/05/2012.

231 القليوبي، سميحة، مرجع سابق، ص 489.

232 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (05/2012) تاريخ 22/05/2012.

233 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (05/2012) تاريخ 22/05/2012.

مطلقة أو مع التحفظ وإما بإعادتها لمجلس الإدارة²³⁴. وهذا، برأي الباحث أمر محمود؛ لأن توصية المدقق للهيئة العامة ستساعد هذه الهيئة في إتخاذ القرارات بشأن الميزانية وحساب الأرباح والخسائر.

(2) رقابة سير أعمال المصرف وتدقيق حساباته، وعليه بشكل خاص أن يبحث عما إذا كانت الدفاتر منظمة بصورة أصولية وعما إذا كانت الميزانية وحسابات المصرف قد نظمت بطريقة توضح حالة المصرف الحقيقية²³⁵.

(3) ويرى الباحث أن من أهم وأخطر واجبات المدقق الخارجي تقديم تقرير خاص لسلطة النقد ونسخه منه لمجلس إدارة المصرف، ومن أبرز ما يشتمله هذا التقرير:

- أية مخالفات لأحكام قانون المصارف والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة عن سلطة النقد وأية تشريعات أخرى ذات علاقة إرتكبتها المصرف أو شركاته التابعة، أو أي من المسؤولين الرئيسيين خلال السنة المالية التي يتم مراجعتها وتدقيق بياناتها.

- مدى كفاية أنظمة الرقابة والضبط الداخلي في المصرف، منوها بأية مواطن ضعف في النظام المحاسبي وأية أمور أخرى تسترعي انتباهه خلال عملية التدقيق. ويجب على مدقق الحسابات استخدام حكمه المهني عند إصدار حكمه على ما إذا كانت العيوب الموجودة في نظام الرقابة والضبط الداخلي تعتبر عيوباً جوهريّة²³⁶؛ لأنه من واقع هذا التقرير تستطيع سلطة النقد التدخل لإجبار إدارة المصرف على تصحيح المخالفات المرتكبة، وأيضاً تعديل وتعزيز التدقيق الداخلي، وهذا أمر مهم باعتباره خطوات استباقية تمنع وعلى أقل تقدير، تحد من أية مخاطر قد يواجهه المصرف، ويأتي ذلك في سياق حماية حقوق المودعين بشكل خاص، وبشكل عام المساهمين وكافة الأطراف ذات الصلة.

(4) ومن الواجبات المهمة أيضاً للمدقق الخارجي التقيد بالسرية التامة، وعدم إفشاء المعلومات التي حصل عليها بحكم عمله وحتى بعد انتهاء مهمته في المصرف. وهو ما شدد عليه قانون الشركات لسنة 1964، حيث منع مدقق الحسابات من أن ينقل إلى المساهمين أو إلى الغير "باستثناء مراقب الشركات وطبعا سلطة النقد" المعلومات التي إطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته وتحت طائلة العزل والتعويض²³⁷.

234 انظر المادة (171/1) من قانون الشركات لسنة 1964.

235 انظر المادة (170/1) من قانون الشركات لسنة 1964.

236 علي، عبد الوهاب نصر، وشحاته، شحاته السيد، مرجع سابق، ص 350.

237 انظر المادة (174) من قانون الشركات لسنة 1964.

- 5) إعداد تقرير بالملاحظات (الرسالة الإدارية) خلال تدقيقه ومراجعته للبيانات المالية الختامية، ويقدم للمصرف نسخه منه إلى سلطة النقد خلال شهرين من انتهاء الفترة المالية، على أن يشتمل التقرير على عدة أمور منها:
- ملاحظاته بشأن سلامة النظام المحاسبي والمستخدم في المصرف أية نقاط ضعف تم إكتشافها عند تدقيق أنظمة المعلومات والرقابة الداخلية.
 - تعرض المصرف لخسائر قد تؤدي لتخفيض إجمالي رأس المال أو قاعدة رأس المال بنسبة (50%) فأكثر.
 - وجود احتمالية عالية لإخفاق المصرف في مقابلة حقوق المودعين لديه.
- وبجانب واجبات المدقق الخارجي، توجد له حقوق أيضا أبرزها حق الإطلاع على كافة المستندات التي تساعد في إعداد التقارير المطلوبة منه²³⁸، وحضور إجتماعات الهيئة والعامّة وحق طلب دعوتها للإجتماع متى رأى ذلك مفيداً²³⁹. حق طلب جرد ممتلكات المصرف وإلتزاماته من أجل التأكد من عدالة ومدى تطابق البيانات المالية لواقع المصرف²⁴⁰.

238 انظر المادة (170/2) من قانون الشركات لسنة 1964.
239 انظر المادة (171/1) والمادة (172) من قانون الشركات لسنة 1964.
240 عبد الله، خالد أمين، التدقيق والرقابة في البنوك، مرجع سابق، ص 392.

ثانياً: حالات عزل المدقق الخارجي

إن الجهة التي عينت المدقق الخارجي، وهي الهيئة العامة، تستطيع عزله خلال السنة المالية بعد موافقة سلطة النقد وبناء على أسباب واضحة ومقنعة، وبعد إستكمال كافة الإجراءات القانونية الأخرى بالخصوص²⁴¹.

وبخصوص المصرف الأجنبي، فيتم تعيين المدقق الخارجي من قبل المركز الرئيسي للمصرف، ولا يجوز للمركز الرئيسي للمصرف الوافد تغيير أو عزل المدقق الخارجي إلا بعد موافقة سلطة النقد، وبناء على أسباب واضحة ومقنعة وبعد إستكمال كافة الإجراءات القانونية الأخرى بالخصوص²⁴².

وتملك سلطة النقد حق عزل المدقق الخارجي في الحالات التالية:

لسلطة النقد الحق بناء على ظروف معينة، إستبدال أو تعيين مدقق خارجي آخر، إذا ما رأت ذلك ضرورياً على أن يكون الإستبدال أو التعيين مسبباً، ويعتبر رأي المدقق الجديد مرجحاً على رأي المدقق السابق، على أن يتحمل المصرف أتعاب المدقق الجديد.

يجوز لسلطة النقد أن تطلب تغيير أو عزل المدقق الخارجي خلال السنة المالية أو بعد إنتهائها، إذا تبين لها تقصيره في أدائه مهامه أو إخلاله بالتزامه وفق هذه التعليمات²⁴³.

وقد إكتفى قانون الشركات لسنة 1964 بالنص على حالة واحدة تؤدي إلى عزل المدقق من عمله: "لا يجوز للمدققين أن ينقلوا إلى المساهمين بصورة فردية أو إلى الغير باستثناء المراقب المعلومات التي إطلعوا عليها أثناء قيامهم بوظيفتهم تحت طائلة العزل والتعويض"²⁴⁴.

ثالثاً: القيود المفروضة على المدقق الخارجي ومسؤوليته

لقد فرضت المادة (3/1) من تعليمات سلطة النقد رقم (5/2012) المتعلقة بتنظيم أعمال

المدققين الخارجيين عدة قيود على مدقق الحسابات، يمكن إجمالها بالآتي:

- (1) عدم وجود شبهة بتعارض المصالح (والإفصاح في حال وجود شبهة)
- (2) عدم حصول المدقق أو أفراد عائلته من الدرجة الأولى على تسهيلات ائتمانية مباشرة أو غير مباشرة بالكفالة الشخصية، وإشترط موافقة سلطة النقد المسبقة في حال تجاوزت التسهيلات الممنوحة لأي منهم بمبالغ تفوق (50) ألف دولار بضمانات غير الكفالة

241 انظر الفقرة الأولى والثانية من (أولاً) من المادة (3/4) من تعليمات سلطة النقد رقم (5/2012) تاريخ 22/05/2012.

242 انظر الفقرة الأولى والثانية من (ثانياً) من المادة (3/4) من تعليمات سلطة النقد رقم (5/2012) تاريخ 22/05/2012.

243 انظر (ثالثاً) من المادة (3/4) من تعليمات سلطة النقد رقم (5/2012) تاريخ 22/05/2012.

244 انظر المادة (174) من قانون الشركات لسنة 1964.

الشخصية. وألا يكون للمدقق أو أي من موظفيه منفعة مباشرة أو غير مباشرة مع المصرف أو مع الشركات التابعة للمصرف، وأن لا تمثل مصلحة مباشرة أو غير مباشرة لأي من المساهمين أو المدراء بالمصرف.

والهدف من هذه القيود ضمان إستقلال المدقق الخارجي أثناء تأدية مهمته وعدم التهاون في واجباته بغض النظر عن السبب. وتأكيداً على هذه الاستقلالية، فقد حظرت المادة (1/3/6) من تعليمات سلطة النقد المذكورة أعلاه تعيين المدقق الخارجي في المصرف الذي تولى مهمة تدقيق أعماله قبل مرور سنة على مهمته لدى المصرف²⁴⁵.

يضاف إلى ذلك الأعمال التي حظرتها المادة (23) من قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004 تحت طائلة العقاب، ومن أبرز هذه الأعمال:

- (1) إفشاء المعلومات والأسرار التي إطلع عليها خلال عمله كمدقق.
 - (2) إبداء رأي يخالف حقيقة ما تتضمنه الدفاتر والسجلات والبيانات المحاسبية والتوقيع على تقارير حسابات، لم يدققها هو أو أحد العاملين تحت إمرته.
 - (3) الشهادة والتوقيع على صحة بيانات وحسابات ختامية وميزانيات، لا تعكس الوضع المالي الصحيح للجهة التي كلف بتدقيق حساباتها.
 - (4) تدوين بيانات كاذبة في أي تقرير أو حسابات أو وثيقة قام باعدادها في إطار مزاولته المهنة.
- ويلاحظ أن قانون الشركات لسنة 1964 لم يحدد طبيعة أساس مسؤولية المدقق الخارجي خلافاً لما ذهب إليه المشرعين الأردني²⁴⁶ والمصري²⁴⁷ حيث إعتبروا المدقق الخارجي وكيلاً عن المساهمين.

245 القليوبي، سميحة، مرجع سابق، ص 490-491.
246 انظر المادة (199/أ) من قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته لغاية القانون رقم (57) لسنة 2006 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (5059) تاريخ 10/09/2006، والتي نصت على ما يلي: (يعتبر مدقق حسابات الشركة وكيلاً عن المساهمين فيها وذلك في حدود الجهة الموكلة إليه).
247 انظر المادة (199/أ) من قانون الشركات المصري رقم (159) لسنة 1981 المعدل بالقانون (3) لسنة 1998 والتي نصت على ما يلي: (يعتبر مدقق حسابات الشركة وكيلاً عن المساهمين فيها وذلك في حدود الجهة الموكلة إليه).

وحسناً ما ذهب إليه المشرّع الفلسطيني في مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 عندما أورد نصاً مشابهاً لذلك²⁴⁸، لأن ذلك، برأي الباحث، يجعل المدقق الخارجي مسؤولاً عن صحة تقريره كمسؤولية الوكيل عن أعمال الموكل بوصفه وكيلاً عن مجموع المساهمين²⁴⁹. هذا ولا يرى الفقه الفرنسي²⁵⁰ أهمية لبيان الأساس القانوني لمسؤولية مراقب الشركات وما إذا كانت عقدية أو تقصيرية، حيث أنه من الضروري في جميع الحالات إثبات خطأ صادر من المدقق الخارجي حتى تتعدّد مسؤوليته.

لذلك، وبرأي الباحث، على المدقق الخارجي أن يبذل في تنفيذ واجباته عناية الرجل المعتاد، فالعناية المطلوبة منه تتطلب أن يبذل أثناء أداءه واجبه في المصرف جهوداً صادقة تتفق والأنظمة والقواعد والأعراف المتبعة بمهنة التدقيق الخارجي، وحال التزامه في ذلك فلا يمكن مساءلته عن الأضرار التي تلحق في المصرف إلا في حالة ثبوت تقصير من في بذل هذه العناية أو تقصيره في أداءها حيث يسأل عن أي خطأ أو إهمال يصدر عنه تجاه المصرف أو تجاوز حدود القيود المفروضة على صلاحياته وفق قواعد المسؤولية العقدية.

ويقع عبء الإثبات على المدعي عملاً بالمادة (76) من أحكام المجلة العدلية "البينة على من ادعى واليمين على من أنكر"²⁵¹ وسنداً للمادة (2) من قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001. ويمكن للمدقق الخارجي، رفع المسؤولية المدنية عنه، إذا أثبت أنه مارس حذره المهني وأدى جميع إلتزاماته المطلوبة منه²⁵²، وفقاً لقانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004، وقانون الشركات لسنة 1964، وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية.

كما نصت أحكام الفصل السابع من قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004 على العقوبات التي تفرض على المدقق في حالة مخالفته لأحكام هذا القانون، حيث تتدرج بالعقوبات من التنبيه الخطي، والإنذار الخطي، والإيقاف عن مزاولة المهنة لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات²⁵³. وفي حال تبين أثناء التحقيق اشتباه بإرتكاب المدقق جريمة جزائية، فيتم رفع جميع الأوراق المتعلقة بالشكوى إلى رئيس جمعية مهنة تدقيق الحسابات لإحالتها إلى النائب العام لاتخاذ المقتضى القانوني²⁵⁴.

248 انظر المادة (187/أ) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010.

249 التكروري، عثمان، مرجع سابق، ص 225.

250 أورده القليوبي، سميحة، مرجع سابق، ص 495.

251 باز، سليم رستم، شرح المجلة، دار العلم للجميع، بيروت، لبنان، 1998، ص 44.

252 عبد الله، خالد أمين، التدقيق والرقابة في البنوك، مرجع سابق، ص 400.

253 انظر مادة (25) من قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004.

254 انظر مادة (26) من قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004.

هذا بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة (226) من قانون الشركات لسنة 1964 والمتعلقة بمخالفة مدقق الحسابات أحكام القانون المذكور بقصد الإضرار بالمصرف الذي يقوم بتدقيق أعماله، أو تقديمه تقارير، أو بيانات لا تتفق وواقع الحسابات التي قام بتدقيقها، حيث يعتبر مرتكباً لجريمة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائة دينار. إن لتدخل مدقق الحسابات منفعة عظيمة سواء بالنسبة للمساهمين أو للمودعين أو بالنسبة للمصرف ككل، وتعد الرقابة المناطة بمدقق الحسابات مهمة قانونية واسعة مستمرة ومستقلة، فبالإضافة إلى المصادقة على الحسابات السنوية ومراجعة مصداقية وصحة المعلومات الموجهة للجمهور، فقد عززت وظيفة مدقق الحسابات بصلاحيات واسعة للإستقصاء وتقييم الإجراءات والوسائل الخاصة لإنماء قدراته واستقلاليتها²⁵⁵.

فالأطراف من إدارة ومساهمين ومودعين وسلطة النقد، تستند، في الغالب، بقراراتها إلى تقرير المدقق الخارجي بصفته رأياً فنياً محايداً ومستقلاً، ما يلقي على عاتق المدقق مسؤولية بناء تقريره على معايير مهنية²⁵⁶.

لكن ما هي المدة التي يبقى مدقق الحسابات مسؤولاً عن تقريره السنوي المقدم للهيئة العامة؟ أجابت عن ذلك المادة (173/1) من قانون الشركات لسنة 1964 حيث نصت على (تسقط بالتقادم دعوى المسؤولية بمرور خمس سنوات على التاريخ الذي انعقدت فيه الهيئة العامة ونظرت فيه بتقريرهم) فمدقق الحسابات مسؤول أمام الشركة مسؤولية تعاقدية عن خطأه أو تقصيره وإهماله في واجباته، ويكون مسؤولاً مسؤولية تقصيرية أمام أي مساهم أو الغير عن أي إهمال أو فعل خاطيء سبب له ضرر²⁵⁷، وهذا يعني برأي الباحث، أن إعتقاد الهيئة العامة للمصرف لتقرير المدقق الخارجي لا يعني صك بإخلاء مسؤولية المدقق فيما لو تبين وجود أخطاء ارتكبها أثناء إعداده لتقريره، بل تبقى مسؤوليته مستمرة ولمدة خمس سنوات من تاريخ إعتقاد الهيئة لعامة لتقرير المدقق، وما هذا الحكم إلا انعكاس لأهمية وخطورة دور مدقق الحسابات في التدقيق على أعمال المصرف.

الفرع الرابع

أصول العلاقة بين المدقق الداخلي والمدقق الخارجي ومدى إستقلاليتهما

255 بوحفص، نعناعة، مرجع سابق، ص 134.

256 المدهون، رغدة إبراهيم، مرجع سابق، ص 36.

257 التكروري، عثمان، مرجع سابق ص 225.

إن الهدف الرئيسي لعمل المدقق الداخلي هو التأكد من سلامة النظام المحاسبي بالمصرف ودقة البيانات المستخرجة وكذلك له دور ريادي في منع الأخطاء أو الغش عن السياسات واللوائح والنظم المعتمدة للعمل بالمصرف. في حين أن عمل المدقق الخارجي هو خدمة مساهمي المصرف عن طريق إبداء الرأي حول سلامة إعداد القوائم التقارير المالية التي يعدها المصرف وإنها تظهر بعدل من كافة النواحي الجوهرية وليس بها أى أخطاء أو غش في حدود عينة الفحص لإتمام عملية المراجعة لتلك القوائم.

ويتولى المدقق الداخلي العمل لدى المصرف ويتم تعيينه من قبل مجلس الإدارة، في حين يتولى مهمة المراجع الخارجي شخص مهني مستقل معتمد من الجهات المختصة للقيام بعمل مراقبة الحسابات وتدقيقها ويتم تعيينه من قبل المساهمين في اجتماع الجمعية العامة العادية للمصرف

يتمتع المدقق الداخلي بإستقلال محدود عن بعض الإدارات مثل الإدارة المالية الإئتمان والتسويق ولا يتمتع بذلك الإستقلال مع الإدارة التنفيذية بالمصرف في حين يتمتع المدقق الخارجي بالإستقلالية في أداء العمل عن إدارة المصرف ويتولى عملية الفحص للقوائم وتقييم العمل وإبداء الرأي بعد الإنتهاء من عملية الفحص، رغم أنه ولتمكين المدقق الداخلي من القيام بمهامه بشفافية وحيادية، أوجبت تعليمات سلطة النقد إستقلالية التدقيق عن الإدارة التنفيذية²⁵⁸

إن الأساس أن يكون المدقق الداخلي مستقل وأن يكون تابع للجنة التدقيق المنبثقة عن مجلس الإدارة إلا أن الممارسات الفعلية أحياناً تمارس الإدارة التنفيذية سلطاتها على المدقق الداخلي مما قد يؤثر على إستقلالية وموضوعية المدقق الداخلي²⁵⁹.

وبرأي الباحث، فعدم الإستقلالية الكاملة للمدقق الداخلي، تجعل من عمل المدقق الخارجي ضرورة لما يتمتع به من إستقلالية كاملة في معظم المواقف.

والمدقق الداخلي يعد مسئول أمام مجلس الإدارة ويعرض عليه نتائج الفحص والدراسة وأوجه تلافى القصور، في حين أن المدقق الخارجي مسئول أمام جموع المساهمين عما يرد في تقريره المعد عن عملية المراجعة والفحص للقوائم المالية²⁶⁰.

يقوم المدقق الداخلي بعمله بصفة يومية منتظمة على مدار العام دون إنتظار إتمام القوائم المالية، في حين يتولى المدقق الخارجي العمل بصفة دورية خلال العام محل التقرير وبعد الإنتهاء

258 مقابلة، ابو عمر، عبد المنعم، مرجع سابق.

259 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

260 مقابلة، أبو عمر، عبد المنعم، مرجع سابق.

من إعداد التقارير والقوائم المالية النهائية ليتولى تدقيقها. إن وجود المدقق الداخلي كأحد العاملين بالمصرف طوال الفترة الزمنية وعلى مدار الدورة، يعطيه الفرصة للقيام بإجراء الفحوص التحليلية التفصيلية، في حين أن المدقق الخارجي عادة ما يقوم بالتدقيق الإختباري وليس الشامل، لذا يمكنه الإعتماد على نتائج الفحص الذي يقوم به المدقق الداخلي على مدار السنة²⁶¹.

تكمن أهمية المراجعة الداخلية في كونها رقابة فعالة تساعد إدارة المصرف على رفع جودة الأعمال وتقييم الأداء، والمحافظة على ممتلكات وأصول المصرف، إضافة إلى أنها تعتبر عين وأذن المدقق الخارجي، وأهم آليات التحكم المؤسسي، لذلك فقد ظهرت وتطورت وزادت أهميتها نتيجة لتضافر مجموعة من العوامل المتمثلة فيما يلي :

1. إضطرار الإدارة إلى تفويض السلطات والمسؤوليات إلى بعض الإدارات الفرعية بالمصرف.
2. حاجة إدارة المصرف إلى بيانات دورية ودقيقة لرسم السياسات والتخطيط وعمل القرارات.
3. حاجة إدارة المصرف إلى حماية وصيانة أموال المصرف من الغش والسرقة والأخطاء.
4. حاجة سلطة النقد الفلسطينية وغيرها إلى بيانات دقيقة للتخطيط الاقتصادي، والرقابة الحكومية.
5. تطور إجراءات المراجعة من تفصيلية كاملة إلى إختباريه تعتمد على أسلوب العينة الإحصائي²⁶².

إن العلاقة بين المدقق الداخلي والمدقق الخارجي هي علاقة تكاملية وما يزيد بها هو الثقة المتبادلة بينهما والمعرفة الكاملة والإمكانات، والتي يتم إستنتاجها من خلال تقييم كل منهما لعمل الآخر. ولا شك أن هذا التكامل يؤدي إلى تضافر الجهود المبذولة لتحقيق أهداف كل منهما بكفاءة وفاعلية، بما يعود بالفائدة على المصرف. وما من شك أن المدقق الداخلي له دور في مساعدة المدقق الخارجي في فهم وظائف نظام الرقابة الداخلية، وكذلك تأسيس نظام رقابة كفاء وفعال، كما أن مسؤولية المدقق الخارجي التأكيد من مدى إستقلالية المدقق الداخلي، وهو ما ينعكس على درجة الأمان وسلامة الاداء المالي للمصرف ويقلل من نسبة تعثره وبالتالي رفع مستوى الأمان التي تتمتع به ودائع المصرف²⁶³.

261 مقابلة، ابو عمر، عبد المنعم، مرجع سابق.

262 الكحلوت، خالد عمر، مرجع سابق، ص 46.

263 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

المطلب الثاني

آليات الرقابة المتعلقة بالانتماء والودائع

إن سياسة الإشراف المصرفي المتبعة من قبل السلطات النقدية تهدف إلى تحقيق الإستقرار وسلامة الجهاز المصرفي، من خلال تبني أحدث المعايير الإشرافية ميدانياً ومكتبياً²⁶⁴، عبر عدة أنواع من الرقابة وعبر تطبيق جزاءات على المصارف المخالفة أو فرض إجراءات علاجية.

ولرقابة مصرفية فعالة، لا بد من أن تمارس وفق أعلى درجات الجودة والكفاءة وأن تستند على متانة وملاءة المركز المالي للمصارف²⁶⁵.

وعليه سنناقش أنواع الرقابة المصرفية التي تمارسها سلطة النقد، والمخاطر التي تواجهها المصارف، وآليات الرقابة المصرفية، والجزاءات المقررة على المصارف المخالفة في أربعة فروع على التوالي.

264 يوسف، يوسف حسن، البنوك المركزية ودورها في إقتصاديات الدول، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 164.

265 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

الفرع الأول

أنواع رقابة سلطة النقد الفلسطينية

ربما تتفق معظم نظم الرقابة المصرفية في العالم على هدف رئيسي لهذه الرقابة وهو: حماية جمهور المودعين والمساهمين²⁶⁶، في ظل حقيقة أن أموال المودعين تشكل الجزء الأكبر من مطلوبات المصرف²⁶⁷، وسلطة النقد كغيرها من النظم الرقابية في العالم، تتدخل لفرض سيطرتها وإتخاذ الإجراءات المناسبة، لتقادي المخاطر المحتملة التي قد تتعرض لها هذه الأموال في حالة عدم تنفيذ المصارف لإلتزاماتها تجاه المودعين، وخاصة المتعلقة بسلامة الأصول. وتمارس سلطة النقد نوعين من الرقابة المصرفية على المصارف وهما رقابة مكتبية ورقابة ميدانية وتستخدم نظام لتقييم سلامة المصارف المالية وتأثير ذلك على أداء المصارف وهو ما سنناقشه في أربعة فقرات على التوالي.

أولاً: الرقابة المكتبية

تمارس هذه الرقابة عن بُعد (خارج الموقع) وتمر بعدة مراحل وتتعدد الأدوات المستخدمة فيها.

1. الرقابة المكتبية (خارج الموقع) هي واحدة من التقنيات الرئيسية للإشراف على المصرف والتي تساعد على إستمرارية الإشراف الرقابي في الفترات التي لا يكون فيها جولات تفتيش ميداني. وتشمل الجمع والتحقق من صحة وتحليل البيانات وغيرها من المعلومات سواء من مصادر داخلية أو خارجية، وإستخدامها للتحليل والفهم الشامل للأوضاع المالية للمصرف الحالية والمتوقعة. ويتم إستخدام هذا الفهم لوضع الخطة الرقابية والاستراتيجية المناسبة، بما في ذلك تخصيص الموارد. كما تهدف إلى تقييم سلامة ومثانة المصارف بشكل مستمر²⁶⁸. الرقابة المكتبية عملية مستمرة ومتواصلة، تساعد على إكتشاف المشاكل التي تحدث في المصرف في أي وقت، حيث يتم تحديد المشاكل والإبلاغ عنها ومعالجتها وتصحيحها بطريقة سريعة وفي الوقت المناسب. وبالتالي فإن فعالية الرقابة المكتبية

266 الدوري، زكريا، والسامرائي، يسرى، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 66.

267 الوداي، محمود حسين، وآخرون، مرجع سابق ص 162.

268 مقابلة، نصار، إياد، مسؤول الرقابة والتفتيش على البنوك الاجنبية، سلطة النقد الفلسطينية، رام الله، تاريخ 30/06/2017.

تعتمد أساساً على نهج رقابة مكتبي قوي لتغطية الفترات بين جولات التفتيش الميداني التي يقوم بها فريق التفتيش لدى سلطة النقد²⁶⁹.

من خلال الرقابة المكتبية يستطيع المحلل التنبؤ بالأوضاع المستقبلية للمصرف وإتجاهات النمو أو التباطؤ في النشاط المصرفي، كما يوفر قدراً كافياً عن موجودات المصرف ومطلوباته وأنشطته الرئيسية.

ايضا للتعرف على حقيقة مراكز المصارف المالية ودرجة الكفاءة التي تمارس بها الوظائف²⁷⁰؛ وبيان أوجه القصور واتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجتها²⁷¹. إن تحليل هذه التقارير والبيانات يسهل عملية الرقابة على أعمال المصرف، وبالتالي الوقوف على ما قد يعاني منه المصرف، وهذا النوع من الرقابة يسهل من عملية الرقابة المباشرة، كذلك تُعطي ميزة لسلطة النقد من مقارنة أداء المصارف لمعرفة الاتجاه الذي تتجه إليه هذه المصارف²⁷².

2. مراحل الرقابة المكتبية

- التحليل الشهري: يهدف إلى تسليط الضوء على التغيرات ذات الأثر الكبير والتي حدثت خلال الشهر الحالي مقارنة بالشهر السابق، كما يهدف إلى التعرف على أهم المؤشرات المالية للمصرف مروراً بالتغيرات الرئيسية التي حدثت عليها وعلى بنود الميزانية الشهرية للمصرف، وكشف المخالفات القائمة وتحديد مدى إلتزام المصرف بتعليمات سلطة النقد ومتابعة المخالفات التي تم الإشارة إليها في كل من تقرير التفتيش أو في المراسلات اليومية والتعاميم²⁷³.
- التحليل الربع سنوي: يهدف إلى تسليط الضوء على المخاطر المالية والتشغيلية التي يواجهها المصرف والتي تُشكل خطراً بارزاً على المصرف وتستوجب إهتماماً رقابياً خاصاً أو قد تستوجب تدخلاً مباشراً من سلطة النقد كأن يتم إتخاذ إجراءات من شأنها وقف التدهور الحاصل في المصرف أو أن تشكل لجان تفتيش خاصة للتحقق من المؤشرات التي تدل على تدهور أداء المصرف.

3. الأدوات المستخدمة في الرقابة المكتبية

- 269 نصار، إياد، مرجع السابق.
270 السبيسي، صلاح الدين حسن، مرجع سابق، ص 216.
271 يوسف، يوسف حسن، مرجع سابق، ص 168.
272 الكراسنة، إبراهيم، مرجع سابق، ص 17.
273 مقابلة، نصار، إياد، مرجع سابق.

يتم الإعتماد في هذه الرقابة على تقرير الأداء الموحد للمصارف (UBPR) ويمثل هذا التقرير أداة تحليلية صممت لتستخدم من قبل مفتشي المصارف والمحللين عند تقييم الوضع المالي للمصرف بشكل مختصر، وهو إنعكاس لآثار القرارات الإدارية والظروف الإقتصادية على أداء المصرف وتركيبه الميزانية لديه. تستخدم البيانات المركبة والخاصة بالأداء للمساعدة في تقييم كفاية الأرباح والسيولة ورأس المال بالإضافة لإمكانية إستخدامها في تقييم كفاءة إدارة الأصول والخصوم واستراتيجية النمو. من خلال تحليل البيانات المتضمنة في تقرير الأداء الموحد للمصارف، يستطيع المستخدم الحصول على صورة شاملة حول السلامة المالية للمصرف ويمكنه إكتشاف أوضاع تتطلب تحقيق وتحليل مكثفين²⁷⁴.

إن تقرير الأداء الموحد هو تقرير أداء المصرف الربع سنوي، يتكون من ملخص شامل لأداء المصرف خلال الربع الجاري مقارنة بالربع السابق والربع المماثل من العام السابق، وكذلك تقييم للأداء المالي للمصرف باستخدام تحليل متوسط الأرصدة وأسعار الفوائد، ويتم التصنيف تبعاً لنظام تصنيف المخاطر الـ (CAEL) والذي يتم من خلاله تقييم وتصنيف أربعة عناصر أساسية:

1- كفاية رأس المال.

2- جودة الأصول.

3- الأرباح.

4- السيولة.

وعلى المحلل أن يأخذ بعين الاعتبار أداء المصرف مقارنة مع الفترات السابقة. وعند ظهور تغيرات هامة يجب شرح الأسباب وراء تلك التغيرات أو الاختلافات. على المحلل أن يقارن الـ (CAEL) الأحدث مع آخر تصنيف لـ (CAMELS) لمعرفة التطورات الحاصلة على أداء المصرف وتقييم الاستراتيجية الرقابية ومدى فعاليتها²⁷⁵.

هذا ويتم التركيز في عملية التحليل الربع سنوي للمصرف على مؤشرات مهمة ونسب يتم من خلالها تقييم عناصر الـ CAEL حيث يتم إعطاء تصنيف رقمي لكل مصرف بالإستناد على العناصر الأربعة الأساسية للتقييم (رأس المال والأصول والأرباح والسيولة)، ويحدد كل عنصر بتصنيف رقمي من "1" إلى "5"، حيث التصنيف "1" يكون أفضل تقييم والتصنيف "5" يكون أسوأ تقييم، ويتم تحديد تصنيف المصرف إستناداً لتقييمات كل عنصر أساسي من "1" إلى "5"، ولا يتم إحتساب معدل متوسط العناصر لتحديد التصنيف المركب. وتعتبر المصارف التي تصنيفها

274 مقابلة، نصار، إياد، مرجع سابق.
275 السبيلي، محمد صالح، مرجع سابق، ص 51.

المركب "1" أو "2" سليمة بصورة أساسية في جميع النواحي، وتعتبر هذه المصارف ذات إدارة راسخة، وقادرة على الصمود أمام النكسات الاقتصادية، وتحتاج إلى الحد الأدنى من الإجراءات الإدارية لتقديم إرشاد واضح للإدارة لمعالجة نقاط الضعف²⁷⁶.

أما المصارف التي تصنيفها "3" فليها نقاط ضعف والتي إذا لم يتم تصحيحها خلال إطار زمني معقول فيتم التسبب بمشاكل بارزة في الملاءة والسيولة، ويجب أن تأخذ سلطة النقد بالاعتبار الحاجة إلى إتخاذ إجراءات إدارية لتقديم إرشاد واضح للإدارة لمعالجة نقاط الضعف والمصارف التي تصنيفها "4" أو "5" يشير إلى وجود مشكل جديّة تتطلب رقابة وإجراء علاجي محدد، وحالما يتعرض المصرف إلى تهديد في ملاءته المالية، فسيكون هناك حاجة لإجراء رقابي معين مع الأخذ بالاعتبار التصفية الإجبارية أو إعادة التنظيم²⁷⁷.

ثانياً: الرقابة الميدانية

تمارس هذه الرقابة من خلال التفتيش المباشر على المصارف وتهدف لتحقيق عدة أهداف، وتشمل نوعين من التفتيش، وهو ما سنناقشه فيما يلي.

1. تهدف الرقابة الميدانية إلى تطبيق أفضل الممارسات الدولية في الرقابة على المصارف من خلال تطبيق نظم رقابية فعالة ومؤثرة، ويتم من خلالها التأكد من مدى دقة وصحة البيانات التي يتم تزويد السلطات الرقابية بها ويشمل التفتيش على الأقل ما يلي:
 - أ. التحقق من سلامة المركز المالي، وكفاية رأس المال، وجودة الأصول، وفعالية الأعمال، وتقييم الإدارة، وجودة الأرباح، وكافية السيولة لتلبية المتطلبات القانونية والتشغيلية.
 - ب. تقييم أداء الرقابة الداخلية والإجراءات الوقائية والتصحيحية والرقابة المالية ومدى توافق السياسات الداخلية مع أحكام القوانين والتعليمات المتعلقة بإدارة الأنشطة المختلفة.
 - ج. التحقق من سلامة وكفاءة الأنظمة الآلية المستخدمة ومدى توفر الرقابة الثنائية والفصل في الصلاحيات: وكفاية ودقة مخرجاتها وتلبيتها لإحتياجات العمل ومتطلبات سلطة النقد.
 - د. التحقق من مدى توفر السياسات والمعايير وإجراءات العمل التي تضمن تنفيذ الأنشطة المصرفية والإقراض في إطارها السليم ومدى الإلتزام بها وتحديثها بما يواكب التطورات في بيئة العمل.

276 مقابلة، نصار، إياد، مرجع سابق.

277 المرجع السابق.

هـ. التحقق من مدى كفاءة الإدارة في إدارة المخاطر ومراقبتها وضبطها وتوظيف الأموال وإستثمارها بالشكل الأمثل بما يحقق النفع للمصرف²⁷⁸.

2. استناداً لنطاق العمل فإن سلطة النقد تحدد نوعين مختلفين من التفتيش:

- التفتيش الشامل: عمليات التفتيش الكامل هي عمليات مراجعة شاملة تتم في مقر المصرف يقوم من خلالها المفتشين بإستعراض جميع الجوانب الرئيسية للعمليات والأنشطة والمنتجات ويستخدم فيها المفتش جميع إجراءات التفتيش المعتمدة في سلطة النقد. وتوفر عمليات التفتيش الكامل الأساس المناسب لتطبيق عناصر CAMELS والتقييم الإجمالي للمصرف.

- التفتيش المحدود: التفتيش المحدود وهو تفتيش أقل شمولاً في طبيعته من التفتيش الكامل ويتم من خلاله تحقيق هدف محدد، وعادة ما يركز على مجال واحد أو عدد قليل من مجالات أنشطة المصرف. أو لحالة معينة أو بناء على شكوى أحد العملاء لدى سلطة النقد²⁷⁹.

278 مقابلة، نصار، إباد، مرجع سابق.

279 تختص دائرة علاقات الجمهور وانضباط السوق في سلطة النقد بتلقي ومعالجة شكاوي الجمهور. انظر موقع دليل شكاوي الجمهور، سلطة النقد الفلسطينية، <http://www.pma.ps/ar-eg/tm/consumercomplaints/complaintsmanual.aspx> تاريخ الزيارة 20/10/2016.

ثالثاً: نظام تصنيف المخاطر (CAMELS)

نظام التقييم هو أداة رقابية داخلية فعالة لتقييم سلامة المصرف المالية بشكل كامل وبشكل موجز، وتحديد المصارف التي تحتاج إلى إهتمام أو عناية خاصة. ويعتبر نظام تقييم CAMELS من الأنظمة الشائعة لهذا الغرض على الرغم من أن هناك العديد من هذه الأنظمة. يأخذ نظام CAMELS بالإعتبار الحجم والتطور، وطبيعة وتعقيد الأنشطة والمخاطر الكلية للمصرف. كما يأخذ النظام في الإعتبار أيضاً بعض القضايا المالية والإدارية والإمتثال والتي تكون مشتركة بين جميع المصارف.

يتطلب هذا النظام تحليل دقيق لحالة المصرف، والتي تتم من خلال الزيارات الميدانية والتفتيش الكامل للأصول والمعاملات التي تمت بالإضافة إلى التفتيش المكتبي، ولكن من المهم أن يطور المفتشين فهم شامل للمخاطر الرئيسية ومدى فاعلية إدارة المصرف في تحديد وقياس ومراقبة والسيطرة والتحكم بهذه المخاطر المتوقعة²⁸⁰.

إن نظام التقييم CAMELS المركب يوضح حالة المصرف والعمليات المالية له ويستند على

تصنيف ستة عناصر أساسية:

- 1 – كفاية رأس المال.
- 2 – مؤشرات جودة الأصول.
- 3 – مؤشرات سلامة الإدارة.
- 4 – مؤشرات الإيرادات والربحية.
- 5 – مؤشرات السيولة والتمويل.
- 6 – درجة الحساسية لمؤشرات لمخاطر السوق²⁸¹.

ويوفر نظام التقييم إطار عام لتقدير جميع العوامل الإدارية والمالية والعمليات التشغيلية

المهمة لجميع المصارف التي تشرف عليها سلطة النقد²⁸².

التقييم المركب عبارة عن تصنيف رقمي مبني على أساس (من '1' الى '5'). التصنيف "1" هو أعلى مستوى ممكن، ويشير إلى أداء وممارسات قوية لإدارة المخاطر وبالتالي إنخفاض درجة المخاوف الرقابية، في حين أن التصنيف '5' يدل على أدنى تقدير وأداء ضعيف وعدم كفاية ممارسات إدارة المخاطر وبالتالي يؤدي الى أعلى درجة من المخاوف الرقابية.

280 مقابلة، نصار، إباد، مرجع سابق.

281 تميسة، سهام، تقييم أداء البنوك التجارية باستخدام نموذج camels، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2014.

282 مقابلة، نصار، إباد، مرجع سابق.

في حين أن التقييم المركب للمصرف يقوم على تصنيف كل من العناصر الستة المذكورة أعلاه، إلا أن المتوسط الحسابي لهذه العناصر قد لا يكون التقييم النهائي للمصرف، فقد يكون تقييم أي عنصر لها ذو تأثير كبير على قوة الوضع المالي للمصرف. ويساعد هذا النظام سلطة النقد لإستباق المشاكل التي قد تنشأ في المصارف، وتحديد جدول عمليات التفتيش الميداني والرقابة المكتبية²⁸³.

رابعاً: أثر التفتيش على أعمال المصارف:

إن قيام سلطة النقد الفلسطينية بالتفتيش على أعمال المصارف يدعم فاعلية الرقابة على الجهاز المصرفي الفلسطيني وما يترتب على ذلك:

1. وجود جهاز مصرفي قوي وسليم قادر على مواجهة التحديات
2. توفر رؤوس أموال المصارف وملاءة رأسمال كافية مع الأخذ بعين الاعتبار كافة أنواع المخاطر، وحماية أموال المودعين، وتطبيق مبادئ الحوكمة، وإكتشاف الأخطاء وتصويبها، وإدارة مخاطر كفاءة وضبط المخاطر، وكفاءة وسلامة الأنظمة الآلية المستخدمة، وتطبيق الرقابة الثنائية، والفصل في الصلاحيات، ودوائر رقابية مستقلة.
3. إذا ما وجدت فرق التفتيش أن أعمال المصرف تسير في غير صالح المودعين أو المساهمين فإنها تُظهر ذلك لإدارة المصرف وتطلب رأيها في نتائج التفتيش، ويحق لسلطة النقد أن تطلب من إدارة المصرف التوقف أو الإمتناع عن هذه الأعمال الضارة وتصحيح الأوضاع الناجمة عنها²⁸⁴.
4. تقوم سلطة النقد الفلسطينية بنشر مؤشرات لأداء المصارف من خلال منشوراتها ومنشورات جمعية البنوك في فلسطين. لكن لا تقوم سلطة النقد بنشر مخالفات المصارف التي يتم ضبطها بل يتم معالجتها بين سلطة النقد وإدارة المصرف المخالف²⁸⁵.

الفرع الثاني

أنواع المخاطر المصرفية

يتعرض المصرف أثناء ممارسته لعمله المصرفي لعدة مخاطر، فكان لا بد من تنظيم رقابة تُجنب أو تحد من آثار هذه المخاطر على المصرف، وفي هذا الشأن فقد أوجبت سلطة النقد على

283 مقابلة، نصار، إباد، مرجع سابق.

284 عبد الله، خالد أمين، العمليات المصرفية، مرجع سابق، ص 393.

285 مقابلة، أبو عمر، عبد المنعم، مرجع سابق.

المصارف تشكيل لجنة لإدارة المخاطر في كل مصرف، وتكون مسؤولة عن إدارة كافة المخاطر في المصرف بما يشمل مخاطر السوق والإئتمان والسيولة وإستمراية العمل ومخاطر التشغيل²⁸⁶، وتهدف إلى تحديد وتشخيص المخاطر المحتملة ووضع الخطط اللازمة للحد منها²⁸⁷ وأوجبت كذلك تكوين مخصص احتياطي مخاطر يتم إحتسابه على النحو الآتي:

1.5% من صافي التسهيلات المباشرة.

0.5% من صافي التسهيلات غير المباشرة.

ولا يجوز التصرف بأي جزء من احتياطي المخاطر المذكور على أي وجه إلا بموافقة خطية مسبقة من سلطة النقد²⁸⁸.

ومن أبرز هذه المخاطر التي تُواجهها أغلب المصارف والتي عالجتها أيضاً تعليمات سلطة النقد الفلسطينية²⁸⁹ وتبرر رقابتها:

1. مخاطر إئتمانية: وتنشأ هذه المخاطر عن عدم إلتزام العميل بشروط التعاقد مع المصرف نتيجة تغير المقدرة الإئتمانية للعميل لعدة عوامل مختلفة وبالتالي تؤثر في قدرته على السداد²⁹⁰. وتعتبر هذه المخاطر من أهم المخاطر التي تُواجه المصرف، نتيجة في الخسائر التي يمكن أن يتحملها المصرف؛ بسبب عدم قدرة العميل على الوفاء بالإلتزام أو عدم وجود النية لديه لسداد أصل القرض وفوائده²⁹¹، إضافة إلى مخاطر التركيز الإئتماني²⁹² التي تنشأ بسبب تركيز تعامل المصرف مع عميل واحد، أو مجموعة محددة من العملاء أو في قطاع إقتصادي معين أو منطقة جغرافية²⁹³.

وقد عالجت المادة (16) من قانون المصارف الفلسطينية موضوع التركيز الإئتماني من خلال عدم إجازتها لأي مصرف منح إئتمان لشخص في حال كان ذلك يؤدي إلى ما يلي: أ. بلوغ حجم التعرض للشخص ما نسبته (10%) أو أكثر من قاعدة رأسمال المصرف دون الحصول على الموافقة الخطية المسبقة من سلطة النقد. ب. تجاوز حجم التعرض للشخص أو

286 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (6/2008) تاريخ 29/12/2008 وموضوعها تعليمات إدارة المخاطر.

287 يوسف، يوسف حسن، مرجع سابق، ص 165.

288 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (6/2015) تاريخ 21/07/2015 وموضوعها رأس المال والاحتياطات وحصص الملكية.

289 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (07) لسنة 2016 تاريخ 25/08/2016 بشأن تطبيق متطلبات كفاية رأس المال وفق مقررات

بازل 2.

290 بوحفص، نعاة جلاب، مرجع سابق، ص 126.

291 عبيدات، سامر فخري (محددات كفاية رأس المال في البنوك التجارية الأردنية - دراسة تطبيقية) كلية اربد الجامعية، جامعة البلقاء، التطبيقية، ص 9، دراسة منشورة على موقع <http://www.adelamer.com/vb/showthread.php>، تاريخ الزيارة 10/07/2016.

292 "التركز الإئتماني هو: التعرض الكلي للشخص الواحد أو مجموعة أشخاص يعملون معاً أو تجمعهم مصلحة مشتركة أو صلة قرابة حتى الدرجة الثانية، ووفق ما تحدده سلطة النقد بتعليمات"، انظر المادة الأولى من قانون المصارف الفلسطيني.

293 بن فرج، زوينة (المخطط المحاسبي البنكي بين المرجعية النظرية وتحديات التطبيق) رسالة شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، ص 207.

مجموع التركزات الائتمانية وفق ما ذكر في البند (أ) من هذه المادة النسب التي تحددها سلطة النقد بتعليمات تصدر عنها، وكذلك المادة (7) من تعليمات سلطة النقد بشأن محددات وضوابط منح الائتمان رقم (2) لسنة 2015 تاريخ 15/02/2015. ويرأي الباحث، فموضوع التركيز الائتماني مهم جداً نظراً لوجود إمكانية لتعثر العميل أو القطاع الممنوح إئتمان مما ينعكس سلباً على سلامة المصرف المالية وبما في ذلك ودائعه النقدية.

2. مخاطر السيولة: تنشأ عن عدم قدرة المصرف على الوفاء بالتزاماته عند إستحقاقها، حيث لا تتوفر لدى المصرف السيولة الكافية ولا يمتلك القدرة للحصول على الأموال اللازمة سواء بزيادة الإلتزامات، أو التسييل الفوري للموجودات وبتكلفة معقولة وبدوره ينعكس هذا على ربحيته²⁹⁴. وهي من أهم المخاطر التي قد تؤدي لإنهيار المصرف مثلما حدث لبنك (صخرة الشمال) البريطاني حيث أخفق في تلبية السحوبات النقدية المتتالية من عملائه خلال الأزمة المالية العالمية²⁹⁵. من جهة أخرى، ففي الوقت التي تؤدي فيه عمليات السحب على الودائع نقداً إلى تخفيض نقدية الصندوق وإحتياجات المصرف لدى سلطة النقد وبالتالي إلى تقليص سيولته، فإن لعمليات الإيداع دوراً في تحسين سيولة المصرف²⁹⁶.

3. مخاطر أسعار الفائدة: تنشأ عن تحركات وتقلبات أسعار الفائدة²⁹⁷، ويكون لها تأثير سلبي في إيرادات المصرف ورأسماله²⁹⁸، وتشمل نوعين من المخاطر وهما:

- الأول إذا كان الجزء الأكبر من تسهيلات المصرف متوسطاً وطويل الأجل تقابله ودائع قصيرة الأجل، ففي هذه الحالة تبرز مشكلة السيولة وإضطراب المصرف إلى تسييل بعض موجوداته السائلة في وقت قصير نسبياً أو في ظروف غير ملائمة مما سيعرضه للخسائر أو الإقتراض بأسعار فائدة أعلى من الأسعار السائدة في السوق.
- الثاني إذا كان الجزء الأكبر من تسهيلات بأسعار فائدة ثابتة في الوقت الذي زادت فيه كلفة الإقتراض قصير الأجل²⁹⁹. ففي حالة كانت التسهيلات بسعر فائدة ثابت، ثم حدث إرتفاع على سعر الفائدة على الودائع، فسيؤدي ذلك الى خسارة تتمثل في الفرق بين الفائدة المقبوضة عن التسهيلات وبين الفائدة المدفوعة على الودائع³⁰⁰.

294 بن فرج، زويينة، المصدر السابق، ص 208.

295 عابد، محمد (مؤشرات السلامة المالية في ظل بازل 3) مقال منشور في مجلة المرساة المصرفية، سلطة النقد الفلسطينية، العدد (3)، آذار، 2016، ص 11.

296 معهد الدراسات المصرفية، (إدارة السيولة في المصرف التجاري) اضاءات، نشرة توعوية، السلسلة الخامسة، العدد 2، الكويت، سبتمبر، 2012، منشورة على موقع معهد الدراسات المصرفية www.kibs.edu.ku تاريخ الزيارة 07/2016\10.

297 طالب، علاء فرحان، المشهداني، إيمان شيجان، الحوكمة المؤسسية والأداء المالي الاستراتيجي للمصارف، ط 1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 91.

298 عبيدات، سامر فخري، مرجع سابق، ص 10.

299 الهندي، عدنان، الرقابة المصرفية، مرجع سابق، ص 42.

300 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (07) لسنة 2016 تاريخ 25/08/2016، مرجع سابق.

4. **مخاطر التشغيل:** ومن أهم أنواع هذه المخاطر ضعف الرقابة الداخلية، حيث توجد عدة أسباب تؤدي إلى تغير المكاسب نتيجة لسياسات التشغيل التي يتبناها المصرف، نظراً لعدم توفر الكفاءة للرقابة على التكاليف المباشرة وأخطاء المعالجة التي يرتكبها موظفو المصرف كعدم تنفيذ القرارات في وقتها، أو التنفيذ الخاطئ للقرارات، أو مخالفة أنظمة الرقابة كتجاوز موظفي الإئتمان الصلاحيات المخولة لهم، أو قصور أو أخطاء في تقنية المعلومات³⁰¹. وهذا، برأي الباحث، يتطلب تدعيم أنظمة الرقابة الداخلية وتفعيل أسلوب الرقابة الثنائية، ورفع درجة كفاءة المدقق الداخلي وتنويع مصادر خبراتهم.

5. **مخاطر قانونية:** تنشأ عن قلة أو ضعف أو انخفاض جودة الإستشارات القانونية لدى المصرف ما يُعرضه لمخاطر انخفاض موجوداته، أو تزيد من إلتزاماته عما هو متوقع، كالتعاقد أو تحميل الإلتزامات معينة على عاتق المصرف؛ نتيجة عدم توضيح البيئة القانونية المنظمة لذلك، أو الإخفاق في التوصية بأخذ مخصصات في الوقت المناسب عن قضايا مقامة ضد المصرف خاصة ذات القيم الكبيرة³⁰².

6. **المخاطر الإستراتيجية:** هي مخاطر حالية ومستقبلية يتعرض لها المصرف بسبب تدهور وضعه الإستراتيجي في السوق لأسباب إقتصادية وإجتماعية وتكنولوجية وقانونية وسياسية³⁰³، نتيجة إتخاذ قرارات خاطئة أو سوء تنفيذ إستراتيجيات المصرف وعدم الإستجابة المناسبة مع التغييرات في القطاع المصرفي، ويمكن أن يكون لها تأثير على إيرادات المصرف وعلى رأس ماله نتيجة لذلك³⁰⁴.

7. **مخاطر السمعة:** تنشأ عن الفشل في التشغيل السليم للمصرف بما لا يتماشى مع القوانين والتعليمات الخاصة بذلك، إذ تُعتبر السمعة عنصراً مهماً للمصرف، كما أن طبيعة أنشطته تعتمد على المحافظة على ثقة المودعين وجمهور المتعاملين بإدارة المصرف، بإعتبارها مؤتمنة على حماية أموالهم ومعاملاتهم التجارية³⁰⁵.

عليه، وبرأي الباحث فيجب على المصارف أن تمتلك القدرة على تأمين الحماية من المخاطر المذكورة، فالمخاطر، التي يتعرض لها المصرف متنوعة وتختلف بدرجة خطورتها، وإن لم يتم ضبطها وتجنبها والحد منها، فستعكس سلباً على أصول وخصوم المصرف بما في ذلك

301 حماد، طارق عبد العال، مرجع سابق، ص 73.
302 زيدان، إيهاب غازي (مدى تطبيق معايير بازل 2 على قطاع المصارف الخاصة في سوريا) مشروع بحث في المصارف لنيل شهادة الدكتوراه الفلسفة في العلوم المالية والمصرفية، جامعة دمشق، 2011، منشورة على موقع <http://stclements.edu/grad/gradihab.pdf> تاريخ الزيارة 15/10/2016.
303 الربيعي، حاكم محسن، وراضي، حمد عبد الحسين، حوكمة البنوك وأثرها في الأداء والمخاطرة، دار البيزوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص 170.
304 الكراسنة، إبراهيم، مرجع سابق، ص 37.
305 الربيعي، حاكم محسن، وراضي، حمد عبد الحسين، مرجع سابق، ص 169.

ودائع العملاء. ويجب أن تسهم رقابة سلطة النقد الفلسطينية في التصدي لهذه المخاطر من خلال آليات الرقابة المصرفية الممارسة من قبلها وهو من سنبحثه في الفرع التالي.

الفرع الثالث

آليات الرقابة المصرفية

الرقابة على الودائع وحماية المودعين خاصة والمساهمين، والمحافظة على إستقرار الجهاز المصرفي عامة يتم من خلال عدة أساليب تعرف بالأساليب الكمية والأساليب النوعية³⁰⁶. وتستهدف الرقابة المصرفية، مما تستهدفه، حماية المصرف من حالات التوقف عن الدفع من خلال فرض الرقابة على الودائع وهو ما سنناقشه في (أولاً) وفرض الرقابة على الائتمان وهو ما سنناقشه في (ثانياً).

أولاً: الرقابة على الودائع

تتم هذه الرقابة من خلال الأساليب الكمية، والأساليب النوعية.

1- الأساليب الكمية، ومن هذه الأساليب:

أ- الاحتفاظ بنسبة الاحتياطي النقدي الإلزامي: حيث تقتضي سياسة الإحتياطي الإلزامي إلتزام المصارف بإيداع نسبة معينة من ودائعها لدى البنك المركزي على شكل حساب تحت الطلب بدون فائدة³⁰⁷. ويعتبر أهم أهداف هذا الإحتياطي هو حماية حقوق المودعين والدائنين للمصرف³⁰⁸، من خلال تحقيق القدرة لدى المصارف على تلبية طلبات السحب من قبل المدعين³⁰⁹. وهذا الأسلوب ذو هدف مزدوج، فهو من جهة أداة لحماية الودائع،

306 الوادي، محمود حسين وآخرون، مرجع سابق، ص 176-177.

307 زاينة، أيت وانرو، مرجع سابق، ص 217.

308 الهندي، عدنان، الرقابة المصرفية، مرجع سابق، ص 104.

309 المصرف السوري المركزي (العلاقة الإشرافية والرقابية بين المصرف المركزي والمصارف الإسلامية) 2007، بحث منشور على موقع المصرف السوري المركزي www.banquecentrale.gov.sy.ba-edu/educa-stu، تاريخ الزيارة

ومن جهة أخرى، يعتبر أداة للرقابة على مقدرة المصارف على التوسع في الائتمان، فإذا أرادت سلطة النقد تخفيض حجم الائتمان عمدت لرفع نسبة الاحتياطي، وإذا أرادت التوسع في الائتمان عمدت إلى خفض هذه النسبة، وأول دولة طبقت أداة الإحتياطي النقدي الإلزامي هي الولايات المتحدة وكانت فكرة استخدام هذه الأداة للرقابة على البنوك لأول مرة في تقرير نظام الإحتياطي الفدرالي في عام 1916، ولم تطبق إلا اعتباراً من عام 1933 لينتشر بعد ذلك استخدامها في باقي دول العالم³¹⁰.

وقد خولت المادة (42) من قانون المصارف الفلسطيني سلطة النقد الحق في تحديد نسبة الإحتياطي النقدي الإلزامي، وقد ألزمت تعليمات سلطة النقد كل مصرف الإحتفاظ بنسبة (9%) من إجمالي ودائعه لدى سلطة النقد كإحتياطي نقدي إلزامي³¹¹. ويندرج ضمن إجمالي الودائع: الودائع الجارية، وودائع التوفير، والودائع لأجل والتأمينات النقدية، ويُعتبر متطلب الإحتياطي النقدي خط الدفاع الأول لسيولة المصرف وهو من أهم مقومات مرتكزات السيولة الجاهزة كونه يحتفظ به لدى سلطة النقد، فهذا الإحتياطي هو بمنأى عن مخاطر الاستثمار³¹²، ولا يمكن التصرف به إلا بما يخص تعليمات الإحتياطي الإلزامي³¹³، بمعنى أنه لا يمكن ألمس به أو استخدامه لغير الغرض المخصص له ألا وهو حماية الودائع من تصفية أو توقف المصرف مستقبلاً من ناحية إحترازية.

ب-نسبة السيولة النقدية: خولت المادة (41) من قانون المصارف الفلسطيني سلطة النقد صلاحية تحديد نسبة السيولة. فتجنباً للمخاطر الناجمة عن السحوبات المفاجئة من الودائع المصرفية، وغيرها من إلتزامات المصرف الأمر الذي يجعل المصرف مضطراً لبيع موجوداته في فترة قصيرة، وبأسعار أقل مما هو مخطط له لمواجهة هذه السحوبات، ولتجنب ذلك، تعمل المصارف على الإحتفاظ بحد أدنى من النقدية بخزائنها، وودائع لدى البنك المركزي وبنوك أخرى، ويتدخل البنك المركزي في تحديد حدود دنيا لمثل هذه الإحتياطات³¹⁴. وفي هذا الشأن، فقد حددت تعليمات سلطة النقد نسبة السيولة النقدية بعملة الدولار (4,5%) على مستوى المصرف، و(3%) على مستوى الفرع³¹⁵، ونسبة 3% لكل عملة عدا الدولار على

10/07/2016، ص 14.

310 موسى، أحلام مبارك (آلية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية- دراسة حالة بنك الجزائر-) رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 29.

311 انظر تعميم سلطة النقد رقم (67/2010) تاريخ 05/07/2010 وموضوعه تعليمات إدارة حسابات التسوية لدى سلطة النقد الفلسطينية.

312 عبد الفتاح، احمد، مرجع سابق، ص 116

313 انظر (أولاً) من تعميم سلطة النقد رقم (67/2010) تاريخ 05/07/2010.

314 عرمان، زياد محمد، الخطيب، عامر، مفاهيم حديثة في إدارة البنوك، ط 1، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2009، ص 115-116.

315 انظر تعليمات سلطة النقد (8/2013) تاريخ 31/10/2013 وموضوعها تعليمات السيولة.

مستوى المصرف و(2%) لكل عملة على مستوى الفرع³¹⁶، وتعتبر نسبة السيولة مقياساً آخر لمقدرة المصرف على الوفاء بالتزاماته الجارية³¹⁷.

ج-نسبة كفاية رأس المال: هي العماد الأول لمقررات بازل²³¹⁸. وتقوم على أساس إلتزام المصارف بالإحتفاظ بحدود دنيا من متطلبات رأس المال، تكون أكثر حساسية للمخاطر المرافقة لكل نوع من أنواع الموجودات المصرفية³¹⁹. وقد خولت المادة (33) من قانون المصارف الفلسطيني سلطة النقد، بجانب صلاحية تحديد الحد الأدنى لرأس مال المصرف حسبما تراه بالنظر إلى مستوى المخاطر الكامنة في العمليات المصرفية للمصرف وأصوله، صلاحية تحديد الحد الأدنى لنسبة كفاية رأس المال، ويتم من وقت لآخر الطلب من المصارف زيادة رأسمالها ليتلاءم مع حجم أعمالها. وقد حددت سلطة النقد نسبة كفاية رأس مال المصرف (قاعدة رأس المال على الأصول المرجحة بالمخاطر)³²⁰ بأن لا تقل عن (1 2%) ويتم إحتسابها وفقاً لنموذج مُعد من قبل سلطة النقد وتقاس النسبة بشكل ربع سنوي³²¹، وتستند سلطة النقد في تحديد نسبة كفاية رأس المال إلى نموذج كفاية رأس المال حسب ما أقرته لجنة بازل³²²، والقاعدة أنه يجب أن يكون لكل مصرف رأسمال كاف، فلا يجب أن يكون رأس المال كبيراً بما يجاوز الحجم اللازم لتحقيق أغراضه، ما يعرضه لضغوط شديدة لكي يسرع المصرف في نشاطه مما يعرضه لمخاطر إضافية، ولا يجب أن يكون رأسماله صغيراً بما يؤدي لإنخفاض ثقة جمهور المتعاملين في المصرف؛ لانخفاض تقديرهم لقدرة المصرف على إمتصاص الهزات من خلال رأسماله الصغير، وهو ما يُعرض أموال المودعين للخطر³²³.

إن نسبة كفاية رأس المال تعتبر معيار مهم، وفقاً لرأي الباحث، ويستوجب من المصارف الإمتثال الدائم لمتطلبات رأس المال اللازمة لمقابلة مخاطر الإئتمان من خلال الإحتفاظ

316 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (4/2013) تاريخ 13/03/2013 وموضوعها تعليمات السيولة.

317 هندي، منير إبراهيم، مرجع سابق، ص 412.

318 أحمد، محمد علي يوسف (دور السلطات الرقابية في الرقابة على المؤسسات المالية الإسلامية)، مؤتمر الخدمات المالية الإسلامية الثاني، طرابلس، ليبيا، 2010، www.kantakji.com/media/1375/c221.docx تاريخ الزيارة 17/10/2016، ص 13.

319 الربيعي، حاكم محسن، وراضي، حمد عبد الحسين، مرجع سابق، ص 198.

320 (تشير نسبة رأس المال المدفوع إلى الأصول المرجحة بالمخاطر مدى الحماية التي يقدمها رأس المال المدفوع لمواجهة الخسائر التي يتعرض لها المصرف إذا ما إنخفضت القيمة السوقية للأوراق المالية أو إذا فشل تحصيل أحد القروض الممنوحة، ويمكن أن يطلق عليها (هامش الأمان) المتاح لمواجهة الإستثمار في الأصول الخطرة)، العبيدي، رائد عبد الخالق، وعبد، زيد نجم، (أثر التغيير في رأس المال على ربحية المصارف)، مجلة دراسات محاسبية ومالية، جامعة بغداد، العدد 17، 2011، ص 114-136، منشورة على موقع <http://iasj.net/iasj?func=search&query=au> تاريخ الزيارة 25/10/2016.

321 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (5/2008) تاريخ 29/12/2008 وموضوعها رأس المال والإحتياطات والتسهيلات.

322 الفراء، احمد نور الدين (تحليل نظام التقييم الأمريكي كأداة للرقابة على القطاع المصرفي) رسالة لنيل شهادة الماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، غزة، ص 34.

323 رشدي، عبد المنعم، مرجع سابق، 166.

بجميع الأوقات بقاعدة رأس مال من أجل مواجهة مخاطر الائتمان والسوق والتشغيلية مساوية لنسبة (12%) على أقل من قيمة تعرضاتها المرجحة بالمخاطر، ووفقا لما جاء في تعليمات سلطة النقد الفلسطينية³²⁴.

2- الأساليب النوعية

يقصد بالأساليب النوعية تلك الأساليب المتبعة لضمان سلامة الإجراءات المتعلقة بالودائع من الناحية العملية. وتلك الأساليب التي تساهم في زيادة كفاءة الأساليب الكمية المتعلقة بالرقابة على الودائع³²⁵، بمعنى آخر التأكد من الإلتزام بالنسب والضوابط التي تضعها سلطة النقد بموجب تعليماتها الصادرة للمصارف كنسبة السيولة ومكوناتها، ومن هذه الأساليب:

أ- تحديد أنواع الأموال السائلة التي يجب أن تحتفظ بها البنوك التجارية.

ب- تحديد الأموال التي تدخل في نسبة السيولة: وفقا لتعميم سلطة النقد الفلسطينية³²⁶

ج- **التفتيش المصرفي الميداني:** حيث يتم تدقيق وفحص ودائع العملاء للتأكد من تقييد المصرف بالتعليمات المتعلقة بهذه الودائع خصوصا نسب الفوائد الدائنة أي المدفوعة على هذه الودائع³²⁷، فوضع سقف لأسعار الفائدة يهدف إلى تجنب أي منافسة شرسة قد تؤدي لنتائج لا تحمد عقباه، فبهدف جذب ودائع قد ترفع بعض المصارف نسبة الفوائد الدائنة بنسبة قد تفوق العائد منها مما قد يُعرضها للتعتثر أو التوقف عن الدفع³²⁸.

وكذلك من الممكن أن يتم فحص شروط ومدة ربط وتجديد الودائع وتدقيق كذلك بطاقات مختلف أنواع الودائع ومطابقتها مع سجلات المصرف الإجمالية، والتأكد من خضوعها للرقابة الثنائية أي يتم تنفيذ العملية أو القيد من قبل موظف وتأكيدها من قبل المدير المباشر³²⁹، وكذلك مجالات استخدام تلك الودائع. ويتم كذلك دراسة حسابات الودائع المكشوفة والتأكد من عدم كشفها إلا بموافقة جهات الصلاحية في المصرف.

وتدرس كذلك حسابات الودائع الجامدة مع التأكد من فصلها عن بقية الحسابات المتحركة وتعامل معاملة خاصة ويتم وضعها تحت رقابة خاصة وهذا النوع من الودائع، برأي الباحث، من أكثر الودائع التي تكون مُعرضة للخطر نظراً لإنقطاع أصحابها عن مراجعة المصرف إما بسبب

324 انظر تعليمات سلطة النقد رقم (07) لسنة 2016 تاريخ 25/08/2016.
325 الوادي، محمود حسين، الآثار الرقابية والاقتصادية لرقابة البنك المركز على الودائع والإئتمان في البنوك الإسلامية، دراسة منشورة على موقع مركز أبحاث فقه المعاملات الإسلامية، <http://www.kantakji.com/rismanagement> تاريخ الزيارة 20/11/2016، ص 5.

326 انظر تعميم سلطة النقد رقم (07/2007) تاريخ 05/02/2007 وموضوعه السيولة
327 مقابلة، قطينة، باسل، مرجع سابق.
328 حماني، حورية (البيات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها) رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006، ص 57.
329 مقابلة، قطينة، باسل، مرجع سابق.

السفر أو الوفاة وعدم معرفة الورثة بهذه الودائع لذا فوضعها تحت رقابة ثنائية يضيف نوعاً من الحماية عليها. ويتم كذلك التأكد من إتساع قاعدة الودائع أم تركزها بعدد معين من العملاء. ويشير الباحث بهذا الصدد لتعليمات سلطة النقد المتعلقة بالتوظيفات الخارجية³³⁰، وهي الأرصدة النقدية المستثمرة خارج فلسطين حيث وضعت حد أعلى لإجمالي التوظيفات بما لا يتجاوز نسبة (55%) من إجمالي ودائع المصرف، وحددت درجة التصنيف الائتماني للجهات المستثمر بها. وإشترطت التنويع بالأدوات الاستثمارية وأماكن الاستثمار وآجال الاستحقاق، حيث يتم فحص التزام المصرف لهذه التعليمات.

ثانياً: الرقابة على الائتمان

إن عملية الرقابة على الائتمان الذي يمنحه المصرف لعملائه عملية في غاية الأهمية؛ لما تنطوي عليها من مخاطر على المصرف نفسه وعلى المودعين وبالتالي على الإقتصاد بشكل عام. لذلك نجد أن لسلطة النقد سياسة واضحة ومدروسة في الرقابة على الائتمان. ويقصد بالرقابة على الائتمان: قيام سلطة النقد بإستخدام أساليب وأدوات معينة في السيطرة على الإستثمارات والتسهيلات المصرفية، التي يقوم بها المصرف وتوجيهها في ظل القوانين المعمول بها لتحقيق أهداف معينة. ويتطلب هذا إيجاد نظم معلومات فعالة لتتمكن سلطة النقد من القيام بهذه المهمة على أكمل وجه.

يقول (د. باري سيجل): "إن الهدف الرئيسي لسياسة البنك المركزي هو فرض رقابة دقيقة وفعالة على السياسة الائتمانية والنقدية، ولن تستطيع أن تحقق ذلك في غياب المعلومات الدقيقة والشاملة عن العوامل المؤثرة على الإحتياطات المصرفية"³³¹، وتتم الرقابة على الائتمان من الأساليب الكمية، والأساليب النوعية، وفقاً للتوضيح الآتي:

1- الأساليب الكمية: ويقصد بها التأثير في حجم الائتمان سواء بالزيادة أو النقصان، وتهدف إلى التأثير في كمية النقود أو حجم الائتمان بغض النظر عن نوع الائتمان أو أوجه إستخدامه³³²، ومن هذه الأساليب:

أ- سعر إعادة الخصم.

ب- عمليات السوق المفتوحة

330 انظر تعليمات رقم (5/2008) تاريخ 29/12/2008 وموضوعها رأس المال والاحتياطات والتسهيلات والاستثمارات والمؤشرات المالية والمصرفية.

331 سيجل، باري، النقود والبنوك والاقتصاد، مشار إليه لدى الوادي، محمود حسين، مرجع سابق، ص 6.

332 الحلاق، سعيد سامي، والعجلوني، محمد محمود، النقود والبنوك والمصارف المركزية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 153.

إن نجاح وفعالية الأسلوبين المذكورين يعتمد على مدى توفر أسواق نقدية ومالية متطورة وذات درجة كفاءة عالية من التنظيم والتقدم، وترتفع فيها نسبة التعامل بالأوراق التجارية والأذون الحكومية والأسهم والسندات³³³. علماً بأن الإسلوبين غير معمول بهما، وفقاً لرأي الباحث، في فلسطين حتى الآن.

ج- **تغيير نسبة الإحتياطي النقدي الإلزامي**: كما سبق شرحه³³⁴، بخصوص هذا الإحتياطي والمتمثل بإستقطاع جزء من ودائع المصارف كإحتياجات نقدية تودع لدى سلطة النقد، وهو ما يُمكن هذه الأخيرة من إستخدام هذه الوسيلة في التأثير على حجم وكمية الإئتمان المصرفي الذي تمنحه المصارف³³⁵.

2- الأساليب النوعية: وهذه من الأساليب الحديثة وتستهدف التمييز بين الأنواع المختلفة للإئتمان على أساس ما تقرره سلطة النقد الفلسطينية من أولويات، وتهدف إلى توجيه الإئتمان إلى النواحي المرغوبة والأغراض التي تخدم الاقتصاد وتساهم في نموه³³⁶ ومن هذه الأساليب:

- أ- **الإقناع الأدبي**: يتمثل من خلال تبادل الرأي وعقد الإجتماعات مع إدارة المصرف.
- ب- **تنظيم الإئتمان الإستهلاكي**: وذلك من خلال تحديد سقف معين للقروض والسلف بشكل عام وعدم تجاوزه أو تحديد سقف معين لإستخدامها في تمويل قطاعات معينة وعدم تجاوز هذه السقف³³⁷. وقد عرفت تعليمات سلطة النقد الإئتمان الإستهلاكي بكونه: "القرض أو التمويل الممنوح للأفراد لغاية تمويل إحتياجات إستهلاكية أو غايات شخصية". وحددت الحد الأعلى لتمويل القروض الشخصية والقروض العقارية.

ج- **التصريح عن المخاطر المصرفية**: تُعتبر خدمة المخاطر المصرفية من أهم الخدمات التي تقدمها سلطة النقد للمصارف، حيث تلتزم المصارف بالتصريح عن كمية ونوعية الإئتمان الممنوح للمتعاملين معها الذين تزيد التسهيلات الممنوحة لهم على مبلغ معين، وكذلك التصريح عن الضمانات التي إستوفتها المصارف مقابل منح هذه التسهيلات كل ذلك يتم معالجته آلياً. إن هدف سلطة النقد من ذلك هو: التأكد من تطبيق المصارف للبنود القانونية المتعلقة بالتسهيلات والضمانات وإيجاد نظام معلومات جيد، يخدم جميع المصارف في إتخاذ القرارات الإئتمانية. ويساعد كشف الأخطار المصرفية في تزويد

333 صالح، صالح (أدوت السياسة النقدية والمالية الملائمة لترشيد دور الصيرفة الإسلامية) مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمي، العدد أكتوبر 2016. منشورة على موقع <http://giem.kantakji.com/article/details/ID/79#.WB9nudQrJDA> تاريخ الزيارة 31/10/2016.

334 انظر (الفرع الثالث/أولاً/1) صفحة 79.

335 عبد الله، عقيل جاسم، **النقود والمصارف**، ط 2، مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 240.

336 الدوري، زكريا، والسامرائي، يسرى، مرجع سابق، ص 216.

337 آل شبيب، دريد كامل، **إدارة العمليات المصرفية**، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 35.

المصارف العاملة بالمعلومات الائتمانية عن المتعاملين الحاليين أو المحتملين ومساعدتها في إتخاذ قرارات إئتمانية أكثر صواباً ودقة³³⁸.

الفرع الرابع

الجزاء المقررة على المصارف المخالفة

بالنظر إلى أهمية وخطورة الدور الذي تقوم به المصارف وما يتطلب ذلك من ضرورة إيقاع الجزاءات على المصرف المخالف لأحكام قانون المصارف الفلسطيني³³⁹ وتعليمات سلطة النقد، كآخر أسلوب قد تلجأ إليه سلطة النقد لضمان إلتزام المصارف بأحكام القانون والتعليمات. لذا منح قانون المصارف الفلسطيني لسلطة النقد، بجانب ما منحه لها من صلاحيات، سلطة إيقاع الجزاءات والعقوبات على المصارف المخالفة، وأضفى صفة مأمور الضبط القضائي على موظفين سلطة النقد المكلفين بالرقابة والتفتيش سندا للمادة (51/4) من قانون المصارف الفلسطيني. وسيتم بيان هذه الجزاءات، ومناقشة الجزاءات المتعلقة بإعادة الهيكلة ودمج المصرف وشراء المصرف وتصفيته لأهميته في توفير حماية لحقوق المودعين وذلك في فقرتين على التوالي.

أولاً: الجزاءات المقررة

وفقاً لما سبق بحثه، فإجراءات حماية الوديعة النقدية المصرفية لا تبدأ فقط من لحظة ترخيص المصرف وإستقباله لودائع المودعين، بل تمتد لتغطي مرحلة ممارسة المصرف لأعماله، والتدخل لوقف أية مخالفات أو كبح أية تجاوزت قد تشكل خطر على هذه الودائع، وتتراوح هذه الجزاءات من مجرد رسالة تحذيرية لتنتهي بقرار تصفية المصرف وذلك لحماية حقوق المودعين بشكل خاص والمساهمين والإقتصاد الوطني بشكل عام.

فإذا ثبت لسلطة النقد بأن مصرفاً قد خالف أيّاً من القوانين والأنظمة أو التعليمات الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية. أو كانت أعماله أو أعمال أي من الشركات التابعة له أحدثت أو تُؤثر أو تلحق ضرراً بأموال المودعين أو تشكل خطراً على سلامة الجهاز المصرفي، فإن لسلطة النقد

338 عبد الفتاح، أحمد، مرجع سابق، ص 119.
339 انظر مادة (53) من قانون المصارف الفلسطيني

حق إتخاذ إجراء أو أكثر من إجراءات متعددة تبدأ من تحذير المصرف المخالف والطلب منه التوقف عن الإستمرار بالمخالفة، وتشمل كذلك دعوة مجلس إدارة المصرف للإنعقاد لمناقشة المخالفات القائمة التي تمت من قبل الإدارة التنفيذية للمصرف وإتخاذ الإجراءات المناسبة لتصويبها، والطلب من المصرف المخالف رفع نسبة الإحتياطي الإلزامي، وتصل حتى الطلب من مجلس الإدارة وقف أو عزل المدير العام أو الإقليمي للمصرف أو أي من المسؤولين الرئيسيين أو موظفيه. وفي حال عدم الإلتزام فسلطة النقد تنفيذ القرار بنفسها وبتعيين مراقب مؤقت للإشراف على سير أعمال المصرف وذلك لفترة تحددها سلطة النقد، ومنحه الصلاحيات اللازمة لممارسة عمله ودعوة الهيئة العامة للإنعقاد في إجتماع غير عادي بإشراف سلطة النقد وتنتهي هذه الإجراءات بإمكانية وقف أو عزل مجلس الإدارة، أو رئيسته، أو أي من أعضائه. وحتى شراء أصول المصرف وذلك لأغراض إعادة هيكلته أو دمجها أو تصفيته وتنتهي بإلغاء ترخيص المصرف وشطبه من سجل المصارف المرخصة .

وهذه الإجراءات لا تمنع سلطة النقد الفلسطينية من إقامة الدعوى الجنائية على رئيس أو أي من أعضاء مجلس الإدارة أو أي مسؤول رئيسي أو أي من موظفي المصرف بصفتهم الشخصية أو الاعتبارية إذا ثبتت مسؤوليتهم عن تبديد أموال المصرف وإرتكابهم مخالفات حددت بشكل مباشر المركز المالي للمصرف أو سمعته أو استقراره.³⁴⁰

ثانياً: إعادة الهيكلة

من تقصص للجزاءات المذكورة، يجد، الباحث، في طياتها أساليب متعددة تهدف بالمحصلة لحماية المودعين، ومن أهمها فرض الوصاية على المصرف وإعادة الهيكلة من خلال دمجها وشراءه، وحتى تصفيته في حال كان هذا الحل مجدي.

وبرأي الباحث، تعتبر عملية إعادة الهيكلة، بمثابة وسيلة علاجية لشركات المساهمة العامة التي تدخل في مرحلة التعثر، فمن المفترض أن تكون هذه الشركات قد إتخذت ما يلزم من الوسائل الوقائية، التي تجنبها الوصول إلى هذه المرحلة، والتي يترتب عليها عدم قدرتها على مواصلة نشاطها الإقتصادي الذي تأسست من أجله.

وتتم عملية إعادة هيكلة شركات المساهمة العامة، بإجراء التصحيح اللازم لأوضاع هذه الشركات، سواء من الناحية الإدارية، أو القانونية، أو المالية، أو الإقتصادية، مما يحقق الهدف المنشود من هذه العملية، وهو الإبقاء على هذه الشركات في القطاع الاقتصادي.

340 انظر مادة (53) من قانون المصارف الفلسطيني.

ورغم أهمية إعادة الهيكلة، لم يتناول قانون الشركات لسنة 1964، مفهوم إعادة الهيكلة، كما لم يُعرف مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة (2010) مفهوم موضوع إعادة هيكلة شركات المساهمة العامة بشكل مباشر³⁴¹، بل أورد عدة نصوص تتعلق بالاندماج وشراء الشركات ربما كأحد وسائل إعادة الهيكلة³⁴². وبالرجوع إلى قانون تنظيم أعمال التأمين الأردني رقم (33) لسنة (1999)، نجد أن المادة (2/أ/60) منه، قد عرفت عملية إعادة الهيكلة بأنها: "إدارة الشركة وتنظيم أمورها المالية المتعثرة بالتفاوض مع جميع دائنيها، لغايات تحديد مديونية الشركة، وكيفية تسديدها، وذلك بإقرار خطة إعادة الهيكلة".

341 انظر المادة (100) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 والتي تتحدث عن إعادة هيكلة رأس المال.
342 انظر المواد (204-216) فيما يتعلق بالاندماج والمادة (217) فيما يتعلق بتملك الشركات من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010.

ولأهمية وسائل إعادة الهيكلة المذكورة فسيتم تناولها بشيء من التفصيل.

3. تعيين مسؤول مفوض على المصرف

بموجب هذا الإجراء، يحق لسلطة النقد الفلسطينية تعيين مسؤول مفوض على المصرف للمحافظة على موجودات المصرف لصالح المودعين والدائنين، وهذا الإجراء يتخذ عادة، وفقاً لرأي الباحث، عند إخلال مجلس الإدارة بمسؤولياته ومواجهة المصرف لخطر الإنهيار، فيتم تجميد صلاحية مجلس الإدارة، ويقوم المسؤول المفوض بتقييم المركز المالي للمصرف وتقديم عدة توصيات منها حل مجلس الإدارة وتعيين مجلس إدارة جديد، أو فحص إمكانية بيع المصرف أو بيع محفظته الائتمانية أو دمجها أو إعادة هيكلته، وقد يوصي بتصفية المصرف، وكل ذلك بما يحفظ حقوق المودعين³⁴³.

4. الدمج المصرفي

الإندماج المصرفي يعني ضم مصرفين أو أكثر في مصرف آخر، وقد يتم هذا الضم من خلال المزج الكامل بين المصرفين وظهور مصرف جديد يكون أقوى من المصرفين قبل الإندماج ويسمى الإندماج بطريق المزج، أو الإندماج بطريق الضم من خلال إندماج مصرف في مصرف آخر وإنهاء الشخصية الاعتبارية للمصرف المندمج وزواله³⁴⁴، مع إلزام المصرف الدمج بكافة التزامات المصرف المندمج³⁴⁵، وهو عملية مصرفية تكاملية إرادية وقد نظمته المادة (65) من قانون المصارف الفلسطيني، وعادة ما تدعم سلطة النقد هكذا إندماج لإيجاد كيانات مصرفية قوية من خلال عرض حوافر متعددة وفقاً لما نظمته المادة (68) من قانون المصارف الفلسطيني.

ما يهمننا في هذا المقام هو الدمج المصرفي القسري والذي يتم بقرار من سلطة النقد الفلسطينية والذي أعطاه القانون حق إصدار قرار دمج مصرف أو جزء منه في مصرف آخر أو أكثر في حالة وصلت أحوال المصرف لدرجة تشكل خطورة على حقوق المودعين والمساهمين³⁴⁶. والدمج بهذا المعنى هو دمج غير إرادي يهدف لحماية حقوق المودعين من أية آثار سلبية تلحق بالمصرف نتيجة سوء أوضاع المصرف.

ويؤدي الدمج القسري، وفقاً للباحث، إلى بروز كيان مصرفي ذو قدرة أعلى وفعالية أكثر على تحقيق أهداف لم تتحقق وصيانة وحماية حقوق المودعين من خلال إيقاف النزف المالي الذي

343 انظر المواد (56) و (57) و (58) من قانون المصارف الفلسطيني.
344 طه، مصطفى كمال، القانون التجاري-الشركات التجارية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 1996، ص 314.
345 عبد المطلب، عبد الحميد، العولمة واقتصاديات البنوك، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001، ص 153.
346 انظر مادة (64) من قانون المصارف الفلسطيني.

تعرض له المصرف المندمج والرفع من درجة كفاءته وسلامته المالية. وينعكس أثر هذا الدمج الدائنين بما في ذلك المودعين حيث يتم نقل جميع الإلتزامات القائمة على المصرف المندمج قبل الإندماج، بحيث تصبح إلتزاماً على المصرف الدامج بنفس شروطها وضماناتها وأسعار فائدتها وجدولها الزمني سندا للمادة (67) من قانون المصارف الفلسطيني.

ومن الجدير ذكره أن أول عملية دمج مصرفي تمت في فلسطين تمثلت في دمج بنك الأقصى الإسلامي مع البنك الإسلامي الفلسطيني سنة 2010، تلاها دمج بنك فلسطين الدولي مع بنك القدس عام 2010 أيضاً³⁴⁷. ويلاحظ الباحث هنا إنقضاء الشخصية الاعتبارية لبنك الأقصى الإسلامي وبنك فلسطين الدولي. ثم إندماج المصرف العربي الفلسطيني للإستثمار الذي تأسس عام 1997 وبنك الرفاه لتمويل المشاريع الصغيرة الذي تأسس عام 2005 لتأسيس المصرف الوطني عام 2012³⁴⁸. ويلاحظ الباحث هنا إنقضاء الشخصية الاعتبارية لكلا البنكين ونشوء شخصية اعتبارية جديدة تتمثل في البنك الوطني. وآخر عملية إندماج مصرفي تمت في فلسطين من خلال إندماج البنك التجاري الفلسطيني مع بنك فلسطين هذا العام 2016³⁴⁹، وإنهاء الشخصية الاعتبارية للبنك التجاري.

5. شراء المصرف (الإستحواذ)

يحق لسلطة النقد الفلسطينية شراء المصرف بهدف إعادة هيكلته أو دمجها أو تصفيته. وهذا يحدث عند إرتكاب المصرف مخالفات أدت أو ستؤدي للمس بحقوق المودعين والمساهمين حيث يحق لسلطة النقد الفلسطينية شراء المصرف بهدف إعادة هيكلته أو دمجها أو تصفيته عند إرتكاب المصرف مخالفات أدت أو ستؤدي للمس بحقوق المودعين والمساهمين³⁵⁰. وبرأي الباحث، فشراء المصرف هو البديل الأمثل والأكثر قبولاً لتصفية أي مصرف حيث يصيب مفهوم التصفية جمهور المتعاملين مع المصارف وبالأخص المودعين بنوع من الخوف والقلق. وقد يتمثل الإستحواذ المصرفي بقيام مصرف بشراء أصول وموجودات مصرف آخر بهدف الإستحواذ عليه، أي بمعنى آخر السيطرة الإدارية والمالية لأحد المصارف على نشاط مصرف

347 شبكة الجزيرة

<http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2012/11/29>

11/29، تاريخ الزيارة 15/12/2016.

348 شبكة الجزيرة، المرجع السابق.

349 وكالة معا الاخبارية، 25/03/2016 - <https://www.maannnews.net/Content.aspx?id=836998> تاريخ الزيارة

15/12/2016.

350 انظر مادة (53ن) من قانون المصارف الفلسطيني.

آخر. ومن الأهمية بمكان أن تسمح نسبة الأسهم المشتراه للمصرف المستحوذ بالهيمنة على مجلس إدارة المصرف المستحوذ عليه³⁵¹.

ويترب على الإستحواذ على المصرف إحتفاظ المستحوذ عليه بشخصيته المعنوية سواء كان إستحواذ جزئي أو كلي، وتغير هيكل الملكية بدخول المصرف المستحوذ بحصته في رأس المال وبالتالي تغيير مجلس الإدارة وإمكانية تعديل النظام الأساسي للمصرف، أما بخصوص المصرف المستحوذ، فيحصل على الملكية الكاملة للمصرف متى كان الإستحواذ كلي أو المشاركة في رأس المال والملكية بنسبة حصته في الإستحواذ الجزئي، وبالتالي سيطرته على مجلس الإدارة كلياً أو جزئياً، والسعي لتحقيق أهدافه الخاصة بالسيطرة على المنتجات والخدمات المصرفية، أو إعادة هيكلة المصرف المستحوذ عليه المتعثر والعمل على تقادي دخوله في إجراءات التصفية، أو الحصول على تكنولوجيا متقدمة يمكن الإستفادة منها من قبل المصرف، بما يؤدي في النهاية لتعظيم أرباحه³⁵².

علما بأن أول عملية شراء (إستحواذ) لمصرف داخل القطاع المصرفي الفلسطيني تمت حين إشتري المصرف الإسلامي الفلسطيني صافي موجودات بنك القاهرة-عمان (فرع المعاملات الإسلامية) سنة 2005³⁵³. وأيضاً عملية شراء البنك التجاري الفلسطيني لفرع مصرف الاتحاد الأردني في رام الله عام 2012³⁵⁴. والحالتان المذكوريان هما مثال واضح على الإستحواذ. حيث لم تنقضي الشخصية الاعتبارية لبنك القاهرة – عمان ولا لبنك الإتحاد، بل ما تم هو عملية شراء لموجودات ومطلوبات فرع بنك القاهرة – عمان للمعاملات الإسلامية وفرع بنك الإتحاد في رام الله، حيث بقيت الشخصية الاعتبارية قائمة لكلا البنكين.

وقد نظمت المادة (66) من قانون المصارف الفلسطيني الإستحواذ من خلال إجازة قيام مصرف بشراء بعض أو جميع موجودات وحقوق وإلتزامات مصرف آخر أو أكثر بعد الموافقة الخطية لسلطة النقد الفلسطينية، وطبقت عليه حكم الإندماج لغايات الإستفادة من إعفاءات ومزايا الإندماج المحددة في المادة (68) من القانون المذكور³⁵⁵، وأخضعت أيضاً هذا الإستحواذ لأحكام

351 مؤمن، طاهر شوقي، دراسة قانونية عن مجموعة الشركات، كلية العلوم الادارية والمالية، جامعة الملك خالد، 2015، ص 43.
352 السيد، نهاد أحمد إبراهيم، (الإستحواذ على الشركات التجارية، ملخص لأساة لنيل شهادة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2013.

353 انظر الموقع الإلكتروني للبنك الإسلامي الفلسطيني http://islamicbank.ps/new/ar_page.php?id=jz3vvca905205yjpw49k1gd تاريخ الزيارة 15/12/2016.

354 الحياة الاقتصادية، رام الله، العدد (5892) 29/03/2012.

355 نصت مادة (66) من قانون المصارف الفلسطيني على انه (1 يجوز لأي مصرف وبعد الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد، أن يشتري بعض أو جميع موجودات وحقوق والتزامات مصرف آخر أو أكثر، وبما يشمل: أ. أي ائتمان منحه المصرف لعملائه أو تعهدات أصدرها لصالح المستفيدين وجميع ضماناتها الشخصية والعينية، وذلك دون الحاجة للحصول على موافقة أو كفيل رهن أو مستفيد أو أي شخص آخر. ب. أية حقوق أو التزامات أخرى مهما كان نوعها. 2. يكون للشراء الحاصل بموجب أحكام هذه المادة حكم الإندماج لغايات الإستفادة من إعفاءات الإندماج ومزاياه المنصوص عليها في هذا القانون، وتسري على المصرف البائع أحكام المصرف وعلى المصرف المشتري أحكام المصرف الدامج أو الناتج عن الإندماج. 3. يخضع هذا الشراء لأحكام المادة

المادة (65) الفقرات (2،3،4) من قانون المصارف الفلسطيني والتي تشترط الحصول على موافقة الهيئة العامة بالأغلبية التصويتية اللازمة، وتعتبر هذه الموافقة ملزمة لجميع المساهمين، وتسجيل قرار الشراء لدى مراقب الشركات حسب الأصول القانونية ونشره في الجريدة الرسمية، وبهذا يكون الإستحواذ عقد شكلي يخضع لمجموعة من الإجراءات القانونية المذكورة والواجب إتباعها لتوثيقه.

6. تصفية المصرف

وهو آخر إجراء يمكن أن تلجأ إليه سلطة النقد الفلسطينية في سبيل حماية حقوق المودعين، وقد نظمت المادتين (59) و (69) من قانون المصارف الفلسطيني، وحيث أن إجراءات التصفية تتولاها المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فسيتم الحديث عن تصفية المصرف بالتفصيل في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

حماية الوديعة النقدية المصرفية عند تصفية المصرف

على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، واجه ما يقرب من ثلاثة أرباع الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي أزمات في أنظمتها المصرفية³⁵⁶. وعلى ضوء تعدد الأزمات المالية، وتعدد المخاطر المصرفية التي تعرضت لها العديد من المصارف في العالم وإفلاسها، وضياع أموال المودعين، فإن الأمر تطلب ضرورة التفكير في إيجاد حلول إضافية تحمي المصارف وتدعم ثقة جمهور المتعاملين، وتجسدت هذه الحلول في مقررات لجنة بازل الأولى والثانية، التي تبنت معايير موحدة متفقاً عليها دولياً تتعلق بالسلامة المصرفية والإستقرار المالي، وتدخل هذه المعايير ضمن الإجراءات الوقائية والإحترازية التي

(65) الفقرات (2،3،4) من هذا القانون).

356 Gillian G. Garcia, **Protecting Bank Deposits**, International Monetary Fund, August 1997, Published on <https://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES9/INDEX.HTM>, visit date 11/11/2016.

لقد تمثل الحل من خلال تبني نظام ضمان الودائع³⁵⁸، ليشكل هذا المحور الثالث من شبكة الأمان المالي والتي تتكون من تعليمات الرقابة المصرفية وتعليمات السلامة، وسلطة النقد كملاذ أخير³⁵⁹، وهو ما يمكن إعتباره ضماناً بعد وقوع الخطر أي الوصول لمرحلة تصفيه المصرف وهو نظام تختلف طرق إدارته ما بين الدول³⁶⁰، وأغلب هذه الأنظمة أتت عقب أزمات مالية ضربت هذا المصرف أو ذلك³⁶¹.

ولمزيد من الحماية لحقوق المودعين، وإستباقاً على حدوث أية أزمات مصرفية، أصدر المشرع الفلسطيني قراراً بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (7) لسنة 2013³⁶²، فما هو التنظيم القانوني لهذه المؤسسة؟ وما هي إجراءات التعويض في ظل هذا القانون؟ وهو ما سنناقشه في مطلبين على التوالي.

المطلب الأول

التنظيم القانوني للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

صدر قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع سنداً للمادة (61) من قانون المصارف الفلسطيني والمتعلقة بضمان الودائع³⁶³، ويُعتبر نظام ضمان الودائع من أحدث أسس حماية

358 (أول ظهور لنظام ضمان الودائع في العالم كان في ولاية نيويورك الأمريكية وذلك سنة 1829، ثم قامت عدة ولايات بإنشاء نظم مماثلة، ومع نهاية القرن التاسع عشر إختفت جميع أنظمة ضمان الودائع وذلك لعدة أسباب من أبرزها عدم كفاية راس المال ونقص السيولة. وتعتبر تشيكوسلوفاكيا أول دولة أنشأت نظاماً متطوراً لحماية الودائع والقروض على المستوى القومي وذلك عام 1924) النابلسي، محمد سعيد (جدوى إقامة مؤسسات ضمان الودائع من الناحية التاريخية) ورقة قدمت إلى الندوة المصرفية، دمشق، سوريا، 16-18/06/1992، ص 44. "وفي عام 1933 صادق الكونجرس على قانون المصارف الذي كان يهدف إلى معالجة العيوب التي ظهرت في النظام المالي الأميركي والتي ساهمت في فشل كثير من البنوك في فترة الكساد الكبير، وبموجب ذلك القانون أنشئت المؤسسة الفدرالية للتأمين على الودائع Federal Deposit Insurance corporation (FDIC) سنة 1934 لتدير نظام التأمين على الودائع لدى البنوك التجارية" وذلك كرد فعل على إخفاقات البنوك المتواليّة التي حدثت بين عام 1930 وعام 1932)، ماير، توماس، دوسينيرين و ألبير، روبرت، النقود والبنوك والاقتصاد، ترجمة عبد الخالق، السيد احمد، و بليح، احمد بديع، دار المريخ للنشر، الرياض، السعودية، 2002، ص 148.

359 شاهين، علي عبد الله، والأعرج، رأفت علي (تأثير إنشاء نظام ضمان الودائع على استقرار الجهاز المصرفي الفلسطيني) دراسة تحليلية ميدانية، الجامعة الإسلامية، غزة <http://site.iugaza.edu.ps/ashaheen1/files/2011/10> تاريخ الزيارة 20/09/2016.

360 "في بعض الدول يُدار نظام ضمان الودائع من قبل الحكومة كالولايات المتحدة الأمريكية، لبنان، الأردن، وفي بعض الدول شبه حكومي كاليابان، وفي بعض الدول يدار من قبل إتحاد المصارف التجارية مثل فرنسا واسبانيا"، الطيب، مصباح (صندوق ضمان الودائع) مقالة منشورة في مجلة المصرفي، بنك السودان، العدد 27، 2016، منشورة على موقع bankofsudan.org/Arabic/period/masrafi/vol_27?misbah.ht تاريخ الزيارة 25/05/2016.

361 إن إنشاء مؤسسات ضمان الودائع ملازم لحالات الفشل المالي للمصارف (في تشيكوسلوفاكيا: مساعدة المصارف على إستعادة خسائرها الناجمة عن الحرب العالمية الأولى، وفي الولايات المتحدة الأمريكية: لمعالجة أوضاع المصارف التي شهدت فترة الكساد الكبير، في لبنان: عقب إهيار بنك انترنا، في الأردن: عقب أزمة بنك البتراء) الهندي، عدنان (جدوى إنشاء مؤسسات ضمان الودائع من الناحية التاريخية) دراسة مقارنة، ورقة قدمت إلى ندوة قضايا مصرفية معاصرة، دمشق، سوريا، أكتوبر/1996، ص 195.

362 نشر قرار بقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (7) لسنة، 2013 في الوقائع الفلسطينية، العدد 101، تاريخ 30/12/2013، ص 70.

363 تنص المادة (61) من قانون المصارف الفلسطيني على انه "1. يجوز لسلطة النقد وإلى حين إنشاء مؤسسة ضمان الودائع، ومن أجل الحفاظ على إستقرار العمل المصرفي أن تقرر في حالة تصفية المصرف أن تدفع للمودعين بواسطة المصفي نسبة من قيمة العجز في ودائع المودعين حسب إمكانياتها المتاحة، وفي هذه الحال تحل سلطة النقد محل المودعين بالقدر الذي دفعته من ودائعهم ويتوجب على المصفي تثبيت وتوثيق ما تدفعه للمودعين كدين مترتب لها في ذمة المصرف، ويكون لهذا الدين حق الإمتياز على سائر حقوق المساهمين والدائنين الآخرين. 2. بمجرد إنشاء مؤسسة ضمان الودائع ومباشرتها لأعمالها ومهامها تتولى بالتنسيق مع سلطة النقد كافة المسؤوليات والمهام المناطة بها والمتعلقة بتصفية المصارف وفق قانونها".

الوديعة النقدية لدى المصارف العاملة في فلسطين لمواجهة المخاطر المصرفية، علماً بأن نظم ضمان الودائع في أغلب دول العالم هي نظم حديثة العهد نسبياً وكانت جزءاً من مجموعة إصلاحات النظم المصرفية، هدفها تعزيز الصلاحيات الإشرافية والتنظيمية والرقابية للسلطات النقدية وأغلبها تديرها السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي³⁶⁴، وعليه سيتحدث الباحث عن إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في (الفرع الأول) وعلاقات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

إن تعرض مصرف للتصفية تترتب عليه نتائج وخيمة على المودعين وعلى المجتمع ككل، ووجود نظام ضمان ودائع يعتبر حلاً علاجياً لنتائج تصفية المصرف لتخفيف إن لم يكن إزالة أي آثار ناتجة عن هذه التصفية.

فما هي الغاية من نظام ضمان الودائع؟ وما هي مبررات إنشاء نظام ضمان الودائع؟ وما هو تنظيم المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع؟ وهو ما سنناقشها الفقرات الأربعة التالية.

أولاً: الغاية من إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

بشكل عام تهدف معظم أنظمة التأمين على الودائع إلى تحقيق هدفين، أولهما حماية صغار المودعين من مخاطر إفلاس المصارف أو توقفها عن الدفع، فكبار المودعين يتمتعون بالثقافة المالية العالية اللازمة والمعلومات الكافية عن المراكز المالية للمصارف فيختارون بالتالي المصرف المناسب، فلا تضمن ودائعهم³⁶⁵، أو بالأحرى تضمن لحد سقف معين، وثانيهما الحفاظ على سلامة المراكز المالية للمصارف، وتدعيم الثقة فيها من خلال حماية المصارف وتقليل إمكانية تعرضها للإفلاس، أي المحافظة على سلامة وإستقرار الجهاز المصرفي ككل³⁶⁶، وبالتالي

364 العبيدي، نهاد عبد الكريم، وزاير، علي حسين (تطبيق نظام التأمين على الودائع في العراق ودوره في سلامة أداء المصارف التجارية)، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، السنة الحادية عشر، المجلد العاشر، العدد 33، بغداد، العراق، 2015.

365 الدباس، زياد (ماذا بعد ضمان ودائع المصارف الإسلامية في الأردن)، مقال في منشور على الموقع الإلكتروني سوق عمان المالي <http://ammanxchange.com/art.php>، تاريخ الزيارة 02/11/2016.

366 الغندور، حافظ كامل، مؤسسات ضمان الودائع كأداة لمعالجة المشكلات المصرفية في المستقبل، ندوة، إتحاد المصارف العربية، 1992، ص 184.

الإقتصاد الوطني في حالة فشل الرقابة بجميع عناصرها³⁶⁷، بالإضافة إلى تخفيف الأعباء عن السلطات النقدية وزيادة التكافل بين المودعين والمصارف والسلطة النقدية ومؤسسة ضمان الودائع³⁶⁸.

وبرأي الباحث، فإن من أبرز مآثر هذا النظام زيادة حجم الودائع لدى المصارف نظراً لثقة المودعين بالجهاز المصرفي، كما سيعمل على التخفيف إن لم يكن التحجيم لأدنى مستوى من حالة الذعر والهلع التي تصيب المودعين عند تعثر مصرف ما.

وهو ما أكدت عليه المادة (4) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع والتي نصّت على أن هدف المؤسسة هو "1-حماية حقوق مودعي الأموال لدى الأعضاء وفقاً لسقف التعويضات المحددة بالمادة (21) من هذا القرار بقانون. 2-تعزيز ثقة المتعاملين مع الجهاز المصرفي والمساهمة في الحفاظ على إستقراره ورفع مستوى توعية الجمهور، بنظام ضمان الودائع"، وتشمل كلمة الأعضاء جميع المصارف العاملة في فلسطين، وبما فيها المصارف الإسلامية وفقاً للتعريف الوارد في المادة الأولى من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. وقد يُثار تساؤل هنا عن أوجه التشابه بين نظام ضمان الودائع وغيره من أنواع وعقود التأمين الأخرى؟

يمكن القول إن نظام ضمان الودائع يتميز بكونه مخصصاً لحماية جميع المودعين لدى الجهاز المصرفي، أي بصورة أو بأخرى، المجتمع ككل وليس لحماية فئة معينة، ومن جهة أخرى فليس تحقيق الربح من ضمن أهداف هذا النظام، فهو بالمحصلة ليس عملاً تجارياً بل مؤسسة تعمل باتجاه تعزيز الثقة بالجهاز المصرفي³⁶⁹.

فنظام ضمان الودائع لا يُعوض المودعين عن الخسائر الناتجة عن إخفاق مصارفهم فحسب، بل يُعتبر نظاماً وقائياً بالإضافة إلى وظيفته العلاجية، حيث يجب على المؤسسة المسؤولة عن نظام ضمان الودائع الإطلاع على الوضع المالي للمصارف وتقوم بتحليله، مما يساعدها على وقاية مودعيها من الخسائر التي قد يتعرض لها المصرف، هذا طبعاً في الدول التي نصّ المشرّع على دور لهذه المؤسسات في مراقبة المصارف والإشراف عليها³⁷⁰.

367 تحدثنا عن هذه الرقابة في (الفصل الأول/المبحث الأول) صفحة 11 وما بعدها.

368 النابلسي، محمد سعيد، مرجع سابق، ص 44

369 العتيبي، فهد بن بجاد بن ملافخ، تأمين الودائع المصرفية في الأنظمة العربية والاجنبية، ط 1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2015، ص 273.

370 مصرف سوريا المركزي، (أنظمة ضمان الودائع)، ورقة عمل، 2007، ص 4 منشور على الموقع الإلكتروني www.banquecentral.gov.sy

من جهة أخرى، وفيما يخص المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فإنه وبرأي الباحث، فلا دور للمؤسسة في رقابة أو الإشراف على المصارف، وليس لها في هذا المجال أكثر من الإطلاع على المعلومات والبيانات المالية المتعلقة بأوضاع أي من المصارف إذا أصبحت درجة مخاطره مرتفعة³⁷¹.

وبهذا تتشابه نظم ضمان الودائع في درجة الصلاحية الممنوحة لها لتسيير أعمالها، فيما عدا النظام الأمريكي الذي نجد فيه دوراً رقابياً وإشرافياً على المصارف من قبل المؤسسة الاتحادية لضمان الودائع، ما عدا ذلك، فلا تجد مؤسسات ضمان لديها سلطات رقابية على المصارف³⁷².

وقد يثار أيضاً سؤال عن سبب عدم منح مثل هذا الدور الإشرافي الرقابي للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع؟

برأي الباحث، ومن خلال ما سبق مناقشته في الفصل الأول من الحماية الوقائية التي تمارسها سلطة النقد، والتي تهدف لحماية المودعين وتجنب تعثر المصرف، وفي حال لم تمنع هذه الإجراءات من تصفية المصرف، فقد أوكل المشرع الفلسطيني علاج ذلك عن طريق نظام الودائع، بمعنى آخر، فرقابة سلطة النقد بأنواعها المختلفة على المصارف يفترض أنها تغطي جميع مجالات عمل المصارف، فلهذا السبب لربما إنتقت الغاية من منح صلاحية رقابية أخرى للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

وبرأي الباحث، كان من الأفضل لو تم منح بعض الأدوار الرقابية للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لمزيد من الأمان لحقوق المودعين.

عليه، وإستناداً لنص المادة (4) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فإن نظام ضمان الودائع في فلسطين هو تأميني يقتصر على حماية المودعين، فدوره ليس تكافلياً فلا يمتد دوره لمساندة المصارف في الأزمات³⁷³.

من جهة أخرى، ومن وجهة نظر الباحث، فإنه يوجد تداخل ما بين دور المؤسسة الفلسطينية ودور سلطة النقد، يتمثل بما يلي:

- كلاهما يضع الضوابط والمعايير الكفيلة بالحيلولة دون الوقوع في أي مشكلات مصرفية، وتكفل المحافظة على جهاز مصرفي فعال ومأمون وسليم³⁷⁴.

371 انظر المادة (25/3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.
372 الصيفي، عبد الله علي (التأمين على الودائع المصرفية في البنوك الإسلامية) بحث، الجامعة الأردنية، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 2، 2013

373 الدوري، زكريا، السامرائي، يسرى، مرجع سابق، ص 146.

374 انظر المادة (4/9) من قانون سلطة النقد الفلسطينية والمادة (4/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

- كلاهما يتدخلان عند الضرورة من أجل معالجة إحدى المشاكل المالية أي دور علاجي أو تصويبي³⁷⁵. فعند ارتكاب المصرف لأي مخالفة، تتدخل سلطة النقد لتصويبها، وعند تصفية المصرف، يبدأ دور المؤسسة الفلسطينية للحد من آثار التصفية. لكن وبنفس الوقت توجد أوجه اختلاف تتمثل فيما يلي:
- المؤسسة الفلسطينية تقوم بتعويض المودعين عند تصفية المصرف سناً للمادة (12) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، ولا تقوم بذلك سلطة النقد.
- من الممكن أن تلعب سلطة النقد دور المقرض الأخير للمصارف لمساعدتها على حل أزمة السيولة بدلالة المادة (57) من قانون المصارف الفلسطيني، بينما لا تقوم بذلك المؤسسة الفلسطينية.

375 انظر المادة (47) و (48) من قانون سلطة النقد الفلسطينية والمادة (4) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

ثانياً: مبررات إنشاء نظام ضمان الودائع

وفقاً لورقة عمل صادرة عن سلطة النقد، فيمكن تلخيص مبررات إنشاء نظام لضمان الودائع بالنقاط التالية:

- 1- مبرر مباشر: حماية صغار المودعين وجمهور المتعاملين مع المصارف، حيث تتعرض عادة السلطات النقدية وسلطات الرقابة المصرفية لضغوط إجتماعية وسياسية لتوفير الحماية لمستخدمي الخدمات المصرفية، خاصة أن هذه الفئة من المستهلكين تتميز بضعف قدراتها على تقييم وضع ومخاطر المؤسسات المصرفية التي تتعامل معها.
- 2- مبرر غير مباشر: وهو السبب الإقتصادي الحقيقي والأكثر أهمية ويتمثل في تخفيض المخاطر النظامية في القطاع المصرفي، فالثقة بإستقرار النظام المصرفي هي أحد أهم الدعائم التي يقوم عليها النظام، وفقدان هذه الثقة يؤدي إلى حالة من الهلع بين المودعين وإسراعهم إلى سحب ودائعهم من المصارف؛ ما يؤدي إلى إتهيار مصارف لم تكن تواجه أية مشاكل قبل بدء الأزمة، وقد يؤدي بالمصارف إلى سحب إستثماراتها المنتجة لمواجهة طلبات السحوبات المتتابعة المدفوعة بدافع الخوف والذعر، وبالتالي إلى تراجع في النشاطات الاقتصادية الإنتاجية³⁷⁶.

ثالثاً: تنظيم المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

1- الشكل القانوني

وفقاً لمفهوم المادة (3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع فتعتبر هذه المؤسسة مؤسسة عامة تهدف بالأساس لتحقيق مصلحة عامة، تُموّل بمساهمات حكومية ومساهمة وإشتركاكات سنوية إلزامية من المصارف وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية والإستقلال المادي والقانوني³⁷⁷.

2- العضوية

376 سلطة النقد الفلسطينية، (حول الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع)، ورقة عمل، 2007، ص 8، منشورة على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد www.pma.ps تاريخ الزيارة 20/10/2016.

377 تنص المادة (3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على أنه (1- تنشأ بموجب أحكام هذا القرار بقانون مؤسسة تسمى المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، يكون مقرها الرئيسي في مدينة القدس، ولها أن تتخذ مؤقتاً مقراً في موقع آخر داخل فلسطين، ولها كذلك فتح فروع حسب ما يقرره المجلس. 2- تتمتع المؤسسة بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية والاستقلال المالي والإداري)

وفقاً لنص المادة (13/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فإن العضوية في نظام ضمان إلزامي لكافة المصارف العاملة في فلسطين، بدلالة استخدامه عبارة "يجب على كافة الأعضاء العاملين في فلسطين الإنضمام".

علماً بأن العضوية في بعض الدول إختيارية، ويعتبر النظام الإلزامي أفضل من النظام الإختيارى، وخاصة بالنسبة للدول النامية لأن النظام الإختيارى لا يحقق الإنضباط اللازم لضمان استقرار النظام المصرفى ويصلح في ظل وجود بيئة مصرفية ملائمة، كما هو الحال في الأنظمة المصرفية بالدول المتقدمة³⁷⁸. ولأن النظام الإلزامى، برأي الباحث، يجعل نظام الضمان شاملاً، أيضاً لتجنب إنتقال الودائع من المصارف غير المؤمنة للمصارف المؤمنة فيتشكل بالنهاية نظام ضمان من مصارف ضعيفة.

3- مصادر أموال المؤسسة الفلسطينية

في الواقع، تختلف أنظمة التأمين على الودائع في الدول من حيث مصادر تمويلها، ويُلاحظ أن هناك نوعين من هذه الأنظمة وفقاً لطرق ومصادر تمويلها:

النوع الأول: وهو النظام الذي يمول عن طريق تسديد المصارف لأقساط تأمين محددة وبصفة دورية، وفي مواعيد محددة كما هو الحال في الأنظمة المطبقة في فلسطين لبنان والأردن³⁷⁹.

النوع الثاني: وهو النظام الذي لا يتم تمويله عن طريق إشتراكات وأقساط محددة ودورية، وإنما يتم تمويله عن طريق إلزام المصارف بالمساهمة فقط، عند حدوث تعثر، أو إفلاس مصرف كالأنظمة المطبقة في كل من فرنسا وإيطاليا وسويسرا³⁸⁰.

ولكل نوع من النوعين السابقين لأنظمة التأمين على الودائع - وفقاً لطريقة التمويل- مزاياه وعيوبه.

فالنوع الأول يؤدي إلى زيادة درجة ثقة المودعين في الجهاز المصرفى، نظراً لتوافر مصادر التمويل بشكل دائم، والتي يمكن استخدامها في حالة تعثر أو إفلاس مصرف من المصارف، أضف إلى ذلك أن تسديد الأقساط بصفة دورية يؤدي إلى تراكم الأموال لدى صندوق تأمين الودائع، مما يقوى مركزه المالى ويستطيع تعويض المودعين في حالة إفلاس مصرف وتوقفه عن الدفع. ومن عيوب هذا النوع أنه يحمل المصارف تكلفة إضافية قد لا تستطيع تحملها خاصة المصارف الصغيرة وحديثة النشأة.

378 عبد القادر، بربيش (أهمية ودور نظام التأمين على الودائع)، بحث مقدم لملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية، واقع وتحديات، 14-15/12/2004، منشور على موقع جامعة الشلف - الجزائر www.univ-chlef.dz تاريخ الزيارة 07/04/2016، ص 93.

379 العتيبي، فهد بن بجاد بن ملافخ، مرجع سابق، ص 326.

380 المرجع السابق، ص 327

أما النوع الثاني الذي يُمول عن طريق مساهمات المصارف التي يتم تحديدها وسدادها عند تعثر وتصفية أحد المصارف، فهو يتفادى عيوب النوع الأول الخاص بصعوبة تقدير حجم التمويل الذي يتناسب مع حجم التعويضات المطلوبة للمودعين حيث يتم تقديرها بدقة. وتمتاز هذه الطريقة بأنها غير مُكلفة بالنسبة للمصارف، كما أن عيبها يتمثل في حدوث تعثر مجموعة من المصارف - كما هو الحال في حالة الركود- وبالتالي صعوبة إيجاد الأموال اللازمة لتعويض كل المودعين³⁸¹.

ووفقاً لنص المادة (14) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع تتكون حقوق ملكية (مجموع رأس مال المشروع المدفوع اضافة لكافة المساهمات) نظام ضمان الودائع مما يلي:

- مساهمة الحكومة بمبلغ (20,000,000) عشرين مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها، وتسدد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ سريان هذا القانون.

- رسوم تأسيس غير مستردة مقدارها 100,000 (مائة ألف دولار أمريكي) أو ما يعادلها، يدفعها العضو خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من التاريخ الذي يصبح فيه عضواً في نظام ضمان الودائع.

- الإحتياطيات التي تكونها المؤسسة الفلسطينية بموجب أحكام المادة (20) من هذا القانون³⁸².

من جهة أخرى، وحيث يضم الجهاز المصرفي الفلسطيني مصارف إسلامية، لذلك فآليات استثمار حقوق الملكية يجب أن يكون "على غير أساس الفائدة"³⁸³، حتى تبرر إلزامية العضوية بالمؤسسة الفلسطينية لتلك المصارف، وهو أمر أخذه المشرع الفلسطيني في الحسبان، من خلال نص المادة (17/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع التالي:

"تتشئ المؤسسة صندوقاً خاصاً بالمصارف الإسلامية وتتكون أرصده مما يلي:

أ-أرصدة الإشتراكات السنوية للمصارف الإسلامية ب-أرباح استثمارات أموال الصندوق وفق أحكام الشريعة الإسلامية...".

فعلى كل مصرف مرخص في الضفة الغربية وقطاع غزة دفع نسبة معينة من إجمالي الودائع التي لديه كرسوم إشتراك سنوية تسدد بشكل ربع سنوي³⁸⁴، بهدف تأمين ودائع المودعين لدى المصارف في فلسطين³⁸⁵.

381 عبد القادر، بريش، مرجع سابق، ص 93.

382 تنص المادة (20) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على انه "1- تقوم المؤسسة بتكوين احتياطات تستخدم في تحقيق أهداف المؤسسة لا تقل عن (3%) ثلاثة بالمائة من مجموع الودائع الخاضعة لأحكام هذا القانون. 2- يجوز للمجلس تحديد المدة القصوى لبلوغ النسبة المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة، كما يجوز له تعديل هذه النسبة وفقاً لتقديراته وتبعاً لدرجة المخاطر التي قد تتعرض لها الودائع لدى الأعضاء".

383 قحف، منذر (ضمان الودائع في المصارف الإسلامية في الأردن) بحث مقدم لمؤسسة ضمان الودائع في المملكة الأردنية الهاشمية، نوفمبر، 2005، ص 37، منشور على موقع <http://iefpedia.com/arab>، تاريخ الزيارة 31/10/2016.

ووفقاً لنص المادة (15) من ذات القانون، فتتكون مصادر تمويل³⁸⁶ نظام الودائع من رسوم الاشتراك السنوية البالغة (0.3% - 0.8%) كحد أقصى من مجموع الودائع المشمولة بالضمان، وعوائد استثمار أموال نظام ضمان الودائع، والقروض التي تحصل عليها المؤسسة بموجب أحكام المادة (5هـ) من هذا القانون³⁸⁷، والمنح المالية المقدمة إلى المؤسسة من أية جهة يوافق عليها المجلس.

ويرى الباحث أنه كان من الأفضل اعتماد النسبة وفقاً للمخاطر بدلاً من اعتماد النسبة الثابتة، فالمصرف ذو المخاطر الأعلى يتحمل نسبة رسوم أعلى لأنه أكثر عدلاً وكفاءة بل وسيحفز المصارف التي تصنف كأصحاب مخاطر عالية إلى العمل لتخفيض هذه المخاطر من خلال الإلتزام بتعليمات السلامة المصرفية لجذب العملاء والتخفيف من رسوم الإشتراك.

ولكن ماذا لو إمتنع أحد المصارف عن دفع رسوم الإشتراك؟

في هذه الحالة يتم فرض فوائد تأخير على المصرف الذي لا يدفع رسوم الإشتراك في موعدها المحدد³⁸⁸، وهو ما يتفق مع نص المادة (16) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع حيث يتم معاقبة المصرف المخالف بغرامة مقدارها (500) دولار أو ما يعادلها عن كل يوم تأخير³⁸⁹.

4- الإشراف والرقابة وإدارة النظام

وفقاً لنص المادة (6) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فيتولى إدارة المؤسسة

والإشراف عليها مجلس إدارة يتكون من سبعة أعضاء وذلك على النحو الآتي:

أ. المحافظ رئيساً وينوب عنه نائب المحافظ في حال غيابه.

ب. ممثل عن وزارة المالية من ذوي الدرجات العليا والإختصاص يسميه وزير المالية.

ج. مراقب الشركات في وزارة الإقتصاد الوطني.

د. أربعة أعضاء مستقلين يتم تعيينهم بقرار من رئيس دولة فلسطين، وتتسبب من رئيس المجلس

لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

وبالرجوع إلى نص المادة (28) من قانون سلطة النقد الفلسطينية التي أوجبت على

محافظ سلطة النقد ونائبه "أن يتقرغا لعملهما في سلطة النقد ولا يجوز لأي منهما أثناء توليه

386 المقصود بمصادر التمويل أي الاموال التي تمول المشروع.

387 تنص المادة (5) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على ما يلي: "تتمتع المؤسسة بكافة الصلاحيات لتحقيق أهدافها بما في ذلك هـ- الاقتراض بهدف تعويض المودعين في حالة عدم كفاية مواردها المالية".

388 العتيبي، فهد بن بجاد بن ملافخ، مرجع سابق، ص 326

389 انظر مادة (29) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

وظيفته أن يقوم بأي عمل أو يشغل أي منصب أو وظيفة بأجر أو بدون أجر " مما يعني تعارض أحكام هذه المادة مع تعيين محافظ سلطة النقد رئيساً لمجلس إدارة المؤسسة الفلسطينية. وبالرغم من وجود القرار رقم (68) لسنة 2013 والخاص بتشكيل أول مجلس إدارة للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع والذي سمي السيد محافظ سلطة النقد رئيساً بحكم القانون³⁹⁰، غير أن الأمر وفقاً، لوجهة نظر رأي الباحث، كان يستدعي تعديل المادة (28) من قانون سلطة النقد الفلسطينية لتسمح بهكذا تكليف لعمومية النص بعدم إجازة تولي أي وظيفة أخرى. وعلى نسق ما جاءت به المادة (17) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة 1971 وتعديلاته³⁹¹، حيث نصت على ما يلي:

"على المحافظ ونائبه أن يكرسوا جميع أوقاتهم لخدمة البنك والقيام بوظائفهم فيه ولا يجوز لأي منهم القيام مباشرة بأي نشاط تجاري أو قبول أي عمل دائم بأجر خارج واجبات وظيفته، إلا إذا قرر مجلس الوزراء تكليف أي منهم أو إندابه للقيام بأي مهمة أو الاشتراك في أي هيئة أو مجلس أو لجنة أو وفد رسمي أو مؤتمر دولي، أو كان قيامه بتلك المهمة أو اشتراكه في مثل تلك الهيئة أو المجلس أو اللجنة أو الوفد أو المؤتمر بمقتضى أي من التشريعات المعمول به".

من جهة أخرى، وفيما يتعلق بالإشراف والرقابة وإدارة نظام ضمان الودائع فإنه يمكن

تقسيمها إلى ثلاثة أنواع:

النوع الأول: يعتمد على إدارة صندوق ضمان الودائع من طرف الدولة ممثلة في السلطات النقدية مثل الولايات المتحدة ومصر ولبنان³⁹².

النوع الثاني: تكون إدارة صندوق ضمان الودائع مشتركة بين السلطات النقدية والمصارف المشتركة في النظام مثل هولندا³⁹³.

النوع الثالث: فتتم إدارة النظام عن طريق إتحاد المصارف وليس السلطات النقدية، ومثال على ذلك الأنظمة الموجودة في الدول المتقدمة مثل إيطاليا وسويسرا³⁹⁴.

ومما لا شك فيه أن النظام الذي يناسب الدول النامية، برأي الباحث، هو نظام التأمين على الودائع الذي يسير بالاشتراك بين السلطات النقدية والمصارف؛ لأنه يضمن الإنضباط ويعمل على ضمان إستقرار الجهاز المصرفي.

390 نشر القرار رقم (68) لسنة 2013 الخاص بتشكيل مجلس إدارة المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في الوقائع الفلسطينية، العدد رقم (102)، تاريخ 22/10/2013، ص 61.

391 نشر قانون البنك المركزي الاردني في الجريدة الرسمية، في العدد (2301) رقم (23)، لسنة 1971 تاريخ 25/05/1971.

392 الطيب مصباح، مرجع سابق، بدون صفحات.

393 اسماعيل، محي الدين، أساليب ضمان وتأمين الودائع البنكية، ط 1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2010، ص 57.

394 المرجع السابق، ص 33 و 65.

ومن إستقراء لنص المادة (6) المذكورة أعلاه، نجد أن المشرّع الفلسطيني إتجه نحو النوع الأول أي إدارة نظام ضمان الودائع من قبل مؤسسة عامة يرأسها محافظ سلطة النقد ممثلة بالمحافظ.

وقد يُثار هنا سؤال عن سبب عدم إشراك المصارف أو ممثلين عنها في إدارة هذه المؤسسة وفقاً لنموذج النوع الثاني المذكور أعلاه؟

كباحث، فإنني أعتقد أن مردّد ذلك إلى حالة التنافس الشديد التي تسود بين المصارف وتضارب المصالح، فمن صلاحية المؤسسة الإطلاع على بيانات ومعلومات تخص المصارف³⁹⁵ وبما في ذلك الودائع والمودعين³⁹⁶، ومن غير المتصور أن يقبل أي مصرف إطلاع مصرف آخر منافس له على معلومات تتعلق بوضعه وعملياته المصرفية. وإن كان الباحث، يفضل لو تم النص على إشراك ممثل عن المصارف من خلال جمعية البنوك في فلسطين في لجنة التصفية المُشكلة بموجب المادة (33) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع عند مباشرة إجراءات التصفية للمصرف لإعدام مبرر المنافسة أو تضارب المصالح في هذه الحالة.

رابعاً: حدود تدخل المؤسسة الفلسطينية

إن الغرض من إنشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع هو الحد من آثار تصفية المصرف من خلال تعويض المودعين عن ودائعهم لدى المصرف تحت التصفية عند تصفيته. وتطبيقاً، لذلك فإن مجال تدخل المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في نطاق توفير الحماية اللازمة لحقوق المودعين من خلال تولى تصفية المصرف بما يكفل حماية أكثر للمودعين.

وعليه فإن مجال تدخل المؤسسة الفلسطينية ضمن إطار توفير الحماية للمودعين، يكون بعد نشر سلطة النقد الفلسطينية لقرار تصفية المصرف، وفي مرحلة أولى من خلال تعويض المودعين عند تصفية المصرف وخلال شهر واحد من تقديم مطالبتهم للمؤسسة الفلسطينية وفقاً للمادة (32/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

ثم في مرحلة لاحقة تولى إجراءات تصفية المصرف بطريقة تضمن تحقيق أعلى عائد ممكن وأقل خسارة متوقعة، وذلك لتحقيق فائض يغطي الفئات الأخرى المستحقة لمتحصلات

395 انظر المادة (5) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

396 انظر مادة (7) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

التوزيع وفقاً للمادة (39) من القانون المذكور، وبما في ذلك المودعين الذين تتجاوز ودائعهم سقف التعويض حيث جاء ترتيبهم كفئة ثالثة في أولوية التوزيع³⁹⁷.

الفرع الثاني

علاقات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

من خلال ما ورد من أحكام في قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، سيبين الباحث طبيعة العلاقة التي تربط المؤسسة الفلسطينية بسلطة النقد وهو ما سنناقشه في (أولاً)، وعلاقتها بالمصارف وهو ما سنناقشه (ثانياً).

أولاً: طبيعة علاقة المؤسسة الفلسطينية بسلطة النقد

علاقة المؤسسة الفلسطينية بسلطة النقد علاقة مؤسسية تكاملية؛ تهدف إلى إكمال شبكة الأمان المالي، التي تتكون من نظام ضمان الودائع، تعليمات الرقابة المصرفية وتعليمات السلامة، وسلطة النقد كملاد أخير.

فنظام ضمان الودائع يشكل قيمة كبيرة بين المحورين الآخرين لهذه الشبكة، ليقود بالنتيجة لشبكة متكاملة للأمان المالي، حيث يؤدي هذا النظام إلى تدعيم ثقة المودعين كما أنه يساعد في تخفيف الأعباء التي تترتب عند حدوث أي تعثر مصرفي³⁹⁸.

كما سبق وذكرنا فإن الهدف الأساسي لنظام ضمان الودائع هو حماية صغار المودعين، والحفاظ على سلامة المراكز المالية للمصارف، وذلك عن طريق تخفيف حدة الأزمات التي تنشأ عن تصفية أحد المصارف، وعن طريق زيادة ثقة المودعين.

ونظراً لتطابق هذه الأهداف مع أهداف سلطة النقد والتي تتمثل في الإستقرار المالي، فطبيعي، وفقاً لرأي الباحث، ألا يعمل نظام ضمان الودائع بعيداً عن سلطة النقد، ويكون لها دوراً أساسياً في تأسيس هذا النظام والمشاركة في إتخاذ قراراته.

397 أبو العون، أنس، دور المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في حماية حقوق المودعين في البنوك الفلسطينية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 4، سنة 2017، ص 22.

398 شاهين، علي عبد الله، والأعرج، رأفت علي، مرجع سابق، ص 22.

كما أن وجود نظام ضمان الودائع ضمن مؤسسة مستقلة عن سلطة النقد يزيد من التعاون بين سلطة النقد والمصارف؛ لأنه يزيد من إستعداد سلطة النقد لممارسة دور الممول الأخير للمصارف، حرصاً منها على تجنب فشل يؤدي إلى تفعيل ضمان الودائع³⁹⁹.

من جهة أخرى، وبراأي الباحث، يمكن أيضاً اعتبار العلاقة بين سلطة النقد والمؤسسة الفلسطينية علاقة إشرافية لحد ما، ويتضح ذلك أيضاً من أحكام قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، ويمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

- 1- سناً للمادة (1/6/1) من القانون المذكور، يرأس محافظ سلطة النقد مجلس إدارة هذه المؤسسة، وينوب عنه نائب المحافظ في حال غيابه.
- 2- تدفع المؤسسة الفلسطينية التعويض للمودعين بعد قيام سلطة النقد بنشر قرار تصفية أحد المصارف، فلا دور للمؤسسة في اتخاذ قرار تصفية المصرف سناً للمادة (1/5/1) والمادة (21/2) من القانون المذكور.
- 3- جميع ما تحتاجه المؤسسة الفلسطينية من بيانات ضرورية لأداء مهامها تحصل عليه من سلطة النقد سناً للمادة (1/5/1) من القانون المذكور.
- 4- تلتزم المؤسسة الفلسطينية بإبلاغ سلطة النقد بالمصارف المخالفة لأحكام قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع سناً للمادة (1/5/1) ط.
- 5- تحديد رسوم نسبة الأستراك بما يتماشى مع درجة المخاطر لكل عضو وفق معايير يتم الإتفاق عليها مع سلطة النقد سناً للمادة (3/16).
- 6- تمديد مدة دفع التعويض للمودعين بعد التنسيق مع سلطة النقد سناً للمادة (2/32).
- 7- اشتراك ممثل عن دائرة الرقابة والتفتيش في سلطة النقد في لجنة التصفية المشكلة؛ بهدف الإشراف على كافة الإجراءات القانونية والمالية والمحاسبية، سناً للمادة (2/33/ج).
- 8- تزويد سلطة النقد بتقارير شهرية حول نتائج سير عمليات التصفية والمشاكل التي قد تعيق عملها سناً للمادة (2/34).

لكن في الواقع، فالمؤسسة الفلسطينية شخصية اعتبارية منفصلة عن سلطة النقد، وقد يكون هذا من أسباب عدم إمكانية الرجوع على سلطة النقد فيما يتعلق بالتعويض عند إخفاق المؤسسة الفلسطينية في ذلك، فإن كان صحيحاً أن المؤسسة الفلسطينية خرجت من عباءة سلطة النقد، إلا ان لكل منهما شخصية اعتبارية منفصلة عن الأخرى.

399 أجازت المادة (57) من قانون سلطة النقد الفلسطينية لسلطة النقد أن تقدم للمصارف قروض أو سلفاً لمدة لا تزيد عن 120 يوم لتغطية احتياجات السيولة في المصارف.

ثانياً: طبيعة علاقة المؤسسة الفلسطينية بالمصارف

تتميز أنظمة ضمان الودائع بخصوص الدور الموكل إليها، ما بين الحماية الوقائية الهادفة لحماية أموال المودعين من خلال الرقابة المسبقة على المصارف قبل وصول المصرف إلى مرحلة التصفية، والحماية العلاجية الهادفة لتعويض المودعين عند تصفية المصرف.

وأغلب أنظمة الضمان هي علاجية وليس وقائية، ففي مصر وفرنسا وألمانيا لم يمنح القانون أي سلطات أو صلاحيات وقائية لنظام الضمان، أما في الأردن فقد منح القانون للمؤسسة الوطنية لضمان الودائع بعض الأدوار الجوازية للرقابة الوقائية، وفي لبنان يبرز الدور الوقائي لمؤسسة الضمان من خلال التنسيق مع لجنة الرقابة على المصارف، وفي مجال الإطلاع على أنشطة المصارف العاملة ومدى تقييدها بالأحكام المصرفية⁴⁰⁰. وفي فلسطين لم يمنح القانون للمؤسسة الفلسطينية أي دور وقائي.

ومن ملاحظة الباحث أنه وعند صدور قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، قامت المصارف بتعليق ملصق بما يفيد أنها عضو في المؤسسة الفلسطينية على نوافذ الصرف في فروعها ومكاتبها، وإن لم يواكب ذلك إجراءات أخرى لنشر الوعي خاصة بين صغار المودعين لتعزيز الثقة والإستقرار المصرفي، رغم أنه وفي ظل وجود جهاز مصرفي خاضع لرقابة واسعة من طرف سلطة النقد، فعدم وجود نظام ضمان وودائع لا يعني أن وودائع المودعين لا تتمتع بأي نوع من الحماية، فالحماية في حالة توفر مثل هذا النظام، تكون محددة ومنضبطة وملزمة للجهة القائمة عليها، مما يجعل المودعين في حال وجود نظام للتأمين على الودائع أكثر أماناً واطمئناناً على وودائعه.

فنظام ضمان الودائع هو بمثابة ضمان إضافية يجب ان تُقرأ مع النظام الرقابي لسلطة النقد كوحدة واحدة، فشبكة الأمان المالي المثالية هي التي تعمل بتعاون وتنسيق وفعالية بين محاورها الثلاثة.

لذا فمن الأهمية بمكان توضيح طبيعة هذه العضوية ومدى الحماية التي توفرها لجمهور المودعين ومن الممكن نشر هكذا معلومات خلف نماذج طلب فتح الحساب، وطلبات التحويل وكشوفات الحساب وغيرها مما يساعد ولو بشكل بسيط في نشر الوعي بين هؤلاء المودعين ويعزز ثقتهم بالجهاز المصرفي الفلسطيني.

400 الطيب، مصباح، مرجع سابق، بدون صفحات.

من جهة أخرى، وبالنسبة للمطلعين ككبار المودعين فهم على دراية بكون جميع المصارف أعضاء في المؤسسة الفلسطينية، أما بالنسبة لفئات أخرى من المودعين، فبرأي الباحث، لا يزال مفهوم أن وديعتهم مضمونة غير واضح تماماً.

علماً بأن المادة (13/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع نصت على أنه "تتشر المؤسسة بصفة دورية أو كلما دعت الحاجة لذلك لائحة الأعضاء في نظام ضمان الودائع، ويلتزم كل عضو بإعلام عملائه بعضويته بإتباع آليات الإفصاح والإشهار وفق ما يقرره المجلس". وهذا يعني أن المصارف ملزمة بما تقرره المؤسسة الفلسطينية فيما يتعلق بإعلان وإشهار عضوية المصرف في المؤسسة الفلسطينية.

فمن الأهمية بمكان رفع مستوى الوعي لجمهور المتعاملين مع المصارف والجمهور عامة بمدى متانة وشمولية الرقابة على المصارف، وإن نظام ضمان الودائع هو الوجه الآخر لهذه الرقابة من خلال تنظيم موضوع تصفية المصرف، وسرعة تعويض المودعين وفق أعلى درجات الممارسة الاحترافية.

المطلب الثاني

إجراءات التعويض

تختلف إجراءات ومبالغ التعويض من دولة لأخرى، وكل نظم تأمين الودائع في العالم تبين الودائع المشمولة في الضمان وتلك المستثناة، وتضع حدوداً لمدى تغطية الضمان وتحدد السقوف التي يمكن تعويضها، وإجراءات الدفع وهو ما سناقشه في ثلاثة فروع على التوالي.

الفرع الأول

الودائع المشمولة بالتغطية والودائع المستثناة

تكاد تتشابه أنواع الودائع المشمولة بالضمان وتلك المستثناة من الضمان لدى معظم أنظمة الضمان في العالم لوحدة العلة، وفقاً لما يلي:
أولاً: أنواع الودائع المشمولة بالضمان

وفقاً لنص المادة (23) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فإن الودائع الخاضعة للضمان تشمل جميع أنواع الودائع النقدية⁴⁰¹ لدى الأعضاء وبكافة العملات⁴⁰².

ثانياً: الودائع المستثناة وتشمل⁴⁰³:

- أ- ودائع الحكومة ومؤسساتها.
 - ب- ودائع سلطة النقد.
 - ج- ودائع ما بين الأعضاء والمؤسسات المالية الأخرى⁴⁰⁴.
 - ح- التأمينات النقدية في حدود رصيد التسهيلات القائمة بضمانها.
 - خ- ودائع الأطراف ذوي الصلة بالعضو وفق أحكام قانون المصارف النافذ⁴⁰⁵.
 - د- ودائع مدققي حسابات العضو و/أو أعضاء هيئة الرقابة الشرعية لديه.
 - ذ- ودائع الاستثمار المقيدة وفق ما يحدده المجلس.
- وقد أضافت المؤسسة الفلسطينية فئات أخرى للودائع المستثناة المذكورة لتشمل⁴⁰⁶:

أ- شركات التأمين وشركات إعادة التأمين

ب- شركات الإقراض المتخصصة

ج- شركات الوساطة المالية

401 "وتشمل الودائع المغطاة: الحسابات الجارية، حسابات التوفير، الودائع لأجل والخاضعة لإشعار، الحسابات المشتركة"، الأعرج، عماد (ضمان الودائع) مقال منشور في مجلة المرساة المصرفية، رام الله، فلسطين، العدد الثامن، كانون أول، 2015، ص 27.

402 "توجد بعض الأنظمة التي تغطي الودائع بالعملة الوطنية فقط مثل الأرجنتين والهند"، اسماعيل محي الدين، مرجع سابق، ص 67، "وهناك بعض الأنظمة التي تغطي الودائع بجميع العملات كما هو الحال في تركيا ولبنان، وبالرغم من أن النظام الذي يغطي الودائع بجميع العملات يكون أكثر تكلفة بالنسبة للمصارف إلا أنه يعتبر الأنسب للدول النامية، إذ تمثل العملات الأجنبية درجة عالية من الأهمية، حيث أنها ضرورية للوفاء بالتزاماتها تجاه العالم الخارجي، لذا فإن نظام ضمان الودائع بجميع العملات من شأنه تشجيع الحائزين لعملات أجنبية على إيداعها بالمصارف ومن ثم تضمن الدولة دخول هذه الودائع بالعملات الأجنبية في القنوات الشرعية، أما في حالة عدم تغطية النظام للودائع بالعملات الأجنبية فإن الحائزين لها قد يفضلون تصريفها في قنوات أخرى غير المصارف مثل السوق السوداء، كما هو الحال في كثير من الدول النامية التي تتميز ببيئة مصرفية متخلفة"، عبد القادر، بريش، مرجع سابق.

403 انظر مادة (24) بخصوص الودائع غير المشمولة بالضمان من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

404 "وهو ما تسير عليه الكثير من الدول حيث لا تدخل هذا النوع من الإيداعات بالنظام إلا أنه من الأفضل إدخال تلك الإيداعات في الضمان، لأن استبعادها يدعو إلى سرعة سحب الإيداعات نظراً لأن المصارف هي أفضل من تعلم أحوال بعضها البعض" زيتوني كمال، (دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر) رسالة لنيل درجة الماجستير، جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2012، ص 24.

405 حددت المادة (1) من قانون المصارف الفلسطيني الأطراف ذوي الصلة بأنه الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي تربطه مع المصرف أي من العلاقات التي تحددها سلطة النقد بتعليمات تصدر عنها وعلى وجه الخصوص العلاقات التالية: (1- أن يكون عضو مجلس الإدارة أو مسؤولاً رئيسياً في المصرف، وأعضاء هيئة الرقابة الشرعية للمصارف الإسلامية، 2- أن يمتلك حصة بشكل مباشر أو غير مباشر، أن يكون عضو مجلس إدارة أو مسؤولاً رئيسياً في شركة ينطبق عليها ما ورد في البنود 2 و 6 و 7 من هذا التعريف، 4- أن يكون مستشاراً للمصرف، 5- الشريك أو القريب حتى الدرجة الثانية للأشخاص المذكورين في البندين 1، 2، 6- أي شركة يسيطر عليها المصرف منفرداً أو مع آخرين بشكل مباشر أو غير مباشر، 7- أي شركة يسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من شركة تسيطر على المصرف)

406 انظر تعليمات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (1) لسنة 2014 بشأن الودائع غير المشمولة بالضمان منشورة على الموقع الإلكتروني للمؤسسة الفلسطينية www.pdic.ps، تاريخ الزيارة 15/09/2016.

إن مبررات إستثناء هذه الفئات، وفقاً لـ رأي الباحث، مرده إما لقدرة الحكومة والمصارف على الوصول الى المعلومات وتفسيرها فلا تبقى مبرراً لتوفير هذه الحماية لهذه الأطراف هذا فيما يتعلق بالفئتين (أ و ج) أو لكونهم من المسؤولين بالمصرف تحت التصفية فيما يتعلق بالفئة (خ) وعليهم تحمل بعض من مسؤولية وصول المصرف للتصفية، أو لتملكهم القدرة على تقييم أوضاع المصرف تحت التصفية، أو لكونهم مؤسسات رقابية فيما يتعلق بالفئة (ب) ومن واجبها بذل العناية الكافية في الرقابة على أعمال المصرف، أو لكون بعضهم بحكم عملهم أكثر إطلاعاً من جمهور العملاء على أوضاع المصرف ولديهم القدرة على إتخاذ القرارات التي تحفظ ودائعهم فيما يتعلق بالفئة (د)، أما بخصوص إستثناء التأمينات في حدود رصيد التسهيلات التي حصل عليها عميل المصرف، فبمجرد ذلك أنه وفي حال كان لعميل ودیعة بمبلغ (30,000) دولار، وحاصل هذا العميل على تسهيلات بقيمة (25,000) دولار، وعند تصفية المصرف، فسيتم تعويضه بمبلغ (5,000) دولار فقط وهي تمثل حقه، أما اذا كان الفارق يتجاوز مبلغ الضمان البالغ (10,000) دولار، فيتم تعويضه بحدود هذا المبلغ.

علماً بأن هذه الودائع المستثناة من الممكن أن تحظى بالضمان، سنداً للفقرة (39/ج) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، والتي شملتهم بالتعويض من المتبقي من متحصلات تصفية المصرف قبل الدائنين الممتازين وبعد المودعين الذين تتجاوز ودائعهم سقف التعويض البالغ عشرة آلاف دولار.

الفرع الثاني

سقف التعويض

في معظم الدول التي لديها أنظمة ضمان ودائع تضع حداً أقصى للحماية بالنسبة لكل مودع، ويختلف الحد الأقصى من بلد لآخر، ويصل سقف التغطية في معظم دول الاتحاد الاوروبي لنسبة (100%) و بحد أقصى 100,000 يورو، والى (2,000,000) كورونا في النرويج⁴⁰⁷، ويصل في تركيا إلى مبلغ (100,000) ليرة⁴⁰⁸، وإلى مبلغ (50,000) دينار في الأردن⁴⁰⁹.

407 اسماعيل، محي الدين، مرجع سابق، ص 45.

408 بنك تركيا <http://www.turkishbank.com/en/consumer-banking-en/deposit-product-en/deposit->

[insurance-en](http://www.turkishbank.com/en/consumer-banking-en/deposit-product-en/deposit-) تاريخ الزيارة 16/03/2017.

409 تم تعديل هذا السقف بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (ب ن/1/2203) إستناداً للفقرة (د) من المادة (32) من قانون المؤسسة الأردنية لضمان الودائع حيث تم تعديل سقف الضمان من عشرة آلاف دينار إلى خمسين ألف دينار اعتباراً من 1/1/2011 بموجب

وفي فلسطين، فقد حدد مجلس إدارة المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في إجتماعه الأول، سقف التغطية بعشرة آلاف دولار لكل حساب⁴¹⁰. وهذا السقف متدني جداً، في الوقت الذي يتم إستيفاء رسوم الضمان على كافة أرصدة الودائع وليس في حدود السقف⁴¹¹. ويرى الباحث، أنه وبمجرد معرفة المودع حجم هذا السقف سيصيبه بالذعر.

ومن ثم يتم تعويض المودع بعد ذلك، في حال كانت ودائعه أكثر من عشرة آلاف دولار، من متحصلات تصفية المصرف وحسب سلم الأولويات التي حددها القانون⁴¹².

وهذا التعويض يدفع على مجمل ودائع العميل لدى المصرف تحت التصفية، مهما بلغت أو تعددت حساباته داخل المصرف بما في ذلك فروع المصرف، وتشمل ودائع المودع الفلسطيني وغير الفلسطيني طالما أن الأخير مقيم في فلسطين، وله حساب مصرفي في أحد المصارف العاملة في فلسطين⁴¹³.

وفي حال كان الحساب مشتركاً بين شخصين أو أكثر، فيوزع مبلغ الضمان بينهم بنسبة حصة كل واحد منهم في الحساب، وإذا كانت غير محددة اعتبرت حصصهما في الحساب متساوية وبحيث يقسم مبلغ التعويض البالغ عشرة الاف دولار بينهما بالتساوي.

على ألا يزيد مجموع ما يقبضه المودع الواحد على الحد الأعلى لمبلغ الضمان، حتى لو كان له حساب آخر أو أكثر لدى المصرف نفسه أو أحد فروع⁴¹⁴.

لكن لماذا لم يُحدد المشرّع الفلسطيني سقف التعويض بنسبة مثلاً من قيمة الوديعة؟
برأي الباحث، أن نظام ضمان الودائع مصمم بالأساس لحماية صغار المودعين، ويُغطي ما نسبته (92%) من المودعين في الجهاز المصرفي في فلسطين⁴¹⁵ إذن يتضح من هذه النسبة أن (92%) من المودعين يحتفظون بودائع تقل عن عشرة آلاف دولار لكل مودع، وهي بالتأكيد نسبة عالية جداً، وهي في ظل نظام ضمان الودائع تعتبر في أمان.

قرار مجلس الوزراء رقم (ب ن 1 / 8/22034) بتاريخ 5/12/2010 والمنشور على الموقع الإلكتروني لمؤسسة ضمان الودائع الأردنية http://www.dic.gov.jo/Ar/FAQs_Ar.aspx تاريخ الزيارة 16/03/2017، تاريخ الزيارة 16/03/2017
410 انظر تعليمات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (1) لسنة 2013 تاريخ 26/09/2013 منشورة على موقع www.pdic.ps تاريخ الزيارة 30/10/2016.
411 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

412 حددت المادة (39) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع أولوية توزيع ونصت على ما يلي 1- إستثناء مما ورد في أي تشريع آخر، يتم تسديد الحقوق والالتزامات المستحقة على العضو تحت التصفية وفق الترتيب التالي (أ.حقوق العاملين القانونية لدى العضو تحت التصفية، ب.حقوق المؤسسة الناشئة عن تسديد الودائع المشمولة في هذا القانون وكذلك كافة المصاريف والنفقات التي حملتها المؤسسة بشكل مباشر في سبيل انجاز إجراءات التصفية، ج. حقوق المودعين المشمولين بالضمان بالقدر الذي يتجاوز سقف التعويض، وحقوق المودعين غير المشمولين بالضمان بموجب أحكام المادة (24) من هذا القانون، د. الدائون الممتازون، هـ. الدائون العاديون، و. حقوق المساهمين) 2-تراعي الأحكام الخاصة بالمصارف الإسلامية فيما يخص أولوية التوزيع، والتي يتم تحديدها من المجلس بموجب تعليمات تصدر لهذه الغاية).

413 المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع www.pdic.ps تاريخ الزيارة 16/03/2017.

414 المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع www.pdic.ps تاريخ الزيارة 16/03/2017.

415 الأعرج، عماد محمد، ضمان الودائع، مرجع سابق، ص 27.

وبرأي الباحث، فإنه وأمام هذه الحالة فإن تحديد سقف التعويض بعشرة آلاف دولار هو أمر ربما لا يكون مقبول من قبل كبار المودعين، مما تتجاوز ودائعهم سقف التغطية البالغ عشرة آلاف دولار.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه في أغلب أنظمة ضمان الودائع المصرفية تقتضي القوانين أن يتحمل المودع مهما كان صغيراً جزءاً من الخسائر، وغاية ذلك فيما يبدو هي: تقديم حماية محدودة للمودع أكثر مما هي منع التراكم على سحب الودائع من المصرف عند تعثر هذا المصرف⁴¹⁶. ولكن المشرع الفلسطيني لم يذهب في هذا الإتجاه، حيث قد يكون من الصعوبة موافقة المودعين على تحمل نسبة مشاركة عند تصفية المصرف.

وفي هذا الصدد فقد خلصت دراسات صندوق النقد الدولي إلى أن نسبة تغطية تبلغ 80% من عدد المودعين تعتبر كافية، وبالنسبة لتغطية قيمة الودائع فإن من المتفق عليه بصورة كبيرة ألا تكون التغطية عالية؛ لأن هذه النظم أنشئت لصالح صغار المودعين، أما كبار المودعين فيتوقع منهم أن يكونوا نشطين في تتبع أحوال المصارف التي يودعون بها أموالهم، وبالتالي يكون هنالك قدر معقول من الانضباط عن طريق آليات السوق (Market Discipline) وحتى لا يؤدي ضمان الودائع إلى مخاطر سلوكية (Moral Hazard) تتمثل في تكاسل المودعين عن رصد أحوال مصارفهم، أو أن تصبح المصارف نفسها أكثر مغامرة في أعمالها. وأشارت تلك الدراسات إلى أن الحد الأعلى المضمون من الودائع، يكون بمقدار نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، أو مثله بمرتين⁴¹⁷.

كما يرجع عدم ضمان كامل الودائع، وتحديد السقف بعشرة آلاف دولار لئلا يكون ذلك مدعاة للمصارف للإتكال على نظام ضمان الودائع، وعدم بذل الجهد اللازم لتلافي تصفية المصرف⁴¹⁸.

وعلى الرغم من ذلك نجد أن الحد الأعلى المضمون من الودائع يرتفع تدريجياً عبر الزمن كحالة الأردن وتركيا؛ ليوكب ما أمكن التغييرات الاقتصادية من نمو الدخل القومي وارتفاع معدلات التضخم، أيضاً نجد أن بعض البلدان تختار حلاً للمصارف المتعثرة بخلاف تصفيتها مثلاً، تعمل على إعادة هيكلتها وإدارتها، إلى أن تتحسن أوضاعها المالية أو بيعها أو دمجها في

416 العتيبي، محمد بجاد بن ملافخ، مرجع سابق، ص 304.
417 عبد النبي، وليد عبيدي (شركات ضمان الودائع ودورها في حماية الجهاز المصرفي والودائع)، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والانتماء، حزيران، 2016، ص 4، دراسة منشورة على موقع <https://www.cbi.iq/documents/waleed%20-13.pdf>، تاريخ الزيارة 05/11/2016.
418 الدوري، زكريا، السامرائي، يسرى، مرجع سابق، ص 151.

مصارف أخرى ذات مراكز مالية جيدة كما هو الحال في كندا⁴¹⁹. ويرأي الباحث، فإن دمج المصرف المتعثر مع مصرف أقوى أفضل من التصفية؛ حيث سينتج عن هكذا اندماج مصرفاً أكبر من حيث شبكة الفروع، ومن حيث حجم التسهيلات المصرفية، بل على سلطة النقد تشجيع دمج المصارف الصغيرة؛ لإنشاء مصارف كبيرة قادرة على مواجهة تحدي سرعة تطور عالم المال والأعمال، مع الأخذ بعين الاعتبار، بطبيعة الحال، إعتبارات المنافسة.

كما ويمثل هذا التعويض ثلاثة أضعاف نصيب الفرد من الناتج المحلي الفلسطيني، وضعفي متوسط حجم الوديعة بالجهاز المصرفي الفلسطيني وبما يغطي (92%) من المودعين⁴²⁰. والسؤال هنا، هل يمكن أن لصاحب الوديعة التي تتجاوز سقف الضمان البالغ عشرة آلاف دولار أن يسترد ما زاد على ذلك السقف؟

برأي الباحث، إن ذلك ممكن حيث يتم توزيع متحصلات المصرف تحت التصفية على عدة فئات، من بينهم المودعين المذكورين كفئة ثالثة في أولية التوزيع سندا للمادة (39) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

لكن ماذا عن فرض تصفية مصرف غير مشترك في نظام ضمان الودائع لسبب أو لآخر؟ فهل يتحمل المودع مسؤولية إخلال هذا المصرف بالتزامه بالإشتراك بنظام ضمان الودائع؟ برأي الباحث، من غير المتصور حدوث هذا الفرض؛ نظراً لوجوبية إشتراك جميع المصارف العاملة في فلسطين في نظام ضمان الودائع سندا للمادة (13) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، خاصة لجهة الغرامات التي تفرض على المخالفين سندا للمادة (29/2) من ذات القانون، وبنفس الوقت، فعلى المودع التأكد من كون مصرفه عضواً في نظام ضمان الودائع وهو أمر متيسر، حيث قامت المصارف العاملة في فلسطين، كما سبق ذكره⁴²¹، بإلصاق ملصق على شبابيك الصرف داخل فروعها وعلى مداخل المصارف وفروعها كذلك يشير إلى كون المصرف عضواً في المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وهو أمر يمكن مشاهدته بوضوح في تلك الفروع.

لكن ما مدى مسؤولية سلطة النقد عن عدم إنضمام مصرف لنظام ضمان الودائع؟ حيث أن الإنضمام للمؤسسة الفلسطينية هو إلزامي، وحيث أنه يوجد تعاون ما بين سلطة النقد والمؤسسة الفلسطينية وتبادل للمعلومات، وفي حال رفض مصرف الإنضمام لنظام ضمان

419 العتيبي، محمد بجاد بن ملافخ، مرجع سابق، ص 309.

420 الأعرج، عماد، مرجع سابق، ص 25.

421 انظر الفرع الثاني/ثانياً، ص 107.

الودائع، وبجانب ما لدى المؤسسة الفلسطينية من صلاحية فرض غرامة مالية وفقاً لما تم الإشارة إليه بعاليه، يجوز لسلطة النقد أيضاً إتخاذ العقوبات المنصوص عليها في (54) من قانون المصارف الفلسطيني بحق المصرف المخالف. عموماً يبقى هذا الفرض صعب حدوثه حالياً في ظل إنضمام جميع المصارف العاملة في فلسطين في نظام ضمان الودائع التي تُديره المؤسسة الفلسطينية.

وبطبيعة الحال، على المودعين مراقبة الأوضاع المالية للمصارف التي يودعون بها أموالهم، وفرض رقابتهم الذاتية، من خلال الإطلاع على البيانات المالية المنشورة لتلك المصارف سواء في الصحف أو الموقع الإلكتروني لها، أو تكليف من يقوم بذلك نيابة عنهم، وخصوصاً كبار المودعين، والمودعين الذين تزيد ودائعهم عن عشرة آلاف دولار وهو المبلغ الذي يشكل مبلغ الضمان وعلى المودع عند إختياره للمصرف الذي سيودع أمواله به أن يوازن بين إعتبرات العائد المجزي والمخاطر المرافقة، لا أن يعتمد فقط على سعر العائد أو الفائدة الأعلى.

أما عن أثر نظام ضمان الودائع الفلسطيني على بث الطمأنينة بين جمهور المودعين؟ فيمكن القول ان نظام ضمان الودائع لم يساهم كثيراً في بث الطمأنينة بين جمهور المودعين بسبب تدني سقف التعويض، وما زال بحاجة لتطويره⁴²².

وبرأي الباحث، أن عدم بث الطمأنينة لا يرجع فقط لتدني سقف التعويض، بل لقلّة وعي الجمهور بهذا النظام ولا زال هذا النظام بحاجة لرفع مستوى وعي الجمهور به وبأهميته، لكن ليس قبل رفع سقف التعويض.

الفرع الثالث

إجراءات الدفع

وفقاً لأحكام المادة (21) والفصل التاسع من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فإن المشرّع الفلسطيني أخذ بنظام ضمان الودائع العلاجي، أي اللاحق على قرار تصفية المصرف، حيث تحل المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع محل المودعين بالقدر الذي دفعته من ودائعهم وتوثق ذلك كدين في ذمة المصرف تحت التصفية⁴²³.

422 مقابلة، سلمان، محمد، مرجع سابق.

423 انظر المادة (22) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

فتعويض المودعين مرتبط بقرار سلطة النقد الفلسطينية بتصفية المصرف وفقاً لأحكام قانون المصارف الفلسطيني، وبعد نشر قرار التصفية في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)⁴²⁴.

ويشمل التعويض المودعين في حالة تصفية المصرف بقرار من سلطة النقد أي التصفية الإجبارية، وكذلك في حالة توصية الهيئة العامة غير العادية للمصرف لسلطة النقد بتصفية المصرف، وهو بذلك إمتاز عن غيره من نصوص في القانون المقارن على شموله التصفية الاختيارية بضمان الودائع باعتبار أن التصفية الاختيارية تتم بالمحصلة بقرار من سلطة النقد الفلسطينية.

ويجب على المؤسسة الفلسطينية إشعار أصحاب الودائع لتقديم مطالباتهم لها لتسدد ودائعهم إستناداً إلى سجلات المصرف تحت التصفية وفي حدود سقف التعويض⁴²⁵ (أي عشرة آلاف دولار).

وما يؤخذ على النص أنه ألقى مسؤولية على المؤسسة الفلسطينية لمخاطبة آلاف من عملاء المصرف تحت التصفية، في حين أنه كان في غنى عن هكذا جهد، لو تم الإعتماد على نشر إعلانات في الصحف المحلية تطلب من المودعين مراجعة المؤسسة الفلسطينية أو المصرف تحت التصفية وتقديم مطالباتهم، على أن يتم تكرار الإعلان دورياً وفقاً لما ذهب إليه المشرع الأردني.⁴²⁶

أيضا ماذا لو لم تتطابق متطلبات المودعين مع سجلات المصرف؟

وفقاً لمفهوم المادة (32) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع فسجلات المصرف هي الفيصل، لكن ماذا لو أثبت المودع مطالبته، وكانت أكبر مما هو مقيد في سجلات المصرف تحت التصفية، وهو أمر وارد؟

برأي الباحث، انه وحتى لو أثبت المودع ذلك وبكل الأحوال، فسقف التعويض لن يتجاوز مبلغ العشرة آلاف دولار، وإن كان يمكن لهذا المودع الاستفادة من متحصلات التصفية وفقاً لنص المادة (39) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. وبنفس الوقت إذا كانت وديعته أقل من سقف التعويض البالغ عشرة الاف دولار، فتزد له الوديعة كاملة. كل ذلك طبعاً مرهون بإثبات المودع لمطالبته.

424 انظر المادة (21/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

425 انظر المادة (32) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

426 انظر المادة (36) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردني لسنة 2000.

وماذا لو كان هناك خطأ في الإشعار ناتج عن خطأ في كشوفات المصرف، كيف يمكن للمودع الاعتراض؟

في ظل عدم نص قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على حكم هذه المسألة، ووفقاً لرأي الباحث، وحيث ان أساس الموضوع مطالبة مالية، فيمكن للمودع المعترض اللجوء للقضاء العادي من خلال اقامة دعوى مطالبة مالية لدى محكمة الصلح أو البداية وفقاً لقيمة المبلغ المطالب به. وإن كان الباحث يفضل لو نص القانون المذكور على حق المودع الاعتراض على الإشعار لدى المؤسسة الفلسطينية والتي تنظر في الاعتراض وتعطي قرارها القابل للطعن لدى المحكمة المختصة، وعلى نسق ما نصت عليه المواد (50/51/52) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الاردني لسنة 2000.

أيضاً ماذا عن مصير الودائع التي لم يراجع أصحابها لإستلامها؟ في هذه الحالة يتم إيداع مبالغ الضمان كأمانات في حساب خاص لدى سلطة النقد، بعد إنقضاء المدة التي يحددها المجلس سندا للمادة (32/3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. ما يؤخذ على النص المذكور، أنه لم يُحدد المدة التي يتم بعدها إيداع الودائع غير المطالب بها لدى سلطة النقد، وترك ذلك لمجلس إدارة المؤسسة الفلسطينية. في حين وضع المشرع الأردني إجراءات محددة في المادة (36) من قانون مؤسسة ضمان الودائع لسنة 2000 لحكم هذه المسألة⁴²⁷.

أيضاً ينبثق هنا سؤال آخر، ماذا لو لم يراجع أصحاب تلك الودائع سلطة النقد، وما هو الإجراء في هذه الحالة؟ هل يتم الرجوع للقواعد العامة واحتساب التقادم الطويل عليها أي خمس عشرة سنة ثم تؤول مبالغ الضمان للدولة، أم تعاد للمؤسسة الفلسطينية؟ وحسنا فعل المشرع الأردني عندما حدد مدة خمس عشرة سنة من تاريخ نشر قرار التصفية يحق خلالها للمودع إستيراد مبلغ الضمان⁴²⁸.

ويتم دفع مبلغ التعويض خلال شهر من تاريخ تقديم المودعين لمطالباتهم، وإن كان للمؤسسة الفلسطينية تمديد هذه المدة بعد التنسيق مع سلطة النقد سندا للمادة (32/1) ودون أن تحدد هذه المادة مدة التمديد.

427 تنص المادة (36) من قانون مؤسسة ضمان الودائع لسنة 2000 المتعلقة بإعلام لأصحاب ودائع البنك الذي تقرر تصفيته على انه: "1- يتعين على المؤسسة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار التصفية أن تنشر في صحيفتين محليتين على الأقل اعلاناً إلى أصحاب الودائع تطلب منهم تقديم مطالباتهم إلى المؤسسة أو البنك الذي تقرر تصفيته أو أي جهة أخرى تحددها المؤسسة. 2- يعاد نشره كل ستة أشهر من تاريخ صدور قرار التصفية وإلى انقضاء مدة ثلاثة سنوات على صدوره. 3- تؤدع مبالغ الضمانات الى لم يطالب بها أصحابها كأمانات في البنك المركز ولأصحابها حق إستردادها خلال خمسة عشرة عاماً من تاريخ إعلان التصفية".
428 انظر مادة (36/ب) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردني لسنة 2000.

لكن ماذا لو كان هذا المودع مديناً للمصرف أو كفيلاً على إحدى المديونيات، فكيف يتم التعامل معه؟

في الحقيقة إذا كان المودع مديناً للمصرف أو كفيلاً لأحد مدينه يجري التقاص ما بين ودائعه لدى المصرف تحت التصفية، وجميع الإلتزامات والتسهيلات القائمة أو المترتبة عليه أو التي يتحمل مسؤولية تسديدها إلى ذلك المصرف سواء أكانت إلتزاماته وتسهيلاته مستحقة الدفع أم لا، وإذا نجم عن إجراء التقاص رصيد دائن يعتبر هذا الرصيد هو الوديعة التي سيدفع عنه مبلغ الضمان⁴²⁹.

لكن ماذا لو لم تكف أموال المؤسسة الفلسطينية لتعويض المودعين؟ هل هناك إلتزام على المؤسسة الفلسطينية بالتعويض ضمن سقف التعويض ام ضمن حدود الموجود في المؤسسة الفلسطينية؟ وهل تُلزم المؤسسة الفلسطينية بالإقتراض في حال عدم الكفاية؟

بما أن المؤسسة الفلسطينية ملزمة بتكوين إحتياطيات تستخدم في تحقيق أهداف المؤسسة ومن بينها تعويض المودعين وبنسبة لا تقل عن (3%) من مجموع الودائع المشمولة بالتغطية، وفي حالة الوصول للنسبة المذكورة فيجوز تعديل هذه النسبة وفقاً للمادة (20) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، وهذه الإحتياطيات بمثابة ضمانة إضافية يتم إستخدامها في حال لم تكف أموال المؤسسة الفلسطينية لتغطية الودائع المشملة بالضمان.

وبرأي الباحث وحيث أن هناك إلتزام على المؤسسة الفلسطينية بدفع سقف التعويض للمودعين، حتى لو إضطرت المؤسسة الفلسطينية إلى الإقتراض، وهو أمر متاح لها بموجب أحكام المادة (5) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، حيث نجد أن الفقرة (هـ) تعطي للمؤسسة الفلسطينية صلاحية الإقتراض؛ بهدف تعويض المودعين في حالة عدم كفاية مواردها المالية.

وبعد دفع المؤسسة الفلسطينية لمبالغ الضمان، تحل محل المودعين بما دفعته من ودائعهم، وتوثق ذلك كدين لها في ذمة المصرف تحت التصفية سندا للمادة (22) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، أيضاً يمكن للمؤسسة الفلسطينية إسترداد ما دفعته من مبالغ ضمان للمودعين من خلال متحصلات تصفية المصرف، حيث تحتل حقوق المؤسسة الفلسطينية المرتبة الثانية في أولوية التوزيع وفقاً للمادة(39) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

طبعاً يعتمد كل ذلك عن مدى كفاية متحصلات التصفية، حيث تحتل حقوق العاملين لدى المصرف تحت التصفية المرتبة الأولى في أولوية التوزيع، ثم بعد ذلك حقوق المؤسسة الفلسطينية

429 الرقيبات غازي عبد المجيد، التشريعات المالية والمصرفية، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 281.

كما ذكرنا أعلاه، وحقوق المودعين الذين تتجاوز ودائعهم سقف العشرة آلاف دولار، كمرتبة ثالثة بالتشارك مع المودعين غير المشمولين بالضمان والمذكورين في المادة (24) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

المبحث الثاني

المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع كمصفي للمصارف

بعد إستنفاد كافة السبل لإعادة المصرف المخالف -المتعثّر- للمسار السليم الآمن، فلم يعد أمام سلطة النقد، وفي سبيل المحافظة على حقوق المودعين، إلا إتخاذ قرار بتصفية هذا المصرف، فكيف عالج القانون هذا الموضوع بما يضمن حقوق المودعين والغير؟ وحيث تحكم التصفية قانون الشركات لسنة 1964 وقانون المصارف الفلسطيني، فسيتم بحث التصفية في قانون الشركات لسنة 1964 وفي قانون المصارف الفلسطيني في (المطلب الأول)، ومقارنة دور المصفي في قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وقانون الشركات لسنة 1964 وإبراز الفرق وهو ما سنبحثه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التصفية في قانون الشركات وقانون المصارف

يحكم تصفية المصارف العاملة في فلسطين قانون المصارف الفلسطيني كقانون خاص ويتم الرجوع لقانون الشركات لسنة 1964 بإعتباره القانون العام فيما لم يرد به نص. وعليه سنناقش مفهوم التصفية، وحالات التصفية وإجراءاتها التصفية في ثلاثة فروع على التوالي.

الفرع الأول

مفهوم التصفية

تعني كلمة التصفية: تحرير حسابات الشركة وحلها. وتصفية الشركة أي تحويل الموجودات إلى نقود، وتقسيم موجودات الشركة وبيعها لتوزيع حصيلتها على الدائنين أو المالكين،

وتعني بالإنجليزية liquidation⁴³⁰. ومصطلح التصفية يقترب من "التضيض" عند الفقهاء وهو تحويل الأعيان والعروض والأصول إلى نقد⁴³¹.

ويمكن القول أن التصفية عبارة عن وسيلة للإنهاء السلس والمتوازن والعاقل لحالة استثنائية، مدفوعة في معظم الحالات بخسائر مخالفة للتوقعات⁴³².
أما الفقه فقد عرف التصفية بأنها:

"مجموعة الأعمال القانونية والمادية التي تهدف إلى تحديد حقوق الشركة وإلتزاماتها، وما يقتضيه ذلك من إستيفاء ما لها وإيفاء ما عليها تمهيداً لحصر صافي أموالها وإتخاذ إجراءات قسمتها بين الشركاء"⁴³³.

ويذهب بعض الفقه إلى تعريف التصفية بأنها أعمال وإجراءات تتم لإستيفاء حقوق الشركة وسداد ديونها وحصر موجوداتها لتحديد صافي أموال الشركة التي توزع على الشركاء بطريق القسمة⁴³⁴.

بينما يعرفها إتجاه فقهي آخر بإنهاء علاقة المساهمين مع الشركة، وإنهاء علاقة الشركة مع الغير عن طريق تسوية حساباتها واستيفاء حقوقها وتسديد ديونها وإلتزاماتها، عن طريق تعيين مصف ليقوم بذلك، والمصفي يمثل الشركة أمام الغير⁴³⁵.
وقد عرفت محكمة النقض المصرية التصفية بأنها (كافة العمليات اللازمة لتحديد صافي أموالها الذي يوزع بين الشركات بطريقة القسمة، بعد إستيفاء الحقوق وسداد الديون وبيع مال الشركة منقولاً أو عقاراً)⁴³⁶.

وقد عرفت محكمة التمييز الأردنية التصفية بأنها: (مجموع ديونها وحصر موجوداتها بقصد فحص صافي أموال الشركة التي توزع بين الشركاء بطريق القسمة)⁴³⁷.
ولم يرد في قانون الشركات لسنة 1964 ولا في قانون المصارف الفلسطيني تعريف للتصفية.

430 قاموس المعاني، موقع المعاني <http://www.almaany.com/ar/dict> تاريخ الزيارة 16/11/2016.
431 المنصور، عبد المجيد صالح (إفلاس الشركات وأثره في الفقه والنظام) دار كنوز أشبيلية، الرياض، السعودية، 1433هـ، ملخص، ص 2 منشور على موقع مجلة الصيرفة الإسلامية <http://www.islamicbankingmagazine.org> تاريخ الزيارة 24/11/2016.

432 التلاحمة، خالد إبراهيم، الشركات التجارية، مرجع سابق، ص 309.
433 الأبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق، ص 36.
434 ملحم، باسم محمد، والطراونة، بسام احمد، الشركات التجارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1، عمان، الأردن، 2012، ص 117.

435 الشنون، عايض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 342.
436 المرجع السابق، ص 38.
437 تمييز حقوق (614/91)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1962، ص 2128.

وفيما يخص تصفية المصارف، فالتصفية تهدف إلى منع إدارة المصرف من التصرف في إدارة أمواله، والتمهيد لإيفاء حقوق المودعين والدائنين، ووقف تعامل العملاء مع المصرف⁴³⁸. والمقصود من هذه التصفية هي التصفية الإجبارية، والتي تتخذ بقرار من الجهة الادارة المختصة بهدف حماية حقوق المودعين من أية نتائج كارثية قد تلحق بهذه الحقوق في حال لم تتدخل هذه الجهة وتوقف النزيف الحاصل في هذا المصرف.

الفرع الثاني

حالات التصفية وفق قانون المصارف الفلسطيني

لقد توخى المشرع الفلسطيني الحذر الشديد قبل الوصول لقرار تصفية المصرف حرصاً على أموال المودعين، ومنعاً لحدوث بلبلة بين جمهور المتعاملين مع المصرف نظراً لحساسية هذا الموضوع وكونه يمس بشريحة واسعة من المجتمع.

بداية لا بد وأن يُثار تساؤل حول مدى صلاحية سلطة النقد بإعلان تصفية مصرف؟ بالحقيقة، وبالرجوع إلى قانون المصارف الفلسطيني، نجد أن المادة (59)- منه تُعطي لسلطة النقد صلاحية إصدار قرار بتصفية المصرف في أي من الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى

إذا تقرر إلغاء ترخيص المصرف وشطبه من سجل المصارف عملاً بأحكام المواد التالية:

1- المادة (53/1/ف) من قانون المصارف الفلسطيني وذلك في حالة مخالفة المصرف أيّاً من الأحكام الواردة في القانون المذكور والأنظمة أو التعليمات أو القرارات الصادرة بمقتضاه. أو كانت أعمال المصرف أو أعمال أي من الشركات التابعة له أحدثت أو تؤثر أو تلحق ضرراً جسيماً بأموال المودعين أو تشكل خطراً على سلامة الجهاز المصرفي المخالفة، أو إذا ثبت لها أن أي من أعضاء مجلس الإدارة أو مسؤول رئيسي أو موظف فيه قد خالف أحكام هذا القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو القرارات الصادرة بمقتضاه أو كان طرفاً في أعمال مصرفية غير آمنة أو غير سليمة، فإن لها الحق في إتخاذ إجراء أو أكثر من الإجراءات التالية بما يتلاءم وطبيعة وحجم المخالفة وبما ينسجم مع أحكام المادة 55.

438 المنصور، عبد المجيد صالح، مرجع سابق، ص 8.

2- المادة (55) والتي تعطي الحق لسلطة النقد في إلغاء المصرف وتصفيته إذا تبين لسلطة النقد أن:

أ. إذا كان الترخيص قد منح بناءً على معلومات غير صحيحة وردت في طلب الترخيص أو الوثائق المرفقة به.

ب. إذا لم يباشر المصرف أعماله خلال المدة المحددة في المادة (8) من هذا القانون.

ج. إذا تبين لسلطة النقد من واقع الرقابة المكتبية والميدانية إن موجودات المصرف غير كافية لمقابلة مطلوباته.

د. إذا توقف المصرف مدة تزيد على ثلاثة أشهر عن تلقي الودائع أو غيرها من الأموال واجبة الدفع عند الطلب من الجمهور أو التوقف عن منح الائتمان أو التمويل بأنواعه وأشكاله.

هـ. إذا قام بإجراء تغييرات تؤثر على طبيعة نشاطه وعمله خلافاً لشروط الترخيص الممنوح له.

و. إذا لم يعد يمتلك الحد الأدنى من رأس المال والإحتياطيات كما هي محددة من قبل سلطة النقد أو لم يعد قادراً على الوفاء بالتزاماته تجاه دائنيه.

ز. إذا تكرر عدم إلتزام المصرف بالأحكام الواردة في هذا القانون والأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضاه وبما يشكل تهديداً لمصلحة المودعين أو لإستقرار الجهاز المصرفي في فلسطين

ح-إذا إندمج المصرف أو نقلت ملكيته إلى مصرف آخر أو تم بيع جزء من موجوداته دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد.

ط. إذا تم إلغاء ترخيص مصرف آخر يملك 50% أو أكثر من أسهم هذا المصرف.

ك. بناء على طلب الجمعية العمومية للمصرف بالأغلبية التصويتية اللازمة.

3- أو أحكام المادة (56/4) والتي تنص على أنه يحق لسلطة النقد تعيين مسؤول مفوض على نفقة المصرف لتحقيق الأغراض التالية: التوصية لسلطة النقد بتصفية المصرف أو دمج أو بيعه أو جزء منه أو هيكلته أو التوصية باتخاذ أي من الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون بما يكفل ويحقق المحافظة على أموال المودعين.

وبإستقرار نصوص المواد المذكورة أعلاه، نجد أن سلطة النقد تملك صلاحية أخذ قرار بتصفية المصرف وفقاً للحالات المحددة بهذه النصوص وهي بهذا المعنى تُعتبر تصفية إجبارية، وكلها تتعلق بالمحافظة على حقوق المودعين والمساهمين.

وبعض الحالات المذكورة تشابه حالة التصفية الإجبارية المنصوص عليها في المادة (194) من قانون الشركات لسنة 1964 والتي تُجيز للمحكمة المختصة، أي المحكمة التي تملك صلاحية فسخ الشركة أو تصفيتها⁴³⁹، إعلان التصفية الإجبارية للشركة إذا:
- اتخذت الشركة قرارا بإجراء تصفيتها
- أو ارتكبت مخالفات جسيمة للقانون أو نظامها.
- أو إذا لم تُشرع في أعمالها خلال سنة واحدة من تسجيلها أو أوقفت أعمالها مدة سنة كاملة، أو إذا نقص عدد أعضائها المساهمين.
- أو إذا عجزت عن وفاء ديونها.

قضت محكمة التمييز الأردنية: (تُعتبر الشركات التجارية التي تتوقف عن دفع ديونها في حالة الإفلاس عملا بالمادة 316 تجارة ويحكم بشهر إفلاسها بمقتضى المادة 317 منه وتخضع لإجراءات التصفية والفسخ عملا بأحكام المادة 477 منه⁴⁴⁰ أيضا بما ينسجم مع طبيعة الشركات التي تنتهي وتزول بزوال راس المال على خلاف طبيعة التاجر الفرد)⁴⁴¹.

وقضت كذلك محكمة النقض المصرية بقولها (التوقف عن الدفع المقصود في المادة 195 من قانون التجارة، هو الذي ينبئ عن مركز مالي مضطرب وضائقة مستحكمة يترزعزع معها انتمان التاجر وتعرض بها حقوق دائنيه لخطر محقق أو كبير الإحتمال...)⁴⁴².

إن شركات المساهمة العامة، والتي تُشكل عصب الحياة الإقتصادية، لا تخضع لأحكام الإفلاس الواردة في قانون التجارة، وإنما تخضع لأحكام التصفية، وذلك لضخامة رؤوس أموالها، وإستغلالها في تحقيق مشاريع إقتصادية يعجز الفرد عن تحقيقها بوسائله الخاصة سندا للمادة (477) من قانون التجارة لسنة 1966.

وبرأي الباحث، فإن سلطة النقد الفلسطينية لا تتخذ قرار تصفية المصرف إلا بعد إستنفاد كافة الحلول والمعالجات الممكنة، حتى إذا توصلت لفشل كل هذه الحلول، تتجه مضطرة لإعلان تصفية المصرف حماية لحقوق المودعين وباقي الدائنين، وفي المحصلة حماية الإقتصاد الوطني، وفقا لما تم مع حالتي بنك الاقصى الاسلامي وبنك فلسطين الدولي، حيث حرصت سلطة النقد

439 انظر مادة (2) من قانون الشركات لسنة 1964.
440 تنص المادة (477) من قانون التجارة لسنة 1966 على انه (تخضع الشركات المرخصة أو المسجلة بمقتضى قانون الشركات الساري المفعول إلى إجراءات التصفية الفسخ الواردة فيه...)?
441 (قرار تمييز أردني رقم (431/86)صفحة 1962سنة 1989)، مشار إلى ذلك لدى خالد، محمد، الإجتهد القضائي، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية، ج 3، وكالة التوزيع الأردنية، عمان، الأردن، 1993، ص 987.
442 (الطعن رقم 1514 سنة 51 ق جلسة 31/01/1983 س 34 ع 1 ص 361) مشار إلى ذلك لدى حسني، احمد محمود، ملحق قضاء النقض التجاري، الأحكام التي أصدرتها محكمة النقض في المدة من أكتوبر 1982 إلى يونيو 1989، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990، ص 17.

الفلسطينية على التعامل بهدوء وحرص شديد مع التصفية والمحافظة التامة على حقوق المودعين والمساهمين⁴⁴³، وبعد إستنفاد كافة الإجراءات التصحيحية⁴⁴⁴.

ويرى الباحث، من النصّوص المذكورة، أن

المشر

ع الفلسطيني تتدرج بإتخاذ وسائل المحافظة على حقوق المودعين فقرار كهذا، برأي الباحث، لاشك بأن له إنعكاساً سلبياً على الجهاز المصرف وقد يؤدي إلى هز ثقة المودعين، لذا فسلطة الإجراءات المتخذة من قبل سلطة النقد الفلسطينية يفترض أن تأخذ ذلك في الحسبان، فحدوث أزمة مصرفية واحدة كفيلة بتوجيه أسهم النقد للدور الرقابي لهذا السلطة، لأنها ملزمة بالمحافظة على جهاز مصرفي آمن، تسير أعماله وفق أعلى معايير السلامة والإنضباط، وبالمحصلة فصلاحيه سلطة النقد الفلسطينية في هذا المجال يفترض أنها ليست وسيلة تهديدية تجاه المصارف، بقدر ما هي أقرب ما يكون لعلاج يخفف قدر الإمكان من نتائج القرار الحتمي بتصفية المصرف.

الحالة الثانية (التصفية الاختيارية)

إذا قررت الهيئة العامة غير العادية للمصرف بأكثرية لا تقل عن (75) من الأسهم الممثلة في الإجتماع التوصية إلى سلطة النقد الفلسطينية بتصفية المصرف وفقاً لنص المادة (59/2) من قانون المصارف الفلسطيني، وهذه التصفية تعتبر تصفية اختيارية، وبطبيعة الحال حتى لو كانت بقرار من مُلاك المصرف، فلا بد من ضوابط تضمن حماية حقوق المودعين.

والسؤال هو: متى يتوجب على الهيئة العامة دعوة الهيئة العامة لإجتماع غير عادي

لتقرير تصفية المصرف؟

443 انظر الخبر الذي نشر في موقع معا الإخباري <http://maannews.net/Content.aspx?id=273801> بتاريخ 03/04/2010 الساعة: 20:46 (غزة - معا- قررت سلطة النقد الفلسطينية اليوم السبت إلغاء ترخيص شركة بنك الأقصى الإسلامي. وقالت سلطة النقد في بيان وصل لـ "معا" استناداً إلى قرار الهيئة العامة غير العادية لشركة بنك الأقصى الإسلامي بشأن تصفية أعمال المصرف تصفية اختيارية، المنعقدة في مدينة عمان- الأردن بتاريخ 31/03/2010، وانسجاماً مع متطلبات قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002، فقد قرر مجلس إدارة سلطة النقد الفلسطينية إلغاء ترخيص شركة بنك الأقصى الإسلامي وشطبها من سجل المصارف المرخصة في فلسطين". كما أشرفت سلطة النقد على تنفيذ اتفاقية بيع المحفظة البنكية المملوكة لشركة بنك الأقصى الإسلامي إلى شركة البنك الإسلامي الفلسطيني، بعد أن كانت، حيث تم بموجب الاتفاق الذي كانت سلطة النقد قد وافقت عليه-نقل كافة حقوق والتزامات بنك الأقصى الإسلامي (بما يشمل ودائع العملاء وشيكاتهم وحالاتهم والخزائن المؤجرة والتمويلات الممنوحة وتأميناتها) اعتباراً من 01/04/2010 إلى البنك الإسلامي الفلسطيني. وطمأنت سلطة النقد جمهور المودعين والمتعاملين على سلامة ودائعهم وكافة حقوقهم).

444 انظر قرار تصفية بنك فلسطين الدولي المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (39) تاريخ 1/01/2011، ص 176.

لم ينص قانون المصارف الفلسطيني على حالات التصفية الإختيارية، وبالرجوع لقانون الشركات لسنة 1964، نجد أن المادة (183) منه قد حددت الحالات التي يجوز فيها التصفية الإختيارية، وهذه الحالات هي:

- 1- إنتهاء مدة الشركة أو إتمام الغاية التي تأسست من أجلها أو بإستحالة إتمامها.
- 2- بوقوع حادث لها نص نظام الشركة على فسخها وتصفيتها عند وقوعه.
- 3- بصدور قرار من الشركة بفسخها أو تصفيتها.
- 4- وفي الحالات المنصوص عليها في نظام الشركة أو في هذا القانون.

ويتضح من حالات التصفية المذكورة أعلاه أن صدور قرار بتصفية الشركة من الهيئة العامة غير العادية جاء من ضمن أسباب التصفية الإختيارية، ما قد يعني أن حالات التصفية الأخرى المذكورة أعلاه لا يلزم فيها صدور قرار من تلك الهيئة بالتصفية، والأقرب للصواب أنه يلزم صدور قرار التصفية من الهيئة العامة غير العادية في باقي حالات التصفية المذكورة⁴⁴⁵. وعلى فرض أن الشركة تتقضي بمجرد حدوث إحدى الحالات المذكورة، فكيف يمكن تسوية ديون الشركة وإستيفاء حقوقها لدى الغير، وبالتالي معرفة ما إذا سيبقى من أموالها أو موجوداتها ما يمكن توزيعه على المساهمين، وهذه الأمور لا يمكن التوصل إليها إلا بإجراءات التصفية، وهذه لا يمكن المباشرة بها إلا بإتخاذ قرار من الهيئة العامة للشركة⁴⁴⁶. وبرأي الباحث، تصفية الشركة هو بمثابة إفناء للشركة، ولا تتقضي بمجرد تحقق إحدى الحالات المذكورة حكماً، بل لا بد من صدور قرار بذلك من الهيئة العامة غير العادية وبنصاب قانوني يؤمن رأي أغلبية المساهمين لتجنب الأضرار بصغار المساهمين أو العاملين أو الأطراف ذات العلاقة.

وما يهمننا من هذه المادة في مجال بحثنا هذا هو صدور قرار تصفية الشركة من الهيئة العامة مع ضمان حماية حقوق المودعين، إرادة الشركاء التي أنشأت الشركة بوسعها أن تزيلها في إي وقت ما دام قرار الإزالة يحقق مصلحتهم، كأن تظهر حسابات الشركة مثلاً وقوعها بخسارة، وسيان أن تكون الشركة محددة المدة أو غير محددة، علماً بأن ترخيص المصرف يمنح لفترة غير محدودة وفقاً لنص المادة (6/6) من قانون المصارف الفلسطيني، كما لا يُشترط النص على هذا الإجراء في عقد الشركة، فيكون من حق الشركاء القيام به سواء ورد ذكره في عقد الشركة أو نظامها الداخلي أم لم يرد⁴⁴⁷.

445 ملحم، باسم محمد، والطراونة، بسام حمد، مرجع سابق، ص 357.

446 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 364.

447 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق، ص 121.

لكن قرار الشركاء بتصفية المصرف يجب أن يتم من خلال إجتماع غير عادي لأهمية الموضوع يحضره نصاب قانوني من مساهمين لا يقل عن ثلثي أسهم الشركة وفقاً لنص المادة (155/4) من قانون الشركات لسنة 1964. وأن يُتخذ بأكثرية لا تقل عن (75%) من الأسهم الممثلة في الاجتماع المذكور وهو بمثابة توصية تُرفع لسلطة النقد الفلسطينية التي تقرر بشأنه وفقاً لنص المادة (59/2) من قانون المصارف الفلسطيني⁴⁴⁸. وبطبيعة الحال قرار سلطة النقد الفلسطينية يجب اتخاذه بما يضمن حقوق المودعين.

ويكون قرار التصفية باطلاً إذا شابته غش وإساءة إستعمال السلطة من جانب الغالبية بقصد الإضرار بالأقلية وفقاً لمفهوم المادة (225/هـ-ز) من قانون الشركات لسنة 1964. ويجوز للهيئة العامة التي أصدرت قرار التصفية الرجوع عنه بقرار يقضي بإلغائه، شرط ألا يكون قد تم نشر قرار التصفية، وتتم المباشرة بتنفيذه، خلاف ذلك يعتبر التصفية نهائي لا يجوز الرجوع عنه⁴⁴⁹. والتصفية بموجب هذه الحالة هي تصفية إختيارية بشكلها، ولم تحدد سلطة النقد أية أحكام تتعلق بهذا النوع من التصفية. وبالتالي ينطبق عليها ما ينطبق على التصفية في الحالة الأولى أي التصفية بقرار من سلطة النقد بناء على توصية الهيئة العامة للمصرف ومن ثم الرجوع لأحكام قانون الشركات لسنة 1964، بشرط عدم تعارضها مع أحكام قانون المصارف الفلسطيني سندا للمادة (69) من القانون الأخير.

لكن إستنتجت محكمة التمييز الأردنية، في التصفية الإختيارية، وجوب تزويد المصفي المحكمة بكشف حساب لمصادقتها أو حفظ سجلات ودفاتر، طالما أن الخلف الخاص للشركة تحت التصفية قد تعهدت بالوفاء بكافة إلتزاماتها، ولم تُوجب صدور قرار من المحكمة بعد إتمام التصفية لتبليغه لمراقب الشركات لنشره في الجريدة الرسمية⁴⁵⁰. حيث أن قرار التصفية الإختيارية يجب إرساله لمراقب الشركات ونشره في الجريدة الرسمية وفي صحيفة يومية وفقاً للمادة (185/1) من قانون الشركات لسنة 1964.

وبرأي الباحث، فالتصفية في الحالة الثانية هي بالمحصلة تصفية إجبارية؛ وإن صدرت بتوصية من الهيئة العامة غير العادية للمصرف، إلا أنها مربوطة بموافقة سلطة النقد الفلسطينية وبصدور قرار من الأخيرة بتصفية المصرف وإلغاء ترخيص المصرف وشطبه، وسلطة النقد

448 "يجب أن يتلو مدقق الحسابات تقريره في الاجتماع غير العادي ويبين الأسباب التي تدعو للتصفية وتأثير ذلك على موقفها المالي"، الخرايشة، سامي محمد، مرجع سابق، ص 177.

449 ناصيف، الياس، الشركات التجارية، 2، مرجع سابق، ص 399.

450 (قرار تمييز رقم (153/97) صفحة 4743 سنة 1997)، مشار الى ذلك لدى خالد، محمد، وخلا، يوسف، الاجتهاد القضائي، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في المواد المدنية والتجاري' ج 6، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص 1288.

السلطانية هي من تعين المصفي⁴⁵¹، "قبل أن تصبح المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع هي المصفي الوريء لأي مصرف تحت التصفية"⁴⁵².

من جهة أخرى، يجب أن تكون الشركة قادرة على دفع ديونها، بحيث لا يعتد بحلها إذا كانت في حال توقف عن الدفع⁴⁵³، لأن توقفها عن الدفع يعطي الحق للءائنين، حماية لحقوقهم، في طلب إعلان إفلاس المصرف⁴⁵⁴، لكن، وبرأي الباحث، فإن حالة توقف المصرف عن الدفع تدخل ضمن حالات إعلان تصفية المصرف من قبل سلطة النقد الفلسطينية أي كتصفية إجبارية، وإن كنت بالمحصلة النتيجة واحدة.

الفرع الثالث

إجراءات تصفية المصرف

في حالة تم إتخاذ قرار بتصفية المصرف بقرار من سلطة النقد الفلسطينية كتصفية إجبارية أو كتصفية إجبارية بناء على توصية الهيئة العامة غير العادية للمصرف، فإنه توجد أحكام خاصة للتصفية وردت في قانون المصارف الفلسطينية تنظم وتوضح كيفية السير بإجراءات التصفية.

حيث تنص المادة (60) من قانون المصارف الفلسطينية على ما يلي:

1- تُعين سلطة النقد مصفياً للمصرف من ذوي الرأي والخبرة، ويُنشر قرار تعيينه بعد قرار إلغاء ترخيص المصرف وشطبه في الجريدة الرسمية، وفي ثلاث صحف محلية واسعة الإنتشار. وحيث أنه تم انشاء المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع فقد أصبحت هذه المؤسسة هي المصفي الوريء لأي مصرف تحت التصفية وفقاً للمادة (3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

والحكمة من نشر قرار التصفية في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف محلية هو: لحماية حقوق الغير تجاه المصرف، وذلك لكي يأخذوا علماً ببدء إجراءات التصفية وبإسم وعنوان

451 انظر قرار تعيين مصفي لشركة بنك فلسطين الدولي المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد التاسع والثمانون تاريخ 01/01/2011. "..... فقد تقرر تعيين الشركة الفلسطينية للتدقيق والمحاسبة ممثلة بالسيد/يوسف محمد حمودة مصفياً لشركة بنك فلسطين الدولي للقيام بكافة الإجراءات المتعلقة بالتصفية وإتخاذ كافة القرارات اللازمة لتنفيذها بشكل كامل وفق الإجراءات والمهام المنصوص عليها في قرار تعيينه"

452 انظر المادة (30/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

453 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق، ص 124.

454 المرجع السابق، ص 324.

المصفي؛ لكي يتمكنوا من مراجعة هذا المصفي وتدقيق مطالباتهم وديونهم على المصرف المقرر تصفيته⁴⁵⁵ إن وجدت.

من جهة أخرى، لم تنص هذه الفقرة على تزويد مراقب الشركات بنسخه من قرار التصفية سناً للمادة (185/1) من قانون الشركات لسنة 1964، وكذلك المادة (233/ب) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010، وكذلك هيئة سوق رأس المال الفلسطينية سوق فلسطين للأوراق المالية، حيث يستوجب الأمر أن يتم تعديل السجل التجاري للمصرف لدى مراقب الشركات⁴⁵⁶، ولإجراء ما يلزم لدى هيئة سوق رأس المال وسوق فلسطين للأوراق المالية، والهدف من هذا الإجراء لإعلام كل من له علاقة بالمصرف بقرار التصفية، وما يترتب عليه من آثار في وقف عمليات المصرف وتصفيه موجوداته؛ ليتخذ الإجراءات التي تحافظ على حقوقه⁴⁵⁷.

ولا توجد أوصاف محددة لمن يعين مصفياً، وفي الغالب يكون من بين المحامين، أو، برأي الباحث، يكون مكتب مدقق حسابات⁴⁵⁸، وقد يعين من بين المساهمين في المصرف، لكن وبكل الأحوال لا يمكن تعيين المصفي من أعضاء مجلس الإدارة أو من مديريها⁴⁵⁹ لتضارب المصالح⁴⁶⁰. وكما ذكرنا وبموجب قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، فقد أصبحت المؤسسة الفلسطينية هي المصفي للمصارف.

ويُعتبر المصفي وكياً عن المصرف، وهو يقوم بكافة أعمال التصفية إلا إذا حددت صلاحياته بقرار التعيين⁴⁶¹. وهذا يعني أنه يخضع في إنجاز مهمته ومسؤوليته إلى الأحكام العامة للوكالة، فتكون مسؤوليته في حالة ارتكابه عملاً مخالفاً لواجباته أو لأحكام القانون مسؤولاً أمام المصرف أو المساهمين أو الدائنين، وإذا تسبب عمله ضرراً لكل منهم، لهم مطالبته بالتعويض طبقاً لقواعد المسؤولية المدنية المبنية على المسؤولية العقدية أو المسؤولية التقصيرية⁴⁶² وفقاً لواقع الحالة.

455 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 367.

456 معوض، يوسف حميد، مرجع سابق، ص 127.

457 العكيلي، عزيز، الشركات التجارية، ط 1، مرجع سابق، ص 364.

458 انظر قرار تعيين الشركة الفلسطينية للتدقيق والمحاسبة كمصفي لشركة بنك فلسطين الدولي المنشور في الوقائع الفلسطينية بالعدد (39) تاريخ 1/01/2011، ص 178.

459 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 367.

460 "فمن واجبات المصفي تدقيق سجلات وحسابات المصرف وحصر حقوقه والديون التي عليه وإذا تبين له خلال ذلك إهمالاً أو تقصيراً أو احتيالا جرت في أعمال المصرف فعلى المصفي اتخاذ ما يلزم لتحميل المسؤولين عن تلك الأعمال المسؤولية عن الأضرار التي سببها للمصرف أو للغير وله أيضاً أن يتخذ الإجراء اللازم لتقرير مسؤوليتهم الجزائية إذا كانت تلك الأعمال جرماً يُسألون عنه"، سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 367.

461 الشنون، عايض حامد ذياب، ص 340.

462 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 381.

2- للمصفي إتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإنهاء عمليات المصرف، ودفع ما عليه من ديون، وتحصيل ما له من ذمم، والقيام بالإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على موجوداته وحقوقه وجرد حساباته. وذلك سندا للمادة (198) من قانون الشركات لسنة 1964 التي تُوجب على مصفي الشركة المحافظة والإشراف على جميع الأموال التي تملكها الشركة. وتقابلها المادة (8) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

3- تبقى شخصية المصرف المعنوية قائمة بالقدر اللازم للتصفية، وإلى حين إتمام إجراء التصفية.

إن الفقه والقانون متفقان على أن تحتفظ الشركة خلال فترة التصفية بشخصيتها الاعتبارية بالقدر اللازم للتصفية فقط، وتقتصر سلطة الشركة على الأعمال التي تخرج عن اختصاص المصفي⁴⁶³.

وفي هذا الصدد، فقد قضت محكمة النقض الفلسطينية بأنه: "كون الشركة تحت التصفية سواء كانت التصفية إختيارية أو اجبارية تبقى الشركة متمتعة بشخصيتها القانونية إلى أن يتم فسخها بعد إجراءات تصفيته"⁴⁶⁴، وكذلك قضت محكمة النقض المصرية بأنه: "مراعاة لمصلحة الشركاء ولدائني الشركة ومدينيها، أن إنتهاء الشركة لا يمنع من إعتبارها قائمة محتقظة بشخصيتها المعنوية لحاجات التصفية حتى تنتهي التصفية"⁴⁶⁵.

وهو أيضا ما أيدته محكمة التمييز الأردنية بقولها: " لا تنفسخ الشركة المساهمة العامة إلا بعد أن تتم إجراءات تصفيته، وتستمر شخصية الشركة رغم وجود قرار تصفيته، ويمثلها المصفي إلى أن يتم فسخها عند نهاية إجراءات التصفية"⁴⁶⁶، وقضت كذلك "أن شخصية الشركة تبقى قائمة حتى تتم تصفيته"⁴⁶⁷.

كما أن تصفية الشركة وتعيين المصفي يضع حدا لمهمة أعضاء مجلس وتبطل جميع صلاحياتهم، إلا تلك التي يوافق المصفي على بقائها⁴⁶⁸، وعلى مجلس الإدارة الإستمرار في تأدية مهامه حتى تاريخ قرار تصفية الشركة⁴⁶⁹. وهو ما نصت عليه المادة (35/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

463 الشنون، عايض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 338.

464 نقض فلسطيني مدني رقم 804/2011 تاريخ 27/01/2014.

465 (طعن مصري رقم (26) لسنة 15 ق جلسة 13/12/1945)، مشار الى ذلك لدى أبو الروس، احمد، مرجع سابق، ص 1076.

466 قرار تمييز أردني رقم (204/1964) مجلة نقابة المحامين لسنة (12) عدد (9) سنة 1964، ص 807.

467 (قرار تمييز أردني رقم (6/87) صفحة 2073 سنة 1989)، مشار الى ذلك لدى خلاد، محمد، مرجع سابق، ص 998.

468 التكروري، عثمان، مرجع سابق، ص 278.

469 ناصيف، الياس، الشركات التجارية، 2، مرجع سابق، ص 401.

فالمبدأ إذن أنه متى إنقضت التصفية إنقضت شخصية الشركة، والسؤال هنا ما المقصود بإنهاء التصفية؟

الأصل أن تنتهي التصفية بإنهاء الغرض المقصود منها، وهو تحويل موجودات الشركة إلى نقود صالحة لتسديد ديون الشركة وتوزيع الفائض على المساهمين⁴⁷⁰.

4- تقام الدعوى على المصرف أثناء تصفيته بمواجهة المصفي فقط.

حيث أن المصفي يقوم بتمثيل المصرف في جميع أعمال التصفية بدلا من مجلس الإدارة، الذي تزول صفته في تمثيل المصرف أمام القضاء، والمصفي يقبل الصلح والتحكيم، ويمثل الشركة في الدعاوى المقامة من أو ضد المصرف، وذلك بدلالة المادة (200) من قانون الشركات لسنة 1964. وتقابلها المادة (35/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

وكذلك ما قضت به محكمة النقض الفلسطينية بقولها: "... لطلما أن الشركة تحت التصفية تبقى متمتعة لشخصيتها القانونية إلى أن يتم فسخها ولطلما أن من مثل الشركة وتقدم لائحة جوابية وتابع كافة إجراءات الدعوى الجهة التي حولها القانون حق تمثيل الشركة الا وهي هيئة المصفين ..."⁴⁷¹.

وكذلك قضت محكمة النقض المصرية: "يترتب على حل الشركة زوال صفة مديريها في تمثيلها، ويحل محلهم المصفي الذي عينته المحكمة، ويكون هو صاحب الصفة الوحيد في تمثيل الشركة أمام القضاء فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى"⁴⁷².

وهنا قد يُثار سؤال عن التصرف إزاء الدعاوى المقامة من أو ضد المصرف تحت التصفية السابقة على قرار تعيين المصفي؟

برأي الباحث، فإنها تستمر لكن مع ضرورة تغيير وكالة المحامي الموقعة من رئيس مجلس إدارة المصرف تحت التصفية أو من المفوض بالتوقيع عنه لتحل محلها وكالة موقعة من المصفي كون المصفي يحل محل مجلس إدارة الشركة تحت التصفية، ويمكن قياس هذه المسألة على حالة وفاة أحد الخصوم في الدعوى أو تقرر إعلان إفلاسه أو طرأ عليه ما يفقده أهليته للخصومة في الدعوى فللمحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الخصم الآخر إتخاذ الإجراء المناسب لتبليغ

470 عوض، علي جمال الدين، الإفلاس في قانون التجارة الجديد، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص 554.

471 نقض فلسطيني مدني رقم 804/2011 تاريخ 27/01/2014.

472 (طعن رقم (24) لسنة 44 ق جلسة 05/03/1979)، مشار الى ذلك لدى أبو الروس، احمد، مرجع سابق، ص 1091.

ورثته أو من يقوم مقامه قانوناً للحضور الى المحكمة في وقت تعيينه لسير في الدعوى من النقطة التي وصلت عندها⁴⁷³.

وهو أيضاً ما قضت به محكمة تمييز الأردنية بقولها: "لا تنتهي وكالة المحامي عن الشركة إلا عند تعيين المصفي من الجهة التي تملك صلاحية التعيين وليس عند صدور قرار التصفية"⁴⁷⁴. وقضت ذات المحكمة كذلك: "على محكمة الإستئناف أن تقضي ببرد الإستئناف المقدم من الشركة التي تقرر تصفيته شكلاً إذا لم توقع الوكالة من المصفي"⁴⁷⁵.

وهذه الأمور من النظام العام يجوز إثارها بأي مرحلة من مراحل التقاضي وفقاً لما قضت به محكمة التمييز الأردنية: "... ويتوجب وقف الدعوى بحكم القانون ودعوة من يمثل الشركة سواء بناء على طلب الخصم أو من قبل المحكمة، للسير بها في مواجهة المصفي عملاً بالمادتين (70) و(123/3) من قانون أصول المحاكمات المدنية، ويعتبر ذلك من الأمور المتعلقة بالخصومة التي هي من النظام العام"⁴⁷⁶.

وهو يتفق مع ما جاء في المادة (35/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، حيث تحل المؤسسة الفلسطينية محل المصرف تحت التصفية ويتم وقف العمل بوكالة المحامي فور نشر سلطة النقد لقرار التصفية في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية).

5- لا يحق لأي مساهم في المصرف المطالبة بدين يعود للمصرف ويعود هذا الحق حصراً للمصفي.

فهذا الحق من مهام المصفي الذي يبدأ فور توليه مهمة التصفية تحصيل ودفع ما للمصرف وما عليه من ديون. وذلك سندا للمادة (37) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع والمادة (186/د، و، هـ) من قانون الشركات لسنة 1964.

فالشركة تبقى محتفظة بشخصيتها حتى تمام التصفية وتكون كل موجوداتها ملك لها لا ملك شائع بين الشركاء وعدم أحقية أي من الشركاء في توقيع حجز استحقاق⁴⁷⁷.

6- للمصفي مطالبة أي من مديري المصرف، أو أعضاء مجلس إدارته، أو أي موظف من موظفيه، أو مدقي حساباته القانونيين، بجميع ما ألحقه أي منهم بالمصرف من أضرار أو خسائر، أو ما تسبب به من تبديد لأصول المصرف، أو إيراداته، أو أمواله، أو نتيجة مخالفته للقانون، أو نتيجة القيام بأي ممارسات خطيرة لا تتفق وأسس العمل المصرفي، أو إتباع

473 انظر مادة (84/1) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.
474 (قرار تمييز أردني رقم (741/86) صفحة 2002 سنة 1991)، مشار الى ذلك لدى خالد، محمد، مرجع سابق، ص 991.
475 (قرار تمييز أردني رقم (388/90) صفحة 1911 سنة 1991)، مشار الى ذلك لدى خالد، محمد، المرجع السابق، ص 1009.
476 (قرار تمييز أردني رقم (636/95) صفحة 1893 سنة 1997) مشار الى ذلك لدى خالد، محمد، وخالد، يوسف، مرجع سابق، ص 1315.

477 أبو الروس، احمد، مرجع سابق، ص 1076.

أساليب غير سليمة في إدارة نشاط المصرف، ما كان له أثره في المساس بحقوق المودعين، أو تعثر البنك، وفي النتيجة إلغاء ترخيصه وتصفيته. وهو ما يمكن تسميته "التجارة الخادعة"⁴⁷⁸، سندا للمادتين (210) و (218/1) من قانون الشركات لسنة 1964 والمادة (5/3) من قانون المصارف الفلسطيني والتي تعطي الحق لسلطة النقد في ملاحقة مسؤولين المصرف المخالفين.

وفي هذه الحالة يتولى المصفي إقامة الدعوى بحق المسؤول عن تلك الأضرار والخسائر، وللمحكمة تقرير هذه المسؤولية من عدمها، وكذلك تقدير المبلغ الذي يُسأل عن ذلك المسؤول⁴⁷⁹.

7- للمصفي الحق في بيع موجودات المصرف المنقولة وغير المنقولة أو أي جزء منها، والقيام بأي عمل أو إجراء آخر تتطلبه التصفية؛ ليتمكن من رد الودائع لأصحابها، وإيفاء الديون لمستحقيها وذلك وفقا للمادتين (191) و (203) من قانون الشركات لسنة 1964 وتقابلها المادة (34/3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

لكن ماذا لو واجه المصفي أمرا خارج نطاق صلاحياته، فما العمل؟ أجابت على ذلك المادة (189/1) من قانون الشركات لسنة 1964 حيث نصت على انه "يجوز للمصفي في دور التصفية الإختيارية أن يدعو إلى إجتماع الهيئة العامة للشركة؛ للحصول على موافقتها على أي أمر يراه ضرورياً".

إن يحق للمصفي دعوة الهيئة العامة للانعقاد كلما رأى أن دعوتها مطلوبة، خاصة عند قيامه بأعمال تفوق صلاحياته القانونية أو التعاقدية⁴⁸⁰. أو لأمر يراه المصفي ضرورياً، وهذا الحق مرتبط بالتصفية الإختيارية⁴⁸¹.

ولم ينص قانون الشركات لسنة 1964 على مثل هذه الدعوة في حالة التصفية الإجبارية. كما لم يتطرق قانون المصارف الفلسطيني، أو قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لذلك بكلتا الحالتين.

لذا وبرأي الباحث، لا يوجد ما يلزم المؤسسة الفلسطينية بالدعوة لهذا الإجتماع، حيث أن المادة (35/6) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع تُعطي للمؤسسة الفلسطينية

478 (تتعلق هذه الحالة في حالة قيام رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير العام وقيل دخول الشركة في التصفية بسبب الإفلاس بإبرام التزام جديد في حين أنهم كانوا يعلمون أو يفترض بهم العلم بأن الشركة ستفلس أو سيتم تصفيته ولا يمكنها من تجنب الإفلاس) مشار إلى ذلك لدى الشنون، عايض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 350.

479 سامي، فوزي محمد، مرجع سابق، ص 363.

480 ناصيف، الياس، الشركات التجارية، 2، مرجع سابق، ص 401.

481 المحيسن، أسامة نائل، مرجع سابق، ص 194.

صلاحية مباشرة إجراءات التصفية، دون الحصول على الموافقة المسبقة لمساهمي ودائني المصرف.

المطلب الثاني

دور المصفي وفقاً لقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وقانون الشركات

يتفق دور المصفي في قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع مع ما ورد في قانون الشركات لسنة 1964، ويختلف معه في بعض النقاط، وذلك فيما يتعلق بالآثار المترتبة على قرار تصفية المصرف وسنقصر بحثنا على النقاط التي تصب في حماية حقوق المودعين خاصة تلك المتعلقة بالمصرف وبمجلس الإدارة والمساهمين والدائنين وبما في ذلك المودعين في ثلاثة فروع على التوالي.

الفرع الأول

آثار التصفية بالنسبة للمصرف

إن نشر قرار تصفية المصرف، يترتب عليه عدة آثار بالنسبة للمصرف تتمثل بما يلي:

أولاً: غل اليد

تُغل يد مجلس الإدارة عن إدارة أموال المصرف تحت التصفية والتصرف فيها من تاريخ نشر قرار التصفية، وهو أثر فوري ينطبق على الفترة اللاحقة لنشر قرار التصفية، ويمتد أيضاً لفترة سابقة على صدور الحكم، ويطلق عليها اسم فترة الريبة وتنقل كافة الصلاحيات للمصفي وفقاً للمادة (186/ب) من قانون الشركات لسنة 1964 أي للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع بصفتها المصفي وفقاً للمادة (35/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

وهذا أمر طبيعي كونه يأتي كنتيجة تترتب على قرار التصفية، من حيث إنتهاء صلاحيات مجلس إدارة المصرف تحت التصفية والهيئة العامة والإدارة التنفيذية بإستثناء الصلاحيات التي يوافق عليها المصفي نفسه على بقائها مع الشركة، وذلك سناً للمادة (186/ب) من قانون الشركات لسنة 1964. في حين لم ينص قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على هكذا إستثناء.

وكباحث أويد المسلك الذي سلكه المشرع الفلسطيني في هذا الشأن، فمجلس إدارة المصرف تحت التصفية قد يكون جزءاً من المشكلة لا جزءاً من الحل، لذا فحصر كافة الصلاحيات في

المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع أفضل وأسلم على اقل منعاً للتشويش على أعمال التصفية خاصة التصفية الإجبارية. وقد قضت محكمة النقض الفلسطينية: "... إلا أن القرار القاضي بتصفية الشركة وإن لم يفقدها شخصيتها القانونية، إلا أنه يفقد مجلس الإدارة والمفوض عنها والوكيل حق تمثيلها أو الإستمرار في تمثيلها، ويغدوا المصفي هو ممثل الشركة"⁴⁸².

وقضت كذلك محكمة النقض المصرية بأن: "تولي المديرين تصفية شؤون الشركة، في الفترة ما بين حل الشركة وتعيين مصف لها، يشكل ضرراً للشركة وللمساهمين حيث يستطيع المدير أن يمارس أعمالاً تحت ستار التصفية وبغطاء قانوني، لا سيما وأن النص الذي نظم ذلك نص فضفاض وغير محكم، وبالتالي فإن محكمة النقض قضت بأن الشريك المصفي إذا استمر في أعمال الشركة ولم يصفها فهو مسؤول عن أعماله"⁴⁸³.

وقضت بذلك أيضاً محكمة التمييز الأردنية بقولها: "يتولى أمر الشركة تحت التصفية وحتى إتمام إجراءات التصفية مصف، تصبح له وحده صلاحية تمثيل الشركة مدعية كانت أم مدعى عليها..."⁴⁸⁴.

فبمجرد نشر قرار تصفية المصرف تُرفع يد مجلس إدارة المصرف والإدارة التنفيذية، وكافة مسؤولية مساهميه بقوة القانون عن إدارة أمواله سواء الحالية أو المستقبلية، والتي تنتقل للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، دونما حاجة لنص صريح في الحكم بوجود رفع اليد حتى أنه لا يجوز للمحكمة، أن تقرر عدم رفع اليد، لأن ذلك مقرر بقوة القانون وبصورة إلزامية، وتكمن الغاية من رفع اليد هي: حماية الدائنين وخاصة المودعين من تصرفات مديري ومسؤولي ومساهمي المصرف تحت التصفية، والتي قد تؤدي إلى الأضرار بحقوقهم⁴⁸⁵. وقد تعددت الآراء بخصوص الأساس القانوني لرفع اليد⁴⁸⁶، ولكنه يبقى نظاماً خاصاً أقره القانون؛ بهدف حماية الدائنين، ومنع المذكورين من التصرف بأموال المصرف إضراراً بجماعة الدائنين، فأهمية رفع اليد تكمن في آثاره وليس لأساسه القانوني.

وقد يُثار سؤال حول أثر التصرفات السابقة على حصيلة التوزيع، وهي ما تعرف بفترة

الريبة؟

482 نقض فلسطيني مدني رقم 804/2011 تاريخ 27/01/2014.

483أورده الشنون، عايض حامد ذياب، مرجع سابق، ص 338.

484 (قرار تمييز رقم (66/95) صفحة 914 سنة 1996) مشار الى ذلك لدى خالد، محمد، وخالد، يوسف، مرجع سابق، ص 1302.

485 ناصيف، الياس، الكامل في قانون التجار، الإفلاس، 4، عويدات للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999، ص 219.

486 (يستند الأساس القانوني لرفع اليد إلى اعتباره نوعاً من حق عيني خاص لمصلحة جماعة الدائنين، وفي رأي ثاني إلى اعتباره تطبيقاً للدعوى البولونية لأنه يهدف إلى عدم نفاذ تصرفات المفلس في حق جماعة الدائنين، وفي رأي ثالث إلى اعتباره بمثابة حجز جماعي شامل لمصلحة جماعة الدائنين على كامل أموال المفلس، وذهب رأي رابع إلى اعتباره نوعاً خاصاً من إنعدام الأهلية مقررراً ضد المفلس وليس لمصلحته)، انظر المصدر السابق، ص 221.

سنداً للمادة (8/35/ب) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع فلا تسري تلك التصرفات حيث نصت المادة المذكورة على انه "إستثناءً مما ورد في أي قانون آخر، يجب على المؤسسة إسترداد أية أموال تم التصرف بها بسوء نية من إدارة العضو تحت التصفية لصالح الأطراف ذوي الصلة به⁴⁸⁷، أو أثرت سلباً على وضعه المالي قبل فترة لا تتعدى سنة من تاريخ نشر قرار التصفية" وأيضاً المادة (8/35/ج) من ذات القانون والتي تنص على "إلغاء أية عقود أو إلتزامات ترتب عليها إلتزاماً مالياً على العضو قبل فترة لا تتعدى سنة من تاريخ نشر قرار التصفية".

فقد تتقضي مدة من الزمن بين تعرض المصرف للحالات التي توجب تصفيته والمنصوص عليها في (59) من قانون المصارف الفلسطيني، وبين إتخاذ قرار تصفيته ونشر هذا القرار. وتسمى هذه بفترة الريبة والشك للاشتباه بتصرفات إدارة المصرف التي قد تعدد لتهريب أو إخفاء أو تسهيل نقل أموال المصرف عن الدائنين والمودعين بشكل خاص وبتحديد هذه الفترة تتمكن المؤسسة الفلسطينية بصفتها المصفي من تحديد هذه التصرفات وإبطالها وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل التصرف لأن هذه التصرفات فيها إخلال بمبدأ المساواة بين الدائنين بتفضيل دائن على دائن آخر، على أن لا تتعدى هذه الفترة سنة واحدة سابقة على تاريخ نشر قرار التصفية. ويتفق ذلك مع ما جاء في المادة (208 / 6) من قانون الشركات لسنة 1964⁴⁸⁸.

وبرأي الباحث، أن المشرع الفلسطيني استخدم مصطلحين في المادة (8/35/ب)؛ المصطلح الأول هو (سوء النية) والذي ورد في الشطر الأول من الفقرة المذكورة وهو فضفاض وليس من السهل إثباته، ومصطلح (أثرت سلباً على وضعه المالي) والتي وردت في الشطر الثاني من الفقرة المذكورة وهو أمر يمكن الإستدلال عليه أكثر من مصطلح سوء النية، وكان من الأجدى ربط مصطلح (سوء النية) بحدوث (أثر سلبي)، فماذا لو سحب أحد مسؤولي المصرف تحت التصفية من ذوي العلاقة، وديعته التي لم يحل ميعاد إستحقاقها لحاجة طارئة خلال فترة الريبة، ولم تؤثر سلباً على الوضع المالي للمصرف؟ وفقاً للنص المذكور يمكن إبطال هذا التصرف.

487 عرفت المادة الأولى من قانون المصارف الفلسطيني الأطراف ذوي الصلة بأنهم (الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي تربطه مع المصرف أي من العلاقات التي تحددها سلطة النقد بتعليمات تصدر عنها وعلى وجه الخصوص العلاقات التالية: 1. أن يكون عضواً في مجلس الإدارة أو مسؤولاً رئيسياً في المصرف، وأعضاء هيئة الرقابة الشرعية للمصارف الإسلامية. 2. أن يمتلك حصة مهمة بشكل مباشرة أو غير مباشر. 3. أن يكون عضو مجلس إدارة أو مسؤولاً رئيسياً في شركة ينطبق عليها ما ورد في البنود (2) و(6) و(7) من هذا التعريف. 4. أن يكون مستشاراً للمصرف. 5. الشريك أو القريب حتى الدرجة الثانية للأشخاص المذكورين في البندين (1، 2). 6. أي شركة يسيطر عليها المصرف منفرداً أو مع آخرين بشكل مباشر أو غير مباشر. 7. أي شركة مسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من شركة تسيطر على المصرف).

488 تنص المادة (208/6) من قانون الشركات لسنة 1964 على أنه "يعتبر باطلاً وإجراء احتياطياً إزاء دائني الشركة كل انتقال أو رهن أو تسليم بضائع أو دفع أو تنفيذ أو أي تصرف أو فعل آخر يتعلق بماله الشركة أو تم منعها بعد تاريخ نشوء سبب التصفية".

ثانياً: وقف العمل بأي تفويض أو صلاحية توقيع مناطة بالعضو تحت التصفية أو بأي من مستخدميهم أو بموجب أية وكالة صادرة عنه للغير، وتحل المؤسسة محل العضو في ممارسة هذه الصلاحيات سناً للمادة (35/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع

وهذا الأثر يدخل أيضاً في مفهوم غل اليد، فالمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع هي المصفي الوحيد للمصرف سناً للمادة (30) من قانون المؤسسة، فطبيعي أن تنحصر صلاحية منح أي تفويض أو صلاحية توقيع تتطلبه إجراءات التصفية بالمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. وهذا ينسجم مع المادة (200) من قانون الشركات لسنة 1964، التي تُعطي للمصفي صلاحية تمثيل الشركة وإقامة الدعاوي وإتخاذ أية إجراءات قانونية بإسم الشركة والمدافعة، والتدخل كفريق في الدعاوي والإجراءات المتعلقة بأموال الشركة وان يعين محامي.

ويترتب على هذا الأثر فوائد كثيرة فيما يتعلق بحماية حقوق المودعين من حيث حصر إقامة الدعاوي وأية إجراءات أخرى تتعلق بأموال المصرف بالمؤسسة الفلسطينية بصفتها المصفي ويتجنب أي تواطيء أو إهمال أو تفويت لأي حق من حقوق المصرف وبالتالي حماية أموال المودعين.

ثالثاً: وقف احتساب أية فوائد أو عوائد على الودائع والأرصدة لدى العضو وعلى الديون المترتبة عليه، ما لم تكن هذه الديون مؤمنة برهن أو ضمان⁴⁸⁹.

إن وقف سريان فوائد أو عوائد الديون العادية؛ يأتي حتى لا يستفيد صاحب الدين المرتبط بفوائد أو عوائد من طول إجراءات التصفية ويضار صاحب الدين غير المضمون⁴⁹⁰.
ويكمن أيضاً الغرض من وقف احتساب هذه الفوائد أو العوائد، برأي الباحث، تحديد الديون المترتبة على المصرف بشكل نهائي عند صدور قرار التصفية؛ وذلك من أجل تسهيل إجراءات التصفية، من حيث تجنب تغيير أرصدة الدائنين الذين يستحقون الفوائد ما يعرقل أعمال التصفية ويعقد حساباتها.

أما بالنسبة للديون المؤمنة برهن أو ضمان فلا يمكن المطالبة بها إلا من أصل الأموال الناتجة عن بيع الأملاك الموضوعة تأميناً، وذلك يتفق ونص المادة (330/2) من قانون التجارة لسنة 1966. فالديون المؤمنة بتأمينات أي أنه يقابلها تأمينات عقارية أو منقولات معينة بذاتها، فيحق للدائن المطالبة بأصل الدين وفوائده المستحقه حتى السداد التام، من

489 انظر المادة (35/3) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.
490 عوض، علي جمال الدين، الإفلاس في قانون التجارة الجديد، مرجع سابق، ص 282.

حصيلة بيع هذه التأمينات. ولسريان الفوائد على الديون المؤمنة بتأمين يجب أن تكون هذه الفوائد مثبتة بسند الدين لدى دائرة تسجيل الاراضي الواقعة ضمن نطاقها العقار الموضوع تأميناً لدين، وفي حالة لم تكفي حصيلة بيع التأمينات لسداد الدين، فإن المبلغ المتبقي دون تسديد يعتبر ديناً عادياً ويتم المطالبة به ضمن التفليسة ويخضع لقسمة الغرماء⁴⁹¹.
قد يبدد للوهلة الأولى أن لهذا الأثر نتيجة سلبية على حقوق المودعين من حيث إيقاف احتساب الفائدة على ودائعهم، ولكن، وفقاً لراي الباحث، سيتم تعويض المودعين ممن تقل ودائعهم عن عشرة آلاف دولار⁴⁹².

خلال شهر من تاريخ تقديم مطالبتهم للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع⁴⁹³، وهي مدة قصيرة مما يسمح لهم بإيداعها في مصارف أخرى، من جهة أخرى، توجد نتيجة إيجابية لهذا الأثر يتمثل في إيقاف احتساب فائدة على ديون المصرف تحت التصفية وبالتالي تقليل من حجم خسائر هذا المصرف خاصة في حال طالت مدة التصفية.

رابعاً: وقف احتساب مرور الزمن المانع من سماع الدعوى بشأن أية حقوق أو مطالبات مستحقة أو قائمة لصالح العضو لمدة سنة واحدة تبدأ من تاريخ نشر قرار التصفية.

مبرر هذا الوقف، برأي الباحث، لإعطاء الفرصة للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لتفحص وضع المصرف وما له وما عليه من إلتزامات، من خلال الإطلاع على سجلات المصرف وكشوفات وتقارير الدعاوي سواء المقامة من أو ضد المصرف تحت التصفية لتتمكن من الإلمام التام بتلك الدعاوي وتكليف محامين مختصين لمتابعة تلك الدعاوي.

وهو أيضاً أثر له إنعكاس إيجابي على حقوق المودعين، كون أموال المودعين مقرضة للغير، وكان هناك تهاون من إدارة المصرف تحت التصفية في متابعة هذه الدعاوي، لذا أعطى المشرع الفلسطيني للمؤسسة الفلسطينية فرصة مدتها سنة لفحص إمكانية إقامة دعاوي المطالبة بإسترجاع حقوق المصرف وبالتالي أموال المودعين خاصة ممن تفوق حجم ودائعهم مبلغ العشرة الاف دولار.

خامساً: وقف السير في الطعون المقدمة ضد إجراءات التصفية، وتكون قرارات المؤسسة في هذا الإطار نافذة، ويقتصر حق الطاعن باللجوء للمحكمة للمطالبة بالتعويض، وفق ما هو منصوص عليه في هذا القانون⁴⁹⁴.

491 ناصيف، الياس، الإفلاس، 4، مرجع سابق، ص 321.
492 انظر تعليمات المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (1) لسنة 2013 تاريخ 266/09/2013 منشورة على موقع المؤسسة

www.pidic.ps تاريخ الزيارة 30/06/2017.

493 انظر مادة (32/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

494 انظر المادة (35/5) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

وباستقراء هذا النص، يلاحظ الباحث ما يلي:

- مفهوم هذا الأثر، برأي الباحث، هو تحصين قرارات المؤسسة الفلسطينية من الطعن بأي صورة من الصور. وهو أمر مخالف للمادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والتي تحظر تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء⁴⁹⁵. وهو أمر قد يعود بالضرر على حقوق المودعين الذين قد تكون لهم حقوق لدى المصرف تحت التصفية تخالف ما أقرته لهم المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع ولا يستطيعون الطعن بذلك.

- يخالف هذا النص أيضاً ما جاء في المادة (202/8) من قانون الشركات لسنة 1964 والتي أجازت لأي شخص تضرر من أي عمل قام به المصفي أو من قرار أصدره أن يقدم طلباً للمحكمة بشأن ذلك، وللمحكمة أن تؤيد أو تبطل أو تعدل ذلك العمل أو القرار على حسب رأيها ويكون قرارها قطعياً.

والسؤال الذي يُثار هنا، ما هو نطاق أو مناطق قرارات المؤسسة الفلسطينية غير القابلة للطعن؟ برأي الباحث من الممكن الإجابة عن ذلك بالإستناد إلى ما قضت به محكمة النقض المصرية بقولها (إن الأوامر التي يصدرها مأمور التقيسة ولا تكون قابلة للتظلم وفقاً لنص المادة 236 من قانون التجارة هي تلك التي يصدرها في حدود اختصاصه المبين في القانون، أما إذا كان الأمر صادراً في شأن لا يدخل في اختصاصه فإنه يقبل التظلم منه أمام المحكمة الابتدائية، كما يكون الحكم الصادر في التظلم في هذه الحالة قابلاً للطعن فيه بالمعارضة أو بالاستئناف، وفقاً لنص المادة 395 من قانون التجارة)⁴⁹⁶. لكن يبقى حاجة النص للتعديل وبيانه بشكل واضح.

ولم يبين قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع المحكمة المختصة بالنظر في هكذا طعون، لكن وحيث أن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع مؤسسة عامة، وما تصدره من قرارات هي قرارات ذات سمة إدارية بمعنى أنه يتم الطعن بها أمام محكمة العدل العليا بموجب إستدعاء يقدم إلى قلم المحكمة وذلك وفقاً لنص المادة (11) من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2006 المعدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية⁴⁹⁷، ويكون قرار هذه المحكمة قطعي ولا يقبل أي إعتراض أو مراجعة بأي طريق من طرق الطعن سناً للمادة (17) من قرار بقانون المذكور.

495 تنص المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد صفر، تاريخ 19/02/2003، ص 5 على أن: "1-التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الانتجاع الى قاضيه الطبيعي وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2-يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. 3-يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته".
496 (الطعن رقم 1648 سنة 48 ق جلسة 30/05/1983) مشار اليه لدى حسني، احمد محمود، مرجع سابق، ص 24.
497 قرار بقانون رقم (9) لسنة 2006 المعدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

الفرع الثاني

آثار التصفية بالنسبة لمجلس الإدارة والمساهمين

أعضاء مجلس الإدارة هم بالأساس من مساهمي المصرف، وبتصفية المصرف توجد آثار تنعكس عليهم بصفتهم الوظيفية وعلى المساهمين بشكل عام وفقاً لما سرد بحثه في الفقرتين التاليتين.

أولاً: آثار التصفية بالنسبة للمجلس الإدارة

بجانب غل اليد كما سبق ذكره⁴⁹⁸، فإن إعلان تصفية المصرف، قد يعرض مجلس إدارة المصرف تحت التصفية أو أي مدير أو موظف فيه إلى مسؤولية مدنية وجزائية في حالة إساءة استعمال أية نقود، أو أموال تخص المصرف، أو إذا ظهر أثناء التصفية أن بعض أعمال المصرف أجريت بقصد الاحتيال على دائني المصرف، وفقاً لمفهوم المادة (210) من قانون الشركات لسنة 1964 والتي تُجيز للمحكمة أن تحكم على أي من الموظفين المذكورين بإعادة تلك الأموال مع الفائدة القانونية، وتضمنينه التعويض عن الخطأ الذي ارتكبه فضلاً عن أية مسؤولية جزائية.

مثلاً في حالة إكتشاف وجود أعمال احتيال إشتراك بها أي عضو من مجلس الإدارة القائم أو السابق، ووفقاً لرأي الباحث، فلا يوجد ما يمنع من الإدعاء ضده، ويكون هذا العضو أيضاً ملزماً شخصياً بديون المصرف والتزاماته أو عن أي منها⁴⁹⁹ وهو ما يسنده نص الفقرتين 1 و 5 من المادة (53) من قانون المصارف الفلسطيني.

ولا تبرأ ذمة هذا العضو إلا إذا اثبت أن التقصير يرجع إلى سبب أجنبي أو قوة قاهرة وليس له دور في حدوثه، أو أن يثبت أعضاء مجلس الإدارة أنهم اعتتوا بإدارة أعمال الشركة عناية الوكيل المأجور، أو أنهم على الرغم من قيامهم بواجباتهم الإدارية على الوجه الأكمل، لم يكن بوسعهم إكتشاف أخطاء الإدارة وتدارك نتائجها⁵⁰⁰. والمسؤولية القانونية قد تكون شخصية أي مقامة على عضو أو أعضاء مجلس الإدارة، وقد تكون مشتركة أي على الرئيس والأعضاء مجتمعين، وهنا تكون المسؤولية تضامنية بينهم في تعويض المصرف أو المساهمين أو الغير، ويُعفى العضو الذي قدم اعتراضاً خطياً على القرار المخالف أو الخاطئ من المسؤولية المدنية⁵⁰¹.

498 انظر الفرع (الأول)، (أولاً)، ص 134.

499 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق ص 343.

500 المرجع السابق، ص 341.

501 الشوا، تالا سعود، و، السويلمين، صفاء محمود، التشريعات التجارية وتشريعات الأعمال، ط 3، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2009، ص 329.

ويسقط حق رفع دعوى المسؤولية على العضو أو الأعضاء المقصرين بعد مرور خمس سنوات على تاريخ إجتماع الهيئة العامة، الذي تمت فيه المصادقة على الميزانية السنوية والحسابات الختامية للمصرف طبقاً للمادة (133) من قانون الشركات لسنة 1964.

ويطرح السؤال نفسه، ماذا بعد تصفية المصرف، هل يحق لأعضاء مجلس إدارة المصرف الذي صفي أو لمديره العام أو لمساهميته التقدم ثانية لتأسيس مصرف جديد؟

الإجابة، برأي الباحث، تكون على حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان لأي من هؤلاء المذكورين أي يد أو صلة أو مسؤولية عن وصول المصرف لمرحلة تصفيته، فإنه لا يمكن قبول طلبهم بتأسيس مصرف جديد و/أو شغل عضوية مجلس الإدارة وذلك عملاً بنص المادة (7/3ب) من قانون المصارف الفلسطيني التي تشترط عدم إدانة أي من المؤسسين أو مقدمي الطلب بأي جريمة من الجرائم الواردة في المادة (28) فقرة (4) بند (هـ)⁵⁰².

الحالة الثانية: وبمفهوم المخالفة لنص المادة المذكورة، فلا يوجد ما يمنع من قبول طلب المذكورين بتأسيس المصرف الجديد إذا كانت تصفية المصرف لأسباب لا علاقة لهؤلاء المذكورين بها.

ثانياً: آثار التصفية بالنسبة للمساهمين

تتبعكس التصفية على المساهمين من ناحيتين الأولى: فيما يتعلق بمسؤوليتهم كمساهمين والثانية: في حقهم تقاسم الفائض من موجودات المصرف بعد انتهاء التصفية حيث وضعهم المشرع الفلسطيني في المرتبة الأخيرة من أولوية التوزيع.

1- مسؤولية المساهم

كما سبق ومر معنا، فإن مسؤولية المساهم محدودة بمقدار مساهمته في رأس مال المصرف، وبالتالي وعند تصفية المصرف وكانت الديون تفوق الموجودات فلا مجال للرجوع عليه إلا إذا كان هذا المساهم لم يسدد كامل قيمة فيحق للمصفي الرجوع للمساهمين لتسديد المتبقي من قيمة مساهمتهم وفقاً لنص المادة (65) من قانون الشركات لسنة 1964. وبهذا قضت محكمة التمييز

502 تنص المادة (28/4) من قانون المصارف الفلسطيني "لا يجوز لأي شخص أن يشغل عضو مجلس إدارة، أو مسؤول رئيسي في المصرف أو مؤسسات الإقراض المخصصة المرخصة ما لم تتوافر فيه الشروط التالية: ... ج. ألا يكون قد تسبب في انهيار أو إلحاق خسارة جسيمة لمؤسسة مصرفية أو مؤسسة إقراض متخصصة أو أي مؤسسة أخرى عمل فيها مسؤولاً رئيسياً أو عضواً في مجلس إدارتها. د. ألا يكون قد أشهر إفلاسه أو عجز عن سداد ديونه بحيث أصبح متعثراً. هـ. ألا يكون قد أدين من محكمة بحكم قطعي بجرائم السرقة، أو الاحتيال، أو الاختلاس، أو التزوير، أو الافتراء، أو الرشوة، أو سوء الائتمان، أو جريمة مخلة بالشرف أو الآداب العامة أو أي جريمة من جرائم غسل الأموال، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

الأردنية بقولها (يعتبر المساهم في الشركة المساهمة العامة مدينا لها بقيمة الأسهم التي لم يسدد قيمتها... ويكون إدراج اسم المميز بكشف المدينين لبنك البتراء لا يخالف القانون)⁵⁰³.
وتتم القسمة بحصول كل مساهم على القيمة الاسمية للأسهم التي اكتتب بها، وإذا لم تكف الأموال لرد القيمة الاسمية للأسهم جميعها فتمت القسمة بينهما قسمة الغرماء بحيث تكون الخسارة بنسبة واحدة لجميع الاسهم⁵⁰⁴.

2- حق المساهم بتقاسم الفائض من موجودات المصرف

في حالة سداد جميع ديون المصرف، وإذا تبقى مال بعد ذلك فهو فائض يتكون من الأرباح التي لم يتم توزيعها حتى حل المصرف كالأرباح الاحتياطية ومن الزيادة في قيمة الحصص المقدمة من المساهمين ويتم توزيع هذه الأرباح على الأسهم⁵⁰⁵ وفقا للترتيب الوارد في المادة (3/9) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع⁵⁰⁶.

لكن ماذا لو كان المساهم قدم حصة عينية وفقا للمادة (46/5) من قانون الشركات لسنة

1964 على سبيل التمليك كعقار أو سيارة مثلا، فهل يستردها؟

الأصل انه لا يستطيع المطالبة بإستردادها بعينها ولكن بقيمتها فقط حتى لو كانت لازالت موجودة، على انه يمكن للمساهمين الإتفاق بينهم على أن يسترد كل مساهم حصته بعينها إذا كانت موجودة في حالة التصفية، وفي مثل هذه الحالة تُقدر قيمة الحصة الدفترية وقيمتها الحقيقية يوم القسمة وفي حالة زيادتها يتحمل المساهم الفرق، وإذا كانت القيمة تقل بالإستعمال كالألات، فيستحق المساهم قيمتها الدفترية وقت إنضمامه للمصرف ويلزم المصرف بسداد الفرق. وإذا كانت الحصة المقدمة بعينها للإنتفاع بحق عيني عليها فللمساهم أن يستردها بعينها قبل القسمة، وفي حالة إرتفاع قيمة الحصة أثناء عمل المصرف فتدخل قيمة الزيادة في فائض الموجودات بعد إستيفاء حصصهم وتقسيم على المساهمين⁵⁰⁷.

أما لو كان هناك خسارة متحققة للمصرف، فهل يتم الرجوع على المساهمين؟ الجواب بالتأكيد النفي، لأن المصرف شركة مساهمة عامة، المساهم فيها يتحمل نسبة من الخسارة في حدود مساهمته، وحيث أن ذمة المصرف منفصلة عن ذمة المساهمين، فلا توجد إمكانية للرجوع على

503 "قرار تمييز رقم (616/94) صفحة 2387 سنة 1995)، مشار إليه لدى خالد، محمد، وخالد، يوسف، مرجع سابق، ص 1293.

504 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق، ص 392.

505 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق، ص 393.

506 تنص المادة (39/و) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على "استثناء ممن ورد في أي تشريع آخر، يتم تسديد الحقوق والألتزامات المستحقة على العضو تحت التصفية وفق الترتيب التالي: ... وحقوق المساهمين".

507 القضاة، مفلح عواد، الشركة ذات المسؤولية المحدودة وشركة الشخص الواحد-دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص 137.

أموال المساهمين الشخصية إلا بمقدار أي رصيد متبق بدون تسديد من أفساط الأسهم التي يحملها المساهمين سنداً للمادة (65) من قانون الشركات لسنة 1964.

الفرع الثالث

أثر التصفية بالنسبة للدائنين

ينعكس أثر التصفية على الدائنين من ناحيتين:

الناحية الأولى: فيما يخص بطلان الحجوزات والضمانات المنعقدة لصالح هؤلاء الدائنين، وفي ذلك تنص المادة (36) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على ما يلي:

"1- تبطل جميع الرهونات والضمانات التي وقعت على أية أموال أو حقوق عائدة للعضو خلال السنة السابقة لتاريخ نشر قرار التصفية في الجريدة الرسمية، ما لم توافق سلطة النقد على خلاف ذلك، وتكون هذه المدة سنتين، إذا كانت الرهونات أو الضمانات لصالح شركة تابعة أو شقيقة للعضو أو لطرف من ذوي الصلة بالعضو، ويحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء".

وهذا الإبطال يتعلق بالتصرفات التي تتم في فترة الريبة، ففي حال إيقاع رهن على أموال للمصرف قبل سنة من تاريخ نشر قرار التصفية أو سنتين إذا كان هذا الدائن المرتهن من ذوي الصلة وفقاً لتعريفهم في المادة (1) من قانون المصارف الفلسطيني، فيعتبر هذا الرهن باطلاً، ويكون غير نافذ في حق جماعة الدائنين، ويصبح هذا الدائن المرتهن مجرد دائن عادي يتقدم في التصفية بدينه ويخضع لقسمة الغرماء⁵⁰⁸.

لأن من شأن هذه التصرفات الإخلال بمبدأ المساواة بين الدائنين، وقد تشدد المشرع الفلسطيني تجاه ذوي الصلة من خلال مضاعفة مدة الريبة التي تم بها الرهن من سنة بالنسبة للدائن المرتهن من غير ذوي الصلة، إلى سنتين بالنسبة للدائن المرتهن من ذوي الصلة، وهو تشدد برأي الباحث، كمزيد من الحماية لحقوق المودعين والدائنين، ومنع تفضيل دائن على دائن آخر، وأعطى هذا النص لسلطة النقد الفلسطينية حق إجازة هذا التصرف بناء على معطيات تبعد شبهة التواطؤ للتهريب أموال المصرف، وأعطى أيضاً الحق للمتضرر للجوء للقضاء. والقضاء المختص هنا هو محكمة العدل العليا باعتبار قرار سلطة النقد الفلسطينية في هذا الشأن هو قرار ذو صبغة إدارية.

508 سويلم، محمد علي، المنازعات العملية الهامة للإفلاس، دراسة مقارنة، ط 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2013، ص 141.

والسؤال الذي يُثار هنا: كيف يتم إبطال هذه الرهونات والضمانات المثبتة رسمياً لدى جهات الأختصاص؟ هل تبطل تلقائياً وبقوة القانون ودون حاجة لصدور حكم؟ أم الأمر بحاجة لحكم محكمة، ومن الذي يحرك هذه الدعوى؟

وفقاً لرأي الباحث فلا بد من حكم محكمة في تقرير هذا البطلان، حيث أن الأمر يتضمن عدة وقائع لا بد من التثبت منها، وكذلك يتعلق بقيود ومستندات رسمية. وتتولى المؤسسة الفلسطينية بصفتها المصفي تحريك هذه الدعوى لإبطال تلك التصرفات.

"2- يعتبر كل قرار حجز وقع على أي مال أو حق عائد للعضو قبل نشر قرار التصفية في الجريدة الرسمية لاغياً، إلا إذا كان هذا القرار صادراً بناءً على طلب دائن مرتهن ومتعلق بالمال المرهون نفسه". وهو ما يتماشى مع نص المادة (206/2) من قانون الشركات لسنة 1964⁵⁰⁹.

509 تنص المادة (208/2) من قانون الشركات لسنة 1964 على "يعتبر كل حجز أو تنفيذ يتم بشأن أموال الشركة أو موجوداتها بعد البدء في التصفية باطلا مهما كانت الغاية منه".

الناحية الثانية: فيما يخص توزيع متحصلات التصفية بين الدائنين والأثر على المودعين فاستثناء من القاعدة العامة التي تقضي بالمساواة بين الدائنين، يتمتع بعض الدائنين "بما في ذلك المودعين ممن تفوق ودائعهم مبلغ العشرة الاف دولار" بحق الأولوية على غيرهم من الدائنين، وفقا للترتيب التالي:

النوع الأول: الدائنين أصحاب حقوق الامتياز العام وهم:

1- حقوق العاملين القانونية لدى العضو تحت التصفية⁵¹⁰:

حيث يتمتع هؤلاء العاملين بامتياز عام يضمن حقوقهم لدى المصرف وفقاً لنص المادة (1/39/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وطبقاً لنص المادة (85) من قانون العمل الفلسطيني⁵¹¹.

لكن وبالنظر الى الإجراءات الطويلة للتصفية وتوزيعها على الدائنين، وبالنظر الى كون هؤلاء العاملين يعتمدون في معيشتهم على رواتبهم المستحقة قبل نشر قرار التصفية، فحبذا لو حدد المشرع الفلسطيني رواتب عن مدة معينة (شهر - لشهرين) تدفع لهم مما يتوفر لدى المؤسسة الفلسطينية من أموال خلال أقصر فترة ممكنة لا تتجاوز الشهر الواحد. على غرار ما ذهبت إليه المادة (16/أ) من قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العماني⁵¹²، وما زاد عن هذه الرواتب المدفوعة تبقى بطبيعة الحال محتفظة بمرتبة الامتياز المقررة بالنص المذكور أعلاه وعلى غرار أيضا بالنسبة لصندوق ادخار العاملين، فالأصل انه يتكون من مساهمة المصرف ومساهمة العاملين في المصرف والذي تديره لجنة من العاملين بالاشتراك مع المدير العام أو عضو مجلس إدارة، ويتمتع أحيانا بشخصية اعتبارية منفصلة عن شخصية المصرف، ويتم ايداع جميع مكونات هذا الصندوق في حساب لدى المصرف ويستثمر إما من خلال حساب توفير، أو باستثمارات أخرى تختلف من مصرف لآخر⁵¹³، فهل يعتبر هذا الصندوق وديعة، وبالتالي فالأصل انه مغطي سنداً للمادة (21) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وبالتالي فهو مستثنى من حقوق العاملين، أم هو مستثنى سنداً للمادة (24/هـ) من القانون المذكور بإعتباره من ذوي الصلة؟

510 انظر مادة (1/39/1) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.
511 نشر قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000 في الوقائع الفلسطينية، العدد 39 بتاريخ 25/11/2001، ص 7.
512 تنص المادة (16/أ) من قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العماني رقم (9) لسنة 1995 المتعلقة بترتيب أولويات تسديد المطالبات وفقاً لما يلي: أ- المعاش الشهري المتركم غير المدفوع في حدود ثلاثة أشهر
513 وذلك من إطلاع الباحث من خلال عمله كمستشار قانوني لدى مصرف محلي ومصرف وافد.

برأيي كباحث، فأميل لإعتباره وديعة كباقي ودائع المودعين، بإعتباره يدخل في مفهوم الحقوق العمالية. وما يدعم ذلك قرار صادر عن محكمة النقض الفلسطينية حكمت بذات الاتجاه⁵¹⁴.

2- حقوق المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع الناشئة عن تسديد الودائع المشمولة في هذا القانون وكذلك كافة المصاريف والنفقات التي تحملتها المؤسسة بشكل مباشر في سبيل إنجاز إجراءات التصفية⁵¹⁵.

والسؤال الذي يثار هنا، هل الحقوق المذكورة في هذه الفقرة على سبيل الحصر؟ وماذا لو كانت للمؤسسة الفلسطينية حقوق أخرى، فكيف تسترجعها، وما هو ترتيبها بأولوية التوزيع؟

برأي الباحث كان من الأفضل لو تم إضافة عبارة (وأية حقوق أخرى) أو (مستحقات أخرى) أو (مطالبات أخرى) وفقاً لهذا القانون، لإمكانية وجود حقوق أخرى للمؤسسة الفلسطينية كرسوم اشتراك سنوية غير مسددة من المصرف تحت التصفية؟ أو رسوم ومصاريف دعاوي إبطال التصرفات المنعقدة خلال فترة الرتبة؟ أو مبالغ التعويضات التي قد تدفع للمتضررين وفقاً لنص المادة (35/5)⁵¹⁶ من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وغير ذلك من احتمالات ممكنة، وعلى غرار ما نصت عليه المادة (16/ب/4) من قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العماني من إضافة عبارة (مطالبات أخرى للصندوق وفقاً لهذا النظام) ما نصت عليه المادة 16/ج من ذات القانون.

3- وتشمل المرتبة الثالثة الفئات التالية:

أ- المودعين غير المشمولين بالضمان بالقدر الذي يتجاوز سقف التغطية وهم فئة من المودعين تتجاوز ودائعهم مبلغ الضمان المقدر حالياً بعشرة الاف دولار، فإنهم وبعد إستلامهم لمبلغ الضمان المذكور خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديم مطالباتهم

514 قرار محكمة النقض الفلسطينية رقم (104/2009) و (110/2009) تاريخ 27/09/2009
515 انظر المادة (39/1/ب) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.
516 تنص المادة (35/5) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع على "وقف السير في الطعون المقدمة ضد إجراءات التصفية، وتكون قرارات المؤسسة في هذا الإطار نافذة، ويقتصر حق الطاعن بالجوء للمطالبة بالتعويض وفق ما هو منصوص عليه في هذا القانون".

سنداً للمادة (32/2) من قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، يتم تغطية باقي ودائعهم التي تفوق مبلغ الضمان من متحصلات التصفية كضمان وحماية إضافية للمودعين المذكورين، وفقاً للترتيب الوارد أعلاه.

ب- الودائع غير المشمولة بالضمان وفقاً للمادة (24).

وهم فئة تم إستثناءهم من التغطية لعدة مبررات وفقاً لما تم شرحه سابقاً⁵¹⁷.

4- الدائنون الممتازون، وهم الذين قرر لهم القانون حق معين مراعاة منه لصفته، ومصدر هذا الحق هو القانون، فلا يمكن تقرير حق إمتياز لدين معين بالإرادة المنفردة وإنما لا بد أن ينص عليه القانون⁵¹⁸، وهم فئتان:

- أصحاب حق الإمتياز العام، حيث تتمتع الخزينة العامة بإمتياز عام ضماناً لإستيفاء الضرائب والرسوم على جميع أموال المكلف المنقولة منها وغير المنقولة⁵¹⁹.

- الدائنون أصحاب حق الإمتياز الخاص والمضمونة ديونهم بتأمينات خاصة عقارية أو منقولة. والأصل أن يتقدم جميع الدائنين، حتى لو كانت ديونهم مضمونة بتأمينات خاصة منقولة أو عقارية، والدائنون أصحاب حق الإمتياز العام سواء أكانت ديونهم مدنية أم تجارية، ثابتة بسند عادي أم بحكم حائز درجة القطعية بديونهم، إلى المؤسسة الفلسطينية بعد نشر قرار تصفية المصرف؛ وفقاً لمفهوم المادتين (373) و (374) من قانون التجارة لسنة 1966.

ورغم أن الدائنون أصحاب حق الإمتياز الخاص يستطيعون التنفيذ عليها؛ لإستيفاء ديونهم على الرغم من تصفية المصرف، ومع ذلك فمن مصلحتهم التقدم بديونهم في التصفية لأنهم دائنون عاديون قبل أن يكونوا أصحاب ضمانات خاصة، ولأن لهم مصلحة في التقدم بديونهم في التقلية وخضوعهم لإجراءات تحقيق؛ حتى لا تتعطل إجراءات التقلية بسبب عدم كفاية المال المحمل بتأميناتهم للوفاء بديونهم وعودتهم إلى جماعة الدائنين العاديين⁵²⁰.

علماً أنه يمكن للمؤسسة الفلسطينية ان تسترد لمصلحة التصفية الأشياء المرهونة بعد وفاء الدين سنداً للمادة (441) من قانون التجارة لسنة 1966 إذا وجدت أنها تستطيع الحصول على قيمة تفوق القيمة التي يمكن الحصول عليها من بيع الدائن المرتهن.

لكن هذه الإمكانية للمؤسسة الفلسطينية لا تعني إلزامها من قبل الدائن المرتهن لإسترداد تلك الأشياء المرهونة ولا مسؤولية عن الضرر الذي قد ينتج عن التدني في قيمة الرهن⁵²¹.

517 انظر المبحث الأول، المطلب الثاني، الفرع الأول، ثانياً، صفحة 109.
518 العكيلي، عزيز، شرح القانون التجاري، ج 3، أحكام الإفلاس والصلح الوافي، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 140.

519 ناصيف، الياس، الإفلاس، 4، مرجع سابق، ص 337.

520 العكيلي، عزيز، أحكام الإفلاس والصلح الوافي، مرجع سابق، ص 244-245.

521 ناصيف، الياس، الإفلاس، 4، مرجع سابق، 341.

وما يلاحظ على ترتيب الدائنين الممتازين بالفئتين أنهما وردا في المرتبة الرابعة من أولوية التوزيع، رغم أن الأصل أن الدائنين الممتازين والمرتهنين يحتجون بديونهم على باقي الدائنين ويتقدمون الدائنين، فسنداً للمادة (1/209/أ) من قانون الشركات لسنة 1964، فقد أعطى حق إمتياز لجميع الضرائب والعوائد البلدية والحكومية وجعلها في المرتبة الأولى، لكن المشرع الفلسطيني أعطى الأولوية في التوزيع لثلاث فئات رأى أنها أكثر إستحقاقاً وهي حقوق العاملين وحقوق المؤسسة الفلسطينية المرتبطة بإجراءات التصفية وحقوق المودعين الذي تتجاوز سقف التعويض.

5- الدائنون العاديون

الدائنون العاديون وهم من لم يتقرر لهم تامين عيني كرهن أو إختصاص ضماناً لحقوقهم في مواجهة المصرف⁵²². حيث تُطبق على هذه الديون قاعدة المساواة بين الدائنين، حيث يتم تسديد هذه الديون بعد سداد الديون وفقاً للأولويات المذكورة، والدائنون من هذه الفئة متساوين في الضمان العام وتكون جميع الأموال المتبقية ضامن للوفاء بديونهم، وإذا لم تكفي أموال الشركة لسداد ديونهم، فيُصار للوفاء الجزئي بحيث يوزع على الدائنين بنسبة دين كل منهم⁵²³.

إذن الأصل أن يتم التسديد وفقاً للأولويات المذكورة، فلا يجوز تسديد دين لدائن عادي قبل دائن مرتهن، أو حقوق المؤسسة الفلسطينية قبل حقوق العاملين، فإذا إتبع التوزيع المذكور، ولم تكفي متحصلات التصفية لتسديد كافة الديون فتصبح، وفقاً لرأي الباحث، ديون معدومة، إلى أن تظهر للمصرف تحت التصفية أموالاً يمكن التنفيذ عليها، وعلى المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وبالتنسيق مع سلطة النقد الفلسطينية تسجيل تلك الديون لدى جهات الإختصاص.

ويُطرح هنا سؤال عن تخلف دائنون عن التقدم بديونهم للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، ما هو الإجراء حيالهم؟

لم يُجب قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع عن ذلك، وبراى الباحث يمكن الإستئناس في هذا المجال بما ورد بنص المادة (381) من قانون التجارة لسنة 1964 والتي نصت على عدم إشتراك هؤلاء الدائنون في توزيع موجودات التقلية، وإن أعطتهم حق الإعتراض لحين توزيع النقود. وإذا إعترف بصفتهم كدائنين يحق لهم أن يقتطعوا من الموجود الذي لم يوزع الحصص التي تعود لديونهم من التوزيعات الأولى، أما ما وزع سابقاً فلا حق لهم به.

أيضا ماذا لو لم يحل أجل تلك الديون، هل تستحق تلك الأجال مع بدء تصفية المصرف؟

522 سويلم، محمد علي، مرجع سابق، 146.
523 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع سابق، ص 380.

لم يتطرق قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لهذه الموضوع، وإن كانت المادة (35/3) من هذا القانون تطرقت الى موضوع ديون المصرف حيث أوقفت إحتساب الفوائد على الديون المترتبة على المصرف ولا يشمل هذا الوقف سوى الديون العادية أم الديون المؤمنة برهن أو ضمان فهي تستمر في إنتاج الفوائد بالرغم من نشر قرار التصفية لأنها ستستوفى من حصيلة بيع الشيء المرهون، بمعنى آخر لا يحق للدائن العادي إلا المطالبة بأصل دينه مضافة اليه الفوائد المستحقة حتى تاريخ نشر قرار تصفية المصرف فقط.

ومع ذلك فإن الفقه متفق على أنه إذا كان الأجل مقررًا لمصلحة الشركة فإن المصفي يستطيع التنازل عن الأجل ويدفع الدين فوراً، أما إذا كان الأجل مقررًا لمصلحة الدائن أو لمصلحته ومصلحة الشركة معاً فلا يجوز للمصفي الوفاء بالدين قبل حلول الأجل إلا اذا قبل الدائن ومع ذلك لا يجوز للمصفي أن يقوم بخصم جزء من قيمة الدين مقابل الوفاء المسبق⁵²⁴.

وبرأي كباحث، أميل إلى أن التصفية تسقط آجال ديون المصرف لان إبقاءها آجلة سيطيّل من أمد التصفية، وبالنسبة للدائن فتعجيل تسديد الدين لن يضره بشيء في ظل وقف إحتساب الفوائد على هذا الدين، لذا من الأفضل للمصفي التفاوض مع أصحاب تلك الديون على خفض أو شطب جزء من الفائدة المحتسبة قبل نشر قرار التصفية مقابل التعجيل بسدادها.

6- المساهمون

حقوق المساهمين وهم آخر فئة يتم توزيع ما يتبقى من متحصلات التصفية عليهم، بشرط أن يكونوا مسددين حصصهم من راس مال المصرف وقد سبق الحديث عن هذه الفئة، ومنعاً للتكرار نحيل إليها⁵²⁵.

الفرع الرابع

إنهاء التصفية

لقد خلت نصوص أحكام قانون المصارف الفلسطيني وقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع من أي أحكام تتعلق بإنهاء التصفية. وحيث أن هذين القانونين خاصان، فيتم الرجوع لقانون الشركات لسنة 1964 كقانون عام. حيث نصت المادة (185/2) من هذا القانون (تبدأ مدة

524 الإبراهيم، مروان بدري، مرجع السابق، ص 368.
525 انظر المبحث الثاني/ الفرع الثاني/ثانياً/2، ص 142.

التصفية من تاريخ صدور القرار بها) ونصت المادة (211/1) (إذا لم تنتهي التصفية خلال سنة من البدء فيها....)، وقد نصت المادة (237/1) من مشروع الشركات الفلسطيني لسنة 2010 على ان مدة التصفية سنة واحد ولا تتجاوز الثلاث سنوات إلا في حالات استثنائية.

ولكن تنتهي التصفية بإنهاء جميع أعمال المصفي، سواء بتسوية جميع الديون والحقوق التي على المصرف أو له أو القيام بأعمال القسمة بين المساهمين وتوزيع الفائض وتقديم الحسابات الختامية بنتيجة أعمالها⁵²⁶.

وبإنهاء أعمال التصفية يعتبر المصرف منحلًا وفقاً للمادة (204) من قانون الشركات لسنة 1964⁵²⁷. ويجب على المؤسسة الفلسطينية بصفتها المصفي التقدم بطلب لدى مراقب الشركات لشطب قيد المصرف من السجل التجاري ولنشر قرار إنتهاء التصفية وحل المصرف في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين حتى يُحتج به في مواجهة الغير⁵²⁸. وهو أمر لم يرد في قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

وقضت بذلك محكمة النقض المصرية بقولها: "متى تمت التصفية وتحدد صافي من أموال الشركة انتهت مهمة المصفي وزالت الشخصية المعنوية للشركة نهائياً ويلتزم المصفي بأن يضع بين أيدي الشركاء الأموال الباقية التي تصبح ملكاً شائعاً للشركاء تجري قسمة بينهم، كما يجب عليه أن يطلب طبقاً للأوضاع المقررة للقيد محو قيد الشركة من السجل التجاري خلال شهر من إقفال التصفية، فإذا لم يقدم طلب المحو كان لمكتب السجل التجاري أن يحو القيد من تلقاء نفسه وذلك إعمالاً لحكم المادة 13 من قانون السجل التجاري"⁵²⁹.

526 القضاة، مفلح عواد، مرجع سابق، ص 138.
527 تنص المادة (204) من قانون الشركات لسنة 1964 على انه (حين إتمام التصفية، تصدر المحكمة قراراً بفسخها وتعتبر منحلة من تاريخ هذا القرار، ويبلغ القرار إلى المراقب لنشره في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين. وإذا قصر المصفي عن القيام بما ذكر خلال مدة 14 يوم من تاريخ صدور القرار، فيغرم المصفي خمسة دنائير عن كل يوم يستمر فيه تقصيره)

528 القضاة، مفلح عواد، مرجع سابق، ص 138.
529 (طعن مصري رقم (473) لسنة 30 جلسة 10/06/1965 س 16 ص 752) مشار إليه لدى أبو الروس، احمد، مرجع سابق، ص 1084.

الخاتمة

بعد أنهيت هذا البحث توصلت الى أن هناك العديد من القوانين والتعليمات تتضافر من أجل المحافظة على الوديعة النقدية وحماية حقوق المودعين بالمصارف ومن أهم هذه القوانين قانون المصارف الفلسطيني وقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، حاول من خلالها المشرع الفلسطيني تبني توصيات لجنة بازل خاصة المتعلقة بالسلامة المصرفية، وأعطى المشرع الفلسطيني لسلطة النقد الفلسطينية سلطات واسعة وإعتبرها خط الدفاع الاول وصمام الأمان والسبيل الوحيد لقيام المصارف العاملة في فلسطين بوظائفها على أكمل وجه؛ وعمل على الحد من آثار التصفية من خلال تبني نظام ضمان الودائع، وبالتالي حماية لحقوق المودعين، وقد توصلت للعديد من النتائج والتوصيات.

النتائج

- (1) تفرض سلطة النقد الفلسطينية رقابة صارمة على المصارف، وفقاً للمعايير الدولية ومقررات لجنة بازل؛ سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ومن خلال الأساليب والأدوات التي تمتلكها لتقييم أداء وفعالية هذا المصارف، وذلك بهدف حماية حقوق المودعين ومنع حدوث أية هزة اقتصادية مصرفية قد تُؤثر في الوضع الاقتصادي للبلد، وبطبيعة الحال، هذه الرقابة بحاجة للتطوير والمراجعة والتجديد بشكل دائم ومستمر للتوافق مع المعايير الدولية المتجددة دوماً والبعد عن النمطية.
- (2) إن أول مظاهر حماية الوديعة المصرفية هي حصر قانون المصارف الفلسطيني ممارسة العمل المصرفي بالشركة المساهمة العامة وبرأسمال لا يقل عن (75) مليون دولار امريكي ومع ذلك لم يعط قانون المصارف الفلسطيني الحق لسلطة النقد الفلسطينية بتقييد الترخيص الممنوح بحيث يقتصر على مزاولة بعض العمليات بالنظر الى حجم ومقدرة طالب الترخيص، وبذلك بهدف جذب مزيد من الاستثمارات المحلية والخارجية.
- (3) إن تدرج سلطة النقد برفع الحد الأدنى لرأس مال هو توجه يتماشى ومقررات لجنة بازل، بحيث تكون المصارف بوضع مريح يساعد في تأدية وظائفها.
- (4) إذا ما طُبق نظام الرقابة الداخلية في المصارف بطريقة فعالة ومتطورة؛ كان له أثر جوهري في تقييم أدائها، أما في حالة غياب وجود قواعد وإجراءات صارمة وفعالة لهذا النظام؛ من

شأنه أن يؤدي إلى فشله وعدم قدرته على تحقيق أهدافه على النحو المرجو منه، وإن كان بحاجة للتأكيد على ضرورة عمله باستقلالية تامة.

(5) يساعد إعتقاد المدقق الخارجي على عمل المدقق الداخلي في تعزيز نظام الرقابة الداخلية في المصارف؛ حيث يستعين المدقق الخارجي بتقارير المدقق الداخلي للحصول على تصور شامل لنظام الرقابة الداخلية للمصرف، وتقييم فعالية وكفاءة نظام الرقابة الداخلي، ويساعد أيضا في تخفيض تكلفة التدقيق الخارجي؛ حيث يعتمد المدقق الخارجي على المدقق الداخلي بحيث يأخذ بالحسبان العمل المنجز من قبل المدقق الداخلي؛ مما يساهم في تخفيض ساعات عمله والتقليل من أتعابه.

(6) نظام ضمان الودائع في فلسطين أتى إستباقا لأي أزمة مصرفية، والدور الأساسي لنظام ضمان الودائع، والمتمثل في حماية حقوق المودعين يشكل أحد العناصر الأساسية لوجود جهاز مصرفي قوي ومتطور وقادر على مواكبة التغيرات المستمرة في الصناعة المصرفية، وبالتالي قادر على تحقيق أهدافه الاقتصادية والاجتماعية بفاعلية وكفاءة.

(7) تضمن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع لدى كافة المصارف العاملة في فلسطين وبكافة العملات وبسقف تغطية يصل إلى عشرة آلاف دولار، وإن كان من المؤمل أن يتم رفع هذا السقف.

(8) إن وجود نظام ضمان الودائع يزيد من الثقة في المصارف العاملة في فلسطين، ويساعد على مستوى إطمئنان المودعين ويرفع من حجم الودائع ويعزز الناحية الإدخارية للمواطن ومرتبب ذلك برفع سقف التعويض ورفع نسبة وعي الجمهور بهذا النظام.

(9) إن آليات ضمان الودائع النقدية تبقى نسبية وإن كانت تعزز ثقة المودعين في الجهاز المصرفي فإنها لم تمنع من وقوع المصارف في أزمات مالية قد تؤدي إلى إفلاسها وعجزها عن تعويض المودعين، عليه يبقى الأساس هو نظام الرقابة المصرفية الذي له دور أساسي وفعال في تطوير وتقييم أداء المصارف والتكيف حسب البيئة الاقتصادية والاجتماعية المحيطة به. والوقوف أمام كل الضغوط الخارجية الممارسة عليه كالتقلبات النقدية والمالية سواء كانت الداخلية والخارجية.

التوصيات

- (1) لم نلاحظ ما يوجب مساءلة سلطة النقد الفلسطينية عند تعثر او تصفية مصرف، خاصة في حال ثبوت المسؤولية التقصيرية، فمسؤولية سلطة النقد في حماية المودعين والمساهمين من خلال ممارسة رقابة وقائية وعلاجية، فهل لو أخفقت في اداء كل او جزء من هذا الدور وثبت هذا الاخفاق بسبب ضعف اداء مفتيشيها على سبيل المثال، أليس من المستوجب وضع نص تشريعي يقتضي المساءلة، ما يُضفي واجباً وحرصاً واهتماماً أكبر على مهام التفتيش، ويمنعها من السقوط في النمط الروتيني والخالي من المساءلة. وإن كان لا يوجد، وفقاً لرأي الباحث، ما يمنع من مساءلة سلطة النقد الفلسطينية في حال ثبوت تقصير جسيم من ناحيتها أدى لتصفية المصرف وترتب عليه خسارة للمودعين وذلك وفقاً للقواعد العامة. ومن أمثلة التقصير الجسيم عدم القيام بزيارات تفتيشية للمصرف، عدم التدخل لتصويب تجاوزات ومخالفات المصرف المثبتة لقانون المصارف الفلسطيني وتعليمات سلطة النقد، السكوت عن عدم إنضمام مصرف المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، وهي أمور وإن كان مستبعد حدوثها، ولكنها ممكنة.
- (2) العمل على نشر وإعلان نسبة الملاءة المالية لكل مصرف على الجمهور؛ حيث يعطي ذلك فكرة واضحة عن المصرف الذي سيتعامل معه المودعين، ويعطي حافزاً قوياً لإدارة المصرف لرفع تلك النسبة لجذب العملاء.
- (3) إعادة النظر في تحديد رسوم الاشتراك السنوي وربطها بدرجة المخاطر لأنها أكثر عدالة وكفاءة، وسيحفز المصارف على أن تعمل على تطوير ادائها لتخفيض اقساط الرسوم السنوية، وايضا لجذب المودعين خشية الهروب الى المصارف الافضل اداءً خاصة في حال تم الإفصاح عن درجة مخاطر كل مصرف.
- (4) تعديل قانون المصارف الفلسطيني وفقاً لما يلي:
 - إعطاء دور وقائي للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع فيما يتعلق بالرقابة على المصارف.
 - تعديل المادة (66) لتضمن تزويد مراقب الشركات وسوق فلسطين للأوراق المالية بقرار تصفية المصرف، وبقرار انتهاء التصفية وشطب المصرف.
 - لسلامة الاجراءات، نوصي بتعديل نص المادة (28) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية؛ لتسمح لمحافظ سلطة النقد الفلسطينية بتولي منصب رئيس

مجلس ادارة المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، وفقا لما نصت عليه المادة (17) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة 1971.

- أنص على دور للمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، عند إتخاذ اي قرار يتعلق بتعيين مفوض على مصرف او ادماج مصرف بأخر أو تصفية مصرف.
- دراسة إمكانية تمثيل العاملين في المصارف في عضوية مجلس الإدارة على غرار المادة (84) من قانون الشركات المصري رقم (159) لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم (3) لسنة 1998.

- النص على حظر جواز التصرف بأسهم مؤسسين المصرف لمدة زمنية معينة، وفقا لما نصت عليه فعلا المادة (87/أ) من مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010.

(5) تعديل قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع وفقا لما يلي:

- رفع سقف التعويض
- تعديل نص المادة (32) ليتضمن إعطاء ألحق للمودعين للأعتراض على الإشعار المرسل لهم من المؤسسة الفلسطينية بخصوص ودائعهم، وعلى غرار نص المادة (50/2) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الاردني لسنة 2000.
- تعديل نص المادة (1/39/أ) ليتضمن دفع رواتب (شهر - شهرين) للعاملين في المصرف تحت التصفية خلال فترة شهر من نشر قرار التصفية، على غرار ما نصت عليه المادة (16/أ) من قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العماني. وما زاد عن ذلك تبقى محتقظة بمرتبة الإمتياز المقرر بنص القانون.
- تعديل نص المادة (ب/39/1) بإضافة عبارة (أية حقوق اخرى) على غرار ما ذهبت إليه المادة (ب/16/4) وإضافة عبارة (أية مطالبات اخرى للصندوق وفقا لهذا النظام) وفقا للمادة (ج/16) من قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العمانية.
- تعديل المادة (32/1) بالنص على نشر إعلانات بالصحف لمطالبة المودعين بمراجعة المؤسسة الفلسطينية لتقديم مطالباتهم، إضافة لمخاطبة جميع المودعين في ظل إمكانية تغيير عناوين بعض المودعين او وفاة البعض منهم أو إقامتهم بالخارج، وعلى غرار ما ذهبت إليه المادة (36) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردني لسنة 2000.
- تعديل المادة (32/4) لبيان مدة التقادم على الودائع غير المطالب بها ومصيرها، وعلى غرار ما ذهبت إليه المادة (ب/36) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردني لسنة

2000

- النص على مصير أموال المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في حال تصفيتها.
- النص على مصير اشتراكات ومساهمات المصارف التي تتوقف عن العمل وتسدد إلتزاماتها نحو عملائها.
- النص على مدة التصفية وعلى غرار المادة (61) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الاردني لسنة 2000.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- قاموس المعاني، موقع المعاني www.almaany.com/ar/dict
- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد (1487)، تاريخ 01/05/1960، ص 374.
- قانون الشركات الأردني رقم (12) لسنة 1964، والمنشور بالجريدة الرسمية الأردنية، العدد رقم (1757)، تاريخ 03/05/1964، ص 493.
- قانون التجارة الأردني رقم (12) لسنة 1966، والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد (1910)، تاريخ 30/03/1966، ص 496.
- قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة 1971، والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد (2301)، تاريخ 25/05/1971.
- القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976 غير نافذ في الضفة الغربية.
- قانون الشركات المصري رقم (159) لسنة 1981 المعدل بالقانون (3) لسنة 1998.
- قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العماني رقم (9) لسنة 1995.
- قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (23)، تاريخ 08/06/1998، ص 5.
- قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته لغاية القانون رقم (57) لسنة 2006، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (5059) تاريخ 10/09/2006.
- قانون الشركات المصري رقم (159) لسنة 1981 المعدل بالقانون (3) لسنة 1998.
- قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (38)، تاريخ 05/09/2001، ص 226.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (38)، تاريخ 05/09/2001، ص 5.
- قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 39، تاريخ 25/11/2001، ص 7.
- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد صفر، تاريخ 19/02/2003، ص 5.

- قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (52)، ص 38، تاريخ 10/01/2005، ص 38.
- قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (53)، تاريخ 28/02/2005، ص 10
- قانون التنفيذ الفلسطيني رقم (23) لسنة 2005، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (63)، تاريخ 27/04/2006، ص 46.
- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (64)، تاريخ 31/05/2006، ص 41.
- القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (76)، تاريخ 20/06/2008، ص 6.
- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، والمنشور في العدد (0) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 27/11/2010، ص 5.
- قرار بقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (7) لسنة 2013، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 101 تاريخ 30/12/2013، ص 70.
- قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (0)، تاريخ 30/12/2015، ص 2.
- قرار بقانون بشأن المعاملات الالكترونية رقم (15) لسنة 2017، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز (14)، تاريخ 10/07/2017.

مراسيم

- المرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2008 بشأن نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة، والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد، 79، تاريخ 09/02/2009، ص 19.

مشاريع قوانين

مشروع قانون التجارة الفلسطيني

مشروع قانون الشركات الفلسطيني لسنة 2010 والمنشور على موقع

http://www.idmc.ae/userfiles/file/low/Companies%20Law%20Draft%20_final.pdf

قرارات

- قرار رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (21)، تاريخ 01/1998/31، ص 5.
- تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح، والمنشورة في الوقائع الفلسطينية، العدد (78)، تاريخ 09/12/2008، ص 133.
- تعليمات رقم (5) لسنة 2008 بشأن اصدار الاوراق المالية، والمنشورة في الوقائع الفلسطينية، العدد (80)، تاريخ 27/04/2008، ص 133.
- قرار تصفية بنك فلسطين الدولي المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (39) تاريخ 1/01/2011، ص 176.
- قرار تعيين الشركة الفلسطينية للتدقيق والمحاسبة كمصفي لشركة بنك فلسطين الدولي المنشور في الوقائع الفلسطينية بالعدد (39) تاريخ 1/01/2011، ص 178.
- قرار مجلس ادارة هيئة سوق راس المال رقم (1) لعام 2013، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (102) تاريخ 22/10/2013، ص 108.
- القرار رقم (68) لسنة 2013 الخاص بتشكيل مجلس إدارة المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد رقم (102)، تاريخ 22/10/2013، ص 61.
- تعليمات وتعاميم سلطة النقد الفلسطينية والمنشورة على موقعها الالكتروني www.pma.ps
- تعليمات وتعاميم المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع والمنشورة على موقعها الالكتروني www.pdic.ps
- تعليمات وتعاميم هيئة سوق راس المال الفلسطينية والمنشورة على موقعها الالكتروني www.pcma.ps

ثانياً: المراجع

- الإبراهيم، مروان بدري، تصفية شركات المساهمة – دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2010.

- أبو الروس، احمد، موسوعة الشركات التجارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2008.
- اسماعيل، محي الدين، أساليب ضمان الودائع البنكية، ط 1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2010.
- آل شبيب، دريد كامل، إدارة العمليات المصرفية، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- البارودي، علي، القانون التجاري-العقود وعمليات البنوك التجارية، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1991.
- باز، سليم رستم، شرح المجلة، ط 3، دار العلم للجميع، بيروت، لبنان، 1998.
- التكروري، عثمان، الوجيز في شرح القانون التجاري-ج 2-الشركات التجارية، ط 3، مكتبة دار الفكر، القدس، 2001
- التلاحمة، خالد إبراهيم، القانون التجاري، ج 2، الشركات التجارية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، رام الله، 2013.
- التلاحمة، خالد إبراهيم، الوجيز في القانون التجاري، ط 3، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2012.
- جابر، احمد، البنوك المركزية ودورها في الرقابة على البنوك الإسلامية، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، القاهرة، مصر، 1999.
- حسني، احمد محمود، ملحق قضاء النقص التجاري، الأحكام التي أصدرتها محكمة النقص في المدة من أكتوبر 1982 إلى يونيو 1989، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990.
- حسين، فتحي، الاسس التقليدية لعروض الاستحواذ على إدارات الشركات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
- الحلاق، سعيد سامي، والعجلوني، محمد محمود، النقود والبنوك والمصارف المركزية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2010.
- حماد، طارق عبد العال، تقييم أداء البنوك التجارية، "تحليل العائد والمخاطرة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.
- الحناوي، محمد، وعبد السلام، عبد الفتاح، المؤسسات المالية، البورصة، والبنوك التجارية، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 1998.

- الخرابشة، سامي محمد، الشركات التجارية، وفقا لنظام الشركات السعودي الأحكام العامة والخاصة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- الخطيب، سمير، مكافحة عمليات غسل الأموال، ط 1، المعارف للطباعة، الإسكندرية، مصر، 2005.
- خالد، محمد، الاجتهاد القضائي، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية، ج 3، وكالة التوزيع الأردنية، عمان، الأردن، 1993.
- خالد، محمد، وخلا، يوسف، الاجتهاد القضائي، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في المواد المدنية والتجارية، ج 6، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001.
- الدوري، زكريا، ويسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- الربيعي، حاكم محسن، وراضي، حمد عبد الحسين، حوكمة البنوك وأثرها في الأداء والمخاطرة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013.
- الرقيبات غازي عبد المجيد، التشريعات المالية والمصرفية، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- زاهد، فاروق احمد، القانون التجاري المصري-الكتاب الرابع-الإفلاس، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.
- سامي، فوزي محمد، شرح القانون التجاري، ج 4، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997.
- سويلم، محمد علي، المنازعات العملية الهامة للإفلاس، دراسة مقارنة، ط 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2013.
- سويلم، محمد، إدارة البنوك، وبورصة القيم المنقولة، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1992.
- السيسي، صلاح الدين حسن، نظم المحاسبة والرقابة وتقييم الأداء في المصارف والمؤسسات المالية، دار الوسام للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998.
- شرح المجلة، سليم رستم باز، منشورات دار العلم للجميع، بيروت، لبنان، 1998.
- الشماع، فائق محمود، الإيداع المصرفي، الإيداع النقدي، ج 1، دراسة قانونية مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011.

- الشنون، عايض حامد ذياب، الرقابة على أعضاء مجلس الإدارة في الشركات المساهمة، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2015.
- الشوا، تالا سعود، والسويلميين، صفاء محمود، التشريعات التجارية وتشريعات الأعمال، ط 3، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2009.
- الشواربي، عبد الحميد، عمليات البنوك، في ضوء الفقه-القضاء-التشريع، دون ناشر، الإسكندرية، مصر، 2001.
- الصيرفي، محمد، إدارة البنوك، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
- طالب، علاء فرحان، المشهداني، إيمان شيحان، الحوكمة المؤسسية والأداء المالي الاستراتيجي للمصارف، ط 1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- طه، مصطفى كمال، القانون التجاري، الشركات التجارية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 1996.
- طه، مصطفى كمال، والبارودي علي، القانون التجاري-الأوراق التجارية-الإفلاس-العقود التجارية-عمليات البنوك منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001.
- عبد الحميد، رضا السيد، النظام المصرفي وعمليات البنوك، ط 1، بدون ناشر، القاهرة، مصر، 2000.
- عبد الله، خالد أمين، التدقيق والرقابة في البنوك، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط 1، 1998.
- عبد الله، خالد أمين، العمليات المصرفية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- عبد الله، عقيل جاسم، النقود والمصارف، ط 2، مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، 1999.
- عبد المطالب، عبد الحميد، العولمة واقتصاديات البنوك، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001، ص 153.
- العتيبي، فهد بن بجاد بن ملافخ، تأمين الودائع المصرفية في الأنظمة العربية والأجنبية، ط 1، مركز الدراسات العربية، القاهرة، مصر، 2015.
- عرمان، زياد محمد، الخطيب، عامر، مفاهيم حديثة في إدارة البنوك، ط 1، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2009.
- العكيلي، عزيز، الوسيط في شرح القانون التجاري، ج 3، أحكام الإفلاس والصلح الواقعي، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

- العكيلي، عزيز، الوسيط في شرح القانون التجاري، ج 4، الشركات التجارية، ط 1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998.
- العكيلي، عزيز، شرح القانون التجاري، ج 2، الأوراق التجارية وعمليات البنوك، دراسة مقارنة، ط 6، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- علي، عبد الوهاب نصر، وشحاته، شحاته السيد، مراجعة حسابات البنوك التجارية والشركات العاملة في مجال الأوراق المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008.
- عوض، علي جمال الدين، الإفلاس في قانون التجارة الجديد، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.
- عوض، علي جمال الدين، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1981.
- الغريب، ناصر، الرقابة المصرفية على المصارف الإسلامية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، القاهرة، مصر، 1996.
- القضاة، مفلح عواد، الشركة ذات المسؤولية المحدودة وشركة الشخص الواحد-دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998.
- القليوبي، سميحة، الشركات التجارية، ج 2، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- الكفراوي، عوف محمود، البنوك الإسلامية: النقود في النظام الإسلامي، الإسكندرية، مصر، 1998.
- كوماني، لطيف جبر، القانون التجاري، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 1996.
- الكيلاني، محمود، الجوانب القانونية في عمليات البنوك، ط 1، معهد الدراسات المصرفية، عمان، الاردن، 2006.
- الكيلاني، محمود، الموسوعة التجارية والمصرفية، م 4، ط 3، عمليات البنوك، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2014.
- ماير، توماس، دوسينبرين وأليبير، روبرت، النقود والبنوك والاقتصاد، ترجمة عبد الخالق، السيد احمد، و بليح، احمد بديع، دار المريخ للنشر، الرياض، السعودية، 2002.
- مجلس معايير المحاسبة الدولية، معايير المحاسبة الدولية، ترجمة المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، دار الشروق للنشر، 2006، عمان، الأردن، 2006.

- المحيسن، أسامة نائل، الوجيز في الشركات التجارية والإفلاس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- مطر، محمد، مبادئ المحاسبة المالية-الدورة المحاسبية، ط 5، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
- معوض، يوسف حميد، الموجز في قانون الشركات التجارية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012.
- ملحم، باسم محمد، والطراونة، بسام احمد، الشركات التجارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1، عمان، الأردن، 2012.
- المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، محاسبة البنوك، الرياض، السعودية، 2009.
- ناصيف، الياس، الكامل في قانون التجارة، الإفلاس، 4، عويدات للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999.
- ناصيف، الياس، الكامل في قانون التجارة، الشركات التجارية، 2، عويدات للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999.
- ناصيف، الياس، الكامل في قانون التجارة، عمليات المصارف، 3، عويدات للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999.
- الهاللي، محمد، وشحادة، عبد الرزاق، محاسبة المؤسسات المالية – البنوك التجارية وشركات التأمين، ط 1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- هندي، منير إبراهيم، إدارة البنوك التجارية، مدخل اتخاذ القرارات، ط 3، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1996.
- الوادي، محمود حسين، سمحان، حسين محمد، وسمحان، سهيل أحمد، النقود والمصارف، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الاردن، 2010.
- ياملكي، أكرم، الاوراق التجارية والعمليات المصرفية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- ياملكي، أكرم، القانون التجاري، الشركات، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- يوسف، يوسف حسن، البنوك المركزية ودورها في اقتصاديات الدول، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2001.

ثالثاً: رسائل جامعية

- بن فرج، زوبينة، (المخطط المحاسبي البنكي بين المرجعية النظرية وتحديات التطبيق)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر 2014.
- بوطورة، فضيلة، (دراسة وتقييم فعالية نظام الرقابة الداخلية في البنوك)، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2007.
- تميسة، سهام، (تقييم أداء البنوك التجارية باستخدام نموذج comes)، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2014.
- حمني، حورية، (آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها)، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006.
- الرشيد، جديع فهد، (الودائع المصرفية في القانون المصري والمقارن)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، قسم القانون التجاري، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2002.
- زينة، آيت وانرو (مسؤولية البنك المركزي في مواجهة الأخطار المصرفية في ظل القانون الجزائري)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، الجزائر، 2012.
- زيتوني كمال، (دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012.
- زيدان، إيهاب غازي (مدى تطبيق معايير بازل 2 على قطاع المصارف الخاصة في سوريا) مشروع بحث في المصارف لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم المالية والمصرفية، جامعة دمشق، 2011.
- السيد، نهاد أحمد إبراهيم، (الاستحواذ على الشركات التجارية)، ملخص رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2013.
- السيقلي، محمد صالح، (المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2005.

- الفراء، احمد نور الدين، (تحليل نظام التقييم الأمريكي كأداة للرقابة على القطاع المصرفي - دراسة حالة بنك فلسطين) رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، قسم المحاسبة، الجامعة الإسلامية، غزة.
- الكحلوت، خالد عمر، (مدى إلتزام مدققي الحسابات الخارجيين بدراسة وتقويم نظام الرقابة الداخلية في البنوك التجارية العاملة في فلسطين)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2004.
- المدلل، يوسف سعيد يوسف، (دور وظيفة التدقيق الداخلي في ضبط الأداء المالي والأدري)، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007.
- المدهون، رعدة إبراهيم، (العوامل المؤثرة في العلاقة بين التدقيق الداخلي والخارجي في المصارف)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2014.
- المريني، عبد السلام، (الوديعة النقدية المصرفية في القانون المغربي والمقارن)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، الدار البيضاء، 2004.
- موسى، أحلام مبارك، (آلية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية- دراسة حالة بنك الجزائر) رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005.
- مونة، يونس، (تحقيق كفاية رأس المال في البنوك التقليدية والأسلامية بين الرفع من رأس المال والتحكم في المخاطر)، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التيسير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015.

رابعاً: أبحاث منشورة

- أبو العون، أنس، دور المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في حماية حقوق المودعين في البنوك الفلسطينية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 4، سنة 2017.
- الأعرج، عماد، ضمان الودائع، سلطة النقد الفلسطينية، مجلة المرساة المصرفية، العدد الثامن، كانون اول/2015، رام الله، فلسطين.
- شريقي، عمر، دور وأهمية وحوكمة استقرار النظام المصرفي، الملتقى العلمي الدولي، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 20/10/2009، بدون صفحات.
- الصيفي، عبد الله علي، التأمين على الودائع المصرفية في البنوك الإسلامية، الجامعة الأردنية، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 2، 2013.
- العبيدي، نهاد عبد الكريم، وزاير، علي حسين، تطبيق نظام التأمين على الودائع في العراق ودوره في سلامة أداء المصارف التجارية، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، السنة الحادية عشر، المجلد العاشر، العدد 33، بغداد، العراق، 2015.
- الكراسنة، إبراهيم، اطر أساسية ومعاصرة في الرقابة على البنوك وإدارة المخاطر، صندوق النقد العربي معهد السياسات الاقتصادية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2006.
- مؤمن، طاهر شوقي، دراسة قانونية عن مجموعة الشركات، كلية العلوم الادارية والمالية، جامعة الملك خالد، 2015.

خامساً: مقالات

- أبو شقرا، وائل، (التدقيق، الرقابة والتفتيش الداخلي، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية)، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987.
- الحوكمة في المصارف، منشور على موقع بنك التنمية الصناعية والعمال المصري، www.adbe-egypt.com تاريخ الزيارة 30/6/2017.
- ذنبيات، علي عبد القادر، وشناق، باسل خالد، تقويم مدقق الحسابات الخارجي لوظيفة التدقيق الداخلي في ظل تطبيق معيار التدقيق الدولي ذي الرقم (610)، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 2، العدد 2، 2006 منشورة على الموقع الالكتروني للمجلة www.journals.ju.edu.jo.
- رشدي، عبد المنعم، (النسب النقدية والمصرفية، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية)، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987.

- الطيب، مصباح، صندوق ضمان الودائع، مجلة المصرفي، بنك السودان، العدد 27، 2016، منشورة على موقع bankofsudan.org/Arabic/period/masrafi/vol_27?misbah.htm
- عبد الفتاح، أحمد، (رقابة البنك المركزي على الجهاز المصرفي، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية) اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987.
- الهندي، عدنان، (الرقابة المصرفية)، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 04/1987.

سادسا: ندوات

- الأنصاري، أسامة، دراسة مقارنة لمؤسسات ضمان الودائع، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 1992.
- الغندور، حافظ كامل، مؤسسات ضمان الودائع كأداة لمعالجة المشكلات المصرفية في المستقبل، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان، 1992.
- النابلسي، محمد سعيد، جدوى إقامة مؤسسات ضمان الودائع من الناحية التاريخية، ورقة قدمت إلى الندوة المصرفية، دمشق، سوريا، 16-18/06/1992.
- الهندي، عدنان، جدوى إنشاء مؤسسات ضمان الودائع من الناحية التاريخية (دراسة مقارنة)، ورقة قدمت إلى ندوة قضايا مصرفية معاصرة، دمشق، سوريا، أكتوبر/1996.

سابعا: أبحاث منشورة على الشبكة العنكبوتية

- أحمد، محمد علي يوسف، دور السلطات الرقابية في الرقابة على المؤسسات المالية الإسلامية، ورقة قدمت إلى مؤتمر الخدمات المالية الإسلامية الثاني، 2010 طرابلس، ليبيا
www.kantakji.com/media/1375/c221.docx
- بلعزوز، علي، مداخل مبتكرة لحل مشاكل التعثر المصرفي، جامعة الشلف، الجزائر، 2008، منشورة على موقع www.univ-chelf.dz/renaf/articles_renaf
- بوحفص، نعاة "الرقابة الاحترازية وأثرها على العمل المصرفي بالجزائر" منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائرية www.univ-biskra.dz

ثامنا: محاضرات ودراسات

- الدباس، زياد، ماذا بعد ضمان ودائع المصارف الإسلامية في الأردن، 06/2013، مقال منشور على موقع سوق عمان المالي <http://ammanxchange.com/art.php>
- سلطة النقد الفلسطينية، ورقة عمل منشور على موقعها الإلكتروني www.pma.ps بعنوان حول الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع، 2007.
- شاهين، علي عبد الله، والأعرج، رأفت علي، تأثير إنشاء نظام ضمان الودائع على استقرار الجهاز المصرفي الفلسطيني، دراسة تحليلية ميدانية، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009
[/http://site.iugaza.edu.ps/ashaheen1/files/2011/10](http://site.iugaza.edu.ps/ashaheen1/files/2011/10)
- صالح، صالح، أدوات السياسة النقدية والمالية الملائمة لترشيد دور الصيرفة الإسلامية، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمي، العدد أكتوبر 2016. منشور على موقع <http://giem.kantakji.com/article/details/ID/79#.WB9nudQrJDA>
- عابد، محمد، مؤشرات السلامة المالية في ظل بازل 3، مقال منشور في مجلة المرساة المصرفية، سلطة النقد الفلسطينية، العدد 3- آذار، 2016، منشورة على موقع سلطة النقد الإلكتروني www.pma.ps.
- عبد الباقي، الصديق، بحث معمق حول الآثار القانونية لإرشاد الإفلاس والتصفية، منشور على موقع محاماة نت <http://www.mohamah.net/answer/19689>
- عبد العزيز، محمود، معايير كفاية رأس المال في المصارف، مجموعة محاضرات أقيمت في المعهد المصرفي، البنك المركزي المصري، 1998.
- عبد القادر، بريش، أهمية ودور نظام التأمين على الودائع، بحث مقدم لملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية، واقع وتحديات، 14-15/12/2004، منشور على موقع جامعة الشلف - الجزائر www.univ-chlef.dz
- عبد النبي، وليد عيدي، دراسة بعنوان شركات ضمان الودائع ودورها في حماية الجهاز المصرفي وودائع الجمهور، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان، حزيران، 2016، منشورة على موقع <https://www.cbi.iq/documents/waleed%20-13.pdf>
- عبيدات، سامر فخري، محددات كفاية رأس المال في البنوك التجارية الأردنية-دراسة تطبيقية، كلية اربد الجامعية، جامعة البلقاء التطبيقية، 2015، دراسة منشورة على موقع <http://www.adelamer.com/vb/showthread.php>

- العبيدي، رائد عبد الخالق، وعبد، زيد نجم، اثر التغيير في رأس المال على ربحية المصارف، مجلة دراسات محاسبية ومالية، جامعة بغداد، العدد 17، 2011، ص 114-136، منشورة على موقع <http://iasj.net/iasj?func=search&query=au>
- عز الدين، فؤاد (محاسبة البنوك) محاضرة، القيت على طلبة قسم علوم التسيير، جامعة محمد شريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر، منشورة على الموقع الإلكتروني للجامعة <http://www.univ-soukahras.dz/ar/module/2056> [20/10/2016](http://www.univ-soukahras.dz/ar/module/2056)
- قحف، منذر، ضمان الودائع في المصارف الإسلامية في الأردن، بحث مقدم لمؤسسة ضمان الودائع في المملكة الأردنية الهاشمية، نوفمبر، 2005، منشور على موقع <http://iefpedia.com/arab>
- مصرف سوريا المركزي، "العلاقة الإشرافية والرقابية بين المصرف المركزي والمصارف الإسلامية"، 2007، بحث منشور على موقع المصرف www.banquecentrale.gov.sy/ba-edu/educa-stu
- مصرف سوريا المركزي، ورقة عمل حول أنظمة ضمان الودائع، 07/2007، منشورة على موقع المصرف.
- معهد الإدارات المصرفية، الكويت، "إدارة السيولة في المصرف التجاري"، السلسلة الخامسة، العدد 2، سبتمبر، 2012 منشورة على موقع معهد الدراسات المصرفية www.kibs.edu.ku
- المنصور، عبد المجيد صالح، إفلاس الشركات وأثره في الفقه والنظام، دار كنوز اشبيليا، الرياض، السعودية، 1433هـ، ملخص منشور على موقع مجلة الصيرفة الإسلامية <http://www.islamicbankingmagazine.org> تاريخ الزيارة 24/11/2016.
- نجم، بان توفيق، "العمليات المصرفية غير القانونية ودور الرقابة والتدقيق في ضوء مبادئ بازل"، دراسة استطلاعية في المصارف العراقية، مجلة الاقتصاد الخليجي، مركز دراسات البصرة والخليج العربي، جامعة البصرة، العدد 23 لسنة 2012، منشورة على موقع جامعة البصرة <http://shwata.basrahuniversity.com>
- النظام المحاسبي الموحد للمصارف وشركات التأمين، لجنة النظام المحاسبي الموحد للمصارف وشركات التأمين، ج 1، 1992، بغداد، العراق، منشور على موقع ديوان الرقابة الإتحادي www.d-raqaba-m.iq

- الوادي، محمود حسن، الأثار الرقابية والإقتصادية لرقابة البنك المركزي على الودائع والإئتمان في البنوك الإسلامية، منشور على موقع مركز أبحاث فقه المعاملات الإسلامية

www.Kantakji.com./risk-management

تاسعا: مقابلات شخصية

ابو عمر، عبد المنعم، مسؤول اول دائرة التفتيش، البنك العقاري المصري العربي، رام الله

30/06/2017

سلمان، محمد، مساعد المدير العام، بنك القدس، رام الله، 30/06/2017.

قطينة، باسل، مسؤول اول الدائرة المالية – البنك العقاري المصري العربي – فروع فلسطين،
مقابلة بتاريخ 10/10/2016.

نصار، اياد، مسؤول الرقابة والتفتيش على البنوك الاجنبية، سلطة النقد الفلسطينية، رام الله،

30/06/2017

عاشرا: مراجع أجنبية

Gillian G. Garcia, **Protecting Bank Deposits**, International

Monetary Fund, August 1997, Published on

<https://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES9/INDEX.HTM>,

visit date 11/11/2016.

إحدى عشر: صحف ومجلات

- صحيفة الحياة الاقتصادية، "البنك التجاري الفلسطيني يعلن إتمام عملية الاستحواذ على فرع

"الاتحاد" الاردني، العدد (5892)، تاريخ 29/03/2012، رام الله، فلسطين.

- مجلة نقابة المحامين الأردنيين:

سنة 1962، ص 2128.

سنة 1964، ص 87.

سنة 1989، ص 2512.

إثنا عشر: مواقع على الشبكة العنكبوتية

- [http://islamicbank.ps/new/ar_page.php?](http://islamicbank.ps/new/ar_page.php?id=jz3vvca905205yjpw49k1gd)

[id=jz3vvca905205yjpw49k1gd](http://islamicbank.ps/new/ar_page.php?id=jz3vvca905205yjpw49k1gd)

- بنك التنمية الصناعية والعمال المصري www.adbe-egypt.com

- جمعية البنوك في فلسطين www.abp.ps

شبكة الجزيرة -

<http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2012/11/29>
<http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2012/11/29>.

،وكالة معا الاخبارية، 25/03/2016 -

<https://www.maannews.net/Content.aspx?id=836998>

<http://maannews.net/Content.aspx?id=273801>

- بنك تركيا

<http://www.turkishbank.com/en/consumer-banking-en/deposit->

[/product-en/deposit-insurance-en](http://www.turkishbank.com/en/consumer-banking-en/deposit-)

- مؤسسة ضمان الودائع الاردنية http://www.dic.gov.jo/Ar/FAQs_Ar.aspx