



الشمول المالي في فلسطين
Financial Inclusion in Palestine

الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين

2025-2018

المحتويات

4	أولاً: المقدمة
10	ثانياً: واقع الشمول المالي في فلسطين
14	ثالثاً: معوقات الشمول المالي في فلسطين
18	رابعاً: الهدف الرئيس والأهداف الاستراتيجية والفرعية لاستراتيجية الشمول المالي في فلسطين
21	خامساً: الرقابة والتقييم
22	سادساً: تطبيق الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي / الهيكل التنسيقي
23	سابعاً: الخطة التنفيذية لاستراتيجية الشمول المالي



قائمة الاختصارات

AFI: Alliance for Financial Inclusion

AML-CFT: Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism

DAP: Dinarau Action PLAN

FIEG: Financial Inclusion Experts Group

GPFI: The Global Partnership for Financial Inclusion

KYCC: Know Your Customer's Customers

MASAV: Banks Clearing Center/ automated clearing house

OECD: The Organization for Economic Co-operation and Development

USSD: Unstructured Supplementary Service Data

تصدر موضوع الشمول المالي في الآونة الأخيرة أجندة الإصلاح والتنمية في فلسطين، وقد ظهر ذلك جلياً من خلال تنفيذ بعض الإصلاحات في القطاع المالي الهادفة إلى تعزيز نسب الشمول المالي لدى شرائح المجتمع المختلفة، حيث شملت هذه الإصلاحات تعزيز البنية التحتية الخاصة بالإطار القانوني والتنظيمي للقطاع المالي، وحماية حقوق المستهلكين والتوعية والتثقيف المالي، وامتدت لتشمل قطاع التمويل متناهي الصغر.

وإدراكاً من المؤسسات الرقابية في القطاع المالي لأهمية الشمول المالي وضرورة الاستفادة من الخبرات الدولية في هذا المجال، حازت دولة فلسطين ممثلة بسلطة النقد الفلسطينية في العام 2010 على عضوية مؤسسة «التحالف العالمي للشمول المالي» (AFI). حيث أعلنت سلطة النقد التزامها من خلال إعلان مايا¹ (Maya Declaration) بإنشاء الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي. وفي أعقاب إعلان مايا وقعت هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وسلطة النقد وثيقة المبادئ الخاصة بالقيادة المشتركة لبناء الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي التي ستغطي الفترة 2018 - 2025، وتبع توقيع الوثيقة تشكيل لجنة توجيهية أشرفت فيما بعد على عملية بناء الاستراتيجية الوطنية².

إن بناء الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين لا يحقق التزام سلطة النقد بإعلان مايا فحسب، بل يؤكد على عزم صناع القرار في القطاع المالي على التعامل مع الشمول المالي بطريقة أكثر منهجية من جهة، ويعكس اهتمام صانعي السياسات في القطاع المالي به من جهة أخرى، بالارتكاز على عاملين اثنين لا يمكن فصل أحدهما عن الآخر، وهما تزايد الأثر السلبي لمشكلة الإقصاء المالي، الأمر الذي يعكس طبيعة وحجم هذه المشكلة مع تزايد وتوافر البيانات والإحصائيات ذات العلاقة بمشكلة الإقصاء المالي. والعامل الثاني هو زيادة القناعة بأهمية وأثر التغييرات الإيجابية المتوقعة نتيجة لتعزيز مستويات الشمول المالي ومعالجتها لعدد من الاحتياجات التنموية الملحة لغالبية المواطنين في المجتمع الفلسطيني. ومن المعروف أنه ولغرض وضوح قوة التغيير التي يحدثها الشمول المالي، فإنه يجب زيادة نسب الشمول المالي كمياً ونوعاً وتحديداً لدى الفئات الفقيرة ومحدودي الدخل خاصة النساء، بالإضافة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومتناهي الصغر.

¹ تم إطلاق «إعلان مايا» من قبل أعضاء مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي (AFI)، وذلك خلال منتدى السياسات العالمي الذي عقدته (AFI) في العام 2011 في ريفيرا مايا، المكسيك، ومنذ إنطلاقه فقد أعلن 58 عضواً التزامه بإعلان مايا.

² تم تشكيل اللجنة التوجيهية لقيادة عملية بناء الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في العام 2014 ويرأس اللجنة كل من هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد، وتضم في عضويتها كلاً من جمعية البنوك في فلسطين، ووزارة التربية والتعليم العالي، وجمعية مستهلكي الخدمات المصرفية والشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر «شراكة»، ووكالة الغوث التابعة للأمم المتحدة، وبورصة فلسطين، والاتحاد الفلسطيني لشركات الأوراق المالية، والاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين، ووزارة التنمية الاجتماعية.

أسباب ومبررات الشمول المالي في فلسطين

يعمل الاقتصاد الفلسطيني تحت وطأة وتأثير مجموعة من القيود الخارجية القاسية، لعل أبرزها تلك القيود الاجتماعية والاقتصادية التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي وتحول دون التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة في فلسطين، من حيث القيود والعراقيل المفروضة على حركة الأفراد، والاستفادة من الموارد مثل الماء وتدفقات رؤوس الأموال. من جهة أخرى تسهم العوامل الداخلية أيضاً في ضعف النمو الاقتصادي، ومن هذه العوامل ارتفاع معدلات الفقر ونسب البطالة، وانخفاض آفاق النمو والتنمية المستدامة.

فعلى سبيل المثال، وفي نهاية العام 2011 بلغت معدلات الفقر في فلسطين 25.8%، أما نسبة البطالة وفي نهاية العام 2016 فقد بلغت 26.9%، وتشهد هذه النسبة تمايزاً جغرافياً واضحاً حيث بلغت نسبة البطالة في قطاع غزة 41.7% لذات العام.³

من جهة أخرى، لا يزال انخفاض معدلات الوصول إلى المنتجات والخدمات المالية واستخدامها من العوامل الداخلية البارزة التي تحول دون زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وبالتالي ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وعدم المساواة، حيث يوجد شريحة واسعة من الأفراد البالغين في المجتمع الفلسطيني تشكل النساء نسبة مرتفعة فيها لا تزال مقصاة ومستبعدة من النظام المالي الرسمي الفلسطيني.

في حين هناك العديد من الأفراد القادرين على الوصول إلى المنتجات والخدمات المالية، لا زالوا محرومين من تلك الخدمات بسبب عدم خدمتهم من قبل مزودي الخدمات والمنتجات المالية، فعلى سبيل المثال فإن 60% من الأفراد البالغين في فلسطين يملكون حساباً بنكياً، بالمقابل فإن نسبة من يستخدمون المنتجات الائتمانية لا تتعدى 10%⁴ فقط. ويعود ذلك إلى مجموعة من العوامل أهمها ضعف الثقافة والوعي المالي، وعدم توافر المنتجات والخدمات المالية الملائمة، إضافة إلى ارتفاع تكلفة استخدام هذه الخدمات والمنتجات، حيث لم تتجاوز 8.6% فقط نسبة الأفراد البالغين في فلسطين الذين يملكون بوليصة تأمين.⁵

³ وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

⁴ وفقاً للبيانات الإدارية لدى سلطة النقد، 2013.

⁵ دراسة الشمول المالي في فلسطين، 2016.

كما تشير البيانات المتوفرة إلى أن معاناة النساء من الإقصاء المالي في فلسطين تفوق معاناة الشرائح الأخرى. ومما يزيد من تفاقم مشكلة الإقصاء المالي، ضعف الثقة بمزودي الخدمات المالية الرسمية، وتدني مستويات الثقافة والوعي المالي لدى شريحة كبيرة من الأفراد البالغين في المجتمع الفلسطيني، ولا ينحصر الإقصاء المالي في الأفراد فقط، بل يمتد ليشمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر. ونتيجة لذلك تعاني هذه المنشآت، بسبب اعتمادها على مصادر التمويل الذاتية لديها، أو الاعتماد على مصادر تمويل من خارج القطاع المالي الرسمي وذلك لتوفير احتياجاتها التمويلية.

تجدر الإشارة إلى أن التمويل الذاتي⁶ أو التمويل من مصادر خارج القطاع الرسمي لا يمكن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر من استثمار فرص النمو المتاحة أمامها بشكل فعال، وبالتالي تبقى مساهمتها في النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل جديدة محدودة للغاية، وهذا ما يشير إليه ارتفاع نسب البطالة وتحديداً لدى فئة الشباب.

لقد أدركت الجهات الرقابية في القطاع المالي الفلسطيني القدرة التحويلية للشمول المالي، وتفاعلت مع هذه الأهمية منذ زمن، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والسياسات، منها على سبيل المثال: إطلاق حملة الحساب البنكي لكل مواطن في العام 2012، وحملة التوعية المالية التي شملت القطاع المالي بشقيه المصرفي وغير المصرفي في العام 2010، إضافة إلى الجهود المبذولة لتعزيز وصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر إلى التمويل.

ومن الإجراءات الأخرى تعزيز وتطوير الإطار الرقابي والتنظيمي لمؤسسات التمويل متناهي الصغر، إضافة إلى تطوير البنية التحتية للقطاع المالي تحديداً، بإطلاق نظم المعلومات الائتمانية. وعلى الرغم من جميع هذه الجهود إلا أنها لم تكن في سياق إطار كلي ناظم بما يكفل أن هذه الإجراءات مصممة بشكل تنسيقي متكامل يشمل كافة الأطراف ذات العلاقة. بالإضافة إلى أن هذه الإجراءات غالباً لا يتم تنفيذها استناداً إلى تشخيص دقيق للعوامل الكامنة خلف تدني مستويات الشمول المالي. مما سبق، يلاحظ أهمية الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في أجندة سياسة التنمية في فلسطين. وعليه فإن أهمية ومبررات إنشاء وتطوير استراتيجية وطنية للشمول المالي تستند إلى عاملين رئيسيين: هما: انخفاض نسب استخدام المنتجات والخدمات المالية من قبل غالبية أفراد المجتمع والمنشآت على حد سواء، وإدراك الدور الهام الذي يمكن أن يلعبه الشمول المالي في معالجة بعض المشاكل والقضايا الملحة مثل ارتفاع مستويات الفقر والبطالة، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي، إضافة إلى الفروقات الاقتصادية والاجتماعية بين الأفراد.^{7,8}، أضف إلى ذلك، قناعة صناع القرار في الجهات الرقابية المالية بالمساهمة الفعلية للشمول المالي في تعزيز مستويات الاستقرار المالي.⁹

⁶ هناك العديد من السلبيات للتمويل الذاتي كأحد مصادر التمويل لعل أبرزها عدم كفاية الموارد الذاتية للمنشأة في تغطية الاحتياجات التمويلية التي تتطلبها الفرصة الاستثمارية وفي الإطار الزمني المطلوب، ونتيجة لذلك قد تحرم المنشأة فرصة الاستفادة من فرصة استثمارية ذات إنتاجية ومنفعة عالية وبالتالي فإن حجم المنشأة ونطاق عملها سيكون محدوداً وفقاً لقيمة التمويل الذاتي الممكن توفيره. وبشكل عام فإن التمويل الذاتي يحد من التخصص، واستخدام تكنولوجيا متقدمة، وزيادة ونمو الإنتاجية وبالتالي يحد من النمو الاقتصادي الشامل وتطوره.

⁷ World Bank's Global Financial Development Report 2014, "new evidence demonstrates that financial inclusion can significantly reduce poverty and boost shared prosperity, but underscores that efforts to foster inclusion must be well designed." (World Bank. 2015. p.xi).

⁸ التقرير السنوي للعام 2013، سلطة النقد، (ص.74).

⁹ Morgan, P., and V. Pontines. 2014. Financial Stability and Financial Inclusion. ADBI Working Paper 488. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Also, African Development Bank. 2013. Financial Inclusion in Africa, Chapter 9: The Trade-off Between Financial Inclusion and Financial Stability.

الرؤيا والتعريف

تهدف الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين إلى تحقيق الرؤيا التالية: «نحو قطاع مالي متطور يلبي الاحتياجات المالية لتحسين الظروف المعيشية وتعزيز الرفاه الاجتماعي».

لغايات الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي، فقد تم تعريف الشمول المالي بأنه: «تعزيز وصول واستخدام كافة فئات المجتمع للخدمات والمنتجات المالية من القنوات الرسمية، التي تتناسب مع احتياجاتها بالتكلفة والوقت المعقولين، وحماية حقوقها وتعزيز معرفتها المالية بما يمكنها من اتخاذ القرار المالي المناسب».

شمل التعريف الأبعاد الثلاثة للشمول المالي وهي: الوصول، والاستخدام، والجودة، مع التركيز على حماية حقوق المستهلك المالي التي تعتبر في غاية الأهمية لضمان استمرارية الشمول المالي وجودته.

المنظور العالمي للشمول المالي

اكتسب الشمول المالي في السنوات الأخيرة قدراً كبيراً من الاهتمام، وذلك كونه ركيزة أساسية لتحقيق التنمية، حيث بدأ هذا الاهتمام يظهر في أعمال وبرامج منظمة الأمم المتحدة. وتم الاعتراف بأهمية الوصول للخدمات المالية من قبل زعماء العالم في الوثيقة الختامية التي تم اعتمادها في مؤتمر القمة العالمي للعام 2005 في الأمم المتحدة، وفي العام 2006 واستناداً إلى عملية تشاور دولية بخصوص التمويل الشامل التي استغرقت عاماً كاملاً، أصدرت الأمم المتحدة كتاباً بعنوان «بناء قطاعات تمويل شاملة للتنمية» ليعمل كأساس مرجعي لصانعي السياسات عند نقاش أو بحث الاستراتيجيات الموضوعية، وتبادل أفضل الممارسات، وتحسين العمليات المتعلقة بالتمويل الشامل، كما يقدم الكتاب تصوراً لما قد يكون عليه التمويل الشامل بالإضافة إلى حث الدول على تصميم استراتيجيات شمول مالي خاصة بها. ولتأكيد الجهود المبذولة في هذا المجال أنشأت الأمم المتحدة «المجموعة الاستشارية للأمم المتحدة المعنية بالقطاعات المالية الشاملة» في العام 2006، وذلك لتقديم النصح والمشورة للمنظمة والدول الأعضاء فيها في المسائل العالمية بما يتعلق بالتمويل الشامل. وفي العام 2009 عين الأمين العام للأمم المتحدة جلالة الأميرة ماكسيما مستشاراً خاصاً له في مجال التمويل الشامل من أجل التنمية. وتسلط أهداف التنمية المستدامة، التي اعتمدها الأمم المتحدة في عام 2015، الضوء على دور وأهمية الشمول المالي في تحقيق مجموعة من هذه الأهداف.

ويبدو أن العديد من العوامل عززت الاهتمام المستمر بالشمول المالي عبر مرور الوقت، ومن هذه العوامل الاعتراف الدولي المتزايد بأن النظام المالي الذي يخدم أقلية معينة من السكان فقط هو نظام يتسم بخلل جوهري، ولا يمكن اعتباره ذا توجه تنموي، واتباع هذا النهج من التفكير خلص المجتمع الدولي إلى أن بناء أنظمة تمويل شاملة تخدم غالبية السكان يجب أن يحدد كهدف مركزي في الدول النامية والناشئة.

أما العامل الثاني فهو توافر البحوث والبيانات المتعلقة بالإقصاء المالي وتأثيره السلبي على النمو الشامل والتنمية، وقد سلّطت دراسات البنك الدولي حول الوصول للتمويل في كل من الهند والبرازيل ونيبال وبنغلادش وباكستان وأندونيسا الضوء على الآثار السلبية العديدة لانتشار الإقصاء المالي بشكل واسع بين الأفراد والمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. كما تعززت نتائج هذه البحوث لاحقاً من خلال العديد من مسح الشمول المالي في عدد من الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء، وفي غضون ذلك نشر البنك الدولي في العام 2008 كتاباً بعنوان

¹⁰ Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access، حيث، استعرض الكتاب مجموعة كبيرة من الأبحاث وخلص إلى أن موضوع الشمول المالي محوري ليس فقط كهدف للاستقرار، بل أيضاً في تحقيق النمو، وتقليل نسب الفقر، والتوزيع العادل للموارد والقدرات، كما تضمن الكتاب أساساً لتقديم المشورة بشأن السياسات السليمة في مجال الوصول للخدمات المالية.

وقد شكّل إنشاء مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي (AFI)، في سبتمبر من العام 2009، بتمويل من مؤسسة Bill and Melinda Gates Foundation، وإدارة المؤسسة الألمانية الدولية للتنمية (GIZ)، تحولاً في الاهتمام العالمي المتزايد بالشمول المالي، وهي أول شبكة عالمية لتبادل المعلومات بين أعضائها من الجهات الرقابية على القطاعات المالية وصانعي السياسات، بهدف تعزيز الشمول المالي، من خلال اتباع أفضل السياسات والمناهج. وعقب منتدى السياسات العالمي الأول الذي عقد في نيروبي، كينيا، في أيلول من العام 2009،¹¹ بدأت (AFI) بالنمو المتسارع لتصبح مؤسسة عالمية تضم الدول النامية والناشئة. ومع نمو المؤسسة وبرامجها السياساتية، انضم العديد من الدول النامية والناشئة لعضويتها، بالإضافة إلى منح هذه الدول أولوية قصوى لتعزيز الشمول المالي فيها. وفي كانون الثاني من العام 2016 أصبحت (AFI) مؤسسة عالمية مستقلة، وقد أظهرت متانتها كمؤسسة قائمة على الأعضاء، وفي نهاية آذار من العام 2016 شملت عضوية مؤسسة (AFI) 117 مؤسسة من 93 دولة.¹² حيث تتمتع سلطة النقد بعضوية مؤسسة (AFI) منذ العام 2010.

وقد ساهمت مؤسسة (AFI) بشكل كبير في تعزيز الشمول المالي المستدام في جميع أنحاء العالم، وذلك من خلال إعلان مايا وهو أداة مبتكرة تم تقديمها من قبل أعضاء (AFI) في منتدى السياسات العالمي الذي عقد في ريفيرا مايا - المكسيك في العام 2011، ويعرف عالمياً بأنه «أول مجموعة من الالتزامات المحددة والقابلة للقياس التي قدمت من قبل صانعي السياسات في الدول النامية والناشئة لإطلاق الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية للفقراء من خلال تعظيم الشمول المالي»، وقد قدمت سلطة النقد التزامها بمبادئ إعلان مايا خلال منتدى السياسات العالمي الذي عقد في كيب تاون، جنوب إفريقيا في أيلول من العام 2012، وكان أحد هذه الالتزامات بناء استراتيجية وطنية للشمول المالي بالتعاون مع الأطراف ذات العلاقة. وقد تم توسيع نطاق إعلان مايا من قبل الأعضاء في مؤسسة (AFI) من خلال اتفاقية ساسانا في العام 2013، واتفاقية مابوتو في العام 2015. ومن خلال منتدى السياسة العالمية 2016 الذي عقد في مدينة «نادي» في جزر فيجي، عزز أعضاء مؤسسة (AFI) عزمهم وأكدوا التزامهم بسد الفجوة بين الجنسين في الشمول المالي، مع إقرار خطة عمل دينارو (DAP) للالتزام بالشمول المالي الخاص بالمرأة والتصنيف الاجتماعي، وتأتي هذه الإضافات لتوفر مزيداً من التوجيه والحوافز للأعضاء نحو عملهم في استراتيجيات الشمول المالي.

¹⁰ Asli, Demircug-Kunt et al. 2008. Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. World Bank.

¹¹ منذ ذلك الوقت عملت (AFI) على عقد منتدى السياسات العالمي كل عام. وتم عقد آخر منتدى سياسات عالمي في جزر فيجي في أيلول من العام 2016.

¹² تقرير AFI السنوي للعام 2015 (ص.3) يصف المنظمة بأنها «شبكة يملكها الأعضاء مع رؤيا لجعل الخدمات المالية أسهل وصولاً للأشخاص المحرومين من الحصول على الخدمات البنكية أو الخدمات المالية الأخرى. لجعل هذه الرؤيا حقيقة واقعية، اعتمدت AFI نهجاً تعاونياً فريداً ونموذجاً من أسفل إلى أعلى يسمح لأعضاء AFI وضع جدول أعمال خاص بهم، والاستفادة القصوى من تبادل الخبرات بين الأعضاء بهدف تطوير سياسة الإصلاحات العملية والمجربة التي تعزز الشمول المالي».

وتوصي خطة عمل دينارو (DAP) بشكل خاص بأن يقوم أعضاء مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي «بتطبيق أفضل الممارسات المتعلقة بالشمول المالي للنساء، والأخذ بعين الاعتبار اعتبارات التصنيف الاجتماعي في استراتيجيات الشمول المالي الوطنية»، والتعاون مع الجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك المؤسسات الحكومية والشركاء في التنمية والمجتمع المدني، لخلق «البيئة المواتية والممكنة لتعزيز الشمول المالي للمرأة»¹³ والتعاون مع الأطراف المشاركة الأخرى، بما في ذلك الهيئات الحكومية والشركاء في التنمية والمجتمع المدني، ليجاد بيئة تمكينية داعمة لتسريع الإدماج المالي للمرأة.

لم تكن جهود مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي وحيدة في تعزيز الشمول المالي، فقد انضم العديد من المنظمات إلى الحراك الدولي بخصوص الشمول المالي، مثل البنك الدولي ومجموعة العشرين، عاملة على إبراز أهمية الشمول المالي على المستويين المحلي والعالمي، حيث وضعت مجموعة العشرين موضوع الشمول المالي كبند رئيس في أجندتها في قمة بيتسبرغ في العام 2009، وأنشأت فريق خبراء للشمول المالي (FIEG)، بالإضافة إلى إصدارها مبادئ الشمول المالي من خلال فريق العمل المساعد «الوصول من خلال الابتكار» المنبثق عن (FIEG). حيث تم إقرار هذه المبادئ في قمة تورنتو في أيار من العام 2010، وتبعاً لهذه الإنجازات في تعزيز أهمية الشمول المالي أقرت مجموعة العشرين الشمول المالي كأحد الركائز الأساسية في جدول أعمال التنمية، كما قامت بإطلاق خطة عمل للشمول المالي في قمة سيؤول في تشرين الثاني من العام 2010.¹⁴ وفي ذات القمة أسست مجموعة العشرين منصة «الشراكة العالمية من أجل الشمول المالي»¹⁵ (GPFI)، حيث تواصل تقديم المساهمات الكبيرة لتعزيز الشمول المالي بطريقة مستدامة. وفي العام 2016 أطلقت مجموعة العشرين «المبادئ رفيعة المستوى للشمول المالي الرقمي»، في تأكيد منها على الأهمية الحاسمة لتطوير الخدمات المالية الرقمية الفعالة والمستدامة لتسريع الشمول المالي في جميع أنحاء العالم.

إن هذه التطورات العالمية الإيجابية تشير إلى الحاجة الملحة لتعزيز الشمول المالي، والتأكد من أن الأفراد الذين لا تصلهم الخدمات المالية والمحرومين منها وكذلك الشركات تتاح لهم الفرص الكافية للمشاركة في النظام المالي الرسمي على أساس مستمر. أضف إلى ذلك أنه يجب على الدول تنظيم نفسها وتطوير استراتيجيات سليمة لتحقيق النتائج المرجوة، والأهم من ذلك أن جميع الجهات الدولية ذات العلاقة اتفقوا وأكدوا على أن الشمول المالي هو وسيلة للوصول إلى الغاية، وأنه ليس الغاية بحد ذاتها.

تؤكد البيانات العالمية على الاعتراف المشترك بالمنفعة المتحصل عليها من الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي، وذلك وفقاً لأحدث بيانات صادرة عن مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي. لقد أصبح لدى 29 دولة استراتيجية وطنية للشمول المالي مع نهاية شهر آب من العام 2016، منها 11 دولة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، و8 دول في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى و3 دول في أوروبا ووسط آسيا و7 دول في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، بالإضافة إلى ذلك فإن 28 دولة في مراحل مختلفة من تطوير الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي، شملت 4 دول من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن الجهود المنظمة من أجل النهوض بالشمول المالي على المستويات الوطنية أسفر عن نتائج مشجعة.

¹³ AFI. 2016. DENARAU ACTION PLAN: The AFI Network Commitment to Gender and Women's financial Inclusion. Kuala Lumpur, Malaysia.

¹⁴ في تشرين الثاني من العام 2014، وافق قادة مجموعة العشرين على النسخة المحدثة من خطة العمل

¹⁵ الشراكة العالمية من أجل الشمول المالي (GPFI): هي منصة شاملة لجميع دول مجموعة العشرين، بالإضافة إلى الدول المعنية غير الأعضاء في المجموعة والجهات ذات العلاقة المعنيين بتعزيز الشمول المالي، وتنفيذ خطة العمل الخاصة بذلك المقررة من قبل مجموعة العشرين خلال مؤتمرها في سيؤول في العام 2010، كما أنشأت GPFI عدة مجموعات عمل لتنفيذ برامج عملها بشكل منظم.

ووفقاً لبيانات (Global Index) فقد تم فتح 700 مليون حساب بين العامين 2011-2014 في جميع أنحاء العالم. أما بيانات البنك الدولي فقد أشارت إلى أن 200 مليون حساب من الحسابات التي فتحت في هذه الفترة كانت نتاج تطبيق الاستراتيجيات الوطنية للشمول المالي. كما يشير البنك الدولي أيضاً إلى أن الدول التي قامت بتطوير استراتيجيات وطنية للشمول المالي قد حققت تقدماً ملحوظاً في زيادة نسب الشمول المالي مقارنة مع الدول التي لم تقم بتطوير استراتيجيات وطنية.

وفي هذا السياق أخذت سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال في بدايات العام 2014 زمام المبادرة لتطوير وبناء استراتيجية وطنية للشمول المالي، بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية بهذا الخصوص، وبما يشمل ذلك مبادئ مجموعة العشرين بخصوص الشمول المالي المبتكر، والممارسات الجيدة التي أكدت عليها مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي وعلى وجه الخصوص خطة عمل ديناو الخاصة بتعزيز مكانة المرأة.

ثانياً: واقع الشمول المالي في فلسطين

وجد النظام المالي الرسمي في فلسطين قبل 22 عاماً بعد توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993، وبروتوكول باريس عام 1994، ويتكون النظام المالي الرسمي في فلسطين من البنوك ومؤسسات التمويل متناهي الصغر وشركات ومحال الصرافة، وشركات التأمين والأوراق المالية، وتمويل الرهن العقاري والتأجير التمويلي. وقد أنشئت سلطة النقد في العام 1994 للرقابة والإشراف على القطاع المصرفي، كما أنشئت هيئة سوق رأس المال في العام 2004 كجزء من النظام المالي للرقابة والإشراف على القطاعات المالية غير المصرفية وهي التأمين، والأوراق المالية، والتأجير التمويلي وتمويل الرهن العقاري.

أما بخصوص المنظومة القانونية للقطاع المالي في فلسطين فإن الإطار القانوني الذي يحكم عمل سلطة النقد والقطاع المصرفي هو قانون سلطة النقد الذي صدر في العام 1997، في حين يحكم عمل الهيئة والقطاعات المالية غير المصرفية قانون هيئة سوق رأس المال الذي صدر في العام 2004. وقد تطور الإطار القانوني الذي يحكم عمل النظام المالي في فلسطين مع مرور الوقت ليشمل منظومة قانونية متكاملة.^{16, 17}

بلغ العدد الكلي للشعب الفلسطيني في جميع أرجاء العالم حوالي 12.37 مليون نسمة¹⁸ منهم 4,816,503 نسمة في الضفة الغربية وقطاع غزة، (في الضفة الغربية 2,935,368 نسمة و1,881,135 نسمة في قطاع غزة)، وما تبقى في الشتات. وقد بلغت نسبة البالغين من إجمالي السكان في فلسطين (18 سنة فأكثر) 51.3%، منهم 53.4% في الضفة الغربية، و47.5% في قطاع غزة.¹⁹

وعلى الرغم من التدابير والإجراءات المختلفة التي تتخذها الجهات الحكومية والهيئات الرقابية لتعزيز الشمول المالي في فلسطين إلا أن مستويات الإقصاء المالي لا تزال مرتفعة، ومن أجل قياس حالة الشمول المالي في فلسطين تم تنفيذ دراسة شاملة في العام 2016 استندت إلى المعلومات المستقاة من مسح جانبي العرض والطلب.²⁰

¹⁶ قانون هيئة سوق رأس المال الفلسطينية رقم (13) للعام 2004

¹⁷ قانون سلطة النقد رقم (2) للعام 1997.

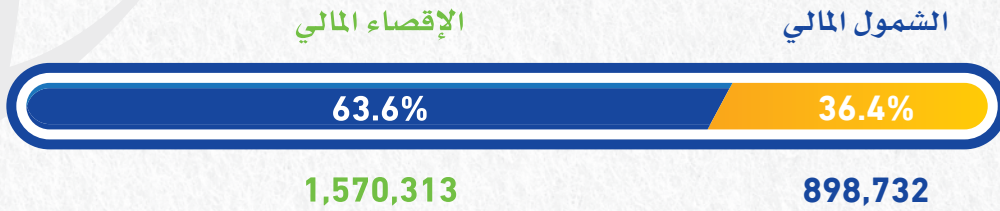
¹⁸ عدد الفلسطينيين حول العالم وفقاً لتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2015.

¹⁹ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2016.

²⁰ دراسة «الشمول المالي في فلسطين»، 2016، تم جمع المعلومات التي استندت إليها الدراسة من خلال استبيانات جانبي العرض والطلب. معلومات جانب الطلب تم جمعها وفقاً للمسح الديموغرافي للمنطقة/ الفرد (18 سنة فأكثر) من أجل جمع معلومات دقيقة بخصوص الوصول إلى الخدمات والمنتجات المالية واستخدامها من قبل الأفراد. أما معلومات جانب العرض (مزودي الخدمات والمنتجات المالية المصرفية وغير المصرفية) فقد تم جمعها من خلال استبيان جانب العرض وقد شكلت مصدراً ثانوياً قيماً من المعلومات والبيانات للدراسة. كما ان استبيان جانب العرض صمم لغرض تقييم البيئة الداخلية لمزودي الخدمات والمنتجات المالية المصرفية وغير المصرفية.

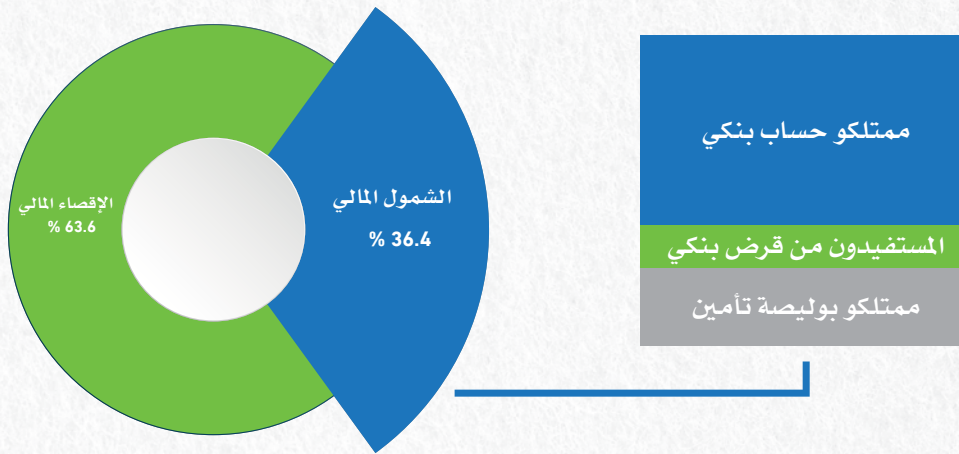
حيث أظهرت نتائج المسح الشامل أن نسبة الشمول المالي في فلسطين بلغت 36.4% فقط من إجمالي السكان البالغين، أي أن 898,732 من السكان البالغين تقريباً هم مشمولون مالياً²¹. وبذلك فإن الغالبية العظمى من السكان البالغين يعانون من الإقصاء المالي.

الشكل 1: واقع الشمول المالي في فلسطين من بين إجمالي السكان البالغين



إن امتلاك حساب بنكي يعتبر الخطوة الأولى نحو الشمول المالي، كون الخدمات البنكية أحد النواذ الرئيسية للقطاع المالي الرسمي، وينطبق هذا على الوضع الفلسطيني حيث لا تتوافر الخدمات المالية من خلال الهاتف الخليوي المشغلة من قبل شبكات الاتصال الخليوية والبنوك. علماً أن من الممكن أن يكون فتح حساب جارٍ أو توفير هو نقطة الانطلاق نحو تعميم الخدمات المالية بشكل كامل، إذ يفتح ذلك نافذة إلى استخدام مجموعة من الخدمات المالية المتوفرة والمقدمة من خلال المؤسسات المالية الرسمية.

الشكل رقم 2: تركيبة الشمول المالي من بين إجمالي السكان البالغين



وبالرغم من التحسن الملحوظ في نقاط الوصول للخدمات والمنتجات المصرفية في السنوات القليلة الماضية إلا أنها ما تزال منخفضة نسبياً، فمن حيث الانتشار الجغرافي، بلغ عدد الفروع البنكية في فلسطين 11 فرعاً أو مكتب نقد لكل 100 ألف نسمة من السكان البالغين، و4.5 فرع أو مكتب لكل 100 كيلو متر مربع، و22.2 جهاز صراف آلي لكل 100 ألف بالغ وذلك في نهاية العام 2015.

²¹ لغرض احتساب هذه النسبة تم اعتماد كل من يملك حساباً بنكياً جاريّاً وقرضاً مصرفياً وبوليصة تأمين من البالغين على أنه مشمول مالياً.

الجدول 1:

الانتشار الجغرافي للخدمات والمنتجات المالية في فلسطين كما هي في نهاية العام 2015.

المنطقة	عدد البالغين (18 سنة فأكثر)	المساحة (كم ²)	عدد الفروع والمكاتب		عدد الفروع والمكاتب مئة ألف بالغ		عدد فروع ومكاتب مئة كم ²		عدد أجهزة الصراف الآلي	عدد وكلاء شركات التأمين	عدد أجهزة الصراف الآلي مئة ألف بالغ	عدد وكلاء شركات التأمين مئة ألف بالغ	عدد وكلاء شركات التأمين مئة كم ²
			التأمين	البنوك	التأمين	البنوك	التأمين	البنوك					
فلسطين	2,469,045	6,020.0	272.0	111	11.0	4.5	4.5	1.8	548	215	22.2	8.7	3.6
الضفة الغربية	1,575,295	5,655.0	221	104	42	6.6	12	1.8	473	210	91	13.3	3.7
شمال الضفة الغربية	645,145	2,206.0	88.0	51	13.6	7.9	4.0	2.3	171	69	26.5	10.7	3.1
وسط الضفة الغربية	522,276	1,793.0	75.0	26	14.4	5.0	4.2	1.5	186	84	35.6	16.1	4.7
جنوب الضفة الغربية	407,875	1,656.0	58.0	27	14.2	6.6	3.5	1.6	116	57	28.4	14.0	3.4
قطاع غزة	893,750	365.0	51.0	7	5.7	0.8	14.0	1.9	75	5	8.4	0.6	1.4

المصدر:

- البيانات الإدارية، سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال
- دراسة الشمول المالي في فلسطين، 2016.

ووفقاً لنتائج دراسة الشمول المالي في فلسطين، فقد بلغت نسبة الذين يمتلكون حساباً جارياً نحو 22.7%، والذين يستخدمون خدمة الشيكات المصرفية نحو 7.8%، والذين لديهم حساب توفير نحو 9.2%، والذين حصلوا على قروض مصرفية نحو 5.1%، والذين يملكون خدمة الوديعة المصرفية نحو 1.1%، والذين يمتلكون بطاقات ائتمان نحو 4.4%، والذين حصلوا على تمويل بصيغة مرابحة أو مضاربة نحو 0.5% فقط، أما الذين حصلوا على قروض من مؤسسات الإقراض متناهية الصغر فقد بلغت نسبتهم نحو 2.9% من الأفراد البالغين. وتشير النسبة الأخيرة إلى مدى ضعف الدور الذي تلعبه مؤسسات الإقراض متناهية الصغر في القطاع المالي.

ومن جهة أخرى وبالإضافة إلى تدني نسب الوصول واستخدام الخدمات والمنتجات المالية في فلسطين، فإن هناك فجوة كبيرة على أساس جنس المستخدم، حيث بلغت 26.7 نقطة مئوية لصالح الذكور، من حيث امتلاك واستخدام الخدمات المالية المصرفية، في حين وجد ما نسبته 15.4% فقط من الإناث البالغين يمتلكن حساباً بنكيًا مقابل من نسبته 42.1% من الذكور البالغين، وتتطلب فجوة الامتلاك والاستخدام لصالح الذكور البالغين على جميع الخدمات والمنتجات المصرفية الأخرى، إلا أن الفروقات بين الذكور والإناث في الحصول على قروض من مؤسسات الإقراض متناهية الصغر قليلة جداً، (2.8% للذكور و3% للإناث) ويعود صغر حجم الفجوة بين الجنسين إلى اهتمام مزودي القروض متناهية الصغر باستهداف النساء.

إن غياب مزودي الخدمات الذين يقدمون الخدمات البنكية من خلال الهاتف الخليوي هو وجه رئيس آخر من أوجه واقع الشمول المالي في فلسطين، ويعود ذلك إلى عدم وجود هؤلاء المزودين في السوق الفلسطيني، كما يعتبر هذا أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض نسب الشمول المالي في فلسطين. إن غياب نظام الخدمات المالية من خلال الهاتف الخليوي يشكل عائقاً مهماً لقنوات الوصول للخدمات والمنتجات المالية، كما يجعل النساء أقل حظاً من حيث الاستفادة من النظام المالي الرسمي.

إن توفر البيانات التفصيلية لجانب العرض وفقاً للتصنيف الاجتماعي حول ما يقدم من الخدمات المالية شحيح نوعاً ما. ومع ذلك فإنه من المتعارف عليه أن الخدمات المالية المقدمة للإناث أقل بكثير من الخدمات المقدمة للذكور باستثناء القروض متناهية الصغر. فعلى سبيل المثال وجد أن 39.1% من إجمالي عدد القروض المقدمة من مؤسسات الإقراض

متناهي الصغر في العام 2015 موجهة نحو النساء.²² ويعتبر توافر مثل هذه المعلومات المبنية على التصنيف الاجتماعي لدى جهات الإقراض مؤشراً على اهتمامها بالبعد الخاص بالتصنيف الاجتماعي عندما يتعلق الأمر بالتمويل.

وبالإشارة إلى القطاع المالي غير المصرفي وتحديد قطاع التأمين، كانت نسب الوصول ضعيفة جداً لخدمات ومنتجات التأمين، فقد بلغ عدد شركات التأمين 10 شركات عاملة مع شبكة من 111 فرعاً ومكتباً، و215 وكيل تأمين. حيث لم يتعدّ نصيب كل 100 ألف بالغ في فلسطين 4.5 فرع/مكتب وذلك كمؤشر للانتشار الجغرافي، وتفاوت هذا المعدل بشكل كبير بين الضفة الغربية التي بلغ فيها معدل عدد فروع ومكاتب شركات التأمين 6.6 فرع/مكتب لكل 100 ألف شخص بالغ، وقطاع غزة الذي كان معدل عدد الفروع والمكاتب فيه لكل 100 ألف بالغ 0.8 فرع/مكتب. كما بلغ مجموع أقساط التأمين 165 مليون دولار أمريكي فقط. حيث بلغت حصة تأمين المركبات 57% والتأمين الصحي 18% وتأمين العمال 8%. وتشير البيانات أعلاه إلى وجود فرصة لنمو سوق التأمين من خلال زيادة وصول واستخدام الأفراد للخدمات التأمينية.

وبالنسبة لاستخدام الخدمات المالية غير المصرفية في فلسطين، ومع الأخذ بعين الاعتبار نسب الوصول المنخفضة لخدمات ومنتجات التأمين، إلا أن نسبة امتلاك بوليصة تأمين كانت الأعلى فيما بين الخدمات المالية غير المصرفية. إذ تبين أنّ حوالي 8.6% من البالغين يمتلكون بوليصة تأمين، تليها خدمة المعاش التقاعدي بواقع 2% وخدمة تداول الأسهم بواقع 1% من الأفراد، والتأمين التكافلي بنسبة 0.5%، وتداول السندات 0.2%. أما استخدام قروض الرهن العقاري والتأجير التمويلي والإجارة منتهية بالتمليك فقد بلغت نسب استخدامها حوالي 0.1%، وهي نسب هامشية جداً مقارنة مع مستويات استخدام المنتجات الأخرى.

أما بالنسبة للاستخدام وفقاً للتصنيف الاجتماعي، فقد تبين أن نسبة استخدام الذكور للخدمات المالية غير المصرفية كانت في معظمها أعلى من نسبة استخدام الإناث. فقد تبين أنّ 11.6% من الذكور يمتلكون بوليصة تأمين مقابل 5.5% فقط من الإناث. و3.5% من الذكور يمتلكون معاشاً تقاعدياً مقابل 0.9% فقط من الإناث. ومن الجدير ذكره بأن البيانات المتعلقة بالتقاعد مرتبطة بكون جميع موظفي الحكومة يحق لهم الحصول على معاش تقاعدي.

يتضح من المؤشرات أعلاه، أن هناك فجوات كبيرة في نسب استخدام المنتجات والخدمات المالية فيما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وفيما بين الإناث والذكور. وقد ساهمت الحرب التي شنها الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة في العام 2014 في اتساع هذه الفجوة، حيث تزيد نسبة امتلاك سكان الضفة الغربية للحساب الجاري بنحو 1.6 ضعف امتلاك سكان قطاع غزة، وكذلك الأمر بالنسبة لسكان المخيمات البالغين، حيث يقل امتلاكهم لحساب جار بنحو 3.6 نقطة مئوية عن سكان الأرياف، وبنحو 4.2 نقطة مئوية عن سكان التجمعات الحضرية. وتجدر الإشارة هنا إلى شبه انعدام استخدام خدمات التأمين في قطاع غزة وفي المخيمات الفلسطينية.

على الرغم من أن دراسة الشمول المالي قد غطت الجوانب المتعلقة بالشمول المالي للأفراد إلا أن هناك العديد من المسائل ذات العلاقة بالوصول والاستخدام للمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر MSMEs. وأنه وفقاً لبيانات سلطة النقد تشكل المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر MSMEs ما نسبته أكثر من 95% من مجموع المنشآت العاملة في فلسطين، وتشكل ما نسبته 16.4%²³ من الناتج المحلي الإجمالي.²⁴

²² التقرير السنوي للعام 2015، سلطة النقد الفلسطينية

²³ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2016.

²⁴ سلطة النقد، التقرير السنوي للعام 2013، ص 65

مع ذلك فإن معظم منشآت الـ SMEs تعاني من ضعف الوصول إلى التمويل من قنوات رسمية. وقد أشارت البيانات إلى أنه في حزيران 2016 وصل عدد القروض من البنوك ومؤسسات الإقراض متناهي الصغر الموجهة إلى قطاع الـ SMEs حوالي 44 ألف قرض فقط. حيث شكلت هذه القروض ما نسبته 17% من حجم محفظة الإقراض الكلية الممنوحة من قبل هذه المؤسسات. وعند النظر إلى حجم مشاركة منشآت الـ SMEs في الناتج المحلي الإجمالي والتمويل المتدفق إليها، فإنه لا يتناسب وأهمية مشاركتها في الاقتصاد ككل، مما يشكل عقبة أمام نموها، حيث إن معظم هذه المنشآت تحصل على قروض من مؤسسات الإقراض، وكون أن حجم القروض التي تقدمها مؤسسات الإقراض صغير نسبياً، فإن من المعقول الافتراض بأن المنشآت التي لها قابلية الوصول لروافد الائتمان هي غير مخدومة. وقد يعود ذلك إلى شروط الإقراض المتشددة من قبل البنوك، فعلى سبيل المثال: الضمانات المطلوبة من البنوك لغايات الإقراض مرتفعة جداً حيث يضعف ذلك من الطلب الفعال لمنشآت الـ SMEs للحصول على قروض من البنوك. في ضوء ذلك قامت سلطة النقد باتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة المعوقات والقضايا المتعلقة بإقراض قطاع منشآت الـ SMEs، ويعتبر إطلاق نظام المعلومات الائتماني وبناء قاعدة بيانات خاصة بقطاع منشآت الـ SMEs ومنح محفزات لجهات الإقراض من قبل سلطة النقد قد ساهم في تذليل بعض المعوقات، كما قامت وزارة الاقتصاد بإنشاء السجل الإلكتروني للأصول المنقولة بهدف تسهيل عمليات الإقراض لقطاع منشآت الـ SMEs، وقد استجاب القطاع المصرفي لهذه المبادرات والتدابير بشكل إيجابي، إلا أنه لا يزال هناك فجوة كبيرة في إقراض قطاع منشآت الـ SMEs.

إن المشاكل الرئيسية في واقع الشمول المالي تشمل الضعف الحاد في الوصول إلى خدمات الائتمان واستخدامها من قبل منشآت الـ SMEs، وكذلك وجود فجوة كبيرة في وصول النساء للتمويل واستخدامه، كما أن هناك فجوات كبيرة في الوصول إلى الخدمات والمنتجات المالية واستخدامها ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. كما وتظهر نتائج الدراسة أن القدرات المالية (الثقافة والوعي المالي) هي مشكلة جوهرية ومحورية تحد وبشكل كبير من تعزيز الشمول المالي في فلسطين، وسيتم مناقشة موضوع القدرات المالية بالتفصيل في الفصل الثالث.

ثالثاً: معوقات الشمول المالي في فلسطين

يواجه تحقيق الشمول المالي في فلسطين عدداً من المعوقات الداخلية والخارجية، حيث تشمل المعوقات الداخلية تلك المعوقات التي تواجه جانبي العرض والطلب، وتؤثر على كل من الوصول إلى الخدمات والمنتجات المالية واستخدامها، بالإضافة إلى تأثيرها على جودة المنتجات والخدمات المالية المتوافرة في السوق. ومن المعوقات الرئيسية التي تواجه جانب العرض ارتفاع تكاليف توفير هذه المنتجات والخدمات المالية وضعف البيئة القانونية التي تجد المؤسسات المالية نفسها مجبرة للعمل فيها. أما معوقات جانب الطلب فتحد من قدرة الأفراد والمنشآت على الوصول للمنتجات والخدمات المتاحة، وتشمل هذه المعوقات العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمعتقدات الدينية، بالإضافة إلى المستويات المتدنية من الثقافة المالية وضعف وعي مستهلكي الخدمات المالية بحقوقهم الناتجة عن استخدامهم لتلك الخدمات. وفيما يخص المعوقات الخارجية، فهي تلك المعوقات التي تخرج عن سيطرة الجهات المعنية بالشمول المالي في فلسطين، ويمثل الاحتلال الإسرائيلي أبرز هذه المعوقات، بالإضافة إلى القيود التي تفرضها السلطات الإسرائيلية على التجارة وحرية الحركة للأفراد. كما أن التقيد المتشدد بتطبيق متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يشكل جزءاً من المعوقات الخارجية.

1. معوقات جانب الطلب

تعتبر معوقات جانب الطلب تلك المعوقات التي تحول دون وصول الأفراد للخدمات والمنتجات المالية المتوفرة واستخدامها، حيث أظهرت نتائج المسح الشامل للشمول المالي في فلسطين أن نسبة كبيرة من البالغين غير قادرين أو غير راغبين في استخدام الخدمات والمنتجات المالية لأسباب مختلفة، وتتمثل معوقات جانب الطلب بما يأتي:

1.1 ضعف القدرات المالية للسكان (تدني مستويات الوعي والثقافة المالية)²⁵

يؤثر ضعف المعرفة والوعي المالي على الوصول إلى الخدمات والمنتجات المالية المتوفرة واستخدامها، حيث يحد كل من ضعف الوعي والمعرفة المالية لدى أغلبية البالغين من قدرتهم على تحديد احتياجاتهم المالية والتخطيط السليم لها، ومن ثم اتخاذ القرارات المالية الملائمة المدروسة والمبنية على معلومات كافية لتحديد واختيار المنتجات المالية التي تلبي احتياجاتهم، مما يؤثر على اتخاذهم لإجراءات فعالة تعمل على تحسين أوضاعهم المعيشية.

ووفقاً لنتائج مسح الشمول المالي في فلسطين، تبين أن أكثر من نصف الأفراد البالغين في فلسطين ذوو ثقافة مالية متدنية وتحديدًا فئة النساء، حيث أظهرت النتائج أن 59% من الأفراد البالغين قد حصلوا على مستوى ضعيف وضعيف جداً في مستوى الثقافة المالية، ووفقاً لنتائج المسح فإن 68.8% من الاناث البالغات يملكن مستوى ضعيفاً أو ضعيفاً جداً من الثقافة المالية مقارنة بـ 49% للبالغين من الذكور.²⁶ وينعكس ضعف المعرفة والثقافة المالية سلباً على سلوكيات المواطنين تجاه الخدمات والمنتجات المالية بشكل عام مما يشكل عائقاً أمام وصولهم واستخدامهم للخدمات والمنتجات المالية بشكل فعال، حيث أظهرت نتائج دراسة الشمول المالي أن 37% من الأفراد البالغين في فلسطين قد علموا عن الخدمات والمنتجات المالية من الأصدقاء والأقارب، و 16.6% فقط اعتمدوا على المعلومات المتوفرة من خلال فرع المؤسسة المالية.

2.1 المعتقدات الدينية

تشير الأدلة إلى أن المعتقدات الدينية تؤثر على الوصول إلى الخدمات والمنتجات المالية واستخدامها، وبناءً على نتائج المسح الميداني فقد امتنع ما نسبته 31% من البالغين عن الاقتراض لأسباب لها علاقة بالمعتقدات الدينية، وهي نسبة ليست بالهامشية، مقابل 13.9% من الأفراد الذين لا يملكون حساباً بنكياً لأن معتقداتهم الدينية لا تسمح لهم بذلك و 11.7% لا يملكون بوليصة تأمين لذات السبب، وهذه البيانات مجتمعة هي مؤشر ذو دلالة على أن النقص في الخدمات والمنتجات المالية الملائمة لحاجات الأفراد هو سبب رئيس لضعف الشمول المالي في فلسطين.

²⁵ يقصد بالقدرة المالية؛ القدرة الشخصية للفرد التي تجعله قادراً على تحقيق مصلحته المالية، مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل الاقتصادية والاجتماعية والعوامل البيئية. وتشمل القدرة المالية؛ المعرفة (الثقافة) ووجهة النظر، والمهارات، وسلوك المستهلكين فيما يتعلق بفهم واختيار واستخدام الخدمات المالية، والقدرة على الوصول إلى الخدمات المالية التي تتناسب مع احتياجاتهم.

²⁶ تم قياس الثقافة المالية للأفراد البالغين وفقاً لخمس مستويات من خلال مجموعة من الأسئلة التي تعكس معرفتهم المالية وذلك على النحو الآتي: جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف، ضعيف جداً

3.1 الفقر والبطالة

يعتبر كل من الفقر والبطالة أحد أهم المعوقات الرئيسية التي تمنع وصول الأفراد إلى النظام المالي الرسمي والمشاركة فيه، وتشير الدلائل إلى أن مستويات الوصول إلى المنتجات المالية واستخدامها هي الأكثر انخفاضاً لدى الشرائح الأكثر فقراً والعاطلة عن العمل. فقد بلغت نسبة البطالة في العام 2016 في فلسطين 26.9%، أما معدلات الفقر فقد بلغت 25.8% في نهاية العام 2011، وفي بعض المناطق فإن نسب الفقر والبطالة هي أكثر ارتفاعاً من النسب المذكورة أعلاه، فعلى سبيل المثال بلغت نسبة البطالة في قطاع غزة 41% لنفس العام. وهناك معوقات أخرى ذات علاقة مثل ارتفاع تكلفة الحصول على الخدمة وعدم المساواة في الدخل والاجراءات المعقدة للوصول الى الخدمات والمنتجات المالية.

ومن البديهي أن القدرة على تحمل تكاليف الخدمات والمنتجات منخفضة جداً لدى الفئات الفقيرة والعاطلة عن العمل، وتتفاقم هذه المشكلة مع ارتفاع تكاليف الحصول على الخدمات والمنتجات المالية وامتلاكها، فعلى سبيل المثال أفاد ما نسبته 37% من الأفراد الذين لا يمتلكون بوليصة تأمين صحي أن السبب الرئيس من وراء ذلك هو ارتفاع تكاليف التأمين الصحي الخاص، و29.8% بأنهم لا يملكون دخلاً منتظماً، أما على صعيد امتلاك حساب بنكي فإن ما يقارب 60% من الأفراد أفادوا بأنهم لا يملكون أموالاً إضافية، ولذلك فهم ليسوا بحاجة إلى الحساب. وتشير نتائج المسح إلى عدم توافق العرض للمنتجات والخدمات المالية والطلب عليها لدى الفئات ذات الدخل المتدني.

2. معوقات جانب العرض

تلعب معوقات جانب العرض دوراً رئيساً في الحد من تعزيز الشمول المالي، وتشمل هذه المعوقات ضعف البيئة التنظيمية والتشريعية وارتفاع تكلفة تزويد بعض المناطق والفئات بالخدمات والمنتجات المالية.

1.2 البيئة التنظيمية والتشريعية

بالرغم من الجهود المبذولة في استكمال الإطار القانوني والتنظيمي الذي يساهم في تعزيز الشمول المالي من قبل الجهات الرقابية، مثل الإجراءات المتخذة بخصوص إنشاء مؤسسة لضمان الودائع، وإصدار قانون التأجير التمويلي، وقانون الأصول المنقولة، والقرار الرئاسي بخصوص الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة،²⁷ إلا أن هناك بعض القصور في عدد من الجوانب التنظيمية والقانونية، ومنها:

- بطء وارتفاع تكلفة إجراءات التقاضي القانونية وضعف الخبرة المالية والفنية الكافية لدى الجهاز القضائي للبت في القضايا المالية المنظورة أمام النظام القضائي، ما يؤدي إلى عدم فعالية المنظومة القضائية في تحقيق الوفاء بالتعاقدات المالية.

- استمرار تعطل عمل المجلس التشريعي.

²⁷ أنشئت المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع (PDIC) بموجب أحكام قرار بقانون رقم (7) لسنة 2013، الذي تم إقراره من قبل السيد الرئيس في شهر أيار من العام 2013، وتقوم المؤسسة بضمان جميع الودائع لدى المصارف المرخصة للعمل في فلسطين بحدود سقف التعويض (10,000 دولار أمريكي) لكل حساب في البنك الواحد.

2.2 القطاع المالي غير الرسمي

أظهرت نتائج المسح الميداني للشمول المالي في فلسطين أن 20.8% من الأفراد البالغين قد قاموا بالاقتراض، وأن النسبة الأكبر من الأفراد المقترضين لجأوا للاقتراض من القطاع غير الرسمي²⁸، حيث وصلت نسبتهم إلى 57.2% من الأفراد المقترضين، بينما لجأ 42.8% من الأفراد المقترضين إلى البنوك ومؤسسات الإقراض كمصدر للاقتراض. ووفقاً لبعض المحللين فإن تفضيل القنوات غير الرسمية يعود إلى سهولة الوصول، وانخفاض شروط الحصول عليها مقارنة مع تلك الخدمات المقدمة من القطاع الرسمي، كما أن هذا يشير إلى أن جاذبية القطاع غير الرسمي يشكل عائقاً أمام تحقيق الشمول المالي.

3.2 البنية التحتية التكنولوجية غير المالية

إن قصور البنية التحتية لقطاع التكنولوجيا يحد من الوصول إلى المنتجات والخدمات المالية واستخدامها وتوفيرها، أما المعوقات التكنولوجية فهي على النحو الآتي:

- ضعف الانتشار بشكل كافٍ لأدوات الدفع بالتجزئة، وهي أدوات دفع إلكترونية قليلة التكلفة، وتمكن مستخدميها من الوصول إلى الخدمات والمنتجات المالية واستخدامها بكل سهولة.²⁹

- تأخر انجاز مشروع الحكومة الإلكترونية والوصول للبيانات (open data) والذي يؤدي إلى تأخير الوصول للخدمات المالية.

- عدم توفر خدمة الانترنت وخطوط الاتصال الأرضية في بعض المناطق النائية.

- عدم وجود البيئة المواتية لإدماج شركات الاتصالات والخلوي في تقديم خدمات micro payments.

4.2 معوقات تتعلق بالخدمات والمنتجات المقدمة من قبل القطاع المالي

ان عدم توافق معطيات العرض والطلب فيما يتعلق بالخدمات والمنتجات المالية يعتبر معوق رئيسي من المعوقات التي تواجه الشمول المالي. وتشير بيانات المسح الميداني المشار إليها أعلاه إلى أن هناك نسبة كبيرة من الأفراد البالغين بما فيهم النساء يمتنعون عن استخدام الخدمات والمنتجات المالية لأسباب تتعلق بالمعتقدات الدينية. ومن منطلق هذا التبرير، فإن المعيق الحقيقي هو عدم توافر الخدمات والمنتجات الملائمة لاحتياجات هؤلاء الأفراد. كما أن عدم توافر المنتجات والخدمات المالية المتخصصة والتي تستهدف فئات محددة مثل، ذوي الدخل المحدود والنساء غير المتعلقات وصغار الفلاحين والمنشآت متناهية الصغر هو معيق آخر أمام تعزيز الشمول المالي.

²⁸ من خلال العائلة أو الأصدقاء ومصادر أخرى لا تخضع لإشراف الجهات الرقابية على القطاع المالي

²⁹ مثل هذه الطرق تمكن المستخدمين من تنفيذ الدفعات المالية من مختلف المناطق، ومنها (Mobile Payments، Mobile Banking، E-Payment، Point of Sale)، وقد أطلقت سلطة النقد في العام 2015 نظام المفتاح الوطني الإلكتروني الذي سيسمح بتنفيذ السحوبات وتسديد الدفعات المختلفة من خلال ATMs أو POSs، من خلال النظام ستكون جميع ATMs أو POSs مبروطة بقاعدة بيانات موحدة. ومن المتوقع أن إنشاء هذا النظام سيزيد من انتشار POSs واستخدام بطاقات الدفع المسبق ويوفر السيولة المطلوبة. كما أنه سيعزز الشمول المالي من خلال إتاحة الفرصة أمام جميع شرائح المجتمع للوصول إلى الخدمات المصرفية تحديداً في المناطق النائية والبعيدة التي يكون تواجد الفروع المصرفية فيها محدوداً جداً.

5.2 البنية التحتية المالية

في السنوات الماضية، تم اتخاذ عدد من الإجراءات لتحسين البنية التحتية المالية ومع ذلك فإن هذه الإجراءات غير كافية ولا تزال تلك الفجوات الناتجة عن ذلك تعيق انتشار وتعزيز الشمول المالي، وهذا يشمل:

- عدم كفاية الإطار القانوني الذي يحد من الاستحواذ على الرهن واسترداد الدين،
- عدم كفاية أنظمة ضمان القروض لغرض توسيع نطاق التسهيلات الائتمانية الممنوحة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

3. معوقات خارجية

يعتبر الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية والحصار المفروض على قطاع غزة هو المعيق الخارجي الرئيسي، ومن أبرز تداعيات الاحتلال الاسرائيلي:

- ازدياد مخاطر توفير الخدمات والمنتجات المالية في بعض المناطق مثل المناطق المصنفة (ج) وقطاع غزة. حيث تشكل المناطق المصنفة (ج) والتي لا تزال تحت السيطرة العسكرية الإسرائيلية ما يقارب 60% من مساحة الضفة الغربية.
- القيود المفروضة على حركة السيولة وشحنها، وتحديدًا في قطاع غزة، والذي يعاني من صعوبة توافر السيولة المطلوبة التي تمكنه من إدارة عملياته المصرفية.
- صعوبة وصول مزودي الخدمات والمنتجات المالية في فلسطين إلى بعض شرائح المجتمع وإلى بعض المناطق الجغرافية.
- ضعف تحكم الحكومة الفلسطينية بإيرادات المقاصة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم الاستقرار المالي ووضع العديد من المعوقات أمام توفير بعض الخدمات والمنتجات.³⁰
- التذبذب في المساعدات المالية الخارجية للحكومة الفلسطينية.

رابعاً: الهدف الرئيس والأهداف الاستراتيجية والفرعية لاستراتيجية الشمول المالي في فلسطين

تم تحديد كل من الهدف الرئيس والأهداف الاستراتيجية للاستراتيجية الوطنية للشمول المالي بناء على تحليل دقيق لواقع الشمول المالي وذلك لغرض تحديد تلك القيود التي تحد من تسارع وتيرة تطور الشمول المالي على الصعيدين الكمي والنوعي. وتجدر الإشارة إلى أن المعوقات التي تم تحديدها من خلال الدراسة التحليلية المستندة إلى نتائج المسح الميداني لجانب العرض والطلب، خضعت لمرحلة أخرى من الفحص والتدقيق والمراجعة، وذلك من خلال جلسات عصف ذهني عقدتها اللجنة الفنية مع مجموعات العمل المتخصصة. كما أن الأهداف الاستراتيجية قد صيغت من خلال عملية تشاورية وتعاونية وذلك لمعالجة المعوقات الرئيسة المحددة بطريقة منهجية وفعالة.

³⁰ إيرادات المقاصة التي تقوم إسرائيل بجبايتها بالنيابة عن السلطة الفلسطينية. وأهم مكونات إيرادات المقاصة هي الجمارك وضريبة القيمة المضافة وضريبة المحروقات.

الهدف الرئيس

ان الهدف الرئيس لاستراتيجية الشمول المالي في فلسطين هو «زيادة نسبة الشمول المالي الحالية والبالغة 36.4% من الأفراد البالغين لتصل كحد أدنى الى 50% في نهاية العام 2025».

ويمكن الغرض الأساسي من بناء وتطوير استراتيجية وطنية للشمول المالي في فلسطين في توحيد وقيادة الجهود العديدة المبذولة في سبيل زيادة نسب الشمول المالي، والتركيز على معالجة المعوقات الرئيسية التي تقف في وجه تقدم وتعزيز الشمول المالي في فلسطين. وعليه فإن ما ذكر أعلاه يجعل من عملية اختيار المجالات التي سيتم التركيز على تطويرها في الشمول المالي عملية بحاجة للحرص والدقة، وتحتاج إلى مستوى عال من الفحص والتحليل بالتنسيق والتشاور المستمر مع الجهات الرئيسة ذات العلاقة، مع الأخذ بعين الاعتبار الدور المحوري الذي يلعبه الشمول المالي لدى النساء في تحقيق هذا الهدف الرئيسي، لأن زيادة نسب الشمول المالي لدى النساء هو عامل مهم في هذه الاستراتيجية.

تأتي الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين بالتناغم والتكامل مع الاستراتيجيات الوطنية الموضوعة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والحد من مستويات الفقر.³¹

الأهداف الاستراتيجية والفرعية

تهدف الاستراتيجية إلى تحقيق عدد من الأهداف:

1. زيادة نسبة القدرات المالية لدى الشرائح المستهدفة من المجتمع

1.1 تعزيز القدرات المالية لدى طلبة المدارس والجامعات والمعاهد المتوسطة.

2.1 تعزيز القدرات المالية لدى النساء والشباب والعاطلين عن العمل.

3.1 تعزيز المعرفة وبناء القدرات المالية لدى أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر، مع التركيز على تلك المشاريع المدارة من قبل النساء.

4.1 تعزيز ثقة المواطنين بمزودي الخدمات المالية، وبالخدمات المالية الرسمية في القطاع المالي المصرفي وغير المصرفي.

5.1 بناء القدرات المالية لدى الإعلام الاقتصادي.

³¹ تتماشى هذه الاستراتيجية والاستراتيجيات التنموية الحكومية الأخرى تحديداً «استراتيجية إدارة المال العام» و «الاستراتيجية القطاعية لتنمية الاقتصاد الوطني»

2. تعزيز الوصول إلى الخدمات المالية الرسمية واستخدامها من قبل الشرائح المستهدفة التي تعاني من نسب متدنية من الشمول المالي

- 1.2 توفير الخدمات المالية في المناطق الريفية غير المخدومة في شمال وجنوب الضفة، وقطاع غزة.
- 2.2 تعزيز وصول فئات محددة من المجتمع للخدمات والمنتجات المالية، واستخدامها.
- 3.2 الترويج لاستخدام الخدمات المالية المزودة من قبل القطاع المالي الرسمي.
- 4.2 تسهيل وصول قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر الـ (MSMEs) بما يشمل المشاريع الريادية إلى الخدمات المالية وتلك المشاريع المشغلة من قبل النساء.
- 5.2 تعزيز البنية التحتية القانونية للشمول المالي.
- 6.2 تعزيز توفر وجودة الخدمات المالية المتوافقة مع الشريعة الإسلامية في السوق.

3. تعزيز وحماية حقوق مستهلكي الخدمات والمنتجات المالية

- 1.3 تعزيز البيئة القانونية والقضائية ذات العلاقة بحماية مستهلكي الخدمات المالية.
- 2.3 تعزيز وبناء قدرات جمعيات حماية مستهلكي الخدمات المالية.
- 3.3 تعزيز مستويات الشفافية والإفصاح حول الخدمات المالية والحقوق والواجبات المترتبة جراء استخدامها.
- 4.3 تعزيز وتطوير أنظمة الشكاوى وزيادة وعي المواطنين بوجودها وآلية التعامل معها.
- 5.3 تعزيز وعي المواطنين بحقوقهم وواجباتهم المترتبة عن استخدامهم للخدمات المالية.

4. الاستغلال الأمثل لدور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في توسيع نطاق انتشار واستخدام الخدمات المالية الرسمية

- 1.4 تعزيز البنية التحتية القانونية والتقنية للخدمات المالية الإلكترونية.
- 2.4 إنشاء قاعدة بيانات مركزية شاملة لتعزيز الشمول المالي.

خامساً: الرقابة والتقييم

ستكون اللجنة الفنية مسؤولة عن الرقابة والتقييم لعملية تطبيق الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي. كما ستقدم اللجنة الوطنية التوجيهات والمشورة اللازمة للجنة الفنية لدعمها في تنفيذ عمليات الرقابة والتقييم، حيث ستركز عملية الرقابة في التأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً لخطة العمل، بينما ستركز عملية التقييم على مدى مساهمة مخرجات تنفيذ الأنشطة في تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها وتأثيرها على المتغيرات المستهدفة.

وسيتم انتهاج سياسة اللامركزية في إدارة عملية الرقابة وذلك لغرض إدارتها بفاعلية وكفاءة، وعليه ستكون كل جهة رئيسة مشاركة مسؤولة عن نظام الرقابة الخاص بها لتنفيذ أنشطتها الواردة في الخطة، وعن توفير الموارد اللازمة لتنفيذ هذه الأنشطة. كما ستعمل هذه الجهات على تقديم تقارير ربعية ترفع للجنة الفنية بخصوص أية مسائل رئيسة واجهتها في سير العمل لعملية التنفيذ. وسيكون نظام الرقابة الخاص بكل جهة رئيسة مشاركة متمشياً مع الخطة التنفيذية الخاصة بهذه الاستراتيجية، وعليه فإن الأولوية في الرقابة ستعطى للأنشطة ذات الأولوية المرتفعة كما وردت في الخطة، وذلك لضمان تنفيذها بالوقت والشكل المناسبين، وهذا لا يعني أن الأنشطة الأخرى لن يتم مراقبتها.

بالإضافة إلى الأنشطة الرقابية التي ستقوم بها كل مؤسسة مسؤولة عن التنفيذ، ستعقد اللجنة الفنية جولات رقابية سنوية بمشاركة أعضاء يمثلون الجهات المنفذة، وبناءً على نتائج هذه الجولات والتقارير الرقابية المقدمة من قبل هذه الجهات، ستقوم اللجنة الفنية بإعداد ورفع تقرير رقابي سنوي للجنة الوطنية لإطلاعها واتخاذ ما يلزم من إجراءات. حيث سيتم إعداد هذا التقرير وفقاً للأهداف الرئيسية في الاستراتيجية، كما سيتم استخدام مؤشرات الشمول المالي المعتمدة من قبل مؤسسة التحالف العالمي للشمول المالي AFI ومجموعة العشرين G20 التي تغطي محاور الوصول والاستخدام والجودة للخدمات المالية في عملية الرقابة والتقييم. وعند الحاجة، فإن بإمكان اللجنة الفنية رفع تقرير، أو الرجوع للجنة الوطنية في أية طارئ أو مستجد وخلال فترات زمنية أقل من تلك المحددة في خطة الرقابة والتقييم. كما سيتم تخصيص فصل في التقرير الرقابي السنوي عن الشمول المالي للنساء، وكيف يتم تطبيق تلك الإجراءات والأهداف المتعلقة بجسر فجوة التصنيف الاجتماعي في القطاع المالي.

ولتحقيق هدف التقييم، ستقوم اللجنة الفنية بتنفيذ استبيان الشمول المالي في منتصف فترة الإطار الزمني لتنفيذ الاستراتيجية، حيث سيركز على محاور الوصول والاستخدام والجودة للشمول المالي. واستناداً إلى الاستبيان، سيتم تطوير مؤشرات شمول مالي لقياس مدى الأثر الناجم عن تطبيق الاستراتيجية. كما سيتم رفع نتائج الاستبيان للجنة الوطنية وأخذ توجيهاتها فيما إذا كان هناك حاجة لأية تعديل في الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي.

ومن الأوجه الأخرى للرقابة والتقييم هي عملية التقييم المجتمعي، حيث سيتم تحفيز مجموعة مختارة من المجتمع من خلال سياسة تواصل واتصال واضحة على الانخراط في متابعة وتقييم جزئيات محددة من الاستراتيجية، وتشمل هذه المجموعات؛ الاعلام الاقتصادي والمؤسسات النسوية وطلاب الجامعات والمؤسسات الشبابية وجمعية البنوك في فلسطين،

ومؤسسات الإقراض متناهي الصغر واتحاد شركات التأمين وبورصة فلسطين. كما سيتم اختيار نخبة من القيادات اللواتي يمثلن فئة النساء في الشمول المالي، وذلك لتقديم آرائهن بخصوص قضايا التصنيف الاجتماعي المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية واقتراح حلول فعالة لمعالجة هذه القضايا. كما سيتم نشر هذه التعليقات والآراء على موقع سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال لاطلاع العموم. ولتسهيل عملية التقييم المجتمعي يجب أن تستند سياسة التواصل إلى الوضوح والشفافية في التعامل.

وتماشياً مع سياسة التواصل والاتصال، فإن الإطار الكلي للرقابة والتقييم سيتم بكل شفافية ووضوح، حيث إنه وبعد اعتماد التقرير الرقابي السنوي من قبل اللجنة الوطنية، ستعمل اللجنة الفنية على إعداد ملخص للتقرير لغرض نشره من خلال وسائل الإعلام وعلى المواقع الإلكترونية لسلطة النقد وهيئة سوق رأس المال. كما سيتم رفع التقرير الرقابي السنوي لمجلس إدارة الهيئة وسلطة النقد للاطلاع والنقاش، بالإضافة إلى ذلك سيتم عرض ومناقشة التقرير الرقابي السنوي مع الجهات الإعلامية من خلال لقاء إعلامي سنوي ينظم من قبل سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال.

وتبعاً لذلك وبنهاية مدة تنفيذ خطة عمل الاستراتيجية الوطنية فإنه سيتم تنفيذ تقييم لقياس الأثر الكلي لتطبيق الاستراتيجية، ولقياس مدى تحقيقها للهدف الرئيس والأهداف الاستراتيجية الفرعية المنصوص عليها.

سادساً: تطبيق الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي / الهيكل التنسيق (Coordination Structure)

إن عملية بناء الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين هي عملية مشتركة منذ بدايتها، حيث شارك في إنجاز عملية البناء الجهات الحكومية وغير الحكومية وتشمل الهيئات الرقابية في القطاع المالي، ومؤسسات المجتمع المدني، الهيئات المستقلة والقطاع الخاص.

وقد تم الأخذ بعين الاعتبار عند بناء الاستراتيجية حساسية مرحلة التنفيذ، حيث يجب توافر عنصرين رئيسين في هذه المرحلة لضمان الحصول على النتائج المرجوة، وهما الهيكل التنسيقي ويقصد به الهيكل الإداري الذي سيقوم بتطبيق الخطة التنفيذية الخاصة بالاستراتيجية، والعنصر الآخر هو آلية الإشراف والرقابة على تنفيذ هذه الخطة. كما أن من الجدير بالذكر أن دور الشمول المالي في التخفيف من حدة الفقر، والنمو الاقتصادي والاستقرار المالي يتطلب قيادة واضحة للجهود، ومسؤولية جادة من قبل صانعي القرار، وعليه فإن آلية التطبيق في الاستراتيجية صممت استناداً إلى الدروس والتجارب الدولية في هذا السياق. مع ذلك فقد تضافرت الجهود لضمان تماشي هذه الآلية مع معطيات البيئة المحلية الفلسطينية.

ولضمان تنفيذ فعال وكفء للأهداف الواردة في الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي فإنه سيتم إدارة ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية وفقاً للهيكلية التالية:

1. اللجنة الوطنية للشمول المالي، وستكون بقيادة مشتركة بين هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد وبمشاركة الجهات الرئيسية ذات العلاقة، ويتم تشكيلها بموجب قرار يصدر عن مجلس الوزراء، ويحدد مهام ونطاق عملها واختصاصاتها.
2. لجنة فنية: تدعم اللجنة الوطنية، وتقدم التوجيهات اللازمة لعملية التنفيذ، وسيتم تحديد الشروط المرجعية وحوكمة هذه اللجنة من قبل اللجنة الوطنية للشمول المالي.
3. مجموعات عمل متخصصة: ومن الممكن أن تكون دائمة أو مؤقتة، وتعمل هذه المجموعات على تقديم الدعم للجنة الفنية في مجال تخصصها، على أن تحدد اللجنة الفنية إجراءات عمل ومهام هذه المجموعات، ومن الممكن إعادة تعيين فرق العمل التي تم تشكيلها في مرحلة بناء الاستراتيجية في حال كانت تتوافق والمهام المطلوبة.
4. سكرتاريا الشمول المالي: سيتم تعيين موقعها ومهامها من قبل اللجنة الوطنية، وتعمل السكرتاريا على دعم الهيكل الموضح أعلاه للقيام بوظائفهم بكفاءة وفعالية، كما ستقدم السكرتاريا الدعم اللوجستي لهم لتسهيل تنفيذ المهام المطلوبة منهم.

إن خطة العمل التنفيذية المرفقة في هذه الاستراتيجية هي نتاج مأسسة وتأطير جميع الجهود المبذولة من قبل الجهات المختلفة، ونتيجة وضع هذه الجهود ضمن خطة وطنية واضحة المعالم ومحكمة وفقاً للمبادئ الرئيسة لتحقيق الشمول المالي المعتمدة من قبل مجموعة العشرين (G20) والبنك الدولي والتحالف العالمي للاشتغال المالي (AFI)، وكذلك المبادئ الرئيسة لإنشاء استراتيجية وطنية للتثقيف المالي المعتمدة من قبل مؤسسة (OECD).

توضح الخطة الأنشطة والجهات المسؤولة والمشاركة في تنفيذها والإطار الزمني المحدد للنشاط، بالإضافة إلى مؤشرات الأداء الرئيسة (KPIs) المرتبطة بتنفيذه، وتم ربط كل نشاط بالهدف الفرعي والهدف الاستراتيجي الذي انبثق عنه. وبناء على طبيعة هذه الأنشطة، التي بتحقيقها يتم تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي، فإن هناك مستويين لتنفيذ النشاط: مستوى المسؤولية المباشرة عن التنفيذ، ومستوى المشاركة بالتنفيذ.

إن إنشاء لجنة وطنية ولجنة فنية وسكرتاريا للشمول المالي هو الخيار الأكثر نجاعة لتنفيذ وتطبيق الخطة التنفيذية، حيث تقوم اللجنة الوطنية بمتابعة تنفيذ الأنشطة الخاصة بالخطة من خلال اللجنة الفنية، كما تعمل سكرتاريا الشمول المالي على متابعة وقياس الأداء والانجاز لعملية تطبيق الاستراتيجية من خلال آليات محددة لقياس مؤشرات الأداء المحددة في الخطة.

أما الشكل القانوني للهيكل التنسيقي للاستراتيجية (Coordination Structure)، وبعد الحصول على مباركة ودعم الحكومة للاستراتيجية، فإنه سيتم اصدار التعليمات (التشريعات) المناسبة لإنشاء كل من الهيكل التنسيقي واللجان الوطنية والفنية وسكرتاريا الشمول المالي.

سابعاً؛ للحصول على نسخة الكترونية من الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي وخطتها التنفيذية، يرجى زيارة المواقع التالية:

موقع هيئة سوق رأس المال

www.pcma.ps

موقع سلطة النقد

www.pma.ps

موقع الشمول المالي في فلسطين

www.financialinclusion.ps

(قيد الإنشاء)

the World Bank, and the Alliance for Financial Inclusion (AFI). In addition, the main principles of creating a national strategy on financial education adopted by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) were taken into account in drawing the Action Plan.

This Action Plan spells out the activities, the parties responsible for and participating in its implementation, the timeframe allocated for each activity in addition to the Key Performance Indicators (KPIs) that would be used to monitor its implementation. Each activity is linked to a strategic goal and its sub-goals based on the nature of the activities. There are two levels for implementing the activities: the level of direct responsibility for implementation and the level of participating in the implementation.

The creation of a tiered structure consisting of a National Committee, a Technical Committee and a Financial Inclusion Secretariat simultaneously is the most effective option for implementing the Action Plan. The National Committee will monitor and follow up the implementation of the plan's activities through the technical committee. The Financial Inclusion Secretariat will also work on monitoring, measuring performance and accomplishment of the process of implementing the strategy using a set of performance indicators identified in the plan.

As for the legal form of the strategy's coordination structure, after the strategy obtained the blessings and endorsement of the government, the proper instructions (regulations) will be issued to create the coordination structure and technical committees as well as the financial inclusion secretariat.

7.The National Financial Inclusion Strategy (NFIS) and its Action Plan are available on:

Financial Inclusion website
www.financialinclusion.ps
(Under construction)

PMA website
www.pma.ps

PCMA website
www.pcma.ps

6. Implementing mechanism for the national strategy

Building a national strategy for financial inclusion has been a joint process. The governmental, non-governmental and civil society stakeholders participated in this process.

The formulation of the strategy took into account implementation issues. It is recognized that two elements are critical to ensure the desired outcomes of the strategy: the coordination structure, meaning the administrative structure which will carry out the action plan of the strategy; and the mechanism of supervision and monitoring of implementation of the Action Plan. At the heart of the implementation structure is the explicit recognition that ensuring the role of financial inclusion in alleviating poverty, economic growth, and promoting financial stability requires a clear leadership from the top-level decision makers.

The implementing mechanism proposed in the strategy has been designed based on lessons and insights drawn from global experience. However, a concerted effort has also been made to ensure the implementation mechanism best fits with the local conditions.

In order to ensure smooth implementation of the strategy the policymakers will establish:

1- **A National Committee**, which will be jointly chaired by PCMA and PMA, the main related parties will participate in the membership of this committee. The committee shall be formed by a Council of Ministers resolution; the resolution will also set the terms of reference of this committee.

2- **A Technical Committee** to support the national committee and to provide operational guidance for the implementation will be established. The terms of reference and the governance structure of the technical committee will be determined by the national committee.

3- Need based **Thematic Working Groups or Taskforces** will be established to support the technical committee. The decision on, and the scope of the working groups will be determined by the technical committee. If the existing working groups are deemed adequate to carry out this task they can be incorporated into this structure.

4- **A Financial Inclusion Secretariat** will be set up. Its location will be decided by the National Committee. The Secretariat will support all the structures referred to above to carry out their tasks efficiently and effectively. The proposed Secretariat will also provide logistical support for the other structures mentioned above.

The Action Plan attached to this strategy is the outcome of institutionalizing and framing all the efforts that need to be taken by the different parties, and the result of putting these efforts into a clear comprehensive national plan according to the main principles of financial inclusion adopted by G20,

For the purpose of evaluation, the Technical Committee will rely on a comprehensive mid-term survey on financial inclusion that would focus on access, usage and quality dimensions of financial inclusion. Based on this survey, financial inclusion indicators will be prepared to assess the extent to which the NFIS has had an impact. The results of the mid-term evaluation report will be submitted to the National Committee for guidance and will be used to determine whether major changes are needed in any component of the NFIS. Another aspect of the M&E framework is the community-based monitoring. Selected communities will be encouraged through a carefully designed communication policy to engage in monitoring of specific and relevant components of the strategy. Such communities will include economic media, women's organizations, university students and youth organizations and association of banks and MFIS. Selected champions of women's financial inclusion will be invited to submit written comments on the gender issues of implementation and suggest constructive measures to address those issues. These comments will be posted on the websites of both PMA and PCMA for reference by the public. To facilitate the community-based monitoring, the communication policy will use simplicity, clarity and transparency as its fundamental pillars.

At the end of the implementation period of the NFIS, an evaluation will be carried out to assess the overall impact of the NFIS and to determine the extent to which it had achieved the overarching goal and key objectives specified in the strategy.

In line with the communication policy, simplicity, clarity and transparency will also be major features of the M&E framework. After annual monitoring report is approved by the National Committee a summary of the annual report prepared by the Technical Committee will be released for the media and included in the websites of both PMA and PCMA. The annual reports will also be submitted to the Boards of Directors of both PMA and PCMA for review and discussions. Each annual report will be presented and opened for media attention at an annual media event that would be jointly organized by the PMA and PCMA.

At the end of the implementation period of the NFIS, an evaluation will be carried out to assess the overall impact of the NFIS and to determine the extent to which it had achieved the overarching goal and key objectives specified in the strategy.

4. Strengthen the role of information and communication technology to expand the access to and usage of formal financial services

This objective has two sub-objectives.

4.1 Enhance the technical and legal infrastructure for digital financial services

4.2 Build a comprehensive database to promote financial inclusion

5. Monitoring and Evaluation Framework

The Technical Committee will be responsible for monitoring and evaluation (M&E) of implementation of the NFIS. The National Committee will provide needed directions and guidance to the Technical Committee for this task. The monitoring will focus on whether implementation is on track while evaluation will focus on the extent to which the actions have generated the expected impact on the relevant variables.

The task of monitoring will be decentralized to manage it effectively and efficiently. Accordingly, each principal agency responsible for carrying out key actions spelled out in the Action Plan will establish its own monitoring system and allocate necessary resources for the task. These institutions will be required to submit quarterly reports to the Technical Committee and bring to its attention major issues faced in the implementation.

The monitoring systems of each agency will be framed in line with the Action Plan in the strategy. Accordingly, the highest priority in monitoring will be given to the high priority actions identified in the Action Plan to ensure that they are carried out effectively and a timely manner. However, this does not mean that other activities will not be monitored.

In addition to monitoring by each implementing agency, the Technical Committee will field an annual monitoring mission consisting of members of key implementing agencies. Based on the findings of these missions and the monitoring reports submitted by the implementing agencies, the Technical Committee will prepare and submit an annual monitoring report to the National Committee for its information and guidance.

This annual report will be structured according to the main objectives of the NFIS. Financial inclusion indicators endorsed by AFI and G20 that cover access, usage and quality dimensions will be used for the monitoring and evaluation purposes. When necessary, the technical committee can report or refer to the national committee with any urgent matter on a shorter frequency. A specific chapter in the annual monitoring report will be prepared on women's financial inclusion and how strategic measures related to increasing their level of financial inclusion and reducing the gender gap in formal finance are being implemented.

Strategic Objectives and Measures

The NFIS aims to achieve multiple objectives.

1. Increase the level of financial capability in targeted segments of the population. The sub-objectives related to this are:

- 1.1 Improve financial capability among students in schools, universities and community colleges.
- 1.2 Promote financial capability among women, youth and unemployed people.
- 1.3 Increase financial capability among MSMEs with special emphasis on women operated MSMEs.
- 1.4 Improve people's trust in the financial service providers and in formal financial services in both banking and non-banking sectors.
- 1.5 Build the financial capability among the economic media.

2. Increase access to and usage of formal financial products and services by targeted segments that acutely suffer from a low level of financial inclusion.

The sub-objectives related to this include the following:

- 2.1 Make demand-driven financial products and services available in the unserved rural areas of north and south of West Bank and of the Gaza Strip
- 2.2 Increase access to and usage of financial services by targeted segments of the society.
- 2.3 Promote usage of services provided by the formal financial sector
- 2.4 Increase access to and usage of formal financial services by MSMEs including those operated by women
- 2.5 Improve legal infrastructure for financial inclusion
- 2.6 Improve the supply and quality of Sharia-compliant financial products and services in the market

3. Strengthen and protect the right of consumers of financial products and services
The sub-objectives related to this are:

- 3.1 Promote a more conducive legal and judicial environment for financial consumer protection
- 3.2 Improvement of the capabilities of financial consumer protection associations
- 3.3 Promote transparency and disclosure of financial consumers' rights and obligations
- 3.4 Strengthen complaint management systems for financial consumers and increase awareness about these systems among people
- 3.5 Promote the knowledge about rights and obligations associated with use of financial services among the unserved and underserved people

- Lack of Palestine National Authority (PNA) control over the clearance revenues ³⁰ , which eventually lead to financial instability and restrictions on supply of certain products and services.
- Volatility of external financial aid.

4. Overarching Goal and Strategic Objectives and Measures

The overarching goal and strategic objectives of the national strategy were determined based on a thorough analysis of the landscape of financial inclusion and an exercise to identify binding constraints on accelerating the level of financial inclusion in quantitative and qualitative terms. The constraints identified through the diagnostic study that was underpinned by the comprehensive demand and supply-side surveys were further analyzed through a series of brainstorming sessions by the technical group and working group members. The strategic measures were formulated through a consultative and collaborative process to address the identified key constraints in a systematic and effective manner.

Overarching Goal

The overarching goal of the National Financial Inclusion Strategy (NFIS) is to increase financial inclusion from the current level of 36.4% of adults to at least 50 % of adults by the end of 2025.

The purpose of formulating a NFIS is to harmonize and lead the numerous currently uncoordinated or inadequately coordinated efforts to improve financial inclusion in a more systematic manner and to focus on addressing most binding constraints on advancing financial inclusion. This makes it essential to carefully select areas of focus based on a high quality diagnostic and in close consultation with the relevant key stakeholders. Recognizing the vital role that women's financial inclusion could play to ensure the achievement of this overarching goal, increasing the level of financial inclusion among adult women is a main area of focus in this strategy.

The NFIS is in harmony with and complementary to the existing national strategies developed for achieving socio-economic development and poverty reduction.³¹

³⁰ Clearance revenues are those collected by Israel on behalf of the Palestine Authority. The main components of clearance revenue are customs duties, VAT and petroleum excise.

³¹ This strategy is in line with major country strategies mainly Palestinian Public Finance Management Strategy and the Strategy of Sectorial Economic Development.

2.4 Products and services provided by the financial sector

Another significant constraint on financial inclusion is the mismatch between the supply of and demand for financial products and services. As referred to in an earlier section, the survey data revealed clearly that a large proportion of adults including women do not use financial products and services for religious reasons. According to this reasoning, the real constraint is the lack of suitable products and services.

Another related factor is the shortage of financial products targeting specific groups such as low income less educated women, small farmers and entrepreneurs (micro enterprise).

2.5 Financial infrastructure

A number of measures have been taken to improve financial infrastructure in recent years. However, the agenda is unfinished and the gaps that remain constraint financial inclusion. These include:

- Insufficient legal framework that limits foreclosures and debt recovery; and
- Insufficiency of credit guarantee schemes to expand the supply of credit to SMEs.

3. External constraints

The main external constraint is the Israeli occupation of the West Bank and siege on the Gaza Strip. As a result of the occupation:

- The risk of providing financial services has substantially increased in certain geographic areas such as Gaza Strip and Area C. The Area C which makes up about 60% of the West Bank remains under Israeli military control.
- Limitations exist on movement of cash. In particular, Gaza Strip suffers from the non-availability of a smooth cash flow necessary for managing its banking operations.
- Financial services providers find it difficult to reach certain segments of the population and geographical areas.

Measures to improve deposit insurance, issuing the financial leasing law, movable assets law and the Presidential Decree on licensing and supervision of specialized credit institutions are some examples.²⁷ Despite these efforts, inadequacies remain in the legal and regulatory environment. These include the following:

- Lengthy, inefficient and costly judicial procedures and the lack of technical understanding of financial sector issues within the judicial system.
- The absence of a functioning Palestinian Legislative Council.

2.2 Informal financial sector

The survey showed that 20.8% of adults have obtained loans and 57.2% of those with outstanding loans have obtained them from the informal sector,²⁸ whereas only 42.8% of those with loans used banks or MFIs for their loans. According to some analysts, the greater preference for informal sources reflect the convenience with which those sources can be accessed and the relatively low prices prevailing in some segments of the informal markets. This suggests the relative attractiveness of informal markets could be a constraint to financial inclusion.

2.3 Non-financial technological infrastructure

Lack of technological infrastructure limits the use of technology in access to and usage of and provision of financial products and services. The technological constraints include:

- The non-existence of retail payment methods, which are low-cost E-payment tools that enables users to conveniently access financial products and services.²⁹
- The non-existence of E-government and access to data (open data) causes delays in accessing financial services.
- Limited availability of landlines and internet services in rural areas.
- The lack of a conducive environment for engagement of telecommunication and mobile companies in providing micro payment services.

²⁷ Palestine Deposit Insurance Corporation (PDIC) issued in accordance with a Presidential Decree Law issued in May 2013. The PDIC protects bank deposits at licensed institutions subject to a ceiling of USD10,000.

²⁸ Through family, friends and other informal sources and channels

²⁹ Such methods allow the users to execute payments from different places, and it includes (Point of Sale, E-Payment, Mobile Banking, Mobile Payments). PMA has launched an Electronic National Switch in 2015 this system enable payments/withdrawals via such devises as ATMs and POSs. Through the Switch all ATMs and POSs will be linked to a unified data base. The operation of the Switch is expected to expand the distribution of POSs, boost the use of prepaid cards and provide needed liquidity. The Electronic Switch will promote financial inclusion by giving all social segments access to banking services in particular in outlying and remote regions where bank branch presence is minimal.

1.2 Religious beliefs

Evidence indicates that religious reasons significantly affect the access to and usage of financial products and services. According to the survey, 31% of adults, a very high percentage, abstain from taking loans for religious reasons, 13.9% of adults do not have a bank account because of their religious beliefs and 11.7% do not have an insurance policy for the same reason. Taken as a whole, these data suggest that lack of suitable products and services is a major reason for the low level of financial inclusion.

1.3 Poverty and unemployment

Both poverty and unemployment are considered among the most important constraints on access to and usage of financial products and services and to participate in the formal financial system. Evidence suggests that both access to and usage levels are lowest among the poorest and unemployed people. Unemployment rate reached 26.9% in 2016 and poverty has reached 25.8% in 2011. In some geographical areas both unemployment and poverty rates are much higher than what is indicated by the above averages. For example, the rate of unemployment in the Gaza Strip is estimated at 41%. Other related constraints are the high cost of products, income inequality, and the cumbersome procedures for accessing the products and services. inequality, and the cumbersome procedures for accessing the products and services. The affordability is obviously low among the poor and unemployed and this problem is aggravated by the high cost of receiving financial products and services. For example, 37% of adults who do not have a health insurance policy reported that high cost of private insurance is the main reason for not having an insurance policy and 29.8% reported that they do not have an insurance policy because of lack of a regular income. 60% of the adults reported that they do not have a bank account because of their low level of income. The survey data generally indicate a significant mismatch between the supply of products and services and the demand for the low income people.

2. Supply-side constraints

Supply-side constraints also play a major role in limiting financial inclusion. Such constraints include inadequate legal and regulatory framework, high transaction costs of providing services to certain areas and population segments.

2.1 The legal and regulatory environment.

Policymakers have made an effort to improve the legal and regulatory framework for financial inclusion in recent years.

The main supply-side constraints include high transaction costs of providing the products and services and inadequate legal framework within which the financial institutions are compelled to operate. The demand-side constraints restrict the capacity of individuals and firms to access available products and services. These include socio-economic and cultural factors and religious beliefs, extremely low levels of financial literacy, and the lack of awareness on financial consumer rights.

The external constraints are those beyond the control of the authorities concerned with financial inclusion in Palestine. The dominant external constraint is the Israeli occupation and the restrictions imposed by the Israeli authorities on the free movement of Palestine people and trade. Rigidly enforced AML-CFT requirements are also part of the external constraints.

1. Demand-side constraints

Demand side constraints are those constraints that prevent people from access to and use of available financial products and services. The comprehensive study of financial inclusion showed that a large proportion of adults are still unable or unwilling to use financial products and services for a variety of reasons. The demand-side constraints are:

1.1 Lack of financial capability ²⁵

Lack of financial awareness, knowledge and skills limits the capacity of a vast majority of adults to identify their financial needs and make prudent financial decisions that best fit the circumstances of their life. The survey on financial inclusion shows that 59% of adults have weak or very weak level of financial literacy. The financial literacy level among women is particularly low. According to the survey, 68.8% of adult females have weak or very weak level of financial literacy against 49% of adult males.²⁶ Lack of financial capability is reflected negatively on adults' behavior towards financial products and services in general, which creates a constraint on effective access to and usage of financial products and services.

The survey also showed that 37% of adults have reported that they knew about the financial products and services from friends and relatives; only 16.6% relied on the information available at the branch of the financial institution.

²⁵ Financial capability is the internal capacity to act in one's best financial interest, given socioeconomic and environmental conditions. It encompasses the knowledge (literacy), attitudes, skills, and behavior of consumers with respect to understanding, selecting and using financial services, and the ability to access financial services that fit their needs.

²⁶ Adults' financial literacy was measured on five levels based on a set of questions that reflect their financial knowledge as follows: very good, good, medium, weak, and very weak)

The percentage of having a bank account among adult residents of refugee camps is 3.6% less than adult residents of rural areas and around 4.2% less than the adult residents of urban areas. It is worth highlighting the extremely low usage of insurance services in the Gaza Strip and the refugee camps.

Although the comprehensive study covered financial inclusion issues relating to individuals only, there are many issues of access to and usage of finance for SMEs. According to the PMA, SMEs account for 95% of the total existing firms and contribute to about 16.4%²³ of GDP.²⁴ However, a vast majority of SMEs suffer from poor access to formal finance. As of June 2016, the number of outstanding loans from banks and MFIs to SMEs were only 44,000, and these loans accounted for 17% of the total credit portfolio of these institutions. Compared with the high level of contribution of SMEs to GDP, the flow of credit to SMEs is highly inadequate and this is a significant constraint to their growth. Banks serve only a very small proportion of SMEs. A majority of the SMEs with an outstanding loan is served by MFIs. Because MFIs' loans are generally small in size, it may be safely assumed that those SMEs having access to MFI loans are also underserved. This gap is a result of banks' stringent lending conditions. For example, banks' collateral to loan ratio for SME loans are very high and this reduces the effective demand for bank loans from SMEs. PMA has taken measures to address financial infrastructure issues relating to SME lending. The public credit registry in Palestine is considered one of the most effective ones in the region. The authorities have also established an electronic registry of movable assets with a view to facilitating SME lending. The banking sector has responded positively, but a large gap in lending to SMEs remains.

The main problems in the landscape of financial inclusion include extremely limited access to and use of formal credit by SMEs and the wide gap in access to and use of finance of women. Wide gaps also remain in the access to and usage of financial products and services between the West Bank and the Gaza Strip. As revealed in the study, financial capability is a formidable cross cutting bottleneck that has severely limited financial inclusion. The issue of financial capability will be discussed in detail in Chapter 3.

3. Constraints on financial inclusion

There are internal and external constraints for financial inclusion in Palestine. The internal constraints include supply-side and demand-side constraints that affect both access to and/or usage of financial products and services and the quality of financial products and services in the market.

²³ PCPS, 2016

²⁴ PMA. Annual Report 2013. p.65

The absence of a mobile financial service system put tremendous strain on other channels to deliver financial products and services and put in particular women into a disproportionately disadvantaged position in the formal financial market.

Gender disaggregated data on the supply of formal financial products and services are scanty. However, it is widely recognized that supply to females is far behind that to males except in the case of microfinance loans. For example, only 39.1% of the total outstanding loan volume of microfinance institutions (MFIs) were accounted for by females in 2015²². The availability of gender-wise data on lending by these institutions suggests there is a concern about the gender dimensions of finance.

In the non-banking financial sector, the access to insurance products and services remains very low. A total of 10 insurance companies operate with a network of 111 branches and representative offices, 215 agents and insurance producers. The number of branches or offices for insurance products and services for every 100,000 adults was only 4.5. There is a wide gap in density of access points between the West Bank and the Gaza strip as far as insurance services are concerned. In the West Bank the average of branches and offices of insurance companies is 6.6 for every 100,000 adults as compared to 0.8 in the Gaza Strip. In 2015, total insurance premiums amounted to only USD165 million. Car insurance accounted for 57% of this, health insurance accounted for 18%, and workers' compensation insurance for 8%. The data indicates significant room for inclusive insurance.

With regards to the non-banking financial services, the percentage of adults owning an insurance policy is the highest. It was found that around 8.6% of adults have an insurance policy, followed by 2% of adults who have pension service, 1% stock trading services, 0.5% Takaful and bond trading with a percentage of 0.2%. The percentage of adults using mortgage loans, financial leasing, and Ijarah Muntahia Bittamleek did not exceed 0.1%.

The usage of non-banking financial services was higher among males. It was found that 11.6% of males have an insurance policy against only 5.5% of females and 3.5% of males have a pension against only 0.9% of the females. These percentages on pension however reflect the fact that all public sector employees are entitled to a pension. There is a wide gap in the usage of financial products and services between the West Bank and Gaza Strip and between genders. The war in the summer of 2014 in the Gaza Strip widened this gap. The percentage of adults having a bank account in the West Bank is 1.6 times higher than that of adults in the Gaza Strip. However, for bank loans, the percentage of adults with a loan was 1.3% higher in the Gaza Strip than that of the West Bank.

²² Annual report 2015, PMA.

Although there have been some improvements in the financial service access points over the past few years, they continue to remain low. The number of banking branches reached 11 per 100,000 adults, 4.5 branches for every 100 km² and 22.2 ATM for every 100,000 adults at the end of 2015.

Table 1: The geographical spread of financial access points (as of end of 2015)

The Area	Number of Adults (above 18)	Area (km2)	Number of branches and offices		Number of branches per 100,000 adults		Number of branches and offices/100 km2		Number of ATM	Number of insurance company agents	Number of ATMs per 100,000 adults	Number of insurance company agents per 100,000 adults	Number of insurance company agents/100 km2
			Banks	Insurance companies	Banks	Insurance	Banks	Insurance					
Palestine	2,469,045	6,020.0	272.0	111	11.0	4.5	4.5	1.8	548	215	22.2	8.7	3.6
West Bank	1,575,295	5,655.0	221	104	42	6.6	12	1.8	473	210	91	13.3	3.7
North of the West Bank	645,145	2,206.0	88.0	51	13.6	7.9	4.0	2.3	171	69	26.5	10.7	3.1
Middle of the West Bank	522,276	1,793.0	75.0	26	14.4	5.0	4.2	1.5	186	84	35.6	16.1	4.7
South of the West Bank	407,875	1,656.0	58.0	27	14.2	6.6	3.5	1.6	116	57	28.4	14.0	3.4
Gaza Strip	893,750	365.0	51.0	7	5.7	0.8	14.0	1.9	75	5	8.4	0.6	1.4

Source:

- PMA and PCMA
- Financial Inclusion study in Palestine, 2016.

The financial inclusion study referred to earlier estimated the percentage of adults having a current account at 22.7%, the bank checks users at 7.8%, and saving account owners at 9.2%. The same study estimated the percentage of adults with an outstanding bank loan at 5.1%, bank deposit owners at 1.1%, credit cards owners at 4.4% and adults who received funding in the form of Murabaha or Mudarabah at about 0.5%. The percentage of adults with an outstanding loan from MFI is estimated at 2.9%, suggesting the relatively minor role being played by the MFIs in the financial landscape.

Another major characteristic of the financial landscape is the glaring gender gap in financial inclusion. The national survey data revealed that only 15.4% of adult females have a bank account against 42.1% of the adult males, thus the gender gap is alarmingly high at 26.7%. The gender gap of ownership and usage of financial institution accounts in favor of male adults applies to all other banking products as well. However, in the case of outstanding loans from MFIs the gender gap was minimal: 2.8% of the adult males and 3% of the adult females had outstanding loans from MFIs. This is due to the credit policy of MFIs that emphasizes targeting women.

The absence of service providers that supply mobile banking services based on mobile phones is another major feature of the landscape. The reason behind this is simply the non-existence of any mobile financial services provider in the market. This has been one of the reasons for the low level of financial inclusion in the country.

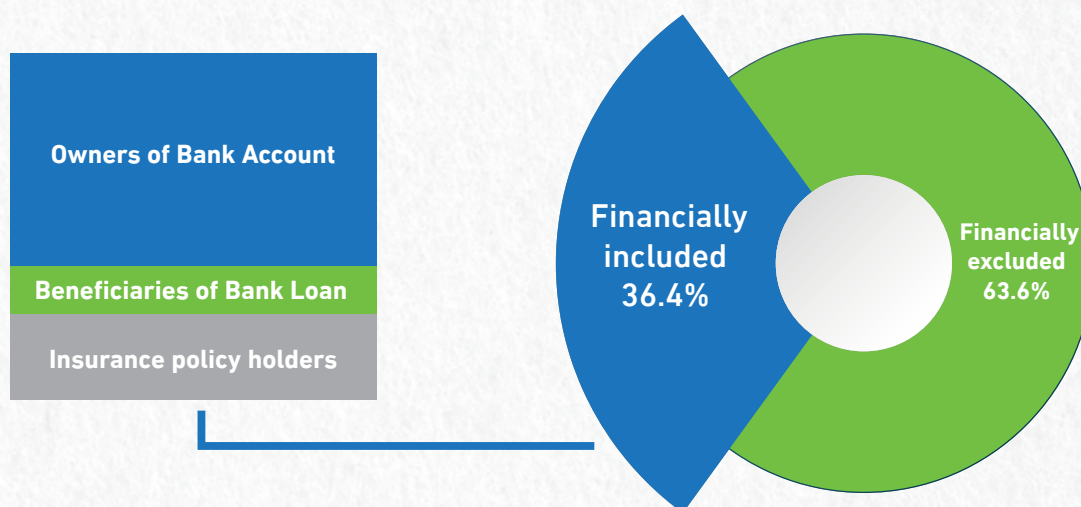
In order to assess the state of financial inclusion, a comprehensive study was carried out in 2016 based on demand and supply side survey data²⁰. Findings of the study revealed that financial inclusion was low at 36.4% for the total adult population, which is equivalent to 898,732 financially included adults.²¹ Thus a vast majority remain financially excluded.

Figure 1: Financial inclusion Strands among adults.



Owning a bank account is considered the first step towards financial inclusion, as banking services is one of the main pathways to the formal financial sector. This is particularly true for Palestine given that there is no mobile financial services operated by a mobile network operator or banks. Generally, opening a current or savings account is often the starting point for participating in the formal financial system.

Figure 2: Financial inclusion composition among adults.



²⁰ "The Study of Financial inclusion in Palestine ", 2016. The data for this study was gathered through surveys on the demand and supply sides; the demand- side data collected based on region/adult demographic survey (18 years and above) in order to obtain accurate data on the access to and usage of financial products and services. The supply-side data (banking and non-banking financial products and service providers) were collected through a survey, which provided a second source of valuable information and data for the study. The supply-side survey was aimed at gathering information on the evolution of the internal environment of banking and non-banking financial products and service providers.

²¹ Owners of current accounts in banks, borrowers from banks, and insurance policy holders were considered when calculating the level of financial inclusion.

And another 28 countries were at various stages of developing a NFIS. These 28 included four countries from the Middle East and North Africa region. The organized efforts to advance financial inclusion at national levels had produced encouraging results. Global Findex data showed that between 2011 and 2014, some 700 million new accounts had been opened across the globe. According to the World Bank, over 200 million of the new accounts have resulted from national strategy implementation. The World Bank also points out that those countries with national strategies have done much better in increasing financial inclusion than those without national strategies.

It is in this context that the PMA and PCMA have taken this initiative to develop a NFIS in line with international best practices including the G20 Principles for Innovative Financial Inclusion and good practices emphasized by AFI including in particular the Denarau Action Plan.

2. Landscape of Financial Inclusion

Palestine established a formal financial system 22 years ago, after the signing of Oslo Accords in 1993 and the Paris Protocol in 1994. The formal financial sector consists of banks, microfinance institutions (MFIs), moneychangers, insurance, securities, mortgage finance, and financial leasing companies. The Palestine Monetary Authority (PMA) was established in 1994 to oversee and regulate the banking system. The PMA is also responsible for regulating MFIs and moneychangers. The Palestine Capital Market Authority (PCMA) was established in 2004 as a part of the formal financial system to oversee and regulate the insurance, securities, mortgage finance and financial leasing sectors.

The legal framework for the operations of PMA is provided by the PMA law issued in 1997, while that for the PCMA is provided by the PCMA law issued in 2004. The legal framework for the financial system has been further developed since then.^{16,17}

The total Palestinian population worldwide is roughly 12.37 million¹⁸, 4.8 millions of whom reside in the West Bank and the Gaza Strip (2.9 million in the West Bank and 1.9 million in the Gaza Strip), the rest are in diaspora. The adults (18 years of age or older) living in Palestine constitute 51.3%, while this ratio for the West Bank is 53.4% and for the Gaza Strip 47.5%.¹⁹

Despite a number of measures and procedures undertaken by governmental agencies, regulatory bodies and other stakeholders to increase financial inclusion in Palestine, high levels of financial exclusion persist.

¹⁶ Palestine Capital Market Authority law number (13) of 2004.

¹⁷ Palestine Monetary Authority law number (2) of 1997.

¹⁸ The number of Palestinians around the world according to the estimations of the Palestinian Central Bureau of Statistics, 2015.

¹⁹ The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2016.

These additions have provided further guidance and incentives for the members in their work towards comprehensive strategies for financial inclusion. The DAP in particular strongly recommended AFI members to “consider and implement best practices for women’s financial inclusion and gender considerations within national financial inclusion strategies” and collaborate with other key stakeholders, including government agencies, development partners and civil society to create, among other things an “enabling and supportive environment to accelerate women’s financial inclusion.”¹³

AFI has not been alone in its efforts to advance financial inclusion. The number of other organizations such as the World Bank and G20 also joined the bandwagon of financial inclusion and further strengthened its importance at global and national levels. The G20 began to discuss financial inclusion as an agenda item first in 2009 at its Pittsburgh Summit. Thereafter G20 launched a Financial Inclusion Expert Group (FIEG) and released the Principles for Innovative Financial Inclusion developed by the Access Through Innovation Sub-Group of the FIEG. The Principles were endorsed at the Toronto Summit in May 2010. Moving forward and elevating its importance further, G20 recognized financial inclusion as one of the main pillars of the global development agenda and endorsed a Financial Inclusion Action Plan at the Seoul Summit in November 2010¹⁴. At the same Summit, G20 also established a Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI)¹⁵ which continues to make a significant contribution to promote financial inclusion in a sustainable manner. In 2016, G20 endorsed and released the High-level Principles for Digital Financial Inclusion, underscoring the critical importance of developing sustainable and efficient digital financial services to accelerate financial inclusion across the globe.

These very positive global developments suggests the urgent need to advance financial inclusion and ensure that unserved and underserved people as well as firms are given adequate opportunities to participate in the formal financial system on a continuing basis. They also suggest that countries have to organize themselves and develop sound strategies to achieve desired results. More importantly, all global stakeholders agree and emphasize that financial inclusion is a means to an end; not an end in itself. The global data confirm the shared recognition of the value proposition of NFIS. According to latest data from the AFI, 29 countries had NFIS at the end of August 2016. Of these, 11 were in the Asia and Pacific region, eight in the Sub-Saharan Africa, three in Europe and Central Asia and seven in Latin America and the Caribbean region.

¹³ AFI. 2016. DENARAU ACTION PLAN: The AFI Network Commitment to Gender and Women’s financial Inclusion. Kuala Lumpur, Malaysia.

¹⁴ In November 2014, G20 leaders accepted an updated version of the Action Plan.

¹⁵ GPFI is an inclusive platform for all G20 countries, interested non-G20 countries and relevant stakeholders to carry forward work on financial inclusion, including implementation of the G20 Financial Inclusion Action Plan, endorsed at the G20 Summit in Seoul in 2010. GPFI has established a number of working groups to implement its work program on a systematic basis.

A watershed in the growing global interest on financial inclusion was the establishment in September 2008 of the Alliance for Financial Inclusion (AFI), the first global knowledge sharing member-based network of financial sector regulators and policymakers designed exclusively for advancement of financial inclusion through better policies and approaches. Funded by the Bill and Melinda Gates Foundation and managed by the German International Corporation, AFI began to grow rapidly into a truly global organization of developing and emerging countries after its first Global Policy Forum held in Nairobi, Kenya in September 2009¹¹. With the growth of AFI and its worldwide policy programs, many developing and emerging countries gained membership of AFI and accorded high priority to improving financial inclusion in the respective countries. AFI became an independent global institution in January 2016 and showed its robustness as a member-based institution. At the end of March 2016, AFI membership covered 117 institutions from 93 countries¹². PMA became a principal member of AFI in 2010.

AFI has made a tremendous contribution to promote sustainable financial inclusion across the globe. The Maya Declaration of AFI is an innovative instrument introduced by AFI members at the Global Policy Forum of 2011 held in Riviera Maya, Mexico. The Maya Declaration is universally accepted as the “first global set of specific, measurable commitments made by policy makers from developing and emerging countries to unlock the economic and social potential of the poor through greater financial inclusion.” Recognizing its value for the country, PMA made its commitments under the Maya Declaration at the Global Policy Forum held in Cape Town, South Africa in September 2012. One of the commitments was to formulate a national strategy for financial inclusion in cooperation with other stakeholders. The Maya Declaration was further expanded by the AFI membership through Sasana Accord in 2013 and Maputo Accord in 2015. At the Global Policy Forum 2016 held in Nadi, Fiji, the AFI members strengthen their determination and affirmed their commitment to close the gender gap in financial inclusion with the endorsement of Denarau Action Plan (DAP): The AFI Network Commitment to Gender and Women’s Financial Inclusion.

¹¹ Since then AFI has held a Global Policy Forum every year. The most recent GPF was held in September 2016 in Fiji.

¹² The 2015 Annual Report (p.3) of AFI describes the organizations as “a member-owned network with a vision of making financial services more accessible to the world’s unbanked. To make this vision a reality, AFI has adopted a unique cooperative approach and bottom-up model that allows AFI members to set their own agenda and harness the power of peer learning and peer pressure to develop practical and tested policy reforms that enhance financial inclusion.”

Financial Inclusion: Global Perspectives

In recent years financial inclusion has gained a great deal of traction as an important development pillar. This process began with the work carried out by the United Nations. The importance of access to financial services was recognized by the world leaders in the outcome document adopted at the 2005 World Summit at the United Nations. In 2006, based on a year-long international consultative process on inclusive finance, the United Nations released the publication, *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, to provide a reference point for policy makers to collectively discuss strategies, share best practices and improve processes with respect to inclusive finance. The book offered a vision of what inclusive finance could be and suggested that individual countries need to design their own national strategies for financial inclusion. Continuing its emphasis, the UN established the UN Advisors Group on Inclusive Financial Sectors in 2006 to advise the UN system and member states on global issues relating to inclusive finance. In 2009, UN-Secretary General also appointed her Royal Highness Princess Maxima as his Special Advocate for Inclusive Finance for Development. The Sustainable Development Goals adopted by the UN in 2015 also highlight the importance of financial inclusion to achieve a number of the goals.

A multitude of factors seem to have reinforced the continuing interest in financial inclusion over time. One factor is the increased recognition that a financial system that serves only a minority of a country's population represents a fundamental flaw and cannot be accepted as development oriented. Following this line of thinking, the global development community has concluded that building inclusive financial systems that serve a majority should be made a central goal of every developing and emerging countries. Second, factor is the greater availability of research and data on the extent of financial exclusion and its adverse impact on inclusive growth and development. The World Bank's studies on access to finance (A2F) in India, Brazil, Nepal, Bangladesh, Pakistan and Indonesia, for example, shed light on many negative effects of widespread financial exclusion of people and MSMEs. The findings of these studies were further reinforced by financial inclusion surveys carried out in a number of Sub-Saharan African countries. In the meantime, the World Bank in 2008 published an authoritative and influential book, *Finance for All?*¹⁰ The book reviewed and synthesized a large body of research and concluded that financial inclusion is central not only to stability but also to growth, poverty reduction, and more equitable distribution of resources and capacities. The book also included a basis for sound policy advice in the area of financial access.

¹⁰ Asli, Demirguc-Kunt et al. 2008. *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. World Bank.

Policymakers have recognized the transformative power of financial inclusion for some time and have been active in promoting financial inclusion through a range of measures. Such measures include the introduction of a basic banking account campaign in 2012, financial awareness campaigns that included both banking and non-banking sectors, in addition to efforts to promote financial access for SMEs. Another important measure is the improvements in the regulatory and supervisory framework for microfinance. A number of measures were also introduced to improve the financial infrastructure, particularly the credit information system. However, there has been no overall framework to ensure that these measures are well-designed and implemented in a coordinated manner. Moreover, these measures have often been introduced based on inadequate diagnostics of the underlying factors for the low level of financial inclusion.

It is in the above context that the NFIS assumes an important place within the development policy. The overall rationale for the NFIS stems from a combination of two major factors: unacceptably low use level of formal financial products and services by a majority of the people and enterprises, and the need to fully harness the transformative power of financial inclusion to address the high level of poverty and unemployment, the low rate of economic growth and the high degree of socio-economic inequalities in a systematic manner^{7,8}. Policymakers also agree that the potential contribution of financial inclusion to the improvement of financial stability also justifies the need for formulating the NFIS⁹.

Vision and Definition

The vision of the NFIS is to achieve **“a developed financial sector that fully meets the financial needs of all segments of the Palestinian society to improve their welfare”**.

For the purpose of the NFIS, financial inclusion is defined as **“Enhancing access to, and use of, financial products and services by all segments of the society via formal channels, while meeting their needs in a timely and affordable manner, protecting their rights and promoting their financial knowledge to enable them to make well-informed financial decisions.”**

This definition encompasses access, use and quality dimensions of financial inclusion while assigning a central importance to financial consumer protection, which is critically important in the local context to ensure sustainability and quality of financial inclusion.

⁷ As noted in the World Bank's Global Financial Development Report 2014, “new evidence demonstrates that financial inclusion can significantly reduce poverty and boost shared prosperity, but underscores that efforts to foster inclusion must be well designed.” (World Bank. 2015. p.xi).

⁸ As clearly pointed out in the Annual Report 2013 of PMA (p.79).

⁹ Morgan, P., and V. Pontines. 2014. Financial Stability and Financial Inclusion. ADBI Working Paper 488. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Also, African Development Bank. 2013. Financial Inclusion in Africa, Chapter 9: The Trade-off Between Financial Inclusion and Financial Stability.

Rationale

Palestine's economy operates under severe external constraints. Israel-imposed economic and social restrictions continue to constrain sustainable and inclusive economic growth. The limitations imposed by Israel on physical movement of people and other resources such as water and capital have a profound adverse impact on economic growth. However, internal factors also contribute to poor economic growth, high incidence of poverty and unemployment and reduced prospects for equitable growth and development. In 2016, for example, the unemployment rate in Palestine reached 26.9% while poverty rate was as high as 25.8% in 2011. These averages mask regional disparities. For example, the unemployment rate in the Gaza strip was estimated to reach 41.7%.³

Relatively low access to and use of financial products and services figure prominently among the internal factors that depress inclusive economic growth and development and lead to high rates of poverty, unemployment and inequity. A substantial proportion of adults that includes a large number of women, remain excluded from the formal financial system while many with access to the formal financial system are underserved. For example, while 60 percent of adults in the territory have bank accounts, only 10% of the adults use credit products⁴ due to a range of factors including poor financial awareness and literacy, limited supply of appropriate financial products and services and their high cost. Only 8.6% of adults have an insurance policy.⁵ Data indicates that women suffer disproportionately from financial exclusion. A low level of trust in the formal financial service providers and lack of financial awareness and literacy among a large proportion of adults further aggravate the problems.

Financial exclusion is not confined to individuals. Micro, small and medium enterprises (MSMEs) also suffer severely from financial exclusion. A majority of MSMEs, as a result, are compelled to rely on self-finance⁶ or informal sources to meet their requirements. However, neither self-finance nor informal sources enable them to fully harness their growth potential; hence their overall contribution to economic growth and employment generation remains limited. A high unemployment rate in general and among youth reflects this to a large extent.

³ According to Palestinian Central Bureau for Statistics (PCBS)

⁴ According to PMA data, 2013

⁵ "The Study of Financial inclusion in Palestine", 2016.

⁶ Self-finance has serious disadvantages as a method of financing enterprises. A main disadvantage is that an enterprise's resources may not match those required to harness an investment opportunity within a reasonable time frame. As a result, an enterprise may not be able to take advantage of a high-productivity investment opportunity. The scale of the enterprise will have to be limited by the amount of self-finance. In general, self-finance limits specialization, adoption of better technology, growth in productivity, and thus inclusive economic growth and development.

1. Introduction

Financial inclusion has come to the forefront of the development policy and reform agenda in Palestine since recently. A number of reforms introduced in the financial sector with a view to increasing financial inclusion reflect this emphasis. Such measures have embraced financial awareness and education, improvements in financial infrastructure and the legal and regulatory framework, financial consumer protection as well as the reform of the microfinance sector. Palestine represented by Palestine Monetary Authority (PMA) became a member of the Alliance for Financial Inclusion (AFI) in 2010 recognizing the importance of advancing financial inclusion and the deriving benefits from global experience. PMA made a commitment under the Maya Declaration¹ to formulate a National Financial Inclusion Strategy (NFIS). Subsequent to the Maya Declaration, PMA signed an agreement for joint leadership with the Palestine Capital Markets Authority (PCMA) for the formulation of the proposed NFIS, which will cover the period 2018 - 2025, and created a National Steering Committee (NSC) to oversee the formulation of the strategy.² The NFIS presented in this document not only fulfils PMA's Maya commitment but also demonstrates the firm and increased determination of Palestine's financial sector policymakers and stakeholders to approach the issues of financial inclusion in a more systematic manner.

The policymakers' strong emphasis on financial inclusion reflects primarily two interrelated factors: increased understanding of the gravity of the financial exclusion problem in Palestine with greater availability of data, and greater recognition of the potentially transformative power of financial inclusion to address a number of pressing development needs of the majority of the people in Palestine. However, it is widely agreed that to realize the transformative power of financial inclusion, the level and the quality of financial inclusion must be substantially increased particularly among the low income people including women in particular and for the micro, small and medium enterprises (MSMEs).

¹ The Maya Declaration was launched at the 2011 AFI Global Policy Forum held at Riviera Maya, Mexico by the members of the AFI. Since its launching over 60 member institutions have made commitments.

² The Steering Committee was established in 2014 and chaired by the PMA and the PCMA. The membership includes the Palestine Banking Association, the Ministry of Education and Higher Education, the Banking Services Consumer Society, the Palestinian Network for Small and Microfinance "Sharakeh", the United Nations Relief and Works Agency, Palestine Exchange, The Palestine Union of Securities Trading Companies, the Palestinian Insurance Federation and Ministry of Social Development.

Acronyms

ABP: Association of Banks in Palestine

AFI: Alliance for Financial Inclusion

AML-CFT: Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism

DAP: Denarau Action Plan

FIEG: Financial Inclusion Experts Group

GPFI: The Global Partnership for Financial Inclusion

KYCC: Know Your Customer's Customers

MASAV: Banks Clearing Center/ automated clearinghouse

MFI: Microfinance institution

MSME: Micro, small and medium enterprises

OECD: The Organization for Economic Cooperation and Development

PCMA: Palestine Capital Market Authority

PEX: Palestine Exchange

PIF: Palestinian Insurance Federation

PMA: Palestine Monetary Authority

Sharakeh: Palestinian Network for Small and Microfinance

SME: Small and medium enterprises

USSD: Unstructured Supplementary Service Data



Table of Contents

1. Introduction
2. Landscape of Financial Inclusion
3. Constraints on financial inclusion
4. Overarching Goal and Strategic Objectives and Measures
5. Monitoring and Evaluation Framework
6. Implementing mechanism for the National Strategy
7. Financial Inclusion Action Plan



الشمول المالي في فلسطين
Financial Inclusion in Palestine

National Strategy for Financial Inclusion in Palestine

2025-2018