اللجنة العربية للرقابة المصرفية

التمويل متناهي الصغر ودور البنوك المركزية في الرقابة والإشراف عليه

صندوق النقد العربي
أبوظبي 2009

أمانة
محافظي المصارف المركزية
ومؤسسات النقد العربية

أمانة
مجلس محافظي المصارف المركزية
ومؤسسات النقد العربية

اللجنة العربية للرقابة المصرفية

" التمويل متناهي الصغر ودور البنوك المركزية في الرقابة والإشراف عليه "

صندوق النقد العربي
أبوظبي 2009

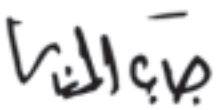
تقديم

أرسى مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية تقليداً منذ عدة سنوات، بدعوة أحد أصحاب المعالي والسعادة المحافظين لتقديم ورقة عمل حول تجربة دولته في مجال السياسة النقدية. كذلك، يعد صندوق النقد العربي وفي السياق نفسه ضمن ممارسته لنشاطه كأمانة فنية لهذا المجلس، عدداً من التقارير والأوراق في مختلف الجوانب النقدية والمصرفية التي تتعلق بأنشطة المصارف المركزية ومؤسسات النقد. وتعد هذه التقارير والأوراق من أجل تسهيل اتخاذ القرارات والتوصيات التي صدرها المجلس. وفي ضوء ما تضمنته هذه الأوراق والتقارير من معلومات مفيدة عن هذه الموضوعات، فقد رأى المجلس أنه من المصلحة أن تتاح لها أكبر فرصة من النشر والتوزيع. ولذلك، فقد باشر الصندوق بنشر هذه السلسلة التي تتضمن الأوراق التي يقدمها السادة المحافظين إلى جانب التقارير والأوراق التي يعدها الصندوق حول القضايا النقدية والمصرفية والتي تثير اهتماماً في مختلف الأوساط. وليس الغرض من هذه التقارير والأوراق طرح وجهة نظر معينة، وإنما القاء الضوء، بأكبر قدر من الموضوعية والتجرد حول هذه الموضوعات. فهذه السلسلة ليست لطرح الآراء والمواقف، وإنما لتوفير المعلومات وزيادة الوعي ببعض القضايا النقدية والمصرفية. لذا، فالهدف الرئيسي منها هو تزويد القارئ بأكبر قدر من المعلومات المتاحة .حول الموضوع. ونأمل أن تساعد هذه السلسلة على تعميق الثقافة الاقتصادية العربية

والله ولي التوفيق،،

د.جاسم المناعي

المدير العام رئيس مجلس الإدارة



المحتويات

الصفحة

مقدمة ____ 3

أولاً: التمويل متناهي الصغر ____ 5

1- تعريف التمويل متناهي الصغر ____ 5

2- أهداف التمويل متناهي الصغ ____ 6

3- المنشأة الصغيرة ____ 8

4- سمات التمويل متناهي الصغر ____ 8

5- المبادئ الأساسية للتمويل متناهي الصغر ____ 10

6- أنواع مؤسسات التمويل متناهي الصغر ____ 13

ثانياً: التشريعات المنظمة للتمويل متناهي الصغر ____ 16

ثالثاً : الرقابة والإشراف على مؤسسات التمويل متناهي الصغر ____ 18

رابعاً : قطاع التمويل متناهي الصغر في الدول العربية ____ 24

خامساً : دور البنوك المركزية ____ 28

سادساً : العناصر الأساسية للرقابة والإشراف على التمويل متناهي الصغر ____ 31

الخاتمة و التوصيات ____ 34

الملاحق : تجربة اليمن في مجال التمويل متناهي الصغر ودور البنك المركزي اليمني ____ 35

مقدمة

لقد تم التعامل بالتمويل متناهي الصغر منذ عدة سنوات، إلا أنه لم يأخذ شكلاً منظماً إلا في الأربعينات. وقد اصطلح على تسميته في الستينات والسبعينات من القرن الماضي بمؤسسات التمويل متناهي الصغر أو بنوك الفقراء. ولقد شهدت بدايات تجربة القروض الصغيرة في دول مثل بنجلاديش والبرازيل منذ نحو ثلاثين عاما، وتوسع ليشمل دولاً أخرى ليبلغ أوجه في ثمانينات القرن الماضي. ولقد انتقل محور اهتمام التمويل متناهي الصغر من مجرد منح القروض إلى بناء مؤسسات محلية قادرة على البقاء والاستمرار لخدمة الفقراء.

وبعد مرور ثلاثة عقود على إنشاء محمد يونس بنك جرامين، أصبحت مؤسسات التمويل متناهي الصغر تخدم تقريبا نحو 80 مليون شخص في البلدان النامية. ومازال أغلبية الناس في البلدان النامية غير مشمولين بالخدمات البنكية، ولا تتاح لهم إمكانية الحصول على خدمات مالية حيث تشير التقديرات الى إن نحو ثلاثة مليار شخص في البلدان النامية لا يتاح لهم أو يتعذر عليهم الحصول على خدمات مالية تساعدهم على زيادة دخولهم وتحسين سبل معيشتهم.

كما تشير التقارير الاقتصادية الدولية الى إن سكان العالم البالغ 6.4 مليار تقريباً يعيش منهم حالياً 2.8 مليار على أقل من دولارين يومياً منهم 1.1 مليار في فقر مدقع وبدخل أقل من دولار واحد يومياً (تحت خط الفقر) [2]. بالإضافة الى ذلك تشير دراسة أجرتها المجموعة الإستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) بأن أقل من نصف السكان في معظم البلدان النامية، لديهم حسابات في مؤسسة مالية، وفي بلدان كثيرة فإن من بين كل خمس أسر تتوفر أسرة على مثل هذا الحساب. وحتى في البلدان التي شهدت قدرا كبيرا من التطور في السنوات الأخيرة، فإن الأعداد مازالت

[1] http://go.worldbank.org/VC9MAYHPU0

[2] المؤتمر الأول للتمويل الأصغر دمشق 10-11 نوفمبر 2007 " تجربة أجفند في مجال دعم صناعة الإقراض في الوطن العربي "

منخفضة للغاية، وفي المتوسط فإن حوالي 26 في المائة فحسب من السكان في شتى أنحاء العالم فقط يتاح لهم الحصول على خدمات مالية وعلى الرغم من النمو الذي تحقق في قطاع التمويل متناهي الصغر في السنوات الماضية إلا أن أغلبية الأفراد في البلدان النامية لا تتاح لهم إمكانية الحصول على تلك الخدمات المالية. .

إن التحدي الذي يواجه الدول ومؤسسات التمويل متناهي الصغر هو في كيفية الوصول إلى الشريحة المستهدفة والتوسع المستدام في تقديم خدمات التمويل متناهي الصغر لهم حيث إن عدد الأفراد المعزولين عن القطاع المالي هائل جدا تصل نسبته إلى أكثر من 90 في المائة في بعض المجتمعات. هذا ويقدر عدد فقراء العالم النشطاء اقتصاديا ببليون شخص تتاح فقط لـ 10 في المائة منهم سبل الحصول على الخدمات المالية الأساسية وفي معظم الدول النامية الى حد كبير لا تحصل هذه الشريحة على الخدمات المالية لأن القطاع المالي يفضل التركيز على قطاع السوق الأغنى بإعتبار إن مخاطره أقل و ربحيته أعلى .[4]

و تضيف الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على الفقراء بعداً آخر فمن البديهيات إن تتزايد النسب المشار اليها سابقا سواء على المستوى العالمي أو الإقليمي وبالتالي فإن هناك حاجة ماسة لتطوير وتنمية قطاع التمويل متناهي الصغر في الدول النامية ومنها دول العالم العربي واستغلال الطاقات والقدرات الكامنة والواعدة في هذا القطاع، لا سيما و أن الوطن العربي يعد من أقل أقاليم العالم اعتماداً على هذا النوع من التمويل مقارنة بأقاليم العالم الأخرى خصوصا وأن اهتماماً متزايداً من الجهات المانحة الإقليمية والدولية ومنظمات الأمم المتحدة الإنمائية بدعم برامج وهناك مشاريع الإقراض الأصغر. ولهذا الغرض، كان من الضروري ضبط هذا القطاع واتخاذ الإجراءات لتسهيله مع ضمان حقوق كل الأطراف المتداخلة

[3] http://go.worldbank.org/VC9MAYHPU0

[4] جوديت بر اندسما، دنيا بير جورجي (2004) " التمويل متناهي الصغر في البلدان العربية : بناء قطاعات مالية تشمل الجميع " صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال UNCDF

ولهذا الغرض فإنه ليس هناك جدل حول أهمية الرقابة والإشراف على التمويل المتناهي الصغر لتحقيق الإستدامة المرجوة لهذه الصناعة، ولكن شكل ونوع ومستوى الرقابة المطلوبة والجهة التي ستقوم بالإشراف عليه يعتمد على نوعية المؤسسات التي تقدم مثل هذا التمويل والشكل القانوني لها وليس بالضرورة أن تكون جهة الإشراف مقتصرة على البنوك المركزية فقد يختلف ذلك من بلد الى آخر وبحسب ظروف كل دولة، ولكن بلا شك فإن البنوك المركزية يمكن إن تلعب دوراً مهماً في دعم قطاع التمويل المتناهي الصغر سواءَ بشكل مباشر أو غير مباشر بما يتناسب وأوضاع و ظروف كل دولة على حده.

ففي هذا الصدد، تحاول هذه الورقة تسليط الضوء على مفهوم التمويل المتناهي الصغر وإعطاء لمحة مختصرة عن وضع قطاع التمويل المتناهي الصغر في الوطن العربي وسمات هذا التمويل و التحديات التي تواجه هذا القطاع في الوطن العربي وما هو الدور الذي يجب إن تلعبه البنوك المركزية العربية في هذا المجال خصوصا في عملية وضع التشريعات المناسبة والرقابة والإشراف. وتقدم هذه الورقة مجموعة من التوصيات عن كيفية التعامل مع القضايا المتعددة والمتجددة للتمويل المتناهي الصغر والتي نأمل إن تكون مفيدة في تكوين سياسات من شأنها إيجاد قطاع تمويل متناهي الصغر قابل للاستمرار والاستدامة.

أولا: التمويل متناهي الصغر

تعريف التمويل متناهي الصغر: **التمويل متناهي الصغر مفهوم يطلق على مرادفات كثيره مثل التمويل الأصغر ،التمويل الصغير، ،القروض الصغيرة ....الخ وبشكل عام يمكن تعريف التمويل متناهي الصغر بأنه توفير خدمات مالية (التي لا تتضمن قروضاً فقط بل تتضمن أيضًا الإدخار والتأمين وخدمات تحويل المال) لذوي الدخول المنخفضة المحرومين من الخدمات المالية التي غالباً ما تقدمها المؤسسات المالية الكبيرة، حيث يكون في الغالب حجم المبالغ صغيراً، وعادةً**

ما يكون أقل من متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي سنوياً ، بيد إن التعريف الدقيق للتمويل المتناهي الصغر يختلف باختلاف البلد. [5]

إن عملاء التمويل متناهي الصغر هم في العادة من ذوي الدخل المحدود غير القادرين على الحصول على خدمات المؤسسات المالية، وهم غالبا من أصحاب المشاريع الصغيرة الذين يعملون لحسابهم الخاص و يديرون أنشطتهم الاقتصادية - في أغلب الأحيان - من منازلهم. والجدير بالذكر إن الوصول إلى المؤسسات المالية التقليدية له ارتباط مباشر بحجم دخل الفرد، فكلما ازداد مستوى فقر الفرد ضعف الأمل في إمكانية وصوله إلى تلك المؤسسات. وكما تزداد تكلفة التعاملات المالية التقليدية والتي قد لا تفي، رغم ذلك، باحتياجات الفقراء من الخدمات المالية، وبالتالي يتحول عنها هؤلاء الأفراد ليصبحوا من عملاء التمويل متناهي الصغر. أما مبلغ التمويل متناهي الصغر فهو يختلف من بلد إلى أخر حسب مستوى الدخل وسياسة كل بلد.

أهداف التمويل متناهي الصغر:

يساهم التمويل متناهي الصغر في تنمية المشاريع الصغيرة وتشكيل دعامة أساسية للتنمية المستدامة وذلك من خلال:

1. السماح لأشخاص محرومين من الخدمات المالية التقليدية بالبدء في نشاط متواضع مدر للدخل وبالتالي إمكانية تسديد القروض ومواصلة النشاط.

2. تشجيع الادخار لدى الفئات المستهدفة مما يحقق لهم مستقبلاً أفضل.

[5] جنيفر ايرسن و دافيد بورتيوس (2005) " البنوك التجارية والتمويل متناهي الصغر: نماذج النجاح الأخذة بالتطور" CGAP

3. التخفيف من معدلات الفقر والبطالة.

و لتأكيد ما سبق فإن دراسة أجراها البنك الدولي عن أن ممارسة التمويل متناهي الصغر في بعض البلدان خلال 14 عاما قد خلصت إلى ما يلي:

بنغلادش:

- انخفضت معدلات الفقر بنسبة 17 في المائة. في كافة القرى
- انخفضت نسبة الفقر أكثر من 20 في المائة بالنسبة لمقترضي برامج التمويل متناهي الصغر.
- كان التأثير كبيراً على الفئة الأكثر فقراً من تلك المتوسطة الفقر.

أوغندا :

95 في المائة من عملاء التمويل متناهي الصغر انخرطوا في تحسين مستوى الصحة وبرنامج الغذاء لأطفالهم.

بوليفيا :

عملاء التمويل متناهي الصغر ضاعفوا من دخلهم الاقتصادي خلال سنتين.

---

[6] التقدير الدوري CGAP." استخلاص عشر سنوات من تجربة CGAP في دعم تقديم جدمات مالية للفقراء

ماهية المنشأة الصغيرة: لا يوجد تعريف متفق عليه يحدد ماهية المشروعات الصغيرة، ويعزى ذلك إلى إن اعتماد معيار معين للتعريف سواء من حيث عدد العمال أو رأس المال المستثمر أو المستوى التقني، ستنجم عنه نتائج متباينة تبعا لاختلاف الدول وطبيعة هياكلها الاقتصادية والاجتماعية. ولكن هناك عدداً من التعاريف تنطلق بشكل عام من رغبة متخذي القرار التي غالبا ما تتأثر ببيئة السياسات الاقتصادية والسياسات الرامية في تحقيق هدف تنموي أو اجتماعي ما.

ومع ذلك فقد عرفت منظمة الأمم المتحدة للتنمية والصناعة «يونيدو» المنشأة الصغيرة بأنها : تلك المشاريع التي يديرها مالك واحد، ويتكفل بكامل المسؤولية في أبعادها الطويلة الأجل (الإستراتيجية) والقصيرة الأجل (التكتيكية)، كما يتراوح عدد العاملين فيها ما بين 10 إلى 50 عاملا''.

كما إن هناك العديد من المعايير التي يمكن الاستناد إليها لتحديد مفهوم المنشأة الصغيرة، وتتباين تلك المعايير بين دولة وأخرى وذلك بتباين إمكاناتها وقدراتها وظروفها الاقتصادية ومراحل النمو التي بلغتها. فالمنشأة التي تعتبر صغيرة أو متوسطة في دولة صناعية قد تعتبر منشأة كبيرة الحجم في دولة نامية. ومن المعايير المستخدمة معيار العمالة، معيار رأس المال، معيار الإنتاج، معيار درجة التخصص في الإدارة ومستوى التقدم التكنولوجي.

سمات التمويل متناهي الصغر: يرجع الفضل في نجاح التمويل متناهي الصغر إلى طرق الإقراض المبتكرة التي طورت لكي تساهم في تخفيض تكلفة القروض الصغيرة غير المضمونة لعدد كبير من العملاء الفقراء والمحافظة على نسبة سداد عالية ومن سمات التمويل متناهي الصغر ما يلي:

- قروض تقدم بطرق بسيطة وتخص مبالغ صغيرة قصيرة الآجل ومتكررة باستخدام بدائل الضمانات: ضمان المجموعة أو المدخرات الإلزامية. ويعني ضمان المجموعة منح قروض لمجموعة من الأفراد بحيث يضمن كل منهم الاخر، ولا يتم منح قرض جديد لأي شخص من المجموعة في حال عدم سداد أي فرد آخر من المجموعة لقسطه وبذلك يشكل بقية أفراد المجموعة وسيلة ضغط على الفرد المتخلف عن سداد أقساطه حتى وان اضطروا إلى السداد بدلا عنه ليتأهلوا إلى قرض جديد وبقيمة أعلى.

- يعتمد منح القرض بشكل رئيسي على قدرة ورغبة الشخص المقترض على السداد وليس على الأصول التي يمكن إن تحجز إن لم يقم العميل بالسداد.

- يتم إجراء تقييم غير رسمي للمقترض، غالبا ما يستند الى الإحاطة بالجوانب الشخصية مع إجراء تقييم بسيط للتدفق النقدي للمشاريع فيما يتعلق بالقروض الأكبر والأطول آجلا.

- التركيز القائم على شخص العميل يطبق بعدة طرق قد تكون متشابهه لدى معظم مؤسسات التمويل متناهي الصغر حيث تعتمد على أحجام قروض قصيرة الآجل متدرجة يكون قرض العميل في البداية صغيراً بحيث يجعل مخاطر مؤسسات التمويل متناهي الصغر منخفضة، وبالتالي فإن تسديد العميل للقرض في تواريخ الاستحقاق يعطي مؤسسة التمويل متناهي الصغر المؤشر الذي تحتاجه للموافقة على قرض لاحق ولكن بمبلغ اكبر، ومن ناحية أخرى، فهو يعتبر حافزاً للعميل لكي يتمكن من الحصول على تمويل جديد وبمبلغ أكبر. وقد نتج عن هذا انخفاض في نسبة تأخر في التسديد الخاص بمؤسسات التمويل الصغير.

- تعتبر مؤسسة التمويل متناهي الصغر أكثر عرضة لمخاطر المتأخرات وذلك لغياب الضمانات فإذا اهتزت ثقة العملاء باستمرارية تواجد خدمات التمويل مستقبلا ارتفعت

مخاطر عدم السداد حيث أن إمكانية تجديد القرض غالباً ما يكون هو ما يدفع المستفيد إلى تسديد ديونه في الوقت المناسب.

المبادئ الأساسية للتمويل متناهي الصغر: **نظرا لغياب معايير عالمية متفق عليهافي مجال التمويل متناهي الصغرعلى غرار البنوك، فإن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) وهي إحدى مجموعات البنك الدولي و تمثل تجمعاً يضم 33 وكالة تنمية عامة وخاصة يقوم بإصدار ما يسمى بعض التوجيهات (Directives CGAP) التي تعتبر مرجعاً متعارفاً عليه في مجال التمويل متناهي الصغر. كما تقوم هذه المجموعة بالإضافة إلى استشارات فنية بإعداد أبحاث مختلفة وتجميع معلومات حول القطاع وكذلك تمويل بعض الابتكارات وهذا من شأنه تطوير عمل وجمع معلومات وتمويل ابتكارات لصالح الممولين ومؤسسات التمويل متناهي الصغر والحكومات والشركاء الأخرى في مجال التمويل متناهي الصغر. وفي هذا الصدد فقد حددت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء هذه المبادئ فيما يلي** [7]:

- **يحتاج الفقراء إلى مجموعة متنوعة من الخدمات المالية** الملائمة والمرنة بأسعار معقولة ولا يحتاج إلى القروض فقط بل أيضا إلى الادخار والتحويلات النقدية والتأمين .
- **يعتبر التمويل متناهي الصغر أداة قوية لمكافحة الفقر**، حيث يمكن الأسر الفقيرة من زيادة الدخل وتكوين الأصول وتخفيض فرص تعرضهم إلى الصدمات الخارجية.

[7] CGAP web: www.cgap.org

- **يعني التمويل متناهي الصغر بناء أنظمة مالية تقدم خدمات للفقراء ولن يحقق** التمويل متناهي الصغر أهدافه الكاملة في الوصول إلى عدد كبير من الفقراء إلا إذا أصبح جزءا لا يتجزأ من النظام المالي العام لأية دولة.

- **الاستمرارية المالية ضرورية للوصول إلى عدد كبير من الفقراء:** تعرف القابلية للاستمرار بأنها قدرة مؤسسات التمويل متناهي الصغر على تغطية جميع تكاليفها مما يجعل من الممكن استمرارها في تقديم الخدمات المالية للفقراء. إن تحقيق الاستمرارية المالية يعني تخفيض تكاليف المعاملات وعرض منتجات وخدمات أفضل تلبي احتياجات البلدان المتعاملة مع المؤسسات المعنية وابتكار طرق جديدة للوصول إلى الفقراء المحرومين من التعامل مع البنوك.

- **التمويل متناهي الصغر معني بإنشاء مؤسسة مالية محلية دائمة** يمكن إن تجتذب الودائع وتحولها إلى قروض وأن تقدم خدمات مالية أخرى.

- **التمويل متناهي الصغر ليس دائما هو الحل**، لا يناسب التمويل متناهي الصغر كل شخص حيث إن الفقير الذي ليس له دخل أو سبل للسداد بحاجة إلى أشكال أخرى (منح صغيرة .. الخ).

- **إن تحديد سقوف أسعار الفائدة يمكن إن يضعف من فرص حصول الفقراء على الخدمات المالية**، إن تكلفة تقديم عدد كبير من القروض الصغيرة هي أكبر بكثير من تكلفة تقديم عدد قليل من القروض الكبيرة ما لم يكن باستطاعة مؤسسات التمويل متناهي الصغر إن تتقاضى أسعار فائدة أعلى من متوسط أسعار قروض البنوك فلن تتمكن من الاعتماد على ذاتها و تحقيق الاستدامة. وفي الوقت نفسه يجب إن لا تعكس عدم كفاءتها في تقديم خدمات التمويل بفرض أسعار فائدة أورسوم أخرى أعلى بكثير مما يجب.

- **دور الحكومة هو التسهيل وليس التقديم المباشر للخدمات المالية**، فدورها الرئيسي هو خلق بيئة مساندة من السياسات تحفز تطوير الخدمات المالية مع حماية مدخرات الفقراء (على سبيل المثال الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، تجنب وضع سقوف لأسعار الفائدة ،الامتناع عن تشويه السوق ببرامج إقراض مدعوم عالية التأخر في السداد وغير قابلة للاستمرار)، ويمكن إن تساند الحكومات تلك الخدمات المالية المقدمة للفقراء لتحسين بيئة الأعمال ومحاربة الفساد وتحسين فرص الوصول إلى الأسواق والحصول على خدمات البنية التحتية وفي أوضاع خاصة قد يكون التمويل الحكومي لمؤسسات مالية صغيرة مبررا عند الافتقار إلى أنواع أخرى من التمويل.

- **الدعم من الجهات المانحة يجب إن يكون مكملاً وليس مزاحما لرؤوس المال من القطاع الخاص**: يجب إن تستخدم الجهات المانحة الهبات والقروض وأدوات المساهمة في رأس المال بشكل مؤقت لبناء القدرة المؤسسية لمؤسسات التمويل متناهي الصغر وتطوير البنية الأساسية لها بما يمكنها من الارتقاء الى المرحلة التي تكون قادرة على الوصول الى مصادر التمويل الخاص كاستعمال الودائع.

- **نقص القدرات المؤسسية والبشرية يعد من أهم المعوقات**: يجب إن تركز الجهات المانحة والداعمون الأخرون على بناء هذه القدرات.

- **أهمية الشفافية المالية والشفافية في أنشطة الوصول إلى المتعاملين**: تعتبر المعلومات الدقيقة والموحدة والقابلة للمقارنة في ما يتعلق بالأداء المالي والاجتماعي للمؤسسات المالية التي تقدم الخدمات أمرا بالغ الأهمية بالنسبة للمشرفين والجهات المانحة والمستثمرين وكذلك أيضا المتعاملين مع التمويل متناهي الصغر، حيث يحتاج هؤلاء

إلى الحصول على هذه المعلومات من اجل التقييم الدقيق لمخاطر وامتيازات مؤسسات التمويل متناهي الصغر.

أنواع مؤسسات التمويل متناهي الصغر: يقدم التمويل متناهي الصغر من خلال مجموعة متنوعة من المؤسسات وتشمل البنوك التجارية التي تقدم هذا النوع من التمويل كجزء من نشاطها، بنوك التمويل متناهي الصغر المتخصصة، بنوك التوفير البريدي، منظمات غير حكومية (NGOs) ، مؤسسات و شركات التمويل متناهي الصغر المتخصصة غير المصرفية (NBFIs)، المنظمات القائمة على العضوية وتجمع إدخاراتها من الأعضاء.

لأغراض هذه الورقة سيتم تقسيم مؤسسات التمويل متناهي الصغر إلى مجموعتين: مؤسسات متلقية للودائع ومؤسسات غير متلقية للودائع على النحو التالى :

مؤسسات مالية متلقية للودائع

البنوك: تقوم بعض البنوك التجارية بمختلف أنواعها بتقديم خدمة التمويل متناهي الصغر من خلال نموذج تخفيض الحجم وهو ما يعرف بمصطلح (Downscaling) حيث يتم من خلاله النزول بمبالغ التمويل إلى حد يمكن الفئات المستهدفة من الحصول على تمويل متناهي الصغر. وقد خلصت الدراسة التي قامت بها المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء الـCGAP[8] إلى أن البنوك التجارية تقوم بالدخول إلى سوق التمويل متناهي الصغر من خلال عدة طرق ناجحة. حيث أشارت الدراسة إلى أنه يمكن تصنيف تلك الطرق إلى مجموعتين: الطرق المباشرة، والطرق غير المباشرة:

[6] جينيفر ايسرن ودافيد بورتيوس، (2005):" البنوك التجارية والتمويل الأصغر: نماذج النجاح الاخذة في التطور"، (مذكرة مناقشة مركزة رقم 28) CGAP

الطرق المباشرة: تشمل ممارسة التمويل متناهي الصغر من خلال الآتي :

أ–وحدة داخلية متخصصة بالتمويل متناهي الصغر، حيث تقوم البنوك بإنشاء وحدة خاصة ضمن هيكل البنك لإدارة شئون التمويل متناهي الصغر.

ب–مؤسسة مالية متخصصة، حيث تقوم البنوك بتأسيس كيان قانوني منفصل وإدارة مستقلة لمزاولة أنشطة التمويل متناهي الصغر.

الطرق غير المباشرة: تشمل العمل من خلال مقدمي التمويل متناهي الصغر الحاليين وذلك من خلال الآتي:

أ–التعاقد لتنفيذ عمليات التجزئة، حيث يقوم البنك بالتعاقد مع مؤسسة تمويل أصغر لتعمل لحسابه بمقابل جزء من الفائدة أو بمقابل رسم يتم الاتفاق عليه.

ب–تقديم قروض تجارية لمؤسسات التمويل متناهي الصغر القائمة لتمويل أنشطتها.

ت–السماح لمؤسسة التمويل متناهي الصغر باستخدام أنظمة البنك والبنية التحتية بمقابل رسوم أو نسبة أو إيجار.

بنوك التمويل متناهي الصغر المتخصصة: وهي مؤسسات مالية متخصصة في تقديم التمويل متناهي الصغر مستفيدة من تخصصها للوصول إلى الفئة المستفيدة من خلال الانتشار المدروس وتكون هذه المؤسسات على شكل بنوك تمويل اصغر متلقية للودائع وتقدم خدمة الإدخار. وتختلف هذه البنوك عن البنوك التجارية لكون متطلبات تأسيسها بسيطة أي إن رأس المال يكون مناسباً وبسيطاً مقارنة بالحد الأدنى لرأس المال المدفوع لتأسيس بنوك تجارية وبحسب ظروف

كل دولة. ويقدم هذا النوع من البنوك قروض تمويل صغيرة ويتركز نشاطها على تحقيق أهداف التمويل متناهي الصغر واستهداف الشريحة الفقيرة من المجتمع ولاتمارس جميع أنشطة البنوك التقليدية. فعلى سبيل المثال لا يسمح لها بإصدار اعتمدات مستندية وعادة ما يكون هناك أنشطة مصرفية محظورة على تلك البنوك لضمان عدم الانحراف عن الأهداف التي أنشئت من أجلها.

بنوك التوفير البريدي: يستفيد العديد من البلدان من البنية الأساسية البريدية لديها لتقديم خدمات مالية. وفي المعتاد لا تقدم بنوك التوفير البريدية قروضاً إذ تقتصر خدماتها على المدخرات والمدفوعات/التحويلات. وتتسم الحسابات وأحجام المعاملات بصغرها.

مؤسسات غير متلقية للودائع

مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تمول من قبل منظمات غير حكومية (NGOS): يقوم هذا النوع من المؤسسات الغير الحكومية بتقديم خدمات التمويل متناهي الصغر معتمدة على الهبات والمنح التي تقدم من المانحين المحليين أو الدوليين بالإضافة إلى دعم الحكومات. وقد انتشرت هذه المنظمات في الفترة الأخيرة بشكل كبير لمساعدة الطبقات الفقيرة. وهي لا تأخذ ودائع من الجمهور، وفي حالة أخذها لأي إدخار من المقترضين فهو يعتبر نوعاً من الإدخار الإجباري كتأمين ومساعدة المقترض في سداد الأقساط الأخيرة وتنمية الوعي الادخاري لدى الفئة المستفيدة وبالتالي فإن هذه المدخرات لا تمثل مصدراً للأموال بالنسبة لهذه المؤسسات.

مؤسسات و شركات التمويل متناهي الصغر المتخصصة غير المصرفية: هي مؤسسات تمويل أصغر تتعامل مع الفئة المستهدفة، غير متلقية للودائع من الجمهور وإنما تعتمد على رأسمالها بمشاركة القطاع الخاص بالإضافة إلى الدعم من الجهات الرسمية والجهات المانحة. وقد تلجأ في حالات معينة إلى الاقتراض من البنوك أو المقرضين الآخرين و بالإضافة إلى مساهمتها في تقديم التمويل متناهي الصغر قد تكون أيضا هادفة للربح.

المنظمات القائمة على العضوية وتجمع إدخاراتها من الأعضاء: تتمثل هذه المنظمات في الاتحادات والجمعيات التي تأخذ اشتراكات من أعضائها ومن ثم تقدم تمويلات صغيرة لأعضائها لتحسين أعمالهم أو لمواجهة الطوارئ عند حدوثها ولا تخضع للأشراف لصغر حجمها ولكونها تقوم على الاتفاق بين أعضائها ولا تأخذ الأموال من غير الأعضاء كما أنها لا تقدم التمويل لغير الأعضاء.

ثانيا: التشريعات المنظمة للتمويل المتناهي الصغر

إن الوصول إلى الشرائح المستهدفة يتطلب إن ينتقل التمويل متناهي الصغر إلى مؤسسات مرخصة يتم الإشراف عليها من قبل السلطات المالية في الدولة، حيث يمكن للمؤسسة المرخصة إن تقدم خدمات التوفير لعملائها وكذلك جذب الودائع التي تمثل المصدر الأهم من مصادر الأموال. وبما إن التمويل متناهي الصغر له خصائصه التي تختلف عن العمل المصرفي التي تمارسه البنوك ويرجع ذلك بصورة أساسية إلى إن موجودات مؤسسات التمويل متناهي الصغر تتكون من عدد كبير من القروض الصغيرة غير المضمونة وكذلك سقوف الإقراض و قواعد احتساب مخصصات خسائر القروض، وكذا الحد الأدنى لرأس المال، فإن معظم الدول المهتمة بالتمويل متناهي الصغر تحتاج إلى إجراء تعديلات للقوانين والتشريعات حتى تتناسب مع التمويل متناهي الصغر.

إن الكثير من النقاشات المتعلقة بتشريع مؤسسات التمويل متناهي الصغر يتعلق بالجوانب الاحترازية، وسنتطرق أولا إلى الجوانب غير الاحترازية مع الإشارة إلى إن الكثير من الأهداف التشريعية لا تدخل تحت الجوانب الاحترازية:

الجوانب غير الاحترازية للتشريع: يوجد الكثير من الاعتبارات التشريعية غير الاحترازية مرتبطة بالمؤسسة المالية الصغيرة تتضمن الشفافية في مجال القروض ومحاربة النشاطات التزويرية والإجرامية ذات الطابع المالي وخدمات المعلومات حول ملاءة المقترضين والشفافية بخصوص نسب الفوائد وشروط العمليات وأخيرا مؤشرات المتابعة والأداء. ولن نتطرق بالتفصيل للرقابة غير الاحترازية كون الرقابة التي تمارسها البنوك المركزية هي رقابه احترازية في الأساس.

الجوانب التشريعية الاحترازية: يسمى التشريع احترازيا إذا كان يهدف بصفة خاصة إلى حماية النظام المالي للدولة وتأمين المودعين. وبالنظر إلى إن التمويل متناهي الصغر يمثل بصفة عامة نسبة ضئيلة من الأصول المالية في الدول فإن تأثر النظام المالي به قد يكون ضعيفا وعليه فإن الهدف الأساسي للتشريع الاحترازي هو بالدرجة الأولي حماية ودائع المدخرين في مؤسسات التمويل متناهي الصغر مما يعني أن الدول ملزمة بمراقبة السلامة المالية لهذه المؤسسات. وإذا لم يعطى التشريع الاحترازي العناية الكافية لهذا الهدف فإنه يمكن إن يحدث إهدار لموارد السلطات الرقابية، وأيضا فإن تضييقا قانونيا على هذه المؤسسات قد يؤدي إلى تباطؤ نمو القطاع.

يري البعض إن السبب الرئيسي لتعديل التشريع هو تشجيع استحداث وحدات جديدة وتحسين مردودية الوحدات الموجودة. وسواء تعلق الأمر بالتشريع الاحترازي أو غير الاحترازي فإنه من المنطقي القول إن وجود تشريع واضح للمؤسسة المالية الصغيرة سيؤدي إلى زيادة حجم الخدمات المالية المقدمة وزيادة العملاء. كما إن وجود نوعية من التشريع غير الاحترازي قد تؤدي إلى نفس النتائج وبتكاليف قليلة نسبيا.

من كل ما سبق نستطيع القول إن كل قرار يدخل في إطار تقنين نشاطات مؤسسات التمويل متناهي الصغر يجب إن يأخذ بعين الاعتبارفي نصوصه خصائص وطبيعة وأهداف التمويل متناهي الصغر.

ثالثا: الرقابة والإشراف على مؤسسات التمويل متناهي الصغر

لا يوجد خلاف حول أهمية الإشراف والرقابة على التمويل متناهي الصغر ولكن مستوى الإشراف والرقابة والجهة التي سيناط بها مسألة الرقابة يختلف من دولة إلى أخرى بحسب ظروف كل منها. فالرقابة والإشراف هي الإجراءات المتخذة من أجل احترام مجموعة القواعد التي وضعتها الدولة في مجال التمويل متناهي الصغر. ومؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تحصل على مدخرات من المواطنين يجب إن تلتزم بقواعد احترازية، وذلك لضمان توازنها المالي لصالحها ولصالح المودعين. ويمكن تقسيم الرقابة والإشراف إلى نوعين هما: الرقابة الاحترازية والرقابة غير الاحترازية كما يلي:

الرقابة الاحترازية: هي مجموعة القواعد التنظيمية أو الرقابية التي تتسم بطابعها التحوطي عندما تحكم السلامة المالية لأنشطة الأعمال التي تزاولها المؤسسات المالية المرخصة، وذلك من أجل الحيلولة دون حدوث أي تقلبات في النظام المالي تطيح باستقراره، ومنع حدوث أي خسائر بالنسبة لصغار المودعين غير المتمرسين.

أهداف القواعد التنظيمية الاحترازية: هناك شبه اتفاق على إن الرقابة الاحترازية تسعى إلى تحقيق هدفين رئيسيين هما:
حماية النظام المالي من خلال ضمان ألا يؤدي انهيار إحدى المؤسسات المالية إلى انهيار المؤسسات الأخرى. بمعنى ضمان تمتع المؤسسات المرخصة بملاءة مالية قادرة على سداد التزاماتها أو على الأقل ضمان عدم تجميع أي ودائع في حالة وصولها إلى حد الإعسار. فعلى

[9] روبرت كرستن و تيموثي ليمن، ريتشارد روسنبرج (2003)" المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم التمويل متناهي الصغر والإشراف عليه" ،المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء(CGAP). مجموعة البنك الدولي

سبيل المثال لا الحصر، فإن معايير كفاية رأس المال والاحتياطيات القانونية ونسب السيولة تعتبر من القواعد التنظيمية للرقابة الاحترازية.

حماية صغار المودعين الذين لا يملكون القدرة الذاتية على رصد السلامة المالية للمؤسسات المالية. لذا فإن عدم تحقيق الرقابة الإحترازية للهدفين الرئيسيين السابقين يؤدي إلى تبديد الموارد المالية للسلطات الرقابية بالإضافة إلى إثقال مؤسسات التمويل متناهي الصغر بأعباء امتثال غير ضرورية مما يؤدي إلى عرقلة تطوير هذا القطاع.

الرقابة غير الاحترازية : يعتبر هذا النوع من الرقابة قابل للتطبيق الذاتي إلى حد كبير ناهيك عن إمكانية التعامل معها من قبل أية جهات أخرى غير السلطات المالية. ولن نتناول تفاصيل هذا النوع من الرقابة نظراً لأن تركيزنا سيكون على الرقابة الاحترازية لعلاقتها الوثيقة بالبنوك المركزية. ولمزيد من التفاصيل حول هذا النوع من الرقابة نوصي بالرجوع إلى دراسة أعدتها المجموعة الإستشارية لمساعدة الفقراء بعنوان «المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم التمويل متناهي الصغروالإشراف عليه» عام 2003.

قواعد الرقابة الاحترازية الخاصة بمؤسسات التمويل متناهي الصغر : تشير بعض الدراسات إلى إن بعض القواعد السارية في القطاع المصرفي التقليدي يجب تكييفها حتى تستجيب لحاجيات التمويل متناهي الصغر ونوجز أهم هذه القواعد كما يلي:

الحد الأدنى لرأس المال: إن عملية تحديد الحد الأدنى لرأس المال يعتبر أكثر الأدوات شيوعا لتحقيق التوازن بين تزايد عدد المؤسسات الجديدة المرخصة وضرورة توفر كل المستلزمات

[10] روبرت كرستن و تيموثي ليمن، ريتشارد روسنبرج (2003م)" المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم التمويل متناهي الصغر والإشراف عليه" ، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء(CGAP). مجموعة البنك الدولي

للقيام بالإشراف بشكل فعال على تلك المؤسسات. إن جهات الإشراف التي تتولى مسؤولية السلامة المالية للمؤسسات الجديدة التي تقبل الودائع تفضل رفع الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال لها. ففي البداية، يجب التحفظ في منح التراخيص لحين زيادة خبرة السلطات الرقابية وتحسين الإشراف الاحترازي على أنشطة التمويل متناهي الصغر. إن تحديد رأس مال متواضع يمكن إن يشجع انتشار مؤسسات التمويل متناهي الصغر وبالتالي تشكيل عبء إضافي مما يضعف من القدرة على الإشراف والرقابة بفعالية. أما بالنسبة لكفاية رأس المال، فهناك جدل دائر حول ما إذا كان ينبغي التشديد على متطلبات كفاية رأس المال بالنسبة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر المتخصصة أكثر من المتطلبات التي يتم تطبيقها في حالة البنوك التجارية المتنوعة الأنشطة.

حدود الاقراض ومخصصات تغطية الخسائر: إن أصول مؤسسة التمويل متناهي الصغر تتكون أساسا من مجموع القروض، وعليه فإن من المستحسن إن يتضمن التشريع تحديد سقف القروض وكذا القواعد المتعلقة بالمخصصات والحد الأدنى لرأس المال بما يتناسب مع خصوصية التمويل متناهي الصغر.

المستندات المطلوبة لعملية الإقراض: نظرا لطبيعة حجم قروض التمويل متناهي الصغر وعملائه سيكون من غير المعقول إن يطلب من العملاء الحصول على نفس المستندات التي تطلبها البنوك التجارية كتسجيل الضمانات أو كطلب القوائم المالية. ففي حالة التمويل متناهي الصغر يجب إسقاط مثل هذه المتطلبات والاكتفاء بالمستندات الرئيسية بحسب طبيعة التمويل متناهي الصغر.

التقارير الدورية: قد يكون إلزاما على البنوك إن ترفع تقارير بشأن مركزها المالي مرارا وتكرارا وربما يوميا، ولكن من الممكن إن تجعل أوضاع النقل والاتصالات من هذا أمرا قد يصعب بلوغه بالنسبة للبنوك أو الفروع العاملة في المناطق الريفية، وبشكل عام فإن رفع تقارير إلى جهة الإشراف (أو الجهة المقدمة لخدمات الاستعلام الائتماني) يمكن إن يضيف أعباء كبيرة

إلى التكاليف الإدارية لمؤسسات التمويل متناهي الصغر، وبالتالي ينبغي إن تكون متطلبات إعداد التقارير والإبلاغ بالنسبة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر أكثر بساطة في المعتاد من تلك البنوك الخاصة التجارية العادية.

الاحتياطيات الإلزامية على الودائع: يطلب الكثير من البلدان من البنوك الاحتفاظ باحتياطيات تعادل نسبة من الودائع ، ويمكن إن تكون هذه الاحتياطيات أداة مفيدة في السياسات النقدية. ولكن يمكنها أيضاً إن تزيح جزءاً من مدخرات صغار المدخرين من خلال رفع الحد الأدنى من الودائع التي يستطيع إن يتعامل بها البنك أو مؤسسة التمويل متناهي الصغر على نحو مدر للربح .لذا يجب الأخذ في الاعتبار خصوصية التمويل متناهي الصغرعند اتخاذ القرارات بشأن المتطلبات الخاصة بالاحتياطيات.

ملاءة المساهمين وتركيبة رأس المال : وفي الوقت الحاضر، إن أغلب المساهمين في مؤسسات التمويل متناهي الصغر هم من المنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية لتقديم المعونات والجهات المانحة المتعددة الأطراف والمستثمرين المتوجهين صوب مشاريع التنمية (المستثمرين الاجتماعيين). وتفرض لوائح تنظيم العمل المصرفي التقليدية معايير وضوابط تتعلق بطبيعة حملة الأسهم المسموح لهم، وذلك بهدف التأكد من إن مالكي المؤسسة المالية المتلقية للودائع لديهم القدرة المالية والمصلحة المباشرة لضخ أموال أخرى إذا ما دعت الحاجة إلى زيادة رأس المال. وكما إن هناك ضوابط ومتطلبات تنوع الملكية التي تهدف إلى منع سيطرة شخص أو مجموعة منفردة على البنك، وقد تشكل هذه الضوابط والمعايير عائقاً أمام مؤسسات التمويل متناهي الصغر المتلقية للودائع فعلى سبيل المثال: هناك بعض مؤسسات التمويل متناهي الصغر تؤول ملكيتها بالكامل لمنظمات غير حكومية وقد ترغب في التحول إلى مؤسسة تمويل اصغر تقبل الودائع إلا إن الضوابط المشار إليها ستعيق بالتأكيد مثل هذا التحول. كما في هذا الصدد يجب إن تكون هناك مرونة في القيود المفروضة على الملكية الأجنبية.

التأمين على الودائع: الهدف حماية صغار المودعين وتقليل احتمالات تهافت المودعين على سحب ودائعهم من البنوك يوفر العديد من البلدان تأمينا صريحا على الودائع المصرفية حتى حد معين . وطالما يتم التأمين على الودائع في البنوك التجارية فإنه يفترض إن تكون الودائع في غيرها من المؤسسات المرخصة وفقا لقواعد تنظيمية احترازية من قبل السلطات المالية مؤمنا عليهاأيضا ما لم يكن هناك أية أسباب تفرض خلاف ذلك.

الإرشادات والقيود بالنسبة للخدمات المالية: لتجنب تحول مؤسسات التمويل متناهي الصغر عن الهدف الأساسي الذي وجدت من أجله وهو تقديم الخدمات المالية للمحرومين من خدمات النظام المالي التقليدي، يتحتم فرض قيود على تلك المؤسسات لعدم تقديم الخدمات المالية التي لا تحتاجها الفئة المستهدفة من التمويل متناهي الصغر .

متى يتم تطبيق الرقابة الاحترازية على التمويل متناهي الصغر: يعتمد تطبيق الرقابة الاحترازية من عدمه على مؤسسات التمويل متناهي الصغر على مبدأين هامين هما:

أ–المبدأ الأول: **التوقيت وحالة قطاع التمويل متناهي الصغر**.

ب–لمبدأ الثاني: **مصادر التمويل** .

التوقيت وحالة قطاع التمويل متناهي الصغر: إن مؤسسات التمويل متناهي الصغر التابعة لمنظمات غير حكومية الراغبة في التحول إلى وضعية تلقي الودائع يجب إن تكون قادرة على تحمل التكاليف المالية والإدارية المصاحبة لعملية قبول الودائع قبل عملية التحول. لذا يجب على الحكومات التروي حتى تتمكن من رصد أداء مؤسسات التمويل متناهي الصغر والتأكد من قدرة هذه المؤسسات على إدارة عملية الإقراض مع تحقيق ربحية إلى درجة تستطيع دفع التكاليف المصاحبة للودائع التي ترغب في تلقيها بدون إن تؤثر على رؤوس أموالها، وإن لا تقوم بفتح المجال إلا بعد إن تكون لديها خبرة بالأداء المالي لمؤسسات التمويل متناهي الصغر. إن وضع

قواعد تنظيمية احترازية يتطلب الكثير من الجهد وقد تفوق التكاليف المنافع إذا لم يتوفر العدد الكافي من المؤسسات المؤهلة لذا فإن الأداء المالي لمؤسسات التمويل متناهي الصغر القائمة، يشكل عاملاً حاسماً في اتخاذ قرار تطبيق الرقابة الاحترازية على التمويل متناهي الصغر من عدمه.

مصادر التمويل: تتكون مصادر التمويل من الودائع أو الضمانات أو القروض بالإضافة إلى المدخرات.

الودائع: تظهر الحاجة إلى الرقابة الاحترازية في ما يخص مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تقوم بقبول الودائع. لضمان أموال المودعين وما يترتب عن ذلك من أثار سلبية على النظام المالي ككل. فعندما تمنح المؤسسات المالية الترخيص بقبول الودائع من الجمهور فإن الحكومة تتعهد ضمنيا بأنها ستحافظ على أموال المودعين من خلال الرقابة والإشراف على أنشطة هذه المؤسسات. لكن، في الوقت الحالي القدرة الإشرافية في معظم الدول النامية محدودة نسبياً بسبب انشغال السلطات الرقابية بالجهاز المصرفي كونه المحور الأساسي للقطاع المالي.

الضمانات النقدية وما يماثلها من الودائع الإجبارية الصغيرة : هناك بعض مؤسسات التمويل متناهي الصغر تفرض طبيعة نشاطها استقطاع جزء من القروض الممنوحة كضمانات نقدية أو ما يسمى بالودائع الإجبارية. كما إن هناك بعض المنظمات المجتمعية الصغيرة تتلقى ودائع صغيرة للغاية لدرجة إن الرقابة الاحترازية تكون باهظة التكاليف لكن إغلاق مثل هذه المنظمات لها أثار سلبية، لذلك فإن معظم المشرعين يفضلون ترك هؤلاء الوسطاء الصغار بدون رقابة احترازية طالما إن عدد العملاء المعنيين أقل من حدود معينة.

الاقتراض من مصادر غير تجارية بما في ذلك الجهات المانحة: تقوم بعض المؤسسات بتمويل نفسها من خلال الجهات المانحة، لذلك فإن الرقابة الاحترازية غير ضرورية وربما تحتاج مثل

هذه المؤسسات إلى رقابه غير احترازية و مخففة نسبيا. (مؤسسات التمويل متناهي الصغر العاملة في الائتمان فقط).

الاقتراض التجاري: مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تقوم بتقديم القروض فقط لعملائها وتكون ممولة من رؤوس أموالها الذاتية أو من خلال الاقتراض من بنوك تخضع للرقابة الاحترازية، لا يجب إن تفرض على تلك المؤسسات قواعد الرقابة الاحترازية.

مدخرات الأعضاء: بالنظر لصغر الحجم فإن الرقابة الاحترازية غير ضرورية بالنسبة للاتحادات والجمعيات التي تقوم على الاتفاق بين أعضائها وتأخذ اشتراكات من أعضائها ومن ثم تقدم تمويلات صغيرة لأعضائها لتحسين أعمالهم أو لمواجهة الطوارئ عند حدوثها ولا تأخذ الأموال من غير الأعضاء كما أنها لا تقدم التمويل لغير الأعضاء.

وتجدر الإشارة إلى أنه وفيما عدا الأهداف المتعلقة بحماية سلامة المودعين وسلامة القطاع المالي ككل، فإنه يجب تجنب استخدام رقابة احترازية مرهقه لأغراض غير احترازية.

رابعا : قطاع التمويل متناهي الصغر في الدول العربية

وضع القطاع: وفقا للتقارير الصادرة عن شبكة التمويل متناهي الصغر في البلدان العربية (سنابل) فقد بلغ عدد مؤسسات التمويل متناهي الصغر في نهاية عام 2006م 97 مؤسسة غالبيتها العظمى هي منظمات غير حكومية، وليست مؤسسات مالية من 12 دولة عربية. وقد ارتفع عدد المقترضين النشيطين إلى حوالي 2.2 مليون عميل بمحفظة قروض بمبلغ 900 مليون

[11] تاسست في سبتمبر 2002م" من17متخصصاً من برامج تمويل أصغر من سبعة بلدان عربية و اليوم أصبح هناك 51من البرامج أعضاء في الشبكة وتخدم 85٪ من العملاء النشطين ل 11 دولة عربية. رسالتها هي الوصول إلى أصحاب التدريب لها. مؤسسة لا تتوخى الربح مقرها الرئيسي القاهرة.

دولار أمريكي (البحرين، مصر، العراق، الأردن، لبنان، المغرب، فلسطين، السعودية، السودان، سورية، تونس، اليمن) وبلغت نسبة المقترضات 60 في المائة وعدد المدخرين 77.000 مدخر، 80 في المائة من المقترضين في المغرب ومصر فقط، متوسط حجم القرض450 دولار أمريكي.

من جانب آخر «يتوقع خبراء ومختصي التمويل متناهي الصغر في الوطن العربي إن يشكل عام 2009 نقطة تحول بالنسبة لقطاع التمويل متناهي الصغر في المنطقة. فالبيئة التنظيمية في مصر والأردن واليمن والمغرب والسودان بدأت بالانفتاح على هذا المجال وهناك اتجاه واضح نحو تحوّل هذا القطاع إلى أحد قطاعات الأعمال الاستثمارية المربحة في المنطقة. و تعتبر سورية الدولة الأولى التي تُرخص مؤسسة مالية غير مصرفية كما إن مصر تعكف على سن قانون للتمويل الأصغر والذي سيُحوِّل عملية الإشراف والمراقبة من وزارة التضامن الاجتماعي إلى وزارة الاستثمار.» مما سيزيد من فرص حصول الفقراء على خدمات التمويل متناهي الصغر في البلدان العربية حيث يعيش 60 مليون نسمة على أقل من دولارين في اليوم.

ستساهم هذه البيئة التنظيمية الناشئة في تعزيز فعالية المبادرات المبتكرة كما ستُمكن المزيد من مؤسسات التمويل متناهي الصغر من الوصول إلى عدد أكبر من الفقراء في العالم العربي الطامحين لإنشاء مشاريع صغيرة ومساعدتهم على توليد الدخل والخروج من دائرة الفقر. وهذا بدوره سيؤدي إلى نمو وتطور اقتصادي في المجتمعات الفقيرة في المنطقة العربية . كما تولي المنظمات الدولية كالبنك الدولي أهمية خاصة للتمويل الأصغر وتعتبر مؤسسة التمويل الدولية(IFC) هي المستثمر الرائد في التمويل متناهي الصغر بين مؤسسات مجموعة البنك الدولي، حيث استطاعت مؤسسة التمويل الدولية إن تقدم حتى نهاية عام 2007 65 مليون دولار أميركي لإحدى عشرة مؤسسة للتمويل الأصغر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على شكل قروض وضمانات وأسهم. وبدورها، أقرضت مؤسسات التمويل متناهي الصغر هذه 600

مليون دولار إلى أكثر من 1.3 مليون مقترض من ذوي المشاريع الصغيرة، علماً إن ثلثي هؤلاء هم من النساء". [12]

ويعتبر المغرب من أنجح التجارب العربية في مجال التمويل متناهي الصغر لعدة عوامل منها الدعم الحكومي لصناعة التمويل متناهي الصغر وتوافر ثقافة التمويل متناهي الصغر لدى المواطنين ومراقبة البنك المركزي لتلك البرامج وغيرها من الأسباب إلى ساعدت في نجاح وانتشار التمويل متناهي الصغر في المغرب. [13]

الأشكال القانونية للتمويل الاصغر العربي: تشير الدراسات الصادرة عن سنابل بأن شكل المنظمات غير الحكومية (NGOs) يهيمن على قطاع التمويل متناهي الصغر في الوطن العربي حيث تشير دراسة قامت بها شبكة التمويل متناهي الصغر في البلدان العربية – سنابل عام 2007 إلى إن نسبتها تبلغ 84 في المائة بينما تشكل مؤسسات و شركات التمويل متناهي الصغر غير المصرفية ما نسبته 8 في المائة، وتشكل البنوك فقط ما نسبته ٢ في المائة، والنسبة المتبقية وهي 6 في المائة تمثل بقية المؤسسات الأخرى.

التحديات التى تواجه قطاع التمويل متناهي الصغر في العالم العربي: تشير المنظمات الدولية والإقليمية و منها برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الانمائية (أجفند)[14]

[13] وثيقة مؤتمر المائدة المستدير في مجال التمويل متناهي الصغر و الأصغر ، صنعاء اليمن ،يونيو 2006م

[14] برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (أجفند) منظمة إقليمية غير ربحية تأسست عام 1980م بمبادرة من صاحب السمو الملكي الأمير طلال بن عبد العزيز آل سعود، وبدعم و تأييد من قادة دول الخليج العربية ، التي تشكّل عضويته وتساهم في ميزانيته.

إلى إن قطاع التمويل متناهي الصغر ينمو في الوطن العربى إلا إن هناك مجموعة من التحديات التي تواجه هذه الصناعة و تتمثل في الآتي:

- لا زال قطاع التمويل متناهي الصغر في مراحل النمو الأولية وهناك فجوة كبيرة بين العرض والطلب المخدوم حالياً بحوالي 2 مليون عميل بينما يقدر الطلب الحالي بما يزيد على 5 مليون عميل في العالم العربي وحسب توقعات شبكة سنابل قد يصل هذا العدد إلى 10 مليون بحلول عام 2010.

- يعتبر الوطن العربي من أقل الأقاليم اعتماداً على آلية القروض الصغيرة في مجال مكافحة الفقر. يهيمن الجانب التمويلي المتمثل في الغالب في تقديم القروض الصغيرة والقصيرة الأجل من دون ضمانات حيث لا يشمل خدمات التوفير والتأمين أو الخدمات غير المالية اللازمة لنمو هذه الصناعة .

- مازال العديد من مؤسسات التمويل متناهي الصغر تعتمد على المنح والقروض المدعومة من الحكومات أو الجهات المانحة الخارجية. وهذا لن يلبي احتياجات التمويل متناهي الصغر للوصول إلى العملاء المستهدفين في ظل النمو المتسارع المتوقع لهذا القطاع.

- ضعف وعدم شمولية وتنوع المنتجات والخدمات المالية المقدمة من مؤسسات التمويل متناهي الصغر.

- عدم الاهتمام بالإقراض الأصغر من قبل القطاع المالي التقليدي (المصارف التجارية) و القطاع الخاص ، وانخفاض حجم الاستثمارات الأجنبية في هذا القطاع .

- ضعف القدرات والكوادر البشرية التي تقع عليها مسؤولية النهوض بالبناء المؤسسي ورفع مستوى قدرات العاملين في هذا القطاع.

- محدودية عدد المؤسسات العاملة في هذا القطاع والتى تمارس عملها وفقاً لأفضل الممارسات العالمية وتخضع للتصنيف والتقييم المحايد لأدائها.

- تحتاج المنطقة العربية إلى أموال إضافية تقدر بحوالي ٤ مليار دولار، لتلبية الطلب على التمويل متناهي الصغر في العالم العربي. حيث تعتبر الفجوة كبيرة بين الطلب على هذه الخدمات والعرض المقدم لها. ويقدر إجمالي محافظ القروض النشطة في العالم العربي بحوالي 900 مليون دولار بينما فاق حجم الطلب على تلك القروض المليارى دولار في نهاية عام 2006.

- تدني المستوى المعرفي حول أهمية التشريعات الخاصة بتنظيم عمل هذا القطاع وخلق البيئة القانونية والإدارية اللازمة لنمو هذا القطاع. تعمل معظم مؤسسات التمويل في أغلب الدول العربية في ظل قوانين غير واضحة ومتضاربة، ويؤدي ذلك إلى التقليل من إمكانية تطبيق أفضل الممارسات وقدرة النمو والتحول إلى مؤسسات مالية مستدامة.

خامسا: دور البنوك المركزية

إن تدخل الحكومة المناسب في صناعة التمويل متناهي الصغر يعد أحد المعوقات في عملية التوسع. وتلعب البنوك المركزية دورا هاما وجوهريا في عمليه تطوير واستدامة التمويل متناهي الصغر وعملية التكامل مع القطاع المالي بمفهومه الواسع. حيث ينبثق دور البنوك المركزية في التمويل متناهي الصغر من دورها في النظام المالي والاقتصاد بشكل عام. وكما هو متعارف عليه فأن البنوك المركزية تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها إدارة السياسة النقدية، الرقابة على القطاع المصرفي من خلال بنية تشريعيه متكاملة.

إن إيصال الخدمات المالية إلى الفقراء يتطلب دعما حكومياً فعالاً، حيث يعتمد التمويل متناهي الصغر بشكل جوهري على دعم الحكومات، والجهات المانحة، ودعم من البنوك المركزية ولكن بشكل أخف وبدون هذا الدعم سيظل التمويل متناهي الصغر في حدوده الضيقة.

يفترض عامل مهم إن يؤخذ بالاعتبار عند تحديد الدور الذي يجب إن يلعبه البنك المركزي في دعم التمويل متناهي الصغر وهو مدى امتلاك البنك المركزي لميزة تنافسية في دعم التمويل متناهي الصغر عن بقية المؤسسات في الدولة. وتقبل البنوك المركزية في بعض البلدان إن تلعب دوراً واضحاً في دعم عملية تطوير تمويل متناهي الصغر مستدام ولكن في أحياناً أخرى لا تقبل بلعب مثل هذا الدور.

وتتطلب تعليمات بعض البنوك المركزية للبنوك تخصيص جزء من المحفظة الائتمانية الخاصة بالبنوك القائمة للتمويل متناهي الصغر و هو ما يعرف بالائتمان الموجه، ولكن التجارب أثبتت عموماً عدم فعالية هذه العملية.

ويمكن للبنوك المركزية إن تلعب أيضاً دورا نشيطا من خلال أنشطة تطوير دعم التمويل متناهي الصغر، كإيجاد قنوات تمويل من خلال البنوك المرخصة أو توجيه الدعم إلى مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تقدم خدمات مالية مناسبة وتتوسع في الوصول إلى الفئات المستهدفة بشرط عدم وجود قيود مفروضة من قبل تلك البنوك المركزية على سعر الفائدة. فعلى سبيل المثال، يقدم مصرف لبنان المركزي حوافز للبنوك التي تمول المشاريع متناهية الصغر حيث يتم إعفاء الودائع لديها بما يعادل مبالغ تلك القروض من متطلبات الإحتياطي القانوني وذلك ضمن حد أقصى 5 في المائة من قيمة الإحتياطي الإلزامي .

قامت البنوك المركزية في بعض الدول بدعم التمويل متناهي الصغر من خلال، إجراء البحوث، والتدريب، وجمع المعلومات و نشرها ولقد ساهمت مثل هذه المبادرات بشكل كبير وإيجابي في

تطوير قطاع التمويل متناهي الصغر في تلك البلدان. ولكن ليس بالضرورة أن تقوم البنوك المركزية بذلك الدور في حالة وجود مؤسسات تمتلك ميزات تفضيلية في تقديم ذلك النوع من الدعم. كما أنه ليس وارداً إن تقوم البنوك المركزية باستخدام مصادرها المالية في تمويل أنشطة التمويل متناهي الصغر التي تمارسه مؤسسات التمويل متناهي الصغر أو البنوك المرخصة. وفي أغلب الحالات لا تمتلك البنوك المركزية الميزة التنافسية في مثل هذه النشاطات بالإضافة إلى ذلك فإن مثل تلك التمويلات من شأنها إن تؤثر بشكل سلبي على الميزانية العمومية للبنوك المركزية وتحد من قدرتها على تحقيق أهدافها الرئيسية، لذلك فإنه من المناسب تقديم الدعم المالي من خلال قنوات أخرى مثل مؤسسات حكومية (من خلال الموازنة العامة للدولة) أو من خلال الجهات المانحة.

لقد أثبتت التجارب بضرورة إيجاد بنية تشريعية ترسي قواعد تسمح للمؤسسات التمويل متناهي الصغر غير المتلقية للودائع بالتحول إلى بنوك تمويل أصغر متخصصة متلقية للودائع لكي تتمكن تلك المؤسسات من الاستمرارية في تقديم التمويل الأصغر بتمويل محلي من الجمهور.

ويمكننا القول بشكل عام أن بإمكان البنوك المركزية إن تلعب دورا مباشرا أو غير مباشر في دعم قطاع التمويل المتناهي الصغر وذلك يختلف بحسب ظروف و أوضاع هذا القطاع في كل دولة . و لكن على الأرجح فإن إيجاد بنية تشريعية تسمح بتحول مؤسسات التمويل المتناهي الصغر إلى مؤسسات مصرفية متلقية للودائع و الترخيص لها يقع على عاتق البنوك المركزية بشكل مباشر وكذا المواضيع المتعلقة بالرقابة والإشراف على هذا النوع من المؤسسات المصرفية انطلاقا من دورها الرقابي والإشرافي على المصارف التجارية بمختلف أنواعها.

سادسا :العناصر الأساسية للرقابة والإشراف على التمويل متناهي الصغر

تعتبر المواضيع المتعلقة بالتمويل متناهي الصغر ومن بينها مسألة الرقابة والإشراف عليه جدلية و متشابكة ومعقدة وحافلة بالشروط والمحاذير لذلك تخلص الدراسة إلى بعض الجوانب الرئيسية التي يجب إن يتم مراعاتها في المواضيع المتعلقة بالرقابة والإشراف على التمويل المتناهي الصغر والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

- لكي يحقق التمويل متناهي الصغر الأهداف المرجوة منه يجب إن يكون هذا القطاع قادراً على التحول إلى مؤسسات مالية متلقية للودائع مرخصة تخضع للرقابة الاحترازية والقواعد التنظيمية التي تسمح بتطوره.

- يجب ألا تحصل مؤسسة التمويل متناهي الصغر على الترخيص لتلقي الودائع ما لم تكن المؤسسة قادرة على إدارة عملياتها بربحية تغطي كافة التكاليف بما في ذلك التكاليف المالية والإدارية المترتبة على تجميع الودائع التي تسعى إلى الحصول عليها.

- لا يجب إن تفرض قواعد الرقابة الاحترازية على مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تقوم بتقديم القروض فقط لعملائها وتكون ممولة من رؤوس أموالها الذاتية أو من خلال قروض من بنوك محلية تخضع للقواعد التنظيمية والاحترازية.

- قد لاتكون القواعد التنظيمية الاحترازية ضرورية لمؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تأخذ ضمانات نقدية فقط (مدخرات إجبارية) خصوصا في حالة عدم قيام المؤسسة بإقراضها.

- يجب رفع الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال إلى مستوى يضمن الحيلولة دون زيادة سريعة عدد المؤسسات المالية الجديدة بحيث يصعب معه ممارسة السلطات الرقابية مهمة الرقابة والإشراف بشكل كفؤ وفعال.

- يجب أن تكون المستندات الخاصة بالحصول على القروض ومتطلبات الإبلاغ وإعداد التقارير مبسطه بالنسبة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر مقارنة بتلك الخاصة بالبنوك التجارية التقليدية.

- لا شك إن للحكومات دوراً مهماً في رسم سياسات التمويل متناهي الصغر، والمساهمة في بناء الأطر التنظيمية والهياكل القانونية لمؤسسات الإقراض في الوطن العربي ، انطلاقا من قناعتها بأن التمويل متناهي الصغرهو أحد الوسائل الفاعلة للحد من الفقر.

- يجب على البنوك المركزية أن تشجع التمويل متناهي الصغر و ألا تعيق تطور القطاع بوضع قواعد تنظيمية احترازية على مؤسسات لا تتطلب هذا النوع من الرقابة.

- يجب على البنوك المركزية دعم أي مبادرة أو جهود لإيجاد بيئة تشريعية تنظم قطاع التمويل متناهي الصغر بما يكفل إمكانية تحول مؤسسات التمويل متناهي الصغر غير المصرفية إلى مؤسسات مالية مصرفية متلقية للودائع.

- امكانية الإستفادة من المؤسسات القائمة ذات البنية الأساسية الكبيرة، مثل البنوك التجارية والبنوك التي تملكها الدولة بما فيها بنوك التوفير البريدي، والتي يمكن إن تلعب دورًا كبيرًا في توفير وتنوع الخدمات المالية للفئات المستهدفة.

- لكي يحقق قطاع التمويل متناهي الصغر أهدافه، يجب إن يكون هذا القطاع قادراً في النهاية على الدخول في ساحة مؤسسات الوساطة المالية المرخصة، الخاضعة للإشراف الإحترازي، كما يجب وضع اللوائح التنظيمية التي تسمح بهذا التطور.

- موضوع تقاضي أسعار فائدة عآلية بالنسبة للتمويل الأصغر حساس لذا يجب توخي الحذر والحيطة حيال الخطوات التي يمكن إن تؤدي إلى إدراج موضوع أسعار الفائدة على الائتمان الأصغر في المناقشات العامة. ففي العديد من البلدان قد يكون من الصعوبة الحصول على قبول عام وصريح على سعر فائدة مرتفع بدرجة كافية يسمح بوجود نشاط تمويل متناهي الصغر قابل للاستدامة. لذا، فمن الضروري العمل على تنسيق الجهود لرفع مستوى الوعي لدى صناع القرار ذوي العلاقة في هذا الجانب لحشد الموافقة والتأييد اللازمين.

- بحسب ظروف كل بلد فإن على البنوك المركزية أو أي جهات رقابية أخرى التدخل في عملية الرقابة والإشراف على مؤسسات التمويل متناهي الصغر عندما تبدأ تلك المؤسسات في تلقي الودائع من الجمهور.

سابعا: الخلاصة والتوصيات

تعرضت الورقة للدور المتزايد لمؤسسات التمويل متناهي الصغر وسمات هذا النوع من التمويل وما هي المبادئ الأساسية التي تحكم عمليات هذه المؤسسات. كما تطرقت الورقة للقواعد والأحكام التشريعية والقانونية التي تنظم عمل ونشاط هذه المؤسسات والشركات، وجوانب ومتطلبات الرقابة عليها.

وتظهر الورقة الأهمية الكبيرة لوجود ضوابط ومتابعة رقابية وإشرافية على هذه المؤسسات. وتعرضت في هذا الصدد، للاعتبارات المرتبطة بدور ومسؤوليات المصارف المركزية في هذا الشأن، وهو الأمر الذي يختلف من دولة إلى أخرى، وفقاً لطبيعة الخدمات المالية والمصرفية التي تقدمها هذه المؤسسات. هذا وقدمت الورقة بصورة عامة مجموعة من التوجهات أو الإرشادات الأساسية التي يتعين النظر فيها بشأن متطلبات وممارسات الرقابة والإشراف على أنشطة وعمليات التمويل متناهي الصغر، بغض النظر عن الجهة الإشرافية، وذلك بما يساهم في حماية المستفيدين من جهة وضمان سلامة وكفاءة القطاع المالي والمصرفي من جهة أخرى.

وفي ضوء ما تقدم وبالنظر لتزايد أعداد مؤسسات التمويل متناهي الصغر في الدول العربية وتزايد أحجام عملياتها وتوسع أنشطتها، فإن اللجنة العربية للرقابة المصرفية توصي بالنظر بهذا الأمر والأخذ بالمتطلبات والتوجهات الواردة في هذه الورقة بما يتناسب وأوضاع وظروف كل دولة.

الملحق:

تجربة اليمن في مجال التمويل متناهي الصغر ودور البنك المركزي اليمني

أولا: وضع قطاع التمويل متناهي الصغر

يعتبر قطاع التمويل متناهي الصغر في اليمن من أكثر القطاعات حداثة في المنطقة إذ إن أول البرامج فيه تم البدء بها في 1998 وفي نهاية ديسمبر 2008 بلغ عدد مؤسسات التمويل متناهي الصغر ثلاث عشرة مؤسسة تخدم أكثر من 36.663 مقترضا نشيطا و 28.080 مدخرا في مختلف أنحاء الجمهورية. وبلغت محفظة القروض القائمة 9.1 مليون دولار أمريكي وودائع تصل إلى 409000 دولار أمريكي. تستهدف برامج و مؤسسات التمويل متناهي الصغر كلاً من النساء و الرجال من أصحاب المشاريع الصغيرة و الذين هم من ذوي الدخل المنخفض في مختلف أنحاء الجمهورية، وتبلغ نسبة النساء من عملاء التمويل متناهي الصغر حوالي 80 في المائة. يبلغ عدد المؤسسات المالية 12 مؤسسة موزعة كما يلي: (بنك الأمل للتمويل الأصغر،أربع مؤسسات للتمويل الأصغر،شركة للتمويل الأصغر، 6 برامج تمويل أصغر) ، ويمكن إن ينسب النمو الذي حدث مؤخراً في هذا القطاع (بمعدل 22.5 في المائة سنويا بين 2004 و 2007) إلى ثلاث مؤسسات تمويل أصغر حققت فيما بينها 79 في المائة من النمو الذي تحقق في السوق .وبينما كانت نسبة النمو مرتفعة نسبيا بالمقارنة مع بعض الأسواق الأكثر تطورا في الإقليم (كلبنان والأردن) بسبب حجمه النسبي، فإن مساهمته حسب الشروط المطلقة

لا تزال محدودة تماما ، حيث تضم اليمن 2 في المائة فقط من مجموع المقترضين النشيطين في الوطن العربي وواحد في المائة من مجموع محفظة القروض القائمة.[15]

كما أن هناك العديد من البنوك التي تمارس التمويل متناهي الصغر سواء بالطريقة المباشرة أو غير المباشرة.

أنواع مؤسسات التمويل متناهي الصغر في اليمن: يمكن تقسيم مقدمي التمويل متناهي الصغر في اليمن إلى قسمين رئيسيين: مؤسسات مالية متلقية للودائع و مؤسسات غير متلقية للودائع.

1. **المؤسسات المتلقية للودائع**: ويشمل هذا النوع تلك المؤسسات التي تخضع للرقابة الإحترازية وهي :

2. **البنوك**: وتشمل البنوك التجارية والإسلامية. فالعديد من البنوك العاملة في القطاع المصرفي اليمني تقدم التمويل متناهي الصغرمن خلال الطريقتين المباشرة وغير المباشرة .

أولاً الطريقة المباشرة: تقدم البنوك التمويل متناهي الصغرمن خلال النزول بمبالغ تمويلاتها إلى مستويات تستفيد منها الفئة المستهدفة في التمويل متناهي الصغروهو مايعرف بـ Downscaling و قد اعتمدت البنوك في الوصول إلى الفئة المستهدفة على طريقتين هما :

[15] الستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر، يونيو 2007م ، ص 6 ، تحت إشراف وزارة التخطيط والتعاون الدولي

أ- **الطريقة الأولى**: إنشاً وحدات متخصصة في تقديم التمويل متناهي الصغر. حيث تكون مسؤولة عن تقديم التمويل متناهي الصغر للفئة المستهدفة مستفيدة من تخصص كوادرها وحرية الحركة في تطبيق أفضل الممارسات في مجال التمويل متناهي الصغر كما هو الحال في بنك التضامن الإسلامي الدولي. فقد تم إنشاء وحدة متخصصة في التمويل متناهي الصغر وأعطيت هذه الوحدة رأس مالاً مستقلاً بموظفين متخصصين في التمويل متناهي الصغر وهم مستقلون عن موظفي البنك. وبما أن البنك يخضع للرقابة الاحترازية من قبل البنك المركزي وكون هذه الوحدة تعتبر جزءا منه فإنها تخضع حتماً للرقابة الاحترازية.

ب- **الطريقة الثانية**: تقديم التمويل متناهي الصغر من خلال قسم داخل البنك يكون ضمن إدارات البنك متخصص في تقديم التمويلات الصغيرة للفئة المستهدفة كما هو حاصل في العديد من البنوك التجارية. بالرغم من أنه يطلق عليه في بعض البنوك مصطلح قسم القروض الشخصية أو القروض الفردية لكنه في العموم يخدم جزءاً من شريحة عملاء التمويل متناهي الصغر. والبنوك ضمن هذه الأقسام لا تعمل وفق أفضل الممارسات الخاصة بالتمويل متناهي الصغر فهي في معظمها تتعامل وفق منهجيات التمويل التقليدي من حيث الضمانات و الاجراءت لمنح وتحصيل القرض وهو ما أثر سلبا في توسع البنوك في عمليات التمويل متناهي الصغر والوصول إلى أكبر عدد من العملاء. وقد حد النقص العام في الاهتمام والفهم حتى الآن من قيام مشاركة أوسع من قبل البنوك في المبادرات الريادية الصغيرة الحجم بين عدد من البنوك التجارية .

ثانيا الطريقة غير المباشرة: تمنح العديد من البنوك قروضا لمؤسسات التمويل متناهي الصغر والتي بدورها تعيد إقراضها للفئة المستهدفة كما قامت بعض البنوك الاسلامية بمنح مبالغ مالية كمضاربة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر كما هو حاصل في بنك سبأ الاسلامي وقد حققت عوائد على هذه الاموال فاقت في بعض الحالات متوسط عوائد الاقراض التقليدي .

بنوك التمويل متناهي الصغر المتخصصة: تم تأسيس بنك الأمل للتمويل الأصغر وهو متخصص في التمويل للحد من الفقر والبطالة ، و يهدف البنك إلى تقديم خدمات مالية متنوعة ومستدامة لأصحاب المشاريع الصغيرة و الذين لا يستطيعون الحصول على تلك الخدمات من القطاع المصرفي التقليدي إما لصغر حجم المبالغ أو المستوى العالي من الضمانات التي تطلبها البنوك. ويعد بنك الأمل تتويجا لجهود الحكومة اليمنية في مجال التمويل متناهي الصغر واستجابة لمبادرة صاحب السمو الملكي الأمير طلال بن عبد العزيز رئيس برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (AGFUND) وتفاعل القطاع الخاص معها بنسب مساهمة كالتالي:

45 في المائة الحكومة اليمنية ممثلة في الصندوق الاجتماعي للتنمية.
35 في المائة مساهمة برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة (اجفند)
20 في المائة مساهمة القطاع الخاص.

يبلغ رأسمال البنك ٥ مليون دولار ، وقد نص النظام الأساسي للبنك أنه لا يحق للمساهم أخذ أي أرباح كما لا يحق له بيع حصته في المساهمة، فالأرباح يتم إعادة رسملتها وتستخدم للتوسع في نشاطات البنك للوصول إلى انتشار واسع في كافة مناطق اليمن (الحضرية والريفية).

وقد بدأ البنك ممارسة نشاطه مع بداية عام 2009 بموجب قانون خاص ويمارس نشاطه حالياً من خلال أربعة فروع في العاصمة وسيخضع لرقابة البنك المركزي. وقد تم تعزيز الدور الرقابي للبنك المركزي بشكل صريح في قانون بنوك التمويل الأصغر الذي تم إصداره مؤخراَ في بداية العام المالي 2009م. ويعتبربنك الأمل للتمويل الأصغر من التجارب الرائدة في المنطقة كبنك متخصص في تقديم خدمات تمويل متناهي الصغر متنوعة و تشمل الإدخار، ويسعى البنك إلى تحقيق انتشار واسع في المدن الرئيسية والثانوية والمناطق الريفية من خلال بناء شبكة فروع واسعة ، ويطمح البنك للعمل وفقاَ لأفضل الممارسات في صناعة التمويل متناهي الصغر مستفيدا

من التجارب العالمية في هذا المجال. وعلى الرغم من قصر فترة بداية ممارسة البنك لنشاطه الا أنه و خلال الفترة الأولى أي يناير وفبراير 2009، تمكن البنك من منح 510 قرضاً بمبلغ إجمالي يعادل 167.862 دولاراً أمريكي مقسمة على 325 رجلا و185 امرأة تتراوح هذه القروض بين مائة الى أربعة آلاف دولار. في حين بلغ عدد المدخرين 1.032 مدخرا بمبلغ إجمالي يعادل 35,118 دولاراً أمريكي ويمتاز هذا الإدخار بصغر مبالغه .[16]

الهيئة العامة للبريد: تمتاز الهيئة بتواجدها في المناطق النائية التي لا وجود فيها للبنوك ويصنف عملاؤها من ذوي الدخل المحدود بلغ عدد مكاتب البريد في اليمن بنهاية عام 2008 300 مكتب مربوط بشبكة الكترونية. ومن الخدمات التي تقدمها الهيئة هناك تحصيل فواتير الهاتف الثابت والنقال و فواتير الكهرباء والمياه وكذا تقديم الحوالات المالية بالإضافة الى توفير خدمة دفع معاشات التقاعد (858 الف حالة). كما تقدم الهيئة أيضاَ خدمة الصراف الآلي من خلال 34 صرافاَ آلياً وكذا خدمة التوفير البريدي حيث يبلغ عدد الحسابات الجارية وحسابات التوفير 468 ألف حساب، إلا أنها لا تقدم خدمة الائتمان.

ب: **المؤسسات غير المتلقية للودائع**: لا يخضع هذا النوع من المؤسسات للرقابة الاحترازية كونها لا تعتمد في مواردها على الودائع من الجمهور كما أن صغر حجمها وضعف قدراتها جعل منها مؤسسات لا تخضع لهذا النوع من الرقابة. وهي تتمثل في الأنواع التالية :

مؤسسات و شركات التمويل متناهي الصغر غير المصرفية: بدأ هذا النوع من المؤسسات في اليمن عام 1998 كجزء من برنامج الحكومة لدعم و تشجيع المشاريع الصغيرة عبر الصندوق الاجتماعي للتنمية من خلال توفير التمويلات اللازمة لها. وتعتمد هذه المؤسسات في مواردها على رؤوس أموالها وكذلك على الدعم المادي والعيني من المنظمات المانحة المحلية والأجنبية

[16]) التقدير الشهري فبراير 2009م – بنك الأمل للتمويل الأصغر

والدعم الحكومي، وهي غير متلقية للودائع من الجمهور وتخضع لرقابة غير احترازية من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية. وإن كان لديها ادخار فهو إجباري للمقترضين وفي الغالب يستخدم لتسديد القسط الأخير من القرض. يتكون القطاع حالياً من أربع مؤسسات للتمويل الأصغر (المؤسسة الوطنية للتمويل الأصغر ومؤسسة عدن للتمويل الأصغروالمؤسسة الإجتماعية للتنمية المستدامة وصندوق تمويل الصناعات والمنشآت الصغيرةوشركة الأوائل للتمويل الأصغر). وبالرغم من إن بعض المؤسسات تمارس نشاطا ادخاريا الا إن البنك المركزي لا يمارس أي نوع من الرقابة على تلك المؤسسات باعتبار إن المبالغ صغيرة وإجبارية تتعلق بخصوصية نشاط التمويل متناهي الصغر. [17]

برامج تمويل متناهي الصغر تمول من قبل منظمات غير حكومية (NGOs): كما هو الحال في معظم دول الوطن العربي الأخرى ، بدأت صناعة التمويل متناهي الصغر في اليمن من خلال عمل المنظمات غير الحكومية المانحة التي تظل هي النموذج المؤسسي المهيمن في هذا المجال، حيث يبلغ عددها 6 برامج تمويل أصغر (برنامج الأنشطة المدرة للدخل– الحديدة، برنامج نماء للتمويل الأصغر، برنامج صنعاء للإقراض – آزال ، برنامج وادي حضرموت للتمويل والإدخار، برنامج القروض الصغيرة – سوفد، مشروع المساعدة الذاتية للإدخار والإقراض – أبين) . إن العديد من المنظمات غير الحكومية تمارس تقديم التمويل متناهي الصغر إقراضاً فقط و تتميز مبالغها بصغر حجمها واستهدافها للطبقات الأشد فقراً وتعتمد في مواردها على المانحين المحليين والخارجيين وهي متواجدة في أغلب مناطق الجمهورية اليمنية ولا تخضع للرقابة الاحترازية. ويشرف عليهاالصندوق الإجتماعي للتنمية.

[17]) الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر ، يونيو 2007م ، ص 6 ، تحت إشراف وزارة التخطيط والتعاون الدولي

الاتحادات والنقابات: تعتمد هذه المؤسسات على الاشتراكات من الأعضاء المنتسبين إليها مثل النقابات العمالية والمهنية في بعض الحالات يضاف إلى ذلك الدعم الحكومي كالاتحاد التعاوني الزراعي الذي يقدم تمويلات عينية تتمثل في معدات زراعية.

تجار الجملة والاقارب والاصدقاء: لا يوجد مرابون في اليمن و في الغالب يقوم تجار الجملة بتقديم تمويلات عينية مقابل زيادة في السعر، ويقوم الاقارب والاصدقاء بإقراض أصدقائهم وأقاربهم المبالغ التي يحتاجون لها وهي غالبا ما تكون مبالغ بسيطة وبدون فوائد.

ثانيا : دور البنك المركزي اليمني

نظراَ للتطورالذي شهده هذا القطاع واهتمام الحكومة به كأداة من أدوات محاربة الفقر والحد من البطالة فإن البنك المركزي وانطلاقاَ من مسؤوليته كسلطة نقدية ورقابية يشجع جميع المبادرات التي تتعلق بالتمويل متناهي الصغر في اليمن خصوصا بعد صدور قانون خاص ببنك الأمل للتمويل الأصغر عام 2002. ومن هذا المنطلق فقد أصبح من الضروري إن يتدخل البنك المركزي في عملية الرقابة على مثل هذه البنوك المتخصصة والتي تقبل الودائع من الجمهور وتحمل عبارة (بنك). إن الخطوة الأولى في عملية الرقابة هي عملية التشريع لإنشاء مثل تلك البنوك. وفي هذا الصدد فقد تم في نهاية عام 2007، بمساعدة فنية من مؤسسة التمويل الدولية (IFC) و بنك الإعمار الألماني (KFW) ومؤسسة التعاون الفني الألماني (GTZ) ، اعداد مشروع قانون بنوك التمويل الأصغر. ولقد كان هناك ثلاثة خيارات أمام البنك المركزي وهي:

1. تعديل قانون البنوك الحالي بحيث يتضمن مواد تتعلق ببنوك التمويل الأصغر.
2. إصدار قانون خاص و مستقل ببنوك التمويل الأصغر.

3. إصدار قانون خاص ملحق بقانون البنوك.

بعد نقاش مستفيض، فقد تم اتخاذ قرار انتهاج الخيار الثالث وهو إصدار قانون خاص ببنوك التمويل الأصغر يتسم بالبساطة والوضوح يتضمن مواد تعالج القضايا الخاصة بالتمويل متناهي الصغر على أن يكون ملحقاً بالقوانين المصرفية النافذة في بقية القضايا المصرفية. و بالفعل تم صدور القانون رقم (5) لسنة 2009 بشأن بنوك التمويل الأصغر.

كما تجدر الإشارة في هذا السياق إلى إن البنك المركزي اليمني يستفيد حالياً من مساعدة فنية في مجال الرقابة والإشراف على بنوك التمويل متناهي الصغر تنفيذاً لمذكرة التفاهم الموقعة مع مؤسسة التعاون الفني الألماني(GTZ). وتشمل هذه المساعدة بناء القدرات لقطاع الرقابة على البنوك من خلال التدريب للكوادر البشرية وكذا المساعدة في إعداد التعليمات والضوابط المنظمة لبنوك التمويل متناهي الصغر (في مجال منح التراخيص ودراسة الطلبات، السجل الائتماني، الرقابة المكتبية و الرقابة الميدانية) وفقاً لأفضل الممارسات الدولية في مجال الرقابة على بنوك التمويل متناهي الصغر بالاستفادة من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال .

ويهدف قانون بنوك التمويل متناهي الصغر إلى إيجاد بيئة تشريعية مناسبة للتمويل الأصغر وإتاحة الفرصة أمام مؤسسات التمويل متناهي الصغر الناضجة التي تعمل حالياً للتحول إلى مؤسسات مالية مصرفية متلقية للودائع على شكل بنوك تمويل أصغر وبذلك تكون قادرة على الاستمرار والإستدامة معتمدة على مصادر تمويل محلية.

ملامح مشروع قانون بنوك التمويل الأصغر: يتكون مشروع القانون من ثلاثة وعشرين مادة موزعة على ستة فصول تنظم الأحكام الخاصة بنشاط التمويل متناهي الصغر في حين بقية الأنشطة البنكية الأخرى تنظمها القوانين المصرفية النافذة في البلد. فقانون التمويل متناهي الصغر

لايقيد القوانين النافذة في المجال المصرفي مثل قانون البنك المركزي، وقانون البنوك، وقانون المصارف الإسلامية .....الخ

وقد عرف المشرع اليمني بعض المصطلحات الخاصة بالتمويل متناهي الصغر حتى لا يكون هناك أي التباس لدى البعض ومن أهمها التالى:

بنك التمويل الأصغر: أي مؤسسة مالية مرخص لها بالعمل من قبل البنك المركزي لمزاولة أعمال التمويل الأصغر المصرفية بموجب أحكام هذا القانون.

التمويل الأصغر: التعامل بالأعمال المصرفية مع الأسر وصغار المزارعين والمشاريع الصغيرة والأصغر في القطاعين الحضري والريفي وفقاً لهذا القانون واللائحة التنفيذية والتعليمات الصادرة من البنك المركزي.

القواعد التنظيمية الاحترازية التي شملها مشروع القانون: تضمن مشروع قانون بنوك التمويل الأصغر القواعد الاحترازية الخاصة بالتمويل متناهي الصغر أخذا في الاعتبار طبيعة هذا النوع من التمويل. فقد منح القانون البنك المركزي سلطة منح التراخيص لبنوك التمويل الأصغر. وحتى لا تصبح عملية الرقابة الاحترازية على بنوك التمويل الأصغر غير فعالة في حال ما إذا ارتفع عدد هذا النوع من البنوك فقد حدد المشرع الحد الأدنى لرأس مال بنوك التمويل متناهي الصغر في مبلغ 500 مليون ريال أي ما يعادل 2.5 مليون دولار. فرأس المال ليس بحجم الحد الأدنى المطلوب من البنوك والبالغ 30 مليون دولار تقريباً وليس أيضابالمبلغ البسيط الذي يؤدي إلى تشجيع الكثير للدخول في التمويل متناهي الصغر. ومن ناحية أخرى فإن كبر حجم رأس المال ربما قد يشكل عائقاً أمام إنشاء بنوك تمويل أصغر أو تحول أي مؤسسة تمويل أصغر إلى بنك متلقي للودائع. لذلك فإن المشرع عمل على المواءمة بين النقيضين. ومن القواعد الاحترازية التي تضمنها مشروع القانون ما يلي :

حدود الإقراض & المحظورات & التقارير الدورية & ملاءة المساهمين وتركيبة رأس المال مع ملاحظة إن بعض القواعد الاحترازية الأخرى الخاصة بالتمويل متناهي الصغر مغطاة أصلاً في قانون البنوك والتشريعات النافذة. أما بقية الجوانب الفنية كـ(مخصصات تغطية الخسائر – المستندات المطلوبة لعملية الإقراض – الاحتياطيات الإلزامية على الودائع – نسبة السيولة) فسيتم إعداد التعليمات الخاصة بها بالتعاون مع الشركاء في الـGTZ، وفقا لأفضل الممارسات العالمية في هذا المجال و بما يتلاءم مع خصائص قطاع التمويل متناهي الصغر في اليمن و البيئة المصرفية اليمنية.

فريق العمل

يعد أوراق العمل الصادرة عن اللجنة العربية للرقابة المصرفية فريق العمل المنبثق عن اللجنة التالية أسماءهم:

من الأمانة:

الدكتور حازم الببلاوي	مستشار صندوق النقد العربي.
السيد محمد يسر برنيه	رئيس قسم الأوراق المالية في صندوق النقد العربي.

من المصارف المركزية:

السيد سعيد الحامز	مدير دائرة الرقابة والتفتيش على المصارف (الإمارات)
السيد أحمد البسام	مدير إدارة التراخيص والسياسات المصرفية (البحرين)
السيد فهد ابراهيم المفرج	مدير إدارة الإشراف البنكي (السعودية)
السيد هشام المناعي	مساعد مدير الإدارة للبنوك (قطر)
السيد فاروق عبدو محفوظ	عضو لجنة الرقابة على المصارف (لبنان)

كما انضم إلى فريق العمل بغرض إعداد هذه الورقة

نبيل منصور المنتصر	القائم بأعمال وكيل قطاع الرقابة على البنوك (اليمنى)

سلسلة الكتيبات الصادرة عن
أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية
و مؤسسات النقد العربية

1. التوجهات الدولية و الإجراءات و الجهود العربية لمكافحة غسل الأموال – 2002.
2. قضايا و مواضيع في الرقابة المصرفية – 2002.
3. تجربة السودان في مجال السياسة النقدية – 2003 .
4. تطورات السياسة النقدية في جمهورية مصر العربية – 2003.
5. الوضعية النقدية و سير السياسة النقدية في الجزائر – 2003.
6. تطوير أسواق الأوراق المالية الحكومية في الدول العربية و دور السلطات النقدية– 2004 .
7. الملامح الأساسية لاتفاق بازل II و الدول النامية – 2004 .
8. تجربة السياسة النقدية في المملكة المغربية – 2004.
9. إدارة المخاطر التشغيلية و كيفية احتساب المتطلبات الرأسمالية لها – 2004.
10. التقييم الداخلي للمخاطر الائتمانية وفقاً لمتطلبات (بازل II) – 2005.
11. تجربة السياسة النقدية و إصلاح القطاع المصرفي في الجمهورية اليمنية– 2005.
12. ضوابط عمليات الإسناد الخارجي للمؤسسات المصرفية – 2005.
13. مراقبة الامتثال للقوانين و التعليمات في المصارف – 2005.
14. أنظمة تحويلات العاملين – قضايا و توجهات – 2005.
15. المبادئ الأساسية لنظم الدفع الهامة نظامياً ومسؤوليات المصارف المركزية – 2006 .
16. الدعامة الثالثة لاتفاق (بازلII) " انضباط السوق" – 2006 .
17. تجربة مؤسسات نقد البحرين كجهاز رقابي موحد – 2006.
18. ترتيبات الإعداد لتطبيق مقترح كفاية رأس المال (بازل II) –2006.
19. Payments And Securities Clearance And Settlement System In Egypt– 2007.

20. مصطلحات نظم الدفع و التسوية – 2007.
21. ملامح السياسة النقدية في العراق – 2007.
22. تجربة تونس في مجال السياسة النقدية و التوجهات المستقبلية – 2007.
23. الدعامة الثانية لاتفاق بازل II – المراجعة الرقابية 2007.
24. ضوابط العلاقة بين السلطات الرقابية في الدولة الأم و الدول المضيفة – 2007.
25. الإرشادات العامة لتطوير نظم الدفع و التسوية – 2007.
26. تطوير أنظمة الاستعلام الائتماني ومركزيات المخاطر – 2008.
27. استمرارية الأعمال في مواجهة الطوارئ – 2008.
28. نظم الدفع الخاصة بعرض وسداد الفواتير الكترونياً – 2008.
29. مبادئ الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية ومسؤوليات المصارف المركزية– 2008.
30. مقاصة الشيكات في الدول العربية – 2008.
31. برنامج إصلاح إدارة سوق الصرف و السياسة النقدية في مصر – 2008.
32. Information Sharing and Credit Reporting System in Lebanon – 2009.
33. أنظمة الانذار المبكر للمؤسسات المالية ـ 2009.
34. تنميط أرقام الحسابات المصرفية – 2009.
35. التمويل متناهي الصغر ودور البنوك المركزية في الرقابة والإشراف عليه ـ 2009.
36. برنامج الاستقرار المالي لمواجهة تداعيات الأزمة المالية في دولة الكويت – 2009.