

مذكرة مناقشة مركزة

فبراير/شباط 2006

رقم 34

تأهيل أشد الناس فقرا لاستخدام التمويل الأصغر: الربط بين شبكات الأمان والخدمات المالية

هل تصل برامج التمويل الأصغر إلى الفقراء؟

يساعد التمويل الأصغر- أو الخدمات المالية الرسمية المقدمة للفقراء- الناس في محاربة الفقر على طريقتهم الخاصة وبصورة مستدامة. ويستفيد الفقراء من القروض والودائع والخدمات المالية الأخرى في خفض درجة تعرضهم للخطر واقتناص الفرص وزيادة إيراداتهم. ويعمل التمويل الأصغر كذلك بصورة غير مباشرة على تحسين الخدمات المدرسية والرعاية الصحية وتمكين المرأة من أسباب القوة¹. إلا أن التمويل الأصغر لا يصل في معظم الحالات إلى أدنى الفئات على الصعيد الاجتماعي الاقتصادي - أي "الفئات الأشد فقرا".

ويثار الآن جدل واسع حول ما إذا كان الاقتصاد الأصغر يخدم الفقراء. فحالياً يستفيد ملايين عديدة من يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم (وهم الفقراء للغاية) من مؤسسات التمويل الأصغر بالفعل. ولكن حتى الآن، لا يصل إلى العملاء "الأشد فقرا"، والذين يحتلون أدنى مستويات الفقر في بلدانهم - سوى القليل من مؤسسات التمويل الأصغر² وحتى في حالة مؤسسات التمويل الأصغر التي تركز على الوصول إلى العملاء الفقراء للغاية، فهناك أعداد كبيرة من الناس تمنعهم شدة الفقر من المشاركة. ففي بنغلادش، على سبيل المثال، حيث ينصب جُل تركيز مؤسسات التمويل الأصغر على خدمة الفئات الفقيرة للغاية، يعتبر تركيز مؤسسات التمويل الأصغر هو الأعلى داخل الشريحة الخمسية الثانية الأشد فقرا؛ وهو الأقل داخل الشريحة الخمسية الأشد فقرا. خدمات التمويل الأصغر غير موجهة للمجتمعات المحلية الأشد فقرا³. ما السبب في ذلك؟

إن أحد الأسباب التي تصرف أشد الناس فقرا عن الافتراض هو قناعتهم بأن الدين سوف يضرهم أكثر مما ينفعهم. فالمرأة التي ليس لها مصدر موثوق للدخل تشعر أن إلزام نفسها بمدفوعات دورية أسبوعية أو شهرية سوف يجعلها أكثر عرضة للضرر وليس العكس. ورغم أن استثمارها حصيله القرض في أحد أنشطة الأعمال الصغرى الجديدة قد يرفع مستوى دخلها أو يحقق لها دخلاً مستقراً، إلا أن هذا الاستثمار يحمل مخاطرة بالنظر إلى أن نسبة مئوية كبيرة من أنشطة الأعمال الصغرى الجديدة تتعرض للفشل. ومع وضع ذلك في الاعتبار، يرى الكثير من أفراد الشرائح الأشد فقرا أن حياتهم غير مستقرة بالفعل مما لا يحتمل حتى مسألة افتراض هذا الدين. وهناك ثمة جدل مؤداه أن بعض هذه المخاوف ربما تعود إلى الثقة أكثر منها إلى الواقع. إلا أن الفقراء هم عادة الأقدر في الحكم على أوضاعهم الخاصة. ومن ناحية أخرى، لنفترض أن امرأة فقيرة للغاية لا تمتلك سيولة نقدية فعلية يمكن الاعتماد عليها وتريد اقتراض بعض الأموال. فبإحدى مؤسسات التمويل الأصغر، التي تستخدم منهجية القروض الجماعية، قد حُجم بقية نساء المجموعة عن زيادة المخاطرة بضمان سداد قرض هذه المرأة.



مؤلفا مذكرة المناقشة المركزة هذه هما سيد هاشمي، كبير إحصائيي التمويل الأصغر بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، وريتشارد روزنبرغ، المستشار الأول بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء. ويدين المؤلفان بالفضل إلى إليزابيث ليتفيلد صاحبة الفكرة البدئية لهذه الدراسة. كما يتقدمان بوافر الشكر والتقدير لأليكشيا لانورتو وجانيت توماس وسامر بدوي لإسهاماتهم الكبيرة في هذه الدراسة. ولا يفوت المؤلفان الإعراب عن عظيم الامتنان لبريجيت هيلمز وأوسا ستانكون على ملاحظتهما المفيدة والوافرة.

© 2006 حقوق النشر محفوظة للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء.

تعتبر المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) اتحاداً مؤلفاً من 33 هيئة تنمية تساند بدورها التمويل الأصغر. للمزيد من المعلومات، يمكنكم زيارة موقع المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء على الإنترنت (www.cgap.org).

¹ بقلم إليزابيث ليتفيلد، وجوناثان مورديخ، وسيد هاشمي.

هل يمثل التمويل الأصغر إستراتيجية فعالة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟

مذكرة المناقشة المركزة 24، واشنطن العاصمة: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، 2003.

² في هذه المذكرة، ورد تعريف "الفقراء للغاية" بأنهم أولئك الذين يعيشون على أقل من دولار يومياً. أما الأشد فقرا فهم الشريحة الفرعية في قاع هذه المجموعة - أي المعدمون الذين ليس لديهم أي مصدر للدخل يمكن الاعتماد عليه.

³ تحرير زمان، حسن: "الاقتصاد ونظام الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية في بنغلادش"، مسودة تشاور، واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2005.

إقامة خدمات مالية لصالح الفقراء



ولا يعد التمويل الأصغر الطريقة الوحيدة لمساعدة الناس. فهناك خدمات ومؤسسات أخرى، مثل "برامج شبكات الأمان"، والتي عادة ما تناسب - وبشكل أفضل - مع ظروف الفئات الأشد فقراً واحتياجاتهم. وربما كان أحد مناهج مساعدة أشد الناس فقراً للحصول على الخدمات المالية المناسبة هو البدء ببرامج شبكات الأمان، التي تساعد بدورها هؤلاء الفقراء على الوصول إلى الخدمات المالية في آخر المطاف. وتستكشف مذكرة المناقشة المركزة هذه عددا قليلا من الحالات (التي ربما توحى باتجاه ناشئ؟) حيث يشارك أشد الناس فقراً في برامج شبكات الأمان الممولة عن طريق المنح. وفي الوقت الذي يتلقون فيه مساندة غير مالية كالتوظيف والمعونة الغذائية والتدريب وما إلى ذلك، فضلا عن مساندتهم في الارتفاع عن مستويات الفقر الحالية إلى مستوى يمكنهم من الاستفادة بالوصول إلى الخدمات المالية المناسبة، وتثير هذه الأمثلة التساؤلات التالية: هل تستطيع برامج التمويل الأصغر مساعدة أشد الناس فقراً؟ وإذا كانت كذلك، فكيف؟ وهل يستطيع الناس "الخروج" من حيز تلقي المنح ليصبحوا عملاء للتمويل الأصغر بمعنى الكلمة؟

هل يمكن الربط بين التمويل الأصغر وبرامج شبكات الأمان؟

ترفع برامج الحماية الاجتماعية مستوى الأمان الاقتصادي والاجتماعي للفقراء عن طريق مجموعة من الإجراءات التدخلية - تتراوح بين شبكات الأمان (المعونة الغذائية أو التوظيف المضمون) لذوي الحاجة الماسة، وبين التأمين الاجتماعي لدعم المهديين بالتردي إلى مستوى المعدمين.⁵ وقد حققت شبكات الأمان، بوصفها جزءاً من إستراتيجية الحماية الاجتماعية، نجاحاً في الوصول إلى من هم في أدنى مستويات السلم الاقتصادي - وهم الفقراء الذين يمنعهم التدني الشديد من الحصول على التمويل الأصغر التقليدي - ومساعدتهم.

وعلى عكس التمويل الأصغر، هناك ثمة حاجة إلى تقديم دعم كبير لبرامج شبكات الأمان. فمعظم المشمولين بهذه البرامج لا يطبقون تكاليف المساندة الممنوحة لهم، وعلاوة على

وفضلاً عن الإقصاء الذاتي والإقصاء من جانب أعضاء المجموعة، فإن بعض حالات الإقصاء يكون سببها سياسة مؤسسة التمويل الأصغر. ونظراً إلى أن معظم عمليات الائتمان الأصغر تتم بدون ضمانات، فقد وجدت مؤسسات التمويل الأصغر أن تعثر القروض سرعان ما يتحول إلى وباء لا يمكن السيطرة عليه، ما لم يتم خفضه إلى أدنى المستويات. ولأن أنشطة الأعمال الصغرى الجديدة تمثل مخاطر كبيرة، فقد خلصت مؤسسات التمويل الأصغر - مع بعض الاستثناءات - إلى أنها لن تستطيع السيطرة على معدل التعثر إذا قامت بإقراض الأفراد حديثي العهد بالمشروعات الصغرى والذين ليس لديهم مصادر للدخل لسداد القرض في حال فشل المشروع الجديد. وتعتبر هذه السياسة منطقية في الجمل إذا رغبت مؤسسة التمويل الأصغر في البقاء في السوق وفي خدمة الأعداد المتزايدة من العملاء الفقراء مستقبلاً. إلا أن الالتزام بهذه السياسة يعني استثناء بعض الفئات الأشد فقراً من الاستفادة من الخدمات المالية.

والعامل الآخر هو أن كثيرين من أشد الناس فقراً في حاجة ماسة إلى المساندة غير المالية كالغذاء أو المنح أو التوظيف المضمون قبل أن يتسنى لهم احتلال موقع يسمح بالاستفادة الجيدة من القروض وخدمات الإيداع. وقد خلصت معظم مؤسسات التمويل الأصغر، على مر السنين، إلى أنها تستطيع تقديم الخدمات المالية بشكل أكثر فعالية واستدامة إذا ركزت حصرياً على أنشطة الأعمال المالية، وتجنبت الخدمات غير المالية كالغذية والرعاية الصحية والتدريب تماماً، أو قامت بفصل هذه الخدمات على الأقل عن عملية تقديم القروض الصغرى من خلال إسنادها إلى قسم منفصل وموظفين منفصلين. وبالإضافة إلى مسألتي الكفاءة والتركيز، فقد يشعر العملاء بالارتباك إذا كانت الوحدة التي تتبرع لهم بالمساندة الاجتماعية من جانب هي نفسها التي تصر على سدادهم القروض التي منحتها لهم من الجانب الآخر.⁴

وتعتبر هذه الاختيارات من جانب العملاء ومجموعات المقترضين ومؤسسات التمويل الأصغر سليمة عموماً، وهذه الدراسة لا توصي بانقلاب على هذه الاتجاهات. ولكن الحصلة حتى الآن هي محدودية قدرة مؤسسات التمويل الأصغر فيما يتصل بخدمة الفئات الأشد فقراً التي تحتاج للمساعدة أكثر من أي مجموعة أخرى والتي يجب أن تتمتع بأولوية عن غيرها في هذه المساعدة. ومع وجود استثناءات نادرة، فإن مؤسسات التمويل الأصغر المكرسة للوصول إلى فئات الفقراء للغاية تعجز عن خدمة أدنى الفئات.

⁴ نسبة قليلة من مؤسسات التمويل الأصغر - كالمؤسسات التي تستخدم نموذج "الائتمان والتعليم" الخاص بأداة "التحرر من الجوع" - تواصل دمج الخدمات غير المالية مع عمليات التمويل الأصغر لديها.

⁵ يعرف البنك الدولي الحماية الاجتماعية بأنها "الإجراءات التدخلية العامة لما يلي (1) مساعدة الأفراد والأسر المعيشية والمجتمعات المحلية في تحسين إدارة المخاطر (2) توفير المساندة لمن يعانون من الفقر المدقع، هولتسمان، وروبرت، وستين، يورغينسن، "إدارة المخاطر الاجتماعية - إطار مفاهيمي جديد للحماية الاجتماعية وما بعدها"، وثيقة مناقشة الحماية الاجتماعية رقم 6، واشنطن العاصمة: البنك الدولي، فبراير/شباط 2000.

التعامل مع برنامج شبكات الأمان. ويتضمن هذا الوضع، الذي يحمل المكاسب لجميع الأطراف، القليل من التكلفة أو المخاطر الإضافية لكل من البرنامج أو مؤسسة التمويل الأصغر. وحتى مؤسسة التمويل الأصغر الضعيفة يمكنها استخدام هذه الإستراتيجية لمواصلة رسالتها الاجتماعية المتمثلة في إدراج عملاء واعدنين دون المخاطرة بقدرتها على تحقيق الاستدامة.

ويضم النموذج الثاني تنسيقاً أقوى بين مؤسسة التمويل الأصغر وبرنامج شبكات الأمان. وفي هذا النموذج، تقيم مؤسسة التمويل الأصغر جهازاً منفصلاً أو مؤسسة تابعة للتعامل المباشر مع المشاركين في شبكات الأمان. وبالتعاون كذلك مع برنامج شبكات الأمان، يوفر الجهاز التابع لمؤسسة التمويل الأصغر خدمات غير مالية، وقد يوفر بعض المدخرات أو الائتمان المدعوم. ويحصل المتأهلون الناجحون على مدخل إلى البرامج المنتظمة لمؤسسة التمويل الأصغر. وسوف يحتاج الجهاز التابع لمؤسسة التمويل الأصغر إلى إمكانية الوصول للعملة سهلة التداول، لكي يطرح خدماته للمشاركين. وبذلك يصبح المشاركون قادرين على الانضمام لبرنامج التمويل الأصغر الأساسي.

ويتضمن النموذج الثاني مستوى مرتفعاً من التكاليف والمخاطرة في جانب مؤسسة التمويل الأصغر، ومنها المخاطرة بأن تقديم "المنح" في إطار برنامج شبكات الأمان- قد يضر بثقافة الانضباط في السداد، والتي تعتبر جزءاً أساسياً من عملية الائتمان الأصغر لدى مؤسسة التمويل الأصغر. وثمة حاجة إلى وضع حد فاصل بين مكونات شبكة الأمان ومؤسسة التمويل الأصغر. ويتحقق ذلك عادةً عن طريق الاستعانة بموظفين منفصلين يعملون داخل جهاز تابع منفصل. ولن يحقق هذا النموذج القائم على المشاركة المباشرة نجاحاً إلا في حالة مؤسسة التمويل الأصغر الناضجة التي تتمتع بقوة استثنائية، وتسير أنشطة الأعمال الأساسية بها بشكل مستقر ومستدام بحيث تستطيع خفض الموارد الإدارية والموظفين.

برامج شبكات الأمان التي تقدم التدريب للعملاء وتقدمهم إلى مؤسسات التمويل الأصغر

منظمة كير / بنغلادش: برنامج الإعالة الريفية
بدأ برنامج الإعالة الريفية التابع لمنظمة كير ببنغلادش في عام 1982 كبرنامج للأعمال العامة، يتولى توفير فرص العمل للريفيات المعدمات- نساء مسؤولات عن أسر معيشية أو متزوجات من معاقين، وليس لديهن مصادر أخرى للدخل. ويتم تعيين النساء في برنامج الإعالة الريفية لمدة

ذلك، فإن المهارات المطلوبة لتقديم خدمات شبكات الأمان تختلف للغاية عن المهارات المطلوبة لتقديم خدمات الائتمان والخدمات المالية الأخرى. لهذه الأسباب وغيرها، يتعين على مؤسسات التمويل الأصغر السعي لتعميق نطاق انتشارها من خلال تقديم أنشطة شبكات الأمان جنباً إلى جنب مع الخدمات المالية.

ودون إهمال هذه القاعدة العامة، تعكف بعض مؤسسات التمويل الأصغر على إيجاد طرق للتضافر مع برامج شبكات الأمان القائمة بالفعل إذ حُدوها آمال في تقديم المنفعة للفقراء على الأقل بصورة غير مباشرة. وتتولى بعض برامج شبكات الأمان وبرامج المنح تقديم التدريب المالي والمعلومات لعمالها بشكل متأن حتى يتنى للعملاء بعد ذلك التواصل مع مؤسسات التمويل الأصغر. ويستند هذا التنسيق إلى المبدأ القائل بأن الكثير من المعدمين يستطيعون الادخار وبدء عملية بناء الأصول الخاصة بهم، وأخيراً اكتساب الموارد والثقة في المشاركة بالأنشطة الاقتصادية المستدامة، وعند ذلك يمكنهم الاستفادة من القروض والخدمات المالية الأخرى التي تطرحها مؤسسات التمويل الأصغر. وبعبارة أخرى، يمكن لأولئك الذين يستفيدون من برامج شبكات الأمان "الخروج" من طائفة أوضاعهم ليصبحوا عملاء للتمويل الأصغر بمعنى الكلمة.

وتناقش مذكرة المناقشة المركزة هذه نموذجين أساسيين لوسائل الربط بين مؤسسات التمويل الأصغر وبرامج شبكات الأمان. ففي النموذج الأول، تقدم برامج شبكات الأمان الخدمات المالية الأساسية للعملاء بهدف مساعدتهم في إدارة سبل كسب معيشتهم بصورة أفضل. ويعتبر التداخل بين مؤسسة التمويل الأصغر وبرنامج شبكات الأمان محدوداً؛ إذ تقوم مؤسسة التمويل الأصغر فقط بالتنسيق مع برنامج شبكات الأمان لتعيين "المتأهلين" الناجحين كعملاء. أما الفائدة التي تعود على مؤسسة التمويل الأصغر فهي أن برنامج شبكات الأمان يقدم معلومات عن سلوك المشاركين تساعد مؤسسة التمويل الأصغر فيما بعد في اتخاذ قرارات أفضل فيما يتصل باحتمال قيام هؤلاء المشاركين بسداد القروض. وتقوم مؤسسة التمويل الأصغر بتقييم المشارك في إحدى شبكات الأمان عن طريق سجل للإجازات يوضح مدى استعدادته للعمل أو الادخار بصورة منتظمة أو حتى أسلوب سداده للقرض المقدم من برنامج شبكات الأمان. وبذلك يكون المقترض أقل خطراً عند تأهله للائتمان المنتظم من مؤسسة التمويل الأصغر. ومع توفر تلك المعلومات، تستطيع مؤسسة التمويل الأصغر أن تقدم القروض للعملاء الأشد فقراً بشكل أكثر أماناً من تلك المقدمة في حالة غياب هذه المعلومات.

كما تفيد هذه العلاقة المشاركين بشبكات الأمان لأنها تمنحهم طريقاً طويلاً الأمد وتخففهم على الأداء السليم في

الوظائف للفقيرات في مجال صيانة الطرق الريفية. وقد قام البرنامج بتوظيف 1600 امرأة، وتم تدريب المشاركات على التضامن الجماعي وبناء الثقة والمهارات الأساسية لأنشطة الأعمال. كما تلقت المشاركات المساعدة فيما يختص باختيار الأنشطة الاقتصادية المناسبة. وتم اقتطاع ثلث أرباحهن في شكل مدخرات إلزامية تم ردها لهن في نهاية برنامج التوظيف. كما اشتركت النساء في صندوق جماعي تطوعي تم استخدامه في توزيع قروض على النساء الأخريات بالمجموعة. وانتهى المشروع أوائل عام 2002. وتم دمج بعض عناصر المشروع فيما بعد ضمن البرنامج الوطني لشبكات الأمان.⁹

كما نجح برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية في الوصول إلى أشد النساء فقراً، وإقامة برنامج فعال للمدخرات. فضلاً عن تقديم تدريب مفيد على المهارات. وتشير تقييمات البرنامج إلى أن الأرباح الناجمة عن العمل بصيانة الطرق فضلاً عن التدريب ساعدت معظم المشاركات في بدء أنشطة مدرة للدخل (في مجالي التجارة الصغيرة والزراعة عموماً). وقد أثبتت المدخرات فائدة قصوى في الوفاء باحتياجات استهلاك الطوارئ لاسيما في فترة "أزمة الذرة" عندما تعرضت معظم الأسر المعيشية لفترات طويلة من الجوع.¹⁰ فقد احتفظت حوالي نصف المشاركات في برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية بثقافة الادخار حتى بعد مرور ثلاثة أعوام على نهاية البرنامج. وذكرن أنهن استخدمن المدخرات في حالات الطوارئ وفي تشغيل أنشطة الأعمال الصغيرة الخاصة بهن.¹¹ إلا أنه لا تزال هناك عوائق أمام الائتمان ولا يبدو الانتعاش الاقتصادي وشيكاً.

وقد قام برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية على فرضية مفادها أن ما تتلقاه المشاركات من تدريب ومدخرات سوف يجعل منهن صاحبات مشروعات صغيرة. ويمكنهن فيما بعد أن يحصلن على قروض من مؤسسات التمويل الأصغر لرأس المال العامل والتوسع في النشاط التجاري وعلى خدمات مالية أخرى. إلا أن برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية لم ينجح في إبرام علاقات شراكة مع مؤسسات التمويل الأصغر. فقد حال

ثابتة هي أربعة أعوام. وتتلقى النساء أجوراً نقدية مقابل صيانة الطرق الترابية بالقرى. ويجب أن تتراوح أعمار النساء المختارات للبرنامج بين 18 عاماً و35 عاماً، وأن يكن قادرات بدنياً على أداء العمل. ويطلب من كل امرأة بالبرنامج المشاركة في خطة ادخار إلزامية إذ يتم اقتطاع خمس دخلها.⁶ ويجري تدريب المشاركات على مهارات الحساب وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والرعاية الصحية والتغذية، فضلاً عن المهارات المدرة للدخل وإدارة المشروعات الصغيرة. وتواصل منظمة كير تقديم المشورة في مجال إدارة أنشطة الأعمال على مدار عام بعد نهاية دورة البرنامج.

ويتمد نشاط برنامج الإعالة الريفية في 90 في المائة من المناطق الريفية في بنغلادش. وتقوم المشاركات بالبرنامج بصيانة 84.000 كيلومتر من الطرق. ويشارك ما يربو على 40.000 امرأة في البرنامج في وقت واحد. وتنتهي 10.000 امرأة البرنامج كل عام.⁷

ويهدف برنامج الإعالة الريفية إلى إبعاد المشاركات عن الحاجة إلى مساعدة خارجية مستمرة. وفي حين تهدف الإستراتيجية إلى تخريج صاحبات مشروعات صغيرة بتدريب كافٍ على المهارات اللازمة ورأس المال المبدئي الناتج عن المدخرات الإلزامية. ورغم أن النجاح في إقامة المشروعات الصغيرة لا يشمل كل المشاركات، فإن برنامج الإعالة الريفية لديه سجل إنجازات محل تقدير وإعجاب الجميع. فتمتة حوالي 79 في المائة من المتأهلات يواصلن العمل لحسابهن الشخصي بأنشطة المشروعات الصغيرة بعد ثلاثة أعوام من نهاية دورة البرنامج. وتتلقى المشاركات بالبرنامج معلومات حول مؤسسات التمويل الأصغر المحلية ويتم تشجيعهن على الاتصال بمؤسسات التمويل الأصغر للحصول على رأس المال العامل ومن أجل التوسع بعد تخرجهن. وتشير "الدراسة الاستقصائية لأمن الأسر المعيشية"، التي أجرتها منظمة كير ببنغلادش أوائل عام 2005، إلى أن 63 في المائة من المتأهلات من برنامج الإعالة الريفية لا يزلن أعضاء بالمنظمات غير الحكومية بعد ثلاثة أعوام من إتمام التأهيل.⁸

وزارة التنمية الدولية – منظمة كير/ملاوي: برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية—تكرار لم يحقق نجاحاً كبيراً

إن نجاح برنامج الإعالة الريفية لا يعني بالضرورة أن تأهيل المشاركات ببرنامج للتوظيف للعمل بمجال التمويل الأصغر هو أمر يسير. وقد عجز نموذج مكرر من هذا البرنامج في ملاوي عن توفير حلول مستدامة طويلة الأمد للمشاركات فيه.

وقد تم البدء في برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية (CRIMP)، وهو برنامج تابع لإدارة التنمية الدولية/منظمة كير بملاوي، في أواخر عام 1999 بأتنين من أحياء المنطقة المركزية بملاوي. وتم تصميم برنامج صيانة البنية الأساسية بالمنطقة المركزية كمشروع تجريبي لمدة عامين لتوفير

⁶ يبلغ الأجر اليومي الجاري حوالي 0.85 دولار أمريكي؛ يتم استقطاع 0.17 دولار منها في شكل مدخرات إلزامية.

⁷ ويتم تعيين 10.000 امرأة جديدة كل عام لتحل محل 10.000 امرأة تنتهي التدريب بنهاية الأعوام الأربعة. Ahmed, Shaikh S., *Delivery Mechanisms of Cash Transfer Programs to the Poor in Bangladesh*, Washington, D.C.: World Bank, May 2005.

⁸ Email from Dr. Phillip Tanner, Program Coordinator, RMP
⁹ Potter, Harry, et al., 'Malawi Central Region Infrastructure Maintenance Programme. Final Output to Purpose Review,'

Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2002. www.caremalawi.org
¹⁰ Pinder, Caroline, 'Economic Pathways for Malawi's Rural House-

(holds,' Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2003, and Potter (2002 Scharff, Xanthe, 'Ex-Post Evaluation of CARE International's Cen-tral Region Infrastructure Maintenance Program (CRIMP) in Malawi,' December 2005, Mimeo

الفقر الشديد للمناطق دون جذبها للعمليات الخاصة بمؤسسات التمويل الأصغر. وبينما وضع البرنامج آلية للمدخرات وشجّع على الانضباط المالي وساعد في بدء أنشطة مدرة للدخل، فقد عجز عن مساندة عملية الانتقال إلى خدمات مؤسسات التمويل الأصغر.

المشاركة المباشرة لمؤسسات التمويل الأصغر في برامج شبكات الأمان

لجنة التقدم الريفي/بنغلادش: برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة

يعتبر برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة (IGVGD) ببنغلادش بمثابة تنسيق بين الحكومة وبرنامج الغذاء العالمي (WFP) ولجنة التقدم الريفي في بنغلادش، وهي مؤسسة رائدة في مجال التمويل الأصغر. ويضم البرنامج الريفيات المعدومات اللاتي ليس أمامهن فرص على الإطلاق أو مجرد فرص ضعيفة لاكتساب الدخل. وقد فطنت لجنة التقدم الريفي في بنغلادش مبكراً إلى صعوبة استيعاب الشريحة الأكثر فقراً ضمن عمليات التمويل الأصغر التقليدية لديها نظراً لأن ما يحتاجون إليه هو مساعدات عاجلة على شكل منح لسد الحاجات الأساسية للبقاء وليس إلى الائتمان. كما تعلم اللجنة أن المساعدة الحكومية تسهم بالقليل في حل المشكلات طويلة الأمد المتمثلة في أن المعدمين لهم إمكانية محدودة أو لا يمكن التنبؤ بها للحصول على الغذاء، وأن الحكومة ليس لديها أموال كافية لكفالة جميع المعدمين على المدى البعيد. إن هدف برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة (IGVGD) هو بناء جسر يساعد المشاركات في الانتقال من برنامج للبقاء على مستوى عالٍ من الدعم إلى برنامج للائتمان الأصغر المستدام.

ويعتمد برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة على برنامج لشبكات الأمان تابع للحكومة ويوفر الحبوب الغذائية مجاناً لفترة 18 شهراً للمعدمين وللأسر العيشية التي تعولها النساء، والتي تواجه أشد مخاطر التعرض للجوع. وتقوم الوحدة التابعة للجنة التقدم الريفي ببنغلادش، التي تعد مستقلة تماماً عن عملية التمويل الأصغر المنتظمة، بترتيب النساء ضمن مجموعات وتقوم بجمع المدخرات وتوفر تدريباً على المهارات مثل زرع الخضروات أو تربية الدواجن والماشية. وبعد التدريب على المهارات، يتلقى المشاركون قروضاً صغيرة للغاية (50 دولاراً أمريكياً) لاستخدامها في تمويل الأنشطة الصغيرة المدرة للدخل. وتعتبر مدفوعات هذه القروض صغيرة جداً بحيث يمكن استقطاعها من الحبوب التي تلتفها النساء. ولا تبذل لجنة التقدم الريفي ببنغلادش أدنى جهد لاستعادة التمويل الذي تقدمه واستعادة المصروفات الإدارية المترتبة على هذه القروض. لذا فإن هذه التكاليف - فضلاً عن بقية الخدمات-

يتم دعمها من خلال المنح. ومع نهاية دورة الحبوب الممنوحة بالمجان، تكن المشاركات قد تلقت تدريباً وقمن بإدارة الائتمان وخضن نوعاً من أنشطة تنظيم المشروعات وقد تراكمت مدخراتهن التي يمكن استخدامها كرأس مال استثماري. كما أنهن يكتسبن الثقة بنهاية الدورة من خلال المشاركة في مجموعات. وفي هذه المرحلة، يكون معظم المشاركات على استعداد لإدارة الأنشطة المدرة للدخل. وعلى استعداد لأن يصبحن عميلات في برامج التمويل الأصغر المنتظمة.

وتعتبر نتائج برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة مبهرة. فقد وصل البرنامج إلى 1.6 مليون امرأة معدمة منذ بدئه. وقد "خرج" ثلثا المشاركات من فئة الفقر المطلق ليصبحوا عملاء في التمويل الأصغر. ولم يعدن مرة أخرى إلى الحاجة لمزيد من مساعدات الإغاثة. وتشير الاستقصاءات التي شملت عملاء برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة إلى ارتفاع دخول العملاء وأصولهم المادية (مثل مساحات لبناء المساكن والأراضي والأسرة والبطاطين). بالإضافة إلى تراجع معدلات التسول. وتفيد الدراسات التي شملت العملاء بأن المشاركون في برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة باتوا يشعرون بمزيد من الثقة بعد انضمامهم للبرنامج. وأصبحوا على يقين بأن حياتهم قد تحسنت.¹²

وَجري في بنغلادش محاكاة نموذج برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة. فقد قامت الحكومة وبرنامج الغذاء العالمي بالتنسيق مع عشرة من مؤسسات التمويل الأصغر لتقديم دفعات مشابهة من الحبوب والخدمات المالية لقرابة 44.000 امرأة أثناء دورة 2003 - 2004.

جمعية رجال الأعمال في الإسكندرية/مصر: "مشروع نحو العمل الحر" (TSEP)

تم إنشاء جمعية رجال الأعمال في الإسكندرية (ABA) عام 1988 كمنظمة غير هادفة للربح. وتدير الجمعية برنامجين للتمويل الأصغر - المشروع المعني بالمشروعات الصغيرة والصغرى بقرض يبلغ في المتوسط 500 دولار أمريكي. وبرنامج براعم المشروعات الصغرى الذي يستهدف حصرياً فئات الفقراء للغاية وبخاصة النساء من خلال قروض تتراوح بين 25 و125 دولاراً أمريكياً.

وفي مارس/أذار عام 2000، أطلقت جمعية رجال الأعمال في الإسكندرية "مشروع نحو العمل الحر" (TSEP) الخاص بها؛ وذلك لخدمة أولئك الذين حال الفقر المدقع دون رغبتهم أو قدرتهم على المشاركة في برنامج "براعم". ويقدم "مشروع نحو العمل الحر"، الممول عن طريق المنح الخيرية التي يتقدم بها مجتمع

¹² هاشمي، سيد. "الربط بين التمويل الأصغر وبرامج شبكات الأمان لاستيعاب أشد الفئات فقراً". مذكرة المناقشة المركزة 21. واشنطن العاصمة: CGAP, 2001. Matin, Imran, and Rabeya Yasmin, "Managing Scaling Up Challenges of a Program for the Poorest," in *Scaling Up Poverty Reduction*, Washington, D.C.: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، 2004.

أفضل الحالات فإن حوالي خمس إلى ثلث النساء من يكملن هذه البرامج يعدن إلى حالة العوز والحاجة إلى مساندة شبكات الأمان. ويتمتع الشركاء في شبكات الأمان والتمويل الأصغر ضمن هذه البرامج المرتبطة بالميزة النسبية الخاصة بهم. فالخلط بين وظائف شبكة الأمان والتمويل الأصغر قد يضعف فعالية نموذج الربط. فالمهارات المطلوبة لإدارة المنح تختلف عن المهارات المطلوبة لتوصيل الخدمات المالية المستدامة. فالائتمان الأصغر السليم ينهض على التزام صارم في السداد، وهو ما يمكن أن يتعرض للخطر إذا كانت المؤسسة المقرضة تقدم منحاً أيضاً.

وثمة حاجة إلى أن تشارك برامج شبكات الأمان والمنح أولاً في استهداف العملاء بفعالية، ثم يتعين عليها ضمان أن المساندة المناسبة تصل إلى العملاء. وإذا كان برنامج شبكات الأمان يضم قروضا صغيرة للغاية ومدعومة من أجل "التدريب"، فقد يكون من الأفضل على الأرجح أن يتولى أخصائيو الائتمان الأصغر إدارة هذه القروض. ولكن بعيداً عن عمليات الإقراض المنتظمة لمؤسسة التمويل الأصغر المشاركة، ومن جانبها تحتاج المؤسسات المالية إلى ضمان أنها تمتلك عملية لضم "التأهلين"، حتى يتسنى لهم أخيراً الانضمام إلى صفوف مجموعة العملاء المنتظمة لديها. وتقوم البرامج الناجحة على الأرجح بما يلي:

- الاعتماد على وكالة مهنية مستقلة لتنفيذ برامج المنح المدعومة أو برامج الحماية الاجتماعية. ولا تعتبر هذه البرامج جزءاً من الاختصاص الأساسي لمؤسسة التمويل الأصغر.
- تجنب البعث برسائل مختلطة فيما يختص بالمنح والقروض. يتعين على مؤسسات التمويل الأصغر ضمان أن المتأهلين إلى برامجها يتفهمون الحاجة إلى الالتزام بالانضباط المالي الصارم.
- بدء الخدمات المالية بالمدخرات حتى عندما يكون المشاركون مسجلين فقط في برامج الحماية الاجتماعية. ويؤدي هذا إلى بناء الأصول الصغرى وتوفير الحماية ضد الصدمات والانتقال بالمشاركين إلى ثقافة المدفوعات المنتظمة.
- توفير التدريب على المهارات، والمشورة في مجال الأعمال، والمعلومات بشأن المؤسسات المالية كجزء من برنامج الحماية الاجتماعية.
- البدء بقروض بسيطة لإقامة أنشطة اقتصادية سهلة، وبمجرد انطلاق المشروعات، يصبح المشاركون مستعدين لأن يصبحوا عملاء في مؤسسات التمويل الأصغر التقليدية.

الأعمال كجزء من التزاماته الدينية، منحاً تبلغ 50 دولاراً أمريكياً للعاطلين. ويتم منح القسط الأول البالغ 25 دولاراً أمريكياً إلى العملاء عندما يثبتون لموظفي البرنامج أنهم جادون في المشاركة على أساس التفرغ في مشروع سليم اقتصادياً. ويتم تقديم القسط الثاني، البالغ 25 دولاراً، للعملاء بعد إتمامهم بنجاح فترة ثلاثة أشهر من أنشطة الأعمال. وبعد تقديم مزيد من الالتزامات بالتوسع في أنشطة الأعمال. وقد تم تصميم "مشروع نحو العمل الحر" بحيث ينتقل المتأهلون بنجاح أولاً إلى برنامج "براعم" ثم إلى المشروع المعنى بالمشروعات الصغيرة والصغرى.

وقد قدم "مشروع نحو العمل الحر" 2300 منحة حتى أواخر عام 2005. وقد واصل سبعون في المائة من هؤلاء العملاء أنشطة الأعمال الخاصة بهم، إلا أنه لم يلتحق ببرنامج "براعم" سوى 5 في المائة حتى الآن. ويذكر "مشروع نحو العمل الحر" أنه يوجد تباطؤ في تأهل المشاركين إلى برنامج "براعم" لأن الاستعانة بموظفي الائتمان لتقديم المنح يبعث برسائل مختلطة للعملاء. ونتيجة لذلك، فإن "مشروع نحو العمل الحر" يعكف على تطوير أنظمة جديدة تستعين بموظفين مستقلين وتوفر إمكانية اتصال أفضل. وسوف يتعاون موظفو "مشروع نحو العمل الحر" مع العملاء للتأكد من أن العملاء يتفهمون أن هذه المنح لا تقدم إلا مرة واحدة، وأن عمليات أنشطة الأعمال المستقبلية تتوقف على إمكانية الوصول إلى مصادر ائتمان يمكن الاعتماد عليها.

الدروس المستفادة

تطرح دراسات الحالة الواردة بمذكرة المناقشة المركزة هذه - عدداً من الطرق يمكن من خلالها إقامة روابط بين برامج شبكات الأمان المدعومة القائمة حالياً وبين برامج التمويل الأصغر. وتوضح الدراسات كيفية يمكن للتسلسل المناسب للمساندة أن يحقق نتائج جيدة لصالح الفئات الأشد فقراً. فبدءاً بالمنح المقصود بها الوفاء باحتياجات الاستهلاك المباشرة وبناء "الأصول الصغرى"، توفر هذه البرامج التدريب على المهارات والتدريب على إدارة أنشطة الأعمال وخدمات المدخرات وأحياناً تقدم ائتماناً صغيراً لإعداد العملاء لإدارة المشروعات الصغرى. ويعتبر أولئك الذين يتقدمون في هذا التسلسل بنجاح مرشحين على الأرجح للتأهل كي يصبحوا عملاء تقليديين للتمويل الأصغر.

ورغم عدم وجود ضمانات بأن جميع الناجحين في التنقل بين برامج المساندة سوف يتأهلون إلى التمويل الأصغر، فإن برامج المساندة المصممة بشكل سليم تحمل إمكانات عظيمة بوصفها سبيلاً للتمويل الأصغر. ولكن يتعين ملاحظة أنه في

خاتمة: نحو الحوار والتجريب

تعتبر الفئات الأشد فقرا، والتي يجد التمويل الأصغر صعوبة في الوصول إليها. باختصار بؤرة تركيز مبادرة للتنمية تتسم بأهمية كبرى - وهي شبكات الأمان بوصفها جزءا من إستراتيجية للحماية الاجتماعية. بيد أن صناعة التمويل الأصغر قد جَاهلت بوجه عام الحماية الاجتماعية أو تعمدت إقصاء نفسها عنها. وغالب الظن أن العاملين مجال التمويل الأصغر يساؤون بين الحماية الاجتماعية (شبكات الأمان على وجه الخصوص) والمنح والإعانات التي تؤدي إلى تشويه الأسواق وتعوق الجهود الساعية نحو الاستدامة. وبدورهم، فإن خبراء الحماية الاجتماعية عادة ما يربطون بين التمويل الأصغر والمديونية التي تزيد درجة تعرض الفقراء للخطر.

وتسد هذه المعتقدات الطريق أمام استكشاف بعض أوجه الترابط المتكررة والمهمة. ويحتاج قطاع التمويل الأصغر إلى استكشاف نُهج جديدة إذا كان بصدد توسيع نطاق خدمته لتشمل الفئات الأشد فقرا. كما تحتاج برامج شبكات الأمان إلى مساعدة المشاركين بها في وضع خطة سليمة طويلة المدى - أو سيناريو للتأهيل - بحيث تشمل على إمكانية للوصول إلى الخدمات المالية. وقد يتمكن العاملون بمجال التمويل الأصغر والحماية الاجتماعية من الوفاء بتلك الاحتياجات معا من خلال علاقات تنسيق مصممة بعناية. ويمكن استغلال هذه الاحتمالية إذا تخلص المختصون في كلا المجالين عن تلك التصورات المسبقة، وشرعوا في مزيد من الحوار فيما بينهم مع المشاركة في جهود تنسيق حمل المنفعة المتبادلة.

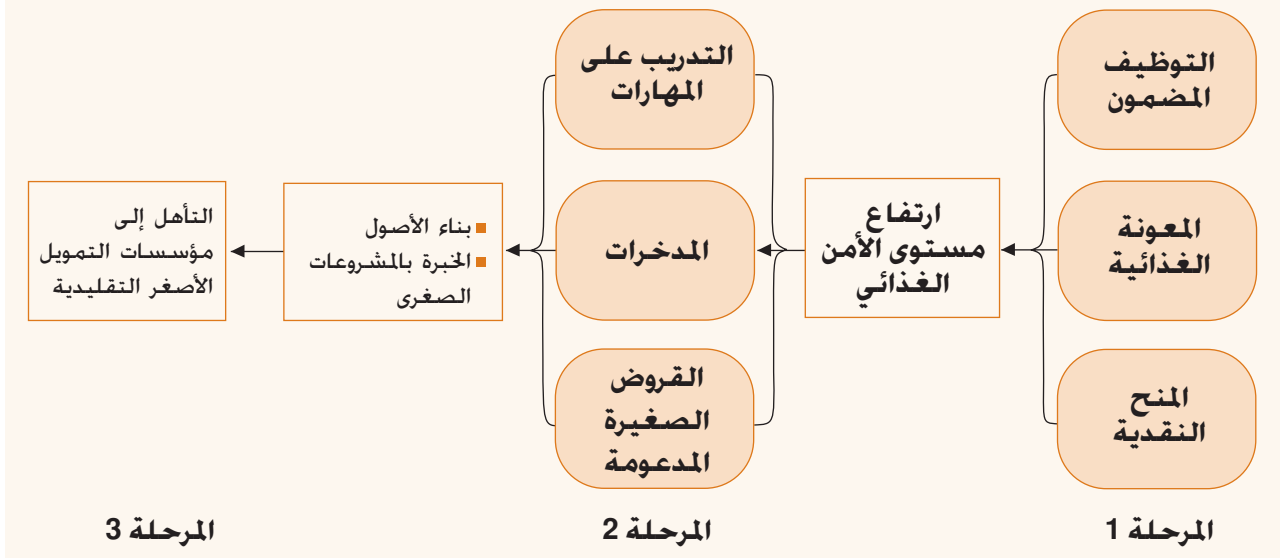
■ تحديد المشاركين في المشروعات من أجل التأهيل إلى خدمات مؤسسات التمويل الأصغر.

وتبرز القضايا التي شملها النقاش كلا من إمكانية النجاح في التأهل إلى خدمات التمويل الأصغر وبعض الصعوبات المصاحبة لذلك. وحتى في أفضل الحالات (مثل برنامج تحقيق الدخل لتنمية الفئات الضعيفة التابع للجنة التقدم الريفي ببنغلادش وبرنامج الإعالة الريفية التابع لمنظمة كير)، فإن حوالي ثلث إلى خمس المشاركين يعودون إلى حالة العوز ويحتاجون إلى مساندة مستمرة من برامج شبكات الأمان.

ففي النموذج الأول، تقوم برامج شبكات الأمان والمنح بتوفير التدريب والمعلومات من أجل إعداد المشاركين للمشاركة في برامج التمويل الأصغر. وتقدم مؤسسات التمويل الأصغر الخدمات المالية للمتأهلين الذين أبلوا بلاء حسنا في شبكات الأمان. ويحمل هذا النموذج مكاسب لكلا الطرفين: مؤسسة التمويل الأصغر وبرنامج شبكة الأمان. بينما يحمل قدرا بسيطا من العبء أو المخاطر الإضافية إذا كانت مؤسسة التمويل الأصغر لديها بالفعل أنظمة مناسبة للعملاء الفقراء للغاية. وحتى مؤسسة التمويل الأصغر الناشئة أو الأقل استقرارا نسبيا يمكنها هي الأخرى الالتحاق بأحد برامج الحماية الاجتماعية بهذه الطريقة.

ويضع النموذج الثاني مطالب أكثر ثقلا على كاهل مؤسسة التمويل الأصغر ولا سيما عندما تتضمن عملية التنسيق تقديم القروض المدعومة إلى المعدمين المشاركين في برامج الحماية الاجتماعية من أجل تمويل بدء الأنشطة. وعلى مؤسسة التمويل الأصغر ألا تأخذ في اعتبارها هذا التنسيق إلا إذا كانت مؤسسة ناضجة عملها الأساسي هو تقديم القروض الصغرى ويتسم بالثبات والاستدامة ماليا وعمليا.

التسلسل من أجل التأهل إلى مؤسسات التمويل الأصغر



رجاء، لا تتردد في تبادل مذكرة المناقشة المركزية تلك مع زملائك ولا تتردد في طلب نسخ إضافية من هذه الدراسة أو غيرها في هذه السلسلة.

ترحب المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء بملاحظاتكم على هذه الدراسة.

جميع إصدارات المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء متاحة بموقع المجموعة على شبكة الإنترنت وهو: www.cgap.org

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3 – 300
Washington, DC 20433 USA

هاتف: 202-473-9594
فاكس: 202-522-3744

البريد الإلكتروني:
cgap@worldbank.org

- Ahmed, Shaikh S. *Delivery Mechanisms of Cash Transfer Programs to the Poor in Bangladesh*. Washington, D.C.: World Bank, May 2005.
- Hashemi, Syed. 'Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest.' Focus Note 21. Washington, D.C.: CGAP, 2001.
- Holzmann, Robert, and Steen Jorgensen. 'Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond.' Social Protection Discussion Paper # 6. Washington, D.C.: World Bank, February 2000.
- Littlefield, Elizabeth, Jonathan Murdoch, and Syed Hashami. 'Is Microfinance an Effective Strategy to PIReach the Millennium Development Goals?' Focus Note 24. Washington, D.C.: CGAP, 2003.
- Matin, Imran, and Rabeya Yasmin. 'Managing Scaling Up Challenges of a Program for the Poorest,' in *Scaling Up Poverty Reduction*. Washington, D.C.: CGAP, 2004.
- Pinder, Caroline. 'Economic Pathways for Malawi's Rural Households.' Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2003.
- Potter, Harry, et al. 'Malawi Central Region Infrastructure Maintenance Programme: Final Output to Purpose Review.' Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2002. www.caremalawi.org.
- Scharff, Xanthe. 'Ex-Post Evaluation of CARE International's Central Region Infrastructure Maintenance Program (CRIMP) in Malawi.' Mimeo. December 2005.
- Zaman, Hassan, ed. *The Economics and Governance of Non Government Organizations (NGOs) in Bangladesh*, Consultation Draft. Washington, D.C.: World Bank, 2005.