



القدرة على الحصول على التمويل:
الائتمان الأصغر والخدمات المصرفية المقدمة
بدون فروع بنكية في المملكة الأردنية الهاشمية

علاء عباسي
محمد خالد
كلوس بروتشاسكا
مايكل ترزي

16 مارس/آذار 2009

اختصارات وأسماء مختصرة

مؤسسة الإقراض الزراعي	ACC
الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي	AECID
الوكالة الفرنسية للتنمية	AFD
الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة	AMC
برنامج تحقيق المبادرات والنتائج المساندة للأسواق	AMIR
مكافحة غسل الأموال	AML
بنك القاهرة عمان	CAB
البنك المركزي الأردني	CBJ
محاربة تمويل الإرهاب	CFT
المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء	CGAP
صندوق التنمية والتشغيل	DEF
مصرف الاستثمار الأوروبي	EIB
الاتحاد العام للجمعيات الخيرية	GUVS
بنك الإنماء الصناعي	IDB
مؤسسة التمويل الدولية	IFC
دينار أردني	JD
الشركة الأردنية لتمويل المشاريع الصغيرة (تمويلكم)	JMCC
شركة البريد الأردني	JPC
صندوق توفير البريد الأردني	JPSF
الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية	JOHUD
جمعية تنمية المرأة الأردنية (التي صارت بعد ذلك صندوق إقراض المرأة MFW)	JWDS
إعرف عميلك / زبونك	KYC
جمعية ممولي المشاريع الصغيرة في الأردن (ماج)	MAJ
شركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة	MEMCC
مؤسسة تمويل أصغر	MFI
صندوق إقراض المرأة	MFW
وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	MICT
وزارة الصناعة والتجارة	MIT
مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر	MIX
شركة تشغيل شبكة جوال/هاتف محمول	MNO
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	MOPIC
وزارة التنمية الاجتماعية	MOSD
البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة	NMB
بنك سوسيتيه جنرال - الأردن	SGBJ
هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	TRC
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا)	UNRWA
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	USAID
دولار أمريكي	USD

أرسلت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء بعثة تحليلية للسياسات إلى عمان بالأردن، في الفترة 4 - 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2008، بغرض تقييم بيئة السياسات والبيئة التنظيمية ذات الصلة بالائتمان الأصغر والخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية في المملكة الأردنية الهاشمية. ويستند هذا التقرير إلى تحليل للوائح التنظيمية القائمة ذات الصلة، وغيرها من الوثائق، والمقابلات التي أجريت مع أكثر من 60 ممثلاً لمجموعة واسعة من أصحاب المصالح المباشرة (انظر الملحق 2)، بما فيها من الوزارات الحكومية، والبنك المركزي الأردني، ومقدمي خدمات الائتمان الأصغر، وشركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول، ومقدمي خدمات الدفع، والبنوك التجارية، وغيرها. وقد جاء تنظيم بعثة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء وتنفيذها بناء على طلب من وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية. ويتناول الجزء الأول من هذا التقرير التشخيصي قطاع الائتمان الأصغر، في الوقت الذي يتناول فيه الجزء الثاني الخدمات المصرفية المقدمة بواسطة الهاتف الجوال وغيرها من الأشكال الأخرى للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية. ويلقي كلا الجزأين الضوء على الحالة الراهنة للقطاعين اللذين يتناولانه، ويحددان التحديات، ويقترحان التوصيات بشأن مواجهة تلك التحديات.¹

الجزء الأول قطاع الائتمان الأصغر²

1- الطلب على الائتمان الأصغر في الأردن

قامت عدد من الدراسات³ بتقدير الحجم المحتمل لعملاء الائتمان الأصغر في الأردن، إلا أن تقديراتها كانت متفاوتة للغاية:

- أجري الاستقصاء المحدث عن الطلب على الائتمان، تحت رعاية برنامج تحقيق المبادرات والنتائج المساندة للأسواق (أمير)، ونفذته مجموعة تنمية المجتمع في يونيو/حزيران 2002، وبلغ فيه حجم الطلب المحتمل حوالي 137374 من أصحاب المشاريع الصغرى وصغيرة الحجم، وقُدِّر الاحتياج من القروض بحوالي 220 مليون دينار أردني (308 ملايين دولار أمريكي).
- التمويل الأصغر في الدول العربية،⁴ تقرير أعده صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال عام 2004، وفيه قدر

¹ مؤلفو هذا التقرير هم: (1) علاء عباسي، أحد مستشاري المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء وعضو نقابة المحامين الأردنية، (2) محمد خالد، الممثل الإقليمي للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء لمنطقة غرب آسيا/شمال أفريقيا، (3) كلاوس بورتشاسكا، محلل العمليات المالية بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، و (4) مايكل ترزي، أخصائي سياسات أول في المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، وعضو نقابة المحامين بولاية نيويورك. وليس هدف هذا التقرير أن يكون بمثابة مشورة قانونية، ولا أن يتم استخدامه كأساس لاتخاذ قرارات الاستثمار أو الهيكلة القانونية.

² يشير تعبير "الائتمان الأصغر" المستخدم هاهنا إلى تقديم خدمات الائتمان المالية إلى الفقراء والمشاريع الصغرى بشكل مستدام وتعرف المشاريع الصغرى على أنها في الأساس أي نشاط يدر عائداً على أي أسرة. ويشير ذلك التعبير إلى كل من مؤسسات الأعمال المسجلة وغير المسجلة، بما فيها الأفراد (أصحاب المشاريع الصغرى) الذي يعملون بشكل غير رسمي من المنزل أو من أي مكان آخر. وثمة تداخل كبير بين أصحاب المشاريع الصغرى والفقراء رغم أن بعض أصحاب المشاريع الصغرى ليسوا فقراء، والعديد من الفقراء ليسوا من أصحاب المشاريع الصغرى ولكن أصحاب المشاريع الذين لا ينتمون إلى فئة الفقراء معرضون بشكل خاص لمخاطر الصدمات الاقتصادية ويمكن بسهولة أن يصبحوا فقراء.

³ لم يسبق لأي بحث أو استقصاء منشور أن قام بقياس الطلب على الخدمات المالية غير الائتمانية، مثل المدخرات أو الحوالات أو القروض الصغرى لأغراض غير تجارية (مثل الاستهلاك، الإسكان، والقروض التعليمية).

الطلب في سوق الائتمان الأصغر (بناء على تعداد السكان وإحصائيات الفقر) بما يصل إلى 94555 أسرة معيشية. ويبلغ تعداد السكان في الأردن في هذا التقرير حوالي 5171000 نسمة، وقدر معدل الفقر بنسبة 12 في المائة وبلغ متوسط حجم الأسرة المعيشية 7 أفراد. وفي حال إعادة تطبيق حسابات تقرير صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال على الأرقام الحالية للحكومة الأردنية⁵ (عدد السكان 5861000، ومعدل الفقر 13 في المائة ومتوسط حجم الأسرة المعيشية 5.4)، فسيرتفع الطلب المقدر للمشاريع الصغرى إلى 143269 أسرة معيشية. وعلى افتراض أن طلب المشاريع الصغيرة يبلغ 50 في المائة من طلب المشاريع الصغرى، فإن إجمالي طلب المشاريع الصغرى والصغيرة يقدر بنحو 215000 (انظر الملحق 2 للاطلاع على الحسابات التفصيلية).

• أجرت بعض مؤسسات التمويل الأصغر مثل البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة وفينكا-الأردن، دراساتها الخاصة لتقدير سوق المشاريع الصغرى المحتملة . إلا أن تلك الدراسات لم تعلن للجمهور . ومع ذلك، تقدر مؤسسات التمويل الأصغر في الأردن أعداد المشاريع الصغرى المحتملة بما يتراوح من 200 إلى 250 ألفاً⁶

وترجع التفاوتات الواسعة بين التقديرات الواردة أعلاه إلى نقص التوافق حول حجم أنشطة القطاع غير الرسمي والاعتماد على إحصائيات ثانوية متباينة عن القوة العاملة ومعدلات الفقر. ونظراً لتوافر روح عالية لإقامة المشاريع الحرة في الأردن واقتصاد يهيمن عليه قطاع الخدمات، فإن الحجم المحتمل لسوق التمويل الأصغر ربما يتجاوز إلى حد بعيد، التقديرات الحالية، لذا يعتقد الكثيرون في هذا المجال أن أقرب تقدير إلى المعقول هو 250000 أسرة معيشية.

كما يقدر بعض الخبراء وجود 250000 قرض محتمل آخر (في مجالات مثل التعليم، وتحسينات المساكن، والسياحة الدينية، والاستهلاك)، مما يرفع إجمالي الطلب على الائتمان الأصغر إلى 500000 قرض. وعلى افتراض أن متوسط رصيد القرض يبلغ 500 دينار أردني (700 دولار أمريكي)،⁷ فسيكون هناك حاجة إلى رأسمال يصل إلى 200 مليون دينار أردني⁸ (280 مليون دولار أمريكي).

واليوم، يقتصر عمل مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية على تقديم القروض الصغرى والصغيرة،⁹ إلى جانب بعض خدمات

⁴ براندسما، جوديث ودينا بوجورجي، التمويل الأصغر في البلدان العربية: بناء قطاعات مالية اشتغالية، صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال (2004).

⁵ www.dos.gov.jo (تمت زيارتها في يناير/كانون الثاني، 2009)

⁶ يشير "الاستقصاء المحدث عن الطلب على الائتمان" إلى أن النسب المئوية للمشاريع الصغرى (التي يعمل بها حوالي عاملين اثنين) تتجاوز بقليل (51.2 في المائة) نصف قطاع المشاريع الصغيرة والصغرى.

⁷ انظر الجدول 2. يبلغ متوسط رصيد القرض في مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة (التي غالباً ما ستقوم بالتعامل مع الطلب المحتمل على القروض منخفضة القيمة المتعلقة بالتعليم، وتحسينات المساكن، والسياحة الدينية والاستهلاك) 430 ديناراً أردنياً (602 دولار أمريكي) ومع ذلك، فمن المتوقع ارتفاعه إلى 500 دينار أردني (700 دولار أمريكي).

⁸ هذا الإجمالي يمثل ناتج ضرب 500000 قرض في متوسط رصيد القرض (500 دينار أردني)، مخصوماً منه 50 مليون دينار أردني باعتبارها القيمة التقريبية للمحافظة الحالية لمؤسسات التمويل الأصغر الخاصة.

⁹ في الأردن، تقدم معظم مؤسسات التمويل الأصغر القروض إلى كل من المشاريع الصغرى وصغيرة الحجم. والقاعدة العامة المقبولة في قطاع التمويل الأصغر الأردني هي أن القرض الأصغر يكون مبلغه الأصلي الأولي من 100 إلى 2000 دينار أردني (140 إلى 2800 دولار أمريكي)، بينما قد تصل قيمة القروض الصغرى لدى بعض مؤسسات التمويل الأصغر إلى 3000 دينار أردني (4200 دولار أمريكي). ويمكن أن يصل القرض الصغير إلى 25000 دينار أردني (35000 دولار أمريكي)، وحتى إلى 50000 دينار أردني (70000 دولار أمريكي) كما هو الحال مع

تطوير أنشطة الأعمال البسيطة. ولا تتعامل أي من مؤسسات التمويل الأصغر في حوالات الدفع . ويبلغ حجم الانتشار في السوق حالياً ما بين 140 - 150 ألف عميل،¹⁰ وبذلك يتمتع الأردن بواحد من أعلى معدلات التغطية السوقية في المنطقة. ومع ذلك، فهناك إدراك واسع النطاق بوجود هوة كبيرة بين المعروض من التمويل الأصغر وبين الطلب المحتمل في الأسواق.

2. الإستراتيجية الوطنية الأردنية للتمويل الأصغر

كان الأردن أول بلد عربي يضع إستراتيجية وطنية للتمويل الأصغر¹¹ ليؤشد عملية تطوير قطاع التمويل الأصغر . وقد أعدت تلك الإستراتيجية لجنة التمويل الأصغر الأردنية التي أنشأتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي، بمساعدة فنية من المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء . وأقر مجلس الوزراء الأردني تلك الإستراتيجية في ربيع عام 2005. ويتمثل الهدف المعلن للإستراتيجية في "توفير القدرة على الحصول على مجموعة واسعة من الخدمات المالية إلى غالبية الأسر المعيشية الفقيرة النشطة اقتصادياً وأنشطة المشاريع الصغرى في الأردن"، على أنه "سيتم تحقيق هذا الهدف في اقتصاد متحرر وموجه نحو السوق حيث إن القطاع الخاص هو الجهة التي تقوم بالتنفيذ، بينما تتيح الحكومة البيئة التسهيلية الملائمة لتحقيق كفاءة قيام الأسواق بوظائفها وتشجيعها لمشاركة القطاع الخاص".¹²

كما تعرف الإستراتيجية أيضاً المسؤولين المختلفة المتصورة لكل طرف فاعل في قطاع التمويل الأصغر . حيث تم وضع تصور لوزارة التخطيط والتعاون الدولي كجهة موفرة لبيئة سياسات مالية وائتمانية ذات توجه سوقي . كما عين صندوق التنمية والتشغيل بوصفه "وحدة إعادة إقراض" لتقديم تقوي إلى مؤسسات التمويل الأصغر بشروط وأحكام تجارية (بما فيها الأموال التي يعود مصدرها إلى الاقتراض الخارجي). كما تضع الإستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر أيضاً تصوراً لإنشاء شبكة/رابطة وطنية للتمويل الأصغر يكون دورها التركيز على القضايا العامة الخاصة بصناعة التمويل الأصغر، كالشفافية، وبناء القدرات، والتدريب، والتواصل الشبكي.

3. مقدمو خدمات الائتمان الأصغر

توجد في الوقت الراهن أربع فئات رئيسية لمقدمي خدمات الائتمان الأصغر في الأردن : (1) مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة، (2) البنوك التجارية، (3) مؤسسات التمويل الأصغر الحكومية و (4) المنظمات غير الحكومية . وتتضمن تلك الفئات أشكالاً مؤسسية متنوعة كما هو مبين في الجدول التالي.

شركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة .

¹⁰ إذا ما استبعدنا عدد عملاء صندوق التنمية والتشغيل الحاليين (وهم بالأساس عملاء ريفيون أو يبدأون أنشطة جديدة) و15-20 في المائة من إجمالي عدد القروض الصغرى باعتبارها حالات "متداخلة" لعملاء مؤسسات التمويل الأصغر، فسيتقلص الإجمالي إلى 105000 قرض حالياً. ويمثل ذلك ما يقرب من 40 في المائة من الطلب المقدر للمشاريع الصغرى وصغيرة الحجم .

¹¹ تتوافر نسخة إنجليزية على العنوان http://www.mop.gov.jo/uploads/National_Strategy_for_Microfinance.pdf

¹² الإستراتيجية الوطنية الأردنية للتمويل الأصغر، الصفحة 5.

جدول 1: أكبر مقدمي خدمات الائتمان الأصغر الأردنيين الأشكال القانونية

الفئة	مؤسسات تمويل أصغر خاصة	بنوك تجارية	مؤسسات تمويل	منظمات غير حكومية
الشكل القانوني	منظمة غير ربحية	شركة هادفة للربح (ربحية)	مؤسسة مالية خاضعة للتنظيم الإحترازي	بنك القرية، مجموعات مساعدة ذاتية
مؤسسة تمويل أصغر	صندوق إقراض المرأة تمويلكم شركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة	بنك القاهرة عمان	صندوق التنمية والتشغيل مؤسسة الإقراض الزراعي	حوالي 200 الاتحاد العام للجمعيات الخيرية الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية

ويقدر إجمالي عدد العملاء النشيطين لمقدمي خدمات الائتمان الأصغر في الوقت الحالي 140000 عميل تقريباً.¹³ وتصل قيمة مجموعة محافظ القروض القائمة إلى 92 مليون دينار أردني تقريباً (128.8 مليون دولار أمريكي) ومتوسط رصيد القرض الواحد 652 ديناراً أردني (913 دولاراً أمريكياً).

جدول 2: أكبر مقدمي خدمات الائتمان الأصغر الأردنيين: الأداء (حتى 30 سبتمبر/أيلول، 2008)*

رقم	مؤسسة تمويل أصغر خاصة	القروض الحالية	المقترضون الحاليون	% النساء	محفظة القروض القائمة (بالدينار الأردني)	متوسط رصيد القرض (بالدينار)
1	صندوق إقراض المرأة	36,767	36,767	96%	11,179,297	304
2	تمويلكم	38,274	36,362	95%	10,662,032	279
3	الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة	2,991	2,991	51%	3,710,615	1,241
4	شركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة	11,552	11,552	59%	11,270,447	976
5	بنك التمويل الأصغر الوطني	20,060	20,060	81%	12,100,933	603
6	فينكا الأردن	8,216	8,216	98%	1,750,393	213
	المجموع الفرعي	117,860	115,948	88%	50,673,711	430
	أخرى					
7	بنك القاهرة عمان**	2,099	2,099	غير متاح	1,707,163	813
8	الأنروا	3,562	3,562	10%	2,092,567	587
9	صندوق التنمية والتشغيل	15,858	15,858	59%	34,301,704	2,163
10	الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية	2,004	2,004	غير متاح	3,400,000	1,697
	المجموع الفرعي	23,523	23,523	50%	41,501,434	1,764
	المجموع	141,383	139,471	84%	92,175,145	652

* باستثناء الأرقام الخاصة بكل من مؤسسة الإقراض الزراعي والاتحاد العام للجمعيات الخيرية حيث إن المعلومات الخاصة بهما لم تكن متاحة.

** المعلومات الخاصة ببنك القاهرة عمان راهنة حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2008.

¹³ وإذا ما وضعنا في الاعتبار العملاء الحاصلين على عدة قروض الذين تقدر نسبتهم بما يتراوح بين 15 إلى 20 في المائة، فإن إجمالي عدد العملاء الحاليين سيقدر بما يتراوح من 112000 إلى 119000.

3-1 مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة

بدأت القروض الصغرى في الأردن في تسعينيات القرن الماضي بجمعية تنمية المرأة الأردنية، والتي انبثقت عن برنامج الإقراض بضمان المجموعة لمؤسسة إنقاذ الطفل الذي سبق تنفيذه بنجاح في مخيمين للاجئين الفلسطينيين . وكانت جمعية تنمية المرأة الأردنية، والتي صارت لاحقاً صندوق إقراض المرأة، قد تبعتها مبادرة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية من خلال برنامجها "أمير" الذي يهدف إلى بناء قطاع تمويل أصغر مزدهر يطبق "أفضل الممارسات". وعلاوة على توفير تمويل لأجل تحقيق النمو لجمعية تنمية المرأة الأردنية وبناء قدراتها المؤسسية، قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بإنشاء ثلاث مؤسسات تمويل أصغر مستدامة أخرى : الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة (إحدى الشركات التابعة للبنك الأهلي الأردني، أحد البنوك التجارية الخاصة)، والشركة الأردنية لتمويل المشاريع الصغيرة (التي تعرف باسم تمويلكم، والمملوكة لمؤسسة نور الحسين وتعمل تحت مظلة مؤسسة الملك حسين)، وشركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة.

في عام 2003، تم تمرير قانون يسمح بإنشاء خامس مؤسسة تمويل أصغر في الأردن : البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة. وهو عبارة عن شركة مساهمة خاصة غير ربحية، تأسست عن طريق الشراكة بين كل من صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية، ومستثم رين من القطاع الخاص . ويعني ذلك القانون الخاص البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة من الخضوع لرقابة البنك المركزي، وكذلك من مجموعة كبيرة من الضرائب والرسوم¹⁴، ويسمح للبنك بتقديم أدوات إقراض تقليدية وإسلامية . وقد قام البنك بصرف أول قرض له في مارس/آذار 2006، وسرعان ما اكتسب مكانة مهمة في قطاع التمويل الأصغر من حيث الحصة السوقية، رغم دخوله إلى ذلك السوق في وقت متأخر نسبياً.

وانضمت لتلك المؤسسات في أواخر 2007 فينكا-الأردن، وهي شركة مساهمة غير ربحية أنشأتها مؤسسة فينكا الدولية. وسرعان ما احتلت فينكا- الأردن كذلك مكانة مهمة في قطاع التمويل الأصغر من حيث الحصة السوقية، رغم دخولها المتأخر نسبياً إلى السوق (حيث تم صرف أول قرض لها في نوفمبر/تشرين الثاني 2007).

وتختلف هذه المؤسسات الست من حيث الحجم وأنماط النمو والأسواق التي تقدم فيها الخدمات - وإلى حد ما تختلف أيضاً منهجياتها والأدوات التي تعرضها . إلا أنها جميعاً تتركز بشكل مكثف في المدن والمناطق المحيطة بها . وتستخدم جميع مؤسسات التمويل الأصغر تلك نظام إدارة معلومات متكامل محوسب طورته شركة دلنا للحاسبات (شركة أردنية لتكنولوجيا المعلومات) في 2001. وحتى 30 سبتمبر/أيلول 2008، قامت هذه المؤسسات الست بصرف أكثر من 346000 قرض تجاوز مجموعها 202 مليون دينار أردني (282.8 مليون دولار أمريكي) كما أن لديها حوالي 116000 مقترض حالي تقريباً بحفظه قروض قائمة تبلغ قيمتها أكثر من 50.5 مليون دينار أردني (70.7 مليون دولار أمريكي).

كما نجحت مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة في الأردن في التخلص من اعتمادها على التمويل المقدم من الجهات المانحة في السنوات الأخيرة عن طريق حصولها على تمويل تجاري من مصادر أجنبية ومحلية، خاصة التمويل بالاقراض عن

¹⁴ تتمتع جميع مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى في الأردن بإعفاءات مماثلة لتلك التي يحصل عليها البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة من الضرائب والرسوم، بموجب قرار وزاري صادر من مجلس الوزراء بعد ذلك القانون الخاص . (راجع القسم 3-8).

طريق القروض البنكية وصناديق الاستثمار المتخصصة في قطاع التمويل الأصغر.

وجميع مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة، ما عدا الشركة الأهلية لتنمية وتمويل ال مشاريع الصغيرة، هي شركات ذات مسؤولية محدودة غير ربحية. كما أنها جميعاً (باستثناء فينكا-الأردن، التي دخلت السوق مؤخراً) تعمل بشكل مستدام وتحقق أرباحاً منذ سنوات عدة، بفضل استدامة أسعارها وخفضها للمصروفات العامة، إضافة إلى فعالية استخدامها للتمويل التجاري.

ويتسم قطاع الائتمان الأصغر الخاص في الأردن بالشفافية العالية، وريادته لذلك المجال في العالم العربي. ومن بين مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية الثلاث التي جرى تصنيفها، حصلت اثنتان (صندوق إقراض المرأة، وتمويلكم) على التصنيف "أ"، بينما حصلت الثالثة (الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة) على التصنيف "ب+". ومن المتوقع أن تقوم مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى بالحصول على تصنيف. وترفع جميع مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة الست تقارير عن مالياتها وعملياتها إلى مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر،¹⁵ وتحصل على ثلاث إلى خمس نجوم (حيث تشير النجوم الخمس إلى تحقيق أعلى مستوى ممكن من الإفصاح).¹⁶

2-3 البنوك التجارية

يعمل حالياً بالأردن 23 بنكاً، من بينها 15 بنكاً أردنياً، و 8 بنوك أجنبية (بما فيها 5 بنوك من بلدان عربية). وليس في الأردن بنوك مملوكة للدولة.

ويعد بنك القاهرة عمان البنك التجاري الوحيد المنخرط بشكل مباشر في الائتمان الأصغر.¹⁷ وقد استفاد بنك القاهرة عمان من المساعدة الفنية المقدمة من برنامج المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء للخدمات الاستشارية. وبدأ البنك في تقديم القروض الصغرى في أبريل/نيسان 2007. وحتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2008، بلغ عدد قروضه 2099 قرصاً نشيطاً بمحفظة قروض قائمة قيمتها 1.7 مليون دينار أردني (2.4 مليون دولار أمريكي). وقد صرف البنك 2800 قرص بلغ مجموعها 3.7 مليون دينار أردني (5.2 مليون دولار أمريكي) منذ بداية عمليات الائتمان الأصغر، ويبلغ معدل تحصيله للديون 99.7 في المائة.

لم يحم أي من البنوك الأردنية الأخرى حتى الآن بعمليات إقراض مباشر ذات بال لأصحاب مشاريع صغرى أو عملاء فقراء، وذلك رغم أن المؤسسة الأردنية لضمان القروض تضمن القروض التي تقدمها البنوك إلى مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويبدو أن انخفاض مستوى الإقراض من هذا النوع ناجم عن المخاطر المتصورة وتكاليف

¹⁵ يرفع صندوق التنمية والتشغيل أيضاً تقاريره إلى مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر. ويقدم تقرير "قياس الأداء المقارن للتمويل الأصغر في البلدان العربية" مؤشرات عن قطاع التمويل الأصغر ككل في الأردن.

¹⁶ كانت تمويلكم من بين المؤسسات الفائزة بجائزة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء للشفافية المالية لعام 2006، وهي بذلك مؤسسة التمويل الأصغر الوحيدة في منطقة غرب آسيا/شمال أفريقيا التي تحصد ذلك التقدير. كما احتلت أيضاً تمويلكم المركز الثامن في ترتيب سوق تبادل معلومات التمويل الأصغر العالمي لعام 2008 (وكانت واحدة من مؤسستين فقط للتمويل الأصغر من منطقة غرب آسيا/شمال أفريقيا من العشر الأوائل).

¹⁷ أسس البنك الأهلي الأردني شركة تابعة مملوكة له بالكامل؛ هي الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشروعات الصغيرة.

العمليات من هذا النوع.

إلا أن العديد من البنوك التجارية أقامت علاقات لها مع مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة ، حيث تقوم بتقديم تمويلات لهذه المؤسسات التي تقوم بدورها بإعادة إقراضها إلى سوق التمويل الأصغر . وبعض تلك التمويلات كان مدعوماً بضمانات جزئية، ولكن بعضها الآخر لم يكن مدعوماً بأيّة ضمانات.

كما أن معظم مؤسسات التمويل الأصغر - في سياق سعيها لتقليل التكاليف - تلجأ إلى البنوك (خاصة بنك الإسكان الذي يمتلك أوسع شبكة فروع) من أجل صرف القروض وتحصيل أقساطها . ولكن بنك الإسكان طالب اثنتين من أكبر مؤسسات التمويل الأصغر (صندوق إقراض المرأة وتمويلكم)، في عام 2008، بالبدء في دفع رسوم عن كل معاملة. وفي حال ما إذا أصر بنك التمويل على تحصيل تلك الرسوم، فإن تلك التكاليف التشغيلية الإضافية التي تبلغ حسب التقديرات 75000 دينار أردني (105000 دولار أمريكي) لكل مؤسسة من مؤسسات التمويل الأصغر، سيتم تحميلها على صغار المقترضين في صورة مصاريف إضافية.

3-3 المنظمات الحكومية

في الأردن (كما هو الحال في بلدان أخرى في المنطقة) تتخبط المؤسسات الحكومية بشكل تقليدي في الإقراض المباشر الذي يركز على مكافحة الفقر (في الغالب بفائدة مدعومة)، خاصة في المناطق الريفية المحرومة من خدمات البنوك التجارية. ومن بين أهم تلك المؤسسات:¹⁸

1 3 3 مؤسسة الإقراض الزراعي. في عام 1959 بدأت مؤسسة الإقراض الزراعي في توزيع قروض مدعومة بتوجيه من الحكومة إلى الفقراء العاملين في قطاع الزراعة . ومنذ إنشاء المؤسسة، وزعت 394 مليون دينار أردني (551.6 مليون دولار أمريكي) إلى 194000 مقترض. وكان 85 في المائة تقريباً من تلك القروض مما دون 10000 دينار أردني (14000 دولار أمريكي). وتقدر المؤسسة قيمة الوصيد الحالي لقروضها بمبلغ 100 مليون دينار أردني (140 مليون دولار أمريكي) قدمت إلى 37000 مقترض نشيط حالياً. وتحتسب المؤسسة نسبة مئوية قدرها 6.5 - 9 في المائة كسعر فائدة متناقصة على القروض التي تعطيها، وهو أقل من المعدل الذي يمكن أن تقترض به المؤسسة من البنوك أو يكافئه. ولا تتوفر بيانات واضحة عن مخاطر محفظة قروض المؤسسة. ولا تحتفظ بمخصص لتغطية خسائر القروض، كما أنها لا تشطب الديون غير القابلة للتحويل.

2 3 3 صندوق التنمية والتشغيل. أسس صندوق التنمية والتشغيل، الذي اختارته مجلة فوربس من بين أفضل 50 مؤسسة تمويل أصغر، بموجب قرار للمجلس الوزاري في يناير/كانون الثاني 1989. ويركز ذلك الصندوق بوصفه مؤسسة "حكومية" عامة، على تنمية المشاريع الصغيرة وتمويلها . وقد بدأ هذا الصندوق عملياته في فبراير/شباط 1991 تحت مظلة بنك الإنماء الصناعي . إلا أنه أصبح مستقلاً بموجب قانون صدر في عام

¹⁸ من بين المؤسسات الأخرى: بنك الإنماء الصناعي، وبنك تنمية المدن والقرى .

1992،¹⁹ ومن ثم يتمتع صندوق التنمية والتشغيل حالياً باستقلال مالي وإداري . ومنذ إنشائه، قام الصندوق بتوزيع ما يقرب من 40000 قرض بلغ مجموعها 110 ملايين دينار أردني (154 مليون دولار أمريكي). ويقدر عدد فرص العمل التي ساعدت تلك القروض في إيجادها بخمسين ألف فرصة عمل. وبنهاية سبتمبر/أيلول 2008، كان لدى صندوق التنمية والتشغيل ما يقرب من 16000 مقترض نشيط بحفظة قروض قائمة تزيد قيمتها على 34 مليون دينار أردني (47.6 مليون دولار أمريكي).

ينص القسم الثاني من الإستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر على مسؤولية صندوق التنمية والتشغيل عن العمل كوحدة حكومية لإعادة الإقراض لأجل تقديم التمويل إلى مؤسسات التمويل الأصغر بشروط وأحكام تجارية (بما في ذلك الأموال التي يعود مصدرها إلى القروض الخارجية). وقد أجرى صندوق التنمية والتشغيل عملية إعادة هيكلة، بمساعدة من مؤسسة التمويل الدولية، ومنظمة العمل الدولية، وأصبح يلعب دور (1) جهة إقراض مباشرة للأفراد (خاصة في الأسواق التي لا تنشط بها مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى، مثل المناطق الريفية، ومؤسسات الأعمال الناشئة)²⁰ و(2) جهة إقراض غير مباشرة من خلال برامج الائتمان وتمويل مؤسسات التمويل الأصغر . ويبلغ الحد الأدنى لقرض الأفراد التي تقدمها 2000 دينار أردني (2800 دولار أمريكي) ويبلغ سعر الفائدة الحالي 6.5-7.5 في المائة²¹ ثابتة في العام. وقد بعد دور صندوق التنمية والتشغيل في قطاع التمويل الأصغر الأردني بعض الشيء عن دوره كجهة إعادة إقراض، والمنصوص عليه في الإستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر - فوفقاً لإحصائيات صندوق التنمية والتشغيل، تشكل القروض المقدمة لمؤسسات التمويل الأصغر حالياً أقل من 10 في المائة من إجمالي محفظة القروض القائمة للصندوق.

3-3-3. صندوق توفير البريد الأردني. أنشئ صندوق توفير البريد الأردني في عام 1966 بغرض تلقي الإيداعات. وتضمن الحكومة تلك الودائع بنسبة 100 في المائة، كما تعفى جميع معاملات صندوق توفير البريد الأردني من الضرائب. وبحلول نهاية سبتمبر/أيلول 2008، بلغت حسابات الادخار الحالية لدى صندوق توفير البريد الأردني ما يقرب من 54000 حساب، برصيد يبلغ 14 مليون دينار أردني (19.6 مليون دولار أمريكي). ويدفع هو 4.5 في المائة على متوسط أرصدة الحسابات التي تقل عن 1000 دينار أردني (1400 دولار أمريكي) و5.25 في المائة عن الحسابات التي تزيد على 1000 دينار أردني (1400 دولار أمريكي). ورغم أن أي عميل يمكنه أن يفتح حساباً بحد أدنى للرصيد يبلغ 10 دنانير أردني (14 دولاراً أمريكياً)، إلا أنه ينبغي أن يبلغ الرصيد 25 ديناراً أردنياً على الأقل (35 دولاراً أمريكياً) لكي يبدأ في تحقيق عائدات على رصيده. وجميع عمليات صندوق توفير البريد الأردني متوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية.

¹⁹ قانون صندوق التنمية والتشغيل رقم 33 (1992).

²⁰ وبنهاية سبتمبر/أيلول 2008، كان لدى صندوق التنمية والتشغيل أكثر من 15000 مقترض حالي بحفظة قروض قائمة تزيد قيمتها على 34 مليون دينار أردني (47.6 مليون دولار أمريكي).

²¹ يعد ذلك السعر أقرب إلى شروط السوق عن نسبة الأربعة في المائة التي كانت تحتسب في السابق، إلا أنها لا تزال منخفضة للغاية إذا ما قورنت بالنسبة التي تحتسبها مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى على القروض التي تقدمها. إلا أنه لا زال ذلك السعر محل جدل من حيث إمكانية استمراره، حيث يقول المتمرسون في مجال مؤسسات التمويل الأصغر إن متوسط التكلفة التجارية للأموال في الأردن تبلغ 8.5 في المائة.

وينفذ صندوق توفير البريد الأردني عملياته من خلال المكاتب البريدية بموجب اتفاق بين الطرفين يدفع بموجبه الصندوق رسماً معيناً عن كل معاملة إيداع أو سحب . إلا أن ثمة غموضاً بشأن كيفية عمل الصندوق في حالة تنفيذ الخطط الراهنة الساعية إلى خصخصة الخدمة البريدية.

ويبلغ متوسط رصيد حساب الادخار لدى صندوق توفير البريد الأردني 260 ديناراً أردنياً (364 دولاراً أمريكياً) وهو ما يعد مرتفعاً نسبياً بالنظر إلى متوسط رصيد القرض لدى مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة والذي يبلغ 430 ديناراً أردنياً (602 دولار أمريكي) (انظر الجدول 2). ويرجح مثل ذلك الرصيد المرتفع عدم استفادة فقراء الأردن من صندوق توفير البريد الأردني .

4-3 المنظمات غير الحكومية

تقدم العديد من المنظمات غير الحكومية خدمة الإقراض الأصغر من بين خدمات عديدة تقدمها . وقد كان بعض برامج الائتمان الأصغر المقدمة من منظمات غير حكومية، يتلقى دعماً . إلا أن بعضها (مثل البرامج التي تديرها الأندرو والصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية) يظهر تحولاً باتجاه الإقراض المستند إلى الموارد الذاتية تم شيئاً مع أفضل الممارسات في هذا القطاع. كما توجد - وفقاً للإستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر- ما يقرب من 200 مجموعة مساعدة ذاتية للتمويل الأصغر تتضمن مكونات ادخار وائتمان . ويتلقى بعض مجموعات المساعدة الذاتية هذه المساعدة من موارد تمويلية من جهات مانحة، بينما يتلقى بعضها الآخر المساعدة من منظمات غير حكومية أكبر حجماً.

4. جمعيات التمويل الأصغر: جمعية ممولي المشاريع الصغيرة في الأردن (ماج) والاتحاد

في عام 2001، قامت مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية، بمساعدة من مشروع برنامج تحقيق المبادرات والنتائج المساندة للأسواق (أمير) الممول من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، بإنشاء جمعية ممولي المشاريع الصغيرة في الأردن (ماج) بغرض (1) تمثيل القطاع في الدعوة إلى الإصلاح، (2) توفير منتدى لمناقشة قضايا المجال، و (3) توفير التدريب لأعضائها. وقد اصطدمت (ماج) بنقص الموارد المالية والخلافات التي دبت داخل مجتمع التمويل الأصغر بشأن عضوية (ماج) ومواقف سياساتها. ومن ثم، توقفت (ماج) فعلياً عن العمل.

وفي إطار جهود أخرى لتوحيد القطاع حول هيئة تمثيلية، أسست أربع مؤسسات تمويل أصغر (شركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة، والبنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة، وصندوق إقراض المرأة، وتمويلكم) هيئة أخرى تدعى الاتحاد من أجل مساندة مقدمي التمويل الأصغر . وقد سجل الاتحاد كشركة ذات مسؤولية محدودة غير ربحية في سبتمبر/أيلول 2008 لتحقيق الأغراض التالية، ضمن جملة أمور أخرى: (1) تشجيع صناعة الائتمان الأصغر المستدام وزيادة الوعي في الأردن بشأن تنمية مؤسسات الأعمال الصغرى وصغيرة الحجم وتمويلها و (2) تحديد المعايير الأردنية وفقاً لأفضل الممارسات المقبولة دولياً والترويج لها . ويعكف الاتحاد حالياً على إعداد أول خطة عمل له وتعيين أول مدير له. وينظر إلى المشاركة النشطة لأعضاء مجالس إدارة مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها مشاركة مؤقتة . ومن المنتظر أن يحل المديرين التنفيذيين لمؤسسات التمويل الأصغر في نهاية الأمر محل أعضاء مجالس إدارتهم في مجلس إدارة الاتحاد.

5. قواعد السلوك المهني

في سبتمبر/أيلول 2008، وقعت مؤسسات التمويل الأصغر الست وصندوق التنمية والتشغيل (بتشجيع من وزارة التخطيط والتعاون الدولي) "قواعد السلوك المهني" التي تحدد المبادئ الحاكمة لكيفية معاملة الموقعين عليها للعملاء، والموظفين وغيرهم. وهي تستند إلى مبادئ المهنية، والشفافية، والخضوع للمساءلة، وتحدد المعايير الأخلاقية والمبادئ الأساسية ل هذا القطاع. كما تحدد أيضاً الأدوار والمسؤوليات المنوطة بالمؤسسات المعنية والدور الذي تلعبه في سبيل تحسين تقديم الخدمات، والعدالة، والخضوع للمساءلة فيما يتعلق بتقديم القروض، وذلك من خلال رفع وعي العملاء، بالإضافة إلى الحفاظ على خصوصية بياناتهم.

وتمثل وثيقة قواعد السلوك المهني علامة باعثة على الأمل ببدء عهد جديد من التعاون المهني الاحترافي فيما بين مؤسسات التمويل الأصغر بالأردن، حيث جاءت استجابة للقلق الذي استشرى في القطاع جراء مزاعم بحدوث حالات "سطو" للعاملين فيما بين مؤسسات التمويل الأصغر.

6. خدمات تبادل المعلومات الائتمانية

بعد سنوات من المناقشات والمفاوضات فيما بين مؤسسات التمويل الأصغر الرئيسية حول تبادل المعلومات الائتمانية، وقع كل من مؤسسات التمويل الأصغر الست الخاصة والصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية اتفاقاً في أوائل عام 2008 للبدء في تبادل بعض المعلومات الائتمانية. وقد قامت شركة دلنا للحاسبات - شركة تكنولوجيا المعلومات التي طورت نظام إدارة المعلومات الذي تستخدمه معظم مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية- بتطوير برنامج لتبادل البيانات، وتتولى إدارته حالياً. ولتقليل التكاليف التشغيلية، يتم تخزين البيانات على سيرفر في الولايات المتحدة. ويمكن لكل مؤسسة تمويل أصغر الدخول إلى قاعدة البيانات عبر الإنترنت، وكذلك تحميل معلومات المقترض، وفحصها . وفي الوقت الراهن، يمكن لمؤسسات التمويل الأصغر أن تتحقق وحسب من عدد القروض المستحقة على أي مقترض محتمل لدى مؤسسات التمويل الأصغر المشاركة. ومن المتوقع تطبيق مرحلة ثانية للسماح لمؤسسات التمويل الأصغر بالتحقق من أرصدة القروض المستحقة، وسوابق السداد، وتواريخ استحقاق الدفعات النهائية.

وإلى أن يصدر البنك المركزي الأردني تعليماته بمنح تراخيص لمكاتب ائتمانية بموجب قانون المعلومات الائتمانية لعام 2003 (انظر القسم 8-8)، فليسرت أمام مؤسسات التمويل الأصغر سوى المشاركة في مثل تلك الأنظمة غير الرسمية لتقييم العملاء. وفي الوقت الذي توفر فيه تلك الآلية حلاً مؤقتاً لتأمين السوابق الائتمانية المناسبة، و رغم كونه نظاماً فعالاً قادراً على توفير نطاق كامل من المعلومات التي ستكون متاحة من خلال نظام إعداد التقارير الائتمانية (وفقاً للتصور الموضح في مسودة القانون)، إلا أن تلك الطريقة غير الرسمية لتقييم المقترضين المحتملين لا تزال تعاني من نقاط ضعف . فبعض مؤسسات التمويل الأصغر لا تقوم برفع بياناتها بصورة منتظمة، كما أن عدد زيارات بعض مؤسسات التمويل الأصغر قليل للغاية مقارنة بمتوسط عدد القروض التي تصرفها كل شهر، مما يشير إلى عدم قيامها بإجراء تقييم دقيق للعملاء قبل منحهم القروض.

7. تمويل الجهات المانحة لقطاع التمويل الأصغر

استفاد قطاع التمويل الأصغر الأردني، على مدى السنوات العشر الماضية، من تمويل كبير من الجهات المانحة من أجل المساعدة الفنية وأموال القروض. وكانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هي الجهة المانحة الرئيسية المساندة لتنمية قطاع التمويل الأصغر في الأردن. وفي بداية الأمر، وجهت تلك المساندة إلى مؤسسة إنقاذ الطفلة الأمريكية من أجل تطوير جمعية تنمية المرأة الأردنية (التي صارت بعد ذلك صندوق إقراض المرأة) ثم وجهت بعد ذلك من أجل تسهيل إنشاء مؤسسات التمويل الأصغر الثلاث الأخرى (انظر القسم 3-1). وقد استفادت مؤسسات التمويل الأصغر الأربع من المنح لأجل تمويل التكاليف الرأسمالية والتشغيلية للقروض في سنواتها الأولى. ولم تضطلع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية منذ ذلك الحين بأية مساندة فعالة لقطاع التمويل الأصغر.

ومؤخراً أظهرت جهات مانحة أخرى اهتماماً وانخراطاً في قطاع التمويل الأصغر، حيث توفر القروض أو ضماناتها بصفة أساسية من أجل تمويل نمو محافظ قروض مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية. وفي بعض الحالات، صاحب ذلك الدعم تقديم منح للمساعدة الفنية و/أو الأبحاث.

وتقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي بصفة عامة على تنسيق التمويل المقدم من الجهات المانحة، حيث تعد الوزارة إحدى الجهات الرئيسية المناصرة لتوفير القدرة على الحصول على التمويل في الأردن. وإدراكاً من أهميتها الائتمانية الأصغر، وأشكال التمويل الأصغر الأخرى في تشجيع التنمية الاقتصادية والتخفيف من حدة الفقر، عملت الوزارة على تهيئة بيئة مؤاتية بالتنسيق مع الإستراتيجية الوطنية والأطراف الفاعلة في السوق. كما أنها ساهمت مساهمة كبيرة في هذا القطاع عن طريق قيادة الجهود الرامية إلى إعفاء مؤسسات التمويل الأصغر من بعض الضرائب والرسوم (انظر القسم 8-2)، وتيسير تقديم كل من التمويل الأصغر التقليدي والموافق لأحكام الشريعة الإسلامية، وتقديم 5 ملايين دينار أردني (7 ملايين دولار أمريكي)، توزع من خلال صندوق التنمية والتشغيل، في صورة قروض إلى مؤسسات التمويل الأصغر.

1-7 الوكالة الفرنسية للتنمية

في بداية الأمر، فكرت الوكالة الفرنسية للتنمية في تقديم قروض مباشرة إلى مؤسسات التمويل الأصغر لمدة ثماني سنوات (مع منحها سنتين كفترة سماح). ولكن، نظراً لما يرتبط بذلك من مخاطر تغير أسعار الصرف التي قد تؤثر سلباً على قدرة مؤسسات التمويل الأصغر على سداد القروض، عرضت الوكالة الفرنسية للتنمية على البنوك التجارية العاملة في الأردن خيار الحصول على القرض باليورو مع الاتفاق مع تلك البنوك التجارية على أن تعيد إقراضها بالدينار الأردني إلى مؤسسات التمويل الأصغر المحلية بسعر فائدة مناسب. وقد قبل بنك سوسيتيه جنرال - الأردن هذا العرض وقام بإعادة الإقراض إلى مؤسسات التمويل الأصغر (في حالة أحد القروض، كان السعر أقل بنسبة 2 في المائة من سعر قرض سابق للبنك لنفس مؤسسة التمويل الأصغر). وحتى لا يحدث انحراف بالسوق، فإنه لا يسمح بإعادة إقراض أموال الوكالة الفرنسية للتنمية إلا لأغراض تطوير أدوات جديدة، أو التوسع في خدمة المناطق المحرومة من الخدمات، إلا أنه ليس من الواضح ماهية آليات المراقبة التي يمكن تطبيقها لضمان استخدام القروض على النحو المطلوب. وقد خصصت الوكالة الفرنسية للتنمية إجمالي تسهيلات قروض بقيمة 10 ملايين يورو (13.5 مليون دولار أمريكي تقريباً)، إلا أنه، حتى اليوم، لم يصرف سوى قرصين بلغ مجموع قيمتهما 3 ملايين يورو (4 ملايين دولار أمريكي تقريباً) (إلى تمويلكم وشركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة).

2-7 المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء

قدمت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء 250000 دولار أمريكي في صورة مساعدة فنية إلى بنك القاهرة عمان للمساعدة في تنفيذ عمليات الإقراض الموجهة إلى الشرائح منخفضة الدخل من السكان . وتضمنت تلك المساعدة خدمات استشارية، وتدريباً لمسؤولي القروض، وتطوير نظام إدارة المعلومات.

3-7 شركة غرامين - جميل المحدودة للتمويل الأصغر في البلدان العربية (غرامين - جميل)²²

قدمت (غرامين - جميل) إلى (تمويلكم) ضمان قرض جزئي لقرض مقوم بالدينار تبلغ قيمته ثلاثة أضعاف مبلغ الضمان. وتدرس (غرامين - جميل) منح (تمويلكم) مزيداً من ضمانات القروض، كما تبحث عن شركاء محتملين آخرين في الأردن.

4-7 الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي

وقعت الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي اتفاقات بمنح قروض مباشرة مع ثلاث مؤسسات تمويل أصغر : 5 ملايين يورو (6.7 مليون دولار أمريكي تقريباً) إلى البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة، و 4 ملايين يورو (5.4 مليون دولار أمريكي تقريباً) إلى (تمويلكم)، وأخيراً في ديسمبر/كانون الأول 2008، 6 ملايين يورو (8 ملايين دولار أمريكي تقريباً) إلى صندوق إقراض المرأة. وتبلغ مدة القروض تسع سنوات (حيث تمتد فترة السماح على مدى السنوات الست الأولى، مع البدء في السداد ابتداء من العام السابع). علاوة على ذلك، تتحمل مؤسسات التمويل الأصغر مسؤولية جميع مخاطر أسعار صرف العملة في حالة تعويم الدينار الأردني مقابل الدولار الأمريكي.

وحتى نوفمبر/تشرين الثاني 2008، كان البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة قد سحب نصف مبلغ القرض الممنوح له، بينما لم تحسم (تمويلكم) بعد أمرها بشأن المضي قدماً في القرض نظراً لمخاطر أسعار صرف العملة.

5-7 مؤسسة التمويل الدولية

قدمت مؤسسة التمويل الدولية ضماناً جزئياً إلى صندوق إقراض المرأة لقرض مدته خمس سنوات من بنك سوسيتيه جنرال - الأردن قيمته 2 مليون دينار أردني (2.8 مليون دولار أمريكي). وتبحث المؤسسة عن استثمار في مؤسسة تمويل أصغر أخرى. علاوة على ذلك، قدمت مؤسسة التمويل الدولية تمويلاً لإعادة هيكلة صندوق التنمية والتشغيل، وساهمت جزئياً في تكلفة دراسة الجدوى التي أجرتها فينكا-الدولية قبل إنشاء فينكا-الأردن. كما التزمت أيضاً بالدفع من أجل وضع خطة عمل "الاتحاد" (انظر القسم 4).

8. الإطار التنظيمي للتمويل الأصغر

1-8 الأشكال القانونية

²² تمثل غرامين - جميل التي تتخذ من دبي مقراً لها، شراكة بين مؤسسة غرامين ومجموعة عبد اللطيف جميل، أقيمت في عام 2003، بغرض تعزيز صناعة التمويل الأصغر في العالم العربي.

لا يوجد في القانون الأردني أي اشتراط للحصول على ترخيص حكومي أو أي إذن آخر من أجل الإقراض . علاوة على ذلك، يمكن لأي كيان قانوني أن يقوم بالإقراض.²³

1-1-8 مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة

تخضع هذه الكيانات، سواء منها التي تهدف إلى الربح أو لا تهدف إليه، لقانون الشركات، و يشرف عليها دائرة مراقبة الشركات بوزارة الصناعة والتجارة . وتخضع لمتطلبات يسيرة لإعداد التقارير؛ ومنها تحديداً، إرسال تقارير سنوية عن أنشطة الشركة وبيانات مالية سنوية مدققة . وعلى الرغم أن البنك المركزي الأردني يحق له تنظيم الشركات المالية غير المصرفية،²⁴ بما فيها شركات الإقراض، إلا أنه لم ينخرط حتى اليوم في تنظيم عملية الإقراض الأصغر أو الرقابة عليها.

وقد حُدَّت الشركات غير الربحية ونُ ظِّمت بموجب لوائح تنظيمية حكومية خاصة صدرت بموجب قانون الشركات.²⁵ وتحظر تلك اللوائح التنظيمية على الشركات غير الربحية تلقي أية معونات، أو تبرع ات، أو منح مالية، أو أي تمويل آخر من مصادر غير أردنية دون الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء الأردني.

ومؤخراً، أُعلن قانون جديد للجمعيات عملياً²⁶، مفاده أن جميع الشركات غير الربحية تكافئ الجمعيات - مع ما يستلزمه ذلك من تطبيق جميع القواعد المطبقة على الجمعيات على الشركات غير الربحية أيضاً . ويخول القانون الجديد بكل وضوح لوزارة التنمية الاجتماعية تحديد الهيئة الحكومية المسؤولة عن الرقابة على الشركات غير الربحية، مما قد يؤدي إلى تعارض بين قانون الشركات الذي يوكل مهمة الرقابة على الشركات غير الربحية إلى وزارة الصناعة والتجارة . كما يلقي قانون الجمعيات الجديد كذلك الضوء على نقص التناسق الرقابي على قطاع التمويل الأصغر . فمن الممكن أن تقع شركات الإقراض الأصغر غير الربحية تحت سلطة وزارة التنمية الاجتماعية، بينما تقع شركات الإقراض الأصغر الربحية تحت سلطة وزارة الصناعة والتجارة، في الوقت الذي تخضع فيه عمليات الإقراض الأصغر المصرفية لرقابة البنك المركزي الأردني.

²³ لا يمنع قانون الجمعيات صراحة من أنشطة الإقراض . إلا أن مؤسسات التمويل الأصغر التي تكونت كجمعيات منعت من القيام بأنشطة إقراضية نظراً لصدور قرار من وزارة التنمية الاجتماعية (التي تنظم عمل الجمعيات) يقضي بأن قانون الجمعيات لا يسمح للجمعيات بالقيام بعمليات إقراض أصغر. وفي الواقع، تكونت إحدى مؤسسات التمويل الأصغر الحالية فعلياً - صندوق إقراض المرأة (شركة ذات مسؤولية محدودة غير ربحية) - من أجل نقل محفظة قروض جمعية تنمية المرأة الأردنية (جمعية) التي أُجبرت على الحل نظراً لمنع وزارة التنمية الاجتماعية لها من مزاوله أنشطة الإقراض.

²⁴ تعرف المادة الثانية من قانون البنوك رقم 28 لسنة 2000 الشركة المالية بأنها "الشركة التي ينص عقد تأسيسها ونظامها الأساسي على أن من غاياتها ممارسة أنشطة مالية باستثناء قبول الودائع غير مشروطة التوظيف". وتتص المادة 3 (ج) من قانون البنوك على أنه "يجوز للبنك المركزي إذا وجد ذلك ضرورياً أن يخضع أي شركة مالية لأي من أحكام هذا القانون بموجب أوامر خاصة يصدرها لهذه الغاية".

²⁵ لم يتناول قانون الشركات، الشركات غير الربحية بشكل كاف. ومن ثم، [صدرت الحكومة الأردنية] نظام الشركات غير الربحية رقم 60 لسنة 2007. وينص ذلك النظام على أنه لا يجوز توزيع أي ربح متولد عن إحدى الشركات غير الربحية فيما بين الشركاء أو المساهمين فيها". كما ينص النظام أيضاً، من بين أشياء أخرى، على إجراءات التسجيل، ومتطلبات رفع التقارير، وشروط الحصول على المنح، وإجراءات التصفية .

²⁶ نشر قانون الجمعيات الجديد رقم 51 لسنة 2008 في الجريدة الرسمية في 16 سبتمبر/أيلول 2008 وأصبح نافذ المفعول في 16 ديسمبر/كانون الأول 2008.

وفي الوقت الذي يسمح فيه القانون الجديد للمنظمات الأجنبية غير الحكومية العمل في الأردن من خلال المطلق، فإنه قصر العضوية في الجمعيات والشركات غير الربحية على الأردنيين

8-1-2 الجمعيات التعاونية

تسجل الجمعيات التعاونية بموجب قانون التعاونيات لدى المؤسسة التعاونية الأردنية وتخضع لرؤيتها.²⁷ ويسمح للجمعية التعاونية بتقديم القروض إلى أعضائها وتلقي المدخرات من الأعضاء وغير الأعضاء إذا كان نظامها الداخلي يسمح بذلك، وكانت تلك الخدمات ضمن غايات الجمعية.²⁸ ولا توجد حالياً في الأردن جمعيات تعاونية تقبل المدخرات من غير الأعضاء.

8-1-3 الاتحادات الائتمانية

تخضع الاتحادات الائتمانية للتعليمات والتعاميم الصادرة عن البنك المركزي الأردني في عام 1982²⁹، ولقانون البنوك، ولقانون البنك المركزي. ووفقاً للتعليمات، يعد البنك المركزي الأردني مسؤولاً عن إصدار التراخيص للأنشطة المالية للاتحادات الائتمانية والرقابة عليها، ويشترط أن تشكل تلك الاتحادات في صورة شركات عامة برأسمال لا يقل عن 1 مليون دينار أردني (1.4 مليون دولار أمريكي). وتتص التعليمات على الخدمات البنكية المحدودة التي يمكن للاتحادات الائتمانية تقديمها. كما تقضي أيضاً بعدم أحقية الاتحادات الائتمانية في قبول الودائع من الجمهور، على أن يسمح لها فقط بقبول حسابات التوفير مع بعض الشروط والقيود.³⁰ ولا توجد حالياً أية اتحادات ائتمانية مرخصة من قبل البنك المركزي الأردني.

8-1-4 شركات التأجير التمويلي

تخضع شركات التأجير التمويلي للتنظيم من قبل وزارة الصناعة والتجارة ويحكمها قانون التأجير التمويلي الصادر في عام 2008³¹ ولا يشترط القانون الجديد على شركة التأجير الحصول على ترخيص من أجل تقديم خدمات التأجير التمويلي، ولا أن يتوافر لها حد أدنى لرأس المال، مادام تقديم الشركة لتلك الخدمات مدرجاً ضمن أغراض الشركة المحددة في مستندات تسجيل الشركة المكتوبة. ويسمح القانون الجديد لمؤسسات التمويل الأصغر³² بتقديم

²⁷ تماثل متطلبات رفع التقارير بالنسبة للجمعيات التعاونية تلك الخاصة بالشركات.

²⁸ نظام جمعيات التعاون رقم 13 لسنة 1998، الصادر بمقتضى قانون التعاون رقم 18 لسنة 1997. تفضل المؤسسة التعاونية الأردنية استخدام تعبير "المدخرات" بدلاً من "الودائع" تفادياً للتعارض مع قانون البنوك.

²⁹ تعليمات البنك المركزي الأردني بشأن ترخيص الاتحادات الائتمانية (1982)

³⁰ تنص تعليمات البنك المركزي الأردني على أنه يجوز لأي اتحاد ائتماني، بعد مرور عام على عمله، تقديم خدمات التوفير للجمهور بعد الموافقة المسبقة للبنك المركزي الأردني. كما حددت التعليمات أيضاً حداً أقصى قيمته 25000 دينار أردني (35000 دولار أمريكي) لكل حساب عن كل عميل بشرط ألا يتجاوز مجموع جميع حسابات التوفير نسبة مئوية محددة من رأس المال الاتحاد.

³¹ قانون التأجير التمويلي رقم 45 لسنة 2008.

³² بدأ صندوق إقراض المرأة في تقديم عمليات التأجير التمويلي الصغرى، ولكن لم تكن المعلومات عن مثل تلك العمليات متاحة أثناء القيام بالبعثة التشخيصية للسياسات في نوفمبر/تشرين الثاني.

أدوات تأجير أصغر دون تحمل عبء التقدم للحصول على ترخيص الامتثال لمتطلبات الحد الأدنى لرأس المال³³.
ويسمح للبنوك بتقديم خدمات التأجير التمويلي بموجب قانون البنوك، كما تلزم أيضاً بالامتثال لقانون التأجير
التمويلي.

8-1-5 البنوك

لا توجد أية عوائق قانونية أو تنظيمية أمام قيام البنوك المرخصة بالإقراض المباشر لأصحاب المشاريع الصغيرة
أو العملاء الفقراء. ولكن في الوقت الذي تعفى فيه مؤسسات التمويل الأصغر من الضرائب (انظر القسم 8-2)،³⁴
تخضع البنوك لضريبة دخل بنسبة 35 في المائة. علاوة على ذلك، فإن متطلبات تصنيف القروض وتخصيص
الاحتياطيات التي يفرضها البنك المركزي الأردني تحد من قدرة البنك على منح قروض غير مؤمنة - وهي
السمة الشائعة في القروض الصغرى نظراً لعدم امتلاك المقترضين لأية ضمانات مادية أو امتلاكهم القليل منها.

8-2 الضرائب

دخل الشركة غير الربحية، ذات المسؤولية المحدودة، معفي عادة من ضريبة الدخل مادام ذلك الدخل متولداً من أنشطة
تجارية (كالإقراض). ووفقاً لقوانين الضرائب، فإن شركة الإقراض الأصغر، سواء أكانت ربحية أم غير ربحية، يمكن
تصنيفها للأغراض الضريبية "مؤسسة مالية"، ومن ثم تخضع لضريبة على الدخل تبلغ 35 في المائة، وهي الضريبة
المطبقة على المؤسسات المالية (مقارنة بنسبة 25 في المائة المطبقة على الشركات ذات المسؤولية المحدودة بصفة عامة).

إلا أن الضرائب لا تمثل عائقاً أمام مؤسسات التمويل الأصغر في الأردن. فبعد أن مُنح البنك الوطني لتمويل المشاريع
الصغيرة مزايا ضريبية، وضعت الحكومة الأردنية جميع المؤسسات العاملة في مجال الإقراض الأصغر في سلة واحدة،
من حيث المعاملة الضريبية، وأصدرت قراراً³⁵ يعفي مؤسسات التمويل الأصغر من الضرائب على الدخل، وجميع أنواع
الضرائب الأخرى تقريباً.³⁶ ورغم أن ذلك الإعفاء يسري على أية مؤسسة للتمويل الأصغر، إلا أنه يجب التحقق من
وضعية مؤسسة التمويل الأصغر للكيانات الجديدة من قبل مسؤولين حكوميين. ومن ثم، كان لزاماً على فينكا- الأردن أن
تستنفد من مواردها في سبيل الحصول على المستندات المؤكدة على كونها مؤسسة تمويل أصغر، وبناء عليه تكون مؤهلة
للتمتع بميزة الإعفاء الضريبي. وعلاوة على ذلك، لا ينطبق الإعفاء على محفظة الإقراض الأصغر الخاصة ببنك القاهرة عمان
، وهو ما أدى إلى تباين الهياكل الضريبية للأنشطة

المماثلة³⁷

³³ كان لزاماً على أي كيان قانوني يقوم بنشاط التأجير التمويلي، بمقتضى قانون التأجير التمويلي السابق، أن يحصل على ترخيص من وزارة
الصناعة والتجارة للعمل كشركة تأجير تمويلي، شريطة ألا يقل رأسمالها عن 1 مليون دينار أردني (1.4 مليون دولار أمريكي تقريباً).

³⁴ في عام 2004، ألقى مجلس الوزراء الأردني جميع المؤسسات العاملة في مجال التمويل الأصغر - سواء أكانت ربحية أم غير ربحية - من
الضرائب على الدخل وغيرها من الرسوم والضرائب.

³⁵ قرار مجلس الوزراء رقم 3524 (23 نوفمبر/تشرين الثاني 2004).

³⁶ لا تتمتع جميع مشتريات وواردات مؤسسات التمويل الأصغر بإعفاء كامل، بنسبة 100 في المائة من ضرائب المبيعات.

³⁷ تخضع البنوك لضرائب على الدخل نسبتها 35 في المائة.

3-8 سياسات أسعار الفائدة

باستثناء البنوك والمؤسسات المالية (التي لها حرية احتساب الفوائد)،³⁸ يحدد كل من قانون أصول المحاكمات المدنية لعام 1988 ونظام الربا الفاحش لعام 1926 حداً أقصى لسعر الفائدة يبلغ 9 في المائة على جميع المعاملات المدنية والتجارية. وتحتسب معظم مؤسسات التمويل الأصغر حالياً فائدة بسعر أعلى كثيراً، مما يمثل انتهاكاً لقانون أصول المحاكمات المدنية لسنة 1988 ونظام الربا الفاحش، في حالة عدم اعتبارها "مؤسسات مالية"³⁹ ومعاملتها على هذا الأساس. وفي حالة الطعن في ذلك الأمر أمام المحاكم، فستواجه أسعار الفائدة التي تفرضها مؤسسات التمويل الأصغر مخاطر اعتبارها غير قانونية بمقتضى قانون أصول المحاكمات المدنية ونظام الربا الفاحش. إلا أنه لم تقدم حتى الآن، في حدود علمنا، أية طعون ضد أسعار الفائدة لمؤسسات التمويل الأصغر.

4-8 الاستثمار الأجنبي

لا توجد قيود على الاستثمار الأجنبي في مؤسسات الإقراض والمؤسسات المالية الأخرى.

5-8 ضمان الودائع

أنشئت مؤسسة ضمان الودائع بمقتضى قانون مؤسسة ضمان الودائع لسنة 2000. وينطبق ضمان الودائع على البنوك فقط (بما فيها الفروع المحلية للبنوك الأجنبية) ويغطي الودائع حتى 10000 دينار أردني (14000 دولار أمريكي) كحد أقصى. تتضمن الرسوم التي يتم تقاضيها من البنوك (1) مبلغ 100000 دينار أردني (140000 دولار أمريكي) يتم دفعه عند إنشاء البنك و(2) رسماً سنوياً يعادل 0.25 في المائة من مجموع الإيداعات في البنك المعني.

6-8 حماية المستهلك

لا يوجد في الوقت الراهن نظام لحماية المستهلكين، بالنسبة لعملاء مؤسسات التمويل الأصغر. ومن ثم، فالملاذ الوحيد المتاح لعملاء مؤسسات التمويل الأصغر (ومؤسسات التمويل الأصغر ذاتها) هو النظام القضائي باهظ التكلفة والذي يستغرق وقتاً طويلاً. ويوجد في البنك المركزي الأردني قسم لشكاوى المستهلكين لعملاء البنوك المرخصة فقط (ومن ثم فهو متاح لعملاء برنامج الائتمان الأصغر لبنك القاهرة عمان). ولكن قسم شكاوى المستهلكين في بنك القاهرة عمان، متواضع للغاية، بل ربما يعاني من قصور في عدد الموظفين، ولا يبذل أي جهد حقيقي في سبيل توعية مستهلكي الخدمات المالية بحقوقهم. كما تشرف وزارة الصناعة والتجارة فقط على سلوك السوق ومدى تحقيق ذلك السلوك لعدالة التسعير؛ ولا تتناول الوزارة حالات حماية المستهلك المرتبطة بخدمات السوق الحرة".

7-8 المسائل المتعلقة بالتحول المؤسسي

³⁸ أعفى قانون البنك المركزي رقم 23 لسنة 1971 البنوك والمؤسسات المالية من جميع الحدود القصوى لأسعار الفائدة المنصوص عليها في القوانين الأخرى، إلا أن يفرض البنك المركزي الأردني تلك الحدود القصوى، حيث إن له الحق في تحديد الحدود القصوى والدنيا لأسعار الفائدة على القروض الممنوحة من قبل المؤسسات الخاضعة لقانون البنوك. ومنذ عام 1994، لم يصدر البنك المركزي الأردني أية حدود قصوى لأسعار الفائدة، التي تحددها الأسواق حالياً بشكل حر.

³⁹ تعرف المادة الثانية من قانون البنوك رقم 28 لسنة 2000 الشركة المالية بأنها "الشركة التي ينص عقد تأسيسها ونظامها الأساسي على أن من غاياتها ممارسة أنشطة مالية باستثناء قبول الودائع غير مشروطة التوظيف".

لا يوجد قانون أردني يحظر بشكل صريح قيام شركة غير ربحية بتكوين شركة تجارية تابعة عن طريق مبادلة محفظة قروضها وغيرها من الأصول في مقابل أسهم في الشركة التجارية الجديدة . إلا أن وزارة الصناعة والتجارة صرحت بأن ذلك التبادل محظور.⁴⁰ وعلى نقيض ذلك، يجوز للشركة غير الربحية بيع محفظة قروضها إلى شركة ربحية شريطة ألا يكون الثمن الذي تدفعه الشركة المُشترية في صورة حصص ملكية. علاوة على ذلك، لا يسمح للمنظمات غير الحكومية الأجنبية بتكوين شركات ربحية والاستثمار فيها . وفي جميع الأحوال، لا يوجد أي التزام ضريبي في ظل نظم الضرائب الحالية.

8-8 مكتب المعلومات الائتمانية

رغم إصدار الحكومة الأردنية لقانون معلومات الائتمان في عام 2003،⁴¹ إلا أنه لا توجد حالياً أية مكاتب مرخصة عاملة في الأردن . حيث يمانع البنك المركزي الأردني في إصدار التعليمات اللازمة لترخيص المكاتب الائتمانية نظراً لوجود مسودة قانون مؤقت بانتظار إقراره من قبل البرلمان الأردني . وينص القانون المؤقت على السماح لمكاتب المعلومات الائتمانية المرخصة بإصدار تقارير الجدارة الائتمانية . فبموجب هذا القانون المؤقت، يمكن أن يصل إلى المعلومات عن طريق هذه المكاتب (1) الأشخاص المعنيون ببناء على طلب وعند موافقة العميل أو (2) بناء على أمر من محكمة . كما يشترط القانون أيضاً اتخاذ تلك المكاتب كافة الإجراءات اللازمة للتأكد من أن المعلومات حديثة العهد ودقيقة وشاملة.

يقدم البنك المركزي الأردني - المُكَلَّف قانوناً بتزويد البنوك المرخص لها بالعمل في الأردن بالمعلومات عن الجدارة الائتمانية فيما يتعلّق بعملاء تلك البنوك - خدمة تعرف باسم خدمة المخاطر المصرفية . وبمقتضى خدمة المخاطر المصرفية، يجوز للبنوك في حالة تلقّيها طلباً للحصول على قرض، إخطار البنك المركزي الأردني. وسيقوم البنك المركزي الأردني بإخطار البنك المعني (1) إذا كان المتقدم بطلب الحصول على القرض قد تلقى قرصاً من أي بنك آخر و (2) إذا كان مجموع ديون ذلك الشخص (على حد علم البنك المركزي الأردني) يفوق 30000 دينار أردني (42000 دولار أمريكي).

9. التحديات والتوصيات

1-9 التمويل التجاري والسيولة

تمكنت مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة في الأردن من وقف اعتمادها على التمويل المقدم من الجهات المانحة في السنوات الأخيرة عن طريق حصولها على تمويل تجاري من مصادر أجنبية ومحلية، خاصة التمويل بالاقتراض عن طريق القروض البنكية، وصناديق الاستثمار المتخصصة في قطاع التمويل الأصغر.⁴² فقد زادت التزامات تلك المؤسسات من أقل من 4 ملايين دولار أمريكي في 2004، إلى 5.7 مليون دولار أمريكي في 2005، إلى 15.3 مليون دولار في 2006،

⁴⁰ مقابلة، 11 نوفمبر/تشرين الثاني 2008.

⁴¹ صدر قانون معلومات الائتمان كقانون مؤقت من قبل الحكومة في غياب البرلمان .

⁴² حصلت خمس من مؤسسات التمويل الأصغر الخاصة على مبالغ كبيرة من التمويل التجاري للديون، وتتوقع اقتراض المزيد لأجل تمويل المزيد من النمو المتوقع في المستقبل.

إلى ما يقرب من 27 مليون دولار أمريكي في 2007، ووصلت إلى ما يقرب من 42 مليون دولار أمريكي⁴³ في نهاية سبتمبر/أيلول 2008. وزاد متوسط نسبة الدين إلى حقوق الملكية من 30 في المائة في السنوات من 2003-2005 إلى 65 في المائة في 2006، ليصل إلى 93 في المائة في 2007.⁴⁴ وقد قفز إلى 158 في المائة بنهاية سبتمبر/أيلول 2008. ومصدر غالبية ذلك الدين هي القروض التي حصلت عليها بالعملة المحلية من البنوك العاملة في الأردن؛ علماً بأن جزءاً منها مضمون بضمانات جزئية من الجهات المانحة. ولكن هناك جزءاً آخر صدر بالاكتفاء بضمان محفظة قروض مؤسسة التمويل الأصغر فقط، مما يمثل اتجاهاً مشجعاً قابلاً للاستمرار لمشاركة البنوك التجارية حسب قوة المحفظة.

ظلت محافظ قروض مؤسسات التمويل الأصغر تنمو بنسبة 50 في المائة في المتوسط على مدى السنوات الأربع الأخيرة. وإذا افترضنا استمرار نفس معدل النمو في السنوات الثلاث القادمة، فمن المقدر أن تكون هناك حاجة إلى تمويل لتغطية قروض صغرى أخرى قيمتها ما بين 150-200 مليون دولار أمريكي. وثمة قلق حقيقي ينتاب مؤسسات التمويل الأصغر، بشأن قدرتها على مواصلة الحصول على تمويل للدين بشكل مستدام؛ في ضوء المستويات المرتفعة للدين الحالي، وأزمة الائتمان العالمية التي قد تؤثر على الإقراض التجاري.

9-1-1 توصية: تحقيق أقصى استفادة من الجهات المانحة/صندوق التنمية والتشغيل من خلال الضمانات

إضافة إلى إمكانية السماح لمؤسسات التمويل الأصغر بتعبئة المدخرات من الجمهور العام (انظر القسم 9-2)، فإنه يجب على كل من قطاع الائتمان الأصغر، والحكومة الأردنية، التفكير في تحقيق أقصى استفادة من الجهات المانحة/صندوق التنمية والتشغيل من خلال الضمانات والتمويل طويل الأجل من أجل تهيئة الشواغل الخاصة بالسيولة. ويجب على الجهات المانحة (مثل الوكالة الفرنسية للتنمية والوكالة الإسبانية للتعاون الدولي) التنسيق فيما بينها (بالتشاور مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي) من أجل زيادة مساندة قطاع الائتمان الأصغر، من خلال تقديم ضمانات، بدلاً من الإقراض المباشر (في حالة الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي)، أو الإقراض غير المباشر (في حالة الوكالة الفرنسية للتنمية). وقد استخدمت الضمانات المقدمة من غرامين - جميل ومؤسسة التمويل الدولية (انظر القسمين 7-3 و 7-5) لزيادة مقدار الضمان بواقع ثلاث مرات. ويمكن أن تؤدي نسبة الزيادة المماثلة في مساعدات الجهات المانحة إلى تحقيق سيولة إضافية لقطاع التمويل الأصغر تبلغ حوالي 80 مليون دولار أمريكي. وبالمثل يمكن لصندوق التنمية والتشغيل دراسة زيادة التركيز على تسهيلاته المؤسسية بغرض تزويد مؤسسات التمويل الأصغر بتمويل طويل الأجل بالعملة المحلية، و/أو تقديم ضمانات قروض جزئية لقروض البنوك التجارية المقدمة إلى مؤسسات التمويل الأصغر من أجل زيادة السيولة. إلا أن ذلك يتطلب من صندوق التنمية والتشغيل أن يعيد تقييم أولوياته، وأن يضع دوره كجهة لتقديم التسهيلات المؤسسية على قدم المساواة مع دوره كجهة إقراض مباشر.

9-1-2 توصية: آجال استحقاق ممتدة للقروض

⁴³ بناءً على نسب الدين إلى حقوق الملكية الواردة في تقارير مؤسسات التمويل الأصغر في سبتمبر/أيلول 2008.
⁴⁴ بلغت تلك النسبة 70 في المائة لجميع مؤسسات التمويل الأصغر العربية و 120 في المائة بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر ذات الاكتفاء الذاتي المالي التي رفعت تقاريرها إلى مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر. وقد بلغت 230 في المائة بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر المغربية، عن نفس العام، وفقاً لتقرير قياس الأداء المقارن للتمويل الأصغر في البلدان العربية لعام 2006.

استجابة لأزمة الائتمان العالمية الحالية،⁴⁵ قامت بعض مؤسسات التمويل الأصغر حول العالم بالتخفيف من حدة الشواغل المتعلقة بالسيولة عن طريق التمويل الأطول أجلاً، مما يسمح بتوافر السيولة لديها لفترات أطول من الوقت. ونظراً لمخاطر الصرف الأجنبي التي قد تؤدي إلى إجهاد جهات الإقراض الأجنبية ومؤسسات التمويل الأصغر عن القروض ذات آجال الاستحقاق الممتدة، فإن صندوق التنمية والتشغيل يُعَدّ في موقع فريد يسمح له باستخدام تمويله في تقديم قروض أطول أجلاً إلى قطاع مؤسسات التمويل الأصغر.

⁴⁵ تشير شواهد غير موثقة من جميع أنحاء العالم إلى قلة تأثير الأزمة المالية على مؤسسات التمويل الأصغر المعتمدة على تعبئة المدخرات و/أو التمويل الأطول أجلاً.

9-1-3 توصية: تحويل مؤسسة التمويل الأصغر إلى هيكل قانوني ربحي

إذا لم يكن خيار زيادة مساهمات رأس المال متاحاً دون مستثمرين من الخارج، فينبغي لمؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية دراسة التحول إلى هيكل قانوني ربحي لجذب مساهمات رؤوس الأموال الخارجية. ومن ثم، يمكن الاستفادة من مساهمات رأس المال تلك في الحصول على قدر أكبر من التمويل التجاري. وربما كان نقص الدلائل الإرشادية بشأن عملية التحول أحد العوامل المتسببة في إحجام المؤسسات غير الربحية عن التفكير في معالجة شواغلها المتعلقة بالسيولة عن طريق التحول.⁴⁶ وعليه، يمكن للهيئات الحكومية التفكير في وضع مسار طريق واضح للتحول يتناول شؤوناً مثل تقييم أصول الشركات غير الربحية، وطبيعة القيود - إن وجدت - المانعة من امتلاك الكيان غير الربحي لحصص في شركة ربحية. علاوة على ذلك تشير شواهد غير موثقة من بلدان العالم العربي إلى أن الشركات الربحية التي يشارك فيها المستثمرون كانت مهياًة بشكل جيد لمعالجة سوء الحوكمة الداخلية، التي يدرك الجميع مدى تأثيرها السلبي على أداء مؤسسات التمويل الأصغر.

9-2 نقص التنوع في الخدمات المالية، خاصة التوفير

رغم احتياج القطاع منخفض الدخل من بين الفقراء الأردنيين إلى الخدمات المالية إلى جانب توفير الائتمان، إلا أنه لا تقدم اليوم أية مؤسسة تمويل أصغر أردنية (باستثناء صندوق توفير البريد الأردني - وإن كان ذلك الأمر محل خلاف - حيث إن متوسط رصيده المرتفع يشير إلى عدم استفادة الفقراء منه)، خدمات ادخار للجماهير كما لا تقدم أية خدمات تحويل أموال أو تأمين. ويرجع ذلك جزئياً إلى وجود قيود قانونية - حيث لا يُسمح إلا للمؤسسات التي تعمل بموجب ترخيص من البنك المركزي الأردني وتتلقى إيداعات (مثل البنوك) بتلقي إيداعات من الجمهور⁴⁷، كما لا يسمح إلا للبنوك بالمشاركة في نظام المدفوعات. ويسمح لجمعيات الادخار والائتمان التعاونية في الأردن بقبول مدخرات من الأعضاء ومن الآخرين (انظر القسم 8-1-2)، إلا أنه لم تسجل أي من مؤسسات التمويل الأصغر كجمعية تعاونية. ورغم أن مؤسسات التمويل الأصغر تستطيع، نظرياً، أن تعقد شراكات مع البنوك لإتاحة حسابات إيداع وخدمات تحويل الأموال للعملاء، إلا أن ذلك لم يحدث إلا في حالة الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة.

ورغم ارتفاع نسبة الفروع البنكية إلى عدد السكان نسبياً في الأردن (حيث تبلغ ما يقرب من فرع واحد لكل 9500 شخص)، إلا أن البنوك لا تستفيد من ذلك الانتشار في تعزيز القدرة على الحصول على التمويل عن طريق ممارسة نشاط كبير في مجال حسابات الودائع الصغيرة. فالبنوك عادة ما تنتظر للفقراء بوصفهم "غير مقبولين في البنوك" أو على أنهم ليسوا مصدراً لنشاط مربح، على الأقل. ويواجه الفقراء بعقبات عالية نسبياً تقف في سبيل دخولهم عالم البنوك. فعلى سبيل المثال، يبلغ متوسط أدنى مبلغ لفتح حساب جار 16.5 في المائة من نصيب الفرد في إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يضع الأردن بين أعلى 10 بلدان، من بين 56 بلداً شملهم استقصاء البنك الدولي في عام 2007⁴⁸ علاوة على ذلك، فليس من السهل على الفقراء الذين يقطنون المناطق النائية أو المناطق الريفية أن يسافروا إلى فروع البنوك (التي تقع في المدن

⁴⁶ يرجى مراجعة "تحويل مؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية: قضايا الملكية البالغة الأهمية التي يجب دراستها" على الموقع

http://www.cgap.org/gm/document-1.9.4213/OccasionalPaper_13.pdf

⁴⁷ لا يُسمح لمؤسسات التمويل الأصغر بالقيام بتلقي الإيداعات دون "التحول" إلى مؤسسة مالية خاضعة للتنظيم.

⁴⁸ بيك وآخرون. (2007) "إتاحة الفرصة للجميع: العقبات التي تحول دون القدرة على الحصول على الخدمات المصرفية والاستفادة منها" البنك

الدولي [Beck et al. (2007) "Access for All: Barriers to Banking Access and Usage" World Bank]

الرئيسية). وحتى الآن، لم تبدل البنوك في الأردن جهوداً مبتكرة في محاولة خفض تكلفة تلقي الإيداعات.

تقدم ثلاث مؤسسات على الأقل (صندوق التنمية والتشغيل، وصندوق إقراض المرأة، وتمويلكم) نوعاً بديلاً من أدوات التمويل الأصغر، وهو التأمين على الحياة/العجز الكامل لصالح الائتمان، وهو مضمون من شركات التأمين الأردنية.⁴⁹ كما يدرس صندوق التنمية والتشغيل أيضاً تقديم تأمين صحي كأداة جديدة. علاوة على ذلك، فإن صندوق إقراض المرأة مازال في المراحل التمهيديّة لتقديم خدمات التأجير التمويلي الأصغر، كما تقدم مؤسستان (هما: صندوق التنمية والتشغيل، وتمويلكم) خدمات غير مالية مثل التدريب على الأعمال التجارية.

9-2-1 توصية: بحث الطلب على آليات التوفير ونسبة نجاحها كنشاط

أبدى ممثلو مؤسسات التمويل الأصغر رغبتهم في تعبئة المدخرات كوسيلة للتعامل مع الشواغل المتعلقة بالسيولة. إلا أنه بالنظر إلى النفقات الرأسمالية اللازمة (بما فيها المصاريف غير المباشرة المرتفعة نسبياً مثل الرواتب، والتدريب، وتكلفة إنشاء نقاط الوصول وصيانتها)، أعرب العديد من مؤسسات التمويل الأصغر أيضاً عن تشككهم في أن يكون تقديم خدمات التوفير الوسيلة الأفضل فعالية من حيث التكلفة لتوفير السيولة.

تعد المدخرات خدمة مالية مهمة للغاية بالنسبة للفقراء، ونظراً لعدم تلبية البنوك التجارية لاحتياجات الفقراء إلى التوفير، فيجب على الهيئات الحكومية (ربما بالتعاون مع الكيانات الخاصة مثل "الاتحاد") أن تقود الجهود الرامية إلى فهم طبيعة الطلب على خدمات المدخرات الصغرى والصغيرة الحجم، ومسئول ذلك الطلب، وأنواع الأدوات التي يمكنها أن تقدم الخدمات إلى سوق أصحاب الدخل المنخفضة على أفضل وجه. ويجب أن تتضمن تلك الجهود ما يلي:

- التنسيق لإجراء بحث/استقصاء سوقي للتحقق من طبيعة ومستوى الطلب، ومواطن الضعف في خيارات الادخار المتاحة حالياً في الأردن. وبناء على نتائج البحث المبدئي، يمكن إجراء بحث ثانٍ للتحقق من الوسائل الفعالة من حيث التكلفة التي يمكن لمؤسسات التمويل الأصغر اللجوء إليها لتقديم خطط ادخار. وينبغي لمثل ذلك البحث أن يستفيد من التقييمات السابقة من أجل استكشاف إمكانيات الاستفادة من الجمعيات التعاونية، ومنهجية بنوك القرية، ومجموعات المساعدة الذاتية، في تشجيع الادخار، خاصة في المناطق الريفية.⁵⁰
- التنسيق مع صندوق توفير البريد الأردني لوضع إستراتيجيات لتوسيع نطاق انتشاره إلى المدخرين من أصحاب الدخل المنخفضة، بما فيها إستراتيجية لزيادة القدرات والتنمية المؤسسية للصندوق وإدارته وطاقم العاملين به.
- تشجيع مؤسسات التمويل الأصغر والمؤسسات المرخص لها بتلقي الإيداعات على استقصاء الشركات التي يمكن لمؤسسات التمويل الأصغر أن تعمل في إطارها بكفاءة كوكلاء للبنوك

⁴⁹ في حالة تمويلكم، يقدم التأمين على الحياة/العجز الكامل لصالح الائتمان مجاناً، ويعد جزءاً من الخدمات التي يشملها سعر الفائدة التي يدفعها المقترض على القرض.

⁵⁰ بالطبع، يمكن الاستفادة من الجمعيات التعاونية في تشجيع الإقراض الأصغر كذلك.

- التجارية، وتيسير فتح حسابات الادخار لعملاء التمويل الأصغر .
- تشجيع آليات الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية التي يمكن من خلالها خفض التكاليف التشغيلية لتقديم خيارات الادخار (وتحويل الأموال) بصورة كبيرة لكي تصبح قابلة للاستمرار من الناحية الاقتصادية. (انظر الجزء الثاني).

9-3 غياب قواعد تنظيمية واضحة تحكم عمليات الإقراض الأصغر

لا توجد بالأردن في الوقت الراهن نظم محددة للتمويل الأصغر أو الإقراض الأصغر . وباستثناء شرط رفع تقرير سنوي إلى وزارة الصناعة والتجارة، تعمل مؤسسات التمويل الأصغر في بيئة تنظيمية مريحة، تتيح لها مجالاً واسعاً لوضع سياساتها الخاصة بالحوكمة والإدارة. إلا أن نقص الاهتمام التنظيمي يثير بعض القضايا التي من شأنها التأثير على نجاح هذا القطاع على المدى البعيد: (1) نقص الآليات الفعالة لحماية المستهلكين التي تتناول اتخاذ الإجراءات الملائمة للإفصاح وحماية خصوصية البيانات وحق رجوع العميل على المؤسسة، (2) نقص الإجراءات المبسطة التي يمكن من خلالها إعفاء مؤسسات التمويل الأصغر من الحد الأعلى على أسعار الفوائد المفروض عليها بموجب قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون الربا الفاحش،⁵¹ (3) نقص في سجلات البيانات/مكاتب الائتمان التي تتسم بالكفاءة والخاضعة للتنظيم للحيلولة دون إفراط العملاء في الديون والحد من مخاطر الائتمان على مؤسسات التمويل الأصغر، والأهم من ذلك (4) انعدام السلطة الرقابية المدربة والمنتمعة بالصلاحيات والقادرة على تنظيم القطاع.

9-3-1 توصية: استحداث فئة شركات الإقراض الأصغر الخاضعة للقواعد التنظيمية الخاصة بها

ثمة عدد من العوامل التي تدفع باتجاه وضع قواعد تنظيمية واحدة تجمع جميع الأطراف الفاعلة التي تقدم خدمات الائتمان الأصغر، وغيرها من خدمات التمويل الأصغر على قدم المساواة . و على البنك المركزي الأردني أن يستغل السلطات المخولة له بموجب المادة 2 من قانون البنوك (الذي يمنح البنك المركزي الأردني حرية تعيين ما يقع ضمن مجال تخصصه) وأن يقدم إلى مجلس الوزراء الأردني⁵² نظاماً باستحداث فئة شركات الإقراض الأصغر لخدمة الأغراض التالية:

9-3-1-1 الإعفاءات الموحدة.

- من شأن نسبة الحد الأقصى لأسعار الفائدة ، التي تبلغ 9 في المائة، المحددة من قبل قانون أصول المحاكمات المدنية ونظام الربا الفاحش على جميع المعاملات المدنية والتجارية، أن تؤدي إلى إحجام مؤسسات التمويل الأصغر التي تقوم بالإقراض الأصغر التي تعتمد نهج تحقيق الاستدامة؛ وذلك نظراً للتكلفة المرتفعة للقروض الصغرى مقارنة بالقروض الأخرى . وينبغي اعتبار شركات الإقراض الأصغر المسجلة مؤسسات مالية بمقتضى قانون البنوك، ومن ثم تكون **معفية من الحدود القصوى لأسعار الفائدة.**

⁵¹ حدد نظام الربا الفاحش لسنة 1926 نسبة 9 في المائة كحد أعلى لسعر الفائدة على جميع المعاملات المدنية والتجارية .

⁵² تنص المادة 99 (أ) من قانون البنوك على أنه "لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب البنك المركزي ان يضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

- منح الحق في تقديم خدمة الإقراض غير المكفول بصورة تلقائية لأبج شركة إقراض أصغر مسجلة.
 - لا يمنح، في الوقت الراهن، وضع الإعفاء الضريبي (انظر القسم 8-2) بصورة تلقائية، مما يتطلب من الشركات الداخلة حديثاً في السوق السعي للحصول على الإعفاء قبل بدء عملياتها. وعليه، فمن شأن اتباع نهج أبسط تصبح فيه جميع شركات الإقراض الأصغر المسجلة مؤهلة للحصول على نفس الإعفاء الضريبي، أن يبسر دخول تلك الأطراف الجديدة إلى السوق.⁵³
- وكذلك، فمن شأن وضع قواعد تنظيمية واضحة تحدد الإعفاءات الموحدة المقدمة إلى شركات الإقراض الأصغر المسجلة (التي قد تكون ربحية أو غير ربحية) أن يشجع البنوك التجارية على خفض تكاليف العمليات من خلال الشركات التابعة (مثل الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة).

9-3-1-2 حماية المستهلك

لا توجد نظم حاكمة لحقوق ومسؤوليات مقترضي القروض الصغرى . فهم، على العكس من عملاء البنوك، لا يملكون حق الرجوع إلى البنك المركزي الأردني أو وزارة الصناعة والتجارة . فلا توجد نظم حاكمة لحقوق ومسؤوليات مقترضي القروض الصغرى . حيث إن عدم وجود قواعد لحماية المستهلكين المتعاملين مع قطاع التمويل الأصغر، لا يترك للعملاء في الغالب سوى اللجوء إلى النظام القضائي المكلف والذي يستغرق وقتاً طويلاً . وبالنظر إلى انخفاض الدخل، والانخفاض النسبي في مقدار المبالغ المتنازع عليها، فإن عملاء مؤسسات التمويل الأصغر يكونون أقل استعداداً للسعي وراء حقوقهم في المحاكم. ومن شأن وجود قواعد قوية لحماية المستهلك أن يعزز ثقة المستهلكين في قطاع الإقراض الأصغر. ويجب على تلك القواعد أن تتناول (1) شكل ومحتوى المعلومات التي يجب على مؤسسات الإقراض الأصغر أن تفصح عنها للعملاء المرتقبين، (2) صون خصوصية المستهلك، و(3) إطلاع العملاء على حقوقهم و (4) سهولة وصول المستهلك إلى آليات الرجوع المدعومة بطاقم من العاملين واسعى الاطلاع، والمدربين تدريباً جيداً.

9-3-1-3 تبادل المعلومات

إن إنشاء مكتب ائتمان خاص يفيد عادة إفادة كبيرة في تخفيض التكاليف المرتبطة بتقديم القروض . ويستطيع هذا المكتب (إذا أُدير إدارة جيدة وبمعلومات دقيقة وحديثة) أن يتيح لجهة الإقراض وسيلة منخفضة التكلفة لتقييم الأهلية الائتمانية لكثير من المقترضين الجدد المحتملين . فدقة البيانات تعني إمكانية الحد من مخاطر القروض، ومن ثم تقليل معدلات التخلف عن سدادها، في نهاية المطاف . ولكن، (1) بالنظر إلى التأخر الحالي في تطبيق نظام المكاتب الائتمانية (انظر القسم 8-8) و(2) وإمكانية أن تتطلب المكاتب الائتمانية رفع التقارير فقط عن المبالغ التي تتجاوز المبلغ المتوسط للقروض الأصغر،

⁵³ لا ينبغي أن ينظر إلى مساندتنا لمبدأ توحيد وضع الإعفاء الضريبي بوصفه تأييداً من جانب المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء لإعفاء مؤسسات التمويل الأصغر من الضرائب - كل ما في الأمر هو الدعوة إلى توحيد تلك الإعفاءات التي اتخذ قرار بمنحها بالفعل .

فيمكن لقطاع الائتمان الأصغر أن يستفيد من نظام إجباري، وخاضع للتنظيم، لتبادل المعلومات (ينص على ماهية المعلومات المطلوب تقديمها، وكيفية القيام بذلك، ومتى يتم، بما فيها سوابق السداد السلبية والإيجابية). ويمكن أن يستند مثل ذلك النظام إلى النظام الذي تقوم حالياً شركة دلتا للحاسبات بتوسيعه (انظر القسم 6).

4-1-3-9 توحيد إعداد التقارير

في الوقت الراهن، ترفع جميع مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية تقاريرها إلى مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر باستخدام إجراءات قياسية لرفع تقارير الأعمال التجارية كما هو محدد في المركز.⁵⁴ وبالإضافة إلى ذلك، ترفع جميع مؤسسات التمويل الأصغر إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي تقارير ربع سنوية (باستثناء الأنروا وصندوق التنمية والتشغيل التي ترفع تقاريرها سنوياً) باستخدام شروط أقل صرامة لرفع التقارير (إلا أن زيادة معدل رفع التقارير يوفر معلومات يمكن الوثوق بها في توقيت أكثر ملائمة). إلا أن وضع شروط محسنة وموحدة لرفع التقارير، تلتهم بها جميع شركات الإقراض الأصغر المسجلة، وتخضع لرقابة هيئة متخصصة مثل البنك المركزي الأردني، من شأنه أن يزود السلطات بأساس أشمل لرقابة أكثر كفاءة لهذا القطاع.⁵⁵

4-9 عدم وجود سلطة رقابية واضحة

تسجل مؤسسات التمويل الأصغر، حالياً، كشركات ربحية أو غير ربحية لدى وزارة الصناعة والتجارة . وهي ترفع تقاريرها إلى الوزارة كأبي شركة أخرى - عن طريق إرسال تقارير سنوية عن أنشطة الشركة وبيانات مالية سنوية مدققة . ولا يلزم رفع تقارير خاصة عن أنشطة الإقراض الأصغر، وليس واضحاً ما إذا كان القائمون على مراجعة التقارير والبيانات المرسله في وزارة الصناعة والتجارة يتمتعون بالخبرة المالية، والفهم الكافي لقطاع الإقراض الأصغر، من أجل تقييم المستندات المقدمة بصورة مثمرة. ورغم أن وزارة التخطيط والتعاون الدولي تطالب مؤسسات التمويل الأصغر بإعداد تقارير عن بعض المؤشرات على أساس ربع سنوي، إلا أنه ليس من مهام هذه الوزارة العمل كجهة تنظيمية ورقابية لهذا القطاع.

ونظراً لكون بنك القاهرة عمان بنكاً مرخصاً وخاضعاً للتنظيم الإحترازي فإن البنك المركزي الأردني يقوم بالرقابة على

⁵⁴ يعد مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر، قاعدة معلومات عن التمويل الأصغر، على شبكة الإنترنت، تقدم معلومات عن مؤسسات التمويل الأصغر على مستوى العالم بناء على معايير إرشادية مالية موحدة عن التمويل الأصغر . انظر

http://www.mixmarket.org/en/home_page.asp

⁵⁵ إلى أن يتم تطبيق الشروط الإجبارية لرفع التقارير تحت إشراف البنك المركزي الأردني، يمكن لوزارة التخطيط والتعاون الدولي أن تزيد من قدراتها من أجل زيادة كفاءة الرقابة على قطاع الإقراض الأصغر عن طريق تحسين معرفتها بالتحليل المالي، والمعايير الإرشادية المالية، واستخدام النسب. وسيسمح ذلك لوزارة التخطيط والتعاون الدولي أن تشجع على تحقيق الشفافية وكذلك سيعزز من قدرة الوزارة على تحديد التوقيت الذي يكون فيه التدخل الحكومي ضرورياً. ويمكن لمركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر أن يقدم مساعدة قيمة وبرنامجاً عن إنتاج الأداء المقارن ونشرها (يتعاون كل من مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر وسنابل، شبكة التمويل الأصغر في البلدان العربية، في مجال معايير ومواد تدريبية للأداء المقارن المتاحة باللغة العربية).

أنشطة الإقراض الأصغر التي يقدمها . بينما تشرف وزارة التنمية الاجتماعية على عمليات الإقراض الأصغر للمنظمات غير الحكومية.

ومن ثم، يتدخل عدد من الهيئات الحكومية في القطاع (وزارة الصناعة والتجارة، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، والبنك المركزي الأردني، ووزارة التنمية الاجتماعية)، إلا أن أحداً منها لا يضطلع بمسؤولية مباشرة عن الرقابة على أنشطة الإقراض الأصغر كقطاع. وقد فاقم قانون الجمعيات الجديد من غموض أمر الرقابة على الإقراض الأصغر، حيث أشار إلى قيام وزارة التنمية الاجتماعية بالرقابة على مؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية، التي تقع تحت سلطة وزارة الصناعة والتجارة حالياً - مما يعني أن ترفع شركات الإقراض الأصغر الربحية الخاصة تقاريرها إلى وزارة الصناعة والتجارة، وأن ترفع المنظمات غير الحكومية وشركات الإقراض الأصغر الخاصة غير الربحية تقاريرها إلى وزارة التنمية الاجتماعية، وأن تقدم البنوك التجارية التي تقدم الائتمان الأصغر تقاريرها للبنك المركزي الأردني.

9-4-1 توصية: إبطال الآثار السلبية المحتملة لقانون الجمعيات الجديد بطرق اتخاذ وزارة التنمية الاجتماعية قراراً بترك

مؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية تحت رقابة وزارة الصناعة والتجارة

يضع قانون الجمعيات الجديد مؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية تحت السلطة الرقابية لوزارة التنمية الاجتماعية التي تحوم الشكوك حول قدرتها على تقييم احتياجات وعمليات شركات الإقراض الأصغر . حيث يُخشى أن تقدم وزارة التنمية الاجتماعية على ال رقابة على مؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية بوصفها منظمات رعاية اجتماعية بدلاً من اعتبارها مؤسسات أعمال تجارية مستدامة . ولا يمكن بأي حال إلغاء قانون الجمعيات الجديد أو تعديله، عن طريق إصدار لائحة تنظيمية نظراً لكونه قانوناً . ولكن، من ناحية ثانية، يمنح القانون الجديد الحق لوزارة التنمية الاجتماعية في أن تضع المؤسسات غير الربحية تحت السلطة ال رقابية لهيئة حكومية أخرى. وإخراج مؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية من سلطة وزارة التنمية الاجتماعية والمساعدة في تسهيل انتقال السلطة على جميع مؤسسات التمويل الأصغر في نهاية الأمر إلى البنك المركزي الأردني (انظر القسم 9-4-2)، ينبغي لوزارة التنمية الاجتماعية أن تستخدم الصلاحيات المخولة لها بموجب قانون الجمعيات الجديد في إصدار قرار صريح برفض سلطة الرقابة على جميع مؤسسات التمويل الأصغر غير الربحية وتركها تحت سلطة وزارة الصناعة والتجارة إلى أن يصبح في الإمكان نقل السلطة إلى البنك المركزي الأردني.

9-4-2 توصية: رقابة البنك المركزي الأردني على أنشطة الإقراض الأصغر

يجب أن يتوكل الرقابة على أنشطة الإقراض الأصغر⁵⁶ إلى هيئة تتمتع بخبرة مالية كافية وقدرة على مراجعة التقارير المالية وغيرها من التقارير المتعلقة بأنشطة الإقراض. ومن ثم، يجب البنك المركزي الأردني الهيئة الأكثر

⁵⁶ هذه التوصية موجهة إلى جميع مقدمي خدمات الائتمان الأصغر وليس إلى شركات التمويل الأصغر فقط. أما بالنسبة للهيئات الحكومية مثل صندوق التنمية والتشغيل أو صندوق توفير البريد الأردني التي تعمل وفقاً لقوانينها الخاصة بها، فسيكون من الصعب جعل عملياتها تحت سلطة البنك المركزي الأردني. ومن ناحية ثانية، بخصوص البنوك مثل بنك القاهرة عمان التي تقدم خدمات الائتمان الأصغر، فمن المستحسن أن يطلب البنك المركزي الأردني منها فصل حوافز الائتمان الأصغر الخاصة بها عن عملياتها الأخرى، حتى يتسنى للبنك المركزي مراقبة تلك العمليات كما يراقب شركات التمويل الأصغر. ففي سوريا، على سبيل المثال، تلزم البنوك التجارية بتقديم خطة أعمال عن عمليات الائتمان الأصغر تتص على إجراءات لفصل المحاسبة، والرقابة، وإعداد التقارير عن حافظة الائتمان الأصغر ."

كفاءة في الأردن للاضطلاع بالرقابة على عمليات الإقراض الأصغر. كما أن البنك المركزي الأردني أيضاً يعد الهيئة الوحيدة ذات الخبرة في شؤون حماية المستهلك، وإن كانت شعبة حماية المستهلك في حاجة إلى زيادة في قدراتها، وبذل مزيد من الجهود التفاعلية في مجال تثقيف المستهلكين وتوعيتهم. وفي حالة توسع قطاع الإقراض الأصغر في خدماته بحيث تشمل المدخرات (انظر 9-2)، فيكون البنك المركزي الأردني الهيئة الرقابية الأكثر خبرة ومناسبة لتطبيق النظم التحوطية/الاحترازية اللازمة والرقابة عليه.

ورغم مؤهلات البنك المركزي الأردني، فإن من شأن أي بنك مركزي أن يتبع مع مؤسسات الإقراض الأصغر غير المتلقية للودائع النهج المتبع مع المؤسسات المتلقية للودائع، كالبنوك التجارية. ومن ثم، ففي الوقت الذي ينصح فيه بإنشاء شعبة مستقلة داخل البنك المركزي الأردني لمراقبة الإقراض الأصغر، فلا تزال ثمة مخاطر من إقدام البنك المركزي الأردني على الإفراط في إخضاع القطاع للتنظيم عن طريق فرض نظم مرهقة، وتحوطية بدون داع (رغم عدم تشكيل الإقراض الأصغر غير المتلقي للودائع أية مخاطر على النظام المالي). ولن تنقل مثل تلك النظم كاهل قطاع الإقراض الأصغر وحسب، ولكن التكاليف الزائدة للامتثال للنظم غير الضرورية سيدفع مقدمي الائتمان الأصغر إلى تحميل التكاليف الإضافية على المقترض لكي تضمن استمرارها.

الجزء الثاني: الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية

"يعد الحاجز النفسي العائق الرئيسي للتجارة الإلكترونية في الأردن
مؤسسات الأعمال، والأكاديميون، والموظفون العموميون في انتظار شخص ما
أو شيء ما لأخذ زمام المبادرة في مجال التجارة الإلكترونية

- مقتبس من إستراتيجية التجارة الإلكترونية تنظيم قطاع الاتصالات

10. تقديم نماذج الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية

تعرف المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية بوصفها تقدم الخدمات المالية خارج فروع البنوك التقليدية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكلاء التجزئة. ويمكن للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية أن تتوسع في تغطيتها لتشمل شرائح جديدة من السكان المحرومين من الخدمات، بفضل إمكانية خفض التكلفة بصورة كبيرة، علاوة على زيادة راحة العملاء. ويمكن أن تساعد التكنولوجيا مجموعة من الأطراف الفاعلة في السوق على توسيع نطاق الحصول على التمويل، ولا يشمل ذلك البنوك وحسب، ولكنه يشمل أيضاً مؤسسات التمويل الأصغر، وشركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول، وشركات التكنولوجيا.

ويمكننا أن نميز نموذجين للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية — النموذج القائم على البنوك، والنموذج غير البنكي. وكلاهما يستخدم وكلاء التجزئة، كالتجار، والسوبر ماركت، أو مكاتب البريد، في تقديم الخدمات المالية خارج الفروع البنكية التقليدية. إلا أنه، في النموذج القائم على البنوك، يرتبط كل عميل بعلاقة تعاقدية مباشرة مع إحدى المؤسسات المالية المرخصة والخاضعة للرقابة التحوطية/الاحترازية - سواء انطوى ذلك على إجراء معاملات عن طريق حساب أو معاملات المرة الواحدة - حتى وإن تعامل العميل بشكل خاص مع وكيل تجزئة مجهز بوسيلة اتصال مباشر مع البنك (عادة

باستخدام هاتف محمول/ جوال أو وحدة نقطة بيع).

أما في النموذج غير البنكي، فلا يرتبط العملاء بعلاقة تعاقدية مباشرة مع إحدى المؤسسات المالية المرخصة والخاضعة للرقابة التحوطي. بل يقوم العملاء بمبادلة النقود لدى أحد وكلاء التجزئة (أو يحولون الأموال، أو يرتبون لتحويلها) في مقابل الحصول على سجل إلكتروني بالقيمة. ويخزن الحساب الافتراضي على سيرفر إحدى المؤسسات غير البنكية، كشركة تشغيل الجوال/الهاتف المحمول أو جهة إصدار بطاقات القيمة المخزنة. ويمكن استعمال الرصيد الموجود في الحساب لسداد المدفوعات، وحفظ الأموال لاستعمالها مستقبلاً، وتحويل الأموال، أو إعادة تحويل القيمة المخزنة إلى نقود لدى الوكيل. وإذا كان النظام يعتمد على شبكات نقاط البيع والبطاقات البلاستيكية، فيجب على العملاء زيارة وكيل التجزئة المشارك لإجراء المعاملة. أما إذا كان النظام قائماً على الهواتف الجوال، فلن يحتاج العملاء إلى زيارة وكيل التجزئة إلا لإضافة القيمة أو إعادة تحويل القيمة المخزنة إلى نقود. ومن بين الأمثلة الأكثر محدودية للنماذج غير البنكية، شبكات الدفع، التي تتطوي على مقدم للتكنولوجيا أو أية مؤسسة غير بنكية توفر شبكة من "نقاط الدفع" (كوحدة الدفع، وماكينات الصراف الآلي، أو وكلاء التجزئة المجهزين بأجهزة نقاط البيع) حيث يتمكن العملاء عندها من السداد لطرف آخر، أو يمكن لأحد الكيانات الحكومية أن يحدد المدفوعات لصالح المستفيدين منها. ولأغراض هذه الدراسة، سيشار إلى القيمة المخزنة التي تصدرها كيانات غير خاضعة للرقابة التحوطي باسم "الأموال الإلكترونية".

11. الوضع الراهن: السلطات الحكومية

تعد الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية مفهوماً جديداً بالنسبة للعديد من السلطات الحكومية الأردنية. ورغم اضطلاع وزارة التخطيط والتعاون الدولي بدور مهم في تأييد الأشكال الأكثر تقليدية للتمويل الأصغر (الائتمان الأصغر والمدخرات)، إلا أنها بدأت مؤخراً في سبر إمكانيات الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية من أجل زيادة القدرة على الحصول على التمويل.

ويبدو البنك المركزي الأردني متردداً في الاضطلاع بمسؤولية التصريح لن نماذج الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية التي تديرها مؤسسة غير بنكية. ففي عام 2007، رفض البنك المركزي الأردني طلباً مقدماً من إحدى المؤسسات غير البنكية لتشغيل مشروع أموال إلكترونية، ولم يبد من الأسباب سوى التصريح باكتشافه أن المشروع غير متوافق مع قانون البنوك، دون أن يحدد أية تفاصيل. ومن ناحية ثانية، صرح أحد كبار ممثلي البنك المركزي الأردني، أنه ما دامت الجهة المصدرة للأموال الإلكترونية لا تقوم بتوسيط الأموال المحصلة، فإن مثل ذلك النشاط لا يعتبر "أعمالاً مصرفية" بحسب قانون البنوك، ومن ثم يكون ذلك المشروع خارجاً عن نطاق اختصاص البنك المركزي. وكذلك، رفضت وزارة الصناعة والتجارة، المسؤولة عن تسجيل وثائق تأسيس الشركات، تعديل النظام الداخلي لإحدى شركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول بحيث تضيف إلى أنشطتها تحويل الأموال عبر الهاتف الجوال/الهاتف المحمول، وأسست رفضها على عدم تصريح البنك المركزي الأردني.

وعلى الجانب الآخر، يبدو أن الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية تحظى بمساندة أكبر من جانب هيئة تنظيم قطاع الاتصالات ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات. فقد صاغت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مؤخراً إستراتيجية للتعامل مع التجارة الإلكترونية مصحوبة بخطة عمل. ورغم أن تعريفها للتجارة الإلكترونية ذاتها استبعد سداد الفواتير وتحويل

الأموال، إلا أن الإستراتيجية تتضمن أهدافاً تساعد على تشجيع الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية - وذلك عن طريق الإشارة إلى الهواتف الجوال بوصفها قناة واعدة للتجارة الإلكترونية . وتقتصر خطة العمل المقدمة من هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، بين جملة أمور أخرى ، إنشاء بوابة دفع كاملة الوظائف تشتمل على آليات دفع عبر الهاتف الجوال/الهاتف المحمول.

وقد تولت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات زمام القيادة في إقامة بوابة الحكومة الإلكترونية، ومن المتوقع أن تنطلق تلك البوابة في أوائل عام 2009. وستوفر تلك البوابة وسيلة تمكن الأردنيين من دفع التكاليف العامة مثل المخالفات المرورية والضرائب، عن طريق إقامة شراكات مع مجموعة متنوعة من مقدمي خدمات الدفع مثل شركة البريد الأردني، وأخيراً، شركات تشغيل شبكات الجوال. وتخطط وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات إلى إقامة حملات "محو الأمية الإلكترونية" تهدف إلى توسيع نطاق المستخدمين المحتملين . وتقتصر خطة العمل إنشاء هيئة حاكمة تعمل على تنفيذ الإستراتيجية وتنسيقها، وتضم في عضويتها كلاً من وزارة الصناعة والتجارة، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ووزارة المالية، والبنك المركزي الأردني . وستوفر تلك الهيئة الحاكمة قاعدة قيمة للتنسيق فيما بين الوزارات الذي يعد حاسماً الأهمية في تشجيع الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية.

12. الوضع الراهن: قطاع التمويل الأصغر

1-12 القطاع المصرفي

يوجد حالياً 23 بنكاً في الأردن تعمل من خلال 68 مكتباً و589 فرعاً.⁵⁷ ورغم الارتفاع النسبي لنسبة الفروع البنكية إلى عدد السكان في الأردن (حيث تبلغ تقريباً فرعاً واحداً لكل 9500 شخص)، إلا أن قطاع البنوك التجارية لم يظهر سوى حماس محدود لتوسيع خدماته لتشمل العملاء منخفضي الدخل (انظر القسم 9-2).

ويقدم بنكان (بنك القاهرة عمان وبنك سوسيتيه جنرال الأردن) مجموعة محدودة من الأدوات خارج فروعها باستخدام مكاتب البريد التي تديرها شركة البريد الأردني . وفي سياق الجهود الأخيرة التي بذلها بنك القاهرة عمان في سبيل خفض تكاليف عملياته من أجل مؤسسات الأعمال الصغيرة والأفراد، يلجأ البنك إلى استغلال 20 مكتباً بريدياً في جميع أنحاء البلد، لتسويق طلبات الحصول على القروض وبطاقات الائتمان وتجهيزها . ويجري العمل بواسطة موظفي بنك القاهرة عمان الذي يعملون بصفة أساسية كمسؤولي قروض (يقومون بتجهيز الطلبات وإجراء عمليات التحقق ذات الصلة). وفي حالات نادرة، يقوم هؤلاء الموظفون بتجهيز طلبات فتح الحساب . ومع ذلك، لا يتداول موظفو البنك أية معاملات نقدية . فلا يتم صرف القروض، ولا سدادها في المكاتب البريدية.

ويقدم بنك سوسيتيه جنرال الأردن "قروضاً للحاسب الآلي الشخصي" من خلال مكاتب شركة البريد الأردني . حيث يقوم العملاء بتقديم طلبات الحصول على القرض إلى موظف مكتب البريد الذي يرسلها بدوره إلى بنك سوسيتيه جنرال الأردن ومتجر بيع الحاسبات. وبعد موافقة البنك، يسلم متجر الحاسبات جهاز الحاسب الآلي إلى مكتب البريد، حيث يستلمه العميل. ويمكن سداد الأقساط في فروع البنك أو في مكتب البريد .⁵⁸ ولا يقدم بنك سوسيتيه جنرال الأردن أية خدمات أخرى من

⁵⁷ حتى 31 أكتوبر/تشرين الأول، 2008.

⁵⁸ تسمح المادة 11 من قانون الخدمات البريدية رقم 5 (2002) لشركة البريد الأردني بتوفير خدمات الدفع وتحويل الأموال.

خلال شركة البريد الأردني.

2-12. مقدمو خدمات الدفع

تمثل النقود أهم أداة للدفع بالنسبة للأفراد في الأردن. ووفقاً لبعض مقدمي خدمات الدفع، لا تتم تسوية مدفوعات الأفراد التي يتم تجهيزها عبر البنوك بشكل آني، مما يوجد شعوراً بالقلق لدى الجمهور من عدم إتمام المدفوعات قبل حلول آخر موعد لسدادها.⁵⁹ وتواجه خدمة سداد الفواتير عبر البنوك بمنافسة قوية من مقدمي الخدمات غير المصرفيين الذي ن يلعبون دوراً مهماً في الدفع بالنسبة لغير المتعاملين مع البنوك أو منخفضي الدخل. كما تقدم شركة البريد الأردني، حالياً، خدمة تحصيل مدفوعات الفواتير لشركات الخدمات الخاصة والعامة (مثل شركات تشغيل شبكات ال جوال/الهاتف المحمول وشركات المرافق) من خلال مكاتبها البريدية البالغ عددها 356 مكتباً. وتخطط شركة البريد الأردني لإنشاء خدمة لتحويل الأموال بالتعاون مع ويسترن يونيون في عام 2009. كما يوجد منافس في مجال خدمة المدفوعات؛ الشركة المركزية لخدمات الدفع الإلكتروني (بيمنت سنتريك)، وهي دار مقاصة خاصة تقدم أداتين : "إيجابي" و"إيصال". حيث تقدم "إيجابي" خدمة الدفع الإلكتروني للفواتير (حسابات الهواتف الجوال/المحمولة وشركات المرافق بصفة أساسية) من خلال نحو 420 فرعاً بنكياً. بينما تقدم "إيصال" خدمة المدفوعات الإلكترونية صغيرة القيمة التي تصل إلى 40 ديناراً أردنياً (56 دولاراً أمريكياً) كحد أقصى. ويمكن للعملاء سداد المدفوعات لدى 1200 نقطة دفع على مستوى البلد، بما في ذلك المحلات، والسوبر ماركت، وغيرها من التجار. وغالباً ما يعمل التجار على الحسابات سابقة الدفع باستخدام "بيمنت سنتريك". ويتمتع ما يقدر بنسبة 80 في المائة من سكان الأردن بالقدرة على الحصول على إحدى هاتين الأداتين للدفع. وقد وقعت "بيمنت سنتريك" مؤخراً عقداً مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لتحصل على المدفوعات نيابة عنها من أجل بوابة الحكومة الإلكترونية المزمع إطلاقها في أوائل عام 2009 (انظر القسم 11).

3-12 شركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول

تتمتع الأردن بإمكانيات هائلة لإقامة الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية المعتمدة على الهواتف الجوال/المحمولة ، بفضل معدل انتشار الهاتف ال جوال بها، والذي يعد الأعلى على مستوى البلدان العربية غير الخليجية .⁶⁰ يقدر معدل انتشار الهاتف الجوال بنسبة 80 في المائة،⁶¹ ولكن يجب أن يوضع في الحسبان وجود عدد غير معلوم من اشتراكات الجوال غير النشطة، والاشتراكات المتعددة للفرد الواحد. وتبلغ نسبة الاشتراك في البرامج مسبقاً الدفع 80 في المائة من استعمالات الهاتف الجوال/المحمول ، بينما تبلغ نسبة الاشتراكات لاحقة الدفع 20 في المائة. وتوجد حالياً أربع شركات لتشغيل شبكات ال جوال/الهاتف المحمول عاملة في الأردن : زين، وأورانج، وأمنية، وإكسبريس - حيث تحصد كل من الثلاث الأول تقريباً ثلث نصيب السوق في الوقت الذي تمتلك إكسبريس حصة سوقية ضئيلة للغاية. ولا تقدم أي منها حالياً، أي أنواع من الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية، وذلك بسبب المخاطر القانونية الناشئة عن الغموض القانوني الذي يكتنف إصدار الأموال الإلكترونية واحتساب الضرائب على أرصدة الهاتف (انظر القسمين 2-13 و 3-13).

⁵⁹ يوجد بالأردن نظام تسويات إجمالية آنية يديره البنك المركزي الأردني للمدفوعات ذات القيمة الكبيرة بين البنوك .

⁶⁰ غولف تايمز، (24 أغسطس/آب، 2008)

⁶¹ غولف تايمز، (24 أغسطس/آب، 2008)

ورغم التحديات التنظيمية القائمة، تبدو شركات تشغيل شبكات ال جوال/الهاتف المحمول الأطراف الأكثر تحفزاً ومن ثم، الأطراف الأكثر وعداً بالنجاح في أية مشاريع محتملة للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية فهي مطلعة على فرص الأعمال، خاصة تلك المتعلقة بسوق التحويلات الأجنبية الهائلة . فوفقاً للبنك الدولي تمثل الجنسيات الأجنبية واحدة من أعلى النسب على مستوى العالم حيث تبلغ 39 في المائة من إجمالي سكان الأردن . ويعمل ما يزيد على واحد في المائة من الأردنيين في الخارج. وقد بلغ إجمالي تدفقات التحويلات الواردة في عام 2007 ما يقدر بمبلغ 2.9 مليار دولار، أي ما يساوي 20 في المائة من إجمالي الناتج المحلي ، وهي نسبة كبيرة . بينما بلغت الحوالات الصادرة في عام 2006 ما يبلغ 400 مليون دولار تقريباً أو 2.8 في المائة من إجمالي الناتج المحلي . ويُعتقد أن الحجم الحقيقي للتحويلات، متضمناً تدفقات التحويلات غير المسجلة من خلال قنوات رسمية وغير رسمية، أكبر من ذلك بكثير.⁶²

وتقدم خدمة التحويلات حالياً لدى البنوك، وشركات الصرافة، وشركات التحويلات الدولية مثل ويسترن يونيون وموني غرام. وتعد شركة أورانج (المملوكة لفرانس تليكوم) حالياً مشروعاً للخدمات المصرفية المعتمدة على الهاتف ال جوال مع بلانيت فينانس، مدعوماً بمنحة قدرها 1.7 مليون دولار أمريكي مقدمة من مؤسسة بيل وميلندا غيتس . وقد نفذ المشروع تجريبياً في السنغال، ومن المخطط توسيع نطاقه ليشمل ثلاثة بلدان أخرى : الأردن، ومصر، وكوت ديفوار.⁶³ وتجرب شركة أخرى لتشغيل شبكات الجوال إقامة محطة متنقلة في تنزانيا، ولكن العقبات التنظيمية تحول دون نشر تجربة مماثلة في الأردن. وقد قدمت زين مؤخراً خدمة يمكن من خلالها زيادة أرصدة الهاتف بواسطة بطاقة فيزا الائتمانية عن طريق الرسائل النصية القصيرة. إلا أنه تم إيقاف الخدمة.

13. التحديات القانونية والتنظيمية أمام الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية

يمكن للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية أن تزيد من قدرة الفقراء على الحصول على الخدمات المالية، إذا حققت النظم، بين جملة أمور أخرى ، ما يلي : (1) السماح باستخدام مجموعة واسعة من الوكلاء للقيام بمجموعة متنوعة من الخدمات المقدمة خارج الفروع البنكية، وبذلك يزيد عدد نقاط الخدمة؛ (2) تيسير متطلبات التعرف على العميل اللازمة لفتح الحسابات (سواء بالموقع أو عن بعد) في الوقت الذي تحافظ فيه على معايير أمنية كافية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب و (3) السماح لمجموعة من الأطراف (الخاضعين لقدرة كاف من الرقابة) بتقديم خدمات دفع وإصدار أموال إلكترونية، ومن ثم تتيح إمكانية الابتكار من مصادر متعددة.

13-1 استخدام الوكلاء

لا تبدي البنوك وشركات تشغيل شبكات ال جوال/الهاتف المحمول بكل صراحة ارتياحاً كبيراً لفكرة ائتمان وكلاء التجزئة غير المصرفيين على تداول العمليات النقدية نيابة عنها . وتدور شواغلهم الأساسية حول الاحتمالات المتصورة لوقوع حالات إساءة استعمال واحتيال. فلا توجد نظم محددة تتناول بشكل صريح موضوع الوكلاء غير المصرفيين . وتتص المادة 3 من قانون البنوك على أن أحكامه تسري على أي شخص يمارس أنشطة بنكية . وتعرف المادة 2 الأعمال المصرفية كما

⁶² البنك الدولي، كتاب الحقائق بشأن الهجرة والتحويلات 2008

⁶³ نشرة صحفية مشنوكة بين كل من بلانيت فينانس وأورانج، 27 أكتوبر/تشرين الأول 2008.

يلي: —قبول الودائع من الجمهور واستخدامها بصورة كلية أو جزئية لمنح الائتمان وأي أعمال أخرى يقرر البنك المركزي اعتبارها أعمالاً مصرفية بموجب أوامر يصدرها لهذه الغاية" (تمت إضافة التشديد). وتنص المادتان 4 وأ و4ب على أنه: —يحظر على أي شخص أن يقوم بأي من الأعمال المصرفية إلا بعد منحه الترخيص النهائي من البنك المركزي. و"يحظر على الشخص غير المرخص له بممارسة الأعمال المصرفية قبول الودائع دون موافقة خطية مسبقة من البنك المركزي".⁶⁴ رغم النص على حاجة الأعمال المصرفية إلى نوع ما من الوساطة (انظر القسم 13-2)، إلا أن هناك إدراكاً عاماً بأن الوكلاء غير مسموح لهم بقبول الإيداعات دون موافقة مسبقة من البنك المركزي . وقد يكون ذلك وثيق الصلة بالاشتغال المالي، حيث تنتظر الحكومات إلى ال وكلاء المصرفيين بوصفهم قناة مثيرة للاهتمام لتقديم مدفوعات الرعاية الاجتماعية وغيرها من المدفوعات، عن طريق خفض تكاليف النقل والفساد، في الوقت الذي توفر فيه الرهائفة⁶⁵

1-1-13 توصية: السماح باستخدام الوكلاء لتوسيع نطاق الخدمات المالية

خطت بلدان العالم خطوات واسعة نحو استخدام الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية لتعزيز فرص الحصول على التمويل عن طريق السماح للبنوك باستخدام وكلاء التجزئة في توزيع مختلف أنواع الخدمات المصرفية. ويتراوح ذلك من أمر عام بالإسناد الخارجي الذي يتيح للبنوك الحرية الواسعة للإسناد الخارجي لمعظم أنواع الخدمات إلى أطراف أخرى غير بنكية، بما فيها تلقي الودائع نيابة عن العملاء (كما هو الحال في جنوب أفريقيا)، إلى تفصيل الخدمات المحددة التي يمكن إسنادها خارجياً (كما هو الحال في البرازيل). وفي معظم الحالات، كانت الجهات التنظيمية راضية عن مشاريع الوكالة تلك، حيث ظلت البنوك مسؤولة في نهاية الأمر عن أنشطة وكيل العميل. ويمكن للبنك المركزي الأردني فتح نافذة تنظيمية تجريبية لمثل ذلك النظام، يسمح بالإسناد الخارجي للمعاملات، بما فيها الودائع، من البنوك إلى وكلاء التجزئة . وإذا ما نظرنا إلى نطاق انتشار شركة البريد الأردني والتعاون القائم بينها وبين بعض البنوك ، فمن شأن إقامة برنامج مع شركة البريد الأردني أن يكون بمثابة برنامج تجريبي، يمكن أن يؤدي في النهاية إلى قيام مجموعة أوسع من الأطراف الفاعلة التي تعمل كوكلاء مصرفيين.

13-2 إصدار الأموال الإلكترونية

لا يوجد بالأردن قانون أو نظام يحكم إصدار المؤسسات غير البنكية الأموال الإلكترونية .⁶⁶ وتنص المادة 3 من قانون البنوك على أنه يسري على أي شخص يمارس أنشطة بنكية. تعرف المادة 2 الأعمال المصرفية على أنها "قبول الودائع من الجمهور واستخدامها بصورة كلية أو جزئية لمنح الائتمان وأي أعمال أخرى يقرر البنك المركزي الأردني اعتبارها أعمالاً مصرفية بموجب أوامر يصدرها لهذه الغاية" (تم إضافة التشديد). وتعرف الوديعة على أنها: "مبلغ من النقود يسلمه شخص بأي وسيلة من وسائل الدفع إلى شخص آخر الذي يل تزم برده لدى الطلب أو وفقاً للشروط المتفق عليها. ويكتسب المودع لديه ملكية النقود المودعة ويكون له الحق في التصرف فيها مع التزامه برد مثلها للمودع ويكون الرد بذات نوع العملة

⁶⁴ ينص قانون البنوك على أنه في حالة "استحوذ المودع لديه على ملكية الأموال والحق في التصرف فيها" فلن تكون العلاقة في هذه الحالة علاقة وكالة، حيث لا يستحوذ الوكيل على ملكية الأموال ولا حق التصرف فيها. فهذه الحقوق يجب أن يحتفظ بها البنك.

⁶⁵ في البرازيل، تغطي وزارة التنمية الاجتماعية 12 مليون مستفيد من برنامج بولسا فاميليا (برنامج مساعدة مالية يمثل 25 في المائة من الأسر البرازيلية) عن طريق ترتيب مع بنك كايكسا إيكونوميكا، الذي يستخدم عدداً إجمالياً من الوكلاء يبلغ 11000 وكيل.

⁶⁶ لا توجد عقبات تنظيمية تمنع من إصدار البنك لقيمة إلكترونية مخزنة.

ومن ثم، فوفقاً لعبارة قانون البنوك ووفقاً للبيانات الشفهية لأحد كبار المسؤولين في البنك المركزي الأردني، لا يعد إصدار الأموال الإلكترونية "عملاً مصرفياً" خاضعاً لرقابة البنك المركزي ما لم تمارس الجهة المصدرة للأموال الإلكترونية منح الائتمان أو أي أعمال وساطة أخرى للأموال المودعة. كما أن إصدار الأموال الإلكترونية من قبل جهات غير بنكية لا يعد كذلك إيداعاً بموجب قانون البنوك ما لم تستحوذ شركة تشغيل شبكة ال جوال/الهاتف المحمول على ملكية الأموال المودعة. ويمكن بسهولة رصد ذلك الأمر عن طريق وضع الأموال المودعة في حساب منفصل عن الأموال التي تتلقاها من بيع أرصدة الهاتف مسبقاً الدفع، ويكون هذا الحساب المنفصل ملكاً للمودع، و تتم حمايته من دائني الجهة المصدرة في حالة إفلاسها. وبذلك، لن تدخل الأموال في أعمال وساطة مالية. وعلاوة على ذلك، لا يتطلب تقديم المدفوعات وتحصيلها من قبل جهات غير بنكية الحصول على ترخيص من البنك المركزي الأردني.

ورغم الوضوح الظاهر في صياغة القوانين، إلا أن البنك المركزي الأردني رفض طلباً بشأن توفير الأموال الإلكترونية من قبل إحدى المؤسسات غير البنكية المهتمة، بحجة انتهاكها لقانون البنوك. ولم يتضمن الرفض أي تحليل دقيق يبين كيفية انتهاك ذلك للقانون. وبالمثل، رفضت وزارة الصناعة والتجارة تعديل النظام الداخلي لإحدى الشركات غير البنكية المقدمة لخدمات المدفوعات، التي تقدمت بطلب لإضافة خدمة الأموال الإلكترونية إلى قائمة غاياتها الرئيسية. ومن ثم يتأكد أن انعدام الوضوح في الاحتمالات القانونية يعد السبب الرئيس الذي يحول دون دخول الجهات غير المصرفية المصدرة للأموال الإلكترونية إلى السوق الأردنية.

13-2-1 توصية: يجب على البنك المركزي الأردني أن يوضح بشكل علني أن إصدار الأموال الإلكترونية لا يشكل

نشاطاً مصرفياً وأنه يجب إصدار نظام يبين شروط إصدار الأموال الإلكترونية.

ينبغي للبنك المركزي الأردني⁶⁸ بالتنسيق مع الهيئات الحكومية الأخرى مثل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات أن يتيح درجة من اليقين القانوني بشأن مسألة إصدار الأموال الإلكترونية عن طريق إصدار لائحة تنظيمية. ويجب أن تنص تلك اللائحة التنظيمية بوضوح على أن مثل ذلك النشاط لا يشكل "عملاً مصرفياً" خاضعاً للتنظيم التحوطي/الإحترازي بموجب قانون البنوك، ما لم تستخدم الأموال المحصلة في أعمال وساطة مالية. كما يجب أن تبين أيضاً كيفية إدارة المخاطر على النهج التحوطي/الإحترازي، في حالة حدوثها، بما في ذلك ما إذا كان من الواجب مراعاة النقاط التالية حيال الأموال المحصلة: (1) الاحتفاظ بها في مؤسسة خاضعة للتنظيم التحوطي/الإحترازي، (2) الاحتفاظ بها بشكل منفصل عن الأموال الأخرى الخاصة بالجهة المصدرة وأن تبقى محجوزة للمودع، و(3) الحفاظ عليها بمنأى عن أية مطالبات لدائني الجهة

⁶⁷ يعرف الأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن مؤسسات الأموال الإلكترونية (2000) الأموال الإلكترونية على أنها: "قيمة نقدية ممثلة بمطالبة على الجهة المصدرة تنتصف بما يلي: (1) مخزنة على أداة إلكترونية؛ (2) تصدر بناء على تلقي أموال لا تقل قيمتها عن القيمة النقدية المصدرة؛ (3) تقبل كوسيلة للدفع لدى منشآت أخرى خلاف المنشأة المصدرة".

⁶⁸ تمنح المادة 29 من قانون المعاملات الإلكترونية رقم 85 (2001) البنك المركزي الأردني سلطة على تحويل الأموال الإلكترونية: "يصدر البنك المركزي التعليمات والتعاميم اللازمة لتنظيم أعمال التحويل الإلكتروني للأموال بما في ذلك اعتماد وسائل الدفع الإلكتروني واعتماد القيد الناتج عن تحويل غير مشروع وإجراءات تصحيح الأخطاء والإفصاح عن المعلومات وأية أمور أخرى تتعلق بالأعمال المصرفية الإلكترونية بما في ذلك المعلومات التي تلتزم المؤسسات المالية بتزويده بها..."

المصدرة للأموال الإلكترونية و (4) حمايتها عن طريق التأمين الوطني على الودائع لمصلحة المودع . ولتقليل احتمال إقدام الجماهير على استعمال حسابات الأموال الإلكترونية كبديل للنظام المصرفي الخاضع للتنظيم التحوطي/الإحترازي ، يمكن للبنك المركزي الأردني أن يدرس أحد الخيارات التالية (1) تحديد حد أقصى أو حظر احتساب فوائد لصالح المودع على الأموال المحصلة،⁶⁹ (2) تحديد حد أقصى للمبلغ المسموح بإيداعه في حساب الأموال الإلكترونية، و/أو (3) تحديد الوقت الذي يمكن تخزين الأموال فيه إلكترونياً. وللتخفيف من المخاطر على السيولة، يمكن إلزام الجهات المصدرة للأموال الإلكترونية بالاحتفاظ بنسبة معينة من الأموال في صورة سائل ة. كما ينبغي للبنك المركزي الأردني وغيره من الهيئات الحكومية دراسة النظم المتعلقة بإصدار الأموال الإلكترونية في جميع أنحاء العالم (بما فيه الفلبين) كنماذج يسترشد بها.

3-13 الضرائب

إن مما يشغل شركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول إمكانية معاملة ودائع حسابات الأموال الإلكترونية، للأغراض الضريبية، معاملة الأموال المستعملة في شراء أرصدة الهاتف المدفوعة مسبقاً، ومن ثم تعتبر دخلاً مشتقاً من تقديم خدمات الاتصالات. وعليه، يكون ذلك الدخل خاضعاً "لضريبة الاتصالات الخاصة" التي تبلغ 4 في المائة، وضريبة القيمة المضافة التي تبلغ 16 في المائة. وهذه الضرائب لا تطبق على الخدمات المالية (بما فيها المدفوعات).

13-3-1 توصية: لا ينبغي فرض ضريبة على الأموال المستعملة في خدمات الدفع عن طريق الهواتف الجوال بوصفها

دخلاً لشركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول

يجب على السلطات الضريبية المعنية أن توضح أن الأموال المودعة بغرض تمويل المدفوعات عن طريق تكنولوجيا الهاتف الجوال/ المحمول لا ينبغي أن تعامل ضريبياً بوصفها دخلاً لشركة تشغيل شبكة ال جوال/الهاتف المحمول ولكن تعامل ضريبياً كأى خدمات دفع مالية . وتعكس تلك التوصية ما جاء في إستراتيجية التجارة الإلكترونية لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات التي أشارت إلى الحاجة إلى "تأسيس وسيلة للدفع مقابل السلع والخدمات عن طريق الهاتف الجوال لا تتعرض لأية ضرائب أو رسوم أخرى تفرض عادة على مستخدمي الهواتف الجوال أو شركات تشغيل ال جوال/الهاتف المحمول..." وتمضي الإستراتيجية لتقول إنه "في تلك المرحلة لا يتوقع أن تتم عمليات الدفع مباشرة من حساب الهاتف الجوال أو بطاقة الهاتف الجوال سابقة الدفع نظراً للنظم المصرفية والضرائب المتفاوتة على خدمات الهاتف الجوال".⁷⁰

13-4 مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب

يعد الأردن عضواً في اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لقمع تمويل الإرهاب والمعاهدة العربية لمكافحة الإرهاب . وقد أصدر قانوناً لمكافحة غسل الأموال (قانون مكافحة غسل الأموال) في عام 2007، وفي عام 2008، أصدر البنك المركزي الأردني التعميم رقم 42 استناداً إلى قانون مكافحة غسل الأموال.

⁶⁹ أي فائدة تدفع إلى الجهة المصدرة للأموال الإلكترونية لا ينبغي أن توضع في الحساب المنفصل المحجوز للعملاء حتى تختلط أموال المودع والمصدر.

⁷⁰ ثمة سابقة على إعفاء عمليات الدفع عن طريق الجوال/الهاتف المحمول ألا وهي: تبرعات الدينار الواحد لصالح مؤسسة الحسين للسرطان.

اتخاذ إجراءات التعرف على العميل في النماذج القائمة على البنوك . ينص التعميم رقم 42 على ضرورة تحديد البنك لهوية العميل والتحقق منها . ويجب على البنوك، للامتثال لهذا المطلب، أن تطلب من عملائها إبراز بطاقة الهوية الوطنية وما يثبت عنوان الإقامة من أجل فتح حساب . وينص التعميم رقم 42 على ضرورة تحقق "موظف البنك" من المستندات الداعمة، مما يعني ضرورة التحقق من العميل وجهاً لوجه⁷¹

ولكن من شأن القدرة على فتح حساب دون الحاجة إلى التحقق الشخصي وجهاً لوجه أن يبسر إلى حد بعيد زيادة فرص الحصول على التمويل في الأماكن التي لا تصل إليها الفروع البنكية التقليدية . ويمكن إتمام إجراءات التعرف على العميل عن بعد، عن طريق أحد الوكلاء الذي يتولى إرسال المستندات بالفاكس إلى البنك . وتشير الشواهد غير الموثقة إلى أن الامتثال لإجراءات التعرف على العميل لا تشكل عائقاً أمام شرائح السكان منخفضي الدخل . فالغالبية العظمى من الفقراء يمكنهم تقديم بطاقة الهوية الوطنية وتوفير إثبات مرض لمحل الإقامة . يعفي التعميم رقم 42 معاملات التحويل البرقي التي تقل مبالغها عن 700 دينار أردني (980 دولاراً أمريكياً) من إجراءات التعرف على العميل.⁷² ولكنها لا توفر إجراءات ميسرة للتعرف على العميل لأغراض فتح حسابات منخفضة القيمة.

اتخاذ إجراءات التعرف على العميل في النماذج القائمة على الجهات غير البنكية . ليس من الواضح ما إذا كانت برامج الأموال الإلكترونية تدرج تحت قانون مكافحة غسل الأموال . فقانون مكافحة غسل الأموال ينص على أن الشركات المالية التي تقدم ضمن جملة أمور أخرى، خدمات دفع وتحصيل، يجب عليها الامتثال للمادة 14 (الامتثال لإجراءات التعرف على العميل، والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة والامتثال لجميع التعليمات الصادرة من الجهات التنظيمية المختصة).⁷³ وحتى في ظل تفسير إدارة برامج الأموال الإلكترونية بوصفها "خدمة دفع وتحصيل"، إلا أن تطبيق القانون يتطلب تقديمها من جانب شركات مالية . وحيث إن شركات تشغيل شبكات ال جوال/الهاتف المحمول لا تعد شركات مالية، فإن نص قانون مكافحة غسل الأموال الحالي لا يشمل الخدمات المصرفية المقدمة عبر ال جوال/الهاتف المحمول . ولكن شركات تشغيل شبكات الجوال ذاتها مطالبة بتطبيق إجراءات التعرف على العميل بما فيها التحقق من هويته⁷⁴ وقد طبق شرط التعرف على العميل بعد أن تم بالفعل بيع العديد من اشتراكات ال جوال، مما حمل شركات تشغيل شبكات ال جوال على تطبيق تلك الإجراءات على العملاء بأثر رجعي . وفي بعض الحالات، التي قد يكون فيها من غير العملي أو من غير اليسير إجراء التحقق وجهاً لوجه، يسمح لشركات تشغيل شبكات الجوال أن تحصل على بيانات الهوية الناقصة عبر الهاتف والتحقق منها من قاعدة البيانات الوطنية.

13-4-1 توصية: إقامة نهج مستند إلى حجم المخاطر لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب لكل من
النموذجين البنكي وغير البنكي (1) يوفر إجراءات مخففة للتعرف على العميل للحسابات منخفضة القيمة (ذات
حدود قصوى للرصيد و/أو حدود المعاملات) و(2) يسمح بإتمام إجراءات الامتثال للمتطلبات عن بعد بواسطة
وكلاء التجرئة غير المصرفيين.

⁷¹ المادة 2/3.

⁷² المادة 3

⁷³ المادة 13-هـ-3

⁷⁴ تطلب شركات تشغيل شبكات الجوال / المحمول من عملائها تقديم بطاقة الهوية الوطنية (للأردنيين) أو جواز السفر (لغير الأردنيين).

في حالة السماح بإصدار الأموال الإلكترونية، يجب أن يتم توضيح مدى قابلية تطبيق قانون مكافحة غسل الأموال على القائمين على تلك البرامج. ونظراً لموثوقية نظام تحديد الهوية الوطني، والقلّة النسبية لعدد سكان البلد، فمن الممكن تطبيق إجراءات التعرف على العميل التي لا تتطلب مقابله وجهاً لوجه كتلك التي تستخدمها بعض شركات تشغيل شبكات الجوال/الهاتف المحمول (جمع بيانات الهوية عن طريق الهاتف والتحقق منها من قاعدة البيانات الوطنية) كنموذج جيد للإجراءات المخففة للتعرف على العميل في الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية. ومن شأن تلك الإجراءات المبسطة أن تناسب الحسابات منخفضة القيمة، على وجه الخصوص.

13-5 حماية المستهلك

يوفر الإطار القانوني والتنظيمي في الألفينتهلكين مستويات مختلفة من الحماية، بحسب مقدم الخدمة. فالخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية القائمة على البنوك تمنح المستهلك حماية المادة 44 من قانون البنوك⁷⁵ وتسمح برفع الشكاوى إلى شعبة حماية المستهلكين في البنك المركزي الأردني. ولكن ليس واضحاً مقدار الحماية التي يمكن أن يتمتع بها مستهلك الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية القائمة على الجهات غير البنكية، إلا أنه من الواضح أن الأنظمة الأردنية الحالية لم تتناول بشكل كاف مجموعة عريضة من شؤون حماية المستهلك التي تخص على نحو فريد الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية المقدمة عبر الجوال/الهاتف المحمول أو إصدار الأموال الإلكترونية.

13-5-1 توصية: يجب على البنك المركزي الأردني بالتعاون مع الهيئات الحكومية الأخرى مثل، لجنة تنظيم قطاع الاتصالات، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، إصدار لائحة تنظيمية تعالج الهوات الواسعة في شؤون حماية المستهلك ذات الصلة بالخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية.

لكل اختصاص نقرده فيما يتعلق باحتياجات حماية المستهلك، ويتناول قانون المعاملات الإلكترونية وغيره من الأنظمة الخاصة بالاتصالات بعض جوانب حماية المستهلك. ورغم ذلك، تبين الأسئلة التالية شؤون حماية المستهلك المتعلقة بالخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية غير المتناولة في الوقت الراهن:

- ما هي آليات الرجوع المتاحة للمستهلك، وكيف سيتم الإعلان عنها؟
- ما هي المؤهلات اللازمة للعمل كوكيل لأحد البنوك؟
- كيف يمكن للعميل التأكد من أن الوكيل الذي سيتعامل معه هو وكيل بالفعل؟
- هل سيلزم الوكلاء بتقديم إيصال كتابي على المعاملات؟
- ما هي المعلومات المطلوب الإفصاح عنها فيما يتعلق بخدمات الدفع عبر الجوال/الهاتف المحمول؟
- هل يجوز إتمام الإفصاح الإلزامي عبر الهاتف الجوال للمشارك؟
- كم من الوقت ينبغي للمرسل انتظاره للحصول على رسالة تأكيد إلكترونية قبل أن يفترض فشل المعاملة وإمكانية معاودة إرسالها دون الخوف من تكرار الدفع؟
- ما هو قدر العناية الواجبة التي يتحمل العميل مسؤوليتها؟
- كيف سيكون الحل في حالة الإرسال إلى المستفيد غير المقصود؟ (فمن شأن ذلك أن يثير مشاكل كبيرة،

⁷⁵ تمنح المادة 44 شفافية على أسعار الفائدة على الودائع والقروض وحق العملاء في الاطلاع على نسخ من العقود، والإخطارات، والمعلومات، أو الكشوف الخاصة بحساباتهم.

إذا كان رقم هاتف الشخص المستفيد هو كل البيانات المطلوبة، حيث إن أرقام الهواتف قريبة من بعضها والخطأ في رقم واحد يعني شخصاً مختلفاً على العكس من أرقام الحسابات البنكية التي تكون طويلة وغير متقاربة).

• كيف سيتم حماية خصوصية البيانات، خاصة إذا كانت تلك تنقل إلى الخارج في إطار عملية المصادقة؟

13-6 أنظمة مدفوعات التجزئة (الأفراد)

يوجد في الأردن قرابة 800 ماكينة صراف آلي⁷⁶ تعمل فيما بين شبكات التبادل الأربع التابعة للقطاع الخاص: فيزا، وماستر كارد، ومؤسسة البطاقات الدولية (آي سي سي) وناشيونال إكسبريس.⁷⁷ وترتبط ماكينات الصراف الآلي بواسطة جو-نت، الشبكة الوطنية المملوكة لشركة فيزا. ويبلغ مجموع أجهزة نقاط البيع لشبكات التحويل الأربع الخاصة ما يقرب من 30000 جهاز في البلد، ورغم أن أجهزة نقاط البيع لا تعمل فيما بينها إلا في أحوال قليلة فمن المألوف وجود أكثر من جهاز نقطة بيع في نفس متجر التجزئة. ولا تشارك شبكات التحويل الأربع في نظام التسويات الإجمالي الآلي الوطني الذي تملكه البنوك، ويديره البنك المركزي الأردني، ولكنها تقوم بتسوية حساباتها بشكل ثنائي. ونعني كل من شركة البريد الأردني وبيمنت سنتريك مقدمي خدمات الدفع الرئيسيين للأشخاص الذين ليست لديهم القدرة على الوصول إلى آليات الدفع الأخرى.

13-6-1 توصية: يجب على البنك المركزي الأردني أن يشجع زيادة التشغيل البيئي فيما بين شقاط البيع

بالنظر إلى العدد الكبير لأجهزة نقاط البيع مقارنة بماكينات الصراف الآلي، فإن من شأن زيادة قابلية التشغيل البيئي فيما بينها أن يؤدي إلى تحقيق زيادة كبيرة في نقاط الدفع على مستوى البلد. وقد أشار البنك المركزي الأردني إلى أنه يدرس إلزام شبكات نقاط البيع بتحقيق التشغيل البيئي، ولكن في ضوء وجود تشغيل بيئي فعلي بين بعض شبكات نقاط البيع، فيجدر بالبنك المركزي أن يبحث أولاً في العوامل التي شجعت على تحقق ذلك التشغيل البيئي الحالي، وأن يقيم ما الذي يمكن عمله في سبيل تشجيع زيادة التشغيل البيئي بصورة طوعية. بعد ذلك يمكن الإلزام بتحقيق التشغيل البيئي في آخر الأمر.

⁷⁶ حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2007.

⁷⁷ فيزا الأردن مملوكة لثلاثة عشر بنكاً تجارياً في الأردن وتستحوذ على 80 في المائة من السوق.

الملحق 1

قائمة الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات

أولاً. الهيئات الحكومية

الوزيرة	سهير العلي	1	وزارة التخطيط والتعاون الدولي	1		
رئيس قسم العلاقات مع الدول الأوروبية ومنسق قطاع التمويل الأصغر	أحمد محمد الحويط	2		المحكمة الملكية الهاشمية	2	
قسم العلاقات مع الدول الأوروبية بمديرية	أنس أبو غنمي	3			البنك المركزي الأردني	3
كبير الباحثين في التمويل الأصغر	زينة خالد جنيني	4	المحكمة الملكية الهاشمية	2		
رئيسة قسم التواصل المجتمعي	تانيا جوردان	5		البنك المركزي الأردني		3
مدير التواصل المجتمعي	نور حمود	6	البنك المركزي الأردني			3
مدير تنفيذي	بسام فرماوي	7		المحكمة الملكية الهاشمية		2
قسم المدفوعات المحلية والعمليات المصرفية	زياد أسعد غنمة	8				البنك المركزي الأردني
المدير التنفيذي المساعد بقسم الرقابة المصرفية	سوسن جرار	9		المحكمة الملكية الهاشمية		
رئيس قسم متابعة العمليات البنكية، مديرية الرقابة	جمال الحمصي	10			البنك المركزي الأردني	3
قسم الدراسات والبحوث	موسى الأعرج	11		المحكمة الملكية الهاشمية		2
مستشار قانوني	فرح الزعبي	12			البنك المركزي الأردني	3
عضو، قسم الاستشارات القانونية	سامية أبو شريف	13	المحكمة الملكية الهاشمية	2		
قسم الاستشارات القانونية (وحدة مكافحة غسل الأموال)	محمد الأموي	14		البنك المركزي الأردني	3	
مساعد المراقب العام للشركات	رولا حدادين	15	المحكمة الملكية الهاشمية		2	
مدير التسجيل المركزي	محمد الخالدي	16		البنك المركزي الأردني	3	
رئيس قسم المنشآت الصغيرة ومتوسطة الحجم	حسن حوراني	17	وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات		5	
مدير الحكومة الإلكترونية	ربا كاجو	18		وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	5	
القائم بأعمال رئيس الإستراتيجيات والخدمات الإلكترونية	الأصاري المشاقبة	19	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات		6	
مدير الدائرة التنظيمية						

رئيس قسم تنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات	حسن المجذوب	20		
مدير عام	علي الغزاوي	21	صندوق التنمية والتشغيل	7
مدير مديرية التخطيط والتدريب	صلاح سالم القدة	22		
مدير عام	توفيق حباشنة	23	مؤسسة الإقراض الزراعي	8
مدير قسم التسويق	بلال مرزا	24	البريد الأردني	9
مدير عام	د. وائل عقابلة	25	صندوق توفير البريد الأردني	10
مدير	باسم الخطيب	26	إرادة	11
مراقب مبادرات التنمية	عوني كلوب	27		

ثانياً- مؤسسات الائتمان الأصغر والمؤسسات ذات الصلة

عضو مجلس إدارة صندوق إقراض المرأة	منى سختيان	28	اتحاد	12
المدير القطري	إدوارد غرينوود	29	فينكا الأردن	13
المدير المنتدب	باسم خنفر	30	البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة	14
المدير العام	زياد الرفاعي	31	الشركة الأردنية لتمويل المشاريع الصغيرة	15
المدير العام	يوسف قندح	32	الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة	16
نائب المدير العام	معتصم مسمار	33	شركة الشرق الأوسط لتمويل المشاريع الصغيرة	17
مدير إقليمي/الشمال	جمال سوسران	34		
مدير إقليمي/الجنوب	مروان حياحية	35		
مدير أعمال أول	ماهر أبو سلمى	36	صندوق إقراض المرأة	18
مدير التخطيط	أحمد العهودي	37		
مدير	أمل عبد الرازق	38	الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية	19
المدير العام	مروان حمدان	39	دلثا للحاسبات	20
أخصائية تحليل أوضاع الفقر	رانبا ترزي	40	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	21

ثالثاً- شركات تشغيل شبكات الجوال

الإدارة	رسلان ديرانية	41	أورنج	22
رئيس المالية	وصفي الصفي	42		
مدير التسويق	سمر البنا	43		
مدير الإنتاج الأول	عمر رصاص	44	زين	23
مدير دعم الأعمال	لونا كواش	45		
مدير دورة حياة العملاء	ميرفت الشهابي	46		

رابعاً- مقدمو خدمات الدفع

المدير العام	سمير مبارك	47	بيمنت سنترك	24
مدير العمليات	رولا غوانمة	48		
المدير العام	رضوان درويش	49	خدمة بطاقات فيزا الأردن	25
نائب المدير العام	إنعام علي	50		

خامساً. الجهات المانحة

ممثل مقيم	أحمد علي عتيقه	51	مؤسسة التمويل الدولية	26
المدير/ممثل	جيرار لاروز	52	الوكالة الفرنسية للتنمية	27
نائب المدير/مسؤول المشاريع	غادة شقور	53		

خبير اقتصادي في التجارة	باتريك ماكلاي	54	الاتحاد الأوروبي	28
مسؤول البرنامج الأول	محمد ياسين	55	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	29
أخصائي إدارة البرنامج/مؤسسات الأعمال الصغيرة ومتوسطة الحجم مكتب الفرص الاقتصادية	مها موسى	56		
المنسق العام	غريغوريو مارانون غاريدو	57	الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي	30

سادساً. البنوك

مراقب الخدمات المصرفية	ضياء قطيش	58	بنك القاهرة عمان	31
مدير، الخدمات المصرفية	سيف مدانات	59		
المدير العام والمدير التنفيذي	علي كولي	60	بنك سوسيتيه جنرال - الأردن	32
مدير التسويق والاتصالات	دان جرادات	61		
رئيس إدارة الإنتاج لشؤون قروض الأفراد والبطاقات	زيد الخطيب	62	بنك الإسكان للتجارة والتمويل	33
مستشار - تسويق	محمد عدنان أبو حجلة	63	البنك الإسلامي الأردني للتمويل والاستثمار	34
خبراء التمويل وأصحاب المشاريع	عبد الرزاق النابلسي	64		

تقدير الطلب على الائتمان الأصغر في الأردن

محدث		تقرير صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية	
يناير/كانون الثاني 2009		2004	
5,861,000	5,171,000	أ السكان	
5.4	6.5	ب متوسط عدد الأفراد في الأسرة المعيشية	
1,085,370	738,714	ج عدد الأسر المعيشية	أ مقسوماً على ب
%13	%12	د معدل الفقر (%)	
141,098	88,646	هـ عدد الأسر المعيشية الفقيرة	ج مضروباً في د
217,074	147,743	و عدد الأسر المعيشية القريبة من الفقر	20 في المائة من ج
358,172	236,389	ز إجمالي عدد الأسر الفقيرة والقريبة من الفقر	هـ مضافاً إليها و
143,269	94,555	ح عدد المشاريع الصغيرة ممثلاً في عدد الأسر المعيشية الفقيرة والقريبة من الفقر	40 في المائة من ز
71,634	50 في المائة من ح	ط عدد المشاريع الصغيرة ممثلاً في عدد الأسر المعيشية الفقيرة والقريبة من الفقر	
214,903	إجمالي الطلب على المشاريع الصغيرة والصغيرة	ي	

