

الإرشادات المتفق عليها بشأن التمويل الأصغر

المبادئ التوجيهية
المتعلقة بتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء
بناء النظم المالية التي تعمل لصالح الفقراء

الجهات المانحة الأعضاء لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء

- البنك الأفريقي للتنمية
مؤسسة أرغيدياس
البنك الآسيوي للتنمية
استراليا: الوكالة الاسترالية للتنمية الدولية
بلجيكا: المديرية العامة للتعاون الإنمائي، مؤسسة التنمية البلجيكية
كندا: الوكالة الكندية للتنمية الدولية
الدانمرك: وزارة الخارجية الملكية الدانمركية
المؤسسة الألمانية للتعاون الفني
البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير
المفوضية الأوروبية
البنك الأوروبي للاستثمار
فنلندا: وزارة الخارجية الفنلندية
مؤسسة فورد
فرنسا: الوكالة الفرنسية للتنمية
فرنسا: وزارة الشؤون الخارجية
ألمانيا: الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي)
مؤسسة التمويل الدولية
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
منظمة العمل الدولية
إيطاليا: وزارة الخارجية / المديرية العامة للتنمية
اليابان: وزارة الخارجية
البنك الياباني للتعاون الدولي
وزارة المالية، شعبة مؤسسات التنمية
الوكالة الألمانية للتعمير
لوكسمبورغ: وزارة الخارجية / وزارة المالية
هولندا: وزارة الخارجية
النرويج: وزارة الخارجية
الوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي
أسبانيا: وزارة الخارجية والتعاون / الوكالة الأسبانية للتعاون الدولي
السويد: الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي
سويسرا: الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون
المملكة المتحدة: وزارة التنمية الدولية

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية
الولايات المتحدة: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

الإرشادات المتفق عليها بشأن التمويل الأصغر

المبادئ التوجيهية
المتعلقة بتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه

تأليف

روبرت بك كريستين (Robert Peck Christen)
تيموثي ر. لايمان (Timothy R. Lyman)
ريتشارد روزنبرغ (Richard Rosenberg)

© 2003، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء / مجموعة البنك الدولي
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 USA
جميع الحقوق محفوظة
طبع في الولايات المتحدة الأمريكية
الطبعة الأولى يونيه/حزيران 2003

الإرشادات المتفق عليها بشأن التمويل الأصغر

المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه

تأليف

روبرت بك كريستين (Robert Peck Christen)
تيموثي ر. لايمان (Timothy R. Lyman)
ريتشارد روزنبرغ (Richard Rosenberg)

شكر وتقدير

تم اعتماد هذه المبادئ التوجيهية رسمياً من قبل الجهات المانحة التسع والعشرين الأعضاء في **المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)** في شهر سبتمبر/أيلول 2002. وقام بكتابة هذه الوثيقة كل من روبرت بك كريستين (Robert Peck Christen)، تيموثي ر. لايمان (Timothy R. Lyman) وريتشارد روزنبرغ (Richard Rosenberg)، مع مساهمات ومدخلات من جانب أكثر من 25 معلقاً من المشتغلين بتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه في كل مناطق العالم. علماً بأن كل من السيدين كريستين و روزنبرغ يشغلان وظيفة خبير استشاري أول بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، بينما يشغل السيد لايمان منصب الرئيس والمدير التنفيذي لمؤسسة (مؤسسة دي، بيري & هاوارد)، فضلاً عن رئاسته لمؤسسة قانونية تعاونية تابعة لها هي مؤسسة (تعاونية قانون التمويل الأصغر) المعنية بالتمويل الأصغر.

جدول المحتويات

شكر وتقدير

مقدمة

أولاً.

المصطلحات والقضايا الأولية

10

10

10

10

12

13

13

14

14

14

14

15

15

15

15

16

16

17

18

18

19

19

19

19

20

20

20

20

20

20

20

20

21

22

23

24

25

25

25

26

ثانياً.

القضايا التنظيمية غير الاحترازية

السماح بالإقراض

حماية المستهلك

الحماية ضد الممارسات الجائرة المتعلقة بتقديم القروض وتحصيلها

تحري الصدق في الإقراض

منع الاحتيال والجرائم المالية

خدمات المعلومات المرجعية الائتمانية

المعاملات المشمولة بضمان

حدود أسعار الفائدة

القيود على هيكل الملكية والإدارة ورأس المال

المعاملة الضريبية والمحاسبية للتمويل الأصغر

الضرائب على المعاملات والأنشطة المالية

الضرائب على الأرباح

الآليات الممكنة لتغيير الشكل القانوني

ثالثاً.

القواعد التنظيمية الاحترازية الخاصة بالتمويل الأصغر

أهداف القواعد التنظيمية الاحترازية

رسم الخطوط الفاصلة: متى يتم تطبيق القواعد التنظيمية الاحترازية بشأن التمويل الأصغر؟

التوقيت وحالة القطاع

مصادر التمويل

تقنين القواعد التنظيمية الاحترازية، والحد الأدنى لرأس المال

رسم الخطوط الفاصلة على أساس تحليل التكلفة والعائد

هل يتم إخضاع المؤسسات أم الأنشطة للقواعد التنظيمية؟

معايير احترازية خاصة للتمويل الأصغر

الحد الأدنى لرأس المال

كفاية رأس المال

حدود الإقراض غير المضمون ومخصصات تغطية خسائر القروض

27	المستندات المطلوبة للحصول على القروض
27	القيود المفروضة على الكفيل كمقترض
27	متطلبات الأمن المادي وإنشاء الفروع
27	تواتر الإبلاغ وإصدار التقارير ومضمونها
28	الاحتياطات مقابل الودائع
28	متطلبات ملائمة الملكية والتنوع
29	على من يجب أن تنطبق هذه المعايير الخاصة؟
29	التأمين على الودائع

رابعاً. مواجهة التحديات الماثلة في عمليات الإشراف والرقابة المصرفية

30	الأدوات الرقابية ونواحي القصور والتقييد المرتبطة بها
30	تكاليف الإشراف الاحترازي
32	أين يمكن تحديد موقع الإشراف والرقابة المصرفية على أنشطة التمويل الأصغر؟
32	هل في إطار السلطة الرقابية الحالية؟
32	التنظيم الذاتي والإشراف الذاتي
33	الإشراف المفوض

خامساً. توصيات رئيسية بشأن السياسات

الملاحظات

المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه

المقدمة

يقوم العديد من البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات السائرة على طريق التحول إلى اقتصاد السوق بإمعان النظر في الإقدام على تنظيم أنشطة وعمليات التمويل الأصغر وكيفية إنجاز ذلك. ولا يسود الاتفاق التام على كافة الجوانب والنقاط فيما بين الخبراء العاملين المعنيين بهذه القضية، إلا أن هناك مساحة واسعة ولافتة للنظر من توافق آرائهم حيال هذا الموضوع. وتعتقد المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)¹ أن الموضوعات الرئيسية المطروحة في هذه الورقة سوف تساعد في ترسيخ الاتفاق العام بين معظم الخبراء المختصين المتمتعين بمعرفة واسعة عن الخبرات والتجارب السابقة والمطلعين على التطورات الحديثة الراهنة في مجال تنظيم أنشطة التمويل الأصغر وعملياته.

ويحدونا الأمل أن تقوم هذه الورقة بتقديم إرشادات وتوجيهات نافعة ليس فقط لجهاز العاملين لدى الجهات الدولية المانحة القائمة بتشجيع حكومات البلدان النامية والبلدان الماضية في طريقها إلى التحول نحو اقتصاد السوق وإسداء النصيحة والمشورة لها وتقديم ما يلزمها من الدعم والمساندة، بل نأمل أيضا أن يعم النفع وتعود الفائدة المرجوة على السلطات الوطنية التي يتعين عليها اتخاذ القرارات اللازمة، والممارسين وغيرهم من أصحاب المصلحة المباشرة في المجتمعات المحلية المشاركين في عملية صنع القرار وتحمل النتائج المحققة ومعايشة واقعها الملموس. ومما يذكر أن التجربة والخبرة السابقة، فيما يتعلق ببعض المسائل، تقدم المبررات التي تقوم عليها الاستنتاجات الواضحة المتسمة بصحتها ووجاهتها في كل مكان ماعدا بعض الاستثناءات القليلة. إلا أن الخبرة السابقة ليست على نفس الدرجة من الوضوح فيما يتعلق ببعض النقاط الأخرى، أو لعل الإجابة المطلوبة متوقفة على العوامل المحلية، مما يؤدي إلى انعدام إمكانية تقديم وصفا سهلة ومباشرة. ويتمثل أفضل ما يمكن أن تجود به هذه الورقة بصفة مؤقتة في الوقت الحالي، بالنسبة لتلك النقاط الأخيرة، في اقتراح أطر للتفكير في هذه القضية وتحديد بعض العوامل الواجب مراعاتها بصفة خاصة قبل استخلاص أية استنتاجات.

ويناقد الجزء الأول من هذه الورقة المصطلحات المستخدمة والقضايا الأولية. ويرسم الجزء الثاني منها الخطوط العريضة لمجالات الاهتمام التنظيمي الذي لا يستحق ولا يستوجب تطبيق القواعد التنظيمية "الاحترافية" (انظر التعريف والمناقشة الواردة أدناه). ويناقد الجزء الثالث المعاملة الاحترافية لأنشطة التمويل الأصغر ومؤسساته. ويضطلع الجزء الرابع بالتعريف الخفيف على التحديات المحيطة بالإشراف والرقابة المصرفية، فيما يقدم الجزء الخامس ملخصا لبعض التوصيات الرئيسية المقدمة بشأن السياسات.

أولا: المصطلحات المستخدمة والقضايا الأولية

"ما هو التمويل الأصغر؟"

استنادا إلى كيفية استخدامه في هذه الورقة، يعني "التمويل الأصغر" تقديم خدمات مصرفية إلى الشرائح السكانية الأقل دخلا، وخاصة الفقراء والناس الأشد فقرا. وتختلف التعاريف المنطبقة على هذه المجموعات من بلد إلى آخر.

ويستخدم مصطلح "التمويل الأصغر" في أغلب الأحيان لإيراد معناه الأضيق نطاقا حيث يشير بصفة أساسية إلى قروض² المشروعات الصغرى، والذي يتم تقديمه من خلال طرق وضعتها بالأساس منذ عام 1980 منظمات غير حكومية معنية بالتوجهات والقضايا الاجتماعية. وسوف تستخدم هذه الورقة مصطلح "التمويل الأصغر" بمفهومه العريض.

هذا ولا تقتصر فئات العملاء على أصحاب المشروعات الصغرى الساعين إلى تمويل أعمالهم فحسب، بل تشمل أيضا النطاق الشامل للعملاء الفقراء القائمين أيضا باستخدام هذه الخدمات المالية لإدارة الحالات الطارئة، والحصول على موجودات وأصول للأسر المعيشية، وتحسين المنازل، وتحقيق سلاسة الاستهلاك، وتمويل الالتزامات الاجتماعية.

والواقع أن هذه الخدمات تتخطى نطاق الائتمان الأصغر، حيث تشتمل أيضا على خدمات الادخار وتحويل الأموال.³

كما أن نطاق المؤسسات المعنية يتسع لما هو أكثر من المنظمات غير الحكومية، حيث يشتمل على البنوك التجارية، وبنوك التنمية المملوكة للدولة، والتعاونيات المالية، وطائفة أخرى متنوعة من المؤسسات غير المصرفية المرخصة وغير المرخصة.

المفردات المتداولة في القواعد التنظيمية الخاصة بالتمويل الأصغر والإشراف عليه

تؤدي المصطلحات المتغيرة المستخدمة في مناقشة القواعد التنظيمية الخاصة بالتمويل الأصغر إلى حدوث اللبس والغموض في بعض الأحيان. وتستخدم هذه الورقة التعاريف العامة التالية:

مؤسسة التمويل الأصغر (*Microfinance Institution "MFI"*) - هي مؤسسة نظامية يُعنى نشاطها الرئيسي بالتمويل الأصغر.

القواعد التنظيمية (*Regulation*) - هي مجموعة القواعد الملزمة التي تحكم سلوك الكيانات القانونية والأفراد، سواء تم اعتمادها وإقرارها من جانب هيئة تشريعية (في شكل قوانين) أو هيئة تنفيذية (في شكل أنظمة ولوائح تنظيمية).

الأنظمة واللوائح التنظيمية (*Regulations*) - هي مجموعة فرعية من الأنظمة واللوائح التنظيمية التي يتم تبنيها وإقرارها من قبل سلطة تنفيذية، مثل إحدى الوزارات أو البنك المركزي.

القانون "المصرفي" أو الأنظمة واللوائح "المصرفية" (*Banking Law or Regulations*) - لأغراض التبسيط، تستخدم هذه الورقة اصطلاح "مصرفي/بنكي أو مصرفية/بنكية" في هذا السياق للإشارة إلى كافة القوانين القائمة أو الأنظمة واللوائح التنظيمية الخاصة بالمؤسسات المالية غير المصرفية أيضا.

القواعد التنظيمية الاحترازية أو الرقابة الاحترازية (*Prudential "Regulation or Supervision"*) - تتسم القواعد التنظيمية أو الرقابة بطابعها الاحترازي عندما تحكم السلامة المالية لأنشطة الأعمال التي تزاولها مؤسسات الوساطة المرخصة، من أجل الحيلولة دون حدوث أية تقلبات في النظام المالي تطيح باستقراره ومنع حدوث أية خسائر بالنسبة لصغار المودعين غير المتمرسين.

الإشراف (*Supervision*) - إشراف خارجي يهدف إلى تحديد مدى الامتثال للتدابير التنظيمية والعمل على تنفيذها. لأغراض التبسيط، يشير "الإشراف" حيثما ورد في هذه الورقة إلى الإشراف الاحترازي فقط.

الوساطة المالية (*Financial Intermediation*) - هي عملية قبول أموال يتم سدادها ودفعها عند الطلب (مثل أموال الودائع أو الاقتراض الأخرى) واستخدامها في تقديم قروض.

الترخيص (*License*) - هو تصريح حكومي رسمي بالعمل في مجال تقديم الخدمات المالية، من شأنه إلزام المؤسسة الحائزة على الترخيص بالامتثال للقواعد التنظيمية الاحترازية والإشراف الاحترازي.

التصريح (*Permit*) - هو إذن حكومي رسمي بمزاولة نشاط القروض الصغرى مع عدم قبول الودائع، ومن شأنه عدم إخضاع المؤسسة الحاملة للتصريح لمبدأ الامتثال للقواعد التنظيمية الاحترازية والإشراف الاحترازي.

التنظيم الذاتي/الإشراف الذاتي (Self-regulation/Supervision) - تنظيم أو إشراف من قبل هيئة خاضعة خضوعاً فعلياً لتحكم وسيطرة الكيانات التي يتم تنظيمها أو الإشراف عليها.

القواعد التنظيمية الاحترازية مقابل القواعد التنظيمية غير الاحترازية، والتدابير التنظيمية التمكينية

تكون القواعد التنظيمية "احترازية" عندما تهدف بصفة خاصة إلى حماية النظام المالي بأكمله بالإضافة إلى حماية صغار المدعين في المؤسسات الفردية. ففي حالة انزلاق إحدى المؤسسات التي يمثل قبول الودائع أحد أنشطتها إلى وضعية المدين المعسر، فإنها لن تستطيع السداد لمودعيها، وقد يؤدي انهيارها - إذا كانت مؤسسة كبيرة - إلى تقويض ثقة الجماهير إلى الحد الذي قد يتسبب في معاناة الجهاز المصرفي من النهايات على سحب الودائع. ولهذا فإن القواعد التنظيمية الاحترازية تتضمن رقابة الحكومة على السلامة المالية للمؤسسات الخاضعة للتنظيم: حيث تهدف مثل هذه القواعد التنظيمية إلى ضمان بقاء المؤسسات المرخصة متمتعة بالملاءة المالية وقادرة على سداد ديونها أو ضمان توفيقها عن تجميع أية ودائع في حالة بلوغها حد الإعسار. وقد تم التشديد على أهمية هذا المفهوم نظراً لحالة اللبس الكبير الناشئ عند مناقشة القواعد التنظيمية بدون التمييز والتفريق بين القضايا الاحترازية وغير الاحترازية.⁴

وتعتبر القواعد التنظيمية الاحترازية بصفة عامة أكثر تشابكاً وأشد تعقيداً وصعوبة وتكلفة من معظم أنواع القواعد التنظيمية غير الاحترازية. إذ إن اللوائح التنظيمية الاحترازية (كمعايير كفاية رأس المال أو الشروط الأساسية الخاصة بالاحتياطي والسيولة على سبيل المثال) تتطلب بصفة تكاد تكون دائمة وجود السلطة المالية المتخصصة القادرة على تنفيذها، في حين أن القواعد التنظيمية غير الاحترازية (كالإفصاح عن أسعار الفائدة الفعلية أو الكشف عن الأفراد المسيطرين على شركة ما، على سبيل المثال) تعتبر في أغلب الحالات قابلة للتنفيذ الذاتي إلى حد كبير فضلاً عن إمكانية التعامل معها من قبل أية جهات أخرى غير السلطات المالية.

وبهذه الطريقة، يتمثل أحد المبادئ العامة المهمة في تجنب استخدام أية قواعد تنظيمية احترازية مرهقة لأغراض غير احترازية - أي أية أغراض أخرى بخلاف الأغراض المتعلقة بحماية سلامة المدعين وسلامة القطاع المالي ككل، فإذا كان مصدر القلق الوحيد منحصراً، على سبيل المثال، في منع الأشخاص ذوي السجلات السيئة من امتلاك مؤسسات التمويل الأصغر أو السيطرة عليها، فإنه لا يتعين على البنك المركزي عندئذ أن يضطلع بمهمة رصد السلامة المالية لمؤسسات التمويل الأصغر وحمايتها. إذ يكفي إلزام تلك المؤسسات بشروط التسجيل والإفصاح عن الأفراد الذين يمتلكونها أو يسيطرون عليها، وإرسال قائمة بالأفراد المقترحين من أجل إجراء الكشف والاستقصاء للبت في "أفضلية ملاءمتهم وبياض صفحاتهم وطهارتهم أيديهم". كما يمكن إنجاز بعض القواعد التنظيمية غير الاحترازية في إطار القوانين التجارية العامة، وإدارتها بواسطة أية هيئات حكومية تعمل على تنفيذ تلك القوانين، وفقاً للقدرة النسبية لتلك الهيئات.

ولا يشكل التمويل الأصغر اليوم جزءاً كبيراً من موجودات البلد المالية إلى درجة تجعله يشكل خطراً شديداً على الجهاز المصرفي والمدفوعات، حتى ولو بلغ عدد عملائه مئات الآلاف. ومن ثم، ستقوم بقية هذه المناقشة على أساس فرضية أن المبرر الرئيسي للقواعد التنظيمية الاحترازية الخاصة بالتمويل الأصغر المتضمن قبول الودائع يتمثل في الوقت الراهن في حماية المدعين في مؤسسات التمويل الأصغر. (ومن جانب آخر، لا يتسم نمو التمويل الأصغر بالركود أو الثبات. وبناء عليه، كلما اتسع نطاق ودائع التمويل الأصغر بصورة كبيرة في منطقة معينة أو بلد معين، فإنه يجب أن تؤخذ في الاعتبار المسائل المتعلقة بمخاطر النظام المالي، إضافة إلى قضايا حماية المدعين. إذ إن انهيار إحدى مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة ذات الأصول والموجودات الصغيرة الحجم نسبياً والعدد الضخم من العملاء، يمكن أن تسري عدواه إلى مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى).

تستهدف بعض القواعد التنظيمية تصحيح التجاوزات التي تتم ملاحظتها في قطاع قائم، بينما تتسم بعض القواعد التنظيمية الأخرى بكونها تدابير تنظيمية "تمكينية": لها غرض إيجابي - يتمثل في السماح بدخول مؤسسات جديدة أو استحداث أنشطة جديدة. وتعد أغلب القواعد التنظيمية الخاصة بالتمويل الأصغر المقترحة اليوم من التدابير التمكينية. ولكن ما هو النشاط الذي يتم تمكينه؟ إذا كان الغرض هو تمكين مؤسسات التمويل الأصغر من تلقي

وتتجه المناقشة العامة للقواعد التنظيمية الخاصة بالتمويل الأصغر في جميع أنحاء العالم إلى التركيز على المسائل الاحترافية. كيفية تمكين مؤسسات التمويل الأصغر من تلقي الودائع. إلا أنه بالنسبة لبعض البلدان، وخاصة البلدان ذات الاقتصادات الاشتراكية السابقة التي تسير على طريق التحول لاقتصاد السوق، فإن القضايا الأكثر إلحاحاً تندرج ضمن المسائل غير الاحترافية. أي كيفية تسهيل قيام مؤسسات التمويل الأصغر بتقديم قروضها بصورة قانونية.

القواعد التنظيمية كوسيلة تشجيعية

يكمن المحرك الأساسي للتغيير التنظيمي، بالنسبة لبعض الحالات، في تشجيع تكوين مؤسسات تمويل أصغر جديدة و/أو تحسين أداء المؤسسات القائمة. وفي حالة كل من القواعد التنظيمية الاحترافية وغير الاحترافية، فإن الحيز التنظيمي الواضح والصريح المتاح للتمويل الأصغر قد يكون له أثر جيد في زيادة حجم الخدمات المالية المقدمة وعدد العملاء الذين تقدم لهم الخدمات. ويمكن في كثير من الأحيان أن يؤدي تطبيق النوع الصحيح من القواعد التنظيمية غير الاحترافية إلى تحقيق الأثر التشجيعي المطلوب بتكاليف مصاحبة منخفضة نسبياً (انظر، على سبيل المثال، المناقشة الخاصة بالسماح بالإفراض في صفحة 15). إلا أن التجارب حتى تاريخه، بالنسبة للقواعد التنظيمية الاحترافية، توحى بأن الانفتاح على خيار تنظيمي جديد أقل إرهافاً - خاصة إذا كانت مؤسسات التمويل الأصغر لم تصبح بعد مرشحاً قوياً للتغيير - يمكن أن يؤدي في بعض الأحيان إلى انتشار مؤسسات إيداع غير مؤهلة، واستحداث مسؤولية إشرافية لا يمكن تحمل تبعاتها. وفي العديد من البلدان، أدى وجود إطار احترافي جديد لمنح التراخيص للبنوك الصغيرة الحجم في المناطق الريفية إلى ظهور العديد من المؤسسات الجديدة التي تقدم خدماتها إلى مناطق كانت محرومة منها في السابق، إلا أنه ثبت أن الإشراف أصعب كثيراً مما كان متوقعاً. فقد تبين أن ما يصل إلى نصف البنوك الجديدة يتصف بانعدام السلامة، حيث تعين على البنك المركزي أن يكرس قدراً كبيراً من الموارد لإصلاح هذا الوضع. وعلى الرغم من ذلك، استمرت البنوك الجديدة العديدة في تقديم خدماتها في المناطق الريفية. أما الحكم المتعلق بما إذا كانت المحصلة النهائية تستحق ما حدث من أزمة رقابية فيعتبر حكماً موازناً يعتمد على عوامل وأولويات محلية.

ومن الضروري أن تقوم أية مناقشة بشأن إتاحة حيز تنظيمي جديد وواضح لتطوير قطاع أنشطة التمويل الأصغر، وتحسين أداء مؤسسات التمويل الأصغر القائمة، بتوخي الحرص والعناية في وزن النتائج التي يمكن أن تحدث دون قصد. إذ يمكن، على سبيل المثال، أن تؤدي العملية السياسية للتغيير التنظيمي إلى إعادة استحداث أو تجديد تطبيق الحدود القصوى لأسعار الفائدة (انظر النقاش الخاص بحدود أسعار الفائدة في صفحة 18). وعلاوة على ذلك، من الممكن أيضاً أن تؤدي القواعد التنظيمية المفرطة في التحديد إلى تقييد الابتكار والمنافسة.

"الأطر الخاصة" والقواعد التنظيمية المالية القائمة

كثيراً ما يركز النقاش الدائر، حول تنظيم التمويل الأصغر والدعوة إليه، على ما إذا كان إنشاء "إطار خاص" للتمويل الأصغر أمراً ضرورياً - أي إنشاء شكل مميز من أشكال الترخيص و/أو التصريح - أو على كيفية القيام بذلك. ويُعتبر نطاق المناهج التنظيمية الممكنة محدوداً، سواء تم النظر إليها بوصفها إطاراً خاصاً للتمويل الأصغر أم لا. ومن الأهمية بمكان تحري الوضوح بشأن ما سيتم اتباعه مما يلي:

- تمكين مؤسسات القروض الصغرى غير المصرفية التي لا تتطلب بالضرورة قواعد تنظيمية احترافية وإشرافاً احترافياً

- تسهيل عمل مؤسسات الوساطة المالية غير المصرفية من حيث تلقي ودائع الأفراد، التي لا تتطلب بصفة عامة معاملة احترازية
- تسهيل عمل مزيج من هذين المنهجين

وإذا كان من المزمع إنشاء إطار خاص جديد، فهل يجب أن يتم ذلك من خلال تعديل القوانين واللوائح التنظيمية الخاصة بالقطاع المالي، أم أنه يجب اقتراح تشريعات أو قواعد تنظيمية مستقلة؟ وعلى سبيل الفرضية العامة، فإن من شأن الإدماج ضمن الإطار القائم أن يؤدي إلى تحسين تشجيع دمج الترخيص و/أو التصريح الجديد في النظام المالي الشامل. ويمكن لهذا المنهج أن يزيد من احتمالات اتساق وانسجام التغييرات التنظيمية مع البيئة التنظيمية القائمة. وقد يؤدي عدم إيلاء العناية الكافية لتحقيق الاتساق إلى خلق حالة من الغموض بشأن كيفية توافق أجزاء القواعد التنظيمية المختلفة مع بعضها البعض. وفضلاً عن ذلك، فإن تعديل الإطار القائم يُعتبر أمراً ميسوراً من الناحية الفنية، وربما يؤدي على الأرجح إلى تيسير دخول المؤسسات المالية القائمة في مجال التمويل الأصغر. إلا أن العوامل المحلية ستحدد مدى جدوى هذا المنهج. ففي بعض البلدان، على سبيل المثال، قد يحجم واضعو السياسات عن فتح الباب لتعديل القانون المصرفي، نظراً لأن ذلك سيقضي إعادة النظر في النطاق الكامل للمساءلة المصرفية التي لا علاقة لها بالتمويل الأصغر.

المراجعة التنظيمية

على أي حال، من المرجح أن يكون مضمون القواعد التنظيمية المعنية أكثر أهمية مما إذا كان سيتم تطبيقه في إطار القوانين أو اللوائح التنظيمية القائمة، أو مما يُشار إليها تحديداً بوصفها "قواعد تنظيمية جديدة للتمويل الأصغر". وفي كلتا الحالتين - ولاسيما إذا تمت إضافة فئات جديدة من المؤسسات إلى الإطار التنظيمي - يجب إيلاء عناية بالغة الأهمية إلى التفاعل بين القواعد الجديدة وتلك الموجودة بالفعل. وإذا كانت القواعد الجديدة، على ما يبدو، تُؤسس بيئة أيسر أو أفضل تنظيمياً، فسيحاول العديد من المؤسسات القائمة والداخلين الجدد في السوق التحايل على القوانين واللوائح من أجل التصنيف ضمن مؤسسات التمويل الأصغر. ومن شأن ذلك التحايل أو المراجعة التنظيمية أن تخلف وراءها بعض المؤسسات التي لم تستوف كامل متطلبات اللوائح التنظيمية.

وقد قامت بلدان عديدة بشكل حريص بإعداد إطار تنظيمي خاص لأنشطة التمويل الأصغر ذي التوجهات الاجتماعية، لتكتشف بعد ذلك أن ثمة فئات مختلفة تماماً عن مؤسسات الأعمال التي كان يعينها معدو هذا الإطار قد استفادت منه. ويصدق هذا بصفة خاصة على "الإقراض الاستهلاكي" التي تستهدف بصفة عامة العمال من ذوي الرواتب، وليس أصحاب المشروعات الصغرى الذين يعملون لحسابهم الخاص. إذ حدث في بعض الحالات أن تمكن هؤلاء المقرضون من الحصول بسهولة على ترخيص بالأعمال المصرفية، ولكنهم فضلوا استخدام إطار التمويل الأصغر بدلاً من ذلك، بسبب متطلبات الحد الأدنى لرأس المال ولأن المتطلبات الأخرى أقل صرامة.

ثانياً. القضايا التنظيمية غير الاحترازية

يركز معظم النقاش الدائر حالياً حول تنظيم التمويل الأصغر على القواعد التنظيمية الاحترازية. وعلى الرغم من ذلك، سنتناول هذه الدراسة المسائل غير الاحترازية أولاً، للتأكيد على مسألة وجود العديد من الأغراض التنظيمية التي لا تتطلب معاملة احترازية.

تتسع المسائل التنظيمية غير الاحترازية ("سلوك العمل") ذات الصلة بالتمويل الأصغر لتشمل مجموعة متنوعة واسعة النطاق. ومن بين تلك المسائل، تسهيل تكوين وتشغيل مؤسسات للقروض الصغرى؛ وحماية المستهلكين؛ ومنع الاحتيال والجرائم المالية؛ وإعداد خدمات المعلومات الائتمانية؛ ومساندة المعاملات المضمونة؛ وتطوير السياسات الخاصة بأسعار الفائدة؛ وتحديد القيود المفروضة على ملكية الأجانب والإدارة ومصادر رأس المال؛ وتحديد المسائل المتعلقة بالضرائب والمحاسبية؛ ومجموعة متنوعة من المسائل الشاملة المحيطة بعمليات التحول من نوع مؤسسي إلى آخر.

السماح بالإقراض

في بعض الأنظمة القانونية، يُعد أي نشاط لا يدخل في قائمة الأنشطة المحظورة نشاطاً مسموحاً به ضمناً. وتتمتع أية منظمة غير حكومية أو أي كيان آخر غير مرخص، وفي تلك البلدان، بترخيص ضمني بممارسة الإقراض طالما لا يوجد حظر قانوني محدد يقضي بخلاف ذلك.

وفي أنظمة قانونية أخرى، خاصة في البلدان الاشتراكية السابقة- الماضية في طريق التحول إلى اقتصاد السوق، فإن قدرة أية مؤسسة على الإقراض – كنشاط رئيسي على الأقل – تعتبر أمراً يكتنفه الغموض ما لم يكن لديها ترخيص قانوني واضح للقيام بذلك النشاط. ويشيع هذا الغموض بصفة خاصة في حالة الأشكال القانونية للمنظمات غير الحكومية. وفي أنظمة قانونية أخرى أيضاً، لا يسمح بالإقراض إلا للمؤسسات الخاضعة للترخيص والقواعد التنظيمية الاحترازية، على الرغم من أن نشاطها لا يشمل تلقي الودائع. وحيثما تكون الصلاحية القانونية المتعلقة بالإقراض غامضة أو محظورة بالنسبة للمؤسسات غير المرخصة بموجب القواعد التنظيمية الاحترازية، فستكون هناك مبررات قوية لوضع قواعد تنظيمية غير احترازية تجيز صراحة لمؤسسات التمويل الأصغر غير المتلقية للودائع أن تقوم بالإقراض. وحيثما يكون الغرض هو تسهيل قيام المنظمات غير الحكومية بالإقراض، فقد يقتضي الأمر إجراء تعديل في التشريعات العامة التي تنظمها.

من الضروري أن تتسم عملية إصدار تصريح للقيام بالإقراض بالبساطة نسبياً. وفي العادة، لا يستلزم القيام بذلك أكثر من توفر سجل عام وإجراءات لإصدار التصريح. ويجب أن يكون نطاق المستندات والمعلومات المطلوبة للتسجيل وإصدار التصريح، مرتبطاً بأغراض تنظيمية محددة، مثل توفير أساس لإجراء حكومي في حالة حدوث تجاوزات (انظر النقاش المتعلق بمنع الاحتيال والجرائم المالية في صفحة 16) وتسهيل وضع معايير قياس الأداء في الصناعة المصرفية.

حماية المستهلك

هناك مسألتان متعلقتان بالحماية غير الاحترازية للمستهلك، وهما وثيقتنا الصلة بأنشطة التمويل الأصغر، ومن المرجح أن هاتين المسألتين تستوجبان الاهتمام في معظم البلدان، إن لم يكن كلها: حماية المقترضين من الممارسات الجائرة المتعلقة بتقديم القروض وتحصيلها، وتحري الصدق مع المقترضين أثناء تقديم القرض وذلك من حيث تقديم - معلومات دقيقة يمكن مقارنتها وتتسم بالشفافية حول تكلفة القروض.

الحماية ضد الممارسات الجائرة المتعلقة بتقديم القروض وتحصيلها

كثيراً ما تكون هناك مخاوف بشأن حماية عملاء الائتمان الأصغر من المقترضين الذين يقدمون القروض، بدون فحص قدرة المقترض على السداد. ومن الممكن أن يؤدي ذلك بسهولة إلى أن يصبح المقترضون غارقين في الديون، مما تنتج عنه زيادة في معدلات التخلف عن سداد الديون بالنسبة لمقترضين آخرين. وقد ثبتت، في عدد من البلدان، قابلية تعرض مقدمي القروض الاستهلاكية بصفة خاصة لتلك المشكلة، ووجدت الحكومة أنه من الضروري وضع لوائح تنظيمية لمواجهة مثل هذا السلوك. وبالإضافة إلى ذلك، عادة ما تكون هناك مخاوف بشأن الأساليب غير المقبولة المتبعة في تحصيل القروض المستحقة. ولا يُشترط تطبيق القواعد التنظيمية بشأن هذين المجالين من خلال سلطة إشرافية احترازية.

تحري الصدق في الإقراض

كما سبق وتم توضيحه في الجزء المعني بالقيود المفروضة على أسعار الفائدة (صفحة 18)، ترتفع التكلفة الإدارية المتعلقة بصرف وتحصيل مقدار معين من الحافطة بدرجة أكبر في حالة وجود العديد من القروض الصغرى مقارنة بوجود عدد قليل من القروض الكبيرة. ولهذا السبب، لا يمكن في العادة القيام بأنشطة القروض الصغرى على نحو مستدام- قابل للاستمرار، إلا إذا دفع المقترضون أسعار فائدة أعلى كثيراً من الأسعار التي تقوم البنوك بتحميلها على مقترضها التقليديين. فضلاً عن ذلك، هناك تراكيب مختلفة من رسوم المعاملات وطرق حساب الفائدة التي من الممكن أن تجعل من الصعب على المقترض مقارنة أسعار الفائدة التي يحددها المقرضون. وفي العديد من البلدان، يجب على المقرضين الإفصاح عن أسعار الفائدة السارية لطالبي القروض، باستخدام صيغ موحدة مفروضة من قبل الحكومة. هل يجب تطبيق قواعد تحري الصدق في الإقراض على الائتمان الأصغر؟ وتعتبر مؤسسات القروض الصغرى بقوة على مثل هذا المطلوب. ومن السهل أن يسخر المرء من الدوافع الكامنة وراء ذلك الأمر، ولكن بكل تأكيد يقع عبء الإثبات على عاتق أي شخص يعارض إعطاء المقترضين من الفقراء أداة إضافية لتساعدهم في تقييم تكلفة القرض - خاصة عندما تؤدي هذه الأداة إلى تشجيع المنافسة السعرية. وعلاوة على ذلك، من شأن الضوابط المطلوبة فيما يتعلق بالإفصاح عن أسعار الفائدة السارية أن تساعد مؤسسات القروض الصغرى على التركيز على الخطوات التي يمكنها القيام بها لرفع كفاءتها ومن ثم، تخفيض أسعار الفائدة التي تتقاضاها.

ولذا، يجدر أن يكون هناك افتراض يحذّر إعطاء المقترضين معلومات كاملة وقابلة للاستخدام بشأن أسعار الفائدة. ولكن هذه المسألة ليست دائماً بهذه السهولة. ففي العديد من البلدان، هناك تحامل قوي للغاية من جانب الجماهير ضد أسعار الفائدة التي تتصف بالاستغلال. وحتى عندما تكون أسعار الفائدة العالية على القروض الصغرى معقولة من الناحيتين الأخلاقية والمالية، فقد يكون من الصعوبة بمكان الدفاع عنها عند طرحها للمناقشة الجماهيرية الواسعة (وغير المطلعة)، أو عندما يستغل السياسيون هذه المسألة من أجل مصلحة سياسية. ويظهر صغار المقترضين مراراً وتكراراً سعادتهم بإمكانية الحصول على قروض، حتى ولو كانت بأسعار عالية. ولكن إذا طلب من مؤسسات التمويل الأصغر الإفصاح عن الأسعار التي تتقاضاها كأسعار فائدة فعلية، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى ازدياد مخاطر رد الفعل الرفض الجماهيرياً وسياسياً، مما يهدد قدرة مؤسسات القروض الصغرى على العمل.

ومن الواضح أن شدة هذه المخاطر ستختلف من بلد إلى آخر. ففي بعض الحالات، يمكن التعامل مع هذه المخاطر من خلال تضافر الجهود لتوعية الجماهير وواضعي السياسات بمبررات ارتفاع تكاليف القروض الصغرى، وأسباب أن إمكانية الحصول على هذه القروض أكثر أهمية من التكلفة بالنسبة لمعظم المقترضين من الفقراء. ولكن التوعية الجماهيرية من هذا النوع تستغرق وقتاً طويلاً وتتطلب موارد كثيرة ولا تأتي دائماً ثمارها.

منع الاحتيال والجرائم المالية

يسيطر على مسألة تنظيم التمويل الأصغر نوعان من المخاوف المتعلقة بالاحتيال والجرائم المالية: (1) مخاوف بشأن الترتيبات المتعلقة بمكافحة الاحتيال في مجال الأوراق المالية والاستثمار الاستغلالي مثل خطط الاستثمار الهرمية [حيث يتم استخدام أموال المودعين الجدد لدفع أرباح خيالية للمودعين القدامى] و(2) مخاوف بشأن غسل الأموال. و من الضروري عند التعامل مع تلك المخاوف تطبيق نفس القواعد على مؤسسات التمويل الأصغر كما هو الحال بالنسبة لغيرها من الوحدات الاقتصادية. وينبغي عدم الافتراض بصورة تلقائية أن أفضل هيئة يمكنها التعامل مع تلك المخاوف، هي تلك الهيئة المسؤولة عن القواعد التنظيمية الاحترازية. ففي العديد من البلدان، تعتبر الإجراءات التنظيمية لمكافحة الاحتيال والجرائم المالية كافية للتعامل مع الاستغلال في حالات مؤسسات التمويل الأصغر، أو أنها ستقتضي تعديلاً فقط من أجل التنويه عن أية فئات جديدة من المؤسسات تمت إضافتها إلى البيئة التنظيمية. وكثيراً ما تتمثل الحاجة الأكثر إلحاحاً في تحسين تطبيق القوانين القائمة.

خدمات المعلومات المرجعية الائتمانية

تقدم خدمات المعلومات المرجعية الائتمانية - والتي تطلق عليها أسماء متنوعة من بينها مكاتب التحقق من الجدارة الائتمانية- مزايا هامة لكل من المؤسسات المالية وعملائها. فعن طريق جمع المعلومات بشأن موقف العملاء وتاريخهم من خلال استخدام مجموعة متنوعة من مصادر الائتمان، تسمح قواعد البيانات هذه للمقرضين بتقليل مخاطرهم، وتسمح للمقرضين بالاستفادة من سجل سدادهم الجيد مع إحدى المؤسسات كوسيلة للحصول على قرض جديد من مؤسسات أخرى. وتتيح مكاتب التحقق من الجدارة الائتمانية للمقرضين أن يكونوا أكثر إقداماً على الإقراض بدون ضمانات مادية، فضلاً عن تعزيز تحفيز المقرضين على السداد. ووفقاً لطبيعة قاعدة البيانات وشروط استخدامها، من الممكن أن يكون للمعلومات الائتمانية أثر مفيد على المنافسة فيما بين مقدمي الخدمات المالية.

ففي البلدان المتقدمة، كان للجمع بين مكاتب التحقق من الجدارة الائتمانية والأساليب الإحصائية لتصنيف المخاطر أثر كبير في زيادة إتاحة الائتمان للفئات الأقل دخلاً. وتكثر في البلدان النامية، خاصة تلك التي لا يوجد بها نظام بطاقة الهوية الوطنية، التحديات العملية والفنية، ولكن التكنولوجيات الجديدة (مثل نظام التعرف على بصمة الإبهام والشبكية) قد توفر حلولاً لتلك التحديات. وتوحي التجربة بأنه عندما تبدأ مؤسسات التمويل الأصغر في التنافس مع بعضها البعض من أجل استقطاب العملاء، فإن معدلات الإفراط في المديونية والتخلف عن السداد سترتفع بحدّة، ما لم تكن لدى تلك المؤسسات القدرة على الوصول إلى قواعد بيانات توجد بها جوانب تتعلق بسلك المقرضين المتعاملين معها.

هل يجب على الحكومة إنشاء مكتب للتحقق من الجدارة الائتمانية أو المطالبة بالمشاركة فيه؟ تختلف الإجابة من بلد إلى آخر. فمن الشائع في البلدان المتقدمة أن يشارك التجار طواعية في مكاتب خاصة للتحقق من الجدارة الائتمانية، ولكن المصرفيين يبدون إجمالاً أكبر عن تبادل المعلومات الخاصة بعملائهم ما لم يكن ذلك مفروضاً عليهم بقوة القانون وأحكامه.

وتثير خدمات المعلومات الائتمانية مسألة الخصوصية، خاصة عندما تشارك فيها البنوك. يمكن في بعض الأحيان التعامل مع هذه المسائل ببساطة، وذلك بأن تتضمن عقود القروض تصريحاً من المقرض للمقرض بتبادل المعلومات الخاصة بأدائه الائتماني مع مقرضين آخرين. وفي أحيان أخرى، يقتضي الأمر إدخال تعديلات على القوانين المرعية.

ويمكن أن توفر خدمات المعلومات الائتمانية فوائد جلية، ولكن تلك الطريقة لجمع المعلومات قد تترتب عليها بعض المخاطر. إذ يمكن أن يقوم مديرو قواعد البيانات الفاسدون ببيع المعلومات إلى أطراف غير مصرح لها بذلك. وربما ترغب السلطات الضريبية في استخدام قاعدة البيانات هذه لتعقب المشاريع الصغرى غير المسجلة. ويمكن أن يؤدي وجود معلومات تنقصها الدقة في قاعدة البيانات إلى إلحاق الضرر بالمقرضين، وذلك على الرغم من أن ضمان حصولهم على حق الإطلاع على تاريخهم الائتماني يمكن أن يقلل هذه المخاطر.

وبالنسبة للجهات المانحة الراغبة في المساعدة على توسيع نطاق الحصول على الخدمات المالية أمام كل من الفقراء والفئات المنتمة للطبقة الوسطى، من شأن وضع أنظمة للمعلومات الائتمانية، خاصة أو عامة، تحتوي على معلومات عن صغار المقرضين، أن يكون هدفاً جذاباً للمساعدة في البلدان التي تكون فيها الظروف مواتية. ومن بين تلك الظروف وجود نظام الهوية الوطنية أو أية وسيلة تكنولوجية ممكنة للتعرف على العملاء، وسوق ناضجة إلى حد ما من مؤسسات التمويل الأصغر أو غيرها من الشركات التي تقدم قروضاً للمقرضين الأقل دخلاً، وإطار قانوني يقدم الحوافز المناسبة للمشاركة، إضافة إلى حماية الإنصاف والخصوصية.

المعاملات المشمولة بضمان

تتحقق الفائدة لكل من المقرضين، والمقرضين، والاقتصاد الوطني عندما لا تقتصر ضمانات القروض على العقارات فحسب، ولكنها تمتد لتشمل الأصول المنقولة أيضاً. بيد أنه في العديد من الاقتصادات النامية وتلك السائرة على طريق التحول إلى اقتصاد السوق، يكون من المكلف أو من المستحيل إيجاد وتطبيق فوائد الضمان في الضمانات المنقولة كما توجد في بعض الأحيان قيود تجعل من الصعب على الفئات الأقل دخلاً استخدام منازلها أو

وربما يكون مجدداً للغاية إجراء إصلاح قانوني وقضائي لمساندة المعاملات المشمولة بضمان، على الرغم من أن مثل هذه الأمور تميل إلى التأثير على المنتمين إلى الطبقة الوسطى أكثر منها على الفقراء. وتتمحور مثل تلك الإصلاحات في العادة حول القوانين التجارية والقضائية، وليس على القانون المصرفي.

حدود أسعار الفائدة

لتحقيق نقطة التعادل بين التكاليف والأرباح، يحتاج المقرضون إلى تحديد رسوم على القروض تغطي تكلفة أموالهم، وخسائر قروضهم، والتكاليف الإدارية التي يتحملونها. وتتباين تكلفة الأموال وخسائر القروض بالتناسب مع المبلغ المقرض. ولكن التكاليف الإدارية لا تتباين بالتناسب مع المبلغ المقرض. فمن الممكن لأحد الأشخاص أن يحصل على قرض مقداره 20000 دولار أمريكي، ولا يدفع إلا 600 دولار أمريكي (3 في المائة) كتكاليف إدارية؛ ولكن ذلك لا يعني أن التكاليف الإدارية لقرض يبلغ 200 دولار أمريكي ستكون 6 دولارات أمريكية فقط. وبالمقارنة مع المبلغ المقرض، ترتفع التكاليف الإدارية كثيراً بالنسبة للقروض الصغرى عن قروض البنوك التقليدية.⁶ ومن ثم، لا يمكن أن تستمر مؤسسات التمويل الأصغر في تقديم القروض الصغرى إلا إذا كانت رسوم تلك القروض أعلى بكثير من حيث نسبتها المنوية مقارنة بأسعار البنوك العادية.

ونادراً ما تستوعب الهيئات التشريعية وعموم الجماهير هذه الديناميكية، ولذلك فهم يجنحون إلى السخط على أسعار فائدة القروض الصغرى، حتى في الحالات التي لا تعكس فيها تلك الأسعار وجود عدم الكفاءة أو تحقيق قدر مبالغ فيه من الأرباح.⁷ وبالتالي لوتولت الحكومة ضبط أسعار فائدة القروض الصغرى، فإن السياسة العملية ستجعل من الصعب في العادة تحديد الحد الأعلى لأسعار الفائدة بحيث يكون عالياً بدرجة تسمح بنمو القروض الصغرى المستدام. فتحدد حدود عليا لأسعار الفائدة، حيثما يتم تطبيقها، يلحق الضرر دائماً بالفقراء - من خلال تضيق نطاق الخدمات- أكثر بكثير من كونه أداة لمساعدتهم من خلال خفض الأسعار.

وتقرط بعض الجهات المانحة الدولية في افتراض أن الجدول الدائر حول أسعار الفائدة العالية للقروض الصغرى قد تم حسمه. فقد شهدت الفترة الأخيرة ردود فعل رافضة في العديد من البلدان. وقيل أن تلنزم الجهات المانحة والحكومات بوضع إطار تنظيمي تمكيني للتمويل الأصغر، ينبغي عليها مراعاة إمكانية أن تخلف تلك العملية وراءها نقاشاً سياسياً حول أسعار الفائدة، يمكن أن تؤدي نتائجه إلى الإضرار بالقروض الصغرى المبني على روح المسؤولية. وقد أظهرت هذه التجربة أن هذا المخاطر حقيقية، وإن كان ذلك لا يحدث بكل تأكيد في جميع البلدان.

القيود على هيكل الملكية والإدارة ورأس المال

في العديد من الأنظمة القانونية، تضع اللوائح التنظيمية المتعلقة بالمواطنة، وأسعار الصرف، والاستثمار الأجنبي عقبات أمام بعض أنواع مؤسسات التمويل الأصغر. وتشتمل المشاكل الشائعة على الحظر أو القيود الشديدة المفروضة على مشاركة المساهمين الأجانب (أو المؤسسين أو الأعضاء في حالة المنظمات غير الحكومية)، والاقتراض من مصادر أجنبية، وتوظيف غير المواطنين في وظائف إدارية أو فنية. وفي العديد من البلدان، لن يستقطب نشاط التمويل الأصغر المستثمرين التجاريين التقليديين لسنوات عديدة. وحيث إن مصادر الاستثمار الأخرى - خاصة الاستثمار في أسهم رأس المال - تكون في الغالب مصادر دولية، فمن الممكن أن تكون القيود الواقعة على الاستثمار الأجنبي محفوفة بالمشاكل بصفة خاصة.⁸

المعاملة الضريبية والمحاسبية للتمويل الأصغر

أصبحت الضرائب المفروضة على مؤسسات التمويل الأصغر موضوعاً مثيراً للجدل في العديد من البلدان. إذ إن العوامل المحلية في كل بلد قد تفضي إلى نتائج مختلفة، إلا أننا نقتراح النهج التالي كنقطة بداية

ويقوم هذا النهج على التمييز بين الضرائب على المعاملات المالية والضرائب على صافي الأرباح الناشئة عن مثل تلك المعاملات.

الضرائب على المعاملات والأنشطة المالية

فيما يخص الضرائب على المعاملات المالية، كضريبة القيمة المضافة على القروض أو الضريبة على الإيرادات من الفائدة، تكمن المسألة الحاسمة الأهمية في توفر مجال عمل متكافئ بين مختلف أنواع المؤسسات. ففي بعض البلدان، لا تتوفر المعاملة الضريبية التفضيلية إلا للمؤسسات المرخصة التي تخضع للقواعد التنظيمية الاحترافية، على الرغم من أن المعاملة الضريبية التفضيلية ليست لها أية علاقة جوهرية مع أهداف القواعد التنظيمية الاحترافية. وفي بلدان أخرى، تؤثر الضرائب على المعاملات المالية على التعاونيات المالية بصورة تختلف عن تأثير البنوك. وفي ظل غياب أية اعتبارات أخرى، ينبغي أن تقوم المعاملة الضريبية التفضيلية المتعلقة بالمعاملات على أساس أنواع الأنشطة أو المعاملات، بغض النظر عن طبيعة المؤسسة وما إذا كانت مرخصة وفقاً للقواعد التنظيمية الاحترافية أم لا. فخلافاً لذلك من شأنه أن يعطي أحد أشكال المؤسسات ميزة تعسفية عن غيرها في القيام بهذا النشاط.

الضرائب على الأرباح

يحق القول بأن مؤسسات التمويل الأصغر التابعة لمنظمات غير حكومية لا تسعى للربح ينبغي معاملتها نفس المعاملة التي تحظى بها جميع المنظمات غير الحكومية الأخرى التي تعمل من أجل الصالح العام، عندما يتعلق الأمر بالضرائب على صافي الأرباح. ويكمن السبب وراء هذا الإعفاء من الضرائب على الأرباح في مبدأ مفاده أن المنظمة غير الحكومية تسدي منفعة عامة معروفة، ولا تقوم بتوزيع صافي فوائضها على حملة الأسهم الخاصين أو غيرهم من المطلعين على المعلومات الداخلية. بل على العكس، فإنها تقوم بإعادة استثمارها لتمويل أعمال تعود بالنفع على المجتمع. وبالتأكيد، هناك دائماً وسائل لتجنب روح مبدأ عدم التوزيع، مثل الأجور المبالغ فيها، أو منح قروض بسعر أدنى من الأسعار السائدة للمطلعين على المعلومات الداخلية. وبالرغم من ذلك، قد لا تحدث تلك التجاوزات المحتملة بصورة أكثر شيوعاً في المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال القروض الصغرى عنها في الأنواع الأخرى من المنظمات غير الحكومية.

وفيما يتعلق بأية مؤسسة خاضعة للضرائب على صافي الدخل أو الأرباح، يجب أن تنطبق عليها القواعد الخاصة باقتطاع النفقات من الوعاء الضريبي (مثل المخصصات للقروض المدعومة ضمن حدود معقولة) بصورة متسقة على جميع أنواع المؤسسات، بغض النظر عن كونها مرخصة وفقاً للقواعد التنظيمية الاحترافية أم لا. وعلاوة على ذلك، إذا كان من اللائق وضع مخصص لحواظ القروض الصغرى بصورة أكثر قوة من حواظ القروض التقليدية، فإنه يجب أن يتفاوت أيضاً الخصم الضريبي على أرباح مؤسسات القروض الصغرى تبعاً لذلك. أما فيما يتعلق بالمؤسسات المرخصة، فستلبي عليها القواعد التنظيمية الاحترافية، بطبيعة الحال، مقدار المخصص لخسائر القروض. وفي حالة المؤسسات غير المرخصة التي لا تعمل إلا في مجال الإقراض، قد يتعين على السلطات الضريبية سن لوائح لتنظيم حدود المبالغ المسموح بتخصيصها كمخصص، وذلك لمنع حدوث تجاوزات في هذا الشأن.

الآليات الممكنة لتغيير الشكل القانوني

يثير تغيير الشكل القانوني في مؤسسات التمويل الأصغر - من شكل إلى آخر - مجموعة متنوعة من المسائل التنظيمية غير الاحترافية المشتركة. ولعل من بين أبسط أنواع التغيير وأكثرها شيوعاً هو ما يحدث عندما يتم تحويل عمليات مؤسسة التمويل الأصغر إلى المكتب المحلي لمنظمة دولية غير حكومية، في صورة منظمة جديدة غير

ويمكن أن يواجه مثل هذا التحويل عقبات تنظيمية شديدة، من بينها فرض قيود على المشاركة الأجنبية، وفرض ضرائب تتصف بالغموض أو باهظة على تحويل الحوافظ، والمسائل المتعلقة بقانون العمل والتي نتجت عن عملية نقل الموظفين. والنوع الثاني من أنواع تغيير الشكل القانوني التي تزداد شيوعاً هو إنشاء إحدى المنظمات غير الحكومية لشركة تجارية (في بعض الأحيان بالاشتراك مع مستثمرين آخرين)، وتقوم المنظمة غير الحكومية بالمساهمة فيها بحوافظها الحالية (أو بالعائد النقدي المتحقق من تسديد القروض الخاصة بحوافظها) في مقابل أسهم في الشركة الجديدة. وكثيراً ما يثير مثل هذا التغيير في الشكل القانوني مسائل أخرى، من بينها كيفية الاستعادة، أو بمعنى آخر، الأخذ في الاعتبار المزايا الضريبية التي حصلت عليها المنظمات غير الحكومية التي تغير شكلها القانوني؛ والقيود على صلاحية قيام المنظمات غير الحكومية بتحويل ما يعتبر "موجودات خيرية" (قروضها) إلى شركة ذات ملكية خاصة؛ والقيود المفروضة بشأن صلاحية قيام المنظمة غير الحكومية بتملك أسهم في شركة تجارية، خاصة إذا كان ذلك سيصبح نشاطها الرئيسي كنتيجة لتغيير الشكل القانوني.

وبطبيعة الحال، فإن تلك النصوص التنظيمية المتفاوتة لم تدرس النتائج المترتبة على تغيير الشكل القانوني لمؤسسات التمويل الأصغر، ولم يسبق أن طبقت عليها مطلقاً. ويُعتبر تحقيق الانسجام بين شروطها، وخلق مسار واضح لتغيير شكل مؤسسات التمويل الأصغر، من بين الإصلاحات المواتية الهامة. وعلى الجانب الآخر، قد تكون لمثل هذا الإصلاح أولوية أدنى، إذا لم يكن هناك إلا منظمة أو منطمتين من المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال التمويل الأصغر، من المرجح أن تكونا مرشحتين لتغيير شكليهما القانوني.⁹

ثالثاً. القواعد التنظيمية الاحترازية الخاصة بالتمويل الأصغر

أهداف القواعد التنظيمية الاحترازية

تشمل الأهداف المتفق عليها بصفة عامة للقواعد التنظيمية الاحترازية (1) حماية النظام المالي للبلد من خلال منع أن يتسبب انهيار إحدى المؤسسات في انهيار مؤسسات أخرى، و(2) حماية صغار المودعين الذين لا تسمح لهم مراكزهم برصد السلامة المالية للمؤسسة بأنفسهم. وإذا لم تركز القواعد التنظيمية الاحترازية تركيزاً وثيقاً على هذه الأهداف، فقد تضيع الموارد الرقابية والإشرافية المحدودة، مما يؤدي بدوره إلى إقبال كاهل المؤسسات بأعباء الامتثال غير الضرورية، ناهيك عن عرقلة تطوير القطاع المالي.

رسم الخطوط الفاصلة: متى يتم تطبيق القواعد التنظيمية الاحترازية بشأن التمويل الأصغر؟

التوقيت وحالة قطاع التمويل الأصغر

يفكر العديد من البلدان في الوقت الحاضر في إعداد أطر تنظيمية جديدة للتمويل الأصغر. ويوجد في القليل من هذه البلدان وضع متناقض إلى حد ما. وتفيد التوقعات أن الإطار الجديد سيستخدم بصفة أساسية، على المدى المتوسط، من قبل مؤسسات التمويل الأصغر التابعة لمنظمات غير حكومية راعية في التحول إلى وضعية تلقي الودائع. ولكن في الوقت نفسه، لم تثبت أية مؤسسة من مؤسسات التمويل الأصغر قدرتها حتى الآن على إدارة عمليات الإقراض مع تحقيق الربحية إلى درجة تستطيع عند بلوغها دفع التكاليف المصاحبة للودائع التي ترغب في تعبئتها وحمايتها. وفي مثل هذا الوضع، ينبغي على الحكومة إمعان النظر في خيار التروي والانتظار لبعض الوقت، ورصد أداء مؤسسات القروض الصغرى، ومن ثم لا تقوم بفتح الإطار إلا بعد أن تكون لديها خبرة أكثر وأفضل بالأداء المالي لمؤسسات التمويل الأصغر. فإعداد قواعد تنظيمية جديدة للتمويل الأصغر يتطلب قدراً كبيراً من التحليل، والمشاورة، والتفاوض؛ وربما فاقت تكاليف العملية منافعها، ما لم يتوفر العدد اللازم من المؤسسات المؤهلة.

وفي هذا السياق، يُعتبر الأداء المالي الفعلي لمؤسسات التمويل الأصغر القائمة عنصراً حاسماً، لا يحظى إلا بقدر ضئيل للغاية من الاهتمام في المناقشات الدائرة حول إصلاح اللوائح التنظيمية. وحيثما تُفيد التوقعات بأن

ويجب أن يركز هذا التحليل على ما إذا كانت العمليات الحالية لكل مؤسسة من مؤسسات التمويل الأصغر تدر أرباحاً تكفيها لدفع التكاليف المالية والإدارية لتلقي الودائع بدون أن تستنزف رأسمالها. وبطبيعة الحال، يجب أن يتضمن هذا التحليل تحديد مدى سلامة أنظمة المحاسبة وتتبع القروض بمؤسسات التمويل الأصغر، من أجل إنتاج معلومات موثوقة يمكن التعويل عليها.

مصادر التمويل

تؤدي حماية ودائع الأفراد الخاصة بعموم الجماهير إلى خدمة كل من هدي القواعد التنظيمية الاحترازية المتمثلين في منع مخاطر النظام المالي وحماية المودعين. وبالتالي يتطلب عادةً هذا الشكل من أشكال الوساطة المالية وجود قواعد تنظيمية احترازية. فهل تشارك مؤسسات التمويل الأصغر التي تمول نشاطها الإقراضي من مصادر أخرى لرأس المال في مجال الوساطة المالية الذي يتطلب الخضوع للوائح التنظيمية الاحترازية؟ يحتاج هذا السؤال إلى تحليل دقيق، وستعتمد إجابته في أحوال كثيرة على عوامل محلية.¹⁰

المنح التي تقدمها الجهات المانحة. قامت الجهات المانحة دائماً، باختلاف أنواعها، بما في ذلك الوكالات الإنمائية الثنائية أو المتعددة الأطراف، بمساندة مؤسسات التمويل الأصغر من خلال تقديم المنح. ولا تنطبق مبررات الإشراف الاحترازي على حالة مؤسسات التمويل الأصغر الممولة من منح الجهات المانحة فقط. فقد تكون الحكومة مهمة برؤية أموال الجهات المانحة وهي تُنفق بطريقة سليمة، ولا يختلف التمويل الأصغر هنا من هذه الناحية عن أي نشاط آخر تسانده الجهات المانحة.

الضمانات النقدية وما يماثلها من الودائع الإجبارية. يشترط العديد من مؤسسات التمويل الأصغر على المقترضين وضع ودائع نقدية قبل و/أو أثناء القرض، وذلك لإثبات مقدرة المقترض على السداد، وكضمان لاسترداد القرض. وعلى الرغم من تسمية هذه الودائع في الكثير من الأحوال باسم "المدخرات الإجبارية"، إلا أنه من المفيد اعتبارها ضمانات نقدية يتطلبها عقد القرض، أكثر منها خدمة ادخارية حقيقية. ويتم في بعض الأحيان الاحتفاظ بهذا الضمان النقدي لدى طرف ثالث (بنك تجاري على سبيل المثال)، ومن ثم لا تكون مؤسسة التمويل الأصغر وسيطة في هذا الأمر. وحتى في حالة احتفاظ مؤسسة التمويل الأصغر بودائع عملاتها الإجبارية، وحتى لو لعبت دور الوسيط عن طريق إقراضها لآخرين، فإنه يجب تناول مسألة تطبيق القواعد التنظيمية الاحترازية عليها من زاوية الموازنة العملية بين التكاليف والمنافع. ولو كانت الضمانات النقدية هي الشكل الوحيد من أشكال الإيداع الذي تأخذه مؤسسة التمويل الأصغر، فإن معظم عملاتها سيكونون، في أغلب الأوقات، مدينين لمؤسسة التمويل الأصغر بأكثر مما تكون مؤسسة التمويل الأصغر مدينة لهم به. وفي حالة انهيار مؤسسة التمويل الأصغر، يمكن للعملاء حماية أنفسهم ببساطة عن طريق التوقف عن سداد القرض. والحقيقة أن بعض عملاء مؤسسة التمويل الأصغر سيكونون معرضين للخطر في بعض الأحيان، حيث سيؤدي انهيار مؤسسة التمويل الأصغر إلى تعريض ودائعهم للخطر، ولكن يجب موازنة هذا الخطر الأقل نسبياً مقابل تكاليف الإشراف الاحترازي – أي التكاليف التي تتحملها جهة الإشراف - على كل من مؤسسة التمويل الأصغر والعميل. وقد سلكت بلدان عديدة مسلكاً وسطاً في هذا الصدد، بحيث تشترط الترخيص الاحترازي فقط على مؤسسات التمويل الأصغر التي تحتفظ بالضمانات المالية لعملائها وتلعب دور الوسيط فيها، ولكن لا تشترط ذلك على مؤسسات التمويل الأصغر التي تحتفظ بمثل تلك الضمانات في صورة أوراق مالية منخفضة المخاطر أو في حساب لها لدى بنك مرخص.

الاقتراض من مصادر غير تجارية، بما في ذلك الجهات المانحة أو الجهات الراحية. ينزايد لجوء الجهات المانحة إلى استخدام القروض بدلاً من المنح لمساندة مؤسسات التمويل الأصغر. وعلى الرغم من أن مؤسسات التمويل الأصغر تقوم بدور الوساطة فيما يتعلق بحصيلة القروض، فإن الخسارة المتعلقة بحصيلة القروض لن تكون لها أية مخاطر على النظام المالي في البلد المضيف، وسيكون المقرضون في وضع جيد لحماية مصالحهم، إذا كانوا حريصين على ذلك. ولذلك ينبغي أن يستثنى التعريف الخاص بتلقي الودائع، الذي يؤدي إلى تطبيق القواعد التنظيمية الاحترازية، هذا النوع من الاقتراض.

الإقتراض التجاري. تحصل بعض مؤسسات التمويل الأصغر على قروض تجارية من صناديق الاستثمار الدولية التي تستهدف الاستثمارات ذات الأغراض الاجتماعية، وكذلك من البنوك التجارية المرخصة محلياً. ويجب هنا أيضاً ألا تؤدي حقيقة قيام إحدى مؤسسات التمويل الأصغر بلعب دور الوساطة في حصيللة القروض التجارية إلى تطبيق القواعد التنظيمية الاحترازية على مؤسسة التمويل الأصغر المقترضة. وحيثما يكون المقرض صندوقاً استثمارياً دولياً، فإن خسارة أمواله لن تشكل مخاطر على النظام المالي، وسيكون المقرض قادراً على رعاية مصالحه. وإذا كان المقرض بنكاً تجارياً يخضع لشروط الترخيص المحلية، فإنه ينبغي أن يكون هو نفسه خاضعاً للقواعد التنظيمية الاحترازية، علماً بأن حقيقة أن إحدى مؤسسات التمويل الأصغر تقترض من البنوك لا تبرر تطبيق القواعد التنظيمية الاحترازية على هذه المؤسسة بأكثر مما هو عليه الحال لو أن مقرضاً آخر قام بالإقتراض من البنوك.¹¹

ودائع الشراكات وبدائل الودائع. في بعض البلدان، تقوم مؤسسات التمويل الأصغر بتمويل نفسها عن طريق إصدار أوراق تجارية، أو سندات، أو أدوات مالية مماثلة في أسواق الأوراق المالية المحلية. ويثير الإصدار المباشر لشهادات إيداع كبيرة قضايا مماثلة. وبخلاف الودائع التي تقدمها عموم الجماهير، يميل كبار المستثمرين المتمرسين إلى شراء هذه الأدوات المالية. ولا يوجد توافق في الآراء على كيفية تنظيم تلك الأدوات المالية. إذ يرى البعض أنه ينبغي على مشتري تلك الأدوات المالية أن تكون لديهم القدرة على تحليل السلامة المالية لمؤسسة الأعمال المصدرة لها. ومن ثم، فإنهم سيخضعون جهة الإصدار للوائح التنظيمية الخاصة بالأوراق المالية العادية، والتي تؤكد بصورة عامة على ضمان الإفصاح الكامل عن المعلومات ذات الصلة، بدلاً من إعطاء أية ضمانات فيما يتعلق بالسلامة المالية لجهة الإصدار. بينما يصر آخرون، ممن لا يكون الكثير من الإعجاب للتمييز بين ودائع الشراكات وودائع الأفراد أو المنتسكون في قانون الأوراق المالية المحلي وفي تطبيقه، على إخضاع أية مؤسسة تصدر مثل تلك الأدوات المالية وتقوم بدور الوساطة في الأموال للقواعد التنظيمية الاحترازية.

مدخرات الأعضاء. يركز جل المناقشة الحالية الدائرة حول تنظيم التمويل الأصغر، ضمناً أو صراحة، على مؤسسات التمويل الأصغر التابعة لمنظمات غير حكومية التي استند شكلها في البداية إلى نموذج تقديم القروض، وترغب الآن في توسيع نشاطها لتلقي الودائع. ولكنه يتم توفير معظم القروض الصغرى، في أماكن كثيرة من العالم، من خلال تعاونيات مالية تمول نشاطها الإقراضي من ودائع ومدخرات الأعضاء. ويقال في بعض الأحيان أنه طالما لا تأخذ تلك المؤسسات الودائع إلا من الأعضاء، وليس من "الجمهور"، فإنها لا تحتاج إلى أن تخضع للإشراف الاحترازي. ولكن هذا الرأي يثير قدراً كبيراً من المشاكل. أولاً، عندما تصبح التعاونيات المالية كبيرة، فسيكون أعضاؤها في مركز أفضل من المودعين في البنك التجاري، من حيث الإشراف على الإدارة. ثانياً، يمكن أن تكون هناك فجوات في حدود العضوية. فعلى سبيل المثال، يمكن للتعاونيات المالية التي تتمثل الروابط المشتركة بينها في الطبيعة الجغرافية، أن تقبل ودائع على أوسع نطاق ممكن، وذلك من خلال وسيلة بسيطة تتمثل في منح العضوية تلقائياً إلى أي شخص في منطقة عملياتها يرغب في الإيداع.

وغالباً ما يتم ترخيص تلك التعاونيات المالية ضمن إطار قانون خاص، ويكون الإشراف عليها من قبل الوكالة الحكومية التي تتولى الإشراف على جميع التعاونيات، بما في ذلك التعاونيات التي تركز على الأنشطة المتعلقة بالإنتاج، والتسويق، وغير ذلك من الأنشطة غير المالية. وعلى الرغم من أن تلك الوكالات قد تكون مسؤولة قانونياً عن الإشراف الاحترازي على سلامة المودعين، إلا أنها تفتقر إلى الموارد، والخبرة، والاستقلالية، اللازمة للقيام بتلك المهمة بكفاءة. وفي ظل غياب أسباب محلية قوية تفرض خلاف ذلك، يجب إخضاع التعاونيات المالية - وخاصة الكبيرة منها- إلى الإشراف الاحترازي من قبل سلطة مالية متخصصة. وفي البلدان التي توجد بها قاعدة عريضة قائمة من التعاونيات المالية، فإن ضمان وجود قواعد تنظيمية فعالة وإشراف احترازي ربما يمثل لهذه التعاونيات أولوية عاجلة بصورة أكبر من إعداد إطار جديد لنشاط التمويل الأصغر التابع للمنظمات غير الحكومية.

تقتين القواعد التنظيمية الاحترازية، والحد الأدنى لرأس المال

يعتبر الإشراف الاحترازي مكلفاً، كما هو موضح أدناه. فعند قياس هذه المصروفات كنسبة من الأصول الخاضعة للإشراف، نجد أنها تعتبر مرتفعة بالنسبة للمؤسسات الصغيرة أكثر من الكبيرة. فضلاً عن ذلك، تمتلك السلطات الإشرافية والرقابية موارد محدودة. فمن الناحية العملية، هناك حاجة إلى تقنين عدد التراخيص المالية التي تتطلب الخضوع للإشراف الاحترازي. ومن بين الأدوات الأكثر شيوعاً لهذا التقنين وضع شروط لتحديد الحد الأدنى لرأس المال – وهو أقل مبلغ من المال يمكن أن يدفعه المالكون لحساب حقوق الملكية الخاص بالمؤسسة التي تسعى للحصول على ترخيص.

ومن الناحية النظرية، يمكن أن يستند تحديد الحد الأدنى لرأس المال إلى وفورات الحجم أو وفورات الإنتاج الكبير في مؤسسات الوساطة المالية: أي أن أية مؤسسة من مؤسسات الوساطة المالية، يقل حجم نشاطها عن حد معين، لن تتمكن من مساندة الحد الأدنى من البنية الأساسية الضرورية لممارسة النشاط، مع تحقيق الربح في نفس الوقت. ولكن هناك نزعة متزايدة للتقليل من شأن جدوى الحد الأدنى لرأس المال كتدبير للأمان، والتعامل معه بوضوح كأداة للتقنين بدلاً من ذلك. فكلما انخفض الحد الأدنى لرأس المال، كلما زاد عدد المؤسسات التي يجب أن تخضع للإشراف.

إن من ينظرون إلى إخضاع التمويل الأصغر للوائح التنظيمية بصورة أساسية باعتباره وسيلة للتشجيع سيحتاجون إلى حد أدنى منخفض من متطلبات رأس المال، حتى يتسنى لهم الحصول على تراخيص جديدة بشكل أسهل. ومن ناحية أخرى، فإن جهات الإشراف التي سيتعين عليها تولي مسؤولية السلامة المالية للمؤسسات الجديدة التي تقبل الودائع تفضل رفع الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال، لأنها تعرف أن هناك حدوداً لعدد المؤسسات التي يمكنها الإشراف عليها بشكل فعال. ولتبسيط الأمر، توجد مفاضلة مباشرة بين عدد المؤسسات الجديدة المرخصة والفعالية المرجحة للإشراف الذي ستخضع له. ويصبح الحد الأدنى لرأس المال هو أكثر الأدوات شيوعاً لتحقيق هذا التوازن.

إلا أن الحد الأدنى لرأس المال لا يُعتبر بالضرورة الأداة الوحيدة المتاحة لحصر عدد الداخلين الجدد إلى السوق. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تستند قرارات منح التراخيص جزئياً إلى تقييمات مؤسسية نوعية – رغم أن المعايير النوعية تتيح مجالاً أوسع للمعنيين لإساءة استعمال السلطة في اتخاذ القرار.¹²

ومهما كانت أدوات التقنين المستخدمة، فإنه من المعقول الميل إلى الجانب المتحفظ في البداية، طالما يمكن تعديل هذه المتطلبات فيما بعد، عندما تزداد خبرة السلطات فيما يتعلق بحجم الطلب على التراخيص، فضلاً عن إجادة الإشراف الاحترازي على أنشطة التمويل الأصغر. ومن الواضح، أن هذه المرونة تصبح أكثر سهولة إذا جرى تضمين هذه المتطلبات في أنظمة أو لوائح تنظيمية بدلاً من تضمينها في القانون.

رسم الخطوط الفاصلة على أساس تحليل التكلفة والعائد - حالة مؤسسات الوساطة المالية الصغيرة التي تستند إلى المجتمعات المحلية

تقبل بعض مؤسسات الوساطة المالية التي يملكها الأعضاء الودائع ولكنها تكون مؤسسات صغيرة جداً، ونائية من الناحية الجغرافية في بعض الأحيان، مما يجعل عملية الإشراف عليها استناداً إلى أي أساس من الأسس الفعالة من ناحية التكاليف أمراً غير ممكن. ومن شأن ذلك أن يطرح مشكلة عملية أمام الجهة القائمة بوضع اللوائح التنظيمية. فهل ينبغي أن يُسمح لهذه المؤسسات بالعمل دون الخضوع للإشراف الاحترازي، أو هل يجب فرض متطلبات الحد الأدنى من رأس المال عليها حتى تتوقف عن قبول الودائع؟

تميل جهات وضع اللوائح التنظيمية في بعض الأحيان إلى اتباع الطريقة الأخيرة. وحيثما في ذلك أن المؤسسات التي لا يمكن أن تخضع للإشراف تعتبر غير آمنة، ولذلك لا يجب أن يسمح لها بقبول مدخرات صغار المودعين.¹³ ومع كل ذلك، ألا يحق لصغار العملاء والفقراء منهم التمتع بالأمان مثلهم في ذلك مثل كبار العملاء والميسورين منهم؟

ولكن يعتبر هذا التحليل مفرداً في التبسيط إذا لم يضع في الاعتبار البدائل الفعلية المتاحة أمام المودع. وتشير دراسات كثيرة إلى أن الفقراء يمكنهم الادخار بل أنهم يقومون بذلك بالفعل. وعندما تكون حسابات الودائع الرسمية غير متاحة، فإنهم يستخدمون وسائل مثل الاحتفاظ بالنقود تحت الوسادة، وشراء الماشية، ومواد البناء، أو الدخول في ترتيبات غير رسمية مثل المدخرات الدوارة [الجمعية] وأندية الائتمان. وتعتبر كل هذه الوسائل محفوفة بالمخاطر بل إنها تكون، في العديد من الحالات إن لم يكن معظمها، أكثر خطورة من فتح حساب رسمي في مؤسسة وساطة مالية صغيرة لا تخضع للإشراف. وقد تؤدي تصفية هيئات الادخار المحلية وتعاونيات القروض في الواقع إلى ازدياد، وليس انخفاض، المخاطر التي يواجهها المدخرون المحليون، لأنها تجبرهم على اللجوء إلى أشكال ادخار ليسوا راضين عنها كلية.

وبسبب هذه الاعتبارات، اختارت معظم جهات وضع اللوائح التنظيمية التي تواجه هذه المسألة إعفاء مؤسسات الوساطة المالية المستندة إلى المجتمعات المحلية، التي لم يصل حجمها إلى الحجم المطلوب، من متطلبات الإشراف والقواعد التنظيمية الاحترازية. وتتحدد قيود الحجم حسب عدد الأعضاء، أو حجم الأصول أو كليهما معاً. (يكون الإعفاء متاحاً في بعض الأحيان فقط أمام المؤسسات "ذات السندات المغلقة" التي لا تتيح خدماتها إلا لأعضاء مجموعة قائمة بالفعل.) وبمجرد أن تتخطى المؤسسة هذه القيود، يجب عليها أن تتقيد باللوائح التنظيمية الاحترازية وأن تخضع للإشراف الاحترازي.

وإذا سُمح لمؤسسات الوساطة المالية الصغيرة أن تقبل الودائع دون الخضوع للإشراف الاحترازي، فسيكون من الصواب توجيه النصح لعملاء هذه المؤسسات بكل وضوح بأن سلامتها المالية لا تخضع لإشراف أية هيئة حكومية، وعليه يجب عليهم أن يصلوا إلى استنتاجاتهم الخاصة بناءً على معرفتهم بالأشخاص الذين يديرون هذه المؤسسة.

توضح المسائل التي تطرحها مؤسسات الوساطة المالية الصغيرة للغاية مبدأ أكثر شمولاً ينطبق على العديد من الموضوعات التي تناقشها هذه الدراسة. فحماية المودع لا تعتبر قيمة مطلقة تهيمن على كل الاعتبارات الأخرى. فبعض القواعد التي تقلل المخاطر يمكن أيضاً أن تقلل إمكانية حصول الفقراء على الخدمات المالية، وهي قيمة لها نفس الأهمية. وينبغي في هذه الحالات ألا يقتصر هدف جهات وضع اللوائح التنظيمية على القضاء على المخاطر، بل عمل توازن احترازي فيما بين السلامة ومدى القدرة على الحصول على الخدمات وإتاحتها.

هل يتم إخضاع المؤسسات أم الأنشطة للقواعد التنظيمية؟

عند محاولة فتح مجال تنظيمي لأنشطة التمويل الأصغر، يكون هناك ميل طبيعي لأن يشتمل ما نفكر فيه على استحداث شكل جديد ومتخصص من المؤسسات. ويكون ذلك هو أفضل الخيارات في بعض الأحوال. ولكنه يجب النظر في البدائل الأخرى، بما في ذلك إمكانية تحسين الشكل القائم من التراخيص المالية. فزيادة التركيز على نوع محدد من المؤسسات يشكل بعض الخطر حيث إنه قد يقف حجر عثرة في طريق الابتكار والمنافسة، أو يشجع المراجعة بين اللوائح التنظيمية، أو يعرقل إدماج أنشطة التمويل الأصغر في القطاع المالي الأوسع نطاقاً.

وتدفع هذه الاعتبارات بعض من يعملون في هذا المجال إلى القول بأن واضعي السياسات يجب أن يركزوا بشكل أكبر على إخضاع التمويل الأصغر للوائح التنظيمية بوصفه مجموعة من الأنشطة، بغض النظر عن نوع المؤسسة المالية التي تقوم بها، بينما يقل تركيزهم على أشكال معينة من المؤسسات. ويعتبر ذلك تأكيداً مفيداً وصحياً. ويناقش الجزء التالي تعديلات تنظيمية خاصة وضرورية من أجل أنشطة التمويل الأصغر؛ وستكون معظم هذه التعديلات تقريباً قابلة للتطبيق بغض النظر عن نوع المؤسسة التي تمارس نشاط التمويل الأصغر. وفي نفس الوقت، سيتعلق عدد قليل من التعديلات التنظيمية الضرورية بنوع المؤسسة وليس بنوع النشاط نفسه. فعلى سبيل المثال، يمكن القول إن القروض الصغرى تطرح صورة عامة أقل خطورة عندما تشكل جزءاً صغيراً من حافظة أحد البنوك المُصرح لها بتقديم كافة الخدمات المصرفية المتنوعة، مقارنةً بنشاط القروض الصغرى الذي يشكل أغلبية أصول مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة؛ لذا فإنه من المعقول القول بوجود إخضاع هذين النوعين من المؤسسات لقواعد مختلفة بشأن كفاية رأس المال.

معايير احترازية خاصة للتمويل الأصغر

تحتاج بعض اللوائح التنظيمية المتعارف عليها في مجال الأعمال المصرفية التقليدية إلى تعديل حتى يمكنها استيعاب أنشطة التمويل الأصغر. وسواء جاء تطور خدمات التمويل الأصغر من خلال مؤسسات إيداع قائمة بذاتها ومتخصصة في مجال التمويل الأصغر أو كمنتجات في البنوك أو شركات التمويل التي تقدم خدمات للأفراد، فإنه لا بد من إعادة فحص مجموعات اللوائح التنظيمية التالية عامة، على الأقل من ناحية الأدوات المالية التي يمكن إدراجها بشكل معقول ضمن فئة التمويل "الأصغر". ولربما تطلبت قواعد أخرى تعديلاً في بعض البلدان ولكن القائمة التي نوردتها أدناه تتضمن أكثر القضايا شيوعاً.

الحد الأدنى لرأس المال

قد لا يستطيع ذلك النوع من المستثمرين ممن يرغب ويقدر على تمويل مؤسسات التمويل الأصغر أن يحوز مبلغ رأس المال المطلوب للحصول على رخصة إنشاء بنك عادي. وعلاوة على ذلك، قد تستغرق إحدى مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة وقتاً طويلاً في بناء حافظة بحجم كافٍ تستطيع معه أن تستقطب القدر الملائم من رأس المال الذي يتطلبه إنشاء أحد البنوك. وقد تمت مناقشة المفاضلات المتعلقة بتحديد متطلبات الحد الأدنى لرأس المال في مجال التمويل الأصغر في صفحة 22.

كفاية رأس المال¹⁴

هناك جدل دائر حول ما إذا كان ينبغي التشديد على متطلبات كفاية رأس المال بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة أكثر من المتطلبات التي يتم تطبيقها في حالة البنوك التجارية المتنوعة النشاط. ويؤيد عدد من العوامل التوجه نحو هذا التحفظ.

فمؤسسات التمويل الأصغر التي تتسم بحسن الإدارة تحافظ على أداء ممتاز من حيث السداد، مع معدل تأخير في السداد أقل من البنوك التجارية في العادة. غير أن حافظة هذه المؤسسات تميل إلى أن تكون أكثر تقلباً من حافظة البنوك التجارية، كما يمكن أن يتدهور أداؤها بسرعة مذهلة. ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى أن حافظة التمويل الأصغر عادة ما تكون غير مضمونة، أو مضمونة ولكن بأصول لا تكفي لتغطية قيمة القرض، وذلك عند إضافة تكاليف التحصيل. ويتمثل الحافز الرئيسي للمقرض لكي يسدد قيمة القرض الأصغر في توقع الحصول على قروض في المستقبل. ومن ثم فإن حدوث حالات تأخير في السداد في إحدى مؤسسات التمويل الأصغر يصبح عرضة للنقشي بين المؤسسات الأخرى. فعندما يرى المقرض أن هناك آخرين لا يقومون بتسديد القروض المستحقة عليهم يتضاءل حافزه هو نفسه للاستمرار في السداد، وذلك نظراً لأن حدوث حالات التأخير عن السداد وتقسيها يقلل من احتمال قدرة مؤسسة التمويل الأصغر على مكافأة وفائه بسداد قيمة قرضه بمنحه قروصاً في المستقبل. وتلعب ديناميكيات النظراء دوراً أيضاً: فحينما لا يكون هناك للمقرضين أية ضمانات معرضة للخطر فإنهم قد يشعرون بأنه من الحماسة أن يقوموا بسداد قروضهم في ذات الوقت الذي امتنع فيه الآخرون.

إضافة إلى ذلك، ونظراً لارتفاع التكاليف التي تتكبدها مؤسسات التمويل الأصغر، فإنها تحتاج إلى تقاضي أسعار فائدة عالية كي تواصل تقديم خدماتها. وعندما لا تسدد القروض المستحقة لها، فإنها تصبح كأي بنك تجاري، حينما لا تحصل على النقد الذي تحتاجه لتغطية التكاليف المرتبطة بهذه القروض. ولكن هذه التكاليف التي تتقاضاها في المعتاد تفوق ما يتقاضاه البنك التجاري بكثير بالنسبة لكل وحدة من وحدات القرض، حيث إنه من شأن أي مستوى معين للتأخير أو عدم السداد أن يؤدي إلى استنزاف رأس مالها بدرجة أسرع مقارنة بأي بنك من البنوك العادية.

وثمة عامل آخر ذو صلة يتمثل في افتقار قطاع التمويل الأصغر كنشاط تجاري أو المؤسسات العاملة في هذا القطاع في معظم البلدان إلى وجود سجل انجازات طويل. فالصفة العامة لإدارة هذه المؤسسات ولموظفيها هي غلبة عدم الخبرة نسبياً، كما أن للهيئات الرقابية أو الإشرافية خبرة قليلة في تقدير المخاطر المتعلقة بنشاط التمويل

وأخيراً، وكما ستتم مناقشته فيما يلي، لا تعمل بعض الأدوات الإشرافية الهامة بصورة جيدة في حالة مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة.

ولهذه الأسباب مجتمعة، يبدو أن الاتجاه التحفظي الاحترازي يرى رفع نسبة كفاية رأس المال المفروضة على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة إلى أعلى من النسبة المفروضة على البنوك العادية، على الأقل حتى الوقت الذي يثبت فيه أداء هذه المؤسسات على مدى عدد من السنوات، مع إثبات إمكانية إدارة المخاطر بصورة جيدة وكافية، وأن باستطاعة جهة الإشراف الاستجابة للمشاكل بسرعة كافية؛ وهنا يمكن السماح لمؤسسات التمويل الأصغر باستقطاب رؤوس الأموال بمعدل رفع مالي كذلك المعدل المتوفر للبنوك التجارية.

ويرى آخرون أن فرض متطلبات أعلى لكفاية رأس المال على مؤسسات التمويل الأصغر أو متطلبات مكافئة لترجيح المخاطر على حوافض قروض التمويل الأصغر في المؤسسات المتنوعة النشاط سوف يقلل من العائد على حقوق الملكية في قروض التمويل الأصغر، وبالتالي يضعف من جاذبيته كعمل تجاري ويخلق مجالاً غير متساو أمام المنافسة. وعلى الجانب الآخر، فإن الطلب على قروض التمويل الأصغر يعد أقل حساسية لأسعار الفائدة من الطلب على القروض التي تقدمها البنوك العادية؛ وهذا يتيح للمقرضين في مجال التمويل الأصغر فرصة أكبر لتعديل هامش أسعار الفائدة الخاصة بهم للحصول على العائد الذي يحتاجونه، طالما خضع جميع هؤلاء المقرضين لنفس القواعد، ولا تقوم الحكومات بفرض حدود قصوى لأسعار الفائدة.

إن تطبيق قواعد كفاية رأس المال على التعاونيات المالية يطرح بين أيدينا قضية محددة تتعلق بتعريف رأس المال. فجميع أعضاء هذه التعاونيات مطالبون باستثمار حد أدنى من "أسهم رأس المال" في هذه المؤسسة. ولكن على خلاف الاستثمار في أسهم رأس المال في أحد البنوك، فإنه يمكن عادة للعضو سحب حصته/ أسهمه من رأس المال في أي وقت يقرر فيه ذلك العضو ترك التعاونية. وبالنظر إلى أغراض السلامة المؤسسية، يعتبر هذا النوع من رأس المال غير مرضٍ إلى حد كبير: فهو رأس مال غير دائم، وأكثر احتمالاته أنه يُسحب في نفس الوقت بالضبط الذي تكون التعاونية في أمس احتياج إليه - عندما تصادفها المتاعب. ولا يتعرض رأس المال الذي يتجمع من الأرباح المحتجزة (يُطلق عليه أحياناً "رأس المال المؤسسي") لهذه المشكلة. ويتمثل أحد مناهج معالجة هذه القضية في تقييد حقوق الأعضاء في سحب حصصهم / أسهمهم من رأس المال إذا هبطت كفاية رأس مال التعاونية إلى مستوى معين من الخطورة. ويتمثل نهج آخر في مطالبة التعاونيات بتجميع قدر معين من رأس المال المؤسسي على مدار عدد من السنوات، تستند بعدها نسبة كفاية رأس المال إلى هذه الأرباح المحتجزة وحدها.

حدود الإقراض غير المضمون ومخصصات تغطية خسائر القروض

لتخفيض المخاطر إلى الحد الأدنى، تقوم اللوائح التنظيمية في الغالب بوضع حدود للإقراض غير المضمون بنسبة معينة - تكون غالباً 100 في المائة - من قاعدة أسهم حصص ملكية البنك. ولكن لا ينبغي تطبيق هذه القاعدة على انتمايات (قروض) التمويل الأصغر لأنها ستجعل من المستحيل على مؤسسة التمويل الأصغر أن ترفع من قيمة حصص ملكيتها بأموال الودائع أو الأموال المقترضة.

وقد تتطلب اللوائح التنظيمية بالبنوك تغطية خسائر القروض بنسبة 100 في المائة لكافة القروض غير المضمونة في وقت تقديمها، حتى قبل حدوث أي تأخير أو عدم سداد. إلا أن ذلك غير قابل للتطبيق في حالة حوافض قروض التمويل الأصغر. وحتى إن تمت استعادة مصروفات التغطية لاحقاً عند تحصيل القرض فإن الرسوم المترابطة على القروض الحالية سوف تؤدي إلى تمثيل مفرط في انعدام الدقة لصافي القيمة الحقيقية لرصيد مؤسسات التمويل الأصغر.

ولمعالجة هاتين المشكلتين يتم إدخال تعديل تنظيمي شائع في شكل معاملة الضمانات الجماعية على أنها "تأمين" (ضمان) لأغراض تطبيق هذه اللوائح التنظيمية على قروض التمويل الأصغر. ويمكن أن يكون هذا بمثابة

وينبغي – أيا كان مبرر التعديل – ألا يُطلب من المقرضين الأكفاء أن يقدموا مخصصات لتغطية نسبة كبيرة من قروض التمويل الأصغر بمجرد إبرامها. ولكن ما إن يحدث تأخير في سداد هذه القروض، فإن حقيقة أنها قروض غير مضمونة تبرر طلب تغطيتها بصورة أقوى من تغطية الحافظة المضمونة بالأساليب التقليدية. ويصدق ذلك بصفة خاصة على البلدان التي تكون فيها قروض التمويل الأصغر قصيرة الأجل. فبعد مرور سنتين يوماً من التأخير في السداد تصير خسارة قرض صغير مدته ثلاثة أشهر وغير مضمون وبمدفوعات أسبوعية خسارة أكبر على الأرجح من خسارة مرتبطة بقرض مدته سنتان، تضمنه عقارات وتُدفع أقساطه شهرياً.

تُمنع مؤسسات التمويل الأصغر في بعض البلدان بفعالية من الاقتراض من البنوك لأن هذه المؤسسات لا تستطيع أن تقدم ضمانات تؤولها للاقتراض، وبدون هذه الضمانات سيكون لزاماً على البنك أن يغطي القرض بنسبة 100 في المائة. وفي مثل هذه البلدان ينبغي النظر في تعديل القواعد البنكية حتى يمكن أن تتأهل حافظة قروض لمؤسسة تمويل أصغر تتمتع بسجل انجازات قوي في مجال تحصيل القروض المستحقة كضمان للاقتراض من البنوك.

المستندات المطلوبة للحصول على القروض

نظراً لطبيعة حجم قروض التمويل الأصغر وعمالته، سيكون من غير المعقول أو ضرباً من ضروب المستحيل أن يطلب من العملاء الحصول على نفس المستندات التي تطلبها البنوك التجارية. ويصدق ذلك بصفة خاصة، على سبيل المثال، على حالة تسجيل الضمانات، أو القوائم المالية لأعمال المقرضين التجارية، أو تقديم الدليل على أن هذه الأعمال مسجلة رسمياً. ويجب إسقاط مثل هذه المتطلبات بالنسبة لقروض التمويل الأصغر. ومن جهة أخرى، تعتمد بعض الطرق المتبعة في مجال قروض التمويل الأصغر على تقييم المؤسسة المعنية لقدرة كل مقرض على السداد. وفي هذه الحالات، يصبح من المعقول طلب احتواء ملف القرض على مستندات بسيطة لتقييم التدفق النقدي للعميل. وعلى أي حال، عندما تقوم المؤسسة بتكرار تقديم قروض قصيرة الأجل (مثلاً، لمدة ثلاثة أشهر) إلى نفس العميل لن تكون مؤسسة التمويل الأصغر في حاجة إلى تكرار تحليل التدفق النقدي لكل قرض على حدة.

القيود المفروضة على الكفيل كمقترض

تحظر اللوائح التنظيمية أحياناً على البنوك تقديم قروض لشخص وقع ككفيل لقرض أو ضمنه بصورة من الصور في نفس البنك. ويؤدي ذلك إلى خلق مشاكل للمؤسسات التي تستخدم آليات الإقراض الجماعي التي تعتمد على كفالة كل أفراد المجموعة لقروض بعضهم بعضاً.

متطلبات الأمن المادي وإنشاء الفروع

إن ساعات عمل البنوك ومواقع الفروع ومتطلبات الأمن والسلامة غالباً ما يتم تنظيمها تنظيمياً صارماً بما قد يعيق تقديم الخدمات إلى عملاء التمويل الأصغر. فعلى سبيل المثال، ربما تطلبت راحة العملاء العمل خارج ساعات الدوام العادية، أو قد تتطلب اعتبارات التكلفة تدوير الموظفين بين الفروع التي لا تفتح إلا يوماً أو يومين في الأسبوع. ومن الممكن أن تجعل المتطلبات الأمنية مثل ما يتعلق بالحراس أو الخزانات/القاصات أو قواعد البنية الأساسية العادية الأخرى افتتاح فروع في المناطق الفقيرة أمراً باهظ التكلفة. ففي سياق التمويل الأصغر تحتاج

تواتر الإبلاغ وإصدار التقارير ومضمونها

قد يكون لزاماً على البنوك أن ترفع تقارير بشأن مركزها المالي مراراً وتكراراً – وربما يومياً. ومن الممكن أن تجعل أوضاع النقل والاتصالات من هذا أمراً مستحيلاً تقريباً بالنسبة للبنوك والفروع العاملة في المناطق الريفية. وبشكل عام، فإن رفع التقارير إلى جهة الإشراف (أو الجهة المقدمة لخدمات المعلومات الائتمانية) يمكن أن يضيف أعباء كبيرة إلى التكاليف الإدارية للجهة الوسيطة، لاسيما إذا كانت متخصصة في العمليات الصغرى. وينبغي أن تكون متطلبات إعداد التقارير والإبلاغ بالنسبة لمؤسسات أو برامج التمويل الأصغر أكثر بساطة في المعتاد من عمليات البنوك التجارية العادية.

الاحتياجات مقابل الودائع

تطالب كثير من البلدان البنوك بالاحتفاظ باحتياطيات تعادل نسبة من أنواع محددة من الودائع. ويمكن أن تكون هذه الاحتياطيات أداة مفيدة في السياسات النقدية، ولكنها ترقى إلى فرض ضريبة على المدخرات، ويمكنها أن تؤدي إلى استثناء صغار المودعين من خلال رفع الحد الأدنى للودائع التي يستطيع أن يتعامل بها البنك أو مؤسسة التمويل الأصغر على نحو مُدر للربح. وينبغي أخذ هذا العيب في الاعتبار عند اتخاذ القرارات بشأن المتطلبات الخاصة بالاحتياطيات.

ملاءمة الملكية و متطلبات التنوع¹⁵

يميل الهيكل المعتاد للملكية ونظام الإدارة في مؤسسات التمويل الأصغر إلى أن يعكس أصولها ومصادر رأس مالها الأولية. ويفوق عدد المنظمات غير الحكومية، والوكالات الحكومية لتقديم المعونات، والجهات المانحة المتعددة الأطراف، والمستثمرين الآخرين المتوجهين صوب مشروعات التنمية عدد هؤلاء المستثمرين ذوي الأهداف الرامية إلى تعظيم الربح كما هو الحال بالنسبة لحاملي أسهم البنوك المعتادين. وعادة لا يخاطر الأشخاص المسؤولون عن هذه الاستثمارات الموجهة نحو التنمية بأموالهم الشخصية. فالمستثمرون من هذا النوع ومن يختارونه من مديريين قد تكون لديهم حوافز شخصية ضعيفة لرصد سلوك إدارة مؤسسة التمويل الأصغر في التعامل مع المخاطر عن كثب. وهذا لا يعني أن أصحاب البنوك التجارية في القطاع الخاص والذين يستهدفون تعظيم الربح دائماً ما يجيدون الإشراف على إدارة البنوك التجارية. ولكن تشير التجارب العملية على أي حال إلى أن أصحاب البنوك التجارية هؤلاء يميلون في المتوسط إلى مراقبة إدارة استثماراتهم بحرص وعناية أكثر من ممثلي الجهات المانحة والمستثمرين الاجتماعيين.

وتفرض لوائح تنظيم العمل المصرفي التقليدية طبيعة حملة الأسهم المسموح بهم، إضافة إلى الحد الأدنى لعدد حملة الأسهم المؤسسين والحد الأقصى لنسبة الملكية لأي من حملة الأسهم. ويمكن أن يفرض النوعان الاثنان لهذه القواعد معوقات على مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع، وذلك على ضوء ما تتصف به من سمات الملكية ونظام الإدارة.

وتخدم هذه القواعد أهدافاً احترازية مشروعة. وتهدف الأحكام الملزمة التي تتعلق بطبيعة حملة الأسهم المسموح بهم إلى التأكد من أنه ستكون لدى مالكي المؤسسة المالية الإيداعية القدرة المالية والمصلحة المباشرة لتقديم أموال أخرى إذا ما دعت الحاجة إلى زيادة رأس المال. أما متطلبات تنوع الملكية فتهدف إلى منع "استيلاء" مالك فرد أو مجموعة منفردة على تراخيص البنوك كما تهدف إلى ترسيخ الرقابة والانضباط في نظام الإدارة. ولكن يمكن أن تتسبب هذه المتطلبات معاً في خلق مشاكل حادة في الحالة الشائعة التي تأتي فيها كامل أصول مؤسسة التمويل الأصغر الجديدة المرخصة تقريباً من المنظمة غير الحكومية التي كانت تمارس أنشطة التمويل الأصغر إلى أن أنشئت هذه المؤسسة الجديدة.

أولاً: تحظر القوانين أو اللوائح التنظيمية أحياناً على المنظمة غير الحكومية امتلاك أسهم في المؤسسة المرخصة. وبينما يخدم هذا الحظر غرضاً مشروعاً فإنه يضع على وجه العموم عقبة كؤودة في نهاية المطاف أمام ترخيص نشاط التمويل الأصغر الذي نشأ في المنظمة غير الحكومية: لذا ينبغي مراعاة تعديل هذا الوضع. وحتى إن سُمح للمنظمة غير الحكومية بامتلاك أسهم في المؤسسة الجديدة، فإن متطلبات التنوع قد تفرض تحدياً إضافياً. فعلى سبيل المثال، سوف تضطر المنظمة غير الحكومية المتحولة، في حالة أن يكون الحد الأدنى لعدد المالكين فيها هو خمسة بحد أقصى 20 في المائة لكل مساهم، أن تبحث عن أربعة مالكين آخرين تكون مساهمتهم في رأس المال مجتمعين أربعة أضعاف مساهمة هذه المنظمة نفسها. ويمكن أن يشكل ذلك عبئاً غير عملي على أي نشاط تجاري ذي توجه اجتماعي لم تبلغ ربحيته بعد من القوة ما يكفي لاستقطاب حصص ملكية تجارية خالصة. وقد تمثل البديل الوحيد في بعض الحالات في توزيع الأسهم على مالكين آخرين لم يدفعوا مقداراً مساوياً من رأس المال المملوك؛ بيد أن هذا الترتيب لا يؤدي إلى رقابة جيدة من جانب المالكين الآخرين.

وفي ضوء الأهداف المشروعة لمتطلبات ملاءمة حملة الأسهم وتنوع الملكية، لا توجد وصفاً علاج سهلة أو شاملة لكيفية تعديل هذه الأنواع من القواعد بما يراعي مؤسسات التمويل الأصغر. وعلى أي حال، يمكن أن يكون الحل في بعض الحالات من البساطة بـمكان بحيث يُسمح للهيئة المُصدرة للتراخيص بحرية تقدير الوضع الخاص لطالبي الترخيص من مؤسسات التمويل الأصغر والجهات المقترحة التي تعضدهم، وإسقاط المتطلبات المتعلقة بمدى ملاءمة حملة الأسهم وتنوع الملكية على أساس كل حالة على حدة.

على من يجب أن تنطبق هذه المعايير الخاصة؟

من الجدير التأكيد مجدداً أن معظم التعديلات التي نذكرها في هذا الجزء ينبغي أن تطبق مثالياً لا على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة فحسب بل على عمليات التمويل الأصغر داخل البنوك التجارية أو شركات التمويل أيضاً. ويتصل بعضها كذلك بالقروض غير المضمونة التي تقدمها التعاونيات المالية.

حتى وإن لم يكن للبنوك التجارية في بلد من البلدان رغبة في ممارسة نشاط التمويل الأصغر في الوقت الحاضر، فإن هذا التوجه قد يطرأ عليه التغيير حين تُظهر مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة بمصادقية إمكانات تحقيق الربح التي تتمتع بها أنشطتها التجارية. فإذا قرر أحد البنوك المُصرح لها بتقديم كافة الخدمات المصرفية أن يقدم أدوات تمويل أصغر أو أن يدخل في شراكة مع مؤسسة تمويل أصغر لتقديم هذه الأدوات فإنه يجب أن يكون الطريق أمامه واضح المعالم من الناحية التنظيمية؛ وإلا فإن استمرار تجزؤ القطاع المالي أمر واقع لا محالة. وينبغي أن يكون لدى جهات التنظيم والإشراف حافز خاص للتشجيع على مثل هذه التطورات: وعندما تكون القروض الصغرى جزءاً صغيراً من حافظة بنك تجاري متنوع النشاط سوف تنخفض مخاطر الرقابة على نشاط التمويل الأصغر وتكاليفها انخفاضاً كبيراً. وعلاوة على ذلك، فإن خلق مجال عمل متكافئ فيما يتعلق بالمعايير الاحترازية المنطبقة على نشاط من الأنشطة يساعد على تحفيز المنافسة.

التأمين على الودائع

لحماية صغار المودعين وتقليل احتمالات تهافت المودعين على سحب ودائعهم من البنوك، يوفر العديد من البلدان تأميناً صريحاً على الودائع المصرفية حتى حد معين. وتقوم بعض البلدان الأخرى بتقديم تعويض فعلي عن خسائر المودعين في البنوك، حتى في حالة عدم وجود إلزام قانوني صريح يلزمها بذلك. كما يوجد نقاش جدير بالاهتمام يدور حول مدى فاعلية التأمين على الودائع العامة في تحسين استقرار البنك، ومدى تشجيعه لمديري البنوك على خوض المخاطر غير الملائمة، ومدى أفضلية تقديم هذا التأمين من خلال أسواق القطاع الخاص. وعلى أية حال، طالما يتم التأمين على الودائع في البنوك التجارية، فإنه يتعين افتراض أن الودائع في غيرها من المؤسسات المرخصة وفقاً لقواعد تنظيمية احترازية من قبل السلطات المالية يجب أن تكون أيضاً مؤمناً عليها، ما دام ليست هناك أية أسباب تفرض خلاف ذلك.

رابعاً: مواجهة التحديات الماثلة في عمليات الإشراف والرقابة المصرفية

أثبتت عقود من السنين المليئة بالتجارب العملية في شتى أرجاء العالم في التعامل مع الكثير من أشكال المؤسسات المالية "البديلة" - بما في ذلك مختلف أشكال التعاونيات المالية، وجمعيات الاستثمار المشترك، والبنوك الريفية، والبنوك القروية، وحالياً مؤسسات التمويل الأصغر - أن هناك إغراء قويا وشبه عالمي بالتقليل من شأن التحدي الذي تواجهه عملية الإشراف على مثل هذه المؤسسات بطريقة ستجعلها مأمونة ومستقرة بشكل معقول. وعندما تبدأ الطائفة المختلفة من أصحاب المصالح المباشرة في مناقشة الأطر القانونية للتمويل الأصغر في بلد ما، تصبح عملية صياغة اللوائح التنظيمية عملية سهلة وشيقة نسبياً، ولكن عملية وضع تخطيط عملي و ملموس للإشراف الفعال تكون أكثر صعوبة وأقل جاذبية. فتمثل المحصلة في أن يحظى الإشراف أحياناً بقدر ضئيل من الاهتمام أثناء عملية إصلاح اللوائح التنظيمية، وغالباً ما يكون ذلك بناء على افتراض أنه مهما كانت طبيعة التحديات في عملية الإشراف التي تخلقها اللوائح الجديدة فلأنه سوف يمكن علاجها فيما بعد عن طريق ضخ المزيد من الموارد المالية والمساعدة الفنية المتاحة لجهة الإشراف لفترة من الوقت. ويمكن أن يكون هذا الافتراض خاطئاً في العديد من الحالات. فقد ينتج عن ذلك وضع لوائح تنظيمية لا يتم تنفيذها، وهذا أسوأ عموماً من عدم وضع أية لوائح على الإطلاق.

لا يمكن أن يحقق التمويل الأصغر كقطاع كامل طاقته إلا إذا استطاع أن ينتقل إلى دائرة المؤسسات الخاضعة للوائح التنظيمية الاحترازية، حيث يتم الإشراف عليها من خلال نهج احترازي.¹⁶ ورغم أن عنصري اللوائح التنظيمية والإشراف الاحترازي يعتبران من الأمور الحتمية بالنسبة للتمويل الأصغر، إلا أنه توجد خيارات يجب تحديدها، فضلاً عن إجراء بعض التوازنات عند اتخاذ القرار بشأن توقيت وكيفية تحقيق هذا التطور. ومن المرجح ألا يتم إجراء هذه التوازنات في موضعها الصحيح إلا إذا تم اختبار قدرات، وتكاليف وتبعات الإشراف في وقت مبكر وبشكل أكثر دقة من بعض الحالات التي تحدث في المناقشات الحالية المتعلقة بالإطار التنظيمي.

تتبع الأهمية الحاسمة للتركيز المبكر والواقعي على مسائل الإشراف من المسؤولية الانتمانية التي تفترضها الحكومة عندما تقوم بمنح تراخيص مالية. وينبغي أن يكون المواطنون قادرين على افتراض- وهم عادة يفترضون- أن إصدار ترخيص احترازي لأي وسيط مالي يعني أن الحكومة ستقوم بالإشراف على الوسيط بشكل فعال لحماية ودائعهم. وبالتالي، فإن هذه التراخيص تشكل وعوداً قطعتها الحكومة على نفسها. فقبل اتخاذ قرار بإصدارها، يجب أن تكون الحكومة على بينة ووضوح بشأن طبيعة هذه الوعود ومدى قدرتها على الوفاء بها.

الأدوات الرقابية ونواحي القصور والتقيد المرتبطة بها

أدوات الإشراف على الحوافظ. تعتبر بعض الأدوات المعيارية للتفتيش على حافظة عمليات البنوك غير فعالة فيما يخص القروض الصغرى . وكما أشرنا سابقاً، فإن المستندات المطلوبة للحصول على قرض تعتبر مؤشراً ضعيفاً بالنسبة لمخاطر القروض الصغرى . وبالمثل، فإن إرسال خطابات تأكيد للتحقق من أرصدة الحسابات يُعتبر عادة أمراً غير عملي، لا سيما في البلدان التي تنخفض فيها درجة إلمام العملاء بالقراءة والكتابة. وبدلاً من ذلك، يجب أن ينصب اعتماد المفتش بدرجة أكبر على تحليل أنظمة الإقراض الخاصة بالمؤسسة وتاريخ أدائها. ويتطلب تحليل هذه الأنظمة الإلمام بطرق أنشطة التمويل الأصغر وعملياته، كما أن استخلاص استنتاجات عملية مستمدة من هذه التحليلات يستوجب الوصول إلى تفسيرات وبناء أحكام مستندة إلى الخبرة والحنكة. ومن غير المرجح أن يقوم موظفو الإشراف برصد مؤسسات التمويل الأصغر بشكل فعال إلا إذا كانوا مدربين ومتخصصين إلى حد ما.

طلبات زيادة رأس المال. عندما تواجه إحدى مؤسسات التمويل الأصغر بعض المشاكل وتقوم جهة الإشراف بإصدار طلب بزيادة رأس مال، فإن الكثير من أصحاب مؤسسات التمويل الأصغر لا يكونون في وضع جيد يسمح لهم بالاستجابة لذلك. وقد لا يكون لدى أصحاب المنظمات غير الحكومية رأس مال سائل متاح بدرجة كافية. وعادة ما تمتلك الجهات المانحة والمستثمرون الذين يوجهون نشاطهم نحو التنمية الكثير من الأموال، ولكن غالباً ما تستغرق الإجراءات الداخلية لدفع تلك الأموال وقتاً طويلاً وبالتالي تكون الاستجابة لطلب زيادة رأس المال في حينه مسألة غير عملية. لذا، عندما تظهر أية مشكلة في أية مؤسسة من مؤسسات التمويل الأصغر الخاضعة للإشراف، فإن جهة الإشراف قد لا تستطيع حلها عن طريق ضخ رأس مال جديد.

أوامر إيقاف الإقراض. يعتبر أمر إيقاف الإقراض من الأدوات الشائعة التي تلجأ إلى استخدامها جهات الإشراف للتعامل مع البنك المتعثر، مما يؤدي بدوره إلى منع البنك من الدخول في المزيد من المخاطر الائتمانية ريثما يتم حل مشاكله. وعادة ما تكون القروض التي يمنحها أي بنك تجاري قروضا مشمولة بضمانات إضافية، ولا يتوقع بالضرورة معظم عملاء البنك الحصول على قروض أخرى بشكل تلقائي لدى قيامهم بسداد قروضهم الحالية. ولذلك، قد يستطيع البنك التجاري أن يوقف عمليات الإقراض الجديدة لفترة من الزمن دون تفويض القدرة على استعادة قيمة القروض الحالية. ولكن ذلك لا ينطبق على معظم مؤسسات التمويل الأصغر، حيث يكون الحصول على قروض أخرى بشكل مباشر هو الأساس بالنسبة للقروض الصغرى. فإذا توقفت إحدى مؤسسات التمويل الأصغر عن منح قروض متكررة لفترة طويلة، سيفقد العملاء الحافز الأول لديهم للسداد، والذي يعتبر هو مصدر ثقتهم في الحصول على قروض مستقبلية في الوقت المناسب عندما يحتاجون إليها. وعندما تتوقف مؤسسات التمويل الأصغر عن منح قروض جديدة، فإنه غالباً ما يتوقف المقترضون الحاليون لديها عن السداد. وهذا ما يجعل من أمر إيقاف الإقراض سلاحاً قوياً للغاية لا ينبغي استخدامه على الأقل إذا كان هناك أي أمل لإنقاذ مؤسسة التمويل الأصغر.

بيع الأصول أو إدمانها. قد تعني العلاقة الوثيقة العادية بين مؤسسات التمويل الأصغر وعمالها أن أصول القروض قد تكون ذات قيمة بسيطة في أيدي فريق إدارة مختلف. ولذلك، قد لا يكون خيار جهة الإشراف المتعلق بتسجيل تحويل أصول القروض إلى مؤسسة أكثر قوة بنفس فاعلية قروض البنوك التجارية المشمولة بضمانات إضافية.

وإذا كانت أدوات الإشراف الرئيسية لا تعمل جيداً مع أنشطة التمويل الأصغر فإن هذا بالتأكيد لا يعني انعدام إمكانية إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر للإشراف. ولكن ينبغي على جهات وضع اللوائح التنظيمية أن تراعي هذه الحقيقة بدقة عندما تكون بصدد اتخاذ قرار بشأن عدد التراخيص الجديدة المنتظر إصدارها، ومدى تحفظها حيال وضع معايير كفاية رأس المال أو مستويات الأداء السابق المطلوبة لتغيير شكل مؤسسات التمويل الأصغر.

تكاليف الإشراف الاحترازي

يتحمس مشجعو الأطر التنظيمية الجديدة لمؤسسات التمويل الأصغر - بحق - بشأن إمكانية تقديم الخدمات المالية إلى الأشخاص الذين لم تتاح لهم إمكانية الحصول عليها من قبل. ومن ناحية أخرى، تميل جهات الإشراف إلى التركيز على تكاليف الإشراف على الكيانات الجديدة والصغيرة. بينما تحتاج القواعد التنظيمية الجيدة للتمويل الأصغر إلى تحقيق التوازن بين كلا العاملين.

وفيما يتعلق بالأصول الخاضعة للإشراف، فإن الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة يُعتبر أكثر تكلفة من تكاليف الإشراف على البنوك المُصرح لها بتقديم كافة الخدمات المصرفية. فقد خلصت إحدى جهات الإشراف التي تتمتع بسنوات عديدة من الخبرة العملية إلى أن الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر قد كلفها 2 في المائة من أصول هذه المؤسسات - وهو ما يزيد بمقدار 30 ضعفاً عن التكلفة التي تكبدتها في الإشراف على أصول البنوك التجارية. وينبغي أيضاً أن تفكر الجهات المانحة التي تشجع تطور أنشطة التمويل الأصغر المتلقية للودائع في توفير دعم مؤقت من أجل الإشراف على المؤسسات الناتجة - لا سيما في المراحل المبكرة عندما يكون موظفو الإشراف بصدد تعلم أجيال من أنشطة التمويل الأصغر ويكون عدد المؤسسات التي تتقاسم تكاليف الإشراف قليلاً. ولكنه يجب أن تقرر الحكومة، على المدى الطويل، ما إذا كانت ستقوم بدعم هذه التكاليف، أم أنها ستجعل مؤسسات التمويل الأصغر تُحملها على عملائها.

وحتى إذا دفعت إحدى الجهات المانحة تكاليف نقدية إضافية للإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر، فإن هناك تكاليف إضافية فيما يتعلق بوقت واهتمام مديري جهة الإشراف. ففي بعض اقتصادات البلدان النامية والبلدان السائرة على طريق التحول إلى نظام السوق، يواجه الاقتصاد الوطني مخاطر كبيرة بسبب مشاكل منهجية مع البنوك التجارية التابعة للبلد. وفي مثل هذه الأوضاع، من الضروري أخذ التكلفة المصاحبة لتحويل جزء كبير

كما تعتبر التكاليف الإدارية داخل مؤسسات التمويل الأصغر الخاضعة للإشراف كبيرة أيضاً. وقد لا يكون من غير المعتاد أن يؤدي الامتثال للوائح إلى تكبد مؤسسة التمويل الأصغر تكلفة قدرها 5 في المائة من الأصول في السنة الأولى أو الثانية، ثم 1 في المائة أو أكثر بعد ذلك.

أين يمكن تحديد موقع الإشراف والرقابة المصرفية على أنشطة التمويل الأصغر؟

بالنظر إلى مشكلة تخصيص الموارد المالية الشحيحة في الموازنة لصالح عملية الإشراف، يتم في أغلب الحالات اقتراح بدائل لآليات الإشراف التقليدية المنطبقة على البنوك التجارية من أجل تطبيقها على مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع.

هل في إطار السلطة الرقابية الحالية؟

غالباً ما تكون السلطة الإشرافية المسؤولة عن البنوك التجارية (على الرغم من عدم انطباق ذلك في جميع الحالات) هي أكثر الهيئات الإشرافية ملاءمة للإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع. فاستخدام هذه الهيئة للإشراف على التمويل الأصغر يستفيد من المهارات القائمة ويقفل الحوافز المشجعة على المراجعة التنظيمية. والسؤال التالي الذي يطرح نفسه هنا هو ما إذا كان يتوجب إنشاء إدارة منفصلة عن هذه الهيئة. وستباين الإجابة من بلد إلى بلد، ولكنه يجب على أقل تقدير أن يكون هناك موظفو إشراف مدربين تدريباً خاصاً، نظراً لخصائص المخاطر المختلفة وأساليب الإشراف في حالة حوافظ التمويل الأصغر ومؤسساته.

ويصبح السؤال المتعلق بما إذا كان سيتم وضع اللوائح التنظيمية للتمويل الأصغر في إطار السلطة الإشرافية الحالية أكثر تعقيداً لدى معالجة كل مؤسسة من مؤسسات القروض الصغرى التي لا تقبل الودائع ومؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع داخل برنامج تنظيمي واحد وشامل. وليست هناك إلا علاقة محدودة نسبياً بين المهام المتضمنة في إصدار تصاريح لمؤسسات القروض الصغرى التي لا تقبل الودائع والقواعد التنظيمية والإشراف الاحترازي على مؤسسات الإيداع. ويمكن في بعض السياقات تبرير وضع كل وظيفة من هذه الوظائف المتباينة في إطار نفس الهيئة التنظيمية على أسس عملية - مثل عدم وجود أية هيئة مناسبة أخرى، أو احتمال أن تكون وظيفة إصدار التصاريح أكثر عرضة للتلاعب السياسي وإساءة استخدام السلطة إذا اضطلعت بتنفيذها أية هيئة أخرى. وفي حالات أخرى، يُطلب من مؤسسات التمويل الأصغر التي لا تقبل الودائع أن ترفع التقارير إلى جهة الإشراف على الجهاز المصرفي حتى يسهل لها الانتقال في النهاية إلى خدمات أكثر عدداً وقواعد تنظيمية احترازية أكثر إلحاحاً. ولكننا نجد في أحوال كثيرة أن مخاطر توحيد اللوائح التنظيمية الاحترازية وغير الاحترازية المتعلقة بأنشطة التمويل الأصغر في إطار جهة الإشراف المسؤولة عن البنوك تفوق المزايا. وتشمل هذه المخاطر احتمال حدوث اللبس والتشوش والارتباك من جانب جهات الإشراف فيما يخص المعاملة المناسبة للمؤسسات التي لا تقبل الودائع، واحتمالات أن ينظر الجمهور إلى السلطة الإشرافية كضمان للسلامة المالية للمؤسسات التي لا تقبل الودائع، رغم أنها لا تقوم (ولا يتعين عليها أن تقوم) برصد سلامة هذه المؤسسات عن كثب.

"التنظيم الذاتي" و "الإشراف الذاتي"

تقرر جهات وضع اللوائح التنظيمية في بعض الأحوال أن توفير الإشراف المباشر الاعتيادي على عدد كبير من مؤسسات التمويل الأصغر لا يعتبر فعالاً من ناحية التكلفة بالنسبة للجهة الحكومية المالية القائمة بالإشراف. ويتم أحياناً اقتراح لوائح تنظيمية ذاتية عوضاً عن ذلك. وتفرض مناقشة اللوائح التنظيمية الذاتية إلى خلق لبس نظراً لاستخدام الناس هذا المصطلح باعتباره يشير إلى أشياء مختلفة. ففي هذه الدراسة، يعني مصطلح "التنظيم الذاتي"

تبدو الشواهد التاريخية واضحة في هذه النقطة. وقد تمت تجربة اللوائح التنظيمية الذاتية لمؤسسات الوساطة المالية في البلدان النامية في مرات كثيرة، ولم تكن فعالة أبداً من الناحية العملية في الحفاظ على سلامة المنظمات الخاضعة للوائح التنظيمية. ولا يتسنى للمرء إثبات أن اللوائح التنظيمية الذاتية الفعالة في هذه الأوضاع مستحيلة من حيث المبدأ، ولكنه يمكن إثبات أن هذه اللوائح التنظيمية الذاتية تعتبر دائماً مخاطرة تنقصها الحكمة في مواجهة الصعاب والمعضلات الممتدة لفترة طويلة للغاية، على الأقل إذا كان من المهم تطبيق القواعد التنظيمية والإشراف - بصورة فعلية - بشأن الانضباط المالي وإدارة المخاطر ذات الطابع المحافظ.

وتطالب جهات وضع اللوائح في بعض الأحوال بعض المؤسسات المالية الوسيطة الصغيرة بتطبيق اللوائح التنظيمية الذاتية، ليس لأنها تتوقع أن يكون التنظيم والإشراف فعالاً، ولكن لأن ذلك سيكون أمراً مستساغاً من الوجهة السياسية، أكثر من القول بأن تلك المؤسسات التي تستقطب المودعين لن تخضع للإشراف. وقد يكون ذلك وضعاً توفيقياً معقولاً في بعض الأوضاع. ورغم أن اللوائح التنظيمية الذاتية من المحتمل ألا تحافظ على سلامة مؤسسات الوساطة المالية، إلا أنه ربما تكون لها بعض الفوائد في مساعدة المؤسسات على بدأ عملية رفع التقارير أو وضع معايير أساسية للممارسة السليمة.

الإشراف المفوض

يشير مصطلح "الإشراف المفوض" إلى اتفاق ينص على أن تقوم الجهة المالية الحكومية القائمة بالإشراف بتفويض هيئة خارجية لتولي مسؤولية الإشراف المباشر، بينما تقوم هي برصد عمل تلك الهيئة والتحكم فيه. ويبدو أن هذا الاتجاه قد أثبت نجاحاً، لبعض الوقت على الأقل، في بعض الحالات التي رصدت فيها الجهة المالية الحكومية القائمة بالإشراف عن كذب نوعية عمل جهة الإشراف المفوضة، رغم أنه لم يتضح بعد أن هذا النموذج قد أدى إلى تقليل تكاليف الإشراف الإجمالية. وحيثما تتم دراسة هذا النموذج، فإنه من المهم الحصول على إجابات واضحة على ثلاثة أسئلة. (1) من سيدفع التكاليف الباهظة لتفويض عملية الإشراف ورقابة جهة الإشراف الحكومي عليه؟ (2) إذا ثبت أنه لا يمكن الاعتماد على جهة الإشراف التي تم تفويضها وأنه يجب سحب سلطتها المفوضة، فهل هناك خيار معقول متاح للتراجع أمام الجهة المالية الحكومية القائمة بالإشراف؟ (3) عندما تفشل مؤسسة خاضعة للإشراف، فأي الهيئات ستكون لها السلطة والقدرة على إصلاح الوضع عن طريق التدخل، أو التصفية أو الاندماج؟

نظراً لأن العديد من مؤسسات التمويل الأصغر هي مؤسسات صغيرة الحجم نسبياً، فإن هذا يغري بالتفكير في أنه يمكن تفويض شركات المراجعة/التدقيق الخارجي/ة للإشراف عليها بشكل آمن. ولكن التجربة أثبتت لسوء الحظ أن المراجعة/التدقيق الخارجي/ة على مؤسسات التمويل الأصغر، حتى تلك التي تقوم بها شركات مراجعة/تدقيق تابعة لمكاتب تدقيق/مراجعة دولية، نادراً ما تضم الاختبارات الكافية لتوفير ضمان معقول لسلامة أصول قروض مؤسسات التمويل الأصغر، التي تمثل إلى حد بعيد أكبر المجالات المحفوفة بالمخاطر بالنسبة لمزودي القروض الصغرى. وإذا كان من الواجب الاعتماد على المراجعين/المدققين، فيجب أن تطلب جهة الإشراف بروتوكولات للتدقيق/المراجعة خاصة بالتمويل الأصغر بحيث تكون بروتوكولات أكثر فاعلية وأكثر تكلفة من تلك المستخدمة الآن بشكل عام، كما يجب التفتيش على عمل المراجعين/المدققين بانتظام.

خامساً: توصيات رئيسية بشأن السياسات

تعتبر المناقشات حول التنظيم والإشراف المعني بأنشطة التمويل الأصغر مناقشات متشابكة ومعقدة بالضرورة وحافلة بالشروط والمخاطر. ولأجل أغراض الوضوح والتأكيد، تخلص هذه الدراسة إلى إعادة إيجاز بعض التوصيات الهامة التي وردت في سياقها.

- ◀ يجري حالياً إعداد أساليب جديدة قوية تتعلق بأنشطة "التمويل الأصغر" من شأنها السماح بتقديم الخدمات المالية الرسمية إلى عملاء منخفضي الدخل لم تتح لهم من قبل أية إمكانية للحصول على مثل هذه الخدمات. وحتى يحقق قطاع التمويل الأصغر كامل إمكانياته، يجب أن يكون هذا القطاع قادراً في النهاية على الدخول في ساحة مؤسسات الوساطة المالية المرخصة، الخاضعة للإشراف الاحترازي، كما ينبغي حتماً وضع اللوائح التنظيمية التي تسمح بهذا التطور.
- ◀ لا يجب التعامل مع المشاكل، التي لا تستوجب قيام الحكومة بمراقبة السلامة المالية للمؤسسات الخاضعة للوائح التنظيمية والمصادقة عليها، من خلال القواعد التنظيمية الاحترازية. وتكون الأشكال ذات الصلة بالقواعد التنظيمية غير الاحترازية، بما في ذلك اللوائح التنظيمية الخاضعة للقوانين التجارية والجنائية، أسهل في التنفيذ وأقل تكلفة من القواعد التنظيمية الاحترازية.
- ◀ ينبغي على مؤيدي تنظيم التمويل الأصغر توخي الحذر والحيلة حيال الخطوات التي يمكن أن تؤدي إلى إدراج موضوع أسعار الفائدة المستحقة على القروض الصغرى في المناقشات العامة والسياسية. حيث تتطلب عمليات القروض الصغرى تقاضي أسعار فائدة عالية. وفي العديد من البلدان، قد يكون من المستحيل الحصول على قبول سياسي صريح على سعر فائدة مرتفع بدرجة كافية ويسمح بوجود نشاط تمويل أصغر فعال قابل للتنفيذ. ويمكن في سياقات أخرى أن ينجح تنسيق جهود تنقيف واضعي السياسات ذوي الصلة في حشد الموافقة السياسية الضرورية.
- ◀ يمكن أن تعمل خدمات المعلومات المرجعية الائتمانية على تقليل تكاليف الجهات المقرضة وكذلك توسيع المعروض من القروض للمقترضين ذوي الدخل المنخفض. ولكن قد لا تكون هذه الخدمات مجدية من الناحية الفنية في كل البلدان.
- ◀ لا يجب أن تحصل مؤسسة من مؤسسات القروض الصغرى على ترخيص لتلقي الودائع إلا إذا أثبتت قدرتها على إدارة عمليات الإقراض لديها بشكل محقق للربحية حتى تستطيع تغطية جميع تكاليفها، بما في ذلك التكاليف المالية والإدارية الإضافية لاستقطاب الودائع التي تسعى لتلقيها والحصول عليها.
- ◀ قبل أن تتخذ جهات وضع اللوائح التنظيمية قرارها حيال توقيت وضع اللوائح التنظيمية الاحترازية وتصميمها، يجب عليها أن تحصل على تحليل مالي ومؤسسي وافٍ عن مؤسسات التمويل الأصغر الكبرى، على الأقل إذا كانت مؤسسات التمويل الأصغر الحالية تشكل الجهات الأساسية المرشحة التي تتم دراسة إطار الترخيص الجديد من أجلها.
- ◀ لا ينبغي فرض القواعد التنظيمية الاحترازية على مؤسسات التمويل الأصغر "المعنية بالقروض فقط" التي تقوم بإقراض رؤوس أموالها الذاتية، أو التي لا تقتصر إلا من مصادر أجنبية تجارية أو غير تجارية، أو من بنوك تجارية محلية خاضعة للقواعد التنظيمية الاحترازية.
- ◀ بناءً على التكاليف والمزايا العملية، قد لا تكون القواعد التنظيمية الاحترازية ضرورية لمؤسسات التمويل الأصغر التي تأخذ ضمانات نقدية (مدخرات إجبارية) فقط، ولا سيما إذا كانت هذه المؤسسات لا تقوم بإقراض هذه الأموال.
- ◀ يجب تركيز القواعد التنظيمية الاحترازية، قدر الإمكان، على نوع التعاملات التي تتم وليس نوع المؤسسة التي تقوم بها.
- ◀ حيثما أمكن، يجب أن يشمل إصلاح اللوائح التنظيمية تعديل أية لوائح تنظيمية تعوق قيام المؤسسات المالية القائمة (البنوك، شركات التمويل، الخ) بتقديم خدمات التمويل الأصغر، أو التي تجعل من الصعب على هذه المؤسسات بشكل غير معقول أن تقوم بإقراض مؤسسات التمويل الأصغر.

- ◀ عندما يكون الإشراف الاحترازي المتمسم بفعالية التكاليف غير عملي، يجب الاهتمام بالسماح لمؤسسات الوساطة الصغيرة للغاية المستندة إلى المجتمعات المحلية بالاستمرار في تلقي الودائع من الأعضاء دون الخضوع للإشراف الاحترازي، ولا سيما في الحالات التي لا يستطيع فيها معظم الأعضاء الوصول إلى وسائل إيداع أكثر أماناً.
- ◀ يجب أن يكون الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال عالياً لدرجة كافية للحيلولة دون إغراق سلطة الإشراف بمؤسسات جديدة زائدة عن العدد الذي يمكنها ممارسة الإشراف عليه بكفاءة وفعالية.
- ◀ يتم منح معظم القروض الصغرى لأغراض عملية بدون الحصول على ضمانات. ولا تعتبر القيود المفروضة على الإفراض غير المضمون، أو المخصصات العالية للحفاظ على المضمونة التي لم تصل إلى حد الإعسار، قيوداً عملية بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر. فبدلاً من ذلك، يجب أن تستند السيطرة على المخاطر إلى الأداء التاريخي لعملية التحصيل في مؤسسات التمويل الأصغر، وتحليل الأنظمة والممارسات الخاصة بالإفراض.
- ◀ يجب أن تكون المستندات الخاصة بالحصول على القروض ومتطلبات الإبلاغ وإعداد التقارير أكثر بساطة بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر وعملياتها، مقارنة بعمليات البنوك التجارية العادية.
- ◀ قد تكون القيود المفروضة على الملكية الأجنبية أو الحد الأقصى لنسب المساهمين قيوداً غير مناسبة، أو في حاجة إلى تطبيقها بشكل مرن، إذا كان قطاع أنشطة التمويل الأصغر المحلية في مرحلة يحصل فيها القطاع على معظم استثماراته من منظمات غير حكومية قائمة بتغيير نشاطها، ومستثمرين آخرين مدفوعين باعتبارات اجتماعية.
- ◀ يحتاج مصممو القواعد التنظيمية الجديدة لأنشطة التمويل الأصغر أن يولوا قدراً أكبر من الاهتمام لقضايا الفعالية المرجحة وتكلفة الإشراف أكثر مما هو معتاد. وتمثل تراخيص مؤسسات الوساطة المالية وعوداً ينبغي الحفاظ عليها. فقبل اتخاذ قرار بإصدارها، يجب أن تكون الحكومة على بينة ووضوح بشأن طبيعة هذه الودائع وقدرتها العملية على الالتزام بها.
- ◀ لا يجب أن يستمر تصميم القواعد التنظيمية للتمويل الأصغر دون تقدير تكاليف الإشراف بشكل واقعي وتحديد آليات قابلة للاستمرار لسداد تلك التكاليف. ويجب أن ترحب الجهات المانحة، التي تشجع الحكومات على الإشراف على أنواع جديدة من المؤسسات، بالمساعدة في تمويل التكاليف المبدئية لهذا الإشراف.
- ◀ يتطلب الإشراف على أنشطة التمويل الأصغر – خاصة اختبار الحافظة – بعض الأساليب والمهارات التي تختلف عن تلك المستخدمة في الإشراف على البنوك التجارية. وسوف يحتاج موظفو الإشراف أن يكونوا مدربين ومتخصصين إلى حد ما حتى يستطيعوا التعامل مع مؤسسات التمويل الأصغر بشكل فعال.
- ◀ يجب أن تخضع التعاونيات المالية – على الأقل الكبيرة منها – للإشراف الاحترازي من قبل السلطات المالية المتخصصة، وليس من قبل هيئة مسؤولة عن كل التعاونيات.
- ◀ من غير المرجح تماماً، في البلدان النامية، أن يكون "الإشراف الذاتي" من قبل أية هيئة خاضعة خضوعاً تاماً للكيانات التي تجري مراقبتها إشرافاً فعالاً في الحفاظ على سلامة المؤسسات المالية الخاضعة للإشراف.
- ◀ لن يستطيع المراجعون/ المدققون الخارجون تقييم الوضع المالي لمؤسسات التمويل الأصغر تقييماً يعول عليه إلا إذا اختبروا الحافظة في ظل الإجراءات الخاصة بالتمويل الأصغر التي تعمل بشكل جيد يتجاوز الممارسات الحالية المعتادة.

الملاحظات

1. تتكون المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) من 29 وكالة وهيئة دولية مانحة معنية بدعم التمويل الأصغر. وقد تم اعتماد هذه الوثيقة وإقرارها من جانب أعضاء هذه المجموعة الاستشارية في سبتمبر/أيلول 2002.
2. تميل أرصدة قروض التمويل الأصغر إلى أن تكون أقل في المتوسط من نصيب الفرد من الدخل القومي.
3. لا تتطرق هذه الدراسة إلى قضايا التأمين والتأجير، حتى وإن كانت هذه الخدمات المالية منطوية على إمكانات هامة بالنسبة للفقراء. ولا توجد أية تجارب تقريبا حتى الآن بالنسبة لهذه الخدمات فيما يتعلق بالقواعد التنظيمية المتخصصة التي تركز على احتياجات العملاء الفقراء.
4. يثير مصطلح "القواعد التنظيمية غير الاحترافية" بعض المشاكل. فالتمييز بين القواعد التنظيمية الاحترافية والقواعد التنظيمية غير الاحترافية لا يكتسي بالجلء والوضوح بصفة دائما - إذ قد تقوم إحدى القواعد بخدمة كل من الأهداف الاحترافية والأهداف غير الاحترافية. حيث نجد، على سبيل المثال، أن القواعد التنظيمية الرامية إلى منع وقوع الجرائم المالية (انظر الجزء المعني بمناقشة الاحتيال والجرائم المالية في صفحة 16) تسهم أيضا في تحقيق الأهداف الاحترافية. وعلاوة على ذلك، فإن تعريف القواعد التنظيمية غير الاحترافية عن طريق الاكتفاء ببساطة بالإشارة إلى ما هو احترازي يترك الباب مفتوحا على مصراعيه أمام التساؤل عن نطاق هذا المفهوم. ويستخدم مصطلح تنظيم "سلوك العمل" أحيانا للدلالة على القواعد غير الاحترافية المنطبقة على المؤسسات المالية. إلا أن هذا المصطلح محفوف بالمشاكل نظرا لأن القواعد التنظيمية الاحترافية تؤثر أيضا على سلوك عمل المؤسسة المالية.
5. ليس المقصود بطبيعة الحال القول بأن فشل مؤسسة التمويل الأصغر المعنية بالإقراض فقط لن يؤدي إلى عواقب وخيمة. لأنه إذا فقد العملاء القدرة على الحصول على القروض من مؤسسة التمويل الأصغر، فلربما تنشأ مشكلة عويصة وخاصة إذا كانت مؤسسة القروض الصغرى المتعثرة هي المصدر الوحيد المتاح لرأس المال الذي تمس الحاجة إليه. إلا أن نفس المقولة تصدق على أي مصدر آخر مهم من مصادر التوريد. ولكن حقيقة كون السلعة أو الخدمة مهمة بالنسبة للعملاء لم تُتخذ كأساس لتبرير القواعد التنظيمية الاحترافية لعمل الجهة المشتغلة بالتوريد.
6. لا تتمثل النقطة هنا في أن تكلفة الأموال أو خسائر القروض هي نفسها على الدوام بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر والبنوك التجارية، بل تتمثل على الأحرى في أن كلا النوعين من المقرضين يواجهان تكاليف إدارية أكثر ارتفاعا لكل دولار من الدولارات المقرضة عندما يشتركان في القروض الصغرى .
7. بطبيعة الحال، يعكس ارتفاع أسعار الفائدة في بعض الأحيان نواحي عدم الكفاءة (التكاليف الإدارية المفرطة) من جانب مؤسسات التمويل الأصغر. إلا أن المنافسة قد أثبتت نجاعتها في حل هذه المشكلة بصورة أفضل من الحدود القصوى لأسعار الفائدة.
8. بالنسبة للمؤسسات المالية الخاضعة للوائح التنظيمية الاحترافية، تتفاقم هذه الأنواع من القيود أحيانا بفعل القيود الأخرى المفروضة على الملكية المدفوعة باعتبارها احترازية. (انظر مناقشة متطلبات ملاءمة الملكية والتنوع في صفحة 28).
9. تناولت مناقشة تحول مؤسسة التمويل الأصغر في هذا القسم القضايا غير الاحترافية فقط. وتتأثر مثل هذه التحولات والتغييرات أيضا بالقواعد الاحترافية، وخاصة القواعد المتصلة بملاءمة وتنوع المالكين، حسبما ورد في صفحة 28.
10. يوجد تحليل مفيد للقواعد التنظيمية الخاصة بالتمويل الأصغر في ضوء هذه الخطوط في الدراسة التي أعدها Hennie van Greuning, Joselito Gallardo, and Bikki Randhawa الصادرة بعنوان "إطار

11. يتعين على البنوك، في بعض البلدان، توفير مخصصات بنسبة 100 في المائة من القروض غير المضمونة، باستثناء القروض المقدمة إلى مؤسسات الوساطة المالية المرخصة الأخرى. وفي مثل هذا السياق، قد تكون البنوك أكثر رغبة واستعدادا لإقراض مؤسسات التمويل الأصغر التي تعتبر مرخصة أيضا، ومن ثم قد تستطيع مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة الاقتراض بسعر الفائدة المنخفضة فيما بين البنوك. هذه هي الأسباب المفسرة لرغبة مؤسسة تمويل أصغر مقترضة من بنوك تجارية في الحصول على ترخيص وفقا للوائح التنظيمية، ولكنها لا تعد أساسا لتبرير فرض الشروط الأساسية الخاصة بالترخيص.

12. تقنين الرخص لا يخلو من التكلفة، لأن الحواجز الماثلة أمام الدخول تعوق المنافسة.

13. تأمل الجهات القائمة بالتنظيم، في بعض الأحيان، في أن يكون بديل الإغلاق هو اندماج مؤسسات الوساطة الصغيرة لتشكيل مؤسسات أكبر حجما يمكن إخضاعها للإشراف بصورة أكثر سهولة. ولكن الاقتصادات العملية لتشغيل الفروع يمكن في أغلب الأوقات أن تجعل هذا الأمر ضربا من ضروب المستحيل.

14. ترتبط كفاية رأس المال بالحفاظ على العلاقة الاحترازية بين أصول المخاطرة لدى مؤسسة ما و"احتياطيتها الوقائي" المتمثل في أموال المالك. وتتأثر هذه العلاقة ليس فقط بنسبة حقوق الملكية/الأصول، بل أيضا بالقواعد الخاصة بتوزيع المخاطر وتوفير المخصصات الاحتياطية. وتتم إدارة كفاية رأس المال بمعناها الواسع عن طريق استخدام خليط من هذه التدابير.

15. يناقش هذا القسم متطلبات الملكية المستندة إلى اللوائح الاحترازية. وتميل هذه المتطلبات إلى التداخل مع المتطلبات غير الاحترازية الخاصة بالملكية التي جرت مناقشتها في صفحة 14.

16. لا يدل هذا البيان ضمنا على أن القواعد التنظيمية الاحترازية سوف تشمل في نهاية المطاف جميع المؤسسات القائمة بتقديم خدمات التمويل الأصغر.

