

Focus

تنظيم مؤسسات التمويل البالغ الصغر والاشراف عليها: تحقيق الاستقرار في السوق المالية الجديدة



سلسلة Focus هي الأداة الرئيسية لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة أشد الفئات فقرا لتعميم المعلومات عن أفضل أساليب العمل في تمويل مؤسسات الأعمال البالغة الصغر على الحكومات والجهات المانحة ومؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات المالية.

يرجى الاتصال بسكرتارية المجموعة لبدء التعليقات، والأسهام بمقالات وتلقي المذكرات الأخرى في هذه السلسلة، وذلك على العنوان التالي:

1818 H Street NW,
Washington, D.C. 20433
Tel.: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744
e-mail:
CProject@World Bank.org

الصغر لا يمكن تمويلها بأمان من مصادر تجارية، ولا سيما ايداعات الجمهور العام، مالم يتم وضع أنظمة الاشراف واللوائح التنظيمية اللازمة.

القضايا الرئيسية

حدود أسعار الفائدة

تكاليف مؤسسات التمويل البالغ الصغر أكبر كثيرا من تكاليف البنوك التقليدية. فالحدود القانونية التي تفرض على أسعار الفائدة على القروض، اذا طبقت، تجعل من المتعذر قيام مؤسسات التمويل البالغ الصغر السليمة من الوجهة التجارية أمرا متعذرا.

من هي المؤسسات التي ينبغي خضوعها للوائح تنظيمية؟

في معظم البلدان، ليست نسبة ٨٥ في المائة من مؤسسات التمويل البالغ الصغر مؤسسات وساطة مالية - أي أنها مجرد مؤسسات اقراض وهي لا تقبل الودائع من الجمهور العام. ويمكن أن لا يكون هناك سبب قوي للاشراف التحوطي العام على هذه المؤسسات نظرا لأن حماية المودعين تعتبر عادة المبرر المنطقي الرئيسي لهذا الاشراف.*

المعايير القياسية المالية

ما مدى الصرامة التي ينبغي أن تكون عليها المعايير القياسية بشأن التمويل البالغ الصغر؟ بينت التحليلات التي أجريت أثناء المؤتمر أنه ليس هناك جواب شامل على هذا السؤال: فبالمقارنة بالعمل المصرفي التقليدي، يتطلب التمويل البالغ الصغر معايير أكثر صرامة في بعض الجوانب المحددة، وأكثر مرونة في جوانب أخرى.

في نوفمبر عام ١٩٩٥، جمعت مؤسسة العمل الدولي (ACCION) بين واحد وعشرين من المسؤولين الرفيعي المستوى من الهيئات التي تضع اللوائح التنظيمية للبنوك، من خمسة عشر بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية ومن الولايات المتحدة الأمريكية، ومائتين من المتخصصين في التنمية لمعالجة قضايا تتصل بالاشراف على مؤسسات التمويل البالغ الصغر ووضع اللوائح التنظيمية بشأنها.

لماذا من الضروري تنظيم عمل مؤسسات التمويل البالغ الصغر؟

هناك طلب هائل على الخدمات المالية لم تتم تلبيته حتى الآن في قطاع مؤسسات الأعمال البالغة الصغر. وعلى الرغم من وجود بعض المؤسسات الناجحة في هذا المجال، لا تصل خدمات مؤسسات التمويل البالغ الصغر الا لأقل من ٥ في المائة من المتعاملين المحتملين معها. ويتطلب تقديم الخدمات لهذه السوق القدرة على الحصول على الموارد التمويلية من مصادر تتخطى ما يمكن أن تقدمه الجهات المانحة والحكومات. ولذا، يود العديد من مؤسسات التمويل البالغ الصغر زيادة نطاق وصولها عن طريق تعبئة الموارد المالية من مصادر تجارية، شاملة الايداعات. كما أن بعض البنوك التجارية تنظر في توسيع نطاق تقديم خدماتها المالية ليشمل أسواق مؤسسات الأعمال البالغة الصغر.

ويختلف معظم مؤسسات التمويل البالغ الصغر الحالية كثيرا عن البنوك من حيث هيكلها المؤسسي، كما أن عملية ادارة حافظة قروض بالغة الصغر تختلف في طرق هامة عن عملية ادارة حافظة عمليات أي من البنوك التجارية. فمؤسسات التمويل البالغ الصغر وحواظف القروض البالغة

نوعية الأصول

رأس مالها، على الأقل في الوقت الحاضر. فبالإضافة الى عوامل المخاطر المذكورة أعلاه، ينبغي معالجة اعتبارين آخرين. أولاً، خبرة معظم البلدان في مجال التمويل البالغ الصغر وجيزة المدة نسبياً: ففي غياب البيانات المالية المجموعة على مدى عقود من السنوات عن أداء هذه المؤسسات، قد يرغب واضعو اللوائح التنظيمية في البدء بحذر في تحديد نسبة الديون الى رأس المال. ثانياً، لأن مؤسسات التمويل البالغ الصغر تعمل في اطار تكاليف وأسعار فائدة اقراضية عالية نسبياً، فإن وجود نسبة معينة من القروض غير العاملة في حافظة قروضها تستنفد رأس مالها أسرع مما تستنفد النسبة نفسها رأس مال البنوك التجارية. وعند أخذ كافة هذه العوامل في الاعتبار، اقترح عدد من المحللين المشاركين في المؤتمر نسبة رأس مال/ أصول أولية لا تقل عن ٢٠ في المائة بالنسبة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر، خاضعة للتعديل بتخفيضها مع اكتساب المؤسسة المعنية وهذه الصناعة المزيد من الخبرة.

الأداء المالي

في الوقت الحاضر، يتلقى معظم مؤسسات التمويل البالغ الصغر الدعم المباشر أو الضمني. وفي تقييم قدرة أية مؤسسة من مؤسسات التمويل البالغ الصغر على أن تعمل وتحقق الربح مع زيادة نسبة التمويل بتكلفة تجارية، ينبغي على المشرفين عليها إجراء تعديلات تأخذ في الاعتبار أثر الدعم المالي على سجل أدائها المالي.

الشروط الخاصة بالسيولة

تعرض مؤسسات التمويل البالغ الصغر الى مستويات مرتفعة من المخاطر المتصلة بالسيولة. وتؤثر العوامل الموسمية في العديد من المتعاملين معها، وهي تميل الى الاعتماد على الجهات المانحة التي يمكن أن يكون التمويل منها مجهول الاحتمالات، كما أن التزاماتها لغير الجهات المانحة تكون عادة قصيرة الأجل. وتبعاً لتوفر السيولة السريعة في الأسواق المالية المحلية، قد يكون من باب التحوط أحياناً وضع معايير سيولة مرتفعة نسبياً بالنسبة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر.

تعزيز فعالية الاشراف

منع الاحتيال

تبين الخبرة العملية أن النشأة الغيرية لمعظم مؤسسات التمويل البالغ الصغر لا تقيها من مخاطر الاحتيال الخطير. وتعتبر اجراءات المراجعة الداخلية التي تجريها المؤسسة بنفسها أول خط دفاعي ضد مثل هذا الاحتيال. وعلى جهات الاشراف أن تطور القدرة على استعراض مثل هذه الاجراءات، وربما من خلال آليات الرصد العشوائي للقروض من حيث عدد المتعاملين مع المؤسسة المعنية.

كثيراً ما تبدي حوافظ القروض البالغة الصغر معدلات تخلف عن التسديد أقل من المعدلات المماثلة في حوافظ قروض البنوك التجارية العادية. وفي الوقت نفسه، يميل التخلف عن سداد قروض مؤسسات التمويل البالغ الصغر الى أن يكون أكثر تقلباً، ولا سيما حين يتراخي جهاز الادارة عن التركيز المستمر على الأداء التسديدي. فأنظمة متابعة المتخلفين عن التسديد ومعالجة هذه الظاهرة تعتبر حاسمة الأهمية بالنسبة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر، ويمكن أن يتوجب عليها أن تكون أكثر جرأة من البنوك التقليدية في مخصصات تغطية قروضها التي حل أجلها ولم تسدد. ومن جهة أخرى، قد لا تكون اجراءات حماية حوافظ القروض التقليدية ملائمة للتمويل البالغ الصغر. فعلى سبيل المثال، من شأن الفرض الأوتوماتيكي لمخصصات عالية بشأن القروض غير المضمونة بضمانات عينية أن يجعل من المتعذر وجود التمويل البالغ الصغر، لأن معظم المقترضين من مؤسسات التمويل البالغ الصغر لا يمكنهم تقديم الضمانات العينية التقليدية. كما أنه ليس من الملائم طلب وثائق قروض محكمة أو اجراءات شديدة للموافقة على منح الائتمان نظراً لأن السلامة المالية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر تتوقف على تقليل تكاليف تجهيز معاملات قروضها الصغيرة جداً في الأصل. كما أن استعراض القروض على أساس كل حالة على حدة يعتبر غير عملي. ولذا لا بد أن يكون واضعو اللوائح التنظيمية متسمين بالمرونة في هذا الشأن والنظر في بدائل، مثل (أ) الاعتماد على سجل أداء حافظة القروض، (ب) أخذ عينات احصائية عن المتأخرات، أو (ج) التركيز على كفاية أنظمة معلومات الادارة والسياسات - شاملة حوافز الموظفين - بشأن معالجة المتأخرات.

الحد الأدنى من المتطلبات بشأن رأس المال

يقلل بعض المنظرين بشأن لوائح تنظيم المؤسسات المالية من أهمية الحد الأدنى من رأس المال المطلوب كعامل أمان، ويعتبرونه وسيلة ترشيد لوقاية السلطة الاشرافية من أن تضطر للتعامل مع عدد من المؤسسات المالية أكبر مما يمكنها التعامل معه. وتتبع الأهمية الاجتماعية لتشجيع التمويل البالغ الصغر حجة معقولة لتخفيض الحد الأدنى من شروط رأس المال في هذا المجال. ومن جهة أخرى، ينبغي على واضعي اللوائح التنظيمية ادراك أنه ليس لمعظم مؤسسات التمويل البالغ الصغر ما لكون من القطاع الخاص أغنياء يمكن أن يتوقع منهم تقديم موارد رأس مال جديدة في حالات الطوارئ. وينبغي أخذ هذا الوضع الأخير في الاعتبار عند وضع شروط كفاية رأس المال بشأن مؤسسات التمويل البالغ الصغر.

كفاية رأس المال

هناك حجج قوية ضد السماح لمؤسسات التمويل البالغ الصغر بأن تقتصر رأس مالها بنفس الجرأة التي تقتصر فيها البنوك التجارية

مؤسسات التمويل البالغ الصغر الخاضعة للوائح تنظيمية: مثال من بوليفيا

أصبح بنك التضامن، الذي رخص انشاؤه في عام ١٩٩٢، أول بنك تجاري خاص متخصص في الائتمان البالغ الصغر. ويحوز هذا البنك على نسبة ١ في المائة فقط من أصول الجهاز المصرفي في بوليفيا، غير أنه يقدم الخدمات لما يزيد على ثلث (٦٥ ألف) العدد الكلي للمقترضين من الجهاز المصرفي. وصافي رأس ماله ملك لجهات مانحة ومستثمرين آخرين مدفوعين باعتبارها اجتماعية. وبما أنه يقترض خمسة أضعاف صافي رأس ماله، فإن لديه حافطة قروض يبلغ مجموعها ٢٨ مليون دولار، وهي أكبر بكثير من حافطة أي مؤسسة تمويل بالغ الصغر غير مرخصة في بوليفيا. ويخضع بنك التضامن هذا للوائح التنظيمية التي تضعها مديرية الاشراف على البنوك، ويخضع لشروط خاصة برأس المال ورفع التقارير مماثلة للتي تخضع لها البنوك التقليدية. الا أن من المسموح به لبنك التضامن أن تكون وثائق القروض التي يطلبها أكثر بساطة، وليس من المطلوب منه تصنيف قروضه غير المضمونة في فئة القروض المرتفعة المخاطر.

بمقتضى قانون البنوك لعام ١٩٩٢، بدأت بوليفيا منح تراخيص لفئة جديدة من مؤسسات الوساطة المالية: الصناديق المالية الخاصة. واستهدفت هذه الأداة القانونية تقديم الخدمات المالية لمؤسسات الأعمال الصغيرة والبالغة الصغر، فضلا عن القروض للأفراد لشراء سلع معمرة. وشروط الملاءة والاحتياطيات التي يخضع لها هذا الصندوق هي الشروط نفسها التي تخضع لها البنوك. أما الحد الأدنى لرأس مال هذا الصندوق فهو ٩٠٠ ألف دولار، مقارنة بمبلغ ٢٩٠.٠٠٠ دولار بالنسبة للبنوك. ولا يجوز للصناديق المالية الخاصة فتح حسابات جارية للمتعاملين، ولا اجراء عمليات تجارة خارجية أو تقديم خدمات استثمار. وعلى نقيض البنوك التقليدية، يسمح للصناديق المالية الخاصة بقبول الضمانات العينية غير التقليدية كالجوهرات والأثاث. أخيرا، لا تمنح تراخيص الصناديق المالية الخاصة الا للمؤسسات التي لجهازها الاداري خبرة طويلة في مجال التمويل البالغ الصغر. ويعتبر «صندوق الأندين» أول صندوق، والصندوق الوحيد، من هذا النوع في بوليفيا.

الاعسار

ينبغي أن تكون لواضعي اللوائح التنظيمية الصلاحية والارادة لحماية النظام (المالي) بفرض العقوبات على المؤسسات المعسرة. علما بأن وجود عدة مؤسسات تقدم التمويل البالغ الصغر يمكن أن يخفف الضغوط باتجاه انقاذ المؤسسات المخففة.

- عدم امكان تطبيق بعض القواعد المصرفية على مؤسسات التمويل البالغ الصغر. يدرك واضعو اللوائح التنظيمية مثلا أن من غير الممكن طلب أكثر من صفحة واحدة من الوثائق من المتعامل الذي يطلب منحه ائتمانا بالغ الصغر.

- شفافية ووضوح المحاسبة المالية ليست أقل أهمية حاسمة بالنسبة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر مما هي بالنسبة للبنوك.

- ينبغي أن تضع الجهات الرقابية طرقا منخفضة التكاليف للاشراف على مؤسسات التمويل البالغ الصغر. وكان من بين المناهج التي نوقشت (١) تفويض خبراء من خارج هذه الجهات بالاشراف على هذه المؤسسات بموجب ارشادات رقابية، (٢) آليات التنظيم الذاتي التي تزود مدراء مؤسسات التمويل البالغ الصغر بالارشادات والحوافز لرصد ذاتها، و(٣) معايير دخول السوق، كسجل أداء جهاز الادارة (ولا سيما فيما يتعلق بالمحافظة على انخفاض معدلات التخلف عن التسديد)، والربحية المثبتة، والقدرة على وضع الخطط الطويلة الأمد.

هياكل الاشراف الداخلي

مع تطور صناعة التمويل البالغ الصغر في كل بلد من البلدان، يصبح من الضروري قيام هيئات الاشراف بتنظيم نفسها بغية وضع اللوائح التنظيمية اللازمة بشأن هذه الصناعة. فبعضها ينشئ ادارات متخصصة بمؤسسات التمويل البالغ الصغر. وقد يكون ارساء عقود استعراض خارجية لخبراء في عمليات مؤسسات التمويل البالغ الصغر بديلا أقل تكلفة.

منظور مراقب البنوك

في مؤتمر مؤسسة العمل الدولي، أكد اجتماع عمل مصغر لمراقبي البنوك على عدة محاور تركيز:

- اللوائح التنظيمية الجيدة عديمة النفع ما لم يكن لدى الجهات الرقابية الصلاحية والقدرة على الاشراف والالنفاذ. وينبغي على الجهات المانحة دراسة تقديم المساندة للجهات الرقابية كوسيلة هامة في تحقيق السلامة المالية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر.

نحو هيكل جديد

* يطلب العديد من المنظمات غير الحكومية ايداعات اخارية كشرط لمنح القروض. وربما ينبغي النظر الى هذه الايداعات باعتبارها جزءا من تكاليف القروض، وليست وساطة مالية حقيقية تتطلب تدخل القطاع العام لحماية المودع. كما أنه قد لا تكون هناك حاجة للاشراف العام أو قد لا يكون عمليا بالنسبة للمجموعات على مستوى المجتمع المحلي التي تقبل ايداعات طوعية من عدد صغير من الأعضاء يعرفون بعضهم البعض ويسيطرون على قرارات الاقراض التي تصدر عن المجموعة.

أعدت هذه المذكرة راشيل روك، مديرة ادارة السياسات وتقييم البرامج في مؤسسة العمل الدولي، وعاريا أوتيرو، نائب الرئيس التنفيذي في مؤسسة العمل الدولي، وعضو في الفريق الاستشاري بشأن السياسات في المجموعة الاستشارية لمساعدة أشد الفئات فقرا، وريتشارد ريفزبرغ، كبير المستشارين في المجموعة الاستشارية لمساعدة أشد الفئات فقرا. وهي مستخلصة من مداوات مؤتمر مؤسسة العمل الدولي، بعنوان «تنظيم مؤسسات التمويل البالغ الصغر والاشراف عليها»، أبريل ١٩٩٦. للحصول على نسخة كاملة من مداوات المؤتمر، يرجى الاتصال بمؤسسة العمل الدولي على العنوان التالي:

ACCION International 735 15th Street, N.W. Suite 700,
Washington, DC 20005. (202) 393-5113 Fax (202) 393-5115

أعد هذه الترجمة قسم الترجمة العربية في البنك الدولي بمساعدة مالية من المكتب الاقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي.

اعتبر هذا المؤتمر خطوة أولى نحو تحديد اطار للاشراف التحوطي على مؤسسات التمويل البالغ الصغر. وشكلت مؤسسة العمل الدولي لجنة عمل من بين عدة مشاركين في المؤتمر بهدف دفع هذه العملية قدما.

ويتمثل التحدي المباشر الذي يواجه مجالات التمويل البالغ الصغر في الدفع باتجاه ادراك أوسع نطاقا، على الأمد الطويل، لحقيقة أن فعالية اللوائح التنظيمية والاشراف ستكون حاسمة الأهمية في تحقيق استقرار وتوسع التمويل البالغ الصغر. ويتطلب وضع قواعد وأدوات فعالة لحماية المودعين - ولا سيما المودعين الفقراء - الابتكار الخلاق من جانب العاملين في هذا الميدان وواضعي اللوائح التنظيمية والسياسات.