موجز الجهات المانحة

رقم 25 - أغسطس/آب 2005

المساعدة في تحسين فعالية دور الجهات المانحة في مجال التمويل الأصغر

العمل مع تعاونيات الإقراض والادخار

تقدم تعاونيات الإقراض والادخار الخدمات المالية إلى ملايين الأشخاص، بمن فيهم الفقراء وذوي الدخل المنخفض، وذلك في العديد من البلدان. لذا تقوم الجهات المانحة التي ترغب في زيادة القدرة على الحصول على الخدمات المالية، لاسيما الادخار، بمساندة تعاونيات الإقراض والادخار. ويتيح العمل مع هذه التعاونيات العديد من المزايا، ولكنه يتعين على الجهات المانحة، كي تضطلع بدور فعال في هذا القطاع، أن تعرف كيف تتغلب على العديد من التحديات الفريدة.

تعاونيات الإقراض والادخار هي عبارة عن مؤسسات وساطة مالية مملوكة لأعضائها وتتخذ تلك التعاونيات أسماءً كثيرة حول العالم، فهناك اتحادات الائتمان التعاوني، وتعاونيات الإقراض والتوفير (SACCOs و COOPECs)، إلخ. وعادة ما يرتبط الأعضاء فيما بينهم "برابط مشترك" على أساس المنطقة الجغرافية، أو صاحب العمل، أو المجتمع المحلي، أو تربطهم صلات أخرى. كما يتمتع الأعضاء بحقوق تصويت متساوية بغض النظر عن عدد ما يملكونه من أسهم. ويتركز نطاق عمل تلك التعاونيات بشكل رئيسي حول تقديم خدمات الادخار والإقراض، إلا أن العديد منها يقدم خدمات تحويل الأموال، وخدمات السداد، وكذلك خدمات التأمين. وتشترك أحياناً تعاونيات الإقراض والادخار معاً من أجل تكوين جمعيات من الفئة الثانية، وذلك لأغراض بناء القدرات، وإدارة السيولة، وإعادة التمويل.كما تضطلع تلك كذلك بدور مفيد في عمليات الرصد.

ما هي المميزات التي تقدمها تعاونيات الإقراض والادخار من أجل توسيع نطاق تغطية عمليات التمويل الأصغر؟

- تصل تعاونيات الإقراض والادخار إلى العملاء والمناطق (الريفية منها على سبيل المثال) التي لا تشكل مجال جذب للبنوك.
- تقدم هذه التعاونيات خدمات الادخار إلى أعضائها، وذلك على عكس معظم المنظمات غير الحكومية التي تقدم خدمات الائتمان الأصغر.
- غالباً ما تؤسَّس تعاونيات الإقراض والادخار بجهود محلية، وبدون الحصول على مساندة خارجية كبيرة.
- يشكل ما لدى تلك التعاونيات من قاعدة قوية من الحسابات الادخارية الصغيرة مصدراً تمويلياً ثابتاً، ومنخفض التكاليف نسبياً.
- تتكبد تعاونيات الإقراض والادخار المدارة بشكل جيد مصاريف إدارية منخفضة، ومن ثم تستطيع صرف قروض بأسعار فائدة أقل من تلك التي تفرضها مؤسسات تقديم خدمات الائتمان الأصغر.

ما هي التحديات التي تواجهها تعاونيات الإقراض والادخار؟

أوجه الضعف في نظام الإدارة العامة. عادةً ما يدير تعاونيات الإقراض والادخار مجلسُ إدارة متطوع قام الأعضاء بانتخاب أفراده من بينهم. أما بالنسبة إلى تعاونيات الإقراض والادخار الصغيرة الحجم والحديثة العهد، فعادةً ما يتكون جهاز موظفيها كلياً من متطوعين. ومع نموها، يستلزم هذه التعاونيات تتوافر مديرين مهنيين لإجراء العمليات الأكثر تطوراً والأكثر مخاطرة. وتحدث المشاكل عندما يواصل أعضاء الإدارة المتطوعون اتخاذ قرارات تتعلق بالعمليات، حتى بعد تعيين مديرين مهنيين، بدلاً من التركيز على رصد عمليات التعاونيات بينما يصعب على أعضاء الإدارة الموازنة بين المصالح المتضاربة لكلٍ من المقترضين والمدخرين الصافين (الخالصين).وتعتبر سيطرة المقترضين أمراً غير سليم، حيث يتوافر لدى المقترضين الصافين حوافز قليلة على ضمان الالتزام بالضوابط التحوطية، أو تحقيق الربحية، وذلك على عكس المدخرين الصافين الذين يولون أقصى درجات الاهتمام إلى حماية ودائعهم، وتحقيق معدل عائد أكبر. على الرغم من أن عملية اتخاذ القرار التي تعتمد على مبدأ "صوت واحد للشخص الواحد" يقصد من ورائها ضمان المساواة في حقوق الأعضاء، وكذا ضمان مدى استجابة الخدمات، فإن العديد من الأعضاء لا يمارسون حقهم في المراقبة نظراً لضعف نفوذهم الفردي. وكنتيجة لذلك، فإنه في بعض الحالات تستطيع صفوة المجتمع أو المقترضون الصافون الهيمنة على هيكل التعاونية من أجل تحقيق مصالحهم الخاصة. ففي كينيا، قام المديرون المنتخبون بتعاونية السكك الحديدية (SACCO) بتسهيل قروض ممتازة للجهات التي تساندهم، وذلك من أجل الاحتفاظ بسيطرتهم علي التعاونية.

عدم كفاية آليات التنظيم والإشراف. تعاني أنظمة تعاونيات الإقراض والادخار في البلدان النامية من عدم الاستقرار، وذلك على مدار تاريخها الطويل في هذا الشأن. وفي استطاعة جهات الإشراف والتنظيم الخارجية ذات الكفاءة التعرف على العديد من المشاكل الشائعة، وتجنبها، وإيجاد حلولٍ لها. وعادة ما يتم الإشراف على تعاونيات الإقراض والادخار من قبل الوكالة الحكومية ذاتها المسؤولة عن جميع أشكال التعاونيات غير المالية، بما في ذلك التعاونيات الزراعية، وتعاونيات التسويق. ولا تتمتع تلك الوكالات بالمهارات المالية والاستقلال السياسي اللازمين للإشراف على مؤسسات الوساطة المالية بفعالية. ففي أمريكا اللاتينية، تقوم العديد من هيئات الرقابة على البنوك بخلق إدارات للإشراف على تعاونيات الإقراض والادخار. وفي جنوب أفريقيا، خصصت البنوك المركزية إدارةً، مثل التمويل الأصغر، من أجل الإشراف على تعاونيات الإقراض والادخار، وذلك بموجب المرسوم الخاص بتطبيق قانون تنظيم مؤسسات أو تعاونيات الإقراض والادخار (PARMEC) الصادر عن البنك المركزي لدول غرب أفريقيا (BCEAO). ولن يفلح هذا البديل المقترح، المتمثل في انتداب جهة خارجية للاضطلاع بمهمة الإشراف، إذا كانت هذه الجهة تعمل تحت إدارة تعاونيات الإقراض والادخار التي يتم الإشراف عليها. إذ يستلزم الإشراف على تعاونيات الإقراض والادخار فهم صورة المخاطر التي تتفرد بها تلك التعاونيات، وتهيئة أنظمة الإشراف بما يتفق وهذه الصورة.

CGAP 1818 H Street, NW Washington, DC 20433
Tel: 9594 473 202 Fax:3744 522 202 E-mail: cgap@worldbank.org Web: www.cgap.org

محدودية مجموعة الأدوات. تقدم تعاونيات الإقراض والادخار المتعارف عليها نوعاً واحداً من أدوات القروض وهو ضعف رصيد مدخرات العضو بنسبة 1:3 أو 1:5 دون أي تفاوت بما يتفق مع مستويات المخاطر (من قدرة المقترض على السداد، ونوع النشاط المموَّل، وغير ذلك من عوامل المخاطر الأخرى). ولا تتسم هذه القروض بالمرونة الكافية من أجل الوفاء بمختلف المتطلبات الائتمانية للأعضاء، بما في ذلك رأس المال العامل القصير الأجل لأصحاب مشروعات العمل الحر الصغرى، ومستلزمات الإنتاج الزراعي للمزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة.ومن ناحية أخرى، تقدم العديد من تعاونيات الإقراض والادخار مجموعة أكبر من الأدوات الائتمانية مثل قروض الإسكان، كما تستخدم أدوات أفضل فيما يتعلق بتقييم مخاطر القروض وإدارتها. وتطبق تعاونيات الإقراض والادخار في إكوادور والمكسيك أدوات تقييم التصنيفات الائتمانية فيما يتعلق بتحليل المخاطر، كما تقدم تسهيلات ائتمانية تتسم بالمرونة من أجل تمويل المقترضين بما يحتاجونه من رأس المال العامل.

الأضرار الناجمة عن الائتمانات والقروض الخارجية. وجهت الجهات المانحة الأموال عبر تعاونيات الإقراض والادخار مستهدفةً أنواعاً بعينها من العملاء. وبالتجربة اتضح أن هذه الممارسة تصيب تعاونيات الإقراض والادخار المشارِكة بالضرر: فالأموال الخارجية تحيد بالحوافز عن تعبئة الودائع، وتنحاز بها نحو المقترضين الصافين، كما أنها لا تدار بالحرص ذاته الذي تدار به أموال الأعضاء. ويتسم التمويل الخارجي بكونه مصدراً للقروض الطويلة الأجل، ولكن يتعين تحديد حجم هذا التمويل وفقاً لودائع الأعضاء، وكذلك القدرة الداخلية على إدارة حافظة قروض ذات حجم أكبر. فمنذ عدة سنوات، عانى أحد اتحادات التعاونيات في بنين، (FECECAM)، من تدهور في نوعية القروض، والأصول، وذلك عندما ازداد حجم الإقراض الموجه من الجهات المانحة عبر التعاونيات التي لم تستوفِ المعايير التحوطية.

ما الذي يمكن أن تفعله الجهات المانحة بشأن تعزيز تعاونيات الإقراض والادخار؟

- التركيز على تعبئة الودائع أولاً. حيث تُعدُّ تعاونيات الإقراض والادخار التي يتركز اهتمامها على تعبئة الودائع أكثر قوة وثباتاً من غيرها، وذلك لوجود الحافز الأكبر لدى المدخرين من أجل الحفاظ على سلامة تعاونياتهم من الناحية المالية. تعزيز المساعدة الفنية من أجل تحسين أدوات الادخار وأنظمة المعلومات.
- الاستثمار في بناء القدرات بدلاً من ضخ الأموال من جهة خارجية لأغراض الإقراض. في حال توفر أموال خارجية لأغراض تمويل القروض، يجب أن تبقى تلك الأموال قليلة مقارنةً بقاعدة المدخرات في تعاونية الإقراض والادخار المعنية.
- تشجيع السياسات المعنية بسلامة نظام الإدارة العامة. يجب الإصرار على تضمين المعايير المناسبة المعنية بنظام الإدارة العامة في عقد الأداء المتعلق بمساندة الجهات المانحة، حتى وإن لم يقض القانون بذلك ومن الاهمية كذلك تدريب المديرين على معايير نظام الإدارة العامة، وكذا أدوات الرصد وتخطيط أنشطة الأعمال. ففي بوليفيا وإكوادور، تضع اللوائح التي تنظم عمل تعاونيات الإقراض والادخار، والتي أصدرتها هيئة الرقابة على البنوك، ومقاييس لاختيار المديرين، كما تحدد المسؤوليات الإشرافية التي يضطلع بها المديرون، هذا بالإضافة إلى ما تفرضه من متطلبات إبلاغ صارمة على المديرين فيما يتعلق بسداد القروض، وما يتصل بذلك من تركّز القروض.
- مساندة تعاونيات الإقراض والادخار التي ترغب في التعرف على أساليب جديدة تمكنها من الوصول إلى العملاء الأكثر فقراً. حيث يمكن أن تقوم الجهات المانحة بتوفير التمويل اللازم من أجل تقديم المساعدات الفنية لتعاونيات الإقراض والادخار، وذلك لمساعدة هذه التعاونيات على فهم متطلبات الأعضاء بشكل أفضل، ووضع وإدارة خدمات الإقراض، والادخار، والسداد، وتحويل الأموال التي تناسب العملاء الأكثر فقراً وبعداً عن نطاق الخدمات. وتزداد احتمالية نجاح مثل هذه الجهود في التعاونيات التي تتمتع بقوةٍ من الناحية المالية. فقد أضافت تعاونيات الإقراض والادخار في الفلبين وغواتيمالا خدمات القروض التضامنية التي تقدمها إلى المناطق الريفية النائية، مما يسمح لأعضاء المجموعة بالفعل بالتأهل للحصول على قروض فردية.
- الإبقاء على المعايير المالية في صميم أنظمة الإدارة الداخلية والإشراف الخارجي. حيث تحتاج تعاونيات الإقراض والادخار إلى إدارة أنشطتها المالية بشكل سليم، وذلك من أجل تحقيق رسالتها المتمثلة في تقديم خدمات عالية الجودة إلى أعضائها. ويتعين على الجهات المانحة مساعدة تعاونيات الإقراض والادخار على دمج مجموعات المعايير الدولية، مثل منهجية (PEARLS) الخاصة بالمجلس العالمي للاتحادات الائتمانية (www.woccu.org/pdf/pearls.pdf) أو منهجية نظام هيئة Desjardins للتنمية الدولية (DID)، في عملياتها اليومية. أما بالنسبة إلى جمعيات الإقراض والادخار التي لا تلتزم بالمعايير المالية، فتجازف بمدخرات أعضائها الذين لاقوا الكد والعناء في الحصول عليها.
- قيام السلطات المصرفية بمساندة عمليات الإشراف الخارجي التي تتمتع بالكفاءة والاستقلالية حيثما أمكن ذلك. قد تكون لجهات الإشراف المصرفي شواغلها المشروعة حيال الإفراط في تحميل مواردها الإشرافية أكثر مما ينبغي. فهناك تعاونيات إقراض وادخار صغيرة للغاية بحيث يستحيل الإشراف عليها بشكل فعال وميسور التكلفة. بيد أنه ليس من الضروري إغلاق تعاونيات الإقراض والادخار الصغيرة لمجرد أن السلطات المصرفية لا تستطيع الإشراف عليها.ولكن يتعين إعلام الأعضاء في حال عدم خضوع التعاونية التي ينتمون إليها إلى إشراف الجهات المصرفية.
- تركيز الموارد على تعاونيات الإقراض والادخار التي ترغب في تنفيذ السياسات والمعايير السليمة، بدلاً من توزيعها على جميع التعاونيات في بلد ما.

المؤلف: برايان برانش من المجلس العالمي للاتحادات الائتمانية، بالاشتراك مع جهاز موظفي المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء **للمزيد من المعلومات:** Gaboury, Anne, "Developing Community Finance: Some Lessons Learned " (Développement international Desjardins, 2005); Morris, Kelly J., "The Effects of Using Credit Unions as Onlending Agents for External Lines of Credit: The Experience of the International Credit Union Movement," Poverty-Oriented Banking Working Paper No. 14 (Geneva: International Labour Office, 1995); Richardson, David, PEARLS Monitoring System (Madison, Wisc.: World Council of Credit Unions, 2002); Westley, Glenn, and Brian Branch, eds.,Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2000); Biety, Monnie, Madeline Hirschland, and Kathleen Stack, "Credit with Education and Credit Unions Strategic Planning Guidelines" (Washington, DC: Pact Publications, 1999).
المواقع على شبكة الإنترنت: www.did.qc.ca, www.woccu.org, www.cmutuel.com/cicm, www.ffhtechnical.org, www.cgap.org/savings