دراسة عرضية

رقم 4 أبريل/نيسان 2000

الاندفاع إلى وضع اللوائح التنظيمية: الأطر القانونية للتمويل الأصغر

مقدمة

ليست القروض والمدخرات الرسمية للفقراء اختراعات حديثة العهد: فطوال عدة عقود، كانت تعاونيات القروض ومؤسسات التمويل الإنمائية تخدم فئة من العملاء لم تعرها البنوك التجارية أي اهتمام. ولهذه المنظمات انظمة قانونية تنظم عملياتها المالية وتسمح لها بالحصول على المدخرات أو غيرها من صور التمويل العام.

ولكن العقدين الأخيرين من السنين شهدا نشوء منهجيات جديدة قوية لتقديم خدمات التمويل الأصغر[1]، وخاصة القروض الصغرى. ولعبت المنظمات غير الحكومية دوراً رائداً في إدخال معظم تلك الابتكارات، علماً بأنها لا تحظى في المعتاد بنظام أساسي قانوني يخولها الانخراط في أنشطة الوساطة المالية. وتتحدث الحكومات والجهات المانحة والممارسون الآن عن هياكل قانونية جديدة للتمويل الأصغر في عشرات من البلدان. وقد أصبح تنظيم (اللوائح التنظيمية) التمويل الأصغر والإشراف عليه فجأة موضوعًا ساخناً. يشهد مؤتمرات ومطبوعات ولجاناً ومشروعات في كل مكان. ويتركز أغلب الاهتمام على التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية.[2]

وتجري مناقشة اللوائح التنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر الآن في بلد تلو الآخر. ولكن الأشخاص الذين يقومون بمناقشته غالبا ما يكونون مدفوعين بأهداف متباينة، مما ينحو إلى تشويش هذا الحوار:

- وسعيا من المنظمات غير الحكومية التي لها عمليات تمويل أصغر لتمويل أنفسها، فقد رغبت غالباً في أن تحصل على تراخيص (وأن تخضع بذلك للتنظيم) لكي يمكنها الحصول على ودائع من الجمهور، أو تسهيلات ائتمانية من الجهات المانحة أو الحكومات.
- وأحياناً تعتقد مؤسسات التمويل الأصغر، خاصة المنظمات غير الحكومية، أن من شأن اللوائح التنظيمية تعزيز أعمالها وتحسين عملياتها.
- وترغب بعض المنظمات غير الحكومية والحكومات والجهات المانحة في أن تكون التراخيص المالية أكثر توافرا (وأسهل) لكي توسع نطاق خدمات الادخار للفقراء.
- وقد تتوقع الجهات المانحة والحكومات أن إقامة إطار تنظيمي خاص للتمويل الأصغر سيُسرع نشوء مؤسسات تمويل أصغر مُستدامة.
- وفي بعض الأحيان، حيث تتلقى مؤسسات التمويل الأصغر غير المرخصة مدخرات فعليا، فإن دافع البنك المركزي للحث على ترخيصها هو حماية أصحاب الإيداعات.
- وتتقاضى العديد من مؤسسات التمويل الأصغر أسعار فائدة مرتفعة بصورة تثير الدهشة. وقد تنظر الحكومات إلى تلك الأسعار على أنها استغلالية وترغب في حماية صغار المقترضين منها.
- وأحيانا تشعر السلطات المحلية بالقلق من ضعف العديد من مؤسسات التمويل الأصغر، ولا يعجبها التنسيق والإشراف الذي تمارسه الجهات المانحة التي تمولها. فهي تريد أن يتدخل شخص ما ويزيل تعقيدات موقف يعتقدون أنه يضر تطور التمويل الأصغر في بلدهم.

[1] في هذه الدراسة، يعني التمويل الأصغر الخدمات البنكية الرسمية للفقراء (تختلف تعريفات "الفقراء" في هذا السياق اختلافا واسعا). تنظم الحكومات أو غيرها الجهات المقدمة للخدمات المالية حين تضع لهم شروطا. فتنظم على سبيل المثال المعايير القياسية للسلامة التي يجب أن يتبعونها. الإشراف هو المراقبة المنظمة للجهات التي تقدم الخدمات للتأكد من أنها تلتزم بالقواعد، أو لإغلاقها إن لم تفعل ذلك.

لتقليل التكرار المربك لعبارة "التنظيم والإشراف" ستستخدم هذه الدراسة أحيانا كلمة "التنظيم" كاختصار لتلك العبارة.

ما لم يُذكر ما يخالف ذلك، تشير هذه الدراسة إلى التمويل الأصغر في البلدان النامية فقط. يشمل التمويل الأصغر في البلدان الغنية قضايا مختلفة جداً.

[2] من الجدير بالذكر أنه حتى اليوم، فإن أغلب عملاء التمويل الأصغر في العالم تخدمهم البنوك واتحادات القروض والمؤسسات المرخصة الأخرى.

CGAP

للتعقيبات أو المساهمات أو طلبات نشرات أخرى في هذه السلسلة، نرجو الاتصال بأمانة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء

1818 H Street, NW
Washington DC
20433

رقم الهاتف: 473 9594 202.

رقم الفاكس: 522 3744 202.

البريد الإلكتروني:
CGAP@Worldbank.org

موقع الإنترنت:
http://www.cgap.org

- أحيانا تنظر الحكومات إلى التنظيم كوسيلة للتضييق على المنظمات غير الحكومية المزعجة التي تمولها جهات أجنبية أو جماعات أخرى تريد السيطرة عليها بصورة أشد.
- في بعض البلدان لا يوجد ببساطة هيكل قانوني يمكن في ظله أن تقوم جماعة لها دوافع اجتماعية بتقديم قروض للعملاء الفقراء بصورة قانونية. وما لم يوضع مثل ذلك الهيكل، فقد لا يكون من الممكن تحصيل القروض قانونيا، بل قد يصبح مقدمو قروض التمويل الأصغر معرضين لخطر المقاضاة.
- وختاما، فإن التمويل الأصغر يلقى اهتماما واسعا في العديد من البلدان، وخاصة منذ قمة التمويل الأصغر سنة 1997 وما تلاها. وأحيانا ينبع الاهتمام بالتنظيم من شعور إحدى الحكومات بأنها يجب أن تفعل شيئا بشأن التمويل الأصغر، لأسباب قد تجمع بين القلق على الفقراء ومطالب السياسات العملية.

ولكل تلك الأسباب، يبدو أن التمويل الأصغر اليوم يجد نفسه في وسط اندفاع إلى وضع لوائح تنظيمية. وليس هناك نقص في عدد الناس المستعدين لتقديم آراء عن متى وكيف يتم ذلك. ولكنهم جميعا، بمن فيهم مؤلفو هذه الدراسة، يعانون من نفس العقبة: أن تجريب الإشراف على التمويل الأصغر أمر حديث العهد جدا لدرجة أننا لا يمكن أن نعتمد كثيرا على نتائجه التاريخية لترشدنا.[3] ولا يمكن الإجابة على أسئلة مهمة إلا بصورة مؤقتة، إن أمكن ذلك إطلاقا. وبالطبع فإن مواقف كل بلد من البلدان تتباين بصورة كبيرة. ولهذا فإن القراء الذين يسعون إلى سلسلة من الاستنتاجات العملية الموثوقة أو نصيحة تصلح لجميع المواقف سيجدون أنفسهم يشعرون بالإحباط (وإن لم يكن ذلك بصورة تامة!) من هذه الدراسة.

لقد ثبت أن تنظيم هذه الدراسة كان شاقا: العلاقات المنطقية بين الموضوعات معقدة بصورة مزعجة. وعلى حساب تأخير توصلنا إلى الأسئلة العملية مباشرة، فقد قررنا أن نبدأ ببعض القضايا المهمة المتعلقة بخلفية الموضوع:

- **المشاكل العملية التي واجها مشرفو البنوك** الذين طُلِب منهم تولي مسؤولية مؤسسات التمويل الأصغر.
- تكاليف **تنظيم مؤسسات التمويل الأصغر** والإشراف عليها، بما في ذلك خطر أن تكون لتحديد إطار قانوني عواقب غير مرغوب فيها.

ثم تنتقل الدراسة إلى أسئلة متعلقة بالسياسات، حيث تقول بأن:

- **مؤسسات التمويل الأصغر التي تتعامل في القروض فقط يجب ألا تكون بصورة عامة خاضعة لتنظيم وإشراف** تحوطي يُتوقع فيه من هيئة الإشراف الحكومي أن ترصد السلامة المالية للمؤسسة المرخصة.
- يجب ألا يُحظر على **مؤسسات التمويل الأصغر القائمة بالمجتمعات المحلية** أن تتلقى الإيداعات لأنها فقط صغيرة أكثر مما يجب أو نائية أكثر مما يجب مما لا يُمكِّن من تنظيمها بصورة فعالة.
- **إن الدفع باتجاه إيجاد إطار تنظيمي خاص لمؤسسات التمويل الأصغر** قد يكون معقولا في قليل من البلدان النامية، ولكن من المرجح أن **يكون في معظم تلك البلدان سابقا لأوانه** في الوقت الحاضر، ويسبق كثيرا التنمية العضوية لصناعة التمويل الأصغر المحلية.
- من غير المرجح جدا أن يكون **التنظيم الذاتي** من قبل الاتحادات التي تسيطر عليها مؤسسات التمويل الأصغر فعالاً.

يعتقد مؤلفو هذه الدراسة اعتقادا قويا بأن مستقبل التمويل الأصغر يعتمد على أن يكون له وضع مرخص، لأنه الوضع الوحيد الذي سيسمح بتقديم الخدمات المالية للفقراء بصورة واسعة النطاق ومستدامة. وهكذا فإن الرسالة التحذيرية العامة لهذه الدراسة لا يُقصد بها التساؤل عن أهمية تنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه، وهي أمور أساسية لأي إطار مرخص. وإنما نحن نثير أسئلة بشأن التوقيت، وبشأن توقعات معينة قد يتبين لاحقاً أنها مبالغ فيها. وفي تركيزنا بقوة على مشكلات معينة، فإننا لا نعني ضمنا أنها ليست لها حلول - بل إنها فقط مشكلات تحتاج إلى التعامل معها بصورة أكثر واقعية.

أ- التحدي الذي يواجهه المشرف

قد لا تبدو مشكلات مشرفي البنوك[4] في البلدان الفقيرة مكانا "مثالياً" لبدء تأملاتنا.[5] ولكن ما لم نوف هذا الموضوع حقه، فإن تخطيطنا للأطر يمكن أن يؤدي بنا إلى هياكل خادعة مليئة بالغموض ولا يمكن تطبيقها. **إن أكثر التنظيمات المصممة بعناية ستكون عديمة الفائدة، أو أسوأ من ذلك، إذا لم يمكن تطبيقها بإشراف فعال.**

وبالنسبة لمشرفي البنوك في العديد من البلدان النامية (مع أن ذلك لا يشملهم جميعا بالتأكيد) فإن الحقيقة المحورية هي المسؤولية عن الإشراف على نظام البنوك التجارية الذي يعاني من مشكلات هيكلية شديدة، تشمل غالبا تأرجح بعض البنوك التي لا يستهان بحجمها بالقرب من حافة السلامة بصورة خطيرة. وانهيار واحد- أو بضعة - من

[3] تشمل الدراسة أمثلة من أمريكا اللاتينية أكثر مما تشمل من مناطق أخرى، ويرجع ذلك جزئيا إلى أن المؤلفين على دراية أكبر إلى حد ما بتلك المنطقة، وبصورة رئيسية لأن أمريكا اللاتينية لها تجربة أكبر من المناطق الأخرى في تنظيم التمويل الأصغر.

[4] نستخدم مصطلح مشرف للإشارة إلى الموظف الحكومي المسؤول عن المراقبة التحوطية للمؤسسات المالية، سواء في إدارة تتبع البنك المركزي، أو وزارة المالية، أو وكالة مستقلة.

[5] نركز في هذه الدراسة على مشرفي البنوك في البلدان النامية. وبالطبع فإن لدى نظراءهم في البلدان الغنية العديد من المشاكل أيضا - لك أن تقول آلاف مؤلفة من المشاكل، في حالات مثل انهيار مؤسسات الادخار والقروض في الولايات المتحدة أو الأزمات البنكية التي وقعت حديثا في شرق آسيا.

تلك البنوك يمكن أن يهدد النظام المالي للبلد المعني بالانهيار المفاجئ. وفي محاولة لمعالجة مخاطر البنوك، قد يضطر المشرف إلى العمل في حقل ألغام سياسي، لأن ملاك البنوك عادة ما يكون لهم تمثيل قوي في العملية السياسية. وغالبا ما تكون السلطة القانونية للمشرف لفرض التقييد بالأنظمة أو إدارة المعالجات المنظمة غير كافية. وقد لا تكون لها [6] سيطرة كافية على تعيين العاملين لديها أو مؤهلاتهم أو رواتبهم. إن رصد البنوك السليمة يعتبر تحديا بما فيه الكفاية. لكن المشاكل الحقيقية تأتي حينما يحين الوقت للتعامل مع مؤسسات واقعة في مأزق. وحينما ينهار بنك مضطرب في نهاية المطاف، يمكن لرئيسه أن يبدأ في النوم مرة ثانية (مع أن ذلك ربما يكون في بلد آخر)، بينما يكون على المشرف أن يبقى ساهرا طوال الليل في قلق. وقد يذرع وزير المالية الطرقات معها جيئة وذهابا، حيث إن التراخيص المالية التي تصدرها الحكومات في بلدان عديدة تحمل في طياتها ضمانا، صريحا أو ضمنيا، بأن الحكومة المعنية ستنقذ المودعين من أزمتهم إذا انهارت مؤسسة مرخصة.

وإذا أبدى أحد مشرفي البنوك مقاومة لإضافة مؤسسات التمويل الأصغر - ومعظمها صغيرة وأغلبها جديدة وغالبا ما تكون ضعيفة الربحية - إلى سلة مسؤولياته، فيجب أن ندرك أن أسبابه قد تكون أنبل من ضيق الأفق أو قلة الاهتمام بالفقراء.

القضايا المتعلقة بالملكية. حتى المشرف الذي يرغب في الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر يواجه تحديات خطيرة، ليست كلها واضحة. وتنبع المشكلة الأساسية من هيكل الملكية. تشمل ملكية أي بنك تجاري في المعتاد أشخاصا لديهم قدر كبير من أموالهم الخاصة تتعرض للخطر في هذا البنك. وهؤلاء الملاك يريدون عائدا ماليا من البنك، ولا يمكنهم أن يحصلوا عليه إلا بعد تسديد جميع المطالبات التي تخص الآخرين. ولديهم حافز قوي لمراقبة أداء مدير البنك عن كثب للتأكد من أن ذلك الأداء يتفق مع سلامة استثماراتهم. وهكذا فإن هذا النوع من الملاك هو خط دفاع مهم جدا لسلامة البنك. ويهتم المشرف بنسب ملاءة رأس المال، وليس فقط بمجرد توفير وسيلة لتخفيف أثر الصدمة في أوقات المشاكل، كما يهتم بالتأكد من أن الملاك لديهم باستمرار حافز كاف لمراقبة الإدارة عن كثب.

ومعظم مؤسسات التمويل الأصغر اليوم ليس لديها هذا النوع من الملكية: فنادرا ما تمثل مبالغ ضخمة من الأموال من جهات خاصة تسعى إلى الربح جزءا كبيرا من قاعدة أصولها. ولجميع مؤسسات التمويل الأصغر تقريبا مجلس مسيطر يفترض أن يقوم بإشراف مستقل على الإدارة. ولكن حينما يخدم أعضاء في ذلك المجلس لأسباب غير أنانية ولا تكون لديهم مبالغ كبيرة من أموالهم الخاصة معرضة للمخاطر، فإنهم يميلون إلى ألا ينظروا من فوق كتف الإدارة بنفس الطريقة التي يقوم بها المستثمرون في الأعمال. وقد يجد المرء

الإطار رقم 1 – البنوك الريفية في الفلبين

عبء الإشراف على جهات وسيطة صغيرة

إن أصغر الجهات الوسيطة المرخصة في الفلبين هي "البنوك الريفية". وبرغم الاسم، فإنها توجد في كل من الأماكن الريفية والحضرية. وهي تتكامل مع نظام المدفوعات، ويشرف عليها البنك المركزي. وتشمل عملياتها خدمات القروض والإيداع لعملاء فقراء نسبيا. وحتى سبتمبر/أيلول 1997، كان هناك 824 بنكا ريفيا يخدم نصف مليون من العملاء. ولم يكن يوجد لدى تلك البنوك إلا حوالي 2 في المائة من أصول وودائع الجهاز المصرفي. ولكنها كانت تمثل 83 في المائة من عدد المؤسسات التي يجب على البنك المركزي الإشراف عليها. ويفوق عدد فروع البنوك التجارية البالغ 52 بنكا عدد مكاتب البنوك القروية البالغ 824 بنكاً بأكثر من 2 إلى 1.

وقد تسبب الإشراف على البنوك الريفية في ضغط شديد على موارد إدارة الإشراف بالبنك المركزي الفلبيني، حيث يشغل ما يصل إلى نصف مجموع العاملين بها وموارد ميزانيتها في بعض الأحيان. وفي أوائل التسعينيات اضطر واحد من كل خمسة بنوك ريفية إلى إغلاق أبوابه، كما اضطر عدد كبير آخر إلى الاندماج أو إعادة الهيكلة بصورة أخرى.

وقدر تقرير صدر في 1996 أنه كان هناك 200 مشرف قد كلفوا بالإشراف على البنوك الريفية. وحتى ذلك المستوى من الموارد لم يعتبر كافيا. فقد استغرقت كل زيارة ميدانية ما يصل إلى ثلاثة أسابيع أو أكثر من وقت الموظف الواحد. وفي وقت ما، وجدت إدارة الإشراف أن ذلك العبء، بالإضافة إلى قيود الميزانية، يمثل خطراً شديداً على قدرتها على أداء وظيفتها.

ويشترط البنك المركزي الآن رسملة تبلغ 100000 دولار أمريكي [7] إلى 1000000 دولار أمريكي لإنشاء بنك ريفي، حسب حجم البلدية التي يوجد البنك فيها. وطبقا لتقرير 1996، فإن الخبرة ببنوك الفلبين الريفية أظهرت أن الحد الأدنى لرأس المال لتلك المؤسسات يجب أن يُرفع لا أن يخفض، لكي يوفر مزيدا من الاستقرار ولترشيد المطالب من السلطات المالية.

وتتمتع الإيداعات في البنوك الريفية بحماية بموجب النظام الوطني لتأمين الودائع. وتغطي مؤسسة الفلبين لتأمين الودائع ما يصل إلى 100000 بيزو (حوالي 2500 دولار أمريكي) لكل مودع في كل بنك. وتتبادل مؤسسة الفلبين لتأمين الودائع المعلومات مع البنك المركزي، ويعملان معا بشكل جيد، مع أن هناك بعض التداخل في وظيفتهما مما يرفع تكلفة الإشراف.

[6] نستخدم ضمير المؤنث بصورة عشوائية هنا احتفاءً بالعدد المتزايد من مشرفات البنوك في السنوات القليلة الماضية.

[7] جميع المبالغ بالدولار هي بالدولار الأمريكي.

استثناءات بطولية. ولكن مجالس إدارة المنظمات غير الحكومية (على سبيل المثال) أكثر تراخيا بصورة واضحة فيما يخص حيوية مؤسستهم المالية من ملاك المؤسسات الهادفة للربح التي يديرها أشخاص آخرون. ولا يجب أن يأخذ أي أحد ذلك باعتباره ملاحظة مسيئة. ولا تنبع المشكلة من النوعية الشخصية لأعضاء مجلس إدارة مؤسسة التمويل الأصغر، بل من الهيكل العضوي لدوافعها. ولا تُحل مشكلة الملكية هذه بمجرد الحصول على رخصة للأعمال المصرفية. وإنما تحل فقط حيثما تنتقل الملكية بقدر أكبر إلى أيدي الناس الذين سيخسرون مبالغ كبيرة من المال إذا انهارت المؤسسة. (ولا نريد الاستفاضة في هذه النقطة أكثر من اللازم. فرأس المال الخاص لا يضمن قدرة البنك على الوفاء بديونه. كما أن غيابه لا يؤدي حتما إلى فشل البنك. وهناك بعض الحالات في بلدان فقيرة لمؤسسات مالية ناجحة تملكها مجموعات لا تهدف للربح، أو يديرها أشخاص لديهم قدر قليل من الأموال المعرضة للخطر في البنك. ولكن تلك الحالات غير شائعة. ويوضح القسم التالي لماذا يحتاج المشرف مع ذلك إلى أن يقلق بشأنها.)

الأدوات الإشرافية. إن الفرق بين الملاك الذين لهم أموال خاصة بهم معرضة للخطر والملاك الذين ليس لهم تلك الأموال يصبح أكثر لفتا للنظر حينما تتعرض مؤسسة مالية للمتاعب. وأحد أقوى أدوات المشرف في حالة حدوث مشكلة هي طلب إجراء زيادة في رأس المال: فهي تقول للملاك: "ضعوا مزيدا من رأس المال في بنككم لإنقاذه. وإلا فإنني سأغلقه". وإذا كان المشرف قد أدرك المشكلة في وقت مبكر بدرجة كافية، فمن المرجح أن يلتزم الملاك بذلك، لكي يتجنبوا فقدان رأس المال الذي خصصوه بالفعل في البنك. (لا حظ أن ملاك البنوك التجارية يميلون على أن يكونوا أشخاصا يمكنهم أن يدفعوا أموالا إضافية في مهلة قصيرة؛ وكثير من البلدان تجعل ذلك شرطا مهما للحصول على ترخيص).

ولكن طلب إجراء زيادة في رأس المال يفقد كثيرا من قوته حينما يطبق على مؤسسة التمويل الأصغر العادية. كما اكتشف مفتش البنوك الكولومبية قبل سنتين. كانت فينانسول (Finansol)، وهي مؤسسة للتمويل الأصغر تتخذ شكل شركة تمويل، تعاني من خسائر خطيرة في القروض، مما خفض وسائل حماية رأس مال ملاكها. وطالب المشرف إجراء زيادة في رأس المال. وكان المالك الرئيسي هو المنظمة غير الحكومية كوربوسول (Corposol)، التي لم تكن لها أموال إضافية خاصة لتساهم بها في الإنقاذ. فإغلاق شركة التمويل وما ينتج عنه من فقدان استثمار المنظمة غير الحكومية لن يجعل أعضاء مجلس إدارة المنظمة غير الحكومية يخسرون أي شيء من جيوبهم الخاصة. ومن الطبيعي أن يختاروا ألا يمدوا أيديهم إلى جيوبهم ليضعوا مزيدا من الأموال في شركة التمويل المضطربة.[8]

وهناك أداة أخرى شائعة من أدوات المشرف وهي أن يأمر بالإيقاف (الذي يؤمل أن يكون مؤقتا) للإقراض الجديد إلى أن تُحل المشكلة. وغالبا ما يمكن لأحد البنوك التجارية إيقاف القروض الجديدة بدون تعريض إمكانية

الإطار رقم -2 فينانسول (كولومبيا):

مشكلات نظام الإدارة العامة للمنظمات غير الهادفة للربح

اشترت كوربوسول، وهي منظمة غير حكومية رائدة للإقراض الأصغر في أمريكا اللاتينية شركة تمويل مرخصة وأعادت تسميتها فينانسول. وامتلكت كوربوسول حصة مسيطرة في الشركة المرخصة. وصدق الشيء نفسه في حالة بروديم وبانكوسول في بوليفيا. ولكن بخلاف بروديم، فقد أخضعت كوربوسول فينانسول من البداية لأجندتها الواسعة، وعاملتها ببساطة كأداة للحصول على تمويل تجاري. وفي أول الأمر، أعطيت فينانسول العاملين الضروريين فقط لإدارة العمليات الإدارية المتعلقة بحافظة القروض. واستمرت كوربوسول وموظفو الائتمان الذين يتلقون رواتبهم منها في إدارة جميع القروض. ومع ذلك فقد كانت فينانسول مسؤولة أمام السلطات عن نوعية حافظة القروض - وقد أوجدت تلك الحقيقة توترا مستمرا في العلاقة بين كوربوسول وفينانسول.

وكان لذلك الهيكل المزدوج مبرراته كوسيلة لتجنب الحد الأقصى لسعر الفائدة المفروض على فينانسول بموجب قوانين المراباة في كولومبيا. وبموافقة ضمنية من السلطات، استطاعت المنظمة غير الحكومية كوربوسول أن تتقاضى "رسوم تدريب" لم تكن مدرجة ضمن حساب السعر الفعلي للفائدة في شركة التمويل لأغراض حد المراباة. وكان رسم التدريب أعلى بكثير من التكاليف الفعلية للتدريب، وكان يبلغ حوالي 40 في المائة من مجمع دخل كوربوسول/فينانسول، ويغطي جميع النفقات الإدارية لهذين الكيانين تقريبا.

وفيما بعد، استعملت كوربوسول هذا الهيكل المزدوج للتحايل على تنظيم آخر، وللسيطرة على التضخم، قيَّد البنك المركزي نمو حافظة القروض في البنوك بمقدار 2 في المائة سنويا. وتجنبت كوربوسول/فينانسول ذلك الحد ببساطة بنقل القروض إلى المنظمة غير الحكومية، مما جعل موقف الحافظة الحقيقي أقل شفافية مما كان. وكانت إدارة كوربوسول تستطيع نقل الحافظة بين الشركتين جيئة وذهابا كما تشاء، دون اهتمام يُذكر بالتسعير المتفق عليه بين طرفين مستقلين. ويبدو أن تلك الممارسة لم تلق موافقة سواء ضمنية أو صريحة من السلطات.

وبالإضافة إلى ذلك الهيكل الذي لا يتسم بالشفافية، عانت كوربوسول من رؤية مستقبلية وممارسة خاطئة بدرجة خطيرة للأعمال من جانب مديريها. وإذ كان المديرون مفتونين بنجاح أداة قرض التضامن الجماعي الأساسي، فقد دشنوا توسعا طموحا بصورة ضخمة نحو تشكيلة واسعة من الأدوات المالية بل حتى إلى تسويق الأغذية بالجملة. وكان تنفيذ معظم تلك الأدوات سيئا، مما سبب خسائر فادحة. ومما زاد الأضرار أنه تمسك بسياسة مستمرة تمثلت في تجديد القروض التي تعاني من مشكلات، مما أخفى مستويات التخلف عن التسديد سواء داخليا أو خارجيا. وللمحافظة على جودة حافظة كوربوسول في مظهر مقبول، جرى تحريك القروض والأدوات والفروع ذات الأداء السيء جيئة وذهابا بين دفاتر المنظمتين حسب ما تمليه الملاءمة.

وقد تضمن مجلس الإدارة الذي رأس هذه المؤسسة خلال هذه الكارثة رجال أعمال كولومبيين محترمين وناجحين. ولم نكن لأي منهم مبالغ ذات شأن من أموالهم الخاصة معرضة للخطر. وقد تبين أنه لم يكن لديهم حافز كافٍ للتدقيق في أداء الإدارة بصورة جدية. لم يطلب المجلس من الإدارة التقارير الأساسية الضرورية لتقييم أداء أنشطة كوربوسول المتنوعة، كما لم يتخذوا إجراءً حاسما حينما اتضحت جوانب الفشل في النهاية. وقد تطلب الأمر مراجعات خارجية - تمرين منهجية (CAMEL) (كفاية رأس المال ، جودة/ نوعية الآصول، إدارة الارباح والسيولة من أكسيون، وبعد ذلك تفتيش مراقبة البنك - للكشف عن مدى عمق سوء الإدارة. ولكن كان الوقت متأخراً أكثر مما يجب عند ذلك. فقد انهارت كوربوسول تماما، وتكبدت خسائر ضخمة في القروض، ولم تنج فينانسول إلا بالكاد.

[8] في حالات عديدة، تكون مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة مملوكة جزئيا للجهات المانحة، التي لا يمكن لإجراءاتها المربكة في المعتاد إيجاد رأس مال سريع في الحالات الطارئة.

تحصيل قروضه الحالية للخطر. ولكن مؤسسات التمويل الأصغر لا تستطيع ذلك. والسبب الرئيسي في قيام عملائه بالتسديد هو توقعهم لخدمة موثوقة وتستجيب لاحتياجاتهم مستقبلاً. فإذا امتنعت مؤسسة التمويل الأصغر عن منح قروض فورية متواصلة للعملاء الذين سددوا القروض السابقة في موعدها، فإن مؤسسة التمويل الأصغر تخرق بذلك عقدا ضمنيا مع عملائها، مما سيجعل كثيراً منهم يوقف تسديد قروضهم الراهنة بمجرد أن ينتشر ذلك النبأ. وهكذا فإن أمر إيقاف الإقراض لإحدى مؤسسات التمويل الأصغر سيمحو حافظة قروض تلك المؤسسة إذا استمر قائماً لفترة طويلة. إذ تتحول تلك الأداة الإشرافية إلى قنبلة ذرية لا يمكن استخدامها إلا إذا كان المرء مستعداً لتدمير مؤسسة التمويل الأصغر.

وتوجد مشكلة مرتبطة بذلك هي أن الأصل الرئيسي لأية مؤسسة للتمويل الأصغر يتكون من قروض صغرى لها قيمة قليلة بمجرد أن تخرج من أيدي الفريق الذي أوجد القرض في الأساس. وحينما يتعرض أحد البنوك لمصاعب، فإن الاختيار الأول لدى المشرف سيكون غالبا هو "تشجيع" قيام بنك أقوى بشرائه أو الاندماج معه. وكثير من قروض البنك المضطرب مدعمة بضمانات، ولهذا فإن حافز المقترضين للتسديد لا يرتبط بعلاقتهم بالبنك المضطرب. ويمكن للبنك السليم أن يتوقع استعادة كثير من تلك القروض، ولهذا فإن لديه حافزا للشراء إذا كان الثمن مناسبا. وحتى إذا تُرك البنك المضطرب لينهار، فإن بعض قروضه يمكن جمعها لتقليل خسائر المودعين.

ولكن إذا كانت الأصول الوحيدة للمنظمة المضطربة هي قروض صغرى بدون ضمانات، فإن الصورة تصبح أقل تشجيعا. وبمجرد أن تهتز ثقة العملاء في مؤسسة التمويل الأصغر كمؤسسة قائمة، فإنهم يميلون إلى التوقف عن تسديد قروضهم. ويمكن أن يتكلف تحصيل تلك القروض أكثر من المبالغ التي تسترد. وفي المعتاد تكون حافظة مؤسسة التمويل الأصغر المضطربة ذات قيمة قليلة بالنسبة لأي شخص آخر، بمن في ذلك الأشخاص سيئي الحظ الذين ائتمنوا مؤسسة التمويل الأصغر على مدخراتهم. ونادرا ما تكون مؤسسة التمويل الأصغر السليمة مهتمة بتولي تلك الحافظة المليئة بالمشاكل.[9]

وبينما نتحدث عن أدوات المشرفين، فيمكن أن نتناول بعض المشاكل المتعلقة برصد نوعية حافظة قروض التمويل الأصغر، وهي الموضع الرئيسي للمخاطر بالنسبة لمعظم مؤسسات التمويل الأصغر. إن بعض الأدوات التقليدية للتفتيش والتدقيق التي تعود مشرفو البنوك عليها قد ثبت أنها لا تعمل بصورة جيدة في تقييم مخاطر حافظة التمويل الأصغر. فتركيزهم على الإجراءات الرسمية والتوثيق الرسمي لا يتمشى جيدا مع القروض الضئيلة التي بلا ضمان لمقترضين غير رسميين - على سبيل المثال، فحص ملفات معقدة لقروض لاستيفاء إجراءات هرمية للموافقة على القروض، أو مراجعة المبالغ وتسجيل الضمانات، أو إرسال خطابات إلى العملاء لتأكيد أرصدة الحسابات. وتُعتبر عملية إعادة التفاوض على نطاق واسع بشأن القروض المتعثرة مشكلة شائعة في مؤسسات التمويل الأصغر، واكتشافها عملية شاقة تتطلب مراجعة مطولة لسجلات القروض الفردية وزيارات ميدانية لنسبة ضخمة من الفروع. ولا يوجد سوى عدد قليل من مؤسسات التمويل الأصغر التي بها إدارات للتدقيق الداخلي يمكن الاعتماد عليها.

ولا يمكن للمشرفين أن يعتمدوا اعتمادا ملحوظا على تدقيقات خارجية مستقلة لمؤسسات التمويل الأصغر، حسبما تُمارس تلك التدقيقات الآن على الأقل. ولم يعثر مؤلفو هذه الدراسة حتى الآن على تدقيق لإحدى مؤسسات التمويل الأصغر تضمَّن إجراءات كافية لتبرير ثقة حقيقية بشأن حالة محفظتها.[10] ويمكن نقل أساليب أفضل لرصد الحوافظ

خامساً

الإطار رقم 3 – انهيار فينانسول:

الخيارات المحدودة لمشرف البنوك

في فبراير/شباط 1996، أوقفت هيئة الرقابة بالبنك المركزي في كولومبيا الإقراض الجديد من فينانسول، بسبب تزايد مشكلات التسديد. وبعد ذلك بثلاثة أشهر، أعلن المراقب أن فينانسول صارت معسرة من الناحية الفنية - حيث قضت خسائر القروض على ما يزيد على نصف قيمة رأس مالها خلال السنة. (وتسبب تجميد الإقراض في زيادة مشكلة التسديد لفينانسول سوءا: فحينما انتشرت الأنباء بأن العملاء لم يتمكنوا من الحصول على قروض جديدة، توقف كثيرون عن تسديد قروضهم القديمة). وأصدرت هيئة الرقابة قراراً بإجراء زيادة في رأس المال، طالبة من ملاك شركة التمويل إعادة رسملتها خلال 60 يوما.

وتبين أن الجهات المانحة إما أنها غير راغبة في المساعدة في إعادة رسملتها أو غير قادرة على ذلك. وقد فشلت المحاولة الأولية من القطاع الخاص للإنقاذ، والتي كان يساندها كل من أكسيون إنترناشيونال وسيتي بنك. فقد خشي المستثمرون من القطاع الخاص بسبب عدم اليقين بشأن إمكانية استعادة قروض فينانسول.

ونظرا للحالة الرثة لحافظة فينانسول، وكونها غير مدعمة بضمانات في معظمها، فلم تكن لدى مراقب البنوك سوى فرصة ضئيلة لإيجاد شريك للاندماج مع شركة التمويل المضطربة. ولم يكن هناك خيار سوى تمديد موعد إعادة رسملتها: وكان البديل الوحيد هو إغلاق فينانسول وترك محفظتها غير المدعمة بضمانات تصبح غير قابلة للتحصيل تماما. وساهمت أكسيون وبروفاوند وسيتي بنك وغيرها بأموال بحسن نية، ولكن مساهماتها لم توف الاستثمار المطلوب. وفي النهاية لم يمكن إنقاذ فينانسول إلا بسبب اضطرار جهة حكومية، هي الدائن الأساسي لفينانسول، إلى التخلي عن معظم دينها في مقابل حصولها على حصص ملكية باعتباره الأمل الوحيد لاستعادة أي شيء ملموس من تلك الكارثة.

[9] في أوغندا، كانت للبنك التعاوني حافظة صغيرة للتمويل الأصغر مودعة لدى عدة وكالات مستقلة. وحينما انهارت بقية البنك، كانت تلك الوكالات في حالة مستقرة. وكان بنك سنتيناري للتنمية الريفية (Centenary Rural Development Bank)، وهو بنك متخصص في التمويل الأصغر، راغبا في شراء بعض تلك الوكالات، ولكن حينما امتدت العملية لتشمل وكالات أخرى، بدأت محافظها تتفكك وأصبح بنك سنتيناري للتنمية الريفية غير راغب في شرائها.

[10] نوقشت مشكلات التدقيق الخارجي والأدوات التقليدية للتدقيق/التفتيش عند تطبيقها على مؤسسات التمويل الأصغر بتفصيل مدهش في "التدقيقات الخارجية لمؤسسات التمويل الأصغر (*External Audits of Microfinance Institutions*)": دليل ("سلسلة الأدوات الفنية" الخاصة بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، رقم 3، واشنطن العاصمة، 1998).

الإشرافية عن طريق المساعدات الفنية. ومع ذلك، فيجب أن ندرك أن الطريق غالبا ما سيكون أكثر وعورة مما نتوقع. والتغير في العاملين يمكن أن يكون مشكلة خطيرة. ولدينا علم بحالة - نشك أنها مثال منفرد - حيث قدمت إحدى الجهات المانحة تدريبا موسعا (ومكلفا) للعاملين في البنك المركزي، ولكن أغلبهم انتقلوا إلى جهات أخرى بعد ذلك بوقت قصير جدا. وفي بوليفيا، تلقت هيئة الرقابة على البنوك مساندة سخية للتدريب والمساعدات الفنية مما لا يقل عن ثلاث جهات مانحة مختلفة لإيجاد أنظمة ومهارات جديدة للتعامل مع المؤسسات المالية غير المصرفية. وبعد سبع سنوات من بدء تلك العملية، مازالت بعيدة عن الاكتمال. وفي تلك المؤسسة، جرى مرارا سحب العاملين الأقوى عن غيرهم ليتعاملوا مع البنوك التي تعاني من مشكلات. (ولا نود أن نوحي هنا بأننا نعترض على قرار المشرف البوليفي بهذا الشأن).

وعقب ذلك، يجب أن ندرك أن هناك حالات قليلة كانت فيها الجهة الإشرافية مسيَّسة أو غير كفؤة أو فاسدة جدا لدرجة أن أي قدر من المساندة الخارجية لا يمكن أن تجعلها مشرفا يُعتمد عليه للتمويل الأصغر.

وأخيراً، فإننا نذكّر أنفسنا بأن المساعدة الفنية، حتى إن كانت ناجحة جدا، يمكن أن تحل مشكلات المهارات في الجهة الإشرافية ولكنها لا تغير القضايا التي لاحظناها فيما سبق فيما يتعلق بملكية مؤسسات التمويل الأصغر وعدم استقرار محفظتها.

ويختلف وجود تلك المشاكل وشدتها من بلد إلى آخر. والمسألة المهمة في هذه المجموعة المروعة من العقبات ليست أن الإشراف على التمويل الأصغر مستحيل - بل إنه فقط يتضمن تحديات خطيرة لا تؤخذ في الاعتبار دائما عند مناقشة الأطر القانونية - وهي تحديات تنبع من أن بعض السلطات الإشرافية قد تؤجلها.

وفي بيرو وبوليفيا يبدو أن الجهات الإشرافية تقوم حتى الآن بأعمال جديرة بالإعجاب في الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر. ولكن من المهم أن نلاحظ أن هذين البلدين قد حسنا بقدر كبير قدرتهما على الإشراف على البنوك التجارية قبل إضافة مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة إلى مسؤوليات المشرف. وربما يشير ذلك إلى أن المشرفين لا يجب أن يُطلب منهم تولي مهمة مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة ما لم يكن الإشراف على البنوك التجارية يسير سيرا جيدا. وبخلاف مؤسسات التمويل الأصغر، فإن البنوك التجارية تمثل مخاطرة منظمة، لأن انهيار واحد أو أكثر منها يمكن أن يعرض للخطر الهيكل المالي للبلد المعني. وهكذا فيمكن أن نجادل بأن الاهتمام والموارد الإشرافية، متضمنة مساعدات الجهات المانحة، يجب ألا تحول بعيدا عن الإشراف على البنوك إلى أن تتم إدارة تلك المهمة الصعبة بصورة فعالة.

ويوجد العديد من البلدان الأخرى في أمريكا اللاتينية بها إشراف مصرفي متقدم بدرجة كافية، وقدرات إشرافية قوية بما يكفي، بحيث يمكن أن تتولى هيئة الرقابة على البنوك الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة. ولا يمكن لمؤلفي هذه الدراسة أن يغامروا بإبداء رأي عن مناطق أخرى ليسوا على نفس القدر من الدراية بالقدرات الإشرافية والتحديات التي توجد في كل بلد منها.

ب - تكاليف الإشراف

تنحو تكاليف الجهة الإشرافية ذاتها إلى أن تكون منخفضة نسبيا في حالة البنوك - على سبيل المثال، واحد في الألف من الأصول التي يجري الإشراف عليها - ويمكن في المعتاد أن تمرر إلى البنوك وعملائها. ومن المرجح أن يكون الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر أكثر كلفة بكثير، نظرا لقاعدة الأصول الصغير عموما لمؤسسات التمويل الأصغر، والعدد الأضخم من الحسابات بها، والدرجة العالية من اللامركزية فيها، وأخيرا طبيعة التفتيش على محفظتها الذي يتطلب عمالة كثيفة. ولمؤسسة تمويل أصغر منظمة على نحو لامركزي بها 10000 عميل، يمكن أن نتصور بسهولة تكاليف إشراف من 1 إلى 5 في المائة من الأصول، مما قد يلزم أن يُمرر إلى مؤسسة التمويل الأصغر وعملائها.[11]

ولكن تلك هي تكلفة المشرفين فحسب. ماذا عن التكاليف على المؤسسة التي يجري الإشراف عليها؟

قدر كبير المسؤولين الماليين في بانكوسول أن الالتزام بمتطلبات إعداد التقارير لهيئة الرقابة على البنوك تتكلف مبلغا يساوي حوالي 5 في المائة من الحافظة في السنة الأولى من عمليات البنك. وقد انخفضت تلك التكلفة بالطبع في السنوات التالية. وكان التقدير التقريبي للمدير الحالي في العام الماضي هو أن تقديم التقارير لهيئة الرقابة ربما يكلفه 1 في المائة من الحافظة، بالإضافة إلى ما ينفقه بانكوسول للمعلومات التي يحتاجها لأغراضه الخاصة.

وتوجد تكاليف غير مالية ملحوظة كذلك. فالتنظيم (اللوائح التنظيمية) يمكن أن يعرقل المنافسة. والأخطر من ذلك هو أنه يمكن أن يعوق الابتكار. إن القيام بكتابة مجموعة من القواعد للتمويل الأصغر يتضمن قيام واضع القواعد بقدر ما من "بناء النماذج" - أي اتخاذ قرارات بشأن ما هي أنواع المؤسسات الأكثر ملاءمة للتمويل الأصغر، وأحيانا ما هو نوع منهجيات القروض أو إجراءات التشغيل الأنسب. يتم وضع حدود، وأي ابتكار خارج تلك الحدود يتم القضاء عليه. وليس هذا موضع قلق نظري فحسب. إذا كان لم يُسمح للمنظمات غير الحكومية في أمريكا اللاتينية بتجريب أدوات الإقراض الأصغر التي تتوافق مع النصوص القانونية للنظام المالي المقنن، فمن العسير أن نتصور كيف ازدهر التمويل الأصغر في تلك المنطقة كما حدث.

[11] لا نود أن يُفهم من حديثنا ضمنيا أن التمويل الأصغر لا يستطيع استيعاب تلك التكاليف. ونظرا لارتفاع هوامش وأسعار الفائدة على القروض التي تميز العديد من مؤسسات التمويل الأصغر، فإن إضافة أي مقدار آخر من التكاليف، وإن قل، قد يكون مسألة حياة أو موت بالنسبة لها. وقد تكون بعض الحكومات راغبة في دعم تلك التكاليف بتقاضي نفس النسبة المئوية من الأصول من مؤسسات التمويل الأصغر كالتي تتقاضاها من البنوك التجارية.

الإطار رقم 4 - تكاليف الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر في بيرو

تشرف هيئة الرقابة على البنوك في بيرو على أكثر من ثلاثين من مؤسسات التمويل الأصغر، تشمل صناديق بلدية وصناديق ريفية وصناديق أعمال صغيرة/متوسطة (منظمات غير حكومية متحولة). وتدفع المنظمات غير الحكومية نفس رسوم الإشراف التي تدفعها البنوك - وهي في الوقت الحاضر حوالي 0.06 في المائة من قيمة الأصول. وقد أظهرت دراسة حديثة أن الإشراف على التمويل الأصغر يكلف ثلاثين مِثلاً من ذلك المبلغ - أي حوالي 2 في المائة من قيمة الأصول. ونظرا لأن حافظة القروض تلك تمثل بصورة عامة حوالي ثلثي الأصول، فإن مؤسسات التمويل الأصغر سيتوجب عليها أن تتقاضي من المقترضين منها 3 في المائة إضافية إذا كانت تدفع التكلفة الكاملة للإشراف (بدون إدراج 1 في المائة آخر أو نحو ذلك لتكاليف امتثال مؤسسات التمويل الأصغر). وفي بيرو، يمكن لمؤسسات التمويل الأصغر بسهولة أن تتقاضى أسعار فائدة تسمح لها بتمرير تلك التكاليف بالكامل إلى العملاء. وعلى هيئة الرقابة أن تقرر ما إذا كانت سترفع رسوم مؤسسات التمويل الأصغر لتغطي تكاليف الإشراف بالكامل أم لا.

ج – التنظيم وأسعار الفائدة

توجد "تكلفة للتنظيم" محتملة تستحق معالجة مستقلة. إن دفع الحكومات لوضع أطر قانونية للتمويل الأصغر قد يكون مصحوبا في بلدان قليلة بمخاطر الشروع في تنفيذ عملية يمكن أن تكون نتيجتها هي فرض ضوابط على أسعار الفائدة. ويمكن لتلك الضوابط أن تجعل الإقراض الأصغر المستدام مستحيلاً، أو على الأقل أن لا تشجع الانتشار إلى العملاء الأفقر.

ولا يمكن أن يكون الإقراض الأصغر مستداماً إلا إذا أمكن تقاضي أسعار فائدة من المقترضين أعلى - وأعلى بكثير في المعتاد - من الأسعار المعتادة في المعاملات البنكية الاعتيادية. إنها مجرد مسألة تكاليف. وفيما يتعلق بمبلغ المال المُقرض، فإن القروض الضئيلة تتكلف أكثر في منحها وإدارتها مما تتكلفه القروض الكبيرة. وحتى أكثر مؤسسات التمويل الأصغر كفاءة وجدت من المستحيل أن تخفض تكاليفها الإدارية لأقل كثيرا من حوالي 10 إلى 25 في المائة من محفظتها، حسب المنهجية وأحجام القروض والموقع. وفي المقابل، فإن التكاليف المناظرة في بنك تجاري كفء في بلد نامٍ تبلغ في المعتاد أقل من 5 في المائة، وغالبا ما تكون أقل من ذلك. ولذلك فإن مؤسسة التمويل الأصغر المستدامة - أي تلك التي يمكنها أن تدفع التكلفة التجارية لتمويلها بدون خسارة - يجب أن تتقاضى سعر فائدة يمكن أن يبدو فاحشاً في السوق الاعتيادية للبنوك التجارية أو في حلبة النقاش السياسي. وكلما كان حد المراباة منخفضا، كلما زاد عدد المقترضين في الطرف الأدنى من السلسلة الذين لا يمكن خدمتهم بصورة مستدامة.

وحينما نشأ الإقراض الأصغر الحديث في أمريكا اللاتينية، كانت في جميع البلدان تقريباً حدود قانونية لأسعار الفائدة. وقد وُضعت تلك الحدود في مستوىً منخفض جداً بحيث لا يسمح بالإقراض الأصغر المستدام. وقام معظم رواد الإقراض الأصغر بتفادي اللوائح التنظيمية بجعل عملياتهم تتم في منظمات غير حكومية. ولو كان قد تم تطبيق القوانين حرفيا في بعض من تلك البلدان، لكانت حدود المراباة بل واشتراط الترخيص المالي قد طبقت على جميع عمليات الإقراض الأصغر. ولكن المنظمات غير الحكومية العاملة في الإقراض الأصغر تركت وشأنها في الواقع. وكانت السلطات غير مدركة لوجودها، أو غير مهتمة به. وقد ازدهر الابتكار، وانتشر حدوث الكوارث الصغيرة، ونشأت من ذلك الخليط كتلة حرجة من مؤسسات التمويل الأصغر الناجحة التي كانت قوية بما يكفي لتبرير ترخيص مالي رسمي. وفي الوقت نفسه، تغيرت السياسات الحكومية واتجاهات الجمهور نحو أسعار الفائدة (ويرجع ذلك جزئياً إلى أن السلطات رأت الطلب الهائل الواضح على تلك القروض ذات سعر الفائدة المرتفع)، حتى أنه عندما كانت مؤسسات التمويل الأصغر القوية جاهزة للترخيص، لم يعد كبح أسعار الفائدة مسألة مهمة في معظم البلدان. وقد حدث كل ذلك لأن الحكومات المعنية لم يتم إرغامها قبل الأوان على اتخاذ موقف علني بشأن أسعار فائدة الإقراض الأصغر. وإذا شكا أي شخص من ارتفاع أسعار فائدة مؤسسات التمويل الأصغر، ما كان من رئيس البنك المركزي إلا القول إن "هذه المجموعات ليست من مسؤوليتي".

لو افترضنا جدلاً أن إحدى الجهات المانحة حسنة النية تمكنت، في سنة 1980، من إقناع حكومات أمريكا اللاتينية بأنها تحتاج إلى إطار تنظيمي جديد لتشجيع ظهور مؤسسات مالية خاصة تصل إلى العملاء الفقراء. فإن أية حكومة تتبع تلك النصيحة كان سيجب عليها أن تتخذ موقفاً علنياً بشأن أسعار الفائدة، إما بتحديد تلك الأسعار أو بتركها دون تنظيم. وفي معظم بلدان أمريكا اللاتينية في ذلك الوقت، فإن ترك أسعار الفائدة حرة، أو وضع حد المراباة مرتفعا بدرجة كافية للسماح للإقراض الأصغر باستعادة تكلفته، كان مستحيلاً من الناحية السياسية. ولو كان الموضوع بأكمله قد تم نقله إلى الساحة العامة، فإن من غير المرجح أن تكون الحكومات قد استمرت في غض النظر عن المنظمات غير الحكومية التي تتقاضى أسعاراً مرتفعة. ويبدو أن الدفع في اتجاه وضع إطار قانوني في سنة 1980 كان يمكن أن يتسبب في إعاقة تطوير التمويل الأصغر في أمريكا اللاتينية بصورة بالغة.

هل توجد مواقف مماثلة اليوم، يجري فيها تشجيع الحكومات على وضع إطار تنظيمي حتى برغم أنه من غير الواضح كيف ستتصرف الحكومة بشأن مسألة أسعار الفائدة؟ هل من الحصافة في تلك الحالات المضي قدماً، بناء على افتراض أن أسعار الفائدة سيجري تناولها فيما بعد، خاصةً حينما نضع في اعتبارنا أن الإطار الجديد قد ينجم عنه توسيع حدود المراباة والضوابط الأخرى لتغطي البرامج الحالية للإقراض فقط التي كانت من قبل حرة في اتخاذ قراراتها التسعيرية الخاصة بها؟

الإطار رقم 5 – قانون تنظيم تعاونيات الاقراض والادخار (PARMEC) (غرب أفريقيا):

قيود أسعار الفائدة: القدرات الإشرافية

كان الاتحاد النقدي لغرب أفريقيا يحتفظ بضوابط لأسعار الفائدة في دفاتره منذ وقت طويل. ولكن من الناحية العملية لم تطبق تلك الضوابط بصفة عامة في حالة مؤسسات التمويل الأصغر المقرضة فقط. وفي أواخر الثمانينيات شرع البنك المركزي لبلدان غرب أفريقيا بمساعدة من الجهات المانحة في جهد كبير لتنظيم القطاع المالي غير المصرفي. وقد أكد قانون تنظيم تعاونيات الاقراض والادخار (PARMEC) ، الصادر في سنة 1993 والذي صادقت عليه البلدان الأعضاء حتى سنة 1998، التطبيق الشامل لحدود المراباة. وجعل تطبيقها أكثر ترجيحاً.[12] وأصبح العديد من الجهات التي تدير مؤسسات التمويل الأصغر في مأزق: فهم لا يستطيعون استعادة تكاليف برنامجهم بدون سعر فائدة أعلى. ولكنهم يشعرون بأنهم يتعرضون لمخاطر قانونية شديدة إذا تقاضوا أسعاراً مستدامة.[13]

ووزارة المالية في كل بلد مسؤولة عن الإشراف على جميع المؤسسات التي يغطيها قانون تنظيم تعاونيات الاقراض والادخار (PARMEC). وفي السنوات القليلة الماضية، ركز بنك غرب أفريقيا والجهات المانحة الدولية على قدرة الوزارات على القيام بتلك المسؤولية. وقد قامت سبع من بين البلدان الثمانية التي يغطيها هذا القانون بإنشاء وحدات خاصة تتألف ما بين شخص وخمسة أشخاص للإشراف على تلك المؤسسات. وينظم البنك المركزي تدريباً. كما تقدم عدة جهات مانحة مساعدة فنية قصيرة الأجل ومعدات وتمويلاً لتلك الوحدات المتخصصة. ومع ذلك فإن حجم العمل سيكون هائلاً: فإن الالتزام الكامل بمسؤوليات الإشراف الموضحة في هذا القانون ستستغرق بسرعة القدرة الحالية لوزارات المالية في المنطقة.

هذا هو ما حدث في بلدان الاتحاد النقدي لغرب أفريقيا. وفي بنغلاديش، حيث ساندت الجهات المانحة حواراً نشطاً مع البنك المركزي بشأن تنظيم التمويل الأصغر، قال رئيس البنك المركزي في مؤتمر عقد حديثاً أن أحد الأهداف الرئيسية للتنظيم يجب أن يكون كبح جماح أسعار الفائدة "الاستغلالية" التي تتقاضاها بعض مؤسسات التمويل الأصغر.

ومسألة سعر الفائدة هذه هي توضيح خاص لمسألة ديناميكية أكثر عمومية تتعلق بتنوع الدوافع التي نوقشت فيما سبق. وعندما تحاول المجموعات دفع قطار التنظيم للمضي قدما، فإنها يجب أن تدرك أن الناس الذين سيقودون القطار في النهاية قد يكونون ساعين إلى أهداف تختلف كثيراً عن أهدافهم هم.

د – ما هي الجهات التي يجب إخضاعها للتنظيم؟

هذه مسألة مثيرة للخلافات. هل يجب تنظيم مؤسسات التمويل الأصغر التي تمنح قروضا فقط؟ وماذا عن المؤسسات "المملوكة لأعضائها"؟ وماذا عن المؤسسات الصغيرة؟ إن الناس يتوصلون إلى إجابات مختلفة في البلدان المختلفة.

الإطار رقم 6 – تنظيم الإقراض الأصغر في أوغندا:

العواقب غير المتوقع: حماية المشرف

بدأت الجهود لوضع أنظمة لتحديد المستوى وللتنظيم للتمويل الأصغر في أوغندا بمشروع مولته النمسا في سنة 1996 يهدف إلى توعية البنك المركزي بشأن التمويل الأصغر ووضع نظام لتحديد المستويات لمؤسسات التمويل الأصغر. ولم يلق ذلك الجهد نجاحاً. ولكن الأحداث التي تلته أسفرت عن وضع تشريع (مازال في صيغة مشروع) لتنظيم مؤسسات التمويل الأصغر ومنظمات الادخار والقروض في المجتمعات المحلية، والإشراف عليها. وأبدت جهات مانحة أخرى، وخصوصاً البنك الدولي، اهتماماً بتنظيم مؤسسات التمويل الأصغر. وقد كانت الوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) في الآونة الأخيرة تقدم مساعدة فنية للبنك المركزي في هذا المجال..

وكانت عدة منظمات غير حكومية أوغندية من المؤيدين المتحمسين لهذه المبادرة في أول الأمر. وشعر مجتمع المنظمات غير الحكومية بأن لديه مدخلات ذات شأن في تلك العملية في مراحلها المبكرة. ومنذ أواخر سنة 1998، يبدو أن العملية أصبحت أقل "انساماً بالصبغة الاستشارية"، ويرجع ذلك جزئياً على الأقل إلى ارتياب السلطات الحالية المفهوم بشأن التفاوض على التنظيمات مع أولئك الذين سيتم إخضاعهم للتنظيم. وقد أغفلت وثائق السياسات المتاحة للجمهور بعض القضايا المهمة. وقد أصبحت المنظمات غير الحكومية التي كانت أنشط من غيرها في بداية تلك العملية فاقدة للاهتمام بها في الوقت الحالي. وصار لديها انطباع بأن البنك المركزي يميل إلى القرارات التي يرونها ضارة، وتشمل:

- اشتراط أن يكون جميع مالكي جهة الوساطة المرخصة أشخاصاً طبيعيين. وتقييد ملكية الأجانب للأسهم بشدة. ومن الناحية العملية، سيسفر ذلك عن فقدان المصادر الوحيدة المرجحة للاستثمار في حقوق الملكية في منظمة غير حكومية متحولة.
- فرض اشتراطات لمنح الترخيص التحوطي على جميع مؤسسات التمويل الأصغر في المجتمعات المحلية والتي يتجاوز عدد أعضائها حداً منخفضاً جداً. وإذا تم تشريع ذلك أو تطبيقه، فيمكن أن يُخرج من السوق العديد من المنظمات التي تقدم خدمات الادخار في أماكن ليس من المرجح أن يقدمها فيها أحد غيرها. ونورد في القسم "د" حججنا ضد تلك السياسة بقوة. وبينما تعتبر الجهات الوسيطة التي لا يجري الإشراف عليها أماكن تتسم بالمخاطر عند إيداع المدخرات بها، فإنها على الأرجح أقل خطرا من معظم بدائل الادخار المتاحة لكثير من الناس، خصوصاً في المناطق الريفية.

وفي المراحل المبكرة حينما كانت عملية وضع المعايير أكثر "تشاركية"، نوقشت متطلبات منخفضة للحد الأدنى لرأس المال تصل إلى 20000 دولار. وفي الآونة الأخيرة، أصبح البنك المركزي (ولأسباب معقولة جداً) قلقاً من أن ذلك الحد المنخفض قد يُحمل القدرات الإشرافية للبنك المركزي فوق طاقتها بالسماح بعدد أكبر مما يجب من التراخيص. وتتراوح مستويات رأس المال التي تجري مناقشتها حالياً في نطاق مئات الآلاف من الدولارات.

[12] "PARMEC" هو اختصار لعبارة قانون تنظيم تعاونيات الاقراض والادخار". وقد صادقت على هذا القانون بنن وبوركينا فاصو وكوت ديفوار ومالي والنيجر وتوغو. وانضمت غينيا بيساو حديثاً إلى الاتحاد النقدي ولم تصادق على هذا القانون بعد.

[13] ينص القانون على أن وزارات المالية في البلدان الأعضاء يجوز لها أن تمنح استثناءات حسب ما تراه بناء على طلب موثق من مؤسسات التمويل الأصغر المنفردة. ولم توضع معايير إرشادية لتلك القرارات. وقد جعل عدم التأكد من عملية الاستثناء معظم مؤسسات التمويل الأصغر تحجم عن تقديم الطلبات.

تعريف المصطلحات. كلمة "التنظيم" هي مصطلح واسع يمكن أن يسبب التباساً في هذا السياق. ونود أن نميز بين التنظيم/الإشراف "غير التحوطي" و"التحوطي".[14] ونشير إلى بعض المتطلبات باعتبارها غير تحوطية، ليس لكونها غير ذات قيمة، ولكن لأنها لا تتضمن السلطة المالية لضمان سلامة المؤسسة "التي يتم تنظيمها" أو تولي أية مسؤولية عن ذلك. وتشمل الأمثلة على تلك المتطلبات والشروط:

- تسجيل الجهات المرخصة وإجازتها قانونياً.
- الإفصاح عن الملكية أو السيطرة
- تقديم التقارير عن البيانات المالية أو نشرها؛ وقواعد لمحتوى وأسلوب عرض تلك البيانات؛ والمعايير القياسية للمحاسبة والتدقيق.[15]
- الإفصاح المتسم بالشفافية عن أسعار الفائدة للمستهلكين
- التدقيقات الخارجية
- تقديم أسماء المقترضين وحالة قروضهم (هل تسدد في المواعيد؟ أم متأخرة؟ وبأي مقدار؟) إلى مكتب مركزي لمعلومات القروض.[16]
- حدود أسعار الفائدة.

وبناء على مجموعة العناصر، يمكن أن تكون مجموعة اللوائح التنظيمية غير التحوطية خالية من المتاعب، أو مرهقة في أقصى حدودها. ولكن تلك المتطلبات والشروط لا تستتبع اتخاذ الحكومة موقفاً بشأن السلامة المالية لإحدى المؤسسات. فهي لا تورط الحكومة في أية محاسبة على المسؤولية، سواء صريحة أو ضمنية، كضامن لخسائر المودعين في حالة الإخفاق. كما أن بعض أنواع التنظيم غير التحوطي لا يلزم أن تناط بالجهة التي تشرف على المؤسسات المالية. ونادراً ما يتضمن تطبيق تلك العناصر إشرافاً منتظماً أو تفتيشاً ميدانياً.

وبمجرد أن نعبر هذه العتبة من ضمان السلامة، فإن طبيعة التنظيم تتغير بصورة هائلة. ويشمل التنظيم والإشراف التحوطي للجهات المالية الوسيطة تعريف معايير قياسية تفصيلية للهيكل المالي والسياسات المحاسبية وأبعاد أخرى مهمة لأعمال المؤسسة. إن تطبيق هذه المعايير القياسية وكذلك رصد السلامة المؤسسية يحتاج إلى إعداد مكثف للتقارير، وكذلك إلى تفتيش ميداني يتعدى نطاق التدقيقات المعتادة للبيانات المالية.

وحينما نشير إلى "التنظيم" في هذه الدراسة، فإننا نناقش بصورة عامة التنظيم والإشراف التحوطي، وليس التنظيم غير التحوطي.

الإقراض الأصغر "غير القانوني". من الممنوع قانوناً في بعض البلدان أن تقوم منظمة غير حكومية بتقديم قروض، لأن هذا النشاط غير مرخص به تحديداً في القوانين التي تعمل بموجبها المنظمات غير الحكومية. به تحديداً في القوانين التي تعمل بموجبها المنظمات غير الحكومية. إن القوانين المالية في عديد من البلدان، إذا فسّرت تفسيرا ضيقاً، ستمنع أية جهة غير حاصلة على ترخيص مالي من مزاولة أعمال الوساطة في الأموال (الاقتراض من طرف والإقراض لطرف آخر)، أو من القيام بأعمال إقراض الأموال، بغض النظر عن مصدر الأموال. ولا تسمح القوانين أحياناً لمنظمة غير هادفة للربح بالحصول على دخل من الفوائد يزيد على نفقاتها.

وأول سؤال نسأله عن تلك القوانين هو ما إذا كان يتم تطبيقها أم لا. تعمل كثير من المنظمات غير الحكومية حيث توجد تلك القوانين في الكتب ولكنها لا تطبق. وهذا الموقف لا يبعث على الارتياح - فالقانون يعتبر نادياً يمكن لمسؤول عام غير ودود أن يستخدمه في أي وقت - ولكنه ليس بالضرورة صعب الاحتمال. وقد تطور الإقراض الأصغر في

[14] وبهذا المعنى، فإن هذا الإطار المحتوي على عنصرين هو اختصار للتفصيل الأكثر استفاضة للعناصر التي يستخدمها الناس في الحديث عن التنظيم والإشراف "المنسق".

[15] تتطلب بلدان عديدة من المنظمات غير الحكومية والتعاونيات المالية أن تقدم تقارير عن موقفها المالي بصورة منتظمة. وفي أماكن أخرى، تنظر الحكومات أو اتحادات مؤسسات التمويل الأصغر في فرض تلك المتطلبات والشروط على مؤسسات التمويل الأصغر. والمشكلة هي أن البيانات المالية لمؤسسات التمويل الأصغر، حتى إذا افترضنا جدلاً أن جميع البيانات الواردة في التقارير صحيحة، نادراً ما تقدم معلومات كافية لتسمح بأحكام مفيدة عن جودة الحافظة أو مستويات الاستدامة. وحينما يلزم تقديم تقارير مالية، يجب تعديل صيغة تقديم التقارير لكي تقدم البيانات المالية أو الملاحظات المرفقة بها المعلومات الضرورية.

وتوجد نصوص عديدة تفضّل نوع المعلومات الضرورية. وفي حين أن الصيغ المقترحة تختلف، فإن هناك قدراً ضئيلاً من الاختلاف بين المحللين على العناصر الضرورية. وأحد صيغ هذه المتطلبات والشروط، التي يمكن أن تطبق على أية صيغة لتقديم التقارير المالية، معروضة في الملحق "ألف" من دليل التدقيق الصادر عن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء. وتعمل الجهات المانحة الأعضاء في المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء الآن لوضع مجموعة مشتركة من الإرشادات بشأن محتوى التقارير المالية لمؤسسات التمويل الأصغر.

[16] في الأسواق الأكثر تقدما للتمويل الأصغر، يتاح للمقترضين الاختيار من بين جهات مقرضة رسمية متعددة. وحينما يحدث ذلك، فإن أنماط التخلف عن التسديد تميل إلى الارتفاع. فالمقترضون الذين يحصلون على قروض من أكثر من مؤسسة يجدون من الأسهل أن يستدينوا بما يتجاوز قدرتهم على التسديد، لأن موظف الائتمان لا يعرف مجموع المطالبات المستحقة على التدفق النقدي للمقترض. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدافع إلى التسديد يقل حينما يمكن للمتخلف عن التسديد الذي يفقد إمكانية الاقتراض من إحدى مؤسسات التمويل الأصغر أن يذهب ببساطة إلى مؤسسة أخرى.

ونعني بعبارة "مكاتب معلومات الائتمان" قاعدة بيانات تقدم إليها جميع الجهات المقرضة المشاركة أسماء العملاء المتخلفين عن التسديد، أو أفضل من ذلك، أسماء جميع العملاء مع الإشارة إلى سلوكهم المتعلق بالتسديد. وفي الاقتصادات المتقدمة، مكّنت مكاتب معلومات الائتمان هذه من توسع هائل في القروض غير المضمونة لأناس لم يكن بمقدورهم الحصول عليها لولا ذلك. تسمح مكاتب معلومات الائتمان للمقترضين من بناء أصول وموجودات ـ تتمثل في الجدارة الائتمانية المُثبَتة - بحيث يمكن استخدامها مع مصادر متعددة للقروض، وليس مصدراً واحداً فقط. إن مكاتب معلومات الائتمان تجعل الإقراض أقل كلفة: فالمعلومات التي تقدمها تخفض تكلفة تقييم أي قرض كما تقلل خسائر عدم التسديد. ويمكن أن يُمرر كل منهما إلى جميع المقترضين.

ويمكن لمكاتب معلومات الائتمان أن تنجح في بعض البلدان النامية. وتوجد عديد من تلك الأنظمة في أمريكا اللاتينية، متضمنة بعضاً منها تغطي التمويل الأصغر. وفي بوليفيا كانت الجهود لإقامة النظام على أساس طوعي غير مثمرة، لأن الجهات المقرضة كانت غير راغبة في الكشف عن نطاق حافظة ديونها المعدومة. واستدعى الأمر قيام مشرف البنوك بفرض ذلك النظام. ويُرجح أن يصدق الأمر ذاته على عديد من البلدان النامية الأخرى. وقد علمنا أن البنوك الكبرى في كينيا مثلاً تستجيب بعدم حماس واضح لجهود إنشاء مكتب خاص للقروض.

ستوجد عقبات عملية في حالات عديدة. ويمكن لعدم وجود نظام وطني للهوية أن يجعل قاعدة بيانات القروض أصعب في تنظيمها وأسهل في التحايل عليها. ويمكن أن تكون الاحتياجات إلى البنية الأساسية للاتصالات والقدرات البشرية كبيرة. يمكن أن تكون مكاتب معلومات الائتمان في حاجة إلى عمالة كثيفة وأن يصعب إبقاء معلوماتها محدثة - فبوليفيا، على سبيل المثال، تواجه مشكلات في هذه المسألة . وأحياناً يجب تعديل قوانين السرية المصرفية. ومن المفضل، ولكن من الصعب في المعتاد، أن تدرج كلٌ من الجهات المقرضة المرخصة وغير المرخصة في قاعدة البيانات .وتخشى بعض الجهات المقرضة أن قاعدة البيانات يمكن أن يستخدمها المنافسون لسرقة عملائها، رغم أنه يمكن ترتيب إمكانية الدخول إليها لتقليل مخاطر حدوث ذلك.

أمريكا اللاتينية في معظم الأحوال في هذا الموقف بالضبط حتى السنوات القليلة الماضية. وهذا النوع من الإهمال عن حسن نية أو سهو، وهو نوع من التنظيم بالتغاضي، هو بديل عملي يجب النظر فيه عند الموازنة بين الخيارات التنظيمية. ومن الأسهل أن يكون الإقراض الأصغر بعيدا عن شاشة الرادار السياسي في البلد المعني. ومع ذلك فإنه يصبح أقل جدوى، حينما تجتذب الظروف (بما فيها مؤتمرات القمة والجهات المانحة والسياسيون) كثيراً من اهتمام الجمهور إلى الإقراض الأصغر.

ومن الواضح أن هناك بعض البلدان التي لا تهتم المؤسسات المالية القائمة فيها بالتمويل الأصغر، في الوقت الحاضر على الأقل، وحيث يكون البديل الوحيد في الأمد القصير لتجريب الإقراض الأصغر ونشره هو المنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات ذات التوجهات الاجتماعية. وإذا جعل الإطار القانوني ذلك البديل صعباً جداً عملياً، فإن محاولة تغيير ذلك الإطار يجب أن تكون إحدى الأولويات. ولكن تلك المشكلة يمكن التعامل معها في المعتاد بدون إقامة هيكل كامل من التنظيم التحوطي لمؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة. وقد يكون أحد الخيارات البسيطة هو تعديل القانون الذي يخول المنظمات غير الحكومية بحيث يُدرج الإقراض ضمن أنشطتها المسموح بها.

مؤسسات التمويل الأصغر التي تمارس الإقراض فقط. عند مناقشة "مؤسسات التمويل الأصغر التي تمارس الإقراض فقط " فإننا نُدرج تلك التي تشترط على العملاء أن يودعوا مدخرات لكي يحصلوا على قروض، طالما أنها لا تعبئ مبالغ كبيرة من الإيداعات الطوعية. ولا ينطبق أي من المبررات التقليدية للتنظيم التحوطي بقوة ملحوظة على تلك الإيداعات الإجبارية. (١) إنها في الحقيقة مجرد جزء من عقد القرض، ومعظم عملاء مؤسسات التمويل الأصغر في موقف مدين صافٍ في أغلب الأحيان، ولذا فإن المخاطر بالنسبة لهم في حالة اخفاق مؤسسات التمويل الأصغر منخفضة نسبياً. (٢) لا تمثل الإيداعات الإجبارية أية مخاطر ملحوظة على النظام المالي للبلد المعني، وليس ذلك فقط لأن قيمتها قليلة ولكن أيضاً لأن القيود على سحب تلك الودائع تقلل كثيراً من مخاطر الإسراع لسحبها.

وفي بعض المواقف قد يوجد مبرر معقول يدعو لتنظيم غير تحوطي لمؤسسات التمويل الأصغر المتعاملة في الإقراض فقط، حتى رغم أنها لا تُعرض أموال المودعين للخطر. ونحن لا نجادل من حيث المبدأ ضد إلزام مؤسسات التمويل الأصغر تلك بتسجيل الأطراف التي تسيطر عليها وتحديد هويتها؛ وأن تقدم للعملاء معلومات تتسم بالشفافية عن أسعار الفائدة؛ وأن تصدر بيانات مالية في صيغة ذات معنى؛ أو حتى أن تشارك في أحد مكاتب معلومات الائتمان، كما ناقشنا في الحاشية السفلية رقم ١٦.
ولكن حتى التنظيم غير التحوطي المعقول من حيث المبدأ يمكن أن يستتبع مخاطر تحتاج إلى تقييم وزنها على المستوى العملي. ففي بعض البلدان يمثل كل مطلب إضافي لموافقة حكومية فرصة إضافية للفساد. وقد يكون من الصعب في بعض البلدان إجراء تنظيم غير تحوطي بدون تفعيل ضوابط لسعر الفائدة. وحتى حينما لا تحتوي التنظيمات الجديدة على حدود للمراباة، فإن تلك الحدود غالبا ما تكون موجودة في القوانين التجارية العامة للبلد، بحيث إن إضفاء الصبغة الرسمية على أعمال إحدى المنظمات غير الحكومية يجعل من الأصعب تجاهل معدل إقراض يفوق الحد القانوني.

وحينما ننتقل إلى أعلى من المستوى غير التحوطي إلى التنظيم والإشراف التحوطي حيث يكون المشرف مسؤولاً عن سلامة المؤسسة المرخصة، فإننا نعتقد أن الميزان يميل بوضوح ضد قيام مشرف حكومي بتنظيم مؤسسات التمويل الأصغر العاملة في الإقراض فقط . وكما ناقشنا من قبل، فإن تكاليف ذلك التنظيم تنحو إلى أن تكون أعلى مما يُتصور بصفة عامة، ليس فقط من حيث التكاليف النقدية للمشرف والجهة التي يشرف عليها، ولكن أيضاً من حيث كبح الابتكار والانتشار. وتشمل المبررات التقليدية للتنظيم التحوطي حماية النظام المالي وحماية صغار المودعين وإدارة عرض الأموال: وفي المعتاد ليس لمؤسسات التمويل الأصغر العاملة في مجال الإقراض فقط سوى أثر ضئيل على أي من ذلك. ونظراً للتحديات الخطيرة التي تواجه المشرفين في البلدان النامية، فقد يكون هناك احتمال ضئيل لأن يصبح تنظيم هذه الجهات العاملة الهامشية فعالاً.

ومن المبررات التي غالبا ما يتم اللجوء إليها: "معظم مؤسسات التمويل الأصغر في هذا البلد ضعيفة ولا تؤدي عملاً جيداً. ونحن نحتاج إلى تنظيم تحوطي لكي نحسن أداء تلك المنظمات." المشكلة أن مشرفي البنوك ليسوا في المعتاد ماهرين جداً في تحسين أداء المنظمات السيئة. إنهم يجيدون استبعاد المنظمات السيئة، أو إغلاقها.

ولكن أحياناً ما يكون استبعاد الجهات العاملة السيئة هو المبرر: "إننا نريد أن نتخلص من البرامج المعتمدة على الدعم التي لها أسعار فائدة منخفضة بصورة غير مستدامة ومعدلات مرتفعة من التخلف عن التسديد، مما يلوث هذه السوق، ويجعل من المستحيل على مؤسسات التمويل الأصغر الجيدة أن تعمل بصورة مستدامة". يبدو هذا مستساغاً بقدر كافٍ، ولكن التجارب أوضحت أن العديد من أفضل مؤسسات التمويل الأصغر اليوم قد نمت بسرعة في وسط منافسة من برامج أخرى للإقراض الأصغر بها أسعار فائدة ومستويات تخلف عن التسديد غير مستدامة. وتنحو البرامج غير المستدامة إلى أن تعاني ضغوطاً من حيث رأس المال، وهي لا تمثل تحدياً بالغ الخطر. وفي المعتاد، يحتاج الأمر إلى برامج إقراض حكومية ضخمة لتلويث تلك البيئة بصورة خطيرة. إن أكبر إسهام يمكن أن تقدمه بعض الحكومات للتمويل الأصغر هو إصلاح أو إغلاق برامج الإقراض الموجهة سياسياً والمدعمة التابعة لها.

وأحياناً يكون تنظيم مؤسسات التمويل الأصغر العاملة في الإقراض فقط مبرَراً على أساس أن الجهات المانحة التي تمولها لا تُحسن اختيار مؤسسات التمويل الأصغر ورصدها.٠ ولكن التمويل الأصغر ليس هو المجال الوحيد الذي قد تُقصر الجهات المانحة في أن تكون مستثمرين مثاليين. وبنفس المنطق، قد يكون واجباً توسيع نطاق تنظيم مماثل إلى كل منظمة محلية تتلقى أموالاً من الجهات المانحة لأي غرض.

أحياناً تقدم الحجة بمصطلحات "ترتكز على مبادئ"، على سبيل المثال: (1) البنك المركزي و/أو غيره من السلطات المالية مسؤولة عن الأعمال المالية في البلاد؛ (2) مؤسسات التمويل الأصغر العاملة في الإقراض فقط تقوم بأعمال مالية، ولهذا (3) يجب إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر العاملة في الإقراض فقط للوائح التنظيمية. وغالباً ما تقود مجادلات كهذه في اتجاهات غير موفقة وذلك تحديداً لأنها تتجنب مهمة تقييم وزن التكاليف والمنافع الملموسة.

مؤسسات التمويل الأصغر الصغرى القائمة بالمجتمعات المحلية يجب أن يكون لانتشار التنظيم التحوطي "حد أدنى" صريح يستثني فئات معينة من الجهات الوسيطة الأصغر حجماً. وفي البداية، فإن معظم البلدان بها العديد من مقدمي الخدمات المالية غير الرسميين مثل مقرضي الأموال وجمعيات الادخار والقروض الدوارة. ومن الناحية العملية، فإن التنظيم التحوطي لهذه الجهات هو أمر مستحيل. ولكن إذا انتقلنا إلى أعلى النطاق، فسنجد منطقة رمادية من منظمات أكثر رسمية إلى حد ما - على سبيل المثال، التعاونيات المالية وجمعيات البناء في المجتمعات المحلية وستوكفيل في جنوب أفريقيا وما إلى ذلك - حيث يجب الموازنة بين عوامل متعارضة قبل اتخاذ قرار بشأن التنظيم التحوطي. ومن ناحية أخرى، فإننا نود حماية المودعين بها. ولكن الحجم الصغير والأعداد الضخمة من تلك المنظمات قد تجعل الإشراف الفعال صعباً أو باهظ التكاليف. ونادراً ما تمثل أية خطورة على النظام المالي للبلد المعني. وأخيرا فقد يكون هناك أمل في أن حجمها الصغير وملكيتها القائمة بالمجتمعات المحلية ستجعل الإشراف الداخلي من أعضائها أكثر فعالية.

ونظراً لأن القضايا المتعلقة بذلك تخص بلداناً معينة كل على حِدة، فمن الصعب تقديم مقترحات عامة عن موضع الحد الأدنى للتنظيم التحوطي. وتستخدم البلدان معايير إرشادية مختلفة، تشمل:

- حجم الأصول
- عدد الأعضاء
- الملكية والسيطرة من قبل الأعضاء، مما يعتقد أنها تتيح بديلاً ما عن الإشراف الخارجي
- وجود رابطة مشتركة بين الأعضاء تحد من التوسع وربما تجعل الإشراف الفعال من قبل الأعضاء أكثر احتمالية.

وأحياناً تستخدم هذه العوامل مجتمعة بعضها مع بعض. على سبيل المثال، فإن إخطاراً بالاستثناء صدر سنة 1995 بموجب قانون أعمال البنوك في جنوب أفريقيا يحدد نطاق الإخضاع للتنظيم بموجب القانون باستثناء المنظمات التي يملكها أعضاؤها الذين تجمع بينهم صلة مشتركة (مثل الأعضاء الذين يعملون جميعاً لدى صاحب العمل ذاته، أو يمارسون مهنتهم في ذات منطقة الأعمال)، بشرط ألا تتجاوز أصولهم حوالي 1500000 دولار أمريكي. أما المنظمات التي يقل رأس مالها عن ذلك الحد ولكنه يزيد على 150000 دولار أمريكي فإنها تخضع لتنظيم محدود غير تحوطي، يشمل اشتراط تدقيق سنوي وعضوية في اتحاد "يقوم بتنظيم ذاته".[17]

لكن وضع الحدود حسب حجم الأصول أو العضوية يجعل بعض الحكومات غير مرتاحة لذلك: على سبيل المثال، قد يكون هناك شعور بأنه إذا كان سيتم الإشراف على بعض التعاونيات المالية، فيجب الإشراف عليها جميعاً. إن المعاملة الموحدة لجميع المنظمات هي مبدأ مرغوب، ولكن الالتزام المتصلب بها في وضع حدود التنظيم يبدو أمراً لا يتسم بالحكمة، خصوصاً في البلدان التي تكون فيها بعض التعاونيات المالية أكبر من أصغر البنوك، بينما غيرها صغيرة جداً وكثيرة العدد لدرجة أنها تجعل الإشراف مستحيلاً من الناحية العملية.

ولأسباب كهذه، اختار مراقب البنوك في بوليفيا أن يقصر نطاق الإشراف على اتحادات القروض الأكبر حجما. ومع ذلك، يُقال إنه يمضي في اتجاه خطوة أكثر شدة: حظر تلقي إيداعات من قبل اتحادات القروض الصغيرة التي تبلغ من الصغر حداً يجعل من الصعب الإشراف عليها بتكلفة فعالة. ونعتقد أن تلك النتيجة ستكون غير موفقة للغاية. إذا كانت بعض الجهات الوسيطة القائمة بالمجتمعات المحلية صغيرة جداً أو نائية جداً لدرجة تعوق الإشراف عليها، فيبدو أن السياسة الأفضل هي السماح لها بالعمل دون إشراف، مع اشتراط الإفصاح الواضح والمتكرر للمودعين بأن ودائعهم غير محمية بأي إشراف رسمي.

في رأينا أنه **سيكون خطأً خطيراً أن نحظر على المنظمات القائمة بالمجتمعات المحلية تلقي الإيداعات لمجرد أنها صغيرة أو نائية أكثر من اللازم لدرجة أنه لا يمكن الإشراف عليها بفعالية**. وأشارت كيت ماكي من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن تلك السياسة غالباً ما تكون معادِلة لإبلاغ الناس في تلك المجتمعات بأنه إذا لم يمكن تقديم خدمات إيداع ذات جودة عالية لهم (أي يتم الإشراف عليها بفعالية)، فيجب ألا يحصلوا على خدمات إيداع على الإطلاق. وقد تكون الجهات التي تتلقى الإيداعات و"التي لا يمكن الإشراف عليها" هي الجهات الوحيدة الراغبة والقادرة على العمل في منطقة معينة، خصوصا في المناطق الريفية. وغالباً ما يكون العملاء على دراية جيدة بأن تلك المؤسسات تتسم بالمخاطر، ولكنهم يستمرون في التعامل معها لأن الخيارات الأخرى المتاحة للادخار تتسم بمخاطر أشد - فالنقود في المنزل يمكن أن تُسرق، والمواشي يمكن أن تموت بسبب مرض أو قد لا يمكن بيعها عند الحاجة إلى النقود، وهكذا. وفي مثل تلك الحالات، قد تكون جهة الإيداع القائمة بالمجتمع المحلي التي لا تخضع للإشراف هي أقل الخيارات المتاحة للمدخر من حيث الخطورة. إننا سنكون قد ألحقنا الضرر بتلك المرأة المدخرة إذا أزلنا ذلك الخيار بسبب قرارنا الأبوي بأنها ليست آمنة بالقدر الكافي بالنسبة لها.[18]

[17] لم تتوقع سلطات جنوب أفريقيا التي أعدت إخطار الاستثناء أن ذلك التنظيم الذاتي سيكون فعالاً جداً.

[18] تتضح هذه النقطة بصورة مقنِعة في ما كتبه غراهام رايت من ميكرو سيف - أفريقيا في إحدى دراسات الحالات، "المخاطرة النسبية في جبل إيلغون"، ستُدرج في دراسة قادمة، "Paralysed by a Dream: Myths of Regulation and Supervision".

يجب تطبيق هذا المبدأ الكامن وراء هذه التوصية "المتساهلة" بعناية. ولا يجب أن نجادل على سبيل المثال بأن بنكاً غير سليم يجب أن يُسمح له بالاحتفاظ بترخيصه على أساس أنه الخيار الرسمي الوحيد لتلقي الإيداعات في منطقة معينة. والفرق هو الترخيص بالوساطة، مما يضع السلطات المالية في موقف: (1) التأكيد الإيجابي لسلامة موقف المؤسسة و - في معظم البلدان - (2) الوقوف خلف الودائع كمؤمِّن لها، سواء صراحة أو ضمناً.

هـ - فتح أطر تنظيمية[19] منفصلة لمؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة

التعرف على المشكلة الحقيقية. في العديد من البلدان ترتكز الحجة الجوهرية لترخيص مؤسسات التمويل الأصغر على الخطوط التالية:

"إن البنوك التجارية لن تخدم العملاء الفقراء. معظم المؤسسات التي تصل إلى العملاء الفقراء هي في الوقت الحالي منظمات غير حكومية. حيث إن هذه المؤسسات ليست لديها تراخيص مالية، فإنها لا تستطيع الاستفادة من مواردها بالحصول على الإيداعات، كما لا تستطيع تقديم خدمات الادخار لعملائها. إن متطلبات وشروط الترخيص المصرفي المعتاد مرتفعة أكثر مما يجب بالنسبة لمؤسسات تهتم بعملاء فقراء. وهكذا فإننا نحتاج إلى إطار منفصل لمؤسسات التمويل الأصغر، به عوائق أقل للدخول ومعايير قياسية تناسب التمويل الأصغر. وسيحسن وجود ذلك الإطار أداء المنظمات غير الحكومية التي تحاول التأهل لها، وسيجتذب جهات جديدة قوية للدخول إلى ساحة التمويل الأصغر لم تدخل إليها بعد.

وهذه الحجة بها منطق معين، وقد تكون أفضل نهج للسياسة في عدد محدود من البلدان. ولكننا نريد أن نشير إلى أن من المحتمل أن تكون سابقة للأوان في الوقت الحالي في معظم البلدان.

والسؤال الأساسي، الذي يبدو أنه لا يلقى اهتماماً كافياً إلا فيما ندر، هو ما إذا كان البلد المعني به مؤسسات للتمويل الأصغر مناسبة للحصول على تراخيص ولكنها لا تستطيع استخدام إطار موجود. وبافتراض المعنى المعتاد للكلمة، فإن "الترخيص" المالي هو إقرار من الحكومة بأن المؤسسة قوية بقدر كافٍ لتكون وسيطاً آمناً للتمويل من المصادر التجارية، سواء كان من المودعين الأفراد أو المستثمرين من المؤسسات أو التسهيلات الائتمانية المقدمة من البنك المركزي. **ولكي تتأهل كجهة إيداع آمنة لتلك الأموال بتكلفة تجارية[20]، يجب أن** تكون مؤسسة التمويل الأصغر مربحة بدرجة كافية ليس فقط لتغطية تكاليفها اليوم، بل أيضاً لتدفع التكاليف التجارية الكاملة للأموال التي **يسمح لها ترخيصها بالاستفادة منها، بالإضافة إلى إيجاد فائض لتمويل النمو وربما لإعطاء عائد كافٍ لجذب مستثمرين ذوي نوعية عالية.**

ونحن نعتقد أن مما يتسم بعدم المسؤولية منح تراخيص لمؤسسات التمويل الأصغر التي لم تثبت قدرتها على العمل على هذا المستوى من الاستدامة. كيف يمكن لأحد المشرفين ضمان سلامة موقف إحدى المؤسسات ما لم يكن متأكداً بصورة معقولة من أنه يمكن أن يعمل بطريقة تحقق ربحاً بالموارد الجديدة من الأموال التي يريد الحصول عليها؟ إن المؤسسات غير الرابحة التي يتآكل رأس مالها ستعرض المودعين للخطر حتماً. وفي هذه الأيام يركز كثير من المشرفين على الربحية بقدر ما يركزون على القدرة على الوفاء بالالتزامات (نسبة حصص الملكية إلى الأصول)، لأن البنك الذي يخسر أموالاً بانتظام سيصبح معسراً، إن لم يكن اليوم، فمن المؤكد أن يصبح كذلك غداً.

ولم تنجح الأغلبية العظمى من مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية في هذا الاختبار حتى الآن. وفي العديد من البلدان، لم تحقق أية مؤسسة للتمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية ذلك المستوى. وحتى مؤسسات التمويل الأصغر لها في بعض الأحيان حسابات ونظم معلومات غير قابلة للتدقيق من الناحية العملية. وفي معظم البلدان، يجب أن نعترف **بأن نقص مؤسسات التمويل الأصغر القابلة للترخيص هو العائق المقيّد لنمو التمويل الأصغر، بقدر أكبر مما لغياب نظام تنظيمي معد خصيصاً لها.** وبعبارة أخرى، تتمثل أكثر نقاط الاختناق الملحة عادة في ضعف جودة عمليات الخدمات المصرفية المقدمة للأفراد، وليس عدم وجود نظام أساسي قانوني يجعل مؤسسات التمويل الأصغر تمول أنفسها من خارج المصادر التجارية.

وقد جادلنا في القسم السابق بأن من الأفضل في الغالب أن نترك مؤسسات مرخصة ضئيلة الحجم تواصل تلقي الإيداعات، على أساس أن الخدمات غير المرخصة تعتبر أفضل من عدم وجود أية خدمات، برغم المخاطر على المودعين التي ترتبط بذلك. ولكن الحجة التي أوردناها في نهاية ذلك القسم تستحق تكرارها: ولا تمتد هذه الحجة إلى منح تراخيص لمؤسسات ليس من المرجح أن تكون قادرة على الوفاء بالتزاماتها على المدى المتوسط. إن الترخيص هو الفارق. وحينما تقوم إحدى الحكومات بالترخيص والإشراف التحوطي، فإنها تشهد بصورة إيجابية للمودعين بأن المؤسسة المرخصة آمنة. وتتحمل في معظم البلدان مخاطر مالية باعتبارها ضامناً قانونياً أو واقعياً للودائع في تلك المؤسسة.

[19] نرجو أن يسامحنا القارئ على تكرار أن كلمة "التنظيم" هنا تشير فحسب إلى التنظيم والإشراف التحوطيين، حيث يضمن المشرف سلامة موقف الجهات الوسيطة المرخصة.

[20] تتوقع بعض مؤسسات التمويل الأصغر أن تكون الإيداعات الصغيرة مصدراً رخيصاً للتمويل، حيث إن أسعار الفائدة التي تدفع على تلك الإيداعات منخفضة. وهي لا تلتفت إلى النظر في التكاليف الإدارية المرتبطة بالإيداعات الصغيرة، بسبب ارتفاع معدل المعاملات على المبالغ المودعة. وقد وجدت بعض مؤسسات التمويل الأصغر أن المدخرات الصغيرة ليست أقل كلفة من الإيداعات التجارية الضخمة أو حتى القروض البنكية.

التنظيم كوسيلة تشجيعية؟ يتفق البعض مع الصورة التي رُسمت فيما ورد أعلاه، ولكنهم يجادلون بأن إطاراً تنظيمياً جديداً للتمويل الأصغر سيكون أداة مساعدة قوية لتحسين مؤسسات التمويل الأصغر القائمة، أو لجذب أطراف فاعلة جديدة تتسم بالكفاءة إلى التمويل الأصغر. ويمكن تقسيم مناقشة هذه المسألة إلى جزئين:

أولاً، هل من المرجح أن يكون إيجاد إطار جديد دافعاً فعالاً لإحداث تحسينات في مؤسسات التمويل الأصغر القائمة؟ والنظرية هنا هي أن مؤسسات التمويل الأصغر ستضاعف جهودها لتقوية أنفسها إذا كانت لديها إمكانية الحصول على ترخيص كمكافأة، وأن متطلبات الترخيص الواردة في اللوائح التنظيمية ستقدم أهدافاً واضحة للأداء لمؤسسات التمويل الأصغر. ولا توجد حتى الآن تجارب كافية لتبرير التوصل إلى استنتاج بشأن هذه النقطة. ولكن ميلنا المبدئي هو أن نكون متشككين بشأن هذا التوقع. وحيثما تم فتح أطر خاصة في أمريكا الجنوبية، فإن المنظمات غير الحكومية التي كانت تحصل على التراخيص وتقدم معظم الخدمات هي بصفة رئيسية منظمات غير حكومية كانت مربحة من قبل حينما أصبحت الأطر الجديدة متاحة لها. وبصفة عامة، فإن تجاربنا مع مئات من مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية تترك لدينا انطباعاً بأن نسبة صغيرة نسبياً من مديريها لديهم العناصر اللازمة لتحقيق الاستدامة:

مزيج غير شائع من الموهبة والدافع والرؤية المستقبلية التي تركز على الاستدامة والاستعداد لدفع الثمن الغالي المرتبط بتحقيق الاستدامة (ويتضمن هذا الثمن أن يتصرف العاملون في مؤسسات التمويل الأصغر في أعمالهم اليومية بنفس الطريقة التي يقضي بها العاملون في البنوك أيامهم).

والمسألة الثانية هي ما إذا كان فتح إطار تنظيمي جديد سيجذب أطراف فاعلة جديدة ذات جودة عالية إلى التمويل الأصغر. ففي إندونيسيا والفلبين، أسفر توافر نظام أساسي قانوني جديد يحتوي على متطلبات رأس مالية منخفضة عن اجتذاب أعداد ضخمة من البنوك الريفية الخاصة. ومن المؤكد أن تلك البنوك "وسعت الجبهة"، بالوصول إلى عديد من العملاء الذين لم تكن لهم فيما سبق إمكانية التعامل مع البنوك. وفي إندونيسيا، لم يكن هناك إشراف فعال على البنوك. وصارت أغلبها الآن معسرة. وفي الفلبين، اضطرت السلطات المالية إلى القيام بإعادة هيكلة واسعة النطاق للبنوك الريفية في أوائل تسعينيات القرن العشرين، كما أوردنا سابقاً في الإطار رقم 1: واضطر 20 في المائة منها إلى الإغلاق، بينما اضطر عدد ضخم من بقيتها إلى الاندماج لكي يتم إنقاذها. وفي الوقت الحاضر، فإن نظام البنوك الريفية في حالة أفضل مما سبق، ولكنه مازال أكثر اهتزازاً من نظام البنوك التجارية. ويستغرق رصد البنوك الريفية الفلبينية نسبة كبيرة من الموارد الإشرافية للبنك المركزي وهيئة ضمان الإيداعات.

الإطار رقم 7 – بنوك القروض الشعبية وبنك الشعب الإندونيسي:

أثر المخاطر المحلية على مؤسسات التمويل الأصغر الصغيرة

أجاز قانون أعمال البنوك الإندونيسي الصادر سنة 1992 نوعين مختلفين من البنوك: البنوك التجارية (بنك عموم) وبنوك القروض الشعبية (بنك Rakyat-BPR). بنوك القروض الشعبية هي بنوك ثانوية صغيرة جداً تبلغ أصولها في المتوسط حوالي 160000 دولار أمريكي للبنك الواحد. وليست لها إمكانية الارتباط مع نظام المدفوعات الوطني. وكان لبنوك القروض الشعبية وعددها 2420 بنكا في ديسمبر/كانون الأول 1998 حوالي 4 ملايين عميل، ولكنها كانت تمثل نصفاً في المائة فقط من أصول البنوك في البلاد.

ويُفترض أن يجري الإشراف على بنوك القروض الشعبية عن طريق المكاتب الإقليمية للبنك المركزي. ويُعتبر التنظيم وإعداد التقارير والإشراف على بنوك القروض الشعبية مماثلاً بصورة أساسية لما هو متبع بالنسبة للبنوك الرئيسية، مما يثير سؤالاً عما إذا كان النظام ملائماً للبنوك الصغيرة جداً أم لا. وقد ثبت أن الإشراف على آلاف من بنوك القروض الشعبية مرهق ومكلف، خصوصاً بالنظر للمنفعة المحدودة التي يحققها في حماية استقرار النظام المالي بأكمله. وعلى أية حال، فإن الإشراف لم يكن فعالاً: ويقدر في الوقت الحالي أن 60 في المائة من بنوك القروض الشعبية تتعرض لمتاعب، ترجع في معظمها إلى خسائر القروض. وفي مايو/أيار 1999، أصدر البنك المركزي لوائح تنظيمية تهدف إلى إحداث تغيّرات هيكلية في ذلك القطاع، وتم رفع الحد الأدنى من رأس المال وتشجيع الاندماج/التوحيد.

ومن الجدير بالذكر أن أداء نظام الوحدات المصرفية القروية الضخم لبنك الشعب الإندونيسي كان أفضل كثيراً خلال نفس تلك الأزمة. فقد زاد عدد المودعين في الوحدات المصرفية القروية من 17 مليون قبل الأزمة إلى 23 مليون في يوليو/تموز 1999 - وهو "هروب إلى السلامة" حفز إليه ضمان الحكومة لبنك الشعب الإندونيسي. ومن المثير للدهشة إلى حد ما أنه لم تكن هناك زيادة مستمرة في المستوى التاريخي للتخلف عن تسديد القروض وهو حوالي 3 في المائة من الحافظة المعرضة للخطر. وقد استمر نظام الوحدات المصرفية القروية في تحقيق عائدات معدلة تزيد على 4 في المائة على الأصول.

ويرجع جانب من نجاح نظام الوحدات المصرفية القروية خلال الأزمة إلى حقيقة أن المقترضين مالوا إلى تسديد قروضهم حتى في ظل وجود أزمة في التدفق النقدي، لكي يحافظوا على علاقاتهم مع البنك التي يثمنونها عالياً. ولكن يبدو أن هناك عاملاً آخر كان موجوداً: في بنك تجاري ضخم مثل بنك الشعب الإندونيسي، يتم تنويع المخاطر المحلية في جوانب ذلك النظام وتتم إدارتها داخلياً. فالبنك الضخم يمكنه أن يوظف مديرين أفضل من غيرهم، ويمكن تطبيق سياساتهم واستجاباتهم للمشكلات في جميع وحدات النظام، بشرط التوحيد القياسي لعمليات البنك. كما أن البنك الضخم سيكون من الأسهل عليه تحريك الأموال إلى الفروع التي بها مشكلات في السيولة، وأن يستعين بفرق للأزمات حينما يتدهور الأداء المحلي، وأن يستبدل المديرين المحليين الضعفاء.

كما يجب أن نراجع التجارب في منح التراخيص للتعاونيات المالية. في معظم البلدان الفقيرة، تم إصدار تشريعات قبل عدة عقود تُجيز التعاونيات المالية التي يملكها أعضاؤها مثل اتحادات القروض، واتحادات المدخرات والقروض، وتعاونيات الادخار والقروض، وما شابه ذلك. واستجابةً لذلك، نشأت مؤسسات جديدة عديدة: وبحلول سنة 1997، كان هناك 18000 من اتحادات القروض التي تنتسب إلى المجلس العالمي لاتحادات القروض، في البلدان الفقيرة في أنحاء العالم. وقد قدمت اتحادات القروض تلك بعض الإسهامات المهمة، ولكن للأغراض الحالية يبدو أن ثلاث نتائج لها دلالة خاصة، عقب ثلاثة عقود من الخبرة:

- و مع أن اتحادات القروض التي تنتسب إلى المجلس العالمي لاتحادات القروض في البلدان الفقيرة بها حوالي 6 بليون دولار أمريكي من مدخرات الأعضاء في سنة 1997، فمن الصعب أن نجد أية حالات كان فيها إشراف تحوطي مستمر وفعال[21] على اتحادات القروض من قبل الحكومات، أو من قبل اتحادات القروض ذاتها. وقد أسفرت الجهود الأخيرة لوضع اتحادات القروض تحت رقابة مشرفي البنوك في أمريكا الجنوبية عن نتائج متباينة حتى الآن.[22]

- أظهرت اتحادات القروض في البلدان النامية نزوعاً قوياً نحو عدم الاستقرار المثير للاضطراب، الذي يتراوح بين الانتعاش والكساد.

- وفي عدد غير قليل من البلدان الفقيرة، كانت أغلبية مجموع اتحادات القروض معسرة - أي غير قادرة على تسديد مستحقات جميع المودعين.

وتشير التجارب باتحادات القروض والبنوك الريفية الآسيوية إلى أن وضع نظام أساسي قانوني جديد يمكن أن يجذب أطراف فاعلة جديدة إلى تلك الحلبة. ولكن التجارب ذاتها يجب أن تحذرنا أيضاً من أن تسودنا حالة من التفاؤل السطحي بأن أولئك الأطراف الداخلة الجديدة سيجري الإشراف عليها بصورة فعالة (أو أن إشراف الأعضاء سيبقيها في موقف سليم عند غياب ذلك الإشراف).

الإطار رقم 8 – الصناديق المالية الخاصة في بوليفيا:

منح التراخيص استجابة للطلب من مؤسسات التمويل الأصغر التي يمكن ترخيصها؛ الترخيص التدريجي؛ التأثير المحفز لإيجاد ترخيص لمؤسسات التمويل الأصغر

غالباً ما تُتخذ "الصناديق المالية الخاصة" في بوليفيا كنموذج لفرض التنظيم على التمويل الأصغر، وكإعلان عن إيجاد جهات مالية وسيطة غير بنكية منحت تراخيص خاصة لتقديم خدمات للفقراء. إن ما نغفَل عنه غالباً هو أن تلك الخطوة لم تتخذ إلا بعد أن حقق العديد من المنظمات غير الحكومية المالية الكفؤة نتائج باهرة على مدى سنين عديدة، وبعد أن اكتسبت هيئة الرقابة خبرة بالإشراف على بانكوسول (وهو بنك تجاري لم يكن في حاجة إلى ترخيص خاص).

وقد بدأ تطور التمويل الأصغر في بوليفيا بصورة جدية بعد الأزمة الاقتصادية والتضخم المفرط في أواسط الثمانينيات. وقد تأسس العديد من المنظمات غير الحكومية، ومن بينها بروديم، وإف آي إي، وآيديبرو، بعد سنة 1985 بقليل، وانضمت إليها بعد ذلك بروكريديتو وأغروكابيتال. وبحلول سنة 1994 كانت تلك المنظمات غير الحكومية المالية قد طورت أعمالاً مزدهرة في مجال الإقراض الأصغر في معظم أنحاء بوليفيا، ووصلت إلى حوالي 100000 عميل من سوق يضم وفقاً للتقديرات حوالي 500000 مؤسسة صغيرة. وكانت جميع تلك المنظمات تقريباً تعمل بصورة مكتفية ذاتياً.

وقد اشترت إحدى تلك المنظمات، وهي بروديم، رخصة بنكية في سنة 1992 ونقلت عملاءها في المدن إلى بانكوسول. وبحلول سنة 1995 كان لدى بانكوسول 60000 عميل ولدى بروديم 10000 عميل آخرون. وبعد إنشائها بفترة قصيرة، كانت هيئة الرقابة على البنوك تعتبر بانكوسول أحد أفضل البنوك أداءً في بوليفيا، طبقا لتصنيفات (منهجية CAMEL: كفاية رأس المال، جودة/ نوعية الأصول، إدارة الأرباح والسيولة). وقد بدأت المنظمات غير الحكومية المالية الأخرى السعي لدى الكونغرس البوليفي للحصول على ترخيص خاص في سنة 1993، وربما تكون مدفوعة في ذلك باتضاح تأثير بانكوسول، أو ربما كان ذلك أيضا بسبب أنباء عن صندوق قرض بنك التنمية الأمريكي الدولي الذي سيكون متاحا فقط للمؤسسات المرخصة. كما أجيز ترخيص الصندوق المالي الخاص في قانون أعمال البنوك الصادر في سنة 1993، ولكن المراقب والبنك المركزي انتظرا حتى سنة 1995 قبل الموافقة على المرسوم الذي طبق الترخيص الجديد.

وقد سمح ترخيص الصندوق المالي الخاص لعدد قليل من المنظمات غير الحكومية القوية بأن تنتقل إلى الخطوة التالية في تطورها - وهي إمكانية الحصول على الأموال من البنك المركزي، والمستثمرين المؤسسيين، وأصحاب الودائع لأجل. ولم يسمح لها مراقب البنوك حتى الآن بتلقي مدخرات بدفاتر توفير. ولا يعكس ذلك الإحجام فقط الافتقار العام لدى الصندوق المالي الخاص إلى الاهتمام بإستراتيجية التمويل تلك، ولكن المراقب يعتقد أيضاً أنه ليست لديها في الوقت الحاضر الأدوات أو الأنظمة أو إستراتيجية السوق اللازمة للتعامل بصورة جيدة مع المدخرات الصغيرة السائلة. (وحتى بانكوسول، الحاصل على ترخيص بنكي للخدمة الكاملة، يحصل على قدر قليل نسبياً من التمويل من الإيداعات الصغيرة).

وقد اتبع قانون الصناديق المالية الخاصة وتطبيقه نمطا تدريجياً في بناء نظام مالي للعملاء الأقل دخلاً. وقد وضع الترخيص الخاص استجابة لنشوء منظمات مالية غير حكومية تؤدي أعمالها بمصداقية ويمكنها أن تعمل بتمويل تجاري. إن احتمال الحصول على ترخيص قد حفز تلك المنظمات غير الحكومية على تبني المعايير القياسية لإعداد التقارير التي وضعتها هيئة الرقابة قبل أن تتقدم بطلب تراخيصها الجديدة للصناديق المالية الخاصة. ولكن التوجه المسبق من الإدارة هو الذي جعل تلك المنظمات غير الحكومية مستدامة، أكثر من فرصة الحصول على ترخيص. وفي وقت صدور قانون الصناديق المالية الخاصة، كانت هناك عشرات من المنظمات غير الحكومية الأخرى العاملة في مجال الإقراض الأصغر في بوليفيا. ولم يكن لأي منها تقريباً توجه فعال نحو الاستدامة. ومنذ صدور القانون، لم يستوف أي منها متطلبات الحصول على الترخيص.

[21] دعنا نُعرّف الإشراف التحوطي بأنه "فعال" في حالة (أ) كون 80 في المائة على الأقل من المؤسسات المرخصة قادرة على الوفاء بالتزاماتها (ب) استمرار هذا الوضع مستقراً طوال عدة عقود.

[22] المشكلة في الإشراف على التعاونيات المالية هي أن هذه المهمة توكل في معظم البلدان النامية إلى أية هيئة حكومية مسؤولة عن التعاونيات بصفة عامة. وهذه الهيئات غالباً ما تكون مكلفة بتنشيط الحركة التعاونية، وهي رسالة لا تتفق دائماً مع التنظيم والإشراف المالي على التعاونيات. وتنحو تلك الهيئات إلى أن تكون مسيَّسة، وتكاد تكون ليس لديها إطلاقاً الخبرة المالية اللازمة للإشراف على الجهات الوسيطة المالية. يبدو أن هناك حجة قوية لجعل التعاونيات المالية الأكبر حجما خاضعة لتشريع السلطات المالية، على الأقل في البلدان التي يتوفر فيها الإشراف على البنوك التجارية بصورة معقولة. وفي دراسة غير منشورة بعنوان: "هل يمكن لسياسات السوق المالي أن تخفض عدم عدالة توزيع الدخل؟ (Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality)"، قدر غلين ويستلي، في شهر يوليو/تموز 1998، حصة اتحادات القروض في سنة 1995/1996 من التمويل الأصغر في القطاع الرسمي في أمريكا اللاتينية بحوالي 90 في المائة (ويشك غلين نفسه الآن في أن ذلك التقدير قد يكون عالياً إلى حد ما).

أخطار؟ في قسم سابق هذه الدراسة، سمع القاريء أن إقامة نافذة تنظيمية لمؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة قد يكون "خطيراً". هل هناك أي مضمون لذلك التأكيد الميلودرامي؟

إن الخطر الأكبر، كما يتضح من الحالات سالفة الذكر عن اخفاقات القروض والبنوك الريفية الآسيوية، هي أن تراخيص تلقّي أموال بشروط تجارية، والحظر الحكومي التحوطي الذي يصاحب التراخيص، سيُمنح للمؤسسات التي لا يمكن الإشراف عليها بفعالية. إن السرد الموحش للمشكلات الوارد في القسم "أ" وثيق الصلة بهذا الموضوع. في العالم المشرق للخطط ووثائق المشروعات، فإن جميع المشاكل قابلة للحل، بشرط توفر مساندة تشغيلية ومساعدة فنية كافية. ولكن العالم الحقيقي للإشراف الفعلي هو مكان أكثر وعورة، حيث نحتاج إلى أن نكون أكثر حذراً بشأن حدود المساعدة الفنية.

وبالطبع فإن فشل الإشراف ليس بالضرورة نهاية العالم. وإذا اضطرت إحدى مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة حديثاً إلى التوقف عن الدفع، فمن المحتمل ألا يشهد النظام المالي في البلد المعني زلزالاً. ولكن في إطار "النظام" الصغير لصناعة التمويل الأصغر، من المحتمل أن تكون النتائج أكثر خطورة. في مجموعة صغيرة من مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة التي تعمل فيما يتعدى كثيراً نطاق مجتمع محلي واحد، فإن انهيار واحدة أو اثنتين قد يقلل من استعداد المودع لأن يعهد بأمواله إلى البقية القائمة من تلك المؤسسات. والأسوأ من ذلك، أنه حينما يصبح المقترضون قلقين بشأن حالة مؤسسات التمويل الأصغر وفعالية رقابة المشرف، فإن دافعهم إلى تسديد ديونهم يضعف، ويمكن أن تنشأ دائرة من النبوءات التي تتحول إلى حقيقة.

وبمجرد أن تُفتح نافذة تنظيمية جديدة لتمويل الفقراء، فقد يتعرض المشرف لضغط لملئها بشيء ما. وإذا لم تكن لدى المشرف مؤسسات للتمويل الأصغر يمكن ترخيصها ليختار من بينها، فقد يضطر إلى منح تراخيص لبعض مؤسسات التمويل الأصغر التي يتمثل الإثبات الوحيد لربحيتها في توقعاتها المالية عن السنوات القادمة. ومن الصعب أن نبالغ في عدم موثوقية تلك التوقعات. وأحد وسائل التنبؤ الأكثر جدارة بالثقة هو وجود مدير حقق بالفعل على مدى سنتين أو ثلاث سنوات أرباحاً كانت عالية بدرجة كافية بحيث يمكن لمؤسسة التمويل الأصغر أن تدفع أسعاراً تجارية على الالتزامات التي تعتزم جمعها. (ومن المسلم به أن هذا الخطر نظري، نظراً لنقص التجارب العملية بتلك النوافذ حتى الآن. وبقدر ما يكون ذلك حقيقياً، فمن المحتمل أن يتم تخفيف الخطر باستخدام هيكل تنظيمي "متعدد المستويات" مثل ذلك المقترح في زامبيا: حين يُواجه المشرف إحدى مؤسسات التمويل الأصغر التي لم تحقق مستوى آمن بعد يؤهلها لتلقي الإيداعات من الجمهور العام، فيمكنه أن يمنحها "ترخيصاً مؤقتاً" لا يسمح بتلك الإيداعات وربما لا يتطلب حتى إشرافاً تحوطياً.

وهناك خطر آخر هو أنه ما أن يبدأ العمل بهذا التنظيم، فقد لا يتوقف عند نقطة معقولة. وقد ناقشنا من قبل أسوأ الحالات، حيث ينتج عن " إقامة إطار للتمويل الأصغر" فرض سقف للمراباة يجعل انتشار التمويل الأصغر المستدام على نطاق واسع أمراً مستحيلاً. وبصورة أعم، هناك ميل إلى الإفراط في إصدار اللوائح التنظيمية، مما يمكن أن يتمثل في قيود غير ضرورية على الابتكار - على سبيل المثال قيود سيئة الصياغة على نطاق الخدمات، أو قيود جغرافية، أو متطلبات مادية صعبة للفروع والمنافذ الأخرى، أو لوائح مصممة لتناسب منهجية واحدة معينة ولكنها تُطبق بصورة شاملة. ويميل المراقبون العارفون بالتمويل الأصغر إلى الشعور بالقلق بشأن الإفراط في إصدار اللوائح التنظيمية بموجب قانون تنظيم مؤسسات أو تعاونيات الإقراض والادخار (PARMEC) الصادر عن البنك المركزي لدول غرب أفريقيا، في مجالات تتعدى كثيراً نطاق مسألة سعر الفائدة.

ويوجد مصدر ثالث للقلق ينبع من ملاحظة سابقة، لا يجادل بشأنها سوى قليلون، وهو أن هناك أقلية صغيرة من البلدان التي تكون الهيئة الإشرافية فيها مُسيَّسة أو غير كفؤة جداً لدرجة أن من غير المرجح أن تسبب المساعدة الخارجية تحسناً ذا مغزى في الأجل المتوسط. وفي تلك الحالات، فإننا لا نقدم خدمة للتمويل الأصغر إذا أسفرت الجهود المبذولة بنية حسنة من أجل "إقامة إطار" عن وضع مؤسسات التمويل الأصغر تحت سيطرة تلك السلطة.

والخطر الأخير هو أن العملية التي تستغرق وقتاً طويلاً لوضع تشريعات لنوافذ جديدة يمكن أن تشتت انتباه مؤسسات التمويل الأصغر والجهات المانحة والحكومات عن قضايا أخرى مهمة - على سبيل المثال، الأعمال اليومية المعتادة لجعل مؤسسات التمويل الأصغر القائمة مستدامة، أو ضمان تقديم تقارير تتسم بالشفافية بشأن النتائج ، أو وضع لوائح تجعل من المستحيل على البنوك التجارية أن تتعامل في التمويل الأصغر، أو تطوير مكاتب معلومات الائتمان .....

التوقيت إن قائمة المشاكل والأخطار التي استعرضناها حتى الآن لا تبرر التوصل لنتيجة مفادها أن البلدان يجب أن تتجاهل أهمية وضع التمويل الأصغر في بيئة مرخصة. وإذا لم يمكن للتمويل الأصغر أن يقوم بتلك القفزة بمضي الوقت، فقد لا يتمكن أبداً من الوصول إلى معظم العملاء المحتملين له. فالمسألة مسألة توقيت وتحديد للمراحل.

ونحن نجادل بأن معظم البلدان يجب أن تمضي ببطء على تلك الجبهة. وأحد أسباب ذلك هو ببساطة نقص الخبرة: هناك خبرة قليلة في أنحاء العالم، لا في الإشراف على التمويل الأصغر فحسب، بل أيضاً في أداء حوافظ التمويل الأصغر ومؤسساته في المدى الطويل. وفي تلك الظروف، فمن العقل أن ننتظر فترة قبل أن نصوغ هيكلاً قانونياً صلباً كالبرونز.[23]

[23] كما أشرنا فيما سبق، فإن تجربة بوليفيا توضح هذه النقطة. لعدة سنوات، أشرف مراقب البنوك على بانكوسول باستثناء غير رسمي، رافضاً ببساطة تطبيق لوائح بنكية معينة. لم يكن قد تم تعريف قواعد خاصة لعملية التمويل الأصغر إلى أن أصبحت للهيئة الإشرافية عدة سنوات من الخبرة العملية في رصد حافظة حقيقية للتمويل الأصغر في مؤسسة قوية. وليس من الغريب أن هذه الخبرة أثبتت أنها مفيدة جداً عندما حان الوقت لصياغة التشريع، واللوائح التنظيمية، والأنظمة الإشرافية لإطار جديد للتمويل الأصغر.

وبصورة محددة، إذا كان التركيز الرئيسي هو التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية، فإننا نميل إلى أن **ننتظر إلى أن تثبت بضع منظمات غير حكومية (أو مديرين) للتمويل الأصغر لمدة سنتين أو نحو ذلك أن بإمكانها إدارة حوافظ قروضها بصورة مربحة بما فيه الكفاية لدفع التكاليف التجارية** على أي قسم من تمويلها يسمح لها ترخيصها بجمعها من موارد خارجية. وإلى أن يحدث ذلك، يجب أن نسأل ما إذا كان هناك أي شيء يمكن ترخيصه بصورة تتسم بالمسؤولية أم لا. وهذه المعاملة ليست مختلفة عن المعاملة التي تلقاها البنوك التجارية، أو على الأقل لا يجب ألا تكون كذلك. تُمنح التراخيص للبنوك الناشئة التي ليس لها سجل أعمال سابقة كمؤسسة، ولكن أي نظام إشرافي جيد سيصر في المعتاد على أن يتم التعرف على مديرين لهم سجل أعمال سابقة جيد في مجال البنوك وتوظيفهم قبل السماح للبنك ببدء عملياته.

وإذا لم ينجح أي من مؤسسات التمويل الأصغر في البلد المعني في الاختبار المقترح هنا، فإن توقع أن فتح نافذة تنظيمية خاصة سيجعلها مربحة إلى حد ما يبدو غير واقعي. وتشعر بعض مؤسسات التمويل الأصغر بأن إمكانية الحصول على تمويل تجاري ستسمح بتوسعات لحجم الأعمال وتجعلها مربحة. إن وفورات الحجم مهمة في التمويل الأصغر، ولكن معظمها يبدو أنه يتحقق حينما تتحرك مؤسسة التمويل الأصغر في نطاق عدد يتراوح بين 5000 إلى 10000 عميل.[24] وفيما بعد تلك النقطة، فإن الزيادات السريعة في الحجم تنحو إلى تقليل الربحية الحالية. ونادراً ما تُحوّل زيادات النطاق مؤسسة التمويل الأصغر غير الرابحة إلى مؤسسة رابحة.

والجانب المقابل من العُملة، كما هو واضح، هو أن إيجاد نظام أساسي خاص للتمويل الأصغر يبدو أنه أكثر شيء معقول في بلد توجد فيه بالفعل كتلة حرجة من مؤسسات التمويل الأصغر التي لها موقف يمكنها من استخدام ذلك الميثاق بأمان.

و- البدائل لفتح نافذة خاصة

وحسب القوانين والظروف المحلية، فقد يمكن نقل عملياتها إلى إطار مرخص، مما يتيح لها إمكانية تلقي الإيداعات وغيرها من الأموال التجارية، بدون إيجاد ميثاق تنظيمي جديد لمؤسسات التمويل الأصغر.

استخدام نافذة قائمة: التنظيم من خلال الاستثناء. من الممكن في الغالب أن يتم ترخيص تشغيل المنظمات غير الحكومية عن طريق نظام أساسي قانوني قائم، بأن تشكل بنكاً تجارياً، أو شركة تمويل غير بنكية، أو تعاونية مالية. وهناك قائمة طويلة من الحالات التي كانت فيها مؤسسات التمويل الأصغر المدفوعة بأغراض اجتماعية، قادرةً على استخدام هياكل مرخصة لم تنشأ خصيصاً للتمويل الأصغر.[25]

ولأمريكا اللاتينية خبرة أطول من غيرها من المناطق في النوافذ التنظيمية التي تنشأ خصيصاً للتمويل الأصغر. ومما يوضح ذلك أن نضع تلك النوافذ ضمن منظور أوسع. وصل مجموع الإقراض الأصغر من غير اتحادات القروض في أمريكا اللاتينية إلى حوالي 800 مليون دولار أمريكي (1.1 مليون مقترض حالي) بنهاية عام 1998. وإذا أخذنا تقدير غلين ويستلي لحصة اتحادات القروض من الإقراض الأصغر (انظر الحاشية السفلية رقم 22) وخفضناه إلى 50 في المائة ليكون أكثر تحفظاً، فإننا سنصل إلى مجموع قدره 1.6 بليون دولار أمريكي للإقراض الأصغر في أمريكا اللاتينية. وتقدم المؤسسات المرخصة حوالي 95 في المائة من ذلك الإقراض الأصغر. ولكن 0.25 بليون دولار أمريكي من ذلك المجموع - 16 في المائة - يأتي من مؤسسات مرخصة من خلال نافذة معنية بالتمويل الأصغر.[26] وتُقدم الأغلبية العظمى من حجم التمويل الأصغر في أمريكا اللاتينية من خلال أُطُر منح التراخيص (البنوك وشركات التمويل واتحادات القروض) التي كانت موجودة قبل أن يبدأ أي شخص في الحديث عن التمويل الأصغر.

وغالباً ما يقال إن الحد الأدنى من متطلبات رأس المال يجعل النظام الأساسي للبنوك مكلفاً لدرجة تجعل من المستحيل قيام المنظمات غير الحكومية بإنشاء برنامج للتمويل الأصغر. ويصدق ذلك على بعض البلدان. ولكن في بلدان عديدة أخرى، فإن الحد الأدنى لرأس مال ترخيص بنكي يقل عن 10 مليون دولار أمريكي، وغالباً ما ينخفض حتى مليون إلى ثلاثة ملايين دولار أمريكي.[27] وفي تلك الحالات، فإن إحدى مؤسسات التمويل الأصغر التي بها نظام للمحاسبة والمعلومات ثبتت موثوقيته، ولها حافظة ذات جودة عالية، وسجل من الإنجازات المربحة، يمكنها في المعتاد أن تعبئ رأس المال اللازم. توجد الآن حوالي عشر منظمات دولية مستعدة لأن تستثمر رأس مال في أسهم مؤسسات التمويل الأصغر تلك؛ ومعظمها لا تواجه نقصاً في الأموال، بل في وجود مؤسسات تمويل أصغر قوية يمكن الاستثمار فيها. وستواجه المؤسسات التي لا تلبي هذه المعايير مزيداً من المتاعب في تعبئة مساهمات في رأس المال. ولكن هل تلك المؤسسات هي التي نرغب في ترخيصها لتلقي مدخرات الجمهور؟

[24] هذا التعميم التقريبي مقترح بناءً على خبرة المؤلفين، وبيانات من نشرة (MicroBanking Bulletin)، ونماذج مالية معدة باستخدام برامج أوراق العمل.

[25] تشمل القائمة بازيكس (الهند) وكيه-ريب (كينيا) وبانكوسول (بوليفيا) وكافو جيجينيو (مالي) وبراك بنك (بنغلاديش) وفينأميريكا (كولومبيا) وكومبارتاموس (المكسيك) وفينسول (هندوراس) وكارد بنك (الفلبين) وفينانسيرا كالبيا (السلفادور) وأسيب (السنغال) وجينيسيس (غواتيمالا) وبانكو أدبي وبانكو دي لا بكوينا إمبريسا (الجمهورية الدومينيكية) وسيرودبب (أوغندا) وبانكو سوليداريو (إكوادور).

[26] قام كريستن بحساب التقديرات لغير اتحادات القروض من مصادر متعددة، تشمل أهمها قاعدة بيانات نشرة (MicroBanking Bulletin)، مدعمة ببيانات من دراسة بيث راين وبوب كريستن "التمويل الأصغر يدخل السوق Microfinance enters the Marketplace" (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 1999).

[27] الحد الأدنى لرأس مال ترخيص شركة تمويل يميل إلى أن يكون أقل كثيراً، رغم أن معظم البلدان لا تسمح لشركات التمويل بتقديم حسابات دفاتر ادخار.

ربما كانت بعض اللوائح التي تؤثر على النظام الأساسي الذي نحن بصدده غير ملائمة لحافظة التمويل الأصغر. على سبيل المثال، ففي حالة بوليفيا التي ذكرناها فيما سبق، حصلت المنظمة غير الحكومية (بروديم) على ترخيص بنكي كامل. وقد حددت لوائح أعمال البنوك الإقراض بدون ضمانات بنسبة 25 في المائة من رأس المال المملوك. ومن المحتمل أن بانكوسول، وهو بنك جديد للتمويل الأصغر، لم يتمكن من الالتزام بذلك، حيث إن حوالي 100 في المائة من محفظته كانت بدون ضمانات في ذلك الوقت: وقد اعتمدت منهجيته على وسائل غير الضمانات لتدعيم تسديد القروض. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق اللوائح المتعلقة بإعداد وثائق القروض كان سيجعل الإقراض لعملاء بانكوسول مكلفاً بصورة تجعله مستحيلاً.

وكان رد فعل المشرف هو غض النظر عن ذلك: فقد اختار ببساطة ألا يطبق تلك اللوائح وغيرها لمدة سنوات، نظراً للأداء القوي للبنك فيما يتعدى ذلك.[28] ويمكن إساءة استعمال هذا النوع من التنظيم بالاستثناء، ولكن غالباً ما يبدو أنه أكثر رد فعل كفؤ لموقف انتقالي تدخل فيه أنواع جديدة من التمويل إلى السوق.

ويمكن التعامل مع المواقف الانتقالية بنهج أكثر تطرفاً، وهو نهج نعترف بأنه نظري، لأننا لا نعرف أي بلد قام بتجربته. وبموجب ذلك النهج، فإن الحكومة التي ترغب في إعطاء التمويل الأصغر دفعة يمكن أن تمنح المشرف تفويضاً قانونياً صريحاً بإعطاء استثناءات تنظيمية لعدد محدود جداً من الجهات الوسيطة - سواء جديدة أو قائمة - ممن تكون أصول التمويل الأصغر بها مجتمعة أقل من مبلغ متواضع معين مما لا يمكن أن يؤثر على النظام المالي. وهذه السلطة لمنح استثناءات تقديرية تنتهي في عدد محدد من السنوات، وفي ذلك الحين يُعدَّل الإطار القانوني الرسمي حسب ما هو ملائم. ومن ميزات ذلك النهج أن إصلاح التشريعات واللوائح يمكن أن يقوم على أساس خبرة مؤكدة، بدلا من قيامه على مفاهيم وتنبؤات.

ومضي الوقت، بالطبع، سيتعين تغيير لوائح أعمال البنوك لاستيعاب المنهجيات الجديدة للتمويل الأصغر، سواء أوجد البلد المعني ترخيصاً خاصاً لمؤسسات التمويل الأصغر الجديدة أم لا. وفي معظم البلدان النامية، لم تصمم اللوائح القائمة للأعمال البنكية بحيث تأخذ في اعتبارها الإقراض للأفراد بالضمان الشخصي (أي بدون ضمانات) .

وفيما يلي قائمة توضيحية للوائح النمطية التي قد يلزم تغييرها بالنسبة للحوافظ التي تتألف من قروض تقل عن سقف معين (1000 دولار أمريكي أو 10000 دولار أمريكي مثلاً حسب ظروف الاقتصاد المحلي):[29]

- وقد نوقشت **الحدود العليا لسعر الفائدة** من قبل.
- إن **الحدود على الإقراض غير المعزز** بضمانات كنسبة من رأس المال المملوك للبنك أو مجموع أصوله غالباً ما تجعل التمويل الأصغر بالضمان الشخصي غير ممكن عملياً. وبالمثل، فإن اشتراط أن تقدم البنوك تلقائياً **نسبة عالية من الإقراض** بدون ضمانات سيكون مشكلة، وكذلك تطبيق قواعد متشددة بدون داعٍ لتقدير وزن المخاطر لذلك الإقراض عند حساب كفاية رأس المال. تحتاج البنوك إلى أن تتمكن من استبدال ضمانات المجموعات، أو، وهو أكثر أهمية، تاريخ التسديد لمقترض بعينه أو للبنك ككل، بدلاً من الضمان التقليدي.
- غالباً ما تحتم **لوائح أعمال البنوك اشتراطات للفروع**، مثل المعايير القياسية للأمن، أو ساعات العمل، أو التسوية اليومية للحسابات، أو قيود على الموقع. وعند تطبيق هذه القواعد على التمويل الأصغر، فإنها يمكن أن تتعارض بدون داعٍ مع الابتكارات التي تخفض التكاليف وتوفر خدمة أيسر للعملاء.
- كما أن **الشروط القياسية لإعداد وثائق القروض** مكلفة ومهدرة للوقت جداً لدرجة أنها لا تجعل الإقراض الأصغر الجيد ممكناً، وخصوصاً حينما يعتمد بكثافة على ضمانات جماعية.
- وغالباً ما تتطلب لوائح البنوك **تسجيلاً كاملاً للضمان**، مما يكلف أكثر مما يجب لدرجة لا تُمكن من استخدامه مع القروض الضئيلة. وتستخدم كثير من مؤسسات التمويل الأصغر أساليب التسجيل الجزئي التي تُعد أفضل من حيث الفعالية والقدرة على تحمل تكلفتها.
- تفرض بلدان عديدة **حدوداً على الضامنين أو المدينين** المشاركين معاً، وتحظر عليهم مثلاً الحصول على قرض من مكان آخر. عند تفسير هذه القواعد تفسيراً ضيقاً، فإنها لا تسمح بأساليب القروض الجماعية التي يكون الأعضاء فيها مدينين وضامنين في ذات الوقت.
- وأحياناً لا يكون من الممكن للفروع النائية للتمويل الأصغر أن تلتزم **بمتطلبات إعداد التقارير اليومية** لتسوية الحسابات والأرصدة النقدية.
- وللقيام بأعمال التمويل الأصغر، قد يحتاج البنك إلى وحدة يمكن أن **تُفصل بصورة قانونية** عن البنك، على سبيل المثال شركة مالية منفصلة أو شركة تابعة لخدمة القروض. إن لوائح أعمال البنوك، التي تشمل قواعد تحظر على البنك أن يكون مالكاً للأسهم في شركات أو مؤسسات مالية أخرى، غالباً ما تعرقل قدرة البنك على إيجاد تلك الوحدات المستقلة.

[28] في نهاية المطاف، عندما نشأت مؤسسات أخرى يمكن ترخيصها في بوليفيا واكتسبت الهيئة الإشرافية مزيداً من الخبرة في التمويل الأصغر، فقد تم حل تلك التناقضات التنظيمية وغيرها من خلال تنظيمات رسمية جديدة.

[29] يمكن أن نجد مناقشة تفصيلية للعوائق التنظيمية للإقراض الأصغر من البنوك في أمريكا اللاتينية في كتاب تور جانسون ومارك دي. وينر "التنظيم المالي ومغزاه بالنسبة للتمويل الأصغر في أمريكا اللاتينية والكاريبي (*Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*)" (بنك التنمية للبلدان الأمريكية، 1997).

- وتحظر بعض البلدان أو تحد استثمار الأجانب. أو المؤسسات (وليس الأفراد) في البنوك. ويهدف التحديد المذكور أعلاه إلى الحفاظ على السيادة الوطنية المالية. ويهدف التقييد الأخير إلى توضيح المسؤولية الشخصية عن أداء البنوك والحيلولة دون غسل الأموال. وكمسألة عملية، فإن المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية هي الآن المصدر الوحيد المتاح لمعظم الاستثمار في رأس المال في البنوك الموجهة نحو التمويل الأصغر، بحيث إن تلك القيود يمكن أن تجعل من المستحيل رسملة تلك البنوك.

تنشأ القروض الاستهلاكية بسرعة في بعض البلدان النامية، باستخدام أساليب متطورة لتصنيف الإقراض تسمح بمنح قروض للعملاء الذين لم تكن بنوكهم قادرة على خدمتهم من قبل. وأداة القروض بالضمان الشخصي هذا يهدف أساساً إلى الموظفين الذين يتلقون رواتب، ولكن يجري توسيع نطاقه ليشمل أصحاب مشروعات العمل الحر الصغرى وغيرهم من عملاء مؤسسات التمويل الأصغر في أمريكا الجنوبية. إن تمويل المستهلكين لا يمكن أن يتطور إلا إذا تم تعديل بعض تلك اللوائح التي ناقشناها فيما سبق.

التحالف مع مؤسسة مرخصة بالفعل. هناك بديل آخر للترخيص الخاص لمؤسسات التمويل الأصغر هو جعل مؤسسات التمويل الأصغر تستغل رخصة جهة أخرى. وقد تحالفت مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية مع البنوك أو اتحادات القروض القائمة، مما جعلها من الناحية الفعلية تستخدم ترخيص تلك البنوك لزيادة خدماتها المالية للعملاء الذين تستهدفهم المنظمات غير الحكومية. وقامت المنظمة غير الحكومية "برنامج التحرر من الجوع (Freedom from Hunger)" بعمل مثل تلك الترتيبات مع تعاونيات مالية أو بنوك ريفية في بوركينا فاصو وغانا ومالي ومدغشقر والفلبين.

الإطار رقم 9 – المزاد الشيلي:

تقليل المشاكل الإشرافية: التعديلات التنظيمية للتمويل الأصغر في البنوك التجارية

ساعد اتباع نهج مبتكر في شيلي على النمو السريع في خدمات التمويل الأصغر مع تقليل مصاعب الإشراف.

منذ عام 1993 استعمل صندوق الاستثمار الاجتماعي في شيلي نظام المزاد لدعم دخول البنوك التجارية إلى التمويل الأصغر. ويتم بيع دعم محدد بالمزاد مرتين في السنة للبنوك التي تعرض تقديم أكبر عدد من القروض الصغيرة مقابل أقل مبلغ من الدعم. وقد انخفضت قيمة الدعم حتى الآن باطراد من حوالي 240 دولاراً أمريكياً إلى حوالي 80 دولاراً أمريكياً على القروض التي يبلغ متوسطها حوالي 1200 دولار أمريكي (ما يقارب 25 في المائة من نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي).

وقد استجابت لذلك عدة بنوك كبيرة لها عمليات خدمات مصرفية قوية للأفراد. واليوم، تسود سوق التمويل الأصغر أربعة بنوك، تصل إلى ما يقدر بحوالي 80000 مؤسسة صغرى مقترضة نشطة بحافظة مجموعها حوالي 100 مليون دولار أمريكي. وحوالي ثلث المؤسسات الصغرى في شيلي عملاء لهذه البنوك. بينما تصل المنظمات غير الحكومية في شيلي إلى عُشر عدد هؤلاء العملاء فقط.

والبنوك كبيرة. فبانكو دل إستادو وبانكو سانتاندر لهما أصول يقاس مجموعها ببلايين الدولارات الأمريكية. وبانكو سودأميريكانو وبانكو دل ديسارولو لهما أصول بمئات الملايين من الدولارات الأمريكية. وليس الإقراض الأصغر، ولن يكون على الأرجح أبداً، قطاعاً ضخماً من هيكل أصول أي من تلك البنوك: فحوافظ الإقراض الأصغر لها لا تمثل إلا 1 إلى 5 في المائة من الأصول. وحينما يُجمع التمويل الأصغر بهذه الطريقة مع حافظة متنوعة وأكبر كثيراً لبنك تجاري، فإن المخاطر المؤسسية التي تمثلها أصول التمويل الأصغر تقل جداً إلى درجة الانعدام تقريباً. وتبعاً لذلك، يحتاج مراقب البنوك في شيلي إلى أن يقضي وقتاً قليلاً جداً للإشراف على حوافظ القروض الأصغر، التي يُترك الإشراف عليها لمكتب المراقب في كل بنك على حدة.

وقد كان مراقب البنوك في شيلي مسانداً بصورة عامة للتمويل الأصغر بطرق مهمة. وقد خولت هيئة الرقابة على البنوك بنكين من البنوك التجارية بإنشاء شركات تابعة مملوكة لهما بالكامل لتقديم خدمات القروض. وإدراكاً للمتطلبات الخاصة التشغيلية والتوظيفية للتمويل الأصغر، تُنشيء البنوك تلك الشركات التابعة لتسمح بإدارة حافظة القروض الصغرى بصورة مستقلة، ولكنها تبقى مع ذلك في دفاتر البنك. وفي حالة أخرى، سمحت هيئة الرقابة على البنوك لأحد البنوك بان يفتح فروعا خاصة للتمويل الأصغر، وهو أمر لا يتم بصفة عامة لأنواع أخرى من الأدوات.

ويجب في المعتاد تقديم القروض للمؤسسات حتى 20 في المائة في وقت إنشاء القرض إذا كانت القدرة على التسديد غير ثابتة ببيانات مالية ووثائق أخرى. وهذا الشرط لا يشجع على إقراض مؤسسات الأعمال الصغيرة وغير الرسمية. وكلما كان حجم مؤسسة الأعمال أصغر، كلما زادت مشكلة التوثيق وتكلفته. ولتشجيع القروض للمؤسسات الصغرى، اختار مراقب البنوك أن يقدم تلك القروض باستخدام المعايير القياسية المطبقة على القروض الاستهلاكية، والتي ترتكز على أداء التسديد وحده.

قد تشعر المنظمات غير الحكومية بالارتياح عند العمل مع التعاونيات المالية، لأن تلك الأخيرة هي مؤسسات ذات توجه اجتماعي ولا تهدف إلى تحقيق الربح. ولكن المنظمات غير الحكومية سوف تكون في المعتاد أكثر قلقاً من فكرة التعاون مع بنك خاص. فهي تعتقد (ولها الحق في العادة) أن هذا البنك غير مهتم بعملائها، وهي تخشى "انحرافها عن رسالتها" إذا ما وحدت جهودها مع أحد البنوك. هناك مجال لكثير من الإبداع في تأسيس هيكل علاقة المنظمة غير الحكومية /البنك، ويشمل ذلك بعض الخيارات التي تحفظ سيطرة المنظمة غير الحكومية على الإقراض، بما في ذلك المنهجية وشروط / أحجام القروض واختيار العملاء. وسوف يجد القارئ المهتم بمعرفة هذه الاحتمالات بعضاً منها في الحاشية السفلية الموجودة أدناه. [30]

ومن الجدير بالذكر أن عدد البنوك التجارية المهتمة بالتمويل الأصغر، رغم أنه قليل، يبدو أنه يزيد بسرعة. وهناك على الأقل عشرون أو ثلاثون بنكاً تجارياً تمارس التمويل الأصغر بالفعل في آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا وأوروبا الشرقية والشرق الأوسط (بدون احتساب ما تم إنشاؤه لهذا الغرض).

ونشك بأن عمليات الاندماج والترتيبات التعاونية مع المؤسسات المرخصة القائمة قد تستحق في بعض الظروف مزيداً من الاستكشاف أكثر مما تناله حالياً. ومن وجهة نظر المشرف، فإن من الأسهل جداً الإشراف على مثل هذا الترتيب مقارنة مع الإشراف على مؤسسة غير متنوعة تعمل فقط في التمويل الأصغر ولا يستطيع مالكوها الاستجابة بتقديم رأس مال على وجه السرعة في حالات الطوارئ؛ إن فتح إطار خاص لترخيص مؤسسات التمويل الأصغر يقلل من الحافز على استكشاف تلك الاحتمالات.

المدخرات بدون جهات وسيطة. حيثما يكون الدافع للترخيص أن يجعل مزيداً من الخدمات الادخارية متوفرة للمستهلكين الفقراء، وليس توسيع التمويل لحوافظ ائتمان مؤسسات التمويل الأصغر، فإن هناك بديلاً آخر هو السماح لمؤسسات التمويل الأصغر بتلقي المدخرات شريطة إيداع المدخرات في بنك مرخص بأسرع ما يمكن، وألا تعرضها مؤسسات التمويل الأصغر للخطر. وتشمل الوقاية من المخاطر بُعدين على الأقل: (1) لا تستطيع مؤسسات التمويل الأصغر استخدام المدخرات لتمويل إقراضها، أو لأي غرض آخر غير سداد عمليات سحب المدخرات وربما لتحتفظ بمقدار قليل من الأموال النقدية حتى يمكنها سداد عمليات السحب الصغرى على الفور، (2) تكون لمطالبات المودعين أولوية على حسابات البنك إذا أخفقت مؤسسات التمويل الأصغر، حتى لا يتم إضعاف مطالبات الإيداعات هذه بسبب السداد لدائنين آخرين.[31]

قد يكون من الضروري تعديل اللوائح المصرفية بصورة طفيفة للسماح بمثل هذا الترتيب. ولكن القيام بهذه التعديلات سيستحق الجهد المبذول، نظراً للجاذبية المضاعفة لتلك الترتيبات. ويبدو أنه لا يجب تقليل مخاطر المودعين فحسب ولكن أعباء الإشراف أيضاً. وبعد أن تقوم إحدى مؤسسات التمويل الأصغر بإدارة إيداعات بدون جهة وسيطة لبضع سنوات، فإنها ستكون في وضع أفضل لتقديم طلب للحصول على الترخيص للوساطة. سوف تسنح لمؤسسات التمويل الأصغر الفرصة لكي تثبت ليس فقط أن بإمكانها إدارة حافظة قروضها على نحو مستدام، ولكن أن بإمكانها أيضاً معالجة الأنظمة المتعلقة بعمليات المدخرات. ولذلك، فقد يكون نظام قبول الودائع بغير جهة وسيطة مرحلة مؤقتة مفيدة لتحويل المنظمات غير الحكومية.

ولا يعني ذلك أنه يجب تطبيق قواعد مماثلة على المدخرات الإجبارية فيما يتعلق بأي من أنظمة الائتمان. إن نفس العوامل التي لا تؤيد الإشراف التحوطي على مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى مدخرات إجبارية فقط تعتبر وثيقة الصلة بهذا الموضوع..

[30] على سبيل المثال، يمكن للمنظمة غير الحكومية أن تتصرف كوكيل للبنك. فتأخذ رسوماً لإدارة حافظة القروض التي تنتمي في النهاية إلى البنك. وتحتفظ المنظمة غير الحكومية بالسيطرة على إدارة الحافظة، طالما أن الحافظة مستمرة في الالتزام بمعايير الأداء المتفق عليها. وهكذا، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تستمر في القيام بالأعمال التي تعرفها جيداً دون القلق بشأن العمليات الإدارية ووظائف الخزانة وتقديم التقارير لمشرف البنك وكثير من التعقيدات الأخرى التي يجب أن يكون لديها علم بها إذا حصلت على رخصة خاصة بها.

ولجعل ذلك التعاون أكثر جاذبية للبنك، قد تساهم المنظمات غير الحكومية بحافظتها القائمة في البنك مقابل أسهم. وقد تحصل على مقعد في مجلس إدارة البنك. بموجب عقد مع البنك، يمكن للمنظمات غير الحكومية القيام بكل أعمال إدارة الحوافظ، كما كانت تفعل دائماً، وتلقي رسوم لتغطية نفقاتها. وفي البداية، قد تكون حافظة التمويل الأصغر مضمونة بنسبة 100 في المائة بأسهم المنظمة غير الحكومية في البنك، وبالتالي لا يتعرض البنك للمخاطر. [قد لا يُسمح بمثل هذا الضمان في كل البلدان.] قد يستفيد البنك من زيادة رأس ماله بأن يتلقى إيداعات إضافية تصل إلى 12 مثلاً لتلك الزيادة، ويستخدمها كيفما أراد. إذا حققت حافظة الائتمان الأصغر أهداف أداء معينة مع مرور الوقت، يتعهد البنك وفقا للعقد بأن يخصص المبالغ المتزايدة لهذه الإيداعات الإضافية بشكل تدريجي لتوسيع نطاق الإقراض الأصغر. وقد يتضمن ذلك الترتيب شرطاً للانفصال دون إبداء أسباب، يسمح لأي من الطرفين بالانسحاب بعد إخطار معقول إذا شعر بعدم الرضا من الترتيبات.

أو قد تستمر المنظمة غير الحكومية في أعمال إقراضها الأصغر، مع الاحتفاظ بملكية حافظتها. ويمكن أن تستخدم موظفيها ومنافذها ببساطة لتقدم لعملائها خدمات الإيداع نيابة عن البنك، الذي يقرض في المقابل كل هذه الإيداعات أو جزءاً منها للمنظمة غير الحكومية، حسب الأداء المالي للمنظمة غير الحكومية.

[31] يمكن أن يزيل هذا الترتيب معظم المخاطر الخاصة بمؤسسات التمويل الأصغر. والحقيقة أن بعض مؤسسات التمويل الأصغر قد يستهويها أحياناً التعدي على الإيداعات لاستخدامات غير مصرح بها. ومع ذلك، فإن أية لائحة معرضة لخطر عدم الامتثال العمدي. ويمكن تدعيم حافز الامتثال بتضمين مسؤولية شخصية أو عقوبات جنائية للأشخاص المتورطين. ويجب أن يكون الإشراف على مثل هذا الامتثال بسيطاً نسبياً. ويمكن أن يُعتمد على مدققي الحسابات الخارجيين للتأكد من وضع الإيداعات في البنك دون إبطاء، وعدم سحبها إلا للأغراض المفوض بها. إن فحص هذا النوع من المستندات سهل، ويقوم المدققون بذلك على نحو أفضل بكثير من تقديرهم لجودة حافظة قروض الائتمان الأصغر (على سبيل المثال).

ومن المخاطر الأخرى أن أنظمة مؤسسات التمويل الأصغر قد تكون غير كافية للحفاظ على حسابات العملاء بطريقة صحيحة. ومن المحتمل أن تكون هذه مشكلة شائعة أكثر من سوء التصرف المتعمد في الإيداعات. ومرة ثانية، رغم ذلك، فإن اختبار هذه الأنظمة هو عمل روتيني للمدققين.

ز- النهج البديل للإشراف

إذا كان المشرف مسئولاً عن وسطاء جدد غير مصرفيين (مؤسسات مرخصة للتمويل الأصغر أو اتحادات ائتمان لم يتم الإشراف عليها من قبل)، فإنه يواجه سلسلة من المشاكل التي يتم تناولها في القسم أ. إن الرصد والتفتيش الميداني والتدخلات الفوضوية في حالات المشاكل تكون مثبطة للهمة خصوصاً إذا كان يجب الإشراف على عدد كبير من المؤسسات الصغيرة. وقد تم اقتراح العديد من البدائل للإشراف المباشر من قبل السلطة المصرفية.

الإشراف الذاتي. تميل مناقشة الإشراف الذاتي إلى أن تصبح مشوشة بسبب اختلاف فهم الناس لهذا المسمى بشكل كبير. لأغراض هذه الدراسة، نستخدم عبارة "الإشراف الذاتي" لنشير على وجه الحصر إلى الترتيبات التي تختص بموجبها بالمسئولية الرئيسية للرصد وتطبيق القواعد التحوطية هيئة تسيطر عليها المنظمات التي يجب مراقبتها - وهي عادة اتحاد لمؤسسات التمويل الأصغر يسيطر عليه أعضاؤه. وهناك أخيراً نقطة يبدو من خلالها أن التجربة تبرر استنتاجاً صريحاً. **في بلدان فقيرة، تم إجراء التجربة على الإشراف الذاتي للجهات الوسيطة المالية عشرات المرات وأثبت مراراً عدم فعاليته**[32]. حتى في كثير من الحالات التي يوفر العديد من الجهات المانحة فيها مساعدات فنية كثيرة. وليس من الصعب التوصل إلى سبب إخفاق هذا النموذج. إن وجود رقيب تسيطر عليه الأطراف التي تجري مراقبتها يمثل تعارضاً واضحاً للمصالح. لا تكفي المنافع الفورية للمؤسسات المشاركة لحثها على التمسك بأسلوب صارم عند حدوث مشاكل. كانت معظم التجارب العملية في الإشراف الذاتي في اتحادات تعاونيات مالية، ولكن من الصعب رؤية أي سبب لتوقع نتائج أفضل من اتحادات مؤسسات التمويل الأصغر.

في كل من غواتيمالا والجمهورية الدومينيكية، شكلت مجموعات صغيرة لاتحادات ائتمان قوية اتحادات تشمل مهمتها الرصد وتطبيق القواعد التحوطية. وقد حققت كل من هذه الاتحادات مميزات هائلة لمهمتها. إن اتحادات القروض التي تقوم بمراقبتها تبدأ جميعاً في وضع مالي قوي. وليس المكتب الإشرافي للاتحاد في حاجة للاهتمام بأغلبية الاتحادات الائتمانية القطرية التي في حالة سيئة. إن أنظمة الحسابات وتقديم التقارير ليست فقط جيدة ولكنها موحدة. والقواعد محددة بوضوح ومتفق عليها. ولمكتب الإشراف هيئة موظفين فنيين قوية. ولكن رغم كل هذه المميزات، يقر الموظفون في كل من الإتحادين - وكثير من اتحادات الائتمان الأعضاء - سراً بأن من المحتمل أن يكون "المشرف" عاجزاً عن التصرف في حالة خروج عضو كبير عن النظام. إنهم لا يعتقدون أن مجلس الإدارة الذي يعينه الأعضاء الذين يجري الإشراف عليهم سيتسم بالمصداقية أو سيواصل مساره في حالة طارئة. ولهذا السبب ولأسباب أخرى، ألح كل من الإتحادين بشدة على إخضاع أعضائهما لسلطة مشرف البنوك.

وقد تلعب اتحادات مؤسسات التمويل الأصغر أدواراً مفيدة، مثل شرح المعايير القياسية ووضع صيغ مترابطة لإعداد التقارير وتقديم مساعدات فنية وتدريبية للأعضاء أو حتى توفير إدارة مركزية للسيولة. ولكن إذا سيطرت مؤسسات التمويل الأصغر الأعضاء في الاتحاد عليه حقاً، ثم طلب منها تحمل المسئولية الرئيسية عن حماية المودعين، فإن هذا يبدو مخاطرة غير حكيمة للغاية.

الإشراف المفوَّض. بموجب بعض النماذج المقترحة، تحتفظ الهيئة الرقابية بالسلطة القانونية على المؤسسات التي يجري الإشراف عليها- والمسئولية عنها - ولكنها تفوض التفتيش في الموقع والمراقبة المنتظمة لطرف ثالث. قد يكون هذا "الوكيل" اتحاداً لمؤسسات التمويل الأصغر أو جهة فنية مستقلة. يكمن دور المشرف في (1) اختبار مدى موثوقية إعداد تقرير وتفتيش ومراقبة الوكيل بصورة دورية و (2) التدخل في حالات المشاكل.

يبدو أن نوعاً من هذا النموذج يعمل بصورة جيدة في اندونيسيا، حيث استخدم بنك الشعب الاندونيسي لفترة طويلة مكاتب الفروع في المناطق الريفية للإشراف على عدد كبير من البنوك البلدية الصغيرة؛ ومع ذلك فإن العلاقة بين بنك الشعب الاندونيسي وبنوك البلدية أقرب بكثير مما يعنيه ضمناً مصطلح "الإشراف" في المعتاد. وفي بيرو، فوَّض مراقب البنوك إشرافاً يومياً على اتحاد مؤسسات المدخرات والقروض البلدية. ومع ذلك، يشدد المراقب على جودة واستقلالية عمل الاتحاد: والقاعدة هي أن كل مؤسسة تتلقى من مكتب المشرف زيارة إشراف سنوية في الموقع. وليس لدينا علم بالحالات الأخرى التي استخدم فيها هذا النموذج لفترة طويلة كافية للوصول إلى قرار بشأن نجاحه. وهكذا، يمكننا فقط إعطاء بعض التعليقات العامة:

- إذا كان الوكيل اتحاداً لمؤسسات التمويل الأصغر، فمن المحتمل أن يعالج حالات المشاكل إذا كانت مراقبة المشرف للوكيل نشطة بما فيه الكفاية لإعطاء المشرف درجة عالية من السيطرة الفعلية على عمليات الوكيل.

[32] كما فعلنا مسبقا، فإننا نُعرّف الإشراف التحوطي بأنه "فعال" في حالة: (أ) قدرة 80% على الأقل من المؤسسات المرخصة على الوفاء بالتزامات ديونها و(ب) استمرار هذا الوضع مستقراً خلال عقود. يفيد الإشراف الذاتي للمؤسسات المالية أحيانا في بلد غني، ولكن من الصعب إيجاد حالات ناجحة في البلدان الفقيرة.

- رغم قدرة الهيئة الرقابية على تفويض مراقبتها، لا يسمح القانون عادة بتفويض سلطتها ومسئوليتها للتدخل حينما تتعرض المؤسسات لمشاكل أو عند انهيارها. ولذلك فالمشرف الذي يتحمل المسئولية عن مؤسسات التمويل الأصغر الجديدة متوقعاً أن الوكيل سوف يقوم بمعظم العمل، قد يجد نفسه فيما بعد مثقلاً بأعباء خطيرة لا يمكن تفويضها.

- وإذا تحملت الحكومة مسئولية سلامة مؤسسات التمويل الأصغر بموجب ترتيبات إشراف مفوض فهو يحتاج إلى التفكير فيما إذا كانت لديه إستراتيجية انسحاب قابلة للتطبيق إذا لم ينجح الإشراف المفوض.

- ولكي يحقق أي وكيل النجاح، فمن المحتمل أنه يجب أن يكون أقدر على مراقبة حالة مؤسسة التمويل الأصغر ومخاطرها من شركة التدقيق الخارجي. وكما لاحظنا سابقاً، أثبتت عمليات التدقيق الخارجية لمؤسسات التمويل الأصغر أنه لا يمكن الاعتماد عليها لسمعتها السيئة في إثبات دقة البيانات المالية لمؤسسة التمويل الأصغر وبخاصة جودة حوافظ قروض مؤسسات التمويل الأصغر.

بنك الشعب الإندونيسي والوحدات القروية الفرعية

الإشراف المفوَّض؟

قبل أكثر من 100 سنة تأسست بنوك صغيرة على مستوى القرية (الوحدات القروية الفرعية (BKDs)) في أنحاء جاوا وسومطرة. واليوم، توجد 5.500 قرية بها وحدات قروية فرعية (BKDs)، غالباً ما يديرها عاملون متطوعون. وفي سنة 1929، تم تخويل بنك الشعب الإندونيسي، وهو بنك تجاري مملوك للدولة، سلطة الإشراف على الوحدات القروية الفرعية (BKDs). وأسس بنك الشعب الاندونيسي قسم التعاونيات وبنوك القرى الذي يعمل من خلال شبكة مكاتب فروع منتظمة.

ويشرف بنك الشعب الاندونيسي من خلال زيارات أسبوعية وشهرية على كل وحدة من الوحدات القروية الفرعية (BKDs)، التي يفتح الكثير منها يوماً واحداً في الأسبوع. ويتعامل كل مشرف مع حوالي عشرين وحدة قروية فرعية (BKDs). ويزودها بنك الشعب الاندونيسي بالمحاسبين، الذين يعد كل منهم بيانات مالية شهرية للوحدات القروية الفرعية (BKD) التي تغطيها حوالي خمسة أفرع لبنك الشعب الاندونيسي. وترسل البيانات لبنك الشعب الاندونيسي وللبنك المركزي. ويحدد بنك الشعب الاندونيسي أسعار الفائدة والسياسات التشغيلية الأخرى حسب ما يلزم للوحدات القروية الفرعية (BKDs). فهو يدير مسك دفاترها التجارية وإدارة التزاماتها. كما يتولى بنك الشعب الاندونيسي أيضاً إدارة المبالغ النقدية للوحدات القروية الفرعية (BKDs)، وهو المستودع الوحيد لأية سيولة زائدة في النظام.

ومع مرور الوقت، تطورت العلاقة الإشرافية بين بنك الشعب الاندونيسي والوحدات القروية الفرعية (BKDs) إلى ما يشبه شبكة الفروع اللامركزية. ويقدم بنك الشعب الاندونيسي الخدمات التي عادة ما تقدمها المراكز الرئيسية لأحد البنوك لفروعه. والرسوم التي تدفعها الوحدات القروية الفرعية (BKDs) - وهي حوالي 25% من نفقاتها التشغيلية - هي في نطاق ما يتم تقاضيه من الفروع مقابل المساندة الإدارية من المراكز الرئيسية. ومن الناحية الفنية، فإن هذه الترتيبات هي إحدى صور "الإشراف المفوض"، ولكنها في الواقع تمضي إلى أبعد كثيراً مما تتضمنه تلك التسمية.

المؤسسات الرئيسية. في بعض الدول، توجد مؤسسة رئيسية أو صندوق قومي يقوم بالإقراض بالجملة لمؤسسات التمويل الأصغر المحلية - وهي عادة مؤسسات التمويل الأصغر العاملة في الإقراض فقط. وكمستثمر، فإن تلك المؤسسة الرئيسية هي بطبيعتها نوع من الهيئات الإشرافية. وإذا كانت تتوقع استرداد قروضها، فعليها أن تقيّم وتراقب سلامة مؤسسات التمويل الأصغر التي تقرضها. وبالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تخفق في الوفاء بمعاييرها، فإن العقوبة هي عدم منحها أية قروض.

ويُقترح أحيانا أن تُستخدم الهياكل الرئيسية للإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى الودائع، وذلك في المعتاد بموجب ترتيبات إشراف مفوض مع السلطة المالية. وقد تتضمن تلك الترتيبات تضارب مصالح محتملاً. على سبيل المثال، هل الجهة الرئيسية ستكون حريصة على غلق إحدى مؤسسات التمويل الأصغر التي تدين لها بأموال؟

وبوجه عام، نجحت بعض الجهات الرئيسية في استعادة قروضها. ولكن تبرير هذه الجهات الرئيسية عادة ما يتضمن توقعاً بأنها سوف تحفز تحسين الجودة بدرجة كبيرة في مؤسسات التمويل الأصغر التي تمولها. وقد نجح القليل منها في هذه المهمة بصورة ملحوظة. وتبدو مؤسسة (PKSF)، وهي مؤسسة التمويل الأصغر الكبرى في بنغلاديش، استثناء من تجربة الجهات الرئيسية المحبطة بوجه عام. ولكن تم تأسيس هذه المؤسسة الرئيسية بعد تطوير كتلة حرجة من مؤسسات التمويل الأصغر التي تتمتع بأهلية ائتمانية - وهو وضع يسود في بعض البلدان لأخرى.

هيئات التصنيف؟ يؤسس ثلاثة عشر من اتحادات القروض القوية في غواتيمالا هيئة تصنيف خاصة سوف تعمل على تقييم السلامة المالية لها والتصديق عليها.[33] ولن تسيطر اتحادات القروض على هيئة التصنيف.

[33] يشارك 10% فقط من اتحادات الائتمان في غواتيمالا، ولكنها تمثل 85% من قروض ومدخرات اتحادات الائتمان في ذلك البلد. هنا كما هو الحال في معظم البلدان الأخرى، لا يجب العمل مع أكثر من بضعة مؤسسات من أجل التوصل إلى الأغلبية العظمى لعملاء التمويل الأصغر في البلد المعني.

إن الوضع الذي يحفز هذه الخطوة هو أن ثقة الجمهور في اتحادات الائتمان منخفضة للغاية، حيث يجب عليهم أن يدفعوا 2 في المائة أكثر مما تدفع البنوك التي ينافسونها لجذب الإيداعات. وقد رفضت السلطات المالية للدولة تحمل مسئولية الإشراف على اتحادات الائتمان، لذلك تجرب مجموعة المؤسسات القوية هذه بديلاً خاصاً، على الأقل كإجراء مؤقت. وسوف يكون لهيئة التصنيف الائتماني ميزانية هائلة للإعلانات لبناء اعتراف جماهيري للوحة التي تمثل الموافقة على الهيئة. إن العقوبة الأساسية لاتحاد الائتمان غير الملتزم هي الإلغاء (الذي سيتم الإعلان عنه بصورة جيدة) للوحة التي تخص اتحاد الائتمان المعني. وبالإضافة إلى ذلك، تخول العقود المبرمة مع اتحادات الائتمان المشاركة هيئة التصنيف الحق في أن تستبدل مجالس إدارتها أو مديريها في حالة عدم الالتزام، رغم أن تطبيق هذه الحقوق من المحتمل أن يستغرق وقتاً طويلاً لكي يصبح عملياً. وبينما تكتسب هيئة التصنيف الائتماني مصداقية، يأمل المشاركون في أن توافق الهيئات الحكومية على أن تشرف هيئة رقابة البنوك على اتحادات الائتمان الأكثر قوة، وربما تستخدم هيئات التصنيف في مخطط الإشراف المفوض. لم يبدأ التنفيذ بعد، لذلك لا يمكن حتى الآن أن نقول أي شيء عن نتائج تلك التجربة.

يبدو أن مفهوم هيئة التصنيف الائتماني المستقلة والخاصة لمؤسسات التمويل الأصغر بدأ يحظى مؤخراً بكثير من الاهتمام. رغم أن أحد مؤلفي هذه الدراسة كان من المناصرين المتحمسين لتجربة غواتيمالا هذه، إلا أن هناك بعض الأسباب الهامة التي توضح أن نموذج هيئة التصنيف يحتاج إلى معالجته بحذر.

- إن "السوق" للتصنيفات الائتمانية في غواتيمالا يقوم على المودعين، الذين يمكنهم استخدام التصنيف للحكم على مدى أمان إيداعاتهم. في حالة مؤسسات التمويل الأصغر التي لا تتلقى ودائع، يتكون سوق التصنيف الائتماني من المستثمرين - وهم الهيئات المانحة بصفة رئيسية. في أمريكا اللاتينية وجنوب أفريقيا، توجد شركتان توفران التصنيف الائتماني لمؤسسات التمويل الأصغر التي تمنح قروضا فقط ولكن الطلب على خدماتهما من الهيئات المانحة محبط لهما إلى حد ما.

- لتجربة غواتيمالا ميزات كثيرة ليس من المحتمل أن توجد في مخطط التصنيف لمؤسسات التمويل الأصغر في معظم البلدان. توافق جميع اتحادات الائتمان المشاركة على القواعد التي سيجري تطبيقها. كانت اتحادات الائتمان ملتزمة بتلك القواعد قبل تأسيس هيئة التصنيف الائتماني، لذلك فليست هناك حاجة إلى إغراء أو تدعيم المتلكئين.[34] لكل اتحادات القروض نفس المنهجيات والمعايير القياسية للحسابات ونظام المعلومات. توفر منافستها مع البنوك من أجل الإيداعات حافزاً قوياً للخضوع للإشراف.

- ومع ذلك، فليس من الجلي أن تحقق هيئة التصنيف في غواتيمالا الهدف منها.

التأمين على الودائع. ازدادت مؤخراً المناقشات حول إمكانية التأمين على الودائع لمؤسسات التمويل الأصغر. ويمكن أن توفر الحكومة مثل ذلك التأمين كإضافة لتنظيمها وإشرافها، أو قد يصدر ذلك التأمين من جهة غير حكومية (وربما تساندها جهات مانحة) كبديل للتنظيم والإشراف الرسمي. ويمكن أن يوفر المخطط تأمينا محضاً على الودائع، وظيفته الوحيدة هي أن يعوض صغار المودعين في حالة فشل مؤسسة الإيداع، أو قد يدير صندوقاً للاستقرار يوفر سيولة طارئة لمؤسسات التمويل الأصغر غير المعسرة، أو دعم رأس مالي لمؤسسات التمويل الأصغر المعرضة لخطر الإفلاس والتي ترغب في اتخاذ إجراءات تصحيحية. وفي غياب الخبرة في تلك الترتيبات، يمكننا أن نقدم فقط بعض الملاحظات العامة.

هناك مجموعة محترمة من الآراء التي تطعن في حكمة التأمين على الودائع، وذلك بوجه عام على أساس أنها تقلل من مراقبة المودعين للمؤسسات، وتشجع على السلوك الخطر من جانب المديرين، وتجعل المخاطر مركزية أكثر مما هو مرغوب. ولكن حتى لمن يرون أن التأمين على الودائع شيء جيد، فإن التأمين على الودائع لمؤسسات التمويل الأصغر يتضمن بعض التحديات الخاصة.

يواجه صندوق التأمين الوطني الخاص لمؤسسات التمويل الأصغر مشاكل أكتوارية، نظراً للعدد القليل نسبيا من مؤسسات التمويل الأصغر، وحافظتها غير المضمونة وغياب الخبرة بشأن الخسائر التاريخية، كيف يحدد المرء حجم الصندوق الملائم لتوفير درجة الأمان المعلن عنها للمودعين؟ لتوفير هذا الأمان، يجب أن يكون بالصندوق نسبة من الإيداعات أكبر بكثير مما هو الحال في البنوك التجارية في البلد المعني. وتعوق هذه المشكلة تنمية مخطط التأمين على الودائع من قبل اتحادات الائتمان في غواتيمالا. تأمل اتحادات الائتمان هذه في حل المشاكل من خلال إعادة تأمين الخسائر المتبقية في المناطق الحرة، ولكن لا توجد لديها بعد أية دلالة على إمكانية فعل ذلك أو عدم إمكانيته.

إذا ما تم إدراج مؤسسات الأصغر في المخطط العام للتأمين على الودائع للبنوك، فسوف تقل المشكلة الاكتوارية، ولكن قد يعني ذلك إشرافاً عادياً من قبل السلطات المالية للحكومة، بدلاً من توفير بديل لهذا الإشراف.

وهناك طريقة أخرى لتقليل المشكلة الاكتوارية، هي جعل صندوق التأمين دولياً، وبالتالي يحوي عدداً أكبر من مؤسسات التمويل الأصغر، ويمكن أن يحتفظ بمعايير السلامة التي قد تكون أكثر تشدداً عما يمكن أن يكون عملياً في الصندوق المقصور على بلد واحد. ولكن قد يكون لصندوق التأمين الدولي هذا تكاليف إشراف عالية للغاية.

[34] رغم أن اتحادات الائتمان الأكثر سلامة فقط هي التي تشارك في البداية، فسوف يتم الترحيب باتحادات الائتمان الأخرى إذا ما تمكنت من الامتثال للقواعد.

ضمانات البنوك. وبناءً على عمل برت إيلي، قدم جيه دي فون بيشكي اقتراحاً مثيراً للاهتمام وهو أن يُسمح لمؤسسات التمويل الأصغر غير المصرفية بقبول الإيداعات شريطة أن يضمن جميع تلك الإيداعات أحد البنوك المرخصة من قبل المشرف، وأن يعاد تأمين 50 في المائة على الأقل منها في المناطق الحرة.[35] ويمكن أن يزيل هذا النهج الأعباء الإضافية من على المشرف. والسؤال العملي الواضح هو ما إذا كان يمكن إيجاد البنوك التي ترغب في إعطاء هذه الضمانات، والأسواق الخارجية التي ترغب في إعادة تأمينها بالسعر الذي يمكن أن تدفعه مؤسسات التمويل الأصغر. ونظراً للتكاليف الإدارية العالية للغاية المتأصلة في التمويل الأصغر، فإن إضافة 3 في المائة أخرى (مثلا) إلى تكلفة الضمان، قد تبدو صفقة جيدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تكتسب من خلالها إمكانية الحصول على مبالغ كبيرة من التمويل من الجمهور. هل من الممكن أن يرغب البنك في إعطاء ضمان بهذا السعر لمؤسسات التمويل الأصغر التي لها دفاتر جديرة بالثقة وضوابط داخلية جيدة وربحية قوية؟ هل يمكن أن تساند إحدى الجهات المانحة التجريب بتلك الطريقة من خلال تغطية جزء من مخاطر البنك بشكل مؤقت؟ سوف يجيب الزمن على هذه الأسئلة، إذا كان شخص ما راغباً في المحاولة.

ح- الخلاصة

على الرغم من الخوف من الاطالة بعض الشيء، يرغب المؤلفون في التأكيد بإيجاز على بعض الأفكار الرئيسية لهذه الدراسة:

- ليس من المرجح أن يحقق التمويل الأصغر أي شيء مما يدخل ضمن إمكانياته مالم يمكن القيام به في بيئة مرخصة. ولذلك، فإن الإشراف والتنظيم التحوطي للتمويل الأصغر هو الموضوع الذي يحتاج إلى تناوله دون شك.
- ورغم ذلك، فإن غياب الأنظمة الخاصة لمنح التراخيص لمؤسسات التمويل الأصغر في الوقت الحاضر في معظم الدول النامية ليس هو القيد الذي يعوق تنمية التمويل الأصغر.
- ولكن عنق الزجاجة عادة ما يكون ندرة مؤسسات التمويل الأصغر التي لا تعتمد على استمرار توافر الإعانات، والتي يمكن أن تحقق الربح الكافي مما يمكنها من سداد التكلفة التجارية لنسبة كبيرة من أموالها دون أن تخسر رأس مالها.
- يبدو أن ترخيص مؤسسات التمويل الأصغر لتلقي الإيداعات لا يتسم بالمسؤولية إذا لم تستطع إظهار قدرتها على مواجهة الاختبار المذكور أعلاه.
- يجب التفكير ملياً في التحديات التي تواجه الهيئة الإشرافية لأي بلد والعوائق الواقعية التي تحول دون مواجهة هذه التحديات، عند النظر في اقتراحات تنظيم التمويل الأصغر.
- يستلزم التنظيم والإشراف تكاليف كبيرة، متضمنة تكاليف غير مالية مثل كبح جماح الابتكارات.
- يجب التمييز بين التنظيم غير التحوطي والتنظيم التحوطي، الذي تضمن بموجبه الهيئة الإشرافية السلامة المالية للمؤسسات التي يجري الإشراف عليها.
- في بعض الظروف، قد يكون إصلاح التنظيم غير التحوطي ضرورياً لتنمية التمويل الأصغر - على سبيل المثال حيث لا تهتم المؤسسات المالية المرخصة بالتمويل الأصغر، ولكن النظام القانوني يجعل من الصعب أو من المستحيل من الناحية الواقعية على المنظمات غير المرخصة مثل المنظمات غير الحكومية أن تقدم الائتمان.
- لا يجب أن تخضع للتنظيم التحوطي مؤسسات التمويل الأصغر التي تعمل في منح القروض فقط، وتتضمن مؤسسات التمويل الأصغر التي تمثل إيداعاتها الادخارية أساساً رصيداً إجبارياً يعوض القروض.
- لا يجب منع الجهات الوسيطة التي تعتمد على المجتمعات الصغيرة - مثل التعاونيات المالية الصغيرة - من تلقي الإيداعات لأنها صغيرة جداً أو بعيدة جداً لدرجة لا تتيح الإشراف عليها بفعالية.
- من المحتمل أن إيجاد نوافذ تنظيمية خاصة لمؤسسات التمويل الأصغر سابق لأوانه في الدول التي لا توجد بها كتلة حرجة من مؤسسات التمويل الأصغر التي يمكن ترخيصها.
- الاقتراح بأن فتح نظام لمنح التراخيص سوف يحفز مؤسسات التمويل الأصغر غير المستدامة على أن تصبح مستدامة يجب النظر إليه بتشكك.
- نظراً للعرض والطلب الحالي لتمويل دعم التمويل الأصغر، فإن إحدى مؤسسات التمويل الأصغر المستدامة بقوة يمكن في معظم الدول أن تجمع الحد الأدنى لرأس المال اللازم لاستخدام صيغة قائمة من الترخيص المالي. إن عرض الأموال المتاحة لهذا الغرض في المنظمات الدولية والثنائية، يزيد على الطلب من مؤسسات التمويل الأصغر السليمة مالياً.
- يجب أن نولي مزيداً من الاهتمام لإصلاح التنظيمات التي تجعل من الصعب القيام بالتمويل الأصغر بموجب الصيغ القائمة لتراخيص البنوك أو شركات التمويل.
- للإشراف الذاتي (الذي يُعرف بأنه إشراف على الجهات الوسيطة المالية من قبل اتحاد أو هيئة أخرى تسيطر عليها نفس الجهات الوسيطة التي يجري الإشراف عليها)، تاريخ طويل من الفشل في البلدان النامية، وليس من المرجح أن ينجح في مؤسسات التمويل الأصغر.
- تواجه هيئات التصنيف الائتماني لمؤسسات التمويل الأصغر عقبات عملية خطيرة.

[35] "ضمان الإيداعات في التمويل الأصغر غير المصرفي (Guaranteeing Deposits in Microfinance Nonbanks)" دراسة غير منشورة، 1998).

ثبت المراجع

in Asia. Brisbane: The Foundation for Development Cooperation.

MicroBanking Bulletin, The. 1999. Issue No. 3. Washington D.C.: Calmeadow.

Polizatto, Vincent P. 1990. "Prudential Regulation and Banking Supervision: Building an institutional framework for banks." Working paper. World Bank, Washington D.C.

Reille, Xavier and Dominique Gallmann. 1998. "The Indonesian People's Credit Banks (BPRs) and the Financial Crisis." Paper presented at the Second Annual Seminar on New Development Finance, Goethe University of Frankfurt.

Rhyne, Elizabeth and Robert Christen. 1999. "Microfinance Enters the Marketplace." Monograph. USAID, Washington D.C.

Rock, Rachel and Maria Otero. 1997. "From Margin to Mainstream: The regulation and supervision of microfinance." Monograph #11. Accion International, Cambridge, M.A.

Steege, Jean. 1998. "The Rise and Fall of Corposol: Lessons Learned from the Challenges of Managing Growth." Monograph. Microenterprise Best Practices, Bethesda, M.D.

Van Gruening, Hennie, Joselito Gallardo, Bikki Randhawa. 1998. "A Framework for Regulating Microfinance Institutions." Working Paper 206. World Bank, Washington D.C.

Vogel, Robert C., Arelis Gomez, and Thomas Fitzgerald. 1999. "Microfinance Regulation and Supervision Concept Paper." Microenterprise Best Practices, Bethesda, M.D.

Von Pischke, J.D. 1998. "Guaranteeing Deposits in Microfinance Nonbanks." Unpublished manuscript.

Westley, Glenn. 1998. "Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?" Unpublished paper. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Westley, Glenn, and Brian Branch, eds. "Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America." Forthcoming. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Wright, Graham. "Relative Risk in Mt. Elgon." Case study in "Paralysed by a Dream: Myths of Regulation and Supervision." Forthcoming. MicroSave-Africa, Kampala, Uganda.

Agabin, Meliza and Jorge Daly. 1996. "An Alternative Approach to Rural Financial Intermediation, The Philippine Experience." Occasional Paper. Chemonics International, Washington, D.C.

Bank Indonesia and GTZ. 1999. "Legislation, Regulation and Supervision of Microfinance Institutions in Indonesia." Paper presented to seminar on microfinance regulation and supervision, Kampala, Uganda.

Berenbach, Shari and Craig Churchill. 1997. "Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experience from Latin America, Asia, and Africa." Occasional Paper No. 1. The Microfinance Network, Washington, D.C.

CGAP. 1998. *External Audits of Microfinance Institutions: A Handbook*. Technical Tool Series 3. New York: Pact Publications (for CGAP).

Churchill, Craig, ed. 1997. "Regulation and supervision of Microfinance Institutions: Case Studies." Occasional Paper No. 2. The Microfinance Network, Washington, D.C.

De Juan, Aristobulo. 1987. "From Good Bankers to Bad Bankers: Ineffective Supervision and Management Deterioration as Major Elements in Banking Crises." Draft paper, Washington D.C.

Dewatripont, Mathias and Jean Tirole. 1994."The Prudential Regulation of Banks." *The Walrus-Pareto Lectures at the École des Hautes Études Commerciales, Université de Lausanne. London*: MIT Press.

Gomez, Arelis, German Tabares, and Robert Vogel. 1999. "Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study." Draft Document. Microenterprise Best Practices, Bethesda. M.D.

Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas Suarez, and Steven Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, how, and where now*? London: Rutledge.

Jansson, Tor and Mark D. Wenner. 1997. "Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean." Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Mc Guire, Paul B., John D. Conroy, and Ganesh B. Thapa. 1998. *Getting the framework right: Policy regulation for microfinance*

تلقى روبرت بيك كريستن وريتشارد روزنبرج مساعدة عظيمة وتبصرية من كثير من الناس. خصوصاً . غلين وستلي من بنك التنمية للبلدان الأمريكية. وآني ريتشي من الوكالة الأمريكية للمعونة الدولية/أوغندا. وجراهام رايت من ميكروسيف أفريقيا. وكلاوديو جونزاليس من جامعة أولاية أوهاية. وخافيير رابلي. كانيكا بال. باتريشيا موانجي وجانيفر إيسرن من المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء. وبيتي ويلكينسون و جيه باتريك ميغر وتيري فان باستيلر من مركز IRIS بجامعة ميريلاند. وبيث راين وجون أوينز ووليام ستيل وهيني فان جرونينج من البنك الدولي. وألفريد هانيج ومايكل فيبيج من الوكالة الألمانية للتعاون الفني. وديفيد رايت من وزارة التنمية الدولية البريطانية. وتوم فيتزجيرالد من IMCC. وجيه دي فون بيسخك من فرونتيير فاينانس إنكوربوريشن. وبعضهم ليسوا موافقين على جميع استنتاجات ونقاط تركيز هذه الدراسة. ولكن مع ذلك. فإن المؤلفين ليسوا واثقين 100 في المائة من أنهم يتفقون مع كل شيء هنا كذلك.

نرحب بالتعليقات.

يرجى الاتصال بريتشارد روزنبرج من أمانة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء

البريد الإلكتروني:
RRosenberg@worldbank.org

قام بالتصميم: Valerie Chisholm,
EarthWise Printing
Gaithersburg, MD
(301) 340-0690.