المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء

تقرير تشخيصي
عن الأطر القانونية والتنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر في الأردن

تأليف: كيت لاور و تيموثي ليمان

يونيو (حزيران) 2005

تقرير تشخيصي
عن الأطر القانونية والتنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر
في الأردن

يونيو (حزيران) 2005

تأليف: كيت لاور و تيموثي ليمان[1]

أولاً – عرض عام

يوجز هذا التقرير النتائج التي توصلت إليها بعثة لمدة قصيرة قام بها تيموثي ليمان -[2] مستشار المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء المتخصّص بالسياسات – في فبراير/شباط 2004، فضلاً عن البحوث التحضيرية وبحوث المتابعة التي قام بها المؤلفان بمساعدة من المحامي الأردني والاستشارية المستقلة في الأردن سحر الطيبي. ويتيح الجزء الثاني من هذا التقرير عرضاً عاماً للنظام المالي ووصفاً عاماً للأوضاع الحالية لتنمية وتطوّر قطاع التمويل الأصغر في الأردن. أما الجزء الثالث فيصف الأطر القانونية والتنظيمية المعنية الحالية. ويعرض الجزء الرابع موجزاً للمعوقات الحالية لتطوّر وتنمية التمويل الأصغر والمتصلة بالسياسات . ويختتم الجزء الخامس هذا التقرير بتوصيات المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء فيما يتعلق بالإجراءات التدخّلية المتصلة بسياسات التمويل الأصغر الجدير النظر فيها، سواء من خلال المجموعة الاستشارية أو جهات أخرى فاعلة.

---

[1] Timothy Lyman مستشار المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء المتخصّص في السياسات. أما Kate Lauer فهي استشارية مستقلة تتعاون كثيراً مع السيد Lyman. وهما محاميان والأول عضو في نقابة المحامين في ولايتي Connecticut والثانية عضو في نقابة المحامين في ولاية New York. وليس أي منهما عضواً في نقابة المحامين الأردنيين. ولكن في إطار التحضير لكتابة هذا التقرير، قاما بالتشاور مع محامي شركة المحامين الأردنية International Business Legal Associates وتلقيا المشورة منهم. وتعتبر التقارير التشخيصية الخاصة بالأطر القانونية والتنظيمية لبلدان محددة من المُكوّنات الرئيسية لمبادرة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء والمعنية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي المبادرة التي بدأ تنفيذها في أكتوبر (تشرين الأول) 2004 بهدف تعجيل خطى تقديم خدمات التمويل الأصغر [البالغ الصغر] في هذه المنطقة. وتم القيام بعملية التشخيص هذه في إطار الشراكة مع SANABEL (السنابل)، وهي شبكة من مؤسسات التمويل الأصغر في البلدان العربية ومؤسسة Rockdale. وتكفلت تلك المؤسسة بنفقات البحوث التي قام بها السيد Lyman وهو ما يود مؤلفا هذا التقرير توجيه الشكر بشأنه للمؤسسة. كما يودّان توجيه الشكر لمشروع AMIR في الأردن الذي تموّله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وتنفذه شركة Chemonics, Inc. على ما قدّم لهما من مساعدة وتمويل لمساهمات المحامي الأردني ومساهمات الاستشارية المستقلة في الأردن سحرالطيبي، وهي مساهمات نقدّرها كما نقدّر مساهمات Terri Kristasky التي عملت نائباً لرئيس مبادرة التمويل الأصغر في مشروع AMIR. ويود المؤلفان توجيه الشكر للسيدة Kristasky على المسوّدة التي أتاحتها لهما من تقرير مفيد اشتركت بإعداده مع Stephanie Charitonenko بعنوان *Commercialization of Microfinance in Jordan – Progress and Prospects*. ولا يستهدف هذا التقرير أن يكون مشورة قانونية ولا أن يتم استخدامه كأساس لاتخاذ قرارات الاستثمار أو الهيكلة القانونية. وعلى حدّ علم المؤلفين، محتويات هذا التقرير تعكس الواقع حتى 30 أبريل (نيسان) 2005.

[2] قائمة الأشخاص الذين تمت استشارتهم أثناء البعثة متوفرة لدى المؤلفين. ويعرب المؤلفان عن امتنانهما لأولئك الأشخاص لإتاحتهم الوقت والأفكار لهما.

ثانياً – أوضاع النظام المالي الأردني وقطاع التمويل الأصغر

عرض عام للنظام المالي. لدى الأردن نظام مالي جيد التطوّر نسبياً حسب المعايير السائدة في المنطقة. وتم إحراز تقدّم كبير نحو تحرير هذا النظام المالي. فأسعار الفائدة يحدّدها السوق وتوجد خطة لجعل العملة الأردنية قابلة للتحويل، ولو أنها ليست حالياً قابلة للتحويل الحرّ.

يطمح الجهاز المصرفي الأردني إلى أن يكون من بين أكثر الأجهزة المصرفية تحرّراً وديناميكية في هذه المنطقة. ولدى الأردن 14 مصرفاً تجارياً (خمسة منها أجنبية الملكية) وبنكان إسلاميان وثمانية فروع لبنوك أجنبية. ويعمل البنكان الإسلاميان بمقتضى قواعد متميّزة وبصورة مستقلة عن قطاع البنوك التجارية. وليس في الأردن بنوك مملوكة للدولة. كما يتضمّن الجهاز المصرفي مؤسسات اقراض متخصصة تسيطر عليها الدولة.[3] ويقوم البنك المركزي الأردني بالإشراف على البنوك المرخّص لها العمل في الأردن ويقوم بمهمة " المموّل المصرفي " (أي يقدّم القروض) إلى البنوك ومؤسسات التمويل المتخصصة المرخّص لها العمل في الأردن.

في عام 2003، تم سنّ قانونٍ خاص يجيز إنشاء البنك الوطني لتمويل المشروعات الصغيرة (يشار إليه عادة باسمه السابق " بنك الفقراء "). وتوحي المعلومات المتوفرة بأن هذا البنك - الذي سيقيمه صندوق الخليج العربي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي – سيركّز على مساندة المشروعات المُدرّة للدخل في المناطق الريفية، وذلك بهدف تخفيض نسبة الفقر والبطالة. ويعفي هذا القانون الخاص بنك الفقراء من إشراف البنك المركزي الأردني عليه ومن كافة أنواع الضرائب والرسوم، ويبدو أنه يسمح لهذا البنك بتقديم *كلا* نوعي أساليب الإقراض: التقليدي والإسلامي. ولكن لم يبدأ هذا البنك عمله حتى الآن على الرغم من مبالغ التمويل الكبيرة التي تمت تعبئتها لصالحه وإعلان أسماء أعضاء مجلس إدارته.

أنواع المؤسسات العاملة في مجال التمويل الأصغر. تعمل حالياً في مجال التمويل الأصغر في الأردن منظمات محلية غير هادفة للربح – منظمات غير حكومية وشركات على حد سواء – وشركات هادفة لتحقيق ربح. (لا توجد فروع لمنظمات غير حكومية أجنبية تقوم بأنشطة إقراض مباشر). ولا تقوم أي من مؤسسات التمويل الاصغر بتقديم خدمات مالية أخرى إلى جانب أدوات الإقراض، ولو أن إحداها تقوم بتقديم خدمات تأمين على الحياة فيما يتعلق بالائتمانات وذلك بضمانة من شركة تأمين أردنية، كما تقوم مؤسسة أخرى حاليا بتطوير أداة تأجير مالي أصغر.[4] ولا يجوز لمؤسسات التمويل الأصغر بالعمل في مجال قبول الإيداعات دون " التحوّل " إلى مؤسسة مالية خاضعة للوائح التنظيمية. (وحسبما يرد أدناه، تقوم بعض مؤسسات التمويل الاصغر بإتاحة أدوات ادخارية للمتعاملين معها ودلك من خلال علاقاتها مع بنوك عادية).

اتخذت ثلاثة من مؤسسات التمويل الاصغر الهادفة لتحقيق الاستدامة [قابلية الاستمرار] (أي التي لا تقدّم قروضاً بأسعار فائدة مدعومة) شكل شركات غير هادفة للربح، أما الرابعة فهي شركة هادفة للربح وهى ملك صافٍ بنسبة 100% للبنك الأهلي الأردني وهو بنك تجاري يملكه القطاع الخاص. وإضافة إلى هذه العلاقة الوحيدة بين " بنك أم " و " مؤسسة تمويل أصغر "، فقد أقامت بنوك تجارية أيضاً علاقات مع مؤسسات التمويل الاصغر الغير هادفة للربح والاكثر نجاحاً من غيرها، وبدأت تقرض الأموال لتلك المؤسسات لكي تعيد هي إقراضها للمتعاملين معها. (من المسموح به دون لبس أو غموض إعادة إقراض الأموال التي تم اقتراضها، وفقاً للقانون الأردني). إلا أن البنوك التجارية محجمة عادة عن أن تقرض ولو لأكثر مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية نجاحاً دون مساندة ائتمانية خارجية.

---

[3] تشمل مؤسسات الاقراض المتخصصة: بنك التنمية الصناعية، ومؤسسة الاقراض الزراعي، وبنك تنمية المدن والقرى – وأيضاً مؤسسات أخرى. وجميعها منخرطة في تقديم القروض الصغرى المباشرة بأسعار فائدة مدعومة.

[4] يجب أن يتم تسجيل أية جهة قانونية تعمل في مجال التأجير المالي لدى وزارة الصناعة والتجارة بصفة شركة تأجير مالي. أما الحد الأدنى من رأس المال المطلوب لمثل هذه الشركة فهو مليون دينار أردني (أو حوالي 1.4 مليون دولار أمريكي). وليس من الواضح كيف يؤثر هذا الشرط في بدء العمل بأدوات التأجير المُزمعة.

لم يقم أي من البنوك الأردنية بعمليات إقراض مباشر كبيرة لأصحاب مشروعات صغرى أو عملاء فقراء، وذلك على الرغم من أن المؤسسة الأردنية لضمان القروض تضمن القروض التي تقدّمها البنوك إلى مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويبدو أن انخفاض مستوى الإقراض من هذا النوع ناجم عن المخاطر المُتصوّرة وتكاليف العمليات من هذا النوع.[5] وإذا كانت توجد مخاطر من الإقراض للفقراء، وجدت الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر أن تلك المخاطر ناجمة على الأقل جزئياً عن انخراط الحكومة في ذلك القطاع.[6]

تعمل منظمات غير حكومية مختلفة في مجال تقديم القروض الصغرى، وذلك من بين أنشطة متعددة.[7] وبعضها برامج تتلقى الدعم المالي، إلا أن بعضها يبدو آخذاً في التحوّل نحو أفضل ممارسات الإقراض الأصغر.[8] كما توجد - وفقاً للإستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر– حوالي 200 جهة ائتمان أصغر بمساعدة ذاتية تتضمن مكوّنات الادخار والاقراض. و تتلقى بعض هذة المجموعات المساعدة الذاتية المساندة من موارد تمويلية من جهات مانحة، بينما يتلقى بعضها الآخر المساندة المالية من المنظمات الغير حكومية الاكبر حجماً.

في الأردن (مثلما في بلدان أخرى من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، تنخرط المؤسسات الحكومية على مرّ السنين في الكثير من الإقراض المباشر الذي يركّز على مكافحة الفقر ولاسيما في المناطق الريفية التي لا تقدم لها البنوك التجارية خدمات كافية. وتشمل هذه المؤسسات – من بين جهات أخرى – صندوق التنمية والتشغيل، وبنك التنمية الصناعية، ومؤسسة الاقراض الزراعي، وبنك تنمية المدن والقرى، وهذه الجهات جميعها تقدم القروض بأسعار فائدة مدعومة.

أوضاع عمليات اللاعبين الكبار. بلغ ما دفعته المؤسسات الأربع العاملة في تقديم القروض الصغرى والمعتمدة لنهج تحقيق الاستدامة أكثر من 110 آلاف قرض، بحيث وصل مجموع المبالغ التي تم إقراضها حتى 31 ديسمبر (كانون الأول) 2004 ما يزيد على 45 مليون دينار أردني. وتختلف هذه المؤسسات الأربع من حيث الحجم وأنماط النمو والأسواق التي تقدّم فيها الخدمات – وإلى حد ما تختلف أيضاً منهجياتها و الخدمات التي تعرضها. إلا أنها جميعاً شديدة التركّز في المدن والمناطق المحيطة بها. كما أنها جميعاً تمكّنت فعلاً من الحصول على مبالغ كبيرة من التمويل التجاري للديون وتتوقع اقتراض المزيد من أجل تمويل المزيد من النمو المتوقع في المستقبل.

في البداية، ركّزت حركة التمويل الاصغر في الأردن المستندة إلى المنظمات غير الحكومية على الإقراض الجماعي، ولو أن العديد من مؤسسات التمويل الأصغر بدأت بسرعة نسبياً في عرض أدوات الإقراض الفردي، كما أن بعضها تقوم حالياً بتطوير أدوات جديدة شاملة للقروض التعليمية (الدراسية) والقروض لأغراض البناء والتشييد، وهناك مؤسسة اقراض اصغر تأمل أن تقوم بتقديم خدمات التأجير التمويلي الأصغر في عام 2005.

---

[5] أنظر التقرير الصادر عام 2005 بعنوان الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر عن لجنة التمويل الأصغر الأردنية بتوجيه من وزارة التخطيط والتعاون الدولي، بمساعدة فنية أتاحتها المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، الصفحة 5. وانظر أيضاً مطبوعة MED – BESTProcess in Jordan - August 2004, Country Report page 12 وذلك على الموقع: http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise-policy/ind-cop-programmes/med/doc/f1957ses-en.pdf (تم تحديثها آخر مرة في 28 فبراير / شباط 2005).

[6] يقول تقرير الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر " يعتبر العديد من الأردنيين القروض التي تقدمها الحكومة نوعاً من المنحة ليس عليهم سدادها. ولقد أساء الناس فهم هدف الحكومة في العمل كوسيط مالي بين الجهات التي تقدّم الموارد المالية والمنتفعين بها فاعتبروا ذلك عملاً من أعمال الوساطة الاجتماعية. كما أدى وجود مصدر أموال مباشر إلى تشويه السوق المالي وأحبط تطوّر مؤسسات التمويل التي يملكها القطاع الخاص ". (الصفحة 5). وليست هذه نتيجة غير شائعة من نتائج قيام الحكومة بتقديم القروض الصغرى بأسعار فائدة مدعومة وبتقديم المُنح.

[7] يقول تقرير عن الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر أن هناك حوالي اثنتا عشرة مؤسسة تمويل أصغر من هذا القبيل.

[8] الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية منخرط في التمويل الأصغر منذ عام 1992. وتتم إدارة أنشطة التمويل التي يقوم بها بتوجيه من مركز تنمية مؤسسات الأعمال الصغيرة، الذي يصرّ على إجراءات قوية في جباية المبالغ المستحقة والإقراض في السوق. أما مؤسسة نور الحسين – والتي تعمل وفق ممارسات الإقراض الإسلامية – فقد بدأت برنامج " نوعية الحياة " كأداة من أدوات تخفيف حدة الفقر دون الاهتمام باسترداد التكاليف. وهذه المؤسسة هي الشركة الأم للشركة الأردنية للتمويل الأصغر – وهي واحدة من أربع منافذ كبيرة لتقديم القروض الصغرى في إطار التوجه لتحقيق الاستدامة – وقد اعتمدت بعض أفضل ممارسات تقديم القروض الصغرى المعتمدة لدى الشركة الأردنية للتمويل الأصغر، بما في ذلك تقوية إجراءات الجباية وإعادة جدولة للقروض (على نقيض الإعفاء من الديون) وإجراء تقييمات شاملة بشأن الأسواق فيما يتعلق بالمشروعات التي تنظر في تمويلها.

نظراً لأن القانون الأردني لا يسمح عادة لمؤسسات غير المؤسسات المالية الرسمية المُرخّصة إلا بأنشطة من النوع الإقراضي والمساعدة الفنية ذات الصلة بذلك، لا تعرض حالياً أية من مؤسسات التمويل الاصغر خدمات ادخار أو تحويل أو تأمين. إلا أن عدة مؤسسات دخلت في شراكة مع مؤسسات مالية رسمية من أجل إطلاع عملائها على هذه الخدمات المالية الأخرى.[9]

المبالغ الموزعة السنوية من المؤسسات الحكومية والعاملة في الإقراض بأسعار فائدة مدعومة – ولاسيما تلك التابعة لصندوق التنمية والتشغيل ومؤسسة الاقراض الزراعي – شهدت في السنوات الأخيرة هبوطاً كبيراً. ويجري بذل جهود مستمرة لإصلاح عمليات هاتين المؤسستين بما يجعلهما تتقيّدان بأفضل الممارسات الدولية في مجال تمويل عملية التنمية.[10] ومع ذلك، قام صندوق التنمية والتشغيل بتخفيض أسعار الفائدة التي يتقاضاها على كافة القروض إلى 4 % فقط، كما أن مؤسسة الاقراض الزراعي لا تحتفظ باحتياطي لتغطية خسائر القروض ولا تقوم بشطب أية قروض غير قابلة للتحصيل.

جمعية مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية. في عام 2001، قامت مؤسسات التمويل الاصغر في الأردن – بمساندة من مشروع أمير (AMIR) الذي تموله الوكالة الأمريكية للأنماء الدولي– بإنشاء جمعية مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية بهدف: قيامها بتمثيل هذا القطاع في الدعوة إلى إجراءات الإصلاح، وإتاحة منتدىً لمناقشة قضايا هذه الصناعة، وتقديم برامج التدريب اللازمة. وكان الهدف من ذلك تمكيين الجمعية في آخر المطاف بالقيام بالعديد من الأنشطة التي كان يقوم بها مشروع أمير (AMIR). ولكن لسوء الحظ لم تمض الجمعية في ذلك قدُماً نتيجة الافتقار للموارد المالية والاختلافات الداخلية بين المؤسسات العاملة في مجال التمويل الأصغر بشأن عضوية الجمعية ومواقف سياساتها.

استراتيجية التمويل الأصغر الوطنية. الهدف المُعلن للإستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر (التي وضعتها لجنة التمويل الأصغر الأردنية التي أنشأتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي بمساعدة فنية من المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء) هو: " إتاحة القدرة على الحصول على مجموعة واسعة من الخدمات المالية لغالبية الأسر الفقيرة الناشطة اقتصادياً ولمؤسسات الأعمال الصغرى في الأردن ". (الصفحة 24). على أنه " سيتم تحقيق هذا الهدف في اقتصاد متحرّر تبعا لمتطلبات السوق حيث القطاع الخاص هو الجهة التي تقوم بالتنفيذ، بينما تتيح الحكومة البيئة التسهيلية الملائمة لتحقيق كفاءة قيام الأسواق بوظائفها بحيث تشجع مشاركة القطاع الخاص ". (المرجع نفسه).

[9] من بين الأهداف الواضحة المعلنة لشركة التمويل الأصغر الأهلية " التحويل التدريجي " للمقترضين الناجحين بما يجعلهم من زبائن البنك الأم الذي تتبع له هذه الشركة.

[10] على سبيل المثال، أنشأ صندوق التنمية والتشغيل في الآونة الأخيرة دائرة تحصيل كما يقوم بتقييم العملاء المحتملين من خلال التركيز على مصداقية المشروعات المعنية وليس فقط على مستوى الفقر. كما بدأ يعمل للتأكد من أن كافة العملاء لديهم خطة جدوى اقتصادية أو خطة للنشاط التجاري المزمع تبرّر طلبات القروض، علماً بأن الصندوق عقد في شهر يوليو (تموز) من عام 2002 اتفاقاً مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي وافقت بموجبه الوزارة على منحة للصندوق تبلغ 5 ملايين دينار أردني بهدف تقديم القروض للمؤسسات التي تموّل مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة.

ثالثاً – الإطار القانوني والتنظيمي الحالي بشأن أنشطة التمويل الأصغر في الأردن

الأشكال القانونية المتوفرة حالياً. لا ينص القانون الأردني على أية قيود عامة على المجموعة المتنوعة من الهيئات القانونية التي يمكنها تنفيذ التمويل الأصغر.

1 . شركات غير هادفة للربح وشركات هادفة للربح ذات مسؤولية محدودة. تعمل حالياً ثلاث من أصل مؤسسات التمويل الأصغر الأربع الموجهة نحو تحقيق الاستدامة كشركات غير هادفة للربح ومحدودة المسؤولية. وتعمل الرابعة كشركة هادفة للربح ومحدودة المسؤولية. أما الشكل القانوني كجمعية فهو غير متاح لمؤسسات التمويل الأصغر حالياً لأن وزارة التنمية الاجتماعية (المسؤولة عن تنظيم الجمعيات) تعتبر أن قانون الجمعيات الخيرية والاجتماعية لا يسمح لتلك الجمعيات بالانخراط في تقديم القروض الصغرى.[11]

الشركات غير الهادفة للربح والمحدودة المسؤولية والشركات الهادفة للربح والمحدودة المسؤولية تخضع لقانون الشركات علما أن وصف الشركات الغير هادفة للربح في ذلك القانون مقتضب جداً. ومع أن الشركات غير الهادفة للربح ممنوعة من توزيع صافي ألأرباح لحملة أسهمها والعاملين بها الآخرين, وبل عليها استخدام صافي الأرباح لخدمة المزيد من أغراضها المؤسسية، ليست هناك شروط ومتطلبات أخرى تُذكر فيما يتعلق بهذه الشركات.

الوزارة المسؤولة عن تسجيل الشركات غير الهادفة للربح وتلك الهادفة للربح هي وزارة الصناعة والتجارة، ولكنها لا تمارس عملياً إشرافاً يُذكر على تلك الشركات بعد تسجيلها. ومع أن البنك المركزي الأردني مُخوّل وفقاً لقانون الشركات لوضع اللوائح الناظمة للمؤسسات المالية غير المصرفية – شاملة شركات الإقراض – فهو لم يعرب حتى الآن عن اهتمامه بوضع لوائح ناظمة لشركات التمويل الأصغر.[12] فهذه العوامل تترك لمؤسسات وجهات تقديم القروض الصغرى مجالاً واسعاً جداً لوضع سياسات وأنظمة إدارتها، وتقرير مجال عملها (كالمجموعة السكانية المُستهدفة، وحجم القروض، ومجموعة الخدمات، شريطة عدم انخراطها في قبول الإيداعات أو خدمات التحويلات أو الأنشطة الأخرى الخاضعة للوائح تنظيمية).

2 . المنظمات غير الحكومية. حسبما ذكرنا أعلاه، هناك منظمات غير حكومية مختلفة (شاملة الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية ومؤسسة نور الحسين، وكلاهما هيئات ملكية) لديها برامج لتقديم قروض صغرى بأسعار فائدة مدعومة. ولم يبحث هذا التقرير في الأشكال القانونية لهذه المنظمات غير الحكومية.

3 . اتحادات الائتمان التعاوني. يتم حالياً تسجيل اتحادات الائتمان التعاوني بموجب تعليمات صدرت عن البنك المركزي الأردني في عام 1982. ووفقاً لهذه التعليمات، يشرف البنك المركزي على الأنشطة المالية التي تقوم بها اتحادات الائتمان التعاوني، والتي ينبغي أن يكون تشكيلها على هيئة شركات عامة برأسمال حده الأدنى 1 مليون دينار أردني. كما تنص التعليمات على أن اتحادات الائتمان التعاوني غير مخوّلة بقبول الإيداعات من الجمهور العام. (وعلى الرغم من وجود شكل قانوني هو اتحاد ائتماني تعاوني، لم يطّلع المؤلفان على أي من الاستخدامات لهذا النوع من المؤسسات التي تقدّم الخدمات المالية للفقراء في الأردن).

4 . شركات التأجير المالي. تخضع شركات التأجير المالي للوائح التنظيمية التي تضعها وزارة الصناعة والتجارة وللقانون المؤقت الصادر في عام 2002 بشأن الإيجار المالي.[13] (يجوز للبنوك الانخراط في أنشطة

[11] واحدة من الشركات الثلاث غير الهادفة للربح منخرطة حالياً في تقديم القروض الصغرى في إطار نهج تحقيق الاستدامة وهي صندوق اقراض المرأة، والذي تم إنشاؤه في البداية كجمعية (جمعية تنمية المرأة الأردنية). ونتيجة لموقف وزارة التنمية الاجتماعية، تم حلّ الجمعية وتحويل حافظة قروضها إلى شركة جديدة غير هادفة للربح ومحدودة المسؤولية.

[12] يجب على مراقب الشركات التنسيق مع البنك المركزي للتأكد من أن الأهداف والأنشطة التي تعلن عنها أية شركة مالية مُزمع إنشاؤها لا تتعارض مع أحكام ونصوص قانون العمل المصرفي.

[13] للقانون المؤقت القوة القانونية التي للقانون العادي. ويصدُر القانون المؤقت عادة عن مجلس الوزراء، أما القانون " العادي " فيقوم البرلمان بإصداره وإبرامه. ويجري إصدار القانون المؤقت عادة حين لا يكون البرلمان عاقداً دورته التشريعية، وللبرلمان الحق في استعراض القانون

التأجير المالي بموجب قانون العمل المصرفي). أما شركات التأجير المالي فلا تقوم حالياً بأنشطة تأجير مالي أصغر على الرغم من عدم وجود قيد قانوني من شأنه منعها من القيام بذلك.[14]

5 . البنوك. لم يعثر مؤلفا التقرير على أية معوّقات أو عقبات قانونية أو تنظيمية أمام قيام البنوك الأردنية المُرخّصة بتقديم القروض مباشرة لأصحاب المشروعات الصغرى أو العملاء الفقراء. ولكن حسبما أشرنا أعلاه، لا ينخرط أي من البنوك القائمة حالياً بأي قدر كبير من أنشطة الإقراض لأولئك العملاء.

إمكانية وجدوى " عمليات التحوّل ". بموجب القوانين في العديد من البلدان، لا يوجد سبيل قانوني واضح تماماً من أجل قيام مؤسسة التمويل الاصغر غير هادفة للربح بإنشاء مؤسسة تجارية منتسبة لها ومن ثم " التحوّل " عن طريق تبادل المحفظة المالية والممتلكات الأخرى مقابل أسهم في الشركة التجارية الجديدة. وهذا ما يصدُق على الأردن أيضاً. فليس هناك أي قانون أردني ينص صراحة على حظر مثل هذه المعاملات بالنسبة للشركات غير الهادفة للربح ومحدودة المسؤولية، غير أن وزارة الصناعة والتجارة أقرت بأن هذا التبادل ممنوع. وعلى نقيض ذلك، يجوز للشركة غير الهادفة للربح *بيع* محفظتها المالية إلى شركة هادفة للربح شريطة عدم كون الثمن الذي تدفعه الشركة المُشترية أسهماً وحصصاً. وكبديل عن ذلك، يمكن للمؤسسة غير الهادفة للربح تعديل وثائق إنشائها – القوانين الداخلية - بما يسمح لها أن تتحوّل إلى شركة هادفة للربح. وحسب ما أفادنا المحامي الأردني، من غير المُرجّح وجود أية عواقب ضريبية ناجمة عن تحوّل مؤسسة غير هادفة للربح إلى مؤسسة هادفة للربح.

سياسات أسعار الفائدة. يحقّ للبنك المركزي الأردني - بمقتضى القانون الأردني – تحديد الحد الأقصى والحد الأدنى لأسعار الفائدة على القروض التي تقوم بتقديمها المؤسسات المالية الخاضعة لقانون البنوك واللوائح التنظيمية التي يُصدرها البنك المركزي. وجرى في الماضي تحديد سقوف لأسعار الفائدة، وأعرب بعض صانعي السياسات الأردنيين على الأقل عن اهتمامهم بإحياء هذه الممارسات (على الرغم من أن آخرين يعترضون بقوة على ذلك). ولكن البنك المركزي الأردني يؤيّد ترك السوق يحدد سعر الفائدة وهو يعارض وضع حدود قصوى وحدود دنيا لأسعار الفائدة. ولا يوجد مثل هذه الحدود حالياً.

التأمين على الودائع. جرى إنشاء مؤسسة التأمين على الودائع بموجب قانون صدر في عام 2000. ولا ينطبق التأمين على الودائع إلا على البنوك الأردنية وفروع البنوك الأجنبية، ويغطي مبلغاً في حدود 10000 دينار أردني (حوالي 14000 دولار أمريكي). تتضمّن الرسوم التي يتم تقاضيها من البنوك (1) مبلغ 100000 دينار أردني (حوالي 140000 دولار أمريكي) يتم دفعه عند إنشاء البنك (تدفعه على قسطين البنوك التي تم إنشاؤها قبل صدور القانون) و (2) رسماً سنوياً يعادل 0.25 % من اجمالي الإيداعات في البنك المعني.

قضايا الضرائب. دخل الشركة غير الهادفة للربح ومحدودة المسؤولية معفى عادة من ضريبة الدخل قدر ما يكون ذلك الدخل من أنشطة تجارية (كالإقراض). وحسبما أفادنا المحامي الأردني، تُصنّف شركة تقديم القروض الصغرى سواء كانت هادفة للربح أم غير هادفة للربح باعتبارها " مؤسسة مالية " لأغراض الضرائب، وتكون خاضعة لضريبة الدخل بمعدّل 35 % التي تنطبق على المؤسسات المالية (مقابل 25 % على دخل " شركات تقديم الخدمات ") على الرغم من أنه بناء على القانون المؤقت الصادر في عام 2000 يجوز لمجلس الوزراء إعفاء أية شركة من دفع الضرائب والرسوم إذا كانت توجد أسباب وجيهة لذلك الإعفاء. والواقع أن الحكومة الأردنية قامت في عام 2004 بمنح مؤسسات التمويل الاصغر الإعفاء من ضريبة الدخل (وكافة الضرائب الأخرى)، وذلك لمساواتها مع بنك الفقراء المُزمع إنشاؤه. ولم يحدّد البيان الكتابي الصادر عن رئيس الوزراء للإعلان عن صدور قرار مجلس الوزراء للإعفاء مدة تطبيق ذلك القرار.

المؤقت ومن ثم تعديله أو رفضه أو المصادقة عليه. وحسب ما أفادنا المحامي الأردني، قد يكون التأخير في استعراض هذا القانون المؤقت ناجماً عن العدد الكبير من القوانين المؤقتة التي تتطلّب الاستعراض والبحث.

[14] حسبما ورد أعلاه، يجب أن تكون أية شركة أو مؤسسة قانونية اعتبارية عاملة في مجال التأجير المالي مسجّلة لدى وزارة الصناعة والتجارة بصفة شركة تأجير مالي. علماً بأن الحد الأدنى من رأس المال المطلوب بالنسبة لشركات التأجير المالي هو مليون دينار أردني (حوالي 1.4 مليون دولار أمريكي).

ولكن القانون الأردني يفرض فعلاً ضريبة مبيعات عادة على معاملات القروض. وحسبما تم التنويه آنفاً، فإن مؤسسات القطاع الخاص العاملة في تقديم القروض الصغرى معفاة من هذه الضريبة حالياً.[15]

شركات خدمات معلومات الائتمانات. لا توجد حتى الآن مكاتب عاملة في الأردن لإعطاء معلومات عن الأهلية الائتمانية. وتقوم الوكالة الأمريكية للأنماء الدولي بمساندة إنشاء مكتب وطني يوفر المعلومات عن الأهلية الائتمانية. وهناك قانون مؤقت بشأن المعلومات عن الأهلية الائتمانية وافقت عليه وزارة الصناعة والتجارة في يوليو/تموز من عام 2003. غير أن البنك المركزي الأردني لم يقم حتى الآن بإصدار التعليمات بشأن تراخيص مكاتب توفير المعلومات عن تلك الأهلية، ويقول المحامي الأردني أن من المرجّح عدم قيامه بإصدارها إلا بعد موافقة البرلمان على القانون المؤقت المعني. وليس من الممكن إنشاء أيٍ من تلك المكاتب قبل صدور التعليمات الخاصة بإصدار التراخيص المعنية.

ينص القانون المؤقت على السماح لمكاتب الاستعلام الائتماني المُرخّصة بإصدار تقارير الأهلية الائتمانية. فبموجب هذا القانون المؤقت، يمكن أن يصل إلى المعلومات عن طريق هذه المكاتب (1) الأشخاص المعنيون بناء على طلب وعند الموافقة على موضوع البيانات و (2) بناء على أمر – أو قرار - من محكمة. ويشترط القانون اتخاذ تلك المكاتب كافة الإجراءات اللازمة للتأكّد من أن المعلومات حديثة العهد ودقيقة وشاملة.

وضع البنك المركزي – المُكلّف قانوناً بتزويد البنوك المرخّص لها العمل في الأردن بالمعلومات عن الأهلية الائتمانية فيما يتعلّق بعملاء تلك البنوك – الإجراء التالي: يجوز للبنوك والشركات المالية – عند استلام طلبات القروض – إخطار البنك المركزي بتلك الطلبات. ويقوم البنك المركزي بإخطار البنك المعني أو الشركة المالية المعنية (1) إذا كان المتقدّم بطلب الحصول على القرض تلقى قرضاً أو قروضاً من أي بنك آخر أو شركة مالية أخرى، و (2) إذا كان مجموع ديون ذلك الشخص (على حد علم البنك المركزي) يفوق 30000 دينار أردني.

أفادنا المحامي الأردني بأن الشركات المالية غير الخاضعة للوائح تنظيمية (كمؤسسات التمويل الأصغر) يمكن أن تشترك في هذه الخطة شريطة أن تكون المعلومات التي يتم تزويدها بها عامة ولا تتضمّن أية تفاصيل عن القروض أو المقترضين المدينين بقروض غير مسددة تقلّ عن 30000 دينار أردني. غير أن هذه العتبة البالغة 30000 دينار من المرجّح أن تجعل هذا الإجراء غير مفيد بالنسبة لمعظم مؤسسات التمويل الأصغر.

الاستثمار الأجنبي وقضايا العملات الأجنبية. لا توجد قيود على الاستثمار الأجنبي في مؤسسات الإقراض والمؤسسات المالية الأخرى. وليست العملة الأردنية حتى الآن قابلة للتحويل التام على الرغم من أن الحكومة شرعت بتنفيذ خطة متعددة السنوات للتحرّك في هذا الاتجاه. وفيما يتعلق بالقدرة على منح قروض بعملات أجنبية، أخبر البنك المركزي المحامي الأردني بأنه يمكن لأية شركة منح قروض بعملات أجنبية (دون اشتراط أن تكون حاصلة على ترخيص) إذا كانت الأهداف المُعلنة في عقد تأسيسها تنصّ صراحة على هذا النوع من النشاط.

[15] لقرار الحكومة منح المؤسسات العاملة في تقديم القروض الصغرى الإعفاء من الضرائب خلفية تاريخية. فقد قامت كل من المؤسسات الموجّهة نحو تحقيق الاستدامة المالية بالتفاوض على الإعفاء الخاص بها من ضريبة المبيعات. وساد الاعتقاد بأن كافة تلك الإعفاءات عرضة للطعن والتحديات لأسباب مختلفة. وعقب شكاوى هذا القطاع من عدم المساواة الناجم عن الإعفاء الشامل من الضرائب الممنوح لبنك الفقراء بموجب قانونه الخاص، قامت الحكومة بإعطاء المعاملة نفسها (فيما يتعلق بضريبة المبيعات وكافة الضرائب الأخرى) لمؤسسات القطاع الخاص العاملة في مجال تقديم القروض الصغرى.

رابعاً – موجز العقبات المتعلقة بالسياسات

ما يلي موجز للعقبات الهامة المتعلقة بالسياسات والتي شاهدناها أثناء فترة البعثة (أو أخذنا بها علماً بعد ذلك) والتى تواجه قطاع التمويل الأصغر في الأردن في ضوء الأوضاع الحالية للإطار القانوني والتنظيمي، أو التي يبدو من المُرجّح أن تكتسب أهمية في المستقبل القريب:

بنك الفقراء. لم يجر إعلان إلا القليل نسبياً عن الخطط المحددة بشأن بنك الفقراء، وفي ضوء عدم وجود معلومات عامة في هذا الخصوص هناك الكثير من القلق من أن يجري تشغيله بطريقة تضرّ بقطاع التمويل الأصغر القائم حالياً (كأن ينخرط ذلك البنك بتقديم قروض مباشرة بأسعار فائدة مدعومة أو التساهل مع عدم الانضباط في سداد القروض). كما جرى الإعراب عن الاهتمام في أن لا يجري بدء ذلك البنك عمله إلا بعد إجراء دراسة جدوى صارمة تستهدف تحديد قدرته على العمل بطريقة تضمن استدامته مالياً (مع التوصية بتعديلات على خطة عمله إذا بيّنت الدراسة أن الخطط الحالية لا تقود الى تحقيق تلك الاستدامة).

القروض المباشرة الأخرى المدعومة من الحكومة. حسبما نوّهنا آنفاً، يعرب صندوق التنمية والتشغيل ومؤسسة الاقراض الزراعي عن اهتمامهما بإتباع أفضل الممارسات الدولية. غير أن صندوق التنمية والتشغيل لم يُبدِ الرغبة حتى الآن في التخلي عن تقديم القروض بأسعار فائدة مدعومة، كما أن مؤسسة الاقراض الزراعي لم تعتمد حتى الآن أسلوب شطب القروض التي عجز المقترضون عن تسديدها.

خدمات المرجعية الائتمانية. ستستمر مؤسسات التمويل الأصغر الأربع التجارية التوجّه في اعتماد نظام غير رسمي لتقييم العملاء، وذلك حتى يسُنّ البرلمان قانون شركات الاستعلام الائتماني ويقوم البنك المركزي بإصدار التعليمات اللازمة بشأن إصدار التراخيص اللازمة لتلك الشركات. ومع أن هذه الآلية تتيح حلاً مؤقتاً لقضية الحصول على السيرة الائتمانية الملائمة، فإنها ليست النظام المتّسم بالكفاءة ولا توفر مجموعة المعلومات الشاملة التي يمكن أن تتوفّر من خلال نظام الإبلاغ عن السيرة الائتمانية (حسبما يتصوّره مشروع القانون). كما تعتبر هذه الطريقة غير الرسمية من طرق فحص السيرة الائتمانية عرضة لإساءة الاستخدام ولأن تكون غير فعالة إذا ازداد عدد مؤسسات التمويل الأصغر.

القلق من عدم وجود إطار تنظيمي شامل خاص بمؤسسات تقديم القروض الصغرى. مثل العديد من الجهات العاملة ميدانياً في مختلف مناطق وبلدان العالم، أعربت بعض هذه الجهات في الأردن عن أن العقبات التنظيمية المحددة التي تواجهها هذه الجهات يمكن أن يحلّها قانون واحد شامل أو إطار تنظيمي شامل واحد خاص بقطاع " التمويل الأصغر ". وفي الواقع يبدو أن هذه الجهات لا تقدّر البيئة القانونية والتنظيمية المعتدلة التي تعمل فيها حالياً ولا – وهو الأهم من كل شيء – الأخطار التي قد تنجم عن السعي لاعتماد قانون أو إطار تنظيمي واحد شامل بشأن التمويل الأصغر (كفرض سقوف على أسعار الفائدة، أو فرض الإطار التنظيمي التحوّطي المفروض على المؤسسات التي لا تقبل الإيداعات، أو بكل بساطة فرض تعريف صارم وغير متسم بالمرونة للقروض الصغرى من شأنه أن يحدّ من الأدوات والمنتجات التي يمكن طرحها للجمهور أو من المؤهلين لأن يكونوا عملاء لمؤسسات التمويل الأصغر).

قلّة النصوص والأحكام الناظمة للشركات غير الهادفة للربح المحدودة المسؤولية. مع أن قلّة المتطلبات التي تنطبق بصورة محددة على الشركات غير الهادفة للربح المحدودة المسؤولية تعمل لصالح المؤسسات الحالية العاملة في مجال التمويل الأصغر التي لها هذا الشكل القانوني، هناك إمكانية لاستغلال هذه المرونة بما يضرّ سمعة هذا القطاع.[16]

[16] على سبيل المثال، نظراً لعدم وجود أي قيد ينص عليه القانون أو لوائح تنظيمية بشأن حجم القروض، فإن شركة التمويل التي تقدّم قروضاً كبيرة لمقترضين أغنياء يمكن أن تكون حالياً مُتّخذة هذا الشكل القانوني بهدف تحقيق الإعفاء من الضرائب، ومن ثم تفادي القيود المفروضة على التوزيعات للعالمين ببواطن الأمور من خلال قروض يتم تقديمها لهم بدون الحاجة لدفع فائدة ودفع مستحقات باهظة لهم.

النصوص والأحكام الخاصة بشركات التأجير المالي. يجب أن تكون أية شركة أو مؤسسة قانونية (خلاف البنوك المرخّصة) عاملة في مجال التأجير المالي مُسجّلة لدى وزارة الصناعة والتجارة بصفة شركة تأجير مالي، أما الحد الأدنى المطلوب من رأس المال فهو عالٍ جداً: مليون دينار أردني (أو حوالي 1.4 مليون دولار أمريكي).[17] فإذا جرى فرض هذا الشرط فيما يتعلق بمؤسسات التمويل الأصغر الأردنية، فإن من شأن ذلك وضع معاملات التأجير المالي الصغرى خارج نطاق قدرة الجهات العاملة في السوق حالياً.

[17] من المُهمّ التنويه في سبيل المقارنة إلى أن شركات التأجير المالي في مصر تواجه حداً أدنى من رأس المال يعادل فقط 500000 جنيه مصري أو حوالي 86350 دولار أمريكي.

خامساً – توصيات عامة بشأن الأنشطة المتعلقة بالسياسات في الأردن

لا تعالج التوصيات التالية كافة العقبات التي تم تحديدها في هذا التقرير. بل هي تركّز على الإجراءات التي يبدو أن لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء أو بلدانٍ مانحة محددة,أعضاء في المجموعة أو شركاءٍ لها, - أو قطاع التمويل الأصغر المحلي ذاته – ميزة نسبية واضحة في معالجتها.

بنك الفقراء. المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء قادرة على تمويل دراسة الجدوى التي نوقشت أعلاه، كما أنها قادرة على المساعدة في وضع تصميم تلك الدراسة وإيجاد الاستشاريين المؤهلين اللازمين للقيام بها. وبدأت المناقشات فيما بين صندوق الخليج العربي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة الأردنية وأعضاء مجلس إدارة بنك الفقراء الذين تمّ تعيينهم في الآونة الأخيرة، وذلك بشأن طرق تمكين هذا البنك من المساهمة في تطوير وليس تضعيف أفضل ممارسات التمويل الأصغر في الأردن.

أنشطة بناء الوعي مع صانعي السياسات، ولاسيما بالنتائج المحتملة للسياسات التنظيمية المتعلقة بأسعار الفائدة. على الرغم من أن أسعار الفائدة غير خاضعة لسقوف في الأردن حاليا، فقد كانت خاضعة لسقوف في الماضي، كما أعرب على الأقل بعض صانعي السياسات عن القلق في الآونة الأخيرة تجاه أسعار الفائدة العالية اللازمة لكي تحقق مؤسسات التمويل الأصغر الاستدامة المالية، فضلاً عن الاهتمام بمعرفة كيف يمكن من خلال تشجيع المنافسة في قطاع التمويل الأصغر تحسين الكفاءة وتخفيض أسعار الفائدة. ويمكن أن تنظر المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء في عقد لقاء في الأردن مع صانعي السياسات لتناول هذا الموضوع وموضوعات أخرى ذات صلة، في إطار فرصة " لاختبار " العمل الجاري في جمع وتحليل البيانات عن هذه الموضوعات. ويمكن أن يكون هذا النشاط ذا صلة بأنشطة موصى بها تم وضعها فيما يتعلق بالاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر، والتي تنص بوضوح على أن على الحكومة تنفيذ سياسة بشأن التمويل الأصغر تقوم على كون وجهة أسعار الفائدة هي الأسعار السائدة في السوق.

أنشطة بناء وعي مع العاملين الميدانيين فيما يتعلق بالنتائج المحتملة لتغيير التشريعات و/أو اللوائح التنظيمية نظراً للبيئة المعتدلة نسبياً القائمة حالياً. نظراً للمخاطر التي يمكن أن تنجم عن اعتماد قانون شامل أو إطار تنظيمي شامل بشأن قطاع التمويل الأصغر (وهذا أمر يدعو إليه بعض العاملين الميدانيين في الأردن)، يمكن أيضاً أن يكون من المفيد القيام ببعض أنشطة بناء الوعي مع العاملين في ميدان التمويل الأصغر. ويمكن أيضاً ربط هذه الأنشطة مع الأنشطة التي يتم اتخاذها فيما يتعلق بالاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر، التي تشمل من بين إجراءات الإصلاح الضرورية إنشاء " الإطار الإشرافي والتنظيمي الملائم بشأن مؤسسات التمويل الأصغر " في إطار الهدف المُعلن وهو تمكين تلك المؤسسات من استنباط " أصناف وخدمات جديدة ومبتكرة ملائمة للوفاء بطلب الفقراء الناشطين اقتصادياً على الخدمات/الأدوات المالية ". (تقرير عن الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر، الصفحتان 27-28).

قلّة النصوص والأحكام الناظمة للشركات غير الهادفة للربح المحدودة المسؤولية، استعراض الخيارات التنظيمية لمعايير قياسية من أجل مؤسسات التمويل الأصغر بمقتضى قانون الشركات. لدى الحكومة سلطة اعتماد لوائح تنظيمية تبيّن بالتفصيل معايير مختلف أنواع الشركات والمؤسسات القانونية التي يصفها قانون الشركات. (والواقع أنه صدرت بالفعل مسوّدة لائحة تنظيمية بشأن الشركات غير الهادفة للربح نيابة عن مشروع أمير - AMIR ولكن تم التخلّي عنها). ومن الممكن أن يجري النظر في إحياء هذا المشروع كبديل متواضع وموجّه عن أفكار الإصلاح الأكثر طموحاً (والمحتمل أن تكون غير بنّاءة) التي يقوم العاملون الميدانيون حالياً بمناقشتها. ويمكن أن يبدأ باستعراض مكتبي تجريه المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء للمسوّدة السابقة، وذلك بمساعدة من المحامين ممن لديهم علاقة بمشروع أمير - AMIR (للإجابة على أسئلة عن السياق القانوني والتنظيمي الأوسع نطاقاً). كما يمكن النظر فيما إذا كان يمكن أن تتناول اللوائح التنظيمية القروض الصغرى على نطاق أوسع عن طريق – مثلاً – إتاحة إطار المعاملة التنظيمية غير الإشرافية لكافة مؤسسات التمويل الأصغر التي تم إنشاؤها بموجب قانون الشركات، وليس فقط الشركات غير الهادفة للربح.

الإعفاء الموجّه من الأحكام والنصوص المتعلقة بشركات التأجير المالي. هناك مؤسسة قوية من بين مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية تقوم بدراسة للسوق بهدف إدخال منتجات وأدوات التأجير المالي الأصغر. ولكن من غير المرجّح أن تستطيع هي أو أية من المؤسسات الثلاث الأخرى القوية العاملة في مجال التمويل الأصغر في الأردن حالياً الوفاء بالحد الأدنى لرأس المال المرتفع جداً واللازم من أجل التسجيل كشركة تأجير مالي لدى وزارة الصناعة والتجارة (مليون دينار أردني أو حوالي 1.4 مليون دولار أمريكي). ويمكن النظر في إعفاء موجّه من أجل تمكين مؤسسات التمويل الأصغر الأردنية من عرض أدوات ومنتجات التأجير المالي الأصغر دون الوفاء بمتطلبات الحد الأدنى من رأس المال المطبّق عادة على شركات التأجير المالي.