اللوائح المنظمة والرقابة على التمويل الأصغر في مصر

مجدي موسى PlaNet Finance - الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
منطقة (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)

يناير ٢٠٠٧

رقم ٢١ – اللوائح المنظمة والرقابة على التمويل الأصغر في مصر

نبذة عن المؤلف

يمتلك مجدى موسى خبرة تزيد عن ٢٠ عاما في مجال التنمية منها ١٦ عاما في مجال المالية والإدارة. وقد عمل السيد/ مجدى في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خلال الفترة من ١٩٨٦ حتى ١٩٩٥ وقد كان أخر منصب يشغله بالوكالة هو نائب كبير المحللين الماليين.

وفي عام ١٩٩٦ التحق السيد/ مجدى موسى للعمل لدى شركة نوعية البيئة الدولية (إي كيو آي) في وظيفة كبير مديرين واستشاري مالي كما عمل بمؤسسة الشرق الأدنى (إن إي إف) كمدير الخدمات المالية لمنطقة شرق البحر المتوسط. وقد لعب السيد/ مجدى دور رئيسي وقيادي في مجال الإدارة والمالية في عدد من المشروعات الممولة عن طريق الجهات المانحة والقطاع الخاص في مصر وأفريقيا والشرق الأوسط. ويعمل السيد/ مجدى حاليا في مؤسسة بلانيت فاينانس PlaNet Finance كاستشاري أول للتمويل الأصغر لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد اكتسب السيد/ مجدى خبرة خاصة في مجال تصميم وإدارة برامج التمويل الأصغر بما في ذلك توسع البنوك في تقديم الخدمات المالية لعملاء التمويل الأصغر في الشرق الأوسط ومنطقة الخليج والقرن الأفريقي. وبالإضافة إلى بناء قدرات مؤسسات التمويل الأصغر فقد ساهم السيد/ مجدى مساهمة ملموسة في إعداد ووضع الإطار القومي لصناعة التمويل الأصغر في مصر والسودان وعلى نطاق إقليمي في سوريا.

وفي عمل تطوعي، يعمل السيد/ مجدى حاليا كعضو مجلس إدارة جمعية تحسين صحة المرأة المصرية ومؤسسة التمويل الأصغر Tadamun وهو أيضا عضو في جمعية الضرائب المصرية وعضو في الجمعية المصرية للاقتصادي السياسي والإحصاء والتشريع. وقد قام السيد/ مجدي بإعداد دراسة حول المعايير القياسية للأداء واللوائح التنظيمية غير الاحترازية والتي تم نشرها في البوابة العربية للتمويل الأصغر.

نبذة عن سلسلة المقالات

تم إصدار سلسة مقالات حول اللوائح المنظمة والرقابة لصالح مركز موارد اللوائح المنظمة والرقابة على التمويل الأصغر بتمويل من المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء(CGAP) وقام بتنفيذها مركز IRIS. إن الغرض من هذه المقالات هو طرح رؤى ووجهات نظر إضافية عن خبرات مؤسسات التمويل الأصغر والأجهزة التنظيمية والجهات المانحة للتمويل الأصغر وأي أطر تنظيمية وقانونية محددة تتعلق بالتمويل الأصغر.

بيان عدم المسئولية

الآراء ووجهات النظر الواردة في هذه المقالات تعبر عن أراء مؤلفيها ولا تعبر بالضرورة عن أراء المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراءCGAP أو مركزIRIS

مركز موارد اللوائح والرقابة على التمويل الأصغر

يمكن الحصول على هذا المقال والمقالات الأخرى في هذه السلسة من مركز موارد اللوائح التنظيمية والرقابة على التمويل الأصغر: *www.cgap.org/regulation*

الاتصال بمركز IRIS
مركز IRIS
جامعة ميريلاند
قسم الاقتصاد
2105 موريل هول
كوليدج بارك MD 20742
الولايات المتحدة الأمريكية

البريد الالكتروني: info@iris.econ.umd.edu
هاتف: +1.301.405.3110
فاكس: +1.301.405.3020
الموقع على الانترنت: www.iris.umd.edu

مقدمــة

يعرض هذا المقال نظرة شاملة عن اللوائح التنظيمية والرقابة على صناعة التمويل الأصغر في مصر يقدمها أحد العاملين في هذا المجال. وحتى يمكن تغطية هذه المناقشة تغطية شاملة يجب أن يكون القارئ على دراية بمجموعة الخدمات المقدمة (أو التي سيتم تقديمها) وكذلك البنية المؤسسية للجهات المقدمة لهذه الخدمات، ذلك أن بعض خدمات التمويل الأصغر مثل جمع المدخرات وتحويل الأموال والإيجار وما إلى ذلك تحتاج للوائح تنظيمية محددة و/ أو الرقابة على تقديم الخدمة أو الاستمرار في العمل. وعلاوة على ذلك، فإن البنية المؤسسية للجهات التي تقدم خدمات التمويل الأصغر سوف يكون لها تأثير مباشر على شكل وعدد مرات الرقابة عليها وكذلك على تحديد الجهة الرقابية المعنية. وقد ظهرت إحدى أهم مقاييس الأداء المقارن الهامة في صناعة التمويل الأصغر في مصر مع إطلاق إستراتيجية[1] التمويل الأصغر المصرية والتي تناولت من بين قضاياها قضية اللوائح التنظيمية والرقابة. ولتحقيق هذه الغاية يعرض هذا المقال جوهر الإستراتيجية القومية والتي أقرها الصندوق الاجتماعي للتنمية[2].

وبناء على ما تقدم، يتم تقسيم هذا المقال إلى ثلاث أقسام:

يعرف القسم الأول القارئ على مجموعة من خدمات التمويل الأصغر المقدمة والبنية المؤسسية للمؤسسات المختلفة المقدمة لهذه الخدمات ونبذة عن إستراتيجية التمويل الأصغر في مصر من حيث اللوائح التنظيمية والرقابة.

ويعرض القسم الثاني من المقال الخطوط العريضة للقوانين واللوائح ذات الصلة بقطاع التمويل الأصغر والمؤسسات المقدمة للخدمة كما سيعرض هذا القسم أيضا وصف موجز عن المؤسسات التي تضطلع بمهمة الرقابة على هذه المؤسسات والتطبيق العملي لهذه الرقابة. وأخيرا يختتم القسم الثاني بمناقشة حول المعوقات التي تقف في طريق تطوير القطاع ونشر الخدمة والناجمة عن جوانب قانونية أو ممارسات إشرافية ورقابية.

أما القسم الثالث والأخير فيبرز الأنشطة الجاري تنفيذها حاليا للتغلب على هذه المعوقات والتوسع في تغطية الخدمة مع عرض التوصيات المستقبلية بناء على خبرة المؤلف كأحد المشتغلين بهذا القطاع.

خدمات التمويل الأصغر

يمثل الإقراض النوع الرئيسي لمنتج التمويل الأصغر المقدم في السوق المصري بصفة عامة، حيث يتم توفير الائتمان في صورة قروض صغيرة يتم تقديمها من خلال منظمات غير حكومية في أرجح الأحوال. وبالإضافة إلى القروض هناك خدمات مالية أخرى متاحة على نطاق صغير جمع المدخرات والودائع الأخرى والتأمين وهي مقصورة على مؤسسات مالية رسمية. تعرض الفقرة التالية وصف موجز عن هذه الخدمات سالفة الذكر:

١. مشروع مشترك بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبنك التنمية والاستثمار الألماني وهيئة اليونيسيف. انظر http://www.undp.org.eg/news/press/2005%20press/microfinance%20strategy.htm.
لعب المؤلف دور كبير في إعداد الإستراتيجية وخطة العمل الخاصة بها.

٢. كما سيتم ذكره لاحقا، الصندوق الاجتماعي للتنمية هو كيان شبه حكومي مسئول عن وظائف التخطيط والتنسيق الحكومية المتعلقة بقطاع التمويل الأصغر.

خدمات الإقراض

تخضع خدمات الإقراض في مصر لنوعين رئيسيين هما: القروض الشخصية التي توفر رأس المال العامل للمشاريع الحالية (والتي تعمل لمدة سنة واحدة على الأقل) وذلك في قطاع البيع بالتجزئة والقطاع التجاري في المجتمعات الحضرية وشبة الحضرية أساساً والنوع الثاني هو مجموعة إقراض لأنشطة تدر دخلا للمرأة خاصة المرأة المعيلة في الأسر محدودة الدخل. وهناك بعض برامج الإقراض الصغيرة التي توفر قروض زراعية بدون ضمانات غير أن هذه البرامج كانت على نطاق ضيق ولم تتبع أفضل الممارسات في أغلب الأحوال. وهناك أنواع أخرى من خدمات الإقراض تتضمن الإقراض برهن الأصول ومنتجات التأجير الأصغر يتم تقديمها على نطاق واسع في مصر.

خدمات التوفير والإيداع

على الرغم من أن بنوك القطاع العام والخاص تقدم حسابات توفير للجمهور إلا أن هيئة البريد القومية تظل هي المؤسسة المهيمنة التي تقدم خدمات التوفير الأصغر نظرا لانتشارها الواسع وانخفاض تكاليف إجراءات فتح الحاسب (غير مسموح للمؤسسات المالية غير البنوك ولا للمنظمات غير الحكومية بجمع المدخرات). غير أن آليات التوفير لمحدودي الدخل غالبا ما تكون غير رسمية نتيجة لعدم رغبة المتعاملين التعامل مع النظام المصرفي (والذي يمكن أن يكون منفراً) وأيضا لعدم رغبة القطاع المصرفي في التعامل مع المدخرات الصغيرة نتيجة لارتفاع التكاليف الإدارية الخاصة بها[3]. ونتيجة لذلك، تظل مبالغ كبيرة من المدخرات غير مستخدمة لأغراض مالية .

٣. يكلف فتح حساب توفير البنوك مبلغ ١٩ جنيه مصري (٣ دولار أمريكي تقريبا) نظير رسوم الدمغة والتي لن تكون مجدية من وجهة نظر البنوك في حالة أرصدة التوفير المنخفضة.

خدمات التأمين

تظل الشركات المملوكة للدولة هي المؤسسات الرئيسية التي تقدم خدمات التأمين لهذا القطاع وتضم أساسا شركة مصر للتأمين والشرق للتأمين والأهلي للتأمين حيث تمثل هذه الشركات مع شركة إعادة التأمين المصرية وهي شركة قطاع خاص ٩٠% من أسهم السوق. وعلى الرغم من توافر بعض منتجات هذه الشركات للمشروعات الصغيرة وصغار العملاء إلا أن الشركات المملوكة للدولة تتبنى منهجيات تعتمد على العرض ـ فالمنتجات غير مصممة ولا يتم تسويقها لتلبي احتياجات قطاع التمويل الأصغر. توفر بعض برامج التمويل الأصغر مثل البنك القومي للتنمية تأمين على الحياة لعملائه لتغطية جزء من المبالغ التي تم اقتراضها في حالة عدم سدادها بسبب الوفاة. إلا أن نظم التأمين هذه لا يتم تقديمها إلا كجزء من حزم ائتمان تقلل مخاطر عدم استيفاء الدين لمؤسسات التمويل الأصغر ولا تقدم على أنها منتج مستقل بذاته.

البنية المؤسسية لمؤسسات التمويل الأصغر والجهات المعنية الأخرى

كما جاء ذكره آنفا، فإن خدمات التمويل الأصغر في مصر غالبا ما تكون مقصورة على الإقراض وعلى جمع المدخرات إلى حد قليل. ويتم تقديم القروض الصغيرة في مصر من خلال محورين الأول من خلال البنوك العامة والخاصة والتي تخضع للبنك المركزي المصري وتعمل في ظل قانون البنوك الجديد رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣. أما المحور الثاني فمن خلال المنظمات غير الحكومية والتي تخضع لوزارة التضامن الاجتماعي ويحكمها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢الخاص بالجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية.

وتقوم المؤسسات المالية الرسمية بتقديم خدمات التوفير والإيداع والتأمين (مثل البنوك وشركات التأمين المصرح لها على التوالي) وتضم الجهات المعنية المؤسسية الأخرى الصندوق الاجتماعي للتنمية وشبكة التمويل الأصغر المصرية المنشأة حديثا. تعرض الفقرات التالية وصف موجز عن المؤسسات والجهات المعنية بهذه الخدمات.

البنوك العامة والخاصة

على الرغم من أن بنوك القطاع العام قد بدأت مؤخرا في برامج الإقراض الأصغر، إلا أن البنوك التجارية الخاصة مازلت غائبة عن هذا القطاع حيث تعتبر هذه البنوك التمويل الأصغر إما أنه ينطوي على مخاطر كبيرة أو أنه وظيفة تنموية يجب أن تضطلع بها المنظمات غير الحكومية وبنوك القطاع العام. وقد كان السبب في تكوين هذا المفهوم هو أن مبادرات التمويل الأصغر في مصر - وهي أساسا مبادرات لتمويل رأس المال العامل - كانت مبادرات تعتمد على الجهات المانحة بهدف مساعدة المشروعات الصغيرة الحالية على الوفاء باحتياجاتها المالية قصيرة الأجل. وقد بادرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتمويل معظم أنشطة التمويل الأصغر في مصر بشكل كبير حيث تزيد قيمة الاعتمادات التي قامت الوكالة بتمويلها عن ٥٠% من جميع الأنشطة في هذا القطاع[4].

لا يوجد حاليا إلا ثلاث بنوك فقط في مصر تقدم برامج الإقراض الأصغر منها بنكان مملوكان للدولة هما بنك القاهرة / بنك مصر وبنك التنمية والائتمان الزراعي وهناك بنك خاص واحد وهو البنك القومي للتنمية. وباستثناء بنك التنمية والائتمان الزراعي والذي يقدم قروض للمرأة الريفية والفلاحين، فإن جميع البنوك تقدم تمويل لرأس المال العامل (أصول قصيرة الأجل) للمشروعات متناهية الصغر التجارية والخدمية بشكل كبير وإلى حد أقل للمشروعات المتعلقة بالتصنيع.

المنظمات غير الحكومية

أيضا يتم تقديم الخدمات المالية للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر عن طريق برامج إقراض تقدمها المنظمات غير الحكومية والتي يتم تمويلها من خلال الجهات المانحة القومية والدولية. وتخضع أنشطة المنظمات غير الحكومية والتي تتضمن أنشطة الخدمة المالية لأحكام قانون المنظمات غير الحكومية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ والذي ينص على أن هذه المنظمات تعمل كجمعيات أو مؤسسات أو اتحادات لا تهدف للربح. ويعد الإقراض هو الخدمة الرئيسية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية للمشروعات الصغيرة.

يمكن تحديد أنواع المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال الإقراض للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر إلى ما يلي:

المنظمات الغير حكومية المتخصصة

خبرة وخلفية تجارية قوية. وقد قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بدعم إنشاء أو تطوير العديد من جمعيات الأعمال في المحافظات المختلفة حيث تتواجد أكبر المنظمات غير الحكومية من حيث حجم الإقراض. وعادة ما تحتفظ مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى الدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برأس مال القرض في صورة ودائع بالدولار الأمريكي في البنوك التجارية وتحصل في مقابلها على قروض بالعملة المحلية. وقد قامت بعض مؤسسات التمويل الأصغر المدعومة من الوكالة الأمريكية بتوقيع اتفاقيات ضمان مع شركة ضمان القروض (CGC).

٤. في مطلع عام ٢٠٠٣، وصلت تقديرات الاعتمادات التي تقدمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى ما يقرب من ٧٠% من جميع الأنشطة في هذا القطاع. انظر صندوق الأمم المتحدة للتنمية الرأسمالية الخ. *مدخل تنمية قطاع التمويل الأصغر (مصر)* (مارس / إبريل ٢٠٠٣). يمكن الحصول على هذا التقرير من الموقع التالي: http://www.uncdf.org/english/countries/egypt/microfinance/UNCDF_Egypt_MF-Country%20Assessment.pdf .

٥. . اشترى بنك مصر بنك القاهرة مؤخرا.

تضمن الشركة بموجبها محفظة القرض الذي تحصل عليه مؤسسة التمويل الأصغر مقابل رسوم متفق عليها مسبقا. وتعتبر هذه المنظمات غير الحكومية المتخصصة هي أكثر المنظمات نجاحا بالنسبة لحجم الانتشار والاستمرارية.

المنظمات غير الحكومية المعنية بالتنمية: تضطلع هذه المنظمات غير الحكومية والتي يتم تمويلها عن طريق الصندوق الاجتماعي للتنمية والجهات المانحة الأجنبية بمهمة كبيرة حيث تقدم مجموعة من خدمات التنمية الاجتماعية التي تستهدف المجتمع المحلي من بينها خدمات الإقراض الأصغر. غير أن تجارب وخبرات هذه المنظمات محدودة وفي بعض الأحيان لا تعتني كثيرا بأفضل الممارسات في حقل الإقراض الأصغر. كما أن النتائج التي تحققها هذه المنظمات فيما يتعلق بالانتشار والاستمرارية غير ذات أثر.

المنظمات غير الحكومية المظلية: تعمل هذه المنظمات كشبكة قومية لمنظمات المجتمع المحلي وغالبا ما ترتبط ارتباطا وثيقا بالحكومة. وتواجه هذه المنظمات نفس الأمور والقضايا التي تواجهها المنظمات غير الحكومية المعنية بالتنمية الاجتماعية.

جمعيات تنمية المجتمع: تميل هذه المنظمات التطوعية المحلية الصغيرة للقيام بوظيفة " تجزئة الإقراض" للمنظمات غير الحكومية المظلية أو المعنية بالتنمية الاجتماعية. ويقوم على تنفيذ الأنشطة مجموعة من المتطوعين أساسا. كما أن تفهم أفضل الممارسات في مجال الإقراض الأصغر والاهتمام بها محدود.

الهيئة القومية للبريد

تلعب الهيئة القومية للبريد دورا محوريا في قطاع التمويل الأصغر حيث تقدم حسابات توفير بمعدل فائدة تنافسي كما أنها تسيطر على شبكة قومية هائلة من المنشآت مما يمكنها من الوصول إلى أعماق المجتمع المصري سواء في الريف أو الحضر. ولدى الهيئة القومية للبريد ما يقرب من ١٠,٠٠٠ منفذ (عدد ٣,٤٠٠ مكتب بريد و٦,٠٠٠ مصلحة بريد) في مصر. ويبلغ قوام القوى العاملة بها عدد ٤٥,٠٠٠ شخص يقومون بخدمة ١١ مليون مصري يحتفظون بمبالغ تقدر بـ ٢٢,٥ مليار جنيه مصري (أي ما يعادل ٤ مليار دولار أمريكي تقريبا) في حسابات توفير البريد.

وفي إطار المجهودات التي قامت بها الحكومة مؤخرا لإعادة هيكلة وتحديث هيئة البريد، تم استحداث خدمات تحويل النقود بالتعاون مع شركة وستيرن يونيون للتوسع في وتنويع مجموعة الخدمات والمنتجات التي تقدمها الهيئة للجمهور. علاوة على ذلك، قامت هيئة البريد مؤخرا بتوقيع بروتوكول تعاون مع الصندوق الاجتماعي للتنمية لتقديم خدمات الإقراض الأصغر لعملائها. وعلى الرغم من عدم اكتمال التفاصيل الخاصة بطبيعة هذه الخدمات التي ستقدمها الهيئة إلا أنه نظرا للشبكة الواسعة التي تمتلكها الهيئة حاليا، فمن المرجح أن يكون التأثير على حجم الانتشار هائلا.

الصندوق الاجتماعي للتنمية

الصندوق الاجتماعي للتنمية هو كيان شبه حكومي أنشأ عام ١٩٩١ حيث يتلقى الصندوق الاعتمادات من الحكومة والجهات المانحة (البنك الدولي بشكل أساسي). وفي البداية، كان الصندوق الاجتماعي للتنمية يعتبر شبكة ضمان اجتماعي ترتبط باتفاقية الحكومة المصرية لتنفيذ برنامج إصلاح اقتصادي وهيكلي شامل وكان يعتبر الصندوق في هذا الوقت أداة رئيسية لضمان النجاح الفعلي لبرنامج الإصلاح

بحيث يعمل كشبكة ضمان للموظفين الذين يتم الاستغناء عنهم نتيجة لبرامج الخصصة وكحافز للتمكين الاقتصادي من خلال التشجيع على العمل الخاص. وقد تبنى الصندوق اليوم رؤية تنموية جديدة للمساعدة في الحد من الفقر ومحاربة البطالة. وفي هذا الإطار يقوم الصندوق بتوفير فرص عمل لأصحاب المشروعات المبتدئين من خلال تقديم القروض والدعم الفني والمهارات والمعرفة التكنولوجية (المصرية والدولية على حد سواء). وبالإضافة إلى ذلك، يعمل الصندوق الاجتماعي للتنمية من خلال إدارة التمويل الأصغر التابعة له كمنظمة مظلية تدعم إنشاء و / أو تطوير مؤسسات التمويل الأصغر الناجحة بالتعاون مع الجهات المانحة الدولية (الاتحاد الأوربي بشكل أساسي)، وأخيرا يعتبر قانون تنمية الصناعات الصغيرة الجديد رقم ١٤١ الصندوق الاجتماعي للتنمية الكيان الرسمي المسئول عن تنفيذ وظائف التخطيط والتنسيق المتعلقة بقطاع التمويل الأصغر على الرغم من أن مؤسسات التمويل الأصغر غير ملزمة بالتبعية للصندوق طبقا لأحكام هذا القانون. وتتضمن أهداف الصندوق الاجتماعي للتنمية ما يلي:

٦. http://www.sfdegypt.org/law.asp.
أهم عناصر القانون محددة في القسم التالي.

- توفير فرص عمل للخرجين الجدد والشباب العاطل عن العمل ومحدودي الدخل من خلال تشجيعهم على تنفيذ مشاريع خاصة صغيرة (سواء الجديد منها أو الموجود حاليا).
- توجيه المزيد من الاستثمارات العامة نحو خدمات ذات طبيعة اجتماعية وصحية وتعليمية وبيئية.
- وضع آليات لحماية الفئات المهمشة في المجتمع ورفع مستواهم المعيشي (مثل المرأة والأطفال وكبار السن).
- إشراك المنظمات غير الحكومية والمنظمات التطوعية الخاصة في تنفيذ المشروعات التي تخدم الفئات المستهدفة.
- دعم الشراكة مع الحكومة وجميع الجهات المعنية الرئيسية في عملية اتخاذ القرار.
- إعادة تطبيق نموذج الصندوق الاجتماعي للتنمية في أجزاء مختلفة من العالم

وقد اشترك الصندوق الاجتماعي للتنمية مؤخرا ـ بوصفه الجهة المصرية المناظرة ـ في المشروع البحثي الذي بادر بتنفيذه كل من صندوق التنمية الرأسمالية التابع للأمم المتحدة والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبنك التنمية الألماني لإعداد وإصدار إستراتيجية قومية للتمويل الأصغر وخطة العمل الخاصة بها. وقد استمر المشروع عامين تقريبا وتوج العمل بالإعلان الرسمي عن إطلاق الإستراتيجية وإقرارها من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية والجهات المانحة والجهات المعنية بالتمويل الأصغر في مصر. كما يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية أيضا بدعم مبادرة إنشاء شبكة التمويل الأصغر المصرية والتي يجري العمل على إطلاقها حاليا، كما يقوم الصندوق بتقديم الدعم المالي بشكل أساسي (تقديم منح بغرض إنشاء الشبكة) وكذلك المساندة والتأييد والدعم المؤسسي.

شبكة التمويل الأصغر المصرية

أدى النمو المتصاعد لصناعة التمويل الأصغر إلى تشجيع الكثير من المؤسسات التي تتخذ أشكالا قانونية مختلفة على الاشتراك في تقديم الخدمات المالية للمشروعات الصغيرة. وفي ضوء العدد المتزايد من مؤسسات التمويل الأصغر والحاجة لوجود كيان موحد يمثل المصالح المشتركة لها، فإن وثيقة إستراتيجية التمويل الأصغر القومية لمصر توصي بشدة إنشاء شبكة محلية تمثل طموحات

وتطلعات مؤسسات التمويل الأصغر المصرية وتساعد على تجميع البيانات المتعلقة بالسوق وتقديم الخدمات سواء لأعضاء مؤسسات التمويل الأصغر أو لغير الأعضاء. وقد أقر الصندوق الاجتماعي للتنمية هذا المجهود ويقوم بالاشتراك كعضو مجلس إدارة في الشبكة. وقد تم تسجيل الشبكة مؤخرا ويجري العمل حاليا على الانتهاء من خطة العمل التفصيلية. تتضمن بعض الأهداف المحددة لشبكة التمويل الأصغر المصرية ما يلي:

- تعزيز وتسهيل تبادل المعلومات بين الأعضاء
- التشجيع على الالتزام بأفضل الممارسات في مجال التمويل الأصغر بين الأعضاء وغير الأعضاء في مؤسسات التمويل الأصغر
- وضع قاعدة بيانات خاصة بالجهات المعنية بالتمويل الأصغر والأداء في محاولة لوضع مقاييس أداء مقارن خاصة بمصر لهذه الصناعة
- تشجيع الالتزام بممارسات التقييم والتقدير لمؤسسات التمويل الأصغر الأعضاء

الإستراتيجية القومية المصرية للتمويل الأصغر

" وضع إستراتيجية قومية للتمويل الأصغر في مصر: مدخل لتنمية القطاع " هو مشروع يهدف إلى إعداد إطار عمل الإستراتيجية بغرض رفع مستوى كفاءة وفاعلية المجهودات المشتركة التي تبذلها الأجهزة الحكومية والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة لتشجيع تطوير وتنمية صناعة التمويل الأصغر في مصر. قام على تنفيذ هذا المشروع البنك المركزي المصري (ممثلا في المعهد المصرفي المصري) بتمويل مشترك بين البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبنك الاستثمار والتنمية الألماني. وقد قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بإدارة هذا المشروع مع تلقي الدعم الفني من هيئة اليونيسيف وقد تكونت لجنة عليا لتقديم الاستشارات لهذا المشروع مكونة من ممثلين من هذه المنظمات وتم تمثيل الصندوق الاجتماعي للتنمية أيضا في هذه اللجنة اعترافا بالمشاركة الفعالة للصندوق في إعداد الإستراتيجية ودوره كهيئة مكلفة بالتنسيق القومي لجميع الأنشطة المتعلقة بالتمويل الأصغر بما في ذلك تقديم الخدمات المالية وغير المالية[7].

يعتمد المشروع على عمل استشاري من شأنه جمع الجهات المعنية معا للتشاور والتباحث حول التحديات والمعوقات التي تواجه قطاع التمويل الأصغر في مصر وكذلك لتحديد إجراءات العمل ذات الأولوية اللازمة لمناقشة هذه التحديات بطريقة تعكس الالتزام بصناعة موجهة للسوق. تحدد الإستراتيجية وتقسم المعوقات التي تقف في طريق التمويل الأصغر وبالتالي الإجراءات المطلوبة إلى ثلاث مستويات: أصغر، ومتوسط ، وكلي. يشير المستوى الأصغر إلى الإجراءات المطلوب تنفيذها على مستوى مؤسسات التمويل الأصغر (مثال الجهات المقدمة للخدمة المالية المباشرة) ويشير المستوى المتوسط إلى الإجراءات التي يجب تنفيذها على مستوى المؤسسات التي تخدم الجهات المقدمة للخدمة المالية (خدمات الدعم المؤسسي وخدمات المؤسسات المحورية)، أما المستوى الكلي فيشير إلى الإجراءات المتعلقة بالسياسات والتشريعات التي تسهم في خلق بيئة واعدة لتحسين مستوى جودة الخدمات وتنويعها وانتشارها. فيما يلي أهداف كل مستوى من هذه المستويات.

المستوى الأصغر: التشجيع على تطوير وتنمية مجموعة متنوعة من مؤسسات التمويل الأصغر القادرة على الاستمرار في العمل والتي تتنافس فيها بينها لتقديم خدمات مالية فعالة ومتنوعة للمشروعات الخاصة الصغيرة وللفقراء والتي تستطيع أن تغطي حجم الطلب المتغير في السوق.

٧. قامت الوكالة الألمانية للتعاون الفني أيضا بتزويد المشروع بدعم عيني في صورة استشارات خبراء في مجال التنظيم. كما قدمت الوكالة الكندية للتنمية الدولية الاستشارات الخاصة بالتأكد من أن الإستراتيجية تولي أهمية للنوع الاجتماعي.

المستوى المتوسط: دعم العمل الجيد والسليم الذي تقوم به المؤسسات المحورية وآليات الضمان القومية.

المستوى الكلي: وضع وإعداد سياسات وبيئة تنظيمية تساعد على إعداد نظام مالي شامل يشجع على تطوير وتنمية التمويل الأصغر.

البيئة التنظيمية والرقابة

القوانين واللوائح التنفيذية ذات الصلة

القانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤

تم إصدار قانون تنمية الصناعات الصغيرة رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ في شهر يونيه ٢٠٠٤ وأصدر رئيس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون في شهر يوليو ٢٠٠٤. أهم نص في هذا القانون الجديد والذي يتعلق باللوائح المنظمة والرقابة هو تحديد دور الصندوق الاجتماعي للتنمية كجهاز مسئول عن التنسيق مع الجهات المعنية.

ويعتبر القانون الصندوق الاجتماعي للتنمية الجهة المسئولة عن تطوير المشاريع الصغيرة موضوع هذا القانون. فالصندوق مسئول تحديدا عن " تخطيط وتنسيق وتشجيع انتشار مشروعات التمويل الأصغر ومساعده هذه المشاريع في الحصول على التمويل وتلقي الخدمات " (المادة ٢ و ٤ من القانون). وقد تزامن مع إصدار القانون مناقشات حول تفسير نصوصه وإذا ما كانت ستؤدي إلى أن يصبح الصندوق الاجتماعي للتنمية جهاز وحيد مسئول عن الإشراف والرقابة على أنشطة وشئون مشروعات التمويل الأصغر. وقد حدث هذا الحوار نتيجة لعدم القراءة الدقيقة لمواد وأحكام القانون.

فمن ناحية لا يوجد شك في أن النص المشار إليه يهدف إلى خلق إطار العمل القومي لتنسيق العمل بين كيانات عديدة تتضمن جهات حكومية ومنظمات غير حكومية وتجارية تعمل في مجال تمويل وتنمية مشروعات التمويل الأصغر. يعكس هذا الأمر الوضع السائد خلال السنوات الأخيرة التي سبقت إصدار هذا القانون حيث كانت هناك العديد من الجهات التي كان لكل منها توجهاتها الخاصة وليست جهة واحدة مسئولة عن متابعة وتنسيق الأنشطة في هذا القطاع. وفي ضوء الحقيقة القائلة بأن البنوك الآن تقوم بتقديم خدمات التمويل الأصغر - وفي ضوء متطلبات البنك المركزي المصري لإعداد تقارير عن القروض التي تزيد فقط عن ٣٠,٠٠٠ جنيه مصري (ما يقرب من ٥,٢٠٠ دولار أمريكي) - هناك حاجة حقيقية لجهاز رقابي لقطاع التمويل الأصغر بالكامل بما في ذلك البنوك والمنظمات غير الحكومية.

وعلى الرغم من ذلك، يجب الفصل التام بين الترخيص بوجود جهاز رقابي والترخيص بوجود جهاز تنسيقي ورقابي. فالجهاز الرقابي أو الإشرافي - كما هو الحال بالنسبة للبنك المركزي المصري أو هيئة سوق المال - ليس مسئولا فقط عن مراقبة النشاط في قطاع معين بل أيضا مسئول عن إصدار تصاريح

العمل لمقدمي الطلبات وفحص ومراجعة أنشطتهم. أما الجهاز التنظيمي فعلى العكس من ذلك ليس لديه سلطة الإشراف والرقابة بل إنه منوط بموجب القانون بمسئوليات الرقابة والتنسيق والتخطيط - بدون التدخل في عمل أو شئون المشاركين في النشاط قيد المراقبة.

إن دور الصندوق الاجتماعي للتنمية ليس إشرافيا/رقابيا بموجب القانون الجديد وبناء عليه ليس لديه السلطة للتدخل في أنشطة هذه المؤسسات التي تقوم بتقديم الخدمات المالية وغير المالية للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر. كما أن الصندوق لن يكون جهة التسجيل أو الجهاز الذي يمنح التراخيص لمؤسسات التمويل الأصغر وجهات إقراض مشروعات التمويل الأصغر. وبمعنى أخر يعتبر القانون الصندوق الاجتماعي للتنمية الجهاز الوحيد المسئول عن " التخطيط والتنسيق والتشجيع على انتشار مشروعات التمويل الأصغر ".

تشير اللوائح التنفيذية للقانون إلى أن دور الصندوق الاجتماعي للتنمية سوف يصبح أكثر من مجرد وضع رسمي شكلي. فعلى سبيل المثال، يجب أن يكون للصندوق الاجتماعي للتنمية - والذي أصبح لديه سلطة جديدة للتخطيط والتنسيق - السلطة القانونية للحصول على المعلومات والبيانات الخاصة بأنشطة الجهات المختلفة التي تشارك في مشروعات التمويل الأصغر[8] (خاصة المعلومات المتعلقة بوضع مؤسسات التمويل الأصغر وجهات إقراض مشروعات التمويل الأصغر وأدائهم المالي). ويجب أن يصبح الصندوق قادر على وضع آليات واضحة وملزمة للحصول على المعلومات والبيانات من هذه الكيانات سواء بطريقة مباشرة أو من خلال الجهاز التنظيمي الذاتي المقترح (انظر أدناه) وشبكة التمويل الأصغر المصرية. كما يجب أن يكون الصندوق على دراية وعلم بالموارد والمنشآت المخصصة لهذا القطاع من جهات التمويل والجهات المانحة المختلفة ولذلك يجب أن يقوم الصندوق بالتنسيق بين هذه الجهات لتلافي الخلافات أو الازدواجية وضياع الموارد. يمكن تنفيذ كل هذا بدون أي يصبح الصندوق الاجتماعي للتنمية جهاز تنظيمي أو جهة منح تراخيص للأنشطة أو التدخل في شئون الجهات المشاركة في هذا العمل.

٨. البنوك التجاري غير ملتزمة حاليا بتقديم هذه المعلومات للصندوق الاجتماعي للتنمية.

القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢

ينظم هذا القانون شئون تأسيس وأعمال المنظمات والمؤسسات غير الحكومية وله تأثير على التمويل الأصغر حيث أن الكثير من المنظمات غير الحكومية تقدم خدمات التمويل الأصغر في مصر. يعتبر القانون وزارة التضامن الاجتماعي هي الجهاز الرسمي الذي يحكم أعمال المنظمات غير الحكومية. فطبقا لهذا القانون، تلتزم جميع المنظمات غير الحكومية بتقديم نسخ من محضر اجتماعات مجلس الإدارة لوزارة التضامن الاجتماعي كما يتعين على هذه المنظمات تقديم قوائم مالية سنوية للوزارة تكون قد خضعت للمراجعة وللوزارة الحق في فحص ومراجعة حسابات دفاتر وسجلات هذه المنظمات غير الحكومية. وطبقا للقانون لا يجوز للمنظمات غير الحكومية جني أرباح على الرغم من أنها قد تحقق وفر وفائض في الإيرادات في مقابل المصروفات شريطة أن يتم استخدام هذا الفائض للأغراض الأصلية للمنظمة. ولا يجوز للمنظمات غير الحكومية تقديم جزء من أصولها كضمان وغير مسموح لها القيام بأنشطة تنطوي على نوع من المضاربة. أما مؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية فيمكن لها تقديم قروض للمشروعات الصغيرة تحت عنوان " أنشطة لتحسين الوضع الاقتصادي للمجتمع المحلي المستهدف " وهو مسموح به طبقا للقانون.

والجدير بالذكر أن القانون قد تم إعداده وتصميمه بدون الأخذ في الاعتبار الطبيعة المالية وطبيعة العمل الخاصة بمؤسسات التمويل الأصغر بالمنظمات غير الحكومية. يعتبر هذا أحد المعوقات الرئيسية بالنسبة للرقابة كما أدرجنا سلفا.

الأجهزة الرقابية / التنظيمية والتطبيق

هناك هيئات / أجهزة مختلفة مسئولة عن ضبط ورقابة مؤسسات التمويل الأصغر بناء على الصفة القانونية لكل مؤسسة. فالبنك المركزي المصري هو الجهاز الرقابي على البنوك ووزارة التضامن الاجتماعي هي الجهاز التنظيمي لمؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية. وكما أتى ذكره سلفا، فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية هو الجهاز التنسيقي والتخطيطي لمؤسسات التمويل الأصغر حسب أحكام القانون.

هناك جانب آخر يؤثر على اللوائح المنظمة والرقابة وهو نوع الخدمات المالية التي ترغب مؤسسة التمويل الأصغر في تقديمها. فعلى سبيل المثال، يجب اعتبار مؤسسات التمويل الأصغر التي ترغب في جمع المدخرات و / أو أشكال الإيداع الأخرى مؤسسة مالية رسمية (بنك) فورا في حين يجوز لشركات التأمين فقط التأمين على الحياة أو ضد الحوادث أو العجز وتبعا لذلك فإن هذه الأنشطة غير مسموح بها للمنظمات غير الحكومية.

يقوم الجهاز المركز المصري ـ في التطبيق العملي ـ بتنفيذ مجموعة كاملة من الوظائف الرقابية على البنوك تتضمن إعطاء التصريح المبدئي ومتابعة الأداء ومتطلبات الاحتفاظ باحتياطي قانوني في البنك المركزي المصري والحد الأدنى من الاحتياطي النقدي لتلبية احتياجات العملاء للسحب من حسابات التوفير والحسابات الجارية وحسابات الإيداع الأخرى. ويقوم البنك المركزي المصري بالاحتفاظ بقاعدة بيانات عن تاريخ القروض التي حصل عليها العميل من البنوك (مكتب الائتمان) بالنسبة للعملاء الذين يحصلون على قروض شخصية تزيد أرصدة رأس المال فيها عن ٣٠,٠٠٠ جنيه مصري (أي ما يعادل ٥,٢٠٠ دولار أمريكي تقريبا)[9]. غير أن عملاء مؤسسات التمويل الأصغر لم يصلوا لهذا السقف ومن ثم لا تقدم البنوك معلومات على القروض التي حصل عليها هؤلاء العملاء.

تقوم وزارة التضامن الاجتماعي بالرقابة على مؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية عن طريق إجراء مراجعة روتينية للقوائم المالية لهذه المؤسسات (قاصرة على حسابات الدخل / المصروفات) ويتعين السماح لممثل من الوزارة حضور اجتماعات الجمعية العمومية ومجلس الإدارة وكذلك له الحق في الاحتفاظ بنسخة من محضر الاجتماعات. إن المشاكل الرئيسية الناجمة عن إشراف وزارة التضامن الاجتماعية نابعة من حقيقتين هما: (١) عدم توافر قانون تم إعداده بشكل يمكن تطبيقه بشكل عام على جميع المنظمات غير الحكومية يحكم أعمال مؤسسات التمويل الأصغر (ونتائج ذلك على أفضل ممارسات التمويل الأصغر). (٢) مراجعو الحسابات بوزارة التضامن الاجتماعي يفتقرون إلى التدريب المهني في مجال التمويل الأصغر. وسوف يتم تحديد المشاكل المحددة الناتجة عن هذه القيود في القسم التالي:

أخيرا، ليس للصندوق الاجتماعي للتنمية سلطة رقابية طبقا لأحكام القانون غير أن دور الصندوق في شبكة التمويل الأصغر المصرية والجهاز التنظيمي الذاتي المقترح سوف يسمح للصندوق بأن يكون له دور تطبيقي وعملي في التنفيذ حتى وإن لم ينص القانون على ذلك صراحة (كما تمت مناقشته سلفا).

٩. تقوم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أيضا بتمويل مشروع يستهدف إنشاء أول مكتب ائتمان للقطاع الخاص بمصر. وحتى تاريخ كتابة هذا المقال وافق البنك المركزي المصري على طلب إنشاء هذا المكتب (حاليا سوف يسمح البنوك فقط بالتعامل مع هذا المكتب) ومن المتوقع البدء في أعمال المكتب خلال الربع الثاني من عام ٢٠٠٧. لمزيد من المعلومات برجاء الدخول على الموقع التالي:

http://www.usaideconomic.org.eg/EFS/task_results_details.asp?tasksid=184&no=4 .

المعوقات التنظيمية والرقابية لتطوير قطاع التمويل الأصغر (لمؤسسات التمويل الأصغر في المنظمات غير الحكومية

، الحصول على الاعتمادات

من المعلوم أن التمويل الأصغر هو نشاط رأسمالي موسع حيث تحتاج مؤسسات التمويل الأصغر لضخ رأسمالي متواصل للاستمرار في تقديم القروض خاصة عندما يزيد حجم الطلب على هذه الخدمات عن المعروض بكثير كما هو الحال الآن. ولكن القيود التي تفرضها وزارة التضامن الاجتماعي تمنع المنظمات غير الحكومية من جمع المدخرات وتعيق قدرات مؤسسات التمويل الأصغر بها من الاقتراض على أساس تجاري (نتيجة للوائح البنوك التي تمنعها من تقديم قروض غير مشروطة وكذلك منع المنظمات غير الحكومية من تقديم أصولها كضمان للقرض). وفي نفس الوقت لم تتاح الفرصة إلا لعدد قليل من المنظمات غير الحكومية للحصول على تسهيلات ضمان القروض ـ من خلال شركة ضمان القروض أساسا ـ وهو الأمر الذي يمكن مؤسسات التمويل الأصغر من توفير مصادر تمويلية من الاقتراض من البنوك. (علاوة على ذلك، هناك ثلاث مؤسسات أخرى تابعة للمنظمات غير الحكومية لديها إمكانية الحصول على تسهيلات الضمان الأجنبية). وفي الوقت ذاته، ونظرا لصعوبة الوفاء بمتطلبات إعداد التقارير الخاصة بالجهات المانحة[10]، فلم تتمكن المنظمات غير الحكومية من الحصول على اعتمادات كافية من الجهات المانحة لتغطية حجم الطلب الحالي على التمويل الأصغر في المجالات التي تعمل فيها هذه المنظمات حاليا ناهيك عن تكاليف التوسع لمناطق جغرافية جديدة.

١٠. تتطلب الجهات المانحة وجود تقارير عن شفافية الأداء وقوائم مالية موثوق بها تكون قد خضعت للمراجعة. على العكس من ذلك، تركز مراجعة الحسابات السنوية التي تقوم بها وزارة التضامن الاجتماعي للمنظمات غير الحكومية على حسابات المصروفات والإيرادات ولا تأخذ في الاعتبار قضايا محددة خاصة بمؤسسات التمويل الأصغر مثل جودة محفظة القروض ووضع المخصص الكافي.

توقيع الشيك عن طريق أمين الصندوق

من أهم المعوقات الرئيسية الأخرى التي تحول دون انتشار خدمات التمويل الأصغر الشروط القانونية التي تفرض على المنظمات غير الحكومية أن يتم توقيع جميع الشيكات الخاصة بمبالغ القروض عن طريق رئيس مجلس الإدارة (أو من ينوب عنه) وكذلك أمين الصندوق. وبينما تستمر المنظمات غير الحكومية في التوسع، فسوف يزيد حجم المعاملات زيادة كبيرة. وسوف يصبح يحدث تأخير كبير في إعداد وتقديم القروض إذا لم يتم وضع إجراءات إضافية مناسبة. ولحل هذه المشكلة، فقط طالبت مؤسسات التمويل الأصغر بمراجعة اللوائح التنفيذية لقانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية لإعطاء المدير التنفيذي لهذه المؤسسات أو مدير نشاط التمويل الأصغر سلطة توقيع الشيكات للإسراع في عملية تقديم القروض.

موافقة وزارة التضامن الاجتماعي المطلوبة على قرارات مجلس الإدارة

يجب إرسال نسخة من محضر اجتماعات مجلس إدارة مؤسسات التمويل الأصغر بالمنظمات غير الحكومية لوزارة التضامن الاجتماعي لاعتمادها وختمها بخاتم النسر. وترفض الوزارة في بعض الأحيان القرار الذي توصل إليه مجلس الإدارة والذي يمكن أن يمنع مؤسسات التمويل الأصغر (في بعض الأحيان) من الالتزام بأفضل الممارسات الدولية للتمويل الأصغر. مثال ذلك قرار مجلس الإدارة الذي يقضي بفرض عقوبات على التأخير في سداد الدين. فعلى الرغم من أن الغرض من هذا القرار كان التأكد من التزام العملاء بمواعيد سداد قسط الدين إلا أن بعض مديريات وزارة التضامن الاجتماعي رفضت القرار.

متطلبات مراجعة الحسابات وإعداد التقارير بوزارة التضامن الاجتماعي

تواجه مؤسسات التمويل الأصغر صعوبات وتحديات تتعلق بمتطلبات الحسابات وإعداد التقارير. فطبيعة هذه المؤسسات وأيضا الجهات المقدمة للقرض الأصغر

تتطلب نظام محاسبي ومالي مختلف عن النظم الأخرى الموجودة في المنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من ذلك، يطالب مراجعو حسابات وزارة التضامن الاجتماعي هذه المنظمات تقديم قوائم مالية تعكس الإيرادات مقابل النفقات فقط. كما أن المراجعين الماليين لا يوافقون على التقارير المستخرجة من النظم المحاسبية الآلية بل يطلبون وجود دفاتر أستاذ مكتوبة بخط اليد. تعتبر هذه المشكلة من المشاكل الرئيسية التي تواجه مؤسسات التمويل الأصغر بالمنظمات غير الحكومية الكبيرة والتي يصل العملاء النشطين في بعض منها إلى ٥٠,٠٠٠ عميل.

١١. المادة رقم ٢٢٦ من القانون المدني تحدد معدلات الفائدة بـ ٤% على القرض المدني و ٥% على القرض التجاري .

معوقات معدل الفائدة

على الرغم من أن القانون المدني لم يمثل مشكلة كبيرة في التطبيق إلا أن هذا القانون يمنع الجهات المقرضة من تحصيل معدل فائدة أكثر من معدلات فائدة محددة[11]. وطبقا لأحكام قانون البنك المركزي، لا ينطبق هذا الشرط على البنوك غير أنه لا يوجد قانون يعفي مؤسسات التمويل الأصغر في المنظمات غير الحكومية من بنود وأحكام القانون المدني. وفي بعض الحالات الخاصة، أدعى عملاء مؤسسات التمويل الأصغر التي تواجه إجراءات قانونية نتيجة لتحصيل قروض لم يتم سداد قيمتها بأن معدل الفائدة التي تفرضها مؤسسات التمويل الأصغر تنتهك أحكام القانون المدني.

نحو بيئة تنظيمية قادرة على تطوير التمويل الأصغر

الأنشطة والتطورات الحالية

يكتسب التمويل الأصغر الآن أهمية خاصة كأداة لمحاربة الفقر ومن ثم دعم الاستقرار الاجتماعي. وقد قررت الحكومة والجهات المانحة دعم تنفيذ توصيات الإستراتيجية القومية للتمويل الأصغر وخطة العمل الخاصة بها كاستجابة لإطلاق هذه الإستراتيجية في شهر ديسمبر ٢٠٠٥.

وحتى تاريخ كتابة هذا المقال، فد تم إنشاء شبكة التمويل الأصغر المصرية كما هو معد لها والشبكة الآن بصدد إصدار خطة العمل وتأمين اعتمادات البدء في أنشطتها والتي ستتضمن حشد التأييد والمساندة وتقديم الخدمات الفنية والمعلوماتية لمؤسسات التمويل الأصغر وإنشاء جهاز تنظيمي ذاتي بشكل أساسي.

وأخيرا، وعلى الرغم من وجود جهاز معلومات ائتماني للقطاع الخاص أنشأ حديثا إلا أن هناك حاجة ماسة بين الجهات المعنية بالقطاع لإنشاء مكتب ائتمان خاص بالتمويل الأصغر. ولتحقيق هذا الهدف وبما أن مشاركة البنوك في تقديم خدمات التمويل الأصغر في تزايد مستمر فلابد من مشاركة هذه البنوك في مثل هذا المكتب حتى يكون أكثر فاعلية. ويقوم مشروع تمويل المشروعات الأصغر الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية حاليا بتقييم البدائل المختلفة الخاصة بتقديم هذه الخدمة لمؤسسات التمويل الأصغر المصرية ويقوم المشروع بتقديم الدعم الفني كذلك.

التوصيات المستقبلية

تتضمن التوصيات التي تلبي الاحتياجات الحقيقية لقطاع التمويل الأصغر وتدعمها الإستراتيجية ما يلي:

التشجيع على الالتزام بالمعايير القياسية لإعداد التقارير ومقاييس الأداء المقارن (الجهاز التنظيمي الذاتي على الأرجح)

إن تبني وتنفيذ مجموعة واضحة وموحدة من المعايير القياسية لإعداد التقارير المالية ومقاييس الأداء المقارن بين الجهات التي تقدم التمويل الأصغر ـ خاصة مؤسسات التمويل الأصغر بالمنظمات غير الحكومية ـ سوف يرسي قواعد الشفافية ويرفع مستوى المعايير المهنية لهذه الصناعة وشرعيتها بشكل أساسي. كما أنها سوف تساعد على زيادة المنافسة وتزيد من ثقة الجهات المقدمة لرأس المال في الصناعة بشكل عام (ومؤسسات خدمات التمويل الأصغر بشكل خاص).

وضع معايير موحدة وواضحة لتمويل مؤسسات التمويل الأصغر (الجهاز الرقابي الذاتي على الأرجح)

يجب على مؤسسات التمويل المحورية التي تقدم رأس المال لمؤسسات التمويل الأصغر أن تقوم بوضع معايير مالية قياسية تعتمد على أفضل الممارسات في مجال التمويل الأصغر. ولتحقيق هذه الغاية، من الضروري وجود تنسيق وثيق مع آلية الرقابة الذاتية (المقترح إنشاؤها) ووجود إجماع عام حول المعايير القياسية لإعداد التقارير ومقاييس الأداء. ويعتبر وضع المعايير القياسية للتقارير ومؤشرات الأداء شرطا مسبقا لوضع معايير واضحة وموحدة وموضوعية متفق عليها لتحديد أولويات تقديم رأس المالي المؤسسي لمؤسسات التمويل الأصغر بما في ذلك المتطلبات الخاصة بوضع مخصص القرض وامتلاك الأصول. ويجب أن تعتمد هذه المعايير على أفضل الممارسات الدولية كما يجب أن تتضمن اعتبارات إنتاجية مؤسسات التمويل الأصغر وربحيتها وتغطية التكاليف وجودة محفظة القرض وكفاءة استخدام الأصل. كما يجب أن تغطي هذه المعايير مؤسسات التمويل الأصغر الجديدة التي تدخل إلى السوق وتقارن أهداف خطة العمل الخاصة بها بمقاييس الأداء القومية والإقليمية. كما يجب أن تقدم هذه المعايير المتطلبات الأساسية التي يجب على مؤسسات التمويل الأصغر الالتزام بها لتكون مؤهلة للتمويل من مؤسسة تمويل محورية.

وضع الإطار المؤسسي لاستخدام أجهزة تحديد معدلات الفائدة الدولية (الجهاز الرقابي الذاتي على الأرجح)

إن تبني مؤسسات التمويل الأصغر واستخدامها وسائل / وخدمات تحديد معدل الفائدة دليل على قدر الحرفية والعناية التي توليها هذه المؤسسات لأنشطتها. ولتحقيق هذا الهدف، فمن المستحسن أن تقوم مؤسسات التمويل الأصغر باللجوء إلى وسيلة تقييم وتحديد معدل الفائدة يكون معترف بها دوليا (مثل مبادرة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء لتحديد معدل الفائدة) أو إشراك أجهزة تحديد معدلات الفائدة بالقطاع الخاص (المعترف بها قوميا ودوليا). سوف تقدم هذه الجهات خدمات مستقلة ومصممة تصميما جيدا لتقييم وتحديد معدل الفائدة لمؤسسات التمويل الأصغر. ويجب أن تقوم مؤسسات التمويل الأصغر بإجراء هذا النوع من التقييم المستقل بشكل روتيني وبمعدل معقول (كل سنتين أو ثلاث سنوات). ويجب أن يمثل مثل هذا التوثيق الأساس الذي تبني عليه وزارة التضامن الاجتماعي والجهات المانحة والصندوق الاجتماعي للتنمية والبنوك وشركات الضمان في تحديد الأهلية الائتمانية لمؤسسات التمويل الأصغر (وبالتالي أحقيتهم في التمويل).

إنشاء آلية تنظيم ذاتي غير احترازية

مطلوب إنشاء جهاز تنظيمي ذاتي مستقل قائمة على عضوية ودعم المؤسسات الأعضاء لتعزيز تطوير القطاع عن طريق تنفيذ مجموعة لوائح غير احترازية والتأكد من الالتزام الذاتي

لمؤسسات التمويل الأصغر بتطبيق المعايير القياسية المحددة للأداء. وبالنسبة للمؤسسات التي تقتصر أعمالها وأنشطتها على الإقراض والخاضعة بموجب القانون لأجهزة حكومية مختلفة فإن آليات اللوائح غير الاحترازية التي يراقبها الجهاز الرقابي الذاتي - والذي تتمتع فيه المؤسسات الخاضعة بعضويته ومن صناع القرار به - هي أفضل وسيلة لتنظيم جوانب تشغيلية معينة.

يحتاج مثل هذا الجهاز تحديد سلطات واضحة وأيضا لدعم فني ومالي من الجهات المعنية الرئيسية في هذه الصناعة. ويمكن أن تعمل شبكة التمويل الأصغر المصرية كمنصة إطلاق لهذا الجهاز بكفاءة وفاعلية. كما أنه من الضروري وجود إطار تنظيمي غير احترازي يقر ويتماشى مع الخصائص الفريدة المميزة لمؤسسات التمويل الأصغر. علاوة على ذلك، تحتاج المنظمات غير الحكومية التي تقدم الإقراض الأصغر والتي تدخل في طور النضج سريعا لهياكل إدارية حاكمة للاستمرار في الالتزام تجاه المجموعة المستهدفة من أصحاب المشروعات الصغيرة. ويتطلب هذا ما يلي:

- وضع معايير قياسية للتقارير التي تصدرها مؤسسات التمويل الأصغر (مع تمييز مناسب بين الأشكال القانونية المختلفة مثل البنوك والمنظمات غير الحكومية).
- وضع آلية لإصدار تقارير دورية آلية للجهاز التنظيمي الذاتي يسهل الحصول عليها وأيضا تحديد آلية لعدد مرات إصدار مثل هذه التقارير
- وضع آلية لنشر المعلومات المجمعة عن القطاع ومؤسسات التمويل الأصغر للمؤسسات الأعضاء كخدمة مقابل الالتزام الدائم وتقديم تقارير دورية
- الاعتراف بالجهاز التنظيمي الذاتي من جانب الجهات المانحة المختلفة (بما في ذلك التقارير المقدمة للجهاز كجزء من معايير تمويل مؤسسات التمويل الأصغر) لتزويدها بقدر أكبر من الشرعية بين مؤسسات التمويل الأصغر والتشجيع على العضوية في هذه الجهاز. يعتبر هذا الأمر الحد الأدنى لنجاح واستمرارية عمل الجهاز التنظيمي الذاتي ذلك أنه لن يتم تحفيز مؤسسات التمويل الأصغر لتقديم التقارير للجهاز التنظيمي إلا إذا شعرت هذه المؤسسات بفائدة فعلية ملموسة من هذا.

الاعتراف بالمنظمات غير الحكومية المعنية بالائتمان المتخصص (بتأييد من الشبكة المصرية للتمويل الأصغر

على الرغم من نجاح المنظمات غير الحكومية حتى الآن، إلا أنها أعمالها مقيدة بمواد معينة منصوص عليها في قانون الجمعيات الأهلية رقم ٨٤ والذي يتعامل مع المنظمات غير الحكومية جميعها على قدر المساواة بغض النظر عما إذا كانت المنظمة تقدم الإقراض الأصغر أم لا. إن الإدارة المالية الحالية والمعايير القياسية لمراجعة الحسابات ودورة الموافقة على المعاملات المالية وكذلك الإجراءات الإدارية المطلوبة بموجب القانون غير مناسبة لمؤسسات التمويل الأصغر والتي تدير أحجام هائلة من المعاملات المالية. فعلى سبيل المثال، يمكن تنفيذ اللوائح الخاصة باعتماد وتوقيع المعاملات المالية عن طريق عدد محدود من مسئولي المنظمات غير الحكومية. وبالنظر للحجم الكبير للمعاملات المالية التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية التي تقدم التمويل الأصغر يوميا، فقد يكون من المستحيل الحصول على توقيع أمين الصندوق بالمنظمة كما هو مطلوب خاصة عندما يشغل هذا المنصب أحد المتطوعين. يجب تغيير هذا الوضع بحيث يسمح للموظف (مدير نشاط التمويل الأصغر على سبيل المثال) بتوقيع الشيكات الخاصة بتقديم القرض إذا زاد حجم الطلب على الخدمات المالية.

إضافة إلى ذلك، فإن مؤسسات التمويل الأصغر الخاضعة لقانون الجمعيات الأهلية تواجه إجراءات طويلة ومعقدة ومضيعة للوقت للموافقة على الحصول على رأس المال سواء من الجهات المعنية أو البنوك التجارية.

وبالنسبة للبنوك المصرية، فإنها تمتنع عن تقديم قروض غير مشروطة للمنظمات غير الحكومية للأسباب التالية:

١) كوادر صنع القرار بالمنظمات غير الحكومية هم من المتطوعين والذين لا يخضعون إلا لقدر محدود من المسائلة في حالة عدم الوفاء بتسديد قيمة الدين
٢) يمكن أن تواجه البنوك مشاكل عملية في حبس الرهن على أصول المنظمات غير الحكومية في حالة عدم سداد الدين في ضوء وضع هذه المنظمات تحت إشراف وزارة التضامن الاجتماعي.
٣) الكثير من المنظمات غير الحكومية تفتقر لهياكل إدارية حاكمة سليمة.
٤) غالبا ما تفتقر المنظمات غير الحكومية لوجود تدفق نقدي متواصل يمكن الاعتماد عليه.
٥) الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية غير مناسب للقيام بتنفيذ التعاملات على القروض والتعاملات المالية

جميع هذه المفاهيم تؤدي إلى تقييد إمكانية الحصول على رأس المالي ولهذا تحول دون انتشار وتنمية التمويل الأصغر.

من ضمن الحلول لهذه المشاكل أن يعترف قانون الجمعيات الأهلية بمؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية ويصنفها على أنها نوع خاص من المنظمات غير الحكومية ويسمح بوضع معايير قياسية للإدارة المالية والمراجعة ـ وأيضا اعتباراها نظم معتمدة للحصول على رأس المال ـ تكون مناسبة لعمليات التمويل الأصغر. إن السماح بموجود منظمات غير حكومية للإقراض المتخصص سوف يتطلب تعديل القانون وخاصة بالنسبة لما يلي:

أ) اعتبار المنظمات غير الحكومية الائتمانية نوع مميز من المنظمات غير الحكومية
ب) مطلوب أن تمارس مجالس إدارة مؤسسات التمويل الأصغر بالمنظمات غير الحكومية دور إداري حاكم نشط أكثر مما هو عليه في الوضع الحالي والذي تمارسه معظم مجالس الإدارات.
ج) السماح لمؤسسات التمويل الأصغر في المنظمات غير الحكومية برهن الأصول التي تملكها كضمان (يتضمن هذا المحفظة النشطة) للاقتراض.
د) السماح لمؤسسات التمويل الأصغر في المنظمات غير الحكومية بتقديم قروض والاحتفاظ بالضمان في حالة عدم السداد وتفعيل عقود القروض (تحصيل القروض المعدومة)
ه) السماح لمؤسسات التمويل الأصغر في المنظمات غير الحكومية بالحصول على البيانات والمعلومات وأيضا تقديم بيانات عن قروض العملاء لمكتب الائتمان المنشأ حديثا في القطاع الخاص (بالنسبة للقروض الطويلة للمنظمات غير الحكومية التي تزيد عن 30.000 جنيه مصري).
و) إعفاء مؤسسات التمويل الأصغر في المنظمات غير الحكومية من بعض المتطلبات الحالية المحددة التي تحكم هذه المنظمات فيما يتعلق بحساباتها ومراجعة الحسابات ومنحها حق الحصول على الاعتمادات وفرض معدل الفائدة السائد في السوق.

علاوة على ذلك، يمكن التعرض لمشكلة الصعوبة التي تواجه البنوك في حبس الرهن على أصول المنظمات غير الحكومية من خلال التنسيق بين وزارة التضامن الاجتماعي والبنوك والمنظمات غير الحكومية التي تحتاج للحصول على رأس المال بحيث تقوم الوزارة بإصدار " خطاب التزام " للبنك أو المؤسسة التي تقوم بالتمويل مع الوعد بعدم حبس الرهن على محفظة المنظمة غير الحكومية طالما أن مؤسسة التمويل الأصغر بها يتم تمويلها عن طريق بنك / أو مؤسسة. وسوف يسمح هذا

لمؤسسات التمويل الأصغر بإجراء ترتيبات تمويلية للمحفظة مع البنوك تتضمن التعزيز والتوجيه المالي.

ولتحقيق هذا على أرض الواقع، سوف يتعين على الصندوق الاجتماعي للتنمية والجهات المعنية الحكومية والوزارية المختلفة الوصول إلى إجماع عام حول تحديد مؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية المعتادة بناء على معايير قياسية واضحة ومكن التحقق منها بشكل موضوعي. وبالتالي، يجب تقييم المنظمات غير الحكومية التي تحتاج لرأس المال طبقا للمعايير القياسية الموضوعة وأن تتلقى شهادة توكيد جودة بحيث تصبح مؤسسة تمويل أصغر رسمية ومعترف بها. ويجب أن يكون الجهاز التنظيمي الذاتي هو الجهة المسئولة عن إصدار وتجديد الشهادات لمؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية.

٦. *التشجيع على إنشاء مؤسسات تجارية للتمويل الأصغر غير البنوك (بتأييد من الشبكة المصرية للتمويل الأصغر)*

مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة مثل البنوك التعاونية وبنوك التمويل الأصغر ومؤسسات القروض التجارية فقط غير موجودة حاليا في مصر. إن وجود مثل هذا الكيانات المقدمة للخدمة في السوق يمكن أن يضيف إضافة كبيرة لإمكانية توافر وانتشار مجموعة عريضة من الخدمات. وعلى المدى البعيد، فإن رؤية إستراتيجية التمويل الأصغر الخاصة بسهولة حصول الفقراء اقتصاديا وأصحاب المشروعات الصغيرة على مجموعة كبيرة من الخدمات المالية لن تتحقق في غالب الأمر بدون وجود مجموعة متنوعة من الجهات المقدمة للخدمات المالية في السوق.

ومع التقدير الواجب للإجراءات الوقائية الاحترازية والتي تضمن سلامة وتماسك النظام المالي وضمان الودائع، إلا أنه يجب النظر في إجراء تعديلات تنظيمية للسماح بإنشاء مؤسسات مالية متخصصة تخدم أسواق التمويل الأصغر في مصر. وكحد أدنى، يجب دراسة المعيار القياسي الخاص بالمؤسسات المالية ذات الائتمان التجاري فقط في السوق المصري. إن هذا الأمر سوف يتطلب إصلاح تشريعي يحدد إذا ما كانت هذه المؤسسات سوف تُعامل مثل البنوك أو المنظمات غير الحكومية لأغراض تحصيل الديون وحبس الرهن أم لا. ويمكن في نهاية الأمر النظر في السماح لهذه المؤسسات بأخذ وحفظ الودائع غير أن هذا سوف يتطلب أن تخضع هذه المؤسسات للوائح احترازية. وعلى الرغم من أن البديل الأخير لا يعتبر أولوية عاجلة إلا أنه يمكن النظر فيه على المدى البعيد.

وعندما تسمح التعديلات بإنشاء مؤسسات تمويل أصغر تجارية غير البنوك، يمكن للمنظمات غير الحكومية الناجحة أن تنظر في أمر مراجعة وضعها القانوني للتحول لمؤسسات مالية رسمية. ويمكن أن ينطبق هذا الاختيار على مؤسسات التمويل الأصغر التابعة للمنظمات غير الحكومية التي ترغب في تقديم مجموعة كبيرة ومتنوعة من الخدمات (مثل التوفير والتأمين وتحويل الأموال) وبهذا توسع رقعة انتشارها. ويمكن أن يساهم هذا التحويل مساهمة كبيرة في زيادة الانتشار والمنافسة في سوق التمويل الأصغر.