ورقة بحثية

الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة وأثرها على الاستقرار المالي في فلسطين

فريق العمل

د. نصر عبد الكريم

محمد عابد

عبير أبو زيتون

شباط، 2013

قائمة المحتويات

الفصل الأول : مقدمة حول التمويل والمنشآت المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر	4
أهداف الدراسة	10
منهجية الدراسة	10
الفصل الثاني :الإطار النظري والدراسات السابقة	12
الإطار النظري للاستقرار المالي	13
التجارب الدولية والدراسات السابقة	16
الفصل الثالث: الإقراض المتخصص في فلسطين	24
البيئة القانونية والتنظيمية والرقابية لمؤسسات الإقراض المتخصصة	25
صندوق (1): مؤشرات قياس دور مؤسسات الإقراض المتخصصة في الاقتصاد الفلسطيني ومخاطر عملها	27
مراجعة الأدبيات في الحالة الفلسطينية	28
الفصل الرابع: الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين والمخاطر المتصلة بها وعلاقتها بالاستقرار المالي	32
الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين	33
متوسط حجم وتوزيع القروض	36
الدور الاجتماعي والتنموي للقروض	40
مؤشرات المخاطر	42
جودة الحوكمة في مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين	49
الفصل الخامس: الاستنتاجات والتوصيات	53
مسودة خارطة الطريق لتطوير وتفعيل عمل مؤسسات الإقراض المتخصصة	57
قائمة المراجع	60

الجداول

جدول (1): مؤشرات الإقراض الصغير في مجموعة من الدول العربية 20

جدول (2): بعض البيانات التشغيلية الخاصة بمؤسسات الإقراض المتخصصة 35

جدول (3): توزيع القروض والعملاء حسب المنطقة الجغرافية (ضفة غربية، قطاع غزة) 37

جدول (4): مؤشرات الدور الاقتصادي 40

جدول (5): مؤشرات المخاطر 49

جدول (6): أهم مؤشرات الحوكمة في مؤسسات الإقراض المتخصصة 50

الأشكال البيانية

شكل (1): أنواع الإقراض في مؤسسات الإقراض المتخصصة 34

شكل (2): مقارنة حجم ونسبة نمو محفظة الإقراض المتخصص الفلسطيني مع الدول المجاورة 36

شكل (3): متوسط حجم القروض وتوزيع القروض حسب طبيعة المنطقة الجغرافية 37

شكل (4): التوزيع القطاعي لتسهيلات كل من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة 38

شكل (5): التغير في نسب نمو تسهيلات كل من القطاع المصرفي وقطاع الإقراض المتخصص 39

شكل (6): نمو صافي محفظة التسهيلات الائتمانية لمؤسسات الإقراض المتخصصة خلال الفترة 2007–2012 43

شكل (7): قاعدة رأس المال ومحفظة القروض لمؤسسات الإقراض المتخصصة خلال الفترة 2010–2012 45

الفصل الأول

مقدمة حول التمويل والمنشآت المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر

تلعب منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر دورا هاما في اقتصادات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، حيث أن هذه المنشآت تشكل النسبة الأكبر من عدد المنشآت العاملة في معظم الدول. ويعتبر وجود هذه المنشات من الدعائم الأساسية لأي اقتصاد، فهي القاعدة لنشاط المنشآت الاقتصادية الكبيرة من خلال العلاقة التبادلية التي تجمعهما، وهي المحرك الأساسي لعجلة النمو وذلك من خلال مساهمتها في خلق عدد كبير من فرص العمل وتوليد دخل لشريحة واسعة من الأسر والأفراد، وفي تضييق الفجوة بين الادخار والاستثمار، وفي توسيع قاعدة الملكية للقطاع الخاص، وفي تفعيل مشاركة المرأة في الاقتصاد المحلي، وفي تعزيز الصادرات وإحلال الواردات. وبالتالي فان استمرار هذه المنشات في عملها وتعزيز قدرتها على التطور يكتسبان أهمية خاصة للكثير من ألاقتصاديات، لا سيما الناشئة منها التي تعاني من صعوبات وتحديات كبيرة نسبياً ليس أقلها ارتفاع معدلات البطالة والفقر وسوء توزيع الثروة والدخل وتدني مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

ويساهم الاهتمام بهذه المنشآث أيضاً في تنويع مصادر الدخل القومي وفي تعزيز مكانة الاقتصاد، كما يساهم في تحقيق الأمن الاقتصادي وتوفير السلع والخدمات للمستهلكين في السوق المحلي. فقد أشارت دراسة (OECD,2009) إلى أن هذه المنشآت هي مصدر مهم للنمو الاقتصادي للدول المتطورة والنامية على حد سواء، فهي تشكل حوالي 90% من العدد الكلي للمنشآت في معظم هذه الدول، إضافة إلى أنها مسؤولة عن خلق فرص عمل بنسبة 50% للقوى العاملة في الدول المتقدمة وأكثر من 90% في الدول المتقدمة والنامية معا. وحسب (Ayyagari et al. 2007) فإن هذه المنشآت تساهم في تشغيل أكثر من 60% من قوة العمل الصناعية في 76 دولة متطورة ونامية شملتها الدراسة، وتساهم هذه المنشآت بحوالي 60% من الناتج المحلي و70% من التوظيف في منطقة اليورو. كما تشير الاحصاءات إلى أن هذه المنشآت تسهم بنحو 65% من إجمالي الصادرات الصناعية لألمانيا و47% من صادرات إيطاليا و30% من صادرات اليابان.

وبالرغم من أهمية هذه المنشآت في الاقتصادات المختلفة، إلا أنها ما زالت تعاني من مشاكل وتحديات عديدة تُضعف من قدرتها على النمو والاستمرار. ومن أبرز هذه المشاكل تلك المتعلقة بالتمويل من حيث قلة توفره لهذه المنشآت مقارنة بتلك الكبيرة، وارتفاع أعباءه وصعوبة الوصول إليه في الوقت المناسب. (Beck et al. 2005, 2006, and 2008). فعلى سبيل المثال صدر تقرير عن مؤسسة التمويل الدولية وهي عضو في مجموعة البنك الدولي، يشير إلى أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر بحاجة إلى حوالي 2.5 تريليون دولار من القروض في مجموعة دول العشرين والتي منها المملكة العربية

السعودية. وجاء في التقرير أن حوالي 70% من هذه المنشآت يفتقر إلى التمويل وهي بحاجة إلى مساندة المؤسسات المالية.

ودفع هذا الأمر مجموعة العشرين الاقتصادية إلى تشكيل مجموعة من الخبراء الماليين لدراسة الواقع الخاص بهذه المنشآت، وإيجاد الحلول لتوفير التمويل اللازم لها.

وبالنسبة للدول العربية على وجه الخصوص، فقد بيّنت مسوحات البنك الدولي للاعوام 2006–2009 أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر في هذه الدول تعاني أكثر من نظيراتها في باقي أجزاء العالم من مشكلة التمويل. حيث أشارت هذه المسوحات إلى أن 20% فقط من هذه المنشآت تستفيد من التسهيلات الائتمانية المصرفية، وهذه النسبة الأقل بين جميع مناطق العالم، وأن 10% من استثماراتها ممولة من خلال البنوك، وهي أقل من تلك السائدة في معظم أجزاء العالم باستثناء الصحراء الإفريقية. فلا زال هناك حاجة مستمرة لمعظم هذه المنشات للحصول على تمويل من مصادر مختلفة لتغطية أنشطتها الاستثمارية والتشغيلية، ولكن يمكن ملاحظة اختلاف واضح بين الدول في ترتيب هذه المصادر من حيث توافرها وإمكانية الحصول عليها.

وفي دراسة مشتركة بين البنك الدولي وإتحاد المصارف العربية في عام 2010 حول قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر في الوطن العربي، خاصة لناحية حصول هذه المشروعات على التمويل المصرفي اللازم، تبَّين أن حصة القروض المقدمة لهذا القطاع تبلغ حوالي 8% فقط من مجموع القروض المقدمة من القطاع المصرفي العربي. وتتفاوت نسبة القروض المقدمة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بين الدول غير الخليجية، حيث يمكن تقسيمها إلي ثلاث مجموعات: المجموعة الأولى تضم كل من مصر وسوريا، وتبلغ النسبة المذكورة فيهما أقل من 10%. المجموعة الثانية تبلغ النسبة فيها بين 10–15%، وتضم كل من فلسطين والأردن. أما المجموعة الثالثة، فتزيد النسبة فيها عن 15% وتضم كل من تونس، لبنان، اليمن، والمغرب. وأشارت النتائج أيضاً أن المصارف العربية الحكومية تلعب دورا مساويا تقريبا للمصارف المملوكة من القطاع الخاص، حيث بلغ متوسط هذه النسبة 9% من مجمل القروض الممنوحة من المصارف الحكومية.

تظهر هذه النتائج الإهتمام غير الكافي الذي توليه المصارف العربية لقطاع حيوي جدا لخلق فرص العمل وتعزيز التنمية الاقتصادية الحقيقية، عدا عن أنه يشكل فعلا فرصة إستثمارية وتمويلية ضخمة للمصارف

العربية. ويكفي أن نشير فقط إلى أن القروض الممنوحة من البنوك للمنشآت لا تشكل إلا 2% من إجمالي الاقراض في الخليج العربي.

وفي تقرير حديث أعدته مؤسسة التمويل الدولية (IFC) حول هذا الموضوع، إتضح وجود ما بين 1.9–2.3 مليون منشأة صغيرة ومتوسطة ومتناهية الصغر، مسجلة رسميا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 21% منها فقط حاصلة على قروض من المصارف. ذلك على الرغم من أن حوالي 74% منها لديها حسابات إيداع لدى المصارف، ما يدل على أن المصارف تتولى إدارة أموال تلك المشروعات ولكن تحجم عن إقراضها، كما أشار التقرير المذكور إلى فجوة تمويل لهذه المشروعات ما بين 110–140 مليار دولار. وتشير الإحصاءات بأن ما بين 365 مليون و445 مليون مشروع في الأسواق الناشئة تتعرض لقيود ائتمانية. ويتراوح إجمالي حجم الطلب على القروض التي تحتاجها المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الرسمية وغير الرسمية في الأسواق الناشئة والذي لا يتم تلبيتها بين 2.1– 2.5 ترليون دولار.

وادراكاً لوجود مشكلة تمويل لدى هذه المنشآت في الدول العربية قامت العديد من هذه الدول بتأسيس صناديق تمويلية خاصة لدعم وتطوير هذه المنشآت وبسن تشريعات خاصة لتحفيز نشاطها. وفي هذا السياق أيضاً، جاءت مبادرة سمو أمير الكويت في القمة الاقتصادية العربية في عام 2009 لتأسيس صندوق دعم وتمويل هذه المنشآت برأس مال أولي مقداره ملياري دولار أمريكي، يُدار من خلال حساب خاص لدى الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي.

وفي فلسطين، يعد وجود هذه المنشات المصدر الأساسي لدفع عجلة النمو إلى الأمام، وذلك من خلال مساهمتها في خلق عدد كبير من فرص العمل، كما أنها هي المسؤولة عن توليد دخل للكثير من الأسر والأفراد الفلسطينيين، خاصة الفئات المهمشة منهم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وبالتالي فان استمرار هذه المنشآت في عملها وتعزيز قدرتها على الصمود والتطور يكتسبان أهمية خاصة للاقتصاد الفلسطيني، وذلك في ظل ما يعانيه هذا الاقتصاد من صعوبات وتحديات جمة ليس أقلها معدلات البطالة والفقر غير المسبوقة. كما أن عملية إعادة هيكلية الاقتصاد الفلسطيني تكتسب أهمية خاصة في الوقت الراهن على ضوء المساعي لإقامة دولة فلسطينية مستقلة وقابلة للحياة.

وتشكل المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر حوالي 99% من اجمالي المنشات العاملة في فلسطين. فقد اظهرت نتائج المسوحات التي نفذها الجهاز المركزي للاحصاء بأن 97% من تلك المنشآت توظف أقل من 9 عمال، بينما 99% من تلك المنشآت توظف أقل من 20 عاملا (الجهاز المركزي

للاحصاء، 2008). كما أن هذه المنشأت توظف ما يقارب 80% من مجموع قوة العمل في القطاع الخاص (USAID,2008) وتشير منظمة العمل الدولية (2012) إلى أن 45% من هذه المنشآت تقع في القطاع غير المنظَّم، وتوَّظف حوالي 28% من إجمالي قوة العمل في القطاع الخاص، وتضيف للناتج المحلي حوالي 8%.

وعلى الرغم من أن النسبة الأكبر من المنشآت العاملة في فلسطين هي منشآت متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة، إلا أنها ما زالت تعاني من مشاكل وتحديات عديدة تحد من قدرتها على النمو والاستمرار. ومن أبرز هذه المشاكل تلك المتعلقة بالتمويل من حيث قلة توفره لهذه المنشآت وارتفاع أعباءه وضعف قدرة هذه المنشآت على الوصول إليه في الوقت المناسب (أنظر عطياني، 2009 ؛ عبد الكريم، 2009 ؛ خليفة وهنطش، 2009 ؛ الصوراني ،2005):

وبالاستناد إلى دراسة (United Nations, 2004)، هناك حوالي 80% من المنشات الخاصة في فلسطين تعتمد على المدخرات الشخصية لتغطية تكاليفها التشغيلية والتأسيسية، حيث يغيب دور البنوك في توفير التمويل اللازم لتلك المنشآت. كما أن التمويل المصرفي المقدم لهذه المنشات غالبا ما يكون تمويل قصير أو متوسط الأجل، حيث أشارت دراسة (مكحول وآخرون ،2005)، بأن 88% من هذا التمويل المقدم لهذه المنشآت هو لفترة سداد لا تزيد عن ثلاث سنوات، ويرجع ذلك إلى الضعف القائم في بنية الاقتصاد الفلسطيني والمرتبط بدرجة عالية من المخاطر، إضافة إلى غياب دور الحكومة في توفير برامج ضمان القروض التي يمكن أن تساهم في حل جزء من المشكلة. كما وتعد الضمانات المطلوبة من البنوك، من أكبر محددات الحصول على التمويل بالنسبة لهذه المنشآت، حيث أشارت نفس هذه الدراسة إلى أن 72.3% من طلبات الحصول على القروض المصرفية رفضت بسبب عدم كفاية الضمانات المقدمة. كما يعد عدم وجود سجل عدلي قانوني للأصول المتحركة ليستخدم كضمان للحصول على قروض مصرفية محدد آخر يقف أمام مقدرة هذه المنشآت على الإقتراض. هذا إلى جانب أن نسبة السكان الذين يستخدمون الخدمات المصرفية في فلسطين هي متدنية أصلاً، بحيث لا تتعدى 40% فقط (USAID,2008) وبالرغم من سياسة سلطة النقد الهادفة الى نشر الخدمات المصرفية في التجمعات الريفية. إلا أن هذه المناطق لا زالت تعاني من نقص في الخدمات المصرفية.

كل ذلك من شأنه أن يضعف مقدرة هذه المنشآت على الوصول إلى مصادر التمويل الرسمية (تحديداً القطاع المصرفي) أو حتى الاستفادة منها. فواضح بأن منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر تعاني من مشاكل تمويلية تتمثل بأبعاد ثلاث هي:

- نقص في مصادر التمويل المتاحة Availability.
- وإن توفرت، فهناك محدودية في قدرة المنشأة على الوصول إلى التمويل Accessibility.
- وأخيراً عدم تمكن المنشآت من تحمل أعباء التمويل في معظم الاحيان Affordability .

ولتعويض الفجوة في الخدمات المصرفية (الفرق بين الطلب المحتمل على هذه الخدمات والمتوفرة منها) لقطاع الأفراد والمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر الذين لا يقعوا في نطاق خدمات المصارف، تأسست منذ أكثر من 20 سنة عدد من مؤسسات الإقراض المتخصصة وغير الربحية في فلسطين بهدف تلبية إحتياجاتهم المالية المتزايدة. ولكن بالرغم من النمو المستمر في نشاط هذه المؤسسات خلال العقدين الماضيين، إلا أنها لا زالت غير قادرة على تلبية جميع إحتياجات التمويل لشريحة واسعة من الأفراد ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتناهية الصغر. ويمكن أن نلخص أهم المشاكل التي واجهت هذا النوع من المؤسسات حتى قبل سنوات كانت على النحو التالي (صبري، 2008):

- غياب الشكل القانوني المناسب لها.
- تعدد جهات الإشراف عليها، وعدم وجود جهة مختصة للإشراف.
- ارتفاع سعر الفائدة الذي يصل إلى 24% في كثير من الأحيان.
- انخفاض قيمة القرض، وهو بمتوسط 1700 دولار، وهناك قروض تصل إلى 300 دولار لبعض هذه البرامج.
- يتوقف استمرار هذه البرامج على مصادر الدعم الخارجية، وعليه لا يتوفر مبدأ الاستمرار.
- غير موزعة جغرافياً، وكثيراً من القروض توجه للمناطق والفئات وفق أجندة الجهات المانحة.
- ضعف البناء المؤسسي والتنظيمي والإداري لهذه المؤسسات.

وتسعى سلطة النقد حالياً إلى الارتقاء بقطاع الإقراض المتخصص، حيث أصدرت مؤخرا نظام الترخيص المتعلق بعمل مؤسسات الإقراض، إستناداً إلى قانون المصارف الجديد. وأتبعت ذلك بمجموعتين من

التعليمات التي تحكم عملية ترخيص البنوك وممارسات الحوكمة فيها. وأعدت سلطة النقد كذلك إطارا شاملا ومنهجيا لسياسة التمويل متناهي الصغر في فلسطين وذلك في 2010. وتهدف جميع هذه القرارات إلى دعم دور سلطة النقد بإعتبارها الجهة الرقابية على قطاع التمويل متناهي الصغر وتعزيز دورها في ربط مؤسسات الإقراض المتخصصة مع قطاع التمويل الرسمي (المصرفي) سعياً منها لبناء نظام مالي شامل لجميع المواطنين.

1.1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم دور مؤسسات الإقراض المتخصصة في الاقتصاد الفلسطيني وأثرها على الاستقرار المالي في فلسطين، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الوضع الفلسطيني، كما نحاول استنادا للدراسات السابقة الوصول إلى بعض المؤشرات التي تمكننا من قياس السلامة المالية لمثل هذه المؤسسات، لا سيما أن هناك بعض المخاطر التي قد تتسرب إلى القطاع المالي الفلسطيني من خلال هذه المؤسسات، يتمثل بعضها في انخفاض جودة الأصول التي من الممكن أن تهدد استمرارية النشاط التمويلي لهذه المؤسسات، لان هذه المؤسسات تمنح القروض بضمانات أقل من تلك المعتمدة في المصارف، وكذلك تعتمد نجاح المشروع الذي أخذ من أجله القرض في عمليات تسديد وهيكلة القروض، كما أن جزء كبير من المتعاملين مع هذه المؤسسات هم من الأشخاص الغير مؤهلين للحصول على تسهيلات من المصارف. ويتمثل البعض الآخر من المخاطر في مصادر تمويل هذه المؤسسات وما قد تعانيه بعضها من ضعف مستوى استدامتها المالية، وهناك مخاطر قد تنشأ من ضعف مستوى جودة الحوكمة في هذه المؤسسات.

2.1 منهجية الدراسة

لتحقيق أهداف الدراسة، تم استخدام مصادر أولية وثانوية للبيانات والمعلومات. فقد تم الحصول على البيانات الأولية من خلال إجراء مقابلات شخصية مع عضو أو أكثر من فريق الإدارة العليا في جميع مؤسسات الإقراض المتخصصة العاملة في فلسطين. وقد تم تصميم وإستخدام إستمارة بحثية لغرض إجراء هذه المقابلات (أنظر الملحق رقم 2)

أما المصادر الثانوية فتمثلت في البيانات والمعطيات المنشورة من قبل جهات ومؤسسات رسمية وغير رسمية حول قطاع الإقراض المتخصص ومنشآت الأعمال الصغيرة ومتناهية الصغر وحول القطاع

المصرفي الفلسطيني، خاصة تلك الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول المنشآت الاقتصادية العاملة في الأراضي الفلسطينية، وسلطة النقد الفلسطينية وأي جهات أخرى ذات علاقة بالقطاع المالي الفلسطيني وذلك للوقوف على فجوة التمويل الكلي لهذا النوع من المنشآت في السوق المحلي. كما تم إجراء مراجعة شاملة للأدبيات ذات الصلة بموضوع الدراسة، وذلك بهدف وضع إطار مفاهيمي ومرجعي للجانب التطبيقي (الميداني) منها.

الفصل الثاني

الإطار النظري والدراسات السابقة

أولا: الإطار النظري للاستقرار المالي

بدأ الاهتمام بموضوع الاستقرار المالي يزداد في العقود القليلة الماضية، بحيث أصبح يحتل مركزا متقدما على أجندة المؤسسات التنظيمية والرقابية، وأضحى من أهم أولويات وأهداف صانعي السياسات في مختلف أنحاء العالم، وذلك نتيجة للتطورات والتحولات التي بدأ يتعرض لها القطاع المالي وما رافقها من مخاطر كبيرة أثرت على السلامة المالية لأكثر من دولة. فظهرت العديد من المحافل والمؤسسات الدولية الساعية للحفاظ على الاستقرار المالي العالمي سواء كان ذلك من الناحية القانونية أو الرقابية والإشرافية أو المحاسبية. وتضاعف الاهتمام بموضوع الاستقرار المالي على إثر الأزمة المالية العالمية التي انفجرت في أيلول العام 2008. ومفهوم الاستقرار المالي لا يركز فقط على كيفية التعامل مع الأزمات المالية عند وقوعها، ولكنه يستند في الأساس إلى تحصين النظام المالي ضد المخاطر والأزمات للحيلولة دون وقوعها، وفي حال وقوعها يكون مهيئا لاستيعاب وامتصاص تداعياتها، ومنع انتقال الأزمات الخارجية إلى مكونات النظام المالي المحلية.

لكن بالرغم من هذا الاهتمام المتزايد في قضايا الاستقرار المالي إلا أنه لم يتم الاتفاق بعد على تعريف محدد وموحد للاستقرار ومعتمد لجميع الدول. وتشير الأدبيات إلى ظهور مدرستين مختلفتين في النظر لمفهوم وأسس الاستقرار المالي، حيث تركز المدرسة الأولى على ماهية الاستقرار المالي والثانية على ماهية عدم الاستقرار المالي. وفي ما يلي تلخيص لهذين الطرحين.

مفهوم وأسس الاستقرار المالي:

يمكن تلخيص أهم أسس الاستقرار المالي على النحو التالي:

- " عادة ما تكون مؤسسات النظام المالي مستقرة، إذا ما توفر لديها درجة عالية من الثقة في قدرتها على الوفاء بالتزاماتها باستمرار ودون مساعدة خارجية، وتكون الأسواق المالية مستقرة إذا تمكن المشاركون فيها من التعامل بثقة مع أسعار الأدوات المتداولة فيها، والتي لا تتغير على المدى القصير إذا لم يحدث تغيرات في العوامل الأساسية." (Crockett 1997).
- "الهدف من الحفاظ على استقرار النظام المالي هو تجنب الاضطرابات فيه والتي من شأنها أن تسبب أضرارا وتكاليف كبيرة يتحملها الاقتصاد الحقيقي." (lager 1999).
- "شروط حدوث الاستقرار المالي : يتحقق الاستقرار المالي إذا توفرت الشروط التالية:

  أ. استقرار نقدي، متمثلا في انخفاض نسبة التضخم، واستقرار اسعار الصرف.

ب. معدلات عمالة أو تشغيل طبيعية.

ت. ثقة في المؤسسات والأسواق المالية العاملة في الاقتصاد.

ث. عدم وجود تقلبات حادة في أسعار الأصول المالية أو الحقيقية في الاقتصاد بدون دواعي موضوعية." (Foot 2003).

- "شرط تحقق الاستقرار المالي يتمثل في أن يكون النظام المالي قادرا على تحمل الصدمات دون أن يعطي فرصة لتراكم التشوهات التي تعوق تكوين المدخرات لاستثمار الفرص في الاقتصاد، مع توفر القدرة لدى هذا النظام على امتصاص الصدمات عند حدوثها، والإستمرار في أداء وظائفه الأساسية بدرجة عالية من التأكد".(Padoa –Schioppa 2002).

مفهوم وأسس عدم الاستقرار المالي:

ترتكز الطروحات في تعريف عدم الاستقرار المالي إلى الأسس التالية:

- "عندما يتعرض النظام المالي للصدمات مع تدفق المعلومات، بحيث لا يعد هذا النظام قادرا على القيام بوظيفته التقليدية المنوطة به والتي تتمثل في حشد الادخارات وتوجيهها إلى من لديهم القدرة على استثمار الفرص بشكل منتج". (Mishkin 1999).

- "عدم الاستقرار قد يؤدي إلى تزايد خطر وقوع أزمة مالية، والتي تعني شللا وتصدعا في النظام المالي، وعدم القدرة على توفير خدمات المدفوعات أو توفير الائتمان بشروط عادلة لتشجيع الاستثمار المنتج" . (Davis 2001).

- "عدم الاستقرار المالي هو وضع أو حالة تتسم بالخصائص التالية:

1. تباين غير طبيعي بين الأسعار الفعلية والأسعار العادلة للأصول المالية والحقيقية.
2. تشوه كبير في أداء السوق المالي وقلة توافر الائتمان محليا و ربما دوليا.
3. انحراف كبير في الإنفاق الكلي عن قدرة الاقتصاد على الإنتاج (Ferguson 2003).

- "يحدث عدم الاستقرار عندما تضر أو تهدد الأوضاع في الأسواق المالية أداء الاقتصاد الكلي والجزئي من خلال تأثيرها على سلامة عمل النظام المالي" (Chant 2003).

- "عدم الاستقرار المالي يعبر عن الأزمات المالية التي تواجهها الأسر، أو الشركات، أو الحكومات وهذه الأزمات مجتمعة تشكل خطرا على مؤشرات الاقتصاد الكلي".(Allen and Wood 2006).

اشتمل هذا التعريف على مؤسسات قد لا يتوقع البنك المركزي أنها تؤثر بشكل مباشر على حالة الاستقرار المالي، موضحا أن المؤسسات المالية ليست هي فقط من تواجه الأزمات المالية، بل أيضا المؤسسات الاقتصادية الأخرى.

أما على الصعيد الدولي، فإن العديد من البنوك المركزية والسلطات التنظيمية والرقابية قد اتخذت تعاريف للاستقرار المالي أو عدمه بما يتلاءم ويتوافق مع طبيعة الأنظمة المالية القائمة لديها. فعلى سبيل المثال، عرف البنك المركزي الأوروبي الاستقرار المالي بأنه "الحالة التي يكون فيها النظام المالي (بما فيه الوسطاء الماليين و السوق المالي) قادرا على تحمل الصدمات والاختلالات المالية، وبالتالي تجنب احتمال تعطل قنوات الوساطة المالية التي تؤدي إلى تعطل عملية حشد وتوجيه المدخرات اللازمة للاستثمار المنتج".

لكن بالرغم من الاختلافات في هذه التعريفات إلا أنها جميعها تؤكد على تأثير الاستقرار المالي على أداء وفاعلية النظام المالي بشكل رئيسي ودوره في توجيه الموارد المالية المتاحة للاستثمار المنتج، وفي أن عدم الاستقرار ينتج في أغلب الأحيان عن تأثير الصدمات غير المتوقعة على سلامة واستقرار النظام المالي. **وكون مؤسسات الإقراض المتخصصة جزء لا ينفصل عن النظام المالي فهي معرضة للصدمات وعدم الاستقرار الذي ينتج من المخاطر التي ترافق أي نشاط مالي. ونظرا لطبيعة النشاط الذي تقوم به هذه المؤسسات وهو الإقراض الصغير الذي يستهدف الأعمال الإنتاجية الأكثر عرضة للمخاطر والأقل امتلاكا للضمانات، فإن ذلك يضاعف احتمالات تعرضها للمخاطر.**

وعلى الصعيد الفلسطيني، فان سلطة النقد تنظر للاستقرار المالي باعتباره الحالة التي يكون فيها القطاع المالي عموما، والمصرفي خصوصا قادرا على العمل ومواجهة أي مخاطر أو تأثيرات غير مرغوب فيها (سواء كانت حالية أو مستقبلية) على نمو الاقتصاد وتطوره، وبما يضمن قيام هذا القطاع بمهامه بكل فاعلية وكفاءة. ويستند هذا التعريف على فرضية مفادها أن القطاع المالي يمكن أن يتعرض لمخاطر تهدد استقراره، نتيجة لوجود عوامل ضعف كامنة فيه، أو نتيجة لعدم قدرته على امتصاص آثار الصدمات المالية والاقتصادية سواء المحلية والعالمية، أو نتيجة تنامي مخاطر القطاعات المقترضة، إلى جانب مخاطر السياسات الاقتصادية والمالية العامة. فالإطار العام لهذا التعريف تم تصميميه لإظهار المخاطر المحيطة بالقطاع المالي، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الحالة الفلسطينية، وبيان الإجراءات المتخذة

للتحوط ضد هذه المخاطر، أو على الأقل الحد من تأثيرات هذه المخاطر في حدود الموارد المتاحة، (تقرير الاستقرار المالي، 2010).

وقامت سلطة النقد الفلسطينية على مدى السنوات الأربع الماضية بإصدار تقرير الاستقرار المالي بشكل دوري، كدليل على مهمتها المتمثلة في تعزيز الاستقرار المالي في فلسطين، وهو يشمل رصد وتحليل تطورات عمل المؤسسات المكونة للنظام المالي وهي المؤسسات المالية المصرفية (المصارف)، والمؤسسات المالية غير المصرفية (السوق المالي، قطاع التامين، قطاع الرهن العقاري، قطاع التأجير التمويلي، وقطاع الإقراض المتخصص، والصيرفة) ودورها في الاستقرار المالي. كما يتناول التقرير تطورات البنية التحتية والبيئة التشريعية للقطاع المالي التي من شأنها تعزيز الاستقرار المالي. ويتناول التقرير في جزء خاص مؤسسات الإقراض المتخصصة نظرا لأهميتها في الاستقرار المالي في النظام المالي الفلسطيني لا سيما محافظها الائتمانية وتوزيعها على القطاعات الاقتصادية.

ثانيا: التجارب الدولية والدراسات السابقة

يفهم في العادة من مؤسسات الإقراض المتخصصة، أنها تقوم بإقراض الأشخاص أصحاب المشاريع الفردية والمشاريع الصغيرة، غير القادرين على الوصول إلى الخدمات والتسهيلات الائتمانية من مصادر التمويل الرسمية، كالمصارف وأسواق المال، نظرا لعدم وجود الضمانات الكافية لدى أصحاب هذه المشاريع التي تطلبها تلك المصادر أو عدم امتلاكها للمتطلبات والشروط الفنية والإدارية الضرورية التي تؤهلها للتعامل مع المصارف. ويلاحظ من خلال الاطلاع على واقع هذه المؤسسات في الكثير من الدول أن عمليات الإقراض تتم من خلال إما قروض فردية أو قروض جماعية.

وتقليديا فقد عزفت المصارف عن تقديم التسهيلات الائتمانية للأفراد أو الشركات اللذين لا يتوفر لديهم متطلبات قانونية وتنظيمية معينة أو تدفقات نقدية ثابتة، أو ضمانات مقبولة. ويمكن تعليل ذلك من خلال ثلاثة أسباب، هي:

1. وجود مخاطر عالية، بسبب عدم وجود ضمانات كافية مقابل القروض الممنوحة.
2. ما قد تتضمنه العمليات التي يقوم بها المقترضون من تعقيدات أكبر وكلفة أعلى على المصرف.

3. عدم وجود أصول ذات قيمة لدى المقترضين، وهم في العادة الأفراد اللذين يعانون من الفقر، وكذلك المنشآت الصغيرة.

ومن هذا القصور في عمل المصارف، تبزغ أهمية وجود مؤسسات الإقراض المتخصصة، التي لابد أن يكون دورها تكميليا وداعما لعمل المصارف المتمثل في توفير التمويل اللازم للقطاعات الإنتاجية والخدمية في الاقتصاد. فمن المعروف أن الإنتاج يمثل محرك النشاط الاقتصادي، في حين يعتبر التمويل بمثابة الوقود اللازم لعمل ذلك المحرك. فهذه المؤسسات تقدم خدمات مالية وغير مالية للأفراد والمنشآت التي تقع خارج نطاق عمل المصارف، وبالتالي فإن هذه المؤسسات تساهم في جسر فجوة التمويل القائمة في المساحة الاقتصادية غير الرسمية.

ويستدل من خلال الكثير من الأدبيات المنشورة حول نشأة وتطور هذه المؤسسات، إلى أن المجتمعات والدول الفقيرة كانت المسرح الذي ظهرت فيه هذه المؤسسات. ويعتبر بنك (جرامين) ويعني "بنك القرية" الذي أسسه محمد يونس في بنغلادش عام 1983 من أوائل المؤسسات التي هدفت إلى محاربة الفقر، وتحسين ظروف المعيشة، وقد حصل مؤسس هذا البنك على جائزة نوبل للسلام عام 2006 لعمله في هذا المجال. وعلى ضوء نجاح هذه التجربة بدأت مبادرات تأسيس مؤسسات الإقراض المتخصصة تتوالى وتنتشر بوتيرة عالية في جميع أنحاء العالم تقريبا، لاسيما في الاقتصاديات النامية في أمريكا اللاتينية وإفريقيا وآسيا. وبشكل موازي مع تلك التطورات بدأت المؤسسات المالية والتنموية الدولية تكثيف جهودها لدعم وتعزيز هذه المبادرات وتوفير المشورات الفنية لها. ومن أهم الهيئات الدولية التي تهتم بهذا النوع من مبادرات التمويل، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء المنبثقة عن البنك الدولي والمعروفة باسم CGAP ("Consultative Group for Assisting the Poor"). وتقدر بعض الأوساط أن عدد المستفيدين من برامج الإقراض المتخصصة في الدول النامية يتجاوز حاليا 80 مليون أسرة، في حين تشير تلك الأوساط إلى أن عدد الأفراد غير القادرين على الوصول إلى الخدمات المصرفية يقدر بنحو 3 مليار فرد في تلك الدول. وهذا يدّلل على وجود فجوة تمويلية كبيرة للقطاع الاقتصادي غير المنظَّم أو غير الرسمي وبالتالي على وجود فرص كافية كبيرة لنشاط مثل هذا النوع من المؤسسات.

وبينما هدفت بعض المؤسسات إلى مساعدة الأفراد اللذين يعانون من الفقر وبالتالي تحسين المستوى المعيشي لهم، فان مؤسسات أخرى ترى أن دورها يتعدى ذلك إلى المساهمة في التنمية الاقتصادية وخلق فرص العمل من خلال دعم وتمويل المشاريع الصغيرة (Christen, Rosenberg, Veena, 2004).

ومن الضروري الانتباه إلى أن عمل هذه المؤسسات قد لا يقتصر على تقديم التمويل للفقراء والمنشآت الصغيرة، وإنما قد تشمل تقديم خدمات وتسهيلات أخرى كالتأمينات الصحية والادخار وصناديق التقاعد وغيرها من الخدمات المالية التي تفتقر إليها شرائح المجتمع الأكثر فقرا.

وبالرغم من التأصيل النظري الايجابي لعمل مؤسسات الإقراض المتخصصة، إلا أن الكثير من المشاكل والمعيقات تحول دون وصولها إلى أهدافها المعلنة. فقد بينت الكثير من الدراسات والتقارير في مناطق مختلفة حول العالم أن هذه المؤسسات فشلت في تحقيق الكثير من الأهداف المأمولة منها. فقد بينت إحدى الدراسات والتي شملت 14 دولة في أمريكا اللاتينية وإفريقيا وآسيا، أن معظم مؤسسات الإقراض المتخصصة فشلت في تحقيق أهدافها المعلنة، والمتمثلة في الحد من الفقر وتحسين مستوى المعيشة للفئات المستهدفة. فقد تبين من خلال تلك الدراسات أن مقرضي النقود يضعون نسب مرتفعة جدا من الفوائد على تلك القروض، حيث تبين أن نحو 76% من مقرضي الأموال في تلك الدول يأخذون نسب فائدة تزيد على 10% شهريا على قروضهم، بما في ذلك 22% منهم يأخذون نسب فائدة تصل أو تزيد عن 100% شهريا (Robinson,2001).

من خلال كل ما تقدم حول طبيعة عمل مؤسسات الإقراض المتخصصة، يتضح وجود دور بارز لهذه المؤسسات في النظام المالي قد تختلف أهميته من دولة لأخرى. ومن الطبيعي أن يحمل هذا الدور بعض المخاطر المالية التي تنتج من أنشطة هذه المؤسسات. إن تلك المخاطر قد تنتج بسبب الصعوبات الموضوعية التي تواجهها تلك المؤسسات، أو من خلال الممارسات التي تقوم بها. ويمكن ذكر أهم المعيقات التي تواجه مؤسسات الإقراض المتخصصة كما جاءت في دراسة البنك الدولي عام 2001، على النحو التالي:

- عدم وجود مصادر ثابتة ومستدامة لتمويلها.
- ضعف الرقابة والإشراف على أنشطتها.
- عدم تلبية كافة احتياجات الزبائن كخدمات التأمين والتقاعد.
- محدودية قدرتها الإدارية والفنية.
- غياب الكفاءة المؤسسية فيها.
- محدودية انتشارها، ووجود حاجة لتطبيق منهجيات جديدة في تقديم خدماتها.

ومن خلال الاطلاع على بعض التجارب الدولية في هذا الإطار، يمكن التعرف على بعض المخاطر التي تواجه مؤسسات الإقراض المتخصصة، والتي قد تحمل بدورها مخاطر على النظام المالي القائم برمته. ففي العام 2006 انشأ في جنوب السودان برنامج (Finance Sudan Limited- FSL) كمؤسسة إقراض متخصصة وحيدة في الدولة. وكان هدف تلك المؤسسة تقديم القروض الصغيرة بأسعار مناسبة، مع العلم أن أسعار الفائدة لهذا النوع من التمويل تتراوح بين 37%–70%. ويتضح من خلال الكثير من الدراسات والأوراق البحثية حول هذا الموضوع أن نسب الفائدة المرتفعة ليست بالضرورة ناجمة عن الجشع، وإنما لتغطية النفقات التشغيلية المرتفعة، خاصة أجور المكاتب ورواتب الموظفين. ففي بعض المناطق وجد أن مؤسسات الإقراض التي تحصل على تمويل مجاني (0%)، فوائد تحتاج إلى 35.2% كفوائد على القروض التي تمنحها لتغطية نفقاتها التشغيلية. وهناك شبه إجماع من الكثيرين اللذين يمارسون أنشطة الإقراض المتخصص على انه من غير الممكن تخفيض نسب الفوائد دون حدود معينة بسبب ارتفاع التكاليف، وهو ما يحد من كفاءة وفاعلية هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها المتمثلة في الحد من الفقر (Kiva, Quora microfinance).

أما التجربة الهندية، فتشير البيانات إلى أن المشاريع الصغيرة تسهم بنحو 22% من الناتج المحلي الإجمالي الهندي، إلا أن هذا القطاع لا يزال يواجه العديد من المشاكل، وعلى رأسها ضعف الوصول إلى التمويل الكافي في الوقت المناسب (عبد الكريم، 2012). وفي غانا اظهر مسح حول مؤسسات الإقراض المتخصصة أن نحو ثلث الحاصلين على قروض من مؤسسات الإقراض المتخصصة يعانون من صعوبات في تسديد قروضهم، بل أن بعضهم قام بتخفيض عدد وجبات الطعام لعائلته، أو إجبار أبنائهم على ترك مدارسهم ومساعدتهم لتسديد التزاماتهم المالية لمؤسسات الإقراض المتخصصة (Center for Financial Inclusion 2011).

أما Zidisha، وهي مؤسسة إقراض متخصصة، تأسست في الولايات المتحدة عام 2009، فربما تكون أحد الحلول المبتكرة للتخلص من النفقات التشغيلية المرتفعة. إذ تقوم فكرة هذه المؤسسة على التواصل الالكتروني مع العملاء دون الحاجة لوجود المكاتب والموظفين، وإنما تقوم على التواصل المباشر بين المؤسسة والمقترض عبر وسائل التواصل الالكترونية وإتمام كافة الإجراءات عبر هذه الوسائل. المؤسسة تعطي حاليا القروض بنسب فائدة منخفضة نسبيا لا تتجاوز 8%، ومن اللآفت للانتباه أن فائدة بنسبة 5% كانت كافية لتغطية كافة نفقاتها التشغيلية. ومن اللافت للنظر أيضا أن نحو 98% من المقترضين ملتزمون بتسديد قروضهم (Zidisha.org).

في حين يرى آخرون أنه من الضروري إيجاد آلية لدى مؤسسات الإقراض المتخصصة تمكنها من مراقبة كيفية استخدام المقترضين لقروضهم، وأنه يجب منح تلك القروض لإقامة أو توسعة المشاريع الإنتاجية، وأن ذلك هو الكفيل بتحقيق الهدف من إعطاء القروض المتمثل في تحسين مستوى المعيشة، وكذلك هو الكفيل في حفاظ المؤسسة على حقوقها واستعادة قيمة القروض التي تمنحها وبالتالي تحقيق استدامتها المالية.

وبخصوص تجارب الدول العربية، ومع تزايد الاهتمام العالمي بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة وبمشكلة التمويل التي تواجهها معظم الدول، شهدت العديد من الدول العربية في السنوات العشر الأخيرة مبادرات هدفها تنمية هذه المنشآت وتوفير الدعم المالي والتقني والإداري لها. فبعض هذه الدول قامت بتأسيس صناديق تمويل خاصة بهذه المنشآت، وبعضها سن تشريعات لتنظيم عملها وبعضها أسس هيئات أو أجهزة حكومية للإشراف على هذه المنشآت وتقديم الرعاية اللازمة لها (عبد الكريم، 2012).

وفي العام 2002 تأسست في تونس الشبكة العربية للتمويل متناهي الصغر(سنابل)، حيث تشكلت في البداية من 17 عضوا من 7 دول عربية. أما حاليا فتضم الشبكة 86 عضوا من 12 دولة عربية، من بينها فلسطين. وتشير أحدث إحصائيات هذه الشبكة إلى أن قيمة محفظة القروض المقدمة من خلال مؤسسات الإقراض المتخصصة في مجموع الدول العربية بلغت حوالي 2440 مليون دولار نهاية العام 2011، مشكلة حوالي 0.12% من إجمالي الناتج المحلي لكافة الدول العربية، وحوالي 0.19% من مجموع التسهيلات الائتمانية الممنوحة في كافة تلك الدول. وتقدر بعض المصادر بأن تتضاعف قيمة القروض المقدمة من هذه

جدول رقم 1: مؤشرات الإقراض الصغير في مجموعة من الدول العربية

الدولة	عدد المقترضين	قيمة محفظة القروض (مليون دولار)	معدل قيمة القرض (دولار)
مصر	1,389,139	373.1	269
السودان	446,239	608.1	1309
تونس	276,908	143.7	519
المغرب	51,011	235.7	4621
موريتانيا	86,175	6.97	81
السعودية	13,564	11.1	816
اليمن	68,158	21.0	308
العراق	90,475	130.5	1442
الأردن	187,601	165.3	881
سوريا	32,692	28.1	860
لبنان	122,552	176.7	1442

المصدر: سنابل-2012.

المؤسسات مع نهاية العام 2015، ويتوقع أن تصل إلى 5.5 مليار دولار (مؤسسة الفكر العربي، نشرة أفق، العدد 40، 2011/5/20).

وتهدف شبكة سنابل، في الأساس إلى:

- تقوية قدرة مؤسسات التمويل الأصغر بواسطة التدريب.
- تقديم المساندة والدعم من أجل الحصول على بيئة تمويل أصغر ايجابية ومواتية.
- الترويج لتبني الممارسات المثلى في مجال التمويل الأصغر بين الأطراف ذات العلاقة.
- تبني الابتكار والإبداع في مجال التمويل الأصغر. (سنابل، 2011)

فالمشاكل التي تواجه قطاع التمويل المتخصص في الدول العربية لا تختلف كثيرا عن مثيلاتها في الدول النامية الأخرى. ففي الأردن تم إنشاء هذه المؤسسات لتغطية فجوة التمويل التي تواجهها المشاريع والأفراد غير القادرين على الحصول على التمويل اللازم من المصارف. ويلخص (المحروق ومقابله، 2006) بأنه بينما تتمثل صعوبة الحصول على التمويل من المصارف في عدم وجود الضمانات الكافية، فان الصعوبة لدى مؤسسات الإقراض المتخصصة تتمثل في عدم التزام الأفراد بالغاية من الحصول على القروض، وعدم التسديد، يضاف إلى ذلك اعتبار التمويل كمنحة أو مساعدة عندما تكون الجهة المانحة مرتبطة بالحكومة. ويمكن تلخيص تلك المعيقات على النحو التالي:

أ. غياب عنصر الثقة في القائمين على المشروع.

ب. عدم وجود الضمانات الكافية التي يمكن تقديمها للحصول على القروض.

ت. عدم وجود الخبرة الكافية لدى المؤسسة لإدارة مواردها ومخاطرها.

وفي جمهورية مصر العربية تم إنشاء شركة ضمان مخاطر الائتمان المصرفي للمشروعات الصغيرة، كشركة مساهمة عامة، طبقاً لقانون الشركات المصرية رقم (159) لسنة 1981، بمساهمة من 9 مصارف مصرية، وذات ملكية مشتركة، وشركة تأمين، وكان ذلك في عام 1991. وتهدف الشركة إلى تشجيع وتنمية المشروعات الصغيرة في مختلف المجالات الإنتاجية والخدمية وتطويرها من خلال تيسير حصول تلك المشروعات على الائتمان المصرفي اللازم لإقامة المشروع، أو لتطوير أداءه، أو تيسير مزاولته للنشاط، وذلك كله من خلال توفير الضمان للأموال الممنوحة من قبل المصارف، وتمارس الشركة عملها

من خلال اتفاقية تم توقيعها مع 32 مصرفا في مصر. وتقوم الشركة بتغطية ما نسبته 50% من قيمة التمويل المطلوب.

من كل ما تقدم يظهر مدى الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لمؤسسات الإقراض المتخصصة، وتقاطع دورها مع مؤسسات القطاع المالي الأخرى. الأمر الذي يعني ضرورة خضوع هذه المؤسسات لجهة رقابية رسمية، بهدف ضمان سلامة هذه المؤسسات، وهو ما سينعكس إيجابا على سلامة واستقرار مجمل النظام المالي في الدولة.

المبادئ والأسس النموذجية للرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة

في العام 2004 اعتمدت مجموعة دول الثماني (G8) مجموعة من المعايير الأساسية لعمل ونجاح مؤسسات الإقراض المتخصصة، وهذه المعايير هي:

1. أن الفقراء بحاجة لما هو أكثر من القروض، كخدمات التأمين وتحويل الأموال.
2. يجب أن تكون مؤسسات الإقراض المتخصصة مفيدة للفقراء في رفع دخولهم، وبناء مدخراتهم، وكذلك حمايتهم من الصدمات الخارجية.
3. يجب أن تقوم هذه المؤسسات بتمويل نفسها، فالمعونات الخارجية أو الحكومية قليلة وغير مضمونة.
4. مؤسسات الإقراض المتخصصة تعني إقامة المؤسسات المحلية الدائمة.
5. تعني أيضا دمج احتياجات الفقراء المالية في مجمل النظام المالي للدولة.
6. أن دور الحكومة يتمثل في تمكين الخدمات المالية، وليس في تزويدها.
7. أن صناديق المانحين يجب أن تكمل رأس المال الخاص، وليس التنافس معه.
8. تعتبر المؤسسات القوية والإدارة السليمة امرا جوهريا في عمل هذه المؤسسات، لذا يجب أن يكون تركيز الجهات المانحة على بناء القدرات.
9. سقوف أسعار الفائدة العالمية قد تضر بالفقراء وتمنع مؤسسات الإقراض المتخصص من تغطية التكاليف، في ظل تراكم المعروض من الائتمان.
10. يجب على مؤسسات الإقراض المتخصص القيام بقياس والكشف عن أدائها، ماليا واجتماعيا.

11. وجود إطار قانوني وتنظيمي واضح، يحكم عمل هذه المؤسسات ووجود هيئة رقابية وإشرافية للتأكد من سلامة أنشطتها بما يتوافق مع القوانين والتعليمات النافذة.

ويتضح من خلال الرجوع لمبادئ التمويل متناهي الصغر الصادرة عن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، وجود انسجام إلى حد كبير بين مجموعتي المبادئ، وعدم وجود أية فوارق جوهرية بين المجموعتين.

نظريا تشير بعض الأوراق البحثية إلى ضرورة إخضاع هذه المؤسسات للرقابة والفحص الدوري، بحيث يتم التركيز على جانب المطلوبات لميزانيات المؤسسات، إذ أن جانب الأصول يكون متشابه لدى معظم المؤسسات، وهو مكون غالبا من قروض ذات مخاطر مختلفة. بينما يمكن وجود فوارق واختلافات واضحة في جانب المطلوبات، الأمر الذي يستدعي التركيز عليها لما قد تحمله من مخاطر على المؤسسة وبقية القطاع المالي.

وتخلص تلك الدراسات (البنك الدولي، 1998)، (CGAP- Chen, Rasmussen, Reille،2010) إلى أنه يجب إخضاع هذه المؤسسات إلى عمليات التحليل المالي، وتحليل المخاطر المبنية على:

1. تحليل هيكل الأصول والخصوم في الميزانية.
2. تحليل قائمة الأرباح والخسائر، ومؤشرات الاستدامة.
3. كفاية رأس المال.
4. مخاطر الائتمان.
5. مخاطر الخزينة، ومخاطر السيولة.
6. مخاطر سعر الفائدة.
7. مخاطر السوق.
8. مخاطر العملة.
9. المخاطر التشغيلية.

الفصل الثالث

الإقراض المتخصص في فلسطين

أولا: البيئة القانونية والتنظيمية والرقابية لمؤسسات الإقراض المتخصصة

عانى قطاع الإقراض المتخصص على مر السنوات الماضية من فراغ قانوني كبير، نتيجة لحداثته وعدم تنظيمه وعدم تخصصه، إضافة إلى تعدد الأشكال القانونية للمؤسسات العاملة فيه، فكل منها يعمل في إطار مرجعي مختلف عن الآخر. فكان هذا سببا في غياب النظم الرقابية والإشرافية الموحدة لتنظيم أنشطة هذا القطاع. وتتخذ هذه المؤسسات العاملة في الاراضي الفلسطينية الأشكال القانونية التالية:

- شركات غير ربحية (فاتن، ريف).
- برامج لمنظمات دولية (الشبان المسيحيين، الإغاثة الدولية، مؤسسة الإسكان التعاونيCHF، الإغاثة الإسلامية).
- منظمات غير حكومية NGO's (أكاد، أصالة).
- برامج لمؤسسات مالية (PDF).
- وكالة الغوث الدولية (الأونروا).
- برامج لمؤسسات حكومية (صندوق المرأة).

وقد أوصت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) في تقريرها "تلبية الطلب على خدمات التمويل الأصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة" في العام 2006، إلى ضرورة تعيين هيئة واحدة للإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين، واقترحت المجموعة الاستشارية التركيز على بعض الإصلاحات المحددة مثل تحول هذه المؤسسات من مؤسسات غير حكومية إلى شركات ربحية أو غير ربحية، وضرورة إقرار أنظمة وتعليمات تحكم نشاط هذا النوع من المؤسسات.

كانت معظم مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين تعمل كمنظمات غير حكومية وفقا لقانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية، وكانت مسجلة وتخضع لرقابة وزارة الداخلية، إلى أن أعطى قانون المصارف المعدل لسنة 2010 سلطة النقد الفلسطينية صلاحية منح التراخيص اللازمة لمؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة والإشراف عليها، كون سلطة النقد هي الجهة الوحيدة المخولة برسم ووضع السياسات النقدية والإشراف على تنفيذها. وقد تبع ذلك صدور نظام "الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة"، بموجب القرار الرئاسي رقم (132) لسنة 2011، والذي يعزز ويفصل ما جاء في قانون المصارف. حيث أشار هذا النظام بأن التراخيص بمزاولة أعمال الإقراض أو التمويل لا تمنح إلا للشركات

المساهمة العامة أو الخصوصية سواء أكانت ربحية أو غير ربحية أو للشركات الأجنبية المسجلة في فلسطين حسب الأصول، ولذا فقد ألزم هذا النظام مؤسسات الإقراض المتخصصة بالتحول إلى شركات ربحية أو غير ربحية وهذا يحتاج إلى إطار زمني كافي للتحول. وتماشيا مع القرار وبهدف تنظيم أعمال هذه المؤسسات وفق أحكام القانون والنظام، وبما يضمن مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، والرقي بالنظام المالي في فلسطين، أصدرت سلطة النقد الفلسطينية تعليماتها رقم (2012/1) بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين، فحددت في هذه التعليمات هيكل رأس المال الواجب توفره لهذه الشركات في حال التحول لشركات ربحية بحيث لا يقل رأس المال للشركة المساهمة الخصوصية الربحية عن 5 مليون دولار أمريكي وللشركة المساهمة العامة عن 10 مليون دولار أمريكي، وأن لا تقل قاعدة رأس المال للشركات غير الربحية عن 5 مليون دولار . **وبما أن هذه المؤسسات هي في الغالب جمعيات وليس لديها رأس مال بالمعنى الحرفي وأنها بدأت عن طريق المنح والقروض فهي تحتاج لفترة أو هامش من الوقت لتعديل رأس مالها لتحقيق ما هو مطلوب في التعليمات.**

كما حددت سلطة النقد الفلسطينية في تعليماتها الأعمال المسموح بها والمحظورة على مؤسسات الإقراض المتخصصة. فبينت بأنه لا يجوز لهذه المؤسسات القيام بالأعمال والأنشطة المصرفية بخلاف أعمال الإقراض أو التمويل، أي لا يحق لها إنشاء صناديق استثمارية للمتاجرة، أوالعمل كشركة وساطة مالية في سوق فلسطين للأوراق المالية أو الأسواق المالية العالمية، أو الاستثمار والمتاجرة بالأوراق المالية لحساب المؤسسة. في المقابل يسمح لها تقديم التمويلات، وإصدار الحوالات الداخلية والخارجية لعملائها لأغراض التمويل فقط، وقبول الضمانات والمنح والمساعدات، وفتح الحسابات وتوظيف الأموال لدى المصارف، وبعض التعليمات الأخرى.

كما أصدرت سلطة النقد لاحقا تعليمات رقم (2012/2) بشأن تنظيم إدارة هذه المؤسسات فيما يخص مجلس الإدارة واجتماعاته، إضافة إلى قواعد التدقيق الداخلي والخارجي، حيث اشترطت استقلالية وحدة التدقيق الداخلي بحيث يكون ارتباطها المباشر مع لجنة التدقيق والمخاطر المنبثقة عن مجلس الإدارة، وأن تقوم هذه اللجنة بتحديد مهام دائرة التدقيق بشرط أن تخضع كافة نشاطات وعمليات مؤسسة الإقراض للتدقيق وتفصح عنها بتقارير دورية لمناقشتها مع إدارة المؤسسة. أما بالنسبة للتدقيق الخارجي فاشترطت سلطة النقد على كل مؤسسة إقراض بأن تعين سنويا مدقق حسابات خارجي بموافقة سلطة النقد بحيث يقوم بتقديم تقرير سنوي للهيئة العامة للشركة وفقا لمعايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية. كما

أصدرت بعض التعليمات التي تختص بتعديل البيانات الشخصية والمالية للعملاء، وحصول العملاء على تقاريرهم المالية والائتمانية وحقهم في الاعتراض عليها. واستحدثت سلطة النقد قسم خاص للرقابة والإشراف على المؤسسات المالية غير المصرفية، كذلك قسم خاص للرقابة والإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصص، إضافة إلى ربط هذه المؤسسات بنظام التصنيف الائتماني والاستعلام المعمول به في سلطة النقد. إلا أن ما تقوم به سلطة النقد من إصدار لمثل هذه التعليمات والتعاميم لا يعتبر كافيا للحفاظ على هذه المؤسسات مستقرة ماليا بالرغم من أهميتها في مجالات التنظيم والإشراف، فلا بد من دعم هذه التعليمات ببعض المؤشرات التي تقيس السلامة المالية لقطاع الإقراض المتخصص، ووضع مؤشرات تقيس وتتنبأ بالمخاطر الحالية والمستقبلية للقطاع للعمل على تقليلها أو تجنبها بما يعود بالنفع على المستوى الكلي للقطاع ويعزز استقراره المالي.

ولأغراض هذه الدراسة واعتمادا على الأدبيات المتاحة، تم استنباط مجموعة من المؤشرات التي تقيس مدى مساهمة قطاع الإقراض المتخصص في الاقتصاد الكلي الفلسطيني ومدى المخاطر التي قد يتعرض لها من جراء نشاطها، وبعض مؤشرات الحوكمة الرشيدة التي قد يكون لها دور في مدى استمرارية واستقرار مثل هذه المؤسسات. والصندوق (1) أدناه يلخص هذه المؤشرات. وسيتم استخدام هذه المؤشرات في إجراء التقييم اللازم للدور الاقتصادي لهذه المؤسسات وتأثيراتها القائمة والمحتملة على حالة الاستقرار المالي في فلسطين.

صندوق 1: مؤشرات قياس دور مؤسسات الإقراض المتخصصة في الاقتصاد الفلسطيني ومخاطر عملها

أولا: مؤشرات على الدور الاقتصادي

- نسبة القروض من هذه المؤسسات إلى إجمالي الإقراض المصرفي.
- نسبة هذه القروض إلى الناتج المحلي.
- التوزيع القطاعي للقروض (قطاعات إنتاجية/استثمارية، قطاعات استهلاكية/شخصية).
- التوزيع الجغرافي للقروض (ضفة غربية/قطاع غزة، مناطق غنية/ فقيرة، أرياف/مدن).
- نسبة مساهمة ناتج القرض في الدخل الشهري لأسرة المقترض.
- توزيع القروض حسب الجنس (قروض ممنوحة لنساء أو لعائلات تعيلها نساء مقابل قروض ممنوحة للذكور).

ثانيا: مؤشرات على المخاطر/ الاستقرار المالي

- نسبة مخصص الديون المشكوك فيها من المحفظة القائمة (Non-Performing loan Rate).

- نسبة التحصيل إلى مجموع الأقساط المستحقة.
- حجم الديون التي تشطب أو تعدم سنويا وتراكميا ونسبتها إلى إجمالي القروض الممنوحة سنويا وإجماليا.
- نسبة القروض إلى قاعدة رأس المال.
- مصادر التمويل (الهيكل التمويلي) وأوزانها.
- مركز السيولة في كل مؤسسة (نسبة النقد المتاح إلى مجموع النفقات التشغيلية، وصافي التدفق النقدي من العمليات التشغيلية.
- مؤشرات الاستدامة المالية (الإيرادات من الفوائد والعمولات إلى إجمالي النفقات التشغيلية)
- الكفاءة التشغيلية (إجمالي النفقات التشغيلية إلى حجم وعدد القروض القائمة والممنوحة سنويا، وكلفة القرض وإنتاجية موظف الإقراض في هذه المؤسسات).
- اعتبارات منح الائتمان (طبيعة نوع الضمانات المطلوبة لمنح القرض).

ثالثا: مؤشرات على الحوكمة الرشيدة.

- تركيبة مجلس الإدارة وتنوع خبرات الأعضاء.
- دورية انتخاب مجلس الإدارة/ رئيس مجلس الإدارة.
- وجود لجان متخصصة من أعضاء مجلس الإدارة.
- وجود وظيفة تدقيق داخلي في المؤسسة ترفع تقاريرها لمجلس الإدارة.
- وجود مدقق خارجي مستقل ينشر تقارير حول إعداد القوائم المالية.
- دورية انعقاد الهيئة العامة للمصادقة على القوائم المالية السنوية واختيار المدقق.
- وجود أنظمة وإجراءات عمل مقرة من مجلس الإدارة وموزعة على العاملين كل حسب اختصاصه.
- الإفصاح الدوري عن البيانات المالية وغير المالية الجوهرية للمؤسسة

ثانيا: مراجعة الأدبيات في الحالة الفلسطينية

تصنف مؤسسات الإقراض المتخصصة العاملة في فلسطين على أنها مؤسسات مالية غير ربحية، وتهدف للمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية والحد من الفقر في المجتمع. فهذا القطاع يوفر خدمات مالية أساسية لشريحة واسعة من المجتمع بالقليل من الضمانات وشروط ائتمان ميسرة لتتوافق مع مقدرتهم الاقتصادية البسيطة. وتخضع المؤسسات الفلسطينية للإقراض المتخصص منذ العام 2010 لرقابة وإشراف سلطة النقد

الفلسطينية بهدف الحفاظ على سلامة وفاعلية أعمال مؤسسات الإقراض المتخصصة بما يضمن استقرار النظام المالي في فلسطين.

ولأهمية موضوع الإقراض المتخصص في الأراضي الفلسطينية، فقد استقطب العديد من الدراسات والأبحاث. فمثلا صدر تقرير عن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) بعنوان " تلبية الطلب على خدمات التمويل الأصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة" في العام 2006. حيث قام التقرير بتقييم قطاع التمويل الأصغر الفلسطيني، وتحديد المعوقات التي تحول دون تحقيق تنمية هذا القطاع، ووضع توصيات بتدابير الإصلاح المطلوبة لزيادة قدرة الفقراء ومشروعات الأعمال الصغرى على الحصول على الخدمات المالية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن أهم التوصيات التي خلص لها التقرير:

1. بناء قدرات مؤسسات التمويل الأصغر، فمن أجل أن تكون هذه المؤسسات مستدامة ماليا وقادرة على تحقيق نمو كبير لابد من تطويرها في ثلاثة مجالات رئيسية: تطوير خطط الأعمال، وتطوير القدرات الإدارية، وتطوير نظم تزويد الإدارة بالمعلومات ورفع التقارير.
2. تحسين جودة الحوكمة في مؤسسات الإقراض المتخصص؛ وخصوصا ممارسات الشفافية والمساءلة، فينبغي على الجهات الرقابية أن تشجع الجهات المانحة على تمويل هذه المؤسسات، وذلك عن طريق ترقية البرامج الالكترونية الحالية لنظم تزويد الإدارة بالمعلومات، واعتماد المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية، وإعداد المعايير الإرشادية حول هذه المؤسسات ونشرها.
3. زيادة دور الحكومة في مساندة الإقراض المتخصص، حيث تستطيع الحكومة الفلسطينية تقديم أفضل مساندة لهذا القطاع من خلال تنسيق جهود الجهات المانحة.

كما قامت الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير والمتناهي الصغر(شراكة)[1] في العام 2007 بالتعاون مع شركة التمويل الدولية ((International Finance Corporation (IFC)) بإجراء مسح لسوق الإقراض متناهي الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد حلل هذا المسح سوق الإقراض المتناهي الصغر في فلسطين وخرج بمجموعة من التوصيات أهمها:

[1] هي جمعية أهلية غير ربحية تأسست في عام 2002، وسجلت رسميا في عام 2004 لدى وزارة الداخلية الفلسطينية.

1. توصيات تتعلق بمؤسسات الإقراض الصغير مثل تطوير منتجات جديدة وتعديل منتجاتها الحالية بالإضافة إلى ضرورة توسيع انتشارها الجغرافي وخاصة في المناطق الريفية، وتعزيز قدراتها التشغيلية.

2. توصيات تتعلق بالتمويل، ففي ظل الظروف الاقتصادية الصعبة يعتبر التمويل أساسيا ومهما لاستمرار مؤسسات الإقراض الصغير ولا بد من صياغة عدة آليات لتعزيز وتنويع التمويل والمنح المالية الأخرى.

3. توصيات للسلطات الفلسطينية المختصة: أن تعمل الهيئة الرقابية والإشرافية على هذا القطاع بتطبيق أفضل الممارسات الدولية التي تساهم في تطوير قطاع الإقراض المتخصص.

كما درس آخرون[2]، طبيعة قطاع الإقراض المتخصص في الأراضي الفلسطينية وطبيعة العرض والطلب عليه ووضع القروض من حيث السداد. فتبين أن هناك عدة عوامل تؤثر في تعثر القرض أو عدم سداده في الموعد المحدد، وكان أهمها الموقع الجغرافي للمنطقة التي يمنح فيها القرض (ضفة أو غزة)، والجنس (إذا كان المقترض ذكر أو أنثى)، وطبيعة الضمانات المتعلقة بالقرض. كما أن طول القرض يؤثر في درجة الالتزام بسداده حيث أن القروض طويلة الأجل أخطر من قصيرة الأجل.

ومن جانب أخر قامت دراسة أعدتها شراكة بالتعاون مع مؤسسة تطوير خدمات الأعمال عام 2009، بعنوان" اثر الأزمات السياسية والاقتصادية المتلاحقة على قطاع التمويل الأصغر في قطاع غزة" بقياس اثر الأزمات الاقتصادية والسياسية المتكررة على قطاع التمويل الصغير في قطاع غزة خلال الأعوام من بداية 2006 وحتى منتصف 2009. وكان من ابرز نتائج هذه الدراسة، أن هناك اثر واضح للأزمات التي تعرض لها قطاع غزة، حيث انخفضت محفظة الإقراض السنوية لمؤسسات التمويل الصغير خلال العام 2006 عن السنوات السابقة، وذلك نتيجة للأزمات السياسية والأمنية والاقتصادية، وحرب 2008 التي مر بها القطاع. كما أضافت الدراسة بأن دعم الجهات الدولية المانحة لم يتأثر بالوضع السياسي والإغلاق المتكرر، وازدواجية السلطة في القطاع، لكن كان هناك تأثير طفيف للأزمة المالية العالمية على حجم التمويل. أما على صعيد المقترضين فقد أثرت حرب 2008 على المقترضين، حيث أن 52% من أصحاب

[2] 2009، Paolo Di Martino, Shaker Sarsour ، بعنوان" Micro finance in Palestine: issues, performance, and trajectories.

المشاريع تعرض مكان مشروعهم للضرر الكلي أو الجزئي، فيما كان حجم الدمار في المعدات والآلات ما بين كلي وجزئي نحو 40%.

وكنوع من الاختصاص في أنواع التمويل التي تقدمها مؤسسات الإقراض المتخصص درس مكحول، (2011) بالتعاون مع برنامج DEEP لمؤسسات الإقراض جانب التمويل الإسلامي لهذه المؤسسات، فقد بينت هذه الدراسة أن هناك ست مؤسسات من مؤسسات الإقراض المتخصصة تشارك في التمويل الإسلامي، وتستهدف عدة فئات مثل النساء ذات الدخل المحدود، يتراوح متوسط القروض الممنوحة بهذه الطريقة بين 370–1500 دولار للأفراد، ويصل إلى 100 ألف دولار للجمعيات التعاونية، وقد بلغ مجموع التمويل الإسلامي الممنوح من قبل هذه المؤسسات نحو 8.3 مليون دولار استفاد منها نحو 2252 مقترض. كما أن هذه المؤسسات تتبع نظام المرابحة في التمويل الإسلامي بمعدل مرابحة يتراوح بين 6.5%–18% سنويا. كما أشارت الدراسة إلى أن التمويل الإسلامي قد ساهم في رفع الدخل الشهري للأسر المقترضة بنسبة 19.2%، كما تطرقت الدراسة لحجم الطلب المتوقع على التمويل الإسلامي في العامين القادمين، فبينت أن الطلب على التمويل الإسلامي مرتفع ومن المتوقع أن يصل إلى 155 مليون دولار خلال العامين القادمين.

فالتمويل الإسلامي كما يرى الباحث من وجهة نظر المقترضين يتماشى مع الشريعة الإسلامية، كما أنه أقل كلفة من القروض العادية، حيث أن خصم المؤسسة يتم من خلال شراء مدخلات المشروع، كما أن السداد في هذا النوع من القروض لا يتناسب مع التدفق النقدي في المشروع. فهذا يجعل معدلات المرابحة من وجهة نظر المقترضين أقل من سعر الفائدة على القروض.

الفصل الرابع

الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين والمخاطر المتصلة بها وعلاقتها بالاستقرار المالي

أولا: الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصص في فلسطين

يشمل قطاع مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين تسع مؤسسات[3] بأشكال قانونية متعددة، وهي تشكل نحو (18.7%) من عدد شركات الوساطة المالية العاملة في الأراضي الفلسطينية، وتعمل من خلال شبكة من الفروع بلغت 68 فرع ومكتب موزعة في مناطق مختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبنحو 462 موظف وهو ما يشكل 5.8% من عدد موظفي شركات الوساطة المالية. كما وتمثل الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير والمتناهي الصغر(شراكة) تجمعا لهذه المؤسسات التي تهدف إلى تقديم خدمات الإقراض وخدمات مالية للأفراد وللمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وهذه المؤسسات هي:

1. المركز العربي للتطوير الزراعي (أكاد): تأسس المركز العربي للتطوير الزراعي عام 1993 كمؤسسة تنموية غير ربحية، تهدف لتطوير وتحسين الأوضاع المادية والمعيشية لصغار المنتجين والمبادرين الفلسطينيين ذوي الدخل المحدود، وذلك من خلال توفير الفرص التمويلية والنشاطات المولدة للدخل، ويعتبر تعزيز المشاريع التي تدر الدخل في القطاع الزراعي والمناطق الريفية من أهم أهداف المركز.

2. الفلسطينية للإقراض والتنمية (فاتن): تأسست عام 1998، وهي مؤسسة وطنية غير هادفة للربح، انبثقت عن أحد برامج مؤسسة إنقاذ الطفل الأمريكية، وتقوم مؤسسة فاتن بتقديم خدمات مالية متنوعة، ومستدامة لأصحاب المشاريع الصغيرة، والرواد والناشطين اقتصاديا من ذوي الدخل المحدود خصوصا النساء.

3. الجمعية الفلسطينية لصاحبات الأعمال (أصالة): تأسست عام 1997، تهدف إلى تمكين المرأة في المجتمع الفلسطيني، وتعزيز دورها، ودعم مكانتها، ومساعدة النساء اللواتي يعشن في حالة من الفقر على تغيير حياتهن، وأوضاعهن الاجتماعية بطريقة ايجابية من خلال تشجيع انخراطهن في الأنشطة الاقتصادية المدرة للدخل.

4. مؤسسة الإسكان التعاوني الدولية (ريادة/CHF): وهو برنامج إقراض تابع لمؤسسة CHF الدولية، التي بدأت عملها في فلسطين منذ عام 1995، تقوم بتقديم قروض تحسين السكن، وقروض شراء أرض سكنية وقروض شراء شقة، إضافة لقروض تهدف لتطوير المشاريع القائمة.

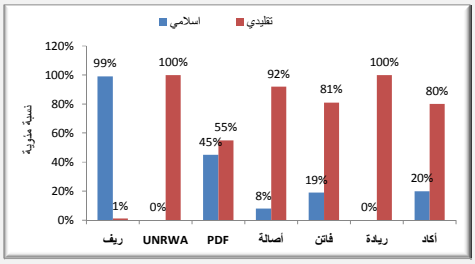
[3] كان عدد مؤسسات الإقراض 11 مؤسسة إقراض حتى نهاية العام 2011، لكن في العام 2012 تم إغلاق وحدة الإقراض المتخصص في مؤسستين هما جمعية الشبان المسيحيين والإغاثة الدولية.

5. صندوق التنمية الفلسطيني (PDF): وهي مؤسسة فلسطينية تنموية ربحية، تأسست عام 1996 لتعزيز النمو الفعال للمشاريع الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة.

6. دائرة التمويل الصغير في وكالة الغوث (الأونروا): تهدف دائرة التمويل الصغير في وكالة غوث وتشغيل اللاجئين إلى التقليل من حدة الفقر ودعم التنمية الاقتصادية عن طريق توفير القروض الاستثمارية للمشاريع الصغيرة مما يؤدي إلى خلق فرص العمل للاجئين الفلسطينيين وتحسين ظروفهم المعيشية.

7. شركة ريف للتمويل (Reef Finance): هي شركة فلسطينية مساهمة خصوصية وربحية، سجلت عام 2007، ويتركز عمل المؤسسة في الريف الفلسطيني، حيث تسعى لدمج الفقراء في خدمات التمويل الصغير لتعزيز فرصهم ودورهم في التنمية الاقتصادية.

شكل 1: أنواع الإقراض في مؤسسات الإقراض المتخصصة



8. الإغاثة الإسلامية (Islamic Relief): منظمة خيرية غير حكومية وهي أحد فروع الإغاثة الإسلامية عبر العالم وتتخصص في تخفيف وطأة الفقر والمعاناة على شعوب العالم الأكثر فقرا، وتقدم الإغاثة عملها في فلسطين في ثلاثة برامج أساسية هي: برنامج الإغاثة والطوارئ، برنامج رعاية الطفولة، برنامج التنمية.

9. صندوق المرأة (Woman's Fund): أطلقه المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والأعمار "بكدار" بهدف تحسين الاقتصاد الفلسطيني وتطويره، من خلال تمكين المرأة الفلسطينية من المشاركة في العملية الإنتاجية وزيادة قدرتها على العطاء، عن طريق تمويلها لبدء مشاريع صغيرة أو تطوير مشاريع قائمة أساسا سواء كانت فردية أو جماعية.

ومعظم هذه المؤسسات تقدم خدمات تمويلية إسلامية وتقليدية معا والقليل منها يقدم احد النوعين فقط (انظر الشكل 1). ويبين الجدول رقم(2) أدناه أهم البيانات التشغيلية لهذه المؤسسات.

ويعتبر قطاع الإقراض المتخصص قطاعا ناميا وناشئا في فلسطين. وبالرغم من الانجازات التي حققها في مجال إقراض شريحة متزايدة من المجتمع، إلا أن حجم هذا القطاع لازال صغيرا نسبيا. ويمكن أن يعزى ذلك إلى طبيعة البيئة السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية التي يعمل فيها. فمخاطر البيئة السياسية والأمنية الراهنة تزيد من مخاوف زبائن هذه المؤسسات وبالتالي الحد من المشاريع المنفذة، كما أن ضعف الوعي لدى الشريحة المستهدفة والعامل الديني لدى البعض أدى إلى انخفاض حجم نشاط الإقراض المتخصص، ولعب دورا مهما في عدم انتشار هذا النوع من الإقراض بالمستوى المطلوب. ومن جانب آخر، فإن قلة الموارد المالية المتاحة لمثل هذه المؤسسات تحد من انتشارها سواء كان ذلك انتشارا جغرافيا أو تنوع الخدمات والمنتجات التي تقدمها لمقترضيها. فهو قطاع صغير جدا فيما لو تمت مقارنته مع القطاع المصرفي، فلم يتجاوز حجم التسهيلات الممنوحة من قطاع الإقراض المتخصص 2.5% من حجم تسهيلات المصارف في الثلاث سنوات الماضية، كما لم يتجاوز حجمها 1% من الناتج المحلي الإجمالي.

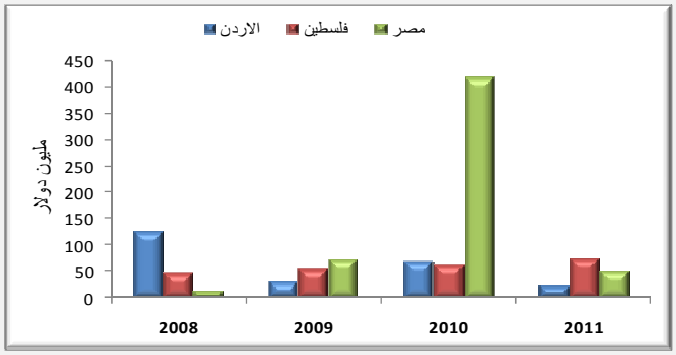
جدول رقم 2: بعض البيانات التشغيلية الخاصة بمؤسسات الإقراض المتخصصة حتى تاريخ 2012/9/30

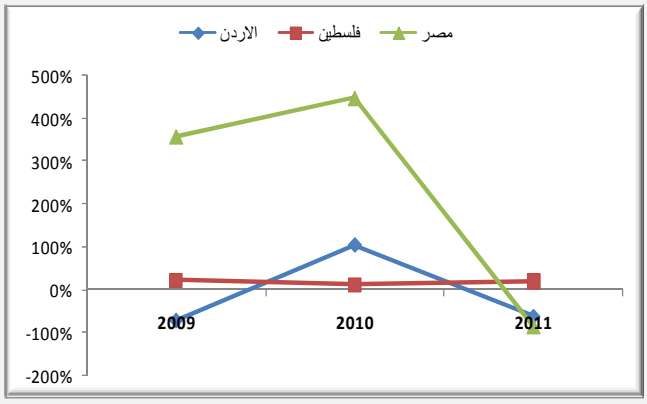
المؤسسة	عدد الفروع	عدد الموظفين	عدد العملاء النشطين	إجمالي المحفظة الائتمانية ($m)
المركز العربي للتطوير الزراعي(Accad)	7	42	3422	4.8
الفلسطينية للإقراض والتنمية (Faten)	18	91	16856	31.7
الجمعية الفلسطينية لصاحبات الأعمال (Asala)	9	44	4528	4.2
مؤسسة الإسكان التعاوني الدولية (CHF/Ryada)	6	60	5079	14.4
صندوق التنمية الفلسطيني (PDF)	7	25	1387	4.7
دائرة التمويل الصغير في وكالة الغوث (UNRWA)	11	171	14009	14.5
شركة ريف للتمويل(Reef Finance)	4	34	1756	6.5
الإغاثة الإسلامية (Islamic Relief)	1	5	774	2.0
صندوق المرأة (Woman's Fund)	5		541	0.73
المجموع	**68**	**462**	**48352**	**83.5**

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الرقابة والتفتيش.

وعند مقارنة هذا القطاع مع نظراءه في الدول العربية المجاورة، نلاحظ أن قطاع الإقراض المتخصص في فلسطين يتمتع بمحفظة ائتمانية صغيرة نسبيا ومستقرة مقارنة مع الأردن ومصر. فقد بلغ متوسط محفظة هذه المؤسسات في السنوات الأربع الأخيرة (2008–2011) نحو 60.9 مليون دولار وهي اقل من مثيلاتها في الدول المقارنة. كما أن نسبة النمو في المحفظة كانت مستقرة خلال تلك الفترة وهذا يدل على ثبات واستقرار مصادر التمويل المتاحة لهذه المؤسسات واستقرار حجم الشريحة المستهدفة من قبل هذا القطاع، إضافة إلى كونها مؤشر يدل على تعطش سوق الإقراض الفلسطيني لمزيد من النمو والتطور والتوسع في المستقبل، على إعتبار أنه لم يصل بعد إلى حد الإشباع كما في الأردن ومصر، حيث يلاحظ أن نسب النمو في هاتين الدولتين بدأت بالارتفاع التدريجي إلى أن وصلت إلى حد إشباع السوق ثم بدأت بالهبوط.

شكل 2: مقارنة حجم ونسبة نمو محفظة الإقراض المتخصص الفلسطيني مقارنة مع الدول المجاورة



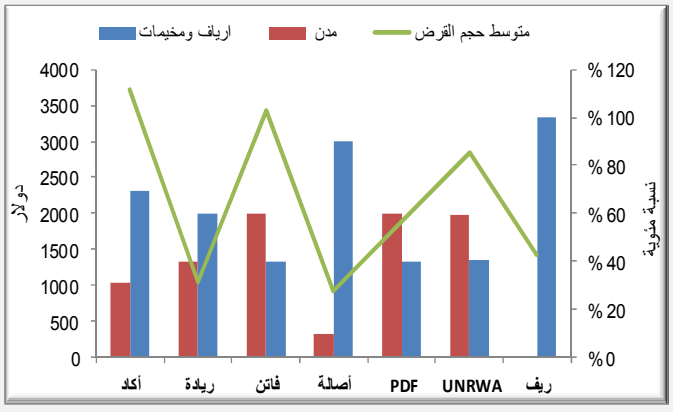


المصدر: سنابل– شبكة التمويل الأصغر للبلدان العربية.

- **متوسط حجم وتوزيع القروض**

معظم قروض هذا القطاع هي قروض صغيرة بالمتوسط وتستهدف شريحة معينة من المجتمع الفلسطيني، وهي الشريحة التي ليس لديها قدرة للاقتراض من المصارف لعدم توفر الضمانات التي يطلبها البنك لديهم. ولهذا تركزت نسبة عالية من القروض الممنوحة في الأرياف والمخيمات، لتؤكد أن مؤسسات

شكل 3: متوسط حجم القرض وتوزيع القروض حسب طبيعة المنطقة الجغرافية



الإقراض المتخصص تنسجم في الممارسة العملية مع رؤيتها المعلنة في استهداف الفئات الفقيرة والأقل حظا في المجتمع الفلسطيني، كما يظهر الشكل رقم(3).

أما من حيث توزيع القروض في الضفة الغربية وقطاع غزة فتشير البيانات إلى أن نحو 68% من عدد القروض الممنوحة تمنح في أراضي الضفة الغربية وهو ما يعادل 56.9 مليون دولار أي بنسبة 68.7% من اجمالي قيمة القروض، في حين كان نصيب قطاع غزة 25.9 مليون دولار حتى نهاية أيلول من العام 2012. ويلاحظ أن حصة قطاع غزة تزداد تدريجيا، فقد بلغت نحو 31.3% من إجمالي محفظة القروض القائمة، مقارنة مع نحو 26% عام 2010. وهذا متوقع حيث أن مؤسسات الإقراض المتخصصة تتجه نحو المناطق التي تعاني من قصور نشاط أو قلة تواجد المصارف فيها، أو التي تشهد ارتفاعات ملحوظة في معدلات البطالة والفقر.

جدول رقم 3: توزيع القروض والعملاء حسب المنطقة الجغرافية (ضفة غربية، قطاع غزة)

المنطقة	عدد القروض	قيمة القرض ($m)	عدد العملاء النشطين	متوسط حجم القرض ($)
الضفة الغربية	32964	56.9	32761	1761
قطاع غزة	15795	25.9	15411	1681
المجموع	**48759**	**82.8**	**48172**	**1721**

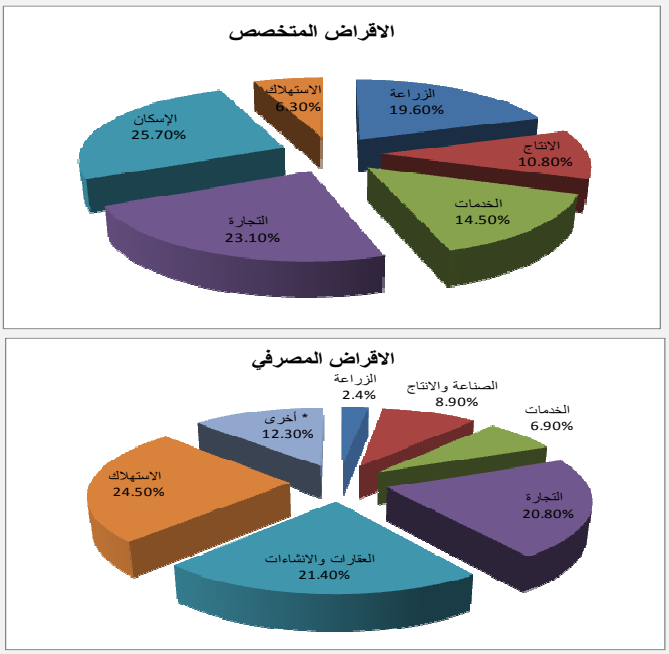
المصدر: شراكة للإقراض .

ومن ناحية أخرى، فقد بلغ عدد عملاء هذه المؤسسات في الضفة الغربية 32761 شخص، شكلت النساء منهم نحو 47.4% مقارنة مع 15411 عميل في قطاع غزة منهم 22.3% نساء. أما فيما يخص متوسط حجم القرض في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة فيلاحظ انه لا يختلف كثيرا مع زيادة بسيطة لمتوسط حجم القروض الممنوحة في الضفة الغربية. (انظرجدول3).

وقد توزعت القروض الممنوحة من مؤسسات الإقراض المتخصصة على القطاعات الاقتصادية المختلفة بنسب متفاوتة، بحيث سيطر قطاع الإسكان وتحسين ظروف السكن على النسبة الأعلى من قيمة القروض الممنوحة وذلك بنسبة 25.7% وبقيمة 21.3 مليون دولار، وربما يعود ذلك لوجود مؤسسات متخصصة تمنح هذا النوع من القروض، تلاه قطاع التجارة بنسبة 23.1% وبقيمة 19.3 مليون دولار، ويأتي قطاع الزراعة في المرتبة الثالثة بنسبة 19.6% وبقيمة 16.3 مليون دولار، ثم قطاع الخدمات بنسبة 14.5% وبقيمة 12 مليون دولار، وتوزعت النسب الباقية على كل من قطاعي الصناعة والاستهلاك بنسبة 10.8% و6.3% على التوالي. وعند مقارنة هذا التوزيع القطاعي للقروض المتخصصة مع التوزيع القطاعي لتسهيلات المصارف، يلاحظ أن قروض مؤسسات الإقراض المتخصصة تتجه لخدمة أهدافها المتمثلة في

دعم القطاع الزراعي والمشاريع التنموية الصغيرة والمتوسطة، ويبين الشكل (4) الاختلاف في الطبيعة القطاعية لتسهيلات كل من المصارف وقطاع الإقراض المتخصص.

شكل 4: التوزيع القطاعي لتسهيلات كل من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة

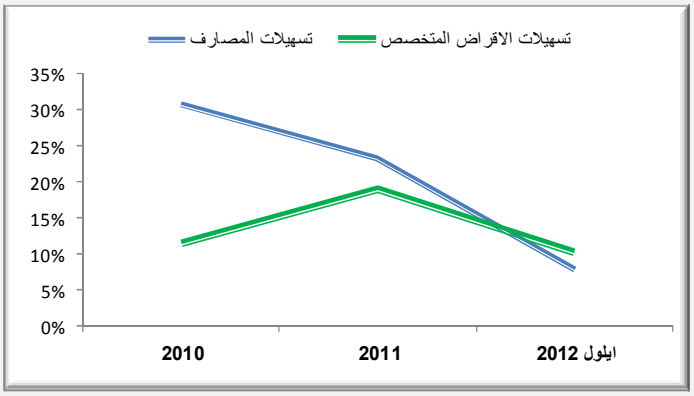


المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.

* أخرى تشمل قطاع النقل والمواصلات، قطاع السياحة والفنادق، وتمويل الاستثمار بالأسهم والأدوات النقدية . وهي منتجات لا يقدمها قطاع الإقراض المتخصص.

ويلاحظ من طبيعة التوزيع القطاعي لكل من القطاع المصرفي وقطاع الإقراض المتخصص، أن الأخير يتجه لدعم القطاعات التي لا توليها المصارف الأهمية الكافية مثل القطاع الزراعي، حيث ان حصة هذا القطاع من تسهيلات المصارف لا تتجاوز 2.4% من إجمالي التسهيلات الممنوحة من المصارف، في حين تجاوزت 19% من تسهيلات مؤسسات الإقراض المتخصص. فطبيعة عمل مؤسسات الإقراض وأهدافها ورؤيتها واهتمامها بالمسؤولية الاجتماعية هي السبب الرئيسي في توجيه قروضها نحو المشاريع الصغيرة والمتوسطة في القطاعات الاقتصادية المهمشة. هذا إلى جانب أن هذه المؤسسات تهتم بقدر أقل من المصارف في تحقيق أعلى مستوى من الأرباح وبأقل مخاطر ممكنة. لأنها مؤسسات غير هادفة للربح، فتهتم بتحقيق أهدافها الاجتماعية أكثر من اهتمامها بتعظيم أرباحها.

شكل 5: التغير في نسب نمو التسهيلات في كل من القطاع المصرفي وقطاع الإقراض المتخصص



ومن ناحية أخرى، عند مقارنة نسب النمو المتحققة في محفظة التسهيلات لكلا القطاعين يلاحظ أن النمو في تسهيلات المصارف متناقص في السنوات الثلاث الأخيرة، في حين

أخذت تسهيلات الإقراض المتخصص بالارتفاع بعد العام 2010 وحتى العام 2011 ، وأخذت بالهبوط بعد ذلك لتستقر في النهاية عند 10.3% مع نهاية أيلول من العام 2012، في حين كانت نسبة نمو تسهيلات المصارف 7.9% عند نهاية نفس الفترة (انظر الشكل(5)).

وبالنظر إلى القروض الممنوحة من قطاع الإقراض المتخصص فيلاحظ أن معظم هذه القروض هي قروض ممنوحة لإغراض إنتاجية فقد شكلت أكثر من 50% من القروض، وهي تشمل القروض الزراعية والصناعية والتجارة. كما أن معظم المنتفعين من هذه القروض يحافظوا على أعمالهم ويطوروها مما يساعدهم على الالتزام بسداد هذه القروض في الأوقات المحددة، حيث أن نسبة السداد في هذه المؤسسات بلغت نحو 94%. فلم يتخلف عن السداد سوى نسبة قليلة من المقترضين الذين عادة ما تكون مشاريعهم خاسرة. فقد بلغت عدد القضايا التي رفعتها المؤسسات على المقترضين المتخلفين عن السداد نحو 2241 قضية حتى نهاية عام 2012 وهي لا تشكل سوى 4.6% من إجمالي عدد القروض الممنوحة، ولا تتجاوز 2 مليون دولار، أي 2.5% من اجمالي قيمة القروض الممنوحة. وهذا دليل على أن دور هذه المؤسسات في الاقتصاد المحلي هو بناء ومنتج.

كما تساهم هذه المؤسسات في الحد أو التقليل من البطالة في المجتمع الفلسطيني فكل قرض ممنوح من قبل هذه المؤسسات يساعد في خلق فرصة عمل واحدة على الأقل لأحد أفراد الأسرة المقترضة. وبهذا تكون هذه المؤسسات قد وفرت نحو 48759 فرصة عمل حتى نهاية الربع الثالث من عام 2012.

أما من حيث كفاءة هذه المؤسسات، فقد ارتفعت إنتاجية موظف الإقراض في هذه المؤسسات من نحو 87.6 قرض لموظف الإقراض في عام 2010 إلى نحو 109.6 قرض حتى نهاية أيلول من العام 2012، حيث أن نسبة النمو في عدد القروض الممنوحة من قبل هذه المؤسسات أعلى من نسب النمو في أعداد موظفيها. كما بلغت تكلفة القرض الواحد نحو 394 دولار في نهاية العام 2010 وانخفضت إلى نحو 358.9 دولار مع نهاية أيلول من عام 2012. والجدول رقم(4) يلخص بعض المؤشرات التي تقيس دور مؤسسات الإقراض المتخصصة في الاقتصاد المحلي.

- **الدور الاجتماعي والتنموي للقروض**

أما فيما يخص مدى تأثير وفاعلية هذه القروض على إجمالي دخل المقترض ومستوى معيشته، فإن هذا الموضوع يحتاج بحد ذاته إلى دراسات بحثية مسحية متخصصة، ولهذا استعنا بدراسات سابقة معدة لدراسة هذا الموضوع والتي كان أهمها دراسة أعدها (شركاء في الحلول الإبداعية pcs) بعنوان "دراسة تحليل اثر

تمويل المشاريع الصغيرة على حياة المقترضين والمقترضات" عام 2009، حيث أخذت الدراسة عينة طبقية من المقترضين وفي دراستها للعلاقة بين المشروع ودخل الأسرة توصلت إلى أن المشروع الذي تم الاقتراض من أجله هو المصدر الوحيد لدخل الأسرة لدى 41% من العينة، 48% منهم تعتمد على المشروع بشكل جزئي، و11% فقط صرحوا بان المشروع لا يساهم في تكوين دخل الأسرة، وفي الأغلب أن تكون هذه المشاريع الخاسرة.

جدول رقم 4: مؤشرات الدور الاقتصادي

المؤشر	2010	*2011	Sept. 2012
نسبة القروض الممنوحة إلى إجمالي الإقراض المصرفي	%2.5	%2.2	%2.2
نسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي	%0.83	%0.75	%0.1
التوزيع القطاعي للقروض (%)			
الأنشطة الزراعية	%15.6	%27.6	%19.6
الإنتاج الصناعي / الحرفي	%5.4	%14.2	%10.8
التجارة	%21.4	%27.6	%23.1
الخدمات	%21.7		%14.5
استهلاك وأخرى	%19.3	%30.4	%6.3
الإسكان	%17.2		%25.7
التوزيع الجغرافي للقروض (%)			
الضفة الغربية	%73.9	%71.8	%68.7
قطاع غزة	%26.1	%28.2	%31.3
توزيع القروض حسب الجنس (%)			
قروض ممنوحة للنساء أو لعائلات تعيلها نساء	%61.0	%52.0	%56.4
قروض ممنوحة للذكور	%39.0	%48.0	%40.7
كلفة القرض الواحد (دولار)	**394.0**	390.1	358.9
إنتاجية موظف الإقراض(عدد القروض)	**87.6**	**97.8**	**109.6**

* في عام 2011 تم احتساب مساهمة كل من قطاعي التجارة والخدمات معا، كذلك قطاعي الإسكان والاستهلاك.

كما أشارات الدراسة إلى أن عملية التمويل الصغير ومتناهي الصغر قد قادت إلى العديد من التأثيرات الايجابية على النواحي الاجتماعية والمعيشية للمقترضين. فقد تفاوتت هذه التأثيرات من مجال إلى آخر وتباينت من حيث دوافع الاقتراض (لأغراض إنتاجية وغير إنتاجية). وبالإجمال تحسنت القدرة على تغطية نفقات التعليم لدى 24% من العينة، وتغطية النفقات الصحية والتأمين لدى 15%، زيادة دخل الأسرة 19%، انتظام دخل الأسرة 23%، توسع مساحة المسكن 14%، ترميمات في المنزل 18%، اقتناء أثاث للمنزل 12%، اقتناء أجهزة كهربائية 7%، ملابس ومقتنيات شخصية 12%. كما تحسنت علاقة المقترضين مع مجتمعهم، فقد بينت الدراسة أن 23% من العينة قد تحسنت مكانتهم الاجتماعية، وفي هذا الإطار كان هنالك تأثير ملحوظ على النساء، إذ أشارت

19% من النساء أنهن أصبحن عضوات في منظمات مجتمعية مقابل (9%) من الرجال، و31% من النساء قد طرأ تحسن على مكانتهن الاجتماعية بتأثير عملية الاقتراض مقابل (12%) من الذكور، وأشارت 27% من النساء المقترضات ان لهن سيطرة كاملة على اتخاذ القرار بشان إدارة المشروع وما نسبته (23%) من النساء المقترضات هن أصحاب القرار بشان عائد المشروع و(68%) من النساء المقترضات صرحن بان نظرة ذكور العائلة لهن ازدادت احتراما نتيجة عملية الاقتراض والعمل في المشاريع الخاصة بهن.

فالإقراض المتخصص نشاط مهم وأساسي في أي قطاع مالي كما انه يساهم في تنشيط القطاع المصرفي، لما له من أثار ايجابية في تكوين رؤوس الأموال، وتوسيع نطاق الائتمان، ودعم القطاعات الصغيرة والمهمشة، كما أنه يساعد في تأهيل عملائه للاقتراض من الجهاز المصرفي. ومن ناحية أخرى، لا يعتبر هذا النوع من الإقراض نظاما ماليا فحسب بل أيضا نظاما اجتماعيا يعمل على دعم الفئات الأقل حظا والتي لا تستطيع الاقتراض من المصارف، فتتحمل مؤسسات الإقراض المتخصصة جزءا من المسؤولية الاجتماعية في مجتمع هو بحاجة أصلا للدعم الاجتماعي في ظل ظروف سياسية واقتصادية قاهرة. فقامت هذه المؤسسات وتماشيا مع رؤيتها المؤسسية برعاية العديد من المبادرات الخيرية، مثل برنامج القروض الحسنة في بعض المؤسسات، وتنفيذ مشاريع ممولة في الأرياف تهدف إلى إصلاح وتطوير القطاع الزراعي، كما تقوم بعض مؤسسات الإقراض المتخصصة بتقديم منح تعليمية لأبناء المقترضين المتفوقين في الجامعات الفلسطينية، وغيرها من المبادرات الاجتماعية البناءة والتي تقود إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الفلسطيني.

كما ترى مؤسسات الإقراض المتخصصة ومن باب دعم مسؤوليتها الاجتماعية التي تشكل جزءا أساسيا من رسالتها ورؤيتها، أن تقوم الجهات المختصة بإعادة النظر في ضريبة القيمة المضافة التي ستفرض على هذه المؤسسات في حال تحولت إلى شركات ربحية كما ينص عليه النظام الذي أقر في عام 2011. بحيث يتم تخصيص قيمة الضريبة لدعم المشاريع الاجتماعية مثل دعم صندوق الطالب الفلسطيني أو أي مسؤولية اجتماعية أخرى.

فقطاع الإقراض المتخصص صغير نسبيا في حجمه مقارنة مع القطاعات المالية الأخرى، وهو في طريقه للنمو والتطور. لكن بالرغم من حجمه المحدود إلا أنه يخدم ويساعد شريحة واسعة في المجتمع، كما يعمل على دعم المسؤولية الاجتماعية في المجتمع الفلسطيني إضافة إلى دعم الاقتصاد المحلي، فدوره الحالي بناء

وفعال في المجتمع ولذا لا بد من دعمه وإبراز أهميته، والعمل على توعية القطاعات المختلفة وشرائح المجتمع بما يقدمه هذا القطاع للعمل على تنشيطه وتفعيله.

وأخيرا، يرى الباحثون بأن قطاع الإقراض المتخصص قابل للتوسع والنمو في المستقبل القريب، سواء كان هذا النمو بزيادة عدد المؤسسات العاملة في هذا المجال أو زيادة الانتشار الجغرافي لفروع ومكاتب المؤسسات القائمة حاليا في حال توفرت الموارد المالية اللازمة لهذه المؤسسات. كما أن التوسع قد يكون بتطور طبيعة الخدمات المقدمة من مؤسسات الإقراض المتخصصة، فقد تصبح هذه المؤسسات قادرة على قبول ودائع ومدخرات أو تقديم خدمات تأمينية لمقترضيها[4]. **وهذا طبعا يشكل تحدي للجهات الرقابية والإشرافية، لذا لا بد من التحوط من المخاطر التي قد تهدد قطاع الإقراض المتخصص الفلسطيني لمنع نقل تداعيات هذه المخاطر إلى الاستقرار المالي الفلسطيني ككل.**

ثانيا: مؤشرات المخاطر

بلغت قيمة المحفظة الائتمانية لمجمل مؤسسات الإقراض المتخصص[5] أواخر العام 2012 حوالي 83.8 مليون دولار، مرتفعة بنسبة 17.2% مقارنة بنهاية العام 2011. وبالرغم من نمو محفظة التسهيلات من عام لآخر، إلا أنها لا تزال تشكل نسب متواضعة بالنسبة للناتج الإجمالي المحلي، إذ لم تتعدى ما نسبته 1% خلال العام 2011. وهي أيضا منخفضة مقارنة بمحفظة التسهيلات الائتمانية للمصارف العاملة في فلسطين، حيث لا تزيد تلك النسبة عن 2.5%. ولكن هذه النسب قريبة إلى حد كبير من النسب المتحققة في دول الجوار، خاصة الدول العربية.

وبالتوازي مع النمو في صافي المحفظة الائتمانية، يلاحظ تراجع في قيمة ونسبة مخصص القروض المشكوك في تحصيلها، فقد تراجعت نسبة هذا المخصص إلى صافي المحفظة من 7.1% عام 2011 إلى نحو 5.2% خلال العام 2012. ويعتبر تراجع هذه النسبة من المؤشرات الايجابية كونه يعكس بالضرورة تراجعا في مخاطر التعثر، أو زيادة في عمليات التحصيل، أو كليهما معا.

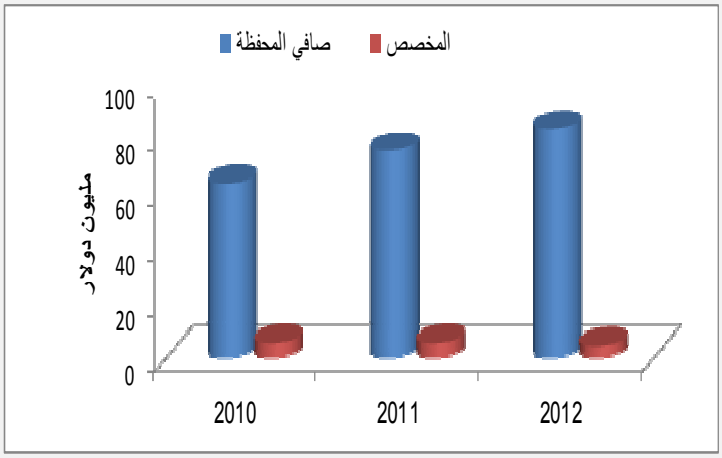
---

[4] يبقى نشاط قبول الودائع من العامة مقتصرا على المصارف بموجب تعريف كل من المصارف ومؤسسات الاقراض المتخصص.

[5] البيانات مستوفاة عن 7 مؤسسات تعمل في قطاع الإقراض المتخصص، وهي تشكل معظم بيانات ذلك القطاع، أما باقي المؤسسات فهي صغيرة للغاية ولا يتوفر عنها بيانات كافية.

يتضح من خلال الشكل (6) أن نسبة مخصص القروض المشكوك في تحصيلها قد اظهر تراجعات متتالية في النسبة والقيمة خلال الفترة التي تغطيها الدراسة (2010– 2012). وهذا الأمر يعني بالضرورة زيادة الفاعلية في تحصيل الإقساط، و/أو التزام اكبر من قبل المقترضين في سداد قروضهم، في ظل عدم وجود أية تغييرات جوهرية في سياسات الإقراض المتبعة في هذه المؤسسات.

شكل 6: نمو صافي محفظة التسهيلات الائتمانية لمؤسسات الإقراض المتخصصة خلال الفترة 2010–2012



ويلاحظ أيضا أن حجم الديون التي تعدم وتشطب في تناقص مستمر من عام لآخر، فقد بلغت قيمة الديون التي شطبت في كافة المؤسسات خلال العام 2011 حوالي 503 ألف دولار مسجلة تراجعا بنسبة 28.7% مقارنة بالعام 2010، كما أنها سجلت تراجعا طفيفا آخر بنسبة 0.5% خلال العام 2012. تجدر الإشارة هنا إلى أن نسبة الديون التي تشطب إلى صافي محفظة القروض متدنية أصلا، فهي تراوحت ما بين 1.1%–0.6% خلال الفترة من 2010–2012، وهو ما يؤكد ما تمت الإشارة إليه من وجود تحسن مستمر في فاعلية التحصيل في مؤسسات الإقراض المتخصص.

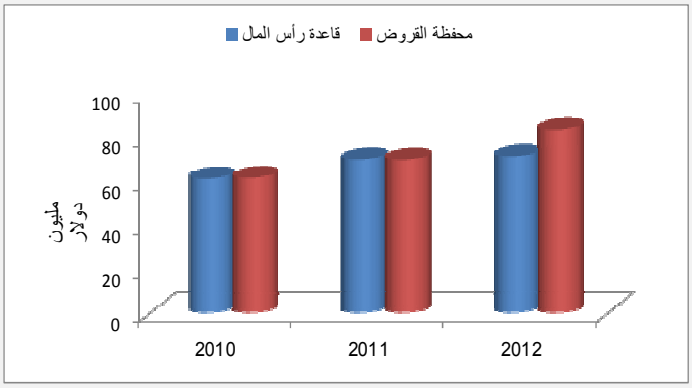
وتستحوذ محفظة القروض على الجزء الأكبر من مجمل موجودات مؤسسات الإقراض المتخصصة، فقد شكلت القروض نحو 73.4% من مجموع الموجودات خلال العام 2012، مرتفعة بـــ 4.4 نقطة مئوية مقارنة بالعام 2011، في حين شكلت الموجودات الاخرى (ممتلكات ومعدات، موجودات مقيدة الاستعمال، وديعة سلطة النقد، ذمم مستحقة القبض من مانحين، مصاريف مدفوعة مقدما، النقد وأشباه النقد) النسبة الباقية. أما الموجودات نفسها فهي تظهر نموا مستمرا من فترة لأخرى، فقد ارتفع صافي موجودات كافة المؤسسات بنسبة 6.4% في العام 2012، مقارنة بالعام السابق، لتبلغ قيمة صافي الموجودات حوالي 111.4 مليون دولار، وفي ذلك إشارة أخرى إلى صغر حجم هذا القطاع مقارنة بأطراف القطاع المالي الأخرى، حيث بالكاد تصل نسبة هذه الموجودات إلى 1% من موجودات المصارف على سبيل المثال.

تدل النسب السابقة على أن موجودات مؤسسات الإقراض المتخصصة تتكون في اغلبها من محفظة القروض، بخلاف موجودات المؤسسات المالية الأخرى، كالمصارف التي يلاحظ تنوعا في جانب الأصول لديها. وهذا يعني بالضرورة وجود مخاطر محددة ذات علاقة بجودة هذه الأصول ونسب التعثر والتخلف عن السداد.

ويتضح من خلال البيانات المجمعة لمؤسسات الإقراض المتخصصة، قيامها بتعزيز رؤوس أموالها من فترة لأخرى، فقد ارتفعت قاعدة رأس المال لمجموع المؤسسات نهاية العام 2012 بنسبة 2% مقارنة بالعام السابق، وبلغت 71.3 مليون دولار، في حين أنها ازدادت بنسبة 16.3% بالمقارنة مع نهاية العام 2010. ومن المعروف أن رأس المال يحتل مكانة هامة جدا في التحليل المالي وتحليل المخاطر، كونه يعتبر خط الدفاع الأول لمواجهة المخاطر المختلفة التي قد تتعرض لها أية مؤسسة مالية.

ولكن رغم النمو في قاعدة رأس المال إلا أنها بقيت دون الحد الذي يغطي صافي محفظة القروض. حيث تنص تعليمات سلطة النقد الفلسطينية[6] بضرورة عدم تجاوز محفظة القروض لقاعدة رأس المال بدون موافقة سلطة النقد المسبقة على ذلك. من الضروري الإشارة هنا إلى أن بعض المؤسسات ليس لديها رأس مال أصلا، وقد يكون من المستحسن إعادة النظر في بعض التعليمات لتمكين المؤسسات من التطور ومواصلة تقديم الخدمات، فمثل هذا القيد قد يحرم مؤسسات الإقراض المتخصصة من الاستفادة من مزايا الرفع المالي التي عادة ما تتحقق من خلال الاقتراض.

شكل 7: قاعدة رأس المال ومحفظة القروض لمؤسسات الإقراض المتخصصة خلال الفترة 2010-2011



وكما يبين الشكل (7) فان نسبة تغطية قاعدة رأس المال لصافي محفظة القروض تقل عن 100% بشكل واضح نهاية العام 2012، حيث بلغت 87.2% فقط، في حين أنها قريبة من نسبة 100% خلال العامين 2010، 2011. من الضروري التنبيه هنا إلى أن بعض مؤسسات الإقراض المتخصص، لا

[6] . تعليمات 2012/01

ينطبق عليها أصلا وجود بند رأس المال، بالنظر لطبيعة نشأة ونشاط تلك المؤسسة، حيث أن بعضها تابع لمؤسسة أخرى، ونشأ بمنحة أو قرض من جهة أخرى، وبالتالي ليس لها رأس مال بالتعريف الحرفي له.

من جهة أخرى بلغ إجمالي القروض التي حصلت عليها مؤسسات الإقراض المتخصص حتى نهاية العام 2012 نحو 18.5 مليون دولار، مشكلة ما نسبته 22.6% من قاعدة رأس المال لتلك المؤسسات (نسبة الرفع المالي)، وبالمقارنة بالسنوات السابقة فقد بلغت هذه النسبة 28.8% نهاية العام 2011، و27.6% نهاية العام 2010. أما نسبة القروض إلى صافي الأصول فبلغت 16.6% نهاية العام 2012، مقارنة مع نسب 18.9%، 19.2% للعامين 2010، 2011 على التوالي.

في نهاية العام 2012 بلغت قيمة النفقات الجارية لمجمل مؤسسات القطاع 17.5 مليون دولار، محافظة على نفس قيمتها نهاية العام 2011، إلا أنها تزيد بنسبة 14.3% مقارنة بنهاية العام 2010. وقد شكلت النفقات الجارية نحو 21.4% بالنسبة لصافي المحفظة الائتمانية خلال العام 2012، مقارنة مع 25.2%، و25.0% للعامين 2011، 2010 على التوالي. ويعتبر التراجع في هذه النسبة مؤشرا ايجابيا، كونه يعكس من جهة تراجع النفقات الجارية في ظل وجود توسع في عمليات الإقراض، مما يعني زيادة في الكفاءة التشغيلية، وبالتالي من المتوقع ان ينعكس ذلك ايجابا في زيادة صافي أرباح معظم مؤسسات هذا القطاع، وذلك لأن الزيادة في حجم محفظة الاقراض مع انخفاض النفقات الجارية يعني زيادة في ايرادات الفوائد مقابل انخفاض النفقات التشغيلية، وهذا يعني أن الفرق بين الايرادات والنفقات سيزداد لجهة الايرادات. ويدلل على ذلك تراجع نسبة النفقات الجارية إلى قيمة القروض الممنوحة سنويا، فقد تراجعت تلك النسبة من 332.6% عام 2010 إلى 145.6% عام 2012، ويعود السبب الرئيس في تراجع هذه النسبة إلى الزيادة في قيمة القروض الممنوحة سنويا بمعدل أعلى من معدل الزيادة في النفقات الجارية.

ومن الملاحظ من خلال هيكل النفقات الجارية، أن النفقات التشغيلية تستحوذ على الجزء الأكبر منها، فقد شكلت النفقات التشغيلية نسبة تراوحت من 82–91% خلال الفترة التي غطتها الدراسة.

وتشير بيانات قائمة الدخل لقطاع مؤسسات الإقراض المتخصصة إلى وجود أرباح صافية لمجمل المؤسسات، فقد بلغ صافي الدخل نهاية العام 2012 حوالي 6.1 مليون دولار، مسجلا تراجعا بنسبة 14.1% مقارنة بالعام 2011، ومرتفعا بنسبة 19.5% مقارنة بالعام 2010.

وبشكل عام فان تحقيق قطاع مؤسسات الإقراض المتخصصة لأرباح صافية من عام لآخر، يشير إلى قدرة هذه المؤسسات على الاستمرارية أي الاستدامة المالية وهي: قدرة مؤسسات التمويل الصغير على تغطية جميع مصروفاتها المالية والإدارية والديون المعدومة عن طريق دخلها من خدماتها، وذلك دون الحاجة إلى الاعتماد على موارد مالية تأتي من الخارج على شكل منح أو قروض. علما بأن هذه المؤسسات غير هادفة للربح في الأساس. ويتضح أن الدخل يتكون في معظمه من الفوائد وبعض العمولات[7] التي تستوفيها مؤسسات الإقراض على القروض الممنوحة، والتي بلغت خلال العام 2012 حوالي 15.1 مليون دولار متراجعة مرتفعة بنسبة 3.3% مقارنة بالعام 2011.

ويستدل من بيانات الدخل، أن صافي التدفق النقدي من العمليات التشغيلية قد تراجع خلال العام 2012، بنسبة 13.3% وبقيمة بلغت حوالي 0.8 مليون دولار مقارنة بمستوى التدفقات خلال العام 2011. ويعتبر التراجع في التدفقات النقدية لبعض المؤسسات المسبب الأساس للتراجع في صافي التدفقات النقدية لمجمل القطاع خلال العام 2012.

يتشكل دخل مؤسسات الإقراض المتخصص في معظمه من الفوائد والعمولات التي يتم تحصيلها على القروض الممنوحة للزبائن. فقد بلغ إجمالي الفوائد والعمولات خلال العام 2012 ما يقارب 15.1 مليون دولار، مقارنة مع نحو 14.6 مليون دولار خلال العام 2011. وشكل إجمالي الفوائد والعمولات نحو 18.2% بالنسبة لصافي المحفظة الائتمانية، وفي ذلك مؤشر على ارتفاع تكاليف الاقتراض في هذا القطاع، نظرا لارتفاع التكاليف والمخاطر الموجودة أصلا في القطاع، علما بأنه عند استثناء العمولات من هذه النسبة تصبح نسبة الفوائد ما بين 17%– 20%. قد تكون هذه النسب مرتفعة إذا ما قورنت بنسب الفوائد في القطاع المصرفي، إلا أن المقارنة بين الفوائد في القطاعين قد تكون غير منصفة لقطاع مؤسسات الإقراض المتخصصة نظرا لارتفاع التكاليف والمخاطر من ناحية، ومن ناحية أخرى ليس هناك ما يدل على أن نسب الفائدة هي المسبب لعمليات التعثر.

وبالنظر إلى جانب الخصوم لمؤسسات الإقراض المتخصصة، وكما أشير سابقا، فان هذا الجانب يحتوي على قروض حصلت عليها من المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، مما يعني وجود تداخل متزايد بين النشاط في قطاع مؤسسات الإقراض المتخصصة والمؤسسات المالية الأخرى المحلية والأجنبية. فقد بلغ مجموع القروض التي حصلت عليها هذه المؤسسات من المصارف داخل فلسطين حوالي 3.8 مليون دولار

[7] . عمولة تقديم طلبات القروض.

خلال العام 2012، وهو ضعف المبلغ تقريبا الذي حصلت عليه خلال العام 2011. إن تلك المبالغ لا تشكل في الوقت الراهن أي مخاطر ذات قيمة على القطاع المصرفي، فهي ضئيلة بكل المقاييس الممكنة، فهي بالكاد تشكل 0.1% من صافي التسهيلات الممنوحة من المصارف. ولكن من الممكن أن تقوم مؤسسات الإقراض المتخصص في المستقبل المنظور بزيادة حجم التمويل الممنوح لها من خلال نافذة الإقراض المتاحة في المصارف، ويدفع بهذا الاتجاه أن مجموعة قليلة من هذه المؤسسات حصلت على قروض من المصارف المحلية، بينما كانت غالبية القروض والمنح خارجية المصدر في باقي المؤسسات، لذلك فتحول هذه المؤسسات إلى التمويل الداخلي كبديل للتمويل الخارجي، أو كمصدر للتوسع في تقديم الخدمات أمر متوقع.

في نهاية العام 2012، بلغ عدد القضايا المرفوعة في المحاكم الفلسطينية من قبل مؤسسات الإقراض المتخصصة نتيجة التخلف عن السداد 2241 قضية، بقيمة إجمالية بلغت حوالي 1.5 مليون دولار، مشكلة ما نسبته 4.6% من عدد القروض الممنوحة، و 1.8% من قيمة محفظة القروض. كما بلغت نسبة الالتزام بالسداد لكافة المؤسسات[8] حوالي 94%، ويلاحظ ثمة تقارب بين نسبة القضايا المرفوعة ونسبة عدم الالتزام بالسداد، أما الفارق بين النسبتين فهو لوجود بعض الملفات لا تزال بين المرحلتين (عدم السداد، ولكن لم تحول للقضاء بعد). ومن الجدير ذكره أن سلطة النقد الفلسطينية شملت هذه المؤسسات في السجل الائتماني الخاص بالعملاء، وهذا ساعد هذه المؤسسات على تجنب العملاء ذوي التصنيف الائتماني السيء.

ومن الضروري الإشارة في هذا النطاق، إلى وجود تفاوت واضح في نسب الالتزام بالسداد من مؤسسة لأخرى، ومن الممكن أن يعود السبب في هذا التفاوت إلى:

1. درجة الدقة في إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية
2. كمية ونوعية الضمانات المأخوذة
3. طبيعة الفئة المستهدفة

لقد تبين من خلال المقابلات التي تمت مع مؤسسات الإقراض، أنها تقوم بدراسة جدوى اقتصادية لكافة المشاريع المتقدمة بطلبات الحصول على القروض، وان وجود تدفق نقدي واضح ومضمون يعتبر الأساس في منح القرض. تعتبر هذه العملية مثالية إلى حد ما كونها تسهم في تحقيق معادلة التوازن بين الهدف من

[8] . معدل نسبة السداد لـ 6 مؤسسات فقط

إعطاء القرض (تحسين مستوى المعيشة ومحاربة الفقر) وضمان استرداد قيمة القرض وعدم التعثر. القروض الاستهلاكية قد تعمل على تشويه هذه المعادلة، بمعزل عن تأثيرها على نسبة السداد.

أما الضمانات المأخوذة لضمان سداد القروض، فهي متنوعة وتتراوح بين أخذ الكمبيالات والشيكات، والكفالات، وضمانات الرواتب. وقد تكون الضمانات ذات اثر مباشر وأكثر وضوحا على نسبة الالتزام بالسداد. ويستدل من تحليل البيانات حول الضمانات، أن 50% من المؤسسات تعطي الأهمية الأكبر لدراسات الجدوى الاقتصادية والتدفقات النقدية من المشاريع الممولة كضمان لإعطاء القرض، في حين تعتبر 17% من المؤسسات هذا البند في الدرجة الثانية من الأهمية، و33% من المؤسسات اعتبرته في المرتبة الثالثة من الأهمية، ولكن من اللافت للنظر أن كافة المؤسسات تأخذ هذا الضمان بعين الاعتبار ولكن بنسب متفاوتة من الأهمية. 34% من المؤسسات تنظر بعين الاعتبار لضمانات الرواتب، (مناصفة 17% تصنف ضمان الراتب في المرتبة الأولى كضمان،17% من المؤسسات صنفته في المرتبة الثالثة من الأهمية كضمان). الكفالات الشخصية[9] استحوذت هي الأخرى على نسبة 100% من الاعتبار كضمانات ولكن بنسب متفاوتة في الأهمية، حيث اعتبرته 17% من المؤسسات في المرتبة الأولى، في حين اعتبرته 83% من المؤسسات في المرتبة الثانية من الأهمية. أما ضمانات الشيكات فأعطيت أهمية من المرتبة الأولى عند 33% من المؤسسات، والمرتبة الثالثة من الأهمية عند 33% من المؤسسات أيضا. يشار إلى أن ضمانات العقارات غير معمول بها في مؤسسات الإقراض، وكذلك لا يوجد أية قروض ممنوحة بدون ضمانات.

وبخصوص الفئات المستهدفة، فان مؤسسات الإقراض المتخصص تركز جزءا كبيرا من نشاطها في الأرياف، والمناطق البعيدة عن مراكز المدن، حيث تبين أن نحو 63% من أنشطة المؤسسات يتركز في المناطق الريفية. وقد تكون بعض المناطق خارجة عن الإطار السيادي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الأمر الذي يجعل من الصعب تطبيق القوانين في تلك المناطق وتحصيل الديون المستحقة في حال التخلف عن السداد. كما أن بعض المؤسسات تستهدف شرائح معينة من السكان، كالقروض الموجهة للنساء، الأمر الذي قد يزيد أيضا من صعوبة التحصيل بسبب الثقافة والعادات السائدة في المجتمع.

[9] . الكفالات الشخصية تعتمد على الخبرة والسمعة، وتشمل الكمبيالات أيضا.

يضاف إلى كل ما تقدم مجموعة من الصعوبات التي تعيق عمل وتطور مؤسسات الإقراض المتخصص، أهمها وجود المنافسة في السوق، وبطؤ النظام القضائي في فض المنازعات ذات العلاقة بالتخلف عن السداد، وكذلك بيئة العمل والظروف الاستثنائية الموجودة في فلسطين من احتلال وانقسام وما تفرزه من معيقات عديدة للعمل والتطور. ويبين الجدول رقم (5): أهم المؤشرات المستخدمة لقياس المخاطر.

جدول رقم 5: مؤشرات المخاطر

المؤشر	2010	2011	2012
نسبة مخصص الديون المشكوك فيها من المحفظة القائمة	7.9	7.0	5.2
نسبة التحصيل إلى مجموع الأقساط المستحقة	94.1	93.9	93.8
نسبة الديون التي تشطب إلى الممنوحة سنويا (بالقيمة)	15.0	6.1	4.2
نسبة الديون التي تشطب من المحفظة القائمة	1.0	0.7	0.6
نسبة التسهيلات إلى قاعدة رأس المال	111	110	115
مركز السيولة			
نسبة النقد المتاح إلى مجموع النفقات التشغيلية	148.3	144.6	145.6
صافي التدفق النقدي من العمليات التشغيلية (مليون دولار أمريكي)	5.8	7.4	2.7
نسبة صافي الدخل (الفائض) إلى إجمالي النفقات التشغيلية	39.7	35.4	12.5
نسبة النفقات الجارية إلى مجموع القروض الممنوحة سنويا	332.6	214.6	145.8
اعتبارات منح الائتمان(الضمانات)			
العائد على حقوق الملكية (ROE)	8.2	8.3	2.5
العائد على الموجودات (ROA)	5.6	5.5	1.6

ثالثا: جودة الحوكمة في مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين

تعتبر الحوكمة ركيزة أساسية في الحد من الكثير من المخاطر التي قد تتعرض لها المؤسسات المالية المختلفة، كالنصب والاحتيال، وغسيل الأموال وغيرها من الجرائم المالية، التي تؤثر على المؤسسة المالية، وقد يمتد الأثر إلى باقي أطراف القطاع المالي الأخرى. وتولي سلطة النقد الفلسطينية أهمية خاصة للحوكمة السليمة في القطاع المصرفي الفلسطيني، حيث قامت بإعداد دليل متكامل حول معايير ومبادئ الحوكمة الجيدة للقطاع المصرفي الفلسطيني، ويهدف هذا الدليل في الأساس إلى:

- تعزيز وعي عام بموضوع الحكم الجيد وخلق إجماع على أهمية تطبيقه.
- وضع إطار تنظيمي لحوكمة المصارف استكمالاً للمتطلبات القانونية الواردة في القوانين ذات الصلة.
- توفير إرشادات للمصارف حول كيفية تحقيق التزام أفضل بالمعايير والممارسات الدولية الفضلى.

وعلى الرغم من وجود فوارق واضحة في طبيعة أنشطة مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين، ووجود الكثير من الفوارق بينها وبين المصارف، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة عدم وجود مجموعة من المعايير والأنظمة التي تجعل من هذه المؤسسات تعمل في إطار من الحوكمة السليمة لتحقيق نفس الأهداف المشار إليها أعلاه.

جدول(6) أهم مؤشرات الحوكمة في مؤسسات الإقراض المتخصص

المؤشر	أكاد	ريادة	فاتن	أصالة	PDF	ريف	UNRWA
عدد أعضاء الهيئة العامة	22	-	40	20	40	26	تابع للوكالة
عدد أعضاء مجلس الإدارة	9	-	9	7	11	7	13
تركيبة مجلس الإدارة وتنوع خبرات الأعضاء	متنوعة	-	متنوعة	متنوعة	متنوعة	متنوعة	متنوعة
دورية انتخاب مجلس الإدارة/رئيس مجلس الإدارة	2 سنة	-	3 سنوات	3 سنوات	3 سنوات	2 سنة	يعين
وجود لجان في مجلس الإدارة ذات اختصاص	لا	-	نعم	لا	نعم	لا	لا
وجود وظيفة تدقيق داخلي في المؤسسة ترفع التقارير لمجلس الإدارة	لا	-	نعم	نعم	نعم	لا	نعم
وجود مدقق خارجي مستقل ينشر تقارير حول إعداد القوائم المالية	نعم	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
وجود أنظمة وإجراءات عمل مقرة من مجلس الإدارة وموزعة على العاملين كل حسب اختصاصه	نعم	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الإفصاح الدوري عن البيانات المالية للمؤسسة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
وجود دليل للحوكمة في المؤسسة	لا	-	نعم	لا	لا	لا	تابع للوكالة

يستدل من البيانات المتاحة حول الحوكمة في مؤسسات الإقراض المتخصصة في الجدول (5)، إلى وجود تفاوت نسبي في تطبيق المعايير الإدارية والمحاسبية في هذه المؤسسات، مع وجود ضعف أو غياب كامل لدليل حوكمة معتمد ونافذ في تلك المؤسسات. فمن خلال البيانات يتضح أن:

1. معظم هذه المؤسسات (باستثناء مؤسستين، ذات تمويل أجنبي مباشر) تتمتع بهيئات عامة يتراوح عددها من 22 إلى 40 عضو.
2. يتراوح عدد أعضاء المجالس الإدارية من 7 إلى 13 عضوا، بينما تنص تعليمات سلطة النقد ذات العلاقة على أن يكون عدد أعضاء مجلس الإدارة من 5–9 أعضاء.

3. تبين من خلال المسح الذي اجري لهذه المؤسسات، أن أعضاء مجلس الإدارة يتمتعون بالخبرات والشهادات العلمية المتنوعة في مجالات الاقتصاد، والإدارة، والمحاسبة وغيرها العديد من المجالات العلمية المختلفة، وهو ما يتوافق إلى حد كبير مع تعليمات سلطة النقد بهذا الخصوص.
4. اتضح ان كافة تلك المؤسسات، باستثناء المؤسستين المشار لهما أعلاه، تتبع طريقة الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الإدارة، في حين يقوم المجلس بانتخاب رئيس له وبطريقة دورية (سنتين في بعض المؤسسات وثلاث سنوات في مؤسسات أخرى)، وانه لا يجوز الترشح لأكثر من دورتين متتاليتين في جميع تلك المؤسسات.
5. وحول وجود لجان مختصة في مؤسسات الإقراض المتخصصة، اتضح عدم وجود مثل هذه اللجان في معظم المؤسسات، وان وجدت في القليل منها، فهي لا تتعدى كونها لجان مؤقتة يتم تشكيلها لأهداف معينة ومؤقتة، وبالتالي فهي ليست بالمفهوم المتعارف عليه بوجوب وجود اللجان بشكل دائم. يشار إلى أن تعليمات سلطة النقد المتعلقة بالإدارة في مؤسسات الإقراض المتخصصة، تشير بوضوح إلى وجوب تشكيل لجان دائمة، خاصة فيما يتعلق بإدارة المخاطر، وإدارة الموجودات والمطلوبات في تلك المؤسسات.
6. أما التدقيق الداخلي في مؤسسات الإقراض المتخصصة، فيلاحظ انه لا يزال مقتصرا على بعض المؤسسات، دون غيرها، حيث تفتقر بعض المؤسسات لوظيفة مدقق داخلي. بينما تلتزم كافة المؤسسات بالمدقق الخارجي في تدقيق حساباتها، كما تبين أن المدققين الخارجيين لهذه المؤسسات هم من المدققين المعتمدين لدى سلطة النقد الفلسطينية.
7. تمارس كافة مؤسسات الإقراض المتخصصة باستثناء مؤسسة واحدة أعمالها وأنشطتها من خلال انظمه وإجراءات عمل محددة ومقرة من مجالس الإدارة، وموزعة على ذوي الاختصاص كل حسب اختصاصه.
8. وتقوم كافة المؤسسات دون استثناء بنشر بياناتها المالية والإفصاح عنها، بإحدى الوسائل المتاحة على الأقل، فجميعها يقوم بالنشر على الموقع الالكتروني، ومنها ما يضيف إلى تلك الوسيلة بعض الوسائل الأخرى كالإعلان عن بياناته المالية في المنشورات المختلفة، كالتقارير الدورية وغيرها.

وفي الخلاصة، فان مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين لا تزال بحاجة إلى المزيد من الجهود بغية تحسين جودة الحوكمة فيها، وإيجاد أو تحديث بعض الأساليب الإدارية والمحاسبية المتبعة فيها،

الأمر الذي سينعكس إيجابا على أداء وكفاءة هذه المؤسسات ويحد من المخاطر التي قد تنجم عن مواطن الضعف في بنيتها المؤسسية والتنظيمية.

الفصل الخامس

الاستنتاجات والتوصيات

يمكن تلخيص أهم الاستنتاجات التي توصلت لها هذه الدراسة على النحو التالي:

- بالرغم من أن الدور الاقتصادي الذي تقوم به مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين لا يزال صغيرا نسبيا، مقارنة بالدور الذي يلعبه القطاع المالي الرسمي (المصارف ومؤسسات القطاع المالي الاخرى)، إلا أن هذا الدور آخذ بالتزايد من سنة لأخرى، وهو مرشح للاستمرار في النمو خلال السنوات القادمة في ظل تنامي فجوة التمويل لقطاع الأفراد ومنشآت الأعمال الصغيرة ومتناهية الصغر والذي هو مركز اهتمام واستهداف من قبل هذه المؤسسات. كما أن هذه المؤسسات تتحمل قدرا من المسؤولية الاجتماعية وإن لا زال في نطاق محدود، فقد يصعب على أطراف القطاع المالي الأخرى تحملها بنفس الكيفية والمنهجية.

ومن المتوقع أن تتوسع هذه المؤسسات أفقيا وعموديا في السنوات القادمة من حيث عدد المستفيدين من خدماتها التمويلية، ومن حيث أنواع الخدمات التي تقدمها لهم. إذ لا زال الطلب على هذه الخدمات يتزايد في ظل واستمرار هيمنة قطاع منشآت الأعمال الصغيرة ومتناهية الصغر على الاقتصاد الفلسطيني، اضافة الى استمرار معدلات البطالة والفقر المرتفعة بين أوساط الشباب بشكل عام، وخريجي الجامعات منهم بشكل خاص. ولا شك بأن الدور الاقتصادي لهذه المؤسسات هو دور مكمل للقطاع المالي الرسمي.

- لا يوجد حاليا تأثير جوهري لنشاط هذه المؤسسات على حالة الاستقرار المالي السائدة في فلسطين بفعل الجهود التي تقوم بها سلطة النقد الفلسطينية. فمؤشرات المخاطر التي من الممكن أن ترتبط بنشاط هذه المؤسسات تشير بوضوح إلى عدم وجود مخاوف أو تهديدات جدية للاستقرار المالي حاليا. فلا يوجد مخاطر تذكر مرتبطة بالتوظيفات المالية لهذه المؤسسات أو مصادر تمويلها، أو بنتائج أعمالها. إن مصدر الخطر الوحيد الذي يمكن تسجيله في هذا السياق، قد يكون ضعف ممارسات الحوكمة في هذه المؤسسات، والذي يمكن رده لشكلها القانوني وما يفرضه من ترتيبات مؤسسية وتنظيمية قاصرة وغير مستجيبة لمتطلبات الحوكمة الرشيدة. ولكن يجب التأكيد هنا على أن توسع نشاط هذه المؤسسات في المستقبل قد يفرض تحديات جديدة على صعيد المخاطر، مما يستوجب أخذ جميع الاحتياطات والتدابير اللازمة لمنع وقوعها أولا ولإحتواء تداعياتها في حال وقوعها ثانيا.

واستنادا إلى هذه الاستنتاجات، يمكن تقديم عدد من المقترحات والتوصيات التي من شأنها تعزيز دور هذه المؤسسات في الاقتصاد الفلسطيني وبأقل مستوى ممكن من المخاطر:

1. استمرار سلطة النقد في متابعة عملية تحول مؤسسات الاقراض المتخصصة إلى شركات ربحية أو غير ربحية وفق متطلبات قانون المصارف ونظام الترخيص الصادر بموجبه. ويفضل أن تبدي سلطة النقد مرونة عالية فيما يخص الفترة الزمنية التي يتم فيها هذا التحول، وذلك من باب التفهم لظروف نشأة هذه المؤسسات وما ترتب على ذلك من خصائص مؤسسية وتنظيمية وإدارية.

2. العمل على إنجاز عملية ترخيص هذه المؤسسات وفق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة. وفي هذا السياق ايضا، من المفضل أن تمارس سلطة النقد أكبر درجة ممكنة من المرونة والتفهم والتعاون مع تلك المؤسسات لضمان نجاح هذه العملية بأقل أعباء، وأفضل أسس تشغيلية ممكنة.

3. إعادة فحص التعليمات التي صدرت حتى الآن للتأكد من ملائمتها لطبيعة عمل هذه المؤسسات. فعلى سبيل المثال، ورد في التعليمات شرط ينص على أن لا يزيد حجم المحفظة الائتمانية للمؤسسة عن حجم رأس المال، وهذا يعني بالضرورة حرمان هذه المؤسسات من الانتفاع من أي فرص إقتراض قد تتوفر لها من القطاع المصرفي المحلي، أو من المؤسسات المالية الدولية (أي حرمانها من مزايا الرفع المالي).

4. قيام سلطة النقد بوضع نظام تصنيف معياري لمؤسسات الاقراض المتخصصة، بحيث يشمل على الحدود الدنيا من المتطلبات التنظيمية والتشغيلية لكل مستوى، ويستخدم هذا التصنيف كأساس للتفرع أو التوسع في الخدمات، مثل قبول مدخرات أو ودائع عملائها، أو تقديم خدمات التأجير أوالتأمين.

5. استكمال جهد سلطة النقد على صعيد تنظيم نشاط هذا القطاع من خلال إصدار ما تبقى من تعليمات فنية تحكم إدارة المخاطر وإدارة الائتمان بما يتناسب وطبيعة عمل هذه المؤسسات وخصائصها.

6. قيام سلطة النقد بتصميم وتنفيذ نظام تصنيف موحد لبنود التقارير المالية التي تعدها هذه المؤسسات سواء لغرض تقديمها لدائرة الرقابة في سلطة النقد، أو لغرض نشرها، وذلك على غرار ما يجري مع المصارف. وهذا سيساعد سلطة النقد وغيرها من الجهات المستفيدة من هذه البيانات في تجميعها وتحليلها بشكل معياري وقابل لإجراء المقارنات والمقاربات بين هذه المؤسسات.

7. قيام سلطة النقد وبالتعاون مع شبكة هذه المؤسسات "شراكة" بإعداد وإقرار مدونة، أو دليل لقواعد ومتطلبات الحوكمة في هذه المؤسسات.

8. تحفيز مؤسسات الاقراض المتخصصة على التوسع في الاقراض للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وهذا يتطلب ابتكار وتطوير منتجات جديدة بسقوف ائتمانية كبيرة نسبيا إذا ما قورنت مع متوسط القروض الممنوحة حاليا في معظم هذه المؤسسات. ومن شأن هذا التوجه أن ينقل نشاط هذه المؤسسات بشكل أسرع وأنجع لدائرة الفعل التنموي دون أن تفقد دورها الاجتماعي والإنساني التقليدي.

9. العمل مع مؤسسات ضمان الإقراض الخاصة العاملة حاليا في فلسطين من أجل توسيع نطاق تغطية المخاطر وبناء القدرات وتنفيذ الأنشطة الداعمة الأخرى لتشمل مؤسسات الإقراض المتخصصة.

10. المبادرة وبالتعاون مع شراكة والمعهد المصرفي الفلسطيني على تصميم وتنفيذ برامج تدريبية متخصصة لموظفي مؤسسات الإقراض المتخصصة على كافة المستويات الإدارية في مجال التخطيط الاستراتيجي، وإدارة المخاطر والسيولة، والرقابة الداخلية ومقاييس الأداء المالي والاجتماعي، وسياسة الائتمان العادلة وغيرها. ومن شأن ذلك أن يساعد هذه المؤسسات على الإلتزام بأفضل المعايير والممارسات الدولية، وكذلك على الانسجام مع الأنظمة والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية.

مسودة خارطة الطريق لتطوير وتفعيل عمل مؤسسات الإقراض المتخصصة

الإجراء المقترح	على المدى القصير 2014-2013	على المدى المتوسط والطويل بعد 2014	الجهات المشاركة في التنفيذ
الاستمرار في متابعة عملية تحول مؤسسات الإقراض المتخصصة إلى شركات ربحية أو غير ربحية وفق متطلبات قانون المصارف ونظام الترخيص الصادر بموجبه. ويفضل أن تبدي سلطة النقد مرونة عالية فيما يخص الفترة الزمنية التي يتم فيها هذا التحول، وذلك من باب التفهم لظروف نشأتها وما ترتب على ذلك من خصائص مؤسسية وتنظيمية وإدارية.	X		سلطة النقد الفلسطينية/ دائرة الرقابة والتفتيش- قسم الترخيص
العمل على إنجاز عملية ترخيص هذه المؤسسات وفق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة. وفي هذا السياق ايضا، من المفضل أن تمارس سلطة النقد أكبر درجة ممكنة من المرونة والتفهم والتعاون مع تلك المؤسسات لضمان نجاح هذه العملية بأقل أعباء، وأفضل أسس تشغيلية ممكنة.	X		سلطة النقد الفلسطينية/ دائرة الرقابة والتفتيش- قسم الترخيص
إعادة فحص التعليمات التي صدرت حتى الآن للتأكد من ملائمتها لطبيعة عمل هذه المؤسسات. فعلى سبيل المثال، ورد في التعليمات شرط ينص على أن لا يزيد حجم المحفظة الائتمانية للمؤسسة عن حجم رأس المال، وهذا يعني بالضرورة حرمان هذه المؤسسات من الانتفاع من أي فرص اقتراض قد تتوفر لها من القطاع المصرفي المحلي، أو من المؤسسات المالية الدولية (أي حرمانها من مزايا الرفع المالي).	X		سلطة النقد الفلسطينية/ دائرة الرقابة والتفتيش- قسم الرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة
استكمال جهد سلطة النقد على صعيد تنظيم نشاط هذا القطاع من خلال إصدار ما تبقى من تعليمات فنية تحكم إدارة المخاطر وإدارة الائتمان بما يتناسب وطبيعة عمل هذه المؤسسات وخصائصها.	X		سلطة النقد الفلسطينية/ دائرة الرقابة والتفتيش- قسم الرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة

القيام بوضع نظام تصنيف معياري لمؤسسات الإقراض المتخصصة، بحيث يشمل على الحدود الدنيا من المتطلبات التنظيمية والتشغيلية لكل مستوى، ويستخدم هذا التصنيف كأساس للتفرع أو التوسع في الخدمات، مثل قبول المدخرات أو الودائع، أو تقديم خدمات التأجير أو التأمين.		X	سلطة النقد الفلسطينية/ دائرة الرقابة والتفتيش– قسم الرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة
القيام بتصميم وتنفيذ نظام تصنيف موحد لبنود التقارير المالية التي تعدها هذه المؤسسات سواء لغرض تقديمها لدائرة الرقابة في سلطة النقد، أو لغرض نشرها، وذلك على غرار ما يجري مع المصارف. وهذا سيساعد سلطة النقد وغيرها من الجهات المستفيدة من هذه البيانات في تجميعها وتحليلها بشكل معياري وقابل لإجراء المقارنات والمقاربات بين هذه المؤسسات.		X	سلطة النقد الفلسطينية/ دائرة الرقابة والتفتيش–قسم الرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة
قيام سلطة النقد وبالتعاون مع شبكة هذه المؤسسات "شراكة" بإعداد وإقرار مدونة، أو دليل لقواعد ومتطلبات الحوكمة في هذه المؤسسات.		X	سلطة النقد الفلسطينية بالتعاون مع شراكة للإقراض
تحفيز مؤسسات الإقراض المتخصصة على التوسع في الإقراض للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وهذا يتطلب ابتكار وتطوير منتجات جديدة بسقوف ائتمانية كبيرة نسبيا إذا ما قورنت مع متوسط القروض الممنوحة حاليا في معظم هذه المؤسسات. ومن شأن هذا التوجه أن ينقل نشاط هذه المؤسسات بشكل أسرع وأنجع لدائرة الفعل التنموي دون أن تفقد دورها الاجتماعي والإنساني التقليدي.		X	سلطة النقد الفلسطينية بالتعاون مع مؤسسات الإقراض المتخصصة
العمل مع مؤسسات ضمان الإقراض الخاصة العاملة حاليا في فلسطين من أجل توسيع نطاق تغطية المخاطر وبناء القدرات وتنفيذ الأنشطة الداعمة الأخرى لتشمل مؤسسات الإقراض المتخصصة.		X	سلطة النقد الفلسطينية بالتعاون مع مؤسسات ضمان الإقراض الخاصة
المبادرة وبالتعاون مع شراكة والمعهد المصرفي الفلسطيني على تصميم وتنفيذ برامج تدريبية متخصصة لموظفي مؤسسات الإقراض المتخصصة على كافة المستويات الإدارية في مجال التخطيط الاستراتيجي، وإدارة المخاطر		X	سلطة النقد الفلسطينية بالتعاون مع المعهد المصرفي الفلسطيني وشراكة للإقراض.

والسيولة، والرقابة الداخلية ومقاييس الأداء المالي والاجتماعي، وسياسة الائتمان العادلة وغيرها. ومن شأن ذلك أن يساعد هذه المؤسسات على الالتزام بأفضل المعايير والممارسات الدولية، وكذلك على الانسجام مع الأنظمة والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية.			

قائمة المراجع باللغة العربية:

- المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، 2006، " تلبية الطلب على خدمات التمويل الأصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة".
- سنابل، شبكة التمويل الأصغر للبلدان العربية (الموقع الالكتروني).
- سلطة النقد الفلسطينية، تقرير الاستقرار المالي، 2010، التقديم.
- سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الرقابة والتفتيش، قسم الرقابة والإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصصة، تقارير مختلفة.
- PLANET FINANCE ،2007، مسح سوق الإقراض متناهي الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- مكحول، 2011، "ظروف العرض والطلب الحالي والمتوقع على التمويل الإسلامي الصغير في الأراضي الفلسطينية" ، شراكة.
- شراكة، الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر، الموقع الإلكتروني.
- شراكة ومؤسسة تطوير خدمات الأعمال، 2009، "أثر الأزمات السياسية الاقتصادية المتلاحقة على قطاع التمويل الأصغر في قطاع غزة".
- عبد الكريم،2012، "مقدمة في مؤتمر الشراكة العربي الهندي".

قائمة المراجع باللغة الانجليزية:

- Abayomi, and Alsadek,2008,"What is Financial Stability", Central bank of Bahrain.
- Center for financial inclusion, 2011, kiva, Quora micro finance websites.
- Kristine and others,2004, implications for the future of micro finance revolution, WB, Zidish.org.
- Martino, and others, 2009, "Micro finance in Palestine: issues, performance, and trajectories".