



سلطة النقد الفلسطينية  
PALESTINE MONETARY AUTHORITY



استراتيجية قطاع الإقراض  
المتخصص

## الإطار الاستراتيجي للتمويل الأصغر

(2023-2019)



تموز 2019

## المحتويات

3.....	كلمة المحافظ
4.....	ملخص تنفيذي
6.....	أولاً. مقدمة
7.....	ثانياً: تحليل الوضع الحالي للتمويل الأصغر في فلسطين
10.....	ثالثاً: تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT) لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين
13.....	رابعاً: الإطار الاستراتيجي الجديد من أجل مستقبل قطاع التمويل الأصغر في فلسطين
16.....	الملحق 1: توفير سبل الوصول إلى التمويل في فلسطين وحالة قطاع التمويل الأصغر
19.....	الملحق 2: إيجاد مبررات لإنشاء شركات الخدمة
22.....	الملحق 3: مقارنة مزايا شركات الخدمة مقابل شركات التمويل الأصغر التابعة
23.....	الملحق 4: قائمة التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن مؤسسات التمويل الأصغر منذ عام 2011
24.....	الملحق 4: مثال على الإطار التنظيمي المتدرج

## الأشكال

8.....	الشكل 1: مؤشرات الادخار والإقراض في فلسطين مقارنة بمتوسطات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمتوسطات العالمية
14.....	الشكل 2: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: ركائز الإطار الاستراتيجي (2019 - 2023)
16.....	الشكل أ. 1: نسبة السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذين لديهم حسابات في مؤسسة رسمية
18.....	الشكل أ. 2: متوسط أحجام القروض حسب مؤسسة التمويل الأصغر، 2012 - 2018
19.....	الشكل أ. 2: % سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذين تخدمهم مؤسسات التمويل الأصغر، 2017

## الجداول

10.....	الجدول 1: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: نقاط القوة
11.....	الجدول 2: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: نقاط الضعف
12.....	الجدول 3: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: الفرص
13.....	الجدول 4: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: التهديدات
17.....	الجدول أ. 1: سبل حصول الفلسطينيين على التمويل



## كلمة المحافظ السيدات والسادة ،

يعتبر قطاع التمويل الاصغر رافعة أساسية ودعامة مركزية من دعائم الاستقرار المالي والاجتماعي كما يعتبر لبنة أساسية في الاقتصاد الوطني الفلسطيني من خلال دوره التنموي والاجتماعي وذلك بالوصول للفئات المهمشة والأقل حظاً في المجتمع ومنحهم فرصة الاندماج بالقطاع المالي الرسمي وتزويدهم بالمنتجات والخدمات المالية الأساسية التي تعتبر ضرورية لمشاركتهم الفاعلة في الدورة الاقتصادية. كما لا يغيب عنا الدور الذي يلعبه القطاع في تعزيز المكانة الاقتصادية للمرأة الفلسطينية وللشباب الرياديين بالإضافة للدور المحوري في تعزيز صمود المواطنين الفلسطينيين في المناطق النائية، مشيرين لإنجازات هذا القطاع معربين عن فخرنا واعتزازنا بالمستوى الذي وصل إليه والمكانة التي يتبوها.

وفي ضوء الدور المرجو والمتوقع مستقبلاً لهذا القطاع فإنه يحتاج منا كصانعي قرار وراسمي السياسات الاقتصادية كل الدعم والمساندة وذلك بتوفير إطار قانوني ورقابي وخطط استراتيجية بما يحافظ على استقراره واستدامته ويشجع نموه وتطوره وتنويع المنتجات والخدمات التي يقدمها في سبيل تحقيق نهضة شاملة لديه ولدى الفئات التي يخدمها. وبناءً عليه فإنه يسعدني ان أضع بين أيديكم نتائج عملية طويلة من التفكير والتخطيط الاستراتيجي. حيث جاء هذا الجهد كخطوة إضافية في مسيرة تطور قطاع التمويل الاصغر وكبداية انطلاق مرحلة جديدة من مراحل نموه وازدهاره وذلك ضمن الجهود الوطنية الشاملة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني في إطار تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة تسهم بشكل فاعل في رسم ملامح المستقبل الاقتصادي وتحقيق الرفاه الاجتماعي للشعب الفلسطيني.

وفي هذا السياق لا يفوتنا ان نعرب عن شكرنا لمجموعة البنك الدولي لما قدموه من مساندة أثناء مرحلة إعداد هذا الاطار الاستراتيجي. كما نشيد بإسهامات العديد من الشركاء لا سيما الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر «شراكة» والوكالة الالمانية للتعاون الدولي "GIZ"، كما ونخص بالشكر مبادرة إصلاح وتدعيم القطاع المالي «FIRST» والشركاء المحليين أعضاء اللجنة الوطنية لإعداد الاستراتيجية وزارة المالية والتخطيط ووزارة الاقتصاد الوطني على ما أبدوه من تعاون كبير وحوار عميق.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

عزام الشوا

المحافظ

عزام الشوا



## ملخص تنفيذي

بناءً على إطار سياسة التمويل الأصغر في فلسطين الذي تم اعتماده في عام 2010، أطلقت سلطة النقد الفلسطينية، بدعم من مجموعة البنك الدولي، استراتيجية لتعزيز صناعة التمويل الأصغر في فلسطين. وتستند الاستراتيجية الجديدة للسنوات الخمس القادمة (2019-2023) إلى الأهداف العامة لإطار سياسة التمويل الأصغر لعام 2010 للتأكد من أن الإنجازات التي تحققت حتى الآن تعمل على تحسين سبل وصول جميع الفلسطينيين إلى التمويل. ويعكس تركيز سلطة النقد على التمويل الأصغر اعتقادها المستند إلى أدلة بأن وجود قطاع تمويل أصغر قوي يساعد العملاء ذوي الدخل المنخفض على انتشال أنفسهم من براثن الفقر من خلال تقديم الخدمات المالية بشروط مناسبة وميسرة؛ ويمكن لهؤلاء العملاء بدورهم تنمية أنشطة أعمالهم وتطويرها، وضمان استقرار أسرهم وذويهم. وتدعيم مجتمعاتهم المحلية. وقد أصبحت أدوات التمويل الأصغر الآن مرنة وقوية بدرجة تكفي للفاذ إلى الأسواق المحرومة من الخدمات وتعزيز الشمول المالي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

وعلى الرغم من أن الاقتصاد الفلسطيني يواجه عدداً من التحديات، إلا أن قطاع التمويل الأصغر قد حقق معدلات نمو تجاوزت مرحلة النشأة. ومنذ عام 2010، زاد عدد العملاء النشطين لهذا القطاع بأكثر من الضعف، وشهد القطاع معدلات نمو بلغت في المتوسط حوالي 14% سنوياً، حيث يتم تقديم منتجات وخدمات التمويل الأصغر من خلال 9 شركات تخدم حوالي 83 ألف مقترض نشط، وتبلغ قيمة المدفظة القائمة حوالي 270 مليون دولار أمريكي. وحتى يتسنى الاستفادة من هذا النمو القوي، تعيد سلطة النقد النظر في استراتيجيتها الحالية من أجل تحديد مسار جديد للمضي قدماً في تطوير وتنمية هذا القطاع. وتتوافق هذه المراجعة مع رسالة سلطة النقد المعلنة المتمثلة في بناء نظام مالي شامل وآمن لجميع الفلسطينيين مع ضمان استقرار القطاع المالي على الأمدين المتوسط والطويل.

وتحقيقاً لهذه الغاية، قامت سلطة النقد بتقييم نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات الرئيسية في قطاع التمويل الأصغر باعتبارها مدخلات في هذه الاستراتيجية.

**وتشمل نقاط القوة الرئيسية:** إطار رقابي متين، حيث أن عدد قليل من العملاء لديهم قروض متعددة، كما يوجد وجود روابط مع القطاع المصرفي، إضافة إلى وجود تقاطع مع الاستراتيجية الوطنية الجديدة للشمول المالي<sup>[1]</sup>. أما نقاط الضعف تشمل: محدودية تنوع المنتجات وضعف الشفافية ومحدودية المنافسة وغياب توفر التمويل الأصغر الذي يلبي احتياجات العملاء المحرومين من الخدمات المالية. وتشمل الفرص: التقدم في التكنولوجيا الرقمية، وزيادة مشاركة المصارف، وتوسيع نطاق الوصول للخدمات المالية، وتحسين ممارسات حماية المستهلك. وتشمل التهديدات التي تم الوقوف عليها عدم الاستقرار السياسي الناتج عن الاحتلال الإسرائيلي ومخاطر السمعة المحتملة التي قد تتأتى، على سبيل المثال، من التدخل الخارجي في أسعار الفائدة، وتتيح كل هذه التطورات والمستجدات فرصاً لسلطة النقد لوضع السياسة المناسبة بهدف تعزيز مؤسسات التمويل الأصغر كل على حدة والقطاع بأكمله.

وعلى ضوء التزام سلطة النقد بتحسين سبل الوصول إلى التمويل واستناداً إلى تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT) المذكور أعلاه، فإن استراتيجية سلطة النقد الجديدة تركز على:

**التأكيد على الرسالة الاجتماعية لهذا القطاع:** ستعمل سلطة النقد على تعزيز نهجها الشامل نحو الوصول للعملاء في الشرائح المهمشة، ومن بينهم النساء والعملاء الموجودون في المناطق الريفية والمخيمات. وستقوم سلطة النقد بذلك عن طريق تشجيع مؤسسات التمويل الأصغر على أن تكون أقل اعتماداً على الضمانات (وخاصة ضمانات الرواتب)، والتي من شأنها استبعاد العديد من ذوي الدخل المنخفض والشرائح شديدة الفقر، وتفضيل أساليب التمويل المستند إلى

1 أطلقت سلطة النقد الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في عام 2018، حيث تركز على تعزيز ممارسات حماية المستهلك والتكنولوجيا الرقمية.

التدفقات النقدية والتي أثبتت نجاحها على الصعيد العالمي. بالإضافة إلى ذلك، ستشجع سلطة النقد مؤسسات التمويل الأصغر على الالتزام بمبادئ الحملة الذكية لحماية المستهلك مع التشديد على الشفافية والتسعير العادل.

**تشجيع تنويع المنتجات:** ستعمل سلطة النقد على معالجة مسألة محدودية تنوع المنتجات في قطاع التمويل الأصغر من خلال تشجيع مؤسسات التمويل الأصغر على توسيع خدماتها ومنتجاتها لخدمة المزيد من القطاعات غير المغطاة حالياً، ويمكن أن يشمل ذلك المزيد من المنتجات الإسلامية، والقروض الزراعية، وقروض تحسين السكن وذلك من خلال السماح لفئات مختلفة من مؤسسات التمويل الأصغر بتقديم خدمات مالية إضافية بخلاف الإقراض سواء بشكل مباشر أو بالشراكة مع مقدمي الخدمات المالية الآخرين. وستشمل هذه الخدمات التأمين الأصغر وخدمات الدفع وتحويل الأموال والخدمات المصرفية الصغرى الأخرى، بما في ذلك المدخرات.

**تحسين كفاءة القطاع:** حتى يتسنى تحسين كفاءة هذا القطاع، ستتخذ سلطة النقد نهجاً ذا شقين يتناول: (1) استخدام التكنولوجيا الرقمية: من خلال العمل على تعزيز الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية، بما يشمل قنوات تقديم الخدمة وكفاءة العمليات الداخلية لمؤسسات التمويل الأصغر، و(2) زيادة المنافسة: وذلك من خلال دخول لاعبين جدد إلى السوق.

وعلاوة على ذلك، ستعمل سلطة النقد على تضافر الجهود مع الأطراف ذات العلاقة لزيادة الوعي بأهمية القطاع وتبديد المفاهيم الخاطئة فيما يتعلق بأسعار الفائدة وكذلك مواصلة النقاش مع وزارة المالية والتخطيط وغيرها من الأطراف ذات العلاقة بالسلطة الوطنية الفلسطينية بشأن إعادة النظر في النظام الضريبي بهدف تحسين عمليات مؤسسات التمويل الأصغر ووصولها إلى الفئات والمناطق المهمشة.

**إدخال منهجية الإطار التنظيمي المتدرج:** حتى يتسنى الاستفادة من الإنجازات التي تحققت حتى الآن، والحفاظ على وتيرة نمو هذا القطاع، وتمكين مؤسسات التمويل الأصغر من تقديم خدمات مالية جديدة، ستقوم سلطة النقد بتطبيق لوائح تنظيمية متدرجة تسمح بزيادة أنواع المؤسسات، كما تشمل أيضاً تشجيع المصارف على ممارسة أعمال التمويل الأصغر من خلال إما: (1) نموذج «شركة خدمة» أو (2) نموذج «شركة تمويل أصغر».

**ضمان استقرار القطاع:** ستعمل سلطة النقد على تحقيق أهداف هذه الاستراتيجية دون المساس بالاستقرار الشامل لهذا القطاع، وبناء عليه، ستواصل التزامها بممارسة الرقابة المتميزة على هذا القطاع مع التركيز على الحوكمة المؤسسية، بالإضافة إلى تحديد المنافع والفرص المحتملة المتأتية من إنشاء برامج ضمان القروض، إذ من شأن هذا البرامج أن تساعد مؤسسات التمويل الأصغر على استيعاب أثر المخاطر النظامية (الاحتلال) وتشجيعها على خدمة قطاعات جديدة / ذات مخاطر أكبر (مثل: الزراعة، والطاقة الشمسية، وغيرها من القطاعات).

ستقوم سلطة النقد بتطوير مجموعة من الحوافز لمؤسسات التمويل الأصغر لتشجيعهم على العمل من أجل تحقيق الأهداف الرئيسية للاستراتيجية وتشجيع المؤسسات الصغيرة على الاندماج معاً.

ومن خلال تنفيذ هذا الإطار الاستراتيجي الجديد، فإن النتائج المتوقعة لسلطة النقد بالنسبة لقطاع التمويل الأصغر بنهاية عام 2023 تتمثل في: (1) زيادة عدد المقترضين إلى 150 ألف، والمحفظة القائمة إلى 500 مليون دولار، (2) زيادة نسبة المقترضات إلى 50% على الأقل، (3) زيادة حصة القروض الصغيرة إلى 50% على الأقل من إجمالي المحفظة.

## أولاً. مقدمة

يعد الإطار الاستراتيجي للتمويل الأصغر (2019 - 2023) نتاجاً لعملية تشاورية مستمرة تحت إشراف سلطة النقد لهيئة بيئة داعمة وقادرة على استيعاب معدل النمو القوي لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين والتصدي للتحديات واغتنام الفرص التي نشأت نتيجة لذلك. ويستند هذا الإطار إلى إطار سياسة التمويل الأصغر لفلسطين الذي اعتمده سلطة النقد في عام 2010 لتحديد «الأولويات الاستراتيجية لقطاع التمويل الأصغر اللازمة لتحقيق أهداف السياسة الوطنية المستمرة المتمثلة في الاستقلال الاقتصادي والرفاهية الوطنية من خلال توجيه الموارد على نحو كاف وملائم». وقد عمل إطار 2010 على مساندة سلطة النقد بصفتها جهة الإشرافية والرقابية على قطاع التمويل الأصغر. كما عمل على وضع استراتيجية ملموسة لتطوير صناعة تمويل أصغر ناجحة ومتكاملة. واستند هذا الإطار إلى الجهود القائمة لوضع أول لائحة للتمويل الأصغر في فلسطين وتوسيع خدمات الاستعلام والتصنيف الائتماني المقدمة لمؤسسات التمويل الأصغر.

وقد تمثلت رؤية إطار 2010 فيما يلي:

«بناء نظام مالي شامل للجميع على نحو حقيقي ويسمح لجميع الفلسطينيين بالوصول الدائم إلى مجموعة من الخدمات والمنتجات المالية التي يتم تقديمها بطريقة تتسم بالكفاءة والفاعلية من حيث التكلفة. كما أن سلطة النقد الفلسطينية معنية بالاستقرار الشامل للنظام المالي، والاستخدام السليم للأموال والنمو الصحي للقطاع المالي، وتسعى إلى إضفاء قدر أكبر من الاحترافية والعقلانية على قطاع التمويل الأصغر من خلال وضع هذه الأنشطة تحت إشرافها المباشر».

ومنذ اعتماد إطار 2010، حقق قطاع التمويل الأصغر معدلات نمو حيث زاد عدد العملاء النشطين إلى أكثر من الضعف، حيث تُقدّم منتجات وخدمات التمويل الأصغر من خلال 9 شركات وتخدم هذه الشركات حوالي 83 ألف مقترض نشط، وتبلغ قيمة المحفظة القائمة حوالي 270 مليون دولار أمريكي من خلال شبكة تضم 107 فروع، وتقدم هذه الفروع قروضاً تتراوح ما بين 200 دولار إلى 50 ألف دولار أمريكي، ويبلغ متوسط رصيد القروض القائمة حوالي 3,225 دولار وقد تحقق هذا النمو على الرغم من التباطؤ في عامي 2014 و2015 بسبب حرب غزة.

وفي ضوء هذا التوسع، أصبح لدى قطاع التمويل الأصغر في فلسطين الآن فرصة لتحديد مسار جديد للنمو والتطور، وهو ما يجعله أقرب إلى الاتجاهات الإقليمية والدولية ذات الصلة، وهو ما يضمن نمو هذا القطاع على نحو مستدام ويحقق الغاية منه. وبالنظر إلى المرحلة الحرجة الذي يمر به هذا القطاع، تدرك سلطة النقد الحاجة إلى زيادة التنسيق والحوار بين الأطراف ذات العلاقة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن هذه الوثيقة عبارة عن عملية شاملة تضم مدخلات من الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر «شراكة» والشركاء المانحين (الوكالة الألمانية للتعاون الدولي) والوزارات الرئيسية المختصة المشاركة في الفريق الوطني لإعداد استراتيجية التمويل الأصغر بما في ذلك وزارة المالية والتخطيط ووزارة الاقتصاد الوطني والاستراتيجية الوطنية للشمول المالي. وفي سبيل المضي قدماً، يعمل إطار 2019-2023 هذا على تحقيق مستوى أعلى من مشاركة القطاع الخاص ومساندته في تحقيق أهداف هذه الاستراتيجية على مدى السنوات الخمس القادمة.

وقد تم إعداد وثيقة الإطار الاستراتيجي للتمويل الأصغر في ثلاثة أقسام. وتقدم هذه الوثيقة أولاً لمحة عامة عن الوضع الحالي لصناعة التمويل الأصغر في فلسطين، القسم الثاني نتائج تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT) لقطاع التمويل الأصغر، القسم الثالث ركائز ومكونات رؤية سلطة النقد لهذا القطاع من 2019 إلى 2023.



## ثانياً: تحليل الوضع الحالي للتمويل الأصغر في فلسطين

### 1. وضع الاقتصاد الكلي

في نهاية عام 2017، بلغ إجمالي سكان فلسطين 4.78 مليون نسمة، منهم 2.88 مليون نسمة يعيشون في الضفة الغربية و1.9 مليون في غزة.<sup>[2]</sup> وغالبية السكان (76.2%) يعيشون في المناطق الحضرية<sup>[3]</sup>. وعلى الرغم من بلوغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي 4.7% في 2016، فإن ذلك يرجع إلى حد كبير إلى جهود إعادة الإعمار بعد حرب غزة 2014-2015، والتي كلفت الاقتصاد 1.7 مليار دولار.

ويعود هذا إلى بلوغ نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 3094 دولاراً (بالأسعار الحالية للدولار الأمريكي) في عام 2017، وظلت معدلات البطالة مرتفعة عند 27.8%<sup>[4]</sup> وتبلغ معدلات البطالة في غزة 41.1%، وهو معدل مرتفع يتجاوز ضعف معدل الضفة الغربية. علاوة على ذلك، بلغت معدلات البطالة بين الشباب (من سن 15 إلى 24 عاماً) 44.1% في 2017.<sup>[5]</sup> وهذه المعدلات يتركز معظمها في غزة، حيث يوجد أكثر من 60% من الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 و29 عاماً عاطلين عن العمل.<sup>[6]</sup>

ويواجه الاقتصاد الفلسطيني حالياً عدداً من التحديات، والعديد من هذه التحديات ناشئ عن البيئة السياسية والأمنية الصعبة في فلسطين. ومع ذلك، فإن التطورات الواعدة في شباب فلسطين والمستوى العالي للتعليم ومعدلات الأعمال الحرة تشير إلى وجود فرصة لكل من قطاع التمويل الأصغر وعملائه للنمو والمساهمة في تحقيق الرفاهية.

### 2. القطاع المالي في فلسطين وسبل الوصول إلى التمويل

من منظور الاقتصاد الكلي، ثبت أن الشمول المالي<sup>[7]</sup> يرتبط طردياً بالنمو الاقتصادي تخفيف الفجوة الاجتماعية والاقتصادية. وكما ورد في إطار سياسة التمويل الأصغر لعام 2010 لفلسطين، «يؤدي توفير التمويل إلى زيادة دخل الأسر المعيشية والأمن الاقتصادي، وتراكم الأصول، والحد من التعرض للمخاطر الاقتصادية» التي من شأنها مساندة الاقتصاد الوطني عن طريق خلق طلب على السلع والخدمات الأخرى (وخاصة التغذية والتعليم والرعاية الصحية)، إضافة إلى تحفيز نمو الاقتصاد المحلي من خلال زيادة الاستهلاك. كما تمثل المدخرات غير المستغلة نسبة كبيرة من رأس المال المتاح للاستثمار المحلي اللازم لتحفيز النمو الاقتصادي. وعلى المستوى الجزئي، بالنسبة للأفراد والأسر منخفضة الدخل، يعد الشمول المالي ضرورياً لتحسين رفاهية الأسر المعيشية وتعزيز الاستثمارات الإنتاجية وإدارة الأزمات الاقتصادية.

حسب بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017، فإن 25% فقط من السكان البالغين في فلسطين (أكبر من 15 سنة) لديهم حسابات في مؤسسة مالية.<sup>[8]</sup> وهذا المؤشر، الذي يرتبط عكسياً بنوع الجنس (16% فقط من النساء فوق 15 عاماً لديهن حسابات)، ولا يزال مستمراً على الرغم من وجود البنوك ومؤسسات التمويل الأصغر وشركات التأمين وشركات الأوراق المالية والتمويل العقاري والتأجير التمويلي. بالإضافة إلى ذلك، فإن معدلات الادخار الوطنية منخفضة بنسبة 26.9% فقط من السكان الذين تزيد أعمارهم عن 15 عاماً لديهم مدخرات بأي شكل من الأشكال. مقارنة بنسبة 33.4% في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأكملها. ومع ذلك، يشمل هذا أساليب الادخار غير الرسمية. ويتراجع هذا المعدل إلى 6.0% بالنسبة لأولئك الذين قاموا بالادخار رسمياً في مؤسسة مالية، وهو معدل أقل بكثير من معدل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 12.4%. وتتمتع فلسطين بمعدل أعلى من المدخرات غير الرسمية عبر مجموعات

2 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

3 وحدة السكان في الأمم المتحدة، آفاق التوسع العمراني/التحضر في العالم، 2018، منقول من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية (تضمن ذلك القدس الشرقية).

4 بيانات الحسابات الوطنية للبنك الدولي، منقول من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

5 قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية.

6 البنك الدولي، 2017، تقرير آفاق الاقتصاد الفلسطيني، أكتوبر/تشرين الأول 2017، البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

7 تُعزف، الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين 2018-2025 الشمول المالي بأنه «تعزيز سبل الوصول إلى المنتجات والخدمات المالية واستخدامها من قبل جميع شرائح المجتمع عبر القنوات الرسمية، مع تلبية احتياجاتهم في الوقت المناسب وبأسعار معقولة، وحماية حقوقهم وتعزيز معرفتهم المالية لتمكينهم من اتخاذ قرارات مالية مستنيرة».

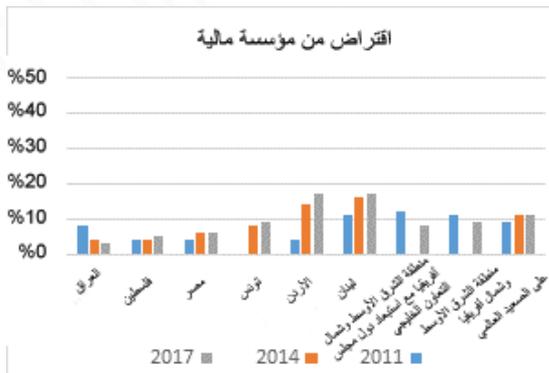
8 البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي (2017).



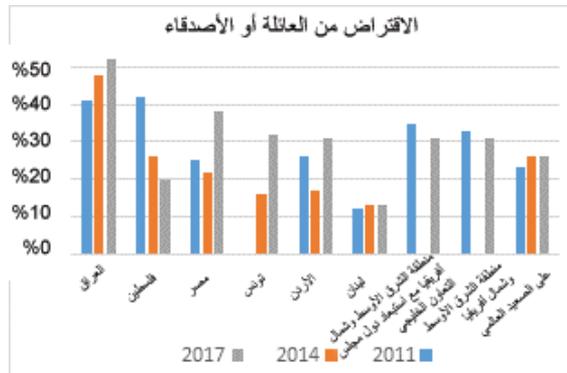
الادخار، حيث إن لدى 12.3% من السكان البالغين (15 سنة فأكثر) مدخرات غير رسمية، مقارنة بمتوسط الادخار غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 8% لنفس الفئة العمرية.<sup>[9]</sup>

قام مزودي الخدمات بتحليل مماثل في العام الماضي بيّن أن فلسطين تتأخر عن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيما يتعلق بالاقتراض من مؤسسة مالية بنسبة 3%. وتسجل فلسطين نسبة أقل في معدلات الاقتراض غير الرسمي (الأصدقاء والعائلة) تبلغ 20% مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (على سبيل المثال، 30% في بلدان المنطقة، باستثناء البلدان مرتفعة الدخل)، فيما تشير معدلات الاقتراض عن طريق بطاقات الدفع والمتاجر إلى معدلات أعلى بكثير بنسبة (34%) مقابل 18% لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في (2011). الشكل رقم (1).

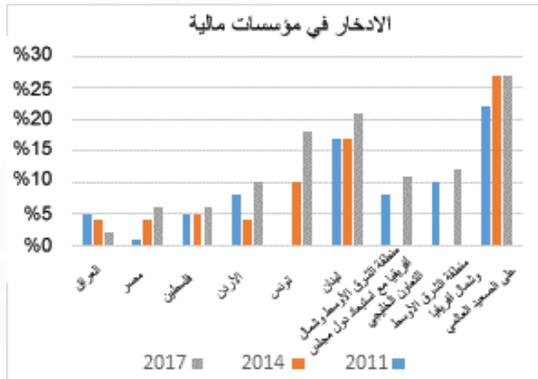
### الشكل 1: مؤشرات الادخار والإقراض في فلسطين مقارنة بمتوسطات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمتوسطات العالمية



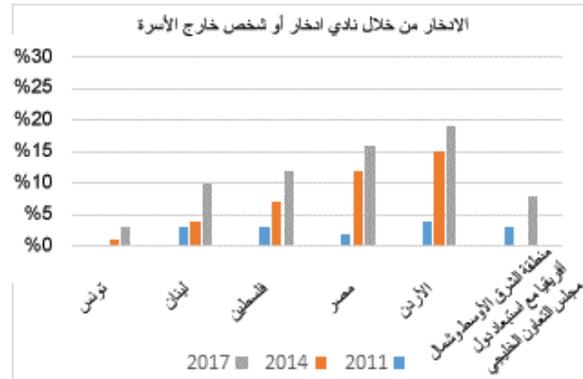
المصدر: بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017.



المصدر: بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017.



المصدر: بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017.



المصدر: بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017.

تنويه 1: تشير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع استبعاد دول مجلس التعاون الخليجي والبلدان مرتفعة الدخل  
تنويه 2: يتضمن الملحق 1 بيانات إضافية بالخصوص.

9 المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع استبعاد البلدان المرتفعة الدخل.

### 3. الوضع الحالي لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين

لا يوجد تعريف رسمي للتمويل الأصغر في فلسطين. ويتم إدراج المشروعات الصغرى حالياً ضمن التصنيف الأوسع نطاقاً للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من جانب سلطة النقد الفلسطينية.<sup>[10]</sup> وأياً ما كان الأمر، يشير مصطلح خدمات التمويل الأصغر في هذه الوثيقة إلى تقديم القروض وخدمات التأمين وتحويل الأموال وحسابات التوفير وغيرها من الخدمات المصرفية إلى العملاء ذوي الدخل المحدود الذين يفتقرون إلى سبل الوصول إلى الخدمات المالية التقليدية.

وشهد قطاع التمويل الأصغر في فلسطين تغيرات مهمة منذ تولي سلطة النقد أعمال الإشراف والرقابة على هذا القطاع في عام 2011. وأدى العديد من هذه التغييرات والتطورات والمستجدات إلى تحقيق معدلات نمو قوية لهذا القطاع، لا سيما ما يلي:

**توحيد متطلبات الترخيص والتسجيل تحت مظلة سلطة النقد:** حوّل المرسوم الرئاسي رقم (132) لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة سلطة النقد صلاحية ترخيص هذا القطاع وتنظيمه ورقابته والإشراف عليه. وقد عمل ذلك على توحيد متطلبات إعداد التقارير الخاصة بمؤسسات التمويل الأصغر للعديد من هذه المؤسسات التي كانت مسجلة لدى وزارة الداخلية كجمعيات. وقد شمل المرسوم الرئاسي تنظيم عمل الشركات الربحية وغير الربحية، حيث أصدرت سلطة النقد عدد من التعليمات بشأن متطلبات الحصول على ترخيص والحد الأدنى لمتطلبات رأس المال وشروط التفرع، الأمر الذي أدى لخروج بعض الشركات الصغيرة من السوق واستفادت شركات التمويل التي تم ترخيصها من تحسين جودة المحفظة، والهياكل المؤسسية الأكثر ملائمة، ونمو المحفظة الائتمانية، وتحسين الشفافية؛ وهذا بدوره أدى إلى زيادة مصادر التمويل لهذا القطاع.

**إطلاق نظام المعلومات الائتماني:** أطلقت سلطة النقد في عام 2008 نظام الاستعلام الائتماني (سجلي) الذي أصبح قطاع التمويل الأصغر في فلسطين مندمجاً فيه بشكل كامل الآن. ويوفر هذا النظام أنياً خدمة عبر الإنترنت للتعرف على التاريخ والتصنيف الائتماني للمقترضين. كما يُمكن مؤسسات التمويل الأصغر تسجيل نشاط الإقراض الخاص بها في سجل الائتمان والاستعلام عن المقترضين قبل إصدار قرض (وفق أحكام التعليمات) وهذا يقلل من مخاطر الإفراط في الاستدانة.

**عمل البنوك كوسيط:** تمارس بعض البنوك أعمال التمويل الأصغر أو قدمت تمويلًا مباشراً لمؤسسات التمويل الأصغر، كما ساهمت البنوك في تسهيل أعمال مؤسسات التمويل الأصغر وذلك من خلال توفير قنوات للتواصل مع العملاء لصرف القروض أو تحصيل أو خصم الأقساط من رواتب العملاء المتأخرين عن السداد.

زاد عدد العملاء النشطين في قطاع التمويل الأصغر منذ عام 2011 إلى عام 2018 إلى أكثر من الضعف من 37 ألفاً إلى 83 ألف عميل؛ وزاد عدد الفروع من 60 إلى 107؛ حيث نمت المحفظة القائمة لهذا القطاع من 60 مليون دولار إلى حوالي 270 مليون دولار.

وتخضع معظم شركات التمويل الأصغر لإشراف ورقابة سلطة النقد، وتجدر الإشارة إلى ما يلي: (1) تبلغ حصة واحدة من مؤسسات التمويل الأصغر حوالي نصف السوق تقريباً؛ فيما تمثل أكبر أربع مؤسسات أكثر من 80% من المقترضين و75% من محفظة القطاع، ويتركز حوالي 70% من المقترضين والمحفظة القائمة في الضفة الغربية.

ولا تزال هناك شريحة من السكان غير مخدومة من قطاع التمويل الأصغر. وتشير التقديرات بناء على دراسة شاملة لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين التي أجريت في عام 2017.<sup>[11]</sup> إلى أن ما يقارب من 330 ألف إلى 430 ألف مقترض محتمل

10 تُعرف سلطة النقد المنشآت الصغيرة والمتوسطة بأنها المنشأة التي يبلغ إجمالي قيمة مبيعاتها السنوية 7 ملايين دولار ويعمل فيها أقل من 25 موظفاً.

11 مؤسسة التمويل الدولية 2017، «التمويل الأصغر في فلسطين: التطورات والتحديات وأفاق المستقبل»، مؤسسة التمويل الدولية، واشنطن العاصمة.



في السوق. وأشارت هذه الدراسة أن ما بين 245 ألف إلى 345 ألف منهم لا يتم تقديم خدمات لهم. وباستخدام متوسط الرصيد القائم لحجم القروض المقدمة من قبل مؤسسات التمويل الأصغر في نهاية عام 2016 البالغ 2,570 دولار، وتقدر الفجوة المحتملة في السوق ما بين 630-900 مليون دولار، مما يشير إلى أن قطاع التمويل الأصغر لديه فرصة متاحة للاستفادة من التقدم الذي تم إحرازه منذ تولي سلطة النقد الإشراف والرقابة على هذا القطاع. وفيما يلي تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT).

## ثالثاً: تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT) لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين

قامت سلطة النقد بإجراء تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين لإثراء الإطار الاستراتيجي الجديد للتمويل الأصغر (2019 - 2023)، وتلخص الجداول 2، 3، 4، 5 نتائج هذا التحليل.

### الجدول 1: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: نقاط القوة

استراتيجية الشمول المالي	تعتبر فلسطين ممثلة بسلطة النقد من أوائل البلدان التي قامت بإعداد واعتماد استراتيجية وطنية للشمول المالي.
قوة التنظيم والرقابة	يتم تنظيم مؤسسات التمويل الأصغر على نحو أكثر دقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بأي مكان آخر، وذلك من حيث المتطلبات وأعمال الرقابة. <sup>[12]</sup> وكذلك عدم وجود سياسات يمكن أن تقيد السوق أو تشوهه (على سبيل المثال، الحد الأقصى لسعر الفائدة أو الدعم) والتي تعمل على تحسين البيئة التنظيمية.
عدد قليل من القروض المتعددة	وجود سجل استعلام ائتماني قوي يؤدي إلى تحسين مدى فهم مستوى مديونية العملاء. ونتيجة لذلك، فإن نسبة العملاء الذين لديهم قروض من أكثر من مؤسسة مالية منخفضة جداً (5.6% <sup>[13]</sup> )، وهي سمة ترتبط بجودة المحفظة.
الروابط بالقطاع المصرفي	من الملاحظ أن اقتراض مؤسسات التمويل الأصغر من القطاع المصرفي في ازدياد <sup>[14]</sup> . وتستعين فيها أيضاً في الجزء الأكبر من معاملاتها النقدية (أعمال الصرف والتحويل وما إلى ذلك).
برامج ضمان القروض	يوجد في فلسطين برامج لضمان القروض؛ لكنها بحاجة إلى تطوير وتفعيل. ومن الممكن أن تساعد هذه البرامج في التخفيف من مخاطر الدخول في قطاعات تتردد المؤسسات في خدمتها، مثل قطاعي الزراعة والقروض الأصغر.

وعلى الرغم من أن ما تحقق يعتبر إنجازاً لسلطة النقد إلا أنه لا يزال هناك العديد من المجالات التي بحاجة إلى تحسين (نقاط ضعف يتعين تجاوزها).

12 يصف الملحق 4 التعليمات المتعلقة بقطاع التمويل الأصغر.

13 هذا المعدل أعلى بكثير (يمكن أن يصل إلى 40٪) في البلدان العربية الأخرى، وهو ما يفسر جزئياً ارتفاع متوسط رصيد القروض في فلسطين؛ وفي تلك البلدان الأخرى، فإن ما يقرب من نصف المقترضين يقترضون من اثنين على الأقل من مؤسسات التمويل الأصغر، مما يقلل بشكل كبير من متوسط رصيد القروض.

14 وفقاً لتقرير مؤسسة التمويل الدولية، ارتفعت نسبة التزامات مؤسسات التمويل الأصغر تجاه المصارف من 16٪ في عام 2012 إلى 34٪ عام 2016. وهذا يمثل زيادة قدرها 41 مليون دولار، أو 18٪ من إجمالي محفظة القطاع.



## الجدول 2: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: نقاط الضعف

محدودية تنوع المنتجات	بخلاف القروض، تقدم مؤسسات التمويل الأصغر عدد قليل من الخدمات الأخرى، ولا تتوفر خدمات الادخار <sup>[15]</sup> إلا من خلال البنوك، أما خيارات خدمات التأمين أو تحويل الأموال أو خدمات الدفع فهي محظورة. و وفي إطار مواكبة التطورات في العديد من البلدان الإسلامية حيث تم السماح للمؤسسات ممارسة أعمال التمويل الاسلامي إلا أنه ينبغي تعزيز الوعي والقدرات في هذا المجال.
قلة تقديم القروض الصغيرة للعملاء	إن الضغط السياسي على مؤسسات التمويل الأصغر لتقديم أسعار فائدة أقل يؤدي إلى منح أحجام قروض أكبر <sup>[16]</sup> وأجال أطول للقروض وضمانات أعلى. و كنتيجة لذلك، لا يوجد تحفيز لمؤسسات التمويل الأصغر للتعلم في السوق وتقديم قروض أصغر.
الضمانات	نظراً لعدم استقرار الأوضاع السياسية، يتم الاعتماد بشكل كبير على الضمانات لمنح القروض. و جرت العادة في كل من البنوك ومؤسسات التمويل الأصغر أن يقوم العملاء بتقديم شيك مؤجل الدفع و/أو راتب محوّل للكفلاء. وهذه الممارسة لا تتوافق مع المنهجية السليمة لتقييم الائتمان والتي تعتمد في معظم الأحيان على تحليل الشخصية والتدفقات النقدية مع تقديم ضمان شخصي.
محدودية المنافسة	من الممكن أن يستفيد هذا القطاع من زيادة المنافسة. يتضمن قطاع التمويل الأصغر 9 مؤسسات وبنكين. و يعتبر السوق عالي التركيز. وتستحوذ أربع مؤسسات تمويل أصغر على أكثر من 80% من المقترضين و 75% من المحفظة القائمة للقطاع. ولا يزال العديد من المؤسسات صغيرة للغاية وتعاني من ضعف الحوكمة، وما زالت تتكبد خسائر على الرغم من أنها كانت تعمل منذ عقد أو عقدين من الزمان..
الشفافية	نظراً لاحتساب الفوائد وفقاً لطريقة القسط الثابت والمتناقص، وكذلك الرسوم الإضافية، فإن معدل الفائدة الفعلي ليست واضحة أو شفافة دائماً. وهذا يجعل المقارنة بين الأسعار معقدة ولا يشجع المنافسة.
النوع الاجتماعي والمساواة بين الجنسين	يوجد إمكانية لتقليص الفجوة بين الجنسين في الحصول على الخدمات المالية من خلال إدخال وتنفيذ السياسات الملائمة.
غياب الوعي والثقافة المالية	ضعف الوعي والثقافة المالية لدى الجمهور حول عمل التمويل الأصغر.

ومع ذلك، فإن الاتجاهات العالمية والمحلية تتيح فرصاً للتوسع والنمو لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين.

15 تقدم الجمعيات التعاونية برنامج ادخار للأعضاء في صورة أسهم، ولكن مرة أخرى نلاحظ أن نطاق التغطية محدود والمبالغ متواضعة للغاية.

16 متوسط رصيد القرض مرتفع للغاية (يقرب من 2,500 دولار في نهاية عام 2016 ويقفز إلى 3,225 دولاراً في نهاية عام 2018)، مما يشير إلى أمرين: (1) متوسط حجم القرض عند الصرف يقترب من 5000 إلى 6000 دولار؛ (2) ارتفاع متوسط أحجام القروض (يوضح الملاحق 1 نمو متوسط رصيد القروض بين 2012-2018). وحتى بعد الأخذ في الاعتبار أن تكلفة المعيشة في فلسطين أعلى من المتوسط بالإضافة إلى انخفاض معدل العملاء الذين لديهم قروض متعددة، لا يزال متوسط أحجام القروض مرتفعاً للغاية مقارنة بمتوسط أحجام القروض في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (يبلغ متوسط حجم القروض على مستوى الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 610 دولار وفقاً لبيانات مركز ميكس). وقد أدى الضغط على مؤسسات الوساطة المالية لزيادة أحجام القروض إلى زيادة أجال القروض عند مقارنتها بالبلدان الأخرى من أجل إبقاء الأقساط الشهرية منخفضة مع زيادة إجمالي مبالغ القروض، وفي أماكن أخرى، تكون أجال القروض متناهية الصغر المعتادة قصيرة نسبياً، و جرت العادة أن تكون من 6 شهور إلى 18 شهراً، ولكن و أجال القروض متناهية الصغر في فلسطين أطول بمقدار 4 إلى 5 أمثال هذه الأجال أي أن أجال الاستحقاق من 36 إلى 60 شهراً مع عدد قليل من الاستثناءات.



### الجدول 3: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: الفرص

<p>استخدام التكنولوجيا الرقمية كأداة لتعميق الشمول المالي من خلال:</p> <p>قنوات التوزيع: الانتشار المرتفع نسبياً لتكنولوجيا الهواتف المحمولة والخدمات المصرفية باستخدام الهاتف المحمول.</p> <p>إدارة العمليات الداخلية: من شأن زيادة استخدام التكنولوجيا في العمليات الداخلية لمؤسسات التمويل الأصغر أن تساعد في تقليل نفقات التشغيل.</p>	<p>التقدم في تكنولوجيا الهاتف المحمول</p>
<p>يمكن تحقيق الكثير من خلال ضمان تحسين الامتثال للمعايير الحديثة التي تغطي حوكمة مؤسسات التمويل الأصغر وحماية المستهلك. ويتضمن ذلك اعتماد إرشادات دولية لحماية المستهلك، مثل حملة التوعية الذكية، لا سيما إرشاداتها لزيادة الشفافية بشأن التسعير.</p>	<p>المعايير الدولية لحماية المستهلك في التمويل الأصغر</p>
<p>في السنوات الأخيرة، أصبح قطاع التمويل الأصغر أكثر تكاملاً واندماجاً مع القطاع المصرفي، لا سيما من خلال منح التمويل لمؤسسات التمويل الأصغر. ونتيجة لذلك، تعرفت البنوك على قطاع التمويل الأصغر وفرص التمويل الأصغر وحقيقته كون الإقراض الصغير قد يكون مربحاً وهو ما يعتبر فرصة لتحفيزها على خفض معدلات النشاط لاستيعاب التمويل الأصغر بهدف زيادة المنافسة والوصول إلى المزيد من العملاء.</p>	<p>زيادة التعاون بين مؤسسات التمويل الأصغر والبنوك.</p>
<p>هناك إمكانية في ضوء تدني معدلات الانتشار في المناطق الريفية. ونظراً لأن مؤسسات التمويل الأصغر لم تستوعب السوق بالكامل بعد، يمكن لسلطة النقد أن تتبنى السياسات التي تشجع الانتشار مع ضمان تحقيق حماية المستهلك والشفافية واستيفاء المعايير الأخرى.</p>	<p>تدني معدلات الانتشار في المناطق الريفية</p>
<p>عمل التقدم على صعيد الجوانب التنظيمية حتى الآن على إرساء الأساس لإمكانية إدخال فئات مؤسسية جديدة مثل فئة المؤسسات المالية غير المصرفية / بنوك التمويل الأصغر التي يمكن أن تقدم المزيد من المنتجات والخدمات بما في ذلك التحويلات والتأمين وخدمات الدفع وكذلك خدمات الادخار. ومن شأن التوسع في المنتجات والخدمات التي تقدمها الفئات الجديدة العمل على زيادة الشمول المالي، لا سيما للوصول إلى الشباب والنساء، كما يؤدي ذلك إلى زيادة عدد العملاء الذين تقدم لهم الخدمات.</p>	
<p>ويمكن لسلطة النقد وضع الإطار التنظيمي الملائم لتمكين الفئات المؤسسية الجديدة من دخول السوق، كما أن وجود فجوة في السوق يعتبر حافزاً لدخول أطراف فاعلة جديدة لديها الرغبة لإنشاء مؤسسات تلبى متطلبات الإطار، وهذا يشجع أيضاً التطور المؤسسي نحو شركات تدار بشكل أكثر مهنية للاستفادة من وفورات الحجم والكفاءة التشغيلية. وينطبق الإطار التنظيمي المتدرج على المؤسسات القائمة، مما يمكنها من تقديم المزيد من الخدمات حال التزامها باستيفاء المتطلبات اللازمة، وبالتالي، يتاح لها الفرصة لتنويع منتجاتها وتطوير هيكلها القانوني على نحو يتسم بالتحوط من الناحية المالية، (على سبيل المثال، من جمعية أهلية إلى شركة تمويل أصغر متخصصة، وفي نهاية المطاف إلى بنك تمويل أصغر).</p>	<p>إطار تنظيمي متدرج والسماح بزيادة أنواع المؤسسات</p>



وفي نهاية المطاف، يجب الوقوف على التهديدات التالية لقطاع التمويل الأصغر في فلسطين ومعالجتها.

#### الجدول 4: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: التهديدات

البيئة الداعمة	يؤدي عدم الاستقرار السياسي والأزمات المتكررة الناتجة عن الاحتلال الإسرائيلي إلى صعوبة وجود بيئة داعمة يمكن التنبؤ بها، ومن شأن ذلك عدم تشجيع الاستثمار والابتكار وتحمل المخاطر.
التدخلات	إن التدخلات والمبادرات أو وجود لوائح تنظيمية غير متوازنة مثل وضع سقف لأسعار الفائدة والإقراض المدعوم لها الأثر السلبي على قطاع التمويل الأصغر.
الضغوط الخارجية لخفض أسعار الفائدة	تعتبر أسعار الفائدة السائدة في فلسطين منخفضة للغاية، وهي من أدنى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك، لا يزال هناك ضغط خارجي كبير لخفض أسعار الفائدة ويعود ذلك إلى سوء فهم الطبيعة الخاصة للتمويل الأصغر والمقارنات غير الدقيقة لأسعار فوائد التمويل الأصغر بأسعار فوائد البنوك. <sup>[17]</sup>

#### رابعاً: الإطار الاستراتيجي الجديد من أجل مستقبل قطاع التمويل الأصغر في فلسطين

عملت رقابة سلطة النقد التي اتسمت بالتحوط بشأن صناعة التمويل الأصغر على تحقيق الاستقرار لهذا القطاع، على الرغم من وجود بيئة سياسية واقتصادية حافلة بالتحديات. ويرسي هذا الاستقرار الأساس للرؤية الاستراتيجية الجديدة ويظل مبدأ أساسياً مهماً في الإطار الاستراتيجي للتمويل الأصغر (2019-2023). ويتمثل هدف هذا الإطار الاستراتيجي الجديد في مواصلة بناء نظام مالي مستقر ومستدام شامل للجميع على نحو حقيقي ويسمح لجميع الفلسطينيين بالوصول الدائم إلى مجموعة من الخدمات والمنتجات المالية التي يتم تقديمها بطريقة تتسم بالكفاءة والفاعلية.

وتتمثل الاهتمامات الرئيسية لسلطة النقد في: حماية النظام المالي ونموه؛ وحوكمة المؤسسات؛ وتنوع المنتجات التي توفر خدمات مالية مهمة للغاية لجميع الفلسطينيين من خلال منهجية وثقافة مالية تتسم بالشفافية والكفاءة. وهذه الركائز الاستراتيجية الثلاث، مدعومة بالاستقرار التنظيمي والإطار التنظيمي المتدرج، ستعمل على تحسين سبل وصول الفلسطينيين إلى التمويل، وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

#### الرؤية:

قطاع كفو ومستدام يشكل رافعة اقتصادية وتنموية يعمل على توسيع القاعدة الانتاجية ويسهم في معالجة الفقر والبطالة ويكون حاضنة للرياديين والمبدعين من اصحاب المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر.

#### الرسالة:

تشجيع مؤسسات الاقراض على تقديم الخدمات المالية المتنوعة بكفاءة وفاعلية وضمن أفضل معايير وممارسات حماية حقوق العملاء لجميع الفئات والقطاعات للمساهمة في التنمية الاقتصادية وبما يعزز فرص العمل، وزيادة الانتاج، ومكافحة الفقر والبطالة وصولاً إلى استدامة مؤسسات الاقراض وتعزيز حالة الاستقرار المالي.

17 تقترح مؤسسات التمويل الأصغر جزءاً كبيراً من أموالها من القطاع المصرفي، وتدفع فائدة للبنوك مقابل ذلك، وتعيد إقراض هذه الأموال إلى مقترضها. بالإضافة إلى ذلك، فإن هيكل مؤسسات التمويل الأصغر ذاتها، التي تتطلب تعيين عدد كبير من مسؤولي الإقراض، يؤدي إلى زيادة تكاليف التشغيل، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى رفع أسعار الفائدة، وحتى يتسنى السماح بهامش ربح، يجب على مؤسسات التمويل الأصغر وضع سعر فائدة مرتفع لتغطية تكلفة الأموال وتكاليف التشغيل وتكاليف المخاطر.



الشكل 2: قطاع التمويل الأصغر في فلسطين: ركائز الإطار الاستراتيجي (2019 - 2023)



وبناء على تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT)، والعديد من المقابلات التي تم القيام بها مع الأطراف ذات العلاقة في قطاع التمويل الأصغر، ترى سلطة النقد أن هذه الرؤية الاستراتيجية الجديدة تتحقق على أفضل نحو من خلال:

**التأكيد على الرسالة الاجتماعية لهذا القطاع:** ستعمل سلطة النقد على تعزيز نهجها الشامل نحو الوصول إلى العملاء في الشرائح المهمشة، ومن بينهم النساء والعملاء في المناطق الريفية والمخيمات وذلك عن طريق تشجيع مؤسسات التمويل الأصغر على أن تكون أقل اعتماداً على الضمانات (وخاصة ضمانات الرواتب)، والتي من شأنها استبعاد العديد من ذوي الدخل المنخفض والشرائح شديدة الفقر، وتفضيل أساليب التمويل المستند إلى التدفقات النقدية والتي أثبتت نجاحها على الصعيد العالمي. بالإضافة إلى ذلك، ستشجع سلطة النقد مؤسسات التمويل الأصغر على الالتزام بمبادئ الحملة الذكية لحماية المستهلك مع التشديد على الشفافية والتسعير العادل، وعلو على ذلك، وحتى يتسنى المساعدة في زيادة مستوى وعي الجمهور بهذا القطاع، ستعمل سلطة النقد مع الأطراف ذات العلاقة في هذا القطاع لتعزيز الوعي بأهمية القطاع.

**تشجيع تنوع المنتجات:** ستعمل سلطة النقد على معالجة مسألة محدودية تنوع المنتجات في قطاع التمويل الأصغر من خلال تشجيع مؤسسات التمويل الأصغر على توسيع خدماتها ومنتجاتها لخدمة المزيد من القطاعات غير المغطاة حالياً، ويمكن أن يشمل ذلك المزيد من المنتجات الإسلامية، والقروض الزراعية، وقروض تحسين السكن وقروض البيئة الخضراء،



والرياديين وذلك من خلال السماح لفئات مختلفة من مؤسسات التمويل الأصغر بتقديم خدمات مالية أخرى بخلاف الإقراض سواء بشكل مباشر أو بالشراكة مع مقدمي الخدمات المالية الآخرين. وستشمل هذه الخدمات التأمين الأصغر وخدمات الدفع وتحويل الأموال والخدمات المصرفية الصغرى الأخرى، بما في ذلك المدخرات.

**تحسين كفاءة القطاع:** حتى يتسنى تحسين كفاءة هذا القطاع، ستتخذ سلطة النقد نهجاً ذا شقين يتناول (1) استخدام التكنولوجيا الرقمية<sup>[18]</sup>، من خلال العمل على تعزيز الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية، بما يشمل قنوات تقديم الخدمة (أي الخدمات البنكية من خلال الهاتف المحمول والإنترنت) وكفاءة العمليات الداخلية لمؤسسات التمويل الأصغر (على سبيل المثال، تيسير وتسهيل العمليات الرقمية والتصنيف الائتماني الآلي والرسائل التحذيرية بشأن المخاطر)، و(2) زيادة مستوى المنافسة: من خلال دخول لاعبين جدد إلى السوق، ويشمل ذلك أيضاً تشجيع البنوك على خفض حجم إقراضها ليشمل التمويل الأصغر من خلال إما: (1) نموذج «شركة خدمة»<sup>[19]</sup> من خلال السماح للبنوك إسناد نشاط الإقراض الأصغر، وفي هذه الحالة يكون الإسناد لشركة خدمات يمتلكها البنك بنسبة 100% أو يمتلك جزء منها أو (2) نموذج «شركة تمويل أصغر مستقلة»، وسيشمل ذلك فئات مختلفة من الشركات بحيث يعتمد نظام الرقابة والإشراف عليها على أنواع الخدمات والمنتجات التي تقدمها كما سيتم السماح للبنوك بتأسيس شركات تمويل أصغر دون الخضوع لسقف الإقراض لأطراف ذوي الصلة وبمرور الوقت، يمكن أن يشمل ذلك فتح الباب أمام بنوك التمويل الأصغر التي يمكنها تعبئة المدخرات من الجمهور.

وعلاوة على ذلك، ستعمل سلطة النقد على تضافر الجهود مع الأطراف ذات العلاقة لزيادة الوعي بأهمية القطاع وكذلك مواصلة النقاش مع وزارة المالية والتخطيط وغيرها من الأطراف ذات العلاقة بالسلطة الوطنية الفلسطينية بشأن إعادة النظر في النظام الضريبي بهدف تحسين عملياتها ووصولها إلى الفئات والمناطق المهمشة؛ و(2) زيادة حماية أسعار الفائدة من الضغوط الخارجية لفرض حدود قصوى على أسعار الفائدة.

**إدخال منهجية الإطار التنظيمي المتدرج:** حتى يتسنى الاستفادة من الإنجازات التي تحققت حتى الآن، والحفاظ على وتيرة نمو هذا القطاع، وتمكين مؤسسات التمويل الأصغر من تقديم خدمات مالية جديدة، ستقوم سلطة النقد بتطبيق لوائح تنظيمية متدرجة تسمح بزيادة أنواع المؤسسات<sup>[20]</sup> بالإضافة إلى ذلك، ستواصل سلطة النقد ممارستها المتمثلة بوضع متطلباتها مقابل السماح للمؤسسات بتقديم المزيد من الخدمات والحصول على خدمات أكثر ومزيد من الرفع المالي<sup>[21]</sup>.

**ضمان استقرار القطاع:** ستعمل سلطة النقد على تحقيق الأهداف الاستراتيجية دون المساس بالاستقرار الشامل لهذا القطاع الذي يمثل نقطة القوة له. وبناء عليه، ستواصل التزامها بممارسة الرقابة المتميزة على هذا القطاع مع التركيز على المسائل الحديثة في القطاع. ونظراً لقيام سلطة النقد بتوسيع نطاق الإطار التنظيمي للتمويل الأصغر، فإن حوكمة مؤسسات التمويل الأصغر تتطلب اهتماماً خاصاً. وسيكون من الأولوية ضمان تنفيذ التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن الحوكمة وفضلاً عن هذا، ستعمل سلطة النقد على اكتشاف المنافع والفرص المحتملة المتأتية من إنشاء برنامج ضمان القروض، ومن الممكن أن يساعد هذا البرنامج مؤسسات التمويل الأصغر على استيعاب أثر المخاطر النظامية (الاحتلال) وتشجيعها على خدمة قطاعات جديدة/ ذات مخاطر أكبر (مثل: الزراعة، والطاقة الشمسية، إلخ).

ستقوم سلطة النقد بوضع مجموعة من الحوافز لمؤسسات التمويل الأصغر (مثل السماح بنسبة مديونية أعلى وتقديم خدمات أكثر، إلخ) لتشجيعهم على العمل نحو تحقيق الأهداف الرئيسية للاستراتيجية، وخاصة تلك المتعلقة في تعزيز

18 الفرصة المرتبطة بتكنولوجيا الجيل الثالث الجديدة للهاتف المحمول في فلسطين.

19 للمزيد من التفاصيل، انظر الملحق 2.

20 يعرض الملحق رقم 4 مثالاً توضيحياً بشأن الإطار التنظيمي المتدرج.

21 على سبيل المثال، سيحتاج بنك التمويل الأصغر الذي يتلقى الودائع إلى زيادة الحد الأدنى لرأس المال والمزيد من الإشراف مقارنة بمؤسسة التمويل الأصغر التي تقدم القروض فقط. وتغطي الإطار التنظيمي المتدرج أيضاً المؤسسات القائمة، ومن شأن ذلك مساعدتها في تقديم المزيد من الخدمات مع الالتزام بمتطلبات أكثر. وبالتالي، إتاحة الفرصة لمؤسسات التمويل الأصغر لتنويع خدماتها ومنتجاتها والسماح لهذه المؤسسات لتطوير هيكلها القانوني على نحو يتسم بالتحوط، (على سبيل المثال، من جمعية أهلية إلى شركة تمويل أصغر، ثم إلى بنك تمويل أصغر).

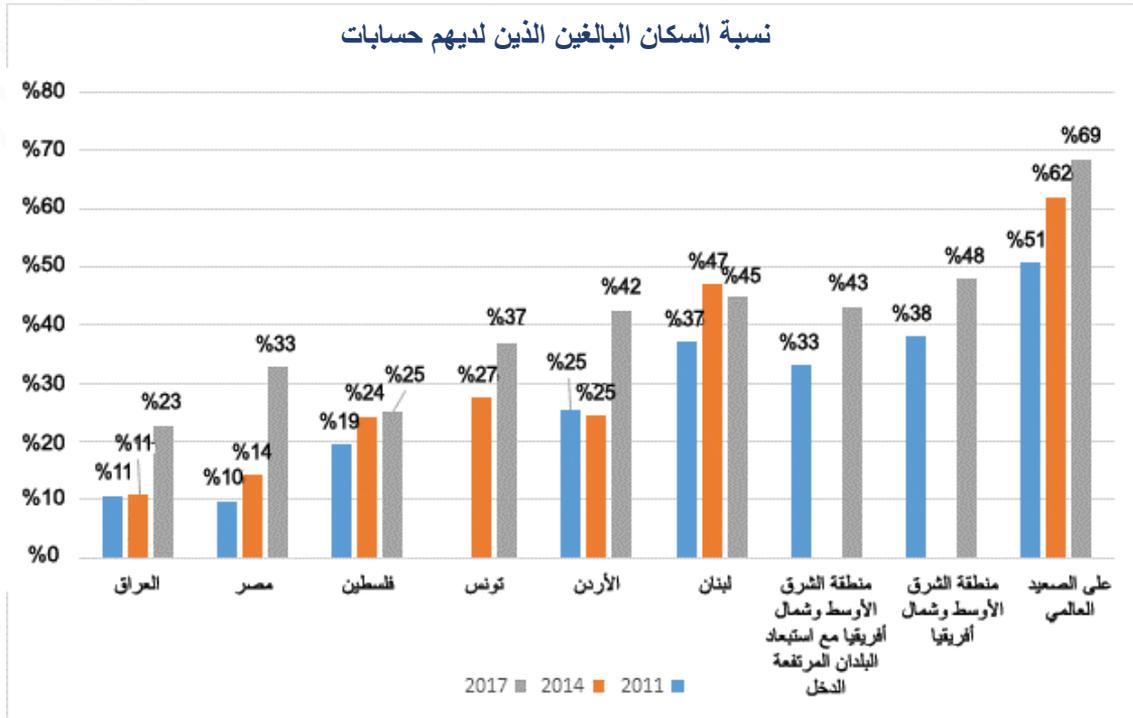


الرسالة الاجتماعية من خلال الوصول إلى المزيد من النساء والمشاريع الإنتاجية، كما سيتم تشجيع مؤسسات التمويل الأصغر على الاندماج، ومن خلال تنفيذ هذا الإطار الاستراتيجي الجديد، فإن النتائج المتوقعة لسلطة النقد بالنسبة لقطاع التمويل الأصغر بنهاية عام 2023 تتمثل في: (1) زيادة عدد المقترضين إلى 150 ألف، والمحفظة القائمة إلى 500 مليون دولار، (2) زيادة نسبة المقترضات إلى 50% على الأقل، (3) زيادة حصة القروض الصغيرة إلى 50% على الأقل من إجمالي المحفظة.

## الملحق 1: توفير سبل الوصول إلى التمويل في فلسطين وحالة قطاع التمويل الأصغر

بلغت نسبة السكان فوق سن 15 سنة الذين لديهم حسابات في مؤسسات مالية في فلسطين 24.2% في عام 2017. وهي نسبة متدنية عند مقارنتها مع البلدان المناظرة البالغة 48% في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

### الشكل أ. 1: نسبة السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذين لديهم حسابات في مؤسسة رسمية



المصدر: بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017.



ويقدم الجدول أ. أولاً 1- (A1.1) لمحة سريعة عن توفير سبل وصول الفلسطينيين إلى التمويل استناداً إلى 8 مؤشرات للشمول المالي.

### الجدول أ. أولاً. 1: سبل حصول الفلسطينيين على التمويل

2017	2014	2011	مؤشرات الشمول المالي
25	24	19	الحساب (% من هم فوق سن 15 عاماً)
16	21	10	الحساب، النساء (% من هن فوق سن 15 عاماً)
12	16	8	الحساب، الشريحة الأشد فقراً البالغة 40% (% من هم فوق سن 15 عاماً)
12	11	9	الحساب، الشباب (نسبة من هم في الشريحة العمرية 15 - 24 سنة)
5	4	4	قروض من مؤسسة مالية في السنة الماضية (% من هم فوق سن 15 عاماً)
3	3	2	قروض من مؤسسة مالية في السنة الماضية، نساء (% من هن فوق سن 15 عاماً)
3	2	4	قروض من مؤسسة مالية في السنة الماضية، الشريحة الأشد فقراً
1	1	2	قروض من مؤسسة مالية في السنة الماضية، الشباب (% من هم فوق سن 15 عاماً)

المصدر: بيانات مؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017.

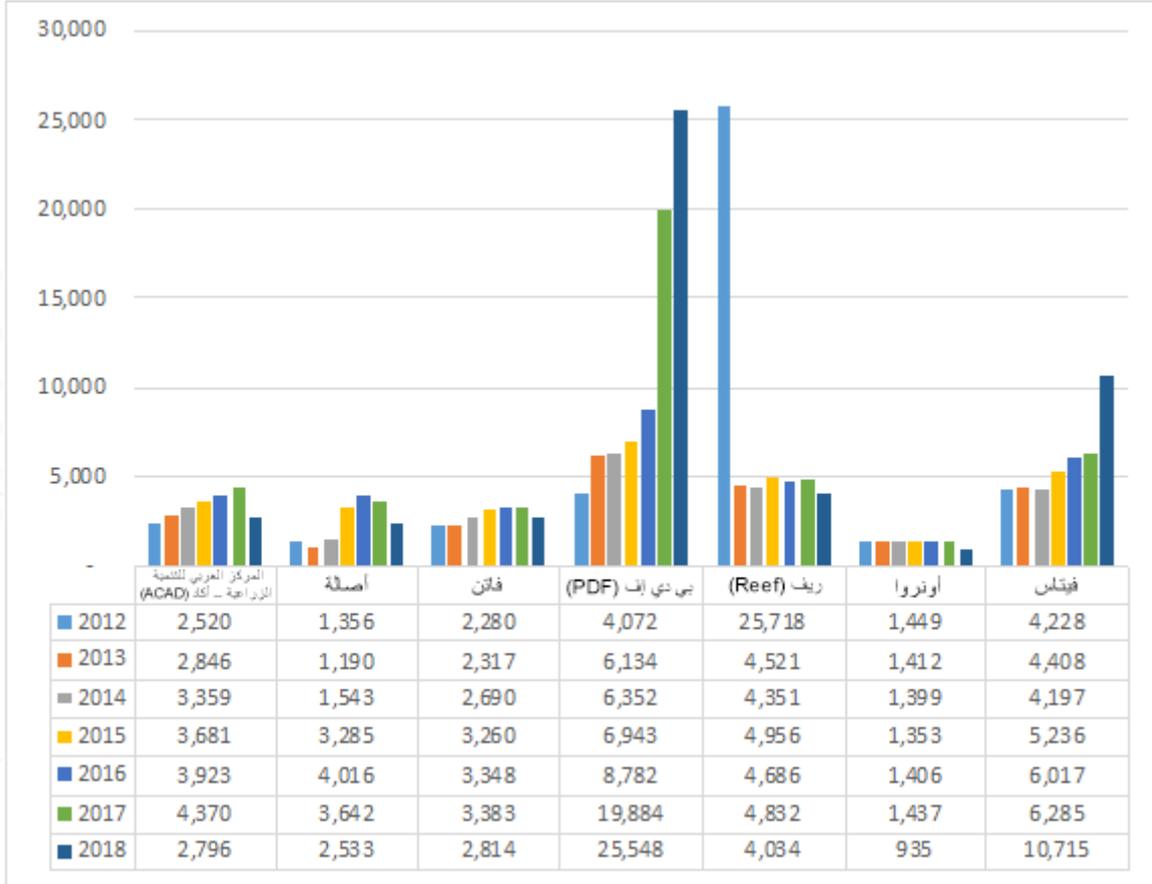
وتبلغ نسبة النساء في الشريحة العمرية الأعلى من 15 سنة اللاتي لديهن حسابات 16% وهذه النسبة تعد متدنية بالمقارنة بالنسبة الوطنية البالغة 25%. وتستمر هذه الفجوة في جميع المنتجات المالية باستثناء القروض القائمة من مؤسسات التمويل الأصغر، حيث إن الفجوة بين الجنسين ضئيلة (0.2%) وهي أعلى في جانب النساء. ويرجع ذلك إلى سياسة الائتمان لمؤسسات التمويل الأصغر التي تركز على استهداف النساء.

ويرجع انخفاض مستويات الحصول على التمويل إلى حد كبير إلى انخفاض عدد نقاط الخدمة. وخلص مسح استقصائي لمؤشر الشمول المالي العالمي للبنك الدولي 2017 إلى أنه في عام 2015 بلغ عدد الفروع المصرفية 11 فرعاً لكل 100 ألف شخص بالغ، 4.5 فرع لكل 100 كيلومتر مربع. و22.2 ماكينة صراف آلي لكل 100 ألف شخص بالغ. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم تقديم أي خدمات مالية من خلال الهاتف المحمول من قبل أي شركة لتقديم خدمات الهاتف المحمول في وقت إجراء الاستطلاع.

ويعتبر متوسط أرصدة القروض القائمة للفلسطينيين البالغ 3,225 دولار مرتفعاً بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل أ. أولاً. 2 / A1.2). على الرغم من انخفاض متوسط حجم القروض إلى 2,701 دولار في حالة استبعاد صندوق التنمية الفلسطيني والمؤسسة المصرفية الفلسطينية. ومع ذلك، فإن متوسط حجم القروض مرتفع. ومن بين الأسباب المذكورة ارتفاع تكلفة المعيشة في فلسطين ووضعها الاقتصادي الفريد من نوعه، على سبيل المثال، الارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي. ومع ذلك، فإن الاتجاه المتزايد في متوسط أرصدة القروض مستمر منذ عدة سنوات.



الشكل أ. أولاً. 2: متوسط أحجام القروض حسب مؤسسة التمويل الأصغر، 2012 - 2018



المصدر: شبكة «شراكة» للتمويل الأصغر.

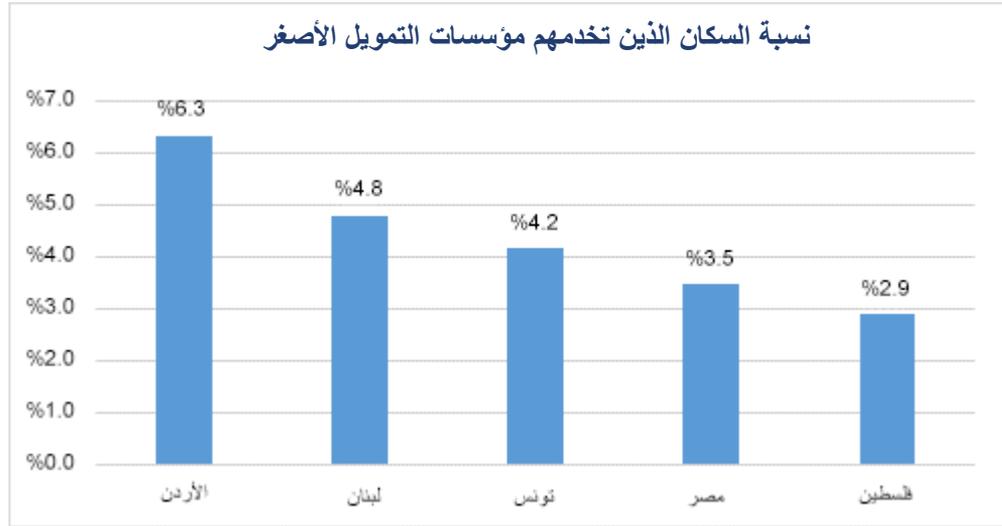
ومن ناحية أخرى، فإن أسعار الفائدة في فلسطين هي الأقل مقارنة بالأسعار العالمية. والجدير بالذكر أن متوسط أسعار الفائدة انخفض بنسبة 4% في الفترة من 2010 إلى 2016.

ومع ذلك، من المهم الإشارة إلى أن هذه الأسعار المنخفضة قد تأتي على حساب مؤسسات التمويل الأصغر التي يتم دفعها لتقديم قروض كبيرة نسبياً وأجال طويلة. وفي الواقع، ترتبط الأسعار المنخفضة بانخفاض نسب المصاريف التشغيلية، والتي عادة ما تتطلب رصيماً أعلى للقروض. ونتيجة لذلك، تستشعر مؤسسات التمويل الأصغر أنها مضطرة إلى طلب ضمانات قوية (على سبيل المثال، الرواتب التي يمكن استقطاع الأقساط منها)؛ وعند القيام بذلك، تستبعد الشرائح الأكثر فقراً وأولئك الذين لا يستطيعون الوصول إلى هذا النوع من الضمانات.

يوضح الشكل أ. 1-2 السكان الفلسطينيين الذين تخدمهم مؤسسات التمويل الأصغر مقارنة ببلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى.



## الشكل أ. 2: % سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذين تخدمهم مؤسسات التمويل الأصغر، 2017



المصدر: تنمية، وسند، والهيئة العامة للرقابة المالية بمصر، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وبيانات السكان الصادرة عن البنك الدولي.

### الملحق 2: إيجاد مبررات لإنشاء شركات الخدمة

على الرغم من مشاركة المصارف في قطاع التمويل الأصغر، يمكن تحقيق الكثير من خلال تشجيعها وتحفيزها لزيادة وجودها بشكل كبير. وبمقدور المصارف القائمة أن تقدم العديد من المزايا في مجال التمويل الأصغر والتي قد لا تُتاح بوجه عام للجمعيات الأهلية أو مؤسسات التمويل الأصغر. وهذه المزايا تجعل البنوك عناصر منافسة قوية، وبالتالي يمكن أن تكون عاملاً رئيسياً في تسهيل الشمول المالي.

وكما نوقش في «نموذج شركة الخدمة»: هناك استراتيجية جديدة للمصارف في مجال التمويل الأصغر نشرتها مؤسسة أكسيون إنترناشيونال، وتشمل المزايا الرئيسية للمصارف:

**البنية التحتية المادية والبشرية.** غالباً ما يكون لدى المصارف الكبيرة شبكة واسعة من الفروع مع توفر بنية تحتية تكنولوجية متطورة يمكنها خفض تكاليف التشغيل بشكل كبير. كما أن المصارف لديها موظفون يتمتعون بالمهارات اللازمة في مجالات رئيسية مثل الموارد البشرية، وخدمة العملاء، وتكنولوجيا المعلومات، والتسويق، والإدارة القانونية والمالية.

**التواجد في السوق ووجود العلامة التجارية.** إن البنوك المتواجدة في السوق لفترة طويلة معروفة للجمهور ولها علامة تجارية معترف بها. ولدى معظم البنوك بالفعل اتصالات وروابط بين السكان ذوي الدخل المتوسط والمنخفض من خلال خدمات أخرى، مثل حسابات الادخار أو خدمات الدفع.

**الوصول إلى أموال وفيرة ومنخفضة التكلفة.** جرت العادة أن تقوم البنوك بتعبئة الأموال بوتيرة سريعة وبتكلفة منخفضة نسبياً.

**هيكل منخفض التكلفة.** لدى البنوك عموماً هيكل تكاليف تشغيل أقل بكثير من مؤسسات التمويل الأصغر التقليدية.

ومن ناحية أخرى، هناك العديد من العوامل التي تمنع المصارف من الدخول بصورة كبيرة في نشاط إقراض المؤسسات متناهية الصغر:

**المعرفة بالأسواق.** لا تتفهم المصارف أوضاع سوق التمويل الأصغر وعملائه وكثيراً ما ترفض هذا القطاع باعتباره شديد المخاطر ومرتفع التكاليف للغاية. وحتى إذا كان البنك يدرك أن التمويل الأصغر يمكن أن يكون مربحاً، فقد يُنظر إلى حجم المحفظة على أنها صغيرة جداً مقارنة بمستوى الجهد المطلوب لإدارة عملية تمويل أصغر.

**منهجية الائتمان.** تعمل البنوك في أغلب الأحيان على خدمة السوق بمنهجيات تقليدية لا تتلاءم مع طبيعة التمويل، وعندما تفشل هذه المنهجيات، فإنها تعزز الفكرة التي تقول إن التمويل الأصغر ليس واعداً.

**الثقافة المؤسسية المحافظة.** ترتبط التقاليد الراسخة للنشاط المصرفي ارتباطاً وثيقاً بطرق محددة لممارسة أنشطة الأعمال، ومن الصعب على الخبراء المهنيين في المجال المصرفي أن يتغيروا. ومع وجود نظرة محافظة، قد تميل البنوك إلى إثقال التمويل الأصغر بسياسات وإجراءات تمنع نجاحه، أو قد تكون بطيئة للغاية في الاعتراف بالتغييرات المطلوبة وإجرائها. وهذا ينطبق بشكل خاص على البنوك الكبيرة التي تعمل بصورة بيروقراطية.

**الموارد البشرية.** يتطلب نشاط منح الائتمان للمنشآت متناهية الصغر وجود موظفين يعملون على نحو مريح في الأحياء والمناطق التي يعيش ويعمل فيها العملاء، وعلى هؤلاء الموظفين العمل بصورة عالية الإنتاجية لتحقيق النجاح المطلوب. وغالباً ما تكون هذه المتطلبات الخاصة بالتمويل الأصغر غير متوافقة مع أوضاع الموارد البشرية وسياسات موظفي المصارف.

ومع أخذ كل هذه العوامل في الاعتبار، فعند النظر في الدخول إلى مجال التمويل الأصغر، تستخدم المصارف عادةً أربعة نماذج لتنظيم مشاركتها في التمويل الأصغر:

**التحالفات الاستراتيجية.** تتمثل الطريقة البسيطة والمنخفضة التكلفة لدخول للمصارف في التمويل الأصغر في تشكيل تحالفات استراتيجية مع مؤسسات غير مصرفية تخدم بالفعل سوق التمويل الأصغر. ويتمثل أبسط أشكال التحالف في تقديم قرض لمؤسسة تمويل أصغر، والبنوك في جميع أنحاء العالم تقرض بالفعل مؤسسات التمويل الأصغر. وبذلك لا يمكنها الاستفادة من معظم المزايا الخاصة التي يمكن أن تقدمها المصارف في إطار تلك العلامة.

**الوحدة الداخلية.** يمكن للبنوك إنشاء وحدات للتمويل الأصغر أو حتى تقديم منتجات ائتمان أصغر في إطار وحدة قائمة. وعلى الرغم من إمكانية نجاح عملية إنشاء وحدة داخلية، ينبغي التغلب على اثنين من العيوب الرئيسية. أولاً، يجب على البنك تمييز موظفي وحدة التمويل الأصغر بطريقة أو بأخرى عن موظفي البنك الذين يقومون بالأعمال المصرفية المعتادة لبناء ثقافة مؤسسية متميزة داخل وحدة التمويل الأصغر. وربما يكون من الصعب التغلب على عدم وجود نظام حوكمة مستقل لوحدة التمويل الأصغر. ومن دون نظام حوكمة منفصل لوحدة التمويل الأصغر، يتم اتخاذ القرارات بالغة الأهمية المتعلقة بعملية التمويل الأصغر من قبل مجموعات من المصرفيين محدودي الخبرة والاهتمام بمجال التمويل الأصغر. ويمكن أن تكون النتيجة قرارات غير قابلة للتطبيق بشأن السياسات، مع عدم كفاءة توزيع الموارد الداخلية، وحتى تغيير المسار بشأن الالتزام بهذا القطاع.

**الشركة المالية التابعة.** يمكن للبنوك إنشاء شركة مالية تابعة منفصلة لخدمة قطاع التمويل الأصغر. ويمكن أن تكون هذه الشركات التابعة مملوكة بالكامل لمشروعات مشتركة (اتحادات شركات) مع مستثمرين آخرين. ويعتبر خيار الشركة المالية التابعة جذاباً عندما تسعى المصارف ومقدمو المساعدة الفنية و/ أو شركات إدارة نشاط التمويل الأصغر إلى العمل معاً بطريقة شفافة وتجارية دون الإخلال بعمليات المصرف؛ ومن شأن هذا الخيار إنشاء هيكل منفصل للموظفين وجهاز



إدارة منفصل ونظام حوكمة منفصل، مما يمنح نشاط التمويل الأصغر الاستقلالية. وعلى أية حال، فإن الشركة المالية التابعة بحاجة إلى رأس مال كبير خاص بها، وبالتالي فهي قد لا تستفيد كثيراً من بعض مزايا الوحدة الداخلية: من المرجح أن يكون هناك ازدواجية في وظائف العاملين على مستوى المقر الرئيسي، نظراً لوجود إدارات موازية في العادة لدى الشركة التابعة لا سيما إدارات الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات.

**نموذج شركة الخدمات.** شركة خدمات التمويل الأصغر هي شركة غير مالية تقدم خدمات إصدار القروض وإدارة خدمات التسهيلات الائتمانية لبنك ما. وتقوم شركة الخدمة بجميع أعمال الترويج للقروض وتقييمها والموافقة عليها ومتابعتها وتحصيلها؛ لكن القروض نفسها مقيدة بدفاتر البنك. وفي مقابل تقديم هذه الخدمات للبنك، يتم دفع رسوم وأتعاب لشركة الخدمة. وتقوم شركة الخدمة بتوظيف مسؤولي القروض وغيرهم من موظفي برامج التمويل الأصغر، وفي الوقت نفسه يتيح البنك خدمات لشركة الخدمة (مثل السحب والإيداع، أو الموارد البشرية أو تكنولوجيا المعلومات). ويمكن أن تكون شركة الخدمة شركة تابعة مملوكة بالكامل للبنك أو قد تضم مستثمرين آخرين. ويعمل نموذج شركة الخدمة على الاعتماد على أفضل عناصر في كل نموذج من النماذج الثلاثة لمشاركة البنك التي تمت مناقشتها أعلاه. مع معالجة عيوبها. ومن الناحية القانونية، فإن شركة الخدمة هي البديل للشركة التابعة مع التمييز الحاسم بأنها ليست مؤسسة مالية. وهذا التمييز يعطيها مزايا مهمة. ولا تحتاج الشركة غير المالية إلى ترخيص مصرفي منفصل، ولا تشرف عليها السلطات المصرفية بصورة منفصلة، كما أنها لا تشترط قاعدة كبيرة لأسهم حقوق الملكية. وبالتالي، فمن الأسهل والأقل تكلفة إطلاق وتشغيل شركة خدمة بدلاً من شركة مالية تابعة.

وتشير التجارب في المناطق / البلدان الأخرى إلى مزايا مهمة لاستخدام نموذج شركة الخدمة، كما يتضح من الحالتين الدراسيتين نجاح تنفيذ هذا النموذج:

### دراسة حالة من هايتي

منذ 20 سنة مضت، شرع بنك SOGEBANK، وهو أكبر البنوك التجارية في هايتي، في إنشاء شركة إدارة لدخول سوق التمويل الأصغر. وأورد البنك العديد من الأسباب لإطلاق شركة خدماتها، بما في ذلك الشروط التنظيمية الميسرة، وتخفيض الاحتياطي القانوني المطلوب، والاطلاع على تجارب التنفيذ الناجح من جانب مؤسسات تجارية أخرى. وقد كان هذا البنك في موقع مناسب من الناحية الاستراتيجية لدخول هذه السوق لأنه يمتلك نصيباً لا بأس به من المدخرات التي يودعها صغار المدخرين، كما أنه طوّر من قدراته على إجراء حجم كبير من المعاملات. ومن أجل تقليل المخاطر، أنشأ البنك شركة سوج سول SOGESOL باعتبارها مشروعاً مشتركاً مع شركاء استراتيجيين. وقد تم صرف القروض الأولى إلى عملاء الشركة في نوفمبر/تشرين الثاني 2000، (ولم تكن الشركة بحاجة إلى ترخيص مصرفي خاص بها، وبالتالي أدى ذلك إلى تجنب متطلبات إعداد التقارير الشاقة). وبموجب اتفاق تقديم الخدمات بين البنك والشركة، يصرف البنك جميع القروض، ويسجلها في سجلاته. وتقدم الشركة خدمات تقديم القروض وإدارة المحفظة مقابل صافي رسوم تمثل الفارق بين إجمالي الدخل المستحق على القروض التي قدمتها الشركة من الفوائد والرسوم، وجميع التكاليف والمخاطر على المحفظة المُدارة، بما في ذلك مصاريف خسائر القروض، والتكلفة السوقية للأموال، وعمولة الخدمات التعاقدية، ورسوم وأتعاب المعاملات حسب القيمة. وبجانب خدمات التسهيلات الائتمانية، ومن خلال ترتيبات مماثلة مع البنك، يمكن أن تقدم الشركة إلى عملائها خدمات الادخار، الدفع، والخدمات المرتبطة بالتحويلات. وأسفرت اتفاقية الخدمة عن محفظة تمويل أصغر بقيمة 35.8 مليون دولار (واحدة من أكبر المحافظ في هايتي)، وتساهم الشركة في الربحية الإجمالية للبنك، وهي تخدم أكثر من 35 ألف عميل وتحقق عائداً على الاستثمار قدره 15.3%.<sup>[22]</sup>



## دراسة حالة من إكوادور

بعد أن قرر بنك ديل بيشينشا (Banco del Pichincha)، وهو أحد أكبر البنوك التجارية في إكوادور، أنه يرغب في توسيع نطاق خدماته ليشمل التمويل الأصغر وبعد دراسة متأنية للنماذج الأربعة المذكورة أعلاه، اختار البنك نموذج شركة الخدمة وأنشأ شركة كريديف (CREDIFE) في عام 1999. وقد قام البنك بذلك لأن هذا النموذج يتطلب قدراً قليلاً من رأس المال وهيكلًا تنظيميًا بسيطًا ويمكن الحصول على الموافقات الخاصة به بوتيرة سريعة. ويلجأ عملاء الشركة إلى البنك لسداد أقساط قروضهم، وفتح حسابات الادخار وإجراء المعاملات المصرفية الأخرى. وفي معظم الحالات، توجد فروع الشركة داخل نفس المبنى أو بالقرب من فروع البنك، ولكنها لا تتعامل مع المعاملات النقدية. ولدى الشركة السياسات الخاصة بشأن التوظيف ورواتب الموظفين وحوافزهم. وتقوم الشركة بإعداد أدلة العمل والتشغيل الخاصة بها وكذلك سياسات وإجراءات الائتمان. وتشمل العوامل الرئيسية في نجاح الشركة وجود مساندة على المستوى الداخلي في البنك. وتعد الشركة حالياً أكبر مقدمي خدمات القروض متناهية الصغر في إكوادور وواحدة من أكثر وحدات البنك ربحية، حيث تتجاوز قيمة المحفظة التمويل الأصغر للشركة أكثر من 10% من إجمالي محفظة البنك.<sup>[23]</sup>

### الملحق 3: مقارنة مزايا شركات الخدمة مقابل شركات التمويل الأصغر التابعة

يقارن الجدول التالي الخيارات من منظور البنك التجاري بين اتباع نموذج شركة الخدمة أو نموذج شركة تابعة لتقديم خدمات التمويل الأصغر.

شركة تابعة لتقديم خدمات التمويل الأصغر	شركة الخدمة	
بحاجة إلى موافقة لإقراض أطراف ذوي الصلة. بحاجة إلى ترخيص ورقابة بشكل منفصل.	بحاجة إلى تعليمات ولوائح وضوابط تنظيمية	اللوائح والقواعد المنظمة
5 ملايين دولار تزداد مع الوقت عندما تزداد أعباء الرفع المالي على الشركة	متطلبات أقل بالنسبة للحد الأدنى لرأس المال.	رأس المال
الوصول إلى العديد من مصادر التمويل منخفض التكلفة	الوصول إلى العديد من مصادر التمويل منخفض التكلفة	التمويل
من شأن الإجراءات الإدارية الكبيرة ومتطلبات إعداد التقارير الخاصة بمؤسسات التمويل الأصغر زيادة التكاليف الإدارية.	تكاليف إدارية أقل: عدد أقل من المتطلبات الإدارية حيث يتحمل البنك التجاري الالتزامات ويتعين عليه إعداد التقارير بشأنها	هيكل التكلفة
تقوم مؤسسات التمويل الأصغر بفرض رقابة بشأن سرية قروضها وأنشطة التمويل المصرفي الخاصة بها.	إذا كانت شركة الخدمات مملوكة لمستثمرين بخلاف البنك التجاري، فقد تكون بيانات عملاء البنك أكثر عرضة لانتهاك السرية.	السرية
ارتفاع متطلبات الشفافية.	لا يوجد أي شرط على البنوك للإثبات قروض التمويل الأصغر في دفاترها.	الشفافية
ازدواجية وظائف الموظفين في المقر الرئيسي، ووجود إدارات موازية للموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات.	من شأن وجود موظفين إداريين بالبنك الحد من أعباء إعداد التقارير. وهناك ازدواجية في وظائف الموارد البشرية في شركة الخدمة.	الموظفون



المرونة	نظراً لأن شركات الخدمة تركز على عمليات محددة وتتسم متطلبات إعداد التقارير الخاصة بها بأنها قليلة فإنها أكثر مرونة.	لدى مؤسسات التمويل الأصغر النظام البيروقراطي الخاص بها.
الوقت اللازم لإنشاء وبدء العمل	من الأسهل إنشاء الشركة وبدء العمل فيها نظراً لتدني متطلبات الترخيص والبنية التحتية الإدارية. ومع ذلك، قد يستغرق إصدار اللوائح والضوابط ذات الصلة وقتاً.	يستغرق الإنشاء المزيد من الوقت بسبب الموظفين الإداريين والهيكل التنظيمي. ومع ذلك، يمكن استيفاء الشروط القانونية والموافقات بوتيرة أسرع.
قضايا الوكالة (المشكلات الخاصة بالوكلاء)	قد يعمل نظام تعويض شركة الخدمة على تحفيز الوكلاء لتولي القروض ذات المخاطر الأكبر (لا تنشأ هذه المشكلة إذا كانت شركة الخدمة مملوكة بالكامل للبنك التجاري، وفي بعض الحالات، تقبل شركة الخدمة أيضاً «ضمان» القروض المعدومة/غير العاملة أو إعادة شراء هذه القروض التي تتجاوز حداً معيناً سلفاً من المتأخرات).	مؤسسات التمويل الأصغر لها أهداف استراتيجية مختلفة.
المنافسة	من شأن وجود هيكل قائم المساعدة في تحقيق زيادة الكفاءة.	المنافسة على نفس الأساس على غرار مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى.

#### الملحق 4: قائمة التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن مؤسسات التمويل الأصغر منذ عام 2011.

الرقم	التعليمات/اللوائح/الضوابط التنظيمية
(2011/132)	المرسوم رئاسي رقم (132) لسنة (2011) بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض.
(2012/01)	ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة (تم استبدالها بالتعليمات رقم (2016/03)
(2012/02)	إدارة مؤسسات الإقراض المتخصصة
(2014/01)	قروض الإسكان وتمويل العقارات
(2014/02)	تصنيف القروض/التمويل وتكوين المخصصات
(2016/01)	معالجة شكاوى الجمهور
(2016/02)	الإقراض المسؤول
(2016/03)	ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة
(2016/06)	ساعات العمل لمؤسسات الإقراض المتخصصة
(2017/01)	المنتجات المالية والمصرفية، والإعلانات، والدعايات وحملات الجوائز الخاصة بها.
(2017/02)	الشبكات المعادة والتسويات والشبكات الموقوفة والمفقودة
(2017/04)	دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة مؤسسات الإقراض المتخصصة
(2018/01)	القروض/ التمويلات المجدولة والمحالة للقضاء والمعاد (هيكلتها أو تمويلها) والقروض المعدومة.
(2018/02)	الحد الأدنى للإفصاح عن البيانات المالية الختامية.
(2018/03)	متطلبات وإرشادات تطبيق المعيار الدولي لإعداد التقارير المالية رقم «9».
(2018/04)	تنظيم بيئة تكنولوجيا المعلومات لمؤسسات الإقراض المتخصصة.



## الملحق 4: مثال على الإطار التنظيمي المتدرج

ملاحظات	بنك تجاري	بنك تمويل أصغر	هادفة للربح		مؤسسة تمويل أصغر غير هادفة	الاسم
			شركة خدمة	مؤسسة تمويل أصغر		
التأمين الأصغر للتحويلات، قروض رأس المال، الودائع	الودائع	التأمين الأصغر للتحويلات	قروض رأس المال العامل			منتجات إضافية
على ضوء الالتزامات بهذه المتطلبات، يمكن السماح للمؤسسات بمستوى أعلى من الرفع المالي	يبدأ عند 1:9	يبدأ عند 1:5	من جانب البنك	يبدأ عند 1:2	يبدأ عند 1:1	الرفع المالي
زيادة متطلبات الحد الأدنى لرأس المال مع تطور الهيكل التنظيمي	\$\$\$\$	\$\$\$	\$	\$\$	\$\$	الحد الأدنى لرأس المال (مليون دولار)
توقعات الإدارة	///	///	///	///	///	الحوكمة/ موافقة الموظفين
سنوياً	سنوياً	كل ستة أشهر	سنوياً	سنوياً	سنوياً	وتيرة أعمال الإشراف
زيادة الامتثال مع كل هيكل	إلتزام أكثر					الامتثال
زيادة المخصصات المطلوبة	مخصصات أكبر					تكوين المخصصات

