



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**تمويل التنمية في فلسطين
من خلال مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية:
الخيارات والتحديات**

رابع مرار
عمر عبد الرازق

2021

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

نبيل قسيس (رئيس المجلس)، ماهر المصري (نائب الرئيس)، علا عوض (أمين السر)، عزام الشوا (أمين الصندوق)، إسماعيل الزيري، باسم خوري، خالد عسيلي، ريتا جقمان، سام بحور، سامية طوطح، سليم تماري، محمد نصر، محمد مصطفى، هيثم الزعبي، رجا الخالدي (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2021 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس / ص.ب. 2426، رام الله

هاتف: 2987053/4، فاكس: 2987055

بريد إلكتروني: info@mas.ps الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps

تمويل التنمية في فلسطين من خلال مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية: الخيارات والتحديات

الباحثان الرئيسيان: د. رايح مرار
د. عمر عبد الرازق

مساعدة البحث : رند الطويل

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2021

حقوق الطبع والنشر محفوظة (ماس)

ISBN 978-9950-417-02-1

تقديم

تأتي هذه الدراسة ضمن البرنامج البحثي الرئيسي للمعهد للعام 2021، لبحث خيارات وتحديات تمويل التنمية في فلسطين بين آليات ومؤسسات مختلفة، حيث تلعب فيه مؤسسات التمويل الصغير دوراً رئيسياً، من خلال توفير التمويل الصغير للفئات الفقيرة، ومحدودة الدخل، والمهمشة التي لا تستطيع الوصول إلى التمويل الذي يقدمه القطاع البنكي. ثم، مع إعلان الحكومة الفلسطينية تأسيس بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، تتناول الدراسة الإشكاليات التي رافقت هذا الإعلان في ظل عدم وضوح أهدافه والدور التنموي المنوط به، وعدم وجود رؤية شاملة للتنمية ومحاربة الفقر على المستوى الوطني. بهذا، تهدف الدراسة إلى اقتراح مجموعة من التدخلات والسياسات المناسبة من مختلف الجهات ذات العلاقة، بما فيها بنك الاستقلال، من أجل تعزيز التمويل التنموي وفرص الوصول له من الفئات الفقيرة والمهمشة، وأيضاً الأدوات الكفيلة بتنظيم العلاقة ما بين بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية الحكومي ومؤسسات التمويل الصغير.

توصلت الدراسة إلى أن هناك فرصة كبيرة لنمو قطاع التمويل الصغير، وإزالة التحديات التي تواجهه من أجل تمكينه من لعب دور أكبر في مجال تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة في فلسطين، ولكن ذلك يتطلب اتخاذ الإجراءات والسياسات المناسبة من مختلف الجهات ذات العلاقة. لذا أوصت الدراسة بضرورة اعتماد مفهوم تنموي شامل من قبل مؤسسات التمويل الصغير يناسب الحالة الفلسطينية، وإنشاء صناديق أو برامج ضمان للتمويل الذي تقدمه مؤسسات التمويل الصغير، وتطوير وتفعيل التكاملية في منظومة التمويل الصغير، وتأمين خطوط تمويل مؤقتة لمؤسسات التمويل الصغير لمواجهة الطوارئ الناجمة عن السياسات الإسرائيلية المعادية للاقتصاد الفلسطيني.

أما فيما يخص بنك الاستقلال، فيجب تحقيق الشروط اللازمة لنجاح التجربة المستوحاة من تجارب الدول الأخرى في إنشاء وتشغيل المصارف العامة. هذا يشمل مهام تتعلق بتطوير البيئة القانونية للبنك، بحيث يتم تحصينه قدر الإمكان من الواقع الاقتصادي والسياسي غير المستقر

في الأراضي الفلسطينية، وتحديد التفويض (المهمة) القطاعي الاقتصادي والمجتمعي بشكل واضح ومرحلي ومنسجم مع البيئة المؤسسية القائمة، كذلك الإجابة عن الأسئلة المختلفة المتعلقة بدوره وطبيعة عمله. لكي تتفادى فلسطين الإخفاقات التي شهدتها بعض تجارب المصارف العامة اقليمياً وعالمياً، وتحاكي التجارب الناجحة لتحمل الاستثمار العام مخاطر لا يمكن للاستثمار الخاص تحملها، يمكن التفكير بتجنب دخول البنك في مجال تقديم الخدمات التمويلية، وأن تكون أولوياته في المشاريع التنموية الكبيرة التي يحجم عن تنفيذها القطاع الخاص، أو أنه لا يقوى عليها وحده.

يتوجه المعهد بالشكر إلى كل من د. رايح مرار و د. عمر عبد الرازق على جهودهما في إعداد هذه الدراسة بمعاونة مساعدة البحث في ماس رند الطويل، كما نشكر سلطة النقد على ملاحظاتها على الدراسة وتقديم مجموعة من الاقتراحات الهامة. كما نتوجه بجزيل الشكر إلى الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي لتمويله هذه الدراسة ولدعمه المتواصل للمعهد ولجهود النهوض بالاقتصاد الفلسطيني وتنميته.

رجا الخالدي
المدير العام

المحتويات

1	الفصل الأول: مقدّمة
4	1-1 إشكالية الدراسة
5	2-1 أهداف الدراسة
6	3-1 منهجية الدراسة
7	4-1 محددات الدراسة
9	الفصل الثاني: التجارب العالمية في تمويل التنمية بين النظرية والتطبيق
9	1-2 نشأة مؤسسات تمويل التنمية عالمياً
10	2-2 أبرز أشكال بنوك تمويل التنمية
11	3-2 دور الحكومات في تنظيم قطاع التمويل الصغير
14	4-2 الموازنة بين الاستدامة المالية والأهداف التنموية لدى مؤسسات التمويل الصغير
15	5-2 دور الحكومات في تأسيس وإدارة بنوك التنمية
17	6-2 العوامل الرئيسية لنجاح بنوك التنمية
23	الفصل الثالث: مبررات إنشاء قطاع التمويل الصغير في الواقع الفلسطيني
23	1-3 مقدّمة
23	1-3 نبذة تاريخية عن مؤسسات التمويل الصغير
26	3-3 الدوافع والمبررات
26	1-3-3 أشكال مؤسسات التمويل في فلسطين
28	2-3-3 الدوافع أو المبررات السياسية للتمويل الصغير
30	3-3-3 ارتفاع نسب الفقر والفئات المهمّشة والحاجة إلى التمويل الصغير
31	4-3-3 اتساع فئة غير المؤهلين (من غير الفقراء) للخدمات البنكية والحاجة إلى بدائل تمويلية
33	5-3-3 الطلب المتزايد على التمويل الصغير

35	الفصل الرابع: مراجعة الإطار القانوني الخاص بالتمويل الصغير في فلسطين
35	1-4 مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين
38	2-4 الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر "شراكة"
39	3-4 الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات التمويل الصغير
40	1-3-4 مرحلة التنظيم القديم
42	2-3-4 مرحلة التنظيم الجديد
	4-4 تأثير القوانين المنظمة لعمل مؤسسات التمويل الصغير على الدور التنموي
45	الذي تلعبه هذه المؤسسات

الفصل الخامس: دور مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية والتحديات

49	التي تواجهها في سبيل تعزيز التنمية
49	1-5 مقّمة
49	2-5 الإطار التنظيمي الأنسب للتمويل الصغير
53	3-5 التحديات التي تواجهها مؤسسات التمويل الصغير
54	1-3-5 عدم وجود مفهوم واضح للتمويل التنموي
56	2-3-5 عدم وجود منظومة متكاملة للتمويل الصغير في فلسطين
58	3-3-5 عدم وجود صناديق ضمانات للقروض
59	4-3-5 المنافسة بين مؤسسات التمويل الصغير
60	5-3-5 المخاطر المرتبطة بتمويل التنمية
64	4-5 أولويات التمويل الصغير والقطاعات المستهدفة

الفصل السادس: قرار إنشاء بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية

67	وإمكانية تأثير ذلك على مؤسسات التمويل الصغير
67	1-6 مقّمة
68	2-6 بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية
69	1-2-6 بيئة اقتصادية سياسية كلية مستقرة
70	2-2-6 التفويض الواضح

72	3-2-6 التنظيم والرقابة والإشراف
72	4-2-6 الحوكمة والإدارة الكفؤة
73	5-2-6 الاستدامة المالية والاستمرارية
74	6-2-6 تقييم الأداء
	3-6 تنظيم العلاقة ما بين بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية الحكومي
74	ومؤسسات التمويل الصغير

79 الفصل السابع: الاستنتاجات والتوصيات

79	1-7 الاستنتاجات
79	1-1-7 الإطار القانوني لمؤسسات التمويل الصغير
80	2-1-7 مبررات إنشاء مؤسسات التمويل الصغير في الواقع الفلسطيني
	3-1-7 تحليل دور مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية والتحديات التي
81	تواجهها في سبيل تعزيز التنمية
83	4-1-7 دور الحكومة الفلسطينية في تشكيل بنوك التنمية
85	2-7 التوصيات
85	1-2-7 على مستوى القوانين
86	2-2-7 على مستوى الحوكمة
87	3-2-7 على مستوى الخطط
87	4-2-7 على مستوى التنسيق
87	5-2-7 على مستوى بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية

الملخص التنفيذي

بدأت مؤسسات التمويل الصغير العمل في فلسطين خلال فترة الثمانينيات من القرن العشرين على شكل مؤسسات غير حكومية، من أجل سد فجوة التمويل الكبيرة التي سببها إغلاق سلطات الاحتلال الإسرائيلي للبنوك التي كانت قائمة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. لعبت هذه المؤسسات، في حينها، دوراً مهماً في تشجيع الإنتاج والتشغيل ومحاربة الفقر وتحفيز التنمية، وكان يتلقى أغلبها الدعم من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية من أجل توفير خدمات التمويل الصغير للفئات الفقيرة والمهمشة.

في بداية العام 2021، أصدرت الحكومة قراراً بقانون رقم (5) للعام 2021، لإنشاء بنك تنمية حكومي باسم بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار برأس مال حكومي، من أجل المساهمة في تعزيز التنمية ومحاربة الفقر، وبخاصة بعد التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي خلفتها جائحة كورونا، والفجوة الكبيرة في التمويل التنموي في فلسطين. تؤكد الدراسات على أهمية مثل هذا البنك في تعزيز التنمية، ولكن ذلك يتطلب تحقق عدد من الشروط أبرزها التقويض الواضح لضمان إمكانية التقييم وتحقيق الأهداف. كما أنه، بكل تأكيد، ستكون لتأسيس هذا البنك انعكاساته على الدور التنموي الذي من الممكن أن تلعبه مؤسسات التمويل الصغير، وعلى جهود تحفيز التنمية ومحاربة الفقر وتقليل مستويات التهميش.

يهدف هذا البحث إلى التعرف على خيارات وتحديات تمويل التنمية في فلسطين، الذي تلعب فيه مؤسسات التمويل الصغير دوراً رئيسياً، من خلال توفير التمويل الصغير للفئات الفقيرة، ومحدودة الدخل، والمهمشة التي لا تستطيع الوصول إلى التمويل الذي يقدمه القطاع البنكي، وبخاصة مع إعلان الحكومة الفلسطينية تأسيس بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، وبعض الإشكاليات في القانون المتعلقة بعدم وضوح أهداف البنك والدور التنموي المنوط به، وعدم وجود رؤية شاملة للتنمية ومحاربة الفقر على المستوى الوطني.

وإضافة إلى مراجعة الأدبيات العربية والعالمية، ومراجعة القوانين والقرارات ذات العلاقة التي تم تبنيها في فلسطين حتى العام 2021، وجمع وتحليل البيانات المتوفرة من مصادرها الأولية والثانوية، تضمنت منهجية الدراسة، بشكل رئيسي، إجراء مقابلات معمقة مع عينة من مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين، والعديد من الجهات الأخرى ذات العلاقة؛ سواء الرسمية، أو العاملة في مجال تمويل التنمية، أو الممثلة للقطاع الخاص، أو الخبراء في مجال التنمية، من أجل دراسة وتحليل واقع التمويل الصغير في فلسطين، وطبيعة الدور التنموي الذي يلعبه.

تجارب مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية عالمياً

يعتبر تحقيق الأرباح من الوسائل الرئيسية التي تنتهجها مؤسسات التمويل الصغير من أجل الحفاظ على الاستدامة المالية، لفترة طويلة كان الاعتقاد السائد لدى العديد من الخبراء أن إنشاء سوق تجاري للتمويل الصغير هو الطريقة الأنسب لتوسع خدمات التمويل الصغير حول العالم. كان لهذا التوجه انعكاسات سلبية على تحقيق الأهداف التنموية لمؤسسات التمويل الصغير في العديد من دول العالم، بسبب التنافس الكبير فيما بينها على الحصة السوقية، والتحول السريع لبعضها إلى مؤسسات أشبه بالبنوك التجارية (الربحية)، وقد يكون ذلك السبب الأبرز وراء تزايد انتشار ظاهرة الانحراف عن المهمة (mission drift)، التي تتمثل في ابتعاد مؤسسات التمويل المتخصصة عن تحقيق أهدافها الاجتماعية والتنموية، والتركيز، بشكل متزايد، على الأداء المالي وتحقيق الأرباح.

في العديد من دول العالم، تدخلت الحكومة بوضع ضوابط على مؤسسات التمويل الصغير لتجنب تحولها إلى بنوك تجارية تعنى فقط بالربح والاستدامة المالية على حساب أهداف التنمية الاجتماعية، وللمحافظة على الموازنة بين الأداء المالي والاجتماعي لمؤسسات التمويل الصغير، والحد من ظاهرة انحرافها عن الأهداف التنموية المرجوة. وقد عملت الحكومة على ذلك من خلال توفير صناديق الضمان على القروض التي تقدمها مؤسسات التمويل الصغير، إضافة إلى تقديم الحوافز لمؤسسات الإقراض الصغير لتطوير الأداء الاجتماعي والتنموي.

عالمياً، أثبتت محاولة الحكومات المشاركة بشكل مباشر في قطاع التمويل الصغير عدم نجاحها في العديد من الدول، بسبب مزاحمتها للقطاع الخاص ومؤسسات التمويل الصغير، الأمر الذي

أثر، بشكل كبير، على استدامة برامج التمويل الصغير. كما تعد مزاحمة الحكومة لمؤسسات التمويل الصغير من خلال الاستثمار المباشر في سوق التمويل، أو من خلال تحديد سقف غير ملائمة لأسعار الفائدة للتمويل الصغير، من أبرز العوامل السلبية التي قد تؤدي إلى الإضرار بمؤسسات التمويل الصغير غير الحكومية أو الخاصة، وتضييق نطاق الخدمات التي تقدمها، وبالتالي خروجها من السوق.

على الرغم من فشل تجربة بنوك التنمية في عدد من الدول (نيبال، والمكسيك، وكولومبيا، وفنزويلا) خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين، وإغلاق أو خصخصة العديد منها، فإنها لا تزال وسيلة فعالة ومستخدمة في العديد من الدول التي توفر عوامل النجاح المطلوبة، من خلال تصحيح الإخفاقات في قطاع تمويل التنمية. وإنه من الممكن للحكومات استخدام بنوك التنمية، بشكل فعال، من خلال توفير العوامل التي من شأنها بناء إطار سياساتي وهيكلي تنظيمي وإداري ونموذج مالي مستدام لهذه البنوك، يمكنها من تحقيق أهدافها التنموية بشكل مستقل عن الحكومة نفسها.

الإطار القانوني الخاص بالتمويل الصغير في فلسطين

خلال العقد الأخير، قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتطوير الإطار القانوني الناظم لهذا القطاع، من خلال إصدار عدد من القوانين والتعليمات، ومن خلال إشراف سلطة النقد على تنظيم عمل مؤسسات التمويل الصغير. يعتبر القانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن قانون الشركات المعدل لقانون 1964، والقرار رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية، من أوائل القوانين المتعلقة بعمل مؤسسات التمويل الصغير. أيضاً، أسند قانون المصارف رقم (9) لسنة 2010 إلى سلطة النقد الفلسطينية، صلاحية منح التراخيص اللازمة لمؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة والإشراف عليها، وذلك كونها "الجهة الوحيدة المخولة برسم ووضع السياسة النقدية والإشراف على تنفيذها". بعدها، جاء القرار الرئاسي رقم (132) لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة لتعزيز وتفصيل القانون رقم (9) لسنة 2010، وبخاصة الجزء المتعلق بتنظيم عمل مؤسسات الإقراض المتخصصة.

تحرص سلطة النقد على تنظيم العلاقة الرقابية بمنهجية تشاركية، وتوفير بيئة تنظيمية سليمة تتبنى الممارسات الفضلى، وتراعي خصوصية الواقع الفلسطيني، ولذلك تعمل على إعداد استراتيجيات لهذا القطاع بشكل مستمر وتشاركي مع مؤسسات التمويل، لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المنوطة بها. ركزت سلطة النقد في استراتيجية الترخيص والتحول إلى شركات (2011-2013) على إرساء قواعد المأسسة لهذا القطاع بتطبيق مبادئ وقواعد الحوكمة وفقاً لأفضل الممارسات الدولية من حيث الشكل القانوني، وتحديد المسؤوليات والصلاحيات لمجلس الإدارة، والإدارة التنفيذية، وتعزيز نظم الرقابة الداخلية، وضوابط إدارة المخاطر، والإفصاح، والشفافية، والمساءلة.

خلال البحث الميداني والمقابلات المعمقة التي تم إجراؤها في سبيل تحقيق أهداف هذه الدراسة، أشارت جهات عديدة إلى الدور التنموي الإيجابي الذي تلعبه مؤسسات التمويل الصغير، ومدى الحاجة لها، وبخاصة مع ارتفاع مستوى التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الفئات والمناطق المهمشة وانعكاساتها على النمو المتوقع للطلب على مثل هذا النوع من التمويل. في الوقت نفسه، أكدت هذه الجهات على انحراف بعض مؤسسات التمويل الصغير خلال العقد الماضي عن رسالتها وأهدافها التنموية التي أنشئت لأجلها، واعتمادها، بشكل متزايد، على الأساليب التجارية، رغم الآفاق والأطر التي ركز عليها إصدار العديد من القوانين والتشريعات بهدف تنظيم عمل هذا القطاع من قبل سلطة النقد.

بناء على هذه القوانين والتعليمات الجديدة، تحولت مؤسسات التمويل الصغير من جمعيات أو منظمات غير حكومية وغير هادفة للربح -تتلقى في أغلبها الدعم المباشر من قبل مؤسسات تمويل وتنمية دولية- إما إلى شركات ربحية، وإما إلى شركات غير ربحية. أفرز هذا الواقع الجديد بيئة إدارية ومالية جديدة على هذه المؤسسات؛ كونها الآن تتعامل مع آليات جديدة من الحسابات والعمل، حيث تعمل بآليات السوق وتحقيق الأرباح. فالآن أصبح بإمكانها التمويل بأسعار السوق، وحسب الفئات التي تستهدفها، والمخاطر المرتبطة بها، وأصبح بإمكانها تمويل محافظها الاستثمارية بالاقتراض من البنوك التجارية، وبالتالي توسيع أعمالها. كما دفعت المنافسة بين الشركات العاملة في التمويل الصغير، وسعيها نحو تحقيق الأرباح، إلى تنويع منتجاتها أو محافظ التسهيلات الائتمانية لديها، لتشمل القطاعات التنموية وغير التنموية.

أصبحت مؤسسات التمويل الصغير تقدم حزمة متنوعة من الخدمات المالية لأغراض غير تنموية؛ مثل القروض الاستهلاكية، وتمويل تحسين السكن (شراء، أو استكمال بناء، أو تشطيب، أو تحسين مكان السكن). ووقعت المؤسسات تحت ضغوط المنافسة وتحقيق الاستدامة المالية، فانحرفت أهداف عدد منها من التركيز على المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة التي تستهدف صغار المنتجين والفئات المهمشة والأكثر فقراً، إلى تقديم قروض كبيرة تستهدف القطاع الصناعي، وبعضها دخل في منافسة مع البنوك التجارية.

التحديات التي تواجهها مؤسسات التمويل الصغير

ليس الاحتلال الإسرائيلي وسياساته التحدي الوحيد الذي تواجهه مؤسسات التنمية في فلسطين، فهناك العديد من التحديات الأخرى تحد من قدرة هذه المؤسسات على تنفيذ أهدافها التنموية المبنية بشكل رئيسي على تحسين المستوى المعيشي لأصحاب المشاريع الصغيرة ومحدودي الدخل، والحد من الفقر والبطالة في المجتمع. أولاً، عدم وجود مفهوم شامل وموحد للتمويل التنموي لدى مؤسسات التمويل الصغير؛ فبعض المؤسسات تعتقد أن تعزيز التنمية يتطلب امتلاك محفظة تمويلية كبيرة تستطيع من خلالها توسيع دائرة الإقراض، وبعضها الآخر لا يرى مشكلة في القروض الاستهلاكية، والبعض الآخر يستهدف مشاريع متوسطة أو فئات غير مهمشة لا تستطيع الحصول على التمويل التجاري التقليدي. ثانياً، عدم وجود منظومة متكاملة وموحدة للتمويل الصغير في فلسطين تجمع كافة الأطراف ذات العلاقة بالتنمية، وتتسق الجهود فيما بينها، من أجل تعزيز التنمية واستهداف الفئات والمناطق المهمشة كافة. ثالثاً، عدم وجود صناديق ضمانات للقروض تكفل أصحاب المشاريع الصغيرة في تعزيز وتشجيع البنوك ومؤسسات التمويل الأخرى على زيادة حجم قاعدة الائتمان الممنوح للمنشآت. أخيراً، المنافسة بين مؤسسات التمويل الصغير، التي قد تؤدي إلى حدوث نتائج سلبية على هيكلية سوق التمويل الصغير تتمثل في اضطراب بعض المؤسسات الصغيرة إلى الخروج من السوق، كما حصل في العديد من الدول النامية خلال فترة الثمانينيات من القرن الماضي؛ مثل أغلب دول أمريكا اللاتينية. كما يخشى أن تبتعد مؤسسات التمويل الصغير عن التمويل التنموي والاجتماعي باتجاه التمويل التجاري الاستهلاكي والخدمي، في سبيل ضمان استدامتها المالية.

قرار إنشاء بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية وعلاقته المحتملة مع قطاع التمويل الصغير خاضت الحكومة الفلسطينية تجارب مع التمويل الصغير، من خلال إنشاء بعض المؤسسات المتخصصة في الإقراض بتكليف محدد. فقد أنشئ المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي في العام 2015 للتخصص في "توفير القروض للمشاريع الزراعية؛ سواء للمزارعين كأفراد، أو الشركات العاملة في القطاع الزراعي" (قرار تأسيس المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، رقم (8) للعام 2015) وغير القادرة على الحصول على تمويل من القطاع التجاري التقليدي. لا يمكن تقييم تجربة المؤسسة حالياً لقصر الفترة التي بدأ العمل فيها، وقلة الموارد التي أتاحت له، ولكن المؤسسة دليل واضح على ضعف الالتزام الحكومي تجاه القطاع الزراعي من جهة، وتجاه قطاع التمويل الصغير من جهة أخرى. فعلى الرغم من القرار بإنشاء المؤسسة منذ ست سنوات، فإن الحكومة لم تخصص لها الموارد المالية التي من خلالها تستطيع المساهمة في جهود التنمية في القطاع الزراعي. يبدو الوضع التمويلي شبيهاً لدى مؤسسات حكومية أخرى (صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية، والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية) التي صممت بشكل جيد، وتأسست بتفويض واضح نسبياً، لكنها تُركت دون الموارد العامة اللازمة للعمل بشكل مؤثر في الحقل التموي.

تبين من التجارب الدولية في هذا السياق، أنه لا بد من توفر عوامل متعددة تخص قضايا مختلفة لنجاح بنوك التنمية الحكومية في تحقيق أهدافها. نقوم هنا باستعراض هذه العوامل والقضايا، وإلقاء بعض الضوء على مدى توفرها في الحالة الفلسطينية.

أولاً. بيئة اقتصادية سياسية كلية مستقرة؛ فقد تبين أن فشل تجربة بنوك التنمية الحكومية ارتبط بحالات واضحة من عدم الاستقرار الاقتصادي أو السياسي، وعدم ملاءمة البيئة القانونية أو الاستثمارية. بعضها أيضاً فشل نتيجة لانتشار الفساد المالي والإداري في القطاع العام الذي تناط به إدارة بنك التنمية الحكومي. لا شك أن الحالة الفلسطينية تقف على موضوع "استقرار بيئة الأعمال"، الأمر الذي لا يدعم فرص نجاح بنك الاستقلال. كما أن عدم توفر الضوابط المالية والإدارية اللازمة في القطاع الحكومي، وبخاصة فيما يتعلق بالتوظيف والترقيات والشفافية والمساءلة والمحاسبة، والتدخلات الحكومية في قرارات الهيئات الحكومية وأنشطتها، قد تقوّض

فرص نجاح تجربة بنك الاستقلال. من جهة أخرى، فإن التجارب العالمية تشير إلى أن الإدارة العامة للمؤسسات المالية كثيراً ما تتصف بقلّة الكفاءة وقلّة الفاعلية. يمكن تجاوز هذه المخاطر ومعالجة مواضيع كثيرة من هذا البند، من خلال إخضاع البنك لقوانين وإجراءات سلطة النقد الفلسطينية التي أثبتت كفاءتها في إدارة النظام المصرفي الفلسطيني.

ثانياً. التفويض الواضح؛ يبدو أن التفويض في حالة بنك الاستقلال ما زال في طور التطوير والتوضيح والتحديد، الأمر الذي يوحي بأنه واسع، وهو أمر تبين أنه لا يناسب بدايات تأسيس بنوك التنمية الحكومية. فالأفضل أن يكون التفويض في البدايات مقيداً لتعزيز إمكانية المحاسبة، مع التأكد من إلزامية مراجعة التفويض بعد التأسيس بفترة مناسبة للنظر في تعديل التفويض توسيعاً أو تضيقاً أو تحويلاً لشيء جديد. فالمادة (3) من القانون أوردت أهدافاً ذات طبيعة عامة، ومن قبيل "دفع عملية الاستثمار والتنمية نحو التقدم الاقتصادي والاجتماعي"، أو من قبيل "توسيع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الوطني"، دون تحديد واضح للقطاعات الاقتصادية، أو الفئات الاجتماعية، أو غيرها من الاحتياجات التنموية المستهدفة.

ثالثاً. التنظيم والرقابة والإشراف؛ تشير الدراسات إلى أن التجارب الفاشلة عالمياً كانت فيها عملية التنظيم والرقابة بيد الحكومة حصرياً، الأمر الذي قد يؤدي إلى تضارب في المصالح. لذلك، ينصح الخبراء بأن توكل مهمة تنظيم البنوك التنموية الحكومية إلى البنك المركزي للدولة، وأن تخضع بالمجمل للإجراءات والقوانين المتعلقة بالمؤسسات المالية التقليدية، مع تعديل القوانين بصورة تسهل وتتناسب مع التفويض المخصص لهذه البنوك، وذلك للمحافظة على التنافس العادل بين المؤسسات مع الاستثناءات للتعامل مع القطاعات التي لا تتأهل للتمويل التقليدي. لا بد من تعزيز أنظمة التنظيم والإشراف بأنظمة مراقبة الأداء ومراقبة السوق، للحيلولة دون التمتع بامتيازات خاصة؛ كونها مملوكة للدولة.

تنظيم العلاقة ما بين بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية الحكومي ومؤسسات التمويل الصغير

تشير التجارب العالمية، أيضاً، إلى أن هناك اختلافاً من ناحية نظرية وعملية في الأهداف لكل من مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية؛ فالأولى تسعى إلى تقليل نسب الفقر، وتمكين الفقراء والفئات المهمشة، أما الثانية فتستهدف تعزيز الاستثمار في المشاريع التنموية الكبيرة التي تتسجم مع الخطط التنموية للحكومة، والتي يكون للقطاع العام، عادة، دور قيادي سياساتي واستثماري فيها.

في المادة 3 من القرار بقانون رقم (5) للعام 2021، فإن أحد الأهداف الرئيسية لبنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، هو "تحفيز الاستثمار في تمويل مشاريع الشركات الناشئة والشركات الصغيرة والمتوسطة"،¹ ما يتقاطع مع الهدف الرئيسي لمعظم مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين، الذي يتمثل في استهداف الفئات المهمشة، وتلك التي لا يمكنها التأهل للحصول على الخدمات المالية للبنوك التجارية. لذلك، هناك خشية من طبيعة المشاريع والشرائح الاجتماعية التي سيستهدفها بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، وأن دوره سيكون تنافسياً مع المؤسسات القائمة. تتبع هذه الخشية، بشكل رئيسي، من الإمكانيات المادية الكبيرة والمحفظة التمويلية المتوقعة أن يمتلكها البنك، إذا كان فعلاً سيشكل إحدى الأذرع المالية الرئيسية للحكومة، الذي من شأنه أن يشكل ميزة تنافسية كبيرة لدى البنك في حال استهدافه للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. التنافسية التي سببها دخول بنك التنمية (إذا كان تقويضه يسمح بذلك) من شأنها أن تحد من دخول مؤسسات تمويل صغير جديدة للسوق، ويقوض قدرة المؤسسات القائمة منها (وبخاصة الصغرى) على تغطية تكاليفها، خطراً على استدامتها المالية.

بناءً على العديد من المؤشرات المحلية والعالمية، فإنه لا ينبغي للحكومات المشاركة، بشكل مباشر، في تقديم الائتمان أو إدارة مبادرات التمويل الصغير. تفنقر المؤسسات الحكومية إلى المهارات التقنية، والاستقلال السياسي، والخبرة اللازمة لإدارة مثل هذا النوع من البرامج. في العديد من التجارب الدولية المشابهة، أدى دخول الحكومة، بشكل مباشر، في قطاع التمويل

¹ https://maqam.najah.edu/media/uploads/2021/02/legislations/الاستقلال_بنك.pdf

الصغير إلى وجود مستويات مرتفعة من العجز عن السداد، أو نسب منخفضة من استرداد القروض بسبب انتشار سلوك السعي وراء الربح (rent-seeking behavior) من قبل المقترضين، وتقديم القروض، وبأسعار فائدة منخفضة، لفئات غير مستهدفة، أو غير ذات أولوية بالتمويل. هذا أدى إلى استنزاف الموارد العامة، وتشوه سوق التمويل الصغير، وترك آثاراً سلبية كبيرة على استدامة مؤسسات التمويل الصغير.

التوصيات

هناك فرصة كبيرة لنمو قطاع التمويل الصغير، وإزالة التحديات التي تواجهه من أجل تمكينه للعب دور أكبر في مجال تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة في فلسطين، ولكن ذلك يتطلب اتخاذ الإجراءات والسياسات المناسبة من مختلف الجهات ذات العلاقة، بما فيها تلك المتعلقة ببنك الاستقلال.

سلطة النقد

- دراسة إمكانية السماح لمؤسسات التمويل الصغير بقبول الودائع، وبخاصة ودائع الشرائح التي تستهدفها في برامجها. ويمكن أن تدرس التجارب العالمية والاستفادة منها.
- اعتماد التفريع والشمول المالي كجزء من مؤشرات التقييم والرقابة ضمن إطار سياسات التمويل الصغير.
- تأمين خطوط تمويل مؤقتة لمؤسسات التمويل الصغير لمواجهة الطوارئ الناجمة عن السياسات الإسرائيلية المعادية للاقتصاد الفلسطيني، وذلك لتحسين المؤسسات من جهة، ولتستطيع تقديم المساندة المالية أو إعادة الجدولة للمشاريع الصغيرة المتضررة من هذه الإجراءات من جهة أخرى.
- إنشاء آلية (بإشراف سلطة النقد) لتنسيق الخطط الإستراتيجية لمؤسسات التمويل الصغير (خطط لـ 3 سنوات)، بحيث تؤدي الآلية إلى وضع أولويات وتوجهات عامة ملزمة للمؤسسات، وأن يتم إشراك مؤسسات التمويل التنموي الأخرى في هذه الآلية.

مؤسسات التمويل الصغير

- اعتماد مفهوم تنموي شامل من قبل مؤسسات التمويل الصغير يناسب الحالة الفلسطينية، وبخاصة الجوانب المتعلقة بمحاربة الفقر والتصدي للإجراءات الاحتلالية، ضمن إطار عام واستراتيجية موحدة للتنمية ومحاربة الفقر، تقوده المؤسسات الحكومية المختصة، وبتنسيق مع مختلف الفاعلين في هذا المجال؛ من مؤسسات القطاع الخاص، والقطاع الأهلي، والمؤسسات الدولية.
- تشجيع أو إلزام العملاء بتلقي تدريب مالي وفني وتسويقي قبل تقديم أي قروض لأي فئة من المشاريع الصغيرة.
- إجراء تقييم لعمل مؤسسات تمويل التنمية (المتوسطة والكبيرة-المحلية والدولية) العاملة في الاقتصاد الفلسطيني، (التي تمول مشاريعها حسب أولوياتها ولا تقوم بالإقراض) للاستفادة من تجاربها الناجحة وتطوير هذا القطاع بما يخدم الأهداف التنموية العامة، وتقاسم الأدوار التمويلية مع مختلف المؤسسات المصرفية وغير المصرفية.
- الابتعاد عن القروض الاستهلاكية (أو التي تصب في الاستهلاك وليس في الإنتاج) من خلال تشديد شروطها، وذلك لقلّة تأثيرها على التنمية، ولارتفاع مخاطر التعثر فيها.

الحكومة

- توحيد القوانين الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة الخاصة بالاقتصاد وقطاع التمويل الإنمائي. يتطلب ذلك، بداية، إحياء السلطة التشريعية، ومن ثم إصلاح القضاء الفلسطيني بما يحفظ استقلاليتها، ويكون توحيد القوانين المالية والمتعلقة بمؤسسات التمويل الصغير جزءاً من هذا الواجب الوطني.
- إنشاء صناديق أو برامج ضمان للتمويل الذي تقدمه مؤسسات التمويل الصغير. يمكن أن يكون ذلك من خلال سلطة النقد أو الحكومة أو كليهما، وبالتعاون مع القطاع الخاص تحت عناوين المسؤولية المجتمعية لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الشاملة.
- تطوير قانون المصارف بحيث يأخذ بالاعتبار خصوصية مؤسسات التمويل الصغير، ودور المصارف العامة المستقبلية.

- تطوير وتفعيل التكاملية في منظومة التمويل الصغير، التي تشمل مؤسسات التمويل الصغير، وسلطة النقد، والقضاء، وجهاز التنفيذ، ومؤسسات التوعية والتثقيف، وصناديق الضمان، ومؤسسات التأمين.

على مستوى بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية

- العمل على تحقيق الشروط اللازمة لنجاح التجربة المستوحاة من تجارب الدول الأخرى، بما يشمل تطوير البيئة القانونية للبنك، بحيث يتم تحصينه قدر الإمكان من الواقع الاقتصادي والسياسي غير المستقر في الأراضي الفلسطينية.
- تحديد التفويض (المهمة) القطاعي الاقتصادي والمجتمعي بشكل واضح، بالإجابة عن الأسئلة المختلفة المتعلقة بدوره وطبيعة عمله.
- أحد الخيارات أمام تصميم دور البنك هو عدم دخوله في مجال تقديم الخدمات التمويلية، وأن يكتفي بالإشراف والرقابة، وربما ضمان التمويل والتوجيه السياساتي الإنمائي.
- من جانب آخر، يمكن أن تكون أولويات البنك في المشاريع التنموية الكبيرة التي يحجم عن تنفيذها القطاع الخاص، أو أنه لا يقوى عليها وحده. يمكن الحديث هنا عن شراكات بين البنك والقطاع الخاص والقطاع الأهلي في بعض المجالات.
- أن يكون البنك بنكاً ضامناً للمؤسسات التنموية المختلفة، بما فيها مؤسسات التمويل الصغير.
- أن تُدرس -كهدف استراتيجي- إمكانية إدماج مؤسسات التمويل التنموي الحكومية الأخرى مع البنك، بحيث تتم الفائدة من وفورات الحجم الكبير والخبرة والانتشار التي تتمتع بها المؤسسات المالية التنموية، ويسمح بالتخصص القطاعي والإقراضي بدل المنافسة والتضارب في الأدوار.
- التأكيد في قرارات تأسيس البنك على أهمية استقلالية مجلس الإدارة، وألا تكون للحكومة الغالبية المطلقة فيه، لتجنب التدخلات السياسية، ولتجنبه الاختلال الإداري والمالي الذي يجتاح القطاع الحكومي.
- في جميع الأحوال، أن يتم إتباع البنك من حيث الإشراف والرقابة والتنظيم إلى سلطة النقد الفلسطينية، ضمن أنظمة تراعي خصوصيته.

الفصل الأول

مقدمة

مؤسسات تمويل التنمية (Development Finance Institutions-DFIs) هي هيئات تنموية متخصصة عادة ما تكون مملوكة بغالبيتها من قبل الحكومة (بعضها تشكل على هيئة مؤسسات غير حكومية)، وتهدف إلى دعم مشاريع القطاع الخاص من أجل خلق فرص عمل، وتعزيز التنمية الاقتصادية وتحقيق أهداف إنمائية محددة، وبخاصة في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل (Arias et al., 2019). تعمل هذه المؤسسات عادة من خلال توفير التمويل المباشر للمشاريع التنموية التي لا تتم تغطيتها من قبل المؤسسات المالية الخاصة في هذه الدول كالبنوك، نظراً لكون هذه المشاريع، في الغالب، طويلة الأجل وعالية المخاطر. توفر الحكومات لمؤسسات التمويل الإنمائي الاستدامة المالية، وأيضاً تحدد الأهداف والمشاريع التنموية التي يجب تحقيقها، من خلال أدوات عديدة مثل إصدار السندات، أو قروض بفوائد منخفضة، أو مجانية، أو معاملات ضريبية تفضيلية، أو إعفاءات ضريبية. تتنوع أشكال التمويل التي تقدمها مؤسسات تمويل التنمية، فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقدم قروضاً للمشاريع عالية المخاطر، وضمانات للقروض، ومساهمة مباشرة في رأس المال.

تتضمن مؤسسات تمويل التنمية أشكالاً عديدة مثل بنوك التنمية متعددة الأطراف، وبنوك التنمية الوطنية، ووكالات تمويل التصدير، ومؤسسات الإقراض الخاصة، وأشكالاً أخرى من مؤسسات التمويل الإقليمية والدولية.² تعتبر بنوك التنمية من أبرز مؤسسات تمويل التنمية حول العالم، حيث توفر مصادر تمويل في الدول النامية من أجل تعزيز المشاريع التنموية، وسد ثغرات التمويل، وبخاصة عند وجود قيود مختلفة على قطاع التمويل من المؤسسات المالية الخاصة التي تتوجه للأنشطة التمويلية منخفضة المخاطر، وذات الربحية السريعة والمرتفعة. غالباً ما يتم تأسيس بنوك التنمية من قبل الحكومة أو المؤسسات غير الربحية، وتتخذ أشكالاً عديدة مثل بنوك التنمية متعددة الأطراف، وبنوك التنمية الثنائية، ومؤسسات الإقراض الصغير (Hubka and Zaida, 2005).

² <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DFI.aspx>

تعد مؤسسات التمويل الصغير أحد الأشكال البارزة لمؤسسات تمويل التنمية في العديد من الدول النامية، التي توفر الخدمات المالية للفقراء والمهمشين الذين ليس لديهم إمكانية الوصول إلى التمويل (Non-bankable) بسبب عدم قدرتهم على تلبية شروط المؤسسات المالية الخاصة كالبنوك التجارية وشركات الوساطة المالية (Mermud, 2013). لا يوجد تاريخ محدد لنشأة مؤسسات التمويل الصغير، إلا أن العديد من الأدبيات يشير إلى أنها قديمة جداً، وتعود إلى منتصف القرن التاسع عشر عندما أشار المنظر Lysander Spooner إلى أهمية القروض الصغيرة في مساعدة الرياديين والمزارعين في الخروج من دائرة الفقر (Mermud, 2013). يعتبر بنك غرامين (Grameen Bank) الذي أسسه محمود يونس في بنغلادش في فترة السبعينيات من القرن العشرين من أوائل مؤسسات الإقراض الصغير في العصر الحديث، المتخصصة في تقديم القروض الصغيرة للفقراء.

نشأت مؤسسات التمويل الصغير في أغلبها على شكل مؤسسات غير حكومية، تتلقى تمويلها، بشكل أساسي، من خلال الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة، من خلال قروض غالباً بأسعار فائدة مدعومة (Lieberman, 2019). كما بدأت أغلبها في الدول النامية على شكل تعاونيات للائتمان أو الادخار، أو اتحادات ائتمانية، أو مؤسسات تمويلية غير مصرفية، لكن مع تطور القطاع وزيادة الطلب على القروض الصغيرة، تحول عدد من هذه المؤسسات، إما إلى مؤسسات تمويل صغير ربحية وإما إلى بنوك تجارية ربحية متخصصة في التمويل الصغير، وحصل هذا التوجه، بشكل خاص، في أمريكا اللاتينية (Lieberman, 2019). من أجل تنويع مصادر الإيرادات وتعظيم الأرباح، وسعت العديد من مؤسسات التمويل الصغير حول العالم من خدماتها لتشمل، إلى جانب القروض الصغيرة، كلاً من خدمات الودائع، وتحويل الأموال، وتمويل السكن، وقروض التعليم، والتأمين الأصغر، وغيرها من الخدمات. في حين كان لتنويع الخدمات أثر إيجابي على استقطاب عدد أكبر من العملاء وتحقيق المزيد من الأرباح، إلا أن تركيز مؤسسات التمويل الصغير على تحقيق الأرباح لضمان الاستدامة المالية، أدى إلى انحراف العديد منها عن المهمة التي أسست من أجلها (تمويل غير المؤهلين للحصول على تمويل من قطاع البنوك التجارية)، وحد من قدرتها على تحقيق أهدافها الاجتماعية والتنمية بسبب التركيز المتزايد على الأداء المالي وتحقيق الأرباح (Engles, 2009).

بدأت مؤسسات التمويل الصغير العمل في فلسطين خلال فترة الثمانينيات من القرن العشرين على شكل مؤسسات غير حكومية، من أجل سد فجوة التمويل الكبيرة التي سببها إغلاق سلطات الاحتلال الإسرائيلي للبنوك التي كانت قائمة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة (مرار، 2016). لعبت هذه المؤسسات في حينها دوراً مهماً في تشجيع الإنتاج والتشغيل ومحاربة الفقر وتحفيز التنمية (دودين، 2013)، وكان أغلبها يتلقى الدعم من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية من أجل توفير خدمات التمويل الصغير للفئات الفقيرة والمهمشة.

يسعى قطاع التمويل الصغير في فلسطين إلى تقديم الخدمات المالية المتنوعة للفئات المهمشة والأقل حظاً غير القادرة على الاقتراض من القطاع البنكي التقليدي بسبب تصنيفها كفئات عالية المخاطر؛ مثل الشباب، والنساء، ومحدودي الدخل، والمناطق المهمشة (مناطق "ج" والأغوار)، كما يهدف، بشكل أساسي، إلى الحد من ارتفاع نسب الفقر والبطالة ودعم المشاريع التنموية، وبخاصة في المناطق المهمشة والفقيرة (Sharaka, 2019).

تعد نسب الشمول المالي منخفضة في الاقتصاد الفلسطيني (حوالي 36.4% في العام 2015)³، حيث لا تزال نسبة كبيرة من السكان البالغين (أكثر من مليون ونصف من إجمالي السكان البالغين) غير قادرة أو غير راغبة في استخدام الخدمات والمنتجات المالية (ماس، 2016). كما توجد هناك فجوات كبيرة في نسب استخدام المنتجات والخدمات المالية؛ سواء حسب المنطقة الجغرافية (الضفة الغربية وقطاع غزة)، أو حسب الجنس (الرجال والنساء)، إضافة إلى ضعف قدرة وصول الفئات المهمشة والفقيرة إلى المنتجات والخدمات المالية في الضفة الغربية وبشكل أكبر في قطاع غزة. خلال العقد الأخير، قامت سلطة النقد بالتعاون مع الحكومة الفلسطينية والجهات الأخرى ذات العلاقة بتطوير الإطار القانوني الناظم لهذا القطاع، من خلال إصدار عدد من القوانين والتعليمات. ترى سلطة النقد في فلسطين أن وجود قطاع تمويل أصغر في فلسطين، من شأنه أن يساعد الفئات المهمشة، التي لا تستطيع الحصول على مصادر مالية

³ الشمول المالي هو تعزيز وصول واستخدام فئات المجتمع كافة للخدمات والمنتجات المالية من القنوات الرسمية، التي تتناسب مع احتياجاتها بالنسبة للوقت والمعرفة، وحماية حقوقها وتعزيز معرفتها المالية بما يمكنها من اتخاذ القرار المالي المناسب (سلطة النقد الفلسطينية، 2018).

من خلال البنوك، على الوصول إلى مصادر التمويل بشروط مناسبة، من أجل تنمية أنشطتهم الاقتصادية، وبالتالي مجتمعاتهم المحلية.

في بداية العام 2021، أصدرت الحكومة قراراً بقانون رقم (5) للعام 2021 لإنشاء بنك تنمية حكومي باسم بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار برأس مال حكومي، من أجل المساهمة في تعزيز التنمية ومحاربة الفقر، وبخاصة بعد التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي خلفتها جائحة كورونا، والفجوة الكبيرة في التمويل التنموي في فلسطين. تؤكد الدراسات على أهمية مثل هذا البنك في تعزيز التنمية، ولكن ذلك يتطلب تحقيق عدد من الشروط؛ أبرزها التقيؤض الواضح لضمان إمكانية التقييم وتحقيق الأهداف.

1-1 إشكالية الدراسة

تواجه التنمية في فلسطين تحديات كبيرة بسبب الظروف السياسية والاقتصادية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية بسبب سياسة الاحتلال الإسرائيلي التي تشمل مصادرة الأراضي، والسيطرة على الموارد المختلفة، والتحكم بمفاصل الاقتصاد الفلسطيني، والحصار المشدد على قطاع غزة منذ أكثر من 15 عاماً. يعتبر نقص التمويل الموجه للتنمية، وبشكل خاص التمويل الصغير للفئات والمناطق الفقيرة المهمشة، من أبرز التحديات التي تواجه تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة في فلسطين. فعلى الرغم من النمو المطرد في قطاع التمويل الصغير خلال العقد الأخير، فإن التقديرات تشير إلى أنه لا تزال هنالك شريحة واسعة من السكان في فلسطين غير قادرة على الوصول إلى الخدمات المالية التجارية، وما زالت احتياجاتها غير مغطاة من قبل مؤسسات التمويل الصغير. فهناك ما بين 330 ألف و430 ألف مقترض محتمل في السوق، كما قدرت الفجوة المالية المحتملة في السوق ما بين 630-900 مليون دولار (IFC, 2017). من جهة أخرى، تعمل مؤسسات التمويل الصغير في قطاع بالغ الأهمية، وبخاصة من حيث الفئات والمشاريع المستهدفة التي أنشئت لخدمتها، والتي تتركز في الفقراء والمهمشين وذوي الدخل المنخفض، والمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، حيث إن محاربة الفقر وتمكين المهمشين محور أساس في تحقيق أهداف التنمية الشاملة والمستدامة.

وعلى الرغم من تطور مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية، وتوسع عملها، وارتفاع حجم الطلب في سوقها، فإنها ما زالت تواجه تحديات متنوعة، وبخاصة في ظل اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية الليبرالية الرأسمالية كمنهج للحياة الاقتصادية، وغياب الرؤية التنموية الشاملة المناسبة للحالة الفلسطينية. إضافة إلى هذه التحديات، جاء قرار الحكومة بتأسيس بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية ليكون الذراع الحكومي في تمويل التنمية. هذا بكل تأكيد يؤثر على الدور التموي الذي من الممكن أن تلعبه مؤسسات التمويل الصغير، وعلى جهود تحفيز التنمية ومحاربة الفقر وتقليل مستويات التهميش.

هناك فرصة كبيرة لنمو قطاع التمويل الصغير وإمكانية لعبه دوراً أكبر في مجال تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة في فلسطين، ولكن ذلك يتطلب اتخاذ الإجراءات والسياسات المناسبة من مختلف الجهات ذات العلاقة.

تتمثل إشكالية الدراسة في التعرف على خيارات وتحديات تمويل التنمية في فلسطين، الذي تلعب فيه مؤسسات التمويل الصغير دوراً رئيسياً، من خلال توفير التمويل الصغير للفئات الفقيرة، ومحدودة الدخل، والمهمشة التي لا تستطيع الوصول إلى التمويل الذي يقدمه القطاع البنكي، وبخاصة مع إعلان الحكومة الفلسطينية تأسيس بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، والإشكاليات التي رافقت هذا الإعلان، في ظل عدم وضوح أهدافه، والدور التموي المنوط به، وعدم وجود رؤية شاملة للتنمية ومحاربة الفقر على المستوى الوطني.

1-2 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى دراسة خيارات وتحديات تمويل التنمية في فلسطين، والدور الذي قد يلعبه قطاع التمويل الصغير وبنوك التنمية في تمويل التنمية في فلسطين، وذلك وفقاً للتجربة الحالية لمؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية، والتجارب الدولية والإقليمية في التمويل الصغير، وبشكل خاص من خلال بنوك التنمية. كما تهدف هذه الدراسة، أيضاً، إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الفرعية، أبرزها:

- تحليل الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات التمويل الصغير (مرحلة التنظيم القديم، ومرحلة التنظيم الجديد).
- مناقشة مبررات ودوافع إنشاء (وجود) مؤسسات التمويل الصغير في الواقع الفلسطيني.
- مناقشة دور الحكومة الفلسطينية في مؤسسات تمويل التنمية.
- تحليل أهداف كل من مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية.
- تحديد العوامل الضرورية لنجاح تجربة بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية.
- تحديد العلاقة ما بين بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية الحكومي ومؤسسات التمويل الصغير.

1-3 منهجية الدراسة

- مراجعة الأدبيات العربية والعالمية، من أجل استعراض التجارب العالمية في مجال التمويل الصغير وبنوك التنمية.
- مراجعة القوانين والقرارات ذات العلاقة التي تم تبنيها في فلسطين، من أجل معرفة مدى جاهزية الإطار القانوني والتنظيمي الخاص بالتمويل الصغير، بما فيها ذلك القرار الخاص ببنك الاستقلال للاستثمار والتنمية الذي صدر في العام 2021.
- جمع وتحليل البيانات المتوفرة من مصادرها الثانوية مثل سلطة النقد والشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتاهي الصغر "شراكة".
- إجراء مقابلات معمقة مع عينة من مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين (مثل: فاتن، فيتاس، ريف، الأونروا- دائرة التمويل الأصغر)، والعديد من الجهات الأخرى ذات العلاقة؛ سواء الرسمية (مثل: الأمانة العامة لمجلس الوزراء، سلطة النقد)، أو العاملة في مجال تمويل التنمية (مثل: صندوق الاستثمار، بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، مركز المؤسسات الصغيرة)، أو الممثلة للقطاع الخاص (مثل: الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية)، أو الخبراء في مجال التنمية، من أجل دراسة وتحليل واقع التمويل الصغير في فلسطين وطبيعة الدور التموي الذي يلعبه. وبما يشمل:

1. المقارنة بين مرحلة التنظيم القديم والجديد لمؤسسات التمويل الصغير.
2. تحليل دور الجهات المختلفة، بما في ذلك سلطة النقد، في تحفيز مصادر التمويل الأصغر.
3. تحليل أولويات التمويل الصغير والقطاعات المستهدفة.
4. تسليط الضوء على دور الحكومة في تشكيل بنوك التنمية كشكل جديد من أشكال التمويل الصغير في فلسطين.
5. مناقشة وتحليل شكل العلاقة الأمتل بين مؤسسات التمويل الصغير وبنك الاستقلال.

4-1 محددات الدراسة

تتمثل محددات الدراسة فيما يلي:

- دراسة مؤسسات التمويل الصغير فقط تاركة الكثير من مؤسسات التنمية الناشطة في الاقتصاد الفلسطيني التي لا تعمل في مجال الوساطة المالية.
- دراسة الموضوع الفلسفي لدوره في التنمية ودور وملاءمة إنشاء بنك حكومي للتنمية، تاركين تفاصيل تتعلق بحجم التمويل المطلوب وخصائصه، وذلك لوجود فائض الطلب الفعال والمتوقع في الاقتصاد الفلسطيني.
- محدودية النقاش التفاعلي بين الأطراف المختلفة في سوق التمويل الصغير قبل التحليل للبيانات، حيث لم يتمكن من عقد بعض اللقاءات الحوارية لنقاش المواضيع المختلفة لأسباب تعلقة بجائحة كورونا وبال حرب الأخيرة على قطاع غزة خلال فترة البحث.

الفصل الثاني

التجارب العالمية في تمويل التنمية بين النظرية والتطبيق

2-1 نشأة مؤسسات تمويل التنمية عالمياً

يعود تاريخ مؤسسات تمويل التنمية (Development Finance Institutions “DFIs”) إلى منتصف القرن العشرين (Rund et al., 2019)، حيث يعتبر البنك التتموي البريطاني الكولونيالي (Colonial Development Corporation “CDC”) أول بنك تتموي متخصص في العالم، وقد تأسس في العام 1947 من أجل تمويل مشاريع التنمية (وبخاصة في الدول الفقيرة والمستعمرات البريطانية)، التي لا تستطيع الحصول على التمويل من جهات الإقراض التجارية كالبنوك الخاصة.⁴

كان هناك تأثير محدود لهذه المؤسسات في تمويل التنمية في معظم فترات القرن الماضي، بل عززت من اللامساواة في الدخل، وأعاقت نمو الخدمات المالية في المناطق الريفية، بسبب غياب الاستدامة المالية نتيجة اعتماد معظم الدول النامية على المساعدات المالية الدولية، والتخطيط الاقتصادي المركزي من قبل الحكومات، وغياب الاستقرار السياسي والبيئة المحفزة والحوكمة الصالحة (Lash et al., 2016).

خلال القرن الواحد والعشرين، أخذ دور القطاع الخاص يتسع بسبب الأزمات الاقتصادية التي شهدتها العديد من الدول النامية خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، ما دفع هذه الدول إلى فتح أسواقها، وانتهاجها سياسات اقتصادية تحررية بعيداً عن سيطرة الدولة وتحكمها في الاقتصاد، ما انعكس، بشكل إيجابي، على الدور الذي تلعبه مؤسسات تمويل التنمية الخاصة؛ سواء الربحية أو غير الربحية. على سبيل المثال، نمت استثمارات مؤسسات تمويل التنمية من 12 مليار دولار العام 2000 إلى 87 مليار دولار العام 2017 (7 أضعاف)، في المقابل نمت المساعدات الدولية التتموية الرسمية من 54 مليار دولار العام 2000 إلى 146 مليار دولار العام 2017 (3 أضعاف) (Runde and Milner., 2019). خلال العقد

⁴ <https://www.cdcgroup.com/en/about/our-history/>

الماضيين، بدأت العديد من الدول المانحة بتغيير أدواتها إما من خلال إنشاء مؤسسات تمويل التنمية وإما تنويع وظائف مؤسسات التنمية الحالية، بهدف توجيه التنمية وتعزيز أهداف التنمية المستدامة في الدول التي تعاني من صراعات أو هشاشة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

2-2 أبرز أشكال بنوك تمويل التنمية

غالباً ما يتم تأسيس بنوك التنمية من قبل الحكومة أو المؤسسات غير الربحية، وتتخذ أشكالاً عديدة مثل بنوك التنمية متعددة الأطراف (على سبيل المثال، بنك التنمية الأفريقي، بنك التنمية الإسلامي، وبنك الاستثمار الأوروبي)، وبنوك التنمية الثنائية (على سبيل المثال، مصرف التنمية الألماني، ومؤسسة التنمية الفرنسية، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، والمصرف الياباني للتعاون الدولي)، وبنوك التنمية الوطنية المملوكة من قبل الحكومة (على سبيل المثال، بنك الاستثمار الأوروبي، وبنك التنمية البرازيلي، والبنك الصناعي الكويتي، وبنك التنمية القطري)، ومؤسسات الإقراض الصغير، والمؤسسات المالية للتنمية المجتمعية، وبشكل خاص في الولايات المتحدة الأمريكية، وبنوك إنمائية متخصصة، وصناديق الإقراض الدوارة أو المتجددة (Revolving Loan Funds)، التي تقدم قروضاً فردية أو جماعية للفئات مرتفعة المخاطر التي لا تستطيع الوصول إلى مصادر التمويل التقليدية، بهدف تطوير المشاريع التنموية الصغيرة (Hubka and Zaida., 2005).

يمكن تقسيم بنوك التنمية من ناحية التفويض (المهمة) (mandate) الممنوح لها إلى نوعين: البنوك التي تنحصر خدماتها في قطاعات أو أنشطة محددة (الزراعة، المنشآت الصغيرة والمتوسطة، البنية التحتية، الاقتصاد الأخضر، ... إلخ)، والبنوك التي تركز على التنمية الاقتصادية بشكل عام، من خلال تفويض واسع يمنحها صلاحية العمل في كل القطاعات (World Bank, 2018). تتسم غالبية بنوك التنمية في الدول النامية باعتمادها على تفويض واسع للغاية من قبل الحكومات، من أجل تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة. أما في الدول المتقدمة، فيوكل إلى بنوك التنمية، بشكل رئيسي، تفويض محدد لسد فجوات التمويل في قطاعات معينة. يساعد إعطاء التفويض المحدد في قطاعات معينة الحكومات في عملية التقييم والرقابة، من خلال تطوير آليات لقياس مدى تقلص أو تضخم الفجوة التمويلية، وبالتالي

الاستجابة السريعة والفعالة لحاجة القطاع المستهدف (World Bank, 2018). على سبيل المثال، عندما تم إنشاء بنك التنمية المالي (BSN) في العام 1974، كان الهدف الاستراتيجي الأساسي هو زيادة معدلات الشمول المالي. استطاع البنك تحقيق هذا الهدف، حيث قدم خدماته لأكثر من 39% من السكان البالغين في ماليزيا (أكثر من 9 ملايين عميل)، لتصل معدلات الشمول المالي في ماليزيا إلى أكثر من 95% من السكان البالغين حسب تقديرات البنك المركزي الماليزي، لذلك أوصى البنك الدولي بضرورة تغيير التفويض والأهداف للبنك، حيث لم يعد الشمول المالي عائقاً (World Bank, 2018). أضف إلى ذلك، يساعد التفويض المحدد بنوك التنمية على تطوير ومراكمة الخبرات والمعلومات في مجال التخصص، ويمكنها من امتلاك شبكة علاقات فعالة ومصداقية عالية لدى المستفيدين، واتصال وثيق بأصحاب المصلحة. أما البنوك ذات التفويض الواسع والأهداف العامة، فعادة ما تتحرف عن أهدافها، وتخضع للتقلبات السياسية والمصالح التنافسية، ما يحد من فعاليتها، بل تكون في العديد من الأحيان أحد أسباب الإخفاقات في قطاع تمويل التنمية.

لتجنب الانعكاسات السلبية والمخاطر على المالية العامة والتشوهات في سوق الائتمان التي من الممكن أن تنتج عن إساءة استخدام بنوك التنمية الحكومية، تحتاج هذه البنوك إلى منهج عمل محدد، وتفويض واضح من قبل الحكومة أو القائمين على عملية التنمية. ولا بد لها من العمل بشكل مستقل، دون الخضوع للعوامل السياسية المتغيرة ونفوذ أصحاب القرار، لضمان الشفافية والخضوع للمساءلة، وعليها التركيز على التصدي للإخفاقات الكبيرة في أسواق تمويل التنمية والاستثمار في المجالات التي يغيب عنها القطاع الخاص، ومتابعة وتقييم الإجراءات والتدخلات، والتكيف الذي يضمن التأثير المباشر والإيجابي على التنمية الشاملة والمستدامة (Pazarbasioglu, 2017).

2-3 دور الحكومات في تنظيم قطاع التمويل الصغير

تاريخياً، استخدمت الحكومات أدوات التمويل كوسيلة لتحفيز نقل الموارد المالية العامة والخاصة للفئات الأكثر تهميشاً في المجتمع، ومن أجل المساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (Hubka and Zaida, 2005). في المرحلة ما قبل إنشاء المؤسسات المتخصصة بالتمويل

الصغير، قامت الحكومات بدعم البنوك الزراعية، وإصدار اللوائح التنظيمية لعمل البنوك التجارية، وتخصيص نسبة من القروض للقطاعات الاقتصادية الأكثر حاجة كنوع من الدعم لها. فشلت هذه الجهود بسبب ارتفاع نسب عدم السداد، وتزايد عدد القروض ذات الدوافع السياسية، واستيلاء المزارعين من الطبقة الغنية على القروض المدعومة من قبل الحكومات (Yaron et al., 1998). لاحقاً، وفي المراحل الأولى من إنشاء قطاع التمويل الصغير، لعبت الحكومات في العديد من الدول دوراً مهماً ونشطاً في تطوير ودعم قطاع التمويل الصغير، من خلال تقديم المنح للمنظمات غير الحكومية، أو مؤسسات التمويل الصغير الأخرى، ووضع السياسات التنظيمية للقطاع، وذلك يشمل السماح لمؤسسات التمويل الصغير التي لا تقبل الودائع، بحرية الإقراض من دون إشراف تحوطي (prudential supervision)، وإلغاء الأنظمة المالية الاحترازية (financially repressive prudential regulations)، وتعديل المعايير الاحترازية لتعكس الطبيعة المتخصصة للتمويل الصغير واحتياجات القطاع، والسماح بمشاركة رأس المال الأجنبي في القطاع (Hubka and Zaida, 2005). إضافة إلى الإصلاح التنظيمي، هنالك العديد من الإجراءات التي تستطيع الحكومات تبنيها من أجل تحسين بيئة الأعمال لمؤسسات التمويل الصغير، على سبيل المثال، التركيز على استقرار الاقتصاد الكلي، وتطوير البنية التحتية للتمويل، وبخاصة في المناطق الريفية، وتشجيع تطوير آليات تقييم الائتمان، وتطوير صناديق الضمانات على الائتمان، وإنشاء وتبسيط الأنظمة لتسجيل الشركات والأصول التي تمتلكها الأسر، وبخاصة في المناطق الريفية (Hubka and Zaida, 2005).

أشارت العديد من الأدبيات إلى أن هناك انعكاسات سلبية لمشاركة الحكومة المباشرة في قطاع التمويل الصغير، ودرجة التدخل العالية في تحديد أهداف وتوجهات وأنظمة عمل هذه المؤسسات (Hubka and Zaida, 2005)، فمحاولة الحكومات المشاركة بشكل مباشر في قطاع التمويل الصغير، أثبتت عدم نجاحها في العديد من الدول بسبب مزاحمتها للقطاع الخاص ومؤسسات التمويل الصغير، الأمر الذي أثر، بشكل كبير، على استدامة برامج التمويل الصغير (CGAP, 2004; Hubka and Zaida, 2005; Xu et al, 2019). كما أن هناك مشكلة في الاستدامة المالية في مؤسسات التمويل الصغير التي تدار أو تمول بشكل مباشر من قبل الحكومة، بسبب تحديات لها علاقة بالآزمات المالية، وعجز الموازنات لدى الحكومات (Hubka and Zaida, 2005; Xu et al, 2019). على سبيل المثال، وجد (McGuire, 1999) أن أغلبية

مؤسسات التمويل الصغير في العديد من الدول النامية كإندونيسيا وباكستان وسريلانكا وتايلاند، التي اعتمدت بشكل كبير على البنوك والمؤسسات الحكومية، أصبحت تعاني من مشكلة الاستدامة المالية، ولم تحقق جزءاً كبيراً من الأهداف الاستراتيجية للتمويل الصغير التي تتركز في توفير قروض صغيرة للفئات المهمشة والفقيرة. في تايلاند، أدت التدخلات الحكومية في قطاع الإقراض الصغير، مثل فرض أسقف عالية لأسعار الفائدة، وتجزئة القروض (تشجيع الإقراض على مستوى الأفراد)، وفرض أجندات سياسية، وبخاصة على مؤسسات التمويل الصغير الخاصة، إلى تقويض شبه كامل لهذه المؤسسات. لذلك، لا بد من أن تكون التدخلات الحكومية في قطاع التمويل الصغير مدروسة ومحددة، وضمن الحد الأدنى لضمان الحفاظ على استقلالية هذا القطاع (Morduch, 1999). يرى Hubka and Zaida (2005) أن تدخلات القطاع العام في قطاع التمويل الصغير يجب أن تقتصر على 3 أمور وهي: (1) ضمان القضاء على المنافسة غير العادلة بين مؤسسات التمويل العامة، والبنوك التجارية، ومؤسسات التمويل الصغير؛ (2) إجراء الإصلاحات التنظيمية والقانونية؛ (3) العمل على التحسين الدائم لبيئة العمل.

تعد مزاحمة الحكومة لمؤسسات التمويل الصغير من خلال الاستثمار المباشر في سوق التمويل، أو من خلال تحديد سقف غير مستدامة لأسعار الفائدة للتمويل الصغير، من أبرز العوامل السلبية التي قد تؤدي إلى الإضرار بمؤسسات التمويل الصغير غير الحكومية أو الخاصة، وتضييق نطاق الخدمات التي تقدمها، وبالتالي خروجها من السوق (CGAP, 2004). عادة ما تقتقد المؤسسات الحكومية إلى المهارات الفنية والاستقلال السياسي الضروري لإدارة برامج التمويل الصغير، وتنفيذ الشروط، والوصول إلى الفئات المستهدفة. على سبيل المثال، في الثمانينيات من القرن الماضي، أنشأت الحكومة الهندية العديد من برامج الإقراض المدعومة، لكنها لم تنجح في تحقيق أهدافها، ومنها برنامج التنمية الريفية (IRDP) الذي لم ينجح في استقطاب الفئات الأفقر، وكانت لديه نسبة استرداد منخفضة للقروض (بين 10-55%). عادة ما تكون برامج الإقراض المدعومة من الحكومة مصحوبة بنسب عالية من التأخر في السداد، وبالتالي تستمر القروض المدعومة باستهلاك الموارد العامة الشحيحة، وتصبح أكثر اعتماداً على الدعم، الأمر الذي من شأنه إعاقة تطوير السوق، ونقل العملاء من القطاع الخاص إلى المؤسسات الحكومية غير المؤهلة. قد تساهم التدخلات السياسية للحكومة في القطاع في إيجاد مخاطر إضافية، في حالات تضارب المصالح السياسية مع أهداف المؤسسات، وقد تزيد نسب

الفساد واحتمالية إقراض العملاء غير الملائمين بشروط مغايرة، ما يؤدي إلى تقليل عدد الفقراء الحاصلين على القروض والابتعاد عن أهداف التمويل الصغير.

أجمع الخبراء الاقتصاديون على ضرورة قيام مؤسسات التمويل الصغير بتجنيد الودائع (deposit mobilization)، والابتعاد عن الاعتماد على الجهات المانحة والحكومات المحلية من أجل النمو والتوسع وتحقيق الاستدامة (Hubka and Zaida, 2005)، وهو ما يتطلب تغييراً في الشكل القانوني لمؤسسات التمويل الصغير، لتصبح قادرة على استقبال ودائع العملاء. على سبيل المثال، في العام 1992، ونتيجة لنقص التمويل والدعم الحكومي، تحولت إحدى مؤسسات التمويل الصغير غير الحكومية في بوليفيا (ProDem) إلى أول بنك تجاري (BancoSol) متخصص في تقديم التمويل الصغير، وليكون الأول من نوعه في أمريكا اللاتينية (Gonzalez-Vega, 1996). في غضون عامين، أصبح البنك من أكثر البنوك المرخصة ربحاً في بوليفيا، ويتمتع بالاكتمال الذاتي مالياً، حيث توسع نطاق الخدمات بشكل كبير خلال 13 شهراً فقط، وارتفع عدد العملاء من 14,300 إلى 44,000، وارتفعت قيمة المحفظة الاستثمارية من 4 ملايين دولار أمريكي إلى 11 مليون دولار أمريكي، وخلال 5 سنوات تجاوز عدد العملاء في البنك 70,000 عميل (Gonzalez-Vega, 1996).

أظهرت المقابلات أن نمو مؤسسات التمويل الصغير يتطلب توسيع نطاق الفئات التي باستطاعتها الوصول إليها، وتنويع الخدمات، والعمق (القدرة على الوصول إلى الفئات الأكثر فقراً). ويعتمد نجاح مؤسسات التمويل، بشكل عام، على قدرتها على تقديم الخدمات للفقراء "العاديين" الذين من الممكن أن تصلهم البنوك التجارية فحسب، بل الوصول إلى الفقراء المدقعين والضعفاء من غير الفقراء (الفئات الأكثر تهميشاً)، إضافة إلى قدرتها على الاستجابة للاحتياجات المتغيرة، من خلال توسيع مجموعة منتجات التمويل الأصغر التي تقدمها.

2-4 الموازنة بين الاستدامة المالية والأهداف التنموية لدى مؤسسات التمويل الصغير

يعتبر تحقيق الأرباح من الوسائل الرئيسية التي تنتهجها مؤسسات التمويل الصغير من أجل الحفاظ على الاستدامة المالية، ولفترة طويلة كان الاعتقاد السائد لدى العديد من الخبراء، أن إنشاء سوق تجاري للتمويل الصغير هو الطريقة الأنسب لتوسع خدمات التمويل الصغير حول

العالم (Engles, 2009). كانت لهذا التوجه انعكاسات سلبية على تحقيق الأهداف التنموية لمؤسسات التمويل الصغير بسبب التنافس الكبير فيما بينها على الحصة السوقية، والتحول السريع لبعضها إلى مؤسسات أشبه بالبنوك التجارية (الربحية). أصبح هناك شبه إجماع لدى العديد من أصحاب العلاقة، على أن تركيز مؤسسات التمويل الصغير على تحقيق الاستدامة المالية بشكل فردي قد يكون السبب الأبرز وراء تزايد انتشار ظاهرة الانحراف عن المهمة (mission drift)، التي تتمثل في ابتعاد مؤسسات التمويل المتخصصة عن تحقيق أهدافها الاجتماعية والتنموية، والتركيز بشكل متزايد على الأداء المالي وتحقيق الأرباح. كما يشكل تبني النموذج التجاري لمؤسسات التمويل الصغير علامة انحراف عن الرسالة الأصلية لها، حيث يزداد متوسط حجم القروض نتيجة لاستهداف العملاء من غير الفئات المهمشة والفقيرة، "العملاء الجدد"، وبالتالي مزاحمة العملاء الأشد فقراً الذين لا يستطيعون الوصول للخدمات المالية التي تقدمها البنوك التجارية (Engles, 2009)، ما قد يدفع المنظمات الدولية والبنوك التنموية إلى الامتناع عن تقديم الدعم المالي بسبب تقديم المعايير المالية على حساب الأداء الاجتماعي والتنموي.

في العديد من دول العالم، تدخلت الحكومة في وضع ضوابط على مؤسسات التمويل الصغير لتجنب تحولها إلى بنوك تجارية تعنى فقط بالربح والاستدامة المالية على حساب أهداف التنمية الاجتماعية، وللمحافظة على الموازنة بين الأداء المالي والاجتماعي لمؤسسات التمويل الصغير، والحد من ظاهرة انحرافها عن الأهداف التنموية المرجوة (Engles, 2009). وقد تم ذلك من خلال التعاون ما بين الحكومة والقطاع الخاص، لإيجاد سبل مبتكرة لحشد رأس المال بشكل تدريجي ومدرّوس، وتوفير الحكومة لصناديق الضمان على القروض التي تقدمها مؤسسات التمويل الصغير، إضافة إلى تقديم الحوافز لمؤسسات الإقراض الصغير لتطوير الأداء الاجتماعي والتنموي (Engles, 2009).

2-5 دور الحكومات في تأسيس وإدارة بنوك التنمية

تشكل الحكومات المحلية والمؤسسات الدولية المصدر الأساس لرأس المال البنوك التنموية، وعادة ما تستفيد هذه البنوك من الضمانات التي تقدمها الحكومة في بناء الأهلية الائتمانية، ما يمكنها

من حشد المال اللازم من أسواق رأس المال الدولية، وتوفير تمويل وقروض بشروط وأسعار منافسة في سوق التمويل الصغير (Torres & Zeidan, 2016).

استخدمت الحكومات بنوك التنمية كوسيلة للحد من إخفاقات السوق (market failures) في قطاع التمويل التقليدي أو القطاع البنكي، وبخاصة فيما يتعلق بالتوفير الفعال لخدمات الائتمان والإقراض إلى الفئات المهمشة والفقيرة، التي تنتج عادة عن عدم توفر شروط الإقراض لدى هذه الفئات، مثل الضمانات الكافية، وعدم وجود هيكل قوي لدى العديد من البنوك التجارية للوصول إلى الفئات المستهدفة، ما يؤدي إلى نقص في التمويل للمشاريع ذات القيمة الاجتماعية، التي من شأنها المساهمة في التنمية الاقتصادية المستدامة. أما في الدول النامية التي تمتلك نظاماً قانونية ضعيفة، فجاءت بنوك التنمية الوطنية كأداة استراتيجية للتمويل المعاكس للتقلبات بالدورة الاقتصادية (countercyclical financing)، إضافة إلى تقديم الضمانات للقروض عالية المخاطرة (UNCTAD, 2016).

على الرغم من أن إخفاقات السوق توفر مبرراً قوياً لوجود البنوك التنموية الوطنية، فإن التدخل المباشر للحكومة في قطاع التمويل الصغير ينتج عنه العديد من المخاطر، وربما إخفاقات جديدة في السوق (Claessens et al., 2008; Faccio, 2006). على سبيل المثال، خلال فترة الثمانينيات من القرن العشرين، أدى التدخل المباشر للحكومات في بنوك التنمية في أمريكا اللاتينية إلى تصفية (Liquidation) عدد من بنوك التنمية في العديد من الدول، مثل البيرو والمكسيك وكولومبيا وفنزويلا، وتم خصخصة عدد منها مثل بنك التنمية الوطني في نيكاراغوا (Banades) (Xu et al., 2019). أيضاً، أثر استخدام بنوك التنمية لأساليب منافسة غير عادلة فيما يتعلق بأسعار الفائدة والضمانات المطلوبة عكسياً، على نشاط واستدامة القطاع الخاص بشكل كبير، وأدى إلى نتائج معاكسة للأهداف الأساسية لهذه البنوك، وبخاصة فيما يتعلق بزيادة المنافسة وتوسيع الشمول المالي وتحفيز الاستثمار (CGAP, 2004). بمعنى آخر، بينما تعتقد الحكومات أن دور بنوك التنمية هو خلق منافسة عالية في السوق، من خلال خفض أسعار الفائدة، وبالتالي إجبار المؤسسات الممولة من قبل القطاع الخاص بخفض أسعارها لصالح المقترضين، وضخ أموال أكثر في الاقتصاد المحلي، فإنها في الواقع، تؤدي إلى مزاحمة (crowding-out) البنوك التجارية ومؤسسات التمويل الصغير غير الحكومية، حيث يميل

المقترضون في هذه الحالة إلى هجر البنوك التجارية والمؤسسات الخاصة والتوجه إلى بنوك التنمية الحكومية لأسعارها المغرية. تاريخياً، في ظل وجود سقوف أسعار الفائدة، غالباً ما تتسحب مؤسسات التمويل المتخصصة من الأسواق، أو تنمو ببطء، أو تصبح أقل شفافية فيما يختص بتكلفة القرض، أو تقلل من عملها في المناطق الريفية والأسواق الأخرى ذات التكلفة المرتفعة (CGAP, 2004).

2-6 العوامل الرئيسية لنجاح بنوك التنمية

ما زالت العديد من الدول تواجه نقصاً في خدمات التمويل الصغير، وبالتالي لا تزال المبررات لإنشاء بنوك التنمية قائمة وتحتاج لاستجابة أكبر من قبل الحكومات أو المؤسسات غير الحكومية ذات العلاقة. على الرغم من فشل تجربة بنوك التنمية في عدد من الدول (نيبال والمكسيك وكولومبيا وفنزويلا) خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين، وإغلاق أو خصخصة العديد منها، فإنها لا تزال وسيلة فعالة ومستخدمة في العديد من الدول التي توفر عوامل النجاح المطلوبة من خلال تصحيح الإخفاقات في قطاع تمويل التنمية من دون التسبب بإخفاقات جديدة أو آثار سلبية على بقية عناصر القطاع (Xu et al, 2019). يشير (Thorne & du Toit, 2009) في دراستهما عن الإطار النظري لبنوك التنمية وتجارب الدول في هذا المجال، إلى أنه من الممكن للحكومات استخدام بنوك التنمية بشكل فعال، من خلال توفير العوامل التي من شأنها بناء إطار سياساتي وهيكل تنظيمي وإداري، ونموذج مالي مستدام لهذه البنوك، يمكنها من تحقيق أهدافها التنموية بشكل مستقل عن الحكومة نفسها. كما تعتبر الدراسة أن دور بنوك التنمية الحكومية يجب أن يقتصر على دعم المؤسسات والمشاريع وليس الأفراد. حددت الدراسة ستة عوامل يجب توفيرها لخلق بيئة تمكينية وإطار تنموي واضح، وأدوات وعناصر فعالة تمكن بنوك التنمية من الازدهار والنمو:

أولاً: لا بد من توفر بيئة سياسية واقتصادية مستقرة مواتية للعمل تسهم في استدامة البنوك وتحقيق الأهداف التنموية المرجوة منها. تاريخياً، أثبتت التجارب الدولية أن بنوك التنمية غير قادرة على أداء وظيفتها بالشكل المطلوب، من دون توفر البنية التحتية التنظيمية من تشريعات وقوانين فعالة. في أفريقيا، ساهم عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي -إلى حد كبير- في فشل

تجربة حوالي 16 بنكاً للتنمية خلال فترة الثمانينيات من القرن الماضي (Yirga-hall, 1998). كما فشلت مبادرات تمويل التنمية في العديد من الدول النامية الأخرى (في ملاوي على سبيل المثال) بسبب غياب التخطيط الاقتصادي لدى الحكومة، وافتقار هذه الدول لإرادة سياسية لضمان الحكم الرشيد والشفافية والحد من مستويات الفساد (BAR, 2006).

ثانياً: وجود تفويض (mandate) حكومي واضح وفعال ومرن وملائم للفجوات التمويلية الموجودة في السوق، ويتناسب مع البيئة التشريعية والتنظيمية الموجودة، ومن دون مزاحمة القطاع الخاص، أو الانحراف عن المهمة والأهداف التي أنشئت لأجلها هذه البنوك (mission drift). على سبيل المثال، يجب أن يكون نطاق العمل واضحاً للبنك التتموي فيما إذا كانت بنوكاً متخصصة أو مركزة على قطاعات محددة أو متعددة القطاعات. يسبب الغموض في التفويض الممنوح لبنوك التنمية حالة من عدم اليقين؛ سواء للبنوك نفسها أو لأصحاب المصالح والقطاع الخاص، فكلما ازداد الغموض في التفويض، زادت احتمالية التدخل في شكل التمويل الممنوح والقطاعات المستهدفة والجهات المستفيدة. لذلك، يساهم وجود تفويض واضح وملائم في ضمان الرقابة والمساءلة وتطوير أدوات القياس الملائمة، والتركيز على سداد الفجوة التمويلية في سوق التمويل الصغير. كما تعتبر المرونة في التفويض ضرورية للجهات الحكومية لتتمكن من مراجعة أهداف بنوك التنمية بانتظام، لمراعاة التغيرات في الظروف الاقتصادية والاجتماعية. ففي حال تمت معالجة الإخفاقات في السوق (سد الفجوة التمويلية)، أو تم تحقيق المهمة الأساسية الموكلة للبنك، فباستطاعة الحكومة تغيير التفويض أو تحسينه للحد من حدوث إخفاقات أخرى.

تعتبر تجارب دول مثل ماليزيا والبرازيل ورواندا من التجارب الناجحة التي ساهم فيها التفويض الواضح والمرن في نجاح بنوك التنمية في تحقيق الأهداف الاستراتيجية التي أنشئت من أجلها (BAR, 2006). ففي ماليزيا، على سبيل المثال، يحمل كل بنك من بنوك التنمية تفويضاً واضحاً بالتركيز على قطاع اقتصادي معين، وبالتالي رؤية وأهداف ومقاييس أداء مختلفة تتناسب مع هذا التفويض (BAR, 2006; Ghani, 2005). في العام 2007، قامت جنوب أفريقيا بمراجعة التفويض الممنوح لمؤسسات تمويل التنمية للتأكد من فعاليتها وملاءمتها للأهداف الموضوعية (Throne, 2016; BAR, 2006). في رواندا حصل بنك التنمية (BRD) على

تحفيزات مالية من قبل الحكومة من أجل تشجيعه على الالتزام بالتقويض الممنوح له وزيادة فعاليته، وتشجيع سعيه إلى تحقيق المهمات الموكلة إليه (Duignan et al., 2020).

ثالثاً: يساهم الإشراف الفعال من قبل الجهات التنظيمية، بشكل كبير، في نجاح بنوك التنمية في تحقيق أهدافها. أشار أعضاء الاتحاد الإفريقي لمؤسسات تمويل التنمية، إلى أن ضعف التنظيم والإشراف، وتضارب المصالح، وتدخلات الحكومات في بنوك التنمية أدى إلى فشلها في تحقيق الأهداف التنموية المرجوة منها في العديد من الدول الأفريقية، كما حصل مع بنك التنمية في زامبيا خلال فترة التسعينيات (AADFI, 2006). في هذا السياق، يحذر Caprio et al., (2004) من مدى خطورة تضارب المصالح الناتج عن امتلاك الحكومة لبنوك التنمية، والإشراف المباشر عليها في الوقت ذاته. لا بد من أن تضع الحكومات تشريعات واضحة لضمان الشفافية وعدم حصولها على امتيازات خاصة، وعدم تأثير ملكيتها لبنوك التنمية على قراراتها وسياساتها فيما يتعلق بتمويل التنمية، من خلال تحقيق المساواة في التعامل بين جميع مؤسسات التمويل؛ سواء كانت من القطاع الخاص أو تابعة للحكومة (OCED, 2004). كما يجب على الحكومات أن تحدد دورها وصلاحياتها كجهة مالكة وتوضيح نطاق حوكمتها لبنوك التنمية من خلال تبني سياسات وقرارات رسمية بذلك، كما فعلت العديد من الدول الأوروبية مثل فنلندا، وفرنسا، وبولندا (Scott, 2007). يشجع كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الدول على توكيل مهمة تنظيم بنوك التنمية إلى البنوك المركزية على غرار البنوك التجارية، أي كمؤسسات مالية تقليدية متخصصة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية أهداف بنوك التنمية المنصوص عليها في التقويض الخاص بها (Scott, 2007). أما فيما يتعلق بتنظيم السوق، فيجمع العديد من الخبراء على أهمية خضوع بنوك التنمية إلى التصنيفات الائتمانية التي تساعد الحكومة على قياس جودة الإدارة المالية للبنك، الأمر الذي من شأنه تعزيز الانضباط المالي وتشجيع البنوك على اتخاذ إجراءات لتحسين خدماتها، وبالتالي تصنيفها (OCED, 2004).

رابعاً: تعد جودة الإدارة والحوكمة أهم العوامل الفارقة في نجاح بعض بنوك التنمية وفشل أخرى، حتى في حال مشاركتها البيئة الاقتصادية والسياسية ذاتها. على سبيل المثال، بينما يعزى نجاح بنك التنمية البرازيلي (BNDES) إلى تمتعه بإدارة قوية وفعالة، يواجه بنك الادخار الفيدرالي البرازيلي (Caixa Econômica Federal) العديد من الانتقادات من حيث الحوكمة والإدارة

الفعالة (BAR, 2006). هنا يأتي دور الحكومات في الرقابة من أجل ضمان الالتزام بمبادئ ومعايير الإدارة الرشيدة في كل من مؤسسات التمويل الخاص، وبنوك التنمية الوطنية، لضمان حفظ الجودة، والحد من التضارب بين الملكية الحكومية للبنوك، وقدرة الحكومة على تقييم الأداء بشكل عادل وصحيح.

تعتمد الإدارة الفعالة في بنوك التنمية على جوانب عديدة، أبرزها (Thorne & du Toit, 2009):

- وجود مجلس إدارة عالي الكفاءة، ومستقل، وموضوعي ويتمتع بخبرة فيما يتعلق بالتنمية والتمويل.
- توفير الحكومة بيئة مواتية وتفويضاً واضحاً لبنوك التنمية وتوازناً بين الخبرات والمهارات في المؤسسات، وإطاراً قانونياً شفافاً واستقلالية كافية.
- تحتاج بنوك التنمية إلى هيكل إدارة داخلية متين لضمان التزام البنوك بتفويضها، وتحقيق أهدافها ضمن التشريعات التنظيمية والإطار القانوني السائد.
- على الإدارة الداخلية في بنوك التنمية اتباع أفضل الممارسات التي تتبناها البنوك التجارية مثل الشفافية والمساءلة والتقييم.
- يجب إنشاء وحدة خاصة لتقييم الأداء من أجل المحافظة على توازن دقيق بين الاستقلالية والمساءلة بين الحكومة وبنوك التنمية، وذلك للحد من التضارب والتداخل بين الدوافع السياسية للحكومات والأهداف الاستراتيجية للبنوك. على سبيل المثال، يمكن أن تتفق الحكومة وبنوك التنمية على "عقد أداء" بأهداف واضحة، بحيث تمنح البنوك الاستقلالية من الناحية التشغيلية، بينما تحافظ الحكومات على صلاحياتها ودورها في المساءلة.

خامساً: يعد غياب الاستدامة المالية من أهم الأسباب وراء انهيار العديد من بنوك التنمية في سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي. لذلك، يجب على بنوك التنمية أن تحافظ على استدامتها المالية لتكون قادرة على النمو، ودفع المستحقات المترتبة عليها، والحفاظ على مصلحة مساهميها (BAR, 2006). تساهم الاستدامة المالية في زيادة كفاءة البنوك، وتقلل من تكاليف التمويل، وتضمن استقلالية البنك، وتجذب المزيد من الاستثمار الخاص. على الرغم من أهمية الاستدامة المالية، فإن التركيز على الربح، في بعض الأحيان، قد يجعل بنوك التنمية أكثر حذراً وأقل

استعداداً لتحمل المخاطر المرتبطة بتوفير التمويل للفئات المهمشة، وبالتالي الانحراف عن أهدافها الاستراتيجية. لذلك لا بد للمسؤولين عن بنوك التنمية الموازنة بين الاستدامة المالية وتحقيق الأرباح، من خلال تحديد "سقف" لرأس المال، أو إعادة توزيع عوائد المشاريع المربحة لغايات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. من الممكن، أيضاً، للحكومة تقديم إعفاءات ضريبية لبنوك التنمية من أجل تحقيق الاستدامة المالية، شرط أن تتجاوز قيمة المنافع الاجتماعية قيمة الإعفاءات والدعم المالي، من أجل تجنب مزاحمة بنوك التنمية للقطاع الخاص، ومؤسسات التمويل الصغير.

سادساً: يعتبر الخبراء تقييم أداء بنوك التنمية الخطوة الأهم لتوجيه القرارات السياسية، وتحديد التدخلات اللازمة، لضمان كفاءة واستمرارية هذه البنوك وقدرتها على تحقيق أهدافها واستجابتها للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. تعددت أساليب قياس الأداء لبنوك التنمية، فيمكن ذلك من خلال قياس الفوائد الاجتماعية الناتجة عن الخدمات المقدمة، أو من خلال مؤشرات الاستدامة. يمكن قياس الفوائد الاجتماعية من خلال تحديد قيمة الخدمات بالنسبة للعملاء، ومدى وصول الخدمات للفئات المستهدفة، ونطاق الخدمة. أما مؤشر الاستدامة، فمن خلال مؤشر "الاعتماد على الدعم"، الذي يتم احتسابه بتقسيم صافي الإعانات السنوية التي تتلقاها البنوك على متوسط قيمة العائد السنوي على المحفظة الائتمانية (Yaron, 2005).

الفصل الثالث

مبررات إنشاء قطاع التمويل الصغير في الواقع الفلسطيني

3-1 مقدمة

يقوم تأسيس مؤسسات التمويل الصغير في العادة (في المجتمعات) على مبررات متعددة؛ أهمها معالجة الفقر، وخدمة الفئات المهمشة، والمساهمة في التنمية الشاملة (الاقتصادية والاجتماعية على وجه الخصوص)، وفي أحيان كثيرة، يضاف إلى ذلك تحقيق الربح، من خلال اقتناص فرصة استثمارية يدفعها الطلب الفعال في المجتمع على الخدمات التمويلية التي توفرها هذه المؤسسات، والتي تستهدف فئات خاصة يجمع بينها، أن أفرادها لا يستطيعون تلبية شروط المؤسسات المالية التجارية التقليدية. يضاف إلى ذلك، في الحالة الفلسطينية، مبرر تعزيز الصمود والقدرة على مقاومة السياسات الكولونيالية للاحتلال الإسرائيلي، والانتشار الواسع لفئة غير المؤهلين للخدمات البنكية، وانتشار القطاع غير المنظم (في القطاعات الاقتصادية كافة) وبالتالي وجود البيئة المناسبة لعمل مؤسسات التمويل الصغير.

3-2 نبذة تاريخية عن مؤسسات التمويل الصغير

كما ذكرنا سابقاً، بدأت مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين بداية الثمانينيات من القرن العشرين، حيث جاءت كبديل لغياب الجهاز المصرفي في الأراضي الفلسطينية المحتلة بسبب منع قوات الاحتلال الإسرائيلي الذي كان يسيطر على الضفة الغربية وقطاع غزة. قبل تأسيس السلطة الفلسطينية، عملت العديد من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية على توفير خدمات الائتمان بما فيها الائتمان الصغير والمتناهي الصغر، نذكر هنا على سبيل المثال، المؤسسة العربية للتنمية والإقراض (ADCC)، الشركة العربية الفنية للتنمية (TDC) مجموعة التنمية الاقتصادية (EDG)، الإغاثة الزراعية الفلسطينية (PARC)، المركز العربي للتطوير الزراعي (ACAD)، وبرنامج "الأونروا" للإقراض في غزة.

فعند تأسيس السلطة الفلسطينية في العام 1994، وجد في المجتمع الفلسطيني مؤسسات تمويل تديرها جمعيات ومنظمات غير حكومية في غالبيتها غير هادفة لتحقيق الربح، وإنما لها أهداف

سياسية - فكرية - اجتماعية بحسب الجهة الفلسطينية الراعية لها.⁵ ومعظمها كان يوفر الدعم لمشاريع اقتصادية واجتماعية تصب في تحقيق الهدف المشترك لهذه المؤسسات، والمعلن في تقوية إمكانية الصمود لدى المجتمع الفلسطيني، والثبات في أرضه، وتعزيز القدرة على مقاومة الاحتلال وسياساته تجاه الأرض والموارد والإنسان. وكانت هذه المؤسسات (بأشكالها التنظيمية المختلفة)⁶ تجمع التبرعات من الداخل والخارج، وبعضها استقبل التبرعات من مؤسسات غير حكومية وأحزاب سياسية وحكومات عربية وإسلامية ودولية، ... وغيرها. وتتنوع المجالات التي عملت فيها هذه المؤسسات، فشملت القطاع الزراعي، والصناعات المنزلية، والمشاريع الخدمية، والمشاريع التحويلية الصغيرة والمتوسطة، والرعاية الصحية، والتعليم، والإسكان، والمجال الإغاثي المباشر للفئات الفقيرة والمهمشة.

مع قيام السلطة الفلسطينية بعد اتفاق أوسلو العام 1993، وتوقيع بروتوكول باريس الاقتصادي في العام 1994، وإنشاء سلطة النقد الفلسطينية، تم إضفاء الطابع الرسمي على قطاع التمويل الصغير، أسوة بباقي مكونات القطاع المالي في فلسطين.

شجع ذلك العديد من المنظمات الدولية غير الحكومية على إنشاء برامج إقراض صغيرة ممنهجة ومستدامة بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية، واستهداف الفئات المهمشة والفقيرة مثل، برنامج "فاتن" في العام 1995 من خلال مؤسسة إنقاذ الطفل العالمية، وبرنامج "فيتاس" من خلال مجتمعات عالمية (CHF) في العام 1995، وبرنامج "أصالة" في العام 1997 من خلال منظمة أوكسفام. في العام 1996، تم الاتفاق بين الهيئات العامة لمؤسسات الإقراض الثلاث (المؤسسة العربية للتنمية والإقراض، والشركة العربية الفنية للتنمية، ومجموعة التنمية الاقتصادية) أعلاه على دمج أعمالها وتوحيد جهودها في مؤسسة مالية جديدة هي المؤسسة المصرفية الفلسطينية. مع نهاية التسعينيات، كانت هناك 10 مؤسسات تعمل في مجال التمويل الصغير، وهي: أصالة، أكاد (ACAD)، فاتن، الأونروا - دائرة التمويل الأصغر، أنيرا (ANERA)، الإغاثة الزراعية الفلسطينية (PARC)، مؤسسة مجتمعات عالمية (CHF)، جمعية الشبان المسيحية (YMCA)،

⁵ فصائل العمل الوطني والإسلامي وغيرها.

⁶ مؤسسات مسجلة كجمعيات خيرية، أو تعاونيات، أو لجان زكاة وإغاثة، أو شركات، أو أشكال أخرى بمجالس إدارة وهيئات رقابة وهيئات عامة.

صندوق التنمية الفلسطيني (PSDF)، شركة الأمين. بحلول نهاية العام 2000، قدم قطاع التمويل الصغير خدماته لأكثر من 15,000 مستفيد، بإجمالي محفظة تقارب الـ 16 مليون دولار أمريكي (IFC, 2017). ارتفع عدد العملاء النشطين في قطاع التمويل الأصغر إلى حوالي الضعف (من 37 ألف إلى حوالي 66 ألف عميل) بين الأعوام 2011 إلى 2021؛ ونمت المحفظة المالية لهذا القطاع من 60 مليون دولار إلى حوالي 247 مليون دولار العام 2021.⁷

مع بداية الانتفاضة الثانية في شهر أيلول من العام 2000، تأثر قطاع التمويل الصغير بشكل كبير كغيره من الأنشطة الاقتصادية الأخرى، حيث انخفض عدد المستفيدين من خدمات التمويل والتمويل الصغير من 172000 بنهاية العام 2001 إلى 12000 مستفيد بنهاية العام 2002. تعافى القطاع بشكل سريع مع نهاية الانتفاضة وتحسن الظروف الأمنية، وبخاصة في الضفة الغربية، حيث وصل عدد العملاء إلى أكثر من 27000 عميل بحلول العام 2006، وبمحفظة اثنتان تقدر بحوالي 37 مليون دولار (IFC, 2017). استمر القطاع بالنمو مع انضمام المزيد من المؤسسات، حيث أسست الإغاثة الزراعية الفلسطينية شركة "ريف" للتمويل في العام 2007 بتمويل من النمسا، وبحلول نهاية العام 2010، ارتفع عدد العملاء في قطاع التمويل الصغير إلى 37000 عميل، وبلغ إجمالي المحفظة التمويلية حوالي 60 مليون دولار أمريكي (IFC, 2017).

خلال العقد الأخير، ومع ازدياد الطلب على التمويل الصغير من قبل العديد من الفئات المهمشة والفقيرة، واتساع عدد مؤسسات الإقراض ومؤسسات تمويل التنمية الأخرى التي سجلت كجمعيات غير حكومية أو مؤسسات دولية، والتنوع في الخدمات المالية التي تقدمها، زاد الاهتمام من قبل صانعي القرار بتنظيم هذا القطاع وتطوير الإطار القانوني الخاص به، من أجل مساعدته على النمو والتوسع، وحماية حقوق والالتزامات المتعاقدين فيه. أدت هذه اللوائح والقوانين إلى العديد من التغييرات على القطاع، أبرزها انخفاض عدد المؤسسات التي تقدم خدمات التمويل الصغير، وبخاصة بعد تحديد سلطة النقد، بموجب تعليمات خاصة، حداً أدنى لرأس المال قيمته 5 ملايين دولار لشركات التمويل الصغير الربحية، وحداً أدنى قيمته 5 ملايين دولار، أيضاً، كمتطلبات

⁷ بيانات غير منشورة حصلنا عليها من سلطة النقد الفلسطينية، موضحة أيضاً في الجدول رقم 2 في الأسفل.

حقوق ملكية في حال شركات التمويل الصغير غير الربحية. فعلى سبيل المثال، نتيجة لهذا القرار، خرجت من سوق التمويل الصغير كل من جمعية الشبان المسيحية، وهيئة الإغاثة الإسلامية العالمية. في المقابل، شجعت اللوائح والقوانين عدداً آخر من المؤسسات على إنشاء برامج للإقراض الصغير والدخول إلى هذا القطاع الواعد، حيث تأسست في العام 2013، على سبيل المثال، شركة "الإبداع" للتمويل المتناهي الصغر (بوساطة برنامج الخليج العربي للتنمية- أجنفد) التي سرعان ما أصبحت من اللاعبين الأساسيين في هذا القطاع. تضاعف عدد العملاء من 37000 العام 2011 إلى 87000 العام 2016 (IFC, 2017).

3-3 الدوافع والمبررات

3-3-1 أشكال مؤسسات التمويل في فلسطين

يوجد اليوم في المجتمع الفلسطيني مؤسسات تمويل متنوعة:

فهناك المؤسسات التجارية المتمثلة بالبنوك التجارية بنوعها التقليدية والإسلامية، وهي مؤسسات تسعى إلى تحقيق الربح، وبالتالي فهي لا تعمل بدوافع تنموية كجزء من خططها الاستراتيجية. فلا تعتمد البنوك التجارية خطأً تنموية خاصة بها، ولا كجزء من خطط التنمية الوطنية، بل إن كل بنك يعمل مستقلاً عن البنوك الأخرى، وفي منافسة مباشرة معها. يعتبر الطلب على التمويل المحدد الأساس لحجم عمل القطاع البنكي والقطاعات الاقتصادية التي تحصل على التمويل، والفيصل في ذلك تلبية طالب التمويل لشروط المؤسسة التمويلية، واتصافه بالقدرة على السداد ضمن أقل قدر ممكن من المخاطر.

وبذلك، فإن المحفظة التمويلية للبنوك التجارية تتشكل نتيجة للأعمال السنوية، أو عبر السنين، بناء على الطلب والشروط، أي ليست مستهدفة لتحقيق أهداف تنموية معينة، وليس متوقعاً منها ذلك. فمثلاً، تشير الإحصاءات (عبد الكريم، 2018) إلى أن الحصة الكبرى من تمويل البنوك التجارية للقطاع الخاص كان للقروض الاستهلاكية (حوالي 25%) تلاها القطاع العقاري (حوالي 22%)، ومن ثم قطاع التجارة (حوالي 20%) والخدمات الأخرى (حوالي 13%)، وأما القطاعات

الإنتاجية، فتصدرها الصناعات التحويلية بحوالي 6%، وكان تمويل القطاع الزراعي ضئيلاً جداً (حوالي 2%)⁸.

مؤسسات عامة أسستها السلطة الفلسطينية لأغراض محددة تتعلق بظروف أو برامج أو متطلبات للدول المانحة.

- صندوق الاستثمار تم إنشاؤه في العام 2003، وهو بمثابة الصندوق السيادي للسلطة الفلسطينية، حيث يدير استثماراتها، في داخل فلسطين وخارجها،⁹ وجاء بدلاً عن شركة الخدمات التجارية التي أسست بعد قيام السلطة الفلسطينية، وأهدافه تتمثل باستثمار هذه الأموال وتنميتها في مشاريع في الاقتصاد الفلسطيني، أو في أسواق مالية دولية خارج فلسطين.
- والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية الذي تم تأسيسه في العام 2003،¹⁰ ليتحول "فيما بعد إلى مظلة وطنية للبرامج والمشاريع التي من شأنها خلق فرص العمل، وبخاصة للخريجين من كلا الجنسين". وبحسب القائمين على الصندوق، فإنه "يقوم بتنفيذ مشاريع وبرامج متنوعة، وتقديم الاستشارات للأعمال، ودعم التشغيل الذاتي والمشاريع الريادية. ويستهدف الصندوق في برامجه ومشاريعه كافة الخريجين الشباب، والنساء، والأشخاص المهمّشين وذوي الإعاقة، والتعاونيات، والعاطلين عن العمل".
- وصندوق البلديات الذي تم تأسيسه العام 2005، ليكون "القناة الرئيسية والمفضلة لدعم عملية التطوير والإصلاح للهيئات المحلية"، ويقوم بتمويل مشاريع لهيئات الحكم المحلي.
- ومؤسسات أو هيئات عامة؛ سواء أكانت تابعة لوزارات حكومية أم لا.

⁸ تزيد حصة القطاع العام من التمويل التجاري عن الـ 20% من إجمالي التمويل الممنوح. وفي العادة فإن حاجة القطاع الحكومي للتمويل يسيطر عليها القروض قصيرة الأجل المستخدم في تمويل العجز في الموازنة العامة وخاصة الرواتب.

⁹ <https://www.al-monitor.com/ar/contents/articles/originals/2013/05/palestinian-investment-fund-reform.html>

¹⁰ <https://pfesp.ps/page/about/ar>

- وهناك مؤسسات التمويل غير الحكومية التي تقوم بتمويل مشاريع تختارها ضمن برنامجها، وضمن شراكات مع مؤسسات اجتماعية غير حكومية تقدم خدمات خاصة للفئات المهمشة، وبعضها متخصص في قطاعات بعينها كالزراعة، والرعاية الصحية، والتعليم، ... إلخ¹¹
- وهناك ما بات يعرف بمؤسسات التمويل الصغير أو الأصغر، وهي بدأت، في غالبها، كمنظمات غير حكومية وتحولت بعد ذلك -بناء على متطلبات تعليمات سلطة النقد بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصص- إلى شركات معتمدة لدى سجل الشركات، وملتزمة بقوانين الشركات من نوعين:
 - شركات غير ربحية مثل الأونروا، وفاتن، وريف.
 - شركات ربحية مثل المؤسسة المصرفية الفلسطينية، وشركة فيتاس، وشركة أكاد للتمويل والتنمية، وشركة الإبداع للتمويل متناهي الصغر.

3-3-2 الدوافع أو المبررات السياسية للتمويل الصغير

لا شك أن المبرر السياسي المتمثل بدعم الصمود ومقاومة الاحتلال يكفي لإنشاء مؤسسات التمويل الصغير، وعلى وجه الخصوص التنموي منه. فالاحتلال الصهيوني للأراضي الفلسطينية قام على أساس تدمير إمكانيات ومقدرات الشعب الفلسطيني بهدف تفرغ الأرض من أهلها، ليسهل عليه ابتلاعها لصالح مشروعه الاستيطاني الاحتلالي. كما عمد الاحتلال الإسرائيلي على اتباع سياسات اقتصادية واجتماعية تهدف إلى الضغط على الشعب الفلسطيني، وبخاصة الشباب، للهجرة إلى الخارج، أو العمل في الاقتصاد الإسرائيلي. فكانت الحاجة ماسة لوجود مؤسسات تمويل تواجه هذه المخططات، وكان لا بد من توفير مصادر تمويلية للفلسطينيين للمحافظة على قدرتهم على العيش الكريم في وطنهم، وعدم الاستسلام لسياسات التهجير الصهيونية.

¹¹ من الأمثلة على ذلك، الإغاثة الزراعية، والإغاثة الطبية، واتحاد لجان العمل الزراعي، ومركز معاً للتنموي، وجمعية إنعاش الأسرة.

وكان من أبرز السياسات الإسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني واقتصاده:

- تجريد الشعب الفلسطيني من مقومات وجوده على أرضه، من خلال مصادرة الأراضي والمياه والموارد الطبيعية الأخرى لحساب الاستيطان وأغراض الاحتلال العسكري، إضافة إلى تطبيق ما عرف بقانون أملاك الغائبين، كما فصل القدس عن بقية الأراضي المحتلة، ومنع التواصل بينها.
- فتح سوق العمل الإسرائيلي أمام الفلسطينيين لتحقيق هدفين رئيسيين:
الأول: يتعلق بتحويل المجتمع الفلسطيني إلى عمالة رخيصة لدى الاقتصاد الإسرائيلي من جهة، وتوفير مصدر دخل بديل وأعلى (بمرات عدة) من دخله في القطاع الزراعي، وبالتالي يهجر الفلسطيني العمل في الزراعة، الأمر الذي أدى إلى إهمال العناية بالأرض وتراجع إنتاجيتها. فبعد أن كان القطاع الزراعي المشغل الرئيس للعمالة الفلسطينية قبل الاحتلال، مشغلاً 40% من القوى العاملة قبل الاحتلال في العام 1967، تناقصت هذه النسبة إلى حوالي 13% عند تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994.¹² واستمرت حصة الزراعة الفلسطينية في التشغيل بالتراجع إلى أن وصلت في العام 2019 إلى حوالي 6.3% فقط.¹³
- الثاني: يتعلق بجعل الاقتصاد الفلسطيني معتمداً في دخله على الاقتصاد الإسرائيلي الأمر الذي حول المجتمع الفلسطيني إلى قوة شرائية-استهلاكية-مهمة بالنسبة للاقتصاد الإسرائيلي جاعلاً من السوق الفلسطيني سوقاً رئيسياً لتسويق البضائع الإسرائيلية.¹⁴
- منع التجارة الخارجية الفلسطينية (إلا في حدود ضيقة) المباشرة مع العالم، وبخاصة العالم العربي، وجعلها محصورة بالاقتصاد الإسرائيلي، الأمر الذي فاقم الاعتماد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي، حيث اعتمدت قطاعات الصناعة والزراعة والإنشاءات الفلسطينية (وحتى الخدمات) بشكل شبه كامل على السوق الإسرائيلي في الحصول على المواد الخام ومدخلات الإنتاج، والطاقة، والآلات والمعدات، وفي تسويق المنتجات.

¹² حسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وكانت النسبة في الضفة الغربية 13.3%، وفي قطاع غزة 10.8%.

¹³ توفرت البيانات لهذه السنة للاقتصاد الفلسطيني ككل، ولكل من الضفة والقطاع على حدة.

¹⁴ كان السوق الفلسطيني في المرتبة الثانية للصادرات الإسرائيلية بعد السوق الأمريكي لسنوات ما قبل تأسيس منطقة اليورو الأوروبية التي حلت محله في المرتبة الثانية، وتأخر إلى المرتبة الثالثة.

وعلى الرغم من قيام سلطات الاحتلال بفتح فروع للبنوك الإسرائيلية التجارية في الأراضي المحتلة، فإنها كانت تخدم العلاقة التجارية الاقتصادية بين الطرفين، ولم توفر الخدمات التمويلية إلا في حدود ذلك. من جهة أخرى، لم يفتح الشعب الفلسطيني على تلك البنوك باعتبارها إحدى أذرع الاحتلال وسياساته، إضافة إلى الثقافة السائدة في حينه ضد البنوك التجارية، وقلة التجربة، وعوامل أخرى خاصة بطبيعة المجتمع الفلسطيني الريفي حينها، ومستويات المعيشة الضعيفة التي كانت سائدة (عبد الرازق، 2016).

نلاحظ أن اتفاق باريس، الذي وفر نوافذ مهمة لتغيير هيكل الاقتصاد الفلسطيني باتجاه التنمية الشاملة، أدى إلى تعميق التبعية للاقتصاد الإسرائيلي. فمن جهة، وفر اتفاق باريس فرصة لإدارة الاقتصاد الفلسطيني وعلاقته بالاقتصاد الإسرائيلي، ووفر فرصة للتوسع التجاري باتجاه الدول العربية وباتجاه العالم الخارجي، إلا أن استمرار سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على المعابر، والغلاف الجمركي الموحد بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، قد يسهمان في تعميق التبعية للاقتصاد الإسرائيلي. من جهة أخرى، أدت الترتيبات الجمركية بين الاقتصاد الفلسطيني والإسرائيلي إلى توفير أداة ضاغطة بيد الجانب الإسرائيلي والمتمثلة بأموال المقاصة التي تجمعها إسرائيل لصالح السلطة الفلسطينية، ويتم تحويلها شهرياً، حيث استخدمتها إسرائيل للضغط على السلطة لتحصيل تنازلات سياسية في أكثر من حادثة (عبد الرازق، 2016)، الأمر الذي يؤدي إلى شلل النشاط الاقتصادي الفلسطيني، وبالتالي رفع احتمالية عدم القدرة على السداد من قبل عملاء التمويل الصغير أو التقليدي.

في ظل هذه الظروف، قبل وبعد تأسيس السلطة الفلسطينية، ظهرت مؤسسات التمويل الصغير وتطورت وتعاظم دورها، الأمر الذي يدل على أن مبررات وجودها ما زالت قائمة، وربما ما زال أهمها وجود الاحتلال وتوحشه في سرقة الأرض والموارد الطبيعية، وتكريس التبعية الاقتصادية الفلسطينية لاقتصاده المهيمن.

3-3-3 ارتفاع نسب الفقر والفئات المهمشة والحاجة إلى التمويل الصغير

ما زال المجتمع الفلسطيني يعاني من مشكلة الفقر وانتشاره في المناطق الفلسطينية كافة. ومما لا شك فيه أن الاحتلال ما زال يشكل سبباً مهماً لانتشار الفقر من خلال محاربهه للتنمية

الفلسطينية في الضفة الغربية، ومن خلال حصاره لقطاع غزة وحره على اقتصاده وبنيتها التحتية. فقد بلغت معدلات الفقر¹⁵ (العادي) في الاقتصاد الفلسطيني للعام 2017 (آخر عام تتوفر له بيانات في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني) حوالي 29.2%، وتباينت النسبة بين الضفة الغربية (13%) وقطاع غزة (53%). بل إن الفقر المدقع¹⁶ ينتشر، أيضاً، في كل أقاليم الاقتصاد الفلسطيني، بمتوسط عام يصل إلى 16.8%، وفي حين بات وجوده محدوداً في الضفة الغربية (5.8%)، فإن انتشاره في قطاع غزة ملاحظ وبوضوح (33.7%)¹⁷.

ومن المعلوم أن البنوك التجارية تشترط لتقديمها التمويل شروطاً تتعلق بالقدرة على الوفاء بخدمة التمويل (الأقساط والفوائد أو الأرباح) والقدرة على إثبات ذلك وتعزيزه بالضمانات والكفالات المناسبة. كما أنه من المتوقع (بل المعلوم) أن الفئات الفقيرة لا تستطيع تلبية الشروط المطلوبة للحصول على التمويل من المؤسسات التجارية التقليدية، وبالتالي لا تكون مؤهلة للحصول على التمويل لمشاريعها الاقتصادية أو الاجتماعية. لذلك، يعتبر انتشار الفقر من الأسباب المهمة لظهور مؤسسات التمويل الصغير بأنواعها المختلفة، التي تستطيع توفير الخدمات المالية المناسبة لحاجات الفئات الفقيرة في المجتمع ضمن إطار تنظيمي وقانوني يسمح لها بالتخفيف من الشروط اللازمة للتأهل للحصول على تمويلهم.

3-3-4 اتساع فئة غير المؤهلين (من غير الفقراء) للخدمات البنكية والحاجة إلى بدائل تمويلية

هناك العديد من الفئات التي وإن لم تصنف ضمن إحصاءات الفقر، فإنها لا تستطيع تلبية الشروط التي تطلبها البنوك التجارية، وبالتالي ليست مؤهلة للحصول على التمويل؛ سواء للمشاريع الاقتصادية أو الاجتماعية، وتشمل المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، التي تمثل غالبية المنشآت الاقتصادية الفلسطينية، والمنشآت في القطاع غير المنظم، والعائلات ذات

¹⁵ يعرف الفقر العادي بأنه مستوى الإنفاق اللازم لتوفير ما يعرف بالحياة الكريمة (مأكل ومسكن وملبس وصحة وتعليم)، ويحدده الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بما يعرف بخط الفقر العادي، الذي وصل في العام 2017 إلى حوالي 2470 شيكلاً شهرياً للأسرة المتوسطة (خمس أفراد).

¹⁶ يعرف الفقر المدقع بأنه مستوى الإنفاق اللازم للبقاء على قيد الحياة (مأكل وملبس فقط)، ويحدده الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بما يعرف بخط الفقر المدقع، الذي وصل في العام 2017 إلى حوالي 1974 شيكلاً شهرياً للعائلة متوسطة الحجم (خمس أفراد).

¹⁷ تتباين تقديرات معدلات الفقر السائدة حالياً في الأراضي الفلسطينية، حيث تقدرها بعض الجهات بأكثر من الثلث للضفة الغربية، بينما تقدرها بحوالي 65% في قطاع غزة.

الدخل المحدود، التي تقع في الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط. ويؤكد على ذلك انخفاض نسب الشمول المالي في الاقتصاد الفلسطيني، التي وصلت إلى 36.4% في العام 2015 (عبد الله، 2016).

أما بالنسبة للمنشآت الصغيرة أو متناهية الصغر، فهي، في العادة، أنشئت برأسمال شخصي أو عائلي أو عدد محدود من الشركاء، وتحتاج إلى تمويل لأغراض التأسيس أو التطوير أو الانتشار (التسويق)، وبالتالي فهي تشكل جزءاً كبيراً ومهماً من الطلب الفعال (Effective D)، والطلب المتوقع (Potential D) للخدمات المالية التي توفرها مؤسسات التمويل المختلفة، وعلى وجه الخصوص مؤسسات التمويل الصغير والأصغر.

من خصائص المؤسسات في القطاع غير المنظم أنها تتصف بالصغر، وعدم وجود السجلات المالية ونقص الخبرة في الإدارة المالية والتنظيمية، وبالتالي فإنها لا تتأهل في العادة للحصول على التمويل من البنوك التجارية، وتلجأ في ذلك إلى مؤسسات التمويل الأخرى. يمثل القطاع غير المنظم ما يصل إلى 49.7% من إجمالي عدد المنشآت في الاقتصاد الفلسطيني، متباينة بين الضفة الغربية (45%) وقطاع غزة (66%) (الفلاح، 2014).

أما بالنسبة للعائلات، فهي التي تكون خارج خطوط الفقر الرسمية، وتكون أوضاعها المالية مستقرة طالما بقيت الظروف "عادية"، ولكنها تعاني مما يمكن تسميته الانكشاف المالي في حالات طارئة، وبخاصة ما يتعلق بتعليم الأبناء والبنات في الجامعات أو في حالة الحاجة لرعاية صحية خاصة، أو في حالة الحاجة لإنشاء أو ترميم أو توسيع مسكن العائلة، أو في حالة فقد رب العائلة عمله لسبب ما. في الغالب، فإن هذه العائلات تكون بحاجة لتمويل متوسط المدى (4-6 سنوات) لمشاريع ذات طابع اجتماعي كتمويل تعليم بعض أفرادها، أو تمويل نفقات بعض الإجراءات الصحية، أو تمويل بناء، أو توسيع مسكنها أو ترميمه. تلجأ هذه العائلات التي لا تستطيع، عادة، تلبية شروط الحصول على التمويل من البنوك التجارية إلى مؤسسات التمويل الأخرى، وبذلك فهي تشكل جزءاً من الطلب الفعال والطلب المتوقع للخدمات التمويلية المختلفة.

يلاحظ أن هذا المبرر الأخير لإنشاء مؤسسات التمويل الصغير (المنشآت والعائلات غير المؤهلة للحصول على الخدمات البنكية التجارية العادية) لصيق بمفاهيم التنمية الشاملة. فهي إما أن تكون هدفاً من أهداف خطط التنمية الوطنية وخطط معالجة الفقر (توفير التمويل "السهل" لهذا القطاع المهم)، حيث إن معالجة احتياجات هذه الفئة هو المدخل لإحداث التغيير الهيكلي المنشود في الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني. وإضافة إلى معالجة الفقر، تعتبر معالجة قضايا غير المؤهلين للحصول على الخدمات المالية الآلية الأساسية في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة التي تعمل على خلق فرص العمل، ورفع الدخل بالتزامن مع تحسين الرعاية الصحية، والمستويات التعليمية ونوعيتها، وبالتالي تقوي الطاقة الإنتاجية المحلية للاقتصاد الوطني، ومن ثم تؤدي إلى تناقص التبعية الاقتصادية الفلسطينية للاقتصاد الإسرائيلي.

لكن في الحالة الفلسطينية، يبدو أن التعامل مع احتياجات هذه الفئات لا يأتي بناء على خطط تنموية تستهدفهم، وإنما تأتي كنتيجة لأنشطة مؤسسات التمويل الصغير ضمن رؤية القائمين عليها، وبناء على الطلب الفعال للخدمات المالية التي تقدمها هذه المؤسسات. لذلك، فإن النظر إلى مجموع المبررات حتى الآن، يمكننا من تصميم تعريف وطني للتنمية الفلسطينية الشاملة التي لا بد أن تشمل المواجهة مع الاحتلال وسياساته، والوصول إلى الفئات الضعيفة والمهمشة في المجتمع، للنهوض بمستويات المعيشة للوصول إلى الحياة الكريمة التي لا بد أن تشمل مستوى دخل يتجاوز الفقر، ومستوى لائقاً من الخدمات الصحية والتعليمية والتضامن الاجتماعي. ولا بد للخطط التنموية الوطنية وخطط معالجة الفقر من أن تجعل هذه المبررات محورياً لاستراتيجيتها بعيدة المدى، وأدوات تقود إلى تحقيق أهدافها.

3-3-5 الطلب المتزايد على التمويل الصغير

إن مجموعة العوامل في الأعلى أدت، مجتمعةً، إلى خلق فرص استثمارية جيدة في قطاع التمويل الصغير في فلسطين، حيث الطلب الفعال والمتوقع كبير نسبياً ويتنامى (MAS, 2021)، وبذلك، فإن إنشاء مؤسسات التمويل الصغير مجدٍ اقتصادياً ويحقق أرباحاً للمستثمرين. تزداد الجدوى في الحالة الفلسطينية، حيث إن عدداً من المانحين (دول ومؤسسات غير حكومية) ينجذبون إلى آلية العمل المنضبطة بقوى السوق، التي تؤدي إلى الحفاظ على رأس المال الممنوح

لأغراض تمويلية خاصة، وبالتالي تختار هذه الجهات مؤسسات تمويل صغير لتنفيذ برامجها في السوق الفلسطيني ضمن تقاضيات تتعلق بالقطاعات والأسعار والفئات المستهدفة، حيث يكون الهدف عند هؤلاء المانحين هو تحقيق الدعم لقطاع ما أو فئة مهمشة مستهدفة، مع المحافظة على رأس المال المستثمر في البرنامج، ليصنعوا منه دورات متكررة، وبالتالي يريدون إدارة فاعلة للبرنامج وأمواله واسترداد رأس المال بتكاليف متواضعة نسبياً، ويجدون في مؤسسات التمويل الصغير وبنيتها التحتية وخبرتها الوسيط المناسب لتحقيق أهدافهم.

الفصل الرابع

مراجعة الإطار القانوني الخاص بالتمويل الصغير في فلسطين

1-4 مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين

يسعى قطاع التمويل الصغير في فلسطين إلى تقديم الخدمات المالية المتنوعة للفئات المهمشة والأقل حظاً غير القادرة على الاقتراض من القطاع البنكي التقليدي بسبب تصنيفها كفئات عالية المخاطر؛ مثل الشباب، والنساء، ومحدودي الدخل، والمناطق المهمشة (مناطق ج والأغوار). يهدف التمويل الصغير، بشكل أساسي، إلى الحد من ارتفاع نسب الفقر والبطالة ودعم المشاريع التمولية، وبخاصة في المناطق المهمشة والفقيرة، كما من شأنه أن يساهم في بناء تاريخ ائتماني لهذه الفئات لتصبح مؤهلة للاقتراض من القطاع البنكي التقليدي (Sharaka, 2019).

يبلغ عدد مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين 8 مؤسسات فقط (أصبح صندوق التنمية الفلسطيني جزءاً من المؤسسة المصرفية مع نهاية العام 2019)، كما هو مبين في الجدول 1، وهي التي استطاعت الصمود والحفاظ على نموها، وبخاصة بعد إصدار العديد من القوانين الخاصة بتنظيم القطاع، وفي ظل المنافسة المتزايدة في هذا السوق المهم والواعد. بلغ حجم المحفظة حوالي 247 مليون دولار، كما بلغ عدد المقترضين 66 ألف مقترض في نهاية الربع الأول من العام 2021، كما هو مبين في الجدول 2 حسب بيانات سلطة النقد الفلسطينية. كما بلغت نسبة النساء من إجمالي العملاء حوالي 34.6%، ونسبة الشباب 65.4%، ما يؤكد مدى أهمية هذا النوع من الائتمان لفئات المهمشة والأقل فرصاً للاقتراض من القطاع البنكي.

تعتبر الخدمات/المنتجات التي تقدمها مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين محدودة نسبياً من الجانب النوعي؛ ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى الإطار القانوني الناظم لهذا القطاع الذي لا يسمح لهذه المؤسسات -بصفتها غير مصرفية- أن تستقبل أو تحتفظ بودائع، أو أن تعمل بالحوالات، أو أي خدمات مالية مصرفية باستثناء القروض.

يتوزع التمويل الصغير في فلسطين إلى ثلاثة أشكال رئيسية: القروض الجماعية، القروض الفردية، الخدمات التمويلية الإسلامية (IFC, 2017). بشكل عام، تخلصت مؤسسات التمويل الصغير من القروض الجماعية بشكل تدريجي، باستثناء مؤسسة ريف التي لا تزال تقدم مثل هذا النوع من القروض. أما التمويل الإسلامي - غالباً ما يكون على شكل مرابحة - فتقدمه العديد من مؤسسات التمويل الصغير (مثل: ريف، فاتن، أكاد، صندوق التنمية الفلسطيني)، وقد شكلت التمويلات الإسلامية في العام 2016 حوالي 12.6% من إجمالي التمويل الذي قدمته مؤسسات التمويل الصغير، و 19% من إجمالي المحفظة لهذه المؤسسات (IFC, 2017).

جدول 1: ترتيب شركات التمويل الصغير ومتناهي الصغر حسب المحفظة الاستثمارية

الشركة	حجم المحفظة القائمة (الدولار)	العملاء النشطون	حجم الصرف ربعياً (الدولار)	عدد الفروع والمكاتب	عدد الموظفين
فاتن	97,902,924	33,373	14,891,919	37	307
فيتاس	53,522,474	11,218	3,531,360	11	130
صندوق التنمية الفلسطيني*	25,396,469	990	914,900	8	31
المؤسسة المصرفية	20,054,912	1,005	3,397,155	7	48
الأونروا - دائرة التمويل الأصغر	14,783,987	16,227	4,435,370	11	169
أصالة	15,300,295	5,305	2,718,743	7	55
ريف	14,515,741	3,827	710,608	11	51
أكاد	12,364,229	4,214	1,371,809	8	53
الإبداع	6,623,950	4,418	2,026,063	6	86
المجموع	260,464,981 ¹⁸	80,577 ¹⁹	33,997,927	106	930

المصدر: الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر "شراكة"، كما في حزيران، 2019. (القيم بالدولار الأمريكي)
*أصبح صندوق التنمية الفلسطيني جزءاً من المؤسسة المصرفية مع نهاية العام 2019.

¹⁸ بلغ إجمالي المحفظة القائمة 247,267,216 دولاراً حتى نهاية الربع الأول من العام 2021 حسب بيانات سلطة النقد.

¹⁹ بلغ عدد المقرضين 65,790 حتى نهاية الربع الأول من العام 2021 حسب بيانات سلطة النقد.

هناك مجموعة متنوعة من القروض الفردية؛ مثل القروض الخاصة بتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وقروض الإسكان، وقروض الزراعة، والعديد من القروض الاستهلاكية الأخرى. حازت قروض الإسكان (القطاع العقاري) والقروض الاستهلاكية الأخرى على حصة كبيرة من سوق التمويل الصغير، على الرغم من أن الرؤية والأهداف الاستراتيجية الأبرز لهذه المؤسسات -على عكس المصارف مثلاً- هو توفير التمويل الصغير للمشاريع الإنتاجية الصغيرة والمتوسطة، وبشكل رئيس للفئات الفقيرة والمهمشة وذوي الدخل المحدود، من أجل تعزيز التنمية وتحقيق اقتصاد فلسطيني مستدام. تقدر الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومنتاهي الصغر "شراكة"، أن القروض الاستهلاكية شكلت 35% من القروض المقدمة للعملاء، و13% من المحفظة للعام 2016، كما شكلت قروض الإسكان 18% من إجمالي القروض المقدمة، و30% من المحفظة الاستثمارية في العام ذاته (Sharaka, 2016). وحسب بيانات سلطة النقد الفلسطينية في الجدول 2، حاز القطاع العقاري والقطاع التجاري على أعلى نسبة من إجمالي المحفظة القائمة لمؤسسات التمويل الصغير بواقع 32.7% و29.7% على التوالي في نهاية الربع الأول من العام 2021، بينما بلغت حصة كل من القطاع الزراعي والقطاع الصناعي 11.6% و4.9% على التوالي في الفترة نفسها. في السياق ذاته، شكلت قروض الإسكان الحصة الأكبر من منتجات صندوق التنمية الفلسطيني و"فيتاس"، فيما شكلت القروض الاستهلاكية الحصة الأكبر من منتجات الأونروا و"الإبداع"، وكانت الحصة الأكبر للقروض الزراعية في مؤسسة ريف للعام 2016 (Sharaka, 2016). هذا يشير، بشكل واضح، إلى توجه مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين إلى القروض الاستهلاكية التي لها تأثير ضعيف على التنمية، من أجل تنويع محفظتها الائتمانية وتحقيق الاستدامة المالية وتعزيز الأرباح، وهو ما يعزز ما توصلت إليه نتائج المقابلات في أن هناك انحرافاً عن المهمة والرسالة لدى العديد من مؤسسات التمويل الصغير.

جدول 2: توزيع المحفظة الخاصة بمؤسسات
التمويل الصغير الثماني المرخصة من سلطة النقد
على القطاعات الاقتصادية في نهاية الربع الأول
من العام 2021

المحفظة القائمة		القطاع
النسبة	المجموع	
32.7%	80,879,858	القطاع العقاري
29.7%	73,368,524	القطاع التجاري
4.9%	12,107,669	القطاع الصناعي
11.6%	28,586,802	القطاع الزراعي
11.7%	28,929,902	قطاع الخدمات العامة
0	0	القطاع العام
0.004%	10,485	القطاع المالي
7.9%	19,636,256	القطاع الاستهلاكي
1.5%	3,747,720	قطاع السياحة
247,267,216		إجمالي المحفظة القائمة
65,790		عدد المقترضين

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، 2021.

4-2 الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر "شراكة"

تتتمي جميع مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية إلى الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر "شراكة"، التي تأسست في العام 2002، والتي تعتبر مؤسسة غير ربحية وغير حكومية، وتضم 8 مؤسسات إقراض صغير في عضويتها وهي: فاتن، فيتاس فلسطين، صندوق التنمية الفلسطيني (أصبح جزءاً من المؤسسة المصرفية مع نهاية العام 2019)، المؤسسة المصرفية، وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا" دائرة التمويل الصغير، شركة أصالة للتنمية والإقراض، ريف لخدمات التمويل الصغير، شركة أكاد للتمويل والتنمية، شركة الإبداع للتمويل متناهي الصغر. تتولى شراكة التنسيق ما بين هذه المؤسسات وتمثيلها أمام

الجهات الرقابية والتشريعية والجهات الدولية، بهدف حماية القطاع وتطويره، كما تزود الشبكة أعضائها بمجموعة من الخدمات التي تعزز الترابط بين المؤسسات وتساعد في الوصول إلى الاستدامة التشغيلية والمالية.

4-3 الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات التمويل الصغير

عانى قطاع التمويل المتخصص خلال العقود الماضية من تحديات كبيرة على المستوى القانوني والتنظيمي، وذلك لأسباب عديدة، بعضها مرتبط بشكل مباشر بالاحتلال الإسرائيلي، وبعضها الآخر يرتبط بتحديات داخلية تتعلق بمدى ملاءمة الإطار القانوني لقطاع التمويل الصغير، ونشأة هذا القطاع وتطوره. جزء كبير من الشركات الموجودة الآن في قطاع التمويل الصغير تأسس قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، ما أدى إلى غياب القوانين والبيئة التنظيمية الفاعلة لهذا القطاع، وعدم وجود هيئة واحدة للإشراف والرقابة عليه، حيث تعددت الأطر القانونية التي تحكم عمل مؤسسات التمويل؛ فتم تصنيف بعضها كشركات غير ربحية، أو كشركات ربحية، أو كمنظمات غير حكومية، أو كبرامج تابعة لمنظمات دولية، كل منها يخضع لإشراف جهة مختلفة (PMA, 2013). استمر هذا الواقع التنظيمي المشردم لقطاع التمويل الصغير لفترة طويلة حتى بعد قيام السلطة الفلسطينية؛ فيعتبر قانون الشركات المعدل للعام 2008، أول القوانين الصادرة عن الحكومة الفلسطينية التي سمحت لشركات التمويل الصغير بالعمل تحت بند شركات غير ربحية.

فيما يتعلق بالإطار القانوني الفلسطيني الناظم لمؤسسات التمويل الصغير، يمكننا تقسيم الحالة التشريعية إلى مرحلتين رئيسيتين (دودين، 2013)؛ مرحلة التنظيم القديم التي تشير إلى مرحلة ما قبل صدور القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، ومرحلة التنظيم الجديد التي تشير، بشكل رئيسي، إلى النظام الرئاسي رقم (132) لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة، والتعليمات الخاصة بتنظيم مؤسسات الإقراض المتخصصة للعام 2012.

4-3-1 مرحلة التنظيم القديم

يعتبر القانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن قانون الشركات المعدل لقانون 1964،²⁰ والقرار رقم (3) لسنة 2010²¹ بشأن نظام الشركات غير الربحية، من أوائل القوانين المتعلقة بعمل مؤسسات التمويل الصغير.

تجيز المادة (23) من قانون الشركات المعدل "للجمعيات" التي تهدف إلى ترقية التجارة، أو الفنون، أو العلوم، أو الدين، أو الأعمال الخيرية، أو أية غاية أخرى نافعة، التسجيل لدى وزارة الاقتصاد الوطني على أنها "شركة غير ربحية (خيرية) محدودة المسؤولية (دون إضافة "محدودة" إلى اسمها)، شريطة أن تتفق أرباحها، إن كانت ثمة أرباح أو أي إيراد آخر، في سبيل تحقيق غاياتها، من دون تخصيص أية حصة من الأرباح إلى أعضائها" (دودين، 2013). أما بخصوص تنظيم الأحكام لهذه الشركات، فأجازت المادة (4) من قانون الشركات المعدل رقم (6) لسنة 2008، تسجيل الشركات التي لا تهدف إلى الربح في الضفة الغربية على شكل شركات مساهمة خصوصية، على أن يتم تنظيم أحكامها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية، الذي يحدد أحكام هذه الشركات وشروطها وغاياتها، والأعمال التي يحق ممارستها، والرقابة عليها، وكل ما يتعلق بالتبرعات ومصادر التمويل، وأساليب الإنفاق وتصنيف البيانات التي يجب على هذه الشركات تقديمها لضمان مراقبة عمل الشركات.

لم يستند تعديل قانون سنة 2008 في ديباجته إلى قانون الشركات (الانتدابي) لسنة 1929²² الساري في قطاع غزة، ما يعني اقتصار تطبيقه في الضفة الغربية، مع عدم وجود أي أنظمة ولوائح في هذا القانون خاصة بتنظيم الشركات غير الربحية في قطاع غزة. لا تزال قوانين الشركات بين الضفة الغربية وقطاع غزة غير موحدة، حيث يعتبر قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964²³ المعدل بالقرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 هو الساري في الضفة الغربية، في

²⁰ <http://www.qanon.ps/news.php?action=view&id=1251>

²¹ <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16122>

²² http://muqtafi2.birzeit.edu/yamen2/ar/legislations/act_card/L2RiL211cXRhZmkvYWN0L3htbC8xOTI5L29yZG5jX0hpZ2hDb21taXNzaW9uZXJfMTkzNy0wMS0yM19hci8yMI8xOTI5LnhtbA==

²³ <http://www.qanon.ps/news.php?action=view&id=16611>

حين يطبق قطاع غزة قانون الشركات لسنة 1929 وقانون الشركات العادية لسنة 1930²⁴ (دودين، 2013). على سبيل المثال، تم تأسيس كل من شركتي فاتن والريف في قطاع غزة، اللتين تتخذان شكل الشركة المساهمة الخاصة غير الربحية، بموجب قانون الشركات الانتدابي لسنة 1929.

صدر في العام 2010، قرار رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية. بموجب هذا القرار، يجب أن تكون أهداف المؤسسة المسجلة كشركة غير ربحية هي "تقديم خدمة، أو نشاط اقتصادي، أو اجتماعي، أو ثقافي، أو أهلي، أو صحي، أو تنموي، أو غيره، بهدف تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً، أو صحياً، أو مهنياً، أو مادياً، أو فنياً، أو رياضياً، أو ثقافياً، ولا يجوز استفادة المساهمين من أي أرباح أو إيرادات يتم تحقيقها، بل يتم استغلالها من أجل تمويل أنشطة ومشاريع إضافية. كما يجب على هذه الشركات "أن ترفع تقريراً سنوياً إلى مراقب الشركات عن أعمالها، وأنشطتها، ومصادر تمويلها، والميزانية مصدقة من المفوضين بالتوقيع عن الشركة ومدقق الحسابات، من أجل ضمان الشفافية والمصادقة على النشاطات".

لا تعطي أحكام نظام الشركات غير الربحية في القانون المعدل أي خصوصية لمؤسسات التمويل، بل تخاطب جميع الشركات غير الربحية على حد سواء (الجمعيات الخيرية، الهيئات الأهلية، ... إلخ)، مع بعض الاختلافات المحددة بالإطار اللوجستي لتسجيل الشركات ومراقبتها لضمان الشفافية والحد من تضارب المصالح فيها. في السياق ذاته، يؤكد دودين (2013) في دراسته عن الإطار القانوني للإقراض الصغير للشركات غير الربحية في فلسطين، على أن معاملة مؤسسات التمويل في قانون الشركات المعدل رقم (6) للعام 2008، والقرار رقم (3) للعام 2010 كجمعيات خيرية أو هيئات أهلية يشكل -إلى حد كبير- عائقاً تنظيمياً لقطاع التمويل الصغير، حيث لا تلائم العديد من البنود التنظيمية في هذه القوانين مؤسسات التمويل التي تحكمها قواعد وحقائق اقتصادية وقانونية وتنظيمية تختلف عن أي نشاط أهلي مغاير. كما يشير إلى أنه من غير الملائم إخضاع مؤسسات التمويل الصغير تحت رقابة وزارة الداخلية

²⁴ http://muqtafi2.birzeit.edu/yamen2/ar/legislations/act_card/JTJGZGHIIMkZtdXF0YwZpJTJGYWN0JTJGeG1sJTJGMTkzMCUyRm9yZG5jX0hpZ2hDb21taXNzaW9uZXJfMTkzNy0wMS0yMl9hciUyRjEwM18xOTMwLnhtbA==

كباقي الجمعيات الخيرية الأخرى وفقاً لقانون الشركات المعدل؛ وذلك نظراً للخصوصية التي تتمتع بها هذه المؤسسات، حيث إنها تتعامل مع شريحة كبيرة من المستفيدين وأصحاب المصالح، كما أن تقييم ملفات مؤسسات التمويل الصغير لأغراض التسجيل والترخيص بحاجة إلى توفر كوادر متخصصة بالشؤون المالية والائتمان لدى وزارة الداخلية.

4-3-2 مرحلة التنظيم الجديد

4-3-2-1 قانون المصارف رقم (9) لسنة 2010

حتى العام 2010، اندرجت معظم مؤسسات التمويل في السجل كمنظمات غير حكومية تخضع لرقابة وزارة الداخلية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية الموضح أعلاه. استمر هذا الوضع إلى أن أسند قانون المصارف رقم (9) لسنة 2010²⁵ لسلطة النقد الفلسطينية، صلاحية منح التراخيص اللازمة لمؤسسات الإقراض المتخصصة، والرقابة والإشراف عليها، وذلك كونها "الجهة الوحيدة المخولة برسم ووضع السياسة النقدية والإشراف على تنفيذها". منح القانون، أيضاً، سلطة النقد صلاحية اتخاذ الإجراءات كافة التي من شأنها الحفاظ على استقرار الأسعار المحلية، وتحقيق نظام مالي مستقر ومتميز ومبني على التنافس السوقي المنضبط، والحفاظ على جهاز مصرفي آمن وسليم ومتسق، وتعزيز ثقة الجمهور بالمصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة. حددت المادة (1) من قانون المصارف النشاط الرئيسي لمؤسسات الإقراض المتخصصة "بمنح القروض لأغراض خاصة وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية"، إلا أن القانون لم يتضمن تشريعات أو تعليمات مفصلة لتنظيم وإدارة قطاع التمويل الصغير والرقابة عليه، بل فوض سلطة النقد برسم وتنفيذ السياسة الخاصة بذلك، والإشراف على تنفيذها.

يرى جرادات (2018) في دراسته لقطاع التمويل الصغير في فلسطين أن القانون الناظم لقطاع التمويل الصغير ما زال -بحسب مؤسسات التمويل- أحد أهم المعوقات التي تواجه عمل هذه المؤسسات في فلسطين؛ وذلك -إلى حد كبير- لعدم تفرقة القوانين والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد بين المؤسسات المصرفية ومؤسسات التمويل الصغير، وعدم أخذ خصوصية هذه المؤسسات ورسالتها الاجتماعية بعين الاعتبار.

²⁵ <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16165>

4-3-2-2 القرار الرئاسي رقم (132) لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة

تعددت الأطر القانونية التي تنظم عمل مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين، فعلى سبيل المثال، عملت مؤسسات التمويل الصغير غير الحكومية (NGO MFIs) تحت قانون المؤسسات غير الحكومية، وكانت تتبع لوزارة الداخلية كجهة مشرفة، أما الشركات الربحية وغير الربحية، فتم تسجيلها في وزارة الاقتصاد الوطني، وبرأس مال لا يقل عن 5 ملايين دولار للشركات الربحية، و5 ملايين دولار كمتطلبات حقوق ملكية للشركات غير الربحية حسب تعليمات سلطة النقد.

يهدف القرار بقانون رقم (132) لسنة 2011²⁶ إلى تعزيز وتفصيل القانون رقم (9) لسنة 2010، وبخاصة الجزء المتعلق بتنظيم عمل مؤسسات الإقراض المتخصصة. أضاف القانون الجديد التمويل إلى أنشطة مؤسسات الإقراض المتخصصة، حيث حصرت المادة رقم (1) في قانون رقم (9) لسنة 2010 النشاط الرئيسي لمؤسسات الإقراض المتخصصة فقط بالإقراض. تعد أنشطة التمويل أعم وأشمل من أنشطة الإقراض، حيث تتعدد وتتشعب أنواع التمويل من مباشر وغير مباشر، ومحلي وأجنبي، إضافة الي تعدد أحكام التمويل الإسلامي. إن من شأن التناقض أو عدم الانسجام بين النظام والقانون، إرباك المؤسسات وإدارة أعمالها أو حتى قيادتها باتجاه مخالفات قانونية ودستورية (دودين، 2013). بناءً على القانون رقم (132)، أصبح من الملزم تحول جميع مؤسسات التمويل الصغير إلى شركات للحصول على التراخيص اللازمة لمزاولة أعمال الإقراض التي لا يمكن تقديمها حسب القانون إلا من خلال شركات مساهمة عامة أو خصوصية، سواء أكانت هذه الشركات ربحية أو غير ربحية، أو شركات أجنبية مسجلة أقسامها في فلسطين حسب الأصول.

4-3-2-3 التعليمات الخاصة بتنظيم مؤسسات التمويل المتخصصة للعام 2012

تبع القرار بقانون رقم (132) لسنة 2011 إصدار سلطة النقد التعليمات الخاصة بتنظيم مؤسسات الإقراض المتخصصة للعام (2012/1)،²⁷ التي تتيح لها البدء بتسجيل وتنظيم ومراقبة هذه المؤسسات وفق الصلاحيات المعطاة لها، وذلك من أجل تنظيم قطاع التمويل الصغير

²⁶ <http://www.qanon.ps/news.php?action=view&id=17372>

²⁷ <https://www.pma.ps/ar-القطاع-المالي/مؤسسات-الإقراض-المتخصصة>

وتعزيز تطوره، وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية المستدامة (عبد الكريم وآخرون، 2013). حددت هذه التعليمات هيكل رأس المال الواجب توفره عند تلك المؤسسات، الذي يجب أن لا يقل عن 5 ملايين دولار أمريكي في حال تحولها إلى شركة مساهمة خصوصية ربحية، ولا يقل عن 10 ملايين دولار أمريكي في حال تحولت إلى شركة مساهمة عامة، وألا يقل الحد الأدنى من رأس المال أو حقوق الملكية عن 5 ملايين دولار أمريكي في حال الشركات غير الربحية. قامت سلطة النقد بتحديد الأعمال التي تستطيع مؤسسات الإقراض المتخصصة القيام بها، حيث منعتها من القيام بأي أعمال وأنشطة مصرفية بخلاف الإقراض والتمويل، كما لا يحق لها إنشاء صناديق استثمارية للمتاجرة، أو العمل كشركة وساطة مالية في سوق فلسطين للأوراق المالية أو الأسواق المالية العالمية، أو الاستثمار والمتاجرة بالأوراق المالية لحساب المؤسسة. في المقابل، سمحت لها تقديم التمويل، وإصدار الحوالات الداخلية والخارجية لعملائها لأغراض التمويل فقط، وقبول الضمانات والمنح والمساعدات، وفتح الحسابات وتوظيف الأموال لدى المصارف. أثر ذلك على الاستدامة المالية لبعض المؤسسات التي لم تستطع الوفاء بالحد الأدنى لرأس المال، وبخاصة تلك التي كانت قد اتخذت شكل جمعيات بموجب قانون رقم (6) لسنة 2008، وبدأت عملها عن طريق المنح والقروض (أي ليس لديها رأسمال بالمعنى الحرفي)، حيث لم تعط الوقت الكافي ولا الدعم المطلوب لتمكين من تحقيق المعايير الجديدة وحشد رأس المال المطلوب.

لاحقاً، أصدرت سلطة النقد تعليمات رقم (2012/2) التي تتعلق بتنظيم الجانب الإداري الخاص بمؤسسات التمويل من حيث مجلس الإدارة والتدقيق الداخلي والخارجي (عبد الكريم وآخرون، 2013). اشترطت التعليمات استقلالية وحدة التدقيق الداخلي، على أن تخضع جميع أنشطة وعمليات المؤسسة للتدقيق، ويفصح عنها بتقارير دورية لمناقشتها مع إدارة المؤسسة. أما فيما يتعلق بالتدقيق الخارجي، فاشترطت سلطة النقد على جميع مؤسسات التمويل أن تقوم بتعيين مدقق حسابات خارجي وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية ومعايير التقارير المالية الدولية، الذي يجب أن يقوم بتقديم تقرير سنوي للهيئة العامة للشركة. كما شملت التعليمات كل ما يتعلق بالبيانات الشخصية والمالية للعملاء (يشمل التقارير المالية والائتمانية). استحدثت سلطة النقد قسماً خاصاً بالرقابة والإشراف على المؤسسات المالية غير المصرفية ومؤسسات الإقراض

المتخصص، التي تم ربطها بنظام التصنيف الائتماني وعملية الاستعلام المعتمدة من قبل السلطة.

على الرغم من أهمية إصدار التعليمات ورسم السياسات التي بموجبها سيتم تنظيم قطاع التمويل الصغير والإشراف عليه من قبل سلطة النقد، فإن هذا لم يكن كافياً للحفاظ على الاستقرار المادي لعدد من مؤسسات التمويل الصغير؛ فلم تنجح هذه التعليمات بالشكل المطلوب بتعزيز الأدوات المتوفرة لدى جزء من مؤسسات التمويل من أجل تحقيق أهدافها الاجتماعية والتنمية المشار لها في رؤيتها وأهدافها الاستراتيجية.

4-4 تأثير القوانين المنظمة لعمل مؤسسات التمويل الصغير على الدور التنموي الذي

تلعبه هذه المؤسسات

كما أشرنا في الجزء المتعلق بالبيئة القانونية، فإن سلطة النقد (البنك المركزي الفلسطيني)، وكما هو الحال في الكثير من الدول، هي الجهة الوحيدة والحصريّة المخولة بترخيص وتنظيم أعمال مؤسسات التمويل المتخصصة، والرقابة عليها، وإصدار التعليمات والإرشادات اللازمة، وفق المادة (3) من قانون المصارف رقم (9) لسنة 2010، والقرار بقانون رقم (13) لسنة 2011، والخاص بنظام ترخيص مؤسسات التمويل المتخصصة والرقابة عليها.

تحرص سلطة النقد على تنظيم العلاقة الرقابية بمنهجية تشاركية، وتوفير بيئة تنظيمية سليمة تتبنى الممارسات الفضلى وتراعي خصوصية الواقع الفلسطيني، ولذلك تعمل على إعداد استراتيجيات لهذا القطاع بشكل مستمر وتشاركي مع مؤسسات التمويل، لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المنوطة بها. ركزت سلطة النقد في استراتيجية الترخيص والتحول إلى شركات (2011-2013) على إرساء قواعد المأسسة لهذا القطاع بتطبيق مبادئ وقواعد الحوكمة وفقاً لأفضل الممارسات الدولية من حيث الشكل القانوني، وتحديد المسؤوليات والصلاحيات لمجلس الإدارة، والإدارة التنفيذية، وتعزيز نظم الرقابة الداخلية وضوابط إدارة المخاطر والإفصاح والشفافية والمساءلة، كما شرعت مؤخراً في تطوير منهجيتها الرقابية عبر تبني أسلوب رقابي جديد قائم على حماية العملاء استناداً إلى مبادئ الحماية الذكية (Smart Campaign)، وعلى أساس احترازي يتم تطبيقه على المؤسسات التي تقبل ودائع مثل البنوك المتخصصة. تعمل

أيضاً، سلطة النقد على تذليل العقبات والتحديات لهذا القطاع، من خلال توفير دعائم مساندة مثل برنامج استدامة الذي أطلقته في العام 2020، والهادف لدعم المشاريع المتضررة من جائحة كورونا، حيث تم تطويره في العام 2021 ليصبح صندوقاً دائماً يساعد في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

تلعب سلطة النقد دوراً رئيسياً في تحديد حجم وشكل الدور التنموي الذي تلعبه مؤسسات التمويل الصغير، من خلال الخطط والاستراتيجيات التي تضعها لتنظيم عمل هذا القطاع، وأيضاً من خلال إشرافها المباشر على أنشطة مؤسسات الإقراض المتخصصة، والخط التنموي الذي تنتهجه. يظهر هذا، بشكل واضح، من خلال إطار سياسة التمويل الصغير في فلسطين، الذي تم اعتماده في العام 2010، واستراتيجية تعزيز صناعة التمويل الصغير في فلسطين (2019-2023) (سلطة النقد الفلسطينية، 2019)، حيث حددت هذه السياسات والاستراتيجيات الدور الرئيسي لمؤسسات التمويل الصغير في توفير التمويل للشرائح المهمشة والفقيرة والفئات غير المخدومة من الجهاز المصرفي، بهدف توفير التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر التي تقوم، بدورها، بتوفير فرص العمل، وتقليل نسب البطالة، وإخراج الناس من دائرة الفقر والعوز.

تتماشى سياسات واستراتيجيات سلطة النقد الخاصة بتطوير قطاع الإقراض المتخصص مع الأولويات التنموية على المستوى المحلي والوطني، وهو ما تعكسه الأولويات التي شملها الإطار الاستراتيجي لقطاع الإقراض المتخصص، وهي المساهمة في التنمية الاقتصادية المستدامة، وتحقيق الشمول المالي، التي تعتمد على ركائز رئيسية ثلاث (سلطة النقد الفلسطينية، 2019):

الكفاءة: التي تتضمن التكنولوجيا الرقمية والمنافسة والاستفادة من وفورات الحجم والنظام الضريبي.

الرسالة الاجتماعية: التي تتضمن الشفافية وحماية المستهلك، والتركيز على القروض الأصغر حجماً/غير المضمونة، والحد من الفجوة بين الجنسين، والتركيز على القروض الإنتاجية.

تنوع الخدمات: التي تقدمها مؤسسات التمويل الصغير، بحيث تتضمن التحويلات والتأمين الأصغر وخدمات الدفع الإلكتروني، والتركيز على خدمات التمويل الإسلامي.

كما قامت سلطة النقد بالعديد من الإجراءات في إطار جعل تمويل التنمية على سلم أولويات مؤسسات التمويل الصغير، ابتداءً من استخدام وتطوير أدواتها الرقابية المكتبية والميدانية، للتأكد من مدى التزام المؤسسات برسالتها الاجتماعية والتنمية، وتحقيق رؤيتها، وتصويب مسارها عند الانحراف، ومراجعة الخطط الاستراتيجية للمؤسسات بهدف تعزيز الالتزام بتلك الرسالة والرؤية، إضافة إلى تحفيزها من خلال ربط حصول المؤسسات على الاقتراض بمدى مساهمتها في تمويل المشاريع الإنتاجية والتنمية التي تدرج تحت مظلة المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر، وبخاصة في قطاع الزراعة والمشاريع التي تستهدف الفئات المهمشة كالمراة والشباب والرياديين. أيضاً، تعمل سلطة النقد على تنسيق الجهود مع مؤسسات التمويل بشكل مستمر، حيث تم تشكيل فريق عمل وطني يضم الجهات ذات العلاقة، إضافة إلى سلطة النقد، مثل الاتحاد الفلسطيني لشركات الإقراض الصغير ومتناهي الصغر "شراكة"، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة المالية، والبنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية. قامت اللجنة بالإشراف على إعداد الإطار الاستراتيجي لقطاع الإقراض المتخصص، كما تعمل على مناقشة مسودات التعليمات مع مؤسسات القطاع قبل إصدارها.

من اجل تخفيض المخاطر التي تواجه مؤسسات الإقراض المتخصص في تمويل التنمية، تشجع سلطة النقد هذه المؤسسات على تنوع المحفظة الائتمانية. كما حرصت سلطة النقد على ضرورة قيام هذه المؤسسات بإنشاء وظيفة مسؤول مخاطر، وذلك لتحديد المخاطر وقياسها ورسم السيناريوهات واتخاذ الإجراءات للحد من تأثيرها، كما تشجع سلطة النقد مؤسسات الإقراض على عقد اتفاقيات مع جهات مختصة بضمان القروض.

خلال البحث الميداني والمقابلات المعمقة التي تم إجراؤها في سبيل تحقيق أهداف هذه الدراسة، أشارت جهات عديدة إلى الدور التنموي الإيجابي الذي تلعبه مؤسسات التمويل الصغير، ومدى الحاجة لها، وبخاصة مع ارتفاع مستوى التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الفئات والمناطق المهمشة، وانعكاساتها على النمو المتوقع للطلب على مثل هذا النوع من التمويل. في

الوقت نفسه، أكدت هذه الجهات على انحراف بعض مؤسسات التمويل الصغير خلال العقد الماضي عن رسالتها وأهدافها التتموية التي أنشئت لأجلها، واعتمادها بشكل متزايد على الأساليب التجارية، رغم الآفاق والأطر التي ركز عليها إصدار العديد من القوانين والتشريعات بهدف تنظيم عمل هذا القطاع، التي تمت مناقشتها في القسم (2-3).

بناء على هذه القوانين والتعليمات الجديدة تحولت مؤسسات التمويل الصغير من جمعيات أو منظمات غير حكومية وغير هادفة للربح -تتلقى في أغلبها الدعم المباشر من قبل مؤسسات تمويل وتنمية دولية- إما إلى شركات ربحية، وإما إلى شركات غير ربحية. أفرز هذا الواقع الجديد بيئة إدارية ومالية جديدة على هذه المؤسسات، كونها الآن تتعامل مع آليات جديدة من الحسابات والعمل، حيث تعمل بآليات السوق وتحقيق الأرباح. فالآن أصبح بإمكانها التمويل بأسعار السوق وحسب الفئات التي تستهدفها والمخاطر المرتبطة بها، وأصبح بإمكانها تمويل محافظها الاستثمارية بالاقتراض من البنوك التجارية، وبالتالي توسيع أعمالها. كما دفعت المنافسة بين الشركات العاملة في التمويل الصغير، وسعيها نحو تحقيق الأرباح إلى تنويع منتجاتها، أو محافظ التسهيلات الائتمانية لديها، لتشمل القطاعات التتموية وغير التتموية. أصبحت مؤسسات التمويل الصغير تقدم حزمة متنوعة من الخدمات المالية لأغراض غير تتموية مثل القروض الاستهلاكية، وتمويل تحسين السكن (شراء مكان السكن، أو استكمال بنائه، أو تشطيبه، أو تحسينه). في هذا السياق، أشارت إحدى مؤسسات التمويل الصغير إلى أنهم "لا يحاربون الفقر بحد ذاته، بل يهدفون إلى تحسين حياة الناس، وهو ما يدفعهم إلى تخصيص جزء من محافظهم التمويلية للقروض الفردية والاستهلاكية التي تشكل حوالي 15% من محافظ البعض". ووقعت المؤسسات تحت ضغوط المنافسة وتحقيق والاستدامة المالية، فانحرفت أهداف عدد منها من التركيز على المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة التي تستهدف صغار المنتجين والفئات المهمشة والأكثر فقراً إلى تقديم قروض كبيرة تستهدف القطاع الصناعي، تصل قيمة بعضها إلى 100,000 دولار، وبعضها دخل في منافسة مع البنوك التجارية.²⁸

28 <https://www.reef.ps/en>

الفصل الخامس

دور مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية والتحديات التي تواجهها في سبيل تعزيز التنمية

5-1 مقدمة

نستعرض في هذا الفصل من الدراسة البيئة المحيطة بمؤسسات التمويل الصغير سواء المتعلقة بتنظيمها أو التحديات التي تواجهها أو أولويات التمويل لديها، وذلك حسب نتائج المسح الذي أجريناه لأغراض هذه الدراسة. يتناول الجزء الثاني الإطار التنظيمي لمؤسسات التمويل الصغير، بينما يتناول الجزء الثالث التحديات التي تواجهها مؤسسات التمويل الصغير، ويختتم الجزء الرابع هذا الفصل باستعراض وجود أولويات لدى مؤسسات التمويل أم لا، وبذلك الإجابة عن السؤال المهم: هل المؤسسات تمارس التنمية المقصودة بالخطط الاستراتيجية أم أنها تؤثر في التنمية من خلال تلبية جزء من الطلب الفعال في سوق التمويل الصغير؟

5-2 الإطار التنظيمي الأنسب للتمويل الصغير

تتعدد الأطر التنظيمية للمؤسسات المختلفة، وفي العادة يرتبط الإطار التنظيمي بالأهداف العامة والتفصيلية للمؤسسة. مرت مؤسسات التمويل التنموية بتطورات مهمة فيما يخص الإطار التنظيمي نعرضها في ما يلي:

هناك مؤسسات تعمل على شكل جمعيات خيرية تنضبط بقوانين وزارة الداخلية والوزارات المعنية، فلجان الزكاة وجمعيات رعاية الأيتام منضبطة بقوانين وزارة الأوقاف، والجمعيات الزراعية والتعاونيات منضبطة بقوانين وزارة الزراعة، أما جمعيات رعاية المرأة وتنميتها، فتتنضبط بقوانين وزارة شؤون المرأة، أو الوزارة ذات الاختصاص المحدد (إن وجدت)، والأندية منضبطة بقوانين وزارة الشباب والرياضة، والمؤسسات (الجمعيات) الثقافية مرتبطة بوزارة الثقافة، والجمعيات الصحية بوزارة الصحة ... وهكذا.

في العادة، هذه المؤسسات لها نظام عضوية ومجالس إدارية منتخبة، ولجان رقابة وطواقم تنفيذية موظفة. يكون العمل فيها، عادة، على مستوى مجالس الإدارة والرقابة، تطوعياً، وأما الطواقم التنفيذية التي تشمل الكوادر الإدارية والفنية المتخصصة، فهي تتقاضى رواتب ومكافآت تتناسب مع الوصف الوظيفي (أو هكذا يفترض).

يتم تمويل هذا النوع من المؤسسات، بالمجمل، من تبرعات لمانحين محليين وعرب وأجانب. تشمل قائمة المانحين: الأفراد، مؤسسات القطاع الخاص، بعض هيئات الحكم المحلي، أحزاب سياسية، جمعيات إغاثية عربية وإسلامية وأجنبية. برز من بين المانحين في السنوات الأخيرة صناديق عربية، بعضها أنشئ خصيصاً لدعم الشعب الفلسطيني، وبعضها تنموي قدم المنح في العالمين العربي والإسلامي،²⁹ بما فيها الشعب الفلسطيني. وبالتالي، فإن هذه المؤسسات في أغلبها هي مؤسسات غير هادفة للربح.

يخضع التمويل في هذا النوع من المؤسسات للشروط التي تضعها الجهات الإدارية (مجلس أمناء أو هيئة إدارية أو) والتنفيذية، وفي العادة تكون الشروط منسجمة مع مواصفات الفئات المستهدفة في برامج المؤسسات التمويلية.

فلجان الزكاة ومؤسسات رعاية الأيتام، تقدم تمويلها على شكل مساعدة إغاثية دورية للأسر المستهدفة التي تلبى مواصفات معينة يتم التعرف عليها من خلال عملية مسح اجتماعي مفصل. بعض مساعداتها تكون على شكل مشاريع متناهية الصغر حسب قدرات رب الأسرة مثل ماكينة الخياطة لربة الأسرة، أو بعض رؤوس البقر أو الماعز، أو بعض خلايا النحل، وكلها مساعدات على شكل منح غير مستردة. يقدم صندوق الأيتام تمويلاً للمشاريع الصغيرة على نظام المرابحة الإسلامي، وبمعدلات مرابحة قليلة نسبياً، وهي مستردة بأقساط شهرية ولفترة تمتد لسنوات يتباين طولها بحسب الحالات والمشاريع. غالباً ما يكون عمل هذه المؤسسات بناء على الطلب، أي إن الفئات المستهدفة والرغبة في الحصول على المساعدة أو التمويل، تطرق أبواب هذه المؤسسات طالبة المساعدة، وتعبئ نماذج وتقدم تفاصيل اقتصادية واجتماعية عن الأسرة، وبعد

²⁹ بعضها ينشط في دول أجنبية غير إسلامية (في إفريقيا على وجه الخصوص).

دراستها والتحقق منها، يتم القرار فيما إذا كان مقدم الطلب يستحق المساعدة وحجم ودورية المساعدة الممنوحة.

تقوم مؤسسات العمل التنموي، الزراعي، أو الريفي أو النسوي، أو الصحي، أو المجتمعي، بتنفيذ مشاريع ضمن خططها المعتمدة، وتستفيد الفئات المستهدفة من هذه المشاريع، التي يمكن أن تبقى ملكيتها للمؤسسة، أو تؤول للمجتمع المستهدف، من خلال ترتيبات تتباين ما بين مؤسسة الحكم المحلي إلى جمعية محلية شريكة، أو إنشاء مؤسسة خاصة بالمشروع لإدارته والمحافظة على استمراريته في تقديم الخدمات للجمهور، وبعضها يتقاضى أسعاراً رمزية (أو رسوماً) مقابل هذه الخدمات (مؤسسات الرعاية الصحية والتعليم). بعضها يقدم التمويل لمشاريع في القطاع الخاص بمواصفات معينة على شكل منح بشرط أن لا يكون التمويل لكامل المشروع (استصلاح الأراضي والتشجير والمشاريع الزراعية في مناطق "ج"، ومشاريع حفر الآبار الزراعية...).

تخضع الجمعيات التعاونية لنظامها الخاص بها وتقوم على العضوية الحصرية بحسب الوظيفة المناطة بها، وفي العادة تتقاضى رسوم عضوية وتنشئ مشروعاً ربحياً بمساهمات (أسهم) من الأعضاء، ومن تبرعات المانحين المعنيين بالقطاع المحدد، ويتم توزيع نسبة محددة (بالقانون) من الأرباح السنوية على الأعضاء.

بعض المؤسسات الرياضية والثقافية تقدم خدمات للأعضاء وللمجتمع المحلي مقابل رسوم رمزية، ويتم تمويل مشاريعها من خلال التبرعات، وبعضه من خلال الموازنة العامة، ومن خلال موازنة هيئة الحكم المحلي.

كما أشرنا سابقاً، بدأت مؤسسات التمويل الصغير والمتوسط كمنظمات غير حكومية وغير هادفة للربح، من ثم تم تسجيلها؛ إما كشركات ربحية وإما كشركات غير ربحية، وأصبحت تتضبط بقوانين الشركات، إضافة إلى انضباطها بمظلة وتوجيهات سلطة النقد الفلسطينية. بعضها أبقى على العلاقة التنظيمية مع المؤسسة الأم التي انبثقت عنها، وبعضها تحول بالكامل إلى مؤسسات - شركات مستقلة.

وتتكون هيئاتها التنظيمية من مجالس إدارة وهيئات تنفيذية موظفة من الكفاءات الإدارية والمالية والفنية المناسبة، وأنشأت لها مقرات رئيسية في المدن الكبيرة، وفروعاً في المدن والبلدات الأخرى.

يتكون رأسمالها من مساهمات المؤسسات، أو الأموال التي تكونت مصادرها من تبرعات مؤسسات مانحة ومساهمين إضافيين محليين وخارجيين، كما أنها تقترض من البنوك التجارية لتوسيع محافظها الاستثمارية.

تضع خططها السنوية أو الاستراتيجية لسنوات ثلاث أو خمس، إلا أنها تنفذ هذه الخطط من خلال التعامل مع الطلب الذي يزيد كثيراً على قدراتها التمويلية، وبالتالي ترتفع نسب رفضها للطلبات المقدمة، أو أنها تقدم تمويلات جزئية بناء على دراسات فنية وميدانية. جميعها تقوم بتنفيذ برامج ترويجية للوصول إلى الفئات المستهدفة، ومحاولة اختراق الأسواق المهمشة المختلفة، أو رفع درجة الانتشار في الأسواق التقليدية.

يتخصص البعض منها في قطاعات محددة كالزراعة، أو الريف، أو المرأة والشباب، وبعضها لا يعطي قروضاً استهلاكية، ويكتفي بما يعرفونه بالقطاعات الإنتاجية (التعريف يشمل قطاع الخدمات الذي بات يحتل مرتبة متقدمة في المحافظ الاستثمارية لبعض الشركات).³⁰

توزع الأرباح على المساهمين بحسب قانون الشركات، ويتم استخدام الأرباح في الشركات غير الربحية لتعزيز رأس المال، وتوسيع المحفظة الاستثمارية.

من المتوقع، من الناحية النظرية، أن تكون مؤسسات التمويل الربحية الأكفأ بين الأشكال التنظيمية المختلفة، لأنها تأخذ بعين الاعتبار كافة عوامل السوق وظروفه، إلا أن الظروف التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني ترفع من احتمالية فشل آليات السوق، وبالتالي لا يكون الاعتماد على قوى السوق الحل الأمثل، بل ربما الحل يكمن في التغيير في الممارسات لتتجاوز قوى السوق، ومعالجة بعض انحرافاتة. فالظروف التي يفرضها الاحتلال، وتلك التي تتجم عن الطوارئ العامة والظروف السياسية، تخرج الكثيرين ممن يستحقون التمويل من السوق الربحي

³⁰ يشمل تعريف الخدمات، هنا، كل القطاعات باستثناء الصناعة والزراعة والقطاع العقاري.

لعدم تمتعهم بالشروط المطلوبة مؤقتاً، لذلك تؤدي قوى السوق في هذه الحالات إلى استبعاد العملاء منخفضي الدخل من التمويل (إخراجهم من السوق)، وتقتل بذلك أهداف التمويل الصغير، وتسود قاعدة "البقاء للأقدر".

أما المؤسسات غير الربحية، فنقل الكفاءة الاقتصادية والفنية فيها، وقد تصل الأموال إلى غير المستحقين وقد ترتفع نسبة الراضين للتسديد بسبب عدم كفاءة النظام القضائي والتنفيذي وبسبب المحسوبيات المنتشرة في المجتمع الفلسطيني، وبخاصة أن نظرة الشعب الفلسطيني عامة للأموال الممنوحة أو المقرضة إنما هي "حقوق عامة مكتسبة ولا داعي لردها".³¹

وللموازنة بين الاثنين، قد يكون الشكل الأمثل للإطار التنظيمي لمؤسسات التمويل الصغير هو ما هو قائم في بعض المؤسسات: فهي مسجلة كشركات غير ربحية، ويأتي تمويلها الأساس على شكل منح تمويلية من مؤسسات عربية وأجنبية، وتدير نفسها على أسس السوق وتحقيق الأرباح، وليس على أساس إغاثي، الأمر الذي يتيح لها استغلال آلية السوق لتحقيق الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية، وتعود أرباحها إلى رأسمالها التراكمي، كما يمكنها استهداف بعض الفئات بأسعار تفضيلية؛ كون كلفة رأس المال المستثمر أقل.

3-5 التحديات التي تواجهها مؤسسات التمويل الصغير

لا شك أن وجود قطاع تمويل صغير قوي من شأنه أن يساعد الأشخاص ذوي الدخل المنخفض والفئات المحرومة غير المؤهلة للحصول على تمويل من القطاع البنكي على انتشار أنفسهم من برائن الفقر، من خلال الحصول على خدمات مالية بشروط مناسبة وميسرة؛ الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى ضمان استقرار الأسر والمجتمعات المحلية، وتعزيز الشمول المالي، وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. إلا أن مؤسسات التنمية في فلسطين، تواجه العديد من التحديات التي تحد من قدرتها على تنفيذ أهدافها التنموية المبنية، بشكل رئيسي، على تحسين المستوى المعيشي لأصحاب المشاريع الصغيرة ومحدودي الدخل، والحد من الفقر والبطالة في المجتمع.

³¹ مقابلة مع مدير عام مؤسسة تمويل ربحية.

انعكست التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها الأراضي الفلسطينية - والتي تعود، بشكل رئيسي، إلى سياسات الاحتلال الإسرائيلي ومحاويلته تقويض جهود التنمية، وإضعاف الاقتصاد الفلسطيني، والسيطرة على الموارد- بشكل سلبي على جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني، وبوجه خاص قطاع التمويل الصغير. فالسياسات الإسرائيلية هي السبب الرئيس وراء تعطل التنمية الشاملة، وتعطل النشاط الاقتصادي في فترات كثيرة، وهو السبب الرئيس لانتشار البطالة والفقر (انظر الجزء 5-3-3-5 في الفصل الخامس عن المخاطر السياسية/ظروف عامة).

لكن الاحتلال الإسرائيلي وسياساته ليس التحدي الوحيد، فهناك تحديات كثيرة تتعلق بأداء القطاعات المختلفة والبيئة العامة للأعمال والاستثمار، إضافة إلى التحديات التي سنتطرق لها في هذا القسم، والمتعلقة بشكل مباشر بقطاع التمويل الصغير وقطاع المؤسسات التنموية المختلفة.

5-3-1 عدم وجود مفهوم واضح للتنمية

لقد تركز مفهوم التنمية خلال فترة الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي في الجانب الاقتصادي بشكل رئيسي، أي ارتبط بقدرة الخطط التنموية على التغيير الهيكلي للاقتصاد تجاه قطاعات "محرّكة للتنمية والنمو"، وفي الوقت ذاته تحقيق زيادة ملائمة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (النمو الاقتصادي). ولكن مع زيادة التحديات الاجتماعية، وبخاصة في دول العالم الثالث، بدأ مفهوم التمويل التنموي يشمل، إضافة إلى الجوانب الاقتصادية المادية، مجالات اجتماعية كالفقر، واللامساواة، ومستوى التعليم الملائم، والرعاية الصحية الأساسية، والمسكن الملائم، وخدمات أخرى.

من خلال البحث الميداني الذي تم إجراؤه لأغراض هذه الدراسة، لاحظنا غياب مفهوم واضح للتمويل التنموي ومحاربة الفقر لدى مختلف الجهات العاملة في مجال التنمية. على الرغم من وضع السلطة الفلسطينية العديد من السياسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية في فلسطين خلال العقدين الماضيين، وتبني الحكومة الفلسطينية الثامنة عشرة، برئاسة رئيس الوزراء الدكتور محمد

اشتية، سياسة التنمية بالعناقيد³² كاستراتيجية رئيسية لتعزيز التنمية في فلسطين،³³ فإن المؤسسات ذات العلاقة في فلسطين لا تتبنى مفهوماً محدداً واستراتيجية وطنية للتمويل التنموي ومحاربة الفقر. كما لا يوجد هناك تنسيق أو اعتماد أو توجيه باتباع خطة تنموية عامة تغطي الجوانب الاقتصادية والاجتماعية متفق عليها من المؤسسات العاملة في مجال التنمية والتمويل التنموي كافة. كما أن هناك تعديلاً للخطة التنموية خلال السنوات الماضية،³⁴ وذلك يعتمد على شكل الحكومة الموجودة، وأولوياتها، ونظرتها لمفهوم التنمية. هذا التشتت يؤدي إلى ضعف النتائج، وإلى تفاقم الفجوات التنموية بين الأبعاد المختلفة اقتصادياً واجتماعياً، كالفجوة بين الأغنياء والفقراء، أو الفجوة بين قطاع غزة والضفة الغربية، والفجوة بين "الأقاليم" المختلفة في الضفة الغربية أو بين المدينة والقرية والمخيم. ينعكس ذلك على نشاط مؤسسات التمويل الصغير بشكل خاص، ففي ظل المنافسة، وفي ظل مواصفات الفئات المستهدفة، وفي ظل الحاجة إلى الاستدامة، عمد بعضها إلى استهداف فئات خارج نطاق الإطار الذي قامت لاستهدافه.

كما لمسنا عدم وجود مفهوم شامل وموحد للتمويل التنموي لدى مؤسسات التمويل الصغير، فبعض المؤسسات، تعتقد أن تعزيز التنمية يتطلب امتلاك محفظة تمويلية كبيرة تستطيع من خلالها توسيع دائرة الإقراض، وبعضها الآخر لا يرى مشكلة في القروض الاستهلاكية، والبعض الآخر يستهدف مشاريع متوسطة أو فئات غير مهمشة لا تستطيع الحصول على التمويل التجاري التقليدي.

لذلك، لا بد من أن يكون هناك إطار عام واستراتيجية موحدة للتنمية ومحاربة الفقر تقوده المؤسسات الحكومية وبتنسيق مع مختلف الفاعلين في هذا المجال؛ من مؤسسات القطاع الخاص، والمؤسسات الدولية، والمؤسسات غير الحكومية. ولا بد من إعادة تعريف التنمية وفق

³² يعرّف مايكل بورتر (1998) العناقيد بأنها تركز مجموعة من الشركات/المنشآت العاملة في قطاع محدد، التي ترتبط مع بعضها في مجال عمل معين في منطقة جغرافية محددة"، حيث تنبج التنمية بالعناقيد الاستفادة من الميزة التنافسية والتكاملية لكل عنقود من العناقيد، بما يقلل التكاليف الإنتاجية عبر الاختصاص (Wilson, 2020).

³³ ويلسون، بيتر (2020). فرص وتحديات تطبيق استراتيجية التنمية الاقتصادية بالعناقيد في السياق الفلسطيني على ضوء التجارب الدولية وأولويات التنمية الوطنية. رام الله: معهد أبحاث اسلياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

³⁴ سياسات تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم 2010، الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية (2014-2016)، الاستراتيجية الوطنية للتصدير (2014-2018)، السياسة الوطنية للجودة، مسودة السياسة الصناعية الوطنية (2015-2016)، خطة التنمية الاقتصادية الوطنية (2017-2019)، خطة التنمية الوطنية 2021-2023، أجندة السياسات الوطنية (2017-2022).

مفهوم واضح وموحد ويراعي الظروف والتحديات السياسية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني، وهو ما أكد عليه أحد الخبراء الفلسطينيين في مجال التنمية بتأكيد على "ضرورة تناول كافة الجوانب غير الاقتصادية في تحديد مفهوم وأولويات وخطط التنمية، وأن تصبغ التنمية مسألة اجتماعية وسياسية تحتل سلم الأولويات لدى الجهات كافة من أجل مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني، والناجمة، بشكل أساسي، عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، ووضع مجهودات جذرية لتخفيف أعبائها، وحل المشاكل المعقدة الناتجة عنها، وعلى رأس أولوياتها دعم إمكانات الصمود لدى الشعب الفلسطيني بفئاته المختلفة، واعتماد الآليات الوطنية (العامة) لمواجهة السياسات الاحتلالية الإسرائيلية".³⁵

5-3-2 عدم وجود منظومة متكاملة للتمويل الصغير في فلسطين

تشكل مؤسسات التمويل الصغير، إضافة إلى سلطة النقد كجهة منظمة، العناصر الرئيسية في قطاع التمويل الصغير في فلسطين، إلا أن هذه العناصر لا تعمل ضمن منظومة متكاملة وموحدة تجمع كافة الأطراف ذات العلاقة بالتنمية، وتتسق الجهود فيما بينها من أجل تعزيز التنمية واستهداف كافة الفئات والمناطق المهمشة التي تحتاج للتمويل الصغير من أجل مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتزايدة. فوضع الخطط والأولويات التنموية على المستوى المحلي والوطني يجب أن يكون من قبل المؤسسات الحكومية، ووحدات الحكم المحلي بالمشاركة مع كل الجهات ذات العلاقة، وبشكل رئيسي سلطة النقد ومؤسسات التمويل الصغير، ضمن منظومة قوانين فاعلة تواكب التطورات والتحديات التي تواجه الاقتصاد والمجتمع.

على الرغم من استحداث مجموعة من القوانين الناظمة لهذا القطاع خلال العقد الماضي، إلا أنها ما زالت غير فاعلة في تعزيز التنمية ومكافحة الفقر والبطالة ووصول كافة الشرائح المهمشة إلى التمويل الصغير، فما زالت نسب الفقر والبطالة في ارتفاع؛ وفلسطين ما زالت بعيدة عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030 التي التزمت بتحقيقها.³⁶ في السياق ذاته، يشكل غياب

³⁵ د. سامية البطمة عميد كلية العلوم الإدارية في جامعة بيرزيت، مقابلة لأغراض هذه الدراسة.

³⁶ توفر خطة التنمية المستدامة للعام 2030، التي اعتمدها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2015، مخططاً مشتركاً للسلام والازدهار للناس وكوكب الأرض، والتي احتوت على سبعة عشر هدفاً. استجابت الحكومة الفلسطينية، بشكل إيجابي

نظام قضائي فعال وعدم وجود قضاء متخصص في حل النزاعات التجارية تحدياً كبيراً أمام مؤسسات التمويل الصغير في حال عدم التزام المقترضين بسداد دفعات القرض المترتبة عليهم، ما يرفع درجة المخاطرة لديهم، ويرفع سعر الفائدة على التمويل، ويؤدي إلى التشدد في طلب ضمانات القروض. كما تلجأ العديد من مؤسسات التمويل الصغير إلى استخدام العلاقات الشخصية والمحيط الاجتماعي من أجل التدخل لدى المتخلفين عن الدفع، وهو ما يرفع، أيضاً، من التكاليف التشغيلية.

على الرغم من النمو المتسارع في توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في القطاع المالي (FinTech) في العديد من دول العالم، بما فيها فلسطين، فإنه لا يوجد إطار قانوني متكامل في فلسطين ينظم استخدام التكنولوجيا في قطاع التمويل الصغير.³⁷ فعلى سبيل المثال، هناك غياب واضح للقوانين التي تنظم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في حشد الأموال اللازمة للتمويل الصغير من خلال المنصات الإلكترونية. أما سلطة النقد، فعلى الرغم من الإجراءات الكبيرة التي اتخذتها في سبيل تنظيم قطاع التمويل الصغير، ومن أجل ضمان استدامة مؤسساته، إلا أنه ما زالت هناك بعض القيود المتعلقة بهذا القطاع، التي على رأسها عدم إتاحة المجال لمؤسسات التمويل الصغير باستخدام مصادر التمويل التجارية، بما في ذلك

وقوي، من أجل توطین أهداف ومؤشرات التنمية المستدامة التي اعتمدت من قبل الأمم المتحدة وتسكينها ضمن خطط وبرامج عمل الجهات المعنية، وتنظيم الشركات التي من شأنها وضع فلسطين على قائمة الدول المتقدمة في مجال رصد تلك الأهداف وتحقيقها، حيث تم إنشاء فريق وطني لتنسيق ومتابعة الجهود الوطنية نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة فلسطينياً. كما التزمت الحكومة، من خلال أجندة السياسات الوطنية (2017-2020)، بإدماج أهداف التنمية المستدامة ضمن الركائز الرئيسية الثلاث (الطريق نحو الاستقلال، الإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة، التنمية المستدامة)، وعمدت إلى إنشاء نظام مراقبة إحصائي وطني بقيادة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ من أجل رصد التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة جميعها. مكتب رئيس الوزراء/الفريق الوطني لمتابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030 (2020).

³⁷ قامت سلطة النقد بإعداد استراتيجية داخلية لتعزيز قطاع التكنولوجيا المالية والابتكار في القطاعات التي تقع تحت مظلتها، وفي هذا الإطار قامت باستحداث قسم التكنولوجيا المالية والابتكار وقسم الشمول المالي، بما يخدم توجهات سلطة النقد، وفي ضوء ذلك تمت المباشرة بتعزيز القدرات وتأهيل موظفيها في هذا المجال، وذلك بإنشاء أكاديمية التكنولوجيا المالية داخل سلطة النقد.

الشمول-المالي/خدمات-التقنيات-المالي/https://www.pma.ps/ar/

أيضاً، في كانون الثاني من العام 2021، أعلنت سلطة النقد الفلسطينية عن تشكيل الفريق الاستشاري للتكنولوجيا المالية، الذي يهدف إلى طرح ومناقشة القضايا ذات العلاقة بقطاع التكنولوجيا المالية، وآليات الاستفادة من الحلول التكنولوجية ودعم الرياديين وأصحاب الأفكار الابتكارية والشركات الناشئة.

سلطة-النقد-تعلي-عن-تشكيل-الفريق-الاستشاري-للتكنولوجيا-المالية/https://www.pma.ps/ar/Media/Press-Releases/

ودائع الجمهور العام (الودائع الآخارية) كما هو حاصل في العديد من دول العالم،³⁸ وصعوبة تعبئة الموارد من رأس المال المحلي والأسواق المالية، ومحدودية الدعم من الجهات العامة في شكل سيولة.

5-3-3 عدم وجود صناديق ضمانات للقروض

شكل الحصول على التمويل في ظل الظروف السياسية والاقتصادية وحالة عدم اليقين التي تعاني منها الأراضي الفلسطينية مهمة بصعوبة بالنسبة للمؤسسات، وتزداد قيود التمويل صعوبة على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - المشروعات الصغيرة والمتوسطة تعامل في سوق الائتمان المصرفي بالشروط نفسها التي تعامل بها المشروعات الكبيرة - حيث يرتبط الوصول إلى مصادر التمويل المتوفرة بالتكاليف الإدارية والتشغيلية، وحجم المخاطر، ووجود ضمانات للسداد، أو كفاءات كافية ومقبولة لدى مؤسسات التمويل. من هنا تنبع أهمية وجود مؤسسات ضمان الائتمان (القروض) أو جهات مخصصة كي تكفل أصحاب المشاريع الصغيرة في تعزيز وتشجيع البنوك ومؤسسات التمويل الأخرى على زيادة حجم قاعدة الائتمان الممنوح للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، من خلال المشاركة في المخاطر. فعلى سبيل المثال، بالتعاون مع سلطة النقد، يوفر الصندوق الأوروبي الفلسطيني لضمان القروض، وهو برنامج إنمائي للسلطة الفلسطينية تموله المفوضية الأوروبية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، برامج خاصة لضمانات القروض ومشاركة المخاطر من أجل تشجيع وتحفيز البنوك الشريكة (البنك العربي، بنك فلسطين، بنك الأردن، بنك القاهرة عمان، ... وغيرها) على تسهيل وصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل، أو بمعنى آخر، تعزيز قاعدة الائتمان الممنوحة من القطاع المصرفي الفلسطيني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة.

من أكبر التحديات التي تواجه الفئات المهمشة أو منخفضة الدخل في فلسطين، عند إنشاء مشاريعهم الخاصة، محدودية التمويل منخفض التكاليف، والافتقار إلى الضمانات أو عدم كفايتها أو عدم قبولها، التي تطلبها المصارف ومؤسسات التمويل الصغير لغرض منح القروض، وذلك للحد من مخاطر عدم السداد. إن عدم وجود ضمانات يمكن أن يثنيهم عن إنشاء مشاريع

³⁸ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/248141468323367975/pdf/334630ARABIC0OccasionalPaper1061ar.pdf>

جديدة، كما يهدف باستمرارية أو استدامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة القائمة. إن المشكلة الرئيسية، حسب وجهة نظر مؤسسات التمويل الصغير والجهات الأخرى ذات العلاقة، ليست في عدم توفر السيولة لدى مؤسسات التمويل الصغير، بل عدم وجود صناديق ضمانات لتقاسم المخاطر المرتفعة لدى الفقراء والمهمشين وذوي الدخل المنخفض الذين لا تتوفر لديهم الضمانات الذاتية الكافية، ما يحول دون حصولهم على التمويل ولو حتى بمبالغ محدودة جداً للبدء بمشاريعهم الخاصة. ترى هذه الجهات، أيضاً، أن هناك غياباً واضحاً للدور الحكومي في توفير برامج ضمان القروض، التي يمكن أن تساهم في حل جزء من المشكلة أسوة بما هو موجود في عدد كبير من الدول الأخرى، ولذلك تقترح مؤسسات التمويل الصغير أن يكون توفير ضمانات للقروض للمشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر إحدى مهام بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية الذي صدر قرار حكومي بتأسيسه العام 2021.

5-3-4 المنافسة بين مؤسسات التمويل الصغير

ما إن التزمت مؤسسات التمويل الصغير بإدارة الأعمال على أساس تجاري، ورغم وجود فائض طلب في السوق، حتى أصبحت المنافسة هي السمة المميزة للبيئة التي تعمل فيها، حيث تخدم المؤسسات الفئات المستهدفة ذاتها. كما جذبت الأرباح التي تحققها بعض المؤسسات الرائدة في هذا المجال الآخرين ليحذوا حذوها، وليقدموا خدمات مشابهة، ونتج عن ذلك تغييرات مستمرة في تصميم الأدوات والمنتجات والتسعير وآليات تقديم الخدمات أو السمات الأخرى للمحافظة على حصتها من السوق أو زيادتها. هناك خشية لدى العديد من مؤسسات التمويل الصغير، والجهات الأخرى ذات العلاقة، من أن تؤدي المنافسة الشديدة، وبخاصة بعد دخول بنك الاستقلال إلى قطاع التمويل الصغير، إلى حدوث نتائج سلبية على هيكلية سوق التمويل الصغير، تتمثل في اضطرار بعض المؤسسات الصغيرة إلى الخروج من السوق كما حصل في العديد من الدول النامية خلال فترة الثمانينيات من القرن الماضي؛ مثل أغلب دول أمريكا اللاتينية. كما يخشى أن تتباعد مؤسسات التمويل الصغير عن التمويل التنموي والاجتماعي باتجاه التمويل التجاري الاستهلاكي والخدمي في سبيل ضمان الاستدامة المالية، وقد يؤدي الأمر إلى الإفراط في مديونية العملاء، التي من شأنها أن تؤدي إلى تدهور أداء المحافظ الاستثمارية لكل الأطراف الفاعلة العاملة في السوق، وبالتالي تقويض قطاع التمويل الصغير

في فلسطين. فعلى سبيل المثال، انتقد أحد القائمين على مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين المنافسة المتسارعة بين مؤسسات التمويل الصغير: "المنافسة الشديدة بين مؤسسات التمويل الأصغر تتعارض مع قواعد الأخلاق، تتنافس مؤسسات التمويل الصغير الآن مع بعضها البعض مثل البنوك التجارية، ولا يوجد أي اعتبار للإفراط في المديونية". قد ينتهي الأمر بتحول التمويل الصغير إلى تمويل تقليدي في منافسة مع البنوك التجارية.

5-3-5 المخاطر المرتبطة بتمويل التنمية

تشمل المخاطر التي تتعرض لها مؤسسات التمويل الصغير في الأراضي الفلسطينية (Singh, 2020) ما يلي:

مخاطر الائتمان (Credit Risk).

مخاطر السوق (Market Risk).

مخاطر التشغيل (Operational Risk).

مخاطر استراتيجية (Strategic Risk).

توجد هذه المخاطر في كافة الدول التي تعمل فيها مؤسسات التمويل الصغير ويضاف إليها في الحالة الفلسطينية بشكل خاص:

مخاطر سياسية/ظروف عامة (Political and Instability Risks)

تعرف الأولى والثانية معاً بالمخاطر المالية بينما تكون الثالثة والرابعة لأسباب غير مالية (وإن كانت لها آثار مالية) وإنما ناجمة عن أخطاء بشرية، أو أعطال تقنية وفنية، أو فساد إداري ومالي، أو الاحتيال، أو الضعف الإداري، أو ضعف التخطيط، أو لأسباب كوارث طبيعية، أو بسبب البيئة القانونية، أو الإجرائية السائدة.

5-3-5 مخاطر الائتمان (Credit Risk)

تبرز المخاطر المالية كأهم المخاطر التي تواجهها مؤسسات التمويل الصغير، ويتصدر ذلك مخاطر الائتمان التي تتمثل في احتمالية عدم قدرة المقترضين على الوفاء بالتزاماتهم تجاه المؤسسة الممولة، والتي تشمل سداد القرض وفوائده. تبرز أهمية ذلك بالنسبة لمؤسسات التمويل الصغير كون قروضها لا تغطي بالضمانات الكافية أو الرهونات المرتبطة بالرواتب، فهي تتعامل مع الفئة غير المؤهلة لتلبية شروط البنوك التجارية (مؤسسات التمويل التقليدية). تعرف هذه الحالة (بمخاطر الصفقة Transaction Risk)، وهي المتعلقة بأحوال المقترض التي لا تكون بالضرورة ناجمة عن عزمه عدم السداد، وإنما ناجمة عن ظروف أملت بالمشروع أو الشخص (اجتماعياً أو اقتصادياً) جعلته غير قادر على السداد. قد تكون ناجمة، أيضاً، عن فشل المشروع في تحقيق أهدافه في الإيرادات لمشاكل ذاتية أو موضوعية تخصه، كما أن الإجراءات الإسرائيلية الاحتلالية العامة قد يكون لها أثر في تخلف المقترض مؤقتاً عن الدفع.

قد تسبب هذه الحالة مخاطر ائتمانية تخص هيكل محفظة التمويل لمؤسسة التمويل الصغير، وبخاصة تلك المحافظ المركزة في مجال معين، أو التي يظهر هيكلها تركزاً غير متوازن في توزيع المشاريع؛ سواء أكان ذلك جغرافياً أم قطاعياً، أو حجم القرض، أو نوع المقترض.

كما أن هذا النوع من المخاطر يؤدي إلى ما يعرف بتهافت المقترضين، وهو شبيه بظاهرة تهافت المودعين التي تحصل عند تعثر بنك تجاري أو أكثر في الاقتصاد. تتمثل هذه الظاهرة في تنامي ظاهرة الامتناع عن السداد في حال تضعف الموقف المالي للمؤسسة، أو انتشرت قضية عدم السداد إلى مؤسسات عدة، ويزيد في هذه الاحتمالية إذا كان حسن السداد والالتزام للمقترض من شروط الحصول على التمويل التالي. فإذا شعر المقترض أن تعثره (الاضطراري) سيحرمه من الحصول على التمويل التالي، قد يتلأ (الآن عن قصد) في تسديد التمويل الحالي. بقدر ودرجة اعتماد مؤسسات التمويل الصغير على الاقتراض من البنوك التجارية لتمويل مشاريعها، بقدر ما يؤدي التعثر لدى عملائها إلى نقل الأزمة إلى البنوك التجارية، ويمكن أن يؤدي إلى أزمة مالية في القطاع التجاري التقليدي.

5-3-5 مخاطر السوق (Market Risk)

أما مخاطر السوق فهي التغيرات المالية التي تحصل في السوق، بشكل عام، وتؤثر على عملاء مؤسسات التمويل الصغير. كأن تحدث أزمة مالية في القطاع التمويلي التجاري التقليدي (البنوك أو المؤسسات المالية الأخرى) أو أن تقوم إسرائيل بحجز أموال المقاصة، أو منع التصدير، أو منع التبادل بين غزة والضفة، أو قيام المستوطنين بالأعمال العدوانية، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار والتعطل للنشاط الاقتصادي، حيث يكون تأثير هذه الحالات عاماً وشاملاً على الاقتصاد، وبالتالي على عملاء ومؤسسات التمويل الصغير.

أما بالنسبة للمخاطر التشغيلية والاستراتيجية، فتتعلق بالأخطاء، أو سوء التقدير الإداري أو الاختلاسات، أو الفساد المالي والإداري، أو قد تتعلق بالتطور التكنولوجي الذي يجعل التقنيات المستخدمة غير صالحة وبجاجة إلى التغيير، وهذه المخاطر موجودة بدرجة أو أخرى في المؤسسات كافة.

5-3-5 مخاطر سياسية/ظروف عامة (Political and Instability Risks)

يمكن إدماج المخاطر السياسية ضمن الكوارث أو الطوارئ، وبالتالي تكون مشمولة مع المخاطر التشغيلية أو الاستراتيجية، ولكن لأهميتها وتكرارها وتسيدها في الحالة الفلسطينية تفرد كبند خاص، وهي مرتبطة بالاحتلال الإسرائيلي وممارساته وحصاره للشعب الفلسطيني واقتصاده. فكما أشرنا سابقاً، يعمل الاحتلال على إفشال الخطط التنموية الفلسطينية العامة أو الخاصة أو حتى الممارسة الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، وبأدوات وأساليب غير متوقعة في توقيتها أو عمقها واستمرارها. لكن من بين الأهداف الأساسية لقيام مؤسسات التمويل الصغير، هو مواجهة السياسات الاحتلالية، والتمكين للفئات الضعيفة لتستطيع الصمود في الأراضي الفلسطينية. وعلى الرغم من أن المخاطر المرتبطة بالاحتلال وسياساته وإجراءاته لها آثار كبيرة على الأداء الاقتصادي للشعب الفلسطيني، وبالتالي على عملاء ومشاريع وبرامج مؤسسات التمويل الصغير، فإنها باتت تشكل حافزاً للتحدي وللتخطيط لمواجهتها. من جهة أخرى، فإن التأثير يكون عاماً وتكون المواجهة أيضاً عامة.

أما بالنسبة للواقع الذي تعيشه مؤسسات التمويل في الأراضي الفلسطينية فيما يخص المخاطر، وحسب نتائج المقابلات، فقد تبين:

- عانت المؤسسات وما زالت تعاني من مخاطر التشغيل والمخاطر الاستراتيجية، ولكنها تتناقص من خلال اكتساب التجربة والخبرة في الإدارة وفي التعامل مع المخاطر وإدارتها، وكان ذلك من خلال التدريب المستمر للطواقم الإدارية وتهيئة الكوادر الفنية.
- بالنسبة لمخاطر الائتمان، تبين أن المتوقع منها أكبر بكثير من الفعلي، وقد يكون ذلك لاتساع نطاق الطلب، وبالتالي الفرصة السانحة للمؤسسة لحسن الاختيار للعملاء. فنسب الرفض عالية نسبياً، وبخاصة للطلبات التي تتم عبر مواقعها الإلكترونية أو منصات التواصل الاجتماعي. كما أن التدرج في رفع حجم التمويل من فترة تمويلية إلى أخرى وربط التمويل التالي بحسن الالتزام ببرنامج السداد للتمويل الحالي، يؤدي إلى تراجع المخاطر الائتمانية.
- كما أن الانتشار الجغرافي لفروع (مكاتب) مؤسسات التمويل أدى إلى وجود أو تطور علاقات (اجتماعية-شخصية) بين الموظفين والعملاء المحتملين عززت المعرفة بالعملاء وخصائصهم، وسهّلت الوصول إلى مثل هذه المعلومات والبيانات.
- من هنا وجدنا أن المؤسسات لا تتذمر (لا تعاني) من مشكلة المخاطر الائتمانية أو تعثر السداد. أي أن التعثر ليس ظاهرة أو مشكلة تعاني منها المؤسسات.
- ومن الملاحظ، أيضاً، أن التكلفة التشغيلية العالية وتكلفة الاقتراض التجاري هي المبرر الرئيس لارتفاع تكلفة التمويل (نسب الفائدة) لدى مؤسسات التمويل الصغير. وتعود تكلفة التشغيل العالية إلى صغر الحجم، وسعة الانتشار، وطريقة التقييم التي تقوم بها مؤسسات التمويل الصغير.

بعض المؤسسات لا تعارض فكرة الاندماج بين المؤسسات المختلفة للاستفادة من وفورات الحجم وتخفيض التكاليف التشغيلية، وبعضها يرفض ذلك. يبدو أن سلطة النقد الفلسطينية تشجع الاندماج كسياسة لها، فقد رعت تجربة مفاوضات الاندماج بين بعض المؤسسات، ونجحت في

حل كافة المشاكل التي تعترض ذلك، أو تتجم عنه، ولكن الأمر تعطل عند الأجهزة الحكومية المتمثلة بوزارة الاقتصاد.³⁹

4-5 أولويات التمويل الصغير والقطاعات المستهدفة

إذا كانت الأهداف المتوقعة والمبررات التي تساق لإنشاء مؤسسات التمويل الصغير تشتمل على معالجة الفقر والمساهمة في التنمية الشاملة ومساعدة الفئات المهمشة، فإنه من المتوقع أن يشمل برنامجها أو وصفها الوظيفي أولويات قطاعية وجغرافية ونوعية أخرى للتركيز عليها في سبيل الوصول لتلك الأهداف. هذا التحديد للأولويات، في العادة، يأتي من جهة سيادية وطنية توجه التنمية الشاملة في البلد، توزع على كافة المعنيين في المجال التنموي، من خلال جهة تنسيقية تقوم باستغلال الطاقات والموارد المتاحة (لمؤسسات التمويل الصغير والتقليدي، والمؤسسات الحكومية المعنية، ومؤسسات القطاع الخاص) من أجل تحقيق الأهداف العامة للتنمية.

ولما كانت الحالة الفلسطينية لا تعتمد هذا النموذج التنسيقي العام، نجد أن مؤسسات تمويل التنمية المختلفة تجتهد، كل حسب رؤيتها لمفهوم التمويل التنموي، وحسب خططها الاستراتيجية، وحسب برامجها الممولة من جهات مانحة لها برامجها وأجنداتها، وتنتج عن هذا الفعل المنفرد بمجملة تغيرات تنموية، وإن لم تكن ضمن خطط وطنية للتنمية.

فقد تبين من خلال المسح الميداني ما يلي:

- يعتبر عدم وجود استراتيجية عامة لمعالجة الفقر أو لتحقيق التنمية الشاملة من المعوقات الرئيسية أمام مؤسسات التمويل الصغير في تحديد الأولويات التنموية على المستوى المحلي والوطني. ما يوجد يتمثل بخطط تنموية حكومية تعتمد في أساسها على الليبرالية الاقتصادية المعتمدة في النموذج الرأسمالي الغربي، وبالتالي لم نجد تعريفاً واضحاً للتنمية متفق عليه على المستوى الوطني، بل إن تعريف الفقر الرسمي، الذي يعتمد على مقاييس مرتبطة

³⁹ مقابلة مدير عام إحدى المؤسسات المعنية بالموضوع.

بالإنفاق الاستهلاكي وتقاس بالمؤشرات المرتبطة بخطوط الفقر العادي والمدقع، لا تجد توافقاً على ملاءمتها للخطط الاستراتيجية التي تعالج الفقر والتنمية.

- تعتبر مؤسسات التمويل الصغير وجودها مرتبطاً بوجود الفئات الفقيرة والمهمشة والفئات غير الفقيرة التي لا تتأهل للحصول على الخدمات التمويلية من قطاع التمويل التجاري التقليدي، لذلك لا مفر من "حتمية اعتماد منهج تنموي" في التعامل مع تمويل المشاريع المقدمة إليها. لكنها لا تحدد أولويات تسعى إلى تحقيقها، بل إن عملها محكوم بالطلب في السوق.

- على الرغم من وجود جسم تنسيقي يضم مؤسسات التمويل الصغير القائمة، فإن دوره لا يصل إلى التخطيط المشترك، وتحديد الأولويات، وتوزيع الأدوار المنسجمة مع ذلك. بل تقوم كل مؤسسة بالتخطيط حسب رؤية وقدرات القائمين عليها وحسب تجربتها في السوق، والمعظم لديه ما يسميه خطة استراتيجية لعمل المؤسسة لفترة زمنية محددة، وهذا التخطيط بالضرورة هو تخطيط للمؤسسة ولا يأخذ بعين الاعتبار خطط المؤسسات الأخرى.

- بسبب اعتماد مؤسسات التمويل الصغير في عملها على الطلب الفعال، وبسبب وجود فائض في هذا الطلب، لا تجد هذه المؤسسات ضرورة ملحة لتحديد الأولويات، بل قد لا تستطيع فعل ذلك.

- هناك بعض البرامج في بعض المؤسسات التي تستهدف قطاعات محددة، أو أجزاء من قطاعات بحسب رغبة أو شروط بعض المانحين، حيث تنفذ مؤسسات التمويل برامج تمويل لحساب جهة مانحة ما (بعض الصناديق العربية والإسلامية، أو جهات مانحة أخرى)، بحيث يكون التمويل من هذه الجهة، والإدارة والتنفيذ والمتابعة من قبل مؤسسة التمويل الصغير وفق شروط أو مبادئ يتم التوافق عليها مع المانحين، تشتمل في العادة على سقف سعري (فوائد) ومجالات عمل (قطاع) محددة أو فئات اجتماعية محددة.

- بعض مؤسسات التمويل الصغير متخصص في المشاريع الزراعية أو الريفية أو المرأة والشباب، وبعضها الآخر ليس متخصصاً ويعمل في كل المجالات. ويكون التمويل بحسب الطلب ضمن التخصص للأولى، وبحسب الطلب بشكل عام في الأخرى.

- وعلى الرغم من صعوبة الأمر في الواقع الحالي، لا تعارض مؤسسات التمويل أن يتم التخصص وتحديد أولويات على المستوى العام ضمن برنامج متفق عليه، وتوجيهات

الجهات القادرة على إنفاذه كسلطة النقد الفلسطينية، أو جهات حكومية مختصة، أو ضمن تشكيل مجلس تنمية وطني له رسالة واضحة ونظام داخلي شفاف ومتفق عليه، ويشمل الجهات المعنية بالتنمية ومعالجة الفقر كافة.

- بعض مؤسسات التمويل ألغت التعامل مع القروض الاستهلاكية؛ كونها الجزء في محافظها الذي يعاني بصورة أكبر من مخاطر الائتمان المتمثلة بعدم القدرة على السداد، إضافة إلى أنه لا ينسجم مع الأهداف التي وضعتها هذه المؤسسات لنفسها. وبعضها قلص حصة القروض الاستهلاكية من المحفظة المالية، ووضع سقوفاً علياً لهذه الحصة، والبعض يخطط لذلك على طريق تقليص هذا النوع من الائتمان أو إلغائه بالكامل.

الفصل السادس

قرار إنشاء بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية وإمكانية تأثير ذلك على مؤسسات التمويل الصغير

1-6 مقدمة

خاضت الحكومة الفلسطينية تجارب مع التمويل الصغير من خلال إنشاء بعض المؤسسات المتخصصة في الإقراض بتكليف محدد. فقد أنشأت المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي في العام 2015 للتخصص في "توفير القروض للمشاريع الزراعية سواء للمزارعين كأفراد، أو الشركات العاملة في القطاع الزراعي" (قرار بقانون تأسيس المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي رقم (8) للعام 2015) وغير القادرة على الحصول على تمويل من القطاع التجاري التقليدي.⁴⁰ بدأت المؤسسة جزءاً من وزارة الزراعة، وكان موظفوها الأوائل معارين من وزارة الزراعة، ووضعت آلياتها وأنظمتها وأنجزت التجهيزات الفنية (في العام 2016) ومن ثم تم استقطاب موظفين من وزارات أخرى للعمل في المؤسسة، وتم تعيين عدد من الفنيين حسب حاجة المؤسسة. وأشار المسؤولون عن المؤسسة إلى أن الحكومة وعدت بتخصيص موازنة للمؤسسة بين 3-5 ملايين دولار في العام 2019، إلا أنها لم تقم بالصرف بسبب الأزمة المالية التي مرت بها الحكومة. أثمرت جهود المؤسسة بتواصلها مع المانحين وحصلوا على منح لتمويل البناء المؤسسي. وفي العام 2020، تم تحويل 150 ألف دولار من المخصص لذلك لتنفيذ مشروع إقراض تجريبي (pilot project)، وتم إطلاق المشروع بداية العام 2021 بسقف \$5000 للمستفيد الواحد، مع فترة سداد أقصاها 18 شهراً وبفائدة 3% سنوياً. كان المشروع التجريبي مفتوحاً لمجالات الزراعة النباتية والحيوانية (ولا يشمل التصنيع الغذائي) دون استهداف لمجال معين. وفي العام الحالي 2021، خصصت وزارة المالية مبلغ مليون شيكل للمؤسسة التي سيقدمونها كقروض بسقف 70 ألف شيكل، بإضافة مبلغ بسقف 4000 شيكل فقط كرسوم إدارية بدلاً عن مفهوم الفائدة، والتسديد على أساس 50 قسطاً في حدها الأعلى.

⁴⁰ مقابلة مدير عام المؤسسة، حيث إن معظم المشاريع الزراعية تصنف ضمن القطاع غير المنظم، وبالتالي لا تتأهل للحصول على الخدمات التمويلية من القطاع البنكي التقليدي.

لا تخضع المؤسسة لإجراءات سلطة النقد الرقابية أو التنظيمية، لها مجلس إدارة من 13 عضواً برئاسة وزير الزراعة، و5 أعضاء من الوزارات الحكومية، ومن ضمنهم ممثل لسلطة النقد، و3 أعضاء ممثلين للبنوك والمزارعين (من ذوي الاختصاص) وهناك ممثل لمؤسسة دولية في اللجنة. كانت مطالبة القائمين عليها بتخصيص موازنة تصل إلى 10 ملايين دولار سنوياً. لا تقيم تجربة المؤسسة حالياً لقصر الفترة التي بدأ العمل فيها، وقلة الموارد التي أتاحت لها، ولكن تجربة المؤسسة دليل واضح على ضعف الالتزام الحكومي تجاه القطاع الزراعي من جهة، وتجاه قطاع التمويل الصغير من جهة أخرى. فعلى الرغم من القرار بإنشاء المؤسسة منذ ثماني سنوات، فإن الحكومة لم تخصص لها الموارد المالية الكافية التي من خلالها تستطيع قيادة جهود التنمية في القطاع الزراعي، من خلال توفير مصادر التمويل الصغير الذي يحتاجها صغار المزارعين والمناطق الزراعية الأكثر تهميشاً.

تماشياً مع توجهات الحكومة التنموية التي تتبلور من خلال الخطط التنموية المختلفة (خطة التنمية الوطنية 2021-2023، وأجندة السياسات الوطنية 2017-2022، خطط التنمية الوطنية القطاعية، ... إلخ) ومن أجل الدفع بعجلة التنمية في فلسطين، وبخاصة بعد جائحة كورونا التي خلقت تحديات اقتصادية واجتماعية كبيرة، صدر في العام 2021 قرار بقانون رقم (5) لإنشاء بنك حكومي للتنمية باسم بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار.⁴¹

6-2 بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار

كما تبين من مراجعة الأدبيات في الفصل الأول من هذا البحث، فإنه لا بد من توفر عوامل متعددة تخص قضايا مختلفة لنجاح بنوك التنمية الحكومية في تحقيق أهدافها. نقوم في هذا الجزء باستعراض هذه العوامل والقضايا، وإلقاء بعض الضوء على مدى توفرها في الحالة الفلسطينية، مستنيرين بنتائج المسح الميداني والمقابلات التي أجراها فريق البحث لأغراض إنجاز هذه الدراسة. لقد قدم الجزء المتعلق بالبيئة القانونية لمؤسسات التمويل الصغير مراجعة للقانون المذكور أعلاه، وبالتالي سيقصر هذا الجزء على نقاش العوامل الضرورية لنجاح التجربة:

⁴¹ https://maqam.najah.edu/media/uploads/2021/02/legislations/بنك_الاستقلال.pdf

6-2-1 بيئة اقتصادية سياسية كلية مستقرة

- تبين أن فشل تجربة بنوك التنمية الحكومية عالمياً (وبخاصة في الدول النامية) ارتبط بحالات واضحة من عدم الاستقرار الاقتصادي أو السياسي وعدم ملاءمة البيئة القانونية أو الاستثمارية. وبعضها فشل نتيجة لانتشار الفساد المالي والإداري في القطاع العام الذي تناط به إدارة بنك التنمية الحكومي.
- لا بد من توفير البيئة القانونية الفاعلة لتحقيق الأهداف، ولا بد من تطوير عملية تنظيم ومراقبة هذا النوع من البنوك. وتشير البيانات التي تم جمعها إلى أنه ليس هناك تحديد واضح للجهة المسؤولة عن التنظيم والرقابة على بنك الاستقلال. فعلى الرغم من أن القانون (مادة 2، بند 3)، ينص على أن جهة الإشراف هي سلطة النقد الفلسطينية، فإن البند ذاته يقيد ذلك بما لا يتعارض مع أحكام القانون (رقم 5 للعام 2021) الذي لاحقاً يعطي الحكومة صلاحية تعيين مجلس الإدارة والتوظيف والرقابة والمتابعة، ... إلخ. وأشارت سلطة النقد الفلسطينية خلال المقابلة التي أجريت معهم لأغراض الدراسة أنه "لم تتم مناقشة جدوى إنشاء البنك (الاستقلال) ما بين سلطة النقد والحكومة".
- من جهة أخرى، أفادت هيئة سوق رأس المال الفلسطينية خلال المقابلة التي أجريت معهم خلال إعداد الدراسة، أنهم لا يملكون معلومات عن طبيعة عمل البنك، أو القطاعات التي يستهدفها.
- لا شك أن موضوع "استقرار البيئة" في الحالة الفلسطينية غير متوفر، الأمر الذي لا يدعم فرص نجاح بنك الاستقلال. ولا بد من أخذ ذلك بعين الاعتبار عند تنفيذ القانون بإنشاء البنك. فلا بد من القيام بالإجراءات القانونية والتنظيمية الممكنة لتخفيف تأثير الاستقرار على أداء البنك وفرص نجاحه.
- كما أن انتشار الفساد المالي والإداري في القطاع الحكومي الفلسطيني (تقارير المؤسسات الدولية، وانتلاف أمان) وبخاصة فيما يتعلق بالتوظيف والترقيات وغياب الشفافية والمساءلة والمحاسبة، والتدخلات الحكومية أو أجهزة الأمن في قرارات وأنشطة الهيئات الحكومية، لا يبشر بخير لنجاح تجربة بنك الاستقلال. وقد تبين أن هناك الكثير من الهيئات العامة التي

تم تشكيلها وتعيين كوادرها، ولم تتطلق لأداء مهامها التي أنشئت من أجلها، وتحولت إلى عبء على الموازنة العامة، واضطرت الحكومات المتعاقبة إلى حل بعضها أو إلحاقها وموظفيها ببعض الوزارات. وفي الوقت نفسه، تقوم الحكومات المتعاقبة بإنشاء هيئات جديدة وبالأسلوب نفسه.

- من جهة أخرى، فإن التجارب العالمية تشير إلى أن الإدارة العامة للمؤسسات الاقتصادية تتصف بقلّة الكفاءة وقلّة الفاعلية. ويمكن تجاوز ذلك ومعالجة مواضيع كثيرة من هذا البند من خلال إخضاع البنك لقوانين وإجراءات سلطة النقد الفلسطينية التي أثبتت كفاءتها في إدارة النظام المصرفي الفلسطيني. ولكن لا بد من تعديلات يتم إدخالها على قانون المصارف لنتناسب مع الأهداف المرجوة من بنك الاستقلال كونه بنكاً تنموياً حكومياً.
- من جهة أخرى، سواء بقيت البيئة القانونية كما هي، أو تم إلحاق البنك بقوانين القطاع المصرفي وإشراف سلطة النقد، فلا بد من النص صراحة على اختيار مجلس أمناء للإشراف عليه يتمتع بالخبرة الإدارية المناسبة والسمعة الحسنة، وأن يكون موزعاً بين القطاع الحكومي (بمواقعهم الاعتبارية) والقطاع الخاص، بآلية تسمح باختيارهم من خلال القطاعات التي يمثلونها والمنظمات غير الحكومية العاملة والناجحة في المجال التنموي. ونقترح أن تكون عضوية الأعضاء غير الحكوميين لمدة 5 سنوات، ويجدد نصفهم كل 3 سنوات، كما نقترح أن تكون الأغلبية للأعضاء من خارج الحكومة، ولكن أن تكون القرارات بأغلبية الثلثين.

6-2-2 التقيؤض الواضح

- تبين من خلال المقابلات التي تم إجراؤها مع مختلف الجهات ذات العلاقة أن من العوامل الأساسية لنجاح بنوك التنمية، أن يكون التقيؤض الممنوح لها (أو المهمة التي توكل إليها) واضحاً ومناسباً وفعالاً. وبذلك، لا بد من الدقة في النصوص والتحديد بما يلزم لضمان إمكانية المحاسبة. ويقع ضمن ذلك وضوح الأهداف وقابليتها للتقيؤم والوزن. ويكون التقيؤض إما ضيقاً وإما واسعاً. والمقصود بالضيق التحديد للقطاعات والأولويات بصورة لا تحتمل التأويل، وبالتالي نقل المرونة فيها وإمكانية التصرف تكون محدودة. أما التقيؤض الواسع، فتكون القطاعات مفتوحة، وتشمل معظم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتكون

مرونة التصرف في هذه الحالة عالية، ولكنها تؤدي إلى ضعف إمكانية المحاسبة. ولذلك، في العادة، ينصح أن تنص القوانين النازمة على مراجعة التفويض وحدوده كل فترة معينة، وعادة ما يرتبط ذلك بمؤشرات تحقيق الأهداف.

- يتضح أن التفويض أو المهمة في حالة بنك الاستقلال غير واضحة أو غير مكتوبة بشكل محدد، الأمر الذي يوحي بأنها واسعة، وهو أمر تبين أنه لا يناسب بدايات تأسيس بنوك التنمية الحكومية. فالأفضل أن يكون التفويض في البدايات مقيداً لتعزيز إمكانية المحاسبة مع التأكد من إلزامية مراجعة التفويض بعد التأسيس بفترة مناسبة للنظر في تعديل التفويض توسيعاً أو تضيقاً أو تحويلاً لشيء جديد. فالمادة (3) من القانون، أوردت أهدافاً ذات طبيعة عامة ومن قبيل "دفع عملية الاستثمار والتنمية نحو التقدم الاقتصادي والاجتماعي"، أو من قبيل "توسيع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الوطني" ... وهكذا.

- لا بد أن يتناول التفويض دور البنك المحدد في التنمية، فهل سيكون مكملاً للخدمات التمويلية القائمة في البنوك التجارية أم هل يكون منافساً لها؟ هل سيقبل ودائع القطاع الخاص أم فقط ودائع الحكومة أو ودائع مؤسسات التمويل؟ هل سيستهدف فئات خاصة ضمن معالجة الفقر أو ضمن تنمية قطاعات بعينها؟ هل سيحصل على دعم من الموازنة العامة سنوياً وعلى أي أسس؟ وهل سيتعامل مع المشاريع الصغيرة أم فقط البنى التحتية والمشاريع التي لا يقوم بها القطاع الخاص أم سيتعامل مع أي مشروع حسب الطلب؟ ما العلاقة بينه وبين مؤسسات التمويل الصغير؟ هل سيتعامل مع المشاريع الاجتماعية (الصحة والتعليم والتكافل الاجتماعي)؟ هل سيقرض الأفراد أم فقط المؤسسات والجمعيات؟ هل سيعرض منتجات جديدة في السوق؟

- تقترح معظم مؤسسات التمويل الصغير أن تكون العلاقة بينها وبين بنك الاستقلال تكاملية ومساندة متبادلة، بحيث يسعى الكل إلى تحقيق أهداف مشتركة. كأن يكون البنك بنكاً للمؤسسات تودع أموالها لديه، وتحصل منه على تمويل لبرامجها وعملائها مقابل التزامها بالأولويات التي يتبناها البنك، وضمن سياسة تسعيرية متفق عليها. سيعمل ذلك على تخفيض التكلفة التأسيسية والتكلفة التشغيلية للبنك، من خلال الفروع القائمة لمؤسسات

التمويل الصغير وموظفيها الذين راكموا الخبرة المناسبة لطبيعة العمل. وسيؤدي إلى خفض تكلفة التمويل للعملاء، ما يحفز الإقبال على الخدمات التمويلية للبنك والمؤسسات. وبعد تجربة لسنوات معينة، وتنامي الثقة بينهم، تُراجع العلاقة وتُدرس قضية الاندماج في بنك تنمية قوي مملوك للحكومة والقطاع الخاص (ممثلًا بمؤسسات التمويل الصغير وغيرها). وهذا ينسجم مع التوجهات المعاصرة لبنوك التنمية الحكومية.

3-2-6 التنظيم والرقابة والإشراف

تشير الدراسات إلى أن التجارب الفاشلة كانت فيها عملية التنظيم والرقابة بيد الحكومة، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب في المصالح. لذلك، ينصح الخبراء (انظر مراجعة الأدبيات) أن توكل مهمة تنظيم البنوك التنموية الحكومية إلى البنك المركزي للدولة، وأن تخضع بالمجمل للإجراءات والقوانين المتعلقة بالمؤسسات المالية التقليدية، مع تعديل القوانين بصورة تسهل وتتناسب مع التفويض المخصص لهذه البنوك، وذلك للمحافظة على التنافس العادل بين المؤسسات مع الاستثناءات للتعامل مع القطاعات التي لا تتأهل للتمويل التقليدي. ولا بد من تعزيز أنظمة التنظيم والإشراف بأنظمة مراقبة الأداء ومراقبة السوق للحيلولة دون التمتع بامتيازات خاصة كونه مملوكاً للدولة.

4-2-6 الحوكمة والإدارة الكفؤة

يتطلب نجاح البنوك الحكومية في مجال التنمية أن تدار وكأنها ضمن القطاع الخاص لتحقيق الأهداف المحددة لها، وذلك لمنع الملكية الحكومية من التأثير على الأداء والتقييم والإنجاز. وهذا يتطلب:

- استقلالية أعضاء مجلس الإدارة أو الأمناء وموضوعيتهم وكفاءتهم. ولذلك هم بحاجة إلى البيئة المساندة والتفويض الواضح والأهداف المحددة والتنظيم والرقابة الملائمين لمجال المؤسسات التمويلية.
- أن تكون الإدارة التنفيذية مختارة حسب الكفاءة، وليس حسب الولاء، وضمن آليات شفافة وعلمية، وأن تكون رواتبهم وامتيازاتهم منافسة للقطاع الخاص. وهذا يتطلب الالتزام بمبدأ "الممارسات الفضلى" (Best Practice).

- ولا بد من الموازنة بين الاستقلالية في العمل وبين المساءلة والمحاسبة.

5-2-6 الاستدامة المالية والاستمرارية

تعتبر الاستدامة المالية أحد أهم التحديات لبنوك التنمية، حيث من الصعب تفضيل العائد الاجتماعي على الأرباح المادية والحفاظ على الاستدامة في الوقت نفسه. يأتي هنا دور الحكومات في الموازنة بشكل دقيق بين توفير التمويل والدعم للبنوك بشكل لا يتعارض مع تقويضها، ومن دون خلق علاقة اتكالية بين الطرفين، مثلاً من خلال تقديم إعفاءات ضريبية، ودعمًا مالياً مشروطاً، على أن تكون قيمة العائد الاجتماعي والتنموي للمشاريع التي يمولها البنك أكبر من القيمة المالية المقدمة من الحكومات (Thorne & du Toit, 2009).

إن نجاح تجربة بنك التنمية واستمراره في خدمة الشرائح المستهدفة، يتطلب أن يكون البنك قادراً على تغطية مصاريفه بشكل مستقل ودائم، وذلك حسب التجارب الدولية السابقة، ويعتمد بشكل كبير على الإدارة الفاعلة التي تعمل على تطوير الإنتاجية، وتنوع المحفظة الائتمانية، وتقليص وضمان استرداد التكاليف، وتحقيق الأداء (من خلال المؤشرات المالية المختلفة) والالتزام بالضوابط وقواعد التنظيم والرقابة لتحقيق مصالح المستثمرين في البنك، والمحافظة على رأس المال المستثمر، وعلى الدور التنموي المناط بالبنك ومبررات تأسيسه. ولا بد من تحليل المنافع-التكاليف ارتباطاً بالإيرادات الفعلية، والأخذ بعين الاعتبار جميع أنواع التكاليف، على سبيل المثال، معاملة موظفي البنك ضمن تكاليفه التشغيلية، وليس كموظفي قطاع عام. في الوقت ذاته، لا تعني الاستدامة المالية السعي إلى تعظيم الأرباح، فيجب أن لا تقوض الاستدامة المالية طويلة الأجل لبنك التنمية من قدرته على الاستثمار في المشاريع التنموية ذات المخاطر العالية، أو المشاريع التي تكون فيها عائدات التنمية عالية، ولكن الربحية قد تكون منخفضة، وذلك لأن الهدف الرئيسي لإنشاء بنوك تنمية هو تقديم قروض ذات خطورة عالية للفئات التي لا تقدر الحصول على الدعم من البنوك التجارية.

6-2-6 تقييم الأداء

لا بد من نص واضح يحدد آليات ومؤشرات تقييم أداء البنك وإدارته ومجلس أمنائه، من خلال جهات حكومية فاعلة (مثلاً، سلطة النقد الفلسطينية، ديوان الرقابة والنقطة، المجلس التشريعي)، أو من خلال جهة مستقلة ذات علاقة يتم تحديدها من قبل الرئيس أو رئيس الوزراء. بل لا بد من ربط الترقيات أو الاستمرار في الإدارة أو الوظيفة أو المجلس بهذه المؤشرات لتشكل حافزاً نحو الفعالية والكفاءة.

6-3 تنظيم العلاقة ما بين بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار الحكومي ومؤسسات التمويل

الصغير

في هذا الجزء سنقوم باستعراض الشكل الأمثل للعلاقة المفترضة ما بين مؤسسات التمويل الصغير وبنك الاستقلال للتنمية والاستثمار الحكومي، الذي صدر قانون بتأسيسه العام 2021، وذلك بناء على نتائج المسح الميداني والمقابلات التي أجراها فريق البحث لإنجاز هذه الدراسة، حيث إن البنك ما زال في مرحلة الإنشاء، ولم تتضح بعد أهدافه وطبيعة التمويل والقطاعات التي يستهدفها، ومدى تأثيره على قطاع التمويل الصغير.

تشير التجارب العالمية إلى أن هناك اختلافاً من ناحية نظرية وعملية في الأهداف لكل من مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية؛ فالأولى تسعى إلى تقليل نسب الفقر وتمكين الفقراء والفئات المهمشة، أما الثانية فتستهدف تعزيز الاستثمار في المشاريع التنموية الكبيرة التي تتسجم مع الخطط التنموية للحكومة.

في المادة 3 من القرار بقانون رقم (5) للعام 2021، فإن أحد الأهداف الرئيسية لبنك الاستقلال للتنمية والاستثمار هو "تحفيز الاستثمار في تمويل مشاريع الشركات الناشئة والشركات الصغيرة والمتوسطة"⁴²، الذي يتقاطع مع الهدف الرئيسي لمعظم مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين. فمؤسسات التمويل الصغير تستهدف الفئات المهمشة، وتلك التي لا يمكنها التأهل للحصول على الخدمات المالية للبنوك التجارية. وكلها تضع ضمن أهدافها النهوض بمستوى الخدمات

⁴² https://maqam.najah.edu/media/uploads/2021/02/legislations/بنك_الاستقلال.pdf

التمويلية التي توفرها لهذه الفئات، والتي تشمل المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، بل والمتوسطة. لذلك، هناك خشية لدى العديد من مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين من طبيعة المشاريع والشرائح الاجتماعية التي سيستهدفها بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار، وأن دوره سيكون تنافسياً معها.

تتبع هذه الخشية، بشكل رئيسي، من الإمكانيات المادية الكبيرة والمحفظة التمويلية المتوقع أن يمتلكها البنك كونه سيشكل إحدى الأذرع المالية الرئيسية للحكومة، التي من شأنها أن تشكل ميزة تنافسية كبيرة لدى البنك في حال استهدافه للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. لا شك أن حجم المحفظة الائتمانية و ضمانات القروض التي تستطيع أن تقدمها الحكومة لبنك الاستقلال، والتي لا تحصل عليها مؤسسات التمويل الصغير، من شأنها أن تمكن البنك من تقديم قروض للمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بأسعار فائدة منخفضة مقارنة بتلك التي تتقاضاها مؤسسات التمويل الصغير.

أغلب مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين لا تتجاوز حجم محفظتها المالية/الاستثمارية العشرين مليون دولار، كما أنها تقوم بالاقتراض من السوق التجاري لتمويل محفظتها الاستثمارية، إضافة إلى ارتفاع درجة وحجم المخاطر في سوق التمويل الصغير، ما أدى إلى ارتفاع نسب الفائدة التي تتقاضاها على القروض التي تقدمها لتتراوح بين 8% و 24% سنوياً.⁴³

لذلك، فإن التنافسية التي سببها دخول بنك التنمية (إذا كان تفويضه يسمح بذلك) من شأنها أن تحد من دخول مؤسسات تمويل صغير جديدة للسوق، ويقوض قدرة المؤسسات القائمة منها (وبخاصة الصغرى) على تغطية تكاليفها، ما يكبدها خسائر كبيرة، ويدفعها إما للخروج من السوق، وإما يحد من عملها في استهداف الأسواق المكلفة كالمناطق المهمشة والفئات الأقل حظاً مثل النساء والفقراء وذوي الدخل المنخفض. بمعنى آخر، يمكن أن يشكل دخول بنك الاستقلال إلى قطاع التمويل الصغير خطراً على استدامة مؤسسات التمويل الصغير الموجودة في السوق، ويقوض من مساعيها في تمويل التنمية، ويلحق الضرر بالفئات التي كان تأسيسها يستهدف خدمتها.

⁴³ <https://www.palmfi.ps/sites/default/files/attachments/reports/Sharakah.pdf>

بخصوص العلاقة ما بين بنك الاستقلال ومؤسسات التمويل الصغير، وطبيعة الدور الذي يمكن أن يلعبه بنك الاستقلال من أجل تعزيز التنمية على المستوى المحلي والوطني، والحفاظ على استدامة مؤسسات التمويل الصغير الموجودة في السوق، تقترح معظم مؤسسات التمويل الصغير والجهات الأخرى ذات العلاقة ما يلي:

- عند الحديث عن دور بنك حكومي للتنمية، رأى البعض أن الدور الذي يمكن أن يكون مقبولاً له يتمثل في مهمتين أساسيتين، ويمكن تنفيذهما من خلال تخصيص أولويات منسجمة مع خطة وطنية شاملة للتنمية ومعالجة الفقر:

1. أن يتخصص في تمويل المشاريع التي لا يمكن أن تمول على أساس ربحي (مشاريع غير مناسبة لعمل مؤسسات التمويل الصغير، ولا يقوم بها (أو يتردد فيها) القطاع الخاص) والتي تشمل -على سبيل المثال- استصلاح الأراضي والبنية التحتية العامة والزراعية، ومواجهة بعض الأزمات الزراعية (العامة)، أو المساهمة في تمويل زراعة وتنمية بعض القطاعات التي تحتاج إلى تمويل طويل الأمد نسبياً.

2. أن يكون بمثابة بنك لمؤسسات التمويل الصغير والمشابهة لها التي تعمل في المجال التموي، بحيث يتعاقد معها للقيام بتنفيذ مشاريع تمويلية بحسب خطة تنمية وطنية، ويقوم هو بالتمويل وتقوم المؤسسات بالتنفيذ بأسعار متفق عليها، تكون أقل من الأسعار التجارية السائدة. وهنا يمكن للبنك توجيه المؤسسات إلى التخصص في مجالات معينة، أو التقيد بأولويات منبثقة عن خطة تنمية شاملة.

3. لا ينبغي للحكومة (سواء من خلال بنك الاستقلال، أو صناديق التنمية، أو أي مؤسسات عامة ذات علاقة) أن تشارك بشكل مباشر في تقديم الائتمان أو إدارة مبادرات التمويل الصغير. فالمؤسسات الحكومية تقتصر إلى المهارات التقنية، والخبرة، والاستقلال السياسي اللازمة لإدارة مثل هذا النوع من البرامج. ففي العديد من التجارب الدولية المشابهة، أدى دخول الحكومة بشكل مباشر في قطاع التمويل الصغير إلى وجود مستويات مرتفعة من العجز عن السداد، أو نسب منخفضة من استرداد القروض بسبب انتشار سلوك السعي وراء الربح (rent-seeking behavior) من قبل

المقترضين، وتقديم القروض، بأسعار فائدة منخفضة، لفئات غير مستهدفة، أو غير ذات أولوية بالتمويل، ما أدى إلى استنزاف الموارد العامة، وتشوه سوق التمويل الصغير، وتزك آثاراً سلبية كبيرة على استدامة مؤسسات التمويل الصغير. فعلى سبيل المثال، قدمت الحكومة الهندية العديد من برامج الإقراض المدعومة، بما في ذلك برنامج التنمية الريفية المتكاملة، إلا أنها لم تستطع الوصول إلى الفئات الأكثر فقراً، وعانت من معدلات منخفضة جداً من استرداد القروض (10-55%).⁴⁴

4. تستطيع الحكومة أن تقود الجهود وتتبنى السياسات الفاعلة لإنشاء نظام مالي قوي لدعم الفقراء والفئات المهمشة، لكن دون التدخل المباشر في قطاع التمويل الصغير، خشية أن يقيد ذلك المبادرات التي يقودها القطاع الخاص في هذا المجال. فالقطاع الخاص الفلسطيني، يمتلك مهارات فنية وخبرات عملية واسعة على مستوى التمويل الصغير، ويمتلك الكفاءة في إدارة هذا القطاع، أما الحكومة فدورها يقع، بشكل أساسي، في بناء إطار قانوني فعال، وتنظيم سوق التمويل الصغير والإشراف عليه.

5. من المفترض أن يختلف الدور التنموي الذي سيلعبه بنك التنمية عن ذلك الذي تقوم به مؤسسات التمويل المتخصصة، وذلك يشمل استراتيجية العمل، وطبيعة النشاط، ومصادر التمويل، والشرائح المستهدفة. فينبغي أن يستهدف بنك الاستقلال تمويل المشاريع التنموية الكبيرة والمستدامة التي ترسم ملامح المرحلة القادمة، وتثبت أركان الاقتصاد الفلسطيني المتضعع، مثل مشاريع البنية التحتية، والمدن الصناعية، وإنتاج الطاقة، أو حتى في مجال الصحة والتعليم.

6. إن من أكبر التحديات التي تواجه قطاع التمويل الصغير هو عدم وجود ضمانات كافية للقروض التي تمنحها مؤسسات التمويل الصغير، ما يرفع من تكلفة الإقراض، ويؤدي إلى رفع أسعار الفائدة، وبالتالي يحد من قدرة الفئات الأكثر تهميشاً وفقراً من الوصول للائتمان. في هذه الحالة، يمكن أن يلعب بنك الاستقلال دوراً محورياً في تقاسم المخاطر، وتوفير الضمانات اللازمة للقروض التي تستهدف التنمية في المناطق

⁴⁴ <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Donor-Brief-The-Role-of-Governments-in-Microfinance-Jun-2004.pdf>

الأشد فقراً، ولفئات المهمشة التي لا تستطيع أن تصل إلى التمويل الصغير في ظروف السوق الحالية.

الفصل السابع النتائج والتوصيات

7-1 النتائج

توصلت الدراسة من خلال مراجعة الأدبيات ونتائج المسح الميداني (المقابلات مع الجهات ذات العلاقة) إلى مجموعة من النتائج المهمة المتعلقة بتحليل الإطار القانوني الخاص بالتمويل الصغير في فلسطين، ومبررات إنشاء مؤسسات التمويل الصغير في الواقع الفلسطيني، ودورها المتوقع في تمويل التنمية، ودور الحكومة الفلسطينية في تشكيل بنوك التنمية، وشكل العلاقة الأمثل مع مؤسسات التمويل الصغير. من أبرز هذه النتائج:

7-1-1 الإطار القانوني لمؤسسات التمويل الصغير

- تقسم الحالة التشريعية إلى مرحلتين رئيسيتين؛ مرحلة التنظيم القديم التي تشير إلى مرحلة ما قبل صدور القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، ومرحلة التنظيم الجديد التي تتناول الفترة ما بعد ذلك.
- أجازت المادة (4) من قانون الشركات المعدل رقم (6) لسنة 2008 تسجيل الشركات المالية التي لا تهدف إلى الربح في الضفة الغربية، وذلك على شكل شركات مساهمة خصوصية، على أن يتم تنظيم أحكامها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010. لا تعطي أحكام نظام الشركات غير الربحية في القانون المعدل، أي خصوصية لمؤسسات التمويل، بل تخاطب -على حد سواء- جميع الشركات غير الربحية (الجمعيات الخيرية، الهيئات الأهلية، ... إلخ).
- أسند قانون المصارف رقم (9) لسنة 2010 إلى سلطة النقد الفلسطينية صلاحية منح التراخيص اللازمة لمؤسسات التمويل المتخصصة والرقابة والإشراف عليها. في العام 2011، تم استحداث النظام الرئاسي رقم (132) لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة، الذي يهدف إلى تعزيز وتفصيل القانون رقم (9) لسنة 2010، وبخاصة الجزء المتعلق بتنظيم عمل مؤسسات التمويل المتخصصة.

- تلعب سلطة النقد دوراً رئيسياً في تحديد حجم وشكل الدور التموي الذي تلعبه مؤسسات التمويل الأصغر، من خلال التعليمات والخطط والاستراتيجيات التي تضعها لتنظيم عمل هذا القطاع. لذلك، أصدرت التعليمات الخاصة بتنظيم مؤسسات التمويل المتخصصة للعام (2012/1) التي حددت هيكل رأس المال الواجب توفره عند تلك المؤسسات، والأعمال التي تستطيع مؤسسات التمويل المتخصصة القيام بها، والتعليمات رقم (2012/2) التي تتعلق بتنظيم الجانب الإداري الخاص بمؤسسات التمويل من حيث مجلس الإدارة والتدقيق الداخلي والخارجي.
- تتعدد الأطر التنظيمية للمؤسسات المختلفة، وفي العادة يرتبط الإطار التنظيمي بالأهداف العامة والتفصيلية للمؤسسة.

7-1-2 مبررات إنشاء مؤسسات التمويل الصغير في الواقع الفلسطيني

- تتمحور مبررات إنشاء مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين، بشكل رئيسي، حول معالجة الفقر، وخدمة الفئات المهمشة، والمساهمة في التنمية الشاملة (الاقتصادية والاجتماعية على وجه الخصوص)، واستهداف الأفراد الذين لا يستطيعون تلبية شروط المؤسسات المالية التجارية التقليدية.
- بإمكان مؤسسات التمويل الصغير، أيضاً، تحقيق الربح من خلال اقتناص الفرص الاستثمارية المتوفرة في سوق التمويل الصغير، حيث إن الطلب الفعال والمتوقع كبير نسبياً وينتمي (هناك فائض طلب فعال في الاقتصاد الفلسطيني حالياً)، لكن من دون أن يدفعها ذلك إلى الانحراف عن رسالتها ورؤيتها الأساسية التي تتمحور حول تعزيز التنمية، والمساهمة الفعالة لمعالجة التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الفئات الأكثر تهميشاً في المجتمع، وغير المؤهلين للخدمات البنكية.
- في الحالة الفلسطينية، يعتبر تعزيز الصمود والقدرة على مقاومة السياسات الكولونيالية للاحتلال الإسرائيلي، من المبررات الأساسية لتعزيز نمو قطاع التمويل الصغير. يرتبط هذا المبرر، أيضاً، بمفاهيم التنمية الشاملة، لذلك لا بد من أن ترتبط أهداف ومبررات وجود قطاع التمويل الصغير بخطط التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة، وخطط معالجة الفقر.

7-1-3 تحليل دور مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية والتحديات التي تواجهها في سبيل تعزيز التنمية

- الإطار التنظيمي الأنسب للتمويل الصغير
 - بدأت مؤسسات التمويل الصغير والمتوسط كمنظمات غير حكومية وغير هادفة للربح، وبناء على متطلبات وتعليمات سلطة النقد، تم تسجيلها إما كشركات ربحية وإما كشركات غير ربحية، وأصبحت تتضبط بقوانين الشركات وتوجيهات سلطة النقد الفلسطينية ورقابتها.
 - من المتوقع أن تكون مؤسسات التمويل الربحية الأكفأ بين الأشكال التنظيمية المختلفة، لأنها تأخذ بعين الاعتبار كافة عوامل السوق وظروفه، إلا أن تحقيق ذلك يعتمد، بشكل كبير، على الظروف الاقتصادية والسياسية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية، والتي تعيق اعتماد آليات السوق، وبالتالي لا يكون الاعتماد على قوى السوق الحل الأمثل.
 - في حال تبني مؤسسات التمويل الصغير نموذج الشركات غير الربحية، فإن كفاءتها الاقتصادية والفنية قد تكون على المحك، بسبب توفر العديد من العوامل المثبطة؛ مثل ارتفاع نسبة الراضين للتسديد بسبب عدم كفاءة النظام القضائي والتنفيذي والمحسوبيات المنتشرة في المجتمع الفلسطيني، ووصول الأموال لغير مستحقيها، والنظرة العامة للشعب الفلسطيني للقروض على أنها دعم.
 - بعض المؤسسات لا تعارض فكرة الاندماج بين المؤسسات المختلفة للاستفادة من وفورات الحجم، وتخفيض التكاليف التشغيلية، وبعضها يرفض ذلك. ويبدو أن سلطة النقد الفلسطينية تشجع الاندماج كسياسة لها.

أولويات التمويل الصغير والقطاعات المستهدفة

- إن تحديد الأولويات القطاعية والجغرافية والفئات المستفيدة من التمويل الصغير في العادة، يأتي من جهة سيادية وطنية توجه التنمية الشاملة، واستراتيجيات مكافحة الفقر على المستوى المحلي والوطني، وبمشاركة كافة المعنيين في المجال التنموي، وتحت إشراف جهة تنسيقية تقوم باستغلال الطاقات والموارد المتاحة من أجل تحقيق الأهداف العامة

- للتممية. إلا أن الحالة الفلسطينية لا تعتمد هذا النموذج التنسيقي العام، لذلك نجد أن مؤسسات تمويل التنمية المختلفة تجتهد، كل حسب رؤيتها لمفهوم التمويل التنموي، وحسب خططها الاستراتيجية، وحسب برامجها الممولة من جهات مانحة لها برامجها وأجنداتها.
- إن عدم وجود استراتيجية عامة لمعالجة الفقر، أو لتحقيق التنمية الشاملة، يعتبر من المعوقات الرئيسية أمام مؤسسات التمويل الصغير في تحديد الأولويات التنموية على المستوى المحلي والوطني.
- إن عملية التخطيط التنموي وتحديد الأولويات في مؤسسات التمويل الصغير، يعتمد، بشكل كبير، على رؤية وقدرات القائمين عليها، وحسب تجربتها في السوق.
- بسبب اعتماد مؤسسات التمويل الصغير في عملها على الطلب الفعال، وبسبب وجود فائض في هذا الطلب، لا تجد هذه المؤسسات ضرورة ملحة لتحديد الأولويات، بل قد لا تستطيع فعل ذلك.
- بعض مؤسسات التمويل الصغير متخصص في المشاريع الزراعية أو الريفية أو المرأة والشباب، وبعضها الآخر ليس متخصصاً، بل يعمل في كل المجالات.
- لا تعارض مؤسسات التمويل أن يتم التخصص وتحديد أولويات على المستوى العام ضمن برنامج متفق عليه وتوجيهات الجهات القادرة على إنفاذه كسلطة النقد الفلسطينية، أو جهات حكومية مختصة، أو ضمن تشكيل مجلس تنمية وطني.
- بعض مؤسسات التمويل قلصت أو ألغت التعامل مع القروض الاستهلاكية؛ كونها الجزء في محافظها الذي يعاني بصورة أكبر من مخاطر الائتمان المتمثلة بعدم القدرة على السداد، إضافة إلى أنه لا ينسجم مع الأهداف التي وضعتها هذه المؤسسات لنفسها.

التحديات والبدائل المتاحة لمؤسسات التمويل الصغير من أجل تمويل التنمية.

- تعتبر سياسات الاحتلال الإسرائيلي ومحاولته تقويض جهود التنمية، وإضعاف الاقتصاد الفلسطيني، والسيطرة على الموارد، ما يؤثر، بشكل سلبي، على جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني، من أبرز التحديات التي تواجه قطاع التمويل الصغير.
- هناك، أيضاً، العديد من التحديات الذاتية التي تتعلق بأداء القطاعات المختلفة والبيئة العامة للأعمال والاستثمار.

- لا يوجد هناك مفهوم واضح للتمويل التنموي ومحاربة الفقر لدى مختلف الجهات العاملة في مجال التنمية، بما فيها مؤسسات التمويل الصغير. بل إن تعريف الفقر الرسمي، الذي يعتمد على مقاييس مرتبطة بالإنفاق الاستهلاكي، وتقاس بالمؤشرات المرتبطة بخطوط الفقر العادي والمدقع، لا تجد توافقاً على ملاءمتها للخطط الاستراتيجية التي تعالج الفقر والتنمية.
- على الرغم من تبني الحكومة لسياسة التنمية بالعناقد كاستراتيجية رئيسية لتعزيز التنمية في فلسطين، فإن المؤسسات ذات العلاقة في فلسطين لا تتبنى مفهوماً محدداً واستراتيجية وطنية للتنمية ومحاربة الفقر.
- عدم وجود منظومة متكاملة للتمويل الصغير في فلسطين، حيث يشكل غياب نظام قضائي فعال، وعدم وجود قضاء متخصص في حلّ النزاعات التجارية، تحدياً كبيراً أمام مؤسسات التمويل الصغير.
- لا يوجد إطار قانوني متكامل في فلسطين ينظم استخدام التكنولوجيا في قطاع التمويل الصغير.
- عدم وجود صناديق ضمانات كافية للقروض.
- قد تؤدي المنافسة الشديدة، وبخاصة بعد دخول بنك الاستقلال إلى قطاع التمويل الصغير، إلى خروج بعض مؤسسات التمويل الصغير من السوق، أو الابتعاد عن التمويل التنموي والاجتماعي باتجاه التمويل التجاري الاستهلاكي والخدمي.

7-1-4 دور الحكومة الفلسطينية في تشكيل بنوك التنمية

- خاضت الحكومة الفلسطينية تجارب مع التمويل الصغير، من خلال إنشاء بعض المؤسسات المتخصصة في الإقراض بتكاليف محدد، مثل المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، وصندوق التشغيل.
- تعتبر تجربة المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي دليلاً واضحاً على ضعف الالتزام الحكومي تجاه القطاع الزراعي من جهة، وتجاه قطاع التمويل الصغير من جهة أخرى.
- في العام 2021، صدر قرار بقانون رقم (5) لإنشاء بنك حكومي للاستثمار والتنمية باسم بنك الاستقلال.

- لا بد من توفر عوامل متعددة تخص قضايا مختلفة لنجاح بنوك التنمية الحكومية في تحقيق أهدافها.
- لا تدعم البيئة غير المستقرة في الحالة الفلسطينية فرص نجاح بنك حكومي للتنمية.
- كما أن انتشار الفساد المالي والإداري في القطاع الحكومي الفلسطيني، من شأنه أن يعيق نجاح تجربة بنك الاستقلال.
- من جهة أخرى، فإن التجارب العالمية تشير إلى قلة الكفاءة وقلة الفاعلية في الإدارة العامة للمؤسسات الاقتصادية.
- يتضح أن التفويض أو المهمة في حالة بنك الاستقلال غير واضح، أو غير مكتوب بشكل محدد.
- في الحالة الفلسطينية لا يخضع بنك الاستقلال لسلطة النقد الفلسطينية، وهو ما من شأنه أن يهدد استقرار واستدامة البنك، فتشير الدراسات إلى أن التجارب الفاشلة كانت فيها عملية التنظيم والرقابة بيد الحكومة، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب في المصالح.
- هناك خشية لدى العديد من مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين من طبيعة المشاريع والشرائح الاجتماعية التي سيستهدفها بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار، وما إذا كان دوره سيكون تنافسياً أم تكميلياً لدورها.
- لذلك، فإن التنافسية التي سببها دخول بنك التنمية (إذا كان تفويضه يسمح بذلك) من شأنها أن تشكل خطراً على استدامة مؤسسات التمويل الصغير الموجودة في السوق، ويقوض من مساعيها في تمويل التنمية، ويلحق الضرر بالفئات التي كان تأسيسه يستهدف خدمتها.
- من الأفضل لقطاع التمويل الصغير أن لا تشارك الحكومة (سواء من خلال بنك الاستقلال، وصناديق التنمية، أو أي مؤسسات عامة ذات علاقة) بشكل مباشر في تقديم الائتمان، أو إدارة مبادرات التمويل الصغير.
- من الأفضل لقطاع التمويل الصغير أن يتخصص بنك الاستقلال في تمويل المشاريع التي لا يمكن أن تمول على أساس ربحي، أي المشاريع غير المناسبة لعمل مؤسسات التمويل الصغير، ولا يقوم بها (أو يتردد فيها) القطاع الخاص) التي تشمل -على سبيل المثال- استصلاح الأراضي والبنية التحتية الزراعية.

- من الأفضل لقطاع التمويل الصغير أن يكون بنك الاستقلال بمثابة بنك لمؤسسات التمويل الصغير والمشابهة لها التي تعمل في المجال التنموي، بحيث يتعاقد معها للقيام بتنفيذ مشاريع تمويلية بحسب خطة تنموية وطنية، ويقوم هو بالتمويل، وتقوم المؤسسات بالتنفيذ بأسعار متفق عليها تكون أقل من الأسعار التجارية السائدة.
- إن الشكل الأمثل للعلاقة بين مؤسسات التمويل الصغير وبين بنك الاستقلال هي التكاملية والمساندة المتبادلة، بحيث يسعى الكل لتحقيق أهداف مشتركة.
- تستطيع الحكومة أن تقود الجهود وتتبنى السياسات الفاعلة لإنشاء نظام مالي قوي لدعم الفقراء والفئات المهمشة، لكن دون التدخل المباشر في قطاع التمويل الصغير .
- يمكن أن يلعب بنك الاستقلال دوراً محورياً في تقاسم المخاطر وتوفير الضمانات اللازمة للقروض التي تستهدف التنمية في المناطق الأشد فقراً وللفئات المهمشة التي لا تستطيع أن تصل للتمويل الصغير في ظروف السوق الحالية.

2-7 التوصيات

توصلت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات إلى الجهات ذات العلاقة من أجل تعزيز الدور التنموي لمؤسسات التمويل الصغير، وإزالة التحديات التي تواجهها في سبيل تحقيق أهدافها المتمثلة بتعزيز التنمية ومحاربة الفقر. ومن أبرز هذه التوصيات:

1-2-7 على مستوى القوانين

- توحيد القوانين الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويتطلب ذلك، بداية، إنجاز المصالحة الوطنية، وإحياء السلطة التشريعية من خلال انتخابات حرة ونزيهة. ومن ثم إصلاح القضاء الفلسطيني بالتوافق الوطني العام، بما يحفظ استقلاليته. يكون توحيد القوانين المالية المتعلقة بمؤسسات التمويل الصغير جزءاً من هذا الواجب الوطني.
- تطوير قانون المصارف، بحيث يأخذ بالاعتبار خصوصية مؤسسات التمويل الصغير .
- دراسة إمكانية السماح لمؤسسات التمويل الصغير بقبول الودائع، وبخاصة ودائع الشرائح التي تستهدفها في برامجها. ويمكن أن تدرس التجارب العالمية والاستفادة منها.

- إنشاء صناديق أو برامج ضمان للتمويل الذي تقدمه مؤسسات التمويل الصغير. ويمكن أن يكون ذلك من خلال سلطة النقد أو الحكومة أو كليهما، وبالتعاون مع القطاع الخاص تحت عناوين المسؤولية المجتمعية لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الشاملة.
- تطوير قوانين تتعلق باستخدام الفضاءات التقنية الحديثة في حشد التمويل والتبرعات.

7-2-2 على مستوى الحوكمة

- اعتماد التفرع والشمول المالي كجزء من مؤشرات التقييم والرقابة ضمن إطار سياسات التمويل الصغير.
- تطوير أدوات الرقابة والإشراف التي تقوم بها سلطة النقد، من خلال بناء المؤشرات المناسبة للقطاع، وحيث يؤدي ذلك إلى:
 - حفظ حقوق المؤسسات والعملاء ونوعية الخدمات المالية المقدمة.
 - تحفيز المؤسسات على اتباع نهج تنموي في استراتيجياتها قائم على الأولويات الوطنية، ويتصف بالمرونة المناسبة.
 - الحد من أو منع الانحراف عن أهداف القطاع ورسالته.
 - تشجيع التمويل الاجتماعي، وبخاصة في التعليم والصحة.
 - تشجيع الإدارة الكفؤة على أساس قوى السوق دون إغفال إمكانية فشل آلية السوق.
 - تشجيع الإبداع في تصميم منتجات خدمات تمويلية جديدة، تشمل الخدمات التمويلية الإسلامية.
 - اعتماد منهج العنقود في التعامل مع مؤسسات التمويل بتنظيم الأعمال التي يمكنها أن تقدم خدماتها (تجارياً) لمجموع المؤسسات، بدلاً من أن تقوم كل منها بتقديمها بنفسها: مثلاً إنشاء مؤسسة مستقلة (وقد تكون ربحية) للإفتاء بخصوص التمويل الإسلامي فيما يتعلق بالمنتجات التمويلية التي تطرحها المؤسسات، أو مؤسسة توفر البيانات عن المناطق المستهدفة أو الفئات المستهدفة، أو مؤسسة توفر الإسناد الفني والتدريب التقني المالي وغيرها.

7-2-3 على مستوى الخطط

- لا بد من اعتماد مفهوم التمويل التنموي شامل يناسب الحالة الفلسطينية، وبخاصة الجوانب المتعلقة بمحاربة الفقر والتصدي للإجراءات الاحتلالية. وأن يكون هناك إطار عام واستراتيجية موحدة للتنمية ومحاربة الفقر تقوده المؤسسات الحكومية المختصة وبتنسيق مع مختلف الفاعلين في هذا المجال؛ من مؤسسات القطاع الخاص، والقطاع الأهلي، والمؤسسات الدولية.
- تأمين خطوط تمويل مؤقتة لمؤسسات التمويل الصغير (من قبل سلطة النقد) لمواجهة الطوارئ الناجمة عن السياسات الإسرائيلية المعادية للاقتصاد الفلسطيني، وذلك لتحسين المؤسسات من جهة، ولتستطيع تقديم المساندة المالية أو إعادة الجدولة للمشاريع الصغيرة المتضررة من هذه الإجراءات.
- تشجيع مؤسسات التمويل الصغير على الابتعاد عن القروض الاستهلاكية من خلال التشدد في شروطها، وذلك لقلّة تأثيرها على التنمية، ولارتفاع مخاطر التعثر فيها.

7-2-4 على مستوى التنسيق

- إنشاء آلية (بإشراف سلطة النقد) لتنسيق الخطط الاستراتيجية لمؤسسات التمويل الصغير (خطط لـ 3 سنوات)، بحيث تؤدي الآلية إلى وضع أولويات وتوجهات عامة ملزمة للمؤسسات، وأن يتم إشراك مؤسسات التمويل التنموي الأخرى في هذه الآلية.
- تطوير وتفعيل التكاملية في منظومة التمويل الصغير التي تشمل مؤسسات التمويل الصغير، وسلطة النقد، والقضاء، وجهاز التنفيذ، ومؤسسات التوعية والتثقيف، وصناديق الضمان، ومؤسسات التأمين.

7-2-5 على مستوى بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية

- إعادة النظر في آلية إنشائه، والعمل على تحقيق الشروط اللازمة لنجاح التجربة والمستوحاة من تجارب الدول الأخرى، وهذه الشروط تشمل:
 - تطوير البيئة القانونية للبنك، بحيث يتم تحصينه قدر الإمكان من الواقع الاقتصادي والسياسي اللامستقر في الأراضي الفلسطينية.

- تحديد التفويض (المهمة) بشكل واضح بالإجابة عن الأسئلة المختلفة المتعلقة بدوره وطبيعة عمله؛ من قبيل الدقة في النصوص بما يضمن إمكانية المحاسبة.
- أن يكون التفويض ضيقاً؛ بمعنى تحديد القطاعات التي سيتخصص في تمويلها، على أن تتم مراجعة ذلك كل 3 سنوات مثلاً، لتحديد ما إذا كان التفويض ما زال ملائماً أم بحاجة إلى التعديل والتطوير.
- نقترح أن يسمح للبنك بقبول الودائع ضمن قانون خاص يحدد شروطاً تتناسب مع الأولويات، وبذلك يكون مكماً للمؤسسات التمويلية العادية ومؤسسات التمويل الصغير.
- نقترح أن تكون أولويات البنك في المشاريع التنموية الكبيرة التي يحجم عن تنفيذها القطاع الخاص، أو أنه لا يقوى عليها وحده. ويمكن الحديث، هنا، عن شراكات بين البنك والقطاع الخاص والأهلي في بعض المشاريع.
- نقترح أن يكون البنك بنكاً للمؤسسات التنموية المختلفة، بما فيها مؤسسات التمويل الصغير.
- نقترح أن يكون هدف الاستراتيجية بعيدة المدى باتجاه أن يتم إدماج مؤسسات التمويل التموي مع البنك، بحيث تتم الاستفادة من وفورات الحجم الكبير والخبرة والانتشار اللذين تتمتع بهما المؤسسات المالية التنموية.
- نقترح أن يتم اتباع البنك من حيث الإشراف والرقابة والتنظيم إلى سلطة النقد الفلسطينية، وأن تكون هناك أنظمة تراعي خصوصية البنك.
- التأكيد في قرارات تأسيس البنك على أهمية استقلالية مجلس الإدارة، وأن لا تكون للحكومة أغلبية حاکمة فيه لتجنب التدخلات السياسية، ولتجنيبه الفساد الإداري والمالي الذي يجتاح القطاع الحكومي.
- التأكيد على اعتماد الكفاءة في التوظيف والمعايير الموضوعية في منح التمويل أو منعه، ومتابعة إنشاء المشاريع وتسديد المستحقات، وأن الإدارة الفاعلة واعتماد الكفاءة شرط أساسى لتحقيق الاستدامة المالية للبنك.
- نوصي بعدم دخول الحكومة في مجال تقديم الخدمات التمويلية، وأن تكتفي بالإشراف والرقابة والتوجيه السياساتي. لأن مشاريع كهذه أصبحت، في العادة، عبئاً على الموازنة

العامة، ويتشكل جيش من المنتفعين منها، بحيث يصبح التخلص منها مشكلة مستعصية. ولذلك، نوصي بدمج كل المؤسسات المالية الحكومية أو شبه العامة ضمن بنك الاستقلال، ويمكن أن يكون ذلك بالتدريج. ويشمل -على سبيل المثال لا الحصر- المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، وصندوق التشغيل، واتحاد لجان العمل الزراعي (جزء من وزارة الزراعة)، وبكدار، وصندوق الاستثمار، ... وغيرها، وأن يتم تقسيم البنك إلى دوائر تستوعب هذه المؤسسات، بحيث يكون البنك بعد الدمج مؤسسة قادرة على معالجة الفقر، وتحقيق التنمية الشاملة المستدامة المنشودة.

- نوصي بإجراء دراسة تفصيلية لتقييم عمل مؤسسات تمويل التنمية القائمة في الاقتصاد الفلسطيني، (تمول مشاريعها حسب أولوياتها ولا تقوم بالإقراض) للاستفادة من تجاربها الناجحة، وتطوير هذا القطاع بما يخدم الأهداف التنموية العامة.

المراجع

- Arias E., Hausmann, R., and Panizza,U. (2019). Smart Developing Banks. Inter-American Development Bank. United States.
- Association of African Development Finance Institutions [AADFI]. (2006). AADFI selected standards and guidelines ratings: rating questions and instructions manual. Abidjan, Co^te d'Ivoire: AADFI.
- Benefit Advisory Research [BAR], (2006). Generic development finance institutional framework. Paper prepared for Development Bank of Southern Africa.
- Consultative Group to Assist the Poor [CGAP]. (2004). The Role of Governments In Microfinance. CGAP Donor Information Resource.
- Claessens, S., Feijen,E., and Laeven L. (2008). Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. Journal of Financial Economics, Vol. 88, no. 3: PP. 554- 80.
- Duignan, k., Adkins, A., Longsdon, J., Wolfe, C., Carcia, A., and Cornish, J. (2020). Bank Rating Criteria. Fitch Rating. <https://www.fitchratings.com/research/banks/bank-rating-criteria-28-02-2020>.
- Engels, P. (2009). Mission Drift in Microfinance, the Influence of Institutional and Country Risk Indicators on the trade-off between the financial and social performance of microfinance institutions. Tilburg University, The Netherlands.
- Faccio, M. (2006). Politically Connected Firms. American Economic Review, Vol. 96, no., PP. 369-86
- Gonzalez, V., Schreiner, M., Meyer, R., and Navajas,S. (1996). BancoSol: The Challenge of Growth for Microfinance Institutions. Economics and Sociology, No. 2332.
- Ghani, D. (2005). Role of Development Financial Institutions in the Financial System. International CEO Forum for the Development Finance Institutions. <https://www.bis.org/review/r050923e.pdf>.
- Hubka, A. and Zaida, R. (2005). Impact of Government Regulation on Microfinance. World Development Report: Improving the Investment Climate for Growth and Poverty Reduction.
- International Finance Corporations [IFC]. (2017). Microfinance in Palestine: Developments, Challenges, and Future Prospects.
- Lash, N. and Batavia, B. (2016). Government Policies and Micro Lending in Emerging Markets. Reviews of Economic and Business Studies. Loyola University Chicago, Vol. 9, No. 1: pp. 9-32.
- Lieberman, I. (2019). The Growth and Commercial Evolution of Microfinance. Brookings Institution.
- McGuire, P. (1999). Policy Regulation for Sustainable Microfinance: Country Experience in Asia. Journal for International Development, Volume 11, No.11, PO: 717-729.

- Mermod, A. Y. (2013). Microfinance. Encyclopedia of Corporate Social Responsibility, 1674–1682. doi:10.1007/978-3-642-28036-8_85.
- Morduch, J. (1999). The Microfinance Promise. Journal of Economic Literature, No. 37, PP: 1569-1614.
- Organization For Economic Co-Operation and Development [OCED]. (2004). Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises. Paris: OECD.
- Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). (2021). Baseline Diagnostic Study of Agricultural Finance in Palestine, Submitted to Food and Agricultural Organization (FAO), unpublished paper.
- Pazarbasioglu, C. P. (2017). A new role for development banks? World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/voices/new-role-development-banks>.
- Wilson, P. (2020). Opportunities and Challenges in Implementing a Cluster-Based Economic Development strategy in the Palestinian Context, in Light of International Experiences and National Development Priorities. Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). Palestine-Ramallah.
- Palestine Monetary Authority [PMA]. (2013). Economic Role of Specialized Lending Institutions and their Impact on Financial Stability in Palestine.
- Runde, D.F., Bandura, R., and Ramanujam, S.R. (2019). The Role of Development Finance Institutions in Enabling the Technology Revolution, Center for Strategic and International Studies.
- Runde, D. F., and Milner, A. (2019). Development Finance Institutions: Plateaued Growth, Increasing Need. Center for Strategic and International Studies.
- Scott, D.H., (2007). Strengthening Corporate Governance in State-owned Financial institutions. Policy Research Working Paper 4321. Washington, DC: World Bank.
- Singh, S. (2020). Types of Risks Faced by Microfinance Institutions. Money Mint. Accessed through: <https://moneymint.com/types-risks-faced-microfinance-institutions/>.
- Thorne J., and du Toit, C. (2009) A Macro-framework for Successful Development Banks. Development Southern Africa, Vol. 26, No.5, PP: 677-694.
- The Palestine Network for Small and Microfinance [Sharaka]. (2019). June 2019 Fact Sheet. <http://www.palmfi.ps/sites/default/files/attachments/reports/fact%20sheet%20June%2C%202019.pdf>
- The Palestine Network for Small and Microfinance [Sharaka]. (2016). 2016 Fact Sheet. <http://www.palmfi.ps/sites/default/files/attachments/reports/fact%20sheet%20June%2C%202019.pdf>.
- Torres E. and Zeidan R. (2016). The Life Cycle of National Development Banks: The Experience of Brazil's BNDES. The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 62, PP: 97-104.

- UNCTAD. (2016). The Role of Development Banks in Promoting growth and Sustainable Development in the South. https://unctad.org/system/files/official-document/gdsecidc2016d1_en.pdf.
- World Bank Group. (2018). 2017 Survey of National Development Banks. <http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/2017-Survey-of-National-development-banks>.
- Xu, J., Ren, X., and Wu ,X. (2019). Mapping Development Finance Institutions Worldwide: Definitions, Rationales, and Varieties. New Structural Economic Development Financing.
- Yirga-hall, G. (1998). The Impact of Financial Policies on the Developmental Role of Development Finance Institutions: a Critical Review. MSc Thesis, International Development Centre, University of Reading.
- Yaron, J., McDonald, B., and S. Charitonenko. (1998). Promoting Efficient Rural Financial Intermediation. The World Bank Research Observer, Vol.13, PP: 147-170.
- YARON, J. (2005). State-owned Development Finance Institutions (SDFI): the Political Economy and Performance Assessment. Paper Presented at the Rural Finance Research Conference.

الفلاح، بلال (2014). القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

سلطة النقد الفلسطينية (2018). الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي في فلسطين 2018-2025:

<https://www.pma.ps/Portals/0/Users/002/02/2/Publications/Financial%20Inclusion%20publication/National%20Financial%20Inclusion%20Strategy%20NFIS.pdf>

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء/البنك الدولي (2012). دليل التنظيم والإشراف للتمويل الأصغر: الإرشادات المتفق عليها:

<https://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guidelines-A-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinanc-Oct-2012-Arabic.pdf>

جرادات، عامر (2018). دور مؤسسات الإقراض في التمكين الاقتصادي والاجتماعي: دراسة حالة المركز العربي للتطوير الزراعي "أكاد". القدس: جامعة القدس.

دودين، محمود (2013). قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

سلطة النقد الفلسطينية (2019). الإطار الاستراتيجي للتمويل الأصغر 2019-2023:
<https://www.pma.ps/Portals/0/Users/002/02/2/Publications/MIF/MFI%20Brochure.pdf>

عبد الكريم، نصر (2018). أساليب تحفيز الإقراض المصرفي نحو القطاعات الإنتاجية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

عبد الكريم، نصر؛ عابد، محمد؛ أبو زيتون، عبير (2013). الدور الاقتصادي لمؤسسات الإقراض المتخصصة وأثرها على الاستقرار المالي في فلسطين، سلطة النقد الفلسطينية.

عبد الرازق، عمر (2016). الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع المصرفي الفلسطيني بشكل خاص وعلى الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

عبد الله، سمير (2016). الشمول المالي في فلسطين. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

مرار، رايح (2016). تحليل الارتباطات بين المؤشرات المصرفية الكلية ومؤشرات النمو الاقتصادي على المستويين الكلي والقطاعي. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

مكتب رئيس الوزراء/الفريق الوطني لمتابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030. (2020). تقرير سير العمل على أهداف التنمية المستدامة: 2018-2019. رام الله-فلسطين.