



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (7)



خيارات وتحديات تمويل التنمية في فلسطين
بين مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية

أيلول 2021

خيارات وتحديات تمويل التنمية في فلسطين بين مؤسسات التمويل الصغير وبنوك التنمية



تم تمويل هذه الورقة بدعم من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

تلفون: +972 (2) 2987053/4

فاكس: +972 (2) 298055

info@mas.ps

ww.mas.ps

القدس ورام الله

2021

حقوق الطبع والنشر محفوظة @ (ماس)

المحتويات

- 4 -1 المقدمة
- 5 -2 مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين
- 6 -3 التحديات التي تواجه مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية في سبيل تعزيز التنمية
- 8 -4 قرار إنشاء بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية وإمكانية تأثير ذلك على مؤسسات التمويل الصغير

تواجه التنمية في فلسطين تحديات كبيرة بسبب الظروف السياسية والاقتصادية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية بسبب سياسة الاحتلال الإسرائيلي، وتحكمها بمفاصل الاقتصاد الفلسطيني. 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 330-430 ألف مقترض محتمل في السوق، كما قدرت الفجوة المالية المحتملة في السوق ما بين 630-900 مليون دولار (مؤسسة التمويل الدولية، 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.

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 منع سلطات الاحتلال الإسرائيلي لأنشطة القطاع المصرفي الفلسطيني. لعبت هذه المؤسسات في حينها دوراً مهماً في تشجيع الإنتاج والتشغيل ومكافحة الفقر وتحفيز التنمية (دودين، 2013)، وكان أغلبها يتلقى الدعم من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية من أجل توفير خدمات التمويل الصغير للفئات الفقيرة والمهمشة. مع قيام السلطة الفلسطينية بعد اتفاق أوسلو العام 1993، تم إضفاء الطابع الرسمي على قطاع التمويل الصغير في فلسطين، ما شجع عدداً متزايداً من المؤسسات للدخول إلى هذا القطاع، وسمح بإنشاء برامج إقراض صغيرة ممنهجة ومستدامة. على سبيل المثال، ارتفع عدد العملاء النشطين في قطاع التمويل الأصغر إلى أكثر من الضعف (من 37-83 ألف عميل) بين الأعوام 2011 إلى 2018؛ وزاد عدد فروع مؤسسات التمويل من 60 إلى 107 فروع؛ ونمت المحفظة المالية لهذا القطاع من 60 مليون دولار إلى حوالي 270 مليون دولار.

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 كجُمعيّات غير حكومية أو مؤسسات دولية، والتنوع في الخدمات المالية التي تقدمها، زاد الاهتمام لدى صانعي القرار بتنظيم هذا القطاع، وتطوير الإطار القانوني الخاص به؛ من أجل مساعدته على النمو والتوسع، وحماية حقوق والتزامات المتعاقدين فيه، حيث أصدرت الحكومة الفلسطينية عدداً من القوانين والتعليمات من خلال إشراف سلطة النقد على تنظيم عمل مؤسسات التمويل الصغير. 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 من خلال البنوك، على الوصول إلى مصادر التمويل بشروط مناسبة، من أجل تنمية أنشطتهم الاقتصادية، وبالتالي مجتمعاتهم المحلية.

أدت هذه اللوائح والقوانين إلى العديد من التغييرات على القطاع، أبرزها انخفاض عدد المؤسسات التي تقدم خدمات التمويل الصغير، وبخاصة بعد فرض وزارة الاقتصاد حداً أدنى لرأس المال فيمته 5 ملايين دولار لشركات التمويل الصغير الربحية، وحداً أدنى قيمته 5 ملايين دولار كمتطلبات 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-أجفند) التي سرعان ما أصبحت من اللاعبين الأساسيين في هذا القطاع. تضاعف عدد العملاء من 37000 العام 2011 إلى 87000 العام 2016 (ICF, 2017).

وعلى الرغم من تطور مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية، وتوسع عملها، وارتفاع حجم الطلب في سوقها، فإنها ما زالت تواجه تحديات متنوعة، وبخاصة في ظل الحرية المطلقة لقوى السوق، وصعوبة تنظيمها، بسبب غياب السيادة والرؤية التنموية الشاملة المناسبة للحالة الفلسطينية. إضافة إلى هذه التحديات، جاء قرار الحكومة بتأسيس «بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية»، ليكون الذراع الحكومية في تمويل التنمية من خلال النموذج العالمي المعروف بـ«المصارف العامة»⁽¹⁾. في بداية العام 2021، أصدرت الحكومة قراراً بقانون رقم (5) للعام 2021 لإنشاء

(1) McDonald, D.A, Marois, T., and Barrowclough, D. (2020). Public Banks and COVID-19: Combating the Pandemic With Public Finance, UNCTAD.

بنك تنمية حكومي باسم بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار برأسمال 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 التفويض الواضح لضمان إمكانية التقييم وتحقيق الأهداف. هذا بكل تأكيد يؤثر على الدور التنموي الذي من الممكن أن تلعبه مؤسسات التمويل الصغير، وعلى جهود تحفيز التنمية ومحاربة الفقر، وتقليل مستويات التهميش. أي 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، فيما يتعلق بالمنافسة مع تلك المؤسسات التجارية.

2- 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 التنموية، وبخاصة في المناطق المهمشة والفقيرة، كما من شأنه أن يساهم في بناء تاريخ ائتماني لهذه الفئات لتصبح مؤهلة للاقتراض من القطاع البنكي التقليدي (شراكة، 2019).

يبلغ عدد مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين 8 مؤسسات فقط (أصبح صندوق التنمية الفلسطيني جزءاً من المؤسسة المصرفية مع نهاية العام 2019)، 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، وكما هو مبين في الجدول 1. الربع الأول من العام 2021 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 للفئات المهمشة والأقل فرصاً للاقتراض من القطاع البنكي.

جدول 1: 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.

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 (للتعاونيات على سبيل المثال)، 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، وفاتن، وأكاد، وصندوق التنمية الفلسطيني)، وقد شكلت التمويلات الإسلامية في العام 2016 حوالي 12.6٪ من إجمالي التمويل الذي قدمته مؤسسات التمويل الصغير، و19٪ من إجمالي المحفظة لهذه المؤسسات (IFC, 2017).

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 ومتناهي 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 (شراكة، 2016). حسب بيانات سلطة النقد الفلسطينية في الجدول 1، حاز القطاع العقاري والقطاع التجاري على أعلى نسبة من إجمالي المحفظة القائمة لمؤسسات التمويل الصغير بواقع 32.7٪، و 29.7٪ على التوالي في نهاية الربع الأول من العام 2021، بينما بلغت حصة كل من القطاع الزراعي والقطاع الصناعي 11.6٪ و 4.9٪ 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 (شراكة، 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.

3- التحديات التي تواجه مؤسسات التمويل الصغير الفلسطينية في سبيل تعزيز التنمية

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 انتشال أنفسهم من براثن الفقر، من خلال الحصول على خدمات مالية بشروط مناسبة وميسرة؛ ما 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.

إن الاحتلال الإسرائيلي وسياساته المعادية للتنمية الفلسطينية ليس التحدي الوحيد، فهناك تحديات كثيرة تتعلق بأداء القطاعات المختلفة والبيئة العامة للأعمال والاستثمار، إضافة إلى الفشل الحكومي في انتهاج منهج تنموي ملائم للوضع الفلسطيني والفشل في محاربة الفساد الإداري والمالي، إضافة إلى تحديات تتعلق مباشرة بقطاع التمويل الصغير وقطاع المؤسسات التنموية المختلفة.

1-3 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 «محركة 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 التنمية يشمل، إضافة إلى الجوانب الاقتصادية المادية، مجالات اجتماعية كالفقر، واللامساواة، ومستوى التعليم الملائم، والرعاية الصحية الأساسية، والمسكن الملائم، وخدمات أخرى، ناهيك عن مختلف جوانب الاستدامة المتعلقة بالبيئة والمناخ.

من خلال البحث الميداني الذي تم إجراؤه لأغراض هذه الدراسة، لاحظنا غياب مفهوم واضح للتنمية ومحااربة الفقر لدى مختلف الجهات العاملة في مجال التنمية. وعلى الرغم من تبني الحكومة لسياسة التنمية بالعناقيد الاستراتيجية الرئيسية لتعزيز التنمية في فلسطين، فإن المؤسسات ذات العلاقة في فلسطين لا تتبنى مفهوماً محدداً واستراتيجية وطنية للتنمية ومحااربة الفقر. كما لا يوجد هناك تنسيق أو اعتماد أو توجيه باتباع خطة تنموية عامة تغطي الجوانب الاقتصادية والاجتماعية متفق عليها من كافة المؤسسات العاملة في مجال التنمية والتمويل التنموي. كما أن هناك تعدداً للخطط التنموية خلال السنوات الماضية، 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، كالـفجوة بين الأغنياء والفقراء، أو الفجوة بين قطاع غزة والضفة الغربية، والفجوة بين «الأقاليم» المختلفة في الضفة الغربية، أو بين المدينة والقرية والمخيم. وينعكس 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 يلاحظ عدم وجود مفهوم شامل وموحد للتنمية 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.

2-3 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، وتنسق الجهود فيما بينها من أجل تعزيز التنمية واستهداف كافة الفئات والمناطق المهمشة التي تحتاج إلى التمويل الصغير من أجل مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتزايدة. فوضع الخطط والأولويات التنموية، يجب أن يكون من قبل المؤسسات الحكومية بالمشاركة مع كل الجهات ذات العلاقة، ضمن منظومة قوانين فاعلة تواكب التطورات والتحديات التي تواجه الاقتصاد والمجتمع.

على الرغم من استحداث مجموعة من القوانين الناظمة لهذا القطاع خلال العقد الماضي، فإنه 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. في السياق ذاته، يشكل غياب 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 لدى المؤسسات، 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.

3-3 عدم وجود صناديق ضمانات للقروض

من أكبر التحديات التي تواجه الفئات المهمشة أو منخفضة الدخل في فلسطين عند إنشاء مشاريعهم الخاصة محدودة 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 جديدة، كما يهدد استمرارية 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، الذي لا تتوفر لديهم الضمانات الذاتية الكافية، ما يحول دون حصولهم على التمويل ولو حتى بمبالغ محدودة جداً للبدء بمشاريعهم الخاصة. وترى 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. لذلك، 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.

4-3 المنافسة بين مؤسسات التمويل الصغير

ما إن التزمت مؤسسات التمويل الصغير بإدارة الأعمال على أساس تجاري، وعلى الرغم من 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، نتج عن ذلك تغييرات متعاقبة 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 ثمانينيات 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 الاستدامة المالية. قد يؤدي الأمر إلى الإفراط في مديونية العملاء، الذي من شأنه أن يؤدي إلى تدهور أداء المحافظ الاستثمارية لكل الأطراف الفاعلة العاملة في السوق، وبالتالي تقويض قطاع التمويل الصغير في فلسطين، وتحوله إلى تمويل تقليدي في منافسة مع البنوك التجارية.

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

خاضت الحكومة الفلسطينية تجارب مع التمويل الصغير، من خلال إنشاء بعض المؤسسات المتخصصة في الإقراض بتكليف محدد. فقد أنشئ صندوق الإقراض الزراعي في العام 2015 للتخصص في «توفير القروض للمشاريع الزراعية سواء للمزارعين كأفراد، أو الشركات العاملة في القطاع الزراعي» (قرار تأسيس مؤسسة الإقراض الزراعي الفلسطينية، رقم 8 للعام 2015) وغير القادرة على الحصول على تمويل من القطاع التجاري التقليدي.⁽²⁾ بدأت المؤسسة كجزء 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. بينما القانون يفترض أن تقوم الحكومة بتخصيص موازنة سنوية للمؤسسة (على سبيل المثال، اتفق على تخصيص 3-5 ملايين دولار العام 2019)، فإنها لم تصرف في العديد من الأحيان بسبب الأزمة المالية التي مرت بها منذ حينه.

أثمرت جهود المؤسسة بتواصلها مع المانحين، حيث حصلت على منح لتمويل البناء المؤسسي، وفي العام 2020 تم تحويل 150 ألف دولار من المخصص لذلك، لتنفيذ مشروع إقراض تجريبي (pilot project)، الذي تم إطلاقه بداية العام 2021 بسقف \$5000 للمستفيد الواحد، وفترة سداد 18 شهراً كحد أقصى، وبفائدة 4٪ 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 ستقدم قروض بسقف 70 ألف شيكل، بإضافة مبلغ بسقف 4000 شيكل فقط كرسوم إدارية بديلاً عن مفهوم الفائدة، والتسديد على أساس 50 قسطاً في حدها الأعلى.

(2) 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 يمكن تقييم تجربة الصندوق حالياً لقصر الفترة التي بدأ العمل فيها، وقلة الموارد التي أتاحت له، ولكن الصندوق دليل واضح على ضعف الالتزام الحكومي تجاه القطاع الزراعي من جهة، وتجاه قطاع التمويل الصغير من جهة أخرى. فعلى الرغم من القرار بإنشاء الصندوق منذ ثماني سنوات، فإن الحكومة لم تخصص له الموارد المالية الكافية التي من خلالها يستطيع قيادة جهود التنمية في القطاع الزراعي، من خلال توفير مصادر التمويل الصغير الذي يحتاجها صغار المزارعين والمناطق الزراعية الأكثر تهميشاً. يبدو الوضع شبيهاً لدى مؤسسات تمويلية حكومية أخرى (صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية) التي صممت، بشكل جيد، وتأسست بتفويض واضح نسبياً، لكنها تركزت دون الموارد اللازمة للعمل بشكل مؤثر في الحقل التنموي.

فيما يبدو أنه إقرار بهذا الوضع غير المرضي، صدر في العام 2021 قرار بقانون رقم (5) لإنشاء مصرف عام باسم «بنك الاستقلال للتنمية والاستثمار»⁽³⁾. كما تبين من التجارب الدولية في هذا السياق، 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، والقاء بعض الضوء على مدى توفرها في الحالة الفلسطينية، مستنيرين بنتائج المسح الميداني والمقابلات التي أجراها فريق البحث لأغراض إنجاز دراسة مفصلة في الموضوع (تصدر قريباً). يقتصر هذا الجزء على نقاش العوامل الضرورية لنجاح التجربة:

1-4 بيئة اقتصادية سياسية كلية مستقرة

- تبين أن فشل تجربة بنوك التنمية الحكومية 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. تشير المعلومات الأولية المتاحة حول الموضوع إلى أنه ليس هناك تحديد واضح للجهة المسؤولة عن التنظيم والمراقبة 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 والمراقبة والمتابعة، ... إلخ. يبدو أنه لم تتم مناقشة جدوى إنشاء البنك ما بين سلطة النقد والحكومة بشكل كافٍ ووافٍ حتى الآن.
- 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 التخوفات من 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 تقوض فرص نجاح تجربة بنك الاستقلال. تبين أن هناك العديد من الهيئات العامة التي تم تشكيلها وتعيين كوادرها ولم تنطلق لأداء مهامها التي أنشئت من أجلها، وتحولت إلى عبء على الموازنة العامة، واضطرت الحكومات المتعاقبة إلى حل بعضها أو إلحاقها وموظفيها ببعض الوزارات (آخر مرة في 2021 تزامناً مع قرار إنشاء البنك).
- من جهة أخرى، فإن التجارب العالمية تشير إلى أن الإدارة العامة للمؤسسات المالية كثيراً ما تتصف بقلة الكفاءة وقلة 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. لكن لا بد من إدخال تعديلات على قانون المصارف ليتناسب مع الأهداف المرجوة من بنك الاستقلال؛ كونه بنكا 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 بألية تسمح باختيارهم من خلال القطاعات التي يمثلونها، والمنظمات غير الحكومية العاملة والناجحة في المجال التنموي.

(3) https://maqam.najah.edu/media/uploads/2021/02/legislations/بنك_الاستقلال.pdf

تجمع الأدبيات والتجارب الدولية على أن من العوامل الأساسية لنجاح بنوك التنمية أن يكون التفويض الممنوح لها (أو المهمة التي توكل إليها) واضحاً ومناسباً وفعالاً. بذلك لا بد من الدقة في النصوص، والتحديد بما يلزم، لضمان إمكانية المحاسبة. يقع ضمن ذلك وضوح الأهداف وقابليتها للتقييم والوزن. ويكون التفويض إما ضيقاً وإما واسعاً. المقصود بالضيق هو التحديد للقطاعات والأولويات بصورة لا تحتمل التأويل، وبالتالي تقل المرونة فيها وإمكانية التصرف تكون محدودة. أما التفويض الواسع فتكون القطاعات فيه مفتوحة، وتشمل معظم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتكون مرونة التصرف في هذه الحالة عالية، ولكنها تؤدي إلى ضعف إمكانية المحاسبة. لذلك، في العادة، ينصح أن تنص القوانين الناظمة على مراجعة التفويض وحدوده كل فترة معينة، وعادة ما يرتبط ذلك بمؤشرات تحقيق الأهداف الخاصة بالبنك في تعزيز التنمية.

يبدو أن التفويض في حالة بنك الاستقلال غير واضح أو غير مسجل بشكل محدد، الأمر الذي يوحي أنها 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، دون تحديد واضح للقطاعات الاقتصادية، أو الفئات الاجتماعية، أو غيرها من الاحتياجات التنموية المستهدفة.

فلا بد أن يتناول التفويض دور البنك المحدد في التنمية، وهذا بدوره يولد العديد من التساؤلات من المفيد فتح حوار واسع حولها:

- هل سيكون مكملاً للخدمات التمويلية القائمة في البنوك التجارية أم منافساً لها؟
- طالما كان من بين دوافع إنشاء البنك تجميع الأذرع التمويلية الحكومية المختلفة في إطار واحد، لماذا لم يتم ضم الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية إلى المؤسسات التي تشكل النواة الصلبة للبنك الجديد؟
- هل سيقبل ودائع القطاع الخاص أم فقط ودائع الحكومة أم 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؟
- هل 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 سيقترض الأفراد أم فقط المؤسسات والجمعيات؟ هل سيعرض منتجات جديدة في السوق أم ينافس مع ما هو متوفر من مصادر تمويل أخرى؟

3-4 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؛ كونه مملوكاً للدولة.

4-4 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 تنسجم مع الخطط التنموية للحكومة.

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»،⁽⁴⁾ ما 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. كلها تضع ضمن أهدافها النهوض بمستوى الخدمات التمويلية التي توفرها لهذه الفئات، والتي تشمل المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، بل والمتوسطة. لذلك، هناك خشية من طبيعة المشاريع والشرائح الاجتماعية التي سيستهدفها بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية، وأن دوره سيكون تنافسياً مع المؤسسات القائمة.

تنبع هذه الخشية، بشكل رئيسي، من الإمكانيات المادية الكبيرة والمحفظة التمويلية المتوقع 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. لا شك أن حجم المحفظة الائتمانية وضمانات القروض التي تستطيع أن تقدمها الحكومة لبنك الاستقلال -التي 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% و24% سنوياً.⁽⁵⁾

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.

بناءً على العديد من المؤشرات المحلية والعالمية، فإنه لا ينبغي للحكومة (سواء من خلال بنك الاستقلال، صناديق التنمية، أو أي مؤسسات عامة ذات علاقة) أن تشارك بشكل مباشر في تقديم الائتمان أو إدارة مبادرات التمويل الصغير. فالمؤسسات الحكومية تفتقر إلى المهارات التقنية، والخبرة، والاستقلال السياسي اللازمين 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 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. 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%).⁽⁶⁾

(4) https://maqam.najah.edu/media/uploads/2021/02/legislations/الاستقلال_بنك.pdf

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

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

تقترح معظم مؤسسات التمويل الصغير في فلسطين 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 وعمالئها 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. بعد تجربة لسنوات معينة وتنامي الثقة بينهم، تُراجع العلاقة وتُدرس قضية الاندماج في بنك تنمية قوي مملوك للحكومة والقطاع الخاص (ممثلاً بمؤسسات التمويل الصغير وغيرها). وهذا ينسجم مع التوجهات المعاصرة لبنوك التنمية الحكومية.

أسئلة للنقاش:

1. هل تقوم مؤسسات التمويل الصغير بالدور التنموي المطلوب منها؟
2. ما هي أبرز التحديات في منظومة التمويل الصغير في فلسطين التي تعيق قيام مؤسسات التمويل الصغير بدورها التنموي؟
3. على الرغم من مرور ما يقارب ثمانية أشهر على إصدار القرار بقانون الخاص بتأسيس بنك الاستقلال، فإنه لم يرَ النور إلى الآن، ما هي أبرز التحديات التي تعيق بدء عمل بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية؟
4. ما هو الدور التنموي المطلوب أن يلعبه بنك الاستقلال للاستثمار والتنمية؟
5. ما هو شكل العلاقة المفترضة بين مؤسسات التمويل الصغير وبنك الاستقلال للاستثمار والتنمية؟