



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض

قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض

محمود دودين

2013



تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP/PAPP
Empowered lives.
Resilient nations.



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض

محمود دودين

2013

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (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 الفلسطيني (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

جواد ناجي، جهاد الوزير، رجا الخالدي، سمير حليلة (أمين الصندوق)، صبري صيدم، غانية ملحيس، غسان الخطيب (الرئيس)، لانا أبو حجلة، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم، محمد مصطفى، نافذ الحسيني، نبيل قسيس، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2013 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض

محمود دودين

2013

المشروع: تقوية سيادة القانون وتعزيز التنمية الاقتصادية من خلال تحسين تنفيذ التعاقدات

رئيس الفريق: د. سمير عبد الله

الإشراف القانوني: د. انيس فوزي قاسم

قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض

الباحث: د. محمود دودين

الباحثة المساعدة: آلاء البلبيسي

المراجعة: د. يوسف شندي

أ. راسم كمال

أ. رياض ابو شحادة

التنسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP/PAPP - برنامج سيادة القانون وتحقيق العدالة في الأراضي الفلسطينية المحتلة



Empowered lives.
Resilient nations.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2013

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-31-7

تقديم

نشأ الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية المحتلة في ثمانينات القرن الماضي استجابة للطلب المتزايد على التمويل للمشاريع الصغيرة جداً والصغيرة، والتي تشكل قاعدة هامة للإنتاج والتشغيل في الاقتصاد الفلسطيني. وشكلت جمعيات الإقراض الصغير المصدر شبه الوحيد للتمويل قبل نشوء السلطة الوطنية، واضطلاعها بمسؤولية ترخيص البنوك والرقابة عليها من خلال سلطة النقد الفلسطينية بعد العام 1995. واتسعت قاعدة المستفيدين من الإقراض الصغير في سائر المحافظات الفلسطينية، وازداد اهتمام المانحين به، كأحد الآليات الهامة للتنمية ومحاربة الفقر، خصوصاً في ضوء ارتفاع معدلات البطالة في التسعينات، إثر قيام السلطات الإسرائيلية بتقييد دخول العاملين الفلسطينيين للعمل داخل إسرائيل، وزاد عدد مؤسسات الإقراض التي سجلت كجمعيات غير حكومية أو مؤسسات دولية وتطورت منتجاتها المالية وتوسعت قروضها، وبات تنظيم هذا القطاع ضرورياً لمساعدته على النمو والتوسع، وحماية حقوق والتزامات المتعاقدين فيه بصورة عادلة. وأوكلت هذه المهمة لسلطة النقد الفلسطينية في عام 2008، التي بادرت إلى إصدار التعليمات بهذا الخصوص.

وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل نقاط القوة والضعف في هذه التعليمات، وتحليل مدى انسجامها مع التجارب الفضلى ومع تحقيق أهدافها للارتقاء بهذا القطاع كمكون ضروري في مصادر وأدوات التمويل الضرورية للنهوض بالتنمية. كما تسعى الدراسة إلى تحليل التعاقدات في هذا القطاع والمشاكل التي تواجه أطرافها، واستعراض أسباب المنازعات وآليات حلها، واقتراح السياسات الكفيلة بتقليص أسباب المنازعات وتحسين أدوات حل المنازعات وتقليص تكلفتها على مختلف الأطراف المتعاقدة

مع انجاز هذه الدراسة أتقدم بالشكر للباحث الرئيسي ومساعديه، وجميع الذين قدموا معلومات قيمة ساعدتهم في مهمتهم. كما اشكر مراجعي الدراسة، ومناقشيها، وجميع

المشاركين في ورشة العمل المتخصصة، وفي المؤتمر الذي عرضت فيه نتائجها. وأخص بالشكر وزير العدل على مداخلته القيمة في افتتاح المؤتمر، وممثلة سلطة النقد الفلسطينية، وممثلة مؤسسات الاقراض الصغير جداً على ملاحظاتهم القيمة، التي اسهمت في تطوير توصيات الدراسة. في الختام أتقدم بجزيل الشكر والامتنان لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج سيادة القانون وتحقيق العدالة في الاراضي الفلسطينية المحتلة، على دعمه لتنفيذ هذا الدراسة.

د. سمير عبد الله
المدير العام

شكر وتقدير

يتقدم الباحث بجزيل الشكر والعرفان لمعهد ماس، ممثلاً بمديره العام الدكتور سمير عبد الله، على تكليفهم لي بالبحث في هذا الموضوع الهام، ولتوجيهاتهم التي أثرت الدراسة.

ويسرني أن أتوجه بالشكر والتقدير لمؤسسات الإقراض وممثليها على ما أبدوه من حسن تعاون واهتمام في مرحلة تنفيذ البحث الميداني، بمراحله المختلفة، حيث لم يكن بالإمكان خروج الدراسة على هذا الشكل، لولا تعاونهم المتواصل والمثمر. كما أشكر عملاء مؤسسات الإقراض الذين شاركوا في البحث الميداني، لتعاونهم اللامحدود، وكل من ساهم في إنجاز هذه الدراسة، وبشكل خاص الباحثة الميدانية الأنسة آلاء البليسي.

ولا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بعظيم الشكر والعرفان للزملاء في "تاج للمحاماة والدراسات القانونية" على مراجعتهم للمادة العلمية.

المحتويات

1	1- مقدمة
3	1-1 نطاق الدراسة
3	2-1 هدف الدراسة
3	3-1 منهجية الدراسة
4	4-1 مجتمع وعينة الدراسة
7	2- واقع قطاع الإقراض الصغير في فلسطين: نظرة عامة
13	3- الإطار القانوني والتنظيمي للإقراض الصغير
16	1-3 الإطار القانوني الناظم لمؤسسات الإقراض الصغير في فلسطين
16	1-1-3 مرحلة التنظيم القديم
27	2-1-3 مرحلة التنظيم الجديد
66	2-3 الإطار القانوني الناظم لمؤسسات الإقراض الصغير في بعض النظم المقارنة
66	1-2-3 الأردن
71	2-2-3 مصر
75	3-2-3 المغرب
77	4-2-3 سوريا
78	5-2-3 الهند
84	6-2-3 الاتحاد الأوروبي
91	4- سياق تنفيذ عقود القرض الصادرة عن مؤسسات الإقراض الصغير
91	1-4 القانون الواجب التطبيق على عقود القرض
96	2-4 ضمانات الإقراض بين عجز العملاء وتلكؤ المشرع
100	3-4 الواقع العملي لتنفيذ عقود القرض: نتائج البحث الميداني
125	5- النتائج والتوصيات

- ملحق (1): نبذة عن مؤسسات الإقراض الصغير النشطة في مناطق السلطة الفلسطينية 141
- ملحق (2): استبانة (1): قسم: الإطار القانوني والتنظيمي 147
- ملحق (3): استبانة (2): قسم: السياق العملي لتنفيذ عقود القرض 151
- ملحق (4): استبانة عملاء مؤسسات الإقراض 155
- ملحق (5): قائمة بأسماء المقابلين (مع حفظ الألقاب) أبجدياً 159

قائمة الجداول

11	المحافظ الاستثمارية لمؤسسات الإقراض بالدولار الأمريكي، 2007-2012	جدول 1
11	عدد القروض الممنوحة من قبل مؤسسات الإقراض، 2007-2012	جدول 2
12	معدل الاستدامة/الاكتفاء الذاتي في التشغيل 100%	جدول 3
100	توزيع عينة الدراسة حسب تصنيف العميل	جدول 4
104	توزيع عينة الدراسة حسب عدد القروض ونسبة القروض محل النزاع منها	جدول 5
106	متوسط نسبة التأخير، المسموح بها للعميل، عن موعد سداد القسط	جدول 6
113	توزيع عينة الدراسة حسب تصنيف طبيعة حالة النزاع	جدول 7
	توزيع عينة الدراسة حسب عدد القروض المعتبرة دين منعدم بالنسبة	جدول 8
114	للمؤسسة	
	نوع الضمانات المقدمة من العملاء بصرف النظر عن نوع وتصنيف عقد	جدول 9
114	القرض	
119	توزيع عينة الدراسة حسب تصنيف طبيعة آلية فض النزاع	جدول 10

قائمة الاشكال البيانية

101	الفئات المستهدفة من القروض	شكل 1
102	الغاية من القروض	شكل 2
103	وجاهة قصر منح القروض على الأنشطة والمشاريع الإنتاجية دون الاستهلاكية	شكل 3
103	تنويع الخدمات المالية المقدمة للعميل من مؤسسة الاقراض	شكل 4
	اطلاع مؤسسة الاقراض العميل على نسبة الفائدة والرسوم والعمولات وغرامات	شكل 5
105	التأخير قبل الشروع في صياغة عقد القرض	
107	متوسط نسبة التأخير عن موعد سداد القسط المسموح بها للعميل	شكل 6
107	أسباب النزاع من وجهة نظر مؤسسات الإقراض	شكل 7
108	إعلام العميل بخدمات مؤسسة الإقراض وسياسة الاقراض لديها مسبقا	شكل 8
109	قيام المؤسسة بإفهام العميل بشروط العقد ومضمونه قبل التوقيع عليه	شكل 9
109	إطلاع العميل مسبقا على نسبة الفائدة على القرض	شكل 10
110	إطلاع العميل على الرسوم والعمولات المقطوعة المستحقة على عقد القرض	شكل 11
110	اطلاع العميل على الشروط الجزائية المدونة في العقد، ومنها غرامات التأخير	شكل 12
111	كفاءة مؤسسة الإقراض زمنيا في انجاز عقد القرض	شكل 13
112	قيام مؤسسة الإقراض بدراسة مشروع العميل وتقييمه قبل منح القرض	شكل 14
112	مواصلة مؤسسة الإقراض منح القروض عند شعورها بخسارة أو تعثر المشروع	شكل 15
	قيام مؤسسة الإقراض بمد العميل بأنشطة تدريبية وتوعوية لآليات استثمار	شكل 16
113	التمويل	
115	نوع ضمانات القروض المقدمة من العملاء	شكل 17
116	آليات تحسين الضمانات من وجهة نظر العملاء	شكل 18
116	تشريع الرهن على الممتلكات العقارية غير المسجلة	شكل 19:
117	الاسراع في تسجيل العقارات غير المسجلة رسميا	شكل 20:
117	توفير معلومات ائتمانية مسبقا من مصادر رسمية عن العميل وملائته المالية	شكل 21:
118	الضمانات المعمول بها حاليا كافية	شكل 22:
	أداء المحاكم المختصة في الفصل في منازعات عقود القرض من وجهة نظر	شكل 23
120	مؤسسات الإقراض	

120	شكل 24: نظرة مؤسسات الإقراض لأحكام المحاكم التي صدرت في نزاعات سابقة تخصصها بشأن عقود قرض
121	شكل 25: المحاكم المختصة
121	شكل 26: التفاوض بين المقرض والمقترض
122	شكل 27: الوساطة الاتفاقية
122	شكل 28: التسوية القضائية
123	شكل 29: التحكيم
123	شكل 30: دعم سن قانون للوساطة الاتفاقية لحسم المنازعات

ملخص تنفيذي

تناولت الدراسة محورين أساسيين، بالإضافة إلى مدخل عام يلقي الضوء على واقع قطاع التمويل الصغير في فلسطين. تناول المحور الأول الإطار القانوني لقطاع التمويل الصغير في سياق مؤسسات الإقراض التي تتعامل في هذا القطاع، وبشكل خاص مقارنة التوجه التشريعي والتنظيمي الجديد مع الممارسات الدولية الفضلى ذات الصلة. في حين تم تخصيص المحور الثاني للوقوف على الواقع العملي لتنفيذ عقود القرض، بهدف الخروج بسياسات تطويرية لقطاع التمويل الصغير على الصعيدين النظري والعملي. تحقيقاً لذلك، عرضت الدراسة لحالة التنظيم القانوني لقطاع التمويل الصغير في كل من الأردن، ومصر، والمغرب، وسوريا، والهند والاتحاد الأوروبي. كما تم تنفيذ بحث ميداني لاستقراء واقع وسياسات عمل مؤسسات الإقراض الصغير وتنفيذ التعاقدات مع عملائها، ومحاولة قياس مدى مواءمة التنظيم التشريعي الجديد لعمل هذه المؤسسات، وقطاع التمويل الصغير بشكل عام.

خلصت الدراسة إلى عدم وجود تشريع فلسطيني خاص بقطاع التمويل الصغير بالمفهوم والغايات المتعارف عليها عالمياً. فلا يوجد قواعد قانونية تحدد مفهوم الإقراض الصغير أو متناهي الصغر، أو الجهات المستهدفة من القطاع المذكور؛ حيث لم ترد إشارة إلى الفقراء ومحدودي الدخل، النشطين اقتصادياً، على أنهم فئات مستهدفة انطلاقاً من فكرة الإدماج الاجتماعي لهم في إطار النظام المالي الشامل. فلم يتم تصميم الإطار التشريعي لقطاع التمويل الصغير للنهوض بهذه الفئات، بقدر ما كان الاهتمام موجهاً لتنظيم عمل مؤسسات الإقراض باعتباره نشاطاً مالياً غير مصرفي.

وقد كشف البحث الميداني حالة من الإرباك وعدم اليقين بين عينة من مؤسسات الإقراض التي لا تلبى متطلبات البيئة التنظيمية الجديدة. وكشف أيضاً توجه معظم مؤسسات الإقراض المسجلة كجمعيات نحو التحول إلى شركات ربحية بسبب عدم

التمييز الايجابي لصالح الشركات غير الربحية، استنادا للأنظمة السارية. ما قد يؤدي إلى انحسار خدمات التمويل الصغير في الشركات الربحية وحدها.

وأظهر البحث الميداني أن الكمبيالات والشيكات، بالإضافة إلى الكفالة الشخصية، تعتبر من أبرز ضمانات القروض المتبعة لدى مؤسسات الإقراض. ويعتبر الأفراد المستفيد الأكبر من خدمات التمويل. ويرى غالبيتهم ضرورة تنويع الخدمات المالية المقدمة لهم، مثل قبول الودائع والادخار، والتحويلات المالية، والتأمين الصغير، بما يلائم أوضاعهم الاقتصادية التي لا تناسب متطلبات المصارف. وأظهرت الدراسة أن متوسط نسبة القروض محل النزاع لأعوام الدراسة (1999-2011) 3.08% من مجمل القروض الممنوحة في الضفة الغربية، في حين لا تزيد هذه النسبة على 1% في قطاع غزة. ويعتبر تأخر العملاء عن تسديد التزاماتهم تجاه المؤسسات المقرضة السبب الرئيس في خلق هذه النزاعات. ويعتبر القضاء الوسيلة الأكثر شيوعا في تسوية منازعات عقود القرض، وبشكل خاص دوائر التنفيذ في المحاكم المختصة، حيث تقوم المؤسسات الدائنة بطرح الأوراق التجارية للتنفيذ، استنادا لأحكام قانون التنفيذ لسنة 2005. يلي ذلك حسم النزاعات من خلال التفاوض المباشر بين الدائن والمدين، وكذلك ممارسة الضغط الاجتماعي بوساطة الأشخاص الذين لهم نفوذ تجاه المدينين.

وقد خلصت الدراسة إلى جملة من المقترحات من شأنها تطوير قطاع التمويل الصغير لجهة تحسين التشريعات، وتطوير أداء مؤسسات الإقراض.

1- مقدمة

يساهم التمويل "الصغير" في تحسين مستوى معيشة الفقراء ومحدودي الدخل، وخلق فرص عمل وتحفيز النمو الاقتصادي بشكل عام. فخدمات التمويل الصغير موجهة في الأصل نحو الفقراء. تميز بعض الجهات العاملة في مجال التنمية بين نوعين من الفقراء: فئة لديها إمكانية هشة ولكن ليس بمقدورها زيادة دخولها بنفسها بالنظر إلى ضيق حالها، وفئة لا تستطيع ذلك إطلاقاً لأسباب معينة. فالفئة الأولى من الفقراء بإمكانهم تنفيذ أنشطة اقتصادية بسيطة ممكن أن ترفع من مستوى دخولهم، إذا ما تمت مساعدتهم على نحو كفؤ لتمكينهم من تخفيف حدة الفقر أو تجاوزه. أما الفئة الثانية، فتفتقر إلى القدرة على أداء أي نشاط اقتصادي، إما لعدم توفر أية مهارات لديها، أو لأنها معدومة للغاية. فالفقراء القادرين على تنظيم مشروعات لا يحتاجون إلى مساعدات لأنفسهم بل إلى عون لإقامة أنشطة اقتصادية وإدارتها بهدف التخلص من أسباب الفقر أو الحد منها، وبالتالي تحسين مستوى معيشتهم، في حين تبقى الفئة الثانية محتاجة إلى عون ومساعدات مباشرة لمجرد تمكينها من البقاء على قيد الحياة. بهذا تكون الفئة الأولى هي المستهدفة من التمويل الصغير أساساً (براندسما وشوالي 2001، ص 7).

في قمة العالم في الأمم المتحدة المنعقدة في أيلول من عام 2005 أعلنت الجمعية العامة أن ذلك العام هو العام الدولي للإقراض البالغ الصغر لمجابهة القيود التي تقصي الفقراء أو تحد من قدرة الأفراد ذوي الدخل المحدود على المشاركة الكاملة في القطاع المالي، حيث أقر رؤساء وممثلي الدول والحكومات بأهمية تطوير قطاع التمويل والإقراض الصغيرين بالقول: "تسلم بضرورة توفر إمكانية الحصول على الخدمات المالية، ولا سيما للفئات الفقيرة، بطرق منها التمويل البالغ الصغر والائتمانات البالغة الصغر" (الجمعية العامة للأمم المتحدة 2005، ص 8).¹ وقد أشارت الجمعية العامة إلى وجود أدلة على مساهمة التمويل الصغير في الحد من الفقر وحماية مصادر دخل الفقراء،

¹ أنظر أيضاً: دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية رأس المال، الأمم المتحدة (2006). بناء قطاعات مالية شاملة للتنمية، نيويورك.

حيث أكدت على ضرورة تقوية القطاعات المالية المحلية كمصدر لرأس المال لما لذلك من أثر على توسيع قاعدة الوصول إلى مختلف الخدمات المالية للفقراء ومحدودي الدخل (أنشطة الائتمان والتمويل) (United Nations General Assembly 2009).

يبدو، في الآونة الأخيرة، أن قطاع الإقراض الصغير، عالمياً، بدأ يواجه أزمة، حيث اصطدم بين هدفه الأساسي الذي قام لأجله، احتواء الفقر، وجشع تعظيم الربح الذي تبلور بدخول الشركات المالية إلى هذا القطاع. لذا، شرعت كثير من الدول في انتهاج حركة تقنية تنظيمية لهذا القطاع، لربما بهدف خلق حالة من التوازن تكفل بقاء الأهداف الاجتماعية للقطاع بل وتطويرها من جهة، وإدماج هذا القطاع في النظام المالي الرسمي لدعم نموه والحفاظ على استقراره، وديمومة التمويل الصغير من جهة ثانية. لم تكن فلسطين غائبة عن هذا المشهد التنظيمي؛ حيث قام المشرع في إطار القرار بقانون بشأن المصارف لسنة 2010 بإطلاق مرحلة جديدة لتنظيم قطاع الإقراض الصغير، في محاولة لإدماجه ضمن النظام المالي الرسمي، وما تبع ذلك من صدور النظام رقم (132) لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة المُعد من قبل سلطة النقد والصادر بقرار عن رئيس السلطة الفلسطينية.² في حين كانت مؤسسات الإقراض الصغير قبل تغير المشهد التشريعي هذا تخضع للأحكام العامة في إطار بضعة قوانين مختلفة.

يمكن القول بأن هناك إجماع في مختلف دول العالم على الحاجة لخلق بيئة وسياسات محفزة لقطاع التمويل الصغير، لكن لا يوجد إجماع على كيفية خلق هذه السياسات أو حتى افرعها في قالب تشريعي معين. هناك وجهات نظر متنافسة حول ما إذا كان يجب إخضاع التمويل الصغير لتشريع خاص أو إيقائه خاضعاً للمنظومة القانونية

² تجدر الإشارة إلى أن قانون سلطة النقد لسنة 1997 قد صدر قبل القانون الأساسي الذي خلا من نص على صلاحية الرئيس في إصدار أنظمة، حيث أن إصدار هذه الأخيرة، وفقاً للقانون الأساسي، يكون من اختصاص مجلس الوزراء. وليس من هدف هذه الدراسة بحث مدى دستورية المادة (73) من قانون سلطة النقد التي تمنح رئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار الأنظمة المصادق عليها من مجلس إدارة سلطة النقد. إلا أننا نرى، ولغاية هذه الدراسة، أن ما جاء في القانون الأساسي هو بمثابة تعديل ضمنى للنصوص القانونية التي كانت تقضي بخلاف حكمه، والصادرة قبله، ما يعني تحول صلاحية إصدار النظام محل الدراسة إلى مجلس الوزراء، تماماً كما كان عليه واقع الحال بالنسبة للتشريعات التي كانت تقضي بمنح أجناس معينة صلاحية إصدار مثل هذه الأنظمة، والتي انتقلت صلاحية إصدارها إلى مجلس الوزراء بعد دخول القانون الساسي حيز النفاذ (كذلك التي كانت تمنح المندوب السامي، أو المجلس التنفيذي-غزة صلاحية إصدار أنظمة).

القائمة مع إجراء التعديلات المناسبة بالقدر الضروري لتحقيق البنية المحفزة المشار إليها، ليبقى خيار اللجوء إلى تشريع خاص للقطاع مرهونا بظروف وسياق كل بلد على حدة، وبشكل خاص، مدى توافر سياسات حكومية في هذا الشأن، ومرحلة تطور قطاع التمويل الصغير، وكذلك قدرات الجهات المنظمة والمشرفة على القطاع (Ledgerwood, & Victoria 2006, p. 22).

1-1 نطاق الدراسة

ينصب تركيز الدراسة على تناول تطور الإطار القانوني والتنظيمي لقطاع الإقراض الصغير في مناطق السلطة الفلسطينية، وتحليل سياق تنفيذ عقود القرض الممنوحة من قبل المؤسسات التي تتعامل مع هذا القطاع، والملحقة بهذه الدراسة (ملحق 1). لذا، لا تشمل هذه الدراسة حالة الإقراض الصغير المقدم من قبل بعض البنوك التجارية أو تلك المتخصصة بتمويل المشاريع الصغيرة، كما لا تشمل القروض التي يقوم الأفراد أو الجماعات غير المنظمة أو التعاونيات بتقديمها لعملائها أو أعضائها.

2-1 هدف الدراسة

تهدف الدراسة، في الأساس، إلى تقييم الإطار القانوني الناظم لقطاع التمويل الصغير في سياق المؤسسات التي تتعامل في هذا القطاع، وبشكل خاص مقارنة التوجه التشريعي والتنظيمي الجديد لهذا القطاع مع الممارسات الدولية الفضلى ذات الصلة من جهة، والوقوف على الواقع العملي لتنفيذ عقود القرض بين الدائن والمدين من جهة ثانية، بهدف الخروج بسياسات تطويرية لقطاع التمويل الصغير على الصعيدين النظري والعملي.

3-1 منهجية الدراسة

تبنت الدراسة أسلوب المنهج الوصفي والتحليلي المقارن في عرض التنظيم القانوني لقطاع التمويل الصغير في كل من فلسطين، الأردن، مصر، المغرب، سوريا، الهند

والاتحاد الأوروبي، مع بعض الاشارات العرضية لتجارب أخرى عند الحاجة. كما استخدمت الدراسة أسلوب المنهج الكمي والنوعي في إطار البحث الميداني لاستقراء واقع وسياق عمل مؤسسات الإقراض الصغير وتنفيذ عقود القرض الصغير في الأراضي الفلسطينية. تم إجراء البحث الميداني على مؤسسات الإقراض النشطة في الضفة الغربية وقطاع غزة والملحقة في هذه الدراسة (ملحق 1) لجمع وتحليل المعلومات والبيانات التي تطلبتها غايات الدراسة، بالإضافة إلى عينة من المستفيدين من القروض الصغيرة، على النحو المبين أدناه.

4-1 مجتمع وعينة الدراسة

تم تنفيذ البحث الميداني على مؤسسات الإقراض الصغير الموضحة في الملحق رقم (1)، وعينة من عملاء خمس مؤسسات بواقع خمسة عملاء، تقريبا، (أفراد ومنتشآت صغرى) لكل مؤسسة موزعة جغرافيا بشكل عادل؛ حيث شملت العينة مدن كل من رام الله، نابلس، الخليل وغزة. تجدر الإشارة إلى أنه تم الوصول إلى 23 عميلا، وقد قامت مؤسسات الإقراض المشاركة باختيار عينة عملائها وتزويدنا بوسائل الاتصال بهم. تم إجراء البحث الميداني على مؤسسات الإقراض المذكورة على مرحلتين: هدفت المرحلة الأولى (مقابلات) إلى جمع معلومات عامة عن هذه المؤسسات من حيث: الشكل القانوني، الغايات، نوع وطبيعة الخدمات التي تقدمها لعملائها... الخ، في حين تخصصت المرحلة الثانية في جمع المعلومات والبيانات الخاصة والمتعلقة بتقييم التنظيم القانوني الجديد لقطاع التمويل الصغير، والتعرف على واقع وآليات تنفيذ عقود القرض ما بين هذه المؤسسات وعملائها، بالقدر اللازم لتحقيق هدف الدراسة. تحقيقا لذلك، تم في المرحلة الثانية من البحث الميداني تصميم ثلاثة استمارات تحتوي على أسئلة ومعلومات كافية، من وجهة نظرنا، لتحقيق هدف الدراسة، على الوجه المبين في الملاحق (2، 3، 4) من هذه الدراسة. تم توزيع الاستمارتين (2، 3) على مؤسسات الإقراض كافة المدرجة في الملحق (1)، حيث تمت الاجابة على هاتين الاستمارتين من قبل سبعة مؤسسات؛ منها ست مؤسسات رئيسة ونشطة، وتتمتع بمحفظة استثمارية جيدة وبناتشار جغرافي واسع في مناطق السلطة الفلسطينية. أما المؤسسة السابعة، فإنها

حقيقة ليست بمؤسسة إقراض، وإنما لديها برنامج، ضمن برامج أخرى، للإقراض الصغير، ولا تتجاوز محفظتها الاستثمارية ثمانمائة ألف دولار. تجدر الإشارة إلى أنه تم في المرحلة الأولى من البحث الميداني (المقابلات) الوصول إلى جميع مؤسسات الإقراض المذكورة في الملحق (1) من هذه الدراسة، باستثناء الإغاثة الدولية والاسلامية، وقد تم ارفاق أسماء المقابلين وصفاتهم في الملحق (5).

خطة الدراسة، بناء على ما سبق، ارتأينا تقسيم الدراسة إلى قسم تمهيدي وقسمين رئيسيين: يصف القسم التمهيدي واقع قطاع الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية. ويتناول القسم الأول الإطار القانوني الناظم لقطاع التمويل الصغير في فلسطين وبعض النظم القانونية المقارنة، في حين يعالج الفصل الثاني تنفيذ عقود القرض من الوجهتين النظرية والعملية.

2- واقع قطاع الإقراض الصغير في فلسطين: نظرة عامة

تعمل عشر مؤسسات إقراض صغير بشكل نشط في الأراضي الفلسطينية، على النحو الموضح في الملحق (1) من هذه الدراسة. لهذه المؤسسات مظلة تجمعها هي الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر (شراكة). تقوم شراكة بتصميم برامج توعية في مختلف المناطق الفلسطينية، وتساهم في تعزيز أداء مؤسسات الإقراض الصغير من خلال تنفيذ عدد من برامج تنمية قدرات الموظفين والأنشطة، بما يعزز نوعية الخدمات المقدمة للعملاء (<http://www.palmfi.ps>). تعتبر جميع مؤسسات الإقراض الصغير أعضاء في شراكة، حيث قامت الأخيرة بالتعاون مع هذه المؤسسات بصياغة قواعد موحدة لمدونة السلوك. تعتمد شبكة شراكة في تمويلها على مصادر محدودة تتلخص في اشتراكات مؤسسات الإقراض الصغير الأعضاء فيها، وعوائد بعض الأنشطة التي تقوم بها، ومساهمات بعض المانحين. لهذا، كشف البحث الميداني على مؤسسات الإقراض حالة من عدم الرضا على أداء شراكة بشكل عام وضعف فعاليتها، كون دورها الرئيس يتلخص في التنسيق بين المؤسسات والتشاور فيما بينها في المسائل ذات الاهتمام المشترك، ونشر بعض الدوريات عن عمل مؤسسات الإقراض، دون أن يكون لشراكة دور واضح في توفير وسائل الدعم والتمويل لمؤسسات الإقراض. إلا أن معظم مؤسسات الإقراض محل البحث عزت ذلك إلى حداثة نشأة الشبكة وضعف خبرتها في مجال إدارة قطاع الإقراض الصغير، وقلة مواردها المالية.

لقد نشأ عدد من مؤسسات الإقراض قبل قيام السلطة الفلسطينية، وقبل تأسيس عديد من المصارف، حيث كانت، ولم تنزل، هذه المؤسسات تستهدف المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر (مثل المشاريع الزراعية والتجارية)، والأفراد محدودي ومتوسطي الدخل، والذين لم تكن المصارف، عند نشأتها، متحمسة بشكل ملحوظ لاستهدافهم؛ نظرا لانعدام أو ندرة ضمانات القروض لديهم، حيث هناك عدد كبير من هذه المشاريع غير رسمية وغير مسجلة حسب الأصول. فمؤسسات الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية،

تقوم بتوفير خدمة الإقراض الصغير للفئات المنوه بها لأغراض انتاجية؛ كإنشاء مشاريع أو تطوير ما هو قائم منها، أو لأغراض استهلاكية؛ أي قروض شخصية، كقروض تحسين السكن والتعليم والعلاج، مع نزوع واضح تجاه التمويل للأغراض الانتاجية. تتنوع آليات الإقراض في هذه المؤسسات من تمويل تجاري، وتمويل اسلامي (نظام المرابحة)، وبالتالي قد يكون القرض نقداً، أو عينا (تمويل شراء الأدوات والموجودات والمواد الخام...الخ). بمعنى، أن المؤسسة الواحدة قد تلجأ إلى أسلوب التمويل في آن واحد، وبعضها يقصر خدماته على التمويل الاسلامي (أنظر الملحق 1).

هناك بعض التمايز بين مؤسسات الإقراض لجهة قطاع التمويل المستهدف أو الفئة المستهدفة، وإن أخذ هذا التمايز بالانحسار التدريجي مع مرور الزمن. فمثلاً، هناك مؤسستان متخصصتان في تمويل المشاريع المتصلة بقطاع الزراعة، ومؤسسة متخصصة في تمكين المرأة اقتصادياً وتوعوياً (الملحق 1). وهناك مؤسسات لا تستهدف قطاعاً معيناً أو فئة بعينها من المستفيدين، وإنما تقدم خدماتها لأي فرد أو مشروع تطبق عليه معايير الإقراض لديها (الملحق 1).

لقد كشف البحث الميداني على مؤسسات الإقراض أن منهجية هذه الأخيرة في منح القروض تعتمد، بشكل عام، على المعلومات الائتمانية التي تزودها بها سلطة النقد، والمعلومات المستمدة من العميل نفسه بناء على ما يقدمه من مستندات، بالإضافة إلى آلية الاستعلام المجتمعي عن العميل في بعض الأحيان. فمن يثبت لديه سجل ائتماني متعثر، لا يُمنح قروض، أو يتم منحه بعد تقديم ضمانات كافية تقلل من مخاطر ائتمانه. والضمانات التي عادة ما تطلبها مؤسسات الإقراض، خلا عقود القرض، هي الكفالات الشخصية، الأوراق التجارية (كمبيالات وشيكات)، وتحويل راتب العميل أحياناً وبشكل محدود، إن كان يعمل، ليتم اقتطاع قسط القرض منه، والرهونات الرسمية والحيازية، إن وجدت، بالنسبة لبعض المؤسسات.³

³ أنظر القسم الثاني من هذه الدراسة (السياق العملي لتنفيذ عقود القرض).

وكشف البحث الميداني كذلك إلى أن محافظة القروض، لدى المؤسسات التي أجابت على الاستبانات، في نمو متواصل، وأنها تلبي الطلب على الإقراض عند معظم المؤسسات.⁴ وتمارس مؤسسات الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية الإقراض الفردي والإقراض الجماعي/التضامني. ويحتل الإقراض الفردي النصيب الأكبر من محافظة الإقراض (سنابل 2010، ص 35). كما أظهر البحث الميداني أن معظم موارد مؤسسات الإقراض غير الربحية تأتي من المنح والقروض والمعونات الأجنبية، بالإضافة إلى عوائد القروض من فوائد ورسوم وعمولات.⁵

على الرغم مما يعانيه الاقتصاد الفلسطيني من تشوهات بفعل الاحتلال وممارساته من اغلاق وتقييد للحركة، وحصار لقطاع غزة، وتدمير للممتلكات الخاصة، وتحكم في القدرة على الوصول إلى الأسواق، وتقليص الأنشطة الاقتصادية... الخ، تشير الدراسات المسحية على واقع قطاع الإقراض الصغير في الوطن العربي بأن الأراضي الفلسطينية تشهد نموا في هذا القطاع، حيث سجلت أعلى متوسط لرصيد القرض في المنطقة العربية كنسبة مئوية من نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي في الأعوام 2007-2009، (سنابل 2010، ص 34).⁶ تتمتع السوق الفلسطينية بارتفاع كفاءتها على مستوى المنطقة العربية، بسبب الضوابط المفروضة على تكلفة التشغيل، ما ساعد على انخفاض نسبة المصاريف التشغيلية بشكل ملحوظ. ورغم انخفاض تكلفة التشغيل، سجلت فلسطين أعلى معدل لتكلفة القروض يساوي 2.8 دولارا لكل مقترض، وذلك بسبب انخفاض متوسط عدد المقترضين للأعوام محل الدراسة (سنابل 2010، ص 36). تأرجحت جودة محافظة القروض بين الارتفاع والانخفاض تبعا لتأرجح مخاطر

⁴ تراوحت هذه المحافظ في العام 2011 بالنسبة للمؤسسات التي أجابت على استبانات الدراسة بين أربعة ملايين دولار أمريكي (أصغر محافظة) و27 مليون دولار (أكبر محافظة)، ومتوسط المحافظة للمؤسسات المبحوثة هو تسعة ملايين دولار أمريكي. انظر الملحق رقم (1) والقسم الثاني من هذه الدراسة.

⁵ هناك من يرى تراجع التمويل الأجنبي لقطاع الإقراض الصغير في السنوات الأخيرة، ما دفع بعض المؤسسات إلى الاستدانة من البنوك لضمان استمرارية أنشطتها، لذلك تدرس معظم مؤسسات الإقراض فكرة التحول إلى شركات ربحية لتعزيز مواردها المالية وفرص بقاء المؤسسة في ظل انحسار الدعم الأجنبي. ريم عبوشي، مديرة مؤسسة أصالة، مقابلة في مقر المؤسسة في مدينة البيرة بتاريخ 2012/7/23.

⁶ تجدر الإشارة إلى أن عدد المقترضين في فلسطين، مقارنة مع بقية الدول العربية وعدد السكان فيها، وبخاصة مصر والمغرب) يعتبر أقل من معدلاته في مثل هذه الدول.

القروض المقترنة بعامل التأخر في السداد من عدمه بسبب العوامل الخارجية غير المستقرة والأوضاع السياسية الداخلية، حيث تقوم الجهات الدولية المانحة بتقديم معظم التمويل للقطاع (سنابل 2010، ص 36)، إلا أنه في السنوات الأخيرة، يتواصل نمو محافظ القروض لدى معظم هذه المؤسسات، كما هو موضح في الجدول أدناه، والملحق (1).

ورغم النمو الحاصل على قطاع التمويل الصغير في فلسطين، تشير المسوحات إلى أن مؤسسات الإقراض الصغير العاملة في البلاد تلبى فقط ما يقارب 10% من حاجة السوق. ففي دراسة أعدت عام 2004، تبين أن نسبة الأفراد والمنشآت الصغيرة الذين يتاح لهم الحصول على الائتمان كنسبة مئوية من السوق المحتملة هي 10% (براندسما وبيرجورجي 2004، ص 64). وقد أظهر تقرير لشبكة التمويل الأصغر للبلدان العربية (سنابل) في عام 2009 أن عدد الفقراء في الأراضي الفلسطينية ممن يسعون للحصول على التمويل الصغير بين سن 15-64 سنة (557,311)، وعدد المؤهلين منهم للحصول على هذا التمويل (417,983)، (سنابل 2010، ص 7). وقد وصل عدد المقترضين في عام 2009 إلى (36,270)، ومتوسط قيمة القرض الواحد إلى (\$2,694)، حيث كان إجمالي محفظة القروض القائمة في العام ذاته (\$97,724,563) وكان إجمالي الطلب المحتمل على التمويل، بما فيه قيمة المحفظة القائمة للعام نفسه، (\$1,126,198,967) ما يعني بقاء السوق بحاجة إلى مبلغ (\$1,028,474,404)، لتكون نسبة تغطية السوق 8,68% (سنابل 2010، ص 8).

وللتعرف على واقع مؤسسات الإقراض محل الدراسة وأدائها، نعرض فيما يلي لتطور محافظها الاستثمارية، ولعدد المقترضين للسنوات من 2007-2012، ولمعدل الاستدامة المالية فيها عن السنوات 2005-2009. وسيتناول القسم الثاني من هذه الدراسة الواقع العملي لمنهجية وآلية الإقراض في هذه المؤسسات، وغايات الإقراض و ضمانات القروض وسياق تنفيذ عقود القرض، وغير ذلك من المسائل المتصلة بواقع عمل قطاع التمويل الصغير، بهدف مقارنة الواقع وممارساته مع الأطر التشريعية والتنظيمية لقطاع التمويل الصغير بما يخدم الخروج بسياسات تطويرية في هذا الشأن.

جدول 1: المحافظ الاستثمارية بالدولار الأمريكي، 2007-2012

المؤسسة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
فاتن	6,406,353	10,516,002	17,169,469	24,000,000	27,000,000	32,000,000
أصالة	1,756,415	2,440,862	2,995,817	3,453,419	3,453,419	4,000,000
ريادة	6,603,142	10,986,624	11,998,550	11,551,959	14,550,076	(حتى 2012/9/30)
ريف	-	1,118,154	2,910,617	3,511,529	3,511,528	5,065,955
أكاد	2,305,592	2,529,741	3,194,486	3,938,750	4,737,800	4,800,000
الأونروا - دائرة التمويل الصغير	7,335,674	10,857,706	11,202,985	13,480,194	14,742,054	3,026,928 (حتى 2012/30)
صندوق التنمية	-	-	-	4,969,820\$	(1433 قرض من 2010-منتصف 2012)	-

Source: <http://www.mixmarket.org/mfi/country/palestine/%252F0>.

جدول 2: عدد القروض، 2007-2012

المؤسسة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
فاتن	3,771	4,895	7,008	11,007	14,114	-
أصالة	2,018	2,219	2,340	2,564	3,124	4,018
ريادة	3,126	4,374	5,397	769	5,060	-
ريف للتمويل	-	421	479	536	1,085	-
(أكاد)	1,512	2,547	3,059	3,390	3,410	-
الأونروا	7,105	9,194	9,813	13,222	-	-
صندوق التنمية	-	79	-	517	603	-

المصدر: استبانة رقم (2) وسوق مكس

http://www.mixmarket.org/mfi/country/palestine/balance_sheet_usd.total_borrowings/0

جدول 3: معدل الاستدامة/الاكتفاء الذاتي في التشغيل 100%

المؤسسة	2005	2006	2007	2008	2009
فاتن	98,52	91,20	93,68	83,01	124,88
ريادة	51,34	100,35	44,58	153,17	138,90
أصالة	104	42	53	61	77
أكاد	81,38	27,09	76,26	113,14	97,49
أونروا	80,88	53,17	101,16	116,50	124

المصدر: شراكة، النشرة الدورية، حزيران 2011، ص 28.

إن نطاق عمل مؤسسات الإقراض الموصوف آنفاً، أخذ بالتخصص بشكل أكثر انضباطاً بصدور القرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصارف، وما تلاه من تنظيم للقطاع من قبل سلطة النقد؛ حيث أصبح لازماً على هذه المؤسسات أن تختار بين التمويل الإسلامي أو التمويل التجاري، دون الحق في الجمع بين النوعين من التمويل في آن واحد. كما أن هذا التنظيم طال الشكل القانوني لمؤسسات الإقراض، وما استتبعه من تنظيم قانوني على النحو المبين لاحقاً.

تتناول الدراسة، في القسمين التاليين، تأطير الممارسات الواقعية لمؤسسات الإقراض، ومعالجة الإطار التشريعي لعمل هذه المؤسسات وتقييمه، في إطار التجارب المقارنة، أخذاً في الحسبان البيئة الاقتصادية التي تعمل فيها مؤسسات الإقراض، في محاولة للإجابة على جملة من التساؤلات منها: هل التنظيم التشريعي الحاصل مؤخراً ملائم لتطوير قطاع التمويل الصغير في فلسطين؟ وما مدى قدرة هذا التنظيم على تحقيق الاستدامة المالية لمؤسسات الإقراض؟ وهل بمقدور مؤسسات الإقراض تلبية متطلبات هذا التنظيم بكفاءة؟ وما أثر هذا التنظيم على حجم ونوع أنشطة التمويل التي تمارسها هذه المؤسسات؟ وما هي آليات الإقراض لدى المؤسسات؟ وما حجم النزاعات في تنفيذ عقود القرض؟ وما أسباب هذه النزاعات؟ وكيف يمكن الحد منها؟

3- الإطار القانوني والتنظيمي للإقراض الصغير

ليس هناك مفهوم موحد ومستقر عليه العمل دولياً للإقراض "الصغير" أو "الأصغر" أو "المتناهي الصغر"، كما لا يوجد معايير متفق عليها لتصنيف القروض من حيث حجمها (صغيرة وصغرى ومنتاهية الصغر). إلا أن بعض النظم تضع معايير محددة للمفهوم، فمنها، مثلاً، ما يربط مفهوم الإقراض الصغير بحجم المنشأة وتصنيفها،⁷ ومنها ما يضع حداً أقصى لقيمة القرض على اعتبار أنه ائتمان صغير،⁸ ومنها ما يضبط المفهوم بشكل دقيق؛ بالتمييز بين التمويل الأصغر ومنتاهي الصغر والفقير النشط وغير النشط اقتصادياً،⁹ ومنها ما لا يضع أية معايير، وإنما يُسند المفهوم إلى مؤسساته. تعتبر فلسطين من البلدان التي لم تُحدد مفهوم الإقراض الأصغر أو الصغير، كما لم تضع معايير رسمية لتصنيف القروض أو حتى المنشآت، لتبقى المؤسسة أو الجهة مزودة الخدمة هي المعيار المحدد لنوع التمويل. كما الاختلاف حول المفهوم، تختلف الدول في تقرير نوع الأنشطة المرخص لمؤسسات الإقراض الصغير مزاولتها، وإن اتفقت على الترخيص بممارسة أنشطة الإقراض المباشر لعملاء تلك المؤسسات.

في الحقيقة، لا يقتصر الخلط على الصفة المضافة للمفهوم، وإنما أيضاً على المفهوم ذاته (إقراض أو تمويل). وللتمييز بين التمويل الصغير والإقراض الصغير، نشير أن مفهوم التمويل الصغير (microfinance) أكثر حداثة وشمولاً من مفهوم الإقراض الصغير (microcredit). فالأول تطور في بداية عام 1990 ليشمل جانباً من الخدمات المالية هما الاقتراض (microcredit) والإيداعات المالية (deposit-taking/micro-savings) (Van Bastelaer, 2000, p. 10). فالتحول الحالي من الإقراض الصغير إلى التمويل الصغير يشير إلى أن خدمات التوفير والتحويلات المالية والتأمين، وليس فقط

⁷ المادة (2) من قانون تنمية المشروعات الصغيرة المصري رقم (141) لسنة 2004. راجع تجربة مصر في الجزء اللاحق من هذه الدراسة.

⁸ أنظر مثلاً تجربة الاتحاد الأوروبي والهند في الجزء اللاحق من هذه الدراسة.

⁹ مثل السودان. أنظر لائحة تنظيم عمل مؤسسات التمويل الأصغر لسنة 2011 الصادرة عن البنك المركزي السوداني على رابط البنك الآتي: <http://www.cbos.gov.sd/node/2186>، تمت زيارة الموقع في 20/7/2012.

القروض، تساعد على تحقيق الرفاه وتحسين مستوى معيشة الفقراء بشكل عام والنساء بشكل خاص¹⁰. (Vonderlack, & Schreiner 2001. P. 1)

ومهما يكن من أمر، ينحو الرأي إلى القول بأن المؤسسات القائمة على الإقراض الصغير يمكن لها تقديم خدمات مالية مثل الائتمان والادخار والتحويلات النقدية والتأمين للفقراء ولذوي الدخل المنخفض. الأمر الذي يتيح فرصة تمويل لأولئك الذين يفتقرون إلى إمكانية الوصول إلى المؤسسات المالية الأخرى (وبخاصة البنوك)، بحيث توفر مؤسسات الإقراض الصغير إقراضاً ملائماً للعملاء من خلال إتاحة سبيل بسيط ومناسب للحصول على قروض صغيرة وقصيرة الأجل ومتكررة باستخدام بدائل للضمانات (ضمان المجموعة أو المدخرات الإلزامية) للحض على السداد وإجراء تقييم غير رسمي للمقترضين (غالباً ما يستند إلى الشخصية)، مما ينعكس إيجاباً على سهولة الحصول على الأموال والتحصيل المريح للأقساط (براندسما وبيرجورجي 2004، ص 7).¹¹

هذا ما أكدته المبادئ والمعايير التي وضعتها المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء¹² (Consultative Group to Assist the Poor- CGAP) المستندة إلى الخبرات

¹⁰ See also, Zeller, M. and Sharma M. (2000). Many borrow, more save, and all insure: Implications for food and micro-finance policy, Food Policy, Vol. 25, pp. 143-167; MacIsaac, N. (1997). The Role of Microcredit in Poverty Reduction and Promoting Gender Equity: A Discussion Paper, report to CIDA, p. 1. This paper can be reached at http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.28404/3247_3247.pdf, accessed on 31, July, 2012; and Helms, B. (2006). Access for All: Building Inclusive Financial Systems, Washington, D.C, World Bank, p. 3.

¹¹ أنظر أيضاً: جوديث براندسما ولورنس هارت (دون سنة نشر). تحسين عمل التمويل البالغ الصغر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي، مجموعة التنمية البشرية ومجموعة التمويل والقطاع الخاص والبنية الأساسية، ص 1-5.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA): Microfinance in Conflict: Strategies for Development and Peace in the ESCWA Region, E/ESCWA/ECRI/2009/Technical Paper.4, 26 November 2009, p. 1.

¹² المجموعة الاستشارية/البنك الدولي بمثابة مركز مستقل للسياسات والبحوث يهدف إلى تعزيز حصول الفقراء حول العالم على الخدمات المالية. تتلقى دعمها من أكثر من 30 وكالة تنمية ومؤسسة للقطاع الخاص. تهتم المجموعة بصياغة معايير للإقراض الأصغر وتطوير حلول مبتكرة لشؤونه، وتقدم خدمات استشارية للحكومات، ومقدمي الخدمات المالية والجهات المانحة والمستثمرين. للمزيد أنظر الصفحة الإلكترونية للمجموعة على الرابط <http://www.cgap.org/p/site/c/home>.

المتراكمة والمكتسبة من ممارسات قطاع التمويل الصغير حول العالم. حيث قامت مجموعة الدول الصناعية الكبرى بالتصديق على هذه المبادئ في قمتها المنعقدة بتاريخ 2004/6/10 (Helms, 2006, p, xi).¹³ من أبرز هذه المبادئ ذات الصلة بالسياق: (1) حاجة الفقراء للوصول إلى الادخار، التأمين، وخدمات التحويلات النقدية وليس فقط القروض؛ (2) حق الفقراء في الحصول على الخدمات المالية بشكل متواصل لزيادة الدخل وتكوين الأصول وتقليل فرص تعرضهم للصدمات الخارجية وتمكينهم من التخطيط للمستقبل؛ (3) دعم التمويل المتناهي الصغر لبناء أنظمة مالية تقدم خدمات للفقراء ليصبح جزءاً من القطاع المالي الرسمي للدول؛ (4) تحقيق الديمومة المالية لمؤسسات الإقراض لتستطيع تغطية تكاليفها وتخفيض تكاليف المعاملات بما يكفل استمرار تقديم الخدمات المالية للفقراء المحرومين من الوصول إلى خدمات البنوك؛ (5) توجيه التمويل الصغير لإنشاء مؤسسات مالية محلية دائمة قادرة على تقديم الائتمان ومنتجات مالية أخرى للفقراء ما يقلص تدريجياً الاعتماد على الجهات المانحة ومخصصات الحكومات مع رسوخ هذه المؤسسات والأسواق الخاصة لرأس المال؛ (6) ينبغي ربط الخدمات التي تقدمها مؤسسات الإقراض ببناء المدخرات (Consultative Group to Assist the Poor-CGAP 2006, pp. 3-4).

بينما عرفت الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومنتاهي الصغر (شراكة) مقدمي القروض الصغيرة ومنتاهية الصغر بأنهم "كافة المؤسسات الأهلية والشركات الخاصة الربحية وغير الربحية والبنوك المتخصصة في تقديم قروض وخدمات مالية أو تدير برامج إقراض وخدمات مالية تستهدف المشاريع الصغيرة ومنتاهية الصغر مدرة الدخل في فلسطين (توظف خمس عمال فأقل) ولا تشترط الرهن في كافة أشكاله عند تقديم هذه الخدمات وتكون مسجلة قانونياً لدى الجهات الرسمية الفلسطينية" (الصفدي 2004، ص 37).

¹³ See also, CGAP/the World Bank Group (2003). Microfinance Consensus Guidelines, Washington, D.C., p. 2.

¹⁴ ويمكن الوصول إلى هذه المبادئ من خلال الصفحة الإلكترونية للمجموعة على الرابط التالي:

، تاريخ الزيارة 2012/7/30. /1.9.2747/ http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/

See also, CGAP/World Bank (2003). Financial Services for the Rural Poor, Donor Brief, No. 15, Washington, D.C, p. 1.

على أية حال، فإنه ولغايات هذه البحث سنقوم بدراسة التمويل الصغير على اعتبار أنه وظيفة مؤسسات الإقراض الصغير (الملحقة بهذه الدراسة) في الأراضي الفلسطينية، دونما تقرير أي اعتبار أو خصوصية لاختلاف المفاهيم تبعاً لمراجعتها، مع قناعتنا بأهمية تبني مفهوم موحد على المستوى الوطني، حيث تشير مختلف التعابير المستخدمة في هذه الدراسة (تمويل صغير، أصغر ومتناهي الصغر) إلى مدلول واحد، ما لم يُشر السياق إلى خلاف ذلك.

3-1 الإطار القانوني الناظم لمؤسسات الإقراض الصغير في فلسطين

للقوف على طبيعة الإطار القانوني المنظم لعمل مؤسسات الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية لا بد من التمييز بين مرحلتين من الحالة التشريعية؛ مرحلة ما قبل صدور القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف والنظام الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية رقم (132) لسنة 2011، ومرحلة صدور هذين التشريعين (لغايات هذه الدراسة نطلق على المرحلة الأولى "مرحلة التنظيم القديم" وعلى المرحلة الثانية "مرحلة التنظيم الجديد". سنقوم بتناول كل مرحلة تباعاً.

3-1-1 مرحلة التنظيم القديم

لم يكن هناك تشريع خاص موحد ينظم عمل مؤسسات الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية، وإنما كان الشكل القانوني الذي اتخذته المؤسسة لنفسها وفقاً لأنظمتها الأساسية أو عقود تأسيسها هو المعيار في تحديد القانون الواجب التطبيق. فإذا نظرنا إلى الأشكال القانونية التي اتخذتها مؤسسات الإقراض (أنظر الملحق 1) نجد أنها تتوزع على نوعين؛ جمعيات خيرية/هيئات أهلية غير حكومية (وطنية أو فروع لوكالات أو هيئات دولية) وهو الاتجاه الغالب، وشركات غير ربحية.

يمكن إضافة نوع ثالث من مؤسسات الإقراض وهي الجمعيات التعاونية والتعاونيات الزراعية (تعاونيات الزراعة النباتية، والتعاونيات الزراعية والثروة الحيوانية)¹⁵ والتي يقتصر الإقراض فيها على أعضائها دون سواهم. إذ تكون غاية الجمعية التعاونية خدمة أعضائها اقتصادياً واجتماعياً بتضافر جهودهم متبعة في ذلك المبادئ التعاونية. ويخضع هذا النوع من الجمعيات في الضفة الغربية لقانون جمعيات التعاون رقم (17) لسنة 1956،¹⁶ في حين تخضع جمعيات التعاون في قطاع غزة للقانون الانتدابي رقم (24) لسنة 1933.¹⁷ ولما كانت هذه الجمعيات لا تدخل ضمن مفهوم مؤسسات الإقراض محل الدراسة، فإننا نكتفي بهذه الإشارة عنها.

وعليه، يختلف القانون الواجب التطبيق باختلاف نوع الشكل القانوني للمؤسسة. فالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تخضع لقانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، في حين تخضع الشركات غير الربحية لأحكام قوانين الشركات. وفيما يلي توضيحاً لذلك.

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000

تعتبر الغالبية العظمى من مؤسسات الإقراض جمعيات خيرية وهيئات أهلية، وطنية كانت أم دولية (أنظر الملحق 1).¹⁸ لم يفرّق قانون الجمعيات بين الجمعيات الخيرية

¹⁵ من أبرز هذه التعاونيات تلك التي ساعدت لجنة الإغاثة الزراعية على تكوينها والإشراف عليها والتي تقوم بتقديم خدمات الإقراض والادخار لأعضائها. للتعرف على واقع الجمعيات التعاونية في فلسطين راجع: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس (2011). الجمعيات التعاونية الزراعية في الأراضي الفلسطينية، رام الله. أنظر في تطور نشوء لجنة الإغاثة الزراعية ونطاق عملها ميادة الزغي وبنيان غلوبال (2007). دراسة وكالة الغوث الدولية لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى عن الادخار الضفة الغربية وغزة، الأونروا (مكتب الضفة الغربية) تشرين ثاني، ص 14-16.

¹⁶ الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) العدد 1267، بتاريخ 1956/04/01، ص 1419. تنص المادة (25) من هذا القانون على: " لا يجوز أن تتناول أعمال الجمعيات التعاونية مصالح أفراد أو هيئات غير أعضائها إلا إذا جاء ذلك عرضاً وفي الحدود التي يعينها نظام الجمعية الداخلي لخدمة مصالح الأعضاء، هذا عدا أعمال الاقتراض فإنه لا يجوز للجمعيات أن تقرض غير أعضائها...".

¹⁷ قوانين فلسطين، مجموعة درايتون، الانتداب البريطاني، عدد 24، تاريخ 1937/1/22، ص 395.

¹⁸ من أبرز الجهات الدولية غير الحكومية وغير الربحية التي تقوم بتقديم خدمات الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية الإغاثة الدولية والإغاثة الإسلامية (أنظر ملحق رقم 1). للأونروا وضع خاص بصفتها وكالة للأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل

والهيئات الأهلية في الأحكام القانونية واجبة التطبيق، فأى من المصطلحين يشير إلى الآخر مفهوماً ومضموناً، تشريعاً وتنظيماً. في هذا السياق جاءت المادة (2) من القانون المذكور لتعرّف الجمعية أو الهيئة على أنها "شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروع تهتم بالصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية". يبدو أن المشرّع لم يُميز بين مسمى الجمعية والهيئة الأهلية على اعتبار أن كلا منهما يقدم نشاطاً أهلياً (غير حكومي) لا يستهدف الربح، في حين ترك للمؤسسين حرية اختيار المسمى الذي يروق لهم ما دام أن الأنشطة المزمع مزاولتها في إطار الشكل المختار تندرج تحت النشاط الأهلي المباح قانوناً.

وسّعت المادة (2) من قانون الجمعيات من مفهوم النشاط الأهلي، حيث يشمل "أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو غيره يقدم تطوعاً ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً". وعليه، وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في هذا القانون يجيز للجمعيات الخيرية ممارسة أنشطة الإقراض، إلا أن أنشطة الإقراض الصغير التي تمارسها الجمعيات غير الهادفة للربح يبدو وكأنها مستخلصة من مفهوم النشاط الأهلي المقرر قانوناً لما يتركه من أثر اقتصادي واجتماعي وتنموي ومادي على حياة المواطنين ولما فيه من مصلحة عامة بالنتيجة، أو على الأقل، هكذا أفرزت التطبيقات العملية لهذا المفهوم.

يجيز قانون الجمعيات للجمعيات والهيئات الأجنبية¹⁹ أن تتقدم بطلب لوزارة الداخلية لفتح فرع أو أكثر لها في الأراضي الفلسطينية للقيام بأية خدمات اجتماعية شريطة أن

اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، تقوم بتقديم الدعم والمعونة لما يقارب 5 مليون لاجئ فلسطيني مسجلين لديها في الأردن ولبنان وسورية والأراضي الفلسطينية المحتلة. تتلقى الأونروا تمويلها من التبرعات الطوعية التي تقدمها الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة. أنظر الصفحة الإلكترونية للأونروا على الرابط <http://www.unrwa.org/index.php>.

¹⁹ تُعرّف المادة (2) من القانون الجمعية أو الهيئة الأجنبية على أنها: "أية جمعية خيرية أو هيئة غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو مركز نشاطها الرئيسي خارج الأراضي الفلسطينية أو كانت أغلبية عدد أعضائها من الأجانب".

تتسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته.²⁰ لكن تبقى هذه المصالح والتطلعات سلطة تقديرية لدائرة شؤون الجمعيات في وزارة الداخلية ووزير الداخلية في إطار المفهوم الواسع الذي جاءت به المادة (2) أعلاه. وتحقيقاً لذلك تستلزم المادة (2/34) من القانون المذكور أن تقوم وزارة الداخلية بالاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية، على اعتبار أن هذه الوزارة من مقدورها توفير معلومات عن الجمعية المعنية لما لها من علاقات دولية مع الدول الأجنبية، حيث كانت وزارة التخطيط والتعاون الدولي منذ إنشائها في عام 1994 تقوم بمهام وزارة الشؤون الخارجية والتخطيط معاً، إلا أنه وفي عام 2003 تم إنشاء وزارة الشؤون الخارجية فانتقلت إليها مهام التعاون الدولي، مما كان يتحتم معه نقل صلاحية التحقق من الجمعية أو الهيئة الأجنبية المراد تسجيلها إلى وزارة الشؤون الخارجية، إما بشكل مباشر أو من خلال السفارات والبعثات الدبلوماسية الفلسطينية في الخارج.

تعتبر وزارة الداخلية هي الجهة المخولة قانوناً بتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من خلال دائرة شؤون الجمعيات والهيئات الأهلية بالتنسيق مع الوزارة المختصة؛ أي الوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها.²¹ إذ يتم

²⁰ شريطة أن يتضمن طلب التسجيل، اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها وأغراضها الأساسية وأسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابها بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب. المادة (34) من القانون.

²¹ حددت المادتان (4، 5) من قانون الجمعيات لجراءات التسجيل وبيانات النظام الأساسي للجمعية. من أبرز ما جاءت به المادة (4) أن وزير الداخلية هو المختص بالموافقة أو رفض تسجيل الجمعية، وله أن يقرر ذلك خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ تقديم طلب التسجيل أو استكمال متطلبات الطلب. وفي حال انقضاء المدة المذكورة دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون (إلا أن الواقع العملي يشير إلى خلاف ذلك؛ فعادة ما تتأخر وزارة الداخلية عن الموعد المحدد ولا تعتبر الجمعية مسجلة إلا من تاريخ الموافقة عليها من قبل الوزير دون اكتراث بالمدة القانونية. يعود سبب التأخير في العادة إلى إجراءات المسوحات الأمنية التي تقوم الوزارة بإجرائها على مؤسسي الجمعيات، وبخاصة بعد الانفصال السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة عام 2007. هذا ليس بالضرورة أن ينطبق على مؤسسات الإقراض القائمة حالياً كونها كانت قد أنشئت قبل عام 2007). ونرى أنه في حال كان الطلب مكتملاً لبياناته التي حددها قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية وانقضت مدة الشهرين على تاريخ تقديم الطلب يحق للجمعية مباشرة أعمالها دون الحاجة إلى انتظار تسطير الموافقة من الوزير، حيث والحالة هذه تكون مسجلة بحكم القانون، وفي حال إعاقه ممارسة أنشطتها من قبل وزارة الداخلية بدواعي عدم

تحديد نشاط الجمعية وفق النظام الداخلي الذي أرفقته مع طلب تسجيلها. وفي حال كانت الأنشطة المحددة في النظام الداخلي لجمعية ما لا يندرج تحت اختصاص أية وزارة قائمة تكون وزارة العدل هي الوزارة المختصة. أما إذا كان نشاط الجمعية يدخل ضمن اختصاص أكثر من وزارة، تكون الوزارة المختصة هي الوزارة الأكثر ارتباطاً من غيرها بنشاط الجمعية الأساسي. والجهة المخولة بتحديد درجات الاختصاص وبالتالي الوزارة المختصة هي دائرة شؤون الجمعيات بوزارة الداخلية بناء على أهداف الجمعية الواردة في نظامها الأساسي وبعد التشاور مع مؤسسي الجمعية مقدمة طلب التسجيل.²²

بعد الفراغ من إجراءات التسجيل، تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للثبوت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام قانون الجمعيات ونظام الجمعية أو الهيئة.²³ وتقوم علاقة الجمعيات والهيئات بالوزارات المختصة على أساس من التنسيق والتعاون والتكامل لما فيه الصالح العام.²⁴

ولضمان حسن إشراف ورقابة الوزارة المختصة على أنشطة الجمعية ومواردها المالية، يُلزم القانون الجمعية أو الهيئة أن تُقدم للوزارة المختصة في موعد لا يتجاوز أربعة

التسجيل الفعلي يكون للمؤسسين اللجوء إلى محكمة العدل العليا للكشف عن التسجيل الحكمي بقرار منها، فعندها يكون قرار المحكمة كاشفاً لمقتضى الحال لا منشئاً له.

وقد قررت المادة (4) المذكورة للمؤسسين الحق في حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل بالطعن فيه أمام محكمة العدل العليا خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطياً.

²² المادة (7) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، المنشور في العدد 49 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/06/17، ص 10.

تجدر الإشارة إلى أن المادة (7) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات تُلزم دائرة شؤون الجمعيات في وزارة الداخلية أن تُخطر المؤسسين بقرارها الذي اتخذته بشأن تحديد الوزارة المختصة خلال أسبوعين من تاريخ استلام طلب التسجيل. ويمكن للمؤسسين الاعتراض على هذا التحديد لدى وزير الداخلية الذي يقرر بشأن الوزارة المختصة خلال أسبوعين من تاريخ الاعتراض. وإذا لم يرق قرار الوزير للمؤسسين يحق لهم الاعتراض على قراره لدى مجلس الوزراء، حيث عندها يصبح قرار هذا الأخير ملزماً للوزير. ونرى أنه في حال عدم صدور قرار مجلس الوزراء المنوه به (قرار ضمنى بالرفض)، أو في حال صدوره وكان متوفراً فيه الأسباب القانونية الموجبة للطعن في القرارات الإدارية يكون من حق المؤسسين الطعن فيه لدى محكمة العدل العليا.

²³ المادة (6) من قانون الجمعيات والهيئات الأهلية.

²⁴ المادة (10) من قانون الجمعيات والهيئات الأهلية.

أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مصادق عليهما من الجمعية العمومية للجمعية؛ أحدهما سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم، وآخر مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني يتضمن كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها.²⁵

ولما كانت معظم موارد مؤسسات الإقراض تأتي من المنح والقروض الخارجية، مما يهدد استمراريتها تبعا لبقاء فرضية تعطل أو شح هذا المورد قائمة، وعلى فرض أن عوائد القروض من فوائد وعمولات ورسوم تنفق على التكلفة التشغيلية لهذه المؤسسات، يشير الواقع إلى عدم مبادرة مؤسسات الإقراض العاملة في الأراضي الفلسطينية إلى تبني خطط مكملة أو بديلة للتمويل الخارجي على الرغم من وجود هامش كبير لها لعمل ذلك في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. فمثلا يُجيز القانون للجمعيات حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها،²⁶ وإقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل لشريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام.²⁷ وكذلك جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات، والأسواق الخيرية، والمباريات الرياضية، أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الاجتماعية التي أنشئت من أجلها.²⁸ كما أعى القانون الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة نقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها.²⁹

كما لم تُمارس بعض مؤسسات الإقراض غير النشطة ومحدودة الموارد مكنة الاندماج المرخص به قانونا مع مؤسسة إقراض أخرى تمارس أنشطة متماثلة أو متكاملة.³⁰

²⁵ المادة (13) من قانون الجمعيات.

²⁶ المادة (9) من هذا القانون. إلا أن هذه المادة لا تجيز للجمعية أو الهيئة الأهلية الأجنبية تملك الأموال غير المنقولة إلا بعد الحصول على إذن بذلك من مجلس الوزراء وبتنسيق من الوزير المختص.

²⁷ المادة (15) من القانون ذاته.

²⁸ المادة (33).

²⁹ المادة (14).

³⁰ المادة (26).

وأخيراً، منح قانون الجمعيات وزير الداخلية سلطة إلغاء تسجيل الجمعيات والهيئات وحلها، مع تقرير حق الجمعية أو الهيئة الطعن في قرار الوزير أمام محكمة العدل العليا.³¹

نخلص مما سبق إلى أن مؤسسات الإقراض التي تتخذ شكل الجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية تُعامل ذات المعاملة التي يتم انتهاجها مع أي جمعية أو هيئة أهلية أخرى لا تتخذ من الإقراض نشاطاً لها، سواء من حيث الترخيص، أو الإشراف والرقابة، أو التقارير المالية والمحاسبية، أو قواعد الحل... الخ. ونرى عدم ملائمة هذا التنظيم لمؤسسات الإقراض كون هذا الأخير نشاطاً مالي تحكمه قواعد وحقائق اقتصادية وقانونية وتنظيمية تختلف عن أي نشاط أهلي مغاير. ما يستدعي تنظيمًا مختلفًا يتماشى وطبيعة الأنشطة التي تمارسها هذه المؤسسات. فتوحيد جهة ترخيص الجمعيات الخيرية بوزارة الداخلية أمر يتعذر انطباقه على مؤسسات الإقراض نظراً للخصوصية التي تتمتع بها، ولتعاملها مع شريحة كبيرة من المستفيدين وأصحاب المصالح، ما يجعل طبيعة عملها مغايراً عن عمل معظم الجمعيات الخيرية، ما يبرر عدم إخضاعها لوزارة الداخلية. كما لا تضم وزارة الداخلية في العادة كوادراً متخصصة بالشؤون المالية والائتمان قادرة على تقييم ملف مؤسسة الإقراض لغايات تقرير الموافقة من عددها على طلب التسجيل.³² وهذا ما أكدته البحث الميداني الذي تم تنفيذه على مؤسسات الإقراض، حيث لوحظ ترحيباً واسعاً بإزاحة وزارة الداخلية عن شؤون التمويل الصغير لعدم كفاءتها مهنيًا، ولخصوصية الأنشطة التي تزاولها مؤسسات الإقراض، والتي يجب أن تخضع لإشراف سلطة مالية متخصصة، كما أجابت جميع المؤسسات المبحوثة. من جهة ثانية، عادة ما يُنظر إلى وزارات الداخلية على أنها جهات لحفظ الأمن والنظام وتتمتع بتدابير بوليسية بعيدة كل البعد عن غايات وأنشطة الإقراض والائتمان. فعادة ما تمارس وزارة

³¹ إذا ما تم الطعن في قرار حل الجمعية أو الهيئة قضاءً، يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي يوقفها عن عملها أو حلها. المادة (38).

³² تشير الدراسات المسحية على واقع مؤسسات الإقراض في فلسطين إلى وجود تأخير غير مبرر وصعوبات في إجراءات التسجيل من قبل وزارة الداخلية. براندسما وبيرجورجي (2004). التمويل الأصغر في البلدان العربية: بناء قطاعات مالية تشمل الجميع، صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، نيويورك، أيلول، ص 34.

الداخلية إجراءات وقائية قد تخالف القانون، وفق المجرى العادي للأمر، في حالة إعلان حالة الطوارئ، ما قد يربك عمل مؤسسات الإقراض بصفتها جمعيات خاضعة لسلطة وزارة الداخلية. وهذا ما تم فعلا في مناطق السلطة الفلسطينية عندما منح المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2007 وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات على الرغم من تسجيلها حسب الأصول. فبموجب هذا المرسوم تم إلزام جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخ صدور المرسوم تحت طائلة المسؤولية باتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالف. إذ خول المرسوم وزير الداخلية أو من يفوضه اتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة إزاء الجمعيات والمؤسسات والهيئات من إغلاق أو تصويب أو وضع أو غير ذلك من الإجراءات.³³

وفيما يتصل بمسألة إناطة الإشراف والرقابة على مؤسسات الإقراض من قبل الوزارة المختصة، فإن الأمر لا يخلو من مخاطرة وتعقيد وسوء تقدير. فما هي الوزارة القائمة المختصة بالإشراف على هذه المؤسسات؟ وهل تقوم مؤسسات الإقراض برفع تقاريرها لوزارة الاختصاص؟ وما طبيعة العلاقة الفعلية بين تلك المؤسسات والوزارة المختصة؟ ولما استمر إطلاق عبارة "الوزارة المختصة" بالنسبة لمؤسسات الإقراض رغم وجود سلطتين مختصتين بالأنشطة المالية واحدة قبل إصدار قانون الجمعيات (سلطة النقد) والأخرى بعد إصداره (هيئة سوق رأس المال)؟ وفي حال كان الأولى إناطة سلطة الرقابة والإشراف على مؤسسات الإقراض لأي من هاتين السلطتين؛ فأى منهما هي الأنسب والأقدر على ممارسة هذا الدور؟ هذه التساؤلات وغيرها سيتم الإجابة عليها لاحقا بعد عرض بعض التجارب الدولية في هذا الخصوص.

قوانين الشركات

يتبين من الملحق رقم (1) أن هناك مؤسستي إقراض تتخذ شكل الشركة المساهمة الخاصة غير الربحية (فاتن وشركة ريف)، وشركة أخرى مساهمة خصوصية ربحية

³³ مرسوم رقم 16 لسنة 2007 بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، الوقائع الفلسطينية، عدد 71، تاريخ 2007/8/9، ص 15.

(صندوق التنمية الفلسطيني). تعتبر قوانين الشركات غير موحدة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يعتبر قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964³⁴ المعدل بالقرار بقانون رقم (6) لسنة 2008³⁵ هو الساري المفعول في الضفة الغربية، في حين يعتبر قانون الشركات لسنة 1929³⁶ وقانون الشركات العادية لسنة 1930³⁷ ساريين المفعول في قطاع غزة.

تم تأسيس كل من شركتي فاتن وريف لدى وزارة الاقتصاد الوطني في قطاع غزة بموجب قانون الشركات الانتدابي لسنة 1929³⁸ تجيز المادة (23) من هذا القانون "للجمعية" أن تطلب تسجيلها شركة غير ربحية (خيرية) محدودة المسؤولية (دون إضافة كلمة محدودة إلى اسمها) بهدف ترقية التجارة أو الفنون أو العلوم أو الدين أو الأعمال الخيرية أو أية غاية أخرى نافعة، شريطة أن تتفق أرباحها أن كانت ثمة أرباح أو أي إيراد آخر في سبيل تحقيق غاياتها، وأن لا تدفع أية حصة من الأرباح إلى أعضائها. وتتمتع الجمعية بمجرد تسجيلها بجميع الامتيازات التي تتمتع بها الشركات المحدودة وتكون خاضعة لجميع الالتزامات المترتبة على تلك الشركات. بموجب هذه المادة، يكون لمسجل الشركات سلطة تقديرية في الموافقة على تسجيل هذا النوع من الشركات حسب ما ينم عنه اقتناعه الخاص، الذي يفترض أن يؤسسه بالاستناد إلى غايات الشركة وعقد تأسيسها ونظامها الداخلي.

لا توجد أنظمة ولوائح خاصة ناظمة لأحكام الشركات غير الربحية في قطاع غزة، على الرغم من أن المادة (23) سالف الذكر تمنح سندا قانونيا لإصدار مثل هذه الأنظمة. هذا ما استندت إليه وزارة الاقتصاد الوطني التابعة للحكومة المقالة في قطاع غزة في تبريرها لقرار وزير الاقتصاد التابع للحكومة الفعلية هناك رقم (8) لسنة

³⁴ الجريدة الرسمية الأردنية، الحكم الأردني، عدد 1757، تاريخ 1964/5/3، ص 493.

³⁵ الوقائع الفلسطينية، السلطة الفلسطينية، عدد 76، 2008/6/20، ص 6.

³⁶ قانون الشركات (الباب 22 لسنة 1929)، قوانين فلسطين (مجموعة درايون - الانتداب البريطاني) العدد 22، تاريخ 1937/01/22، ص 181.

³⁷ قانون الشركات العادية (الباب 103 لسنة 1930) المصدر السابق، عدد 103، تاريخ 1937/1/22، ص 1193.

³⁸ أنور الجبوسي، الفلسطينية للإقراض والتنمية (فاتن)، مقابلة في مقر الشركة في رام الله، تاريخ 2012/7/23. وجدي شاهين، شركة ريف للتمويل، مقابلة في مقر الشركة في رام الله، تاريخ 2012/7/17.

2009، والذي حدد رأس مال الشركة غير الربحية بـ 20 ألف ديناراً أردنياً بالإضافة إلى بعض القواعد التنظيمية والرقابية الأخرى.³⁹ الأمر الذي دفع الشركات غير الربحية ومؤسسات المجتمع المدني إلى الاعتراض على هذا القرار على اعتبار أنه غير دستوري؛ ويخالف أحكام قانون الشركات لسنة 1929، حيث لا يملك الوزير سلطة التشريع على هذا النحو، بل هي صلاحية أصيلة للمجلس التشريعي وليس للسلطة التنفيذية كون محتوى القرار يشكل تعديلاً تشريعياً لا قراراً تنظيمياً، ما دفع وزير الاقتصاد إلى إعلان وقف العمل بهذا القرار.⁴⁰

وفيما يتصل بصندوق التنمية الفلسطيني، فقد تم تسجيله شركة مساهمة خصوصية ربحية لدى مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني في الضفة الغربية. وعليه، يكون صندوق التنمية الفلسطيني خاضعاً لأحكام الشركة المساهمة الخصوصية التجارية وفق أحكام قانون الشركات لسنة 1964، والقرار بقانون لسنة 2008 سالف الذكر، وبخاصة المادة (6) منه التي رفعت رأس مال الشركة المساهمة الخصوصية إلى عشرة آلاف دينار أردني. ومن جملة هذه الأحكام ذات الصلة بهذه الدراسة أن هذا النوع من الشركات يخضع في تسجيله والرقابة والإشراف والتدقيق عليه لوزارة الاقتصاد الوطني ممثلة في مراقب الشركات، والإدارة العامة لتسجيل الشركات، والإدارة العامة للرقابة والتدقيق على الشركات.

لم يتم ترخيص أية مؤسسة إقراض في الضفة الغربية كشركة غير ربحية، حيث لم تكن هناك أحكام قانونية في قانون الشركات لسنة 1964 تجيز تأسيس مثل هذا النوع من الشركات.⁴¹ إلا أنه ومع صدور القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 المعدل لقانون 1964 أصبح إنشاء الشركات غير الربحية أمراً مشروعاً.⁴² ومن الملاحظ أن هذا

³⁹ صحيفة الأيام الفلسطينية: 'غزة: اعتراضات على قرار "الاقتصاد" المقالة بشأن نظام عمل الشركات غير الربحية"، 2009/6/25. أنظر الرابط: <http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did=115152&date=6/25/2009>، تمت

الزيارة في 2012/7/31.

⁴⁰ صحيفة القدس، الوزير الطاطا يوقف قراراً أصدره يتعلق بالشركات غير الربحية، 2009/5/15، أنظر الرابط: <http://www.alquds.com/news/article/view/id/93872>، تمت الزيارة في 2012/7/31.

⁴¹ حيث لم تكن المادة (8) من قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 المحددة لأنواع الشركات تدرج الشركات غير الربحية ضمن الشركات الجائز تأسيسها.

⁴² دخل هذا القرار بقانون حيز النفاذ في 2008/6/20 لحظة نشره في الوقائع الفلسطينية.

التعديل لم يستند في ديباجته إلى قانون الشركات لسنة 1929 الساري في قطاع غزة، ما يعني اقتصار تطبيقه على الضفة الغربية، وبقاء الحالة التشريعية للشركات غير الربحية في قطاع غزة غير واضحة التنظيم والضبط على النحو المشار إليه آنفاً.

أجازت المادة (4) من هذا القانون تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية. إلا أنها أحالت في تنظيم أحكامها إلى نظام خاص يصدر لهذه الغاية. بتاريخ 2010/2/15 صدر النظام الخاص المذكور عن مجلس الوزراء بموجب قراره رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.⁴³ حدد هذا النظام أحكام وشروط وغايات الشركات غير الربحية، والأعمال التي يحق لها ممارستها، والرقابة عليها، وأسلوب وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات، ومصادر تمويلها وأسلوب إنفاقها، وتصفياتها، والبيانات التي يجب أن تقوم بتقديمها لمراقب الشركات. بهذا، تسري على الشركة غير الربحية أحكام الشركة المساهمة الخصوصية من حيث تسجيلها ورأسمالها والرسوم المستوفاة عن عملية تسجيلها، ما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا النظام.

من أبرز الأحكام الخاصة التي جاء بها النظام المذكور، أن تكون غايات الشركة غير الربحية تقديم خدمة، أو نشاط اقتصادي، أو اجتماعي، أو ثقافي، أو أهلي، أو تنموي أو غيره، ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً، أو صحياً، أو مهنيًا، أو مادياً، أو فنياً، أو رياضياً، أو ثقافياً، أو تربوياً، دون أن تهدف إلى تحقق الربح وإن حققت عوائد، فلا يجوز توزيعها على المساهمين فيها.⁴⁴ كما يجب أن ترفع الشركة لمراقب الشركات تقريراً سنوياً عن أعمالها، ونشاطاتها، ومصادر تمويلها، مرفقاً به ميزانيتها مصدقة من المفوضين بالتوقيع عن الشركة ومدقق حساباتها.⁴⁵

⁴³ الوقائع الفلسطينية، عدد 85، تاريخ 2010/5/6، ص 171. دخل هذا النظام حيز النفاذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

⁴⁴ المادة (3) من النظام. بموجب المادة (8) من نظام الشركات غير الربحية تعتبر أية عوائد صافية تحققها الشركة وفراً لها ولا يجوز استخدامها إلا لتحقيق غاياتها وفي توسعة نشاطاتها وزيادة رأسمالها، إذ يُحظر توزيع أي من عوائدها الصافية بشكل مباشر أو غير مباشر على أي من المساهمين.

⁴⁵ يجب أن تحتفظ الشركة بسجلات خاصة تُسجل فيها وقائع اجتماعاتها وقراراتها وحساب واردة ونفقاتها وجميع موجوداتها والنشاطات التي قامت بها أو ستقوم بها في سبيل تحقيق غاياتها. المادة (6) من النظام.

ومنعا لتضارب المصالح، يحظر النظام أن تكون لأي مساهم في الشركات غير الربحية أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الثانية مصلحة مباشرة مع أي شركة ربحية تقوم بتنفيذ مشاريع الشركة غير الربحية.⁴⁶ ساوى النظام المذكور بين الشركة غير الربحية والجمعية الخيرية فيما يتصل بتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، والموارد المالية، وإقامة المشاريع والأنشطة المدرة للدخل ما دامت تستخدم عوائدها في إطار غاياتها.⁴⁷

كما أجاز النظام للشركة غير الربحية الأجنبية أن تنشئ لها فروعاً في فلسطين إذا توفرت في الفرع الشروط والمتطلبات وفقاً لأحكام قانون الشركات وهذا النظام، حيث عندها يسري على تسجيل الشركة الأجنبية غير الربحية من إجراءات ما يسري على الشركة الأجنبية بموجب القانون رقم (12) لسنة 1964.⁴⁸

يتضح مما سبق أن الأحكام الموضوعية لكل من الشركة غير الربحية والجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية متشابهة إلى حد كبير. يظهر الاختلاف في إجراءات التسجيل والإشراف والرقابة على أنشطة كل منها، مع الإشارة إلى سلاسة هذه الإجراءات وسرعة إنجازها بخصوص الشركات غير الربحية. كما أن القاسم المشترك بين التشريعات الخاصة بكل من الشركة غير الربحية والجمعية الخيرية هو عموم انطباقها على الأشخاص المعنوية المخاطبة بأحكامها دون تقرير خصوصية لمؤسسات الإقراض.

3-1-2 مرحلة التنظيم الجديد

بدأت هذه المرحلة "عملياً" مع صدور كل من القرار بقانون بشأن غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007،⁴⁹ والقرار بقانون رقم (9) بشأن المصارف 2010،⁵⁰ وقرار رئيس السلطة الفلسطينية رقم (132) لسنة 2011 بنظام الترخيص والرقابة على مؤسسات

⁴⁶ المادة (7).

⁴⁷ المادة (11).

⁴⁸ المادة (13).

⁴⁹ الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز (3)، تاريخ 2008/6/20، ص 2.

⁵⁰ الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) عدد ممتاز (4)، تاريخ 2010/11/27، ص 5.

الإقراض المتخصصة.⁵¹ في الحقيقة، بدأت هذه المرحلة "نظريا" في أوائل شهر آذار من عام 1998، مع دخول قانون سلطة النقد حيز النفاذ.⁵² بموجب هذا القانون، تم منح سلطة النقد صلاحية ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة عليها، أيا كان شكلها القانوني؛⁵³ خصوصا في ظل عمومية تعريف المادة (2) من القانون لمؤسسة الإقراض المتخصصة "كل مؤسسة أو هيئة اعتبارية أنشئت في فلسطين وهدفها الرئيسي منح القروض لأغراض خاصة يحددها مجلس الوزراء ويعتبرها لأغراض هذا القانون مؤسسة إقراض متخصصة".

فمؤسسات الإقراض التي كانت قائمة قبل صدور هذا القانون، وتلك التي أنشئت بعده كان من اللازم إخضاعها لترخيص ورقابة سلطة النقد، هذا على الرغم من عدم تحقق ذلك عمليا، كما رأينا عند معرض حديثنا عن مرحلة التنظيم القديم. لكن يبدو أن سلطة النقد لم تمارس هذا الدور للقصور الذي اعترى صياغة المادة (2) المذكورة. يتمثل هذا في تحويل المشرع مجلس الوزراء تحديد أوجه تخصيص القروض الممنوحة من قبل مؤسسات الإقراض والتي أيضا يقوم مجلس الوزراء بتصنيفها على أنها مؤسسة إقراض متخصصة. بناء عليه، تكون هذه المادة قد وقعت في ثلاثة محاذير رئيسة شكلت في مجموعها لا مفهوم لمفهوم مؤسسات الإقراض، وبالتالي جعلت من النصوص الأخرى الواردة في قانون سلطة النقد والخاصة بمؤسسات الإقراض متعذرة التطبيق. وهذه المحاذير هي: (1) إطلاق أثر المفهوم المفترض بيانه، والذي لم يبيّن أصلا، على المفهوم ذاته، تجلّى هذا من خلال عبارة "مؤسسة أو هيئة اعتبارية" فلا يصلح من جهة تعريف مؤسسة الإقراض بالمؤسسة، كما لا يصلح إسقاط الشخصية المعنوية عليها قبل معرفة مدلولها؛ فالجمعية الخيرية والهيئة الأهلية والشركة، التي من الممكن أن تكون أشكالاً قانونية لمؤسسة الإقراض، هي في الأصل مؤسسة وتحظى

⁵¹ الوقائع الفلسطينية، تاريخ 2012/1/25، عدد 93، ص 29. أعد هذا النظام من قبل مجلس إدارة سلطة النقد وصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية استنادا للمادة (73) من قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997، المنشور في عدد الوقائع الفلسطينية 21، بتاريخ 1998/1/31، ص 5.

⁵² دخل هذا القانون حيز النفاذ في 1998/3/3، أي بعد 30 يوم من نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة (74) من القانون ذاته.

⁵³ أنظر المواد (2، 5، 18 و73) من هذا القانون.

بشخصية معنوية بعد تسجيلها لتكون أهلاً لمباشرة تصرفاتها القانونية وتمثيل مصالحها. (2) جريا على ما هو قائم في الممارسات الدولية، لا يكون للحكومة أهلية تحديد أغراض الإقراض وتصنيف مؤسسات الإقراض في ظل وجود هيئات وسلطات عامة متخصصة في القطاع المالي في البلاد. فعادة ما يتم إيكال شؤون هذا القطاع إلى جهات مختصة قادرة على رسم سياسات حصيفة بالاستناد إلى خبراتها وتقييمها لأوضاع السوق. كما أنه لا يمكن لمجلس الوزراء، على فرض صحة ذلك، القيام بهذه المهمة منفرداً، حيث لا يحضر محافظ سلطة النقد اجتماعات مجلس الوزراء، وأن مهمة هذا الأخير، في العادة، المصادقة على إصدار اللوائح والأنظمة المعدة من جهات الاختصاص سلفاً، وحتى هذا الدور لمجلس الوزراء فيما يتصل بصلاحيات سلطة النقد لا يتقرر له الحق في ممارسته استناداً لأحكام المادة (73) من قانون سلطة النقد. (3) لم تتسجم هذه المادة تشريعياً مع المادتين (5 و 18) من قانون سلطة النقد ذاته؛ إذ تشير المادة (2)، مفهوماً ومضموناً، إلى حصر نشاط مؤسسات الإقراض في القروض دون سواها، في حين يُفهم من المادة (5)، الباحثة في أهداف سلطة النقد، إمكانية مزاوله هذه المؤسسات لخدمة الإيداع "... العمل كمصرف للمصارف المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة والشركات المالية ومراقبتها بما يكفل سلامة مركزها المالي وحماية حقوق المودعين...". علماً بأن قبول الودائع، وفق التنظيم الحالي، ممنوح للبنوك دون سواها، كما أنه ليس في هذا القانون ولا في قانون المصارف تعريف للشركة المالية، الأمر الذي يثير لغطاً تشريعياً حول حقيقة مؤسسات الإقراض؛ فالشركات المساهمة، ربحية كانت أم غير ربحية، التي تزاول الخدمات الممنوحة لمؤسسات الإقراض من غير الشركات، يصدق عليها وصف الشركة المالية، وإلا فما هي هذه الشركة؟ وما طبيعة الأعمال المأذون لها مزاولتها؟ وما الفرق بين القواعد الخاصة بها وتلك المطبقة على البنوك ومؤسسات الإقراض؟

هذه التساؤلات وغيرها لا تجد لها إجابات مباشرة في النظام القانوني الفلسطيني. بالنتيجة، تأتي المادة (18) المذكورة لتمنح سلطة النقد صلاحية ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة والشركات المالية، في ظل تضارب وعدم انسجام تشريعيين ما نتج عنهما، بحسب اعتقادنا، عجز أو عدم رغبة سلطة النقد في ممارسة الدور

التشريعي والتنظيمي لمؤسسات الإقراض إلا مؤخرا بعد دخول قانون المصارف لسنة 2010 حيز النفاذ. فلم يمارس مجلس الوزراء صلاحياته هذه المحددة، وبقي نص المادة (2) أعلاه معطلا من الناحية العملية. وإن كان الحال كذلك، فمن وجهة النظر القانونية الصرفة، كان، بمجرد نفاذ قانون سلطة النقد، من اللازم معاملة مؤسسات الإقراض على النحو الذي قرره القانون، بقطع النظر عما يصاحب ذلك من اشكالات قانونية، ودون اسناد مؤدى الحقيقة القانونية هذه إلى ملاءمة أو عدم ملاءمة هذا الاتجاه من المنظور المثالي أو لما ينبغي أن يكون عليه واقع الحال. بمعنى آخر، كان يجب معاملة ما أسميناه، لغايات هذه الدراسة، التنظيم القانوني القديم في إطار قانون سلطة النقد الذي أصبح ساري المفعول في شهر آذار من عام 1998، وفقا لقواعد التفسير المتعارف عليها، دونما اعتبار لمسألة سلامة هذا التنظيم من عدمها على اعتبار أن قواعد القانون الأمرة واجبة النفاذ والاحترام من تاريخ سريانها. وأيضا يمكن ملاحظة أن المادة (2) محل البحث لم تحدد موقفها من مؤسسات الإقراض الأجنبية، أو بالأحرى فروع هذه المؤسسات العاملة في فلسطين، ما يثير تساؤلا عن مدى أهلية سلطة النقد في الرقابة عليها أو بالترخيص لها بالعمل داخل الأراضي الفلسطينية. وتدق هذه المسألة بحق عندما تكون مؤسسة الإقراض الأجنبية لا تتخذ شكل الشركة، إذ لو كانت شركة فإنها تخضع لأحكام قانون الشركات الناطمة لهذه المسألة بحدودها الدنيا على الأقل بصفتها شركة أجنبية ليس إلا.

تمثلت، برأينا، نقطة بداية شروع سلطة النقد بتنظيم مؤسسات الإقراض المتخصصة في إزاحة مجلس الوزراء عن المشهد التشريعي والمتمثل في المادة الأولى من قانون المصارف لسنة 2010، على الرغم من العوار التشريعي الذي ساور صياغة هذه المادة أيضا. تُعرف هذه الأخيرة مؤسسة الإقراض بأنها: "كل مؤسسة أو هيئة اعتبارية من هيئات المجتمع المدني مسجلة ومرخصة في فلسطين ونشاطها الرئيس منح القروض لأغراض خاصة وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية". فالنظام المذكور بموجب هذا النص يصدر عن سلطة النقد بصريح المادة (72) من قانون المصارف.⁵⁴ وفيما يتصل بهذا

⁵⁴ تنص هذه المادة على أنه: "1. تصدر الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بقرار من المجلس بعد المصادقة عليها من رئيس السلطة الوطنية.

2. تصدر سلطة النقد التعليمات والقرارات والإرشادات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون عن المحافظ أو من يفوضه لذلك".

التعريف، فعلاوة عما ذكرناه سابقا بخصوص عدم ملائمة الشق الأول منه، لم يعترف المشرع بمؤسسات الإقراض التي لا تصنف ضمن هيئات المجتمع المدني، وبالأخص الشركات، على الرغم من خضوع بل وألوية خضوع شركات الإقراض الربحية لسلطان لولاية سلطة النقد. فالشركة ليست هيئة مجتمع مدني ولا تخضع لقانون الجمعيات والهيئات الأهلية لسنة 2000 وإنما لقوانينها الخاصة السالف ذكرها بصدد الحديث عن التنظيم القديم لمؤسسات الإقراض. ناهيك عما تثيره عبارة "نشاطها الرئيس" من اشكالات عند ربطها بمجمل القوانين والأنظمة واجبة التطبيق، والتي سيصار إلى دراستها تباعا.

لغايات الدراسة، سنقوم بمراجعة الإطار القانوني "الجديد" لقطاع التمويل الصغير من خلال العناوين الفرعية التالية.

أولا: الإقراض ومؤسسات الإقراض الصغير: عدم اليقين القانوني مفهوما ونطاقا يفقر النظام القانوني الفلسطيني بمجمله إلى مصطلحات "الإقراض الصغير" أو "الأصغر" أو "المتناهي الصغر". كما يخلو من وصف "صغرى" أو "صغيرة" أو متناهية الصغر" عند حديثه عن مؤسسات الإقراض. فليس في هذا النظام ما يشير من قريب أو بعيد لهذه الصفات. كل ما هنالك، أن بعض القوانين المالية تشير إلى عبارات "مؤسسات الإقراض المتخصصة" والشركات المالية والمؤسسات المالية غير المصرفية، والإقراض وأعمال الإقراض وهكذا، بشكل عام دون تخصيص.⁵⁵

لما سبق، فإن عبارة "مؤسسة الإقراض المتخصصة" تشمل أي مؤسسة إقراض ينطبق عليها تعريف المادة (1) من قانون المصارف لسنة 2010 دونما اعتبار لحجم المؤسسة أو قيمة القروض (كبيرة، صغيرة، أو صغرى) التي تمنحها لعملائها، جريا على قاعدة "المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقييد نصا أو دلالة"؛ فاللفظ المطلق دال على شموله لجميع أفراد موضوعه مفهوما وأحكاما. إذ لم يرد في التشريعات السارية

⁵⁵ تجيز المادة (2/8) من النظام رقم (2) لسنة 2011 لسلطة النقد أن تصنف مؤسسات الإقراض المتخصصة إلى فئات وفقاً لتعليمات تصدر عنها. إلا أنه وحتى تاريخ اعداد هذه الدراسة لم تصدر هذه التعليمات.

ما يخصص أو يُقيد المؤسسة بالحجم أو بمقدار معين للقرض. وعليه، إزاء هذا المفهوم تستوي الأحكام القانونية الناظمة لمؤسسة إقراض قيمة معدل القرض الواحد لديها خمسمائة دولار، مثلاً، مع مؤسسة أخرى معدل قرضها مائة ألف دولار.⁵⁶

وبالرجوع مرة أخرى إلى المادة (1) من قانون المصارف لسنة 2010 نجد أنها تحدد النشاط الرئيس لمؤسسات الإقراض المتخصصة في "منح القروض لأغراض خاصة وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية". نرى أن المقصود من النظام المحال في إصداره لسلطة النقد ذلك النظام الذي لا يُسند لمؤسسات الإقراض أي خدمة رئيسة من الخدمات المالية سوى تقديم القروض بالكيفية وللغايات التي على هذا النظام تحديدها، وإلا يكون غير دستوري ولن يحظى عندها بالشرعية لمخالفته قاعدة قانونية أعلى درجة وفقاً لقاعدة هرمية التشريعات. بالرجوع إلى قرار رقم (132) لسنة 2011 بنظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة، والذي نعتقد أنه هو النظام المقصود من المادة (1) من قانون المصارف نجد أنه يُعرف مؤسسة الإقراض المتخصصة على أنها: "كل مؤسسة أو هيئة اعتبارية تمارس أعمال الإقراض أو التمويل مسجلة ومرخصة في فلسطين وفق أحكام هذا النظام".⁵⁷ يلاحظ أن أعمال التمويل قد أضيفت إلى نشاط مؤسسة الإقراض المحدد في قانون المصارف. وفي تحديده لمفهوم أعمال الإقراض، يشير النظام إلى أنها "منح القروض وفقاً لأحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه". وبخصوص مفهوم أعمال التمويل يوضحها النظام بأنها "تقديم التمويلات بأنواعها وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وأحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه".⁵⁸ بهذا يتضح لنا حالة عدم الانسجام التشريعي بين قانون المصارف والنظام المذكور؛ فأعمال التمويل، كما سبق وأوضحنا في بداية هذه الدراسة، أعم وأشمل من أعمال الإقراض، حيث تدخل هذه الأخيرة في مفهوم الأولى بدهاءة. ناهيك عن تعدد وتشعب أنواع التمويل، من مباشرة وغير مباشرة، محلية وأجنبية، وكذلك

⁵⁶ استتنتت المادة (36) من النظام رقم (2) لسنة 2011 من أحكام هذا النظام الجمعيات التعاونية التي تمنح القروض والسلف لأعضائها فقط، حيث تبقى خاضعة لتشريعاتها الخاصة.

⁵⁷ المادة (1).

⁵⁸ المادة (1).

تشعب صنوف وأحكام التمويل الاسلامي. وبالتالي، نرى أن هذا النظام خرج عن حدود ومقتضى الإحالة التي منحه إياها قانون المصارف ما يجعله غير دستوري بامتياز. ولا يمكن التعويل على التعليمات التي أشار إليها النظام لتلطيف المحذور التشريعي الذي وقع فيه النظام، سواء بتحديد حجم، أو أنواع التمويل المسموح لمؤسسات الإقراض مزاولته؛ لأنها ستكون هي الأخرى غير شرعية تبعا لحكم سندها التشريعي، أي النظام لمخالفته القانون بابتداع أنشطة جديدة لم يرد المشرع إجازتها، وإلا لأفصح عن أصلها في القانون وترك تفاصيل أحكامها للنظام وتعليماته. هذا مع دعمنا لفكرة تعدد الخدمات المالية الممنوحة لمؤسسات الإقراض، ولكن المستندة إلى سند سليم من القانون. وقد عاودت وأكدت المادة (11) من النظام على أعمال الإقراض أو التمويل التي تحددها التعليمات.

بتاريخ 2012/5/24 صدرت التعليمات المنوه بها أعلاه (تعليمات رقم 2012/1 بشأن ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة في فلسطين).⁵⁹ وباستقراءها، نجد أنها لم توضح الإشكال سالف الذكر بشأن المفهوم، حيث نسخت التعريفات ذات الصلة، تماما، عن النظام رقم (132) لسنة 2011، حتى أنها ألحقت كل تعريف بعبارة "وفق أحكام هذا النظام" وأحيانا بعبارة "وفقاً لأحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه"، على الرغم من أنها ليست بنظام وأنها هي التعليمات المقصودة من النظام رقم (132). يلاحظ أيضا أن صياغة هذه التعليمات جاءت غير موفقة، كما الحال في نظام سنة 2011، ما ترك، من جملة أمور أخرى، مسألة جوهرية في غاية الإبهام. تتمثل هذه المسألة في طبيعة الأعمال المرخص لمؤسسات الإقراض مزاولتها؛ بمعنى هل يجوز لمؤسسة الإقراض ممارسة الإقراض وأعمال التمويل الاسلامي معا أم على المؤسسة أن تختار بين نشاط الإقراض وأعمال التمويل الاسلامي؟ تشير المادة (1) من هذه التعليمات إلى أن مؤسسة الإقراض المتخصصة هي " كل مؤسسة أو هيئة اعتبارية

⁵⁹ صادرة عن دائرة الرقابة والتفتيش في سلطة النقد. بموجب المادة (72) من القرار بقانون بشأن المصارف لسنة 2010 تُصدر سلطة النقد التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون عن المحافظ أو من يفوضه لذلك. وفقا لديباجة هذه التعليمات، تسري أحكام التعليمات من تاريخ صدورها، وعلى مؤسسات الإقراض توفيق أوضاعها خلال مدة ستة أشهر من صدورها قابلة للتديد وفقا لتقدير محافظ سلطة النقد.

تمارس أعمال الإقراض أو التمويل مسجلة ومرخصة في فلسطين وفق أحكام هذا النظام". فماذا يفيد حرف العطف هنا؛ التخيير أم الإباحة؟ يبدو أنه وفقا لقواعد التفسير أن النص يشير إلى معنى التخيير؛ بمعنى أنه لا يجوز للمؤسسة الواحدة الجمع بين نشاط الإقراض وأعمال التمويل الاسلامي. وهذا ما تُشر إليه المادة (11) من النظام رقم (132) حيث تنص على أنه "تمارس مؤسسات الإقراض المتخصصة أعمال الإقراض أو أعمال التمويل المحددة بموجب تعليمات تصدر عن سلطة النقد...". فلم يتم اشراك هذين النوعين من الأعمال بحكم واحد، وإلا لاختار المشرع حرف العطف "و" أو لأتبع النص بعبارة "أو كليهما". لما كان هذا، وحيث لم يفعل المشرع ذلك، تبقى مؤسسة الإقراض مخيرة بين واحد من هذين النشاطين لا كليهما. ويمكن تأكيد هذا التفسير من عبارات أخرى وردت في التعليمات محل البحث، حيث تشير المادة (2) منها إلى حظر ممارسة "أعمال الإقراض و/أو التمويل" دون ترخيص من سلطة النقد وعدم جواز تسجيل شركة لممارسة الأعمال المذكورة لدى مراقب الشركات دون ترخيص من سلطة النقد. فهكذا عبارة تفيد أي من النشاطين أو كليهما معا. في حين استمر المشرع في استخدام حرف العطف "أو" عند الحديث عن مزاولاة الأنشطة من قبل مؤسسات الإقراض؛ إذ تنص المادة (2/2) من التعليمات ذاتها على أنه "لا يمنح الترخيص بمزاولاة أعمال الإقراض أو التمويل إلا للشركات المساهمة العامة أو الخصوصية".⁶⁰ من ناحية أخرى، لم يوفق المشرع في صياغة هذه المادة لجهة أنواع الشركات، فعبارة "سواء كانت ربحية أم غير ربحية" تعود على الشركات بنوعيتها العامة والخصوصية، وهذا لا يمكن تصوره في حال شركة المساهمة العامة التي يجب أن تكون ربحية في جميع الأحوال وفقا لأحكام قانون الشركات. فنظام الشركات غير الربحية لسنة 2010، المشار إليه آنفا بصدد الحديث عن التنظيم القديم، قضى بأن الشركة غير الربحية تأخذ شكل شركة المساهمة الخصوصية وينطبق عليها أحكام هذه

⁶⁰ وتقضى المادة (6/1/11) من التعليمات أن على المؤسسة الاختيار ما بين العمل في مجال التمويل التقليدي أو الإسلامي والتخلص من الآخر في فترة لا تتجاوز عامين من تاريخ صدور هذه التعليمات. ولا يخلو هذا النص من اشكال؛ فعلى الرغم من تعريف أعمال التمويل بأنها التمويلات بأنواعها وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية، عاودت واعترفت هذه المادة بالتمويل التقليدي كنشاط للمؤسسة. نرى أن أساس هذا الخلط يعود إلى إطلاق المشرع تسمية الإقراض على التمويل والعكس، على الرغم من كون الأول صورة من صور متعددة للأخير.

الأخيرة بالنسبة لتسجيلها ورأس مالها والرسوم المستوفاة عنها في حدود نظامها الخاص. وعليه، يتحتم على مؤسسات الإقراض أن تتخذ إما شكل شركة المساهمة العامة (الربحية) أو شركة المساهمة الخصوصية بنوعها الربحي وغير الربحي.

وعلى نقيض ما توصلنا إليه بشأن تفسير عبارة "أعمال الإقراض أو أعمال التمويل" يُفهم من المادة (3) من التعليمات، عند حديثها عن الأعمال المسموح بها لفرع مؤسسة الإقراض، أن هذه الأخيرة يحق لها مزاولة كل من: القروض، والتمويلات وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية بعد الحصول على موافقة سلطة النقد الخطية عليها، وإصدار الحوالات الداخلية والخارجية لعملائها لأغراض التمويل فقط، شريطة استغلالها في تسديد قروض أو تمويلات العميل، وقبول الضمانات مقابل القروض أو التمويلات، وفتح الحسابات للمؤسسة وتوظيف أموالها لدى المصارف، وقبول المنح والهبات المحلية والأجنبية وفق أهداف المؤسسة⁶¹

وقد سار قانون المصارف لسنة 2010 على ذات الخلط بين أعمال الائتمان وأعمال التمويل، حيث تُعرف المادة الأولى منه الائتمان بأنه: "جميع أنواع صيغ التمويل المباشرة وغير المباشرة التي تمنحها المصارف الإسلامية، وجميع أنواع وأشكال التسهيلات المباشرة وغير المباشرة التي تمنحها المصارف بأنواعها، والقروض التي تمنحها مؤسسات الإقراض المتخصصة...".

مما سبق يتبين حجم الاشكال القانوني القائم فيما يتصل بمفهوم الإقراض الصغير ومؤسساته، إذ لا معايير لقياس القرض أو مؤسسة الإقراض من حيث الحجم والمقدار،

⁶¹ تضيف المادة (2/3) من التعليمات أن تنفيذ الحوالات الخارجية لعملاء مؤسسة الإقراض يجب أن تتم من خلال مصرف مرخص له بالعمل في فلسطين. وأحالت هذه المادة في قبول الضمانات مقابل القروض والتمويلات وكذلك فتح حسابات للمؤسسة وتوظيف أموالها خارج فلسطين إلى تعليمات خاصة تصدر عن سلطة النقد. تضع هذه المادة قيود على حجم إقراض المؤسسة ونسبة تملك العقارات لاستخدامها الخاص؛ إذ ينبغي ألا يزيد حجم الإقراض عن إجمالي رأس مال المؤسسة، وبالعكس ذلك تحتاج المؤسسة موافقة خطية من سلطة النقد. كما لا يجوز للمؤسسة تملك عقارات بما يزيد عن 20% من حقوق الملكية. تُعرف المادة (1) حقوق الملكية بأنها صافي قيمة المؤسسة (الفرق بين الموجودات والمطلوبات بما لا يشمل الأرباح غير المدققة والأرباح الناتجة عن إعادة التقييم) وتشمل: رأس المال المدفوع، والتعديلات على رأس المال، والأرباح والخسائر المتراكمة، والأرباح الجارية غير الموزعة، والخسائر الجارية، والمنح والهبات غير المقيدة، والاحتياطيات الخاصة، والخسائر الناتجة عن إعادة التقييم.

وكذلك عدم وضوح في نوع الخدمات المرخص لمؤسسات الإقراض مزاولتها بشكل عام، وعدم التمييز في تقديم هذه الخدمات بين أنواع مؤسسات الإقراض، التي يفترض في المشرع تحديدها وحصر الخدمات المرخص لكل منها ممارستها. فلا ريب أن هذا الحال يربك عمل مؤسسات الإقراض الصغير القائمة حالياً، ويوقع مؤسسات الإقراض المقبلة على دخول السوق في حيرة تشريعية غير مبررة. هذا، نتيجة لإغفال المشرع الاجابة على سؤال محوري؛ مَنْ الذي يحتاج إلى تنظيم؟ وما الذي ينبغي تنظيمه؟ بمعنى أي مؤسسة وأي نشاط. ليستتبع ذلك سؤال آخر؛ لماذا هذه المؤسسة ونشاطاتها أو لماذا تلك المؤسسة دون ذلك النشاط يجب أن يصار إلى التقنين والتنظيم؟

ثانياً: ترخيص مؤسسات الإقراض الصغير والإشراف عليها: تداخل السلطات وعدم وضوح الأدوار

بالإضافة إلى النصوص الواردة في قانون سلطة النقد، السابق ذكرها، التي تقضي بأحقية هذه السلطة في ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة والإشراف عليها، جاء القرار بقانون بشأن المصارف لسنة 2010 ليؤكد على الأحكام ذاتها. فالمادة (3) من هذا القانون تخول سلطة النقد، كجهة وحيدة وحصرية، منح التراخيص اللازمة لمؤسسات الإقراض والرقابة والإشراف عليها.⁶²

في المقابل، يمنح قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004 الهيئة صلاحية التنظيم والرقابة والإشراف على نشاطات المؤسسات المالية غير المصرفية بما فيها الخدمات المالية غير المصرفية، وتنظيم الإفصاح عن أية بيانات أو معلومات تخص القطاع المالي غير المصرفي، ومراقبة تطور المؤسسات المالية غير المصرفية بما يضمن سلامة عملها.⁶³ فالأنشطة المالية عادة ما تُقسم إلى قسمين: أنشطة مالية

⁶² وعلى الهدي نفسه سارت المادة (3) من القرار رقم (132) لسنة 2011 بنظام ترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة. تنص هذه المادة على: "سلطة النقد هي الجهة الوحيدة المخولة بترخيص وتنظيم أعمال مؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة عليها وفق أحكام قانون سلطة النقد وقانون المصارف وهذا النظام وهي المخولة بإصدار التعليمات والإرشادات اللازمة لتنفيذ متطلباته".

⁶³ المادة (3) من القانون. الوقائع الفلسطينية، عدد 53، بتاريخ 2005/2/28، ص 6. تشرف هيئة سوق رأس المال على المؤسسات المالية غير المصرفية، وبشكل خاص على سوق الأوراق المالية، شركات التأمين، شركات التأجير التمويلي، وشركات تمويل الرهن العقاري.

مصرفية، وتشرف عليها البنوك المركزية (سلطة النقد) وأنشطة مالية غير مصرفية، وتشرف عليها هيئات الأوراق المالية/هيئات أسواق المال. إن القاسم المشترك بين الأنشطة المالية المصرفية وغير المصرفية هو كون محلها خدمات مالية؛ فالانتماء، مثلاً، نشاط مالي يمكن أن يُمارس من خلال مصرف أو من خلال شركة مالية (مؤسسة إقراض مثلاً) وكذلك التأمين يمكن أن يُقدم من خلال شركات مساهمة متخصصة أو من خلال مصارف (وفق بعض الأنظمة). لكن يبقى الفيصل في إسناد هذه الخدمة أو تلك إلى مزودها من حيث كونه مصرف أو غير ذلك، فإذا كان مسجلاً ومرخصاً على أنه مصرف وفق متطلبات قانون المصارف فإنه يخضع لولاية سلطة النقد، أما إذا لم يكن كذلك؛ أي لم يكن مسجلاً كمصرف فإن مزود الخدمة والحالة هذه يبقى مؤسسة أو شركة مالية غير مصرفية، وبالتالي يخضع لسلطان هيئة سوق رأس المال. فمؤسسات الإقراض، وحيث أنها ليست مصارف، ووفقاً لقانون هيئة سوق رأس المال من المفترض أن تخضع لاختصاص هذه الهيئة.

وعلى الرغم مما سبق، يجوز للقانون اللاحق أن ينص على اختصاص جسم أو سلطة معينة لشؤون شخص (طبيعي أو اعتباري) كانت قد نظمت في قانون سابق، جريباً على قاعدة "اللاحق ينسخ السابق". لكن في المقابل، يتعين على القانون اللاحق في هكذا حالة ألا يمس بقاعدة "الخاص يُقيد العام". بمعنى أن قانون هيئة سوق رأس المال خاص بالمؤسسات المالية غير المصرفية، ومنها مؤسسات الإقراض المتخصصة في منح القروض وغير المرخصة كمصرف. ما يعني عدم جواز سلب اختصاص الهيئة بقانون جديد ما دام أن الشخص الخاضع لسلطانها ابتداءً لم يتغير مركزه القانوني ليدخل في اختصاص السلطة الأخرى الذي جاء القانون اللاحق لمنحها صلاحيات جديدة.

ومهما يكن الأمر، نرى أنه كان يمكن لهذا الجدل القانوني أن يُحسم من خلال القانون الخاص بسلطة النقد وليس من خلال قانون المصارف، على اعتبار أن الأول خاص بتنظيم سلطة النقد وصلاحياتها، والثاني خاص بتنظيم الأشخاص (الطبيعية والحكومية) المخاطبين بأحكامه، وبشكل خاص المصارف، والذين يخضعون في ترخيصهم والإشراف عليهم لقانون سلطتهم الخاصة (سلطة النقد) بصفته الشارع لتأسيسها وأهليتها

ونطاق ولايتها. وليتم من خلال هذا القانون الخاص النص على إلغاء النصوص المخالفة والواردة في قانون هيئة سوق رأس المال.

وبعيدا عن لغة القانون الخاصة، نعتقد أن المعيار الأولي بالاتباع في تحديد المرجع المختص بالترخيص والرقابة هو معيار نوع الخدمات التي يقدمها المزود ومدى صلتها بسلامة استقرار النظام المالي والمصرفي الوطني. ففي حال كانت المؤسسات المالية غير المصرفية تزاول أنشطة التمويل الصغير دون سواها يمكن إخضاعها لاختصاص هيئة سوق رأس المال، أما إذا كانت تزاول خدمات مالية أخرى من صميم عمل البنوك؛ كالإيداع والادخار والتحويلات المالية فيمكن عندها إخضاعها لولاية سلطة النقد، وإن لم تكن مسجلة كمصرف، لكن بعد إجراء التصويبات التشريعية ورفع حالة عدم اليقين المنوه بها. هذا لأن العبرة في تقرير الاختصاصات مرهونة بقدرة سلطة الرقابة والإشراف على ممارسة صلاحياتها بكفاءة وفعالية تضمن سلامة القطاع، وتحمي حقوق المستثمرين والمتعاملين مع هذا المصرف أو تلك المؤسسة. فغالبا ما تتمتع البنوك المركزية بخبرة ودراية عالية بالأنشطة المصرفية، الأمر الذي قلما يتوفر لدى الهيئات المشرفة على المؤسسات المالية غير المصرفية، كما وعادة ما تمتلك هذه الهيئات الأخيرة من الكفاءة والخبرة التي تؤهلها للإشراف بجدارة على الأنشطة المالية غير المصرفية.

بالإضافة لما سبق، يتقاسم مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني مع كل من هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد صلاحيات تسجيل الشركات، ومتابعة أنشطتها بعد اكتمال إجراءات التسجيل والشهر. فأى شركة تخضع في الإشراف عليها لأي من الهيئة وسلطة النقد، تكون بحاجة إلى أخذ موافقة أي منهما الخطية على التسجيل لدى وزارة الاقتصاد الوطني، وبشكل خاص البنوك التي لا يجيز قانون المصارف إلا أن تكون شركة مساهمة عامة. وبعد حصول الشركة على أذن الترخيص من الجهة المشرفة، يُباشِر مراقب الشركات صلاحياته بإجراءات التسجيل. وهكذا الحال بالنسبة لمؤسسات الإقراض المتخصصة، التي أصبحت خاضعة لاختصاص سلطة النقد، إذ لا يجوز تسجيل أي شركة جديدة لدى مراقب الشركات يكون من غاياتها ممارسة أعمال

الإقراض أو أعمال التمويل إلا بعد الحصول على موافقة خطية مسبقة من سلطة النقد على الطلب الذي تكون قد تقدمت به.⁶⁴ ووفقاً لنظام هذه المؤسسات لسنة 2011 يجب عليها أن تتخذ شكل شركة المساهمة العامة، أو شكل المساهمة الخاصة، ربحية كانت أم غير ربحية. ويكون على مؤسسات الإقراض القائمة سلفاً والتي لا تتخذ هذا الشكل، القيام بإجراءات تحويل شكلها القانوني إلى ذلك.⁶⁵

بهذا يكون على شركة الإقراض تزويد كل من مراقب الشركات وسلطة النقد بتقاريرها وافصاحاتها المالية والإدارية الدورية والسنوية، وكذلك هيئة سوق رأس المال وبورصة فلسطين في حال كانت شركة مساهمة عامة مدرجة في البورصة.⁶⁶ ويكون أيضاً لأي من هذه السلطات الرقابية صلاحية التفتيش على سجلات الشركة والتحقق في مخالفتها.⁶⁷

وإن كانت مؤسسة الإقراض شركة مساهمة خصوصية غير ربحية، فتكون القواعد القانونية واجبة التطبيق غير منسجمة تشريعياً، فالقرار بقانون رقم (6) لسنة 2008⁶⁸ المعدل لقانون الشركات لسنة 1964 الذي أجاز تأسيس شركات غير ربحية ينطلق من فلسفة دعم الصالح العام في عدة مجالات منها الاقتصادية بشكل فضفاض غير مضبوط، كما كانت عليه الحالة التشريعية في ظل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات

⁶⁴ المادة (4) من النظام. تحدد المواد (5، 6 و7) من النظام المذكور مشتملات طلب الترخيص وإجراءاته وقواعد فتح ونقل وإغلاق فروع مؤسسة الإقراض، وتحيل في تفاصيل ذلك إلى تعليمات خاصة تصدر عن سلطة النقد.

⁶⁵ المادة (4) من النظام. منحت المادة (34) من هذا النظام الأشخاص الذين يمارسون أعمال الإقراض أو أعمال التمويل مهلة ستة أشهر من تاريخ سريان النظام لتصويب أوضاعهم وفقاً لأحكام هذا النظام قابلة للتديد وفقاً لتقدير محافظ سلطة النقد.

⁶⁶ أنظر المواد (35، 36 و 45-47 و 98-102) من قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004.

⁶⁷ أنظر مثلاً: المادتين (241 و 223) من قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964، والمادتين (28، 51)، والمادتين (23 و 24) من النظام رقم (132) لسنة 2011. لا نقصد هنا نقد ازدواجية الرقابة بين مراقب الشركات والسلطة الرقابية المتخصصة (سلطة النقد أو هيئة سوق رأس المال) فرقابة المراقب مبررة لجهة كون الشركة خاضعة لولايته وفقاً لقانون الشركات، في حين أن صلاحيات السلطة الإشرافية المتخصصة منصبة في الأساس على الأنشطة المالية التي تزولها هذه الشركة. وإنما نعني تحديداً الحاجة إلى ضبط صلاحيات التفتيش والتحقق والعقاب فيما بين هذه الجهات بشكل أكثر وضوحاً ودقة، خصوصاً وأنه عند صدور قانون الشركات النافذ لم تكن بيئة الأعمال على النحو الذي صارت عليه بعد تأسيس السلطات الرقابية المتخصصة.

⁶⁸ الوقائع الفلسطينية، عدد 76، تاريخ 2008/6/20، ص 6.

الأهلية لسنة 2000 بالنسبة لمؤسسات الإقراض التي تتخذ شكل الجمعية الخيرية.⁶⁹ وبموجب هذا التعديل تكون صلاحيات التسجيل والرقابة على الشركة غير الربحية لمراقب الشركات، كون هذا النوع من الشركات يتخذ شكل شركة المساهمة الخصوصية، وتسري على تسجيلها ورأسمالها والرسوم المستوفاة عن عملية تسجيلها، أحكام الشركة المساهمة الخصوصية.⁷⁰ وهنا تكمن الاشكالات القانونية من جهة اليقين التشريعي من عدمه بين أحكام الشركة غير الربحية الواردة في نظامها الخاص الصادر عن مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010⁷¹ وأحكام شركة المساهمة الخصوصية الواردة في قانون الشركات لسنة 1964 من جهة، وبينهما وأحكام الشركة غير الربحية حسب نظام سلطة النقد لسنة 2011، من جهة ثانية. فهذا الأخير لا يُميز، بشكل عام، في الأحكام بين الشركة الربحية وغير الربحية، مع أن الفارق بينهما جلي حتى يكاد لا تكون هناك أحكام قانونية تجمعهما إلا في حدود إجرائية معينة نظرا لكونهما شركة. ويَدق الاشكال عند الحديث عن الشؤون المالية والرسوم والاقتطاعات التي تطلبها النظام الجديد لحساب سلطة النقد ما قد يُثقل كاهل الشركة غير الربحية نظرا لمحدودية مواردها،⁷² والذي في بعض الأحيان، ولأسباب معينة، قد يقتصر على مساهمات الأعضاء، ما قد يحد من الفعالية الاقتصادية لها ومن قدرتها على تحقيق غاياتها

⁶⁹ تنص المادة (4) من هذا التعديل على أنه: "يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية في سجل خاص يسمى (سجل الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح وتحدد أحكامها وشروطها وغاياتها والأعمال التي يحق لها ممارستها والرقابة عليها وأساليب وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات ومصادر تمويلها وأساليب إنفاقها وتصفيته وأصولها عند التصفية والوفاء والبيانات التي يجب أن تقوم بتقديمها للمراقب وسائر الأمور المتعلقة بها بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية". في حين تنص المادة (3) من نظام الشركات غير الربحية لسنة 2010: "يشترط لتأسيس أية شركة غير ربحية أن تكون غاياتها تقديم خدمة أو نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره، ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أن صحياً أو مهنياً أو مادياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً، دون أن تهدف إلى تحقق الربح وإن حققت عوائد، فلا يجوز توزيعها على المساهمين فيها".

⁷⁰ المادة (2) من نظام الشركة غير الربحية لسنة 2010.

⁷¹ الوقائع الفلسطينية، عدد 85، تاريخ 2010/5/6، ص 171.

⁷² تنص المادة (9) من نظام سلطة النقد رقم (132) لسنة 2011 في هذا الصدد على أنه: "أ. تستوفي سلطة النقد من مؤسسات الإقراض المتخصصة الرسوم التالية: أ. رسم طلب تستوفي عند تقديم طلب ترخيص لمؤسسة إقراض أو فرع. ب. رسم ترخيص مقطوع يستوفي عند الحصول على ترخيص جديد. ج. رسم سنوي يستوفي عند الترخيص والتجديد. د. تستوفي سلطة النقد بدلاً مالياً مقابل الخدمات التي تقدمها لمؤسسات الإقراض المتخصصة تحدد بموجب تعليمات تصدرها لهذه الغاية...".

التمويلية. صحيح أن تعليمات سلطة النقد رقم 2012/1 ميّزت بين أنواع الشركات فيما يتصل بالرسوم ورأس المال،⁷³ إلا أنه وفقاً لقواعد الصناعة التشريعية لا يعتبر هذا النهج سليماً. فكما سبق بيانه، يحيل نظام الشركات غير الربحية لسنة 2010 إلى قانون الشركات فيما يتصل برسوم التسجيل ورأس المال ولا يحيل إلى أي تشريع خاص آخر؛ بمعنى يكون الحد الأدنى لرأس مال شركة المساهمة الخصوصية غير الربحية عشرة آلاف دينار وفقاً لتعديل قانون الشركات لسنة 2008، في حين تقضي المادة (8/4) من التعليمات بأن الحد الأدنى خمسة ملايين دولار، ولما كانت التعليمات أدنى درجة من النظام، وحيث لا يحيل النظام إلى التشريعات الخاصة، فإن ما جاءت به التعليمات في هذا الخصوص لا يستند إلى مسوغ أو سند صحيح من القانون. فكان يمكن تدارك ذلك بتعديل نظام الشركات غير الربحية لتكون الإحالة إلى أي تشريع خاص، بالإضافة إلى قانون الشركات قبل إصدار التعليمات. من ناحية أخرى، باتت شركة الإقراض، أياً كان نوعها، خاضعة لنوعين من رسوم الترخيص والتسجيل: رسوم الترخيص لدى سلطة النقد ورسوم التسجيل لدى مراقب الشركات، ولا يخفى عبء ذلك بالنسبة للشركة غير الربحية.⁷⁴

ثالثاً: مستوى التنظيم القانوني الملائم: تنظيم ورقابة احترازية أم غير احترازية (prudential or non-prudential regulation?)

ينحو التوجه الحديث في بلدان عديدة إلى الاعتراف بشرعية التمويل الصغير وجدارته في تحفيز النمو الاقتصادي من خلال العمل على إدماجه في منظومة قنوات التمويل الرسمية لتحقيق نظام مالي شامل (inclusive financial system). هناك جدل في أروقة صناعة القرار الرسمي في كثير من الدول حول مستوى التنظيم المناسب وكيفية بلورة تشريع يحقق التوازن بين حماية حقوق العملاء وضمان ديمومة مزودي الخدمات

⁷³ أنظر المواد (4، 5، 6) من التعليمات.

⁷⁴ بخصوص الرسوم المترتبة على شركة المساهمة الخصوصية غير الربحية تجاه سلطة النقد هي: 1000 دولار رسم سنوي مقطوع و100 دولار لطلب الترخيص الأولي، و100 دولار غير مستردة لطلب ترخيص أي فرع، و500 دولار لترخيص المقر الرئيس و300 لترخيص الفرع بشكل نهائي. المواد (4، 5، 6) من التعليمات. بالإضافة إلى بدلات مالية أخرى لقاء الرقابة عليها من سلطة النقد لم تحدها التعليمات.

المالية في قطاع الإقراض الصغير من جهة، وهدف الحفاظ على سلامة واستقرار النظام المالي الوطني، من جهة ثانية. يمكن القول أن هذا الجدل ما زال في مراحله الأولى، وهناك وجهات نظر متباينة في بعض جوانب التنظيم القانوني، لكن يبدو أن هناك مبادئ تنظيمية عامة تحظى بإجماع عديد من الخبراء والمؤسسات الدولية المختصة. وعليه، هناك توافق معتبر على أهمية وضع تنظيم قانوني داعم ومعزز لقطاع التمويل الصغير بسمات معينة، بحيث يضمن سلاسة عمل مؤسسات الإقراض، ويحقق مصالح المستفيدين المحرومين من الوصول إلى الخدمات المالية.

وعلى أية حال، تبقى جوانب عدم التوافق بين المهتمين في قطاع التمويل الصغير قائمة حول طبيعة التنظيم الملائم من حيث كونه تحوطي- احترازي أو غير ذلك. ونقصد هنا بالتنظيم أو الرقابة التحوطية، تلك الحالة التشريعية التي تهدف إلى حماية سلامة المؤسسات المالية التي تتعامل بالودائع وتقليل مخاطر أزمة النظام المالي والخسائر التي قد يتسبب بها صغار المودعين، أو المودعين غير المهنيين الذين ليس لديهم دراية كافية بمخاطر الاستثمار. أي لحماية المؤسسة المالية ذاتها والمودعين بما يكفل الحفاظ على استقرار وامتانة النظام المالي. أما قواعد التنظيم والإشراف غير التحوطية، فهي أيضا تحكم سلوك المؤسسات المالية، ولكن ضمن أهداف محددة، مثل تحقيق الشفافية وضمن المعاملة العادلة للعملاء والمستهلكين، وليس بهدف حماية سلامة النظام المالي الكلي من خلال قواعد صارمة، ومعقدة، وفضولية، ومكلفة للمؤسسة الخاضعة للتنظيم (CGAP (2006, p. 36).⁷⁵ في هذا الصدد يؤكد كل من البنك وصندوق النقد الدوليين بأن اختيار أسلوب التنظيم الاحترازي يعتمد على معيارين: مدى كون مؤسسات التمويل الصغير

⁷⁵ See also, Peck, R., and Rosenberg R. (2000). The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance, Occasional Paper 4. Washington, D.C., CGAP; and Helms, B., and Reille X. (2004). Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far." Occasional Paper 9. Washington, D.C., CGAP.

تعتبر الرقابة الاحترازية أكثر كلفة من الرقابة غير الاحترازية كونها تتطلب إشراف منتظم على مؤسسات الإقراض من خلال سلطة مالية رسمية مختصة (مثل البنوك المركزية). وكذلك الامتثال للقواعد الاحترازية مكلف للمؤسسات الخاضعة للرقابة ذاتها، وقد يكون مرهقا لها، بحيث يضيف عبئا جديدا عليها ليضاف إلى نفقاتها التشغيلية العالية أصلا. أنظر:

Nagarajan G., and Richard M. (2005). Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities. Reformatted version of Working Paper AEDE-WP-0041-05, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, The Ohio State University (Columbus, Ohio, USA). See also, Oluoyombo O. (ed.) (2012). Cooperative Finance in Developing Economies, Lagos, Soma Prints Limited, p. 64.

كبيرة بشكل كافٍ بما يهدد استقرار النظام المالي؛ ومدى انخراطها في خدمات الوساطة المالية، أي قبولها للودائع لتمويل عمليات الإقراض. إذ والحالة هذه، يهدف التنظيم والاشراف الاحترازي في إطار المعيار الأول إلى حماية نزاهة النظام المالي ككل، في حين يهدف، ضمن المعيار الثاني، إلى حماية صغار المودعين غير المؤهلين جدا لتقييم سلامة المؤسسة المالية. وفي حال غياب هذين المعيارين، يكون الخيار البديل والملائم لكل من مؤسسات الإقراض والسلطات الرقابية انتهاج منحى التنظيم غير الاحترازي (IMF 2005, pp. 13-14).⁷⁶

يأتي صندوق النقد الدولي إلى نتيجة مؤداها أنه ونظرا لظروف مؤسسات الإقراض الصغير الحالية في الغالبية العظمى من دول العالم، من حيث محدودية مواردها المالية لاعتمادها على المنح والقروض من مصادر مختلفة وعدم فرضها مخاطر رئيسة على استقرار النظام المالي الكلي، أو على نزاهة نظم المدفوعات، قد تكون سلبيات التنظيم الاحترازي متجاوزة لمنافعه في معظم البلدان. لهذا يرى صندوق النقد الدولي أن مؤسسات الإقراض هذه غير مرشحة بشكل جيد للتنظيم الاحترازي. ويقترح على الدول تبنى الخيار البديل والمتمثل في المنحى غير التحوطي والذي يعتمد على وضع متطلبات للتسجيل، وإنفاذ القوانين والأنظمة المطبقة ذاتيا من قبل مؤسسات الإقراض، أو بواسطة مظلة المؤسسات التي تنضوي تحتها مؤسسات الإقراض، كالاتحادات والشبكات التي تؤلفها مؤسسات الإقراض (IMF 2005, p. 14).

من جهته، يرى البنك الدولي أنه يتحتم على الحكومات تصميم أطر قانونية ورقابية لضمان صلاية مختلف قطاعات المؤسسات المالية، بما في ذلك التنظيم الاحترازي لأنشطة المؤسسات المالية المتعاملة في الودائع. يدعم البنك الدولي تحرير أسعار الفائدة، وأساليب بديلة لحماية المستهلكين مثل تدابير تعزيز الشفافية على تكلفة قروض العملاء، وآليات لشكاوى ونظم المستهلكين.⁷⁷ كما ويشجع هذا البنك التشريعات التي

⁷⁶ See also Consultative Group to Assist the Poor-CGAP/The World Bank (2003). Regulation and supervision of Microfinance, Donor Brief No. 12.

⁷⁷ لحماية المقترضين من ممارسات الإقراض غير الأخلاقية وغير المناسبة، فعلى الرغم من أن بعض مؤسسات الإقراض تفرض نسب عالية من الفوائد لتغطية عملياتها بالنظر إلى أحجام القروض الصغيرة، إلا أنه في كثير من الأحيان ترتبط نسب الفائدة العالية بعدم الكفاءة التشغيلية وممارسات الاستغلال من جهة مؤسسات الإقراض، والذي لا يمكن بحال أن يتم إضافته

تخفض من قيود دخول السوق من قبل المؤسسات المالية لتعظيم المنافسة، وبالتالي تحسين جودة الخدمات المتاحة للعملاء الفقراء. وعليه، لا يدعم البنك الدولي التشريع الذي يتطلب شكلا قانونيا وحيدا لترخيص مزودي الخدمات المالية من قطاع التمويل الصغير (CGAP 2006, P. 19).⁷⁸ ويلخص البنك الدولي موقفه بعدم اللجوء إلى التنظيم الاحترازي ما لم يكن من الضروري حقا لحماية سلامة المدخرات، ووجود عدد كبير وملح من المؤسسات المؤهلة وهكذا تنظيم، وكذلك وجود قدرات اشرافية ورقابية للتعامل مع هذه المؤسسات بكفاءة، دون الاندفاع نحو وضع تشريعات مقيدة أو سابقة لأوانها (CGAP 2006, pp. 19-20).

ولما كانت النظم الاقتصادية والمالية تختلف، كليا أو جزئيا، من دولة إلى أخرى، فإنه بالقطع يكون من غير الملائم تعميم قانون أو نظام معين على جميع الدول. وبالتالي، يجب اجراء اختبار الحاجة إلى سن تشريع أولا، ليصار فيما بعد إلى تحديد مواصفات هذا التشريع ومضمونه ومستواه. ولإضفاء شرعية على العمل التشريعي يتعين على صناع القرار التشريعي التحاور والتشاور مع الأطراف المعنية كافة منذ إطلاق فكرة

على المقترضين. هنا تقوم بعض الحكومات بوضع سقف قصوى لأسعار الفائدة لمنع تلك الممارسات، وحكومات أخرى تنتهج آلية بديلة تتمثل في تشجيع مؤسسات الإقراض ومزودي الخدمات المالية للفقراء على الشفافية فيما يتصل بسياسة التسعير، وبنود وشروط القروض لتبصير العملاء. إلا أنه يمكن للحكومة تخفيض سقف الفائدة من خلال تزويد المناطق الريفية بخدمات البنية التحتية اللازمة لتسهيل وصول الخدمات المالية إلى متلقيها، مما يقلل من التكلفة على مزودي الخدمات المالية. بناء عليه، لا يشجع البنك الدولي خيار وضع سقف عليا لأسعار الفائدة وإنما الخيارين البديلين. Ledgerwood, J. White V., supra, 24-25.

ترى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء أن سقف أسعار الفائدة يؤدي إلى "التقليل من قدرة مؤسسات التمويل الأصغر على تغطية تكاليفها، فهي عادة ما تضر بالفقراء من خلال تصعيب ظهور مؤسسات تمويل أصغر جديدة وبقاء المؤسسات القائمة بالفعل. ففي ظل وجود سقف أسعار الفائدة غالبا ما تنسحب المؤسسات من الأسواق أو تنمو ببطء أكبر أو تصبح أقل شفافية فيما يختص بتكلفة القرض أو تقلل من عملها في المناطق الريفية والأسواق الأخرى ذات التكلفة المرتفعة". المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء/البنك الدولي، موجز الجهات المانحة، دور الحكومات في التمويل الأصغر، رقم 19/حزيران 2004، ص 1. وقد أثبتت بعض الدراسات خروج عديد من مؤسسات الإقراض غير الربحية من السوق وبخاصة من المناطق الريفية، وتسجيل انخفاض حاد في عوائدها المالية نتيجة فرض بعض الدول سقف قصوى على أسعار الفائدة. أنظر مثلا:

Muganga, D. (2010). The Role of Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Evidence From South Africa, and Its Implications For The Development of Non-Deposit Taking Microfinance Regulation In Kenya, The State University Of Bergamo, Italy, Master thesis, p. 23.

وبالتالي، لا يضع البنك الدولي قيودا على المؤسسات المالية غير البنكية، مثل المنظمات غير الحكومية، فيما يتصل بخدمات الإقراض، لكن يُشجع وجود نصوص قانونية صريحة تمنحها هذا الدور (انتمان فقط) دون فرض قواعد احترازية للترخيص والاشراف عليها. المرجع نفسه، ص 20.

مشروع التشريع، بما يؤسس لخلق سياسة تهيئة ملائمة لتطبيق التشريع، وتحليل آثاره الاقتصادية والاجتماعية، وتبعاته الإدارية على الهياكل الإدارية القائمة في الدولة وبالتالي كلفته المالية، استنادا إلى آلية تقييم الأثر التشريعي (Regulatory Impact Assessment). هذا لضمان حسن التحقق من مدى الحاجة إلى تشريع معين "with-without approach"، ونوع هذا التشريع، ومن ثم كفاءة التشريع المزمع إصداره، في حال كانت ظروف وسياق المسألة محل البحث تشير إلى ضرورة اللجوء إلى خيار التنظيم. فمن مؤدى الآلية المذكورة تقييم مرحلة ما قبل التشريع والمرحلة التي تليه "before - after approach" وفقا لميزان المنفعة والتكلفة cost-benefit (scale) وتحليل منظومة العلاقة السببية "causal-chain analysis" لإيضاح العلاقة بين السبب الدافع للتنظيم محل التحليل ونتائجه النهائية لتحديد الآثار الاقتصادية والمالية للتنظيم، مباشرة كانت أو غير مباشرة. وفي هذا السياق تؤكد هيئة الخدمات المالية (Financial Services Authority-FSA) في المملكة المتحدة أن أسلوب تحليل الربح والخسارة (المنفعة والتكلفة) يُعد أفضل الوسائل لقياس أثر التشريعات المالية (FSA 2000).⁷⁹

وفي هذا الإطار يكون من جملة الأمور التي يتعين التحقق منها قبل إصدار التشريع: عدد وحجم مؤسسات الإقراض، مستوى نموها وتطورها، تاريخ سجلها الائتماني ومؤشرات المخاطر الائتمانية، طبيعة المنتجات أو الخدمات المالية التي تقدمها، مدى تشكيلها خطر على استقرار النظام المالي، وتحليل عنصر العرض والطلب على هذه الخدمات أو بعضها. هذه الأمور وغيرها ينبغي أن تُكّال وفق ميزان الربح والخسارة؛ لتمكين صانع القرار من تحديد موقفه بشأن مسألة التنظيم من عدمه، أو تحديد درجة ومستوى هذا التنظيم في حال جاءت نتيجة الاختبار لصالح التقنين.

ولما كانت مؤسسات الإقراض الصغير في الأراضي الفلسطينية تتعامل بأنشطة الإقراض وحدها قبل التوجه التشريعي الجديد،⁸⁰ فإن اختبار قياس مدى تأثيرها على

⁷⁹ See also, Alfon, I. & Andrews P. (1999). Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation. How to do it and how it adds value. Occasional Paper 3, FSA, London. Available at <http://www.fsa.gov.uk/pubs/occpapers/OP03.pdf>, accessed on 17/8/2012.

⁸⁰ كانت بعض مؤسسات الإقراض تمارس كذلك بعض أنواع التمويل الإسلامية، بشكل صغير.

استقرار النظام المالي من المؤكد أن يشير إلى عدم اللجوء إلى خيار التنظيم الاحترازي، حيث لا تتعامل بالودائع. وأيضاً من المرجح أن ينطبق الحال ذاته في ظل التنظيم الجديد لمؤسسات الإقراض وأنشطتها، حيث لم يرد في تعليمات سلطة النقد رقم 2012/1 سابقة الذكر ترخيص لهذه المؤسسة بمزاولة أنشطة الإيداع والادخار من العامة.⁸¹ فإذا كان واقع الحال يشير فعلاً إلى ذلك، يكون النهج التنظيمي الحادث مؤمراً على قطاع التمويل الصغير في الأراضي الفلسطينية محل نظر وسابقاً لأوانه، على اعتبار أن ما جاء في قانون المصارف لسنة 2010 وما تبعته من أحكام مقيدة وفق النظام رقم (132) لسنة 2011 وما تبعهما، وسيتبعهما من تعليمات أخرى، هو من قبيل التنظيم الاحترازي، الذي لا يتقرر حسب المعايير المنوه بها أنفاً إلا في حالة إحداق مؤسسات الإقراض الصغير خطراً على سلامة واستقرار النظام المالي ككل، أو في حالة الحاجة الحقيقية لحماية المودعين والعملاء، والذي أيضاً لا يتصور حدوثه إلا في حال كانت مؤسسات الإقراض تتعامل بالودائع والادخار.⁸²

⁸¹ كما سبقت الإشارة، سمحت التعليمات لمؤسسات الإقراض بمزاولة أنشطة الإقراض أو التمويل الإسلامي بالإضافة إلى خدمة التحويلات المالية لعملائها المرتبطة بالتمويل. وقد حظرت المادة (3/3) من التعليمات على مؤسسات الإقراض القيام بالأعمال والأنشطة المصرفية بخلاف الإقراض والتمويل، وإنشاء صناديق استثمارية للمتاجرة لحساب الغير أو العمل كشركة للوساطة المالية في البورصات.

⁸² هناك عدة قواعد وردت في النظام رقم 132 لسنة 2011 بشأن الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة وتعليماته، بالإضافة إلى موضوعات أخرى أُحيل في تنظيمها إلى تعليمات خاصة ما تشير إلى تبني سلطة النقد أسلوب التنظيم الاحترازي ليسري على جميع مؤسسات الإقراض، حيث لا تصنف لها حالياً، (وإن كان هناك صلاحية بموجب هذا النظام لسلطة النقد بتصنيف مؤسسات الإقراض إلا أن طبيعة النظام الحالي المستند إلى قانون المصارف وقانون مكافحة غسل الأموال لا يشير إلى احتمالية التحول إلى التنظيم غير الاحترازي بالنسبة لبعض المؤسسات) ولا توجد قواعد خاصة تراعي خصوصية التمويل الصغير. من هذه القواعد مثلاً: معايير الترخيص، متطلبات رأس المال وقواعد تخفيضه وزيادته ومتطلبات الكفاية المالية، ومتطلبات رأس المال الإضافية، تقييم وتصنيف الأصول، التحكم في أسعار الفائدة والعمولات، السجلات والتقارير والأنظمة ومعايير الإفصاح (لجميع المؤسسات)، قواعد التفتيش والرقابة، أحكام الاحتياطي القانوني والسيولة، وحتى المتطلبات الخاصة بساعات الدوام والعمل والعطل الرسمية. (أنظر مثلاً المواد 18، 19، 21، 22، 23). اعتبر البنك الدولي مثل هذه القواعد من قبيل التنظيم الاحترازي الذي لا يتقرر إلا للمؤسسات المالية المتعاملة بالودائع والادخار. أنظر:

Ledgerwood, J. & White V. (2006). Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor, World Bank, p. 39-40.

تقوم الدول بفرض قواعد احترازية في حال كانت مؤسسات الإقراض تمارس أعمالاً شبيهة بالبنوك، وبخاصة قبول الودائع.

تقوم البنوك المركزية بمهام التنظيم والإشراف في الغالب. للاطلاع على تجارب بعض الدول في هذا السياق أنظر:

Staschen, S. (2003). Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide, GTZ, Economic Development and Employment Promotion.

بناء عليه، ربما يكون من الملائم العمل على إجراء تصنيف لمؤسسات الإقراض الصغير وفقا لنوع الخدمات المالية التي يُرخص لها بها، ليستتبع ذلك اختلاف في مستوى التنظيم القانوني، تبعا لنشاط المؤسسة، من حيث كونه احترازي أو غير ذلك. وعلى أن يقتصر التنظيم والرقابة غير الاحترافية على قواعد الحد الأدنى من حيث التسجيل، ومبادئ توجيهية فيما يتصل بمعايير الشفافية والافصاح وحماية العملاء بطريقة فعالة وكفؤة من حيث التكلفة.⁸³

وهذا ما أكدته لجنة بازل للرقابة المصرفية، حيث ترى أنه يتعين التفريق بين البنوك التقليدية ومؤسسات الإقراض عند وضع الأنظمة، حيث يجب أن يؤخذ نوع وحجم عمليات مؤسسة الإقراض في الحسبان عند صياغة أنظمة احترازية، والتي في العادة لا تكون إلا لحماية المودعين وكبح جماح المخاطر المرتبطة بهذا النشاط؛ أي الإيداع.⁸⁴ فظنرا للسمات المميزة للتمويل الصغير بشكل عام، والمخاطر المرتبطة بجوانب خدمة الإيداع فيه خاصة، يتعين على الأطر التنظيمية والإشرافية التكيف مع هذه السمات لدرء هذا المستوى من المخاطر وحماية المودعين (Jansson 2001, p. 9).

صحيح أن التحدي الذي تفرضه التشريعات المالية يتمثل في الموازنة بين تعزيز المنافسة والانفتاح، وتشجيع الابتكار في القطاع المالي من جهة، والحفاظ على الرقابة الاحترازية السليمة والحوافز الملائمة والقيود الضرورية (Stiglitz 2001, p. 17)، إلا

⁸³ يمكن منح الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر (شراكة) بعد تمكينها من إصلاح بنيتها إداريا وفنيا، زمام المبادرة في اقتراح ممارسات فضلى ومبادئ استرشادية في مختلف شؤون قطاع التمويل الصغير، وبشكل خاص في مجال الحوكمة والشفافية وخدمة العملاء والتقارير المالية. فالتقارير، مثلا، لا تخدم العملاء من حيث تمكينهم من الحكم على المنافع والتكلفة فقط، وإنما تحسن أداء مؤسسات الإقراض ذاتها. لهذا ينبغي على هذه الأخيرة إنتاج تقارير مالية للأداء بشكل دقيق وقابل للمقارنة مع تقارير سابقة أو مع تقارير مؤسسات أخرى من عدة نواح تمكن العميل من تحديد قراره المبني على المعلومة والتقييم المناسب، وبشكل خاص فيما يتصل بسداد القروض والتكلفة على القرض، وكذلك تقارير الأداء الاجتماعي من حيث عدد المستفيدين ومستوى حالة الفقر للعملاء الذين شملتهم خدماتها المالية.

⁸⁴ وفي هذا الصدد، تشدد لجنة بازل على أهمية تأهيل السلطة الرقابية على مؤسسات الإقراض لتكون قادرة على تحديد المخاطر المرتبطة بهذا النوع من المؤسسات، وضرورة قياس الأطر التنظيمية والإشرافية كي لا تضيف تكلفة إضافية على أنشطة التمويل الصغير.

Basel Committee on Banking Supervision (2010). Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements, Basel.

أنه لملائمة تحقيق ذلك، ينبغي على التشريعات المالية أن تتفاوت في تنظيمها للقطاعات الخاصة المندرجة تحت مكونات النظام المالي مرونة وصرامة بحسب ظروف كل قطاع، ومدى تشكيله مخاطر على النظام المالي الكلي. وفي حالة مؤسسات التمويل الصغير، يجدر بالتشريع أن يخلق بيئة تنظيمية مناسبة بطريقة فعالة من حيث التكلفة وبما ينسجم مع أهداف تنظيم القطاع المالي ككل، وأن يسمح بهامش كافٍ من المرونة والابتكار لتسهيل نمو صناعة التمويل الصغير، بما يخدم سلاسة دمجها بالنظام المالي الشامل (Arun 2005, pp. 346-357).

وفي هذا، ترى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء/البنك الدولي أن بناء نظام مالي شامل هو الطريق الوحيد للوصول إلى الفقراء ومحدودي الدخل. وللوصول إلى ذلك، لا بد من إيجاد عدة توجهات تكفل وجود قنوات متعددة لإيصال خدمات مالية متنوعة إلى أيادي فئات متنوعة من الناس المستبدين اقتصادياً واجتماعياً؛ كون حل "الحجم الواحد يلائم الجميع" (one-size-fits-all) لا يمكن له أن يعمل في جميع الأحوال (Helms 2006, p. 2). فخيار تصميم إطار قانوني وتنظيمي موحد شامل لكل مؤسسات الإقراض دونما اعتبار لما سبق ذكره، من المرجح أن يحد من قدرة بعض هذه المؤسسات على تلبية مصالح عملائها، حيث التكلفة المرتفعة التي ستضاف إلى عملياتها وتحميلها للعملاء، وربما الدفع باتجاه تعثر بعضها الآخر أو تحجيم وتصغير مؤسسات الإقراض (downscaling) بسبب تكلفة الامتثال للتنظيم.⁸⁵ كما قد يؤدي هذا التنظيم، في بعض الأحيان، إلى عدم المقدرة على الفصل بين شركات الإقراض والبنوك التي هي أيضاً شركات مساهمة عامة، حيث الامتيازات الممنوحة للبنوك وتعدد خدماتها، ما قد يؤدي إلى تقوية مراكز البنوك وتراجع دور شركات الإقراض، وبالتالي عزوف

⁸⁵ هناك حالات عديدة في العالم أدى فيها غلو التنظيم والاشراف، مع عدم أخذ مستوى مؤسسات الإقراض ودرجة نموها إلى إغلاق تلك المؤسسات وتوقف خدماتها. فمثلاً، أدت رقابة وتنظيم البنك الوطني في رومانيا إلى زيادة التكلفة التشغيلية لعدد من مؤسسات الإقراض من خلال إلزامها باتتباع أنظمة متطورة لإدارة المعلومات مما أدى إلى توقفها عن العمل. لمزيد من المعلومات أنظر:

Eurom Consultancy and Studies, Benchmarking Microfinance in Romania 2006 – 2007, A report from Eurom Consultancy and Studies SRL for European Microfinance Network's Micro finance Conference – Nice, France 2008. Available at http://www.eurom-consultancy.ro/files/Benchmarking_MF_in_Romania_2006_2007.pdf, accessed on 12/8/2012.

الكثير من المستفيدين عن خدمات هذه الأخيرة، نظرا للبيئة التنافسية التي تعمل البنوك في إطارها وضعف مأسسة مؤسسات الإقراض والثقافة التي تعمل في إطارها أصلا ومحدودية مواردها وامكانياتها المادية والبشرية.

لهذا، اتجهت رؤية المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء إلى دمج الخدمات المالية الموجهة للفقراء في النظام المالي الشامل بمستوياته الثلاثة (الصغير، المتوسط والكلي)، مع إيلاء أهمية خاصة للمستوى الصغير (الميكرو). وعليه، وبهدف مد إيصال منتجات التمويل الصغير إلى كل من هو بحاجة إليها، فإنه، وفقا للمجموعة الاستشارية، لا بد من مواجهة ثلاثة تحديات رئيسة ترسم حدود الخدمات المالية التي يحتاجها الفقراء: رفع مستوى جودة هذه الخدمات لخدمة عدد كبير من العملاء (scale)؛ الوصول إلى أكبر عدد ممكن من العملاء الفقراء والأكثر فقرا (depth)؛ وتقليل التكلفة على كل من العملاء ومؤسسات الإقراض ذاتها (cost). وللتغلب على هذه التحديات لا يكون من خيار سوى جعل الخدمات المالية المقدمة للفقراء جزءا من النظام المالي السائد لكل دولة (Helms 2006, p. 5). لتحقيق ذلك، تضع المجموعة الاستشارية إطارا للنظام المالي الشامل، (ربما للحد من الاعتماد على التمويل الأجنبي المباشر لهذا القطاع بالاعتماد على المصادر المحلية من الودائع واستثمارات أسواق المال) والذي يُدرك بأن العدد الهائل من الناس المستبعدين من الوصول إلى الخدمات المالية لا يمكن لهم الوصول إلى هذه الخدمات إلا من خلال دمج هذه الخدمات وتكاملها ضمن مستويات الإطار الثلاثة: (micro, meso and macro) (Helms 2006, p. 13).

وفقا لهذا الإطار يتمركز العملاء من الفقراء ومحدودي الدخل في قلب النظام المالي الشامل والذي تُوجّه طلباتهم مستوياته الثلاثة. يمثل المستوى الأول (الميكرو) العمود الفقري للنظام المالي، ويتكون من مزودي الخدمات المالية الصغيرة للفقراء ومحدودي الدخل بشكل مباشر (المقرضين، مؤسسات الادخار والايذاع وكل ما يدخل في مفهومهما). أما المستوى الثاني (meso) فيشمل "البنية التحتية المالية الأساسية" ومجموعة من الخدمات اللازمة لتخفيض تكلفة المعاملات، وبناء القدرات، ونشر التوعية، ورعاية الشفافية بين مزودي الخدمات المالية. ويشمل هذا المستوى مجموعة

من اللاعبين والأنشطة، مثل مدققي الحسابات، وكالات التصنيف الائتماني، أجهزة الائتمان، أنظمة المدفوعات والتحويلات، تكنولوجيا المعلومات، والمدربين... الخ (Helms 2006, p. 14). وأما المستوى الثالث (الماكرو)، فهو بحاجة إلى إطار سياساتي وقانوني ملائم وضروري لتشجيع التمويل الصغير (المايكرو) المستقر على الازدهار. وتعتبر البنوك المركزية، ووزارات المالية، وغيرها من الأجهزة الرسمية المتخصصة، المساهم الأساسي في دعم هذا المستوى الكلي (Helms 2006, p. 14).

في حين كما تبين سابقاً، لا يوجد في النظام القانوني الفلسطيني، بما فيه النظام الخاص بمؤسسات الإقراض المتخصصة لسنة 2011 وتعليماته لسنة 2012، أحكام قانونية خاصة بقطاع التمويل الصغير بالمفهوم المتعارف عليه عالمياً، نجد أنه عربياً تعتبر جمهورية السودان من أوضح التجارب العربية في تنظيم هذا القطاع، على الأقل نظرياً. فبالرجوع إلى لائحة تنظيم عمل مؤسسات التمويل الأصغر لسنة 2011 الصادرة عن مجلس إدارة البنك المركزي السوداني،⁸⁶ نجد أنها في إطارها المفاهيمي قد انسجمت إلى حد معتبر مع الممارسات الدولية الفضلى، وبالأخص مبادئ المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء/البنك الدولي، ما يمكننا معه القول بأنها تشريع خاص بالقطاع محل الدراسة، دونما الغوص في بحث قواعده وتقييمها، لخروج ذلك عن نطاق الدراسة. لقد قامت اللائحة بتعريف كل من الفقير،⁸⁷ والفقير النشط اقتصادياً،⁸⁸ والتمويل الأصغر،⁸⁹ والتمويل متناهي الصغر،⁹⁰ ومؤسسة التمويل الأصغر التي تقبل الودائع⁹¹

⁸⁶ يمكن الاطلاع على هذه اللائحة من خلال الرابط <http://www.cbos.gov.sd/node/2186>.

⁸⁷ الشخص الذي ليس له دخل أو له دخل لا يتجاوز الدخل الذي يحدده البنك المركزي. (وردت التعريفات في الفصل الأول، فقرة 3) من اللائحة.

⁸⁸ الفقير القادر على الكسب.

⁸⁹ كل تسهيل مالي أو عيني ممنوح للفقير النشط اقتصادياً أو لمجموعة من الفقراء النشطين اقتصادياً وفقاً لما يقرره البنك المركزي...

⁹⁰ التمويل الذي يقل عن التمويل الأصغر حسب ما يقرره البنك المركزي... والشروط الواردة في تعريف التمويل الأصغر، في الهامش أعلاه.

⁹¹ أي هيئة أو شركة مساهمة عامة أو خاصة مرخص لها بالعمل من قبل البنك لمزاولة خدمات التمويل الأصغر و متناهي الصغر بالإضافة إلى قبول ودائع الجمهور وفقاً لما يحدده البنك المركزي.

وتلك التي لا تتعامل بها⁹²...الخ. وبالتالي اختلف مستوى التنظيم فيها باختلاف المفهوم، وبشكل خاص فيما يتصل بالرقابة الاحترازية التي عرفتها اللائحة بأنها "مجموعة من القواعد التنظيمية الوقائية التي يصدرها البنك (المركزي) والتي تهدف إلى ضمان سلامة النظام المالي و حماية الودائع بمؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع"، والرقابة غير الاحترازية "القواعد التنظيمية التي يصدرها البنك (المركزي) والتي تهدف إلى رقابة عمل مؤسسات التمويل الأصغر كالتي تتصل بالتأسيس والتشغيل وعملاء التمويل الأصغر".⁹³

نخلص مما سبق إلى أنه يتعين على صانع القرار التشريعي، وهو يضع أنظمته الخاصة بقطاع المؤسسات المالية أن يأخذ في الاعتبار مستوى التنظيم الذي ينبغي أن ينفوت باختلاف المؤسسة محل التنظيم منظورا إليها من حيث تصنيفها (مؤسسة تمويل أو إقراض صغير، متناهية الصغر أو غير ذلك وفق معايير مضبوطة) وشكلها القانوني، وطبيعة الخدمات المالية التي تتعامل بها. فالتنظيم التحوطي ينطبق على المؤسسات المالية التي تتلقى الودائع من العامة ومن ثم تقوم بإعادة إقراضها، كليا أو جزئيا، أو أنه في حالة فشلها تفرض مخاطر نظامية (systemic risk).⁹⁴ لذا يكون على المشرع وضع متطلبات هذا التنظيم الاحترازي لهذا النوع من المؤسسات من حيث رأس المال،⁹⁵ أحكام وشروط القروض، التقارير بشكل ميسر عن حالة البنوك التجارية، توثيق القروض...الخ. وليستهدف الاشراف التحوطي عليها حماية السلامة والصحة

⁹² مؤسسة التمويل الأصغر التي لا تقبل الودائع: أي هيئة أو شركة أو منظمة غير حكومية أو اتحاد أو جمعية تعاونية إذا كان من أعراضها القيام بأعمال تقديم خدمات التمويل الأصغر بحيث تكون مسجلة لدى البنك المركزي كمؤسسة تمويل أصغر غير مسموح لها بقبول الودائع باستثناء الودائع المتعلقة بضمان التمويل.

⁹³ الفصل الأول/3 من اللائحة.

⁹⁴ أما المؤسسات الصغيرة والنائية التي تتعامل بالودائع فلا يُفضل إخضاعها للتنظيم والإشراف الاحترازيين طالما كانت أصولها وعدد عملائها لا يتجاوز الحجم أو الحد الذي تحدده الجهات المختصة، نظرا لكلفة التنظيم الاحترازي لها وضعف احتمالية تشكيلها مخاطر على النظام المالي. وكذلك الحال فيما يتصل بمؤسسات الإقراض التي تتلقى تمويلها من المنح والقروض التجارية، مثل المنظمات غير الحكومية، التي تبقى خاضعة لتنظيم ميسر غير احترازي.

Consultative Group to Assist the Poor-CGAP/The World Bank (May 2003). Regulation and supervision of Microfinance, Donor Brief No. 12.

⁹⁵ فمتطلبات الحد الأدنى لرأس المال ومعدلات كفاية رأس المال لا يكون في العادة إلا للمؤسسات المالية التي تحظى بتنظيم احترازي.

المالية للمؤسسات (financial health) الخاضعة للإشراف لمنع المخاطر النظامية. وعادة ما تمارس السلطات المشرفة على البنوك والتأمين، أو سلطة مالية متخصصة، وضع هذا المستوى من التنظيم. أما التنظيم غير الاحترازي فينطوي على أهداف تنظيمية يمكن تحقيقها بصرف النظر عن الصحة المالية للمؤسسة الخاضعة للتنظيم (حماية المستهلك، مبادئ معقولة للتقارير المالية، الجرائم المالية...الخ). يمكن ممارسة هذا المستوى من التنظيم من سلطات تنظيمية مختلفة، وفقا للنظام القانوني للدول؛ مثل السلطة المنظمة والمشرفة على المنظمات غير الحكومية، وكالات حماية المستهلك...الخ) ويمكن للمنظمات أو الاتحادات التي تشكل مظلة لمؤسسات الإقراض أن تساهم في تطوير صناعة التمويل الصغير من حيث العمل مع هذه المؤسسات لتبني معايير فضلى في مجال الحوكمة ونظم الإدارة ومعالجة المخاطر (CGAP 2011).⁹⁶

رابعا: تحول الشكل القانوني لمؤسسة الإقراض: التكلفة وضعف سياسات التهيئة كما ظهر في الجزء الأول من الدراسة، تعتبر غالبية مؤسسات الإقراض جمعيات خيرية، وطنية كانت أم أجنبية. وبموجب التوجه التنظيمي الجديد لسلطة النقد يتحتم على هذه المؤسسات تحويل شكلها القانوني إلى شركات مساهمة عامة، أو خصوصية (ربحية أو غير ربحية) كما سبقت الإشارة إليه، أو من خلال شركة أجنبية مسجلة في فلسطين. أعطى القرار رقم (132) لسنة 2011 هذه المؤسسات مهلة ستة أشهر من تاريخ سريانه لتوفيق أوضاعها وفق أحكامه، مع تقرير سلطة تقديرية لمحافظ سلطة النقد بمنح مهل إضافية حسبما يراه مناسبا لإجراء التوفيق حسب المقتضى والأصول.⁹⁷ كما قضى النظام المذكور بانتقال حقوق والتزامات هذه المؤسسات قبل التحول إلى شكلها القانوني الجديد بعد التحول.⁹⁸

⁹⁶ See also, The World Bank (March 2002). Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance, at http://info.worldbank.org/etools/docs/library/83619/cgap_paper.pdf, accessed on 12/8/2012.

⁹⁷ المادة (34).

⁹⁸ المادة (4).

دخل هذا النظام حيز النفاذ بتاريخ 2012/1/25،⁹⁹ وبانتهاء الفترة القانونية لتوفيق الأوضاع (6 شهور) لم تقم أي من مؤسسات الإقراض بإجراء التحول.¹⁰⁰ يعود هذا في الأساس إلى عاملين رئيسيين: الأول، ويكمن في تأخر سلطة النقد في وضع التعليمات التنفيذية لتطبيق هذا النظام، والتي من أبرزها تلك المتصلة بتحديد الحد الأدنى لرأس المال، وشروط أعضاء مجلس الإدارة، والرسوم، معايير التدقيق والافصاح، وحسم سلطة النقد لموقفها من تصنيف المؤسسات من عدمه، حيث السلطة الجوازية لها بموجب النظام، وأنواع الأعمال والأنشطة المسموح والمحظور على تلك المؤسسات (الشركات) القيام بها.¹⁰¹ والثاني، تكلفة متطلبات التحول ما قد يشير إلى عدم قدرة هذه المؤسسات على تحقيق هذه المتطلبات لعدم كفاية الفترة المتاحة لها، لعدم اتباع سلطة النقد لسياسات تهيئة ملائمة تراعي خصوصية مؤسسة الإقراض غير الربحية (الجمعية الخيرية) حيث اختلاف بيئة وظروف العمل المعتاد، وما يستلزم ذلك من فترة قد تطول للتحول إلى متطلبات بيئة الأعمال، التي لربما لم تكن تلك المؤسسات ترغب أصلا في الدخول فيها.

وفقا لتعليمات رقم 2012/1، يكون على مؤسسات الإقراض التقدم بطلب لسلطة النقد لترخيص كل من مقارها الرئيسية وفروعها، سواء تخصصت في تقديم القروض أو في التمويل الإسلامي، وكذلك تخضع عملية تغيير، ونقل، وإغلاق فروعها إلى موافقة سلطة النقد المسبقة.¹⁰² ولم تُميز التعليمات، بشكل عادل، بين شركة المساهمة

⁹⁹ وهو تاريخ النشر في الوقائع الفلسطينية استنادا للمادة (38) من النظام.

¹⁰⁰ منحت ديباجة التعليمات رقم 2012/1 مؤسسات الإقراض مهلة ستة أشهر من تاريخ صدورها لتوفيق أوضاعها وأحكام التعليمات، قابلة للتمديد وفقا لتقدير محافظ سلطة النقد.

¹⁰¹ صدرت هذه التعليمات بتاريخ 2012/5/24 تحت الرقم 2012/1، كما سبق بيانه، إلا أنه بقيت مسائل أخرى مستوجبة التنظيم في انتظار صدور تعليمات إضافية.

¹⁰² أجازت التعليمات لمؤسسة الإقراض التفرع إلى فروع ومكاتب للنقد والتسويق. يُقصد بالفروع: مكان العمل الذي يشكل جزءا تابعا من الناحية القانونية لمؤسسة إقراض ويمارس جميع الأعمال المسموحة بموجب التعليمات". ويقصد بمكتب النقد والتسويق: شكل من أشكال التفرع، الذي يشكل جزءا تابعا من الناحية القانونية لمؤسسة إقراض ويمارس الأنشطة التسويقية والدعائية للمؤسسة، ويقوم بقبول الدفعات النقدية وفتح الحسابات". المادة (1) من التعليمات.

تتشرط المادة (11) من التعليمات على مؤسسات الإقراض القائمة تقديم مستندات عدة لترخيصها، والتي تتطلب عملية إنجازها وقتا ليس بسيطاً بالنسبة لمؤسسات الإقراض الصغيرة نسبياً، منها: عقد التأسيس والنظام الداخلي، الهيكل الإداري والتنظيمي للمؤسسة، والوصف والتوصيف الوظيفي والصلاحيات المالية والإدارية وإجراءات العمل، خطة المؤسسة في

الخصوصية الربحية وغير الربحية فيما يتصل بالحد الأدنى لرأس المال الواجب دفعه كاملاً. فهو في حالة الشركة الربحية خمسة ملايين دولار، وفي حالة الشركة غير الربحية كذلك أو مع حقوق الملكية. أما بخصوص شركة المساهمة العامة فهو عشرة ملايين دولار.¹⁰³ وعلى الرغم من أن الحدود الدنيا لرأس مال مؤسسات الإقراض التي لا تحظى بتنظيم تحوطي غير جار العمل على وضعها في معظم النظم المقارنة، تعتبر هذه الحدود في الحالة الفلسطينية، وبالنظر إلى حجم الاقتصاد الوطني وخصائصه وطبيعة الأعمال المرخص بها لمؤسسات الإقراض، مرتفعة نسبياً. ففي معظم النظم يتراوح الحد الأدنى لرأس مال مؤسسات الإقراض المنظمة تحوطياً بين نصف مليون إلى خمسة ملايين دولار أمريكي، ومعدل كفاية رأس المال بين 8-10% (البنك الدولي للنساء 2002، ص 28).

يمكن ملاحظة بعض الاشكاليات العملية والأساسية على توجه النظام رقم (132) لسنة 2011 وتعليماته. لم يعترف النظام بوجود أو بمستقبل وجود المنظمات غير الحكومية التي تمارس أنشطة الإقراض، ومع قناعتنا بعدم ملاءمة هذا التوجه، خصوصاً في ظل توصية البنك وصندوق النقد الدوليين، المتمثلة في عدم تقرير شكل واحد لمزودي الخدمات المالية، والتي سبقت الإشارة إليها، حيث كان من الأفضل منحها صلاحية الإقراض دون سواها بنص خاص، ومنحها حق التحول إلى شركة مساهمة، ربحية أو غير ربحية، طوعاً واختياراً إذا رأت هي ذلك، فإن الأمر يدق فيما يتصل بمستقبل الوكالات والمنظمات غير الحكومية الأجنبية العاملة في البلاد في ظل النص على حظر أنشطتها إلا من خلال كونها شركة أجنبية؟ ومن أمثلة هذه المؤسسات؛ الاغاثة

الاختبار بين ممارسة نشاط الإقراض أو التمويل الإسلامي وآلية تخلصها من النشاط الآخر خلال عامين، اجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي، هيكل رأس المال وحقوق الملكية، البيانات المالية المدققة لآخر سنتين ماليتين والرسالة الإدارية...الخ. وتمنح المادة المذكورة سلطة النقد، علاوة على ما ذكر، صلاحية التفتيش على المؤسسة لتقييم أوضاعها المالية والإدارية بشكل شامل. وقد حددت الفقرة (3) من المادة المذكورة متطلبات أخرى للترخيص النهائي لمؤسسة الإقراض منها: كشف سلطة النقد على مقر المؤسسة للتأكد من وجود التجهيزات اللازمة والجاهزية للعمل وفقاً لمتطلبات هذه التعليمات، تعيين مدقق حسابات قانوني، ايداع ودیعة نقدية لدى سلطة النقد، مقدارها 20 ألف دولار بالنسبة للشركة غير الربحية، تسمية شاغلي المناصب الإدارية ونوابهم ومساعدتهم، توفير نظام مالي ومحاسبي وفق متطلبات سلطة النقد...الخ.

¹⁰³ المادة (8/4) من التعليمات. في حالة شركة المساهمة العامة، ينبغي على المؤسسين تغطية ما لا يقل عن 20% ولا يزيد على 50% من رأس المال، ليتم تغطية الباقي من خلال الاكتتاب العام. (المادة 10/4).

الاسلامية الدولية، وهي منظمة غير حكومية مقرها الرئيس في لندن، والاعانة الدولية، وهي وكالة دولية غير ربحية مقرها في لوس أنجلوس. فهاتان المنظمتان تمارس أعمالاً خيرية وإنسانية في الأراضي الفلسطينية منذ فترة طويلة، ولها برامج إقراض صغير استفاد ويستفيد منها عديد من الأفراد والمنشآت الصغيرة في الأراضي الفلسطينية، ويستحيل على هذه المنظمات التسجيل كشركة أجنبية في فلسطين كونها منظمة دولية لها فروع ومكاتب في بلدان كثيرة في العالم قائمة على مبادئ ورؤية معينة باعتبارها منظمات إنسانية. فهل ستقوم سلطة النقد، مع ذلك، بتخييرها بين التسجيل كفرع لشركة أجنبية أو التوقف عن أنشطتها الائتمانية؟ وفي حال تمثل الخيار في إنفاذ التشريعات والأنظمة بصرف النظر عن الآثار الاجتماعية والاقتصادية لهذا الخيار، ماذا سيكون مستقبل عقود القرض التي كانت تلك المنظمات قد أبرمتها مع عملائها؟

ومن ناحية أخرى، لم تكن الأشكاليات القانونية في عملية التحول من جمعية إلى شركة ربحية واضحة في التشريع محل الدراسة؛ فمعلوم أن المصادر المالية للجمعيات محددة حصراً في القانون، كما لا يمكن للجمعية اعتبار هذه المصادر رأس مال لها عند التحول إلى شركة ربحية؛ لأن مساهمات الشركاء لم تتأت من مصادرهم المالية المملوكة ملكية خاصة، وإنما جاءت كعملية تخصيص أموال الجمعية ووفرها، والتي يحظر القانون على مؤسسي الجمعية التصرف بها على هذا النحو. فهل يصح للجمعيات اعتبار عوائد القروض والمساعدات والهبات المقدمة للجمعية رأس مال لها عند التحول إلى شركة ربحية؟ وهل يصح للشركات المتحولة استخدام مكتسبات شكلها القانوني قبل التحول (الجمعية) من اسم وعنوان وأصول وغيرها؟ نعتقد أن الإجابة هي بالنفي دون أدنى شك. لهذا، كان حرياً على المشرع رسم آلية واضحة لعملية التحول بما لا يمس من أحكام قانون الجمعيات الخيرية.

كما يمكن ملاحظة تكلفة هذا التحول حيث يكون على مؤسسة الإقراض إعداد عقد تأسيس ونظام داخلي جديدين، وخضوعها لمعايير محاسبية وأنظمة لإدارة المخاطر، ولقوانين الضرائب، ورسوم سلطة النقد، ومعايير الملاءة المالية بموجب النظام، وكلفة التدقيق والتحقق من عملائها، ومصادرهم المالية، والرقابة على أنشطتها بموجب قانون

غسل الأموال، ومتطلبات قانون العمل وما يتصل ذلك بمسألة كفاءة وجدارة مستخدميها؛ إذ يستلزم قانون العمل انتقال العمال إلى المؤسسة الجديدة، فغالبا ما تكون المهام والأعمال الموكلة إلى مستخدمي الجمعيات الخيرية، وبالتالي المؤهلات المطلوبة لشغلها، مختلفة عن تلك الموجودة في الشركات، وبخاصة الربحية منها. فكيف للمؤسسة التي تحولت إلى شركة معالجة عقود العمل هذه إذا رأت عدم موائمتها لمتطلبات عمل الشركة؟ فهل يدخل ذلك في مفهوم الأسباب الفنية التي تتعرض لها المنشأة، والتي يجيز قانون العمل إزائها للمنشأة تقليص عدد العمال؟ ومن جملة الاشكاليات القانونية المكلفة الأخرى، مستقبل عقود القرض التي كانت تلك المؤسسات قد أبرمتها مع عملائها بنسب معينة للفائدة؛ فهل ستنتقل إليها بصفتها شركة بذات الأوضاع التي كانت مقرررة عندما كانت جمعية خيرية؟ لم يكن في حسابان تلك الجمعية التكلفة التي لازمتها بفعل التنظيم الجديد؟ وهذا أيضا ينسحب على الالتزامات القانونية التي كانت مؤسسة الإقراض قد قطعتها على نفسها قبل التحول إلى شركة مثل: عقود المنح والتعهدات، اتفاقيات الإقراض التي كانت فيها المؤسسة بمركز مقترض؟ عقود الخدمات؟ عقود الوكالات؛ في حال كانت الجمعية الخيرية قد أبرمت اتفاقيات مع مؤسسات أخرى كوكيل عنها في منح أنشطة الإقراض على أساس خيري؟ فالنص على انتقال هذه الحقوق والالتزامات إلى الشكل الجديد ليس ملائما دائما، ويلقي في أحيان كثيرة تكلفة إضافية على شركة الإقراض (Ledgerwood & White, 2006, ch. 8).

وهناك أيضا تساؤلات أخرى إذا ما تم ربط هذا التحول بمجمل النظام القانوني، مثل التحول إلى شركة مساهمة عامة وما يستلزمه قانون الأوراق المالية من إدراج إلزامي في البورصة إذا حققت الشركة معايير الإدراج، حيث قواعد الملكية والأسهم القابلة للتداول، ومتطلبات الإفصاح الإضافية، والرسوم التي تتقاضاها البورصة وهيئة سوق رأس المال، بالإضافة إلى الرسوم المستحقة لسلطة النقد ومراقب الشركات، ناهيك عن حالة عدم الانسجام بين قانون الأوراق المالية وقانون هيئة سوق رأس المال فيما يتصل بصلاحيات الإشراف والرقابة على الشركات المدرجة، وجهات التحقيق وفرض العقوبات... الخ.¹⁰⁴

¹⁰⁴ For discussion see: Mahmoud Dodeen (2011). The Efficiency of the Listing and Disclosure Rules of the Palestine Stock Exchange: A critical Review, PhD dissertation, Free University of Brussels (VUB), unpublished.

ما سبق يشير إلى حالة التسرع التي شابت التوجه الجديد لتنظيم مؤسسات الإقراض. في الحقيقة لا يكمن الأشكال في صفة هذه الحالة فقط، وإنما يمتد ليترك آثارا سلبية على واقع عمل هذه المؤسسات، فماذا لو لم يكن بمقدور بعض مؤسسات الإقراض تلبية الحد الأدنى لرأس المال الذي تحدده سلطة النقد؟ ربما لا يكون أمام مؤسسة الإقراض هذه من خيار سوى التوقف عن العمل والخروج من السوق، أو اختيار شكل شركة المساهمة العامة الربحية جبرا حتى تستفيد من بعض أحكام قانون الشركات من خلال دعوة الجمهور إلى الاكتتاب بأسهمها. وفي الحالة الأخيرة هذه لا يخلو الأمر من صعوبات ومخاطر منها؛ عدم خبرة مؤسسي هذه الشركة في قطاع الأعمال الربحية من جهة (حيث التحول القسري)، وعدم امكانية المستثمر في الحكم على شركة ائتمان ليس لها خبرة في الاستثمار، أو عدم تحمسه للمساهمة فيها نظرا للبيئة التنافسية التي يعمل قطاع الائتمان في كنفها، وبشكل خاص عند الحديث عن البنوك التجارية من جهة ثانية، الأمر الذي قد يثير هواجس ومخاطر استثمارية، لم تتصرف فلسفة التشريع في إطار نظام سلطة النقد إلى تحقيقها، إذ تقضي المادة (2) من هذا النظام بأن هدفه "المحافظة على سلامة وفعالية أعمال مؤسسات الإقراض المتخصصة، وضمان مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة واستقرار النظام المالي".

صحيح أنه قد ينجم عن اجراء هذا التحول تحقيق مكاسب لمصلحة كل من المؤسسة والعمل والدولة. وهذا ما أثبتته بعض الدراسات؛ حيث وجدت بعض الأدلة على دخول مساهمين جدد لمؤسسة الإقراض باعتبارها مؤسسة مالية منظمة، وزيادة رأس مالها من خلال مكنة الوصول إلى جمهور المستثمرين (الأسهم والسندات وقبول الودائع) (بعكس الوضع السابق من اعتمادها على المنح والاعانات)، وتحسين مستوى الحوكمة، وترسيخ الاستقرار المؤسسي، وتوسيع قاعدة العملاء وتحسين جودة الخدمات المقدمة لهم، والمساهمة في زيادة الدخل القومي من خلال الضرائب (Campion & White 2001) ¹⁰⁵ إلا أنه يجب النظر إلى عملية التحول هذه على أنها ليست دائما مهمة سهلة. فهناك

¹⁰⁵ For further discussion see: Campion, A. & White, V. (1999) Institutional Metamorphosis: Transformation of Microfinance NGOs Into Regulated Financial Institutions, Microfinance Network; and Fernando, N. (2005). Micro Success Story? Transformation of

عوامل داخلية وخارجية تؤثر على قرار التحويل؛ فهو لا يتقرر عادة إلا إذا كانت تلك العوامل مواتية ومشجعة. لهذا، وحيث أن معظم المنظمات غير الحكومية لا تمتلك هيكلية لقاعدة الملكية الخاصة،¹⁰⁶ وأن جزءا كبيرا منها لم يصل لمرحلة الاستعداد الكفؤ لإجراء التحويل (إداريا، وماليا، ومنهجيا...الخ) فإنه ينبغي أن يُنظر إلى التحويل على أنه تقدم أو تدرج طبيعي (natural progression) إذ لا يمكن فرض التحويل على جميع هذه المنظمات بمعايير وأوزان مشتركة. وتُشير بعض الدراسات المسحية على واقع المنظمات غير الحكومية في دول مختلفة التي تحولت إلى مؤسسات مالية ربحية منظمة إلى استغراق عملية التحويل في معظم الحالات سنتين فأكثر. (Hishigsuren 2006, pp. 32, 39).

تجدر الإشارة أن ظاهرة تحول مؤسسات الإقراض من نوع المنظمات غير الحكومية إلى مؤسسات ربحية تعززت في تسعينيات القرن الماضي، بتشجيع من جماعة المانحين في كثير من الأحيان، بهدف تعبئة المدخرات المحلية، وممارسة الاقتراض التجاري من المؤسسات المالية الأخرى لتحقيق الاستدامة المالية بدلا من اعتمادها على تمويل المانحين. إلا أن ظاهرة التحويل هذه حققت نجاحا محدودا لعدة أسباب منها: غياب التشريعات المحفزة لهذا التحويل، أو وجودها في بعض الدول ولكنها لا تجعل من التحويل عملية مجدية لتلك المؤسسات؛ عدم تحمس المستثمرين للانخراط في الاستثمار في الشكل الجديد لمؤسسة الإقراض في عديد من الدول النامية؛ ربما لعدم وصول هذا النوع من المؤسسات إلى الحجم أو الكفاءة أو الربحية اللازمة لإقناع المستثمرين بجدوى التحويل (البنك الدولي للنساء 2002، ص 4).

Nongovernment Organizations into Regulated Financial Institutions, Asian Development Bank.

¹⁰⁶ بالنسبة لهيكلية الملكية، يُستحسن إقرار هياكل مرنة تشجع المشاركة القوية من قبل المنظمة غير الحكومية الأم، والرقابة المحلية السائدة، ومجموعة من المساهمين يتضمن أعضاء مجلس الإدارة، وفريق العمل والعلاء، والمستثمرين التجاريين والاجتماعيين المحليين والأجانب، حيث ينبغي تجنب سيادة الجهات المانحة وصناديق التمويل المعتمدة على الجهات الممولة للحيلولة دون فقد سيطرة التحكم وطنيا. البنك الدولي للنساء، مرجع سابق، ص 29.

خامسا: تطوير نظم وآليات مساندة لدعم صناعة التمويل الصغير
تبين من خلال البحث الميداني أن المصدر الرئيس لمؤسسات الإقراض في جمع
المعلومات الائتمانية عن عملائها هو العميل نفسه ومصادر غير رسمية، كالوسط
الاجتماعي الذي ينتمي إليه العميل. كما أن مؤسسات الإقراض في تحديدها لسياساتها
الائتمانية تركز على عدة مؤشرات من أبرزها: دخل وإيرادات العميل، سمعته،
ضمانات القروض، والغاية من التمويل. هذا بسبب افتقار سوق الائتمان في فلسطين
لمؤسسات رسمية متخصصة في المعلوماتية الائتمانية. وكان من ضمن المؤسسات التي
تمت مقابقتها ما يتشدد في مسألة ضمانات القروض ويعتبرها مسألة مصيرية في قرار
منح القرض من عدمه، خصوصا عندما تكون قيمة القرض مرتفعة نسبيا والغاية منه
استهلاكية. وقد أفرز البحث الميداني أيضا ضعف رقابة السلطة العامة على أنشطة
مؤسسات الإقراض الائتمانية والتحقق من ملاءمتها المالية بل وانعدامه في كثير من
الأحيان، حيث لا توجد متابعة من قبل "الوزارة المختصة" حسب التنظيم القانوني القديم
لعمل تلك المؤسسات، ما قد يثير تساؤلات عن جدارة تلك المؤسسات ماليا وإداريا من
منظور مستوى التصنيف الائتماني لها. وأشار البحث الميداني إلى نسب معينة من
التأخر في سداد أقساط القروض المستحقة، وبشكل خاص عند حدوث أزمات مالية في
القطاع العام من تأخر أو اقتطاع للرواتب، ما قد يحد من قدرتها على إعادة إقراض
العميل، أو مد خدماتها إلى عملاء آخرين، في ظل عدم وجود شركات لضمان
القروض، أو شركات شراء الديون التجارية.

لكل ما سبق، قد يكون هناك أهمية خاصة لتشريع وجود وكالات للتصنيف الائتماني
لمؤسسات الإقراض في حال تم منحها صلاحية التعامل بالودائع ومدخرات الجمهور،
وشركات الأهلية الائتمانية، وشركات ضمان القروض، على اعتبار أنها من المستوى
الثاني (meso) من مستويات النظام المالي الشامل، وفقا للمجموعة الاستشارية لمساعدة
الفقراء.¹⁰⁷ فخدمات المرجعية الائتمانية، تخدم كل من العميل والمؤسسة المالية على حد

¹⁰⁷ أجريت دراسة على حالة الصندوق الأوروبي الفلسطيني لضمان القروض، والذي يعمل على تنفيذ برنامج ضمان القروض
للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وخلصت إلى أن للصندوق دور في زيادة حجم التسهيلات الممنوحة في البنوك المشاركة في
برنامج ضمان القروض والممنوحة لقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة من 34.5 مليون دولار عام 2006 إلى 50.3

سواء، وبالتالي النظام المالي ككل، من خلال إزالة أو الحد من عدم تماثل المعلومات الائتمانية (information asymmetry).¹⁰⁸ فمن ناحية، تيسر على العميل عملية الحصول على القروض؛ حيث سيكون بمقدور المؤسسة الاطلاع على سجله الائتماني من قروض وكيفية سدادها، ومن جهة أخرى يحد من المخاطر الائتمانية التي قد تحدث بالمؤسسة من خلال قدرتها على تحليل مستوى ائتمان العميل، وبشكل خاص معرفة حجم التزاماته ونمط وفائه بها، وكذلك تعزيز المنافسة بين مؤسسات الإقراض من خلال استقطاب أفضل العملاء (Carrasco 2006, pp. 18-19).

هناك دول عربية لديها تشريعات خاصة بخدمات المعلوماتية الائتمانية؛ فمثلا في الأردن تم إصدار قانون معلومات الائتمان رقم (82) لسنة 2003،¹⁰⁹ الذي منح محافظ البنك المركزي سلطة ترخيص شركات معلومات الائتمان لتقوم بإعداد التقرير الائتماني وقوائم الجدارة، والتي تستعمل كعامل رسمي في تحديد مدى الائتمان الذي يتمتع به الشخص محل التقرير.¹¹⁰ إلا أن ذلك لا يمثل توصية مجردة بخلق مثل هذه الشركات أو الوكالات؛ إذ تحتاج هذه المسائل إلى دراسات متخصصة لقياس أثر وجود مثل هذه المؤسسات/الشركات على واقع سوق الائتمان والتمويل في فلسطين. إذ ليس من أهداف هذه الدراسة، في هذه المرحلة، التحقق من ذلك.

مليون دولار مع نهاية الربع الثالث من عام 2008، بنسبة تعثر صفر % للقروض. وكشفت أن للصندوق دور هام في تعزيز توجهات البنوك العاملة في فلسطين الى زيادة حجم الائتمان الممنوح للمنشآت المتوسطة والصغيرة خلال السنوات القادمة. أسامة نجار (2008). دور مؤسسات ضمان الائتمان في تعزيز قاعدة الائتمان المصرفي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين (2006-2008)، متوفر على http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1326285.

¹⁰⁸ وإن كان في متسع مؤسسات الإقراض الحصول على المعلومات الائتمانية من سلطة النقد في ظل التنظيم الجديد لمؤسسات الإقراض، إلا أن قواعد بيانات سلطة النقد لا تشمل العملاء الذين يتعاملون لأول مرة مع المؤسسات المالية الخاضعة لإشرافها، أو عدم كفاءة سجلات سلطة النقد في حال لم يتم العميل بإجراء عمليات متكررة، وهذا واقع الحال بالنسبة لعملاء مؤسسات الإقراض الذين هم في الغالب فقراء لا يستطيعون الوصول إلى الخدمات المالية الرسمية.

¹⁰⁹ الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4606، تاريخ 2003/6/16، ص 3363.

¹¹⁰ أحالت المادة (3) من القانون في تحديد أسس وشروط منح الترخيص بما في ذلك الشكل القانوني لنوع الشركة والحد الأدنى لرأس المال إلى تعليمات محافظ البنك المركزي. صدرت هذه التعليمات على شكل نظام في عام 2011. أنظر: نظام شركات المعلومات الائتمانية رقم (36) لسنة 2011. الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5106، تاريخ 2011/8/1، ص 3746.

نتائج البحث الميداني: قسم الإطار القانوني والتنظيمي لمؤسسات الإقراض

قام فريق البحث بتصميم استبانة (ملحق رقم 2 من هذه الدراسة) تتصل بجوانب تنظيمية وقانونية لقطاع التمويل الصغير في فلسطين، وتم توزيعها على جميع مؤسسات الإقراض الملحقة بهذه الدراسة (ملحق رقم 1) بهدف التعرف على موقف هذه المؤسسات من التغيير الحاصل على البيئة القانونية والتنظيمية لعملها، وقياس أثر هذا التغيير على أدائها المستقبلي. تمت الإجابة على هذه الاستبانة من قبل سبع مؤسسات؛ أربع منها تتخذ شكل الجمعية الخيرية (واحدة منها مؤسسة دولية مسجلة بموجب قانون الجمعيات الخيرية)، واثنين منها مسجلة شركة مساهمة خصوصية غير ربحية، وواحدة شركة مساهمة خصوصية ربحية. لم نتلق ردوداً على الاستبانة من المؤسسات الدولية العاملة في البلاد والتي تتعامل في قطاع التمويل الصغير.¹¹¹ تعتبر ست من هذه المؤسسات من أنشط مؤسسات الإقراض العاملة في البلاد، وتتمتع بمحافظ قروض جيدة،¹¹² كما سبق بيان ذلك في القسم التمهيدي للدراسة، ولها أنشطة في مختلف المحافظات الفلسطينية. تجدر الإشارة إلى أن مؤسسات الإقراض التي تتخذ شكل الجمعية الخيرية قد أكدت أن حجم الطلب على أنشطة التمويل أعلى من قيمة محافظ القروض لديها، في حين أجابت المؤسسات الأخرى بتناسب المحفظة مع الطلب. سنقوم فيما يلي بعرض ملخص نتائج الاستبانة وفقاً للعناوين الفرعية التالية:

الترخيص والإشراف

أجمعت مؤسسات الإقراض محل البحث على عدم ملائمة ترخيص مؤسسات الإقراض المسجلة كجمعيات خيرية من قبل وزارة الداخلية؛ لعدم دراية هذه الوزارة بآليات العمل المالي غير المصرفي، ورأت هذه المؤسسات إناطة سلطة الترخيص والإشراف بمؤسسة مالية متخصصة. كما أبدت هذه المؤسسات موقف المشرع حصر الأشكال القانونية لمؤسسات الإقراض في الشركات، باستثناء مؤسسة واحدة تتخذ شكل الجمعية، وإن كانت قد أبدت ترخيصها والإشراف عليها من قبل سلطة مالية مختصة.

¹¹¹ هذه المؤسسات هي: الإغاثة الدولية، الإغاثة الإسلامية والأونروا.

¹¹² المؤسسة السابعة هي جمعية الشبان المسيحيين/برنامج الإقراض الصغير، حيث لا تغطي محفظتها الاستثمارية سوى 150 قرصاً، وبرنامج الإقراض متوقف لديها منذ عامين، كما تبين ذلك من خلال الإجابة على الاستبانة رقم (1).

وبخصوص شكل هذه الأخيرة، لم تتحاز أي من المؤسسات المبحوثة إلى أي من السلطات الرقابية القائمة (سلطة النقد، هيئة سوق رأس المال ومراقب الشركات) وإنما أكدت على أن العبرة في آليات التعامل، فهي لا تمنع من الخضوع لأي من هذه السلطات طالما أنها تعمل على تطوير ومساندة قطاع التمويل الصغير، نظرا لحاجة الاقتصاد الوطني إليه، ولما يتسم بخصوصية تستلزم معاملة المؤسسات القائمة عليه معاملة مختلفة عن المصارف، لاختلاف رسالة وطبيعة عمل كل منهما والفئات المستهدفة من التمويل. وقد اعتبرت المؤسسات أن إخضاعها لولاية سلطة النقد من حيث الترخيص والرقابة ملائم، شريطة أخذ أهداف وعمليات الإقراض الصغير في الاعتبار عند ممارستها لأدوارها التشريعية والتنظيمية. وقد أكدت المؤسسات المبحوثة عدم قيام الجهات الرقابية، في ظل التنظيم القانوني القديم، بالرقابة والإشراف على عملها بشكل مباشر، وإنما تقوم هذه المؤسسات بتقديم تقاريرها المالية والإدارية لمرجعها المختص من تلقاء ذاتها.

الأثر على هيكل المؤسسة

لم تر أي من المؤسسات تعثرا في مركزها المالي يستدعي البحث في خطط الاندماج أو الاتحاد مع مؤسسات مماثلة في الغرض. فلم يكن لدى أي منها مثل هذه الخطط قبل إقرار التنظيم القانوني الجديد، كما الحال بعد إقراره. وبخصوص الشكل القانوني للمؤسسة، أكدت الشركات الربحية وغير الربحية أنها ستستمر حاليا بذات الشكل، في حين رجحت المؤسسات المسجلة جمعيات خيرية، باستثناء جمعية الشبان المسيحيين، من أنها ستتحول إلى شركة مساهمة خاصة ربحية، لجلب عدد أكبر من المستثمرين وتغطية رأس المال الذي تتطلبه تعليمات سلطة النقد، ولتسهيل الحصول على تسهيلات مصرفية، ولأن التنظيم الجديد لا يفرق بين الشركة الربحية وغير الربحية فيما يتصل بالتكلفة التشغيلية والاقتطاعات المالية، وبخاصة الضرائب.

رأس المال وسقوف الفائدة

عارضت أربع مؤسسات مبدأ وضع حد أدنى لرأس مال مؤسسة الإقراض، وفضلت ترك ذلك للمؤسسة ذاتها. في حين أيدت مؤسسة واحدة مقدار الحد الأدنى المحدد من

قبل سلطة النقد (5 مليون دولار) لخلق التنافسية بين المؤسسات، وقد أيدت مؤسستان مبدأ وجود حد أدنى معقول لرأس المال، واقترحت بأن يخفض إلى ثلاثة ملايين دولار، لتسهيل احتواء مختلف مؤسسات الإقراض وعدم إزاحة من لم يستطع تدبير الحد الأدنى المقرر من السوق، ما يؤدي إلى انخفاض مستوى الخدمات المقدمة للمستفيدين، والمساهمة في تكريس الاحتكار.

وبخصوص تحديد سقف قصوى للفائدة والعمولات، لم تر خمس من المؤسسات المبحوثة وجهة في تحديد أسعار الفائدة، لما لذلك من أثر سلبي على ظروف المنافسة والكفاءة والاستدامة المالية للمؤسسات، ما قد يندر بانهيأ بعض المؤسسات وخروجها من السوق، وما ينتج عن ذلك من حرمان عديد من العملاء من خدمات تلك المؤسسات. فتحرير أسعار الفائدة أمر مرغوب ليترك تحديده للسوق بناء على معادلة العرض والطلب، فالمستهلك مخير في طرق باب أية مؤسسة تروق له، والمؤسسات أقدر على تحديد نسب الفائدة وفقا لمعيار تكلفة القرض ومخاطر الائتمان. فنسب الفائدة لا يمكن تحديدها بأرقام صماء لعدم تناسبها مع ظروف وطبيعة القرض وغاياته ومدته والضمانات المقدمة للوفاء به. إلا أن واحدة من المؤسسات الخمس هذه رأت إمكانية وضع سقف لأسعار الفائدة والرسوم والعمولات، ولكن بعد تنفيذ دراسة على واقع سوق التمويل الصغير وحاجات مؤسسات الإقراض. في المقابل، اقترحت مؤسسة أخرى تحديد نسب العمولات والرسوم فقط، كونها ثابتة، ولا تخضع في تحديدها لمخاطر القرض.

أما المؤسسات المتبقيتان (تتخذان حاليا شكل الجمعية الخيرية، ستتحول احدهما إلى شركة مساهمة خصوصية ربحية، في حين لم تحسم الأخرى أمرها، ورأت أنه في الغالب سوف تتوقف عن الإقراض في حال تم إلزامها بالامتثال للتوجه التنظيمي الجديد)، فاقترحتنا وضع سقف لأسعار الفائدة، لكن دون التقييد بالنسبة المحددة في نظام المرابحة العثماني (9% سنويا) لعدم ملاءمته؛ كون تكلفة إصدار القرض الصغير الواحد تتجاوز 150 دولارا.

تصنيف المؤسسات والقروض

عارضت المؤسسات المبحوثة فكرة التخصص في التمويل؛ الاسلامي أو التجاري، واقترحت ترك ذلك للمؤسسة نفسها بناء على تجاربها السابقة، ولما لذلك من أثر على فرص الحصول على تمويل خارجي، ففي بقاء النوعين معا داخل المؤسسة الواحدة تنوع لمصادر تمويلها من جهة، واشباع لرغبات عملائها من جهة ثانية، ما يؤدي إلى تعظيم أنشطتها التمويلية، وبالتالي أرباحها. في حين رأت جميع المؤسسات ضرورة تصنيف القروض تبعا لقيمتها (صغيرة، صغرى، ومتناهية الصغر) على أن تبقى قيمة القرض أو التمويل في حدود احتياجات الفئات المستهدفة من خدمات هذه المؤسسات (الفقراء ومحدودي الدخل) بما يمكن قطاع التمويل الصغير من تحقيق أهدافه ورسالته التنموية، حيث يكون في متناول غير هؤلاء من الفئات الحصول على تمويل من المصارف.

تنوع الخدمات المالية

اقترحت مؤسستان قصر التمويل على الأنشطة الانتاجية دون سواها، لخلق فرص عمل والحد من مسببات الفقر. في حين رأت بقية المؤسسات منح الأولوية في التمويل للأنشطة الانتاجية، مع بقاء فرص التمويل لغايات الاستهلاك قائمة، فالفقير يبقى بحاجة إلى مثل هذه القروض بصفته إنسانا، كالسكن والتعليم والعلاج... الخ، مع ضرورة التأكد من قدرته على السداد تقاديا لمضاعفة مديونيته. وقد أجمعت المؤسسات على ضرورة تنوع الخدمات المالية المقدمة للفئات المستهدفة من قروض، وادخار وتحويلات مالية وتأمين صغير، ليتسنى لقطاع التمويل الصغير تحقيق رسالته التنموية، وتوفير حاجة الفقراء من الخدمات المالية التي لا توفرها لهم المصارف.¹¹³

رسوم الترخيص

باستثناء مؤسستين، حيث اعتبرنا الرسوم المقترحة من قبل سلطة النقد مناسبة، اقترحت مؤسسات الاقراض التمييز في مقدار رسوم الترخيص وغيرها من الأمور المالية بين الشركات الربحية وغير الربحية، مع تخفيض نسبتها بشكل ملحوظ لمصلحة الشركات

¹¹³ باستثناء جمعية الشبان المسيحيين حيث اتضح أنه ليس لديها نية لتنوع خدماتها المالية.

غير الربحية وحتى اعفائها منها مطلقا، نظرا لتمايز بيئة العمل، وظروفه، والموارد المالية بين تلك الأنواع من الشركات.

شروط عضوية مجلس الإدارة ومعايير الإفصاح

بخصوص الأحكام الخاصة برئيس وأعضاء مجلس إدارة مؤسسات الإقراض، ومتطلبات الإفصاح المالي والإداري، التي قررها التنظيم القانوني الجديد، لم تر أربعة من المؤسسات مبالغة في هذه الأحكام، حيث تناسب قطاع التمويل الصغير، وأن هذه المؤسسات قد دأبت على ممارسة معايير الشفافية والإفصاح. بينما رأت ثلاث مؤسسات عدم موازنة هذه الأحكام لهذا القطاع، ما يستدعي تيسيرها لتنسجم مع إمكانيات هذه المؤسسات، حيث تلائم هذه الأحكام المصارف والمؤسسات التي تتعامل بالودائع بالنظر إلى المخاطر، الأمر الذي لا تقوم مؤسسات الإقراض بالتعامل بها أصلا.

التكلفة التشغيلية والأداء المستقبلي

رأت غالبية المؤسسات المبحوثة أن مسألة قياس الأثر بشكل محدد أمر سابق لأوانه، حيث لم يتم بعد التكيف مع متطلبات التنظيم الجديد. إلا أنها رأت أنه في حال ازدياد التكلفة التشغيلية للمؤسسة، مع ترجيح هذا الفرض؛ نظرا للرسوم وزيادة الكوادر البشرية من محاسبين ومدققين وغيرهم، ستقوم بتغطية التكلفة الإضافية من خلال رفع نسبة الفائدة والعمولات على عملياتها، ما يثقل كاهل العملاء والتأثير سلبا على مستوى الخدمات المقدمة إليهم، وكذلك التوسع في أنشطتها، وتوفير منتجات جديدة، وتوسيع عمق انتشارها. إلا أنه في المقابل، رأت مؤسستان أن في التحول إلى شركة فرصة للحصول على موارد تمويلية إضافية من خلال الاقتراض من المصارف وتوسيع أنشطتها التمويلية. بينما أكدت إحدى المؤسسات أنه في الزام المؤسسة في الاختيار بين التمويل الإسلامي والتمويل التجاري زيادة للتكلفة، وتقليص لنشاط ونمو المؤسسة.

وفيما يتصل بأثر التنظيم على مسألة بقاء المؤسسة، رأت إحدى المؤسسات أنه من المحتمل وجود أثر على مسألة حل المؤسسة، أو اندماجها مع مؤسسات أخرى، في حال

لم يتم توفير الحد الأدنى لرأس المال، ونفقات التكيف مع الوضع الجديد.¹¹⁴ في حين رأت مؤسسة أخرى، أنه سيتم العمل على إدخال مساهمين جدد عند التحول إلى شركة مساهمة خصوصية ربحية، بينما رأت أخرى أنه سيتم تغيير آليات العمل والاهتمام بالأبعاد المالية على حساب البعد الاجتماعي لأنشطة التمويل.

آليات مساندة لعمل مؤسسات الإقراض

باستثناء معارضة ثلاث مؤسسات، نظرا لوجود مكتب للاستعلام الائتماني في سلطة النقد، اقترحت مؤسسات الإقراض الأربع الأخرى إنشاء شركات لتوفير المعلومات الائتمانية عن عملائها؛ لتخفيض المخاطر وتحسين الأداء. ورأت ثلاث مؤسسات أنه في حال تم الترخيص مستقبلا لمؤسسات الإقراض بقبول الودائع يكون من المناسب تأسيس شركات لضمان الودائع، ووكالات تصنيف ائتماني لهذه المؤسسات.

3-2 الإطار القانوني الناظم لمؤسسات الإقراض الصغير في بعض النظم المقارنة

يعرض هذا الجزء من الدراسة لحالة كل من الأردن، مصر، المغرب، سوريا، الهند والاتحاد الأوروبي بشكل وجيز بالقدر الذي يخدم هدف الدراسة. وفيما يلي عرضا لهذه التجارب.

3-2-1 الأردن

لا يختلف الإطار القانوني الناظم لمؤسسات الإقراض في الأردن كثيرا عنه في فلسطين. تتنوع الأشكال القانونية لمؤسسات الإقراض هناك؛ إذ قد تكون مؤسسات أو منظمات غير حكومية وغير هادفة للربح¹¹⁵ أو شركات غير ربحية، وشركات ربحية،¹¹⁶ كما يوجد بعض المؤسسات الحكومية تقوم بأنشطة إقراض صغير.¹¹⁷ يقتصر

¹¹⁴ هناك جمعية أخرى كانت قد رجحت العزوف على برنامج التمويل الصغير لعدم امكانية توفيرها للحد الأدنى لرأس المال المقرر بموجب تعليمات سلطة النقد رقم 2012/1.

¹¹⁵ مثل الصندوق الأردني الهاشمي ومؤسسة نور الحسين.

¹¹⁶ تخضع الشركات الربحية وغير الربحية لقانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 المنشور في عدد الجريدة الرسمية 4204، ص 2038، بتاريخ 1997/5/15، والقوانين المعدلة له للأعوام 2002، 2003، 2006، 2008 و2010، والأنظمة الصادرة

عمل هذه المؤسسات على تقديم القروض دون سواها، بالإضافة إلى بعض خدمات تطوير الأعمال البسيطة (عباسي وآخرون 2009، ص 4). قام البنك الأهلي الأردني بتأسيس شركة إقراض ربحية (الشركة الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة)، كما تعتمد بعض البنوك إلى إقراض بعض مؤسسات الإقراض غير الربحية الناجحة لتقوم بدورها بإقراضها لعملائها (لاور وليمان 2005، ص 3).

لا تتخذ أي من مؤسسات الإقراض في الأردن شكل الجمعية الخيرية لأن وزارة التنمية الاجتماعية المخولة بتسجيل الجمعيات لا ترى أن قانون الجمعيات يجيز للجمعيات مزاوله أنشطة الإقراض الصغير (لاور وليمان 2005، ص 6).¹¹⁸ كما لا يُحَدِّد البنك المركزي الأردني وضع حدود دنيا وقصوى لأسعار الفائدة مفضلاً تركها للسوق (لاور وليمان 2005، ص 7).

حققت بعض مؤسسات التمويل الأصغر في الأردن نجاحات بدرجات متفاوتة فيما يتصل بإمكانية استمرارها وذلك بالتخلص بشكل معقول من اعتمادها على تمويل الجهات المانحة ولجئها إلى الاقتراض من البنوك وصناديق الاستثمار المتخصصة في قطاع التمويل الأصغر (عباسي وآخرون 2009، ص 8). كما قامت هذه المؤسسات في عام 2008 بالتوقيع على مدونة قواعد السلوك المهني المستندة إلى مبادئ المهنية، والحوكمة

بالاستناد إليها وبشكل خاص نظام الشركات غير الربحية رقم 2007/60 (عدد الجريدة الرسمية 4828، بتاريخ 2007/5/31، ص 3792) ونظام الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح رقم 2010/73 (عدد الجريدة الرسمية 5071، بتاريخ 2010/12/14، ص 6987).

¹¹⁷ تقوم بعض مؤسسات الإقراض الحكومية بمنح أسعار فائدة مدعومة (مثل صندوق التنمية والتشغيل ومؤسسة الإقراض الزراعي) كما أن بعض برامج الإقراض الحكومية لا تتلقى فوائد على القروض وإنما رسوم مقطوعة (برنامج الأسر المنتجة في وزارة التنمية الاجتماعية). للمزيد حول مؤسسات الإقراض في الأردن وآليات عملها انظر: صندوق التنمية والتشغيل (ريادة) دليل مؤسسات تمويل المشاريع الصغيرة والميكروية في الأردن، متوفر على الرابط التالي: <http://www.defjo.net/site/ar/about-def/documents>، تاريخ الزيارة 2012/7/28.

¹¹⁸ يعتبر قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 هو الساري المفعول في الأردن (المنشور في عدد الجريدة الرسمية 4928، بتاريخ 2008/9/16، ص 4219). تُعرف المادة (3) من هذا القانون الجمعية بأنها تعني كلمة (الجمعية) "أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وانشطة الاحزاب السياسية وفق احكام التشريعات النافذة".

والشفافية، والخضوع للمساءلة، وتحدد المعايير الأخلاقية والمبادئ الأساسية لقطاع الإقراض الصغير (عباسي وآخرون 2009، ص 12).

في عام 2003، صدر قانون البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة رقم (53) لسنة 2003.¹¹⁹ حددت المادة (4) من القانون أهداف البنك في توفير التمويل اللازم للشرائح الفقيرة في المجتمع لمساعدتها على إقامة مشاريع إنتاجية صغيرة للحد من ظاهرة الفقر والبطالة في هذه الشرائح ومتابعة توسيع قاعدة هذه المشاريع، ونشر ثقافة الإقراض المتناهي الصغر. وللبنك في سبيل تحقيق أهدافه منح القروض والتسهيلات الائتمانية الى الفئات المستهدفة، واستثمار امواله بشراء السندات الصادرة عن الحكومة او المضمونة من قبلها وكذلك الإقراض واصدار اسناد قرض للجمهور. يعمل البنك وفق أسس تجارية غير أنه شركة مساهمة خاصة غير ربحية مسجلة لدى مراقب الشركات ويخضع لسلطته الرقابية والاشراافية وليس لرقابة البنك المركزي.¹²⁰ وبالتالي، لا توزع أي ارباح على حملة الأسهم، كما أن البنك وجميع معاملاته وعقوده مع الغير معفاة من الضرائب والرسوم أياً كانت.¹²¹

يبدو أن المملكة الأردنية قد أدركت تشتت البيئة التشريعية الناظمة لقطاع الإقراض الصغير، حيث عكفت وزارة التخطيط والتعاون الدولي على اعداد استراتيجية وطنية لقطاع التمويل الميكروي عام 2011 لإدماج هذا القطاع ضمن النظام المالي الوطني الشامل (Ministry of Planning and International Cooperation 2011).¹²² إذ جاء

¹¹⁹ الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 4606، تاريخ 2003/6/16، 3171.

¹²⁰ يخضع البنك في غير الحالات المنصوص عليها في قانونه الخاص للأحكام الواردة في عقد تأسيسه ونظامه الأساسي وقانون الشركات

(المادة 5 من قانون البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغير) كأى شركة مساهمة خصوصية، ولا يخضع لقانون البنك المركزي وتعليمات البنوك. منحت المادة (6) من القانون مجلس إدارة البنك سلطة تحديد نسب الفوائد والعمولات والعوائد المالية التي يستوفئها البنك عند تقديم القروض او التسهيلات الائتمانية.

¹²¹ المادة (10) من القانون.

¹²² كانت الأردن قد وضعت أول استراتيجية وطنية لدعم قطاع التمويل الصغير عام 2005 وتمت المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء. اهتمت هذه الاستراتيجية بالتأكيد على دعم هذا القطاع وقامت بصياغة بعض المبادئ العامة في هذا الشأن. يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة من خلال الرابط التالي:

تاريخ الزيارة 2010/7/27. http://www.mop.gov.jo/uploads/National_Strategy_for_Microfinance.pdf

في الوثيقة: "من أجل بناء نظام مالي حقيقي وشامل، يكون من الضروري صياغة سياسة سليمة وإطار قانوني وتنظيمي يدعم استمرار مزودي الخدمات المالية في عرض خدماتهم على نحو مستدام. من خلال التصديق على هذه الوثيقة فإن الحكومة الأردنية تسعى جاهدة لتطوير صناعة التمويل الأصغر كجزء من القطاع المالي الرسمي" (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 6).¹²³

أوضحت الاستراتيجية معالم وصفات القطاع المالي الرسمي الذي سيكون قطاع الإقراض الصغير جزءا منها بما يلي (1) استمرار بقاء مزودي الخدمات المالية بأشكالهم المختلفة: البنوك التجارية، مؤسسات الإقراض الأصغر المتخصصة، الشركات الخدمائية، والجمعيات التعاونية؛ (2) وجود مجموعة متنوعة من الخدمات المالية: الإقراض بالغ الصغر، الادخار متناهي الصغر، التأمين، والتحويلات المالية والمدفوعات؛ (3) أسواق مال تنافسية تضمن لمؤسسات الإقراض الصغير الوصول إلى مختلف أدوات الدين من القطاع الخاص والاستثمار في الأسهم، فضلا عن إمكانية تعبئة المدخرات لتمويل النمو؛ (4) الشفافية المالية والبنية التحتية المساندة، أجهزة الائتمان وخدمات تبادل المعلومات، المعايير المالية ومتطلبات الإفصاح، الاتحادات بين الأعضاء ومعاهد للتدريب؛ (5) وجود خدمات غير مالية لمؤسسات الإقراض الصغير مثل خدمات تطوير الأعمال ومحو الأمية المالية، آليات حماية المستهلك التي تدعم تعزيز قدرة المشروعات الصغيرة وبالغة الصغر في الاستفادة من فرص الحصول على التمويل (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 6).

وفيما يتصل بالجانب القانوني، أشارت الاستراتيجية إلى الوضع التشريعي غير المنسجم القائم حاليا من تعدد الأشكال القانونية لمؤسسات الإقراض وما يتبعه من تعدد الجهات الرقابية تبعا لنوع المؤسسة. وعبرت عن أهمية وجود سلطة رقابية موحدة لتتعامل بوضوح وانسجام مع الجوانب الإدارية والتشغيلية والتنظيمية لمؤسسات الإقراض الصغير، بما يشمل شؤون التسجيل والضرائب ومعدلات الفائدة وحماية المستهلك ومعايير المحاسبة والتقارير المالية. ولما كان للبنك المركزي الأردني صلاحية

¹²³ أصل الوثيقة باللغة الانجليزية، والترجمة إلى العربية من اجتهاد الباحث.

الإشراف على الشركات المالية بموجب قانون البنوك الأردني، أشارت الاستراتيجية إلى إمكانية إصدار هذا البنك نظام لتنظيم شركات التمويل الصغير المتخصصة دون الحاجة إلى إصدار قانون جديد خاص بهذا القطاع، لكن وحيث لا ينعقد الاختصاص للبنك المركزي وفق قانون البنوك الحالي إلا تنظيم عمل شركات الإقراض الربحية دون سواها (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 10)، ما يعني استمرار عمل مؤسسات الإقراض غير الربحية في بيئة تشريعية غير مواتية فإنه لا بد من تطوير سياسات تشريعية وتنظيمية شاملة لقطاع الإقراض الصغير. بناء عليه، اقترحت الاستراتيجية صياغة تشريع خاص بقطاع التمويل الصغير إما على شكل قانون خاص أو أنظمة، يتم من خلالها إخضاع جميع أشكال مؤسسات الإقراض لولاية البنك المركزي لترشيد أنشطة هذا القطاع. وأشارت الوثيقة إلى موافقة البنك المركزي على لعب هذا الدور إلا أنه يحتاج إلى الأسانيد القانونية اللازمة لممارسة هذا الدور في ظل عدم صراحة نصوص قانون البنوك الحالي على منحه هذا الدور، وما يستلزم ذلك أيضاً من رفق البنك المركزي بالموارد الضرورية لبناء مقدراته على الاضطلاع بهذه الوظيفة بفاعلية (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 11).

إلا أنه وبالنظر إلى المرحلة الراهنة من تطور قطاع الإقراض الصغير من حيث اقتصار عمله في الغالب على أنشطة الإقراض، ورغبة في انطباق التشريع المنوي سنه على سائر مؤسسات الإقراض، ترى الاستراتيجية أن تكون طبيعة التنظيم غير تحوطية/احترافية (non-prudential regulation)، للمساعدة في ضمان الانسجام مع معايير المحاسبة والتقارير الدولية الأساسية، ولتعزيز مصداقية مؤسسات الإقراض ودورها وتعظيم القناعة بها من قبل مستثمري القطاع الخاص (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 11).¹²⁴ وسيغطي القانون جوانب أساسية مساندة لهذه الأهداف مثل تصنيف مؤسسات الإقراض المتخصصة بما يشمل خلق مؤسسات تتعامل بالودائع مستقبلاً، عندما تستطيع تلبية معايير الأداء والتسجيل التي يحددها البنك المركزي؛

¹²⁴ في العادة لا تكون الأنظمة التحوطية إلا في المؤسسات التي تتعامل مع الودائع للإشراف على سلوك هذه المؤسسات ولوضع متطلبات للحد من المخاطر بهدف ضمان أموال المودعين والحفاظ على استقرار النظام المالي.

وضع مبادئ توجيهية للتسجيل والترخيص كمعايير المحاسبة والمراجعة المالية؛¹²⁵ الملكية ورأس المال ومعايير الإدارة؛ توحيد المعاملة الضريبية لجميع المعاملات المالية بغض النظر عن نوع المؤسسات التي تتبع معايير مشتركة وإعفاء من ضريبة القيمة المضافة على عقود القروض، مع تحميل مؤسسات الإقراض ضرائب على الأرباح الصافية؛ منح مؤسسات الإقراض الصغير التي لا تتعامل بالودائع سلطة تنظيم نفسها، لتجنب الإفراط في التنظيم من قبل السلطة المصرفية المركزية، مع الاحتفاظ بدورها الرقابي. ولتمكين هذه المؤسسات من تنظيم ذاتها على نحو ملائم يستحسن وضع مبادئ استرشادية لتحقيق الحوكمة وتخصيص موارد مالية كافية لعمل هذه المؤسسات (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 12).

وبخصوص اتحاد مؤسسات الإقراض، أشارت الاستراتيجية إلى أنه سيكون بمثابة هيئة للتنظيم الذاتي لمؤسسات التمويل الأصغر العاملة في القطاع، ويقوم بجمع مقاييس وبيانات الأداء ووضع المعايير الملائمة لقطاع الإقراض الصغير، ولعب دور نشط في تعزيز تطور صناعة تمويل المشاريع الصغيرة، وتوفير المساعدة الفنية والتوعية لمؤسسات الإقراض، وتعزيز المعلومات ونشرها ومواكبة التطورات ومبادئ الممارسات الفضلى في هذا القطاع، فضلا عن بناء شراكات مع المنظمات الإقليمية والشبكات الدولية (وثيقة الاستراتيجية 2011، ص 16).

3-2-2 مصر

تمارس أنشطة التمويل الأصغر في مصر مؤسسات مختلفة الشكل القانوني. تعتبر الجمعيات الأهلية، والتي تخضع لقانون المنظمات غير الحكومية رقم (84) لسنة 2002، من أبرز تلك المؤسسات وتشكل الحجم الأكبر منها (براندسما وبيرجورجي

¹²⁵ يُقصد بالتسجيل هنا الموافقة على تسجيلها، حيث تتولى التسجيل الفعلي فيما بعد وزارة التجارة والصناعة حيث هي المخولة بتسجيل الشركات، ومنها الشركات المالية، كما تقوم هذه الوزارة بدور دعم تحويل الشركات المالية غير الربحية إلى شركات ربحية. أنظر وثيقة الاستراتيجية، ص 13.

2004، ص 32).¹²⁶ تخضع لتنظيم وإشراف وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية (وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية حالياً).¹²⁷ فالقانون المذكور لا يجيز للجمعيات الأهلية المصرية الحصول على مدخرات أو ودائع من العملاء، أو تقديم خدمات أخرى لقطاع التمويل الأصغر عدا الدعم الفني والقروض، حيث يساوي هذا القانون بين جميع الجمعيات الخيرية بغض النظر عن طبيعة أنشطتها، كما هو الحال في فلسطين. كما تمارس بنوك القطاع العام وبعض بنوك القطاع الخاص أنشطة الإقراض الصغير ومتناهي الصغر وتخضع لقانون البنوك رقم 88 الصادر في عام 2003.¹²⁸ عادة ما تتعامل هذه البنوك مع القروض الصغيرة وكأنها قروض تجارية فينطبق عليها نفس الشروط التي تطبق على القروض التي تقدم للعملاء الآخرين. وفيما يتصل بقانون الشركات، فهو لا يجيز تأسيس شركات تمويل لا تتخذ شكل البنك، غير أنه يوجد بضعة شركات ربحية وكيلة لبنوك تمارس أنشطة الإقراض. في عام 2010 أنهت هيئة الرقابة على الخدمات المالية غير المصرفية إعداد مسودة بمشروع قانون حول الأنشطة المالية غير المصرفية بمساعدة من شبكة التمويل الأصغر للبلدان العربية (سنابل) يُسمح بموجبه لمؤسسات الإقراض غير الحكومية التحول إلى شركات ربحية، إلا أنه ونتيجة للأحداث السياسية هناك لم يطرأ تطور على العملية التشريعية اللازمة لإصدار هذا المشروع.¹²⁹

¹²⁶ لمزيد من المعلومات أنظر: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (حزيران 2009)، البيئة القانونية والتنظيمية للتمويل الأصغر في مصر: دراسة تشخيصية للتركيز على قضايا تحول مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية.

¹²⁷ أنشئت الوزارة بقرار جمهوري رقم 421 لعام 2005 لتضم كل من وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التأمين سابقاً. تختص الوزارة برعاية محدودتي ومعدومي الدخل ورفع مستوى معيشتهم وإعادة هيكلة الدعم المقدم للفئات الأقل حظاً وربطه بمؤشرات التنمية البشرية. تشرف الوزارة على الجمعيات والمؤسسات الأهلية والجهات المانحة. في كانون أول 2011، تم فصل وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية إلى وزارة التمويل والتجارة الداخلية ووزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية. أنظر: <http://www.mss.gov.eg/mss/ar-eg/aboutus.aspx>، تاريخ الزيارة 2012/7/28.

تاريخياً، يعتبر الوضع القانوني لمؤسسات الإقراض في مصر مشابه للوضع في الدول العربية الأخرى بشكل عام؛ ففي اليمن، معظم المؤسسات التي تقوم بتقديم خدمات التمويل الأصغر مسجلة منظمات غير حكومية أو مؤسسات أو شركات غير ربحية، باستثناء بعض البنوك التجارية، والتي يحظر عليها التعامل بالمدخرات أو الودائع أو الاستثمار. ترتبط معظم هذه المؤسسات بصندوق التنمية الاجتماعية. لمزيد من المعلومات حول مؤسسات الإقراض الصغير في اليمن أنظر: سنابل (2010). التقرير العربي الإقليمي للتمويل الأصغر: استعراض آخر مستجدات القطاع، ص 56-66.

¹²⁸ مثل: البنك الوطني للتنمية، البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، بنك القاهرة وبنك مصر.

¹²⁹ كذلك يعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية (جسم حكومي) أداة نشطة في صناعة التمويل متناهي الصغر في مصر، حيث يقوم بدور شبكة أمان اجتماعي واقتصادي. لمزيد من المعلومات أنظر الموقع الإلكتروني للصندوق على الرابط <http://www.sfdegypt.org>. إلا أن بعض التقارير تشير إلى وجود برامج إقراض مسببة إلى حد كبير، كما لم يتم

في عام 2005، تم إعداد "الاستراتيجية القومية للتمويل متناهي الصغر"¹³⁰. دعمت هذه الاستراتيجية تحول الجمعيات الأهلية إلى مؤسسات مالية رسمية (بنك أو شركة). إلا أن الاستراتيجية كانت متيقظة لكلفة هذا التحول من حيث تطلبه رزمة من المساعدات الفنية والاستشارية، والتي تختلف من جمعية إلى أخرى حسب مستوى نضجها ومركزها المالي؛ مثل الإدارة الرشيدة، بناء قدرات مجلس الإدارة، المراجعة المحاسبية والرقابة الداخلية (وثيقة الاستراتيجية 2005، ص 24).

على صعيد السياسات التنظيمية والتشريعية، شجعت الاستراتيجية استخدام ضمانات إقراض بديلة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر، وبشكل خاص عندما يتعلق الأمر بالقروض طويلة المدى مثل تسهيل توثيق الملكية غير الرسمية والعقارات وإجراء الرهن على الممتلكات غير المسجلة، وتشجيع استخدام المنقولات والأوراق التجارية (الكمبيالات والسندات الإذنية) أو آليات الضمانات غير التقليدية دون الحاجة إلى تطبيق عقوبات جنائية (وثيقة الاستراتيجية 2005، ص 26).

بتعميم ممارسات الإقراض السليمة والمقبولة دولياً في جميع برامجها. جوديث براندسما ودينا بيرجورجي، التمويل الأصغر في البلدان العربية، مرجع سابق، ص 46.

بموجب قانون تنمية المشروعات الصغيرة رقم (141) لسنة 2004 يعتبر الصندوق الجهة المختصة بالعمل علي تنمية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر وبالتخطيط والتنسيق والترويج لانتشارها والمعاونة في الحصول علي ما تحتاجه من تمويل وخدمات، وذلك بالتعاون مع الوزارات وأجهزتها والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الجهات، حيث يختص الصندوق الاجتماعي للتنمية بوضع استراتيجية تنمية المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، وتوفير التمويل منخفض التكلفة واستخدام موارده ومخصصات الحكومة والمنح والهبات لتوفير القروض ودعم تشغيل المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر لمختلف مؤسسات التمويل.

عرّف قانون تنمية المشروعات الصغيرة المصري "المنشأة الصغيرة" بأنها كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو تجارياً أو خدمياً ولا يقل رأسمالها المدفوع عن خمسين ألف جنيه ولا يجاوز مليون جنيه ولا يزيد عدد العاملين فيها علي خمسين عاملاً (المادة 1). في حين تعتبر المنشأة متناهية الصغر إذا قل رأسمالها المدفوع عن خمسين ألف جنيه (المادة 2).

¹³⁰ تم انجاز هذه الاستراتيجية من قبل البنك المركزي المصري والمعهد المصرفي التابع له بالتعاون مع الصندوق الاجتماعي للتنمية. للاطلاع على هذه الوثيقة أنظر بوابة التمويل الأصغر على الرابط التالي <http://arabic.microfinancegateway.org/content/article/detail/23007>. تاريخ الزيارة 2012/7/28. من الإنجازات التي تحققت بناء علي توصيات هذه الاستراتيجية إنشاء الشبكة المصرية للتمويل الأصغر. تقوم الشبكة بالمشروعات التي تهدف إلى دعم صناعة التمويل الأصغر في مصر بناء على الخبرات الإقليمية والدولية.

لتقليل نسبة المخاطر وتحفيز مؤسسات التمويل متناهي الصغر على ممارسة أنشطتها، عبرت الاستراتيجية عن أهمية زيادة إتاحة المعلومات الائتمانية إلى هذه المؤسسات، حيث يحد نقص المعلومات عن التاريخ الائتماني للعملاء من المخاوف التي تساهم في إجمام البنوك التجارية عن توفير الإقراض متناهي الصغر، لذا رأت الاستراتيجية أنه من الضروري إنشاء جهاز تجميع التاريخ الائتماني للعملاء لتوفير معلومات عنهم وتقديمها إلى مؤسسات التمويل. من أبرز صور هذه المعلومات ما يتعلق بتسديد قروض حالية أو سابقة ووجود أية التزامات مالية أخرى مع أطراف ثالثة. كما حثت الاستراتيجية على تطبيق نظام آلي لتصنيف القروض Credit Scoring لتقييم درجة لمخاطر وحساب احتمالية تعثر العميل، عندها تصبح مؤسسات التمويل الصغير أكثر قدرة على تقييم مدى تعرض محافظها للمخاطر (وثيقة الاستراتيجية 2005، ص 28).

وفقا للاستراتيجية، لا يتناسب قانون الجمعيات الأهلية المصري مع عمل مؤسسات التمويل متناهي الصغر، فمثلا ونظرا لكثرة المعاملات المالية التي تقوم بها هذه المؤسسات فإن القواعد الخاصة باعتماد التوقيع على المعاملات المالية في إطار الجمعيات يعيق اتمام مثل هذه المعاملات بكفاءة زمنية عالية كون أعضاء الجمعية متطوعون ولا يتواجدون باستمرار في مقر مؤسساتهم للتوقيع على شيكات إصدار القروض مما قد يضر بمصالح العملاء. كما عادة ما تحجم البنوك عن تمويل هذه المؤسسات كونها غير ربحية ومن أن سلطة اتخاذ القرارات فيها تأتي من متطوعين لا يخضعون للمساءلة إلا في حدود ضيقة، بالإضافة إلى أن معظمها لا يملك أصول غير سائلة وينقصه التدفق النقدي المستمر، ولغياب قواعد الحكم الرشيد في كثير منها. لهذا ترى الاستراتيجية أن الإطار القانوني للجمعيات لا يتناسب مع فلسفة الدخول في عمليات مالية، ما يتطلب تعديلا في قانون الجمعيات الأهلية للاعتراف بوجود جمعيات أهلية مقرضة كنوع خاص متميز عما سواها من الجمعيات، والترخيص لها صراحة التعامل بالإقراض وطلب ضمانات في حال التعثر والحصول على تمويل تجاري، وتحديد أسلوب تنظيمها وتمكينها من الحصول على معلومات من مكاتب الاستعلام وتحصيل رسوم ومعدلات فائدة حسبما هو سائد في السوق (وثيقة الاستراتيجية 2005، ص 35).

انطلاقاً من هدف تنويع الخدمات وتعزيز فرص الوصول إلى العملاء، شجعت الاستراتيجية إنشاء مؤسسات تجارية غير بنكية للتمويل متناهي الصغر، مثل البنوك التعاونية وبنوك التمويل الصغير أو المؤسسات التي تقتصر على منح قروض تجارية (وثيقة الاستراتيجية 2005، ص 24)، التي يمكن لها تلقي الودائع على المدى الطويل مع إخضاعها لتنظيم قانوني تحوطي ملزم، وترى الاستراتيجية أنه بعد الوصول إلى مرحلة خلق مؤسسات مالية رسمية تجارية، يمكن للجمعيات الأهلية الناجحة تطوير مركزها القانوني بالتحول إلى مؤسسات مالية رسمية (لكن على شكل جمعيات أهلية تعمل كمؤسسات تمويل متناهي الصغر) لتتمكن من تنويع خدماتها مثل الادخار والتأمين والتحويلات، ما يعزز المنافسة في قطاع الإقراض الأصغر (وثيقة الاستراتيجية 2005، ص 36).

3-2-3 المغرب

تعتبر المملكة المغربية أكبر سوق لقطاع التمويل البالغ الصغر في المنطقة العربية من حيث حجم محفظة القروض، وبشكل خاص منذ عام 2009، وتأتي في المرتبة الثانية بعد مصر من حيث حجم انتشار خدمات هذا القطاع (سنابل 2010، ص 48). ترعرع سوق التمويل الصغير في المغرب في بداياته ونمى بشكل ملحوظ بفضل المنح الحكومية والدولية، إلا أن الحال تغير مؤخراً لصالح التمويل المحلي؛ إذ وصل تمويل البنوك المحلية لهذا السوق في عام 2009 إلى 85% من إجمالي التمويل، مع توجه مؤسسات التمويل الصغرى إلى إدارة عملياتها المالية من خلالها عن طريق القروض المصرفية والتبرعات وعوائد قروضها ومساهمات أعضائها (سنابل 2010، ص 53).¹³¹

¹³¹ تعتبر مؤسسة زاكورة والأمانة ومؤسسة البنك الشعبي، الأكثر نشاطاً وملاءة في المغرب حيث تهيمن على أكثر من 90% من حجم السوق. كما تعتبر منهجية الإقراض بضمان المجموعة، الأكثر رواجاً، وبشكل خاص عند النساء اللواتي يتركز عملهن على مهنة الطرازة والتجارة البسيطة. أنظر خافيير رابلي وتيموثي لايمان (حزيران 2005). تقرير تشخيصي عن البيئة القانونية والتنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر في المغرب، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، ص 4. وأيضاً: مركز محمد السادس لدعم القروض الصغرى التضامنية، الاتجاهات العامة في قطاع التمويل الأصغر بالمغرب، فترة 2007-2011.

يوجد في المغرب 13 مؤسسة تمويل اصغر مُرخّصة تخضع لقانون مؤسسات التمويل الأصغر رقم 18 لسنة 1997 والذي تم تطبيقه عمليا في عام 1999 (سنابل 2010، ص 54). تخضع هذه المؤسسات لترخيص وتنظيم وزارة المالية، ورقابة البنك المركزي المغربي(بنك المغرب)منذ عام 2007 (سنابل 2010، ص 54). كان قانون 1997 يسمح لمؤسسات الإقراض تقديم القروض الصغرى لغايات إنتاجية فقط لعمالها، إلا أنه تم تعديل هذا القانون مرتين ليتم مضاعفة نوع الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات لعمالها. ففي عامي 2004 و2007، سمح التعديل التشريعي بمنح قروض تحسين ظروف السكن والاشتراك بشبكة المياه والاستفادة من منتجات الطاقة الشمسية والعمل في مجال السياحة، والترخيص لمؤسسات الإقراض بالعمل كوكلاء لشركات التأمين لتسهيل تقديم هذه الخدمة لعمالها، وبشكل خاص التأمين ضد الأمراض (سنابل 2010، ص 54).¹³²

يشير مفهوم التمويل الأصغر حسب قانون التمويل الأصغر رقم 18 لسنة 1997 إلى تقديم الائتمان إلى الفقراء بقرض حده الأقصى 50000 درهم (5000 دولار)، وترك تحديد سعر الفائدة الإسمي الأقصى لوزارة المالية (انتقلت هذه الصلاحية بعد عم 2007 إلى البنك المركزي). ويحظر القانون على مؤسسات التمويل الأصغر قبول مدخرات أو التعامل بالودائع. بهدف الوصول بمؤسسات الإقراض إلى مرحلة تحقيق الاستدامة المالية، يُلزم القانون هذه المؤسسات عند طلب الترخيص تقديم خطة عملها تبين الطريقة التي ستحقق بها قدرتها على الاستدامة في غضون خمس سنوات من الترخيص. خلال السنوات الخمس هذه تعفى المؤسسات من الضرائب على أرباحها، باستثناء ضريبة القيمة المضافة، وكذلك عدم إخضاع التبرعات والمنح والهبات والوسائل المسخرة لخدمة غاياتها كالمسحوق والسيارات من الضرائب. وتحقيقا للشفافية وتبصيرا للعمال، يُلزم القانون مؤسسات الإقراض الكشف للجمهور عن اجراءات ومتطلبات الحصول على القروض، وتشكيل لجنة توجيهية داخل المؤسسة لرصد أنشطتها ويخضع حساباتها للتدقيق والمراجعة الخارجية السنوية (براندسما وبيرجورجي 2004، ص 57-63).

¹³² أنظر كذلك بوابة التمويل الأصغر على الرابط التالي:

<http://arabic.microfinancegateway.org/content/article/detail/118174>

قبل عام 2007، لم تكن صناعة التمويل المتناهي الصغر تحظى بتقنين وتنظيم خاص ومنضبط، حيث كانت بعض البنوك العامة والخاصة، والبنوك المتخصصة، وكذلك عدد قليل من المنظمات غير الحكومية تقوم بممارسة أنشطة التمويل الصغير تحت اشراف وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء 2008). بتاريخ 2007/1/27، صدر المرسوم التشريعي رقم (15) لسنة 2007 بخصوص التمويل المتناهي الصغر، في انفتاح واضح على الأسواق المالية. هدف هذا التشريع إلى تمكين محدودي الدخل من الوصول إلى الخدمات المالية من خلال الترخيص لما يسمى "المؤسسات البنكية المالية الاجتماعية"¹³³ من قبل مجلس النقد والائتمان التابع للبنك المركزي، لتقوم بأنشطة الإقراض والإيداع والتأمين.¹³⁴ تتخذ هذه المؤسسات شكل الشركة المساهمة الربحية، ولا قيد على مقدار القروض التي تقوم بمنحها لعملائها.¹³⁵ ويتعين عليها، عند طلب الترخيص، تقديم دراسة جدوى مفصلة وجادة بالإضافة إلى ميزانية تقديرية لأول ثلاث سنوات من حياة المؤسسة.¹³⁶

حدد المشرع الحد الأدنى لرأس مال المؤسسات البنكية المالية الاجتماعية اللازم دفعه بالكامل بمبلغ 250 مليون ليرة سورية (5 مليون دولار).¹³⁷ يستلزم المرسوم أن تودع المؤسسة مبلغ 5% من رأسمالها المدفوع في البنك المركزي في حساب مجمد بلا فائدة، على أن يتم رده إليها في حالة تسيلها، كما وعليها الالتزام بمعايير المحاسبة الدولية عند

¹³³ المؤسسات المالية البنكية الاجتماعية: مؤسسات تقدم تمويل متناهي الصغر بالإضافة إلى الخدمات البنكية والمالية الأخرى، حيث يسمح لها على سبيل المثال بـ: قبول الإيداعات، تقديم ائتمان متناهي الصغر للقطاعات المستهدفة من السكان، وتقديم خدمات تأمينية متناهي الصغر مرتبطة بقروضها وإعادة تأمين مع إحدى شركات التأمين المرخصة. المادة (1) من التعليمات التنفيذية لمرسوم التمويل المتناهي الصغر رقم 306 الصادرة عن مجلس الائتمان والنقد بتاريخ 2007/7/25 والمصادق عليها من مجلس الوزراء بتاريخ 2007/8/5.

¹³⁴ في تجربة مشابهة جزئياً، أصدرت اليمن قانون بنوك التمويل الأصغر رقم (15) لسنة 2009 والذي بموجبه يكون للبنوك سلطة جمع المدخرات الصغرى والتعامل بأنشطة الإقراض الصغير، دون تحديد لسقف للفائدة. تخضع هذه البنوك لترخيص ورقابة البنك المركزي، الذي له سلطة إصدار اللوائح والأنظمة الحاكمة لقطاع التمويل الصغير. المادة (2) من التعليمات التنفيذية.¹³⁵

¹³⁶ المادة (3/6) من التعليمات التنفيذية.

¹³⁷ المادة (3) من التعليمات التنفيذية لمرسوم التمويل المتناهي الصغر رقم 306 الصادرة عن مجلس الائتمان والنقد بتاريخ 2007/7/25 والمصادق عليها من مجلس الوزراء بتاريخ 2007/8/5.

اعدادها لتقاريرها المالية¹³⁸ وبخصوص الضرائب، تعامل هذه المؤسسات معاملة البنوك التجارية العادية، إذ تخضع لمعدل الضريبة الثابتة على الدخل بنسبة 25% من الأرباح الصافية. وعلى هذه المؤسسات اقتطاع ما نسبته 10% سنويا من صافي أرباحها لحساب الاحتياطي القانوني حتى يصل إجمالي الاحتياطي إلى نصف رأس مال المؤسسة، حماية للمودعين. تخول المادة (9) من المرسوم مجلس النقد والائتمان صلاحية وضع القواعد والتشريعات الوقائية اللازمة لاستمرارية وسلامة تشغيل المؤسسة¹³⁹

يتضح مما سبق أن مؤسسات الإقراض المتناهي الصغير في سوريا تعامل إلى حد كبير معاملة البنوك، سواء من حيث الترخيص، أو الاشراف، أو حتى الخدمات المالية التي تقدمها؛ إذ بالإضافة إلى تخصصها في الخدمات المالية الموجهة للفقراء لتحقيق أهدافها الاجتماعية، لم يمنع المشرع هذه المؤسسات البنكية الاجتماعية من مزاوله الخدمات الأخرى المقررة للبنوك العادية باعتبارها شركة مساهمة ربحية تخضع فيما لا نص خاص عليه في المرسوم التشريعي وتعليماته التنفيذية إلى قانوني التجارة والبنوك.¹⁴⁰

3-2-5 الهند

بشكل عام، يقوم مفهوم التمويل المتناهي الصغير في الهند على تقديم خدمات مالية متنوعة للفقراء ومحدودي الدخل مثل: الودائع، القروض، التحويلات النقدية، التأمين الصغير على الفقراء ومشروعاتهم (Guha, 1/4, p. 2). تقوم بممارسة هذه الأنشطة ثلاث جهات رئيسة هي: المؤسسات الرسمية، البنوك الريفية والتعاونيات؛ والمنظمات غير الحكومية؛ ومصادر غير رسمية مثل الأشخاص المقرضين وأصحاب المحال التجارية (Guha, 1/4, p. 2).

¹³⁸ المادة (7) من المرسوم التشريعي.

¹³⁹ مثل نسبة السيولة والاحتياط الإجمالي، ونسبة كفاية رأس المال ونسبة التركيز للمخاطر، والتعليمات الضرورية لإدارة الحكم الداخلي الجيد للمؤسسة. المادة (14) من التعليمات التنفيذية.

¹⁴⁰ أنظر المادة (13) من المرسوم التشريعي رقم (15) لسنة 2007، والمادة (19) من التعليمات التنفيذية.

تتعدد الأشكال القانونية لمؤسسات الإقراض من حيث تصنيفها إلى جمعيات خيرية (NGOs: Societies & Trusts) وتعاونيات (Cooperatives)، شركات غير ربحية (not-for profit Co.) وشركات مالية غير مصرفية ربحية، وبنوك (محدودة جدا) (Kline & Sadhu, p. 3; Nair 2001, pp. 400-402). وتعتبر الجمعيات الخيرية والشركات غير الربحية الأكثر انتشارا وذيوعا، والتي تقوم بأنشطة الإقراض الأصغر المدعومة غالبا من المنح الخارجية دون منحها الحق في مزاولة الادخار أو قبول الودائع، في حين يُجيز النظام القانوني للتعاونيات والشركات المالية غير البنكية مزاولة الخدمات المالية الأخرى بالإضافة إلى أنشطة الإقراض مع إخضاعها لرقابة وإشراف السلطة العامة، مع تخفيف متطلبات الترخيص للجمعيات وتشديدها في حالة الشركات المالية وخضوعها أيضا لأحكام خاصة تحوطية وفقا لقانون وتعليمات بنك الاحتياط Reserve Bank of India؛ أي البنك المركزي كما تسميه معظم النظم. وكذلك تخضع مؤسسات الإقراض الصغير المسجلة كبنك لتعليمات ورقابة البنك المركزي باستمرار كأى بنك آخر (Guha, 1/4, pp. 5-7). أما بخصوص الشركات غير الربحية، فلا سلطة للبنك المركزي عليها ما دامت لم تمتهن الودائع ومقتصرة على منح القروض المتناهية الصغر، أما إذا رغبت في التعامل بالودائع عندها يكون عليها طلب الترخيص من البنك المركزي ومن ثم تخضع لإشرافه (Sa-Dhan 2006, p. 23). حسب تعليمات البنك المركزي الهندي، فإن الحد الأقصى لقيمة القرض المأذون للشركات غير الربحية منحه لعملائها هو 50000 روبية لمؤسسات الأعمال (1087 دولار) و125000 (2717 دولار) للوحدات السكنية.¹⁴¹ تجدر الإشارة إلى أن هذه التعليمات كذلك تؤكد على اعفاء هذا النوع من الشركات من ترخيص البنك المذكور طالما التزمت بالحدود العليا للقروض الصغرى.

لهذا تتعدد القوانين التي تحكم مؤسسات الإقراض، وبالتالي جهات الترخيص، تبعا للشكل القانوني للمؤسسة من قوانين الجمعيات الخيرية والتعاونيات والشركات وقانون وأنظمة البنك المركزي (Raj 2012, pp. 4-5; Guha, p. 20).

¹⁴¹ Reserve Bank of India, Department of non-Banking Supervision, Notification No. DNBS.138/CGM(VSNM)-2000 (January 13, 2000), at <http://rbi.org.in/scripts/NotificationUser.aspx?Id=224&Mode=0>, accessed on 7/8/2012.

مؤخراً، ظهر توجه من قبل بعض مؤسسات الإقراض بالتحول إلى شركات ربحية وغير ربحية، وكان الاتجاه الغالب يميل لصالح الشركات المالية الربحية حيث تحول عدد من مؤسسات الإقراض المليئة والمستقرة إلى هذا الشكل، وهناك رزمة أخرى في طريقها إلى ولوج هذا الطريق. ولما كانت الشركات المالية تخضع لسلطان البنك المركزي، فإن هذا الأخير يمارس سن أنظمة تحوطية للحفاظ على الاستقرار المالي وحماية المودعين، مثل متطلبات الحد الأدنى لرأس المال التشغيلي، ومتطلبات كفاية رأس المال وبعض القيود على الاستثمارات الأجنبية (Kline & Sa-Dhan 2006, p. 5; Sadhu, p. 4). ونظراً لتعدد أنواع المؤسسات المالية الداخلة في مفهوم الشركات المالية غير البنكية، فإنه لا يوجد هناك تشريع خاص ومحدد للشركات المالية ينظم الإقراض والتسعير والعمليات التي تقوم بها هذه الشركات، حيث تبقى خاضعة للقواعد العامة ولأنظمة الشركات الأساسية وعقود تأسيسها غير المخالفة للقواعد القانونية الأمرة ضمن النظام القانوني العام (Kline & Sadhu, p. 4). تشير التقديرات إلى أن الشركات المالية الربحية في الهند تشكل ما نسبته 45% من مجمل عدد مؤسسات الإقراض الصغرى (Srinivasan 2010, p. 32; Sane & Thomas 2011, p. 7).

بعد استفحال أزمة مؤسسات التمويل المتناهي الصغر في إحدى ولايات الهند الجنوبية State of Andhra Pradesh، في عام 2010، لقيام بعض مؤسسات الإقراض هناك، ورغبة منها في الوصول إلى المزيد من العملاء وشمول خدماتها أكبر مساحة جغرافية ممكنة، بالإفراط في منح القروض للعملاء المتقلبين بالديون أصلاً لمؤسسات أخرى وضعف آليات الإفصاح داخل تلك المؤسسات، قام البنك المركزي الهندي بتشكيل لجنة فرعية من مجلس إدارته المركزي لدراسة جملة من القضايا والشؤون المتصلة بقطاع مؤسسات الإقراض الصغرى.¹⁴² في شهر يناير من عام 2011 قام البنك المركزي بنشر

¹⁴² عُرفت هذه اللجنة باسم (Malegam Committee) نسبة إلى رئيسها وهو عضو قديم وحيوي في مجلس إدارة البنك المركزي.

وبهدف إيجاد حل وقتي ذي مفعول مباشر، إلى حين التحقيق في الأزمة والخروج بحلول عملية، أصدرت الهند قانون مؤسسات الإقراض المتناهي الصغر في ولاية براديش أندرا (قانون تنظيم الإقراض) لسنة 2010 والذي هدف إلى حماية المقترضين، وبخاصة مجموعات المساعدة الذاتية النسائية، من استغلال مؤسسات الإقراض، والذي بموجبه تم الطلب من جميع مؤسسات الإقراض في تلك الولاية التسجيل لدى سلطة التسجيل في الولاية وتقديم بعض البيانات عن

تقرير اللجنة المكلفة.¹⁴³ من أهم التوصيات التي خرجت بها اللجنة خلق فئة منفصلة من الشركات المالية غير البنكية لتمارس أنشطة الإقراض الصغير. تحقيقاً لذلك، اقترحت اللجنة وضع معايير خاصة بهذا النوع من الشركات، حيث يجب أن تقوم، بشكل أساسي، بتقديم الخدمات المالية للمقترضين ذوي الدخل المنخفض، على شكل قروض بمبالغ صغيرة، ولفترات قصيرة، وغير مضمونة، موجهة أساساً نحو الأنشطة المدرة للدخل، مع وضع جداول زمنية دورية للسداد تختلف عن تلك المعمول بها في العادة من قبل البنوك التجارية، وفقاً لنظام خاص يتم صياغته لهذا الغرض. كما حددت اللجنة جملة من المؤهلات اللازم توافرها في هذا الصنف من الشركات منها: الاحتفاظ بنسبة 90% من مجموع أصولها على شكل أصول مؤهلة (عدا عن النقد وأرصدة البنوك وأدوات سوق المال)؛ أن يكون دخل الأسرة السنوي 50 ألف روبية فأكثر وسقف القرض الواحد للفرد 25 ألف روبية؛ أن لا تقل نسبة القروض لأغراض توليد الدخل من مجمل القروض الممنوحة عن 75%؛ قيود على الخدمات المالية الأخرى والاستثمار في الأسهم والسندات، غير الإقراض، والتي تتفاوت بتفاوت نوع الخدمة والنسبة المئوية القصوى من إجمالي الدخل حسبما تحدده الأنظمة الخاصة. كما أوصت اللجنة بمنح القروض التي تطلبها مؤسسات الإقراض هذه من البنوك صفة الأولوية (priority lending status).

وفيما يتعلق بالفائدة على القرض، أوصت اللجنة أن يكون معدل نسبة الفائدة (سقف هامشي) التي تتقاضاها هذه الفئة من مؤسسات الإقراض 10% في حال كانت محفظة قروضها تصل إلى 100 مليار روبية، و12% لمؤسسات الإقراض الأصغر، وفي

كل مؤسسة وغياتها ومناطق عملها وزبائنها حجم القروض الممنوحة وسياسة الفوائد وغيرها، ووقف أنشطة الإقراض وممارسات تحصيل الأقساط المستحقة على العملاء إلا بعد الحصول على ترخيص خاص بذلك من سلطة التسجيل. للمزيد أنظر:

The Andhra Pradesh Micro Finance Institutions (regulation of money lending) Ordinance, 2010. Available at <http://indiamicrofinance.com/wp-content/uploads/2010/10/Andhra-MFI-Ordinance.pdf>, accessed on 8/8/2021. See also, CGAP (2010). Andhra Pradesh 2010: Global Implications of the Crisis in Indian Microfinance, at <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.48945/FN67.pdf>, accessed on 8/8/2012.

¹⁴³ Reserve Bank of India, Report of the Sub-Committee of the Central Board of Directors of Reserve Bank of India to Study Issues and Concerns in the MFI Sector, January 2011. Retrieved from the Website of the Reserve Bank on 8/8/2012, <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/PublicationReport/Pdfs/YHMR190111.pdf>.

جميع الأحوال تكون نسبة الفائدة على القروض الفردية 24%. وحرصاً على الشفافية، اقترحت اللجنة أن لا تقوم مؤسسات الإقراض هذه بفرض أعباء مالية على عملائها إلا من خلال الفائدة والرسوم ورسوم التأمين (دون ضمانات أو غرامات تأخير). كما قامت اللجنة المذكورة بإصدار توصيات بخصوص مشكلات الإقراض المتعدد والإقراض المبالغ فيه وآليات قسرية لانتعاش قطاع التمويل المتناهي الصغر.¹⁴⁴

بناء على هذه التوصيات، قام البنك المركزي الهندي بإصدار تعليمات بشأن قروض البنوك لمؤسسات الإقراض الصغرى ذي أولوية الإقراض، وباستقرارها نجد أنها جاءت منسجمة إلى حد كبير مع التوصيات المذكورة مع تعديل بعض النسب.¹⁴⁵

وبينما كان العمل جارٍ على مشروع قانون تطوير وتنظيم مؤسسات التمويل المتناهي الصغر في عام 2010 على إثر الأزمة المنوه بها، تم إدراج العديد من اقتراحات اللجنة في مسودة القانون.¹⁴⁶ وباستقراء نصوص هذه المسودة نجد أن المشرع ينحو باتجاه خلق بيئة قانونية مغايرة بشكل كبير لما كان مستقر عليه العمل قبل حدوث الأزمة، حيث تُعرف المسودة مؤسسة الإقراض بأنها أي كيان، بصرف النظر عن شكله التنظيمي، يقدم خدمات التمويل المتناهي الصغر المحددة في مسودة القانون، باستثناء البنوك

¹⁴⁴ من هذه التوصيات: أن يكون المقرض عضواً في مجموعة للمساعدة الذاتية أو عضواً في مجموعة متضامنة بمسؤولية مشتركة (a member of only one Self-Help Group or a Joint Liability Group)؛ عدم جواز قيام أكثر من مؤسستين بإقراض ذات المقرض؛ أن تختلف مدة تسديد القرض تبعاً لقيمتها؛ تأسيس أجهزة ومكاتب للمعلوماتية الائتمانية؛ إعداد مشروع قانون لحماية العميل من قبل البنك المركزي يتم تبنيه من قبل جميع مؤسسات الإقراض؛ قيام جميع مؤسسات الإقراض بالتقيد بمدونة محددة للحوكمة؛ وخلق نظم للشكاوى والإجراءات التقييمية وإنشاء أمناء للمظالم.

¹⁴⁵ For comparison and further information see the full text of these instructions at the Website of the Reserve Bank. Instructions at Bank loans to Microfinance Institutions (MFIs)– Priority Sector Status, Reserve Bank of India, May 2011, http://www.rbi.org.in/scripts/BS_CircularIndexDisplay.aspx?Id=6381, accessed on 8/8/2012.

¹⁴⁶ The Microfinance Institutions (Development and Regulation) Bill as of 20/6/t 2011. See the full text at http://indiamicrofinance.com/wp-content/uploads/2011/07/microfinance_india_bill_2011.pdf, accessed on 8/8/2012.

بررت ديباجة مسودة القانون الغاية منه بوجود الكثير من الأسر الفقيرة التي لا تزال تفتقر إلى فرص الوصول إلى الخدمات المالية الأساسية؛ كالأدخار والائتمان والتحويلات المالية، حيث أدى الإقصاء الاجتماعي لهم إلى التمييز ضدهم وحرمانهم من مبدأ تكافؤ الفرص. ما يستدعي توفير إطار قانوني رسمي لتعزيز وتطوير وتنظيم قطاع التمويل بالغ الصغر لتسهيل الوصول إلى الخدمات المالية المتكاملة لأولئك الذين لا يتعاملون وليس بمقدرهم أن يتعاملوا مع البنوك.

والجمعيات التعاونية الزراعية والصناعية والجمعيات التعاونية التي لا تتعامل بالودائع إلا بالنسبة لأعضائها. كما تم الاعتراف بتنوع الخدمات المالية المقدمة من قبل مؤسسات الإقراض المخاطبة بأحكام هذا المشروع والموجهة للأفراد أو المجموعات وبأقيام صغيرة لتشمل الإقراض بالغ الصغر، الادخار، التحويلات المالية، خدمات التأمين والتقاعد، وأية خدمات أخرى يمكن تحديدها من قبل البنك المركزي.¹⁴⁷

في حال تم إقرار مسودة القانون المذكورة، سيتم إخضاع جميع مؤسسات الإقراض، عدا تلك المستثناة من أحكامه، لتنظيم البنك المركزي ورقابته الصارمة، إذ يُحظر عليها مباشرة خدمات التمويل الصغير إلا بعد الحصول على شهادة تسجيل من البنك المركزي.¹⁴⁸ وتضيف المسودة بأنه إذا صدق وصف مؤسسة الإقراض الصغرى المهمة والمنظمة "Systemically important microfinance institution" على أي مؤسسة إقراض غير مسجلة كشركة بموجب قانون الشركات لسنة 1956 أن تسارع إلى طلب تسجيلها كشركة بموجب قانون الشركات خلال ستة أشهر من تحقق المتطلبات المالية، التي ستحدد من قبل البنك المركزي، حسبما تظهره ميزانيتها السنوية.¹⁴⁹ ووفقا للمسودة، تكون مؤسسة الإقراض قد حققت هذا الوصف عندما توظف أموالا، بالقدر الذي تضعه الحكومة المركزية، لتقديم خدمة الإقراض الصغير إلى الحد الأدنى لأعضائها، والذي تحدده تعليمات البنك المركزي.¹⁵⁰ عندها تخضع الشركة لتعليمات وتوجيهات البنك المذكور وتسري عليها أحكام مسودة القانون عند إقراره.

مما سبق، يتضح لنا التغيير الدراماتيكي في صناعة التمويل المتناهي الصغر في الهند، حيث تتجه هذه الصناعة إلى أسلوب التنظيم القانوني التحوطي وخضوعها لترخيص ورقابة البنك المركزي الصارمة، وتعدد أوجه الخدمات المالية لهذه الصناعة لخلق حالة من التنظيم الوسطي يكون إزاءها بمقدور المقترضين التكيف مع تكلفة هذه الخدمات وبما يكفل لمؤسسات الإقراض سبل الاستقرار والاستدامة. كما برز من خلال هذا العرض تركيز السلطات الهندية المختصة واستهدافها لمؤسسات الإقراض الضخمة

¹⁴⁷ Chapter I of the Bill.

¹⁴⁸ See Chapter IV of the Bill.

¹⁴⁹ Chapter I of the Bill.

¹⁵⁰ Chapter III of the Bill.

والمليئة، ربما لتحقيق حالة الحل الوسط المنوه بها، الأمر الذي قد يترك آثارا جانبية على المؤسسات الصغيرة والمتعثرة أو بالأحرى ربما ترى هذه المؤسسات في التنظيم الجديدة دعوة لها للإبقاء على حالها وأنشطتها الائتمانية المتواضعة جدا في ظل تشريع ما بات يُعرف بمؤسسة الإقراض الهامة والمنظمة والتي عليها، عند تحقق معايير محددة للكفاءة المالية والائتمانية، طرق باب التسجيل كشركة وإخضاعها لاحقا لسلطة البنك المركزي.

3-2-6 الاتحاد الأوروبي

تشكل المنشآت الصغيرة ومنتاهية الصغر في أوروبا 99% من حجم المنشآت الكلية العاملة؛ 7% منها منشآت صغيرة (تشغل أقل من 50 عامل) و91% منشآت منتاهية الصغر (أقل من 10 موظفين).¹⁵¹

يعتبر قطاع التمويل الصغير قطاعا يانعا في أوروبا، لكنه متنوع وينمو باضطراد. غالبية دول الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر المنضمة للاتحاد قديما (EU 15) بدأت أنشطة الإقراض بين الأعوام 2000-2005، في حين كانت مؤسسات الإقراض الصغير في دول الاتحاد المنضمة حديثا قد شرعت في تقديم خدماتها في تسعينيات القرن الماضي (Underwood 2006, p. 5)¹⁵³ تتخذ مؤسسات الإقراض في دول أوروبا

¹⁵¹ European Commission, Small and medium-sized enterprises (SMEs), Fact and figures about the EU's Small and Medium Enterprise (SME), at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/index_en.htm, accessed on 2/8/5012.

يقوم تحديد مفهوم المنشآت في أوروبا على معيارين هما: عدد العاملين، ودوران رأس المال أو إجمالي الميزانية السنوية (10 مليون يورو للصغيرة و2 مليون لمنتاهية الصغر).

Commission recommendation on 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, (2003/361/EC), official Journal, L 124/36, 20/5/2003.

¹⁵² EU-15: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom.

¹⁵³ بدأت أنشطة التمويل الصغير جدا في أوروبا الشرقية في مطلع التسعينيات بعد التحول الاقتصادي من الاقتصاد المركزي المخطط إلى اقتصاد السوق، والذي أدى إلى وجود عدد كبير من العاطلين من العمل في المدن والأرياف ما أدى إلى خروج مؤسسات الإقراض إلى حيز الوجود بدعم من مجتمع المانحين لتقديم خدمات إلى أولئك الذين لا يستطيعون الوصول إلى المؤسسات المالية الرسمية نظرا لتعثرها. فكانت الأولوية إنشاء مؤسسات مالية حيوية ومستقرة للوصول إلى المتعطلين من العمل والفقراء.

See Guichandut, P. and others (eds.) (2007). Microfinance in Germany and Europe Market Overview and Best Practice Examples, KfW Bankengruppe, Frankfurt, p. 1.

الغربية أشكالاً متنوعة وفقاً للبيئة القانونية والتنظيمية الخاصة بكل دولة. يمكن حصر هذه الأشكال في أربعة مجموعات رئيسية: منظمات غير حكومية غير هادفة للربح لها برامج إقراض خاصة، منظمات غير حكومية وغير ربحية تستهدف فئات معينة من المستفيدين (المهاجرين، العاطلين من العمل والنساء... الخ)، برامج دعم ضمن مؤسسات وبنوك للتنمية بما فيها برامج دعم المشروعات الصغيرة والصغيرة ووحدات متخصصة في البنوك العاملة في قطاع التمويل الصغير (Evers; Jung; & Lahn 2007, pp. 15-20).¹⁵⁴ تنطلق رسالة بعض مؤسسات الإقراض المتناهي الصغر هذه على احتواء الفئات المهمشة والمقصاة اجتماعياً والعاطلين من العمل، وبعضها الآخر يستهدف نمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة، لا سيما في مراحلها الأولى من التأسيس. ويجمع هذه المؤسسات هدف مشترك وهو معالجة حالة الاستبعاد من الوصول إلى الخدمات المالية (Underwood 2006, p. 5).¹⁵⁵

تقوم فلسفة الإقراض المتناهي الصغر في أوروبا، وبشكل خاص دول أوروبا الغربية، على أسس اجتماعية أكثر منها تنموية، فقد أنشئت مؤسسات الإقراض انطلاقاً من هذا النهج وما زال معظمها قائماً على النهج ذاته حالياً، على اعتبار أن الإقراض الصغير نافذة لدخول السوق (Evers; Jung; & Lahn 2007, pp. 10-13).¹⁵⁶

يعتبر الإقراض المتناهي الصغر النشاط الرئيس الذي تقوم مؤسسات الإقراض بتقديمه لعملائها (microcredit)،¹⁵⁷ أما أنشطة التمويل الأخرى (التأمين الصغير، الادخار

¹⁵⁴ بالإضافة إلى وجود التعاونيات المالية والاتحادات الائتمانية (financial co-operatives and credit unions) التي تقدم خدمات الإقراض والادخار لأعضائها، والتي غالباً ما تمنح القروض لأنشطة تجارية. تعتبر هذه التجربة قديمة ومرسخة في كل من بريطانيا وألمانيا. أنظر:

Expert Group Report (April 2007). The Regulation of Microcredit in Europe, European Commission, Enterprise and Industry, p. 19.

¹⁵⁵ For further information see Guichandut, P. Ibid; Unterberg, M., Evers J. & GmbH, J. (2008). Microfinance as a European policy issue – policy images and venues, European Microfinance Network, 5th Annual Conference, 8-10 September, Nice.

¹⁵⁶ هناك بعض العوامل التي تساعد على بقاء غايات التمويل الأصغر موجهة نحو الحماية الاجتماعية دون التحول إلى أنشطة تجارية تكفل الديمومة المالية للمستفيدين منا: حداثة قطاع الإقراض الصغير نسبياً، ورسوخ البنوك وتعدد أنشطتها وخدماتها (قروض المستهلك وبطاقات الائتمان التي يمكن من خلالها ممارسة التمويل الصغير) ووصولها إلى مختلف شرائح المجتمعات، وجود وفرة في مصادر وفرص تمويل مؤسسات الإقراض غير الربحية من الممولين وفقاً لمفهوم المساعدات الاجتماعية. المرجع نفسه، ص 13-14.

¹⁵⁷ According to a survey conducted by the European Microfinance Network, the average microloan size across the EU 25 sample is 7,700 euros. In the EU 15 the average microloan

والتحويلات) فتوجد بشكل محدود جدا، وغالبا ما تُمارس من قبل مؤسسات الإقراض غير الحكومية في المملكة المتحدة وبنوك التوفير في اسبانيا. ويعود السبب في ذلك لتطور الخدمات المالية في دول الاتحاد الأوروبي من جهة، وحظر التشريعات في معظم الدول ممارسة هذه الأنشطة من قبل مؤسسات المجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية) (Guichandut, et al. (eds.) 2007, p 6).

بتاريخ 2010/10/25 قرر الاتحاد الأوروبي إنشاء برنامج التمويل الأصغر للتوظيف والإدماج الاجتماعي (European Microfinance Facility for Employment and Social Inclusion) بمساهمة مالية من ميزانيته الخاصة بقيمة مائة مليون يورو لمدة ثلاث سنوات (بداية 2010-نهاية 2013).¹⁵⁸ هدف هذا التسهيل إلى زيادة الوصول إلى فرص الإقراض الصغير لمجموعة محددة من الفئات المهمشة؛ مثل العاطلين من العمل أو المهدين بفقد العمل والمستبعدين اجتماعيا أو الذين يواجهون صعوبات في الوصول إلى سوق الائتمان أو الذين يرغبون في تأسيس أو تطوير مشروعات صغيرة بما فيها المشروعات الفردية، وكذلك المنشآت متناهية الصغر التي توظف أيا من الفئات المستهدفة المذكورة.¹⁵⁹ وضع القرار حدا أقصى للقرض مقداره 25 ألف يورو،¹⁶⁰ ويمكن لمؤسسات الإقراض الصغير الاستفادة من هذا البرنامج إذا حققت شروط المنشأة المتناهية الصغر السالفة الذكر. يتم منح القروض من خلال مؤسسات الوسطة المالية،

value is 10,240 euros and in the new member states it is 3,800 euros. EMN, Overview of the Microcredit Sector in Europe, 2004-2005, Ibid, p. 5.

¹⁵⁸ Decision No. 283/2010/EU of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 Establishing a European Progress Microfinance Facility for Employment and Social Inclusion, Official Journal, L 87/1, 7/4/2010.

كان الاتحاد الأوروبي قد قام بمبادرة سابقة عُرفت باسم (JEREMIE initiative) لدعم خلق وتوسيع نطاق عمل المنشآت المتوسطة والصغيرة والصغرى. في عامي 2007-2008 قامت المفوضية الأوروبية بإطلاق مبادرة أخرى تحت اسم (JASMINE) لدعم المؤسسات المالية غير البنكية (مزودي خدمات الإقراض المتناهي الصغر) بتحسين مستوى عملياتها واستقرارها. يأتي برنامج الإقراض المتناهي الصغر للتوظيف والإدماج الاجتماعي في سياق هذه المبادرة.

لمزيد من المعلومات أنظر الصفحة الإلكترونية للمفوضية الأوروبية http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_en.cfm، والصندوق الأوروبي للاستثمار http://www.eif.org/what_we_do/microfinance/index.htm.

¹⁵⁹ المادة (2) من القرار.

¹⁶⁰ Recital (14) to the decision.

وفق معايير معينة، سواء كانت تابعة للقطاع الخاص أم العام وأيا كان شكلها القانوني، والتي تتعامل مع أدوت الإقراض الموجهة للأفراد أو المنشآت الصغرى.¹⁶¹

قامت المفوضية الأوروبية (the European Commission) بتشكيل مجموعة خبراء مكونة من 26 خبيراً من عشرين دولة في الاتحاد الأوروبي لدراسة قطاع الإقراض الصغير في أوروبا وتقديم توصيات لتطوير هذا القطاع. من جملة ما توصلت إليه اللجنة أنه باستثناء فرنسا ورومانيا، لا توجد قوانين خاصة بقطاع التمويل متناهي الصغر في دول الاتحاد الأوروبي؛ حيث تخضع مؤسسات الإقراض الصغرى إلى القوانين الناظمة للعمل المصرفي والمؤسسات المالية غير المصرفية، حيث يُحظر على هذه الأخيرة التعامل في الودائع (European Commission 2007, p. 4). يوجد انسجام وتوحيد تشريعي على مستوى الاتحاد فيما يتصل بتشريعات البنوك بخلاف التشريعات الخاصة بالمؤسسات المالية غير المصرفية. وبعد فراغها من دراسة القطاع المذكور أكدت اللجنة على أربع توصيات رئيسية: (1) الترخيص بمزاولة أنشطة الإقراض لغير البنوك، والسماح بوجود مؤسسات مالية غير مصرفية بما فيها مؤسسات الإقراض بالغ الصغر والتي تركز على أنشطة الإقراض فحسب والموجهة للفئات التي لا تستهدفها البنوك، وبشكل خاص المستبعدون اجتماعياً ومالياً (2) تجنب وضع سقف منخفضة لأسعار الفائدة؛ لأنها تحد من قدرة المؤسسات على تغطية المخاطر المرتفعة والتكاليف الإدارية والتشغيلية العالية، بحيث تكون نسبة الفائدة متوافقة مع نسبة المخاطر وتكلفة الإقراض بشكل يتيح استمرارها للأعمال. في المقابل، على الدول الأعضاء التأكد من وجود معايير دنيا للجودة فيما يتصل بتسعير القرض بالغ الصغر، بالإضافة إلى وجود

¹⁶¹ المادة (4) من القرار. لمزيد من المعلومات عن هذا البرنامج وتقييمه أنظر:

European Commission, Commission Staff Working Document, Accompanying Document to the Decision of the European Parliament and of the Council Establishing a European Microfinance Facility for Employment and Social Inclusion (Progress Microfinance Facility) Ex-ante Evaluation, COM (2009) 333, Brussels, 2/7/2009.

Opinion of the Committee of the Regions on 'Progress Microfinance Facility' (2010/C 79/12), official journal, C 79/71, 27/3/2010; Notice of implementation of the Guarantee Action under the European Progress Microfinance Facility (2010/C 202/02), official journal C202/2, 24/7/2010; European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementation of the European Progress Microfinance Facility- 2010, Brussels, 11/4/2011; and European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementation of the European Progress Microfinance Facility- 2011, Brussels, 17/7/2012.

معلومات شفافة وشروط معقولة للقروض الصغرى كتدابير وقائية ضد الثراء والاستغلال الفاحش (3) الحاجة لوجود معايير تشريعية بالحد الأدنى للمؤسسات المالية غير البنكية، من حيث التسجيل، والأنظمة الداخلية، والإفصاح المالي والرقابة والإفصاح الدقيق عن نسب الفائدة للعملاء، التقارير ونشر البيانات المالية، وتقديم أسماء المقترضين وأوضاع قروضهم إلى أجهزة الائتمان و(4) خلق بيئة عمل محفزة للمنشآت الصغرى؛ من خلال تلطيف العوائق القانونية والمالية والإدارية ومنح حوافز ضريبية وتسهيل إجراءات التسجيل (European Commission 2007, pp. 5, 28-29).

خلاصة

تبين لنا من خلال هذه الدراسة عدم وجود تشريع فلسطيني خاص لقطاع التمويل الصغير بالمفهوم والغايات المتعارف عليها عالمياً. فلم نجد، حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة، قواعد قانونية تحدد مفهوم الإقراض الصغير أو متناهي الصغر، أو الجهات المستهدفة من القطاع المذكور؛ حيث لم ترد إشارة إلى الفقراء ومحدودي الدخل النشطين اقتصادياً على أنهم فئات مستهدفة انطلاقاً من فكرة الإدماج الاجتماعي لهم في إطار النظام المالي الشامل. فالنظام الخاص بالترخيص والإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصصة رقم (132) لسنة 2011 جاء عاماً دون تخصيص. كما لم تقم سلطة النقد الفلسطينية، بصفتها المنظم والمشرّف على مؤسسات الإقراض بحسب التوجه التشريعي الجديد، بتصنيف مؤسسات الإقراض (عدا عن التخصص في التمويل التجاري أو الاسلامي)، على الرغم من منحها صلاحية ذلك بموجب النظام المنوه به. إلا أننا نرى عدم ملائمة تفويض سلطة النقد بإجراء هذا التصنيف بموجب تعليمات خاصة؛ إذ والحالة هذه تكون قواعد النظام واجبة التطبيق على أي مؤسسة اقراض أياً كان تصنيفها من ناحية، كما يكون على التعليمات الانسجام مع هذه القواعد بصفتها أعلى درجة حيث لا يمكن تخفيض المتطلبات التي رسمها النظام من ناحية أخرى. وقد كشفت هذه الدراسة أن معظم أحكام النظام المذكور وتعليماته هي أحكام تحوطية-احترافية لا تنقرر، حسب الممارسات الفضلى، في جانب المؤسسات المالية التي لا تتعامل بأنشطة الإيداع والادخار. فمؤسسات الإقراض التي لا تقبل الودائع والادخار من العامة يلائمها التنظيم والإشراف غير الاحترافيين على شكل أحكام ميسرة مثل: التسجيل، الإفصاح عن الملكية والسيطرة، معايير المحاسبة والتدقيق، إعداد التقارير عن

البيانات المالية ونشرها، الإفصاح عن أسعار الفائدة للمستهلكين ورسم آليات لشكاوى العملاء، وتزويد السلطة الرقابية بمعلومات المقترضين وحالة قروضهم. كما يمكن صياغة معايير للجودة وشفافية السوق وحماية المستهلك في إطار مدونات سلوك مؤسسات الإقراض. ويمكن أيضا للشبكة التي تضم هذه المؤسسات القيام بأنشطة التوعية والتدريب ونقل الممارسات الفضلى في قطاع عمل هذه المؤسسات بهدف تطويرها وتأهيلها للانتقال مستقبلا بركب المؤسسات المنظمة ذات الأنشطة المتعددة.

لا بد لحسن تنظيم قطاع التمويل الصغير وتصنيف مؤسساته لجهة أنواع الخدمات المالية المأذون لها مزاولتها، من إيلاء بعض المسائل والمعايير أهمية خاصة، منها: جودة المحفظة الاستثمارية، والكفاءة، ومستوى الاستدامة المالية، القدرة على تحقيق عوائد على الأصول، والنظم المناسبة للتشغيل وإدارة المعلومات. في هذا السياق، ينبغي على السلطة المنظمة أن تقوم بتصميم مؤشرات أداء لمؤسسات الإقراض الصغير في عدة نواحٍ (الفئات المستهدفة من الخدمات المالية، جودة المحفظة، الكفاءة، الانتاجية، الشفافية، الكفاية المالية والسيولة، الاستدامة المالية... الخ) تتناسب مع حجم المؤسسة، ومرحلة نموها وشكلها القانوني، وطبيعة خدماتها. وأيا كان الحال، لا نرى ملاءمة في منهجية التحول القسري إلى شركات ربحية وغير ربحية، للإشكالات السالف ذكرها، في فترة زمنية قصيرة نسبيا؛ حيث كان من الممكن بناء على معايير التصنيف ترك هامش من المرونة والحرية للمؤسسات في اختيار التحول من عدمه بناء على تقديراتها الخاصة. وقد كشف البحث الميداني المنوه به أنفا حالة من الإرباك وعدم اليقين بين عينة من مؤسسات الإقراض التي لا تلبي متطلبات البيئة التنظيمية الجديدة.

من جهة أخرى، لا يمنح نظام مؤسسات الإقراض المتخصصة حوافز ضريبية لمؤسسات الإقراض المتحولة إلى شركات، ولا يقرر إعفاءات معينة للشركات غير الربحية بشكل خاص. ولما كانت المراحل الأولى للتحول مكلفة، على الوجه المبين سابقا، وحفاظا على الغاية من التمويل الصغير (تمويل الفقراء) ينبغي، على الأقل، إعفاء هذه المؤسسات مؤقتا من الضرائب، وبشكل خاص ضريبة القيمة المضافة وخصم مصروف الفائدة على القروض من دخل هذه المؤسسات الخاضع للضريبة، وعدم فرض ضرائب على المنح والتبرعات التي تتلقاها هذه المؤسسات حفاظا على

قنوات التمويل الأجنبية والمحلية وتشجيعا لاستمراريتها. وقد كشف البحث الميداني توجه مؤسسات الإقراض المسجلة كجمعيات نحو التحول إلى شركات ربحية بسبب عدم التمييز الايجابي لصالح الشركات غير الربحية. ما قد يؤدي على المدى المتوسط أو البعيد إلى انحسار خدمات التمويل الصغير في الشركات الربحية وحدها، حيث من المحتمل تحول الشركات غير الربحية القائمة إلى شركات ربحية مستقبلا.

وينبغي، أيضا، تنويع أنشطة الخدمات المالية التي تقوم بممارستها مؤسسات الإقراض بناء على التصنيف المشار إليه أعلاه، مثل خدمات الإيداع والتوفير والتأمين، أو الترخيص لهذه المؤسسات أو بعضها، وفقا لمعايير التصنيف، بالعمل كوكلاء للمؤسسات والشركات المالية التي تباشر مثل هذه الخدمات، لتحقيق استدامتها المالية والوصول إلى أكبر قدر ممكن من العملاء الفقراء المحرومين من الوصول إلى هذه الخدمات. وهذا ما أكده البحث الميداني سالف الذكر. لكن هذا يستلزم أولا إزالة حالة عدم الانسجام التشريعي بين التشريعات القائمة، كما وردت الإشارة إليه سابقا، ومن ثم إجراء التصويبات الضرورية تشريعا وتنظيما ورقابيا واللازمة لتنويع الخدمات المالية في إطار مؤسسات التمويل الصغير، بما يخدم هدف خلق نظام مالي شامل يكون بمقدور الفقراء والفئات المهمشة الوصول إلى خدماته بشكل سلس.

وعليه، لا نرى في التشريعات القائمة استهدافا مباشرا للفقراء والمهمشين لجهة إدماجهم اجتماعيا وادخالهم في دائرة الإنتاج، وإنما يمكن لهؤلاء الاستفادة، ولو بشكل محدود، من النظام القائم بصفتهم جزءا من كل المجتمع. بمعنى، لم يتم تصميم الإطار التشريعي الحادث على قطاع التمويل الصغير للنهوض بهذه الفئات، بقدر ما كان الاهتمام موجها لتنظيم عمل مؤسسات الإقراض باعتباره نشاطا ماليا غير مصرفي. لهذا، يتعذر على النظام القائم خلق نظام مالي شامل بالمعنى والمغزى المألوف دوليا؛ كونه سار في اتجاه تقنين النشاط بشكل منفصل عن الفئة المستهدفة منه، دون الجمع بين الاثنين بشكل متوازٍ، وقد وجدت مؤشرات في البحث الميداني سالف الذكر تدعم صحة هذا القول (مثلا، آثار التكلفة، وتغيير آلية العمل من التركيز على البعد الاجتماعي للتمويل إلى مضاعفة الربح لمجرد البقاء).

4- سياق تنفيذ عقود القرض الصادرة عن مؤسسات الإقراض الصغير

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى التعرف على واقع تنفيذ عقود القرض بين مؤسسة الإقراض وعمالها من عدة جوانب، شاملة لمختلف جوانب عملية صنع التعاقدات، في محاولة للوقوف على حقيقة تطبيق هذه العقود سياقاً وليس فقط نصاً. هذه الجوانب موضحة في الملحقين (3، 4) من هذه الدراسة، والتي جرى عليهما البحث الميداني وفقاً للمنهجية المنوه بها في مقدمة الدراسة. إلا أنه وقبل الوقوف على نتائج البحث الميداني، نرى أنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى القانون الواجب التطبيق على عقود القرض، و ضمانات الوفاء بالالتزامات المالية بوجه عام، ومراجعتها في إطار خصوصية عمل مؤسسات الإقراض الصغير، لما لها من صلة وطيدة بالواقع، على النحو المبين تباعاً.

4-1 القانون الواجب التطبيق على عقود القرض

تخضع عقود القرض لأحكام القانون المدني. في فلسطين، تعتبر مجلة الأحكام العدلية هي واجبة التطبيق على جميع أصناف العقود المدنية. فالعقود المسماة التي ورد بشأنها تقنين خاص في المجلة تخضع لقواعدها الخاصة، وإذا ثارت مسألة لم تحظ بحكم خاص يصار إلى تطبيق القواعد العامة في إطار نظرية العقد وأحكام عقد البيع، على اعتبار أن هذا الأخير هو الشريعة العامة للعقود كافة ما لم تأب طبيعتها الخاصة انطباق أحكام عقد البيع عليها.¹⁶² تجدر الإشارة إلى أن غالبية أحكام العقود هي قواعد مكملة يحق للمتعاقدين الاتفاق على خلافها على أنه في غير مواطن الاتفاق يصار إلى إنفاذ حكمها عند النزاع. لكن هناك أحكام أمرة لصيقة بالنظام العام لا يصح مخالفتها كأركان وشروط إبرام التعاقدات.¹⁶³ لم تقرر مجلة الأحكام العدلية قواعد خاصة ومباشرة بشأن

¹⁶² وتُطبق على العقود "غير المسماة"؛ أي تلك التي لم يطلق عليها المشرع تسمية خاصة وبالتالي لم يقرر لها أحكاماً معينة، القواعد العامة في القانون المدني في إطار نظرية العقد وأحكام عقد البيع فيما لا يتعارض مع خصوصيتها.

¹⁶³ بشكل خاص الأحكام المتعلقة بالرضا؛ وتعيين، ومشروعية المحل والسبب؛ والأهلية.

عقد القرض، وإنما وردت إشارات وأحكام غير مباشرة، في سياق التمثيل على قواعد معينة في أغلب الأحيان؛ مثل قاعدة "المشقة تجلب التيسير"¹⁶⁴ أي نظرة الميسرة في جانب المقرض المعسر حسبما هو مقرر في الفقه الإسلامي.

وعليه، فيما خلا القواعد الأمرة الواردة في القانون المدني، يعتبر العقد قانون المتعاقدين فلهما أن يضمناهما ما يريدان؛ إذ يسود سلطان الإرادة على سلطان القانون فيما لا يخالف النظام العام والآداب، والتعسف في استعمال الحقوق حيث تتعدد للقاضي، من حيث الأصل، سلطة في مراجعة الشروط التعسفية الواردة في العقود. وهذا ما ينطبق على عقود القرض،¹⁶⁵ ومنها عقود الإقراض الصغير، حيث لا توجد بشأنها قواعد خاصة في النظام القانوني الفلسطيني لتبقى خاضعة للقواعد العامة على النحو المذكور.¹⁶⁶

تقوم مؤسسات الإقراض في الضفة الغربية بإبرام عقود قرض مع عملائها تحدد فيها قيمة القرض، ونسبة الفائدة، ومقدار الرسوم المستحقة للمؤسسة (رسوم خدمة ورسوم طلب تخصص من أصل مبلغ القرض) ومواعيد استحقاق الأقساط، وأحياناً غرامات التأخير، وغيرها من الشروط التعاقدية العامة، مع توقيع كفيلين على العقد.¹⁶⁷ عادة ما يتم صياغة نماذج (عقود نموذجية) لهذه العقود من قبل المؤسسة أو مستشاريها القانونيين تكون معدة سلفاً، مع إجراء بعض التعديلات عليها بحسب احتياجات كل عقد على حدة. أما في قطاع غزة، فقد جرى العرف على توقيع العميل على عقد القرض، متضمناً البيانات سألها الذكر وغيرها، أمام الكاتب العدل المختص مع الإشهاد عليه،

¹⁶⁴ المادة (17) من المجلة. أنظر مثلاً المواد: 1094، 1351، 1380، 1509، 1581، 1589، 1604، 1628، 1631، 1653، 1657، 1711، 1713 من المجلة.

¹⁶⁵ يعتبر عقد القرض من العقود اللازمة، فلا يستقل أحد العاقدين بفسخه من طرف واحد، كما يجب أن يكون القرض معلوم المقدار غير مشوب بعيب الجهالة الفاحشة. وعقد القرض كغيره من الديون الموجلة، فلو تقرر أجلاً للوفاء لا يجوز للذاتين مطالبة المدين بالسداد قبل حلوله، وفي هذه الحالة، يجب تعيين مدة الأجل نفيًا للجهالة الفاحشة التي قد تتحدّر بالعقد إلى درجة البطلان.

¹⁶⁶ تجدر الإشارة أنه في المواد غير التجارية إذا كان الالتزام تزيد قيمته على مائتي دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو كان غير محدد القيمة فلا تجوز شهادة الشهود في إثبات وجوده أو انقضائه، ما لم يوجد اتفاق صريح أو ضمني أو نص قانوني يقضي بغير ذلك (المادة 68 من قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2011).

¹⁶⁷ تم استقاء هذه المعلومات من عينة من نماذج عقود القرض المنظمة من قبل مؤسسات الإقراض.

وهذا ما اصطلح على تسميته بـ "سند دين منظم" إلا أن مؤسسات الإقراض شرعت مؤخراً في الاكتفاء بتوقيع العقد مع العميل وكفلائه، وأحياناً طلب ضمانات أخرى مثل الأوراق التجارية، دون ولوج باب التوثيق الرسمية.¹⁶⁸

أما بخصوص المؤسسات التي تتعامل بالتمويل الإسلامي، فنقوم بتوقيع العميل وكفلائه بالتضامن على عقد بيع مرابحة (للأمر بالشراء-العميل) متضمناً تعهد العميل بدفع الثمن الاجمالي للبضاعة شاملاً على ثمن الصفقة والمصاريف والأرباح المتفق عليها على دفعات شهرية محددة، دون الإشارة إلى نسب الرسوم والعمولات بشكل منفصل، مع بيان مقدار الربح، ليتم تقسيط المبلغ الاجمالي الناتج عن ثمن الصفقة ومصاريفها ونسبة الربح.¹⁶⁹ وفي جميع الأحوال، يلتزم العميل بتحرير شيكات مؤجلة وفقاً للدفعات أو التوقيع على كمبيالات لمصلحة المؤسسة الدائنة.

ومن الأحكام القانونية الأمرة التي لا يجوز للمتعاقدین الاتفاق على مخالفتها، نسبة الفائدة القانونية. وقد حددها نظام المرابحة العثماني بـ 9% سنوياً لكل الديون التجارية والمدنية.¹⁷⁰ وفي حال الاتفاق على نسبة أعلى للفائدة، يجوز للمدين الامتناع عن دفع المبلغ الزائد، وعند المنازعة يلتزم، القضاء برد النسبة إلى 9%.¹⁷¹ وهذا ما أكد عليه قانون الربا الفاحش رقم (20) لسنة 1934؛¹⁷² فسواء كانت الفائدة مذكورة في العقد كفائدة أو مضمومة إلى رأس المال أو مستحقة الدفع بأية صورة أخرى، تزيد على المعدل الذي يجيزه القانون، على المحاكم إجراء محاسبة بين الطرفين ورد الفائدة إلى

¹⁶⁸ بهجت عواد، خبير في التمويل الصغير، الأونروا-قطاع غزة، مقابلة أجريت معه في رام الله/معهد ماس بتاريخ 2012/10/24.

¹⁶⁹ تشمل المصاريف جميع النفقات التي تكبدها مؤسسة الإقراض من الطوابع، والبريد، و تكلفة وسائل الاتصال، وفرق العملة، وعمولة العملاء، وأقساط التأمين، وأتعاب المحاماة، والمحكمين والخبراء، ومصاريف السفر وترجمة المستندات وطباعتها وتصويرها... الخ. تم استقاء ذلك من أحد عقود بيع المرابحة الصادر عن إحدى مؤسسات الإقراض العاملة في رام الله. نظام المرابحة لسنة 1304 هـ المنشور في مجموعة عارف رمضان (الحكم العثماني) ص 265.

¹⁷¹ المادة (2) من نظام المرابحة. وفي جميع الأحوال، يجب ألا تزيد فائدة الديون على أصل الدين مهما مر عليها من الزمن، ويحظر على المحاكم الحكم بخلاف ذلك (المادة 4 من نظام المرابحة).

¹⁷² المنشور في العدد 459 من الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) بتاريخ 1934/8/17، ص 262.

حدها القانوني الأعلى.¹⁷³ كما أن قضاء محكمة النقض الفلسطينية قد جعل نسبة الفائدة المذكورة على جميع العملات المتداولة قانوناً، وليس عملة الدينار فقط، كما كان العمل جارٍ عليه في السابق استناداً للأمر العسكري رقم (980) لسنة 1982 بشأن الحكم بالفائدة والارتباط، حيث قضت المحكمة بعدم سريانه لمخالفته القانون الدولي.¹⁷⁴ وفي هذا قررت محكمة النقض بأنه:

"...وبالنسبة للسبب الثالث من اسباب الطعن ولما كانت محكمة الاستئناف قد قررت ان نسبة الفائدة الواردة في العقد المبرز م/1 وهي 22% هي نسبة ضمن النسبة القانونية لان المبلغ بالشيكال وان قانون المراجعة العثماني لا يحكم مثل هذه العلاقة سنداً للأمر رقم 980 لسنة 1982 الذي نص على عدم سريان قانون المراجعة بشأن مقدار الفائدة اذا كان الامر يتعلق بعملة الشيكال، ولما كانت المادة 43 من لائحة لاهاي لعام 1907 الخاصة بالحرب البرية قد اوجبت على سلطة الاحتلال المحافظة على القوانين المطبقة في البلد المحتل ما لم يحل دون ذلك مانع مطلق، بحيث تبقى التشريعات التي كانت عشية الاحتلال سارية المفعول ولا يجوز لسلطة الاحتلال تعديل هذه التشريعات الا اذا تطلب ذلك المحافظة على امن قواته او اقتضت ذلك مصلحة السكان، ولما كان الامر 980 الذي استثنى عملة الشيكال من الخضوع لنظام المراجعة بالنسبة للحد الاقصى لسعر الفائدة لا يتعلق بأمن قوات الاحتلال ولا مصلحة ظاهرة فيه للسكان، بل يبدو جلياً انه تقرر لمصلحة الاحتلال ومواطنيه ومؤسساته العاملة في المناطق المحتلة حين

¹⁷³ المادة (1/2) من قانون الربا الفاحش لسنة 1934. تنص المادة (3/2) من القانون ذاته على أنه: "تسري الأحكام السابقة من هذه المادة على أية معاملة هي في جوهرها معاملة إقراض مال بقطع النظر عن شكلها". يمكن هذا المحاكم من إعفاء المدين من دفع الفائدة الزائدة عن الحد المسموح بها قانوناً في معاملات الربا الفاحش ويجوز قبول البينة الشخصية والكتابية لإثبات ذلك.

¹⁷⁴ المنشور في العدد 55 من المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) بتاريخ 1983/05/05، ص 51. تجدر الإشارة أن نظام المراجعة العثماني ملغي في قطاع غزة بموجب أمر بشأن قانون الفائدة العثماني الصادر في 9 رجب 1304 هجرية (1887/4/9) (منطقة قطاع غزة وشمال سيناء) (رقم 664) لسنة 1980، المنشور في العدد 43 من المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة، بتاريخ 1981/10/1، ص 4085. وقد حل مكانه أمر بشأن الحكم بدفع الفائدة وفروق الارتباط (منطقة قطاع غزة) (رقم 624) لسنة 1979، المنشور في العدد 42 من المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة) بتاريخ 1980/12/30، ص 3971. لم نجد أحكاماً قضائية في غزة تحدد موقف المحكمة من شرعية هذا الأمر، كما حصل في قضاء النقض في الضفة الغربية، إلا أننا نرى عدم شرعيته كونه يخالف المبدأ الوارد في نظام المراجعة العثماني الذي قرر القضاء في الضفة الغربية عدم شرعيته.

صدوره، وبذا فإنه يغدو مخالفاً لأحكام القانون الدولي ويتعين على القضاء الوطني استبعاده والامتناع عن تطبيقه ولما كان نظام المراجعة الساري المفعول قد حدد نسبة 9% باعتبار ذلك حداً أعلى لكل أنواع المداينات العادية والتجارية ووجب على المحكمة رد الفائدة الى هذه النسبة في حالة ثبوت زيادتها عن هذا الحد. وبناء على ذلك كان على محكمة الموضوع عملاً بالمادة الأولى من قانون الربا الفاحش ان تدقق الحساب ثانياً وان تجري محاسبة بين المدعية والمدعى عليهما وان تعفي المدعى عليهما من دفع أي مبلغ يزيد عن المبلغ الذي تحكم المحكمة باستحقاقه وفق احكام القانون، ولما لم تفعل ذلك فإن حكمها يكون حرياً بالنقض لهذا السبب".¹⁷⁵

¹⁷⁵ حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 156 لسنة 2006، الصادر بتاريخ 2007/7/4. يلاحظ أن المحاكم الفلسطينية تلتزم بحكم محكمة النقض المذكور، حيث جاء في حكم محكمة الاستئناف المنعقدة في القدس في الدعوى الحقوقية رقم 460 لسنة 2008، الصادر بتاريخ 2010/12/9 ما يلي: "....حيث ان المستأنفين في لانتحتهما الجوابية طعنا بان قسما كبيرا منه هو ربا فاحش وفائدة مركبة وذلك واضح من المبرز م/1 فإننا وبالرجوع الى عقد اعتماد مالي في حساب جاري المبرز م/1 نجد انه جاء في البند (1/2) ان الفائدة بمعدل (17.5) % سنويا وبعمولة 2% وقد تأييد ذلك في البند الاول (البند السادس) (كما جاء في لائحة الدعوى) من ان معدل الفائدة 17.5% سنويا وبعمولة بمعدل (2%) سنويا وان المدعى عليهما كانا قد قدما بلائحة جوابية جاء في البند الخامس منها (وبالنسبة للبند الثاني من لائحة الدعوى - المرقم بالرقم 7 فان المدعى عليهما ينكران ولا يقران بأن ذمتيهما مشغولة بالمبلغ المذكور في ذلك البند وذلك لأنه وكما هو واضح من لائحة الدعوى ذاتها فان المبلغ المذكور هو حصيلة ربا فاحش وفائدة مركبة. وعليه وبما أن نظام المراجعة قد حدد في المادة الأولى من هذا النظام أن نسبة الفائدة القانونية كحد اعلى هي 9% لكل انواع المداينات العادية والتجارية واشترط في المادة الرابعة من هذا النظام انه لا يجوز أن يتجاوز هذه الفائدة مقدار راس المال والحكام ممنوعون من الحكم بالفائدة التي تتجاوز راس المال وما نصت عليه المادة الثانية من قانون الربا الفاحش رقم 2 لسنة 1934 والذي لا زال ساري المفعول في الضفة الغربية والتي جاء في فقرتها الأولى (اذا اقيمت اجراءات امام اية محكمة لتحصيل دين ووجدت بينة تقنع المحكمة بان الفائدة المستوفاة عن الدين الحقيقي سواء كانت مذكورة في العقد كفائدة او مضمومة الى راس المال او مستحقة الدفع بأية صورة اخرى تزيد على المعدل الذي يجيزه القانون فيجوز للمحكمة أن تدقق في المعاملة ثانياً وان تجري محاسبة بين المدائن والمدعى عليه أن تدقق في أي حساب تم بينهما فيما مضى وان تعفي المدعى عليه من دفع أي مبلغ يزيد عن المبلغ الذي تحكم المحكمة باستحقاقه الى اخر ما جاء في هذا النص وهذا ما ذهبت اليه محكمة النقض الفلسطينية في قرارها نقض مندي رقم 2006/156 بتاريخ 2007/7/4 عندما استبعدت الامر العسكري رقم 980 لسنة 1982 الذي نص على عدم سريان قانون المراجعة العثماني واعتبرت هذا الامر العسكري مخالفاً لأحكام القانون الدولي ويتعين على القضاء الوطني استبعاده والامتناع عن تطبيقه ومن أن نظام المراجعة المعمول به قد حدد نسبة الفائدة 9% باعتباره حداً أعلى لكل انواع المداينات العادية والتجارية ووجب على المحكمة رد الفائدة الى هذه النسبة في حال ثبوت زيادتها عن هذا الحد وعليه وطالما انه من الثابت من المبرز م/1 ومن لائحة الدعوى أن نسبة الفائدة السنوية تزيد على 9% فتكون زيادة الفائدة على هذه النسبة مخالفاً للقانون والنظام العام ويجوز وفق احكام المادة (3) من قانون الربا الفاحش رقم 20 لسنة 1934 والمادة 4/71 من قانون البيئات من المواد المدنية والتجارية رقم 4 لسنة 2001 والمادة 4/30 من قانون البيئات رقم 30 لسنة 1952 اثبات وجود فائدة فاحشة ومقدار اصل الدين والحكم بمقدار اصل الدين مع الفائدة القانونية التي تستحق في تاريخ استحقاق الدين بالبيئة الشخصية وهذا ما ذهبت اليه

بناء على ما سبق، ربما يعتبر التوجه القضائي بتوحيد نسبة الفائدة على جميع العملات غير مناسب لبعض مؤسسات الإقراض، التي أعربت، في البحث الميداني، عن عدم ارتياحها للحد الأقصى للفائدة، حيث تفوق تكلفة القروض الصغيرة، في بعض الأحيان، هذه النسبة، ناهيك عن المخاطر المرتبطة بإقراض العميل، إذ يكون في العادة غير ملىء، ما قد ترتفع نسبة الديون المعدمة عند المؤسسات، نظرا لشيوع وسائل الضمان التقليدية للعميل، كما هو مبين في القسم التالي من الدراسة. وفي حال تم الاتفاق مع عملائها على نسب أعلى، يبقى المقترض مخيرا بعدم دفع الزيادة، إذا بإمكانه اللجوء إلى القضاء لرد الفائدة إلى حدها القانوني. وقد كشف البحث الميداني على عملاء مؤسسات الإقراض أن نسبة 59% مما شملتهم عينة الدراسة، لا يرون فرقا في التعامل بين مؤسسات الإقراض والبنوك، وكان تبرير معظمهم لذلك راجعا لتشابه نسب الفائدة بين هذه المؤسسات والبنوك، إلا أنه في الوقت ذاته، أشار غالبية المبحوثين إلى ارتياحهم لمؤسسات الإقراض على حساب البنوك؛ ليسر الضمانات التي تطلبها مؤسسات الإقراض، وتساهلها في نسبة الفترة المسموح بها للعميل لسداد قسط القرض عند استحقاقه.

4-2 ضمانات الإقراض بين عجز العملاء وتلكؤ المشرع

تنقسم الضمانات إلى ضمانات عينية وأخرى شخصية. فالأولى ترتبط بالأصول الثابتة التي يمكن رهنها ضمانا للوفاء؛ كالعقارات وما يدخل في حكمها.¹⁷⁶ والثانية ترتبط

محكمة التميز الأردنية في العديد من قراراتها تشير إلى القرار رقم 67/313 ص 1233 سنة 1967 والتي جاء فيه (تسمع البيئة الشخصية لإثبات وجود فائدة فاحشة ومقدار أصل الدين ويحكم بمقدار أصل الدين مع الفائدة القانونية التي تستحق من تاريخ استحقاق الدين) كما تشير إلى قرار محكمة التميز الأردنية رقم 68/51 ص 337 سنة 1968 والتي جاء فيه (أن الربا الفاحش ممنوع بقانون المرابحة وتقبل البيئة الشخصية لإثبات أن قسماً من دين مذكور في سند هو ربا فاحش) كما تشير إلى القرار التمييزي رقم 72/310 ص 1550 س 1973 والتي جاء فيه (تقبل البيئة الشخصية لإثبات أن جزء من المبلغ المدعى به هو فائدة فاحشة على اعتبار أن هذه الفائدة ممنوعة في القانون عملاً بالمادة 4/30 من قانون البيئات) كما تشير إلى قرار تمييز رقم 81/288 صفحة 2053 سنة 1981 والتي جاء فيه (أن نظام المرابحة العثماني النافذ المفعول في المملكة الأردنية الهاشمية حسب أحكام الدستور في حقيقته قانون وليس نظام و كقانون خاص يتوجب مراعاة أحكامه عملاً بالفقرة الثانية من المادة 1448 من القانون المدني).

¹⁷⁶ وتتخذ هذه الضمانات عادة شكل الرهن الرسمي (مثل العقارات) والرهن الحيازي للمنقولات، وكذلك الضمان برهن الأوراق التجارية والمالية.

بشخص معين يتعهد بالوفاء في حال عدم قيام المدين بالسداد أو تعثره؛ أي عند اخلال المدين بالتزاماته التعاقدية.

تعتبر الضمانات العينية غير ملائمة لقطاع الإقراض أو التمويل الصغير لعدة أسباب: فالعملاء في العادة هم فقراء لا يملكون مثل هذه الضمانات، ومن يملكها، وبخاصة العقارات، فيما أنها لا تفيد في ضمان ائتمانه لعدم تسجيلها رسمياً لدى الدوائر الرسمية المختصة، حيث لا تتعدى نسبة الأراضي المسوّاة والمسجلة رسمياً في الضفة الغربية 30% من مجمل الأراضي، أو لارتفاع كلفة رهنها في حال تسجيلها رسمياً، حيث الوقت ومتطلبات التخمين والرسوم، ونفقات التنفيذ الجبري في حال تم التنفيذ قضاء، الأمر الذي لا يتناسب مع حجم مقدار القرض الذي يحتاجه العميل. وكذلك الحال فيما يتصل بالرهن الحيازي للمنقولات وفق أحكام القانون المدني فيعتبر هو الآخر غير ملائم، بشكل عام، لأنشطة التمويل الصغير، حيث تؤدي معاملة الرهن إلى انتقال ملكية المال محل الرهن إلى الدائن المرتهن، فقد يكون هذا المال هو أساس عمل المدين المقترض، ما يقعه عن الإنتاج. وبخصوص رهن الأوراق التجارية المستحقة على غير المقترض، فهذا يفترض وفرة التدفقات النقدية والسيولة وتكرار العمليات التجارية من طرف المدين، الأمر الذي يصعب تحقيقه في جانب عدد كبير من عملاء مؤسسات الإقراض الصغير. وهذا ما يصدق على حالة رهن الأوراق المالية؛ إذ ينبغي على المدين تملك أسهم أو سندات قرض في شركات، وفي حال تملكه لأسهم في شركة مساهمة عامة مدرجة، عليه اتباع القواعد المقررة في رهن هذه الأوراق في إطار الشركة الوطنية للمقاصة والتحويل في بورصة فلسطين. وأخيراً، فإنه وعلى الرغم من ملائمة الكفالة الشخصية للمدين، فإنه يبقى على هذا الأخير تحدي إيجاد الشخص المليء الذي يثق به وتقبله مؤسسة الإقراض الدائنة.

تعتبر الكمبيالات وسندات السحب ضمانات مناسبة لكل من الدائن والمدين، حيث لا يشترط لإصدارهما وجود حساب مصرفي للعميل.¹⁷⁷ كما أنه يمكن تفعيل أحكام الرهن

¹⁷⁷ الكمبيالة: محرر مكتوب وفق شرائط منكرة في القانون ويتضمن تعهد محرره بدفع مبلغ معين بمجرد الاطلاع أو في ميعاد أو قابل للتعيين لأمر شخص آخر هو المستفيد أو حامل السند. أما سند السحب فهو محرر مكتوب وفق شرائط منكرة في

التجاري الواردة في قانون التجارة.¹⁷⁸ أما الشيك، فلا يعتبر مناسباً للضمان، بل لا يمكن أن يكون كذلك، كونه في الأصل أداة وفاء،¹⁷⁹ وله تنظيم قانوني صارم ويشترط لمصدره وجود حساب مصرفي. فالشيك وايصالات الأمانة لا يمكن اعتبارها من الضمانات نظراً لما ترتبانه من مسؤولية جزائية حيث يبقى المدين مهدداً دوماً بالملاحقة في حريته الشخصية، بالإضافة إلى الوفاء بالدين. فصحيح أن ما سوى ذلك من ضمانات قد تؤدي إلى حبس المدين عند عدم الوفاء، إلا أنه يبقى حبساً مدنياً قهرياً لغايات إجباره على الوفاء، وبما لا يزيد على 91 يوماً في السنة، وفقاً لأحكام قانون التنفيذ،¹⁸⁰ دون أن ينشأ عن ذلك جريمة موجبة للمساءلة الجزائية، كما الحال في الشيك.

ومهما يكن من أمر، يمكن تطوير الضمانات المقدمة من العملاء من خلال توسيع نطاق رهن المنقولات بجميع أنواعها، بما فيها المنقولات المعنوية، رهناً رسمياً (لا حيازياً)، إذ يكون بمقدور العميل رهن ما لديه من أموال منقولة (آلات، معدات، بضائع... الخ) لضمان تسديد دينه دون أن يُحرم من التصرف الذاتي والمباشر بها واللائم لممارسة أعماله وإنتاجه. ولحسن الطالع، أقر مجلس الوزراء الفلسطيني في شهر حزيران من عام 2010 مشروع قانون "ضمان الحقوق في المال المنقول"، إلا أنه لم تستكمل

القانون ويتضمن أمراً صادراً من شخص هو الساحب إلى شخص آخر هو المسحوب عليه بأن يدفع لأمر شخص ثالث هو المستفيد أو حامل السند مبلغاً معيناً بمجرد الاطلاع أو في ميعاد معين أو قابل للتعيين. المادة (123) من قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966، وكل منهما سند قابل للتداول بالطرق التجارية.

غير أنه يستلزم الأمر تسهيل إجراءات التقاضي بخصوص الأوراق التجارية المقدمة من طرف العميل كضمانات، وتفعيل دوائر التنفيذ. فيمكن مثلاً النص على قيام قاضي التنفيذ بالحجز التحفظي على أموال المدين بمجرد تقديم الورقة التجارية للتنفيذ قبل إخطار المدين بالدفع، للحيلولة دون تهريب أمواله، كما يمكن إدخال نظام الـ class action المعمول به في بعض النظم القانونية (والذي بمقتضاه تقوم مجموعة من المتداعين بتسجيل دعاها جماعة أمام القضاء، أو يتم مقاضاة أفرادها جماعة في دعوى واحدة من قبل مدعي/مدعين) لتسريع إجراءات الفصل في المطالبات وتخفيض النفقات على المدعي/المستدعي، وكذلك التقليل من ظاهرة الاختناق القضائي.

¹⁷⁸ الفصل الثاني من قانون التجارة لسنة 1966 (المواد 60-67).

¹⁷⁹ إلا أنه وفقاً للأمر العسكري رقم أمر رقم 889 لسنة 1981 المعدل لبعض أحكام الشيك الواردة في قانون التجارة لسنة 1966، أصبح للشيك أداة ائتمان، بحيث لا يصرف إلا بتاريخ الوفاء المبين فيه، لا بمجرد الاطلاع.

¹⁸⁰ تنص المادة (157) من قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005 على أنه: "1- لا يجوز أن تتجاوز مدة الحبس تنفيذاً لأي قرار يصدره قاضي التنفيذ عن (91) يوماً، وأن لا يتجاوز مجموع مدد الحبس عن (91) يوماً في السنة الواحدة مهما بلغ الدين أو تعددت الديون. 2- لا يجوز أن تتجاوز مدة الحبس عن (21) يوماً إذا كان المبلغ المحكوم به لا يتجاوز خمسمائة دينار، وإذا تقرر تسيط الدين المحكوم به فلا يجوز أن تتجاوز مدة الحبس (21) يوماً عن كل قسط يتخلف المدين عن دفعه".

إجراءات إصداره رسمياً حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة.¹⁸¹ وسيمثل هذا القانون، في حال إصداره، نقلة نوعية في بيئة الأعمال في البلاد، وبشكل خاص فيما يتصل بدعم أنشطة المنشآت والمؤسسات الصغيرة، التي في العادة تمثل المنقولات السواد الأعظم من أصولها وموجوداتها.¹⁸² وفقاً لمسودة هذا القانون، يمكن للمال المنقول الضامن أن يضمن أكثر من التزام تعاقدي، ويجوز أن يوفر ضماناً لالتزام طبيعته مالية أو غير مالية؛ سواء كان هذا الالتزام قد نشأ في الماضي أو في الحاضر أو يتعلق بحقوق مستقبلية؛ أو يكون تسهيلات ائتمانية.¹⁸³ وينشأ حق الضمان بالمال المنقول ويصبح قابلاً للتنفيذ عند توقيع المدين لعقد الضمان؛ إذ لا ينشأ حق الضمان إلا إذا كان للمدين حقوق أصيلة في المال المنقول الضامن.¹⁸⁴ ويستمر حق الضمان الناشئ في المال المنقول الضامن قائم بالرغم من بيعه أو تأجيرها أو ترخيصه أو استبداله أو التصرف فيه بأي شكل، إلا إذا نص هذا القانون أو تم الاتفاق فيما بين الأطراف على غير ذلك.¹⁸⁵

تجدر الإشارة أنه يجري حالياً العمل على سن قانون للتأجير التمويلي وآخر لتمويل الرهن العقاري، بالإضافة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وفي حال إقرارها، بعد مراجعتها وتلافي النقد الموجه إليها، بالتوازي مع إصدار مسودة قانون ضمان الحقوق

¹⁸¹ تم اقرار مسودة هذا القانون من مجلس الوزراء بالقراءة الثانية في جلسته رقم (13/52) بتاريخ 2010/6/14، وتم في هذا التاريخ أيضاً إحالته إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإصداره بموجب المادة (43) من القانون الأساسي لسنة 2003 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (13/52/08/م.و.س.ف) لعام 2010 (غير منشور). للاطلاع على مسودة هذا القانون، أنظر النسخة للاستشارات الإدارية على الرابط التالي، http://www.idmc.ps/userfiles/file/low/st_law_april2010ar.pdf، تمت الزيارة في 2012/8/27.

¹⁸² وفقاً لمذكرة السياسات الخاصة لمسودة هذا القانون، يخلق القانون، عند إصداره، فرصاً لنمو رأس المال، حيث ارتفعت نسبة توفير الائتمان في الدول التي لديها نظام رهن المال المنقول رسمياً إلى تسعى أضعاف ما كانت عليه في السابق. أشارت المذكرة أنه بالاعتماد على بعض الدراسات ستمكن فلسطين من استغلال مليارين إلى ثلاثة مليارات دولار بفضل هذا القانون، كونها مجمدة حالياً في مال منقول غير مستغل، كضمان لقروض تستخدم لتمويل النشاطات التجارية والصناعية. راجع: وزارة الاقتصاد الوطني، مكتب الوزير: مذكرة السياسات الخاصة بمشروع قانون ضمان الحقوق في المال المنقول، بتاريخ 2010/4/13، ص 2.

¹⁸³ المادة (3) من مسودة القانون.

¹⁸⁴ المادة (6)، المصدر السابق.

¹⁸⁵ المادة (8). بموجب مسودة القانون تنشئ وزارة الاقتصاد الوطني سجل حقوق الضمان في الأموال المنقولة، ليوفر السجل وسيلة إلكترونية لتسجيل إشعارات حقوق الضمان والقيود وينتج إمكانية التحري عن الإشعارات وتعتبر قيود السجل الإلكترونية قيد وسند رسمي تنفيذي. المادة (27). يعتبر هذا الحكم بالغ الأهمية كونه يعتبر القيود بينة رسمية وسند تنفيذي، ما يسهل إجراءات التقاضي والتحصيل.

في المال المنقول، من المتوقع أن تزدهر صناعة التمويل الصغير في البلاد. على الرغم من أنه كان حريا على المشرع إقرار رزمة القوانين والأنظمة والتعليمات المتصلة بدعم أنشطة مؤسسات الأعمال قبل تنظيم مؤسسات الأعمال ذاتها، ونعني هنا بشكل خاص مؤسسات الإقراض في إطار التنظيم الجديد، والطلب منها الامتثال للقواعد الجديدة في فترات زمنية قصيرة نسبيا، ومباشرة أعمالها بعد حيازة الترخيص، حيث لا تكون، عندها، رزمة القوانين سالفة الذكر والمعززة لأعمال هذه المؤسسات قد اكتملت ودخلت حيز النفاذ.¹⁸⁶

4-3 الواقع العملي لتنفيذ عقود القرض: نتائج البحث الميداني

يعرض هذا الجزء من الدراسة لنتائج الأسئلة التي تمت الاجابة عليها من قبل مؤسسات الإقراض وعمالها المشاركين في هذه الدراسة والمشار إليها في الملحقين (3 و4) لعينة تسع سنوات من العلاقة بين مؤسسات الإقراض وعمالها، كما هو موضح في الجداول أدناه، مع الإشارة إلى حداثة تأسيس بعض هذه المؤسسات، كما هو منوه به في الملحق (1). يهدف هذا القسم إلى محاولة التعرف على: الفئات المستهدفة من العملاء، والغاية من الإقراض وأثره على أداء العميل، وبيان حجم النزاعات المثارة بشأن تنفيذ عقود القرض من العدد الكلي للقروض الممنوحة، وكشف أسباب النزاع، ووسائل تسويتها، وأنواع ضمانات القروض ومدى ملاءمتها لقطاع التمويل الصغير في البلاد، وما يرتبط بذلك من مسائل أخرى على النحو المبين تباعا.

الفئات المستهدفة والغاية من الإقراض

يمثل الأفراد النسبة الأكبر من عملاء مؤسسات الإقراض، إلى جانب المنشآت الصغيرة. يشكل الأفراد حوالي ثلثي النسبة الكلية من العملاء، كما هو مبين في الجدول (4) أدناه.

¹⁸⁶ بموجب المادة (3/5) من تعليمات ترخيص مؤسسات الإقراض رقم 2012/1 يجب على مؤسسة الإقراض مزاولة أعمالها خلال شهرين من تاريخ منحها الموافقة النهائية بالنسبة للمقر الرئيس وشهر واحد بالنسبة للفرع. ويجوز لسلطة النقد، في حال اقتناعها بمبررات التأخير في مزاولة العمل، تمديد الفترة لمدة شهر آخر غير قابلة للتجديد.

جدول 4: يبين توزيع عينة الدراسة حسب تصنيف العميل

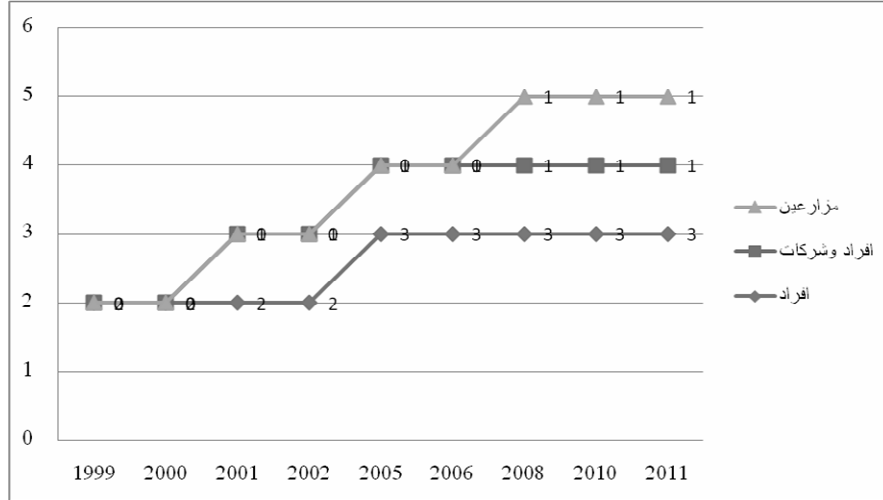
السنة	فرد	منشأة صغيرة	المجموع
1999	2	1	3
2000	2	1	3
2001	2	1	3
2002	2	1	3
2005	2	1	3
2006	2	1	3
2008	2	1	3
2010	2	1	3
2011	3	1	4
المجموع	19	9	28

والفرد قد يكون مزارعا، يرغب في تنمية مشروعه الزراعي القائم، أو تأسيس مشروع جديد، مثل البيوت البلاستيكية، خلايا نحل، أو الاستثمار في الثروة الحيوانية، من ماعز وأبقار ونحوها. وقد يهدف الفرد من القرض إنشاء مصلحة يعتاش من إيراداتها؛ كعمل منجزة، وشراء ماكنات خياطة، تأثيث صالون تجميل، تشغيل ورش عمل فردية كالألومنيوم، تطوير بقالة، تأسيس حضانة أو نادي رياضي صغير... الخ، وقد تكون غايته استهلاكية كقروض السكن، وتحسين السكن، وشراء أثاث المنزل. أما المنشآت الصغيرة، فغالبا ما تكون ورش عائلية، أو شركات أشخاص صغيرة أو متوسطة الحجم، ترغب في الحصول على تمويل لتنمية أعمالها. تجدر الإشارة إلى أن الغالبية العظمى من القروض الممنوحة تكون غايتها إنتاجية وتجارية، بصرف النظر عن تصنيف العميل لجهة كونه فرد أو منشأة. وهذا ينسجم مع مفهوم الفقير النشط اقتصاديا الذي توجه إليه، أساسا، خدمات التمويل الصغير، ما يحقق فلسفته من تمكينه من التخلص تدريجيا من مسببات الفقر، وما يمكن المؤسسة الدائنة من استعادة قيمة القرض الممنوح من ريع خطوط الإنتاج. يوضح الشكلان (1، 2) أدناه حجم الفئات المستهدفة والغاية من القروض لعينة سنوات الدراسة.

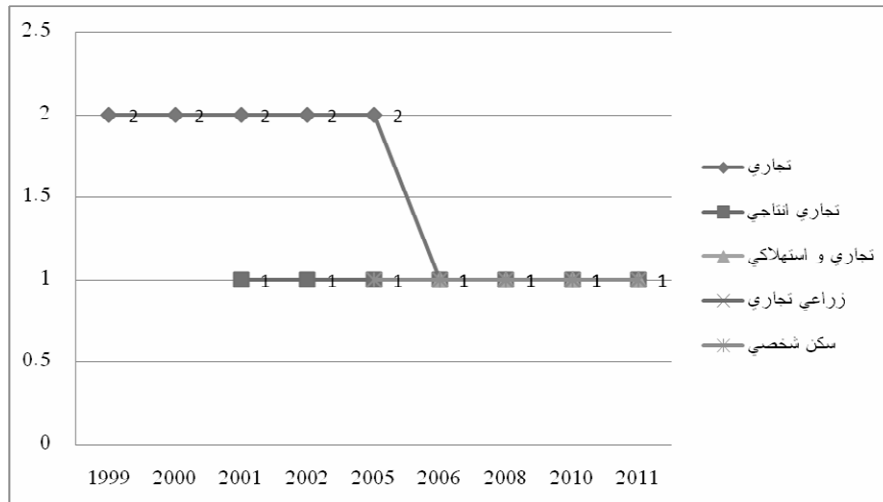
لقد لوحظ من نتائج البحث الميداني تأييد كبير من عينة العملاء لقصر غاية التمويل على الأنشطة الإنتاجية، لما في ذلك من تمكين للمقترض من الوفاء بالتزاماته تجاه المؤسسة المقرضة، ودعم للاقتصاد والحد من البطالة، وفقا للمشاركين. إلا أن هناك

جزءاً معتبراً من العملاء المستهلكين الذي فضلوا عدم التمييز في منح القروض على اعتبار الغاية منها، طالما باستطاعة المقرض الوفاء بالتزاماته الناتجة عن القرض.

شكل 1: الفئات المستفيدة من خدمات مؤسسات الإقراض



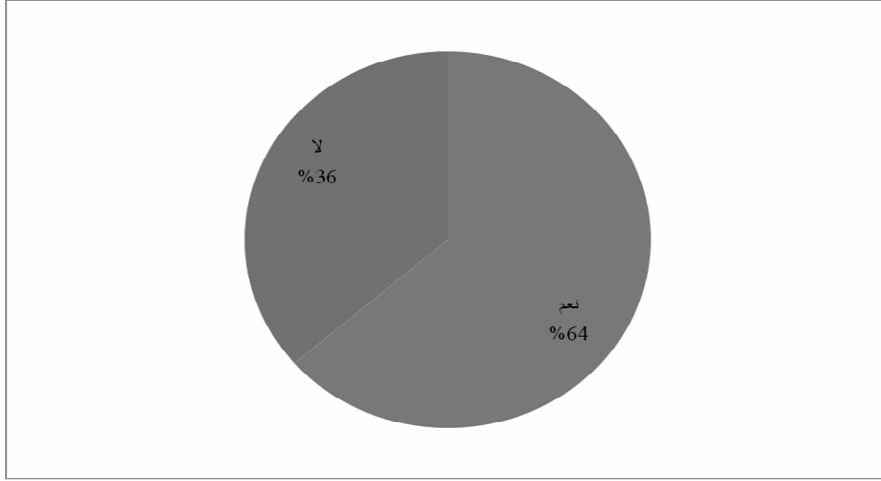
شكل 2: الغاية من القرض



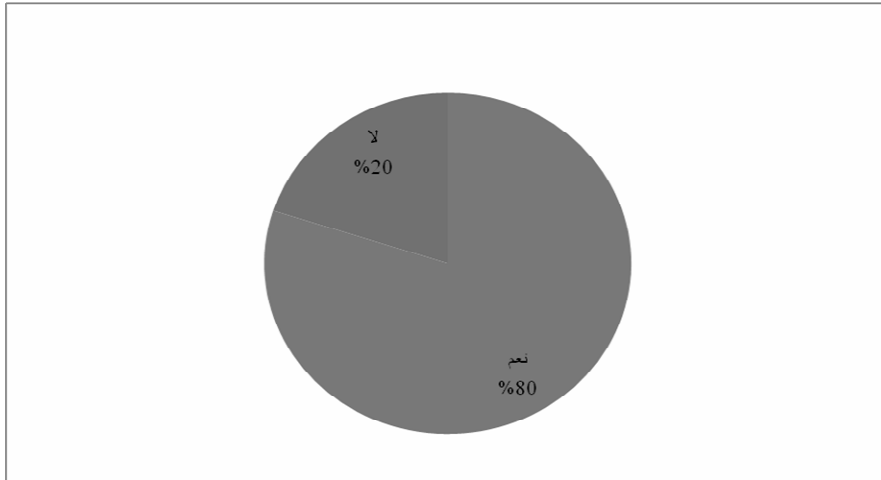
ورأى غالبية العملاء، ضرورة تنويع الخدمات المالية المقدمة لهم، عدا عن القروض، وبخاصة الانتاجية منها، مثل قبول الودائع والادخار، والتحويلات المالية، والتأمين

الصغير، بما يلائم أوضاعهم الاقتصادية التي لا تتناسب متطلبات المصارف. يوضح الشكلان التاليان (3، 4) موقف العملاء في هذه المسألة.

شكل 3: وجهة قصر منح القروض على الأنشطة والمشاريع الإنتاجية دون الاستهلاكية



شكل 4: تشجيع تنوع الخدمات المالية المقدمة للعميل من مؤسسة الإقراض



نسبة النزاعات من مجمل القروض وأسبابها

انسجاماً مع ما تم بيانه في القسم التمهيدي للدراسة (واقع قطاع التمويل) يزداد في السنوات الأخيرة الطلب على القروض، مع تباين نسبة النزاعات بين الدائنين والمدنيين، تبعاً لتحسن أو سوء الأوضاع العامة التي تمر بها البلاد. نعرض فيما يلي لأعداد القروض لسنوات الدراسة ونسبة النزاع الحاصلة فيها.

جدول 5: توزيع عينة الدراسة حسب عدد القروض

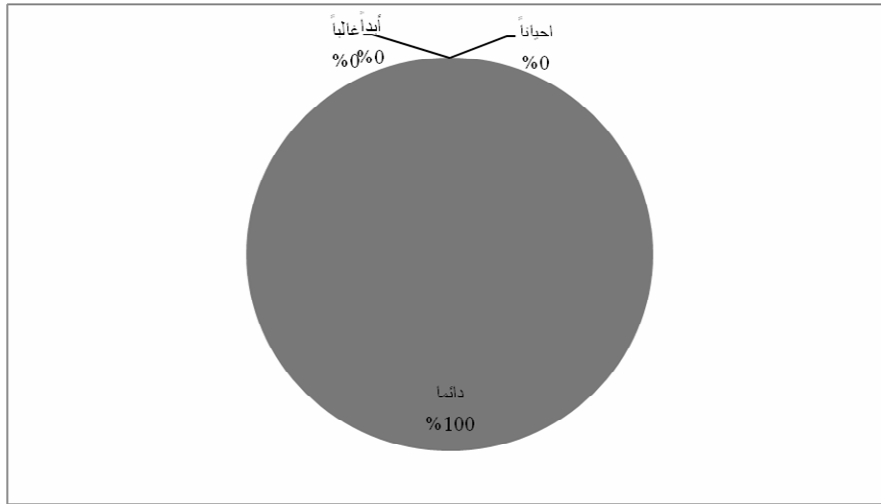
ونسبة القروض محل النزاع منها

السنة	العدد الكلي للقروض	عدد القروض محل النزاع	نسبة القروض محل النزاع من العدد الكلي للقروض %
1999	5,146	128	2.49
2000	4,416	7	0.16
2001	5,447	139	2.55
2002	3,558	265	7.45
2005	10,639	206	1.94
2006	9,867	181	1.83
2008	13,052	916	7.02
2010	23,240	695	2.99
2011	26,793	612	2.28
المجموع	102,158	3,149	3.08

يتضح من الجدول أعلاه، ارتفاع نسبة النزاعات بين مؤسسات الإقراض والعملاء في عامي 2002 و2008، وهما عامان مرت فيهما البلاد بظروف سياسية واقتصادية صعبة، حيث تصاعد انتفاضة الأقصى في سنة 2002، وما رافق ذلك من إغلاق وحصار وتقييد للحركة وتدمير عديد من المنشآت والحقول الزراعية من قبل قوات الاحتلال وما إلى ذلك من الممارسات التي تترك آثاراً سلبية على بيئة الأعمال. وفي عام 2008، تصاعد الحصار المالي على الشعب الفلسطيني والسلطة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية، الأمر الذي شل قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها تجاه الموظفين والقطاع الخاص، حيث انخفضت قدرة الكفلاء على السداد، وأعيدت شيكات دون صرف لعدم انتظام الرواتب لفترات طويلة نسبياً، وما رافق ذلك من سيطرة حركة

حماس على قطاع غزة في صيف عام 2007، الأمر الذي تذرعت به إسرائيل لتشديد حصارها للقطاع، وتحريض الدول المانحة على وقف المساعدات المالية.¹⁸⁷ لهذا، أرجعت مؤسسات الإقراض المشاركة في البحث الميداني سبب النزاعات إلى عامل التأخر في السداد من قبل بعض العملاء، حيث لم ترَ أيًا منها غير هذا السبب للنزاع بينها وعملائها؛ فلم يكن هناك أثر لنسب الفوائد والرسوم والعمولات، أو لصياغة العقد والاختلاف في تفسيره في إحداث النزاعات، حيث دائما ما تقوم المؤسسات بتوضيح ذلك للعميل قبل إبرام عقد العقد، كما هو موضح في الشكل 5 أدناه. تجدر الإشارة أن أغلب المؤسسات تقوم بمنح عملائها فترة سماح للتأخير عن السداد تتراوح بين 5-10 أيام من تاريخ استحقاق قسط القرض، كما هو موضح في الجدول 6.

شكل 5: اطلاع مؤسسة الإقراض العميل على نسبة الفائدة والرسوم والعمولات وغرامات التأخير قبل الشروع في صياغة عقد القرض



¹⁸⁷ لقد أجمع عملاء مؤسسات الإقراض من قطاع غزة على تأثير الوضع السياسي والاقتصادي للمنطقة على تخفيض أو زيادة الطلب على خدمات مؤسسات الإقراض. لما لذلك من انعكاس على قدرتهم على الوفاء بالتزاماتهم تجاه المؤسسات في ظل ضعف الإنتاج والقدرة التصديرية والقوة الشرائية للمواطنين وكساد السوق.

ومن اللافت للنظر، قيام المؤسسات العاملة في قطاع غزة بالتأكيد على أن نسبة سداد القروض من قبل العملاء ممتازة وقد تصل إلى 99%. وهذا يؤكد ما توصلت إليه الدراسات السابقة بخصوص نتائج شبيهة من وجود فارق في حجم النزاعات يصل إلى النصف بين الضفة الغربية وقطاع غزة، على موضوعات شبيهة. ففي دراسة أجريت على حجم النزاعات الحاصلة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، تبين أن نسبتها في الضفة الغربية 43,5% في حين كانت 21,4% في قطاع غزة (معهد الحقوق 2010، ص 231).¹⁸⁸

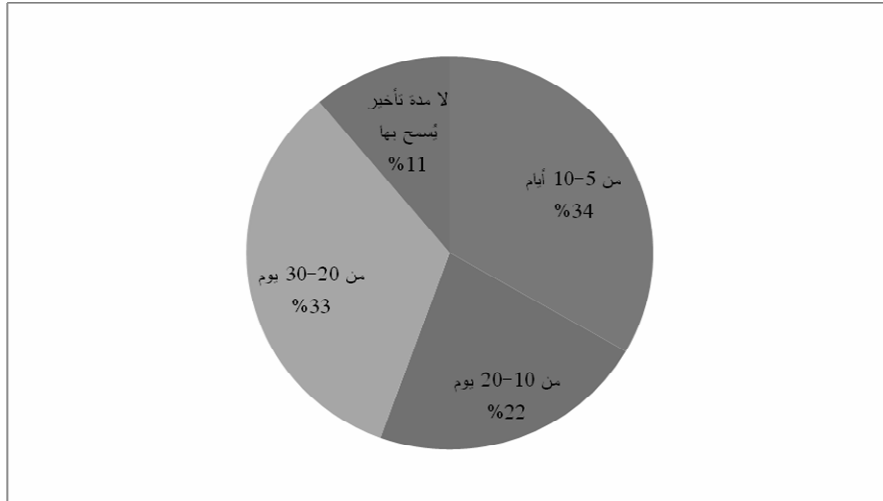
**جدول 6: متوسط نسبة التأخير، المسموح بها للعميل،
عن موعد سداد القسط المستحق**

النسبة	العدد	متغير نسبة التأخير
28.6	2	5 أيام فأقل
57.1	4	من 5-10 أيام
0	0	من 10-20 يوم
0	0	من 20-30 يوم
0	0	أكثر من 30 يوم
14.3	1	لا مدة تأخير يُسمح بها
100	7	المجموع

لكن يبدو أن بعض مؤسسات الإقراض تقوم عمليا بمنح عملائها نسبة تأخير أكثر مما تعبره حدا أقصى، عندما يعجز العميل عن الوفاء به خلال المدد المشار إليها في الجدول 6. وهذا ما أكده العملاء الذين شملتهم عينة الدراسة، حيث كانت إجاباتهم عن نسب التأخير المسموح بها لهم كما هو موضح في الشكل 6 أدناه.

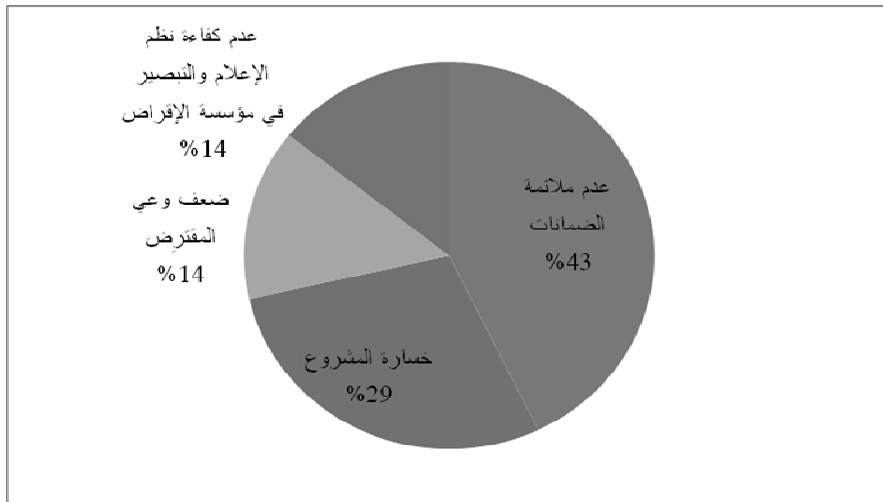
¹⁸⁸ كما أظهرت هذه الدراسة أن نسبة النزاع حول الأوراق التجارية (مثل الشيكات والكمبيالات) داخل هذه المنشآت قد وصل في الضفة الغربية إلى 70,30% في حين كانت النسبة 43,90% في قطاع غزة. الصفحة 234 من المرجع المذكور.

شكل 6: متوسط نسبة التأخير عن موعد سداد القسط المسموح بها للعميل



وترى مؤسسات الإقراض أن الأسباب الرئيسة في تأخر العملاء عن تسديد التزاماتهم تجاهها تكمن في عدم ملائمة ضمانات القروض، وخسارة المشروع في بعض الأحيان. والشكل 7 التالي يلخص وجهات نظر المؤسسات المشاركة في تحديد أسباب النزاع.

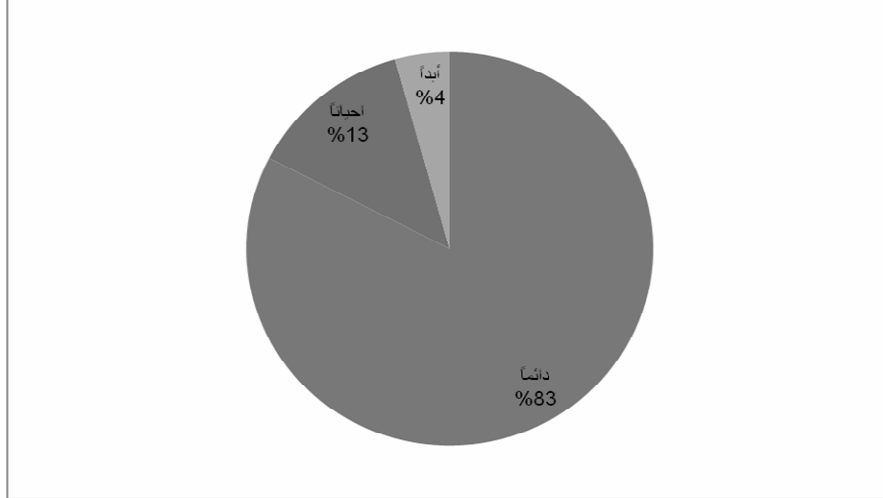
شكل 7: أسباب النزاع من وجهة نظر مؤسسات الإقراض



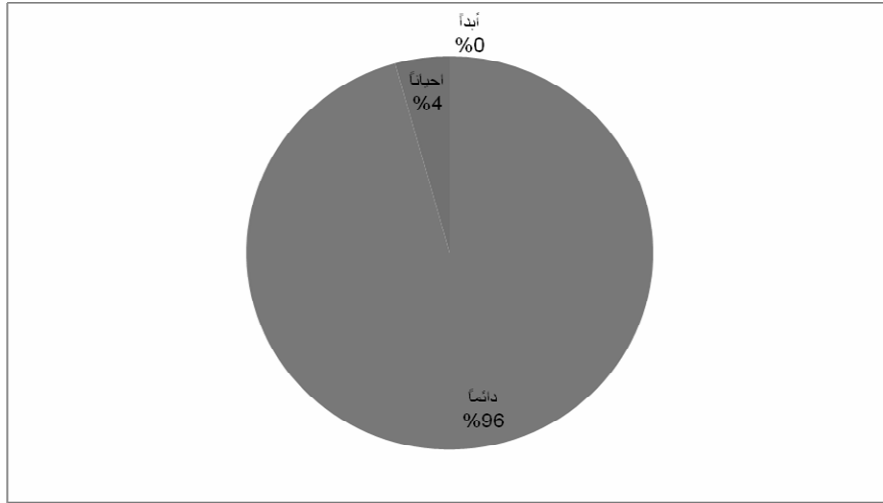
وبسؤال عملاء هذه المؤسسات عن أسباب النزاع الحاصل، لم يجب أي منهم صراحة على ذلك، معتبرين أنفسهم ليسوا على خلاف مع مؤسساتهم. إلا أنه، ولما كان الأصل المفترض في مثل هذه النزاعات أن تنصب على نسب الفائدة والرسم والعمولات، وغرامات التأخير وما شابه، لم يتفق المبحوثون مع ما أكدت عليه المؤسسات من قيامها دائما بتوضيح هذه الأمور للعميل قبل التعاقد، وبشكل خاص فيما يتصل بالرسوم والعمولات وغرامات التأخير.

لهذا، يمكن اعتبار هذه المسألة سببا من أسباب النزاع. توضح الأشكال (8-12) التالية آراء العملاء من هذه المسألة.

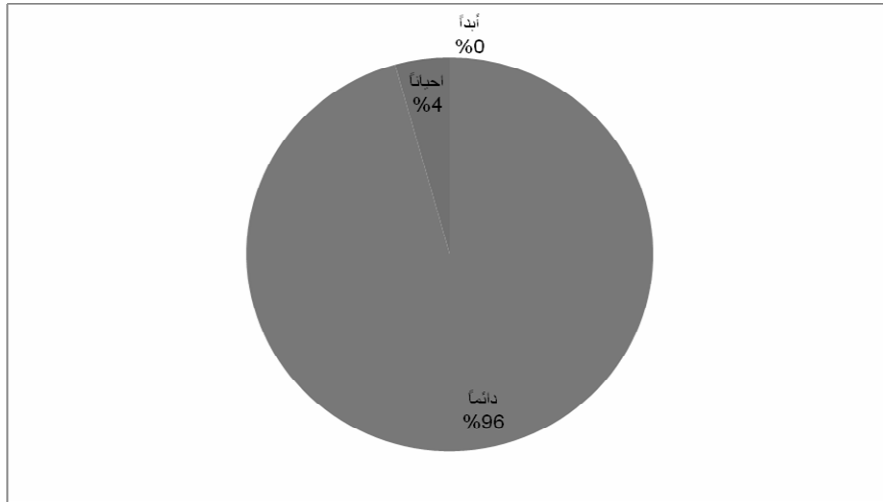
شكل 8: قيام مؤسسة الإقراض بإعلام العميل بخدماتها وسياسة الإقراض لديها مسبقا



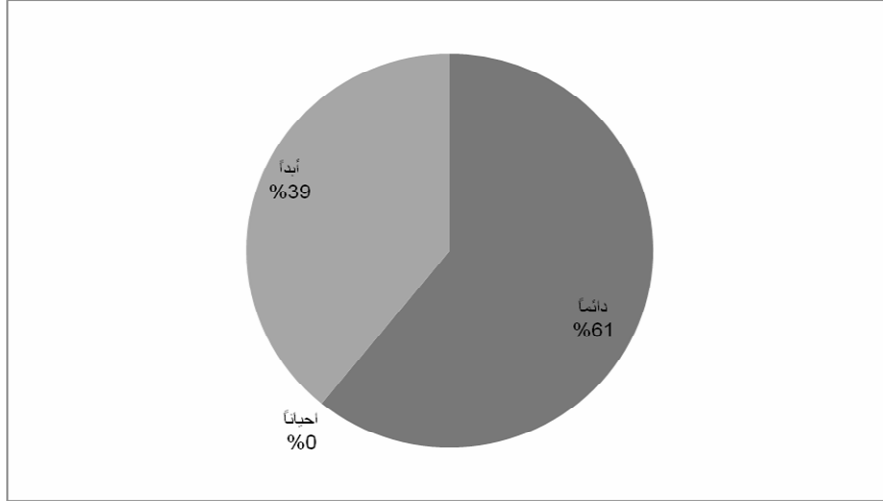
شكل 9: قيام مؤسسة الإقراض بفهم العميل بشروط العقد ومضمونه قبل التوقيع عليه



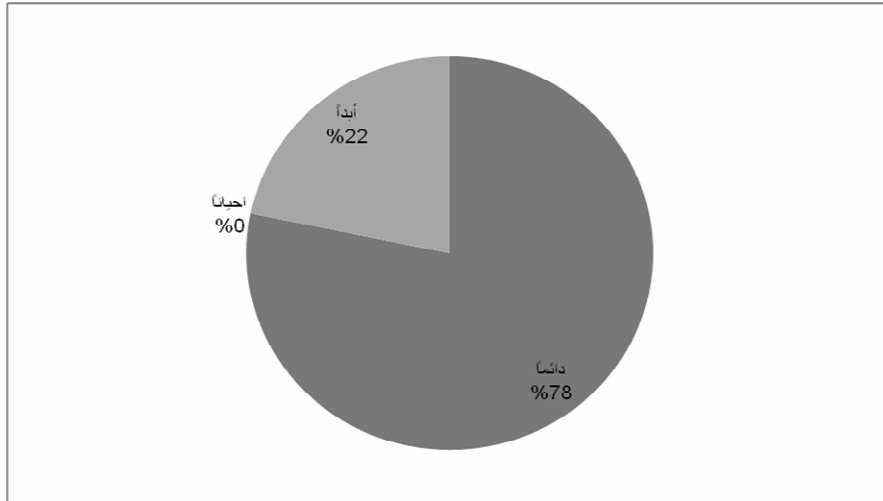
شكل 10: إطلاع العميل مسبقاً على نسبة الفائدة على القرض



شكل 11: إطلاع العميل على الرسوم والعمولات المقطوعة المستحقة على عقد القرض



شكل 12: اطلاع العميل على الشروط الجزائية المدونة في العقد، ومنها غرامات التأخير

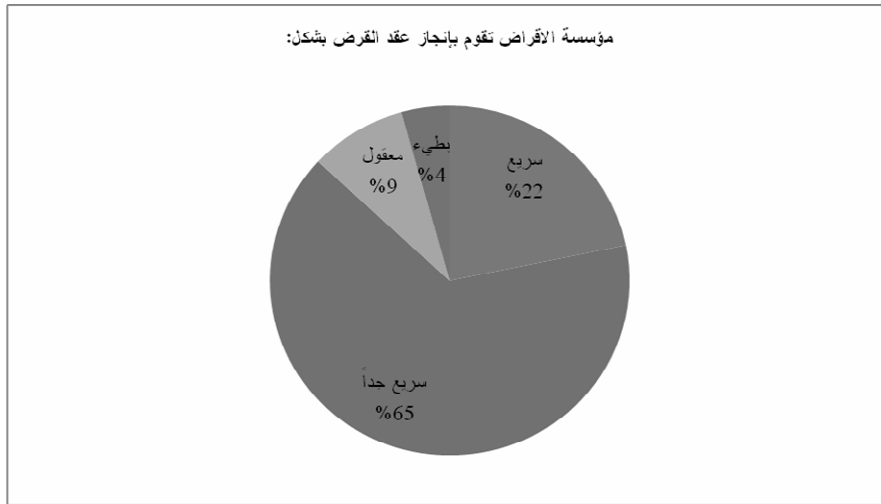


ويمكن استنباط أسباباً أخرى للنزاع، منها ضعف أنظمة توعية وتدريب العملاء داخل المؤسسة؛ بمعنى يفضل قيام مؤسسة الاقراض بدور إرشادي للعميل لجهة آلية استثمار القرض ودراسة مشروعه وقت التعاقد، والاستمرار في المتابعة والاشراف عليه لاحقاً

إلى حين استقراره، بحيث يتعين على المؤسسة، عند شعورها، بالخسارة المحققة للمشروع وقف أنشطة تمويلها له، ليكون للمؤسسة رسالة تنموية وتوعوية مضافة إلى الرسالة الاجتماعية التي تعمل عليها من خلال منح القروض، وهدف تحقيق الربح لديها.

لقد تبين من البحث الميداني على عينة العملاء، كفاءة مؤسسات الإقراض من حيث سرعة انجاز معاملة القرض والأداء التشغيلي لها، وهذا يدعم ما ورد في مقدمة الدراسة. فقد أجاب 95% من عينة الدراسة بنعم على السؤال المتعلق بقابلية العميل لمعاودة التعامل مع المؤسسة المقرضة، في حال استدعت حاجته التمويل. وتمت الإجابة بنفس النسبة المذكورة (95%) بالإيجاب على السؤال المتصل بأثر التمويل الممنوح على تقدم مشروع العميل وتطويره.

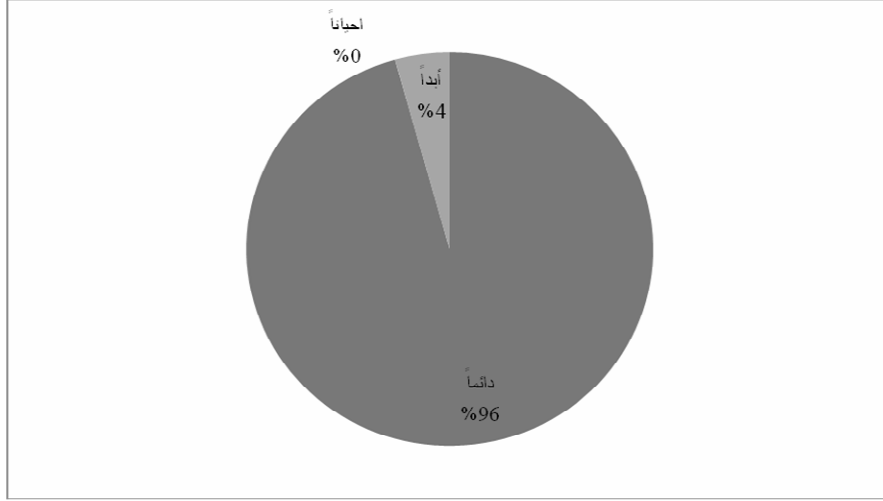
شكل 13: كفاءة مؤسسة الإقراض زمنيا في انجاز عقد القرض



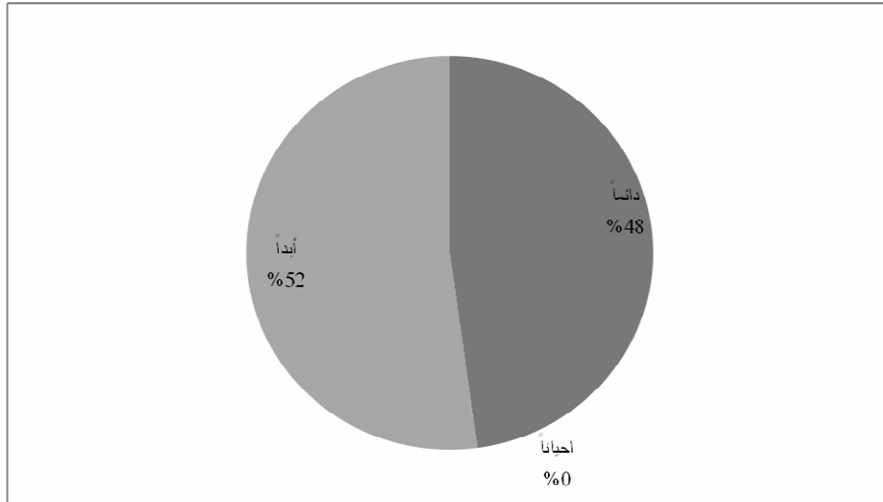
إلا أن جزءا من العملاء، لا يرى ملاءمة لنظم التوعية والتدريب القائم في عدد من المؤسسات، وبشكل خاص، يرى قسم معتبر منهم أن مؤسسات الإقراض تواصل منحهم القروض عند خسارة المشروع، ونرى أن في ذلك مدعاة لخلق نزاعات مستقبلية بين المؤسسة والعميل فيما يتعلق بوفاء الأخير لالتزاماته المالية تجاه المؤسسة الدائنة.

توضح الأشكال (13-16) التالية آراء العملاء من هذه المسألة.

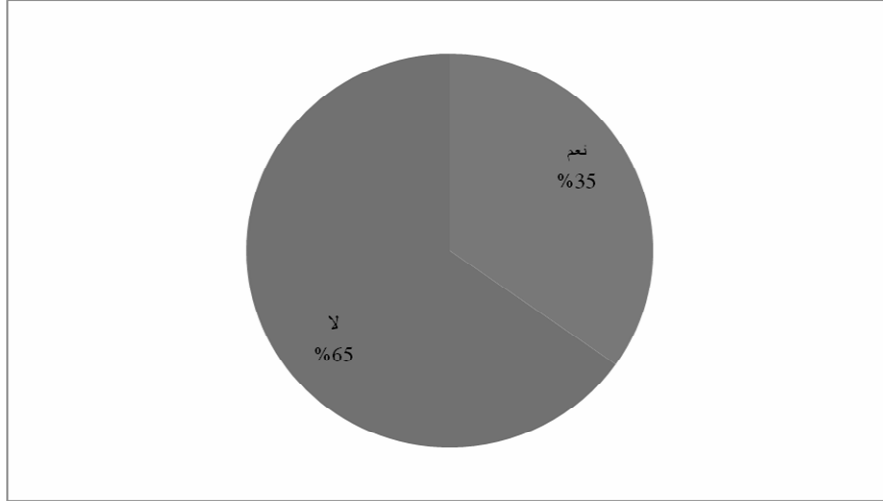
شكل 14: قيام مؤسسة الإقراض بدراسة مشروع العميل وتقييمه قبل منح القرض



شكل 15: مواصلة مؤسسة الإقراض منح القروض عند شعورها بخسارة أو تعثر المشروع



شكل 16: قيام مؤسسة الإقراض بمد العميل بأنشطة تدريبية وتوعوية لآليات استثمار التمويل



حالة النزاع لسنوات الدراسة

أظهرت نتائج البحث الميداني أن معظم النزاعات الواقعة خلال الأعوام التي شملتها الدراسة قد تم حسمها، في حين بقي جزء يسير منها يراوح مكانه. أما النزاعات التي لا يمكن حسمها، فقد أدرجتها المؤسسات المقرضة ضمن قوائم الديون المنعدمة. يوضح الجدولان 7 و 8 طبيعة حالة النزاع، وعدد القروض المعتبرة ديون منعدمة.

جدول 7: توزيع عينة الدراسة حسب تصنيف طبيعة حالة النزاع

السنة	انتهى	حل من 20-30 %	عالق	10-15% عالق	المجموع
1999	2	-	-	-	2
2000	2	-	-	-	2
2001	2	-	-	-	2
2002	2	-	-	-	2
2005	1	-	-	1	2
2006	1	-	-	1	2
2008	1	1	-	1	3
2010	1	1	-	-	2
2011	2	1	1	-	4
المجموع	41	3	1	3	21

جدول 8: توزيع عينة الدراسة حسب عدد القروض المعتبرة دين منعدم بالنسبة للمؤسسة

السنة	مجموع القروض
1999	118
2000	2
2001	132
2002	241
2005	1
2006	2
2008	218
2010	22
2011	50
المجموع	786

ضمانات الإقراض

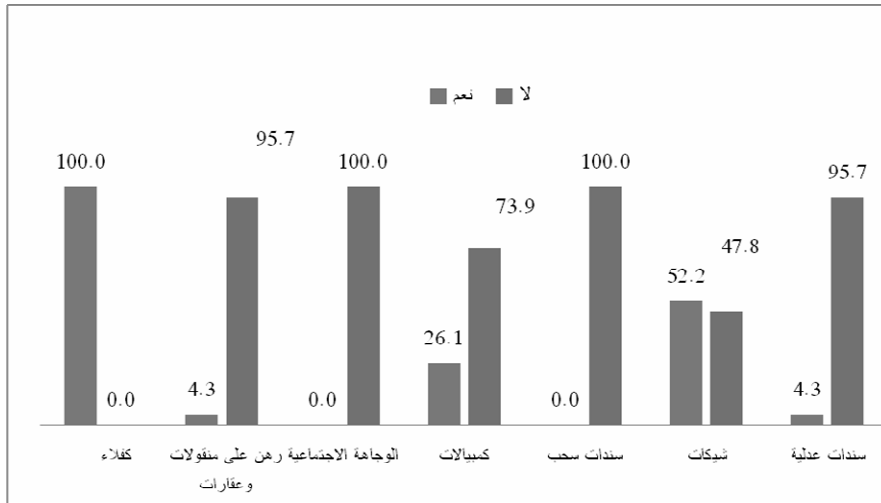
تقوم مؤسسات الإقراض بالطلب من العملاء تقديم ضمانات مختلفة لعقود القرض. ونظرا للحالة الاقتصادية للعميل المستهدف، تمثل وسائل الضمان التقليدية من كفلاء، وشيكات وكمبيالات، أبرز الضمانات التي تطلبها المؤسسة من عميلها. يوضح الجدول 9 التالي النسبة المئوية لرواج هذه الضمانات بين مؤسسات الإقراض.

جدول 9: نوع الضمانات المقدمة من العملاء بصرف النظر عن نوع وتصنيف عقد القرض

متغير الضمانات	النسبة	
	نعم	لا
كفلاء	100	0
رهن على منقولات وعقارات	28.6	71.4
الوجهة الاجتماعية	28.6	71.4
كمبيالات	57.1	42.9
سندات سحب	14.3	85.7
شيكات	85.7	14.3
سندات عدلية	28.6	71.4
أخرى	0	100

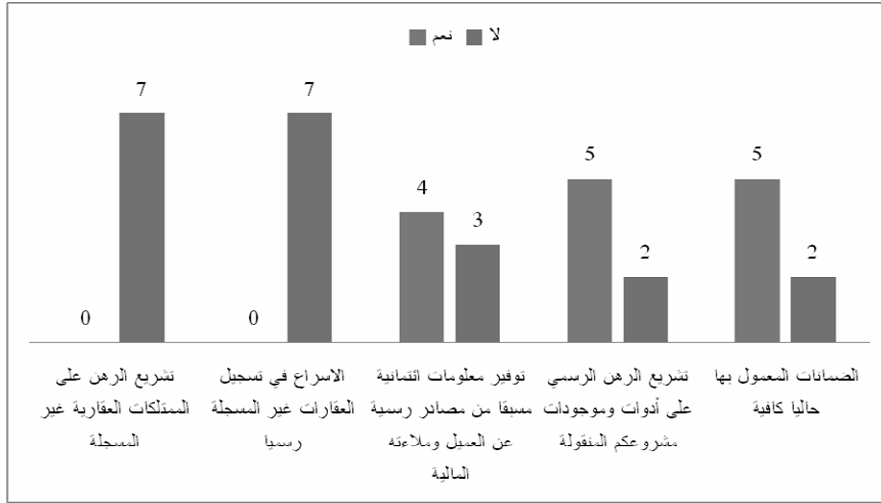
وبسؤال العملاء عن نوع الضمانات التي تطلبها المؤسسة المقرضة، حصل تأكيد على شيوع الضمانات الرئيسية أعلاه من كفلاء، وشيكات، وكمبيالات، بالإضافة إلى الرهن على المنقولات بشكل محدود بحيث لا يشكل ظاهرة، في حين لم يسبق للعملاء وأن مارسوا غيرها من الضمانات، كسندات السحب والضمان بالوجاهة الاجتماعية. تجدر الإشارة أن ما ورد بخصوص السندات العدلية، هو ما تلجأ إليه بعض مؤسسات الإقراض العاملة في قطاع غزة من توثيق عقد القرض لدى الكاتب العدل (ما جرى تسميته بسند دين منظم) كما تمت الإشارة إليه في بداية هذا القسم من الدراسة. يبين الشكل 17 التالي نسبة ما يقوم العملاء بتقديمه من ضمانات لقروضهم.

شكل 17: نوع ضمانات القروض المقدمة من العملاء



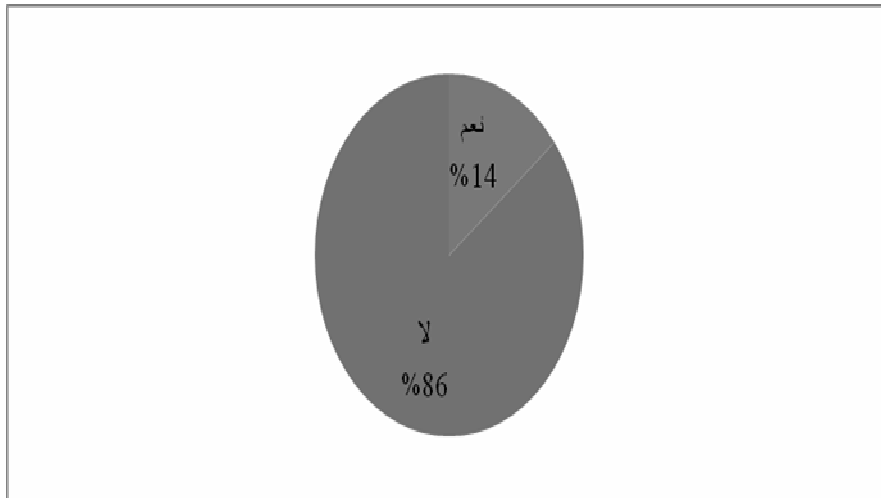
ولما كانت بعض المؤسسات ترى في ضعف الضمانات الحالية سبباً للنزاع حول تنفيذ عقود القرض، تم سؤالها عن الآليات المقترحة لتطوير الضمانات، بالتوازي مع سؤال العملاء عن ذلك، فكان التوجه لدى المقرض والمقترض يدعم تشريع الرهن الرسمي على أدوات وموجودات المشروع أو العميل المنقولة، على النحو الذي تمت الإشارة إليه في بداية هذا القسم من الدراسة، بالإضافة إلى توفير المعلومات الائتمانية المسبقة عن العميل من مصادر رسمية. يوضح الشكل 18 التالي آراء العملاء، في حين توضح الأشكال اللاحقة (19-22) موقف مؤسسات الإقراض حول هذا الخصوص.

شكل 18: آليات تحسين الضمانات من وجهة نظر العملاء

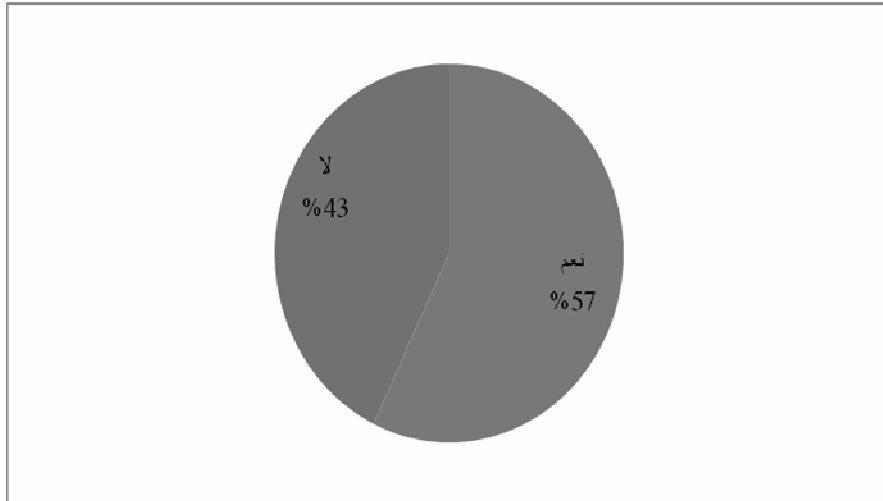


في المقابل، كان توجه مؤسسات الإقراض المشاركة حول المقترحات المبينة في الشكل 18 أعلاه كما يلي (الأشكال 19-22):

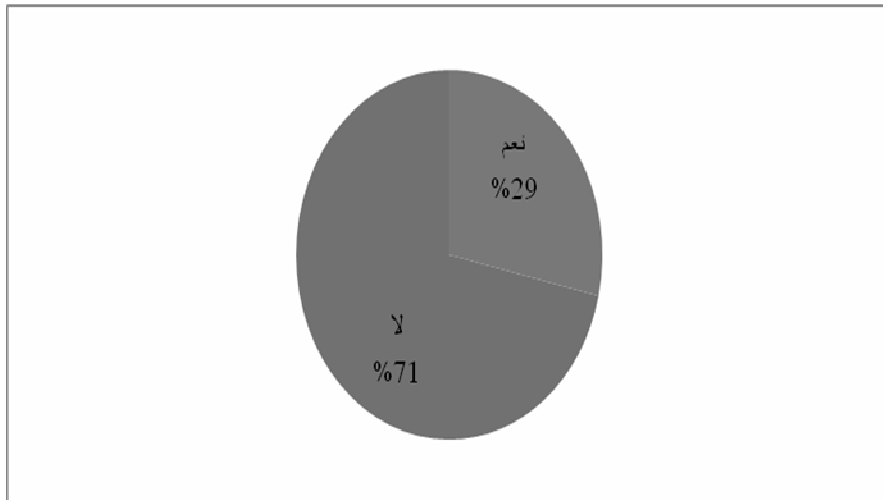
شكل 19: تسريع الرهن على الممتلكات العقارية غير المسجلة



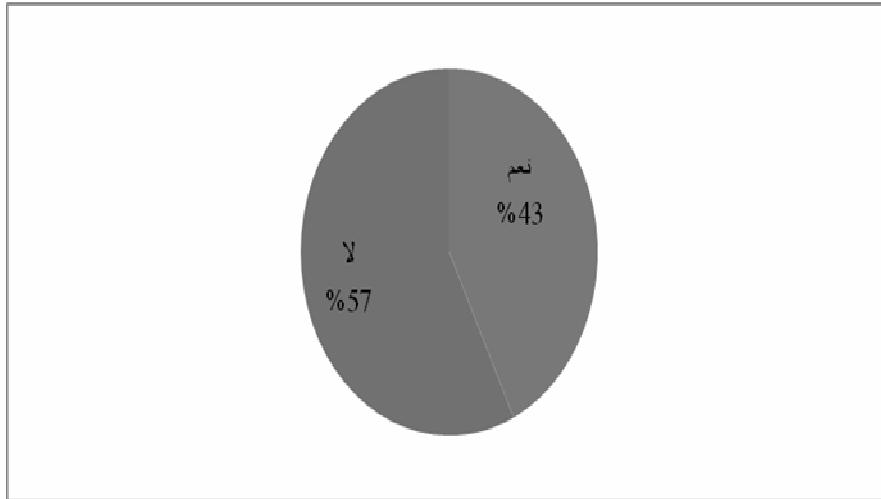
شكل 20: الاسراع في تسجيل العقارات غير المسجلة رسميا



شكل 21: توفير معلومات ائتمانية مسبقا من مصادر رسمية عن العميل وملاءته المالية



شكل 22: الضمانات المعمول بها حالياً كافية



بناء على ما سبق، تبقى مسألة التسجيل الرسمي للعقارات غير المسجلة وسيلة معتبرة لدعم قطاع التمويل في البلاد، لما في ذلك من تسهيل للحصول على ائتمان من الدائنين، وضمانة لهم في استيفاء الدين، ما يحقق مصلحة الطرفين ويعكس أثره على تنشيط دورة رأس المال اللازم لأعمال التنمية. ويمكن لذلك الحد من وسائل الضمان التقليدية غير الملائمة، وبشكل خاص الشيكات، حيث يعتبر إصدار شيك بدون رصيد جريمة وفقاً لقوانين العقوبات السارية، تعرض مرتكبها لعقوبة الحبس، ولا يخفى أثر ذلك على مشروع المقترض وعملية إنتاجه. وقد كشف البحث الميداني أن نسبة 71% من مؤسسات الإقراض المشاركة قد قامت بالطلب من القضاء حبس المدين لعدم الوفاء بالتزاماته. في المقابل كانت نسبة المؤسسات التي قامت بتنفيذ الرهون على أموال المدين المعسر أو الممتنع عن الوفاء 43%. ففي دعم قوانين الرهن على أموال المدين المنقولة وغير المنقولة ضماناً مثلى للمؤسسة الدائنة، وتحديد للمدين من الخضوع لنظام العقاب غير الملائم لعملية التنمية.

آليات تسوية النزاعات

يعتبر القضاء الوسيلة الأكثر شيوعاً في تسوية منازعات عقود القرض، وبشكل خاص دوائر التنفيذ في المحاكم المختصة، حيث تقوم المؤسسات الدائنة بطرح الأوراق

التجارية للتنفيذ من شبكات وكمبيالات، استنادا لأحكام قانون التنفيذ لسنة 2005. يلي ذلك حسم النزاعات من خلال التفاوض المباشر بين الدائن والمدين، وكذلك ممارسة الضغط الاجتماعي من خلال الأشخاص الذين لهم نفوذ تجاه المدينين. الجدول 10 التالي يوضح آليات فض المنازعات، كما ورد في استبانة مؤسسات الإقراض.

وفيما يتصل بالتحكيم والوساطة، باعتبارهما من الوسائل البديلة لحل النزاعات، لم نلمس تحمسا واضحا من مؤسسات الإقراض تجاههما. في المقابل، عبرت مؤسسات الإقراض كافة عن دعمها لسن قانون خاص بالوساطة الاتفاقية لحسم المنازعات. ما يفهم منه، عدم رغبة المؤسسات في اختيار الوساطة كوسيلة لفض النزاع ما لم يكن هناك إطار قانوني واضح لها. وهذا علميا صحيح، حيث غالبا ما تكون الغاية من الوسائل البديلة لفض المنازعات الحفاظ على الود بين المتخاصمين واستمرار علاقات العمل بينهما، لما لإرادتهما من اعتبار كبير في اختيار الشخص الذي سيفصل في النزاع، وللوصول إلى حل له، بالإضافة لما تحققه هذه الوسائل من مزايا أخرى للأطراف منها، تخفيض تكلفة التقاضي وسرعة البت في النزاع.

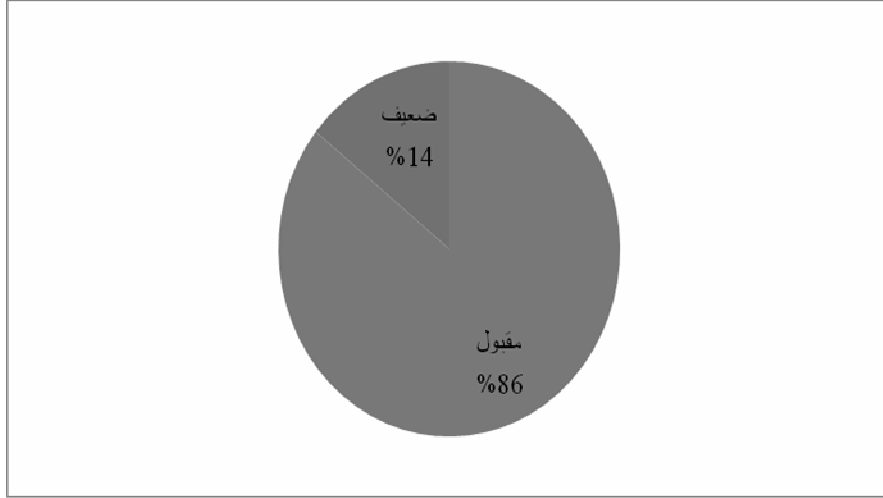
جدول 10: توزيع عينة الدراسة حسب تصنيف طبيعة آلية فض النزاع

السنة	ضغط اجتماعي	قضاء	تفاوض	المجموع
1999	1	2	1	4
2000	1	2	1	4
2001	1	2	1	4
2002	1	2	1	4
2005	1	2	1	4
2006	1	2	1	4
2008	1	2	1	4
2010	1	2	1	4
2011	1	3	1	5
المجموع	9	19	9	37

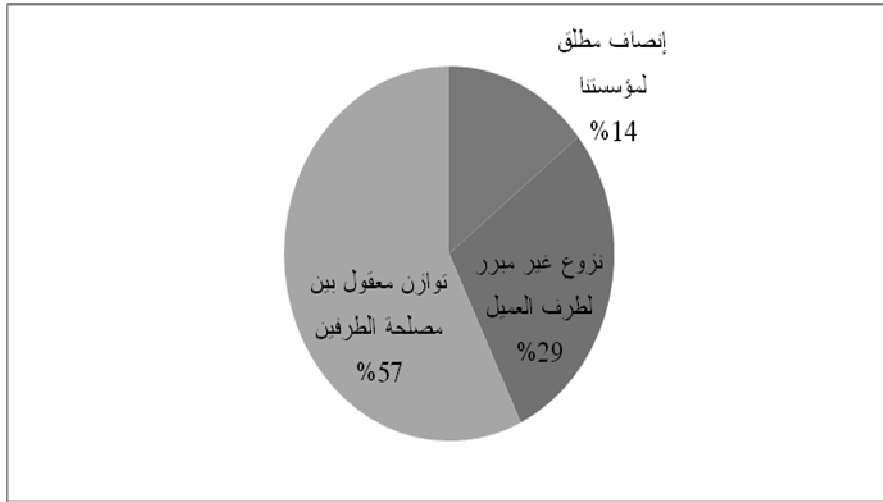
ولما كانت غالبية النزاعات تحسم من خلال القضاء على النحو المبين أعلاه، عبرت غالبية المؤسسات عن ارتياحها لعمل القضاء في هذا الشأن بشكل عام، إلا أن بعضها

انتقد بطئ المحاكم، أحياناً، لا سيما دوائر التنفيذ في حسم المنازعات. يوضح الشكلان 23 و 24 رؤية مؤسسات الإقراض لأداء المحاكم المختصة.

شكل 23: أداء المحاكم المختصة في الفصل في منازعات عقود القرض من وجهة نظر مؤسسات الإقراض

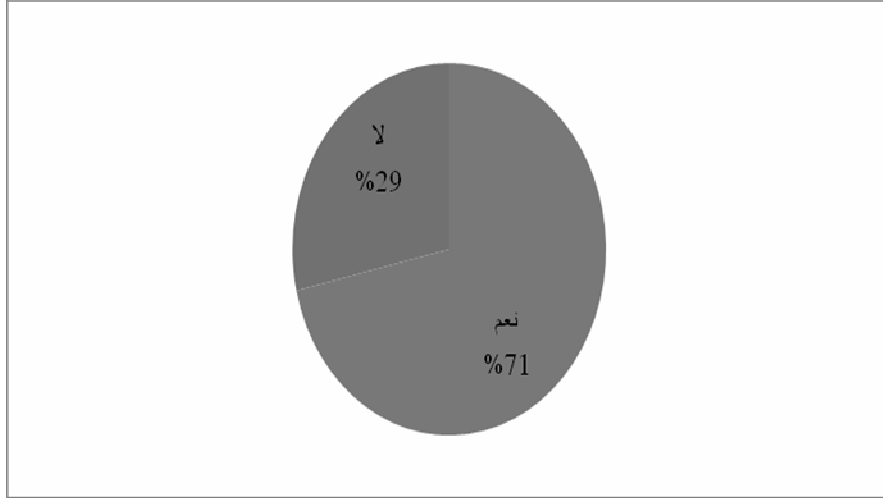


شكل 24: نظرة مؤسسات الإقراض لأحكام المحاكم التي صدرت في نزاعات سابقة تخصها بشأن عقود قرض

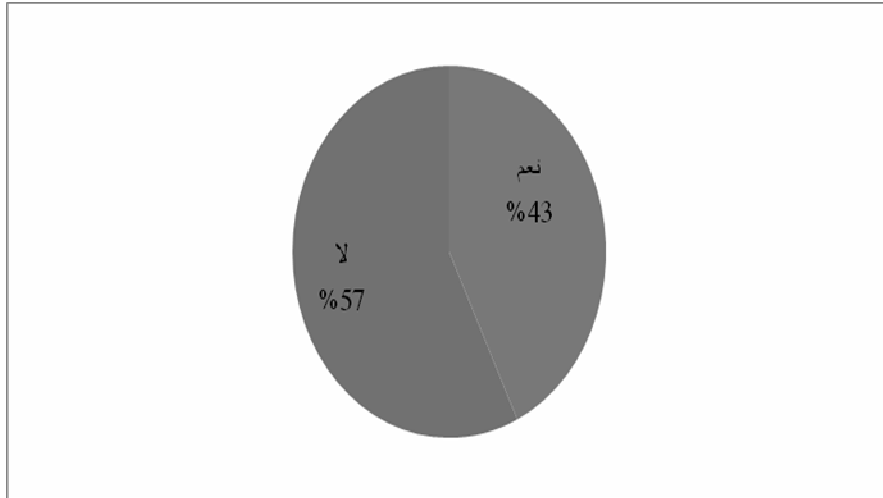


تبيين الأشكال (25-30) أنسب آليات فض المنازعات من وجهة نظر مؤسسات الإقراض:

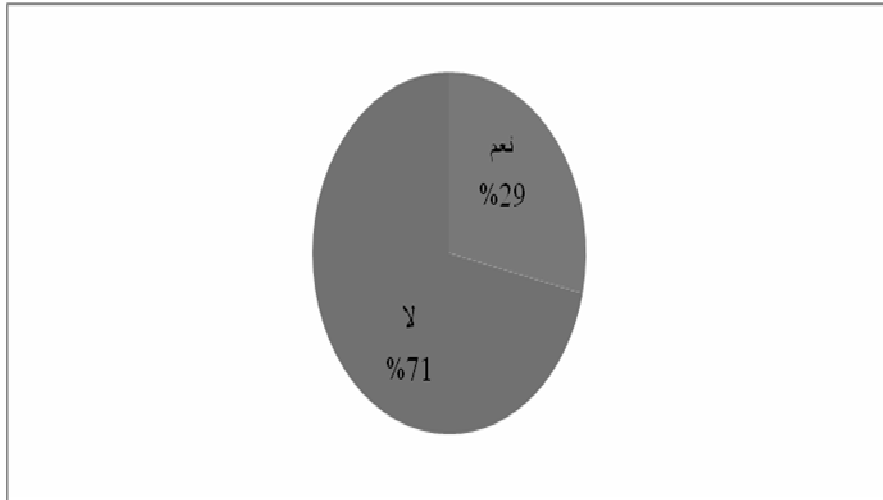
شكل 25: المحاكم المختصة



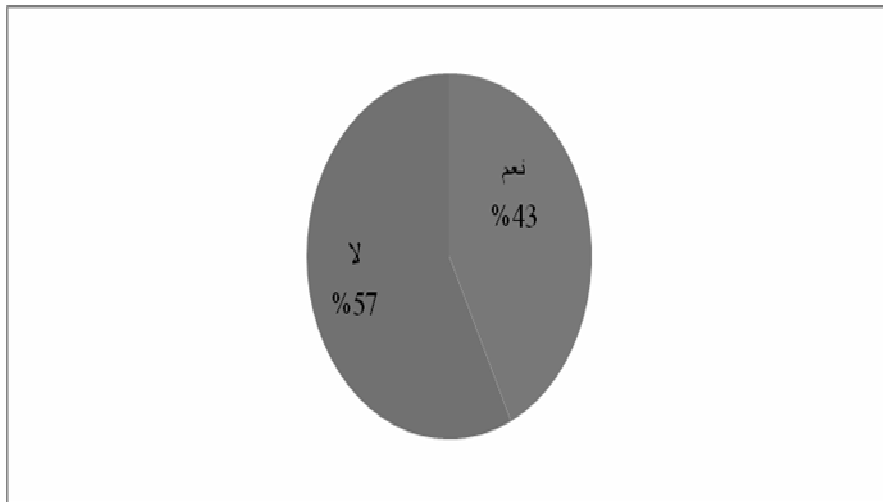
شكل 26: التفاوض بين المقرض والمقترض



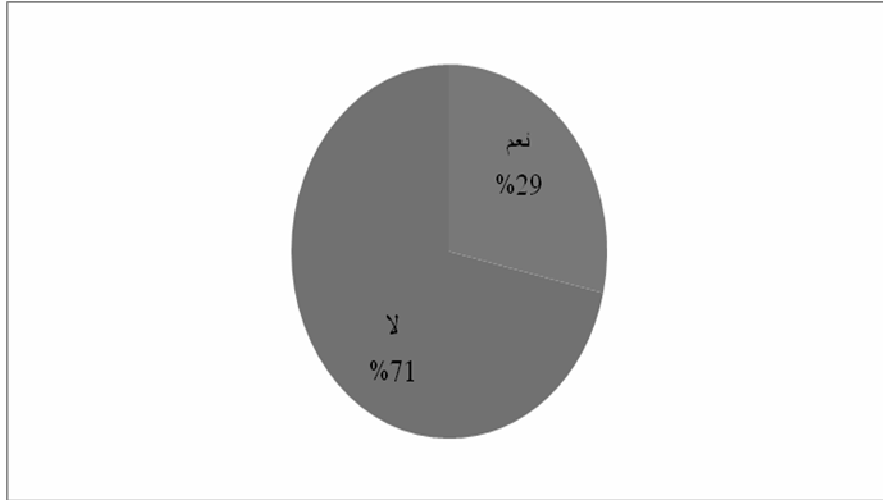
شكل 27: الوساطة الاتفاقيه



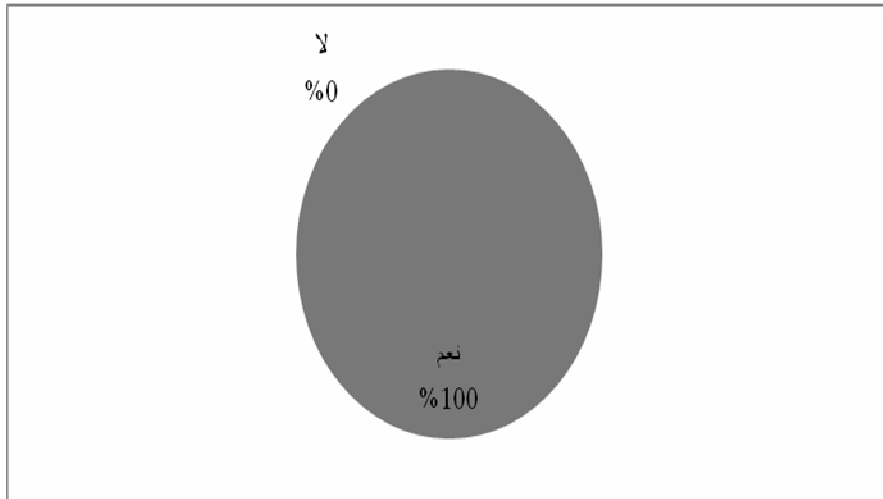
شكل 28: التسوية القضائية



شكل 29: التحكيم



شكل 30: دعم سن قانون للوساطة الاتفاقية لحسم المنازعات



5- النتائج والتوصيات

نخلص من دراستنا هذه إلى مجموعة من النتائج الرئيسية، نورد بشأنها مقترحات آملين أن تسهم في تطوير قطاع التمويل الصغير في فلسطين، وأداء مؤسسات الإقراض.

تبين من خلال الدراسة عدم وضوح رؤية المشرع الفلسطيني تجاه قطاع التمويل الصغير والمؤسسات العاملة فيه. فصناعة التمويل الصغير لها فلسفتها ومحدداتها الخاصة، بالنظر إلى نوع وحجم الفئات التي تستهدفها من جهة، وأثر التمويل على دعم الانتاج والتخلص من مسببات الفقر والبطالة، من خلال ادماج الأفراد المهمشين اجتماعيا في دائرة العمل وتأهيلهم من جهة ثانية. فلا يمكن تنظيم مؤسسات الإقراض بمعزل عن فلسفة التمويل ذاته، حيث بدا واضحا أنه لم يتم تصميم الإطار التشريعي بشأن مؤسسات الإقراض المتخصصة للتهوض بالفئات المستهدفة من التمويل الصغير، بقدر ما كان الاهتمام منصبا على تنظيم مؤسسات الإقراض وعملها باعتبارها مؤسسات مالية.

لهذا، يتعذر على التوجه التشريعي والتنظيمي القائم خلق نظام مالي شامل بالمفهوم المألوف دوليا. فالنظام الخاص بالترخيص والإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصصة رقم (132) لسنة 2011 جاء لضبط المؤسسات وحوكمتها، دون أن يحمل رسالة تنمية واجتماعية بيّنة لصالح أولئك الذين لا يستطيعون الوصول إلى الخدمات المالية المقدمة من قبل المصارف. وقد أظهرت الدراسة أن معظم أحكام النظام المذكور وتعليماته هي أحكام احترازية ومكلفة لا تتقرر، وفقا لما هو جاري عليه العمل دوليا، إلا في جانب المؤسسات المالية التي تتعامل بأنشطة الايداع والادخار. فمؤسسات الإقراض التي لا تتعامل في مثل هذه الأنشطة، كما هو الحال في البلاد، يلائمها التنظيم والرقابة غير الاحترازيين على شكل أحكام ميسرة بعيدة عن غاية الاندفاع نحو التنظيم غير المبرر. ومن شاكلة ما يمكن إقراره في فلسطين من قواعد تخدم قطاع التمويل الصغير ومؤسساته، تلك المتعلقة ب: التسجيل، والافصاح عن الملكية والسيطرة،

ومعايير المحاسبة والتدقيق، وإعداد التقارير المالية ونشرها، والافصاح عن أسعار الفائدة، ورسم آليات لشكاوى العملاء، وتزويد السلطة الرقابية بمعلومات المقترضين وحالة قروضهم.

لقدت وُجِدت مؤشرات قوية على توجه معظم مؤسسات الإقراض المسجلة كجمعيات خيرية نحو التحول إلى شركات ربحية؛ بسبب معاملتها على قدم المساواة مع الشركات الربحية، دون التمييز ايجابا لصالحها، كتقرير تسهيلات ضريبية، أو تخفيضات في رسوم التسجيل، بشكل معتبر، أو متطلبات رأس المال. ما قد يؤدي إلى إزاحة الشركات غير الربحية من سوق التمويل الصغير، وبقاء هذا السوق حكرا على الشركات الربحية، الأمر الذي قد يساهم في تخفيض جودة الخدمات المقدمة للعملاء؛ لضعف المنافسة.

تتصدر الكمبيالات، والشيكات، والكفالات الشخصية، ضمانات القروض الممنوحة للعملاء. وعلى الرغم من ذلك، لا يعتبر الشيك من الضمانات الملائمة؛ نظرا لما يرتبه من مسؤولية جزائية عند عدم صرفه لعدم كفاية الرصيد، ما يجعل المدين مهددا بالملاحقة في حريته الشخصية، وهو أمر لا يستقيم وفلسفة التمويل.

وأظهر البحث الميداني أيضا أن الأفراد هم النسبة الأكبر من المستفيدين من القروض، وأن غالبيتهم يسخرون القروض لغايات إنتاجية. ولوحظ تحمس واضح للسواد الأعظم منهم تجاه تنوع الخدمات المالية المقدمة لهم من المؤسسات، مثل قبول الودائع والادخار، والتحويلات المالية، والتأمين الصغير، بما يلائم أوضاعهم الاقتصادية. وأظهرت الدراسة أن متوسط نسبة القروض محل النزاع لأعوام الدراسة (1999-2011) هي 3.08% من إجمالي القروض المصدرة في الضفة الغربية، وفي حدود 1% في قطاع غزة. وكان لعامل التأخر عن السداد، أثر مباشر في خلق النزاع. ولهذا العامل مسببات منها، عدم ملائمة الضمانات، وخسارة المشروع في بعض الأحيان، وضعف أنظمة توعية وتبصير العملاء في بعض المؤسسات.

وتبين أيضا، أن القضاء هو الوسيلة الأكثر شيوعا في تسوية منازعات عقود القرض، وبشكل خاص دوائر التنفيذ في المحاكم المختصة، حيث تقوم المؤسسات الدائنة بطرح الأوراق التجارية للتنفيذ مباشرة بصفتها أسناد تنفيذية. يلي ذلك حسم النزاعات بواسطة النقاوض المباشر بين المؤسسة والعميل، وكذلك ممارسة الضغط الاجتماعي من خلال الأشخاص الذين لهم نفوذ تجاه المقترضين. ولوحظ رغبة مؤسسات الإقراض في سن قانون للوساطة الاتفاقية، لما له من ميزات في حسم المنازعات بعيدا عن أروقة القضاء.

ومن المقترحات التي يمكن لهذه الدراسة تقديمها:

- ✧ إعادة النظر في بعض أحكام النظام رقم (132) لسنة 2011 وتعليماته، وبشكل خاص تلك المتعلقة بمتطلبات رأس المال، والمدد اللازمة لعملية تحويل الشكل القانوني للمؤسسة، ومسألة فصل التمويل الاسلامي عن التجاري. كون ذلك يأتي تبعا لتصنيف مؤسسات الإقراض وفقا لمعايير معينة، على النحو المبين أدناه، ويحتاج إلى سياسة تهيئة لتلافي الآثار السلبية لهذا التنظيم.
- ✧ لما كانت المراحل الأولى لعملية تحول الشكل القانوني للمؤسسة مكلفة، وحفاظا على الغاية من التمويل الصغير، يكون من المناسب، منح هذه المؤسسات اعباءات أو تسهيلات ضريبية، بشكل مؤقت، وبشكل خاص ضريبة القيمة المضافة، وخصم مصروف الفائدة على القروض من دخل هذه المؤسسات الخاضع للضريبة، وعدم فرض ضرائب على المعونات التي تتلقاها هذه المؤسسات؛ حفاظا على قنوات التمويل الأجنبية والمحلية وتشجيعا لاستمراريتها.
- ✧ العمل على تصنيف مؤسسات الإقراض لجهة أنواع الخدمات المالية المأذون لها مزاولتها، بناء على مؤشرات أداء ومعايير معينة، مثل جودة المحفظة الاستثمارية، والكفاءة، والشفافية، ومستوى الاستدامة المالية، القدرة على تحقيق عوائد على الأصول، والنظم المناسبة للتشغيل وادارة المعلومات...الخ.
- ✧ تنويع الخدمات المالية المقدمة للعملاء، بناء على التصنيف المشار إليه أعلاه، مثل خدمات الايداع والتوفير والتأمين، أو الترخيص لهذه المؤسسات أو بعضها، وفقا لمعايير التصنيف، بالعمل كوكلاء للمؤسسات والشركات المالية التي تباشر مثل هذه الخدمات، لتحقيق استدامتها المالية والوصول إلى أكبر قدر ممكن من العملاء

الفقرء المحرومين من الوصول إلى هذه الخدمات. وهنا يمكن تطوير آليات توفير المعلومات الائتمانية المسبقة عن العميل من مصادر رسمية.

✧ الاستمرار في سياسة تحرير أسعار الفائدة بتجنب وضع سقف منخفضة لها؛ لأنها تحد من قدرة المؤسسات على تغطية المخاطر المرتفعة والتكاليف الإدارية والتشغيلية العالية. ولما كان من المتوقع أن ترتفع التكلفة التشغيلية للمؤسسة، بموجب التنظيم الجديد، ستقوم بعض المؤسسات بتغطية التكلفة الإضافية من خلال رفع نسبة الفائدة والعمولات على عملياتها، ما يثقل كاهل العملاء، وربما احجام البعض منهم عن طلب التمويل، من جهة، ومن جهة أخرى، لا يكون للزيادة على نسبة الفائدة المحددة بموجب نظام المربحة العثماني، وقانون الربا الفاحش، معنى، عندما يتوجه العميل إلى القضاء طالبا ردها إلى النسبة القصوى (9%). ما يجعل مؤسسات الإقراض في وضع حرج.

✧ تصنيف القروض تبعاً لقيمتها على أن تبقى قيمة القرض أو التمويل في حدود احتياجات الفئات المستهدفة بما يمكن قطاع التمويل الصغير من تحقيق أهدافه ورسالته التتموية.

✧ تطوير ضمانات القروض التقليدية من خلال تشريع الرهن الرسمي على المنقولات بجميع أنواعها، لما لذلك من مزية عدم حرمان العميل من الانتفاع بها، حيث لا تنتقل ملكيتها إلى المؤسسة، وإنما تبقى ضامنة لحقوقها، فيمكن التنفيذ عليها عند الحاجة. لهذا، يفضل الإسراع في إصدار مشروع قانون ضمان الحقوق في المال المنقول.

✧ نشر مؤسسات الإقراض سياسة الإقراض لديها، ولائحة نسب الفائدة، والرسوم، والعمولات المقررة على القروض على مواقعها الإلكترونية، ونشراتها التعريفية، بشكل واضح.

✧ تبني مؤسسات الإقراض نظاماً متقدمة لإعلام، وتبصير، وتوعية عملائها فيما يتصل بآليات استثمار التمويل، وكذلك تبنيها لنظم تحليل مخاطر الائتمان، وربط التمويل بمستوى تقدم مشروع العميل وآفاق استقلال العميل بذاته.

✧ العمل على إصدار قوانين للوساطة والتوفيق بوصفهما من الوسائل البديلة لحل النزاعات.

المراجع

- الأمم المتحدة (2006). بناء قطاعات مالية شاملة للتنمية. دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، نيويورك.
- براندسما، جوديث، وبيرجورجي، دينا (2004). التمويل الأصغر في البلدان العربية: بناء قطاعات مالية تشمل الجميع. نيويورك: صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال (UNCDF). متوفر على الرابط التالي:
http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/mf_arabstates_ar.pdf. تمت الزيارة بتاريخ 2012/7/26.
- براندسما، جوديث، وشوالي، رقيقة (2001). انجاح التمويل البالغ الصغر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. مجموعة تنمية القطاع الخاص والقطاع المالي، ومجموعة التنمية البشرية، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واشنطن: البنك الدولي.
- براندسما، جوديث، وهارت، لورنس (د. س.). تحسين عمل التمويل البالغ الصغر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. البنك الدولي، مجموعة التنمية البشرية ومجموعة التمويل والقطاع الخاص والبنية الأساسية.
- البنك الدولي للنساء (WWB) (2002). السياسات والقوانين والنظم التي تشجع تقديم الخدمات المالية المستدامة للفقراء وأقرب الفقراء. يمكن الوصول إلى هذه الوثيقة من خلال رابط بوابة التمويل الأصغر
<http://arabic.microfinancegateway.org/content/article/detail/23503>.
- الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة رقم 60، وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، بتاريخ 2005/10/25.
- رايلي، خافيير، ولايمان، تيموثي (2005). تقرير تشخيصي عن البيئة القانونية والتنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر في المغرب، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء.
- سنابل (شبكة التمويل الأصغر للبلدان العربية) (2010). التقرير العربي الإقليمي للتمويل الأصغر: استعراض آخر مستجدات القطاع.

الصفدي، سماح (2004). منهجية الإفراض بضمان المجموعة دراسة حالة برامج الإفراض بضمان المجموعة والادخار في قطاع غزة، غزة: الجامعة الإسلامية، رسالة ماجستير.

عباسي، علاء، وآخرون (2009). القدرة على الحصول على التمويل: الائتمان الأصغر والخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية في المملكة الأردنية الهاشمية، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء.

لاور، كيت، وليمان، تيموثي (2005). تقرير تشخيصي عن الأطر القانونية والتنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر في الأردن، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء.

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء/البنك الدولي (2008). إطار العمل التشريعي والسياسي للتمويل المتناهي الصغر في سوريا.

معهد الحقوق-جامعة بيرزيت (2010). المنشآت الصغيرة والمتوسطة بين النص والتطبيق، بيرزيت-رام الله.

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2009). البيئة القانونية والتنظيمية للتمويل الأصغر في مصر: دراسة تشخيصية للتركيز على قضايا تحول مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية.

Alfon, Isaac, and Andrews, Peter (1999). Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation. How to do it and how it adds value. Occasional Paper 3, FSA, London. Available at <http://www.fsa.gov.uk/pubs/occpapers/OP03.pdf>, accessed on 17/8/2012.

Arun, Thankom (2005). Regulating for development: the case of microfinance, The Quarterly Review of Economics and Finance, 45(2-3), 346-357.

Basel Committee on Banking Supervision (August 2010). Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements, Basel.

Campion, Anita, and White, Victoria. (1999). Institutional Metamorphosis: Transformation of Microfinance NGOs Into Regulated Financial Institutions, Microfinance Network.

Campion, Anita, and White, Victoria. (2001). NGO Transformation, Microenterprise Best Practices, available at http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.28745/19230_N_073.pdf, accesses on 15/8/2012.

- Carrasco, Yolanda (2006). Regulation of Microfinance: An Impact Assessment of Regulatory Framework of Microfinance Institutions in Peru. Manchester: University of Manchester, Faculty of Humanities, Master Dissertation.
- CGAP (2003). Microfinance Consensus Guidelines, Washington, D.C.
- CGAP (January 2011). Recommendations for Proportionate Regulation and Supervision of Microfinance, UNCITRAL Colloquium on Microfinance.
http://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/microfinance/LYM_AN_1.pdf, accessed on 12/8/2012.
- CGAP (May 2003). Regulation and supervision of Microfinance, Donor Brief No. 12,.
- CGAP (October 2003). Financial Services for the Rural Poor, Donor Brief, No. 15, Washington, D.C.
- CGAP (October 2006). Good Practice-Guidelines for Funders of Microfinance-Microfinance Consensus Guidelines, Washington, D.C.
- CGAP- Consultative Group to Assist the Poor /The World Bank (November 2010). Andhra Pradesh 2010: Global Implications of the Crisis in Indian Microfinance, at <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.48945/FN67.pdf>, accessed on 8/8/2012.
- Commission recommendation on 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, (2003/361/EC), official Journal, L 124/36, 20/5/2003.
- Committee of the Regions (2010). Opinion on ‘Progress Microfinance Facility’ (2010/C 79/12), official journal, C 79/71, 27/3/2010; Notice of implementation of the Guarantee Action under the European Progress Microfinance Facility (2010/C 202/02), official journal C202/2, 24/7/2010.
- Dodeen, Mahmoud (2011). The Efficiency of the Listing and Disclosure Rules of the Palestine Stock Exchange: A critical Review, PhD dissertation. Brussels: Free University of Brussels (VUB), (unpublished).
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (November 2009). Microfinance in Conflict: Strategies for Development and Peace in the ESCWA Region, E/ESCWA/ECRI/2009/Technical Paper.4.
- Eurom Consultancy and Studies (2008). Benchmarking Microfinance in Romania 2006 – 2007, A report from Eurom Consultancy and Studies SRL for European Microfinance Network’s Micro finance Conference– Nice, France. Available at http://www.eurom-consultancy.ro/files/Benchmarking_MF_in_Romania_2006_2007.pdf, accessed on 12/8/2012.

- European Commission (2009). Commission Staff Working Document, Accompanying Document to the Decision of the European Parliament and of the Council Establishing a European Microfinance Facility for Employment and Social Inclusion (Progress Microfinance Facility) Ex-ante Evaluation, COM (2009) 333, Brussels, 2/7/2009.
- European Commission (April 2007). Expert Group Report, The Regulation of Microcredit in Europe, Enterprise and Industry, Brussels.
- European Commission (April 2011). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementation of the European Progress Microfinance Facility- 2010, Brussels.
- European Commission (July 2012). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementation of the European Progress Microfinance Facility- 2011, Brussels.
- European Commission, Enterprise and Industry. (April 2007) Expert Group Report, The Regulation of Microcredit in Europe.
- European Commission, Small and medium-sized enterprises (SMEs), Fact and figures about the EU's Small and Medium Enterprise (SME), at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/index_en.htm, accessed on 2/8/2012.
- European Parliament and of the Council, Decision No. 283/2010/EU of 25 March 2010 Establishing a European Progress Microfinance Facility for Employment and Social Inclusion, Official Journal, L 87/1, 7/4/2010.
- Evers, Jan; Jung, Martin; and Lahn, Stefanie (2007). The European Microfinance Network, Status of Microfinance in Western Europe- an academic review. Available at [http://www.european-microfinance.org/data/file/ISSUE%20PAPER\(1\).pdf](http://www.european-microfinance.org/data/file/ISSUE%20PAPER(1).pdf), accessed on 10/10/2012.
- Fernando, N. (2005). Micro Success Story? Transformation of Nongovernment Organizations into Regulated Financial Institutions. Mandaluyong, Philippines: Asian Development Bank.
- FSA (June 2000). Practical Cost-Benefit Analysis for Financial Regulators, Central Policy, London. Available at <http://www.fsa.gov.uk/pubs/foi/cba.pdf>, accessed on 17/8/2012.
- General Assembly- UN (2009). Role of microcredit and microfinance in the eradication of poverty, Sixty-third session, A/RES/63/229, 10/3/2009.

- Guha, Samapti (2004). Salient Features of Micro Finance Institutions in India, Indian Institute of Dalit Studies, IPRF working paper series No:01/04.
- Guichandut, Philippe, et al. (eds.) (2007). Microfinance in Germany and Europe Market Overview and Best Practice Examples. Frankfurt: KfW Bankengruppe.
- Helms, Brigit, and Reille Xavier. (2004). Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far. Occasional Paper 9. Washington, D.C., CGAP.
- Helms, Brigit. (2006). Access for All: Building Inclusive Financial Systems, Washington, D.C, World Bank.
- Hishigsuren, Gaamaa. (2006). Transformation of Micro-finance Operations from NGO to Regulated MFI, IDEAS, USA.
- International Monetary Fund (IMF), (January 2005). The Monetary and Financial Systems Department, Microfinance: A View from the Fund. Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/012505.pdf>, accessed on 15/10/2012.
- Jansson, Tor (2001). Microfinance: From Village to Wall Street. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, Best Practice Series.
- Kline, Kenny, and Sadhu, Santadarshan, Microfinance in India: A New Regulatory Structure, Centre for Microfinance, available at http://www.centre-for-microfinance.org/wp-content/uploads/attachments/csy/1602/IIM%20Regulation%20V1_1.pdf, accessed on 5 August 2012.
- Ledgerwood, Joanna, and White, Victoria (2006). Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor, Washington: the World Bank.
- MacIsaac, Norman (1997). The Role of Microcredit in Poverty Reduction and Promoting Gender Equity: A Discussion Paper. Canada: CIDA.
- Microfinance Institutions (Development and Regulation) Bill as of 20/6/t 2011. See the full text at http://indiamicrofinance.com/wp-content/uploads/2011/07/microfinance_india_bill_2011.pdf, accessed on 8/8/2012.
- Ministry of Planning and International Cooperation (2011). The Jordanian National Policy Framework for Microfinance: Towards Inclusive Finance. Amman.
- Muganga, Denis. (2010). The Role of Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Evidence From South Africa, and Its Implications For The Development of Non-Deposit Taking Microfinance Regulation In Kenya, Italy: The State University Of Bergamo, Master thesis.

- Nagarajan Geetha. and Richard, Meyer. (2005). Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities. Reformatted version of Working Paper AEDE-WP-0041-05, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics: Columbus, Ohio, The Ohio State University.
- Nair, Tara (2001). Institutionalising Microfinance in India: An Overview of Strategic Issues, Economic and Political Weekly, Vol. 36, No. 4.
- Oluyombo, Onafowokan (ed.) (2012). Cooperative Finance in Developing Economies. Lagos: Soma Prints Limited.
- Peck, Christen, and Rosenberg, Richard. (April 2000). The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance. Occasional Paper 4. Washington, D.C., CGAP.
- Raj, Manisha (2012). Microfinance Institutions in India and its Legal Aspects, working paper, Amity University.
- Reserve Bank of India (January 2011). Report of the Sub-Committee of the Central Board of Directors of Reserve Bank of India, to Study Issues and Concerns in the MFI Sector. Retrieved from the Website of the Reserve Bank on 8/8/2012, <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/PublicationReport/Pdfs/YHMR190111.pdf>.
- Reserve Bank of India (May 2011). Instructions at Bank loans to Microfinance Institutions (MFIs)– Priority Sector Status, http://www.rbi.org.in/scripts/BS_CircularIndexDisplay.aspx?Id=6381, accessed on 8/8/2021.
- Reserve Bank of India, Department of non-Banking Supervision, Notification No. DNBS.138/CGM(VSNM)-2000 (January 13, 2000), at <http://rbi.org.in/scripts/NotificationUser.aspx?Id=224&Mode=0>, accessed on 7/8/2012.
- Sa-Dhan, The Association of Community Development Finance Institutions (2006). Existing Legal and Regulatory Framework for the Microfinance Institutions in India: Challenges and Implications, New Delhi, Sahara Renewal.
- Sane, Renuka, and Thomas, Susan (April 2011). A policy response to the Indian micro-finance crisis, working paper No. 7/2011. Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Srinivasan, N. (2010). Microfinance India: State of the Sector Report, New Delhi: Sage.
- Staschen, Stefan (2003). Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide, GTZ, Economic Development and Employment Promotion.
- Stiglitz, Joseph (2001). Principles of financial regulation: a dynamic portfolio approach. Washington: The World Bank, Research Observer, 16(1).

- Underwood, Tamara (Dec. 2006). The European Microfinance Network, Overview of Microcredit Sector in Europe-2004-2005, working paper No. 4.
- Underwood, Tamara. (2006). Overview of the Microcredit Sector in Europe, 2004-2005, European Microfinance Network (EMN), at http://www.european-microfinance.org/data/file/section_nos_services/publications/working_papers/2004-2005-survey-final-report.pdf, accessed on 3/10/2012.
- Unterberg, Michael; Evers, J. and GmbH, J. (2008). Microfinance as a European policy issue– policy images and venues. Nice: European Microfinance Network, 5th Annual Conference, 8-10 September,.
- Van Bastelaer, Thierry (2000). Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit, Working Paper No. 234, University of Maryland, Centre for institutional Reform And The Informal Sector.
- Vonderlack, Rebecca, Schreiner, Mark (Dec. 2001). Women, Microfinance, and Savings: Lessons and Proposals. Washington: University in St. Louis.
- World Bank (2002). Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance, at http://info.worldbank.org/etools/docs/library/83619/cgap_paper.pdf, accessed on 12/8/2012.
- Zeller, Manfred, and Sharma, Manohar (2000). Many borrow, more save, and all insure: Implications for food and micro-finance policy, Food Policy, Vol. 25, pp. 143-167.

تشريعات

- قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964.
- قانون الشركات لسنة 1929.
- قانون الشركات العادية لسنة 1930.
- قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
- القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف.
- قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997.
- قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004.
- قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004.
- قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966.

قانون الربا الفاحش رقم (20) لسنة 1934 .
نظام المراجعة العثماني.
قرار رقم (132) لسنة 2011 بنظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة.
تعليمات ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة رقم 2012/1.
قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.
مرسوم رقم (16) لسنة 2007 بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات.
قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
مشروع قانون ضمان الحقوق في المال المنقول لسنة 2010.
قانون تنمية المشروعات الصغيرة المصري رقم (141) لسنة 2004.
قانون الجمعيات الخيرية الأردني رقم 51 لسنة 2008.
قانون بنوك التمويل الأصغر اليمني رقم (15) لسنة 2009
المرسوم التشريعي السوري رقم (15) لسنة 2007.
نظام شركات المعلومات الائتمانية الأردني رقم (36) لسنة 2011.
التعليمات التنفيذية لمرسوم التمويل المتناهي الصغر رقم 306 الصادرة عن مجلس الائتمان والنقد السوري بتاريخ 2007/7/25 والمصادق عليها من مجلس الوزراء بتاريخ 2007/8/5.
لائحة تنظيم عمل مؤسسات التمويل الأصغر لسنة 2011 الصادرة عن البنك المركزي السوداني.
مواقع الكترونية

International Relief, homepage at

http://www.ri.org/what_we_do/livelihood-and-enterprise.php

<http://www.irpal.ps/irpal/ar-aboutus> الاغاثة الاسلامية - فرع فلسطين

بوابة التمويل الأصغر:

<http://arabic.microfinancegateway.org/content/article/detail/118174>

<http://www.reef.ps/atemplate.php?id=2> شركة ريف للتمويل

صحيفة الأيام الفلسطينية: "غزة: اعتراضات على قرار "الاقتصاد" المقالة بشأن نظام عمل

الشركات غير الربحية"، 2009/6/25. الرابط:

<http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did=115152&date=6/25/2009>

تمت الزيارة في 2012/7/31.

صحيفة القدس، الوزير الطازا يوقف قرارا أصدره يتعلق بالشركات غير الربحية،
2009/5/15، الرابط:

<http://www.alquds.com/news/article/view/id/93872>، تمت الزيارة في 2012/7/31.

[/http://www.faten.org](http://www.faten.org) (فاتن) الفلسطينية للإقراض والتنمية

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء [.http://www.cgap.org/p/site/c/home](http://www.cgap.org/p/site/c/home).

المركز العربي للتطوير الزراعي (أكاد) [/http://www.acad.ps](http://www.acad.ps)

مؤسسة أصالة، <http://www.asala-pal.com>

مؤسسة الاسكان التعاوني (ريادة)، <http://www.ryada.org/about/About.aspx>

الملاحق

ملحق (1)

نبذة عن مؤسسات الإقراض الصغير النشطة في مناطق السلطة الفلسطينية¹⁸⁹

المركز العربي للتطوير الزراعي (أكاد)

تأسس المركز العربي للتطوير الزراعي في عام 1993 كمؤسسة غير حكومية وغير ربحية. تم تسجيله عام 2001 كجمعية خيرية فلسطينية بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. يقدم المركز خدمات دعم الأعمال التجارية لصغار المنتجين الفلسطينيين الفقراء وذوي الدخل المحدود. كان المركز يستهدف القطاع الريفي، إلا أنه حالياً يقوم بتلبية الاحتياجات التمويلية كافة للمستفيدين، وذلك من خلال توفير القروض التمويلية التقليدية والإسلامية الصغيرة وتمويل الجمعيات التعاونية. يعتمد المركز في تمويله على الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى عوائد القروض.¹⁹⁰

الفلسطينية للإقراض والتنمية (فاتن)

شركة غير ربحية تأسست في غزة عام 1999 انبثقت عن أحد برامج مؤسسة إنقاذ الطفل الأمريكية، وهو برنامج الإقراض الجماعي للنساء صاحبات المشاريع الصغيرة جداً. بعد تسجيلها كشركة غير ربحية، استطاعت الوصول إلى الاستدامة المالية بنسبة 150% واستدامة تشغيلية بنسبة 195%. تدير "فاتن" محفظة قروض بقيمة 32 مليون دولار لسنة عشر ألف مقترض، وتعمل في مختلف محافظات الضفة وغزة؛ إذ تغطي حوالي 450 موقعا منتشرة في مختلف مناطق السلطة الفلسطينية، ويعمل فيها حوالي 100 موظف في الضفة الغربية وقطاع غزة. تعمل فاتن على توفير الفرص من خلال قروض ميسرة لأصحاب الدخل المحدود والفقراء النشيطين اقتصادياً، لدمجهم في النظام المالي الشامل وخاصة الذين ليس لديهم المقدرة على توفير ضمانات تقليدية ولا يستطيعون الحصول على قروض من البنوك. أصدرت فاتن منذ تأسيسها قروضا لأكثر

¹⁸⁹ ملاحظة: تم الحصول على المعلومات الواردة في هذا الملحق من خلال المواقع الإلكترونية الخاصة بهذه المؤسسات وموقع الشبكة الفلسطينية للإقراض الصغير ومتناهي الصغر (شراكة) بالإضافة إلى المقابلات الخاصة التي أجريت مع مسؤولين في هذه المؤسسات والواردة أسماؤهم في الملحق رقم (4).

¹⁹⁰ ACAD's homepage, <http://www.acad.ps/>, visited on 25 July, 2012.

أيضا: خليل الخطيب، مدير المركز، مقابلة خاصة في مقر المركز برام الله، تاريخ 2012/7/16.

من 100 مليون دولار أمريكي، وانتفع حوالي 100 ألف مقترض من خدماتها، وتقوم بتنوع منتجاتها المالية وخدماتها غير المالية مثل التأمين على حياة المقترضين، وتنسيق التدريب لهم.¹⁹¹

الجمعية الفلسطينية لصاحبات الأعمال (أصالة)

تأسست في عام 1997، باسم مركز المشاريع النسوية. وفي كانون الثاني من العام 2001 تم تسجيلها في وزارة الداخلية الفلسطينية، كجمعية أهلية غير ربحية، باسم الجمعية الفلسطينية لصاحبات الأعمال "أصالة".¹⁹²

تهدف أصالة إلى تمكين المرأة في المجتمع الفلسطيني من خلال تشجيع انخراطها بالنشاطات الاقتصادية، وتوفير الفرصة لها للوصول إلى الاستقلال الاقتصادي، وذلك من خلال تشجيع المرأة على تأسيس، وتطوير، وإدارة مشاريع مدرة للدخل، عبر توفير القروض المالية المناسبة لعمل ذلك، وتقديم خدمات التدريب والاستشارة للنساء، ولا تمنح قروضا استهلاكية. تتمثل برامج الإقراض في برنامج الإقراض متناهي الصغر: (Micro Lending) قروض ضمان جماعي، وقروض فردية، وبرنامج الإقراض الصغير (Small Lending) وهو قروض فردية.¹⁹³ لجمعية أصالة تسعة فروع في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولديها حاليا 4300 قرضا نشطا في الضفة والقطاع. بدأت بمحظة قيمتها 800 ألف دولار، إلى أن وصل إلى 4 ملايين دولار. تم منح 22 ألف قرض منذ تأسيسها بقيمة 23 مليون دولار، بمعدل 1500 دولار أمريكي للقرض الواحد في الضفة الغربية، و700-800 دولار للقرض الواحد في قطاع غزة؛ نظرا لانتهاج سياسة الإقراض بضمان المجموعة هناك.¹⁹⁴

¹⁹¹ <http://www.faten.org/uploads/documents/17b0e25e83a420d82b4efc732a797383.pdf>. أنور الجبوسي، مدير مؤسسة فاتن، مقابلة خاصة في مقر المؤسسة برام الله، تاريخ 2012/7/23. لهذا، لم تعد فاتن تتلقى أية مساعدات أجنبية. تجدر الإشارة إلى أن مؤسسة فاتن قد قامت بتصميم صندوق للتكافل تساهم فيه فاتن بجزء كبير من أرباحها، ويتم تغطية موارده الأخرى من قبل العملاء أنفسهم من خلال مبلغ مقطوع يدفعه العميل عندما يتعاقد مع المؤسسة ويضاف على أقساط القرض الشهرية. عند تعذر سداد بعض القروض أو جزء منها لأسباب قسرية، تقوم فاتن بقيد قيمة الدين المنعدم من هذا الصندوق. أنور الجبوسي، المصدر نفسه.

¹⁹² الصفحة الإلكترونية لأصالة، <http://www.asala-pal.com/>، تاريخ الزيارة 2012/7/25.

¹⁹³ المصدر نفسه.

¹⁹⁴ ريم عبوشي، مديرة الجمعية، مقابلة خاصة في مقر الجمعية في رام الله، تاريخ 2012/7/23.

مؤسسة الإسكان التعاوني (ريادة)

بدأت مؤسسة CHF الدولية برنامج الإقراض (ريادة) عملها في الأراضي الفلسطينية منذ عام 1995، حيث تم تسجيلها لاحقاً وفق قانون الجمعيات الخيرية كمؤسسة دولية غير ربحية. تقوم بتقديم قروض تحسين السكن، قروض تحسين المشاريع الصغيرة، القروض الاستهلاكية (تعليم، زواج، علاج) وقروض مشاريع الشباب.¹⁹⁵ تمثل ريادة 20% من حجم قطاع الإقراض الصغير في الضفة الغربية والقطاع، مستهدفة الطبقة المتوسطة من الأفراد ومحدودي الدخل بصورة عامة.¹⁹⁶ تعمل هذه المؤسسة على رفع رأس مالها ليصل إلى 24 مليون دولار خلال السنتين المقبلتين. تمنح سنوياً ما يقارب 3000 قرضاً بقيمة 12 مليون دولار. يصل معدل قرض الإسكان إلى 15 ألف دولار، وقرض المشاريع الخاصة 20 ألف دولار، والقرض الشخصي ثلاثة آلاف دولار.¹⁹⁷

صندوق التنمية الفلسطيني (المؤسسة المصرفية الفلسطينية)

تأسس صندوق التنمية الفلسطيني في عام 1996 كمؤسسة فلسطينية غير حكومية وغير ربحية لتعزيز النمو الفعال للمشاريع الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة عن طريق تقديم قروض متوسطة وطويلة الأجل. في عام 2001 تم تغيير الشكل القانوني لها لتصبح شركة مساهمة خصوصية ربحية مسجلة لدى مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني برأس مال 10 آلاف دينار أردني، وتقدر حجم محفظتها للقروض بـ 5 مليون دولار. وتسمى المؤسسة المصرفية الفلسطينية وتقوم بممارسة أنشطة الإقراض الإسلامية والتجارية للمشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر. وتستهدف القطاعات الإنتاجية الزراعية والتجارية، وتركز على منح القروض لأصحاب المشاريع المرخصة أو المسجلة حسب الأصول الذين هم بحاجة إلى آلات ومعدات أو مواد خام، أي تمويل مقترن بالأصول سواء كانت متغيره أو طويلة الأمد.¹⁹⁸ تصل قيمة القرض (أو بيع المرابحة) إلى 50 ألف دولار كحد أقصى، وقد قامت هذه المؤسسة بمنح قروض بقيمة 23 مليون دولار منذ نشأتها وحتى عام 2011.¹⁹⁹

¹⁹⁵ الصفحة الإلكترونية لريادة، <http://www.ryada.org/about/About.aspx>، تاريخ الزيارة 2012/7/25.

¹⁹⁶ علاء سيسالم، مدير برنامج التمويل في ريادة، مقابلة خاصة في مقر المؤسسة في مدينة البيرة، تاريخ 2012/7/16.

¹⁹⁷ المصدر السابق.

¹⁹⁸ أمجد المصري، مقابلة خاصة في مقر صندوق التنمية الفلسطيني، رام الله، 2012/7/30.

¹⁹⁹ المصدر السابق. لدى هذه المؤسسة معدلات فائدة/مرابحة كالتالي: التمويل الذي يقل عن 5000 آلاف دولار 9%، التمويل التجاري أكثر من 5000 دولار 7% بالإضافة إلى 1% عمولة، وبنظام المرابحة 6.5%. المصدر نفسه.

جمعية الشبان المسيحية

جمعية خيرية مسجلة وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني،²⁰⁰ تقوم بمنح القروض الصغيرة للأفراد والورش والمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر. كما تهتم الجمعية بتنمية المشاريع الصغيرة إداريا من خلال تنظيم دورات تدريبية لإكساب الحرفيين القدرة على إدارة مشاريعهم الخاصة.²⁰¹ تتلقى الجمعية تمويلها من المانحين، فتقوم بإعادة إقراض هذا التمويل للعملاء، ليتم إعادة أصله للمانحين. تمارس الجمعية التمويل الاسلامي والتجاري²⁰²

شركة ريف للتمويل

شركة ريف للتمويل هي شركة فلسطينية مساهمة خصوصية غير ربحية سجلت عام 2007 وبدأت العمل بمنح القروض الزراعية فعليا في عام 2008. يتركز عمل الشركة في الريف الفلسطيني، وتسعى لدمج الفقراء في خدمات التمويل الصغير لتعزيز فرصهم ودورهم في التنمية الشاملة. تعمل ريف برأسمال قدره 200 ألف دولار. قامت شركة ريف مؤخرا بتنويع غايات التمويل التي تقدمها لعملائها في القطاعات الخدمائية والتجارية بمنح قروض للطلاب الجامعيين وقروض للسكن، بعد أن كانت تركز في بداية تأسيسها على القطاع الزراعي.²⁰³ وفيما يتصل بتمويل المشاريع، تعمل ريف بنظام المرابحة بحيث قد تصل قيمة التمويل الواحد 15 ألف دولار شريطة أن يكون المشروع الممول قائما وتم تغطية 20% من تكلفته التشغيلية. وقد قامت الشركة بمنح تمويل بقيمة 16 مليون دولار منذ عام 2008 وحتى منتصف عام 2012 موزعة على 2200 مشروعا.²⁰⁴

²⁰⁰ سمير شلالده، مدير الجمعية، مقابلة خاصة في مقر الجمعية في مدينة البيرة، بتاريخ 2012/7/17.

²⁰¹ المصدر السابق.

²⁰² معدل الفائدة على القرض لدى هذه الجمعية 1% من قيمة العقد التي تقل عن 3000 دولار، و 8% من قيمة القرض لما هو أعلى من 3000 دولار. المصدر نفسه.

²⁰³ وجدي شاهين، مدير الشركة، مقابلة خاصة في مقر الشركة، تاريخ 2012/7/17.

²⁰⁴ أما التمويل لغايات خدماتية أو تجارية، فقد يصل التمويل إلى عشرة آلاف دولار. وقد تصل قروض تحسين السكن (دون البناء) إلى 3 آلاف دولار، وألف دولار للقرض الجامعة لكل فصل دراسي. نسبة المرابحة المعتمدة في الشركة تتراوح ما بين 6-12%. وجدي شاهين، المصدر نفسه.

الأونروا- دائرة التمويل الصغير

تعمل دائرة التمويل الصغير في الأونروا على تقديم خدمات تمويلية مستهدفة أولئك الذين لا يستطيعون الحصول على هذه الخدمات من البنوك التجارية العاملة في فلسطين، وتشمل هذه الفئة المستهدفة الفقراء وأصحاب المشاريع غير الرسمية والشباب والنساء صاحبات المشاريع واللاجئين الفلسطينيين. تلعب دائرة التمويل الصغير دوراً ريادياً في قطاع التمويل الصغير في فلسطين حيث تعتبر من كبرى مؤسسات التمويل العاملة بالنظر إلى حجم الاقراض السنوي، وحجم المحفظة الفعالة، ورصيد المحفظة القائم، والانتشار الواسع لفروعها في معظم محافظات الضفة وغزة. تعتمد الأونروا مبدأ التمويل الفردي في معظم أنواع القروض، باستثناء قرض الضمان الجماعي والذي يمنح إلى مجموعة من النساء بنظام التضامن.²⁰⁵

الإغاثة الدولية

مؤسسة غير حكومية وغير ربحية تهدف إلى الحفاظ على سلامة البشر وتأمين حياة كريمة لهم في المناطق ذات الصراعات والكوارث الطبيعية، توفر خدمات الإغاثة في حالات الطوارئ وإعادة التأهيل، والمساعدة الإنمائية، وبرنامج خدمات للمجتمعات الضعيفة في جميع أنحاء العالم. تعمل من خلال مشاريعها وبرامجها على تحسين قطاعات التعليم والشباب والمرأة عبر مكاتبها في الضفة الغربية وقطاع غزة لتمكين المجتمعات المحلية من خلال بناء القدرات وزيادة الموارد المحلية في تصميم البرامج وتنفيذها، وبشكل خاص تقديم فرص التمويل الصغير والتدريب المهني.²⁰⁶

الإغاثة الإسلامية عبر العالم - مكتب فلسطين

الإغاثة الإسلامية هي منظمة دولية خيرية غير حكومية تأسست في بريطانيا سنة 1984، وهي عضو في المجلس الإسلامي العالمي للإغاثة وتتمتع بصفة استشارية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. تهتم بالتخفيف من حدة الفقر والمعاناة

²⁰⁵ مي بندك، دائرة التمويل الصغير-الأونروا، فرع القدس، مقابلة خاصة بتاريخ 2012/8/10.

²⁰⁶ International Relief, homepage at <http://www.ri.org/what-we-do/livelihood-and-enterprise.php>, visited on 25 July, 2012.

على شعوب العالم الأكثر فقراً. بدأت الإغاثة الإسلامية بالعمل بمختلف البرامج في الأراضي الفلسطينية عام 1998 وذلك بسبب الأوضاع الاقتصادية المتردية التي تمر بها الأراضي الفلسطينية. يتمحور عمل الإغاثة الإسلامية في فلسطين في ثلاثة برامج أساسية: برنامج الإغاثة والطوارئ، وبرنامج التنمية، وبرنامج رعاية الطفولة. شرعت الإغاثة الإسلامية بتنفيذ هذه البرامج لمساعدة الفلسطينيين المحتاجين عن طريق تطبيق مشاريع وبرامج مختلفة. للإغاثة الإسلامية مكتبان واحد في غزة والآخر في رام الله.²⁰⁷

²⁰⁷ الصفحة الإلكترونية لهذه المؤسسة-فرع فلسطين <http://www.irpal.ps/irpal/ar-aboutus>، تمت الزيارة بتاريخ 2012/7/15.

ملحق (2)

استبانة (1): قسم: الإطار القانوني والتنظيمي

الأسئلة

1. هل تعتقد/ي أن إخضاع مؤسسات الإقراض التي تتخذ شكل الجمعية الخيرية/الهيئة الأهلية، وفق التنظيم القانوني القديم، لترخيص وزارة الداخلية ملائم؟ ولماذا؟
2. هل تقوم أي جهة حكومية بالرقابة والاشراف على أنشطتكم (الوزارة المختصة حسب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000)؟ وهل تقومون بتقديم تقاريركم إليها؟ في حالة كانت الإجابة بنعم؛ هل تقومون بتقديم تقاريركم إلى الوزارة المشرفة المختصة طوعا أم جبرا؟
3. هل محفظة قروض مؤسساتكم متناسبة مع الطلب على أنشطة الإقراض لديكم؟ وما حجم هذه المحفظة للسنوات 2010-2012؟
4. لو لم يتم تنظيم عمل مؤسسات الإقراض على الشكل الجاري العمل عليه حاليا؛ هل كان لديكم خطط بالاندماج مع مؤسسة/مؤسسات إقراض أخرى؟ ولماذا؟
5. في ظل التنظيم القانوني الجديد؛ ما الشكل القانوني الذي ترغبون بالتحول إليه (شركة مساهمة عامة، أم شركة مساهمة خاصة (ربحية أو غير ربحية) ولماذا اخترتم هذا الشكل؟
6. هل تعتقد/ي أن موقف المشرع بعدم الاعتراف بمؤسسة الإقراض كجمعية خيرية/هيئة أهلية سليم؟ ولماذا؟
7. هل تعتقد/ي أن إخضاع مؤسساتكم لترخيص واشراف سلطة النقد ملائما؟ ولماذا؟
8. لو كان هناك خيار بإخضاع مؤسساتكم إما لترخيص واشراف وزارة الاقتصاد الوطني (مراقب الشركات) أو هيئة سوق رأس المال؛ أي جهة منهما كنتم ستشجعون؟ ولماذا؟
9. هل تؤيد/ي وضع حد أدنى لرأس مال مؤسساتكم في ظل التنظيم القانوني الجديد؟ في حالة كانت الإجابة بنعم؛ ما هي أنسب الأسس أو المعايير لتحديد هذا الحد (مثلا نسبة مئوية من الأصول)؟

10. هل تدعم/ي وضع سقف دنيا وقصوى لأسعار الفائدة على القروض في ظل التنظيم القانوني الجديد؟ ولماذا؟ وهل ترى/ترين تحديد العمولات والرسوم أيضا؟
11. يعتبر الحد الأعلى للفائدة القانونية في فلسطين 9% حسب نظام المراجعة العثماني؛ هل تعتقد/ي أن فرض نسبة أعلى ملائم؟ وفي حال لم يتم تحديد نسبة ما بقانون وترغبون في وضع نسبة معينة؛ هل كنتم ستلتزمون بنسبة 9%؟
12. هل نسبة الفائدة على القروض لديكم حاليا تتفاوت ارتفاعا وانخفاضا بحسب نوع وقيمة القرض؟ إذا كانت الإجابة بنعم، الرجاء التحديد؟ وهل العمولات والرسوم موحدة لجميع أصناف عقود القرض أم تختلف وفقا لمعايير معينة لديكم؟ إذا كانت الإجابة بنعم، الرجاء تحديد هذه المعايير؟
13. ها تعتقد/ي أن لتخفيض أو رفع نسبة الفوائد والعمولات والرسوم دور في تخفيض أو زيادة الطلب على القروض؟
14. هل تعتقد/ي أن في تيسير الضمانات الشخصية والعينية زيادة في حجم الطلب على أنشطة الإقراض؟
15. هل تعتقد/ي أن في وضع حد أعلى لقيمة القرض الصغير المرخص منحه من قبلكم لعملائكم ملاءمة؟ ولماذا؟
16. هل ترى/ترين وجهة في قصر منح القروض على الأنشطة والمشاريع الإنتاجية دون الاستهلاكية؟ ولماذا؟
17. هل تؤيد/ي قصر الخدمات المالية لمؤسستكم على القروض الصغيرة؟ ولماذا؟ أم تشجع/ي تنويع الخدمات المقدمة للمستفيدين؟ في حال كانت الإجابة على الشق الثاني بنعم؛ ما نوع الخدمات المالية التي ترغبون في مزاولتها: ادخار، قبول ودائع، تحويلات نقدية ومالية وتأمين صغير؟
18. في حال كنتم ترون اقتصار خدماتكم على منح القروض؛ هل تدعمون الاتجاه الذي ينادي بعدم فرض تشريعات تحوطية/احترافية لمؤسستكم؟ إذا كانت رؤيتكم مخالفة لذلك؛ فما نوع ومستوى التنظيم الذي ترونه مناسباً؟
19. في حال كنتم ترون تعدد الخدمات المالية المقدمة لعملائكم، بما فيها قبول الودائع؛ هل تؤيدون إنشاء مؤسسات/شركات لضمان الودائع؟

20. هل تدعم/ي إنشاء شركات لتوفير المعلومات الائتمانية عن عملائكم؟ ولماذا؟
21. هل تؤيد/ي تأسيس شركات/وكالات للتصنيف الائتماني تقوم بتصنيف أهلية مؤسستكم ائتمانيا؟ ولماذا؟
22. هل ترى/ين في الأحكام الخاصة برئيس وأعضاء مجلس إدارة مؤسسات الإقراض (شروط خاصة ومراجعة سلطة النقد) ومتطلبات الإفصاح المالي والإداري بموجب التنظيم الجديد مبالغة؟ ولماذا؟
23. هل تعتبر/ي الرسوم المقررة على الترخيص لمصلحة سلطة النقد مناسبة؟ وهل من الملائم التفريق بشأنها حسب نوع مؤسسة الإقراض (ربحية أو غير ربحية)، تمارس نشاط الإقراض أو أنشطة أخرى؟
24. ما أثر النظام بشأن الترخيص والإشراف على مؤسسات الإقراض المتخصصة لسنة 2011 على الأداء المستقبلي لمؤسستكم؟ هل لديكم دراسات تقييم لأثر هذا النظام على حجم أنشطتكم انخفاضا أو ارتفاعا؟
25. بالاستناد على إجابتكم عن السؤال السابق، هل تعتقدون أن التكلفة التشغيلية لمؤسستكم سترتفع مع النظام الجديد؟ وهل يمكن قياس نسبة هذا الارتفاع؟
26. بالبناء على السؤال السابق، كيف يمكن لكم تعويض التكلفة الإضافية؛ هل برفع نسبة الفوائد والعمولات والرسوم؟ أم من خلال العائد على أصول مؤسستكم الثابتة مثل العقارات واستثمارات أخرى لتحقيق غاياتكم، إن كان لديكم ذلك؟
27. هل تعتقدون أن حجم الطلب على خدماتكم سيتقلص وفقا لمتطلبات التنظيم الجديد؟ أم أن هذا التنظيم سيرفع نسبة حصولكم على موارد ومصادر تمويل إضافية؟
28. بالنتيجة، هل للتنظيم الجديد من أثر متوقع على حل مؤسستكم وتصفيتهما؟ أم اندماجها مع مؤسسة أخرى قائمة أو قيد التأسيس؟
29. هل لديكم ملاحظات/اقتراحات إضافية؟
- شكرا على حسن تعاونكم،

ملحق (3)

استبانة (2): قسم: السياق العملي لتنفيذ عقود القرض

البيانات والأسئلة المتخصصة

عدد ومعدل قيمة عقود القرض والفئات المستفيدة للسنوات 1999، 2000، 2001، 2002، 2005، 2006، 2008، 2010، 2011.

السنة	عدد القروض	معدل قيمة القرض	الفئة المستفيدة: فرد/منشأة صغرى/أخرى	الغاية من القرض: استهلاك/تجاري	مساهمة القرض/تأسيس مشروع أو تمويل مشروع قائم
1999					
2000					
2001					
2002					
2005					
2006					
2008					
2010					
2011					

نوع الضمانات المقدمة من العملاء بصرف النظر عن نوع وتصنيف عقد القرض (يمكن اختيار أكثر من خيار حسب المعمول به داخل مؤسسة الإقراض المعنية:

- أ) كفلاء لا (ب) رهن على منقولات وعقارات (ج) الواجهة الاجتماعية (أشخاص لهم نفوذ اجتماعي دون التوقيع ككفيل)
- د) كمبيالات (هـ) سندات سحب (و) شيكات (ز) سندات عدلية (ح) أخرى (الرجاء التحديد).....

هل تقوم مؤسستكم بإطلاع العميل على نسبة الفائدة والرسوم والعمولات وغرامات التأخير سلفاً قبل الشروع في صياغة عقد القرض؟

- أ) دائماً (ب) غالباً (ج) أحياناً (د) أبداً

متوسط نسبة التأخير عن موعد سداد القسط المستحق المسموح بها للعميل:

- أ) أيام فأقل (ب) من 5-10 أيام (ج) من 10-20 يوم
 د) من 20-30 يوم (هـ) أكثر من 30 يوم (و) لا مدة تأخير يُسمح بها

النسبة المئوية لقيمة الغرامة عن كل يوم تأخير في سداد القسط من القيمة الكلية للقرض هي.....%

عدد العقود محل النزاعات من العدد الكلي للقروض الممنوحة سنويا:

السنة	عدد الكلي للقروض	عدد القروض محل النزاع
1999		
2000		
2001		
2002		
2005		
2006		
2008		
2010		
2011		

نوع القرض وتصنيف العميل وطبيعة النزاع وحالته:

السنة	نوع القرض: استهلاكي/تجاري	العميل: فرد/منشأة صغرى	طبيعة النزاع: تفسير العقد/ الفوائد والرسوم والعمولات/التأخر عن السداد/أخرى (الرجاء التحديد)	آلية فض النزاع: وساطة/تحكيم/ضغط اجتماعي/قضاء	حالة النزاع: انتهى/عالق	عدد وقيمة القروض المعتبرة دين منعدم بالنسبة للمؤسسة
1999						
2000						
2001						
2002						
2005						
2006						
2008						
2010						
2011						

في حال كانت محاكم الدرجة الأولى قد حكمت في نزاع حول عقد قرض، هل قامت مؤسستكم بالظعن في هذا الحكم استئنفاً أو نقضاً وما نتيجة الظعن (حسب الجدول الآتي):

العدد الإجمالي للدعاوى التي جرى عليها ظعن للسنوات 1999-2012	استئنفاً	نقضاً	استئنفاً ونقضاً	نتيجة الظعن/ضد أو لمصلحة المؤسسة

برأيكم، ما سبب النزاع المثار حول تنفيذ عقد القرض:

- (أ) عدم ملائمة الضمانات (ب) خسارة المشروع (ج) ضعف وعي المقرض
(د) عدم كفاءة نظم الإعلام والتبصير في مؤسسة الإقراض (هـ) أسباب أخرى.....

كيف ترى أداء المحاكم المختصة في الفصل في منازعات عقود القرض:

- (أ) فعال جداً (ب) فعال (ج) مقبول (د) ضعيف
(هـ) غير ملائم ومعيق لأداء مؤسستنا

إذا كانت الإجابة عن البند السابق ضعيف أو غير ملائم، الرجاء ذكر السبب/الأسباب...

هل تدعم/ي سن قانون خاص بالوساطة الاتفاقية لحسم منازعات عقود القرض؟

- (أ) نعم (ب) لا

ما هي أنسب آليات فض المنازعات برأيكم:

- (أ) التفاوض بين المقرض والمقرض (ب) الوساطة الاتفاقية (ج) التسوية القضائية
(د) التحكيم (هـ) المحاكم المختصة

هل تؤيد/ي تحسين الضمانات المعمول بها حالياً من خلال:

(أ) تشريع الرهن على الممتلكات العقارية غير المسجلة (ب) الاسراع في تسجيل العقارات

غير المسجلة رسمياً

(ج) توفير معلومات ائتمانية مسبقاً من مصادر رسمية عن العميل وملاءته المالية (د)

الضمانات المعمول بها حالياً كافية

هل ترى في أحكام المحاكم التي صدرت في نزاعات سابقة تخص مؤسساتكم بشأن عقود قرض:

أ) إنصاف مطلق لمؤسساتكم (ب) نزوع غير مبرر لطرف العميل
ج) توازن معقول بين مصلحة الطرفين (المقرض والمقترض)، ولماذا.....

هل سبق لمؤسساتكم وأن قامت بتنفيذ الرهونات المسجلة لصالحها كضمانات من خلال المحاكم:
نعم (ب) لا

هل سبق للقضاء وأن حكم بحبس المدين الفرد بموجب عقد قرض ممنوح من قبلكم:
نعم (ب) لا

هل تفضل/ي ترك تحديد مضمون وبنود عقد القرض للمتعاقدين (المؤسسة والعميل) وأحكام القانون المدني الناظمة للعقود (مجلة الأحكام العدلية) أم تعتقد/ي ضرورة سن قواعد خاصة؟

ماهي الجوانب التي تعتقد/ي أنها بحاجة إلى تنظيم خاص؟

هل من الممكن تزويدنا بعينة من أرقام الدعاوى المفصلة من قبل المحاكم الفلسطينية ودرجة المحكمة؟

بالنسبة للمؤسسات العاملة في قطاع غزة، هل كان للوضع السياسي والاقتصادي السائد هناك دور في تخفيض أو زيادة الطلب على خدماتكم؟ وهل تفاقمت النزاعات بشأن تسديد أقساط القروض نتيجة للحالة الأمنية في الأعوام 2007/2008؟ وهل هناك تغير ملحوظ في معدلات السداد بين تلك الأعوام والأعوام التي تلتها؟

هل لديكم ملاحظات/اقتراحات إضافية بخصوص تنفيذ عقود الإقراض؟

شكرا على حسن تعاونكم،

ملحق (4) استبانة عملاء مؤسسات الاقراض

بصفتك أحد عملاء مؤسسة/مؤسسات إقراض في الضفة الغربية أو قطاع غزة، نرجو إبداء رأيك فيما يلي:

مؤسسة الاقراض تقوم بإنجاز عقد القرض بشكل:

أ) سريع ب) سريع جد ج) معقول د) بطيء

تقوم بإعلامنا وتبصيرنا بخدماتها وسياسة الاقراض لديها قبل التعاقد:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

تقوم بإفهامنا بشروط العقد ومضمونه قبل التوقيع عليه:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

تخبرنا بنسبة الفائدة المستحقة على القرض:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

تخبرنا بالرسوم والعمولات المقطوعة المستحقة على عقد القرض:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

تخبرنا بالشروط الجزائية المدونة في العقد، ومنها غرامات التأخير:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

تقوم بدراسة مشروعنا وتقييمه قبل منح القرض:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

عندما تشعر مؤسسة الاقراض بخسارة أو تعثر المشروع تواصل عملية منح القروض لنا:

أ) دائماً ب) أحياناً ج) أبداً

المؤسسة المقرضة تمدنا بأنشطة تدريبية وتوعوية بخصوص آليات استثمار التمويل:

أ) نعم ب) لا

هل تعتقد/ي أن في تيسير الضمانات الشخصية والعينية زيادة في حجم طلبكم على أنشطة الإقراض؟

هل ترى/ترين وجهة في قصر منح القروض على الأنشطة والمشاريع الإنتاجية دون الاستهلاكية؟ ولماذا؟

هل تشجع/ي تنويع الخدمات المالية المقدمة لك من مؤسسة الإقراض؟ في حال كانت الإجابة بنعم؛ ما نوع الخدمات المالية التي ترغبون في مزاولتها:

أ) ادخار ب) قبول ودائع ج) تحويلات نقدية ومالية

د) تأمين صغير ه) جميع ما ذكر

ما هي الضمانات التي تطلبها المؤسسة منك؟ وهل تختلف باختلاف الغاية من القرض (استهلاكي، انتاجي):

أ) كفلاء ب) رهن على منقولات وعقارات ج) الواجهة الاجتماعية (أشخاص)

لهم نفوذ اجتماعي دون التوقيع ككفيل)

د) كمبيالات ه) سندات سحب و) شيكات ز) سندات عدلية

ح) أخرى (الرجاء التحديد).....

تختلف باختلاف نوع القرض (وضّح).....

متوسط نسبة التأخير عن موعد سداد القسط المستحق المسموح بها لك:

5 أيام فأقل ب) من 5-10 أيام ج) من 10-20 يوم

د) من 20-30 يوم ه) أكثر من 30 يوم و) لا مدة تأخير يُسمح بها

النسبة المئوية لقيمة الغرامة عن كل يوم تأخير في سداد القسط من القيمة الكلية للقرض هي.....%

هل سبق وأن حصل نزاع مع مؤسسة إقراض حول تنفيذ عقد القرض؟ أ) نعم ب) لا

في حال كانت إجابتك على السؤال السابق بـ (نعم) ما طبيعة النزاع:
أ) تفسير العقد (ب) نسبة الفوائ (ج) الرسوم والعمولات (د) التأخر عن السداد
هـ) أخرى (الرجاء التحديد).....

ما هي الوسائل التي استخدمت لفض هذا النزاع:
أ) تفاوض (ب) وساطة (ج) ضغط اجتماعي (د) تحكيم هـ) قضاء

برأيكم، ما هي أنسب آليات فض المنازعات:
أ) التفاوض بين المقرض والمقترض (ب) الوساطة الاتفاقية (ج) التسوية القضائية
د) التحكيم هـ) المحاكم المختصة

كيف ترى أداء المحاكم المختصة في الفصل في منازعات عقود القرض:
أ)فعال جدا (ب) فعال (ج) مقبول (د) ضعيف هـ) غير ملائم

إذا كانت الإجابة عن البند السابق ضعيف أو غير ملائم، الرجاء ذكر السبب/الأسباب...
هل تؤيد/ي تحسين الضمانات المعمول بها حاليا من خلال:

أ) تشريع الرهن على الممتلكات العقارية غير المسجلة (ب) الاسراع في تسجيل العقارات
غير المسجلة رسميا (ج) توفير معلومات ائتمانية مسبقا من مصادر رسمية عن العميل
وملاءته المالية (د) تشريع الرهن الرسمي على أدوات وموجودات مشروعكم
المنقولة هـ) الضمانات المعمول بها حاليا كافية

هل ترى في أحكام المحاكم التي صدرت في نزاعات سابقة تخصكم بشأن عقود قرض:
أ). إنصاف مطلق لمؤسستكم (ب) نزوع غير مبرر لطرف العميل
ج) توازن معقول بين مصلحة الطرفين (المقرض والمقترض)، ولماذا.....

هل سبق للمؤسسة التي تعاملتم معها وأن قامت بتنفيذ الرهونات المسجلة لصالحها كضمانات
لتحصيل قيمة القرض ونفقاته:

أ) نعم (ب) لا

هل سبق للقضاء وأن حكم بحبسكم لتخلفكم أو تأخركم عن سداد عقد قرض:
أ) نعم (ب) لا

في حال سبق وأن حصلت على قرض من مصرف، هل ترى فرقاً بين تعامل المصرف ومؤسسة الاقراض؟ كيف؟

هل كان للقرض أثر على مشروعكم من حيث التطوير أو التقدم؟

في حال استدعت حاجتك تمويل جديد، هل ستعاود التعامل مع المؤسسة المقرضة؟ ولماذا؟

بالنسبة للعملاء في قطاع غزة، هل كان للوضع السياسي والاقتصادي السائد هناك دور في تخفيض أو زيادة الطلب على خدمات مؤسسات الاقراض؟ وهل تفاقمت النزاعات بشأن تسديد أقساط القروض نتيجة للحالة الأمنية في الأعوام 2008/2007؟ وهل هناك تغير ملحوظ في معدلات السداد بين تلك الأعوام والأعوام التي تلتها؟

ملحق (5)

قائمة بأسماء المقابكين (مع حفظ الألقاب) أبجدياً

الاسم	المؤسسة
أمجد المصري	صندوق التنمية الفلسطيني (المؤسسة المصرفية الفلسطينية)
أنور الجيوسي	الفلسطينية للإقراض والتنمية (فاتن)
وجدي شاهين	شركة ريف للتمويل
مي بندك	الأونروا- دائرة التمويل الصغير
سمير شالاده	جمعية الثبان المسيحية
علاء سيسالم	مؤسسة الإسكان التعاوني (ريادة)
ريم غبوشي	الجمعية الفلسطينية لصاحبات الأعمال (أصالة)
خليل الخطيب	المركز العربي للتطوير الزراعي (أكاد)