



المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء

تقرير تشخيصي
حول البيئة القانونية والتنظيمية المعنية
بالتمويل الأصغر في تونس

أعدّه خافيير رايلي وتيموثي آر. لايمان

يونيو/حزيران 2005

تقرير تشخيصي حول البيئة القانونية والتنظيمية المعنية بالتمويل الأصغر في تونس

يونيو/حزيران 2005
خافيير رايلي وتيموثي آر. لايمان¹

أولاً – عرض عام

برز الدور المهم الذي لعبته تونس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السنوات الأخيرة في مجال تنمية وتطوير قطاع التمويل الأصغر، حيث سجلت، وجود ما يقدر بحوالي 63736 مقترضاً حالياً حتى نهاية عام 2003، وذلك وفق ما جاء في تقرير "التمويل الأصغر في الدول العربية"². ويضع هذا الرقم تونس في المرتبة الثالثة بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث عدد المقترضين الحاليين. ويعتبر حوالي 84% من بين هؤلاء المقترضين من العملاء الذين يخدمهم برنامج قروض مدعوم بشكل كبير، يشرف عليه البنك التونسي للتضامن (BTS). أما باقي المقترضين الحاليين، فكانوا يتلقون بنهاية عام 2003 خدمات من برنامج للإقراض الأصغر المستدام من الناحية التشغيلية والمالية، ويديره المكتب التمثيلي لإحدى المنظمات الأجنبية غير الحكومية. ومن الواضح إلى حد كبير عدم مشاركة أي من البنوك في عمليات الإقراض الأصغر أو حتى أي قدر ملموس من أنشطة الإقراض الاستهلاكي في تونس، ويرجع ذلك إلى الانخفاض الشديد في سقف أسعار الفائدة المفروضة على كافة أنواع الإقراض ذات الصلة. حيث تشكل هذه السقف أكثر السمات أهمية للبيئة القانونية والتنظيمية التي تؤثر على تنمية وتطوير قطاع التمويل الأصغر. لذا، فبالرغم من بعض خطوات التحرير التي أجريت مؤخراً على اللوائح التنظيمية للقطاع المالي، والتي سمحت على سبيل المثال بدخول قدر كبير من الاستثمارات الأجنبية الجديدة في القطاع المصرفي، فإن التنبؤ بوجود المؤسسات التي تقدم الخدمات المالية على نحو مدر للربح للتونسيين من ذوي الدخل المنخفضة بموجب اللوائح التنظيمية الحالية مازال يكتنفه الغموض.

يوضح هذا التقرير ملاحظات بعثة تقصي الحقائق والتشخيص الأولية التي قادها كل من خافيير رايلي وتيموثي آر. لايمان، مستشاري المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء في أواخر سبتمبر / أيلول 2004³، فضلاً عن البحوث التحضيرية وبحوث المتابعة التي قام بها المؤلفان بمساعدة المستشار القانوني المحلي⁴ بتونس. يقدم الجزء الثاني من هذا

¹ خافيير رايلي هو مدير مبادرة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء المعنية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتيم لايمان هو مستشار السياسات للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء المتخصص في شؤون السياسات. وتعتبر التقارير التشخيصية الخاصة بالبيئة القانونية والتنظيمية لبلدان محددة من المكونات الرئيسية لمبادرة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء والمعنية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي المبادرة التي بدأ تنفيذها في أكتوبر/تشرين الأول 2004 بهدف تعجيل خطى تقديم خدمات التمويل الأصغر في هذه المنطقة. وتم القيام بالتقرير التشخيصي هذا في إطار الشراكة مع "سنابل" (SANABEL)، وهي شبكة من مؤسسات التمويل الأصغر في البلدان العربية ومؤسسة روكديل (Rockdale). وتكلفت مؤسسة روكديل بنفقات البحوث التي أجراها السيد لايمان وهو ما يود مؤلفاً هذا التقرير توجيه الشكر بشانه للمؤسسة. كما يود المؤلفان أيضاً توجيه الشكر إلى نيكول جاكوبس على البحوث الداخلية التي أجرتها على قطاع التمويل الأصغر والمساعدات التي قدمتها في مجال التحرير بتونس. كما يُقر المؤلفان بإسهامات المتمرّنين بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، هيثم القاضي وأن بافيرييل، اللذين قاما بعمل بحث مكتبي مهم. وقد احتفظت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء بالمعلومات التي تخص مصادر المعلومات والإحصاءات المذكورة في هذا التقرير. وباستثناء ما ذكر سابقاً، فقد أجريت البحوث الداخلية الخاصة بهذا التقرير في تونس في سبتمبر/أيلول 2004.

² جوديث برانسمما ودينا بوجورجي: التمويل الأصغر في الدول العربية – بناء قطاعات مالية اشمالية، سبتمبر/أيلول 2004.

³ أدرج الأشخاص الذين تمت استشارتهم أثناء البعثة في الملحق ألف. ويعرب المؤلفان عن امتنانهما لأولئك الأشخاص لمشاركتهم بالوقت والروى القيمة.

⁴ عمل كل من السيد نور الدين فيرشيو والسيد محمد أمين بن لخال من مكتب شركة (Cabinet Ferchou et Associés Mezou Knani) للمحاماة الواقع في تونس العاصمة كمستشارين قانونيين محليين في عملية التحضير لهذا التقرير، وذلك بمساعدة سيلين دوبونت من الشركة نفسها. وقد شارك السيد بن لخال في كل الاجتماعات التي عقدت أثناء حضور هذه البعثة. وبالإضافة إلى تجميع العديد من المواد القانونية والتنظيمية المتنوعة ذات الصلة باللغة الفرنسية حتى يقوم المؤلفان باستعراضها، قدم المستشار القانوني المحلي أيضاً مشورة إستراتيجية مهمة واستعرض كذلك المسودة قبل النهائية لهذا التقرير حتى يؤكد على دقة واستيفاء البيانات المعروضة فيما يخص القوانين واللوائح المعمول بها حالياً في تونس.

التقرير عرضاً عاماً للنظام المالي ووصفاً عاماً للأوضاع الحالية لتنمية وتطور قطاع التمويل الأصغر في تونس. ويصف الجزء الثالث البيئة القانونية والتنظيمية الحالية. ويعرض الجزء الرابع ملخصاً لبعض المعوقات الحالية المتصلة بالسياسات، التي تحول دون تطور وتنمية قطاع التمويل الأصغر. ويختتم الجزء الخامس هذا التقرير بتوصيات المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء فيما يتعلق بالإجراءات التدخلية المتصلة بسياسات التمويل الأصغر الجديرة بالنظر فيها، وما إذا كان ينبغي أن تقوم بها المجموعة ذاتها أو جهات فاعلة أخرى.

ثانياً. الوضع الحالي لتنمية وتطور قطاع التمويل الأصغر في تونس.

عرض عام للنظام المالي.⁵ ينتشبه الجهاز المصرفي التونسي مع الجهاز المصرفي الفرنسي، كما أنه يتصل به اتصالاً تاريخياً. فحتى عام 2003، تم ترخيص 13 بنكا تجارياً و8 بنوك للتنمية من أجل بدء النشاط. وتمارس الدولة السيطرة المباشرة على ستة من هذه البنوك التجارية وبنوك التنمية الثمانية بالكامل. كما تضم المؤسسات المالية غير المصرفية المتخصصة شركتين ماليتين (بنوكاً تجارية بشكل أساسي)، و11 شركة تأجير تمويلي، وشركتين لشراء الديون. يوجد بنك إسلامي وحيد في تونس، وهو بيت التمويل التونسي السعودي ويمثل "البنك الأفضل". وباستثناء بنك واحد مهم، لا يوجد الآن أي بنك تونسي يستهدف العملاء ذوي الدخل المنخفضة. هذا البنك هو البنك التونسي للتضامن، وسوف تتعرض له بالتفصيل فيما يلي. ويخضع القطاع المصرفي بأكمله، بما في ذلك البنك التونسي للتضامن، إلى اللوائح التنظيمية الخاصة بالبنك المركزي التونسي.

وتضم الجوانب الأخرى الخاصة بالنظام المالي التونسي التي لها أهمية محتملة فيما يتعلق بتنمية وتطوير قطاع التمويل الأصغر في تونس ما يلي: (1) نظام صناديق توفير البريد (يوجد الآن 2254000 حساب من حسابات صناديق توفير البريد، تشكل قيمتها 1205763.000 دينار تونسي أو حوالي 884639031 دولاراً أمريكياً)، أي ما متوسطه حساب توفير واحد لكل أسرة معيشية، على الرغم من أن العديد من تلك الحسابات لا تشهد حركة على الإطلاق (ينشر النظام شبكة تتكون من 504 مكاتب في المناطق الحضرية، و466 مكتباً في المناطق الريفية و42 مكتباً متنقلاً)؛ (2) قطاعاً التأمين والمعاشات التقاعدية، اللذان ما زالا متواضعين (حيث توجه الأغلبية العظمى من بوليصات التأمين المقدمة في تونس إلى التأمين على السيارات، ويتكون قطاع المعاشات التقاعدية من صندوقين عامين للتضامن الاجتماعي)؛ (3) بورصة الأوراق المالية التونسية، التي تكونت من 44 شركة مدرجة فقط في عام 2004، بما في ذلك بعض الشركات المالية، وشركات الاتصالات السلكية واللاسلكية، والشركات الزراعية. (هناك أيضاً عدد متنام من صناديق الاستثمار في تونس، يشمل أكثر من 30 صندوقاً استثمارياً جماعياً و85 صندوق استثمار). وتقوم هيئة السوق المالي بتنظيم أسواق رأس المال.

أنواع المؤسسات في قطاع التمويل الأصغر. حصلت مائة واثنان من المؤسسات الأصلية التي لا تهدف إلى الربح حالياً على تراخيص من وزارة المالية لتعمل كمؤسسات للإقراض الأصغر في تونس، بموجب قانون 1999 الذي أسس برنامج الإقراض الأصغر الخاص بالبنك التونسي للتضامن (قانون الائتمان الأصغر)، والذي سنعرض له بإسهاب فيما يلي.⁶ حيث تحصل هذه المؤسسات على رأس مال مخصص للإقراض بدون فوائد من البنك التونسي للتضامن، والذي يجب أن يُقرض بسعر فائدة لا يزيد على 5% سنوياً، عن طريق حساب الفائدة على أساس الرصيد المتناقص، وحتى يتسنى لهذه المؤسسات الاستمرار في المشاركة يجب أن تحافظ على معدل لسداد أقساط أصل الدين يصل إلى 80% من الأموال المقترضة من البنك التونسي للتضامن، وترد مناقشتها أدناه باستفاضة.⁷ وبموجب قانون الائتمان الأصغر، يجب أن تُسجل كافة المؤسسات كجمعيات وفقاً لقانون 1959 المعني بالجمعيات، حسب آخر تعديل له (أي لقانون الجمعيات)، ولا يسمح لأية أشكال قانونية أخرى بالمشاركة. ويُسمح للجمعيات الحالية التي تتمتع بأية صفة يسمح بها قانون الجمعيات أن تقدم طلباً للحصول على ترخيص لتشغيل برنامج للإقراض الأصغر يموله البنك التونسي للتضامن (كما يحق أيضاً للجمعيات المشكّلة حديثاً والتي تتمتع بأية صفة قانونية مسموح بها أن تقدم طلباً)، دون الحاجة إلى تشكيل جمعية منفصلة مكرّسة فقط للإقراض الأصغر. ينتج عن ذلك تباين بين الأنواع المختلفة للجمعيات المشتركة في برنامج الإقراض الأصغر الذي يموله البنك التونسي للتضامن وأنشطة أخرى (غالباً ما تكون غير ذات صلة).

⁵ يستند هذا العرض العام إلى معلومات من موقع مبادرة إصلاح وتقوية القطاع المالي (FIRST) على شبكة الإنترنت (www.firstinitiative.org)، ما لم يذكر غير ذلك.

⁶ تم وصف ستّ من أكثر هذه الجمعيات أهمية في الملحق بـ.

⁷ التزم 94 منها بمتطلبات معدل السداد التي فرضها البنك التونسي للتضامن التي تصل إلى 80% على الأقل حتى تستمر في الحصول على التمويل.

بالإضافة إلى برنامج الإقراض المنقذ من خلال مؤسسات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، حيث يلعب هذا البنك دور المؤسسة الرئيسية، يقوم هذا البنك أيضاً بتنفيذ برنامج إقراض مباشر لصالح حديثي التخرج من طلاب المدارس المهنية والفنية ومعاهد التعليم العالي الأخرى الذين يتقدمون بخطط لفتح أنشطة أعمال جديدة. ومبالغ هذه القروض أكبر حجماً حيث تصل إلى 10000 دينار تونسي بحد أقصى (أو حوالي 7337 دولاراً أمريكياً) لطلبة الجامعات و50000 دينار تونسي (أو 36584 دولاراً أمريكياً) للخريجين الجامعيين، كما تهدف إلى خلق فرص عمل لعدد كبير من الشباب التونسي الداخلين إلى سوق العمل. غير أن هذا البرنامج الأخير يعوقه انخفاض معدل السداد (يقبل وفقاً للتقارير عن 40 %) كما أن أداءه لا يسير على النحو المطلوب. ولا يناقش ذلك التقرير هذا البرنامج بمزيد من التفصيل.

يمثل المكتب التمثيلي الوحيد المسجل لمنظمة غير حكومية أجنبية، إندا إنتر أراب (ENDA Inter-Arabe)، باقي قطاع التمويل الأصغر النشط حالياً في تونس. فقد بدأت مؤسسة إندا برنامج الائتمان الأصغر الخاص بها عام 1994. وتعمل الآن خارج نطاق القواعد التنظيمية المطبق على الجمعيات التي يمولها البنك التونسي للتضامن، الذي سمح لها بالاشتراك في مشروعات الإقراض الأصغر التي تتبع أفضل الممارسات.

ولا توجد أية أنواع أخرى من المؤسسات تشترك في أي نشاط يمكن أن يوصف بأنه نشاط تمويل أصغر باستثناء بعض المؤسسات المالية المتخصصة التي تسيطر عليها الدولة.⁸

أوضاع عمليات جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن. رغم أن الجمعيات التي تعمل في إطار نظام الإقراض الأصغر التابع للبنك التونسي للتضامن تتفاوت إلى حد ما في صفاتها، فمن الممكن إجراء بعض التعميمات. ولم تثبت أية جمعية نفسها كجمعية رائدة في قطاع التمويل الأصغر طبقاً لمعايير قياسية مثل: عدد العملاء الحاليين الذين تقدم لهم الخدمات، والمنطقة الجغرافية المغطاة، ومدى عمق نطاق الوصول والمساعدة، وإجمالي حجم المحفظة القائمة.⁹ فعلى سبيل المثال، لا يشترك في أي منها أكثر من 4000 عميل حالي. حيث إن القبول المزدوجة لسقوف أسعار الفائدة التي تبلغ 5 % (بعد استبعاد كافة الرسوم والعمولات صراحة) والمستويات والأنواع المنخفضة (وفي بعض الحالات تكون لفترة زمنية محددة) للدعومات الخارجية تعني أن كل الجمعيات المشاركة تلج في الحصول على الموارد ويجب أن تعتمد على مزيج من الجهود التطوعية الكبيرة، والمعونات التي تمنحها الأطراف المهتمة، والدعم المالي التحويلي الداخلي المستمد من مصادر الدخل التي لا علاقة لها بالبنك التونسي للتضامن. ورغم أنه مسموح قانوناً باقتراض الأموال من البنوك التجارية التونسية من أجل إعادة إقراضها، فإن هذا الاقتراض غير مجدٍ من الناحية الاقتصادية، حتى لو افترضنا أن البنك وجد جمعية للائتمان الأصغر تابعة للبنك التونسي للتضامن وتتمتع بالجدارية الائتمانية (وذلك بسبب سقف سعر الفائدة الذي يصل إلى 5 % والذي يمكن أن تفرضه جمعية الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن على القروض التي تمنحها). وفي حين أن جمعيات الائتمان الأصغر يسمح لها قانوناً باستقطاب موارد تمويلية أجنبية مباشرة (بل والاقتراض من مصادر أجنبية من أجل إعادة الإقراض)، لم يستطع سوى عدد قليل منها استقطاب ذلك التمويل (من خلال المنح الخارجية). ويرجع هذا الوضع بالتأكيد، ولو جزئياً، إلى اعتماد هذه الجمعيات على الدعومات، فضلاً عن ضعف احتمالات استدامتها في المستقبل.

وبالإضافة إلى هذه القيود المفروضة على الموارد، تعاني جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن من عدم كفاية التدريب الذي تحصل عليه، حيث إن البنك التونسي للتضامن ليست لديه الأموال أو الموظفون لدعم العروض الضئيلة التي يقدمها مركز التدريب الحكومي من أجل القطاع الذي لا يهدف إلى الربح والمكلف قانوناً بتلك المهمة. (تعتبر نوعية برامج التدريب ضعيفة إلى حد كبير، ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم تلقي المدربين أي مقابل نظير هذا

⁸ ومن بين هذه الجمعيات، يعتبر نظام صناديق توفير البريد، الذي نُوقش أعلاه، هو الأبرز والأكثر أهمية.

⁹ بسبب عدم وجود التدريب المتاح أمام كل من منظمات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن وموظفيه بشكل جزئي، كما سيناقتح لاحقاً، فإن العديد من تلك التدابير لا تعتبر معروفة بالنسبة للموظفين المعنيين كما أنه لا تتم متابعتها أو الإبلاغ عنها.

التدريب وغياب فرص "تدريب المدربين"، لدرجة أن البنك التونسي للتضامن والجمعيات التابعة له واجهوا صعوبات في تحفيز الموظفين على الحصول على هذا التدريب).

ورغم العوائق الصعبة، فقد أظهرت بعض الجمعيات التزاماً قوياً بخدمة عملائها. وعلاوة على ذلك، يبدو أن العديد منها يهتم جدياً بالحصول على الأدوات اللازمة للقيام بذلك بشكل أكثر فاعلية واستدامة، بما في ذلك السلطة القانونية للإقراض بأسعار فائدة مستدامة.

ويصعب تقديم ملخص مفيد لأداء مؤسسات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، من خلال تدابير اعتيادية مثل إجمالي الحافطة المعرضة للخطر أو التقدم المحرز نحو تحقيق الاستدامة التشغيلية والمالية، وذلك يرجع لعدة أسباب، تشمل (1) أوجه القصور في نظام معلومات الإدارة المتاح أمام البنك التونسي للتضامن من أجل إدارة عملياته الرئيسية مع جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له (2) عدم وجود بيانات مؤكدة متاحة للجمهور بشكل مستقل. وفي الحقيقة، لقد ثبت أن تحديد عدد العملاء الحاليين فعلياً وإجمالي الحافطة القائمة من خلال البيانات المتاحة التي يمكن الاعتماد عليها يشكل تحدياً كبيراً، عند الوضع في الاعتبار أن جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن يمكن أن تستغل التمويل من مصادر سوى أقساط سداد القروض؛ لتلبية العائد المطلوب الذي يصل إلى 80 % من أصل القرض من البنك التونسي للتضامن.

أوضاع عمليات البنك التونسي للتضامن باعتباره المحرك الرئيسي في منظومة جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له. بدأ البنك التونسي للتضامن عملياته من خلال تحديد رأس مال أولي بمبلغ 30 مليون دينار تونسي (حوالي 22 مليون دولار أمريكي)، أعيد استثمار معظمها من صندوق التضامن الوطني، أو صندوق 26 26. أنشئ هذا الصندوق باعتباره صندوقاً وطنياً للتنمية، يُموّل جزئياً من خلال مساهمات كافة القائمين على أنشطة الأعمال والأفراد التونسيين الذين تشجعهم الحكومة على تقديمها خلال "يوم التضامن الوطني" الذي يعقد سنوياً في 8 ديسمبر/كانون الأول. وفي نهاية عام 1999، أنشئ صندوق ثانٍ يعرف باسم "الصندوق الوطني للتوظيف"، أو صندوق 21 21 وأصبح هو الصندوق الوسيط الذي تمر من خلاله الأموال من صندوق 26 26 للبنك التونسي للتضامن. يُموّل هذا الصندوق مجموعة كبيرة من المشروعات التي تستهدف خلق فرص العمل. وبالإضافة إلى أموال "يوم التضامن الوطني" التي يحصل عليها من صندوق 26 26، فإن صندوق 21 21 يحصل أيضاً على إيرادات من خلال مجموعة متنوعة من ضرائب الإنتاج مثل الضرائب المفروضة على السجائر وضرائب المغادرة التي يدفعها التونسيون والمقيمون الأجانب في كل مرة يغادرون فيها تونس. ويُستقطع حوالي 28 مليون دينار تونسي من حوالي 80 مليون دينار تونسي (حوالي 59 مليون دولار أمريكي) يحصل عليها صندوق 21 21 سنوياً من كل هذه المصادر، وتقدم كمنحة للبنك التونسي للتضامن من أجل تمويل برنامج إعادة الإقراض الخاص به من خلال جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له.

يحصل البنك التونسي للتضامن على أغلبية موارده التمويلية اللازمة لبرامج الإقراض المباشرة وغير المباشرة الخاصة به من صندوق 21 21. أما التمويل الإضافي فيأتي في شكل مبالغ صغيرة نسبياً من مصادر غير متكررة مثل: الأموال التي يحصل عليها عن طريق طرح أسهمه إلى الجمهور (هناك 46 % من أسهم البنك التونسي للتضامن يملكها 220000 مساهم من عامة الناس الذين تم تشجيعهم على الشراء كدليل إضافي على التضامن الوطني، بينما تملك الدولة النسبة الباقية وهي 54 %)؛ وتمويل بسيط لا يذكر من حكومة اليابان؛ و 6 مليون دينار تونسي من البنك الإسلامي للتنمية؛ و 50 مليون دينار تونسي (حوالي 36.7 مليون دولار أمريكي) من الصندوق الكويتي؛ و 15 مليون دينار تونسي (حوالي 11 مليون دولار أمريكي) من إصدار السندات (مرة أخرى، تُسوّق إلى الجمهور كدليل إضافي على التضامن). وقد بدأ أيضاً البنك التونسي للتضامن مؤخراً في إدخال أدوات ادخارية تُسوّق إلى عامة الناس من خلال فروع خدمة الأفراد التابعة للبنك التي يصل عددها إلى 25 فرعاً وتنتشر في جميع أنحاء البلاد. (ولكن، حسب قول مدير عام البنك التونسي للتضامن، فإن هذه الأدوات لا تستهدف المدخرين ذوي الدخل المنخفضة). وباستثناء الأدوات الادخارية الجديدة التي يملكها البنك التونسي للتضامن، فليست لديه أية مصادر إيرادات جديدة لزيادة العمليات الرئيسية التي يقوم بها من خلال جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له، وذلك من أجل مساهمة نمو البرنامج وتلبية الطلبات

المتوقعة. ولهذا السبب، أبدى البنك اهتماماً بتحسين صورة برنامجه المعني بالإقراض الأصغر لدى الجهات المانحة الدولية المحتملة.

أوضاع عمليات منظمة إندا (ENDA). استطاعت منظمة إندا أن تطور أفضل ممارسات برنامج الإقراض الخاص بها فيما يتعلق بمسألة الاستدامة المالية وذلك بمساعدة قاعدة واسعة النطاق من الجهات المانحة الأجنبية.¹⁰ ولكنها وجدت نفسها الآن في احتياج شديد إلى رأس مال جديد للقيام بإقراضه، لتلبية طلبات المقترضين الحاليين، فضلاً عن تحقيق توقعات النمو الخاصة بها. وتود منظمة إندا أن تقترض الأموال من أجل إعادة إقراضها. حيث تضعها ميزانيتها في مركز جيد لتحقيق ذلك. كما تتفاوض الآن مع مصادر محلية وأجنبية عديدة للقروض والضمانات وتأمل أن تبرم اتفاقية أو أكثر في هذا الشأن خلال عام 2005. ومن أجل تلبية متطلبات مصادر التمويل لديها، فقد دخلت في مناقشات مع السلطات التونسية بغية توضيح وضعها القانوني، وللحصول بالأخص على تفويض من أجل توفير الائتمان الأصغر باستخدام أفضل الممارسات. تم التحديث في 26 مايو/أيار 2005 أصدرت وزارة المالية تفويضاً كتابياً لمنظمة إندا يسمح لها بفرض أسعار الفائدة تسترد التكاليف.

الجدول رقم 1: أداء منظمة إندا بالأرقام* حتى أغسطس / آب 2004

2004	2003	
3961871	2315322	الحافطة القائمة
15946	10534	عدد العملاء الحاليين
%0.34	%0.65	RPA < يوم
%16.23	%9.84	العائد على الملكية
%36.03	%35.87	نسبة التكلفة التشغيلية

* كل الأرقام بالدينار التونسي.

المصدر: خدمة تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر (www.mixmarket.org)

أوضاع عمليات الأطراف الأخرى. لا تستطيع البنوك التونسية، كما ذكرنا سابقاً، أن تشارك مباشرة في برامج التمويل الأصغر نظراً لانخفاض سقف أسعار الفائدة. كما أنها لا ترغب في توفير القروض لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أو منظمة إندا، كما ذكر سابقاً.

¹⁰ أثناء الاجتماع الرسمي الذي عقد مع المدير المساعد لمنظمة إندا في قصر الرئاسة بقرطاج يوم 4 فبراير / شباط 2005، هنا الرئيس التونسي بن علي منظمة إندا على إنجازاتها.

ثالثاً. الإطار القانوني والتنظيمي الحالي المعني بأنشطة التمويل الأصغر في تونس

الأشكال القانونية المتوقعة حالياً. إن الشكل القانوني الوحيد المتوفر حالياً والذي يهدف بكل وضوح إلى القيام بأنشطة الإقراض الأصغر مع الأفراد هو جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، التي تعمل طبقاً للنظام المنشأ بموجب قانون الائتمان الأصغر. وكما ذكرنا، يدعو هذا القانون إلى تطبيق أحكام قانون الجمعيات لعام 1959 على الهيكل والتنظيم الأساسي لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، مع بعض الاستثناءات المحددة المهمة وإضافة متطلبات أخرى خاصة. وعلى جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أن تطلب الحصول على تصريح بالتشغيل من وزارة المالية، والذي يتطلب بعض الاشتراطات الأساسية المسبقة بخلاف موازنة التشغيل المقترحة والسير الذاتية لموظفيها. وبمجرد إصدار التصريح، يحق لجمعية الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أن تحصل على منحة بدء نشاط لا تتكرر وتبلغ 15000 دينار تونسي (حوالي 11000 دولار أمريكي)، بغض النظر عن عدد الفروع المقترحة أو نطاق التغطية الجغرافية، ويمكنها في ذلك الوقت أن تبدأ في أنشطة الإقراض مستخدمة الأموال التي اقترحتها بدون فوائد من البنك التونسي للتضامن، ثم تستطيع بعد ذلك إقراض المقترضين المؤهلين بسعر فائدة يصل إلى 5%، على أساس الرصيد المتناقص. تحصل جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن من البنك ذاته على علاوة تقدر بمبلغ 20 ديناراً تونسياً (حوالي 15 دولاراً أمريكياً) لكل عميل على القروض التي تسدد بالكامل وفي الأوقات المحددة، وهذا يعني أن كل مؤسسة ستحصل على 10000 دينار تونسي (حوالي 7340 دولاراً أمريكياً) بحد أقصى سنوياً. ويشغل صندوق 2121 (المشار إليه سابقاً) برنامج دعومات يحق لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن الاستفادة منه، حيث يقوم بدفع 50% من مرتبات الخريجين الجدد الذين يعينون من قبل جمعية الائتمان الأصغر لمدة تصل إلى 3 سنوات.

وكما ذكرنا، يوفر البنك التونسي للتضامن الأموال من أجل رأس المال المخصص لإقراض جمعيات الائتمان الأصغر التي حصلت على الترخيص بمعدل فائدة يبلغ 0%. وتقدم تلك الأموال على شكل أربع شرائح سنوية بناءً على طلب يقدم سنوياً إلى البنك التونسي للتضامن من قبل كل جمعيات الائتمان الأصغر المشاركة. ومن أجل الاستمرار في الحصول على رأس المال المخصص للإقراض بمعدل فائدة يبلغ 0%، يجب أن تحول جمعية الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن للبنك ذاته مبالغ تساوي على الأقل 80% من الأقساط المدفوعة سابقاً. ولكن، لا توجد آلية مطبقة من قبل البنك التونسي للتضامن كي يستطيع أن يتأكد مما إذا كانت المبالغ المسددة من قبل جمعيات الائتمان الأصغر المشاركة هي في الحقيقة مدفوعة من أقساط سداد القروض التي يدفعها العملاء أم لا، كما تعترف بعض جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن علناً أنها تستخدم موارد متاحة أخرى كي تضمن عدم التخلف عن الحد الذي يبلغ 80%. ولا يوجد نظام واضح للتعامل مع أي جمعية لا تفي بحدّ سداد أقساط أصل القرض الذي يصل إلى 80%. هناك خياران محتملان هما: إما سحب تصريح التشغيل الخاص بها بصفة دائمة أو وضع شروط لإعادة التصريح في حالة تحسن أداء عملية الإقراض.

سكنون جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن (بجانب البنوك التجارية ومجموعة متنوعة من برامج الائتمان الأخرى التي تساندها الدولة) مطالبة بالمشاركة في برنامج ضمان الائتمان الذي يعمل من خلال الصندوق الوطني للضمانات الذي يخضع لسيطرة البنك المركزي. ويضمن الصندوق الوطني للضمانات سداد 90% من مبلغ أصل القرض الذي تحصل عليه كل جمعية للائتمان الأصغر تتبع البنك التونسي للتضامن، بينما تلتزم جمعية الائتمان الأصغر بتحمل مخاطر سداد النسبة الباقية وهي 10% من أصل القرض و 100% من الفائدة. في حين يدفع البنك التونسي للتضامن عمولة للصندوق الوطني للضمانات نيابة عن جمعيات الائتمان الأصغر المشاركة، كما يحدد البنك نسبة هذه العمولة وهي 4% (3% للإدارة و 1% للصندوق الوطني للضمانات). وحتى يسدد الصندوق الوطني للضمانات مطالبة جمعية الائتمان الأصغر، يجب أن تثبت هذه الجمعية أنها استنفدت كل السبل الممكنة للحصول على أموال من أجل السداد وكذلك إثبات تعذر المدين عن السداد. وقد أدى هذا المطلب فيما يبدو إلى منع جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن من التمتع بدفع المطالبات من قبل الصندوق الوطني للضمانات (رغم أن البنك التونسي للتضامن أعلن أنه تمت الموافقة على سداد بعض المطالبات علماً بأنها لم تسدد بعد حتى الآن).

يسمح لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أن توفر نوعين أساسيين من الائتمانات الصغرى بموجب قانون الائتمان الأصغر. الأول يمثل القروض الممنوحة للأشخاص الذين يقعون تحت بند المحتاجين أو المعرضين للمعانة ولديهم القدرة على المشاركة في نشاط إنتاجي أو يملكون مؤهلات ممارسة أية مهنة، أو تجارة أو نشاط زراعي، أو تقديم خدمات بدون رواتب. ولا يجب أن يزيد هذا النوع من الائتمان الأصغر على 4000 دينار تونسي (حوالي 2940 دولاراً أمريكياً). ويشار إلى النوع الثاني من الائتمان الأصغر بانئتمان "تحسين أحوال المعيشة"، ويعتبر في الأساس قرصاً استهلاكياً يقدم إلى نفس فئة المقترضين المعرضين للمعانة اجتماعياً. وتخضع أسعار فائدة هذه القروض لسقف تصل إلى 700 دينار تونسي (حوالي 514 دولاراً أمريكياً) بحد أقصى. كما يخضع كلا النوعين من القروض إلى سعر فائدة يصل إلى 5% بحد أقصى ويمكن أن يُمنح لمدة ثلاث سنوات بحد أقصى، علماً بأن هذه المدة لا تشمل أية فترة سماح مسموح بها. وتتمتع جمعيات الائتمان الأصغر بحرية كبيرة في تحديد باقي ظروف القرض، مثل فترات السماح (حيث يُمارس ذلك على نطاق واسع)، وكذا تحديد جداول المدفوعات وما إذا كان عليها هيكل القروض على المجموعة التضامنية أو نموذج الإقراض الخاص بالأفراد. ولا يسمح بتقديم أية خدمات مالية أخرى، مثل الأدوات الادخارية، غير أنه يسمح لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن (والكثير منها يفعل ذلك) بتشغيل برامج رفاهية اجتماعية تموّل من قبل مصادر أخرى لا تتصل بأنشطة الائتمان الأصغر الخاصة بها بشكل كبير أو لا تتصل بها كلية.

تعمل منظمة إندا خارج نطاق قانون الائتمان الأصغر، باعتبارها مكتباً تمثيلاً تابعاً لمنظمة غير حكومية أجنبية. ورغم أنها حصلت على تصريح لبدء العمليات عام 1990 باعتبارها هيئة حضرية اجتماعية واقتصادية للتنمية، فإنها لم تبدأ عمليات الائتمان الأصغر حتى عام 1995. وفي عام 1999، أي بعد أربع سنوات من بدء أنشطة الائتمان الأصغر الخاصة بها، حصلت على قرار يؤكد تمتعها بسلطة العمل كمكتب تمثيلي. وكما ذكرنا، في مايو / أيار 2005، منحت وزارة المالية منظمة إندا تفويضاً كتابياً لفرض أسعار فائدة لتغطية التكاليف.

وكما ذكر أعلاه، فإن البنوك التجارية في تونس، رغم أنها تتمتع بصفة قانونية كاملة للاشتراك في برامج الائتمان الأصغر، سواء بشكل مباشر أو من خلال جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، فإنها لا تستطيع فعل ذلك بشكل يدرُّ عليها الأرباح نظراً للقيود المفروضة على سعر الفائدة، حسبما يُناقش ذلك بالتفصيل فيما يلي.

جدوى "عمليات التحوّل". لا يمنح القانون التونسي للجمعيات صراحة الجمعيات من امتلاك أوراق مالية سهمية، حيث يترك الباب مفتوحاً أمام الإمكانية النظرية لتنفيذ عملية "التحوّل"، بحيث تتمكن جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن من مبادلة حافظاتها مقابل الحصول على أسهم في شركة تجارية للإقراض الأصغر. كما أن الجمعيات لا تُمنع أيضاً صراحة من أن تكون مساهماً رئيسياً في أي بنك. ما لم تُمنح الشركة ترخيصاً لتعمل كبنك، وهو الأمر الذي يتطلب رأس مال يصل إلى 10 ملايين دينار تونسي (حوالي 7337000 دولار أمريكي) على الأقل، فإن شرعية أنشطة الإقراض الخاصة بالشركة تخضع للمساءلة (حيث إن نشاط الإقراض بموجب القانون التونسي يقتصر على البنوك المرخصة وجمعيات الإقراض الأصغر التابعة لبنك التضامن التونسي)¹¹. والأهم من ذلك، أنها ستظل خاضعة لسقف أسعار الفائدة التي سنناقشها فيما يلي، والتي منعت البنوك القائمة من الدخول في هذا السوق.

سياسات أسعار الفائدة. كما أشرنا، يحظر على جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن فرض فوائد تزيد على 5%، على أساس الرصيد المتناقص. ورغم أنها تحصل على النسبة الكبرى من رأس المال المخصص للإقراض الخاص بها (يكون 100% للعديد منها) من البنك التونسي للتضامن بواقع 0%، فإن الشواهد غير الموثقة المستمدة من جمعيات الائتمان الأصغر نفسها، بالإضافة إلى البحوث المسبقة التي تمت مشاركتها مع المؤلفين توحى بأنه من الصعب للغاية إن لم يكن من المستحيل لتلك الجمعيات الحفاظ على تكاليفها التشغيلية في حدود هامش سعر الفائدة (الفارق) المسموح به وهو 5%، وهذا يعني أنه ينبغي على تلك الجمعيات إيجاد مصادر أخرى للدعم من أجل

¹¹ من غير المرجح أن تفي عملية "تحويل" جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن بالمتطلبات الاحتياطية ذات الصلة للبنوك التجارية، نظراً لأن 100% من حافظاتها تكون بدون ضمان.

الاستدامة في العمل. علاوة على ذلك، فإن نسبة سقف الفائدة المقدر بما قيمته 5 % التي تفرضها هذه الجمعيات لا تجعلها أيضاً مصدر جذب كجهات مقترضة إما من البنوك التجارية التونسية أو جهات الإقراض الأجنبية ذات التوجه نحو تحقيق الاستدامة.

وكما ذكرنا، فإنه في مايو/أيار 2005، منحت وزارة المالية منظمة إندا تفويضاً كتابياً لفرض أسعار فائدة لتغطية التكاليف. ويشكل هذا التفويض استثناءً خاصاً لسقف سعر الفائدة المطبق على جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن.

وتشكل أسقف أسعار الفائدة الصارمة المطبقة على المؤسسات المالية التونسية المرخصة أيضاً عائقاً كبيراً أمام تنمية وتطوير برامج التمويل الأصغر المستدامة. وتُحدد مجموعة من الصيغ¹² المعقدة نسبياً الحد الأقصى لسعر الفائدة المفروضة على 8 فئات مختلفة من القروض، هي (الائتمان قصير الأجل، وقروض بدون ضمانات (قروض مكشوفة)، والائتمان الاستهلاكي، والائتمان المتوسط الأجل، والائتمان الطويل الأجل، وائتمان الإسكان، وائتمان الطلاب، والتأجير التمويلي). وينبغي على كافة المؤسسات المالية المرخصة أن تحسب سعر الفائدة الساري الكلي في كل فئة خلال الأشهر الستة السابقة ثم تبلغ البنك المركزي بها، وذلك عن طريق حساب المتوسط المرجح لأسعار الفائدة السارية في كل فئة. وبالنسبة لكل فئة من فئات الائتمان، يقوم البنك المركزي بتحديد متوسط سعر الفائدة الساري للأشهر الستة المقبلة – ثم معدل المراباة – عن طريق حساب متوسط أسعار الفائدة السارية الكلية التي فرضتها المؤسسات المالية المرخصة خلال الأشهر الستة السابقة. ويصل سقف سعر الفائدة المطبق على كل فئة من فئات القروض إلى 130 % من متوسط سعر الفائدة الساري المفروض خلال الأشهر الستة السابقة للفئة نفسها من القروض.¹³

قضايا الضرائب. تُعفى جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن من الضرائب المفروضة على الفائدة التي يمكنها الحصول عليها من أنشطة الإقراض، وبخلاف البنوك فإنها تُعفى من فرض ضريبة القيمة المضافة على عملائها بالنسبة للائتمانات الصغرى الخاصة بهم. وبصفة عامة، يُسمح للجمعيات التونسية باستثمار صافي فوائدها من الأنشطة الاقتصادية دون الخضوع للالتزام بدفع الضرائب المفروضة على الأرباح، على الرغم من أنه يحظر عليها توزيع صافي الأرباح.

إن منظمة إندا المسجلة كمجموعة لا تهدف إلى الربح لا تدفع أية ضرائب على صافي أرباحها ولا تفرض ضريبة القيمة المضافة على القروض التي تمنحها، باعتبارها المنظمة المستفيدة من قرار الحكومة الذي يؤكد سلطتها للعمل كمكتب تمثيلي يتبع منظمة غير حكومية دولية.

خدمات معلومات الائتمانات. لا يوجد مكاتب ائتمان في تونس لجمع البيانات عن العملاء الذين يحصلون على خدمات إما من جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أو منظمة إندا. غير أن القروض التي يقدمها البنك التونسي للتضامن إلى جمعيات الائتمان الأصغر مسجلة في 'centrale des risques' الذي يديره البنك المركزي. وقد عبر البنك التونسي للتضامن عن رغبته في الحصول على قاعدة بيانات أوسع نطاقاً حسب النمط الفرنسي المتمثل في 'central de risque' والتي لن تشمل جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له وبرنامج الإقراض المباشر للخريجين الجدد التابع له فحسب، بل وتشمل أيضاً كافة القروض الحكومية المباشرة القائمة الأخرى ومصادر الائتمان غير المصرفية الأخرى. ويوجد بالفعل نظام غير رسمي يستخدم فيما بين جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن للتحقق من التاريخ الائتماني للعملاء، خاصة في المناطق الريفية: حيث تقوم جمعيات الائتمان الأصغر بالرجوع إلى لجان تنمية المجتمعات المحلية قبل اختيار عملائها.

¹² المصدر: البنك المركزي التونسي (www.bct.gov.tn)

¹³ يصل متوسط الحد الأقصى لسعر الفائدة لكل فئات القروض المصرفية حالياً لأكثر من ضعف الحد الأقصى للنسبة التي يُسمح لمنظمات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن بفرضها وهي 5 %.

الاستثمار الأجنبي وقضايا الصرف الأجنبي. تتمتع البنوك وشركات الأعمال بحرية اقتراض مبالغ بالعملة الأجنبية تصل إلى 10 ملايين دينار تونسي (حوالي 7337000 دولار أمريكي) و 3 ملايين دينار تونسي (حوالي 2201000 دولار أمريكي) كل عام، على التوالي. ولكن يجب أن تحصل الجمعيات على تفويض مسبق بذلك من البنك المركزي.¹⁴

¹⁴ المصدر: البنك المركزي التونسي (www.bct.gov.tn)

رابعاً. ملخص للعقبات المتصلة بالسياسات

فيما يلي ملخص عام للعقبات الكبيرة المتصلة بالسياسات التي لاحظها المؤلفان والتي تواجه قطاع التمويل الأصغر في تونس في ضوء الوضع الحالي للإطار القانوني والتنظيمي، أو التي يبدو من المرجح أن تكتسب أهمية بشكل نسبي في المستقبل القريب:

اعتماد نظام البنك التونسي للتضامن على الدعم وعدم وجود مصادر جديدة للتمويل. تعتمد جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن وكذلك البنك ذاته على الدعم المستمر والمكلف الذي يستنزف ميزانية الدولة للقيام بعملياتها، كما يفتقر البنك التونسي للتضامن إلى وجود مصادر جديدة للتمويل من شأنها أن تسهم في نمو النظام.

عدم توافر البيانات. من الصعب تقييم أداء جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن طبقاً للتدابير المستخدمة عادة في مجال التمويل الأصغر، وذلك يرجع إلى عدة أسباب تشمل أوجه القصور في نظام إمداد الإدارة بالمعلومات المتاحة أمام البنك التونسي للتضامن من أجل إدارة عملياته الرئيسية مع جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له وعدم وجود البيانات المؤكدة المتاحة للجمهور بشكل مستقل.

عدم توافر التدريب لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن. تدرك جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن - وكذلك البنك ذاته - أن عدم توافر التدريب يشكل عائقاً خطيراً أمام تنميتها وتحسّن أدائها.

حصول منظمة إندا على رأس مال جديد. مع ازدياد عدد الجهات المانحة التي تحبذ تمويل مؤسسات التمويل الأصغر المستدامة مالياً، مثل إندا، بالقروض بدلاً من التمويل بالمنح، ينبغي أن تكون منظمة إندا قادرة على الاقتراض. غير أن وضعها القانوني "الفريد من نوعه" يجعل من الصعب عليها الاقتراض على المستوى الداخلي، كما يمكن أن تشكل ضرورة موافقة البنك المركزي على الاقتراضات الأجنبية عائقاً أمام هذا النوع من الاقتراض.

عدم وجود خيارات للتحويل أمام جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أو منظمة إندا. رغم أن القانون المطبق يمكن أن يُفسر على أنه يسمح لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أو منظمة إندا "بالتحول" عن طريق تشكيل شركة تجارية وكذلك تبادل حافظتها وممتلكات أخرى مقابل أسهم في شركة جديدة، فقد لا تسمح القيود المطبقة على المؤسسات المالية المرخصة (خاصة سقف سعر الفائدة المطبق) للمنظمة الجديدة أن تقوم بالإقراض على نحو مدرّ للربح للعملاء المستهدفين.

عدم قدرة البنوك وشركات التمويل على المشاركة بشكل مباشر في أنشطة الإقراض الأصغر نظراً لسقوف أسعار الفائدة. يمنع هذا الحاجز الخطير تونس من الانضمام إلى مراتب البلدان الأخذة في النمو مثل مصر حيث تتعلم المؤسسات المالية التقليدية كيفية مدّ خدماتها بشكل مدرّ للربح للعملاء الفقراء. وكما هو ملاحظ، فإن هذا يشكل أيضاً قيداً أمام "التحول" لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن ومنظمة إندا.

خامساً – توصيات عامة بشأن الأنشطة المتعلقة بالسياسات في تونس

لا تتناول التوصيات التالية كافة العقبات التي تم تحديدها في هذا التقرير. ولكنها تركز على الإجراءات التدرّجية التي يبدو أن للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء أو أعضاء محددين بها من الجهات المانحة أو الشركاء – أو قطاع التمويل الأصغر الأصلي نفسه – ميزة نسبية واضحة للاستفادة بها.

الإجراءات التدرّجية في نظام البنك التونسي للتضامن. يمثل نظام البنك التونسي للتضامن نموذجاً فريداً إذ توجد به بعض الجوانب التي تبعث على الإعجاب. ونخص بالذكر منهج "يوم التضامن الوطني" لتعبئة المساندة المالية الواسعة النطاق من الشعب التونسي التي تدعم عمل هذا النظام. ويُسمح بعقد حوار متواصل بين البنك التونسي للتضامن ومجتمع الجهات المانحة فيما يتعلق بطرق توجيه النظام نحو استدامة أوسع نطاقاً.

وفي الوقت نفسه، ناقش المؤلفان مع إدارة البنك التونسي للتضامن ثلاث مشاركات محتملة بين المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء ونظام البنك التونسي للتضامن، وهي: (1) تقييم أثر نظام البنك التونسي للتضامن، ويقوم به باحثون تونسيون مستقلون تحت إشراف مستشار أجنبي يتحدث الفرنسية له باع طويل في مجال تقييم أثر التمويل الأصغر؛ (2) تقديم المساعدة الفنية إلى اثنين أو ثلاث من جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن لتحديد احتمالات تطورها لتصبح مؤسسات أكثر فاعلية وتؤمن احتياجاتها من أجل تحقيق هذا التطور؛ و(3) تقديم المساعدة في عملية تدريب جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، بما في ذلك تدريب المدربين، من خلال مواد الدورات التدريبية القائمة الخاصة بالمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء. ومع توافر المعلومات وروح التعاون التي يمكن أن تنتج عن هذه الإجراءات التدرّجية، يمكن أن تصبح المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء في وضع أفضل يمكنها من تقديم اقتراحات موجهة للبنك التونسي للتضامن حول كيفية تحسين منهجه وأثر الجهود الكبيرة التي يقوم بها.

إشراك البنوك التجارية. بدأت البعثة بعمل واعد مع المستشار القانوني المحلي للتحقيق في جدوى التوافق مع العوامل الديناميكية الخاصة لنماذج الشراكة المؤسسية للبنية التونسية من أجل إشراك البنوك التجارية في برامج التمويل الأصغر التي أثبتت نجاحاً في بلدان أخرى حيث تواجه البنوك صعوبات في الوصول إلى العملاء ذوي الدخل المنخفضة بشكل مباشر.

منظمة إندا. ازدهر عمل منظمة إندا مثلها مثل مؤسسات التمويل الأصغر الرائدة في جميع أنحاء العالم - وذلك عن طريق القيام بعمل جيد واستخدام أفضل الممارسات العالمية بشكل دقيق. وقد سمح ذلك لمنظمة إندا بتغطية السكان (من فقراء المناطق الحضرية) الذين لا يركّز عليهم نظام البنك التونسي للتضامن، ولكنهم في الوقت ذاته يحظون باهتمام الحكومة التونسية. إن التراجع العالمي من قبل الجهات المانحة من كونها هيئات تقوم بالتمويل عن طريق المنح إلى أفضل الهيئات من حيث الأداء مثل منظمة إندا، لصالح اعتماد ترتيبات استثمارية يعتبر أمراً سابقاً لأوانه في بعض الحالات. وقد تشجع الآن الجهات المانحة التي كانت تحجم سابقاً عن توفير التمويل بالإقراض إلى منظمة إندا من أجل أن تعيد إقراض تلك الأموال على تمويل تلك المؤسسة بعد أن أصدرت وزارة المالية بتونس مؤخراً تفويضاً كتابياً لصالح منظمة إندا يعطيها الحق بفرض أسعار فائدة من أجل تغطية التكاليف.

ملحق أ: قائمة الأشخاص الذين تمت استشارتهم

- السيد. علي عيادي – مدير، وزارة الفلاحة، (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. هادي بيبيش – مدير عام المالية العامة، وزارة المالية (27 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. بشير بن عمور – الرئيس، Association de Développement Économique et Social Mednine، (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. نور الدين بن فرحات – مدير عام IFEDA (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيدة. عصمة بن حميدة – مدير مساعد، منظمة إندا (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. أمين بن لخال – محامي (27، 28 و 29 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. مايكل كراكنيل – مدير مساعد، منظمة إندا (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. عبد الواحد العجمي – المدير التنفيذي، (APPEL) (29 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. نور الدين فرشيوي – محامي (27 و 29 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. نصير همامي – رئيس، ADEBA، (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. سالم جعفر - عضو، ASAD (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. شيدلي قوحة - عضو، ASAD (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. حمادي الحبيب – مدير، صندوق 2121 (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيدة. سامية منصور - المدير العام المسؤول عن الانتماء الأصغر، البنك التونسي للتضامن (27 و 29 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. فتحي منصوري – المدير العام المساعد، الوكالة الفرنسية للتنمية، سوسة (AFD Siliana) (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. أحمد نيجة – المدير التنفيذي، البنك التونسي للتضامن (27 و 29 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. محمد نجار - رئيس، Association de Développement de Kairouan (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. منصف سبائي - عضو، Association de Développement de Kairouan (28 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيد. خليفة صباني – موظف، البنك التونسي للتضامن (27 و 29 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيدة. سهير طقطق – مفتش أول الخدمات المالية، وزارة المالية (27 سبتمبر/أيلول 2004)
- السيدة. نزيهة والي – رئيس AFRDD (28 سبتمبر/أيلول 2004)

بيانات ملخصة عن بعض جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن ذات الأداء المتميز

يتيح الجزء التالي عرضاً عاماً موجزاً حول أداء جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن، كما يوضح معالم تغطية الجمعيات الرئيسية الممارسة في البلد ونطاق عملها. وتوفر البيانات المجمعة لست من جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن بتونس منظوراً شيقاً حول قطاع الائتمان الأصغر التونسي كما تبرز التحديات التي تواجهها الجمعيات العاملة في هذا المجال حيال توفير نوعية جيدة من الائتمان الأصغر على المدى الطويل. وقد تم الحصول على المعلومات الموثقة بهذه الدراسة من ست جمعيات رائدة للائتمان الأصغر تابعة للبنك التونسي للتضامن، تم اختيارها لإجراء هذه الدراسة نظراً لاعتراق البنك التونسي للتضامن بأنها من الجمعيات الرئيسية المؤثرة للخدمات، أو بسبب نطاق تغطية خدماتها، أو مشاركتها في مجال الائتمان الأصغر منذ فترة طويلة.

ورغم أن المعلومات المذكورة في هذا التقرير عن كل جمعية من جمعيات الائتمان الأصغر تعتبر معلومات عامة، فإنها توفر صورة موجزة ذات صلة عن جمعيات الائتمان الأصغر التونسية التي كان من الصعب الحصول عليها. وتعود البيانات المعروضة إلى شهر ديسمبر/كانون الأول 2003؛ باستثناء واحدة من جمعيات الائتمان الأصغر المعروضة التي قدمت قروضاً حتى مايو/أيار 2004. إن عدم الاتساق في جمع البيانات ورفع تقارير عنها فيما بين جمعيات الائتمان الأصغر المختلفة يجعل من المحاولات الدقيقة لتحليل السلامة المالية والتشغيلية لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن أمراً معقداً. كما أن تقديرات الأرقام التي لم تُحسب مسبقاً، والبيانات غير المدخلة بواسطة الكمبيوتر، وعدم استخدام مؤشرات أساسية محددة تخص الائتمان الأصغر (مثل الحافطة المعرضة للمخاطر) تؤدي إلى وجود تناقض وأخطاء في البيانات. ولكن رغم عدم دقة تلك البيانات، فإنها تشكل لمحة أولية تجاه البنك التونسي للتضامن لقطاع الائتمان الأصغر بتونس.

جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن

إن جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن المعروضة في هذا التقرير تشمل ما يلي:

Association de Soutien à l'Auto-développement (ASAD) Association AI-WIFAK
Fédération de Tunis de Solidarité Sociale (FTSS)
Fondation Tunisienne pour le Développement Communautaire (FTDC) Association pour la
Promotion de l'Emploi et du Logement (APEL) Association Tunisienne pour l'Auto-
développement et la Solidarité (ATLAS)

بدأت كل جمعيات الائتمان الأصغر هذه نشاطها كمنظمات للخدمات الاجتماعية قبل أن تقوم بتوفير الائتمان الأصغر؛ وقد بدأ بعضها منذ 1972 مثل APEL. وساعدت الخبرة الطويلة لتلك المنظمات في مجال التخفيف من حدة الفقر على تحفيز البنك التونسي للتضامن للتعامل مع تلك المنظمات في مجال الائتمان الأصغر بمجرد اعتماد قانون الائتمان الأصغر عام 1999. وقد بدأت المنظمات الست المذكورة أعلاه عملها في توفير الائتمان الأصغر في الوقت نفسه تقريباً؛ بيد أن كلا من ASAD و AI-WIFAK بدأت في تقديم خدمات الائتمان بعد مرور عام واحد فقط وذلك في عام 2000. ورغم أن بعضها توفر الائتمان في مناطق مركزية في البلد، فإن جميعها تقع في المنطقة الشمالية والشمالية الغربية الأكثر فقراً، كما يعيش معظم العملاء في المناطق الريفية. ويستثنى من ذلك FTSS، حيث إنها واحدة من جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن القليلة التي تعمل في المناطق الحضرية فقط. حيث إنها تعمل في تونس والضواحي المجاورة لها.

¹⁵ أعدت نيكول جاكوبس هذا الملحق، بناءً على البيانات تم جمعها أثناء الحصول على زمالة thriglbuF في تونس عام 2003.

وفيما يلي عرض للمعلومات المجمعة ومتوسطاتها من ست جمعيات للانتماء الأصغر تابعة للبنك التونسي للتضامن حتى ديسمبر/كانون الأول 2003:

إجمالي عدد القروض المصدرة:	12018
إجمالي قيمة القروض المصدرة:	8218056 ديناراً تونسياً
الحافطة القائمة:	1390756 ديناراً تونسياً
عدد العملاء الحاليين:	8688
متوسط حجم القروض:	825 ديناراً تونسي
متوسط مدة القروض:	23 شهراً
متوسط فترة السماح:	مدة 2.6 من الشهر
النسبة المئوية لإجمالي القروض المصدرة للنساء:	45 % متوسط
متوسط معدل الاسترداد التراكمي:	76.3 % (متوسطات سنوية كلية)
متوسط عدد أخصائيي الائتمان:	4.3
متوسط عدد العملاء لكل أخصائي:	442.6

حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2003، أعلن البنك التونسي للتضامن البيانات التالية عن كل جمعيات الائتمان الأصغر التابعة له (التي وصل عددها في ذلك الوقت إلى 81 جمعية):

إجمالي عدد القروض المصدرة:	70202
إجمالي قيمة القروض المصدرة:	52381677 ديناراً تونسياً
الحافطة القائمة:	33792266 ديناراً تونسياً
عدد العملاء الحاليين:	48592
متوسط حجم القروض:	746 ديناراً تونسياً
متوسط مدة القروض:	15 شهراً
متوسط فترة السماح:	مدة 4.5 من الشهر
النسبة المئوية لإجمالي القروض المصدرة للنساء:	37%

توفر المعلومات التي أمدنا بها البنك التونسي للتضامن لمحة مقارنة عن حجم جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن وأدائها. فمن حيث نطاق التغطية، فإنه بمقارنة جمعيات الائتمان الأصغر الست الرئيسية التابعة للبنك التونسي للتضامن، يتضح أن حجم معاملتها مجتمعة يزيد على معظم الجمعيات الأخرى العاملة في البلد: نجدها توفر 17 % تقريباً من إجمالي قروض البنك التونسي للتضامن، و 16 % من إجمالي قيمة القروض. وفي ذلك التاريخ، حصلت جمعيات الائتمان الأصغر على 18 % تقريباً من إجمالي عملاء البنك التونسي للتضامن الحاليين. وقد كان متوسط عدد العملاء الحاليين لجمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن البالغ عددها 81 جمعية حوالي 600 عميل، بينما كان متوسط عدد العملاء الحاليين لجمعيات الائتمان الأصغر الست الرئيسية 1448 (يتراوح بين 502 في جمعية FTDC إلى 2447 في جمعية APEL). غير أنه من المثير للاهتمام أن الحافطة القائمة الفعلية لجمعيات الائتمان الأصغر الست هذه لم تشمل إلا 4 % من إجمالي الحافطة القائمة للبنك التونسي للتضامن، مما يشير إلى أن معظم جمعيات الائتمان الأصغر الأخرى لديها معدلات سداد منخفضة بشكل كبير على الأرجح. فقد أظهر تقرير البنك التونسي للتضامن لعام 2003 أيضاً أن إجمالي حجم القروض المدفوعة يساوي 52381677 ديناراً تونسياً وأن الحافطة القائمة بلغت 33792266 ديناراً تونسياً، مما يشير إلى وجود معدل استرداد تراكمي منخفض للغاية. وبعد مرور عام آخر، أعلن البنك التونسي للتضامن أن معدل الاسترداد التراكمي قد بلغ 81 %، ولكنه لم يُشر إلى الحافطة القائمة أو القيمة الحالية لإجمالي القروض المدفوعة حتى تاريخه.

وقد ظهر من خلال هذه البيانات أن النقص في أخصائبي الائتمان يعتبر أحد التحديات التي تواجه جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن. حيث يبلغ عدد أخصائبي الائتمان في جمعيات الائتمان الأصغر الست مجمعة 26 أخصائياً (بمن فيهم من المتدربين والعاملين لبعض الوقت) ولكن جمعية APEL حققت أعلى عدد للأخصائين الذين يتعاملون مباشرة من العملاء حيث بلغ عددهم 12 أخصائياً. وبالرغم من الدعم الذي تحصل عليه جمعيات الائتمان الأصغر من صندوق 21 21 لمساعدتها في تغطية جزء من رواتب الموظفين، فإن معظمها لا يملك الأموال الكافية لتعيين عدد كافٍ من الموظفين حيث يقوم معظم العاملين بها بمهام وظيفية متعددة. ويعتبر ذلك من العوامل المتسببة في وجود معدلات سداد ضعيفة جداً داخل جمعيات الائتمان الأصغر التابعة للبنك التونسي للتضامن. وقد كانت كل من جمعيتي ASAD و AI-WIFAK هما المنظمتين الوحيدتين اللتين لم تضطرا إلى وقف الإقراض رغم أنهما لم تحققا معدل الاسترداد التراكمي المطلوب وهو 80%؛ فعلى سبيل المثال، لم تحصل جمعية FTDC على تمويل من البنك التونسي للتضامن لمدة ثلاث سنوات كاملة، وكانت قد مُنحت في عام 2002 أموالاً لتعيد إقراضها. وفي محاولة منهما للحفاظ على العمليات، قامت كلٌّ من جمعيتي FTDC و ATLAS بتوفير قروض تكميلية من صناديق غير تابعة للبنك التونسي للتضامن ولكن مع تمويل محدود، ومع استمرار ضعف معدلات السداد، ولكن ذلك لم يؤدِّ إلى نجاح ملحوظ لكليهما. وتبقى مشكلة عدم وجود حوافز للعملاء لتشجيعهم على السداد مشكلة أساسية داخل جمعيات الائتمان الأصغر التابعة لبنك التضامن التونسي؛ كما أن عدم فرض الجزاءات، وفترات سماح طويلة، وضعف أنشطة متابعة العملاء، والفرص القليلة لتجديد القروض لم يخلق الظروف المواتية لإنجاح برامج الائتمان الأصغر. ويركز عدد قليل من جمعيات الائتمان الأصغر التابعة لبنك التضامن لتونسي على القروض المتجددة؛ حيث تحقق جمعية ASAD أعلى نسبة من العملاء الحاليين بالنسبة لبند القروض المتجددة حيث تبلغ 19%.

ورغم أن جمعيات الائتمان الأصغر الست التابعة للبنك التونسي للتضامن تشتمل على جزء كبير من نطاق التغطية بموجب نظام البنك التونسي للتضامن، فإن تجاربها تعكس التحديات التي تواجهها تلك الجمعيات من حيث نطاق التغطية والاستدامة. فنطاق تغطية العملاء ينمو بمعدل بطيء جداً (أو يتضاءل) كما أن الاستمرارية المالية تبقى هي العائق الأساسي الذي يهدد أداءها.

ملحق ج: توزيع الائتمانات حسب المنطقة، والجمعية، والجنس وقطاع الأنشطة

توزيع الائتمانات حسب المنطقة حتى نهاية أغسطس/آب 2004

المنطقة	العدد	الحجم	النسبة المئوية
الشمال الشرقي	19974	15154	20.5%
الشمال الغربي	13285	10254	13.9%
وسط الشرق	12459	9117	12.3%
وسط الغرب	25403	20205	27.3%
الجنوب الشرقي	13022	10976	14.9%
الجنوب الغربي	13219	8183	11.1%
الإجمالي	97362	73889	100.0%

بالدينار التونسي. المصدر: بنك التضامن التونسي

توزيع الائتمانات فيما بين جمعيات البنك التونسي للتضامن الست ومنظمة إندا حتى مارس/آذار 2004

الجمعية	عدد العملاء الحاليين	الحافظة القائمة
ASAD	794	209343
AI-WIFAK	2095	100580
FTSS	2175	276000
FTDC	502	262895
APEL	2447	262360
ATLAS	824	354587
الإجمالي	8837	1465765
إندا	11825	3436131

بالدينار التونسي. المصدر: نيكول جاكوبس، مذكرة غير منشورة، 1 أغسطس/آب 2004. حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2003، مثلت جمعيات البنك التونسي للتضامن الست حوالي 15% من إجمالي عدد العملاء الحاليين البنك التونسي للتضامن و 4% من إجمالي الحافظة القائمة للبنك التونسي للتضامن.

توزيع الائتمانات حسب قطاع الأنشطة حتى نهاية أغسطس/آب 2004

النسبة المئوية	المبلغ	العدد	قطاع الأنشطة
%39.7	29309	35402	الزراعة
%16.4	12108	14820	« Petits Metiers »*
%6.9	5111	7554	الحرف اليدوية
%24.8	18306	23189	التجارة
%4.3	3189	3681	الخدمات
%7.9	5864	12716	تحسين الظروف المعيشية
%100.0	73889	97362	الإجمالي

بالدينار التونسي. المصدر: بنك التضامن التونسي
* « Petits Metiers » تشير إلى الأعمال اليدوية (مثل: النسيج)

توزيع الائتمانات حسب الجنس حتى نهاية أغسطس/آب 2004

النسبة المئوية	المبلغ	العدد	
%37.1	26966	36121	النساء
%62.9	46923	61242	الرجال
%100	73889	97362	الإجمالي