

رزمة تدريبية متعددة الوحدات حول  
النوع الاجتماعي والفقير والاستخدام

## الوحدة التدريبية 4

**الموارد المالية للفقراء :  
التركيز على الائتمان**

## حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية 1999

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم 2 المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف. على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على حقوق النسخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى العنوان التالي :

Publications Bureau (Rights and Permissions)  
International Labour Office  
CH-1211 Geneva 22  
Switzerland  
والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

يحق للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين تصوير هذه المواد بموجب التراخيص الممنوحة لهم لهذه الغاية. فإذا كانوا مسجلين :

- في المملكة المتحدة، عليهم أن يحصلوا على ترخيص من :  
Copyright Licensing Agency  
90 Tottenham Court Road  
London W1P9HE  
Fax: + 44 171 436 3986

- في الولايات المتحدة، عليهم أن يحصلوا على ترخيص من :  
Copyright Clearance Center  
222 Rosewood Drive  
Danvers, MA 01923  
Fax: + 1 508 750 4470

- و في بلدان أخرى يحصلون على التراخيص من منظمات حقوق النسخ.

الطبعة الاولى 1999

ISBN 92-2-

التسميات المعتمدة في منشورات منظمة العمل الدولية، تتفق وتلك التي تستخدمها الأمم المتحدة. وهي، وكذلك المادة التي تتضمنها هذه المنشورات، لا تعبر عن رأي منظمة العمل الدولية، أو أي كان من جانبها، بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم. أو بشأن الوضع القانوني لسلطات هذه البلاد أو لتعيين حدودها. إن مسؤولية الآراء المعبر عنها في هذه الحقيبة وفي مختلف الإسهامات والمقالات والدراسات الواردة فيها والتي تحمل توقيعات مؤلفيها، هي مسؤولية هؤلاء المؤلفين وحدهم. وبالتالي فإن نشر منظمة العمل الدولية لهذه الآراء لا يمثل مصادقة من جانبها عليها.

إن الإشارة إلى أسماء شركات أو منتجات أو إجراءات تجارية، لا يتضمن أي نوع من أنواع المصادقة عليها. كما أن إغفال ذكر منتج تجاري أو إجراء أو شركة ما، ليس دليلاً على عدم الموافقة عليها. يمكن الحصول على منشورات منظمة العمل الدولية من المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمنظمة العمل الدولية في بلدان عديدة، أو مباشرة من :

ILO Publications  
International Labour Office  
CH-211 Geneva 22  
Switzerland

ترسل دائرة منشورات المنظمة كاتالوجاً أو قائمة بالمنشورات الجديدة دون مقابل.

طبعت النسخة الأصلية (الانكليزية) في المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية، تورين.

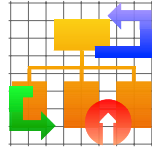
الوحدة التدريبية 4 : الموارد المالية للفقراء : التركيز على الائتمان

	المحتويات
	الصفحة
iv	المصطلحات
v	ملاحظة تمهيدية
1	أ. تقديم خدمات الائتمان
1	1.أ كيف تستبعد المؤسسات المالية الرئيسية الفقراء
4	2.أ مصادر الائتمان غير النظامية : المزايا والمعوقات
5	ب. أساليب بديلة لتوفير خدمات الائتمان
5	1.ب نظم الائتمان الخاصة التي تديرها المصارف
6	2.ب البرامج الوسيطة
7	3.ب نظم الائتمان الموازية
9	4.ب المؤسسات المصرفية النظامية البديلة
13	ج إرشادات التدخل
13	1.ج ماذا تعلمنا ؟
18	2.ج المسائل التي ما زالت دون حل
20	خلاصة
21	المصادر والمراجع

الوحدة التدريبية 1  
الاتجاهات والقضايا والمداخل: لمحة عامة



الوحدة التدريبية 2  
مهارات التنظيم الاجتماعي والتفاوض:  
القدرة على إحداث التغيير



الوحدة التدريبية 3  
وصول على الموارد



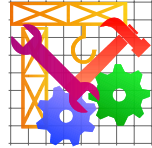
الوحدة التدريبية 4  
الموارد المالية للقراء: التركيز على الائتمان



الوحدة التدريبية 5  
الاستثمار في رأس المال البشري: التركيز على  
التدريب



الوحدة التدريبية 6  
توسيع نطاق الاستخدام المأجور



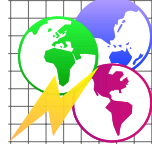
الوحدة التدريبية 7  
توسيع نطاق الحماية الاجتماعية



الوحدة التدريبية 8  
الصناديق الاجتماعية



الوحدة التدريبية 9  
تحديات المستقبل : برامج عمل



يشكل وصول صغار المنتجين إلى الخدمات المالية أداة هامة لتخفيف الفقر لا سيّما بالنسبة للنساء العاملات لحسابهن الخاص ولصاحبات المشاريع الصغيرة. وتركز هذه الوحدة التدريبية على تحسين الوصول إلى عامل أساسي من عوامل الإنتاج وهو التسهيلات الائتمانية أو الإقراض والتحكم به.

ومن المعترف به أن الحصول على الموارد المالية والتصرّف بها يعني التحكم بالأراضي، والتكنولوجيا، والعمل، والمواد الخام، والأسواق. وخدمات الائتمان المتاحة للفقراء قادرة أيضاً على تعزيز قدرتهم التفاوضية في تعاملهم مع المجموعات الأخرى من المجتمع. إلا أن الفقراء يواجهون سلسلة من العوائق التي تقف في وجه حصولهم على القروض. وتصف هذه الوحدة التدريبية العوامل التي تحدّ من وصول النساء إلى الخدمات المالية.

وتستعرض الوحدة أيضاً أنواعاً مختلفة من النهج والاستراتيجيات التي يمكن من خلالها تخطي مشكلة إستبعاد صغار المنتجين ذوي الدخل المنخفض عن الخدمات المالية الرئيسية، وتقدّم العبر المكتسبة من التجارب التنموية والاستنتاجات الرئيسية المستخلصة من قصص النجاحات الباهرة في السنوات الأخيرة.

## أ. تقديم خدمات الائتمان

تعالج هذه الوحدة التدريبية العوائق التي تواجهها النساء العاملات لحسابهن الخاص وصاحبات المشاريع الصغيرة. وتركز بالأخص على تحسين وصولهن إلى مصدر رزق إنتاجي أساسي هو القروض والتصرف به.

لقد أثبتت التجربة التنموية في العقود الأخيرة أن تقديم خدمات التسليف بشكل وسيلة هامة لتخفيف الفقر. فالحصول على الموارد المالية والتصرف بها يعني التحكم بالأراضي، والتكنولوجيات، والعمل، والمواد الخام والأسواق. وبالتالي، فإن أي قصور في الموارد المالية، بالنسبة إلى صغار المزارعين، وصيادي الأسماك، والحرفيين، والعاملين لحسابهم الخاص، وأصحاب المشاريع الصغرى في القطاع الحضري غير النظامي، يحد من قدرتهم على التوسع أو إدخال بعض التحسينات على إنتاجيتهم ودخلهم. فعملية تنمية الموارد البشرية من خلال التعليم والتدريب وحدهما لا يمكن أن تثمر زيادة في دخل الفقراء وإنتاجيتهم وفرص استخدامهم ما لم تتوافق مع توفير التسهيلات الائتمانية. فضلاً عن هذا فإن إتاحة خدمات الائتمان للفقراء تعزز قدرتهم التفاوضية في تعاملهم مع المجموعات الأخرى من المجتمع.

ركزت نظم مكافحة الفقر، والبرامج الخاصة لاستحداث الوظائف، والمساعدات المباشرة المخصصة للمشاريع الصغيرة خلال العقد المنصرم، على توفير المزيد من القروض، وطوّرت نهجاً بديلاً للتغلب على استبعاد صغار المنتجين ذوي الدخل المنخفض من الخدمات المالية الرئيسية.

إن استبعاد الفقراء من خدمات المؤسسات المالية الرئيسية أمر ثابت وموثق. إذ يعتبر القطاع المالي النظامي أن إقراض الفقراء العاملين هو عملية محفوفة بالمخاطر، وأن إدارة القروض الصغيرة الحجم التي يلتزمون بها تستوجب تكاليف عالية. والشروط الصارمة المفروضة من أجل الحصول على قروض بضمانات تستبعد شريحة كبيرة من السكان ذوي الدخل المنخفض. فتنحاز الخدمات نحو المؤسسات الوسطى والكبيرة، والأسر ذات الدخل العالي، والمناطق الحضرية. أما الفقراء وصغار المنتجين فيعتبرون من جهتهم أن إجراءات التسليف المصرفية معقدة جداً ومرهقة، وأنها تستغرق وقتاً طويلاً وتستهلك كلفة عالية لإنجاز معاملاتها، وأن خدمات التسليف لا تتماشى مع طبيعة أنشطتهم الاقتصادية الصغيرة.

1.أ

كيف تستبعد

المؤسسات المالية الرئيسية

الفقراء

إن فرص النساء الفقيرات في الحصول على قروض المؤسسات النظامية هي أقل من فرص الرجال، ويرجع هذا إلى مجموعة من العوامل المتداخلة:

فرص النساء في الحصول على الخدمات المالية من

## المؤسسات النظامية أقل من فرص الرجال

**القيود الثقافية :** غالباً ما يعتبر المصرفيون بأن مشاريع النساء تنطوي على مخاطر أكبر من مشاريع الرجال. وفي معظم المجتمعات، لا تزال السمات الريادية للمبادرة بالأعمال وللسعي من أجل تحقيق إنتاجية عالية وسياسة تسويقية نشطة تقترن بمؤهلات الرجال لا النساء. وتشير بعض البيانات إلى أن المؤسسات الصغرى التي تملكها نساء تحقق أرباحاً وعوائد على المبيعات أقل من مؤسسات الرجال. وبالتالي، فهي مشاريع شديدة التعرض للخطر بموجب المعايير المالية التقليدية. إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هو : هل هذا عائد إلى العوائق الجسدية التي تواجهها النساء، أو إلى خصوصية ما؟ إذ تزداد الإثباتات بأن مشاريع النساء قادرة في حالات عديدة على إحراز نجاح يضاهي، نجاح مشاريع الرجال، بل وقد يتعداها إذا ما توفرت لهن الوسائل الموارد اللازمة وحظين بالدعم الضروري (راجع الإطار أدناه).

**المسائل القانونية.** نظراً للتقاليد والأعراف وللقوانين والمناظرة لحقوق الملكية والحقوق العقارية، نادراً ما تحظى النساء بملكية مسجلة باسمهن تصلح ضماناً للقروض. وبالتالي لا يتمتعن بالشخصية القانونية المستقلة لإبرام العقود، لذا تشترط المصارف موافقة الزوج.

**تكاليف المعاملات** التي تتكبدها النساء تتخطى مثيلتها لدى الرجال، ذلك لأن عبء العمل الذي يتحملنه أثقل، فضلاً عن أن القيود الاجتماعية تعرقل حرية حركتهن، ولا توفر لهن الأموال النقدية لتغطية التكاليف المسبقة للقروض.

يشكل **انخفاض مستوى النساء العلمي** وافتقارهنّ عموماً للخبرة في الإجراءات العامة وهيمنة المفاهيم التي تتيح للرجال السيطرة على اقتصاد السوق عوامل تحول دون خروج المرأة للتفاوض مع المؤسسات المصرفية.

تعتبر **الشروط والقواعد التي تضعها المؤسسات للتسليف** صارمة جداً مقارنة بطريقة النساء في إقامة أنشطتهن. فغالباً ما تنتقل النساء بين الأنشطة العديدة وفقاً للموسم ولتقلبات السوق، والوقت المتاح لهن. كما أن النساء ذوات الدخل المنخفض اللواتي يعتمدن على أعمالهن للبقاء لا يحبذن المخاطرة. و يجدن صعوبة في استيعاب الديون القصيرة الأجل إلا في حدودها الدنيا. لذا تبقى الخيارات المتاحة لهن لتحسين الدخل محدودة جداً.

وغالباً ما ترتسم في **أذهان مقرضي الأموال** تصورات خاطئة عما يجب اعتباره استثماراً منتجاً أو مربحاً. فهم قد يصنفون الاقتراض بهدف تحسين أرضية المنزل مثلاً بمثابة قرض استهلاكي، في حين أنه قد يكون خطوة استثمارية هامة بالنسبة لامرأة تدير مخبزاً في منزلها وترغب في أن يكون مكان عملها نظيفاً وصحياً.

## الإطار 1

معدلات تسديد القروض لدى النساء أعلى منها لدى الرجال : بعض الأمثلة

كثيراً ما تشير الدراسات إلى أن متوسط معدلات تخلف النساء المقترضات عن تسديد القروض أقل عادة عما هو عند الرجال، لا سيما بالنسبة إلى القروض الصغيرة. وقد خلصت دراسة أجراها مصرف التنمية لبلدان القارة الأمريكية مع صندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة، عن الأوضاع المالية في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، إلا أن أدنى معدل تخلف عن التسديد وأعلى نسبة من الزبائن النساء هما لدى منظمة غير حكومية في الكوادور.

وقد حوّلت رابطة وكالات التنمية الاقتصادية المحلية في كمبوديا اهتمامها إلى النساء عندما اتّضح لها أن معدّل تسديد ديونهن للديون أعلى من الرجال.

أما برامج خدمات الإغاثة الكاثوليكية للمصارف القروية في السنغال فهي في طور التحول إلى برامج تسليف خاصة بالنساء لما يضمنه ذلك من مضاعفة لمعدلات الإيفاء أو التسديد.

وقد أعلنت منظمة متطوعون من أجل المساعدة الفنية الدولية عام 1993 في تشاد (أفريقيا الوسطى)، وهي مؤسسة خاصة تدعم تنمية المؤسسات التجارية من خلال إقراض الأموال وتدريب الزبائن، أن النساء اللواتي اعتدن إدارة الموارد المنزلية والإنتاجية الضئيلة يمثلن معدل تسديد يبلغ 92% مقابل 78% لدى الرجال.

المصادر: G. Almeyda: *Money matters: Reaching women entrepreneurs with financial services* (Washington, DC, UNIFEM and Inter-American Development Bank (IDB), 1996); Roel Hakemulder: *Promoting local economic development in a war-affected country: The ILO experience in Cambodia* (January 1997); David A. Lucock: *UNDP project evaluation study of alleviation of poverty through ACLEDA's financial services* (August 1997)

نظراً للصعوبات التي تواجهها النساء في الحصول على القروض من المؤسسات النظامية، تعتمد هؤلاء اعتماداً كبيراً على موارد التسليف غير النظامية التي تقدمها الأسرة أو الأصدقاء أو مقرضو الأموال التقليديين، إن في مواجهة الحاجات الطارئة أو لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية المعتادة.

2.أ  
مصادر الائتمان غير النظامية :  
المزايا والمعوقات

□ للإقراض من الأسرة أو الأصدقاء أهمية خاصة لما يوفره من رأسمال للانطلاق. فمقرضو الأموال، والمقرضون مقابل رهن، والموردون، وأصحاب المخازن والمستودعات هم أيضاً مصادر تسليف مهمة، لا سيما لرؤوس الأموال العاملة، بسبب قربهم من المقترضين، ولأنهم يقدمون مبالغ صغيرة من الأموال يسلمونها فوراً، ويربطون بين التسليف والخدمات الأخرى مثل توفير المواد الخام أو تسويق الانتاج.

المزايا والمعوقات



- إن جمعيات الائتمان والادخار الدوار هي مؤسسات مالية محلية تنشئها النساء لمصلحة النساء في المقام الأول - مثل الجمعيات الطنطية (tontines) أي الجمعيات التعاونية للادخار في غربي أفريقيا، وأريزان (arisan) في أندونيسيا، وبنديروس (panderos) او خونتناس (juntas) في البيرو - وهي تحقق أهدافاً اقتصادية واجتماعية على حد سواء.
- ولقد أنشئت بعض جمعيات الائتمان والادخار الدوار بفوائد، لا سيّما سيمبنيبنجام (simpanpinjam) في أندونيسيا وبعض الجمعيات الطنطية في الكامبيرون.
- إلا أن العلاقة الرعائية بين المقرض والمقترض، تحوّل أحياناً الإستفادة الناجمة عن تضاعف الإنتاج إلى المقرض وليس إلى المقترض.
- وتؤدي أحياناً التبعيّة (أي اتكالية النساء على الرجال) إلى مشكلة تتعلق بالنوع الاجتماعي، مثل تعرّض النساء للتحرش الجنسي.
- هذه المصادر غير الرسمية للتسليف هي بالضرورة محدودة النطاق ولها استمرارية قصيرة الامد داخل البيئات التي تعاني تضخماً.
- من نقاط الضعف الرئيسية لطرق التسليف غير النظامية أنها غير موثوق بها، وغالباً ذات كلفة عالية. كما وأنها لا تقدّم إلا رساميل محدودة. ناهيك عن أنها تقتقد إلى موقع آمن لادخار الأموال، ولتحقيق الأرباح على المدخرات. وهكذا فإن مثل هذه المؤسسات لا تنجح في ربط النساء بالنظام المالي السائد، مما يؤدي إلى استمرار تهميش أنشطة النساء الاقتصادية.

## أساليب بديلة لتوفير خدمات الائتمان

ب.

كيف يمكن مضاعفة وصول الفقراء إلى الموارد المالية ؟ كيف يمكن للنساء الحصول على الوسائل المالية للشروع بأنشطة منتجة ومستدامة ؟ هل من أساليب بديلة لتوفير خدمات الائتمان للفقراء ؟

لقد أقيمت واختبرت نظم وبرامج ائتمان عديدة تهدف إلى تجاوز المعوقات التي تقيد حصول الفقراء على القروض، ولتكيف الخدمات المالية تماشياً مع احتياجاتهم. وتتنوع غايات هذه البرامج، وكذلك استراتيجياتها وأطرها المؤسسية.

1.ب

نظم الائتمان الخاصة  
التي تديرها المصارف

الميزات الخاصة

وضعت المصارف نظم ائتمان أو تسليف خاصة لصغار المزارعين ولأصحاب المشاريع الصغرى بتحفيز من الحكومات (على سبيل المثال : برنامج KUPEDES لمصرف Rakyat في أندونيسيا، ومصروف Banco del Pacifico في كولومبيا، وبرنامج التنمية الريفية المتكاملة في الهند ؛ ومصارف التنمية الريفية في بنغلادش). وتنفذ معظم هذه النظم برعاية مصارف تملكها الحكومات ومكلفة بخدمة صغار المقترضين. تفرض القوانين السائدة في بلدان عديدة على المصارف التجارية الخاصة تخصيص جزء من ودائعها لإقراض المزارعين الصغار والمتوسطين. وتحصل عامة المصارف التجارية التي تطبق مثل هذه البرامج الخاصة على الإعانات من الحكومة في شكل ضمانات أو رساميل منخفضة الفائدة لضمان القروض.

أوجه القصور

فشلت معظم المصارف التجارية في بلوغ أعداد كبيرة من المقترضين الفقراء، خاصة النساء منهم. فنادرًا ما تتجاوز المشاركة النسائية في نظم التسليف النظامية للمؤسسات الصغيرة، نسبة 20%.

إن ضمانات القروض التي تفرضها هذه النظم، والمعاملات الإدارية الهائلة، والسياسات التي تستهدف قطاعات اقتصادية معينة، وتحديد القروض بقرض واحد فقط لكل أسرة، كلها عوامل تثني صغار المقترضين عن المشاركة، لا سيما النساء منهم.

2.ب

تحاول البرامج الوسيطة، التي تديرها المؤسسات غير المالية (كالمنظمات غير الحكومية عموماً والوكالات الحكومية أحياناً)، تحاول إقامة صلة الوصل بين

## البرامج الوسيطة

المشاريع الصغيرة والنظام المصرفي الرسمي. وذلك بتقديم شهادات تعريف للمقترضين، ومساعدة هؤلاء في إعداد طلبات قروضهم، وتوفير التدريب وغيره من خدمات الدعم لهم، أو منحهم ضمانات مالية عن القروض. (ومن هذه المؤسسات على سبيل المثال : الصندوق الدولي للنساء، وقروض الإنتاج للنساء الريفيات في النيبال ، ومعهد تنمية القطاع غير النظامي في البيرو)

## الإمكانات

تقلص هذه الخدمات التكاليف المتصلة بالإقراض النظامي، وتقلص في الوقت نفسه أعباء المصارف ومخاطر الإقراض للفقراء.

## والمعيقات

من المشاكل الشائعة في نموذج التسليف هذا ما يلي : إجماع المصارف بشكل أساسي عن إقراض الفقراء والفقيرات ؛ وقلة اتصال الوسطاء بالفقراء عموماً وبالفقيرات خصوصاً؛ والبطء في معالجة الطلبات وفي توفير القروض من قبل المصارف. ولقد نجحت معظم هذه النظم مع ذلك في الحصول على النساء الأقل فقراً. وقد قرّرت جمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص (راجع دراسة الحالة) إنشاء مصرف خاص بالفقراء، نظراً لما واجهته النساء الأعضاء فيها من مشاكل جمّة في المعاملات المصرفية، ونماذج الطلبات، وساعات العمل، ومواقف موظفي المصارف الذكور. فضلاً عن أنه، ما لم ترتّب المنظمات الوسيطة خدماتها المخصّصة للمقترضين، بشكل يسمح بالحصول على العوائد لتغطية التكاليف التشغيلية، ولاستكمال أو توسيع الضمانات المالية للقروض، فسيظل نطاق عملها ضيقاً ومعتمداً باستمرار على الموارد التي تقدمها الجهات المانحة الخارجية.

## ب.3 نظم الائتمان الموازية

برز في السنوات الأخيرة بموازاة نظم التمويل الرسمية عدد من نظم التسليف أو الائتمان التي تقرض الفقراء مباشرة عبر المؤسسات غير المصرفية. هذه المؤسسات هي إما تعاونيات مالية، أو جمعيات ائتمان وادخار، أو مجموعات مساعدة الذات، أو منظمات غير حكومية أو وكالات حكومية.

ويتمّ تجميع أموال القروض إما محلياً من ودائع الأعضاء أو بمنح من الجهات المانحة أو من الحكومة، وتختلف أساليب الإقراض باختلاف المؤسسات، لكنها تميل جميعها لاعتماد قواعد وإجراءات مرنة وبسيطة لتيسير القروض واستيفاء المبالغ المقترضة وودائع الادخار. وتتميّز هذه النظم عادة بلامركزيتها بحيث تقلص المسافات الفاصلة بين المقرض والمقترض، وبنهجها التشاركي حيث أنها تشرك الأعضاء والزبائن في صنع القرار وإدارة نظم التسليف.

## الإطار 2

### مشروع قروض الإنتاج للنساء الريفيات في النيبال

انطلق هذا المشروع عام 1982 في خمس مقاطعات، وهو يغطي حالياً 49 من أصل 79 مقاطعة. ويستهدف هذا المشروع النساء الأكثر فقراً، وبصورة أولية النساء من الأسر التي لا تملك أرضاً، والنساء المعيلات اللواتي يرأسن أسرهن، والنساء من الفئات الاجتماعية والعرقية التي تعاني من الإجحاف، ويرمي إلى زيادة مداخيل الفقيرات، وإشراك المجتمعات المحلية في مسيرة التنمية، وإنشاء مجموعات نسائية تعتمد على نفسها. وإحدى وسائل البرنامج الرئيسية هي توفير القروض للأنشطة الإنتاجية. وتتوفر هذه القروض من جانب المصارف المشاركة (المصارف التجارية، ومصرف التنمية الزراعية في النيبال) التي تخصص مبلغاً معيناً كل عام، تقرره إدارتها الخاصة والمصرف المركزي في النيبال، للقطاعات ذات الأولوية، ومنها هذا المشروع. وتشرف دائرة تنمية المرأة في وزارة التنمية المحلية على البرنامج، وتتعاون مع وكالات حكومية أخرى لتأمين الموارد والخدمات التي تتطلبها النساء. ويتولى الموظفون الميدانيون في دائرة تنمية المرأة عملية تنظيم النساء ضمن مجموعات ويساعدون الأعضاء على التقدم بطلبات الإقراض لدى المصارف المشاركة. وتقوم المجموعة النسائية بضمان القروض. وقد أعلنت النساء المقترضات بأن إجراءات التسليف سريعة وأن موظفي المصارف يتعاملون معهن بلطف. إلا أن قيمة القرض الذي تمنحه المصارف غير كافية. ويحصل البرنامج أيضاً على دعم تمويلي من المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف (كمنظمة الأمم المتحدة للطفولة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية). ووفقاً لتقديرات المصارف، فإن معدلات إيفاء القروض من جانب النساء تبلغ 95% على الأقل. أما المساعدات التقنية التي تقدمها الوكالات التابعة للحكومة للمجموعات النسائية فهي أقل فعالية من تقديرات الانتماء بسبب النقص في الموظفين والمسافات بين القرى. ومن مواطن الضعف أيضاً أن علاقات القرابة والعلاقات الرعائية بين المقرض والمقترض أثرت في تركيبة المجموعات النسائية بحيث أن المستفيدات من قروض الإنتاج للنساء الريفيات لم يكن دائماً من الأسر الفقيرة.

المصدر : M.S. Pal. *Nepal. Production Credit for Rural Women Project - Women in Development Case Study*. Rome, IFAD, 1991.

يكمن الأسلوب الشائع لتوفير القروض للنساء في إيجاد أموال متجددة للقروض داخل المجتمع من منح وقروض المانحين والحكومة. فإذا حظيت هذه الأموال بإدارة جيدة، يمكنها أن تدوم وأن تتضاعف أيضاً في حال تغذيتها من الفوائد على القروض ومن الادخار الجماعي. لكن هذه الأموال تميل إلى الزوال نتيجة التضخم والتخلف عن إيفاء الديون.

ويوفر بعض برامج التسليف خدمات التمويل بمحاذاة خدمات اجتماعية أخرى مثل التثقيف الصحي وتعليم القراءة والكتابة (محو الامية)، والتنمية الزراعية أو الحرجية، فيما تركز برامج أخرى بصورة حصرية على إحداث الوظائف والقروض. ويشترط بعضها تأمين مدخرات إلزامية وبعضها الآخر لا يجمع الودائع أبداً.

### الإطار 3

#### منتدى النساء العاملات في الهند

أنشئ منتدى النساء العاملات عام 1978 بهدف تنظيم النساء العاملات الفقيرات داخل أحياء مدينة مدراس الفقيرة. ومنذ ذلك الحين، توسع نطاق العضوية فيه، فبات يغطي بلدات اندهرا براديش وتاميل نادو وكرناتاكا. ويمارس النساء الأعضاء شتى أنواع المهن. وتقوم النساء اللواتي يعملن ميدانياً لصالح المنتدى بتشجيع النساء على تشكيل مجموعات من 20 إلى 30 عضواً يجمعهن الجوار أو الزمالة المهنية. وتنتخب كل مجموعة قاندها؛ وتنتخب قيادات المجموعات قائدة مناطقية تكون عضواً في مجلس إدارة المنتدى. وكان المنتدى في البداية يحصل على القروض من المصارف التجارية، إلا أن صعوبة التعامل مع المصارف جعلته ينشئ عام 1981 تعاونية تسليف خاصة به، هي شركة تسليف النساء العاملات. وتمنح هذه الشركة القروض بمعدل فائدة فعلي يقارب 8%. ويقتصر بداية على تقديم القروض القصيرة الأجل. وقد جرى تبسيط الإجراءات كأن يكتفى بإيداع صورة فوتوغرافية لتحل مكان التوقيع. وتحمل قائدة كل مجموعة مسؤولية القروض الممنوحة للأعضاء، وتشرف على تطبيقات القروض وإيفائها، فيما تمارس المجموعة ضغوطاتها لتأمين إيفاء القروض التي يتجاوز معدل إيفائها 90%.

- المصادر :
- J. Arunachalam. *Credit needs of women workers in the informal sector. Case study of Working Women's Forum in India. Kuala Lumpur, APDC, 1991.*
- G.M. Lianto. *Rural women and credit in Southeast Asia and the Pacific : A review of the experience, issues and policy directions. ACPC, 1991.*

ولقد نجحت بعض البرامج في الحصول على الزبائن من بين النساء، إما من خلال النظم المختلطة أو النظم التي تستهدف النساء فقط.

وقد تعذر أحياناً وصول النساء إلى التعاونيات المالية نظراً لارتفاع المصاريف السابقة للاقتراض وضرورة إجراء معاملات معقدة. إلا أنه يمكن معالجة هذا الأمر عن طريق تبسيط القواعد والإجراءات التي تنطبق على النساء. (راجع أدناه دراسة الحالة عن FECECAM).

وهناك عدد من قصص النجاح الباهر التي سجلت. فقد تطوّرت بعض أنظمة الائتمان لتصبح مصارف تنموية تستهدف خدمة الفقراء، مثل مصرف جمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص في الهند، ومصرف غرامين في بنغلادش، اللذين كانا في البدء برنامجين موازيين ثم جرى تسجيلهما رسمياً كمصرفين. وطلبت رابطة وكالات التنمية الاقتصادية المحلية (ACLEDA) في كمبوديا (راجع دراسة الحالة أدناه) منحها صفة مصرف عام 1998.

وتكمن المشكلة في أن أغلب هذه النظم تعتمد بشدة على الجهات المانحة، بالتالي فإن استدامتها أمر صعب.

وخلافاً للمصارف، فإن هذه النظم غير قادرة على اجتذاب الودائع، فيتحتم عليها جمع الأموال من المنح والودائع الإلزامية والفوائد وبدلات الأتعاب لتقديم القروض ولتغطية تكاليف التشغيل.

#### الإطار 4

##### مصرف غرامين (Grameen Bank)

يقدم مصرف غرامين خدمات الانتماء على أساس المجموعة بحيث يرتبط حصول الفرد على قرض بمسؤولية المجموعة وبأسلوب التسديد. وتطلق العملية الانتمائية من تكون مجموعة تضم خمسة أشخاص متفقين بين بعضهم، يملكون أقل من 50 فدانا من الأراضي يتوافقون على كفالة ومراقبة بعضهم بعضاً. ويتولى عاملون في مصرف غرامين تنظيم المجموعة وتدريبها، من خلال لقاءات جماعية تنعقد أسبوعياً وتتمحور حول قواعد وقوانين المصرف، وكيفية الحفاظ على الانضباط المالي والفردى والاجتماعي. وعند الاقتراض تمارس المجموعة الضغوط لضمان حسن إنفاذ العقود ومراقبتها، وتوفر هيكلية محفزة تشجع المقترضين على تسديد القروض، مما يساعد على غريزة المقترضين السنين من الجيدين. وتتميز معاملات التسليف بالشفافية : إذ يصار إلى اختيار القرض، ودراسة الطلبات وكافة المسائل المرتبطة بها أثناء انعقاد اللقاءات العمومية الأسبوعية الإلزامية، حيث تتخذ القرارات بالإجماع. ويتعدى معدل تسديد القروض 90%. ويطبق المصرف مبدأ توظيف المدخرات كجزء لا يتجزأ من العملية الانتمائية. وتوفر هذه المدخرات مصدراً داخلياً لتمويل القروض، ولكنها تستخدم أيضاً لتغطية مخاطر الإنتاج والتخلف عن التسديد بسبب وفاة، أو إعاقة، أو كارثة طبيعية. ولا يركز تحديد الفقراء على حجم الملكية العقارية فقط، فمن العوامل الأخرى التي تسهم في التجديد، نذكر : الاختيار الذاتي لأعضاء المجموعة، ارتفاع تكاليف الفرصة الضائعة (بالنسبة إلى الأسر التي تمتلك الأراضي) بسبب اللقاءات الأسبوعية، والحجم الصغير للقروض. وعلى امتداد ثماني سنوات، ازداد عدد الأعضاء المنتسبين إلى مصرف غرامين بنسبة 840%، إذ بلغ مجموع أعضائه في منتصف عام 1993 (\*) 1.614 مليون شخص 94% منهم من النساء. وعام 1985، جرى توزيع 51.9% من مجموع تخصيصات القروض التراكمية على النساء ؛ وعام 1992 أصبحت هذه النسبة 79.8%.

(\*) مليونان عام 1998، 95% نساء.

المصدر : S. Khandker, B. Khalily & Z. Khan. *Is Grameen Bank sustainable ?*, HRO Working Papers, World Bank, 1994.

#### الإطار 5

##### مصرف "سيوا" التابع لجمعية العاملات لحسابهن الخاص

كانت هذه الجمعية في البدء بمثابة وسيط بين المقترضين والمصارف الوطنية التي كانت توافق على منح القروض بفائدة منخفضة لأعضاء الجمعية، بضغط من هذه الأخيرة وبكفالتها. لكن الصعوبات العديدة التي اعترضت النساء في معاملتهن المصرفية، ونماذج الطلبات، وساعات العمل، وتصرفات موظفي المصارف الذكور، حثت أعضاء الجمعية على إنشاء مصرف خاص تم تسجيله عام 1974 بصفة تعاونية. ويشرف مصرف الجمعية على طلبات القروض، ويراقب عملية التسديد عن كثب، ويقدم في الوقت نفسه المساعدة التقنية للنساء الأعضاء من حيث اختيار أنشطتهن وتطوير كفاءتهن. ويمنح المصرف القروض لغايات إنتاجية، مثل الحصول على الأدوات لممارسة مهنة، أو رأس المال العامل، أو التوظيف في ملكية المنزل، أو المخزن، أو موقع العمل. وغالبية القروض غير مضمونة (79% عام 1987) تحظى بدعم شخص مرجعي وتمنح بعد تقصي ماضي المرأة المقترضة وأعمالها التجارية. أما القروض المكفولة فمعظمها مكفولة مقابل مصاغ المرأة، فهي الملكية الخاصة الوحيدة للمرأة. وعلى المرأة المقترضة توظيف 5% من المبلغ المقترض في شراء أسهم مصرفية، وعليها فتح حساب توفير إن كانت لا تملك واحداً. وعام 1989، بعد مرور 15 عاماً على وجود المصرف، بلغ عدد النساء المساهمات فيه 11 ألفاً، وعدد القروض الممنوحة للنساء الأعضاء فيه ستة آلاف قرض. ويشجع المصرف على الادخار. فمن خلال المسار التوسعي للقروض، أيقن المنظمون في المصرف بأن حاجة النساء إلى الادخار تفوق حاجتهن إلى الاقتراض، فهن يقترضن بشكل مكثف في الأوقات التي تستجد فيها الحالات الطارئة والواجبات. لذا يمكن تفادي الأمر بالادخار لمواجهة مثل هذه الأوقات. ويقوم موظفو المصرف المكلفون باستقطاب الادخار بزيارة النساء في المنزل أو في موقع العمل، وتتوافق زيارتهن مع الجداول الزمنية لعمل النساء بحيث يتمكن من إيداع مدخرتهن بسهولة. وعام 1989، بلغ مجموع الودائع 15.6 مليون روبية.

المصدر : K. Rose. *Where women are leaders. The SEWA movement in India*. London, Zed Books, 1992.

## FECECAM

FECECAM هي مؤسسة رئيسية للتمويل الصغرى في غربي أفريقيا، يقوم تنظيمها على شبكة من اتحادات الإقراض والادخار، ويتجاوز عدد أعضائها 200 ألف شخص (1998).

والى عهد قريب، كانت النساء تشكل أقلية بين أعضائها. هذه المؤسسة التي تشترط للموافقة على منح القروض أن يكون العضو قد ادخر 20% من قيمة القرض، واشترى سهماً، وقدم كفالة محسوسة. ولعل تكاليف الانضمام هي التي حدت من مشاركة النساء في FECECAM.

ولتعزيز المشاركة النسائية، طورت FECECAM منتجاً جديداً عام 1993، عرف باسم "القروض الصغيرة جداً للنساء"، بالتشارك مع منظمة نسائية تدعى Aba Bori. وبموجب هذا النظام، لا يشترط على النساء المقترضات فتح حساب توفير في FECECAM، بل ينظمن أنفسهن في مجموعات من عشر نساء، ويشترين سهماً واحداً لكامل المجموعة. وتحصل المجموعة على قرض قصير الأجل (3 إلى 6 أشهر)، يقسم على أعضاء المجموعة. وتضطلع جمعية Aba Bori بعمليات تحفيز المقترضات ومتابعتهن، في حين تقوم اتحادات FECECAM بتوفير الموارد وتوزيع القروض.

ويمثل هذا النظام بالنسبة للعديد من النساء الخطوة الأولى نحو العضوية المنتظمة في FECECAM. ونتيجة لهذا النظام ضاعفت FECECAM عدد النساء بين زبائنهن من 20% إلى 50% في بضع سنوات.

المصادر: PA-SMEC Database. "Banque de données sur les Systèmes Financiers Décentralisés au Bénin", BIT/BCEAO, 1997.

World Bank/Sustainable Banking with the Poor. "Bénin - Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel - FECECAM", 1997.

لقد توسعت بعض هذه البرامج في نطاقها ومرماها، بحيث أنها تحولت إلى مؤسسات مالية راسخة. أشهر الأمثلة عن هذه المؤسسات هي مصرف غرامين (Grameen) في بنغلادش، ومصرف SEWA في الهند، ومصرف BANCOSOL في بوليفيا، وهي جميعها تختلف عن المصارف التجارية من حيث تركيزها على التنمية وتخفيف الفقر. وهي في متناول عدد كبير جداً من المقترضين الفقراء، وتوفر خدمات محدودة محورها الائتمان.

ب.4  
المؤسسات المصرفية الرسمية  
البديلة

## الإطار 7

### ACLEDA، كمبوديا : مشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي

تعتبر رابطة وكالات التنمية الاقتصادية في كمبوديا، وهي منظمة غير حكومية، أكبر مؤسسة تمويل صغري في كمبوديا. وانبثقت هذه الرابطة عن مشروع لمنظمة العمل الدولية موله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو مشروع تعزيز القطاع غير النظامي والمؤسسات الصغيرة. وكان مشروع منظمة العمل الدولية قد انطلق عام 1992 كجزء من برنامج لاستحداث الوظائف وكان هدفه توفير الخدمات المالية وغير المالية للمؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً، في بلد خارج من حرب أهلية. وكان السكان المستهدفون الفئات المتضررة والمتأثرة بالحرب. وفي البدء، تمّ التركيز على الجنود المسرحين، والمعوقين، والأسر التي ترأسها نساء. وبعد فترة، توسع نطاق العمل بالمشروع ليضمّ الأشخاص ذوي الدخل المنخفض، مع إعطاء الأولوية للنساء.

وأنشئت بعدنذ "وكالات التنمية الاقتصادية المحلية" لتوفير التدريب على الأعمال التجارية، وتقديم القروض والاستشارات. وقامت هذه الوكالات بتطوير برامج منفصلة للمشاريع الصغيرة والمشاريع الصغيرة جداً، مع تخصيص قروض أكبر لمكون الأعمال الصغيرة. وجرى استهداف النساء حصراً (99%) في القطاع غير النظامي. أما في مجال الأعمال الصغيرة، فقد كانت النساء المستهدفات أقلية، ولكن عددهنّ تزايد عندما اتضح أنهنّ مقترضات موثوقات. وتشترط البرامج المخصصة للمشاريع الصغيرة تقديم ضمانات مقابل القروض، في حين أن المجموعات المتعاضدة في برامج المشاريع الصغيرة جداً تشكل بديلاً عن ضمانات القروض.

وعام 1993، أنشأت وكالات التنمية الاقتصادية المحلية منظمة غير حكومية عرفت برابطة وكالات التنمية الاقتصادية المحلية، التي أصبحت شريكاً في المشروع.

ومنذ البداية، ركزت الرابطة على تحقيق الاستقرار التنظيمي والإداري والتقني والمالي. ومع سنتها الثانية، تضاعف حجم الفريق الدولي، واقتصر دوره في المشروع على أداء المهام التقنية والاستشارية. وقررت الرابطة عام 1995 أن تصبح مؤسسة تمويل صغري بهدف تحقيق الاكتفاء المالي الذاتي. وأدى التشديد على تغطية التكاليف إلى تعديل معدلات الفائدة واتخاذ تدابير لتوسيع نشاط المؤسسة الخارجي ومراقبة التكاليف.

وتكللت هذه السياسة بالنجاح، وكان من المرجح أن تحقق الرابطة الاكتفاء المالي الذاتي عام 1998. وكانت الرابطة تضم، في كانون الثاني/يناير 1998، أكثر من 46 ألف عميل نشط و320 موظفاً، أكثر من نصفهم نساء. وبلغ معدل تسديد القروض الصغيرة 99%. وتخطط الرابطة حالياً للتحويل إلى مصرف تجاري يستهدف الفقراء.

ويعود نجاح الرابطة إلى أسباب داخلية وخارجية. فقد كان الموظفون المحليون شديدي الحماس والرغبة في اكتساب المعرفة من العالم الخارجي. وأفاد مشروع منظمة العمل الدولية الداعم للرابطة من تأثيرات المشاريع الأخرى المتضافرة في ميدان استحداث الوظائف. وبرهنت الرابطة فضلاً عن ذلك عن قدرة إدارية جيدة تستند إلى نظام معلوماتي إداري عالي الأداء، ووظفت الأموال في التدريب، وحازت على رضى العملاء. ولم تطمح الرابطة إلى أن تكون مجرد مبادرة قائمة على المجتمع، إنما أرادت أن تصبح منظمة محترفة، ومتكيفة مع احتياجات زبائنها، ومعظمهم من النساء.

المصادر : Roel Hakemulder. *Promoting Local Economic Development in a War-affected Country : the ILO Experience in Cambodia*, January 1997.

UNDP Project Evaluation Study of Alleviation of Poverty through ACLEDA's Financial Services, David A. Lucock, August 1997.



إن نجاح النهج المذكورة أعلاه مرتبط بالبيئة المحيطة، لذا لا يمكن نسخها وتعميمها كنموذج عالمي. ومن أهم ما يجب أخذه بالاعتبار هو فهم العقبات والفرص المتاحة الخاصة بكل بيئة.

وقد يتبين أن بعض النهج أصبحت أكثر ملاءمة من غيرها، حسب البيئات الاقتصادية - الاجتماعية، والمؤسسية والثقافية.

ولكنه يمكن استخراج عبر مهمة من الخبرات الغنية المكتسبة في العقود المنصرمة، وذلك حول تصميم طرق توفير الموارد المالية للفقراء العاملين، ولا سيما للنساء المنتجات ذوات الدخل المنخفض.

### 1.ج

#### ماذا تعلمنا ؟

#### الفقراء جديرون بالقروض

إن العبرة الأساسية المستقاة من تجارب السنوات الأخيرة تفيد بأن الفقراء، وخاصة النساء منهم، يستحقون الحصول على القروض، خلافاً للمعتقدات الشائعة وللممارسات المصرفية المنتشرة. فإذا كانت أساليب العمليات المعتمدة في برنامج انتمان ما وجوانبه المؤسسية ملائمة، فإن بوسع الفقراء أن يوظفوا القروض لتعزيز الإنتاجية فضلاً عن أن لديهم قدرة كبيرة على الادخار.

#### المسؤولية الجماعية بدلاً من

#### ضمانات القروض

أهم ابتكار في نماذج الانتمان المختلفة يكمن في استبدال الشروط التقليدية لضمانات القروض، لا سيما سندات ملكية الأراضي بصورة أساسية، بمسؤولية المجموعة. وغالباً ما تتعاضد المشاركة النسائية في النظم التي تعتمد آلية المجموعة المتعاضدة والمتضامنة. فالمسؤولية الجماعية تتيح لأعضاء المجموعة الحصول على القروض بإشراف وثيق من جانب المجموعة، وتقلص تكاليف الإقراض بتجميع القروض الصغيرة، وتخفف أعباء مراقبة القروض. كما تقوم المجموعة مقام آلية دعم من شأنها أن تشجع النساء على المشاركة في نشاط انتماني غير مألوف منها نسبياً. وإن نجاح هذا النهج الجماعي رهن بتكوّن مجموعات صغيرة متجانسة، وبالاختيار الدقيق للأعضاء وتدريبهم، وبنشوء اهتمام مشترك بالأهداف الأطول أجلاً التي تتعدى مجرد الحصول على قرض.

## طرق أخرى لاستبدال الشروط

### التقليدية

### لضمان القروض

على الرغم مما تتسم به المسؤولية الجماعية من مزايا عديدة، فإنه يجب الاهتمام بخصوصيات المجتمعات المختلفة. وللمسؤولية المجموعة وقدرتها على التطبيق والاستمرار حدود أيضاً في بعض الحالات. فقد يتطلب كثيراً من وقت الأعضاء، مثلاً. كما أن القرض قد يشكل خطراً وعامل إضعاف بالنسبة إلى المقترضين عندما ترتفع قيمته الإجمالية ارتفاعاً ملحوظاً، نظراً لألية المسؤولية. فهذه الألية ربما تضر بصغار أصحاب المشاريع ذوي الأداء العالي، الذين يرتبط حصولهم على حصة من القرض بغيرهم من أعضاء المجموعة. وقد أشارت مؤخراً بعض الدلائل إلى أن تكون المجموعات يتعلّق باعتمادات عدة، مثل الأصل العرقي أو الانتماء الديني. وبالتالي، قد يستبعد من آليات المسؤولية الجماعية الأفراد الذين لا تنطبق عليهم معايير القبول لدى أي جماعة<sup>(1)</sup>.

لذا، من المفيد الإقرار ببدايل أخرى لتحل محل الشروط التقليدية لضمانات القروض، كالاستعانة بالمقننات ذات القيمة الرمزية الهامة بالنسبة إلى المقترضين، على الرغم من انعدام أو تدني قيمتها في السوق. وتشتمل البدائل الأخرى على أنواع مختلفة من آليات الضغط، مثل ضغوط المجموعة، وضغوط المجتمع، أو تدخل المجالس القروية.

من الابتكارات الأخرى الرامية إلى التغلب على العوامل المعيقة لحصول النساء على قروض نظامية بعض إجراءات الاقتراض المعمول بها داخل القطاع غير النظامي ومنها: تبسيط نماذج الطلبات والإجراءات، وتقليص عدد النماذج، ووضع جداول زمنية مرنة لتسديد القروض وعدم الربط بين القروض والأنشطة واستخدام قنوات إعلام بمتناول النساء وإجراء عمليات الإقراض من مواقع قريبة من أماكن عمل أو إقامة النساء. كما أن تعليم النساء القراءة والكتابة والحساب، شجعتهن على المشاركة في برامج الإقراض، لذلك لم يعد مستغرباً أن تشكل النساء أكثر من نصف المقترضين حتى في النظم التي لا تستهدف النساء بصورة خاصة.

## اعتماد نقاط القوة في

### "الائتمان غير النظامي"

يجب أن تكمل السياسات التنظيمية والاقتصادية الكلية التدخلات المباشرة لصالح أنشطة الفقراء الاقتصادية الصغيرة والصغيرة جداً. لكن السياسات الحكومية الرامية لإيجاد البيئة السياسية الملائمة لتنمية المشاريع الصغيرة جداً لم تحظ حتى الآن إلا بالقليل من الاهتمام. ولا تزال القواعد الممارسة في التسعير، ومنح الإجازات والرخص، والتجارة والبنية التحتية تفضل العمليات الكبيرة داخل القطاع النظامي. ومن شأن السياسات والإصلاحات القانونية المتصلة بالقطاع المالي وحقوق تملك النساء (المتصلة بشروط ضمان القروض)، وتوفير الدعم الحكومي للمؤسسات التي تستهدف النساء ذوات الدخل المنخفض وتساعدهن، أن توسع حصول النساء على الخدمات المالية.

## دور السياسات العامة

(1) راجع أيضاً دراسة الحالة عن قروض الإنتاج في النيبال، حيث تؤثر علاقات القرابة وعلاقات الرعاية بين المقرض والمقترض على تركيبة المجموعات النسائية، على حساب من هم أكثر فقراً.

لقد أكدت بيانات السياسات والالتزامات السياسية في المؤتمرات العالمية الأخيرة، بما فيها مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، 1995)، والمؤتمر العالمي الرابع

المعني بالمرأة (بيجينغ، 1995)، وخصوصاً مؤتمر القمة المعني بالائتمان المصغر (واشنطن، 1997)، أهمية حصول النساء على الخدمات المالية كعنصر أساسي في استراتيجيات التنمية وإزالة الفقر.

### برنامج العمل، الفصل الثاني : بشأن إزالة الفقر

مراجعة الأطر المؤسسية، والتنظيمية، والقانونية التي تحدّ من حصول الأشخاص الذين يعيشون في الفقر، لا سيّما النساء، على القروض وفقاً لشروط معقولة، لا سيّما النساء.

توطيد وتحسين المساعدة الفنية والمالية لبرامج التنمية المجتمعية الذاتية المساعدة، وتقوية التعاون بين الحكومات، والمنظمات المجتمعية، والتعاونيات، والمؤسسات المصرفية النظامية وغير النظامية، والمؤسسات الخاصة والوكالات الدولية، بهدف تعبئة المدخرات المحلية، وتشجيع إنشاء شبكات مالية محلية، وتوسيع الإعلام عن السوق والاقتراض ليصل إلى صغار أصحاب المشاريع، وصغار المزارعين، وإلى غيرهم من المستخدمين ذاتياً ذوي الدخل المنخفض، مع بذل جهود خاصة لضمان توفر هذه الخدمات للنساء.

### منهاج العمل، الفصل الثالث: مجالات الاهتمام الحاسمة

استخدام أساليب الادخار والائتمان الفعّالة في الحصول على النساء الفقيرات، والمبتكرة من حيث تقليصها لتكاليف المعاملات ومن حيث إعادة النظر في مفهوم الأخطار؛

دعم المؤسسات المالية التي تقدّم الخدمات للنساء المنتجات وصاحبات المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً ذو الدخل المنخفض في القطاعين النظامي وغير النظامي، وذلك من خلال تزويدها برؤوس الأموال و/أو بالموارد.

### جهود الفقراء لمساعدة أنفسهم

لا بد من الإقرار بأن إصرار الناس وقدرتهم الذاتية على تحسين ظروفهم وعلى النجاح في مساعيهم، من أجل أنفسهم وخصوصاً من أجل أولادهم، هما حجر الزاوية لأية استراتيجية شاملة لمكافحة الفقر. إن غالبية الفقراء الذين لا يجدون عملاً مأجوراً يكافحون الفقر ويكسبون معيشتهم مستخدمين أية وسائل متاحة لهم. أن المرأة التي تبيع البرتقال في شوارع لا باز، أو الرجل الذي يصنع القنور من المعادن المستعملة في بومباي، هما مثالان عن كيف يتمكن ملايين الناس من البقاء، بخلق الأعمال والدخل لأنفسهم ولعائلاتهم في ظروف لا أثر للوظائف والمهن فيها. ويشكل العاملون للحساب الخاص 50 إلى 60% من القوة العاملة في بلدان نامية عديدة.

### انحجاب الفقراء في الأسواق المالية النظامية

مؤتمر القمة العالمي للتنمية  
الاجتماعية (كوبنهاغن،  
1995)

المؤتمر العالمي الرابع المعني  
بالمـــــــرأة  
(بيجينغ، 1995)

إعلان قمة الائتمان المصغر  
"ميكرو" واشنطن (1997)

غالباً ما يتجاهل القطاع المالي النظامي معظم مبادرات الأشخاص الفقراء جداً لمساعدة أنفسهم من خلال العمل لحسابهم الخاص. ولا يعترف عادة بجدارة الأشخاص الفقراء جداً في الحصول على القروض أو بقدرتهم على الادخار. وبموجب الأساليب المصرفية التجارية التقليدية، فإن تكلفة قرض كبير بقيمة 10 آلاف أو 100 ألف دولار أمريكي تساوي عملياً تكلفة قرض صغير بقيمة 100 دولار. لذا لا يعتبر الفقراء سوقاً مربحة للإقراض. ونتيجة لذلك، يتوجه الأشخاص الفقراء جداً إلى مقرضي الأموال التقليديين، الذين يتقاضون معدلات فائدة قد تصل إلى 10% في اليوم الواحد. وبمجرد تسديد الفوائد الفادحة، يبقى الفقراء على فقرهم وينقلون هذا العبء، والديون غالباً، إلى الأجيال التالية.

يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على مليار نسمة يشكلون 20% من أفقر الفقراء، إلا أنهم لا يمثلون سوى 1.4% من الناتج القومي الإجمالي في العالم، ولا يستفيدون سوى من 0.2% من حجم الإقراض التجاري.

وعلى الرغم من المساهمة الهامة للعمالة النسائية في اقتصاديات الدول النامية، إلا أن حصول النساء على الموارد الرئيسية محدود جداً. ففي البلدان الإفريقية مثلاً، تمثل النساء 60% من القوة العاملة الزراعية، ويساهمن بنسبة 80% في الإنتاج الغذائي الكلي، إلا أنهن لا يحصلن إلا على أقل من 10% من معدل القروض المتوفرة لصغار المنتجين.

وفي البلدان الصناعية، تندر القروض وخدمات الدعم الأخرى المتاحة لأنشطة العمل للحساب الخاص، كما أن الأموال التي قد تساعد على استدامة مؤسسات الإقراض لأفقر الناس هي بدورها نادرة جداً. إلا أن المشاريع الصغيرة تشكل اقتصاداً نابضاً بالحياة والنشاط لا يلقى اهتماماً من واضعي السياسات والقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، تزخر الولايات المتحدة بالمشاريع الصغيرة التي تشكل "اقتصاداً غير مرئي" غالباً ما يستبعد من النقاشات التي تدور حول التنمية الاقتصادية. إلا أن البحوث الأخيرة بينت أن المشاريع الصغيرة التي تضم من عامل إلى أربعة عمال استحدثت 43% من الوظائف الجديدة بين عامي 1990 و1994. وفي حين أن صغار أصحاب المشاريع في الولايات المتحدة ليسوا فقراء بأجمعهم، إلا أن العديد منهم فقراء. وفي فرنسا، فإن 92% من مجموع المشاريع القائمة البالغة 2.3 مليون مشروع، تضم أقل من عشرة موظفين، وفي نصف هذه المشاريع، صاحب العمل هو العامل الوحيد. وفي عام 1994، نشأ 40% من المشاريع المستحدثتة في فرنسا بجهود العاطلين عن العمل.

وتفيد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن العمل للحساب الخاص الذي كان يميل إلى التراجع منذ أجل طويل في البلدان الصناعية، انقلبت مسيرته في الثمانينات. ويتضاعف العمل للحساب الخاص حالياً بمعدل أسرع من معدل نمو العمالة الكلية.

وفي البلدان الاشتراكية والشيوعية سابقاً التي تشهد عمليات خصخصة حالياً (المشار إليها غالباً بالاقتصاديات الانتقالية)، يتعرض وضع الفقراء، لا سيما الفقيرات، للتدهور السريع. إذ تواجه النساء التمييز على أساس الجنس، ويتم استبعادهن بصورة متزايدة عن الحياة السياسية وعن القنوات النظامية لامتلاك المشاريع. وفي الاقتصاديات الانتقالية، لا تمنح المصارف القروض للأفراد، وبالأخص للفقراء، مما يضع عقبات هائلة أمام الأفراد الذين يعتبرون العمل للحساب الخاص خيار العمل الوحيد المتاح لهم.

وللعمل للحساب الخاص في البلدان الاشتراكية السابقة، أهمية خاصة كوسيلة لخصخصة الاقتصاد. فالبطالة والعمالة الجزئية الشديتان، والموازنات الحكومية المتضائلة، كلها عوامل تشير إلى أن أعداداً هائلة من السكان لا تعمل، ولا تتقاضى أجوراً من أصحاب العمل الحكوميين السابقين، وأنها غير قادرة على الحصول على القروض بغية إطلاق المشاريع. وفي حين أن حصول الفقراء والعاطلين عن العمل على فرصة المشاركة في هذه الاقتصاديات المفتوحة حديثاً هو أمر ذو أهمية جوهرية، فإن العوائق تبقى كبيرة؛ فالقيود التنظيمية، ومعدلات الفائدة الباهظة، والسياسات الائتمانية والضرائبية الإحباطية، والتداول البطيء بالنقد، كلها عوامل تتوجب معالجتها من خلال برامج ائتمان متناهي الصغر جديدة.

توفر برامج الائتمان المتناهي الصغر القروض الصغيرة للفقراء من أجل القيام بمشاريع للعمل لحسابهم الخاص تولد الدخل، وتمكنهم من تلبية احتياجاتهم واحتياجات عائلاتهم. وفي معظم الحالات، تقدم مشاريع الائتمان المتناهي الصغر لزيانها مزيجاً من الخدمات والموارد، فضلاً عن القروض للعمل للحساب الخاص. وتنطوي هذه الخدمات على تسهيلات الادخار، والتدريب، وإنشاء الشبكات، ودعم الأقران. ويشكل الائتمان المتناهي الصغر أداة قوية لمكافحة الفقر أثبتت صوابيتها بالنسبة إلى شعوب القارات الست وفي كل بلد تقريباً. ويقدر أن هذه البرامج تشمل حالياً حوالي ثمانية ملايين نسمة من أفقر الفقراء في البلدان النامية.

أما في البلدان الصناعية، فإن حركة المشاريع الصغرى هي أكثر حداثة، لكنها تطوّرت بصورة مذهلة خلال العقد الماضي. فعلى سبيل المثال، كان عدد برامج الائتمان في الولايات المتحدة قبل عشر سنوات أقل من عشرة، أما اليوم فهناك 300 برنامج تقريباً تمكن عشرات الآلاف من الأشخاص من الانطلاق بالمشاريع والعمل بها. وفرنسا هي البلد الوحيد في أوروبا الذي أطلق مشروعاً واسع النطاق للائتمان المتناهي الصغر، إذ نشأت عام 1989 جمعية الحق في المبادرة الاقتصادية. وصممت برامج مشابهة في كل من بلجيكا، وألمانيا، والمملكة المتحدة. وشهدت بلدان أوروبا الشرقية الاشتراكية سابقاً نشوء عدد من البرامج منها مشروع صندوق القروض للقرى في ألبانيا، والصندوق المتناهي الصغر (Mikrofund) في بولندا. وقد قدمت البرامج المنتشرة في كافة أنحاء العالم الصناعي مزيجاً من القروض الموجهة، والتدريب، والمساعدة الفنية التي تحوّل صغار أصحاب المشاريع إدارة مشروع ضمن هذه الاقتصاديات الشديدة التنظيم والتعقيد.

**الائتمان المتناهي الصغر:  
تمكين الفقراء من وضع حد  
لفقرهم بذاتهم**

## تعبة المدخرات

ستتضرر برامج الإقراض إلى التشديد على تعبئة المدخرات الشخصية، إلا إذا أمكنها الاعتماد المستمر على أموال منخفضة التكلفة بهدف إقراضها. وترتبط تعبئة المدخرات مباشرة بقدرة برامج الائتمان على توسيع تغطيتها لتشمل عدداً أكبر من الفقراء - أي حيث تخفق النظم القائمة.

## تقييم الخبرات المكتسبة وتشجيع تبادلها

من العبر الهامة والمكتسبة من خلال البرامج الريادية بشأن خدمات الائتمان التي استهلكت في العقود المنصرمة، أهمية تبادل وتقاسم نتائج الخبرات، بما فيها التجارب الناجحة والفاشلة على السواء، على الرغم من أن كل وضع يبقى فريداً ويتطلب مقاربة متكيفة اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً. وقد أحرز تقدم من خلال تبادل الخبرات داخل البلدان والمناطق وفي ما بينها وعلى كافة مستويات التحرك.

## 2.ج

### مسائل ما زالت بحاجة

### إلى حل

## القروض فقط مقابل القروض المصحوبة بخدمات أخرى

لما كانت الفقيرات يفتقرن إلى التعليم النظامي ولا يتمتعن إلا بقسط قليل من الكفاءات التجارية والتقنية، فإن الدعم الفني والتدريب غالباً ما يعززان إمكانات الاستخدام المنتج للقروض وإدخال التحسينات على الإنتاجية والدخل<sup>(2)</sup>. لكن هناك أمثلة عن برامج دنيا (أي البرامج التي تركز بشكل حصري على الخدمات المالية)، كان لها وقع شديد على دخل المقترضين يضاها تأثير القروض المصحوبة بخدمات أخرى (أي البرامج التي توفر التدريب وأنواع أخرى من الدعم بمحاذاة الخدمات المالية). فالتدريب والمساعدة الفنية يرفعان تكاليف برامج الائتمان، ويمثلان عبئاً إدارياً إضافياً، ويرفعان تكاليف مشاركة النساء في حين أنهما لا يوفران فوائد ملموسة فورية. ولم يتم بعد التوصل إلى الآلية المناسبة لتوفير التدريب والخدمات الأخرى المتصلة بالائتمان. إذ أن نتائج التقييمات مختلطة ورهن بيئة كل منها.

(2) راجع الوحدة التدريبية 5 : "الاستثمار في رأس المال البشري : التركيز على التدريب".

## الدعم المالي والاستدامة

قليلة هي برامج الائتمان القادرة على تغطية تكاليفها التشغيلية وغير المباشرة، أو على استرداد استثماراتها الأساسية، من دون تلقي منح متكررة من جانب المانحين أو قروض امتياز من جانب المصارف التنموية. ولا بد لبرامج الائتمان الخاصة من مواجهة مسألة استمرارها الاقتصادي إن أرادت أن تبقى فاعلة. فليها أن تتقاضي معدلات فائدة كافية لتغطية النفقات الإدارية والمالية ولمجاراة التضخم، من دون أن تعرض وصول الفقراء إلى هذه الأنظمة للخطر. وعليها أن تعمل بفعالية لإبقاء

تكاليف الإقراض منخفضة. وقد كانت مسألة دعم معدلات الفائدة على قروض الفقراء مسألة خلافية.

وتشير تقييمات التجارب الرائدة إلى أنه ليس من الضروري دعم معدلات الفائدة (ما عدا الحالات التي تكون فيها معدلات التضخم مرتفعة جداً، والمعدلات التجارية عالية، وسياسات الائتمان إنكماشية). والفقراء يستطيعون تسديد معدلات الفائدة، طالما هي دون المعدلات التي تفرضها مصادر التمويل غير الرسمية مثل مقرضي الأموال. ولكن حتى أنجح برامج التسليف تدعم تكاليف شمل الفقراء في البرامج، بما فيها تكاليف الإشراف، والتدريب والمتابعة، وغيرها من المساعدات المقدمة إلى الفقراء قبل الإقراض وبعده. وعلى الرغم من التوافق الواسع الانتشار على ضرورة تعزيز الاكتفاء الذاتي، فإنه ما زال من غير المؤكد ما إذا كان من الضروري أن تستعيد برامج تخفيف وطأة الفقر كل تكاليفها.

وهناك فكرة رئيسية يروج لها، مفادها أنه يمكن ويجب اعتبار تكاليف شمل الفقراء والنساء الفقيرات على أنها استثمار اقتصادي واجتماعي هام، بما فيها الخدمات التكميلية المتصلة بتنمية المهارات وتوفير الخدمات الاستشارية التجارية. إذ لا يجوز أن يحكم على الاستدامة من منظور مالي ضيق وقصير الأجل بل ينبغي أن ينظر إليها من منظور التنمية المستدامة اجتماعياً والطويلة الأجل.

## خلاصة

قامت هذه الوحدة التدريبية بتحليل الإجراءات الرئيسية المسؤولة عن استبعاد الفقراء من خدمات الائتمان النظامية التي تعتبر عملية إقراض الفقراء عملية محفوفة بالمخاطر وإدارتها مكلفة جداً. أما صغار المنتجين ذوو الدخل المنخفض فيشعرون بالإرباك والإحباط إزاء إجراءات مصارف التسليف المعقدة والصعبة. واستعرضت الوحدة العوامل المسؤولة عن القيود التي تحول دون حصول النساء على الخدمات المالية، بما فيها افتراضات المصارف بشأنهن وضرورة توفر كفيل ذكر. ونتيجة لذلك، تلجأ النساء، كاستراتيجية للبقاء، إلى مصادر الإقراض غير النظامية مثل العائلة ومقرضي الأموال، أكثر مما يفعل الرجال. وهذه المصادر هي أقل استبعاداً للفقراء لكن من جملة معوقاتها أنها مرتفعة التكاليف، وتقدم أموالاً محدودة جداً، وترسخ علاقات الرعاية بين المقرض والمقرض.

واستعرضت الوحدة نهجاً جديدة في تقديم الخدمات المالية، لا سيّما القروض. وناقشت مزايا وعيوب الأنظمة البديلة، كنظم الائتمان الخاصة، والنظم الوسيطة، والنظم الموازية. وقدمت على التوالي دراسات لحالات من مختلف أنحاء العالم واستعرضت عوامل نجاحها.

وقد أدرجت في إرشادات التدخل الاستنتاجات الرئيسية المستخلصة من التجارب الناجحة الحديثة وأهمها أن الفقراء ولا سيما الفقيرات جديرون. وركزت الوحدة على طرق تعزيز إمكانات حصول النساء على الخدمات المالية، ومنها قيام الدولة وفاعليات أخرى من المجتمع المدني، بخلق بيئة قانونية اقتصادية كلية تستوعب صغار أصحاب المشاريع ذوي الموارد القليلة، وبشكل خاص النساء. ومن التدابير الأخرى اعتماد المرونة في إجراءات النظم غير الرسمية وتدابير لتعبئة المدخرات. والدرس الرئيسي المستخلص هو ضرورة توظيف الأموال في خدمات التمكين والخدمات الخارجية التي تخدم مصالح صغار أصحاب المشاريع، ولا سيّما النساء.



- Abugre, Charles. "When Credit is Not Due - Financial Services by NGOs in Africa" in *Small Enterprise Development*, Vol. 4, No. 4, December 1993, Geneva, ILO, 1993. □
- Almeyda, G. *Money Matters. Reaching Women Entrepreneurs with Financial Services*. Washington, UNIFEM and Inter-American Development Bank, 1996. □
- Buechler, S. "The Key to Lending to Women Microentrepreneurs", in *Small Enterprise Development*, Vol. 6, No 2 (1995), Geneva, ILO, 1995. □
- Buvinic, M.; Berger, M. and Jaramillo, C. "Impact of a credit project for Women and Men Microentrepreneurs in Quito, Ecuador", in *Women's Venturers*, edited by M. Berger and M. Buvinic, West Hartford, Kumarian Press, 1989. □
- Chen, M.A. *Beyond Credit : A subsector Approach to Promoting Women's Enterprises*. Ottawa, Aga Khan Foundation, 1996. □
- Fong, M.S. and Perrett, H. *Women and Credit. The Experience of Providing Financial Services to Rural Women in Developing Countries*. Milan, Finafrica Foundation, 1991. □
- Holt, Sharon L. and Ribe, Helena. *Developing Financial Institutions for the Poor and Reducing Barriers to Access for Women*. World Bank Discussion Papers No. 117, Washington DC, The World Bank, 1991. □
- ILO. *Gender, poverty and employment: Turning Capabilities into entitlements*. Geneva, ILO, 1995, pp. 38-43. □
- Mayoux, L. "From Vicious to Virtuous Circles?", in *Gender and Micro-enterprise Development*. Occasional Paper No. 3, Geneva, UNRISD, 1995. □

- Nelson, Candace ; McNelly, Barbara; Stack, Kathleen and Yanovitch, Lawrence. *Village Banking : the State of the Practice*. New York, SEEP and UNIFEM, 1996. □
- Regional Professional Development Seminar for Africa, *Best Practices in Microenterprise Development*, 30 April - 5 May 1995, GEMINI, 1995. □
- Rhyne, E. and Holt, S. *Women in Finance and Enterprise Development*, ESP Discussion Paper No. 40, Washington DC, The World Bank, 1994. □
- The World Bank. *Sustainable Banking with the Poor : Financial Sustainability for Credit Programmes : A Travel Survival Guide*. Washington DC, 1997. □
- Tilakaratna, S. *Credit Schemes for the Rural Poor : Some Conclusions and Lessons from Practice*. Geneva, ILO, 1996. □
- UNDP. *Microstart : A Guide for Planning, Starting and Managing a Microfinance Programme*. New York, 1997. □
- UNIFEM. *A Question of Access : A Training Manual on Planning Credit Projects that take Women into Account*. New York, 1995. □
- UNIFEM. *An End to Debt : Operational Guidelines for Credit Projects*. New York, UNIFEM, 1993. □
- Women's World Banking. *Best Practice Manual on Building Strong Credit and Savings Operations*. New York, 1997. □