CGAP
DFID Department for International Development

تقديم الخدمات المصرفية إلى الفقراء عن طريق المدفوعات الحكومية للأفراد

تقدم الحكومات مدفوعات منتظمة إلى 170 مليوناً من الفقراء على أقل تقدير في شتى أرجاء العالم - ويفوق هذا الرقم بكثير العدد النشط للحاصلين على القروض الصغرى البالغ زهاء 99 مليوناً[1]. تتناول هذه المذكرة المركزة المدفوعات الحكومية للأفراد (G2P)، والتي تشمل التحويلات الاجتماعية، وكذلك عملية دفع الرواتب والمعاشات التقاعدية. وحينما يتم تطبيق هذه التجربة بالشكل اللائق، فمن الممكن أن تصبح هذه المدفوعات أداة لتوسيع مظلة الاشتمال المالي بحيث يشمل مزيداً من فئات المجتمع، ويؤدي إلى تحسين مستوى رفاهة الفقراء. ولكن في معظم البلدان، فإن أقل من ربع المدفوعات الحكومية للأفراد الفقراء ينتهي في حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي ـــ أي حساب يتيح للمتلقين إمكانية استخدامه بسهولة في حفظ هذه المدفوعات وأي أموال أخرى لديهم إلى أن يرغبوا في استخدامها ثانية، سحباً منها عند الحاجة إليها، أو إيداعاً فيها عند تلقي مدفوعات من أشخاص آخرين في النظام المالي، وهو أيضاً حساب يتسم بيسر الاستخدام من حيث تكلفة الاحتفاظ به ومدى قرب مسافة مرافق الخدمة.

ولا شك أن توفير خدمات مالية للفقراء من متلقي المدفوعات الحكومية من شأنه أن يدعم الأثر الإنمائي لهذه المدفوعات. وتُظهر مجموعة متنامية من الشواهد أن الخدمات المالية تمكّن الفقراء من تحسين قدرتهم على تحمل الكوارث والصدمات، وتكوين الأصول، وتعزيز صلاتها بالاقتصاد الأوسع نطاقاً باعتبارهم مواطنين يتمتعون بالمواطنة الاقتصادية الكاملة.[2]

وحتى الآن، لم تُستغل بشكل كبير قدرة المدفوعات الحكومية للأفراد على زيادة سبل حصول الفقراء على الخدمات المالية واستفادتهم منها. ولكن على أية حال، ثمة برامج رائدة في البرازيل والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا تقدم حالياً خدمات مالية إلى الفقراء من متلقي المدفوعات الحكومية. وتدل الشواهد الآخذة في الظهور على أن الفقراء المتلقين لهذه المدفوعات سوف يستخدمون الخدمات المالية إذا ما قُدِّمت لهم. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من أن المؤسسات المالية تساورها شكوك حول المبررات التجارية المرتبطة بتقديم خدمات للفقراء، من الممكن لهذه المؤسسات زيادة فرص نجاحها باستخدام قنوات تقديم خدمات فعالة من حيث التكلفة، وتسريع مظلة المستفيدين من الخدمات، وتطوير أدوات عالية الجودة تلبي احتياجات الفقراء.

ومن المرجح أن تلعب قنوات الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية -من الهواتف الجوالة أو الحلول المستندة إلى البطاقات، غالباً مع استمرار تداول التجار للنقود - دوراً بارزاً. ويمكن في واقع الأمر أن يكون اعتماد نُهُج الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية في تقديم الخدمات المالية إلى الفقراء المتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد أقل تكلفة من تكلفة ترتيبات الدفع التقليدية (مثل استخدام الصرافين في البنوك) كما يوضح أحد الأمثلة الواردة في هذه المذكرة.

لا يتعين على كل برامج المدفوعات الحكومية للأفراد أن تشمل إمكانية الحصول على خدمات مالية. ولكن هناك مبررات قوية في بلدان كثيرة لكي تشرع الحكومات في تجربة هذا المفهوم. وتبرز الحاجة هنا إلى إجراء تقييم دقيق لتعزيز المجموعة المتنامية من المعارف ولإثراء عملية صنع قرارات الاستثمارات في المستقبل بالمعلومات.

يستعرض القسم الأول من هذه المذكرة أوضاع المدفوعات الحكومية للأفراد اليوم، بما في ذلك الكيفية التي توصلنا بها إلى رقم 170 مليوناً من الفقراء ممن يتلقون هذه المدفوعات على أقل تقدير، ومثال لأحد البلدان (كولومبيا) يوضح حصول الفقراء على عدة أنواع من هذه المدفوعات. ويتناول القسم الثاني التجارب الأولى المعنية بتقديم الخدمات المالية إلى الفقراء من متلقي المدفوعات الحكومية. وقد وجدنا أن 45 في المائة من البرامج المعنية بهذه المدفوعات والتي تم تنفيذها في السنوات العشر الأخيرة تستخدم آلية صرف إلكترونية تتيح أساساً يمكن بالبناء عليه تقديم حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي. ونتناول بالمناقشة هنا أمثلة على تجربة تحدث بالفعل حالياً على أرض الواقع في كل من: البرازيل والهند وجنوب أفريقيا. أما القسم الثالث فيغطي خمسة شواغل مشتركة لدى واضعي السياسات ومديري برامج التنمية الاجتماعية. وتلخص الخاتمة التوصيات التي تطرحها هذه المذكرة إلى الحكومات وأرباب صناعة المال والجهات المانحة.

وصول المدفوعات الحكومية للأفراد اليوم

تصل المدفوعات الحكومية للأفراد الفقراء عبر قناتي توزيع رئيسيتين: (1) التحويلات الاجتماعية و(2) المدفوعات للموظفين الحاليين والمتقاعدين. وبناءً على البيانات المتاحة، تشير تقديراتنا إلى أن 170 مليون شخص هو الحد الأدنى للفقراء الذين يتلقون مدفوعات حكومية للأفراد بانتظام في شتى أرجاء العالم. ويصف الإطار 1 المنهجية المستخدمة في حساب ذلك.

مذكرة مركزة

رقم 58
ديسمبر/كانون الأول 2009

مارك بيكنز، وديفيد بورتيوس، وسارة روتمان

1 نورد تفاصيل المنهجية المستخدمة للوصول إلى الرقم 170 مليون متلقٍّ في القسم الأول. أما الرقم 99 مليون قرض جار - من القروض الصغرى فهو مأخوذ من سوق تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر (MIX). انظر غونزاليز (2008)، والذي يدمج بيانات هذه السوق مع بيانات حملة مؤتمر القمة المعني بالتمويل الأصغر وبيانات بنك التنمية للبلدان الأمريكية.

2 انظر من بين مراجع أخرى دوباس وروبنسون (2008)؛ وسيواماالا وأليسيا وبانون وإسماعيلوف (2008)؛ وشين وسنودغراس (2001)؛ وشيرادين (1991).

الإطار 1: إحصاء الفقراء المتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد

لقد استخدمنا عدة مصادر للوصول إلى الرقم التقديري 170.1 مليون من الفقراء ممن يتلقون مدفوعات حكومية للأفراد على مستوى العالم. وقد حددنا 49 برنامجاً للتحويلات الاجتماعية تقدم مدفوعات مشروطة وغير مشروطة ومدفوعات برامج تشغيل مؤقتة إلى 124.6 مليون متلقٍّ في 33 بلداً (انظر المرفق 1). وحصلنا كذلك على بعض البيانات مباشرة من الوزارات الحكومية والجهات المنخرطة في تقديم المدفوعات، كما في حالة الأرجنتين والبرازيل وكولومبيا والهند وكينيا وملاوي وجنوب أفريقيا. ورجعنا كذلك إلى الدراسات المنشورة، بما في ذلك فيشبين وشادي (2009)، والتي تتيح استعراضاً ممتازاً لبرامج التحويلات النقدية المشروطة، وشين وآخرون (2008)، ودوريا وشارغروسكي (2007)، وزيمرمان وموري (2009).

تشير قاعدة بيانات مكتب منظمة العمل الدولية للإحصاء (LABORSTA) إلى وجود 227 مليون موظف بالقطاع العام في 138 بلداً من البلدان النامية وبلدان الأسواق الصاعدة. وتشير تقديراتنا المتحفظة إلى أن هناك واحداً من بين كل عشرة يندرج ضمن ذوي الدخل المنخفض، بالإضافة إلى عدد مماثل من المتقاعدين من ذوي الدخول المنخفضة. وبذلك يكون لدينا 45.5 مليون شخص من ذوي الدخول المنخفضة يتلقون راتباً أو معاشاً تقاعدياً من حكومات بلدانهم.

وليس هذا إحصاء مكتملاً، ذلك أن الخطط الحالية للمدفوعات الحكومية للأفراد لا تزال آخذة في التطور والنمو، وما زال بعضها قيد التخطيط.

ثمة تداخل بين المدفوعات الحكومية للأفراد ومبادرات شبكات الأمان الاجتماعي (انظر الشكل 1)، فكلتاهما تستهدف الفقراء ببرامج تسعى إلى تعزيز الاستهلاك وتخفيض إمكانية التعرض للمخاطر. وكثيراً ما يذهب جزء كبير من مدفوعات مبادرات شبكات الأمان إلى الدعم غير النقدي، كتوزيع المواد الغذائية (ومنها على سبيل المثال، برامج التغذية المدرسية)، والدعم الموجه للأسعار (على سبيل المثال، نظام التوزيع العام في الهند، والذي يبيع مواد غذائية أساسية مدعمة قيمتها 3.1 مليار دولار أمريكي عن طريق 478 ألف متجر من المتاجر التي تبيع بأسعار عادلة)، والإعفاء من رسوم الخدمات الضرورية كالصحة والتعليم.[3] ونحن لا ندرج هذه المزايا غير النقدية في تعريفنا للمدفوعات الحكومية للأفراد.

تُعَدُّ التحويلات الاجتماعية أحد أنواع المدفوعات الحكومية للأفراد المنتشرة وجزءاً متزايد الأهمية من مجموعة أدوات تخفيض أعداد الفقراء (فيشبين وشادي 2009). ويمتلك أكثر من 60 بلداً برامج للتحويلات الاجتماعية.[4] وقد لاقت التحويلات النقدية المشروطة من بين أنواع التحويلات الأخرى الاهتمام الأكبر. وتقدم برامج التحويلات النقدية المشروطة مدفوعات منتظمة إلى الفقراء بشرط استثمار المتلقين في صحة أطفالهم وتعليمهم، ومنها على سبيل المثال إلحاق الأطفال بالتعليم واستبقاؤهم فيه، أو التأكد من حصولهم على اللقاحات. ولقد حظيت التحويلات النقدية المشروطة مؤخراً بمساندة الجهات المانحة الدولية[5] وكانت موضوع دراسات جديدة (فيشبين وشادي 2009، وزيمرمان وموري 2009).

يحجب الاهتمام الذي يتم إيلاؤه للتحويلات النقدية المشروطة دائرة الضوء عن نوعين آخرين من أنواع التحويلات الاجتماعية يصلان أيضاً إلى شرائح واسعة من الفقراء. وتتكون التحويلات غير المشروطة من منح نقدية مع اختبار للوسائل لضمان وصول الأموال إلى المتلقين المقصودين، ولكن دون شروط إضافية تُفرض على تصرفات المتلقي. فعلى سبيل المثال، تدفع الصين بموجب "خطة ضمان الحد الأدنى من سبل كسب العيش" (*Di Bao*) منحة شهرية إلى 22 مليوناً من الفقراء حتى ترفع مستوى دخولهم أعلى من خط الفقر (شين ورافاليون ووانغ 2008).

وتستحدث برامج التشغيل المؤقت فرص العمل للتخفيف من حدة البطالة وللمساعدة في استقرار مستوى الدخل (ديل نينو وساباراو وميلازو 2009). وقد قدمت "الخطة الوطنية لضمان العمل في المناطق الريفية" في الهند مدفوعات إلى 45 مليوناً من الفقراء يعملون في برامج الإنشاءات الريفية في السنة المالية 2009-2008 (وزارة التنمية الريفية 2009). كما أطلقت بنغلاديش أيضاً برنامجاً يضمن إتاحة 100 يوم عمل لكل فرد من الفقراء كل عام (رويترز، 15 سبتمبر/أيلول 2008).

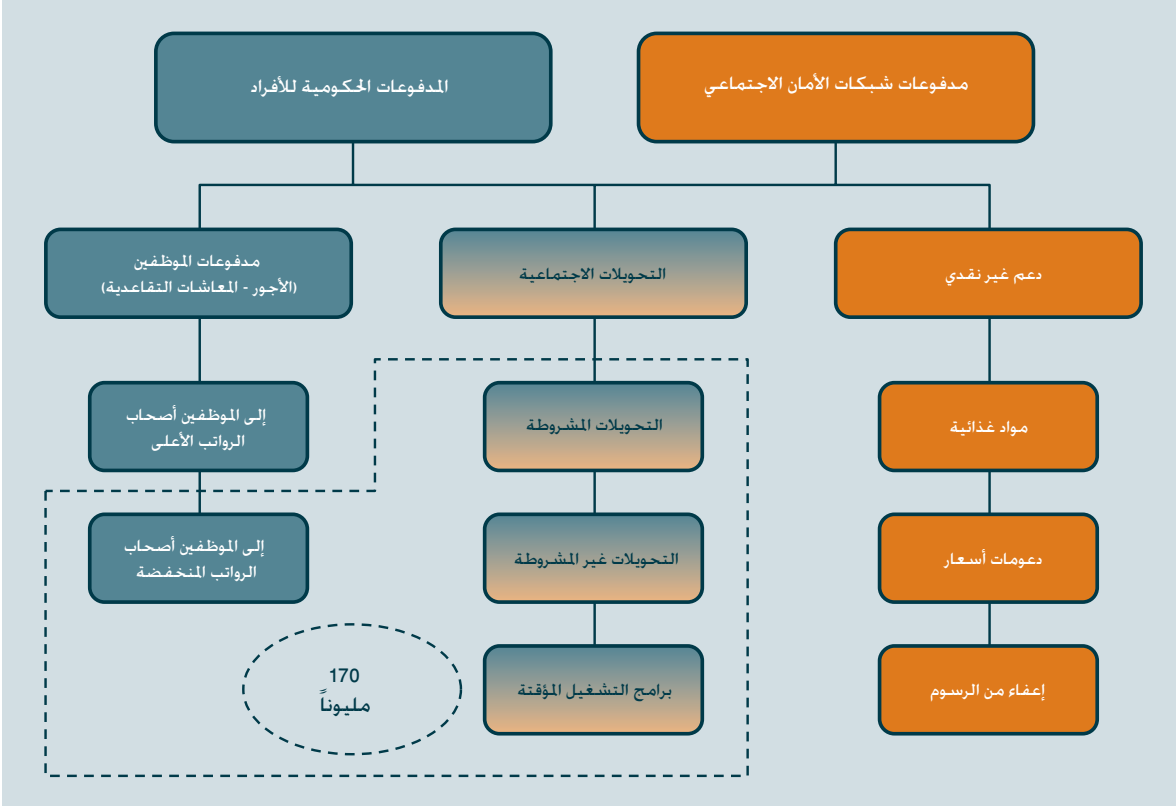
وتتجاوز فرصة ربط الأشخاص الذين لا يتعاملون مع البنوك بالخدمات المالية - التحويلات الاجتماعية لتشمل الأجور والمعاشات التقاعدية. وتحوي جداول أسماء موظفي القطاع العام في كافة أرجاء العالم عشرات الملايين من المواطنين من أصحاب الدخول المنخفضة ممن يرجح عدم تعاملهم مع البنوك. وفي ملاوي على سبيل المثال، يتسلم أقل من ربع موظفي الحكومة رواتبهم من خلال حسابات مصرفية (وزارة المالية ووزارة التنمية الدولية البريطانية وصندوق فينمارك الاستئماني 2009). أما باقي الموظفين فيتسلمون رواتبهم نقداً، مما يثقل كاهل الحكومة بالتكلفة حيث يلزمها ترتيب توفير مبالغ نقدية كبيرة في أيام دفع الرواتب. ويمكن استهداف الموظفين من ذوي الدخول المنخفضة بربط مدى أهليتهم بقيمة الراتب - وذلك

3 للحصول على بيانات حول دعم المواد الغذائية بالهند، يرجى مراجعة "لجنة التخطيط" (2008).

4 البنك الدولي (أ2009) استناداً إلى ردود 120 فريقاً قطرياً من فرق البنك الدولي. وقد استطاعت سيجاب جمع بيانات 49 فريقاً منها، نعرض لها في المرفق 1.

5 يخطط البنك الدولي لتخصيص 4.49 مليار دولار أمريكي لدعم برامج شبكات الأمان الاجتماعي في السنوات الثلاث القادمة، أي ما يوازي زيادة قدرها ستة أضعاف (البنك الدولي 2009). وتعهدت وزارة التنمية الدولية البريطانية بتقديم 200 مليون جنيه إسترليني من أجل صندوق حماية اجتماعية عالمي (وزارة التنمية الدولية البريطانية 2009). أما بنك التنمية للبلدان الأمريكية فيتيح حالياً 600 مليون دولار أمريكي للمساعدة في زيادة برنامج التحويلات الاجتماعية الناجح في المكسيك - "Oportunidades" (الفرص) (http://www.egovmonitor.com/node/25748).

الشكل 1: التركيز الخاص بالاشتمال المالي



على سبيل المثال من خلال قصر المشاركة على من يحصلون على 25 في المائة من متوسط الراتب الحكومي، أو ببساطة أشد اختيار أدنى 20 أو 10 في المائة من الموظفين على سلم الرواتب الحكومية.

وعند جمع كافة تدفقات المدفوعات الحكومية للأفراد (التحويلات الاجتماعية والمدفوعات إلى الموظفين)، فإن عدد المدفوعات وقيمتها يكونان كبيرين. وتعطينا كولومبيا لذلك مثالاً نموذجياً إلى حد معقول (انظر الجدول 1). فحكومة كولومبيا المركزية تقدم مدفوعات حكومية منتظمة للأفراد تبلغ قيمتها أكثر من 16 مليار دولار أمريكي سنوياً إلى 7.6 مليون مواطن، أو ما يناهز ربع سكان كولومبيا من البالغين الذين يصل تعدادهم إلى 30 مليون شخص. وبرنامج أسر في معترك الحياة "Familias en Accion" - برنامج التحويلات النقدية المشروطة الرئيسي في البلاد هو برنامج كبير الحجم إذا ما قيس بالمعايير العالمية، إذ يدفع 800 مليون دولار أمريكي سنوياً إلى 1.5 مليون متلقٍّ. ولكن ذلك في كولومبيا لا يغطي سوى واحد من بين كل خمسة متلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد وأقل من نصف قيمة المبالغ المحولة للفقراء من خلال هذه المدفوعات.

أما برنامج الضمان الاجتماعي غير المشروط في كولومبيا والمخصص للموظفين منخفضي الدخل ممن لديهم أطفال (Cajas de Compensacion Familiar) فيصل إلى نطاق أوسع يزيد بواقع ضعفين ونصف (2.5) عن عدد المستفيدين من برنامج "أسر في معترك الحياة". كما تغطي البرامج الحكومية للأجور والمعاشات التقاعدية أيضاً المواطنين أصحاب الدخول المنخفضة. ومن حيث القيمة، فإن قيمة الرواتب والأجور البالغة 11.7 مليار دولار أمريكي التي تدفعها حكومة كولومبيا المركزية تتجاوز بكثير تدفقات المدفوعات الحكومية للأفراد الأخرى. فلو جرى دفع 10 في المائة فقط من الأجور (أي 1.17 مليار دولار أمريكي) إلى الموظفين من أصحاب الدخول المنخفضة لزاد التدفق على مبلغ 792 مليون دولار أمريكي والذي يدفعه برنامج "أسر في معترك الحياة" كل عام.

يمثل التنوع في تدفقات المدفوعات الحكومية للأفراد في معظم البلدان النامية - كما هو الحال بالنسبة لكولومبيا - فرصة لتقديم خدمات مصرفية إلى الفقراء، بيد أنه لم تستغل إلى حد كبير بعد إمكانية القيام بهذا، وذلك فيما عدا أمثلة قليلة مبكرة نعرض لها في القسم التالي.

الجدول 1: تدفقات المدفوعات الحكومية للأفراد في كولومبيا

تدفق المدفوعات الحكومية للأفراد	المستفيدون	متوسط المبلغ المدفوع (بالدولار الأمريكي)	معدل التكرار	آلية الدفع	عدد المستفيدين	القيمة السنوية (بالدولار الأمريكي)
الضمان الاجتماعي (Cajas de Compensacion Familiar)	الموظفون منخفضو الدخل الذين لديهم أطفال تحت سن 18 عاماً	7	شهرياً	متنوعة: المدن الأكبر تستخدم بطاقات خصم مدفوعة مقدماً	3.9 مليون	339 مليوناً
التحويلات النقدية المشروطة (أسر في معترك الحياة)	الأسر المعيشية التي تحت خط الفقر	88	كل شهرين	فروع البنوك (62%)، بطاقات خصم مدفوعة مقدماً (22%)، الفروع المتنقلة وطرق أخرى (16%)	1.5 مليون	792 مليوناً
الأجور (الحكومة المركزية)	الموظفون	497	مرتين شهرياً	متنوعة	985,602	11.76 مليار
المعاشات التقاعدية للموظفين العموميين	الموظفون المتقاعدون	400	شهرياً	حسابات مصرفية (50%) دفع نقدي في فروع البنوك (50%)	800,440	3.84 مليار
المعاش التقاعدي لكبار السن (Prosperar)	كبار السن الفقراء	57	كل شهرين	متنوعة	380,961	130 مليوناً
المجموع					**7,567,003**	**16.86 مليار**

المصادر: مقابلات أجرتها في كولومبيا بياتريز مارولاندا مستشارة سيجاب مع Direccion General del Presupuesto Publico، ASOCAJAS، Accion Social Nacional، وأيضاً مع Direccion de Seguridad Social بوزارة المالية.

تقديم الخدمات المصرفية للفقراء المتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد: التجارب الأولى

يتحول عدد متزايد من الحكومات في الوقت الراهن إلى استخدام وسائل إلكترونية في تقديم المدفوعات الحكومية للأفراد، بالنظر لأن استخدام المبالغ النقدية بات يمثل بالنسبة لها وللمتلقين على حد سواء شواغل ملحة على صعيدي الأمن وتكلفة المعاملات. ولا تعني الوسائل الإلكترونية في حد ذاتها إحراز تقدم على طريق الاشتمال المالي، ولكنها تُوجد قاعدة لأجل تقديم الخدمات المالية للمتلقين عبر القنوات المصرفية التي لا تستخدم الفروع البنكية، مثل بطاقات الخصم والهواتف الجوالة. ولئن كان عدد برامج المدفوعات الحكومية للأفراد التي تستثمر هذه الفرصة صغيراً، فإنه لا يبرح يزداد، ويضم برامج كبيرة من هذه البرامج في البرازيل والهند وجنوب أفريقيا.

يوضح الشكل 2، 40 برنامجاً للتحويلات الاجتماعية تم تدشينها في العقد الماضي ولدينا بيانات مفصلة عنها. فنصفها تقريباً (45 في المائة) يشتمل على وسيلة إلكترونية لتقديم المدفوعات الحكومية للأفراد. وتتفاوت الوسائل الإلكترونية، حيث يمكن أن تشمل الإيداع المباشر في حساب ادخار أولي، وحساباً مبسطاً أو أساسياً تفرض الحكومة على المؤسسات المالية إتاحته، بل قد تشمل حساباً مجمعاً تحتفظ المؤسسة المالية فيه بجميع أموال المتلقين في حساب واحد. والعنصر المشترك في جميع الحالات هو تحويل الأموال إلكترونياً من الحكومة إلى المؤسسة المالية، وهو ما يمثل علامة فارقة عن العرف السابق حيث كانت التحويلات تُدفع للشخص نفسه، وهو ما كان يشترط على المتلقي أن يحضر لموقع محدد في تاريخ محدد (وهو ما لم يكن بالوضع المريح بالنسبة للمتلقين، ويستغرق الوقت، بل وقد يكون مكلفاً في بعض الأحيان).

ويمكن أن يؤدي تطوير آليات الدفع إلى تخفيض هائل للتكلفة التي تتحملها الحكومة. ففي البرازيل، ساعد التحول إلى بطاقات المزايا الإلكترونية التي أصدرتها مؤسسة مالية مملوكة للدولة في خفض التكاليف الإدارية لعمليات تقديم الملايين من منح صندوق الأسرة بواقع سبعة أضعاف تقريباً، أي من 14.7 في المائة إلى 2.6 في المائة من قيمة المنح المدفوعة (ليندرت وآخرون 2007).[6] وشهدت إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا انخفاضاً في تكاليفها المتعلقة بتقديم التحويلات الاجتماعية بنسبة 62 في المائة (إلى أقل من دولارين أمريكيين لكل مبلغ مدفوع) بعد التحول إلى الحسابات المصرفية التي يتيحها القطاع المصرفي الخاص (Bankable Frontier Associates، 2006).[7]

6 ضم عدة منافع اجتماعية في حساب مدفوعات واحد لجزء من مدخرات منح صندوق الأسرة.

7 تم تحديث الأرقام لتعكس أسعار الصرف الحالية.

الشكل 2: برامج التحويلات الاجتماعية التي تم إطلاقها (1999-2009)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الصين		كولومبيا	الأرجنتين	البرازيل	بنغلاديش	كمبوديا	بوليفيا	هايتي	بوركينافاصو	بنغلاديش
		جامايكا	بنغلاديش	إكوادور	كينيا	كولومبيا	جمهورية الكونغو الديمقراطية	إندونيسيا	غواتيمالا	كينيا
		تركيا	كمبوديا	للكسيك	باكستان	الجمهورية الدومينيكية	ملاوي	سوازيلاند	نيجيريا	باكستان
			شيلي	زامبيا	بيرو	السلفادور	باكستان	اليمن	الفلبين	
						الهند	بنما			
						بيرو	باراغواي			

ويمكن أن يحد التحول إلى استخدام الوسائل الإلكترونية أيضاً من "التسرب" (الاحتيال والفساد)، وذلك عن طريق إنشاء معرف فريد للمتلقي ووضع أداة الصرف مباشرة في يده. وفضلاً عن ذلك، فإن من الممكن أن تقلل أرقام التعريف الشخصية أو بصمات الأصابع من بعض أنواع الاحتيال. لا سيما الدفع إلى الشخص الخطأ أو الدفع لأكثر من مرة. ولكن، إذا تم تسجيل المتلقي تسجيلاً عن طريق الغش والاحتيال في المكان الأول، فلن يستأصل المعرف الفريد هذا النوع من التسرب، والذي يمثل 6 إلى 15 في المائة من المزايا في الاقتصادات المتقدمة والذي يحتمل انتشاره بمستويات متساوية وذلك على الأقل في البلدان النامية (البنك الدولي 2007).

عندما يتم إيداع المدفوعات مباشرة في أدوات يتحكم فيها المتلقون، مثل بطاقات الخصم أو الهواتف الجوالة، فإن ذلك يؤدي إلى الحد من فرص الفساد. ففي الأرجنتين، انخفضت نسبة المشاركين في خطة الرؤساء (جيفيس ـــ Jefes) ممن قالوا إنهم اعتادوا على دفع الرشاوى للموظفين المحليين لأجل الحصول على منافعهم من 3.6 في المائة إلى 0.3 في المائة بعد قيام وزارة التنمية الاجتماعية بتعميم استخدام بطاقة المزايا الإلكترونية (دوريا وشارغرودسكي 2007). وهذا يعني وصول ما يقدر بمبلغ 10.7 مليون دولار أمريكي إلى يد المتلقين المقصودين: الأسر منخفضة الدخل،[8] إذا كان هذا المبلغ ـ أي 10.7 مليون دولار أمريكي - يساوي 15 شهراً من الرسوم التي تدفعها الحكومة إلى بنك الأمة (Banco de la Nacion) لكي يصرف منح خطة الرؤساء (جيفيس Jefes).

وفي حين يؤدي التحول إلى استخدام الوسائل الإلكترونية إلى تخفيض التكاليف والتسرب بالنسبة للحكومة من الناحية النموذجية، فإنه يرسي أيضاً الأسس الضرورية لتزويد المتلقين بحسابات مصرفية تتسم بالاشتمال المالي. أما تقديم المدفوعات الحكومية للأفراد بوسيلة إلكترونية فيتطلب "حساباً" لإيداع الأموال ثم يأخذها المتلقي لاحقاً. وفضلاً عن ذلك، فإذا ما أودعت الأموال في الحساب إلكترونياً، فمن الممكن أيضاً إتاحة إجراء معاملات سحب إلكترونية.

وهاتان الميزتان - الحفظ الآمن للأموال والقدرة على إنجاز المعاملات - شرطان أساسيان لأي حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي. وأما الشرط الثالث -والمتمثل في سهولة الوصول إلى الخدمة - فيمكن تحقيقه عن طريق الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية. فالمتلقون الفقراء يحتاجون إلى أن يكون باستطاعتهم الوصول إلى حساباتهم بطرق فعالة من حيث التكلفة (مثل تكلفة الانتقالات) وغير مستهلكة للوقت كذلك. وبمقدور الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية أن تمكن المؤسسات المالية من تشغيل نقاط خدمة بأماكن تكون فيها إقامة الفروع البنكية غير ذات جدوى. وبناءً عليه، فإننا حين نشير في هذه المذكرة إلى "الاشتمال المالي" أو إلى "أداة اشتمال مالي" فإننا نعني بهما الحسابات التي تمنح القدرة على الادخار والمعاملات التي يسهل على المتلقين الحصول عليها. ويمكن أن تفي الحسابات التي تتيحها المؤسسات غير المصرفية كشركات الهواتف الجوالة التي تقدم محافظ تستند إلى الهاتف الجوال بهذا المعيار، إضافة إلى البنوك كذلك.

وبينما تقوم الحكومات باطراد بالتحول نحو تقديم المدفوعات الحكومية للأفراد من خلال الوسائل الإلكترونية، فإنها تتيح الفرصة كذلك لتقديم الخدمات المالية إلى متلقي هذه المدفوعات أنفسهم. إلا أن الاشتمال المالي أبعد من أن يكون مجرد أحد النواتج الأوتوماتيكية لاستخدام وسائل الصرف الإلكترونية.

8 بافتراض رشوة نمطية تساوي 10 دولارات أمريكية، أو ربع متوسط منحة Jefes.

لا بد هنا من تغيير الكثير من الأمور لكي تصبح معظم الأدوات المالية في الحقيقة سهلة المنال للفقراء. فالفقراء ليس باستطاعتهم تحمل رسوم المعاملات، ورسوم دفاتر الأستاذ الشهرية، و"التكاليف الابتدائية" للرصيد الأدنى لفتح حساب والاحتفاظ به (ديشباند 2006). وكثيراً ما يمثل الذهاب لفرع البنك لإنجاز معاملة ما تَكَبُّدَ تكلفة إضافية أخرى، لا سيما بالنسبة لغالبية الفقراء الذين يقطنون المناطق الريفية. وتظهر دراسة استقصائية حديثة لعدد 139 بنكاً مركزياً أن للبلد المتوسط من البلدان النامية فرعين بنكيين في المناطق الريفية لكل 100 ألف شخص في هذه المناطق (سيجاب 2009). وكشفت الدراسة نفسها أيضاً عن اشتراط إثبات العنوان لفتح حساب مصرفي في أكثر من نصف هذه البلدان كافة. ومن الصعوبة بمكان على الفقراء في أغلب الحالات إثبات عناوينهم، فربما كانوا يعيشون في مناطق عشوائية أو قد لا يملكون صكوك ملكية للأراضي أو فواتير مرافق يثبتون بها محال إقامتهم. ومن الضروري أن تكون الحسابات المصرفية معقولة التكلفة، ومتاحة، وسهلة الحصول عليها.

إن بطاقات المزايا الإلكترونية التي يصدرها عدد من برامج التحويلات الاجتماعية مصممة بصورة روتينية بخصائص وظيفية محدودة بالنسبة للمتلقي. فالحكومات تريد أن تشجع على الاستهلاك الفوري لأموال الإعانات (المنح) لكي تعزز من مستويات المعيشة ولاسترداد الأموال التي لا تُسحب. أما بطاقات الخصم الإلكترونية التي يشتمل عليها برنامج "ربات الأسر Jefes y Jefas de Hogar" في الأرجنتين فهي غير قابلة لإعادة تحميل الرصيد إلا بواسطة الحكومة. ولا بد هنا من سحب ما فيها من أموال (المساعدة الحكومية) في غضون شهرين وإلا فسيفقدها المتلقي.[9] ولقد بدأ برنامج "صندوق الأسرة Bolsa Familia" في البرازيل ببطاقة مزايا إلكترونية مماثلة يستطيع المتلقون سحب أموال المنح من خلالها بحرية، لكنهم لا يستطيعون إيداع الأموال فيها.[10] وتعود الأموال التي تُترك بالبطاقة بعد ثلاثة أشهر إلى الحكومة. ومثل هذه البطاقات منفعتها محدودة للمتلقين كآلية ادخار، ولا يمكن اعتبارها "أداة اشتمال مالي" (رغم أن من الممكن لها مع بعض التغييرات أن تصبح كذلك).

هناك عدد متزايد من البلدان يمنح خيارات مصرفية تتسم بالاشتمال المالي، وذلك على الرغم من أنه من بين برامج التحويلات الاجتماعية لا يزال هذا العدد قليلاً. فنصف برامج التحويلات الاجتماعية التي بدأت في السنوات الخمس الماضية ـوالتي تستخدم وسائل صرف إلكترونيةـ يتسم بالاشتمال المالي.[11] وتستخدم برامج الاشتمال المالي الرائدة هذه قنواتٍ للخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية. ويشترك في توصيل الأموال مع الوسائل الإلكترونية وكلاء تداول النقود أو شبكات ماكينات صرف آلي موزعة على مناطق كبيرة لضبط التكاليف التي تتكبدها المؤسسة المالية ولجعل هذه الخدمات مريحة وميسرة للمتلقين. وتتوافر الأمثلة على ذلك في جنوب أفريقيا والهند والبرازيل.

يتم تحويل المدفوعات الحكومية لربع عدد المتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد في جنوب أفريقيا البالغ عددهم أكثر من 9 ملايين شخص إلكترونياً إلى حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي (إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا 2008). أما بطاقة "سيكولولا Sekulula" فهي حساب يستند إلى بطاقة خصم يمنحه بنك "أبسا Absa" أكبر بنك في البلاد - وهي مصممة تحديداً لمتلقي التحويلات الاجتماعية. وليس لهذه البطاقة حد أدنى للرصيد، وتسمح بسحب مجاني مرتين في الشهر، وتتضمن بطاقة خصم يمكن استخدامها في المتاجر التي تقبل بطاقات فيزا. وتفيد تقارير بنك "أبسا" أن هناك 742 ألفاً من أصحاب حسابات "سيكولولا" حتى يناير/كانون الثاني 2009 (باركليز 2009). وبالإضافة إلى ذلك تتيح شركة "نت 1 Net1" لخدمات المدفوعات غير البنكية حسابات تستند إلى البطاقات الذكية، قامت من خلالها بتجهيز أكثر من 12 مليوناً من مدفوعات الضمان الاجتماعي في ربع العام المنتهي في مارس/آذار 2009. ويستطيع عملاء شركة "نت 1" الاستفادة من البطاقة في الادخار والشراء والتحويل ("نت 1" 2009).

يتيح "القانون الوطني لضمان التشغيل في المناطق الريفية (NREGA)" للفقراء الذين يعيشون في هذه المناطق في الهند حتى 100 يوم عمل للفرد الواحد سنوياً. وقد حصل أكثر من 45 مليون شخص على مدفوعات بمقتضى هذا القانون في 2008 (وزارة التنمية الريفية 2009). ويستطيع المتلقون الاختيار من بين أربع طرق لتلقي المدفوعات: حساب ادخار بريدي، أو حساب مصرفي، أو التسلم من موظفي الشؤون القروية، أو -في ولاية أندرا براديش- حساب إلكتروني مدفوع مقدماً يمكن الوصول إليه بالبطاقات الذكية التي تصدرها شركتا تكنولوجيا هما "فينو (FINO)" و"عالم صغير (A Little World)". ويمكن للمتلقين الذين يستخدمون بطاقات شركة "فينو (FINO)" سحب المدفوعات التي تُقدم وفقاً للقانون المذكور لدى وكلاء في غضون 20 إلى 60 دقيقة شاملةً أوقات الانتقال والانتظار. وتُعَدُّ هذه الطريقة أسرع من الزمن الذي يستغرقه المتلقون في السحب من مكتب البريد بواقع الضعف، وأسرع بواقع عشرة أضعاف من الزمن المستغرق في السحب من فرع بنكي (جونسون 2008). ويمكن تشغيل أدوات كل من شركتي "فينو (FINO)" و"عالم صغير (A Little World)" كحسابات مصرفية تتسم بالاشتمال المالي.

يقوم بنك "كايكسا إيكونوميكا (Caixa Economica)" في البرازيل حالياً بترحيل 12.4 مليون متلقٍّ يشملهم "صندوق الأسرة" من استخدام بطاقات المزايا الإلكترونية إلى "conta

9 مقابلات للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب) مع وزارة التنمية الاجتماعية (الأرجنتين)، وBanco de la Nacion، في سبتمبر/أيلول 2008. انظر أيضاً دوريا وشارغرودسكي Duryea and Schargrodsky (2007).

10 مقابلات للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء مع وزارة التنمية الاجتماعية (البرازيل).

11 تحليل المؤلف بناءً على استعراض لبرامج التحويلات الاجتماعية التي نُفذت في السنوات الخمس الماضية.

facile" (الحساب السهل)، وهو حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي يتضمن بطاقة الخصم ذات العلامة التجارية فيزا والتي يمكن استخدامها للسحب من أكثر من 20 ألف ماكينة صرف آلي، وفي المتاجر التي تقبل الشراء ببطاقات الخصم، ولدى التجار الذين يعملون وكلاء للبنك لأغراض دفع الفواتير والإيداع والسحب. وحتى أكتوبر/تشرين الأول 2009، قام البنك بترحيل مليوني متلقٍّ إلى الحساب السهل. وعلاوة على ذلك، قام بنك "Caixa" بتجربة تقديم خدمة تأمين إلى أصحاب الحساب السهل، ويدرس البنك حالياً تقديم قروض صغرى، كما أنه طوَّر برنامج توعية مالية من أجل أصحاب الحسابات الجدد.[12]

وعلى الرغم من أن الحالات التي تناولناها بالمناقشة آنفاً تحمل في ثناياها بشائر الأمل والخير، فمن الضروري أن ندرك أن شخصاً واحداً فقط -من بين كل أربعة متلقين لخدمة المدفوعات الحكومية للأفراد في العالم- يحصل على هذه المدفوعات في حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي. وعليه، فهناك فرصة هائلة لبذل المزيد من الجهد وتغطية المزيد من الفقراء.

التصدي للشكوك والشواغل

ما زلنا أبعد ما نكون واثقين من أن واضعي السياسات ومديري برامج التحويلات الاجتماعية وكشوف الرواتب وبرامج المدفوعات الحكومية الأخرى للأفراد سيغتنمون هذه الفرصة. وكان تركيز المسؤولين الحكوميين المسؤولين عن برامج المدفوعات الحكومية للأفراد ينصب في السابق على ضمان الدفع للمتلقين المقصودين في الموعد المحدد، بأقل الأسعار والخسائر التي يتسبب فيها الفساد والاحتيال. ويتمثل الهدف الذي تحدده السياسات في تعزيز الاستهلاك الفوري في الأسر المعيشية للمتلقين. والاشتمال المالي لا يأتي في أفضل الحالات إلا في مكانة ثانية وكثيراً ما يُنظر إليه نظرة شك وريبة. ومن الشائع أن تُطرح هنا خمسة أسئلة:

1. هل ستعزز الخدمات المالية الحماية الاجتماعية للأسر المعيشية الفقيرة؟
2. هل سيستخدم الفقراء من متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد هذه الخدمات إذا ما أتيحت لهم؟
3. هل إدراج الخدمات المالية في برامج المدفوعات الحكومية للأفراد باهظ التكلفة بالنسبة للحكومة؟
4. هل تستطيع المؤسسات المالية تقديم خدمات مالية اشتمالية على أساس مربح؟
5. هل يمكن أن تؤدي عملية التوريدات الحكومية إلى خيار يتسم بالاشتمال المالي؟

وتسلط مجموعة متنامية من الخبرات والتجارب الضوء على هذه الموضوعات، والتي سوف نتناولها كلاً في حينه.

تستطيع الخدمات المالية تدعيم الحماية الاجتماعية للأسر المعيشية الفقيرة

هناك اهتمام متزايد بقيمة الحماية الاجتماعية الناشئة عن تقديم خدمات المدفوعات الحكومية للأفراد إلى أبناء المجتمع من الفقراء. ولكن السجلات تشير حتى الآن إلى الحاجة إلى استثمارات تكميلية من أجل زيادة الأثر العام الذي قد يتأتى عن هذه المدفوعات. ويمكن أن يشكل توفير خدمات مالية لمتلقي هذه المدفوعات هذا الاستثمار بالضبط. فاستخدام حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي يمكنه مساعدة الفقراء على تحمل الصدمات الاجتماعية الاقتصادية، ومن ثم تكوين أصول منتجة، ومساعدتهم على أن يصبحوا أقل انعزالاً من الناحية الاقتصادية.

ويزداد حالياً التوثيق الجيد لأثر مدفوعات التحويلات الاجتماعية. وتفيد بعض البرامج بتحقق نتائج باهرة. وقد حالف النجاح ـــــ على وجه الخصوص - عدة برامج للتحويلات النقدية المشروطة التي تتطلب قيام المتلقين بتدابير معينة للارتقاء بالمستويات الصحية والتعليمية لأفراد أسرهم. وتصل المنح التي يقدمها برنامج "صندوق الأسرة" بالبرازيل إلى 12.4 مليون أسرة معيشية، أي ربع سكان البرازيل. ويرجع الفضل إلى هذا البرنامج في 20 في المائة من جهود الحد من مستويات عدم المساواة في السنوات الأخيرة، كما أدى إلى تحقق قفزة ملحوظة في الالتحاق بالتعليم (ليندرت وآخرون 2007). وقد أظهرت دراسات حديثة أيضاً أن برنامج "الفرص" بالمكسيك لم يخفض أعداد الفقراء فحسب بل شجَّع كذلك على تغيير السلوكيات، إذ ارتفع عدد الزيارات الصحية بواقع 18 في المائة في المناطق التي يقطن فيها الأشخاص الذين يتلقون مدفوعات من البرنامج مقارنة بالمناطق الأخرى (بارينتوس 2008).

وما زالت هذه النتائج بعد دون المستوى النموذجي. فقد أظهرت دراسة حديثة للبنك الدولي أن أثر معظم برامج التحويلات النقدية المشروطة هو عادة أثرٌ محدود بدرجة أكبر (فيشبين وشادي 2009). وعلى العموم، فإن تأثير التحويلات النقدية المشروطة يُعتبر متواضعاً بالنسبة لسنوات التعليم المستكملة، كما أن لها نتائج غير واضحة بالنسبة لطول الأطفال مقارنة بأعمارهم، وليس لها تأثير يمكن قياسه على نواتج التحصيل العلمي للأطفال. ومن المرجح أن تنتج برامج المدفوعات الحكومية للأفراد أثراً اجتماعياً مماثلاً وربما أقل، وذلك لأنها لا تتطلب ما تتطلبه برامج التحويلات النقدية المشروطة من تغيير في السلوكيات. ويرى فيشبين وشادي أن هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير تكميلية لتعظيم الأثر على حياة الفقراء.

12 مقابلات للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء مع بنك "كايكسا إيكونوميكا" ووزارة التنمية الاجتماعية (البرازيل).

يدور جدل واسع حول الادعاء بأن الخدمات المالية (مثل القروض الصغرى) ترفع الدخل وتنقذ الناس من براثن الفقر. وسواء ساعد كل من الادخار والائتمان

الناس أم لم يساعداهم على الخلاص من براثن الفقر، فإن الفقراء يثمنون الأدوات المالية الرسمية تثميناً كبيراً، وذلك لأنها تساعدهم على التغلب على أوضاع الفقر.

وتشير التقارير إلى أن الحصول على التمويل ساعد في تحسين قدرة الفقراء على تحمل الصدمات وتكوين الأصول. كما أن العنصر الأول للحساب المصرفي المتسم بالاشتمال المالي وهو الادخار يساعد الفقراء على التعامل مع الطفرات غير المتوقعة في موازنات الأسر المعيشية التي يتسبب فيها المرض، أو فقدان الوظائف، أو حدوث الأزمات الطبيعية أو الناتجة عن أفعال الإنسان. ويستجيب الفقراء بوجه عام بإحدى ثلاث استراتيجيات. حيث يعملون على تعويض الانخفاض في مستوى الدخل أو الارتفاع المفاجئ في المصاريف بالاستغناء عن شيء آخر. وقام بانيرجي ودافلو (2006) بدراسة 13 بلداً فوجدا أن أكثر الاختيارات شيوعاً والتي تعمد إليها الأسر الفقيرة هي إقلال طعامهم وإخراج أولادهم من التعليم. فذلك قد يساعدهم على رأب الفجوة في الأجل القصير في الدخل، ولكنه قد يؤدي إلى عواقب كبيرة فيما يتعلق بالتحصيل العلمي والصحة. وتتمثل الاستراتيجية الثانية في بيع أحد الأصول، وإن كانت ماشية أو أرضاً أو أدوات فإنه ينتقص من الإنتاجية والدخل في المستقبل انتقاصاً فعلياً (بانيرجي ودافلو 2006).[13] وعوضاً عن ذلك، يقوم الفقراء بالتغلب على "ضعف" الاستهلاك بالسحب من مدخراتهم أو باقتراض مبالغ يردونها في وقت لاحق. وإذا ترك لهم الخيار، يفضل معظم الفقراء استخدام الأدوات المالية في مواجهة الصدمات بشكل أكثر مما يفضلون الاستغناء به عن أصولهم أو بيعها. غير أنه في كثير من الحالات لا تتاح أدوات ذات جودة عالية للفقراء، ولكنهم يستفيدون مما يتاح لهم إلى حد قد يكون مذهلاً.

تُظهر مجموعة متزايدة من الشواهد أن الفقراء يديرون أموالهم بحنكة ودراية. فقد اكتشف كولينز وموردوخ وروثفورد وروثفين (2009) أن الأسر الفقيرة في بنغلاديش وجنوب أفريقيا تستخدم 10 أدوات مختلفة على مدار العام، في الوقت الذي تستخدم الأسر الفقيرة 8 أدوات في الهند. وتتيح مؤسسات رسمية بعض الأدوات، ولكن الكثير منها أدوات غير رسمية، مثل الاحتفاظ بالأموال داخل البيوت ولدى أمناء المال من أجل الادخار والاقتراض والإقراض فيما بين العائلات والمقرضين، والتحويلات من الأسرة وإليها، وبعض أشكال التأمين التقليدية. ولم تستخدم أية أسرة مشمولة في الدراسة أقل من أربع أدوات مالية، بل حتى الأسر الأشد فقراً قد استخدمت نوعاً ما من أنواع الادخار والدين.

وأدارت الأسرة المتوسطة أكثر من 1000 دولار أمريكي سنوياً من خلال الأدوات المالية الرسمية وغير الرسمية.[14] ويرغب الفقراء عادة في المزيد من الأدوات الرسمية؛ فالخيارات غير الرسمية يمكن أن تتسم بمرونة كبيرة، إلا أن أحد مثالبها الكبيرة يظل هو عدم الموثوقية.

وحتى الأشخاص الأشد فقراً فلديهم أموال يديرونها. فقد وجد بانيرجي ودافلو (2006) أن الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار في اليوم كان لا يزال لديهم بعد تلبية احتياجاتهم من الغذاء 22-44 في المائة من دخل الأسرة المعيشية لأغراض أخرى. وهم يستثمرون في السكن، والصحة، والتعليم، والعمل الحر، والمناسبات الاجتماعية والدينية، وكثيراً ما يحتاجون إلى التخطيط لتكوين ما يُعَدُّ بالنسبة لهم مبالغ كبيرة من المال. وهم يبحثون عن أدوات مالية يمكنها مساعدتهم في إدارة أموالهم لتحقيق هذه الأغراض.

ويُعَدُّ الادخار هو أيضاً إحدى السبل المثبتة للحصول على أصول منتجة، فهو يُحدث أثراً ثانوياً يؤدي إلى ارتفاع أداء سوق العمل والوضع المهني والآثار المتعاقبة بين الأجيال. وقد أثبت دوباس وروبنسون (2008) في تجربة عشوائية موجهة أن النساء اللائي حصلن على حساب ادخاري زدن من مستوى استثمارهن المنتج بنسبة 40 في المائة بعد ستة أشهر مقارنة بالنساء اللائي كن في مجموعة الضبط.

ينشأ عن ملكية الأصول ما يُعرف باسم "أثر الأصول": فالأصول تربط الناس بمستقبل أكثر أملاً، وتمنحهم سبباً للتخطيط الطويل المدى، وتساند الرغبة في العمل الحر، وترفع من مكانة المالك في عيون عائلته وأصدقائه وجيرانه. ووفقاً لشيرادين (1991) "إن الناس يفكرون ويتصرفون بطريقة مختلفة عندما يقومون بتكوين الأصول، ويستجيب لهم العالم بطريقة مختلفة أيضاً".[15]

ويوثق سيوامالا وآخرون (2008) برنامج مُنحت فيه حسابات ادخار مخصصة للشباب إلى المراهقين الذين تسبب فيروس ومرض الإيدز في يتمهم بأوغندا. وقد صاحب الزيادة في المدخرات تحسن في التوقعات حول المستقبل وتغير في السلوكيات. وأظهر المشاركون زيادة كبيرة في خطط التعليم (88 إلى 96 في المائة)، مقارنة بالشباب الآخرين الذين أظهروا انخفاضاً (93 إلى 83 في المائة)؛ كما سجلوا زيادة في نقاط اتجاهات الوقاية من فيروس ومرض الإيدز مقارنة بالشباب الآخرين. وأوضحت دراسات مماثلة عن تحقيق النساء اللاتي يستخدمن ويسيطرن على أدوات ادخار زيادة هائلة في مجموعة من السلوكيات الإيجابية (الثقة وتأكيد الذات والمبادرة) والتي يمكن تجميعها معاً تحت بند "التمكين من أسباب القوة".

---

13 استخدم بانيرجي ودافلو بيانات من 15 دراسة استقصائية في 13 بلداً يعيش فيها 22545 شخصاً على أقل من دولارين أمريكيين في اليوم، بما في ذلك عينة فرعية لعدد 7481 "ممن يعانون من الفقر المدقع" يعيشون على أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم.

14 تتبع كولينز وآخرون الدخل والمصاريف لعدد 300 أسرة فقيرة لأكثر من عام في بنغلاديش والهند وجنوب أفريقيا. وهذه "المفكرة المالية" هي من أكثر الصور المتاحة تفصيلاً للسلوك المالي للفقراء.

15 انظر أيضاً باينر وباكستون (2001). وأظهر بحثهما أن وجود حساب ادخار يكفي لإحداث تغيير في سلوكيات الادخار.

وانصب تركيزنا في معظمه حتى هذه النقطة على العنصر الأول من حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي، ونعني به أداة الادخار. وأما القدرة على إنجاز المعاملات إلكترونياً فلها قيمة من نوع مختلف. فهي تعمق الروابط بالاقتصاد الرسمي وتوسع نطاقها وتخلق شعوراً بالمواطنة الاقتصادية.

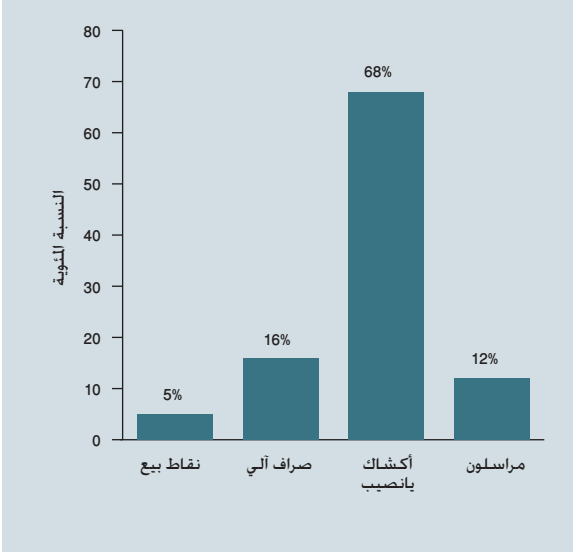
ويقوم الفقراء بالمعاملات في المعتاد نقداً ووجهاً لوجه. وكثيراً ما تحد تكاليف المعاملات الرئيسية ومخاطر الأمان الكبيرة المتعلقتان بالتعامل بالأموال السائلة من مزاولة التجارة على مساحات جغرافية واسعة ومن عدد الأشخاص الذين يمكن المتاجرة معهم. ويتكبد بعض الفقراء بسبب الحذر والحيطة مصاعب شديدة للغاية لنقل الأموال مسافات بعيدة كي تصل إلى ذويهم أو أصدقائهم أو شركائهم في أنشطة الأعمال. غير أن النطاق الاقتصادي لمعظم الفقراء هو نطاق محلي وغير رسمي ومحدود. وتقلل إمكانية إرسال الأموال إلى الآخرين إلكترونياً من المخاطر والتكاليف التي تنطوي عليها التعاملات النقدية، كما أنها تعزز إقامة المزيد من الروابط المالية الأكثر عمقاً وارتباطاً بالاقتصاد العام سواء كانت مدفوعات من المورّدين والمشترين وإليهم، أو أجوراً من أرباب العمل، أو مدفوعات من الحكومة وإليها.

يحمل الارتباط بالاقتصاد في طياته إمكانية زيادة المشاركة في جني منافع النمو الاقتصادي، وهو أشدّ قوة منفردة من أجل التخفيف من حدة الفقر (البنك الدولي 2009b). ومن المرجح كذلك أن تساعد السياسات المعنية بتشجيع النمو الاقتصادي في تخفيض أعداد الفقراء إذا صاحبتها سياسات تعمل على توسيع نطاق الفرص المتاحة أمام الفقراء (بارينتوس 2009)، كإمكانية الحصول على الخدمات المالية. ولربما وجد واضعو السياسات ومديرو البرامج الاجتماعية أيضاً أن الجهود التي تُبذل من أجل ربط الفقراء بالاقتصاد الأوسع نطاقاً تساعد في الرد على بعض الانتقادات الموجهة ضد التحويلات الاجتماعية والتي تقول إنها إحسان يوضع في أيدي الفقراء أو إنها تجعلهم عالة على غيرهم.

سوف يستخدم الفقراء من متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد الخدمات المالية ... إذا ما أتيحت لهم نوعية جيدة

رغم أن متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد لا يحصلون في الغالب إلا على قسط محدود من التعليم وقليل من التعامل مع البنوك، فإن ذلك لم يشكل عقبة تحول بينهم وبين استخدام

الشكل 3: منح صندوق الأسرة، حسب قنوات تقديم المدفوعات



المصدر: فيلتريم (2006)، بتحديث في مقابلة للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء مع بنك كايكسا إيكونوميكا.

البنية الأساسية الإلكترونية. وكما نرى في الشكل 3، يسحب 84 في المائة من متلقي منح صندوق الأسرة في البرازيل البالغ عددهم 12.4 مليون المزايا باستخدام بطاقة المزايا الإلكترونية الخاصة بهم لدى 13 ألف كشك يناصيب، أو مراسل، أو تاجر مجهز بنقطة بيع ويعمل وكيلاً لبنك "كايكسا إيكونوميكا" - وهو البنك الحائز على عقد صرف المنح.[16] وفي عام 2004 عندما صدرت البطاقات لأول مرة لمتلقي منح صندوق الأسرة قال 24 في المائة فقط إن استخدام البطاقة كان "سهلاً" أو "سهلاً جداً". وبعد عام واحد، زادت هذه النسبة إلى 96 في المائة (فايتسمان وبائس-سوسا 2007).

وفي الأرجنتين، وبعد عام من التحول إلى استخدام بطاقات الخصم، رأى 87 في المائة من المشاركين في برنامج "ربات الأسر" البالغ عددهم 1.5 مليون شخص أن النظام الجديد أفضل من الطريقة القديمة حيث كانت النقود تُصرف بواسطة موظفين محليين. وليس هذا بغريب، فالنظام القائم على استخدام البطاقات يوفر لهم الوقت والمال. وانخفض متوسط الوقت الذي يُستغرق أيام الدفع في الانتقال إلى إحدى نقاط السحب والوقوف في الطابور من 255 دقيقة إلى 41 دقيقة. كما ارتفعت نسبة

16 فيلتريم (2006)، بتحديث في مقابلة للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء مع بنك كايكسا إيكونوميكا.

المتلقين الذين يمكنهم السير إلى موقع تحصيل أموالهم بواقع 49 في المائة، إذ إن ماكينات الصرف الآلي متاحة على نطاق واسع (دوريا وشارغرودسكي 2007).

وفي جنوب أفريقيا، حيث لم توجد ماكينات الصرف الآلي في السابق في المناطق الريفية ومناطق ذوي الدخل المنخفض، أنشأت شركة "نت 1" شبكة من عدة آلاف من التجار المجهزين بنقاط بيع طرفية. وتم سحب أكثر من ثلث منح الحكومة التي تصرفها "نت 1" بنقطة بيع طرفية في الربع المنتهي في مارس/آذار 2009، وهو ما يُعد أكثر من ضعف المعدل في منتصف 2005 (نت 1 2009، ونت 1 2005).

ومن غير المرجح أن تكون قنوات الصرف الإلكتروني عائقاً على المدى الطويل أمام تقديم الخدمات المالية الاشتمالية للفقراء. وربما كان هذا العائق هو الأدوات المالية التي لا تفيدهم. وتتيح الهند شواهد مفيدة على أن الفقراء -شأنهم شأن الأغنياء- سوف يرفضون استخدام الخدمات ذات النوعية الرديئة. وما يقارب 85 في المائة مما يُطلق عليه حسابات اللامزايا [حسابات تعوزها المزايا الحقيقية في سبيل انخفاض تكاليفها] (حساب مصرفي أساسي) التي فتحها متلقو مدفوعات "القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية" هي حسابات خاملة (رامجي 2009). وتكشف نظرة أكثر قرباً أن هذا يعتبر اختياراً عاقلاً من المتلقين. فالمتلقي المتوسط ينفق ما يعادل نصف أجر يوم عمل ويقضي يوماً كاملاً في السفر للوصول إلى فرع البنك لينجز معاملة. ويزيد على ذلك أن موظفي المؤسسة المالية عادة ما يقدمون أية معلومات أو القليل منها حول كيفية عمل هذه الحسابات. وليس من العجيب إذاً ألا يعرف سوى قلة من المتلقين أن باستطاعتهم فعل أكثر من مجرد تحصيل المدفوعات التي تُصرف لهم بموجب القانون المذكور.

يقول 96 في المائة من نفس الأشخاص مع ذلك إنهم يدخرون بانتظام في بيوتهم بطرق غير رسمية. ويشير هذا بقوة إلى أنهم يطالبون بخدمات ادخار وإلى احتمال استخدامهم لحسابهم المصرفي في المزيد من المعاملات إذا كانت ميسرة التكلفة ومريحة وشروطها واضحة لهم. وتجدر الإشارة إلى أن الأدوات المالية المقدمة في برامج التحويلات الاجتماعية في بلدان أخرى كثيراً ما تعاني من نقاط الضعف نفسها.

إن أداء البرامج التي تشتمل على خدمات مالية تم تصميمها بروية وتبصر هو أداء أفضل؛ بيد أن قليلاً من البرامج يفي بهذا المعيار. وعلى أية حال، تدل الشواهد على أنه من المحتمل أن تستخدم نسبة جيدة من الفقراء من متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد الخدمات المالية إذا قُدمت لها شريطة أن تفي باحتياجاتها.

- تفيد تقارير بنك "كايكسا إيكونوميكا" في البرازيل بوجود استخدام نشط "للحسابات السهلة" من قبل متلقي منح صندوق الأسرة البالغ عددهم مليوني شخص، إذ إن باستطاعتهم الوصول إليها عبر إحدى نقاط الاتصال التي تزيد على 20 ألف نقطة في كافة أرجاء البلاد، بما في ذلك النقاط الموجودة لدى التجار المجهزين بنقاط بيع والذين يقومون بإدارة عمليات الإيداع والسحب، وبما في ذلك أيضاً ماكينات الصرف الآلي والفروع.[17]
- وفي ملاوي، تفيد تقارير بنك أوبورتيونيتي إنترناشيونال ملاوي أن 45 في المائة من المتلقين المقيدين بخطة "دووا" للتحويلات النقدية الطارئة والتي انتهت في 2007 لا يزالون يستخدمون حساباتهم المصرفية بعد أكثر من سنتين من انتهاء الخطة.
- ويتاح لمتلقي المنح من برنامج "الفرص" بالمكسيك حساب ادخار كامل في بنك "بانسيفي" وهو بنك مملوك للدولة، واختار أكثر من 1.5 مليون شخص استخدامه (أو ما يعادل 30 في المائة من إجمالي عدد 5 ملايين متلق). وتظهر تجربة ضابطة عشوائية أن هذه الأسر المعيشية ادخرت ما متوسطه 12 في المائة من منحتهم الحكومية، ثم قاموا باستثمارها لاحقاً مما حقق زيادة قدرها 35 في المائة في الاستهلاك بعد خمس سنوات بالبرنامج (جيرتلير وآخرون 2006).
- وتقدم شركة "نت 1" بجنوب أفريقيا قروضاً إلى متلقي المنح الاجتماعية منذ عام 1999 حتى ارتفعت حافظتها الإجمالية إلى 13.5 مليون دولار أمريكي. وبالإضافة إلى ذلك، تتيح شركة "نت 1" إمكانية الشراء بالخصم بنقاط بيع طرفية لدى التجار والتي قامت من خلالها بتجهيز مشتريات بقيمة 276 مليون دولار أمريكي في الربع الأول من 2009، نتج جزء منها عن طريق متلقي التحويلات الاجتماعية الذين استخدموا البطاقات الذكية التي تصدرها شركة "نت 1" (نت 1 2009).

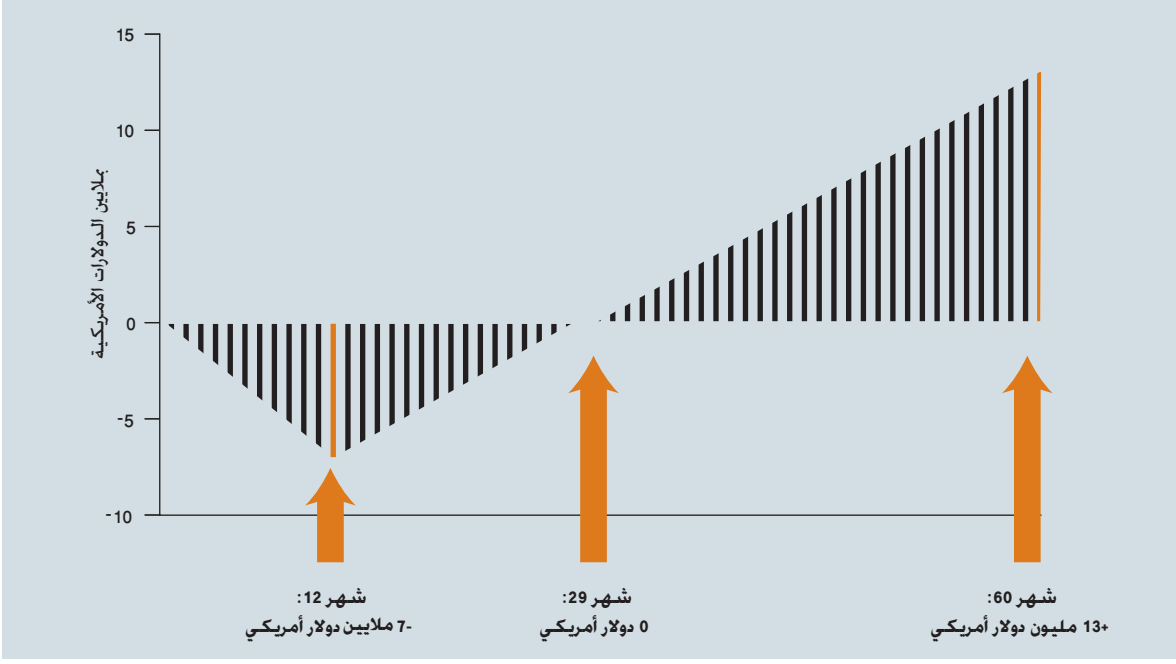
خيارات الاشتمال المالي قد تكون أرخص من ترتيبات الدفع التقليدية

ليس من الضروري أن يكون تقديم الخدمات المالية للمتلقين اختياراً مكلفاً. بل إن خيار الاشتمال المالي الذي يستخدم قنوات الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية يمكن أن يكون أرخص من حيث التكلفة على المدى المتوسط من الطرق التقليدية المستخدمة في صرف المدفوعات الحكومية للأفراد.

يوضح الجدول 4 وفورات في التكاليف للحكومة التي يمكن أن تنتج عن التحول من صرف منحة مدفوعات حكومية للأفراد نقداً من صراف مباشر بالبنك إلى الصرف إلكترونياً بحساب

17 مقابلة للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء مع مسؤولي بنك أوبورتيونيتي إنترناشيونال ملاوي.

الشكل 4: الخدمات المالية المقدمة دون فروع بنكية أرخص بنسبة 11 في المائة من ترتيبات الدفع التقليدية



مصرفي يتسم بالاشتمال المالي عن طريق وكلاء مجهزين بنقاط بيع طرفية. والسيناريو يدور حول برنامج تحويلات اجتماعية افتراضي يدفع منحة شهرية قدرها 40 دولاراً أمريكياً إلى مليون متلق.

وعلى مدار خمس سنوات، ستوفر الحكومة 12.6 مليون دولار أمريكي (10.5 في المائة). ويعكس الشكل 4 صافي الفرق التراكمي بين تكاليف برنامج الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية والدفع نقداً بمرور الوقت. ويستمر التوفير في التراكم لصالح الحكومة بمرور الوقت. وبعد 20 سنة تكون الحكومة قد وفرت 87.6 مليون دولار أمريكي (18.3 في المائة). انظر المرفق 2 للاطلاع على المزيد من التفاصيل التي يستطيع القارئ استخدامها كمعايير مرجعية عند حساب الوفورات في التكاليف المحتملة في بلده.

يستند السيناريو الذي يوضحه الشكل 4 إلى حسابات متحفظة نسبياً تتضمن عدة افتراضات. ولكي نتفادى الإفراط في تقدير تكلفة ترتيبات الدفع التقليدية نستخدم أقل تكلفة معاملة مع صراف ذُكرت لنا نحن المؤلفين أثناء إعداد بحثنا (دولارين أمريكيين). ولنتفادى كذلك المبالغة في الوفورات في التكاليف نتيجة للتحول إلى ترتيبات دفع جديدة، استخدمنا متوسط تكاليف الدفع الإلكتروني للحكومة المحسوبة من ستة برامج تحويلات اجتماعية مختلفة بالأرجنتين والبرازيل وكولومبيا والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا. ونحن نفترض أن السعر في كل حالة من هذه الحالات هو سعر مستدام اقتصادياً يغطي على الأقل التكاليف الهامشية التي تتكبدها البنوك المعنية. وقد يشمل هذا -على سبيل المثال- تكلفة المعاملات الإلكترونية الواردة والصادرة ونسبة متناسبة من المصروفات المركزية، كتكاليف مبنى المقر الرئيسي (وليس الفروع، إذ سيتعامل متلقو المدفوعات الحكومية للأفراد مع الوكلاء)، وتكاليف جهاز الإدارة العليا للبنك، وإدارة الأصول والخصوم، والتأمين، إلخ.

وبناءً على ذلك، سوف تُوجه معظم رسوم الحكومة إلى المصروفات التي يتكلفها البنك في بناء البنية الأساسية للخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية. ولكي نعبر عن شبكة وكلاء تغطي حتى أبعد مناطق نائية في البلاد يقطنها عدد أصغر من السكان، افترضنا أن كل وكيل سوف يخدم 100 شخص في الشهر فقط، وهذا أقل كثيراً من عدد الأشخاص الذين يخدمهم الوكلاء في كينيا والبرازيل (ومعظمهم في مناطق حضرية).

توجد صعوبة في إيجاد البيانات التي تؤخذ من البرامج القائمة. ففي معظم البلدان لا تتوافر معلومات عن تكلفة ترتيبات الدفع السابقة مما يجعل من الصعب مقارنة البرامج السابقة

بالحالية. ولا تملك المؤسسات المالية غالباً بيانات دقيقة حول تكاليفها لكل معاملة أو التكاليف حسب القنوات، إذ قد تعرف تكاليفها بصورة عامة فقط. وحتى حين تتوافر هذه البيانات، كثيراً ما تتخوف المؤسسات المالية والحكومات من إتاحتها للغير.

ليس من الصعوبة على ما أوردناه آنفاً أن نرى كيف يمكن لحساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي أن يكون أرخص تكلفة من الترتيبات التقليدية. وهناك بوجه عام عاملان يمكنهما أن يجعلا من الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية طريقة فعالة من حيث التكلفة في تقديم المدفوعات الحكومية للأفراد، ألا وهما:

1. إن تكلفة إنشاء فرع بنكي مادي وصيانته تكلفة عالية نسبياً، ولكن يمكن للبدائل التي لا تستخدم فروعاً بنكية أن تحد من هذه التكلفة. ونعني بعدم استخدام فروع بنكية الجمع بين (1) مؤسسات التجزئة التي تتعاقد معها المؤسسات المالية لتكون وكيلاً لها يدير عمليات السحب والإيداع في منطقة معينة (غالباً حيث لا يوجد فرع بنكي أو ماكينة صرف آلي) و(2) وسيلة إلكترونية تحمل البيانات المتعلقة بالمعاملات، وبذلك يتم تحديث حسابات المتلقين في الوقت الحقيقي. وتعتبر بطاقات الخصم ونقاط البيع الطرفية في هذا الصدد شهيرة ومنتشرة. ويدرس عدد متزايد من مقدمي الخدمة حالياً استخدام الهواتف الجوالة. وفي هذا السيناريو تصبح الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية أرخص بنسبة 20.5 في المائة من تلك المقدمة عبر فرع بنكي (وربما كان ذلك تقديراً متحفظاً).[18]
2. تكفي الوفورات في التكاليف نتيجة للتحول من الدفع من خلال الفروع البنكية إلى قنوات توزيع دون فروع بنكية لتغطية تكاليف إنشاء هذه القنوات بل وتزيد عليها. غير أن إنشاء شبكة وكلاء وتوزيع نقاط البيع الطرفية ينطويان على تكلفة. وفي السيناريو الذي يوضحه الشكل 4، تبلغ تكلفة إنشاء قناة توزيع دون فروع بنكية حيث لا توجد بنية أساسية سابقة 12 مليون دولار أمريكي. ولكن تستخدم البنوك فعلياً نقاط بيع طرفية في غالبية البلدان. ولا تزال هناك حاجة إلى إصدار بطاقات لمتلقي المدفوعات الحكومية وتحديد الوكلاء وتدريبهم. ويمكن تعويض هذه التكاليف الأولية بمرور الوقت من خلال التوفير الناتج عن كل مبلغ مدفوع. وفي هذا السيناريو، فإن نقطة التعادل هي 29 شهراً.

يمكن أن تكون مبررات العمل جذابة للمؤسسات المالية

ينطوي استخدام وسائل إلكترونية في صرف المدفوعات الحكومية للأفراد كما ذكرنا آنفاً على إنشاء حساب مستودع قيمة لكل متلق بحيث يمكن حفظ الأموال لفترة، وربط هذا الحساب بنظام صرف إلكتروني. وعندما يتم ذلك يصبح بالإمكان توسيع الحساب ليصبح حساباً مصرفياً يتسم بالاشتمال المالي يمكن أن يستخدمه المتلقي في حفظ المدفوعات وإنجاز معاملات صادرة وواردة خاصة بها. ودعونا نفترض أن (1) الحكومات اقتنعت بأن متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد سينتفعون بحصولهم على الخدمات المالية، (2) المنتفعين سيستخدمونها إذا قُدمت لهم، (3) البنية الأساسية الإلكترونية المقامة لغرض هذه المدفوعات قادرة على الوصول إلى المناطق النائية وربما قلت تكلفتها عن تكلفة توزيع المدفوعات المذكورة الحالية. وفي ظل هذه الأوضاع، قد ترغب الحكومات في دعم إنشاء هذه البنية الأساسية ودفع تكاليف التوزيع الجارية. ولكن عندما يتعلق الأمر بإضافة خدمات الادخار والمدفوعات، قد تتوقع الحكومة أن تتحمل البنوك والمؤسسات المالية الأخرى هذه التكاليف، وتعوضها من الإيرادات المحصلة من الرسوم أو هوامش أسعار الفائدة. فهل ستساور البنوك الشكوك حول اقتصاديات هذا العمل التجاري؟

تحرص المؤسسات المالية في عدد متزايد من البلدان (بما في ذلك البرازيل وكينيا وجنوب أفريقيا) على التقدم بعطاءات للحصول على حق صرف المدفوعات الحكومية للأفراد. وكلها يجتذبها التطلع للحصول على مصدر موثوق ومتكرر للدخل على شكل رسوم تدفعها الحكومة. ولكنها أيضاً يداخلها شك كبير من إتاحتها أكثر من وسيلة لسحب المدفوعات للمتلقين الفقراء. وهي كثيراً ما تعمد إلى تصميم أدوات محدودة لضبط التكاليف؛ فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام البطاقات في ماكينات الصرف الآلي ولكن ليس مع الصراف بالبنك، وقد لا يستطيع المتلقون القيام بإيداعات، وقد لا تكون هناك وظيفة خصم لتمكين المتلقين من الشراء بأنفسهم بالمتاجر، أو القدرة على تحويل المدفوعات إلى المناطق البعيدة. وأدوات كهذه لا تعتبر أدوات اشتمال مالي.

نادراً ما كانت الحكومات حتى فترة قريبة تطالب المؤسسات المالية بإضافة مثل هذه الخدمات. ولكن بينما تسعى الحكومات إلى تشجيع الحسابات الأساسية، لا بد أن تنظر المؤسسات المالية عن كثب إلى ثلاث روافع يمكنها أن تحسن من مبررات العمل: (1) قنوات تقديم الخدمة الفعالة من حيث التكلفة، (2) أدوات واسعة النطاق، (3) منتجات ملائمة للمستخدمين ذوي الدخول المنخفضة.

18 قدرت سيجاب أن تكلفة قنوات تقديم الخدمات المصرفية الأساسية إلى الفقراء عبر وسائل غير الفروع البنكية تقل بمقدار 50 في المائة في المتوسط عن تكلفة تقديمها من خلال البنية الأساسية المصرفية التقليدية (ماس وإفاتيوري 2008). ويشمل السيناريو المبتكر هنا الرسوم المدفوعة للبنك لغرض تجهيز المعاملة، حيث يأخذ في اعتباره معظم الفارق بين التقديرين.

الجدول 2: التكاليف الشهرية الثابتة للبنية الأساسية المالية (دولار أمريكي)

قناة التقديم	مخصص النفقات الرأسمالية الشهري	التكاليف المباشرة الشهرية	التكاليف العامة الشهرية	المعاملات الشهرية حتى نقطة التعادل	تكاليف التشغيل لفترة خمس سنوات
فرع متنقل	1,833	6,647	1,662	10,142	608,525
ماكينة صرف آلي ثابتة	333	859	215	1,407	84,425
وكيل	12	120	30	162	9,700

المصادر: Bankable Frontier Associates (2006). مع التحديث بأسعار 2009. وتفترض الحسابات أن البنك يحصل رسماً قدره دولار أمريكي واحد عن كل معاملة.

الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية يمكنها أن تتيح قنوات توزيع منخفضة التكاليف

رغم أن البنوك تملك وتشغل أنظمة الصرف في معظم البلدان، كثيراً ما تكون نقاط الخدمة القائمة قليلة العدد وغير موزعة على نطاق واسع. فعلى سبيل المثال، تملك زامبيا 223 فرعاً و295 ماكينة صرف آلي (لانغان، ماكاي، كيلفويل 2008)، وهو ما يعادل نقطة خدمة لكل 20135 شخصاً. وتتركز معظم نقاط الخدمة هذه في بضع مدن وبلدات قليلة. ومن المرجح أن تهتم الحكومات بتحسين سبل الوصول وتخفيض التكلفة على متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد. وفي المقابل، ينصب التركيز الرئيسي للمؤسسات المالية على إيجاد قنوات بديلة تخفض من تكلفتها الذاتية. ولربما كانت قنوات تقديم الخدمات المصرفية دون فروع بنكية قادرة على الوفاء بكلا الهدفين.

يوضح الجدول 2 عدد المعاملات المطلوبة شهرياً لتغطية النفقات الرأسمالية والتكاليف الشهرية لماكينات الصرف الآلي والوكلاء والفروع المتنقلة.[19] ويمكن أن يكون كل خيار منها اقتصادياً، ولكن الاستخدام المطلوب يختلف اختلافاً بيّناً. ويتطلب الفرع المتنقل معاملات تزيد بواقع 63 مرة كي يصل مقدم الخدمة إلى نقطة التعادل في عملية التشغيل. ويكلف استخدام وكيل جزءاً ضئيلاً من تكلفة تشغيل فرع متنقل على مدار خمس سنوات. ويتفاوت فرق التكلفة حسب البلد. ففي باكستان، اكتشف بنك التعمير أن تكلفة رأس المال والتشغيل اللازمة لاستخدام وكيل تقل بواقع 76 مرة عما تتكلفه فروع التمويل الأصغر التابعة للبنك في السنة الأولى، و89 مرة على مدار خمس سنوات.[20] وبالنظر إلى الانخفاض الكبير في تكاليف الوكلاء، يمكنهم العمل في مناطق يوجد بها عدد قليل جداً من المستخدمين. واستخدمت البنوك في البرازيل في السنوات 2001 - 2005 وكلاء للتوسع في كافة أرجاء البلاد حيث أنشأت نقطة خدمة في كل بلدية من بلديات البرازيل البالغ عددها 5,567 بلدية. وكانت نقطة الخدمة في ربع هذه البلديات هي وكيل بنكي (فيلتريم 2006).

إن شبكات الوكلاء يمكن إنشاؤها بسرعة تامة. ففي كينيا، عينت أكبر شركة هواتف محمولة (سافاري كوم) أكثر من 11 ألف وكيل لها في شتى أرجاء البلاد لغرض خدمة إ-بيسا (M-PESA) الخاصة بها، وهي محفظة مستندة إلى الهواتف الجوالة تمكّن المستخدمين من إرسال التحويلات النقدية وتلقيها. ومنذ تدشين هذه الخدمة في مارس/آذار 2007، اشترك فيها أكثر من 7.5 مليون شخص، أي واحد من بين كل أربعة كينيين بالغين. وتدين خدمة إ-بيسا بقسم كبير من شهرتها للانطلاقة السريعة لشبكة وكلائها ووجودهم في كل مكان بالبلاد (موراوسيزنسكي وبيكنز 2009). وبالمقارنة، لا تملك البنوك الكينية سوى ثلث ما تملكه هذه الخدمة من فروع وماكينات صرف آلي، ويتركز معظم هذا الثلث في المدن (FSD كينيا 2009).

يشكل الوكلاء مكوناً واحداً من منظومة الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية؛ وتشكل وسيلة إنجاز المعاملات إلكترونياً شطرها الآخر. ويتزايد استخدام المؤسسات المالية للشبكات اللاسلكية لربط بنيتها الأساسية. ووفقاً لجمعية النظام العالمي للاتصالات المتنقلة (الجمعية التجارية لصناعة الاتصالات العالمية)، يوجد أكثر من 80 في المائة من سكان العالم في نطاق تغطية الهواتف الجوالة، كما أن هناك أكثر من 4 مليارات اشتراك بشركات الهواتف الجوالة، حيث توجد نسبة 80 في المائة من التوصيلات الجديدة بالأسواق الصاعدة. ولكن، قليلة هي برامج المدفوعات الحكومية للأفراد التي استفادت من وجود الهاتف الجوال بالفعل كجهاز الوصلة

19 الفروع المتنقلة هي أساساً ماكينات صرف آلي محملة على عربات، ويُضم إليها في بعض الأحيان أكشاك صراف. وهي تمكن من نقل البنية الأساسية مادياً إلى المواقع المحرومة من الخدمات، ولكن تكلفتها الأولية ليست دائماً أقل من تكلفة أرخص فروع ثابتة في بعض البلدان. وفضلاً عن ذلك، يمكن أن ترتفع مصاريف الخدمة بالفروع المتنقلة ارتفاعاً هائلاً.

20 تحليل للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب) مع مسؤولي بنك التعمير للتمويل الأصغر، 2008.

الأخيرة في أيدي العملاء. ويرجع ذلك ببساطة إلى قلة عدد متلقي هذه المدفوعات الذين يملكون هواتف جوالة.

لا يزال استخدام البطاقات بشبكة من نقاط البيع هو الطريقة الأكثر شيوعاً لربط متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد بمدفوعاتهم، وإمكانية ربطهم كذلك بحساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي. وأحد القرارات الرئيسية التي على مصممي برامج المدفوعات الحكومية للأفراد اتخاذه هو إما استخدام بطاقة ذكية بشريحة مدمجة وإما استخدام بطاقة خصم أكثر نموذجية بشريط مغناطيسي. وتحمل البطاقة الذكية بيانات أكثر بكثير من بطاقة الخصم العادية، إذ يمكنها حمل معلومات عن حساب العميل (مثلاً، الرصيد الحالي والتاريخ الكامل للمعاملات)، وعن الهوية (مثلاً، بصمة أصبع)، والبيانات الأخرى (مثلاً، السجلات الصحية). وفضلاً عن ذلك، لا يحتاج المستخدمون إلى الاتصال إلكترونياً بجهاز "سيرفر" مركزي إذا استخدموا نقطة بيع طرفية يمكنها قراءة البطاقات الذكية التي يمكنها عوضاً عن ذلك أن تعمل بالكامل دون الاتصال بجهاز "سيرفر" ولا تزال تستخدم معرفاً فريداً (بصمة أصبع في هذه الحالة).

وتستطيع البطاقات الذكية بخصائص مثل خصائصها هذه أن تصل إلى المتلقين الذين يعيشون في مناطق لا تغطيها شبكات الهواتف الجوالة وأن تتيح مستوى عالياً من اليقين فيما يتعلق بهوية المستخدم. ويعني استخدام بصمات الأصابع كمعرف فريد أن بمقدور الأشخاص الذين ليس لديهم إلمام بالقراءة والكتابة استخدام البطاقات الذكية في إنجاز المعاملات. وعلاوة على ذلك، يمكن أن توسع القدرة على تحميل أنواع أخرى من البيانات على البطاقات الذكية من نطاق استخدامها بما لا يقتصر على الخدمات المصرفية.

تصاحب القدرة الوظيفية الإضافية تكاليف إضافية. فتكلفة البطاقات الذكية يمكن أن تزيد بواقع خمس مرات على تكلفة البطاقات ذات الشريط المغناطيسي، ما تكلفة نقاط البيع الطرفية التي تقرأ الشريحة المدمجة فهي ضعف الوحدات الطرفية التي تقرأ البطاقات ذات الشريط المغناطيسي (بيرسون وكيلفويل 2007). وعلى الرغم من أن هناك عدة برامج للمدفوعات الحكومية للأفراد تستخدم البطاقات الذكية، فإن معظمها لا يستفيد من المزايا الرئيسية لهذه البطاقات التي تتفوق بها على البطاقات ذات الشريط المغناطيسي التي تعمل برقم تعريف شخصي. وعلى وجه الخصوص، لا يستخدم سوى عدد قليل جداً منها القدرات غير المباشرة، وكلما اتسع نطاق تغطية شبكات الهواتف الجوالة قل عدد الأشخاص الذين يعيشون "خارج نطاق الشبكة". وفي كينيا على سبيل المثال تقول شبكة الهواتف الجوالة الرئيسية "سفاري كوم" إن إشارتها تصل إلى 85 في المائة من السكان.[21]

إن التكاليف الأولية الأعلى للبطاقات الذكية ونقاط البيع الطرفية قادرة على أن تغمر البرامج الأصغر للمدفوعات الحكومية للأفراد الصغيرة بالتكاليف الإضافية. ويُجدي نفعاً هنا أن نقارن مرة أخرى بالبطاقات ذات الشريط المغناطيسي. فوزارة التنمية الاجتماعية بالأرجنتين تدفع 1.02 دولار أمريكي من أجل برنامجها "ربات الأسر" عندما يتم إصدار كل بطاقة من بطاقات الخصم ذات الشريط المغناطيسي و0.47 دولار أمريكي عن كل مبلغ مدفوع.[22] وعلى العكس من ذلك، تكبد بنك أوبورتيونيتي إنترناشيونال ملاوي تكاليف أعلى كثيراً: 5 دولارات أمريكية لكل بطاقة ذكية ودولارين أمريكيين لكل مبلغ من المدفوعات الخمس المقدمة أثناء الاحتياجات الغذائية الطارئة. وطبقاً لما أورده بيرسون وكيلفويل (2007)، نتجت التكاليف العالية من اختيار نظام بطاقات ذكية خاص بالملكية كانت إمكاناته أكبر مما احتيج إليه للمهمة الفورية المطلوبة في حينها وللعدد القليل نسبياً من المتلقين (10 آلاف) والمدفوعات (5) الذي ينبغي تقسيم التكاليف عليه. وشكلت التكاليف المباشرة للدفع 1.33 في المائة من مبلغ المنحة في الأرجنتين، ولكن النسبة في ملاوي كانت ضخمة، إذ بلغت 23 في المائة،[23] وهي نسبة عالية لا يمكن تحملها في الخطط المُعدة لخدمة أعداد كبيرة. ولا يكمن الدرس المستفاد هنا في تجنب الإحصاءات الحيوية والبطاقات الذكية بالكلية، ولكن في التحليل المتأني الدقيق لما إذا كانت التكلفة الزائدة تبررها الحاجة الفعلية للإمكانية الإضافية.

أخيراً، نأتي إلى توعية العملاء. اكتشفت البنوك التي تقوم بصرف منح برنامج "أسر في معترك الحياة" في كولومبيا أن تكلفة استخدام البطاقات المدفوعة مقدماً وعلى غير المتوقع (4.9 دولار أمريكي) هي ضعف تكلفة إنجاز المعاملات لدى صرافي الفروع (2.5 دولار أمريكي) (مارولاندا 2008). واضطر برنامج المدفوعات الاجتماعية التابع للبنك الشعبي (Banco Popular) إلى استبدال بطاقات العملاء المدفوعة مقدماً خمس مرات كما يفعل بالنسبة لبطاقات فيزا المدفوعة مقدماً من أجل مدفوعات الأجور. وكان تدني مستوى توعية العملاء هو أحد الأسباب الرئيسية لهذه المصاريف الزائدة. وكان بعض العملاء قد قاموا بتغليف بطاقات الخصم الخاصة بهم فما عاد يمكن استخدامها، وذلك لأنه قيل لهم يجب حماية الشريط المغناطيسي. وبالإضافة إلى هذا، لم تأخذ البطاقات الطابع الشخصي فكان لا بد من إعادة إصدارها كلما ضاع رقم التعريف الشخصي، وحدث ذلك بمعدل أكثر مما كان متوقعاً. وتبين هذه الأمثلة أهمية توعية العملاء بشأن كيفية استخدام بطاقاتهم حتى يمكن تنفيذ خيارات الصرف الإلكتروني للمدفوعات الحكومية للأفراد بصورة جيدة، وأن تنافس المعاملات القائمة على الفروع البنكية إن لم تكن أرخص منها تكلفة.

---

21 www.safaricom.co.ke.

22 مقابلات للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب) مع وزارة التنمية الاجتماعية (الأرجنتين) وBanco de la Nacion وLink.

23 استناداً إلى تكاليف البطاقات الكاملة مستهلكة على نفس فترة عشرة أشهر وخمس مدفوعات.

العمل على توسيع النطاق

لا شك أن توسيع النطاق ليشمل أعداداً كبيرة، في بيئة عمل ذات هامش ربح منخفض مثل معالجة المدفوعات، هو أمر حاسم الأهمية من أجل تحقيق الربح. ففي الهند، تستخدم البنوك حل البطاقة الذكية التي تصدرها شركة "فينو" لصرف مدفوعات برنامج التشغيل المؤقت التي يقتضيها القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية في ولاية أندرا براديش. وتدفع الحكومة للبنك رسوماً على شكل نسبة من الأموال المنصرفة تحصل شركة "فينو" على حصة منها. ويترتب على ثبات الأجر اليومي وقيمة الرسوم أن تكون الرسوم المجمعة مدفوعة بعدد أيام العمل التي تمنحها الحكومة للمشاركين في البرنامج. وسوف تُختصر فترة استرداد الاستثمار الخاص بشركة "فينو" من تسع سنوات إلى أقل من أربع إذا زاد القانون المذكور من نطاق البرنامج بمضاعفة عدد أيام العمل مدفوعة الأجر (جونسون 2008).

وتوجد ثلاثة عوامل تزيد من ملاءمة تدفق المدفوعات الحكومية للأفراد للوصول إلى الحجم الكافي بطريقة أسرع من الأنواع الأخرى من مؤسسات الأعمال المصرفية التي تتعامل مع الأفراد (انظر الجدول 3). أولاً، كثيراً ما تتضمن برامج المدفوعات الحكومية للأفراد أعداداً كبيرة من المتلقين. وتقدم إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا منح طفولة إلى أكثر من ثمانية ملايين متلق من الفقراء، أي ما يمثل 22 في المائة من الأسر المعيشية بالبلاد (إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا 2008). كما يقدم برنامج "صندوق الأسرة" بالبرازيل منحاً مشروطة إلى ربع الأسر المعيشية بالبلاد (2007). ويتفاوت الحد الأدنى لما يسمَّى "كبيراً بما يكفي"، ولكن بعض برامج المدفوعات الحكومية للأفراد هي بالتأكيد برامج صغيرة الحجم لدرجة أنها لا تستطيع تحقيق الربح مباشرة لمعظم المؤسسات المالية.[24] ويقدم برنامج دعم قطاع التعليم بكمبوديا، على سبيل المثال، مدفوعات إلى 3850 شخصاً فقط سنوياً.

ثانياً، من المرجح أن تبقى التدفقات الكبيرة للمدفوعات الحكومية للأفراد مقارنة بمستوى دخل المتلقن واستهلاكهم في الحساب لبعض الوقت. وبالتالي، يمكن أن يقوم هؤلاء المتلقن بالمزيد من المعاملات التي تحصل رسوماً، ويمكن تداول الأرصدة بحيث تحقق فائدة على الفترة الزمنية بين إيداع المبلغ وسحبه. ومن المفترض أنه لن يُفرض على المؤسسات المالية أن تتيح جميع أو معظم المعاملات لمتلقي المدفوعات الحكومية للأفراد مجاناً. وهذا من شأنه أن يقوض المبررات التجارية ويحول مشاركة المؤسسة المالية إلى عمل تسعى من خلاله إلى تملق السلطة. وقد يتفاوت حجم المبلغ المدفوع تفاوتاً كبيراً بين برامج المدفوعات الحكومية للأفراد من تسعة

الجدول 3: تدفقات المدفوعات الحكومية للأفراد الملائمة للمشاركة مع الخدمات المصرفية الأساسية

الميزة	المبررات
عدد كبير من المتلقين	هناك حاجة إلى العدد الكبير لجذب اهتمام المؤسسات المالية والمحافظة على هذا الاهتمام
مدفوعات كبيرة مقارنة بمستوى دخل المتلقي	زيادة إمكانية الحصول على إيرادات على الفترة الزمنية بين إيداع المبلغ وسحبه
جدول متكرر للمدفوعات، وليس مقرراً أن ينتهي على المدى القصير	ينتج التدفق المتكرر للمدفوعات للمؤسسات المالية دخلاً من الرسوم جديراً بالثقة يشجع التعهد بالحصول على مدفوعات في المستقبل المتلقين على استخدام الحساب المصرفي والإلمام بخصائصه

المصدر: المؤلفون.

دولارات أمريكية في السنة ببرنامج الأطفال والأيتام المعرضين للخطر في بوركينا فاصو إلى 636 دولاراً أمريكياً في برنامج "الفرص" بالمكسيك.

ثالثاً، تؤدي زيادة وتيرة تكرار المدفوعات إلى زيادة أعداد متلقي الخدمة. إلا أن هناك بعض برامج المدفوعات الحكومية للأفراد التي يقتصر عملها على تقديم مدفوعات على نحو غير متكرر. فبرنامج "علاوة الأسرة (Programa de Asignacion Familiar)" بهندوراس على سبيل المثال يصرف المنح مرتين في السنة فقط. وينتج تدفق المدفوعات المنتظمة للمؤسسات المالية دخلاً من الرسوم يعتمد عليه؛ كما يشجع التعهد بالحصول على مدفوعات متكررة متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد على الإلمام بكيفية استخدام حسابهم.

24 ولكن قد تختار البنوك مع ذلك المشاركة في البرامج الصغيرة لتُعلي من مكانتها في أعين الحكومة وعامة الجماهير، أو لكي تجرب تقديم خدمات إلى العملاء الفقراء على نطاق صغير يمكن إدارته.

تطوير منتجات موجهة للمستخدمين ذوي الدخل المنخفض

تظهر التجارب والخبرات الحديثة أن إدخال تغييرات بسيطة نسبياً على الحسابات المصرفية فيما يتعلق بالسياسات والتصميم والتسويق يمكن أن يزيد من جاذبية الأدوات المصرفية بالنسبة للفقراء. وحساب "ميزانسي" Mzansi بجنوب أفريقيا هو حساب أولي بتصميم خاص، وهو مزود بوظائف تمكن من الادخار وإنجاز المعاملات. وقد تم فتح أكثر من ستة ملايين حساب، الغالبية العظمى منها فتحتها شريحة العملاء المقصودة من المواطنين ذوي الدخل المنخفض الذين لم يكونوا ليتعاملوا مع البنوك في السابق. واتسم ثلث هذه الحسابات ببعض الخمول، ولكن ثبت أن الشاغل الرئيسي للبنوك القائل بأن "ميزانسي" قد يلتهم الإيرادات المتولدة من أدوات معاملات أخرى أكثر ربحية للشرائح الأعلى دخلاً لم يكن له أساس كبير من الصحة (Bankable Frontier Associates 2009).

ومن المنطقي أن يتم التركيز على القدرة على تراكم المدخرات: من شأن ارتفاع قيمة الأرصدة أن يزيد من الدخل المتحقق للبنك خلال الفترة الزمنية بين إيداع المبلغ وتحصيله، ومن الممكن أن يسمح للمستخدمين بإنجاز المزيد من المعاملات بحسابهم. وعموماً، يهتم المدخرون الفقراء بالأمان والسيولة والراحة أكثر كثيراً مما يهتمون بالسعر. وفي الوقت نفسه، يريد بعض المدخرين أدوات غير سائلة تساعدهم على تحقيق الانضباط المالي.

ويتعامل كثير من ذوي الدخول المنخفضة في غرب أفريقيا مع محصلي الإيداعات المتجولين "سوسو susu" الذين يزورون عملاءهم يومياً لتحصيل مبلغ ثابت، ثم يعيدون المبالغ المدخرة في نهاية الشهر مخصوماً منها ما يوازي إيداع يوم واحد يحتفظون به كأتعاب (Deshpande 2006). وسعر الفائدة السلبي الضمني (أكثر من 30 في المائة سنوياً) هو دليل قوي على تفضيل عدم السيولة، لدى بعض الأشخاص على الأقل. وفي الفلبين قُدمت لعملاء البنوك الريفية أداة ادخارية تقوم على الالتزام تحفظ نقود العملاء حتى يصل رصيدهم إلى مبلغ محدد سلفاً ولا تسمح لهم بالسحب منها قبل ذلك الحد (مثلاً، ما يكفي من نقود لبناء سقف جديد) أو حتى تاريخ في المستقبل يختاره العميل (مثلاً، لتغطية المصروفات المدرسية). واستطاع الأشخاص الذين اختاروا الاستفادة من هذه الأداة (شخص من بين كل أربعة تقريباً) زيادة رصيد مدخراتهم بنسبة 337 في المائة في سنة واحدة (أشرف، كارلان، ين 2006).

يقوي أيضاً التحديد الكمي لفرصة البيع المشترك للأدوات والخدمات المالية الأخرى المبررات التجارية بالنسبة للمؤسسات المالية. ولا تزال الشواهد على هذا أبعد من أن تكون شاملة، ولكن تشير الأمثلة إلى وجود إمكانيات إيجابية. ففي جنوب أفريقيا، تمكنت البنوك من بيع أداة إضافية واحدة على الأقل إلى 11 في المائة من عملاء حسابات "ميزانسي" - كثير منهم هم أيضاً من متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد (Bankable Frontier Associates 2009). ويبرز لنا دليل آخر من بحث أجرته وزارة التنمية الاجتماعية بالبرازيل، والذي يقول بأن الطلب على القروض الصغرى يبلغ مليون طلب سنوياً من الأسر المعيشية المشاركة في "صندوق الأسرة" والبالغ عددها 12.4 مليون أسرة.[25] وبنك البرازيل "Banco do Brasil" المملوك للدولة مهتم كذلك بمتابعة هذه الفرصة. وفي جنوب أفريقيا، انضمت شركة "نت 1" إلى المقرضين الاستهلاكيين لتقدم قروضاً لمتلقي منح إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا.[26]

تنظيم مناقصة ناجحة

حيثما كان الاشتمال المالي هدفاً من أهداف السياسات في برامج المدفوعات الحكومية للأفراد، فإن ذلك يرجع في العادة إلى نفوذ أو تأثير جهة تتمتع بالقدرة على إدراج هذا الموضوع على جدول الأعمال. فوزارة التنمية الاجتماعية بالبرازيل اضطلعت بدور حاسم الأهمية في إذكاء التحول من بطاقات المزايا الإلكترونية المحدودة إلى حسابات حقيقية لمليوني متلق. وفي كينيا قام الصندوق الاستئماني لتعميق القطاع المالي (أو FSD كينيا)، وهو منظمة غير حكومية، بدور مماثل في القرار الذي اتخذته وزارة التنمية الدولية البريطانية والحكومة من حيث اشتراط أن يتيح مقدمو العروض حسابات ادخار لمتلقي منح "شبكة الأمان من الجوع" ولربما كان هذا هو أحد الأدوار التي تستطيع الجهات المانحة الدولية الاضطلاع بها (انظر الإطار 2).

وحتى إذا اقتنع واضعو السياسات ومديرو البرامج الاجتماعية بقيمة تقديم خدمات مالية إلى متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد، فلا تزال هناك تحديات تتمثل في تمويل التكلفة وإعداد عملية المناقصة الأكثر ملاءمة للحكومة. ويوضح مثال كينيا على وجه الخصوص قيمة إتاحة أموال الجهات المانحة بشروط تمنح المتلقي حافزاً لجعل وسيلة تقديم الخدمة بمستوى مستدام خلال فترة زمنية معقولة. وتدور في الوقت الحاضر نقاشات حيوية حول استخدام هذه الإعانات في قطاع الزراعة، وهي تتعلق تحديداً بكيفية هيكلة دعومات الأسعار المتصلة بالأسمدة والبذور والمستلزمات الأخرى بطريقة تزيد من إمكانية إتاحة المواد الغذائية على المدى القصير، دون إعاقة تنمية الأسواق التي تعمل بطريقة أفضل والتي سوف تحفز جهود تنمية المناطق الريفية على المدى البعيد.[27] وقد انتشر استخدام هذه الإعانات أيضاً انتشاراً متزايداً في قطاع

25 مقابلات للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء مع وزارة التنمية الاجتماعية (البرازيل).

26 طُرحت تساؤلات حول أسعار الفائدة العالية التي تصاحب القروض، وهي تشير إلى وجود دور للسلطات من أجل ضمان الحماية الكافية لمتلقي المدفوعات الحكومية للأفراد باعتبارهم مستهلكين.

27 انظر، على سبيل المثال، دورواد وآخرين (2008).

الإطار 2: دور الجهات المانحة الدولية

يتزايد تواجد الجهات المانحة في عمليات إنشاء برامج جديدة للمدفوعات الحكومية للأفراد حيث تضطلع بدور المستشارين وجهات تمويل مشاركة. وتكتسب المؤسسات المالية متعددة الأطراف، ووكالات المعونة الثنائية، والمؤسسات المتخصصة خبرات متنامية ومن منظور مختلف البلدان. وتعمل الجهات المانحة أيضاً على زيادة التزاماتها المالية التي تقدمها لبرامج جديدة للمدفوعات الحكومية للأفراد أو من أجل المساعدة في جهود توسيع نطاق البرامج القائمة.

وتستطيع الجهات المانحة مساندة الحكومات الوطنية التي تدرس إتاحة خيار الخدمات المصرفية المتسمة بالاشتمال المالي لمتلقي المدفوعات الحكومية للأفراد. وسوف يساعد دليل على وشك الإصدار (وزارة التنمية الدولية البريطانية 2009) في وضع إطار للعملية المعنية بتنفيذ ذلك. كما يمكن للجهات المانحة مساعدة النظراء الحكوميين على تقييم المزايا والمثالب من خلال إطلاعهم على تجارب البلدان الأخرى. وبمقدورها أيضاً مساندة الصناديق المعنية بالتصدي للتحديات من أجل التشجيع على إيجاد حلول أكثر ابتكاراً من الحلول التي يتم تنفيذها. وقد تشارك كذلك في تصميم حملات التوعية بالنظم المالية الفعالة التي تستهدف متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد، والذين تعتبر فئة كبيرة منهم حديثة على التعامل مع النظام المالي الرسمي.

هناك حاجة إلى آليات تقييم قوية ودقيقة لتعزيز قاعدة الشواهد. كما يجب إجراء المزيد من الأبحاث لتتبع كيفية استخدام متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد للخدمات المالية عندما تتاح لهم ولتوثيق قيمة الحماية الاجتماعية التي يمنحها الاشتمال المالي. وينبغي أيضاً تحسين فهمنا للفرصة التجارية المتاحة للبنوك، حتى يمكن لواضعي السياسات هيكلة الحوافز بطرق تثمر حلولاً مستدامة.

التمويل الأصغر بديلاً عن المنح المفتوحة طويلة الأجل التي تقدمها الجهات المانحة.

إن عملية تطوير بنية أساسية تُعنى بتقديم الخدمات المصرفية الأساسية إلى متلقي المدفوعات الحكومية للأفراد مرشح جيد لتلقي هذا النوع من الدعم. ومسوغات ذلك مباشرة وصريحة. فمعظم البلدان تفتقر إلى بنية أساسية مصرفية ذات قدرة توزيع كبيرة بما يكفي لتمكين الفقراء المتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد من الحصول على الخدمات بطريقة ميسرة وملائمة. وهناك حاجة إلى نقاط خدمة خارجية وعلى نطاق واسع. ولم يقدم القطاع الخاص من جانبه بعد حلاً موسعاً في معظم الحالات. وحتى مع فرصة تعويض تكاليف بناء نقاط الخدمة الأولية خلال بضع سنوات، قد لا تزال المؤسسات المالية ترى أن إنفاق مبلغ كبير من أموالها في البداية يشكل مخاطرة مفرطة، أو ببساطة أقل جاذبية من منظور المخاطرة والعائد الذي تمتاز به الطرق البديلة لإنفاق أموالها، كالاستثمار في خدمات جديدة أو محسنة من أجل عملائها الحاليين.

ومن شأن اعتماد نهج ملائم لدعم البنية الأساسية أن يقسم تكاليف الخدمات المصرفية الأساسية المراد إتاحتها لمتلقي المدفوعات الحكومية للأفراد إلى مكونين:

- التكلفة الأولية لإنشاء البنية الأساسية الأولية بالمناطق التي يعيش فيها المتلقون، والتي تتفاوت وفقاً لمرافق البنية الأساسية الأخرى (مدى إتاحة وموثوقية شبكات الكهرباء وشبكات إرسال البيانات والمسائل الأمنية المتعلقة بحمل النقود).
- التكلفة الجارية لصيانة حساب بعدد محدد من المعاملات الأساسية شهرياً لكل متلق.

وقد اعتمد صندوق "FSD كينيا" هذا النهج في مناقصة المدفوعات التي طرحها فيما يتعلق ببرنامج "شبكة الأمان من الجوع" الذي تم تدشينه في يناير/كانون الثاني 2009. وحيث إنه لم يكن يُعرف العدد المتوقع للمتلقين في كل موقع تمت دعوة مقدمي خدمات المدفوعات لتقديم سعر إنشاء البنية الأساسية الضرورية لصرف المدفوعات بصورة مستقلة عن الرسوم المطلوبة لإتاحة حساب لكل متلق بشكل مستمر. وقد يختلف هذا السعر باختلاف البنية الأساسية في المناطق المختلفة. وبديل ذلك هو طلب عروض لرسوم شاملة، فيضطر مقدمو الخدمة في هذه الحالة إلى الدخول في احتمالات مجهولة تتعلق باحتياجات البنية الأساسية الجديدة في كل منطقة. وهذا كان من شأنه أن يضخم تقديرات الرسوم الشاملة تضخيماً كبيراً. وعلى هذا الأساس، وجد أكبر بنك متعامل مع الأفراد في كينيا من حيث عدد العملاء (بنك إيكويتي) أن هذه فرصة جذابة للتقدم بعطاء للحصول على عقد صرف المنح إلى بعض أشد مواطني كينيا فقراً في واحدة من أبعد المناطق النائية - المنطقة الشمالية القاحلة. وهذه المنطقة- التي هي في حجم المملكة المتحدة - مليئة باللصوص ولا توجد

بها سوى سبعة أفرع بنكية وعدد ضئيل من إجمالي سكان البلاد. ومن المزمع أن يستمر البرنامج التجريبي ثلاث سنوات، وهو يستهدف 60 ألف متلقٍ؛ فإن حالفه النجاح يُتوسع فيه حتى يصل إلى أكثر من مليون أسرة تفتقر إلى عنصر الأمن الغذائي.

وفي بعض البلدان، فإن الخيار الوحيد الموثوق لتوصيل تحويلات نقدية واسعة النطاق هو البنك الرئيسي المملوك للدولة المتعامل مع الأفراد أو شبكة مكاتب البريد. ورغم أن مقدمي الخدمات المالية من القطاع الخاص قد كانوا أقل اهتماماً من نظرائهم من القطاع العام في الماضي، فإن الوضع يشهد تغييراً متزايداً، كما في حالة "بنك إكويتي" في كينيا و"أبسا" في جنوب أفريقيا. وبعض مقدمي الخدمات من القطاع الخاص متخصصون في التحويلات الحكومية، كشركة "نت 1" بجنوب أفريقيا و"فينو" بالهند، واللتان تدفعان الملايين للمتلقين بانتظام. وحتى في البلدان التي بها مؤسسات مالية كبيرة مملوكة للدولة تتعامل مع الأفراد مثل كولومبيا وجنوب أفريقيا وكينيا، كثيراً ما اختارت الهيئة المكلفة بالتحويلات الاجتماعية طرح مناقصة مفتوحة لضمان حصولها على أفضل العروض.

ويعتبر دخول عنصر المنافسة على تقديم التحويلات الاجتماعية أمراً حميداً بوجه عام، إلا أنه يجب إعداد عملية المناقصة وإدارتها بأسلوب يتسم بالعناية والحذر لضمان إيصالها للتحويلات الاجتماعية بكفاءة وزيادتها للاشتمال المالي. وإدارة عملية المناقصة ليست دائماً بالأمر الهين أو السريع، خاصة إذا اكتنف عملياتِ التوريدات الحكومية المحلية التعقيدُ الإضافي الذي تتسم به قواعد التوريد الخاصة بالجهات المانحة الخارجية.

وتتضمن المسائل المتعلقة بتصميم المناقصة ما يلي:

- ما نطاق الخدمات المطلوبة؟ يؤثر هذا على نوعية المؤسسات التي تستطيع التقدم بالعطاءات. فعلى سبيل المثال، اشترط برنامج "شبكة الأمان من الجوع" بكينيا صراحة أن يكون المتقدمون بالعطاء قادرين على إتاحة مخزن قيمة إلكتروني يسحب منه المتلقون أموالهم كلما احتاجوا إلى ذلك. ولكن لم يحدد المصممون وجوب كون مخزن القيمة حساباً في بنك، وهو ما يعني أن شركات تشغيل شبكات الهاتف الجوال التي تقدم خدمات مالية مستندة إلى الهاتف الجوال يمكنها أن تتقدم بعروض أيضاً. وبالفعل تقدمت عدة شركات منها المحلي ومنها الدولي. والمتطلبات الجغرافية هي أيضاً من الاعتبارات المهمة. واشترطت مناقصة 2008 المطروحة لغرض تقديم مدفوعات برنامج "أسر في معترك الحياة" بكولومبيا أن يقدم جميع المتقدمين بالعطاء خدماتهم للمواطنين بالمناطق الحضرية والمناطق الريفية بسعر واحد لكل مبلغ مدفوع. ولما شعرت البنوك الخاصة أنها لن تستطيع أن تستجيب، قررت عدم التقدم للمناقصة، تاركة الساحة لأحد البنوك المملوكة للدولة والذي اعتبر المستجيب الوحيد الأولي.
- من القادر والذي من المحتمل أن يستجيب؟ يمكن أن يؤدي الإفراط أو التفريط في تحديد الشروط إلى تغيير هائل في مستوى الاستجابات أو العروض المقدمة للمناقصة. فعلى سبيل المثال، اشترطت مناقصة توريد خدمات المدفوعات التي طرحتها إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا أن يكون مقدمو العطاءات قادرين على تمويل المدفوعات مقدماً ثم يطالبون بسدادها بعد ذلك. وفي حين أن نهج السداد هذا يحد من مخاطر الصرف غير السليم للمدفوعات التي قد تتعرض لها الحكومة، لم يكن يعني ذلك سوى أن عدداً قليلاً فقط من مقدمي الخدمة كانوا بحجم كبير يكفي لتمويل مسبق لمبالغ المدفوعات الكبيرة. وفي حالة برنامج "شبكة الأمان من الجوع" بكينيا، قام صندوق "FSD كينيا" بالإعلان عن المناقصة بوضوح. وعندما كانت هناك مخاوف من تقديم حلول تقليدية فقط، عمد الصندوق وسيجاب إلى تصميم "صندوق تحديات" من أجل مساندة وتمويل عمليات التجريب وإعداد النماذج الأولية لحلول محتملة أكثر ابتكاراً.
- هل حجم الأموال كبير بما يكفي لجذب اهتمام جاد؟ إن صغر حجم المشروع التجريبي (60 ألف شخص) نسبياً في حالة برنامج "شبكة الأمان من الجوع" بكينيا لفت انتباه بعض الجهات الفاعلة الرئيسية، ولكنه لم يحافظ على اهتمام الجهات الأخرى، بما في ذلك إحدى أكبر شركات تشغيل شبكات الجوال في البلاد. وربما وجدت المؤسسات غير المصرفية الصغرى المدفوعات الحكومية للأفراد أكثر جاذبية مما قد تجدها المؤسسات الكبيرة. وتشير حسابات شركة "فينو" إلى أنه يمكنها تحقيق إيرادات ضخمة قدرها 125 مليون دولار أمريكي إذا تولت هي صرف جميع المدفوعات التي تتم بموجب القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية بالهند (جونسون 2008). وعلى أية حال، قد ينظر البنك المركزي للهند "State Bank of India"، وهو شريك "فينو"، إلى هذا المبلغ على أنه لا شيء: فمبلغ 125 مليون دولار أمريكي لا يساوي إلا 1 في المائة من إجمالي إيرادات البنك في 2007 (State Bank of India 2008). ومن غير المرجح أن يقدم بنك كبير على تطوير حل من عنده مقابل عائد كهذا، ولكن هذا العائد يُعتبر أكثر من كافٍ لجذب انتباه الشركات الأصغر حجماً.

الخاتمة

قد يكون ربط الخدمات المصرفية الأساسية بالمدفوعات الحكومية للأفراد غير ملائم في كل مكان، أوردنا في مناقشتنا أن بعض برامج المدفوعات الحكومية للأفراد ليست ملائمة بشكل جيد لعمل هذا الربط. ولكن توضح هذه المذكرة أيضاً أن هناك كثيراً من الحالات قد يكون فيها هذا الربط ملائماً. ويتلقى ما لا يقل عن 170 مليوناً من الفقراء في جميع أرجاء العالم مدفوعات منتظمة من حكوماتهم، يمكن تقديم خدمات مالية لكثير منهم. وها قد حان الوقت لاستكشاف المزيد بشأن هذه الفرصة.

ويؤدى الاستخدام جيد التصميم للمدفوعات الحكومية للأفراد لإحراز تقدم على طريق الاشتمال المالي إلى خفض التكاليف الحكومية، بما في ذلك التسرب، وإلى تحسين الأثر الاجتماعي. ولكن العديد من برامج تقديم المدفوعات الحكومية للأفراد المطبقة حالياً تستهدف معالجة شاغل واحد محدود: تحويل المدفوعات من برنامج حكومي محدد إلى أيدي المتلقين. وكثيراً ما تُتخذ القرارات بدافع الحاجة الملحة لإيجاد أسرع طريقة لإيصال الجولة الأولى من المدفوعات (ولا سيما عندما يتم الإعلان عن البرنامج مع كثير من الضجة الإعلامية). ويود مديرو البرامج غالباً ترتيبات سهلة الإدارة. ويؤدى التقليل من التكاليف الأولية إلى التقليص من الحاجة إلى الاستغاثات المرهقة (وربما غير المجدية) بالقائمين على مقاليد الأمور في الخزانة العامة. وكثيراً ما يمكن أن تهيمن هذه الأهداف المشروعة ولكن قصيرة الأمد على اختيار من يقوم بصرف المدفوعات وكيفية صرفها. ولربما وجد واضعو السياسات ومديرو البرامج الاجتماعية أنفسهم لاحقاً حبيسي ترتيبات قد تصبح بمرور الوقت أكثر تكلفة مما كان متوقعاً وغير ملائمة للمتلقين، ولا تقدم إلا القليل فقط زيادة على المدفوعات الحكومية.

وهناك مزايا على المدى الأطول -وهي ذات أثر اجتماعي أكبر وتكلفة ومستوى تسريب أقل -يمكن أن تتحقق من خلال استحداث ترتيبات دفع جديدة تستخدم قنوات للخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية بغية إتاحة حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي للمتلقين. وعلى الحكومات إيلاء اهتمام خاص لوضع برامج للمدفوعات الحكومية للأفراد بطرق تجعلها جذابة لمقدمي الخدمات المالية. ويجب أن يتوافر لهذه البرامج عدد كافٍ من المتلقين وعدد كبير من المدفوعات يكفي لجذب الاهتمام والسماح بالعمل بكفاءة. ويتعين أن تتسم المتطلبات والأوضاع الملقاة على عاتق مقدمي الخدمات المالية بالمعقولية. وربما كانت الإعانات الأولية المستندة إلى الأداء هي المطلوبة للمساعدة في تكاليف بدء التشغيل والحث على الابتكار. ويجب على مقدمي الخدمات المالية البحث عن سبل للاستفادة من قنوات الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية، والتحرك سريعاً للأعداد الكبيرة، وابتكار أدوات تلبي احتياجات المتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد.

المرفق 1: ملخص برامج التحويلات الاجتماعية

جدول أ-1 48 برنامجاً للتحويلات الاجتماعية في 34 بلداً

البلد	البرنامج	المتلقون	الحد الأدنى للمزايا السنوية (دولار أمريكي)	مشروط
الأرجنتين	برامج الأسر	504,784	495	نعم
الأرجنتين	برنامج "ربات الأسر"	1,500,000	576	لا
بنغلاديش	برنامج تشغيل 100 يوم	2,000,000	15	لا
بنغلاديش	برنامج الوصول إلى الأطفال المتسربين من التعليم	500,000	17	نعم
بنغلاديش	برنامج منح التعليم الابتدائي	5,300,000	17	نعم
بنغلاديش	برنامج مساعدة الطالبات في المدارس الثانوية	723,864	26	نعم
بوليفيا	برنامج جوني الأرقط (Juancito Pinto)	1,200,000	28	نعم
بوركينا فاصو	برنامج الأيتام والأطفال المعرضين للخطر	3,250	9	نعم
البرازيل	صندوق الأسرة	12,400,000	468	نعم
كمبوديا	مشروع دعم قطاع التعليم بكمبوديا	3,850	60	نعم
كمبوديا	برنامج المنح الدراسية للفتيات المقدمة من الصندوق الياباني للحد من الفقر	4,185	45	نعم
شيلي	برنامج تضامن شيلي (Chile Solidario)	268,000	162	نعم
شيلي	برنامج منح وحدة الأسرة (Subsidio Unitario Familiar)	1,200,000	122	نعم
الصين	خطة ضمان الحد الأدنى من سبل كسب العيش	22,000,000	68	لا
كولومبيا	برنامج أسر في معترك الحياة	1,500,000	88	نعم
كولومبيا	الضمان الاجتماعي (Cajas de Compensacion Familiar)	3,900,000	7	لا
كولومبيا	المعاش التقاعدي لكبار السن (Prospera)	380,961	342	لا
كولومبيا	منح مشروطة بحضور المدرسة (SubsidioCondicionado a la Asistencia Escolar) - بوغوتا	10,000	360	نعم
جمهورية الكونغو الديمقراطية	خطة التسريح	100,000	410	نعم
الجمهورية الدومينيكية	برنامج التضامن (Solidaridad)	461,446	283	نعم
إكوادور	برنامج رباط التنمية البشرية (Bono de Desarrollo Humano)	1,060,416	318	نعم
السلفادور	برنامج شبكة التضامن (Red Solidaria)	100,000	90	نعم
غواتيمالا	برنامج تقدم أسرتي (Mi Familia Progresa)	250,000	480	نعم
هايتي	برنامج طريق لحياة أفضل (Chemen Lavi Miyo)	150	350	لا
هندوراس	برنامج العائلة البديلة (Programa de Asignacion Familiar)	240,000	113	نعم
إندونيسيا	برنامج عائلة الأمل Keluarga Harapan	745,371	239	نعم
الهند	القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية	45,112,792	53	لا
جامايكا	برنامج النهضة عن طريق الصحة والتعليم	300,000	44	نعم
كينيا	شبكة الأمان من الجوع	60,000	162	لا
كينيا	التحويلات النقدية للأيتام وللأطفال المعرضين للخطر	12,500	78	نعم
ملاوي	خطة "دووا" للتحويلات النقدية الطارئة	10,161	60	لا
المكسيك	برنامج شباب مع فرص (Jovenes con Oportunidades)	330,000	57	نعم
المكسيك	برنامج "الفرص"	5,000,000	636	نعم
نيجيريا	برنامج رعاية الفقراء	36,000	121	نعم
باكستان	برنامج بنظير لدعم الدخل	2,200,000	4	لا
باكستان	برنامج إعالة الأطفال	13,265	30	نعم
باكستان	برنامج إصلاح قطاع التعليم بمنطقة البنجاب/برنامج منح طالبات المدارس بمنطقة البنجاب	455,259	30	نعم
بنما	برنامج شبكة الفرص (Red de Oportunidades)	70,000	300	نعم
باراغواي	برنامج معاً (Juntos)	19,800	107	نعم
بيرو	برنامج PCA	453,823	401	نعم
بيرو	برنامج Pantawid Pamilyang Pilipino Program	48,000	147	نعم
الفلبين	برنامج Pantawid Pamilyang Pilipino Program	700,000	202	نعم
جنوب أفريقيا	منحة إعالة طفل	8,893,999	364	لا
جنوب أفريقيا	منحة كبار السن	2,309,679	128	لا
جنوب أفريقيا	منحة الإعاقة	1,377,466	128	لا
سوازيلاند	برنامج STC للتحويلات الطارئة	6,223	273	لا
تركيا	مشروع تخفيف المخاطر الاجتماعية	855,906	306	نعم
اليمن	مشروع تطوير التعليم الأساسي	10,000	35	نعم
زامبيا	خطة التحويلات النقدية الاجتماعية	8,200	114	نعم

ملاحظات: هذه القائمة ليست شاملة؛ فهناك بيانات غير متاحة حول جميع برنامج التحويلات الاجتماعية، حيث لا تزال الخطط والبرامج القائمة آخذة في النمو، كما يجري حالياً إطلاق برامج جديدة. وقد تم جمع البيانات من مجموعة كبيرة من المصادر: (1) فيشبين وشادي (2009) (مصدر رئيسي للبيانات حول كثير من برامج التحويلات النقدية المشروطة الواردة في هذه القائمة)؛ (2) مقابلات أجرتها بياتريز مارولاندا استشارية سيجاب مع البنوك والوزارات الحكومية بكولومبيا؛ (3) مقابلات أجراها خبراء سيجاب مع وزارة التنمية الاجتماعية (الأرجنتين)، ووزارة التنمية

تاريخ التدشين	معدل تكرار الصرف	قناة الدفع
2002	شهرياً	إيداع مباشر ببطاقة مزايا إلكترونية يسهل استخدامها من خلال ماكينات الصرف الآلي التابعة لبنك الأمة "Banco de la Nacion"
2002	شهرياً	إيداع مباشر ببطاقة مزايا إلكترونية يسهل استخدامها من خلال ماكينات الصرف الآلي التابعة لبنك الأمة "Banco de la Nacion"
2009	شهرياً	نقداً بمكاتب الحكومة
2004	مرتين سنوياً	إيداع مباشر بالحساب المصرفي للمستفيد
2002	كل ثلاثة أشهر	إيداع مباشر بالحساب المصرفي للمستفيد
1994	مرتين سنوياً	إيداع مباشر بالحساب المصرفي للمستفيد
2006	سنوياً	صرف مباشر بواسطة الجيش بالمدارس
2008	كل ثلاثة أشهر	نقداً باللجنة القروية لمكافحة فيروس ومرض الإيدز
2003	شهرياً	إيداع مباشر ببطاقة مزايا إلكترونية يسهل استخدامها من خلال الوكلاء أو ماكينات الصرف الآلي التابعة لبنك "كايكسا إيكونوميكا Caixa Economica"
2005	ثلاث مرات سنوياً	نقداً في حفلات مدرسية
2002	ثلاث مرات سنوياً	نقداً في حفلات مدرسية
2002	شهرياً	نقداً بمراكز خدمة المعهد الوطني للضمان الاجتماعي أو بنقاط الصرف
1981	شهرياً	نقداً بمراكز خدمة المعهد الوطني للضمان الاجتماعي أو بنقاط الصرف
1999	شهرياً	إيداع مباشر بحساب مصرفي، أو صرف مباشر بالبنك أو بالاتحاد الائتماني أو بمكتب البريد
2001	مرتين شهرياً	نقداً بالفروع أو الفروع المتنقلة، أو إيداع مباشر ببطاقات المزايا الإلكترونية التي يصدرها البنك الزراعي (Ban Agrario)
1949	شهرياً	إيداع مباشر ببطاقات المزايا الإلكترونية ونقداً بالفروع
1949	مرتين شهرياً	إيداع مباشر ببطاقات المزايا الإلكترونية ونقداً بالفروع
2005	مرتين شهرياً	إيداع مباشر بالحساب المصرفي
2006	شهرياً	إيداع مباشر بمحفظة تقوم على استخدام الهاتف الجوال (mobile wallet) يسهل استخدامها لدى الوكلاء ومواقع الصرف
2005	مرتين شهرياً	إيداع مباشر ببطاقات مزايا إلكترونية يمكن استخدامها في متاجر معينة لعمل مشتريات معتمدة
2003	شهرياً	نقداً بفروع بنك "Banred" أو بنك الزراعة الوطني
2005	مرتين شهرياً	نقداً بنقاط صرف يديرها بنك تجاري
2008	مرتين شهرياً	نقداً بفروع بنك "BanRural"
2007	مرة واحدة	تحويل أصول
1998	مرتين سنوياً	قسائم تُصرف نقداً بمكاتب فروع "BANHCAFE"
2007	كل ثلاثة أشهر	نقداً بمكتب البريد
2005	شهرياً	إيداع مباشر بحساب يسهل استخدامه لدى وكيل، أو نقداً بمكتب بريد أو بنك أو من خلال موظفين محليين
2001	مرتين شهرياً	شيكات توزع عن طريق مكاتب البريد؛ وبطاقات خصم إلكترونية
2009	مرتين شهرياً	إيداع مباشر بحساب ادخار ببنك إكويتي يسهل استخدامه من خلال ماكينات الصرف الآلي والوكلاء المجهزين بنقاط بيع
2004	مرتين شهرياً	نقداً بفروع وزارة الخزانة المحلية أو بمكاتب البريد
2006	مرتين شهرياً	إيداع مباشر بحساب مصرفي ببنك أوبورتيونيتي إنترناشيونال ملاوي يسهل استخدامه بفرع متنقل
2003	شهرياً	إيداع مباشر بحساب ادخار ببنك "بانسيفي"
1997	مرتين شهرياً	نقداً بنقاط صرف وإيداع مباشر بحساب المستفيد الادخاري ببنك "بانسيفي"
2008	شهرياً	نقداً بمؤسسات التمويل الأصغر وبنوك المجتمعات المحلية
2009	شهرياً	عن طريق مكتب البريد، مشروع تجريبي بالبطاقات الذكية
2006	كل ثلاثة أشهر	نقداً بمكتب البريد
2004	كل ثلاثة أشهر	حوالة بريدية
2006	مرتين شهرياً	نقداً بمكاتب البريد والبنوك التجارية
2006	مرتين شهرياً	نقداً من الصراف المتنقل
2005	شهرياً	إيداع مباشر بحساب مصرفي ببنك الأمة "Banco de la Nacion"
2004	شهرياً	إيداع مباشر بحساب المتلقي بالصندوق الريفي
2008	شهرياً	نقداً بالبنك العقاري الفلبيني "Land Bank of the Philoppines"
1998	شهرياً	إيداع مباشر بحسابات لدى شركة "نت 1" وبنك "أبسا"، أو نقداً
1928	شهرياً	إيداع مباشر بحسابات لدى شركة "نت 1" وبنك "أبسا"، أو نقداً
1998	شهرياً	إيداع مباشر بحسابات لدى شركة "نت 1" وبنك "أبسا"، أو نقداً
2007	شهرياً	إيداع مباشر بحسابات ببنك "Standard Bank" يسهل استخدامه من خلال نقاط البيع بمكاتب بريد "Swazi Post" وماكينات الصرف الآلي التابعة لبنك "Standard Bank"
2001	مرتين شهرياً	نقداً بالبنوك، وبمكاتب البريد في المناطق المحلية التي ليست لها فروع
2007	كل ثلاثة أشهر	نقداً باجتماع مجالس الآباء بالمدارس
2003	شهرياً	نقداً بنقاط الصرف

الاجتماعية (البرازيل)، ومنظمة "كونسيرن إنترناشيونال" وبنك أوبورتيونيتي إنترناشيونال ملاوي (ملاوي)؛ (4) Bankable Frontier Associates (2008)؛ (5) شين، رافاليون، وانغ (2008)؛ (6) ديفيرو، وجير (2008)؛ (7) لانغان، ماكاي، كيلفويل (2008)؛ (8) وزارة التنمية الريفية (2009)؛ (9) بيرسون، كيلفويل (2007)؛ (10) إدارة الضمان الاجتماعي بجنوب أفريقيا (2008)؛ (11) تريفيللي (2008)؛ (12) زيمرمان، موري (2009). وقد تم حساب الحد الأدنى للمزايا السنوية لطفل واحد لكل أسرة معيشية للمتلقي، ومعايير أخرى للحد الأدنى حيثما كان مطلوباً. وتجدر ملاحظة أن بعض هذه البرامج كان قصير الأمد وانتهى العمل به.

المرفق 2: التكاليف الموفرة المحتملة للحكومة من ترتيبات الدفع الجديدة

يوضح الجدول أ-2 المنهجية التي اتبعناها في وضع سيناريو تقوم فيه الحكومة بالتحول من دفع منح المدفوعات الحكومية للأفراد نقداً بالفروع البنكية إلى إيداعها في حساب مصرفي يتسم بالاشتمال المالي يتم الوصول إليه

من خلال الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية لدى الوكلاء المجهزة بنقاط بيع. ويبلغ إجمالي التكاليف الموفرة في هذا السيناريو 12.6 مليون دولار أمريكي على مدار خمس سنوات، أو تكلفة أقل بنسبة 10.5 في المائة.

الجدول أ-2 حساب التكاليف الموفرة للحكومة

السطر	البند	القيمة	ملاحظات
1	المتلقون	1,000,000	
2	المدفوعات/سنة	12	
3	التكلفة/المتلقي/شهر من خلال الترتيبات التقليدية (دولار أمريكي)	2.00	أقل تكلفة بالبرامج التي شملتها الدراسة
4	التكلفة/المتلقي/شهر من خلال الصرف الإلكتروني	1.59	متوسط ستة برامج تحويلات اجتماعية في الأرجنتين والبرازيل وكولومبيا والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا
5(أ)	العملاء/نقاط البيع الطرفية/شهر	100	اختيرت لتعبر بتحفظ عن شبكة وكلاء بكافة أرجاء البلاد تصل إلى أعماق المناطق الريفية والتي قد تبدأ فقط بمتلقين للمدفوعات الحكومية للأفراد
5(ج)	التكلفة لكل نقطة بيع طرفية (دولار أمريكي)	400	يُفْتَرض وجود تسعير تفاضلي يبرره حجم الطلب الكبير الموجه إلى شركة تصنيع منفردة
	إجمالي تكاليف نقاط البيع الطرفية (دولار أمريكي)	4,000,000	السطر 1 مقسوماً على السطر 5(أ) مضروباً في البند 5(ب)
5(د)	التكلفة لكل بطاقة خصم (دولار أمريكي)	2.00	السعر السائد في بلدان متعددة
5(هـ)	تكلفة استبدال بطاقات المتلقين مرة كل خمس سنوات (دولار أمريكي)	2.00	السعر السائد في بلدان متعددة
5(و)	إجمالي تكاليف البطاقات (دولار أمريكي)	4,000,000	السطر 5(د) مجموعاً على السطر 5(هـ) مضروباً في السطر 1
5(ز)	تكلفة تحديد وكيل واحد وتدريبه وإعداده (دولار أمريكي)	400	المتوسط بين شركاء برامج التكنولوجيا للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء حيث تكون البيانات متاحة
5(ح)	عدد الوكلاء	10,000	السطر 1 مقسوماً على السطر 5(أ) (بافتراض تغطية كافة مناطق البلد)
5(ط)	إجمالي تكاليف إنشاء شبكة وكلاء (دولار أمريكي)	4,000,000	السطر 5(ز) مضروباً في السطر 5(ح)
5(ك)	إجمالي الاستثمار الأولي (دولار أمريكي)	12,000,000	السطر 5(ج) مجموعاً على السطر 5(و) وعلى السطر 5(ط)
5(ل)	التكلفة/المتلقي/شهر لتنفيذ البنية الأساسية للخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية (دولار أمريكي)	1.00	السطر 5(ك) مقسوماً على السطر 1 مقسوماً على السطر 2. استهلاك تكلفة نقاط البيع والبطاقات والوكلاء على مدار الاثني عشر شهراً
6(أ)	التكلفة الشهرية للصرف من خلال الترتيبات التقليدية (دولار أمريكي)	2,000,000	السطر 1 مضروباً في السطر 3
6(ب)	إجمالي تكاليف الصرف من خلال الترتيبات التقليدية على مدار خمس سنوات (دولار أمريكي)	120,000,000	السطر 6(أ) مضروباً في 60 شهراً ببرنامج مدته خمس سنوات
7(أ)	تكلفة البنية الأساسية الأولية (دولار أمريكي)	12,000,000	السطر 1 مضروباً في السطر 5(ل) مضروباً في 12 شهراً
7(ب)	التكلفة/المتلقي/شهر لصرف المنح من خلال الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية على مدار خمس سنوات	95,400,000	السطر 1 مضروباً في السطر 2 مضروباً في خمس سنوات مضروباً في السطر 4
7(ج)	إجمالي تكاليف الصرف من خلال الترتيبات الجديدة على مدار خمس سنوات (دولار أمريكي)	107,400,000	السطر 7(أ) مجموعاً على السطر 7(ب)
8	إجمالي وفورات التكاليف (دولار أمريكي)	12,600,000	السطر 6(ب) مطروحاً منه السطر 7(ج)
9	إجمالي وفورات التكاليف (%)	10.5	السطر 8 مقسوماً على السطر 6(ب). النسبة التي تكون بها ترتيبات الدفع الجديدة أرخص من الترتيبات التقليدية

ثبت المراجع

Ashraf, N., Dean Karlan, and W. Yin. 2006. "Tying Odysseus to the Mast: Evidence from a Commitment Savings Product in the Philippines." *Quarterly Journal* of Economics 121(2): 673-97.

Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2006. "The Economic Lives of the Poor." Washington, D.C.: World Bank.

Bankable Frontier Associates. 2009. "The Mzansi Bank Account Initiative in South Africa." Johannesburg: FinMark Trust.

——. 2008. "Promoting Financial Inclusion Through Social Transfer Schemes." London: DFID. Available via http://www.bankablefrontier.com.

——. 2006. "Scoping report on the payment of social transfers through the financial system." London: DFID. Available via http://www.bankablefrontier.com/assets/report-V4.0.pdf

Barclays. 2009. "Developing new products." Accessed 22 October, at http://group.barclays.com/Sustainability/Reporting/Sustainability-Report-2008/Our-sustainability-themes/Inclusive-banking/Developing-new-products

Barrientos, Armando. 2008. "Social Transfers and Growth: A Review." Manchester: University of Manchester, June.

Chen, Shaohua, Martin Ravallion, and Youjuan Wang. 2008. "Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities?" *In Public Finance in China*: *Reform and Growth for a Harmonious Society*, Lou, Jiwei, and Shuilin Wang, eds. Washington, D.C.: World Bank.

Chen, Martha, and Donald Snodgrass. 2001. "Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank." Washington, D.C.: USAID.

CGAP. 2009. *Financial Access* 2009: *Measuring Financial Inclusion around the World*. Washington, D.C.: CGAP.

Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor*: *How the World's Poor Live on $2 a Day*. New Jersey: Princeton University Press.

del Ninno, Carlo, Kalanidhi Subbarao, and Annamaria Milazzo. 2009. "How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences." SP Discussion Paper No. 0905. Washington, D.C.: World Bank, May.

Devereux, Stephen, and Paul Jere. 2008. "Choice, Dignity and Empowerment: Cash and Food Transfers in Swaziland." Washington, D.C.: Save the Children, June.

Deshpande, Rani. 2006. "Safe and Accessible: Bringing Poor Savers into the Formal Financial System." Focus Note 37. Washington, D.C.: CGAP, September.

راني دبشباندي. 2006. الأمان وسهولة المنال: إدماج المدخرين الفقراء في النظام المالي الرسمي. مذكرة مناقشة مركزة رقم 37. واشنطن العاصمة: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء. سبتمبر/أيلول.

DFID. 2009. "Designing and Implementing Financially Inclusive Payment Arrangements for Social Transfer Programmes." London: DFID.

Dorward, Andrew, et al. 2008. "Towards smart subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi." *Natural Resource Perspectives*, No. 116, September.

Dupas, Pascaline, and Jonathan Robinson. 2008. "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya." *Journal of Economic Literature*, December.

Duryea, Suzanne, and Ernesto Schargrodsky. 2007. "Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption." Washington, D.C.: IADB.

Feltrim, Luiz Edson. 2006. "Correspondentes Bancarios." Presentation at Banco Central do Brasil.

FSD Kenya. 2009. "The state of financial service delivery in Kenya today." Presentation at "The Future of Financial Service Delivery in Kenya" 22 May, sponsored by the Central Bank of Kenya and FSD Kenya.

Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009.*Conditional Cash Transfers*: *Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.

Gertler, Paul, Sebastian Martinez, and Marta Rubio-Codina. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards," Policy Research Working Paper 3994. Washington, D.C.: World Bank.

Gonzalez, Adrian. 2008. "How many borrowers and MFIs Exist?" Washington, D.C.: MIX, 31 December.

Johnson, Doug. 2008. "The use of smartcards to disburse government benefits in Andhra Pradesh, India." Presentation at DFID-CGAP G2P and Financial Inclusion seminar, South Africa, 3-4 November.

Langhan, Sarah, Gordan Mackay, and Craig Kilfoil. 2008. "Distribution Mechanism Scoping Study." Quindiem Consulting.

Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs, and Benedicte de la Briere. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Famflia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Social Protection Discussion Paper 0709. Washington, D.C.: World Bank.

CGAP
DFID Department for International Development

رقم 58
ديسمبر/كانون الأول 2009

رجاء تبادل مذكرة المناقشة المركزة هذه مع زملائك ولا تتردد في طلب نسخ إضافية من هذه الدراسة أو غيرها في هذه السلسلة.

ترحب المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء بملاحظاتكم على هذه الدراسة.

جميع إصدارات المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب) متاحة على موقع المجموعة على شبكة الإنترنت وهو:
www.cgap.org

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 USA

هاتف: 202-473-9594
فاكس: 202-522-3744

بريد إلكتروني:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2009

Ramji, Minakshi. 2009. "Financial Inclusion in Gulbarga: Finding Usage in Access." Working Paper Series No. 26. Chennai: IFMR Centre for Microfinance.

Reuters. 2008. "Bangladesh launches 100-day job scheme for poor." 15 September. Accessed 20 June 2009 from http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7JHN9L?OpenDocument.

Sherraden, M. 1991. *Assets and the poor: A new American welfare policy*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

South African Social Security Administration. 2008. "Statistical Report on Social Grants, Aug. 2008." Pretoria: SASSA.

Ssewamala, Fred M., Stacey Alicea, William M. Bannon, Jr., and Leyla Ismayilova. 2008. "A Novel Economic Intervention to Reduce HIV Risks Among School-Going AIDS Orphans in Rural Uganda." *Journal of Adolescent Health* 42:102-104.

Trivelli, Carolina. 2007. "Improving Women's Access to Financial Services Through Subsidized Savings Accounts." Instituto de Estudios Peruanos, August.

World Bank. 2009a. "Safety nets and the current economic crisis." Presentation to World Bank Board of Directors. Washington, D.C., 29 April.

2009b. "World Development Report 2009." Washington, D.C.: World Bank.

2007. *Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs*. Washington, D.C.: World Bank.

Zimmerman, Jamie M., and Yves Moury. 2009. "Savings-Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction." Washington, D.C.: New America Foundation.

Marulanda, Beatriz. 2008. "Social Protection Payments: A Case Study of Familias en Accion in Colombia." Presentation at DFID-CGAP G2P and Financial Inclusion seminar, South Africa, 3-4 November.

Mas, Ignacio, and Gautam Ivatury. 2008. "The Early Experience with Branchless Banking." Focus Note 46. Washington, D.C.: CGAP.

غوتام إيفاتوري وإغناسيو ماس. 2008. "التجارب الأولية مع الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع بنكية". مذكرة مناقشة مركزة رقم 46. واشنطن العاصمة: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء.

Ministry of Finance, DFID, and FinMark Trust. 2009. "Finscope Malawi Launch." Presentation 19 March, Lilongwe.

Ministry of Rural Development. 2009. "NREGA Outcomes for the financial year 2008-2009." Accessed 7 October at http://nrega.nic.in/writereaddata/mpr_out/nregampr_dmu_99_0809.html

Morawczynski, Olga, and Mark Pickens. 2009. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Usage and Impact from M-PESA." Brief. Washington, D.C.: CGAP.

Net1 SEC Filings. March 2009 (Quarterly) and September 2005 (Annual).

Pearson, Roland, and Craig Kilfoil. 2007. "Dowa Emergency Cash Transfer (DECT) Wider Opportunities: Evaluation and Recommendations." London: DFID and Concern.

Planning Commission. 2008. "Public Distribution System and Food Security." Government of India.

Polis Institute. 2007. In Vaitsman and Paes-Sousa, "Evaluation of MDS Policies and Programs." Brazilian Ministry of Social Development.

مؤلفو مذكرة المناقشة المركزة هذه هم مارك بيكنز (سيجاب) وديفيد بورتيوس (Bankable Frontier Associates) وسارا روتمان (سيجاب). ويتقدمون جميعاً بالشكر والامتنان إلى العديد من الأشخاص، ممن شاركوا في إجراء المقابلات وعقد حلقات العمل في مختلف البلدان. وكذلك إلى كل من دينيس دياز (سيجاب) وبياتريز مارولاندا (مارولاندا للاستشارات) على ما قدماه من مدخلات بحثية ومشورة. وبرنامج تكنولوجيا سيجاب يعمل بتمويل مشترك من مؤسسة بيل وميليندا غيتس.

وفيما يلي الصيغة المقترحة للاستشهاد بمذكرة المناقشة المركزة الحالية:
Pickens, Mark, David Porteous, and Sarah Rotman. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments." Focus Note 58. Washington, D.C.: CGAP.