

Distr.: General  
1 April 2011  
Arabic  
Original: English



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي  
الدورة الرابعة والأربعون  
فيينا، ٢٧ حزيران/يونيه - ٨ تموز/يوليه ٢٠١١

المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية المحيطة بالتمويل البالغ الصغر  
مذكرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٥-١	أولاً- مقدمة .....
		ثانياً- المبادرات المعنية بالسياسات العامة والأطر القانونية والتنظيمية الرقابية بشأن شمول
٣	٢٧-٦	الخدمات المالية.....
٥	٢٠-٩	ألف- مبادرات دولية مختارة.....
٥	١٠	١- منظومة الأمم المتحدة.....
٦	٢٠-١١	٢- هيئات دولية أخرى .....
١٠	٢٧-٢١	باء- مبادرات إقليمية مختارة .....
١٣	٥٢-٢٨	ثالثاً- المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية في التمويل البالغ الصغر.....
٢٧	٥٦-٥٣	رابعاً- ملاحظات ختامية.....



## أولاً - مقدمة

١ - استمعت اللجنة، في دورتها الثانية والأربعين (فيينا، ٢٩ حزيران/يونيه - ١٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩)، إلى اقتراح بأن الوقت قد حان لكي تتولّى إجراء دراسة بشأن التمويل البالغ الصغر في سياق التنمية الاقتصادية الدولية، بالتنسيق الوثيق مع المنظمات الرئيسية التي تعمل من قبل في هذا المضمار. وسوف يكون الغرض من الدراسة استبانة الحاجة إلى إطار تنظيمي وقانوني يهدف إلى حماية قطاع التمويل البالغ الصغر وتطويره لكي يُتاح المجال لاستمرار تنميته، اتساقاً مع الغرض المنشود منه، وهو بناء قطاعات مالية إدماجية تشمل جميع الفئات خدمةً للتنمية.<sup>(١)</sup> وفي تلك الدورة، طلبت اللجنة إلى الأمانة، رهنا بتوافر الموارد اللازمة، أن تقوم بإعداد دراسة مفصّلة تتضمّن تقييم المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية التي هي مناط الاهتمام في ميدان التمويل البالغ الصغر، وتتضمّن أيضاً اقتراحات بشأن شكل وطبيعة وثيقة مرجعية تُناقش فيها شتى العناصر اللازمة لإقامة إطار قانوني مؤات للتمويل البالغ الصغر، ربما تفكّر اللجنة مستقبلاً في إعدادها بغية مساعدة المشرّعين ومقرّري السياسات العامة في سائر أنحاء العالم. وقيل إنّ البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تنظر فيما إذا كان ينبغي تنظيم التمويل البالغ الصغر وكيفية القيام بذلك؛ مما يمكن أن يثبت أن إنشاء صكوك قانونية توافقية التوجّه عامل له قيمة كبرى للبلدان في هذا الطور من تنمية التمويل البالغ الصغر. وكما طلبت اللجنة إلى الأمانة أن تعمل بالتوازي مع الخبراء وأن تستكشف إمكانيات التعاون مع منظمات مهتمة أخرى من أجل إعداد تلك الدراسة، حسبما يكون مناسباً.<sup>(٢)</sup>

٢ - ثمّ عرضت على اللجنة، في دورتها الثالثة والأربعين، مذكرة من الأمانة تتضمّن دراسة ومقترحات، حسبما طلبت (A/CN.9/698). وأوضح أنّ المذكرة سعت إلى تخصيص المسائل ذات الصلة بالإطار التنظيمي الرقابي والقانوني للتمويل البالغ الصغر، وإلى تقديم لمحة عامة عنها.<sup>(٣)</sup> وقد أُقرّ بأنّ التمويل البالغ الصغر، بفضل ما يؤدي إليه في تسهيل سبل الحصول على الخدمات المالية لصالح العديد من الفقراء الذين لا يستفيدون حالياً من خدمات النظام المالي الرسمي، يمكن أن يؤدي دوراً هاماً كأداة للتخفيف من حدّة الفقر ولبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وذكّر أيضاً أنّ استحداث بيئة تنظيمية رقابية مناسبة من شأنه أن يسهم في تنمية قطاع التمويل البالغ الصغر.<sup>(٤)</sup>

(1) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/64/17)، الفقرة ٤٣٢.

(2) المرجع نفسه، الفقرة ٤٣٣.

(3) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/65/17)، الفقرة ٢٧٥.

(4) المرجع نفسه، الفقرة ٢٧٦.

٣- وبعد المناقشة، اتفقت اللجنة على أنه ينبغي للأمانة أن تدعو إلى عقد ندوة، مع إتاحة الإمكانية لمشاركة خبراء من منظمات ناشطة في هذا المجال، بغية استكشاف المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية التي تحيط بالتمويل البالغ الصغر وتقع ضمن ولاية الأونسيترال. وقيل إنه ينبغي أن تتمخض الندوة عن تقرير يُرفع إلى اللجنة في دورتها المقبلة، تُحدّد فيه القضايا ذات الشأن، ويحتوي على توصيات بشأن الأعمال التي قد يكون من المفيد أن تضطلع الأونسيترال بها في هذا الميدان.<sup>(٥)</sup>

٤- واستجابةً لذلك الطلب، نظّمت الأمانة ندوةً خلال يومي ١٢ و١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ في فيينا، اشتملت على عروض إيضاحية ومناقشات ضمن حلقات من المتناظرين عن المسائل الرئيسية المحيطة بالتمويل البالغ الصغر. وكان من ضمن المتكلمين والمتناظرين والمشاركين اختصاصيون في التمويل البالغ الصغر من عدّة حكومات ومنظمات غير حكومية ومن القطاع الخاص والأوساط الأكاديمية من جميع أنحاء العالم.<sup>(٦)</sup>

٥- وتتضمّن هذه المذكرة ملخصاً لمداورات الندوة وللقضايا الرئيسية التي تمت استبانتها. ويتضمّن الجزء الأول ملخصاً لمختلف المبادرات التي استُحدثت على الصعيد الدولي والإقليمي والداخلي من أجل معالجة مسألة الترويج للتمويل البالغ الصغر وتنظيمه الرقابي. ويعرض الجزء الثاني بإجمال المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية التي أثّرت، لكي تنظر فيها اللجنة.

## ثانياً- المبادرات المعنية بالسياسات العامة والأطر القانونية والتنظيمية الرقابية بشأن شمول الخدمات المالية

٦- خلال الندوة، لاحظ المشاركون أن التمويل البالغ الصغر سرعان ما أصبح شكلاً معترفاً به عالمياً من أشكال التمويل، تطوّر من خلال منظومة من المنظمات غير الحكومية موجهة بواسطة المانحين.<sup>(٧)</sup> ووفقاً للبيانات المتاحة،<sup>(٨)</sup> بلغ في عام ٢٠٠٩ عدد المقترضين تمويلات بالغّة الصغر ٩٢.٤ مليون مقترض، وبلغت حافطة القروض الإجمالية ٦٥ بليون

(5) المرجع نفسه، الفقرة ٢٨٠.

(6) يمكن الاطلاع على جدول أعمال الندوة والأوراق الصادرة عنها في الموقع الشبكي

.www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/microfinance-2011.html

(7) انظر أيضاً دويتشه بانك "Deutsche Bank, "Microfinance: An Emerging Investment Opportunity"

كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، في الموقع الشبكي -www.dbresearch.com/PROD/DBR\_INTERNET\_EN-

.PROD/PROD000000000219174.pdf

(8) Microfinance Information Exchange، دراسة متاحة في الموقع الشبكي www.mixmarket.org

دولار من القروض الائتمانية (مقارنة بمبلغ قدره ٢٤ بليون دولار في عام ٢٠٠٦). ووصلت قيمة الالتزامات المالية بدعم التمويل البالغ الصغر إلى ٢١.٣ بليون دولار،<sup>(٩)</sup> ومثلت الاستثمارات عبر الحدود في التمويل البالغ الصغر حوالي ١٢ بليون دولار. وفي الفترة نفسها، قُدِّرَ أنَّ وسائل الاستثمار في التمويل البالغ الصغر تدير استثمارات رأسمالية أجنبية تبلغ حوالي ٦.٢ بلايين دولار.<sup>(١٠)</sup>

٧- والتمويل البالغ الصغر يدخل الآن أيضاً في طور جديد وأكثر حركيةً. فهو يستمرّ في النمو في العالم قاطبة، ويتوسّع إلى تقديم نواتج مالية جديدة وأكثر تطوراً. غير أنّ الفجوات القانونية والتنظيمية الرقابية والسوقية تكبح تسيير عمل هذه الصناعة كما ينبغي من الجودة.<sup>(١١)</sup> وهذه الحقيقة الواقعية، إلى جانب ازدياد دور المستثمرين في تمويل مؤسسات التمويل البالغ الصغر، وظهور أسلوب الاتصالات المباشرة بين المقرضين والمقترضين في مضمار التمويل البالغ الصغر عبر الحدود، تدلّ كلها معاً على الدور الذي ينبغي أن يؤديه تحديد المعايير القانونية والتنظيمية الرقابية الدولية من أجل إرساء ممارسات ومبادئ مشتركة في جميع مناحي هذه الصناعة.<sup>(١٢)</sup>

٨- وخلال الندوة أيضاً، ذُكر الاختلاف بين التمويل البالغ الصغر والشمول في الخدمات المالية. فقد سلّط الضوء على أنّ الشمول المالي هو مفهومٌ أعرض نطاقاً من التمويل البالغ الصغر، يقوم على التسليم بأنّ إتاحة سبل الحصول على القروض الائتمانية وحدها غير كافية لاستئصال الفقر. ولذلك فإنّ من اللازم توفير مجموعة من الخدمات المفيدة والمرنة وآليات لتقديم الخدمات قابلة للتعويل عليها من أجل تلبية طائفة متنوّعة من الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة. ومن ثمّ فإنّ الشمول المالي لا يستهدف منشآت الأعمال البالغة الصغر فقط، بل يهدف أيضاً إلى زيادة مدى الوصول إلى الأسر المنزلية، من خلال

(9) [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/)

(10) المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، "Microfinance Investors Adjust Strategy in Tougher Market Conditions"، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، دراسة متاحة في الموقع الشبكي [www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf)

(11) انظر أيضاً وحدة المعلومات الاستخباراتية الاقتصادية، "Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010"، دراسة متاحة في الموقع الشبكي <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379430>

(12) انظر أيضاً المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، "G20 Identifies nine principles for innovative financial inclusion, action plan expected in November"، حزيران/يونيه ٢٠١٠، دراسة متاحة في الموقع الشبكي [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13722/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13722/)

سلسلة متصلة من المؤسسات المالية التي تتيح نواتج وخدمات مناسبة إلى كل قطاعات السكان ومن خلال أنواع مختلفة من جهات تقديم الخدمات.<sup>(١٣)</sup> وباعتبار التمويل البالغ الصغر مُجاً قائماً على السوق في مكافحة الفقر، فهو يركّز على تنمية القدرة على القيام بمشاريع الأعمال وعلى توسيع العمل في المهن الحرّة.<sup>(١٤)</sup> وخلال الندوة، تمّ التسليم بأنّ التمويل البالغ الصغر يتميّز بالعلاقات الوثيقة مع الزبائن، وتبسيط الإجراءات المتبعة، والمنهجية المتخصصة بشأن القروض الائتمانية. وكان محور التركيز في الوثيقة A/CN.9/698 (انظر الفقرتين ١ و ٢ أعلاه) على التمويل البالغ الصغر.

## ألف- مبادرات دولية مختارة

٩- أُشير إلى الأنشطة التي يضطلع بها مختلف الهيئات الحكومية وغير الحكومية المعنية بتحديد معايير قانونية وتنظيمية رقابية دولية وإقليمية. وقد لوحظ في المناقشات أنّ بعض تلك الهيئات لا يركّز، حصراً أو على نحو شامل، على التمويل البالغ الصغر؛ وأنّ بعضها الآخر يُعنى في الأكثر بتنظيم المسائل الاحترازية، فلا يعالج موضوع التنظيم غير الاحترازي. ويبدو جلياً أنّ الحرص على الوضوح بقدر أكبر على الصعيد الدولي بشأن عدة مسائل من شأنه أن يشجّع مقدّمي خدمات التمويل البالغ الصغر عبر الحدود.

## ١- منظومة الأمم المتحدة

١٠- دعمت الأمم المتحدة التطوّر الذي حصل في الانتقال من الإقراض الائتماني البالغ الصغر إلى التمويل البالغ الصغر، وكذلك التطوّر الجاري الآن إلى الشمول في الخدمات المالية، الذي يُعتبر وسيلة مفيدة للتعجيل ببلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. غير أنّ أنشطة الأمم المتحدة ليست موجهة حالياً صوب تحديد المعايير، وإنما تُعنى بالترويج للتمويل البالغ الصغر، أيّ تقديم المساعدة إلى المندوب الخاص للأمين العام لمناصرة التمويل الشمولي لصالح التنمية من أجل الترويج بقدر أكبر لمفهوم الشمول المالي، وكذلك تقديم المساعدة ذات الصلة بالموضوع إلى الدول الأعضاء. وأشير إلى أنّ منظومة الأمم المتحدة على نطاقها الأوسع يمكنها أن تؤدي دوراً أكبر في تعزيز الشمول المالي، كما أُشير إلى أربع أولويات

(13) دور الائتمانات البالغة الصغر والتمويل البالغ الصغر في القضاء على الفقر، تقرير الأمين العام (A/65/267)، آب/أغسطس ٢٠١٠، الفقرتين ٣٨ و ٣٩، الصفحة ١٧.

(14) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

بشأن العمل في المستقبل في هذا الصدد. وتضمّنت تلك الأولويات '١' زيادة التنسيق فيما بين مقرري السياسات العامة ومسؤولي التنظيم الرقابي من بلدان مختلفة وفيما بين مختلف الهيئات الدولية المعنية بتحديد الأولويات، وخصوصاً الهيئات التي تُعنى بموضوع الشمول في الخدمات المالية، والاستقرار المالي والسلامة المالية؛ و'٢' استحداث نظم فعّالة للشمول المالي، تقدّم خدماتها لسلسلة متصلة من فئات الزبائن، بدءاً من الأفراد وانتهاءً إلى منشآت مشاريع الأعمال البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم؛ و'٣' استحداث بنية تحتية مالية مؤاتية على الصعيد الوطني، وخصوصاً في مجال خدمات دفع المبالغ المالية؛<sup>(١٥)</sup> و'٤' حماية الزبائن من المسيئين المحتملين؛ والتي يُقال إنها أولويات يمكن إنجازها من خلال مجموعة من معايير هذه الصناعة وكذلك التنظيم الرقابي الذاتي، إلى جانب التنظيم الرقابي والإشراف على النحو المناسب لحماية الزبائن. وقد دُعي إلى مناصرة مزيد من الشفافية بشأن النواتج، والحاجة إلى زيادة مقدرة الزبائن على اللجوء إلى الاختيارات المبنية على المعلومات الدقيقة بشأن النواتج المالية وإدارة الأموال.

## ٢- هيئات دولية أخرى

١١- خلال الندوة، ذُكر في المناقشة عن مبادرات مختارة تضطلع بها هيئات استشارية دولية أخرى، أن أيّ نظام لتقنين التنظيم الرقابي لا بدّ له من أن يوازن بين تكلفة التنظيم الرقابي والإشراف وبين المخاطر التي يطرحها عدم التنظيم الرقابي، وأن يتوافق مع نوع المعاملات المالية المقصودة. وقد سلّط الضوء أيضاً على التنظيم الرقابي الاحترازي وغير الاحترازي على حد سواء.

١٢- أما التنظيم الرقابي الاحترازي فقبيل إنه يرمي إلى حماية النظام المالي بأجمعه، بما في ذلك سلامة الأموال المودعة لدى مؤسسات مالية مرخصة لهذا الغرض. في حين أن الهدف من الإشراف على حافطات القروض المصرفية هو الحدّ من المخاطر التي يمكن للمصارف أن تُقدّم عليها بشأن استخدام أموال المودعين. وتشتمل لوائح التنظيم الرقابي من هذا القبيل على المعايير المتبعة بشأن مدى كفاية رأس المال والمتطلبات الخاصة بالسيولة النقدية، وهي عادةً ما تشرف على إدارتها هيئات متخصصة في التنظيم الرقابي المالي. وأما في حالة التنظيم

(15) تشمل خدمات دفع المبالغ المالية تحويل الأموال بين أصحاب الحسابات المصرفية، وذلك على سبيل المثال تحويل الأموال فيما بين أفراد الأسر المشتتة جغرافياً، ومن أجل دفع فواتير المنافع، وتحصيل المدفوعات، وذلك على سبيل المثال، من البرامج الحكومية، أو تُجار التبغ الذين يبيعون صغار مالكي مزارع الإنتاج في أماكن المزايدات.

الرقابي غير الاحترازي، فإن التركيز لا ينصبّ على حماية النظام المالي والمبالغ المودعة بذاتها، وإنما في الأرجح على أسلوب تسيير الأعمال المالية، بما في ذلك مسائل من قبيل التسجيل؛ وحماية المستهلك؛ والإفصاح عن معدّلات الفائدة؛ ودعم المعاملات المضمونة؛ ووضع القيود على الملكية الأجنبية، وإدارة رؤوس الأموال ومصادرها؛ والتحوّل من نوع مؤسسي إلى آخر؛ ومنع الاحتيال والجرائم المالية؛ وتقديم خدمات المعلومات عن القروض الائتمانية.

١٣- وخلال الندوة أيضاً، ساد اتفاق عام على أن التنظيم الرقابي الاحترازي غير مناسب وغير ضروري بشأن مؤسسات التمويل البالغ الصغر، التي لا تقبل أخذ ودائع. ولكن أُشير إلى أنه ينبغي أن يُتاح لمقرضي الأموال البالغة الصغر أن يقبلوا أخذ الودائع، لكي يصبحوا أقلّ اعتماداً على المانحين وعلى أسواق رؤوس الأموال من أجل الحصول على تمويل القروض؛ وهذا هو ما يطرح السؤال عما إذا كان هؤلاء المقرضون يمكن أن يكونوا خاضعين لقدر ما من الإشراف الاحترازي.

لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف ("BCBS")

١٤- في الآونة الأخيرة، قدّمت لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف إرشادات توجيهية<sup>(١٦)</sup> بشأن تطبيق المبادئ الرئيسية للإشراف المصرفي الفعال<sup>(١٧)</sup> ("المبادئ الرئيسية") على أنشطة التمويل البالغ الصغر (لأنّ المبادئ الرئيسية نفسها لم توضع بقصد العناية بالتمويل البالغ الصغر). ولا يقصد أن تُعتبر الإرشادات التوجيهية ملخّصاً لأفضل الممارسات أو صيغة منقّحة من المبادئ الرئيسية؛ بل إنّ القصد منها تسليط الضوء على الفوارق الرئيسية بين تطبيق كل مبدأ رئيسي منها على الخدمات المصرفية التقليدية المتاحة للعموم 'بالتجزئة' وعلى التمويل البالغ الصغر، من خلال تبيان مجالات العمل التي قد تتطلب تكييفاً بحسب الأحوال.<sup>(١٨)</sup>

١٥- وترمي الإرشادات التوجيهية إلى مساعدة الدول على استحداث نهج متماسك في التنظيم الرقابي لقطاع التمويل البالغ الصغر والإشراف عليه. وهي تضع في الاعتبار الحاجة إلى

(16) لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision"، آب/أغسطس ٢٠١٠، دراسة من إعداد فريق the Microfinance Workstream of BCBS التابع للجنة، متاحة في الموقع الشبكي [www.bis.org/publ/bcbs175.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs175.htm).

(17) المبادئ الرئيسية للإشراف المصرفي الفعال The Core Principles for Effective Banking Supervision، التي نُشرت أصلاً في عام ١٩٩٧، ثم نقّحتها في عام ٢٠٠٦ لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، هي قياس معياري يمكن أن تتبعه البلدان لتقييم نوعية نظم الإشراف على المصارف على الصعيد الوطني، وهي متاحة في الموقع الشبكي [www.bis.org/publ/bcbs129.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm).

(18) Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision"، آب/أغسطس ٢٠١٠، الصفحة ١.

تخصيص الموارد الإشرافية بكفاءة، وتطوير معرفة متخصصة لدى الهيئات الإشرافية بشأن التقييم الفعال لمخاطر أنشطة التمويل البالغ الصغر، وإدراك الممارسات الرقابية والإدارية التي ثبتت فعاليتها، وإن كانت تختلف عن الممارسة المصرفية التقليدية ولكنها قد تكون مناسبة مع ذلك للتمويل البالغ الصغر. ويُرتأى في الإرشادات التوجيهية أنه في حين يمكن تطبيق بعض المبادئ الرئيسية على نحو متساوٍ على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى التي تقبل أخذ ودائع ("ODTIs") التي تزاوُل أعمال التمويل البالغ الصغر، بصرف النظر عن طبيعة الأنشطة المعنية (أو تعقّد أسلوب هذه المؤسسات وحجمها)، فإن أكثر هذه المبادئ يحتاج إلى تكيفه بحسب ظروف هذا القطاع. غير أن الإرشادات التوجيهية لا تُعنى إلا بمؤسسات التمويل البالغ الصغر الودائعية ("MFIs")، وتهتم بالتنظيم الرقابي الاحترازي لأنشطتها. ومن ثم فهي لا تُطبّق على مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي لا تأخذ ودائع (وهي الأكثرية)،<sup>(19)</sup> ولا تُعنى بمسائل التنظيم الرقابي غير الاحترازي.

فريق خبراء مجموعة العشرين المعني بشمول الخدمات المالية/الفريق الفرعي المعني بسبل الوصول إلى الخدمات المالية من خلال الوسائل الابتكارية

١٦- "المبادئ الخاصة بالشمول في الخدمات المالية بالوسائل الابتكارية"<sup>(20)</sup> التسعة الصادرة عن مجموعة العشرين، التي أُقرت في مؤتمر قمة مجموعة العشرين الذي عُقد في تورونتو في حزيران/يونيه ٢٠١٠، وعُرضت في الندوة المذكورة، ترمي إلى تقديم إرشادات توجيهية بشأن نهج السياسة العامة والتنظيم الرقابي التي ينبغي أن تُتبع في مضمون الشمول في الخدمات المالية الابتكارية. وهدفها هو '١' تشجيع الاعتماد المأمون والسليم لنماذج تقديم الخدمات المالية الابتكارية والوفائية بالغرض والمنخفضة التكلفة؛ و'٢' المساعدة على تحديد إطار عمل للحواجز التي تُتاح لمختلف الجهات العاملة المصرفية والتأمينية وغير المصرفية المعنية؛ و'٣' تشجيع الخدمات المالية المسورة التكلفة التي تستجيب لاحتياجات الزبائن من حيث النوعية ومجال التنوّع على حد سواء.

١٧- وتستند المبادئ الخاصة بالشمول في الخدمات المالية الابتكارية إلى التسليم بأن الوسائل الابتكارية (مثلاً، تكنولوجيات الخدمات المصرفية التي لا فروع لها) ودور المستثمرين والمانيين العالميين في إتاحة سبل الوصول إلى الخدمات المالية عوامل تشجّع على ازدياد أهمية الهيئات

(19) بعض من أكبر مؤسسات التمويل البالغ الصغر في العالم، مثلاً (SKS) في الهند، هي مؤسسات لا تتعامل بالودائع.

(20) الفريق الفرعي المعني بسبل الوصول إلى الخدمات المالية من خلال الوسائل الابتكارية، التابع لفريق خبراء مجموعة العشرين المعني بشمول الخدمات المالية، " Innovative Financial Inclusion, Principles and Report " on Innovative Financial Inclusion، أيار/مايو ٢٠١٠.

الدولية الاستشارية المعنية بتحديد المعايير في الترويج لتحسين سبل الوصول إلى الخدمات المالية عبر العالم، مما ينطوي على إمكانات لتحسين كفاءة هذا القطاع المالي، وزيادة الشفافية فيه. ويشير واحد من هذه المبادئ، على سبيل المثال، إلى أن أطر العمل التنظيمي الرقابي ينبغي أن تتمثل فيها المعايير الدولية.

الشراكة العالمية من أجل شمول الخدمات المالية ("GPII")

١٨ - الشراكة العالمية من أجل شمول الخدمات المالية هي الآلية التنفيذية الرئيسية لخطة العمل بشأن شمول الخدمات المالية، المتفق عليها في مؤتمر قمة مجموعة العشرين، الذي عقد في سيول في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. وقد أنشأت هذه الشراكة العالمية فريقاً فرعياً يركز على المبادئ الصادرة عن مجموعة العشرين بخصوص الشمول في الخدمات المالية الابتكارية، وعلى التعاون في العمل مع الهيئات المعنية بتحديد المعايير. ومن ضمن أولويات الشراكة العالمية إنشاء فرقة عمل تُكَلِّف بمهام جمع البيانات عن خدمات الشمول في الخدمات المالية وقياسها، من أجل تحسين نوعية وكمية البيانات ذات الصلة المتاحة للأفراد والأسر المنزلية ومنشآت الأعمال البالغة الصغر والمتوسطة؛ وكذلك توفير الأدوات والمنهجيات اللازمة للدول لكي تحدّد الأهداف المتوخّاة في مضمار شمول الخدمات المالية.

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء ("GGAP")

١٩ - المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء<sup>(٢١)</sup> هي مركز مستقل للسياسات العامة والبحوث مخصصة جهوده لدفع مسار التقدم في إتاحة سبل الوصول إلى الخدمات المالية للفقراء في العالم، مقرّه ضمن البنك الدولي. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، اعتمدت وكالات المانحين الـ ٢٩ الأعضاء في هذه المجموعة الاستشارية "الإرشادات التوجيهية التوافقية بشأن التمويل البالغ الصغر - المبادئ التوجيهية بشأن التنظيم الرقابي للتمويل البالغ الصغر والإشراف عليه"<sup>(٢٢)</sup> وهذه الإرشادات التوجيهية، التي ألفها مهنون ممارسون في مجال

(21) قامت أيضاً المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء بدور مؤسس مشارك في الحملة الذكية (Smart Campaign)،

وهي جهد عالمي لتزويد مؤسسات التمويل البالغ الصغر الإيداعية (MFIs) بالأدوات والموارد اللازمة لتقديم خدمات مالية شفافة ومحترمة واحترافية إلى كل الزبائن. وتجسّد الحملة الذكية مجموعة من المبادئ الأساسية بشأن معاملة زبائن التمويل البالغ الصغر - أي بخصوص المعايير الدنيا التي ينبغي للزبائن أن يتوقعوها عند القيام بأعمال تجارية مع أي مؤسسة تمويل بالغ الصغر. والمبادئ هي: اجتناب الإفراط في المديونية، والتسعير الشفاف والمسؤول، وممارسات التحصيل المناسبة، وسلوك الموظفين الأخلاقي، وآليات تصحيح حالات الغبن، وخصوصية بيانات الزبائن؛ وتُتاح معلومات عن ذلك في الموقع الشبكي [www.smartcampaign.org/](http://www.smartcampaign.org/).

(22) خلال الندوة، أُشير إلى أن هذه الإرشادات التوجيهية يجري حالياً تعديلها من أجل إصدارها في وقت لاحق في عام ٢٠١١.

التمويل البالغ الصغر، تستند إلى معلومات وخبرات مستمدة من مختلف المعلقين المعنيين بالتنظيم الرقابي للتمويل البالغ الصغر والإشراف عليه في أنحاء مختلفة من العالم. وتُجمل الإرشادات التوجيهية عدة مبادئ بشأن التنظيم الرقابي الاحترازي وغير الاحترازي على حد سواء - وكذلك الإشراف - بشأن قطاع التمويل البالغ الصغر. ويحتاج المؤلفون فيها بأن الوصول إلى تحقيق كامل إمكانات التمويل البالغ الصغر يوجب أيضاً في نهاية المطاف ولوج ميدان الوساطة المالية المرخصة والخاضعة للإشراف الاحترازي، وأن من الضروري صياغة اللوائح التنظيمية بإحكام يتيح المجال لهذا التطور.<sup>(٢٣)</sup>

#### البنك الدولي

٢٠ - أكد العمل الذي يضطلع به البنك الدولي بشأن التمويل البالغ الصغر على جملة أمور ومنها أهمية إيجاد بنية تحتية مالية ذات كفاءة في توسيع نطاق سبل وصول الفقراء إلى الخدمات المالية. ومن بين عناصر تلك البنية التحتية، سلط الضوء على الدور الحاسم الذي يؤديه إنفاذ الضمانات الإضافية.<sup>(٢٤)</sup> وتعالج نظم سجلات الضمانات الإضافية والمعاملات المضمونة مسألة إجماع المؤسسات المالية عن قبول الممتلكات المنقولة باعتبارها ضمانات إضافية. ولذلك فإن نظم المعاملات المضمونة وسجلات الضمانات الإضافية يمكن أن تساهم في شمول الخدمات المالية وذلك بزيادة مستوى الإقراض الائتماني والتقليل من تكلفته.

#### باء - مبادرات إقليمية مختارة

٢١ - يبدو أن ازدياد اهتمام الهيئات الإقليمية والدولية في مجالي التمويل البالغ الصغر وشمول الخدمات المالية من شأنه أن يؤكد بوضوح مجدداً أهمية إيلاء الاعتبار للمعايير القانونية والتنظيمية الرقابية على الصعيد الدولي.

(23) المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، "Microfinance Consensus Guidelines — Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance", CGAP, حزيران/يونيه ٢٠٠٣، الصفحة ٣٠.

(24) انظر على سبيل المثال S. Fardoust, Y. Kim and C. Paz Sepulveda, eds. "Post crisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20" at chapter 10 "Toward Universal Access: Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion" (by, P. Stein, B. Randhawa and N. Bilandzic)، البنك الدولي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، الصفحة ٤٥٧ وما بعدها.

## الاتحاد الأوروبي

٢٢- أطلقت المفوضية الأوروبية في عام ٢٠٠٧ "المبادرة الأوروبية لتطوير التمويل البالغ الصغر دعماً للنمو والعمالة"<sup>(٢٥)</sup> بغية تحسين إتاحة سبل الحصول على التمويل لمنشآت الأعمال الصغيرة والأشخاص المستعدين اجتماعياً الذين يريدون إنشاء أعمال تجارية خاصة بهم. وهذه المبادرة التي تسلّم بالإقراض الائتماني البالغ الصغر باعتباره وسيلة للنمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمالة، تتركز على أربعة أركان تشمل فيما تشمله تحسين البيئة القانونية والمؤسسية اللازمة للتمويل البالغ الصغر وتعزيز وجود مناخ مؤات لإقامة مشاريع الأعمال.<sup>(٢٦)</sup>

٢٣- وقد بينت المفوضية الصلة بين الإقراض الائتماني البالغ الصغر واستحداث الأنشطة المدرة للدخل أو توسيع نطاقها، فشجعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على القيام بما يلي: '١' تسهيل عرض خدمات الإقراض الائتماني من قِبل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية أيضاً من خلال مختلف الوسائل؛ و'٢' التخفيف من التشدد في ارتفاع أسعار الفائدة بشأن عمليات الإقراض الائتماني البالغ الصغر؛ و'٣' تكييف التنظيم الرقابي والإشراف على الصعيد الوطني بحسب خصوصية التمويل البالغ الصغر؛ وكذلك '٤' تحسين إطار العمل المؤسسي اللازم للعمل الحر ومنشآت الأعمال البالغة الصغر. وحُتت الدول الأعضاء على اعتماد تدابير تمكّن العاطلين عن العمل ومتلقي الرعاية الاجتماعية من القيام بالانتقال إلى العمل الحر، وزيادة فرص النجاح المتاحة لمنشآت الأعمال البالغة الصغر. وقد لوحظ في المناقشة التي جرت أثناء الندوة أن دواعي القلق بشأن الإقراض الائتماني البالغ الصغر لا تقتصر على البلدان النامية فحسب، بل تشمل البلدان المتقدمة النمو أيضاً، وأن أيّ تطور مجدٍ فيها، حيث تغلب أعداد العاملين من أجل كسب الرزق، يجعل إصلاح إطار العمل التشريعي والتنظيمي والرقابي للإقراض الائتماني البالغ الصغر ومنشآت الأعمال البالغة الصغر شرطاً أساسياً.

(25) مفوضية الجماعات الأوروبية، الوثيقة النهائية، COM(2007) 708 final، "الرسالة الموجهة من المفوضية إلى المجلس وإلى البرلمان الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لأوروبا ولجنة المناطق - مبادرة أوروبية من أجل تطوير التمويل البالغ الصغر دعماً للنمو والعمالة" (A European initiative for the development of microcredit insupport of growth and employment)، ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

(26) يتعلق الركن الثالث بنشر أفضل الممارسات (بما في ذلك التدريب)؛ والركن الرابع يتعلق بتوفير رؤوس أموال تمويلية إضافية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر غير المصرفية.

رابطة المشرفين على المصارف في القارة الأمريكية/مصرف التنمية للبلدان الأمريكية

٢٤- نُشرت في عام ٢٠١٠<sup>(٢٧)</sup> "الإرشادات التوجيهية لمبادئ التنظيم الرقابي لعمليات التمويل البالغ الصغر والإشراف عليها بفعالية". ومع التسليم بإمكانية تطبيق مبادئ بازل الرئيسية على قطاع التمويل البالغ الصغر، تدعو الإرشادات التوجيهية أيضاً إلى تأييد ضرورة توسيع نطاق تطبيقها بغية إيجاد إطار عمل تنظيمي رقابي وقانوني مكمل يتيح الإمكانية للتنظيم الرقابي لمؤسسات التمويل البالغ الصغر والإشراف عليه بفعالية.<sup>(٢٨)</sup>

٢٥- وتُطبَّق المبادئ الواردة في الإرشادات التوجيهية، التي تتضمن مجموعة من أفضل الممارسات، على مؤسسات التمويل البالغ الصغر، بما في ذلك المؤسسات غير الخاضعة للإشراف، وعلى كل المؤسسات المالية التي لديها حافظات للإقراض الائتماني، بما في ذلك المصارف. أمّا المجالات الرئيسية التي تنطرق إليها فهي: '١' الشروط الأساسية اللازمة للتنظيم الرقابي لمؤسسات التمويل البالغ الصغر والإشراف عليها بفعالية؛ و'٢' التنظيم الرقابي لمؤسسات التمويل البالغ الصغر والإشراف عليها؛ و'٣' التنظيم الرقابي لعمليات الإقراض الائتماني. وتعرّف الإرشادات التوجيهية القرض الائتماني البالغ الصغر باعتباره قرصاً بمبالغ صغيرة يُقدّم للملكي منشآت الأعمال التجارية الصغيرة يُسدّد بصفة رئيسية من التدفّق النقدي من مبيعات منشأة الأعمال سلعها أو خدماتها.

٢٦- وتؤكد الإرشادات التوجيهية الحاجة إلى إطار عمل قانوني ورقابي تنظيمي مستقر للتمويل البالغ الصغر، يدعم عدة جوانب ومنها تحصيل الديون وتحقيق اليقين في تسوية الكفالات، ويشتمل على آلية للإسراع في تسوية المنازعات الصغيرة بين الزبائن ومؤسسات التمويل البالغ الصغر. ومن الشروط الأساسية الأخرى اللازمة لهذا النظام التي تسلّط الإرشادات التوجيهية الضوء عليها السياسات العامة بشأن أسعار الفائدة، وتوافر المعلومات المتاحة لكل مستعملي خدمات التمويل البالغ الصغر (وليس زبائن مؤسسات التمويل البالغ الصغر الخاضعة للإشراف فقط)، وحماية الزبائن، والحقوق والالتزامات الخاصة بمستعملي خدمات التمويل البالغ الصغر، والشفافية في أسعار النواتج، وتأمين الودائع.

(27) الإرشادات التوجيهية، التي نشرها مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ورابطة المشرفين على المصارف في القارة الأمريكية (ASBA)، أعدّها الفريق العامل للمشرفين على المصارف المعني بالتمويل البالغ الصغر، بدعم من خبراء استشاريين. وكانت البلدان الممثّلة في الفريق العامل بوليفيا والبرازيل وكولومبيا والسلفادور والولايات المتحدة الأمريكية (من خلال المؤسسة الاتحادية لتأمين الودائع) والمكسيك وبيرو. والإرشادات التوجيهية هي نتائج عملية استمرت عامين تشمل أمريكا اللاتينية والكاريبي.

(28) رابطة المشرفين على المصارف في القارة الأمريكية (ASBA)، "Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations", 2010, page 9.

٢٧- وأوصت الإرشادات التوجيهية بأن يحدّد القانون أو اللوائح التنظيمية بوضوح مسؤوليات المشرفين الماليين فيما يخصّ مؤسسات التمويل البالغ الصغر. وينبغي لأي إطار عمل قانوني أن يعالج مسائل ترخيص مؤسسات التمويل البالغ الصغر (وينبغي لعملية ترخيص مؤسسات التمويل البالغ الصغر ألا تكون أقلّ صرامة من ترخيص سائر المؤسسات المالية)، وكذلك ينبغي لأي إطار عمل تنظيمي رقابي أن يجسّد مفاهيم إدارة المخاطر، ومنها مثلاً مفهوم إدارة مخاطر الائتمانات والعمليات، وإدارة المخاطر الاستراتيجية، ومخاطر السيولة النقدية والأسواق. كما ينبغي أن تكون مسائل حدود المديونية المفرطة، ومكافحة غسل الأموال، ومكافحة تمويل الإرهاب من المواضيع الرئيسية في اللوائح التنظيمية أيضاً. وأخيراً، تقترح الإرشادات التوجيهية تعريف القروض البالغة الصغر (أو القرض الائتماني البالغ الصغر) بوضوح صريح في اللوائح التنظيمية، لكي تُحدّد بوضوح الخصائص التي تميّز الربائن ومنهجيات الإقراض الائتماني المستخدمة.<sup>(٢٩)</sup>

### ثالثاً- المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية في التمويل البالغ الصغر

٢٨- ساعدت العروض الإيضاحية التي قدّمت والمناقشات التي جرت عن تجارب البلدان على إلقاء الضوء على بعض المسائل الحاسمة الأهمية في قطاع التمويل البالغ الصغر وعلى بعض التحديات التي لا بدّ للمشرّعين والمسؤولين عن التنظيم الرقابي من أن يواجهوها. وحسبما ذُكر، لم يعد التنظيم الرقابي الذاتي في حدّ ذاته كافياً، وهناك الآن توافق في الآراء أخذ في الازدياد بشأن الحاجة إلى اتباع مبادئ التمويل المسؤول. وقد أُشير إلى أنّ من شأن الصكوك القانونية التوافقية التوجّه التي تبحث في مختلف العناصر اللازمة لإنشاء إطار عمل قانوني مؤات للتمويل البالغ الصغر أن تكون ذات قيمة كبيرة للمشرّعين وواضعي السياسات العامة في جميع أنحاء العالم، وخصوصاً في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها في مرحلة انتقالية.

طبيعة البيئة التنظيمية الرقابية ونوعيتها

٢٩- نُوقش موضوع نوعية البيئة التنظيمية الرقابية اللازمة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر. ومن التحديات المستبانة في عدة بلدان التنظيم الرقابي لطائفة واسعة التنوع من المؤسسات التي تقدّم خدمات التمويل البالغ الصغر. ففي الهند، على سبيل المثال، توجد عدّة كيانات رسمية وغير رسمية - تشرف عليها جهات تنظيمية رقابية مختلفة - تقدّم حالياً هذه الخدمات، مما

(29) وحدة الاستخبارات الاقتصادية Economist Intelligence Unit، "Global Microscope on the Microfinance" (2010)، page 66.

يعقد وضع السياسات العامة بشأنها والإشراف عليها. وليس ثمة الآن مقترح تشريعي<sup>(٣٠)</sup> بشأن إنشاء "جهة تنظيم رقابي واحدة فحسب" لكي تتولى الإشراف على مؤسسات التمويل البالغ الصغر ومختلف جوانب أنشطتها. وفي بيرو، تشمل اللوائح التنظيمية مسائل مثل توفير احتياطي تغطية خسائر القروض بناءً على وضعية القرض (بدلاً من الاعتماد على نوع المؤسسة)، وإجراءات التفتيش في الموقع والاشتراطات الصارمة بشأن الضوابط الرقابية الداخلية. وأما الفلبين فلديها إطار عمل تشريعي تنظيمي رقابي يُطبَّق في الأكثر على مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي تخضع لإشراف البنك المركزي (Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP))<sup>(٣١)</sup> والمنظمات غير الحكومية المعنية بخدمات التمويل البالغ الصغر التي لا يمكنها أن تقبل ودائع لا يشملها التنظيم الرقابي من جانب أي هيئة حكومية.<sup>(٣٢)</sup>

٣٠ - ونتيجة للتدابير التشريعية التي أُتخذت طيلة العقد الزمني الماضي، في البرازيل، يوجد الآن اثنان من المسارات الرئيسية الخاصة بالإقراض الائتماني البالغ الصغر يخضعان للائحتين تنظيميتين تشملان: '١' المؤسسات غير الربحية، وبعضها يخضع لقيود على أسعار الفائدة، وبعضها الآخر غير خاضع لقيود أسعار الفائدة؛ '٢' المؤسسات الربحية التي ليس لديها قيود مفروضة على أسعار الفائدة. وفي كينيا، سُنَّ قانون بشأن التمويل البالغ الصغر في عام ٢٠٠٦ بغية الحد من التشطّي في عدد من أنواع المؤسسات (الرسمية وشبه الرسمية وغير الرسمية) التي تقدّم خدمات التمويل البالغ الصغر وتحسّن الشكّلية الرسمية للعمليات. ويعالج القانون موضوع مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي تقبل أخذ الودائع (مع أن بعض جوانبه قد يُعلن أنها قابلة للتطبيق على المؤسسات التي تقبل أخذ الودائع في المستقبل)<sup>(٣٣)</sup> وقد صدرت بعض التشريعات واللوائح التنظيمية لكي تحكم جوانب من المؤسسات شبه الرسمية، في حين أن اللوائح التنظيمية بشأن ترخيص المؤسسات غير القابلة لأخذ الودائع خاضعة للمناقشة حالياً.<sup>(٣٤)</sup>

(30) .The Microfinance (Development & Regulation) Bill

(31) مما هو وثيق الصلة خصوصاً بإطار العمل التشريعي في البلد قانون المصارف العام رقم ٨٧٩١ (الذي سُنَّ في عام ٢٠٠٠) الذي يسعى إلى إقامة التوازن بين اللوائح التنظيمية الاحترازية والحاجة إلى ضمان توفير الخدمات المالية إلى منشآت الأعمال البالغة الصغر والصغيرة والأسر المنزلية الفقيرة. انظر، D. C. Valdemar, R. A. Encinas and M. D. Imperio, Microfinance activity in the Philippines, IDLO MF Working Paper .No. 2, October 2007, page 11

(32) انظر أيضاً الموقع الشبكي /www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13745/

(33) انظر /www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44949/

(34) انظر /www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13733/

## أسعار الفائدة

٣١- حُدِّد موضوع مدى تدخّل الدولة وتأثيره، وخصوصاً في فرض حدود على أسعار الفائدة التي تُتقاضى على قروض التمويل البالغ الصغر ("تحديد سقف أسعار الفائدة") باعتباره مسألة ذات مدعاة إلى القلق. وفي حين تُطبّق حدود على أيّ سقف من هذا القبيل في بعض الولايات القضائية، ومنها على سبيل المثال كولومبيا، فإنّ الولايات القضائية لا تنصّ على هذه الحدود في بعض البلدان الأخرى. ولدى فرنسا تشريعات محدّدة بخصوص منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة، إذ تنصّ على إلغاء الحدود على سقف أسعار الفائدة بشأن القروض التي تُوفّر لمنشآت الأعمال الفردية.<sup>(٣٥)</sup> وقد لوحظ أنّ تكاليف تنفيذ العمليات المتقاضاة على التمويل البالغ الصغر عالية نسبياً مقارنةً بالإقراض السائد رسمياً التجاري منه والمتاح للمستهلكين (وهي قروض تكون عادة بمبالغ صغيرة ولآجال قصيرة، مما يتطلب دورة مبيعات متكررة؛ وهي تُوفّر لأعداد كبيرة من المقرضين، الذين كثيراً ما يكونون مشتتّين جغرافياً على نحو واسع). ولهذا السبب، فإنّ أسعار الفائدة التي تكون أعلى بكثير من أسعار الفائدة المتاحة بشأن القروض التجارية والمتاحة للمستهلكين تكون لازمة عادة، وذلك بغية استيعاب التكاليف العالية المفروضة على التمويل البالغ الصغر.

## فرط المديونية

٣٢- قيل إنّ فرط مديونية الزبائن هو من الظواهر ودواعي القلق المستجدة والمشاركة على نحو شائع في كل بلد. ويُنظر إليها من حيث هي نتيجة للإفراط في عرض القروض الائتمانية، ولمنافسة شديدة جداً في هذا القطاع، مما يؤدي إلى تعدّد الاقتراض لدى الزبائن من مصادر مختلفة للتمويل البالغ الصغر.<sup>(٣٦)</sup> وأما مقدّمو التمويل البالغ الصغر فيلزمهم القيام بعمليات إجرائية لرصد/منع الإفراط في المديونية لدى زبائنهم. ولذلك قيل أيضاً إنّ من اللازم إيجاد تشريعات ولوائح تنظيمية وافية بالغرض لدعم تطوير مكاتب الإقراض الائتماني، وتنظيمها الرقابي على نحو صحيح، وهي مكاتب تقوم بدور مهم في تقديم المعلومات المالية الدقيقة للمقرضين من أجل المساعدة على التقليل من الإقراض غير الحصيف، وذلك بغية الحدّ من الخسارات وتوفير قروض ائتمانية أرخص تكلفة للجميع.

(35) انظر Loi no. 2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises.

(36) انظر أيضاً مركز دراسات الابتكارات المالية (CSFI)، "Microfinance Banana Skins 2011"، page 11، دراسة متاحة في الموقع الشبكي [www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance\\_Banana\\_Skins\\_2011.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance_Banana_Skins_2011.pdf)

٣٣- وقيل أيضاً إنَّ من مسائل التنظيم الرقابي التي ارتثي أنها ذات صلة بضغط التنافس مسألة تنامي عدد حالات التخلف عن سداد القروض، لأنَّ حوافز السداد تصبح أضعف من جراء ازدياد عدد المؤسسات التي تعرض خدماتها في سوق التمويل البالغ الصغر.<sup>(٣٧)</sup>

#### استخدام الضمانات الإضافية

٣٤- لوحظ أنَّ ازدياد استخدام الضمانات الإضافية، مما يؤدي إلى التعسّف في ممارسات التحصيل من جانب بعض مؤسسات التمويل البالغ الصغر (في حال عدم وجود إطار عمل تشريعي مناسب)، يُعتبر من المسائل الحرجة التي تقتضي تنظيمًا رقابياً. وفي هذا الصدد، ذُكر أنَّ قيوداً فرضت في إحدى الولايات الهندية على عمليات مؤسسات التمويل البالغ الصغر في استرداد قروضها، وذلك من أجل حظر استخدام أيِّ سند ضمان في إقراض التموليات البالغة الصغر.<sup>(٣٨)</sup>

٣٥- كما إنَّ ظاهرة إساءة استخدام ممارسات تحصيل القروض تبين أنَّ من الضروري أن يكون المقترضون الذين يلتمسون قروضاً بالغة الصغر مضمونة واعين بعواقب التخلف المحتمل عن السداد قبل الدخول في معاملة مالية من هذا القبيل. وقد تشمل أيضاً المسائل التي ينبغي النظر فيها بعين الاعتبار جعل استخدام الضمانة الإضافية مقصوراً على الموجودات المالية التي لها قيمة اقتصادية ما في مضمار السوق؛<sup>(٣٩)</sup> وتصميم قانون قروض التمويل البالغ الصغر على نحو يُعنى بالتقليل من التكاليف وتقصير الأجل الزمني.<sup>(٤٠)</sup>

#### مخاطر الصرف الأجنبي وأسواق رؤوس الأموال الدولية

٣٦- تبين وجود حاجة محدّدة إلى معايير قانونية وتنظيمية رقابية فيما يتعلق بمخاطر صرف العملات الأجنبية، التي يمكن أن تطرأ عندما تقتض مؤسسة تمويل بالغ الصغر رأس مال

(37) المرجع نفسه، الصفحة ٢٨.

(38) المرسوم القانوني رقم ٧ في أندرا برادشي، متاح في الموقع الشبكي [www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf)، وهو ينصّ على ما يلي: "لا يجوز لأي مؤسسة تمويل بالغ الصغر أن تسعى إلى الحصول على أي ضمانات من مقترض بواسطة رهن أو تعهد أو أي ضمانات أخرى من أجل قرض. وما لم تكن الضمانة قد تم الحصول عليها من مقترض قبل بدء نفاذ هذا المرسوم القانوني فإن أي ضمانات من هذا القبيل يُفرض عنها على الفور لصالح المقترض".

(39) انظر أيضاً القانون النموذجي للبلدان الأمريكية بشأن المعاملات المضمونة الصادر عن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية OAS Model Inter-American Law on Secured Transactions.

(40) على سبيل المثال، السماح بوصف الموجودات المالية المرهونة للحصول على التمويل البالغ الصغر بطريقة تتيح المجال على نحو معقول لتحديد ماهيتها (انظر التوصية ١٤ (د) من دليل الأونسيترال التشريعي بشأن المعاملات المضمونة).

الإقراض من الخارج بعملة أجنبية، مما يعرضها لاحتقال تكبدها خسائر، أو كذلك جنيتها أرباحاً، من تعييرات أسعار الصرف بين عملة القرض المقدم إلى مؤسسة التمويل البالغ الصغر والعملة المحلية التي تتداولها المؤسسة في عملياتها. ومن ثم فإن هذه المسألة تتطلب النظر فيها من أجل تجنب احتمال وقوع خسائر كبيرة لدى مؤسسات التمويل البالغ الصغر. وفي حين لجأ بعض السلطات من قبل إلى حظر عدم تطابق العملات في حافظات المؤسسات المالية، فإن بلداناً كثيرة لا تمتلك إطار عمل قانونياً وافياً بالغرض من أجل معالجة هذا الموضوع المعقد الخاص بالتمويل عبر الحدود لقروض التمويلات البالغة الصغر.

٣٧- وحسبما لوحظ، أصبحت الآن أسواق رؤوس المال الدولية المصدر الرئيسي لتمويل كثير من مؤسسات التمويل البالغ الصغر. وهذه الملاحظة تصح على وجه الخصوص بشأن مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي لا يُسمح لها بأخذ ودائع، والتي يُقدّر أنها أكثرية هذه المؤسسات. وفي كثير من البلدان، يُعدّ الامتثال للوائح التنظيمية التي تُطبّق على المؤسسات التي تُقبل أخذ الودائع مكلفاً ومعقّداً، كما أنّ من الصعب على مؤسسات التمويل البالغ الصغر أن تتحول إلى مؤسسات تقبل أخذ الودائع. ولذلك فإنه لا يُرجّح فيما يبدو أن يزداد في المستقبل التمويل المقدم إلى مؤسسات التمويل البالغ الصغر من مكاسب الودائع.<sup>(٤١)</sup> وعلاوة على ذلك، ليس من المتوقع أن تدرّ المصارف التجارية في البلدان النامية وغيرها من الجهات المؤسسية الفاعلة أموالاً ذات شأن لأغراض التمويل البالغ الصغر لأنها كثيراً ما تكون غير راغبة في إقراض مؤسسات التمويل البالغ الصغر، أو مقيدة بموجب القانون من القيام باستثمارات كبيرة في مضممار التمويل البالغ الصغر.<sup>(٤٢)</sup> ومن ثم فإنّ من المصادر الرئيسية لرفع مستوى الأموال بالحجم اللازم إنما هو في أسواق رؤوس الأموال الدولية.<sup>(٤٣)</sup> كما إنّ التزامات الديون المدعّمة بضمانات إضافية (CDO)<sup>(٤٤)</sup> وإصدار سندات ضمان مقابل

(41) دراسة 2007، "The Role of International Capital Markets in Microfinance"، B. Swanson، متاحة في الموقع الشبكي [www.dwmf.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf](http://www.dwmf.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf)

(42) المرجع نفسه.

(43) المرجع نفسه، ويقترح المؤلف أنه ينبغي جمع ٢٠٠ بليون دولار من أجل تلبية الطلب المحتمل.

(44) تتيح التزامات الديون المدعّمة بضمانات تلبية إضافية طائفة متنوعة من سندات الضمانات المدعّمة. بموجودات مالية التي تنطوي على سمات مختلفة فيما يخص المخاطر والعائد، للمستثمرين. وتمولها في المقام الأول مؤسسات استثمارية خصوصية وتميز بحجم استثماري متوسط، وباستحقاق طويل الأجل لمديون التمويل البالغ الصغر، ويتركزها في مؤسسات التمويل البالغ الصغر الكبيرة. انظر دراسة المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، الصفحة ٤، المتاحة في الموقع الشبكي [www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf)

القروض البالغة الصغر أصبحت ضمن الصكوك المستخدمة للحصول على التمويلات الدولية.<sup>(٤٥)</sup> غير أن كثيراً من البلدان ليس لديها أطر عمل قانونية متطورة من أجل هذه المعاملات المالية المعقدة.<sup>(٤٦)</sup>

الهيئات المعنية بالتصنيف الترتيبي لمؤسسات التمويل البالغ الصغر

٣٨- ظهرت أيضاً في بعض الولايات القضائية هيئات معنية بالتصنيف الترتيبي لمؤسسات التمويل البالغ الصغر (MIRAS) (مثلاً، هنالك أربع منها في الفلبين)، وقد يكون من الضروري أن يُوضع في الحسبان تنظيمها الرقابي في التشريعات ذات الصلة. وعلى سبيل المثال، فقد أصدر مؤخراً بنك الفلبين المركزي (The Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)) تعميماً تشريعياً عن الاعتراف، أو عدم الاعتراف، بهذه الهيئات المعنية بالتصنيف الترتيبي.<sup>(٤٧)</sup>

التحويلات المالية من العاملين

٣٩- من الخدمات المالية العابرة للحدود الوطنية المستبانة بأنها ذات أهمية حاسمة للفقراء - وخصوصاً المهاجرين - تسهيل إرسال واستلام تحويلات العاملين المالية السريعة وغير الباهظة التكلفة. ذلك أن أعداداً كبيرة من الأفراد المنخفضي الدخل يعملون خارج أوطانهم، وكثيراً ما يستعملون خدمات المؤسسات التجارية الدولية لتحويل الأموال. وقد أخذت تزداد مشاركة مؤسسات التمويل البالغ الصغر في سوق التحويلات المالية من خلال شبكة فروعها باعتبارها مراكز لدفع قيمة التحويلات المالية يشغلها القائمون بعمليات تحويل النقود. وقد يكون من المناسب دراسة ما إذا كان يمكن ترخيص مؤسسات التمويل البالغ الصغر لكي

(45) B. Swanson, "The Role of International Capital Markets in Microfinance", 2007, page 3

(46) انظر على سبيل المثال S. L. Schwarcz, "Disintermediating Avarice: An Inquiry Into Commercially Sustainable Microfinance", pages 29-32; IFC, "Pakistan: microfinance and financial sector diagnostic study", تقرير نهائي، نيسان/أبريل ٢٠٠٨ الصفحة ٢٨، متاح في الموقع الشبكي [www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan\\_Diagnostic\\_Studies\\_20090428.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf/$FILE/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf) ("Microfinance banks find it difficult to raise secured financing because they cannot pledge their loan portfolios or assets, and are therefore left with unsecured and expensive financing options.")

(47) التعميم التشريعي رقم ٦٨٥، الذي صدر في عام ٢٠١٠، متاح في الموقع الشبكي [.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/](http://cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/)

تتولى القيام بالتحويلات المالية الدولية من العاملين على أساس أوسع مما هي الحالة في الوقت الحاضر، وذلك لكي يتسنى لها أن تقدّم هذه الخدمة الهامة إلى زبائنها.

#### النقود الإلكترونية

٤٠- نُوقش على نطاق واسع موضوع ازدياد استعمال تكنولوجيا الاتصالات المتنقلة في الخدمات المالية، وهو نمط في العمل المصرفي غير القائم على الفروع المصرفية. وقد استُرعى الانتباه على وجه الخصوص إلى مسائل جديدة في التنظيم الرقابي والثغرات التي يجلبها معه هذا النمط والتي تتطلب تحديد معايير على المستوى الدولي. ولاحظ المشاركون في المناقشة التطور السريع في هذا القطاع وما ينطوي عليه من إمكانيات لضمان تحقيق الشمول في الخدمات المالية. ووفقاً للأرقام التي قُدّمت أثناء الندوة، يمكن أن يكون هنالك زهاء ٣٦٤ مليون شخص من ذوي الدخل المنخفض الذين لا يلجأون إلى المصارف ممن يستعملون الآن الخدمات المالية المتنقلة في عام ٢٠١٢، وهذا يعني أن عدد الأشخاص الذين ليس لديهم حساب مصرفي ولكن في حيازتهم هواتف محمول، من المقدّر له أن يزداد من ١ بليون إلى ١.٧ بليون في الفترة نفسها (أي حوالي ٧٠ في المائة من مجموع عدد السكان الذين لا يلجأون إلى المصارف على الصعيد العالمي).<sup>(٤٨)</sup> ومن المتكهن به أيضاً أن يتجاوز عدد مستخدمي خدمات دفع المبالغ بواسطة الهواتف المحمول ١٩٠ مليون شخص في عام ٢٠١٢،<sup>(٤٩)</sup> وأن تولّد المعاملات المالية وتحويلات النقود بواسطة أجهزة الاتصال المتنقلة على الأرجح ما تزيد قيمته على ٦٠٠ بليون دولار على النطاق العالمي بحلول عام ٢٠١٣.<sup>(٥٠)</sup>

٤١- وقُدّم خلال الندوة عرض إيضاحي عن نموذجين لدفع المبالغ بواسطة أجهزة الاتصال المحمولة،<sup>(٥١)</sup> أيّ النموذج القائم على الاستعانة بالمصارف والنموذج غير القائم على الاستعانة بالمصارف. ومن الأمثلة على النموذج القائم على الاستعانة بالمصارف التقنية المسماة "النقود الذكية" في الفلبين، التي تُطبّق من خلال شراكة بين مصرف ما وشركة مزوّد خدمات

(48) انظر الدراسة الصادرة عن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، Consultative Group to Assist the Poor،

"Mobile Banking: From Concept to Reality (June 25 2009)"، متاح في الموقع الشبكي

.www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/

(49) انظر Gartner newsroom متاح في الموقع الشبكي www.gartner.com/it/page.jsp?id=995812

(50) الموقع الشبكي http://juniperresearch.com/viewpressrelease.php?pr=106

(51) عُرّف دفع المبالغ بواسطة أجهزة الاتصال المحمولة بأنه عبارة عن معاملات مالية تُجرى باستخدام أجهزة اتصال محمولة، كالهواتف المحمولة مثلاً، وتشمل معاملات الدفع بأجهزة الاتصال المحمولة على سبيل المثال لا الحصر سبل الحصول بواسطة أجهزة الاتصال المحمولة إلى طائفة واسعة من الخدمات المصرفية.

مزودة خدمات اتصالات لاسلكية.<sup>(٥٢)</sup> وتقع على عاتق المصارف الداخلة في الشبكة مسؤولية عن ضمان امثال استخدام تقنية "النقود الذكية" للوائح التنظيمية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وحماية المستهلكين.

٤٢ - ومن الأمثلة على النموذج غير القائم على الاستعانة بالمصارف النظام المسمى "جي كاش" (GCASH) في الفلبين. وفي هذا النموذج، تصدر شركة تقوم بتشغيل شبكة خدمات اتصالات متنقلة بالهواتف المحمولة (MNO) حساب "جي كاش" باعتباره شكلاً من أشكال التسوية التمويلية المسبقة إلى وسطائها في شبكة "جي كاش" الذي يحولون حساب "جي كاش" إلى الزبائن عبر منصات تكنولوجيا الاتصالات المتنقلة أو وكلاء مأذونين فردياً.<sup>(٥٣)</sup> ومثال آخر على النموذج غير القائم على الاستعانة بالمصارف النظام المسمى "إم بيسا" (نقود "الموبايل" المحمول) في كينيا (MPesa)،<sup>(٥٤)</sup> التي تستند إلى نظام من الحسابات المنخفضة القيمة التي تديرها شركة تشغيل شبكة خدمات اتصال متنقلة (MNO) يُتاح الحصول عليها للمشاركين في الشركة عبر الهواتف المحمولة من خلال بطاقة أَمْوَطة هوية المشترك (SIM). ونظام "إم بيسا" الذي كان أصلاً نظاماً داخلياً لتداول النقود الإلكترونية، باشرت مؤخراً الشركة التي تديره (بشراكة مع وكلاء مختارين في المملكة المتحدة) تقديم خدمة للتحويلات المالية الدولية، أصبحت ناشطة بين المملكة المتحدة وكينيا، حيث ترسل النقود مباشرة إلى هاتف المتلقي. ومن ثم فقد برزت الحاجة إلى نظام قانوني دولي فيما يخص هذه التحويلات، باعتبارها بنداً يحظى بالانتباه.

٤٣ - أمّا المسائل القانونية العالقة المحيطة بطبيعة النقود الإلكترونية، حسبما لوحظ في المناقشة، فتشمل ما إذا كان ينبغي معاملة النقود الإلكترونية باعتبارها مدخّرات، مع ما يقترن بذلك من ضرورة النظر في إمكانية دفع فائدة على تلك الأموال؛ وما إذا كان

(52) من خلال هذه الشراكة تستطيع المصارف أن تصدر نقوداً إلكترونية، أي "نقوداً ذكية"، وأن تستخدم منصة حاسوبية لتكنولوجيا الاتصالات المحمولة ومنافذ توزيع باعتبارها قنوات لتقديم الخدمات، إضافة إلى الفروع المصرفية وشبكة من الآلات الصرافة المؤتمتة (ATM).

(53) بغية استخدام نظام "جي كاش"، يجب على الزبائن أولاً أن يتسجّلوا فيه بإرسال "إس إم إس" (أي بواسطة خدمة الرسائل القصيرة)، وبعد ذلك يمكنهم تبديل النقد الفعلي (أي النقد في الحساب) إلى نقود إلكترونية عبر وسيط معتمد. وحالما يقبض الزبائن النقد في حساباتهم، يمكنهم استخدام النقود الإلكترونية لدفع الفواتير وتحويل الأموال بواسطة خدمة الرسائل القصيرة. وإذا تلقى الزبائن نقوداً إلكترونية يمكنهم تبديلها إلى نقود فعلية.

(54) نظام "إم بيسا"، الذي أطلقته شركة تشغيل شبكة خدمات اتصالات متنقلة، يُستخدم لأغراض عدّة ومنها دفع الفواتير ومدفوعات الرواتب الجماعية ودفع رسوم التسجيل في المدارس.

"مُصدرو" النقود الإلكترونية يزاولون في نشاطهم عملاً مصرفياً، ومن ثم يخضعون للوائح التنظيمية المصرفية؛ وما إذا كان ينبغي تغطية تلك الأموال بمخططات تأمين الودائع من أجل التقليل من المخاطر المحتملة. وفي حين أن بعض البلدان، مثل الفلبين، قد أصدرت لوائح تنظيمية تحكم استخدام النقود الإلكترونية بحيث تُطبق على شركات تقديم خدمات الهواتف المحمولة التي تقودها المصارف وكذلك التي لا تقودها المصارف، فإن هنالك بلداناً أخرى يعمل فيها مقدّمو الخدمات المالية بواسطة الهواتف المحمولة ومستعملو هذه الخدمات في فضاء غير محدد من حيث التنظيم الرقابي.<sup>(55)</sup> ومن ناحية أعم، أُشير إلى أنه لا يوجد الآن توجيه إرشادي بشأن "المنطقة الرمادية" بين المدفوعات المحضة وصكوك القيمة المخزونة رقمياً والإبداعات، مما يقدّم مجالاً محتملاً آخر من المجالات التي تتطلب تحديد المعايير بشأنها.

٤٤ - وحسبما لوحظ، فإن عدم وجود معايير مشتركة من أجل استحداث بيئة مؤاتية في سياق الخدمات المالية بواسطة الهاتف المحمول قد أدّى إلى الاختلاف في النهج التنظيمية الرقابية التي تُعتمد على صعيد البلدان المختلفة، مما ينتج عنه عدم اتساق بيانات العمل التي ينشط فيها مقدّمو خدمات الحسابات، وكذلك في بعض الحالات فرض قيود على الخدمات التي يمكن تقديمها.<sup>(56)</sup> وقد اتفقت لجنة الأونسيترال، خلال دورتها الثالثة والأربعين في عام ٢٠١٠، على أن الاتصالات بواسطة الأجهزة المحمولة يمكن أن تعتبر فئة فرعية من الاتصالات الإلكترونية التي تُعنى بها المعايير التشريعية ذات الصلة بالموضوع التي اعتمدها الأونسيترال. ووفقاً لما ارتأته اللجنة فإنّ القابلية للتنبؤ بالوضع القانوني للمعاملات التي تُجرى بأجهزة الاتصال المحمولة يمكن أن تتعزّز كثيراً باعتماد معايير تشريعية مناسبة. وهذا يتعلّق

(55) على سبيل المثال، لم يكن يوجد في كينيا في وقت انعقاد الندوة لوائح تنظيمية محدّدة بشأن الشركات غير المصرفية التي تقدّم خدمات مالية بواسطة الهاتف المحمول. وقد كانت إدارة الشبكة الوطنية للمدفوعات المالية التابعة للبنك المركزي في كينيا توفر الإشراف على نظام "إم بيسا" (نقود الهاتف المحمول) وغيرها من شركات تقديم خدمات التمويل البالغ الصغر، بهدف حماية المستهلكين من عواقب أعطال عمليات مقدّمي الخدمات وحالات تقصيرهم المالي. وفي وقت إعداد التقرير أعلن بنك كينيا المركزي عن مجموعتين من مشاريع اللوائح التنظيمية بشأن التحويلات المالية الإفرادية الإلكترونية وبشأن مصدري النقود الإلكترونية، تُقصد بهما جملة أمور ومنها: تسهيل تقديم خدمات التحويلات المالية الإفرادية بطريقة التجزئة، وتقديم خدمات مصدري النقود الإلكترونية. انظر الموقع الشبكي [www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf](http://www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf)

(56) انظر الدراسة المشتركة بين وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID) ومعهد الدراسات النقدية في كينيا ومعهد بوز ألن هاميلتون "Mobile Financial Services Risk Matrix" تموز/يوليه ٢٠١٠، متاحة في الموقع الشبكي <http://bizclir.com/galleries/publications/Mobile%20Financial%20Services%20Risk%20Matrix%20July%202010.pdf>

خصوصاً بالبلدان النامية، حيث يمكن أن يساهم التوسّع في استخدام أجهزة الاتصال المحمولة مساهمة كبيرة في توسيع نطاق سبل الاستعانة بوسائل الاتصالات الإلكترونية. وذكرت اللجنة أنّ خدمات دفع المبالغ هي مجال له أهمية خاصة لتكنولوجيا الأجهزة المحمولة وأنّ معاملات دفع المبالغ بواسطة أجهزة الاتصال المحمولة يمكن أن تدعم الشمول المالي الذي يدمج جميع الفئات، وبخاصة في المناطق الريفية.<sup>(٥٧)</sup>

#### الخدمات المصرفية بواسطة الوكلاء

٤٥- جانب آخر من الخدمات المصرفية غير القائمة على الفروع التي يُروّج لها باعتبارها وسيلة لجعل الخدمات المالية أيسر منالاً للفقراء، وكذلك لزيادة مدى تنوّع الخدمات المتاحة وتخفيض تكاليفها، وخصوصاً في المناطق الريفية النائية، هو الجانب الذي يتعلق بالخدمات المصرفية بواسطة الوكلاء. وهذا الجانب يدلّ ضمناً على استخدام واسطة الوكلاء الذين ينتشرون في جميع أنحاء البلد ويستطيعون تقديم خدمات على الصعيد المحلي. وتنطوي الخدمة المصرفية بواسطة الوكلاء على النظر بعين الاعتبار إلى ما إذا كان ينبغي أن يُسمح للمصارف بأن تستخدم وكلاء خدمات التجزئة ممّن هم ليسوا مصارف لكي يفتحوا حسابات مالية ويقبلوا أخذ ودائع والقيام بغير ذلك من الأعمال التجارية المصرفية مع الزبائن (وهي ممارسة باشر بها بعض الدول، مع أنّ معظم الدول لا تسمح في الوقت الحاضر للمصارف باستخدام وكلاء لأغراض من هذا القبيل). وفي البرازيل، توجد شبكة واسعة من الوكلاء المصرفيين (ويُشار لهم أيضاً باسم مراسلين).<sup>(٥٨)</sup> وقد أذن البنك المركزي في البرازيل للمؤسسات المالية وغير مالية بتوظيف وكلاء من هذا القبيل من أجل تسهيل فتح الحسابات المالية والتحويلات المصرفية وسداد أقساط القروض. وفي كولومبيا، يروّج المصرف المسمّى "بانكا دي لاس أوبورتونيداديس" (Oportunidades) لإنشاء قناة من الوكلاء غير المصرفيين،<sup>(٥٩)</sup> باعتبارها قناة توزيع منخفضة التكلفة من أجل تقديم الخدمات المالية (بغية تسهيل سبل وصول زبائن التمويل البالغ الصغر إلى الخدمات والمعاملات والمدفوعات المصرفية بالقرب من المواضيع التي

(57) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/65/17)، الفقرة ٢٤٩.

(58) انظر القرار ٣-١١٠ المؤرخ ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٣، والقرار ٣-١٥٦ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

(59) انظر Decree 2233 of July 2006; External Circular 26 of 2006 of the Financial Superintendence, Decree No. 3965 of November 10 of 2006; Decree 086 of January 17 of 2008; External Circular 053 of November 2009 of the Financial Superintendence.

يوجدون فيها). وقد ذُكرت إشارة مرجعية إلى التوجيه الإرشادي الصادر مؤخراً عن لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، الذي يتطلّب بمقتضاه استخدام قنوات تقديم الخدمات الجديدة وضع معايير مصممة خصيصاً لها بشأن المخاطر العملية، ولكن على ألاّ تكبح اللجوء إلى النماذج الابتكارية مع الحرص على ضمان أمان وسلامة المؤسسات وأموال المستهلكين. كما إنّ التوفيق بين المعايير واتجاهات هذه الصناعة يتطلّب وجود موظفين إشرافيين لكي يقوموا بتطوير صيغة من الفهم العميق تبين كيف تؤدّي هذه النماذج من الأعمال التجارية الجديدة وظيفتها، وتصميم أدوات محددة لاستبانة علائم ازدياد المخاطر العملية في معاملات التمويل البالغ الصغر.<sup>(60)</sup>

### حماية الزبائن والتثقيف المالي

٤٦ - الائتمانات المقدّمة إلى القائمين بمشاريع الأعمال البالغة الصغر تختلف عن الائتمانات المقدّمة إلى المستهلكين، ولها متطلبات محدّدة.<sup>(61)</sup> وكان من المواضيع المحورية المتكرّرة الظهور الحاجة إلى تدابير لضمان حماية الزبائن، بما في ذلك منع الممارسات المنافية لمبادئ الضمير، وإلى بناء أسس التثقيف المالي في المجتمع المحلي عموماً. ذلك أنّ الممارسة التي تنحو إلى "ترزيم" الخدمات المالية (وذلك على سبيل المثال بإلزام الزبائن بأخذ رزم من الخدمات - ودفع تكلفتها - تشتمل على نواتج أخرى، مثل التأمين، عندما يريدون أخذ قرض) يمكن أن تستتبع الزجّ بالزبائن في التزامات وتكاليف لا يفهمونها تماماً. وقيل إنّ هنالك أيضاً حاجة إلى التصدي لممارسات سلبية أخرى، ومنها مثلاً إثقال القروض بضمانات إضافية على نحو مفرط، بما في ذلك إجبار المقترضين على أن يُودعوا لدى المقرض نسبة مئوية من القرض الذي يحصلون عليه. وعلى العموم، أُبرزت الحاجة إلى الشفافية (مثلاً، الإفصاح عن سعر الفائدة، وتوفير إجراءات تُتبع في تقديم الشكاوى) في قطاع التمويل البالغ الصغر. ولوحظ أنه وفقاً لدراسة استقصائية حديثة العهد، لا توجد في عدد كبير جداً من الاقتصادات نصوص قانونية تقيد ممارسات البيع غير المنصفة والشديدة الضغط وممارسات التحصيل

(60) لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، "أنشطة التمويل البالغ الصغر والمبادئ الرئيسية للإشراف المصرفي الفعال"، الصفحة ٢٣.

(61) رابطة المشرفين على المصارف في القارة الأمريكية، Association of Supervisors of Banks of the Americas، "Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations"، الفقرة ٢-٤-١، الصفحة ٢٨.

التعسّفية (انظر الفقرة ٤٤).<sup>(٦٢)</sup> وذكرت أمثلة على البلدان التي لديها نظام لحماية الزبائن. ومن ذلك أن بيرو لديها إطار عمل تنظيمي رقابي وإشرافي موسّع من أجل حماية الزبائن المالية، يشدّد على الشفافية والمعاملة المنصفة. فإنّ المؤسسات المالية تتمتع بالحريّة في تحديد أسعار الفائدة والأجور والرسوم، ولكن الأحكام والشروط التعسّفية وممارسات البيع والتسويق تخضع للتنظيم الرقابي. وهناك تركيز مماثل على الحماية المالية للزبائن في الفلبين، يشدّد أيضاً على الشفافية في المعاملات، وممارسات الإقراض المنصفة، وعلى إنشاء آليات عمل لتوفير سبل حبر الحقوق للزبائن. وفي كينيا، هنالك تشريع وطني قيد النظر، من شأنه أن ينشئ محاكم خاصة تتولى معالجة الشكاوى التي تُرفع على مقدّم الخدمات الائتمانية. وبالإجمال، لوحظ أنّ الزبائن المحتملين يحتاجون إلى تزويدهم بالمعلومات على نحو شفاف عن أسعار الفائدة والتكلفة الحقيقية التي تترتب على الاقتراض، وطبيعة وتكلفة النواتج المالية الأخرى التي تُعرض عليهم، وعن حقوقهم حين إنفاذ أقساط سدود القروض.

٤٧- ومن جرّاء ارتفاع درجات الأمية فيما بين زبائن التمويل البالغ الصغر، ارتُئي أنّ المؤسسات المالية التي تقدّم خدماتها إليهم ينبغي الارتقاء بها إلى مستويات أعلى في تطبيق معايير المساءلة (من المستويات المطبّقة على المصارف التجارية)، وينبغي للدول أن تنظر في موضوع إدماج التثقيف من أجل محو الأمية المالية في جداول أعمالها الخاصة بالتنمية. وقد ذُكر المثال على جنوب أفريقيا: حيث إنه بموجب القانون الوطني بشأن الإقراض الائتماني (عام ٢٠٠٦)، يجري تنفيذ القيام بدورات مشورة بشأن الإقراض الائتماني بخصوص الإفراط في المديونية.

#### السبل البديلة في تسوية المنازعات

٤٨- قيل إنّ من الجوانب الهامة من حماية الزبائن الحاجة التي تقتضي أن تُوفّر للزبائن سبل الوصول إلى إجراءات منصفة وسريعة وشفافة وغير باهظة التكلفة بشأن تسوية المنازعات (كما في ذلك المشورة القانونية عند الضرورة) التي تنشأ من معاملات التمويل البالغ الصغر، سواء فيما يخصّ سداد القروض أو غير ذلك من المسائل. وقد ارتُئي عموماً أنّ الإجراءات القضائية التقليدية في المحاكم غير مناسبة لهذا المضمار، باعتبارها مطوّلة وباهظة التكلفة جداً

(62) التقرير المشترك بين المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء والبنك الدولي، "Financial Access 2010"،

الصفحة ٢. وقد تبين التقرير أنه يوجد في ١١٨ اقتصاداً من ١٤٢ اقتصاداً استجابت للدراسة

الاستقصائية، شكل ما من تشريعات حماية المستهلكين المالية. غير أن نصف عدد الاقتصادات فقط لديه

نصوص قانونية تقيّد ممارسات البيع غير المنصفة والشديدة الضغط وممارسات التحصيل التعسّفية.

وعلاوة على ذلك، قيل إن مقترضي التمويل البالغ الصغر كثيراً ما يفتقرون إلى المعرفة عن حقوقهم وكيفية حمايتهم، حيث إن العقد مع مقدم التمويل البالغ الصغر كثيراً ما يكون هو الاتفاق الرسمي الأول الذي يبرمونه في عمرهم. وقُدّم مثال على مبادرة أُطلقت في بيرو، حيث يجري الترويج لأساليب بديلة في تسوية المنازعات. ذلك أن الصعوبة في سبل الوصول إلى النظام القضائي الرسمي من جرّاء ارتفاع التكاليف، وكذلك العوائق الجغرافية واللغوية والثقافية، تطرح تحدياً خاصاً بعينه على مقدّم التمويل البالغ الصغر وعلى الزبائن معاً في البلد. فإن ارتفاع مستويات التخلف عن الدفع، الذي يقترن بتعدّد استرداد القروض على نحو فعال من خلال الوسائل القضائية، يشكّل عائقاً يحول دون تخفيض أسعار الفائدة، ومن ثم توسيع نطاق سبل الحصول على القروض الائتمانية. ولذلك فقد وُضع مشروع يُعنى بالترويج للجوء إلى التحكيم، في إحدى مناطق البلد. وهذا المشروع، الذي هو عبارة عن تعاون في العمل بين غرفة التجارة المحلية ومؤسسات رئيسية في مضمار التمويل البالغ الصغر، يهدف إلى تسهيل سبل الوصول إلى العدالة، واحتواء تكاليف المعاملات المالية، وإضفاء الطابع المؤسسي على اللجوء إلى التحكيم بشأن الحالات المنخفضة التكلفة.

٤٩ - ولذلك فإنّ من شأن أيّ إطار عمل تنظيمي رقابي شفاف لصالح المستفيدين من خدمات التمويل البالغ الصغر أن يتطلّب من المعنيين بالتنظيم الرقابي ضمان توفير آليات لحق الطعن تخضع للإجراءات الداخلية الخاصة بالمؤسسات المالية وأساليب تسوية المنازعات من خلال آلية لتسوية المنازعات بواسطة أطراف ثالثة (أي ديوان أمين المظالم، والوساطة، وغير ذلك).<sup>(٦٣)</sup>

#### التمويل المضمون

٥٠ - إذ تنمو الآن منشآت الأعمال البالغة الصغر ويزداد ما تحوزه من موجودات مالية، تزداد أهمية الإمكانات التي يتيحها التمويل المضمون بالنسبة إلى تقدّمها بصفتها منشآت صغيرة ومتوسطة. غير أنّ منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة والبالغة الصغر ليس لديها سوى قدر ضئيل من الممتلكات التي كثيراً ما تكون مطلوبة باعتبارها ضمانات إضافية في بلدان الدخل المنخفض أو المتوسط من أجل الحصول على القروض الائتمانية. ومن ناحية ثانية، فإنّها تمتلك بالفعل طائفة متنوعة من الموجودات المالية الإنتاجية التي يمكن تسخيرها بسهولة لاستخدامها ضمانات إضافية. ولكن التشريعات المحلية هي فحسب التي كثيراً ما

(63) المرجع نفسه، صفحة ٣١.

تمنع الشركات من استخدام هذه الموجودات المالية لضمان القروض.<sup>(٦٤)</sup> ومن ثم فإن إصلاح إطار العمل القانوني للمعاملات المالية المضمونة على نحو يتيح المجال لاستخدام الممتلكات المنقولة والممتلكات من التجهيزات الثابتة من شأنه أن يدعم سبل وصول هذه المنشآت إلى القروض الائتمانية. ذلك أن القروض المضمونة بضمانات إضافية تحظى عموماً بشروط مؤاتية أكثر من شروط القروض غير المضمونة، بالنسبة إلى أيٍّ مقترض بعينه أو أيٍّ حجم قرض بعينه.

٥١ - وقد لاحظ البنك الدولي أنه بالرغم من كون مؤسسات التمويل البالغ الصغر تعوّل على بدائل عن الضمانات الإضافية (مثلاً ضغط الأقران، وإتاحة سبل الحصول على قروض متكرّرة، وآليات تحصيل القروض)، فإن إصلاح القوانين الخاصة بالضمانات الإضافية قد يعود عليها بالنفع أكثر من المصارف التجارية، وخصوصاً إذا ما سمحت التشريعات باستخدام الممتلكات المنقولة وممتلكات التجهيزات الثابتة باعتبارها ضمانات إضافية.<sup>(٦٥)</sup> وفي بعض البلدان التي اضطلعت بإصلاح قوانين المعاملات المضمونة، كان التمثّل الأوّل في استخدام النظام من أجل تسجيل فوائد الضمانات أكبر في مؤسسات التمويل البالغ الصغر منه في المصارف التجارية.<sup>(٦٦)</sup>

٥٢ - ولكن استحداث إطار عمل تنظيمي رقابي يكفل الشفافية في الإقراض المضمون في مجال التمويل البالغ الصغر ينبغي التسليم فيه بأن معظم الاقتصادات ليس لديها سوى أطر عمل قانونية وتنظيمية رقابية أساسية<sup>(٦٧)</sup> بخصوص حماية الزبائن المالية. وبالإضافة إلى المسائل التي ذُكرت من قبل في الفقرات السابقة (انظر على سبيل المثال الفقرتين ٣٤ و٤٧)، فإن تلك النظم لا تُعنى بالحماية من الإعلان الدعائي التضليلي وانتهاك سرّية بيانات الزبائن والشفافية<sup>(٦٨)</sup> في المعلومات عن الأسعار وأحكام وشروط النواتج والخدمات المالية.

(64) دراسة متاحة في الموقع الشبكي <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>.

(65) H. Fleisig, M. Safavian, N. de la Peña, "Reforming Collateral Laws to Expand Access to Finance", البنك الدولي، ٢٠٠٦، الصفحة ٢٠، دراسة متاحة في الموقع الشبكي <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>.

(66) المرجع نفسه.

(67) المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)/البنك الدولي، "Financial Access 2010"، الصفحات ٢٤-٢٦.

(68) انظر أيضاً دراسة مركز دراسات الابتكارات المالية "Microfinance Banana Skins 2011"، page 11.

## رابعاً - ملاحظات ختامية

٥٣ - مع أنه كانت هنالك مبادرات، كثيراً ما نجحت، في عدد من الدول من أجل معالجة بعض المسائل المحددة في الندوة، فقد سلط الضوء على عدم وجود مجموعة متماسكة من التدابير القانونية والتنظيمية الرقابية العالمية التي يمكن أن تصلح لاستخدامها معياراً للدول الراغبة في سن تشريعات وفقاً لأفضل الممارسات الدولية المتبعة. وحسبما لاحظ بعض المشاركين، فإنّ دولاً كثيرة تسعى بجد الآن إلى إيجاد إطار عمل تنظيمي رقابي مناسب للترويج للشمول في الخدمات المالية الذي يدمج الجميع من خلال مؤسسات التمويل البالغ الصغر. ومن شأن المعايير العالمية والإقليمية المشار إليها أنفاً في هذه الورقة أن تقدّم إرشادات توجيهية مفيدة إلى اللجنة في هذا الصدد.

٥٤ - وقد ذكرت نصوص الأونسيترال التشريعية باعتبارها وسيلة مفيدة في تعزيز وضع إطار عمل تشريعي وتنظيمي رقابي يمكن أن يلبي احتياجات صناعة التمويل البالغ الصغر. وقد شملت المواضيع المذكورة التمويل عبر الحدود؛ والمعاملات المالية المضمونة في التمويل البالغ الصغر، من أجل تعزيز إتاحة الإقراض الائتماني وخصوصاً للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، أو الزبائن الذين ليس لديهم رؤوس أموال كافية أو سبل وصول إلى أنواع أخرى من الائتمانات؛ واستخدام النقود الإلكترونية؛ وآليات تسوية المنازعات اللازمة لمعالجة شكاوى المستفيدين من خدمات التمويل البالغ الصغر. ولعلّ اللجنة ترغب في النظر في مدى مناسبة وحدوى معايير الأونسيترال في هذه المجالات.

٥٥ - وإذ تدرك اللجنة أنّ بعض المسائل الرئيسية القانونية والتنظيمية الرقابية الخاصة بالتمويل البالغ الصغر تُعنى بها منظمات أخرى (ومنها على سبيل المثال التنظيم الرقابي الاحترازي، حسبما ورد بحثه في مبادئ بازل الرئيسية)؛ وأنّ أيّ عمل تضطلع به الأونسيترال ينبغي أن يتجنّب ازدواجية الجهود في هذا الميدان، فلعلّها ترغب في النظر فيما إذا كان ينبغي القيام بمزيد من العمل في مجال التمويل البالغ الصغر.

٥٦ - إن تصميم إطار عمل قانوني وتنظيمي رقابي مؤات للتمويل البالغ الصغر يثير مسائل مختلفة ينبغي النظر فيها، وقد أُشير إلى بعضها في الورقة السابقة. ولعلّ اللجنة تودّ أن تنظر في القيام بمزيد من العمل فيما يتعلق بالمسائل التالية:

(أ) طبيعة البيئة التنظيمية الرقابية ونوعيتها، بما في ذلك ما هي المؤسسات التي تخضع للتنظيم الرقابي ومن هي الجهات التي تقوم بهذا التنظيم، وما إذا كان ينبغي أن يكون التنظيم الرقابي وفقاً لنوع النشاط الممارس (مثلاً، الإقراض الائتماني) أو وفقاً لنوع الكيان الذي يخضع للتنظيم الرقابي؛

- (ب) مدى مناسبة فرض حدود على أسعار الفائدة التي يمكن تقاضيها على قروض التمويل البالغ الصغر؛
- (ج) اتخاذ تدابير ترمي إلى معالجة مشكلة فرط المديونية؛
- (د) إنشاء مكاتب للإقراض الائتماني وإخضاعها للتنظيم الرقابي؛
- (هـ) الإفراط في الضمانات الإضافية واستخدام ضمانات إضافية بلا قيمة اقتصادية؛
- (و) ممارسات تحصيل الديون التعسفية؛
- (ز) مخاطر الصرف الأجنبي في الأحوال التي تحصل فيها مؤسسات التمويل البالغ الصغر على رأس مال الإقراض من الخارج؛
- (ح) تسهيل التعامل بالتحويلات المالية الدولية للأموال من جانب مؤسسات التمويل البالغ الصغر على أساس أرخص تكلفة وأكثر كفاءة؛
- (ط) النقود الإلكترونية، بما في ذلك وضعيتها باعتبارها مدخّرات، وما إذا كان "مُصدرو" النقود الإلكترونية يزاولون عملاً مصرفياً، ومن ثمّ فما هو نوع التنظيم الرقابي الذي يخضعون له؛ وتغطية تلك الأموال بمخططات تأمين الودائع؛
- (ي) تعزيز قابلية التنبؤ بالوضع القانوني للمعاملات المالية التي تُجرى بأجهزة الاتصال المحمولة (على سبيل المثال في مجال خدمات دفع المبالغ)؛
- (ك) تسهيل الاستفادة من الخدمات المصرفية بواسطة الوكلاء وغير ذلك من أشكال الخدمات المصرفية غير القائمة على الفروع المصرفية باعتبارها وسيلة لجعل الخدمات المالية أيسر منالاً؛
- (ل) اتخاذ تدابير للترويج لحو الأمية المالية وزيادة حماية الزبائن من ممارسات الإقراض التعسفية والمنافية لمبادئ الضمير؛
- (م) توفير إجراءات قانونية منصفة وسريعة وشفافة وغير باهظة التكلفة لتسوية المنازعات الناشئة من معاملات التمويل البالغ الصغر؛
- (ن) تسهيل استخدام الإقراض المضمون وضمن الشفافية فيها؛ وخصوصاً لصالح منشآت الأعمال البالغة الصغر والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.