

Distr.: General
20 April 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي

الدورة الخامسة والأربعون

نيويورك، ٢٥ حزيران/يونيه - ٦ تموز/يوليه ٢٠١٢

مسائل قانونية مختارة تؤثر في التمويل البالغ الصغر

مذكّرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٢-١	أولاً- مقدمة.....
٢	٢٢-٣	ثانياً- الإقراض المضمون في التمويل البالغ الصغر
٢	٨-٣	ألف- لمحة عامة.....
٦	١٢-٩	باء- الممارسات المجحفة في معاملات التمويل البالغ الصغر
٨	١٣	جيم- تقييم المرهونات في معاملة التمويل البالغ الصغر
٩	١٦-١٤	دال- تسجيل المصلحة الضمانية في سياق التمويل البالغ الصغر
١٠	١٨-١٧	هاء- الإنصاف والشفافية في إنفاذ المصلحة الضمانية في معاملات التمويل البالغ الصغر ...
١٢	٢٠-١٩	واو- الإطار القانوني للمعاملات المضمونة في سياق التمويل البالغ الصغر
١٢	٢٢-٢١	زاي- المسائل التي يتعيّن النظر فيها.....
١٣	٣٥-٢٣	ثالثاً- آليات تسوية المنازعات.....
١٣	٣١-٢٣	ألف- تقييم وجيز للإطار القانوني.....
١٧	٣٣-٣٢	باء- أنواع المنازعات.....
١٩	٣٥-٣٤	جيم- المسائل التي يتعيّن النظر فيها.....
٢٠	٥٤-٣٦	رابعاً- العملة الإلكترونية (النقود الإلكترونية).....
٢٠	٣٦	ألف- آفاق الإدماج المالي
٢١	٤٤-٣٧	باء- حالة الصناعة
٢٤	٥٠-٤٥	جيم- المسائل التنظيمية الرقابية المستجدة في صناعة دينامية.....
٢٧	٥٤-٥١	دال- المسائل التي يتعيّن النظر فيها.....



أولاً - مقدمة

١ - عُرضت على اللجنة، في دورتها الرابعة والأربعين، عام ٢٠١١، مذكرة من الأمانة تتضمن ملخصاً لوقائع الندوة الدولية حول التمويل البالغ الصغر، ولأهم المسائل المتبينة أثناء تلك الندوة التي عُقدت في فيينا، يومي ١٢ و ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ استجابةً لطلب من اللجنة (A/CN.9/727). وبعد المناقشة، اتفقت اللجنة على إدراج مسألة التمويل البالغ الصغر كبنء في أعمال الأونسيرال المقبلة، وعلى مواصلة النظر في هذه المسألة في دورتها القادمة، عام ٢٠١٢. واتفقت اللجنة أيضا على أنه ينبغي للأمانة، رهنا بتوافر الموارد اللازمة، أن تجري بحوثا بشأن البنوء التالية، لكي تنظر فيها اللجنة: '١' فرط المرهونية واستخدام رهون ليست لها قيمة اقتصادية؛ و'٢' النقوء الإلكترونية، بما في ذلك وضعيتها كمدخرات؛ وما إذا كان "مُصدرو" النقوء الإلكترونية منخرطين في أعمال مصرفية، ومن ثم فما هو نوع الضوابط التنظيمية التي يخضعون لها؛ وتغطية تلك الأموال بمخططات التأمين الإيداعية؛ و'٣' توفير عمليات منصفة وسريعة وشفافة وزهيدة التكلفة لتسوية المنازعات الناشئة عن معاملات التمويل البالغ الصغر؛ و'٤' تسهيل استخدام الإقراض المضمون للمنشآت البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة وضمان شفافيته.

٢ - وتتضمن هذه المذكرة ملخصا وحيزا للحالة القائمة فيما يخص كلاً من المواضيع الأربعة المذكورة أعلاه، وكذلك لأهم المسائل القانونية والتنظيمية الرقابية المتصلة بها، لكي تنظر فيها اللجنة.

ثانياً - الإقراض المضمون في التمويل البالغ الصغر

ألف - لمحة عامة

٣ - التمويل البالغ الصغر لا ينطوي بالضرورة على إقراض مضمون (بمعنى مصلحة ضمانية في موجودات منقولة لضمان المبلغ غير المسدد من القرض). فقد يكون متاحا دون أي ضمان، أو بضمانة شخصية (كفالة) أو بضمانة في موجودات غير منقولة. غير أن التمويل البالغ الصغر يمكن أن ينطوي على إقراض مضمون، حيث يمكن للمقترضين الضعاف الحال في قطاع التمويل البالغ الصغر أن يستخدموا أشياءهم المنزلية الأساسية في ضمان قروض لتجارة بالغة الصغر، وكذلك لأغراض استهلاكية. وتطرح طبيعة المقترضين والضمانات الرهنية عددا من التحديات. فأولاً، قد تكون هناك ممارسات مجحفة بالمقترض الفرد الذي يعرض موجودات مثل أمتعته المنزلية كضمانة رهينة؛ وثانياً، ليس من السهل تقييم الضمانة الرهنية (إذ إنه مشكلة

تنشأ في سياق أيّ نوع من الضمانات الرهينة، ولكن بصفة خاصة عندما تكون قيمة تلك الضمانة غير ملموسة أو يصعب التيقن منها، مثل الأشياء المنزلية؛ وثالثاً، يتسبب تسجيل المصالح الضمانية في سياق التمويل البالغ الصغر في صعوبات خاصة؛ ورابعاً، يثير الإنفاذ والتحصيل في حال تقصير المقرض مسائل معينة. وهذه المسائل جميعاً مترابطة فيما بينها، وتنطوي على مخاطر محتملة فيما يتعلق بتوافر الائتمان والإدماج المالي لأيّ مقرض، وخصوصاً المقرضين في معاملات التمويل البالغ الصغر.

٤ - والإقراض المضمون هو من المجالات التي تتمتع فيها الأونسيترال بخبرة متعمقة يمكن أن تساعد قطاع التمويل البالغ الصغر مساعدة كبيرة. فقد أعدت الأونسيترال: (أ) في عام ٢٠٠١، اتفاقية الأمم المتحدة لإحالة المستحقات في التجارة الدولية (اختصاراً: "الاتفاقية")؛ و(ب) في عام ٢٠٠٧، دليل الأونسيترال التشريعي بشأن المعاملات المضمونة (اختصاراً: "الدليل")؛ و(ج) في عام ٢٠١٠، الملحق المتعلق بالحقوق الضمانية في الممتلكات الفكرية (اختصاراً: "الملحق"). كما تعدّ الأونسيترال حالياً مشروع دليل تشريعي تقني بشأن إنجاز سجل للحقوق الضمانية، يُتوقع أن يوضع في صيغته النهائية في عام ٢٠١٣. وهذه النصوص كلها، مثل معظم القوانين الوطنية المتعلقة بالمعاملات المضمونة، تنطبق على المعاملات المضمونة فيما بين المنشآت التجارية، بما فيها المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وكذلك بين المنشآت التجارية والمستهلكين. غير أن الاتفاقية والدليل ينصّان على أنهما لا يمسّان بحقوق المستهلكين بمقتضى قانون حماية المستهلك (انظر المادة ٤-٤ من الاتفاقية، والفقرة الفرعية (ب) من التوصية ٢ من الدليل؛ وهذه التوصية تنطبق أيضاً على الملحق). والسبب في اتباع تلك النصوص هذا النهج هو أنه ليس فيه ما يتضارب مع مبدأي حسن النية والتعامل المنصف اللذين يتجسّدان عادة في قانون حماية المستهلك أو أيّ قانون مشابه، كما إنّ استبعاد المنشآت الصغيرة والمتوسطة أو المستهلكين يمكن أن يكون له دون قصد تأثير سلبي على توافر الائتمان لتلك المنشآت أو للمستهلكين. وهذا الحال ينسحب على سائر نصوص الأونسيترال (كالقانون النموذجي للتحكيم التجاري الدولي، مثلاً). ومن ثم، فإنّ معاملات المستهلكين ليست مستبعدة كلياً من نطاق الاتفاقية أو القانون الموصى به في الدليل التشريعي، ولكن يُبدى هنا قدر مناسب من المراعاة لقوانين حماية المستهلك. وعلى أيّ حال، لم تسع الأونسيترال إلى توحيد أو مناسقة قوانين حماية المستهلك، لأنّ هذا يعتبر عموماً من المجالات القانونية التي لا تقبل التوحيد أو المناسقة على الصعيد الدولي، إذ يطرح مسائل سياسية جوهرية تغوص في صميم كل نظام قانوني.

٥- وقد اجتذبت صناعة التمويل البالغ الصغر في العقد الأخير، اهتمام المستثمرين الدوليين، مما أفضى إلى تصاعد الاستثمار فيها تصاعداً سريعاً. وفي واقع الأمر، تفيد منظمة "Mix Market"، وهي كيان يرصد الشفافية المالية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر، بأن هذا القطاع قد نما بمعدل وسطي قدره ٣٩ في المائة على مدى السنوات العشر الأخيرة، وهذا يمثل حجم نشاط تجاري قدره ٤٥ بليون يورو على نطاق العالم.^(١) وقد شهدت مؤسسات التمويل البالغ الصغر على مر السنين تحولاً في المنهجية عمّا كانت عليه في السنوات المبكرة، عندما كان الإقراض يعتمد بشدة على آلية الإنفاذ الجماعي. فقد كانت المجموعات هي المسؤولة عن ضمان الجدارة الائتمانية لجميع أعضائها. ونتيجة لذلك، أصبح كل عضو في المجموعة بالتالي كفيلاً من خلال المسؤولية الجماعية والفردية عن قروض أعضاء المجموعة الآخرين. وفي المقابل، تعطي مخططات التمويل البالغ الصغر العصرية في كثير من البلدان أولويةً للقروض الفردية التي تستند إلى رهن لموجودات المقرض الشخصية، مثل الأمتعة المنزلية، أو رهن عقاري لممتلكاته غير المنقولة. كما تُطلب كفالات شخصية كضمانات إضافية للسداد.

٦- وينبغي لمؤسسات التمويل البالغ الصغر، شأنها شأن أيّ مقرض مضمون آخر، أن تتقيّد بأيّ مجموعة قوانين منظّمة، مثل قانون العقود وقانون الملكية، وخصوصاً قانون المعاملات المضمونة، وقانون الإجراءات المدنية وقانون الأراضي وقانون الإعسار وقانون حماية المستهلك وقانون التجارة المنصفة وقانون التنافس. ودائماً ما يمثل الحصول على تقييم موثوق لمخاطر التقصير المحتمل مشكلةً لأيّ مقرض، وهذا يشمل على وجه الخصوص مؤسسات التمويل البالغ الصغر في كثير من البلدان النامية حيث لا تتوافر معلومات كافية عن المقرضين، ولا يوجد مكتب ائتماني يمكن أن يبيّن السجل الاقتراضي للمقرض المحتمل المعني. ومن ثم، فإنّ الحصول على ضمانات أخرى للسداد، ومنها مثلاً كفالات من الأصدقاء والأسرة أو رهون لموجودات منقولة أو رهون عقارية لممتلكات غير منقولة، يمثل جزءاً أساسياً من كل معاملة تمويل بالغ الصغر.

٧- وفي أيّ معاملة مضمونة، بما فيها معاملة التمويل البالغ الصغر، يمكن أن يكون الاستخدام المناسب للرهون مفيداً للمقرضين والمقرضين على السواء. فالمقرضون الذين لديهم أمتعة منزلية (متى كان يمكن رهنها، وهذا أمر متروك لقانون الملكية العام) أو مخزونات

(١) مأخوذ من التقرير عن حالة حملة مؤتمر القمة بشأن الائتمان البالغ الصغر لعام ٢٠١١، الذي يستند إلى عينة بيانات عن ٣٣٠٠ مؤسسة تمويل بالغ الصغر، حصل منها على بيانات سنوية عن حجم الزبائن. والتقرير متاح في الموقع الشبكي www.microcreditsummit.org/SOCR_2011_EN_web.pdf.

تجارية أو مستحقات أو موجودات أخرى يمكنهم، على سبيل الاحتمال، أن يحصلوا على مبالغ ائتمانية أكبر، أو ربما على نسب فائدة أدنى وفترات سداد أطول (في حال الاقتراض من مصارف تجارية). والمقرضون الذي يُقِيمون المرهونات تقييماً مناسباً ويحصلون فعلياً على مصالح ضمانية في المرهونات هم أقل تعرّضاً لتكبّد خسارة في حال تقصير المقرض، ويمكنهم أن يوسّعوا نشاطهم التجاري. كما إنّ المقرضين القادرين على تقديم مرهونات في أنواع معينة من الموجودات، مثل الأمتعة المنزلية يمكن أن يُدخلوا في منظومة التمويل وأن يتاح لهم سبيل الحصول على ائتمان ميسور التكلفة. وبطبيعة الحال، عادة ما تكون مسألة ما إذا كان موجوداً ما قابلاً للإحالة ويمكن من ثم تقديمه كضمانة رهنية للائتمان أمراً متروكاً لقانون الملكية. ومن أجل حماية الحد الأدنى لمستوى المقرضين المعيشي، لا يسمح الكثير من النظم القانونية بإنشاء مصالح ضمانية في الأمتعة المنزلية الأساسية ومزايا العمل الضرورية لتلبية الحاجات الأساسية للشخص أو الأسرة، والتي يمكن أن تستخدم كضمانة. وللسبب ذاته، ثمة نظم قانونية كثيرة، ومنها نظم تسمح بإنشاء مصلحة ضمانية في هذا النوع من الموجودات، تجعل إنفاذ تلك المصلحة الضمانية خاضعاً لقواعد خاصة. واعترافاً بالسياسات الاجتماعية التي تتبعها تلك القوانين، لا يَجِبُ القانونُ الموصى به في الدليل التشريعي أحكام أيّ قانون آخر من ذلك القبيل يُقيّد إنشاء أو إنفاذ المصلحة الضمانية أو إمكانية إحالة أنواع معينة من الموجودات (انظر التوصية ١٨).

٨- غير أنه نشأت في كثير من البلدان ممارسات مجحفة، خصوصاً في قطاع التمويل البالغ الصغر، بسبب عدم وجود قانون حديث للمعاملات المضمونة. ومن ثم، فمن المهم تشجيع اعتماد قوانين فعّالة وناجعة للمعاملات المضمونة، مثل النصوص التي أعدتها الأونسيرال ومنظمات أخرى مثل المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص ("اليونيدروا") ومؤتمر لاهاي للقانون الدولي الخاص ("مؤتمر لاهاي")، في جميع أنحاء العالم.^(٢) وقد يكون من المهم أيضاً بحث الكيفية التي يمكن بها لتلك النصوص أن تنطبق بصفة خاصة على قطاع التمويل البالغ الصغر.^(٣)

(2) للاطلاع على تحليل مقارن لأهم سمات الصكوك الدولية المتعلقة بالمعاملات المضمونة، انظر الوثيقة

A/CN.9/720.

(3) مما له أهمية خاصة في هذا الشأن عمل اليونيدروا المتعلق بروتوكول جديد لاتفاقية كيب تاون يتناول المسائل التي تخص معدات الزراعة والتعدين والتشييد.

باء - الممارسات المجحفة في معاملات التمويل البالغ الصغر

٩ - من أجل تحديد أنماط استخدام الضمانات الرهنية في مجال صناعة التمويل البالغ الصغر، أجرت الأمانة مسحاً لعينة عشوائية من مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي تقدم لمنظمة Mix Market بيانات مالية، تشمل معلومات عن منتجاتها التمويلية ومنهجيتها الإقراضية. كما أجرت تحليلاً لأنواع القروض التي تقدمها ٣٣ مؤسسة من ١١ بلداً، وما تشترطه تلك المؤسسات من ضمانات رهنية. وتبين نتائج المسح أن ٢٦ مؤسسة من المؤسسات الـ ٣٣ المذكورة تشترط ضماناً رهنية مثل: (أ) مدخرات إلزامية تحتفظ بها المؤسسة؛ أو (ب) موجودات منزلية؛ أو (ج) سلع منقولة؛ أو (د) مستحقات؛ أو (هـ) ممتلكات غير منقولة؛ أو (و) كفالات شخصية؛ أو (ز) احتجاز أجزاء من القرض البالغ الصغر ذاته.^(٤)

١٠ - وتشترط مؤسسات التمويل البالغ الصغر، شأنها شأن كثير من المقرضين التجاريين، ضمانات رهنية متعددة، تجمع بين المدخرات الإلزامية والأمتعة المنزلية والكفالات الشخصية. ويبدو أن اشتراطات الضمانة الرهنية الأكثر تعقداً هي تلك التي تفرضها مؤسسات التمويل البالغ الصغر في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية، حيث تُستخدم الممتلكات غير المنقولة كضمانة رهنية، بل تُرهن حتى المستحقات (التي توجه عند دفع القرض إلى حساب احتياطي يدفع رَسمه المقرض).^(٥) وأشيع الضمانات الرهنية المشترطة حسب المسح المذكور أعلاه هي المدخرات الإلزامية. إذ اشترطت ١٣ مؤسسة من المؤسسات المشمولة بالمسح احتفاظ المؤسسة بالمدخرات. واشترطت ثلاث من تلك المؤسسات الـ ١٣ أيضاً شكلاً إضافياً من الضمانات الرهنية، مثل رهن المنقولات.

١١ - وتباين ممارسات مؤسسات التمويل البالغ الصغر تبايناً شديداً داخل البلدان، وكذلك من منطقة إلى أخرى، فيما يتعلق بمسألة المدخرات الإلزامية. فهناك أمثلة لمؤسسات

(٤) أُخذت بيانات مؤسسات التمويل البالغ الصغر من الموقع الشبكي www.MixMarket.org، وجرى التحقق من صحتها بمضاهاتها بالمعلومات الواردة في المواقع الشبكية لتلك المؤسسات.

(٥) في "مؤسسة موخير" (Fundacion Mujer) الكوستاريكية، يدفع المقرض الفرد ٢٠٠ كولون مقابل الحساب الاحتياطي للالتزامات التعاقدية؛ وما بين ٢٠٠٠ و ٣٠٠٠ كولون مقابل التفتيش الخاص بالائتمان وكذلك للرسوم القانونية اللازمة لتسجيل رهن الضمانة أو الرهن العقاري الخاص بالقرض البالغ الصغر. ويمكن العثور على شروط الائتمانات الفردية في الموقع الشبكي www.fundacionmujer.org/servicios/credito-individual.

تطلب مدخرات تبدو متواضعة، قدرها ٢٥ سنتا في الأسبوع،^(٦) بينما تشترط مؤسسة أخرى مدخرات إلزامية بنسبة ٢٠ في المائة (مما يترتب عليه رفع سعر الفائدة الفعلي الذي تفرضه إلى ١٢٥,٩ في المائة).^(٧) وفي بعض البلدان، تجمع مؤسسات التمويل البالغ الصغر بين المنهجية الجماعية والمدخرات الإلزامية والأمتعة المنزلية كضمانة رهنية.^(٨)

١٢ - والممارسة المتبعة في ربط المدخرات الإلزامية بالمنتجات الإقراضية تثير عدة شواغل. أولها أن عددا كبيرا من مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي تشترط مدخرات إلزامية ليس مرخصا لها كمؤسسات مالية متلقية للودائع. ومن ثم، فلا يُرجَّح أن تدفع تلك المؤسسات فوائد على حسابات الادخار هذه، كما إن الحسابات ليست محمية بمخططات تأمين الودائع. وإضافة إلى ذلك، تتسبب هذه الممارسة في زيادة تكلفة الأموال على المقترضين، كما تجعل حساب سعر الفائدة الفعلي على القرض أو التكلفة الإجمالية للأموال المقترضة، لأغراض المقارنة، أمراً عسيراً جداً على المقترضين. وعلاوة على ذلك، من شأن الجمع الإلزامي بين الخدمات المالية في حزمة واحدة أو ربطها بشروط من هذا النحو، مثل إجبار الزبون على اشتراء خدمتين مع أنه لا يريد سوى واحدة، أن يطرح مسائل تتعلق بالتجارة المنصفة والتنافس المنصف. والممارسة الأشيع هي قيام مؤسسات التمويل البالغ الصغر بجمع المدخرات الإلزامية والمنتجات التأمينية في حزمة واحدة. فالأولى لا تدفع للزبون أيَّ فائدة أمَّا الثانية فكثيرا ما توفر بدون أيَّ بوليصة موضحة، بل تورد باعتبارها تكلفة إضافية في عقد القرض. ومن ثم، فإن هذه المنتجات تبدو، من حيث المضمون، مجرد تأمين إضافي من تقصير المقترض أو ضمانة رهنية من نوع آخر.

(٦) انظر، على سبيل المثال، مؤسسة داريو في فييت نام: متوسط باقي القرض ١٣٣ دولارا لكل زبون ومتوسط رصيد الوديعة ١٣ دولارا، حسب البيانات التي قدمتها المؤسسة إلى منظمة MixMarket، والمتاحة في الموقع الشبكي www.mixmarket.org/mfi/dariu/report. ومن ثم، فعلى الرغم من أن المدخرات الإلزامية المشترطة تبدو متواضعة فهي في الواقع تؤدي إلى تحميل المقترض تكلفة إضافية كبيرة.

(٧) انظر، على سبيل المثال، مؤسسة LAPO-Nigeria، التي يمكن العثور على بيانات قروضها في الموقع الشبكي www.lapo-nigeria.org/web/what-are-the-benefitsadvantages-of-becoming-a-lapo-customer-.html. كما يمكن العثور على إيضاحات أخرى بشأن التسعير عن طريق الإنترنت في الموقع الشبكي www.kiva.org/partners/20.

(٨) المنظمة الدولية لقانون التنمية، التقارير القطرية الخاصة بحماية المستهلك والتمويل البالغ الصغر لعام

٢٠١١، الصفحات ٨١-٨٣ (من النص الإنكليزي). وهي متاحة في الموقع الشبكي

www.idlo.int/DOCCalendar/FINAL%20Microfinance%20Reports.pdf

جيم - تقييم المرهونات في معاملة التمويل البالغ الصغر

١٣ - يجب على مؤسسات التمويل البالغ الصغر، شأنها شأن أيّ مقرض مضمون آخر، أن تحافظ على توازن دقيق بشأن الضمانات الرهنية. فمن ناحية، يتعين عليها أن تغطي احتمال وقوع التقصير، ومن الناحية الأخرى لا يمكنها أن تطالب بقدر مفرط من المرهونات، لأنّ زبائنها المحتملين قد لا يملكون أشياء ذات قيمة كافية، ومن ثم، فإنّ طلب قدر مفرط من المرهونات قد يفضي إلى فقدان تلك المؤسسات جانبا كبيرا من سوقها، لأنّ الفقراء قد لا يمتلكون موجودات مثل سيارة أو بيت. لذا، يجب على تلك المؤسسات أن تُقدّر القيمة السوقية الفعلية الحالية للمرهونات تقديرا منصفًا، تحسبًا لحدوث تقصير في المستقبل. كما إنّ المرهونات التي يقدمها المقترضون كضمانة، والتي يمكن أن تكون أجهزة منزلية مستعملة أو دوابّ شائخة، يرجّح أن تكون لها عند المقترضين قيمة أعلى من قيمتها لدى المؤسسة. غير أنّ اشتراط نسبة مرهونات إلى القرض عالية جدا يمكن أن يضع المقترضين في موقف حرج، إذ إنّ تقصيرهم في سداد قرضهم البالغ الصغر قد يفقدهم أيضا مصدر الدخل الوحيد لأسرهم، أو حتى بيتهم.^(٩) وإيجاد النسبة الملائمة لقيمة المرهونات إلى مبلغ القرض هو مسألة مهمة جدا لأيّ مقرض مضمون، بما في ذلك مؤسسات التمويل البالغ الصغر، وأيّ مقترض، بما في ذلك المنشأة الصغيرة أو المتوسطة أو المستهلك. غير أنه ليس هناك فيما يبدو توافق في الآراء داخل أوساط التمويل البالغ الصغر بشأن ما هي النسبة المنصفة والمناسبة. كما أنّه لم يكن هناك فيما يبدو كثير من المناقشة لهذه المسألة في السنوات الأخيرة، لا في أوساط اختصاصيي التمويل البالغ الصغر الممارسين ولا في أوساط المنظمات الدولية المعنية بمسائل حماية الزبائن. وإضافة إلى ذلك، يبدو أنّ نسبة المرهونات إلى القرض التي تشترطها مؤسسات التمويل البالغ الصغر هي أعلى بكثير من النسبة التي تشترطها المصارف التجارية. ومع أنّ كل حالة إقراض هي فريدة بالتأكيد فإنّ لكثير من تلك المؤسسات ولاية ملزمة بشأن الحد من الفقر، ومن ثم، فمن المؤكّد أنّ اتّباع الممارسات الفضلى في الإقراض المضمون له صلة وثيقة بهذه المناقشة. غير أنّ تقييم المرهونات هو مسألة اقتصادية، لا قانونية. ومن ثم، فإنّ الدليل التشريعي يناقش تقييم المرهونات في عدة مواضع من أجل إبراز المسائل ذات الصلة، ولكنه لا يتضمن أيّ توصية بهذا الشأن.^(١٠)

(٩) كثيرا ما طُلب من المقترضين الذي شملهم المسح في الكامبيرون أن يقدّموا ما يثبت ملكية بيوتهم لضمان قرض بالغ الصغر. وكان متوسط نسبة قيمة المرهونات إلى قيمة القرض ٣٥٦ في المائة.

(١٠) انظر دليل الأونسيترال التشريعي، الصفحات ٢٣٢ و ٣١٩ و ٤٥٦ و ٤٦٩ و ٤٧٠ و ٤٨٨ و ٤٩٠ و ٥٦٦.

دال - تسجيل المصلحة الضمانية في سياق التمويل البالغ الصغر

١٤ - تواجه مؤسسة التمويل البالغ الصغر أيضا، شأنها شأن أي مُقرض مضمون آخر، تحديًا يتمثل في تسجيل إشعار بمصلحتها الضمانية في أنواع المرهونات التي يستخدمها المقترضون في معاملات التمويل البالغ الصغر، لكي تصبح المصلحة الضمانية نافذة تجاه الأطراف الثالثة ولضمان أولويتها على المصالح الضمانية المنافسة. وللأولوية أهمية خاصة في الحالات التي تُستخدم فيها نفس الأنواع من الموجودات (مثلا، نفس التلفاز أو نفس الأواني أو نفس المجموعة من الدجاج) للحصول على قروض متعددة لدى مؤسسات مختلفة، وتتجاوز فيها القيمة الإجمالية للقرض القيمة الإجمالية للمرهونات، مما يفضي إلى احتمال ألا يحصل الدائنون غير ذوي الأولوية على أيّ سداد أو أن يحصلوا على سداد جزئي فحسب. وهذا ينطوي على تحد كبير، لأنه لا توجد في كثير من البلدان، المتقدمة والنامية على السواء، سجلات للمصالح الضمانية في السلع المنقولة. وتفيد تقارير البنك الدولي الخاصة بمزاولة العمل التجاري (*Doing Business Reports*) بأن أربعة بلدان فقط من بين البلدان النامية الأحد عشر التي شملها المسح لديها سجلات للمرهونات وقوانين تسمح للمنشأة التجارية أن تستخدم سلعا منقولة كضمانة رهنية مع الاحتفاظ بحيازة تلك السلع.^(١١) غير أنه ليس واضحا ما إذا كانت سجلات المرهونات في تلك البلدان الأربعة تسمح بتسجيل إشعار بالمصلحة الضمانية في المرهونات المستخدمة في معاملات التمويل البالغ الصغر، بغية جعل المصلحة الضمانية نافذة تجاه الأطراف الثالثة. كما إنه ليس واضحا مدى بساطة عملية التسجيل وسرعتها وقلة تكاليفها، وهذه أمور بالغة الأهمية نظرا لأن مدة القرض البالغ الصغر قد تكون قصيرة جدا.^(١٢) ومن ثم، فإن نوع سجل المرهونات في تلك البلدان الأربعة قد لا يكون مناسباً لقروض التمويل البالغ الصغر ذات الأجل القصير، حتى وإن كان السجل متاحاً لذلك النوع من التمويل.

(11) من المسائل التي تناولتها تقارير البنك الدولي الخاصة بمزاولة العمل التجاري مدى تيسر الحصول على الائتمان والإقراض المضمون. ويمكن الاطلاع على التقارير القطرية المنفردة في الموقع الشبكي www.doingbusiness.org، وبالنقر على وصلة "explore economy data".

(12) مع أن موقع Doing Business لا يحتوي على معلومات محددة بشأن الزمن الذي يستغرقه تسجيل المرهونات وتكاليف ذلك التسجيل، فيمكننا أن نستعمل كمؤشر ما يتطلبه تسجيل الممتلكات من وقت وخطوات. ففي بلد شملته الدراسة ولديه سجل للمرهونات، هناك ١٣ خطوة لازمة لتسجيل الممتلكات، وهذه تستغرق في المتوسط ٨٢ يوما حسب بيانات البنك الدولي. وهذا لا يبدو متوافقا مع قصر دورات القروض في التمويل البالغ الصغر. ويرد في الموقع www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/nigeria#registering-property التقرير المتعلق بمدى تيسر الحصول على الائتمان في نيجيريا.

١٥- وفي غياب سجل فعّال وكفؤ للمصالح الضمانية، مثل السجل الموصى به في الدليل التشريعي وفي مشروع الدليل التشريعي التقني لتنفيذ سجل للحقوق الضمانية، تستحدث مؤسسات التمويل البالغ الصغر آليات قد تكون، أو قد لا تكون، مشروعة أو منصفة، وربما لا توفر حماية كافية لمصالحها الضمانية. فعلى سبيل المثال، تشترط ببساطة مؤسسات التمويل البالغ الصغر في بعض البلدان، حسبما ذكر آنفاً، إحالة حق ملكية ممتلكات المقترض غير المنقولة إليها وتحتفظ بمستندات الملكية في خزائنها. ثم يكتشف المقترضون أنه كان من السهولة بمكان الحصول على سند ملكية جديد، بالإعلان بأن السند القديم قد "ضاع".^(١٣) ومن ثم، فإن عدم وجود سجل فعّال وكفؤ للمرهونات أفضى بمؤسسات التمويل البالغ الصغر إلى اتباع نهج يمكن أن تتركها دون ضمانة. وهذه النتيجة تنحو إلى التأثير على توافر الائتمان وتكلفته، وهذا بدوره يرجح أن يُدسم الإقصاء المالي للمؤسسات والمستهلكين.

١٦- ومن أجل معالجة المشاكل المذكورة أعلاه، قد يلزم إنشاء سجلات للمصالح الضمانية أو إعادة تنظيم ما هو موجود منها وفقاً لتوصيات الدليل التشريعي ومشروع الدليل التشريعي التقني لتنفيذ سجل للحقوق الضمانية. وسجل المصالح الضمانية الموصى به في الدليل التشريعي هو، على وجه الخصوص، مصمم بحيث يتيح تسجيل إشعارات بالمصالح الضمانية في جميع أنواع المعاملات المضمونة، بما فيها معاملات التمويل البالغ الصغر (أي موجودات المنشآت الصغيرة والمتوسطة أو موجودات المستهلكين)، ما دام قانون الملكية ذو الصلة يجيز إحالة الموجودات المعنية أو رهنها (انظر التوصيتين ٣٢ و ٣٤). وهذا التسجيل لا ينشئ مصلحة ضمانية ولا يمثل شرطاً لإنشاء مصلحة ضمانية (انظر التوصية ٣٣). كما إن عملية التسجيل سريعة وسهلة وزهيدة التكلفة، ويمكنها من ثم أن تستوعب أي نوع من المعاملات المضمونة، بما فيها معاملات التمويل البالغ الصغر ذات الأمد القصير، أو عندما يكون مبلغ الائتمان صغيراً أو قيمة المرهونات صغيرة (انظر التوصية ٥٤).

هاء- الإنصاف والشفافية في إنفاذ المصلحة الضمانية في معاملات التمويل البالغ الصغر

١٧- تُصارع مؤسسات التمويل البالغ الصغر أيضاً من أجل اتّباع ممارسات منصفة وشفافة فيما يخص إنفاذ مصالحها الضمانية وتحصيل ديونها. فعندما تكون قدرتها على احتجاز موجودات المقترض المرهونة وبيعها مقيدة، في البلدان التي لا تزال فيها آلية الإقراض الجماعي مستخدمة على نطاق واسع، تضطر تلك المؤسسات إلى الاعتماد على أعضاء

(13) المنظمة الدولية لقانون التنمية، التقارير القطرية الخاصة بحماية المستهلك و بالتمويل البالغ الصغر لعام ٢٠١١، وهي متاحة في الموقع الشبكي www.idlo.int/DOCCalendar/FINAL%20Microfinance%20Reports.pdf.

المجموعة لاحتجاز المرهونات وبيعها. فعلى سبيل المثال، يوجد لدى مجموعات المنشآت الصغيرة والمتوسطة شخص معين لهذا الغرض، يدعى "مسؤول الانضباط".^(١٤) لكن هذا لا يبدو متسقاً مع قانون البلد الذي ينص على أن منظمي المزادات المرخص لهم هم وحدهم من يجوز له احتجاز المرهونات وبيعها على نحو محدد بدقة، مع قواعد تبليغ صارمة لضمان شفافية عملية الإنفاذ بكاملها.^(١٥) وفي بلد آخر، خلصت الجهات المسؤولة عن تنظيم المصارف إلى أن ممارسات الإنفاذ والتحصيل القسرية والمتشددة ربما كانت عاملاً أسهم في نشوء أزمة فرط مديونية شهدتها المنطقة في الآونة الأخيرة.^(١٦)

١٨- ولعلاج المشاكل الخاصة المذكورة أعلاه، ينبغي أن يُوصى بتنفيذ توصيات الدليل التشريعي المتعلقة بالإنفاذ. ومما له أهمية خاصة في هذا السياق التوصيات التالية:

- (أ) التوصية ١٣١، التي تُلزم الدائن المضمون بأن ينفذ مصلحته الضمانية بمقتضى القانون بحسن نية، وفقاً للمعايير التجارية المعقولة؛
- (ب) التوصيات ١٣٢-١٣٥، التي تنص على أنه لا يجوز التخلي عن هذه المعايير بالاتفاق قبل وقوع التقصير؛
- (ج) التوصية ١٣٦، التي تنص على أن يكون الشخص الذي يخالف أحكام القانون المتعلقة بالإنفاذ مسؤولاً عن أي ضرر ناشئ عن ذلك التقصير؛
- (د) التوصية ١٤٢، التي تنص على إنفاذ من خلال إجراءات قضائية أو إنفاذ خارج نطاق القضاء؛
- (هـ) التوصية ١٤٥، التي تنص على أنه يجوز للدائن المضمون الأعلى مرتبة أن يحل محل الدائن المضمون المُنفذ في إجراءات الإنفاذ؛

(14) انظر المنظمة العالمية لقانون التنمية، التقارير القطرية الخاصة بحماية المستهلك والتمويل البالغ الصغر لعام ٢٠١١، الصفحة ٧٧ (من النص الإنكليزي). وهذه التقارير متاحة في الموقع الشبكي www.idlo.int/DOCCalendar/FINAL%20Microfinance%20Reports.pdf

(15) Laws of Kenya, The Auctioneers Act, Chpt. 526, 2009 available at www.kenyalaw.org/klr/fileadmin/pdfdownloads/Acts/AuctioneersActCap526.pdf

(16) Reserve Bank of India (RBI), *Report of the Sub-Committee of the Central Bank Board of Directors of Reserve Bank of India to Study Issues and Concerns in the MFI Sector*, January 2011, available at www.rbi.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?UrlPage=&ID=608#L11

(و) التوصيات ١٤٧-١٥١، التي تنص على حماية المقرض وسائر الأشخاص الذين لهم حقوق في المرهونات في حالة الإنفاذ خارج نطاق القضاء.

واو- الإطار القانوني للمعاملات المضمونة في سياق التمويل البالغ الصغر

١٩- في كثير من الدول، يشمل الإطار القانوني الوطني للمعاملات المضمونة مجموعة من القوانين الداخلية. إذ لا يوجد في تلك الدول قانون جامع للمعاملات المضمونة من النوع الموصى به في الدليل التشريعي؛ بل يكون القانون مركباً من أجزاء مختلفة من قوانينها. ففي استقصاء قانوني متعمق في القطاع المالي، تبيّن في أحد البلدان وجود نحو ٢٥ قانوناً لها تأثير في تسجيل المصالح الضمانية.^(١٧) وفي بلد آخر، تبيّن أنّ لديه ٢١ قانوناً مختلفاً لها تأثيرات على الإقراض المضمون.^(١٨) وإلى جانب ذلك، هناك بلدان كثيرة ليس لديها سجل للمصالح الضمانية، أو أنّ سجلاتها الموجودة حالياً لا يمكنها استيعاب المعاملات المضمونة، بما فيها معاملات التمويل البالغ الصغر. فعلى سبيل المثال، قد لا يكون تسجيل الإشعارات بالمصالح الضمانية متاحاً فيما يتعلق بمرهونات مثل الأمتعة المنزلية، أو قد يكون الزمن الذي تستغرقه عملية التسجيل مفرط الطول بحيث يضيف تكلفة على عاتق مؤسسات التمويل البالغ الصغر.

٢٠- ومن ثم، تنحو مؤسسات التمويل البالغ الصغر إلى التعويض عن تلك الصعاب باتّباع استراتيجيات قد تكون محففة بالزبائن ولا تحمي المؤسسات فعلياً من المخاطر القانونية أو الائتمانية. وربما تكون تلك المؤسسات قد اتّبعت تلك الاستراتيجيات بسبب المشاكل المرتبطة، مثلاً، بعدم وجود سجل فاعل للمصالح الضمانية في السلع المنقولة عموماً أو في أنواع المرهونات المستخدمة في معاملات التمويل البالغ الصغر. ولذلك، تسعى المؤسسات إلى الالتفاف على هذه المشاكل باشتراط مدخرات إلزامية أو منتجات تأمينية محزّمة.

زاي- المسائل التي يتعيّن النظر فيها

٢١- بسبب هذه المشاكل، لعل اللجنة تودّ أن تنظر فيما إذا كان الدليل التشريعي قد عالج مسائل المعاملات المضمونة المذكورة أعلاه معالجة وافية، وأن توصي بتنفيذ توصيات الدليل تنفيذاً عاماً. ومتى قام عدد كاف من الدول بتنفيذ توصيات الدليل، لعل اللجنة تودّ

Financial Sector Deepening Kenya (FSD), *Costs of Collateral in Kenya, Opportunities for Reform*, (17) September 2009.

International Labour Organization (ILO), *Securing Small Loans: The Transaction Costs of Taking Collateral*, 2001.

أيضا أن تنظر فيما إذا كان يلزم تناول أيّ مسائل أخرى تتعلق بالمعاملات المضمونة من أجل تسهيل معاملات التمويل البالغ الصغر على وجه الخصوص.

٢٢- وبدا من ذلك، لعل اللجنة تودّ أن تنظر، بالتعاون مع سائر المنظمات المعنية بالتمويل البالغ الصغر، مثل البنك الدولي، في السبيل الذي يُطبّق فيه قانون المعاملات المضمونة الموصى به في الدليل التشريعي على المعاملات المضمونة في سياق التمويل البالغ الصغر، وأن تنظر فيما إذا كان من المفيد أن يُضاف إلى الدليل التشريعي ملحق يناقش ويوضّح كيفية تطبيق قانون المعاملات المضمونة في سياق التمويل البالغ الصغر، وأن تُعد توصيات إضافية بهذا الشأن عند الضرورة.

ثالثا- آليات تسوية المنازعات

ألف- تقييم وجيز للإطار القانوني

تيسير وصول الفقراء إلى العدالة

٢٣- استضاف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (اليونديب) اجتماعا للجنة التمكين القانوني للفقراء، وهي مبادرة عالمية تركز على الصلة بين الإقصاء والفقر والقانون. وعملا بقرار الجمعية العامة ١٤٢/٦٣، أُعدّ تقرير شُدّد فيه على أنه ينبغي للتدابير الرامية إلى تيسير الوصول إلى العدالة أن تركز على استحداث نماذج زهيدة التكلفة لتوصيل خدمات العدالة، تأخذ بعين الاعتبار مدى قدرة الفقراء واستعدادهم لدفع تكاليف تلك الخدمات، والاكتظاظ في منظومة المحاكم، ومدى فعالية الآليات البديلة وغير الرسمية لفض المنازعات.^(١٩)

٢٤- وقد أبرز تقرير تلك اللجنة، المعنون "Making the Law Work for Everyone" (جعل القانون يعمل لصالح الجميع)، مدى حسامة النقص في تيسر وصول الفقراء إلى العدالة. إذ أشار إلى أن الفقر يحول دون وصول ٤ بلايين شخص إلى نظم قضائية فاعلة، وأنه لا تتاح للفقراء نظم ميسورة التكلفة وناجعة ومنصفة لتسوية المنازعات، خصوصا عندما يتعلق الأمر بمنازعة على شيء متدني القيمة. كما إنَّ نظام التقاضي يُقصي الفقراء لأنهم لا يستطيعون تحمّل أتعاب المحامين أو رسوم المحاكم. وإلى جانب ذلك، يمكن أن تكون إجراءات المحاكم بطيئة، وليس نادرا أن يكون لدى المحاكم ركام كبير من القضايا.^(٢٠)

(19) المرجع نفسه، الدورة الرابعة والستون (A/64/133)، الفقرة ٢٤.

(20) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لجنة التمكين القانوني للفقراء، "جعل القانون يعمل لصالح الجميع"، متاح في الموقع الشبكي www.undp.org/legalempowerment.

٢٥- وأبرزت الدراسات التي أجرتها المنظمة الدولية لقانون التنمية أن مؤسسات التمويل البالغ الصغر تبرم اتفاقات تعاقدية مع أشخاص فقراء كثيراً ما يكونون قليلي الإلمام بالمعارف الأساسية وليسوا على معرفة تامة بشروط عقد القرض، وخصوصاً ما يتعلق بكل الرسوم وأسعار الفائدة المطبقة، بما في ذلك نوع سعر الفائدة، أي ما إذا كان ثابتاً أم متغيراً مع تناقص الرصيد المتبقي.^(٢١) كما إن زبائن مؤسسات التمويل البالغ الصغر قليلو الإلمام بالأمر المالية وقليلو المعرفة بحقوقهم القانونية.^(٢٢) ومن ثم، فقد يصعب عليهم فهم حقوقهم والتزاماتهم بمقتضى العقد.^(٢٣) كما إنّه، في حال نشوء منازعة، لا يكون أمام زبون تلك المؤسسات من ملجأ سوى الرجوع إلى الموظف المعني بالقروض، أو إلى المؤسسة نفسها، لمعالجة المسألة.^(٢٤) وتشير أوساط صناعة التمويل البالغ الصغر إلى هذه الحالة بتعبير "asymmetries of information" ("عدم تناظر المعلومات")؛ وهو تعبير تقني يُطلق على عدد كبير نسبياً من حالات عدم توازن القوى.

(21) Centre for Microfinance، (المركز المعني بالتمويل البالغ الصغر) *How do Microfinance Clients Understand their Loans?* Tiwari, A., Khandelwal, A. & Ramji, M. October 2008. Available at www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.9.31190/

(22) في دراسة المركز المعني بالتمويل البالغ الصغر، المذكورة أعلاه، تبين أن أقل من ٥٠ في المائة من زبائن مؤسسات التمويل البالغ الصغر الذين شملهم الاستقصاء في الهند تمكنوا من ذكر سعر الفائدة الفعلي، وأن شروط عقودهم لم تُشرح لهم إلا شفويًا؛ إذ لم يزودوا بأي نسخة مكتوبة. وعلى نحو مشابه، أظهر استقصاء أجراه الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء، التابع للبنك الدولي، في كينيا أن ٢٥ في المائة من زبائن مؤسسات التمويل البالغ الصغر قد فوجئوا بأسعار الفائدة ورسوم الخدمة وأن سبل الطعن كانت محدودة. وفيما يتعلق بأهمية تدعيم المعارف المالية لمستعملي خدمات التمويل البالغ الصغر وقدراتهم. انظر أيضاً Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group, *Innovative Financial Inclusion, Principles and Report on Innovative Financial Inclusion*، الصفحتين ٢٧ و ٢٨ (من النص الإنكليزي).

(23) بشأن هذه النقطة انظر أيضاً Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group, *Innovative Financial Inclusion, Principles and Report on Innovative Financial Inclusion*، الصفحتين ٢٥ و ٢٦ (من النص الإنكليزي).

(24) المرجع المذكور أعلاه، المنظمة الدولية لقانون التنمية، الصفحة ٣٤ (من النص الإنكليزي)، حيث ورد أن جميع زبائن مؤسسات التمويل البالغ الصغر في الهند الذين شملهم الاستقصاء ذكروا أن ملجأهم الوحيد في حال وجود شكوى هو إدارة المؤسسة أو خط هاتفي توفره المؤسسة لمساعدة الزبائن.

اللائحة التنظيمية المنطبقة

٢٦- ثمة عنصر أساسي في حماية زبائن خدمات التمويل، كثيراً ما يكون غير متوافر، هو تزويد أصحاب المشاريع البالغة الصغر بآليات بديلة فعالة لتسوية المنازعات.^(٢٥) وقد تكون هناك في بعض الأحيان عدّة سلطات ذات ولايات متشابهة تتعلق بتسوية الشكاوى المتعلقة بخدمات التمويل، مما يُيسّر على زبون مؤسسات التمويل البالغ الصغر أمر التعرّف على السلطة المختصة بسماع دعواه.^(٢٦)

استخدام مؤسسات التمويل البالغ الصغر منظومة المحاكم

٢٧- ليس واضحاً مدى تواتر لجوء مؤسسات التمويل البالغ الصغر إلى المحاكم لغرض تحصيل الديون. والمحاكم في كثير من البلدان النامية ليست مؤتمتة، مما يجعل الحصول على البيانات أمراً عسيراً. وثمة شواهد منفردة تدل على أنّ المحاكم تُستخدم كتهديد بخطر محتمل لدفع المدينين الممتنعين إلى السداد، أكثر من استخدامها كأداة فعلية لتحصيل الديون.^(٢٧)

وجود نظم بديلة لتسوية المنازعات

٢٨- ذكرت وحدة الإيكونوميست للاستعلامات في تقييمها لمناخات العمل التجاري الخاصة بالتمويل البالغ الصغر في ٥٥ بلداً أنّ عدم وجود نظم فاعلة لتسوية المنازعات يمثل قاسماً مشتركاً في معظم البلدان المشمولة بالاستقصاء. وجاء في التقرير أنه حيثما وُجدت بالفعل آلية قائمة لتسوية المنازعات، وكانت ميسورة النال لزبائن التمويل البالغ الصغر، فهي لا تعمل فعلياً في كثير من الأحيان، لأنها باهظة التكلفة ومستغرقة للوقت، أو تكون متاحة لعدد قليل من المستعملين فحسب.^(٢٨) وعلى نحو مشابه، أجرى الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء تقييماً لـ ١٤٠ بلداً، ضمن إطار استقصاء حول "تيسّر الوصول إلى الخدمات المالية" في عام ٢٠١٠، وخلص إلى أنه على الرغم من أنّ أكثر من نصف البلدان لديها آلية مستقلة

(25) Economist Intelligence Unit (EIU), *Global Microscope on the Microfinance Business Environment*, EIU, Ltd. 2011.

(26) على سبيل المثال، يمكن أن تكون تلك السلطات سلطة لحماية المستهلك أو المصرف المركزي أو أجهزة إدارية أو محاكم محلية.

(27) المصدر المذكور أعلاه، المنظمة الدولية لقانون التنمية، الصفحتان ٦٥ و ١١٠.

(28) المرجع نفسه.

لتسوية منازعات المستهلكين، مثل أمانة مظالم أو جهة وساطة، فإنّ الاستخدام الفعلي لتلك الآلية قد يكون محدوداً.^(٢٩)

٢٩- ومع أنّ الجهات المنخرطة مباشرة في التمويل البالغ الصغر تدرك أنّ تزويد الزبائن بآليات لتسوية المنازعات فعّالة ومنصفة هو أمر ضروري لضمان عمل صناعة التمويل البالغ الصغر كلها على نحو سليم، فإنّ جهودها الرامية إلى تدعيم نظم تسوية المنازعات وتيسير وصول الزبائن إليها تتركّز حصرياً على تسوية المنازعات "الداخلية". فمؤسسة "Accion International"، على سبيل المثال، هي جهة بارزة في صناعة التمويل البالغ الصغر أرست مدونة قواعد سلوك لمؤسسات التمويل البالغ الصغر، تتألف من سبعة مبادئ أساسية لحماية الزبائن، منها توفير إجراءات داخلية لمعالجة المظالم.^(٣٠) وقد وقّعت على مدونة قواعد السلوك هذه، المسماة "حملة سمّارت"، أكثر من ٣٠٠ ٢ جهة فاعلة في صناعة التمويل البالغ الصغر، منها ٧١٤ مؤسسة تقدّم خدمات مالية.^(٣١) غير أنّه لا يوجد حتى الآن تحليل مفصّل لإجراءات تسوية المنازعات التي وضعتها مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي شاركت في "حملة سمّارت". كما لم يجر جمع ومقارنة معلومات عن أحجام وأنواع شكاوى زبائن التمويل البالغ الصغر في مختلف أنحاء البلد.

٣٠- وإلى جانب ذلك، كثيراً ما تكون طبيعة التمويل البالغ الصغر في حد ذاتها، وكذلك كون مؤسساته لا تزال غير خاضعة لضوابط جهة منظّمة متدبّرة، سبباً يحدّ من اللجوء إلى آلية الانتصاف الوحيدة الموجودة فيما يخص منازعات خدمات التمويل. ومن ثم، فحتى إذا وقّرت الجهة المنظّمة نافذة للشكاوى، مثل أمانة مظالم أو آلية لمعالجة المظالم، فإنّ هذه المرافق عادة ما تكون غير متاحة لزبائن المؤسسات غير الخاضعة للتنظيم. ففي الهند، مثلاً، يمكن لمن لديه شكوى ضد مصرف تجاري أن يلجأ إلى إحدى أمانات المظالم الـ ١٥ التابعة للمصرف المركزي الهندي.^(٣٢) لكن هذه الخدمة ليست متاحة لزبائن المؤسسات غير الخاضعة للتنظيم.

(29) الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء، التابع لمجموعة البنك الدولي، *Financial Access 2010: The State of*

Financial Inclusion through the Crisis, 2010 available at [www.cgap.org/gm/document-](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.46570/FA_2010_Financial_Access_2010_Rev.pdf)

[1.9.46570/FA_2010_Financial_Access_2010_Rev.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.46570/FA_2010_Financial_Access_2010_Rev.pdf)

(30) انظر الموقع الشبكي www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles

(31) انظر الموقع الشبكي http://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2011/11/20111115_certification_proposal-for-public-comment_final1.pdf

(32) يمكن العثور على معلومات عن مكاتب أمانات المظالم التابعة للمصرف المركزي الهندي في الموقع الشبكي www.rbi.org.in/Scripts/bs_viewcontent.aspx?Id=164

وعلى نحو مماثل، توجد في كولومبيا "هيئة دفاع عن حقوق المستهلكين الماليين"، توفر خدمات وساطة متاحة لزبائن المؤسسات الخاضعة للتنظيم، ولكن فقط عندما تكون المؤسسة قد اختارت استعمال خدمات تلك الهيئة، وتوافق كذلك على أن تكون ملزمة بقرارها.^(٣٣) وفي بيرو، كانت هناك محاولة لربط زبائن التمويل البالغ الصغر بخدمات التحكيم.^(٣٤)

٣١- وضمن إطار الاتحاد الأوروبي، أنشئت في معظم الدول الأعضاء أمانات مظالم خاصة بخدمات التمويل. وفي المملكة المتحدة على وجه الخصوص، تقوم أمانة المظالم بنشر بيانات سنوية عن أحجام وأنواع الشكاوى الواردة إليها،^(٣٥) مما بيّن الأهمية الجوهرية لأمانة المظالم كجهاز مساعد في مجال صوغ القوانين والسياسات، إلى جانب كونها أداة لتسوية المنازعات. ولذلك، يبدو أن تجميع البيانات التي ربما تكون مؤسسات التمويل البالغ الصغر المنفردة قد جمعتهما عن أنواع شكاوى الزبائن وكيفية تسويتها، مثلما تفعله أمانة المظالم في المملكة المتحدة، يمثل ضرورة سابقة على صوغ قوانين أو سياسات لتسوية المنازعات المتعلقة بالتمويل البالغ الصغر.

باء- أنواع المنازعات

٣٢- مثلما هناك شُح في البحوث المنشورة عن أحجام وأنواع الشكاوى الخاصة بصناعة التمويل البالغ الصغر، هناك أيضاً قليل من الاهتمام بمنازعات المنشآت الصغيرة في البلدان النامية، بما في ذلك مدى تواتر لجوء تلك المنشآت إلى المحاكم أو استخدامها آليات لتسوية المنازعات خارج نطاق المحاكم.^(٣٦)

(33) المرجع المذكور أعلاه، المنظمة الدولية لقانون التنمية، الصفحتان ٦٨ و ٦٩، كولومبيا، القانون ١٣٢٨ لعام ٢٠٠٩.

(34) عُرضت هذه المبادرة بشأن السبل البديلة في تسوية المنازعات ("مبادرة هوانكايو") أثناء ندوة الأونسيرال المتعلقة بالتمويل البالغ الصغر، التي عقدت في فيينا، يومي ١٢ و ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١١. وذكر حينذاك أن المحاكم في بيرو تعالج سنوياً ٢٥٠ ٠٠٠ منازعة تتعلق بخدمات التمويل، أي أن كلاً من مؤسسات التمويل البالغ الصغر ٦٠ الخاضعة للتنظيم في بيرو لديها في المتوسط ما يزيد على ٤ ٠٠٠ منازعة سنوياً.

(35) انظر الموقع الشبكي www.financial-ombudsman.org.uk.

(36) في استقصاء شمل ٣٠ مالك منشأة صغيرة في بيرو، ذكر أصحاب المنشآت أن انطباعهم عن الجهاز القضائي جعلهم يعدّلون سلوكهم التجاري بحيث يتفادون الحاجة إلى تدخل القضاء من أجل إنفاذ العقود. انظر *Herrero, Alvaro, and Henderson, Keith The cost of resolving small-business conflicts: the case of Peru*. مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ٢٠٠٤.

٣٣- وتدلل الدراسات التي أجرتها منظمة دولية بارزة، مثل المنظمة المعنية بشفافية تسعير التمويل البالغ الصغر، على أن عدداً كبيراً من المنازعات داخل قطاع التمويل البالغ الصغر ربما يكون ناشئاً عما تتبّعه تلك الصناعة من نهج تسعيري غير شفاف ومن سياسات تعاقدية غير منصفة.^(٣٧) كما أجرت المنظمة الدولية لقانون التنمية تقييماً لما يتمتع به المستهلك في قطاع التمويل البالغ الصغر من حماية قانونية وحماية فعلية، أظهر أن المقترضين كثيراً ما تكون لديهم شكاوى متعلقة بعدم الإفصاح كلياً أو بدقة عن شروط الاتفاق، ورفض مؤسسات التمويل البالغ الصغر إعادة هيكلة الديون في حالات تعسر السداد.^(٣٨) وثمة دراسات أخرى لتعسف صناعة التمويل البالغ الصغر تركّز بالكامل تقريباً على ممارسات التحصيل غير اللائقة وعلى السرقة من الزبائن.^(٣٩) كما إنّه في حال تقصير المقترض سوف يبدو أن من مصلحة مؤسسة التمويل البالغ الصغر أن تتوسّط وأن تحاول إعادة هيكلة قروض الزبائن بتمديد فترات السداد أو بتخفيض مبالغ الأقساط أثناء أوقات تراجع التدفق النقدي الوارد من المنشآت البالغة الصغر. غير أن المنظمة الدولية لقانون التنمية وجدت، في تحليل لهذه المسألة، أن المؤسسات لا تبدو مهتمة بإعادة الهيكلة رغم إبداء الزبون اهتمامه بذلك.^(٤٠) ومن شأن إعادة الهيكلة أن تؤدي في الغالب إلى إنقاذ علاقة الزبون بالمؤسسة المعنية (لأن المقترض، متى قصر في السداد، لا يُمنح في العادة قرضاً جديداً، وبذلك تفقد المؤسسة ذلك الزبون في واقع الأمر). ولذلك، يبدو أن الوساطة ستكون أفضل للمؤسسة والزبون على السواء من حجز وبيع موجودات المدين المستخدمة كضمانة للقرض، وهذا ما نوقش في مستهل هذه الورقة.

(37) استحدثت المنظمة المعنية بشفافية تسعير التمويل البالغ الصغر أداة لحساب الأسعار في موقعها الشبكي www.MFTransparency.org، لكي يتسنى للفقراء أن يحسبوا كل التكاليف، بما فيها تكاليف التأمين وأجزاء القرض المحتفظ بها، أو المحتجزة، لاستخدامها كضمانة رهنية، وذلك لمعرفة معدل الفائدة السنوي أو تكلفة القرض الحقيقية.

(38) المرجع المذكور أعلاه، المنظمة الدولية لقانون التنمية، الصفحات ٣٢-٣٣ و ٦٢ و ٧٧ و ٧٩-٨٠ و ٩٦-٩٧ و ١٠١.

(39) Zeija, Flavian, *The Legal Requirements of Profitability, Sustainability, and Loan Recovery by Arrest and Imprisonment: A Dichotomy between Concern for the Poor and Concern for the Rich in Uganda*, IDLO .Voices of Development Jurists, 2009. Available at www.idlo.int/MF/Documents/Publications/60E.PDF

(40) المرجع المذكور أعلاه، المنظمة الدولية لقانون التنمية، الصفحات ٣٣ و ٦٤-٦٥.

جيم - المسائل التي يتعين النظر فيها

٣٤- إنَّ النقص في سبل وصول الفقراء إلى العدالة هو من الضخامة بحيث يتعين إنشاء نظم جديدة ومبتكرة وأكثر كفاءة لتسوية المنازعات، تكون مصممة خصيصاً لتلائم تدي دخول الفقراء ومستويات إلمامهم بالمعارف الأساسية وكذلك معوقاتهم الجغرافية والثقافية. فعندما يكون هناك تفاوت في قدرة طرفي العقد على المساومة يرجح أن تنشأ حالات سوء تفاهم ومنازعات. ولكن في البلدان النامية، حيث تتدن فرص حصول الفقراء على الخدمات التمويلية، نادراً ما تتوافر لواضعي اللوائح التنظيمية موارد تخصصها لنظم تسوية الشكاوى الخاصة بالخدمات التمويلية.^(٤١) ومن ثم، يبدو أن عدم وجود آليات انتصاف مستقلة يمثل عائقاً للزبائن الذين يلتمسون تسوية لشكاويهم ضد مؤسسات التمويل البالغ الصغر وكذلك لمؤسسات التمويل التي تلتزم بإنفاذ مطالباتها بديون صحيحة قانوناً وتحصيل تلك الديون.

٣٥- وقد نوهت اللجنة في دورتها الرابعة والأربعين^(٤٢) إلى أن الإطار القانوني والتنظيمي الرقابي المؤاتي للتمويل البالغ الصغر يشمل توفير إجراءات منصفة وفعالة وشفافة وزهيدة التكلفة لتسوية المنازعات الناشئة عن معاملات ذلك التمويل، وأن عدم توافر إجراءات من هذا القبيل للزبائن التمويل البالغ الصغر هو مسألة تتطلب مزيداً من الدراسة. ومن ثم، لعل اللجنة تريد النظر في المسائل التالية:

(أ) ما إذا كانت النظم البديلة لتسوية المنازعات، مثل التحكيم والوساطة والتوفيق، يمكن أن توفر حلولاً مجدية اقتصادياً لتسوية منازعات الفقراء المتدنية القيمة؛ وعلى وجه الخصوص، إذا ما أنشئ نظام من هذا القبيل فئمة مسألتان بالغتا الأهمية، هما كيف يمول هذا النظام بحيث يظل مستقلاً، وكيف يمكن جعل الوصول إليه ميسوراً للزبائن مؤسسات التمويل البالغ الصغر الذين يعيشون في مناطق نائية؛

(ب) ما إذا كان يتعين على صناعة التمويل البالغ الصغر أن تفهم على نحو أفضل أنواع شكاوى الزبائن وكيفية تأثير تلك الشكاوى على نمو هذه الصناعة إجمالاً، وأن تستعين بالقطاع القانوني على استحداث آليات انتصاف مناسبة لاحتياجات هذه الصناعة. وفي هذا الصدد، يمثل إجراء تقييم مفصل لأنواع وأحجام الشكاوى في هذه الصناعة شرطاً

(41) انظر Brix, Laura and McKee, Katharine, *Consumer Regulation in Low-Access Environments*:

.Opportunities to Promote Responsible Finance, CGAP Focus Note No. 60, February 2010

(42) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/66/17)،

الفقرتان ٢٤٢ و ٢٤٦.

لازماً لمعرفة ما إذا كانت الآليات البديلة لتسوية المنازعات يمكن أن تكون وسيلة فعّالة لذلك الغرض، وإذا كان الأمر كذلك فما هو شكلها الأنسب لاحتياجات الفقراء وأساليب حياتهم. ويمكن للأونسيترال أن تضطلع بدراسة من هذا القبيل، بالتعاون مع وكالات تابعة للأمم المتحدة مثل اليونديب أو صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية أو الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء، التابع للبنك الدولي، أو مؤسسة Accion International أو مؤسسة بحثية مرموقة أو جهة فاعلة من المجتمع المدني مهتمة بهذه المسائل؛

(ج) ما إذا كان ينبغي أيضاً - بالنظر إلى التقدم التكنولوجي في قطاعي العمل المصرفي المتنقل والنقود الإلكترونية، اللذين باتت تستخدمهما مؤسسات التمويل البالغ الصغر لأغراض الانتشار في تقديم القروض في عدة بلدان - القيام بدراسة إنشاء مرفق لتسوية المنازعات بالاتصال الحاسوبي المباشر، وذلك من أجل تقرير مدى جدوى استخدام طريقة الاتصال الحاسوبي المباشر في تسوية المنازعات بخصوص التمويل البالغ الصغر. ونظام تسوية المنازعات بالاتصال الحاسوبي المباشر ينطوي على الإمكانيات التي تتيح وصوله إلى الفقراء المقيمين في المناطق الريفية، مع أنه قد تكون هناك حاجة إلى حملة توعية واسعة النطاق تصاحب أي نظام لتسوية المنازعات من هذا القبيل.

رابعاً - العملة الإلكترونية (النقود الإلكترونية)

ألف - آفاق الإدماج المالي

٣٦- يمكن أن تكون النقود الإلكترونية جسراً مفيداً يربط بين الفقراء والخدمات المالية. والنقود الإلكترونية تشير إلى القيمة المتبادلة إلكترونياً فحسب، باستخدام الشبكات الحاسوبية والإنترنت ونظم القيمة المخترنة (انظر الوثيقة A/C.9/698). ولكي يستخدم الزبون النقود الإلكترونية، يقوم بتحويل عملة فعلية إلى نقود إلكترونية، وعادة ما يجري ذلك لدى وكيل لمقدم الخدمات. ويمكن للزبون أيضاً أن يصل إلى خدمات مالية أخرى، مثل حسابات الادخار الموصولة، وإلى ائتمان في شكل نقود إلكترونية. وقد كان نمو هذا القطاع سريعاً جداً في البلدان النامية، حيث توجد نسب كبيرة من السكان لا تتعامل مع المصارف. وتفيد الأرقام التي عرضت في ندوة الأونسيترال بأن عدد الأشخاص القليلي الدخل، ممن لا يتعاملون مع المصارف، الذين يستعملون الخدمات المالية المتنقلة يمكن أن يصل إلى ٣٦٤ مليوناً في عام ٢٠١٢.^(٤٣)

(43) انظر وثيقة الأونسيترال A/CN.9/727.

باء - حالة الصناعة

٣٧- يوجد على نطاق العالم زهاء ١٣٠ مبادرة خدمات نقدية متنقلة.^(٤٤) وفي البلدان النامية، أثبت الهاتف الخليوي قدرته المشهودة على الوصول إلى القرى الريفية النائية، التي لا توجد فيها مصارف، ولا حتى مؤسسات للتمويل البالغ الصغر، بسبب ارتفاع تكاليف البنى التحتية هناك.^(٤٥) ولقدّمي خدمات الهاتف الخليوي علاقات وكالة قائمة مع آلاف من متاجر الدفع والقبض في مختلف أنحاء تلك البلدان، وهذا ما يجعل مبادرات التعامل بالنقد الإلكترونية التي تقودها شركات الاتصالات تتمتع بمزية سوقية هامة. كما إنّ وكلاء تلك الشركات معنادون على التعامل مع أعداد كبيرة من المعاملات النقدية المتدنية القيمة.

النقد الإلكتروني تشجّع التعاون بين شركات الاتصالات والقطاع المالي

٣٨- إنّ العلاقة بين شركات الاتصالات والمصارف، وكذلك مؤسسات التمويل البالغ الصغر، تتطور باستمرار. وقد شهدت الآونة الأخيرة عدّة مبادرات مشتركة لتقديم مجموعة أوسع من الخدمات المالية بواسطة الهواتف الخليوية. فعلى سبيل المثال، تشاركت المنظمة الدولية غير الحكومية CARE مع شركة أورانج/تيلكوم كينيا (Orange/Telkom Kenya) ومصرف إيكوي (Equity Bank) لتوفير حسابات ادخار لرابطات الادّخار والاقتراض القروية. وتتاح خدمات الإيداع والسحب باستخدام وكلاء لمصرف إيكوي وشركة أورانج.^(٤٦)

٣٩- وقد أظهرت الأحداث الأخيرة التي شهدتها الأوساط المالية العالمية أنّ الضوابط التنظيمية الذاتية التي تتخذها المؤسسات المالية كثيراً ما تكون غير كافية لصون ثقة المستهلكين والحفاظ عليها. ولذلك، فإنّ من الضرورة بمكان أن يولي واضعو اللوائح التنظيمية عناية شديدة للتطورات في مجال النقد الإلكتروني.

(44) Dolan, Jonathan, *Accelerating the Development of Mobile Money Ecosystems*, Washington, D.C.: IFC and the Harvard Kennedy School, 2009.

(45) انظر أيضاً، Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group, *Innovative Financial Inclusion, Principles and Report on Innovative Financial Inclusion*, 3 May 2010, page 3 and pages 30-31.

(46) CARE, Equity Bank and Orange Launch Partnership to Connect Community Savings Groups to Banks Using Mobile Phones, Press Release, March 16, 2012 available at www.care.org/newsroom/articles/2012/03/care-mobile-banking-services-kenya-20120316.asp

المصارف المركزية في البلدان النامية ناشطة في مراقبة المبادرات غير المصرفية للتعامل بالنقود الإلكترونية وفي التعاون مع تلك المبادرات من أجل وضع لوائح تنظيمية تناسبية

٤٠ - في كينيا والفلبين، حيث تزدهر مبادرات التعامل بالنقود الإلكترونية، قام واضعو اللوائح التنظيمية أولاً برصد نشاط هذه الصناعة، ثم دخلوا في حوار مع أوساطها وتعلموا منها،^(٤٧) مما أتاح لهم أن يقيسوا ما يمكن أن يترتب على النقود الإلكترونية من آثار ومخاطر قبل أن يقرروا كيفية صوغ اللوائح التنظيمية. واستناداً إلى ملاحظات هؤلاء، قام المصرفان المركزيان في ذينك البلدين بتحديد القدر المناسب من الإشراف على الجهات التي تتعامل بالنقود الإلكترونية تبعاً لأنشطة تلك الجهات، لا تبعاً لنوع المؤسسة.

٤١ - ثم أصدرت الفلبين التعميم رقم ٦٤٩ لعام ٢٠٠٩ بشأن النقود الإلكترونية،^(٤٨) كما أصدر المصرف المركزي، لكينيا خطاباً يقضي بعدم اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بعمليات خدمة M-Pesa. وليس لدى كينيا حتى الآن أي لائحة تنظيمية بشأن النقود الإلكترونية (لكنها نشرت مشروع لوائح تنظيمية).^(٤٩) ويحظى كلا المصرفين المركزيين بتقدير واسع النطاق لما أبدياه من حذق تنظيمي، لا فيما يتعلق بالنقود الإلكترونية فحسب، بل للالتزامهما بالإدماج المالي أيضاً.^(٥٠) ونتيجة لذلك، يمتلك البلدان فيما يخص النقود الإلكترونية تجربة إيجابية من المنظور التنظيمي والسوقي والاستهلاكي.

٤٢ - وفي الفلبين، توجد لدى مؤسستي Smart Money وGlobe G-Cash (أولاهما مرتبطة بمصرف، والثانية هي مُنتج خاص بالنقود الإلكترونية استحدثته شركة اتصالات)،^(٥١) اللتين أنشئتتا في عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤ على التوالي، ما يزيد على ٩ ملايين مشترك. أمّا شركة سفاريكوم (Safaricom) الكينية، وهي شركة خدمات متنقلة، فكان لديها في حزيران/

(47) تتضمن مبادئ مجموعة العشرين بشأن أساليب الإدماج المالي المبتكرة إشارة صريحة إلى نهج قائم على التحريب والتعلم، بصفته نهجاً فعالاً لإدارة الابتكار. انظر Access through Innovation Sub-Group of the

G-20 Financial Inclusion Experts Group, *Innovative Financial Inclusion, Principles and Report on Innovative Financial Inclusion*, 3 May 2010, pages 24-25.

(48) متاح في الموقع الشبكي www.cgap.org/gm/document-1.9.44821/Circular%20649.pdf

(49) www.centralbank.go.ke/downloads/nps/Electronic%20%20Retail%20and%20E-regulations.pdf

(50) انظر وثيقة الأونسيرال UNCITRAL A/CN.9/727.

(51) انظر أيضاً Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group, *Innovative Financial Inclusion, Principles and Report on Innovative Financial Inclusion*, page 31.

يونه ٢٠١١ زهاء ١٤,٩١ مليون زبون لخدمة M-Pesa التابعة لها، وحققت حجم تعاملات قدره ٣,١٥ بليون دولار في غضون ستة أشهر.^(٥٢) ثم تشاركت سفاريكوم الكينية مع مصرف Equity Bank Kenya لكي تعرض على زبائن M-Pesa حساب توفير ذا فائدة وخدمة تحويلات دولية للمغتربين الكينيين لكي يرسلوا نقودهم إلى الوطن (بالتشارك مع شركة وسترن يونيون)، إلى جانب منتجات تأمينية.

احتيازات شركات بطاقات الائتمان في سوق النقود الإلكترونية

٤٣- تقوم كبرى شركات بطاقات الائتمان أيضاً بإنشاء خدمات خاصة بالنقود الإلكترونية. فتمت شركة عالمية لبطاقات الائتمان تقوم بعمليات احتياز لخدمات النقود الإلكترونية الموجودة. فعلى سبيل المثال، اشترت شركة فيزا، في حزيران/يونيه ٢٠١١، شركة جنوب أفريقية لتقديم خدمات النقود الإلكترونية، هي شركة Fundamo، التي كان حجم قاعدتها من المشتركين يبلغ خمسة ملايين مشترك وكانت تتنبأ بنمو نشاطها إلى ما يزيد على ١٨٠ مليون زبون.^(٥٣) وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، تعاقدت شركة فيزا أيضاً مع حكومة رواندا لكي تقدم خدمات مالية إلى الحكومة مع القيام في الوقت نفسه بتوفير خدمات مالية، وكذلك برامج لمحو الأمية، للمواطنين الروانديين.^(٥٤) وإذا ما استمرت عمليات الاحتياز والاتفاقات (التي يمكن أن تكون حصرية) مع الحكومات فقد يكون لذلك

(52) *Safaricom Half-Year Results Presentation, November, 2011*, available at www.safaricom.co.ke/fileadmin/About_Us/Documents/Half%20Year%20Results%20September%202011.pdf.

(53) *Visa acquires Fundamo, signs new agreement with Monitise*, Visa Press Release, 9 June 2011 available at <http://corporate.visa.com/media-center/press-releases/press1128.jsp>.

(54) *Visa-Rwanda partnership to drive electronic financial services*, Visa Press Release, 5 December 2011 available at <http://pressreleases.visa.com/phoenix.zhtml?c=215693&p=irol-newsarticlePR&ID=1635856&highlight=>

تطمح شركة فيزا، وفقاً لما ورد في نشرتها الصحفية الصادرة في ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ (انظر الوصلة المذكورة أعلاه)، إلى كسب ٥٠ في المائة من إيراداتها خارج سوق الولايات المتحدة. إذ تجتذب سوق رواندا اهتمام مقدمي خدمات النقود الإلكترونية وغيرها من الخدمات المالية، مثل شركة فيزا، لأن الناتج المحلي الإجمالي للفرد في رواندا يُتوقع أن يرتفع إلى ١ ٠٠٠ دولار في عام ٢٠٢٠، مقابل ٢٢٠ دولار في عام ٢٠٠٠. بيد أن الشاغل الخاص بالإدماج المالي يتعلق بطمس الحد الفاصل بين مقدمي خدمات الدفع ومقدمي خدمات الائتمان، لأن الإفراط في توفير الائتمان لذوي الدخل المتواضع جداً يمكن أن تكون له عواقب خطيرة على اقتصاد البلد وثقافته.

بالفعل تأثير سلبي على التنافس فيما بين مقدّمي خدمات النقود الإلكترونية قبل أن تتاح لهذا القطاع فرصة للنضج. ومن ثم، ينبغي للسلطات المعنية بالتنافس أن تراقب تطور هذا القطاع عن كثب. كما ينبغي النظر في اشتراط قابلية الشبكات للتشغيل المتبادل، لكي يتسنى للاعبين جدد أن يدخلوا هذه السوق. ومن شأن هذا، فعلياً، أن يتيح للمستهلك إرسال النقود من أيّ مقدّم خدمات إلى مستعمل أو إلى مقدم خدمات آخر دون أن يستعمل عدة بطاقات SIM (خريطة تحديد هوية المشترك) أو حسابات نقود إلكترونية.

المخاطر المحتملة من النقود الإلكترونية على المستهلك

٤٤- من المخاطر التي يمكن أن يتعرّض لها زبائن خدمات النقود الإلكترونية ما يلي:

- (أ) أن يضيع جزء كبير من إيرادات الزبون المخترنة في هاتف خلوي أو في بطاقة مسبقة الدفع، من جراء القرصنة أو الاحتيال؛
- (ب) أن تؤدي مشاكل السيولة لدى مقدّم الخدمة (أو الوكيل) أو إعساره أو إفلاسه إلى تعطيل مؤقت، أو ربما دائم، لقدرة الزبون على الوصول إلى الأموال؛
- (ج) أن تفضي زيادة سبل وصول الزبون إلى المنتجات الائتمانية إلى درجات أعلى من فرط المديونية لدى أولئك الذين ربما يعيشون بالفعل عند خط الفقر أو قُربَه؛
- (د) أن يزداد انكشاف بيانات الزبون الشخصية والمالية وسجله الإنفاقي أمام التجار، مما يثير شواغل تتعلق بالخصوصية.^(٥٥)

جيم- المسائل التنظيمية الرقابية المستجدة في صناعة دينامية

٤٥- يبدو أنّ مقدّمي خدمات النقود الإلكترونية غير المصارف يتطورون إلى مقدّمي خدمات مالية مكتملي النضج، بوسائل منها إقامة شراكات مع مؤسسات مختصة بالخدمات

(55) حسبما تبيّن من قبل من تجربة الإنترنت ومن التطورات في تكنولوجيا الهاتف الخليوي، سوف يكون بمقدور الشركات أن تتعقّب شركاء الزبون في عمليات البحث ومحتوى بريده الإلكتروني (Gmail و Hotmail) وشركاءه في عمليات الشراء، وأن يرسلوا إليه إعلانات محددة الهدف تستند إلى مشترياته السابقة، بل سوف يمكنهم أيضاً من تعقّب تحركات الزبون الشخصية.

المالية منظمة تنظيمياً حصيفاً.^(٥٦) ولكن كيف ينبغي لواقع لوائح تنظيمية أن يتناول مهمة معقدة مثل التعامل مع جهات غير مصرفية تقدم خدمات نقود إلكترونية، مثل شركات الاتصالات وشركات بطاقات الائتمان، والتي لا تتشارك مع المؤسسات المالية غير الخاضعة للتنظيم ولكنها تقدم مع ذلك خدمات شبيهة بالخدمات المصرفية؟ وهل يمكن للقيمة المخترنة أن تصبح في يوم من الأيام حساباً إيداع ادخارياً؟

٤٦- وفي الوقت الحاضر، تشترط جميع البلدان التي توجد لديها مبادرات خدمات مالية متنقلة أن يكون كامل القيمة الإلكترونية للزبون مدعومة بودائع في مصرف خاضع للتنظيم.^(٥٧) كما إن البلدان التي لديها مبادرات أكثر نضجاً في مجال النقود الإلكترونية، مثل الفلبين وكينيا وماليزيا قد قررت حتى الآن أن النقود الإلكترونية ليست وديعة بالضبط بل هي بالأحرى أموال تعاملية باقية في حساب ينتظر التحويل. ولكن ليست هناك دولة واحدة تنص بالتحديد على أنه لا يمكن لشركة اتصالات تحتفظ بأموال إلكترونية كوديعة في مصرف خاضع للتنظيم الرقابي أن تختار دفع فائدة على القيمة المخترنة. وقد يكون السماح بدفع فائدة على حسابات القيمة المخترنة، المدعومة كلياً بودائع في مؤسسات مالية خاضعة للتنظيم الرقابي، أداة إضافية صوب إتاحة سبل الإدماج المالي للفقراء.

٤٧- وقد أبدى مناصرو الإدماج المالي المرموقون من أعضاء الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء أيضاً تأييدهم للسماح لمقدمي خدمات النقود الإلكترونية غير المصارف بأن يدفعوا فائدة، شريطة أن تكون الأموال محمية بمخططات تأمين.

سلامة القطاع المالي والشواغل الخاصة بالجرائم المالية

٤٨- فيما يخص سلامة النظام المالي، هناك بالتأكيد شواغل تتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ويجدر معالجتها. غير أن معاملات النقود الإلكترونية خلافاً للمعاملات النقدية التقليدية، تتيح بالفعل رصد الأنشطة المشبوهة، وهذا أمر متعذر في المدفوعات النقدية. يُذكر هنا ثانية أن كينيا عاجلت هذه المسألة في بادئ الأمر من خلال اتفاق إبلاغ طوعي، يقضي بأن

(56) أصدرت كولومبيا، مثلاً، عدة مراسيم لتشجيع المدخرات البالغة الصغر بتوفير إجراءات مبسطة لفتح حسابات توفير تقليدية لأصحاب المدخرات الصغيرة (Circular Externa 053/09)، بل أصدرت أيضاً مرسومين بشأن حسابات التوفير الإلكترونية (هما المرسومان 4590/08 و1349/09). رسالة مكتب بعثة كولومبيا الدائمة لدى الأمم المتحدة EMD-096، المؤرخة ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢.

(57) *The Mobile Financial Services Development Report 2011*, World Economic Forum USA, Inc. 2011. available at www.weforum.org/reports/mobile-financial-services-development-report-2011.

تقدم شركات الاتصالات إلى المصرف المركزي تقارير عن جملة أمور، ومنها المعاملات المشبوهة وأنماط السلوك المشبوهة. كما إنَّ هناك حداً أقصى لمقدار النقود التي يمكن حيازتها وإرسالها عبر شركة سفاريكوم.^(٥٨) وإلى جانب ذلك، قامت كينيا أيضاً بمعالجة مقتضيات مبدأ "اعرف زبونك". بمفعول رجعي، إذ اشترطت أن تكون كل بطاقة SIM مسجلة باسم مستعمل واحد؛ أمّا أولئك الذين لم يقدموا للشركة المصدرة بيانات تعريف وافية فسوف تُلغى حساباتهم (إذ إنَّ نسبة كبيرة من البطاقات كانت قد بيعت قبل وجود خدمة M-Pesa، عندما لم يكن يلزم تقديم وثائق).^(٥٩) كما تشترط جنوب أفريقيا وتنزانيا وإثيوبيا التسجيل الإلزامي لأرقام بطاقات SIM من أجل مكافحة الجرائم المالية والإرهاب.^(٦٠)

ضمان أمن منصة برامجيات النقود الإلكترونية لصالح الزبون

٤٩ - إنَّ سلامة البرامجية التي يستخدمها مقدّمو خدمات النقود الإلكترونية هي أيضاً من الأولويات. وقد عولجت هذه المسألة في كينيا بإخضاع نظم شركة سفاريكوم لتدقيق مكثف من جانب شركة استشارية مستقلة بناءً على طلب المصرف المركزي.^(٦١) ومن المؤكد أنه يمكن معالجة هذه المسألة على نحو مماثل لما فعلته شركات بطاقات الائتمان في الماضي بشأن الحماية من الاحتيال، وكذلك مخططات التأمين. كما إنَّ من الشروط الأساسية أن يتاح للزبائن نظام لتسوية المنازعات يتسم بالإنصاف وحُسن التوصيل.

الوضعية القانونية للنقود الإلكترونية والتعامل بها

٥٠ - على نحو مماثل، وإذا تبدأ المنشآت البالغة الصغر في إجراء مزيد من معاملاتها التجارية بواسطة النقود الإلكترونية، يُطرح تساؤل عمّا ما هي الوضعية القانونية للمدفوعات التي تجرى بتلك النقود وحدها؟ وهل يُلزم الزبون بقبول النقود الإلكترونية بدلاً من النقود

Mutegi, M., Kenya: Safaricom in Talks to Raise M-Pesa Limit, AllAfrica.com, 4 October 2010, (58)

.available at <http://allafrica.com/stories/201010080127.html>

It's now Mandatory to register your SIM Card, Communications Commission of Kenya, Press Release, (59)

.21 June 2010, available at www.cck.go.ke/news/2010/news_21june2010.html

(60) المرجع نفسه.

Enabling mobile money transfer: The (التحالف من أجل الإدماج المالي) Alliance for Financial Inclusion (61)

.Central Bank of Kenya's treatment of M-Pesa, 2010, page 5

التقليدية في عملية السداد؟^(٦٢) وهذا موضوع مستجد أيضاً، لا يوجد بشأنه تشريع مطبق سوى لدى عدد قليل من البلدان.

دال - المسائل التي يتعين النظر فيها

٥١ - قد تكون المسألة الحاسمة فيما يتعلق بدور النقود الإلكترونية في تحقيق الإدماج المالي هي ما إذا كان يمكن لمقدمي خدمات النقود الإلكترونية غير المصارف أن يدفعوا فائدة على القيمة المخترنة. ونظراً لأن الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع النقود الإلكترونية هي شركات الاتصالات وشركات بطاقات الائتمان، فيمكن للأونسيترال أن تتعاون مع واضعي اللوائح التنظيمية على بحث الكيفية التي تتيح لهذه المؤسسات، على نحو آمن، أن تعرض حسابات توفير ومخططات تأمين مُدرة للفائدة، ربما بتنظيم ذلك النشاط تبعاً لأنواع الخدمات المالية المقدمة. وعلى نحو مماثل، ينبغي لمقدمي خدمات النقود الإلكترونية غير المصارف، الراغبين في عرض منتجات ائتمانية، أن تكون لديهم تدابير لتقييم مدى ملائمة الخدمات المالية المعروضة لاحتياجات الزبون وقدرته على السداد.^(٦٣)

٥٢ - ويبيع خدمات مالية غير ملائمة يمكن أن يفضي إلى المديونية المفرطة، التي تسببت في أزمات سداد في عدد لا بأس به من قطاعات التمويل البالغ الصغر في البلدان النامية. ومن ثم، يبدو أنه قد آن الأوان لكي يصوغ المجتمع الدولي ممارسات فضلى بشأن السلوك المسؤول في إقراض منتجات الائتمان الإلكتروني. ويمكن للأونسيترال أن تقوم بدور مفيد في استهلال هذا الحوار بين الدول.

٥٣ - وإلى جانب ذلك، وبما أن النقود الإلكترونية هي نتاج تكنولوجيا مستجدة فقد تتكشف مع مرور الزمن عيوب أمنية. ولذلك، ينبغي إجراء تدقيقات منتظمة لأمن منصات البرمجيات الحاسوبية، بما فيها بروتوكولات حماية خصوصية بيانات الزبائن، وأن يضطلع

(62) في سنغافورة، أبدى واضع اللوائح التنظيمية نيته في إلزام التجار بقبول المدفوعات بالنقود الإلكترونية بحلول

عام ٢٠٠٨. Electronic Money: the new legal tender, ZDnet.com, 21 December 2000 available at

<http://m.zdnet.com.au/electronic-money-the-new-legal-tender-120107819.htm>. كما تبذل نيجيريا

جهوداً لكي تصبح مجتمعة لا يتعامل بالنقود التقليدية. ولذلك، يُفترض أن تصبح النقود الإلكترونية وسيلة دفع قانونية لعدم وجود بديل لها.

(63) انظر مقتضيات قانون الائتمان الوطني في جنوب أفريقيا. فحتى الآن، يبدو أن جنوب أفريقيا هي البلد الوحيد

الذي يقضي بأن تكون المؤسسات المالية مسؤولة عن ضمان أن تكون الخدمة المالية المقدمة ملائمة لاحتياجات

الزبون. Republic of South Africa, No. 34 of 2005; National Credit Act, 2005 available at

www.ncr.org.za/pdfs/NATIONAL_CREDIT_ACT.pdf

بتلك التدقيقات خبراء أمنيون خارجيون. ويمكن أن يكون للأونسيتال دور مفيد في وضع توجيهات بشأن سلامة منصات برامجيات النقود الإلكترونية وفي تحديد مدى تواتر تدقيقات النظم ومواضع تركيزها.

٥٤- ولعلّ اللجنة تؤدّ النظر في إجراء دراسة للمسائل المذكورة أعلاه من أجل تقرير التوجيهات التشريعية المناسبة، أو إصدار توصيات بشأن اتباع نهج منسق في التنظيم الرقابي لنشاط المؤسسات المالية غير المصرفية التي تعرض خدمات نقود إلكترونية تتجاوز نطاق التحويلات النقدية الصرفة، يوازن بين (أ) متطلبات الإدماج المالي؛ و(ب) ضرورة حماية الزبائن الضعفاء في اقتصاد مترابط عالمياً لكنه لا يزال هشاً.