دليل التنظيم
والإشراف
للتمويل الأصغر

الإرشادات المتفق عليها

أكتوبر/تشرين الأول 2012

CGAP

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء هي مركز مستقل للسياسات والبحوث المتخصصة في مجال تعزيز حصول الفقراء على مستوى العالم على الخدمات المالية. وتتلقى المجموعة الاستشارية مساندة من أكثر من 30 هيئة تنموية ومؤسسة خيرية خاصة لديها رسالة مشتركة متمثلة في تحسين حياة الفقراء. وتقوم المجموعة، ومقرها البنك الدولي، بتوفير المعلومات عن السوق ونشر المعايير وتطوير الحلول المبتكرة وتوفير الخدمات الاستشارية للحكومات ومقدمي خدمات التمويل الأصغر والجهات المانحة والمستثمرين.

© 2012، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء/البنك الدولي. جميع الحقوق محفوظة.

CGAP

1818 H Street, NW, MSN P3-300

Washington, DC 20433

+1 202 473 9594

www.cgap.org

www.microfinancegateway.org

فهرس المحتويات

تمهيد vii

مقدمة 1

القسم الأول. مسائل أولية 4
1أ. المصطلحات: ما هـو "التمويل الأصغـر"؟ ما هو "الاشتمال المالي"؟ 4
1ب. الاشتمال المالي بوصفه هدفا تنظيميا، والتنظيم بوصفه تشجيعا 8
نوافذ خاصة للتمويل الأصغر 9
إنشاء إطار جديد أم تعديل إطار قائم؟ 10
المراجحة التنظيمية 11
1ج. التعريفات التنظيمية لمصطلحي "التمويل الأصغر" و "الائتمان الأصغر" 11
الإطار 1. وضع تعريف تنظيمي لمصطلح "الائتمان الأصغر" 12
1د. التنظيم التحوطي والتنظيم غير التحوطي: الأهداف والتطبيق 14
الإطار 2. مبررات في النظام لتطبيق تنظيم تحوطي على مؤسسات يقتصر عملها على الإقراض الأصغر؟ 16
1هـ. التنظيم حسب المؤسسة أم النشاط؟ 18

القسم الثاني. التنظيم التحوطي لمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع 19
2أ. نوافذ تنظيم جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع: التوقيت وحالة القطاع 19
2ب. تقنين التنظيم التحوطي، والحد الأدنى من رأس المال 21
2ج. تعديل معايير التحوط للتمويل الأصغر 22
أنشطة مسموح بها 23
كفاية رأس المال 23
كفاية رأس المال للتعاونيات المالية وشبكاتها 25
حدود الإقراض غير المضمون ومخصصات خسائر القروض 26
الحوكمة 28
مخاطر السيولة والصرف الأجنبي 28
توثيق القروض 30
القيـود على الكفيل باعتباره مقترضا 30
شروط فتح الفروع 31
رفع التقارير 31
الاحتياطي مقابل الودائع 32

إقراض لذوي العلاقة 32
على من ينبغي تطبيق معايير تحوطية خاصة؟ 33
الإطار 3. مبادئ بازل الرئيسية ومؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع 33
2د. تحوّل مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية إلى مؤسسات وساطة مرخصة 34
مدى ملاءمة هيكل الملكية وشروط التنوع 35
شروط مؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وجهاز الإدارة 36
محفظة القروض بوصفها جزءا من الحد الأدنى لرأس المال 36
2هـ. التأمين على الودائع 37

الجزء الثالث. مسائل مرتبطة بالإشراف التحوطي في مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع 39
3أ. أدوات الإشراف وآليات الإنفاذ والقيود المتعلقة بمؤسسات التمويل الأصغر 40
الإشراف على محافظ الائتمان الأصغر 40
أمر إيقاف الإقراض 40
طلبات زيادة رأس المال 41
بيع الأصول أو الاندماج 41
3ب. تكلفة الإشراف 41
3ج. أين يجب أن تقع وظيفة الإشراف على التمويل الأصغر؟ 42
داخل هيئة الإشراف الحالية؟ 42
تفويض صلاحيات (أو المساعدة في) الإشراف 43
التنظيم الذاتي والإشراف الذاتي 44
الإشراف على التعاونيات المالية 45
حالة مؤسسات الوساطة الصغيرة المتلقية للودائع من أعضائها 47

الجزء الرابع. مسائل تتعلق بالتنظيم غير التحوطي 49
4أ. السماح بمنح قروض 49
4ب. الإبلاغ والشفافية المؤسسية 51
4ج. حماية المستهلكين 52
الإطار 4. تكافؤ الفرص، معاملة متساوية 53
كفاية وشفافية المعلومات 53
التمييز 54
الممارسات الجائرة المتعلقة بتقديم القروض وتحصيلها 55
الإفراط في المديونية 55
الحدود القصوى لأسعار الفائدة 56
خصوصية وأمن البيانات 58
المساعدة 59
جهة تنظيم ملائمة 59

4د. أنظمة الاستعلام الائتماني 60
الإطار 5. مزايا وتحديات الاستعلام الائتماني في التمويل الأصغر 61
4هـ. القيود على هيكل الملكية والإدارة ورأس المال 63
4و. تحول المنظمات غير الحكومية إلى شركات تسعى إلى الربح 64
4ز. المعاملات المضمونة 65
4ح. الجرائم المالية 66
مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب 66
الاحتيال وبرامج الاستثمار الهرمي وجرائم مالية ذات صلة 68
انتحال الهوية 69
4ط. المعاملة الضريبية للتمويل الأصغر 70
فرض الضرائب على المعاملات والأنشطة المالية 70
فرض الضرائب على الأرباح 71

الجزء الخامس. تنظيم الخدمات المصرفية المُقدّمة بدون فروع بنكية لخدمة الفقراء 72
الإطار 6. النماذج البنكية وغير البنكية 73
5أ. الترتيبات الخاصة بالوكلاء والأطراف الثالثة الأخرى 74
5ب. مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في سياق الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية 76
5ج. الجهات غير البنكية المصْدرة للأموال الإلكترونية والأدوات الأخرى للقيمة المختزنة 76
5د. حماية المستهلك في مجال الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية 77
5هـ. أنظمة الدفع: تنظيمها والوصول إليها 78
5و. التنسيق فيما بين الهيئات 79

الجزء السادس. تنظيم مقدمي التمويل الأصغر في مجال التأمين الأصغر 80
6أ. ما هو التأمين الأصغر؟ 80
تعريف التأمين الأصغر 80
الأدوار في تقديم التأمين الأصغر 82
أنواع أدوات التأمين الأصغر 82
6ب. دور مؤسسات التمويل الأصغر وبنوك الإقراض الأصغر في مجال التأمين الأصغر 82
مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها جهات مقدمة للتأمين 83
مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها وسطاء تأمين 84
دور بنوك الإقراض الأصغر في مجال التأمين الأصغر 85
الحالة الخاصة للتأمين الائتماني على الحياة 85
6ج. تنظيم مبيعات التأمين الأصغر 87
وكلاء المبيعات 88
العمولات 89
مبيعات المجموعة 89

الإفصاح، المطالبات، فهم المستهلك 91
حزمة التأمين 92

الجزء السابع. ملخص الملاحظات والمبادئ والتوصيات الرئيسية 94
7أ. قضايا عامة 94
تعاريف تنظيمية 94
"النوافذ" التنظيمية لمؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع 95
7ب. التنظيم التحوطي 95
تحديد إطار التنظيم التحوطي والحد الأدنى لرأس المال 95
تعديل المعايير التحوطية للتمويل الأصغر 95
منْ يجب أن تُطبق عليهم المعايير التحوطية الخاصة؟ 96
تحويل مؤسسات التمويل الأصغر المسجلة بوصفها منظمات غير حكومية إلى
مؤسسات وساطة مالية مرخصة 97
التأمين على الودائع 97
7ج. الرقابة التحوطية 97
7د. التنظيم غير التحوطي 98
التصريح بالإقراض 98
الإبلاغ 98
حماية المستهلك 98
أنظمة الاستعلام الائتماني 99
القيود المفروضة على الملكية والإدارة وهيكل رأس المال 99
تحويل منظمات غير حكومية إلى شركات هادفة للربح 99
المعاملات المضمونة 100
الجريمة المالية 100
المعاملة الضريبية للتمويل الأصغر 100
7هـ. الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية 100
7و. التأمين الأصغر 101

الملحق أ. مؤلفو هذه الوثيقة ورسائل الشكر والتقدير 103

الملحق ب. مسرد المصطلحات 105

الملحق ج. مؤسسات الإقراض الأصغر ومصادر تمويلها 109

الملحق د. المراجع 110

تمهيد

هذا الدليل هو تحديث للمبادئ التوجيهية للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء الصادرة في 2003 بشأن تنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه. وتعكس عمليات المراجعة التطوير المستمر لحالة الأهداف فيما يتعلق بحصول العملاء الفقراء والمنخفضي الدخل على التمويل بما في ذلك ما يلي:

- زيادة الاهتمام بالخدمات المالية فيما يتجاوز نطاق الائتمان/الإقراض الأصغر
- انتشار مقدمي الخدمات الجدد وآليات تقديم الخدمات المالية
- التطور السريع للحدود التنظيمية، مثل تنظيم البنوك والوكلاء غير المصرفيين ومصدري النقود الإلكترونية
- زيادة التمويل من القطاع الخاص والمستثمرين شبه التجاريين ومن القطاع العام
- زيادة البلدان التي لديها خبرة واسعة مع التمويل الأصغر وتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه
- في بعض البلدان، زيادة تحول مؤسسات التمويل الأصغر من مؤسسات غير ربحية إلى مؤسسات ربحية
- تشبع المنافسة في أسواق الائتمان/الإقراض الأصغر في عدد متنام من البلدان، ما قد يزيد من مخاطر المحافظ ويبرز مسائل حماية المستهلك
- تكامل/اندماج التمويل الأصغر مع المؤسسات المالية والأسواق الرئيسية
- تكوين اتفاق في الآراء حول تهيئة فرص متساوية ودور التنظيم "حسب النشاط" لتحقيق هذا الهدف
- تركيز الهيئات المالية الدولية المعنية بتحديد المعايير على ضرورة وجود قدر كاف من التنظيم والإشراف بما لا يسفر عن استبعاد العملاء ذوي الدخل المنخفض

وعلى النقيض من الوضع قبل عشر سنوات، يدرك معظم واضعي السياسات والمانحين والمستثمرين من القطاع الخاص من المشاركين في التمويل الأصغر الآن أن الفقراء وذوي الدخل المنخفض، مثلهم مثلنا جميعا، يحتاجون إلى طائفة من الخدمات المالية الأساسية وليس الائتمان/القروض فحسب.[1] إن قدرة السوق على الاستجابة لهذا الطلب لا تعتمد فقط على وضع مقدمي الخدمة أساليب مستدامة منخفضة التكلفة لتقديم هذه الخدمات بل أيضا على تهيئة بيئة مواتية للسياسات والتنظيم. ولذلك فإن وجود قدر كاف من التنظيم والإشراف على مقدمي الخدمات المالية له أهمية بالغة في توفير ما يحتاجه الفقراء وذوو الدخل المنخفض من خدمات مالية. ونأمل بأن يجد واضعو السياسات فائدةً من هذا الدليل المحدث وهم يواجهون هذا التحدي.

[1] حتى لو لم تكن لذوي الدخول المنخفضة إمكانية الوصول إلى مؤسسة مالية رسمية فإنهم يستخدمون طائفة من مقدمي الخدمات غير الرسميين للحصول على قروض والادخار والتأمين وتحويل الأموال. انظر Rutherford (2000) and Collins, Murdoch, Rutherford, and Ruthven (2009).

مقدمة

خلال العقد الماضي، وضعت السلطات المالية في معظم البلدان النامية والانتقالية مزيدا من التركيز على توفير الخدمات المالية الرئيسية لعدد كبير من فقراء العالم ممن يفتقرون حاليا للقدرة على الحصول عليها.[2] وبالنسبة للكثيرين فإن السؤال هو ما إذا كان ينبغي تنظيم "التمويل الأصغر" وكيفية عمل ذلك، وهذا المصطلح يستحضر مجموعة كبيرة من الخدمات ومقدمي الخدمات والعملاء. لكن السؤال يطرح الآن بشكل أوسع: ما نوعية التنظيم والإشراف التي ستساعد على تحقيق الاشتمال المالي الكامل عبر توسيع نطاق الخدمات المالية لملايين الفقراء وذوي الدخل المنخفض المستبعدين حاليا؟ وعلى نحوٍ أكثر عمومية، كيف نقوم بفرض التنظيم والإشراف على النظام المالي على اتساعه بما يحقق التوازن بين فاعلية الحصول على الخدمات والاستقرار المالي والنزاهة المالية؟[3]

ويستلزم هذا الجهد من واضعي السياسات أن يزنوا بين المنافع المحتملة للأعمال التنظيمية وبين القيود المحتملة على إمكانية الحصول على الخدمات نتيجة لتكلفة الامتثال للقيود وإنفاذها. وينبغي أن يكون التنظيم والإشراف متوازنين: ينبغي ألا تكون التكلفة مفرطة حين تقاس في مواجهة المخاطر التي تجري مواجهتها (رغم أن كليهما يصعب قياسه، وسيكون هناك احتمال كبير للغاية لظهور اختلافات في الرأي فيما بين الجهات الرقابية ومقدمي الخدمات والعملاء).[4] غير أن هذا السعي لتحقيق التوازن مهم أهمية كبيرة في إمكانية الحصول على الخدمات المالية حيث يعتبر خفض التكلفة أمرا حيويا لتوسيع نطاقها.

النطاق. يتناول هذا الدليل بالبحث مشاكل التنظيم والإشراف ذات الصلة الكبيرة بالخدمات المالية الرسمية للفقراء. وفي حين أنه من الضروري التفكير في التمويل الأصغر في سياق الهيكل المالي الأوسع نطاقا، فإن هذا الدليل يركز على الأمور شديدة الخصوصية المتعلقة بالتنظيم والإشراف على التمويل الأصغر ويتعرض لمسائل ومبادئ قابلة للتطبيق على التنظيم والإشراف على القطاع المالي على نحوٍ أكثر عمومية حين يستلزم الأمر فقط فهم التفاصيل الخاصة بتنظيم التمويل الأصغر والإشراف عليه.

وهو يركز على الأطراف الفاعلة من القطاع الخاص، سواء من المؤسسات الربحية أو غير الربحية. وتخدم الفقراء أيضا طائفة واسعة من المؤسسات المملوكة للدولة أو التي تسيطر عليها الدولة لكن هذا الدليل لا يتناول ما تمثله هذه المؤسسات من قضايا: فهي شديدة الاختلاف والتنوع إلى حد يمنع مناقشة القضايا التي تنطبق على كل نوع منها. وللسبب ذاته، لا يولي هذا الدليل اهتماما منفصلا ببنوك الادخار

[2] لتجنب تكرار مصطلح "الفقراء وذوو الدخل المنخفض" فإننا نشير غالبا إلى العملاء بمصطلح "الفقراء". وينبغي أن يفهم الفقراء أن المصطلح يشير إلى مجموعة أوسع نطاقا لا تضم الفقراء فحسب بل أيضا العملاء ذوي الدخل المنخفض الذين يعيشون فوق خط الفقر.

[3] كما تمت الإشارة في ورقة بيضاء لسنة 2011 أعدتها المجموعة الاستشارية لحساب المبادرة العالمية للاشتمال المالي التابعة لمجموعة العشرين فإن "إمكانية الوصول الفاعل" تشمل تقديم الخدمات على نحوٍ مريح ميسور التكلفة ويتسم بالمسؤولية للعملاء، وعلى نحوٍ يتسم بالاستدامة بالنسبة لمقدم الخدمة" (ص 1).

[4] انظر Porteous (2006).

رغم أنها من كبار مقدمي الخدمات المالية للفقراء في كثير من البلدان.[5] ومع ذلك، ينطبق معظم المبادئ العامة الواردة في هذا الدليل على مؤسسات الدولة وكذلك على المؤسسات الخاصة وأيضا على بنوك الادخار الخاصة والمملوكة للدولة.

الجمهور والشكل. جهات التنظيم والإشراف المالي هي الجمهور الأساسي المستهدف لهذا الدليل. لكن هذا الدليل قد يكون محل اهتمام أيضا لجمهور أوسع لا يضم فقط السلطات الأخرى التي تؤثر قراراتها على الخدمات المالية، بل أيضا مقدمي الخدمات وغيرهم من أصحاب المصلحة المحليين الذين يشاركون في عملية صنع القرار التنظيمي والإشرافي والتعايش مع النتائج، وكذلك موظفي الهيئات الدولية التي تساند الحكومات في وضع سياسة الاشتمال المالي.

وسيستخدم بعض القراء هذا الدليل بوصفه مقدمة عامة لكامل نطاق الموضوعات الواردة فيه، وسيلجأ إليه البعض الآخر باعتباره مرجعا في موضوعات معينة. وتبدأ معظم الأقسام بنقاط رئيسية (في إطار مظلل) تتبعها المناقشة والتحليل.

وفي بعض المسائل الواردة هنا تبرر التجارب بعض الاستنتاجات الواضحة التي ستكون صالحة للتطبيق في أي مكان مع وجود القليل من الاستثناءات. وفي مواضع أخرى، لا تكون التجارب واضحة، أو تعتمد الإجابة على العوامل المحلية، بحيث لا يكون في الإمكان إيجاد وصفة عامة مباشرة. وفي تلك النقاط الأخيرة، يقترح الدليل إطارا للتفكير في المسألة ويحدد العوامل التي يجب أن تحظى باعتبار خاص.

عوامل خاصة بكل بلد. رغم أن النقاط والتحليلات الرئيسية الواردة في هذا الدليل تستند إلى تجارب البلدان المختلفة، فقد تجنبنا عن عمد مناقشة أمثلة تختص بكل بلد على حدة. وبدلا من ذلك، ينصب التركيز على الاستفادة من التجارب العالمية في استخلاص المبادئ والتوصيات العامة التي قد تكون ذات صلة بطائفة من السياقات القطرية.[6] وعند التفكير في القضايا الواردة في هذا الدليل، تظهر أهمية حيوية للسياق القطري، بما في ذلك الإطار التنظيمي، ومستوى تطور مقدمي الخدمات في قطاع التجزئة، وقدرات جهات الإشراف وما تواجهه من عقبات، وغير ذلك من العوامل السياسية والاقتصادية والتاريخية والثقافية. فليس من الحكمة استخدام نظام تنظيمي في بلد آخر بوصفه نموذجا بدون الفحص الشامل المتعمق للعوامل المتعلقة بهذا البلد إذ قد تستدعي معاملة مختلفة.

إلى أي حد يمكن اعتبار هذا الدليل وثيقة اتفقت عليها الآراء؟ لقد أعددنا المواد الواردة في هذا الدليل بالتشاور مع طائفة واسعة من جهات التنظيم والإشراف وغيرها من الخبراء. (يتضمن المرفق ألف أسماء المساهمين الرئيسيين).[7] ورغم أن الخبراء العاملين في هذه الموضوعات لا يتفقون على جميع النقاط فهناك مجالات واسعة متفق عليها. واستنادا إلى ما أجريناه من مشاورات، تعتقد المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء أن الرسائل الأساسية التي يتضمنها هذا الدليل تعكس وجهات نظر معظم

---

[5] للاطلاع على نقاش حول التنظيم والإشراف من وجهة نظر بنوك الادخار المشاركة في التمويل الأصغر يرجى مراجعة WSBI (2008).

[6] انظر، مثلا، Trigo Loubière, Devaney, and Rhyne (2004), p. 3، في الرد على "انتقاد بلد ما لامتلاكه إطارا معيبا أو بلد آخر لامتلاكه إطارا نموذجيا" والتأكيد على فرضية أن "كل إطار يعكس طائفة من الإمكانات التي كانت حاضرة حين دخل التمويل الأصغر الصورة المالية"، وتنصح الورقة "المصممين للوائح التنظيمية الجديدة للتمويل الأصغر والاستشاريين الدوليين الذين يقترحون أطر التمويل الأصغر بأخذ هذه الحقائق في الاعتبار".

[7] لا يعني توجيه الشكر لهؤلاء المساهمين ضمنا أن الأفراد أو مؤسساتهم يقرون كل محتويات الدليل.

الخبراء ممن لديهم معرفة واسعة بالتجارب السابقة والتطورات الحالية في مجال التنظيم والإشراف لتحقيق الاشتمال المالي.

موارد أخرى. لا يتناول هذا الدليل الكثير من المبادئ الكلية للتنظيم والإشراف على القطاع المالي، وذلك لأنه يركز على مسائل التنظيم والإشراف المتعلقة تحديدا بالخدمات المالية للفقراء. وفيما يتعلق بهذه المسائل الأوسع نطاقا، ينبغي أن يرجع القراء إلى المبادئ الرئيسية وغيرها من مطبوعات الهيئات ذات الصلة المعنية بوضع المعايير، وبخاصة لجنة بازل للإشراف على البنوك، ولجنة نظم المدفوعات والتسويات، والاتحاد الدولي للمشرفين على شركات التأمين والاتحاد الدولي للمشرفين على الودائع، ومجموعة العمل المالي.[8] وكما هو وارد في الورقة البيضاء 2011 التي نشرتها المجموعة الاستشارية نيابةً عن الشراكة العالمية من أجل الاشتمال المالي (GPFI) التابعة لمجموعة العشرين فإن هذه الهيئات الخمس تولي اهتماما متناميا بالتمويل الأصغر والاشتمال المالي.[9] ويتفق محتوى هذا الدليل بشكل عام مع المبادئ العامة لهيئات وضع المعايير وكذلك مع التوجيه الخاص المتعلق بالاشتمال المالي.

وكذلك قام مختلف مراكز البحوث ومنظمات المجتمع المدني والجماعات العاملة في هذا القطاع بنشر توصيات بشأن التنظيم والإشراف من أجل تعزيز الاشتمال المالي.[10] ويشير المرفق دال إلى هذه المصادر.

التنظيم. وفيما يلي استعراض لهيكل هذا التقرير:

- يناقش القسم الأول **مسائل أولية**، مثل تعريف التمويل الأصغر والائتمان الأصغر، والاشتمال المالي باعتباره هدفا تنظيميا، والاختلاف بين التنظيم التحوطي والتنظيم غير التحوطي.
- ويناقش القسم الثاني **التنظيم التحوطي** على مؤسسات تلقي الودائع العاملة في التمويل الأصغر.
- ويتناول القسم الثالث بالبحث التحديات المحيطة **بالإشراف** على مؤسسات تلقي الودائع العاملة في التمويل الأصغر.
- ويبحث القسم الرابع في **التنظيم غير التحوطي** على كل من مؤسسات تلقي الودائع ومؤسسات لا تتلقى الودائع والتي تعمل في التمويل الأصغر.
- ويناقش القسم الخامس تنظيم الخدمات المصرفية التي تقدم **بدون فروع بنكية**.
- ويتناول القسم السادس بالبحث **تنظيم التأمين** الأصغر وخاصة حين يبيعه أو يديره مقدمو خدمات التمويل الأصغر.
- ويلخص القسم السابع الملاحظات والمبادئ والتوصيات الرئيسية.

---

[8] يتضمن المرفق دال مبادئ ومطبوعات هذه الهيئات ذات الصلة.

[9] انظر، مثلا، مبادئ مجموعة العشرين للاشتمال المالي المبتكر BCBS (2010); *G-20 Principles for Innovative Financial Inclusion* (http:// www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html), and *Multi-Year Action Plan on Development* (http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html). انظر أيضا FATF (2012a); FATF (2011); IAIS and CGAP Working Group on Micro insurance (2007); and IAIS, Microinsurance Network, and Access to Insurance Initiative (2010).

[10] انظر، مثلا، مركز مبادئ السياسات للتنمية العالمية من أجل التوسع في إمكانية الحصول على الخدمات المالية the Center for Global Development's Policy Principles for Expanding Financial Access (http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422882/); the Smart Campaign's Client Protection Principles (http://www.smartcampaign.org/about-the- مبادئ حماية العميل في الحملة الذكية campaign/smart-microfnance-and-the-client-protection-principles); and WSBI (2008).

القسم الأول. مسائل أولية

يستهل هذا القسم البحث بمناقشة بعض المصطلحات الأساسية المستخدمة في هذا الدليل. (يتضمن المرفق باء، المسرد، قائمة أطول من المصطلحات). بعدئذٍ نتحول إلى التنظيم المعزز، أي التنظيم الذي يتمثل الغرض الصريح منه في التشجيع على تطوير مقدمي الخدمات والمنتجات التي تخدم الفقراء المستبعدين ماليا. ثم نناقش بعد ذلك التعريفات التنظيمية للتمويل الأصغر والائتمان الأصغر، والتي قد تكون مختلفة عن التعريفات المستخدمة في النقاش العام. وبعد ذلك، نشير إلى التفرقة الحيوية بين التنظيم التحوطي وغير التحوطي للتمويل الأصغر. وينتهي هذا النقاش للمسائل الأولية باختبار سؤال مفاده ما إذا كان ينبغي فرض التنظيم حسب المؤسسة أم النشاط أم مزيج من الاثنين.

1أ. المصطلحات: ما هـو "التمويل الأصغـر"؟ ما هو "الاشتمال المالي"؟

في معظم البلدان، بدأت حركة التمويل الأصغر الحديثة بالتركيز على الائتمان الأصغر، ثم أدركت في وقت لاحق فقط أهمية الادخار وتحويل الأموال وخدمات التأمين للفقراء.[11] ومازال الائتمان الأصغر يبدو ضخما في الصورة الذاتية لمعظم مقدمي الخدمات الذين يعرفون أنفسهم بأنهم "مؤسسات التمويل الأصغر". بيد أن الرؤية بشأن الاشتمال المالي الكامل آخذة في التطور، وشهدت السنوات الأخيرة تغيرا في المصطلحات من "التمويل الأصغر" إلى "الحصول على الخدمات المالية" و"الاشتمال المالي" ومصطلحات واسعة على هذا المنوال. ومع ذلك، فإن هذا الدليل يستخدم مصطلحي "التمويل الأصغر" و"الائتمان الأصغر" لأسباب يعود معظمها إلى أن كثيرا من البلدان تستخدم هذه المصطلحات في لوائحها التنظيمية وسيستمر هذا الاستخدام على الأرجح.

وفي هذا الدليل، يشير مصطلح "التمويل الأصغر" إلى تقديم خدمات مالية رسمية للفقراء وذوي الدخل المنخفض (وفيما يتعلق بالائتمان على وجه الخصوص، من لا يحصلون على أجر ثابت) وكذلك غيرهم ممن يتم إقصاؤهم على نحوٍ ممنهج من النظام المالي.[12] وكما أشرنا، فإن "التمويل الأصغر" لا يشمل فحسب طائفة من المنتجات الائتمانية (لغرض ممارسة الأعمال، وتسهيل الاستهلاك، وتمويل الالتزامات الاجتماعية، ومواجهة الطوارئ..إلخ)، بل أيضا الادخار وتحويل الأموال والتأمين.

[11] التعاونيات المالية لها تاريخ مختلف في معظم أنحاء العالم، وهي تتلقى المدخرات من العملاء ذوي الدخل المنخفض منذ فترة طويلة قبل حركة التمويل الأصغر الحديثة.

[12] تعني كلمة "رسمية" أن الخدمات تقدمها مؤسسة مسجلة تسجيلا قانونيا لدى هيئة حكومية.

فما الذي يعنيه مصطلح "الاشتمال المالي" وكيف يختلف عن "التمويل الأصغر"؟ يشير مصطلح "الاشتمال المالي" في هذا الدليل إلى "الحالة التي يحصل فيها بفعالية جميع البالغين ممن هم في سن العمل على خدمات الائتمان والادخار والمدفوعات والتأمين من جهة رسمية لتقديم الخدمات".[13] وفي كثير من البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، يشمل هذا عددا كبيرا من الأسر التي لا تعتبر فقيرة أو حتى منخفضة الدخل بالمعايير المحلية، وكذلك معظم الشركات الصغيرة والمتوسطة (على الأقل فيما يتعلق بإمكانية الحصول على الائتمان).[14]

ويشير مصطلح "التمويل الأصغر" أو "الاشتمال المالي" إلى الخدمات المالية الرسمية، التي يقدمها مقدمو الخدمات المسجلون لدى الحكومة أو الحاصلون على ترخيص منها. ورغم هذا، لا يتناول الدليل بالبحث الجهات غير الرسمية لتقديم الخدمات، فمن المهم إدراك أن معظم الفقراء يستخدمون طائفة واسعة من هذه الجهات غير الرسمية، حتى لو تيسر لهم الحصول على الخدمات الرسمية.

وكما هو وارد في هذا الدليل، فإن مصطلح "الائتمان الأصغر" أو "القرض الأصغر" يتضمن أربعة جوانب مهمة.[15]

1. القرض الأصغر في العادة أصغر من أي قرض مصرفي تقليدي، وإن لم يكن هناك اتفاق عام على حده الأقصى.
2. ليس للقرض في العادة رهن أو له رهن غير تقليدي (لا يغطي في الغالب خسارة المقرض في حالة التوقف عن الدفع).
3. المقترض في العادة يعمل لحسابه الخاص أو يعمل في منشأة غير رسمية (أي لا يحصل على راتب من منشأة رسمية).
4. المقرض يستخدم في العادة منهجية الإقراض الأصغر المشتركة والموضحة أدناه.

لأسباب عديدة، لن يكون هذا التعريف العملي الفضفاض للائتمان الأصغر ملائما للتعريف لأغراض تنظيمية. انظر "1ج. التعريفات التنظيمية لمصطلحي 'التمويل الأصغر' و'الائتمان الأصغر'".

ورغم أن معظم عملاء الائتمان الأصغر هم "أصحاب الأعمال الصغرى" بمعنى أنه لديهم أنشطتهم المدرة للدخل، فإنهم يستخدمون القروض لا لأغراض الأعمال فحسب بل أيضا لأغراض تتجاوز نطاق الأعمال، مثل تسهيل الاستهلاك أو في تمويل نفقات اجتماعية أو طبية أو تعليمية. ورغم كل هذا، فإن الائتمان الأصغر يفرق عن الائتمان الاستهلاكي العادي (أي بطاقات الائتمان أو الدفع المؤجل للمشتريات) الذي يشمل في العادة الإقراض لمن يحصلون على رواتب. ويثير الائتمان الاستهلاكي مسائل تنظيمية وإشرافية مميزة لم يناقشها هذا الدليل.

---

[13] GPFI white paper (2011, p. 1). انظر الحاشية 3 فيما يتعلق بمعنى "الحصول بفعالية" (مصطلح ورد أيضا في الورقة البيضاء)، الذي يتضمن مفهومي تقديم الخدمة على نحوٍ يتسم بالمسؤولية وبتكلفة ميسورة.

[14] كثير من المشاكل التنظيمية في تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (مثل قواعد إعسار المقترض) لها صلة محدودة في التمويل الأصغر ومن ثم فإن هذا الدليل لا يتناولها بالبحث.

[15] يرد مصطلحا "الائتمان الأصغر" و"القروض الصغرى" بالمعنى نفسه في هذا الدليل، رغم أن مصطلحي "ائتمان" و"قرض" لهما تعريفان قانونيان منفصلان في بعض الأنظمة التشريعية.

وفي هذا الدليل، يشير مصطلح "منهجية الإقراض الأصغر المشتركة" إلى أساليب الإقراض التي طُبقت خلال العقود الأربعة الماضية والتي تشمل معظم النقاط التالية، وإن لم يكن جميعها بالضرورة:

- اتصال شخصي بين المقرض والمقترض
- القروض الجماعية، أو القروض الفردية المستندة إلى تحليل للتدفقات النقدية للمقترض (وأسرة المقترض، أو أي منهما) مقابل التصنيف الترتيبي
- قروض مبدئية صغيرة، مع توفير مبالغ أكبر في قروض لاحقة[16]
- تفاهم بأن المقترض الذي يرد ما عليه من قروض بحسن نية سيتوفر لديه إمكانية الحصول على قروض تالية
- شرط "الادخار الإجباري" الذي يجب على المقترض أن يفي به قبل الحصول على القرض كي يظهر استعداده وقدرته على تقديم مدفوعات أو تقديم "رهن نقدي" جزئي مقابل القرض، أو كليهما

وربما كان هذا الإقراض الأصغر المشترك هو أهم سمة مميزة للائتمان الأصغر من وجهة النظر التنظيمية والإشرافية وهو بالغ الأهمية في كثير من المناقشات بهذا الدليل.

ما هـي مؤسسة التمويل الأصغر؟ يشير هذا المصطلح في هذا الدليل إلى مؤسسة رسمية عملها الرئيسي هو تقديم خدمات مالية للفقراء.[17] وتشمل مجموعة المؤسسات التي تقدم خدمة واحدة أو أكثر من خدمات التمويل الأصغر طائفة واسعة من المنظمات غير الحكومية، وشركات التمويل التجاري (يشار إليها أحيانا باسم الشركات المالية غير المصرفية)، والتعاونيات المالية بمختلف أنواعها، وبنوك الادخار، والبنوك الريفية، والبنوك الزراعية والإنمائية والبريدية المملوكة للدولة، والبنوك التجارية، وطائفة واسعة من صناديق الإقراض التي تساندها الدولة. ويقدم عدد كبير من المؤسسات خدمات مالية للفقراء إلى جانب منتجات تستهدف عملاء أكثر ثراء، دون أن يكون نشاطها ذلك هو عملها الرئيسي بالضرورة. ويمكن أن تكون هذه التفرقة مهمة: فغالبا ما تكون المخاطر التي تستهدف التنظيم والإشراف التصدي لها مختلفة في سياق مقدمي الخدمات المالية المتنوعة.

ويركز هذا الدليل على الأنواع المؤسسية التالية: مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية، وشركات الإقراض الأصغر التجارية، والبنوك التجارية، وبنوك التمويل الأصغر، والتعاونيات المالية. وفي بعض الحالات، تتم مناقشة المنظمات غير الحكومية والتعاونيات المالية على نحوٍ منفصل عن الأنواع الأخرى من مؤسسات التمويل الأصغر نتيجة لخصائصها المميزة.

---

16 هذه الممارسة ليست عامة كما كانت من قبل. وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه رغم أن هذه ممارسة شائعة فإن حجم القروض لا تواصل النمو إلى ما لا نهاية. وقد يفرض المقرض (أو التنظيم) حدا أقصى للقروض لجميع المقترضين أو لمقترض فرد، وغالبا ما يحدد المقترضون أنفسهم الحد الأقصى لحجم القرض الذي يحتاجونه.

17 كثير من المنظمات المشاركة في التمويل الأصغر، ولا سيما المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، تولي اهتماما مساويا أو أكبر للخدمات غير المالية، مثل التدريب التجاري والتدريب والمدخلات الزراعية والخدمات الصحية والتعليم.

وتتخذ التعاونيات المالية أشكالا شتى من بينها الاتحادات الائتمانية، وتعاونيات المدخرات والائتمان، والكاجاس (*cajas*)، والصناديق (*caisses*)، والبنوك التعاونية، وغيرها. وفي كثير من البلدان فإنها تخدم أعدادا ضخمة من الفقراء. لكن هذا الدليل لا يتناول بشيء من العمق القضايا التحوطية المحددة التي تثيرها التعاونيات المالية. ورغم أنها جميعا تستند إلى الأعضاء وتشترك في مبدأ "عضو واحد صوت واحد" فهناك تباينات واسعة في هيكلها (بما في ذلك الإدارة) وسماتها فيما بين البلدان والمناطق. ويرجع هذا التباين جزئيا إلى التقاليد الثلاثة المميزة الكامنة وراء معظم النماذج (الألماني والفرنسي/الكندي والأنجلو أمريكان) وكذلك الفروق في عمليات التعاونيات المالية وفي حجم العضوية وتشكيلها. وفي ضوء أهميتها للاحتواء المالي وكذلك انتشار المخاوف بشأن نوعية المشرفين والجهات التنظيمية وواضعي السياسات، فقد يكون لجميع الهيئات المعنية بوضع المعايير دور تقوم به في تحسين المستوى التحوطي للتنظيم والإشراف على الوسطاء التعاونيين.

وكما أشرنا من قبل، فإن هذا الدليل لا يتناول بالبحث موضوعات تنظيمية محددة بمؤسسات مملوكة للدولة أو بنوك ادخار، لكن كثيرا من القضايا التي تمت مناقشتها هنا تنطبق بالمثل عليها أيضا. وفي كثير من البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، تقدم المؤسسات المالية المملوكة للدولة وبنوك الادخار (التي قد تكون مملوكة للدولة أيضا) جزءا كبيرا من الخدمات المالية للفقراء. وفي بعض البلدان، فإن هذه المؤسسات المالية الرسمية هي الوحيدة التي تخدم الفقراء. ويتطلب تحقيق هدف المساواة إخضاع البنوك المملوكة للدولة - ولا سيما البنوك التجارية المملوكة للدولة - للشروط التحوطية وغير التحوطية ذاتها حيث إن البنوك الخاصة تشارك في الأنشطة نفسها. لكن هناك تباينا واسعا في المعاملة التنظيمية للبنوك المملوكة للدولة في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وقد يرجع هذا لأسباب تعود في معظمها إلى افتراض أن الحكومة ستساند جميع الخصوم المستحقة على مؤسساتها. وفي حين أن المناقشات - في ضوء ما بها من تعقيد - تتجاوز نطاق هذه الوثيقة، فمن الضروري أن يكون هدفا للحكومات ضمان أن تصبح مؤسسات الدولة مكملةً للأطراف بالقطاع الخاص وليست بديلة عنها.

وتخضع بنوك الادخار لتنظيم مختلف في الغالب عن تنظيم البنوك التجارية. ورغم أن هذا الدليل لا يتضمن نقاشا لقضايا ذات صلة خاصة بالتنظيم والإشراف على بنوك الادخار، فإن التنظيم والإشراف على أنشطة التمويل الأصغر الواردة هنا تنطبق عموما على بنوك الادخار كذلك.[18]

[18] قام معهد بنك المدخرات العالمي بصياغة مبادئ عامة فيما يتعلق بتنظيم التمويل الأصغر وكذلك توصيات بإجراءات تنظيمية معينة، رغم أن هذه الإجراءات لا تستهدف نظام اللوائح التنظيمية لبنوك الادخار بوجه خاص.

1ب. الاشتمال المالي بوصفه هدفا تنظيميا، والتنظيم بوصفه تشجيعا

نقاط رئيسية

- يتطلب صياغة وتنفيذ التنظيم الملائم مع تحقيق هدف الاشتمال المالي من الجهات الرقابية فهم السمات المميزة للتمويل الأصغر، بما في ذلك العملاء واحتياجاتهم، والمنتجات والخدمات، والمؤسسات التي تقدم هذه المنتجات والخدمات.
- تنشأ المشاكل غالبا بسبب غياب التنسيق بين جهات التنظيم المالي وغيرها من الهيئات الحكومية التي قد تؤثر مسؤولياتها على المؤسسات التي تقدم خدمات التمويل الأصغر.
- تنشأ عن التنظيم تكلفة على كل من المؤسسات الخاضعة لها والجهات التنظيمية. وينبغي أن تكون هذه التكلفة مناسبة للمخاطر محل التنظيم.
- ينبغي أن يهدف التنظيم، إلى أعلى حد ممكن، لأن يكون محايداً بالنسبة للأشكال القانونية المختلفة للمؤسسات (دعم أسلوب تنظيمي يستهدف النشاط) سواء لتوفير تكافؤ الفرص الذي يعزز المنافسة أو للحد من مخاطر المراجحة التنظيمية.
- مع خلق نوافذ جديدة للتمويل الأصغر، تحتاج الجهات التنظيمية إلى الانتباه إلى احتمال المراجحة التنظيمية. وتنشئ بعض البلدان نوافذ خاصة للتمويل الأصغر مع وجود نوع واحد من الأنشطة في الذهن، ثم تفاجأ بأن هذه النافذة تستخدم أيضا في أنشطة أخرى ربما لم تكن الجهات التنظيمية حريصة على تشجعيها.

وتتركز وجهة النظر السائدة بشأن تنظيم المؤسسات المالية والإشراف عليها على حماية النظام المالي كله، وقدرة المؤسسات المالية على السداد للمودعين بأسلوب يتسم بكفاءة مردود التكلفة.[19] وتؤدي إضافة هدف آخر هو تشجيع الاشتمال المالي إلى تقديم ثلاثة متغيرات جديدة للمسؤولية والمخاطر: مقدمو الخدمات الجدد، والعملاء الجدد (الذين قد لا يكونون معتادين على المؤسسات المالية الرسمية)، والمنتجات وأساليب تقديم الخدمات الجديدة، مثل القنوات خارج الفروع المصرفية. وتحتاج الجهات التنظيمية، كي تصوغ تنظيما ملائما وتحقق إشرافا فاعلا، إلى فهم الخصائص والمخاطر التي تميز التمويل الأصغر بما في ذلك العملاء واحتياجاتهم، والمنتجات والخدمات، والمؤسسات التي تقدمها.

ويتمثل التحدي الذي يواجه الجهات التنظيمية للتمويل الأصغر في كيفية الموازنة بين إمكانية الحصول على الخدمات المالية والاستقرار المالي وسلامة القطاع المالي وحماية المستهلك. إن هذا التوازن

[19] تم هذا عن طريق (*1*) تحديد شروط الملكية والأنشطة المسموح بها، (*2*) اشتراط أن يكون لدى المؤسسات سياسات ملائمة لإدارة المخاطر وتطبيق قواعد معينة في الأداء، (*3*) بناء أنظمة لمواصلة إطلاع جهة الإشراف على عمليات المؤسسة، (*4*) تجهيز جهة الإشراف بالأدوات الملائمة بما في ذلك الموظفون وسلطات وصلاحيات التدخل. تركز جهات التنظيم تركيزا متزايدا على العلاقات بين مقدمي الخدمات وبعضهم بعضا (مثلا، المنافسة والتعاون) ومع عملائهم (مثلا، السرية المصرفية وحماية العملاء) وكذلك على منع الاستخدام الإجرامي للأسواق المالية، مثل غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المعقد، ودائم التغير، يتطلب تحليلا مستمرا للمنافع والتكلفة.[20] وغالبا ما يشمل لا الجهات التنظيمية المالية فحسب بل هيئات حكومية أخرى أيضا، مثل هيئة حماية المستهلك، وجهاز حماية المنافسة، وهيئة الرفاه الاجتماعي، والسلطات المنوط بها إنفاذ القوانين. وما لم يكن هناك اتصال قوي وتنسيق فيما بين هذه الهيئات كلها، ستظهر على الأرجح مشاكل جمّة.

ولا تسعى اللوائح التنظيمية التي يجري سنها الآن للتمويل الأصغر إلى حماية النظام المالي والمودعين فحسب، بل أيضا إلى تعزيز قدرة الفقراء على الحصول على التمويل الرسمي. ويمكن ابتداء أن يصبح التنظيم عنصر تشجيع بأن يمكّن أو يسهل الإقراض الأصغر الأساسي. وفي بعض البلدان، ينبغي تطبيق إصلاحات تسمح بشكل قانوني واضح للكيانات غير المصرفية بممارسة أنشطة الإقراض (انظر "4أ. السماح بأنشطة الإقراض"). ويعد هذا أمرا هاما لأن الأطراف التجارية لا ترغب في الغالب في العمل بسوق التمويل الأصغر إلا بعد أن يتم اختبار هذه السوق من قبل المنظمات غير الحكومية أو غيرها من المقرضين غير التجاريين.

ويمكن أن تصبح الرقابة أيضا مشجعة بتعديل الأعراف كي يتسنى للمؤسسات القائمة الوصول إلى عملاء جدد أو توسيع نطاق خدماتها (مثلا، بإزالة السقف المفروض على أسعار الفائدة والذي يجعل من القروض الصغيرة غير مربحة، أو بتعديل القواعد التحوطية لمعالجة مسائل معينة خاصة بمؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع). ويمكن أن يساعد التغيير التنظيمي على جعل الاستثمار في التمويل الأصغر أكثر جاذبية (مثلا، عن طريق المعاملة الضريبية التفضيلية). وفي النهاية، يمكن أن يتيح التنظيم تشكيل أنواع جديدة من مؤسسات التمويل الأصغر. وبصرف النظر عن الهدف، ينبغي أن يستهدف التنظيم كلما أمكن أن يكون محايداً بالنسبة للأشكال القانونية المختلفة للمؤسسات (انظر "1هـ. التنظيم حسب المؤسسة أم النشاط".)، سواء لتوفير تكافؤ الفرص الذي يعزز المنافسة أو للحد من مخاطر المراجحة التنظيمية.[21]

نوافذ خاصة للتمويل الأصغر

غالبا ما يتم إنشاء "نافذة خاصة" جديدة —وهو تصنيف تنظيمي مميز— للتمويل الأصغر. وفي بعض البلدان، أنشأ تنظيم جديد سلسلة من النوافذ الخاصة مع إمكانية التخرج من إحداها للأخرى. وتشمل هذه الأساليب السماح بما يلي:

- مؤسسات غير مصرفية للإقراض الأصغر
- مؤسسات غير مصرفية لتلقي الودائع (سواء بتوفير بديل ادخاري للفقراء واستخدام الودائع في تمويل عمليات الاقراض).
- وهناك مزيج من النوعين والذي يشار إليه أحيانا بالنهج المتدرج.

[20] احتساب التكلفة والمنافع ليس من الأمور اليسيرة. تشمل التكلفة ما يتعلق بالمؤسسات الخاضعة للتنظيم وكذلك ما يتعلق بجهة التنظيم وليس من السهل تقدير أي منها مسبقا. ويتعذر تحويل بعض المنافع (مثلا، حماية العملاء) إلى قدر كمي. ويقيم أصحاب المصلحة المخاطر والمنافع على نحوٍ مختلف وقد لا تكون مخاطر عدم التنظيم واضحة تماما قبل الأزمة.

[21] لا يتناول هذا الدليل المنافسة بالبحث إلا باقتضاب. لكن الهدف الرئيسي لسياسة المنافسة (زيادة الرعاية الاجتماعية للعميل) يختلف على الأرجح في البلدان ذات النسبة العالية من الفقراء. ففي هذه البلدان، يمكن أن تكون الجوانب التوزيعية لزيادة الرعاية الاجتماعية للعملاء (أي كيفية توزيع الثروة بين أفراد المجتمع ومن بينهم الفقراء) ذات أهمية بالغة عند صياغة سياسة المنافسة وإنفاذها. انظر Adam and Alder (2011).

وعند اتخاذ قرار بشأن فتح نافذة خاصة، ينبغي أن تكون الخطوة الأولى هي تحديد ما يعوق السوق في الإطار القانوني القائم. (ومع ذلك، فإن قرار فتح نافذة جديدة يكون مدفوعا بدرجة أكبر أحيانا باعتبارات سياسية أكثر منها فنية).

وتظهر التجارب حول العالم أن النافذة الجديدة التي تزيل عقبة أمام الإقراض الأصغر غير المصرفي (مثلا، إلغاء المنع الصريح أو الضمني المفروض على المؤسسات غير الربحية من القيام بالإقراض) ستزيد على الأرجح من عدد العملاء الذين تتم خدمتهم سريعا (رغم أنهم ليسوا دائما العملاء الذين يتصورهم المؤيدون للتغيير التنظيمي). وعلى النقيض، فإن النتائج تكون متباينة حين يكون الهدف التنظيمي للنافذة الجديدة هو تمكين قبول الودائع. وأحيانا ما تكون العقبة المقيدة هي ندرة أصحاب الأعمال والمستثمرين المتحمسين،[22] أو نقص المديرين الذين يستطيعون بكفاءة معالجة المخاطر ذات الصلة عند تقديم قروض من الودائع. ففي مثل هذه الحالات، ربما أن فتح نافذة خاصة في حد ذاته لا يفعل أكثر من ذلك لزيادة الخدمات على الأقل حتى يتطور اهتمام المستثمرين ومهارات الإدارة. (انظر "2أ. نوافذ تنظيمية جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل ودائع: التوقيت وحالة القطاع").

إنشاء إطار جديد أم تعديل إطار قائم؟

إذا كانت هناك ضرورة لفتح نافذة خاصة جديدة، فهل ينبغي عمل ذلك بتعديل قوانين أو لوائح تنظيمية قائمة، أو أيهما، للقطاع المالي أم إنشاء أخرى جديدة؟ وبصرف النظر عن الأسلوب المتخذ، فإن نوع المؤسسة الجديد ينبغي إدماجه في سلة القواعد التي تنطبق على مؤسسات مماثلة تقدم خدمات مماثلة (مثلا، حماية المستهلك المالي والمعاملة في حالة الإفلاس).

فالإدماج في الإطار القائم يجعل من الاتساق التنظيمي أمر أكثر احتمالا، أما المعاملة التي تعدم الاتساق والإنصاف فتكون أقل احتمالا. وينطبق هذا على الإصلاح التنظيمي المبدئي وكذلك التعديلات المستقبلية.[23] غير أن العوامل المحلية ستحدد مدى استحسان هذا الأسلوب المتكامل مقابل إنشاء إطار جديد منفصل. وربما يتردد واضعو السياسات في طرح قانون البنوك للتعديل لأنهم لا يريدون أن يؤدي ذلك لمراجعة أمور أخرى ليس لها علاقة بالتمويل الأصغر.[24]

[22] هذه المشكلة قد تتفاقم بتنظيم غير ملائم أو مرهق بإفراط لبعض النماذج الجديدة.

[23] حين تنفذ التغييرات عبر اللوائح التنظيمية (مقارنة بالقوانين) تكون التعديلات المستقبلية أكثر سهولة في تنفيذها في ضوء العقبات الإجرائية القليلة أمام اعتماد أو تعديل أو إلغاء اللوائح التنظيمية مقارنة بالإجراءات التشريعية.

[24] يتأثر القرار أحيانا ببرنامج المساعدة الفنية من المانحين والذي يتضمن مسودة جديدة "لقانون التمويل الأصغر" (غالبا ما يستند إلى قانون بلد آخر). نادرا ما يوضع هذا النهج بما يلائم السياق المحلي.

المراجحة التنظيمية

إذا تضمنت نافذة جديدة تنظيما أخف شدةً أو مؤاتيا بدرجة أكبر، فإن المؤسسات القائمة والداخلين الجدد في الأسواق قد تغير من نفسها كي تتأهل لتصبح مؤسسات للتمويل الأصغر. فمثل هذه المضاربة فيما بين البدائل التنظيمية، أو "المراجحة التنظيمية"، يمكن أن تجعل بعض المؤسسات تخضع لدرجة أقل من التنظيم. وقد يستخدم الداخلون إلى السوق أيضا نافذة التمويل الأصغر الجديدة لمؤسسات مختلفة تماما عما كان يدور في ذهن وواضعي السياسات حين أنشأوها. فعلى سبيل المثال، تستخدم الجهات التي تقدم قروضا استهلاكية (وتستهدف في العادة المقترضين ممن يحصلون على رواتب) استمارة الترخيص التي صدرت من أجل التمويل الأصغر (حيث يركز نشاط الإقراض في العادة على المقترض الذي لا يعمل عملا رسميا) للاستفادة من سعر الفائدة الأعلى المطبق على القروض الصغرى. وفي بعض الحالات، حصلت بنوك تجارية لا تستطيع أن تلبي الزيادة المطلوبة في الحد الأدنى لرأس المال أو غير ذلك من الشروط التحوطية للبنوك على تراخيص بموجب نافذة التمويل الأصغر، بدون أن يتوفر لها الحوافز أو المعرفة اللازمة لخدمة العملاء من ذوي الدخول المنخفضة على نحوٍ يتسم بالكفاءة. وفي حالة واحدة على الأقل، فشلت مؤسسات كثيرة من مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة حديثا والتي كانت سابقاً بنوكا ذات أداء ضعيف، ما شوه المفهوم الكامل للتمويل الأصغر في البلاد.

1ج. التعريفات التنظيمية لمصطلحي "التمويل الأصغر" و"الائتمان الأصغر"

نقطة رئيسية

ينبغي أن يكون التعريف التنظيمي لمصطلحي "التمويل الأصغر" و"الائتمان الأصغر" محددا للغاية لتلبية أهداف تنظيمية معينة وينبغي ألا يستخلص من أدبيات عامة عن التمويل الأصغر.

لقد عرضنا آنفا تعريفات عامة لمصطلحي "التمويل الأصغر" و"الائتمان الأصغر" حيث يستخدمان خلال هذا الدليل كله. غير أن هذين التعريفين لن يكونا ملائمين للاستخدام في تنظيمات كل بلد على حدة (انظر "1أ. المصطلحات: ما هو 'التمويل الأصغر'؟ ما هو 'الاشتمال المالي'؟"). ويجب أن يستند أي تعريف تنظيمي ملائم إلى توصيف واضح لأهداف خاصة بكل بلد ووضع يستهدف التنظيم أن يخدمها. فعلى سبيل المثال، إذا كان الغرض هو تعديل قواعد تنظيمية لمؤسسة تمويل أصغر تتلقى الودائع، فقد يكون من الملائم تعريف "التمويل الأصغر" من حيث الحد الأقصى لحجم القرض. لكن التعريف نفسه قد لا يكون ملائما لتحديد ما إذا كانت مؤسسة للتمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية تخدم منافع عامة كافية كي تستحق الإعفاء من الضريبة على الأرباح. انظر الإطار 1.

الإطار 1. وضع تعريف تنظيمي لمصطلح "الائتمان الأصغر"

لا يتوفر تعريف تنظيمي موحد لمصطلح "الائتمان الأصغر" يلائم الاستخدامات العامة. لكن بعض المخاوف العملية العامة تنشأ من تجربة البلدان التي صاغت تعريفاتها الخاصة لطائفة من الأهداف التنظيمية:

1. **استخدام الأموال.** إن تحديد الغرض الرئيسي لقروض معينة (مثلا، المؤسسات الصغرى، والإسكان، والتعليم، وغير ذلك) قد يساعد مؤسسات التمويل الأصغر وعملاءها على إدارة المخاطر. لكن التعريف التنظيمي ينبغي ألا يتطلب استخدام القرض في تمويل مؤسسة صغرى. أولا، أن هذا سيتدخل في الأسباب المقنعة الأخرى التي يقترض بموجبها الفقراء. ثانيا، المال يسهل استبداله، وتظهر تحليلات عديدة عن الاستخدام الفعلي للائتمان الفعلي أن جزءا ملموسا من الأموال لا يستخدم في منشأة صغرى حتى لو كان هذا هو الغرض المعلن للقرض وحتى لو كان هذا الغرض لازما بموجب اللوائح التنظيمية. فمعظم عملاء القروض الصغرى في الواقع هم من أصحاب المشاريع الصغرى، أي أنهم يقومون بأنشطة ضيقة النطاق بقيادتهم، لكن هذا لا يعني أنهم دائما ما يستخدمون حصيلة القروض لأغراض المشاريع الصغرى. وقد تكون الخدمات المالية، بما في ذلك الائتمان الأصغر، بالغ الأهمية للأسر الفقيرة لا لتمويل نشاط مدر للدخل فحسب بل أيضا للسماح بسداد نفقات استهلاكية منتظمة رغم تيار من الدخل غير المنتظم الذي لا يمكن التعويل عليه. وعلاوة على ذلك، فإن القروض الصغرى وغيرها من خدمات التمويل الأصغر تتيح للأسر تراكم مبالغ نقدية كبيرة بما يكفي للتعامل مع حالات الطوارئ أو الفرص المتفرقة أو الالتزامات الاجتماعية الكبيرة.
2. **حد أقصى للقروض الصغرى.** الجهات التنظيمية التي تعين حدا أقصى للقروض الصغرى تفرض مشكلتين اثنتين أمام هذا القطاع. فمقرضو القروض الصغرى (*1*) لن يستطيعوا تلبية طلب العملاء الناجحين الذين يرغبون في الحصول على قروض تتجاوز هذا الحد و(*2*) ستقل فرصتهم في الموازنة بين القروض الصغيرة الأكثر تكلفة والقروض الأكبر الأقل تكلفة. ومن ناحية أخرى، فإن فرض حد أقصى لمبلغ القرض يخفض من استهداف ذوي الدخل المنخفض ويزيد من مخاطر المراجحة التنظيمية. وقد يساعد أسلوب من محورين على تحقيق التوازن الصحيح: (*1*) الحد الأقصى لمتوسط رصيد القرض القائم لمحفظة الائتمان الأصغر بأسرها و(*2*) الحد الأقصى الأعلى للمبلغ المبدئي للقرض الأصغر (تراكم القروض المتعددة لمقترض منفرد لأغراض هذا الحساب).[أ] يحافظ الحد المفروض على متوسط حجم القرض على الاستهداف العام، في حين أن الحد الأعلى على حجم القرض المنفرد يسمح ببعض المرونة.
3. **تحديد العميل.** غالبا ما يكون تحديد العميل المستهدف في التنظيم أمرا جذابا، لكنه قد يمثل تحديات عملية. فعلى سبيل المثال، فإن التحديد الذي يشير إلى العميل "الفقير" قد يستبعد أشخاصا من ذوي الدخل المنخفض ومحرومين من الخدمات المصرفية وهم معوزون وربما أنهم مقترضون يحققون أرباحا، على الأقل إذا كان هناك توقع بأن الحد على دخل العميل سيتم فرضه

تابع **الإطار 1.**

فعليا. ومن الناحية العملية، فإن إظهار أو إنفاذ الامتثال بمثل هذا الحد قد يكون شديد الصعوبة ومرتفع التكلفة.

يعرف الائتمان الأصغر أحيانا من حيث الإقراض لأصحاب المشاريع الصغرى (أفراد يحصلون على دخلهم من العمل خارج القطاع الرسمي). وحتى إذا اعتزم صانع السياسات تشديد التركيز على قاعدة العملاء هذه، فقد يكون الأكثر عملية تطبيق درجة من المرونة، على سبيل المثال، بتضمين أسر أصحاب المشاريع الصغرى أو اشتراط أن يشكل أصحاب المشاريع الصغرى أغلبية المقترضين.

وفي بعض الحالات، تم تعريف قاعدة عملاء الائتمان الأصغر المستهدفة تعريفا ضيقا جدا، لكن عمليا فإن جهات الإشراف تسمح للمقرضين بقدر كبير من المرونة في اختيار العملاء. ويمكن الاحتجاج بحرفية نص القانون للتعامل مع المقرضين الذين يزعمون أنهم يقدمون قروضا صغرى لكنهم في الواقع يخدمون نوعا مختلفا تماما من العملاء.

4. **متطلبات خاصة بالضمانات.** للتفريق بين الائتمان الأصغر والقروض المصرفية التقليدية الصغيرة، قد ترغب جهة التنظيم في اشتراط عدم تقديم ضمانات أو رهن للحصول على القروض الصغرى. وينبغي أن يستند أي شرط تنظيمي كهذا إلى تحقيق المرونة. فالمقترض الأصغر، على سبيل المثال، الذي لا يملك ضماناً ويبدأ بقرض صغير غير مضمون ينجح عادة في تنمية منشأته وزيادة دخله إلى الحد الذي يتيح له امتلاك أصول يمكن استخدام رهنها ضمانا عاديا. علاوة على ذلك فإن بعض مؤسسات التمويل الأصغر تقبل الرهن لتعزيز حوافز السداد حتى لو أن قيمة الرهن لا تكفي لتعويض المقرض تعويضا كاملا في حالة التعثر.
5. **تعريف "الائتمان الأصغر" في القانون أو في اللوائح التنظيمية.** إذا تغيرت الظروف الاقتصادية أو ظهر أن التعريف الأصلي يثير مشكلات في الواقع العملي، يتطلب التعريف الوارد في القانون لمصطلح "الائتمان الأصغر" عملية تشريعية كاملة لتغييره. أما التعريفات في اللوائح التنظيمية فأكثر سهولة في العادة في تغييرها. وفي بعض البلدان، يتطلب البروتوكول القانوني مستوى معينا من التحديد في القانون، لكنه يترك مساحة تتيح تحديد تفاصيل مهمة في اللوائح التنظيمية.

[أ] لاحظ أن هناك أداتي قياس هنا: بمرور الوقت فإن متوسط رصيد القروض القائمة في محفظة الائتمان الأصغر عادة ما يزيد قليلا عن نصف متوسط المبلغ الأولي المنصرف من القروض في المحفظة. وعلى ذلك، فإذا كان متوسط الرصيد القائم (محفظة القروض مقسومة على عدد القروض القائمة) محدد سقفه عند 200 والمبلغ الأولي المنصرف من أي قرض منفرد محدد سقفه عند 2000، فإن هذا يعني أن الحد الأقصى لأي قرض منفرد يزيد تقريبا خمس مرات عن المتوسط المسموح به للقروض في المحفظة. انظر Rosenberg (1999).

ربما أن التعريف التنظيمي لمصطلح "الائتمان الأصغر" يثير تحديات، لكن تعريف "الادخار الأصغر" أكثر بساطة بدرجة كبيرة، لأسباب تعود في معظمها إلى أنه من النادر الاحتياج لمثل هذا التعريف. فتقييد مستوى الدخل أو غير ذلك من خصائص المودعين يكون له في العادة أثر عكسي. إذ إن غرض أي مؤسسة حصلت على ترخيص مزاولة نشاط التمويل الأصغر مع تلقي الودائع هو في العادة خدمة احتياجات العملاء الفقراء ومنخفضي الدخل. وحتى فيما يتعلق بهذه الفرضية، فإن الودائع من العملاء الأكثر غنى تخدم هذا الغرض ما دامت تستخدم في تمويل القروض للعملاء الأقل دخلا. وفي الواقع، فإن نمط التمويل المشترك في مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع هي أن معظم مودعيها لديهم أرصدة مصرفية غاية في الصغر، لكن معظم تمويل الودائع لديها يأتي من عدد قليل، يمثل في الغالب أقلية قليلة، من الحسابات ذات الأرصدة الأكبر حجما.

لكن القيود على حجم الودائع ربما تكون ذات صلة، اعتمادا على الهدف التنظيمي. فعدد متزايد من البلدان، على سبيل المثال، وضع سقفا لأرصدة المدخرات وحجم المعاملات لحسابات معينة عند تحديد تصنيفات المخاطر المتدنية التي تبرر تخفيف اشتراطات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

1د. التنظيم التحوطي والتنظيم غير التحوطي: الأهداف والتطبيق

نقطة رئيسية

مع غياب الظروف الاستثنائية، ينبغي ألا تخضع مؤسسات التمويل الأصغر التي لا تتلقى ودائع لتنظيم أو إشراف تحوطي.[25]

فعند إفلاس إحدى المؤسسات التي تقبل ودائع أو نقص السيولة لديها، فإنها لا تستطيع سداد مودعيها، وقد يؤدي انهيارها —إذا كانت مؤسسة كبيرة— إلى تقويض ثقة المواطنين إلى الدرجة التي تتسبب في معاناة النظام المالي من جراء التهافت على سحب الودائع أو غير ذلك من الأضرار التي قد تلحق بالنظام. ويشرك التنظيم التحوطي الحكومة في الإشراف على السلامة المالية لهذه المؤسسات واتخاذ التدابير حين تظهر أي مشكلة.

وعلى النقيض، فإن التنظيم "غير التحوطي" الذي يشار إليه أيضا بوصفه تنظيم "ممارسة الأعمال" لا يشتمل على متابعة أو تقييم السلامة المالية للمؤسسة الخاضعة للتنظيم.[26] ويركز التنظيم غير التحوطي

[25] بعض تقاليد تنظيم القطاع المالي —خاصة المرتبطة تاريخيا بفرنسا— تطبق تنظيما تحوطيا على جميع أنواع مؤسسات الإقراض بصرف النظر عن احتمال تهديدها استقرار النظام المالي.

[26] استخدام مصطلح تنظيم "سلوك الشركات" قد يكون أكثر شيوعا. لكن هذا المصطلح يتضمن طائفة أضيق من التنظيمات المتعلقة بسلوك مقدم الخدمة فيما يتعلق بالعملاء ومقدمي الخدمات الآخرين ولا يتضمن موضوعات مثل الضرائب والقيود على الملكية.

للتمويل الأصغر عادة على الأهداف الرئيسية الثلاثة التالية: (*1*) حماية المستهلك للخدمات المالية، و(*2*) تمكين طائفة من المؤسسات التي تقدم مزيجا من المنتجات والخدمات الملائمة، و(*3*) تزويد الحكومة بالمعلومات لتطبيق السياسة الاقتصادية والمالية وإنفاذ القانون الجنائي. ويخضع بعض التنظيمات غير التحوطية لعمليات إنفاذ القانون بما في ذلك إجراءات المقاضاة المدنية والجنائية وإجراءات الحقوق الخاصة. ويجوز أن تقوم هيئات تنظيمية معينة بإنفاذ التنظيمات غير التحوطية الأخرى.[27]

وأحيانا ما تخدم قاعدة ما أهداف تحوطية وغير تحوطية على السواء. ويمكن أن يؤدي تنظيم الإقراض الفاعل المتصل بحماية المستهلك، مثلا، إلى تحسين نوعية الأصول وهو ما يسهم بدوره في السلامة المالية العامة لأي مؤسسة وسيطة، حتى لو لم يكن هذا هو الهدف التنظيمي الرئيسي.

وهناك اعتراف واسع النطاق بأن الامتثال للتنظيم التحوطي وإنفاذه أكثر تعقيدا وصعوبة وتكلفة في العادة من التنظيم غير التحوطي سواء لجهة التنظيم أو المؤسسة الخاضعة للتنظيم. وقد يكون هذا إشكاليا للغاية في بعض البلدان النامية حيث جهات التنظيم والإشراف تعمل بما يتجاوز طاقاتها في قطاعي البنوك والتأمين.

وعلى ذلك، فمن المبادئ العامة المهمة تجنب استخدام تنظيم تحوطي مرهق لأغراض غير تحوطية. فعلى سبيل المثال، إذا كان الشاغل الوحيد هو الحيلولة دون قيام أشخاص لديهم سجل سيئ بامتلاك مؤسسات للتمويل الأصغر أو السيطرة عليها، فلن تحتاج جهة التنظيم للبنوك إلى القيام بمهمة متابعة وحماية السلامة المالية لهذه المؤسسات. إذ يكفي إلزام تلك المؤسسات بالإفصاح عن الأفراد الذين يمتلكونها أو يسيطرون عليها، وإرسال قائمة بالأفراد المقترحين لإجراء كشف "الصلاحية" عليهم.

فلماذا تفرض الحكومات التنظيم التحوطي على البنوك وغيرها من مؤسسات الوساطة المالية، وليس على المؤسسات غير المالية؟ لأن البنوك —أكثر كثيرا من غيرها من المؤسسات— تمول أنشطتها "بأموال آخرين" ولا سيما ودائع الجمهور. ويدفع هذا المديرين إلى تحمّل مخاطر ضخمة. والأهم من ذلك أنها تعرض البنوك لتهافت المودعين على سحب ودائعهم. ويمكن أن ينتشر فقدان ثقة المودعين في بنك ما انتشارا سريعا إلى باقي المودعين في البنوك الأخرى ما يهدد استقرار النظام المصرفي والمالي بأسره بما في ذلك من تبعات خطيرة على جميع قطاعات الاقتصاد. وهناك اتفاق واسع على أن تكلفة التنظيم التحوطي لها ما يبررها إذا كان استقرار النظام المالي أو سلامة المودعين في خطر.

أما مؤسسات التمويل الأصغر التي يقتصر نشاطها على تقديم القروض فإنها لا تعرض للخطر المودعين (فليس لديها مودعون) ولا تتعرض لتهافت المودعين عليها. ومع ذلك، وكما أشرنا من قبل، فينبغي أن تخضع لتنظيم غير تحوطي ملائم.

[27] على سبيل المثال، يتم تطبيق متطلبات منح التصريح بالإقراض والإبلاغ من قبل جهة تنظيم وإشراف لنوع معين من المؤسسات، وقد يتم تنظيم حماية العميل المالي من جانب جهة التنظيم المالي أو هيئة حماية المستهلك، تقوم وحدة المعلومات المالية في بلد ما بتنظيم مجال مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب.

الإطار 2. مبررات في النظام لتطبيق تنظيم تحوطي على مؤسسات يقتصر عملها على الإقراض الأصغر؟

هل تعمل مؤسسات الإقراض الأصغر الممولة من مصادر خلاف ودائع المواطنين في الوساطة المالية التي تتطلب تنظيما تحوطيا؟ (انظر المرفق جيم للاطلاع على نقاش حول مصادر تمويل مؤسسات التمويل الأصغر التي لا تتلقى ودائع والنتائج التنظيمية المتوقعة). وردنا في العموم هو النفي بشدة.

فهذا المؤسسات التي يقتصر نشاطها على الإقراض لا يتهافت المودعون عليها، بيد أن بعض المراقبين أشاروا إلى أنها قد تخلق أحيانا ظاهرة معدية هي "تهافت المقترضين". فخلال الأزمة المالية العالمية في 2008-2009 شهد أكثر من بلد واحد هذا الأثر المعدي في سوق الائتمان الأصغر. وإذا فشلت مؤسسة للتمويل الأصغر فمن الشائع أن يتوقف المقترضون عن سداد قروضهم الصغرى لأن من الدوافع القوية للسداد توقع حصول المقترض على قرض جديد حين يتم سداد القرض السابق. وإذا فشلت مؤسسة رئيسية للتمويل الأصغر فإن المقترضين من المؤسسات الأخرى قد يشكون في سلامة مقرضيهم وفي الاعتماد على تعهدهم الضمني بتقديم قروض أخرى. فإذا حدث ذلك يمكن أن تتعرض مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى بالعدوى من مشاكل السداد في مؤسسة التمويل الأصغر الأصلية. وفي بلد واحد على الأقل قامت الحكومة (عبر مؤسسة مملوكة للدولة) بتمويل عملية استحواذ مؤسسة للتمويل الأصغر على واحدة من أكبر مؤسسات التمويل الأصغر في البلاد وذلك لمنع هذه العدوى وتجنب وقوع خسائر في البنوك التجارية التي قدمت قروضا ضخمة قائمة لمؤسسات التمويل الأصغر.[أ]

هل احتمال تهافت المقترضين يبرر فرض تنظيم تحوطي على مؤسسات التمويل الأصغر التي تعمل في الإقراض فقط؟ هناك أربعة عوامل يتعين فحصها: مخاطر النظام، وتكلفة التنظيم التحوطي والإشراف، ومن عليه تحمل مخاطر الخسارة، وقدرات الإشراف الفاعل:

1. **التبعات على النظام.** إن إفلاس مؤسسة واحدة أو أكثر من مؤسسات القروض الصغرى لن يهدد في العادة النظام المصرفي والمالي كله في البلاد. وحتى لو كانت مؤسسات القروض الصغرى تخدم أعدادا هائلة من العملاء فمن النادر أن تشكل أصولها نسبة كبيرة من الأصول المالية للبلاد.[ب] وقد يكون هناك استثناء نادر في حالات حيث تشكل القروض المقدمة بالجملة لمؤسسات التمويل الأصغر جزءا كبيرا من أصول البنوك في بلد ما وإن كان المسار الأكثر مباشرةً وملاءمةً هو تحسين الإشراف على ممارسات الإقراض في البنوك (بدلاً من فرض تنظيم تحوطي على مؤسسات التمويل الأصغر التي ينحصر نشاطها في الإقراض).
2. **التكلفة.** الإشراف التحوطي مكلف لكل من جهة الإشراف والجهة الخاضعة للإشراف. وتظهر التجربة أن التكلفة تزيد كثيرا عند الإشراف على أصول مؤسسات التمويل الأصغر عن تكلفة الإشراف على حجم مماثل من أصول البنوك العادية. وبغياب الدعم تقوم المؤسسات التي تتسم بالاستدامة بنقل هذه التكلفة إلى عملائها. وتقل تكلفة التنظيم التحوطي والإشراف، في حالة

تابع **الإطار 2**

المؤسسات التي تتلقى ودائع، على الأرجح عن تكلفة إنقاذ النظام المالي. وعلى النقيض، فإن إفلاس مؤسسات تعمل فقط في الإقراض الأصغر لن يتطلب في العادة عملية إنقاذ للنظام.

3. **مخاطر الخسارة.** يؤدي إفلاس مؤسسة تعمل في الإقراض الأصغر إلى خسارة أموال المستثمرين والمانحين. ويمكن للمستثمرين والمانحين أن يخففوا من هذه المخاطر بالإشراف على المؤسسات التي يستثمرون فيها. فحين لا تتوفر ودائع لا تحدث خسارة لأموال المواطنين. قد يخسر عملاء المؤسسة المفلسة إمكانية الحصول على الخدمات سواء على نحوٍ مؤقت أو دائم. وينطبق الأمر نفسه على الشركات غير المالية، بيد أن هذه المخاطر لا تعد سببا لفرض تنظيم تحوطي على تلك الشركات.
4. **القدرات الإشرافية.** لا يستطيع المودعون من الأفراد والشركات الصغيرة بشكل عام تقييم إدارة وأوضاع البنوك التي يحتفظون لديها بودائعهم. وعلى النقيض فإن مالكي مؤسسات الإقراض الأصغر ومقرضيها ومانحيها والمستثمرين فيها يمكنهم أن يشرفوا عليها – بل ينبغي لهم ذلك.

وفي الأغلبية العظمى من الظروف، فإن هذه العوامل لا تزيد من المبررات للتنظيم التحوطي لمؤسسات الإقراض الأصغر التي لا تتلقى ودائع.[ج] (في الوقت ذاته، فإن التنظيم غير التحوطي —ولا سيما تنظيم حماية المستهلك— ملائم تماما لمثل هذه المؤسسات).

أ انظر Chen, Rasmussen, and Reille (2010).

ب في حالات نادرة، تبدو أصول مؤسسات التمويل الأصغر ضخمة في النظام المالي لبلد ما، لكن مؤسسات التمويل الأصغر في تلك الحالات تخضع عادة للإشراف التحوطي لأنها تتلقى ودائع.

ج بعض جهات التنظيم، وخاصة في البلدان التي ترتبط بتقاليد التنظيم الفرنسي، تختلف مع هذا الموقف.

وفي إطار منهجية الإقراض تشترط بعض مؤسسات التمويل الأصغر أن يقوم المقترضون بادخار بعض المبالغ الإجبارية قبل صرف القرض أو خلال عمر القرض، أو كليهما. ويختبر هذا الشرط قدرة العملاء واستعدادهم لتقديم مدفوعات منتظمة وتوفير "ضمانة نقدية" تحمي جزءا من القرض. هل ينبغي معاملة مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى مدخرات إجبارية، ولكنها ليست مدخرات طوعية، باعتبارها مؤسسات تتلقى الودائع وإخضاعها للتنظيم التحوطي؟ هناك إجابات مختلفة لهذا السؤال.

في العادة، يقبض عميل مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى مدخرات إجبارية صافي القرض: فمبلغ الادخار الإجباري لا يشكل في العادة سوى جزء (صغير) من قرض العميل وعلى ذلك فإن العميل يكون مدينا للمؤسسة بمبلغ أكبر مما تدين المؤسسة به للعميل. وفي حالة انهيار مؤسسة التمويل الأصغر، يمكن للعملاء حماية أنفسهم ببساطة عن طريق التوقف عن سداد القرض.

ومن ناحية أخرى، هناك أوقات يكون فيها للعميل رصيد ضئيل قائم للقرض أو لا يكون له رصيد على الإطلاق، وعادة ما يكون ذلك قرب نهاية استهلاك القرض أو الفترة بين قرضين. وفي تلك الأوقات، قد تتجاوز المدخرات الإجبارية رصيد القرض القائم، مما يعرض العميل لخطر فقدانها. ويجب الموازنة بين هذه الدرجة الضئيلة إلى حد ما من المخاطر وبين تكلفة الإشراف التحوطي.

واتخذت بلدان عديدة مسارا وسطا في هذه المسألة باشتراط التحوط عند إصدار التراخيص لأي مؤسسة تمويل أصغر تعمل في الوساطة في المدخرات الإجبارية للعملاء (أي بإقراضها لمقترضين آخرين)، مع إعفاء مؤسسات التمويل الأصغر التي تحتفظ بالمدخرات في حساب لدى بنك مرخص أو تستثمرها في أوراق مالية منخفضة المخاطر. وينبغي أن تراعي جهات التنظيم أولوية العملاء في المطالبة بأموالهم في حالة إفلاس مؤسسة التمويل الأصغر وذلك بأن تشترط الاحتفاظ بالودائع الإجبارية في صندوق محتفظ به على سبيل الأمانة (trust) أو حساب ضمان (escrow).[28]

1هـ. التنظيم حسب المؤسسة أم النشاط؟

يتطلب تعزيز الاشتمال المالي، مع تدعيم تكافؤ الفرص في الوقت نفسه، إخضاع الأنشطة المماثلة لتنظيم مماثل بقدر الإمكان، بصرف النظر عن المؤسسة الخاضعة للتنظيم. إن القدرة على تنظيم الأنشطة سيعتمد أيضا على المسألة المعينة الخاضعة للتنظيم وكذلك على كيفية تنظيم مختلف المؤسسات (أي بموجب قانون واحد أو عدة قوانين) والإشراف عليها (أي من قبل جهة تنظيم واحدة أو عدة جهات). وهناك نهج عديدة. فتحت النهج "الوظيفي" يتحدد الإشراف حسب النشاط. ويمزج النهج الموحد أو "المتكامل" التنظيم التحوطي أو غير التحوطي والإشراف تحت سقف واحد. ويستخدم نهج "القمم المزدوجة" هياكل منفصلة لكل من المسائل التحوطية وغير التحوطية. وفي كثير من البلدان التي تستخدم النهج الموحد أو نهج القمم المزدوجة فإن المؤسسات التي لا تتلقى ودائع تقع خارج نظام الإشراف.

وينبغي أن تعتمد بعض القواعد التحوطية على نوع المؤسسة: فعلى سبيل المثال، قد تستلزم الأنواع المختلفة للمؤسسات فرض قواعد مختلفة بشأن الأنشطة المسموح بها أو ملاءة رأس المال. وعلى النقيض، فإن معظم المعايير غير التحوطية المطبقة على خدمات التمويل الأصغر تكون ملائمة عامةً بصرف النظر عن نوع المؤسسة التي تقدمها. وهناك تأكيد قوي بشكل خاص على أن أفضل وسيلة لتحقيق الحماية للمستهلك المالي ومكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب هي من خلال مجموعة موحدة من القواعد المطبقة على جميع من يقدم خدمة معينة.

وأحيانا ما يكون من الأفضل تطبيق التنظيم حسب النشاط (بدلا من التطبيق حسب نوع المؤسسة) باعتبارها مسألة مبدئية لكنها غير ذات جدوى من حيث الاقتصاد السياسي. فعلى سبيل المثال، ربما أنه ليس من السهل تطبيق التنظيم بحيث يوضع الداخلون الجدد إلى السوق على قدم المساواة مع الأطراف العاملين في السوق والمؤسسين من السابق.

[28] سترغب جهة التنظيم في الحصول على حق التحقق من أن الأموال تعامل بهذه الوسيلة. ويمكن اعتبار هذا التحقق إشرافا تحوطيا لكن هذا لا يعني أن الشروط التحوطية الأخرى ينبغي تطبيقها.

القسم الثاني. التنظيم التحوطي لمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع

مع انتقال التمويل الأصغر إلى ما وراء الائتمان الأصغر، يبدأ تطبيق التنظيم التحوطي على مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع.[29] والأسباب الرئيسية للتنظيم التحوطي للمؤسسات التي تتلقى ودائع هي (1) حماية النظام المالي في البلاد بالحيلولة دون أن يؤدي إفلاس إحدى هذه المؤسسات إلى إفلاس باقي المؤسسات، و(2) حماية صغار المودعين الذين لا يستطيعون مراقبة السلامة المالية للمؤسسة بأنفسهم.[30] وإذا لم يركز التنظيم التحوطي تركيزا قويا بما يكفي على هذين الهدفين فقد تتعرض موارد الإشراف للتبديد وتتحمل المؤسسات أعباء الامتثال غير اللازمة وتتعثر تنمية القطاع المالي.

2أ. نوافذ تنظيم جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع: التوقيت وحالة القطاع

كما أوضحنا من قبل، أنشأت بلدان كثيرة نوافذ تنظيم جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع، في حين تفكر بلدان أخرى عديدة في القيام بهذه الخطوة نفسها. حين يُطرح إنشاء نوافذ جديدة، ينبغي لواضعي السياسات البدء بتحديد ما إذا كان التنظيم القائم للقطاع المالي يحول دون تقديم المؤسسات خدمات الادخار للفقراء أو زيادة تمويلها بالودائع للتوسع في خدمات الائتمان الأصغر.[31] فإذا لم يكن التنظيم القائم يمثل عقبة أو إذا كانت القيود المعرقلة تكمن في مكان آخر، فلن تسمح النافذة الجديدة بالضرورة من إمكانية الحصول على الخدمات. وحتى لو كان التنظيم القائم يعرقل تطوير مؤسسات تلقي الودائع التي تخدم الفقراء، فقد يكون من المستحسن تعديل التنظيم القائم (أو توفير استثناءات منه) بدلا من الشروع في عملية معقدة لإنشاء نافذة جديدة.

إن احتمال قيام النافذة الجديدة للتمويل الأصغر المتلقي للودائع بتوسيع نطاق الخدمات المالية للفقراء إنما يعتمد على ما إذا كان سيوجد كتلة حرجة من المؤسسات المؤهلة التي ستعتمد بدورها على نوع النافذة المفتوحة وعلى التنظيمات الحاكمة لها. ولذلك فمن المهم أن تحدد جهات التنظيم (*1*) أي الأطراف —منظمات غير حكومية أو أصحاب مشاريع محلية أو مستثمرين أجانب— ستستجيب على

[29] انظر، مثلا، BCBS (2010).

[30] شركات التأمين وشركات الأوراق المالية تخضع أيضا للتنظيم التحوطي. يتناول الجزء الرابع تنظيم التأمين الأصغر حين تقدمه مؤسسات التمويل الأصغر وغيرها من مقدمي خدمات التمويل الأصغر، أما تنظيم شركات الأوراق المالية فيخرج عن نطاق هذا الدليل.

[31] ينبغي أن يتضمن التحليل تحديد العقبات أمام قنوات التقديم الجديدة (مثل الوكيل أو الأعمال المصرفية الإلكترونية) والأنواع الجديدة لمقدمي الخدمات (مثل الجهات غير البنكية المصدرة للأموال الإلكترونية).

الأرجح للنافذة الجديدة، و(2) ما إذا كانت تلك الأطراف ستتمتع بمهارات الإدارة لتشغيل مؤسسات تمويل أصغر تتلقى ودائع.

وعلاوة على ذلك، فإن جهات التنظيم تحتاج إلى دراسة أي من الهيئات التي ستتولى الإشراف على المؤسسات الجديدة، وما إذا كانت ستظهر أي مشكلات بشأن القدرات الإشرافية.

لو كانت التوقعات أنه خلال المدى المتوسط ستستخدم نافذة الإيداع الجديدة أساسا من قبل مؤسسات الإقراض الأصغر من المنظمات غير الحكومية التي "تتحول" إلى مؤسسات تلقي الودائع، ينبغي لجهات التنظيم حينئذ أن تقيم أولا القدرات العملية للمؤسسات الرائدة للشروع في هذا التحول. وعلى وجه الخصوص، هل أظهرت مؤسسات الإقراض الأصغر هذه الرغبة في إدارة أنشطة للإقراض تتسم بالاستقرار والربحية بما يكفي كي يكون تمويلها بودائع الجمهور آمنا؟ وفي هذا السياق، يُعتبر الأداء المالي الفعلي والتوقعات لمؤسسات التمويل الأصغر القائمة عنصراً حاسماً لا يحظى إلا بقدرٍ ضئيل للغاية من الاهتمام في المناقشات الدائرة حول إصلاح اللوائح التنظيمية. وعند القيام بهذا التقييم، سيعين توفير مساعدة من الخبراء إذا كان الموظفون القائمون على التنظيم لا يتمتعون بالخبرة في الديناميكيات الخاصة في الائتمان الأصغر.

ومن ناحية أخرى، قد يرى واضعو السياسات أن النافذة الجديدة وسيلة لاجتذاب الاستثمارات في مؤسسات جديدة للتمويل الأصغر تتلقى ودائع، أكثر منها مسار لتحويل هذه المؤسسات من بين المنظمات غير الحكومية. ومرة أخرى، ينبغي لهم أن يفكروا تفكيرا عمليا في الأطراف المحتمل أن تستفيد منها. فإذا كانوا يأملون في مؤسسات جديدة تستند إلى استثمارات وخبرات أجنبية، فهل هناك أطراف يمكن تحديدها على المشهد من المحتمل أن تكون مهتمة؟ وإذا كان من المتوقع ظهور مؤسسات محلية جديدة فهناك عوامل عديدة ينبغي أخذها في الاعتبار:

- هل ظهرت ربحية التمويل الأصغر أو على الأقل الائتمان الأصغر في البلاد؟ وإلا فقد يتعذر إثارة اهتمام أصحاب المشاريع الحرة والمستثمرين.
- هل يتوفر في البلاد مديرون ذوو خبرة في الائتمان الأصغر ممن يستطيعون أن يدرسوا للموظفين الجدد كيفية تقديم وجمع القروض الصغرى؟
- كيف يطغى العمل الحر على القطاع الخاص في البلاد؟ إن نافذة التنظيم التي قد تجتذب العشرات (أو المئات) من الأطراف الجديدة في بلد ما قد لا تثير اهتماما يُذكر في بلد آخر لا تنتشر فيه ثقافة العمل الحر.

وقد أقامت بلدان عديدة نوافذ تنظيمية سليمة من الناحية الفنية للتمويل الأصغر لكن الاستجابة لها كانت ضئيلة. وعلى العكس، فإن معظم النوافذ التنظيمية الجديدة الناجحة تتوفر في بلدان كان لديها بالفعل قطاع قوي للائتمان الأصغر قبل إنشاء النافذة. وربما كان من المبالغة القول إن النافذة الجديدة لن تدفع إلى نشوء جهات جديدة لتقديم الخدمة إذا كان القليل منها يعمل من قبل. وفي عدد ضئيل من البلدان، أسفر إنشاء نافذة جديدة للتراخيص التحوطية للبنوك الريفية الصغيرة (لا تقدم بالضرورة خدمة التمويل الأصغر) عن ظهور الكثير من المؤسسات الجديدة التي تقدم هذه الخدمات في مناطق لم تكن تصل إليها من قبل. ومع ذلك فقد ثبت أن الإشراف أكثر صعوبة من المتوقع. ففي كل حالة أفلس الكثير من

البنوك الجديدة واضطرت جهات التنظيم إلى تكريس موارد ضخمة لترتيب الأوضاع. ومع هذا فلم يفلس الكثير من البنوك الجديدة واستمرت في تقديم الخدمات الريفية.

2ب. تقنين التنظيم التحوطي، والحد الأدنى من رأس المال

نقطة رئيسية

- ينبغي تعيين الحد الأدنى لرأس المال، مبدئيا على الأقل، في مستوى مرتفع بما يكفي لضمان أن المؤسسة تستطيع تغطية البنية التحتية ونظام معلومات الإدارة والخسائر الأولية قبل الوصول إلى النطاق المستدام. وينبغي أن يوفر الحد الأدنى لرأس المال أيضا الحوافز للأداء الملائم واستمرار العمليات.
- وعند إنشاء نافذة جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع، من المهم تقييم قدرات الإشراف ووضع حد أدنى لرأس المال في مستوى عال بما يكفي لتجنب الإفراط في إثقال كاهل جهات الإشراف.
- وحيثما يقتضي الحال، من المستحسن عادة تعيين حد أدنى لرأس المال عن طريق اللوائح التنظيمية وليست التشريعات، لكن ينبغي لجهة التنظيم أن تلتزم الوضوح في اتصالاتها مع السوق كي تتجنب تكوّن إحساس بأنه لا يمكن التكهن بأعمال جهة التنظيم. ومن أهم المزايا، فإن تعيين الحد الأدنى عن طريق اللوائح التنظيمية يسهل على جهات الإشراف التي ليس لديها خبرة في التعامل مع التمويل الأصغر أن تبدأ بعدد يمكن إدارته من طالبي التراخيص الجدد، مع الاحتفاظ بخيار خفض الحد الأدنى لرأس المال وترخيص مزيد من المؤسسات مع اكتسابها الخبرة.

فجهات الإشراف لديها موارد محدودة، ولذلك هناك مفاضلة بين عدد المؤسسات الجديدة المرخصة واحتمال فاعلية الإشراف الذي تخضع له. وحين تقاس باعتبارها نسبة مئوية من الأصول الخاضعة للإشراف، فإن كلفة الإشراف التحوطي الفاعل أعلى لمحافظ الائتمان الأصغر منها لقروض البنوك العادية (حتى رغم احتمال وجود وفورات الحجم).[32] وفي النهاية، فقد ينجم عن زيادة إجهاد قدرات الإشراف مشاكل تتعلق بسمعة جهات الإشراف وكذلك احتمال أن يتعرض المودعون لخسائر. وعلى ذلك تتوفر حجج قوية لتقنين عدد التراخيص وخاصة في المرحلة المبكرة. والأداة الأكثر شيوعا لهذا التقنين هو فرض حد أدنى لرأس المال، وهو المبلغ الأدنى المطلق الذي يجب على المالكين استثماره في حصص رأس المال في مؤسسة ما تطلب الترخيص لتلقي ودائع.[33] فكلما انخفض الحد الأدنى لرأس المال زاد العدد المحتمل للهيئات التي ستخضع للإشراف.

[32] من سبل تغطية التكلفة الإضافية فرض رسم إشراف على المؤسسات الخاضعة للإشراف رغم أن هذا قد يؤثر على إمكانية الحصول على الخدمات.

[33] شروط الترخيص النوعية تساعد أيضا في تحديد دخول أطراف جديدة.

وينبغي أن يكون الحد الأدنى لرأس المال مرتفعا بما يكفي لتمويل القدر المناسب من البنية التحتية والأنظمة وتغطية الخسائر التي قد تمنى بها المؤسسة في البداية.[34] (في بعض البلدان، هناك شروط مختلفة لرأس المال حسب النطاق الجغرافي مع وجود أدنى حد لرأس المال للمؤسسة المحلية يأتي بعدها المؤسسة التي تعمل على نطاق المنطقة ثم الإقليم ثم المستوى الوطني). إن مؤيدي التمويل الأصغر الذين ينظرون إلى التنظيم أساسا باعتباره وسيلة للتشجيع سيرغبون في العادة في حد منخفض لرأس المال، كي يتسنى الحصول على تراخيص جديدة على نحوٍ أسهل. وتعلم جهات الإشراف التي ستشرف على مدى السلامة المالية للمؤسسات الجديدة التي تتلقى ودائع أن هناك حدودا لعدد المؤسسات التي يمكنها الإشراف عليها بفاعلية ولذلك فإنها تفضل في العادة فرض حد أدنى مرتفع لرأس المال. والأهم من ذلك أن جهات الإشراف تتسم بحذر له ما يبرره بشأن خفض الحد الأدنى لرأس المال مما يزيد من عدد الداخلين المحتملين إلى القطاع والذين ينبغي الإشراف عليهم.

ومن شأن زيادة عدد التراخيص في العادة تعزيز المنافسة وإمكانية الحصول على الخدمات. لكن هذا لا يعني بالضرورة أن السياسة السليمة هي السماح بتشكيل الكثير من المؤسسات الصغيرة التي تتلقى ودائع. ففي كثير من أسواق التمويل الأصغر يصل إلى الأغلبية العظمى من العملاء أكبر خمس إلى عشر مؤسسات للتمويل الأصغر.[35] وفي بعض هذه الأسواق، قد لا يؤدي الترخيص لأعداد كبيرة من المؤسسات الصغيرة للغاية إلى الوصول إلى عملاء جدد بالقدر الكافي لتبرير العبء الإضافي على كاهل جهات الإشراف. ومن الواضح أن العدد الملائم لجهات تقديم خدمة التمويل الأصغر يتباين حسب حجم السوق وتنوعها.

وحين ينشئ واضعو السياسات نافذة لتلقي الودائع بين مؤسسات التمويل الأصغر للمرة الأولى، يكون هناك قدر كبير من الغموض بشأن حجم العبء الذي سيقع على موارد جهات الإشراف والمدة التي سيستغرقها الموظفون بجهات الإشراف حتى يتعلموا الديناميكيات المميزة للتمويل الأصغر. وفي ضوء هذا الغموض تتخذ بعض جهات التنظيم قرارا معقولا باتخاذ جانب التحفظ (أي الحد الأدنى المرتفع لرأس المال) أولا ثم السماح بتعديل شروط رأس المال لاحقا حين تتكون لدى جهة الإشراف الخبرة الكافية لتلبية الطلب على التراخيص وكيفية الإشراف على التمويل الأصغر. إن هذه المرونة تكون أسهل إذا تم تعيين الحد الأدنى لرأس المال في اللوائح التنظيمية وليس في القانون.

2ج. تعديل معايير التحوط للتمويل الأصغر

إن بعض قواعد التحوط التي وضعت للأعمال المصرفية التقليدية لا تلائم جيدا مخاطر ومتطلبات التمويل الأصغر الذي يشمل منتجات وخدمات مختلفة. وسواء أكان التمويل الأصغر يتطور عبر مؤسسات تمويل

[34] عمليا، غالبا ما يستند الحد الأدنى لرأس المال لا على حسابات تكلفة العمليات بل على تخفيض لرأس المال المطلوب لترخيص بنك تقليدي أو الشروط المحددة في بلدان أخرى.

[35] على سبيل المثال، وفقا لبيانات سوق خدمة تبادل معلومات التمويل الأصغر (www.themix.org) فإن أكبر خمس مؤسسات للتمويل الأصغر في الهند تشكل 58 في المائة من العملاء الذين تشملهم خدمات مؤسسات التمويل الأصغر الخمسة والثمانين التي قدمت بيانات عام 2009. وتتأكد هذه النسبة في أسواق في مناطق مختلفة، مثل بوليفيا (65 في المائة) والبوسنة والهرسك (66 في المائة) وغانا (53 في المائة). وفي بعض البلدان التي لديها المئات من مؤسسات التمويل الأصغر فإن إجمالي الخدمات المقدمة لا ينقص إلا قليلا إذا أغلقت أصغر 50 في المائة أو حتى 75 في المائة من تلك المؤسسات. في الهند، فإن 50 في المائة من مؤسسات للتمويل الأصغر الأقل حجما والتي رفعت تقاريرها لخدمة تبادل معلومات التمويل الأصغر عام 2009 لم تشكل سوى 3.6 في المائة من مجموع المقترضين. ويماثل هذا بيانات عام 2009 في بوليفيا (9.1 في المائة) وغانا (15 في المائة).

أصغر منفصلة ومتخصصة لتلقي الودائع، أم عبر تعاونيات مالية، أم باعتباره خطوط منتجات خاصة لدى بنوك التجزئة، فإن شروط التنظيم الواردة أدناه ستحتاج إلى المراجعة واحتمال التعديل.[36]

وتشمل المسائل الواردة أدناه الشروط الأكثر شيوعا لكن القواعد الأخرى قد تتطلب التعديل في بعض البلدان. ويتعلق كثير من التعديلات بالسمات المميزة للإقراض الأصغر، مما يعكس حقيقة أن التمويل الأصغر يختلف عن الأعمال المصرفية التقليدية في جانب الائتمان أكثر منه في جانب تلقي الودائع.

أنشطة مسموح بها

نقطة رئيسية

على التنظيم —الذي يشمل أي لوائح تنظيمية جديدة مقترحة تسمح بتكوين مؤسسات للتمويل الأصغر تتلقى الودائع— أن يحدد بوضوح أنواع الأنشطة المسموح لأي مؤسسة تخضع لتنظيم تحوطي أن تقوم بها.

وقد يسمح التنظيم لمؤسسات معينة بالمشاركة فقط في أنشطة الإقراض وتلقي الودائع (أو الإقراض فقط في البداية، مع السماح بتلقي الودائع لاحقا شريطة موافقة جهات الإشراف). وقد يسمح لمؤسسات أخرى بتقديم خدمات تحويل الأموال أو الصرف الأجنبي. وستؤثر القيود على الأنشطة المسموح بها تأثيرا شديدا على شروط التنظيم بما في ذلك قواعد رأس المال والسيولة. وقد تقيد اللوائح التنظيمية أيضا نطاق أنشطة المؤسسة بتحديد وتقييد مفهوم "الائتمان الأصغر".

وقد لا يتوفر لدى مديري مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة حديثا الخبرة الكافية في إدارة كامل نطاق الأنشطة والمخاطر المصرفية (مثلا، تقديم خدمة الادخار لقطاع التجزئة، وإدارة الأصول والخصوم). وينبغي في العادة السماح بالمشاركة في أنشطة متطورة استنادا إلى قدرات الإدارة والخبرة المؤسسية. فمؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع، على سبيل المثال، قد تكون مستعدة لخدمة عملاء التأمين الأصغر لكنها لن تكون مستعدة على الأرجح لضمان مخاطر التأمين. (كما هو وارد في "6د. مؤسسات التمويل الأصغر وبنوك الإقراض الأصغر في التأمين الأصغر" فإن هذه الأنشطة يحكمها في الغالب إطار تنظيمي منفصل).

كفاية رأس المال

نقطة رئيسية

هناك حجج قوية (وخبرات حديثة) تؤيد فرض مستوى أعلى لمعايير كفاية رأس المال على مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع عما هو مفروض على البنوك.

[36] انظر BCBS (2010).

وتشترط جهات التنظيم أن يحتفظ البنك برأسمال كاف بالنسبة إلى حجم أصوله وما يواجهه من مخاطر وحجم إقراضه خارج الميزانية. وتعد نسبة كفاية رأس المال —نسبة حصص رأس المال إلى الأصول المرجحة بالمخاطر—موضع تركيز رئيسي من قبل جهات الإشراف على البنوك.

فكلما ارتفعت نسبة كفاية رأس المال انخفضت المخاطر التي يتعرض لها المودعون وكذلك النظام المالي. بيد أن ارتفاع نسبة كفاية رأس المال يعني أيضا انخفاض التمويل من الودائع، مما يخفض من الربحية ويجعل أعمال الوساطة أقل جاذبية للمستثمرين. وتستغرق مؤسسات التمويل الأصغر الجديدة فترة أطول عادة من البنوك التجارية كي تحقق الرفع المالي لحقوق ملكيتها بالاستدانة وبناء محفظة قروضها، ومن ثم فإن ارتفاع نسبة كفاية رأس المال قد لا تعوق عملياتها كثيرا في السنوات الأولى. غير أنه على المدى البعيد قد يخفض ارتفاع نسبة كفاية رأس المال من قدرة الفقراء على الحصول على القروض وغير ذلك من الخدمات المالية. فيتعين على جهات التنظيم أن توازن بين السلامة وإمكانية الحصول على الخدمات حين تحدد معايير كفاية رأس المال.

وقد استمر النقاش سنوات طويلة حول ما إذا كان ينبغي فرض شروط صارمة لكفاية رأس المال على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة (أي ارتفاع النسبة) أكثر من البنوك التجارية المتنوعة. وطرحت أسباب خمسة لفرض مستوى أكثر ارتفاعا لكفاية رأس المال على مؤسسات التمويل الأصغر:

- السمات الخاصة لمحفظة القروض الصغرى. فمؤسسات التمويل الأصغر التي تتسم بحسن الإدارة تحافظ عادة على أداء ممتاز من حيث السداد، مع معدل تأخير أقل من بنوك التجزئة التقليدية في الغالب. لكن أداء السداد في محفظة القروض الصغرى قد يتدهور بسرعة أكبر كثيرا من محفظة بنوك التجزئة التقليدية. أولا، القروض الصغرى غير مضمونة (أو مضمونة بأصول لا تكفي لتغطية القرض وتكلفة التحصيل). ثانيا، يتمثل الحافز الرئيسي للمقترض لتسديد قيمة القرض الأصغر عادة في توقع الحصول على قروض في المستقبل.[37] فعندما يرى المقترض أن آخرين لا يقومون بتسديد القروض المستحقة عليهم يضعف حافزه هو نفسه للاستمرار في السداد، وذلك لأن تفشي حالات التأخير عن السداد يقلل من قدرة مؤسسة التمويل الأصغر على مكافأة وفائه على سداد قيمة قرضه بمنحه قروضاً أخرى في المستقبل. وإذا لم يكن لدى المقترض رهنا معرضا للخطر فقد يشعر أنه من الغباء سداد قرضه في حين أن الآخرين لا يفعلون الشيء نفسه. ومن ثم فإن انتشار حالات تأخير السداد في إحدى مؤسسات التمويل الأصغر يصبح عرضة للتفشي بين المؤسسات الأخرى. (هذا الخطر أقل قوة في حالة البنك التجاري ذي المحفظة المتنوعة التي تشكل القروض الصغرى جزءا منها). وتتمثل الحكمة التقليدية في أنه، باعتبارها قاعدة عامة، إذا تجاوز معدل خسارة القروض سنويا لدى مؤسسة الإقراض الأصغر 5 في المائة، أو تأخر سداد أكثر من 10 في المائة من محفظتها أكثر من 30 يوما، يجب أن تصحح الإدارة هذا الوضع سريعا وإلا خرج عن نطاق السيطرة.[38]
- ارتفاع التكاليف الإدارية. التكاليف الإدارية بمؤسسة التمويل الأصغر أعلى بالمقارنة بحجم القروض الفردية. ونتيجة لذلك، ولاستمرار النشاط، ينبغي لمؤسسات التمويل الأصغر فرض أسعار فائدة أعلى

[37] لا ينطبق هذا على القروض الصغرى الفردية فحسب بل أيضا على القروض الصغرى الجماعية.

[38] هذه القاعدة العامة منتشرة في القطاع، لكنها تستند إلى تجارب غير موثقة لا إلى تحليلات إحصائية.

مما تفرضه البنوك التجارية التقليدية على القروض.[39] وعندما لا تُسدد القروض المستحقة، فإن مؤسسة التمويل الأصغر لا تحصل على الأموال اللازمة لتغطية التكاليف المرتبطة بهذه القروض. ولأن تكاليف مؤسسة التمويل الأصغر أعلى كثيرا من تكاليف البنك التجاري بالنسبة لكل وحدة من وحدات القرض، فمن شأن أي مستوى معين لتأخير السداد أن يؤدي إلى استنزاف رأس مالها بدرجة أسرع مقارنة بأي بنك تقليدي.

- مشاكل تنويع المحفظة. لا تتركز محفظة مؤسسة التمويل الأصغر من القروض في عدد محدود من القروض الضخمة. لكنها تقتصر في الغالب على منتج واحد أو أكثر من منتجات القروض مع مخاطر ضخمة متكافئة التغاير. وعلاوة على ذلك، فإن بعض مؤسسات التمويل الأصغر تعمل في منطقة جغرافية محدودة.
- نضج الإدارة والأنظمة. في بعض البلدان، لا تملك مؤسسات التمويل الأصغر سجل أداء قديم وتكون في العادة أقل خبرة من البنوك على مستوى جهاز الإدارة أو الموظفين. وهذه مسألة لها أهمية بالغة في حالة تحول مؤسسة التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية: فإن الموظفين قبل التحول تكون خبرتهم ضئيلة في التعامل مع التحديات الكبيرة في إدارة الأصول والخصوم بأي مؤسسة لتلقي الودائع.
- القيود على أدوات الإشراف. في كثير من البلدان، فإن الهيئة المنوط بها القيام بالإشراف خبرتها ضئيلة في الحكم على مخاطر التمويل الأصغر والسيطرة عليها. وإضافة إلى ذلك، فإن عددا أقل من الأدوات المهمة في الإشراف يعمل جيدا مع مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة (انظر "أدوات الإشراف وما عليها من قيود").

وردا على ذلك، يشير المؤيدون لعدم رفع كفاية رأس المال لمؤسسات التمويل الأصغر إلى مستوى أعلى من المفروض على البنوك التقليدية إلى السنوات الطويلة من الاستقرار ومعدل استرداد القروض القوي لدى مؤسسات التمويل الأصغر المرخصة. ويؤكدون أيضا على أهمية تكافؤ الفرص بين هذه المؤسسات وبين البنوك.

لكن التجارب الحديثة تشير إلى أن المخاطر البعيدة الأجل في الإقراض الأصغر قد تكون أعلى مما تبدو عليه في المراحل المبكرة. وعلى الأخص فإن عددا متناميا من أسواق الإقراض الأصغر تصل إلى مستوى الإشباع مع التوسع السريع جدا للمؤسسات المتنافسة النهمة على زيادة حصتها من السوق. ويدعم تفشي الإفراط الخطير في المديونية ومشاكل التحصيل ببعض الأسواق الناضجة من المطالبة برفع شرط كفاية رأس المال لتلك المؤسسات ذات الأصول التي تتشكل أساسا من قروض صغرى غير مضمونة.

كفاية رأس المال للتعاونيات المالية وشبكاتها

تعرض التعاونيات المالية مسألة معينة عند تحديد رأس المال لأغراض كفاية رأس المال فجميع أعضاء هذه التعاونيات مطالبون باستثمار حد أدنى من "أسهم رأس المال" في هذه المؤسسة. ولكن على خلاف

[39] يرجع هذا إلى أن تكلفة القروض لا تتباين بنسبة مباشرة إلى حجم القرض، فمحفظة تحتوي على عدد كبير من القروض الصغيرة ستكون أكثر تكلفة من محفظة بالقيمة الاسمية نفسها لكنها تحتوي على عدد أقل من القروض الأكبر حجما. لكن كثيرا من مؤسسات التمويل الأصغر قد تزيد فاعليتها ومن ثم تخفض تكلفتها الإدارية والتشغيلية.

الاستثمار في أسهم رأس المال في بنك ما، يمكن عادة سحب رأس المال السهمي للعضو في أي وقت يقرر فيه ذلك العضو ترك التعاونية. وبالنظر إلى أغراض السلامة المؤسسية، يعتبر هذا النوع من رأس المال غير مُرضٍ: إذ يمكن سحبه بسهولة في الوقت الذي تصبح الحاجة ماسة إليه تحديدا، وهو حين تقع التعاونيات في متاعب. ولا يتعرض رأس المال الذي يتكوّن من الأرباح المحتجزة —يطلق عليه أحياناً رأس المال "المؤسسي"— لهذه المشكلة.

ويتمثل أحد أساليب التعامل مع هذه القضية في تقييد حقوق الأعضاء في سحب رأس المال السهمي إذا هبطت كفاية رأس مال التعاونية إلى مستوى معين. وهنا أسلوب آخر يتمثل في مطالبة التعاونيات بتجميع قدر معين من رأس المال المؤسسي على مدار سنوات قليلة، تستند بعدها نسبة كفاية رأس المال إلى هذه الأرباح المحتجزة وحدها.

ويمكن أن يتكامل اتحاد للتعاونيات بالقدر الكافي بحيث تُعامل التعاونيات الأعضاء باعتبارهم مجموعة واحدة لأغراض الإشراف (مثلا، يدير الاتحاد الأصول والخصوم بالشبكة، أو تكون له سيطرة كبيرة على أعمال التعاونيات الأعضاء، أو ينشئ آلية للصرف للمودعين في حالة فشل أحد أعضاء الشبكة). وفي مثل هذه الظروف، فقد تكفي نسبة كفاية رأس المال المجمعة للاتحاد بأسره (دون تطبيق النسبة على كل عضو على حدة). بيد أن النسبة المجمعة قد يهددها التوزيع غير المنصف لرأس المال (مثلا، يكون لإحدى التعاونيات نسبة تعرض للخطر، وربما أصول تدر إيرادات أعلى مما يدعمه رأس مالها). وهناك بلد واحد على الأقل يتخذ مسارا وسطا بفرض نسبة مجمعة لكفاية رأس المال على الشبكة ونسبة أخف على كل عضو.

حدود الإقراض غير المضمون ومخصصات خسائر القروض

نقاط رئيسية

- ينبغي ألا تقتصر محفظة القروض الصغرى على نسبة معينة من حصص ملكية المقرض ولا تحمّل بأعباء اشتراط مخصصات عامة ضخمة ببساطة لأن القروض ليست مضمونة برهن تقليدي.
- مع غياب الظروف الخاصة، ينبغي أن يكون للقروض الصغرى التي يجري سدادها شرط المخصصات نفسه كغيره من تصنيفات القروض التي لا تتسم بمخاطر كبيرة. غير أن جدول المخصصات للقروض الصغرى المتعثرة غير المضمونة ينبغي أن يكون أكثر قوة من جدول المخصصات للقروض المصرفية المضمونة.

وتقيد اللوائح التنظيمية في الغالب البنوك من تقديم قروض غير مضمونة بنسبة محددة من حصص ملكية البنك. ولا يعد هذا النوع من القواعد ملائما لمحافظ القروض الصغرى غير المضمونة التي تستخدم منهجية الإقراض الأصغر الشائعة (انظر "1أ. المصطلحات: ما هو 'التمويل الأصغر'؟ ما هو 'الاشتمال المالي'؟"). وكان أداء هذه المحافظ جيدا بدون الرهن التقليدي. فمن شأن تقييد الإقراض الأصغر ليمثل نسبة ضئيلة من رأسمال مؤسسة ما (كما هو شائع في القروض التقليدية غير المضمونة بالمصارف) أن يجعل الإقراض الأصغر من جانب مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة مستحيلا. وسيجعل الائتمان الأصغر

أيضا أقل جاذبية للبنوك المتنوعة. ولا يعني هذا أن محافظ القروض الصغرى لا تتدهور مطلقا، بل يعني أن تنفيذ منهجيات الإقراض الأصغر يمكن أن يخفف بفاعلية عموما من مخاطر الائتمان.

وقد تتطلب اللوائح التنظيمية للبنوك نسبة عالية من مخصصات خسائر القروض (أحيانا بنسبة 100 في المائة) لكافة القروض غير المضمونة (باستثناء القروض لوسطاء ماليين آخرين مرخصين) وقت تقديمها، حتى قبل حدوث تأخير في السداد. ومن الواضح أن هذا ليس بالأمر العملي للائتمان الأصغر. وحتى إذا استعادت مؤسسة التمويل الأصغر تكلفة المخصصات لاحقاً عند تحصيل القرض فإن الرسوم المتراكمة على القروض الحالية ستؤدي إلى انخفاض كبير في تمثيل صافي القيمة الحقيقية لمؤسسات التمويل الأصغر.

ولإدارة هاتين المشكلتين فإن جهات تنظيمية قليلة تعامل الضمانات الجماعية على أنها "رهن" لأغراض تطبيق هذه اللوائح التنظيمية على الائتمان الأصغر. ويمكن أن يكون حلا مريحا وعمليا للمشكلة، على الأقل من الناحية الشكلية. ولكن الضمانات الجماعية أقل فاعلية مما يجب أن تكون عليه في أغلب الأحيان. فكثير من مؤسسات التمويل الأصغر تقوم بالإقراض على أساس جماعي لكنها لا تطلب ضمانات. وتطلب مؤسسات كثيرة أخرى ضمانات لكنها لا تفرضها.[40] ومع ذلك، فإن مؤسسات أخرى لا تستخدم جماعات على الإطلاق. فالمصدر الأقوى للتأمين في الائتمان الأصغر ليس استخدام مؤسسات التمويل الأصغر الضمانات الجماعية، بل قوة إقراضها وسجل السداد وإجراءات التحصيل، وكذلك مصداقية تعهدات المؤسسة بأن العميل الذي يسدد القرض سيحصل على ما يحتاجه من خدمات في المستقبل.[41]

والحل الأكثر بساطة، على الأقل إذا كان مدعوما بتجربة التحصيل بين مؤسسات الإقراض الأصغر في السوق، هو التخلي عن قيد حصص الملكية أو شرط المخصصات العامة المرتفعة، أو كليهما، للقروض غير المضمونة لمحافظ الائتمان الأصغر المؤهلة (أي التي تستخدم منهجية الإقراض الأصغر الشائعة - انظر "1أ. المصطلحات: ما هو 'التمويل الأصغر'؟ ما هو 'الاشتمال المالي'؟"). وينبغي أن تكون شروط المخصصات العامة في العادة هي نفسها شروط القروض الصغرى غير المضمونة، شريطة أن يكون مصدرها عبر إجراءات ملائمة تأخذ في اعتبارها صفات السوق ومخاطرها، كما هو الحال مع القروض المصرفية المضمونة.

غير أنه حالما يتعرض القرض الأصغر للتعثر في السداد، يثور الشك حول استعداد المقترض ورغبته في التسديد. وربما يتعرض العقد الضمني بين المقترض ومؤسسة التمويل الأصغر —بأن حسن النية في السداد سيؤدي إلى خدمات في المستقبل— للانهيار. وينطبق هذا بشكل خاص على الآجال القصيرة للقروض ذات الدفعات المتكررة. فبعد مرور 60 يوماً من التأخير في السداد تصير خسارة قرض أصغر غير مضمون أجله ثلاثة أشهر ويسدد على أقساط أسبوعية أعلى احتمالاً من احتمال خسارة قرض مدته سنتان مضمون بعقارات وتدفع أقساطه شهرياً. وحيث إن القروض الصغرى غير مضمونة في العادة برهن كاف، فإن جدول المخصصات للقروض الصغرى المتعثرة ينبغي أن يكون أكثر قوة من جدول مخصصات القروض المصرفية المضمونة المتعثرة.

---

40 هناك دلائل على أنه في بعض الحالات يكون أثر الإقراض الجماعي مقابل الإقراض الفردي على معدلات السداد لا يستحق الذكر. خلص Gine and Karlan (2010) بعد تجربة ميدانية طويلة الأجل في الفلبين إلى أن التحول من الإقراض الجماعي إلى الإقراض الفردي لا يؤثر على معدلات السداد. وبالمثل، فإن نتائج الاختبار المعملي لهذه الفرضية خلصت إلى أنه مع غياب أنظمة مراقبة الأقران المختلفة "يتماثل الأداء تقريبا فيما بين أنظمة الإقراض الجماعي والإقراض الفردي" (Cason, Gangadharan, and Maitra 2008).

41 انظر Chen, Rasmussen, and Reille (2010).

الحوكمة

نقطة رئيسية

يجب أن تكون مجالس إدارة مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع مستقلة عن جهاز الإدارة وينبغي أن تضم أعضاء لديهم الخبرة في الشؤون المالية والمصرفية، وكذلك أعضاء يفهمون العملاء جيدا.

وكما ورد في مبادئ بازل الأساسية، فإن "الإدارة المؤسسية السليمة تعزز إدارة المخاطر الفاعلة وثقة الجمهور في كل بنك على حدة وفي النظام المصرفي".[42] وتأكد هذا التشديد في الإضافة المقترحة لمبدأ أساسي جديد عن إدارة المؤسسات. (انظر "2د. تحول مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية إلى مؤسسات وساطة مرخصة" لمزيد من النقاش حول مسائل نظام الإدارة والملكية حين تتحول إحدى المنظمات غير الحكومية إلى هيئة تجارية مساهمة).

وينبغي أن يقوم مجلس إدارة مستقل بالإشراف على جهاز الإدارة. ولهذا الأمر أهمية خاصة في التمويل الأصغر الذي تهيمن عليه في العادة المنظمات غير الحكومية: فالمنظمات غير الحكومية ليس لها مالكون، مما يترك جهاز الإدارة أحيانا بدون رقابة فاعلة من مجلس الإدارة. وعلاوة على ذلك فإن مؤسسة التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع ينبغي أن يكون لها عدد أدنى من أعضاء مجلس الإدارة وكبار المديرين المخضرمين في التمويل أو الأعمال المصرفية. ومن المفيد أيضا وجود شخص في مجلس الإدارة يفهم العملاء واحتياجاتهم واستخدامهم للخدمات المالية.

إن الإدارة الرشيدة للمؤسسة ذات أهمية خاصة في تحقيق غاية نهائية مزدوجة لكثير من مؤسسات التمويل الأصغر. وتظهر مشاكل تتعلق بكيفية ضمان الالتزام بالرسالة في كثير من السياقات، بما في ذلك مرحلة ما قبل التحول (أي اختيار المالكين الذين يشتركون في الالتزام برسالة المؤسسة) والخروج (أي بيع المؤسسة لأفراد ومؤسسات سيواصلون الالتزام بالرسالة).

مخاطر السيولة والصرف الأجنبي

نقاط رئيسية

- مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة ربما تحتاج إلى اشتراطات أعلى وليس أدنى للسيولة.
- ينبغي ألا تقوم مؤسسات التمويل الأصغر بالاقتراض أو إجراء معاملات بعملة أجنبية دون أن تتوفر لها القدرات على تقييم مخاطر العملة وإدارتها.

[42] انظر BCBS (2012).

وفي بعض البلدان، تفرض جهات التنظيم شروطا أقل صرامة في السيولة على مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع عما تفعله مع مؤسسات أخرى تتلقى ودائع. وربما يزيد هذا من سهولة تشغيل مؤسسات التمويل الأصغر لكن ليس من الواضح إلى أي حد يبرر خفض الاشتراطات من وجهة نظر السلامة. في الواقع هناك تأكيد بأن مؤسسات التمويل الأصغر قد تحتاج إلى قدر من السيولة يزيد —وليس يقل— عما تحتاجه البنوك. وفي مواجهة مشاكل السيولة يمكن أن تتوقف البنوك غالبا عن الإقراض لفترة من الزمن للحفاظ على ما لديها من نقدية. لكن مؤسسات التمويل الأصغر لا تستطيع التوقف عن الإقراض بدون تبديد دافع المقترض لسداد ما عليه من قروض مستحقة (انظر "3أ. أدوات الإشراف، وآليات الإنفاذ، والقيود المتعلقة بمؤسسات التمويل الأصغر"). وربما لا يتوفر لمؤسسات التمويل الأصغر إمكانية الحصول على سيولة طارئة من البنك المركزي أو من مصادر السيولة في السوق والتي تعتمد عليها البنوك.[43]

وتقترض مؤسسات التمويل الأصغر على نحوٍ متزايد من مقرضين أجانب. ورغم أن معظم هذه الديون يقوم بالعملة الأجنبية فإن كثيرا من مديري مؤسسات التمويل الأصغر ليسوا معتادين على مخاطر الصرف الأجنبي وعلى أدوات إدارتها.[44] ويجب فرض قيود على المركز المفتوح الصافي بالعملة الأجنبية لكل مؤسسة تمويل أصغر بالنسبة إلى رأس مال هذه المؤسسة أو إيراداتها (BCBS 2010, p. 21). وعلاوة على ذلك فإن أي مؤسسة تقترض أو تتعامل في الصرف الأجنبي يجب أن تخضع لمعايير الأهلية ذات الصلة فيما يتعلق بجهاز الإدارة العليا. وبصفة عامة، ينبغي أن تضمن سياسات وعمليات إدارة المخاطر في مؤسسة ما للتمويل الأصغر أنها لا تتحمل أي مخاطر —مثل مخاطر الصرف الأجنبي— لا تستطيع إدارتها.[45]

وحتى لو توفر لجهاز إدارة مؤسسة التمويل الأصغر المهارات اللازمة لتقييم، ونظريا، إدارة مخاطر الصرف الأجنبي، فلا تتوفر في كثير من البلدان النامية فرص التحوط. وفي تلك الأحوال، تقدم مؤسسات التمويل الأصغر قروضها الصغرى بعملات أجنبية، وتؤشر قروضها الصغرى بسعر عملات أجنبية.[46] وفي كلتا الحالتين، يتحمل المقترض المخاطر، وهو ما قد يكون حلا غير مرض من وجهة نظر رفاهة العميل.

---

[43] قواعد السيولة الخاصة التي قد تكون ملائمة لمؤسسة التمويل الأصغر المتخصصة التي لديها محفظة تتكون في الأساس من قروض صغرى ربما لا تكون لازمة لبنك يقدم خدمات مصرفية شاملة إذا كانت القروض الصغرى تشكل جزءا صغيرا من محفظته.

[44] انظر Abrams and Prieur (2011) حيث خلصا إلى أن مؤسسات التمويل الأصغر معرضة على نحوٍ مفرط لمخاطر الصرف الأجنبي. وانظر أيضا Apgar and Reille (2010) فيما يتعلق بالمشاريع الجديدة التي تركز على التحوط من مخاطر الصرف الأجنبي لمؤسسات التمويل الأصغر.

[45] يجب أن يُطلب من طالب الحصول على ترخيص لتلقي ودائع أن يقدم سياسات وإجراءات إدارة المخاطر المقترحة بوصفها جزءا من عملية إصدار الترخيص. ويجب أن تُبين هذه السياسات والإجراءات فيما تبين كيف ستقوم المؤسسة بقياس ورصد ورقابة عدم توافق أسعار العملات بين حافظتها الخاصة بالقروض متناهية الصغر (التي عادة ما تكون بالعملة المحلية)، والتمويل بالعملة الأجنبية. ويجب أن تكون جهة الرقابة والإشراف قادرة على تقييم إذا ما كانت مؤسسة التمويل الأصغر تمتثل لمثل هذه السياسات في الوقت الحالي.

[46] تحظر بعض البلدان وضع المؤشرات (indexing) نظراً لأن عملاء التمويل الأصغر قد يكونون أقل استعداداً للتعامل مع تبعات تراجع قيمة العملة المحلية. وإذا كان وضع المؤشرات مسموحاً به، يتعين على مؤسسة التمويل الأصغر أن توضح لعملائها المخاطر التي يتعرضون لها. انظر "4 ج. حماية المستهلك" لمناقشة متطلبات الإفصاح.

توثيق القروض

نقطة رئيسية

في ضوء حجم القرض الأصغر وطبيعة المقترض، ينبغي أن تكون المستندات المطلوبة للقرض أخف في الائتمان الأصغر عما هي عليه في حالة القروض المصرفية التقليدية.

ففي حالة القرض الأصغر التقليدية، لا يتوفر تقييم أو تسجيل للرهن ولا بيانات مالية رسمية عن أعمال المقترض ولا ما يثبت تسجيل أعمال المقترض رسميا أو سداد الالتزامات الضريبية. فيجب التخلي عن مثل هذه الاشتراطات في القروض الصغرى.

وعادة ما يتضمن ملف القرض الأصغر ما يلي:

- طلب القرض
- نسخة من بطاقة هوية المقترض (أو مستند بديل مقبول)
- تقييم القرض (على الأقل في حالة القروض المنفردة حيث ينبغي أن يتضمن التقييم تحليلا للتدفقات النقدية للأسرة)
- معلومات تتعلق بأداء المقترض من حيث سداد الأقساط السابقة لمؤسسة التمويل الأصغر (إن وجدت)
- تقرير ائتمان إذا كانت مؤسسة التمويل الأصغر تشارك في خدمة الإبلاغ الائتماني[47]
- موافقة اللجنة المعنية أو المدير المعني على القرض[48]
- عقد القرض الموقع
- جدول سداد القرض على الأقل في حالة عدم إدراج هذا الجدول في النظام المحوسب لإدارة القروض

وعلى أي حال، عندما تقوم مؤسسة التمويل الأصغر بتكرار تقديم قروض قصيرة الأجل (مثلاً، لمدة ثلاثة أشهر) إلى العميل نفسه فلن تكون المؤسسة في حاجة إلى تكرار تحليل التدفق النقدي وتقرير القرض لكل قرض على حدة. ويجب أن يستند تحديث التحليل الائتماني لكل مقترض من حيث التواتر والتوقيت على سياسات مكتوبة لا على قرارات مؤقتة.

القيـود على الكفيل باعتباره مقترضا

نقطة رئيسية

ربما يكون من الأفضل تخفيف القيود على قيام الكفيل أو الضامن بالاقتراض.

47 في العديد من الأسواق، قد يكون هناك معوقات تنظيمية وعملية أمام مؤسسات التمويل الأصغر المشاركة في إعداد التقارير الائتمانية، أو قد تعمل هذه المعوقات على تقييد جدوى التقارير الصادرة عن جهات تقديم الخدمة التي تقوم بإعدادها. انظر ليمان وآخرين. (2011). انظر "4 د. أنظمة التقارير الائتمانية".

48 لا جدوى عادة في اشتراط صدور موافقة أعلى من مستوى الفرع على طلبات القروض الصغرى.

إذ تحظر اللوائح التنظيمية أحياناً على البنوك تقديم قروض لشخص ما وقّع بصفته كفيلا لقرض أو ضمن القرض في البنك ذاته. ويخلق هذا مشاكل للمؤسسات التي تستخدم آليات الإقراض الجماعية حيث يصبح كل من أعضاء المجموعة مسؤولا عن قروض الآخرين.

شروط فتح الفروع

نقطة رئيسية

ينبغي إعادة النظر في شروط فتح فروع للتمويل الأصغر، وليس بالضرورة إلغاؤها.

فساعات العمل بالمصرف ومواقع الفروع غالبا ما يتم تنظيمها بصرامة تجعل من المستحيل خدمة عملاء التمويل الأصغر مع تحقيق ربحية، وخاصة من يعيش في مناطق نائية والمناطق ذات الكثافة السكانية القليلة. فعلى سبيل المثال، ربما تطلب توفير الراحة للعملاء العمل خارج ساعات الدوام العادية أو تشغيل فرع متنقل، أو قد تتطلب اعتبارات التكلفة تدوير الموظفين بين الفروع التي لا تفتح إلا يوماً أو يومين في الأسبوع. إن الشروط غير التحوطية الأخرى المتعلقة بالفروع —الشروط الأمنية (مثلا، حرس مسلحون، قاصات) أو قواعد البنية التحتية— قد تجعل التكلفة من المستحيل على مؤسسات التمويل الأصغر أن تفتح فروعا في المناطق الفقيرة أو النائية أو قليلة السكان. فلابد من الموازنة بين حاجة العملاء إلى خدمات مالية والمخاطر الأمنية الملازمة لحيازة أموال نقدية. ومن أجل تشجيع الاشتمال المالي، قامت بعض البلدان بمراجعة شروط فتح الفروع لمواءمة مختلف أنواع نقاط الخدمات بما في ذلك استخدام البنوك للوكلاء —انظر القسم الخامس "تنظيم استخدام الأعمال المصرفية بدون فروع بنكية لخدمة الفقراء".

رفع التقارير

نقطة رئيسية

ينبغي أن يتيح محتوى التقارير وتواترها لجهات الإشراف إجراء التحليلات المطلوبة للإشراف الفاعل على مؤسسة التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع. غير أن التنظيم يجب أن يأخذ في اعتباره ظروف المؤسسات الخاضعة للإشراف والتي قد لا تستطيع أن تمتثل لبعض الشروط المطبقة على البنوك.

إن الإبلاغ لجهة الإشراف يمكن أن يزيد كثيرا التكلفة الإدارية لمؤسسة الوساطة وخاصة المتخصص منها في المعاملات بالغة الصغر. وعلاوة على ذلك فقد تجعل بعض الشروط ذات جدوى، مثل ظروف المواصلات والاتصالات، من الإبلاغ اليومي أحيانا عملية شبه مستحيلة. وفي العادة فإن شروط الإبلاغ تكون أبسط لمؤسسات وبرامج التمويل الأصغر عما هي عليه للعمليات المصرفية التقليدية في قطاع

التجزئة. لكن لا بد أن تشتمل على بيانات مالية دورية وتقارير الرقابة الداخلية والخارجية ومعلومات عن نوعية المحفظة والاستدانة ونسب التحوط وتكلفة التشغيل وهيكل التمويل ووضع السيولة ومدى التعرض للصرف الأجنبي والفجوات التسعيرية لأسعار الصرف.[49]

الاحتياطي مقابل الودائع

تشترط بلدان كثيرة على البنوك الاحتفاظ بمستويات من الاحتياطي (يحتفظ بها في خزينة البنك أو لدى البنك المركزي) تعادل نسبة معينة من الودائع أو أنواع معينة من الودائع (قد تستثنى الودائع لأجل). وتستثني بعض البلدان مؤسسات من مجموع خصوم الودائع التي يمكن المطالبة بها مسبقا تحت مستوى معين. وربما تكون هذه الاحتياطيات أداة مفيدة للسياسة النقدية، لكنها تزيد من تكلفة رأس المال المدفوع من الودائع. وفي ضوء أن سعر الفائدة المدفوع على هذه الاحتياطيات أقل من سعر السوق (إذا كان هناك أي عائد على الإطلاق) فإن هذا الشرط يمكن أن يبعد صغار المودعين عن طريق رفع الحد الأدنى لحجم الوديعة التي يمكن أن تتعامل بها البنوك أو مؤسسات التمويل الأصغر بربحية. وينبغي أخذ هذا العيب في الاعتبار عند اتخاذ القرارات بشأن المتطلبات الخاصة بالاحتياطيات.

إقراض لذوي العلاقة

نقطة رئيسية

فيما يتعلق بمؤسسات التمويل الأصغر غير المملوكة للأعضاء والتي تتلقى معاملة تنظيمية تفضيلية بسبب تركيزها على العملاء الفقراء، فمن الصعب العثور على سبب للسماح بالإقراض لذوي العلاقة ربما مع استثناء قروض الرعاية الاجتماعية الصغيرة المقدمة للعاملين.

وتقوم جهات الإشراف غالبا بتقييد حجم القروض التي يمكن لبنك ما منحها لذوي العلاقة (مثلا، مجلس الإدارة وجهاز الإدارة) وغيرهم من الأطراف لأن هذه القروض يمكن أن تمثل تضاربا في المصالح: القرض السخي الشروط يمكن أن يكون جيدا للمقترض من ذوي العلاقة لكنه ليس جيدا للبنك بشكل عام. وفي هذه الحالة، فإن مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية وغيرها من مؤسسات التمويل الأصغر التي تحصل على امتيازات تنظيمية لأنها تخدم الفقراء، فليس من الواضح لماذا يسمح بمنح قرض لأحد ذوي العلاقة ربما مع استثناء قروض الرفاه للعاملين. وربما تحتاج التعاونيات المالية المملوكة للأعضاء إلى استثناء: فقد لا يرغب الأعضاء في الاضطلاع بأدوار في جهاز الإدارة أو مجلس الإدارة إذا كان ذلك يعني حرمانهم من الحصول على قروض.

وعلى الرغم من التوجه الاجتماعي لمؤسسات التمويل الأصغر، فإن حجم الاحتيال في القروض لذوي العلاقة ليس بالأمر الخفي. وفي حالة السماح للإقراض لذوي العلاقة يجب وضع قواعد لمنع تضارب

[49] انظر BCBS (2010).

المصالح (مثلا اشتراط أن يتنحى المقترض من ذوي العلاقة عن اتخاذ قرار يتعلق بما حصل عليه من قروض). ويجب أن تمتد هذه القواعد لتغطي التعاونيات المالية التي يعاني كثير منها مشاكل مع إساءة استغلال الإقراض لذوي العلاقة.

فالقروض التي تساعد ذوي العلاقة على شراء أسهم في مؤسسة للتمويل الأصغر تثير شبهات تضارب المصالح ومشكلات في رسملة المؤسسة. وتحظر بعض البلدان مثل هذه القروض أو لا تسمح بها إلا إذا كانت نسبة رأس المال/الأصول تزيد على نسبة معينة.

على من ينبغي تطبيق معايير تحوطية خاصة؟

نقطة رئيسية

عند إنشاء أنظمة للتمويل الأصغر المتلقي للودائع، ينبغي أن تأخذ جهات الإشراف في اعتبارها أنه يتسنى للبنوك التي تقدم خدمات كاملة والمؤسسات المالية الأخرى (وليس مؤسسات التمويل الأصغر فحسب) تقديم خدمات التمويل الأصغر.

ومن الجدير بالذكر مجددا أن العديد من التعديلات الواردة أعلاه لها علاقة بمنتجات مالية ومنهجيات تشغيل معينة وليست أنواعا مؤسسية معينة. وينبغي ألا تطبق هذه التعديلات على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة فحسب بل أيضا على عمليات التمويل الأصغر في التعاونيات المالية والبنوك التجارية وغيرها من مقدمي الخدمات التي تخضع لإجراءات تحوطية عند إصدار التراخيص (BCBS 2010).

وإذا قرر بنك تقليدي يعمل في قطاع التجزئة أن يقدم منتجات التمويل الأصغر أو الدخول في شراكة مع مؤسسة للتمويل الأصغر لتقديم هذه المنتجات، فيجب أن يكون له مسار تنظيمي واضح لعمل ذلك. وينبغي أن تشجع جهات التنظيم والإشراف مثل هذه التطورات. وعندما يكون الائتمان الأصغر جزءاً صغيراً من محفظة بنك تجاري متنوع النشاط يعمل في قطاع التجزئة، تقلّ مخاطر الإشراف على نشاط التمويل الأصغر وتكلفته. علاوة على ذلك، فإن تهيئة فرص متساوية فيما يتعلق بالمعايير التحوطية يساعد على تحفيز المنافسة.

الإطار 3. مبادئ بازل الرئيسية ومؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع

في عام 1997 قامت لجنة بازل للإشراف المصرفي، بالتعاون مع جهات الإشراف من البلدان الأعضاء وغير الأعضاء وغيرها من الجهات الدولية لتحديد المعايير، بتحديد 25 مبدأ رئيسيا للإشراف المصرفي الفاعل نصت على المعيار الفعلي في تنظيم البنوك والإشراف عليها. وتم تعديل المبادئ عام 2006 بحيث تعكس تغيرات مهمة في تنظيم البنوك على مستوى العالم ومرة أخرى عام 2012 لمعالجة تحديات ما بعد الأزمة. والمراجعات المقترحة الحالية تبرز مبدأ التناسب.

تابع الإطار 3 مبادئ بازل الرئيسية ومؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع تكملة

وتشير الورقة التوجيهية للجنة بازل للإشراف المصرفي لعام 2010 عن تطبيق المبادئ الخمسة والعشرين على أنشطة التمويل الأصغر في المؤسسات التي تتلقى ودائع إلى التالي:

- وينبغي أن تتفق شروط الترخيص مع حجم أنشطة كل مؤسسة وطبيعتها والمخاطر التي تمثلها هذه المؤسسات على النظام. وفيما يتعلق بالترخيص فإن أنواع أنشطة التمويل الأصغر المسموح بها (بما في ذلك الائتمان الأصغر بخاصة للتمييز بينها وبين أنواع القروض الأخرى) ينبغي تحديدها بوضوح في اللوائح التنظيمية.
- وينبغي فهم الفروق بين التمويل الأصغر وأنشطة البنوك التجارية وأخذها في الاعتبار عند تقييم إجراءات وأساليب إدارة المخاطر. وفيما يتعلق تحديدا بمؤسسات التمويل الأصغر فإن محفظة القروض هي أصلها الأساسي ومن ثم ينبغي التركيز على مخاطر الائتمان تركيزا خاصا وينبغي أن تتوفر لديها المعارف المتخصصة لمنهجية القروض الصغرى الكثيفة العمالة.
- تجنيب مخصصات واحتياطيات للقروض الصغرى ينبغي أن يتم تصميمها على نحوٍ خاص بدلا من ضمها لتصنيفات القروض الأخرى.
- وينبغي أن تعكس شروط السيولة معدل النمو العالي لمؤسسات التمويل الأصغر ومصادر دعم السيولة الضئيلة لديها وكذلك السلوك الخاص لأصول التمويل الأصغر وخصومه.
- تقييم مخاطر العمليات وكذلك القيود الداخلية وإجراءات التدقيق ينبغي أن تأخذ في الاعتبار، إذا أمكن، الطبيعة اللامركزية لمنهجية الائتمان الأصغر وكذلك استخدام التكنولوجيا والوكلاء (أو غير ذلك من ترتيبات التعاقد والإسناد الخارجي).

2د. تحوّل مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية إلى مؤسسات وساطة مرخصة[50]

نقطة رئيسية

لتسهيل تحوّل مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية إلى شركات مرخصة تسعى للربح لقبول الودائع في قطاع التجزئة قد تحتاج جهات التنظيم إلى التفكير في تعديل مؤقت أو دائم لشروط تحوطية معينة.

[50] يتم تناول مسائل التنظيم غير التحوطي حين تتحول مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية (بما في ذلك القيود على ملكية المنظمات غير الحكومية لشركات تسعى للربح) في "4و. تحول المنظمات غير الحكومية إلى شركات تسعى إلى الربح". وتنطبق بعض المسائل التحوطية الواردة في هذا القسم أيضا حين تتحول جهة إقراض تسعى للربح إلى شركة وساطة مالية مرخصة.

غالبا ما تبدأ مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها منظمات غير حكومية لا تسعى للربح لكنها ترغب لاحقا في تلقي ودائع لتمويل نموها وتقديم خدمات الادخار لعملائها.[51] وعادة ما تنظر جهات التنظيم التي تخشى بشأن الاشتمال المالي إلى هذا النوع من التطور نظرة إيجابية (رغم أنه قد لا يكون هناك مخاوف غير تحوطية بشأن معاملة أصول المنظمات غير الحكومية، وخاصة الأصول الناشئة عن التمويل المدعوم، في ضوء أن عمليات التحول العادي للمنظمات غير الحكومية هي في الأساس عمليات خصخصة).[52]

وهناك سبل عديدة لتحويل مؤسسة للتمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية إلى بنك أو مؤسسة تتلقى الودائع وتسعى إلى الربح.[53] والأكثر شيوعا أن تحول المنظمة غير الحكومية جميع أو بعض محفظة قروضها وغير ذلك من الأصول والخصوم والعاملين إلى شركة جديدة أو قائمة من قبل.[54] وفي المقابل فإن المنظمة غير الحكومية تحصل على فائدة على حقوق الملكية في الشركة أو مدفوعات في شكل سيولة نقدية أو دين. وتواجه عمليات التحول غالبا عقبات تنظيمية وقد ترغب جهات التنظيم في دراسة التخفيف من بعض هذه العقبات.

مدى ملاءمة هيكل الملكية وشروط التنوع

غالبا ما تحتاج المنظمة غير الحكومية التي تقوم بعملية تحوّل إلى اهتمام كبير من جانب الإدارة في الشركة الجديدة، لكن مدى ملاءمة هيكل الملكية وشروط التنوع قد تمثل مشكلات خطيرة. فعلى سبيل المثال، قد تعتمد موافقة جهات التنظيم على كبار ملاك الشركة الجديدة المرخصة على مدى قدرتهم على الاستجابة للدعوة إلى ضخ رأس المال. لكن كثيرا من المنظمات غير الحكومية لا تتمكن من ضخ سيولة نقدية إضافية على عجل إذا تعرضت مؤسسة التمويل الأصغر الجديدة لمشاكل. وقام بعض جهات التنظيم بإلغاء هذا الشرط (مؤقتا على الأقل) للسماح بإتمام هذه العملية، وفي حالات قليلة على الأقل كان هناك إلغاء دائم إدراكا للاعتبار المالي والمؤسسي لمنظمات غير حكومية معينة.

وتحدد جهات التنظيم التحوطية في الغالب حدا أدنى لعدد مالكي مؤسسات تلقي الودائع، وكذلك حدا أقصى لحصة ملكية كل مالك أو مجموعة من الملاك ذوي الصلة. لكن حصة ملكية تبلغ حدا أقصى 20 في

[51] لا يسمح في العادة للمنظمات غير الحكومية (سواء كانت جمعيات أو مؤسسة خيرية أو أي نوع آخر) بتلقي ودائع. وترد مناقشة للأسباب الأخرى لتحول منظمة غير حكومية إلى شركة لها ملاك في Lauer (2008). إن تحول منظمة غير حكومية إلى جمعية تعاونية يثير مشاكل لا يتم التعامل معها في هذا الدليل أو في Lauer (2008).

[52] حين تباع أصول مؤسسة للتمويل الأصغر لا تسعى للربح لأطراف من القطاع الخاص فإما جهة تنظيم البنوك أو جهة التنظيم المسؤولة عن الجمعيات غير الساعية للربح ينبغي أن تضطلع بالمسؤولية عن خطوات تضمن أن السعر المدفوع يعكس القيمة السوقية العادلة. لكن في حالات كثيرة يتعذر إجراء تقييم دقيق (O'Donohue et al. 2009). وقد تكون هذه المشاكل حساسة بشكل خاص حين يصبح مديرو المنظمة غير الحكومية أو الملاك مساهمين لمؤسسة التمويل الأصغر الجديدة التي تسعى للربح. فإذا حصلوا على أسهم (أو منافع أخرى) بسعر يقل عن سعر السوق تثار مسائل أخلاقية وقانونية. انظر Rhyne, Leiberman, Busch, and Dolan (2010).

[53] في معظم هذه الحالات فإن مصطلح "تحول" يستخدم في غير موضعه. فعادةً حين "تتحول" مؤسسة للتمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية فإنها لا تغير شكلها المؤسسي إلى آخر. وبدلا من ذلك فإنها تنقل نشاطها وأعمالها إلى مؤسسة أخرى. وفي عدد ضئيل من البلدان فإن القانون يسمح في الواقع لمؤسسة غير ربحية (عادة ما تكون شركة محدودة بضمان) بأن يعاد تسجيلها بوصفها شركة لها مالكون وبالتالي تخضع لتحول حقيقي.

[54] في غياب مسار واضح للتحول فإن المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان تستخدم معاملات ملتفة للتحول. انظر Lauer (2008).

المائة (على سبيل المثال) يجبر المنظمة غير الحكومية المتحوّلة على العثور على أربعة ملاك إضافيين على الأقل. وحين تضطر إحدى هذه المنظمات إلى العثور على مزيد من المستثمرين فقد تكون في وضع تفاوضي ضعيف حين يتعلق الأمر بالحصول على قطعة صغيرة من الشركة الجديدة مقابل ما تسهم به. وتم أيضا إلغاء شرط تنوع حملة الأسهم (مؤقتا، في بعض الحالات) بالنسبة لتحوّل مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية. وسيعتمد اتخاذ هذا الإجراء على تفاصيل كل وضع بما في ذلك أهداف شروط هيكل الملكية (وما إذا كان يمكن الوفاء بهذه الأهداف بوسائل أخرى).

ويمكن أن تمثل قيود الملكية مشكلة أيضا لإحدى المنظمات غير الحكومية التي تريد مواصلة الرسالة الاجتماعية لعمليات التمويل الأصغر. وقد يكون ذلك أكثر صعوبة حين تدفع اللوائح التنظيمية المنظمة غير الحكومية إلى موقف لا يمكن السيطرة عليه. وقد لا تستطيع المنظمة غير الحكومية إضافة مستثمرين يشاركونها الرؤية الاجتماعية ذاتها. وربما يكون من المستحسن أو لا يكون أن تواصل المنظمة غير الحكومية سيطرتها (أو نفوذها القوي) على الأعمال، وذلك حسب الوضع المحلي وسياسة الحكومة.[55]

شروط مؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وجهاز الإدارة

قد تتضمن شروط "الصلاحية" لأعضاء مجلس الإدارة والإدارة العليا في المؤسسات المالية المرخصة خبرة مهنية في التمويل.[56] وإذا كانت اللوائح التنظيمية تتطلب أن يكون لدى المديرين خبرة لدى أحد البنوك أو غيرها من مؤسسات تلقي الودائع، فقد يمثل ذلك مشكلة في حالة المديرين الذين تقتصر خبرتهم على العمل مع المنظمات غير الحكومية المتحولة المتخصصة في تقديم الائتمان فقط. ويجب أن يتمتع فريق الإدارة في إحدى المؤسسات التي تتلقى ودائع بخبرة في تلقي الودائع لكن إلغاء هذا الشرط مؤقتا لحين بدء المؤسسة الجديدة في تلقي الودائع قد يسهل من التحوّل.

محفظة القروض بوصفها جزءا من الحد الأدنى لرأس المال

قد تقف القواعد الحالية في وجه أي منظمة غير حكومية ليس لديها شيء يذكر بخلاف محفظة القروض للوفاء بشرط الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لمؤسسة تلقي الودائع الجديدة. وتحظر بعض البلدان مبادلة الأسهم بمحفظة القروض بغرض تلبية شرط رأس المال، وفي بلدان أخرى فإن هذا الحظر مطلق. وفي بلدان أخرى يقتصر التحويل على القروض التي يجري سدادها. وحتى لو لم يكن هناك قيد على حجم

[55] يشترط بلد واحد على الأقل أن تبقى المنظمة غير الحكومية المتحولة هي مالك الأغلبية في الشركة التي تسع للربح والتي تتحول إليها محفظتها. والهدف المعلن للتنظيم كان الحماية من فقدان الأصول بعد استكمال عملية التحول.

[56] عادة ما تستند قواعد الملاءمة والصلاحية لترخيص مؤسسات تتلقى الودائع إلى مهارات وخبرة مهنية وسمعة جيدة. ولا تحتاج مؤسسات التمويل الأصغر التي تقدم قروضا فحسب إلى تنظيم تحوطي ولهذا لا يحتاج اختبار الملاءمة والصلاحية لمجلس الإدارة وجهاز الإدارة في هذه المؤسسات أن يتطلب نفس مستوى المهارات والخبرة المهنية مثل تلك التي يتطلبها اختبار المؤسسات المتلقية للودائع.

رأس المال المطلوب المساهمة به عينيا (سواء محفظة قرض أو غير ذلك من الأصول) يجب أن يقوم خبير مستقل بتقييم المساهمة غير النقدية.

ومن أساليب تحويل المحفظة القديمة إلى رأس مال آمن تقديم ترخيص مؤقت للأعمال المصرفية ما يسمح للمؤسسة الجديدة بالمشاركة في عمليات الإقراض (وربما بعض الأنشطة الأخرى المحدودة) فحسب دون عمليات تلقي الودائع. وخلال هذه الفترة المؤقتة تقدم المنظمة غير الحكومية الحصيلة النقدية من القروض القائمة باعتبارها نسبة في رأس المال بالشركة الجديدة. ويمكن للعملاء الذين يقومون بتسديد قروضهم للمنظمة غير الحكومية حينئذ أن يحصلوا على القروض اللاحقة من الشركة الجديدة المرخصة. وحالما تفي السيولة النقدية المقدمة بشرط الحد الأدنى لرأس المال تصدر جهة الإشراف ترخيصا غير مقيد يسمح بتلقي الودائع. ويسمح هذا الأسلوب للمنظمة غير الحكومية بتحويل محفظة قروضها القديمة إلى رأسمال في الشركة الجديدة. وفي الوقت ذاته، فإن ذلك يحول دون تحميل الشركة الجديدة عبء مخاطر التحصيل على المحفظة القديمة فلا حاجة عندئذ إلى تقييم تلك المحفظة.

2هـ. التأمين على الودائع

نقطة رئيسية

إذا اشترط بلد ما على البنوك التجارية المساهمة في برنامج للتأمين على الودائع فقد ترغب في فرض الشرط ذاته كذلك على مؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع والخاضعة لإشراف تحوطي (بما في ذلك التعاونيات المالية الكبيرة على الأقل).

فالتأمين على الودائع من آليات عديدة تستخدم، إلى جانب تنظيم المصارف والإشراف عليها، لخلق نظام مصرفي سليم، والحد من احتمال وقوع أزمات في النظام، وخفض تكلفتها حين تقع.[57] وفي البلدان التي لديها تنمية مؤسسية قوية، بما في ذلك لوائح تنظيمية فاعلة للمصارف وجهات إشراف مستقلة،[58] فإن التأمين جيد التصميم على الودائع قد يسهم في استقرار النظام المالي، ويحمي الأغلبية العظمى من المودعين، ويساعد على تسوية أوضاع إفلاس البنوك على نحو منظم. وتطبق البلدان على نحوٍ متزايد التأمين الصريح على الودائع، لا لاستقرار النظام المالي فحسب، بل أيضا للحد من استخدام الضمانات الحكومية الضمنية (وغير المحدودة) (www.iadi.org/deposit.html). إن برنامج التأمين الصريح أو الرسمي على الودائع له ميزتان على الضمانات الحكومية الضمنية: زيادة الشفافية بشأن الالتزامات تجاه المودعين والحد (على الأقل نظريا) من الالتزامات المالية على الحكومة في حالة إفلاس أحد البنوك.

[57] لكن انظر Caprio, Demirgüç-Kunt, and Kane (2008, p. 35)، حيث يرد أن "الأزمات المالية أصبحت أكثر شيوعا وأكثر تكلفة (من حيث الخسائر لكل دولار من الودائع) مع اتساع شبكات الأمان".

[58] يدرج الاتحاد الدولي لشركات التأمين (IADA) شرطا مسبقا للتأمين على الودائع وهو توفر إشراف قوي ومستقل.

وفي معظم البلدان يجب على جميع البنوك التجارية الخاضعة لتنظيم تحوطي أن تسهم في برنامج التأمين. وفي عدد قليل —وإن كان متزايدا— من البلدان، فمن المستحسن أو من اللازم على التعاونيات المالية ومؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع أن تسهم فيه، شريطة أن تكون خاضعة لتنظيم وإشراف تحوطي.[59] غير أنه قبل وضع هذا النظام من الضروري تقييم تمويله. فمن يموله؟ وكيف يمكن تقييم الأقساط وتحديدها؟ وما هو أثر هذه الأقساط على أسعار الفائدة والرسوم التي تفرضها على العملاء؟ وكيف تؤثر هذه الأقساط على إمكانية الحصول على الخدمات المالية (CGAP 2011)؟ من شأن توحيد نظام التأمين جعل حماية الودائع أمرا متسقا ويهيئ فرصا متساوية فيما بين مقدمي الخدمة. وحين تخضع المؤسسات غير المصرفية التي تتلقى ودائع لتنظيم وإشراف مختلفين عن البنوك، فإن بعض البلدان تخضعها لبرامج منفصلة للتأمين على الودائع.[60]

ويمكن أن يخلق التأمين على الودائع "مخاطر أدبية" وهي أن تتحمل إحدى المؤسسات المؤمنة قدرا من المخاطر أكبر مما كانت تتحمله لو لم تكن مؤمنة. ويمكن تخفيف المخاطر الأدبية بسمات تصميم التأمين على الودائع، بما في ذلك وضع قيود على التغطية وعلى أنواع من الحسابات المؤمنة، وتطبيق أقساط تمييزية أو مستندة إلى المخاطر، وفرض سياسات التدابير التصحيحية، وكذلك استعداد مؤسسة التأمين المثبت لاتخاذ تدابير قانونية ضد المديرين عند وجود تجاوزات. ويمكن تخفيف المخاطر الأدبية كذلك بالتنمية المؤسسية القوية (مثلا، مستويات فاعلة من التنظيم والإشراف) وانضباط السوق (مثلا، متابعة البنوك من جانب المودعين وغيرهم من أصحاب المصلحة في البنوك) وهو ما يتأثر إيجابيا بسمات التصميم السليمة (مثلا، الحد الأقصى على تغطية الحسابات قد يشجع كبار المودعين على متابعة بنوكهم) (Demirgüç-Kunt, Kane, and Laeven 2007).

[59] قد يكون هذا تحديا في بلدان ذات مستويات منخفضة من قدرات الإشراف الأساسي. انظر النقاش حول التأمين على الودائع في CGFI white paper (2011).

[60] في بعض البلدان، تشكل التعاونيات المالية صندوق استقرار وذلك حين لا يتوفر تأمين على الودائع. ويدفع جميع المساهمين في صندوق الاستقرار رسما يستند إلى نسبة مئوية من ودائعهم وفي حالة وجود مشكلة سيولة أو تعثر يمكن للتعاونيات المساهمة أن تسحب من الصندوق. وحين لا تدير هيئة مستقلة هذا الصندوق قد تظهر مشاكل في تحديد أي من المؤسسات تحتاج إلى استقرار.

الجزء الثالث. مسائل مرتبطة بالإشراف التحوطي في مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع

تظهر عقود من الخبرة حول العالم في كثير من مؤسسات تلقي الودائع خلاف البنوك التقليدية في قطاع التجزئة —بما في ذلك التعاونيات المالية وجمعيات المنفعة المتبادلة والبنوك الريفية وبنوك القرية ومؤسسات التمويل الأصغر التي تتلقى ودائع— أن هناك حافزا قويا لفهم التحديات والتكلفة التي ينطوي عليها الإشراف على مثل هذه المؤسسات بما يساعد على الحفاظ على الأغلبية العظمى في وضع آمن ومستقر نسبيا.

وحين تبدأ الأطراف المعنية مناقشة الإطار القانوني للتمويل الأصغر المتلقي للودائع في بلد ما، يكون من السهل نسبيا صياغة اللوائح التنظيمية لكن يتعذر وضع تخطيط ملموس للإشراف الفاعل من حيث التكلفة. وفيما يتعلق بالأصول الخاضعة للإشراف، تكون تكلفة الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة أعلى من البنوك التي تقدم خدمات كاملة رغم أن الأسلوب النسبي ينبغي أن يخفض من تكلفة الإشراف. فتكون النتيجة أن يحظى الإشراف أحياناً بقدرٍ ضئيلٍ من الاهتمام أثناء إصلاح اللوائح التنظيمية، وربما يكون ذلك بناء على افتراض (غالبا ما يكون خطأ) بأنه مهما كانت التحديات في عملية الإشراف التي تخلقها اللوائح الجديدة فمن الممكن علاجها لاحقا، وذلك عن طريق زيادة الموارد المالية والمساعدة الفنية المتاحة لجهة الإشراف لفترة من الوقت. وقد ينتج عن ذلك وضع لوائح تنظيمية لا تُنفذ (وهذا أسوأ عموماً من عدم وضع أي لوائح على الإطلاق) أو تنفذ بتكلفة عالية للغاية.

ومن المهم الانتباه لمشكلات الإشراف مبكرا وعلى نحوٍ واقعي لأن الحكومة تنهض بالمسؤولية الاستئمانية حين تمنح تراخيص لتعبئة الودائع في قطاع التجزئة. فالمودعون يفترضون أن صدور الترخيص لمؤسسة وساطة مالية يعني أن الحكومة ستشرف بفاعلية عليها.[61] وقبل أن تقرر إصدار الترخيص للمؤسسات المالية المتلقية للودائع يجب أن يكون واضحا للحكومة قدرتها على الاضطلاع بهذه المهمة.

[61] يعني مصطلح إشراف "فاعل" الإشراف الكافي للتغلب على معظم المشاكل قبل أن يصبح الوقت متأخرا لحلها. ولا يستطيع أي إشراف، ولا ينبغي، أن يمنع جميع الإخفاقات.

3أ. أدوات الإشراف وآليات الإنفاذ والقيود المتعلقة بمؤسسات التمويل الأصغر

نقاط رئيسية

- يتطلب تقييم مخاطر الائتمان الأصغر خبرات ومهارات المتخصصين التي تختلف جوهريا عما تستخدمه جهات الإشراف في محافظ البنوك التقليدية في قطاع التجزئة.
- إن بعض أدوات الإشراف —مثل استدعاء رأس المال وفرض بيع الأصول والاندماج— تنجح نجاحا أقل من البنوك التقليدية في قطاع التجزئة وقد ينتج عن البعض الآخر —أوامر الإقراض— آثار عكسية.

الإشراف على محافظ الائتمان الأصغر

لا توفر إجراءات التدقيق والإشراف على البنوك التقليدية ما يكفي من ضمانات بشأن جودة محافظ الائتمان الأصغر وهو المكان الأساسي للمخاطر في مؤسسات التمويل الأصغر. وتعتبر الوثائق المطلوبة للتقدم للحصول على قرض مؤشراً ضعيفاً لمخاطر الائتمان الأصغر. فإن إرسال خطابات تأكيد للتحقق من أرصدة الحسابات يُعتبر عادة أمراً غير عملي، لا سيما في البلدان التي تنخفض فيها درجة إلمام العملاء بالقراءة والكتابة. ويستطيع المفتشون عادة اختبار أغلبية أصول القروض في البنك التجاري بفحص عدد صغير نسبيا من أكبر القروض التي منحها مع عينة محدودة من الباقي. على النقيض من ذلك فإن اختبار محفظة القروض الصغرى يستدعي وجود عينة أكبر من بين آلاف القروض الصغيرة.

وعند الإشراف على القروض الصغرى فإن الاعتماد الرئيسي يقع على المراجعة الوثيقة لأنظمة المؤسسة وسياسات الإقراض والتحصيل وإدارة مخاطر الائتمان وضوابط الرقابة الداخلية وكذلك الأداء الفعلي لمحفظتها. ويتطلب هذا التحليل معرفة بأساليب التمويل الأصغر وعملياته وكذلك خبرة في التفسير وإصدار الأحكام. إن الأساليب الفنية والخبرات المتخصصة من الأمور اللازمة.[62] فالمشرفون حديثو الخبرة بالتمويل الأصغر يقللون أحيانا من ضرورة حصول المفتش على تدريب إضافي.

أمر إيقاف الإقراض

حين يواجه بنك ما مشاكل يصدر المفتشون أحيانا أمرا بإيقاف الإقراض للحيلولة دون تحمّل البنك مزيدا من مخاطر الائتمان إلى أن تُحل مشاكله. وعادة ما تكون القروض التي يمنحها أي بنك تجاري مشمولة بضمانات، ولا يتوقع بالضرورة معظم عملاء البنك الحصول على قروض أخرى بشكل تلقائي عندما يقومون بسداد قروضهم القائمة. ولذلك، قد يستطيع البنك التجاري أن يوقف عمليات الإقراض الجديدة لفترة من الزمن دون تقويض قدرته على تحصيل القروض القائمة. ولا ينطبق هذا الأمر على

[62] انظر، مثلا، Christen and Flaming (2009); MicroSave (2011); and Isern, Abrams, and Brown (2008).

معظم مؤسسات التمويل الأصغر حيث الحصول على قرض تلو الآخر هو العرف. وكما ورد آنفا، إذا توقفت إحدى مؤسسات التمويل الأصغر عن منح قروض متكررة لفترة طويلة، سيفقد العملاء الحافز الرئيسي للسداد، أي ثقتهم في الحصول على قروض أخرى مستقبلا عندما يحتاجون إليها. فحين تتوقف مؤسسة للتمويل الأصغر عن الإقراض يتوقف كثير من المقترضين عن السداد ما يجعل لأمر إيقاف الإقراض نتائج عكسية على المؤسسة، على الأقل إذا كان هناك أمل في إنقاذ محفظتها غير المضمونة. ومن الأساليب البديلة وقف الإقراض للعملاء الجدد.

طلبات زيادة رأس المال

حين تقع مؤسسة للتمويل الأصغر في متاعب ويصدر المشرف طلباً لزيادة رأس المال قد لا يتوفر لمالكي المنظمة غير الحكومية ما يكفي من سيولة نقدية للاستجابة. وغالبا ما يتوافر المال لدى المستثمرين ذوي التوجهات الإنمائية لكن قد يكون لديهم إجراءات داخلية مطولة للموافقة والصرف واهتمام ضعيف بتحمّل مزيد من المخاطر وقت الأزمة. وعلى ذلك فحين تظهر مشكلات في مؤسسة للتمويل الأصغر تخضع للإشراف قد لا يستطيع بعض المساهمين الاستجابة فورا لطلب زيادة رأس المال (رغم أن هذا لم يعد مشكلة كبيرة مع تزايد الصبغة التجارية للتمويل الأصغر).

بيع الأصول أو الاندماج

عادة ما تعني العلاقة الوثيقة بين مؤسسة التمويل الأصغر وعملائها أن أصول القروض ليس لديها قيمة تُذكر في أيدي مؤسسة مختلفة. فحين يفلس بنك تجاري يمكن إنقاذ أصول قروضه المضمونة غالبا بتحويلها إلى بنك ذي مركز قوي أو بإخضاع البنك المتعثر لعملية اندماج أو استحواذ. ونادرا ما ينجح ذلك مع القروض الصغرى.[63]

وإذا كانت أدوات الإشراف الرئيسية غير صالحة لأنشطة التمويل الأصغر فهذا بالتأكيد لا يعني أنه لا يمكن إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر إلى الإشراف. بيد أن جهات التنظيم يجب أن تأخذ هذه الحقيقة في اعتبارها حين تقرر عدد التراخيص الجديدة التي يتعين إصدارها في المقام الأول وحجم الأداء السابق المطلوب لتحويل مؤسسات التمويل الأصغر وقوة الاتجاه المحافظ عند وضع معايير التحوط، مثل كفاية رأس المال.

3ب. تكلفة الإشراف

وفيما يتعلق بالأصول الخاضعة للإشراف، قد يكون الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة —وخاصة في المراحل الأولى— أكثر تكلفة من الإشراف على البنوك التي تقدم خدمات كاملة، سواء

63 انظر See Rozas (2009).

لجهة الإشراف أو مؤسسة التمويل الأصغر.[64] وينبغي أن تدرس الحكومة والمانحون الذين يشجعون تنمية التمويل الأصغر المتلقي للودائع تقديم دعم انتقالي للإشراف على المؤسسات الناشئة، وخاصة في المراحل الأولى حين يكون موظفو جهات الإشراف في مرحلة التعلم عن التمويل الأصغر ولا يتوفر عدد كبير من المؤسسات للمشاركة في تكلفة الإشراف. (من المستحسن عدم نقل هذه التكلفة الأولية إلى العملاء). ويمكن أن يلعب المانحون دورا مهما أيضا في تمويل التدريب على الإشراف. ولكن، يجب أن تقرر الحكومة على المدى الطويل ما إذا كانت ستقوم بدعم هذه التكاليف، أو ستجعل مؤسسات التمويل الأصغر تُحمِّلها على عملائها.

3ج. أين يجب أن تقع وظيفة الإشراف على التمويل الأصغر؟

من الوهلة الأولى، قد يبدو وضع وظيفة الإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع في نفس الهيئة التي تشرف على البنوك التجارية أمرا طبيعيا. لكن المشرفين على البنوك لا يرون في هذه المسؤولية الوسيلة المثلى لاستخدام مواردهم الإشرافية المحدودة، وخاصة في حالة إذا لم يتوفر لديهم ما يحتاجونه من موظفين للإشراف حتى على البنوك التجارية الكبيرة. ولذلك يقترح أحيانا نماذج بديلة، مثل "تفويض الصلاحيات الإشرافية" أو "الإشراف الذاتي". ويعتمد القرار النهائي على الأوضاع الخاصة في كل بلد.

داخل هيئة الإشراف الحالية؟

نقطة رئيسية

في معظم الحالات فإن أفضل جهة إشراف على التمويل الأصغر المتلقي للودائع هو الهيئة المشرفة على البنوك التجارية.

فقيام جهة الإشراف على البنوك بالإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع له ميزة الاستفادة من المهارات المتوفرة (رغم أنه من الضروري تنمية مهارات متخصصة إضافية) ويخفض من الحافز إلى المراجحة التنظيمية وقد يحافظ بشكل أفضل على الاستقلال السياسي لعملية الإشراف. علاوة على ذلك، هناك إمكانية تحسين الاتصال وتبادل المعلومات مع الجهات المشرفة على البنوك. ولا تتمتع الهيئات الإشرافية المنفصلة على الدوام بالمهنية ولا بالمهارات والسلطة والاستقلالية للقيام بمهامها على خير وجه. وقد ثبتت صحة ذلك خاصة في الحالات التي ترك فيها الإشراف على التعاونيات المالية للهيئة نفسها التي تشرف على جميع التعاونيات.

ويتباين من بلد لآخر ضرورة الحاجة لإدارة منفصلة للإشراف على التمويل الأصغر داخل الهيئة المصرفية. وسواء أكانت هناك إدارة منفصلة أم لا، فغالبا ما ينظر المسؤولون عن الإشراف إلى وظائف الإشراف غير

[64] قد يرجع هذا إلى حد ما إلى العدد المتدني عادة من المؤسسات الخاضعة للإشراف.

المصرفي باعتبارها أقل جاذبية من العمل في الإشراف على البنوك. فالعمل مع المؤسسات غير المصرفية يمنح في العادة مكانة أقل بروزا واتصالات أقل مع كبار المسؤولين وفرصا أقل للحصول على وظائف جيدة من البنوك التجارية. فإذا أرادت جهة الإشراف مستويات قوية ومستقرة لفريق المشرفين على التمويل الأصغر ينبغي أخذ هذه العوامل في الاعتبار. من المستحسن أن يقوم بالإشراف على مؤسسات التمويل الأصغر موظفون مختصون وإذا لم يكن هناك عدد كاف من مؤسسات التمويل الأصغر لتبرير ذلك يتم ذلك من قبل موظفي إشراف عام حصلوا على تدريب متخصص.

وإذا كان برنامج تنظيمي واحد سيشمل كلا من مؤسسات التمويل الأصغر المقرضة فقط والمؤسسات المرخصة بتلقي الودائع الخاضعة لتنظيم تحوطي فإن مسألة ما إذا كان ينبغي أن يقوم المشرف على البنوك بالإشراف عليهما معا ستكون مسألة أكثر تعقيدا. وهناك من يطالب بأن تشرف هيئة واحدة عليها معا. وهناك درجة (متواضعة) من التداخل في الوظائف، أي أن كلا من مؤسسات التمويل الأصغر التي تمنح قروضا فقط والتي تتلقى ودائع سيخضع لمعظم اللوائح التنظيمية نفسها المعنية بحماية العميل. وقد يكون للمشرف المصرفي استقلالا سياسيا أكبر ومن الممكن أن يؤدي إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر المقرضة فقط لهيئة الإشراف المصرفي إلى سهولة عملية التحوّل إلى مؤسسات مرخصة لتلقي الودائع. في النهاية، فقد لا تكون هناك هيئة أخرى ملائمة.[65]

لكن تجميع اللوائح التنظيمية التحوطية وغير التحوطية للتمويل الأصغر في هيئة الإشراف المصرفي ذاتها قد يخلق خطر الارتباك بشأن المعاملة الملائمة للمؤسسات غير المتلقية للودائع بما قد يؤدي إلى الإفراط في تنظيمها. وكما ذكر سابقا، فنادرا ما تمثل المؤسسات المقرضة وغير المتلقية للودائع مخاطر جسيمة على النظام المالي ولا تعرض المودعين لمخاطر ولذا فلا حاجة إلى إخضاعها لتنظيم وإشراف تحوطي وهو أمر معقد ومكلف وتدخلي.

تفويض صلاحيات (أو المساعدة في) الإشراف

نقطة رئيسية

ليس من اليسير تفويض صلاحيات الإشراف بفاعلية. ينبغي أن يراقب المشرف الرئيسي عن كثب أعمال الهيئة المفوض إليها الصلاحيات.

ويشير مصطلح تفويض صلاحيات أو (المساعدة في) الإشراف إلى ترتيب تقوم بموجبه جهة الإشراف المالي الحكومية بتفويض صلاحية الإشراف المباشر إلى هيئة خارجية، مع مراقبة أعمال هذه الهيئة ومتابعتها.[66] وربما يكون تفويض صلاحيات الإشراف هو الأكثر شيوعا للتعاونيات المالية (انظر

[65] قد تكون هذه هي الحالة بشكل خاص في البلدان الصغيرة حيث لا يكون لإنشاء هيئة جديدة مردود من حيث التكلفة.

[66] في بعض البلدان، يحظر الدستور التفويض الخارجي لصلاحيات الإشراف ومسؤولياته. في هذه الحالات قد يمكن إنشاء إطار لتفويض فعلي، مثل "التعهيد للغير بوظائف المساندة".

"الإشراف على التعاونيات المالية") لكن بعض البلدان تدرس تطبيقه أيضا على غيرها من المؤسسات المالية غير المصرفية.

وقد تشمل المسؤوليات التي يتم تفويضها جمع البيانات ومعالجتها، والرقابة المكتبية، والتفتيش الميداني، وتوصيات بالتدابير، والإنفاذ التصحيحي، وأوامر التوقف والامتناع، و(نادرا) التدخل والتصفية. وفيما يتعلق بالإشراف التحوطي، فقد تفتقر الهيئات الأخرى غير جهات الإشراف المصرفي إلى ما يكفي من موارد وخبرات، واستقلالية في العمليات، وصلاحيات تصحيحية للنهوض بمسؤولياتها.

وهناك أمثلة قليلة ناجحة حتى الآن لتفويض صلاحيات الإشراف. ويبدو أن تفويض صلاحيات الإشراف قد نجحت لبعض الوقت على الأقل حين كانت جهة الإشراف الرئيسية تتابع عن كثب أعمال الجهة المفوضة وكان لها سيطرة على نوعية أعمالها. ويتطلب هذا استثمارا ضخما في وقت وموارد جهة الإشراف التي تقوم بالتفويض.

وحينما تتم دراسة هذا النموذج، فمن المهم الحصول على إجابات واضحة عن الأسئلة التالية:

1. من سيدفع تكلفة تفويض عملية الإشراف ورقابة جهة الإشراف الحكومي عليها؟
2. هل ستكون تكلفة تفويض صلاحيات الإشراف أقل من الإشراف المباشر؟
3. إذا ثبت أن جهة الإشراف التي تم تفويضها لا يمكن الاعتماد عليها ويجب سحب السلطة المفوضة إليها، فهل هناك خيار معقول متاح للتراجع أمام جهة الإشراف الحكومي؟
4. ماذا ستكون واجبات الجهة المفوضة وصلاحياتها؟ هل سيكون لها صلاحيات فرض عقوبات، والتحقيق في المخالفات، وعقد جلسات استماع..إلخ؟
5. عندما تفلس مؤسسة خاضعة للإشراف، فأي الهيئات سيكون لها السلطة والقدرة على إصلاح الوضع عن طريق التدخل أو التصفية أو الاندماج؟

التنظيم الذاتي والإشراف الذاتي

نقطة رئيسية

إن التنظيم الذاتي والإشراف الذاتي يعد دائما تقريبا مقامرة فرص نجاحها بعيدة للغاية.

وحين يقرر واضعو السياسات أن إشراف جهات الإشراف المالي الحكومية مباشرة على عدد كبير من مؤسسات تلقي الودائع غير المصرفية ليس له مردود من حيث التكلفة (وخاصة المؤسسات الصغيرة منها)، فقد تدرس التنظيم الذاتي بوصفه بديلا. وتفضي مناقشة التنظيم الذاتي إلى خلق لبس نظراً لاستخدام الناس هذا المصطلح باعتباره يشير إلى أشياء مختلفة. وفي هذا الدليل فإن مصطلح "التنظيم الذاتي" يعني التنظيم (أو الإشراف) التحوطي من جانب جهة تسيطر عليها فعليا (سواء بحكم القانون أو بحكم الواقع) الهيئات الخاضعة للتنظيم وليس جهة الإشراف الحكومية.

وقد تمت تجربة التنظيم الذاتي لمؤسسات الوساطة المالية في البلدان النامية في مرات كثيرة، وكانت نادرا ما تتسم بالفاعلية في الحفاظ على سلامة المنظمات الخاضعة للوائح التنظيمية. (التنظيم الذاتي غير التحوطي، بما في ذلك بعض قضايا حماية العملاء، مسألة مختلفة وقد تكون أكثر نجاحا). ولا يمكن لأحد أن يؤكد أن التنظيم الذاتي الفاعل في هذه البيئات مستحيل من الناحية المبدئية. لكن يمكن القول إن التنظيم الذاتي، بسبب ما ينطوي عليه من تضارب في المصالح، هو دائما تقريبا مقامرة غير حكيمة فرص نجاحها بعيدة للغاية، على الأقل إذا كان من المتوقع أن يفرض الإشراف انضباطا ماليا وإدارة محافظة للمخاطر.

وأحيانا ما تطالب جهات التنظيم بعض مؤسسات الوساطة المالية الصغيرة بتطبيق التنظيم الذاتي، لا لأنها تتوقع أن يكون الإشراف فاعلاً، بل لأن ذلك سيكون سائغاً من الوجهة السياسية بدرجة أكبر من الإقرار علانية بأن مؤسسات تلقي الودائع لن تخضع للإشراف. ورغم أن التنظيم الذاتي من المحتمل ألا يحافظ على سلامة مؤسسات الوساطة المالية، فقد يكون له بعض الفوائد في مساعدة المؤسسات على بدء رفع التقارير أو وضع معايير أساسية للممارسة الجيدة. والسؤال الذي ينبغي موازنته هو ما إذا كان المودعون يحصلون على صورة حقيقية عن مدى فاعلية (أو عدم فاعلية) حماية ودائعهم.

الإشراف على التعاونيات المالية

نقطة رئيسية

تحتاج التعاونيات المالية —على الأقل الكبيرة منها— إلى إشراف تحوطي من جانب هيئة متخصصة في الإشراف المالي لديها المهارات اللازمة والاستقلالية والموارد والسلطات.

وتعد أنواع كثيرة من التعاونيات المالية المقدم الرئيسي للخدمات المالية للفقراء في مناطق كثيرة من العالم. وفي كثير من البلدان، ترخص التعاونيات المالية بموجب القانون العام المعني بالتعاونيات وتخضع لإشراف هيئة حكومية تشرف على جميع أنواع التعاونيات بما فيها التعاونيات التي تركز على الإنتاج والتسويق وغير ذلك من الخدمات غير المالية. وقد تتحمل هذه الهيئات المسؤولية القانونية عن الإشراف التحوطي لسلامة الودائع،[67] غير أنها —كما ورد سابقا— لا يتوفر لديها أبدا تقريبا الموارد ولا الخبرة أو الاستقلالية للقيام بمهمتها بفاعلية. وفي بعض البلدان، لا تتمتع الهيئة التعاونية باستقلالية سياسية عن التعاونيات التي تشرف عليها.

[67] مثل هذه المسؤولية قد تكون ضمنية حتى إذا كانت اللوائح التنظيمية لا تتضمن قواعد تحوطية.

وتمول التعاونيات المالية عمليات الإقراض أساسا من ودائع الأعضاء والمدخرات، ولذا يؤكد البعض أنها لا تحتاج إلى إشراف تحوطي لأنها لا تعرض ودائع المواطنين للخطر.[68] وفي الواقع فحين تكون الرابطة المشتركة بين الأعضاء جغرافية (أي تكون العضوية متاحة لجميع من يعيشون في منطقة معينة) لا يكون هناك فارق عملي كبير بين الأعضاء والمواطنين: فغير الأعضاء بوسعهم إيداع أموال بالانضمام ودفع رسم عضوية اسمي. ومن الناحية العملية فحين يتعلق الأمر بإيداع أموال فإن التعاونيات لا تختلف كثيرا عن البنوك. وفي حين أن الأعضاء لديهم الحق في انتخاب مجلس الإدارة فقد لا يهتم عدد يُذكر بقضاء الوقت في متابعة الوضع المالي للتعاونية. ومن ثم وبعيدا عن المؤسسات الصغيرة للغاية فإن أعضاء التعاونيات قد لا يكونون في وضع أفضل للإشراف على الإدارة من المودعين في بنك تقليدي بقطاع التجزئة. وفي الواقع فإن بلدانا عديدة تسجل أن ضعف الإدارة العامة يعد مصدرا رئيسيا لإفلاس التعاونيات المالية.[69] ومن ثم فإن حقيقة أن التعاونيات المالية تخدم "الأعضاء فقط" لا تعني أنها لا تحتاج إلى إشراف تحوطي، مع إمكانية استثناء التعاونيات الصغيرة للغاية والتي تتضمن الموظفين فقط في شركة ما حيث قد تكون الشركة الضامن الضمني للودائع.

وتتخذ البلدانٍ أساليب مختلفة في الإشراف التحوطي للتعاونيات. فقد يشرف مشرف مالي منفصل عليها. ومن ناحية أخرى فإن جهة تنظيم البنوك قد تنشئ إدارة للتعاونيات المالية أو على الأقل التي لديها أصول أو أعضاء زيادة على الحد الأدنى المعين. أو قد تفوض جهة تنظيم البنوك الصلاحيات لهيئة مستقلة عادة ما تكون شبكة اتحادية للتعاونيات.[70]

وفي حالة تفويض الصلاحيات لشبكة ما، تقوم جهة الإشراف بالإشراف على الاتحاد وتتمتع ببعض صلاحيات الإنفاذ مثلها مثل أي هيئة خاضعة للإشراف.[71] ويقوم الاتحاد بدوره بالإشراف على أعضائه وفقا للوائح تنظيمية تحوطية تضعها جهة الإشراف. ويجب أن يكون لدى مثل هذا الاتحاد على الأقل إدارة تدقيق مستقلة، ونظام معلومات الإدارة للشبكة، وبيانات مجمعة، وإجراءات موحدة للعمليات.[72] ومن أجل حل مشكلة الإشراف قد يشترط بلد ما أن تكون التعاونيات اتحادا لكن هذا لن ينجح على الأرجح بدون رغبة المؤسسات في المساهمة واستثمارات ضخمة في البداية في الوقت والمال.

---

68 في بعض البلدان، يسمح القانون المحلي للتعاونيات المالية بتلقي ودائع من الجمهور.

69 انظر BCBS (2010) مع ملاحظة أن هيكل التعاونيات يستتبع تضاربا كامنا في المصالح لأن "الملاك هم أيضا مقترضون ومودعون" ما قد يؤدي إلى "ضمان ضعيف للائتمان وسوء الإدارة ومنح قروض على نحوٍ غير ملائم لأطراف ذات صلة وعمليات احتيال". الحاشية 37، Id at 21.

70 التعاونيات المالية تنشئ أحيانا اتحادات يكون غرضها الرئيسي الدفاع والدعم وأحيانا المساعدة الفنية. وفي حالات أخرى (مثلا، السياقات الفرانكوفونية) فإن الهيكل الاتحادي سيشمل قدرا أكبر من الاندماج المالي والتشغيلي بين الاتحاد والتعاونيات. وفي الهياكل المتكاملة بشدة، يشغل الأعضاء عددا أكبر من الفروع من المؤسسات القائمة بذاتها.

71 قد يكون هذا مثيرا للمشاكل لتلك (البلدان) الكثيرة حيث تتوفر اتحادات وتعاونيات قائمة بذاتها تعمل خارج هيكل أي اتحاد.

72 لا ينبغي السماح لأي اتحاد بإدارة الأصول والخصوم في الشبكة إذا لم يكن لديها أدوات فنية.

حالة مؤسسات الوساطة الصغيرة المتلقية للودائع من أعضائها

نقاط رئيسية

- في بعض الحالات، قد يكون أفضل الحلول هو السماح للمؤسسات الرسمية الصغيرة جداً والمتلقية للودائع من أعضائها بمواصلة أعمالها على الرغم أنه لا يمكن خضوعها لإشراف فاعل.
- وقد يكون الإشراف الضعيف أسوأ من عدم الإشراف إذا أسفر عن توقع المودعين مستوى مرتفعا من الحماية لا يمكن توفيره في الواقع.

وبالوضع المثالي، يجب أن تخضع جميع المؤسسات المتلقية للودائع لإشراف فاعل. لكن بعض مؤسسات الوساطة المتلقية للودائع من أعضائها تكون صغيرة وأحيانا في مناطق جغرافية نائية إلى حد أن الإشراف عليها يكون غير فاعل من حيث مردود التكلفة بصرف النظر عن الهيئة القائمة بالإشراف. (في كثير من البلدان اليوم عدد كبير من هذه المؤسسات الصغيرة التي تعمل بدون أي إشراف). ويمثل هذا مشكلة عملية لجهات التنظيم. هل ينبغي أن يسمح لهذه المؤسسات العمل بدون إشراف تحوطي؟ أم ينبغي إنفاذ الحد الأدنى لرأس المال وغير ذلك من الشروط، ما يؤدي فعليا إلى إغلاق هذه المؤسسات؟

إن الإشراف مطلوب للجميع. وتميل بعض جهات التنظيم إلى المسار الأخير. ويؤكدون أن المؤسسات التي لا تخضع للإشراف غير آمنة ولذلك لا يمكن السماح لها بتلقي مدخرات صغار المودعين.[73] وقبل كل شيء، ألا يحق للعملاء الصغار والفقراء الحصول على السلامة مثلهم مثل كبار المودعين؟

لكن هذا التحليل بسيط للغاية إذا لم يأخذ بعين الاعتبار البدائل الفعلية المتاحة للمودعين. فبإمكان الفقراء الإدخار بل هم يدخرون كثيرا، وأحيانا ما يقومون بنقل جزء كبير من دخلهم إلى منتجات ادخار وخارجا منها أكثر مما يفعله الموسرون.[74] وحين لا تتوفر حسابات رسمية للإيداع فإنهم يستخدمون أدوات، مثل وضع المدخرات تحت الحشية أو الاحتفاظ ببعض المواشي أو شراء مواد بناء أو الانضمام إلى أنظمة الادخار الدوارة أو نوادي الائتمان أو وضع الأموال لدى جيرانهم أو أقاربهم. وكل هذه المنتجات خطرة وغالبا أخطر من الحساب الرسمي لدى مؤسسة وساطة صغيرة غير خاضعة للإشراف.[75] وقد يزيد إغلاق المؤسسة المحلية في الواقع من المخاطر التي يواجهها المدخرون المحليون —وليس يحد منها— وذلك بإجبارهم على العودة إلى أشكال من المدخرات تحقق رضا أقل.

[73] تأمل جهات التنظيم أحيانا في أنه من بدلا من إغلاقها فإن مؤسسات الوساطة الصغيرة هذه ستندمج لتشكل كيانات أكبر يمكن الإشراف عليها على نحوٍ أسهل. انظر النقاش حول "الإشراف على التعاونيات المندمجة والمنخرطة في اتحاد".

[74] مثلا، Collins, Murdoch, Rutherford, and Ruthven (2009).

[75] مثلا، Wright and Mutesasira (2001).

الإشراف على تعاونيات دخلت في اندماج أو اتحاد. وفي بعض البلدان، شجعت جهة الإشراف أو أجبرت التعاونيات المالية على الاندماج في تعاونية واحدة كبيرة بما يكفي للسماح بالإشراف المباشر والفاعل من حيث التكلفة أو تجميع أنفسها في اتحاد يشرف على أعضائه بموجب قواعد تحوطية تضعها جهة الإشراف. لكن الاندماج أو حتى الانخراط في اتحاد من تعاونيات صغيرة قد يكون صعبا بسبب اقتصاديات عمل الفروع وبعد المسافة والانعزال الجغرافي وتباين تاريخ كل منها والثقافة المؤسسية للتعاونيات المندمجة والمصالح المكتسبة للإدارة المحلية. وكما أشرنا من قبل، فإن تفويض صلاحيات الإشراف له تاريخ متباين وقد لا يحد كثيرا من تكلفة الإشراف.

الموافقة على تلقي الودائع لكن دون إشراف. ويسعى واضعو السياسات إلى مسار وسط بمنح مؤسسات الوساطة الصغيرة نوعا من الموافقة على تلقي ودائع لكن بدون إلزام جهة الإشراف بالإشراف التحوطي الفاعل. لكن من شأن هذا المسار أن يهدد بتضليل المودعين بشأن فاعلية الإشراف الذي تخضع له المؤسسة. وحين تعرض مؤسسة ما لتلقي الودائع أي نوع من التصريح الصادر عن الحكومة يفترض كثير من المودعين أن الحكومة تشرف على سلامة ودائعهم. وإذا لم تكن جهة الإشراف في وضع للوفاء بهذا التوقع فمن الأفضل عدم السماح بقيامها.

إذا سمح لمؤسسات الوساطة المالية الصغيرة للغاية أن تقبل الودائع دون الخضوع إلى الإشراف التحوطي، فسيمكن القول إن عملاء هذه المؤسسات ينبغي أن يعرفوا بكل وضوح أن سلامتها المالية لا تخضع لإشراف أي هيئة حكومية، وعليه يجب عليهم أن يصلوا إلى استنتاجاتهم الخاصة بناءً على معرفتهم للأشخاص الذين يديرون هذه المؤسسة. وليس من السهل الإجابة عن أسئلة بشأن فاعلية أو إمكانية إنفاذ هذا الأسلوب.

الجزء الرابع. مسائل تتعلق بالتنظيم غير التحوطي

حين نشرت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء دليل التنظيم والإشراف للمبادئ التوجيهية المتفق عليها بشـأن التمويل الأصغر عام 2003، كان التنظيم التحوطي لمؤسسات التمويل الأصغر المتلقية للودائع هو محور التركيز الرئيسي. وفي عهد أقرب، أصبحت مسائل التنظيم غير التحوطي أكثر انتشارا، وخاصة حماية العملاء ومنع الجرائم المالية، بما في ذلك على وجه خاص غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

وتنتشر مسائل التنظيم غير التحوطي، وهو الذي لا يتطلب من الحكومة أن تشرك نفسها في حماية السلامة المالية لجهات تقديم الخدمات، على نطاق واسع وينطبق في العادة على المؤسسات المتلقية وغير المتلقية للودائع. فمسائل التنظيم غير التحوطي في العادة أقل تعقيدا وأقل تكلفة في المراقبة عن مسائل التنظيم التحوطي، سواء لجهات التنظيم أو مقدمي الخدمات. لكن التنظيم غير التحوطي ليس مجانيا وقد يتعرقل الوصول إليه حين تجعل التكلفة من خدمة ما أو قاعدة عملاء ما غير مربحة لجهة تقديم الخدمة. ولذلك، كما هو الحال مع التنظيم التحوطي، فإن واضعي السياسات يجب أن يكونوا على دراية بالتكلفة عند تصميم الإجراءات غير التحوطية وتحقيق التوازن دائما بين المنافع المتوقعة وبين تكلفة التنظيم والبحث عن سبل أقل تكلفة لمتابعة هدف يتعلق بالسياسات.

إن اختيار أكثر جهات التنظيم ملاءمة لمسائل التنظيم غير التحوطي يستلزم دراسة دقيقة (انظر "3ج. أين تقع وظيفة الإشراف على التمويل الأصغر؟ أداخل هيئة الإشراف القائمة؟"). وعلاوة على ذلك ففي حين يكون العديد من الهيئات له مصلحة في مؤسسات خاضعة للتنظيم يصبح من اللازم وجود مستوى فاعل من الاتصال والتنسيق وخاصة للوائح التنظيمية التي ستطبق على مختلف أنواع المؤسسات.

4أ. السماح بمنح قروض

نقاط رئيسية

- ينبغي أن يسمح إطار التنظيم —مع غياب عوامل محلية معينة، مثل تفشي الفساد في قطاع المنظمات غير الحكومية— لكل من المنظمات غير الحكومية والشركات التجارية بممارسة أعمال الإقراض الأصغر.
- ويجب أن يكون إصدار الإذن بممارسة أعمال الإقراض الأصغر واضحا يشمل سجلا عاما وعملية بسيطة لكن بدون تنظيم تحوطي.

في بعض الأنظمة القانونية، يُعد أي نشاط لا يدخل في دائرة الأنشطة المحظورة نشاطاً مسموحاً به ضمناً. ففي هذه البلدان تتمتع المنظمات غير الحكومية وغيرها من الكيانات المرخصة بالحرية في الإقراض مادام لا يتوفر حظر قانوني ولا يتطلب الأمر إصلاحا تنظيميا للسماح لها بذلك.

وفي أنظمة قانونية أخرى، فإن قدرة أي مؤسسة على الإقراض —باعتبار ذلك نشاطا رئيسيا على الأقل— أمر يلفه الغموض ما لم يكن لديها ترخيص قانوني واضح للقيام بمثل ذلك النشاط. ويشيع هذا الغموض بصفة خاصة في حالة الأشكال القانونية للمنظمات غير الحكومية. وفي أنظمة قانونية أخرى أيضاً، لا يسمح إلا للمؤسسات الخاضعة للترخيص والتنظيم التحوطي بالإقراض، على الرغم من أن نشاطها لا يشمل تلقي الودائع. وفي كل هذه الحالات، فمن الطرق البسيطة لتوسيع إمكانية حصول الفقراء على الائتمان اعتماد لوائح تنظيمية تتيح لمؤسسات التمويل الأصغر غير المتلقية للودائع أن تقدم خدمة الإقراض. ولن تحتاج هذه المؤسسات إلى تنظيم تحوطي لأنه ليس هناك مودعون يتعرضون لمخاطر والمخاطر التي يتعرض لها النظام المالي ضئيلة، هذا إن وجدت أساسا.

إن إصدار إذن بممارسة أعمال الإقراض الأصغر ينبغي أن يكون واضحا ويشمل عملية تسجيل بسيطة لدى سجل عام.[76] ويجب ربط شروط المعلومات بأهداف تنظيمية معينة (مثلا، تحديد الأطراف المسؤولة، وفحص مبادئ الصلاحية، إلخ). وحيثما يكون الغرض هو تسهيل قيام المنظمات غير الحكومية بالإقراض، فقد يقتضي الأمر إجراء تعديل في التشريع العام الحاكم لها.

ومن أجل تحديد عدد مؤسسات التمويل الأصغر التي يقتصر عملها على منح القروض، قد تفرض بعض البلدان حدا أدنى لشروط رأس المال أو غير ذلك من الحواجز أمام دخول السوق. وينبغي التوازن بين هذا القرار وبين اعتبارات المنافسة وكذلك حماية العملاء وتهيئة الفرص المتكافئة (مثلا، جهات تقديم القروض غير الخاضعة لهذه الحواجز قد لا تخضع أيضا لقواعد حماية العملاء).

وكما هو واضح في عديد من البلدان، فإن منح إذن للمشاركة في تقديم القروض يمثل مخاطر المراجحة التنظيمية (انظر الإطار 1)، وهو ما يمكن أن يعرض مسائل تتعلق بالسمعة لمؤسسات التمويل الأصغر ذات التوجه الاجتماعي إذا لم يتم تمييزها عن جهات الإقراض يوم دفع الرواتب والائتمان الاستهلاكي.

[76] يتناقض هذا مع عملية طلب الترخيص لمؤسسات تتلقى الودائع ينبغي أن تتطلب تقديم أمور، مثل سياسات وإجراءات التشغيل، وسياسات وإجراءات إدارة المخاطر، وتكنولوجيا المعلومات، وخطط التدقيق، وخطط الطوارئ، وخطة الأعمال التفصيلية لثلاث سنوات أو أكثر، وبيانات مالية لسنوات عديدة لشركات سابقة، ودلائل على أن مجلس الإدارة وكبار الملاك والإدارة العليا يلبون معايير الملاءمة والصلاحية، ودلائل المساهمة أو الوصول إلى الأموال للوفاء بشرط الحد الأدنى لرأس المال.

4ب. الإبلاغ والشفافية المؤسسية

نقطة رئيسية

إذا تطلب الأمر أن تقوم مؤسسات التمويل الأصغر التي يقتصر عملها على الإقراض بالإبلاغ المنتظم، فيجب أن يتم تصميم محتوى التقارير وتواترها بحيث يلبي أغراض تنظيمية معينة وينبغي أن يكون أخف من الإبلاغ التحوطي الذي تقوم به مؤسسات تتلقى الودائع. علاوة على ذلك، ينبغي تنسيق الشروط بأعلى قدر ممكن مع شروط الإبلاغ التي تفرضها الهيئات التنظيمية الأخرى (مثلا، جهة تنظيم المنظمات غير الحكومية).

وغالبا ما يشمل الإبلاغ غير التحوطي من جانب مؤسسات الإقراض الأصغر ما يلي (*1*) معلومات مؤسسية أساسية لا يتم تحديثها إلا عند الضرورة (مثلا، الموقع والوضع القانوني وهيكل رأس المال والموظفون ومجلس الإدارة) و(*2*) معلومات يتم تجميعها دوريا عن العمليات (مثلا البيانات المالية والمؤشرات ونوعية المحفظة) وكذلك معلومات عن خصائص المنتجات المعروضة وشروطها وتكلفتها. ويمكن أن تحقق هذه الشروط عدة أهداف:

- "استطلاع السوق" بحيث تعلم السلطات المالية ما يجري في مجالات السوق المالية الخاضعة للتنظيم التحوطي
- تعزيز الشفافية والمنافسة وحماية العملاء
- محاربة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب
- توفير البيانات لأغراض مرجعية بحيث يستطيع المديرون وأصحاب المصلحة المقارنة بين مؤسسة التمويل الأصغر الخاصة بهم وبين أداء نظيراتها.

ويمكن تحقيق جميع الأهداف غير التحوطية المذكورة أعلاه بدون فرض متطلبات الإبلاغ التحوطي التي تمثل أعباء إضافية (لأنها مفصلة وفنية ومتواترة).

وباستثناء المسائل المتعلقة بحماية العملاء (مثلا التجاوز في ممارسات الإقراض والتحصيل) ومنع غسيل الأموال/تمويل الإرهاب، يمكن طرح تساؤل حول ما إذا كان يجب إشراك الحكومة في جمع التقارير من مؤسسات الإقراض الأصغر غير المتلقية للودائع.

وقد لا تحتاج هيئة تجميع التقارير غير التحوطية إلى فهم عميق لأعمال منح القروض الصغرى. بل قد يتسنى تفويض هذه المهمة لهيئة خاصة، مثل رابطة مؤسسات التمويل الأصغر رغم أنه في الأسواق ذات المنهجيات ومؤسسات التمويل الأصغر المتباينة، فقد تظهر مشاكل إذا كانت الهيئة المسؤولة عن تنظيم مؤسسات التمويل الأصغر لا تمثل إلا جزء من السوق. وبصرف النظر عن الهيئة فيجب أن يكون واضحا أن دورها هو متابعة الامتثال لعملية الإبلاغ وليس معالجة مخاطر الإعسار المالي. وعادة ما تتسق عملية الإبلاغ مع شروط الهيئات الأخرى التي ترفع التقارير إليها مؤسسات الإقراض الأصغر (مثلا جهة تنظيم المنظمات غير الحكومية).

4ج. حماية المستهلكين

نقطة رئيسية

يجب أن يخضع جميع مقدمي خدمة مالية معينة، بقدر الإمكان، لمعايير موحدة لحماية المستهلكين.

ولا تساعد الخدمات المالية دائما كل من يستخدمها، ولا تعامل جهات تقديم الخدمات المالية دائما العملاء بإنصاف. إن النمو السريع في أسواق الائتمان التي تقترب من درجة التشبع، على وجه الخصوص، يمكن أن يؤدي إلى الإفراط في الإقراض وغير ذلك من السلوك الذي لا يصب في مصلحة المستهلكين. ونتيجة لذلك، فإن جهات التنظيم تولي اهتماما متناميا لحماية مستهلكي الخدمات المالية بالتركيز على ثلاثة موضوعات عامة:

- كفاية وشفافية المعلومات، بمنح العميل معلومات دقيقة ومفهومة عن التسعير والشروط
- المعاملة العادلة، بتجنب إساءة ممارسات الإقراض والتحصيل وغير ذلك من المعاملة غير الأخلاقية للعملاء
- المساعدة والحماية، تزويد العملاء بآلية لمعالجة الشكاوى وتسوية الأخطاء والنزاعات (Brix and McKee 2010).

علاوة على ذلك، ينصب التركيز على تحديد (أو إنشاء) جهة تنظيم ملائمة لحماية مستهلكي الخدمات المالية.

وتستحق حماية مستهلكي الخدمات المالية اهتماما خاصا حين تطبق على العملاء منخفضي الدخل الذين قد يكون مستواهم التعليمي متواضعا ولديهم القليل من الخبرة في الخدمات المالية الرسمية وأمامهم القليل من مقدمي الخدمات الرسمية كي يختاروا من بينهم.[77]

وتعد المهارات المالية للعملاء أنفسهم عنصرا مكملا مهما لتنظيم حماية المستهلكين. ويدرس واضعو السياسات في كثير من البلدان المتقدمة، وفي عدد متنام من البلدان النامية والسائرة على طريق التحول، الجهود الرامية إلى زيادة "القدرات المالية" للعملاء. ويشير مصطلح "القدرات المالية" إلى المعرفة والفهم والمهارات والمواقف، وخاصة السلوك، التي يحتاجها الناس كي يتمكنوا من اتخاذ القرارات المالية التي تلائم ظروفهم الاجتماعية والمالية. إن التنظيم قد يلعب دورا هنا لكن الموضوع ليس تنظيميا في الأساس ولذا فلن يتم التعامل معه على نحوٍ تفصيلي في هذا الدليل.

[77] قام مركز الاشتمال المالي بأعمال ملموسة في مجال مبادئ حماية العملاء للتمويل الأصغر (www.centerforfnancialinclusion.org). وتناسب مبادئه السبعة تصميم المنتجات وتقديم الخدمات، ومنع الإفراط في المديونية، والشفافية، والتسعير المسؤول، والمعاملة العادلة والمحترمة للعملاء، وخصوصية بيانات العملاء، وآليات حل الشكاوى. وطورت الحملة الذكية مبادئ الممارسات الجيدة لمساعدة مؤسسات التمويل الأصغر على متابعة هذه المبادئ (www.smartcampaign.org).

الإطار 4. تكافؤ الفرص، معاملة متساوية

يجب أن يخضع جميع مقدمي خدمة مالية معينة، بقدر الإمكان، لمعايير موحدة لحماية المستهلكين. فعلى سبيل المثال، يحتاج العملاء إلى الحماية ذاتها من المعلومات المضللة عن القروض سواء كان المقرض مصرفا أم مؤسسة للتمويل الأصغر أم محل تجزئة يبيع أدوات بالتقسيط. ويؤدي تطبيق القواعد ذاتها على جميع مقدمي الخدمات إلى بناء ثقة العملاء في مجال التمويل الرسمي ويحد من مخاطر المراجحة التنظيمية والأطراف غير المتمسكة بالأخلاق، التي تقوض من مكانة مقدمي الخدمات الذين يتسمون بالمسؤولية وذلك من خلال المنافسة غير العادلة. كما أن قواعد حماية المستهلكين يجب ألا تفضل وسيلة تكنولوجية معينة لتقديم الخدمة على غيرها، وإن كان هذا قد يمثل تحديا في العمل على الطبيعة.

وبالمثل، ينبغي تطبيق الحماية ذاتها على جميع عملاء التمويل الأصغر. وليس هناك اختلاف يذكر، هذا إن وجد في الأساس، بين صاحب الأعمال الصغرى الفرد وشركة صغرى في استخدام الخدمات المالية وخاصة في حالة المؤسسات الصغرى التي لا تضم موظفين من خارج الأسرة. غير أنه في كثير من البلدان لا تطبق قوانين حماية المستهلكين إلا على الأفراد وليس على المؤسسات. وربما يتعين على واضعي السياسات توسيع نطاق حماية المودعين لتشمل المؤسسات الصغرى. وإذا تم ذلك، فيجب تعريف مصطلح "المؤسسة الصغرى".

كفاية وشفافية المعلومات

نقطة رئيسية

ينبغي أن تقدم جهات تقديم خدمات التمويل الأصغر لعملائها معلومات واضحة وكاملة عن الخدمات التي تقدمها بما في ذلك الشروط والتكلفة. لكن فيما يتعلق بالقروض الصغرى فإن معدل الفائدة السنوي المعياري قد لا يكون أكثر الوسائل فاعلية لتعريف المقترض المنخفض الدخل بالتكلفة.

ففيما يتعلق بمستهلكي الخدمات المالية الأقل خبرة بشكل خاص يجب أن تستخدم قواعد الإفصاح لغة واضحة وعرضا مبسطا (مثلا، البنط والشكل والتوقيت والموقع في عمليات الإفصاح، وعدم استخدام صيغ أو حسابات معقدة)[78] والمقارنة بين مختلف المنتجات ومختلف مقدمي

[78] تشترط بعض البلدان على بعض مقدمي الخدمات المالية أن تعرض على العملاء صفحة معلومات الحقائق الرئيسية قبل شراء المنتجات المالية (مثلا، "صندوق شومر" في الولايات المتحدة هو ملخص لتكلفة بطاقة الائتمان ومطلوب لجميع شركات بطاقات الائتمان).

الخدمات.[79] وفي الأماكن التي تنتشر فيها الأمية يجب أن تضمن قواعد الإفصاح وسائل اتصال فاعلة مع من لا يستطيع القراءة.

وتسعى قواعد الإفصاح غالبا إلى تشجيع المقارنة والمنافسة التسعيرية عن طريق توحيد محتوى الإفصاح (بما في ذلك بيان الرسوم والعمولات)، والأشكال والكلمات وكذلك صيغ حساب تكلفة العميل والعائد.[80] بيد أنه من غير الواضح ما إذا كانت المعلومات الكاملة والدقيقة، بما في ذلك بوجه خاص الإفصاح عن سعر الفائدة السنوي على القروض، ستؤثر على سلوك العميل بالقدر المتوقع.[81] وعلاوة على ذلك فقد لا تكون وسائل الإفصاح للعملاء الأكثر ثراء في البلدان المتقدمة صالحة على الدوام، على الأقل بدون أي تعديلات، عند خدمة العملاء الفقراء في البلدان النامية والسائرة على طريق التحول.[82] وليس بالضرورة دائماً أن يكون الأكثر هو الأفضل. فعند نقطة ما يؤدي حجم الإفصاح إلى تراجع العائد، ولذا ينبغي أن يكون التركيز على البساطة والجودة والوضوح لا على الكمية.

التمييز

نقطة رئيسية

يجب أن تحظر اللوائح التنظيمية التمييز، سواء ضد المرأة أو ضد عرق بعينه أو طبقة أو دين أو أقلية إثنية.

فكثير ممن يتم التمييز ضدهم سواء بسبب الجنس أو العرق أو الطبقة أو غير ذلك هم من الفقراء أيضا. ويمكن أن يكون حظر هذا التمييز جزءا مهما في تنظيم الاشتمال المالي. ويتطلب معالجة مشكلة التمييز من مقدمي الخدمات المالية (*1*) أن يتسموا بالشفافية فيما يتعلق بمعايير الأهلية لمنتجات

[79] لكن القواعد ينبغي أن تكون مرنة بما يكفي للسماح بإعداد قنوات جديدة، مثل الأعمال المصرفية بدون فروع بنكية. على سبيل المثال، باشتراط أن يقدم موظف البنك أو مؤسسة التمويل الأصغر جميع المعلومات للعميل كتابة قبل التعاقد على الخدمة، بدون مزيد من الإيضاح، وحظر فتح حسابات عبر وكلاء. انظر "5د. حماية عملاء الأنشطة المصرفية بلا فروع بنكية".

[80] ينبغي منح اعتبار دقيق لنوع الإجراء المعياري. فعلى سبيل المثال ورغم أن سعر الفائدة السنوي قد يجعل من التسوق بالمقارنة أسهل فإن العملاء قد يجدون أن "إجمالي تكلفة الائتمان" إضافة إلى جدول السداد أسهل في الفهم ويفضلون استخدامه لتقييم يسر التكلفة والاختيار من بين عروض القروض (FSD-Kenya 2009).
انظر Tiwari, Khandelwal, and Ramji (2008)، وقد لا يلائم معدل الإقراض الفاعل مقترضي القروض الصغرى.

[81] الدلائل متباينة بشأن أثر الإفصاح على عملية اتخاذ القرار من قبل العملاء ونتائجها. الباحثون وجدوا ضعفاً في فهم الأدوات، مثل معدل الفائدة السنوي، التي تستهدف تسهيل المقارنة فيما بين المنتجات (انظر، مثلا، 2008] Belsky and Essene] للاطلاع على استعراض للدلائل الحديثة). ولكن بعض البحوث تشير إلى أن أساليب الإفصاح الثرية من الناحية السلوكية والمستندة إلى إجراءات صنع القرار الفعلية للعملاء يمكن أن تحسن من اختيارات العملاء (Bertrand and Morse 2010) أو التأثير على تسعير مقدمي الخدمات للمنتجات والإفصاح عن شروط رئيسية بأسلوب يفيد العملاء (Stango and Zinman 2011).

[82] انظر، مثلا، Chien (2012); FSD-Kenya (2009, p. 21); and Tiwari, Khandelwal, and Ramji (2008, p. 4).

معينة، و(2) أن يشرحوا للعميل الذي رفض منحه إحدى المنتجات أسباب هذا الرفض. لكن بعض جهات التنظيم تسمح لمقدمي الخدمات بتقييد الخدمات المقدمة للنساء أو لأي مجموعة أخرى هي على الأرجح ضحية للتمييز.

الممارسات الجائرة المتعلقة بتقديم القروض وتحصيلها

نقاط رئيسية

- وينبغي أن تعالج اللوائح التنظيمية ممارسات البيع العدواني أو القسري وكذلك الإقراض الاستغلالي الذي يستهدف الاستفادة من انخفاض مستوى التعليم أو الخبرة لدى "المقترض".
- وقد يتعين الأمر فرض قيود على ممارسات التحصيل المسيئة لكن ينبغي التزام الحذر عند تعريف ما هو الشيء المسيء.

وتشمل أدوات التنظيم التي تعزز من الإقراض المنصف نماذج معيارية للقروض وقواعد الإفصاح وآليات المساعدة للعملاء، والتسجيل الأساسي لكل مقدمي خدمات الائتمان، والتقييم اللازم لإمكانيات السداد، والقيود على نسبة الدين إلى الدخل. وينبغي أن تحظر اللوائح التنظيمية أيضا الإعلان المضلل.

وأعربت بعض مؤسسات القروض الصغرى عن سياسة عدم التسامح مع التعثر في السداد على أساس مخاوف بأن القروض الصغرى غير المضمونة لن تستمر إلا إذا بقيت معدلات السداد مرتفعة للغاية. لكن تنفيذ مثل هذه السياسة قد يؤدي إلى ممارسات تحصيل مفرطة في عدوانيتها قد تضر بالمقترض وأسرته. وتشمل أدوات التنظيم المحتملة قواعد ضد الترهيب والقسر، والإجراءات القانونية للمصادرة وبيع السلع المرهونة بالمزاد (Porteous and Helms 2005; Porteous 2009a; Brix and McKee 2010).[83] ويمكن أن تساعد قنوات تسوية النزاعات العامة والخاصة أيضا في علاج الممارسات المسيئة. ويمكن أن يتابع مقدمو الخدمات وجهات الإشراف الشكاوى لتحديد المشاكل المتكررة.

ويمثل صياغة تعريفات واضحة وقابلة للتنفيذ للسلوك المحظور تحديا. ففي ممارسات التحصيل على وجه الخصوص ما يعد "مسيئا" في الغالب يعتمد على الأعراف الثقافية المحلية.

الإفراط في المديونية

في ضوء الأزمة المالية العالمية 2008-2009 وانتشار الإفراط في المديونية في بعض البلدان المتقدمة، أصبح واضعو السياسات أكثر يقظة لمخاطر وقوع عدد كبير جداً من العملاء في قطاع التجزئة، بما في

[83] بالنسبة لإقراض العملاء لموظفين يتقاضون أجورا، فإن بعض البلدان حظرت التحصيل الفوري، مثل الخصم من الأجر.

ذلك عملاء الائتمان الأصغر، في مديونية مفرطة[84].(Schicks and Rosenberg 2011) وفي الواقع فحين تنمو أسواق الائتمان التنافسية بسرعة في قطاع التجزئة فإنها تصل إلى نقطة التشبع ويتوقع حينئذ الإفراط في المديونية. (يمكن أن تصل أسواق الائتمان الأصغر درجة التشبع —أي أن يصل العرض إلى مستوى الطلب— عند مستويات تغلغل متدنية إلى حد ما، وفي أي لحظة لا ترغب نسبة كبيرة من المقترضين المؤهلين ببساطة في الحصول على قرض صغير [Anand and Rosenberg 2008]). ومع غياب أنظمة يعول عليها للإبلاغ عن السجل الائتماني وتصل إلى مقترضي القروض الصغرى في بلد ما (وتوضح نسبة مجموع مديونية المقترض القائمة للمقرضين الرسميين)، فإن المؤشرات العملية الوحيدة للإفراط في المديونية هي (*1*) أداء التحصيل لدى مؤسسات الإقراض و(*2*) نسب الدين إلى الدخل (التي يمكن تحصيلها من جانب المقرضين) و(*3*) زيادة القروض من حيث الحجم والشروط وإعادة الجدولة. وتتبع احصاءات التحصيل مؤشرات تكشف في الغالب المشاكل بعد وقوعها. وفي بعض الأحوال قد تستغرق عدم قدرة العميل على السداد وقتا طويلا للظهور في احصاءات السداد لدى الجهة المقرضة. وبدون ضوابط كافية للرقابة الداخلية قد يمدد موظفو القروض فترة سداد القروض غير المسددة أو قد يسدد العميل القرض عن طريق حصوله على قرض آخر من مصدر آخر.

ويعد تقييم التدفقات النقدية لمقدم طلب القرض وقدرته على السداد الركن الأساسي لضمان القرض السليم على الأقل في نموذج الإقراض للأفراد. ويمكن أن يوضح نظام يعول عليه للاستعلام الائتماني للمقرض الديون القائمة المستحقة على مقدم طلب القرض وسجل سداده للمقرضين الرسميين الآخرين. (انظر "4د. أنظمة الاستعلام الائتماني"). بيد أن هذه الأنظمة لا ترصد القروض من مصادر غير رسمية والتي قد تكون ضخمة. وعلاوة على الإجراءات الوقائية يمكن أن تكون هناك إجراءات علاجية أيضا، مثل تقديم المشورة بشأن الديون والإجراءات التصحيحية القانونية.

الحدود القصوى لأسعار الفائدة

نقطة رئيسية

يمكن أن تقيد الحدود القصوى لأسعار الفائدة من إمكانية الحصول على القروض بأن يصبح من المستحيل خدمة المقترضين الصغار أو من هم في المناطق النائية. وقد يتعذر سياسيا فرض حد أقصى على أسعار الفائدة إذا كان مرتفعا بالفعل لتغطية التكلفة التي لا يمكن تجنبها على القروض الصغرى وتحديد هامش ربح مرتفع بما يكفي لاجتذاب رؤوس الأموال لتقديم الخدمات المالية للأشخاص منخفضي الدخل.

[84] لا يتوفر تعريف بسيط شائع القبول لمصطلح "الإفراط في المديونية". ويربطه البعض بالمقترض الذي لا يستطيع سداد ما عليه من قروض. ويدرج آخرون أن المقترض يستطيع السداد لكن على حساب التضحية باحتياجات استهلاكية أسرية أساسية. والعميل الذي تستحق عليه قروض قائمة متعددة ليس بالضرورة مفرط في المديونية، رغم أن تعدد القروض يرتبط إحصائيا بارتفاع معدل التعثر في معظم (وإن لم يكن في جميع) الدراسات التطبيقية حتى الآن.

وفي مواجهة الدعوات المتكررة لفرض حدود قصوى تنظيمية على أسعار الفائدة على القروض الصغرى يؤكد البعض أن تلك الحدود القصوى تضر في العادة بإمكانية حصول الفقراء على الائتمان بأن تجعل منح قروض غاية في الصغر أو قروض لمقترضين ريفيين متناثرين على مساحات شاسعة أمرا غير مربح. (يرجع هذا في الأساس إلى التكلفة الإدارية التي تمثل نسبة مئوية من أصول القروض في الإقراض الأصغر أكثر ارتفاعا من القروض المصرفية في قطاع التجزئة،[85] وإن كان بوسع الكثير من مؤسسات التمويل الأصغر خفض التكلفة الإدارية عن طريق زيادة الكفاءة). وتؤيد الأدلة التجريبية المحدودة المتوفرة هذه المخاوف، وتشير أيضا إلى أنه حين لا توضح الحدود القصوى لأسعار الفائدة بدقة أو لا يمكن تنفيذها بصرامة، قد تصبح الأسعار أقل شفافية حيث يبدأ المقرضون استخدام الرسوم والعمولات لزيادة الدخل من القروض.[86]

ومن الناحية النظرية، يمكن وضع هذه الحدود القصوى في مستوى يسمح باستدامة عمليات التمويل الأصغر مع الحد من الأرباح المفرطة. لكن تحقيق هذا التوازن قد يكون أمرا صعبا من الناحية السياسية على الهيئة الحكومية التي ينبغي لها أن تحدد نسبة معينة (وعقوبة ضمنية). ولا يفهم معظم الناس لماذا تتطلب القروض الصغيرة أسعار فائدة مرتفعة ولذا فإنها تذهل الضمير العام في العادة حين يُسمح لمؤسسات التمويل الأصغر فرض أسعار مرتفعة للغاية على المقترضين الفقراء. وعلاوة على ذلك فقد لا يكون هناك سعر فائدة واحد "مستدام" حتى في سوق معينة للتمويل الأصغر في ضوء الفروق بين مقدمي الخدمة وقطاعات السوق وهياكل التكلفة. ويمكن أن تتباين أحجام القروض وغيرها من عوامل التكلفة تباينا واسعا، وسعر الفائدة الذي قد يحقق ربحا ضخما على قرض حجمه 1000 دولار قد لا يغطي حتى تكلفة قرض حجمه 100 دولار.

وحتى مع غياب الضوابط على أسعار الفائدة فإن الفائدة تنخفض في معظم أسواق الائتمان الأصغر. وفي الوقت ذاته هناك أمثلة على أن مؤسسات التمويل الأصغر خفضت فورا أسعار الفائدة استجابة لانتقادات الجمهور مما يثبت أن أسعار الفائدة قد تهبط في بعض الأسواق حتى بدرجة أقل مما كانت عليه. وترتفع أسعار الفائدة التي تفرضها بعض مؤسسات التمويل الأصغر في أسواقها وتحقق أرباحا يعتبرها معظم الناس مفرطة لكن على مستوى العالم فإن نسبة المقترضين الفقراء الذين يدفعون مثل هذه الفوائد ضئيلة للغاية على ما يبدو (Rosenberg, Gonzalez, and Narain 2009).

والبديل المعقول لفرض الحدود القصوى هو الإفصاح الفاعل إلى جانب خطوات لمساعدة العملاء على فهم المنتج وهيكل الأسعار. إن هذا —وكذلك الجهود الإضافية الرامية إلى نشر الأسعار التنافسية فيما بين المقرضين— قد ساعد في بعض الأسواق على خفض أسعار الفائدة ما حفز على المنافسة الفاعلة فيما بين مؤسسات التمويل الأصغر وغيرها من مقدمي الخدمات المالية.

[85] التكلفة أقل في منح وإدارة قرض منفرد حجمه مليون دولار مقابل 10 آلاف قرض قيمة كل منها 100 دولار (Rosenberg, Gonzalez, and Narain 2009).

[86] انظر Campion, Ekka, and Wenner (2010); Smart Campaign (2010); and Helms and Reille (2004).

خصوصية وأمن البيانات

نقاط رئيسية

- إن الحماية الفاعلة لخصوصية عملاء التمويل الأصغر —بحيث يقتصر جمع المعلومات عنهم وتخزينها ومشاهدتها واستخدامها على الوسائل الملائمة من جانب الأفراد المرخص لهم— هو هدف يسيرة صياغته عسير تنفيذه عمليا، وخاصة في بلدان يخدم مقدمو الخدمات العملاء الفقراء أنفسهم وإن كانوا يخضعون للوائح تنظيمية متباينة ذات صلة بالخصوصية.
- إن اللوائح التنظيمية عن سرية البنوك واللوائح التنظيمية العامة عن استخدام البيانات الشخصية تحمي خصوصية العملاء لكنها قد تعوق أيضا الاستعلام الائتماني الفاعل عن العملاء الفقراء مما يجعل من الصعب إدارة مخاطر الإفراط في المديونية.

وعادة ما تتناول قوانين سرية البنوك حماية المعلومات المالية الخاصة للعملاء. وفي عدد متنام من البلدان، فإن هذه الخصوصية تجد الحماية أيضا في اللوائح التنظيمية عن استخدام البيانات الشخصية ومعالجتها. وفي حين أن قوانين سرية البنوك لا تمتد إلا نادرا إلى مؤسسات التمويل الأصغر غير الخاضعة للتنظيم التحوطي فإن قواعد خصوصية البيانات العامة التي تحمي الأفراد عادة ما تمتد إليها.

ويمكن أن ينجم انتهاك الخصوصية عن سلوك العميل، مثل الفشل في حماية كلمة السر ومن ثم يصبح وعي العميل جزءا هاما مكملا لتلك اللوائح التنظيمية. واللوائح التنظيمية تستطيع بدورها تعزيز وعي العميل، مثلا، عن طريق اشتراط أن تغطي جهات تقديم الخدمات هذه الأساسيات في عملية الإفصاح (رغم أن كثيرا منها يقوم بذلك بدون فرضه في اللوائح التنظيمية، وذلك ببساطة في إطار الحكم الرشيد للأعمال، بما في ذلك باعتبارها وسيلة لمحاربة الاحتيال من جانب الموظفين أو الوكلاء).

إن فرض هذا النطاق الواسع من اللوائح التنظيمية ذات الصلة بالخصوصية قد يمثل تحديا في ضوء التباين المحتمل لجهات التنظيم المشاركة في العملية وخاصة في الخدمات والبيانات العابرة للحدود. وقد تكون العقوبات المدنية فاعلة في تطبيق الحماية لبعض جوانب الخصوصية لكن العقوبات بالنسبة لآخرين ينبغي أن تكون متعلقة بالقانون الجزائي.

لكن قد تكون هناك مفاضلات بين قواعد خصوصية البيانات والهدف المتمثل في زيادة إمكانية حصول الفقراء على الخدمات المالية. ففي بلد ما بدون أنظمة لمعلومات الائتمان تغطي المقترضين لقروض صغرى، على سبيل المثال، قد يكون تبادل المعلومات غير الرسمية فيما بين مقرضي القروض الصغرى الوسيلة الوحيدة للحماية من مخاطر الاقتراض من مصادر مختلفة، حتى لو كان هذا التبادل للبيانات ينطوي على انتهاك لسرية البنوك الحالية وحماية خصوصية بيانات العملاء في كثير من البلدان.[87] وحيث تمنع حواجز تنظيمية معينة تبادل المعلومات بين المقرضين الذين يخدمون عملاء فقراء، فقد يطالب البعض بتخفيف هذه الحواجز للسماح بأنظمة الاستعلام الائتماني التي تخفف من مخاطر الإفراط في المديونية.

[87] تبادل المعلومات على نحوٍ غير رسمي بين مؤسسات التمويل الأصغر يمثل مخاطر وضع عميل على القائمة السوداء بطرق غير عادلة وخاصة إذا لم تكن هناك آلية (أو حافز من جانب مؤسسة التمويل الأصغر) لتصحيح المعلومات القديمة أو غير الدقيقة.

المساعدة

نقطة رئيسية

إن قدرة المقترض على تقديم شكاوى والمطالبة بتعويض هما جزء مهم من حماية العميل ماليا. وبالنسبة لمعظم عملاء التمويل الأصغر فإن اللجوء إلى القضاء لن يكون خيارا مجديا لكثير من الأسباب (بما في ذلك التكلفة والوقت) ومن ثم ينبغي التركيز على البدائل.

وبوصفها خطوة أولى ينبغي أن يكون لدى مقدمي الخدمات، ويمكن اشتراط أن يكون لديهم، عملية مهنية يسهل الوصول إليها لمعالجة الشكاوى. وتكون هذه العملية الداخلية لتسوية النزاعات ملائمة على الأرجح إذا أشرفت عليها جهات التنظيم في إطار إجراءاتها الإشرافية المعتادة. ويختار بعض جهات التنظيم اشتراط الإبلاغ المعياري عن بيانات الشكاوى وحالة النزاعات. وإذا لم تنجح تسوية النزاعات داخليا فقد تكون قنوات أخرى للمساعدة ذات جدوى، مثل منظمات المجتمع المدني والاتحادات الصناعية والوسطاء ومكاتب تحقيق الشكاوى،[88] فقد تجد جهات التنظيم نفسها في وضع تقديم نفسها باعتبارها قناة بديلة للمساعدة. فالإجراءات القضائية العادية مكلفة ومطولة بحيث لا يستطيع العملاء الفقراء استخدامها، لكن يمكن أن يكون منبر بسيط ورخيص ويسير التكلفة (مثل محكمة للمطالبات الصغيرة) فاعلا.

وينبغي أن يتضمن طلب المساعدة لعملاء التمويل الأصغر إجراءات مبسطة بلغة واضحة بتكلفة ضئيلة أو بدون تكلفة على الإطلاق مع وجود مقدم للخدمة يمكن الوثوق فيه والوصول بسهولة إلى نقاط اتصال، مثل مراكز الاتصال أو مكاتب لتقديم الشكاوى أو اجتماعات لمجموعات المقترضين. وقد يحتاج العملاء للمساعدة في تعبئة نماذج الشكاوى.

وتساعد مراجعة جهات التنظيم لبيانات الشكاوى على تحديد أنماط الاساءة وإثراء القرارات المستقبلية الخاصة بسياسات حماية العملاء. إن غياب الشكاوى ليس علامة جيدة على الدوام فالعملاء ربما لا يعرفون كيفية توصيل مظالمهم أو ربما تخيفهم هذه العملية. وقد يؤدي عدم الثقة في الحكومة والمؤسسات الرسمية إلى شك العملاء في أن أحدا سيستمع إلى مخاوفهم ولذا فإن شفافية الإجراءات مهمة للغاية وينبغي أن تتضمن مبادرات المساعدة الجديدة إجراءات لتوعية العملاء بشأن الخيارات المتاحة.

جهة تنظيم ملائمة

إن اختيار جهة تنظيم ملائمة لحماية العملاء الماليين يعد مشكلة في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. والخيارات الثلاثة الأكثر شيوعا هي (*1*) جهة تنظيم مالي (سواء جهة التنظيم المصرفي أو جهة تنظيم مؤسسات مالية غير مصرفية، أو جهة تنظيم مقدمي خدمات الائتمان) أو (*2*) هيئة متخصصة في حماية العملاء الماليين، أو (*3*) هيئة عامة لحماية المستهلك إن وجدت.

[88] تتضمن برامج مكتب الشكاوى هيئة مستقلة أو منفردة تحقق وتتوسط في مظالم العملاء.

ويكون لاختيار جهة تنظيم مالي مزايا قليلة عن الاعتماد على الهيئة العامة لحماية المستهلك. أولا، ستكون جهة التنظيم المالي على دراية بالمنتجات محل الشكوى. ثانيا، قد يستجيب مقدم الخدمات لجهة التنظيم المالي في ضوء رغبته في أن يكون في موقف جيد. غير أن عددا قليلا للغاية من جهات التنظيم حول العالم لديه المسؤولية عن كامل نطاق مقدمي الخدمات المالية الذين قد يشاركون في أنشطة للتمويل الأصغر. وتتردد جهة التنظيمي المالي في الغالب للنهوض بمسؤوليات إضافية من بينها إنفاذ حماية العميل. وعلى النقيض فإن جهة التنظيم المتخصصة في حماية العميل المالي قد تتيح تكافؤ الفرص بين مختلف مقدمي الخدمات الذين يقدمون منتجات وخدمات متماثلة. (الأزمة المالية العالمية الحالية أسفرت عن قيام أكثر من بلد واحد بفصل جهة التنظيم التحوطي عن جهة تنظيم السوق). وبصرف النظر عن القرار، فمن الضروري توضيح نطاق مسؤولية جميع الهيئات ذات الصلة وكذلك علاقاتها بالهيئات الأخرى التي تنظم المؤسسات نفسها.

وأيا كانت الجهة التي تم اختيارها للإشراف على حماية العميل المالي فإنها ستواجه على الأرجح موارد محدودة. ويتطلب الحد من إجهاد قدرات جهة التنظيم، تشجع بعض السلطات الاتحادات في هذا القطاع على وضع وتطبيق معايير سلوك القطاع على الأعضاء وذلك بهدف إجبارها على تسوية المشاكل مبكرا قبل أن تضطر الحكومة إلى التدخل. (في بلدان بها أنواع متعددة لخدمة فئات الفقراء المتداخلة، فإن مثل هذا الأسلوب ستكون فاعليته محدودة مالم يقم جميع المقرضين باختياره أو يفرض عليهم اختياره). ومن الأدوات الرئيسية وضع ميثاق أخلاقي رسمي حيث يلتزم مقدمو الخدمات بمعايير تغطي الإفصاح وملاءمة المنتجات والتسويق وعمليات التحصيل والتعامل مع الشكاوى. لكن بدون وجود شرط تنظيمي أو تهديد بالتنظيم فإن هذه المعايير لن تكون فعَّالة.

4د. أنظمة الاستعلام الائتماني[89]

نقاط رئيسية

- من الأمور الحيوية لسلامة تنمية التمويل الأصغر القيام بتدعيم تنمية قواعد بيانات الائتمان التي تتضمن أرصدة القروض القائمة والمعلومات السلبية والإيجابية عن سلوك السداد السابقة للعملاء الفقراء وخاصة في الأسواق القريبة من التشبع.
- وتخدم تقارير الاستعلام الائتماني بأفضل صورة مقدمي القروض الصغرى (بصرف النظر عن أشكالهم القانونية) والمقترضين حيث تستند إلى بيانات السداد الشاملة بدلا من بيانات الائتمان الأصغر فحسب.

[89] انظر Lyman et al. (2011).

الإطار 5. مزايا وتحديات الاستعلام الائتماني في التمويل الأصغر

تقدم أنظمة الاستعلام الائتماني مزايا مهمة للمؤسسات المالية ولعملائها. فعن طريق جمع معلومات عن حالة العملاء وسجلهم من طائفة من المصادر الائتمانية وربما من أطراف أخرى تتلقى دفعات سداد بانتظام، تسمح مكاتب الاستعلام الائتماني للمقرضين بتقييم المخاطر بدرجة أكثر دقة وأقل تكلفة. (يؤكد البعض أن مؤسسات التمويل الأصغر الغاية في الصغر أو المؤسسات التي تستخدم منهجية الإقراض المعتمدة على المعرفة المجتمعية، مثل مجموعات الإقراض، لا تحتاج بالقدر نفسه لبيانات التقارير الائتمانية. بيد أنه حتى هذه المؤسسات لديها سبب للقلق على تعدد مصادر المديونية وتعرب أحيانا عن اهتمامها بمثل هذه التقارير). وفي الوقت ذاته فإنها تسمح للمقترضين ببناء "ضمان السمعة" استنادا إلى سجلاتهم الخاصة بالسداد. وبدون قاعدة بيانات شاملة للتقارير الائتمانية لا يصبح سداد المقترض بانتظام معروفا إلا للمؤسسة التي منحته القرض، لكن مع وجود نظام شامل للتقارير الائتمانية فإن سداد قرض من أحد المقرضين الرسميين يسهل للمقترض الحصول على قروض من مقرضين آخرين ويمنح المقرض صورة أكثر اكتمالا عن التزامات المقترض. وبذلك تسمح التقارير الائتمانية للمقرضين بمنح المزيد من القروض بدون ضمانات مادية وتدعم من حافز المقترض للسداد.

وفي البلدان المتقدمة، كان للجمع بين مكاتب الاستعلام الائتماني والأساليب الإحصائية لتصنيف المخاطر أثر كبير في زيادة إتاحة الائتمان للفئات الأقل دخلاً في العقود الأخيرة. وفي البلدان النامية حقق الاستعلام الائتماني الكثير من المكاسب في العقد الأخير. بيد أن الاستعلام الائتماني لم يستخدم بعد في أشد البلدان فقرا (أو مازال بعيدا عن تغطية جميع المقترضين ذوي الدخل المنخفض). وحتى في الأسواق الناشئة الأكثر تطورا هناك تباين في اعتماد هذا النظام وشموليته.

وفي البلدان التي لديها نظام الاستعلام الائتماني فإن العملاء ذوي الدخل المنخفض غالبا ما يبقون خارجه بسبب الحد الأدنى لحجم القرض الذي يشمله النظام (تعينه اللوائح التنظيمية أو مكاتب الاستعلام الائتماني نفسها)، واستبعاد مؤسسات التمويل الأصغر من استخدام قواعد بيانات الاستعلام الائتماني (باللوائح التنظيمية أو الممارسة العملية)، أو عدم اهتمام مؤسسة التمويل الأصغر بالمشاركة فيه. وحين تتنافس مؤسسات التمويل الأصغر على العملاء، وخاصة في الأسواق الأكثر تشبعا، ترتفع سريعا معدلات الإفراط في المديونية والتعثر مع غياب تقارير ائتمانية موثوق فيها عمن يتقدم بطلب الحصول على قرض.

ينشأ عن الاستعلام الائتماني مخاطر إلى جانب المزايا. فمن الممكن أن يقوم مديرو قواعد البيانات الفاسدون ببيع المعلومات إلى أطراف لا يحق لها الحصول عليها. ويمكن أن يؤدي وجود معلومات غير دقيقة في قاعدة البيانات إلى إلحاق الضرر بالمقترضين، وذلك على الرغم من أن ضمان حصولهم على حق الاطلاع على سجلهم الائتماني يمكن أن يحد من هذه المخاطر. وقد يستجيب المقرضون للتقارير بتحفظ شديد، وذلك برفض منح الائتمان تلقائيا حين تظهر بيانات سلبية في سجل طالب القرض. وتسمح قاعدة البيانات التي تشتمل على معلومات سلبية (عن نقص دفعات سداد) ومعلومات إيجابية (عن الانتظام في السداد) ببناء صورة أكثر اكتمالا عن الجدارة الائتمانية.

وغالبا ما تقوم جهات التنظيم المالي بإنشاء واستضافة سجل عام للاستعلام الائتماني، وهو ما قد يتطلب ترخيصا قانونيا أو تنظيميا معينا حسب اشتراطات كل بلد. لكن تطور سوق المعلومات الائتمانية الخاصة يعتمد عادة على بعض التعديلات في الإطار القانوني للبلد المعني. وتثير مكاتب الاستعلام الائتماني الخاصة مشاكل بشأن السرية وخاصة حين تسهم فيها البنوك (التي تخضع في العادة للوائح سرية البنوك).[90] وأحيانا ما يتسنى معالجة هذه المشكلات من خلال اتفاقات موحدة للقروض يرخص فيها المقترض للمقرض الحصول على سجله الائتماني وتبادل المعلومات مع مكتب للاستعلام الائتماني.

وتتمتع مكاتب الاستعلام الائتماني الخاصة عادة بمزايا مهمة على سجلات الائتمان العامة. فالمكاتب الخاصة تجمع البيانات عموما من طائفة واسعة من المصادر بما فيها المرافق وتجار التجزئة. وهي تجمع البيانات السلبية والإيجابية على السواء. وتستخدم في العادة تكنولوجيا المعلومات المتطورة. وأحيانا ما تقدم خدمات ذات قيمة مضافة، مثل التصنيف الائتماني.

بيد أن مكاتب الاستعلام الائتماني الكبيرة التي تستخدم وسائل تقليدية للعمليات وجمع البيانات غالبا ما تواجه عقبات أمام إدراج بيانات مؤسسات التمويل الأصغر في تقاريرها. فقروض مؤسسات التمويل الأصغر ذات الأحجام الصغيرة يمكن أن تكون مرهقة ومكلفة إذا تعاملت معها مكاتب الاستعلام الائتماني، وقد لا يتوفر لدى هذه المؤسسات أنظمة المعلومات أو نوعية البيانات المطلوبة لتلبية شروط مكاتب الاستعلام الائتماني، ولا يملك عملاء مؤسسات التمويل الأصغر أحيانا بطاقات الهوية الوطنية التي تطلبها مكاتب الاستعلام الائتماني. علاوة على ذلك فإن تكلفة حصول مؤسسات التمويل الأصغر على تقارير الاستعلام الائتماني قد تكون مرتفعة قياسا إلى حجم القرض وخاصة إذا كانت مؤسسات التمويل الأصغر لا تتمتع بسعر الخصم على الحجم الكبير للقروض الذي تحصل عليه البنوك التجارية الضخمة.

وإذا كان عدد ضئيل من المقرضين المساهمين في مكتب للاستعلام الائتماني يخدم مقترضين لقروض صغرى فلن تكون البيانات ذات فائدة كبيرة لمؤسسات التمويل الأصغر. ولهذا السبب من المهم أن يشمل مكتب الاستعلام الائتماني الخاص مصادر بديلة لسجل الدفع، مثل المرافق أو تجار التجزئة. وفي بلدان حيث لا تتقيد مؤسسات التمويل الأصغر بقواعد سرية البنوك أو غيرها من سرية البيانات، فقد يكون لمكتب خاص للاستعلام الائتماني يُشكل خصيصا لمؤسسات التمويل الأصغر (مثلا، اتحاد مؤسسات التمويل الأصغر) مزايا في التكلفة والحصول على البيانات. لكن كما أشرنا سابقا، فحين تتساوى المتغيرات الأخرى، فإن مكاتب الاستعلام الائتماني التي تستقي بياناتها من مصادر عن المدفوعات أكبر عددا وأكثر شمولا هي أكثر فائدة، سواء للمؤسسات التي تقدم قروضا صغرى أو المقترضين.

وإذا لم ينشئ القطاع الخاص مكتبا للاستعلام الائتماني يخدم الإقراض الأصغر على نحوٍ ملائم، فقد يظهر مبرر للتدخل الحكومي مثل (*1*) اعتماد حوافز تنظيمية للاستعلام الائتماني، مثلا بخفض نسبة تجنيب المخصصات عن القروض التي تستخدم هذه التقارير، أو (*2*) اشتراط أن تنظم مؤسسات التمويل الأصغر مكتبا للاستعلام الائتماني لنفسها أو المساهمة في برنامج قائم على قاعدة عريضة، أو (*3*) اشتراط أن تتبادل جميع مكاتب الاستعلام الائتماني المرخصة البيانات الائتمانية فيما بينها. أما الخيار الثالث، الذي

[90] لا تواجه السجلات الائتمانية العامة عادة القيود القانونية نفسها فيما يتعلق بالخصوصية، وعلى نحوٍ أخص، السرية المصرفية لأن هذه المسائل ترد في التشريعات المصرفية ذات الصلة.

يتحقق عادة بأن يتبادل السجل الائتماني العام البيانات مع مكاتب الاستعلام الائتماني الخاصة على أساس انخفاض التكلفة أو بدون تكلفة على الإطلاق، فهو غير مفيد للتمويل الأصغر إلا إذا شاركت فيه مؤسسات تقديم الائتمان ذات الصلة.

4هـ. القيود على هيكل الملكية والإدارة ورأس المال[91]

نقاط رئيسية

- القيود على الاستثمار الأجنبي أو الإدارة الأجنبية أحيانا ما تعرقل تنمية الخدمات المالية للفقراء.
- المنظمات غير الحكومية ينبغي السماح لها بامتلاك أسهم في مؤسسات للتمويل الأصغر تسعى إلى الربح وتستهدف الفقراء تحديدا.

القيود على الاستثمار الأجنبي أو الإدارة الأجنبية أحيانا ما تعرقل بشدة تنمية الخدمات المالية للفقراء. العمليات الجديدة (بدء النشاط، مثلا) وكذلك تحول المنظمات غير الحكومية قد تعرقلها قيود بشأن العملة والجنسية وتنويع حملة الأسهم والاستثمار الأجنبي. في عدد قليل من البلدان، تعد المدخلات الفنية والمالية الأجنبية مهمة في تقدم التمويل الأصغر. وعلى ذلك فقد يكون الوضع صعبا إذا واجهت مؤسسات التمويل الأصغر حظرا أو قيودا شديدة على مشاركة المساهمين الأجانب أو الاقتراض من مصادر أجنبية أو تعيين أشخاص من جنسيات أخرى في مناصب فنية أو بالإدارة العليا. وفي بعض البلدان، قد لا يجتذب قطاع التمويل الأصغر الكثير من المستثمرين التجاريين المحليين لبضع سنوات، ولذا فإن فرض قيود على الاستثمار الأجنبي أو تعيين الأجانب قد يعوق التوسع في تقديم الخدمات.

وقد يمنع القانون الحاكم للمؤسسات غير الربحية امتلاك المنظمات غير الحكومية المحلية أو الأجنبية من امتلاك حصة في مؤسسة مالية. وفي بعض البلدان فإن هذا الحظر يجد جذوره في فكرة أن المنظمات غير الربحية ينبغي أن تجد المساندة فقط من التبرعات وليس عن طريق كسب عائدات من بيع بضائع أو خدمات. بيد أن هذا الرأي أقل شيوعا اليوم عما كان عليه قبل عشر سنوات.[92] وينبغي معالجة المخاوف بشأن ملكية المنظمات غير الحكومية المستندة إلى هذا الرأي الذي عفا عليه الزمن من خلال توضيح اللوائح التنظيمية ذات الصلة بالمنظمات غير الحكومية.

---

[91] يركز هذا القسم على الشروط غير التحوطية والمطبقة على المؤسسات التي تتلقى الودائع وتلك التي لا تتلقاها. وترد مناقشة لبعض القيود التحوطية على الملكية في "2د. تحول مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية إلى مؤسسات وساطة مرخصة – ملاءمة الملكية وشروط التنوع".

[92] هناك اليوم اتفاق متنامٍ على أن أي مؤسسة للتمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية تحقق عائدات صافية لا تخالف وضعها غير الساعي للربح إذا استخدمت الفائض في تمويل أعمالها شريطة ألا تقوم بتوزيع الفائض على أطراف خاصة أو تستخدم الفائض في منفعة أطراف داخلية (مثلا، دفع رواتب أعلى من السوق).

4و. تحول المنظمات غير الحكومية إلى شركات تسعى إلى الربح

نقاط رئيسية

- إن وضع مسار قانوني واضح لتحوّل مؤسسات التمويل الأصغر من بين المنظمات غير الحكومية يمكن أن يمثل إصلاحا مشجعا ومهما، وقد تشمل التغيرات في القوانين واللوائح التنظيمية غير المالية وخاصة الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية.
- جهات التنظيم ينبغي أن تعالج مخاطر التجريد من الأصول القائمة في عملية التحول من منظمة غير حكومية للمنفعة العامة إلى مؤسسة ذات ملكية خاصة.

ومازال عدد كبير من مؤسسات التمويل الأصغر في البلدان النامية والسائرة على طريق التحول تعمل بوصفها منظمات غير حكومية محلية أو مشاريع لمنظمات غير حكومية دولية. ويعتزم الكثير من مؤسسات التمويل الأصغر من بين المنظمات غير الحكومية التحول إلى شركات تسعى للربح (إما مع تلقي ودائع أو بدون تلقي ودائع) للوصول إلى مصادر تمويل تجارية، أو تقديم خدمات غير مسموح للمنظمة غير الحكومية بتقديمها، أو الامتثال لشروط قانونية جديدة. وطالبت بعض البلدان مؤسسات التمويل الأصغر من بين المنظمات غير الحكومية بالتحول، في محاولة منها في العادة لتحسين اللوائح التنظيمية والتنظيم العام للقطاع.[93] وأكثر عمليات التحول شيوعا هي تحويل المنظمة غير الحكومية محفظة قروضها وغير ذلك من الأصول والخصوم والموظفين إلى شركة جديدة أو قائمة مقابل أسهم في الشركة أو مدفوعات في صورة نقدية أو دين.

والمنظمة غير الحكومية هي كيان بلا مالك تعمل عادة بموجب القانون وبموجب اتفاقية إنشائها لغرض المنفعة العامة وليس الصالح الخاص لمؤسسيها أو مديرها أو غيرهم من داخل المنظمة. وعلى النقيض فإن الشركات التي تسعى للربح تدار لغرض تحقيق الربح للمالك. وترغب معظم مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية المتحولة في حصة في الملكية في الكيان الجديد لضمان استمرار رسالتها (مثلا، خدمة الفقراء) ورغم أنه من الجدير بالذكر أن ملكية المنظمة غير الحكومية لا تضمن استمرار الرسالة كما أنه ليس بالضرورة أن يكون المساهمون من القطاع الخاص أسوأ في مجال حماية الأداء الاجتماعي. وفي الوقت ذاته، فإن تحول هذه المنظمات عادة ما يتضمن دخول مستثمرين جدد. ولن تعتمد هوية هؤلاء المستثمرين ولا حجم حصتهم في الشركة الجديدة على الاعتبارات العملية فحسب بل أيضا على الأنظمة المحلية السارية.

فإذا أراد واضعو السياسات إنشاء إطار يساعد مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية على التحول إلى شركات تسعى للربح، فإنهم يحتاجون في الغالب إلى بحث القيام بتعديلات في العديد من المجالات الأخرى باللوائح التنظيمية، وليس مجرد التنظيم المالي.[94] وعلى المستوى العملي، فإن قانون

[93] في حين أنه قد تكون هناك منافع من هذا الأسلوب فإن فرض التحول في إطار زمني ضيق قد يكون مقيدا أيضا لمؤسسات التمويل الأصغر القائمة وعملائها.

[94] في معظم البلدان، فإن التنظيم القائم لا يتضمن تحول مؤسسات التمويل الأصغر، ولم يُطبق مطلقا من قبل عليه.

المنظمات غير الحكومية في كثير من البلدان ليس من القوانين التي تتسم بتطور كبير وخاصة فيما يتعلق بمسائل معقدة على حدود ما يمكن أن يعتبر ملائما لهيئة تخدم الصالح العام. وفي بعض البلدان، قد يكون هناك غموض بشأن ما إذا كانت المنظمة غير الحكومية التي تعمل للنفع العام تستطيع تحويل محفظتها وغير ذلك من الأصول والممتلكات إلى شركة تسعى للربح. وقد يكون هناك مانع قانوني يحول دون تحول منظمة غير حكومية لها حصة في الملكية إلى شركة تجارية (خاصة في حالة تملكها لحصة مسيطرة) أو قيود قانونية على المساهمة الأجنبية أو شروط أخرى على ملاءمة هيكل الملكية تكون سارية على المؤسسات المالية. وحتى إذا لم تمنع هذه القيود عمليات التحول فقد تسفر عن استخدام هياكل غير حقيقة أو غير ملائمة أو غير فاعلة لرسملة الشركة الجديدة.

وتشكل عمليات التحول فرصة للتحويل غير الملائم لأصول المنظمة غير الحكومية إلى جيوب القطاع الخاص. ويشكل هذا التحويل في الأصول غالبا خرقا لقوانين المنظمات غير الحكومية، لكن الأحكام القانونية قد تكون أقل وضوحا أو غير مطبقة بقوة. ويمكن للعاملين داخلها أن يجردوا الأصول عبر الإفراط في دفع الأجور أو منح أسهم في الشركة الجديدة في مقابل أقل من قيمتها. ويمثل التجريد من الأصول أيضا مشكلة حين يرتبط بها مستثمرون من الخارج. ما هي نسبة الملكية التي تحصل عليها المنظمة غير الحكومية في الكيان الجديد مقابل مساهمتها بالمحفظة والأنظمة والمعرفة والأصول غير المادية، مثل العلاقات مع العملاء؟ وما هي النسبة الملائمة للمستثمرين الذين يساهمون مساهمة نقدية؟ وحيث إنه لا يتوفر حتى مستويات مرجعية للتقييم من حيث السعر/القيمة الدفترية أو نسبة السعر إلى الإيرادات، فقد لا يتضح ما إذا كانت صفقة "جيدة" تثري المساهمين من القطاع الخاص على حساب مؤسسة التمويل الأصغر (O'Donohoe et al. 2009).[95]

وتشمل الإجراءات الرامية إلى الحيلولة دون تجريد أصول المنظمة غير الحكومية (1) اشتراط أن يتنحى العاملون داخل المنظمة غير الحكومية عن المفاوضات إذا كانوا هم أو أطراف ذات صلة يحصلون على أسهم في الكيان الجديد أو سيعملون في الشركة الخاصة الجديدة[96] و(2) الاستعانة بشخص مستقل له مكانته وخبرته في التقييم للحكم على مدى نزاهة العملية. وتكون تقييمات مثل هذا الخبير مكلفة في الغالب.

4ز. المعاملات المضمونة

نقطة رئيسية

إن الإصلاح القانوني والقضائي لمساندة المعاملات المضمونة —وخاصة قانون الرهن وسجلات رهن يمكن للجمهور الاطلاع عليها— قد يسهل التمويل الأصغر رغم أن الائتمان الأصغر العادي غير مضمون فعليا.

95 أيضا، Reille et al. (2010) and Glisovic, Gonzalez, Saltuk, and de Mariz (2012).

96 هناك أيضا خطر إذا تنحى الأشخاص ذوو العلاقة الرئيسيون في المنظمة غير الحكومية أن يكون الأشخاص الآخرون المعنيون في المنظمة والذين يتركون وحدهم لاتخاذ القرار دون أن يكون لديهم المعلومات اللازمة وقد يتساهلون أكثر عن غير قصد في التفاوض مع المساهمين الجدد من القطاع الخاص.

وتتحقق الفائدة لكل من المقترضين والمقرضين والاقتصاد الوطني عندما لا تقتصر ضمانات القروض على العقارات فحسب، ولكنها تمتد لتشمل الأصول المنقولة والأصول غير المادية أيضاً. وفي العديد من البلدان النامية والسائرة على طريق التحول، يكون من المكلف أو من المستحيل حتى إيجاد وتطبيق فوائد الضمان في الضمانات المنقولة أو غير المادية. وأحيانا ما يواجه الأشخاص من ذوي الدخل المحدود أيضا قيودا على استخدام منازلهم وأرضهم رهنا.

ويفيد إصلاح اللوائح التنظيمية الخاصة بالمعاملات المضمونة على الأرجح الطبقة المتوسطة أكثر مما يفيد أصحاب القروض الصغرى. فكثير من القروض الصغرى صغيرة الحجم إلى حد أن تسجيل الرهن لن يكون ذا مردود من حيث التكلفة. كما أن كثيرا من أصول الفقراء ليست ملائمة للرهن حتى مع إصلاح اللوائح التنظيمية. وبالطبع فإن مانحي القروض الصغرى الذين يتسمون بالكفاءة يعرفون كيفية استرداد القروض بدون رهن. مع ذلك ففي بعض البلدان تشمل قاعدة عملاء القروض الصغرى —وخاصة في الطرف الأعلى— مقترضين يمكنهم تقديم رهن له قيمة إذا كان الإطار التنظيمي مشجعا على ذلك. وحيثما تكون هذه هي الحال، ترهن مؤسسة التمويل الأصغر ما يمكن أن يقدمه المقترض لزيادة الحافز على السداد، حتى لو كانت قيمة القرض أكبر من قيمة الرهن عند بيعه.

4ح. الجرائم المالية[97]

تهيمن ثلاثة موضوعات في مجال الجرائم المالية على تنظيم التمويل الأصغر: مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب والجرائم المالية ذات الصلة (خاصة برامج الاستثمار الهرمي) وانتحال الشخصية. وفي السنوات الخمس الماضية أثارت مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب معظم الاهتمام الدولي. لكن من وجهة نظر العملاء الفقراء للخدمات المالية فإن برامج الاستثمار الهرمي (المعروفة أيضا باسم برامج بونزي) وانتحال الشخصية لهما أهمية كبيرة أيضا.

مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب

نقطة رئيسية

إن تطبيق قواعد مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب للأعمال المصرفية التقليدية على معاملات التمويل الأصغر الضئيلة قد تقيد بشدة إمكانية الحصول على الخدمة مالم يتم اعتماد أسلوب يستند إلى المخاطر.

[97] يمكن أن تؤدي الجريمة المالية إلى تعثر المؤسسة ولذا فإن منع الجريمة المالية قد يخدم الأغراض التحوطية وغير التحوطية.

جميع البلدان تقريباً التزمت بتنفيذ التوصيات الأربعين لمجموعة العمل المالي (FATF)، والهيئة الدولية المعنية بوضع المعايير بشأن مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب.[98] وتتضمن القيود الرئيسية بشأن مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب (*1*) إجراءات العناية الواجبة بشأن العملاء، مثل التحقق من هوية العميل (يشار إليها أيضا بقواعد "اعرف عميلك") و(*2*) حفظ السجلات و(*3*) إبلاغ السلطات بالمعاملات غير العادية والمريبة. وتغطي توصيات فريق العمل طائفة واسعة من الأنشطة بما في ذلك تلقي الودائع من الجمهور وإقراض العملاء وتقديم خدمات تحويل الأموال الرسمية وغير الرسمية (رغم أن تطبيق هذه القواعد على المعاملات غير الرسمية يمثل تحديات واضحة).

ومن الجوانب الحيوية في التوصيات المعدلة حديثا لجهود الاشتمال المالي هيمنة الأسلوب المستند إلى تحليل المخاطر وهو الآن التوصية الأولى.[99] وتوجه هذه التوصية البلدان إلى تعيين وتقييم وفهم مخاطر غسل الأموال/تمويل الإرهاب وضمان أن الإجراءات المتخذة كفيلة بمنع غسل الأموال/تمويل الإرهاب تتفق مع مستوى المخاطر المحددة. وتسمح التوصية الأولى للبلدان "بتحديد المخاطر الأقل للسماح بتبسيط الإجراءات لبعض توصيات فريق العمل في ظل ظروف معينة". وتوضح المذكرة التفسيرية للتوصية أن "حيثما يتأكد وجود خطر أقل لغسل الأموال وتمويل الإرهاب فقد [يقرر البلد المعني] عدم تطبيق التوصيات على نوع معين من المؤسسات أو الأنشطة المالية" (مجموعة العمل المالي 2012).

إن هذه التوصية الجديدة —التي تتضمن وجهات نظر تم الإعراب عنها سابقا من جانب فريق العمل، بما في ذلك في مذكرة توجيهية لعام 2011 عن الاشتمال المالي (مجموعة العمل المالي ومجموعة آسيا والمحيط الهادئ والبنك الدولي 2011)— تعكس الفهم والتسليم بأن الامتثال لقواعد مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب قد يزيد تكلفة التشغيل زيادة ضخمة إذا تم تطبيقها على مئات الآلاف من المعاملات الصغيرة للغاية التي تشمل العملاء الفقراء. ويمكن أن تجعل هذه التكلفة العالية من المستحيل مواصلة خدمة بعض العملاء الفقراء. وتعكس هذه التوصية أيضا الوعي الحديث من جانب فريق العمل وجهات التنظيم وغيرهما بأن أهداف النزاهة المالية لتنظيم مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب وأهداف الاشتمال المالي للتمويل الأصغر يمكن أن يعزز كل منها الآخر بدلا من أن تتضارب والمهم أن الإقصاء المالي يمثل مخاطر على النزاهة المالية.[100] ورغم أن القيمة المتدنية لا تعني بالضرورة انخفاض مخاطر غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، فإن كثيرا من البلدان تطبيق بالفعل معاملة خاصة بشأن غسل الأموال/تمويل الإرهاب على التمويل الأصغر والمعاملات المالية الأخرى ذات القيمة الضئيلة.

---

[98] صدرت التوصيات الأربعون الأصلية لمجموعة العمل المالي عام 1990 لمحاربة غسل الأموال خصيصا. وتم تعديل التوصيات ثلاث مرات منذ ذلك الحين: في 1996 و2003 و2012. وتضمنت مراجعة 2012 التوصيات الأربعين الأصلية مع تسع توصيات خاصة (صدرت عامي 2001 و2003) لتناول التوسع في تفويض مجموعة العمل المالي بغرض مواجهة تمويل الإرهاب. وتعكس مراجعة 2012 أيضا توسيع التفويض الذي يتضمن محاربة انتشار أسلحة الدمار الشامل.

[99] الأسلوب المستند للمخاطر هو في الواقع نهج متناسب للتنظيم والإشراف تقره العديد من الهيئات المعنية بوضع المعايير. انظر CGPI white paper (2011).

[100] حددت ورقة التوجيهات الإقصاء المالي باعتباره من مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويرد هذا المفهوم في المرسوم الوزاري الذي يقر التوصيات المراجعة. انظر FATF (2012b). انظر Isern and de Koker (2009).

ورغم هذه التغيرات الملموسة في أنشطة فريق العمل، مازالت هناك تحديات كبيرة قائمة. وفي كثير من البلدان، فإن التحدي الأهم هو تعديل قواعد العناية الواجبة بالعملاء بحيث تحدد الفقراء رسميا وتسمح بالبدائل (مثلا، التحقق من الهوية عن طريق زعيم القرية). وللتغلب على هذا التحدي تحاول بعض البلدان زيادة توفير بطاقات الهوية الوطنية أو رقم التعريف الفريد.

وحالما تنشأ علاقة بين العميل المحدد الهوية وبين جهة تقديم الخدمة، يمكن التخفيف من مخاطر غسل الأموال/تمويل الإرهاب بفرض سقف على حجم المعاملات والتدفقات الشهرية والأرصدة وكذلك عن طريق تشغيل برامج كمبيوتر وتدريب العاملين لتحديد المعاملات المريبة.

وقد تشكل تكلفة إنتاج وتخزين السجلات المطلوبة تحديا هي الأخرى. وكما أشرنا من قبل، فإن التكلفة الإدارية المرتفعة لعدد كبير من المعاملات الصغيرة يجعل من احتواء التكلفة أمرا حيويا للوصول إلى عملاء التمويل الأصغر. وينبغي أن تسمح اللوائح التنظيمية بالسجلات الإلكترونية بدلا من الورقية للتحقق من العناية الواجبة للعملاء وهو ما يمكن أن يحد من التكلفة كثيرا. وتشمل الإجراءات الأخرى لاحتواء التكلفة السماح للوكلاء والغير بإجراء العناية الواجبة للعملاء.

الاحتيال وبرامج الاستثمار الهرمي وجرائم مالية ذات صلة

نقطة رئيسية

في العديد من البلدان، تعتبر الإجراءات التنظيمية لمكافحة الاحتيال والجرائم المالية كافية للتعامل مع الاستغلال في حالات تقديم خدمات التمويل الأصغر، أو قد تقتضي تعديلاً فقط من أجل إضافة أي فئات جديدة من المؤسسات إلى البيئة التنظيمية. وكثيراً ما تتمثل الحاجة الأكثر إلحاحا في تحسين تطبيق القوانين القائمة.

ومثلها مثل باقي المؤسسات المالية الأخرى فإن مؤسسات التمويل الأصغر قد تسقط ضحية للاحتيال والجرائم المالية ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، قد يخترع موظف القرض مقترضا وهميا أو يختلس مدفوعات المقترض، أو قد يسيء المدير تخصيص أموال المنح، أو قد يستولى مجرمون على الودائع في مؤسسة وهمية أو فرع وهمي للتمويل الأصغر ثم يهربون.

وتنتشر برامج الاستثمار الهرمي في كثير من البلدان النامية والسائرة على طريق التحول، وهي تقع أيضا في البلدان المتقدمة. ففي تلك البرامج يتم التعهد باستثمارات تدر عائدا ضخما ويحصل المستثمرون الأوائل على العائد الموعود لكن من استثمارات الضحايا التاليين.

وتعد برامج الاستثمار الهرمي ذات صلة قوية بالتمويل الأصغر حيث تستهدف الضحايا الأقل وعيا بالخدمات المالية وأقل خبرة بها. وتفترض هذه البرامج أو تحاكي شكلا تنظيميا يستخدمه أيضا مقدمو خدمات التمويل الأصغر المشروعون، فبرامج الاستثمار الهرمي، مثلا، مصممة في شكل تعاونيات مالية. وعلى المدى القصير فإن هذا يضر أيضا بالمؤسسات المشروعة لأنها تخسر المودعين الذين يتركونها ويتوجهون نحو مقدمي خدمة الاستثمار الهرمي. وحالما تنهار هذه البرامج قد يكون لها تبعات طويلة الأجل على ثقة العملاء الفقراء في المؤسسات المشروعة وكذلك في جهات التنظيم. وكان للغضب من فشل الحكومة في منع برامج الاستثمار الهرمي الواسعة النطاق (وحتى التواطؤ الضمني في بعض الحالات) تبعات سياسية خطيرة في بعض البلدان بل إلى حد تغيير النظام.

وللأسف لا تتوفر إجابة تنظيمية بسيطة لبرامج الاستثمار الهرمي. فتحديد هذه البرامج في الوقت المناسب أمر صعب رغم أن هذا يمكن التغلب عليه عن طريق تحذير الجمهور وعبر توفير قنوات خاصة للعملاء لتوفير المعلومات عن الجناة. وبخلاف كل هذا فإن الأدوات المتاحة هي المستخدمة في مهاجمة الاحتيال المالي عموما. وللحد من مخاطر ضعف تطبيق القانون (سواء بسبب الفساد أو غير ذلك) فقد يكون من المستحسن منح وكالة حكومية محددة مسؤولية صريحة عن برامج الاستثمار الهرمي بما في ذلك سلطة إغلاقها وإحالة المسؤولين عنها إلى القضاء. وفي الغالب فإن أكثر من وكالة واحدة تشارك في تنظيم هذه البرامج وإغلاقها، وقد تتضمن هذه الأنشطة تحقيقات في الإفلاس وتحقيقات جنائية ومصادرة الأصول. وحيثما تكون هذه هي الحالة، فقد يكون من الضروري إنشاء وكالة حكومية تمثل الوكالات الرئيسية التي ينبغي أن تعمل ضد برامج الاستثمار الهرمي.[101]

انتحال الهوية

نقطة رئيسية

في معظم البلدان، يعد انتحال الهوية وسرقتها جريمة. وينبغي أن ينصب التركيز على تحسين إنفاذ العقوبات الجنائية القائمة وغير ذلك من إجراءات حماية البيانات والخصوصية.

ويشمل انتحال الهوية في الخدمات المالية انتحال هوية شخص آخر أو انتحال هوية مزورة وذلك لشراء خدمات مالية أو الاستيلاء على أموال. ويمكن أن يكون مقدمو التمويل الأصغر ضحايا ومسهلين على السواء لانتحال الهوية. فالمحتال، على سبيل المثال، قد ينتحل هوية مزورة ويزور معلومات عن تدفقاته

[101] أعضاء فريق العمل يحتاجون إلى تقييم قدراتهم وصلاحياتهم لتحديد البرامج فورا ولضمان أن هيئاتهم تستطيع معا إغلاق البرامج وتتبع أموال المستثمرين واستردادها واتخاذ إجراءات ملائمة لإنفاذ القانون في مواجهة مديري هذه البرامج.

النقدية للحصول على قروض لا يعتزم ردها، أو قد ينتحل هوية مقترض له تصنيف ائتماني قوي للغرض ذاته. وتسهل سرقة الهوية نسبيا حين يتسنى إقناع الضحية الذي لا يقرأ ولا يكتب بتوقيع مستندات لا يفهمها. ويمكن أن تنجم أيضا عن انتهاك أمن البيانات أو بإقناع الضحية بتقديم كلمة السر أو رقم التعريف الشخصي الخاص به. ويتم تجريم هذا النشاط في معظم بلدان العالم. وينبغي أن ينصب التركيز على تحسين إنفاذ العقوبات الجنائية القائمة وغير ذلك من إجراءات حماية البيانات والخصوصية.

4ط. المعاملة الضريبية للتمويل الأصغر[102]

نقاط رئيسية

- ينبغي أن تقوم المعاملة الضريبية التفضيلية المتعلقة بالتعاملات على أساس أنواع الأنشطة أو المعاملات، بغض النظر عن طبيعة المؤسسة وما إذا كانت مرخصة وفقاً للتنظيم التحوطي أم لا.
- يحق القول بأن مؤسسات التمويل الأصغر من بين المنظمات غير الحكومية ينبغي معاملتها المعاملة نفسها التي تحظى بها جميع المنظمات غير الحكومية الأخرى التي تعمل من أجل الصالح العام، وذلك عندما يتعلق الأمر بالضرائب على صافي الأرباح.
- إن اقتطاعات النفقات من الضرائب على الأرباح والمتاحة للبنوك ينبغي أن تتاح للمؤسسات الأخرى التي تقدم خدمات مماثلة.

فقد تستدعي التباينات الواسعة في الأنظمة الضريبية وغيرها من العوامل المحلية الأخرى نتائج متمايزة، لكن في معظم البلدان يمكن تنظيم النقاش على الأقل حول الفصل بين الضرائب على المعاملات المالية والضرائب على صافي الأرباح الناشئة عن مثل هذه المعاملات.

فرض الضرائب على المعاملات والأنشطة المالية

من الناحية المبدئية على الأقل، من المستحسن عادة أن تدفع المؤسسات من مختلف الأنواع الضرائب ذاتها على المعاملات إذا كانت تقوم بالأنشطة نفسها. وفي بعض البلدان، لا يحصل سوى المؤسسات الخاضعة للتنظيم التحوطي على معاملة ضريبية تفضيلية فيما يتعلق بالمعاملات المالية (مثلا، الاعفاء من الضريبة على القيمة المضافة على قروض البنوك، ومن الضرائب على العائد من فوائد البنوك)، حتى لو كانت المعاملة الضريبية التفضيلية لا تتعلق بشكل يُذكر بأهداف معينة للتنظيم التحوطي. وفي بلدان

[102] فرض الضرائب على منتجات التأمين يشمل مسائل فريدة لا تطبق على مقدمي خدمات الائتمان والادخار وتحويل الأموال وهذا غير وارد في هذا القسم.

أخرى، فإن الضرائب على المعاملات المالية تؤثر على التعاونيات المالية على نحوٍ يختلف عن البنوك. ومن أجل الحيلولة دون المراجحة الضريبية، ينبغي أن تقوم المعاملة الضريبية التفضيلية المتعلقة بالتعاملات على أساس أنواع الأنشطة أو المعاملات، بغض النظر عن طبيعة المؤسسة وما إذا كانت مرخصة وفقاً للتنظيم التحوطي أم لا. ومع ذلك فإن بعض البلدان لديها خصومات خاصة على ضرائب المعاملات وذلك من أجل المؤسسات غير الربحية.

فرض الضرائب على الأرباح

فيما يتعلق بالضرائب على صافي الأرباح، هناك حجة قوية مفادها أن مؤسسات التمويل الأصغر من المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تعامل معاملة المنظمات غير الحكومية ذات النفع العام نفسها. ويستند الاعفاء من الضريبة على الأرباح إلى مبدأ أن المنظمة غير الحكومية تقدم نفعا عاما معترفا به (في هذه الحالة خدمة الفقراء) ولا توزع صافي فوائضها على مساهميها أو غيرهم من العاملين، ولكنها تعيد استثمار أي فوائض في تمويل أعمال نفعية اجتماعية أخرى. وبلا شك، فهناك دائماً وسائل لتجنب روح مبدأ عدم التوزيع، مثل الأجور المبالغ فيها، أو منح قروض بسعر أدنى من الأسعار السائدة للعاملين داخلها. لكن أكثر الوسائل منطقية للتعامل مع هذا الخطر هو في العادة تحسين تطبيق قانون المنظمات غير الحكومية وليس فرض ضرائب على أرباح هذه المنظمات.

وفي كثير من البلدان، تعامل التعاونيات بصفتها كيانات غير تجارية لتوجهها نحو النفع المشترك ولذلك فهي معفاة من الضرائب على الأرباح رغم أنها قد توزع صافي الفائض على الأعضاء المالكين. وتتباين الآراء بشأن ما إذا كانت هذه المؤسسات تستحق هذا الدعم العام في حين أن مؤسسات التمويل الأصغر المسجلة بوصفها شركات وتقدم الخدمات ذاتها للعملاء أنفسهم لا تستفيد من مثل هذا الدعم. وفي بعض البلدان يبدو أن مؤسسات التمويل الأصغر التي كان من المفترض أن تتحول إلى شركات مساهمة تنشأ بدلا من ذلك بصفتها تعاونيات لا لسبب إلا لضمان الاعفاء من الضرائب على الأرباح (أي أن المراجحة الضريبية تقع هنا).

ويجب أن تطبق عليها القواعد الخاصة باقتطاع النفقات من الوعاء الضريبي (مثل الاحتياطيات المخصصة للقروض المعدومة ضمن حدود معقولة) باتساق على جميع أنواع المؤسسات، بغض النظر عن كونها مرخصة وفقاً لتنظيم تحوطي أم لا. لكن هذا لا يطبق في كثير من البلدان، وذلك لأن القواعد الضريبية تنشأ والبنوك فقط في الذهن. علاوة على ذلك، إذا كان التنظيم التحوطي يتطلب تجنيب مخصص احتياطي لحوافظ القروض الصغرى المتعثرة على نحوٍ أكثر قوة من حوافظ القروض التقليدية، فيجب أن يتفاوت أيضاً الخصم الضريبي على أرباح مؤسسات الإقراض الأصغر تبعاً لذلك.

الجزء الخامس. تنظيم الخدمات المصرفية المُقدّمة بدون فروع بنكية لخدمة الفقراء

نقاط رئيسية

- تحفل الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية عبْر استخدام تقنيات مثل الهواتف المحمولة وقارئات البطاقات الذكية لنقل تفاصيل المعاملات واستخدام منشآت خدمات التجزئة القائمة بالفعل لتكون واجهة أساسية للتعامل مع العملاء بتباشير الأمل في توسيع نطاق الحصول على الخدمات المالية عن طريق خفض تكاليف المعاملات بالنسبة للمُقرض وزيادة اليُسر والسهولة بالنسبة للعميل.
- ينبغي لأي إطار تنظيمي مناسب للخدمات المصرفية بدون فروع بنكية أن يشمل: (*1*) شروط استخدام الوكلاء أو الأطراف الأخرى من قبل البنوك والجهات غير البنكية لتكون واجهة للتعامل مع العملاء؛ (*2*) نظاما مرنا ومستندا إلى تحليل المخاطر لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ (*3*) قواعد تنظيمية واضحة بشأن إصدار الجهات غير البنكية حسابات القيمة المختزنة إلكترونيا؛ (*4*) حماية المستهلكين بما يتلاءم مع سياق الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية؛ (*5*) قواعد حاكمة لنظام الدفع تسمح (في المدى الطويل على الأقل) بنطاق واسع للتشغيل البيني/المتبادل والربط بين الأنظمة.

يقوم الكثير من الناس في البلدان المتقدمة والنامية بأداء وتلقي المدفوعات باستخدام تقنيات مثل بطاقات الدفع والهواتف المحمولة بدلا من النقود. وتُستخدم هذه التقنيات أيضا في خدمات مالية أخرى منها معاملات السحب والإيداع والادخار. ويتم في حالات قليلة استخدام هذه التقنيات في صرف القروض وتحصيل مدفوعات السداد. وهذه هي الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية: أي تقديم خدمات مالية خارج فروع البنوك التقليدية باستخدام أطراف ثالثة، مثل متاجر التجزئة، لتكون واجهة رئيسية للتعامل مع العملاء؛ والاعتماد على وسائل تكنولوجية، مثل قارئات البطاقات الذكية في نقاط البيع الطرفية والهواتف المحمولة، لنقل تفاصيل المعاملات. ونظرا لاستخدامها بنية تحتية قائمة (مثل الهواتف المحمولة ومتاجر التجزئة) وشبكات الوكلاء، فإنه من الممكن أن تؤدي الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية إلى تخفيض تكاليف المعاملات تخفيضا كبيرا وزيادة الراحة والسهولة في إنجازها، ومن ثمّ الوصول إلى الكثيرين ممن لا يتعاملون مع البنوك أو يعانون من قلة الخدمات المصرفية.[103]

[103] الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية ليست خدمات مُستحدثة: فماكينات الصراف الآلي وأجهزة نقاط البيع الإلكترونية في منافذ التجزئة مُتاحة منذ عشرات السنين. ولكن الأمر الجديد هو قيام فئات لم تكن تصل إليها خدمات الفروع البنكية التقليدية باستخدام قنوات الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية بعد مشاركة بعض الأطراف الفاعلة مثل شركات تشغيل شبكات الهواتف المحمولة.

الإطار 6. النماذج البنكية وغير البنكية

من المفيد، لأغراض مناقشة التنظيم والرقابة، أن يتم التمييز بين نوعين للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية. ففي النماذج المستندة إلى بنوك يكون عقد العميل مع بنك أو مؤسسة مُرخصة مماثلة. أما في النماذج غير البنكية فيكون عقد العميل مع جهة غير مصرفية مقدمة للخدمة مثل شركات تشغيل شبكات الهاتف المحمول بينما يحتفظ بنك بحساب الأموال الإلكترونية. ويعتمد كل من النماذج البنكية وغير البنكية على وكلاء لإنجاز عمليات الإيداع والسحب الضرورية.

وهناك مُحدّد رئيسي في تطور الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية يتمثل في البيئة التنظيمية. فهل يُسمح لمنافذ التجزئة والأطراف الثالثة الأخرى بتقديم خدمات لعملاء البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، وتوفير خدمات تلقي النقود/صرف النقود (مثل عمليات الإيداع والسحب وإنْ كان القانون المحلي يُعرّف هذه المعاملات بطريقة مختلفة عن عمليات الإيداع والسحب في البنوك)، وأية خدمات أخرى؟ هل نظام مدفوعات التجزئة متاح (وبتكلفة ميسورة) لدى مقدمي الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية الراغبين في خدمة العملاء ذوي الدخول المنخفضة؟ هل تسمح أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للبنوك باستخدام وكلاء بأداء مهام التعرّف على العميل ووظائف التقيّد والامتثال الأخرى؟ هل هناك لوائح تنظيمية واضحة وسُلطة واضحة على الأطراف الفاعلة المختلفة المشاركة في الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية، أم أن اللوائح التنظيمية لا تذكر شيئا بشأن منْ يمكنُه إصدار القيمة المختزنة إلكترونيا؟ هل يتمتع العملاء بالحماية من مخاطر معينة محيطة بالخدمات المالية المقدمة بدون فروع بنكية واستخدام الوكلاء والأطراف الأخرى الفاعلة؟

في الكثير من البلدان، كان الابتكار في هذه الصناعة متقدما على رد فعل واضعي السياسات.[104] وفي عدد قليل من البلدان، شهدت الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية انتعاشا بسبب غياب اللوائح التنظيمية.[105] ولكن نجاح وسلامة هذه الخدمات يتوقفان في المدى الطويل على عملية التنظيم والرقابة الملائمة والمُنسقة عبر مجالات التنظيم ذات العلاقة، بما في ذلك العمل المصرفي، وأنظمة الدفع، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وحماية المستهلك. وسيتم فعليا إخضاع بعض مقدمي الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية (مثل البنوك) للتنظيم والرقابة المالية في حين لن تخضع جهات أخرى (مثل شركات الهاتف المحمول). (انظر الإطار 6). ويتمثل التحدي التنظيمي في خلق حيز للابتكار والمنافسة مع تحقيق التوازن في الوقت نفسه بين الأمن المالي وحماية المستهلك. وتتضمن هذه العملية وضع القواعد التنظيمية، ومتابعة تنفيذها وإجراء التعديلات اللازمة، وضمان قدرة جهات التنظيم المختلفة والتنسيق فيما بينها.

[104] تعمدت بعض جهات التنظيم تأخير وضع لوائح تنظيمية للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية وتفضيل مراقبة التطور الأولي لهذه الصناعة ثم تصميم القواعد لاحقا بعدما تصبح مشكلات ومزايا القنوات الجديدة أكثر وضوحا.

[105] في بعض البلدان التي لا تقوم بتنظيم الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية، ربما يُعزى تقدم هذه الخدمات في جانب منه إلى تفادي التكاليف التي تفرضها اللوائح التنظيمية على المعاملات المصرفية. وفي بلدان أخرى، يرجع السبب الرئيسي لنجاح هذه الخدمات إلى جوانب القصور في القنوات الأخرى المعنية بتقديم الخدمات.

يشير العمل التشخيصي في السنوات العديدة الماضية إلى أن القضايا التنظيمية التالية هي ركيزة أساسية لتطوير الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية لخدمة الفقراء:

- استخدام أطراف ثالثة لأداء وظائف الإيداع/السحب وغيرها من المهام الأخرى لواجهة التعامل مع العملاء، مثل فتح الحسابات
- تطبيق نهج مستند إلى تحليل المخاطر على تنظيم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي يعكس خفض المخاطر التي تثيرها الأدوات والخدمات منخفضة القيمة
- تطبيق التنظيم الملائم على مقدمي خدمات الدفع غير البنكية وجهات إصدار الأموال الإلكترونية، مع إيلاء العناية الواجبة بحماية أموال العملاء
- مواجهة تحديات حماية المستهلكين الناشئة من (*1*) إدخال طرف ثالث بين العميل والجهة المقدمة للخدمات المالية، (*2*) استخدام وسائل الاتصال من بُعد
- توفير لوائح تنظيمية ملائمة بشأن أنظمة الدفع

5أ. الترتيبات الخاصة بالوكلاء والأطراف الثالثة الأخرى

نقاط رئيسية

- من الضروري أن تتم بعناية صياغة القيود المعنية بطبيعة ومؤهلات الوكلاء والأطراف الثالثة الأخرى لتفادي الحدّ من نطاق الوصول إلى العملاء المستهدفين.
- الحاجة أيضا إلى تغيير القواعد التي تمنع الأطراف الثالثة من العمل بالنيابة عن أية مؤسسة مالية لفتح حسابات العملاء أو إجراء المعاملات النقدية.
- ضرورة وضوح اللوائح التنظيمية بشأن مسؤولية الجهة المقدمة للخدمة المالية عن تصرفات المتعاقدين معها من الأطراف الثالثة.

تعتمد الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية على استخدام الوكلاء أو أطراف ثالثة أخرى في أداء الوظائف المباشرة للواجهة الأساسية للتعامل مع العملاء بما في ذلك، وهو الأهم، أنها تشمل تلقي النقود وصرفها. وعلى الرغم من ضرورة وجود بعض القيود بشأن من يجوز لهم العمل بوصفهم أطرافا ثالثة والمهام التي يمكنهم أداؤها، يجب على الجهات التنظيمية أن تعي أن القيود المفرطة يمكن أن تؤدي بصورة خطيرة إلى إعاقة الوصول إلى الذين لا يتعاملون مع البنوك أو يعانون من قلة الخدمات المصرفية.

ومن ثم فإن استخدام الأطراف الثالثة الفاعلة الموجودة مسبقا لتقليل التكاليف وتوسيع نطاق الوصول هو أمرٌ أساسي لأي نموذج للخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية. فالعملاء الذين لا يتعاملون مع البنوك أو يعانون من قلة الخدمات المصرفية يحتاجون إلى وسيلة مريحة لتحويل النقد إلى قيمة مختزنة إلكترونيا ثم تحويلها إلى نقد مرة أخرى، فضلا عن وسيلة مريحة لإقامة علاقة مع جهة مقدمة لخدمات مالية موثوقة. ويمكن أن يكون الطرف الثالث الفاعل (مثل التاجر المحلي أو بائع بطاقات شحن أرصدة الهاتف المحمول) وكيلا يعمل بالنيابة عن الجهة المقدمة للخدمة التي هي الطرف الأصيل، ويكون الطرف

الأصيل مسؤولا عن جميع تصرفات الوكيل بموجب عقد الوكالة. أو ربما يكون هناك عقد من نوع آخر: كعقد خدمات، أو شراكة، أو مشروع مشترك، أو تحالف. ويستخدم مصطلح "الوكيل" غالبا للدلالة على أي طرف ثالث يعمل واجهة أساسية للتعامل مع العملاء. (وفي بعض البلدان، يُستخدم مصطلح "مراسل" أو "وسيط"). ولكن الأوْلى والأدقّ (وإن كان صعبا) أن يتم استخدام مصطلح "الطرف الثالث" الأكثر شمولية لأن مصطلح "وكيل" يعني ضمنيا وجود علاقة قانونية في حين أن الجهة مقدمة الخدمة هي على الأرجح مسؤولة قانوناً أمام العميل عن تصرفات الطرف الثالث.

تثيرُ ترتيبات الطرف الثالث قضايا تنظيمية متعددة.[106] فأولا، يمكن أن تؤدي القواعد المنطبقة إلى تقييد شكل الكيان القانوني (مثل كيان تجاري، أو غير هادف للربح، أو شخص طبيعي، أو أي نوع آخر) المسموح به للعمل وكيلا أو طرفا ثالثا لجهة مقدمة لخدمات مالية. وقد تتوفر معايير يجب استيفاؤها من الطرف الثالث (مثل رخصة مزاولة النشاط التجاري أو متطلبات الحد الأدنى لرأس المال). ولكن يجب توخي العناية والحرص في وضع القيود المعنية بطبيعة ومؤهلات الوكلاء والأطراف الثالثة الأخرى للسماح للجهات المقدمة للخدمة ببعض الحرية في تقدير المعايير الملائمة وتفادي إعاقة الوصول إلى العملاء المستهدفين. ومن المهم بصفة خاصة السماح لتجار التجزئة المحليين بالعمل أطرافا ثالثة.

يجب أن تكون القواعد واضحة بشأن الخدمات التي يمكن أن تؤديها الأطراف الثالثة. فبعض البلدان تحظر على البنوك استخدام الأطراف الثالثة في أداء الوظائف الإدارية الرئيسية، مثل التدقيق الداخلي أو الموافقة على القروض؛ وتحظر بلدان أخرى استخدام الأطراف الثالثة في فتح الحسابات أو إجراء المعاملات النقدية. (وباستثناء ما يتعلق بالالتزام بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، نادراً ما تنشأ مشكلة بشأن وكلاء الجهات المقدمة لخدمات الدفع وجهات إصدار الأموال الإلكترونية، في ضوء قائمة الأنشطة المحددة المسموح بها لهذه المؤسسات). وإذا كانت السلطات التنظيمية راغبة في توسيع نطاق إتاحة الخدمات المالية عن طريق تمكين الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية، فإنه يلزم عادة تغيير القواعد التي تمنع الأطراف الثالثة من فتح الحسابات أو إجراء المعاملات النقدية. وذلك يشمل اعتماد نهج مستند إلى تحليل المخاطر بشأن قواعد مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والسماح للوكلاء (والأطراف الثالثة الأخرى بشرط توفير الرقابة المصرفية الكافية) بالتحقق من هوية العميل. ويجب إعطاء التدريب المناسب والتكنولوجيا الملائمة لتلك الأطراف الثالثة.

ثالثا، يجب أن يتسم التنظيم بالوضوح بخصوص مسؤولية الجهة المقدمة للخدمات المالية عن تصرفات الأطراف الثالثة المتعاقدة معها. وفيما يتعلق بالوكلاء بصفة خاصة، من الملائم أن يكون الطرف الأصيل مسؤولا عن تصرفات وكيله في أداء مسؤولياته المحددة، بما في ذلك التقيد باللوائح التنظيمية ذات الصلة (مثل متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والأحكام المتعلقة بحماية المستهلك). وغالبا ما لا يكون الطرف الأصيل أي الجهة المقدمة للخدمات المالية في وضعية جيدة تسمح بمنع التصرفات الجنائية من قبل أطراف غير ذات صلة، كما لا يمكن أن يكون الطرف الأصيل مسؤولا عن مخاطر معينة، مثل قيام وكلاء مزيفين بأخذ نقود من الجمهور بدون علمه.

[106] لمناقشة القضايا التنظيمية المتعلقة بالوكلاء البنكيين (بما في ذلك الذين يمكنهم العمل وكلاء، ومؤهلات الوكيل، وخدمات الوكيل المسموح بها)، انظر تارازي وبريلوف (2011).

5ب. مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في سياق الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية

نقطة رئيسية

يجب أن تخضع الجهات غير البنكية المُصْدرة للأموال الإلكترونية على نحو ملائم للتنظيم والرقابة، بما في ذلك متطلبات السيولة وشروط الملاءة المالية.

يتطلب النشاط المصرفي بدون فروع بنكية نهجاً مستنداً إلى مخاطر إزاء مكافحة غسل الأموال/محاربة تمويل الإرهاب وهناك معوقان رئيسيان. الأول، لا يستطيع الكثيرون من الأفراد ذوي الدخول المنخفضة تقديم المستندات التي تُطلب في العادة لإثبات الهوية. الثاني، لا يفسح العديد من الأنظمة الوطنية لمكافحة غسل الأموال/محاربة تمويل الإرهاب مجالاً لفتح الحسابات من بعد (أي أن يقوم العميل بتقديم البيانات إلكترونياً ثم يتم التحقق منها بعد ذلك من خلال معلومات مستقلة يقدمها الغير) أو فتح الحسابات من خلال وكلاء (على سبيل المثال، تعهيد عملية العناية الواجبة بشأن العميل (الفحص النافي للجهالة للغير). كما أن متطلبات حفظ السجلات قد تكون مرهقة بالنسبة للوكلاء الذين في الغالب لا يكون لديهم إمكانات كبيرة للحفظ.

وتتبنى توصيات فريق العمل المالي (فاتف) نهجاً يستند إلى مخاطر، مما يسمح بتبسيط الإجراءات والتدابير، مثل تخفيف إجراءات العناية الواجبة بشأن العميل في المواقف التي لا تؤدي المعاملات الصغيرة فيها إلى مخاطر كبيرة بشأن غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.[107] قامت بلدان عديدة بالفعل بتعديل قواعدها بشأن مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب بما يتفق مع واقع العملاء منخفضي الدخول ممن لا تتيسر لهم السبل للحصول على مستندات رسمية، كما تسمح هذه البلدان بالمعاملات عن بعد من خلال الغير (من غير المتمرسين) من المختصين في معاملات التجزئة.[108]

5ج. الجهات غير المصرفية المصدرة للأموال الإلكترونية والأدوات الأخرى لحفظ القيمة

نقطة رئيسية

يجب أن تخضع الجهات غير المصرفية المصدرة للأموال الإلكترونية لتنظيم ورقابة وإشراف على نحو مناسب، ويتضمن ذلك المتطلبات ذات الصلة بالسيولة والملاءة.

هنالك الكثير من البلدان التي قامت بتنظيم، أو تفكر في تنظيم، عمل الجهات غير البنكية المصدرة للأموال الإلكترونية والأدوات الأخرى للقيمة المختزنة (مثل البطاقات مسبقة الدفع). ولأغراض تحقيق تقدم الاشتمال المالي، يتمثل المُقترح الأساسي في تنظيم الجهات غير البنكية المصدرة للأموال الإلكترونية على أساس تناسبي. وإذا جذبت هذه الشركات مبالغ كبيرة من الأموال التي تُدفع عند الطلب، فإن الحجة عندئذ

[107] انظر المذكرة التفسيرية للتوصية الأولى لفريق العمل المالي (فاتف).

[108] انظر المناقشات الأولية للنهج المستندة إلى مخاطر إزاء مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب، وإيسرن ودي كوكر (2009) راجع أيضاً FATF 2011.

أنها تشكل مخاطر على النظام المالي ويجب إخضاعها للقواعد التنظيمية التحوطية. لكن عادة ما يكون لديها نطاق أكثر محدودية من الأنشطة المسموح بها مقارنة بالبنوك، ومن غير الضروري إخضاعها لنفس المستوى من القواعد التنظيمية والرقابية التحوطية.

لا تتسم غالبية الجهات غير البنكية المصدرة للأموال الإلكترونية في البلدان النامية بكبر حجمها، ولذلك، فإن الهيئات التنظيمية عموما لا يعتريها القلق الآن بشأن مخاطر تلك الجهات على النظام المالي وهي منشغلة بالدرجة الأولى بحماية "الأموال العائمة" (أي أموال الجمهور التي تحفظها الجهة المصدرة للأموال الإلكترونية في شكل أموال إلكترونية).[109] ولتخفيف المخاطر بالنسبة للعملاء والنظام المالي، يمكن أن تحد الهيئات التنظيمية من كيفية استخدام الأموال العائمة حتى لا تكون هذه الأموال معرضة لمخاطر كبيرة. والنهج الأكثر شيوعا هو ضرورة حفظ الأموال العائمة في أصول سائلة منخفضة المخاطر، مثل الأوراق المالية الحكومية أو حفظها في حسابات إيداع لدى مؤسسات مرخصة وفقا لتنظيم تحوطي (وهو ما يشار إليه "بحماية الأموال").[110] ويجب في حالة حفظ الأموال العائمة في حساب مصرفي أن يتم عزلها عن مطالبات الدائنين الآخرين على الجهة المصدرة للأموال الإلكترونية مثلا، يتم الاحتفاظ بالأموال في حساب أمانة (Trust account) لصالح العملاء ومنع الجهة المُصْدرة من استخدام الأموال العائمة ضمانا (وهو ما يشار إليه "بعزل الأموال عن مخاطر مطالبات دائني الجهة المُصدرة").[111]

وبالنسبة للجهات البنكية المصدرة للأموال الإلكترونية لا توافق في الآراء بشأن كيفية احتفاظها بالأموال العائمة، بما في ذلك إمكانية معاملة هذه الأموال العائمة "بوصفها ودائع" وخاصة لأغراض التأمين على الودائع ومتطلبات الاحتياطي. وكما أشارت وثيقة التشاور لوزارة المالية البريطانية في 2010، فإنه "هناك صعوبات عملية وتكاليف محتملة لتوسيع نطاق التغطية" بما في ذلك تكاليف التحقق في حالة انهيار البنك من عدد كبير للغاية من مطالبات الأموال الإلكترونية الصغيرة.

5د. حماية المستهلك في مجال الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية

نقطة رئيسية

تثير الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية فئة جديدة من شواغل حماية المستهلك بسبب استخدامها أطرافا ثالثة واجهة رئيسية للتعامل مع العملاء، والبعد الجغرافي المحتمل بين العميل والجهة المقدمة للخدمة، والعملاء عديمي الخبرة نسبيا في أغلب الحالات.[112]

[109] انظر لاور وتارازي (2012).

[110] هناك بطبيعة الحال مخاطر انهيار مؤسسات الإيداع المرخصة وفقا لتنظيم تحوطي، ويمكن أن تتعرض أموال العملاء في هذه الحالة للضياع. وحتى في حالة تغطية التأمين على الودائع، فإن إجمالي الأموال العائمة يزيد على الأرجح عن مبلغ التغطية. وتتمثل إحدى طرق معالجة هذه المخاطر في قيام الجهات المصدرة للأموال الإلكترونية بإيداع الأموال العائمة في بنوك مختلفة. وفي الولايات المتحدة، يسمح التنظيم بالتأمين "على أساس التحويل الفوري" على عملاء البطاقات المدفوعة مسبقا الذين يتم خلط أموالهم أي قياس حجم التأمين على الودائع وفقا لحجم حساب العميل بدلا من حجم إجمالي الحساب العائم.

[111] لمناقشة هذه التدابير، انظر تارازي وبريلوف (2010).

[112] لمناقشة حماية المستهلك والخدمات المصرفية بدون فروع بنكية، بما في ذلك القضايا المهمة لأنظمة أمن البيانات، راجع دياس وماكّي (2010).

يجب أن يُطلب من الطرف الثالث الإفصاح عن وضعه بوصفه وسيطا حتى يعرف العملاء أنهم لا يتعاملون مباشرة مع الجهة المقدمة للخدمة. كما يجب اشتراط إظهار لائحة الأسعار والأتعاب بوضوح ليس لأغراض الشفافية فحسب بل للحد أيضا من مخاطر المغالاة في الأسعار أو توجيه المعاملات إلى جهة معينة إذا كان الطرف الثالث يمثل عدة جهات مختلفة مُقدمة للخدمات. وينبغي عرض آليات الاعتراض بوضوح. فالاعتراض عن بُعد بسبب المسافات الطويلة يمكن أن يكون محفوفا بالتحديات ولا سيما بالنسبة للعملاء البسطاء، غير أنه يمكن مطالبة الجهات المقدمة للخدمات بإتاحة آلية بسيطة لتلقي الشكاوى باستخدام التكنولوجيا نفسها المستعملة في نقل تفاصيل المعاملات.

5هـ. أنظمة الدفع: تنظيمها والوصول إليها

نقطة رئيسية

يتطلب تنظيم الوصول إلى أنظمة الدفع تحقيق توازن تشجيع المنافسة مقابل مخاطر عدم تشجيع الابتكار.

على الرغم من توجيه العناية التنظيمية توجيها تقليديا نحو أنظمة الدفع ذات القيمة الكبيرة، فإن الهيئات التنظيمية بدأت في إيلاء المزيد من الانتباه إلى أنظمة مدفوعات التجزئة نتيجة لضخامة حجم المعاملات التي تنجزها.[113] وفي بعض البلدان، وضعت الهيئات التنظيمية تفويضات للسماح للغير باستخدام هذه الأنظمة (أي اشتراط أن تقبل الأنظمة أنواعا معينة من المؤسسات) ونظمت الحد الأقصى للأتعاب. وفي ظروف معينة، طلبت الهيئات التنظيمية من المشتركين في نظام الدفع إعطاء المنافسين فترة زمنية محددة "لمواكبة" التطورات التكنولوجية والانضمام للنظام. ومع أن الكفاءة والمنافسة يمكن أن يحققا تقدما في النهاية عن طريق التشغيل البيني/التبادلي لأدوات الدفع، يجب أن تقوم الهيئات التنظيمية بموازنة مخاطر عدم تشجيع الابتكار.

يتحدد الوصول إلى بعض أنظمة الدفع بموجب الاتفاق بين المشتركين الذين يقررون المؤسسات التي يجوز لها الوصول للأنظمة والتكلفة اللازمة. ومن الوجهة المثالية، يضع المشتركون في نظام الدفع شروطا ومتطلبات مُصممة لضمان نزاهة النظام لا للحد من المنافسة. ولكن الواقع أن أنظمة الدفع الرسمية تخضع عادة لهيمنة البنوك التجارية الكبيرة ذات الاهتمام أو الحافز الضئيل على خدمة الفقراء. وعلى الرغم أيضا من قدرة مقدمي خدمات الدفع (مثل مكاتب تحويل الأموال) على المشاركة مشاركةً غير مباشرة في نظام الدفع، فإن التكاليف المطلوبة ربما تحولُ دون ذلك. والحقيقة أن جميع قضايا الوصول إلى الأنظمة تؤثر على خدمات الدفع للفقراء.

[113] للمقارنة بين البلدان بشأن القيمة الكبيرة ومعاملات التجزئة، انظر الجداول 2-3/أ، 3-1/ج، 3-1/هـ في تقرير للبنك الدولي (2008).

5و. التنسيق فيما بين الهيئات

نقطة رئيسية

يمكن أن يؤدي إنشاء جهاز للتنسيق فيما بين الهيئات المختلفة المعنية بتنظيم الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية إلى تحسين ازدهار هذه الخدمات.

تجمع الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية بين أطراف فاعلة في صناعات مختلفة بما ذلك صناعات خارج نطاق القطاع المالي، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والتوزيع بالتجزئة وبالتالي من المحتمل أن تتضمن مهام التنظيم والرقابة على هذه الخدمات أكثر من هيئة. ويمكن أن يؤدي الغموض والالتباس أو التداخل في الولاية فيما بين السلطات التنظيمية المختلفة إلى تضارب في التنظيم أو ضعف الإنفاذ. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون لدى الهيئة المنظمة للاتصالات السلكية واللاسلكية والهيئة المعنية بالتنظيم المالي متطلبات غير متسقة بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أو ربما يختلف منظور قسم حماية المستهلك في البنك المركزي عن منظور الهيئة الوطنية لحماية المستهلك المبني فقط على خبرتها في مجال المسؤولية عن المنتجات. ولذلك، فإن التنسيق الفاعل فيما بين هذه الهيئات التنظيمية هو أمر شديد الأهمية.

الجزء السادس. تنظيم مقدمي التمويل الأصغر في مجال التأمين الأصغر

يتمثل الغرض الرئيسي لتنظيم التأمين تاريخيا في الحفاظ على السلامة والملاءة المالية لشركات التأمين لتمكينها من تنفيذ التزاماتها الطويلة الأمد تجاه حاملي وثائق التأمين ودفع المطالبات وضمان المعاملة المنصفة لحاملي الوثائق والمستفيدين حاليا ومستقبلا من قبل كل من شركات التأمين وبائعي وثائق التأمين. ويختلف التأمين، بما في ذلك التأمين الأصغر، عن الخدمات المالية الأخرى من حيث التمويل والاستثمار وأنشطة الأعمال الأساسية والتعرض للمخاطر. وتجسيدا لهذه الاختلافات، لدى معظم البلدان قوانين خاصة بالتأمين وهيئة مخصصة لتنظيم التأمين. ويتم عادة منع شركات التأمين من تقديم أية خدمات مالية أخرى؛ وبالمقابل فإن التشريعات التنظيمية للعمل المصرفي والتمويل الأصغر تحظر على البنوك ومؤسسات التمويل الأصغر تقديم التأمين. وفي الوقت نفسه، لمقدمي التمويل الأصغر قيمة فريدة في توسيع نطاق حصول الأسر الفقيرة على التأمين عن طريق جمع العملاء في وحدات تجميع المخاطر السليمة اقتصاديا وتفعيل الاستفادة من البنية التحتية القائمة.

لا يسعى هذا الجزء إلى تغطية النطاق الكامل للقضايا التنظيمية والرقابية في مجال التأمين الأصغر.[114] بل يركز تركيزا رئيسيا على القضايا المتصلة بمقدمي خدمات التمويل الأصغر الأخرى عند انخراطهم في تقديم التأمين الأصغر.

6أ. ما هو التأمين الأصغر؟

تعريف التأمين الأصغر

على الرغم من تفاوت التعاريف القانونية فإن التأمين يشير عموما إلى عقد يتعهد فيه المُؤمّن، مقابل حصوله على أقساط التأمين، بتقديم مزايا محددة عند حدوث الحالات والظروف الطارئة المنصوص عليها

[114] في 2005، أصبح الاتحاد الدولي لهيئات الرقابة على التأمين أول هيئة مختصة بوضع المعايير للقطاع المالي في العالم تقوم بإنشاء آلية رسمية لبحث قضايا الاشتمال المالي، والمشاركة (مع فريق العمل المعنى بالتنظيم والرقابة والسياسات في شبكة التأمين الأصغر، المعروف سابقا بفريق سيجاب المعني بالتأمين الأصغر) في إنشاء فريق عمل مشترك معنى بالتنظيم والرقابة على التأمين الأصغر. وقام فريق العمل المشترك بنشر دراستين تغطيان نطاقا أعرض بكثير من الموضوعات التي لا يتسع المجال لتناولها في هذا الجزء. وبالإضافة إلى ذلك، قام الاتحاد بتشكيل لجنة فرعية للاشتمال المالي تابعة للجنته التنفيذية، ويُتوقع تبني إطار تطبيقي لهذا الموضوع في 2012. والاتحاد أيضا شريك مؤسس في مبادرة الحصول على التأمين التي تجسد التضافر بين الوكالات الإنمائية الدولية وهيئات الرقابة على التأمين بهدف: (*1*) تحسين فهم وقدرات هيئات الرقابة على التأمين، والهيئات التنظيمية، وواضعي السياسات؛ (*2*) تسهيل الدور المنوط بها بوصفها قوى رئيسية لتوسيع نطاق الوصول إلى أسواق التأمين؛ (*3*) مساندة تنفيذ الأطر السليمة على صعيد السياسات والتنظيم والرقابة بما يتفق مع المعايير الدولية.

(أي الأحداث المستقبلية غير المؤكدة). ويمكن وصف التأمين الأصغر بأنه تأمين بمزايا وأقساط صغيرة أو هو أداة لتجميع المخاطر من أجل حماية حياة وأصول الأسر المنخفضة الدخل.[115] ويتبنى هذا الدليل التعريف الذي يستخدمه الاتحاد الدولي لهيئات الرقابة على التأمين وشبكة التأمين الأصغر أي أنه: "التأمين الذي يحصل عليه منخفضو الدخل [أو المتاح لهم] وتُقدمه مجموعة متنوعة من الهيئات المختلفة، ولكن تتم إدارته وفقا لممارسات التأمين المتعارف عليها (التي يجب أن تشمل المبادئ الأساسية للتأمين الصادرة عن الاتحاد الدولي لهيئات الرقابة على التأمين)".[116]

ومن ثم، هل يستحق التأمين الأصغر حسب تعريفه هذا معاملة تنظيمية ورقابية خاصة؟ تؤكد مبادئ التأمين الأساسية المنقحة (IAIS 2011) التناسب في تقدير التقيد بالمبادئ في ظروف معينة، تبعا لطبيعة وحجم وتعقيد عمل شركة التأمين. ولا يعني ذلك ضمنيا وجوب الرقابة على التأمين بموجب معايير منخفضة في حد ذاتها. بل ينبغي إخضاع المخاطر المماثلة للمعاملة التنظيمية نفسها على أن يتحدد مستوى الرقابة وفقا لطبيعة وحجم وتعقيد المخاطر في الأنشطة المتعلقة بالتأمين. ويعزز هذا النهج تحقيق المساواة والحد من فرص المراجحة التنظيمية.

تتفاوت تعاريف الهيئات التنظيمية للتأمين الأصغر طبقا للسياق المحلي واختلاف الأهداف التنظيمية.[117] فإذا كان الهدف هو توسيع نطاق الحصول على التأمين عبر متطلبات من السهل استيفاؤها، فإن تعريف التأمين الأصغر قد يحدد سمات الأداة منخفضة المخاطر (مثل شروط العقود القصيرة)، وبالتالي تبرير الاستجابة التنظيمية والرقابية الملائمة.[118] ويمكن أيضا استخدام تعريف تنظيمي لتحديد الأدوات المؤهلة للحصول على الدعم أو لتحقيق الأهداف، أو السماح لفئة ما من الوسطاء بتقديم التأمين الأصغر لمراعاة المؤهلات الأقل أو متطلبات التدريب أو قواعد رقابية مختلفة. (انظر القسم 6 ج. "تنظيم مبيعات التأمين الأصغر").

[115] انظر الاتحاد الدولي لهيئات الرقابة على التأمين وشبكة التأمين الأصغر (2007). وتتناول هذه الورقة تحليل إتاحة وتنظيم التمويل الأصغر وفقا لمبادئ التأمين الأساسية الصادرة عن الاتحاد.

[116] المرجع السابق.

[117] قد يظهر هذا التعريف أحيانا في بيان السياسة (وليس في الأنظمة) أو ربما يتم اعتماده أو تطبيقه بصفة غير رسمية من قبل الصناعة.

[118] بالإضافة إلى مدة الوثيقة، تشمل السمات الأخرى التي يمكن أن تؤثر على أداة التأمين (1) حجم المزايا المدفوعة بموجب الوثيقة (وتعني المزايا المنخفضة مخاطر منخفضة)؛ (2) طبيعة مخاطر الأحداث محل التغطية (تقع بعض الأحداث التي يتم تأمينها بصورة يمكن التنبؤ بها بدرجة أكبر من أحداث أخرى؛ فمثلا عادة ما تكون معدلات وفيات شريحة سكانية كبيرة أكثر قابلية للتنبؤ بها من حالات العجز أو الأمراض بالغة الخطورة، التي تعتبر أقل تواترا وأكثر خضوعا لإدارة المطالبات وحالات عدم التيقن من التعريف)؛ (3) تعقيد الأداة (عقود التأمين ذات الخيارات المتعددة والسمات المعقدة تثير صعوبة أكبر أمام شركة التأمين في تحديد السعر على النحو الصحيح، كما تكون عملية وضع أموال كافية جانباً لمواجهة المطالبات في المستقبل عملية أشد صعوبةً).

الأدوار في تقديم التأمين الأصغر

الجهة المقدمة للتأمين هي الكيان المسؤول عن دفع المزايا حال وقوع الأحداث الطارئة المحددة أي أنها الطرف الذي يتحمل مخاطر التأمين. علما بأنه يُشترط تقديم التأمين، بما في ذلك التأمين الأصغر، من قبل شركة تأمين مرخصة وفقا للتنظيم التحوطي، وإن كانت هناك بلدان تسمح لمؤسسات، منها مؤسسات التمويل الأصغر، بتقديم أدوات تأمين معينة بدون رخصة محددة.[119]

وفي أغلب الأحيان لا تتعامل الجهة المقدمة للتأمين الأصغر مع العملاء مباشرة. فعادةً يقوم وسيط التأمين (مثل مؤسسة تمويل أصغر) بإدارة العلاقة مع العملاء، وإجراء المبيعات، وتحصيل الأقساط، وإدارة وثائق التأمين، وتقييم المطالبات، والتسوية.

أنواع أدوات التأمين الأصغر

يشتمل نطاق أدوات التأمين الأصغر على التأمين الائتماني على الحياة، وأنواع أخرى للتأمين على الحياة (ذات سمات ادخارية أحيانا)، وتأمين نفقات الجنازة، والتأمين ضد العجز، والتأمين الصحي، وأنواع مختلفة للتأمين على الممتلكات، بما في ذلك التأمين المتخصص على الزراعة والماشية. ويتم أحيانا خلط أكثر من نوع من التأمين معا في حزمة، مثل التأمين على الحياة وتأمين نفقات الجنائز. ويمكن أيضا الجمع بين التأمين وأنواع أخرى من الأدوات المالية وغير المالية أيضا (مثل المستلزمات الزراعية). (انظر القسم 6ج. "تنظيم مبيعات التأمين الأصغر حزمة التأمين").

6ب. دور مؤسسات التمويل الأصغر وبنوك الإقراض الأصغر في مجال التأمين الأصغر

نظرا لعلاقتها بالعملاء المستهدفين للتأمين الأصغر، فإن مؤسسات التمويل الأصغر والبنوك القائمة فعليا بتقديم خدمات أخرى للتمويل الأصغر للفقراء تُتيح غالبا بنية أساسية جذابة للتأمين الأصغر أيضا. فلدى الكثير من هذه الجهات الحافز على تقديم التأمين الأصغر لرغبتها في توسيع الخدمات المقدمة لعملائها، وزيادة إيراداتها، وتنويع مخاطرها.

[119] لتنويع مخاطرها، تقوم الجهة المقدمة للتأمين عادة "بإعادة التأمين" على المخاطر التأمينية التي تتحملها. وإعادة التأمين متاحة فقط لشركات التأمين المرخصة، ومن ثم فإن مؤسسات التمويل الأصغر التي تقدم التأمين بدون رخصة لا يمكن أن تحصل على إعادة التأمين. وهذا يزيد من المخاطر لكل من مؤسسة التمويل الأصغر وعملائها.

مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها جهات مقدمة للتأمين

نقاط رئيسية

- يجب على الهيئات التنظيمية الأخرى المعنية بمؤسسات التمويل الأصغر، التي تقوم بتقديم التأمين الأصغر أو بدور الوسيط في تقديمه، أن تُنسق مع الهيئة المنظمة للتأمين لتفادي القواعد التنظيمية غير المتسقة والمراجحة التنظيمية.
- مؤسسات التمويل الأصغر عموما ليست مجهزة بالشكل الجيد لتقديم التأمين الأصغر فهي صغيرة للغاية مما يحول دون تجميع المخاطر بالقدر الكافي، كما أنها تفتقر غالبا إلى الخبرة التخصصية في تسعير أدوات التأمين وإدارة المخاطر التأمينية. (يمثل التأمين الائتماني المحض على الحياة، حسب تعريفه أدناه، استثناءً مهما).

كما سبق أن نوهنا، يخضع تقديم التأمين في معظم البلدان لهيئة مستقلة لتنظيم التأمين وجهة مستقلة للرقابة على التأمين، ويحظر على مقدمي التأمين عادة تقديم خدمات مالية أخرى، ومن ثم لا تستطيع البنوك ومؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع تقديم التأمين. وهذه القيود مقبولة ومعقولة على صعيد السياسة. فمنح القروض وتلقي الودائع يتطلبان مهارات تختلف عن المهارات اللازمة لإدارة مخاطر التأمين. وعلاوة على ذلك، تتخوف الهيئات التنظيمية من إمكانية استخدام الدخل من أقساط التأمين في تمويل قروض غير سائلة أو لإخفاء ضعف أداء محفظة قروض. ويمكن أيضا أن تلتهم أدوات العمل المصرفي وأدوات التأمين بعضها بعضا فخسائر القروض يمكن أن تطيح بالاحتياطيات اللازمة للوفاء بمطالبات التأمين، ويمكن لخسائر التأمين أن تستنفد رأس مال مؤسسة التمويل الأصغر وأصول المودعين في حالة حدوث كارثة كبرى.

ومع ذلك، فإن بعض مؤسسات التمويل الأصغر (التي ربما تشعر بالإحباط بسبب تحديات ربطها بالكيانات النمطية المقدمة للتأمين) تقدم أدوات تأمين "بتغطية ذاتية" وخاصة التأمين الائتماني على الحياة. وفي هذه الحالة، تعمل مؤسسة التمويل الأصغر بصفة المُؤمّن النهائي وكذلك الوكيل عن عملائها. وعلى الرغم من أن هذا النموذج قد يسمح بالمزيد من المنتجات المستجيبة للعميل، فإنه يعرّض العميل ومؤسسة التمويل الأصغر لمستويات مرتفعة من المخاطر. فمثلا، لا تستطيع مؤسسات التمويل الأصغر التي تقدم أدوات التأمين الأصغر إجراء التحليل الاكتواري الملائم وبالتالي قد لا تملك احتياطيات كافية لدفع المطالبات عند استحقاقها. وبالإضافة لذلك، فإن مؤسسات التمويل الأصغر المقدمة للتأمين تكون أكثر تعرضا للمخاطر من شركات التأمين نتيجة لعوامل مثل صغر حجم تجميع المخاطر، وعدم تنوّع قاعدة العملاء مما يثير مخاطر مرتفعة متكافئة التغاير، والافتقار إلى خيارات إعادة التأمين.

والمعضلة أن شركات التأمين العادية في الكثير من البلدان وخاصة البلدان الفقيرة ذات أسواق التأمين غير المتطورة ليست مهتمة حتى الآن بخدمة العملاء المستهدفين من قبل مؤسسات التمويل الأصغر. ولسد هذه الفجوة في السوق، يسمح واضعو السياسات في بعض البلدان لمؤسسات التمويل الأصغر

بتقديم فئة خاصة من التأمين الأصغر منخفض المخاطر الذي من السهل فيه تحمّل أعباء الامتثال. ومع أن هذا النهج قد يكون فاعلا في جذب مقدمي الخدمات إلى مجال التأمين الأصغر، فإنه يمكن أن يتيح الفرص للمراجحة التنظيمية وتشويه الأسواق الناشئة. ولضمان استقلالية تقديم التأمين وإدارة مخاطره، تشترط بعض الهيئات التنظيمية قيام مؤسسة التمويل الأصغر بإنشاء كيان قانوني مستقل وتطبيق نهج تناسبي للرقابة على عمليات التأمين التي ينفذها.

مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها وسطاء تأمين

نقطة رئيسية

بوسع مؤسسات التمويل الأصغر الراسخة أن تكون في وضعية جيدة تمكنها من العمل وسطاء بالنيابة عن شركات التأمين العادية لأن هذه المؤسسات لديها علاقة قائمة مع العملاء المستهدفين للتأمين الأصغر وبنية أساسية لتقديم خدمات إليهم. وفي هذه الحالات، يجب إخضاع مقدمي التأمين للمعاملة التنظيمية نفسها التي كانوا سيحصلون عليها بدون مشاركة مؤسسة التمويل الأصغر.

يمثل التوزيع تحديا كبيرا للجهة المقدمة للتأمين الراغبة في تقديم التمويل الأصغر. ويمكن لمؤسسات التمويل الأصغر العمل وسطاء ذوي جاذبية لأن لها علاقات وثيقة بأعداد كبيرة من العملاء منخفضي الدخل علاوة على بنية أساسية لتقديم الخدمات (الفروع، وموظفو الإقراض، وأنظمة التعامل في النقد، ونظام بسيط على الأقل لمعلومات الإدارة). ومن شأن هذه المزايا أن تؤدي إلى خفض تكاليف المعاملات "للذهاب إلى آخر المدى".

ويمكن إعداد الإطار التنظيمي بما يشجع على تطوير أدوات التأمين الأصغر وتسهيل استخدام مؤسسات التمويل الأصغر بوصفها وسطاء تأمين. (وفي مثل هذه الحالات، يجب خضوع مقُدّم التأمين للمعاملة التنظيمية والرقابية نفسها التي كان سيتلقاها بدون مشاركة من مؤسسة الإقراض الأصغر).

ويمكن أن تؤدي مؤسسات التمويل الأصغر وظائف الوسطاء التالية:

- المبيعات. تعرف مؤسسة التمويل الأصغر عملاءها وهي، من الناحية النظرية على الأقل، في وضع جيد يضمن أن الأدوات المباعة ملائمة لاحتياجات العملاء وقدرة أسرهم على الدفع. ولكن ما يزال موظفو مؤسسات التمويل الأصغر في حاجة إلى تدريب ملائم على بيع التأمين بالنيابة عن مُقدمي التأمين.
- تحصيل الأقساط ودفع المطالبات. لدى معظم مؤسسات التمويل الأصغر وظائف إيداع وسحب يمكن استخدامها لأغراض التأمين الأصغر أيضا. وقد تساعد بعض هذه المؤسسات في تسهيل تحصيل الأقساط حيث يمكن لمجموعة مقترضين، مثلا، أن تقوم بتغطية مؤقتة لسداد قسط التأمين عن عضو عجز عن الدفع.[120]

[120] من الممكن إساءة استخدام تمويل أقساط التأمين. فتكاليف الاقتراض ربما تكون منخفضة في البداية ثم تزداد بعد ذلك مع ارتفاع الأسعار لتصبح في النهاية قيمة الأقساط التي قام بدفعها حامل وثيقة التأمين أكبر من قيمة الوثيقة نفسها.

- إدارة وثائق التأمين. في مقدور مؤسسات التمويل الأصغر التي لديها عمليات قوية ونظام لمعلومات الإدارة أن تُدير الوثائق بالنيابة عن شركات التأمين. ومن الناحية الأخرى، يمكن لمؤسسات التمويل الأصغر المفتقرة إلى جوانب القوة هذه أن تجعل الأمور تزداد سوءا إذا تولّت إدارة وثائق التأمين.
- تقييم المطالبات والتسوية. من شأن التفاعل الوثيق والمنتظم لمؤسسات التمويل الأصغر مع عملائها أن يمكنها من التحقق من المطالبات وتقييمها بسرعة. (ولدى مؤسسة التمويل الأصغر الحافز على العمل لمصلحة عملائها ومساعدتهم في إدارة عملية المطالبات، وإن كان ذلك قد يؤدي إلى خلق تضارب في المصالح عندما تقوم المؤسسة بتقييم المطالبات).

وعلى أية حال، فإن الاضطلاع بدور الوسيط يتطلب مهارات جديدة على صعيد كل المستويات في مؤسسة التمويل الأصغر ويثيرُ مجموعة متنوعة من القضايا التنظيمية والرقابية المتصلة بمؤسسات التمويل الأصغر (انظر القسم 6ج. "تنظيم مبيعات التأمين الأصغر").

دور بنوك الإقراض الأصغر في مجال التأمين الأصغر

من شأن عملية التنظيم في جميع البلدان أن تضع على الأقل بعض الشروط المتعلقة بالدور الذي يمكن لبنك تقليدي قائم بخدمات مالية للأفراد أن يؤديه إما في تقديم التأمين أو الخدمة بوصفه وسيط تأمين. فغالبا ما يُحظر على البنوك، بما فيها بنوك التمويل الأصغر، أن تقوم بأية مشاركة في تقديم التأمين. وقد تكون هذه البنوك ممنوعة أيضا من الوساطة في التأمين، أو ربما تقتصر وساطتها على تلك الأدوات التي يكون للبنك فيها منفعة قابلة للتأمين (مثل تغطية القيمة المستحقة للقرض، وانتهاء التغطية فور سداد القرض).

الحالة الخاصة للتأمين الائتماني على الحياة

نقاط رئيسية

- يثير التأمين الائتماني المحض على الحياة (حسب تعريفه أدناه) مخاطر تحوطية ثانوية بالنسبة لمؤسسة التمويل الأصغر القائمة بتقديمه ومخاطر ضئيلة للغاية بالنسبة للمقترض المؤمّن عليه. وهناك رأي يقول إنه يمكن النظر لمثل هذا التأمين الذي تقدمه مؤسسة الإقراض الأصغر نفسها باعتباره سمة من سمات عقد القرض.
- لعدة أسباب منها الاحتمال الكامن للممارسات الجائرة في التأمين الائتماني على الحياة لجهة الرقابة على التأمين دورٌ من الواجب عليها أن تؤديه حتى في حالة التأمين الائتماني المحض على الحياة الذي تقدمه مؤسسة الإقراض الأصغر.
- يمكن لشركات التأمين تقديم التأمين الائتماني على الحياة إلى مقترضي القروض الصغرى، ويمكن أن يشكل ذلك لتلك الشركات "بوابة" لأداة التأمين الأصغر.

"التأمين الائتماني المحض على الحياة"، طبقا للتعريف المستخدم هنا، هو تأمين تُصدره عادة مؤسسة الإقراض الأصغر ويُلغي الرصيد المتبقي لأصل القرض والفائدة التي في ذمة المقترض في حالة وفاته. (وهذه هي الميزة التأمينية الوحيدة؛ ولكن عند الجمع بين مزايا أخرى والتأمين الائتماني المحض على الحياة، تنطلق حسبما ناقشنا أعلاه الشواغل الإضافية بشأن تقديم التأمين من قبل مؤسسات التمويل الأصغر). وفي حالة التأمين الائتماني المحض على الحياة لا يتعين على مؤسسة التمويل الأصغر صرف أية نقدية، وبالتالي لا يواجه المقترضون "المؤمن عليهم" أية مخاطر بشأن تسوية "مطالبات" التأمين: فأسرة المقترض المتوفى يمكنها ببساطة إنفاذ المطالبة بعدم سداد ما تبقى من القرض عندما تكون على علم بوجود وثيقة التأمين. ولذلك، هناك رأي قائل بأنه يجب ببساطة النظر إلى هذا التأمين باعتباره أحد شروط عقد القرض الواجب الإفصاح عنها بوضوح (شروط كل من التسعير والوثيقة، بما في ذلك هوية وحقوق المستفيدين).

بما أن مخاطر الخسارة تقع على عاتق مؤسسة التمويل الأصغر (والخسارة تعتبر ثانوية بالنسبة لأي مقترض)، فمن المعقول بحث إمكانية خضوع تقديم التأمين الائتماني المحض على الحياة لرقابة محدودة من السلطة المصرفية أو أية سلطة أخرى مسؤولة عن الرقابة على مؤسسات التمويل الأصغر. ويمكن معالجة هذه القضية على نحوٍ متبادل بين السلطة المصرفية أو الهيئة الأخرى ذات العلاقة وهيئة التأمين. وكما نوهنا، تسري هذه الملاحظات على التأمين الائتماني المحض على الحياة، حيث تتمثل الميزة الوحيدة في إلغاء الرصيد المتبقي من القرض. وفي حالة تضمين مزايا أخرى (مثل نفقات الجنازة أو مدفوعات نقدية أخرى)، فإنه عندئذ تنشأ مخاطر التأمين المعتادة ويجب استيفاء المبادئ العادية لتنظيم التأمين.

لا يُضيف التأمين الائتماني المحض على الحياة مخاطر تأمينية كبيرة إلى المخاطر الائتمانية القائمة لمؤسسات الإقراض الأصغر. ولكن ذلك لا يعني عدم وجود مخاطر. فعلى وجه الخصوص، يمكن أن تنطوي بعض الممارسات المرتبطة بالتأمين الائتماني على الحياة على مشكلات بالنسبة للمستهلكين. ومن بين الأمثلة ما يلي:

- تسعير التأمين الائتماني الإجباري على الحياة بما يزيد كثيرا على التكلفة الاكتوارية والإدارية بالنسبة لمؤسسة التمويل الأصغر، واستخدام التأمين فعليا وسيلةً مستترة لزيادة سعر الفائدة.
- الإلزام بالتأمين الائتماني على الحياة في ظروف تكون فيها الميزة لأسرة المقترض ضئيلة (لأن مؤسسة التمويل الأصغر لن تقوم على أية حال بتحصيل قرض المقترض المتوفى).
- إلزام المقترض بشراء وثيقة بمبلغ يتجاوز المبلغ الإجمالي للمديونية الأصلية (مما يعني أن التأمين لم يعد مطابقا لتعريف "التأمين الائتماني المحض على الحياة" المستخدم هنا).
- تقديم وثيقة تأمين على الحياة لأجل محدد (بأقساط مضمونة) بمبلغ يساوي المديونية الأصلية، حيث تُقاس مخاطر الخسارة بمقدار القرض المستحق زائدا الفائدة على الأصل.
- تمديد التغطية التأمينية إلى ما بعد أجل الدين (مما يعنى مرة أخرى أن التأمين لم يعد مطابقا لتعريف "التأمين الائتماني المحض على الحياة" المستخدم هنا).

- الافتقار إلى الشفافية في تسعير التأمين الائتماني على الحياة أو نقص المعلومات المتاحة للمقترضين وأسرهم عن وجود ميزة تأمينية (واقتران ذلك بقبول السداد من أسرة المقترض بصرف النظر عن وجود التأمين).

وفي سياق التأمين الائتماني على الحياة، هناك تحديات بشأن حماية المستهلك ماثلة أمام مقترضي القروض الصغرى سواء كان تقديم التأمين وتحمل مخاطره من قبل مؤسسة للإقراض الأصغر أو شركة تأمين عادية. وفي العادة، لا يكون لدى المقترض الأصغر أي حافز لاختيار مؤسسة للقروض الصغرى عند مقارنة رسوم التأمين. وعلاوة على ذلك، نظرا لأن المقترض الصغير العادي في حاجة إلى حصيلة القرض بدرجة أكبر من حاجة مؤسسة الإقراض الأصغر إلى التعامل معه، فإن المؤسسة بذلك لديها تقريبا سوق احتكارية (وبالطبع ينطبق ذلك على القروض الصغرى أيضا، حيثما تكون السوق غير تنافسية). وبالتالي، تكون مؤسسة الإقراض الأصغر في وضع يمكنها من فرض اختيار التغطية التأمينية، وأسعار الأقساط، وشركة التأمين، والوكيل.[121] ولا تهتم مؤسسة الإقراض الأصغر اهتماما كبيرا بتحديد أو إتاحة أسعار أقساط منخفضة لأن تلك الأقساط هي مصدر لعمولات وكلائها (أو أرباح تقديم التأمين إذا كانت مؤسسة التمويل الأصغر هي أيضا الجهة المؤمّنة). وبذلك تنشأ مخاطر أن تصبح مؤسسة التمويل الأصغر أكثر تركيزا على توليد الأتعاب بدلا من خلق القيمة لعملائها.

وهناك اختلاف بشأن ما إذا كان ينبغي من عدمه تشجيع التأمين الائتماني على الحياة بالنسبة لمقترضي القروض الصغرى، بما في ذلك التأمين الائتماني المحض على الحياة. ويثور تساؤل حول ما إذا كانت الميزة للعميل كبيرة بما يكفي لتبرير مخاطر حماية المستهلك. ويشير آخرون إلى التجربة في بعض البلدان حيث أصبح التأمين الائتماني على الحياة المقدم من شركات التأمين العادية (وليس مؤسسات التمويل الأصغر) بمثابة "بوابة" لأداة التأمين الأصغر لتلك الشركات، مما دفعها في النهاية إلى طرح عدة أنواع لتغطية ذات ميزة أكثر وضوحا للمستفيدين.

6ج. تنظيم مبيعات التأمين الأصغر

تعني طبيعة التأمين (وعد بالدفع عند وقوع حادث غير مؤكد في المستقبل) أن مبيعات التأمين عرضة للاستغلال. ويأخذ تنظيم مبيعات التأمين عادة أحد الأشكال الثلاثة التالية: (1) الرقابة على الأشخاص القادرين على بيع التأمين ومدى إمكانية مشاركتهم في عملية البيع؛ (2) الرقابة على العمولات المدفوعة على مبيعات التأمين؛ (3) الرقابة في بعض الحالات على عملية المبيعات في حد ذاتها، بما في ذلك المعلومات التي يتم الإفصاح عنها للمستهلكين، وما إذا كان يتم تقديم المشورة والشكل الذي يتم به تقديمها إن وُجدت.

[121] تهدف بعض الولايات القانونية إلى تخفيف هذه المشكلة باشتراط إعطاء المستهلكين الحق في اختيار شركة أخرى للتأمين الائتماني على الحياة. وعلى الرغم من ذلك، فإن المستهلكين الذين يواجهون بهذا الخيار الافتراضي أو يتعين عليهم إيجاد مصدر للتأمين الخاص بهم ومن ثم تأخير القرض من النادر أن يكونوا في وضع يسمح لهم عمليا بممارسة الحق في اختيار جهة بديلة لتقديم التأمين.

وكلاء المبيعات

نقطة رئيسية

لتسهيل بيع التأمين الأصغر من قبل مؤسسات التمويل الأصغر، يجب أن يسمح تنظيم التأمين لمؤسسات التمويل الأصغر وموظفيها (الذين يمثلونها) بأن يكونوا وكلاء مبيعات.

ولا يسمح تنظيم مبيعات التأمين عادة بدفع عمولات (أو مكافآت أخرى) إلا للسماسرة والوكلاء المسجلين. ونظرا للمشاركة المحدودة للسماسرة في الوساطة في التأمين الأصغر، سوف تقتصر هذه المناقشة على الوكلاء فقط.[122]

وإذا كانت اللوائح التنظيمية تسمح للكيانات القانونية بالتسجيل بوصفها وكلاء تأمين، فإنه يجب السماح لكل نوع من أنواع المؤسسات القائمة في قطاع التمويل الأصغر بالتسجيل بوصفها وكيلا.[123] ويحدد التنظيم في العادة متطلبات الحد الأدنى لمستوى التعليم والتدريب بالنسبة للأشخاص الراغبين في التسجيل بوصفهم وكلاء. وفي الحالات التي يمكن فيها لمؤسسات التمويل الأصغر أو موظفيها التسجيل بوصفهم وكلاء، يجب عدم تحديد هذه المتطلبات بمستويات مرتفعة تؤدي إلى استبعاد الأشخاص العاملين عادة في فريق مبيعات التمويل الأصغر. وبصورة عادية ومعقولة، سوف يتم إسناد الأدوات الأكثر بساطة والمنخفضة المخاطر إلى وكلاء التأمين الأصغر المنطبقة بشأنهم متطلبات أقل.

هناك فرصة لتفعيل الاستفادة من التكنولوجيا الجديدة وقنوات تقديم الخدمات، مثل الدفع عن طريق الهاتف المحمول والأشكال الأخرى لتقديم الخدمات بدون فروع بنكية، في توسيع نطاق وصول التأمين الأصغر من خلال مؤسسات التمويل الأصغر. وفيما يتعلق بالاعتماد الواسع النطاق لتقديم التأمين الأصغر المعتمد على التكنولوجيا الجديدة، يجب أن توفر اللوائح التنظيمية حماية كافية للمستهلك بالإضافة إلى اليقين والوضوح بأن مقدمي التكنولوجيا، مثل شركات تشغيل شبكات الهاتف المحمول، سيطلبون ذلك على الأرجح.

[122] يعمل الوكلاء بالنيابة عن شركة التأمين، ويبيعون منتجاتها ويشاركون أحيانا في الأنشطة الأخرى للوساطة في التأمين كما نوهنا آنفا. ويعمل السماسرة بالنيابة عن المؤمّن عليهم، وتقديم المشورة إليهم حول أفضل تغطية وأفضل شركة بما يتناسب مع احتياجاتهم الخاصة. ويتضمن ذلك عادة تحليل احتياجات العميل المحتمل. وبصفة عامة، تتسم عملية تحليل الاحتياجات وتقديم المشورة بتكلفتها الباهظة مما يحول دون إجرائها بشأن وثائق التأمين الأصغر ذات الأقساط والهوامش المنخفضة. وبالتالي، فإن سماسرة التأمين الأصغر يشاركون على أقصى تقدير في تسهيل إبرام وثيقة رئيسية بين مؤسسة تمويل أصغر وشركة تأمين.

[123] هناك استثناء حيث تُمنع البنوك وبنوك التمويل الأصغر من الوساطة في التأمين، أو تقتصر وساطتها فقط على تلك الأدوات التي للبنك أو لمؤسسة التمويل الأصغر فيها منفعة قابلة للتأمين (مثل التأمين الائتماني الذي يغطي فقط قيمة الرصيد القائم للقرض، وتنتهي التغطية فور سداد القرض، ولا يشمل ذلك مزايا أخرى لأسرة المقترض). انظر "بنوك الإقراض الأصغر في مجال التأمين الأصغر". وربما يكون بعض هذه القيود حاجزا غير ضروري أمام توزيع التأمين الأصغر يستحق مناقشته بين جهات الرقابة المصرفية والرقابة على التأمين لتحديد القيود المبررة من المنظور التحوطي.

العمولات

نقطة رئيسية

في حالة وجود تنافس كاف في سوق التأمين الأصغر، فإنه يجب عندئذ فرض الحدود القصوى للعمولات بقدر كبير من الحذر، إن كانت تلك الحدود لازمة على الإطلاق. إذ يُستحسن ترك تقرير مستوى وهيكل العمولات للسوق.

يمكن أن يؤدي ارتفاع العمولات إلى زيادة تكاليف العميل وخلق دافع لدى الوكلاء على تأمين غير ملائم للناس.[124] ويفرض العديد من البلدان حدودا قصوى أو رقابة على الأسعار بشأن مستوى العمولة المدفوعة على فئات مختلفة من وثائق التأمين (فمثلا، لا يجوز أن تزيد العمولة على وثيقة التأمين على الحياة عن نسبة مئوية منخفضة من قيمة القسط). وربما تمضي البلدان إلى ما هو أبعد من ذلك فتقوم بتنظيم كيفية دفع العمولة (مثل دفعها عند التوقيع على عقد الوثيقة، أو عند دفع الأقساط الفردية). ولكن سقوف العمولة، وخاصة المستندة إلى نسب مئوية، يمكن أن تُحد من الحصول على التأمين الأصغر، لأن العمولة الاسمية الصغيرة قد تمثل نسبة مئوية عالية من قيمة قسط صغير. ولا يصل التأمين إلى العملاء الفقراء إلا عندما تكون هياكل التعويضات كافية لجذب الوكلاء. كما يمكن تفادي سقوف العمولة (بإخفائها مثلا بالتمويه واحتسابها على أنها مصروفات إدارية) إلا إذا كانت هناك تغطية فاعلة في اللوائح التنظيمية لجميع أشكال التعويضات المقدمة إلى الوكيل وكان الإنفاذ قويا.

مبيعات المجموعة

نقطة رئيسية

يجب السماح بالمبيعات على أساس المجموعة شريطة أن يؤكد كل فرد منها حصوله على شهادة الوثيقة وحصول شركة التأمين على الأسماء والمعلومات الأخرى ذات العلاقة عن كل فرد حامل لوثيقة في المجموعة.

للاستفادة من التجميع المتاح في مؤسسات التمويل الأصغر، يتم عادة بيع التأمين للعملاء في صورة مجموعة؛ ويتم تقييم مخاطر المجموعة، مقابل مخاطر العميل الفردي، لتحديد علاوة المخاطر. ويؤدي ذلك إلى تفعيل الاستفادة من البنية التحتية القائمة لمؤسسات التمويل الأصغر وقاعدة العملاء لجلب

[124] في أعمال التأمين، هناك ممارسة شائعة للتخفيضات والخصومات التي يتم بموجبها منح شيء ذي قيمة من أجل بيع الوثيقة ولا يُنص على ذلك في الوثيقة نفسها. ويمكن أن تكون التخفيضات في شكل نقود أو هدايا أو خدمات وإعفاء من دفع أقساط أو أي شيء آخر تقريبا له قيمة.

أدوات تأمين جديدة نافعة للفقراء. ولا تسمح بعض البلدان بالبيع للمجموعات إلا عندما تكون العضوية في المجموعة مغلقة (كأن يستطيع موظفون في شركة معينة فقط أن يصبحوا حاملي وثائق) في حين تحظر البيع لمجموعات طوعية أو مفتوحة لأنه يمكن أن ينضم الفرد إليها لغرض واحد هو الحصول على التأمين. ومن السهل أن يؤدي شرط إجراء الوكيل لتحليل عن كل عميل تمويل أصغر قبل تقديم المشورة أو بيع الأداة إلى جعل أسعار مبيعات التأمين الأصغر بعيدة عن سوق ذوي الدخل المنخفض.[125] ولحسن الحظ أن مثل هذه الشروط غير معتادة، ويجب تفاديها ما لم تكن ضرورية لمعالجة أوجه إساءة واستغلال لا يمكن تصحيحها من خلال الرقابة على الوكلاء أو الإفصاح الملائم.

في بعض الحالات، تكون وثيقة التأمين وثيقة لمجموعة مبيعة إلى مؤسسة تمويل أصغر تُصدرُ بعد ذلك شهادات للمقترضين الأفراد. وتكون المؤسسة حاملا لوثيقة المجموعة بالنيابة عن العملاء الأفراد الذين يجوز ألا تحصل شركة التأمين على أسمائهم وتفاصيل الاتصال الخاصة بهم. وفي هذه الحالة، تقوم شركة التامين بتغطية عدد الأشخاص المتفق عليه ضد المخاطر المتفق عليها، ولكن يكون للعملاء الأفراد حق الرجوع على مؤسسة التمويل الأصغر فقط (وليس شركة التأمين) ما لم يُذكر خلاف ذلك في الوثيقة.

يبرز التحدي عند بيع وثيقة مجموعة للتأمين الائتماني على الحياة إلى مؤسسة التمويل الأصغر التي تقوم بعدها بإصدار شهادات للمقترضين الأفراد. ونظرا لقيام مؤسسة الإقراض الأصغر بشراء الوثيقة، فإن شركات التأمين تُسوّق المُنْتج إلى المُقرض وليس إلى المقترضين وهم المستهلكون النهائيون الذين يدفعون تكلفة المُنْتج. ويمكن لشركات التأمين المزايدة من أجل التعامل مع المُقرض من خلال تقديم عمولات أكثر ارتفاعا وتعويضات أخرى. ويمكن أن يؤدي ازدياد التنافس على التعامل مع المُقرض إلى ارتفاع أقساط المقترضين.

وتحدث مشكلة أخرى عند بيع التغطية التأمينية إلى مجموعة تشمل أعضاء غير مؤهلين للحصول على المزايا. فالمقرض يبيع وثيقة التأمين وهو إما لا يعلم أن العميل غير مؤهل للمزايا أو أنه لم يتحقق من الأمر. أما شركة التأمين فيسعدها تلقي القسط من العملاء غير المؤهلين للمزايا، ولكن عندما يقدم العميل المطالبة ترفضها شركة التأمين استنادا إلى عدم الأهلية. وتكون نتيجة هذا الترتيب هي احتفاظ مؤسسات التمويل الأصغر وشركات التأمين بالأقساط التي دفعها العميل غير المؤهل الذي لم يقدم مطالبة قط، مع رفض الدفع بشأن الوثائق نفسها في حالة تقديم المطالبات.

تثير وثائق المجموعة التي أدت فيها مؤسسة التمويل الأصغر دور الوساطة تحديات من منظور حماية المستهلك. ولذلك، يجب أن يشترط التنظيم، بحد أدنى، قيام مؤسسة التمويل الأصغر (*1*) بإعداد تأكيد يفيد بإصدارها شهادات الوثيقة لحاملي الوثيقة الأفراد، مع توضيح اسم شركة التأمين وإثبات مسؤوليتها عن دفع المطالبات؛ (*2*) تزويد شركة التأمين بأسماء حاملي الوثيقة، وتفاصيل الاتصال بهم، وأسماء المستفيدين.

[125] بالمثل، يمكن لاشتراط تقييم المخاطر للفرد (كالمطالبة بإجراء فحوصات طبية) أن يزيد تكاليف وثيقة نموذجية موحدة بسيطة تم تسعيرها على أساس المجموعة.

الإفصاح، المطالبات، فهم المستهلك

نقاط رئيسية

- يجب إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر القائمة ببيع وثائق التأمين الأصغر لمتطلبات الحد الأدنى للإفصاح.
- يجب أن تقوم الجهات الرقابية برصد ومتابعة الشكاوى، ونسب المطالبات، ونسب انتهاء صلاحية وثائق التأمين (lapse ratios)، بالنسبة لأدوات التأمين الأصغر التي باعتها مؤسسات التمويل الأصغر، واتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة كثرة الشكاوى وشدة انخفاض نسب المطالبات أو شدة ارتفاع نسب انتهاء صلاحية وثائق التأمين.

يجب أن يشمل الحد الأدنى للإفصاح مقدار القسط، وجهة تغطية المخاطر، ومدة التغطية (وبالنسبة للتأمين الائتماني على الحياة، أية خيارات لتمديد التغطية إلى ما بعد فترة القرض)، والعمولة المدفوعة، وأية استثناءات، وكيفية عمل المطالبة، وآليات الطعن. ومع ذلك، فحتى إذا كان التنظيم يتطلب الإفصاح، فإن حماية العملاء قد تكون محدودة لأنهم ربما لعدم قدرتهم على فهم المصطلحات الفنية، وصعوبة تقييم القسط في ضوء قيمة المخاطر المغطاة، ونقص المعرفة الكافية لتقديم المطالبة عند حدوث المخاطر. وكما ناقشنا، فإن بيع التأمين الأصغر من خلال قناة ائتمانية يعتبر عرضة للاستغلال بصفة خاصة، وذلك، جزئيا، نتيجةً لرغبة العملاء الشديدة في الحصول على القرض (وعدم المجازفة بضياع فرصة الحصول عليه أثناء البحث لشراء تأمين). ولذلك، من المهم أن تقوم الجهات الرقابية برصد ومتابعة الامتثال. وسوف يكون ذلك الأمر تحديا كبير في حالة مؤسسات التمويل الأصغر غير الخاضعة للرقابة.

وكما هو الحال بالنسبة للأدوات المالية الأخرى، يحتاج عملاء التأمين الأصغر إلى حماية من وثائق التأمين المعقدة وغير المفهومة. وقد تشمل هذه العملية اشتراط استعمال لغة مبسطة ومصطلحات قياسية في الوثائق، وتقييد طول مستندات الوثيقة، أو الإلزام بإعداد ملخص بسيط من صفحة واحدة لمصطلحات الوثيقة. ويمكن أن تشمل أيضا حظر أنواع معنية من الاستثناءات التي لا يفهمها العملاء عادة.

وحتى في حالة تقيّد منتجات التأمين بهذا التنظيم، فإنها لا تقدم بالضرورة قيمة جيدة للعميل. ويمكن أن يتضح ذلك من انخفاض نسب المطالبات، وربما يرجع إلى محدودية فهم العملاء لمزايا تلك المنتجات (حتى مع تبسيط المتطلبات) أو بسبب تعقيد إجراءات المطالبات. ولذلك، يجب على الجهات الرقابية متابعة مستويات الشكاوى، ونسب المطالبات، ونسب انتهاء صلاحية وثائق التأمين وعدم التجديد. وفي حالة كثرة الشكاوى وشدة انخفاض نسب المطالبات أو الارتفاع الشديد لنسب الانقضاء، يجب على الجهات الرقابية اتخاذ إجراءات إضافية للتعامل مع شركات التأمين المسيئة.

قد لا تفهم الأسر الفقيرة مفاهيم ومنتجات التأمين الأساسية ولا تكون على أي علم بشأن حقوقها (مثل آليات الطعن) ومسؤولياتها (مثل دفع أقساط التجديد في الموعد المحدد أو تقديم المطالبات بالشكل السليم). وتشكل الخبرة المحدودة للعملاء تحديا عاما في مجال التمويل الأصغر ولكنها

يمكن أن تمثل تحديا كبيرا في مجال التأمين بصفة خاصة حيث تعتبر المفاهيم الأساسية مفاهيم مجردة إلى حد كبير وبعيدة عن ممارسات القطاع غير الرسمي التي ربما تكون مألوفة بالنسبة للأسر الفقيرة. وحسبما نوهنا آنفا، يمكن معالجة هذا التحدي بمنتجات تأمين أصغر نموذجية موحدة ذات مصطلحات وشروط بسيطة. فالتوحيد القياسي قد يساعد في تحقيق فهم العملاء عند اختيار وثيقة التأمين وقدرتهم على المقارنة بين الوثائق المبسطة. (ولكن الإفراط في التوحيد القياسي يمكن أن يخفض الابتكارات في منتجات وأدوات نافعة للمستهلكين). ومن الممكن تحقيق الفاعلية أيضا من خلال حملات توعية المستهلكين الواسعة النطاق.

حزمة التأمين

نقاط رئيسية

- يمكن للجمع بين منتجات تأمين مختلفة ومزج التأمين بمنتجات أخرى مالية وحتى غير مالية أن يخدما على أفضل وجه مصلحة العملاء الفقراء، وخاصة عندما يكون المزج هو السبيل الوحيد لجعل المنتجات قابلة للتطبيق ومجدية ماليا.
- ومع ذلك، عندما تبيع مؤسسات التمويل الأصغر حزمة تأمينية، قد يحصل العملاء على تأمين أو منتجات أخرى لا يريدونها، أو يدفعون أسعارا باهظة لأن مؤسسة التمويل الأصغر تحتكر العملاء.
- يجب أن تهدف قواعد حماية المستهلك إلى المساعدة في التأكد من وضوح فهم العملاء لحزمة المنتجات وتسعيرها.

حزمة التأمين الأصغر تضم أنواعا متعددة من المزايا في وثيقة واحدة. فعلى سبيل المثال، قد تتضمن وثيقة التأمين الائتماني على الحياة أيضا مكونات مثل تأمين نفقات الجنازة للمقترض أو التأمين على مُنتَج تم شراؤه على الحساب، ومزج هذه المكونات في وثيقة واحدة. ويمكن أيضا مزج التأمين مع أدوات مالية أخرى تجسد ما هو أكثر من مجرد الائتمان، بالإضافة إلى منتجات غير مالية، مثل المستلزمات الزراعية.[126]

وربما يكون ترك مقدمي التأمين الأصغر يعرضون منتجات التأمين الأصغر المحزومة هو السبيل الوحيد لجعل هذا النشاط قابلا للتطبيق ومجديا ماليا بالنسبة لشركة تأمين عادية. ويمكن أن تتمثل النتيجة، بطبيعة الحال، في مجموعة أوسع نطاقا من الخدمات المالية المفيدة للفقراء.

[126] يثير مزج التأمين الأصغر مع منتجات وخدمات غير مالية بعض القضايا التنظيمية المعينة التي لا يناقشها هذا الدليل. ومع ذلك، فإن بعض قضايا الجمع بين التأمين الأصغر وخدمات مالية ستكون أيضا قضايا ذات علاقة بالمزج مع منتجات وخدمات غير مالية. ومن الناحية الأخرى، قد تؤدي حزمة التأمين (وخاصة عندما تشكل المنتجات غير التأمينية جزءا من الحزمة) على قيام بعض العملاء الفقراء بشراء تغطية أو منتجات أخرى لا يحتاجون إليها، أو دفع أسعار باهظة

ومع ذلك، يثير مزج التأمين والائتمان قضايا خاصة تتعلق بحماية المستهلك، ولا سيما عندما لا يستطيع العميل الحصول على قرض بدون شراء التأمين. وكلما زادت أنواع التأمين التي يمكن مزجها، زادت التحديات المحيطة بهذه القضايا. وقد لا يدرك العملاء أنهم اشتروا تأمينا أو ربما تُذكر التغطية بأسلوب غامض حتى أن العملاء لا يفهمون في الحقيقة ما يوقعون من أجل الحصول عليه (مثل تأمين نفقات الجنازة أو التأمين ضد العجز عندما يكون لدى العميل بالفعل مثل تلك التغطية). وربما تكون مقارنة المنتجات أمرا غير محتمل، ولكن المقارنة تصبح مستحيلة إذا لم يكن العملاء على دراية بتكلفة حزمة التأمين. وقد يكون لدى مُقدم الائتمان سوق تأمين احتكارية وفرصة متاحة لفرض أقساط لا تعكس المخاطر المُؤمّن ضدها.

بالإضافة إلى ذلك، ينتهي عادة أجل وثائق التأمين الممزوجة بالائتمان عند سداد القرض. ومع أن هذا الأمر منطقي ومعقول في حالة التأمين الائتماني على الحياة، فإنه غير معقول بالنسبة للأنواع الأخرى للتغطية التأمينية (مثل تأمين نفقات الجنازة) إذا لم يستطع العميل الاستمرار بعد سداد الديْن. وعندما يرتبط هذا التأمين بقرض نشط، فإن ذلك يمكن أن يشجع العملاء على الإكثار من الاقتراض من الناحية النظرية على الأقل.

وفي حالة السماح بالمزج، يجب أن تهدف قواعد حماية المستهلك إلى المساعدة في ضمان فهم العملاء بوضوح للمنتجات الممزوجة وأسعارها ومزاياها. ويمكن أن يمثل الحظر الصريح للمزج خيارا آخر، ولكنه خيار شديد الصراحة وقد يُؤدي، حسبما جرت ملاحظته، إلى عدم حصول عملاء مؤسسة التمويل الأصغر أو مؤسسة الإقراض الأصغر المصرفية على تغطية تأمينية مفيدة.

الجزء السابع. ملخص الملاحظات والمبادئ والتوصيات الرئيسية

7أ. قضايا عامة

- من أجل وضع وإنفاذ التنظيم الملائم وهدف الاشتمال المالي، يتعين على الهيئات التنظيمية فهم الخصائص والسمات المميزة للتمويل الأصغر، بما في ذلك العملاء واحتياجاتهم، والمنتجات والخدمات، والمؤسسات القائمة بتقديمها. (انظر الصفحة 8)
- تظهر المشكلات نتيجة في الغالب لعدم كفاية التنسيق فيما بين جهات التنظيم المالي والهيئات الحكومية الأخرى التي قد تؤثر مسؤولياتها على مؤسسات التمويل الأصغر. (انظر الصفحتين 8-9)
- يخلق التنظيم تكاليف لكل من المؤسسات الخاضعة للوائح التنظيمية والجهة الرقابية. وينبغي أن تكون هذه التكاليف متناسبة مع المخاطر ذات العلاقة. (انظر الصفحة 8)
- يجب أن يهدف التنظيم، قدر الإمكان، إلى أن يكون محايدا تجاه المؤسسات (بمساندة النهج التنظيمي المستند إلى الأنشطة) لخلق مجال عمل متكافئ يشجع على التنافس ويُحد من مخاطر المراجحة التنظيمية. (انظر الصفحة 9)
- فعند إنشاء نوافذ جديدة للتمويل الأصغر، ينبغي للهيئات التنظيمية التزام الحيطة والحذر بشأن احتمالات المراجحة التنظيمية. فبعض البلدان تنشئ نوافذ خاصة للتمويل الأصغر بقصد نوع واحد من النشاط ثم تُفاجأ باستخدام هذه النافذة أيضا في أنشطة أخرى ربما لم تكن الهيئات التنظيمية حريصة على تشجيعها. (انظر الصفحة 11)

تعاريف تنظيمية

- يجب وضع التعاريف التنظيمية "للتمويل الأصغر" و "الائتمان الأصغر" بإحكام يكفل تحقيق الأهداف التنظيمية المحددة ولا ينبغي استنساخها ببساطة من المؤلفات والدراسات العامة عن التمويل الأصغر. (انظر الصفحات 11-14)
- في ظل عدم وجود ظروف غير عادية، يجب عدم إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر التي لا تقبل الودائع لتنظيم ورقابة تحوطية. (انظر الصفحات 14-18)

"النوافذ" التنظيمية لمؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع

- يجب على واضعي السياسات والهيئات التنظيمية تقييم السوق قبل إنشاء أية نافذة جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع. ففي معظم البلدان التي نجحت فيها نافذة التمويل الأصغر الجديدة في توسيع نطاق التواصل، كانت هناك فعليا كتلة حرجة من مؤسسات التمويل الأصغر المعنية فقط بالائتمان قبل فتح النافذة الخاصة. (انظر الصفحات 21-19)
- إذا لم يكن التنظيم الحالي يخلق حاجزا أمام إنشاء أو تشغيل مؤسسة لتقديم خدمات الادخار أو الخدمات المالية الأخرى إلى الفقراء، أو إذا كان القيد الملزم يكمن في موضع آخر (مثل نقص المديرين المهرة والمستثمرين المهتمين بالاستثمار)، فإن النافذة الجديدة لن تؤدي بالضرورة عندئذ إلى تحسين القدرة على الحصول على الخدمات. (انظر الصفحات 21-19)

7ب. التنظيم التحوطي

تحديد إطار التنظيم التحوطي والحد الأدنى لرأس المال

- يجب أن يكون الحد الأدنى لرأس المال مرتفعا، من حيث المبدأ على الأقل، بما يكفي لضمان قدرة المؤسسة على تغطية تكلفة البنية التحتية، ونظام معلومات الإدارة، وعدم خروج خسائر تأسيس النشاط عن النطاق السليم. ويجب أن يتيح الحد الأدنى لرأس المال أيضا حوافز مشجعة للأداء الملائم واستمرار العمليات. (انظر الصفحة 22)
- عند إنشاء نافذة جديدة لنشاط التمويل الأصغر الذي يقبل الودائع، من المهم تقييم القدرة الرقابية وتحديد متطلبات الحد الأدنى لرأس المال بمستوى مرتفع وكافٍ لا يثقل كاهل الجهة الرقابية بالأعباء. (انظر الصفحتين 21-22)
- من المستحسن في العادة، وحيثما أمكن ذلك، تحديد الحد الأدنى لرأس المال من خلال إجراءات تنظيمية بدلا من سن تشريع قانوني، ولكن يجب على الهيئة التنظيمية أن تكون واضحة في تواصلها مع السوق لتفادي نشوء تصور بأنه لا يمكن التنبؤ بما ستُقدم عليه الهيئة التنظيمية. فالميزة الرئيسية من بين المزايا الأخرى أن تحديد هذا الشرط من خلال قاعدة تنظيمية يتيح سهولة بدء الجهات الرقابية التي ليست لها خبرة في مجال التمويل الأصغر للبدء برقابة عدد يسهل السيطرة عليه من المؤسسات الجديدة المرخصة، والاحتفاظ بخيار تقليل الحد الأدنى لرأس المال والترخيص للمزيد من المؤسسات بعد اكتساب الخبرة. (انظر الصفحة 22)

تعديل المعايير التحوطية للتمويل الأصغر

- يتعين على التنظيم بما في ذلك أية لائحة تنظيمية جديدة مقترحة بشأن التمويل الأصغر القابل للودائع أن يحدد بوضوح أنواع الأنشطة المسموح بها التي يمكن أن تزاولها المؤسسات الخاضعة للتنظيم التحوطي. (انظر الصفحة 23)

- هناك حجج قوية (وتجارب حديثة) تؤيد فرض معايير أعلى لكفاية رأس المال على مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة في قبول الودائع من تلك المفروضة على البنوك. (انظر الصفحات 23-25)
- يجب ألا تقتصر حافظة القروض الصغرى على نسبة مئوية محددة من حقوق ملكية المقرض ولا إثقالها بأعباء متطلبات تخصيص احتياطي مرتفعة فقط بسبب كون هذه القروض غير مضمونة بالأساليب التقليدية. (انظر الصفحتين 26-27)
- في ظل عدم وجود ظروف خاصة، يجب أن تحظى القروض الصغرى العاملة بمتطلبات التخصيص نفسها مثل فئات القروض الأخرى التي لا تعتبر محفوفة بالمخاطر بصفة خاصة. ومع ذلك، يجب أن يكون جدول مخصصات القروض الصغرى المتأخرة في السداد وغير المضمونة أكثر تشددا من جدول مخصصات القروض البنكية المضمونة. (انظر الصفحة 27)
- يجب أن تكون مجالس مؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع مستقلة عن الإدارة وأن تضم أعضاء ذوي خبرة في التمويل والعمل المصرفي وأعضاء يفهمون العملاء جيدا. (انظر الصفحة 28)
- ربما تحتاج مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة إلى متطلبات سيولة أكثر ارتفاعا وليس أكثر انخفاضا. (انظر الصفحتين 28-29)
- يجب على مؤسسات التمويل الأصغر عدم الاقتراض أو إجراء المعاملات بالعملات الأجنبية بدون أن تكون لديها القدرة على تقييم وإدارة مخاطر العملة. (انظر الصفحة 29)
- نظرا لحجم القروض الصغرى وطبيعة المقترضين، يجب أن تكون متطلبات مستندات الحصول على قروض الائتمان الأصغر أخفّ من تلك الخاصة بالإقراض المصرفي التقليدي. (انظر الصفحة 30)
- ربما تكون هناك حاجة إلى تخفيف الحظر والقيود على الكفيل باعتباره مقترضا. (انظر الصفحة 31)
- يجب إعادة النظر في متطلبات إنشاء الفروع، ولكن ليس بالضرورة إلغاؤها، بالنسبة للتمويل الأصغر. (انظر الصفحة 31)
- يجب أن يكفل محتوى وتواتر التقارير تمكين المراقبين من إجراء التحليل اللازم للرقابة الفاعلة على مؤسسة التمويل الأصغر التي تقبل الودائع. ومع ذلك، يجب أن يراعي التنظيم ظروف المؤسسات الخاضعة للرقابة التي ربما تكون غير قادرة على الالتزام ببعض المتطلبات المطبّقة على البنوك. (انظر الصفحتين 31-32)
- فيما يتعلق بمؤسسات التمويل الأصغر غير المملوكة للأعضاء وتحظى بمعاملة تنظيمية تفضيلية لتركيزها على العملاء الفقراء، من الصعب العثور على أي سبب لإقراض ذوي العلاقة ما عدا قروض الرعاية الاجتماعية الصغيرة المقدمة للموظفين. (انظر الصفحتين 32-33)

منْ يجب أن تُطبق عليهم المعايير التحوطية الخاصة؟

- عند وضع أنظمة جديدة لمؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع، يجب على الهيئات التنظيمية مراعاة أن البنوك التي تقدم خدمات مصرفية كاملة والمؤسسات المالية الأخرى (وليست مؤسسات التمويل الأصغر فحسب) يمكنها تقديم خدمات التمويل الأصغر. (انظر الصفحتين 33-34)

تحويل مؤسسات التمويل الأصغر المسجلة بوصفها منظمات غير حكومية إلى مؤسسات وساطة مالية مرخصة

- لتسهيل تحويل مؤسسات التمويل الأصغر المسجلة بوصفها منظمات غير حكومية إلى شركات مرخصة هادفة للربح تقبل ودائع الأفراد، ربما ترغب الهيئات التنظيمية في النظر في التكييف المؤقت أو الدائم لمتطلبات تحوطية معينة. (انظر الصفحات 34-37)

التأمين على الودائع

- إذا كان البلد يشترط مشاركة البنوك التجارية في برنامج للتأمين على الودائع، فإنه قد يود النظر في فرض الشرط نفسه أيضا على مؤسسات التمويل الأصغر الخاضعة للرقابة التحوطية والتي تقبل الودائع (بما في ذلك على الأقل التعاونيات المالية الأكبر حجما). (انظر الصفحتين 37-38)

7ج. الرقابة التحوطية

- يتطلب تقييم مخاطر الائتمان الأصغر مهارات وأساليب فحص متخصصة تختلف اختلافا كبيرا عن تلك التي يستخدمها المراقبون بشأن حوافظ بنوك التجزئة التقليدية. (انظر الصفحتين 39-40)
- تعمل بعض الأدوات الرقابية مثل طلبات زيادة رأس المال ومبيعات الأصول القسرية وعمليات الاندماج بدرجة نجاح أقل بالنسبة لمؤسسات التمويل الأصغر منها بالنسبة لبنوك التجزئة التقليدية، وربما تكون بعض الأدوات، مثل أوامر وقف الإقراض، أدوات ذات أثر عكسي. (انظر الصفحتين 40-41)
- في أغلب الحالات، تكون أفضل جهة رقابية على مؤسسات التمويل الأصغر التي تقبل الودائع هي الهيئة المسؤولة عن البنوك التجارية. (انظر الصفحتين 42-43)
- ليس من السهل تفويض سلطة الرقابة بفاعلية. ويجب على جهة الرقابة الرئيسية أن تتابع عن كثب عمل الكيان الذي تم تفويضه. (انظر الصفحتين 43-44)
- بصورة شبه دائمة تقريبا، يمثل التنظيم الذاتي والرقابة الذاتية مخاطرة ذات فرصة نجاح محدودة جداً. (انظر الصفحتين 44-45)
- تحتاج التعاونيات المالية الأكبر منها على الأقل إلى رقابة تحوطية من قبل هيئة متخصصة في الرقابة المالية ومتمتعة بتوافر المهارات الأساسية والاستقلالية والموارد والصلاحيات. (انظر الصفحتين 45-46)
- قد يكون الحل الأفضل، في بعض الحالات، هو السماح للمؤسسات الرسمية الصغيرة جداً والمعتمدة على تقبل الودائع من الأعضاء بالاستمرار في العمل حتى مع عدم القدرة على الرقابة عليها بفاعلية. (انظر الصفحتين 47-48)
- قد تكون الرقابة الضعيفة أسوأ من انعدام الرقابة إذا كانت تدفع المودعين إلى توقع مستويات حماية لا يمكن توفيرها في الواقع. (انظر الصفحتين 47-48)

7د. التنظيم غير التحوطي

التصريح بالإقراض

- ينبغي للإطار التنظيمي في حالة عدم وجود عوامل محلية معينة، مثل استشراء الفساد في قطاع المنظمات غير الحكومية أن يرخص لكل من المنظمات غير الحكومية والشركات التجارية بمباشرة الإقراض الأصغر. (انظر الصفحة 50)
- يجب أن يكون إصدار تصريح مباشرة الإقراض الأصغر متسما بالبساطة، وشاملا السجل العام وعملية بسيطة ولكن بدون التنظيم التحوطي. (انظر الصفحة 50).

الإبلاغ

- إذا كان الإبلاغ المنتظم مطلوبا من مؤسسات التمويل الأصغر القائمة بالإقراض فقط، فإنه يجب حينئذ إعداد محتوى وتواتر التقارير بما يتلاءم خصيصا مع الأغراض التنظيمية المحددة، وينبغي أن تكون التقارير أبسط كثيرا من تقارير الإبلاغ التحوطي المطلوبة من المؤسسات التي تقبل الودائع. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تنسيق المتطلبات بأكبر قدر ممكن مع متطلبات الإبلاغ التي تفرضها السلطات التنظيمية الأخرى (مثل الهيئة التنظيمية المعنية بالمنظمات غير الحكومية). (انظر الصفحة 51)

حماية المستهلك

- يجب على جميع مقدمي أية خدمة مالية الالتزام، بأكبر قدر ممكن، بمعايير حماية المستهلك. (انظر الصفحتين 52-53)
- يجب إلزام مقدمي التمويل الأصغر بإعطاء العملاء معلومات كاملة وواضحة عن الخدمات المعروضة، بما في ذلك الشروط والتكاليف. وفيما يتعلق بالقروض الصغرى، فإن معدل النسبة المئوية السنوية المعيارية لا يمثل الطريقة الأكثر فاعلية في توضيح التكاليف للمقترضين منخفضي الدخل. (انظر الصفحتين 53-54)
- يجب أن يحظر التنظيم التمييز سواء ضد النساء، أو على أساس العرق، أو الطبقة، أو الدين، أو الأقلية الإثنية. (انظر الصفحتين 54-55)
- يجب أن يعالج التنظيم ممارسات البيع بالضغط والإكراه وكذلك ممارسات الإقراض "الجائرة" المصممة لاستغلال نقص التعليم أو نقص خبرات المقترضين. (انظر الصفحة 55)
- ربما تكون هناك حاجة إلى فرض قيود على ممارسات التحصيل التعسفية، ولكن يلزم توخي العناية في تعريف ما هو تعسفي. (انظر الصفحة 55)
- يمكن أن تؤدي سقوف سعر الفائدة إلى تقييد الوصول إلى الخدمات بما يستحيل معه خدمة صغار المقترضين أو المقترضين في المناطق النائية. وقد يكون من الصعب من الناحية السياسية تحديد حد أقصى مرتفع بما يكفي لتغطية التكاليف التي لا يمكن تجنبها للإقراض الأصغر وهامش ربح مرتفع بصورة كافية لجذب رأس المال للخدمات المالية لمنخفضي الدخل. (انظر الصفحة 57)

- الحماية الفاعلة لخصوصية عملاء التمويل الأصغر بجمع المعلومات عنهم وحفظها والاطلاع عليها واستخدامها بطرق سليمة وملائمة من قبل الأشخاص المكلفين هي هدف من السهل صوغه وتوضيحه ولكن من الصعب تنفيذه في واقع الممارسة العملية، وخاصة في البلدان التي تقوم فيها مجموعة متنوعة من مقدمي الخدمات بخدمة العملاء الفقراء أنفسهم في حين تخضع للوائح تنظيمية متفاوتة فيما يتعلق بالخصوصية. (انظر الصفحة 58)
- يقوم نظام السرية المصرفية ونظام استخدام البيانات الشخصية بحماية خصوصية العملاء، ومع ذلك يمكن أيضا أن يؤديا إلى عرقلة الاستعلام الائتماني الفاعل عن العملاء الفقراء، مما يزيد من صعوبة إدارة مخاطر المديونية المفرطة. (انظر الصفحة 58)
- تعتبر قدرة العميل على تقديم الشكاوى والتماس الإنصاف جزءا مهما من حماية عملاء الخدمات المالية. فبالنسبة لمعظم عملاء التمويل الأصغر، لن يكون اللجوء إلى القضاء خيارا ممكنا لأسباب عديدة (منها النفقات والوقت)، ولذلك، من الضروري أن يتم التركيز على البدائل. (انظر الصفحتين 59-60)

أنظمة الاستعلام الائتماني

- من الأهمية بمكان للتطور الصحي للتمويل الأصغر أن يتم تشجيع إنشاء قواعد بيانات ومعلومات ائتمانية عريضة وعميقة تشمل أرصد القروض الحالية والمعلومات السلبية والإيجابية عن سلوك العملاء الفقراء في الدفع والسداد في السابق، وخاصة في الأسواق القريبة من التشبع. (انظر الصفحات 61-63)
- يتم على أفضل وجه خدمة مقدمي القروض الصغرى (على اختلاف أشكالهم القانونية) والمقترضين من خلال تقارير الائتمان المستمدة من بيانات شاملة للدفع والسداد بدلا من الاكتفاء ببيانات الائتمان الأصغر. (انظر الصفحة 62)

القيود المفروضة على الملكية والإدارة وهيكل رأس المال

- يمكن للقيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي أو الإدارة أن تؤدي أحيانا إلى إعاقة إنشاء خدمات مالية لصالح الفقراء. (انظر الصفحة 63)
- يجب السماح للمنظمات غير الحكومية بامتلاك أسهم في مؤسسات التمويل الأصغر الهادفة للربح التي تستهدف خدمة الفقراء بصفة خاصة. (انظر الصفحة 63)

تحويل منظمات غير حكومية إلى شركات هادفة للربح

- من الممكن أن يكون خلق مسار قانوني واضح لعمليات تحويل مؤسسات التمويل الأصغر المسجلة بوصفها منظمات غير حكومية عامل إصلاح تمكيني مهم، وقد يتضمن ذلك تغييرات في القوانين والأنظمة غير المالية ولا سيما الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية. (انظر الصفحتين 64-65)
- يجب على الهيئات التنظيمية معالجة مخاطر فقدان الأصول عند تحويل منظمة غير حكومية عاملة للصالح العام إلى مؤسسة مملوكة ملكية خاصة. (انظر الصفحة 65)

المعاملات المضمونة

- من شأن الإصلاح القانوني والقضائي لمساندة المعاملات المضمونة وخاصة قانون الرهن وسجلات رهن يمكن للجمهور الاطلاع عليها أن يُسهل التمويل الأصغر، وإن كانت القروض الصغرى العادية غير مضمونة على نحوٍ فاعل. (انظر الصفحة 66)

الجريمة المالية

- من الممكن لتطبيق قواعد مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المعنية بالعمل المصرفي التقليدي على معاملات التمويل الأصغر الصغيرة القيمة أن يُحد على نحو خطير من الحصول على الخدمات ما لم يتم اعتماد نهج مستند إلى تحليل المخاطر. (انظر الصفحات 66-68)
- في العديد من البلدان، ربما تكون الإجراءات التنظيمية القائمة لمكافحة الاحتيال والجرائم المالية إجراءات كافية لمعالجة أي جور أو استغلال في تقديم خدمات التمويل الأصغر، أو أنها في حاجة فقط إلى التعديل لإضافة أية فئات جديدة للمؤسسات إلى البيئة التنظيمية. وتتمثل الحاجة الملحة غالبا في تحسين إنفاذ القوانين الحالية. (انظر الصفحتين 68-69)
- في معظم البلدان، تعتبر أعمال انتحال الشخصية والسرقة من الجرائم. ويجب التركيز على تحسين إنفاذ العقوبات الجنائية الحالية والإجراءات الأخرى المعنية بحماية البيانات والخصوصية. (انظر الصفحتين 69-70)

المعاملة الضريبية للتمويل الأصغر

- يجب أن تستند المعاملة الضريبية التفضيلية للمعاملات إلى نوع النشاط أو العملية، بصرف النظر عن طبيعة المؤسسة وما إذا كانت مرخصة وفقا للتنظيم التحوطي من عدمه. (انظر الصفحتين 70-71)
- من المعقول القول بأن مؤسسات التمويل الأصغر المسجلة بوصفها منظمات غير حكومية يجب أن تلقى معاملة المنظمات غير الحكومية الأخرى نفسها التي تعمل من أجل الصالح العام عندما يتعلق الأمر بالضرائب على صافي الأرباح. (انظر الصفحة 71)
- يجب أن تكون اقتطاعات النفقات من الضرائب على الأرباح الممنوحة للبنوك متاحة أيضا للمؤسسات الأخرى المقدمة لخدمات مماثلة. (انظر الصفحة 71)

7هـ. الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية

- تحمل الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية عبْر استخدام تقنيات مثل الهواتف المحمولة وقارئات البطاقات الذكية لنقل تفاصيل المعاملات واستخدام منشآت خدمات التجزئة لتكون واجهة أساسية للتعامل مع العملاء تباشير الأمل في توسيع نطاق الحصول على الخدمات المالية عن طريق خفض تكاليف المعاملات بالنسبة للمُقرض وزيادة اليُسر والسهولة بالنسبة للعميل. (انظر الصفحتين 72-73)

- ينبغي لأي إطار تنظيمي مناسب للخدمات المصرفية بدون فروع بنكية أن يشمل: (*1*) شروط استخدام الوكلاء أو الأطراف الأخرى من قبل البنوك والجهات غير البنكية واجهةً للتعامل مع العملاء؛ (*2*) نظاما مرنا ومستندا إلى تحليل المخاطر لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ (*3*) قواعد تنظيمية واضحة بشأن إصدار الجهات غير البنكية القيمة المختزنة إلكترونيا؛ (*4*) حماية المستهلكين بما يتلاءم مع سياق الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية؛ (*5*) قواعد حاكمة لنظام الدفع تسمح (في المدى الطويل على الأقل) بنطاق واسع للتشغيل البيني/التبادلي والربط بين الأنظمة. (انظر الصفحتين 73-74)
- من الضروري أن تتم بعناية صياغة القيود المعنية بطبيعة ومؤهلات الوكلاء والأطراف الثالثة الأخرى لتفادي الحدّ من نطاق الوصول إلى العملاء المستهدفين. (انظر الصفحتين 74-75)
- الحاجة أيضا إلى تغيير القواعد التي تمنع الأطراف الثالثة من العمل بالنيابة عن المؤسسة المالية لفتح حسابات العملاء أو إجراء المعاملات النقدية. (انظر الصفحة 75)
- ضرورة وضوح اللوائح التنظيمية بشأن مسؤولية الجهة المقدمة للخدمة المالية عن تصرفات المتعاقدين معها من الأطراف الثالثة. (انظر الصفحة 75)
- لا يمكن إنشاء الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية في بعض البلدان بدون تعديل مستند إلى تحليل المخاطر لإجراءات العناية الواجبة بخصوص العملاء والقواعد الأخرى المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. (انظر الصفحة 76)
- ضرورة أن تكون الجهات غير البنكية المُصْدرة للأموال الإلكترونية خاضعة على نحوٍ ملائم للتنظيم والرقابة، بما في ذلك متطلبات السيولة وشروط الملاءة المالية. (انظر الصفحتين 76-77)
- تثير الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية فئة جديدة من شواغل حماية المستهلك بسبب استخدامها أطرافا ثالثة لتكون واجهة رئيسية للتعامل مع العملاء، والبعد الجغرافي المحتمل بين العميل والجهة المقدمة للخدمة، والعملاء عديمي الخبرة نسبيا في أغلب الحالات. (انظر الصفحة 78)
- يتطلب تنظيم الوصول إلى أنظمة الدفع تحقيق التوازن بشأن تشجيع المنافسة مقابل مخاطر عدم تشجيع الابتكار. (انظر الصفحة 78)
- يمكن لإنشاء جهاز للتنسيق فيما بين الهيئات المختلفة المعنية بتنظيم الخدمات المصرفية المقدمة بدون فروع بنكية أن يؤدي إلى تحسين ازدهار هذه الخدمات. (انظر الصفحة 79)

7و. التأمين الأصغر

- يجب على الهيئات التنظيمية الأخرى المعنية بمؤسسات التمويل الأَصغر، التي تقوم بتقديم التأمين الأصغر أو بدور الوسيط في تقديمه، أن تُنسق مع الهيئة المنظمة للتأمين لتفادي القواعد التنظيمية غير المتسقة والمراجحة التنظيمية. (انظر الصفحات 83-86)
- مؤسسات التمويل الأصغر عموما ليست مجهزة جيدا لتقديم التأمين الأصغر فهي صغيرة للغاية مما يحول دون تجميع المخاطر بالقدر الكافي، كما أنها تفتقر غالبا إلى الخبرة التخصصية في تسعير أدوات التأمين وإدارة المخاطر التأمينية. (يمثل التأمين الائتماني المحض على الحياة، الذي يُلغي رصيد القرض للمقترض في حالة وفاته ولا يقدم أية ميزة تأمينية أخرى، استثناءً مهما). (انظر الصفحتين 83-84)
- في مقدور مؤسسات التمويل الأصغر الراسخة أن تكون في وضعية جيدة تمكنها من العمل وسطاء بالنيابة عن شركات التأمين العادية لأن هذه المؤسسات لديها علاقة قائمة مع العملاء المستهدفين للتأمين الأصغر

وبنية تحتية لتقديم خدمات إليهم. وفي هذه الحالات، يجب إخضاع مقدمي التأمين للمعاملة التنظيمية نفسها التي كانوا سيحصلون عليها بدون مشاركة مؤسسة التمويل الأصغر. (انظر الصفحتين 84-85)

- يثير التأمين الائتماني المحض على الحياة، الذي يلغي الرصيد المتبقي لأصل القرض والفائدة التي في ذمة المقترض في حالة وفاته ولا يقدم أية مزية تأمينية أخرى، مخاطر تحوطية ثانوية بالنسبة لمؤسسة التمويل الأصغر القائمة بتقديمه ومخاطر ضئيلة للغاية بالنسبة للمقترض المؤمّن عليه. وهناك رأي يقول إنه يمكن النظر لمثل هذا التأمين الذي تقدمه مؤسسة الإقراض الأصغر نفسها باعتباره سمة من سمات عقد القرض. (انظر الصفحة 86)
- لعدة أسباب منها الاحتمال الكامن للممارسات الجائرة في التأمين الائتماني على الحياة لجهة الرقابة على التأمين دورٌ من الواجب عليها أن تؤديه حتى في حالة التأمين الائتماني المحض على الحياة الذي تقدمه مؤسسة الإقراض الأصغر. (انظر الصفحتين 86-87)
- يمكن لشركات التأمين تقديم التأمين الائتماني على الحياة إلى مقترضي القروض الصغرى، ويمكن أن يشكل ذلك لتلك الشركات "بوابة" لمنتجات التأمين الأصغر. (انظر الصفحة 87)
- لتسهيل بيع التأمين الأصغر من قبل مؤسسات التمويل الأصغر، يجب أن يسمح تنظيم التأمين لمؤسسات التمويل الأصغر وموظفيها (الذين يمثلونها) بأن يكونوا وكلاء مبيعات. (انظر الصفحتين 87-88)
- في حالة وجود تنافس كافٍ في سوق التأمين الأصغر، فإنه يجب عندئذ فرض الحدود القصوى للعمولات بقدر كبير من الحذر، إن كانت تلك الحدود لازمة على الإطلاق. إذ يُستحسن ترك تحديد مستوى وهيكل العمولات للسوق. (انظر الصفحة 89)
- يجب السماح بالمبيعات على أساس المجموعة شريطة أن يؤكد كل فرد منها حصوله على شهادة الوثيقة وحصول شركة التأمين على الأسماء والمعلومات الأخرى ذات العلاقة عن كل فرد حامل لوثيقة في المجموعة. (انظر الصفحتين 89-90)
- يجب إخضاع مؤسسات التمويل الأصغر القائمة ببيع وثائق التأمين الأصغر لمتطلبات الحد الأدنى للإفصاح. (انظر الصفحة 91)
- يجب أن تقوم الجهات الرقابية برصد ومتابعة الشكاوى، ونسب المطالبات، ونسب انتهاء صلاحية وثائق التأمين، بالنسبة لأدوات التأمين الأصغر التي باعتها مؤسسات التمويل الأصغر، واتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة كثرة الشكاوى وشدة انخفاض نسب المطالبات أو شدة ارتفاع نسب انتهاء صلاحية وثائق التأمين. (انظر الصفحتين 91-92)
- يمكن للجمع بين منتجات تأمين مختلفة ومزج التأمين بمنتجات أخرى مالية وحتى غير مالية أن يخدما على أفضل وجه مصلحة العملاء الفقراء، وخاصة عندما يكون المزج هو السبيل الوحيد لجعل المنتجات قابلة للتطبيق ومجدية ماليا. (انظر الصفحة 92)
- ومع ذلك، عندما تبيع مؤسسات التمويل الأصغر حزمة تأمينية، قد يحصل العملاء على تأمين أو منتجات أخرى لا يريدونها، أو يدفعون أسعارا باهظة لأن مؤسسة التمويل الأصغر تحتكر العملاء. (انظر الصفحة 93)
- يجب أن تهدف قواعد حماية المستهلك إلى المساعدة في التأكد من وضوح فهم العملاء لحزمة المنتجات وتسعيرها. (انظر الصفحة 93)

الملحق أ. مؤلفو هذه الوثيقة ورسائل الشكر والتقدير

المؤلفون الرئيسيون لهذه الوثيقة هم روبيرت بيك كريستين، رئيس معهد بولدر للتمويل الأصغر؛ وكيت لوير، مستشار سياسات لدى سيجاب؛ وتيموث آر ليمان، مستشار سياسات أول لدى سيجاب ورئيس فريق العمل المعني بالحكومات والسياسات لدى سيجاب؛ وريتشارد روزنبيرغ، مستشار أول لدى سيجاب.

وتضمنت العملية التشاورية لهذه المطبوعة (*1*) عملية مراجعة واستعراض من جانب مجموعة من الجهات التنظيمية وجهات الرقابة والإشراف التي تضم خبراء ذوي خبرات هائلة للغاية في شؤون التنظيم والرقابة والإشراف في مجال التمويل الأصغر؛ (*2*) تبادل الآراء ووجهات النظر مع الجهات التنظيمية الأخرى أثناء برامج معهد بولدر للتمويل الأصغر؛ (*3*) مشاورات عامة مع الجماهير. وضمت مجموعة الجهات التنظيمية وجهات الإشراف والرقابة خبراء متخصصين في مجال تنظيم ورقابة الأنشطة المالية والإشراف عليها منهم كارلوس غيراردو إيس-فيدو فلوريس؛ وأروب تشاتيرجي؛ ونيستور إيه إيسبانيلا، الابن؛ وعبد الحسيب؛ وأوليغ إيفانوف؛ وإيه كانيغالينام؛ وكارلوس لوبيز موكتيزوما؛ وماتو موغو؛ ونارادا ستومايور فالينزويلا؛ وأبديبالي سويركول؛ وغيرهم من المسؤولين في البنوك المركزية والجهات التنظيمية. ولم تقم الجهات التنظيمية التي تم التشاور معها ولا المؤسسات التابعة لها بالمصادقة على محتويات هذه الوثيقة. وبناء على عمليات التشاور التي قمنا بها مع هذه الجهات التنظيمية وجهات الرقابة والإشراف، فإننا واثقون أن المواقف التي تم اتخاذها في هذه الوثيقة تتوافق مع وجهات نظر الغالبية العظمي ممن تم التشاور معهم.

ويعتمد هذا الدليل على أبحاث وكتابات من العديد من المؤسسات منها التحالف من أجل الاشتمال المالي، وبنك التنمية الأسيوي، ولجنة بازل المعنية بالرقابة على البنوك بنك التسويات الدولية، ومركز التنمية العالمية، ومبادرة الوصول المالي، والشراكة العالمية لمجموعة العشرين من أجل الاشتمال المالي والشراكة التي سبقتها، وفريق خبراء المؤسسات المالية التابعة لمجموعة العشرين، وبنك التنمية للدول الأمريكية، والاتحاد الدولي للمشرفين على شركات التأمين، والبنك الدولي، والمجلس العالمي للاتحادات الائتمانية، والمعهد العالمي لمصارف الادخار، وزملاؤنا في سيجاب، بالطبع، وآخرون عديدون.

ويطيب لنا في هذا المقام أن نتوجه بجزيل الشكر والتقدير للخبراء الذين أعدوا أو أو أسهموا إسهاما كبيرا في المسوّدة الأولية الخاصة بموضوعات محددة:

- هيني بيستر (مركز التنظيم المالي والاشتمال [CENFRI])، ودوبيل تشامبرلين CENFRI، وكريستين هوغارد CENFRI
- حماية المستهلك والإطار *3*: مبادئ بازل الأساسية ونشاط التمويل الأصغر المتلقي للودائع لورا بريكس (وقت الصياغة كانت تعمل استشارية لدى سيجاب؛ والآن تعمل مع المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع).
- التأمين على الودائع لورا بريكس وجاسمينا غليسوفيك (سيجاب)

- خصوصية وأمن البيانات دينيس دياس (استشاري لدى سيجاب).
- الجرائم المالية لويس دي كوكر (جامعة ديكين).
- زملاء واستشاريي سيجاب الذين قدموا مراجعات بالغة الأهمية لأجزاء محددة النشاط المصرفي بدون فروع، مايكل تارازي؛ والنشاط المصرفي بدون فروع حماية المستهلك، دينيس دياس؛ والرقابة على المؤسسات التعاونية المالية، دينيس دياس ولورينت لهرياو؛ ورفع التقارير والشفافية المؤسسية، جبريل ماغيت مبينغ؛ وأنظمة التقارير الائتمانية، مارغريت ميلر.

وسعينا للحصول على رؤى مهمة وآراء وتقييمات من كارلا بروم (استشارية لدى سيجاب)، وغريغ تشين (سيجاب)، وكارلوس كويفاس (مؤسسة بيل آند ميليندا غيتس)، وفريدريك داهان (البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير)، وزافير فاز (سيجاب)، ومارك فلامينغ (استشاري لدى سيجاب)، وأدريان غونزاليز (مركز تبادل المعلومات حول التمويل الأصغر)، ودافيد غريس (استشاري مستقل، وعمل من قبل مع المجلس العالمي للاتحادات الائتمانية)، وكاثرين إيمبودين (استشارية لدى سيجاب)، ودين كارلان (جامعة يال، ابتكارات من أجل التحرك لمكافحة الفقر)، وكيت ماكي (سيجاب)، وراف مازر (سيجاب)، وستيف راسموسين (سيجاب)، وزافير ريل (مؤسسة التمويل الدولية، وعمل من قبل مع سيجاب)، وستفين ستاشين (استشاري لدى سيجاب) وقد وُفقنا إلى ذلك. .

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم السعي للحصول على أي اعتماد لهذه الوثيقة من أي طرف، كما لم يتم استخلاص هذا الاعتماد من خلال المشاركة في العملية التشاورية التي بموجبها تم إعدادها. ومن ثم فإن سيجاب مسؤولة بمفردها عما جاء بها من محتويات.

الملحق ب. مسرد المصطلحات

تؤدي المصطلحات المتفاوتة أحياناً إلى حدوث لبس عند مناقشة تنظيم التمويل الأصغر. وتستخدم هذه الوثيقة التعاريف العامة التالية:

مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب (AML/CFT). متطلبات وأدوات رقابة وممارسات قانونية مصممة لكشف ومنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب وغيرها من الأنشطة غير المشروعة.

الأعمال مصرفية بدون فروع. تقديم الخدمات المالية خارج فروع البنوك التقليدية، ويتم ذلك في الغالب بالاستعانة بالغير (مثل صغار العاملين في مجال التجزئة)، وبالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (مثل قراءة البطاقات، ونقاط البيع الطرفية، والهواتف المحمولة).

منهجية الإقراض الأصغر الشائعة. نُهج إقراض مطبقة على مدى العقود الأربعة الماضية وتنطوي على معظم وليس بالضرورة كل ما يلي:

- الاتصال الشخصي بين الجهة المقرضة والمقترض
- الإقراض الجماعي أو الفردي بناءً على تحليل التدفقات النقدية للمقترض (أو أسرته المعيشية) مقابل تسجيل نقاط وتصنيف
- انخفاض أحجام القروض المبدئية مع زيادة المبالغ المتاحة في القروض التالية
- تفهم مفاده أن المقترضين الذين يسددون قروضهم بأمانة وإخلاص سيتاح لهم الوصول الفوري للقروض التالية
- شرط "الادخار الإجباري" الذي يتعين الوفاء به من جانب المقترض قبل الحصول على القرض لإظهار رغبة المقترض في السداد وقدرته على ذلك، أو تقديم "ضمان نقدي" جزئي للقرض، أو كليهما

الادخار الإجباري (يُشار إليه أيضاً باعتباره ادخارا قسريا أو إلزاميا أو أرصدة معاوضة). مدخرات تتطلبها العديد من مؤسسات التمويل الأصغر (غالباً المؤسسات المقرضة فقط) من مقترضيها لإظهار كل من قدرة المقترض على السداد وكي تكون بمثابة ضمان جزئي لسداد القرض. ويقوم المقترض بوضع النقدية لدى مؤسسة التمويل الأصغر، وتقوم المؤسسة أحياناً بإيداعها لدى بنك تجاري في حساب (أحيانا يكون حساب استئمان). وفي حالة الاحتفاظ بالأموال على سبيل الأمانة، لا تستطيع مؤسسة التمويل الأصغر ممارسة أعمال الوساطة بشأنها. وفي حال اختلاط المدخرات بأموال مؤسسة التمويل الأصغر، عندئذٍ تستخدم مؤسسة التمويل الأصغر هذه الأموال في عمليات الإقراض التي تقوم بها.

مكتب الاستعلام الائتماني. وكالة أو شركة خاصة يتم تأسيسها باعتبارها مشروعا يهدف إلى الربح من جانب أصحاب مشروعات حرة (مع أو بدون مالكي المؤسسات المالية) أو بوصفها رابطة تعاونية بواسطة مجموعة من المقترضين وتقوم بجمع وتقديم المعلومات الائتمانية الخاصة بالمستهلكين. ويمكن

استخدام هذه المعلومات لتقييم الملاءة الائتمانية للشخص المعني وغيرها من العوامل الأخرى المهمة للمقرض عند البت في منح القرض من عدمه. كما يمكن استخدام مصطلح "مكتب الاستعلام الائتماني/ المكتب الائتماني" للإشارة إلى سجل الائتمان العام (المعرف أدناه).

سجل الائتمان. عبارة عن قاعدة بيانات تقوم عليها هيئة حكومية (مثل البنك المركزي)، وتقوم المؤسسات المالية الخاضعة للتنظيم بتقديم معلومات حول القروض والسداد لهذه الهيئة. وفي بلدان عديدة، لا يمكن الوصول إلى المعلومات المتاحة لدى سجل الائتمان العام إلا من خلال مؤسسات مالية منظمة (خاضعة لتنظيم).

العناية الواجبة بشأن العملاء (الفحص النافي للجهالة للعملاء). متطلبات مفروضة على البنوك وغيرها من المؤسسات المالية الأخرى بموجب لوائح وتنظيمات. وقد وضع فريق العمل المالي (فاتف) توصية محددة بشأن العناية الواجبة بشأن العملاء حيث حدد ما ينبغي أن تقوم به المؤسسات المالية بموجب اللوائح والتنظيمات (بناء على النهج المستند إلى المخاطر)، ويتضمن ذلك (*1*) تحديد العميل والتحقق من هويته؛ (*2*) تحديد المالك المستفيد؛ (*3*) فهم طبيعة علاقة العمل؛ (*4*) القيام بالعناية الواجبة والفحص النافي للجهالة بشأن علاقة العمل على أساس مستمر. ويتماثل ذلك (وأحياناً يتطابق) مع متطلبات "اعرف عميلك" (انظر التعريف أدناه).

التنظيم/الإشراف المفوض. أعمال تنظيم وإشراف (رقابة) تقوم هيئة تنظيمية ورقابية (إشرافية) رئيسية تعمل على نحو تحوطي بإسنادها للغير وليكن اتحاد أو مؤسسات أنشطة تجزئة. وجرت العادة أن تحتفظ الجهة المفوِضة بالمسؤولية عن أداء الجهة الموكل إليها أعمال التنظيم والإشراف والرقابة.

الأموال الإلكترونية. قيمة نقدية تتمثل في مطالبة على الجهة المصدرة لها وهي (*1*) محتفظ بها على جهاز إلكتروني؛ (*2*) يتم إصدارها عند استلام أموال بقيمة لا تقل عن القيمة النقدية المصدرة؛ (*3*) مقبولة بوصفها وسيلة دفع من جانب أطراف بخلاف جهة الإصدار؛ (*4*) قابلة للتحويل إلى نقدية. وجرت العادة أن يقوم العميل باستبدال النقدية لدى وكيل التجزئة في مقابل تسجيل إلكتروني للقيمة.

المؤسسة التعاونية المالية. مؤسسة وساطة مالية يمتلكها أعضاؤها مثل الجمعيات التعاونية للادخار والائتمان، واتحاد الائتمان أو البنك التعاوني. ويتقاسم الأعضاء المخاطر/الأنصبة الاقتصادية وناتج عمليات المؤسسة، وتتم إدارتها على أساس أن لكل عضو صوت أي لكل عضو في المؤسسة صوت بغض النظر عن قيمة المبلغ المالي الذي قام باستثماره. وجرت العادة أن تعمل المؤسسات التعاونية المالية في مجال تقديم القروض وتلقي الودائع، كما أنها تقوم بتمويل كل أو معظم نشاطها الإقراضي من خلال أموال الأعضاء مساهمات وودائع الأعضاء. ومن الممكن أن تكون المؤسسات التعاونية المالية مؤسسات مالية "قائمة بذاتها" أو منظمة في صورة اتحادات، ويقوم الاتحاد في الغالب بممارسة المهام والوظائف بالغة الأهمية، مثل إدارة السيولة نيابة عن أعضائها.

الوساطة المالية. هي عملية قبول أموال تدفع عند الطلب (مثل أموال الودائع أو الإقراض الأخرى) واستخدامها لمنح قروض أو عمل استثمارات مماثلة.

معايير الملاءمة والسلامة (على وجه التحديد في سياق التنظيم المالي). مجموعة تمثل الحد الأدنى من المتطلبات أو القدرات، أو كليهما، المطبقة على أفراد لديهم حصة حاكمة في مؤسسة مالية، وكذلك أعضاء إدارتها العليا ومجلس إدارتها. وتتضمن هذه المتطلبات في الغالب نقاء صحيفة الحالة الجنائية

وعدم الحكم بإفلاس هؤلاء الأشخاص (لا سيما ما يخص الإدارة العليا أو أعضاء مجلس الإدارة) وخبرات مهنية سابقة لدى مؤسسة تقبل ودائع.

المؤسسة الجديدة. هي مؤسسة حديثة التأسيس.

التشغيل البيني. قدرة الشركات على استخدام أنظمة الاتصالات الإلكترونية لتبادل المعلومات والخدمات، ويتم ذلك في العادة من خلال نظام الرسائل المعتاد.

اعرف عميلك. هو إجراء العناية الواجبة (الفحص النافي للجهالة) الذي يتعين على البنوك القيام به (وفق المتطلبات التحوطية ومتطلبات مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب، والإرشادات الداخلية) بشأن العملاء المحتملين للتحقق من هوية العميل والتثبت منها. وتتضمن المتطلبات الشائعة لمبدأ اعرف عميلك تقديم بطاقات الهوية الوطنية وما يثبت محل الإقامة والعمل.

الائتمان الأصغر. هو ائتمان صغير النطاق يتم تقديمه لأصحاب المهن الحرة أو الفقراء الذين يعملون في وظائف غير رسمية والأفراد ذوي الدخول المنخفضة والمؤسسات متناهية الصغر. وتتضمن السمات العامة الأخرى للائتمان الأصغر أيضاً منهجية الإقراض التي تتسم بالعلاقة الوطيدة والأليفة مع المقترض، وعدم تقديم ضمانات، وتوقع الحصول على قرض تال، ومبالغ القروض الضئيلة للغاية (وذلك على الرغم من أن حجم قروض الائتمان الأصغر يتباين من بلد إلى آخر). انظر "منهجية الإقراض الأصغر الشائعة".

التمويل الأصغر. هو تقديم خدمات مالية رسمية للفقراء وأصحاب الدخول المنخفضة والمستبعدين بصورة منهجية من النظام المالي الرسمي.

مؤسسة التمويل الأصغر. منظمة رسمية (أي مسجلة حسب الاقتضاء والقانون) نشاطها الرئيسي هو التمويل الأصغر.

نظام المدفوعات الوطني. هو ترتيبات وعمليات مؤسسية قطرية قائمة على بنية تحتية لإجراء المدفوعات (على وجه التحديد من خلال بنوك تجارية والبنك المركزي).

المنظمة غير الحكومية. هي منظمة ليس لها مالكون (على غرار الأطراف الذين لديهم حصة اقتصادية في نواتج عمليات المنشأة)، ولها غرض أو أكثر يتمثل على نحو واضح في تحقيق منافع عامة للجمهور كما هو منصوص عليه في وثائق تأسيسها وحسب الاقتضاء والقانون. ونظراً لعدم وجود مالكين يقومون بانتخاب مجلس إدارة المنظمة غير الحكومية، قد يكون مجلس الإدارة دائم العضوية (أي يقوم باختيار من يخلفه) أو قد يقوم الغير باختياره مثل الجمعية العمومية للأعضاء أو المؤسسين. وهناك تباين وتمايز بين هيكل رأس مال المنظمة غير الحكومية وأنواع المؤسسات الأخرى نظراً لأن قاعدة حقوق الملكية الأولية للمنظمة غير الحكومية في العادة تكون ممولة من خلال منح، ولا يمكن أن تزيد من حقوق الملكية بإصدار أسهم أو خلافه لجلب مالكين جدد. والوسيلة الوحيدة لتعبئة الأموال هي من خلال القروض والمنح والتبرعات الأخرى والأرباح المحتفظ بها. وفي معظم الأنظمة التي تخضع لقواعد وجهات تنظيمية، لا يسمح لمؤسسات التمويل الأصغر التابعة لمنظمات غير حكومية أن تقوم بتعبئة المدخرات الطوعية من عملاء التجزئة، وبالتالي، فإن الغالبية العظمى منها تمثل منظمات تقوم بتقديم قروض متناهية الصغر فقط.

الإفراط في المديونية. لا يتوفر تعريف موحد ومتفق عليه بوجه عام للإفراط في المديونية. وتتضمن بعض المؤشرات المقبولة على نطاق واسع للإفراط في المديونية تدني معدلات السداد على نحو متواصل

وعلى مدى مدة زمنية محددة (بوجه عام مؤشر التباطؤ)، وارتفاع نسب خدمة الدين إلى الدخل أو نسبة الدين إلى الأصول، وعدم القدرة على سداد الديون بدون صعوبات أسرية أو شخصية بالغة للغاية.

نظام الدفع. هو نظام لتحويل الأموال له ترتيبات رسمية موحدة وقواعد موحدة لإنجاز وإجراء معاملات المقاصة أو السداد والتسويات، أو كليهما.

النهج المتناسب. هو نهج إزاء التنظيم والإشراف والرقابة ينبغي فيه ألا تزيد التكاليف عن الحد المطلوب عند قياسها مقابل المخاطر التي تتم مواجهتها والمنافع التي ينبغي أن تنشأ.

التنظيم/الإشراف التحوطي. هو أعمال التنظيم والإشراف والرقابة التي تنظم السلامة المالية لأنشطة مؤسسات الوساطة المالية المرخص لها لمنع اختلال الأنظمة المالية ومنع حدوث خسائر لصغار المودعين غير المتمرسين، كما أنها قواعد ملزمة تحكم سلوك الكيانات القانونية والأفراد، سواء تم اعتمادها من قبل هيئة تشريعية (قوانين) أو هيئة تنفيذية (لوائح تنظيمية).

اللوائح التنظيمية. مجموعة فرعية من تدابير التنظيم معتمدة من قبل هيئة تنفيذية، مثل وزارة معنية أو بنك مركزي.

نظام مدفوعات التجزئة. هو نظام دفع مثل غرفة المقاصة الآلية أو نظام بطاقات الدفع الذي يعمل على إنجاز أدوات مدفوعات التجزئة.

النهج المستند إلى مخاطر. هو نهج إزاء تنفيذ تدابير وإجراءات مكافحة غسل الأموال/محاربة تمويل الإرهاب كما هو محدد في التوصية الأولى لفريق العمل المالي (فاتف) التي تتطلب من البلدان تحديد وتقييم وتفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وضمان تناسب تدابير منع غسل الأموال وتمويل الإرهاب مع المخاطر المحددة.

التنظيم/الإشراف الذاتي. تنظيم أو إشراف من قبل هيئة تسيطر عليها بفاعلية الكيانات التي يجرى تنظيمها أو الإشراف عليها (سواء بحكم القانون أو الواقع).

الإشراف (الرقابة). إشراف خارجي ومشاركة بهدف تحديد مدى الامتثال للتدابير التنظيمية والعمل على تنفيذها.

التحول. تغير في نشاط مؤسسة التمويل الأصغر من نمط تنظيمي إلى نمط آخر. أما النوع الأكثر شيوعاً فهو التحول من مؤسسة تمويل أصغر تابعة لمنظمة غير حكومية إلى شركة مساهمة جديدة أو قائمة من قبل أو شركة يمتلكها أعضاؤها. ويجري تفعيل هذا التحول في العادة من خلال قيام المنظمة غير الحكومية بنقل وتحويل جميع أو جزء من حافظة قروضها أو أصولها والتزاماتها الأخرى وموظفيها إلى الشركة الجديدة في مقابل أسهم فيها أو قيام الشركة الجديدة أو مساهميها أو مؤسسيها بدفع مقابل ذلك نقداً أو في صورة مديونية أو مزيج من الاثنين. وفي بعض الحالات، قد تكون الشركة الجديدة بنكاً أو شكلاً آخر من أشكال مؤسسات التمويل الأصغر المتلقية لودائع. وتتضمن أنواع التحوّل الأخرى (*1*) تحول مقرض هادف إلى الربح إلى مؤسسة تتلقى ودائع؛ (*2*) قيام منظمة قائمة على أعضائها بتحويل أصولها إلى مؤسسة مالية مرخصة (مع إجراء عمليات تبادل مماثلة كما ذكرنا آنفا)؛ (*3*) تحول منظمة غير حكومية إلى منظمة قائمة على أعضائها.

الملحق ج. مؤسسات الإقراض الأصغر ومصادر تمويلها

تقوم مؤسسات الإقراض الأصغر التي لا تتلقى ودائع بتمويل عمليات الإقراض التي تقوم بها من مصادر متعددة غير ودائع الجمهور.

أموال المانحين. تاريخياً، نجد أن العديد من مؤسسات التمويل الأصغر قد حصلت على مساندة على الأقل في مرحلة تأسيسها من خلال تمويل في صورة منح من جهات مانحة، منها هيئات التنمية الثنائية ومتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية الدولية، والمؤسسات الخيرية، وفاعلو الخير من القطاع الخاص. ويقوم بعض المانحين بمساندة مؤسسات التمويل الأصغر من خلال قروض بأسعار فائدة أقل من سعر السوق.

المدخرات الإجبارية والضمانات النقدية الأخرى. يتطلب العديد من مؤسسات التمويل الأصغر من المقترضين إيداع مبالغ نقدية لدى المؤسسة (قبل وأثناء فترة القرض) لإظهار قدرة المقترض على السداد أو كي تكون بمثابة ضمان لسداد القرض. وفي بعض الأحيان يتم الاحتفاظ بهذا الضمان النقدي لدى طرف ثالث/الغير (بنك تجاري على سبيل المثال) في حساب استئماني، ومن ثم لا تكون مؤسسة التمويل الأصغر وسيطة في هذا الأمر. وفي العديد من البلدان، نجد أن قيام مؤسسة تمويل أصغر لا تتلقى ودائع بأعمال وساطة في المدخرات الإجبارية يكون بالمخالفة لقانون البنوك.

مدخرات الأعضاء والأموال التي تُدفع عند الطلب. في بعض البلدان يتم توفير معظم قروض التمويل الأصغر من خلال تعاونيات مالية تمول نشاطها الإقراضي في العادة بصورة كبيرة أو تامة من مدخرات الأعضاء ومساهماتهم في رأس المال القابلة للاسترداد.

القروض شبه التجارية والتجارية وحقوق الملكية. يحصل العديد من مؤسسات التمويل الأصغر الآن على نسبة كبيرة من تمويلها من قروض واستثمارات في أسهم وحقوق ملكية (في حالة إنشائها بوصفها شركات) من جانب مستثمرين حيث تمثل أسعار الفائدة أو غيرها من الشروط الأخرى شروط استثمارات تجارية صرفة (أو مماثلة لذلك). وتضم قائمة هؤلاء المستثمرين مؤسسات استثمارية دولية في مجال التمويل الأصغر، وغيرها من مؤسسات الاستثمار ذات الأغراض الخاصة، وبنوك تجارية، ومستثمرين عاديين ليس لديهم أي أهداف اجتماعية. وفي بعض البلدان، يمكن أن تصدر مؤسسات التمويل الأصغر أوراقا تجارية أو سندات أو أدوات مماثلة في أسواق الأوراق المالية المحلية.

الملحق د. المراجع

Abrams, Julie, and Jerome Prieur. 2011. "Risky Business: An Empirical Analysis of Foreign Exchange Risk Exposure in Microfinance." Microfinance Currency Risk Solutions and FMO (Finance for Development).

Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group. 2010. "Principles and Report on Innovative Financial Inclusion." Seoul: G-20, September.

Adam, Michael, and S. Alder. 2011. "Abuse of Dominance and Its Effects on Economic Development." In Eleanor M. Fox and Abel M. Mateus, eds., *Economic Development: The Critical Role of Competition Law and Policy.* Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.

Alexandre, Claire, Ignacio Mas, and Dan Radcliffe. 2010. "Regulating New Banking Models That Can Bring Financial Services to All." Seattle, Wash.: Bill & Melinda Gates Foundation.

Anand, Malika, and Richard Rosenberg. 2008. "Are We Overestimating Demand for Microloans?" Brief. Washington, D.C.: CGAP, April.

Apgar, David, and Xavier Reille. 2010. "Microfinance Foreign Exchange Facilities: Performance and Prospects." Occasional Paper 17. Washington, D.C.: CGAP, April.

Ariely, Dan. 2009. *Predictably Irrational.* New York: Harper Collins.

Armendáriz de Aghion, Beatriz, and J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance.* Cambridge: MIT Press.

Barr, Michael S., Sendhil Mullainathan, and Eldar Shafir. 2008. "Behaviorally Informed Financial Services Regulation." Washington, D.C.: New America Foundation, October.

Barth, J. R., Gerald Caprio, and R. Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulations: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press.

BCBS (Basel Committee on Banking Supervision). 1997. "Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: Bank for International Settlements (BIS), September.

———. 1998. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards." Basel: BIS.

———. 2004. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework." Basel: BIS.

———. 2006a. "Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: BIS, October.

———. 2006b. "Core Principles Methodology." Basel: BIS, October.

———. 2010. "Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: BIS, August.

———. 2011a. "Operational Risk—Supervisory Guidelines for the Advanced Measurement Approaches." Basel: BIS, June.

———. 2011b. "Principles for the Sound Management of Operational Risk." Basel: BIS, June.

———. 2012. "Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: BIS, September.

BCBS and IADI (International Association of Deposit Insurers). June 2009. "Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems." Basel: BIS.

———. 2005. "Outsourcing in Financial Services." The Joint Forum. Basel: BIS, October.

Beck, Thorsten, Samuel Munzele Maimbo, Issa Faye, and Thouraya Triki. 2011. *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond.* Tunis: Making Finance Work for Africa Secretariat, African Development Bank.

Belsky, Eric, and Ren Essene. 2008. "Consumer and Mortgage Credit at a Crossroads: Preserving Expanded Access while Informing Choices and Protecting Consumers." Cambridge, Mass.: Joint Center for Housing Studies. Harvard University.

Bertrand, Marianne, and Adair Morse. 2010. "Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing." Working Paper. Chicago: University of Chicago.

Bester, H., D. Chamberlain, L. de Koker, C. Hougaard, R. Short, A. Smith, and R. Walker. 2008. *Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines.* The FIRST Initiative. Washington, D.C.: World Bank.

Bester, H., D. Chamberlain, and C. Hougaard. 2008. "Making Insurance Markets Work for the Poor: Policy, Regulation and Supervision: Evidence from Five Country Case Studies." Cape Town, South Africa: Cenfri.

Bradford, Terri, Matt Davies, and Stuart E. Weiner. 2003. "Nonbanks in the Payments System." Kansas City, Mo.: Federal Reserve Bank of Kansas City.

Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60. Washington, D.C.: CGAP, February.

Brom, Karla. 2009. "Asset and Liability Management for Deposit-Taking Microfinance Institutions." Focus Note 55. Washington, D.C.: CGAP, June.

Campion, Anita, Rashmi Kiran Ekka, and Mark Wenner. 2010. "Interest Rates and Implications for Microfinance in Latin America and the Caribbean." IDB Working Paper 177. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Caprio, Gerard, Jr., P. Honohan, and D. Vittas. 2002. *Financial Sector Policy for Developing Countries*: *A Reader*. Washington, D.C.: World Bank.

Caprio, Gerard, Jr., Jonathan L. Fiechter, Robert E. Litan, and Michael Pomerleano, eds. 2004. *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Caprio, Gerard, Jr., Asli Demirgüç-Kunt, and Edward J. Kane. 2008. "The 2007 Meltdown in Structured Securitizations: Searching for Lessons, Not Scapegoats." Policy Research Working Paper 4756. Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group, Finance and Private Sector Team, October.

Carmichael, Jeffrey. 2009. "Regulation by Objective—The Australian Approach to Regulation: Statement to the US Senate Committee on State Homeland Security and Governmental Affairs." Singapore: Promontory Financial Group, May.

Cason, Timothy N., Luta Gangadharan, and Pushkar Maitra. 2008. "Moral Hazard and Peer Monitoring in a Laboratory Microfinance Experiment." Institute for Research in the Behavioral, Economic, and Management Sciences: Paper No. 1208. West Lafayette, Ind.: Purdue University.

CGAP (Consultative Group to Assist the Poor). 2011. *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor*: *Toward Proportionate Standards and Guidance*. A white paper written on behalf of the G-20's Global Partnership for Financial Inclusion. Washington, D.C.: CGAP, October.

CGAP and World Bank. 2009. *Financial Access 2009*. Washington, D.C.: CGAP and World Bank.

———. 2010. *Financial Access 2010*: *The State of Financial Inclusion through the Crisis*. Washington, D.C.: CGAP and World Bank.

Chatain, Pierre-Laurent, John McDowell, Cédric Mousset, Paul Allen Schott, and Emile van der Does de Willebois. 2009. "Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors." Washington, D.C.: World Bank.

Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui, and Louis de Koker. 2011. *Protecting Mobile Money against Financial Crimes*: *Global Policy Challenges and Solutions*. Washington, D.C.: World Bank.

Chen, Greg, Stephen Rasmussen, and Xavier Reille. 2010. "Growth and Vulnerabilities in Microfinance." Focus Note 61. Washington, D.C.: CGAP, February.

Chien, Jennifer. 2012. "Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion." Focus Note 78. Washington, D.C.: CGAP, March.

Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg, and Veena Jayadeva. 2004. "Financial Institutions with a 'Double Bottom Line': Implications for the Future of Microfinance." Occasional Paper 8. Washington, D.C.: CGAP, July.

Christen, Robert Peck, and Mark Flaming. 2009. "Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios." Washington, D.C.: CGAP.

Cirasino, Massimo, and Jose Antonio Garcia. 2007. "Retail Payment Systems to Support Financial Access: Infrastructure and Policy." Washington, D.C.: CEMLA and World Bank.

———. 2008. "Measuring Payment System Development." Financial Infrastructure Series: Payment Systems Policy and Research. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.

Claessens, Stijn, Patrick Honohan, and Liliana Rojas-Suarez. 2009. "Policy Principles for Financial Access." Report of the CGD Task Force on Access to Financial Services. Washington, D.C.: Center for Global Development, October.

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

Collins, Daryl, David Porteous, and Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance." Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative.

———. 2010.b "Interest Rate Policy. Cambridge: Financial Access Initiative." Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative.

Committee on Payment and Settlement Systems. 2001. "Core Principles for Systematically Important Payment Systems." Basel: BIS, January.

———. 2003. "Policy Issues for Central Banks in Retail Payments." Basel: BIS, March.

———. 2005. "Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems." Basel: BIS, May.

———. 2006. "General guidance for national payment system development." Basel: BIS, January.

Cuevas, Carlos E., and Klaus P. Fischer. 2006. "Cooperative Financial Institutions: Issues in Governance, Regulation and Supervision." World Bank Working Paper No. 82. Washington, D.C.: World Bank.

Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Jonathan Morduch. 2006. "Financial Performance and Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanks." World Bank Policy Research Working Paper 3827. Washington, D.C.: World Bank, February.

———. 2008. "Does Regulatory Supervision Curtail Microfinance Profitability and Outreach?" New York: Financial Access Initiative, October.

———. 2009. "Banks and Microbanks." New York: Financial Access Initiative, September.

Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Timothy Lyman. 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?" Brief. Washington, D.C.: CGAP, May.

Cull, Robert, Lemma Senbet, and Marco Sorge. 2004. "Deposit Insurance and Bank Intermediation in the Long Run." BIS Working Papers, No. 156. Basel: BIS, July.

Dawney, Emma, and Hetan Shah. 2005. "Behavioural Economics: Seven Tips for Policymakers." London: The New Economics Foundation.

De Koker, L. 2009. "The Money Laundering Risk Posed by Low Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines." *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 12 No. 4.

De Ville, Alex, Quentin Lecuyer, and Sophie Weisner. 2009. "Does Foreign Ownership in Microfinance Interfere with Local Development?" ADA Discussion Paper. Luxembourg: ADA, December.

Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane, Baybars Karacaovali, and Luc Laeven. 2005. "Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database." Washington, D.C.: World Bank.

Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane, and Luc Laeven. 2006. "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design." Policy Research Working Paper No. 3849. Washington, D.C.: World Bank, January.

———. 2006. "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice." Policy Research Working Paper No. 3969. Washington, D.C.: World Bank, July.

Demirgüç-Kunt, Asli, Thorsten Beck, and Patrick Honohan. 2008. *Finance for All*? *Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, D.C.: World Bank.

Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "Protecting Branchless Banking Customers: Policy Objectives and Regulatory Options." Focus Note 64. Washington, D.C.: CGAP, September.

Drake, Deborah, and Elisabeth Rhyne, eds. 2002. *The Commercialization of Microfinance*: *Balancing Business and Development*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2007. "Mortgages in Transition Economies: The Legal Framework for Mortgages and Mortgage Securities." London: EBRD.

Emran, M. Shahe, and Joseph E. Stiglitz. 2009. "Financial Liberalization, Financial Restraint and Entrepreneurial Development." Washington, D.C.: Institute for International Economic Policy, January.

European Union Payment Service Directive. 2007. 200764//EC of 13 November.

FATF (Financial Action Task Force). 2012a. "International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, February 2012." Paris: FATF/OECD.

———. 2012b. "Declaration of the Ministers and Representatives of the Financial Action Task on April 20, 2012." http://www.fatf-gafi.org/documents/repository/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html

FATF, APG (Asia Pacific Group on Money Laundering), and World Bank. 2011. "Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion." Paris: FATF.

Fiebig, Michael. 2001. "Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance, Agricultural Finance Revised No. 5." Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Flaming, Mark. 2007. "Guaranteed Loans to Microfinance Institutions: How Do They Add Value?" Focus Note 40. Washington, D.C.: CGAP, January.

FSD-Kenya. 2009. "Definition of a Standard Measure for Consumer Interest Rates in Kenya: A Scoping Study." Nairobi: FSD-Kenya.

G-20. 2008. "Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy." Washington, D.C.: G-20. http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf.

Gine, Xavier, and Dean Karlan. 2010. "Group versus Individual Liability: Long-Term Evidence from Philippine Microlending Groups." Washington, D.C.: World Bank.

Glisovic, Jasmina, Henry Gonzalez, Yasemin Saltuk, and Frederic Rozeira de Mariz. 2012. "Volume Growth and Valuation Contraction: Global Microfinance Equity Valuation Survey 2012." Forum 4. Washington, D.C.: CGAP and J.P. Morgan.

Gonzalez, Adrian. 2007. "Resilience of Microfinance Institutions to National Macroeconomic Events: An Econometric Analysis of MFI Asset Quality." MIX Discussion Paper No. 1. Washington, D.C.: Microfinance Information Exchange (MIX), July.

Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod. 1998. *Financial Regulation*: *Why, How and Where Now*? London: Bank of England.

Goodhart, C. A. E. 2000. "The Organizational Structure of Banking Supervision." Basel: Financial Stability Institute, BIS, November.

Hannig, Alfred, and Edward Katimbo-Mugwana, eds. "How to Regulate and Supervise Microfinance? Key Issues in an International Perspective." Financial Systems Development (FSD) Project 2000, FSD Series No. 1. Kampala, Uganda: Bank of Uganda and German Technical Co-operation Financial Systems Development (FSD) project.

Helms, Brigit. 2006. *Access for All*: *Building Inclusive Financial Systems*. Washington, D.C.: CGAP.

Helms, Brigit, and Xavier Reille. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far." Occasional Paper 9. Washington, D.C.: CGAP, September.

HM (UK) Treasury. 2010. *Laying of Regulations to Implement the New E-Money Directive—A Consultation Document*. October.

———. 2011. *The Electronic Money Directive Consultation: A Summary of Responses*. February.

IAIS (International Association of Insurance Supervisors). 2011. "Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology." Basel: BIS, October.

IAIS and Microinsurance Network. 2007. "Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance." Basel: IAIS, June.

IAIS, Microinsurance Network, and Access to Insurance Initiative. 2010. "Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Other Community-based Organisations in Increasing Access to Insurance Markets." Basel: IAIS, October.

InterAmerican Development Bank. 2004. "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance." Washington, D.C.: InterAmerican Development Bank.

International Bank for Reconstruction and Development and World Bank. 2008. "Payment Systems Policy and Research. Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems: Lessons from Latin American Case Studies." Financial Infrastructure Series. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, November.

Isern, Jennifer, David Porteous, Rául Hernández-Coss, and Chinyere Egwuagu. 2005. "AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers That Serve Low-Income People." Focus Note 29. Washington, D.C.: CGAP, July.

Isern, Jennifer, and Louis de Koker. 2009. "AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity." Focus Note 56. Washington, D.C.: CGAP, August.

Isern, Jennifer, William Donges, and Jeremy Smith. 2008. "Making Money Transfers Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide to Developing and Delivering Money Transfers." Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP, March.

Isern, Jennifer, Julie Abrams, and Matthew Brown. 2008. "Appraisal Guide for Microfinance Institutions." Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP.

Karim, Nimrah, Michael Tarazi, and Xavier Reille. 2008. "Islamic Microfinance: An Emerging Market Niche." Focus Note 49. Washington, D.C.: CGAP, August.

Kumar, Kabir, Claudia McKay, and Sarah Rotman. 2010. "Microfinance and Mobile Banking: The Story So Far." Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP.

Lauer, Kate. 2008. "Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider." Occasional Paper 13. Washington, D.C.: CGAP, May.

Lauer, Kate, Denise Dias, and Michael Tarazi. 2011. "Bank Agents: Risk Management, Mitigation, and Supervision." Focus Note 75. Washington, D.C.: CGAP, December.

Lauer, Kate, and Michael Tarazi. 2012. Supervising Nonbank E-Money Issuers. Brief. Washington, D.C.: CGAP.

Ledgerwood, Joanna, and Victoria White. 2006. *Transforming Microfinance Institutions*: *Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development and World Bank.

Lhériau, Laurent. 2009. *Précis de réglementation de la microfinance*. *Agence Française de Développement, Département de la Récherche*. Paris: Agence Française de Développement.

———. 2002. "La microfinance commerciale en zone urbaine: quelles possibilités et quelles perspectives en zones franc?" *Techniques Financières et Développement,* n° 68, October–November. http://esf.asso.fr/portail/IMG/TFD68_Article_LHERIAU.pdf.

———. 1998. "La réglementation sur les réseaux mutualistes bancaires dans l'UMOA (loi Parmec)." *Cahiers Juridiques et Fiscaux de l'Exportation*, n° 5.

Llewellyn, David T. 2006. "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues." Paper presented at "Aligning Supervisory Structures with Country Needs," World Bank, Washington, D.C., June.

Lusardi, Anna Maria, and Peter Tufano. 2009. "Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness." NBER Working Paper 14808. Boston: National Bureau of Economic Research, March.

Lyman, Timothy R., Mark Pickens, and David Porteous. 2008. "Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance." Focus Note 43. Washington, D.C.: CGAP, January.

Lyman, Timothy, Tony Lythgoe, Margaret Millier, Xavier Reille, and Shalini Sankaranarayan. 2011. "Credit Reporting at the Base of the Pyramid: Key Issues and Success Factors." Forum 1. Washington, D.C.: CGAP and IFC.

Männle, Manfred. 2003. "Interoperable Mobile Payment—A Requirements-Based Architecture." *Wirtschaftinformatik 2003*. Heidelberg, Germany: Physica-Verlag, September.

McKee, Katharine, Estelle Lahaye, and Antonique Koning. 2011. "Responsible Finance: Putting Principles to Work." Focus Note 73. Washington, D.C.: CGAP, September.

MicroSave. 2011. "Internal Audit and Control Toolkit." Utta Pradesh: MicroSave. http://www.microsave.org/toolkit/internal-audit-and-control-toolkit

Mullainathan, Sendhil, and Sudha Krishnan. 2008. "Psychology and Economics: What It Means for Microfinance." Cambridge: Financial Access Initiative, April.

Mwenda, Kenneth K., ed. 2002. *Banking and Microfinance Regulation and Supervision*: *Lessons from Zambia*. Parkland, Fla.: Brown Walker Press.

Napier, Mark. 2011. *Including Africa—Beyond Microfinance*. London: Centre for the Study of Financial Innovation.

O'Donohoe, Nicholas P., Frederic Rozeira de Mariz, Elizabeth Littlefield, Xavier Reille, and Christoph Kneiding. 2009. "Shedding Light on Microfinance Equity Valuation: Past and Present." Occasional Paper 14. Washington, D.C.: CGAP, February.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 2009. "Financial Consumer Protection (Progress Report)." Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 24 March.

Pickens, Mark, David Porteous, and Sarah Rotman. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments." Focus Note 58. Washington, D.C.: CGAP, December.

Porteous, David. 2004. "Making Financial Markets Work for the Poor." Johannesburg: FinMark Trust.

———. 2005. "The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor." London: DFID.

———. 2006. "The Regulator's Dilemma." Cambridge: FinMark Trust. www.finmark trust.org.za.

———. 2009a. "Consumer Protection in Credit Markets." Policy Focus Note 1. Cambridge: Financial Access Initiative, July.

———. 2009b. "Competition Policy in Microcredit Markets." Policy Framing Note 2. Cambridge: Financial Access Initiative, December.

Porteous, David, and Bridget Helms. 2005. "Protecting Microfinance Borrowers." Focus Note 27. Washington, D.C.: CGAP.

Porteous, David, Daryl Collins, and Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance." Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative, January.

———. 2010b. "Interest Rate Policy." Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative, January.

Reille, Xavier, Christoph Kneiding, Daniel Rozas, Nick O'Donohoe, and Frederic Rozeira de Mariz. 2010. "All Eyes on Asset Quality: Microfinance Global Value Survey 2010." Occasional Paper 16. Washington, D.C.: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.51444/OP16_SP.pdf

Rhyne, Elisabeth. 2002. "The Experience of Microfinance Institutions with Regulation and Supervision." Presented at the 5th International Forum on Microenterprise, Inter-American Development Bank, Rio de Janeiro, 20 September.

———. 2009. "Microfinance for Bankers and Investors: Understanding the Opportunities and Challenges of the Market at the Bottom of the Pyramid." New York: McGraw Hill.

Rhyne, Elisabeth, Ira Leiberman, Brian Busch, and Stephanie Dolan. 2010. "Aligning Interests: Addressing Management and Stakeholder Incentives during Microfinance Institution Transformations." Washington, D.C.: Calmeadow and the Center for Financial Inclusion.

Rosenberg, Richard. 1999. "Measuring Microcredit Delinquency." Occasional Paper 3. Washington, D.C.: CGAP, June.

———. 2010. "Does Microcredit Really Help Poor People?" Focus Note 59. Washington, D.C.: CGAP, January.

Rosenberg, Richard, Adrian Gonzalez, and Sushma Narain. 2009. "The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?" Occasional Paper 15. Washington, D.C.: CGAP.

Roth, J., M. J. McCordand, and D. Liber. 2007. "The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries." Appleton, Wis.: Microinsurance Centre. www.microinsurancecentre.org

Rozas, Daniel. 2009. "Throwing in the Towel: Lessons from MFI Liquidations." September. http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.38716/Throwing%20in%20the%20Towel_%2020%Lessons%20from%20MFI%20Liquidations.pdf

Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. Oxford: Oxford University Press.

Rutherford, Stuart, and Sukhwinder Singh Arora. 2009. *The Poor and Their Money*. Second Edition. United Kingdom: Practical Action Publishing.

Schicks, Jessica, and Richard Rosenberg. 2011. "Too Much Microcredit? A Survey of the Evidence on Over-Indebtedness." Occasional Paper 19. Washington, D.C.: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.55377/OP19.pdf

Seibel, Hans Dieter. 2003. "History Matters in Microfinance." *International Journal of Microfinance and Business Development*. Small Enterprise Development. Vol. 14, no. 2 (June), pp. 10–12.

Stango, Victor, and Jonathan Zinman. 2011. "Fuzzy Math, Disclosure Regulation and Credit Market Outcomes." Review of Financial Studies 24(2): 506–534, February.

Staschen, Stefan. 1999. "Regulatory and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge." Eschborn: GTZ.

———. 2003. "Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide." Division 41, Economic Development and Employment Promotion. Eschborn: GTZ.

Smart Campaign. 2011. "Client Protection Principles." Washington, D.C.: Smart Campaign, July. http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles.

———. 2010. "Responsible Pricing: The State of the Practice." Washington, D.C.: Smart Campaign, July.

Steele, William F., and David O. Andah. 2003. "Rural and Micro Finance Regulation in Ghana: Implications for Development and Performance of the Industry." Africa Region Working Paper Series No. 49. Washington, D.C.: World Bank, June.

Tarazi, Michael, and Paul Breloff. 2010. "Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds." Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP, July.

———. 2011. "Regulating Bank Agents." Focus Note 68. Washington, D.C.: CGAP, March.

Tiwari, Akhand, Anvesha Khandelwal, and Minakashi Ramji. 2008. "How Do Microfinance Clients Understand Their Loans?" Chennai, India: Centre for Microfinance.

Trigo Loubière, Jacques, Patricia Lee Devaney, and Elisabeth Rhyne. 2004. S*upervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization*: *Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Somerville: Accion.

United Nations. 2006. "Building Inclusive Financial Sectors for Development." New York: United Nations, May. (Also referred to as the Blue Book.)

Van Greunig, Hennie, Joselito Gallardo, and Bikki Randhawa. 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions,* Vol. 1. Washington, D.C.: World Bank.

Villacorta, Omar, Begoña Gutiérrez-Nieto, and Carlos Serrano-Cinca. 2010. "The New Regulation Framework of Bolivian NGO Microfinance Institutions. Perceptions on Risk Management, Solvency and Social Performance." Saragossa: University of Saragossa.

Walker, David, and Joshua Lattimore. 2008. "CDIC-IADI: International Deposit Insurance System Survey: Current Designs and Trends." Presentation prepared for World Bank seminar on deposit insurance, in Washington, D.C., 21 October.

Weiner, Stuart E. 2008. "The Federal Reserve's Role in Retail Payments: Adapting to a New Environment." Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.

Weiner, Stuart E., Terri Bradford, Fumiko Hayashi, Richard J. Sullivan, Zhu Wang, and Simonetta Rosati. 2007. "Nonbanks and Risk in Retail Payments." Paper presented at the Joint ECB-Bank of England Conference on Payment Systems and Financial Stability, in Frankfurt, 12–13 November.

World Bank. 2008. "Payment Systems Worldwide: A Snapshot (Appendix)." Payment Systems Development Group. Washington, D.C.: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTPAYMENTREMMITTANCE/Resources/Global_Survey_Appendix.pdf

Wright, Graham, and Leonar Mutesasira. 2001. "Relative Risk to the Savings of Poor People." Utta Pradesh: Microsave. http://www.microsave.org.

WSBI (World Savings Bank Institute). 2009. "Beyond Microcredit: The Role of Savings Banks in Microfinance—Experiences from Latin America, Africa and Asia." *Perspectives 59*, July.

———. 2008. "Position Paper on the Regulation of Microfinance Services." Brussels: World Savings Bank Institute, June.