

وضع لوائح تنظيمية للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيري: الهواتف المحمولة/الجوالة وتكنولوجيا أخرى لزيادة القدرة على الحصول على التمويل

بالات قراءة بطاقات الائتمان وماكينات قراءة رموز الأسعار في مراكز البيع (POS). ويتيح هؤلاء المراسلون إمكانية الحصول على الخدمات المالية في 1600 من بلدات البرازيل (ربع البلدات) التي كانت قبل سبع سنوات تفتقر إلى وجود أي من منافذ الخدمات المالية.

يجد صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في كافة بلدان العالم أنفسهم في مواجهة مسألة كيفية مقاربة وضع اللوائح التنظيمية بشأن هذا الحيز الجديد والسريع التطور في نقطة تلتقي عندها التكنولوجيا بالخدمات المالية. وسميضي واضعو اللوائح التنظيمية بعيداً في تحديد فقط ما إذا كان العمل المصرفي بدون فروع البنوك بنكية مسموحاً بها من الوجهة القانونية، بل أيضاً ما هي نماذج العمل المصرفي بدون فروع مصرفية الممكنة من الناحية الاقتصادية، وما المدى الذي تذهب إليه في الوصول إلى الفقراء الذين لا يحصلون على خدمات مالية أو يحصلون على ما لا يكفي منها.³

.... وفي الفلبين، تقوم شبكتنا خدمات الهاتف المحمول بتقديم ما هو معادل وظيفياً للتعاملات المصرفية الصغيرة لحوالي 5.5 مليون من زبائننا.

المسائل المحيطة بوضع لوائح تنظيم الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية - الموجهة بصفة محددة للفقراء ممن لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم - لم تبدأ في اجتذاب الاهتمام الشامل والمنهجي إلا في الآونة الأخيرة.⁴ وسعت البحوث التي استندت إليها هذه المذكرة إلى توسيع قاعدة الشواهد والأدلة. ولهذه الغاية، قمنا في النصف الأول من العام 2007 بزيارة سبعة بلدان، حيث يجد صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية أنفسهم في مواقع جديدة من صنع السياسات تتعلق بوضع لوائح تنظيم الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية الموجهة للفقراء الذين لا تُقدم لهم خدمات مصرفية

حين توقع مقال غلاف مثير نشرته مجلة الإقتصادي (The Economist) في العام الماضي بعنوان "نهاية عصر المال النقدي"، كان البعض في البلدان النامية والبلدان السائرة على طريق التحول إلى نظام السوق يقولون لأنفسهم: "ليس حتى الآن بالنسبة لنا على الأقل". ومن المؤكد أن البدائل الإلكترونية عالية المستوى التكنولوجي بشأن النقود - والتي يصفها هذا العدد من سلسلة المذكرات هذه على أنها انتشرت على نطاق واسع جداً في اليابان - ستأخذ مدة طويلة من الزمن للوصول إلى البلدان الفقيرة.

ومع ذلك، فإن التحول من المال النقدي إلى القيمة الإلكترونية التي تختزنها وتنتقلها الهواتف المحمولة/الجوالة بدأ يظهر في البلدان النامية أيضاً.¹ ففي كينيا، اجتذبت خدمات المحفظة المحمولة إم بيسا (M-PESA) التي تقدمها شركة سافاريكوم (Safaricom) مليوناً من المشتركين المسجلين في غضون 10 أشهر (في بلد يقل فيه عدد من لديهم حسابات مصرفية عن 4 ملايين شخص). وفي الفلبين، تقوم شبكتنا خدمات الهاتف المحمول بتقديم ما هو معادل وظيفياً للتعاملات المصرفية الصغيرة لحوالي 5.5 مليون من زبائننا.

يتزايد سريعاً عدد صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية في البلدان الأخرى النامية والسائرة على طريق التحول إلى نظام السوق الذين يروق لهم "العمل المصرفي بدون فروع بنكية"² - استخدام أنواع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) وقنوات التعاملات الفردية خارج البنوك لتخفيض تكاليف تقديم الخدمات المالية لعملاء خارج نطاق وصول العمل المصرفي التقليدي.

يدور الكثير من الحديث حالياً حول الهواتف المحمولة. ولكن بدأ أيضاً انتشار مناهج أخرى للعمل المصرفي بدون فروع بنكية. ففي البرازيل، لدى البنوك أكثر من 95000 "مراسلين" مصرفيين - وهم تجار محليون، ومكاتب بريد، ومحلات بيع بطاقات يانصيب مُزوّدون جميعاً

1 ستبدأ جمهورية المالديف في السنة القادمة عملية تحول تستهدف أن تصبح أول بلد في العالم يُنحى القدرة على الحصول على الخدمات المالية الشاملة، حتى لأشد القرويين فقراً في أقصى جزيرة من جزر تلك الجمهورية، وذلك باستخدام شبكة الهواتف التي تصل الآن إلى حوالي 100 في المائة من سكانها، علماً بأنها جمهورية مؤلفة من حوالي 200 جزيرة مأهولة مبعثرة على رقعة واسعة من المحيط الهندي، وهي بلد مختلف عن اليابان من حيث اقتصاده وعدد سكانه كاختلاف أي بلدين جزيريين عن بعضهما.

2 يُستخدم المصطلح "عمل مصرفي" في هذه المذكرة بمعنى كامل نطاق الخدمات المالية التي يحصل عليها الزبائن عادة من خلال العلاقة المصرفية، ولو أنه في العديد من الحالات لا تنطوي الخدمات المالية المعنية مباشرة على مصرف أو تشكل "شباط عمل مصرفي" بموجب اللوائح التنظيمية المحلية.

3 إضافة إلى اللوائح التنظيمية، ستحدد قضيتان أخريان متصلتان ببعضهما مدى سرعة تصاعد العمل المصرفي بدون فروع بنكية وتوسيعه لنطاق إمكانية الحصول على الخدمات المالية على نحو جوهري (1) وضع نماذج العمل الناجحة التي تُبين كيفية تقديم الخدمات المالية لمنخفضي الدخل - مع تحقيق الربح - باستخدام التكنولوجيا، و (2) فهم العوامل التي تؤثر في اعتماد الزبائن لتلك التكنولوجيا في أوساط الفقراء الذين لا يتم تقديم خدمات مالية لهم. وتناقش هذه المذكرة موضوع وضع اللوائح التنظيمية، وذلك على الرغم من أن أثر اللوائح التنظيمية على نماذج العمل واعتماد الزبائن لذلك النوع من الخدمات يعتبر أيضاً جزءاً من هذه الصورة.

4 تناول كل من: DFID's "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa" (Porteous 2006) (hereafter DFID 2006) and CGAP's "Use of Agents in Branchless Banking for the Poor: Rewards, Risks, and Regulation" (Lyman, Ivatury, and Staschen 2006) (hereafter CGAP 2006) لأول مرة أجزاء كبيرة من نطاق اللوائح الناظمة للخدمات المصرفية بدون فروع بنكية. وفي الآونة الأخيرة، تناولت عدة فصول من وثيقة سياسات فودافون بعنوان "Transformational Potential of M-Transactions" (Vodafone Group Plc. 2007) بعض محاور التركيز نفسها وتوسعت فيها.

في مناطق: أفريقيا (جنوب أفريقيا وكينيا) وآسيا (الفلبين، والهند، وباكستان) وأوروبا وآسيا الوسطى (روسيا) وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (البرازيل)⁵.

المذكّرة الإرشادات والتوصيات المستندة إلى تحليل لمختلف التجارب العملية والخبرات التي مرّ بها صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في تلك البلدان.

خلفية

العمل المصرفي بدون فروع بنكية إضافي في مقابل التغيير. يمكن أن يكون العمل المصرفي بدون فروع للبنوك إما إضافياً أو تغييرياً (DFID 2006). فهو إضافي حين يقوم بمجرد الإضافة

على الرغم من العديد من أوجه عدم التشابه الواضحة فيما بين هذه البلدان وأوضاعها، يشترك صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في البلدان التي شملتها الدراسة في التحدي المشترك: كيفية وضع سياسات تنظيمية تتيح الحيز للابتكار وتتيح للعمل المصرفي بدون فروع بنكية حيز التصعيد بأمان وسلامة. وتتيح هذه

الموضوعات والتوصيات الرئيسية بشأن وضع لوائح تنظيمية للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير

• السياسات النازمة للمنافسة بين القائمين على تقديم تلك الخدمات (بما يحقق التوازن بين حوافز الرواد لإدخالهم في أنشطة العمل المصرفي بدون فروع بنكية وبين مخاطر إقامة أو تدعيم مؤسسات احتكار غير صديقة للزبائن، فضلاً عن تشجيع قابلية العمل المشترك)

يحيط اتفاق مُدهش في الرأي فيما بين البلدان التي شملتها الدراسة بشأن القائمة القصيرة من الموضوعات الحاسمة الأهمية التي ينبغي على صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية تناولها، وذلك من أجل وضع سياسات تنظيمية متناسبة بشأن العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير.

فما هي توصياتنا؟ على الرغم من صعوبة الإدلاء بأقوال معيارية قوية في هذه البيئة الديناميكية، تقودنا البحوث التي أجريناها لوضع توصيات متعلقة بالخطوات (أنظر الصفحات 17-19) وتوصيات متعلقة بالمشغولين في آن واحد (أنظر الصفحتين 19-20). ويمكن إيجاز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالمشغولين كما يلي:

ونصّف موضوعين على اعتبار أنهما شرطان مسبقان "ضروريان ولكن غير كافيين":

- السماح لمنافذ التجزئة غير المصرفية بالعمل كوكلاء - والنظر بعناية في أية قيود ومعوّقات على مجموعة الوكلاء المسموح لهم وأنواع العلاقات المسموح بها (الصفحة 19).
- تطوير نهج تجاه مكافحة غسل الأموال/محرّبة تمويل الإرهاب مستند إلى المخاطر ومُكيّف مع واقع التعاملات الصغيرة التي تتم عن بُعد من خلال الوكلاء (الصفحة 19).
- توضيح الحدود القانونية بين مدفوعات التجزئة والنقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترَنة الأخرى من جهة والإيداعات المصرفية من جهة أخرى (الصفحة 20).
- خلق فئة في اللوائح التنظيمية خاصة بالقيمة المُخترَنة إلكترونيًا تسهّل مشاركة غير البنوك في إطار مهام محددة (الصفحة 20).
- خلق آليات بسيطة ولكنها قوية لحماية المستهلكين، بما يشمل: مشاكل الوكلاء في منافذ التجزئة، والتعويض عن المظالم وإنصافها، وشفافية الأسعار، وخصوصية بيانات المستهلكين (الصفحة 20).
- النظر في بيئة المنافسة المحتملة على الأمد الطويل في ضوء الواقع الحالي وكيفية بلوغ الهدف المُتمثّل في قابلية العمل المشترك (الصفحة 20).

- الترخيص لاستخدام وكلاء تجزئة (تعامل مع الأفراد) مُجهزين بتكنولوجيات المعلومات والاتصالات (ICTs) باعتبارهم مركز "قبض/دفع" وجهة التواصل الرئيسية مع الزبائن
- وضع قواعد خاصة ببدء المخاطر بشأن مكافحة غسل الأموال (AML) وقواعد من أجل محاربة تمويل الإرهاب (CFT)، مُكيّفة مع واقع التعاملات عن بُعد التي تتم من خلال وكلاء.

ونُصّف أربعة موضوعات باعتبارها موضوعات سياسات ولوائح تنظيمية من "الجيل القادم". ومع أنها يمكن أن لا تمنع العمل المصرفي بدون فروع بنكية من البدء في بلد ما، من شأنها أن تكون جزءاً من نجاحه واستمراره كوسيلة لتقديم الخدمات المالية للفقراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المالية لهم:

- الحيز التنظيمي المناسب لإصدار النقود الإلكترونية (e-money) وأدوات القيمة المُخترَنة الأخرى (ولاسيما حين تصدرها أطراف خلاف البنوك المُرخّصة تماماً والخاضعة للإشراف على نحو احترازي/تحوطي)
- الحماية الفعلية للزبائن (على عدة جبهات متنوعة)
- لوائح تنظيمية اشتغالية بشأن أنظمة الدفع والإشراف الفعلي على نظام الدفع مع بلوغ العمل المصرفي بدون فروع بنكية الحجم المطلوب

وقبل كل شيء، يعتبر استخدام التناسب كمبدأ رئيسي توصيتنا الرئيسية لصانعي السياسات.

5 يشمل هذا البلدان الرائدة التي تناولتها المطبوعتان DFID 2006 and CGAP 2006 مضافاً إليها روسيا (بلد متوسط الدخل سائر على طريق التحول إلى نظام السوق) تتطور فيه عناصر الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية تطوراً سريعاً على الرغم من عدم وجود تعديلات على اللوائح التنظيمية بصفة عامة) وباكستان (بلد يتميز باستعداد صانعي السياسات الحاسمة الأهمية للقيام بالإصلاحات اللازمة لتسهيل الخدمات المصرفية بدون فروع بنكية). وتتضمّن هذه المذكّرة معلومات عن الأوضاع القانونية والتنظيمية في هذه البلدان حسبما نعتقد أنها دقيقة كما هي في سبتمبر/أيلول 2007.

(2006). في النموذج المستند إلى البنوك، تكون للزبائن علاقة تعاقدية مباشرة مع مؤسسة مالية مَرخَّصة وخاضعة للإشراف الإحترازي/التحوطي - حساب تعاملات، أو حساب ادخار، أو قرض، أو مزيج من هذه الأنواع - ولو أن الزبون قد تقتصر تعاملاته على موظفي وكيل تجزئة واحد أو أكثر يستأجره البنك المعني للقيام بالتعاملات نيابة عنه.⁷

في النموذج غير المستند إلى البنوك، لا تكون للزبائن علاقة تعاقدية مباشرة مع مؤسسة مالية مَرخَّصة تماماً وخاضعة للإشراف الإحترازي/التحوطي. وبدلاً من ذلك، يقومون باستبدال النقود لدى وكيل تجزئة بسجل قيمة إلكتروني. ويتم تخزين هذا الحساب الافتراضي على جهاز الخادم الحاسوبي لدى جهة غير مصرفية - كشركة هواتف جوال أو شركة إصدار بطاقات القيمة المَحْتزنة.⁸ ومتى أصبح للزبائن علاقة مع الجهة غير المصرفية التي تقوم بتقديم الخدمات، يمكنهم طلب دفع الأموال لأي جهة أخرى مشاركة في النظام كما يمكنهم تلقي المدفوعات من تلك الجهات. فإذا كان النظام المعني مَعتمداً على شبكة مراكز بيع وبطاقات إلكترونية، ينبغي على الزبائن الذهاب إلى الوكيل المشارك كلما رغبوا في إجراء إحدى التعاملات. وإذا كان النظام المعني مستنداً إلى الهواتف الجوال، لا ينبغي عليهم الذهاب إلى وكيل التجزئة إلا عند زيادة القيمة المَحْتزنة أو استرجاعها بتحويلها إلى نقود.

كما يمكن للنموذجين - المستند إلى البنوك وغير المستند إلى البنوك - القيام بوظائفهما معاً. فعلى سبيل المثال، اتفقت شركة غلوب تيليكوم (Globe Telecom) التي تقوم بتقديم خدمات جي كاش (GCash) في الفلبين (وهي تتيح حسابات القيمة المَحْتزنة الافتراضية للزبائن خدمات الهاتف الجوال) مع البنوك الأعضاء في رابطة المصرفيين في المناطق الريفية في الفلبين. ويمكن للزبائن إحضار النقود وكيال جي كاش (GCash) لتخزينها في حساباتهم الافتراضية ومن ثمّ يمكنهم استخدام رسائل SMS المُرسله من هواتفهم الجوال للقيام بعمليات: تسديد القروض، والإيداع، والسحب، أو التحويلات من حساب ادخار لدى بنك مشارك قائم في المناطق الريفية.

تكمّن الأهمية التنظيمية للفرق بين النموذج المستند إلى البنوك والنموذج غير المستند إلى البنوك في حقيقة أنه يقف وراء كلٍّ من التعاملات في إطار النموذج المستند إلى البنوك مؤسسة مالية مَرخَّصة تماماً وخاضعة للإشراف الإحترازي/التحوطي. ولكن قد تعطي هذه الحقيقة اطمئناناً زائفاً لواقعي السياسات. فالشواهد المستفادة من البلدان التي شملتها الدراسة تُبيّن أنه في بعض الحالات يمكن أن يكون البنك المعني في النموذج المستند إلى البنوك أحال لجهات خارجية غير مصرفية الكثير من المسؤوليات

إلى مجموعة الخيارات أو بتعزيز راحة الزبائن الحاليين للمؤسسات المالية العادية.

وهو تغييرٍ حين يمتد ليشمل زبائناً لم يكن من الممكن الوصول إليهم على نحوٍ مَرِحٍ في إطار الخدمات المالية التقليدية التي تقدمها فروع البنوك. ومن خلال الاستفادة من البنية الأساسية القائمة حالياً التي تصل إلى الأشخاص الذين لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم - كالهواتف الجواله ومنافذ التجزئة المحلية التي يمكن استخدامها كوكلاء للقيام بوظيفة القبض/الدفع - يمكن أن يكون تقديم الخدمات المالية من خلال العمل المصرفي بدون فروع بنكية أرخص بكثير من تقديمها على النحو التقليدي. فالعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيري يدخل في حيزٍ غير مطروق في أوجه اللوائح التنظيمية. فاللوائح الخاصة بالنظام المالي حالياً من المرجح أن تكون إذا جرى تطبيقها على العمل المصرفي بدون فروع بنكية شديدة الحماية وقليلة الحماية في آن واحد، وذلك لمجرد أنها لم توضع أصلاً أخذة في الاعتبار أنواع الفاعلين والعلاقات الحاسمة الأهمية بالنسبة لنماذج العمل المصرفي بدون فروع بنكية.

تكنولوجيات العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيري. تُسهّم التكنولوجيا في إطار العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيري بدور رئيسي في نقل تفاصيل التعاملات بتكلفة رخيصة فيما بين الزبائن ووكيل التجزئة والمؤسسة التي تقوم بتقديم الخدمات المالية من جهة والغير من جهة أخرى. أما الوسائل المستخدمة في ذلك عادة فهي الهواتف الجواله (مثلاً: يتم استخدام الهواتف الجواله في خدمات جي كاش (GCash) التي تقوم بتقديمها شركة غلوب تيليكوم (Globe Telecom) في الفلبين) وشبكات وسائل مراكز البيع التي تأخذ تفاصيل بيانات المتعاملين من بطاقات بلاستيكية (مثلاً: البطاقات التي يستخدمها بنك كاكسيا اوكونيميكيا (Caixa Economica) في البرازيل). وفي بعض الأحيان، تقوم الشركات بتقديم هذين النوعين من الخدمات معاً من خلال الهواتف النقالة والبطاقات (وهذا ما تقوم به ويززيت (WIZZIT) وإم تي إن بانكنغ (MTN Banking) في جنوب أفريقيا وسمارت موني (Smart Money) في الفلبين). وفيما عدا قضايا: أمن البيانات، وقدرات تحديد هوية الزبائن، والسياسات الناظمة للمنافسة، فإن التكنولوجيا المستخدمة في نقل تفاصيل التعاملات ليست ذات أهمية كبيرة نسبياً من الوجهة التنظيمية، مع أن لإنشاء نظام من اللوائح التنظيمية محايد من الوجهة التكنولوجية قيمة في ضوء مدى سرعة تغيير التكنولوجيات نفسها.

النماذج المستندة إلى البنوك في مقابل النماذج غير المستندة إلى البنوك.⁶ من منظور اللوائح التنظيمية، من المفيد اعتبار العمل المصرفي بدون فروع بنكية مؤلفاً من نموذجين أساسيين (CGAP)

6 بدون فروع بنكية ولو أن البنك من منظور الأطر القانونية واللوائح التنظيمية هو الجهة التي تقوم بتقديم الخدمات المعنية.

7 في إطار النموذج المستند إلى البنوك، تقوم مؤسسة مالية مَرخَّصة وخاضعة للإشراف التحوطي بتقديم التعاملات حتى الوحيدة من بينها كخدمات الدفع.

8 يمكن الاطلاع على نوع محدود من النموذج غير المستند إلى البنوك في شبكات الدفع، التي تنطوي على شركة تقديم خدمات تكنولوجية أو مؤسسة أخرى غير مصرفية تتيح شبكة من مراكز الدفع (مثلاً: آلات الدفع، وماكينات الصرف الآلي، أو وكلاء التجزئة المزودين بوسائل مراكز البيع) حيث يمكن للزبون القيام بدفع مبالغ مدين بها لطرف ثالث أو يمكن لجهة حكومية دفع مستحقات لمستفيدين معينين.

– والمخاطر – مُحوَّلًا بذلك بالفعل التركيز الرئيسي للاهتمامات التنظيمية من البنك المُرخَّص الخاضع للإشراف الإحترازي/ التحوُّطي إلى الشريك غير المُرخَّص.

تخطي خدمات الدفع إلى القيام بتقديم مجموعة كاملة من الخدمات المالية؟ تعتبر إلى حد بعيد خدمات المدفوعات والخدمات الأخرى الخاصة بتحويلات الأموال أهم نوع من أنواع التعاملات الدافعة لحجم التعاملات (ومن ثمَّ الإيرادات) في نماذج العمل المصرفي بدون فروع بنكية في معظم البلدان التي شملتها الدراسة.⁹ علماً بأنَّ التحويلات بصفة خاصة – سواء العابرة للحدود أو المحلية – هي التي تستهدفها شركات تقديم خدمات الهاتف الجوال في بلدان مثل الفلبين

تتمتع بتحويلات أجنبية ومحلية ضخمة.¹⁰ ولكن ترى أعداد متزايدة من شركات تقديم تلك الخدمات إمكانية تخطي العمل المصرفي بدون فروع بنكية مجرد المدفوعات والخدمات الأخرى لتحويل النقود. وهي تواقَّة لتوسيع نطاق وصولها ليشمل أنشطة الإقراض وقبول الإيداعات – وحتى خدمات سمسرة أنشطة التأمين.

تتباين المخاطر مع قيام جهات تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية بالتحرك عبر مجموعة متنوعة (أنظر الجدول 1) من أبسط خدمات الدفع (التي يمكن أن لا تُثير مخاطر تُذكر للربائين أو للنظام المالي فيما يتخطى مخاطر المقاصة والتسوية)¹¹ إلى الطرف الآخر الذي هو قبول الإيداعات تماماً من الأفراد (وهو ما يثير المجموعة

الجدول 1. حسابات القيمة المُختزنة على خلفية تعدد خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية

الوصف	مجرد المدفوعات	حساب القيمة المُختزنة	الإيداعات/ الحسابات المدينة لدى البنوك
الوصف	شركة تقديم الخدمات تقوم بتسهيل المدفوعات المستحقة إلى طرف ثالث	شركة تقديم الخدمات تقبل الأموال الواجبة الأداء وتودعها في حساب اقتراضي ترصده وتحتفظ به نيابة عن المتعامل المعني	علاقة تعاقدية مع مؤسسة مُرخَّصة تماماً وخاضعة للإشراف الإحترازي/التحوُّطي لحيازة الأموال الواجبة الدفع في حساب نيابة عن المتعامل
الخدمات المالية التي يتم تقديمها	الدفع فقط	خدمات تعاملات استلام وتسديدات متعددة؛ قد تشمل صلات مع خدمات مالية أخرى كالائتمان والتأمين والإدخار	خدمات تعاملات استلام والقيام بتسديدات متعددة؛ قد تشمل السحب على المكشوف أو تسهيلات ائتمانية
الفائدة التي يتم دفعها	لا	لا	نعم (أحياناً)
الرصيد قابل للتسديد؟	لا	نعم	نعم
قبض / دفع النقود	قبض فقط في حالة تسديد الفواتير؛ التحويلات من شخص لآخر تتطلب آليات تعاملات السحب	نعم – عن طريق مجموعة من الوكلاء والأدوات	نعم – عن طريق فروع البنوك والوكلاء والأدوات
مدة احتجاز شركة تقديم الخدمات للمبالغ النقدية	لأجل قصير (عادةً 3 أيام)	متوسطة	متوسطة
أمثلة من بلدان تم تشخيص أوضاعها	آلات الدفع (روسيا)؛ البريد الروسي؛ تسديد الفواتير عبر Easypay (جنوب أفريقيا)؛ Sokotele (كينيا)	M-PESA (كينيا)، GCash (الفلبين)؛ WebMoney (روسيا)	Banco Popular، Caixa Economica و Banco Postal، و Lemon Bank، الخ (البرازيل)؛ MTN، WIZZIT (جنوب أفريقيا)؛ Smart Money، Equity Bank (كينيا)؛ Rural banks (الفلبين)؛ State Bank، ICICI، State Bank of India (الهند)؛ Tavrish-esky Bank/ Beeline، Moscow Social Card (روسيا)

9 لم يبدأ حتى الآن في باكستان تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية مع أن الجهات المعنية بهذا النشاط والجهة الرئيسية لوضع اللوائح التنظيمية اللازمة – بنك دولة باكستان – يعملون معاً على وجه السرعة بوضع اللوائح التنظيمية اللازمة للنموذج المستند إلى البنوك. ولم يتضح حتى الآن ما إذا كان تسديد الفواتير وإجراء تحويلات الأموال سوف يهيمنان على نظام العمل المصرفي بدون فروع بنكية. وفي الهند، تعتبر القروض الصغرى في إطار التمويل الأصغر سمة بارزة جزئياً نتيجة النمو السريع في شراكات بنك أي سي سي (ICICI) مع مؤسسات التمويل الأصغر القائمة بمهمة الوكيل. وتسعى عدة مبادرات حديثة العهد في استقطاب مدفوعات المزايا الحكومية / أو التحويلات الحكومية إلى نماذج سليمة وقابلة للاستمرار من بين نماذج العمل المصرفي بدون فروع بنكية (مثلاً النموذج الذي اعتمده بنك دولة الهند مع خطة ضمانات العمالة في المناطق الريفية من ولاية أندرا براديش).

10 انطلق برنامج تحويلات النقود الجوال الذي اعتمده شركة GSMA بهدف الاستفادة من سعة انتشار وسهولة استخدام الاتصالات الجوال لتمكين 200 مليون من العاملين المغتربين على الصعيد العالمي من إرسال التحويلات بسهولة وأمن إلى من يعولونهم، وليس لدى العديد منهم حسابات مصرفية.

11 يمكن بالطبع أن تنشأ مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب أيضاً في إطار خدمات الدفع المجردة (Chatain et al قيد الطبع).

- الوكالة: استخدام وكلاء التجزئة في القيام بوظائف القبض/الدفع والوظائف الأخرى المتعلقة بالتواصل مع الزبائن
 - مكافحة غسل الأموال/محرارية تمويل الإرهاب: القواعد المطبقة على: الحسابات منخفضة القيمة، والمدفوعات، والوكلاء
 - أنظمة الدفع: الإشراف والقواعد بشأن القدرة على الحصول والمشاركة، مع التركيز على أنظمة الدفع للأفراد
 - المنافسة: القواعد بشأن خلق المساواة أمام الجميع في تقديم الخدمات الجديدة، وتفادي الهيمنة غير الواجبة على الأسواق، وتحقيق التوازن بين التنافس والتعاون
 - حماية المستهلكين: القواعد الناطمة لكل من: المسؤولية وحق الرجوع، والإفصاح عن المعلومات، وخصوصية وأمن البيانات
 - التجارة الإلكترونية والأمن الإلكتروني: القواعد بشأن الوضع القانوني للعمليات المجازة إلكترونياً (التوقيع الإلكتروني) وقواعد ضمان كفاية أمن القيام بالعمل المصرفي من خلال القنوات الإلكترونية
 - ضبط النقد الأجنبي: القواعد التي تؤثر في تحويلات العملات الأجنبية الداخلة والخارجة
 - الضرائب: المعاملة الضريبية المختلفة للعمليات تبعاً للقنوات وأنواع الجهات المعنية
 - اللوائح الناطمة للاتصالات السلكية واللاسلكية: القواعد التي تؤثر في الخدمات المالية المستندة إلى الهواتف الجوالة
- كل من هذه المجالات مُعقّد، وفي العديد من الحالات نجد الهيئة المسؤولة عن صنع سياسات ووضع لوائح تنظيم كل من المجالات تعمل في إطار الاستقلال الذاتي تقريباً عن الجهات المسؤولة عن المجالات الأخرى. وبالتالي، هناك مخاطر كبيرة من أن لا تقوم

الكاملة من هواجس حماية المودعين والنظام التي هي الدافع للوائح التنظيمية والإشراف الإحترازي/التحوطية¹². ومع تباين المخاطر، يتباين نوع اللوائح التنظيمية المناسب أيضاً. وتحمل النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترزة مكاناً خاصاً على طول نطاق هذه المجموعة. فبالنسبة لصانعي السياسات أو واضعي اللوائح التنظيمية، قد تبدو حسابات القيمة المُخترزة التي تتيحها باستخدام النموذج غير المستند إلى البنوك خدمات جي كاش (GCash) في الفلبين و إم بيسا (M-PESA) في كينيا مثل المعادل الوظيفي لحساب تعاملات مصرفية ولو أن التعاملات المنفردة صغيرة. ولكن وضع اللوائح الناطمة لهذا النشاط بالطريقة نفسها التي تتعلق بحسابات التعاملات المصرفية في البنوك المُرخّصة تماماً والخاضعة للإشراف الإحترازي/التحوطية قد يكون غير مناسب لتلك المخاطر، وقد يزيد التكاليف بما يجعلها خارج نطاق المقدرة على الحصول عليها بالنسبة للفقراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم.

مجالات اللوائح التنظيمية ومخاطر إخفاق التنسيق. لا تُشكل الهواجس التي تركزت إليها اللوائح التنظيمية والإشراف الإحترازي/التحوطية سوى جزء من قضايا السياسات واللوائح التنظيمية التي تواجه صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية أثناء وضع اللوائح الناطمة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. علماً بأن النهج التشخيصي¹³ الذي جرى استخدامه في البلدان التي شملتها الدراسة نظر في أثر مجالات السياسات واللوائح التنظيمية التالية:

- إدارة المخاطر الإحترازية/التحوطية: ترسيم (توضيح الفروقات فيما بين) و تنظيم – المدفوعات البسيطة، والنقود الإلكترونية، وأدوات القيمة المُخترزة الأخرى والإيداعات

هل يمكن للمدفوعات البسيطة وتحويلات النقود الأخرى المساعدة في تهيئة الزبائن الفقراء لطلب خدمات مالية أخرى؟

(Caixa Economica) بإيصال أكثر من 4.2 بليون دولار أمريكي سنوياً من المُنع من أجل: الدراسة في المدارس، والغذاء، ودعوات الدخل من خلال شبكتها التي تتضمّن أكثر من 19000 مركز مساعدة شاملة 13255 وكيلاً (كاكسيا اوكونيميكسا Caixa Economica) (2007). ومن خلال توجيه تلك التدفقات إلى حسابات، تأمل الجهات التي تقوم بتقديم تلك الخدمات في تقديم خدمات مالية أخرى مُدرة للأرباح – حسابات ادخار وتعاملات مصرفية (أو المعادل الافتراضي لتلك الخدمات) في البداية، ولكن مع تقديم الائتمانات في نهاية المطاف (مع تطوّر سيرة العملاء من حيث الأهلية الائتمانية).

يأمل العديد من جهات تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية في إقامة نموذج عملهم ونشاطهم في ضوء تدفقات إيرادات يمكن التعويل عليها، ومنها: التحويلات، والمزايا الاجتماعية الحكومية، أو مدفوعات الأجور، التي يمكن للمتعاملين (ولاسيما المتعاملين منخفضي الدخل) استخدامها لتمويل حسابات القيمة المُخترزة أو الحسابات المصرفية. فالفلبين – على سبيل المثال – تستقطب 15 بليون دولار أمريكي من التحويلات سنوياً، في إطار تدفقات عالمية تبلغ 275.9 بليون دولار أمريكي من التحويلات العابرة للحدود (-البنك الدولي World Bank 2007). وفي البرازيل، تقوم شركة كاكسيا اوكونيميكسا

12 تتفاوت مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب أيضاً وفقاً لنوع الخدمات المعني وليس نوع المؤسسة المالية التي تقوم بتقديم الخدمات، مما يجعل من المناسب تحليل النهج المستند إلى الخدمات بشأن مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب (Chatain et al قيد الطبع).

13 الوثائق المتعلقة بالنهج التشخيصي المعتمد والوثائق المرجعية الأخرى والقائمة الكاملة للأشخاص الذين تمت استشارتهم أثناء البعثة التشخيصية متاحة على الموقع: www.cgap.org/policy/branchlessbanking

الفجوات والغموض يمكن أن تمر منها الابتكارات – شاملة الابتكارات من النوع الذي ينبغي أن يثير لدى صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية هواجس مشروعة، وهو ما يتبين من عدة أمثلة من البلدان التي شملتها الدراسة¹⁴ ويمكن أن يكون أبرز مخاطر القعود عن القيام بما ينبغي القيام به حادث مدهل كان بالإمكان تفاديه – حادث يسبب للمستهلكين ولصانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية الامتعاض من فكرة العمل المصرفي بدون فروع بنكية.

من بين المخاطر الأخرى أن لا ينطلق العمل المصرفي بدون فروع بنكية بسبب المعوقات التي تتضمنها اللوائح التنظيمية، التي تمنع على نحو غير لازم مناهج محددة تعتبر فائقة الأهمية بالنسبة للنماذج المُحدثة للتغيير. ويمكن حتى للمجهولية الكبيرة في الاحتمالات بشأن ما هو مسموح أن تُسفر عن أثر مماثل.

الجهات المختلفة بالتنسيق كل منها مع الأخرى، وقد يعمل كل منها لخدمة أغراض متعارضة.

ما الذي يشكّل نهجاً تنظيمياً متناسباً مع العمل المصرفي بدون فروع بنكية في السياق الحالي السريع التطور؟ في مواجهة هذه التحديات، قد يميل صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية إلى تأجيل اتخاذ إجراءات حتى تظهر معايير واضحة بشأن الممارسات الجيدة فيما يتعلق بوضع اللوائح الناظمة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية. ولكن الشواهد من البلدان التي شملتها الدراسة تبين أن هذه الصناعة لن تتوقف عن الابتكار أثناء قيام صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية بالنظر في أفضل نهج للقيام بما يلزم. كما أنه نظراً لأن اللوائح التنظيمية الحالية لم يتم وضعها في وقت تلاقي الاتصالات السلكية واللاسلكية والتمويل، فهي عادة تترك العديد من

متى تكون اللوائح الناظمة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية "متناسبة"؟

الابتكار: التسهيل المُستحسن للابتكار فيما يتعلق بالأنشطة الخاضعة للوائح التنظيمية. وهذا ينطوي على سبيل المثال على السماح بمختلف وسائل التقيّد بالأنظمة بما لا يمنع على نحو غير لازم المشاركين في الأسواق من إدخال أدوات وخدمات مالية جديدة*.

البعد التكميلي بشأن النظر في مسألة التناسب في وضع اللوائح التنظيمية بشأن العمل المصرفي بدون فروع بنكية – وهو المعنى بإمكانية تزامم الأهداف التنظيمية – يظهر في "المبادئ العامة بشأن خدمات التحويلات الدولية"، التي اشترك في وضعها البنك الدولي ولجنة أنظمة الدفع والتسويات التابعة لبنك التسويات الدولية في بال في سويسرا:

".. تعني عبارة [متناسب] أن الإطار القانوني والتنظيمي ... ينبغي أن لا ينطوي على قيود وأعباء أكثر من اللازم نسبة إلى القضايا الممكن أن يستهدف معالجتها أو عدد وقيمة [التعاملات] المعنية... وأثناء النظر في هذا، من المهم إدراك أن أهداف السياسات العامة قد لا تشير إلى نفس الجهة دائماً ... وتعني عبارة التناسب ضرورة إدراك وحل أية تناقضات بطريقة تحقق التوازن المناسب في ضوء أولويات البلد المعني العامة". (Committee on Payment and Settlement Systems and the World Bank 2007).

المطلوب من هيئة الخدمات المالية (FSA) في المملكة المتحدة بمقتضى القانون: استخدام وظيفة وضع اللوائح التنظيمية استخداماً متسماً بالكفاءة بغية الحفاظ على الثقة بالنظام المالي، وتشجيع فهم الجمهور العام للنظام المالي، وحماية مستهلكي الخدمات المالية، وتخفيض الجرائم المالية. ويعني هذا تركيز الموارد التنظيمية في المجالات التي بها أكبر المخاطر وحيث يكون أثر السوق على أشده. فالابتكارات في الخدمات المالية – ومنها حسابات القيمة المُخترزة الاتصالية التي تتيحها شركة غير مصرفية تقوم بإصدار البطاقات المسبقة الدفع – قد تمتاز بمستوى من احتمالات الإخفاق أعلى مما في الخدمات الراسخة، ولكن أثر الإخفاق على السوق يمكن أن يكون منخفضاً نسبياً نظراً لصغر عدد المستهلكين المعنيين.

فهيئة الخدمات المالية في المملكة المتحدة تعرض هذه النظرة المُتبصرة بشأن التناسب والابتكار في بيان يتضمن المبادئ:

"التناسب: القيود التي نعرضها على هذه الصناعة يجب أن تكون متناسبة مع المنافع المتوقع أن تسفر عنها تلك القيود. وفي إطار إصدار الأحكام في تلك المجالات، نُراعي التكاليف التي تتحملها الشركات ويتحملها المستهلكون. ومن بين الأساليب الرئيسية التي نستخدمها تحليل منافع وتكاليف المُتطلبات التنظيمية المُقترحة. وهذا النهج واضح ولاسيما في الشروط التنظيمية المختلفة التي نطبقها على أسواق الخدمات التي يتم تقديمها للمؤسسات وللأفراد.

* FSA, "Principles of Good Regulation" accessed on September 25, 2007, at <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/aims/principles/index.shtml>

14 قضايا التقود الإلكترونية المستندة إلى شبكة الإنترنت مزدهرة في روسيا. فشبكة WebMoney وحدها لديها أكثر من 4.3 مليون مستخدم مسجل وتقوم بتيسير ما يزيد على مليونين من التعاملات في الشهر، بقيمة تبلغ 132 مليون دولار أمريكي. واشترى المتعاملون من أكشاك ومحلات تجارية بطاقات تحمل أرقاماً تظهر بالحك، وهي تمنحهم القيمة في حساب افتراضي يمكنهم تحويلها على الصعيد الدولي أو إلى بطاقة مصرفية أو استخدامها في عمليات شراء على شبكة الإنترنت (www.wmtransfer.com). وليست شبكة WebMoney تعمل بترخيص من البنك المركزي للاتحاد الروسي. كما أن الشبكة الجديدة SmartMoney في كينيا تتيح بطاقات افتراضية قابلة للتغذية، يمكن استخدامها لإرسال النقود أو تسديد فواتير الكهرباء والماء والهاتف والدفع للباة على الإنترنت باستخدام شبكة الإنترنت أو الهواتف الجواله (<http://www.smartmoney.co.ke>). وتبلغ هذه الشبكة عن "عدة آلاف" من المتعاملين وبدأت عملها في أبريل/نيسان من العام 2006 بدون ترخيص.

الحاسمة الأهمية التي ينبغي على صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية تناولها من أجل وضع السياسات النازمة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغييرية.

الشروط "الضرورية ولكن غير الكافية". يمكن اعتبار أول موضوعين رئيسيين شَرْطَيْنِ مُسَبِّقَيْنِ تنظيميين "ضروريين ولكن غير كافيين" لظهور العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغييرية في بلد من البلدان. أول شرط هو إجازة استخدام وكلاء تجزئة مُجهزين بتكنولوجيات المعلومات والاتصالات كمراكز قبض/دفع ووسيلة التواصل الرئيسية مع الزبائن. أما الثاني فهو النهج المستند إلى المخاطر بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب بما يتكيف مع واقع التعاملات عن بُعد التي تتم من خلال الوكلاء. فبدون هذين الشرطين المُسَبِّقَيْنِ لن يكون العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغييرية ممكناً من الوجهتين القانونية والاقتصادية.

الوكلاء. العنصر المشترك بين مختلف نماذج العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغييرية هو استخدام الوكلاء للوصول إلى الزبائن الذين إما أنهم غير قادرين (مثلاً نتيجة المسافة الفاصلة البعيدة) أو غير راغبين (مثلاً نتيجة للرسوم التي تُفرض أو ببساطة التصورات السلبية) في اغتنام فرصة الخدمات المالية التي يتم تقديمها من خلال فروع البنوك التقليدية. فالأطراف التي تُنَاطُ بها مهمة التفاعل المباشر

إذا كان عدم اتخاذ إجراء بشأن الابتكار ينطوي على تكلفة عالية ممكنة، فكيف يستطيع المُحَبِّذون لإتاحة القدرة على الحصول على الخدمات من بين صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية الاستجابة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية استجابة متناسبة؟ ولن يكون الجواب واحداً من بلد لآخر، ولا حتى من أحد جوانب العمل المصرفي بدون فروع بنكية للجانب التالي، وذلك لأن اللوائح التنظيمية المتناسبة ينبغي أن تتوافق مع نوع ومستوى الحماية لمختلف مستويات وأنواع المخاطر المعنية والتكاليف التي يستدعيها وجود اللوائح التنظيمية. كما أن الجواب نفسه لن يبقى ثابتاً ولو في البلد المعني نفسه، وذلك بسبب تفاوت مستويات وطبيعة وسرعة تطوّر الأسواق.

الموضوعات الرئيسية في وضع اللوائح النازمة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغييرية

مما يساهم في التحدي المائل في اشتقاق المبادئ الرئيسية العامة كافة أوجه التباين فيما بين البلدان التي شملتها الدراسة من حيث: الأنظمة السياسية، والاقتصاد، والجغرافيا، والديموغرافيا، وأوضاع التنمية والتطور، وطبيعة النظام المالي، وأوضاع الفقراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم، والتقاليد القانونية والتنظيمية. ومع ذلك، يحيط توافق مُدهش بالقائمة القصيرة لمعظم الموضوعات

القضايا الرئيسية الخاصة ببلدان محددة

بدون فروع بنكية المستند إلى الهواتف الجواله باهظ التكلفة، مما يخلق عدم المساواة بين شركات تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية باستخدام الهواتف الجواله من جهة، والشركات التي تعتمد على أنواع أخرى من تكنولوجيات المعلومات والاتصالات من جهة أخرى.

سهل انخفاض التكلفة لخدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية الوصول إلى أقصى قرى منطقة الأمازون في البرازيل. وينجم جزء كبير من وفورات التكلفة هذه عن استخدام وكلاء العمل المصرفي الذين نسبة عمولاتهم أدنى بكثير من الرواتب والمزايا التي تدفعها البنوك لمستخدميها الأعضاء في نقابات. وفي الآونة الأخيرة، أقام موظفو المراكز التجارية العاملة كوكلاء دعاوى قضائية ضد البنوك في عدة محاكم مطالبين بأن يجري اعتبارهم موظفي بنوك فيما يتعلق بساعات العمل والأجور. والأثر الذي يمكن أن ينجم عن نموذج العمل من خلال الوكالات كبير. وينصح بعض المحامين البنوك بالاستغناء عن القنوات المستندة إلى الوكلاء إلى أن يتم حسم الدعاوى القضائية.

يتم إلى حد كبير تحديد سياسات اللوائح التنظيمية على مستوى البلدان وتقسيماتها الإدارية (حتى حين تسترشد بالمعايير الدولية). ولذلك، ليس هناك بديل عن التحليل التشخيصي المُتعمق على مستوى البلدان بما يبرز قضايا إمكانية الحصول على الخدمات، وهي قضايا قد لا تكون رئيسية في بلدان أخرى. وتتنص هذه النقطة من أمثلة من باكستان والبرازيل.

تواجه شركات الهواتف الجواله (MNOs) في باكستان بعض أشد المنافسة وأدنى متوسط إيرادات بنسبة المُستخدم في العالم، مما يؤثر سلباً للعثور على خدمات ذات قيمة مضافة تؤدي إلى زيادة الإيرادات، ومنها العمل المصرفي بدون فروع بنكية المستند إلى الهاتف. كما تسعى عدة مؤسسات تمويل أصغر رائدة لتنفيذ خطط يمكن أن تشمل صلات مع شركات الهواتف الجواله. وتفرض باكستان ضريبة القيمة المضافة وضريبة إنتاج على شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية يبلغ مجموعهما 26 في المائة. فإذا تم تطبيقهما على شراء وبيع القيمة المُحتزنة إلكترونياً، يمكن أن يؤدي ذلك إلى جعل العمل المصرفي

وفي العام 1999، قام مجلس النقد الوطني بتوسيع نطاق الأنشطة التي يمكن تكليف المرسلين بالقيام بها، شاملة استلام وثائق فتح الحسابات وإجراء الإيداعات والسحوبات. وبدأ استخدام مراسلي البنوك بالازدياد سريعاً مع هذا التحول في اللوائح التنظيمية، بالاقتران مع سلامة ذلك النموذج عقب قيام عدة بنوك (ولاسيما Caixa و Bradesco) بالاستثمار في إنشاء شبكات وكلاء كبيرة. وازداد عدد المرسلين بما يزيد على 50 في المائة فيما بين العام 2000 والعام 2006 إلى أكثر من 95000 (Marques Soares and Duante de Melo Sobrinho 2007).

في البرازيل، يمكن تقريباً لأية منشأة تجزئة لديها درج للاحتفاظ بالنقود العمل كمراسل للبنوك. ولكن البنك المركزي ينوه أيضاً إلى بعض الشروط التقييدية. ومن بين الشروط الأخرى يشترط البنك المركزي ما يلي:

- يعتبر البنك مسؤولاً عن تصرفات وكيله.
- موافقة البنك المركزي على الوكلاء المكلفين بفتح الحسابات أو قبول الإيداعات والسحوبات.
- ضرورة أن تتضمن العقود المُبرمة بين البنوك والوكلاء فقرات إلزامية بشأن موضوعات منها على سبيل المثال تنبيه الوكلاء إلى عدم إظهار أنفسهم بأكثر من مجرد وسطاء لحساب البنك المعني.
- ضرورة حصول البنك المركزي على كافة البيانات فيما يتعلق بالوكلاء - عن طريق البنك المعني (عادة) وأيضاً مباشرة عن طريق الوكيل المعني (حسبما يراه البنك المركزي ضرورياً).
- ضرورة تسوية كافة التعاملات فيما بين البنك والوكيل المعنيين في غضون 48 ساعة.

وعلى نقيض ذلك، لا يسمح "منشور مراسلي مؤسسات الأعمال ومُسبهي أنشطتها" - الصادر في أوائل العام 2006 عن بنك الهند الاحتياطي - للبنوك باستخدام سوى مجموعة ضيقة من التعاونيات والمنظمات غير الهادفة للربح وشبكة مكاتب البريد كوكلاء. ويقول صانعو السياسات في الهند أن هذا القيد موجود نظراً للسمعة الحسنة بصفة عامة التي تتمتع بها المنظمات غير الحكومية العاملة في المجتمعات المحلية وشبكة مكاتب البريد، مقارنة بالسمعة السيئة التي للعديد من مؤسسات الأعمال المحلية واستشراء الاحتيال في الماضي حين كانت المؤسسات التجارية تُستخدم لتعبئة الإيداعات على نطاق صغير لحساب المؤسسات المالية المُرخَّص لها بالعمل المصرفي.

مع الزبائن يمكن أن تكون أو لا تكون "وكلاء" - بالمعنى القانوني الحقيقي - للبنك أو المؤسسة غير المصرفية التي ينوبون عنها في التفاعل مع الزبائن الفقراء، وذلك تبعاً لنظام اللوائح التنظيمية المعني والاتفاقات التعاقدية التي يتم إبرامها.¹⁵ ولكن لا غنى عن الوكلاء للسببين التاليين:

- يمكن تزويدهم بما يلزم من تجهيزات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بحيث يعملون بتكلفة لا تزيد على جزء صغير من تكلفة افتتاح وتشغيل فروع البنوك التقليدية (مما يجعل من الممكن الوصول على نحو يحقق الربح إلى مجموعات واسعة جديدة من الزبائن الفقراء).¹⁶
- يُتيحون للزبائن في آن واحد السهولة¹⁷ وبيئة يشعرون فيها بالراحة في إجراء التعاملات.¹⁸

يؤدي استخدام وكلاء التجزئة إلى إطلاع صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية على مخاطر جديدة أو معززة ينبغي عليهم النظر فيها بكل جدية (CGAP 2006). فعلى سبيل المثال، يُشكل الوكلاء مجموعة متنوعة من مخاطر العمل بالنسبة للمؤسسة القائمة بتقديم الخدمات، وبصفة خاصة مخاطر خاصة بالسمعة نظراً لأن الوكيل هو الوجه العلني لتلك المؤسسة. كما أن استخدام الوكلاء يضيف بُعداً خاصاً للتحدي المائل في التقيد بمعايير مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وأيضاً لحماية المستهلكين - وهذان موضوعان رئيسيان آخران حاسما الأهمية بالنسبة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغييرية.

في كل من البلدان التي شملتها الدراسة، قد يكون استخدام الوكلاء قائماً ولكن مع قدر كبير من التنوع فيما يتعلق بالوظائف والخدمات التي من المسموح للوكلاء القيام بها، ومن هو المسؤول عن تصرفات الوكلاء، وكيفية تعويض الوكلاء، وأمور أخرى.

يتيح كل من البرازيل والهند وكينيا أمثلة إيضاحية على مجموعة ممارسات جهات وضع اللوائح التنظيمية فيما يتعلق باستخدام الوكلاء.

تسمح اللوائح التنظيمية التي يصدرها البنك المركزي في البرازيل لمجموعة واسعة من الجهات بالعمل كوكلاء. فالمصرف المركزي البرازيلي هو الذي خلق فكرة "مراسلي البنوك" في العام 1973، بما يسمح للبنوك بتكليف الغير في جباية وتجهيز معاملات الدفع.

15 قارن بين "المرسلين في البرازيل بمقتضى اللوائح التنظيمية البرازيلية فهم لديهم علاقة مع البنوك التي يؤدون لها الخدمات تتضمن العديد من خصائص الوكالة الحقيقية بالمعنى القانوني، ومراكز WizzKids في جنوب أفريقيا وهي مراكز مستقلة تعمل بترخيص من بنوك وتشتري قسائم بداية من WIIZZIT بسعر ثلاثة دولارات أمريكية وتبيعها بستة دولارات، ووكلاء M-PESA في كينيا الذين أعلن بنك Safaricom عدم مسؤوليته عنهم من خلال عقود زبائنه ولو أن الوظيفة التي يقوم بها الوكلاء مماثلة للوظيفة التي يقوم بها المرسلون في البرازيل".

16 في روسيا، أدى العمل المصرفي بدون فروع بنكية إلى المزيد من تخفيض التكاليف من خلال استخدام ماكينات الدفع الأوتوماتيكية. وتبلغ تكاليف تشغيل المكتب الواحد - حتى المكتب الذي ليس فرعاً كاملاً - 200000 دولار أمريكي عادة من حيث إنشاؤه، مقارنة بمبلغ 7500 دولار أمريكي بالنسبة لماكينات الدفع الأوتوماتيكية.

17 الفقراء الذين لا يتم تقديم خدمات مصرفية لهم يعيشون في اقتصادات قائمة على استخدام المال النقدي حيث القيمة الإلكترونية - سواء كانت مخزنة في بنك أو على الحاسوب الخادم لمركز غير مصرفي أو وسيلة لدى الزبون المعني - يجب إخضاعها لحسومات كبيرة عند عدم وجود طريقة جاهزة لتحويلها إلى نقد أو العكس بالعكس. الزبائن من بين ذوي الدخل المنخفض غالباً ما لا يشعرون بالارتياح في قاعات التعاملات المصرفية حتى ولو كانت قريبة من أماكن إقامتهم. ولكن قد يشعرون بارتياح أكبر عند القيام بالتعاملات المصرفية من خلال: التجار المحليين، ومكاتب البريد، والمنافذ الأخرى التي يقومون عادة بإجراء التعاملات فيها.

شركات جديدة تقوم بإصدار أدوات اختزان القيمة الإلكترونية - ليتم الوصول إليها عبر البطاقات مسبقة الدفع - وليس هناك ما تخسره (ماعدا أموال الزبائن) عند حدوث الاحتيال أو سوء الإدارة.

مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.¹⁹ في العديد من البلدان، يعتبر اعتماد نهج مستند إلى المخاطر بشأن مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب الشرط المسبق الثاني الأكثر أهمية حاسمة من بين شروط اللوائح التنظيمية بشأن انطلاق العمل المصرفي بدون بنكية التغيير.²⁰ وما لم يتم تكييف تلك القواعد مع واقع المتعاملين منخفضي الدخل الذين يمكن أن تكون قدرتهم على الحصول على الوثائق الرسمية محدودة مع كون التعاملات عن بُعد تتم من خلال وكلاء غير متقدمين نسبياً، هناك مخاطر الحيولة دون انطلاق العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير.

يقوم فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب (FATF) بوضع المعايير الدولية بشأن مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وهو يشرف على رصد ومتابعة التقيد بتلك المعايير. وهو يطلب من أنظمة اللوائح التنظيمية في البلدان اشتراط اتخاذ إجراءات العناية الواجبة بشأن العملاء (CDD) (وهي معروفة أيضاً باسم قواعد "اعرف عميلك" [KYC])، وذلك فيما يتعلق بكافة الحسابات الجديدة والتعاملات النقدية الوحيدة التي تزيد على مقدار محدد. وتتطلب القواعد التي تتقيد بمعايير هذا الفريق بشأن العناية الواجبة/معرفة العميل "تحديد هوية العميل والتحقق منها باستخدام وثائق أو بيانات أو معلومات من مصادر مستقلة يمكن التحويل عليها" (التوصية رقم 5 من توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية بشأن مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب).²¹

إضافة إلى العناية الواجبة بشأن العملاء وقواعد معرفتهم، تتطلب المعايير التي وضعها فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب من الجهات القائمة بتقديم الخدمات المالية مسك سجلات تفصيلية عن التعاملات (شاملة الوثائق التي يتم جمعها في إطار تحديد والتحقق من هوية العملاء) لمدة لا تقل عن خمس سنوات (التوصية رقم 10 من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب) وضرورة إبلاغ السلطات المعنية بمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب فوراً عن التعاملات المشبوهة (التوصية رقم

سلطت البرازيل والهند الضوء على بعض العواقب الممكنة لتحديد الحيز التنظيمي بشأن استخدام الوكلاء على نحو واسع تقريباً. ومع أن من الصعب تحديد السببية نظراً لاتساع نطاق مجموعة العوامل المسببة الممكنة، من المدهش أنه بعد تعميم المنشور الصادر عن بنك الهند الاحتياطي بسنتين تقريباً، لم تشهد الهند سوى اعتماد متواضع للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. وفي البرازيل، حيث تم السماح لمجموعة واسعة جداً من مؤسسات التجزئة بالعمل كوكلاء مع تمتع الأطراف المعنية بحرية كبيرة في تحديد التفاصيل التجارية لعلاقتها، يبلغ عدد الوكلاء العاملين حالياً أكثر من 95000 وكيل. وهم يعملون في كل بلدية في البرازيل، ونشأت صناعة كاملة حول تحديد شبكات الوكلاء وتقديم الخدمات لها.

وفي كينيا، يجري بعناية تنظيم حسابات القيمة المخزنة التي تتيحها شركة إم بيسا (M-PESA) من خلال الهواتف الجوالة بحيث لا تشكل "أنشطة عمل مصرفي" بمقتضى قانون البنوك الكيني. وهذا ما يترك للشركة التي تقدم خدمات إم بيسا (M-PESA) - شركة سافاريكوم (Safaricom) (وتشترك في ملكيتها الحكومة الكينية وشركة فودافون وهي شركة اتصالات سلكية ولاسلكية دولية كبيرة) حرية اختيار وكلائها استناداً إلى رأيها التجاري وحده.

ولدى كل من سافاريكوم (Safaricom) وفودافون (Vodafone) أسبابها الخاصة بها لاختيار الوكلاء وإدارتهم بعناية نظراً للمخاطر الممكنة على سمعة عملها الرئيسي في تقديم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية. ولكنهما لا تفان خلف وكلائهما حسبما تقتضي اللوائح التنظيمية من البنوك البرازيلية أن تفعله. والواقع أن الكلام المكتوب بحروف صغيرة في اتفاقات حيازة حسابات إم بيسا (M-PESA) ينص بالتحديد على عدم مسؤولية سافاريكوم (Safaricom) عن أي تقصير أو إهمال من جانب الوكلاء الذي يقومون بتقديم خدمات إم بيسا (M-PESA).

ومع أن عدم وجود لوائح تنظيمية بصفة عامة في نموذج العمل المصرفي بدون فروع بنكية المستند إلى مؤسسات غير مصرفية الذي تمارسه إم بيسا (M-PESA) يترك للجهات الراعية له حرية الابتكار في الاختيار والإدارة، فإنه أيضاً يعرض كينيا لإمكانية دخول مؤسسات جديدة تقوم بتشجيع العمل المصرفي من النموذج المستند إلى مؤسسات غير مصرفية. وسيكون بعض تلك المؤسسات الجديدة

19 تم إجراء بحوث على مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب في ثلاثة من البلدان السبعة التي شملتها الدراسة - البرازيل، وجنوب أفريقيا، والفلبين - وذلك بالتعاون مع فريق من وحدة نزاهة الأسواق المالية في البنك الدولي في إطار دراسة متعددة البلدان تم إجراؤها للنظر بصفة محددة في قضايا مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب في العمل المصرفي بدون فروع بنكية باستخدام الهواتف الجوالة (Chatain et al, forthcoming). وترتكز تلك الدراسة فقط على مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتتناول فقط أنواع النهج المستند إلى استخدام الهواتف الجوالة في العمل المصرفي بدون فروع بنكية. ولكن النتائج تشكل مساهمة هامة في المعرفة المتوفرة عن هذه المجموعة الفرعية من موضوعات سياسات ولوائح تنظيم العمل المصرفي بدون فروع بنكية. وعلى الرغم من استخدام مصطلحات مختلفة في تلك الدراسة، فإن نتائجها متسقة تماماً مع البحوث التي تم القيام بها من أجل هذه المذكرة.

20 لا يعني هذا بالضرورة أن غسل الأموال أو تمويل الإرهاب يشكل أهم جرائم مالية تصبح ممكنة أو أكثر سهولة مع العمل المصرفي بدون فروع بنكية. ويتضح من شواهد متفرقة تم جمعها أثناء البعثات التشخيصية أن الاحتيال البسيط وانتحال الشخصية هما مشكلتان أكثر أهمية في البلدان التي شملتها الدراسة.

21 تنطبق هذه التوصية أيضاً على التحويلات. كما تدعو التوصية الخاصة رقم 7 الصادرة عن هذا الفريق البلدان للتأكد من أن المؤسسات المالية والجهات الأخرى التي تقوم بتحويل الأموال تحصل على "معلومات مفيدة عن الجهة البادئة لعملية التحويل المعينة" (الاسم، والعنوان، ورقم الحساب) بشأن تحويلات الأموال والرسائل ذات الصلة التي يتم إرسالها وضرورة بقاء تلك المعلومات مرفقة باستمارة التحويل من البداية حتى النهاية.

في البلدان الأخرى الذين يريدون في آن واحد اعتماد نظام من اللوائح التنظيمية بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب²⁴ والعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. جي كاش (GCash) غير المُتقيِّدة بالتوصيات. وفي الوقت نفسه، وصلوا إلى تسويات تنظيمية سهلت انطلاقة نموذجي العمل المصرفي بدون فروع بنكية سمارت (Smart) المستند إلى البنوك وغلوب (Globe) غير المستند إلى البنوك. ويتضمن هذا آليات تسهل قيام الوكلاء بالعناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم (المنشور رقم 471)، وهذه خاصية رئيسية من خصائص نموذجي العمل المصرفي من خلال الهواتف الجواله سمارت (Smart) وغلوب (Globe). كما تسمح بتقديم عدة وثائق رسمية من وثائق إثبات الهوية الشخصية لأغراض التحقق من الهوية (المنشور رقم 562).

وفي جنوب أفريقيا، أدى الإعفاء الموضوع بدقة وعناية من إجراءات واجبة التنفيذ خلاف ذلك فيما يتعلق بالعناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم (الإعفاء رقم 17) وتسهيل خاص لفتح الحسابات عن بُعد (المنشور رقم 6) إلى تسهيل انطلاقة مشروعين منفصلين للعمل المصرفي بدون فروع بنكية مستنديين إلى الهواتف الجواله – ويززيت وإم تي إن بتكنينغ (MTN Banking و WIZZIT). وفي نفس الوقت تقريباً، كانت جنوب أفريقيا تستوفي المعايير الصارمة اللازمة لقبولها في العام 2003 عضواً كاملاً في الفريق المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب (وحتى تولي رئاسة الفريق في الفترة 2005–2006).

وعلى الرغم من هذه النجاحات، مازالت المؤسسات العاملة في العمل المصرفي بدون فروع بنكية تعتبر التقيّد بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب من بين العوامل التي تحدّ من سرعة وصولها إلى الحجم المطلوب. فالقواعد الخاصة بمسك السجلات وتدريب الوكلاء يمكن أن تكون باهظة التكلفة، مما يؤثّر سلباً على المبررات التجارية للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير.

وفي كينيا، على سبيل المثال، تشترط مسودة قانون مكافحة غسل الأموال قيام مؤسسات تقديم الخدمات المالية بجمع الكثير من البيانات والمعلومات عن كلٍّ من التعاملات، بما في ذلك: اسم الزبون، وعنوان إقامته وعنوانه البريدي (وهذا مستحيل في حالة العديد من المتعاملين في بلد تنتشر فيه المساكن غير النظامية)، ومهنته، فضلاً عن اسم وعنوان الموظف أو المستخدم أو الوكيل الذي قام بإعداد السجل، كما يطلب منها الاحتفاظ بتلك السجلات لمدة سبع سنوات (أطول بمدة سنتين من الحد الأدنى المقترح البالغ خمس سنوات

13 من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب).²² أخيراً، تتطلب توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب إيلاء اهتمام خاص إلزامي إلى "الأخطار التي يمكن أن تنشأ من التكنولوجيات الجديدة أو الناشئة التي يمكن أن تُحدّد إغفال الأسماء" ويشترط وضع سياسات وإجراءات "لمعالجة أية مخاطر محددة مصاحبة لعلاقات العمل أو التعاملات غير الوجيهة" (التوصية رقم 8 من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب).

وتبعاً لكيفية تنفيذ هذه المعايير القياسية في اللوائح التنظيمية على مستوى البلدان، فإن استخدام مناهج العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير يثير تحديات ممكنة هائلة أمام تقديم الخدمات للفقراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المالية لهم. وهناك فرق حاسم الأهمية يجب تمييزه فيما بين ما تسمح به توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وكيفية تجسيده في النهاية في اللوائح التنظيمية على مستوى البلدان. ففي حالات عديدة، فإن اللوائح التنظيمية التي تضعها البلدان بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تُخفق في الاستفادة من المرونة الهامة التي تسمح بها توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، مع ما ينجم عن ذلك من تقييد للقدرة على الحصول على الخدمات (Bester et al, forthcoming; Chatain et al, forthcoming).

بعاني العديد من الأشخاص ذوي الدخل المنخفض من صعوبة تقديم الوثائق اللازمة لإثبات هويتهم والبيانات الأخرى الخاصة بهم. فالقدرة على القيام بالعناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم خارج إطار فروع البنوك تعتبر أيضاً تحوُّلاً هاماً في مدى سهولة وتكلفة فتح الحسابات، وذلك بالنسبة للعملاء ومؤسسات تقديم الخدمات المالية على السواء. وحالياً، لا يتضمن العديد من أنظمة مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في العديد من البلدان حيزاً لفتح الحسابات دون التعامل وجهاً لوجه، بما في ذلك العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم المكلف بهما موظفو وكلاء تجزئة غير مصرفيين، أو فتح الحسابات عن بُعد، مع تقديم بيانات الزبون المعني إلكترونياً والتحقق منها من خلال معلومات من طرف ثالث مستقل.

يمكن أن تؤدي هذه الأنواع من المعوّقات إلى إيقاف العمل المصرفي بدون فروع بنكية قبل أن يبدأ. ولكن تجربة جنوب أفريقيا والفلبين تتيح بعض التشجيع لصانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية

22 تتطلب التوصية الخاصة الرابعة من توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب من المؤسسات المنخرطة في التحويلات الإبلاغ فوراً إلى السلطات المختصة متى شكّت بأن الأموال المعنية متصلة بالإرهاب.

23 للاطلاع على المزيد من المعلومات عن الصلة بين مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب والقدرة على الحصول على التمويل، يرجى الرجوع إلى Isern et al (2005; Bester et al, forthcoming; Chatain et al, forthcoming). كما يمكن الاطلاع على: التوصيات الأربعين الصادرة عن فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، والتوصيات الخاصة التسع، والإرشادات بشأن النهج المستند إلى المخاطر المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وذلك على العنوان: www.fatf-gaf.org.

24 تجدر ملاحظة أن جنوب أفريقيا والفلبين لم تخضعا حتى الآن لعملية التقييم المشترك التي يستخدمها فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، وذلك في تحديد مستوى التقيّد بتوصياته بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب.

المنشور الفلبيني رقم 471 والإعفاء رقم 17 والمنشور رقم 6 في جنوب أفريقيا

قصوى للرصيد وحجم التعاملات، وبذلك تتخفف إمكانية الاستفادة المجرمين من تلك الحسابات (FATF 2003)*.

يُوسّع المنشور رقم 6 نطاق الإعفاء رقم 17 ليشمل خدمات الهاتف الجوال، بما يسمح بفتح الحسابات، من دون الحاجة إلى التعامل وجهاً لوجه، في أوضاع محددة. فبإمكان العملاء فتح حسابات خدمات مصرفية عن طريق الهواتف الجوال من خلال تقديم البيانات عن بُعد من خلال الهاتف الجوال. وبعد ذلك يجب التحقق من تلك البيانات من مصدر آخر كمكاتب تقييم الأهلية الائتمانية أو قاعدات البيانات التي تضم معلومات من وزارة الشؤون الداخلية. وللد من المخاطر، تكون وظائف الحسابات المفتوحة على هذا النحو أكثر محدودة مما هي بموجب الإعفاء رقم 17، حيث الحد الأقصى للتعاملات هو 155 دولار أمريكي (البنك الإحتياطي الجنوب أفريقي 2006-أ). قاعدات البيانات الممكن التعويل عليها التي لدى أطراف ثالثة في جنوب أفريقيا تساعد في استيفاء شروط التوصية رقم 5 من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب التي تنص على وجوب التحقق من هوية الزبون "باستخدام وثائق وبيانات أو معلومات من مصادر مستقلة يمكن التعويل عليها". ويسمح المنشور رقم 6 للبنوك بتحديد هوية العملاء بدون رؤيتهم أو رؤية وثائق إثبات هويتهم الشخصية. ففي جنوب أفريقيا، حيث (مثلما في العديد من البلدان النامية والبلدان السائرة على طريق التحول إلى نظام السوق) من السهل الحصول على بطاقات الهوية الشخصية المزورة بتكلفة غير باهظة، فإن الفحص وجهاً لوجه لبطاقات الهوية الشخصية يمكن أن يكون أقل فعالية من الإجراءات الأخرى للتحقق من هوية الزبون المعني، ومن قبيل ذلك الطلب من الزبون تقديم معلومات شخصية إضافية تتم مقارنتها بقاعدة بيانات مأخوذة من وزارة الشؤون الداخلية أو بالمعلومات من مكاتب تقييم الأهلية الائتمانية. ويشير مناصرو المنشور رقم 6 إلى هذه إمكانية باعتبارها تستوفي ضرورة اعتماد السياسات والإجراءات... التي تعالج أية مخاطر محددة مصاحبة لفتح الحسابات عن بُعد حسبما تنص التوصية رقم 8 من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب (FATF 2003).

في الفلبين، أدى المنشور الصادر عن البنك المركزي برقم 471 إلى فتح الطريق أمام اعتماد وكلاء التجزئة للقيام بخطوات العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم. ومع أن هذا المنشور استهدف بصورة رئيسية تعاملات العملات الأجنبية وتحويلات النقود العابرة للحدود، لكن عباراته صيغت على نحو يشمل منافذ التجزئة القائمة بمهام وكلاء خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية جي كاش (GCash) لحساب شركة غلوب (Globe) و سمارت موني (Smart Money) لحساب شركة سمارت تيليكوم (Smart Telecom). وعلى الوكلاء (1) التقدم بطلب لتسجيل أنفسهم لدى البنك المركزي، مما يستدعي تقديم مختلف الوثائق القانونية؛ (2) إرسال موظفيهم وعناصرهم المعنيين مباشرة في العمليات النقدية إلى حلقات تدريب يقدمها مجلس مكافحة غسل الأموال الفلبيني؛ (3) إنجاز خطوات العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم بالنسبة لكافة أول تعاملات يقوم بها المستفيدون من خدمات جي كاش (GCash) أو سمارت موني (Smart Money)، مما يستدعي الحصول من العميل المعني على استمارة طلب مُستوفاة بالكامل والتعرف على هويته/هويتها الشخصية من خلال بطاقة الهوية الصادرة عن الحكومة؛ (4) الاحتفاظ بسجلات عن كافة التعاملات لمدة خمس سنوات؛ و (5) الإبلاغ عن التعاملات غير المكشوفة والتعاملات المشبوهة.

أدى الإعفاء رقم 17 الذي أصدرته جنوب أفريقيا إلى إلغاء شرط مطلوب خلاف ذلك بمقتضى اللوائح التنظيمية المعمول بها في جنوب أفريقيا وهو ينص على ضرورة التحقق في الموقع من عنوان الزبون المعني بالنسبة للحسابات على أن يكون أقصى رصيد هو 3868 دولار أمريكي والتعاملات اليومية بحد أقصى هو حوالي 773 دولار أمريكي (2004 وزارة المالية-جنوب أفريقيا). فليس من السهل على حوالي ثلث سكان جنوب أفريقيا - ولاسيما الأشخاص من ذوي الدخل المنخفض - الحصول على وثائق إثبات عناوينهم لأن معظمهم يعيشون في مساكن غير نظامية (Truent et al. 2005). فالإعفاء رقم 17 يستخدم المرونة التي تسمح بها التوصية رقم 5 من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في تطبيق إجراءات عناية واجبة بشأن العملاء ومعرفتهم "مُخفّضة أو مُبسّطة" إذا كانت المخاطر منخفضة، وذلك من خلال وضع حدود

* الإرشادات ذات الصلة الصادرة عن لجنة بال فيما يتعلق بالفريق المعني بالتدابير المالية بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب "وثيقة الإرشادات فيما يتعلق بالعناية الواجبة بشأن العملاء بالنسبة للبنوك" (2001)، وهي تتضمن قائمة بأفضل الممارسات بشأن المعلومات الواجب الحصول عليها، شاملة تفاصيل العنوان. ويقول مناصرو الإعفاء رقم 17 أنه يستغني عن التحقق من العنوان، وهو ما لا يضيف شيئاً لإطار إدارة مخاطر الجرائم ولا يمنع البنوك من طلب المزيد من المعلومات من العملاء، فقد تكون أكثر صلة في حالة الفقراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم (وهم غالباً ما يفتقرون إلى عناوين ثابتة).

اعتماد وكالة بموجب المنشور رقم 471. وهذا التدريب لا يجري عادة إلا في العاصمة مانابلا. ونتيجة لذلك، فإن نسبة موزعي خدمات شركة الهواتف الجوال غلوب (Globe) المعتمدين كوكلاء لتقديم خدمات جي كاش (GCash) تقل عن 1 في المائة. ويمكن أن يصبح هذا أحد الاختناقات إذا كانت شركة غلوب (Globe) تأمل في

حسب التوصية رقم 10 من بين توصيات فريق العمل المعني بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب).

وفي الفلبين، يجب على التجار إتمام يوم واحد من التدريب على العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم تمهيداً للحصول على براءة

يمكن تسويقها بغية زيادة حجم التعاملات. وتخطى عدد متزايد منهم مجرد تقديم خدمات الدفع وشرعوا في عرض حسابات تعاملات افتراضية حيث يمكن للزبائن "تخزين" القيمة المُخترنة القابلة للتسديد إلكترونياً لفترة متوسطة ومن ثم القيام بالدفع وتحويلات النقود حسب اختيارهم.²⁷ علماً بأن هذه النماذج - إلى مدى تسهيلها للمدفوعات عن طريق الهواتف الجوال - تتيح إمكانات كبيرة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير لأنها تشكل فعلاً شبكة مدفوعات تجزئة تتخطى كثيراً العمل المصرفي الحالي وشبكات مراكز البيع.

وحيثما كانت القيمة المُخترنة إلكترونياً صادرة عن بنك، فإن الأموال - أو المبالغ النقدية التي في الصندوق - التي تدعم القيمة المُخترنة سيتم رصدها كواحد من مكونات الإشراف الإحترازي/التحويطي الشامل للبنك المعني وإن لم تكن معتبرة إيداعات مصرفية عادية. وفي بعض البلدان، ومن بينها الفلبين، يعتبر الحساب المسبق الدفع على بطاقة - كالحسابات التي يمكن لمستخدمي الهواتف الجوال من شركة سمارت (Smart) فتحها مع شركاء سمارت (Smart) من البنوك - حساباً برسم الدفع في سجلات البنك، وليس إيداعاً. ومن نتائج ذلك خضوع البنك للوائح تنظيمية أدنى تكلفة ولكن مستوى حماية المستهلكين منخفض أيضاً (لأن أموال الزبائن ليست مأخوذة في الاعتبار لأغراض التأمين على الإيداعات). ولكن على العموم، فإن خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية التي يتم تقديمها من خلال النموذج المستند إلى البنوك تخضع على الأقل لبعض الإشراف التنظيمي.

ولكن في حالة النموذج غير المستند إلى البنوك حيث شركة الهواتف الجوال أو الجهة القائمة بإصدار البطاقات المُسبقة الدفع هي التي تخلق حساب القيمة المُخترنة الافتراضية للزبون، وليست لدى الزبون علاقة تعاقدية مع بنك خاضع للوائح التنظيمية والإشراف الإحترازي/التحويطي، قد لا يكون هناك قدر يُذكر من الإشراف التنظيمي. وحتى إذا قامت الجهة التي تقوم بتقديم الخدمات بإيداع صافي الحصيلة التي تستلمها من زبائنها في البنك المعني، فعالباً ما يجري تجميع تلك الأموال في حساب باسم تلك الجهة، ولا يجوز للمتعامل معها تقديم أية مطالبات ضد تلك الجهة ولا البنك الذي تتبع له.²⁸ ولكن ما لم توجد لوائح تنظيمية تتناول هذه القضايا ليس هناك ضمان بأن تكون لدى جهات تقديم تلك الخدمات السبولة

النهاية في إتاحة خدمات جي كاش (GCash) لدى العدد الكبير البالغ 700000 من المراكز التجارية التي تتبع خدمات الهواتف النقالة في عموم أنحاء الفلبين. وعندما يتسع المنظور ليشمل البلدان السبعة التي شملتها الدراسة، تظهر صورة أكثر تبايناً.²⁵

الجيل القادم من الموضوعات الواجب النظر فيها الآن. لم يقصر صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في البلدان التي شملتها الدراسة اهتماماتهم على الشروط المُسبقة التي يمكن أن تمنع انطلاقة العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. وإلى مدى متفاوت، قاموا بإيلاء الاهتمام إلى اللوائح التنظيمية التي يمكن أن تخفف مخاطر الإخفاق الكارثي التي يمكن أن تخلق نفوراً لدى الجمهور العام تجاه فكرة العمل المصرفي بدون فروع بنكية. كما يستشرف البعض مستقبل تطور الأسواق المعنية ويدووا على الأقل التفكير في القضايا التي ستؤثر في تصعيد واستمرارية العمل المصرفي بدون فروع بنكية. وفيما يلي قائمة الجيل القادم من الموضوعات التي لها أهمية خاصة:

- الحيز التنظيمي المناسب لإصدار النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترنة الأخرى (ولاسيما عندما تصدر عن أطراف غير البنوك المُرخصة تماماً والخاضعة للإشراف الإحترازي/التحويطي)
- الحماية الفعالة للمستهلكين (على جبهات متعددة)
- اللوائح التنظيمية الاشتمايلية بشأن أنظمة الدفع والإشراف الفعال مع بلوغ العمل المصرفي بدون فروع بنكية الحجم المطلوب
- القواعد الناظمة للمنافسة فيما بين الشركات التي تقوم بتقديم الخدمات (التي توازن بين الحوافز للرواد في دخول أنشطة العمل المصرفي بدون فروع بنكية ومخاطر إقامة أو تعزيز احتكارات غير صديقة للزبائن، فضلاً عن تشجيع العمل المشترك)

النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترنة الأخرى. بعض شركات تقديم خدمات تحويل النقود التي تهيمن على العمل المصرفي بدون فروع بنكية في معظم البلدان التي شملتها الدراسة (ولاسيما الشركات التي تقدم خدمات بسيطة في تسديد الفواتير)²⁶ أقامت أنشطة عملها حول تقديم التعاملات لمرة واحدة. ولكن المُبتكرين في مجالات العمل المصرفي بدون فروع بنكية يأملون عادة في إقامة علاقات مستمرة مع الزبائن وتوسيع مجموعة الخدمات التي

25 يوجز الملحق 2 مختلف المناهج على مستوى البلدان بشأن القضايا الرئيسية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب التي تؤثر في العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيير في البلدان التي شملتها الدراسة، وهذا الملحق منشور على شبكة الإنترنت على الموقع: www.cgap.org/policy/branchlessbanking.

26 حسبما تم التنويه آنفاً، بدأ في باكستان الآن تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية، ولم يتضح حتى الآن ما إذا كانت خدمات الدفع ستهيمن على أول الاستخدامات. وتبرز القروض الصغرى في أول برامج العمل المصرفي بدون فروع بنكية في الهند - شركة ICICI مع MFI - ولو أن المبادرات الحديثة العهد تضع مدفوعات المزايا و/أو التحويلات الحكومية قرب مركز نموذج العمل.

27 يمكن لحسابات القيمة المُخترنة الإلكترونية أن تستوفي/لا تستوفي واحداً أو أكثر من مختلف تعريف النقود الإلكترونية. وهي تشترك عادة في الخصائص الأكثر استخداماً في تعريف هذا المفهوم: يجسد الحساب الافتراضي قيمة نقدية؛ وهي مخترنة في وسيلة إلكترونية (عادة الحاسب الخادم للمؤسسة التي تقوم بإصدار القيمة المُخترنة، ولكن أحياناً على بطاقة أو رقاقة لدى المستهلك المعني)؛ ولمخزن القيمة الإلكترونية استخدام لأغراض عامة (أي أنه مقبول كوسيلة دفع لجهات غير الجهة التي قامت بالإصدار والشركات المنتسبة الوثيقة الصلة).

28 هذه هي حالة GCash في الفلبين. ولكن M-PESA في كينيا هي استثناء. فعلى نقيض Globe، تقوم Safaricom بوضع الأموال في حساب استثماري لفائدة الزبائن في بنك أفريقيا التجاري. ولم يمض وقت طويل منذ انطلاقة M-PESA في مارس/أذار من العام 2007 بحيث لا يعرف مدى سهولة تقديم الزبائن مطالبات بشأن الأموال المودعة في الحساب الاستثماري لصالحهم. وكان الغرض الرئيسي لخلق الحساب الاستثماري لصالح زبائن M-PESA هو تقادي التعريف الذي نص عليه قانون البنوك في كينيا بشأن الأنشطة المصرفية حيث أن ذلك سيؤدي إلى ضرورة الحصول على رخصة عمل مصرفي.

كاش (GCash) أدى خدمة ممتازة للفلبين في فترة التجربة الأولى. ولكنهم يشعرون أن الوقت ملائم الآن لمعالجة هذا الموضوع معالجة شاملة في قانون نظام الدفع الجاري إعداده حالياً على الصعيد الوطني.

وليس هذان البلدان وحيدين. فصانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية – ليس في البلدان النامية والبلدان السائرة على طريق التحول إلى نظام السوق فحسب، بل أيضاً في كافة بلدان العالم المتقدمة – يقومون حالياً بالبحث عن النهج الأمثل بشأن وضع اللوائح التنظيمية بخصوص النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترَنة الأخرى التي تتيحها مؤسسات غير مصرفية. وحيثما كان من غير الممكن استخدام القيمة المُخترَنة إلا لشراء السلع والخدمات التي تقدمها المؤسسة التي أصدرتها أو منشآت الأعمال وثيقة الصلة بها،³¹ نجد أن معظم البلدان التي عالجت هذه القضية تركتها بدون لوائح ناظمة لها (ربما ما عدا وضع حدود قصوى للتعاملات والأرصدة). ولكن حيثما كان من الممكن استخدام القيمة المُخترَنة كمعادل افتراضي لحساب تعاملات مصرفية، فإن الاتجاه السائد فيما بين البلدان المتقدمة هو فرض: حد أدنى من الرسمة وحدود قصوى للسيولة، ومعايير استثمار احترازية/تحوطية، وربما حدود قصوى للتعاملات كالتي تم الاتفاق عليها بالنسبة لأدوات جي كاش (GCash) التي تصدرها شركة غلوب تيليكوم (Globe Telecom) في الفلبين.³² ويسمح هذا النهج بحيزٍ للابتكار فيما بين الجهات غير المصرفية التي تقوم بتقديم ذلك النوع من الخدمات، كما يبيح نهجاً أقل تكلفة بشأن التنافس مع البنوك والجهات الأخرى التي يمكن لمركزها الاحتكاري أن يفيد القدرة على الحصول على الخدمات.

كما يسمح بوجود حيزٍ لمعايرة مستوى ونوع اللوائح التنظيمية مع حجم أنشطة الجهة غير المصرفية التي تقوم بتقديم الخدمات، مع ترك مجال لإجراء تعديلات مع تطور السوق واكتساب المزيد من الخبرة بشأن المخاطر المعنوية الجديدة أو المُعززة.³³

اللازمة للوفاء بمطالبات زبائنها، وليست لأموال الزبائن أية أولوية عن المطالبات التي للمؤسسات الأخرى الدائنة للجهات التي تقوم بتقديم الخدمات.

المعاملة التنظيمية للنقود الإلكترونية الصادرة عن جهات غير مصرفية وأدوات القيمة المُخترَنة الأخرى في روسيا والفلبين توضح طرفي الطيف النقيضين في البلدان التي شملتها الدراسة، حيث الجهات غير المصرفية ليست ممنوعة تماماً من إتاحة حسابات القيمة المُخترَنة الإلكترونية.²⁹ وفي روسيا، تتيح شركة ويب مَني (WebMoney) حسابات القيمة المُخترَنة بمبالغ غير محدودة يمكن تغذيتها – من بين وسائل أخرى – عن طريق ماكينات قبول النقود أو من خلال شراء البطاقات التي تحمل رمزاً ينبغي كشطها للاطلاع عليها. ولا تخضع خدمات ويب مَني (WebMoney) لأي إشراف إحترازي/تحوطي، كما أن أموال الزبائن ليست محمية من الدائنين الآخرين لهذه الشركة.

وفي الفلبين، استخدم البنك المركزي صلاحياته التنظيمية الواسعة من أجل إخضاع شركة GXI وهي فرع شركة جي كاش (GCash) التابعة لشركة غلوب تيليكوم (Globe Telecom) إلى الإشراف. وقام البنك المركزي بالحد من مخاطر جي كاش (GCash) من خلال اشتراط حدود قصوى يومية وشهرية – من بين أمور أخرى – فضلاً عن سقف منخفض على المبلغ الذي يمكن للزبائن تركه في حساباتهم الافتراضية. كما تقوم GXI برفع تقارير شهرية عن أنشطتها إلى البنك المركزي الذي يرصد تلك الشركة عن كثب.³⁰

يُقرّ صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في كل من روسيا والفلبين بالمخاطر الممكنة التي يثيرها قيام مؤسسات غير مصرفية بإصدار أدوات القيمة المُخترَنة. ففي روسيا، يتصدّر تحديد ووضع اللوائح التنظيمية المناسبة لحسابات القيمة المُخترَنة من النقود الإلكترونية وما يماثلها قائمة أولويات البنك المركزي. وفي الفلبين، يشعر صانعو السياسات أن السماح الوحيد الممنوح لشركة جي

29 ففي جنوب أفريقيا على سبيل المثال تحظر الإرشادات الرسمية التي تفسّر قانون البنوك على الجهات غير المصرفية إصدار أدوات القيمة المُخترَنة (South African Reserve Bank 2006b). مما يجبر الجهات غير المصرفية المهتمة بإصدار أدوات القيمة المُخترَنة على تشكيل مشروعات مشتركة مع البنوك.

30 تُودع GXI صافي حصيلته إصدار جي كاش (GCash) في البنوك الفلبينية المُرخّصة. ولا يقوم البنك المركزي مباشرة بتنظيم مدى الملاحة (القدرة على إيفاء الدين) أو السيولة لدى GXI أو الشركة الأم لها غلوب تيليكوم (Globe Telecom). ولكن شركة غلوب (Globe) واحدة من أكبر الشركات المحلية التي يجري تداول أسهمها علناً وللعموم – وهي في المتوسط أكثر ملاءة مالية وأقل مديونية من القطاع المصرفي في الفلبين.

31 عادة ما يُشار إلى خطط القيمة المُخترَنة هذه بالأنظمة المغلقة، حسبما تتميز عن الأنظمة المفتوحة حيث يمكن للزبائن الشراء من أو الدفع إلى مجموعة واسعة من الأطراف المستقلة عن الجهة التي أصدرت القيمة المُخترَنة.

32 بموجب تعليمات الاتحاد الأوروبي بشأن النقود الإلكترونية (2000) يجب على مؤسسات النقود الإلكترونية الاحتفاظ بحد أدنى معلوم من رأس المال والاستثمارات السائلة يعادل 100 في المائة من قيمة النقود الإلكترونية القائمة. وتنص التعليمات على قيام الدول الأعضاء بإصدار سماح للمؤسسات التي لها أرصدة قائمة من النقود الإلكترونية التي تقل عادة عن 5 ملايين يورو أو التي تقوم بإصدار نقود إلكترونية لا يقبلها سوى طرف واحد أو عدد محدود من الأطراف. واعتباراً من العام 2006، بلغ عدد المؤسسات العاملة كمؤسسات نقود إلكترونية تماماً 9 مؤسسات بينما عملت 72 مؤسسة بموجب سماح، منها 66 مؤسسة مسجلة في بلدان أعفت سلطاتها الوطنية المؤسسات العاملة بموجب سماح من كافة الشروط ماعدا الحد الأقصى من الرصيد وهو 150 يورو وشرط الإبلاغ عن الأنشطة والالتزامات القائمة بالنقود الإلكترونية (Evaluation Partnership 2006).

33 حماية الأنظمة والمستهلكين ليست مجرد قضية سياسات تثيرها النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترَنة الإلكترونية الأخرى. فمديرو البنوك المركزية يشعرون بالقلق من الأثر الذي يمكن أن تتركه النقود الإلكترونية على الاقتصاد الكلي، بما في ذلك إمكانية تأثيرها على كل من: الطلب على النقود، وسرعة دورانها، وسيطرة البنك المركزي على مجموع النقد المُتداول، وأيضاً إمكانية فقدان الإيرادات من إصدار العملة الورقية – أي رسوم صك العملة. ولكن على الرغم من أن بنك التسويات الدولية يؤكد على ضرورة استمرار الرصد والمتابعة مع قيام التكنولوجيا بتسهيل أشكال جديدة من أدوات ووسائل الدفع، فقد قال أنه "لم يُشر أي بنك مركزي حتى الآن إلى أثر سلبي على حجم ميزانيته العمومية ناجم عن نقص في قيمة العملة الورقية المتداولة نتيجة لتوسع انتشار اعتماد النقود الإلكترونية" (Committee on Payment and Settlement Systems 2004).

لا يعرف العملاء الأكثر فقراً وأبعد مكاناً عن حقوقهم أو لا يفهمونها حتى عند وجود حماية تتيحها اللوائح التنظيمية.

كما توضح البلدان التي شملتها الدراسة بعض الخطوات التي يمكن اتخاذها لتخفيف حدة تحديات حماية المستهلكين الجديدة أو المعززة فيما يتعلق بالعمل المصرفي بدون فروع بنكية. فالهند تشترط على البنوك العاملة من خلال وكلاء وضع إجراءات رفع شكاوى لفائدة زبائنها، وتعيين موظف داخل البنك مختص بالنظر في التظلمات، وإعلان هذه الآليات "على نطاق واسع" من خلال الوسائل الإعلامية الإلكترونية والمطبوعة (Reserve Bank of India 2006). ينطبق قانون حماية عملاء البنوك الصادر في العام 2001 في البرازيل على كافة المرافق التي تستخدمها البنوك ويشترط عليها أن تُعلن في كافة المرافق (شاملة الوكلاء) رقم الهاتف المعني بآلية العناية بزبائنها ورقم هاتف المحقق في البنك المركزي (National Monetary Council 2001).

قامت الهند والبرازيل بتعيين محققين بشأن العمل المصرفي كوسيلة بديلة من وسائل الإنصاف.³⁵ وبغية تبسيط الأمور بالنسبة للزبائن في حالة مزاعم احتيال الوكلاء أو سوء تصرفهم على نحو آخر، تعتبر اللوائح التنظيمية الهندية والبرازيلية على السواء البنوك مسؤولة عن سلوك وتصرفات وكلائها (مما يساعد في تحويل عبء اليقظة من الزبون إلى الجهة القائمة بتقديم الخدمات المالية) (RBI 2006) من الزبون إلى الجهة القائمة بتقديم الخدمات المالية) (National Monetary Council 2003). كما تشترط اللوائح التنظيمية البرازيلية قيام الوكيل بإعلان معلومات توضح عبارات ليس فيها لبس أو غموض وضعه كمدقم للخدمات لحساب البنك المعني ويحذر الوكلاء من تقاضي رسوم أو أتعاب إضافية (National Monetary Council 2003).

وفي البرازيل، نجد قانون حماية المستهلك وقانون حماية عملاء البنوك وقرار البنك المركزي بشأن رسوم وأتعاب البنوك يشترطون جميعاً شفافية أسعار الخدمات التي يتم تقديمها. وفي العام 2001، جرى تعديل قانون حماية عملاء البنوك بإضافة العبارة "وكافة المرافق التي يجري فيها تقديم خدماتها". وفي ديسمبر/كانون الأول من العام 2007، جرى إصدار لوائح تنظيمية جديدة تنص صراحةً على أن الوكلاء خاضعون أيضاً لشروط شفافية الأسعار (National Monetary Council 2007).

وفيما يتعلق بخصوصية البيانات، من المرجح أن تكون للمستهلكين في البلدان التي شملتها الدراسة بعض الحماية من خلال لوائح

حماية المستهلكين. يشعر صانعو السياسات في البلدان التي شملتها الدراسة بالقلق من التحديات الخاصة بحماية زبائن العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. وتُشكل الجوانب التالية من العمل المصرفي بدون فروع للبنوك عاملاً مساهماً في الإحساس العام بأن حماية المستهلكين تتطلب اهتماماً تنظيمياً خاصاً:

- المسافات الكبيرة الممكنة الفاصلة بين: الزبائن، والوكلاء، والتعاملات الفردية من مباني (ناهيك عن المقرات الرئيسية) البنوك المعنية أو المؤسسات المعنية غير المصرفية التي تقوم باستخدام نموذج العمل المصرفي المعني بدون فروع بنكية (ولجان التحكيم التي تؤخذ لها عادة المنازعات من أجل الإنصاف).
- من شأن إقحام وكلاء التجزئة بين الزبائن والبنوك المعنية أو المؤسسات المعنية غير المصرفية التي تقوم بتقديم الخدمات المالية نيابة عن البنوك أن يؤدي إلى خلافات واقعية (وربما قانونية أيضاً) بشأن من هو المسؤول أمام الزبائن في حالة الاحتيال أو الإساءات الأخرى المزعومة. (كما يمكن أن تكون أنواع محددة من الاحتيال أو إساءة الاستخدام أكثر انتشاراً - أو أكثر سهولة في الإفلات من عواقبها - في حالة القيام بالتعاملات من خلال وكلاء التجزئة).
- ضمان شفافية (وسهولة فهم) وضع الأسعار يصبح أكثر صعوبة كلما كبر عدد الأطراف الذين ينبغي أخذ أتعابهم وعمولاتهم في الاعتبار، وكلما كبر عدد الخدمات المعنية التي يُقال أنها منفصلة ولكنها ضمنية (مثلاً: المشتريات من أوقات الاتصالات، رسوم رسائل SMS، العمولة الواجب دفعها لوكلاء التجزئة مقابل وظيفة القبض/الدفع، وسواها).
- تخزين وإرسال سجلات إلكترونية دقيقة التفاصيل عن الزبائن وتعاملاتهم في إطار العمل المصرفي بدون فروع بنكية يؤديان إلى زيادة أهمية خصوصية وحماية أمن بيانات المستهلكين.³⁴

كما أن العديد من البلدان التي شملتها الدراسة بدأت بتحديات تتعلق بحماية المستهلكين ليست ذات صلة مباشرة بالعمل المصرفي بدون فروع بنكية. ففي روسيا على سبيل المثال، تقع حماية المستهلكين فيما يتعلق بكافة القضايا - من الشكاوى من سلامة المنتجات وحتى الاحتيال المتعلق ببطاقات الائتمان - ضمن اختصاص هيئة واحدة مركزية قليلة عدد الموظفين. ومن جهة أخرى، نجد في الهند أن الاختصاص التشريعي الرئيسي من أجل حماية المستهلكين يقع على عاتق الولايات، أي أن الجهات القائمة بتقديم الخدمات تواجه مجموعة متنوعة من الشروط المختلفة تبعاً لمواقع وكلائها. وفي كافة البلدان السبعة التي شملتها الدراسة، إلى مدى أكبر أو أصغر، قد

34 بالنسبة لأمن البيانات ينبغي أن لا يغيب عن البال أن الزبائن الفقراء يواجهون مخاطر أن ينتحل أحد ما شخصيتهم. وفيما يتعلق بخصوصية البيانات، هذه من قضايا حماية المستهلكين، ولكن من المرجح أيضاً أن تكون لها صلة وثيقة باعتماد الزبائن للعمل المصرفي بدون فروع بنكية. فعلى سبيل المثال، إذا خشي الزبائن من أن وقوع سجلاتهم في أيدي سلطات الضرائب، قد يقررون البقاء على استعمال خدمات مالية غير رسمية أقل شفافية.

35 لدى العديد من البلدان هيئة رسمية - كمحقق مستقل أو وحدة في البنك المركزي - من شأنها تسهيل النظر في شكاوى المستهلكين وإنصافها فيما يتعلق بالخدمات المالية.

إليها كلاً على حدة نسبة إلى المدفوعات كبيرة القيمة – لها أهمية على مستوى النظام وربما أهمية منهجية عند النظر إليها على المستوى الإجمالي. وفي ضوء هيمنة تعاملات الدفع في العمل المصرفي بدون فروع بنكية ومع وصول هذه الظاهرة إلى الحجم المستهدف لها في بلدان محددة، تبدو أهمية الإشراف المناسب كبيرة جداً.

يتسم وضع اللوائح التنظيمية الخاصة بأنظمة الدفع بأهمية كبيرة ممكنة بالنسبة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير، بما يتخطى اهتمامات البلدان بالإشراف المناسب لحجم التعاملات الكبير في تلك الأنظمة. فالجهات الفاعلة غير المصرفية التي يدخلها العمل المصرفي بدون فروع بنكية إلى مجال المدفوعات – ولاسيما شركات تقديم خدمات الهاتف الجوال – لا يمكن أن تدخل هذا المجال وتزدهر إلا إذا كانت تستطيع الارتباط بجهات مشاركة في أنظمة الدفع القائمة كالبنوك – ارتباطاً مباشراً أو غير مباشر – على أساس سليم وقابل للبقاء من الوجهة الاقتصادية. فاللوائح التنظيمية الشاملة بشأن أنظمة الدفع بما يشجع العمل المشترك وبالتالي تنمية هذا السوق لها دور يمكن أن تسهم به.

روسيا والفلبين وكينيا – وليس من بينها من لديها قانون وطني شامل بشأن أنظمة الدفع – هي مع ذلك في مركز الصدارة فيما بين البلدان التي شملتها الدراسة في وضع منطلقات بديلة بشأن خدمات الدفع غير المصرفية المستندة إلى التكنولوجيا. وهي بلدان تبرهن على أن قوانين أنظمة الدفع الوطنية ليست شرطاً مسبقاً بالنسبة لانطلاق العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. ففي الفلبين، يقول بعض المسؤولين أن المرونة المتاحة من خلال عدم وجود ما هو محدد فيما يتعلق بصلاحيات البنك المركزي في وضع اللوائح بشأن أنظمة الدفع أثبتت فائدتها في وضع نهج تنظيمي وإشرافي متناسب بشأن أدوات القيمة المخترنة جي كاش (GCash) الصادرة عن شركة غلوب تيليكوم (Globe Telecom).

تنظيمية، وذلك تبعاً لنموذج العمل المصرفي بدون فروع بنكية المُعتمد وللبلد المعني، بمقتضى: لوائح حماية المستهلكين العامة، وأحكام سرية البنوك، وأحياناً أحكام "حق الخصوصية" المتعلقة بقانون الاتصالات السلكية واللاسلكية، وأيضاً بموجب مبادئ الخصوصية التي ينص عليها القانون العام عند الاقتضاء. ولكن هذه المجموعة المتنوعة من الأحكام والنصوص غالباً ما تُحقق في معالجة بعض أكثر القضايا صعوبة على نحو واضح وهي عادة لم يتم اختبارها في إطار العمل المصرفي بدون فروع بنكية.

يجري حالياً في عدة بلدان شملتها الدراسة وضع قوانين ولوائح تنظيمية مخصصة لحماية المستهلكين لخدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية. ففي باكستان، لا تقيم قوانين حماية المستهلك السارية المفعول في أقاليم باكستان حالياً أية حواجز فعلية تحمي المستهلكين من الكشف عن بياناتهم الشخصية،³⁶ ولو أن هذا يمكن تخفيفه بموجب قانون حماية البيانات الإلكترونية الجاري وضعه حالياً. وفي جنوب أفريقيا، ينص قانون الاتصالات والتعاملات الإلكترونية على معايير طوعية بشأن حماية البيانات، وهذا ما سيقوم مشروع قانون حماية المعلومات الشخصية بتحويله إلى شروط إلزامية.

أخيراً، هناك في كافة البلدان التي شملتها الدراسة إرادة سياسية قوية للتصدي للتحديات الحقيقية الماثلة في جعل المستهلكين يلمون بما يلزم من معلومات عن الخدمات المالية. ويُقرّ صانعو السياسات صراحةً بأنه بدون حملات توعية وتواصل مالية، من غير المرجح أن يستفيد زبائن العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير استفادة تامة من الحماية التي تنص عليها اللوائح.

اللوائح التنظيمية بشأن أنظمة الدفع. يتزايد إدراك صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية في بلدان العالم أن تعاملات الدفع التي يقوم بها الأفراد – ولو أنها غير كبيرة الأهمية عند النظر

المدفوعات بالغة الأهمية في البرازيل وروسيا

ماكينات الدفع الآلي في المدن الكبيرة. وتزعم إحدى شركات تقديم تلك الخدمات – Cyberplat – أنها قامت بإتمام 1.2 بليون من التعاملات بلغت قيمتها 4.7 بليون دولار أمريكي في غضون أول ثلاثة فصول من العام 2007 عن طريق مراكز "قبول النقود" التابعة لها والبالغ عددها 70000 مركز، معظمها مكالمات مسبقة الدفع، وخدمات إنترنت، وخدمات أخرى.*

<http://www.cyberplat.com> *

شكّلت مدفوعات الفواتير وإيصال المزايا الحكومية نسبة 78 في المائة من ما بلغ 1.53 بليون من التعاملات التي جرت في البرازيل من خلال ما يزيد على 95000 وكيل في العام 2006 (و 55 في المائة من 104 بلايين دولار أمريكي من التعاملات التي جرت من خلال وكلاء) (Marques Soares and Duarte de Melo Sobrinho 2007). وفي روسيا ظهر في السنوات الأخيرة أكثر من 100000 ماكينة من

36 يتّضح عدم الحماية من الأكشاك التي تديرها الهيئة الوطنية لقاعدة البيانات والتسجيل – وهي هيئة تملكها الحكومة – حيث يمكن لأي شخص يحمل رقم بطاقة هوية وطني خاص بأي شخص أن يدفع ما يعادل خمسة دولارات أمريكية ويستلم في المقابل نسخة من بطاقة الهوية الشخصية الوطنية لذلك الشخص، وهي تشمل حوالي 30 مفردة بيانات شخصية منها: الاسم، وتاريخ التولد، ومكان الإقامة، ومكان التولد، وأسماء وعنوان الأب والأم، والكثير غير ذلك.

وعلى التواصل، وذلك من خلال ارتفاع الأسعار وانخفاض معدلات الابتكار.

- عند وجود أنظمة دفع كبيرة تتعامل مع الأفراد (تجزئة) وإذا كانت أنظمة الدفع الجديدة مغلقة سلفاً أو ممنوعة من التواصل والارتباط مع الأنظمة القديمة، قد تكون النتيجة عدم كفاءة كبير يؤدي إلى الحد من نمو النظام الجديد والنظام القديم.

تتعلق هاتان النقطتان في جوهرهما بمسألة قابلية العمل المشترك. فإلى أي حد سيستطيع زبائن جهات تقديم الخدمات المالية المتنافسة القيام بالتعاملات مع بعضهم البعض؟ وما هو دور اللوائح التنظيمية إن وُجد - ووفق أي جدول زمني - في الإجابة على هذا السؤال الحيوي؟⁴⁰

يمكن مسبقاً فرض لوائح تنظيمية تنص على الإلزام بقابلية العمل المشترك إذا اقتنع صانعو السياسات بأنه يجب عليهم التدخل بغية تفادي إخفاق السوق إخفاً كبيراً (مثل "إمالة" سوق العمل المصرفي بدون فروع بنكية المستند إلى الهواتف الجواله إلى خدمة مصلحة شبكة مهيمنة واحدة من شبكات الهواتف الجواله). أو يمكن فرض تلك اللوائح لاحقاً - عند توفر شواهد على أن جهة أو جهات مهيمنة (مركز مقاصة وتسويات تملكه مجموعة من البنوك الكبيرة) بدأت استغلال إخفاق السوق ذلك.

يمكن للنص في مرحلة باكرة على إلزامية قابلية العمل المشترك لأنظمة العمل المصرفي بدون فروع بنكية أن يؤدي إلى تخفيض حوافز دخول الشركات إلى أسواق جديدة والتنافس فيها (أنظر الجدول 2).⁴¹

لم يرق أي من صانعي السياسات في أي من البلدان التي شملتها الدراسة بالتدخل مسبقاً لفرض إلزامية قابلية العمل المشترك وتفادي استغلال مركز مهيمن في السوق قبل ظهوره بجلاء. وتنتظر جنوب أفريقيا حالياً في اتخاذ إجراء لاحق بشأن الرسوم فيما بين البنوك. فالتحقيق الجاري الذي بدأت لجنة المنافسة في السنة الماضية في الرسوم التي تفرضها بنوك التعامل مع الأفراد (التجزئة) ركز على عمل أنظمة الدفع التي تملكها البنوك الرئيسية وبصورة خاصة دفع فواتير شركات الماء والكهرباء والهاتف.⁴²

ولكن ربما لأن تلك البلدان الثلاثة أنشطة نابضة بالحياة في عالم خدمات المدفوعات الصغرى، لدى كبار صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية في كل منها الرغبة في وضع نوع من الترتيب التشريعي في هذا الوضع المعني. فكينيا والفلبين بدأتا فعلاً في اعتماد قانون وطني شامل متعلق بنظام الدفع، وبدأ بعض صانعي السياسات في روسيا النظر في خطوة كهذه. كما بدأت الهند السير في هذا المنحى، كما تم مؤخراً في باكستان سن قانون أنظمة الدفع وتحويلات الأموال الإلكترونية. وفي كل من هذه الحالات، يمكن أن يسفر هذا عن إتاحة فرصة ليس لتحقيق المساواة أمام جهات تقديم خدمات الدفع سواء كانت من البنوك أو من غير البنوك فحسب، بل ربما أيضاً إيضاح القضايا الهامة الأخرى، ومن بينها الحدود فيما بين: خدمات الدفع، والنقود الإلكترونية وأدوات القيمة المخترنة الأخرى، وقبول الإيداعات الذي يتطلب ترخيصاً مصرفياً.

لدى جنوب أفريقيا قانون وطني متعلق بنظام الدفع منذ مدة طويلة بما يكفي لإعطاء نظرة مُتبصرة إلى كيف يمكن أن يؤثر مثل ذلك التشريع على تطور أنظمة الدفع. وجرى في الآونة الأخيرة استعراض (South African Reserve Bank 2007) لإستراتيجية السنوات العشر الرامية لتطوير نظام الدفع الوطني، واستنتج ذلك الاستعراض أنه تم تحقيق تقدم كبير نحو وضع نظام دفع قوي وواسع النطاق وعميق النظرة، ولكن من الضروري بذل المزيد من الجهود بصورة خاصة لتشجيع أدوات التجزئة عن بعد بما يسهل الوصول إلى المزيد من الأشخاص.³⁷

المنافسة.³⁸ قد تبدو الهواجس بشأن الهيمنة على السوق والمنافسة غير المنصفة سابقة لأوانها حين تظل أعداد الزبائن منخفضة. ولكن في أسواق خدمات الدفع، وهي غالباً خاضعة لأثر الشبكات القوية الإيجابي،³⁹ ولذا ينبغي النظر في ديناميكية المنافسة في مرحلة مبكرة للأسباب التالية:

- يمكن أن يؤدي النمو السريع الباكر لأحد الأنظمة غير القابل للعمل المشترك مع الآخرين إلى "أثر الإمالة" (tipping effect) بما لا يتيح لأي نظام آخر القدرة على المنافسة. ويمكن أن تسفر هذه الهيمنة مع مرور الزمن عن أثر سلبي على كفاءة السوق المعني

37 يسود وضع مماثل في البرازيل. بينما نجد أنظمة الدفع الخاصة بالقيمة العالية جيدة التطور، مازالت هناك تحديات في أنظمة الدفع الخاصة بالأفراد (التجزئة) التي تتسم بانخفاض مستوى التعاون فيما بين: المؤسسات المالية، والجهات التي تقوم بتقديم خدمات الدفع، وجهات أنظمة التسوية، فمعظم مراكز البيع وماكينات الصرف الآلي لا تعمل على نحو مشترك، وتقوم المؤسسات المالية وجهات تقديم خدمات الدفع باستثمارات متداخلة لها أثر سلبي بالنسبة للكفاءة وللابتكار في أنظمة المدفوعات (البنك المركزي للبرازيل 2005)

38 موضوع المنافسة في مجال العمل المصرفي بدون فروع بنكية واسع ومعقد، وله جوانب تتباين تبعاً للنموذج المعتمد والجهات الفاعلة موضوع البحث. وحتى العرض العام الشامل لهذا الموضوع يقع خارج نطاق هذه المذكرة. وتستفيد المناقشة في هذه المذكرة استفادة كبيرة من Houpis and Bellis 2007.

39 يكون هناك أثر شبكات إيجابي حين تكون قيمة أي عضو في الشبكة تزداد مع ازدياد مجموع عدد الأعضاء، ولذا فإن الشبكات الأكبر أكثر قيمة.

40 لا يعني هذا أنه من غير اللازم إيلاء صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية الاهتمام إلى قضايا أخرى في سياسات المنافسة كخطط المنافسة مع وكلاء البنوك.

41 الفقرة 17 من ديباجة تعليمات مفوضية الاتحاد الأوروبي بشأن خدمات الدفع (2007) تساند هذه الفكرة.

42 نشأت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا بقانون أقره برلمانها في العام 1998، وهي مَفُوضَة بما يلي: التحقيق في السلوك المنافي للمنافسة، وتقييم أثر اندماج الشركات واستيلاء بعضها على البعض الآخر، ورصد مستويات المنافسة والشفافية، واستعراض القوانين واللوائح التنظيمية وتحديد العوائق أمام المنافسة، ولعب دور الداعي لمعالجة تلك العوائق. وتنضم جنوب أفريقيا إلى عدد من البلدان المتقدمة في البدء بذلك التحقيق. فالسلطات في المملكة المتحدة وأستراليا والاتحاد الأوروبي اضطلعت في الآونة الأخيرة بتحقيقات كبيرة في عمل أنظمة الدفع المستندة إلى البطاقات وتعاملات الأفراد (التجزئة) بغية تحسين المنافسة.

توصيات من جبهات سياسات العمل المصرفي بدون فروع بنكية

مجالات العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير في مجال جديد وديناميكي جداً، وهو سريع التطور والتغير بما يثير التحديات أمام وضع توصيات سياسات معيارية قوية. فالشواهد التي تم جمعها من مشاهدة الممارسات التنظيمية الحالية في البلدان التي شملتها الدراسة تُظهر الكثير من التحديات التي لم يتم حلها، ومن المفاضلات الصعبة، في عرض أفكار ملموسة فيما يتعلق باللوائح التنظيمية المتناسبة بشأن العمل المصرفي بدون فروع بنكية التي قد ترغب بلدان أخرى بتبناها. وأعرب صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في تلك البلدان صراحة عن الاحتمالات المجهولة على العديد من جبهات السياسات ذات الصلة، وعن رغبتهم في التعلم من نظرائهم بشأن ما نجح وما لم ينجح في بلدان أوضاعها مماثلة.⁴³

ولكن مع التنويه اللازم إلى هذه النواقص، تُتيح الشواهد - الإيجابية والسلبية - بالنسبة للعديد من القضايا أساساً لبعض التوصيات العامة فيما يتعلق بوضع اللوائح النازمة للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير. ويمكن تقسيم هذه التوصيات إلى توصيات متعلقة بالإجراءات وتوصيات متعلقة بالمضمون.

توصيات متعلقة بالإجراءات لفائدة صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية

استخدام التناسبية كمبدأ إرشادي. ينبغي استهداف وضع سياسات تنظيمية تؤدي إلى تشجيع وليس تثبيط الابتكار فيما يتعلق بالأنشطة المزمع وضع اللوائح التنظيمية بشأنها، كإفساح المجال أمام مختلف وسائل التقيّد بالأنظمة بحيث لا يجري على نحو غير لازم تقييد المشاركين في السوق من إدخال أدوات وخدمات مالية جديدة. وتتطلب التناسبية التوازن عند تعارض الأهداف التنظيمية، كما يمكن توقعه حيثما تلاقت مجالات التنظيم المستقلة ذاتياً في السابق. ونظراً لأن حجم النشاط التنظيمي يعتبر حاسم الأهمية عند تحديد اللوائح التنظيمية المتناسبة، ينبغي استعراض سياسات تنظيم العمل المصرفي بدون فروع بنكية مرات كثيرة في البلدان التي يتطور فيها نهج بشأن تقديم الخدمات المالية بأسرع ما يمكن.

النظر في فجوات اللوائح التنظيمية على نحو عاجل. من الممكن توقع أن أنشطة العمل المصرفي بدون فروع بنكية ستقوم بإبراز الحواجز والمعوقات القائمة في اللوائح التنظيمية الحالية، ولكن ليس الفجوات بالضرورة. ولكن هذه الأنشطة وصانعي السياسات يشتركون

معاً في الاهتمام بمسألة "منع الحادث القابل للمنع" الذي يمكن أن يقوّض الثقة في العمل المصرفي بدون فروع بنكية بصورة عامة. ولا يعني هذا بالضرورة "وضع اللوائح التنظيمية على عجل". والمطلوب هو تحليل واعٍ للفجوات في اللوائح التنظيمية الحالية والنظر بعناية في مختلف طرق معالجتها. ويمكن أن تتراوح هذه من قرار ببساطة لرصد والانخراط في الحوار مع الجهات الناشطة في مجالات العمل المصرفي بدون فروع بنكية، وإصدار الإرشادات غير الملزمة، وربما وضع لوائح تنظيمية ملزمة مؤقتاً.

القيام بعملية تشخيص دقيق كخطوة أولى. لا تبدو الحواجز المُعيقَة ولا الفجوات في اللوائح التنظيمية الحالية واضحة بالضرورة.

وهي تظهر بدلاً من ذلك من: التحليل التشخيصي عن كثب الذي يجريه الخبراء للقوانين واللوائح التنظيمية والإرشادات الأخرى بشأن السياسات، والمناقشات مع المعنيين من صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية فيما يتعلق بتطبيق هذه النصوص على حقائق نهج العمل المصرفي بدون فروع بنكية المُقترح، والحوار مع مُنصرِي أنشطة هذه الصناعة.⁴⁴

خلق خطوات وإجراءات لتسهيل التنسيق والتعاون بين الهيئات المعنية. بما أن العمل المصرفي بدون فروع بنكية يشكل تلاقح مجالات مختلفة من بين مجالات اللوائح التنظيمية، فإن من شأن برنامج متفق عليه عموماً يجمع بين الهيئات المعنية بوضع اللوائح التنظيمية تخفيض مخاطر إخفاق التنسيق فيما بينها، حيث أنه يمكن أن يحد من نمو أو خلق الثغرات التي يمكن أن يستغلها غير الأخلاقيين من الجهات العاملة في مجالات العمل المصرفي بدون فروع بنكية.

وضع خطط الانخراط المباشر فيما بين صانعي السياسات، وواضعي اللوائح التنظيمية، والجهات المعنية القائمة بتقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية. لا يمكن توقع فهم كل من الجهات العاملة في هذا القطاع ولا صانعي السياسات أو واضعي اللوائح التنظيمية لأهداف واهتمامات الأطراف الأخرى بدون الكثير من العمل المشترك المباشر. ولهذا أهمية خاصة حيثما أخذت الهيئات التنظيمية تتعرّف على الجهات العاملة في مجال لا تضع اللوائح التنظيمية بشأنه تقليدياً، ومن بين هؤلاء واضعو اللوائح التنظيمية بشأن البنوك والمشرفون عليها والشركات العاملة في تقديم خدمات الاتصالات عبر الهواتف الجوّالة.

تنفيذ خطوات وإجراءات لجمع بيانات ذات صلة وحديثة العهد يمكن التعويل عليها عن سمات ونطاق النماذج والمناهج الجديدة. بما أن وضع لوائح تنظيمية متناسبة بشأن العمل المصرفي بدون فروع

43 من الجدير أيضاً التنويه إلى أنه - من بين البلدان التي شملتها الدراسة - ليس لدى سوى البرازيل تاريخ طويل من تمكين العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير من الوصول إلى حجم العمليات الكافي للبدء بإتاحة نظرة مُتبصرة إلى التحديات الهامة أمام الإشراف عليه.

44 الوثائق التي توجز النهج التشخيصي الذي تم استخدامه في البلدان التي شملتها الدراسة متاحة على شبكة الإنترنت على الموقع: www.cgap.org/policy/branchlessbanking

الجدول 2. ما مدى قابلية العمل المشترك حالياً في العمل المصرفي بدون فروع بنكية ؟

البلد	سمارت مَني (Smart Money)	جي كاش (Gcash)	إم بيسا (M-PESA)	ويززيت (WIZZIT)	كايكسا إيكونوميكا (Caixa Economica)
الفلبين	الفتح شخصياً في واحد من مئات مراكز شركة خدمات الهواتف الجوالة سمارت (Smart) (يجب أن يكون من المحلات التي تملكها هذه الشركة)	الفلبين	كينيا	جنوب أفريقيا	البرازيل
شبكة مواقع واسعة لفتح الحسابات؟	فتح حساب بالهاتف الجوال ومراجعة وكيل من بين 4900 وكيل معتمد بشأن إجراءات معرفة العميل	فتح الحساب شخصياً لدى أي من 850 وكيل لشركة إم بيسا (M-PESA) وفي مركز خدمة الزبائن لدى سافاريكوم (Safaricom)	فتح الحساب شخصياً لدى واحد من 2000 مركز WizzKids أو واحد من أكثر من 400 من محلات Dunn's	فتح الحساب شخصياً لدى واحد من حوالي 13255 وكيل منتسب إلى بنك Caixa، أو في واحد من فرع 2442	
أية شبكات هواتف جواله يمكن أن يستخدمها المتعاملون؟	فقط سمارت (Smart)	فقط غلوب (Globe)	تبدأ سافاريكوم كافة (Safaricom) التعاملات، ولكن يمكن لمستخدمي أي من شبكات الهواتف الجواله استلام التحويلات	أي شبكة هواتف جواله	نموذج غير مستند إلى البطاقات
هل يمكنها القيام بتعاملات من حساب لحساب إلى ومن البنوك؟	فقط نقداً إلى حساب من نوع سمارت مَني (Smart Money)	لا (ماعدًا بشأن المتعاملين مع بنوك ريفية محددة)	لا	نعم	نعم
أين يمكن للزبائن إيداع النقود؟	في واحد من 12000 منفذ تجزئة مشارك، باستخدام الهواتف. وفي ماكينات الصرف الآلي باستخدام بطاقة أو في فروع البنك المصدر	في واحد من 4900 منفذ تجزئة مشارك، باستخدام الهاتف الجوال	في واحد من 850 منفذ تجزئة مشارك، باستخدام الهاتف الجوال	لدى بنك البريد ، Absa أو Bank of Athens (يعطي WIZZIT أكبر بصمة قبول إيداعات في جنوب أفريقيا)	لدى واحد من 13255 وكيل في شبكة وكلاء بنك Caixa أو واحد من فرعاً لهذا البنك 2442
هل هي جزء من شبكة بطاقات؟	نعم، ماسترد كارد (Mastercard)	لا	لا	نعم، ماسترد كارد (Mastercard)	تبعاً لنوع الحساب (بعضها فيزا / Visa) / ماسترد كارد (Mastercard). العديد من مراكز البيع البرازيلية غير عاملة على نحو مشترك
هل يمكن استخدام شبكات ماكينات الصرف الآلي؟	نعم، كافة شبكات ماكينات الصرف الآلي الثلاث (6867 مركز)	الدفع عبر شبكة ماكينات الصرف الآلي Bancnet	لا	نعم، كافة ماكينات الصرف الآلي في هذا البلد من خلال SASWITCH	نعم، بطاقات البنك نفسه وماكينات الصرف الآلي باستخدام شبكات فيزا (Visa)، ماسترد كارد (Mastercard)
هل هنالك طرق إضافية لسحب الأموال؟	سحب نقود في المخازن أو نوافذ الصرف لدى البنك المصدر	لا	لا	سحب نقود في المحلات التجارية	نوافذ الصرف في الفروع. السحب ليس عادة متاحاً في البرازيل

ملاحظة: هذه الأمثلة توضيحية وليست شاملة فيما بين البلدان السبعة التي شملتها الدراسة.

من مخاطر غسل الأموال/و تمويل الإرهاب في التعاملات اللاحقة باستخدام: حد أقصى يُنفذ إلكترونياً لكل من: التعاملات المسموحة، وإجمالي الحركة، وللأرصدة. كما يتزايد إدراك صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية بأن أهداف مكافحة غسل الأموال/محرابة تمويل الإرهاب تتحقق على أفضل وجه من خلال كون المتعاملين داخل شبكة التعاملات الإلكترونية التي يمكن رصدها، وليس خارجها في الاقتصاد النقدي غير القابل للتتبع. ولذلك، فإن نظام مكافحة غسل الأموال/محرابة تمويل الإرهاب غير المُعيق للعمل المصرفي بدون فروع بنكية يخدم في آن واحد الغاية المتمثلة في زيادة القدرة على الحصول على الموارد المالية وتحسين توفر البيانات من أجل تنفيذ وإعمال القوانين.

إيضاح الحدود القانونية الفاصلة فيما بين مدفوعات الأفراد (التجزئة)، والنقود الإلكترونية، وأدوات القيمة المُختزنة الأخرى، والإيداعات المصرفية. لا تضع اللوائح التنظيمية القائمة حالياً في العديد من البلدان حدوداً واضحة فاصلة فيما بين مدفوعات الأفراد (التجزئة)، والنقود الإلكترونية، وأدوات القيمة المُختزنة الأخرى، والإيداعات المصرفية. فالتعيين الواضح لهذه المفاهيم يسهل لصانعي السياسات منح (وتحقيق تناسب) المعاملة التنظيمية المختلفة على أساس اختلاف مستويات وأنواع المخاطر (بالنسبة للزبائن وللنظام المالي) التي تثيرها هذه الأنواع من الخدمات.

خلق فئة تنظيمية بشأن القيمة المُختزنة إلكترونياً تسمح بمشاركة جهات غير مصرفية في العمل المصرفي وفق شروط محددة.⁴⁵ يواجه العديد من البلدان حالياً أو ستواجه في المستقبل القريب قيام جهات غير مصرفية بإصدار النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُختزنة الأخرى، ومنها شركات تشغيل الهواتف الجواله والجهات التي تقوم بإصدار البطاقات المُسبق الدفع. ومع أن حسابات القيمة المُختزنة الافتراضية هذه قد تبدو شبيهة جداً بحسابات التعاملات المصرفية، يمكن بقوة القول بضرورة إخضاع الجهات غير المصرفية التي تقوم بإصدار أدوات القيمة المُختزنة لمعاملة تنظيمية أضعف من تلك المُطبقة على البنوك. وليس معنى هذا أنها يجب أن لا تخضع للوائح تنظيمية على الإطلاق (مثلما هي الحال في العديد من البلدان بموجب اللوائح التنظيمية الحالية). بل يمكن وضع نظام من اللوائح التنظيمية المتناسبة من خلال مزيج من الحدود القصوى من: التعاملات المسموح بها، وإجمالي الحركة، والأرصدة، والحماية من خلال السيولة والملاءة المالية.

خلق آليات قوية ولكن بسيطة لحماية المستهلكين، شاملة مشاكل وكلاء التجزئة، وإنصاف التظلمات، وشفافية الأسعار، وخصوصية بيانات المستهلكين. يعتبر البت في التظلمات وإنصافها عبر مسافات

بنكية التغيير يتوقف جزئياً على سمات محددة وتطور نطاق النماذج الناشئة في البلد المعني، ينبغي أن تكون لدى صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية القدرة على الحصول على بيانات يمكن التعويل عليها عن تلك الموضوعات. ففي بعض البلدان، يمكن أن تنشأ تلقائياً آلية بشأن تبادل تلك المعلومات في إطار خطوات وإجراءات متفق عليها بشأن المشاركة بين: صانعي السياسات، وواضعي اللوائح التنظيمية، والجهات العاملة في تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع بنكية. وفي بلدان أخرى، يمكن أن يحتاج الأمر إلى الإجماع من خلال اللوائح التنظيمية.

التوصيات المتصلة بالمضمون لفائدة صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية

السماح لمنافذ التجزئة غير المصرفية بالعمل كوكلاء والنظر بعناية في أية قيود مفروضة على مجموعة الوكلاء التي يمكن السماح بها والعلاقات المسموح بها. في العديد من البلدان، يعتبر إيضاح الصلاحيات القانونية لمنافذ العمل المصرفي (لتقديم الخدمات للأفراد) الذي تقوم به جهات غير مصرفية أول خطوة ضرورية بشأن العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير، وذلك في القيام بوظيفة القبض/الدفع ووظائف التواصل مع الزبائن الأخرى التي هي السمات المحددة لهذا النهج بشأن تقديم الخدمات المالية. وقد يشعر بعض صانعي السياسات بطمأنينة أكبر بالبدء مع مجموعة ضيقة من الوكلاء المسموح بهم والخدمات المسموح بها. ولكن عواقب مثل ذلك القرار قد تكون بطء اعتماد هذا النوع من العمل – ولاسيما عند عدم وجود حوافز كافية تجعل الوكلاء الممكنين راغبين في المشاركة. كما أن فرط تفاصيل الوصفات التنظيمية بشأن العلاقات التعاقدية المسموح بإقامتها مع الوكلاء يمكن أيضاً أن تثبط رغبة الوكلاء الممكنين والجهات التي تقوم بتقديم الخدمات المالية على حد سواء.

وضع نهج مستند إلى المخاطر بشأن مكافحة غسل الأموال/محرابة تمويل الإرهاب متكيف مع واقع التعاملات التي تتم عن بُعد من خلال وكلاء. للعمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير إمكانية خدمة الزبائن الذين ما كان من الممكن الوصول إليهم، ويصبح ممكناً بسبب وفورات التكلفة الناجمة عن استخدام وكلاء مُزوَّدين بتجهيزات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بدلاً من الموظفين في فروع البنوك وما يترتب على وجودهم من تكاليف عالية. فالتكاليف يمكن أن تؤدي إلى جعل الفقراء غير قادرين على الحصول على الخدمات ما لم يتم تكييف قواعد مكافحة غسل الأموال/محرابة تمويل الإرهاب بما يسمح بفتح الحسابات عن بُعد مع قيام الوكلاء بإجراءات العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم، وما لم تتم مراعاة محدودية الوثائق الرسمية المتوفرة عادة للعملاء منخفضي الدخل. علماً بأنه يمكن الحد

كبيرة - ولاسيما بالنسبة لزبائن أقل اطلاعاً - واحداً من التحديات، ولكن من الممكن تخفيف ضرورة ظهوره من خلال اشتراط قيام شركات تقديم خدمات العمل المصرفي بدون بنكية آلية شكاوى بسيطة باستخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات التي تنقل تفاصيل التعاملات، ومن خلال إدخال وظيفة المحقق في الخدمات المالية. أما المخاطر التي يمكن أن تواجه المستهلكين نتيجة احتيال وسوء تصرفات الوكلاء فيمكن معالجتها من خلال لوائح تنظيمية تضع حدوداً لمسؤولية المستهلك وتحويل عبء الرقابة على سوء تصرفات الوكلاء من خلال جعل الجهات التي تقوم بتقديم الخدمات المالية مسؤولة من الوجهة القانونية عن تصرفات وكلاء التجزئة الذين تعتمدهم. كما يمكن وضع لوائح ناظمة لشفافية الأسعار، شاملة اشتراط إخطار الزبائن بوضوح عن السعر "الشامل" للخدمات أو التعاملات المعنية قبل إتمام الخدمة. أما قضايا خصوصية وأمن بيانات المستهلكين فهي لا تختلف في سياق العمل المصرفي بدون فروع بنكية التغيير عما في الخدمات المالية بصفة عامة، ولو أن القلق بشأنهما معاً يمكن أن يكون أكبر بين الزبائن الذين يستخدمون حالياً الخدمات المالية غير الرسمية فقط. وستكون الحماية المفيدة شرطاً مسبقاً للقيام بالعمل المصرفي بدون فروع بنكية على نطاق واسع من أجل أولئك الزبائن.

النظر في أوضاع المنافسة الممكنة على الأمد الطويل وكيفية بلوغ هدف العمل المشترك. يجب أن لا يجري مسبقاً فرض لوائح تنظيمية تنص على إلزامية العمل المشترك، ما لم يكن صانعو السياسات مقتنعين بأنه عليهم التدخل لتفادي إخفاق السوق إخفاقاً كبيراً. وبدلاً من ذلك، ينبغي على صانعي السياسات - على الأقل في المراحل الأولى من تطوّر العمل المصرفي بدون فروع بنكية - فقط التأكد من أن العمل المشترك ممكن من الوجهة التكنولوجية، أيضاً مع التأكد من أن لديهم ما يلزم من المعلومات اللازمة والصلاحيات التنظيمية حين يتبين وجود استغلال لمركز مهيمن.

لذلك، يمكن القول بقوة في المراحل الأولى من تطوّر العمل المصرفي بدون فروع بنكية أن على صانعي السياسات التأكد فقط من أن العمل المشترك ممكن من الناحية التكنولوجية، وأيضاً التأكد من أن لديهم المعلومات والصلاحيات اللازمة معاً للتدخل عند وجود شواهد تدل على وجود استغلال لمركز مهيمن (Houpis and Bellis 2007).

The Economist. 2007. "The End of the Cash Era." .15 February

European Commission. 2000. "Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions." Brussels, Belgium: European .Commission

Directive of the European Parliament" .2007 .——— and of the Council on Payment Services in the Internal .Market." Brussels, Belgium: DG Internal Market

Evaluation Partnership, Ltd. 2006. "Evaluation of EC): Final Report."/46/the E-Money Directive (2000 Brussels, Belgium: DG Internal Market, the European .Commission

Financial Action Task Force on Money Laundering. 2003 (as amended in 2004). "The Forty Recommendations." .Paris, France: Financial Action Task Force

Financial Services Administration. "Principles of Good Regulation" accessed September 25, 2007, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>

Houpis, George, and James Bellis. 2007. "Competition Issues in the Development of M-Transactions Systems." In Vodafone Group Plc. *The Transformational Potential of M-Transactions*, Policy Paper Series, No. 6. London: .Vodafone Group Plc

Isern, Jennifer, David Porteous, Raul Hernandez-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. http://www.cgap.org/docs/.FocusNote_29.pdf

ثبت المراجع

Basel Committee on Banking Supervision. 2001. "Customer Due Diligence for Banks." Basel, .Switzerland: Bank for International Settlements

Bester, Hennie, Doubell Chamberlain, Louis de Koker, Christine Hougaard, Ryan Short, Anja Smith, and Richard Walker. Forthcoming. "Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines." .Washington, D.C.: FIRST Initiative

Caixa Econômica Federal. 2007. Annual Report 2006. .Brasília: Caixa Econômica Federal

Chatain, Pierre-Laurent, Raúl Hernández Coss, Kamil Borowik, and Andrew Zerzan. Forthcoming. "Mobile Phone Financial Services: The Making of a Safe and Sound Enabling Environment: A Contribution from World Bank Staff to Policymakers' Discussions on Addressing Money Laundering and Terrorist .Financing Risks." Washington, D.C.: World Bank

Central Bank of Brazil. 2005. "Report on the Brazilian .Retail Payment System" Brasília: Central Bank of Brazil

Central Bank of the Philippines. 2005. "Circular No. .471." Manila: Central Bank of the Philippines

Circular No. 562. Manila: Central Bank .2007 .——— .of the Philippines

Committee on Payment and Settlement Systems. 2004. "Survey of Developments in Electronic Money and Internet and Mobile Payments." CPSS Publications No. 62. Basel, Switzerland: Bank for .International Settlements

Committee on Payment and Settlement Systems and the World Bank. 2007. "General Principles for International Remittance Services." Basel, Switzerland: .Bank for International Settlements

- South African Reserve Bank. 2006a. "Banks Act Cell-Phone Banking," 13 July 2006. :2006/Circular 6 .Pretoria: SARB Registrar of Banks
- 2006b. "Position Paper—Electronic Money." .——— Pretoria: SARB National .2006/Position Paper NPS 01 .Payment System Department
- The National Payment System in South" .2007 .——— Africa from 1995 to 2005." Pretoria: SARB National .Payment System Department
- Truen, Sarah, Richard Ketley, Hennie Bester, Ben Davis, Hugh-David Hutcheson, Kofi Kwakwa, and Sydney Mogapi. 2005. "Supporting Remittances in Southern Africa: Estimating Market Potential and Assessing Regulatory Obstacles." Johannesburg: Genesis Analytics. Paper commissioned by CGAP and .FinMark Trust
- Vodafone Group Plc. 2007. *The Transformational Potential of M-Transactions*, Policy Paper Series, No. 6. London: Vodafone Group Plc. http://www.voda-fone.com/etc/medialib/attachments/cr_down-20Policy%20Pa-%loads.Par.3477.File.tmp/VOD833per%20Series%20FINAL.pdf
- World Bank. 2007. *Migration and Remittances Fact-book*. Washington, D.C.: World Bank
- Lyman, Timothy, Gautam Ivatury, and Stefan Staschen. 2006. "Use of Agents in Branchless Banking for the Poor: Rewards, Risks and Regulation." Focus Note 38. Washington, D.C.: CGAP. http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/FocusNote_38.pdf
- Marques Soarea, Marden, and Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. 2007. "Microfinanças, O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de .Crédito." Brasília: Banco Central do Brasil
- National Monetary Council. 2001. Resolution CMN .2001/amended by Resolution CMN 2892 ,2001/2878 .Brazil
- amended 2003/Resolution CMN 3,110 .2003 .——— .Brazil .2003/by Resolution CMN 3,156
- ,2007/Resolution CMN 3,518 .2007 .——— .Brazil .2007/complemented by Circular BCB 3,371
- Porteous, David. 2006. "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa." London: DFID. <http://www.bankablefrontier.com/assets/ee.mobil-banking.report.v3.1.pdf>
- Reserve Bank of India. 2006. "Circular RBI/2005–Financial Inclusion by Extension of :288/06 Banking Services—Use of Business Facilitators and Correspondents." Mumbai, India: Reserve Bank of .India
- South African Ministry of Finance. 2004. "Government Notice R1 353: Financial Intelligence Centre Act Exemption in terms of the Act," issued :(2001/(38 in "Government Gazette No 27011 of 19 November .2004." Pretoria: Government Printer



رجاء، لا تتردد في تبادل
مذكرة المناقشة المركزة
هذه مع زملائك ولا تتردد
في طلب نسخ إضافية من
هذه الورقة أو غيرها في هذه
السلسلة

المجموعة الاستشارية
لمساعدة الفقراء ترحب
بتعليقاتك على هذه الدراسة

جميع مطبوعات المجموعة
الاستشارية لمساعدة الفقراء
متاحة على موقعها على شبكة
الإنترنت
www.cgap.org

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

هاتف: 202-473-9594
فاكس: 202-522-3744

بريد إلكتروني:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2008

الاستشارية لمساعدة الفقراء على سياسات القوانين واللوائح التنظيمية؛ والسيد بيكينز هو خبير تحليلات التمويل الأصغر في برنامج التكنولوجيا لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء؛ والسيد بورتوياس هو مدير Bankable Frontier Associates وهي شركة استشارات مستقلة. ويود المؤلفون الإعراب عن تقديرهم للاستشاريين هيني بيستر (Hennie Bester) وستيفان ستاستشن (Stefan Staschen) لترأسهما البعثات التشخيصية وتقديم مساهمات تحليلية هامة، وأيضاً أعضاء كادر الاستشاريين بشأن السياسات لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء وهم: إرنستو أغواير (Ernesto Aguirre)، ودينيس دياس (Denise Dias)، وكيت لاور (Kate Lauer).

مذكرة المناقشة المركزة هذه نتاج للتعاون بين المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء ووزارة التنمية الدولية البريطانية (DFID)، بالشراكة مع GSM Association، الرابطة التجارية العالمية التي تضم أكثر من 700 شركة لخدمات الهواتف الجوالة. كما استفاد مؤلفوا هذا المذكرة من القيام بثلاث من سبع بعثات تشخيصية لصالح وحدة نزاهة الأسواق المالية في البنك الدولي.

مؤلفو مذكرة المناقشة المركزة هذه هم: تيموثي لايمان (Timothy R. Lyman)، ومارك بيكينز (Mark Pickens)، ودافيد بورتوياس (David Porteous)، السيد لايمان هو المستشار الأول بشأن السياسات المسؤول عن عمل المجموعة

