

مراقبة المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية

يمكن أن تلعب المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية دوراً مهماً في توفير طائفة من الخدمات المصرفية، وبخاصة المدفوعات والتحويلات والمدخرات، للمستبشرين حالياً من النظام المالي الرسمي. وفي بعض البلدان، يواجه اهتمام القطاع الخاص بإنشاء مؤسسات غير مصرفية لإصدار النقود الإلكترونية معوقات بسبب مخاوف صانعي السياسات من غياب إطار رقابي واضح لهذا النوع الجديد نسبياً من أنواع المؤسسات المالية. وفي ضوء هذه الأوضاع، قامت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء بإجراء بحوث حول الممارسات الرقابية الحالية في 10 بلدان تسمح بمثل هذه المؤسسات¹، وخلصت إلى أنه رغم وجود رقابة واضحة في عدد قليل منها فإن جميع البلدان لا تفرض رقابة تُذكر على تلك المؤسسات بعد إصدار الترخيص.

ما هي النقود الإلكترونية؟

في حين أنه توجد تباينات طفيفة فيما بين البلدان، فإن التعريف الشائع للنقود الإلكترونية هو أنها نوع من أدوات أو منتجات "تخزين القيمة"⁽¹⁾ تصدر عند استلام/قبض الأموال و(2) تأخذ شكل أداة (كنظام الكمبيوتر أو الهاتف المحمول أو البطاقة المدفوعة مقدماً أو رقائق إلكترونية) تُخزن عليها القيمة إلكترونيًا، و(3) تقبلها الأطراف المختلفة خلاف الجهة المصدرة كوسيلة للدفع، و(4) يمكن تحويلها إلى نقود.

في البلدان التي تفرض رقابة صريحة على المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية، تستبعد الرقابة بشكل واضح النقود الإلكترونية التي تصدرها هذه المؤسسات من تعريف الوديعة.² وتمثل هذه المسألة حجر عثرة لبعض صانعي السياسات لأن "ج" جمع النقود من الجمهور العام يبدو مناظراً لجمع الودائع، ولا يسمح كثير من البلدان بتلقي الودائع إلا للبنوك الخاضعة لرقابة تحوطية/إحترازية" (اهربيك وترزي 2011). بيد أن من المخاطر الرئيسية التي يمثلها جمع الأموال من الجمهور من جانب المؤسسات غير المصرفية التي تصدر النقود الإلكترونية هو ضياع هذه الأموال عند استثمارها في عمليات وساطة أو المضاربة. ولهذا السبب وغيره أيضاً (موضحة لاحقاً)، تشترط بعض البلدان أن يكون مجموع النقود الإلكترونية المصدرة أو المتعلقة مساوياً لمبلغ من الأموال الحقيقية المحتفظ بها في شكل وديعة لدى مؤسسة مالية خاضعة للرقابة أو في شكل استثمار سائل مسموح به (حماية الأموال) (ترزي وبريلوف 2010).³

ولا يتناول هذا الموجز بالبحث سوى الرقابة على أنشطة إصدار النقود الإلكترونية التي تمارسها المؤسسات غير المصرفية. ويبرز الموجز المخاطر الرئيسية التي عرضتها هذه المؤسسات ويخلص إلى أن الحد الأدنى من الرقابة التي تمارسها البلدان محل البحث إنما يعكس حقيقتين واقعتين، هما: هذه المؤسسات غير المصرفية تمارس أنشطة محدودة، ولا تمثل خطراً على النظام في ضوء حجم الأموال المحدود. ويتمشى الأسلوب المعتمد لدى الجهات الرقابية اليوم مع مبدأ التناسب الذي يقره، أو يسانده، ثلاث هيئات دولية لتحديد المعايير، ضمن مؤسسات أخرى (هي لجنة بازل للرقابة المصرفية، ولجنة أنظمة المدفوعات والتسويات، وفريق العمل المعني بالأنشطة المالية) فيما يتعلق بالرقابة على المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية (انظر الإطار 1).

الإطار 1. الرقابة المتناسبة

يتطلب هذا الأسلوب من الجهة الرقابية أن (1) تفهم المخاطر التي يمثلها كل نوع من المؤسسات والأنشطة والمنتجات والخدمات، و(2) تصمم إجراءات الرقابة بحيث تتناسب التكلفة التي تتحملها الجهة الرقابية والمؤسسات والعملاء مع المخاطر التي يجري التعامل معها مع الأخذ في الاعتبار المنافع المتوقعة كذلك. ويعد هذا الأسلوب حيويًا في تجنب أنظمة وإجراءات رقابية شديدة أكثر من اللازم والتي قد تشكل عبئاً ثقيلًا قد يعوق أو يثبط دخول أطراف جديدة أو ابتكار منتجات، بما في ذلك ما قد يخدم المحرومين حالياً من إمكانية الحصول على الخدمات المالية.

1 هذه البلدان هي أفغانستان وفرنسا واندونيسيا وكينيا وماليزيا والفلبين ورواندا وسيراليون وسري لانكا والمملكة المتحدة. ورغم أنه لا توجد قائمة عامة بجميع البلدان التي لديها مثل هذه القوانين واللوائح التنظيمية فإن البحث الذي أجري لهذا الموجز حدد هذه البلدان بأنها أفغانستان واندونيسيا وماليزيا والفلبين ورواندا وسري لانكا و20 دولة عضو بالاتحاد الأوروبي (ورقة عمل بالاتحاد الأوروبي عن وضع التوجيه الخاص بالنقود الإلكترونية في الدول الأعضاء. http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/emoney/plans_en.pdf) قد يكون لدى بلدان أخرى قوانين لا تحدد المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية بوصفها نوعاً منفصلاً من المؤسسات لكنها تسمح لأنواع معينة من المؤسسات بإصدار نقود إلكترونية (مثلاً، نيجيريا).

2 فيما يتعلق بتصنيف ومعاملة النقود الإلكترونية التي تصدرها البنوك، هناك فارق كبير في الأسلوب حيث تصرح بعض البلدان بأن النقود الإلكترونية التي تصدرها البنوك لا تمثل وديعة وتتنص أخرى على أن النقود الإلكترونية التي تصدرها البنوك يمكن أن تخضع لتأمين الودائع (وبالتالي تشير ضمناً إلى أن النقود الإلكترونية تمثل وديعة).

3 من وسائل الحماية الأخرى، كما هو مسموح به في المملكة البريطانية، بوليصة تأمين لدى شركة تأمين مرخص لها أو ضمان من شركة تأمين مرخص لها أو غيرها من المؤسسات المالية.

ما هي المؤسسة غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية؟

الرقابية مصطلح مؤسسات خدمات التحويلات أو المدفوعات لتشمل مصدري النقود الإلكترونية رغم أن غياب التفرقة بين النوعين قد يؤدي إلى ظهور تشريعات مصممة بشكل غير مناسب لمعالجة المخاطر الخاصة ببعض مقدمي الخدمات. ففي حين أنه قد يكون من الملائم، على سبيل المثال، فرض مهلة زمنية محددة لا يمكن لمؤسسة خدمات التحويلات والمدفوعات الاحتفاظ بأموال العميل بعدها،⁶ ينبغي ألا تخضع هذه المؤسسات لشرط حماية الأموال الذي يفرض غالباً على مؤسسات إصدار النقود الإلكترونية، كما هو موضح لاحقاً.

إنشاء هيئة رقابية

تمنح القوانين والتشريعات، التي تنشئ المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية وتحكمها، سلطة رقابية للجهة الرقابية المالية – وهي في العادة البنك المركزي. وفي داخل البنك المركزي، يمكن أن تطالب دائرة الرقابة المصرفية ودائرة المدفوعات بالسلطة الأساسية نظراً لأن المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية تمثل مخاطر مصاحبة لكل من الاحتفاظ بأموال العملاء وإجراء المدفوعات والتحويلات. ومع ذلك، لا يتضح غالباً أي دائرة المسؤولة عن الرقابة على تلك المؤسسات. وعلاوة على ذلك، هناك نقص في الوضوح غالباً فيما يتعلق بالعلاقة بين الجهة الرقابية المالية وغيرها من الجهات الرقابية ذات الصلة المحتملة (مثلاً، جهة الرقابة على الاتصالات السلكية واللاسلكية).⁷

المخاطر وأدوات الرقابة

هناك خطران اثنان تشكلهما تلك المؤسسات حالياً وينصب عليهما تركيز الجهات الرقابية: (1) ضياع أموال العملاء جزئياً أو كلياً (بما في ذلك أموال الوكيل) بسبب عدم كفاية رأس المال أو إفلاس المؤسسة⁸ و(2) عدم توفر أموال العملاء (خطر السيولة).

ويمكن معالجة خطر ضياع أموال العملاء والوكيل عبر عملية الترخيص وكذلك التفتيش على عمليات المؤسسة في موقع

لا تسمح بعض البلدان للمؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية إلا بالمشاركة في إصدار النقود الإلكترونية وغير ذلك من الأنشطة ذات الصلة مثل التحويلات (مثلاً، الفليبن)، وتسمح لبلدان أخرى للمؤسسات غير المصرفية التي تشارك في طائفة من الأنشطة المسموح بها بأن تصدر النقود الإلكترونية.⁴ (انظر الإطار 2 للإطلاع على مؤسستين بارزتين غير مصرفيتين تصدران نقوداً إلكترونية.)

وتختلف المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية عن مؤسسات التحويلات المالية أو خدمات المدفوعات التي يقتصر عملها على كونها قناة للمدفوعات والتحويلات للبنوك (بما فيها البنوك التي تصدر النقود الإلكترونية) أو غيرها من المؤسسات المالية لكنها لا تصدر هي نفسها نقوداً إلكترونية أو تقدم للعملاء خدمات حفظ الأموال.⁵ وتستخدم بعض الجهات

الإطار 2. سفاريكوم Safaricom وج-إكستشينج إنك. G-Exchange Inc.

شركة سفاريكوم الكينية (النقود الإلكترونية: M-PESA) هي مصدر فعلي للنقود الإلكترونية. ولا يوجد قانون أو تشريع في كينيا يحدد أن المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية هي نوع مختلف من المؤسسات، ولذا بدأت سفاريكوم العمل عقب خطاب اتفاق مع البنك المركزي الكيني. وتصدر سفاريكوم قيمة مخزنة لعملاء M-PESA وهم أيضاً عملاء شركة الهاتف المحمول Safaricom. وعلى النقيض فإن شركة ج-إكستشينج التابعة لشركة جلوب تيليكوم Globe Telecom الفلبينية (النقود الإلكترونية: GCASH) قد أصبحت وكيل تحويلات بترخيص ويقدم لعملاء جلوب حسابات لتخزين القيمة يمكن لهم من خلالها إجراء المدفوعات والتحويلات. وقد أصبحت ج-إكستشينج مصدرًا مرخصاً له إصدار النقود الإلكترونية بعد إصدار تعميم عن النقود الإلكترونية من البنك المركزي عام 2009.

4 تميز المملكة المتحدة بين "مصدر النقود الإلكترونية" (أي المؤسسة المالية، مثل البنك، التي يسمح لها بإصدار نقود إلكترونية بين أنشطة أخرى) وبين "مؤسسة النقود الإلكترونية" التي تشير إلى مؤسسة مرخص لها تحديداً لإصدار النقود الإلكترونية.

5 لا يتناول هذا الموجز بالبحث مخاطر مقدمي خدمات التحويلات والمدفوعات وأنظمة المدفوعات الجزئية بما في ذلك مخاطر المقاصة والتسوية.

6 توجيه خدمات المدفوعات بالاتحاد الأوروبي لعام 2007 يتطلب أن تخضع المدفوعات لوقت للتنفيذ لا يتجاوز يوماً واحداً. Directive 2007/64/EC.

7 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:EN:HTML>.

8 في كينيا، حيث لا يوجد إطار رقابي صريح للمؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية، أنشأت الجهة الرقابية على القطاع المالي سلطتها وفقاً لاتفاقيات مكتوبة مع المؤسسة غير المصرفية وإن كانت تتطلب التفاوض مع غيرها من الجهات الرقابية ذات الصلة. وستحدد هذه الاتفاقيات سلطات الجهة الرقابية بما في ذلك سلطة الحصول على المعلومات سواء على أساس منظم أو لغرض محدد وإجراء تفتيش في مقر المؤسسة وعلى أنظمتها ووكلائها وغيرهم من أطراف الإسناد الخارجي وتطبيق إجراءات تصحيحية.

8 وهناك أيضاً خطر ضياع الأموال نتيجة للاحتيال أو السرقة أو إساءة الاستغلال أو الإهمال أو سوء الإدارة.

أدنى لنسبة السيولة. إن الرقابة فيما يتعلق بالامتثال للحد الأدنى لنسبة السيولة يمكن فرضها ميدانياً ومكتبياً.

وتتضمن الأولويات الأخرى الخاصة بالرقابة ضمان أن المؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية (1) لا تُستخدم لأغراض إجرامية (وخاصة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) و(2) لديها أنظمة ملائمة لإجراء المعاملات والامتثال للقوانين السارية، بما في ذلك قوانين خصوصية البيانات وأمن البيانات،¹³ و(3) تطبق شروط حماية العملاء. ويمكن التصدي لهذه المخاطر عن طريق الرقابة الميدانية (مراقبة الامتثال للوائح التنظيمية السارية والسياسات والإجراءات الداخلية) والرقابة المكتبية (التفتيش على الأنظمة وإجراء عمليات محاكاة لتحديد، على سبيل المثال لا الحصر، القدرة على إجراء المعاملات وحماية المعلومات الشخصية للعملاء)، والعمل بالتعاون مع أو بمساعدة من جهات رقابية أخرى لديها المعرفة والمعلومات ذات الصلة عن هذه المؤسسات غير المصرفية وأنظمتها.

الخلاصة

وضع العديد من البلدان برامج رقابية للمؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية. ومع ذلك لا يوجد قدر يُذكر من الرقابة على هذه المؤسسات، سواء في البلدان المتقدمة أو النامية، بسبب صغر حجمها من حيث الأصول أو النقود الإلكترونية المصدرة أو العملاء. وسيتغير هذا الوضع على الأرجح إذا نما حجم النقود الإلكترونية المصدرة إلى حد ملموس¹⁴ أو إذا وقعت حالة إفلاس أو حدث دعر على حماية المتعاملين مثل حالة احتيال واسعة النطاق. ولذلك، فإن مبدأ التناسب يساند النهج الرقابي الحالي الذي تركز فيه الجهات الرقابية على المؤسسات التي تمثل خطراً على النظام، وفيما يتعلق بالمؤسسات غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية فإن التركيز ينصب على المخاطر الرئيسية لضياع أو عدم توفر أموال العملاء واقتصار الرقابة على إصدار التراخيص والمراجعات الخفيفة لتقارير معيارية.

المؤسسة وخارجه ووسائلها التكنولوجية وسجلات التدقيق وخطط الطوارئ. غير أن الحماية الأساسية ضد مخاطر ضياع أموال العملاء والوكيل تتوفر من خلال اشتراطات الجهة الرقابية بشأن حماية الأموال وعزل الأموال (ترزي وبريلوف 2010)⁹. وفيما يتعلق بحماية الأموال، تركز الجهة الرقابية على ضمان أن مجموع النقود الإلكترونية المصدرة يعادل فعلياً مبلغاً مناظراً محتفظاً به في صورة وديعة لدى مؤسسة مالية خاضعة للرقابة أو استثمار سائل آخر مسموح به. ويمكن عمل هذا من خلال الإبلاغ والرقابة¹⁰ الميدانية وكيفية توفيق المؤسسة غير المصرفية بين حسابات التسوية وطرح النقود الإلكترونية. وفي بعض البلدان، يتم إجراء الرقابة الميدانية وعملية التسوية من جانب البنك الشريك للمؤسسة غير المصرفية والذي يراقب نظام المؤسسة غير المصرفية وأرصدة حسابات العملاء.¹¹ ومن غير الواضح حالياً ما إذا كانت الجهات الرقابية للمؤسسات غير المصرفية تجري هذا النوع من المراجعات والمراقبة.

أما عن عزل الأموال، فإن الجهة الرقابية تركز على ضمان وضع أموال العملاء في حساب محتفظ به على سبيل الأمانة/العهد (trust) (أو تتمتع بحماية مماثلة). وفي المملكة المتحدة، تتطلب اللوائح التنظيمية وضع الأموال في حساب مخصص يكون منفصلاً عن باقي أصول المؤسسة غير المصرفية المصدرة للنقود الإلكترونية.

وحتى مع وضع شروط بشأن حماية الأموال وعزلها، يتبقى خطر ضياع أموال العملاء والوكلاء إذا تعرض البنك المودعة لديه الأموال للإفلاس ولم يكن هناك تأمين أو ضمانات أخرى لتغطية هذه الخسائر.¹² ويبرز ذلك أهمية أن تعتمد الرقابة على هذه المؤسسات على إشراف تحوطي/احترازي فعال على البنك المعني وشركة التأمين، إذا تطلب الأمر.

ويعالج خطر عدم توفر أموال العملاء (خطر السيولة) عن طريق وضع شروط بفصل الأموال (مثلاً، حماية الأموال) أو فرض حد

9 عزل الأموال هو حماية لأموال العملاء من الدائنين للمؤسسة غير المصرفية. ويتم هذا في الغالب عن طريق حساب محتفظ به على سبيل الأمانة/العهد (trust) لحماية الأموال من الدائنين لشركة تشغيل شبكة الهاتف المحمول في حالة الإفلاس. وإذا لم يكن هناك مفهوم الحساب المحتفظ به على سبيل الأمانة/العهد (trust) بموجب القوانين المحلية، فإن اللوائح التنظيمية تعوض ذلك غالباً باشتراط حد أدنى مرتفع نسبياً لرأس المال.

10 قد تشمل التقارير الدورية عدد العملاء، وعد الحسابات الجديدة ومجموع النقود الإلكترونية المصدرة ومجموع قيمة التحويلات وعدد المعاملات وحدود المعاملات للعملاء والوكلاء وعدد المخالفات لمثل هذه الحدود وعدد وطبيعة أخطاء المعاملات وفشلها وعدد العملاء الذين تقدموا بشكاوى وعدد وطبيعة عمليات الاحتيايل واختراقات أمن البيانات، وعدد الوكلاء الجدد والاتفاقات الملغاة مع الوكلاء وعدد السرقات عند نقاط الوكلاء.

11 انظر مثلاً الفصل 6.2 من دليل المدفوعات عن طريق الهاتف المحمول في سري لانكا رقم 2 (2011) عن خدمات مدفوعات عن طريق الهاتف المحمول لحساب الأمانة.

12 لهذا الغرض تشتترط أفغانستان عدة بنوك قابضة. يستخدم هذا الأسلوب أيضاً في كينيا.

13 المخاطر المرتبطة بالنظام قد تمثل مشكلة كبيرة في الأسواق الأصغر حيث قد لا يستطيع مقدمو الخدمات تحمل تكلفة أنظمة أفضل تصميمياً وأكثر انتظاماً. ويستفيد مقدمو الخدمات (والجهات الرقابية عليهم) من توفر تصنيف متاح للجمهور لمقدمي الخدمة وأنظمتهم

14 معظم البلدان تفرض حدوداً على مبالغ المعاملات في حسابات عملاء المؤسسات غير المصرفية. ومالم تنتهك هذه الحدود لن يحدث النمو الذي يمثل خطراً على النظام رغم أنه قد يوجد خطر إذا كان لدى المؤسسة غير المصرفية قاعدة ضخمة من العملاء.

يوليو/تموز 2012

جميع إصدارات
المجموعة الاستشارية
لمساعدة الفقراء متاحة
بموقع المجموعة 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, 2012

شكر وتقدير

يتوجه المؤلفون بالشكر لكل من جيفروا جوفينييه، وأوليفييه جودوان، وبنجامين مارشال، وخديجة مياوي، وجان بول تيسران (جميعهم من البنك المركزي الفرنسي؛ وسبتي هداياتي (بنك إندونيسيا المركزي)؛ وشيه كيم لينج، وحياتي عمر ليم، وتشونج مي كوين (جميعهم من دائرة سياسات أنظمة المدفوعات في بنك نيجارا الماليزي)؛ وألان درينر وكيث هوج (من هيئة الخدمات المالية البريطانية)؛ ودومينيك بيتشي (Flawless Money).

ثبت المراجع

Ehrbeck, Tilman, and Michael Tarazi. 2011. "Putting the Banking in Branchless Banking: Regulation and the Case for Interest-Bearing and Insured E-money Savings Accounts." Mobile Financial Services Development Report 2011. Geneva: World Economic Forum.

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

المؤلفان:

كيت لاور ومايكل ترزي