

حماية المقترضين في التمويل الأصغر

تُبدى جماعة المؤسسات العاملة في مجال التمويل الأصغر مزيداً من الاهتمام لحماية المستهلكين. فقد أثارَت موضوعات مثيرة للجدل مثل أسعار الفائدة العالية وإفراط المقترضين في المديونية قلقاً عاماً بشأن المستهلكين الفقراء في بلدان عديدة من بوليفيا إلى بنغلاديش إلى جمهورية جنوب أفريقيا وغيرها. غير أنه لا يُعرف سوى القليل نسبياً عن الكيفية التي قد تطبق بها عملية حماية المستهلكين في الخدمات المالية المقدّمة للفقراء.

وقد شجّع النجاح الأساسي للتمويل الأصغر في إثبات أن الفقراء يمكنهم أن يسددوا القروض المستحقة عليهم وأنهم يقومون بذلك بالفعل، المقترضين التجاريين على الدخول إلى بعض الأسواق. كما شجّع على المزيد من التوجّه - في المستقبل - نحو اعتماد الأساليب التجارية. كما قوّى التوجّه المتزايد نحو اعتماد الأساليب التجارية الوعي بقضايا المستهلكين. وبينما يرجح أن تُمدّ زيادة المنافسة مظلة الوصول للخدمات المالية إلى المزيد من الناس، فإنها قد تفتح أيضاً السوق لمقترضين أقل اهتماماً بمبادئ الإقراض المسؤول اجتماعياً من مؤسسات التمويل الأصغر المتخصصة. ونتيجة لذلك، فإن المقترضين المعرضين للضرر معرضون أكثر للتعامل مع مقترضين يحتمل أنهم ذوو ممارسات جائرة. و هو ما يجتذب اهتمام الجهات التنظيمية والسياسيين.

وتركز النقاشات الأخلاقية حول حماية المستهلكين في التمويل الأصغر على اختلال ميزان القوة بين المقترضين والمقترضين. فبصورة خاصة، يُعتبر الأفراد الأميون من الناحية العملية، أو المستهلكون لأول مرة، أو المختلفون في اللغة أو العرق عن الموظفين في المؤسسات المالية - معرضين للضرر. وحتى المقترضون متوسطو الدخل المتعلمون نسبياً قد لا يطلعون بشكل وافٍ على حقوقهم، ويمكن الضغط عليهم لاتخاذ قرارات اقتراض ضعيفة.

وإضافة إلى النقاشات الأخلاقية، قد تكون هناك أيضاً أسباب إستراتيجية لتعزيز، أو دعم حماية المستهلكين. فقد فرض عدد من البلدان سقوفاً لأسعار الفائدة، أو يبحث عدد منهم فرض مثل هذه السقوف، من أجل حماية العملاء¹. وللأسف، فإن هذه السقوف تسفر عن إلحاق الضرر بالمستهلكين الأكثر فقراً، والأكثر عرضة للضرر من خلال تضائل إمكانية حصولهم على قروض. ويمكن أن تكون التدابير المحسنة لحماية المستهلكين بديلاً بنّاءً بشكل أكبر للسقوف الجديدة أو المنخفضة لأسعار الفائدة. وقد يفضل المقترضون أو واضعو السياسيات على السواء هذا البديل وخاصة إذا جُنِبَ تقويض قابلية القطاع ككل للنمو من خلال سقوف أسعار فائدة مفروضة بصورة مصطنعة.

¹ لمزيد من المعلومات حول تأثير سقوف أسعار الفائدة على المقترضين الفقراء، يرجى الاطلاع على ما كتبه بريجيت هلمز وخافيير ريلي في العدد 9 من الدراسة الخاصة التي أصدرتها المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، بعنوان سقوف أسعار الفائدة والتمويل الأصغر: تاريخ التمويل الأصغر حتى الآن (واشنطن العاصمة: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء 2004)



قام بكتابة هذه المذكرة الاستشاري ديفيد بورتيس، وبريجيت هلمز كبيرة الخبراء الأخصائيين في التمويل الأصغر وكلاهما من المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء.

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء عبارة عن اتحاد يتألف من 29 هيئة تنمية تدعم التمويل الأصغر، ويتوافر المزيد من المعلومات على موقع المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء على الإنترنت: www.cgap.org

حكيمة مبنية على المعرفة. وتتمثل الفئات الرئيسية لتدابير حماية المستهلكين في شروط الإفصاح عن المعلومات، ومحظورات وشروط ممارسات المقرض، وآليات معالجة الشكاوى والمنازعات، وتوعية المستهلكين. وهذه التدابير قد تكون مطبقة بطرق مختلفة خلال دورة الإقراض. (انظر أمثلة في الإطار 1).

شروط الإفصاح عن المعلومات

يعتبر الإفصاح الوافي عن شروط الإقراض وظروفه أساس جميع التدابير المتعلقة بحماية المستهلكين. وتتوافر قوانين الإفصاح أو "خري الصدق في الإقراض" في العديد من البلدان. حيث تطلب هذه البلدان عادة أن يحدد المقرضون بوضوح أسعار الفائدة وشروط القروض في العقود وغيرها من الوثائق التي يمكن للجمهور الوصول إليها كما تُظهر هذه الأمثلة:

■ في أفريقيا الوسطى، يفرض قانون التمويل الأصغر الصادر في عام 2002 على مؤسسات التمويل الأصغر

لا تتوفر لدى معظم البلدان النامية الأطر القانونية أو التنظيمية المتعمقة اللازمة لحماية المستهلكين والموجودة في البلدان المتقدمة. وبناءً على ذلك، فإن الاهتمام المتنامي بتطبيق حماية المستهلكين في التمويل الأصغر لا ينطوي إلا على قدر ضئيل من التجارب المموسة. وتستهدف هذه المذكرة تسليط الضوء على ما هو معروف حتى الآن وإثارة بعض القضايا للنقاش المتنامي للمضي قدماً. وتحدد هذه المذكرة العناصر التي تتضمنها عملية حماية المستهلكين وتناقشها. كما تقيّم المنهجين الأوليين لتنفيذ مدونات التدابير الطوعية وقواعد التنظيم الحكومي في إطار البلدان النامية.

ما هي عملية حماية المستهلك؟

تشمل عملية حماية المستهلكين كافة السبل الضرورية لحماية مصالح المستهلكين (في حالة الائتمان الأصغر، ويمثلهم عادة المقرضون الفقراء في البلدان النامية)، ولتمكينهم كذلك من معرفة حقوقهم واتخاذ قرارات

الإطار 1 حماية المستهلكين خلال دورة الإقراض

المرحلة في دورة الإقراض قبل البيع	مخاطر الممارسات الجائرة للإقراض على القروض (مثل أسعار الفائدة المنزلية)	أمثلة على تدابير الحماية
المرحلة في دورة الإقراض قبل البيع	إعلانات غير صحيحة أو مضللة (مثل أسعار الفائدة المنزلية) أساليب بيع غير لائقة (مثل البيع عبر الزيارات المنزلية)	اشتراط أن تُعلن كافة الرسوم وتُذكر أسعار الفائدة بصيغة موحدة حظر أنواع معينة من التسويق
عند البيع	طلبات الحصول على عمولات غير قانونية	مراقبة السلوك الإقراضي للقضاء على العمولات غير القانونية
عند البيع	صياغة العقود بطريقة غير ملائمة الإقراض الأهوج (كأن يكون بدون الإشارة الواجبة إلى قدرة المقرض على السداد) التمييز المجحف في قرار الإقراض	اشتراط (أو تفضيل) العقود الموحدة مع إفصاح كامل عن التكاليف والبنود الأخرى وضع قوانين جرم الإقراض الأهوج اشتراط تقديم أسباب رفض الإقراض
عند البيع	العقوبات المفروضة على إلغاء القرض خلال أيام قليلة من البيع	اشتراط وجود فترة "انتظار" إجبارية يمكن للمقرض خلالها إلغاء القرض بدون عقوبة
بعد البيع	التسجيل غير الدقيق لمدفوعات المقرض وسائل التحصيل غير القانونية للمدفوعات الإجراءات المتخذة ضد أي مقرض ليس لديه ملاذ أو دفاع قانوني السلوك الجائر في عملية التحصيل	اشتراط أن يقدم المقرضون إفادات منتظمة عن الحساب اشتراط أن يتبع المقرضون العملية القانونية للتحصيل تنفيذ إجراءات تسوية المنازعات خارج المحاكم حظر ممارسات تحصيل معينة
بعد البيع	تبادل المعلومات المتعلقة بالمقرض مع جهة أخرى	اشتراط توقيع المقرض قبل تبادل المعلومات مع جهة أخرى

الإفصاح عن التحويلات السنوية بنشرها في عقود القروض وإدراجها ضمن التعهدات. ويحدد محافظ البنك المركزي صيغة واضحة ودقيقة لحساب التحويلات السنوية من خلال مرسوم محدد. في الوقت الذي فرضت فيه الجهات الرقابية في البنك بالفعل غرامات على العديد من مؤسسات التمويل الأصغر لانتهاك شرط خري الصديق في هذا الإقراض.² وفي عام 2000، أصدرت هيئة الرقابة على البنوك في بنما قراراً يفرض على البنوك أن تمد العملاء بسعر الفائدة الفعلي، وطبيعة المنتج، إضافة إلى معلومات أخرى.³

■ واقتُرحت المفوضية الأوروبية في عام 2005 مشروع منشور توجيهي بشأن الائتمان الاستهلاكي في بلدان الاتحاد الأوروبي والذي سيؤثر على التمويل الأصغر في البلدان الأعضاء الجدد بالاتحاد الأوروبي من بلدان أوروبا الشرقية. ويتضمن المنشور التوجيهي الشروط الجوهرية للإفصاح عن المعلومات (فمثلاً يتعين أن تشمل كافة اتفاقيات القروض التكلفة الإجمالية للقروض التي يُعلن عنها كتحويل سنوي، ويتعين على كافة الدائنين استخدام الصيغة نفسها لحساب التحويل السنوي).⁴

■ في الولايات المتحدة، يُشترط على الدائنين أن يعرضوا "إطار شومر" (أطلق عليه اسم السناتور الأمريكي الذي رعى مشروع القانون المتصل بالموضوع في الكونغرس)، في كافة اتفاقيات القروض التي تتضمن كافة بيانات الإفصاح المطلوبة (مثل الشروط والأسعار) في شكل جدول. ويعد اشتغال اتفاقيات القروض على هذا الإطار شرطاً قانونياً في الولايات المتحدة وذلك وفقاً لقانون خري الصديق في الإقراض.⁵ ويوفر الإفصاح عن المعلومات مستوى ما من حماية المستهلكين لأن المعلومات التي يمكن مقارنتها والمتاحة على نطاق واسع حول التكاليف الحقيقية للقروض تسمح للمقترضين بالمقارنة بين شروط القروض التي تتيحها جهات الإقراض. كما أنه قد يؤدي إلى تشجيع المنافسة في الأسعار والذي يمكن أن يخفف تكاليف القروض وأسعار فوائدها وهو ما يعود بالنفع على المستهلكين مع مرور الوقت. علاوة على ذلك، فقد تسمح شروط معينة للإفصاح عن المعلومات، في البلدان التي لديها مكاتب ائتمان، للمستهلكين بالوصول إلى سجلات قروضهم في أي وقت، و (أو) تقييد قدرة المقترضين على الكشف عن معلومات بخصوص أداء المقترض لجهات أخرى.

المخاطر والشروط المتعلقة بممارسات المقرضين

خطر الأعراف والقواعد والقوانين ذات الصلة بممارسات الإقراض أنواعاً محددة من السلوكيات غير المرغوبة وتُقيدّها ويمكن أن تطبق تلك الأعراف والقواعد والقوانين في أية مرحلة من مراحل دورة الافتراض لكنها تميل إلى التركيز على مرحلتها تقديم القروض وخصيص القروض التي فات موعد استحقاقها وعادة ما تكون هذه هي المراحل التي يكون المقترض فيها أكثر تعرضاً للتضرر. ويمكن أن تعمل هذه القواعد على تحجيم الضغط الذي قد يفرضه عملاء الإقراض على المقترضين المحتملين من أجل أخذ قرض. وبالنسبة لعمليات التحصيل، يمكن أن تحدد تدابير الحماية أي الأساليب التي تعتبر غير لائقة أو قسرية. ويمكن لهذه التدابير أن تذهب إلى أبعد من ذلك فتعلن أن هذه الأساليب غير قانونية، وتعطي للمستهلكين الحق في التعويض إن كانوا ضحايا لمثل هذه الأساليب.

وفي البلدان المتقدمة، تزايدت بواحث قلق الجهات التنظيمية بشأن تزايد الممارسات الاستغلالية للإقراض في السنوات الأخيرة حيث تشمل الممارسات الاستغلالية للإقراض مجموعة متنوعة وواسعة النطاق من السلوك الإقراضى مثل القيام على نحو غير ضروري بتوحيد الديون بسعر فائدة أعلى أو فرض رسوم غير ملائمة. وتكون النتيجة ترك المستهلك نهياً لعبء دين غير مستدام، أو لا لزوم له. ولواجهة هذه الممارسة، يمكن أن تحدد القواعد الحد الأقصى المقبول من أعباء الديون بالنسبة لدخل المقترض كما يمكن توجيه الاتهام بالاستغلال للمقرضين الذين ينتهكون مثل هذه القواعد. وحتى تكون هذه القواعد قابلة للتنفيذ فإن من الضروري وجود سجل مركزي للائتمان يسجل فيه كافة المقرضين القروض الجديدة حتى يتسنى للمقرضين المحتملين أن يحددوا حجم المخاطر التي يواجهها المستهلك.

² مقابلة مع هنري مادريز المساعد التقني في البنك المركزي لدول وسط أفريقيا (BEAC) - أبريل/نيسان 2004.

³ هيئة الرقابة على البنوك - جمهورية بنما - القرار رقم 3 لعام 2000. www.superbancos.gob.pa

⁴ جولي روبي "قوانين حماية المستهلكين بالاتحاد الأوروبي التي يتعين امتثال مؤسسات التمويل الأصغر لها" (مذكرة داخلية) - الأول من أبريل/نيسان 2004. انظر أيضاً النسخة الأصلية من "المنشور التوجيهي حول الائتمانات الاستهلاكية" (العنوان الرسمي: "أمر توجيهي صادر عن المجلس" 87/102/الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) الصادر في 22 ديسمبر/كانون الأول 1986 لتقريب القوانين واللوائح والأحكام الإدارية في الدول الأعضاء فيما يتعلق بالائتمانات الاستهلاكية") (بروكسل - بلجيكا - المفوضية الأوروبية - 22 ديسمبر/كانون الأول 1986) europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/index_en.htm

⁵ للمزيد من المعلومات، انظر (مراقب العملة - مدير البنوك الوطنية - قانون خري الصديق في الإقراض: دليل المراقبين وواشنطن العاصمة: وزارة المالية الأمريكية - ديسمبر/كانون الأول 1996) www.occ.treas.gov/handbook/til.pdf

آليات التعامل مع الشكاوى والمنازعات

يمكن أن يوظف الأفراد المقرضون موظفين متخصصين في معالجة شكاوى العملاء. ومن الممكن أن تنشئ الهيئات العاملة في هذا القطاع مكاتب تحقيق في الشكاوى أو غيرها من الوكلاء لحل المشاكل التي لا يستطيع المستهلكون حلها مباشرة مع المؤسسات الأعضاء. ويعتبر هذا النوع من التنفيذ المرتكز على الشكاوى وسيلة منخفضة التكاليف إلى حد ما لإنفاذ القواعد. بيد أن العديد من الحالات وأنماط الاستغلال تزداد أن يتم ذكرها أو ملاحظتها. ففي جمهورية جنوب أفريقيا، أنشأ مجلس تنظيم التمويل الأصغر مركز لتلقي الشكاوى مجاناً. وذلك لتوصيل المستهلكين مع موظفي الشكاوى الذين يحققون في الشكاوى والإساءات المزعومة.⁹ وبالنسبة للمقرضين الذين يتوصل إلى أنهم انتهكوا قواعد مجلس تنظيم التمويل الأصغر. فإن الإجراء التأديبي يتراوح من العقوبات إلى الطرد من المجلس (وهو ما يعادل إغلاق شركة إقراض أصغر). كما يتيح قانون الائتمان في جمهورية جنوب أفريقيا للمستهلكين الوصول السريع نسبياً والمنخفض التكلفة أيضاً للنظام القضائي عبر محاكم خاصة للمستهلكين.¹⁰

توعية المستهلكين

يعتبر تشجيع توعية المستهلكين عادة إستراتيجية حيوية لحماية المستهلكين. وغالباً ما تتسم إمكانية تعرض المستهلكين للمخاطر بعدم القدرة على اتخاذ اختيارات مدروسة. أو عدم القدرة على ممارسة حقوق تعاقدية أو قانونية. وحتى تكون عملية تشجيع توعية المستهلكين عملية فعالة، فإن تدابير حماية المستهلكين، مثل شروط الإفصاح عن المعلومات، والقواعد المتعلقة بممارسات المقرضين، وآليات رفع الشكاوى، تتطلب من المستهلكين أن يكونوا واعين بالمنتجات والحقوق.

وتتضمن أبسط الطرق إعطاء المقرضين الحق في إلغاء اتفاقيات القروض بدون التعرض للعقوبة خلال فترة محددة بعد التوقيع على عقد ما مباشرة (تعرف هذه الفترة باسم "فترة انتظار") والسماح بالسداد المبكر للقروض بعقوبات محدودة أو بدون عقوبات. ومع ذلك سيتم قريباً استخدام إستراتيجية أخرى في جمهورية جنوب أفريقيا حيث يقضي مشروع قانون الائتمانات الاستهلاكية، الذي سيصبح قانوناً عام 2005، بأن يتخذ المقرضون "خطوات معقولة" لتكوين قدرة للمقرض على السداد قبل منحه قرضاً⁶. كما يمكن المشروع الجهة التنظيمية للائتمان من نشر إرشادات لتقييم القدرة المحتملة للمقرضين على الحصول على قرض.

وثمة وجه مثير للجدل بصورة خاصة من ممارسات المقرضين ويتعلق بالتسعير. إذ تعد عملية حماية المستهلكين من الرسوم وأسعار الفائدة الباهظة هدفاً مهماً لحماية المستهلكين. وتسعى بعض الحكومات للسيطرة على هذه المخاطر عبر قوانين المراجعة التي تضع سقفاً لأسعار الفائدة⁷. وعلى الرغم من ذلك، فإن تحديد ما يشكل مراجعة يعد أمراً صعباً في أحوال كثيرة.

واتخذ (عهد مناصرة المستهلكين) الذي وضعته شبكة التمويل الأصغر ومؤسسة ACCION إنترناشيونال (الإطار 2) نهجاً طوعياً أكثر من كونه إجبارياً لحماية المستهلكين من أسعار الفائدة الباهظة. ويتضمن هذا النهج التزاماً واضحاً "بأسعار فائدة عادلة... لن تقدم أرباحاً مفرطة لكنها سوف تضمن إمكانية بقاء العمل ونموه ليصل ليعطي المزيد من الناس." وفي إطار المقارنة، تتعامل جمعية التمويل الأصغر بجمهورية جنوب أفريقيا (جمعية مقرضي التمويل الأصغر التجارية في جمهورية جنوب أفريقيا) مع هذه القضية بأسلوب أوسع في مدونتها لقواعد السلوك بالنسبة لأعضائها: "وتؤيد الجمعية وجهة النظر القائلة بأنه يتعين أن تحدد قوى السوق الحرة أسعار الفائدة. ولذلك فإن على الأعضاء تقاضي أسعار فائدة ترتبط بالسوق. والجمعية إذ تدعو لفعل ذلك فإنها قد تصدر، وفقاً لتقديرها وحدها، رأياً فيما يتعلق بما يشكل سعر فائدة مفرطاً بالنظر إلى قوى السوق."⁸

ويعتبر تحديد ما هو عادل وما هو مفرط أمراً صعباً خاصة مع اختلاف الظروف المحلية وتغير ظروف الأسواق. وتعول البلدان التي بها تحرير لأسعار الفائدة على الجمع بين الإفصاح عن سعر الفائدة وتنافس المقرضين من أجل تشجيع أسعار فائدة عادلة مع مرور الوقت.

6 "قانون الائتمانات الاستهلاكية" الجريدة الرسمية 26678 (17 أغسطس/آب 2004) www.dti.gov.za/ccrdlawreview/consumercredit/gaz26678.pdf

7 انظر "سقف أسعار الفائدة والتمويل الأصغر" لهلمز وريلي من أجل وصف شامل لهذه القضية.

8 جمعية التمويل الأصغر بجمهورية جنوب أفريقيا - مدونة قواعد السلوك (لينوودريف - جمهورية جنوب أفريقيا: جمعية التمويل الأصغر بجمهورية جنوب أفريقيا - 2004) www.mla.org.za/code_of_conduct.php

9 عنوان موقع مجلس تنظيم التمويل الأصغر هو www.mfrc.co.za

10 علي سبيل المثال، مشروع قانون الائتمانات الاستهلاكية في جمهورية جنوب أفريقيا.

الديون. وإدارة المدَّخرات، والمفاوضات المالية. واستخدام الخدمات المصرفية. والأمثلة الدالة على ذلك في البلدان النامية قليلة، إذ لم تبرز ورقة عمل مشروع المعرفة المالية إلا ثلاثة برامج هي: برنامج بنك رابطة (النساء العاملات لحسابهن) في الهند، وبرنامج (التعليم في العالم) في نيبال، وبرنامج منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة في زامبيا.

القضايا المتعلقة بالتنفيذ

في حين يتفق الكثير من الناس على التدابير المتأصرة للمستهلكين أو تدابير حمايته من حيث المبدأ، فإنهم ربما يختلفون بقوة على الوسيلة المفضلة لإنفاذ ذلك. وعموماً، فهناك نهجان بارزان لذلك:

■ **التنظيم الذاتي للقطاع** - تُشكل المؤسسات داخل قطاع ما اتحاداً يُقر مدونة طوعية لقواعد السلوك، ويوافق على آليات إشراف ومراقبة للالتزام بهذه المدونة، ويتخذ قرارات حول النتائج المترتبة على انتهاكها مثل الطرد من الاتحاد.

■ **وكالة حكومية للإنفاذ**. حيث يتم تحويل جهاز تنظيم تابع للدولة، مثل وكالة لحماية المستهلكين، لإنفاذ القانون ذي الصلة.

وغالباً ما يكون التنظيم الذاتي أكثر مرونةً وعمليةً من اضطلاع الوكالات الحكومية بإنفاذ هذه القواعد لأنه يعكس بدقة أكبر وجهات نظر القطاع. وفي حالة التمويل الأصغر، من غير المرجح أن يفضي التنظيم الذاتي إلى تدابير مفرطة تخفض الوصول إلى الخدمات المالية، بل الأرجح أن يشجع هذا التنظيم الذاتي على الوصول واسع المدى إلى تلك الخدمات المالية وذلك مع مرور الوقت.

ولا يعد المستهلكون ذوو الدراية معرضين بشكل أقل لاستغلال المقرضين، في المقام الأول، فحسب، ولكنهم أيضاً قادرون بشكل أكثر على السعي لإيجاد حلول والحصول على تعويض إذا ما تعرضوا للاستغلال. وتُعلم عملية توعية المستهلكين المقترضين كيف يحصلون على المعلومات الصحيحة في المراحل المختلفة لدورة الإقراض حتى يمكنهم اتخاذ اختيارات اقتراض حكيمة.

ويتعين أن تكون عملية توعية المستهلكين أمراً مميّزاً بداية من مرحلة ما قبل التسويق في بيع منتج أو خدمة. فعلى سبيل المثال، في مجال التمويل العقاري يتعين ألا تبدأ توعية المستهلكين بالأساليب المختلفة المتاحة لقروض شراء المنازل، بل ينبغي أن تكون نقطة البدء هي خيارات الحيازة، من الإيجار إلى الملكية، ثم مجموعة الأدوات المالية (بما فيها المدخرات) المتاحة لمساندة كل خيار.

وتهدف عملية توعية المستهلكين فيما يتعلق بالإقراض (بما فيها التمويل الأصغر) إلى تشجيع المعرفة المالية باعتبار أنها "القدرة على اتخاذ قرارات مدروسة والقيام بالإجراءات اللائقة بشأن الأمور التي تؤثر على الصحة المالية للفرد ورفاهيته".¹¹ وتشمل تلك التوعية المهارات الأساسية للإدارة المالية مثل موازنة العائلة بالإضافة إلى مفاهيم محددة مثل فهم أسعار الفائدة والتضخم. وهذه الموضوعات يجري تدريسها بنجاح في المدارس الثانوية في بعض البلدان ويمكن تدريسها أيضاً ضمن برامج تعليم الكبار. كما أن معظم برامج تعليم المستهلكين تقدمها المنظمات غير الحكومية في مواقع محددة وتمولها مؤسسات خيرية فعلى سبيل المثال، تعزز مؤسسة سيتي جروب (Citigroup) نشاطها في هذا المجال بتمويل مؤسسات غير حكومية في مختلف أنحاء العالم بما يقرب من 10 ملايين دولار أمريكي سنوياً.¹²

ولم تلتق عملية توعية المستهلكين الكثير من الاهتمام وسط جماعة المؤسسات العاملة في مجال التمويل الأصغر حتى الآن. وقد خلصت ورقة عمل حديثة العهد لمشروع المعرفة المالية إلى أن "هناك أمثلة قليلة للغاية لجهود بناء مهارات معرفة مالية بين عملاء التمويل الأصغر أو الجماعات الأخرى من العملاء الذين تستهدفهم هذه البرامج.¹³ وقد أخذت هذه النتائج من بحث على ثلاث قارات ركّز على موضوعات رئيسية هي إدارة الأموال، وإدارة

¹¹ انظر إسي أفريقيا (ECIAfrica) - "دراسة نطاق المعرفة المالية وتقرير برنامج إستراتيجي" (ورقة بحثية كلف بإجرائها FinMark Trust - Vorna Valley - جمهورية جنوب أفريقيا - 2004) الفصل الأول والقسم 7.

¹² للمزيد من المعلومات يرجى زيارة موقع مؤسسة سيتي جروب على الإنترنت: www.citigroup.com/citigroup/corporate/foundation.

¹³ جينيفر سبستاد ومونيك كوهين - "التوعية المالية للفقراء" مشروع المعرفة المالية - ورقة عمل رقم 1 (واشنطن العاصمة: فرص التمويل الأصغر - أبريل/نيسان 2003) - 11. www.micro-financeopportunities.org/publications.

الحكومية ويستفيد من ذلك. (انظر جزء "التنظيم والإنفاز" في عهد مناصرة المستهلكين - الإطار 2) والواقع أن التنظيم الذاتي والإنفاز الحكومي غالباً ما يسيران جنباً إلى جنب. لكن إذا اعتبر الإنفاز الحكومي بديلاً كاملاً عن التنظيم الذاتي فإن كفة الميزان تميل نحو الإفراط في الإنفاز. وقد تؤدي النتيجة إلى تثبيط المنافسة وبالتالي تخجيم الوصول إلى الخدمات المقدمة للفقراء.

الاستنتاجات

تعتبر قضية حماية المستهلكين في التمويل الأصغر تحدياً دائماً. ولن يختلف سوى القليل من المقرضين وواضعي السياسات على المبادئ التي تدعم حماية المستهلكين. وعلى الرغم من ذلك، لا يوجد توافق واضح في الآراء حول نطاق وشدة التدابير الملائمة أو الآليات اللازمة لإنفاذ تلك المبادئ، ولا سيما في البلدان النامية. ونتيجة لذلك، قد تطبق البلدان النامية بصورة غير ملائمة آليات ومناهج نقلًا عن البلدان المتقدمة بدون تقييم حقيقي لتكاليفها ومنافعها وغالباً ما تصاحب ذلك نتائج غير مقصودة.

وفي البلدان التي يكون فيها الضغط السياسي لتنفيذ تدابير حماية جديدة قوياً، يتعين على الجهات التنظيمية وواضعي السياسات أن يدرسوا بعناية التأثير الكامل الذي قد ينتج عن مثل هذه التدابير على النمو ومع مرور الوقت. ويمكن أن تفضي الحماية المفرطة بحق، إلى نتائج تتناقض بشكل مباشر مع المقصود منا. وبدلاً من تشجيع إضفاء الصبغة الرسمية على التمويل الأصغر ودمجه في المسار الرئيسي للقطاع المالي، يمكن أن تضطر مؤسسات التمويل الأصغر إلى العمل خارج أي إطار قانوني. وستؤدي مثل هذه الحالات على الأرجح إلى عدم وجود أية حماية على الإطلاق للمقترضين.

وحتى في البلدان التي لم يشكل استغلال المستهلكين فيها بعد مشكلة، يتمتع تشجيع توعية المستهلكين والممارسات الجيدة في القطاع بميزة مهمة حيث يمكن أن يخفف ذلك من وطأة الضغط المستقبلي الذي يؤدي للتنظيم الزائد عن الحد. إن لم يستأصل شأفته تماماً.

غير أن هناك عائقاً رئيسياً ألا وهو أنه بمجرد طرد أية مؤسسة من الاتحاد لعدم الالتزام فلن يكون للاتحاد بعد ذلك أية سلطة عليها. وقد تواصل تلك المؤسسة ممارساتها الاستغلالية بدون مخاطرة التعرض للعقاب. ويمكن أن تشوّه الممارسات السيئة لمؤسسات ليست عضوة بالاتحاد سمعة القطاع رغم الممارسة الجيدة لأعضائه. وتعتبر هذه المخاطرة مرتفعة بصورة خاصة، إذا عمل عدد كبير من المؤسسات غير المنضمة للاتحاد أو تلك المطرودة منه بحرية دون حُمل تبعات الامتثال. ولن تكون الحوافز كافية للتأثير على غير الأعضاء في الاتحادات أو تشجيع المؤسسات على الإبقاء على عضويتها إلا حين تطور الاتحادات العاملة في القطاع طوعاً اسماً جاريًا ناصعاً وموثوقاً به ومعترفاً به.

يمثل الإطار 2 واحداً من الأمثلة على التنظيم الذاتي: فقد أقرت مؤسسة ACCION إنترناشيونال وشبكة التمويل الأصغر وهما المؤسساتان العضوتان باتحاد في أواخر عام 2004 (عهد مناصرة المستهلكين). وقد وضعت مجموعة عمل نشطة معنية بسياسات مناصرة المستهلكين وتتبع شبكة التمويل الدولية هذا العهد، وتسعى الآن لتوثيق أفضل الممارسات مع اضطلاع الأعضاء بتطبيقه¹⁴. وتتناول مبادئ العهد كافة الفئات الرئيسية لحماية المستهلكين التي أبرزتها هذه المذكرة.

ويمكن أن يصبح الإنفاز الحكومي لقوانين حماية المستهلكين مترهلاً وبيروقراطياً. حيث يقتضي ذلك توفير موارد بشرية ومالية كبيرة للقيام برصد الامتثال وإجراء عمليات تحقيق فعالة في الشكاوى. وبسبب التفويض الممنوح للجهات التنظيمية، يمكن أن تتابع هذه الجهات أهداف حماية المستهلكين بصورة أحادية التوجه وربما كان ذلك على حساب توسيع الوصول إلى أولئك الذين يفتقدون الخدمات حالياً. وعلى الرغم من ذلك، يتميز التنظيم الحكومي عن التنظيم الذاتي الطوعي بأنه يُطبَّق على كافة المؤسسات بصرف النظر عما إذا كانت أعضاء في اتحاد (رابطة) بالقطاع.

ولكل من هذين النهجين مميزات وعيوبه. لكنَّ أيًّا منهما ليس حلاً يناسب الجميع. ويعتمد النهج الملائم للإنفاذ لبلد محدد على مدى نضج وحجم إقراض التمويل الأصغر وعلى المدى (المتصور والفعلي) للممارسات الجائرة للإقراض. بل إن التنظيم الذاتي يمكن أن يتطلب التعاون مع الوكالات

14 للمزيد من المعلومات يرجى زيارة موقع شبكة التمويل الدولية على الإنترنت www.bellanet.org/partners/mfn

وبصرف النظر عن البيئة التنظيمية لحماية المستهلكين. فإن النهج المناصر بصدق للمستهلكين قد يكون حقاً. إستراتيجية البقاء، طويلة المدى، والوحيدة لمقدمي التمويل الأصغر في الأسواق المتسمة بالمنافسة.

ويتعين على مقرضي التمويل الأصغر أن يفكروا ملياً في الالتزام بتعهدات طوعية أو مدونات تشجع حماية فعالة للمستهلكين وتقاليد تراعي احتياجات المستهلكين. وسوف يستدعي الالتزام التام بمدونات المبادئ والممارسة الجيدة التزاماً تنظيمياً على كافة المستويات.

الإطار 2 عهد مناصرة المستهلكين لشبكة التمويل الأصغر ومؤسسة ACCION إنترناشيونال

باعتماد هذا العهد. يوافق أعضاء شبكة التمويل الأصغر على القيام بما يلي:

- تطبيق هذه المبادئ في منظماتهم.
- تشجيع التطبيق واسع النطاق لهذه المبادئ بين مؤسسات التمويل الأصغر في بلدانها.
- مشاركة السلطات التنظيمية في بلدانها حيثما دعت الحاجة لتشجيع السياسات والقواعد الفعالة وغير المرهقة رغم ذلك.
- زيادة الوعي في قطاع التمويل الأصغر على المستوى العالمي فيما يتعلق بأهمية المبادئ المناصرة للمستهلكين.

المبادئ

1. نوعية الخدمة. يتعامل أعضاء شبكة التمويل الأصغر مع كل عميل بإجلال واحترام. ويقدم الأعضاء الخدمات بطريقة ملائمة وفي الوقت المحدد قدر الإمكان.
2. التسعير المتسم بالشفافية. يقدم أعضاء شبكة التمويل الأصغر للعملاء معلومات كاملة ومفهومة حول التكاليف الحقيقية التي يدفعونها للقروض والخدمات المتعلقة بالعمليات. ومقدار ما يتلقونه بسبب المدخرات.
3. تسعير عادل. يقوم أعضاء شبكة التمويل الأصغر بتسعير خدماتهم بأسعار عادلة. ولن تقدم أسعارهم أرباحاً مفرطة لكنها ستكون كافية لضمان أن العمل يمكنه البقاء والنمو ليصل إلى المزيد من الناس.
4. تجنب الإفراط في المديونية. من أجل تجنب الإفراط في مديونية العميل، لن يقترض أعضاء شبكة التمويل الأصغر أي عميل أكثر مما يمكنه حمله عند السداد.
5. ممارسات لائقة لتحصيل الديون. بينما يتعين أن تشمل ممارسات تحصيل الديون على ملاحقة نشطة للمتخلفين عن السداد، يتعامل أعضاء شبكة التمويل الأصغر مع العملاء بإجلال ولن يحرمهم من قدراتهم الأساسية من أجل الاستمرار نتيجة سداد القرض.
6. خصوصية معلومات العميل. يقوم أعضاء شبكة التمويل الأصغر بحماية المعلومات الخاصة بالعملاء من الوصول إلى الآخرين غير الخوّلين قانونياً بالاطلاع عليها.
7. السلوك الأخلاقي للموظفين. يلزم أعضاء شبكة التمويل الأصغر موظفيهم بمعايير رفيعة فيما يتعلق بتضارب المصالح والسلوك غير الأخلاقي لاسيما السلوك الذي يلحق الضرر بالعملاء (مثل العمولات غير القانونية)، وسيتعرض الموظفون الذين ينتهكون هذه المعايير للعقوبة.
8. آليات المعلومات التقييمية. يوفر أعضاء شبكة التمويل الأصغر قنوات رسمية للاتصال مع العملاء ويمكن للعملاء من خلالها إعطاء معلومات تقييمية حول نوعية الخدمة. وتشمل هذه القنوات آليات للرد على عملاء محددين فيما يتعلق بشكاواهم الشخصية.
9. إدماج السياسات المناصرة للمستهلكين في العمليات. يجعل أعضاء شبكة التمويل الأصغر التوجه المناصر للمستهلكين سمة مميزة للطريقة التي يديرون بها العمل عبر جهود عديدة على غرار تدريب الموظفين والحوافز، والتوعية المالية للعملاء، وبرامج إرضاء العميل. وما شابه ذلك.

التنظيم والتنفيذ

تقر الشبكة بأنه على الرغم من أن كافة مؤسسات التمويل الأصغر تلتزم في عالم مثالي بهذه المبادئ طوعاً. فإن الواقع كثيراً ما يختلف. ويجب ألا توضع مؤسسات التمويل الأصغر في وضع تنافسي سيئ بالتزامها بهذه المبادئ بينما تتجاهلها المنظمات الأقل اتباعاً لما يمليه الضمير. وفي مثل هذه الحالات، ربما يكون اتخاذ تصرف جماعي، سواء من قبل القطاع أو السلطات التنظيمية، مطلوباً لفرض تطبيق هذه المبادئ.

المصدر: www.bellanet.org/partners/mfn

ECIAfrica. "Financial Literacy Scoping Study and Strategy Project: Report." Paper commissioned by FinMark Trust, Vorna Valley, South Africa, 2004.

Helms, Brigit, and Xavier Reille. *Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far*. CGAP Occasional Paper, No. 9. Washington, DC: Consultative Group to Assist the Poor, September 2004. Available from www.cgap.org/publications/occasional_papers.html.

Microfinance Gateway. "Q&A with Elisabeth Rhyne: ACCIÓN and MicroFinance Network's Pro-Consumer Pledge." Washington, DC. www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21416

Rhyne, Elisabeth. "Taking Stock: Consumer Protection in Microfinance—A Non-Regulatory Approach." Washington, DC: Microfinance Gateway, October 2003. Available from www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21419.

Robie, Julie. "EU Consumer Protection Laws Requiring MFI Compliance." Internal memorandum, April 1, 2004.

Sebstad, Jennefer, and Monique Cohen. "Financial Education for the Poor." Financial Literacy Project, Working Paper No. 1. Washington, DC: Microfinance Opportunities, April 2003, 11. Available from www.microfinanceopportunities.org/publications/.

رجاءً، لا تتردد في مشاركة مذكرة المناقشة
المركزة تلك مع زملائك ولا تتردد في طلب
نسخ إضافية من هذه الدراسة أو غيرها في
هذه السلسلة.

ترحب المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء
بتعليقاتكم على هذه الدراسة.

CGAP

1818 H Street, NW
MSN Q4-400
Washington, DC 20433 USA

هاتف: 202-473-9594
فاكس: 202-522-3744

البريد الإلكتروني:
cgap@worldbank.org

موقع الإنترنت:
www.cgap.org