

وضع لوائح تنظيم العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري: الهواتف الجواله والتكنولوجيات الأخرى لزيادة القدرة على الحصول على التمويل

وماكينات قراءة رموز الأسعار في مراكز البيع (POS). ويتيح هؤلاء المراسلون إمكانية الحصول على الخدمات المالية في ١٦٠٠ من بلدات البرازيل (ربع البلديات) التي كانت قبل سبع سنوات تقتصر إلى وجود أي من منافذ الخدمات المالية.

يجد صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في كافة بلدان العالم أنفسهم في مواجهة مسألة كيفية مقارنة وضع اللوائح التنظيمية بشأن هذا الحيز الجديد والسريع التطور في نقطة تلتقي عندها التكنولوجيا بالخدمات المالية. وسيمضي واضعو اللوائح التنظيمية بعيداً في تحديد فقط ما إذا كان العمل المصرفي بدون فروع للبنوك مسموحاً به 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.^٢

... وفي الفلبين، تقوم شبكتنا خدمات الهاتف الجوال بتقديم ما هو معادل وظيفياً للتعاملات المصرفية الصغيرة لحوالي ٥,٥ مليون من زبائنها.

المسائل المحيطة بوضع لوائح تنظيم الخدمات المصرفية بدون فروع للبنوك - الموجهة بصفة محددة للفقراء ممن لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم - لم تبدأ في اجتذاب الاهتمام الشامل والمنهجي إلا في الآونة الأخيرة.^٣ وسعت البحوث التي استندت إليها هذه المذكرة إلى توسيع قاعدة الشواهد والأدلة. ولهذا الغاية، قمنا في النصف الأول من العام ٢٠٠٧ بزيارة سبعة بلدان، حيث نجد صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية أنفسهم في مواقع جديدة من صنع السياسات تتعلق بوضع لوائح تنظيم الخدمات المصرفية بدون فروع للبنوك الموجهة للفقراء الذين لا تقدم لهم خدمات مصرفية في مناطق: أفريقيا (جنوب أفريقيا وكينيا) وآسيا (الفلبين،

حين توقع مقال مثير نشرته مجلة *The Economist* 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 تخزنها وتقلها الهواتف الجواله بدأ يظهر في البلدان النامية أيضاً. فزي كينيا، اجتذبت خدمات المحفظة الجواله M-PESA التي تقدمها شركة Safaricom مليوناً من المشتركين المسجلين في غضون ١٠ أشهر (في بلد يقل فيه عدد من لديهم حسابات مصرفية عن ٤ ملايين شخص). وفي الفلبين، تقوم شبكتنا خدمات الهاتف الجوال بتقديم ما هو معادل وظيفياً للتعاملات المصرفية الصغيرة لحوالي ٥,٥ مليون من زبائنها.

يتزايد سريعاً عدد صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية في البلدان الأخرى النامية والسائرة على طريق التحول إلى نظام السوق الذين يروون لهم "العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري"^٤ - استخدام أنواع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) وقنوات التعاملات الفردية خارج البنوك لتخفيض تكاليف تقديم الخدمات المالية للمتعاملين فيما يتخطى نطاق وصول العمل المصرفي التقليدي.

يدور الكثير من الحديث حالياً حول الهواتف الجواله. ولكن بدأ أيضاً انتشار مناهج أخرى للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك. فزي البرازيل، لدى البنوك أكثر من ٩٥٠٠٠ "مراسلين" مصرفيين - وهم تجار محليين، ومكاتب بريد، ومحلات بيع بطاقات يانصيب موزون جميعاً بآلات قراءة بطاقات الائتمان

١ ستبدأ جمهورية المالديف في السنة القادمة عملية تحول تستهدف أن تصبح أول بلد في العالم يُتيح القدرة على الحصول على الخدمات المالية الشاملة، حتى لأشدّ القرويين فقراً في أقصى جزيرة من جزر تلك الجمهورية، وذلك باستخدام شبكة الهواتف الجواله التي تصل الآن إلى حوالي ١٠٠ في المائة من سكانها، علماً بأنها جمهورية مؤلفة من حوالي ٢٠٠ جزيرة مأهولة بمعثرة على رقعة واسعة من المحيط الهندي، وهي بلد مختلف عن اليابان من حيث اقتصاده وعدد سكانه كاختلاف أي بلدين جزيريين عن بعضهما.

٢ 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 تطوي الخدمات المالية المعنية مباشرة على مصرف أو تشكّل «نشاط عمل مصرفي» بموجب اللوائح التنظيمية المحلية.

٣ إضافة إلى اللوائح التنظيمية، ستحدد قضيتان أخريان متصلتان ببعضهما مدى سرعة تصاعد العمل المصرفي بدون فروع للبنوك وتوسيعه لنطاق إمكانية الحصول على الخدمات المالية على نحو جوهري (١) وضع نماذج العمل الناجحة التي تُبين كيفية تقديم الخدمات المالية لمنخفضي الدخل - مع تحقيق الربح - باستخدام التكنولوجيا، و (٢) 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.

٤ 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 Branch-less Banking for the Poor: Rewards, Risks, and Regulation" (Lyman, Ivatury, and Staschen 2006) (hereafter CGAP 2006) للخدمات المصرفية بدون فروع للبنوك. وفي الآونة الأخيرة، تناولت عدة فصول من وثيقة سياسات فودافون بعنوان "Transformational Potential of M-Transactions" (Vodafone Group Plc. 2007) بعض محاور التركيز نفسها وتوسّعت فيها.

والهند، وباكستان) وأوروبا وآسيا الوسطى (روسيا) وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (البرازيل).^٥

خلفية مرجعية

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

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 للبنوك حيز التصعيد بأمان وسلامة. وتتيح هذه المذكرة الإرشادات والتوصيات المستندة إلى تحليل لمختلف التجارب العملية والخبرات التي مرّ بها صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في تلك البلدان.

الموضوعات والتوصيات الرئيسية بشأن وضع لوائح تنظيمية للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييرية

فروع للبنوك وبين مخاطر إقامة أو تدعيم مؤسسات احتكار غير صديقة للزبائن، فضلاً عن تشجيع قابلية العمل المشترك)

فما هي توصياتنا؟ على الرغم من صعوبة الإدلاء بأقوال معيارية قوية في هذه البيئة الدينامية، تقودنا البحوث التي أجريناها لوضع توصيات متعلقة بالخطوات (أنظر الصفحات ١٧-١٩) وتوصيات متعلقة بالمضمون في أن واحد (أنظر الصفحتين ١٩-٢٠). ويمكن إيجاز التوصيات الرئيسية المتعلقة بالمضمون كما يلي:

- السماح لمنافذ التجزئة (التعامل مع الأفراد) غير المصرفية بالعمل كوكلاء - والنظر بعناية في أية قيود ومعوقات على مجموعة الوكلاء المسموح لهم وأنواع العلاقات المسموح بها (الصفحة ١٩).
- تطوير نهج تجاه مكافحة غسل الأموال/محاورة تمويل الإرهاب مستند إلى المخاطر ومُتكيف مع واقع التعاملات الصغيرة التي تتم عن بُعد من خلال وكلاء (الصفحة ١٩).
- توضيح الحدود القانونية بين مدفوعات التجزئة والنقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُختزنة الأخرى من جهة والإيداعات المصرفية من جهة أخرى (الصفحة ٢٠).
- خلق فئة في اللوائح التنظيمية خاصة بالقيمة المُختزنة إلكترونياً تُسهّل مشاركة غير البنوك في إطار مهام محددة (الصفحة ٢٠).
- خلق آليات بسيطة ولكنها قوية لحماية المستهلكين، بما يشمل: مشاكل الوكلاء في (منافذ) التجزئة، والتعويض عن المظالم وإنصافها، وشفافية الأسعار، وخصوصية بيانات المستهلكين (الصفحة ٢٠).
- النظر في بيئة المنافسة المحتملة على الأمد الطويل في ضوء الواقع الحالي وكيفية بلوغ الهدف المُتمثّل في قابلية العمل المشترك (الصفحة ٢٠).

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

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 للبنوك التغييرية.

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

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

ونصنّف أربعة موضوعات باعتبارها موضوعات سياسات ولوائح تنظيمية من "الجيل القادم". ومع أنها يمكن أن لا تمنع العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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 المُختزنة الأخرى (ولاسيما حين تصدرها أطراف خلاف البنوك المُرخّصة تماماً والخاضعة للإشراف على نحو تحوّطي)
- الحماية الفعلية للزبائن (على عدة جهات متنوعة)
- لوائح تنظيمية اشتمالية بشأن أنظمة الدفع والإشراف الفعلي على نظام الدفع مع بلوغ العمل المصرفي بدون فروع للبنوك الحجم المطلوب
- السياسات الناظمة للمنافسة بين القائمين على تقديم تلك الخدمات (بما يحقق التوازن بين حوافز للرواد لإدخالهم في أنشطة العمل المصرفي بدون

^٥ 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 للبنوك 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 للبنوك). وتتضمن هذه المذكرة معلومات عن الأوضاع القانونية والتنظيمية في هذه البلدان حسبما نعتقد أنها دقيقة كما هي في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٧.

في النموذج غير المستند إلى البنوك، لا تكون للزبائن علاقة تعاقدية مباشرة مع مؤسسة مالية مُرخصة تماماً وخاضعة للإشراف التحوطية. 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 المُخزنة.^٦ 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 مُعتمداً 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 المُخزنة أو استرجاعها بتحويلها إلى نقود.

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

تكمن الأهمية التنظيمية للفرق بين النموذج المستند إلى البنوك والنموذج غير المستند إلى البنوك في حقيقة أنه يقف وراء كل من التعاملات في إطار النموذج المستند إلى البنوك مؤسسة مالية مُرخصة تماماً وخاضعة للإشراف التحوطية. ولكن قد تعطي هذه الحقيقة اطمئناناً زائفاً لواقعي السياسات. فالشواهد المستفادة من البلدان التي شملتها الدراسة تُبين أنه في بعض الحالات يمكن أن يكون البنك المعني في النموذج المستند إلى البنوك أحال لجهات خارجية غير مصرفية الكثير من المسؤوليات - والمخاطر - مُحوّلاً بذلك بالفعل التركيز الرئيسي للاهتمامات التنظيمية من البنك المُرخّص الخاضع للإشراف التحوطية إلى الشريك غير المُرخّص.

التجزئة المحلية التي يمكن استخدامها كوكلاء للقيام بوظيفة القبض/الدفع - يمكن أن يكون تقديم الخدمات المالية من خلال العمل المصرفي بدون فروع للبنوك أرخص بكثير من تقديمها على النحو التقليدي. فالعمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييري يدخل في حيز غير مطروق في أوجه اللوائح التنظيمية. فاللوائح الخاصة بالنظام المالي حالياً من المرجح أن تكون إذا جرى تطبيقها على العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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 للبنوك.

تكنولوجيات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك

التغييري. تُسهّم التكنولوجيا في إطار العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييري 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 المُستخدمة في ذلك عادة فهي الهواتف الجوال (مثلاً: يتم استخدام الهواتف الجوال في خدمات GCash التي تقوم بتقديمها شركة Globe Telecom في الفلبين) وشبكات وسائل مراكز البيع التي تأخذ تفاصيل بيانات المتعاملين من بطاقات بلاستيكية (مثلاً: البطاقات التي يستخدمها بنك Caixa Economica في البرازيل). وفي بعض الأحيان، تقوم الشركات بتقديم هذين النوعين من الخدمات معاً من خلال الهواتف النقالة والبطاقات (وهذا ما تقوم به WIZZIT و MTN Banking في جنوب أفريقيا و Smart Money في الفلبين). وفيما عدا قضايا: أمن البيانات، وقدرات تحديد هوية الزبائن، والسياسات الناظمة للمنافسة، فإن التكنولوجيا المُستخدمة 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.^٦ من منظور اللوائح التنظيمية، من المفيد اعتبار العمل المصرفي بدون فروع للبنوك مؤلفاً من نموذجين أساسيين (CGAP 2006). في النموذج المستند إلى البنوك، تكون للزبائن علاقة تعاقدية مباشرة مع مؤسسة مالية مُرخصة وخاضعة للإشراف التحوطية - 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.^٧

^٦ نستخدم هنا عبارة «مستند إلى البنوك» وليس عبارة «تصدره البنوك» الواردة في CGAP 2006 - لأنه في العديد من الحالات تتصدر جهات فاعلة غير مصرفية عملية إقامة وتنفيذ أنظمة العمل المصرفي بدون فروع للبنوك ولو أن البنك من منظور الأطر القانونية واللوائح التنظيمية هو الجهة التي تقوم بتقديم الخدمات المعنية.

^٧ في إطار النموذج المستند إلى البنوك، تقوم مؤسسة مالية مُرخصة وخاضعة للإشراف التحوطية بتقديم التعاملات حتى الوحيدة من بينها كخدمات الدفع.

^٨ 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.

تري أعداد متزايدة من شركات تقديم تلك الخدمات إمكانية تخطي العمل المصرفي بدون فروع للبنوك مجرد المدفوعات والخدمات الأخرى لتحويل النقود. وهي تواقفة لتوسيع نطاق وصولها ليشمل أنشطة الإقراض وقبول الإيداعات - وحتى خدمات سمسة أنشطة التأمين.

تتباين المخاطر مع قيام جهات تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك بالتحرك عبر مجموعة متنوعة (أنظر الجدول ١) من أبسط خدمات الدفع (التي يمكن أن

تخطي خدمات الدفع إلى القيام بتقديم كامل مجموعة الخدمات المالية؟ تعتبر إلى حد بعيد خدمات المدفوعات والخدمات الأخرى الخاصة بتحويلات الأموال أهم نوع من أنواع التعاملات الدافعة لحجم التعاملات (ومن ثم الإيرادات) في نماذج العمل المصرفي بدون فروع للبنوك في معظم البلدان التي شملتها الدراسة^٩. علماً بأن 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^{١٠} ولكن

الجدول ١. حسابات القيمة المُختزنة على خلفية تعدد خدمات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك

الوصف	مجرد المدفوعات	حساب القيمة المُختزنة	الإيداعات / الحسابات المدينة لدى البنوك
شركة تقديم الخدمات تقوم بتسهيل المدفوعات المستحقة إلى طرف ثالث	شركة تقديم الخدمات تقبل الأموال الواجبة الأداء وتدعها في حساب افتراضي ترصده وتحفظ به نيابة عن المتعامل المعني	علاقة تعاقدية مع مؤسسة مُرخصة تماماً وخاضعة للإشراف التحوطي لعيازة الأموال الواجبة الدفع في حساب نيابة عن المتعامل	
الدفع فقط	خدمات تعاملات استلام وتسديدات متعددة؛ قد تشمل صلات مع خدمات مالية أخرى كالاثتمان والتأمين والادخار	خدمات تعاملات استلام وتسديدات متعددة؛ قد تشمل السحب على المكشوف أو تسهيلات ائتمانية	
لا	لا	نعم (أحياناً)	
لا	نعم	نعم	
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	
لأجل قصير (عادة < ٣ أيام)	متوسطة	متوسطة	
آلات الدفع (روسيا)؛ البريد الروسي؛ تسديد الفواتير عبر Easypay (جنوب أفريقيا)؛ Sokotele (كينيا)	M-PESA (كينيا)، GCash (الفلبين)، WebMoney (روسيا)	Banco و Caixa Economica و Popular و Banco Postal و Lemon Bank (البرازيل)؛ WIZZIT، MTN (جنوب أفريقيا)؛ Equity Bank (كينيا)؛ Money، Rural banks (الفلبين)؛ ICICI، State Bank of India (الهند)؛ Tavrishesky Bank/ Beeline، Moscow Social Card (روسيا)	

٩ لم يبدأ حتى الآن في باكستان تقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع البنوك 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 يهيئان على نظام العمل المصرفي بدون بنوك. وفي الهند، تعتبر القروض الصغرى في إطار التمويل الأصغر سمة بارزة جزئياً نتيجة النمو السريع في شركات بنك ICICI مع مؤسسات التمويل الأصغر القائمة بمهمة الوكيل. وتسمى عدة مبادرات حديثة العهد في استقطاب مدفوعات المزايا الحكومية أو التحويلات الحكومية إلى نماذج سليمة وقابلة للاستمرار من بين نماذج العمل المصرفي بدون فروع للبنوك (مثلاً: النموذج الذي اعتمده بنك دولة الهند مع خطة ضمانات العمالة في المناطق الريفية من ولاية أندرا براديش).

١٠ انطلق برنامج تحويلات النقود الجوال الذي اعتمده شركة GSMA بهدف الاستفادة من سعة انتشار وسهولة استخدام الاتصالات الجوالية لتمكين ٢٠٠ مليون من العاملين المغتربين على الصعيد العالمي من إرسال التحويلات بسهولة وأمن إلى من يعولونهم، وليس لدى العديد منهم حسابات مصرفية.

- الإدارة التحوطية للمخاطر: فروق الأوصاف فيما بين - ولوائح تنظيم - المدفوعات البسيطة، والنقود الإلكترونية، وأدوات القيمة المُخترنة الأخرى والإيداعات
- الوكالة: استخدام وكلاء التجزئة في القيام بوظائف القبض/الدفع والوظائف الأخرى المتعلقة بالتواصل مع الزبائن
- مكافحة غسل الأموال/محرارية تمويل الإرهاب: القواعد المُطبقة 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، وتقادي الهيمنة غير الواجبة على الأسواق، وتحقيق التوازن بين التنافس والتعاون
- حماية المستهلكين: القواعد الناظمة لكل من: المسؤولية وحق الرجوع، والإفصاح عن المعلومات، وخصوصية وأمن البيانات
- التجارة الإلكترونية والأمن الإلكتروني: القواعد بشأن الوضع القانوني للتعاملات المُجازة 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 للتعاملات تبعاً للقنوات وأنواع الجهات المعنية
- اللوائح الناظمة للاتصالات السلكية واللاسلكية: القواعد التي تؤثر في الخدمات المالية المستندة إلى الهواتف الجوّالة

لا تُثير مخاطر تُذكر للزبائن أو للنظام المالي فيما يتخطى مخاطر المقاصة والتسوية^{١١} إلى الطرف الآخر الذي هو قبول الإيداعات تماماً من الأفراد (وهو ما يثير المجموعة الكاملة من هواجس حماية المودعين والنظام التي هي الدافع للوائح التنظيمية والإشراف التحوطية).^{١٢} ومع تباين المخاطر، يتباين نوع اللوائح التنظيمية المناسب أيضاً. وتحتل النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترنة مكاناً خاصاً على طول نطاق هذه المجموعة. فبالنسبة لصانعي السياسات أو واضعي اللوائح التنظيمية، قد تبدو حسابات القيمة المُخترنة التي تتيجها باستخدام النموذج غير المستند إلى البنوك خدمات GCash في الفلبين و M-PESA في كينيا مثل المعادل الوظيفي لحساب تعاملات مصرفية ولو أن التعاملات المنفردة صغيرة. ولكن وضع اللوائح الناظمة لهذا النشاط بالطريقة نفسها التي تتعلق بحسابات التعاملات المصرفية في البنوك المُرخصة تماماً والخاضعة للإشراف 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 ترتكز إليها اللوائح التنظيمية والإشراف التحوطية سوى جزء من قضايا السياسات واللوائح التنظيمية التي تواجه صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية أثناء وضع اللوائح الناظمة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيير. علماً بأن النهج التشخيصي^{١٣} الذي جرى استخدامه في البلدان التي شملتها الدراسة نظر في أثر مجالات السياسات واللوائح التنظيمية التالية:

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

دولار أمريكي سنوياً من المُنح من أجل: الدراسة في المدارس، والغذاء، ودعومات الدخل من خلال شبكتها التي تتضمّن أكثر من ١٩٠٠٠ مركز مساعدة شاملة ١٢٢٥٥ وكيلاً (Caixa Economica 2007). ومن خلال توجيه تلك التدفقات إلى حسابات، تأمل الجهات التي تقوم بتقديم تلك الخدمات في تقديم خدمات مالية أخرى مُدرّة 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 للبنوك في إقامة نموذج عملهم ونشاطهم في ضوء تدفقات إيرادات يمكن التحويل عليها، ومنها: التحويلات، والمزايا الاجتماعية الحكومية، أو مدفوعات الأجر، التي يمكن للمتعاملين (ولاسيما المتعاملين منخفضي الدخل) استخدامها لتمويل حسابات القيمة المُخترنة أو الحسابات المصرفية. فالفلبين - على سبيل المثال - تستقطب ١٥ بليون دولار أمريكي من التحويلات سنوياً، في إطار تدفقات عالمية تبلغ ٢٧٥,٩ بليون دولار أمريكي من التحويلات العابرة للحدود (World Bank 2007). وفي البرازيل، تقوم شركة Caixa Economica بإيصال أكثر من ٤,٢ بليون

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

١٢ 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).

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

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 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 الدراسة^{١٤} ويمكن أن يكون أبرز مخاطر التعود عن القيام بما ينبغي القيام به حادث مذهل كان بالإمكان تفاديه - حادث يسبب للمستهلكين ولصانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية الامتعاض من فكرة العمل المصرفي بدون فروع للبنوك.

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، هنالك مخاطر كبيرة من أن لا تقوم 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 للبنوك في السياق الحالي السريع التطور؟ في مواجهة هذه التحديات، قد يميل صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية إلى تأجيل اتخاذ إجراءات حتى ظهور معايير واضحة بشأن الممارسات الجيدة فيما يتعلق بوضع اللوائح الناظمة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك. ولكن الشواهد من البلدان التي شملتها الدراسة تُبيّن أن هذه

متى تكون اللوائح الناظمة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك "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^{١٥}*

البعد التكميلي بشأن النظر في مسألة التناسب في وضع اللوائح التنظيمية بشأن العمل المصرفي بدون فروع للبنوك - وهو المعنى بإمكانية تراحم 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 متمسماً 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 المُحتزنة الاتصالية التي تتيحها شركة غير مصرفية تقوم بإصدار البطاقات المسبقة الدفع - قد تمتاز بمستوى من 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 تفرضها على هذه الصناعة يجب أن تكون متناسبة مع المنافع المتوقع أن تسفر عنها تلك القيود. وفي إطار إصدار الأحكام في تلك المجالات، نراعي 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 September 25, 2007, at <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml> *

١٤ قضايا التقود الإلكترونية المستندة إلى شبكة الإنترنت مزدهرة في روسيا. فشبكات WebMoney وحدها لديها أكثر من ٣،٤ مليون مستخدم مسجل وتقوم بتيسير ما يزيد على مليونين من التعاملات في الشهر، بقيمة تبلغ ١٢٢ مليون دولار أمريكي. واشترى المتعاملون من أكشاك ومحلات تجارية بطاقات تحمل أرقاماً تظهر بالحدك، 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 للباقة على الإنترنت باستخدام شبكة الإنترنت أو الهواتف الجوال (http://www.smartmoney.co.ke). وتبلغ هذه الشبكة عن "عدة آلاف" من المتعاملين وبدأت عملها في أبريل/نيسان من العام ٢٠٠٦ بدون ترخيص.

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

الشروط "الضرورية ولكن غير الكافية". يمكن اعتبار أول موضوعين رئيسيين شَرْطَيْنِ مُسبقين تنظيميين "ضروريين ولكن غير كافيين" لظهور العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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 المُسبقين لن يكون العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييرية ممكناً من الوجهتين القانونية والاقتصادية.

الوكلاء. العنصر المشترك بين مختلف نماذج العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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 تُتاط بها مهمة التفاعل المباشر مع الزبائن يمكن أن تكون أو لا تكون "وكلاء" - بالمعنى القانوني

من بين المخاطر الأخرى أن لا ينطلق العمل المصرفي بدون فروع للبنوك بسبب المعوّقات 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.

إذا كان عدم اتخاذ إجراء بشأن الابتكار ينطوي على تكلفة عالية ممكنة، فكيف يستطيع المُحدّثون لإتاحة القدرة على الحصول على الخدمات من بين صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية الاستجابة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك **استجابة متناسبة**؟ ولن يكون الجواب واحداً من بلد لآخر، ولا حتى من أحد جوانب العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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 المعنى نفسه، وذلك بسبب تفاوت مستويات وطبيعة وسرعة تطوّر الأسواق.

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

مما يسهم في التحدي المائل في اشتقاق المبادئ الرئيسية العامة كافة أوجه التباين فيما بين البلدان التي شملتها الدراسة من حيث: الأنظمة السياسية، والاقتصاد، والجغرافيا،

القضايا الرئيسية الخاصة ببلدان محددة

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

سهّل انخفاض التكلفة لخدمات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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 الأونة 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 على 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 هنالك بديل عن التحليل التشخيصي المُتعمق على مستوى البلدان بما يُبرز قضايا إمكانية الحصول على الخدمات، وهي قضايا قد لا تكون رئيسية في بلدان أخرى. وتتضح هذه النقطة من أمثلة من باكستان والبرازيل.

تواجه شركات الهواتف الجوّالة (MNOs) في باكستان بعض أشد المنافسة وأدنى متوسط إيرادات بنسبة المُستخدم في العالم، مما يثير سباقاً للعشور على خدمات ذات قيمة مضافة تؤدي إلى زيادة الإيرادات، ومنها العمل المصرفي بدون فروع للبنوك المستند إلى الهاتف. كما تسعى عدة مؤسسات تمويل أصغر رائدة لتنفيذ خطط يمكن أن تشمل صلات مع شركات الهواتف الجوّالة. وتقرض باكستان ضريبة القيمة المضافة وضريبة إنتاج على شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية يبلغ مجموعهما ٢٦ في المائة. فإذا تم تطبيقها على شراء وبيع القيمة المُختزنة إلكترونياً، يمكن أن يؤدي ذلك إلى جعل العمل

الحقيقي - للبنك أو المؤسسة غير المصرفية التي ينوبون عنها في التفاعل مع الزبائن الفقراء، وذلك تبعاً لنظام اللوائح التنظيمية المعني والاتفاقيات التعاقدية التي يتم إبرامها.^{١٥} ولكن لا غنى عن الوكلاء للسبب 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).^{١٦}
- يتيحون للزبائن في آن واحد السهولة^{١٧} وبيئة يشعرون فيها بالراحة في إجراء التعاملات.^{١٨}

فالمصرف المركزي البرازيلي هو الذي خلق فكرة "مراسلي البنوك" في العام ١٩٧٣، بما يسمح للبنوك بتكليف الغير في جباية وتجهيز معاملات الدفع. وفي العام ١٩٩٩، قام مجلس النقد الوطني بتوسيع نطاق الأنشطة التي يمكن تكليف المراسلين 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 المراسلين بما يزيد على ٥٠ في المائة فيما بين العام ٢٠٠٠ والعام ٢٠٠٦ إلى أكثر من ٩٥٠٠٠. (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 المبرمة 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 ٤٨ ساعة.

وعلى نقيض ذلك، لا يسمح "منشور مراسلي مؤسسات الأعمال ومُسَهِّل أنشطتها" - الصادر في أوائل العام ٢٠٠٦ 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

يؤدي استخدام وكلاء التجزئة إلى إطلاع صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية على مخاطر جديدة أو مُعززة ينبغي عليهم النظر فيها بكل جدية (CGAP 2006). فعلى سبيل المثال، يُشكّل 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 التقييد بمعايير مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وأيضاً لحماية المستهلكين - وهذان موضوعان رئيسيان آخران حاسماً الأهمية بالنسبة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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.

١٥ قارن بين «المراسلين 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 وتشترى 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».

١٦ في روسيا، أدى العمل المصرفي بدون فروع للبنوك إلى المزيد من تخفيض التكاليف من خلال استخدام مكائبات الدفع الأوتوماتيكية. وتبلغ تكاليف تشغيل المكتب الواحد - حتى المكتب الذي ليس فرعاً كاملاً - ٢٠٠٠٠٠ دولار أمريكي عادة من حيث إنشائه، مقارنة بمبلغ ٧٥٠٠ دولار أمريكي بالنسبة لماكينه الدفع الأوتوماتيكية.

١٧ الفقراء الذين لا يتم تقديم خدمات مصرفية لهم يعيشون في اقتصادات قائمة على استخدام المال النقدي حيث القيمة الإلكترونية - سواء كانت مخترنة 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.

١٨ 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.

ومع أن عدم وجود لوائح تنظيمية بصفة عامة في نموذج العمل المصرفي بدون فروع للبنوك المستند إلى مؤسسات غير مصرفية الذي تمارسه 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 شركات جديدة تقوم بإصدار أدوات اختزان القيمة الإلكترونية - ليتم الوصول إليها عبر البطاقات مسبقة الدفع - وليس هنالك ما تخسره (معداً أموال الزبائن) عند حدوث الاحتيال أو سوء الإدارة.

مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب.^{١٩} في العديد من البلدان، يعتبر اعتماد نهج مستند إلى المخاطر بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب الشرط المسبق الثاني الأكثر أهمية حاسمة من بين شروط اللوائح التنظيمية بشأن انطلاق العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييرية.^{٢٠} 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، هنالك مخاطر الحيولة دون انطلاق العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييرية.

يقوم فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب (FATF) بوضع المعايير الدولية بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة 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 "إعرف 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 التوكل عليها" (التوصية رقم ٥ من توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب).^{٢١}

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 تستخدم لتعبئة الإيداعات على نطاق صغير لحساب المؤسسات المالية المرخص لها بالعمل المصرفي.

سلّطت 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 تميم المنشور الصادر عن بنك الهند الاحتياطي بسنتين تقريباً، لم تشهد الهند سوى اعتماد متواضع للعمل المصرفي بدون فروع البنوك التغييرية. 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 ٩٥٠٠٠ 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 M-PESA من خلال الهواتف الجوالة بحيث لا تشكل "أنشطة عمل مصرفي" بمقتضى قانون البنوك الكيني. وهذا ما يترك للشركة التي تقدم خدمات M-PESA - شركة Safaricom (وتتشارك في ملكيتها الحكومة الكينية وشركة فودافون وهي شركة اتصالات سلكية ولاسلكية دولية كبيرة) حرية اختيار وكلائها استناداً إلى رأيها التجاري وحده.

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

١٩ تم إجراء بحوث على مكافحة غسل الأموال ومحاربة 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 ومحاربة تمويل الإرهاب في العمل المصرفي بدون فروع للبنوك باستخدام الهواتف الجوالة (Chatain et al, forthcoming). وترتكز تلك الدراسة فقط على مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وتتناول فقط أنواع النهج المستند إلى استخدام الهواتف الجوالة في العمل المصرفي بدون فروع للبنوك. ولكن النتائج تشكل مساهمة هامة في المعرفة المتوفرة عن هذه المجموعة الفرعية من موضوعات سياسات ولوائح تنظيم العمل المصرفي بدون فروع للبنوك. وعلى الرغم من استخدام مصطلحات مختلفة في تلك الدراسة، فإن نتائجها متسقة تماماً مع البحوث التي تم القيام بها من أجل هذه المذكرة.

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

٢١ تطبق هذه التوصية أيضاً على التحويلات. كما تدعو التوصية الخاصة رقم ٧ الصادرة عن هذا الفريق للبلدان للتأكد من أن المؤسسات المالية والجهات الأخرى التي تقوم بتحويل الأموال تحصل على معلومات مفيدة عن الجهة البائدة لعملية التحويل المعنية (الاسم، والعنوان، ورقم الحساب) بشأن تحويلات الأموال والمسائل ذات الصلة التي يتم إرسالها وضرورة بقاء تلك المعلومات مرفقة باستمارة التحويل من البداية حتى النهاية.

من أنظمة مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في العديد من البلدان حيزاً لفتح الحسابات دون التعامل وجاهياً، بما في ذلك العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم المُكلف بهما موظفو وكلاء تجزئة غير مصرفيين، أو فتح الحسابات عن بُعد، مع تقديم بيانات الزبون المعني إلكترونياً والتحقق منها من خلال معلومات من ظرف ثالث مستقل.

يمكن أن تؤدي هذه الأنواع من المُعوقات إلى إيقاف العمل المصرفي بدون فروع للبنوك قبل أن يبدأ. ولكن تجربة جنوب أفريقيا والفلبين تتيح بعض التشجيع لصانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية في البلدان الأخرى الذين يريدون في آن واحد اعتماد نظام من اللوائح التنظيمية بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب^{٢٢} والعمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيير.

في الفلبين، استطاع صانعو السياسات تشديد اللوائح الناظمة لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وتنفيذ تلك اللوائح بما يكفي لرفع اسم الفلبين من القائمة السوداء التي اعتمدها فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب والتي تضم البلدان والمناطق غير المُتقيدة بالتوصيات. وفي الوقت نفسه، توصلوا إلى تسويات تنظيمية سهّلت انطلاقة نموذجي العمل المصرفي بدون فروع للبنوك Smart المستند إلى البنوك و Globe غير المستند إلى البنوك. ويتضمن هذا آليات تسهّل قيام الوكلاء بالعناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم (المنشور رقم ٤٧١)، وهذه خاصية رئيسية من خصائص نموذجي العمل المصرفي من خلال الهواتف الجوالة Smart و Globe. كما تسمح بتقديم عدة وثائق رسمية من وثائق إثبات الهوية الشخصية لأغراض التحقق من الهوية (المنشور رقم ٥٦٢).

وفي جنوب أفريقيا، أدى إعفاء موضوع بدقة وعناية من إجراءات واجبة التنفيذ خلاف ذلك فيما يتعلق بالعناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم (الإعفاء رقم ١٧) وتسهيل خاص لفتح الحسابات عن بُعد (المنشور رقم ٦) إلى تسهيل انطلاقة مشروعين منفصلين للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك مستنديين إلى الهواتف الجوّالة (MTN Banking و WIZZIT). وفي نفس الوقت تقريباً، كانت جنوب أفريقيا تستوفي المعايير الصارمة اللازمة لقبولها في العام ٢٠٠٣ عضواً كاملاً في الفريق المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب (وحتى تولي رئاسة الفريق في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦).

إضافة إلى العناية الواجبة بشأن العملاء وقواعد معرفتهم، تتطلب المعايير التي وضعها فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة 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 ١٠ من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب) وضرورة إبلاغ السلطات المعنية بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب فوراً عن التعاملات المشبوهة (التوصية رقم ١٣ من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب).^{٢٣} 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 تحبذ إغفال الأسماء" ويشترط وضع سياسات وإجراءات "لمعالجة أية مخاطر محددة مصاحبة لعلاقات العمل أو التعاملات غير الوجيهة" (التوصية رقم ٨ 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 للبنوك التغيير يثير تحديات ممكنة هائلة أمام تقديم الخدمات للفراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المالية لهم. وهنالك 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 تحقّق 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).^{٢٤}

بعاني العديد من الأشخاص المنخفضي الدخل من صعوبة تقديم الوثائق اللازمة لإثبات هويتهم والبيانات الأخرى الخاصة بهم. فالقدرة على القيام بالعناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم فيما يتخطى 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

٢٢ 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.

٢٣ 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.

٢٤ 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 التقييد بتوصياته بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب.

المنشور الفلبيني رقم ٤٧١ والإعفاء رقم ١٧ والمنشور رقم ٦ في جنوب أفريقيا

حدود قصوى للرصيد وحجم التعاملات، وبذلك تخفض إمكانية استفادة المجرمين من تلك الحسابات (FATF 2003)*.

يُوسّع المنشور رقم ٦ نطاق الإعفاء رقم ١٧ ليشمل خدمات الهاتف الجوال، بما يسمح بالفتح غير الوجيه للحسابات 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. وللحد من المخاطر، تكون وظائف الحسابات المفتوحة على هذا النحو أكثر محدودة مما هي بموجب الإعفاء رقم ١٧، حيث الحد الأقصى للتعاملات هو ١٥٥ دولار أمريكي (South African Reserve Bank 2006a). قاعدات البيانات الممكن التحويل عليها التي لدى أطراف ثالثة في جنوب أفريقيا تساعد في استيفاء شروط التوصية رقم ٥ 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 التحويل عليها". ويسمى المنشور رقم ٦ 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 الوجيه 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 ٦ إلى هذه الإمكانية باعتبارها تستوفي ضرورة اعتماد "السياسات والإجراءات... التي تعالج أية مخاطر محددة مصاحبة لفتح الحسابات عن بُعد حسبما تنص التوصية رقم ٨ 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 ٤٧١ 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 للبنوك GCash لحساب شركة Globe و Smart Money لحساب شركة Smart Telecom. وعلى الوكلاء (١) التقدم بطلب لتسجيل أنفسهم لدى البنك المركزي، مما يستدعي تقديم مختلف الوثائق القانونية؛ (٢) إرسال موظفيهم وعناصرهم المعنيين مباشرة في العمليات النقدية إلى حلقات تدريب يقدمها مجلس مكافحة غسل الأموال الفلبيني؛ (٣) إنجاز خطوات العناية الواجبة بشأن العملاء ومعرفتهم بالنسبة لكافة أول تعاملات يقوم بها المستفيدون من خدمات GCash أو 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؛ (٤) الاحتفاظ بسجلات عن كافة التعاملات لمدة خمس سنوات؛ و (٥) الإبلاغ عن التعاملات غير المكشوفة والتعاملات المشبوهة.

أدى الإعفاء رقم ١٧ 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 ٢٨٦٨ دولار أمريكي والتعاملات اليومية بعد أقصى هو حوالي ٧٧٢ دولار أمريكي (South African Ministry of Finance 2004). 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 ١٧ يستخدم المرونة التي تسمح بها التوصية رقم ٥ من بين توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في تطبيق إجراءات عناية واجبة بشأن العملاء ومعرفتهم "مخفضة أو مُبسطة" إذا كانت المخاطر منخفضة، وذلك من خلال وضع

* 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" (٢٠٠١). وهي تتضمن قائمة بأفضل الممارسات بشأن المعلومات الواجب الحصول عليها، شاملة تفاصيل العنوان. ويقول مناصرو الإعفاء رقم ١٧ 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 الفراء الذين لا يتم تقديم الخدمات المصرفية لهم (وهم غالباً ما يفتقرون إلى عناوين ثابتة).

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 حسب التوصية رقم ١٠ 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 اعتماد وكالة بموجب المنشور رقم ٤٧١. وهذا التدريب لا يجري عادة إلا في العاصمة مانيلا. ونتيجة لذلك، فإن نسبة موزعي خدمات شركة الهواتف الجوال Globe المعتمدين كوكلاء لتقديم خدمات GCash تقل عن ١ في المائة. ويمكن أن يصبح هذا أحد الاختناقات إذا كانت شركة Globe تأمل في النهاية في إتاحة خدمات GCash لدى

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

وفي كينيا، على سبيل المثال، تشترط مسودة قانون مكافحة غسل الأموال قيام مؤسسات تقديم الخدمات المالية بجمع الكثير من البيانات والمعلومات عن كل 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

لمرة واحدة. ولكن المُبتكرين في مجالات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك يأملون عادة في إقامة علاقات مستمرة مع الزبائن وتوسيع مجموعة الخدمات التي 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 المُخزنة القابلة للتسديد إلكترونياً لفترة متوسطة ومن ثم القيام بالدفع وتحويلات النقود حسب اختيارهم.^{٣٧} علماً بأن هذه النماذج - إلى مدى تسهيلها للمدفوعات عن طريق الهواتف الجوّالة - تتيح إمكانات كبيرة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييري لأنها تشكل فعلاً شبكة مدفوعات تجزئة تتخطى كثيراً العمل المصرفي الحالي وشبكات مراكز البيع.

وحيثما كانت القيمة المُخزنة إلكترونياً صادرة عن بنك، فإن الأموال - أو المبالغ النقدية التي في الصندوق - التي تدعم القيمة المُخزنة سيتم رصدها كواحد من مكونات الإشراف التحوطي 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 الجوّالة من شركة Smart فتحها مع شركاء 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 للبنوك 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 الجوّالة أو الجهة القائمة بإصدار البطاقات المُسبقة الدفع هي التي تخلق حساب القيمة المُخزنة الافتراضية للزبون، وليست لدى الزبون علاقة تعاقدية مع بنك خاضع للوائح التنظيمية والإشراف التحوطي، قد لا يكون هنالك قدر يُذكر من الإشراف التنظيمي. وحتى إذا قامت الجهة التي تقوم بتقديم الخدمات بإيداع صافي الحصيد التي تستلمها من زبائنها في البنك المعني، فغالباً ما يجري تجميع تلك الأموال في حساب باسم تلك الجهة، ولا يجوز للمتعامل معها تقديم أية

العدد الكبير البالغ ٧٠٠٠٠٠ 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.^{٣٥}

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 للبنوك التغييري. وإلى مدى متفاوت، قاموا بإيلاء الاهتمام إلى اللوائح التنظيمية التي يمكن أن تخفض مخاطر الإخفاق الكارثي التي يمكن أن تخلق نفوراً لدى الجمهور العام تجاه فكرة العمل المصرفي بدون فروع للبنوك. كما يستشرف البعض مستقبل تطوّر الأسواق المعنية وبدؤوا على الأقل التفكير في القضايا التي ستؤثر في تصعيد واستمرارية العمل المصرفي بدون فروع للبنوك. وفيما يلي قائمة الجيل القادم من الموضوعات التي لها أهمية خاصة:

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

النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخزنة الأخرى.

بعض شركات تقديم خدمات تحويل النقود التي تهيم على العمل المصرفي بدون فروع للبنوك في معظم البلدان التي شملتها الدراسة (ولاسيما الشركات التي تقدّم خدمات بسيطة في تسديد الفواتير)^{٣٦} أقامت أنشطة عملها حول تقديم التعاملات

٣٥ يوجز الملحق ٢ مختلف المناهج على مستوى البلدان بشأن القضايا الرئيسية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال ومجاربة تمويل الإرهاب التي تؤثر في العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييري في البلدان التي شملتها الدراسة، وهذا الملحق منشور على شبكة الإنترنت على الموقع: www.cgap.org/policy/branchlessbanking.

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

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

القيمة المخترنة من النقود الإلكترونية وما يماثلها قائمة أولويات البنك المركزي. وفي الفلبين، يشعر صانعو السياسات أن السماح الوحيد الممنوح لشركة 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 وحيدان. 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 المخترنة الأخرى التي تتيحها مؤسسات غير مصرفية. وحيثما كان من غير الممكن استخدام القيمة المخترنة لإلشاء السلع والخدمات التي تقدمها المؤسسة التي أصدرتها أو منشآت الأعمال وثيقة الصلة بها،^{٢١} 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 المخترنة كمعادل افتراضي لحساب تعاملات مصرفية، فإن الاتجاه السائد فيما بين البلدان المتقدمة هو فرض: حد أدنى من الرسملة وحدود قصوى للسيولة، ومعايير استثمار تحوطية، وربما حدود قصوى للتعاملات كالتى تم الاتفاق عليها بالنسبة لأدوات GCash التي تصدرها شركة Globe Telecom في الفلبين.^{٢٢} ويسمح هذا النهج بحيز للابتكار فيما بين الجهات غير المصرفية التي تقوم بتقديم ذلك النوع من الخدمات، كما يُتيح نهجاً أقل تكلفة بشأن التنافس مع البنوك والجهات الأخرى التي يمكن لمركزها الاحتكاري أن يُقيّد القدرة على الحصول على الخدمات.

كما يسمح بوجود حيز لمعايرة مستوى ونوع اللوائح التنظيمية مع حجم أنشطة الجهة غير المصرفية التي تقوم بتقديم الخدمات، مع ترك مجال لإجراء تعديلات مع تطوّر السوق

مطالبات ضد تلك الجهة ولا البنك الذي تتبع له.^{٢٣} ولكن ما لم توجد لوائح تنظيمية تتناول هذه القضايا ليس هنالك ضمان بأن تكون لدى جهات تقديم تلك الخدمات السيولة 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 المخترنة الأخرى في روسيا والفلبين توضح طرفي الطيف التقيضين في البلدان التي شملتها الدراسة، حيث الجهات غير المصرفية ليست ممنوعة تماماً من إتاحة حسابات القيمة المخترنة الإلكترونية.^{٢٤} وفي روسيا، تتيح شركة WebMoney حسابات القيمة المخترنة بمبالغ غير محدودة يمكن تغذيتها – من بين وسائل أخرى – عن طريق ماكينات قبول النقود أو من خلال شراء البطاقات التي تحمل رموزاً ينبغي كشطها للاطلاع عليها. ولا تخضع خدمات WebMoney لأي إشراف 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 GCash التابعة لشركة Globe Telecom إلى الإشراف. وقام البنك المركزي بالحد من مخاطر 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.^{٢٥}

يُقرّ صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في كل من روسيا والفلبين بالمخاطر الممكنة التي يثيرها قيام مؤسسات غير مصرفية بإصدار أدوات القيمة المخترنة. ففي روسيا، يتصدّر تحديد ووضع اللوائح التنظيمية المناسبة لحسابات

٢٨ هذه هي حالة GCash في الفلبين. ولكن M-PESA في كينيا هي استثناء. فعلى نقبض Globe، تقوم Safaricom بوضع الأموال في حساب استئماني لفائدة الزبائن في بنك أفريقيا التجاري. ولم يمتد وقت طويل منذ انطلاقة M-PESA في مارس/آذار من العام ٢٠٠٧ بحيث لا يُعرف مدى سهولة تقديم الزبائن مطالبات بشأن الأموال المودعة في الحساب الاستئماني لصالحهم. وكان الغرض الرئيسي لخلق الحساب الاستئماني 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.

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

٣٠ تودع GXI صافي حصيلته إصدار GCash في البنوك الفلبينية المرخصة. ولا يقوم البنك المركزي مباشرة بتنظيم مدى ملاءة أو سيولة GXI أو الشركة الأم لها Global Telecom. ولكن شركة Globe واحدة من أكبر الشركات المحلية التي يجري تداول أسهمها علناً وللعوموم – وهي في المتوسط أكثر ملاءة مالية وأقل مديونية من القطاع المصرفي في الفلبين.

٣١ عادة ما يُشار إلى خطط القيمة المخترنة 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 المخترنة.

٣٢ بموجب تعليمات الاتحاد الأوروبي بشأن النقود الإلكترونية (٢٠٠٠) يجب على مؤسسات النقود الإلكترونية الاحتفاظ بحد أدنى معلوم من رأس المال والاستثمارات السائلة يعادل ١٠٠ 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 ٥ ملايين يورو أو التي تقوم بإصدار نقود إلكترونية لا يقبلها سوى طرف واحد أو عدد محدود من الأطراف. واعتباراً من العام ٢٠٠٦، بلغ عدد المؤسسات العاملة كمؤسسات نقود إلكترونية تماماً ٩ مؤسسات بينما عملت ٧٢ مؤسسة بموجب سماح، منها ٦٦ مؤسسة مسجلة في بلدان أعضت سلطاتها الوطنية المؤسسات العاملة بموجب سماح من كافة الشروط ماعدا الحد الأقصى من الرصيد وهو ١٥٠ يورو وشروط الإبلاغ عن الأنشطة والالتزامات القائمة بالنقود الإلكترونية (Evaluation Partnership 2006).

واكتساب المزيد من الخبرة بشأن المخاطر المعنوية الجديدة أو المُعززة.^{٣٣}

حماية المستهلكين. يشعر صانعو السياسات في البلدان التي شملتها الدراسة بالقلق من التحديات الخاصة بحماية زبائن العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيرية. وتشكل 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 مبانٍ (ناهيك عن المقرات الرئيسية) البنوك المعنية أو المؤسسات المعنية غير المصرفية التي تقوم باستخدام نموذج العمل المصرفي المعني بدون فروع للبنوك (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 يقال 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 للبنوك يؤديان إلى زيادة أهمية خصوصية وحماية أمن بيانات المستهلكين.^{٣٤}

كما أن العديد من البلدان التي شملتها الدراسة بدأت بتحديات تتعلق بحماية المستهلكين ليست ذات صلة مباشرة بالعمل

المصرفي بدون فروع للبنوك. ففي روسيا على سبيل المثال، تقع حماية المستهلكين فيما يتعلق بكافة القضايا - من الشكاوى من سلامة المنتجات وحتى الاحتيايل 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 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 المُعززة فيما يتعلق بالعمل المصرفي بدون فروع للبنوك. فالهند تشترط على البنوك العاملة من خلال وكلاء وضع إجراءات رفع شكاوى لفائدة زبائنهم، 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 ٢٠٠١ في البرازيل على كافة المرافق التي تستخدمها البنوك ويشترط عليها أن تعلن في كافة المرافق (شاملة الوكلاء) رقم الهاتف المعني بألية العناية بزبائنهم ورقم هاتف المحقق في البنك المركزي (National Monetary Council 2001).

قامت الهند والبرازيل بتعيين محققين بشأن العمل المصرفي كوسيلة بديلة من وسائل الإنصاف.^{٣٥} 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 البقطة من الزبون إلى الجهة القائمة بتقديم الخدمات المالية) (RBI 2006; National Monetary Council 2003). كما تشترط اللوائح التنظيمية البرازيلية قيام الوكيل بإعلان معلومات توضح بعبارات ليس فيها لبس أو غموض وضعه كمقدم للخدمات لحساب البنك المعني ويحذر الوكلاء من تقاضي رسوم أو أتعاب إضافية (National Monetary Council 2003).

^{٣٣} حماية الأنظمة والمستهلكين ليست مجرد قضية سياسات تثيرها النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المخترزة 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 المتداول، 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 يُشَرَّ أي بنك مركزي حتى الآن إلى أثر سلبي على حجم ميزانيته العمومية ناجم عن نقص في قيمة العملة الورقية المتداولة نتيجة لانتشار اعتماد النقود الإلكترونية» (Committee on Payment and Settlement Systems 2004).

^{٣٤} 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 للبنوك. 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.

^{٣٥} 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.

طوعيّة بشأن حماية البيانات، وهذا ما سيقوم مشروع قانون حماية المعلومات الشخصية بتحويله إلى شروط إلزامية.

أخيراً، هنالك في كافة البلدان التي شملتها الدراسة إرادة سياسية قوية للتصدي للتحديات الحقيقية الماثلة في جعل المستهلكين يلمّون بما يلزم من معلومات عن الخدمات المالية. ويُفّرّ صانعو السياسات صراحةً بأنه بدون حملات توعية وتواصل مالية، من غير المرجّح أن يستفيد زبائن العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغييرية 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 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 للبنوك 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 البنوك التغييرية، بما يتخطى اهتمامات البلدان بالإشراف المناسب لحجم التعاملات الكبير في تلك الأنظمة. فالجهات الفاعلة غير المصرفية التي يُدخلها العمل المصرفي بدون فروع البنوك 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

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 ٢٠٠١، جرى تعديل قانون حماية عملاء البنوك بإضافة العبارة ”وكافة المرافق التي يجري فيها تقديم خدماتها“. وفي ديسمبر/كانون الأول من العام ٢٠٠٧، جرى إصدار لوائح تنظيمية جديدة تنص صراحةً على أن الوكلاء خاضعون أيضاً لشروط شفافية الأسعار (National Monetary Council 2007).

وفيما يتعلق بخصوصية البيانات، من المرجّح أن تكون للمستهلكين في البلدان التي شملتها الدراسة بعض الحماية من خلال لوائح تنظيمية، وذلك تبعاً لنموذج العمل المصرفي بدون فروع للبنوك المعتمد وللبلد المعني، بمقتضى: لوائح حماية المستهلكين العامة، وأحكام سرّية 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 تُخفق في معالجة بعض أكثر القضايا صعوبة على نحو واضح وهي عادة لم يتم اختبارها في إطار العمل المصرفي بدون فروع للبنوك.

يجري حالياً في عدة بلدان شملتها الدراسة وضع قوانين ولوائح تنظيمية مخصصة لحماية المستهلكين لخدمات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك. ففي باكستان، لا تقيم قوانين حماية المستهلك السارية المفعول في أقاليم باكستان حالياً أية حواجز فعلية تحمي المستهلكين من الكشف عن بياناتهم الشخصية^{٣٦}، ولو أن هذا يمكن تخفيفه بموجب قانون حماية البيانات الإلكترونية الجاري وضعه حالياً. وفي جنوب أفريقيا، ينص قانون الاتصالات والتعاملات الإلكترونية على معايير

المدفوعات بالغة الأهمية في البرازيل وروسيا

الدفع الآلي في المدن الكبيرة. وتزعم إحدى شركات تقديم تلك الخدمات – Cyberplat – أنها قامت بإتمام ١,٢ بليون من التعاملات بلغت قيمتها ٤,٧ بليون دولار أمريكي في غضون أول ثلاثة فصول من العام ٢٠٠٧ عن طريق مراكز ”قبول النقود“ التابعة لها والبالغ عددها ٧٠٠٠٠ مركز، معظمها مكالمات مسبقه الدفع، وخدمات إنترنت، وخدمات أخرى.*

شكّلت مدفوعات الفواتير وإيصال المزايا الحكومية نسبة ٧٨ في المائة من ما بلغ ١,٥٢ بليون من التعاملات التي جرت في البرازيل من خلال ما يزيد على ٩٥٠٠٠ وكيل في العام ٢٠٠٦ (و ٥٥ في المائة من ١٠٤ 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 ١٠٠٠٠٠٠ ماكينة من ماكينات

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

٣٦ يتّضح عدم الحماية من الأَشْكَاك التي تديرها الهيئة الوطنية لقاعدة البيانات والتسجيل – وهي هيئة تملكها الحكومة – حيث يمكن لأي شخص رقم بطاقة هوية وطني خاص بأي شخص أن يدفع ما يعادل خمسة دولارات أمريكية ويستلم في المقابل نسخة عن بطاقة الهوية الشخصية الوطنية لذلك الشخص، وهي تشمل حوالي ٣٠ مفردة بيانات شخصية منها: الاسم، وتاريخ التولّد، ومكان الإقامة، ومكان التولّد، وأسماء وعنوان الأب والأم، والكثير غير ذلك.

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 تبرز على أن قوانين أنظمة الدفع الوطنية ليست شرطاً مسبقاً بالنسبة لانطلاق العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري. 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 المُخترنة GCash الصادرة عن شركة Globe Telecom.

ولكن ربما لأن لتلك 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 المُخترنة 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 تطوّر أنظمة الدفع. وجرى في الآونة الأخيرة استعراض (South African Reserve Bank 2007) لإستراتيجية السنوات العشر الرامية لتطویر نظام الدفع الوطني، واستنتج ذلك الاستعراض أنه تم تحقيق تقدم كبير

نحو وضع نظام دفع قوي وواسع النطاق وعميق النظر، ولكن من الضروري بذل المزيد من الجهود بصورة خاصة لتشجيع أدوات التجزئة عن بُعد بما يسهّل الوصول إلى المزيد من الأشخاص.^{٣٧}

المنافسة.^{٣٨} 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،^{٣٩} 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 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؟^{٤٠}

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 للبنوك المستند إلى الهواتف الجوالة إلى خدمة مصلحة شبكة مهيمنة واحدة من شبكات الهواتف الجوالة). أو يمكن فرض تلك اللوائح لاحقاً - عند توفّر شواهد على أن جهة أو جهات مهيمنة (كمركز مقاصة وتسويات تملكه مجموعة من البنوك الكبيرة) بدأت استغلال إخفاق السوق ذلك.

^{٣٧} يسود وضع مماثل في البرازيل. بينما نجد أنظمة الدفع الخاصة بالقيمة العالية جيدة التطوّر. مازالت هنالك 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 ولا ابتكار في أنظمة المدفوعات (Central Bank of Brazil 2005).

^{٣٨} موضوع المنافسة في مجال العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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.

^{٣٩} يكون هنالك أثر شبكات إيجابي حين تكون قيمة أي عضو في الشبكة تزداد مع ازدياد مجموع عدد الأعضاء، ولذا فإن الشبكات الأكبر أكثر قيمة.

^{٤٠} 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.

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 التقييد 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 للبنوك 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 للبنوك ستقوم بإبراز الحواجز والمعوقات القائمة في اللوائح التنظيمية الحالية، ولكن ليس الفجوات بالضرورة. ولكن هذه الأنشطة وصانعي السياسات يشتركون معا في الاهتمام بمسألة "منع الحوادث القابل للمنع" الذي يمكن أن يقوّض الثقة في العمل المصرفي بدون فروع للبنوك بصورة عامة. ولا يعني هذا بالضرورة "وضع اللوائح التنظيمية على عجل". والمطلوب هو تحليل واع 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 للبنوك، وإصدار الإرشادات غير الملزمة، وربما وضع لوائح تنظيمية ملزمة مؤقتاً.

يمكن للنص في مرحلة باكرة على إلزامية قابلية العمل المشترك لأنظمة العمل المصرفي بدون فروع للبنوك أن يؤدي إلى تخفيض حوافز دخول الشركات إلى أسواق جديدة والتنافس فيها (أنظر الجدول ٢).^{٤١}

لم يرق أي من صانعي السياسات في أي من البلدان التي شملتها الدراسة بالتدخل مسبقاً لفرض إلزامية قابلية العمل المشترك وتفاذي استغلال مركز مهيمن في السوق قبل ظهوره بجلاء. وتظهر جنوب أفريقيا حالياً في اتخاذ إجراء لاحق بشأن الرسوم فيما بين البنوك. فالتحقيق الجاري الذي بدأته 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.^{٤٢}

توصيات من جهات سياسات العمل المصرفي بدون فرع للبنوك

مجال العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري 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 تظهر الكثير من التحديات التي لم يتم حلها، ومن المفاضلات الصعبة، في عرض أفكار ملموسة فيما يتعلق باللوائح التنظيمية المناسبة بشأن العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التي قد ترغب بلدان أخرى بإتباعها. وأعرب صانعو السياسات وواضعو اللوائح التنظيمية في تلك البلدان صراحة عن الاحتمالات المجهولة على العديد من جهات السياسات ذات الصلة، وعن رغبتهم في التعلم من نظرائهم بشأن ما نجح وما لم ينجح في بلدان أوضاعها مماثلة.^{٤٣}

ولكن مع التنويه اللازم إلى هذه النواقص، تتيح الشواهد — الإيجابية والسلبية — بالنسبة للعديد من القضايا أساساً لبعض التوصيات العامة فيما يتعلق بوضع اللوائح الناظمة للعمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري. ويمكن تقسيم

٤١ الفقرة ١٧ من ديباجة تعليمات مفوضية الاتحاد الأوروبي بشأن خدمات الدفع (٢٠٠٧) تساند هذه الفكرة.

٤٢ نشأت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا بقانون أقره برلمانها في العام ١٩٩٨، وهي مفضّسة بما يلي: التحقيق في السلوك المناهض 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. وتضم 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 وخدمات الأفراد (التجزئة) بغية تحسين المنافسة.

٤٣ من الجدير أيضاً التنويه إلى أنه — من بين البلدان التي شملتها الدراسة — ليس لدى سوى البرازيل تاريخ طويل من تمكين العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري من الوصول إلى حجم العمليات الكافي للبدء بإتاحة نظرة مُبصّرة إلى التحديات الهامة أمام الإشراف عليه.

الجدول ٢. ما مدى قابلية العمل المشترك حالياً في العمل المصرفي بدون فروع للبنوك؟

البلد	Smart Money	GCash	M-PESA	WIZZIT	Caixa Economica
الفلبين	الفتح شخصياً في واحد من مئات مراكز شركة خدمات الهواتف الجواله Smart (يجب أن يكون من المحلات التي تملكها هذه الشركة)	فتح حساب بالهاتف الجوال ومراجعة وكيل من ٤٩٠٠ وكيل معتمد بشأن إجراءات معرفة العميل	فتح الحساب شخصياً لدى أي من ٨٥٠ وكيل لشركة M-PESA وفي مركز خدمة الزبائن لدى Safaricom	فتح الحساب شخصياً لدى واحد من ٢٠٠٠ مركز WizzKids أو واحد من أكثر من ٤٠٠ من محلات Dunn's	فتح الحساب شخصياً لدى واحد من حوالي ١٣٢٥٥ وكيل منتسب إلى بنك Caixa، أو في واحد من فرع ٢٤٤٢
أية شبكات هواتف جواله يمكن أن يستخدمها المتعاملون؟	فقط Smart	فقط Globe	تبدأ Safaricom كافة 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 Smart Money	لا (ماعدا بشأن المتعاملين مع بنوك ريفية محددة)	لا	نعم	نعم
أين يمكن للزبائن إيداع النقود؟	في واحد من ١٢٠٠٠ منفذ تجزئة مشارك، باستخدام الهاتف. وفي ماكينات الصرف الآلي باستخدام بطاقة أو في فروع البنك المصدر	في واحد من ٤٩٠٠ منفذ تجزئة مشارك، باستخدام الهاتف الجوال	في واحد من ٨٥٠ منفذ تجزئة مشارك، باستخدام الهاتف الجوال	لدى PostBank, Absa أو Bank of Athens أكبر (يعطي WIZZIT أكبر بصمة قبول إيداعات في جنوب أفريقيا)	لدى واحد من ١٣٢٥٥ وكيل في شبكة وكلاء بنك Caxia أو واحد من ٢٤٤٢ فرعاً لهذا البنك
هل هي جزء من شبكة بطاقات؟	نعم، Mastercard	لا	لا	نعم، Mastercard	تبعاً لنوع الحساب (بعضها Visa/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 (٦٨٦٧ 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 Visa و 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.

وهي تظهر بدلاً من ذلك من: التحليل التشخيصي عن كتب الذي يجريه الخبراء للقوانين واللوائح التنظيمية والإرشادات الأخرى بشأن السياسات، والمناقشات مع المعنيين من صانعي السياسات وواضعي اللوائح التنظيمية فيما يتعلق بتطبيق هذه

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

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 للبنوك 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/مكافحة تمويل الإرهاب متكيف مع واقع التعاملات التي تتم عن بُعد من خلال وكلاء العمل المصرفي بدون فروع للبنوك 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/مكافحة 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 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

النصوص على حقائق نهج العمل المصرفي بدون فروع للبنوك المُقترح، والحوار مع مُناصري أنشطة هذه الصناعة.^{٤٤}

خلق خطوات وإجراءات لتسهيل التنسيق والتعاون

بين الهيئات المعنية. بما أن العمل المصرفي بدون فروع للبنوك يشكّل تلاقي 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 للبنوك.

وضع خطط الانخراط المباشر فيما بين صانعي السياسات، وواضعي اللوائح التنظيمية، والجهات المعنية القائمة بتقديم خدمات العمل المصرفي بدون فروع للبنوك. لا يمكن توقّع فهم كل من الجهات العاملة في هذا القطاع ولا صانعي السياسات أو وواضعي 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 والمصرفون عليها والشركات العاملة في تقديم خدمات الاتصالات عبر الهواتف الجوال.

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 للبنوك 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 للبنوك. وفي بلدان أخرى، يمكن أن يحتاج الأمر إلى الإيجار من خلال اللوائح التنظيمية.

يعتبر البت في التظلمات وإنصافها عبر مسافات 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 فروع للبنوك 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 المعنوية قبل إتمام الخدمة. أما قضايا خصوصية وأمن بيانات المستهلكين فهي لا تختلف في سياق العمل المصرفي بدون فروع للبنوك التغيري 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 للبنوك 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 للبنوك - 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 للبنوك 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).

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 للبنوك 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 المُخترنة 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 المُخترنة الأخرى، والإيداعات المصرفية. فالتعيين الواضح لهذه المفاهيم يسهّل 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 المُخترنة إلكترونياً تسمح بمشاركة جهات غير مصرفية في العمل المصرفي وفق شروط محددة.^{٤٥} يواجه العديد من البلدان حالياً أو ستواجه في المستقبل القريب قيام جهات غير مصرفية بإصدار النقود الإلكترونية وأدوات القيمة المُخترنة الأخرى، ومنها شركات تشغيل الهواتف الجوالة والجهات التي تقوم بإصدار البطاقات المُسبقة الدفع. ومع أن حسابات القيمة المُخترنة الافتراضية هذه قد تبدو شبيهة جداً بحسابات التعاملات المصرفية، يمكن بقوة القول بضرورة إخضاع الجهات غير المصرفية التي تقوم بإصدار أدوات القيمة المُخترنة لمعالة تنظيمية أخفّ من تلك المُطبّقة 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 متناسبة 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.

٤٥ تبعاً للبلد المعني، لا يتطلب هذا بالضرورة قانوناً منفصلاً، مما قد يثير مخاطر تجزئة الإطار التنظيمي المالي عموماً.

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.

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

Evaluation Partnership, Ltd. 2006. "Evaluation of the E-Money Directive (2000/46/EC): Final Report." 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.

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.

———. 2007. "Circular No. 562." Manila: Central Bank 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 Circular 6/2006: Cell-Phone Banking," 13 July 2006. Pretoria: SARB Registrar of Banks.
- . 2006b. "Position Paper—Electronic Money." Position Paper NPS 01/2006. Pretoria: SARB National Payment System Department.
- . 2007. "The National Payment System in South 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.vodafone.com/etc/medialib/attachments/cr_downloads.Par.3477.File.tmp/VOD833%20Policy%20Paper%20Series%20FINAL.pdf
- World Bank. 2007. *Migration and Remittances Factbook*. 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/Focus-Note_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 2878/2001, amended by Resolution CMN 2892/2001. Brazil.
- . 2003. Resolution CMN 3,110/2003 amended by Resolution CMN 3,156/2003. Brazil.
- . 2007. Resolution CMN 3,518/2007, complemented by Circular BCB 3,371/2007. Brazil.
- 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/2005–06/288: Financial Inclusion by Extension of Banking Services—Use of Business Facilitators and Correspondents." Mumbai, India: Reserve Bank of India.
- South African Ministry of Finance. 2004. "Government Notice R1353: Financial Intelligence Centre Act (38/2001): Exemption in terms of the Act," issued in "Government Gazette No 27011 of 19 November 2004." Pretoria: Government Printer.



يرجى مشاركة مذكرة المناقشة
المركزة هذه مع الزملاء أو طلب
نسخ إضافية منها أو من غيرها
في هذه السلسلة.

ترحب المجموعة الاستشارية
لمساعدة الفقراء بملاحظاتكم
وتعليقاتكم على هذه الدراسة

كافة إصدارات المجموعة
الاستشارية لمساعدة الفقراء
متاحة على موقع المجموعة على
شبكة الإنترنت على العنوان:
www.cgap.org

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

هاتف: ٢٠٢-٤٧٣-٩٥٩٤

فاكس: ٢٠٢-٥٢٢-٢٧٤٤

البريد الإلكتروني:

cgap@worldbank.org

© CGAP, 2008

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء على سياسات القوانين واللوائح التنظيمية: والسيد Pickens هو خبير تحليلات التمويل الأصغر في برنامج التكنولوجيا لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء؛ والسيد Porteous هو مدير Bankable Frontier Associates وهي شركة استشارات مستقلة. ويود المؤلفون الإعراب عن تقديرهم للاستشاريين Stefan و Hennie Bester و Staschen لترأسهما البعثات التشخيصية وتقديم مساهمات تحليلية هامة، وأيضاً أعضاء كادر الاستشاريين بشأن السياسات لدى المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء وهم: Ernesto Aguirre، Denise Dias، و 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 ٧٠٠ شركة لخدمات الهواتف الجواله. كما استفاد مؤلفو هذا المذكرة من القيام بثلاث من سبع بعثات تشخيصية لصالح وحدة نزاهة الأسواق المالية في البنك الدولي.

مؤلفو مذكرة المناقشة المركزة هذه هم: Mark Pickens، Timothy R. Lyman، و David Porteous. السيد Lyman هو المستشار الأول بشأن السياسات المسؤول عن عمل

