الأمم المتحدة

A/CN.9/698

الجمعية العامة

Distr.: General
29 April 2010*
Arabic
Original: English

لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الثالثة والأربعون
نيويورك، ٢١ حزيران/يونيه – ٩ تموز/يوليه ٢٠١٠

التمويل البالغ الصغر في سياق التنمية الاقتصادية الدولية

مذكرة من الأمانة

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا- مقدمة	١-٥	٣
ثانيا- تعاريف واتجاهات	٦-٣٢	٥
ألف- التعاريف	٦-١٧	٥
١- الجوانب التي تحدد التمويل البالغ الصغر	٦-١٣	٥
٢- المستفيدون من التمويل البالغ الصغر	١٤-١٥	٨
٣- مؤسسات التمويل البالغ الصغر	١٦-١٧	٩
باء- بعض اتجاهات تطور التمويل البالغ الصغر	١٨-٣٢	١٠
١- التحولات	١٨-٢٤	١٠
٢- مؤسسات مصرفية دون فروع	٢٥-٣٠	١٢
٣- انخراط المصارف التجارية في هذا القطاع	٣١-٣٢	١٤

* قُدِّمت هذه المذكرة في وقت متأخّر عن فترة الأسابيع العشرة المطلوبة قبل بدء الاجتماع بسبب الحاجة إلى إكمال المشاورات

020610 V.10-53176 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

	الفقرات	الصفحة
ثالثا- المسائل التشريعية والتنظيمية في مجال التمويل البالغ الصغر	٣٣-٥٩	١٥
ألف- ملاحظات عامة	٣٣-٣٥	١٥
باء- المسائل القانونية المحيطة بموضوع التمويل البالغ الصغر	٣٦-٥٩	١٦
١- النواحي التنظيمية والرقابية لأنشطة التمويل البالغ الصغر	٣٦-٤١	١٦
٢- حماية المقترضين	٤٢-٤٤	١٧
٣- تنظيم مؤسسات التمويل البالغ الصغر	٤٥-٥٢	١٨
٤- شروط منح القروض	٥٣-٥٦	٢٠
٥- تحويل المنظمات غير الحكومية	٥٧	٢٠
٦- المعاملات المصرفية الإلكترونية	٥٨	٢١
٧- آليات تسوية المنازعات	٥٩	٢٢
رابعا- ملاحظات ختامية	٦٠-٦٥	٢٢

أولا- مقدَّمة

١- استمعت اللجنة في دورتها الثانية والأربعين (فيينا، ٢٩ حزيران/يونيه - ١٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩) إلى اقتراح مفاده أنّ الأوان قد آن لها لإجراء دراسة بشأن التمويل البالغ الصغر في سياق التنمية الاقتصادية الدولية، بالتنسيق الوثيق مع المنظمات الرئيسية التي تعمل بالفعل في هذا المضمار. وسوف يُتوخّى من الدراسة استبانة الحاجة إلى إطار تنظيمي وقانوني يهدف إلى حماية قطاع التمويل البالغ الصغر وتطويره لضمان استمرار تنميته، تمشياً مع الغرض المنشود منه، ألا هو بناء قطاعات مالية مفتوحة للجميع خدمةً للتنمية.(١) وفي تلك الدورة، طلبت اللجنة إلى الأمانة أن تقوم، رهنا بتوافر الموارد اللازمة، بإعداد دراسة مفصَّلة تتضمَّن تقييم المسائل القانونية والتنظيمية التي يُعنى بها في ميدان التمويل البالغ الصغر وأيضا اقتراحات بشأن شكل وطبيعة وثيقة مرجعية تناقش شتى العناصر اللازمة لإقامة إطار قانوني موات للتمويل البالغ الصغر، ربما تفكِّر اللجنة مستقبلاً في إعدادها بغية مساعدة المشرِّعين ومقرري السياسات في سائر أنحاء العالم. وقيل إن البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تنظر في مدى الحاجة إلى تنظيم التمويل البالغ الصغر وكيفية القيام بذلك؛ وهكذا، يمكن أن يكون إنشاء صكوك قانونية توافقية المنحى قيِّماً للغاية للبلدان في هذا الطور من تنمية التمويل البالغ الصغر. وطلبت اللجنة إلى الأمانة أن تعمل بالتضافر مع الخبراء وأن تستكشف، حسب الاقتضاء، إمكانيات التعاون مع منظمات مهتمة أخرى من أجل إعداد تلك الدراسة.(٢)

٢- ولعل اللجنة تود أن تستذكر أن الجمعية العامة، في قرارها ١٩٧/٥٣ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، قد أقرّت بأهمية توسيع نطاق الائتمانات الصغيرة وخدمات التمويل البالغ الصغر. وفي عام ٢٠٠٥، أعلنت الأمم المتحدة عن سنة الأمم المتحدة للائتمان المتناهي الصغر ("سنة الأمم المتحدة الدولية"). وتمثل الهدف الأكبر في "كفالة التزام عالمي بتنمية القطاعات المالية بصورة تشمل الجميع وتمكّنهم من الحصول على الخدمات المالية التي يحتاجونها للاستفادة من إمكانياتهم البشرية أفضل استفادة ممكنة". وجرى التركيز تحديداً على ثلاثة أهداف. فقد ركّزت سنة الأمم المتحدة الدولية أولاً على إذكاء الوعي بشأن التمويل البالغ الصغر والظروف التي تمكّنه من التطور. وثانياً، سعت سنة الأمم المتحدة الدولية إلى تحسين البيانات المتوفرة عن الائتمانات البالغة الصغر وسد النقص في المعلومات

(1) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/64/17) الفقرة ٤٣٢.

(2) المرجع نفسه، الفقرة ٤٣٣.

المتعلقة بأهلية الحصول على الخدمات المالية وتكاليفها وأثرها على حياة الأشخاص وأخيراً أسباب محدودية سبل الحصول عليها. أما الاهتمام الثالث الرئيسي فهو كفالة التزام الحكومات بالتأكد تحديداً من أن سياساتها المالية والاقتصادية الكلية والتنظيمية والإشرافية تشجع أنشطة التمويل البالغ الصغر. واعتبر تحسين الأطر القانونية والتنظيمية ضرورياً لبلوغ هذه الأهداف ولتحسين إدارة التمويل البالغ الصغر. وتبعا لذلك، أوصى فريق مستشاري سنة الأمم المتحدة الدولية تحديداً بأن تعجل الحكومات، بمساعدة المنظمات المتعددة الأطراف المعنية، باستعراض أطرها التنظيمية للتأكد من أنها تشجع على تزويد الفقراء بخدمات مالية بصفة حصيفة وسليمة.[٣]

٣- ومع أن سنة الأمم المتحدة الدولية بالغة الأهمية في الترويج للائتمانات البالغة الصغر، اتفق على ضرورة استمرار التزام المجتمع الدولي إلى ما بعد سنة الأمم المتحدة الدولية ٢٠٠٥ بغية تحقيق نتائج طويلة الأمد. ونشرت الأمم المتحدة في السنة التالية كتاباً بعنوان "بناء قطاعات مالية شاملة من أجل التنمية"[٤] (يعرف على نطاق واسع باسم "الكتاب الأزرق") وذلك بهدف عرض رؤية لما يمكن أن تكون عليه شمولية الخدمات المالية للجميع. ويناقش الكتاب الأزرق خيارات عُرضت في مجال السياسات لكي ينظر فيها أصحاب المصالح في مجال التمويل البالغ الصغر على المستوى القطري، وإن كان لا يقدم صراحةً توصيات محددة. ويلاحظ الكتاب أن الخدمات المالية في معظم البلدان النامية غير متاحة إلا لأقلية من السكان، وأن العديد من الزبائن المحتملين من الفقراء، بما في ذلك المنشآت الصغيرة، لا يمكنهم الحصول على الخدمات المالية الرسمية مثل القروض والحسابات المصرفية وتحويل الأموال والتأمين. وتهدف الشمولية المالية إلى علاج هذا التفاوت في المعاملة وقد تسهم في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية مثل هدف تخفيض عدد سكان العالم الذين يعيشون في فقر مدقع بحلول عام ٢٠١٥ بنسبة النصف.

٤- ودعت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢٩/٦٣ المؤرخ ١٠ آذار/مارس ٢٠٠٩، "الدول الأعضاء إلى النظر في اتخاذ سياسات لكي تيسر توسيع مؤسسات الائتمانات البالغة الصغر والتمويل البالغ الصغر للاستجابة للطلب الشديد غير الملبى لدى الفقراء على الخدمات المالية، بما في ذلك تحديد وإنشاء آليات لتعزيز إمكانية الحصول بشكل مستدام على

(3) بيان فريق مستشاري سنة الأمم المتحدة الدولية للائتمان المتناهي الصغر، محفل الأمم المتحدة لبناء قطاعات مالية مفتوحة للجميع، مقر الأمم المتحدة، نيويورك، ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

(4) منشورات الأمم المتحدة، "بناء قطاعات مالية شاملة من أجل التنمية"، أيار/مايو ٢٠٠٦، رقم المبيع E.06.IIA.3.

الخدمات المالية، وتذليل العقبات المؤسسية والتنظيمية والتشجيع على محو الأمية المالية وتوفير حوافز لمؤسسات التمويل البالغ الصغر التي تستوفي المعايير الوطنية لتقديم هذه الخدمات المالية السليمة للفقراء".

٥- وتسعى هذه المذكرة إلى دراسة المسائل المتعلقة بالإطار التنظيمي والقانوني للتمويل البالغ الصغر وتقديم نبذة عامة عنها. وقد استرشدت الأمانة في إعداد هذه المذكرة بالموارد البحثية للهيئات التالية: لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف؛ والمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، وهي مركز مستقل للسياسات والبحوث يستضيفه البنك الدولي؛ والفريق الفرعي المعني بتيسير الحصول على الخدمات المالية بالاستعانة بالمبتكرات التابع لفريق خبراء المجموعة العشرين المعني بشمول الخدمات المالية؛ ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية؛ والتحالف من أجل شمول الخدمات المالي؛ والمنظمة الدولية لقانون التنمية، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي وصندوق النقد الدولي.

ثانيا- تعاريف واتجاهات

ألف- التعاريف

١- الجوانب التي تحدد التمويل البالغ الصغر

٦- قام التمويل البالغ الصغر على فكرة أن الاستعانة بالخدمات المالية المناسبة، ولا سيما الادخار والائتمان، يمكن أن يبدل حياة الناس المحرومين من الخدمات وأن تشق لهم سبل الخروج من الفقر.[٥] وقد كان محمد يونس، الذي يُنظر إليه على نطاق واسع على أنه مستحدث التمويل البالغ الصغر، يرى أن ثلثي سكان العالم لا يحصلون على خدمات مالية من المؤسسات المالية التقليدية، وأن استبعاد الفقراء من الخدمات المالية "يعد بمثابة فصل عنصري مالي" على حد قوله.[٦]

٧- ولاحظت دراسة حديثة عدم وجود تعريف للتمويل البالغ الصغر مقبول على المستوى الدولي، ولكنها أوردت تعريفاً يبدو أنه تعريف عملي مفيد، وهو "تقديم خدمات مالية متنوعة بمبالغ محدودة إلى أُسر معيشية منخفضة الدخل وإلى منشآت صغيرة غير رسمية

(5) Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009, p. 25.

(6) "Proceedings of the Euro-Mediterranean Conference on Microcredit", 2005, p. 122.

في المناطق الحضرية والريفية على السواء".[٧] وكما شرحت لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف بإيجاز في وثيقة استشارية صادرة عنها، فإن التمويل البالغ الصغر يمكن اعتباره عموماً على أنه "نشاط مالي يمكن أن تضطلع به طائفة واسعة من المؤسسات التي تقدِّم مجموعة من الخدمات المالية، مثل الإقراض وقبول الإيداعات والتأمين وسداد المدفوعات وتحويل المبالغ المالية".[٨] ويسعى أصحاب المشاريع الصغرى إلى الحصول على مجموعة متنوعة من الخدمات المالية، مثل فتح الحسابات الجارية وحسابات الادخار، والكمبيالات والتحويلات والمدفوعات والتحويلات النقدية الدولية. وهم أحوج ما يكونون إلى سبل الحصول على قروض لآجال قصيرة ومتوسطة لتمويل أنشطتهم الإنتاجية والتجارية.[٩] كما أن توفّر مكان آمن لإيداع مدخراتهم يمثل جانباً شديد الأهمية إذ يمكّنهم من مراكمة رأس المال دون أن يصبحوا مدينين بالضرورة. وتعد تكاليف التشغيل في مجال التمويل البالغ الصغر مرتفعة نسبياً إذا ما قورنت بخدمات القروض التجارية والاستهلاكية العادية. ومن ثَمّ، فإن أسعار الفائدة عليها عادة ما تكون أعلى بكثير من أسعار الفائدة على القروض التجارية والاستهلاكية، لضرورة تغطية التكاليف المرتفعة المترتبة على هذا النوع من الخدمات المصرفية.

٨- وعادة ما تكون مبالغ القروض صغيرة ولآجال قصيرة مما يتطلب إعادة تدوير رأس المال بصورة متكررة. وتقدّم هذه القروض إلى عدد كبير من المقترضين الذين غالباً ما يقطنون مناطق جغرافية متباعدة جداً. ولا يتوقف قرار الإقراض عموماً على توافر ضمانات احتياطية (التي تقلّ عن المقترضين أو تنعدم كليّةً) أو على تاريخ جدارة المقترض الائتمانية، بل يتوقف على الظروف الشخصية للمقترض وقدرته المحتملة على تسديد القرض. ومن هنا يأتي ارتفاع تكاليف إدارة القروض، فمنهجية الإقراض تتطلب قيام موظفي الإقراض بعدة زيارات ميدانية لتقييم الزبائن ومساعدتهم على إعداد الوثائق، ومن ثم متابعة عمليات تسديد مبالغ الحافظة الكبيرة من القروض الصغيرة الناتجة.

٩- وتتطلب المنهجية التي يتبعها نظام التمويل البالغ الصغر في الإقراض فرض التزام صارم بتسديد الدفعات في حينها، وذلك لسببين: الأول أن غياب الضمانات الاحتياطية

(7) Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision. "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", February 2010, pp. 31-32.

(8) المرجع نفسه، الصفحة ٣٢.

(9) Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 15.

القابلة للتحويل إلى نقد تزيد من مخاطر التخلف عن التسديد، والثاني للحيلولة دون انتقال "عدوى عدم التسديد"، فاحتمال عدم ملاحقة مؤسسة التمويل البالغ الصغر لمقترض تخلّف عن التسديد قد يدفع مقترضين آخرين للإحجام عن التسديد اعتقاداً منهم بأن تلك المؤسسة لن تكون في وضع يتيح لها في المستقبل تقديم قروض أخرى. وهذا أمر هام جداً إذ إن الدافع الرئيسي لالتزام المقترضين بالتسديد في الموعد المحدد هو الأمل في الحصول على قروض أخرى في المستقبل، بمبالغ قد تكون أكبر و/أو بشروط أفضل.

١٠- والسمة الأخرى للتمويل البالغ الصغر هي إقراض المجموعات: "فبعض مؤسسات التمويل البالغ الصغر تستخدم منهجيات إقراض قائمة على مجموعات المقترضين التي يضمن فيها كل مقترض قرض الآخر" (ويطلق عليها أحياناً اسم "المجموعات التضامنية" أو "الخدمات المصرفية الجماعية").[١٠] وقد لاحظت لجنة بازل، في تقريرها عن أنشطة التمويل البالغ الصغر، أنه في طريقة إقراض المجموعات "يساعد ضغط الأقران أيضاً على كفالة مستويات مرتفعة من نسبة التسديد، فتخلّف عضو من أعضاء المجموعة يؤثر سلباً على مدى توفّر القروض للأعضاء الآخرين".[١١]

١١- وقد تخضع أنشطة التمويل البالغ الصغر للوائح تنظيمية احترازية أو غير احترازية، وقد يكون من المفيد وضع تعريف لهذين المصطلحين.

١٢- وتهدف اللوائح التنظيمية الاحترازية إلى حماية النظام المالي ككل، بما في ذلك سلامة المبالغ المودعة لدى المؤسسات المالية المرخصة. وتهدف عملية الإشراف على محافظ قروض البنوك إلى الحد من المخاطر التي يمكن للمصارف أن تُقْدم عليها باستخدام أموال المودعين. وتتضمن هذه اللوائح معايير كفاية رأس المال ومتطلبات السيولة، وعادة ما تشرف عليها جهات تنظيمية مالية متخصصة.[١٢]

١٣- أما في حالة اللوائح التنظيمية غير الاحترازية، فلا يكون التركيز على حماية النظام المالي والمبالغ المودعة بذاتها، وإنما على طريقة تسيير الأعمال المالية، بما في ذلك مسائل من

(10) Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 26.

(11) Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision"، شباط/فبراير ٢٠١٠، الصفحة ١١.

(12) United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IIA.3, p. 120.

قبيل التسجيل وحماية المستهلك والإفصاح عن معدلات الفائدة ومنع التزوير والجرائم المالية وتقديم خدمات توفير المعلومات عن الائتمان.[١٣]

٢- المستفيدون من التمويل البالغ الصغر

١٤- إن الفقراء الذين لا يتاح لهم الحصول على خدمات مالية رسمية كثيرون جدا إذ يتراوح عددهم، حسب التقديرات، بين ٢,٥ و٤ بلايين شخص.[١٤] والبحوث في هذا المجال لم تكتمل بعد، وعلى الرغم من الجهود التي بذلت مؤخراً لقياس الشمول المالي، لا يبدو أن هناك مجموعات بيانات متسقة من شأنها إعطاء مؤشر عن منحى التغييرات التي طرأت على هذه النسبة المتاحة في السنوات الأخيرة.[١٥]

١٥- ومع ذلك، فقد حدثت زيادة مطّردة على مستوى العالم في أعداد الأشخاص المتلقين لخدمات التمويل البالغ الصغر والكيانات المقدّمة لها. فمؤسسات التمويل البالغ الصغر كانت "بحلول نهاية عام ٢٠٠٨ تقدم، في حدود معينة، خدمات إلى حوالي ١٠٠ مليون زبون لديهم قروض قائمة".[١٦] ومع أن نسبة المبلغ الكلي للقروض التي قدمتها مؤسسات التمويل البالغ الصغر لا تزال صغيرة مقارنة بمجموع مبالغ القروض المقدمة في العالم النامي، فإن هناك أدلة تفيد بأن عدد القروض الممنوحة من مؤسسات التمويل البالغ الصغر، والزبائن المستفيدين منها، يتجاوز في العديد من البلدان القروض الممنوحة من المصارف.[١٧]

---

(13) المرجع نفسه.

(14) يمكن الاطلاع على هذه المؤشرات في الصفحة ٢ من الوثيقة "Draft work plan for discussion"، الصادرة عن الفريق الفرعي المعني بتيسير الحصول على الخدمات المالية بالاستعانة بالمبتكرات التابع لفريق خبراء المجموعة العشرين المعني بشمول الخدمات المالية؛ وفي الوثيقة "Scenarios for Branchless Banking in 2020"، التي صدرت في Focus Note العدد ٥٧، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، الصفحة ٣، وهي من إعداد المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء وإدارة التنمية الدولية.

(15) انظر على سبيل Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009, p. 3.

(16) يمكن الاطلاع على هذه المؤشرات في "Proceedings of the Euro-Mediterranean Conference on Microcredit", 2005, p. 125.

(17) Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision"، شباط/فبراير ٢٠١٠، الصفحة ٩.

٣- مؤسسات التمويل البالغ الصغر

١٦- تشارك منظمات حكومية دولية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، بأنشطة التمويل البالغ الصغر، كما أنها تقدم الدعم لمؤسسات التمويل البالغ الصغر. وتجدر الملاحظة أن هناك طائفة من المؤسسات التي تقدم خدمات التمويل البالغ الصغر. وهي تشمل كيانات ليس لها غاية إلا التمويل البالغ الصغر؛ ومصارف وشركات تمويل تقدم خدمات التمويل البالغ الصغر كجزء من أعمالها الأوسع نطاقاً؛ والاتحادات والتعاونيات الائتمانية. ويعتمد نطاق الخدمات التي يمكن لتلك الكيانات تقديمها إلى حد كبير على حجم كل منها وعلى شكلها التنظيمي والقوانين واللوائح التنظيمية التي تنظم عملها وعلى مصادرها الرأسمالية.

١٧- و"تعمل نسبة كبيرة من مؤسسات التمويل البالغ الصغر في البلدان النامية بوصفها منظمات غير حكومية أو بوصفها مشاريع لمنظمات غير حكومية"،[١٨] وهي عموماً هيئات غير ربحية منشأة بهدف تقديم خدمات مالية إلى الفقراء. إلا أن هناك حدودا للخدمات التي يمكن لهذه الكيانات أن تقدمها. فبما أنها ليست مصارف، فلا يُسمح لها عادة بأن تقبل ودائع من الناس، مما قد يحد من رأسمال القروض المتاحة لها. ويمكن لهذه الكيانات أن تأخذ أشكالاً قانونية متنوعة، فقد تكون على سبيل المثال رابطات أو جمعيات أو شركات غير ربحية أو شركات محدودة بضمان أو شركات نفع عام. و"لا يمكن لهذه الكيانات أن توزع أرباحاً، ولا تعود ملكيتها لدول، والعضوية فيها طوعية."[١٩] وبات الاتجاه الرئيسي في مجال التمويل البالغ الصغر يتمثل بإقدام العديد من هذه المنظمات غير الحكومية على "التحول" إلى هيئات ربحية، بوسائل منها التحول إلى مؤسسات مالية منظمة. وعادة ما يكون لهذه التحولات هدفان رئيسيان: '١' تقديم طائفة من الخدمات المالية إلى الزبائن تتجاوز خدمة القروض، بما في ذلك خدمات الادخار والتحويل، '٢' زيادة إمكانية الحصول على رأس المال، سواء كان ذلك عن طريق القروض التجارية (التي لا تزال غير متاحة للعديد من مؤسسات التمويل البالغ الصغر من المنظمات غير الحكومية) أو الودائع أو توزيع أسهم، أو الثلاثة معاً.[٢٠] (انظر الفقرات التالية من ١٨ إلى ٢٤).

---

(18) المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، "Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider", Occasional Paper, No. 13, June 2008, p. 17.

(19) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

(20) المرجع نفسه، الصفحة ١.

باء- بعض اتجاهات تطور التمويل البالغ الصغر

١- التحولات

١٨- المصارف هي الجهات المقرضة التقليدية. فهي تستطيع الوصول إلى ودائع أصحاب الحسابات لديها لتقديم رؤوس الأموال من أجل عمليات الإقراض التي تجريها. إلا أن معظم البلدان تحظر على الكيانات غير المصارف قبول الودائع من الناس. ومعظم مؤسسات التمويل البالغ الصغر لا يملك ترخيصاً كالمصارف. ويعزى ذلك في جملة أمور إلى الشروط المفروضة على المصارف من حيث الحجم والرسملة، وشدة صرامة معايير الحوكمة، وارتفاع مستوى التنظيم الرقابي، والمستوى المطلوب من الخبرات الإدارية. وينظر إلى جميع هذه العناصر على أنها لازمة لحماية ودائع المواطنين وسلامة النظام المالي عموماً.

١٩- وتكون مؤسسات التمويل البالغ الصغر (منظمات غير حكومية) التي تمنح ائتمانات بالغة الصغر مضطرة إما إلى اقتراض رأسمالها من الأسواق التجارية أو الاعتماد على التمويل المقدم من المانحين، مما يحد من قدرتها على النمو. ولهذا السبب تحولت مؤسسات كثيرة منها، أو هي بصدد التحول، إلى مؤسسات مالية مرخصة ومنظمة وتقبل ودائع داخل الولايات القانونية التي تعمل فيها. وأورد استعراض رائد في هذا المجال حوالي ٨٤ حالة تحوّل من هذا النوع في ٣٥ بلداً خلال فترة ١٩٩٢-٢٠٠٧.[٢١] ويطرح التحوّل عدة مسائل قانونية وتنظيمية.

٢٠- وتعتمد طبيعة كل عملية تحوّل إلى حد كبير على القوانين والممارسات المحلية. وقد يبرز عدد من المسائل التي يُحتمل أن يكون المشرّعون في الولايات القضائية للمؤسسات المتحولة قد سبق لهم دراستها أو لم يدرسوها، ومنها مسألة ما إذا كان بإمكان منشئ تلك المؤسسة أن يكون المالك الوحيد للكيان الجديد أو يتعين وجود مستثمرين من خارجها. فمن الأمور التي تثير القلق في هذه الحالة مدى قدرة المالكين على توفير ما يكفي من رؤوس الأموال لازدهار مؤسسة التمويل البالغ الصغر، ومدى الخبرة والكفاءة التي تتمتع بها إدارة المؤسسة وموظفوها لإدارة مؤسسة مالية تقبل الودائع.

٢١- وقد تكون هناك حدود قانونية مفروضة على النسبة التي يمكن لفرد أو لكيان أن يمتلكها في مؤسسة التمويل البالغ الصغر المتحولة، أو قيود على امتلاك أجانب لمؤسسات

(21) Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), "Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider", Occasional Paper, No. 13, June 2008.

مالية (يقع مقر العديد من المنظمات غير الحكومية خارج البلدان التي تعمل فيها وتموّل من مانحين ومؤسسات مالية من هذه البلدان).

٢٢- وتتعلق بواعث القلق التي برزت بشأن عملية التحوّل بمسألة تحديد القيمة السوقية العادلة للمؤسسة المتحولة لأغراض التملك، نظرا لندرة الطرائق المقبولة لتقييم مؤسسات التمويل البالغ الصغر.(٢٢)

٢٣- وقد تمثل مسألة حوكمة مؤسسة التمويل البالغ الصغر المتحولة، بما في ذلك تحديد حجم مجلس إدارتها وتشكيلته، مشكلة للقانون المحلي. ويمكن أن ينشأ عن عملية تحوّل "مسائل تضارب مصالح خطيرة للغاية في حال كون المسؤولين عن المنظمة غير الحكومية الذين يتفاوضون بشأن تحديد سعر موجوداتها سيكسبون شخصياً من عملية التحوّل".(٢٣) كما أثيرت مشاغل بشأن "الانحراف عن الهدف"، أي ما إذا كان الهدف الطويل الأجل لمؤسسة تمويل بالغ الصغر متحولة سيتغير من مساعدة الفقراء إلى تعظيم أرباح المالكين.(٢٤)

٢٤- ومقابل هذه الشواغل، يجب القول إن هذه التحولات قد توفر في الحقيقة مزايا في شكل خدمات معززة للزبائن وتحسين حصول تلك المؤسسات على رؤوس الأموال مما يزيد من المبالغ المتاحة للإقراض. كما أن وجود مالكين خارجيين قد يكون له في هذا السياق أثر إيجابي، فهو يوفر "خبرات مالية وصلات هامة مع مقدمي رؤوس الأموال، ويمكن أن يسهم في فعالية الحوكمة ".(٢٥)

٢- مؤسسات مصرفية دون فروع

٢٥- أخذت هيئات تقديم خدمات التمويل البالغ الصغر تتحول في العديد من البلدان إلى مؤسسات مصرفية غير ذات فروع، وذلك من أجل خدمة أعداد أكبر من الفقراء ممن لا تتاح لهم الخدمات المصرفية ولا سيما في المناطق النائية، ولتوسيع نطاق الخدمات المقدمة لهم وخفض تكلفتها. ويشمل هذا التطور تقديم خدمات الدفع وغيرها من الخدمات المصرفية

(22) Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), “Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider”, Occasional Paper, No. 13, June 2008, pp. 6-12.

(23) المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

(24) المرجع نفسه، الصفحتان ١٥ و١٦.

(25) المرجع نفسه، الصفحة ٦.

باستخدام الهواتف المحمولة والاستعانة بوكلاء منتشرين على نطاق واسع في جميع أرجاء البلد ويستطيعون تقديم خدمات على المستوى المحلي.

٢٦- ويمكن تعريف نظام المؤسسات المصرفية غير ذات فروع بأنه نظام تقديم خدمات مالية خارج فروع المصارف التقليدية باستخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات ووكلاء تجزئة غير تابعين لمصارف، مثل استخدام الشبكات القائمة على البطاقات أو الهواتف المحمولة.(٢٦) وكما ورد في مشروع خطة عمل مجموعة العشرين، يبدو أن هذا النظام "قد يخفّض تكلفة الخدمات ويزيد راحة الزبائن بشكل هائل. ويمكن لهذا النظام المصرفي أن يزيد من قدرة الفقراء على الحصول على الخدمات المالية" بما فيها "خدمات التحويل والدفع والخدمات الائتمانية والتوفير والتأمين".(٢٧)

٢٧- وقد نفذت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء وإدارة التنمية الدولية مؤخراً مشروع وضع سيناريوهات، درست فيه دور الحكومات والقطاع الخاص في تعزيز استخدام نظام مؤسسات الخدمات المصرفية دون فروع على مدى العقد القادم.(٢٨) وأفادت إحدى استنتاجات الدراسة، على نقيض ما أشارت إليه بعض التقارير، بأن "نظام مؤسسات الخدمات المصرفية دون فروع الخاص بالفقراء لا يزال في المراحل الأولية من التطور".(٢٩) ولا بد للمشرّعين والمنظمين من مواجهة عدد من المشاكل في هذا المجال. ومن شأن وضع إطار تنظيمي داعم أن يشجع على توسع هذا النظام المصرفي. ويمكن للحكومات أن تخول لمؤسسات مالية توفير حسابات مصرفية أساسية لذوي الدخل المنخفض. ويمكن لها أن تسمح للمصارف باستخدام الوكلاء أو تمنعها من ذلك، فمعظم البلدان لا تسمح للمصارف بالاستعانة بوكلاء لفتح حسابات أو لتنفيذ أنشطة أخرى، مما يعني، إن استمر هذا الوضع على حاله، "استحالة تشغيل نظام المؤسسات المصرفية دون فروع الذي يعتمد على الوكلاء".(٣٠)

---

(26) Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), “Scenarios for Branchless Banking in 2020”, Focus Note, No. 57, October 2009, note 1.

(27) الفريق الفرعي المعني بتيسير الحصول على الخدمات المالية بالاستعانة بالمبتكرات التابع لفريق خبراء المجموعة العشرين المعني بشمول الخدمات المالية، “Draft work plan for discussion”, p. 2.

(28) Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), “Scenarios for Branchless Banking in 2020”, Focus Note, No. 57, October 2009.

(29) المرجع نفسه، الصفحة ١.

(30) المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

٢٨- وقد يكون بمقدور الحكومة نفسها تشجيع سوق المؤسسات المصرفية دون فروع والإسهام فيه باستخدام قنوات غير تقليدية في إيصال مدفوعات مختلف البرامج الاجتماعية إلى المواطنين. وخلص المشروع، إجمالا، إلى أن "لدى الحكومات عدة أدوات لتعزيز استخدام القنوات غير التقليدية على نطاق أوسع لتقديم الخدمات المالية".(٣١)

٢٩- ويشير مصطلح الأموال الإلكترونية (وتعرف أيضاً بالعملة الإلكترونية والنقد الإلكتروني والأموال الرقمية) إلى القيمة المتداولة إلكترونياً فقط. ويشمل ذلك عادة استخدام شبكات الحاسوب والإنترنت ونظم القيم المخزنة رقمياً. ويمكن للزبائن، باستخدام خدمة الدفع الإلكترونية، تحويل أموال فعلية إلى أموال إلكترونية أو تلقي أموال إلكترونية على شكل قرض. ومن ثم، يستخدم الزبائن تلك الأموال الإلكترونية لدى التجار المشاركين أو في تنفيذ صفقات مباشرة محلياً أو دولياً.

٣٠- وأشار بعض المراقبين إلى أن نظم الدفع الإلكترونية قد تساعد على إتاحة الخدمات، فهي توفّر على الزبائن تكلفة السفر إلى المصرف فيستعيضون عن ذلك بالتعامل مع الوسطاء المعتمدين القريبين منهم أو بإجراء صفقات عن بعد، وبذلك يتمكن زبائن نظام التمويل البالغ الصغر ذوو الدخل المنخفض من التعامل مع نظام يناسب إجراء الدفعات الصغيرة. ويَسْهُل نسبياً استخدام الأجهزة النقالة، وهي لا تتطلب مستويات عالية من الثقافة أو التعليم. وفيما يتعلق بمقدمي خدمات الدفع الإلكترونية، فإن الدفع إلكترونياً يمنح قيمة إضافية للزبائن وفي الوقت ذاته يوسع قنوات توزيع خدمة مقدم الخدمات بتكلفة منخفضة. وهناك أمثلة عديدة على استخدام الأموال الإلكترونية في البلدان النامية، كما هو الحال في الفلبين(٣٢) وكينيا.(٣٣)

---

(31) المرجع نفسه، الصفحة ٢٤.

(32) تُستخدم في الفلبين شبكة GCASH وهي نموذج غير مصرفي يتيح التعامل مع أطراف في شبكات أخرى، وفي آب/أغسطس من عام ٢٠٠٥، بلغ عدد المشتركين فيها أكثر من ١,٢ مليون مشترك وهي مقبولة لدى آلاف من شركاء ووسطاء التجزئة في الفلبين وخارجها. (Globe Telecom, "The Mobile Phone Revolution: Opportunities to Scale up Microfinance" presented at the World Bank and CGAP Conference on Microfinance in South Asia, Today and Tomorrow, in 2005").

(33) M-PESA هي خدمة مصرفية تقدم عن طريق الهاتف المحمول وهي مستخدمة في كينيا منذ عام ٢٠٠٧، وزاد عدد مستخدميها على ٤,٥ ملايين زبون فعلي، وفي عام ٢٠٠٨ كان عدد الوكلاء الذين يقدمون هذه الخدمة أكثر من ٢٣٠ ٤ وكيلاً في جميع أنحاء البلد. (Alliance for Financial Inclusion (AFI), "Enabling mobile money transfer: The Central Bank of Kenya's treatment of M-Pesa", Case Study, February 2010, p. 1). For updated diagnostics on Kenya, the Philippines and other jurisdictions, see http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1/11/1772/.

٣- انخراط المصارف التجارية في هذا القطاع

٣١- يمكن الإشارة إلى أن المصارف التجارية قد دخلت أيضاً قطاع التمويل البالغ الصغر خلال السنوات العشر الماضية، وأهدافها الرئيسية من ذلك هي تنويع أنشطتها وتحقيق الربحية وتوقّع النمو السريع لهذا القطاع. ويُنظر إلى دخول المصارف التجارية هذا المجال على أنه مهم من ناحية تعظيم الأثر الذي يمكن للتمويل البالغ الصغر أن يحدثه على الفقر العالمي، إذ إن المصارف التجارية الخاصة تهيمن على الأسواق المالية في معظم البلدان. ولدى تلك المصارف مزايا نسبية محتملة في عدد من المجالات مقارنة بجهات فاعلة أخرى في هذا القطاع، ومنها البنية التحتية والنظم القائمة، وطبعاً رؤوس الأموال المتاحة لها.

٣٢- ولا تزال حالات المصارف التجارية الخاصة القائمة أصلاً التي بدأت تنفيذ عمليات التمويل البالغ الصغر قليلة نسبياً. ورغم نماذج النجاح، كالتي حققها مثلا مصرف هاتون التجاري الوطني في سري لانكا وعدد من المصارف الخاصة في الهند التي تعمل من خلال برنامج أطلقه المصرف الوطني للزراعة والتنمية الريفية (NABARD)، فإن العديد من المصارف التجارية التي حاولت تنفيذ أنشطة تمويل بالغ الصغر واجهت مشاكل كبيرة، ولم تحقق المستويات اللازمة من الانتشار. ومع ذلك، يبدو أن هذه الأوضاع في طور التغيّر. فالعديد من المصارف التجارية في البلدان النامية بدأت تدرس سوق التمويل البالغ الصغر. ومع أن الموارد الأولية المخصصة للقروض غالباً ما يكون مصدرها برامج ائتمانية ممولة من جهات مانحة، فإن المصارف التجارية بدأت تستند إلى مصادر ودائعها الخاصة لإضافتها إلى الحصة المتنامية من إجمالي المبالغ التي تخصصها لمنح القروض البالغة الصغر.[٣٤]

ثالثا- المسائل التشريعية والتنظيمية في مجال التمويل البالغ الصغر

ألف- ملاحظات عامة

٣٣- تعتمد البلدان في أرجاء العالم نُهجا مختلفة بشأن التمويل البالغ الصغر. فالهدف الرئيسي مثلا لقانون التمويل البالغ الصغر (لعام ٢٠٠٦) في كينيا هو توفير الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي لقطاع التمويل البالغ الصغر برمته في كل من مؤسسات التمويل البالغ الصغر المتلقية للودائع والمؤسسات غير المتلقية لها. ويمكّن هذا القانون مؤسسات التمويل المتلقية للودائع المرخصة من المصرف المركزي في كينيا، من جمع المدخرات من عامة

(34) المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، مذكرة مناقشة مركّزة، رقم ٢٦، "البنوك التجارية والتمويل الأصغر: نماذج النجاح الآخذة في التطور".

الجمهور. ووضعت بيرو بموجب نهج مختلف إطارا قانونيا وتنظيميا لحماية المستهلك في قطاع التمويل. ويرسي القانون العام للنظم المالية وشؤون التأمين، الذي عُدِّل آخر مرة في عام ٢٠٠٨، القواعد واللوائح المعمول بها في جميع المصارف والمؤسسات المالية، ويسعى إلى حماية المصلحة العامة من خلال ضمان استقرار المؤسسات المالية التي تشكل النظام المالي في بيرو وقدرة تلك المؤسسات على سداد ديونها. ولعل الإضافة التي أدخلت في عام ٢٠٠٥ على قانون حماية المستهلكين من المستفيدين من الخدمات المالية تعد من أشمل الجهود التي بذلتها بيرو لحماية زبائنها المستفيدين من هذه الخدمات.

٣٤- ولعل اللجنة تود أن تلاحظ أن دليل الأونسيترال التشريعي بشأن المعاملات المضمونة يتناول معاملات التمويل المضمونة بصرف النظر عن مبلغ القرض الممنوح أو الموجودات المقدمة كضمان. وهو لذلك يوفر إطارا قانونيا حديثا يمكن أن يسهّل إجراء طائفة واسعة من المعاملات، منها معاملات التمويل البالغ الصغر.

٣٥- وقد نظر عدد من الهيئات[٣٥] في المسائل القانونية والتنظيمية المحيطة بقطاع التمويل البالغ الصغر. ومع أن منشور الأمم المتحدة المعنون "Building Inclusive Financial Sectors for Development" (إنشاء قطاعات مالية شاملة من أجل التنمية)[٣٦] أشار بوضوح إلى أن الحالة تختلف من بلد إلى آخر، وأنه يجب بحث كل حالة على حدة، فإنه يبدو أن ثمة توافقا عاما في الآراء بشأن طائفة من هذه القضايا التي ينبغي أن يتناولها مقررو السياسات عند سن التشريعات المتعلقة بالتمويل البالغ الصغر، وفي كثير من الحالات بشأن ماهية النهج أو الحلول التي قد يُفضّل اتباعها في ظروف محددة. ويرد أدناه عدد من هذه الاعتبارات.

باء- المسائل القانونية المحيطة بموضوع التمويل البالغ الصغر

١- النواحي التنظيمية والرقابية لأنشطة التمويل البالغ الصغر

٣٦- يمكن النظر في المسألة المتعلقة بتأثير تدخل الدولة في تنظيم نواحٍ معيّنة من التمويل البالغ الصغر - مثل الإعفاء من سداد قروض ووضع حد أقصى لأسعار الفائدة - وتأثيره

(35) تشمل هذه الهيئات المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء ولجنة بازل ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية؛ والمعلومات الواردة في هذا الباب مستمدة من المصرف المذكور، ومن المبادئ التوجيهية المعتمدة بتوافق الآراء الصادرة عن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء، ومن تقرير بازل.

(36) United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IIA.3.

على تطوير قطاع التمويل البالغ الصغر.[٣٧] ولعل من المفيد في هذا الصدد النظر فيما إذا كان بمقدور تقييمات الأثر التنظيمي أن تساعد البلدان في تحديد مدى تحقيق القوانين والأنظمة المعتمدة للأثر المرجو منها من حيث تعزيز شمول الخدمات المالية.

٣٧- وتتسم أنشطة التمويل البالغ الصغر بسمات فريدة من نوعها، كما يتّضح من الأبواب السابقة من هذه المذكرة، ويمكن النظر في كيفية تحديد هذه السمات على أتم وجه ضمانا لفعالية تنظيم هذا النشاط والإشراف عليه.

٣٨- وينبغي أيضا تناول مسألة توزيع موارد الإشراف الشحيحة على أفضل وجه، لأن الإشراف الفعال بالغ الأهمية لتمكين قطاع التمويل البالغ الصغر من أداء وظيفته كما ينبغي.

٣٩- ويمكن أيضا النظر في وضع توصية باتّباع نهج تنظيمي متعدد المستويات يمكن أن يساعد في استخدام موارد الإشراف أكفأ استخدام. وقد يكون من المناسب اتباع مثل هذا النهج في تنظيم الشؤون المالية حيث يمكن أن يختلف مستوى التنظيم وشدته تبعا لمؤسسة التمويل البالغ الصغر، مع مراعاة المنتجات والخدمات التي تقدمها، والأسواق التي تعمل فيها، ومن ثم درجة الخطورة التي تنطوي عليها.[٣٨]

٤٠- وتضطلع مكاتب الائتمان - التي تجمع المعلومات عن سجلّ السوابق المالية للزبائن وتقوم مقام وسيلة لتبادل تلك المعلومات - بأداء وظيفة جوهرية لكونها تمثل مصادر يستقي منها المقرضون العاملون في قطاع التمويل البالغ الصغر المعلومات عن مدى جدارة زبائنهم المحتملين من الناحية الائتمانية، ويمكن أن تثبت فائدتها في مساعدة الزبائن على تكوين سجلّ سوابق ائتمانية يساعدهم في ضمان الحصول على قروض في المستقبل،[٣٩] وينبغي النظر في تمكينها من التطوّر. ويبدو في الوقت نفسه أن تقاسم المعلومات عن شؤون الائتمان بموجب اتفاقات مبرمة بين مؤسسات التمويل البالغ الصغر في ولاية قضائية معينة ظاهرة آخذة في النمو، ولا سيما في الحالات التي قد تنعدم فيها مكاتب الائتمان الرسمية أو قد يكون إنشاؤها باهظ التكلفة.

(37) انظر مثلا مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 16.

(38) United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IIA.3, pp. 127-8.

(39) Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", February 2010, p. 31.

٤١- ويتوخّى من اللوائح التنظيمية غير الاحترازية تحقيق هدف مهم هو منع الجريمة بواسطة النظام المالي. وفي مجال مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب، فإن المعايير الدولية والقواعد الوطنية التي تلزم المؤسسات المالية "بمعرفة زبائنها" قد تكون صعبة التنفيذ بتكلفة معقولة فيما بين الفقراء وزبائن التمويل البالغ الصغر المتفرقين في الغالب على نطاق واسع؛ وقد يوحي هذا الأمر بمعيار امتثال أقل صرامة بالنسبة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر.

٢- حماية المقترضين

٤٢- يمكن مبدئيا اعتبار أنه ينبغي ضمان منح الحق الأساسي في فتح حسابات ودائع للفقراء المستبعدين من الحصول على الخدمات المالية.

٤٣- ويجب أن تكون شروط طلبات الحصول على قروض بسيطة وواضحة قدر الإمكان، ولا ينبغي أن تتسم إجراءات توثيق القروض بطابع رسمي مفرط (مثل شروط التوقيع الموثّق لدى كاتب عدل) لأن من شأن ذلك أن يستبعد الكثير من الزبائن الفقراء وغير المتعلمين وأن يرفع تكاليف إدارة القروض.

٤٤- ولا يوجد في كثير من البلدان قانون راسخ لحماية المستهلك يُعنى تحديدا بالخدمات المالية. ومن المتطلبات الأخرى التي ينبغي مراعاتها تزويدُ المقترضين بمعلومات أساسية تساعدهم على تجنب الاقتراض لعدة مرات وتقيهم مغبة المديونية المفرطة.(٤٠)

٣- تنظيم مؤسسات التمويل البالغ الصغر

٤٥- ينبغي بحث مختلف جوانب تسهيل وتنظيم عملية تحويل المنظمات غير الحكومية إلى مؤسسات تمويل بالغ الصغر مسجّلة كشركات وخاضعة لتنظيم رقابي، كما ترد مناقشة ذلك أدناه في الباب المتعلق بالتحويل (انظر الفقرة ٥٧ أدناه).

٤٦- ويؤدي التنظيم الاحترازي دورا أساسيا هو "حماية المودعين وسلامة النظم المالية ونظم المدفوعات".(٤١) وقد لا يكون هذا التنظيم ضروريا إلا في مؤسسات التمويل البالغ الصغر المتلقية للودائع من الجمهور. ولذلك، لا بد من النظر فيما إذا كان ينبغي ألاّ يسمح بقبول الودائع إلا لمؤسسات التمويل البالغ الصغر المسجلة كشركات والمملوكة للمساهمين

---

(40) Inter-American Development Bank, “Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance”, 2004, p. 16.

(41) المرجع نفسه، الصفحة ٦٢.

والتعاونيات. ويمكن التعامل مع الكيانات غير المتلقية للودائع عن طريق تشجيعها على "التنظيم الذاتي أو الرقابة الخارجية من جانب الدائنين والمانحين".(٤٢)

٤٧- ويجب تعديل شروط كفاية رأس المال في مؤسسات التمويل البالغ الصغر وفقا لحجم المشروع ومستوى الخطورة التي ينطوي عليها، بحيث لا تكون مفرطة الشدة فتعيق العمل التجاري ولا مفرطة التساهل فلا تقدّر الخطر المحذور حقَّ قدره. وقد تقتضي الضرورة ألا يُنظر إلى أسهم أعضاء الاتحادات الائتمانية والتعاونيات على أنها رأس مال الكيان إلا إذا كانت هناك قيود مفروضة على سحب هذه الأسهم.

٤٨- ويمكن أن ينشأ الخطر من الصرف الأجنبي عندما تقترض مؤسسة تمويل بالغ الصغر رأس مال الإقراض من الخارج بعملة أجنبية. ويكمن الخطر في "احتمال أن تتكبد المؤسسة خسائر أو تجني أرباحا من جراء تغيرات أسعار الصرف بين عملة القرض [الممنوح لها] والعملة المحلية التي تتداولها". وتتوفر في البلدان المتقدمة آليات معقدة لتلافي هذه المخاطر، ولكنها غالبا ما تكون صعبة المنال أو باهظة التكلفة بحيث يتعذّر استخدامها على المؤسسات المالية في العالم النامي. لذا فإن هذا المجال قد يستدعي النظر فيه من أجل تجنب احتمال وقوع خسائر كبيرة لمؤسسات التمويل البالغ الصغر في ولايتها القضائية. وقد ذهب بعض السلطات فعلا إلى حد إعلان حظر "حالات عدم تطابق العملات" في حوافظ المؤسسات المالية.(٤٣)

٤٩- ويمكن أيضا أن تؤثر المعاملة الضريبية لمؤسسات الإقراض في قطاع التمويل البالغ الصغر تأثيرا كبيرا في قدرتها على البقاء. وتُعامل المصارف وغيرها من المؤسسات المالية الرسمية في بعض البلدان معاملة ضريبية تفضيلية، مثل تخفيض الضرائب المفروضة على أرباحها والحق في خصم مخصصات تغطية خسائر القروض، وهي مزايا قد لا تُتاح لمؤسسات التمويل البالغ الصغر. وقد يكون ضروريا النظر في إمكانية استخدام قوانين ضريبية للمساعدة في تمهيد السبيل أمام قطاع الخدمات المالية، كيلا تتضرر الجهات التي تقرض الفقراء في المقام الأول.(٤٤)

(42) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢.

(43) United Nations publication, “Building Inclusive Financial Sectors for Development”, May 2006, Sales No. E.06.IIA.3, p. 88.

(44) المرجع نفسه، الصفحتان ١١٣ و١١٤.

٥٠- وللوصول إلى قطاع الجمهور الذي هو في أمس الحاجة إلى الخدمات، ينبغي النظر في إمكانية السماح للمصارف ومؤسسات التمويل البالغ الصغر المتلقية للودائع بتوظيف الوكلاء من أجل فتح حسابات مالية، وهو أمر استثنائي في مجال الممارسات المصرفية العادية. وبالمثل، فإن ثمة أعدادا كبيرة من الأفراد الذين يعملون خارج بلدانهم الأصلية، وغالبا ما يستفيدون من الخدمات المقدمة من شركات التحويلات المالية الدولية. وقد يكون من المناسب النظر في إمكانية منح تراخيص معالجة التحويلات المالية الدولية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر على نطاق أوسع مما هو عليه الحال الآن، ليتسنى لهذه المؤسسات أن تزوّد الزبائن بهذه الخدمة الهامة.

٥١- وسيكون لزاما على مديري المنظمات غير الحكومية وموظفيها وأعضاء مجلس إدارتها الذين يحتفظون بعلاقة الارتباط بإحدى مؤسسات التمويل البالغ الصغر المحوّلة أن يتمتعوا بالمعارف والمهارات اللازمة لإدارة هذه المؤسسة المالية.[٤٥]

٥٢- وضمانا لنمو القطاع وديمومته لأمد طويل، فإن من الضروري أن تبحث الحكومات أفضل السبل الكفيلة بتسهيل إشراك مستثمرين استراتيجيين من القطاع الخاص في مؤسسات التمويل البالغ الصغر.[٤٦]

٤- شروط منح القروض

٥٣- يتفق الجميع على أن أسعار الفائدة وطرائق حسابها يجب أن تُشرح للمقترضين بوضوح وأن هذه الأسعار ينبغي ألا تخضع للتغيير من جانب واحد،[٤٧] وقد يكون ضروريا أن يُنظر في وضع سبل للانتصاف في حال اختلفت الممارسة المتبعة في هذا المضمار.

٥٤- ويبدو أن العديد من مؤسسات التمويل البالغ الصغر تطلب الآن تقديم ضمانات لقاء منح القروض عن طريق تقديم "ودائع قسرية"، حيث يحتفظ المقرض بنسبة مئوية من القرض الممنوح، ولا يدفع في أغلب الأحيان فوائد على المبلغ الذي يحتفظ به. ويؤثر ذلك

(45) Inter-American Development Bank, “Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance”, 2004, p. 58.

(46) Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, “Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision”, February 2010, p. 32, United Nations publication, “Building Inclusive Financial Sectors for Development”, May 2006, Sales No. E.06.IIA.3, p. 120.

(47) Inter-American Development Bank, “Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance”, 2004, p. 32.

على سعر الفائدة الحقيقي عموما، برغم أن المقترضين لا يتأتّى لهم في الغالب تقدير هذا الأمر على وجهه.

٥٥- ويمكن النظر في وضع طريقة موحدة لاحتساب سعر الفائدة الحقيقي وإعلانه للعموم، كيما يتسنى للمقترضين الحصول على كشف كامل للمعلومات وإجراء مقارنة بين مقدمي الخدمات.

٥٦- وقد يكون مناسبا في الحسابات المنخفضة القيمة أن يلتزم الزبائن مبدأ العناية الواجبة المبسطة (بما في ذلك في مسائل من قبيل مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب) التي تنطوي على نهج قائم على اتقاء المخاطر.[٤٨]

٥- تحويل المنظمات غير الحكومية

٥٧- من بين المسائل القانونية والتنظيمية التي تستدعي اهتمام المشرّعين فيما يتعلق بعمليات تحويل المنظمات غير الحكومية (انظر الفقرات ١٨ إلى ٢٤ أعلاه)، يمكن ملاحظة ما يلي:

- ما إذا كانت حافظة قروض المنظمة غير الحكومية قابلة للنقل إلى المؤسسة المالية الجديدة مقابل ما فيها من أسهم؛ وإن كان الأمر كذلك، ما إذا كانت حافظة القروض تصلح لأن تكون رأس المال التنظيمي في المؤسسة، وهي أساسا صافي قيمة المؤسسة وفقا للمعايير التنظيمية المحلية المطبقة على المصارف؛[٤٩]

- ما إذا كان الأفراد المرتبطون بالمنظمة غير الحكومية السابقة (من المسؤولين الإداريين والموظفين وأعضاء مجلس الإدارة وما إلى ذلك) يمنحون أسهما في المؤسسة الجديدة (أو تمنحهم المنظمة غير الحكومية أسعارا مخفضة)، وقد يثير هذا الأمر مشاكل لأنه يتعلق بمنظمة غير ربحية تمنح أصولا لأفراد عاديين؛

- ما إذا كانت أموال المنح التي تمنح على الأرجح على أساس أنها مخصصة لمؤسسة غير ربحية ولمساعدة الفقراء، هي أموال يمكن الاستمرار في الاستفادة منها في الأعمال التجارية في الحالة التي قد تفضي فيها إلى تحقيق فوائد للمالكين من القطاع الخاص

---

(48) Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", February 2010, p. 33.

(49) للاطلاع على تعريف كامل لرأس المال التنظيمي، انظر لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف (***).

في شكل أرباح. وقد تثير هذه المسألة مسألة ما إذا كانت أسهم المؤسسة المحولة قد بيعت لقاءَ عَوضٍ عادل في السوق.

٦- المعاملات المصرفية الإلكترونية

٥٨- تشمل المسائل المطروحة ههنا دواعي القلق من أن تدرج الخدمات المقدمة من الجهات المشغلة لشبكات الاتصالات المتنقلة في قطاع الأعمال المصرفية أو المالية أو كليهما من دون إخضاعها بالضرورة للضوابط التنظيمية نفسها المطبقة على غيرها من الأطراف الفاعلة. كما أن معايير مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب تقتضي الامتثال للقواعد المتعلقة "بمبدأ اعرف زبونك"، التي قد تكون أصعب تطبيقا على زبائن خدمات الاتصالات المتنقلة. "إن الجهات المصدّرة للأموال الإلكترونية تكاد تكون محرومة برمتها من قدرة المصارف على التوسط في تلقي الودائع، كحرمانها مثلا من هامش الائتمان."[٥٠] وقد يكون ضروريا النظر في المسائل القانونية المحيطة بعملية إنشاء الجهات غير المصرفية لحسابات نقدية إلكترونية "ومحافظ إلكترونية" وإجراء المعاملات من شخص إلى شخص باستخدام الهواتف المحمولة.[٥١]

٧- آليات تسوية المنازعات

٥٩- غالبا ما يكون اللجوء إلى الإجراءات القانونية في المحاكم لاسترداد القروض المتأخرة باهظ التكلفة ويستغرق وقتا طويلا، وخصوصا فيما يتعلق بمبلغ المديونية؛ ويمكن النظر في وسائل أخرى لتسوية المنازعات، بما فيها الوسائل البديلة لحسم المنازعات.[٥٢]

رابعا- ملاحظات ختامية

٦٠- يوضّح الكتاب الأزرق[٥٣] أن هناك طائفة واسعة من الحالات والخبرات المستمدة من مختلف البلدان بشأن شمول الخدمات المالية. ولا يوجد حل واحد يطبق على الجميع،

(50) المرجع نفسه، الصفحة ١٤.

(51) المرجع نفسه، الصفحة ١٩. وللمزيد من البحث بشأن هذه المسألة، انظر الوثيقة A/CN.9/692، المعنونة، الأعمال الجارية والتي يمكن الاضطلاع بها مستقبلا في مجال التجارة الإلكترونية، الفقرات ٦٧-٧٤ بشأن استخدام الأجهزة المحمولة في التجارة الإلكترونية.

(52) Inter-American Development Bank, “Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance”, 2004, p. 42.

ويجب تكييف التدابير لكي تتلاءم مع الظروف الوطنية، وتستفيد في الوقت نفسه من خبرة البلدان الأخرى.

٦١- والهدف من عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧)، الذي أعلنته الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، هو دعم إطار واسع للحد من الفقر من خلال التعاون الدولي من أجل التنمية.

٦٢- والتمويل البالغ الصغر أداة لتخفيف وطأة الفقر ثبت أنها قادرة على إحداث تحول في حياة الفقراء. ويعد الحصول على الائتمانات وغيرها من الخدمات المالية قوة محفزة للتنمية الاقتصادية والحد من الفقر. ولكن الواقع هو أن الخدمات المالية في أرجاء العالم لا تُتاح سوى لنسبة ضئيلة من السكان.

٦٣- وموازنة التكاليف بالفوائد في إطار تنظيم مؤسسات التمويل البالغ الصغر من المهام الصعبة على المشرّعين وتقتضي إتاحة خيارات في مجال التحليل والسياسة العامة فيما يخص القضايا المعقدة المطروحة في الفقرات السابقة. على أن الفوائد المجنية من إنشاء قطاع مستقر للتمويل البالغ الصغر قد تثبت فعلا أنها تستحق التكاليف المتكبدة من أجلها، وذلك إلى المدى الذي يكون فيه للتمويل البالغ الصغر القدرة على رفع مستوى المعيشة وتعزيز التعليم على نطاق أوسع والمساعدة في تخفيف حدة الفقر. ويمكن أن تثبت التوجيهات العملية بشأن تنظيم التمويل البالغ الصغر المقدّمة من مؤسسة كالأونسيترال والتي تستمد شرعيتها من الإسهامات المقدمة من مندوبي الدول الأعضاء في اللجنة ومن وضع صكوك قانونية مبنية على توافق الآراء، أنها توجيهات ذات قيمة عالية للبلدان التي لديها شبكات تنظيمية أقل تطورا وموارد أقل لتخصصها لبحث القضايا المطروحة في مجال سن التشريعات المتعلقة بالتمويل البالغ الصغر.

٦٤- وقد كان الحرص في هذه الورقة على تحديد خصائص التمويل البالغ الصغر وما يواجهه من تحديات تكتنف النظم الموجودة في أنحاء العالم قاطبةً، بما فيها الحاجة الماسة إلى تزويد الشركات الصغيرة بالخدمات المالية. وهكذا، تبرز الورقة المسائل المطروحة بشأن سن التشريعات المتعلقة بقطاع التمويل البالغ الصغر وتنظيم هذا القطاع، والتي قد تكون مشتركة بين جميع الدول وقد تكون هناك حاجة إلى مزيد من التوجيهات بشأنها. وقد يثبت أن أيّ

(53) United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IIA.3.

وثيقة مرجعية تعدها اللجنة وتبيّن فيها القضايا المطروحة وتقدم التوجيهات في هذا المضمار ستوفر أداة مفيدة للحكومات عند النظر في كيفية المضي قدما في تنظيم هذا النشاط الهام.

٦٥- ومن الضروري الاعتراف بالكم الهائل من البحوث والأعمال التحليلية والمساعدة التقنية المنجزة في هذا المجال، إلى جانب المبادرات الجارية، وبالحاجة إلى تجنب ازدواجية الجهود. ولعل اللجنة تود أن تعتبر أن أي أعمال تزمع الأونسيترال القيام بها في مجال التمويل البالغ الصغر، ينبغي أن تنجز بالتعاون الوثيق مع الهيئات الدولية الرئيسية العاملة في الميدان، بما فيها تلك المبينة في الفقرة ٥ من مقدمة هذه الورقة. ولعل اللجنة تود أن تنظر فيما إذا كان ينبغي عقد اجتماع لفريق من الخبراء لمواصلة تقصي سبل معالجة المسائل القانونية والتنظيمية المحيطة بموضوع التمويل البالغ الصغر على المستوى الدولي، وذلك بمساعدة من خبراء متخصصين في هذا الموضوع.