أمانة

مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية

العلاقة المتداخلة بين الاستقرار المالي والشمول المالي

فريق العمل الإقليمي لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية

صندوق النقد العربي

2015

تقديم

أرسى مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية تقليداً منذ عدة سنوات، بدعوة أحد أصحاب المعالي والسعادة المحافظين لتقديم ورقة عمل حول تجربة دولته في أحد المجالات ذات العلاقة بعمل المجلس. كما يصدر عن كل من اللجنة العربية للرقابة المصرفية واللجنة العربية لنظم الدفع والتسوية، المنبثقتين عن المجلس، أوراق عمل تتناول الموضوعات والقضايا التي تناقشها هاتين اللجنتين. وبالإضافة إلى ذلك، يعد صندوق النقد العربي ضمن ممارسته لنشاطه كأمانة فنية لهذا المجلس، عدداً من التقارير والأوراق في مختلف الجوانب النقدية والمصرفية التي تتعلق بأنشطة المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية. وتعد هذه التقارير والأوراق من أجل تسهيل اتخاذ القرارات والتوصيات التي يصدرها المجلس. وفي ضوء ما تضمنته كل هذه الأوراق والتقارير من معلومات مفيدة عن موضوعات ذات صلة بأعمال المصارف المركزية، فقد رأى المجلس أنه من المناسب أن تتاح لها أكبر فرصة من النشر والتوزيع. ولذلك، فقد باشر الصندوق بنشر هذه السلسلة التي تتضمن الأوراق التي يقدمها السادة المحافظين إلى جانب التقارير والأوراق التي تعدّها اللجان والصندوق حول القضايا النقدية والمصرفية ذات الأهمية. ويتمثل الغرض من النشر، في توفير المعلومات وزيادة الوعي بهذه القضايا. لذا، فالهدف الرئيسي منها هو تزويد القارئ بأكبر قدر من المعلومات المتاحة حول الموضوع. ونأمل أن تساعد هذه السلسلة على تعميق الثقافة المالية والنقدية والمُصرفية العربية.

والله ولي التوفيق،،

عبدالرحمن بن عبدالله الحميدي

المدير العام رئيس مجلس الإدارة

المحتويات

الصفحة

المقدمـــة 1

أولاً: الارتباط بين الشمول المالي والاستقرار المالي 3

ثانياً: الارتباط بين الشمول المالي والنزاهة المالية 8

ثالثاً: الارتباط بين الشمول المالي والحماية المالية للمستهلك 13

رابعاً: نظرية ارتباط الشمول المالي بالأهداف الأخرى..... 17

خامساً: الجهود الدولية ذات الصلة بسياسة الـ I-SIP 20

سادساً: الخلاصـــة والتوصيـــات 25

الملاحق
الملحق رقم (1) مفاهيم أهداف I-SIP
الملحق رقم (2) تجربة دولة جنوب إفريقيا
الملحق رقم (3) أمثلة حول الجهود الدولية ذات الصلة بسياسة I-SIP

المقدمة

يقصد بالشمول المالي إتاحة واستخدام كافة الخدمات المالية لمختلف فئات المجتمع من خلال القنوات الرسمية بما في ذلك الحسابات المصرفية والتوفير، خدمات الدفع والتحويل، خدمات التأمين، وخدمات التمويل والائتمان لتفادي لجوء البعض إلى القنوات والوسائل غير الرسمية التي لا تخضع لحد أدنى من الرقابة والإشراف ومرتفعة الأسعار نسبيا مما يؤدي إلى سوء استغلال احتياجات هؤلاء من الخدمات المالية والمصرفية.

وفي ضوء تزايد اهتمام البنوك المركزية بالشمول المالي فقد رأى فريق العمل ضرورة إعداد ورقة تثقيفية تعرض على مجلس المحافظين بهدف زيادة الوعي عن الشمول المالي وأهدافه ومدى علاقته بالأهداف التقليدية للبنوك المركزية، وذلك نظرا لوجود عدة تساؤلات في شأن مدى أهمية تبني البنوك المركزية مبادىء الشمول المالي كهدف أساسي لها.

وقد أدرك قادة مجموعة الـG20 خلال عام ٢٠١٠ أهمية الشمول المالي وقاموا بتأييده كدعامة أساسية في جدول أعمال التنمية العالمية، حيث تم تأسيس رابطة باسم (Global Partnership for Financial Inclusion GPFI) وذلك لوضع خطة عمل متعددة السنوات لتطبيق الشمول المالي من خلال دعوة مجموعة من خبراء الشمول المالي وخمس هيئات دولية قائمة على وضع المعايير الدولية (SSBs Standard Setting Bodies) للبدء في تكثيف العمل على تطبيق الشمول المالي.

وقد تبين أن التقدم في الشمول المالي يعزز من الاستقرار المالي كما يساهم في النمو الاقتصادي، والكفاءة المالية، وذلك بخلاف الجانب الاجتماعي فيما يتعلق بتحسين الحالة المعيشية للعملاء وخاصة الفقراء منهم.

إضافة إلى ما تقدم، فقد قامت العديد من الدول بإدراج الشمول المالي كهدف من أهداف استراتيجيتها القومية. وقد شكلت هذه التطورات تحديات كبيرة للجهات الرقابية المالية تمثلت في النظر في كيفية المواءمة بين الشمول المالي Financial Inclusion كهدف استراتيجي جديد وبين الأهداف الثلاثة الأخرى المتعارف عليها وهي: الاستقرار المالي Financial Stability، والنزاهة المالية Financial Integrity، والحماية المالية للمستهلك Financial Consumer Protection.

وقد اتجهت الدراسات الحديثة نحو محاولة تحقيق الارتباط الأمثل بين الأهداف الأربعة أعلاه عن طريق الوصول لأعلى قدر من التآزر Synergy وأقل قدر من المفاضلات Tradeoffs بينها بما يعرف بالإطار المتكامل للشمول المالي ويطلق عليه "نظرية الـ I-SIP". وقد لوحظ في الآونة الأخيرة قيام الجهات الرقابية المالية بمحاولة تعظيم الاستفادة من تطبيق نظرية الـ I-SIP للوصول إلى قطاع مالي مستقر يتمتع بقدر عال من النزاهة ويهتم بحماية وسلامة حقوق العملاء.

وقد يواجه صانعو السياسة العديد من التحديات التي تتمثل في المخاطر الناتجة عن اهتمام بعض الجهات الرقابية بتحقيق هدف واحد دون إدراك أهمية تحقيق الأهداف الأخرى أو مدى ارتباط هذا الهدف بالأهداف الأخرى، خاصة في حالة صعوبة تحديد أو قياس تلك الأهداف. وقد يؤدي ذلك إلى إجراء بعض المفاضلات فيما بين أهداف الـI-SIP دون معرفة مدى تأثير ذلك والنتائج المترتبة عليها، والذي قد يؤدي بدوره إلى اتخاذ قرارات قائمة على بعض المفاضلات الخاطئة أو غير الضرورية وبالتالي حدوث نتائج سلبية أو غير مقصودة.

ومن المفترض أن تقوم كل دولة بوضع التعريف الخاص بها لكل هدف من الأهداف الأربعة والذي سيتم من خلاله بناء أسس الارتباط بين الأهداف وبعضها بما يتناسب مع الأوضاع

الاقتصادية والمالية والاجتماعية للدولة. ويشمل (مرفـق 1) مثال لتحديد التعريفات في إطار نظرية الارتباط بين أهداف الـI-SIP وفقا لما تم تطبيقه في تجربة دولة جنوب أفريقيا.

هذا وقد تم إعداد هذه الورقة استنادا إلى عدة مصادر كما هو موضح في (مرفـق 4)، حيث تتناول الإرتباط بين الشمول المالي وكل من الاستقرار المالي والنزاهة المالية والحماية المالية للمستهلك بشكل تفصيلي، مع عرض لنظرية الـI-SIP التي تعكس الارتباط بين الشمول المالي والأهداف الأخرى من خلال مصفوفة نظرية "I-SIP Matrix"، ويوضح (مرفـق 2) مثال على تطبيق تلك النظرية من خلال تجربة دولة جنوب أفريقيا، وتتلخص هذه النظرية في سبع مبادئ استرشادية سيرد ذكرها فيما بعد كما سيتم عرض بعض الأمثلة التوضيحية لكل مبدأ على ما تم تطبيقه من خلال تجربة دولة جنوب أفريقيا ضمن (مرفـق 3).

أولاً: الارتباط بين الشمول المالي والاستقرار المالي

أثبتت الدراسات أن هناك علاقة وثيقة بين الشمول المالي والاستقرار المالي حيث يهدف الشمول المالي إلى حصول الشرائح السكانية المستبعدة على الخدمات المالية الرسمية بتكاليف مقبولة. وقد تبين وجود بعض التحديات في كيفية قياس الشمول المالي والوصول إلى مؤشر له وقد قام عدة باحثون بإجراء مقارنة بعلاقته مع المتغيرات الاقتصادية الكلية الأخرى، واستنادا إلى هذه الأبحاث، تم الوصول إلى وجود ارتباط بين الشمول المالي والاستقرار المالي حيث يدعم كلا منهما الأخر.

وعلى الرغم من عدم وجود تعريف واحد محدد للاستقرار المالي، إلا أن البنك المركزي الأوروبي قد قام بتعريف الاستقرار المالي وهو "أن يكون النظام المالي الذي يتضمن الوسطاء الماليين والأسواق والبنية التحتية للأسواق قادر على تحمل الصدمات وتحمل

الاختلالات المالية، مما يخفف من احتمالية حدوث معوقات تحول دون إتمام عملية الوساطة المالية ويضعف إلى حد كبير من تخصيص المدخرات لفرص استثمارية مربحة"، وبالتالي يمكن أن يعرف الاستقرار المالي في النظام المالي كمقاوم للصدمات الاقتصادية وذلك لقدرته من خلالها على الوفاء بوظائف الوساطة مثل ترتيبات الدفع.

وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن عدم وجود استقرار مالي أو حدوث أزمات مالية ينشأ نتيجة وجود خلل في السياسات المطبقة من قبل البنوك المركزية، أو لدى حدوث صدمات للنظام المالي والتي قد تتفاقم بشكل كبير بسبب عدم توافر المعلومات الكافية واللازمة مما يؤدي إلى انهيار عملية الوساطة المالية بين المدخرات وفرص الاستثمار. كما قد تؤثر تلك الصدمات بشكل مباشر على الموازنة العامة للدولة واستقرار سعر الصرف والذي بدوره يؤدي إلى المزيد من عدم وجود استقرار مالي.

وتؤكد الدراسات على صعوبة تحقيق الشمول المالي دون وجود استقرار في النظام المالي، في حين أنه من الصعب استمرار تحقيق استقرار مالي لنظام يتضمن شرائح من السكان مستبعدة مالياً واجتماعياً واقتصادياً.

وفيما يلي سرد لأهم أسباب عدم وجود استقرار للنظام المالي، وكذا مدى أهميته وعلاقته بالشمول المالي:

أ. أسباب عدم وجود استقرار مالي

تتلخص أسباب عدم وجود استقرار مالي في أربع فئات رئيسية؛ وهي (i) العوامل الداخلية للمؤسسة (التي تشمل تباين المعلومات بصرف النظر عن مصادرها)، (ii) العوامل المؤسسية التي تؤثر بدورها في الاقتصاد الكلي والموازنة العامة، (iii) العوامل الخارجية

(iv) التي تتمثل في بنية الأسواق المالية الدولية التي قد ينتج عنها أزمات أسعار الصرف، وأخيراً وجود سياسات غير مستقرة وضعف قواعد الحوكمة.

وتتمثل العوامل الداخلية لعدم وجود استقرار مالي في سوء تدفق المعلومات الذي يعوق كفاءة أداء الأسواق المالية. ويحدث هذا التباين في المعلومات حين يكون لدى أحد الأطراف معلومات أكثر عن الأطراف الأخرى بشأن حجم المخاطر المحتملة والعائد على الاستثمار المقترح. وينتج عن ذلك حدوث مخاطر ائتمانية مرتفعة كمثال في حالة منح قروض لمقترضين لا تتوافر عنهم معلومات كافية، مما يؤدي إلى مخاطر عدم السداد نتيجة لانخفاض الجدارة الائتمانية للمقترض. ولتخفيض تلك المخاطر، يجب أن يقوم المقرضون بإجراء دراسات ائتمانية حصيفة تتضمن أسس التقييم والمتابعة السليمة. وتتميز البنوك عن الوسطاء الماليين الآخرين بقدرتها على تكوين علاقات ائتمانية طويلة الأجل مع العملاء واستخدامها للحدود الائتمانية الممنوحة لهم مما يقلل من مشكلة تباين المعلومات بين الأطراف.

هذا ويتم بصفة عامة زيادة أسعار العائد على القروض ذات المخاطر الائتمانية المرتفعة، إلا أن هذا الإجراء يؤدي إلى نتيجة عكسية نظرا لكون المقترضين ذوي المخاطر العالية يكونوا عادة على استعداد لدفع أسعار عائد أعلى، مما يؤثر بدوره على توازن أسعار العائد في السوق وبالتالي عدم وجود استقرار مالي.

ومن جهة أخرى فإن وجود سياسات اقتصاد كلي غير مستقرة وغير متناسقة يؤدي إلى حدوث أزمات أسعار الصرف لأي دولة نظرا لتعارض السياسات النقدية والمالية مع أسعار الصرف السائدة، والذي يؤدي بدوره إلى عدم وجود استقرار مالي. وقد تقوم بعض الدول بالمبالغة في الاقتراض من دول أخرى بعملات أجنبية مما يؤدي في النهاية إلى زيادة الدين العام وزيادة عجز الموازنة والذي يؤثر بدوره على الموازنة العامة للدولة ويؤدي إلى عدم

وجود استقرار مالي للنظام السائد. كما أن الدول التي تقترض من الخارج ستعاني حتما من مخاطر أسعار الصرف مما سيؤدي إلى عجز ميزان الصرف الأجنبي للدولة.

وقد أوضحت بعض الدراسات أن ضعف النظام المالي يشير إلى أن الأسواق الناشئة تكون أكثر عرضة لحدوث أزمات بسبب عدم رغبة المستثمرين الدوليين الاستثمار في سندات الدين المقومة بالعملة المحلية للدولة مما يسبب مزيد من عدم وجود استقرار مالي.

كما توجد عوامل مؤسسية مثل ضعف قواعد الحوكمة، والممارسات غير السليمة التي قد تسهل من احتمال حدوث الممارسات الاحتيالية، مما يؤدي إلى عدم وجود استقرار مالي. ويمكن معالجة ذلك من خلال تحسين حوكمة المؤسسات وتعزيز الشفافية المالية.

ب. العلاقة بين الشمول المالي والاستقرار المالي

قد يكون من الصعب تحقيق الشمول المالي دون وجود استقرار في النظام المالي، كما أنه من الصعب تصور استمرار الاستقرار المالي مع وجود نسبة متزايدة من المجتمع والقطاع الاقتصادي التي لا تزال مستبعدة من الناحية المالية (مثل سكان المناطق الريفية، مجموعة من الأقل حظا في المناطق الحضرية الفقيرة، والفقراء). ويوحي ذلك إلى وجود ارتباط وثيق بين الاستقرار المالي والشمول المالي في كلا الاتجاهين.

تؤكد بعض الدراسات أن الشمول المالي يساعد على تحسين الظروف المالية ورفع مستوى معيشة الفقراء كما يؤدي إلى قطاع عائلي وقطاع أعمال صغيرة أكثر قوة من خلال التنمية المالية التي تدعم الاستقرار الاجتماعي والسياسي، مما يؤدي بدوره إلى زيادة استقرار النظام المالي. كما يمكن للشمول المالي أن يحسن من كفاءة عملية الوساطة بين الودائع والاستثمارات. فضلا عن زيادة نصيب القطاع المالي الرسمي على حساب القطاع غير

الرسمي بما يدعم فاعلية السياسة النقدية ويلاحظ أن تنوع محافظ الأصول والالتزامات يعزز من توزيع المخاطر وتفادي تركزها.

على جانب الالتزامات، تفترض بعض الدراسات أن القطاع المالي الشامل عادة يتميز بقاعدة ودائع مستقرة إذا كانت أكثر تنوعا، حيث ثبُت أن الزيادة بنسبة 10 في المئة من نصيب الأفراد القادرين على الحصول على خدمة الودائع المصرفية قد يؤدي إلى تخفيف أو الحد من معدلات سحب الودائع بنحو ثلاثة إلى ثمانية نقاط في المئة. كما تبين أن المدخرين ذوي الدخل المنخفض يتجهون إلى الحفاظ على الودائع خلال فترات الأزمات النظامية وبالتالي فإن ودائع العملاء ذوي الدخل المنخفض تعتبر عادة مصدر مستقر للتمويل في حالة نفاذ المصادر الأخرى أو صعوبة الحصول عليها.

إلا أنه في أوقات الشدة أو الأزمات المالية قد يقوم المدخرون ـ خاصة المدخرون الكبار ـ بسحب ودائعهم من البنوك، بما يؤثر سلبا على أوضاع السيولة في القطاع المصرفي بصفة عامة، ويمكن الحد من ذلك إذا كانت الودائع أكثر تنوعا. ويتحقق هذا التنوع عن طريق الحصول على الودائع المصرفية من عدد أكبر من الأفراد الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة تحقيق الشمول المالي. بناءً عليه، فإن تحقيق نطاق أوسع من الشمول المالي في الودائع المصرفية يؤدي إلى استقرار قاعدة الودائع وبالتالي تحسين مرونة التمويل والاستثمار بالقطاع المصرفي بما يؤثر بشكل إيجابي على أوضاع السيولة وبالتالي يدعم الاستقرار المالي بشكل عام. كما أن الشمول المالي يؤدي إلى توجيه الأرصدة الخامدة إلى استخدامات أكثر إنتاجية وتحويلها إلى ودائع تدر عائد.

وعلى جانب الأصول، تشير نتائج بعض الدراسات إلى أن خسائر القروض الصغيرة تشكل مخاطر نظامية أقل من الخسائر المحققة من القروض الكبيرة. وبالتالي فإن زيادة الشمول

المالي من حيث تيسير منح ائتمان القروض الصغيرة يؤدي إلى قدر أكبر من الاستقرار على مستوى مُقدمي الخدمات المالية.

وقد ثبُت أن الشمول المالي قد يؤدي إلى تغيير بنية النظام المالي ودعم كفاءته فيما يتعلق بالمنتجات والمعاملات التي يتم استحداثها، والعملاء الذين يستخدمون الخدمات المختلفة، والمخاطر الجديدة الناشئة وكذا المؤسسات التي أنشئت أو توسعت في الأسواق الجديدة.

كما أكدت بعض الدراسات أنه في الدول ذات المستويات العالية من الاستبعاد المالي Financial Exclusion، فإن الخدمات المالية غير الرسمية التي يعتمد عليها القطاع العائلي والشركات تُعد بدائل غير مجدية عن الخدمات الرسمية، وقد تكون الخدمات المالية غير الرسمية في حد ذاتها مصدر لعدم الاستقرار المالي.

وقد أدركت مجموعة العمل المالي (FATF) أن الاستبعاد المالي Financial Exclusion يُعتبر من أهم المخاطر التي تواجه الجهود المبذولة في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، لذا يتعين فهم أهمية العلاقة بين النزاهة المالية والشمول المالي المؤيد للاستقرار.

ثانياً: الارتباط بين الشمول المالي والنزاهة المالية

تُشجع المعايير الدولية النزاهة المالية من خلال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتساند مكافحة الجريمة. ويعتبر التنفيذ غير الصحيح لهذه المعايير في الأسواق الناشئة عامل أساسي في استبعاد ملايين من أصحاب الدخول المنخفضة من الخدمات المالية الرسمية نتيجة امتناع البنوك عن التعامل معهم في حالة عدم اكتمال بياناتهم، وبالتالي اللجوء إلى الخدمات المالية غير الرسمية، مما يؤثر على التقدم الاجتماعي والاقتصادي ويعوق الجهات الرقابية القائمة على تنفيذ هذه القوانين من تعزيز النزاهة المالية نظرا لتعذر القدرة على تتبع

حركة الأموال. كما ينبغي أن تتسم المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ببعض المرونة، مما يمكن الدول من تنفيذ قوانين مكافحة غسل الأموال وتهيئة أدوات الرقابة الفعالة والمناسبة دون أن تؤثر بصورة سلبية على الوصول إلى الخدمات المالية واستخدامها لأصحاب الدخول المنخفضة.

ولإيضاح العلاقة بين الشمول المالي والنزاهة المالية يتعين الإشارة إلى بعض المفاهيم العامة في هذا الشأن:

- **نطاق الخدمات المالية غير الرسمية**

تُقدم الخدمات المالية غير الرسمية خاصة في الدول الأقل تقدماً من خلال مؤسسات التمويل متناهي الصغر، مقرضي الأموال، أو الأطراف العاملة في مجال تحويل الأموال بصورة غير رسمية، أو جمعيات التمويل غير المسجلة وغيرها. وتتضمن قبول الودائع من العملاء، وتقديم القروض الاستهلاكية، وتحويل الأموال في القطاع المالي الرسمي وغير الرسمي. وفي الغالب، يفضل أصحاب الدخول المنخفضة استخدام الخدمات المالية غير الرسمية نظراً لإمكانية الحصول عليها بصورة أكثر راحة من حيث المكان والتواجد، ووجود علاقات قوية مع هذه الجهات ودراية بخدماتها، وغالباً ما تكون اشتراطات إثبات الهوية أقل.

- **أوجه القصور في البنية الأساسية لتحديد هوية العملاء والتحقق منها ومراعاة التطبيق السليم لمبادئ "اعرف عميلك KYC"**

في حالة عدم وجود نظام قومي لتحديد الهوية، أو إذا كان هذا النظام يفتقر إلى النزاهة، أو كان من الصعب الوصول إلى البيانات، فإن المؤسسات المالية في الغالب تتكبد تكاليف إضافية للتحقق من معلومات الفحص النافي للجهالة للعميل مما قد يدفع المؤسسات إلى

الانسحاب من المعاملات المنخفضة القيمة والأقل ربحاً. وإضافة إلى ذلك، فإن الدول التي لديها أنظمة قومية موثقة للتحقق من الهوية قد تخفق في تغطية نسبة كبيرة من أصحاب الدخول المنخفضة أو من يقطنون مناطق ريفية نائية، وتتركهم بلا مستند هوية رسمي أو ما يفيد وجود عناوين سكن رسمية.

قصور القدرات الحكومية: من الممكن أن تؤثر القدرات الحكومية للرقابة على عملية مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب على السياسة الخاصة بالشمول المالي حيث تتجه الجهات الرقابية إلى الرقابة والإشراف على المؤسسات الكبيرة دون أن تعير اهتماماً كبيراً لمؤسسات التمويل الصغيرة غير الرسمية. ونتيجة لذلك، تزداد تكاليف الامتثال على المؤسسات الخاضعة للرقابة والإشراف مع عدم وجود زيادة مماثلة على المؤسسات غير الخاضعة، الأمر الذي قد يدفع مؤسسات التمويل التي تخضع للرقابة إلى الانسحاب من الأسواق منخفضة الدخل، لتفادي تكبد التكاليف التي تخضع لها.

السياسات: كي يتسنى فهم الأثر المحتمل لأدوات الرقابة الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب على الشمول المالي، يتعين على صانعي السياسات فهم الأسباب الرئيسية للاستبعاد المالي، والشرائح الرئيسية المتأثرة. وقد قامت دول عديدة بتصميم قوانين مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب بشكل يحد من الآثار السلبية على الوصول إلى الخدمات المالية وتشجيع كل من الشمول المالي والنزاهة المالية من خلال تيسير تصميم أدوات الرقابة المناسبة لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب التي تساند الشمول المالي.

ونظراً لاشتراك الكثير من الجهات الرقابية والحكومية في تطبيق قواعد مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، وكذا جوانب أخرى للشمول المالي فإنه يتعين على الدولة

أن تتبنى سياسة واضحة وشاملة تلزم كافة الجهات بأدوات رقابة فعالة، على أن تشمل هذه السياسة تحقيق الأهداف التالية:

1. **التشاور بين كافة الأطراف ذات العلاقة وخاصة القطاع الخاص لتحقيق التوازن السليم:** يتعين التشاور والتنسيق بين مقدمي الخدمات من القطاع الخاص، وهيئات تنفيذ القوانين، وجهات الرقابة على المؤسسات المالية، وغيرهم من الأطراف ذات العلاقة لضمان وضع إطار فعال لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما يدعم في ذات الوقت متطلبات الشمول المالي، كما يتعين إشراك الخبراء بمواضيع الاستبعاد الاجتماعي، والشمول المالي، والخدمات المالية غير الرسمية. إلى جانب الاستفادة من خبرات آخرين (مثال: مقدمي الخدمات المالية غير المسجلين، ومقدمي خدمات الرعاية الاجتماعية، وهيئات إصدار بطاقات الهوية ومكاتب الاستعلام الائتماني) في مجال مخاطر مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب والتدابير المناسبة للرقابة عليها.

2. **تقييم المخاطر المحددة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدولة:** تساعد عملية تقييم المخاطر الحكومات على تحديد نقاط الضعف في أدوات الرقابة الحالية وبالتالي تصميمها بشكل ملائم يتناسب مع حجم المخاطر، كما يساعد هذا التقييم على تحديد طبيعة وحجم غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدولة.

ومع ذلك تحتاج الحكومات إلى تقييم متوازن للمخاطر تأخذ في الاعتبار نقاط الضعف في الأنشطة والخدمات المالية المتاحة والمخاطر المرتبطة بها. وعلى الدول النامية أن تعتبر تقييم المخاطر عملية مفيدة تساعدها في استخدام مواردها المحدودة للتصدي للمخاطر الرئيسية، بحيث يتم التركيز على الأنشطة مرتفعة المخاطر.

3. **تقييم الموارد المتاحة لتنفيذ أدوات الرقابة الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب:** لضمان التنفيذ الفعال لأدوات الرقابة الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ومساندة الشمول المالي، يتعين على صانعي السياسات تقييم قدرات مقدمي الخدمات المالية، والجهات المنظمة للقطاع المالي، ومدى تغطية وسلامة نظام بطاقات الهوية في الدولة المعنية. مما يساعدها على تصميم أدوات رقابة وفقا للقدرات الحالية للهيئات الحكومية، وكذلك قدرات مقدمي الخدمة.

4. **إعداد أدوات رقابة خاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تتناسب مع المعاملات ومقدمي الخدمة:** في حالة تدني مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يمكن للدول تطبيق إجراءات مبسطة للفحص النافي للجهالة واستخدام توصيات مجموعة العمل الماليFATF لتصميم أدوات لا تعوق الشمول المالي. ومن الممكن أن يتضمن المنهج تعديل الشروط الخاصة بالمستندات التي يقدمها العميل والتحقق منها، وتبسيط شروط حفظ السجلات، إلى جانب إطلاق قنوات خدمة جديدة باستخدام وسائل تكنولوجيا حديثة.

5. **التدرج في تنفيذ إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إن اقتضت الضرورة:** يتعين على كافة الدول السعي نحو استيفاء معايير مكافحة غسل الأموال خلال فترة مقبولة مع وضع خطة زمنية محددة التواريخ لمراحل التطبيق مع مراعاة التدرج في خطوات التنفيذ بصورة سليمة، لتفادي تصميم أدوات رقابة مكلفة وذات تأثير محدود. وبالنسبة للدول التي ليس لديها موارد لتغطية كافة مجالات المخاطر المحتملة على نحو فعال، فإنها تستطيع أن تتبع منهج يستند إلى المخاطر وفقا للأهمية النسبية.

6. **تطوير الأسواق لتشجيع الأفراد على الوصول إلى الخدمات المالية الرسمية:** يتعين على صانعي السياسات تشجيع التدابير التي تسمح بتقنين مقدمي الخدمات في القطاع غير الرسمي. كما يجب تشجيع العملاء على التعامل مع مقدمي الخدمات في القطاع الرسمي للاستفادة من حماية أكبر. كما يستفيد القطاع المالي من الوساطة الرسمية الخاصة بالإيداعات والقروض. وتتضمن مبادرات السياسات التي تشجع الشمول المالي وتساند أدوات الرقابة الخاصة بمكافحة غسل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب ما يلي:

- تيسير إجراءات التسجيل أو الترخيص لمقدمي الخدمات المالية في القطاع غير الرسمي، ومن يخدمون العملاء ذوي الدخول المنخفضة.

- وضع ميثاق السلوك لمقدمي الخدمات المالية في القطاع غير الرسمي، وزيادة مستوى الخدمات المقدمة للعملاء أصحاب الدخول المنخفضة.

- الحد من المميزات المتاحة لاستخدام القنوات غير الرسمية، على سبيل المثال السوق الموازي لأسعار الصرف التي قد تؤثر على سلوكيات العميل.

- تشجيع مقدمي الخدمات المالية الجدد، خاصة ذوي التكلفة الأقل والمتطلبات الأيسر مثل الخدمات المصرفية باستخدام الهاتف المحمول، واستخدام وكلاء غير مصرفيين.

ثالثاً: الارتباط بين الشمول المالي والحماية المالية للمستهلك

تسعى الحماية المالية للمستهلك إلى خلق التوازن في العلاقة بين مقدمي الخدمات المالية والمستهلكين، وتعتبر المعلومات المتوفرة لدى عملاء التجزئة عن معاملاتهم المالية قليلة مما

يؤدي إلى عدم إدراك العملاء للخيارات المالية المتاحة، ذلك بالإضافة إلى ارتفاع معدلات أسعار العائد المدفوعة بشكل مبالغ فيه، وعدم إدراك العملاء لمفهوم معدلات أسعار العائد السنوية الفعلية. ويزداد أثر التباين في المعلومات عندما يكون العملاء أقل خبرة مع وجود منتجات أكثر تعقيدا.

وعلى الرغم من أن العديد من المؤسسات المالية تتبنى ممارسات للتأكد من تقديم خدمات عالية الجودة، إلا أن بعض المؤسسات تهتم فقط بزيادة الأرباح على حساب المستهلكين الذين قد يجدون أنفسهم مثقلون بالديون الزائدة، أولا يوجد لديهم عائد كافي على استثماراتهم.

ذلك بالإضافة إلى أن عدم توافر سياسات للتحكم في قوى السوق لدى تطبيق مبادئ الشمول المالي مع غياب حماية مالية مناسبة للمستهلك قد يؤدي إلى نتائج سلبية تضر بمصالح المستهلكين نتيجة حصولهم على خدمات مالية ما بين زيادة المديونيات على العملاء وارتفاع أسعار العائد المبالغ فيه، وبالتالي فقدان المدخرات أو الأصول المرهونة خاصة لدى وجود مؤسسات تهدف إلى تحقيق أرباح في الأجل القصير.

احتياج المستهلكين إلى معلومات كافية لاتخاذ قرارات جيدة: يسعى مقدمو الخدمات المالية للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول العملاء الجدد والسوق بما في ذلك إجراء تحليل لبياناتهم التاريخية الائتمانية وتقييم السوق، حتى يتسنى لهم اتخاذ قرارات سليمة بشأن التعامل مع هؤلاء العملاء. ومن ناحية أخرى، يفتقر مستهلكي الخدمات المالية وخاصة العملاء الجدد إلى المعلومات الكافية عن النظام المالي والمعاملات المالية. وتجدر الإشارة إلى أنه كلما كانت المنتجات والخدمات المالية أكثر تطورا وتعقيدا كلما زادت الفجوة بين المؤسسات المالية وعملائها. ويمكن أن تؤدي المنافسة بين مقدمي الخدمات المالية إلى

تخفيف مشكلة تباين المعلومات، خاصة مع وجود قدر من الإفصاح للعملاء عن المعلومات التي يمكن استخدامها، مما يساعد على التثقيف المالي وبالتالي إدخال عملاء جدد في السوق. كما أن وجود قواعد حماية مالية ضروري لتوعية المستهلك لفهم حقوقه والتزاماته من خلال الإفصاح عن المعلومات في التوقيت المناسب خاصة عن طريق المراحل المختلفة من العلاقة التعاقدية (قبل العقد، خلال العقد، ونهاية العقد).

انضباط السوق يساعد على نمو الأسواق: تُشجع الشفافية المؤسسات المالية على المنافسة على أساس تقديم أفضل جودة للمنتجات والخدمات بأقل التكاليف مما يؤدي إلى جذب عملاء جدد ونمو الأسواق.

تحسين الثقافة المالية يتطلب تضافر جهود أصحاب المصلحة: يجب على الأطراف المعنية (المستهلكين – المؤسسات المالية – الجهات الرقابية) أن تلعب دورها لتعزيز انضباط السوق، على أن يتم تثقيف المستهلكين والأخذ بآرائهم حول الخدمات المالية المقدمة لهم، كما ينبغي على المؤسسات المالية توفير بيئة صالحة لحماية المستهلكين، ويتعين على الجهات الرقابية توفير الإشراف والرقابة لضمان تلبية احتياجات الجانبين وتعزيز الثقة في النظام القائم.

دور الجهات الرقابية: تحتاج الجهات الرقابية لفهم قضايا ومشاكل المستهلك، ويتم ذلك من خلال تحليل شكاوى المستهلكين ودراسة اتجاهات وممارسات السوق. وتقوم الجهات الرقابية في بعض الأحيان باكتشاف ممارسات تضعف من ثقة المستهلك في السوق لدى تقديم الخدمات المالية. وتشمل الأدوات الرقابية جمع المعلومات ذات الصلة بالمنتجات، والمقابلات الهاتفية، ومراقبة وسائل الإعلام وكذا إجراء استقصاءات على الصناعة والمستهلك بما يمكن الجهات الرقابية من الاستجابة من خلال إصدار قواعد منظمة وإجراءات ملائمة للتنفيذ.

ويتضمن توفير الحماية المالية الكافية للمستهلك لدى تقديم الخدمات المالية ما يلي:

1. **الممارسات السوقية العادلة والمساواة في المعاملة:** يجب على مقدمي الخدمات المالية والوسطاء مراعاة تقديم معاملات عادلة للمستهلكين دون ممارسة أي ضغوط للتأثير عليهم. كما يجب على مقدمي الخدمات المالية التأكد من أن طرق ترويج المنتجات ليست مضللة أو صعبة الفهم، وشروط العقد واضحة للمستهلكين. كما يجب على مقدمي الخدمات المالية تيسير حصول العملاء على الخدمات المالية، على أن يقوموا بمعاملة جميع العملاء بما فيهم الفقراء الذين قد لا ينظر إليهم على أنهم "عملاء مدرة للدخل" باحترام ومساواة.

2. **الإفصاح:** الإفصاح الكامل بجميع المعلومات ذات الصلة للمستهلكين باستخدام لغة سهلة الفهم، بما في ذلك أسعار العائد الفعلية وشروط القروض. ولتحسين الشفافية، قد تقوم الجهة الرقابية أو المؤسسة المالية بنشر قائمة بأسعار الخدمات المالية في الصحف أو غيرها من وسائل النشر.

3. **الإنصاف:** يتعين وضع آليات لمتابعة شكاوى المستهلكين وضمان وصولها إلى مقدمي الخدمة المالية والجهات الرقابية. لذلك يجب أن يتم إنشاء نظام يضع المسئولية الأولية لحل النزاع على عاتق مقدمي الخدمة المالية، ويليها الرقابة من قبل طرف ثالث مستقل بما يعزز الثقة في النظام القائم.

4. **التثقيف المالي للمستهلك:** يتعين تثقيف المستهلكين ماليا وتوعيتهم لتحقيق التوازن بين المعلومات المتاحة لدى المستهلكين ومقدمي الخدمات المالية. وبالأخص للعملاء الجدد حيث يتعين مراعاة قلة خبرتهم في استخدام الخدمات المالية، لمساعدتهم على إدراك حقوقهم ومسؤولياتهم. وقد يتم تثقيف المستهلك ماليا من قبل الهيئات الحكومية

والجمعيات الاستهلاكية، وفي أغلب الأحيان يتم توفير برامج توعية للمستهلك من خلال حملات التوعية العامة.

5. **تقديم المشورة الائتمانية:** في حالة زيادة المديونية، فإن خدمات المشورة الائتمانية تكون فعالة في تقديم المساعدة للعملاء غير القادرين على الوفاء بالتزاماتهم المالية. حيث تقوم تلك الهيئات بمساعدة العملاء على إدارة مواردهم من خلال تثقيفهم مالياً، وتقديم المشورة، مع وضع خطط لإدارة الديون والتفاوض مع الدائنين لمحاولة تخفيض الأقساط المستحقة عليهم عن طريق تخفيض أسعار العائد وتيسير شروط السداد ومدها لفترة أطول، حتى يتسنى للعملاء الوفاء بالتزاماتهم المالية.

رابعاً: نظرية ارتباط الشمول المالي بالأهداف الأخرى I-SIP Matrix

قامت مؤسسة CGAP بإجراء استقصاء موجز في عام 2012 لبحث تجارب الدول حول العلاقة بين أهداف الـ I-SIP. إلا أنه نظرا لعدم توافر قياس دقيق للشمول المالي فيما يتعلق بأهداف الاستقرار المالي، والنزاهة المالية، والحماية المالية للمستهلك، فقد كان من الصعب استخلاص نتائج قاطعة، ويؤكد الاستقصاء على ضرورة الارتباط الإيجابي للأهداف في ظل الظروف المناسبة، وعلى الجانب الآخر فإن الإخفاق في تحقيق أحد الأهداف يؤثر على الأهداف الأخرى.

كما تعكس النتائج التأكيد على ضرورة تعزيز الشمول المالي للأهداف الثلاثة الأخرى وتعتمد عملية تطوير تلك النظرية على تحقيق أعلى قدر من التآزر وأقل قدر من المفاضلات بين أهداف الـ I-SIP، وتجدر الإشارة إلى أن الارتباط بين هدفين قد يؤدي إلى نتائج مختلفة بحسب اتجاه الارتباط، كما يوضحه المثال التالي:

أ- اتجاه الارتباط من الشمول المالي إلى الاستقرار المالي يؤدي إلى النتائج الآتية:

وجود قطاع مالي شامل يتصف بالآتي:

- يكون أكثر تنوعا له قاعدة ودائع تجزئة مستقرة تؤدي إلى زيادة الاستقرار. كما يحسن من تنوع محفظة قروض العملاء (بخلاف المقترضين الكبار)، وبالتالي تخفيف المخاطر النظامية.
- يقلل من مخاطر عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي.
- لديه القدرة على تعزيز الاستقرار الاقتصادي، وهو عنصر أساسي من عناصر الاستقرار المالي.

ب-اتجاه الارتباط العكسي من الاستقرار المالي إلى الشمول المالي تؤدي إلى النتائج الآتية:

- الاستقرار يبني ويعزز ثقة المستهلك في القطاع المالي ككل، مما يجعله أكثر إقبالا على الانضمام إلى القطاع المالي.
- الاستقرار يؤثر بشكل إيجابي على العوامل التالية على سبيل المثال: التضخم، أسعار العائد، بما ينعكس إيجابيا على تخفيض أسعار بعض المنتجات والخدمات الرئيسية، وبالتالي إتاحة الخدمات المالية للفقراء بأسعار معقولة.

افتراض ارتباط الشمول المالي مع كل من عنصري النزاهة وحماية المستهلك يؤدي إلى النتائج التالية:

- تُعزز النزاهة المالية الثقة في المؤسسات المالية والنظام ككل، وبالتالي تشجع الانضمام للقطاع المالي.
- يزيد الشمول المالي من القدرة على تطبيق قواعد حماية المستهلك، وذلك نظراً لأن معظم مستخدمي الخدمات المالية غير الرسمية لا يتمتعون بقدر كافي من الحماية.

هذا وفي الممارسة العملية، لابد من وجود تنسيق فيما بين الجهات والإدارات المختلفة وذلك للوصول إلى أفضل فهم للارتباط بين العناصر أو الأهداف على مستوى السياسة ككل وذلك لتفادي مخاطر الارتباط السلبي. وترتفع هذه المخاطر عندما تكون جهة مستقلة أو حتى إدارات مستقلة لدى نفس الجهة المسئولة عن تحقيق هدف واحد فقط دون الآخرين.

ويتطلب ذلك صياغة واضحة لأهداف السياسة العامة، تشمل الأهداف الأربعة مع ضرورة جمع وتحليل البيانات عبر المؤسسات المختلفة لتقييم المخاطر والفوائد لأهداف I-SIP. إضافة إلى فهم أهداف السياسة الأوسع (التنمية الاقتصادية، وتحسين مستوى المعيشة، وزيادة الكفاءة).

تتناول هذه الورقة فيما يلي فاعلية الارتباط الثنائي بين الشمول المالي وكل من العناصر الثلاثة الأخرى (الاستقرار المالي والنزاهة المالية والحماية المالية للمستهلك). ويظهر ذلك بوضوح باستخدام مصفوفة يتم من خلالها إدراج الشمول المالي على المحور الأفقي وإدراج كل عنصر من العناصر الأخرى على حده على المحور الرأسي، وعلى سبيل المثال يوضح الشكل التالي الارتباط الثنائي بين الشمول المالي على المحور الأفقي والاستقرار المالي على المحور الرأسي، وتعكس تلك المصفوفة مختلف التوليفات الممكنة لتقييم الارتباط الثنائي فيما بين الشمول المالي والاستقرار المالي، والتي قد ينتج عنها إما ارتباط سلبي (أي المُفاضلة

Tradeoff حيث يحول تحقيق هدف واحد دون تحقيق الهدف الأخر)، أو ارتباط محايد (بلا تأثير) أو ارتباط إيجابي (أي التآزر Synergy حيث يدعم تحقيق هدف واحد تحقيق الهدف الأخر).

تسلط نتائج هذه المصفوفة الضوء على التحديات التي تواجه صانعي السياسة، حيث يصعب توقع كل النتائج المحتملة لسياسة جديدة تشمل علاقات معقدة، ويعتبر تحديد وتقييم المخاطر والفوائد المحتملة هي الخطوة الأولى التي يقوم بها صانعو السياسة لفهم وإدراك أهمية المُفاضلات أو التآزر بين أهداف الـI-SIP من أجل تحسين الارتباط بين الشمول المالي وأهدافه الثلاثة الأخرى.

في جميع الأحوال لا يجوز السعي إلى تحقيق أهداف الـI-SIP لذاتها، وإنما لتحقيق أهداف قومية أوسع نطاقا، مثل خلق فرص العمل والحد من الفقر، والحد من عدم المساواة وزيادة النمو الاقتصادي.

خامساً: الجهود الدولية ذات الصلة بسياسة الـ I-SIP

تتناول هذه الورقة فيما يلي الأفكار الأولية التي يسعى صانعو السياسة لاستخدامها عند تصميم وتنفيذ الشمول المالي، من أجل تحقيق أقصى قدر ممكن من التآزر (Synergies) وتقليل المفاضلات (Tradeoffs) والنتائج السلبية الأخرى. وتعتمد تلك النظرية على ضرورة تحسين الارتباط بين أهداف الـI-SIP وأخذها في الاعتبار لدى وضع أي سياسة جديدة لتمكين صانعي السياسة من اتخاذ قرارات مناسبة.

وفي هذا الصدد يتعين إعداد نماذج لتجميع البيانات الملائمة وذات الصلة بالسياسة أخذاً في الاعتبار أهمية مشاركة القطاع الخاص وذلك لبناء إطار عام لمبدأ الارتباط القوي وتقييم مدى فاعليته. وتجدر الإشارة إلى ضرورة تحديث ذلك بصفة مستمرة ودورية بناء على البيانات المتاحة التي توفر أدلة جديدة قد ينشأ عنها تغير في العلاقة بين الأهداف وذلك لتحقيق الارتباط الأمثل بينها.

وقد قام صانعو السياسة بجنوب أفريقيا بالاستناد إلى المبادئ الاسترشادية السبعة التالية ـ وفقا لتجربة جنوب أفريقيا كما هو موضح ضمن (مرفـق 3) من خلال عرض مثال توضيحي لكل مبدأ ـ لتجسيد نظرية تحقيق الارتباط الأمثل بين أهداف الـI-SIP وتحسينها:

المبدأ الأول: "مبدأ التناسب" ويتطلب وجود تعاون مشترك بين الهيئات المختلفة لتحديد الارتباط بين السياسة المقترحة وأهداف الـI-SIP ، وكذا الأهداف القومية الأوسع نطاقاً.

يقصد بمبدأ التناسب الموازنة بين المخاطر والفوائد مقابل تكلفة الرقابة والإشراف. ويعتمد تطبيق هذا المبدأ على أساس تدعيم التعاون بين الهيئات والعمل على التنسيق فيما بينها لفهم وتحديد المخاطر والفوائد لبناء إطار ارتباط قوي. هذا ونظرا لارتباط أهداف الـ I-SIP بأهداف القطاع المالي بشكل خاص، مثل دعم التنمية الاقتصادية وتحسين الكفاءة والمنافسة في الأسواق المالية، فقد حظيت نظرية الـ I-SIP باهتمام السلطات المالية لارتباطها بالأهداف القومية بشكل عام مثل خلق فرص العمل والحد من الفقر والتنمية الحضرية وتمكين الفئات المُجنبة من خلال منحهم امتيازات أكبر.

المبدأ الثاني: تطبيق أسلوب قياس محدد من خلال منهج منظم وذلك لتحديد وتقييم المخاطر والفوائد الناشئة عن الأهداف المحددة للسياسة لتجنب المفاضلات غير الضرورية بين الأهداف وتحقيق أقصى قدر من التآزر فيما بينها.

يعتبر الهدف الأساسي من تطبيق أسلوب قياس محدد هو ضرورة إجراء تعديلات مستمرة من أجل تحقيق أفضل نتائج ممكنة لجميع الأهداف (أي تحقيق الارتباط الأمثل)، وتجنب المفاضلات لتقليل مخاطر الأحداث غير المقصودة. وبالتالي يتعين أن يتسم أسلوب القياس بالمرونة من خلال التركيز على الآجال القصيرة والمتوسطة حتى يمكن رصد الارتباط بين الأهداف وإدارته ومتابعته، أخذاً في الاعتبار تحقيق نتائج متكاملة للـ I-SIP في المدى الطويل.

المبدأ الثالث: وضع تعريف واضح للشمول المالي يتضمن مفهوم على المستوى القومي، وعلى مستوى السياسة، نزولا إلى مستوى المُنتَج، وذلك لتحديد الأولويات ولتجنب حدوث شمول مالي غير مدروس، ولقياس التقدم الذي تم تحقيقه.

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن تحديد تعريف قومي موحد للشمول المالي على مستوى الدولة يعتبر نقطة بداية جيدة، ويمثل حجر الزاوية في سياسة الشمول المالي لخلق رؤية شاملة وتوجيه عملية صنع القرار للحاجة إلى التمييز بين الشمول المالي المدروس وغير المدروس، وتحديد طرق قياس الأداء، وصولاً إلى معايير المنتجات التي تصنف كمنتجات شاملة. وفقا لما سبق يتعين على الحكومة الالتزام بالبدء في تطبيق أهداف الشمول المالي، ومن ثم تحديد الأطراف المسئولة عنه لمواءمة الآراء المتنوعة فيما يتعلق بهذا الأمر.

المبدأ الرابع: يتم تقسيم السوق إلى أربعة أقسام: (1) عملاء مدرجين بالقطاع المالي الرسمي، (2) عملاء مدرجين بالقطاع الرسمي ولكن لا يستخدموا الخدمة، (3) عملاء خارج نطاق خدمات القطاع المالي الرسمي، (4) عملاء لا يتعاملون مع القطاع المالي الرسمي نظرا لعدم قبولهم شروط التعامل لأسباب أو أخرى "Self-excluded". ويساعد هذا التقسيم على تحسين فهم وإدراك معايير ارتباط أهداف الـ I-SIP.

تعتمد سياسة الشمول المالي على تقسيم السوق إلى شرائح مختلفة يمكن الوصول إليها من خلال تطبيق مناهج مختلفة. وتقوم السياسة بمعالجة كل شريحة بناء على التعريف الخاص بكل دولة للشمول المالي. ويتم التمييز بين هذه الشرائح وفهم خصائص كل منها بناءً على التوزيع الجغرافي، والمتطلبات الأهلية والقدرة على تحمل التكاليف وهيكل تسعير المنتجات، مما يساعد على وضع إطار واضح لسياسة فعالة مع تحديد الشرائح المستهدفة والأكثر تأثراً بها.

المبدأ الخامس: ينبغي جمع البيانات ذات الصلة بالسياسة بصفة منتظمة لقياس ارتباط الأهداف ورصدها ومتابعتها في الممارسة العملية.

يتطلب وضع إطار ارتباط فعال جمع البيانات ذات الصلة التي تتابع مؤشرات السياسة على فترات زمنية مختلفة. ويمثل تحديد نوعية ودورية البيانات المناسبة ذات الصلة تحدياً أساسياً لصانعي السياسة نظراً لأن عملية جمع البيانات وتحليلها يعتبر أمراً مكلفاً، كما أن جمع البيانات غير الضرورية قد يؤدي إلى التضليل. وفي هذا الصدد يمكن الاستعانة بالجهات المتخصصة لتحديد البيانات ذات الصلة التي قد تكون مفيدة لتحسين الارتباط. وقد قامت كل من GPFI و AFI بمبادرات لجمع البيانات بإتباع منهجية واحدة مع جميع الدول الراغبة في القيام باستقصاءات ذات الصلة بالسياسة على أن يتم مراعاة تحديثها بصفة دورية.

المبدأ السادس: يساهم التشاور المنتظم مع مقدمي الخدمات المالية أساساً لفهم حجم التغييرات المقترحة في تحديد مفهوم الارتباط.

تعد مشاركة مقدمي الخدمات المالية ضرورية في مراحل إعداد سياسة الشمول المالي وذلك لتفهم طبيعة ومدى أهمية الارتباط بين أهداف الـ I-SIP. ويساعد ما سبق على خلق آفاق

جديدة والحد من المخاطر غير المقصودة وغير المتوقعة. ويمكن حث هذه الجهات على إبداء آرائهم بشأن كيفية تأثير السياسات أو الإجراءات المقترحة على تحقيق الأهداف الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن تلك المشاورات التي تتم بين صانعي السياسة ومقدمي الخدمات المالية تستهلك من الوقت والموارد القدر الذي يتعين معه المواءمة بين التكلفة والفائدة في مراحل التشاور المختلفة لدى تصميم وإعداد سياسة جديدة بما يضمن نتائج إيجابية قائمة على التشاور الفعال.

المبدأ السابع: يتطلب تحقيق الارتباط الأمثل بين أهداف الـI-SIP التزاما من قبل صانعي السياسة على التكيف مع السياسة والإجراءات أو القواعد المُعدة بمرور الوقت في ضوء البيانات التي يتم جمعها والأدلة والنتائج المرصودة.

يقوم هذا المبدأ على أن تحقيق الارتباط الأمثل بين الأهداف يتطلب عملية مستمرة من التعلم والاختبار، ولا يعتمد فقط على المرحلة التجريبية وحدها. فمن خلال الأدلة التي تم جمعها عن طريق رصد البيانات (كما هو موضح بالمبدأ الخامس أعلاه) ومن خلال التشاور المستمر (كما هو موضح بالمبدأ السادس أعلاه) يجب القيام بعملية مراجعة للسياسة بصفة منتظمة وذلك نظرا للطبيعة المتغيرة للروابط والتي يجب أن يتم رصدها وتقييمها وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لإجراء التعديلات اللازمة لدى مراجعة السياسة. لذا فإن الواقع العملي يشير إلى أن المعلومات غير الكافية أو غير الدقيقة المستخدمة لدى إعداد السياسة قد تؤدي إلى عواقب غير مقصودة، نتيجة إجراء مفاضلات غير ضرورية أو غير مطلوبة وبالتالي عدم تحقيق الأهداف المرجوة من السياسة.

سادساً: الخلاصـــــة والتوصيـــات

أ. أهمية الشمول المالي بالنسبة للجهات الرقابية والبنوك المركزية

- يتضح من نتائج الورقة المقدمة مدى أهمية الشمول المالي للجهات الرقابية المالية نظرا لارتباطه بشكل وثيق بالأهداف التقليدية للبنوك المركزية وبالتالي يتعين ايلاء هذا الموضوع الاهمية الكافية ووضعه نصب أعين البنوك المركزية وخاصة مدى علاقته بأهدافها الاخرى، ذلك مع تبني تطبيق مبادئ الشمول المالي كهدف أساسي لها. وقد تبين أن التقدم في الشمول المالي يعزز من الاستقرار المالي كما يساهم في النمو الاقتصادي، والكفاءة المالية، وذلك بخلاف الجانب الاجتماعي فيما يتعلق بتحسين الحالة المعيشية للعملاء وخاصة الفقراء منهم.

- يتعين أن تهتم البنوك المركزية بوضع استراتيجية للشمول المالي تتكامل مع استراتيجية البنك ككل حيث قامت العديد من الدول بإدراج الشمول المالي كهدف من أهداف إستراتيجيتها القومية. وقد شكلت هذه التطورات تحديات كبيرة للجهات الرقابية المالية تمثلت في النظر في كيفية المواءمة بين الشمول المالي Financial Inclusion كهدف استراتيجي جديد وبين الأهداف الثلاثة الأخرى المتعارف عليها وهي: الاستقرار المالي Financial Stability، والنزاهة المالية Financial Integrity، والحماية المالية للمستهلك Financial Consumer Protection.

ب. مراعاة ما يلي لدى استهداف الشمول المالي:

- بالنسبة للاستقرار المالي: أكدت الدراسات على وجود علاقة وثيقة طويلة الأجل بين الشمول المالي والاستقرار المالي، حيث أشارت إلى أن الشمول المالي بطبيعته يؤدي

إلى الاستقرار المالي من خلال النهوض بالقطاع العائلي والمؤسسات الصغيرة، وزيادة كفاءة الوساطة المالية، ومكافحة غسل الأموال، وزيادة فاعلية تطبيق السياسة النقدية. وعلى الجهات الرقابية والبنوك المركزية العمل على تحقيق ما يلي:

- تحديد العوائق الرئيسية التي تحول دون وصول العملاء إلى الخدمات المالية.

- مراعاة تحديث الأدلة والبيانات المتاحة لتيسير اتخاذ القرارات من قبل الجهات الرقابية والبنوك المركزية كما يجب أن يتم جمع البيانات وفقا للأهداف والموارد المتاحة. ويتعين على متخذي القرار إبداء التعاون مع الباحثين المحليين والاهتمام بجمع البيانات وخاصة من جانب الطلب (الذي يمثل تحدياً أكثر من جانب العرض).

- إجراء تحليل لمخاطر الفجوات القائمة (Gap Analysis) لمواكبة ما يحدث من تطورات في مجال الشمول المالي وعلاقته بالاستقرار المالي.

- بالنسبة للنزاهة المالية: يتعين أن تتضمن استراتيجية الشمول المالي مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب كأهداف مكملة لها، حيث أن استبعاد أصحاب الدخول المنخفضة من الخدمات المالية الرسمية لا يحقق أهداف سياسة مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. ويكمن التحدي في إمكانية استيعاب هؤلاء بتخفيف قواعد مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب من التأكد من إمكانية مواجهة المخاطر المرتبطة بذلك.

- بالنسبة للحماية المالية للمستهلك: وتعد حماية المستهلك وتثقيفه مالياً أحد أهم أولويات الجهات الرقابية لما لهما من تأثير إيجابي على الشمول المالي وتحسين فرص التمويل والوصول إلى الخدمات المالية والذي يؤدي بدوره إلى الاستقرار المالي. ويستدعي ذلك

وضع ضوابط رقابية لحماية المستهلك، وتمكين الهيئات الرقابية من الصلاحيات والموارد اللازمة لأداء مهامها، كما يتطلب تعاوناً بين البنوك المركزية ومختلف الجهات والهيئات الرقابية ذات العلاقة، كما يجب أن يتكاتف ممثلو القطاع العام والقطاع الخاص مع الهيئات الرقابية لتيسير تنفيذ تلك الضوابط ووضع منظومة متكاملة يتم تطويرها بشكل تدريجي لضمان حماية المستهلك وزيادة وعيه وتثقيفه مالياً.

ج. ارتباط الشمول المالي بالأهداف الثلاثة (نظرية I-SIP)

- تبين للجهات الرقابية والبنوك المركزية أنه يمكن أن يكون لسياسة الشمول المالي تأثيرات مختلفة على شرائح السوق المختلفة، والتي يجب النظر فيها وأخذها في الاعتبار خاصة خلال مرحلة الإعداد. وينبغي أن يسهم السعي إلى تحقيق الشمول المالي بطريقة مدروسة في زيادة الإدراك والفهم الأفضل للأهداف الأخرى من خلال النظر في جميع الروابط وأخذها في الاعتبار.

- وفي حالة قيام الجهات الرقابية والبنوك المركزية بتقديم الشمول المالي كهدف من أهداف السياسة القومية، فإن تحقيق الارتباط بين أهداف الـ I-SIP (الشمول المالي والاستقرار المالي والنزاهة المالية والحماية المالية للمستهلك) يمكن أن يكون متكامل في الممارسة العملية. إلا أن التحدي الأكبر هو التغلب على نظرية محاولة تحقيق كل هدف من أهداف الـI-SIP على حده، ومن الأفضل اعتبار أن تحقيق كل هدف يكون مكمل للآخر كجزء من المنظومة وذلك للوصول إلى ما هو أفضل للمجتمع ككل. ونظراً للتحديات التي تواجه الجهات الرقابية والبنوك المركزية لدى محاولة تحسين عملية الارتباط للوصول إلى الارتباط الأمثل بين الأهداف، فإن المبادئ الاسترشادية السبعة ـ السابق الإشارة إليها ضمن الورقة ـ تهدف إلى زيادة فهم هذه النظرية من الناحية العملية.

- وقد أجمعت الدراسات المعدة على أن المفاضلات بين أهداف الـ I-SIP ليست حتمية. كما أشارت إلى أن التآزر بين الشمول المالي والثلاثة أهداف الأخرى (الاستقرار المالي والنزاهة المالية والحماية المالية للمستهلك) قابل للتحقيق وهذا لا يعني أنه يمكن تجنب المفاضلات دائماً. ومع ذلك، فإنه من المرجح أن ينتج التآزر بين الأهداف عندما يتم التركيز على إمكانية تحسين الارتباط وذلك لتحقيق جميع أهداف الـ I-SIP الأربعة، فضلا عن أهداف السياسة القومية الأوسع نطاقاً مثل التنمية الاقتصادية، وزيادة الرفاهية، وزيادة الكفاءة.

- وتجدر الإشارة إلى أن السعي إلى تحسين روابط الـ I-SIP ليست عملية سهلة، وليس من المرجح أن يحدث ذلك دون بذل جهد. ويعتمد إتباع المبادئ الاسترشادية السبعة على تحقيق نظرية الـ I-SIP والتي قد تساعد كل من الجهات الرقابية والبنوك المركزية على المستوى القومي وكذا الهيئات الدولية القائمة على وضع المعايير الدولية على حد سواء لتطبيق مبدأ التناسب في الممارسة العملية وزيادة فرص تحقيق أقصى قدر من التآزر وأقل قدر من المفاضلات في السعي لتحقيق الشمول المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن نظرية الـ I-SIP لا يمكن تطبيقها في كل دولة بنفس الأسلوب والمنهجية حيث يقع على عاتق الجهات الرقابية والبنوك المركزية دراسة السوق بشكل عميق ووضع التعريفات والأهداف بما يتناسب مع وضع السوق لمحاولة فهم وتحقيق الارتباط الأمثل وفقا للظروف الخاصة بكل دولة.

د. الاهتمام بتجميع بيانات الشمول المالي

- وفي سبيل تطبيق الشمول المالي بأسلوب فعال وتحقيق الارتباط الأمثل بالأهداف الأخرى فإنه يتعين الأخذ بعين الاعتبار ضرورة توافر حد مناسب من البيانات والمعلومات عن العملاء ومقدمي الخدمة والسوق (أطراف التعامل) التي لها علاقة وثيقة بالأهداف الأربعة وذلك على النحو التالي:

- يعد توافر البيانات والمعلومات لمقدمي الخدمة عاملاً أساسياً لإعداد الدراسات الائتمانية الحصيفة بما يحافظ على جدارة المحفظة وبالتالي استقرار القطاع المالي.

- إن توافر بيانات كافية عن العملاء المتعاملين مع مقدمي الخدمة وشركات تحويل الأموال يضمن سلامة متابعة حركة الأموال ويحقق مبادئ "إعرف عميلك" التي تعد أساس مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. كما أن توافر بيانات العملاء يسهل عملية الرقابة على المؤسسات المالية من خلال التحقق من الإجراءات الصادرة في هذا الشأن.

- تنفيذ مبدأ الافصاح والشفافية هو أساس حماية المستهلك بما يضمن حد أدنى من التثقيف المالي ويوسع قاعدة العملاء من خلال ادخال عملاء جدد بالإضافة إلى أن توافر بيانات واضحة للعملاء عن الخدمات والمنتجات المقدمة لهم بما يمكنهم من اتخاذ القرار الصحيح بعد معرفة حقوقهم والتزاماتهم.

لذلك يتعين على الجهات الرقابية والبنوك المركزية إيلاء أهمية كبيرة لعملية توافر وإتاحة البيانات والمعلومات للاستفادة منها في عملية تطبيق الشمول المالي

وارتباطه بالأهداف الثلاثة الأخرى، بالإضافة إلى متابعة وقياس نسب الإنجاز لتقييم مدى الالتزام بالأهداف المقررة.

هـ. التنسيق بين الأطراف الأخرى ذات العلاقة

- يتعين التشاور والتنسيق بين مقدمي الخدمات من القطاع الخاص، وهيئات تنفيذ القوانين، وجهات الرقابة على المؤسسات المالية وغيرهم من الأطراف ذات العلاقة لضمان وضع إطار فعال يدعم متطلبات الشمول المالي، وكذلك إشراك الخبراء بمواضيع الاستبعاد الاجتماعي، والشمول المالي، والخدمات المالية غير الرسمية. إلى جانب الاستفادة من خبرات آخرين (مقدمي الخدمات المالية غير المسجلين، ومقدمي خدمات الرعاية الاجتماعية، وهيئات إصدار بطاقات الهوية ومكاتب الاستعلام الائتماني) لوضع التدابير المناسبة والرقابة عليها.

الملحق رقم (1)
مفاهيم أهداف I - SIP

مفهوم كل هدف من أهداف الـI-SIP

من المفترض أن تقوم كل دولة بوضع التعريف الخاص بها لكل هدف من الأهداف الأربعة والذي سيتم من خلاله بناء أسس الارتباط بين الأهداف وبعضها بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية للدولة. وقد تم وضع المفاهيم التالية وفقا لما تم تطبيقه بتجربة دولة جنوب أفريقيا.

- الشمول المالي Financial Inclusion: يعتمد مفهوم الشمول المالي على تيسير وصول الخدمات المالية لكافة المواطنين والقدرة على الاستفادة منها من خلال تشجيعهم على إدارة أموالهم ومدخراتهم، إلى جانب الحصول على تسهيلات ائتمانية وكذا التأمين ضد الحوادث غير المتوقعة. ويشمل العوامل أو السمات التالية:

  - الاهتمام الأكبر بالفقراء ومحدودي الدخل.
  - الوصول إلى الأفراد والمشروعات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر.
  - توفير خدمات مالية متعددة مثل الادخار والائتمان والتأمين.
  - الاهتمام بتحقيق المصلحة الكبرى والتي تتعلق بخلق فرص عمل، تحقيق النمو الاقتصادي، مجابهة الفقر، تحسين توزيع الدخل، مع إيلاء اهتمام أكبر لحقوق المرأة.

- الاستقرار المالي Financial Stability: يعتمد مفهوم الاستقرار المالي على تيسير عملية نظام الوساطة المالية فيما بين القطاع العائلي والشركات والحكومة من خلال مجموعة من المؤسسات المالية. ويتم تحقيق ذلك من خلال:

  - كفاءة البنية التحتية الرقابية.
  - كفاءة الأسواق المالية.
  - كفاءة وسلامة المؤسسات المالية.

- النزاهة المالية Financial Integrity: يعتمد مفهوم النزاهة المالية على مكافحة الجريمة المالية، والتي تتمثل في جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وذلك لتحقيق سلامة الاقتصاد الكلي ومما ينعكس إيجابيا على الاستقرار المالي وتوفير بيئة مناسبة لنمو الاستثمار الأجنبي.

والهدف الأساسي هو تحقيق الشفافية للقطاع المالي من خلال مطالبة المؤسسات المالية بإجراء فحص نافي للجهالة لعملائها مع تسجيل كافة بيانات العملاء والعمليات التي يقومون بها في السجلات وإتاحتها للجهات الرقابية والإشرافية وفقا للقواعد والقوانين المعمول بها.

- الحماية المالية للمستهلك Financial Consumer Protection: نظرا لنمو وتطور القطاع المالي وتعقيد الخدمات المالية المقدمة للعملاء، فقد حظي مفهوم الحماية المالية للمستهلك باهتمام كبير في الآونة الأخيرة. ومن أهم الأهداف المرجوة من تطبيق هذا المفهوم هو حصول العميل على معاملة عادلة وشفافة بالإضافة إلى حصوله على الخدمات والمنتجات المالية بكل يسر وسهولة وبتكلفة مناسبة وجودة عالية.

وتعد الحماية المالية للمستهلك لها الأولوية نظراً لإدراك مدى الحاجة إلى تطوير وتحسين القطاع المالي وبالأخص قطاع التجزئة عن طريق تخفيض المصروفات غير المبررة المفروضة على العملاء وكذا الخدمات المالية غير المناسبة التي تتم مقابل قيام العملاء بدفع عمولات.

ومن أهم المبادئ التي يسعى مجلس الخدمات المالية Financial Services Board إلى تحقيقها للوصول إلى معاملة عادلة للعملاء ما يلي:

- منح العملاء الثقة لدى تعاملهم مع المؤسسات والشركات.
- مراعاة احتياجات ومتطلبات العملاء المستهدفين عند تصميم الخدمات والمنتجات لهم قبل طرحها والتسويق لها.
- يتم الإفصاح للعملاء عن البيانات بشفافية خلال وبعد الحصول على الخدمة أو المنتج.
- مراعاة ظروف العميل لدى التعامل معه.

الملحق رقم (2)
تجربة دولة جنوب أفريقيا

بدأت الدراسة في جنوب أفريقيا من خلال إجراء استقصاء على الإجراءات المُتخذة لقياس الشمول المالي خلال السنوات السابقة، وقد أسفر هذا الاستقصاء عن خمس حالات تم دراستها بعمق من خلال سياسة الـ I-SIP ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

1. في عام 2007، تم إصدار قانون البنوك التعاونية الذي خلق شريحة جديدة من المؤسسات الخاضعة للرقابة الأمر الذي أضفي صفة الرسمية لمقدمي الخدمات غير الرسميين وتأسست منظمات مالية تعاونية جديدة.

2. في عام 2004، تم تعديل قواعد "إعرف عميلك KYC"، التي استطاعت من خلالها البنوك تقديم منتج جديد باسم "حسابات Mzansi" المبسطة للأفراد الذين لم يسبق لهم التعامل مع البنوك من قبل.

3. التزام البنوك بمنح قروض إسكان بأسعار مقبولة وفقا لميثاق القطاع المالي لدولة جنوب أفريقيا.

4. سماح الحكومة باستقطاع جزء من مرتبات موظفيها لمقابلة أقساط القروض الصغيرة المستحقة عليهم.

5. وضع إطار جديد لنشاط التأمين متناهي الصغر.

وقد تمت الدراسة من خلال تحليل كل مما يلي:

- ما إذا كان الارتباط بين أهداف الـ I-SIP قد تم أخذه في الاعتبار.
- الإجراءات المتخذة للحد من المخاطر الكامنة بالـ I-SIP.
- وفقا للبيانات المتاحة، ما هي الارتباطات التي ظهرت حتى تاريخه.

وتوضح الأمثلة التالية مدى الإدراك بارتباط أهداف الـ I-SIP وذلك خلال عملية تقييم المخاطر والفوائد بالنسبة للأهداف الأخرى (النزاهة، الاستقرار)، وكذلك مؤشرات نتائج الارتباط الإيجابي.

أ- الارتباط الإيجابي بين الشمول المالي والنزاهة المالية: وفقا لحالة حسابات Mzansi، فقد قامت أكبر أربع بنوك تجزئة في جنوب أفريقيا بتبني مبادرة لفتح 2.2 مليون حساب مصرفي جديد خلال أربعة سنوات (خلال تلك الفترة بلغ عدد الأفراد الذين يتعاملون مع البنوك حوالي 12 مليون شخص فقط). وقد تم ذلك أخذا في الاعتبار مبدأ النزاهة المالية نظراً لمتطلبات قواعد مكافحة غسل الأموال فيما يتعلق بالتأكد من مدى صحة بيانات العملاء (الاسم، العنوان، ....)، مما قد يحول دون وصول المنتج المذكور إلى العملاء المستهدفين.

وقد تلى ذلك سلسلة من الاجتماعات تمت بين جهات مختلفة منها (اتحاد البنوك، الخزانة العامة للدولة، Financial Intelligence Center FIC)، حيث وافقت البنوك على تعديل تصميم المنتج المذكور للحد من المخاطر المصاحبة لها، وبالتالي وافق FIC على تعديل متطلبات قواعد مكافحة غسل الأموال.

وتعد حالة حسابات Mzansi مثال ناجح لتطبيق الشمول المالي، حيث تبينت النتائج الآتية:

- تم فتح 6 مليون حساب خلال الفترة المستهدفة وهي 4 سنوات.
- بلغت نسبة حسابات Mzansi التي تم فتحها من قبل أفراد لم يسبق لهم التعامل مع البنوك نحو 72 في المائة.
- بلغت نسبة أصحاب الحسابات من الشريحة المستهدفة ذات الدخل المنخفض نحو 61 في المائة.

وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً للجهات الرقابية، فإن حسابات Mzansi لم تسفر عن زيادة المشاكل الناتجة عن النزاهة المالية، بل كان لها نتيجة إيجابية على تحقيق هدف النزاهة المالية في جنوب أفريقيا.

ب- الارتباط الإيجابي بين الشمول المالي والاستقرار المالي: في حالة قروض الإسكان المُيسرة، وافقت البنوك في جنوب أفريقيا على الأهداف المذكورة بميثاق القطاع المالي للدولة. وعلى الرغم من أن الجهات الرقابية كان لديها بعض التحفظات على مخاطر الاستقرار التي قد تنشأ عن تلك القروض، إلا أن تلك المخاطر لم يتم مناقشتها لدى مداولات الميثاق، علماً بأن الهدف الأساسي للبنك اقتصر على تقييم المخاطر الخاصة به، والتي تمثلت في كون حجم الإقراض كان ضئيلاً جداً مقارنة بكل من إجمالي أصول البنك وحجم القروض العقارية.

وقد أظهرت تجربة الشمول المالي في هذه الحالة نجاحاً ملحوظاً لدى مقارنة النتائج بما هو مستهدف، على الرغم من عدم توافر بيانات كافية، إلا أن النتائج المُحققة عن الاستقرار المالي كانت إيجابية.

ج- مثال على الارتباط السلبي بين الشمول المالي والاستقرار المالي: قامت حكومة جنوب أفريقيا بالسماح باستقطاع جزء من مرتبات موظفي الحكومة لمقابلة الأقساط المستحقة لقروض الإسكان الصغيرة غير المضمونة. وقد كان الهدف الأساسي من ذلك هو إقراض الشريحة المُجنبة Excluded group. ونظراً لقيام المُقرضين بإساءة استخدام تلك القروض (حيث قاموا بمنح القروض لأغراض أخرى وإعطاء أولوية السداد لتلك القروض على حساب قروض الإسكان) إلى جانب كثرة الطلب على تلك القروض، فقد أدى ذلك إلى زيادة المديونيات خاصة على مستوى موظفي الحكومة، مما دعا الحكومة إلى إلغاء قرارها السابق باستقطاع جزء من المرتبات لمقابلة أقساط القروض الصغيرة المستحقة، وقد أسفر ذلك عن تعثر تلك القروض مما أدى إلى سقوط أحد البنوك الكبرى في الدولة، كما اضطرت الحكومة إلى ضمان ودائع أحد البنوك الأخرى.

ويوضح هذا المثال مخاطر النتائج السلبية المترتبة على عدم الإدراك الكامل لمنهجية الارتباط بين الأهداف وخاصة في مرحلة وضع السياسة.

الملحق رقم (3)
الجهود الدولية ذات الصلة بسياسة الـ I-SIP

المبدأ الأول: "مبدأ التناسب" ويتطلب وجود تعاون مشترك بين الهيئات المختلفة لتحديد الارتباط بين السياسة المقترحة وأهداف الـ I- SIP ، وكذا الأهداف القومية الأوسع نطاقاً.

أوضحت تجربة جنوب أفريقيا مدى أهمية التعاون فيما بين الجهات المختلفة، وكذا التعاون بين الإدارات المختلفة ضمن الهيئة الواحدة لنجاح النظرية المطبقة. كما تبين وجود تقدم ملحوظ لدى تطبيق هذا التعاون في جنوب أفريقيا، حيث تم تطبيق مبدأ الارتباط الثنائي Pair-wise linkages في بعض الحالات، (على سبيل المثال تحقيق الارتباط الإيجابي بين الشمول المالي والنزاهة المالية على حسابات العملاء، وكذا تحقيق الارتباط الإيجابي بين الشمول المالي والاستقرار المالي على قروض الإسكان).

المبدأ الثاني: تطبيق أسلوب قياس مُحدد من خلال منهج منظم وذلك لتحديد وتقييم المخاطر والفوائد الناشئة عن الأهداف المحددة للسياسة لتجنب المفاضلات غير الضرورية بين الأهداف وتحقيق أقصى قدر من التآزر فيما بينها.

أوضحت تجربة جنوب أفريقيا الجهود المبذولة لدى تصميم سياسة جديدة من خلال تقييم المخاطر والفوائد، التي أدت إلى القيام بإجراء تعديلات على تصميم المنتجات لتحديد مخاطر النزاهة المالية الكامنة وتعديل القواعد المنظمة لمكافحة غسل الأموال التي تم تطبيقها على حسابات البنوك والمنتجات المثيلة. أما في حالة قروض الإسكان لمحدودي ومنخفضي الدخل فقد اقتصر أسلوب القياس على التأكد من فاعلية إدارة المخاطر المصاحبة لهذا التمويل (تحديد إجمالي قروض الإسكان الممنوحة خلال فترة زمنية محددة).

المبدأ الثالث: وضع تعريف واضح للشمول المالي يتضمن مفهوم على المستوى القومي، وعلى مستوى السياسة، نزولاً إلى مستوى المنتَج، وذلك لتحديد الأولويات ولتجنب حدوث شمول مالي غير مدروس، ولقياس التقدم الذي تم تحقيقه.

أوضحت تجربة جنوب أفريقيا أن قروض الإسكان لمحدودي ومنخفضي الدخل قد تضمنت أهداف محددة لتحقيق كل من الأولوية، تعريف الشمول المالي المدروس، وتحديد الوسيلة لقياس التقدم المحقق. إلا أن سماح الحكومة باستقطاع جزء من مرتبات موظفيها لمقابلة أقساط القروض الصغيرة المستحقة عليهم لم يسهم في تحقيق أي من الأهداف السابق ذكرها نظرا لعدم وضوح الهدف المحدد من الشمول المالي.

المبدأ الرابع: يتم تقسيم السوق إلى أربعة أقسام: (1) عملاء مدرجين بالقطاع المالي الرسمي، (2) عملاء مدرجين بالقطاع الرسمي ولكن لا يستخدموا الخدمة، (3) عملاء خارج نطاق خدمات القطاع المالي الرسمي، (4) عملاء لا يتعاملون مع القطاع المالي الرسمي نظرا لعدم قبولهم شروط التعامل لأسباب أو أخرى "Self-excluded". ويساعد هذا التقسيم على تحسين فهم وإدراك معايير ارتباط أهداف الـ I-SIP.

وفقا لتجربة جنوب أفريقيا فقد تضمنت قروض الإسكان لمحدودي ومنخفضي الدخل تقسيم السوق إلى شرائح حيث تضمنت تحديد وتقييم الارتباط بين أهداف الـ I-SIP ومحاولة تحقيق الارتباط الإيجابي بين الشمول المالي والاستقرار المالي بالنسبة لقروض الإسكان. وعلى العكس، فإن سماح الحكومة باستقطاع جزء من مرتبات موظفي الحكومة لمقابلة أقساط القروض الصغيرة المستحقة على موظفيها لم يؤت النتائج المرجوة منه وذلك نظراً لقيام المقرضون بإساءة استخدام ذلك مما أدى إلى وجود شمول مالي غير مدروس نتيجة تزايد ديون هذه الفئة (Over indebtedness) وبما أثر سلباً على الاستقرار المالي.

المبدأ الخامس: ينبغي جمع البيانات ذات الصلة بالسياسة بصفة منتظمة لقياس ارتباط الأهداف ورصدها ومتابعتها في الممارسة العملية.

فيما يتعلق بحسابات Mzansi المفتوحة وكذا قروض الإسكان، فقد تم تصميمها على أساس بيانات العرض والطلب المتوفرة. وقد تم قياس تطور تلك الحسابات من خلال عدد الحسابات المفتوحة واستخداماتها، كما تم قياس تطور قروض الإسكان من خلال إجمالي حجم القروض الممنوحة للعملاء المستهدفين.

المبدأ السادس: يساهم التشاور المنتظم مع مقدمي الخدمات المالية أساسا لفهم حجم التغييرات المقترحة في تحديد مفهوم الارتباط.

تعد حسابات Mzansi المفتوحة وكذا قروض الإسكان مثالاً للتدخل الفعال للقطاع الخاص في تصميم أسلوب قياس الشمول المالي في جنوب أفريقيا، حيث تم إدارة ارتباط الشمول المالي بكل من النزاهة والاستقرار من خلال هذه العملية.

المبدأ السابع: يتطلب تحقيق الارتباط الأمثل بين أهداف الـ SIP -I التزاماً من قبل صانعي السياسة على التكيف مع السياسة والإجراءات أو القواعد المُعدة بمرور الوقت في ضوء البيانات التي يتم جمعها والأدلة والنتائج المرصودة.

يوضح مثال قروض الإسكان المطبق في تجربة جنوب أفريقيا القدرة على اتخاذ إجراءات للقياس في ضوء البيانات المتاحة وتعاون مقدمي الخدمات المالية. علماً بأن البنوك لم تستطع تحقيق الهدف المرجو (إجمالي قروض بنحو 5.25 مليار دولار) نظرا لعدم وجود إسكان متاح، إضافة إلى سوء استخدام المُقرضين للمنتج لذا فقد تم إعادة تصميم ومنح أنواع جديدة من قروض الإسكان للسوق المُستهدف وكذلك منح قروض لمؤسسات الإسكان الاجتماعي ومُتعهدي الإسكان مباشرة بدلاً من Wholesale loans.

فريق العمل

يعد أوراق العمل الصادرة عن فريق العمل الإقليمي لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية التالية أسماءهم:

من المصارف المركزية العربية:

مها عيسى العبداللات	البنك المركزي الأردني
ناريمان عبدالله قنبر	مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي
حسام بن موسى اللواتي	البنك المركزي العماني
سامي البليهد	مؤسسة النقد العربي السعودي
الحرم أحمد محمد مختار	بنك السودان المركزي
ضحى عبدالكريم محمد	البنك المركزي العراقي
علي فرعون	سلطة النقد الفلسطينية
حمد المناعي	مصرف قطر المركزي
أحمد صفا	لجنة الرقابة على المصارف في الجمهورية اللبنانية
نجيب شقير	مصرف لبنان
مي أبو النجا	البنك المركزي المصري
نبيل بدر	بنك المغرب

من الأمانة (في صندوق النقد العربي):

محمد يسر برنيه	رئيس قسم الأسواق المالية
غسان أبوموبس	اقتصادي – قسم الأسواق المالية

سلسلة الكتيبات الصادرة عن
أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية
و مؤسسات النقد العربية

1. التوجهات الدولية و الإجراءات و الجهود العربية لمكافحة غسل الأموال – 2002.
2. قضايا و مواضيع في الرقابة المصرفية – 2002.
3. تجربة السودان في مجال السياسة النقدية – 2003.
4. تطورات السياسة النقدية في جمهورية مصر العربية – 2003.
5. الوضعية النقدية و سير السياسة النقدية في الجزائر – 2003.
6. تطوير أسواق الأوراق المالية الحكومية في الدول العربية و دور السلطات النقدية- 2004.
7. الملامح الأساسية لاتفاق بازل II و الدول النامية – 2004.
8. تجربة السياسة النقدية في المملكة المغربية – 2004.
9. إدارة المخاطر التشغيلية و كيفية احتساب المتطلبات الرأسمالية لها – 2004.
10. التقييم الداخلي للمخاطر الائتمانية وفقاً لمتطلبات (بازل II) – 2005.
11. تجربة السياسة النقدية و إصلاح القطاع المصرفي في الجمهورية اليمنية – 2005.
12. ضوابط عمليات الإسناد الخارجي للمؤسسات المصرفية – 2005.
13. مراقبة الامتثال للقوانين و التعليمات في المصارف – 2005.
14. أنظمة تحويلات العاملين – قضايا و توجهات – 2005.
15. المبادئ الأساسية لنظم الدفع الهامة نظامياً ومسؤوليات المصارف المركزية – 2006.
16. الدعامة الثالثة لاتفاق (بازلII) "انضباط السوق" – 2006.
17. تجربة مؤسسات نقد البحرين كجهاز رقابي موحد – 2006.
18. ترتيبات الإعداد لتطبيق مقترح كفاية رأس المال (بازل II) – 2006.

19. PAYMENTS AND SECURITIES CLEARANCE AND SETTLEMENTSYSTEM IN EGYPT-2007
20. مصطلحات نظم الدفع و التسوية – 2007.
21. ملامح السياسة النقدية في العراق – 2007.
22. تجربة تونس في مجال السياسة النقدية و التوجهات المستقبلية – 2007.
23. الدعامة الثانية لاتفاق بازل II – المراجعة الرقابية 2007.
24. ضوابط العلاقة بين السلطات الرقابية في الدولة الأم و الدول المضيفة – 2007.
25. الإرشادات العامة لتطوير نظم الدفع و التسوية – 2007.
26. تطوير أنظمة الاستعلام الائتماني ومركزيات المخاطر – 2008.
27. استمرارية الأعمال في مواجهة الطوارئ – 2008.
28. نظم الدفع الخاصة بعرض وسداد الفواتير الكترونياً – 2008.
29. مبادئ الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية ومسؤوليات المصارف المركزية – 2008.
30. مقاصة الشيكات في الدول العربية – 2008.
31. برنامج إصلاح إدارة سوق الصرف و السياسة النقدية في مصر – 2008.
32. Information Sharing and Credit Reporting System in Lebanon
33. أنظمة الإنذار المبكر للمؤسسات المالية – 2009.
34. تنميط أرقام الحسابات المصرفية – 2009.
35. التمويل متناهي الصغر ودور البنوك المركزية في الرقابة والإشراف عليه – 2009.
36. برنامج الاستقرار المالي لمواجهة تداعيات الأزمة المالية في دولة الكويت – 2009.
37. تطوير السياسة النقدية والمصرفية في ليبيا – 2010.
38. Information Sharing and Credit Reporting System in Syria-2010
39. Information Sharing and Credit Reporting System in Yemen-2010
40. Information Sharing and Credit Reporting System in Oman-2010
41. Information Sharing and Credit Reporting System in Tunisia-2010

42. مبادئ إدارة مخاطر الائتمان - 2011.
43. قواعد ممارسات منح المكافآت المالية - 2011.
44. الإدارة السليمة لمخاطر السيولة والرقابة عليها - 2011.
45. إطار ربط محولات الدفع الوطنية في الدول العربية - 2011.
46. الإطار القانوني لنظم الدفع وتسوية الأوراق المالية - 2012.
47. تجربة البنك المركزي التونسي في التعامل مع التداعيات الاقتصادية للتطورات السياسية الأخيرة - 2012.
48. السياسات النقدية والمصرفية لمصرف قطر المركزي في مواجهة تداعيات الأزمة العالمية - 2012.
49. توسيع فرص الوصول للتمويل والخدمات المالية في الدول العربية ودور المصارف المركزية - 2013.
50. مبادئ اختبارات الجهد للمؤسسات المصرفية - 2013.
51. نظم الدفع عبر الهاتف المحمول- الأبعاد والقواعد المطلوبة - 2013.
52. تجربة بنك المغرب في مجال تعزيز الولوج إلى الخدمات المالية - 2013.
53. قضايا تطوير نظم الحفظ المركزي للأوراق المالية ودور المصارف المركزية.
54. أهمية ودور مجلس المدفوعات الوطني – تجارب الدول العربية.
55. حماية المستهلك (العميل) في الخدمات المصرفية.
56. مبادئ حوكمة المؤسسات المصرفية.
57. التجربة الفلسطينية في مجال تطوير البنية التحتية للقطاع المالي والمصرفي.
58. الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعّالة – 2014.
59. التعامل مع المؤسسات المصرفية ذات المخاطر النظامية محلياً ودور المصارف المركزية - 2014.
60. الرقابة على صيرفة الظل – 2014.

61. تطبيق آلية الوسيط المركزي لتسوية معاملات الأسواق المالية –تجربة بنك المغرب – 2014.
62. مبادئ البنية التحتية لأسواق المال وإطار الإفصاح ومنهجية التقييم لهذه المبادئ – 2014.
63. إصلاح القطاع المصرفي والاستقرار المالي في الجزائر – 2014.
64. قاموس لمصطلحات الرقابة المصرفية – 2015.
65. المستجدات الرقابية في مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب وأهمية الاستعداد للجولة الثانية من عملية التقييم المتبادل - 2015.
66. التعامل مع مخاطر التعرضات الكبيرة وتجارب الدول العربية – 2015.
67. **العلاقة المتداخلة بين الاستقرار المالي والشمول المالي – 2015.**
68. متطلبات تبني استراتيجية وطنية شاملة لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية – 2015.
69. متطلبات رأس المال الإضافي للحد من مخاطر التقلبات في دورات الأعمال ومنح الائتمان – 2015.
70. احتياجات الارتقاء بنظم الدفع صغيرة القيمة – 2015.