مـــذكـرة مـوجـزة
CGAP
إبريل/نيسان ٢٠٠٦

اللوائح التنظيمية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب: التوازن بين الاعتبارات الأمنية وانسيابية الحصول على الخدمات المالية

تُستحدث كل يوم تدابير جديدة في جميع أنحاء العالم من أجل مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. وقد أدت الشواغل والهواجس التي تعتري البنوك والحكومات في المقام الأول إلى توسيع نطاق اللوائح التنظيمية ومتطلبات الامتثال منذ أواخر فترة التسعينيات. وتتأثر ـ أو سوف تتأثر بهذه التدابير جميع الجهات المُقدمة للخدمات المالية، بما فيها الجهات العاملة مع المجتمعات المحلية المنخفضة الدخل.[1] ونتيجة لذلك، ينطوي إطار العمل الدولي الجديد والتدابير الوطنية الجديدة المعنية بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب على تبعات وآثار بعيدة المدى.

ما هي اللوائح التنظيمية؟

فريق العمل المعني بالتدابير المالية عبارة عن تجمع دولي يتولى إصدار التوصيات الخاصة بمعايير مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في الأنظمة الوطنية.[2] وتوجد في الوقت الراهن ٤٠ توصية بشأن مكافحة غسل الأموال و ٩ توصيات بشأن محاربة تمويل الإرهاب.[3] وبينما يستطيع كل بلد، لدى اضطلاعه بتصميم أنظمته الوطنية، أن يقوم بتكييف المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب التي وضعها فريق العمل المعني بالتدابير المالية، إلا أنه يجب على الجهات المقدمة للخدمات المالية القيام بما يلي:

- تعزيز ضوابطها الداخلية وتدريب الموظفين للتصدي على وجه التحديد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- اتباع تدابير العناية الواجبة مع جميع العملاء الجدد والحاليين.
- تشديد الرقابة على المعاملات المشبوهة والاحتفاظ بسجلات المعاملات للرجوع إليها مستقبلا؛ و
- إبلاغ السلطات الوطنية عن المعاملات المشبوهة

ما هي الشواغل؟

إن تطبيق لوائح تنظيمية جديدة أو مشددة لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب ربما يؤدي إلى نتائج غير مقصودة أو مرغوبة تتمثل في الحد من قدرة ذوي الدخول المنخفضة على الحصول على خدمات مالية رسمية. وعلاوة على التكلفة الإضافية للالتزام بتلك المعايير من قبل الجهات المقدمة للخدمات المالية، فإنه قد يكون من الصعب تطبيق القواعد المعيارية التي تمليها العناية الواجبة بخصوص العملاء على العملاء التقليديين للتمويل الأصغر وخاصة في البلدان ذات النظم الضعيفة في مجال تحديد الهوية. على سبيل المثال، ربما يكون من المستحيل التحقق من صحة عناوين محال إقامة العملاء الذين يقتسمون المسكن مع آخرين، أو الذين ليست لديهم فواتير مرافق أو عقود إيجار أو أي مستند قانوني آخر يثبت محل إقامتهم.

كيف يمكن تحقيق التوازن بين مراعاة الاعتبارات الأمنية وعدم تقييد القدرة على الحصول على الخدمات المالية؟

يجب على الجهات التنظيمية والجهات المقدمة للخدمات المالية المعنية بخدمة العملاء ذوي الدخل المنخفض العمل معا من أجل إحداث التوازن الحريص بين الالتزام بتحقيق أهداف إنفاذ القانون بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وتلبية احتياجات العملاء في الوقت نفسه.

التطبيق التدريجي للوائح التنظيمية. يجب على الجهات المعنية بوضع اللوائح التنظيمية القطرية أن تقوم بإعداد لوائح مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب وتهيئتها بما يتوافق مع سياق البلد المعني، وتطبيقها تدريجيا من أجل منح المؤسسات الوقت الكافي لتكييف إجراءاتها الداخلية بما يتمشى مع اللوائح الجديدة والحد من انقطاع أو ارتباك الخدمات المقدمة إلى العملاء.

اتباع نهج إعفاءات ملائم ومستند إلى المخاطر. تختلف مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالنسبة للجهات المقدمة للخدمات المالية تبعا للبلد المعني ونوع المؤسسة والخدمات المالية المقدمة. وفي بعض الحالات عند وجود درجة مخاطر منخفضة، يجوز للبلدان أن تقرر إمكانية قيام المؤسسات المالية بتطبيق إجراءات مخففة أو مبسطة.

- الإعفاءات الخاصة ببعض الأدوات والمؤسسات المالية: قد تكون خدمات الائتمان والتأمين أقل تعرضا لنشوء مخاطر إساءة الاستخدام، بينما تنطوي المعاملات الدولية لتحويل الأموال والودائع على مخاطر مرتفعة نسبيا. على سبيل المثال، يمكن للبلدان إعفاء المؤسسات التي لا تقبل إيداعات

---

[1] اليوم، تتجاوز الجهات المقدمة للخدمات المالية، والمعنية بخدمة العملاء المنخفضي الدخل، نطاق النموذج التقليدي للمنظمة التي لا تهدف للربح الذي كان سائدا في الأيام الأولى للائتمان الأصغر أو التمويل الأصغر الحديث. بل إنه في بعض البلدان، توسعت بعض المؤسسات، التي كانت في الأصل مؤسسات غير هادفة للربح، في خدماتها لتصبح مؤسسات مالية خاضعة للوائح التنظيمية، مثل البنوك. وبالمثل، تقدم بعض البنوك التقليدية في الوقت نفسه خدمات التمويل الأصغر إلى العملاء ذوي الدخل منخفض.

[2] يقوم فريق العمل المعني بالتدابير المالية والهيئات الإقليمية التي تم إنشاؤها على غراره بإجراء تقييمات للوائح التنظيمية وأنشطة الإنفاذ في البلدان فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، من أجل تقييم مستوى اتساق التطبيق في هذه البلدان مع التوصيات الصادرة في هذا الشأن من قبل فريق العمل المعني بالتدابير المالية. ويمكن أن يكون للتقييم غير الإيجابي أثر سلبي خطير على سمعة البلد المعني في النظام المالي العالمي.

[3] توجد حاليا ٤٠ توصية لفريق العمل المعني بالتدابير المالية بشأن مكافحة غسل الأموال على الموقع: www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF و ٩ توصيات معنية بمحاربة تمويل الإرهاب على الموقع: www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en_32250379_ 3223 6920_34032073_1_1_1_1 ,00.html

والمعنية بتقديم أدوات مالية منخفضة المخاطر ولا صلة لها بنظام المدفوعات

- المعاملات المنخفضة دون الحدود الموضوعة للسقف الأدنى: قد تنطوي المعاملات المنخفضة القيمة على مخاطر أقل. وتقر توصيات فريق العمل المعني بالتدابير المالية بحرية الحكومات في إعفاء المعاملات المنخفضة القيمة التي تكون دون حد معين لمتطلبات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وتقدم جنوب أفريقيا والمملكة المتحدة مثالا جيدا يبين كيف يمكن تعديل اللوائح التنظيمية الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في بلد ما، بحيث تأخذ في حسبانها احتياجات العملاء من أصحاب الدخول المنخفضة بصورة أفضل.

وقلما يتوفر للعملاء من أصحاب الدخول المنخفضة في جنوب أفريقيا رقم ضريبي، كما لا تتوافر لديهم القدرة على إثبات صحة العنوان من قبل طرف ثالث. وتتبع الآن سلطات جمهورية جنوب أفريقيا نهجا أكثر مرونة تجاه تحديد هوية العملاء والتثبت منها، فقد أصدرت إعفاءً من التقيد من شأنه تحقيق مرونة في المتطلبات المعمول بها لصالح فئة من العملاء تعرف باسم «جمهور عملاء البنوك». وهم العملاء ذوو الحسابات الصغيرة والمعاملات الصغيرة الحجم. وبعد إقرار هذا الإعفاء، قامت البنوك الأربعة الكبرى ومصلحة البريد في جنوب أفريقيا باستحداث ما يعرف بحساب مزانسي في أواخر ٢٠٠٤. وكان من الصعب إيجاد مثل هذا الحساب قبل صدور الإعفاء. وقد أثبت حساب مزانسي قدرته على تحقيق النجاح الكبير، حيث تمت إضافة ١,٦ مليون عميل جديد تماما من خلال فتح هذا الحساب البسيط للمعاملات الأساسية. ويؤدي الحد الموحد للإعفاء المنصوص عليه في اللوائح المنظمة لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب إلى تحرير المؤسسات المالية من أعباء القيام بأنفسها بالاستقصاءات والتحريات، وتدل تجربة جنوب أفريقيا على أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى تخفيض العقبات الحقيقية والمتصورة أمام خدمة العملاء من أصحاب الدخول المنخفضة.

وفي المملكة المتحدة، قامت هيئة الخدمات المالية والبنوك والجهات المعنية بإنفاذ القانون وجماعات المستهلكين بدراسة الموضوع والتوصل إلى اتفاق بشأن قبول دليل واحد يفيد عنوان العميل من بين قائمة كبيرة من الوثائق والمستندات. وبالإضافة لذلك، تقدم هيئة الخدمات المالية واتحادات البنوك توجيهات بشأن التقيد بمتطلبات المؤسسات الخاضعة للوائح التنظيمية الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، من أجل الحد من احتمالات تسبب الجهات المقدمة للخدمات المالية في إقصاء العملاء المنخفضي الدخل بعيدا عن اليقين بشأن التزاماتهم تجاه اللوائح التنظيمية.

الخلاصة

لم يتم تجاهل استحداث لوائح تنظيمية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب بعد ١١ سبتمبر/أيلول. ويعتبر هذا الجانب من التنظيم يافعا وسريع التطور. كما أن هناك مجالا للمزيد من العمل من أجل استجلاء التحديات الخاصة التي تواجه المؤسسات المعنية بخدمة العملاء من أصحاب الدخول المنخفضة جراء التقيد باللوائح التنظيمية الجديدة. إلا أن التدابير التي من شأنها دفع محدودي الدخل إلى العودة للتعامل مع الجهات غير الرسمية المقدمة لخدمات الادخار والقروض والحوالات النقدية لن تكون تدابير إيجابية، بل إنها ستؤدي إلى زيادة صعوبة تأمين نزاهة النظام المالي. ولذلك، فإنه من مصلحة الجميع ـ سواء الجهات المعنية بوضع اللوائح التنظيمية أو المؤسسات ـ تناول هذه القضايا ووضع الحلول التي يمكنها استيعاب العملاء أصحاب الدخول المنخفضة

■■■

ثبت المراجع

Financial Action Task Force. 2003. *The Forty Recommendations*. Paris: FATF/GAPI, www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF.

———. 2001. "Nine Special Recommendation on Terrorist Financing." Paris: FATF/GAP, October, www.fatf-gafi.org/dataoecd/55/16/34266142.pdf.

Isern, J., D. Porteous, R. Hernandez-Coss, y C.Egwuagu. 2005. "Reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamento del terrorismo: Repercusiones para los proveedores de servicios financieros que sirven a personas de bajos ingresos." CGAP Enfoques 29. Washington, D.C.: Banco Mundial, www.cgap.org/docs/FocusNote_29.pdf.

المؤلف: Jennifer Isern

للمزيد من المعلومات عن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، يرجى زيارة الموقع التالي: (www.cgap.org) للاطلاع على المراجع ذات الصلة ومنها «اللوائح التنظيمية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب: أثارها على الجهات المُقدّمة للخدمات المالية المعنية بأصحاب الدخل المنخفض» تأليف جنيفر إيسرن وآخرين، ومذكرة المناقشة المركزة رقم ٢٩، ٢٠٠٥

CGAP 1818 H Street, NW. Washington, DC 20433
Tel: 202 473 9594. Fax: 202 522 3744
E-mail: cgap@worldbank.org