

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 مجال السياسة النقدية. كذلك، يعد صندوق النقد العربي وفي السياق نفسه ضمن ممارسته لنشاطه كأمانة فنية لهذا المجلس، عدداً من التقارير والأوراق في مختلف الجوانب النقدية والمصرفية التي تتعلق بأنشطة المصارف المركزية ومؤسسات النقد. وتعد هذه التقارير والأوراق من أجل تسهيل اتخاذ القرارات والتوصيات التي صدرها المجلس. وفي ضوء ما تضمنته هذه الأوراق والتقارير من معلومات مفيدة عن هذه الموضوعات، فقد رأى المجلس أنه من المصلحة 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 يعدها الصندوق حول القضايا النقدية والمصرفية والتي تثير اهتماماً في مختلف الأوساط. وليس الغرض من هذه التقارير والأوراق طرح وجهة نظر معينة، وإنما إلقاء الضوء، بأكبر قدر من الموضوعية والتجرد حول هذه الموضوعات. فهذه السلسلة ليست لطرح الآراء والمواقف، وإنما لتوفير المعلومات وزيادة الوعي ببعض القضايا النقدية والمصرفية. لذا، فالهدف الرئيسي منها هو تزويد القارئ بأكبر قدر من المعلومات المتاحة حول الموضوع. ونأمل أن تساعد هذه السلسلة على تعميق الثقافة الاقتصادية العربية.

والله ولي التوفيق،

د. جاسم المناعي

المدير العام ورئيس مجلس الإدارة

المحتويات

1	أولاً : تمهيد
3	ثانياً : مسؤوليات المصارف المركزية
6	ثالثاً : المبادئ الدولية حول الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية
11	رابعاً : نطاق ومجالات الإشراف على هذه الأنظمة
16	خامساً : أدوات الإشراف على هذه الأنظمة
17	سابعاً : تجارب الدول العربية
19	ثامناً : الخلاصة والتوصيات
21	المراجع

أولاً : تمهيد

تؤثر كفاءة وسلامة إجراءات وعمليات مقاصة وتسوية المدفوعات وتحويل الأموال داخل الاقتصاد، على سلامة وفعالية أداء القطاع المالي والمصرفي بصورة خاصة والنشاط الاقتصادي الكلي بصورة عامة. ولذلك يمثل الحد من المخاطر التي يمكن أن تصاحب هذه العمليات أولوية مهمة للسلطات وعلى وجه التحديد المصارف المركزية، ذلك أنه من الواضح أن أنظمة الدفع والتسوية ترتبط بشكل وثيق بالوظيفتين الرئيسيتين للسلطات النقدية، وهما تحقيق الاستقرار المالي (الرقابة المصرفية) وتحقيق الاستقرار النقدي (السياسة النقدية).

وكثير من الأحيان لا تستطيع قوى السوق وحدها أن تحقق الكفاءة والسلامة والمصدقية في أنظمة الدفع والتسوية، لعدم توفر الحوافز الكافية للحد من المخاطر أو لاختلاف هذه الحوافز لدى مشغلي هذه الأنظمة أو المشاركين بها. ومن هذا المنطلق تجد المصارف المركزية نفسها مضطرة لقيادة جهود تطوير هذه الأنظمة داخل الاقتصاد الوطني والإشراف عليها للتأكد من سلامتها وكفاءتها.

وهناك عدة أدوار تلعبها هذه المصارف في تشغيل والإشراف على هذه الأنظمة. فبالإضافة إلى دور السلطات النقدية كمستخدم لنظام الدفع (استخدامه لتسوية عمليات السوق المفتوحة أو عمليات السندات الحكومية أو لإنجاز عمليات الدفع الأخرى)، فإنها تمارس دورين هامين في أنظمة الدفع. الأول، كمشغل للنظام، بحيث تقدم خدمات تسوية المدفوعات للمؤسسات المالية والمصرفية المشاركة من خلال حسابات هذه المؤسسات لدى هذه السلطات. ويشمل هذا الدور أيضاً تقديم البنى التحتية اللازمة لهذه الأنظمة مثل الأجهزة والبرمجيات، وإنشاء الشبكات، وهو ما يمكن أن يتم إما بشكل منفصل أو بمشاركة مع المؤسسات المالية والمصرفية. أما الدور الثاني الذي تزايدت أهميته في الآونة الأخيرة، فهو دور المشرف والمراقب على هذه الأنظمة، الذي يشمل وضع القواعد والمعايير التي تحكم عمل هذه الأنظمة والحفاظ على سلامة ونزاهة العمليات.

وتظهر التجارب، تفاوت كبير بين الدول من حيث الدور المناط بالسلطات النقدية في إدارة والإشراف على أنظمة الدفع، الأمر الذي يرتبط باختلاف البنية التشريعية والمالية السائدة ودرجة التطور الاقتصادي والمالي. ويتعزز هذا الدور الإشرافي أو القيادي للمصارف المركزية في الدول التي تقوم بإصلاحات شاملة لأنظمة الدفع والتسوية، حيث تظهر الحاجة لدور قيادي للمصرف المركزي في وضع إستراتيجية وطنية شاملة لتطوير هذه الأنظمة ومتابعة تنفيذها مع كافة الجهات والأطراف ذات العلاقة بعمليات وأنظمة الدفع والتسوية. بالإضافة إلى التأكد من تبني المعايير والمبادئ السليمة في إنشاء وتطوير هذه الأنظمة واقتناء التقنيات الحديثة وإرساء الإجراءات والترتيبات التي تحد من المخاطر فيها والعمل على ضمان مشاركة الأطراف المعنية دون تمييز وغير ذلك.

وبصورة عامة فإن الملاحظ بالنسبة للدور التشغيلي، التوجه المتزايد للسلطات النقدية في إنشاء وتطوير أنظمة الدفع كبيرة الحجم التي تعمل وفق التسوية الإجمالية الفورية. ويظهر هذا التوجه لدى الدول النامية أكثر منه لدى الدول الصناعية والمتقدمة. كذلك فإن السلطات النقدية تمارس في العديد من الدول وخاصة النامية، دوراً رئيسياً في إنشاء وتطوير أنظمة مدفوعات التجزئة وشبكات الصرف الآلي، وأنظمة مقاصة وتسوية عمليات الأوراق المالية، وذلك بسبب غياب المبادرة من الأطراف المعنية. أما بالنسبة للدور الإشرافي والرقابي فالملاحظ هو التوجه نحو دور أكبر للسلطات النقدية يأخذ الطابع الرسمي (إصدار القواعد والإجراءات والتعليمات) في الإشراف والرقابة. وذلك أن التطور التقني الكبير الذي طرأ على أنظمة الدفع والتسوية والأحجام الكبيرة للمدفوعات وما يحمل ذلك من مخاطر قد تؤثر على قيام المصارف المركزية بوظائفها الرئيسية وبوجه خاص عمليات السياسة النقدية، يفترض من جانب تعزيز أهمية الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية، ومن جانب آخر التأكيد على مسؤولية المصارف المركزية في تولي هذه المسؤولية الإشرافية. هذا وقد عرفت اللجنة الدولية لأنظمة الدفع والتسوية (CPSS) وظيفة الإشراف (Oversight) وفقاً لما يلي :

"يمثل الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية ووظيفة من وظائف المصرف المركزي التي تهدف لضمان سلامة وكفاءة هذه الأنظمة من خلال متابعة هذه الأنظمة وتقييم عملها وفقاً لذلك وإحداث التغيير في هذه الأنظمة في حال استدعى الأمر ذلك لضمان السلامة والكفاءة."

وتهدف هذه الورقة للتعريف بالمبادئ الأساسية للإشراف الفعال للمصارف المركزية على أنظمة الدفع، وما هي مسؤوليات هذه المصارف، وما هي متطلبات ونطاق هذا الدور الإشرافي. وتستند في ذلك إلى الورقة الصادرة عن اللجنة الدولية لنظم الدفع والتسوية في مايو 2005. كذلك تقدم الورقة عرضاً لتجارب المصارف المركزية العربية بشأن ممارسة الوظيفة الإشرافية، بغرض التعرف على مدى تطبيق هذه المبادئ وما هي المتطلبات اللازمة لتفعيل هذه الوظيفة.

ثانياً : مسؤوليات المصارف المركزية

تشمل مسؤولية السلطات النقدية في الإشراف على أنظمة الدفع، الإشراف على الأنظمة المملوكة من قبلها وأيضاً تلك المملوكة والمدارة من أطراف أخرى. ومن المفيد في ممارسة هذه الوظيفة الإشرافية على نظام الدفع أن تكون مستقلة في إطار السلطات النقدية، وملحقة بالإدارة العليا. فقد دلت التجارب على عدم مناسبة إلحاقها سواء بإدارة الرقابة المصرفية أو بإدارة العمليات النقدية المسؤولة على إنجاز مدفوعات السلطات النقدية عبر هذا النظام، وذلك لتجنب تضارب الأولويات. ويشتمل الدور الإشرافي بصورة رئيسية في هذا الصدد، على متابعة تطوير القواعد والإجراءات المتعلقة بالنظام بالشكل الملائم، والتأكد من عمل النظام بسلامة وكفاءة، وتقييم مدى الالتزام بتطبيق القواعد ومساندة مساعي التطوير من قبل الأطراف المشاركة، ومنع سوء استخدام النظام.

ويتطلب القيام بهذا الدور، وجود ترتيبات واضحة للتعاون والتنسيق بين الجهة المعنية بالإشراف على نظام المدفوعات، وبين بعض الجهات والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة محلياً وخارجياً، مثل إدارات الرقابة المصرفية وهيئات الرقابة على الأسواق المالية. كذلك دلت التجارب على أهمية وجود إطار تشريعي وقانوني لهذا الدور الإشرافي للسلطات النقدية، ذلك أنه قد يكون من الصعب للسلطات النقدية القيام بهذا الدور الإشرافي من خلال الإقناع الودي. ويظهر ذلك في حالة ارتبطت متطلبات تطوير نظام الدفع بتغيير في منافع الأطراف المشاركة كالزيادة في التكاليف عليهم. ومن الأمثلة على ذلك، الانتقال من نظام التسوية الصافية متعددة الأطراف إلى نظام التسوية الإجمالية، الأمر الذي قد يزيد من التكاليف على الأطراف المشتركة نتيجة متطلبات تأمين السيولة اللازمة لإنجاز مدفوعاتهم عبر هذا النظام.

وجاءت المبادئ الدولية الأساسية لنظم الدفع الهامة للنظام (Systemically Important Systems)، لتضع قواعد أساسية لمسؤوليات المصارف المركزية في الإشراف على هذه الأنظمة الهامة، وهي الأنظمة التي قد يؤدي أي خلل أو أزمة فيها إلى مخاطر نظامية واسعة للنظام المالي محلياً وعبر الحدود. ويمكن أن يكون أي نظام دفع مهم، إذا كان هو النظام الوحيد في الدولة، أو النظام الذي يعالج المدفوعات كبيرة الحجم، أو النظام الذي يتم من خلاله تسوية مدفوعات لأنظمة دفع وتسوية أخرى.

فقد حددت هذه المبادئ الأساسية لأنظمة الدفع المهمة للنظام أربعة مسؤوليات للسلطات النقدية في تطبيق هذه المبادئ. وتقوم هذه المسؤوليات، كما يبين الإطار رقم (1)، على وضوح الأهداف والشفافية والتأكد من تطبيق المبادئ الأساسية والتعاون والتنسيق مع الجهات الأخرى.

الإطار رقم (1)

مسؤوليات المصارف المركزية في تطبيق المبادئ

الأساسية لأنظمة الدفع المهمة للنظام

يتعين على السلطات النقدية :

تحديد أهدافها بشأن نظام الدفع، والإفصاح علناً عن دورها وسياساتها الأساسية بالنسبة لأنظمة الدفع المهمة.

التأكد من أن أنظمة الدفع التي تديرها، متطابقة مع المبادئ الأساسية لأنظمة الدفع المهمة.

الإشراف على مدى مطابقة أنظمة الدفع الأخرى التي لا تديرها، مع المبادئ الأساسية، وأن تمتلك القدرة على القيام بهذا الدور.

التعاون مع السلطات النقدية الأخرى والسلطات والجهات المحلية والأجنبية ذات العلاقة، لغايات تشجيع تواجدها أنظمة دفع كفوءة من خلال تطبيق المبادئ الأساسية.

ويتضح من المسؤولية الأولى، أنه من الضروري أن تدرك كافة الأطراف المعنية بنظام الدفع، دور السلطات النقدية في هذا النظام بشكل واضح ومسؤوليات وأهداف هذه السلطات، وكيفية قيامها بهذه المسؤوليات. ويساعد ذلك، هذه الأطراف على القيام بمهامها في إطار نظام المدفوعات، بما يتطابق مع أهداف وسياسات السلطات النقدية. أما المسؤوليتين الثانية والثالثة، فتتعلق بالإشراف على أنظمة الدفع المختلفة والتأكد من مطابقة هذه الأنظمة للمبادئ الأساسية.

ويرتبط ذلك، بأهمية توفر القدرة والأدوات للسلطات النقدية، سواء من خلال إصدار التعليمات والمعايير، أو عمليات المتابعة والمشاورات اليومية، أو الحصول على المعلومات، أو إجراء الدراسات والتحليل، أو تقديم بعض الخدمات وغير ذلك. كذلك من الأنسب للقيام بهذا الإشراف أن يتوافر السند القانوني الملائم، وعلى وجه الخصوص في الدول النامية التي باشرت حديثاً بإنشاء وتطوير أنظمة الدفع والتسوية فيها. أما المسؤولية الأخيرة، فهي تتعلق بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بأنظمة الدفع، وعلى وجه الخصوص مع الأطر الإشرافية والرقابية الأخرى.

والجدير بالذكر أن الدور الإشرافي للسلطات النقدية على نظام الدفع، معني باستقرار وسلامة وكفاءة نظام الدفع بكل أركانه، في حين تُركز الجهات الرقابية الأخرى على مخاطر طرف معين في النظام، وبالتالي فإن تدفق المعلومات بشكل مستمر من مختلف هذه الجهات إلى المشرفين على نظام الدفع، يساعد هؤلاء على تقييم مجمل المخاطر التي يمكن أن تواجه عمل هذا النظام.

ثالثاً : المبادئ الدولية حول الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية

مع تزايد أهمية الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية ووضوح مسؤولية المصارف المركزية في القيام بهذا الدور، أقدمت اللجنة الدولية لأنظمة الدفع والتسوية على وضع مبادئ أساسية للإشراف الفعال (Principles for effective oversight). وتشمل هذه المبادئ الأساسية خمس مبادئ تتمحور حول الشفافية في الإشراف، واستخدام المعايير الدولية، وتوفير الصلاحيات والقدرات اللازمة لممارسة الإشراف، واتساق عمليات الإشراف دون تمييز بين الأنظمة المتشابهة وأخيراً التعاون مع الجهات الإشرافية الأخرى. وقد جاء إعداد هذه المبادئ بالاستناد إلى المبادئ الأساسية لنظم الدفع المهمة للنظام ومسؤوليات المصارف المركزية المشار إليها.

المبدأ الأول : الشفافية

يتعين على المصارف المركزية وضع سياسات واضحة ومعينة بشأن الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية، بما في ذلك مبادئ ومتطلبات هذه السياسات والمعايير التي تحدد الأنظمة التي سيتم تطبيق هذه السياسات عليها.

ويقصد من هذا المبدأ أن تكون المصارف المركزية شفافة وواضحة في سياساتها وإجراءاتها المتعلقة بالإشراف على أنظمة الدفع والتسوية بما يسهل على مشغلي ومستخدمي هذه الأنظمة إدراك وفهم هذه السياسات والإجراءات وتبعاتها. ولاشك أن هذه الشفافية في سياسات إشراف المصرف المركزي تمثل وسيلة للحكم على فعالية ونجاعة هذه السياسات من قياس الممارسات بالسياسات المعلنة.

وهناك العديد من الوسائل التي يمكن أن يتم من خلالها تحقيق هذا المبدأ أهمها بنشر وطباعة كُتَيْب يحدد بوضوح السياسات وإجراءات الإشراف على أنظمة الدفع للمصرف المركزي، وما هي أغراض الإشراف، وما هي مسؤوليات المصرف المركزي في ذلك وكيفية قيام المصرف المركزي بمسؤولياته هذه.

المبدأ الثاني : المعايير الدولية

يتعين على المصارف المركزية العمل على تطبيق المعايير والمبادئ المتعارف عليها دولياً المتعلقة بأنظمة الدفع، كلما استلزم الأمر.

إن استخدام المعايير والمبادئ الدولية المعنية بكفاءة وسلامة أنظمة الدفع والتسوية مثل "المبادئ الأساسية لنظم الدفع الهامة للنظام" و "المبادئ الأساسية لنظم مقاصة وتسوية الأوراق المالية" يمكن أن تساهم في تعزيز كفاءة وفعالية عمليات إشراف المصرف المركزي على أنظمة الدفع

والتسوية بالنظر لما تمثله هذه المبادئ من ممارسات سليمة متعارف عليها. ولاشك أن التقيد بهذه المبادئ يساعد أيضاً في التعاون ما بين المصرف المركزي والسلطات الإشرافية الأخرى في هذا الشأن.

المبدأ الثالث : القدرات والصلاحيات

يتعين أن تمتلك المصارف المركزية الصلاحيات والقدرات التي تمكنها من القيام بمسؤوليات الإشراف على أنظمة الدفع بشكل كفؤ وفعال.

يتعين على المصارف المركزية من خلال هذا المبدأ أن تتأكد من امتلاكها للصلاحيات الكافية التي تمكنها من الحصول على المعلومات المتعلقة بإشرافها على أنظمة الدفع والتسوية وإحداث التغييرات المطلوبة في إجراءات هذه الأنظمة، بما في ذلك صلاحيات قانونية واضحة إذا استدعى الأمر. كذلك من الضروري أن تمتلك المصارف المركزية الكفاءات البشرية الخبيرة والملائمة التي تستطيع أن تقوم بعمليات الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية بالشكل اللازم، بما في ذلك وضع مناسب لوظيفة الإشراف في الهيكل التنظيمي للبنك المركزي. وتدل التجارب على الحاجة لتوفر خبرات مختلفة في القائمين على وظائف الإشراف من حيث المعرفة بالنواحي القانونية وتقنية المعلومات ونواحي الائتمان والمحاسبة والتدقيق.

المبدأ الرابع : الاتساق

يتعين أن يتم تطبيق معايير وسياسات وإجراءات الإشراف من قبل المصارف المركزية بشكل موحد ومتسق على أنظمة الدفع المتماثلة، بما في ذلك الأنظمة التي يتم تشغيلها من قبل هذه المصارف المركزية نفسها.

ويقصد من هذا المبدأ أن يراعي البنك المركزي اتساق إجراءاته وسياساته في الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية المختلفة دون التمييز فيما بينها بما في ذلك الأنظمة التي يشغلها المصرف المركزي بنفسه. ويتحقق ذلك بالتأكد من وجود فصل مابين وظيفة الإشراف على نظم الدفع ووظيفة تشغيل هذه النظم داخل البنك المركزي.

المبدأ الخامس : التعاون مع السلطات الإشرافية الأخرى
يتعين على المصارف المركزية في سعيها لتحقيق سلامة وكفاءة أنظمة الدفع والتسوية أن تتعاون مع السلطات الإشرافية الأخرى.

يؤكد هذا المبدأ على أهمية التعاون بين المصارف المركزية بصفتها جهات مشرفة على أنظمة الدفع والتسوية وبين السلطات الإشرافية الأخرى كهيئات الأوراق المالية. ومن المهم أن يكون هناك ترتيبات لهذا التعاون بما يساهم في تقليل الازدواجية في العمل وتنسيق السياسات وتبادل المعلومات وتعزيز فعالية الإشراف نفسه.

ذلك يتعين إرساء ترتيبات للتعاون أيضاً خارج الحدود مع السلطات الإشرافية والمصارف المركزية في الدول الأخرى أيضاً، عندما يكون هناك ارتباط لنظام الدفع والتسوية بأنظمة دفع وتسوية أخرى خارج الدولة.

وفي هذا الصدد، حددت اللجنة الدولية لأنظمة الدفع والتسوية خمسة مبادئ أساسية للتعاون بين السلطات الإشرافية عبر الحدود فيما يخص الإشراف على أنظمة الدفع كما هو موضح في الإطار رقم (2). وتقوم هذه المبادئ الخمسة على الإبلاغ بين السلطات الإشرافية وتحديد السلطة الإشرافية ذات المسؤولية الأولى، والتقييم المجمع أو شامل لنظام الدفع عبر الحدود، وترتيبات التسوية، وأخيراً التعامل مع الأنظمة غير الكفاء.

الإطار رقم (2)

المبادئ الدولية حول التعاون في الإشراف

المبدأ الأول : يتعين على كل مصرف مركزي يتعامل مع أنظمة الدفع والتسوية متعددة العملات أو عبر الحدود، أن يخبر السلطات الإشرافية الأخرى المعنية بهذه الأنظمة، باهتمامه بسلامة إجراءات وإدارة هذه الأنظمة.

المبدأ الثاني : يتعين أن تخضع أنظمة الدفع والتسوية متعددة العملات وعبر الحدود، لإشراف المصرف المركزي الذي يتحمل المسؤولية الأولى عن النظام وهو في الغالب المصرف المركزي للدولة التي يتواجد فيها النظام.

المبدأ الثالث : يتعين على السلطات ذات المسؤولية الأولى التي تمارس الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية عبر الحدود، أن تقوم بتقييم دوري للنظام ككل. ويجب أن تقوم بذلك باستشارة السلطات الإشرافية المعنية الأخرى.

المبدأ الرابع : التأكد من كفاءة نظام التسوية وإجراءات معالجة فشل التسوية، يكون مسؤولية مشتركة لكل من السلطات الإشرافية المعنية والسلطات الإشرافية في دولة النظام أي السلطات ذات المسؤولية الأولى.

المبدأ الخامس : يتعين على السلطات المعنية بالإشراف على نظام الدفع والتسوية متعددة العملات أو عبر الحدود، في حال كان هناك شك في كفاءة النظام وسلامته أن تشير إلى ذلك ولا تشجع على استخدام هذا النظام أو توفير الخدمات له، من خلال تحديد الإجراءات أو الممارسات التي قد لا تكون سليمة والإعلام عنها.

رابعاً : نطاق ومجالات الإشراف على هذه الأنظمة

يقصد بنطاق الإشراف للمصرف المركزي على أنظمة الدفع والتسوية، تلك الأنظمة التي يحرص المصرف على سلامتها وكفاءتها ويضع لذلك معايير أو سياسات معينة لتحقيق هذه السلامة والكفاءة. ويتوقف تحديد هذه الأنظمة التي يتعين أن تدخل في نطاق إشراف المصرف المركزي، على طبيعة أهداف أو أغراض الإشراف للمصرف المركزي، فقد تكون هذه الأغراض هي التأكد من كفاءة وسلامة نظم الدفع، أو قد تشمل أغراض أخرى مثل ضمان تنافسية هذه النظم وتوفير الحماية للمشاركين والمستهلكين وما إلى ذلك. فكلما كانت الأغراض أوسع، كلما افترض ذلك شمولية أوسع للإشراف. وفي بعض من الأحيان تحدد التشريعات بشكل واضح نطاق أو أنواع أنظمة الدفع التي تخضع لإشراف المصرف المركزي.

وبصورة عامة يمكن أن يشمل نطاق الإشراف ما يلي :

1. أنظمة الدفع التي يديرها المصرف المركزي نفسه.
2. أنظمة الدفع المهمة للنظام (Systemically Important Systems)، سواء تلك المدارة من قبل المصرف المركزي أو من قبل جهات أخرى. وكما سبقت الإشارة يعتبر أي نظام دفع وتسوية ذو أهمية في حال كان أي خلل في هذا النظام قد يؤدي إلى مخاطر نظامية. ويشمل ذلك نظم تسوية المدفوعات الكبيرة الحجم ونظم مقاصة الشيكات وبعض نظم مدفوعات التجزئة المهمة (Retail Systems).
3. نظام مقاصة وتسوية معاملات الأوراق المالية، وذلك لما تمثله ترتيبات مقاصة وتسوية عمليات الأسواق المالية من أهمية للنظام المالي ككل، وكذلك لارتباطها أيضاً بعمليات

السوق المفتوحة للمصرف المركزي في إطار ممارسته للسياسة النقدية. ويتم ذلك الإشراف عادة بالتنسيق مع هيئات الأوراق المالية في إطار محدد.

4. أدوات الدفع: من المناسب أن تخضع أدوات الدفع غير النقدية كبطاقات الدفع وأدوات الدفع المباشر وأوامر التحويل والشيكات لإشراف ومتابعة المصرف المركزي، لما تمثله هذه الأدوات من وسائل يتم من خلالها انتقال وتحريك أموال بين الحسابات المصرفية وبين المؤسسات المالية والمصرفية، وهي بالتالي تمثل جزءاً أساسياً من منظومة آليات وعمليات وأنظمة الدفع والتسوية.

5. البنوك المراسلة (Correspondent Banks) ومؤسسات الحفظ الأمين (Custodian)، حيث تقدم البنوك المراسلة خدمات دفع لصالح بنوك ومؤسسات أخرى، كذلك مؤسسات الحفظ الأمين التي تقدم خدمات حفظ الأوراق المالية لجهات أخرى بما فيها المصارف. ومن المناسب من هذا المنطلق أن تخضع خدمات هذه المؤسسات لإشراف المصرف المركزي بالنظر لما قد تسبب به هذه المؤسسات من مخاطر تركز ائتمان أو مخاطر سيولة أو مخاطر تشغيلية وانعكاس ذلك على سلامة النظام المصرفي وخاصة في ظل تركز هذا النوع من الخدمات المالية في عدد محدود من المؤسسات.

6. الطرف الثالث المقدم لخدمات الدفع، وهي جهات تقدم خدمات لصالح مشغلي نظم دفع، حيث غالباً ما تقوم بعض أنظمة الدفع في إسناد بعض عملياتها لجهة خارجية مثل شركات تقنيات المعلومات وغير ذلك. ومن الضروري أن يتمكن المصرف المركزي باعتباره الجهة الإشرافية على أنظمة الدفع من الاطلاع ومتابعة إجراءات هذه الجهات والتأكد من سلامتها وعم تضمنها لمخاطر قد تؤثر على كفاءة وسلامة نظم الدفع المرتبطة بها.

خامساً : أدوات الإشراف على هذه الأنظمة

هناك ثلاثة أنشطة رئيسية في إطار وظيفة الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية وهي: المتابعة (Monitoring)، ثم التحليل والتقييم (Assessment)، ومن ثم إحداث التغيير (Inducing Change) إذا استدعى الأمر.

أ- المتابعة : من المفيد أن يوفر المصرف المركزي في إطار قيامه بوظيفة الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية المعلومات اللازمة حول هذه الأنظمة مما يمكنه من فهم إجراءات وترتيبات وعمليات هذه الأنظمة وارتباط ذلك باستقرار النظام المالي ككل بصورة عامة.

وهناك مصادر كثيرة لهذه المعلومات عن أنظمة الدفع والتسوية، منها المعلومات المفصلة والمعلنة عن تصميم النظام المعني وأدائه والمستندات والتعليمات واللوائح المعدة والمتاحة حوله، بالإضافة إلى التقارير ومحاضر اجتماعات الإدارة المشغلة للنظام. كما تشمل مصادر المعلومات، على تلك المعلومات التي يمكن الحصول عليها من خلال اللقاءات الثنائية مع مشغلي النظام أو اللقاءات الجماعية في إطار مجتمع نظم الدفع والتسوية إلى جانب بالطبع الزيارات الميدانية التي يمكن أن يقوم بها المشرفون في البنك المركزي للحصول على المعلومات حول النظام المعني.

ولاشك أن الحصول على المعلومات في إطار متابعة أداء أنظمة الدفع والتسوية الخاضعة للإشراف يتطلب كما أشرنا بصورة أساسية امتلاك المصرف المركزي للصلاحيات التي تخوله الحصول على المعلومات والقيام بزيارات التفتيش الميدانية وطلب المعلومات المناسبة. وقد يأخذ شكل هذه الصلاحيات أحكام قانونية وتشريعية واضحة تخول المصرف المركزي بطلب هذه المعلومات وإلزام الجهات المعنية بتزويده بها. كذلك بالإضافة للصلاحيات القانونية الواضحة، من المفيد أن يكون هناك نوع من التعاون

والتنسيق مع الجهات الإشرافية الأخرى ذات العلاقة، وذلك فيما يتعلق بالإشراف على مثل نظام مقاصة وتسوية الأوراق المالية، على سبيل المثال. وتجدر الإشارة إلى أن الحصول على المعلومات لا يتوقف فقط على المصارف المرتبطة بنظام الدفع وإجراءاته وعملياته وأدائه بل أيضاً يتعدى ليشمل الحصول على المعلومات المرتبطة بالمشاركين بهذا النظام. وتتعرز الحاجة لذلك وبوجه خاص في حالة كان هناك ارتباط بين أداء هؤلاء المشاركين وسلامة وكفاءة النظام ككل. و يتطلب هذا أيضاً تعاون مع السلطات الإشرافية الأخرى في بعض الحالات منعاً من الازدواجية في هذا الأمر.

ب- **التقييم:** إن المعلومات التي يتم الحصول عليها من خلال المرحلة الأولى التي هي المتابعة يتم توظيفها لغرضين، الأول: الاستفادة منها في تصميم سياسات وإجراءات الإشراف الذي يمارسه المصرف المركزي تجاه نظام الدفع المعني، بالإضافة لما تمثله هذه المعلومات والبيانات من أهمية في وضع المعايير التي تحكم المحافظة على سلامة وكفاءة هذا النظام. أما الغرض الثاني: فهو استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها من خلال عملية المتابعة في تقييم مدى التزام أو اتساق إجراءات وعمليات النظام المعني بالمعايير والسياسات الموضوعية للإشراف، وبالتالي الحكم في مدى التزام هذا النظام بالمعايير الكفيلة لتحقيق السلامة والكفاءة أو عدمه.

ج- **إحداث التغيير:** إن الحصول على المعلومات ومن ثم تقييمها وتحليلها من قبل المشرفين لدى المصرف المركزي للوصول إذا كانت إجراءات وعمليات النظام المعني تحتل لمخاطر على السلامة والكفاءة، يتطلب أن يتبعه إجراءات يتم اتخاذها عند التأكد من عدم سلامة النظام المعني. فعند الوصول إلى مثل هذه النتيجة أن النظام المعني يحمل على مخاطر قد تؤثر على كفاءته وسلامته وأنه لا يلتزم بالمعايير الموضوعية من قبل المصرف المركزي، لا بد هنا أن يتخذ المصرف المركزي خطوات لإحداث التغيير المناسب للحفاظ على سلامة وكفاءة هذا النظام وبالتالي سلامة وكفاءة النظام المصرفي ككل.

وهناك عدة أدوات يمكن استخدامها لإحداث التغيير المطلوب وهي :

1. الإقناع الودي، عبر المناقشة والحذر مع مشغلي النظام والمشاركين فيه، لحفزهم على إدخال التعديلات والتغييرات المطلوبة.
2. إصدار التصريحات والبيانات، التي تعبر عن سياسات المصرف المركزي بشأن الإشراف وما هي المعايير التي يتعين التقيد بها بالنسبة لأية نظام، بما يساهم في دفع وإدراك مشغلي النظام لاحتياجات الالتزام بهذه السياسات والمعايير.
3. عقد اتفاقيات طوعية أو مذكرات تفاهم بين المصرف المركزي ومشغلي النظام، والتي تحدد متطلبات الالتزام بمعايير المصرف المركزي وتنظيم العلاقة بين الطرفين ومسؤولية المصرف المركزي في الإشراف على هذا النظام والتأكد من التزامها بالمعايير الموضوعية.
4. المشاركة في النظام، يمكن للمصرف المركزي التأثير بشكل أكبر على نظام دفع معين والتأكد من التزامه بالمعايير من خلال المشاركة في ملكية هذا النظام وبالتالي المشاركة في إدارته وإبداء الرأي حول إجراءاته وعملياته.
5. العقوبات والجزاءات، وهي وسيلة أخيرة يمكن للمصرف المركزي استخدامها، وهي التهديد بالعقوبات الجزائية أو استخدامها في حال عدم تقييد أو التزام مشغلي النظام بالمعايير الموضوعية. ويتطلب ذلك بالطبع توفر الصلاحيات للمصرف المركزي لفرض مثل هذه العقوبات والجزاءات.

سادساً : الإطار التنظيمي لوظيفة الإشراف

هناك احتياجات أساسية يتطلبها القيام بوظيفة الإشراف على نظم الدفع والتسوية من قبل المصارف المركزية. وأهم هذه الاحتياجات هي توفر الكفاءات والكوادر البشرية المؤهلة والمدربة التي تستطيع أن تقوم بوظيفة الإشراف هذه وما تتطلبه من ذلك مهارات في تقنيات المعلومات والنواحي القانونية والمالية والمصرفية إلى جانب قضايا المحاسبة والتدقيق. وبالإضافة إلى توفر القدرات والكوادر البشرية اللازمة لا بد أيضاً أن يكون لهذه الوظيفة الإشرافية وجود في الهيكل التنظيمي للمصرف المركزي. وي طرح ذلك مسألة الفصل ما بين وظيفة الإشراف على نظم الدفع والتسوية من جانب ووظيفة إدارة وتشغيل عمليات الدفع والتسوية التي يقوم بها المصرف المركزي من جانب آخر. فعلى الرغم من أن هاتين الوظيفتين قد تتوافقان في بعض الحالات في سعيهم لتحقيق الكفاءة والسلامة في عمل النظام. إلا أن هناك حالات كثيرة يكون هناك تعارضاً ما بين تشغيل النظام والإشراف عليه. كما هو الحال عندما يطلب المشرفون إحداث تغيير قد يزيد من تكلفة تشغيل النظام، أو عندما يكون النظام الذي يديره البنك المركزي في حالة تنافس مع أنظمة دفع أخرى داخل الدولة.

ولمعالجة هذا التعارض فإنه من جانب كما جاءت في المبادئ الأساسية المشار إليها في هذه الورقة لا بد أن تكون إجراءات وسياسات الإشراف للمصرف المركزي شفافة وواضحة ومعلنة، ومن جانب آخر يمكن معالجة هذا التعارض من خلال إحداث نوع من الفصل بين وظيفة الإشراف ووظيفة التشغيل في هذا المجال. وهناك نماذج مختلفة لهذا الفصل. وتشير التجارب في هذا الصدد إلى أن معظم المصارف المركزية في الدول المتقدمة، قد أقدمت على هذا الفصل على درجات مختلفة منها إما بفصل تبعية الإشراف لإدارة مختلفة عن تبعية العمليات، أو الإبقاء على تبعية إدارة واحدة مع الفصل في الأقسام.

سابعاً : تجارب الدول العربية

يظهر الاستبيان الذي تم توزيعه على المصارف المركزية العربية بشأن ممارسات الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية في هذه الدول أن وظيفة الإشراف على هذه الأنظمة تعتبر حديثة بالنسبة لأغلب هذه المصارف حيث كان التركيز في السنوات الأخيرة على بناء أنظمة حديثة لتسوية المدفوعات الكبيرة بالوقت الفعلي (RTGS)، كذلك تحديث آليات مقاصة الشيكات وتطوير أنظمة المدفوعات الصغيرة المختلفة، بالإضافة إلى الاهتمام بتحسين البنية التحتية.

ومع إدراك أغلب هذه المصارف لأهمية هذه الوظيفة إلا أنها لم تحظى بالاهتمام الكافي من الناحية القانونية والمؤسسية، حيث هناك عدد قليل من المصارف المركزية الذي أحدث بالفعل إدارات أو أقسام معنية لمتابعة الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية. كذلك تفتقر معظم هذه المصارف المركزية العربية للكوادر المؤهلة والمدربة التي تستطيع أن تقوم بمهام ومتطلبات وظيفة الإشراف هذه بالصورة المطلوبة. كذلك يلاحظ التداخل في بعض الأحيان بين ممارسة أنشطة الرقابة المصرفية الاعتيادية ووظائف الإشراف على هذه الأنظمة. كما أن العديد من أنظمة الدفع والتسوية ومقدمي خدمات الدفع كطرف ثالث، لا تخضع لأي إشراف أو متابعة من قبل المصارف المركزية في أغلب هذه الدول. كذلك فإنه حتى في المصارف التي أحدثت وظيفة الإشراف فإن الملاحظ هو محدودية الأدوات المتاحة لهذا الإشراف واقتصره على الحصول على المعلومات واللقاءات الدورية.

مبادئ الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية ومسؤوليات المصارف المركزية

أجوبة الاستبيان حول ممارسات وظيفة الإشراف على أنظمة الدفع في الدول العربية								
عُمان	السودان	سورية	السعودية	الجزائر	تونس	البحرين	الأردن	
وظيفة الإشراف								
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	تم إحدات وظيفة للإشراف على أنظمة الدفع وتقوم بمهامها
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	هناك وحدة أو إدارة لدى المصرف المركزي تمارس وظيفة الإشراف
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	هناك فصل واضح بين وظيفة الإشراف ووظيفة تشغيل نظم الدفع لدى المصرف المركزي
أغراض الإشراف								
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	أهداف ممارسة وظيفة الإشراف محددة في تشريعات ولوائح المصرف المركزي
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	تقتصر أهداف وظيفة الإشراف على التأكد من سلامة وكفاءة نظم الدفع
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	تشمل أهداف وظيفة الإشراف إلى جانب التأكد من الكفاءة والسلامة تحقق أغراض أخرى مثل تعزيز النزاهة وتوفير الحماية للمعاملين
نطاق الإشراف								
✓	✓	✓				✓	✓	ينطبق الإشراف فقط الأنظمة المتداولة من قبل المصرف المركزي
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	ينطبق الإشراف على الأنظمة التي تعتبر مهمة للنظام
	✓			✓		✓		ينطبق الإشراف على الأنظمة التي تعتبر مهمة للنظام بما في ذلك أنظمة تسوية ومقاصة الأوراق المالية ومقاصة معاملات العملات الأجنبية
	✓	✓		✓	✓	✓	✓	ينطبق الإشراف على أنظمة الدفع داخل الدولة التي تديرها المصارف التجارية
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	ينطبق الإشراف على أنظمة الدفع داخل الدولة بغض النظر عن الجهة التي تديرها
أدوات الإشراف *								
2	2	1	1	1	1	1	1	المناسبة للوصول على المعلومات
3	3	2	2	1	2	2	1	الحوار التتالي والإقناع الودي
	1	2	3	2	1	2	3	إصدار التقارير والإحصاءات عن أنظمة الدفع
3	2	1		1	2	1	2	إصدار تعليمات وفرض عقوبات
1	2	2	3	1	2	2	1	القيام بزيارات تفتيش ميدانية
التعاون مع السلطات الإشرافية الأخرى ذات الصلة								
				✓				ليس هناك تعاون كبير في إطار أنشطة الإشراف على نظم الدفع مع السلطات الأخرى ذات الصلة (مثل المشرفين على البنوك الأخرى و هيئات سوق الأوراق المالية)
✓							✓	هناك تعاون يتم بشكل رسمي مع السلطات المختصة
	✓					✓	✓	التعاون مع السلطات المختصة يتمثل بمدكرة تفاهم أو حسيما يقضي القانون
	✓		✓		✓	✓	✓	يكون التعاون في المجال بعد اجتماعات منتظمة يتم فيها تبادل الآراء وجهات النظر
	✓	✓		✓	✓	✓	✓	وبالإضافة الى عقد اجتماعات منتظمة وتبادل الآراء وجهات النظر وتبادل المعلومات بنطوي التعاون في أعمار مسبق عند الاجراءات التنظيمية ، والتفتيش المشترك
جهات أخرى								
				✓				المجلس الوطني للمدفوعات موجود بشكل رسمي
✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	هناك تعاون مع السلطات الأخرى ذات الصلة وغالبا ما يحدث في إطار غير رسمي / يوجد فريق عمل مخصص لهذا الغرض
✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	وان لم يكن رسميا ، المصرف المركزي بعد اجتماعات منتظمة مع اصحاب المصلحة من ريفي المستوى لمناقشة القضايا الاستراتيجية لنظم الدفع
		✓	✓	✓	✓			يتشاور البنك المركزي مع اصحاب المصلحة بشكل تتالي بين الحين والآخر و / أو معظم الأحيان
	✓			✓			✓	البنك المركزي يتشاور بشكل حصري مع الروابط المصرفية

* 1 للدلالة على الأهمية الكبيرة للأداء و2 للأهمية المتوسطة و3 للأهمية الأقل.

تابع : أوجه الاستيعاب حول ممارسات وظيفة الإشراف على أنظمة الدفع في الدول العربية							
العراق	فلسطين	قطر	الكويت	لبنان	ليبيا	المغرب	مصر
وظيفة الإشراف							
		✓					
		✓	✓	✓		✓	✓
	✓	✓					✓
أغراض الإشراف							
	✓	✓				✓	✓
			✓	✓			
	✓	✓					✓
نطاق الإشراف							
	✓	✓		✓			
		✓	✓				✓
	✓	✓					✓
		✓	✓				✓
			✓				✓
أدوات الإشراف *							
		1	1				x
		1	1			1	x
		2	2	2			x
		1	3			3	x
		2	1				x
		2	1			3	x
التعاون مع السلطات الإشرافية الأخرى ذات الصلة							
	✓	✓					✓
	✓	✓	✓			✓	✓
	✓	✓					
جهات أخرى							
							✓
			✓	✓		✓	✓
			✓				✓
	✓	✓	✓				✓

* 1 دلالة على الأهمية الكبيرة لكفاءة و2 للأهمية المتوسطة و3 للأهمية الأقل.

ثامناً : الخلاصة والتوصيات

عزز التطور الهائل الذي شهدته أنظمة وعمليات الدفع والتسوية، الحاجة لمتابعة هذه الأنظمة والإشراف عليها لما قد تحمله من مخاطر كبيرة قد تؤثر على كفاءة وسلامة النظام المالي والمصرفي. وقد قدمت المبادئ الأساسية للإشراف الفعال الصادرة عن لجنة نظم الدفع والتسوية التابعة لبنك التسويات الدولية، العناصر الأساسية للقيام بمهام الإشراف من قبل المصارف المركزية وما هي شروط ومستلزمات هذه الوظيفة الإشرافية ونطاقها وأدواتها.

وقد استعرضت هذه الورقة هذه المبادئ كما تعرضت للممارسات القائمة لدى المصارف المركزية العربية بشأن هذه الوظيفة والتي تبين أنه مع تزايد الإدراك بأهميتها إلا أن أغلب المصارف المركزية العربية لم تستكمل بعد المتطلبات اللازمة لممارسة إشراف فعال على أنظمة الدفع والتسوية وخاصة تلك الأنظمة التي تدار خارج المصارف المركزية. ومن هنا وعلى ضوء ما تكتسبه وظيفة الإشراف على أنظمة الدفع من أهمية كبيرة، فإن المصارف المركزية العربية مدعوة إلى السعي لإدخال هذه الوظيفة وتفعيلها وتوفير المستلزمات المطلوبة لممارسة هذا الإشراف بشكل فعال على كافة أنظمة الدفع والتسوية، والاسترشاد في هذا الصدد بالمبادئ الدولية المشار إليها في هذه الورقة.

المراجع

1. تقارير بعثات المعونة الفنية المشتركة في إطار مبادرة تطوير نظم مقاصة وتسوية المدفوعات والأوراق المالية في الدول العربية - صندوق النقد العربي وصندوق النقد والبنك الدوليين.
2. ورقة المبادئ الأساسية لنظم الدفع الهامة نظامياً ومسؤوليات المصارف المركزية - 2006، اللجنة العربية لأنظمة الدفع والتسوية - صندوق النقد العربي.
3. الإرشادات العامة لتطوير نظم الدفع والتسوية - 2007، اللجنة العربية لأنظمة الدفع والتسوية - صندوق النقد العربي.
4. Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems – May 2008, Bank of International Settlement (BIS).
5. The Role of Central Bank Money in the Payment Systems – 2003, BIS.
6. General Guidance of National Payment System Development – 2006, BIS.
7. Oversight of Payment Systems - 2000 Bank of England.
8. Payment Systems Worldwide a Snapshot – Outcomes of the Global Payment Systems Survey – 2008, the World Bank.
9. Financial Sector Assessment Program – Experience with the Assessment of Systemically Important Payment Systems.- 2002, the World Bank.

**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 و مسؤوليات المصارف المركزية – 2006.
16. الدعمة 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 SETTLEMENT SYSTEM 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 و سداد الفواتير الكترونياً – 2008.
29. مبادئ الإشراف على أنظمة الدفع و التسوية ومسؤوليات المصارف المركزية- 2008.
30. مقاصة الشيكات في الدول العربية – 2008.
31. برنامج إصلاح إدارة سوق الصرف و السياسة النقدية في مصر - 2008.