



ورقة عمل

تمهيد الطريق للخدمات المالية الرقمية في الأردن

تقييم السوق والإطار التنظيمي للمدفوعات
والتحويلات المالية

يونيو/حزيران ٢٠١٧

الملخص التنفيذي

كلفت المجموعة الإستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP) شركة DMA بإجراء دراسة بحثية عن سوق الحوالات المالية الأردنية، وذلك بغية استخدام نتائج البحث في إعداد التدخلات الإنمائية والمشاريع التجريبية التي تهدف إلى تعزيز إمكانية الحصول على الخدمات المالية لفئة منخفضة الدخل من الأردنيين واللاجئين السوريين المقيمين في الأردن عبر الاستفادة من تدفق الحوالات الدولية إلى المملكة وخارجها.

وقد أجريت الدراسة في الفترة ما بين أبريل/نيسان وسبتمبر/أيلول ٢٠١٦، وركزت على تقييم جانب عرض الخدمات في سوق المدفوعات المحلية والدولية على حد سواء. وانطوت الدراسة على تقييم عام لبنية السوق، والبيئة التنظيمية والتنافسية، والشفافية، وحماية المستهلك، وذلك باستخدام "المبادئ العامة للحوالات الدولية" الصادرة عن اللجنة المعنية بنظم المدفوعات والتسويات (CPSS) - البنك الدولي. كما تم إنجاز تحليل مفصل لثمانية مسارات منتقاة للحوالات الدولية على أساس حجمها وإمكانية تحويلها لتصبح خدمات رقمية، لتقييم جدوى إطلاق مشروع تجريبي رقمي في أحد هذه المسارات الثمانية لاختبار فاعلية تطبيق حل رقمي شامل يغطي كامل خطوات ومراحل الحوالات الدولية، وتنقسم هذه المسارات إلى خمسة مسارات وافدة إلى الأردن من الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية وقطر والولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا، وثلاثة صادرة من الأردن إلى مصر وفلسطين والفلبين.

وتتلخص النتائج الرئيسية في التالي: بالنسبة للسوق المحلية، فإن نظام المدفوعات المبتكر الجديد JoMoPay يعمل وسط مجتمع يعتمد في تعاملاته إلى حد كبير على النقد. وفي حين تتميز البنية التحتية والإطار التنظيمي بالسلامة والقوة، ويوفران الإمكانيات لإنتشار أساليب الدفع عبر الهاتف النقال بسرعة في السوق، إلا إنه من الضروري بذل جهود متناغمة لتعزيز انتشار استخدام هذه الخدمات، سواء من قبل المستهلك أو مقدمي الخدمات. كما تحتاج حماية المستهلك أيضاً إلى معالجات في المستقبل المنظور.

فيما يتعلق برقمنة الحوالات المالية الدولية، فإن نظام JoMoPay يوفر فرصة فريدة للربط بنظام المدفوعات الدولية، والذي يتسم بالتنافسية الشديدة، ويتسم أيضاً بهيمنة المعاملات النقدية، مع ندرة الخيارات الرقمية المتاحة. ويتطلب نجاح جهود الرقمنة من حيث الفعالية ونطاق الاستخدام إيجاد سوق حيادية وسليمة، دون فقدان المنافع التي تجنيها الأردن حالياً من سوقها التنافسية. ومعني ذلك أنه من الضروري ضمان أن تصبح شركات الصرافة جزءاً من منظومة المدفوعات الوطنية، وكذلك ضمان معالجة مسائل مثل الحدود القصوى لمبالغ المعاملات وحماية المستهلك في ميدان الحوالات المالية الدولية.

١. سوق المدفوعات المحلية في الأردن

وعلى الرغم من وجود قطاع مالي مستقر ومريح، فإن مستويات الشمول المالي منخفضة في الأردن، ولا يزال الاعتماد على النقد منتشرًا في المملكة. ووفقاً لمسوحات Findex، فإن ٢٥٪ من السكان البالغين في الأردن لديهم نوع من أنواع الحسابات المصرفية، ويستخدم ٦,٤٪ منهم بطاقات الخصم لإنجاز معاملات الدفع. ولا تزال الثقة في المؤسسات المالية ضعيفة، مما ينجم عنه تزايد متواصل في استخدام النقد كأداة للدفع، مع استمرار الركود النسبي لآليات الدفع الإلكترونية.

وفي حين أن المحاولات السابقة قد عجزت عن إدخال أساليب الدفع عبر الهاتف النقال وتحقيق النجاح المنشود، فإن توفر بيئة تنظيمية مبتكرة وطموحة، بالتصاف مع بعض الأطراف المبتكرة في القطاع الخاص، قد أدى إلى تجدد الاهتمام بهذا الميدان، وفتح فرصاً جديدة لنمو استخدام الخدمات المالية الرقمية في مختلف أنحاء الأردن. وقد دشّن البنك المركزي الأردني مؤخراً استراتيجية وطنية تسعى إلى زيادة الشمول المالي في جميع أرجاء المملكة.

في هذا الصدد، يعتبر نظام JoMoPay الوطني للدفع عبر الهاتف النقال نظاماً فريداً للمدفوعات، حيث أوجد إمكانية للتشغيل البيئي لعدة أدوات الدفع الرقمية في الأردن بين مختلف منصات الأجهزة، وداخل مستوى منصة الهاتف النقال ذاتها. ويشمل ذلك التشغيل البيئي بين محافظ الهاتف النقال والحسابات المصرفية والبطاقات المدفوعة مسبقاً، والتشغيل البيئي بين مقدمي خدمات الدفع عبر الهاتف النقال الخمسة المرخص لهم. ويعد هذا النظام، وما يتميز به من ارتفاع مستويات التشغيل البيئي، فريداً للغاية ولم يظهر له مثيل في أي مكان في العالم.

تؤدي الهيمنة الحالية للمعاملات النقدية إلى حالة من الانفصال بين البنية التحتية الجديدة والمبتكرة للمدفوعات الرقمية من جهة، والطريقة الاعتيادية لإجراء المدفوعات في السوق المحلية من جهة أخرى، ويجب التغلب على هذا الانفصال: ففي الأردن "النقد مهمين"، ولم يتحقق التبني السريع لاستخدام محافظ الهاتف النقال حتى الآن. وما زال تبني الخدمات الرقمية بطيئاً بسبب عوائق على جانب العرض أيضاً، مثل محدودية شبكتي الوكلاء وقبول المدفوعات عبر الهاتف النقال. أما بالنسبة لسوق التحويلات المحلية في الأردن، فالمستهلك يفضل التعامل مع شركات الصرافة، التي لديها شبكة فروع متطورة في أرجاء المملكة، حيث تقوم بتسهيل التحويلات المالية المحلية للأفراد باستخدام النقد، متجاوزة نظام المدفوعات الإلكترونية.

مع ذلك، فإن تعليمات الدفع بواسطة الهاتف النقال، والإطار التشغيلي التي صدر عام ٢٠١٣، شكّلت أساساً متيناً لتطوير النقود الإلكترونية في الأردن. وفي هذا الصدد، تنسم بأهمية خاصة اللوائح التنظيمية التي يمكن بموجبها للبنوك والمؤسسات غير المصرفية طلب الترخيص لإصدار النقود الإلكترونية. فعلى الرغم من أن متطلبات رأس المال الأولية لترخيص شركات خدمات الدفع عبر الهاتف النقال تعد مرتفعة نسبياً، فإنها لا تعتبر عائقاً أمام دخول السوق، كما أنها تحمي سلامة نظام JoMoPay. كذلك تتوفر الضمانات لحماية أموال المستهلكين، بما في ذلك في حال إعسار شركات خدمات الدفع عبر الهاتف النقال.

سيقوم البنك المركزي الأردني بمعالجة المخاوف بشأن تنظيم حماية المستهلك، ومنها ما يتعلق بالفجوات في مجالي الشفافية وحماية البيانات، إضافة إلى المخاطر المتعلقة بضائع أموال العملاء في حالة إفلاس المصارف.

التوصيات الرئيسية لدعم رقمنة سوق المدفوعات الأردنية

إجراء حملات تسويق على مستوى المملكة، سواء الحملات الجماهيرية (فوق الخط) أو الحملات الهادفة (تحت الخط)، لتشجيع الانتقال من التعاملات النقدية، مع تفادي التلميح بأن الأساليب الجديدة للدفع بالهاتف النقال هي "للفقراء" أو للمهمشين مالياً،

والتركيز بدلاً من ذلك على أنها خدمات مبتكرة وآمنة ومثيرة لمستخدمي الهاتف النقال، لا سيما للمدفوعات الصغيرة.

دعم تطوير شبكة وكلاء الخدمات المالية بالهاتف النقال في جميع أنحاء الأردن، بما في ذلك تشجيع تحديث أجهزة الصراف الآلي لتسهيل مدفوعات إيداع وسحب النقد بالهاتف النقال في مكاتب الوكلاء.

دعم تطوير شبكة قبول المدفوعات لإيجاد بيئة رقمية كاملة لزيادة الحالات التي يمكن فيها للمستهلكين استخدام الخدمات، وبالتالي تيسير حلول المدفوعات الرقمية.

دعم رقمنة المعاملات الكبيرة الحجم للمساعدة في تعزيز نمو حجم المدفوعات عبر الهاتف النقال. ويشمل ذلك زيادة الوعي بمحافظ الهاتف النقال لدى المؤسسات المهمة، وخاصة فيما يتعلق بالمدفوعات الحكومية والطرح السلس للخدمات ذات القيمة المضافة، مثل eFAWATEERcom، وهي منصة المدفوعات المركزية التي تسمح للمستخدمين بعرض الفواتير وسدادها إلكترونياً.

ضمان تحول شركات الصرافة إلى جزء من بيئة المدفوعات الرقمية الأردنية، فشركات الصرافة لديها شبكة مكونة من ٦٥٢ فرعاً في جميع أنحاء الأردن، وقد وجدت البحوث التي أجراها المشروع على جانب الطلب أن هذه الشبكة تحظى بثقة المستهلك لإنجاز المدفوعات المحلية والدولية على حد سواء. إلا أن هذه الشركات لم تنضم بعد إلى البيئة الرقمية الجديدة، كوكلاء أو كشركات مرخصة لتقديم خدمات الدفع عبر الهاتف النقال، بل تواصل بشكل عام الاعتماد في أنشطتها على المعاملات النقدية.

معالجة القضايا المعنية بحماية المستهلك. وفي هذا الصدد، يحتاج البنك المركزي الأردني إلى الإسراع في تطوير التشريعات الفعالة لضمان حماية المستهلك. ويكتسي هذا المطلب بأهمية خاصة في ضوء الخطط الطموحة للتوسع السريع في الخدمات وفي ظل تردد قاعدة المستهلكين ونقص ثقتهم في المدفوعات الرقمية.

٢. سوق الحوالات الدولية في الأردن

ترتب على اتساع ظاهرة الهجرة من الأردن وإليها إلى نشوء مسارات مترسخة لتدفق الحوالات الواردة والصادرة. وقد أشارت أحدث الإحصاءات السكانية إلى أن غير الأردنيين يمثلون ٣٠,٦٪ من إجمالي سكان المملكة البالغ عددهم ٥,٩ مليون نسمة، وغالبية هذه النسبة هم من اللاجئيين الذين فروا إلى الأردن من النزاع الطويل في سوريا المجاورة، إضافة إلى أعداد كبيرة من اللاجئيين العراقيين والفلسطينيين. كذلك صار الأردن وبشكل متزايد مقصداً للهجرة الاقتصادية للوافدين من بلدان جنوب شرق آسيا وشبه القارة الهندية وأفريقيا. وفي الوقت نفسه، أدت الهجرة الصادرة من الأردن أيضاً إلى انتشار أعداد كبيرة من الأردنيين في بلدان الشتات، وخاصة في دول الخليج وأوروبا والولايات المتحدة الأمريكية. وكل هذه الهجرة تجعل الأردن سوقاً دولية فريدة للحوالات المالية.

تغلب التدفقات الواردة على سوق الحوالات المالية الأردنية، مع استمرار التدفقات الصادرة بشكل كبير. وتشير تقديرات مقدمي هذه الخدمات إلى أن التدفقات الواردة إلى الأردن تمثل ٧٥٪ من إجمالي قيمة الحوالات، بينما تمثل الحوالات الصادرة ٢٥٪ من إجمالي السوق. وتفيد أرقام البنك المركزي الأردني أن حجم سوق استقبال الحوالات قد بلغ ٤ مليارات دولار أمريكي (٢,٤ مليار دينار أردني) في عام ٢٠١٥.

يتكون سوق الحوالات الواردة في الأردن أساساً من مدفوعات عالية القيمة إلى الأردنيين ذوي الدخل المتوسط والمرتفع من الدول الغنية بالنفط والغرب (وخاصة المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت وليبيا والولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وكندا، وذلك وفقاً لمصفوفة الحوالات الثنائية الصادرة عن البنك الدولي).¹

1 تمثل فلسطين أيضاً مساراً مهماً للحوالات الواردة.

توجد أيضاً سوق كبيرة ومتنامية للحوالات الصادرة، وهي سوق ناتجة في المقام الأولي عن المهاجرين الاقتصاديين التقليديين، إضافة إلى الأعداد المتزايدة من اللاجئين الوافدين إلى الأردن، والذين يأتي أغلبهم من البلدان المجاورة، في حين يأتي المهاجرون الاقتصاديون عادة من بلدان جنوب شرق آسيا. وعادة ما تكون هذه الحوالات الصادرة عبارة عن معاملات بسيطة القيمة يتم إرسالها بتكرار أكبر، وأكبر مسار للحوالات هو المسار الصادر إلى مصر، يليه فلسطين ثم سوريا والصين والعراق وسريلانكا والهند وبلدان جنوب آسيا (إندونيسيا والفلبين وبنغلاديش وباكستان).

يعتمد الشطر الأكبر من سوق الحوالات المالية في الأردن على المعاملات النقدية، مع توفر خيارات رقمية محدودة تغطي كامل خطوات الحوالات الواردة والصادرة. ويرى مقدمو الخدمات بحسب تجاربهم أن النقد يمثل نحو ٨٠٪ من التحويلات العابرة للحدود، ويصل إلى ٩٠٪ في بعض المسارات (على سبيل المثال: من الأردن إلى مصر). أما شركات الصرافة، التي تستحوذ على نسبة كبيرة من سوق الحوالات المالية الدولية، فتكاد خدماتها تقتصر على المعاملات النقدية بالكامل، علماً بأن بعض الشركات الكبيرة تقدم خدمات سويفت SWIFT المباشرة إلى الحسابات المصرفية. و من الممكن أن يؤدي تطبيق نظام غرفة المقاصة الآلية إلى توسع منظمات تحويل الأموال الدولية في تقديم خدمات التحويل المباشرة إلى الحسابات المصرفية حيث ستمكن من استخدام البنية التحتية المحلية المحسنة.

تنتشر عمليات مقابلة الأرصدة بين شركات الصرافة لاحتساب رصيد التحويلات المالية البينية الواردة والصادرة في المنطقة، مع إجراء عمليات تسوية محدودة بينها عند اللزوم، مما يؤدي إلى تجاوز شبه كامل للبنى التحتية الرسمية للتسويات المالية، مثل نظام التسويات الاحتمالية الفوري.

تعدّ البيئة التنظيمية للحوالات في الأردن قوية ومحايدة، كما أنها نجحت في إقامة هيكلية تنافسية في السوق. وفي ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٦، كان عدد شركات الصرافة العاملة في الأردن قد وصل إلى ١٤٠، حيث تعمل كوكيل لمشغلي خدمات تحويل الأموال الدولية كما تقدم خدمات الحوالات الخاصة بها عبر شراكات تقيمها مع شركات الصرافة و/أو المصارف الأخرى، وهي تشكل بذلك جزءاً لا يتجزأ من سوق الحوالات الدولية في الأردن.

تعكس إجراءات الترخيص والأطر التنظيمية في سوق الحوالات الدولية بالأردن الدور الفريد الذي تؤديه شركات الصرافة. وقد سنت الأردن قانوناً متخصصاً لترخيص وتنظيم شركات الصرافة (قانون أعمال الصرافة)، حيث يسمح لشركات الصرافة بتقديم خدمات الحوالات الدولية إلى جانب خدمات أخرى، مثل بيع وشراء العملات الأجنبية، وذلك تحت إشراف دائرة مراقبة أعمال الصرافة في البنك المركزي الأردني.

وتنعكس هذه البيئة التنافسية على تسعير الخدمات في المسارات الثمانية المشمولة بالدراسة، إذ كانت التكاليف في جميع المسارات الصادرة أقل من المتوسط العالمي للتكلفة والبالغ ٧,٦٪ لإرسال ٢٠٠ دولار أمريكي (اعتباراً من الربع الثاني من سنة ٢٠١٦). وبلغت التكلفة الإجمالية لإرسال ٢٠٠ دولار من الأردن إلى مصر والفلبين تقريباً نصف المتوسط العالمي لتكلفة إرسال الحوالات الدولية.² أما بالنسبة للمسارات الواردة، فكانت جميعها، باستثناء مسار ألمانيا-الأردن، أرخص من المتوسط العالمي لإرسال ٢٠٠ دولار أمريكي.³

2 أما في حالة الحوالات من الأردن إلى الفلبين، فقد بلغ متوسط التكلفة الإجمالية لإرسال ٢٠٠ دولار أمريكي ٤٪ في الربع الثالث من عام ٢٠١٦، بينما كان متوسط تكلفة الحوالات من الأردن إلى مصر أقل، إذ وصل إلى ٣٪.

3 وفيما يتعلق بإرسال الحوالات من دولة الإمارات العربية المتحدة أو قطر أو المملكة العربية السعودية إلى الأردن، فقد بلغ متوسط التكلفة الإجمالية لإرسال ٢٠٠ دولار أمريكي ٥٪، ومن الولايات المتحدة إلى الأردن ٧٪، بينما كانت التكلفة من ألمانيا إلى الأردن ١٠٪.

وكما هو الحال بالنسبة للمدفوعات المحلية، فما زالت هناك فجوات كبيرة في لوائح تنظيم مجالات حماية المستهلك والشغافية. إذ تثار المخاوف فيما يتعلق بحماية أموال العملاء في ضوء التقارير المتداولة بشأن رفض البنوك الأردنية تسهيل إيداع النقد أو الضمانات البنكية لبعض شركات الصرافة، وذلك تمشياً مع الممارسات العالمية للحد من المخاطر، وهناك تخوف من أن يؤدي هذا السلوك إلى تقويض هامش الحماية الذي توفره اللوائح التنظيمية القائمة لحماية أموال العملاء في حالة الإعسار.

التوصيات الرئيسية لدعم رقمنة سوق الحوالات الدولية

ربط الحوالات الدولية بنظام JoMoPay. يعتبر نظام JoMoPay فريداً من نوعه ويتميز بالابتكار وإمكانية التشغيل المتبادل. ويوصى برقمنة الحوالات الدولية وربطها بهذا النظام، وهي خطوة يحرض البنك المركزي الأردني على تحقيقها، خاصة عندما تتوفر الأدلة الكافية على تبني هذا النظام على نطاق واسع في السوق المحلية.

تشجيع التعاون بين دائرة المدفوعات ودائرة مراقبة أعمال الصرافة. إذ عادة ما تعمل هاتان الدائرتان في البنك المركزي الأردني بشكل مستقل عن بعضهما البعض، ومن شأن الجهود الرامية إلى سيد هذه الفجوة وتشجيع التعاون بينهما، ولا سيما فيما يتعلق بالترخيص والإشراف، أن تيسر وتعزز نظام المدفوعات.

إعادة تقييم مراجعات قانون أعمال الصرافة، واعتماد قوانين حماية المستهلك، مع التركيز على حماية أموال العملاء. فالفجوات لا تزال قائمة في البيئة التنظيمية للحوالات الدولية، ولا سيما فيما يتعلق بحماية أموال العملاء.

تطوير شراكات للبحث في أسواق الحوالات التجريبية. من المقترح اختيار الفلبين ومصر لإجراء مشروعين تجريبيين للتعرف على خصائص السوق. ويمكن أن يكون المشروعان عبارة عن حلول رقمية كاملة، ولكن يلزم إجراء المزيد من البحث والدراسة بشأن الشراكات المحتملة والتكاليف واحتياجات المستهلكين في البلدين قبل تطوير المنتجات التجريبية الملائمة لهما.