

التقدم في إصلاح الهيكل التنظيمي الدولي للقطاع المصرفي والمالي

- كشفت الأزمة العالمية عن مجموعة من مواطن النقص والثغرات التنظيمية التي تتطلب معالجة حاسمة من قبل السلطات وواضعي السياسات.
- دفعت مجموعة العشرين ببرنامج شامل وطموح لإصلاح النظام المالي العالمي وتنظيمه بهدف الحد من خطر الأزمات المستقبلية وتكلفتها
- التقدم في الإصلاحات كان كبيرا لكنه لا يزال في مراحل الأولى
- سعت البنوك المركزية والمنظمون في المنطقة إلى تحسين الإشراف وتشديد القواعد التنظيمية المصرفية

أشار **IBQ** في نشرته الاقتصادية الأخيرة إلى أن ثلاث سنوات مضت على بداية الأزمة المالية العالمية. وبعد مرور هذه العاصفة لا بد لنا من التعامل مع تبعاتها الاقتصادية مثل التعافي من الركود والتعامل مع العجزات الحكومية الأكبر في معظم الاقتصادات المتقدمة. علينا كذلك أن نجاهد لتطبيق برنامج إصلاحي مالي يمكننا من تفاذي أزمات مستقبلية، أو على الأقل تخفيف وقعها على الاقتصاد وسوق العمل.

واليوم، تجري الإصلاحات في النظام المالي العالمي والأنظمة المصرفية على قدم وساق، وسيتم قريبا اعتماد التحسينات على معايير كفاية رأس المال وفق توصيات لجنة بازل. كما تم إنشاء جهة أنيط بها تنسيق الإجراءات العالمية لحماية النظام المالي، ويتوقع أن تقترح هذه اللجنة إطار عمل لها في نهاية العام. وصدرت تشريعات في الولايات المتحدة وأوروبا من شأنها أن تعيد تشكيل الطريقة التي يتم بها الإشراف على الأنظمة المالية وتنظيمها. وقد عززت المصارف عالميا أنظمة إدارة المخاطر والحوكمة لديها.

الأزمة العالمية

وكانت الأزمة العالمية قد انبثقت عن التدهور الذي ألم بسوق الرهونات العقارية ذات الملاءة المتدنية في الولايات المتحدة في العام 2007، وقد بلغت ذروتها في سبتمبر من العام 2008. وشكل إفلاس المصرف الاستثماري الأميركي ليمان براذرز وتعرثر المجموعة الأميركية للتأمين التي كادت أن تنهار، أعصب الأوقات في تلك الأزمة كونها الأكثر تأثيرا على المصارف والأسواق المالية العالمية. فقد وجدت المؤسسات المالية حول العالم أنها تملك أصولا "سامة" من الصعب تقييمها. وتضرر كذلك التمويل القصير الأجل عالميا وواجه عدد من المؤسسات ضائقة مالية شديدة.

وأعقب ذلك ركود اقتصادي عالمي، إذ أصبحت المصارف والمستثمرون أكثر حرصا وحذرا، وتدهورت أسعار الأصول بما فيها قيمة المساكن، ما أدى إلى انكماش حاد في مالية الأسر، وبالتالي إلى زعزعة الأوضاع التشغيلية للمؤسسات المالية حيث تدهورت الأوضاع المالية لقطاع الشركات والأسر. كما نتج عن ذلك تدهور الميزانيات السيادية للدول وتراجع في نوعية الدين العام.

وفي العام 2010، ظهرت أزمة دين سيادي في اليونان في حين كانت مستويات الدين في بعض الدول الأوروبية الأخرى موضع شك. وكانت المصارف الأوروبية بصورة خاصة عرضة للمخاطر التي سببتها أزمة اليونان وغيرها من الديون السيادية الأوروبية المرتفعة، ما أدى إلى اهتزاز القطاعات المصرفية مرة أخرى والتهديد بانهيارات جديدة.

ولفتت الأزمة المالية العالمية أنظار واضعي السياسات إلى مجموعة من الثغرات ومواطن النقص في النظام المالي الحالي، من أبرزها التنظيم الضعيف والمتضارب للمخاطر التي تهدد النظام المالي، وهو ما يعرف بالتنظيم الحمائي العام. وتأخذ المخاطر المهددة للنظام المالي في الحسبان أن المخاطر المالية الكلية تعتمد على سلوك الشركات أو المصارف الفردية العاملة ضمن النظام. ويهدف تنظيمها إلى مراقبة مصادر المخاطر المهددة للنظام المالي والحد من زيادتها في النظام.

وكان من مواطني النقص الأخرى النزعة إلى الإفراط في المخاطرة الناتج عن الاعتقاد بأن بعض المؤسسات هي من الضخامة بمكان بحيث يمنع انهيارها، وكان ذلك خطرا كبيرا ولم يعالجه المنظمون بشكل كاف. واعتبرت بعض المصارف أكبر من أن تنهار للاعتقاد بأن انهيارها سيهدد استقرار النظام المالي والاقتصادي عموما. لذلك، تتلقى المؤسسات المالية تظميًا ضمنيًا بالدعم من الحكومة في حال انهيارها، الأمر الذي يرفع من قابلية هذه المؤسسات على اتخاذ المخاطر.

وكانت الثغرة الثالثة في النظام المالي أن الرقابة المصرفية كانت في نطاق ضيق جدا، وفشلت في السيطرة على الشركات والأسواق التي لا تخضع لها، ما أدى إلى نشوء قطاع مصرفي "في الظل". وانتقلت النشاطات المالية والمصرفية إلى القطاع غير المنظم لأن التكلفة فيه أقل. لكن هذه النشاطات ساهمت في زعزعة الاستقرار لعدم وجود قواعد تنظيمية تحكمها.

ومن مكامن القلق أيضا ضعف الأطر التنظيمية العابرة للحدود. فالمصارف العالمية الكبيرة التي تمتد نشاطاتها إلى دول عدة لم تخضع لقواعد تنظيمية وإشراف كاف من قبل السلطات الرقابية التنظيمية المحلية. أضف إلى ذلك اختلاف المعايير التنظيمية والقواعد المحاسبية التي تطبق في مختلف الدول، ما يجعل من الصعب تحديد المخاطر التي تتعرض لها المصارف العالمية بشكل دقيق.

وساهم هذا النقص في التنظيم والرقابة على الأسواق المالية في نشوء الأزمة المالية العالمية، حيث أن التداول في بعض الأوراق المالية والمشتقات كان كثيرا ما يتم في أسواق موازية غير منظمة وليس في أسواق مالية تتبع قواعد تنظيمية. ونتيجة لذلك، لم يكن المنظمون في أحيان كثيرة على علم بحجم هذه الأسواق ووضعها، ما جعل من المستحيل التأكد من سيولتها وقدرتها على تحمل الصدمات.

الاستجابة الرسمية

وقد استجابت الحكومات والبنوك المركزية للأزمة بداية بتوفير سيولة طارئة للمصارف والمؤسسات المالية. وكان ذلك مهما، لاسيما عندما اهارت سوق الأوراق المالية المضمونة بالرهون العقارية في شهر أغسطس 2007. ولكن مع تنامي الأزمة وتبين عمقها، اضطرت السلطات إلى اتخاذ خطوات أكثر صرامة، بما في ذلك التملك الفوري لمؤسسات مالية، وتوفير تمويل لأصول وأسهم أكثر خطورة، وشراء الأوراق المالية المضمونة بالرهون العقارية (MBS) والتي أصبحت تعتبر "سامة".

وبانت الحاجة لإصلاح أساسي أكثر بروزا. فقد كشفت الأزمة المالية عن مشاكل جديدة في التنظيم الحالي للمصارف والمؤسسات المالية، وكان أكبرها غياب شبه كامل لإطار تنظيمي حمائي عام. ولم تكن البنوك المركزية والمنظمون قادرين على التعرف على المخاطر المتزايدة التي يتعرض لها النظام المالي بشكل سليم، وكيف بالتعامل مع هذه المخاطر على مستوى عالمي أو حتى وطني.

وكانت الاستجابة السريعة بوضع السياسات خطوة ضرورية لمنع الانهيار الاقتصادي والمالي على نطاق عالمي. ولكن في المدى الطويل، أدركت السلطات أن الأزمة تتطلب برنامج إصلاح دقيقا ومتعمقا للتعامل مع كافة نقاط الضعف في النظام. وقد تم التصريح عن هذه النية بوضوح في اجتماع مجموعة العشرين في العاصمة واشنطن في شهر نوفمبر 2008، حين اتفق قادة أكبر عشرين اقتصاد في العالم على برنامج إصلاح طموح. وتتضمن أهداف هذا البرنامج المبادئ التالية لإصلاح الأنظمة التنظيمية العالمية والوطنية:

1- تعزيز الشفافية والمساءلة

يجب تعزيز الشفافية في الأسواق المالية عبر تحسين الإفصاح المطلوب عن المنتجات المالية المعقدة وضمان إفصاح الشركات عنها بشكل كامل ودقيق، مع تنظيم الحوافز لتفادي المخاطر المفرطة.

2- تحسين القواعد التنظيمية الصحيحة

يجب تعزيز القواعد التنظيمية والإشراف الحثيث وإدارة المخاطر، إذ يجب أن ينسحب التنظيم والإشراف على كل الأسواق المالية والمنتجات والمشاركين، كما يجب أن تخضع وكالات تصنيف الائتمان أيضا للمراقبة، والعمل على أن تكون القواعد التنظيمية أكثر فاعلية على مدى الدورة الاقتصادية كاملة. ويجب كذلك أن تلتزم السلطات بتقييمات شفافة لأنظمتها التنظيمية الوطنية.

3- تعزيز النزاهة في الأسواق المالية

يجب تعزيز النزاهة في الأسواق المالية العالمية عن طريق دعم حماية المستثمر والمستهلك، وتفادي التضارب في المصالح، ومنع التلاعب غير القانوني في الأسواق وعمليات الاحتيال والتعسف، والحماية من المخاطر المالية غير المحدودة الناجمة عن سلطات قانونية غير متعاونة. كما يجب تعزيز تبادل المعلومات، بما في ذلك ما يتعلق بالسلطات القانونية التي مازالت لا تلتزم بالمعايير العالمية في ما يخص السرية والشفافية المصرفية.

4- دعم التعاون العالمي

يجب أن تكون القواعد التنظيمية الوطنية والإقليمية ثابتة ومتناسقة في كافة الدول، ويجب على المنظمين أن يعززوا تنسيقهم وتعاونهم عبر كافة قطاعات الأسواق المالية. كذلك يجب على واضعي القواعد التنظيمية والسلطات الأخرى ذات الصلة أن تقوّي تعاونها في مجال منع الأزمات وإدارتها وإيجاد الحلول المناسبة لها.

5- إصلاح المؤسسات المالية العالمية

يجب إصلاح المؤسسات المنبثقة عن اتفاقية بريتون وودز ومنها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتعكس بشكل كاف انتقال القوة الاقتصادية في العالم باتجاه الاقتصادات الناشئة، ولزيادة شرعيتها وفعاليتها. ويجب أن يوسع منتدى الاستقرار المالي الحالي (FSF)؛ والذي حلّ محله مجلس الاستقرار المالي (FSB) قاعدة عضويته، كما يجب أن يحسن صندوق النقد الدولي ومنتدى الاستقرار المالي وغيرهما المراقبة من أجل التمكن من التعرف بشكل أفضل على مكامن الضعف والتهديدات التي تترىص بالأنظمة المالية.

تعزيز السياسات الحمائية العامة للنظام المالي

لقد تبين أن البنية التنظيمية الضعيفة في مجال السياسات الحمائية العامة للنظام المالي كانت أحد الأسباب الرئيسية للأزمة. ولا تزال أدوات هذه السياسات، والتي تهدف إلى تقليص المخاطر المهددة للنظام المالي، قيد الوضع. وتتضمن:

1. أدوات لقياس التأثير الشامل للشركات، مثل القيمة المعرضة للمخاطر والخسائر المتوقعة واختبارات الضغط وتحليلات السيناريوات المختلفة في الاقتصاد الكلي؛
2. رفع قيمة رأس المال أو السيولة في المصارف التي يصدر عنها مخاطر مهددة للنظام المالي؛
3. خطوات تتخذ عكس الدورة الاقتصادية لضمان عدم الإفراط في المخاطر مع تحسن الدورة الاقتصادية.

إصلاح الأنظمة الحمائية على مستوى الشركات

تسعى الأنظمة الحمائية على المستوى الفردي إلى الحد من احتمال فشل مصارف ما. وفي حال الفشل، تسعى إلى توفير ما يلزم لحلّ تلك المؤسسات بطريقة منظمة. ويدخل في هذا الإطار إرساء قواعد عديدة مثل متطلبات رأس المال ومعايير جودة الأصول ومستويات السيولة.

ويدخل في هذا التنظيم أيضا المراقبة المنتظمة للمؤسسات لضمان التزامها. وعادة ما تمتع المنظمون بسلطة شاملة وقوية للتحصيل في نشاطات الكيانات التي تم تنظيمها، بما في ذلك إرغام المؤسسات على أخذ خطوات تصحيحية في حال فشلها تماشيا مع القواعد المتبعة.

ولكن في أعقاب الأزمة، بدا واضحا أن هذه السياسات الحمائية قد فشلت في منع وقوع الأزمة المالية. وكان فشل واضعي اللوائح التنظيمية في التعرف على المشاكل قبل وقوع الأزمة مؤشرا على وجود ثغرة رئيسية في البنية الحالية لهذه اللوائح. وكان هذا الانتقاد قويا في الولايات المتحدة بصورة خاصة حيث تعتبر الأسس التنظيمية متطورة للغاية. كما فشلت القواعد المنظمة أيضا في معظم الدول الأوروبية.

التقدم في الإصلاحات

لقد حصل تقدم كبير في جدول أعمال إصلاحات القواعد التنظيمية، وفيما يلي بعض أهم المجالات التي يتناولها الإصلاح:

1. تنظيم السياسات الحمائية العامة للنظام المالي العالمي:

حلّ مجلس الاستقرار المالي (FSB) محل منتدى الاستقرار المالي (FSF). ويعكس هذا المجلس القاعدة الأوسع للعضوية التي تتمتع بها مجموعة العشرين، والمنوط بها مراقبة وتعزيز استقرار النظام المالي العالمي والتعرف على أي تهديدات يتعرض لها ومعالجتها. ولا يزال المجلس الجديد في طور تحديد العديد من مهامه.

2. القواعد التنظيمية الوطنية للسياسات الحمائية العامة:

يتم أيضا تحسين تنظيم ومراقبة المخاطر المهددة للنظام على المستوى الوطني. وقد زادت التشريعات في الولايات المتحدة من سلطات مجلس الاحتياط الفدرالي لمراقبة التهديدات التي تطال الاستقرار المالي وإزالتها. وتعمل أوروبا أيضا على إنشاء مجلس لمراقبة المخاطر المهددة للنظام وجهة تنسيق لمنظمي المصارف، كما أسس الاتحاد الأوروبي أيضا وحدة التسهيلات الأوروبية للاستقرار المالي (EFSF) بعد أزمة الديون السيادية التي وقعت أوائل هذا العام. وستوفر هذه الوحدة التمويل في أحوال الطوارئ للحكومات الواقعة في ضائقة مالية. وينظر الاتحاد الأوروبي أيضا في تحسين قدراته على مواجهة الأزمات.

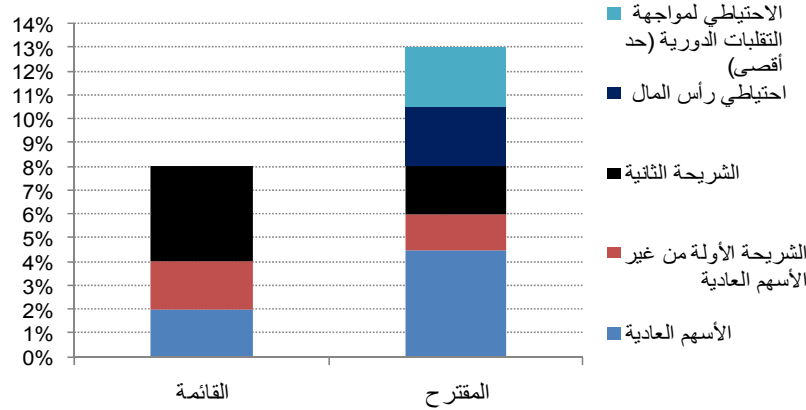
وقد أجرت دول عدة اختبارات ضغط صارمة على مصارفها لتقييم قدرتها على مجابهة أوضاع اقتصادية قاسية. وقد وفرت هذه الاختبارات، إلى جانب مراقبة صندوق النقد الدولي المتواصلة للاستقرار المالي، مصدرا مهما لمراقبة المخاطر الشاملة للنظام المالي.

3. المعايير العالمية لكفاية رأس المال:

أقرت لجنة بازل للإشراف المصرفي مؤخرا تعديلات على المعايير الحالية التي اعتمدها لجنة بازل 2. وتتضمن المعايير المعدلة والمعروفة أيضا باسم بازل 3 ما يلي:

- أ- تعزيز رأس مال المصارف عن طريق زيادة الحد الأدنى من رأس المال الأساسي والشريحة الأولى منه (يدخل حيز التنفيذ تدريجيا ابتداء من العام 2013)؛
- ب- تعريفات صارمة لما يتشكل منه رأس المال غير الأساسي في الشريحتين الأولى والثانية (تدخل حيز التنفيذ تدريجيا ابتداء من العام 2013)؛
- ج- تجنيد جزء من رأس المال للحماية من أي ضغوط مستقبلية (يدخل حيز التنفيذ تدريجيا ابتداء من العام 2016)؛
- د- تعزيز جزء إضافي من رأس المال للحماية من المخاطر المتخذة في فترات مختلفة من الدورة الاقتصادية؛
- هـ- تحديد سقف للاقتراض (يرجع التنفيذ ابتداء من العام 2018).

متطلبات رأس المال في بازل 3 (% من الموجودات المعدلة حسب المخاطر)



المصدر: بنك التسويات الدولية

وقد نشر مجلس الاستقرار المالي ولجنة بازل تقارير خلصت إلى أن تأثير هذه المتطلبات الرأسمالية على النمو الاقتصادي سيكون طفيفاً. ولا تزال المعايير الجديدة بحاجة إلى موافقة قادة مجموعة العشرين لدى اجتماعهم القادم في شهر نوفمبر.

4. مراقبة القطاع المالي

من جهة ثانية، تم إدخال مجموعة من اللوائح التنظيمية الجديدة في الولايات المتحدة هذا الصيف رغم أن العمل بها في معظم الحالات سيأخذ بعض الوقت. وبعض الإصلاحات الأكثر أهمية منها تتضمن وضع حدود لنشاطات المصارف. وبشكل خاص، تحظر هذه التشريعات على المصارف العمل في بعض أنواع التداول. ويعزز القانون الجديد أيضاً السلطة التنظيمية لمجلس الاحتياطي الفدرالي.

وفي الاتحاد الأوروبي، يتم العمل على وضع تشريع أكثر صرامة لإيجاد هيكل تنظيمي موحد للاتحاد، بما في ذلك إنشاء سلطة مصرفية ومنظم للأوراق المالية وسلطة للتأمين. وستحل المؤسسات الجديدة محل اللجان الحالية التي لا تملك سلطة لاتخاذ الخطوات الضرورية على مستوى الاتحاد الأوروبي. وينظر الاتحاد الأوروبي في قوانين تضع حدوداً على النشاطات المصرفية بما فيها التداول في المشتقات.

وكان للأزمة المالية العالمية أيضاً تأثيرها الواضح على المنطقة، إذ أثرت على القطاعات المالية والمصارف، وكان هذا التأثير كبيراً في بعض الحالات. ولذا انهمك واضعو السياسات والمنظمون في المنطقة في إعادة تنظيم القطاع المالي والمصرفي. ولكن شكل الإصلاح كان مختلفاً عنه في الدول المتقدمة بسبب طبيعة القطاع المصرفي في دول المنطقة التي اعتمدت بشكل أقل على المشتقات وأوراق الدين المالية القابلة للتداول.

وتضمنت السياسات في ظل الازمة اتخاذ إجراء فوري لتوفير السيولة للمصارف. وعمدت دول عدة إلى ضمان الودائع المصرفية لمنع انهيار المصارف، ومنها الكويت. وهدفت السياسات الأخرى إلى ضمان إدارة أفضل للمخاطر ورسملة البنوك، بما فيها طلب تحسين تطبيق معايير بازل 2 والإفصاح عن النشاطات التي تتم في مجال المشتقات. وكان على المصارف أيضاً أن تقدم مخططات واستراتيجيات عمل مفصلة إلى بنوكها المركزية لتبين استعدادها لمواجهة التحديات التي تنشأ في أوضاعها التشغيلية. وطلبت البنوك المركزية أيضاً من المصارف أن تجري اختبارات ضغط شاملة مصممة للكشف عن أي مواطن ضعف في حال التعرض لأحوال اقتصادية قاسية.

خلاصة

أخيراً، ستكون الأشهر القادمة حاسمة في عملية إصلاح الأسواق المالية والتنظيم المالي والحماية من أزمة مالية أخرى. وفي حين تم تحقيق الكثير من التقدم، إلا أن الكثيرين قد لا يعتبرون أن ما تحقق كان كافياً.

ملحق: موضوعات الإصلاح الأساسية

1. تحسين القدرة على التصدي للمخاطر التي تهدد الاستقرار المالي

- ✓ إنشاء مجلس الاستقرار المالي
- ✓ تعزيز دور صندوق النقد الدولي في المراقبة
- ✓ توسيع نطاق العمل العالمي عن طريق تأسيس مجموعة العشرين
- ✓ إنشاء سلطات وطنية للمخاطر المهددة للنظام (الولايات المتحدة، أوروبا)
- ✓ زيادة التنسيق بين السياسة النقدية وتنظيم المخاطر المهددة للنظام

2. تحسين متانة المؤسسات المالية

- ✓ زيادة رأس المال القادر على استيعاب الخسائر عن طريق إصلاح معايير لجنة بازل
- ✓ وضع معايير جديدة للسيولة في القواعد الجديدة للجنة بازل
- ✓ تحسين معايير الإشراف
- ✓ توسيع نطاق التنظيم المصرفي والمالي
- ✓ تحسين معايير الإشراف المالي والمصرفي
- ✓ تقييد النشاطات المصرفية (مثلاً قاعدة فولكر)
- ✓ تخفيض النزعة إلى الإفراط في المخاطرة الناتجة عن الضمان الضمني للمصارف
- ✓ التخلص من الممارسات التي تشجع على أخذ مخاطر مفرطة (مثل نظم المكافآت والمعايير المحاسبية)
- ✓ تحسين معايير وممارسات إدارة المخاطر المصرفية
- ✓ تحسين وتنسيق المعايير المحاسبية

3. تحسين متانة الأسواق المالية

- ✓ زيادة الشفافية عن طريق إفصاح أفضل
- ✓ زيادة المراقبة التنظيمية للأسواق المالية
- ✓ تعزيز الأسواق المالية المنظمة بدل التعاملات في الأسواق الموازية غير المنظمة
- ✓ تنظيم ووضع معايير لوكالات التصنيف

4. تخفيف التأثير الناجم عن انهيار اي مصرف على الاستقرار المالي

- ✓ تنظيم الأسواق المالية وأنظمة الدفع
- ✓ وضع نظام ذي مصداقية لحل الأزمات المصرفية العالمية

5. خفض المخاطر المهددة للنظام

- ✓ وضع أنظمة خاصة للمؤسسات المالية الهامة
- ✓ الزام الشركات المؤثرة في النظام المالي بوضع رأسمال إضافي
- ✓ وضع رأسمال معاكس للدورة الاقتصادية لتخفيف أخذ المخاطر في فترات النمو الاقتصادي السريع
- ✓ وضع تعريفات أدق للأصول السائلة المؤهلة