

## نظام نظارت بر بازارهای مالی؛ مدل یکپارچه

منوچهر مصطفی پور

کارشناس ارشد اقتصاد

mostafapour@gmail.com

مجید یآوری

کارشناس ارشد مدیریت جهانگردی

majidyavari@rocketmail.com

مجید برزگری

کارشناس ارشد اقتصاد

Majid\_barzegari@yahoo.com

خدمات مالی ارائه شده توسط بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و بنگاه‌های سهامی در بازارهای مالی سنتی محدود بوده به طوری که هر بازار در پی حداکثر کردن سود خود از طریق توسعه فعالیت تجاری و نوآوری‌های مالی بوده است. در آن دوران زمانی که بانک‌ها به سپرده‌گیری و وام‌دهی اقدام می‌نمودند، بانک‌های سرمایه‌گذاری تنها طیف محدودی از خدمات مالی از قبیل پذیره‌نویسی، کارگزاری و مشاوره را ارائه داده و شرکت‌های بیمه تنها حق بیمه را دریافت و به پرداخت خسارت اقدام نموده و فعالیت‌های بیمه عمر را انجام می‌دادند. این در حالی است که امروزه این بخش‌ها مجموعه وسیعی از محصولات و خدمات مالی ترکیبی و پیچیده را که تعداد بسیار زیادی از اهرم‌های مالی را در بر داشته و نهادهای مالی از قبیل بانک، بازار سرمایه و شرکت‌های بیمه به طور همزمان در آن درگیر هستند را ارائه می‌دهند. این نوآوری‌های مالی اگرچه در کوتاه‌مدت سود بازارهای مالی را افزایش می‌دهد اما در عین حال چالش بسیار بزرگی در زمینه مدیریت ریسک این محصولات به وجود می‌آورد. همین امر و البته بروز بحران‌های مالی متعدد نقش نهادهای نظارتی و البته مدل‌های نظارت بر بازارهای مالی را بیش از پیش مورد توجه سیاستگذاران قرار داده است. هدف از ارائه مقاله حاضر بررسی کلی مدل نظارت یکپارچه بر بازارهای مالی و همچنین مطالعه تطبیقی نظارت بر بازارهای مالی دو کشور آلمان و انگلستان که از این مدل بهره برده‌اند، می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: نظارت، بازار مالی، نظارت یکپارچه.

### ۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین مسائلی که بسیاری از دولت‌ها درگیر آن هستند این است که یک حد مشخص و مناسبی را برای حضور و مداخله خود در اقتصاد ایجاد کنند. این حد بهینه برعهده گرفتن نقش

تنظیم‌کننده و مقررات‌گذار<sup>۱</sup> در اقتصاد است. در یک چارچوب کلی، مقررات‌گذاری به مجموعه‌ای از اقدامات گفته می‌شود که به دولت اجازه می‌دهد اعطای مجوز فعالیت و نظارت بر فعالیت مؤسساتی که تصمیم به ارائه خدمات دارند را تحت کنترل خود درآورد. یکی از بخش‌هایی که دولت‌ها در آن با ابزار مقررات‌گذاری و نظارت مداخله می‌کنند، بخش مالی و به عبارتی بازارهای مالی است. حد مداخله دولت در این بخش در نهایت می‌تواند منجر به این شود که بازارهای مالی بتوانند در حد بالقوه خود به‌طور کامل توسعه یابند. دو دلیل اصلی برای مداخله دولت در بخش مالی در درجه اول این است که اطمینان از بازارهای مالی به‌طور کارا فعالیت می‌کنند و دوم اینکه توزیع مجدد درآمد بر اساس منافع اجتماعی شکل می‌گیرد (عبده تبریزی، ۱۳۸۵).

به‌طور کلی نظام مالی جزء یکی از نخستین بخش‌هایی است که مورد هدف مقررات‌گذاری بوده است. مؤسسات مالی به‌دلیل نقش کلیدی که در اقتصاد هر کشور بر عهده دارند همیشه در کانون توجه ناظران اقتصادی قرار داشته‌اند. تحولات دهه‌های ابتدایی قرن بیستم و بحران مالی دهه ۱۹۳۰ نیز باعث شد تا این توجه، رویکرد سیستمی به خود بگیرد. بنابراین، نقش بانکداران مرکزی و سایر نهادها و سازمان‌هایی که وظیفه نظارت بر بازارهای مالی را بر عهده دارند، با پیچیده‌تر شدن روابط در بازارهای مالی، ابعاد گسترده‌تری یافت و رویکردهای متفاوت و متعددی با هدف افزایش کارآمدی این نهادها ارائه گردید. طی ۲۵ سال گذشته و به‌عبارتی در سه دهه اخیر، تحولات گسترده‌ای در بخش خدمات مالی اتفاق افتاده است. در طول این دوران بازار خدمات مالی یک انتقال معنادار از خدمات مالی به بنگاه‌های داخلی از قبیل بانکداری، بازار سهام و فعالیت‌های بیمه‌گری به طیف وسیعی از خدمات مالی ادغام شده و در هم‌پیچیده در سطح جهانی را به خود دیده است (عزیزی، ۱۳۸۹).

اگرچه ساختارهای نظارت مالی از کشوری تا کشور دیگر تفاوت می‌کند و هیچ دو کشوری را نمی‌توان یافت که ساختار نظارت مالی در آنها کاملاً مشابه با یکدیگر باشد، اما با توجه به مشابهت‌هایی که در این خصوص میان کشورها وجود دارد ۴ مدل اصلی نظارت مالی را می‌توان در آنها مشخص ساخت. این ۴ مدل کلی عبارتند از نهادی،<sup>۲</sup> کارکردی،<sup>۳</sup> یکپارچه<sup>۴</sup> و نظارت مبتنی بر هدف و یا دوقلو<sup>۵</sup>. از مدل‌های نظارتی فوق، مدلی که در سال‌های اخیر مورد استقبال بسیاری از

- 
1. Regulator
  2. Institutional
  3. Functional
  4. Integrated
  5. Twin Peak

کشورها قرار گرفته مدل نظارت یکپارچه بر بازارهای مالی است. هدف از ارائه این مقاله بررسی ابعاد و مطالعه تطبیقی کشورهای است که از مدل نظارت یکپارچه بر بازارهای مالی خود استفاده نموده‌اند.

## ۲. مدل نظارت یکپارچه بر بازارهای مالی

در مدل نظارت مالی یکپارچه، نظارت بر بانک‌ها، بورس و بیمه توسط یک نهاد ناظر واحد انجام می‌شود. ناظر واحد در عین حال که بر هر سه بخش مالی نظارت دارد، تمام ابعاد فعالیت‌های آنها را نیز تحت نظارت خویش قرار می‌دهد. از مزیت‌های اصلی که این روش نسبت به سایر روش‌ها دارد این است که نظام نظارتی یکپارچه با نگاهی وسیع‌تر و با چشم‌اندازی گسترده‌تر نسبت به نهادهای مستقل نظارتی، بر مدل‌های کسب و کار نهادهای مالی نظارت می‌کند. در این مدل نظارتی، نهاد ناظر می‌تواند دامنه وسیعی از متغیرهای نظارتی را از جمله مدل کسب و کار، کیفیت مدیریت، مدیریت ریسک و مقررات احتیاطی مورد کنترل و بازرسی قرار دهد. این سطح از نظارت به واحد نظارتی این امکان را می‌دهد که با یک نگاه کل‌نگر به نهادهای مالی نگاه کند.

امروزه در بازارهای مالی، مؤسسات مالی دارای کسب و کارهایی هستند که از نظر پیچیدگی و ارتباط نهادهای مختلف در آن، نظارت یک نهاد یکپارچه نظارتی بر آنها، آسان‌تر، کارآتر و کم‌هزینه‌تر خواهد بود. در عین حال وجود تنها یک نهاد نظارتی سبب می‌شود تمایل داشته باشد فعالیت خود را با متن قانون سازگار کند تا اینکه در مناقشه چند نهاد نظارتی جداگانه باشد.

اگرچه این مدل نظارتی مزایای متعددی را دارد، اما دارای نواقصی نیز می‌باشد. یکی از نگرانی‌هایی که در مورد نظارت یکپارچه وجود دارد، در مواقعی است که این نهاد در پوشش یک ریسک و یا به‌طور کلی در مقررات‌گذاری و نظارت خود دچار شکست شود، نهاد نظارتی دیگر وجود ندارد که بتواند این شکست را پوشش داده و از بروز ناپایداری در نظام مالی جلوگیری نماید. منتقدین روش نظارتی یکپارچه معتقدند که در این روش هیچ نهاد دیگری برای بررسی آزمون درستی عملکرد آن نهاد وجود نخواهد داشت. در یک بازار مالی بسیار بزرگ این نگرانی وجود دارد. انجام مقررات‌گذاری و نظارت کارآ بر بازارهای مالی توسط یک نهاد نظارتی امری بزرگ و طاقت‌فرسا خواهد بود. در این صورت نهادهای نظارتی در هم ادغام شده، مجبور خواهند بود فعالیت‌های نظارتی خود را بر حسب کارکردهای مختلف بین هم تقسیم کنند که همان کار نظارت کارکردی را انجام می‌دهند.

مهم‌ترین کشورهای که مدل نظارتی یکپارچه بر بازارهای مالی خود را به کار برده‌اند عبارتند از کانادا، آلمان، ژاپن، قطر، سوئیس، انگلستان و سنگاپور. در این مقاله به بررسی وضعیت نظارت بر بازارهای مالی در دو کشور آلمان و انگلستان پرداخته شده است.

### ۳. چارچوب نظارت یکپارچه در آلمان<sup>۱</sup>

#### ۳-۱. توصیف بازار

بانک مرکزی آلمان و مرجع نظارت مالی آلمان (BaFin) در حال حاضر بر تقریباً ۲۰۷۹ مؤسسه بانکداری و ۷۱۸ مؤسسه خدمات مالی، ۶۳۳ شرکت بیمه، ۲۶ صندوق بازنشستگی، ۶۰۰۰ صندوق سرمایه‌گذاری و ۷۸ شرکت سرمایه‌گذاری نظارت دارند. بانک‌های تحت نظارت به ۴ گروه تقسیم می‌گردند که عبارتند از بانک‌های وام‌دهنده، بانک‌های پس‌انداز، بانک‌های تعاونی و سایر بانک‌ها (مانند بانک‌های وام‌های رهنی، بانک‌های مبادله‌کننده اوراق بهادار و ...).

سیستم بانکداری آلمان کمترین میزان تمرکز یا میزان سهم بازار در اختیار مؤسسات مالی کوچک را در بین کشورهای اروپایی دارد. سیستم بانکداری سه‌وجهی<sup>۲</sup> جمهوری فدرال آلمان که از سه دسته بانک خصوصی، دولتی و تعاونی تشکیل شده به آرامی در حال تغییر شکل دادن است. تغییرات بیشتر احتمالاً نتیجه حذف تضمین‌های عمومی "لاندسبانکن"<sup>۳</sup> و اصلاح تعهدات حفاظتی در سال ۲۰۰۵ خواهند بود.

#### ۳-۲. سابقه تاریخی

ساختار نظارت آلمان یک ساختار یکپارچه است. تا قبل از سال ۲۰۰۲ ساختار نظارت مالی این کشور دارای رویکردی نهادی<sup>۴</sup> بود. اداره نظارت بانکی فدرال (BaKred) بر سیستم بانکداری نظارت داشت، اداره نظارت بر اوراق بهادار فدرال (BaWe) مسئول نظارت بر اوراق بهادار بود، اداره نظارت بر بیمه فدرال (BAV) بیمه را نظارت می‌کرد و ناظران ایالتی بازارهای بورس را نظارت می‌کردند. در سال ۲۰۰۲، قانون بانک مرکزی آلمان اصلاح گردید و با در نظر گرفتن پذیرش یورو توسط آلمان، قدرت بانک‌های مرکزی ایالتی<sup>۵</sup> در سیستم بانکداری این کشور کاهش یافت. در همین زمان دولت ماهیت نهادی سیستم نظارت بانکداری را که دیگر مناسب بازار خدمات مالی در حال تکامل بود،

1. Roup of Thirty Study

2. Three-Tier Banking System

3. Landesbanken

4. Institutional

5. Landes Zentralbanken (State Central Banks)

مورد ارزیابی مجدد قرار داد. یکپارچه شدن روزافزون بخش مالی به محو شدن مرزهای بخش‌های مختلف خدمات مالی و همپوشانی در محصولات مالی منجر شده بود.

یکی از مهم‌ترین بخش‌های اصلاحات، پی‌ریزی مجدد ساختار نظارت در قالب یک نهاد-ناظر ادغام‌شده تازه شکل گرفته، بانک مرکزی آلمان و (BaFin) - بود که جایگزین (BaKred)، (BaWe) و (BAV) شد. با این حال بانک مرکزی آلمان مهم‌ترین وظایف عملیاتی را در نظارت سیستم بانکداری دارد. بانک مرکزی آلمان و (BaFin) برای جلوگیری از دوباره کاری جزئیات وظایف خود را در نظارت‌های روزانه در یک توافقنامه ذکر کرده‌اند.

پس از جنگ جهانی دوم، دولت‌های نظامی متفقین غربی، برای بانک‌های مرکزی ایالتی مستقل تازه تأسیس آلمان در سیستم فدرال جدید نهادهایی نظارتی تعیین نمودند. ایالت‌های فدرال به همراه بانک‌های مرکزی خود نظارت بر سیستم بانکداری را بر عهده گرفتند. در سال ۱۹۴۹ اداره‌کنندگان این بانک‌ها با گرد هم آوردن نمایندگان تمام نهادهای نظارت بر سیستم بانکداری شامل نمایندگان وزارت فدرال، یک کمیته نظارت بر بانکداری ویژه بنا نهادند.

بانک مرکزی آلمان در سال ۱۹۵۷ به عنوان تنها جایگزین سیستم بانکداری مرکزی دولایه شامل دو نهاد قانونی مستقل قبلی<sup>۱</sup> تأسیس گردید. این دو نهاد از سال ۱۹۴۸ میلادی که مارک آلمان معرفی گردید تا زمان تأسیس بانک مرکزی مسئول پول این کشور بودند.

در طول دهه ۱۹۵۰ بحث‌های مربوط به مشکلات و ابهامات قضایی و قانونی همچنان ادامه داشت. در سال ۱۹۶۱ قانون بانکداری به تصویب رسید و پایه‌های قانونی برای ایجاد اداره نظارت بر بانکداری فدرال (BaKred) بنا نهاده شد. در خلال سال‌های ۱۹۶۲ تا ۲۰۰۰، (BaKred) شاهد کاهش تعداد مؤسسات اعتباری تحت نظارت از حدود ۱۳ هزار مؤسسه به ۲۶۰۰ مؤسسه بود، این در حالی بود که تعداد شعب از ۱۸۰۰۰ به ۵۱۰۰۰ شعبه افزایش یافت.

در سال ۱۹۷۴، در پی بحران بانکی، زمانی که "هرشتات"<sup>۲</sup>، یک بانک مستقر در کلن، ورشکست شد، (BaKred) قدرت بیشتری پیدا کرد. قانون بانکداری اصلاح گردید تا به (BaKred) اجازه دهد به بانکی که دارای مشکلات مالی است مهلت دهد یا بدون دلیل خاصی بتواند حسابرسی ویژه انجام دهد. همچنین این تغییرات مفاد بسیار سختگیرانه‌ای در مورد مقدار منابع عمده در معرض ریسک<sup>۳</sup> و معرفی اصول کنترل دوگانه برای مدیریت و مدیران ارشد را نیز شامل می‌گردد.

---

1. Bank Deutscher Lander and Landeszentral Banken  
2. Herstatt  
3. Large Exposures

در پی تصویب قانون ارتقای بازار مالی دوم در سال ۱۹۹۴، نظارت بر اوراق بهادار فدرال نیز ایجاد گردید. این قانون یک نهاد فدرال ایجاد نمود تا بازارهای اوراق بهادار را نظارت نماید و اصلاحاتی دور از دست در قانون بازارهای اوراق بهادار آلمان را صورت داد. هدف اصلی این اصلاحات بالا بردن کارایی بخش مالی آلمان و تقویت توانایی آن در رقابت در فضای بین‌المللی بود. یکی از کلیدی‌ترین بخش‌های اصلاحات، تأسیس اداره نظارت بر اوراق بهادار فدرال (BaWe)، در سال ۱۹۹۵ بود. تقریباً تمام مفاد قانون اوراق بهادار آلمان از دستورالعمل‌های رسمی اروپا پیروی می‌کند. پس از پایان جنگ جهانی دوم، نظام یکپارچه نظارت بر بیمه دچار فروپاشی گردید. اداره نظارت بر بیمه "رایش" منحل گردید و قدرت‌های اشغالگر مسئولیت نظارت بر بیمه را بر عهده گرفتند. با این وجود در پایان سال ۱۹۴۵ تلاش‌هایی در جهت راه‌اندازی مجدد نظارت بر بیمه صورت گرفت. فروپاشی نظارت بر بیمه در آلمان پس از جنگ نیز آثار زیانباری داشت. آنهایی که درگیر مباحث بازبینی کلی قانون بودند بر این عقیده بودند که قانون نظارت بر بیمه مصوب سال ۱۹۰۱ باید همچنان بی‌کم و کاست باقی بماند. با این وجود دیدگاه‌های متفاوتی در مورد این که آیا بیمه‌گران دولتی نیز باید مورد نظارت رسمی قرار گیرند وجود داشت. در سال ۱۹۵۱، BAV تأسیس گردید و راه را برای ایجاد اداره فدرال نظارت بر بخش بیمه و انجمن‌های وام‌دهی و ساخت‌وساز هموار نمود. BAV مسئول نظارت بر مؤسسات بیمه خصوصی و دولتی مشغول فعالیت در یک فضای رقابتی در بیش از یک منطقه کشور بود.

### ۳-۳. چارچوب قانونی

قانون بانکداری مهم‌ترین بنیان قانونی نظارت بر بانک‌ها است و از زمان تصویب آن در سال ۱۹۶۲ تاکنون بارها مورد اصلاح قرار گرفته است. قوانین خاص فراوانی نظیر قانون اوراق قرضه وام‌های رهنی،<sup>۱</sup> قانون سپرده اوراق بهادار،<sup>۲</sup> قانون انجمن‌های وام‌دهی و ساخت‌وساز<sup>۳</sup> و قوانین بانک‌های سپرده‌پذیر ایالات فدرال،<sup>۴</sup> فضای نظارتی را بیشتر توضیح داده‌اند. در سال ۱۹۸۵، اصلاحیه سوم قانون بانکداری به تصویب رسید. به‌منظور تنظیم قانون آلمان با دستورالعمل‌های رسمی اتحادیه اروپا، اصلاحات دیگری نیز در این قانون صورت گرفت.

- 
1. Mortgage Bonds Act
  2. Securities Deposit Act
  3. Building and Loan Associations Act
  4. Savings Banks Acts of the Federal States

در سال ۱۹۹۸، ششمین اصلاحات قانون بانکداری دستورالعمل‌های جدید اتحادیه اروپا را به اجرا گذارد. این اصلاحات همچنین به BaKred ابزارهای نظارتی لازم برای مبارزه با فعالیت‌های بانکداری و خدمات مالی غیرمجاز را اعطا کرد. در اواسط سال ۲۰۰۲ نظارت بانکی تبدیل به مدیریت نهاد تازه تأسیس BaFin گردید.

قانون مربوط نظارت بر اوراق بهادار شامل قانون تجارت اوراق بهادار<sup>۱</sup>، قانون تملک و تصاحب اوراق بهادار<sup>۲</sup>، قانون اطلاعیه پذیرهنویسی اوراق بهادار<sup>۳</sup> و قانون اطلاعیه پذیرهنویسی<sup>۴</sup> می‌گردد. BaFin به منظور مدیریت دارایی‌ها، مؤسسات خدمات مالی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری را بر اساس قانون بانکداری و قانون سرمایه‌گذاری نظارت می‌کند.

قانون سوم ارتقای بازار مالی مصوب سال ۱۹۹۸، اختیارات گسترده‌ای برای کسب اطلاعات مربوط به تجارت توسط افراد درون سازمان<sup>۵</sup> در اختیار قرار داد و الزامات گزارش اطلاعات مربوط به سهامداران شرکت‌های ثبت شده در بورس را افزایش داد. در سال ۲۰۰۲، BaFin وظیفه پیدا کرد بر اجرای قانون تملک و تصاحب اوراق بهادار نظارت کند. قانون چهارم ارتقای بازار مالی مصوب سال ۲۰۰۲، دامنه نظارت را گسترش داد و اکنون BaFin مسئول نظارت بر تأثیر ممنوعیت بر قیمت و سفته‌بازی در بازار هم هست.

### ۳-۴. اجزای فراتر از قانون

در آلمان، در تمام بخش‌های تأمین سرمایه انجمن‌هایی حضور دارند. آنها تمایلات اعضای خود را در تمام مسائل مرتبط با سیاست مالی ابراز کرده و ترویج می‌دهند. همچنین این انجمن‌ها بهترین قوانین اجرایی مرتبط با اعضای خود و طرح‌های حمایت داوطلبانه از سپرده‌ها را برای بخش بانکداری ارائه می‌کنند. این طرح‌های داوطلبانه فراتر از الزامات قانونی، تضمین سپرده‌های مشتریان را افزایش می‌دهد. این انجمن‌ها عبارتند از:

- انجمن بانک‌های آلمان
- انجمن بانک‌های دولتی آلمان
- انجمن بانک‌های پس‌انداز آلمان

---

1. Securities Trading Act  
2. Securities Acquisition and Takeover Act  
3. Securities Prospectus Act  
4. Prospectus Act  
5. Insider Trading

- انجمن بانک‌های تعاونی آلمان
- انجمن مدیریت دارایی و سرمایه‌گذاری آلمان
- انجمن بیمه آلمان

### ۳-۵. ساختار نهادی نظارت‌کنندگان

ساختار نظارتی آلمان یک ساختار نظارتی یکپارچه است. در این ساختار وزارت دارایی، مرجع نظارت مالی آلمان، بانک مرکزی آلمان، بیمه سپرده و ایالات، در نظارت بر بازارهای مالی دخالت دارند.

#### ۳-۵-۱. وزارت دارایی

BaFin تحت مدیریت قانونی و فنی وزارت دارایی قرار دارد که اقدامات مدیریتی آن را از لحاظ قانونی بودن و مطابق هدف بودن مورد نظارت قرار می‌دهد.

#### ۳-۵-۲. مرجع نظارت مالی آلمان<sup>۱</sup> (BaFin)

این نهاد در سال ۲۰۰۲ به‌عنوان ناظر یکپارچه مالی آلمان به‌منظور نظارت بر مؤسسات اعتباری و ارائه‌دهندگان خدمات مالی، شرکت‌های بیمه و مبادلات اوراق بهادار بنا نهاده شد. وظیفه اصلی این نهاد تضمین عملکرد درست، ثبات و تمامیت سیستم مالی آلمان است.

مأموریت این مرجع مقابله با توسعه نامطلوب بخش بانکداری و خدمات مالی می‌باشد که ممکن است امنیت دارایی‌های سپرده شده به مؤسسات را به خطر انداخته و یا به اجرای درست فعالیت‌های بانکداری، ارائه خدمات مالی آسیب برساند و یا صدمات جدی برای اقتصاد ملی به‌همراه داشته باشد. همچنین این مرجع، از طریق نظارت بر اوراق بهادار استانداردهای مدیریت حرفه‌ای که هدف آن حفظ اعتماد سرمایه‌گذاران است را اجرا می‌کند. وظیفه حمایت از سرمایه‌گذاران و جلوگیری از انجام فعالیت‌های غیرمجاز را نیز بر عهده دارد. عاملان سیستم‌های تجاری مبادله‌ای<sup>۲</sup> نظیر مؤسسات اعتباری و مؤسسات خدمات مالی نیز تحت نظارت مرجع نظارت مالی آلمان قرار دارند.

دو هدف اصلی نظارت بر بیمه، اطمینان حاصل کردن از حفاظت کافی از منافع دارندگان بیمه‌نامه و انجام کلیه تعهدات بیمه در همه اوقات است. BaFin، شرکت‌های بیمه خصوصی دارای اهمیت اقتصادی و شرکت‌های بیمه دولتی که در فضایی رقابتی باز در فراتر از مرزهای یک ایالت فدرال فعالیت دارند را نظارت می‌کند. ایالات فدرال عمدتاً شرکت‌های بیمه دولتی که در محدوده

1. Financial Supervisory Authority

2. Operators of Exchange-Like Trading Systems



آن ایالت فعالیت دارند یا بیمه‌های خصوصی دارای اهمیت کمتر را نظارت می‌کنند. از سال ۲۰۰۴ تاکنون، شرکت‌های بیمه اتکایی داخلی نیز تحت نظارت نامحدود BaFin قرار دارند. مؤسسات بیمه اجتماعی (شامل صندوق‌های بیمه سلامت قانونی، صندوق بیمه مستمری قانونی، بیمه حوادث قانونی، بیمه بیکاری) تحت نظارت BaFin نیستند اما توسط سایر نهادهای دولتی نظارت می‌شوند.

مرجع نظارت مالی یک نهاد مستقل است که توسط قانون عمومی اداره می‌شود. شورای مدیریت این مرجع بر نحوه اداره آن نظارت کرده و مسئول تصمیم‌گیری در مورد بودجه این نهاد است. این شورا ۲۱ عضو دارد که ریاست آن بر عهده وزارت دارایی بوده و نمایندگان از وزارت دارایی و سایر وزارتخانه‌ها، مجلس، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و بیمه، اعضای آن را تشکیل می‌دهند. در سال ۲۰۰۸ ساختار عملیاتی آن تغییر کرد و هیئت مدیره‌ای متشکل از رئیس BaFin و ۴ مدیر اجرایی ارشد مسئولیت وظایف رئیس این نهاد را بر عهده گرفتند. یک شورای مشاوره که هر دو سال یکبار تشکیل جلسه می‌دهد نیز در امور کلی مربوط به بسط قانون نظارت به این مرجع کمک می‌کند. ۲۴ عضو این شورا از میان افراد دانشگاهی، شرکت‌های تحت نظارت، انجمن‌های حمایت از مصرف‌کنندگان و بانک مرکزی آلمان انتخاب می‌شوند.

واحدهای سازمانی جداگانه‌ای برای نظارت بر بانکداری، بیمه و مدیریت دارایی و اوراق بهادار ایجاد شده است. با توجه به توسعه بازارهای مالی، بنا بر لزوم، چندین اداره بین بخشی که به‌طور سازمانی مستقل از عملیات نظارت سنتی عمل می‌کنند هماهنگی میان این بخش‌ها را انجام می‌دهند. هماهنگی میان مجامع نظارت بین‌المللی، تحلیل ریسک و بررسی بازار مالی، حمایت از سرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان و مبارزه علیه پولشویی در تمام بخش‌ها از جمله وظایف این ادارات هستند.

در سال ۲۰۰۶، BaFin حدود ۱۶۰۰ نفر استخدام نمود. این نهاد هیچ بودجه‌ای از دولت فدرال دریافت نمی‌کند بلکه از طریق دریافتی هزینه‌های تخصیص داده‌شده (تخمین زده می‌شود ۱۰۳ میلیون یورو در سال ۲۰۰۶) و هزینه نظارت شرکت‌ها (تخمین زده می‌شود ۱۸/۹ میلیون یورو در سال ۲۰۰۶) تأمین سرمایه می‌گردد.

### ۳-۵-۳. بانک مرکزی آلمان

بانک مرکزی آلمان کمابیش در تمام حوزه‌های نظارت بانکداری نقش مهمی دارد. این بانک بجز اقدامات نظارتی انفرادی در مورد مؤسسات که بر عهده BaFin می‌باشد، حسابرسی‌های احتیاطی، همکاری و هماهنگی‌های بین‌المللی در زمینه‌های احتیاطی؛ مسئول کنونی نظارت (ارزیابی‌های گزارش‌های بانکی، گزارش‌های سالانه حسابداری و حسابرسی، مصاحبه‌ها، ارزیابی‌های در محل و

مانند آنها) است. به علاوه نقش مهمی در مدیریت بحران دارد. این بانک در اجرای اختیارات خود مستقل است و از دستورات دولت فدرال پیروی نمی‌کند و در مورد مسائل سیاست پولی مهم نیز به دولت مشاوره می‌دهد.

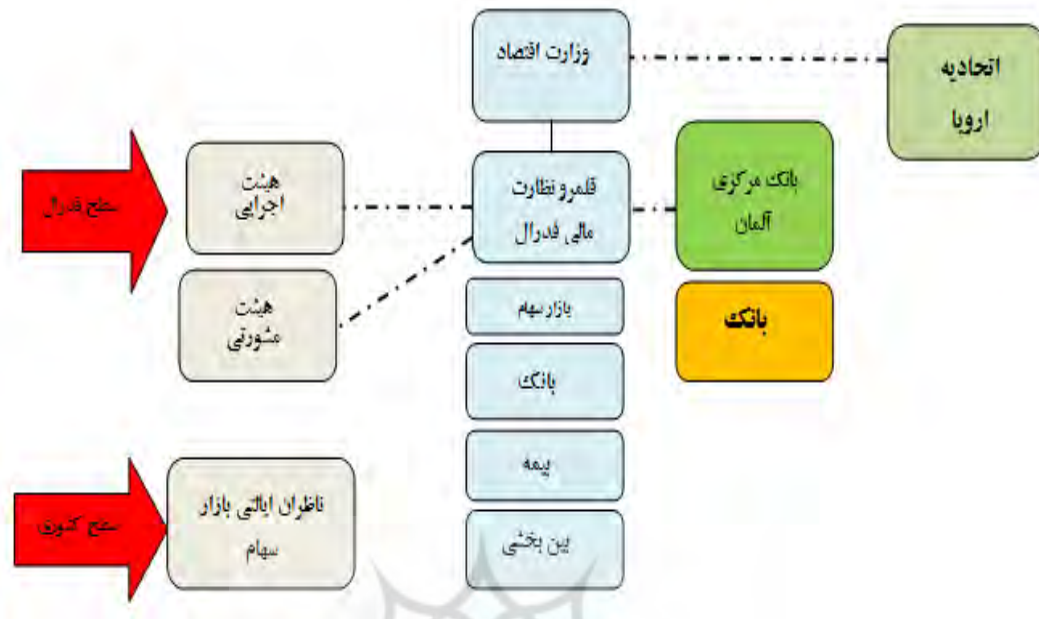
هیئت اجرایی این بانک، نهاد تصمیم‌گیر آن است. این هیئت از رئیس بانک مرکزی، معاون آن و چهار عضو دیگر تشکیل شده است. مسئولیت این هیئت اداره و مدیریت بانک مرکزی است. اعضای این هیئت توسط رئیس‌جمهوری فدرال تعیین می‌گردد. رئیس و معاون این بانک و یک عضو دیگر توسط دولت فدرال تعیین شده و سه عضو دیگر توسط هیئت‌رئیس مجلس و با توافق دولت فدرال تعیین می‌گردند. این بانک در پایان سال ۲۰۰۷ تقریباً ۱۱۶۰۰ کارمند داشت.

### ۳-۵-۴. بیمه سپرده

آلمان برای سپرده‌هایی که در مؤسسات اعتباری، دارای یک دفتر ثبت شده در جمهوری فدرال آلمان هستند یک سیستم قانونی حمایت از سپرده دارد. تنها به ۹۰ درصد مطالبات پرداخت نشده و حداکثر تا ۲۰۰۰۰ یورو به ازای هر سپرده‌گذار، غرامت تعلق می‌گیرد. تمام مؤسسات سپرده‌پذیر باید به موجب قانون به طرح جبران خسارت ملحق گردند. علاوه بر این طرح، طرح‌های حمایتی خصوصی وجود دارند که توسط انجمن‌های بانکداری مربوطه اجرا می‌شوند و حمایت بیشتری از میزان حمایت تعریف شده در قانون ارائه می‌دهند.

### ۳-۵-۵. ایالات

مقامات ایالات فدرال، مطابقت بازارهای بورس خود را با قانون بورس اوراق بهادار نظارت می‌کنند. BaFin در نظارت بین‌المللی بورس اوراق بهادار با مقامات ایالتی همکاری می‌نماید. نمودار (۱) ارتباط بین نهادهای فوق را نشان می‌دهد.



نمودار ۱. ساختار مقررات گذاری سیستم خدمات مالی انگلستان

### ۳-۶. اجرا

BaFin طیف وسیعی از اختیارات در حوزه تحقیق و مداخله و اختیارات گسترده‌ای نیز در واگذاری و ممانعت از ادامه فعالیت کسب و کارهای بدون مجوز دارد. بر اساس قانون نظارت بر بیمه، ممکن است BaFin دستورالعمل‌هایی منتشر کند که برای جلوگیری و حذف اقدامات نامطلوبی که به منافع بیمه‌گذاران آسیب برساند، مفید و ضروری هستند.

BaFin به منظور برطرف نمودن ضعف‌های جدی نظارت بر مؤسسات مشاوره دهد، یک حسابرسی خاص درخواست نماید، الزامات سرمایه‌ای بیشتری اعمال کند، فعالیت مؤسسه را متوقف، مجوزها را ابطال کند و مدیریت و یا هیئت‌مدیره یک مؤسسه را تغییر دهد.

### ۳-۷. چارچوب هماهنگی داخلی

بانک مرکزی آلمان مطابق با بند "۷" قانون بانکداری در نظارت بر این بخش با BaFin همکاری می‌نماید. هر دو سازمان جزئیات وظایف خود در نظارت روزانه را در نسخه به‌روز شده "دستورالعمل نظارت" در فوریه سال ۲۰۰۸، ذکر کرده‌اند. بر اساس این توافق، بیشتر وظایف اجرایی نظارت بر بانکداری بر عهده بانک مرکزی است. مسئولیت‌های نظارتی بانک مرکزی عبارتند از: ارزیابی اسناد، گزارش‌ها، حساب‌های سالانه و گزارش‌های حسابرسی ارائه‌شده توسط مؤسسات و حسابرسی‌های منظم عملیات بانکداری. این بانک جلسات و مباحثات احتیاطی منظم یا بر اساس ضرورتی با مؤسسات برگزار می‌کند. از سوی دیگر BaFin، مسئول تمام اقدامات عالی

مستقل است. این دو نهاد و وزارت دارایی به طور منظم در جلسات نظارت بر بازار مالی شرکت می‌کنند. هدف از تشکیل این جلسات، هماهنگی نظارت بر مؤسسات فعال در بازارهای مالی و ارتقای مفاهیم موجود نظارت است. معمولاً در این جلسات اطلاعات تکمیلی رد و بدل می‌گردد. علاوه بر این، آلمان به منظور مدیریت بحران و ثبات بازار گروه معتبر داخلی بنا نهاده است. این نهاد چارچوبی کلی برای مدیریت بحران ایجاد کرده، با این وجود این چارچوب به صورت عمومی منتشر نشده است. با توجه به اینکه بحران‌های مالی با یکدیگر متفاوت هستند، توافقات و ترتیبات در این خصوص انعطاف پذیرند.

از آنجا که کسب و کارهای بدون مجوز در این حوزه به طور روزافزونی در حال بین‌المللی شدن هستند، BaFin علاوه بر همکاری با اداره فدرال تحقیقات جزایی و مقامات ایالتی با مقامات نظارتی و جزایی سایر کشورها نیز همکاری می‌نماید.

#### ۴. چارچوب نظارت یکپارچه در انگلستان

##### ۴-۱. توصیف بازار

نهاد تصمیم‌گیر خدمات مالی (FSA)<sup>۱</sup> در انگلستان اقدامات مربوط به اعطای مجوز و مقررات‌گذاری حدود ۲۲۳۵۰ بنگاه خدمات مالی را برعهده دارد. علاوه بر این ۵۹۸۰ بنگاه خدمات مالی دیگر در انگلستان وجود دارند که به آنها در جای دیگری به عنوان زیرمجموعه حوزه اقتصادی اتحادیه اروپا مجوز داده شده است. در بین این بنگاه‌ها تقریباً ۴۰۰ بانک و یا تعاونی اعتباری<sup>۲</sup> و در حدود ۱۱۰۰ شرکت بیمه وجود دارد. بخش خدمات مالی حدود ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی انگلستان را در سال ۲۰۰۶، تشکیل داده است. بر اساس گزارش بانک تسویه بین‌المللی<sup>۳</sup>، انگلستان ۳۴ درصد از گردش مالی مربوط به معاملات ارزی و ۴۳ درصد از معاملات خارج از بورس<sup>۴</sup> جهان را در اختیار دارد. همچنین ۲۰ درصد از وام‌های بانکی بین‌المللی به انگلستان اختصاص دارد و این کشور در سال ۲۰۰۵، با مدیریت بر دارایی‌هایی با ارزش ۳/۵ تریلیون پوند، یک مرکز مهم مدیریت سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود.

---

1. Financial Services Authority  
 2. Building Societies  
 3. Bank for International Settlements  
 4. Over- the- Counter Derivative

#### ۴-۲. سابقه نظارت مالی

ساختار مقررات‌گذاری مالی انگلستان به‌عنوان یک ساختار یکپارچه شناخته می‌شود، اما همیشه اینگونه نبوده است. تا اواخر دهه ۱۹۷۰، مقررات‌گذاری مالی در انگلستان عمدتاً پایه قانونی نداشته و بر اساس قواعدی بود که در قراردادهای بین‌بنگاه‌ها و اشخاص در یک سو و بدنه تجاری و حرفه‌ای در سوی دیگر وجود داشت. در برخی مناطق مقررات غیررسمی بود و بر اساس اصول اخلاقی و یا نفوذ اشراف شکل گرفته بود. بانک‌ها تحت این ساختار مقرراتی وسیع فعالیت می‌کردند که طی سال‌های طولانی شکل گرفته بود، با این حال بانک‌ها عمدتاً بر ماهیت و قابلیت اجرایی قراردادهای بانکی متمرکز بودند. علاوه بر این، تأمین اعتبار توسط بانک‌ها یا سایرین تابع شرایط مختلفی می‌شد که اساساً حمایت از مصرف‌کننده را مدنظر قرار می‌داد.

بانک انگلستان<sup>۱</sup> نظارت بانکی غیررسمی را تجربه کرده که بر پایه تجارب عملکردی در بازارها و دسترسی این بانک به دامنه وسیعی از هوش اقتصادی<sup>۲</sup> بنا شده بود. همچنین این بانک تحت قانون بانک انگلستان در سال ۱۹۴۶ و تأییدیه خزانه سلطنتی (HMT)<sup>۳</sup> برای ارائه "رهنمود بر بانکداران"<sup>۴</sup> از قدرت عمومی برخوردار بود. بانک انگلستان هیچ‌وقت از این قدرت استفاده نکرد اما وجود آن به بانک انگلستان کمک کرد که در زمان‌های مختلف راهنمایی‌های غیررسمی را به بانک‌ها ارائه دهد. حداقل تا پیدایش بازار سهام اروپایی<sup>۵</sup>، بسیاری از اوراق بهادار در بازار سهام لندن مورد معامله قرار می‌گرفتند که بر اساس قواعد بازار سهام و بدون پایه قانونی انجام می‌شد.

تربیات قانونی برای مقابله با عرضه یا معامله متقلبانه سهام وجود داشت. به‌عنوان مثال، مهم‌ترین مقرر قانونی حسابرسی توسط دبیران دولتی بر ذخایر شرکت‌های بیمه بود.

در طول دهه ۱۹۷۰، برای بانک انگلستان مشکلات مختلفی توسط بانک‌های حاشیه‌ای<sup>۶</sup> به‌وجود آمد آمد که ماهیت فعالیت آنها در مقایسه با بانک‌هایی که فعالیت‌های اصلی بانکی را انجام می‌دادند، کمتر مشخص بود. در پایان سال ۱۹۷۳، از بانک انگلستان خواسته شد که اقداماتی را در جهت کنترل خطرات بالقوه ناشی از ادغام بانک‌های تجاری عمده برای ثبات بانکی انجام دهد. در نتیجه تحت قانون بانکی ۱۹۷۹، یک رژیم قانونی و رسمی برای نظارت بانکی معرفی و بانک انگلستان به‌عنوان مقام ناظر تعیین شد. این نقش در قانون بانکی جدید سال ۱۹۸۷، پس از وقوع مشکلات

---

1. Bank of England  
2. Market Intelligence  
3. Her Majesty's Treasury  
4. Directions to Bankers  
5. Eurobond Market  
6. Fringe Banks

بسیار بین بانک‌های کوچک در خصوص وام بر دارایی‌ها مجدداً حفظ شد و این رژیم تا زمان تجدید سازمانی عمده در خصوص مقررات مالی در سال ۱۹۹۷ باقی ماند.

مشکلات مربوط به سهام بخش خرده‌فروشی در طول سال‌های اولیه دهه ۱۹۸۰ همراه با نوسازی بازار در پی "انفجار بزرگ"<sup>۱</sup> سال ۱۹۸۶ (که محدودیت‌های تک‌ظرفیتی<sup>۲</sup> قبلی در شرکت‌های سهام انگلستان را حذف کرد)، موجب بازنگری اساسی در مقررات توسط قانون خدمات مالی ۱۹۸۶<sup>۳</sup> گردید. در طول دهه ۱۹۹۰، به‌طور فزاینده روشن شد که ماهیت چندتکه رژیم مقرراتی انگلستان به‌ویژه در زمینه معاملات سهام، با شرایطی که در آن بنگاه‌های مالی بزرگ به‌عنوان گروه‌های یکپارچه ارائه‌دهنده تمام خدمات توسعه می‌یابند، ناسازگار است. این تحول در بنگاه‌های خدمات مالی یکی از مهم‌ترین انگیزه‌ها برای حرکت به سمت یک مقررات‌گذار یکپارچه در سال ۱۹۹۷ گردید.

دولت جدید حزب کارگر در سال ۱۹۹۷ تصمیم گرفت به بانک انگلستان در زمینه سیاست پولی استقلال عمل دهد. همچنین تصمیم گرفت به بانک انگلستان به‌عنوان مقررات‌گذار مالی یکپارچه نقش بیشتری دهد که به این ترتیب قدرت سیاسی بانک انگلستان به‌طور غیرمستقیم افزایش پیدا می‌کرد. این تصمیمات با ملاحظات دیگری (از قبیل تضاد بالقوه منافع و اولویت‌ها و لزوم تمایز نیروی انسانی در فعالیت‌های سیاست پولی و مقررات‌گذاری) ترکیب شد و در نهایت مقامات انگلستان به این نتیجه رسیدند که باید یک مقررات‌گذار مستقل و یکپارچه تأسیس شود. در نتیجه رئیس خزانه<sup>۴</sup> یک اصلاح اساسی در مقررات‌گذاری خدمات مالی انگلستان و ایجاد یک مقررات‌گذار جدید را اعلام کرد. در اکتبر ۱۹۹۷ انجمن اوراق بهادار و سرمایه‌گذاری‌ها<sup>۵</sup> نام تصمیم‌گیر خدمات مالی (FSA)<sup>۶</sup> به خود گرفت که مسئولیت نظارت بانکی در اواسط سال ۱۹۹۸ از بانک انگلستان به FSA منتقل شد. در سال ۲۰۰۰ نقش مقام مشورتی<sup>۷</sup> انگلستان را از بازار سهام لندن گرفت.

رژیم جدید بر اساس قانون بازارها و خدمات مالی در سال ۲۰۰۰ (FSMA)<sup>۸</sup> شکل گرفته که در در پایان سال ۲۰۰۱ با انتقال رسمی بیشتر مسئولیت‌های مقررات‌گذاری باقیمانده به FSA به‌طور کامل اجرایی گردید.

- 
1. Big Bang
  2. Single-Capacity
  3. Financial Services Act 1986
  4. Chancellor of the Exchequer
  5. Securities and Investments Board
  6. Financial Services Authority
  7. UK Listing Authority
  8. Financial Services and Markets Act 2000

#### ۴-۳. چارچوب قانونی

چارچوب قانونی مقررات گذاری در انگلستان بر اساس قانون بازارها و خدمات مالی (FSMA) استوار است که جایگزین مجموعه فراوانی از قوانین قبلی گردید و در آن اهداف قانونی برای FSA و اصول مقررات گذاری دیده شده است.

FSA هم مقررات مربوط احتیاطی و هم مقررات انجام کسب و کار<sup>۱</sup> را تعیین می کند. این نهاد برای رسیدن به اهداف قانونی، با لحاظ الزامات مشخص و گسترده مشورتی، قدرت تعیین قواعد را دارد. در بسیاری از زمینه‌ها با توجه به مذاکرات در خصوص وظایف خزانه سلطنتی، مفهوم رژیم نظارتی توسط قانون اتحادیه اروپا تعیین شده است. همچنین ارتباطات بین دستگاہی با نهادهای مسئول رقابت به ویژه اداره بازرسی تجارت و امور مالی منصفانه<sup>۲</sup> وجود دارد. همچنین FSA تحت قانون تعاونی‌های اعتباری مصوب مصوب ۱۹۸۶ قوانین جوامع دوستانه<sup>۳</sup> مصوب سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۹۲ و قانون جوامع صنعتی و نوین<sup>۴</sup> مصوب ۱۹۶۵ در زمینه‌های مختلفی قدرت اجرایی دارد.

همان‌طور که اشاره شد، بانک انگلستان تحت قانون بانک انگلستان مصوب ۱۹۴۶ میلادی به شرط تأیید خزانه سلطنتی، قدرت ارائه رهنمود به بانکداران را دارد. در انگلستان نتیجه پیشنهادهای فروش نیابتی<sup>۵</sup> با استفاده از کدی مدیریت می‌شود که از سال ۱۹۶۸ توسط گروه فروش نیابتی<sup>۶</sup> نظارت می‌شود. این گروه بر اساس دستورالعمل اتحادیه اروپا در مورد پیشنهادهای فروش نیابتی (2004/25/EC)، برای اقدامات مقرراتی خاص، مسئول نظارتی تعیین کرده اما مفهوم این کد در قانون توضیح داده نشده است.

#### ۴-۴. اجزای فراتر از قانون

مهم‌ترین حوزه مقررات گذاری مالی خارج از حدود صلاحیت FSA گزارش‌دهی و حاکمیت شرکتی<sup>۷</sup> می‌باشد. این امر از وظایف شورای گزارش‌دهی مالی<sup>۸</sup> است که شامل ۶ مورد عملکردی استانداردهای حسابداری، روش‌های حسابداری، استانداردهای آماری، نظارت حرفه‌ای بر شرکت‌های حسابرسی، بررسی گزارش‌های مالی و رویه حرفه‌ای در حسابداری می‌باشد. شورا از کد ترکیبی پیش‌گفته (حاکمیت شرکتی) محافظت می‌کند.

1. Conduct-of-Business
2. Office of Fair Trading and the Financial Ombudsman
3. Friendly Societies Acts
4. Industrial and Provident Societies Act
5. Takeover Bids
6. Takeover Panel
7. Corporate Reporting and Governance
8. Financial Reporting Council

جنبه‌های مختلفی از رفتار بانکی توسط کد بانکی فراقانونی<sup>۱</sup> مدیریت و توسط انجمن استانداردهای کد بانکی<sup>۲</sup> مورد نظارت قرار می‌گیرد. اتحادیه بانکداران انگلستان،<sup>۳</sup> اتحادیه تعاونی‌های اعتباری و APACS (اتحادیه پرداخت‌های انگلستان) با اکثریتی از مدیران مستقل در انجمن ۱۰ نفره<sup>۴</sup> بودجه انجمن استانداردهای کد بانکی را تأمین می‌کنند.

#### ۴-۵. ساختار نهادی مقررات‌گذاری

ساختار مقررات‌گذاری انگلستان یک ساختار یکپارچه است که از مؤسسات زیر تشکیل شده است.

##### ۴-۵-۱. خزانه سلطنتی

رئیس خزانه و خزانه سلطنتی مسئولیت تعیین چارچوب قانونی مقررات مالی را بر عهده دارند. علاوه بر این، رئیس خزانه به‌عنوان رئیس کمیته سه‌جانبه، در تصمیم‌سازی هنگام شکست بانکداری و مدیریت بحران مالی نقش کلیدی دارد. رئیس خزانه هنگام شکست بانکی که صندوق‌های دولتی باید سپرده‌گذاری کنند، حرف آخر را می‌زند.

##### ۴-۵-۲. بانک انگلستان

بانک انگلستان مسئولیت‌های مربوط به نظارت بانکی را در سال ۱۹۹۷ واگذار کرد اما به‌عنوان یکی از دو هدف خود از ثبات مالی محافظت می‌کند. این نقش را بانک انگلستان هم از طریق نقشی که در سیاست پولی دارد و هم به‌واسطه نظارت سیستمی بر سیستم‌های پرداخت مهم ایفا می‌کند که این امر به‌صورت نظارت وسیع بر کل سیستم و با استفاده از تأمین نقدینگی سیستم بانکی انجام می‌شود، علاوه بر این در شرایط فوق‌العاده آخرین پناهگاه برای تأمین وام محسوب می‌شود. اخیراً دولت پیشنهادهایی برای تغییر قانون به‌منظور رسمی کردن نقش بانک انگلستان در ثبات مالی و ایفای نقش در اعمال رژیم شفافیت مشخص برای موارد شکست بانکی ارائه داده که این امر در صورتی خواهد بود که FSA این نقش را انجام ندهد.

---

1. Non statutory  
 2. Banking Code Standards Board  
 3. British Bankers Association  
 4. 10-person board

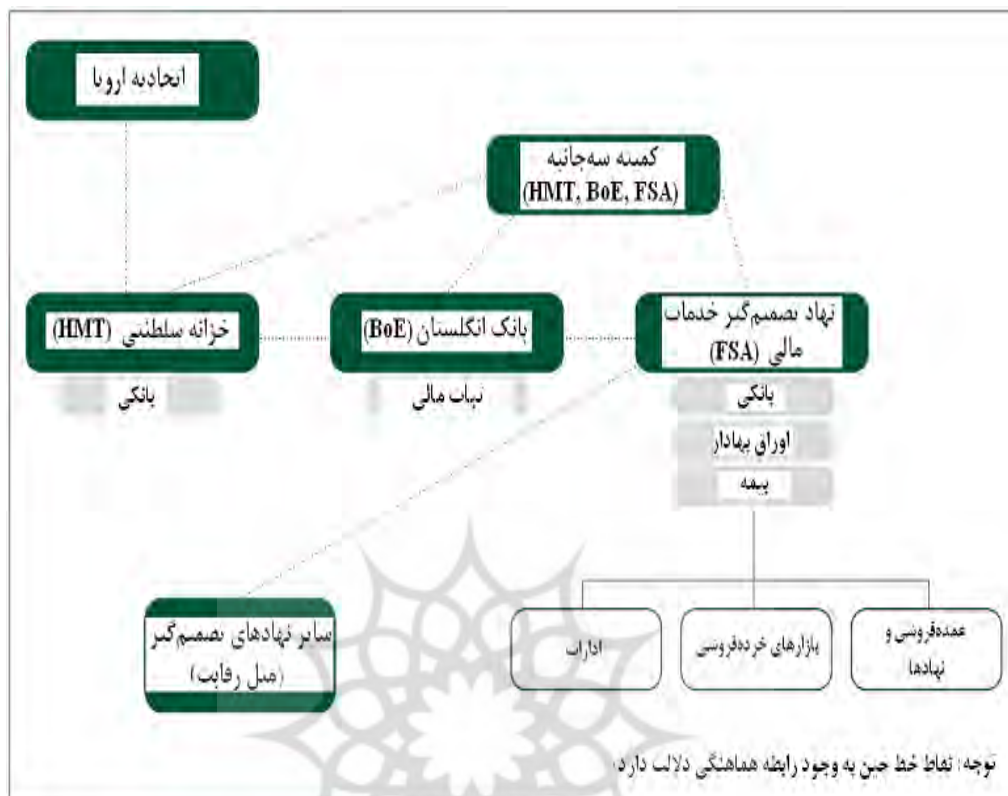


#### ۴-۵-۳. نهاد تصمیم‌گیر خدمات مالی (FSA)

FSA به‌عنوان یک شرکت خصوصی برای تضمین چهار هدف قانونی شامل حفظ اعتماد بازار، تقویت هوشیاری عمومی (در موضوعات مالی) حمایت از مصرف‌کنندگان و کاهش جرایم مالی تأسیس شد. همچنین لازم است که FSA به مجموعه‌ای از اصول مقررات‌گذاری خوب<sup>۱</sup> شامل کارایی و اقتصاد، نقش مدیریت، تناسب، نوآوری، ویژگی بین‌المللی خدمات مالی و رقابت توجه داشته باشد. FSA از نظر تشکیلاتی از سه حوزه مهم شامل ادارات<sup>۲</sup> بازارهای خرده‌فروشی و بازارهای عمده‌فروشی و نهادها تشکیل شده که هر کدام توسط یک مدیرعامل اداره می‌شود و گروهی از مرکز خدمات به رئیس یا مدیر اجرایی ارشد گزارش می‌دهند.

FSA زیر نظر انجمنی ۱۴ نفره فعالیت می‌کند که همگی توسط خزانه سلطنتی منصوب شده‌اند. این انجمن توسط یک مدیر غیراجرایی و ۴ عضو اجرایی شامل مدیر ارشد و سه مدیر اجرایی اداره می‌شود. ۹ عضو دیگر سمت غیراجرایی دارند که رئیس سابق<sup>۳</sup> و معاون<sup>۴</sup> (ثبات مالی) بانک انگلستان در زمره آنها قرار دارند. انجمن مسئول مدیریت کل<sup>۵</sup> مجموعه FSA است و در کنار موضوعات عمومی مربوط به سیاست‌گذاری به موضوعات خاص مربوط به مدیریت داخلی شامل بودجه‌ها و پاداش کارکنان رسیدگی می‌کند. FSA موظف است که به مجلس گزارش سالانه ارائه دهد. کارکنان FSA در حدود ۲۸۰۰ نفرند. منبع مالی FSA شامل دریافتی از شرکت‌های تحت نظارت، دریافتی از صندوق‌های غیردولتی و در صورت لزوم استقراض از بخش خصوصی است که توسط یکی از بانک‌های بزرگ به صورت اعتبار دریافت می‌کند. نظارت بر بودجه FSA و تأیید آن توسط انجمن صورت می‌گیرد. نمودار (۲) تصویر گرافیکی از ارتباط بین نهادهای فوق‌الذکر را نشان می‌دهد.

- 1 . Principles of Good Regulation
- 2 . Operations
- 3 . Ex Officio
- 4 . Deputy Governor
- 5 . Overall Responsibility



نمودار ۲. ساختار مقررات‌گذاری سیستم خدمات مالی انگلستان

#### ۴-۶. اجرا

FSA قدرت فراوانی در خصوص بازرسی، اجرا و پیگرد قانونی امور مدنی و جنایی دارد. در قانون بازارها و خدمات مالی (FSMA) تمهیداتی برای یک شکایت کمیساریا<sup>۱</sup> علیه FSA و یک دادگاه خدمات مالی و بازارها دیده شده است تا به اختلافات بین FSA با اشخاص یا شرکت‌ها رسیدگی کند. دادگاه می‌تواند در این موارد مقررات الزام‌آوری را وضع کند. FSA در پی ممانعت از اقدامات اجرایی موازی توسط سایر آژانس‌ها شامل آن دسته که مسئول اجرای قانون هستند، می‌باشد و به‌طور کلی این امور به سایر آژانس‌هایی داده می‌شود که از نظر قانونی مسئول اصلی هستند.

#### ۴-۷. چارچوب هماهنگی داخلی

خزانه سلطنتی مسئول تعیین چارچوب قانونی شیوه عمل مقررات مالی در ارتباط با بحران‌های مالی است و تصمیم می‌گیرد که آیا از صندوق‌های دولتی باید برای کاهش اثرات بحران استفاده شود یا نه. بانک انگلستان علاوه بر سیاست پولی از طریق دخالت در بازارها، نظارت بر سیستم‌های پرداخت

1. Complaints Commissioner

کلیدی و داشتن هوش اقتصادی<sup>۱</sup> در ثبات مالی نیز ایفای نقش می‌کند و ممکن است در شرایط بحران به‌منظور محدود کردن آثار احتمالی بازار، اقدامات مالی رسمی را برعهده بگیرد. FSA با استفاده از قانون FSMA برای بنگاه‌ها و بازارها مقررات‌گذاری می‌کند و در شرایط بحران راهکارهای ممکن را ارائه می‌دهد.

ساختار نهادی جدید که در سال ۱۹۹۷ معرفی شد، در قالب یک تفاهم‌نامه<sup>۲</sup> بین خزانه سلطنتی، بانک انگلستان و FSA رسمیت یافته که مسئولیت‌های هر کدام را مشخص کرده و ترتیباتی را در نظر گرفته که هماهنگی بین این سه نهاد را تضمین کند. یکی از این ترتیبات ایجاد کمیته سه‌جانبه بود که نمایندگان سه نهاد مذکور عضو آن هستند. این نمایندگان شامل رئیس خزانه، رئیس بانک انگلستان و رئیس FSA هستند اما در عمل این کمیته اغلب در سطح معاونان تشکیل می‌شود. نماینده خزانه سلطنتی ریاست کمیته را برعهده دارد و تلاش می‌کند که اطلاعات به موقع و به‌طور مؤثر بین سه نهاد مبادله شود. نشست کمیته برای بررسی پرونده‌های مهم و سایر موارد مرتبط با ثبات مالی به‌صورت ماهانه برگزار می‌شود. ممکن است در موارد اضطراری جلسات کمیته در زمان‌های دیگری برگزار شود. در هنگام بحران نماینده هر نهاد در زمان کوتاه در جلسه حاضر می‌شود. در این شرایط بانک انگلستان و FSA هر کدام با توجه به مسئولیت‌های مشخص و تخصص خود میزان جدی بودن بحران و اقدامات ممکن برای ثبات سیستم مالی را ارزیابی می‌کنند. در شرایط خاص مسئولیت نهایی نحوه حمایت از عملکردها برعهده رئیس می‌باشد.

تاکنون چارچوب هماهنگی که به‌واسطه تفاهم‌نامه شکل گرفته توسط یک بحران مالی جدی مورد آزمون قرار نگرفته است. در پی اتفاقات اخیر در انگلستان، مسئولان پیشنهاد تغییراتی را در خصوص چارچوب مورد نظر ارائه نموده‌اند:

- تمایز مشخص بین ترتیبات مربوط به شرایط عادی و شرایط بحران
- گسترش ارتباطات بیرونی، در صورتی که این ارتباطات ضرورت داشته باشد.
- اطمینان از این که مقامات منابع موجود برای اجرای این ترتیبات کافی می‌باشد.
- اجازه مداخله بیشتر بانک انگلستان در امور شرکت‌ها اگر کمک‌های ضروری مورد نیاز باشد.
- روشن ساختن مسئولیت‌ها برای تصمیم‌گیری در خصوص حمایت از شرکت‌ها، به‌منظور تضمین میزان مسئولیت‌های هر یک از سه نهاد در خصوص وام‌های ضروری و فراهم کردن نقدینگی

## ۵. جمع‌بندی

مدل نظارت یکپارچه بر بازارهای مالی، مدلی است که به منظور رفع چالش‌های دو مدل نهادی و کارکردی در ادبیات نظری مدل‌های نظارتی جاگرفته است. در مدل‌های نهادی که در آن هر نهاد به طور مستقل بر عملکرد بازارهای مالی زیرمجموعه خود نظارت دارد و همچنین در مدل کارکردی که ماهیت فعالیت و استفاده از ابزارهای مالی تعیین‌کننده ناظر بر آن است، چالش‌هایی از جمله درگیر شدن چند نهاد نظارتی در یک ابزار مالی، سروکار داشتن بازارهای مالی همچون بانک‌ها، بیمه‌ها و ... با چندین نهاد نظارتی و با ساختارهای متفاوت و از همه مهم‌تر عدم وجود هماهنگی به منظور پیشبرد اهداف کلان بازار مالی از جمله مهم‌ترین دلایل حرکت کشورهای مختلف به سمت نظارت یکپارچه بوده است. با این وجود نمی‌توان مدل نظارت یکپارچه را مدلی کاملاً بهینه برای نظارت بر بازارهای مالی تعریف نمود. چالش‌هایی از جمله احتمال شکست نهاد نظارتی و عدم وجود نهاد بالاسری برای کنترل نهاد مستقل و ... دلایلی بوده است که در سال‌های اخیر کشورهای همچون کانادا که از نظارت مالی یکپارچه بهره می‌برده، به نظارت دو قله‌ای روی آورد. مرور کشوری نظام نظارت بر بازارهای مالی نشان داده است که حرکت از نظارت نهادی و عملکردی به سمت نظارت یکپارچه بر بازارهای مالی بوده است که در سال‌های اخیر حرکت‌هایی نیز توسط برخی از کشورها به سمت نظارت دو قله‌ای پس از بحران مالی اخیر اتفاق افتاده است. با این وجود استفاده محض از یک مدل نظارتی برای نظارت بر بازارهای مالی و همچنین به کارگیری یک مدل نظارتی به تبعیت از نظام به کارگرفته شده در کشورهای دیگر به دلیل تفاوت ماهیتی بازارهای مالی در هر کشور، به نظارت بهینه بر بازارهای مالی نخواهد انجامید.

## منابع

عبده تبریزی، حسین (۱۳۸۵)، "نظارت جامع مالی"، *مجله حسابدار*، شماره ۱۷۳.  
 عزیزی، احمد (۱۳۸۹)، "مقررات‌گذاری و نظارت بر بخش مالی پس از بحران مالی"، *سمینار تحلیل اقتصاد جهانی*، تحولات اخیر در بانک مرکزی و نظارت بر بانک‌ها.

Ferran, Eilis (2014) , "Institutional Design for Financial Market Supervision: The Choice for National Systems", <http://papers.ssrn.com>.  
 Group of thirty (2009), "the Structure of Financial Supervision, Approach and Challenges in a Global Marketplace", Washington DC.