



Research Article

Vol. 30, No. 24, Fall-Winter 2023, p. 97-109

The Cooperation of International Standard Setting Bodies in Banking Regulation

M. Mohammadi^{1*}, M. J. Ghanbari Jahromi²

1- Ph.D. Candidate in International Trade and Investment Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

(*- Corresponding Author Email: mohammadi279@yahoo.com)

2- Associate Prof. Department of International Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

<p>Received: 24 October 2023 Revised: 8 January 2024 Accepted: 19 February 2024 Available Online: 19 February 2024</p>	<p>How to cite this article: M.Mohammadi, M. J. Ghanbari Jahromi (2023). The Cooperation of International Standard Setting Bodies in Banking Regulation. <i>Encyclopedia of Economic Law Journal</i>, 30(24): 97-109. (In Persian with English abstract). https://doi.org/10.22067/economlaw.2024.78516.1210</p>
--	--

1- INTRODUCTION

After great financial crises different international standard-setting bodies have been established to make financial stability. The International Monetary Fund was established in 1944 for the purpose of surveillance on the monetary policy of members. The Articles of Agreement of the IMF were adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods. The worldwide change from fixed to floating exchange rate was a profound change in nature of the IMF. There has been a shift in emphasis from being primarily an international monetary institution focusing on issues such as exchange rate stability and convertibility's to becoming an international financial institution with broader array of responsibilities. Globalization has changed the traditional understanding of financial markets and has led to the emergence of multinational banks, financial groups and new instruments and markets that operate across the jurisdictions. But the global financial market is not a huge global homogenous market. By 1970 and the beginning of trade liberalization, financial crises happened in some countries. The Basel Committee on Banking Supervision was established to prevent financial crises. The Basel Committee on Banking Supervision is probably the most widely known among the international for a founded after 1971, the year when the Bretton Woods system of fixed exchange rate was de facto abolished, with a view to safeguarding the stability of the international financial system and, in particular, the international banking system. The Basel Committee was established by the central bank governors of the Group of Ten (G10) countries to encourage cooperation in the prudential supervision of international banks. Though the Committee acts as an informal forum (a club for central banks and other supervisory agencies), and its decisions do not have direct legal binding force upon the member countries, it has become a de facto international regulatory body. A wide array of countries have adopted many of the Committee's resolutions and recommendations, and influence of the Committee extended well beyond its founding mandate. The global financial crisis in 2007 caused distrust IMF and BCBS and as a result the Financial Stability Board was established in 2008. The financial crisis has changed many preconceptions regarding the relationship between financial stability, systemic risk management and prudential supervision. Despite the plethora of international standard-setting bodies, there is no formal legal framework for the allocation of responsibilities and the division of labor among them. The streamlining the international standard-setting bodies and the standards themselves is not only desirable, but necessary, given the mushrooming of bodies with standard-setting responsibilities over the last few years, the potential for overlap and duplication, and the multiplicity of principles financial institutions must take into account. The establishment of these international standard-setting bodies confused countries about which standards to obey.



2- PURPOSE

The main question in this article is how should these international standard-setting bodies cooperate?

3- METHODOLOGY

This article is based on an analytic-descriptive approach the data are gathered from library sources.

4- FINDINGS

Beginning in 1962, the central banks of the ten leading industrialised nations began to meet regularly at the BIS to coordinate central bank policy and to organise lending to each other through the General Arrangements to Borrow. These ten countries became known as the Group of Ten or G10. During the 1960s, the G10 central banks were primarily involved in settling payments in international transactions and buying and selling currencies between one another with a view to maintaining each country's fixed exchange rate parity within the International Monetary Fund's (IMF) foreign exchange rate regime. In the 1960s, the G10 central bank governors established two committees whose secretariats were based at the BIS. The first of these committees was the Eurocurrency Standing Committee (also known as the Markets Committee). Founded in 1962, it was formed to monitor and assess the operations of the then newly established euro currency markets. This Committee later became the Committee on the Global Financial System in 1971. It now deals with broader issues of systemic risk and financial stability. The Committee on Payment and Settlement Systems was formed in 1990 to negotiate and set standards to support the continued functioning of payment and settlement systems.

The crisis has led to significant changes in regulatory standards, stricter supervisory practices and institutional restructuring of financial regulation. The Financial Stability Board and the Basel Committee on Banking Supervision have taken the lead in adopting international regulatory standards to address macro-prudential risks. Since the financial crisis both international bodies have cooperated in developing proposals for macro-prudential reforms by encouraging countries to assess the risks outside the banking sector that can threaten banking and financial stability. In particular, the FSB has analyzed the shadow banking market involving non-bank financial firms engaged in maturity transformation – borrowing short and lending long – and the systemic risks that this may pose to the financial system. The FSB has also adopted principles that states are encouraged to follow for the orderly resolution of large systemically important financial institutions. The FSB's principles and objectives are designed to broaden the scope of prudential supervision to include systemic risks that can arise from excessive lending in the shadow banking industry as well as the risks in the trading, clearing and settlement of securities and derivatives.

5- CONCLUSION

Recommendation 1: The IMF should continue to contribute its considerable skills and knowledge to support the study of the analytical foundations for financial stability policy.

Recommendation 2: The division of labor articulated in the 2008 letter between the IMF and FSB is working well. Within that framework, to improve its efficiency and effectiveness, the IMF should:

- a) Work together with the FSB to identify areas requiring additional attention, especially regarding nonbank intermediation, and coordination work to ensure flaws are rectified.
- b) Strengthen forward-looking processes to coordinate with the FSB, helping to ensure that, as much as possible, information from bilateral surveillance activities be collected in a manner that takes into account future peer reviews and implementation assessment
- c) Strengthen forward-looking processes to coordinate with the FSB peer review exercises, helping to ensure that information from bilateral surveillance activities is both comprehensive and collected in a manner consistent with the needs of future peer reviews.
- d) Coordinate internal Fund processes to ensure that the full range of staff skills across all relevant departments provide timely input into FSB deliberations, evaluations and reports.

Recommendation 3: Regarding its relationship with Standard Setting Bodies, the IMF should:

- a) Be conscious of the potential chilling effect of the Fund's presence in SSBs.
- b) Identify and draw attention to deficiencies in international standards that put the resilience of the financial system at risk.

Recommendation 4: The IMF could contribute to the policy development by:

- a) To the extent possible, collect and compile information from bilateral surveillance in a manner that makes it useful for future post-implementation impact assessments. In addition, where possible, the Fund should make this sort of data easily accessible to researchers.
- b) Use global macroeconomic models of aggregate activity and spillovers, as well as analytical capacities more generally, and knowledge and experience with non-FSB members to contribute to pre- and post-implementation

impact assessments.

- c) Harness expertise on fiscal policy to help focus on its relationship with financial stability.
- d) Employ research resources in a continuing effort to aid in building a coherent financial stability policy framework.
- e) Provide an independent voice to both highlight the needs of the unrepresented and, in internal discussions, advocate for strong rigorous standards that will not jeopardize global financial resilience.

Keywords: Basel Committee on Banking Supervision, International Monetary Fund, Financial Stability Board, International banking standards, Banking regulation and supervision.





مقاله پژوهشی

دوره ۳۰، شماره ۲۴، پاییز و زمستان ۱۴۰۲، ص ۹۷-۱۰۹

همکاری نهادهای بین‌المللی تدوین‌کننده الزامات بانکی در تنظیم مقررات

مجتبی محمدی^{۱*}، محمدجعفر قنبری جهرمی^۲

دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۰۲ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۳۰

چکیده

در پس بحران‌های اقتصادی بزرگ، نهادهایی در سطح بین‌المللی ایجاد شده‌اند تا با تدوین الزامات بانکی ثبات مالی ایجاد نمایند. صندوق بین‌المللی پول با هدف نظارت بر سیاست‌های پولی کشورها، در سال ۱۹۴۴ تأسیس گردید. با شروع روند جهانی شدن و آزادسازی‌های تجاری دهه ۱۹۷۰ میلادی، بحران‌های مالی دامنگیر اقتصاد کشورها شد. برای مقابله با این بحران‌ها، کمیته نظارت بر بانکداری بازل در سال ۱۹۷۴ تأسیس گردید. وقوع بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۷، سبب بی‌اعتمادی به صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل شد و نتیجه آن تأسیس نهادی جدید با عنوان هیئت ثبات مالی در سال ۲۰۰۸ بود. تأسیس این نهادهای بین‌المللی که هر یک خود را متولی تدوین استانداردهای بین‌المللی بانکی می‌دانستند، تعارض و سردرگمی کشورها در تبعیت از این استانداردها را ایجاد نمود. مسئله پژوهش حاضر این است که همکاری نهادهای بین‌المللی تدوین‌کننده الزامات بانکی در تنظیم مقررات بانکی چگونه باید باشد تا در نهایت ثبات مالی ایجاد نماید؟ در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی، اقدام به گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای شده است. در همین راستا ابتدا تلاش‌های یک‌جانبه‌ای که هر یک از نهادهای بین‌المللی برای ایجاد هماهنگی انجام داده‌اند بررسی شده و در قسمت بعد، تلاش‌های چندجانبه آن‌ها مورد مطالعه قرار گرفته است. بر اساس یافته‌های تحقیق، این نهادها با همکاری‌های یک‌جانبه و دوجانبه درصدد ایجاد هماهنگی جهت تدوین استانداردهای بین‌المللی بانکی هستند و نظارت چندلایه آن‌ها امری مطلوب است.

کلیدواژه‌ها: کمیته نظارت بر بانکداری بازل، صندوق بین‌المللی پول، هیئت ثبات مالی، استانداردهای بین‌المللی بانکی، تنظیم مقررات و نظارت بانکی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ دانشجوی دکتری حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
(نویسنده مسئول: mohammadi279mm@gmail.com)

^۲ دانشیار گروه حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۷، هدف از تنظیم مقررات بانکی، حفظ امنیت هر بانک بود، زیرا تصور می‌شد، در صورتی که هر بانک بتواند ریسک‌های ترازنامه خود را به‌خوبی مدیریت نماید، نظام مالی عملکرد مطلوبی خواهد داشت. وقوع بحران مالی جهانی غلط بودن این فرضیه را اثبات نمود و رویکرد تنظیم مقررات بانکی تغییر یافت (Lastra, Op.Cit., para. 3.72). تنظیم مقررات بانکی بر اساس سیاست احتیاطی کلان به‌معنای تدوین اصول و استانداردهایی است که ثبات کل نظام مالی مورد توجه قرار گیرد (Dill, 2020: p.16). وقوع این بحران مالی، موجی از بی‌اعتمادی را نسبت به کمیته بازل و صندوق بین‌المللی پول ایجاد کرد. در نتیجه سران کشورهای جی ۲۰، تصمیم به تأسیس نهادی جدید نمودند تا حافظ ثبات مالی باشد.

تأسیس «هیئت ثبات مالی»^۵ مشکلی بزرگ را ایجاد نمود؛ این که تکلیف کمیته نظارت بر بانک‌داری بازل و صندوق بین‌المللی پول چه خواهد شد؟ بررسی اسناد منتشر شده توسط صندوق بین‌المللی پول در روزهای ابتدایی تأسیس هیئت ثبات مالی نشان می‌دهد که صندوق بین‌المللی پول در آن زمان خود را در نبرد با هیئت ثبات مالی می‌دید و معتقد بود که کشورها به‌جای تأسیس هیئت ثبات مالی، باید مسئولیت ثبات مالی را به صندوق بین‌المللی پول می‌سپردند که تنها سازمان بین‌المللی در این زمینه بود و اکثریت کشورها عضو آن بودند. این سه نهاد بین‌المللی اقدام به انتشار استانداردهای بین‌المللی بانکی می‌نمایند و هر سه خود را حافظ ثبات مالی می‌دانند. تعارض احتمالی بین این استانداردها می‌تواند موجی از سردرگمی را برای کشورها ایجاد کند که از کدام استانداردها باید تبعیت کنند. بانک‌های ایرانی در مقایسه با بانک‌های جهان، اگرچه از نظر تعداد مقالات علمی منتشر شده وضعیت مناسبی دارند، اما از نظر سرمایه نه در سطح جهان و نه در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا از جایگاه مطلوبی برخوردار نیستند. طبق آخرین آمار ارائه شده توسط مؤسسه بنکر مجموع ارزش سرمایه ۳۰ بانک خاورمیانه و آفریقا در سال ۲۰۱۹ برابر ۲۹۷۹ میلیارد دلار برآورد شده است که در این میان بانک‌های امارات متحده عربی ۲۰ درصد سرمایه بانک‌های منطقه، عربستان ۱۸ درصد و آفریقای جنوبی ۱۶ درصد از کل سرمایه را به خود اختصاص داده‌اند که بیش از ۵۰ درصد کل سرمایه سایر بانک‌ها است. بانک ملت ایران در سال ۲۰۲۰ در رتبه ۱۶ بانک‌های خاورمیانه و آفریقا قرار دارد (معتقد و دیگران، ص ۱۴۷).^۶

مقدمه

وقوع جنگ جهانی اول و دوم و نیز رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ میلادی، به‌خوبی نشان داد جهان نیاز به یک ساختار اقتصادی بین‌المللی دارد. در واپسین روزهای جنگ جهانی دوم، مقرر شد سه‌گانه‌ای از سازمان‌های بین‌المللی ستون‌های این ساختار را تشکیل دهند؛ صندوق بین‌المللی پول، بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و در نهایت سازمان بین‌المللی تجارت (Lastra, 2015: para 14.195). ستون‌های اصلی ساختمان اقتصادی بین‌المللی بر روی بنایی مهم استوار شده بودند که عبارت بود از نظام برتون وودز که در آن برابری واحدهای پولی در برابر یکدیگر تثبیت شده بود. شروع فرآیند جهانی شدن، با اتفاقی بزرگ همراه شد و پی‌بنای اصلی ساختمان اقتصاد جهانی فروریخت. نظام برتون وودز در اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی دچار فروپاشی شد (Gortsos, 2012: p.120). افزایش حجم تجارت جهانی در نتیجه فرآیند جهانی شدن و فقدان معادله‌ای برای تعیین برابری واحدهای پولی، فضایی مه‌آلود در جهان ایجاد کرد که نتیجه آن آشوب مالی بود که همچنان پس-لرزه‌های آن در کشورها ادامه دارد و بحران‌های مالی یکی پس از دیگری کشورها را تا مرز فروپاشی اقتصاد پیش می‌برد. در اوایل دهه ۱۹۷۰ و با بهانه جهانی شدن، کشورها اقدام به حذف مقررات محدودکننده تجارت می‌کردند تا سهم بیشتری از رشد اقتصادی نصیب آن‌ها شود. اما حذف مقررات محدودکننده بانکی، اقدامی هولناک بود که در همان آغاز، ورشکستگی بانک‌های مهمی را در پی داشت. برای مقابله با این روند، بانک بین‌المللی تسویه، اقدام به تأسیس «کمیته نظارت بر بانک‌داری بازل»^۱ نمود تا از طریق تدوین استانداردهای بین‌المللی بانکی، حافظ ثبات مالی باشد. به-این ترتیب، در سال ۱۹۷۴ کمیته نظارت بر بانک‌داری بازل متولد شد. «صندوق بین‌المللی پول»^۲ نیز از ۱۹۴۴ مسئولیت نظارت بر سیاست‌های پولی کشورها را بر عهده داشت.^۳

وقوع بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۷ اقتصاد بسیاری از کشورها را تا مرز فروپاشی برد و کشورهای اتحادیه اروپا را غرق در بحران بدهی نمود. بحران مالی جهانی نشان داد که هم در ماهیت مقررات بانکی مشکل وجود دارد و هم در ساختارهای شکل‌به‌همین سبب از نظر ماهوی، تنظیم مقررات بانکی بر اساس «سیاست احتیاطی کلان»^۴ و از نظر شکلی، ترسیم ساختارهای جدید ملی و بین‌المللی ضروری تشخیص داده شد. تا قبل از وقوع

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>, accessed on 07/10/2022.

⁴ Macro-Prudential Policy

⁵ Financial Stability Board (FSB)

^۶ معتقد، صابر و دیگران؛ جهانی شدن شبکه بانکی ایران (مطابق با استانداردهای بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول). ۱۴۰۰، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

¹ Basel Committee on Banking Supervision (BSBS)

² International Monetary Fund (IMF)

³ Articles of Agreement of the International Monetary Fund, adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, 1944, Reprinted March 2020, available at:

توجه قرار می‌دهد. (ج) اقدام به تنظیم دستورالعمل‌های ارشادی نموده و از تأسیس شوراهای نظارتی حمایت نماید. (چ) از برنامه‌ریزی برای مدیریت وقوع بحران مالی برون‌مرزی، خصوصاً نسبت به مؤسسات مالی مهم از نظر ریسک سیستماتیک، حمایت نماید. (ح) با صندوق بین‌المللی پول برای اعمال برنامه «اعمال هشدارهای زودهنگام»^۳ همکاری نماید. (خ) اجرای تعهدات، استانداردها و توصیه‌ها توسط کشورها در سرزمین خودشان را بهبود بخشیده و بر افشای اطلاعات توسط کشورها نظارت نماید. (د) هر نوع وظیفه دیگری که در جریان انجام امور مورد توافق کشورها قرار گیرد و تحت شمول چارچوب منشور باشد را بر عهده بگیرد»^۴. مشخص است که طراحان منشور هیئت ثبات مالی به خوبی آگاه بوده‌اند که از یک طرف هم‌پوشانی وظایف با سایر نهادها را مورد توجه قرار دهند و از طرف دیگر حوزه‌هایی که را که تحت شمول سایر نهادهای بین‌المللی نیست، جزء قلمرو وظایف هیئت ثبات مالی لحاظ نمایند (Gortsos, Op. Cit., p. 143). بند ۲ ماده ۲ منشور ثبات مالی صریحاً به این موضوع اختصاص دارد؛ «هیئت ثبات مالی همکاری بین نهادهای تدوین‌کننده مقررات را افزایش می‌دهد تا هم‌پوشانی در فعالیت‌ها و نیز خلأها را مورد توجه قرار دهد و در پرتو تغییر مقررات ساختاری در سطح ملی و منطقه‌ای مرزبندی‌های مربوط به مقررات احتیاطی و ریسک سیستماتیک ... را روشن نماید»^۵. بند ۳ ماده فوق نیز بیان می‌کند: «به منظور توجه به خلأهای مقرراتی که نظام مالی را در معرض ریسک سیستماتیک قرار می‌دهد، در حوزه‌هایی که تحت قلمرو هیچ‌یک از نهادهای بین‌المللی تدوین‌کننده مقررات نیست و یا پیامدهای برون‌مرزی دارد، هیئت ثبات مالی باید اصول و استانداردهایی وضع نماید یا این که هماهنگی‌های لازم را با نهادهای تدوین‌کننده مقررات و سایر نهادها برای وضع آن‌ها انجام دهد»^۶. تلاش هیئت ثبات مالی برای همکاری با نهادهای تنظیم‌کننده استانداردهای بین‌المللی نه تنها در منشور، بلکه در گزارش‌هایی که بعدها نیز منتشر شده، مورد تأکید قرار گرفته است؛ برای مثال بعد از همه‌گیری ویروس کووید ۱۹، هیئت ثبات مالی در آوریل سال ۲۰۲۰ گزارشی منتشر نمود و ضمن تشریح تبعاتی که این همه‌گیری بر ثبات مالی خواهد داشت، بر لزوم همکاری بین نهادهای بین‌المللی تنظیم‌کننده استانداردهای بین‌المللی تأکید نمود.^۷

بنابراین، پرسشی که در پژوهش حاضر به دنبال یافتن پاسخ آن هستیم این است که نحوه همکاری نهادهای تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی بانکی بر اساس سیاست احتیاطی کلان به چه صورت است؟ برای پاسخ به این پرسش، ابتدا بررسی می‌کنیم هر یک از نهادهای بین‌المللی تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی بانکی؛ یعنی هیئت ثبات مالی، صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل به طور یک‌جانبه چه تلاش‌هایی برای ایجاد زمینه همکاری با سایر نهادها انجام داده‌اند. سپس همکاری دوجانبه بین هر یک از نهادهای فوق را مطالعه می‌نماییم.

۱. تلاش‌های یک‌جانبه نهادهای بین‌المللی برای ایجاد

زمینه همکاری

۱.۱. تلاش هیئت ثبات مالی برای ایجاد زمینه

همکاری

یکی از اهداف تأسیس هیئت ثبات مالی، همکاری با نهادهای تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی است (Wellerdt, 2015: p.48). در همین راستا، ماده ۲ منشور هیئت ثبات مالی در راستای ترسیم چارچوب ساختاری فعالیت‌های هیئت ثبات مالی سعی نموده است که به هدف فوق برسد.^۱ در بند اول ماده ۲ منشور، به بخشی از مأموریت‌های هیئت ثبات مالی اشاره شده است. با بررسی مأموریت‌ها و وظایف محول شده روشن است که موضوع همکاری با سایر نهادهای تدوین‌کننده مقررات احتیاطی بسیار مهم بوده است.^۲ مطابق بند اول ماده ۲ منشور وظایف هیئت ثبات مالی عبارتند از: «(الف) آسیب‌های مؤثر بر نظام مالی جهانی را ارزیابی نموده و بر اساس سیاست احتیاطی کلان، مقررات و نظارت‌هایی را که برای توجه به این آسیب‌ها لازم است به صورت دوره‌ای و مداوم مورد بازنگری قرار خواهد داد. (ب) هماهنگی و تبادل اطلاعات بین مقامات مسئول ثبات مالی را ارتقا خواهد داد. (پ) با در نظر گرفتن پیشرفت‌های بازار و پیامدهای آن، به مقررات نظارت نموده و توصیه‌های لازم را انجام خواهد داد. (ت) با در نظر گرفتن بهترین رویه‌ها، به تدوین استانداردهای قانونی نظارت نموده و توصیه‌های لازم را انجام خواهد داد. (ث) به صورت مشترک با نهادهای تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی اقدام به توسعه سیاست‌ها نموده و هماهنگی بین آن‌ها را انجام خواهد داد تا تضمین نماید که کار آن‌ها در زمان مقرر و به صورت هماهنگ انجام می‌شود و بر اولویت‌ها تمرکز داشته و خلأهای موجود را مورد

³ Early Warning Exercises (EWE)

⁴ Article 2(1) Financial Stability Board Charter.

⁵ Article 2(2) Financial Stability Board Charter.

⁶ Article 2(3) Financial Stability Board Charter.

⁷ COVID-19 pandemic: Financial stability implications and policy measures taken, Financial Stability Board, 15 April 2020, available at: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P150420.pdf>.

¹ Financial Stability Board Charter, available at: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>, Accessed on 07/05/2022.

² The Financial Stability Board and International Standards, CIGI G20 Papers, No.1, June 2010, available at: https://www.cigionline.org/static/documents/g20_no_1_2.pdf, p. 7.

اختیارات آن به بخش‌های مالی و بازارهای برون‌مرزی گسترش می‌یابد» (Palmer and Tok, 2011: para 15). صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۲ گزارشی در خصوص سرریز شدن ریسک‌های انباشته منتشر نمود.^۵ این گزارش، تلاش‌های صندوق بین‌المللی پول در تمرکز نسبت به ارتباط بخش‌های مالی کشورهای مختلف را نشان داد و اثبات نمود که همان‌طور که فرایند جهانی شدن اقتصاد در حال وقوع است، نظارت‌ها نیز باید به تناسب جهانی شوند.^۶ بعدها در سال ۲۰۱۳، صندوق بین‌المللی پول به این نتیجه رسید که باید سازوکاری طراحی کند که هماهنگی بین نهادهای مسئول سیاست‌های احتیاطی کلان را در سطح ملی و بین‌المللی تضمین نماید. صندوق در این گزارش اعلام نمود که بحران مالی جهانی لزوم همکاری بین کشورهای مختلف را در تدوین سیاست‌های احتیاطی کلان آشکار نموده است. صندوق بین‌المللی پول که سابقاً خود را تنها سازمان متولی حفظ ثبات مالی می‌دانست، این بار عقب‌نشینی قابل توجهی از مواضع سابق خود نمود و باصراحت بر نقش هیئت ثبات مالی در تدوین استانداردهای بین‌المللی و کمک به مقامات مسئول کشورهای اذعان نمود. همچنین بر نقش کشورهای گروه جی ۲۰ تأکید نمود و اعلام کرد که صندوق بین‌المللی پول در این فرایند نقش هماهنگ‌کننده را برعهده خواهد داشت (Viñals, 2013: 44).

اما بالاخره در سال ۲۰۱۸، صندوق بین‌المللی پول مجبور شد به این موضوع مهم اذعان نماید که بخشی از وظایف این صندوق در اثر تأسیس نهادهای بین‌المللی پول تحت تأثیر قرار گرفته است. مطابق گزارش منتشر شده، «تأسیس هیئت ثبات مالی سبب شده صندوق بین‌المللی پول جایگاهی متزلزل داشته باشد. چرا رؤسای کشورهای گروه جی ۲۰، از صندوق بین‌المللی پول تقاضای بر عهده گرفتن مسئولیت اصلاح مقررات راجع به ثبات مالی را نمودند؟ علی‌رغم این که صندوق بین‌المللی پول یک مؤسسه جهانی و دارای ۱۹۰ کشور عضو است، در فرایند اصلاح قوانین برای پاسخ به بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸، صندوق بین‌المللی پول نادیده انگاشته شده است». البته به نظر می‌رسد کشورهای گروه جی ۲۰ عالمانه و عامدانه، مسئولیت اصلاح مقررات بر اساس سیاست احتیاطی کلان را به هیئت ثبات مالی سپرده‌اند و جایگاهی برای صندوق بین‌المللی پول قائل نشده‌اند و دلیل آن را می‌توان در منفعل بودن صندوق بین‌المللی پول در صدور هشدار پیش از وقوع

۲.۱. تلاش صندوق بین‌المللی پول برای ایجاد زمینه همکاری

عضویت صندوق بین‌المللی پول در هیئت ثبات مالی

در سال ۲۰۰۶ صندوق بین‌المللی پول گزارشی در مورد سازوکار برنامه ارزیابی بخش مالی منتشر نمود و مدعی شد که نظارت‌های مبتنی بر این سازوکار سبب بهبود توانایی بخش مالی شده است و موجب شده تا ارتباط بین آسیب‌های بخش مالی با مسائل مربوط به اقتصاد کلان آشکار شود.^۱ صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۰ به این نتیجه رسیده بود که برخی شاخص‌های کلان اقتصادی بر ثبات مالی مؤثر هستند و در تلاش بود تا مجموعه‌ای از این شاخص‌ها را گردآوری نماید (Evans et al, 2000: p.27). به این ترتیب، صندوق بین‌المللی پول تغییر رویکرد به تنظیم مقررات بانکی بر اساس سیاست احتیاطی کلان را در دستور کار خود قرار داد.

در سپتامبر سال ۲۰۱۰، صندوق بین‌المللی پول قبول کرد که به عضویت هیئت ثبات مالی درآید و بعد از مشورت‌های طولانی، سرانجام در ماه مارس سال ۲۰۱۳ عضو رسمی هیئت ثبات مالی شد.^۲ بعد از این تاریخ، صندوق بین‌المللی پول، همواره نقش فعالی در حمایت از هیئت ثبات مالی داشته است. به این ترتیب صندوق بین‌المللی پول نقش برجسته هیئت ثبات مالی و سایر نهادهای بین‌المللی در توسعه قواعد جدید و چارچوب مقرراتی پذیرفت.^۳ در داخل هیئت ثبات مالی، وظیفه صندوق بین‌المللی پول بازبینی ریسک‌های مالی جهانی و به اشتراک گذاشتن دیدگاه‌های مربوط به اصلاح مقررات است. بنابراین، صندوق بین‌المللی پول و هیئت ثبات مالی نقش مکمل در مقابل یکدیگر دارند و با همکاری دو جانبه به ریسک‌های جهانی نظام‌های مالی نظارت می‌نمایند.^۴

در سال ۲۰۱۱ نیز، صندوق بین‌المللی پول در قالب گزارشی اعلام نمود که صندوق بین‌المللی پول، یک «مشاور ثبات مالی جهانی» محسوب می‌شود و این که «صندوق بین‌المللی پول، تنها سازمانی است که ثبات مالی جهانی را تضمین می‌نماید و دست در دست سایر نهادهای بین‌المللی از جمله هیئت ثبات مالی، بانک بین‌المللی تسویه و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و نیز مقامات ملی و منطقه‌ای فعالیت می‌نماید. تنها صندوق بین‌المللی پول است که به طور واقعی دارای وجهه چندجانبه و جهانی است و شامل کشورهای مختلف با سطوح متفاوت توسعه‌یافتگی است و

(June 2009), Chapter 8: The Role of the EU in Global Supervision and Regulation, para 203.

⁵ Consolidated Spillover Report in 2012.

⁶ IMF, "Consolidated Spillover Report – Implications from the Analysis of the Systemic-5" (11 July 2011), available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/071111.pdf>.

¹ IMF Independent Evaluation Office, "Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program" (5 January 2006).

² IMF, "IMF Membership in the Financial Stability Board" (March 2013) Public Information Notice No 33.

³ IMF Independent Evaluation Office, Financial Surveillance Evaluation Report 2019, p.3.

⁴ House of Lords, European Union Committee, "The Future of EU Financial Regulation and Supervision"

کشورهای عضو هیئت ثبات مالی نیز خود را متعهد می‌دانند که مشمول ارزیابی‌های دوره‌ای، تقریباً دو یا سه ساله، قرار بگیرند و از روش برنامه جامع ارزیابی بخش مالی صندوق بین‌المللی پول تبعیت نمایند و در این زمینه، مقررات احتیاطی کلان یکی از عناصر کلیدی است.^۷

نظارت چندجانبه صندوق بین‌المللی پول، اقتصاد جهانی را مورد هدف قرار داده و به دو روش انجام می‌شود؛ «گزارش ثبات مالی جهانی»^۸ و «برنامه هشدار زودهنگام»^۹. صندوق بین‌المللی پول هر دو سال یک بار، اقدام به انتشار گزارش ثبات مالی جهانی می‌نماید و در این گزارش آسیب‌های موجود و ریسک‌های کلیدی در نظام مالی جهانی را ارزیابی می‌کند. البته گزارش ثبات مالی جهانی، تنها گزارشی نیست که در زمینه ریسک‌های جهانی تدوین می‌شود. در «گزارش سالانه بانک بین‌المللی تسویه»^{۱۰} نیز پیشرفت‌های مالی و اقتصادی مورد تحلیل قرار می‌گیرد، این گزارش عمدتاً بر مقررات ناظر بر ثبات مالی و سیاست‌های پولی تمرکز دارد. همچنین بانک بین‌المللی تسویه در گزارش «ارزیابی فصلی»^{۱۱}، اقدام به ارائه تحلیل‌هایی در مورد توسعه بازارهای مالی و بانکداری بین‌المللی می‌نماید (Zettelmeyer, Op. Cit., p. 18-23).

۳.۱. تلاش کمیته بازل برای ایجاد زمینه همکاری

در اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی، نظام برتون وودز دچار فروپاشی شد و نبود معادله‌ای برای تشخیص میزان برابری واحدهای پولی در برابر یکدیگر، آشوب مالی را برای کشورها به همراه داشت. به سبب ارتباط بانک‌های بزرگ در سطح جهان با یکدیگر، ورشکستگی بانکی در یک کشور، می‌توانست موجب ورشکستگی بانکی در کشور دیگر گردد (Gortsos, Op. Cit., p. 175). برای مثال، بانک هرشتات آلمان در سال ۱۹۷۴ ورشکسته شد و بانک‌های زیادی را در جهان غرق در بدهکاری نمود؛ از جمله این که سبب ورشکستگی بانک مالی فرانکلین در نیویورک شد. سرایت آشوب در بازارهای مالی کشورها، درسی بزرگ با خود به ارمغان آورد؛ «ثبات مالی، یک کالای عمومی جهانی است». بنابراین همان‌طور که کشورها برای حل مشکل نازک شدن لایه اوزون به دنبال همکاری در سطح جهانی هستند؛ برای ریشه‌کن شدن ویروس کووید ۱۹ به یکدیگر واکنس اهدا می‌کنند؛ برای حفظ ثبات مالی نیز باید با یکدیگر همکاری نمایند (Ibid., p. 124). در همین راستا، کمیته نظارت بر بانکداری بازل در همان

بحران مالی جهانی یافت. این امر سبب گسیل موج عظیمی از انتقادات به سمت صندوق بین‌المللی پول شد که چطور به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر بین‌المللی که وظیفه حفظ ثبات مالی را برعهده داشته است، اساساً نتوانسته متوجه وقوع بحران مالی و صدور هشدار در مورد آن نماید.^۱

نظارت دوجانبه و چندجانبه صندوق بین‌المللی پول

نظارت مالی یکی از مهم‌ترین وظایف صندوق بین‌المللی پول است^۲ و به دو طریق انجام می‌شود؛ در نوع اول که «نظارت دوجانبه»^۳ نامیده می‌شود، به این صورت است که صندوق بین‌المللی پول بر فعالیت‌های یک کشور معین تمرکز می‌نماید و نوع دوم که «نظارت چندجانبه»^۴ نامیده می‌شود، به این صورت است که صندوق بین‌المللی پول وضعیت نظام مالی جهانی را مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌دهد (Lastra, Op. Cit., para 13.92). هر دو نوع نظارت برای شناسایی منابع عدم‌ثبات مالی و نظارت بر اساس احتیاط کلان، لازم و ضروری هستند (Zettelmeyer, 2018: p. 2). در هر دو نوع نظارت صندوق بین‌المللی پول، همکاری با سایر نهادهای بین‌المللی ملموس است.

نظارت دوجانبه صندوق بین‌المللی پول با دو روش انجام می‌شود؛ روش اول «برنامه ارزیابی بخش مالی»^۵ و روش دوم «مشاوره موضوع ماده ۴ صندوق بین‌المللی پول»^۶. روش برنامه ارزیابی بخش مالی از سال ۱۹۹۹ به کار گرفته شد و بانک جهانی به صورت داوطلبانه در آن مشارکت می‌نماید (Gortsos, Op. Cit., p. 152). بعد از وقوع بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸، این روش برای ۲۹ کشور که از نظر ریسک سیستماتیک مهم محسوب می‌شوند، اجباری شد و به صورت دوره‌ای انجام می‌شود. در این روش نظارتی، سه موضوع مورد ارزیابی قرار می‌گیرد: ارزیابی ریسک‌های عمده‌ای که ثبات مالی را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد؛ چارچوب‌های نظارتی ثبات مالی کشورها و در نهایت اختیارات مقامات ملی برای مدیریت بحران‌های مالی. روش شماره موضوع ماده ۴، به معنای ارزیابی دوره‌ای نگرانی‌های بخش مالی یک کشور است. از سال ۲۰۱۴، تحلیل‌های مالی کلان را نیز شروع نمود که شامل ریسک‌های سیستماتیک، تحلیل سرریز برون‌مرزی ریسک و نظارت بر مقررات احتیاطی کلان و مؤسسات می‌شود (Zettelmeyer, Op. Cit., p. 2). علاوه بر نظارت دوجانبه صندوق بین‌المللی پول، مطابق ماده ۶ منشور هیئت ثبات مالی،

⁴ Multilateral Surveillance.

⁵ Financial Sector Assessment Program (FSAP).

⁶ The IMF article IV Consultations.

⁷ Article 6 (d), Financial Stability Board Charter.

⁸ Global Financial Stability Report (GFSR).

⁹ Early Warning Exercises (EWE).

¹⁰ BIS Annual Report.

¹¹ Quarterly Reviews.

¹ IMF Independent Evaluation Office, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland and Portugal" (2016) Evaluation Report, available at <<https://ieo.imf.org/en/ourwork/Evaluations/Completed/2016-0728-the-imf-and-the-crises-in-greece-ireland-andportugal>>.

² Article IV, Articles of Agreement of the International Monetary Fund.

³ Bilateral Surveillance.

سال‌های اول فروپاشی نظام برتون وودز و شروع آشوب در بازارهای مالی تأسیس شد تا از طریق همکاری کشورها و تدوین حداقل استانداردهای بین‌المللی ناظر بر تنظیم مقررات و نظارت بر بانکداری، ثبات مالی را برای همه تضمین نماید (Basel Committee on Banking Supervision, 2014: p.1). یکی از خلأهای مهمی که در تدوین استانداردهای بین‌المللی بانکی وجود دارد، مشارکت تعداد کم کشورها در فرآیند تدوین استانداردهای بین‌المللی بانکی است. به همین دلیل، نهادهای بین‌المللی تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی بانکی با چالش بزرگ مشروعیت مواجه هستند (Wellerdt, Op. Cit., p. 95). برای مثال، «پیمان سرمایه بازل^۱» که توسط کمیته بازل تدوین شده است، صرفاً با مشارکت کشورهای گروه جی ۱۰ بوده است؛ صندوق بین‌المللی پول نیز اگرچه سازمانی است که اکثریت قابل توجه کشورها در آن عضو هستند، اما مدیریت آن همواره در اختیار کشورهای معدودی بوده است و کشورهای با اقتصاد نوظهور نقشی در مدیریت این سازمان نداشته‌اند. هیئت ثبات مالی نیز که متوجه چالش مشروعیت بود، با افزایش دوازده کشور غیر از کشورهای جی ۲۰ تلاش نمود این مشکل را حد کند، اما به‌واقع مشکل هم‌چنان باقی است. از طرفی، نظر به این که استانداردهای بین‌المللی بانکی تدوین شده توسط این نهادها، مبتنی بر حقوق نرم هستند (Lastra, Op.Cit., para 14.07). نبود ضمانت‌اجرای قاطع، در کنار مشکل مشروعیت، گریه بزرگ در مسیر رسیدن به ثبات مالی در سطح بین‌المللی می‌تواند باشد حال سایر کشورها، خصوصاً کشورهای با اقتصاد نوظهور چرا باید ملزم به رعایت این الزامات باشند (Alexander, 2019: 74)?

۲. تلاش‌های چندجانبه نهادهای بین‌المللی برای همکاری

۱.۲. همکاری دوجانبه هیئت ثبات مالی و کمیته بازل

هیئت ثبات مالی و کمیته نظارت بر بانکداری بازل، در زمینه تدوین مقررات ناظر بر ریسک‌های احتیاطی کلان از سایر نهادهای متولی امر پیشی گرفته‌اند. از زمان وقوع بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۷، هر دو نهاد بین‌المللی فوق در توسعه طرح‌های اصلاح مقررات بر اساس سیاست احتیاطی کلان با یکدیگر همکاری نموده‌اند و کشورها را تشویق نموده‌اند که ریسک‌های خارج از بخش بانکداری را ارزیابی کنند که می‌تواند ثبات مالی و بانکی را تهدید کنند. به عنوان نمونه، هیئت ثبات مالی «بازار بانکداری سایه^۵» را مورد تحلیل قرار داده است که شامل مؤسسات مالی غیربانکی می‌شود که مشغول قرض گرفتن وجوه از مشتریان و قرض دادن آن به سایر مشتریان هستند و ریسک سیستماتیک برای نظام مالی ایجاد می‌کنند. همچنین هیئت ثبات مالی اصولی را در خصوص نحوه تسویه دیون و مطالبات مؤسسات مالی مهم تدوین نموده است و کشورها را تشویق می‌کند که آن‌ها را رعایت کنند. اهداف و اصول هیئت ثبات مالی به نحوی طراحی شده است که قلمرو نظارت‌های احتیاطی توسعه پیدا کند تا آن دسته از ریسک‌های سیستماتیک را نیز شامل شود که از قرض دادن بیش از حد وجوه در حوزه بانکداری سایه ایجاد می‌شوند یا ریسک‌هایی که از تجارت و تسویه اوراق بهادار و اوراق مشتقه ناشی می‌شوند (Alexander, Op. Cit.: p 78).

کمیته بازل خیلی زود پی به مشکل مشروعیت برد. یکی از مشکلاتی که مقررات بیانیه بازل دو با آن مواجه شد، این بود که الزامات آن بدون توجه به نیازهای کشورهای غیرعضو تدوین شده بود. به همین سبب، از سال ۱۹۹۶، کمیته بازل تلاش نمود کشورهای غیر از کشورهای جی ۱۰ را نیز در فرآیند تدوین استانداردهای بین‌المللی بانکی، مشارکت دهد. علت این اقدام، گزارشی بود که وزیرای مالی کشورهای جی ۷، تدوین نمودند و بر ضرورت نظارت مؤثر در بازارهای مالی مهم، از جمله بازارهای مالی کشورهای با اقتصادی نوظهور تأکید نمودند (Basel Committee on Banking Supervision, Op. Cit.: p.2). در ماده ۴ منشور کمیته نظارت بر بانکداری بازل، تصریح شده است که امکان الحاق اعضای جدید به این کمیته وجود دارد و البته در اتخاذ تصمیم در مورد الحاق عضو جدید، اهمیت بخش بانکداری آن کشور برای ثبات مالی بین‌المللی در نظر گرفته خواهد شد (Gortsov, Op. Cit.: p. 78).

⁴ Article 16, Basel Committee on Banking Supervision Charter.

⁵ Shadow banking market.

¹ Basel Capital Accord

² <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm>, accessed on: 07/09/2022.

³ Article 15, Basel Committee on Banking Supervision Charter.

صندوق بین‌المللی پول که مسئولیت حفظ ثبات مالی را برعهده داشت، موفق به ارائه هشدارهای لازم در خصوص وقوع بحران مالی جهانی نشد. به همین دلیل برای اصلاح سازوکارهای حکمرانی بر ساختار مالی بین‌المللی، هیئت ثبات مالی تأسیس شد (Cecchetti, 2018: p. 6).

با در نظر گرفتن هدف از تأسیس هیئت ثبات مالی و با توجه به گزارش‌های سالانه صندوق بین‌المللی پول، ممکن است به نظر برسد هم‌پوشانی اهداف و وظایف صندوق بین‌المللی پول و هیئت ثبات مالی نوعی تعارض ایجاد می‌کند. رابطه صندوق بین‌المللی پول با هیئت ثبات مالی را باید با تحلیل مکاتباتی یافت که به‌طور مشترک بین مدیران صندوق بین‌المللی پول و هیئت ثبات مالی تنظیم و برای سران کشورهای جی ۲۰ ارسال شد. این مکاتبه در واقع به‌طور غیررسمی مرزبندی همکاری بین این دو نهاد را ترسیم نموده است. این مکاتبه در آغازین روزهای تأسیس هیئت ثبات مالی و به‌طور دقیق در سوم نوامبر سال ۲۰۰۸ به رشته‌تحریر درآمد.^۴ در این مکاتبه تأکید شده است که صندوق بین‌المللی پول به این منظور طراحی شده است که در نظارت بر نظام مالی جهانی مدیریت کار را در دست بگیرد، چشم‌اندازی جهانی برای اقتصاد کلان و ریسک‌های مالی کلان ایجاد کند و مسائل نوظهور را تحلیل نماید. اما هدف از تأسیس هیئت ثبات مالی این است که در مسائل مربوط به نظارت و تنظیم مقررات، اداره امور را در دست بگیرد.^۵ اگرچه در مکاتبه فوق، به عضویت صندوق بین‌المللی پول در هیئت ثبات مالی اشاره‌ای نشد و این موضوع جهت مطالعات بیشتر در دستور کار قرار گرفت.^۶ نهایتاً پس از حدود دو سال مذاکره و مشورت، صندوق بین‌المللی پول تقاضای عضویت در هیئت ثبات مالی را ارائه نمود و این درخواست مورد موافقت قرار گرفت.^۷ در سال‌های بعد مجدداً تأکید شد که هیئت ثبات مالی به این منظور تأسیس شده است که مرجع اصلی پیش‌برد دستور جلسات کشورهای گروه جی ۲۰ باشد و نقش صندوق بین‌المللی پول این است که به استانداردهای وضع‌شده توسط نهادهای بین‌المللی مقررات نظارت نموده و اجرای صحیح آن‌ها را رصد نماید.

یکی از نمونه‌های بارز همکاری هیئت ثبات مالی و صندوق بین‌المللی پول، تهیه و انتشار گزارش‌هایی با هدف پوشش خلأهای اطلاعاتی است. در سال ۲۰۱۵ اولین گزارش و در ماه ژوئن سال ۲۰۲۲ دومین گزارش منتشر شد. بعد از وقوع بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۷، تلاش قابل‌توجهی در راستای پوشش خلأهای

در حوزه بانکداری بین‌المللی، هیئت ثبات مالی علاوه بر نظارت‌های احتیاطی در مورد بانک‌هایی که فعالیت برون‌مرزی دارند، مقامات ناظر کشورهای میزبان را تشویق نموده است که به صورت داوطلبانه در کالج‌های نظارتی شرکت نمایند تا بتوانند به فعالیت‌های برون‌مرزی بانک‌ها نظارت نمایند. مهم‌ترین عملکرد این کالج‌های نظارتی عبارت است از تبادل اطلاعات بین مقامات ناظر، هماهنگی بین مقامات ناظر و بانک‌ها، تشریک مساعی داوطلبانه در انجام مسئولیت‌ها و تصمیم‌گیری مشترک در مورد مدل‌های نظارت معتبر که نمونه‌هایی از آن را در مقررات بازل دو و بازل سه می‌توان یافت. این کالج‌های نظارتی همچنین محلی برای ارزیابی ریسک‌ها و نیز تصمیم‌گیری در مورد الزامات سرمایه‌ای مبتنی بر ریسک هستند. از طرفی می‌توانند هماهنگی‌ها و برنامه‌ریزی‌های لازم بین مقامات ناظر را برای آمادگی در مواقع اضطراری از جمله مدیریت بحران‌های مالی فراهم نمایند (Ibid.: p. 79). در نهایت ماده ۱۶ منشور کمیته بازل که در سال ۲۰۱۸ اصلاح شد، تصریح نمود که کمیته بازل به عضویت هیئت ثبات مالی درآمده است.^۱

۲.۲. همکاری دو جانبه هیئت ثبات مالی و صندوق

بین‌المللی پول

برای یافتن پاسخ این پرسش که نحوه همکاری هیئت ثبات مالی و صندوق بین‌المللی پول چگونه است، ضروری است نگاهی کوتاه به سابقه تأسیس هیئت ثبات مالی و فلسفه آن انداخت. در نتیجه بحران مالی جهانی، ضعف‌های ساختار مالی جهانی آشکار شد. سران کشورهای جی ۲۰ در «نشست لندن ۲» اقدام به تأسیس هیئت ثبات مالی نمودند و این نهاد جایگزین نهاد سلف خود، یعنی «مرجع ثبات مالی ۳» شد (Gortsos, Op. Cit.: p. 145). تأسیس این نهاد، عملاً صندوق بین‌المللی پول را در زمینه نظارت بر ثبات مالی در وضعیت متزلزلی قرار داد. مسئله‌ای که مطرح می‌شود این است که چرا سران کشورهای جی ۲۰، برای نظارت بر ثبات مالی بعد از بحران مالی جهانی اقدام به استفاده از پتانسیل صندوق بین‌المللی پول یا کمیته نظارت بر بانکداری بازل نمودند و ترجیح دادند با تأسیس نهادی جدید، این مسئولیت را به هیئت ثبات مالی بسپارند. فلسفه تأسیس هیئت ثبات مالی این بود که در نتیجه بحران مالی جهانی، موجی از بی‌اعتمادی نسبت به صندوق بین‌المللی پول ایجاد شده بود و سران کشورهای جی ۲۰ معتقد بودند

⁶ International Monetary Fund, "IMF Membership in the Financial Stability Board", 2010, August 10 (Washington).

⁷ International Monetary Fund, "IMF Membership in the Financial Stability Board", 2013, Public Information Notice (PIN) No. 13/33, March 22 (Washington).

¹ Article 16, Basel Committee on Banking Supervision Charter.

² London Summit

³ Financial Stability Forum

⁴ Ibid., p. 7.

⁵ Joint Letter of the FSF Chairman and the IMF Managing Director to G20 Ministers and Governors, 13 November 2008, available at <https://www.fsb.org/2008/11/r_081113/>.

مالی نمود. از آن زمان به بعد، صندوق بین‌المللی پول نقش فعالی در بازبینی و تجدیدنظر دوره‌ای در خصوص اصول نظارت مؤثر بر بانکداری برعهده دارد و در «گروه ارتباطی اصول اصلی»^۴ مشارکت دارد (Cecchetti, Op. Cit.: 14).

بررسی عدم‌انطباق قوانین داخلی با مقررات کمیته بازل وظیفه‌ای غیرمتمركز و بر عهده خود دولت‌های عضو است و سازمان‌های بین‌المللی، اعم از بانک بین‌المللی تسویه و یا سایر ارگان‌های بین‌المللی نظارتی نسبت به آن ندارند (Norton, 1995). کمیته بازل برای تضمین این که استانداردهایش از ناحیه کشورها مورد پذیرش قرار می‌گیرد، از صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی انتظار دارد که نقش نظارتی در بررسی الحاق کشورها ایفا نمایند (K Alexander, Op. Cit.: p 70).

در ابتدا قرار بود که اصول و استانداردهای کفایت سرمایه کمیته بازل در مورد نظارت تلفیقی صرفاً نسبت به آن دسته از مؤسسات اعتباری اعمال گردد که در کشورهای گروه جی ۱۰ تأسیس شده‌اند و فعالیت‌های برون‌مرزی دارند. اما این رویه در سال ۱۹۹۸ و در جریان بحران مالی آسیا به اصرار وزرای مالی کشورهای عضو گروه جی ۷ و مؤسسات بزرگ مالی جهانی تغییر کرد و کمیته بازل رضایت خود را در مورد اصلاح مقررات پیمان بازل و تدوین مقررات بازل دو اعلام نمود، به نحوی که این مقررات نسبت به تمام کشورهای که بانک‌ها در آن‌ها فعالیت برون‌مرزی دارند، اعمال گردد. در آن زمان بسیاری از کشورهای غیرعضو اقدام به درج استانداردهای بازل در چارچوب مقرراتی خود نموده بودند و این امر دلایل متعددی داشت؛ از جمله ارتقای سلامت بانک‌های تجاری، افزایش رتبه‌بندی اعتباری بانک‌ها در بازارهای مالی بین‌المللی و نیل به استاندارد بین‌المللی شناخته شده جهانی. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی کشورهای متعددی را ملزم نموده‌اند که به مقررات پیمان بازل ملحق شوند و یا تلاش واقعی به اجرای این مقررات نمایند. تمام کشورهای عضو کمیته بازل در هنگام صدور مجوز، بانک‌های خارجی را ملزم می‌نمایند که مقررات داخلی کشورشان اقدام به پذیرش مقررات پیمان بازل و سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نموده است. شهرت جهانی و سیگنال‌های بازار نیز در ایجاد مشوق‌هایی برای مشورهای غیرعضو نقش مهمی دارند تا به استناد آن اقدام به پذیرش مقررات پیمان بازل نمایند. بسیاری از کشورهای غیرعضو به این امر پی‌برده‌اند که بانک‌های خود را ملزم به پذیرش استانداردهای کفایت سرمایه مشابه نمایند تا به این طریق اقدام به جذب سرمایه‌گذاری خارجی نمایند و در عین حال هم‌پای بانک‌های

اطلاعاتی در زمینه ثبات مالی شروع شد. از سپتامبر سال ۲۰۱۵، وزاری مالی و مدیران بانک مرکزی کشورهای عضو گروه جی ۲۰، «مرحله اول پوشش خلأهای اطلاعاتی»^۱ را در دستور کار قرار دادند. در مرحله اول این اقدام، چارچوبی را برای ارتقای جمع‌آوری اطلاعات و گزارش‌دهی تدوین نمودند. در این گزارش بیست توصیه به بانک‌های مرکزی تهیه شد که مضمون عمده آن‌ها شناسایی ریسک‌ها، توجه به ریسک‌های فرامرزی، شناسایی آسیب‌های موجود در اقتصاد کشورها در برابر شوک‌های مالی و نحوه تبادل اطلاعات در مورد آمارهای رسمی بود. در انتهای این گزارش تأکید شد که کارهای بیشتری در این زمینه‌ها باید انجام شود که نیاز به تشکیل جلسات بعدی وجود دارد. در همین راستا، گزارشی در ماه ژوئن سال ۲۰۲۲ به‌طور مشترک توسط هیئت ثبات مالی و صندوق بین‌المللی پول با عنوان «مرحله دوم پوشش خلأهای اطلاعاتی»^۲ تدوین و منتشر شد. هدف از گزارش دوم، این بود که داده‌های آماری برای استفاده در سیاست‌های اقتصادی در زمان مناسب جمع‌آوری و منتشر شوند و نیز قابل‌اتکا باشند. این داده‌های آماری عمدتاً با نگاه به بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۷ جمع‌آوری می‌شوند تا از وقوع بحران مشابه در آینده جلوگیری نمایند. در گزارش مرحله دوم، هیئت ثبات مالی و صندوق بین‌المللی پول، دوباره اقدام به ارائه بیست توصیه به بانک‌های مرکزی نمودند. موضوع این توصیه‌ها نظارت بر ریسک‌ها، شناسایی آسیب‌ها، ارتباطات درونی مؤسسات مالی و سرریز شدن ریسک‌ها و در نهایت نحوه تبادل اطلاعات در مورد داده‌های آماری رسمی بود.^۳

۳.۲. همکاری دوجانبه صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل

تجلی خارجی همکاری صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل در دو وضعیت نمایان می‌شود؛ در حالت اول، صندوق بین‌المللی پول به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی عضو ناظر کمیته بازل است. حالت دوم وقتی است که صندوق بین‌المللی پول از طریق سازوکار برنامه ارزیابی ثبات مالی، استانداردهایی را رصد می‌نماید که توسط کمیته بازل تدوین می‌شوند و بر کارایی و نحوه اجرای آن‌ها نظارت می‌کند (Cecchetti, Op. Cit.: p. 13). همکاری صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل از دهه ۱۹۹۰ میلادی آغاز شد. کمیته بازل اقدام به تدوین استانداردهای بین‌المللی در مورد نظارت بر بانکداری نموده است که با عنوان «اصول اصلی نظارت مؤثر بر بانکداری»^۴ منتشر شده است. در سال ۲۰۰۰، صندوق بین‌المللی پول اقدام به ترکیب این استانداردها در سازوکار برنامه ارزیابی ثبات

⁴ Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, available at www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm.

⁵ Core Principles Liaison Group

¹ Data Gaps Initiative (DGI-1)

² Data Gaps Initiative (DGI-2)

³ The Financial Crisis and Information Gaps: G20 Data Gaps Initiative (DGI-2), Prepared by the IMF Staff and FSB Secretariat, 9 June 2022, p. 6.

نتیجه‌گیری

کمیته نظارت بر بانکداری بازل، صندوق بین‌المللی پول و هیئت ثبات مالی نهادهای بین‌المللی تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی بانکی هستند. این نهادها به ترتیب، در پاسخ به خرابی‌های ناشی از جنگ جهانی دوم، بحران‌های بانکی دهه ۱۹۷۰ و در نهایت بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۷ تأسیس شده‌اند. این نهادهای بین‌المللی تلاش می‌نمایند تا از طریق تلاش‌های یک-جانبه و چندجانبه با یکدیگر همکاری نموده و مرز وظایف خود را ترسیم نمایند. کمیته بازل در زمینه‌های مختلفی اقدام به تدوین مقررات بانکی نموده است و در مواردی که خلأ وجود دارد، هیئت ثبات مالی ورود نموده و اقدام به تدوین مقررات بانکی می‌نمایند. صندوق بین‌المللی پول نیز با قبول عضویت در هیئت ثبات مالی، پذیرفته است که نقش ناظر را داشته باشد و بررسی نماید که کشورها تا چه حدی مقررات بانکی تدوین‌شده توسط کمیته بازل و هیئت ثبات مالی را رعایت می‌نمایند.

صندوق بین‌المللی پول توجه خاصی به ریسک‌های مالی و اقتصادی کلان و نیز آسیب‌های موجود دارد، هیئت ثبات مالی بر ریسک‌های مالی متمرکز است و بانک بین‌المللی تسویه بر ریسک‌های ناشی از زیرساخت‌های بازار و جابجایی جهانی وجوه تمرکز دارد. بنابراین، به‌جای این که تدوین تنظیم بانکی و نظارت توسط یک نهاد بین‌المللی واحد انجام شود، ساختار جهانی تنظیم مقررات و نظارت چندتکه و پویا است. در این وضعیت، ساختار مقرراتی و نظارتی می‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای در حال تغییر بازارهای مالی باشد و آسیب‌های تهدیدکننده ثبات مالی جهانی را شناسایی نماید. بنابراین، ماهیت چندلایه نهادهای تدوین‌کننده مقررات بانکی بر اساس سیاست احتیاطی کلان، نه تنها به عنوان عاملی منفی تلقی نمی‌شود، بلکه تعامل نهادهای بین‌المللی اولاً موجب کاهش فشارهای ناروای بیرونی می‌گردد و بین مواضع گروه‌های مختلف تعادل ایجاد می‌کند. ثانیاً چندلایه بودن ساختار تدوین مقررات بانکی در سطح بین‌المللی به معنای استفاده از تجارب و تخصص گروه‌های مختلف است. نتیجه این ساختار چندلایه این است که تمام ریسک‌های نظام مالی جهانی و آسیب‌های موجود شناسایی شده و خلأیی در این زمینه باقی نماند. البته لازمه رسیدن به این هدف، تعامل و همکاری واقعی بین نهادهای بین‌المللی است که از طریق «یادداشت‌های تفاهم»^۱ و «مکاتبات مشترک»^۲ می‌توان به این مهم رسید. پیشنهاد می‌گردد بانک مرکزی ایران نیز با تبعیت از الزامات بانکی که توسط نهادهای تدوین‌کننده الزامات بانکی تدوین می‌شوند، در تنظیم مقررات بانکی به هدف حفظ ثبات مالی توجه نماید.

بین‌المللی در بازارهای مالی جهانی حضور داشته باشند (Ibid.: p. 72).

این نحوه همکاری صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل دارای ایراداتی است؛ مشارکت صندوق بین‌المللی پول در تدوین استانداردهای بین‌المللی وضع شده توسط کمیته بازل و ارزیابی آن‌ها، زمینه را برای تعارض منافع فراهم می‌کند. برای نمونه، با توجه به عضویت صندوق بین‌المللی پول به‌عنوان عضو ناظر در جلسات کمیته بازل، کشورها ممکن است بیم این را داشته باشند که اظهار عقیده آن‌ها در مورد خلأهای موجود در ساختارهای مقرراتی و نظارتی کشورشان سبب شود که صندوق بین‌المللی پول، در آینده سخت‌گیری‌های بیشتری را جهت اصلاح این ضعف‌ها نسبت به آن‌ها اعمال نماید. به‌عبارت‌دیگر، هرچه که کشورها در نشست‌های کمیته بازل بگویند به عنوان اعتراف آن‌ها در مقابل صندوق بین‌المللی پول محسوب شده و در فرآیندهای نظارت دوجانبه صندوق بین‌المللی پول بر علیه خودشان مورد استفاده قرار خواهد گرفت (Cecchetti, Op. Cit.: p. 15). یکی دیگر از ایرادات مشارکت صندوق بین‌المللی پول این است که استانداردهایی که در نهایت تدوین می‌شوند، دارای سطحی از مسامحه هستند و لزوماً منعکس‌کننده عقاید دولت‌های عضو کمیته بازل نیستند (Ibid.: p. 15).

از طرف دیگر، نحوه همکاری صندوق بین‌المللی پول و کمیته بازل، مزایایی دارد؛ صندوق بین‌المللی پول محفلی مناسب برای شناسایی خلأها و ایرادات استانداردهای بین‌المللی بانکی است. نحوه نظارت کمیته بازل بر بانک‌ها، بر اساس رویکرد مبتنی بر ریسک است؛ یعنی در صورتی که بانک‌ها مقامات نظارتی مسئول را متقاعد کنند که ریسک‌های موجود را به‌خوبی پوشش داده‌اند، اقدامات آن‌ها مجاز تلقی می‌شود. اصولاً بانک‌ها تمایل دارند مقامات مسئول کشورشان را متقاعد کنند که مقررات را رعایت نموده‌اند و این امر سبب حرکت به سمت استانداردهای ضعیف‌تر می‌شود. اما اقداماتی که در درون صندوق بین‌المللی پول، با همکاری مؤسسات مالی بین‌المللی صورت می‌گیرد، تلاش به بالا بردن این استانداردها و افزایش تاب‌آوری مالی دارند. برای مثال، وقتی بعد از بحران مالی جهانی و در سال ۲۰۱۱، کمیته بازل اقدام به انتشار بیانیه بازل سه نمود، صندوق بین‌المللی پول از طریق فرایند نظارت خود، اقدام به بررسی این امر نمود که مقررات تدوین‌شده توسط کشورها تا چه حدی با استانداردهای بیانیه بازل سه تطابق دارد (Ibid.: p. 15).

² Joint Letter.

¹ Memorandum of Understanding.

References

- [1] Alexander Dill, 'Bank Regulation, Risk Management, and Compliance: Theory, Practice, and Key Problem Areas', 2020, New York: Informa Law from Routledge.
- [2] Articles of Agreement of the International Monetary Fund, adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, 1944, Reprinted March 2020, available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>, accessed on 07/10/2022.
- [3] Basel Committee on Banking Supervision, "A brief history of Basel Committee", (October 2014).
- [4] Basel Committee on Banking Supervision, Charter (January 2013, Updated 5 June 2018), available at: <https://www.bis.org/bcbs/charter.htm>, accessed on: 07/09/2022.
- [5] Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, available at www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm.
- [6] COVID-19 pandemic: Financial stability implications and policy measures taken, Financial Stability Board, 15 April 2020, available at: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P150420.pdf>.
- [7] Evans et al, "Macro Prudential Indicators of Financial Soundness" (2000) IMF Occasional Paper 192.
- [8] Financial Stability Board Charter, available at: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>, Accessed on 07/05/2022.
- [9] Gortsos, Christos, Fundamentals of Public International Financial Law: International Banking Law within the systems of Public International Financial Law, Munich: Nomos, 2012.
- [10] House of Lords, European Union Committee, "The Future of EU Financial Regulation and Supervision" (June 2009), Chapter 8: The Role of the EU in Global Supervision and Regulation, para 203.
- [11] IMF Independent Evaluation Office, "Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program" (5 January 2006).
- [12] IMF Independent Evaluation Office, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland and Portugal" (2016) Evaluation Report, available at <<https://ieo.imf.org/en/ourwork/Evaluations/Completed/2016-0728-the-imf-and-the-crisis-in-greece-ireland-and-portugal>>.
- [13] IMF Independent Evaluation Office, Financial Surveillance Evaluation Report 2019.
- [14] IMF, "Consolidated Spillover Report – Implications from the Analysis of the Systemic-5" (11 July 2011), available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/071111.pdf>.
- [15] IMF, "IMF Membership in the Financial Stability Board" (March 2013) Public Information Notice No 33.
- [16] International Monetary Fund, "IMF Membership in the Financial Stability Board", 2010, August 10 (Washington).
- [17] International Monetary Fund, "IMF Membership in the Financial Stability Board", 2013, Public Information Notice (PIN) No. 13/33, March 22 (Washington).
- [18] J Palmer and Y Tok, "The Triennial Surveillance Review (TSR)-External Study-IMF and Global Financial Stability" (July 2011), para 15.
- [19] J Viñals, "Making Macroprudential Policy Work" (Brookings, 16 September 2013).
- [20] Joint Letter of the FSF Chairman and the IMF Managing Director to G20 Ministers and Governors, 13 November 2008, available at <https://www.fsb.org/2008/11/r_081113/>.
- [21] K Alexander, Principles of Banking Regulation (Cambridge University Press, 2019).
- [22] Lastra, Rosa, International Financial and Monetary Law, 2nd Edition, Oxford Legal Research Library, 2015.
- [23] Motaghed, S.; Farahani, M.; Jamali, A. & Khosravani, A. (2020). Globalization of Iran's banking network. Tehran: the commercial publishing company
- [24] Norton J, Devising International Bank Supervisory Standards (Kluwer 1995).
- [25] SG Cecchetti, "Collaboration in Financial Regulatory Reform: The IMF, the Financial Stability Board, and the Standard Setting Bodies" (2018) IMF Independent Evaluation Office Background Paper 18-02/04.
- [26] The Financial Crisis and Information Gaps: G20 Data Gaps Initiative (DGI-2), Prepared by the IMF Staff and FSB Secretariat, 9 June 2022.
- [27] The Financial Stability Board and International Standards, CIGI G20 Papers, No.1, June 2010, available at: https://www.cigionline.org/static/documents/g20_no_1_2.pdf.
- [28] Wellerdt, Alexander, Organization of Banking Regulation, Hmaburg: Springer, 2015.
- [29] Zettelmeyer, Jeromin, "IMF Multilateral Surveillance", IMF Independent Evaluation Office, "Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program" (December 14, 2018).