

سیاست‌گذاری‌های تنظیم‌گری حقوقی بازار مالی با تغییر ساختار حکومت‌ها در سطح بین‌المللی  
سید فتاح ابراهیمی<sup>۱</sup> - ایرج حسینی صدرآبادی<sup>۲\*</sup> - عبدالرضا برزگر<sup>۳</sup>  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۰۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۲۸

### چکیده:

هدف این مقاله بررسی سیاست‌گذاری‌های تنظیم‌گری حقوقی بازار مالی با تغییر ساختار حکومت‌ها در سطح بین‌المللی است. یافته‌ها نشان می‌دهد که تنظیم‌گری وسیله‌ای برای اعمال حاکمیت دولتهاست که مداخله حکومت برای ایجاد منافع عمومی در بازار و اقتصاد را با بکارگیری روش‌های متنوع مقررات‌گذاری و سیاست‌گذاری منجر می‌شود. دولت رفاه اقدام به خدمات بدون واسطه دولتی کرده، با تنظیم‌گری مستقیم، خود مجری حکومت بود اما با تغییر سیستم حکومتها به دولت - تنظیمی دولتها بطور غیرمستقیم در امور اقتصادی و مالی نظارت می‌کردند و نهادهای مقررات‌گذار دولتی نقش تنظیم‌گر را بازی می‌کردند. اما با ایجاد دولت فراتنظیم‌گر این روند تغییر کرده، تنظیم‌گری بازار و مقررات‌گذاری اقتصادی به ارگان‌های خود فرمان مستقل واگذار و دولت تنها به نظارت بر این تنظیم‌گران می‌پردازد.

**واژگان کلیدی:** تنظیم‌گری حقوقی، بازار مالی، ساختار حکومتی، تنظیم‌گر و فرا تنظیم‌گر

---

<sup>۱</sup> - دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

s.fattah1313@gmail.com

<sup>۲</sup> - گروه حقوق، تهران، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران: نویسنده مسئول

iraj.sadrabadi@gmail.com

<sup>۳</sup> - گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

reza.barzegar52@gmail.com

## مقدمه

توسعه دولت‌های تنظیم‌گر در کشورهای مختلف خاستگاه‌های مختلفی داشته است، اما در نهایت به شکلی نسبتاً واحد از نهادهای تنظیم‌گر منتهی شد. برای مثال توسعه نهادهای تنظیم‌گر در آمریکا که بسیار پیشتر از انگلستان اتفاق افتاد به عنوان افزایش مداخلات دولت تعبیر می‌شد، اما همین روند در انگلستان خاستگاهی متفاوت داشت و به منزله ابزاری جهت کاهش تماس مستقیم دولت در رویدادهای اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌شد. به طور کلی می‌توان اصلی‌ترین ویژگی‌های مشترک این سه تجربه را به صورت زیر برشمرد: ۱- تکیه بر استقلال تنظیم‌گری، ۲- هدف قرار دادن رقابت و کارایی، ۳- کاهش ظرفیت دولت در کنترل تجارت برون‌مرزی و جریان سرمایه، ۴- حرکت به سمت حکمرانی تنظیم‌گرانه.

در سطح اروپا به ویژه بعد از تشکیل اتحادیه اروپا الگوی خاصی از دولت تنظیم‌گر ظهور پیدا کرد. از ویژگی‌های این الگو می‌توان به تفکیک وظایف تنظیم‌گرانه از وظایف اجرایی اشاره کرد. علاوه بر این، اتحادیه اروپا برای تشویق تنظیم‌گری کارآمد<sup>۱</sup> سیاستها و برنامه‌های مختلفی را به اجرا گذاشته است. (Wittich, 2001:209-213)

به صورت سنتی تنظیم‌گری در اتحادیه اروپا شامل روش‌هایی است که اصلی‌ترین آنها قوانین هستند. علاوه بر این، موارد دیگری نیز در فرآیند تنظیم‌گری مورد استفاده قرار می‌گیرند که الزام قانونی دارند که از آن جمله می‌توان به مقررات و دستورالعمل‌های اتحادیه اشاره کرد. اما از دهه ۲۰۰۰ به بعد قوانین نرم<sup>۲</sup> جایگاه قابل ملاحظه‌ای یافتند. در این دوران نهاد-های استانداردسازی فنی موظف به ارائه استانداردهای هماهنگ شدند. همچنین رویه‌های ارزیابی انطباق تعریف شدند و ابزاری موسوم به گواهینامه CE برای تأیید انطباق محصول با این استانداردهای هماهنگ، معرفی شد. همچنین دولت‌های عضو به انجام اقدامات اجرایی و اجرای نظارت بر بازار ملزم شدند. بزرگترین نوآوری روش جدید در حوزه مقررات‌گذاری رجوع به سه نهاد استانداردگذاری CEN، CENELEC و ETSI برای ارائه استانداردهای هماهنگ بود. (Baldwin, 2012: 269) یکی از مهمترین ابزارهای دولت تنظیم‌گر اروپا اصل هم‌شناسی<sup>۳</sup> است. در توضیح این اصل باید گفت که اتحادیه اروپا نقش استانداردگذار را ایفا می‌کند، اما جز در موارد خاص، رعایت مقررات و استانداردها در سطح محلی را بررسی نمی‌کند و مدیریت

<sup>۱</sup> -Better Regulation

<sup>۲</sup> -Soft Laws

<sup>۳</sup> -Mutual Recognition

اکثر فعالیت‌های اتحادیه اروپا بر عهده ادارات ملی و منطقه‌ای است. این سازمانها در چارچوبی فعالیت می‌کنند که قوانین فراملی برای آنها تعیین کرده است. اصل هم‌شناسی، این نوع همکاری با ادارات کشوری را به بهترین شکل بیان می‌کند. (Zhang et al, 2013: 2608) مسئولان باید اجازه بدهند محصولاتی که به صورت قانونی در یکی از کشورهای عضو معامله شده است در حوزه مقرراتی آنها به فروش برسد. نکته قابل توجه این است که اتحادیه اروپا حاکمیت خود را اساساً از طریق هماهنگی میان سطوح مختلف اعمال می‌کند و این کار معمولاً مستلزم انتقال و به اشتراک‌گذاری تخصص در میان شبکه تنظیم‌گران است. کمیسیون اروپا که پشتوانه قضایی رسیدگی به تخلفات قانونی نیز است، نقشی فراتر از مقررات‌گذاری و نظارت بر جایگزین‌سازی احکام اتحادیه در قوانین ملی دارد. این کمیسیون نقش هماهنگ‌کننده را برعهده دارد و در این راستا تنظیم‌گری نقش مهمی در ایجاد این هماهنگی ایفا می‌کند. این هماهنگی برای تعیین سطح مناسب استانداردهای در اتحادیه (خصوصاً در موضوعات مربوط به بازار داخلی یا واحد) و گردآوری اطلاعات و اصلاح رفتار دولت‌های عضو اهمیت زیادی دارد. (Ibid: 2609)

در واقع دولت تنظیم‌گر اتحادیه اروپا اساساً بر لزوم هماهنگی در داخل و بین حکومتها و لزوم اجرای نسبتاً یکسان مقررات تأکید دارد. پس از آنکه دولتهای عضو با افزایش تقاضا برای پذیرش فرآیندهای آزادسازی بازار روبرو شدند، اهمیت این هماهنگی افزایش یافت. به طور خاص مبنای تحولات بنیادین دولت تنظیم‌گر اتحادیه اروپا در طول دهه گذشته، لزوم ایجاد هماهنگی بوده است.

یکی از نمونه‌های مهم اقدامات هماهنگ‌کننده اتحادیه اروپا و تلفیق سطح اروپایی و ملی فرآیند لامفالوسی<sup>۱</sup> است که به تشکیل شبکه‌های دانش منجر شده است. این فرآیند از ابتدای قرن جدید در حوزه تنظیم‌گری بازار مالی به وجود آمده است. هدف اصلی این فرآیند به کارگیری فرآیندی چهارسطحی بود که در آن ابزارهای کلان و قوانین تفویض شده با هم ارتباط داشته باشند. پیش از شکل‌گیری اتحادیه اروپا، در ایالات متحده نهاد تنظیم‌گر مستقلی برای کنترل فعالیت‌های اقتصادی شکل گرفته بود. به همین دلیل است که موران (۲۰۰۳) از ادعای کپی‌رایت آمریکا بر مفهوم دولت تنظیم‌گر سخن می‌گوید. (Moran, 2003: 71)

در قرن نوزدهم حل و فصل دعاوی تجاری در آمریکا در دادگاه‌ها صورت می‌پذیرفت. اما با گذشت زمان و بروز ناکارایی‌های نظام قضایی در حل و فصل این چالشها و نیز توسعه صنعتی

<sup>۱</sup> -Lamfalussy Process

و گسترش شبکه‌های حمل و نقل (به خصوص حمل و نقل ریلی)، فشارهای زیادی برای افزایش کنترل‌های دولتی ایجاد شد، که این فشارها بذر جنبش ترقی‌خواهی را در طول دهه ۱۸۸۰ کاشت. در این دوران ایده تنظیم‌گری مستقل، الگویی برای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل را فراهم آورد که در نتیجه آن کمیسیون تجارت<sup>۱</sup> (۱۸۸۷)، فدرال رزرو<sup>۲</sup> (۱۹۱۳) و کمیسیون تجارت فدرال<sup>۳</sup> (۱۹۱۴) در آمریکا ایجاد شدند. هرچند این نهادها در وهله اول برای حل و فصل مسئله شکست بازار در بخش‌های مختلف طراحی شدند، اما سؤال اصلی در آن دوره زمانی این بود که آیا نهادهای تنظیم‌گر واقعاً مستقل از منافع بنگاه‌های تحت تنظیم‌گری خود عمل می‌کند؟

این سؤال زمینه را برای آغاز دوران جدیدی فراهم کرد که به دوران توافقات نو معروف شد. توافقات نو به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی توسط فرانکلین روزولت بین سالهای ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ و پس از کساد بزرگ<sup>۴</sup> اتفاق افتاده بود. در طول این دوره نهادهای تنظیم‌گر به سرعت رشد کردند که این رشد از خوش‌بینی زیاد نسبت به آثار مثبت تعدد نهادهای تنظیم‌گری حکایت می‌کند، (اسکوچپول<sup>۵</sup> و همکاران، ۱۹۹۰: ۹۴)

تغییر جهت تنظیم‌گری اقتصادی به سمت تنظیم‌گری اجتماعی در دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. پیش از سال ۱۹۶۰ تنظیم‌گری محدود به حوزه‌های اقتصادی بود. تغییر جهت تنظیم‌گری موجب آغاز برنامه‌های جامعی شد که تمام صنایع را دربر گرفت و تلاش برای حرکت به سمت تنظیم‌گری تخصصی به قانونی شدن تنظیم‌گری منجر شد. سانستین<sup>۶</sup> تنظیم‌گری اجتماعی این دوران را اینگونه توصیف می‌کند: تنظیم‌گری در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به لحاظ ماهوی و نهادی با تنظیم‌گری دهه ۱۹۳۰ متفاوت بود ... در این دوره هدف اصلی نظارت‌های دولتی تثبیت اقتصاد یا کنترل قیمت یا ورود شرکتها نبود ... بلکه بهداشت و امنیت عمومی در برابر مخاطرات مختلف و مقابله با تحقیر اجتماعی گروه‌های محروم از اهداف تنظیم‌گران بود. از زمان ریاست جمهوری کارتر (۱۹۷۷ - ۱۹۸۱) به بعد نیاز به اصلاحات نظام اداری و به طور خاص تنظیم زدایی احساس می‌شد، تا اینکه در دولت ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) کاهش بار تنظیم-گری به طور جدی در دستور کار دولت قرار گرفت. (سانستین، ۱۹۹۰: ۴۲)

<sup>1</sup> - Interstate Commerce Commission

<sup>2</sup> - The Federal Reserve Board

<sup>3</sup> - The Federal Trade Commission

<sup>4</sup> - The Great Depression

<sup>5</sup> - Skocpol

<sup>6</sup> - Sunstein

تنظیم‌زدایی در آمریکا پس از دهه ۱۹۷۰ و بر مبنای مکتب اقتصادی شیکاگو و نظریات برخی از اقتصاددانان مانند جرج استیگلر شتاب گرفت. به طور خاص برنامه‌های تنظیم‌زدایی در بخش‌هایی حمل و نقل، انرژی، ارتباطات و مالی مورد توجه قرار گرفتند. برای مثال در بخش مالی آمریکا میتوان به تصویب<sup>۱</sup> DIDMCA در سال ۱۹۸۰ اشاره کرد که یکی از مؤلفه‌های مهم آن حذف ترتیبات تنظیمی مربوط به وضع سقف نرخ بهره بر گروه‌هایی از سپرده‌ها در نظام بانکی آمریکا بود. البته ضعف این دیدگاه در آن بود که چون نوآوری‌ها هر چند به افزایش سودآوری بنگاه‌های مالی منجر میشد، با فرض کارایی بازار، این سودآوری دلیلی بر کارایی آنها در سطح کلان نیز به حساب می‌آمد.

در این مقاله نگارنده بر آن است تا با درک و استنباط از تحولات سیاست‌گذاری مالی - بانکی در سطح بین‌المللی به این مسئله بپردازد که تحولات سیاست‌های تنظیم‌گری پولی - مالی با تغییر ساختار حکومتها در سطح بین‌المللی در گذر زمان در دوران نوین چگونه رخ داده است امکانپذیر بوده و هر یک از سیاست‌گذاری‌های حکومتی در تنظیم‌گری چه ویژگی‌هایی دارا می‌باشند؟

### چارچوب نظری تحقیق

نظریه تنظیم مجموعه‌ای از گزاره‌ها یا فرضیات در مورد چرایی مقررات‌گذاری، بازیگران آن و تعاملات بین آنها است. نظریه‌های تنظیم به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: ۱- نظریه‌های منافع عمومی<sup>۲</sup>، ۲- نظریه‌های منافع خصوصی<sup>۳</sup> و ۳- نظریه‌های نهادگرایی<sup>۴</sup> (Morgan & Yeu, 2007: 16) هر یک از این نظریه‌ها عناصر تجویزی و تبیینی دارند. در نظریه منافع عمومی، اهداف جمعی به منظور رفاه عمومی دنبال می‌شود و این عقیده وجود دارد که تصحیح شکست بازار، رفاه عمومی جامعه و به دنبال آن منافع همگانی را افزایش می‌دهد، اما واقعیت این است که عوامل شکست بازار بسیار متعدد است و چه بسا حاصل پیامدهای خارجی باشد. به همین دلیل پیش‌بینی‌های این نظریه با شواهد تجربی همخوانی نداشت. (Peltzman, 1999: 4) در نظریه منافع خصوصی، توسعه مقررات‌گذاری بر اساس منافع عمومی نیست بلکه در ارتباط با دغدغه‌های خاصی از گروه‌های ذینفع است. این رویکرد متناظر با «نظریه تنظیم اقتصادی»

<sup>۱</sup> - Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act

<sup>۲</sup> - Public Interest Theories

<sup>۳</sup> - Private Interest Theories

<sup>۴</sup> - Institutionalism Theories

است. (Baldwin, 2012: 43) که در ۱۹۷۱ م از سوی جرج استیگر<sup>۱</sup>، برندهٔ جایزهٔ نوبل، مطرح شد و نقطهٔ عطف مهمی در نظریه‌های تنظیم بود. نظریهٔ منافع خصوصی و نظریهٔ منافع عمومی، به ساختار نهادی توجهی ندارند و نهادها در حاشیه قرار می‌گیرند. این نگرش نتیجهٔ منطقی زنجیرهٔ کنترل نهفته در مفهوم تنظیم است. گروه‌های ذینفع سیاستمداران را کنترل و سیاست-مداران، نهادهای تنظیم‌گر را کنترل می‌کنند. در نتیجه، سیاست‌های مقررات‌گذاری منعکس کنندهٔ توازن قدرت بین گروه‌های ذینفع است. (Majone, 2002: 34) در امتداد تغییر دولت‌ها از دولت رفاه<sup>۲</sup> به دولت تنظیم‌گر<sup>۳</sup> و بعد از آن به دولت پساتنظیم‌گر<sup>۴</sup> که از آن به مثابهٔ دولت تدبیرگر نیز یاد می‌شود، مفهوم حکمرانی<sup>۵</sup> مطرح شد که مبنای نظری آن، نظریهٔ نهادگرایی<sup>۶</sup> است. در حکمرانی، این اعتقاد وجود دارد که تفاوت‌های بین بازیگران خصوصی و عمومی و همچنین منافع عمومی و خصوصی کمرنگ شده است. (Morgan & Yeung, 2007: 53)

### تنظیم‌گری در سیاست‌های پولی

تنظیم‌گری از واژه‌هایی است که در دهه ۱۹۶۰ به ویژه با مقاله معروف رونالد کوز با عنوان "معضل هزینه اجتماعی" (نیومن<sup>۷</sup>، ۲۰۰۵: ۶۷) رونق یافت و در آن از پیوند دو رشته حقوق و اقتصاد بحث به میان می‌آید. تنظیم‌گری برای اولین بار در سال ۱۴۶۰ میلادی در کشور فرانسه بکار رفته است ولی در رویکرد حقوقی آن تاریخ کاربرد آن به قرن ۱۹ برای بیان و تشریح صلاحیت و عملکرد نهادهای ویژه‌ای که معادل مراجع سازمانی-اداری مستقل از هرگونه دستگاهی در حقوق امروزی می‌باشند و به عنوان عامل تنظیم کننده و نظم دهنده تعاملات خصوصی در برخی از زمینه‌ها می‌باشند. (شورای ایالتی، گزارش عمومی<sup>۸</sup>، ۲۰۰۱: ۲۸۰) وجود یک قانون برای فعالیت موسسه رگولاتوری همانند وجود یک توافقنامه قانونی میان دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های ارائه کننده خدمات مربوطه است، که بر طبق آن ارگان ارائه کننده خدمات متعهد می‌شود که خدمات خود را به صورت ایمن، قابل اطمینان و بدون تبعیض و برابر تعرفه ارائه دهد. در مقابل، دولت یا موسسه رگولاتوری نیز متعهد است تا

<sup>1</sup> -Stigler

<sup>2</sup> -Welfare State

<sup>3</sup> -Regulatory State

<sup>4</sup> -Post Regulatory State

<sup>5</sup> -Governance

<sup>6</sup> -Institutionalism

<sup>7</sup> - Newman

<sup>8</sup> - Conseil d'État, Rapport public

تعرفه‌های مربوط را بر اساس تمام هزینه‌های مشروع و بر حق این شرکت‌ها به گونه‌ای محاسبه کند که شامل سود معقولی برای آنها باشد. (محمدزاده، ۱۳۹۷: ۲۱)

دوره جدید (قرون بعد از قرن پانزده) با پیشرفت تدریجی تجارت و داد و ستد در سواحل دریای مدیترانه بخصوص در شهرهای ونیز و فلورانس شروع شد و کشف آمریکا و راههای جدید و استقرار روابط بازرگانی بین شرق و غرب کم کم دامنه فعالیت از سواحل دریای مدیترانه به کشورهای سواحل اقیانوس اطلس مانند فرانسه، اسپانیا، پرتغال و انگلیس گسترش پیدا کرد. این پیشرفت توأم با استفاده روزافزون از خدمات بانکی و در نتیجه ازدیاد بانکداران بخصوص در شهر ونیز بود. فعالیت و قدرت این بانکداران بقدری توسعه پیدا نمود که حتی به پادشاهان قرض می‌دادند و همین توسعه فعالیت و استفاده بیش از حد از قرضه بانکی به ورشکستگی‌های متعدد در نیمه دوم قرن شانزدهم میلادی منتهی شد و بالاخره منجر به وضع مقررات خاصی مبنی بر منع عملیات بانکداران خصوصی و ایجاد بانک‌های عمومی در این دوره گردید. علاوه بر این، ورود طلا و نقره فراوان از آمریکا و آثار پولی آن در کشورهای مختلف اروپایی از یک طرف و رفع ممنوعیت دریافت بهره در آیین مسیح بر اثر فتوای جان کالون رهبر پروتستان‌ها از طرف دیگر به ازدیاد فعالیت‌های بانکی و تکامل آن در این دوره کمک شایانی نمود. در پی گذشت زمان و رشد بی‌رویه بانک‌های ناشر اسکناس و عدم نظارت قانونی دولت‌ها بر عملیات بانکی، موجب گردید تا بانکها از موازین لازم برای ایجاد تسهیلات اعتباری و پرداخت وام تجاوز کرده و حتی حمایت مالی شرکت‌های سهامی را بدون محدودیت و بی توجه به عواقب آن در سیستم بانکی پذیرا شوند. تندروری در اعطای اعتبارات و زیاده روی در پرداخت وام، سرانجام موجب توقف و ورشکستگی بانکها یکی پس از دیگری گردید؛ به طوری که دخالت و نظارت دولت را مستقیم یا غیرمستقیم در کار بانکداری، الزاماً عملی گردانید. (نجف، ۱۳۹۳: ۲۲)

### مداخله دولت و بانک‌ها در تنظیم بازار مالی

تنظیم‌گری راهی نوین برای اعمال حاکمیت از سوی حکومت است که نقطه شروع آن مداخله حکومت برای دسترسی به منافع عمومی در اقتصاد از طرق مختلفی از جمله بکارگیری سیستم بانکی با سیاست‌گذاری معطوف به شرایط بوده است و امروز تبدیل به یک نظریه دولت شده است. اهمیت بازارهای مالی در حوزه اقتصاد به جهت تأمین منابع کوتاه مدت و بلندمدت مالی برای تولیدکنندگان کالا و خدمات و حکومت به قدری است که عمده بحران‌های اخیر اقتصادی در جهان را ناشی از نبود تنظیم‌گری یا ضعف تنظیم در بازارهای مالی می‌دانند.

یکی از مهمترین مباحث مطرح شده در زمینه تنظیم‌گری بازار مالی (اعم از بازار پول و سرمایه)، بحث تنظیم‌گری و مداخله دولت در آنها توسط بانک‌های عامل است؛ به عقیده بسیاری از حقوق‌دانان و اقتصاددانان معاصر، دولت در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا و انگلستان، تقریباً از دهه ۱۹۸۰ به بعد به شکل متفاوتی از دولت رفاه ظهور کرده است و در حال حاضر، از مبانی فکری دولت رفاه کاملاً فاصله گرفته و شکل نوینی از انواع دولتها را به وجود آورده است؛ آثار بسیار زیادی در تبیین چنین دولت مدرن و سیستم‌های بانکی کارگزار آن و وظایف و کارکردهای آن به رشته تحریر درآمده است و میان تمامی آنها، نوشته‌های اخیر اندیشمندان، حاکی از تغییرات دیگری نسبت به تفکر دولت تنظیمی است؛ بدین معنا که به نظر می‌رسد جهان فکری اقتصادی به سمت شکل جدیدتری از دولت تنظیمی هم سیر می‌کند و دولتها با ویژگی‌های پسامدرن شکل می‌گیرند که اغلب آن را دولت فرا- تنظیمی می‌خوانند. دولتها از تقریباً اواسط قرن بیستم تا به امروز، در سه شکل کلی ظاهر شده‌اند: دولت رفاه، دولت تنظیمی و دولت فرا تنظیمی.

با ظهور دولت تنظیمی و تفکر نظام خودجوش اقتصادی و خودگردانی جامعه بر پایه نظارت دولت، دخالت مستقیم دولت در اقتصاد که نتیجه تفکر دولت رفاه بود، چندان قابل توجه به نظر نمی‌رسد و آنچه در تحول و رونق اقتصادی حائز اهمیت است، واگذاری امور به بخش خصوصی است و دولت می‌بایست بر اقدام آنها نظارت کند و حتی اعمال تنظیمی به شکل درون جامعه‌ای، هم اعمال شود. این عملکرد و نقش نظارت دولت بطور غیرمستقیم توسط بانک‌ها و بازارهای بورس که ابزار و بازوهای فعال دولت بودند صورت می‌گرفت.

#### - تنظیم‌گری اقتصادی نظام بانکی در دولت رفاه

دولت رفاه در معنای کلی آن، دولتی است که موظف به تأمین و بهبود رفاه کلیه افراد جامعه است، بنابراین کارکرد بانک‌ها نیز در این نظام اقتصادی بر اساس اهداف دولت خواهد بود و نقش ایفا می‌نماید. در این نظام اقتصادی، دولت برای همه افراد جامعه کلیه امکانات اولیه رفاهی را فراهم می‌سازد و البته چنین امری کلیه افراد فعال و غیرفعال اقتصادی را شامل می‌گشت. این کار از طریق پرداخت مستمری (حداقل درآمد) و یا کمک‌های مالی دیگر انجام می‌شد. دولت رفاه به معنی وجود سیاست‌های سنجیده و هوشمندانه‌ای در زمینه تأمین دست کم حداقل استاندارد زندگی برای همه و ارتقای برابری در فرصت‌های زندگی است و در آن هیچ تردیدی در زمینه ضرورت تمرکز تمام توجه همه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی



وجود ندارد. (Barr, 2011: 3)

چنین دولتی برای تأمین رفاه همگانی، بسیاری از امور عمومی و حتی خدمات بانکی را به صورت خدمات دولتی ارائه می‌دهد و با ارائه خدمات مستقیم دولتی (Floud, 1994: 285) سیستم پولی-بانکی و نهادهای گسترده‌ای را برای تحت پوشش قرار دادن کلیه نواحی و امور تأسیس می‌نماید؛ این امر موجب پیچیدگی ساختار دولت و مقررات‌گذاری و سیستم تنظیم-گری می‌شود و بوروکراسی گسترده‌ای ایجاد می‌کند و اصطلاحاً دولت، فربه می‌شود؛ در چنین دولتی، در ورای کلیه امور و به ویژه سیستم بانکی و وضع قوانین و مقررات پولی-مالی، دست دولت نهفته است و دولت سلطه مقتدرانه و کامل بر اقتصاد، بازار و گردش پول و حتی تعیین نرخ بهره بانکی و عملیات بانکی دارد و اکثریت قریب به اتفاق خدمات تحت سیطره قدرت مرکزی (دولت) بوده و یا توسط نهادهای مالی و دولتی محلی، با هماهنگی قدرت مرکزی ارائه می‌شود. این نظام، مبتنی بر دستورات دولتی و مجریان دولتی است (Zijderfeld, 1999: 57) که سیستم‌های بانکی و بانکداری نیز از این قاعده مستثنی نیستند. بدین معنا که برنامه‌ها و سیاست‌های کلی توسط مقامات سیاسی تعیین می‌شود و توسط طبقه گسترده بوروکراتیک، سازمان‌ها، شرکت‌ها و بانک‌ها، جامه عمل می‌پوشید. در واقع سیاستمداران به عنوان فرمانبران و سازمان‌ها، شرکت‌ها و بانک‌ها (بوروکراتها) به عنوان فرمانبرداران و مجریان مقررات و قوانین، در دولت رفاه ایفای نقش می‌کنند؛ (پتفت، ۱۳۹۲: ۲)

در چنین سیستمی بخش خصوصی (به ویژه در مسائل مالی و پولی) بسیار کم‌رنگ و بعضاً به صورت ظاهری وجود دارد؛ بدین معنا که توسط بخش دولتی حمایت می‌شوند و عملاً تحت سیطره قوانین، خواست و مقررات دولتی هستند و از استقلال عملکردی ضعیفی برخوردارند؛ بنابراین اساس نظریه دولت رفاه را تفکر حکومت تشکیل می‌دهند که در آن دولت دخالت مستقیم بر کلیه امور جامعه از جمله نظام بانکی را بر عهده دارد. پیچیدگی سیستمی و بوروکراتیک اینگونه نظامی، موجب کندی ارائه خدمات عمومی گشته و سد محکمی بر سر رونق اقتصادی و تحولات مالی-سرمایه نیز هست؛ علاوه بر این دولت برای تأمین مخارج کارکنانش، هزینه زیادی را بر جامعه بار می‌کند و این امر در مالیاتهای سنگین و افزایش نرخ تورم، ظهور و بروز می‌کند. (Powell, 2010: 59)

دولت رفاه با آغاز بحران‌های اقتصادی، خصوصاً دهه ۱۹۷۰ که افزایش بیکاری و فشارهای پولی و تورمی و عدم اختیار در عملکرد نظام‌های مالی و سرمایه توسط بانک‌ها و خرده سیستم‌های مالی در آمریکا و اروپا را به دنبال داشت، دچار افول شد. (Deakin, 2004: 125)

و بحران اقتصادی پدید آمده دهه هفتاد، برنامه‌های دولت رفاه را زیر سؤال برد و بر بی‌کفایتی آن صحنه گذاشت. (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۹: ۸۹۷) به این ترتیب دخالت دولت در اقتصاد، بانک و بازار و کنترل دولتی کم‌کم کاهش یافت و بانک‌های خصوصی، شرکت‌های چندملیتی و بنگاه‌های غیردولتی جایگزین آن شدند و خصوصی‌سازی رشد یافت. علت این امر آن بود که در پس دولت رفاه نگاه و بینش روشنی وجود نداشت، در حالیکه نگرش نئولیبرال که منتقدان دولت رفاه بود به سرمایه‌داری اتکا داشت. در مجموع می‌توان خصلت توده‌وار دولت رفاه، کارکرد-های کنترلی سیستم‌های بانکی-مالی و بازار، بی‌توجهی به آزادی عمل حقیقی‌ها و بحران اقتصادی را دلایل پایان‌بخش عصر دولت (بی‌رقیب) رفاه دانست و عامل اصلی روی کار آمدن دولت تنظیمی یا همان دولت مقررات گذار دانست. (Sanstein, 1990, 271)

### - نظام بانکی در دولت تنظیمی

در حقیقت، مقررات‌گذاری می‌تواند به صورت موسع و مضیق تعریف شود که هر کدام دسته-ای از امور را در برمی‌گیرد. به عقیدهٔ پروفیسور بلک، مقررات‌گذاری عبارت است از استفادهٔ ارادی از هرگونه اقتدار، برای تنظیم رفتارهای اشخاص مطابق با استانداردهای به دست آمده از ابزارهای جمع‌آوری اطلاعات و اصلاح رفتاری جامعه. (Black, 2008: 73) از نظر بالدوین نیز می‌توان مقررات‌گذاری را در سه سطح طبقه‌بندی نمود: الف) مقررات وضع شده توسط دولت و دستگاه‌های دولتی همانند بانک مرکزی برای تنظیم رفتارهای بازار؛ ب) اقدامات دولت و نهادهای آن برای تنظیم امور اجتماعی و اقتصادی جامعه؛ ج) کلیه مکانیزم‌های کنترلی جامعه. (Baldwin, 1998: 4) دو دستهٔ اول تعریف اخیر، مفهوم مقررات‌گذاری در دولت تنظیمی است؛ و دستهٔ سوم که دامنهٔ وسیعی از اقدامات تنظیم‌کنندهٔ جامعه را در برمی‌گیرد، مربوط به دولت فراتنظیمی می‌شود؛ اما به هر حال مقررات‌گذاری در هر سطحی، یا اجتماعی است و یا اقتصادی که مقررات اقتصادی خود بر دو دستهٔ ساختاری و رفتاری تقسیم می‌شود؛ مقررات مربوط به محیط زیست و سلامت محیط کار از جمله مقررات اجتماعی و مقررات مربوط به قیمت‌ها و ورود اشخاص به مشاغل حرفه‌ای، به ترتیب، از جمله مقررات اقتصادی-رفتاری و ساختاری است. (Balance, 2005: 5-6) در ابتدا، حقوقدانان مدافع ساماندهی و گسترش نهادها و بخش‌های اداری در سطح فدرال، مفهوم دولت تنظیمی را ناشی از مقابله با قدرت تجارت عظیم می‌دانستند (Anderson, 1992: 41) و در اواخر قرن بیستم نیز، عده‌ای سیستم تنظیمی را جایگزین سیستم پوزیتیویستی دانسته و با تأثیر از نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، نظام

اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و حقوقی اواخر قرن بیستم اتحادیه اروپا را تشریح می‌کردند. (Majone, 1997: 139) اما اکثر متفکرین قرن بیست و یکم، سیستم تنظیمی را مفهومی مخالف با بوروکراسی گسترده دولتی دانسته و عامل اصلی پیدایش آن را، مقابله با بحران اقتصادی ناشی از دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد می‌دانند. (Ünay, 2011: 21) به هر ترتیب، دولت تنظیمی با یک نگرش نئولیبرال (Dubash, 2012: 261) در سه دهه گذشته در اقتصاد، قوانین و سیاست‌گذاری‌های کلی کشورهای توسعه یافته، نفوذ بسیاری یافته است (Majone, 1997: 139) که اوج آن را می‌توان از سال ۲۰۱۰ قلمداد نمود؛ که در عصر سیستم تنظیمی، گسترش مقررات‌گذاری در بازار داخلی و بین‌المللی توسط بخش‌های نهادی همانند بانک‌ها، مرز میان بازار و دولت را بار دیگر ترسیم نموده است. (Moran, 2003) دولت تنظیمی از دهه هشتاد با تفکر کنترل مبتنی بر انگیزه رشد یافت و گونه‌ای از انواع سیستمی است که در آن توجه بیشتری بر نقش و ارزش مقررات نسبت به دیگر ابزارهای سیاست‌گذاری می‌شود و بیشتر یک سیستم مقرراتی است تا سیستم هزینه‌بر و مالیات‌گیر. در واقع در تفکر سیستم تنظیمی، تنظیم بازار و حوضه سرمایه و پول، امری مهمتر از توزیع مجدد درآمد و ثبات اقتصاد کلان است (که در سیستم رفاهی شایع بود). به نوعی، بکارگیری ابزارهای تنظیمی توسط ارگان‌های مقررات-گذاری همانند بانک‌ها و موسسات مالی - پولی مرسوم‌تر گشته و خصوصی سازی نیز یک ویژگی مرکزی است. (Majone, 1997: 139) به عبارت دیگر سیستم تنظیمی به معنای تغییر سیاست ارائه خدمات عمومی مستقیم به غیرمستقیم است و اهمیت قدرت نهادهای سیاست-گذار و مقررات‌گذار همانند بانک (که به نهادهای فنی و تخصصی با استقلال نسبی و معین، اشاره دارند) در آن بسیار زیاد است. (Macgowan, 1996: 560)

برخلاف سیستم رفاهی که عملکرد مقررات‌گذاری، اجرایی و سیاست‌گذاری را ادغام می‌نماید و نهادهایی همانند بانک ابزار دست دولت هستند، سیستم تنظیمی آنها را از هم تفکیک می‌دهد؛ بر همین اساس، سیستم تنظیمی تأکید بیشتری بر سازمان‌های تک منظوره و اعمال نظارت توسط نهادهای مستقل همانند بانک مرکزی دارد. (Bosten, 1996) این نهادهای مستقل، برخلاف نظام یکپارچه بوروکراتیک سنتی (Majone, 1997: 139) با دارا بودن تخصص و تجربه، دارای استقلال و تفکیک عمودی (نسبت به سازمان‌های مرکزی) و افقی (نسبت به سازمان‌های مختلف مسئول هم عرض) می‌باشند؛ که این خود موجب تحقق پیچیدگی‌های ساختاری و سازمانی می‌شود و نیازمند هماهنگی بسیار دقیقی است. (Gregory, 1998: 519) در حقیقت، سیستم تنظیمی، اقتصاد را به بخش خصوصی واگذار می‌کند و خود به عنوان ناظر

بر کار نهادهای خصوصی کنترل دارد که چنین امری را از طریق مقررات‌گذاری توسط برخی ارگان‌های اصلی مانند بانک مرکزی محقق می‌نماید. وظیفه تنظیمی دولت در کنترل بازار، اغلب به نهادهای دولتی نسبتاً مستقلی همانند بانک نیز واگذار می‌شود. استقلال نهادهای دولتی مقررات‌گذار نسبت به قدرت مرکزی، می‌تواند در ابعاد مختلف و از جمله مدیریتی، ساختاری، مالی و یا حقوقی، متفاوت باشد (Verhorst, 2004: 101) و یا شدت و ضعف داشته باشد. (Bouckaert, 2004: 67)

اما به هر ترتیب، عملاً این دولت است که با وضع مقررات، نظام اقتصادی جامعه را تنظیم می‌کند. در واقع نهادهای تنظیمی همانند بانک مرکزی یا عامل، زیرگروه‌های قدرت مرکزی هستند که یکی از مهمترین وظایف آنها، کنترل بازار و مولفه‌های مالی (پول و سرمایه)، تضمین رقابت سالم و حمایت از مصرف‌کنندگان و شهروندان است که چنین امری را از طریق هدایت و اجرای خط و مشی مقرراتی، محقق می‌نمایند؛ این نهادها اختیار وضع و کنترل اجرای مقررات را دارا می‌باشند و اعضای آن بعضاً نه مستقیماً توسط مردم و نه مستقیماً از طریق مقامات رسمی، انتخاب می‌شوند. (Gilardi, 2004: 87) اغلب در انتخاب اعضای نهادهای تنظیمی مستقل، نمایندگان معرفی شده از سوی نهادها یا گروه‌های مردمی همچون اصناف، احزاب، انجمن‌ها و امثالهم با تأیید و تعیین نهایی از سوی مقامات رسمی صورت می‌پذیرد. برای نمونه در کشور آمریکا، اعضای نهادهای مقررات‌گذار مالی عالی‌رتبه (در سطح کلان، مقررات‌گذاری مالی می‌کنند)، پس از معرفی کاندیدیهایی از سوی نهادهای مردمی، می‌بایست با تأیید یا تعیین رئیس جمهور و یا سنا صورت پذیرد. (Hogue, 2014: 10) در انتخاب اعضای نهادهای مقررات‌گذار مستقل، هر دو جنبه انتخابی و انتصابی اعضا به چشم می‌خورد به همین دلیل نمی‌توان آنها را مستقیماً منصوب از سوی مردم یا دولت پنداشت. نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، از اوایل دهه ۱۹۹۰ به سمت حذف بوروکراسی دولتی رفته و به سرعت، سیستم تنظیمی در آن شکل گرفت. (Jordana, 2011: 1343) در مفهوم مقررات‌گذاری، سه مقوله وضع قاعده الزام‌آور، اجرا و کنترل وجود دارد که در این کشور تمامی ابعاد تنظیمی از جمله تعیین استانداردها، مقررات‌گذاری و اجرای آن، کنترل و نیز اقدامات تحریمی، به نهادهای مقررات‌گذاری همانند بانک مرکزی، خزانه داری و غیره، واگذار شده است؛ عموماً هنجارها و قواعد مبنایی و مقررات‌گذاری، وظیفه دستگاه‌های نظارتی نظیر وزارتخانه‌ها و نهادهای قانون‌گذاری است و اعمال نظارت هم به نهادهای مختلفی صورت می‌پذیرد؛ همچنین رسیدگی به شکایات، به دستگاه‌های مستقلی سپرده می‌شود و اعمال اقدامات تحریمی برای دادگاه‌ها محفوظ است.

در عصر سیستم تنظیمی، به دلیل اهمیت نقش مقررات در جامعه، کیفیت مقررات‌گذاری بسیار حائز اهمیت است؛ هم اکنون در عرصه مقررات‌گذاری کارآمد سیستم تنظیمی به عملی بودن و کارکرد مقررات توجه می‌کند که چنین مسئله‌ای مورد تأکید نظام حقوقی انگلستان (Lodge, 2009:145) و اتحادیه اروپا (OECD, 2002) قرار گرفته است. این مسئله در حقیقت خط و مشی‌ای است که میان مقررات زدایی (حذف مقررات دست و پا گیر) و کیفیت مقررات (بهترین قاعده الزام آور) قدم برمی‌دارد و هدف آن ارائه طرح‌های عقلانی مؤثرتر است و عموماً دو سیاست ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و تجزیه و تحلیل هزینه و سود در آن بکار گرفته می‌شود. به طور کلی سیستم تنظیمی بر سه امر اساسی استوار است: الف) هنجارها و اهداف خاص که مبنای مقررات‌گذاری و کنترل نهادها قرار می‌گیرد؛ ب) مکانیزم کنترلی خاص؛ ج) نهاد مقررات‌گذار و نظارت‌کننده خاص. (Baldwin, 2001:7) (همانند بانک مرکزی) به تعبیری دیگر سیستم تنظیمی محصول تفکر مکتب حکمرانی است، بدین معنا که از ضوابط سنتی و پیچیده بوروکراسی کلاسیک عبور کرده و قدم به عرصه نوین نهادهای خودگردان و خصوصی‌سازی امور، گذارده و دولت را تنها به عنوان یک داور و ناظر در این میدان قلمداد می‌کند. (Moran, 2000:1) بنابراین خصوصی‌سازی در سیستم تنظیمی امری اساسی بوده و کنترل مقرراتی سرمایه‌داران بخش خصوصی توسط نهادهای مقررات‌گذاری چون بانک مرکزی، برای حمایت از حقوق شهروندان اصلی‌ترین وظیفه این سیستم است. نظام تنظیمی، مبتنی بر اجرای امور عمومی توسط بخش خصوصی در چارچوب فرمان‌های دولت است که حفظ این حدود با کنترل نهادهای دولتی خاص، تضمین می‌شود؛ چنین امری علاوه بر سرعت‌دهی انجام امور، به دلیل کاهش دستگاه‌های دولتی و کوچک شدن دولت، میزان مالیاتها را کاهش می‌دهد.

در مجموع، می‌توان چهار مشخصه اصلی را برای سیستم تنظیمی برشمرد: الف) کارکرد بوروکراتیک مقررات از ارائه خدمات، متمایز می‌شود. بدین معنا که دولت از ارائه خدمات مستقیم اجتناب کرده و از طریق تقویت بخش خصوصی، آن را به نهادهای خصوصی، واگذار می‌کند و خود بر عملکرد آنها نظارت می‌کند و برای تنظیم و هنجارمند کردن فعالیت آنها، به وسیله نهادهایی همانند بانک در امور مالی و بازار مقررات‌گذاری می‌کند و بعضاً چنین وظیفه-ای را به نهادهای مقررات‌گذار و کنترل‌کننده همانند بانک مرکزی واگذار می‌کند. (Power, 1997: 249) ب) عملکرد مقررات‌گذاری از سیاست‌گذاری متمایز می‌شود؛ به همین جهت، مقررات

گذاران در چارچوب سیاست‌های تعیین شده آمران سیاسی خود (دولت) عمل خواهند کرد؛ بنابراین استقلال عمل مقررات‌گذاران، نسبی است و البته در سیستم تنظیمی به دلیل نظارت شدید دولت مرکزی و دولتی بودن این نهادها، ضعیف است؛ ج) مقررات‌گذاری وظیفه اصلی دولت بوده و دیوانسالاری کلاسیک حذف شده و گونه‌ای مقررات‌سالاری جایگزین آن می‌شود؛ د) روابط بر پایه اصول و موازین قانونی و به صورت رسمی، جایگزین شکل غیررسمی و صمیمانه و کلاسیک آن می‌شود؛ که به معنی قاعده‌مندی و ساماندهی روابط مقررات‌گذاران با یکدیگر و با مردم است. (Levi-faur, 2004: 105)

### - مقررات‌گذاری و نظارت بر بانک‌ها پس از بحران مالی جهانی

علت بحران مالی دهه‌های اخیر ضعف در مدیریت نقدینگی مؤسسات مالی بود. ضعف در مدیریت نقدینگی به دلایلی از جمله قیمت‌گذاری نادرست، ناپایداری تأمین منابع بانکها، ناپایداری استراتژی‌ها و الگوهای تجاری که بانکها و مؤسسات تجاری اتخاذ کردند، ایجاد شد. از آنجا که این عوامل عمدتاً به بخش مالی مربوط می‌شود، بنابراین اقدامات صورت گرفته برای رفع بحران نیز در حوزه مالی است. بیشتر این اقدامات برای شفافیت در اقتصاد و بازار مالی، به خصوص نهادهای بزرگ مالی مانند بانکها می‌باشد. در جهان و به طور خاص در بریتانیا راهکارهایی برای مقابله با بحران اتخاذ شده است که از جمله آنها وضع قوانین و اعمال نظارت بر بانکها می‌باشد. این امر می‌تواند به دو صورت باشد، وضع قوانین و نظارت بر بانکها. پس از بحران، بیشتر توجهات به سمت وضع قوانین بر بانکها بوده است و در کشورهای پیشرفته، نهادهای نظارتی در حال گرفتن قدرت قانونگذاری از پارلمان‌ها می‌باشند. (صارم، ۱۳۸۹: ۱۰۲)

### ۱- عوامل بحران مالی جهانی

در مورد عوامل ایجاد بحران اقتصادی در جهان، بیشتر نگاه‌ها معطوف به بخش مالی است. از این منظر عوامل زیر به عنوان عوامل اصلی بحران کنونی شناخته می‌شوند:

- عدم تعادل در اقتصاد جهانی، که شروع آن با بحران در بخش مالی می‌باشد.
- کج فهمی خطر مالی و قیمت‌گذاری غلط محصولات مالی: کج فهمی به این مفهوم است که خطر مالی به درستی درک نشد و علت اصلی آن قیمت‌گذاری اشتباه محصولات مالی بود. (Friedman & Friedman, 2010: 49)
- ناپایداری تأمین نقدینگی و الگوهای تجاری ناپایدار بانکها
- انباشت بدهی در کل بخش‌های مالی جهان (نسبت اهرمی ناپایدار): بدهی بیش از

حد در سطح خانوار، بنگاه‌ها و همچنین در سطح کلان اقتصاد به همراه نسبت‌های اهرمی ناپایدار، باعث افزایش مشکلات شد. (Hasman & Samartı 2008: 2137)

- رشد بانکداری نظارت نشده (خارج از ترازنامه یا بانکداری سایه): رشد بانکداری سایه‌ای در آمریکا و افزایش مؤسساتی که یا نظارت کمی بر آنها می‌شد و یا اصلاً تحت نظارت نبودند، به گسترش بحران کمک کرد. (صارم، ۱۳۸۹: ۱۰۳)

## ۲- قوانین نظارتی پیشنهادی

اقدامات کشورهای جهان برای دخالت با بحران بیشتر در بخش مالی و نظارت بر آن می‌باشد. بحران نشان داد که عصر عدم دخالت دولت در اقتصاد تمام شده است و برای آینده، عصر مداخلات شدید دولت در بخش مالی شروع شده است. این تغییر رویه در اقتصاد جهان به صورت زیر در حال اجرا می‌باشد:

**بریتانیا:** در بریتانیا این اقدامات به صورت تغییر رویه در نظارت بر بخش مالی و تغییر راهبرد به صورت نظارت بر بنگاه‌ها می‌باشد (Iannuzzi & Berardi, 2010, p. 291).

**اتحادیه اروپا:** در سطح اتحادیه اروپا این تغییر در روند نظارت به صورت تأسیس دو نهاد نظارتی می‌باشد:

۱. تأسیس نهاد نظارتی اتحادیه اروپا.

۲. تأسیس هیأت اروپایی نظارت بر خطر منظم در بخش مالی.

**آمریکا:** در آمریکا قانون اصلاح وال استریت<sup>۱</sup> و حمایت از مصرف‌کننده مصوب سال ۲۰۱۰ به اجرا درآمده است. (Mertzanis, 2014: 36)

**جهانی:** در سطح جهانی تأسیس هیأت ثبات مالی جهانی با عضویت گروه ۲۰ + به تصویب رسیده است. (صارم، ۱۳۸۹: ۱۰۳-۱۰۴)

## ۳- حیطه اقدامات نهادهای نظارتی

اقدامات نظارتی، برای مؤسسات مالی بزرگ که دارای اثرگذاری قابل توجهی بر بازار می‌باشند، طراحی شده است. بدین منظور اقدامات نهادهای نظارتی، کنترل و نظارت بر چهار مورد زیر است که از میان آنها نقدینگی و سرمایه از اهمیت خاصی برخوردارند، کما اینکه عدم مدیریت صحیح نقدینگی یکی از عوامل مهم در بحران بود.

۱- نقدینگی: کوتاه مدت و بلندمدت. ۲- سرمایه: میزان و شرایط احراز. ۳- ایمن سازی

<sup>1</sup> -Wall Street

بانکها: سرمایه حائل، محدود کردن معاملات (سفته بازانه) با خطرپذیری مستقیم بنگاه‌ها، تغییر اجباری ساختار بانکها (جدایی عملیات تجاری از عملیات سرمایه گذاری)، وصیت‌نامه بنگاه. ۴- پاداش و مالیات بانکها: مالیات بر ترانزنامه بانکها، پاداش و مالیات پاداش. (Iannuzzi & Bera- rdi, 2010:293)

موارد فوق برنامه مصوب کمیته بال و هیأت ثبات مالی<sup>۱</sup> (شامل مقررات نقدینگی، الزامات کفایت سرمایه، نظارت بر بنگاه‌های مالی مهم، بهبود سیستم‌های رتبه بندی و شفافیت و همگون سازی مشتقات محصولات مالی) است که توسط رهبران کشورهای گروه ۲۰+ در نوامبر ۲۰۱۰ تنظیم و ارائه شده است.

**نقدینگی:** هدف این است که برای نقدینگی در کوتاه مدت و بلندمدت استاندارد ایجاد شود. هدف کوتاه مدت این است که در بحران‌های شدید، بانکها بتوانند بدون مراجعه به بانک مرکزی و دولت، نیازهای خالص خود را برآورده نمایند و منابع با کیفیت بالای نقدینگی، باید قدرت لازم جهت پوشش ۳۰ روز خالص مصارف در موقعیت‌های فشار نقدینگی<sup>۲</sup> را داشته باشند و برای بلندمدت بر آن شد در وقوع بحران، مراجعه به بانک مرکزی و دولت به حداقل برسد. (صارم، ۱۳۸۹: ۱۰۴)

**سرمایه:** پس از بحران، گفتگوها درباره سرمایه با مذاکرات بال ۳ همزمان شد و باعث شد که محورهای این نشست تغییر یابد. برای سرمایه، در مورد میزان آن و شرایط احراز آن تغییراتی به وجود آمد.

۱. میزان و شرایط احراز: به علت دارا بودن قابلیت حداکثری جذب زیان، تأکید بیشتر بر سهام عادی است.

۲. سرمایه حائل جهت حفظ اصل سرمایه: که باید به میزان خاصی باشد و برای مؤسساتی که خطر بحران در آنها بیشتر است، این مقدار سرمایه باید بیشتر باشد.

۳. سرمایه حائل ضد دوره‌ای<sup>۳</sup>: حفظ کردن یک مقدار بیشتر سرمایه که در صورت بروز بحران، سهام عادی کمتر در معرض خطر قرار گیرد. در این صورت با جذب زیان در این حوزه، اصل سرمایه حفظ خواهد شد. (Packer and Todd, 2009: 2)

**ایمن سازی بانکها:** به منظور ایمن سازی بانکها، هنگام وقوع بحران، توصیه‌های زیر ارائه

<sup>۱</sup>-Financial Stability Board (FSB)

<sup>۲</sup>-Severe Stress Scenario

<sup>۳</sup>-Calibration



شده است:

۱. سرمایه حائل: بانکها باید مؤسسات ایمن‌تری باشند و برای این منظور باید الزامات سرمایه<sup>۱</sup> بیشتر را رعایت کنند که این الزامات برای بانک‌های بزرگ بیشتر است. محدود کردن معاملات با خطرپذیری مستقیم بنگاه‌ها (سفته بازان/Trading): باید معاملات سفته بازانه که دارای ریسک بالایی هستند محدود شوند و از طرفی در محاسبات کفایت سرمایه، وزن ضریب ریسک این گونه معاملات محاسبه گردد.

تغییر اجباری ساختار بانکها (جدایی عملیات تجاری یا Trading از عملیات سرمایه‌گذاری): در اصلاحیه وال استریت آمده است و در انگلستان نیز تصویب شده است. قانون اصلاح مالی ایالات متحده، بانکهای بزرگ را به جدایی عملیات با خطرپذیری مستقیم مجبور می‌کند. در انگلیس نیز اقداماتی برای بررسی این موضوع شروع شده است. همه اینها به این معناست که در آینده برای بانکداری به سرمایه بیشتری نیاز است. (صارم، ۱۳۸۹: ۱۰۵)

۲. وصیت نامه بنگاه: وصیت نامه در صورت ورشکستگی بانکها مورد استفاده قرار می‌گیرد که با وقوع بحران چگونه از آن شرایط خارج شوند و اگر در توان آنها نیست، چگونه سریعاً تسویه شده و از بازار خارج شوند. همچنین قوانین ورشکستگی به صورتی تغییر می‌یابد که از بین بردن مؤسسات ورشکسته سریع باشد. (Short et al. 2009:159)

**پاداش و مالیات بانکها:** شامل موارد زیر است: ۱- مالیات بر ترازنامه بانکها: به دلیل اینکه بحران اخیر دارای پیامدهای سنگین مالی بر دولت‌ها بوده است، دولت‌ها به این سمت رفتند که هزینه بحران‌های احتمالی آینده را از مالیات بر ترازنامه بانک‌ها تهیه کنند و همچنین مقداری از هزینه‌های پرداخت شده در گذشته را جبران نمایند. ۲- تعیین پاداش و مالیات پاداش: برای جلوگیری از برخی پاداش‌های کلان در سیستم بانکی و همچنین انحرافات احتمالی، بر پاداش مدیران مالیات وضع شد. مرتبط نمودن حقوق با خطر معاملات، ارتباط پاداش با ریسک ترازنامه، به تعویق انداختن پاداش‌های بزرگ تا معلوم شدن نتیجه خطر معاملات مربوط و عودت نمودن پاداش در صورت زیان‌دهی آتی از جمله اقدامات در این زمینه می‌باشد. (صارم، ۱۳۸۹: ۱۰۶)

### - چالش‌های مقررات‌گذاری در نظام پولی و بانکی

بانک‌های کشور آمریکا معمولاً از پذیرش شراکت یا سهمی از سرمایه در املاک و مستغلات

<sup>1</sup> -Capital surcharge

<sup>2</sup> -Living Will

منع شده‌اند، شرطی که به معنای محدود کردن سفته‌بازی است. اما در مالی اسلامی، بانک، مالکیت رسمی را می‌پذیرد. مقررات‌گذاران در آمریکا مدعی هستند که مالی اسلامی با ممنوعیت در سرمایه‌گذاری‌های املاک و مستغلات در برخی موارد سازگار است. در سال ۱۹۹۷، یونایتد بانک کویت<sup>۱</sup> که در آن زمان شعبه‌ای در نیویورک داشت، نامه‌های تفسیری از مقررات‌گذار خود به نام اداره ممیزی پولی<sup>۲</sup> درباره محصولات رهنی اجاره و مرابحه درخواست کرد. این اداره اداره چنین محصولاتی را با همان استدلال‌هایی تأیید کرد که از نظر اقتصادی با محصولات متعارف معادل بودند. (هالتوم، ۱۳۹۴: ۷۱)

از نظر اداره حسابگری پولی، چون معاملات خرید و فروش به طور همزمان انجام می‌شد، مالکیت بانک صرفاً به «یک لحظه از زمان» تعلق دارد و بنابراین قراردادهای اسلامی از آن نوع ریسکی که قیدوبندهای املاک و مستغلات قصد محدود کردن داشتند فاصله می‌گیرند (از سوی دیگر، مالکیت مشترکی که قراردادهای مشارکت را تعریف می‌کند، اکنون برای استفاده از سوی بانک‌ها تأیید نمی‌شود و در آمریکا تنها توسط وام‌دهندگان رهنی غیربانکی استفاده می‌شود). از دیدگاه حسابداری، این معامله به عنوان یک نوع وام (دارایی) در ترازنامه بانک ظاهر می‌شود. وام‌گیرنده مسئول حفظ دارایی و پرداخت همه هزینه‌ها است و در صورت نکول، همانند حالت وام رهنی، بانک آن دارایی را می‌فروشد تا به آنچه که طلب‌کار است دست یابد. یونایتد بانک کویت پس از تأمین مالی خرید ۶۰ واحد مسکونی، بازار آمریکا را در سال ۲۰۰۰ ترک کرد، اما مقررات‌گذاران از آن پس، دستور راهنمای اداره حسابگری پولی را برای دیگر نهادها به کار بردند. (هالتوم، ۱۳۹۴: ۷۲-۷۳)

از جهات دیگر، الزامات شرعی امکان گسترش مالی را مشکل ساخته بود. احتمالاً چون این محصولات برای بسیاری از سرمایه‌گذاران ناآشنا است، بازار ثانویه کوچک‌تری برای محصولات مالی وجود دارد به طوری که مثلاً برای وام‌دهندگان رهنی اسلامی، دسترسی به نقدینگی دشوارتر است که مانع رشد بازار می‌شود. در آمریکا مؤسسات مسکن فردی مک و فانی می<sup>۳</sup> شروع به خرید محصولات رهنی به ترتیب در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ کردند، تا نقدینگی فراهم کنند و آنها اکنون سرمایه‌گذاران اصلی در وام‌های رهنی هستند. در سال ۲۰۰۷ بنگاه گایدنس رزیدنشال، بیش از ۱ میلیارد دلار به تأمین مالی از فردی مک متکی بود. روی هم

<sup>۱</sup> - United Bank of Kuwait (UBK)

<sup>۲</sup> - Office of the Comptroller of the Currency (OCC)

<sup>۳</sup> - Freddie Mac and Fannie Mae

رفته، فرصت‌های کمتری برای بهره‌بردن از صرفه‌های مقیاس در تأمین مالی وجود دارد. بلیک گود<sup>۱</sup>، کارشناس مالی که با مؤسسه مالی تامسون رویترز گیتوی<sup>۲</sup> کار می‌کند می‌گوید: «اکنون بازار به حد کافی بزرگی برای بانک‌های ملی بزرگ وجود ندارد تا محصولات اسلامی را عرضه کنند و تنها در ایالت‌هایی که بیشترین تمرکز جمعیت مسلمان را دارند برای بانک‌های کوچک‌تر ارزش این را پیدا می‌کند که وارد این بازار شوند». به علاوه، بیمه سپرده متعارف - که بانک‌ها برای ثبات خود به آن متکی هستند- در تضاد با قانون شریعت است. در سال ۲۰۰۲ شرکت مالی شیپ<sup>۳</sup> خواهان بیمه سپرده FDIC برای یک محصول اسلامی شبیه سپرده بود که بازدهی آن همراه با سود و زیان بانک نوسان می‌کرد. شرکت بیمه سپرده فدرال از این کار خودداری کرد چون ارزش سپرده کاهش می‌یافت به‌طوری که شیپ باید محصول را تغییر می‌داد تا منحصراً بر پایه شراکت در سود- نه زیان- باشد. این تنها محصول سپرده اسلامی آمریکا است که در حال حاضر توسط یک مؤسسه، یونیورسیتی بانک، عرضه می‌شود. سپرده‌گذاران مسلمان از نظر اهدای اموال شبهه‌ناک به خیریه‌های اسلامی معروف هستند تا که بدین وسیله راهی را برای رفع شبهه و پاک‌کردن اموال خود از حرام و دستیابی به یک آرامش پیدا کنند. (هالتوم، ۱۳۹۴: ۷۳-۷۴)

### نتیجه‌گیری

نوع و چگونگی تنظیم‌گری یا رگولاتوری در یک جامعه بستگی تام به سیستم حکومت در یک جامعه دارد. در دولت رفاه، حکومت برای ایجاد رفاه عمومی اقدام به خدمات بدون واسطه دولتی کرده که در این فرآیند امور را به بخش‌های دولتی با سیستم گسترده واگذار نموده، بوروکراسی گسترده‌ای را سبب شده و در نتیجه در تنظیم‌گری دخالت مستقیمی دارد. در این حالت طبیعتاً امور به کندی پیش رفته و انتقال بخش نامه‌ها و مقررات از رده‌های بالا به پائین با طی زمانی طولانی سبب شد تا به تدریج سیستم دولت از نوع تنظیمی رقم بخورد. در این نوع حکومت، دولت در امور اقتصادی و مالی دخالت مستقیم نداشته و بخش خصوصی عهده دار امور می‌شوند و دولت نقش نظارتی به خود می‌گیرد. طبیعی است در این حالت دولت کوچک-تر شده و نهادهای مقررات‌گذار دولتی نقش تنظیم‌گر را بازی می‌کنند تا برای اجرای امور و اداره جامعه قوانین و مقررات مناسب را وضع نمایند. دولت در این حالت برای رفتار بازار مقررات

<sup>1</sup> - Blake Goud

<sup>2</sup> - Thomson Reuters Islamic Finance Gateway

<sup>3</sup> - SHAPE Financial Corp

وضع نموده و کاهش بوروکراسی و هزینه را در پی خواهد داشت و به جای حکومت دولت رفاه، حکمرانی در دولت تنظیمی ایجاد می‌گردد. در دولت رفاه مقررات‌گذاری بر اساس منافع عمومی بود و دولت تنظیم‌گر نیز برای حفظ منافع اکثریت سبب تضییع حق اقلیت را سبب می‌شد بنابراین در پله سوم دولت تنظیم‌گر پست مدرن، تنظیم‌گری بازار و مقررات‌گذاری اقتصادی را به ارگان‌های خودفرمان مستقل واگذار نمود و خود تنها به نظارت بر این تنظیم‌گران می‌پردازد، بطوری که دوگانه تنظیم‌گری در جوامع ایجاد شد در سطح پائین‌تر تنظیم‌گران مستقل وجود داشتند و در سطح بالاتر آنها تنظیم‌گر ناظر یعنی دولت وجود داشت و مستقلون باید هنجارها و اصول دولت را در تنظیم‌گری لحاظ می‌نمودند و تنظیم‌گری حول سیاست‌های کلی سیستم حکومتی تشکیل می‌شود. از این روی این نوع دولت و تنظیم‌گری به دولت فرانتظیمی شهرت یافته است. بنابراین با روندهای رخ داده یعنی از دولت رفاه به دولت فرانتظیم‌گر رویکرد پلورالیستی یا تکثرگرایی بیشتر شده و قدرت‌های پراکنده در جامعه به نوعی در حاکمیت سهیم و دخیل شده‌اند.

## منابع فارسی

### کتاب

- پتفت، آرین (۱۳۹۲)، سیاست زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

### مقالات

- زاهدی مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۹)، ظهور و افول دولت رفاه، تأمین اجتماعی، شماره ۶
- صارم، مهدی (۱۳۸۹)، مقررات‌گذاری و نظارت بر بانک‌ها پس از بحران مالی جهانی، مجله تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۲۹، سال هشتم
- محمدزاده، هادی (۱۳۹۷)، رگولاتوری چیست و چه حوزه‌هایی را در بر می‌گیرد؟، شرکت ملی پتروشیمی - بخش آموزش و تحقیق، اردیبهشت ماه
- نجف، مرتضی (۱۳۹۳)، نگاهی به تحول نظام بانکداری در ایران و جهان، فصلنامه تخصصی وصول مطالبات، شماره ۲
- هالتوم، رنه (۱۳۹۴)، بانکداری اسلامی، مقررات‌گذاری آمریکایی، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، سال یازدهم، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۱۴۶

## English Resources

### Books

- Baldwin, R. (2012), **Understanding regulation: theory, strategy, and practice**, Oxford University Press
- Barr N. (2011), **Economics of the Welfare State**, Oxford University Press
- Black J. (2008), **Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a Post-Regulatory World**, Current Legal Problems, Vol.54
- Baldwin R. (1998), **A Reader on Regulation**, Oxford University Press
- Balance T. (2005), **Competition and Economic Regulation in Water: The Future of the European Water Industry**, IWA Publishing
- Baldwin R. (2001), **The Government of Risk**, Oxford University Press
- Bosten J. (1996), **Public Management: The New-Zealand Model**, Oxford University Press
- Deakin N. (2004), **Welfare and the State: Crisis of the Welfare States**, Taylor & Francis
- Floud R. (1994), **The Economic History of Britain Since 1700**, Volume 3, Cambridge University Press
- Hogue Henry B, M. Labonte, B. Webel (2014), **Independence of Federal Fin**

**ancial Regulators**, Congressional Research Service, R43391

- Jordana J. (2004), **Regulatory Design Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State**, Edward Elger
- Moran, Michael. (2003), **The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation**, Oxford University Press, Oxford
- Morgan, B. and K. Yeung (2007). **An introduction to law and regulation**, Cambridge University Press Cambridge
- Newman, Peter (ed.) (2005), **Law and Economics from the Perspective of Economics**, the New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, London, Macmillan
- OECD. (2002), **Regulatory Policies in OECD countries: From Interventionism to Regulatory Governance**, Paris
- Power M. (1997), **The Audit Society: Ritual of Verification**, Oxford University Press
- Sunstein, Cass, (1990), **After the Rights Revolution**, Harvard University Press, Cambridge, Mass
- Sanstein C.R. (1990), **Paradox of Regulatory State**, University of Chicago Law review, Vol.57
- Unay S. (2011), **The Rise of the Regulatory State in Europe**, Turkish Journal of Politics, Vol. 2 No. 1 Summer
- Verhorst K, B. Guy Peters, Geert Bouckaert and Bram Verschuere (2004) **The study of Organizational Autonomy**, Public Administration and development, Vol.24
- Zijderveld A.C. (1999), **The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor**, Transaction Publishers

#### Article

- Dubash N. (2012), **Understanding the Rise of the Regulatory States of the South**, Regulation and Governance Journal, Vol.6
- Friedman, H. H. , & Friedman, L. W. (2010), **The Global Financial Crisis of 2008: What Went Wrong?** Journal of Financial Transformation, 28
- Gregory R. (1998), **Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence**, Vol.76, no.3, Public Administration
- Hasman, A. & Samartí n, M. (2008), **Information acquisition and financial contagion**. Journal of Banking and Finance, 32
- Iannuzzi, E. , & Berardi, M. (2010), **Global financial crisis: causes and perspectives**. EuroMed Journal of Business, 5 (3)
- Jordana J. (2011), **The Global Diffusion of Regulatory Agencies Channels of Transfer and Stages of Diffusion**, Comparative political studies journal, vol.-44
- Lodge M. (2009), **High Quality Regulation: It's Popularity It's Tolls and It's Future**, Public Money and Management, Vol.29, no.3

- Levi-faur D. (2004), **The Rise of the British Regulatory State**, Comparative Politics Journal, Vol.37
- Peltzman, S., et al. (1999), **The economic theory of regulation after a decade of deregulation**, Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics
- Majone, G., (1997), **From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance**, Journal of Public Policy, Vol.17, no.2
- Macgowan F. (1996), **Towards a European Regulatory State**, Journal of European Public Policy, Vol.3, no.4
- Mertzanis, Ch. (2014), **Complexity Analysis and Risk management in Finance**. Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, 96
- Moran M. (2000), **From the Command State to Regulatory State**, Public Policy & Administration Journal
- Skocpol, Theda, and Kenneth Finegold and Michael Goldfield, 1990, **Explaining New Deal Labor Policy**, American Political Science Review Vol. 84, No 4. December

#### **News Agency**

- Anderson J.E. (1992), **The Emergence of the Modern Regulatory State**, Public Affairs Press
- Packer, S., & and Todd, S. (2009), **United States: Fair value accounting leads to volatility: Volatility leads to litigation**. Retrieved 3 August 2009, from [www.duanemorris.com/articles/article3251.html](http://www.duanemorris.com/articles/article3251.html)
- Powell J.L. (2010), **The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective**, Springer
- Zhang Y, Fu L, Qi X, Zhang Z, Xia Y, Jia J, Jiang J, Zhao Y, Wu G, 2013, **Structural insight into the mutual recognition and regulation between Suppressor of Fused and Gli/Ci**, Nat Commun. 2013;4:2608. doi: 10.1038/ncomms3608

#### **Document**

- Conseil d'État, Rapport public (2001), **Les autorités administratives indépendantes**, La Documentation française
- Majone, G (2002), **Regulating Europe**. Routledge
- Wittich, G. (2001), **Implementing the Lamfalussy Report: The Contribution of Europe's Securities Regulators**, J.I.F.M