

الرقابة المنسقة: مقترحات لدفعها إلى الأمام

إنه لمن دواعي سروري أن يكون في استطاعتي حضور هذه الندوة، وأن تتاح لي الفرصة للتحدث أمام هذا الجمع الكريم. وحيث أن الندوة قد تركت لي أن أحدد بنفسني موضوع مشاركتي اليوم، لذلك فإنني أنوي أن أشارككم بعض الأفكار بشأن الكيفية التي تطورت من خلالها الرقابة فيما بين العالم العربي وأصدقائنا من خارجه.

وكما تعلمون، فإن الكلمة التي يود محافظو البنوك المركزية سماعها هي كلمة "استقرار"، أما كلمة "أزمة" فإنها كلمة لا نحب استخدامها. ويخامرني شعور بأن كلمة "مخاطرة" تقع بين الكلمتين السابقتين. ومع ذلك، فإن موضوع المخاطرة يهم مسؤولي الرقابة في العالم، طالما أن ثمة مفاهيم جديدة تتكشف، مثل المنتجات المشتقة "Derivative Products"، وصناديق الوقاية "Hedge Funds"، والصناعة المصرفية الإسلامية "Islamic Banking".

ومما لا شك فيه أن التقدم التكنولوجي المتسارع في النظام المالي العالمي قد أدى إلى زيادة عدوى المخاطرة، بمعنى أن المخاطرة الناجمة عن مشاكل لدى أحد البنوك سرعان ما تنتشر في ذلك النظام. ففي السابق، كان الإهتمام الرئيسي لدى محافظي البنوك المركزية ينصب حتماً في إيقاف أزمة أحد البنوك من الإنتشار إلى البنوك المحلية الأخرى. وأما في الوقت الحاضر، فإننا أكثر اهتماماً بأن الأزمة قد تنتشر، لا من بنك معين إلى بنك معين آخر، في البلد ذاته، وإنما من بلد معين إلى بلد معين آخر، وذلك كما شهدنا

في حالة بنك الإعتماد والتجارة الدولي (BCCI)، وأيضاً في التراجع الذي شهدته مؤخراً أسواق الأوراق المالية في الولايات المتحدة .

وفي رأيي، فإن ذلك الإنتشار عبر الحدود من شأنه أن يعطي أهمية أكثر لما يتعين علينا جميعاً بذله من جهود، وهو الأمر الذي يتلخص في ضرورة قيامنا بتقديم التعاون الكامل لبعضنا البعض، وفي ضرورة تنسيق أنشطتنا فيما بيننا، كلما كان ذلك ممكناً. وبناءً على ذلك، فلربما ينبغي علي أن أبدأ كلمتي أمام جمعكم الكريم بالمجالات التي حققنا بشأنها إنجازاً ملموساً، وذلك على الرغم من أن ثمة حالات في تلك المجالات مازالت في حاجة إلى بذل المزيد من الجهود بشأنها .

فخلال العامين الماضيين، قامت دول عربية عديدة، ومن بينها دولة الكويت، بتبني معايير المحاسبة الدولية، حيث أن ذلك يساعد على إجراء مقارنات موضوعية فيما بين الأوضاع المالية للبنوك ونتائج نشاطها من دولة لأخرى. وفي منطقة الخليج العربي، فإن جزءاً من ذلك العمل قد تم إنجازه فعلياً من خلال الإتصال بين لجنة مسؤولي الرقابة المصرفية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ولجنة بازل. كما أمكن محلياً تنسيق عدة أعمال أخرى، وذلك من خلال لجنة المحافظين بدول المجلس.

من جانب آخر، قطع موضوع غسيل الأموال "Money Laundering" شوطاً لا يستهان به من جانب مسؤولي الرقابة. ففي دولة الكويت، قام البنك المركزي في عام ١٩٩٣ بتزويد البنوك والمؤسسات المالية الأخرى بإرشادات مستندة إلى ما يطلق عليه "أربعين توصية لمكافحة غسيل الأموال"، وذلك عقب ما قدمته لجنة بازل في ذلك الصدد من أعمال خلال

الثمانينيات. وحيث أن العديد من دول العالم لديها معايير وإرشادات وقوانين مختلفة بشأن "غسيل الأموال"، لذلك فإننا نلاحظ في كل من أوروبا والعالم العربي أن ثمة أنشطة تعتبر من وجهة نظر إحدى الدول مشروعة تماماً وقانونية، ولكنها تعتبر مخالفة للقانون في دولة أو دول معينة أخرى. وهنا تبرز الحاجة إلى كيان دولي، مثل لجنة بازل، لدفع العمل الذي تم إنجازه في ذلك الصدد، ولإعداد مجموعة من الحد الأدنى للمعايير الدولية المتجانسة، وذلك بدلا من الإرشادات الحالية غير المتجانسة.

إن مدى الحاجة إلى أسلوب متناسق للرقابة معلوم جيداً لدى لجنة بازل، حيث قامت هذه اللجنة في سبيل تحقيق ذلك الأسلوب المتناسق بإنجازات جوهرية تمثلت في "إتفاق كفاية رأس المال"، و"إتفاقية الكونكوردات"، وتقريب الأسلوب العام المطبق لدى دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في ذلك الصدد. إن الظروف الحالية التي تتسم بالمنافسة العالية إنما تشجع على قيام مبادرات جديدة من شأنها أن تحدث بدورها مشاكل جديدة باعتبار مسؤول الرقابة، والذي لا يهتم فقط بمتابعة الآراء الجديدة، ولكنه في الوقت ذاته يبدي بشأنها ردود الفعل العاجلة والمتماشية مع آراء زملائه في البلدان الأخرى.

ولذلك، فإنه من الأمور الأساسية أن يكون مسؤولو الرقابة على دراية بالتطورات المستجدة، لا للتصدي لمسؤولياتهم فحسب، وإنما للمساعدة أيضاً على إبقاء القدرة التنافسية للأجهزة المصرفية والمالية في الدول المختلفة.

وكما تعلمون، فإن الصناعة المصرفية الإسلامية تعتبر من التطورات الجديدة التي لاقت انتباهاً ملحوظاً خلال الأعوام الأخيرة. ولقد كان ذلك

التطور في بدايته بمثابة مفهوم خاضع للريبة والانتقاد في خارج العالم العربي والإسلامي. أمّا الآن، فإن البنوك الغربية تقوم بتقديم خدمات ومنتجات مصرفية إسلامية بشكل متزايد. إن الصناعة المصرفية الإسلامية ليست بدعة أو خرافة تتسم بالغموض، ولذلك ينبغي النظر إليها - بكل بساطة- على أنها نوع مستحدث من الخدمات المالية، وبالتالي يتوجب على مسؤولي الرقابة أن يدركوا المخاطر التي تنطوي عليها تلك المنتجات التي تقدمها هذه الصناعة والمصطلحات الخاصة بها، كما هو الحال بخصوص المنتجات المتخصصة الأخرى.

وإذا عدنا بذاكرتنا إلى عشرة أعوام سابقة متسائلين: كم منا كان مستريحاً مع المصطلحات الأساسية الخاصة بالتعامل في الخيارات "Options" مثل "خيار دلتا Delta"، أو خيار كل من "البيع Put" أو "الشراء Call". فلقد كانت ثمة ريبة وخوف لدى مسؤولي الرقابة بشأن الأدوات المالية الجديدة، كما كان ثمة توقع بظهور العديد من القوانين المتشددة، والتي من شأنها أن تقضي على هذه المنتجات في مهدها، الأمر الذي أدّى إلى قيام العديد من البنوك خلال فترة الثمانينيات بتعليم وتدريب مسؤولي الرقابة على هذه المنتجات، من خلال الندوات والبرامج التدريبية وغيرها .

ولدي قناعة بأن البنوك التي تقدم منتجات إسلامية يتوجب عليها في الوقت الحاضر أن تستجيب لذلك التعلم الضروري في شكل ندوات وبرامج تدريبية، حيث تحتم طبيعة أعمال هذه البنوك بأن تقوم بعمل كل ما يلزم نحو شرح المفاهيم المختلفة لمنتجاتها وطبيعة تلك المنتجات لمسؤولي الرقابة. كما أن علينا، كمسؤولي الرقابة، أن نتأمل أولاً - وبجدية - في كيفية

الإستفادة من التشريعات الحالية بشأن حماية الودائع المحلية، وذلك في معالجة الودائع والأموال التي يتم من خلالها تمويل المنتجات الإسلامية، وأيضاً في كيفية إخضاع هذه المنتجات لإطار اتفاق بازل لكفاية رأس المال

وتبدو هذه نقطة جيدة لنقف عندها لحظات ونشير إلى أعمال لجنة بازل. ومع تفهمنا لما قام به أصدقائنا في بازل من تركيز على الدول الرئيسية، فإن الدول الأخرى قد تركت وشأنها لتقرر فيما بينها مدى ما ترغب في اتباعه من توصيات تلك اللجنة. ولقد تبنت رسمياً بعض الدول العربية، ومنها دولة الكويت، إتفاق بازل لكفاية رأس المال، في حين قامت بعض الدول العربية الأخرى بالتبني الجزئي أو بالعمل نحو التبني الكامل لمبادئ ذلك الإتفاق. وعلى الرغم من أن ذلك التبني يمثل تقدماً مشجعاً، إلا أنه يشير في الوقت ذاته إلى تلك القضية في اتفاق بازل لكفاية رأس المال، والتي ما زالت تسبب انقساماً لدى مسؤولي الرقابة المشاركين في ذلك الإتفاق. وهذه القضية تتمثل في التفرقة الناجمة عن مستويين مختلفين لأوزان المخاطرة عبر الحدود، والتي يتم من خلالها ترجيح مطالب البنوك على مقترضي القطاع العام.

ووفق ذلك النظام، فإن الإقراض من جانب أحد البنوك العالمية لحكومة معينة في المنطقة الأولى التي تضم دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، أو أي دولة مشاركة في الإتفاقية العامة التي يتم بمقتضاها إبرام ترتيبات إقتراض مع صندوق النقد الدولي، لا يعطى أية أوزان للمخاطر. أمّا الإقراض لحكومات جميع الدول الأخرى من خارج تلك المجموعة الأولى

من الدول، فإن أوزان المخاطرة تبلغ في حدها الأدنى ما نسبته ١٠٠%، باستثناء الإقراض المقوم والممول بالعملة الوطنية .

ولقد ارتأت معظم البنوك العالمية أن ذلك النظام يمثل نوعاً من الضرائب على رأس المال، وبالتالي فإنها قامت بوضع نظام من مستويين لهوامش أسعار الفائدة. ويفسر ذلك ما شعرت به دولة الكويت، على سبيل المثال، من أعباء ناجمة عن أسعار الفائدة وفق ذلك النظام، وذلك عند قيامها بالإقراض من السوق العالمي في نهاية عام ١٩٩٢. وكما تعلمون، فإن ذلك القرض الكبير قد تم إيرامه لأغراض تمويل عمليات إعادة بناء البنية الأساسية عقب الاحتلال العراقي الغاشم لدولة الكويت في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩١.

ولقد كان مفهوماً ما يقف من أسباب سياسية وراء تبني نظام المستويين المذكورين، ووراء استخدام تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كحل في المدى القصير من شأنه التوصل إلى إتفاق بشأن كفاية رأس المال. ولكن منذ عام ١٩٨٨، أصبح محافظو مجموعة الدول العشر على دراية بالقلق الذي أخذ يساور مختلف الأطراف بشأن مبدأ المستويين. وفي الوقت الحاضر، فقد أصبح ذلك النظام يتسم بالتقادم كمقياس للمخاطرة، وذلك لأسباب واضحة تتصل بكل من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وميزان المدفوعات ومدى أهمية إقراض القطاع العام في الدخل القومي، ولذلك فإنه لا غرابة في ما يراه الكثيرون من أن ذلك النظام في تقادم مستمر. ومن المثير للدهشة أن لجنة بازل لم تستطع، خلال الأعوام الستة الماضية منذ بداية ذلك النظام، أن تحسن من عشوائية التمييز فيما بين الدول، ومن الأساس غير المنطقي الذي يستند إليه ذلك التمييز.

إن غياب المنطق في هذا الأسلوب ذي المستويين إنما يعني أن دولا معينة قد أخذت مسلكاً خاصاً بها لأغراض تفسيره. فعلى سبيل المثال، قررت لجنة محافظي دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إضافة جميع دول المجلس إلى ما يسمى بقائمة المجموعة الأولى. وقد يبدو ذلك بمثابة استثناء طفيف وقابل للفهم، إلا أنه يمثل أحد أوجه الاختلافات العديدة، والتي لا يقتصر تواجدها على العالم العربي وحده. وهذه الاختلافات قد يصعب تعديلها إذا ما استمرت بدون التصدي لها.

وكمثال على ذلك الاختلاف نجده في موضوع تركيز الإئتمان أو الإنكشافات الكبيرة، حيث لوحظ أن بعض الدول العربية - في بعض الحالات - قد تبنت حدوداً أكثر شدة من الحدود الدولية المتعارف عليها، والبالغة ما نسبته ٢٥% من رأس المال. ففي دولة الكويت لدينا حداً نسبته ١٠% على الإقراض لعميل واحد (أو لمجموعة واحدة)، بينما يتراوح ذلك الحد بين ٧% و ٤٠% في دول أخرى .

كما أننا في دولة الكويت لا نسمح باستبعاد أية ضمانات من الإلتزامات الائتمانية لدى احتساب نسبة التركيز الائتماني، بينما تقوم المملكة المتحدة باستبعاد ضمانات معينة، مثل الأرصدة النقدية، والأوراق المالية لحكومات المجموعة الأولى وبعض الضمانات المصرفية أو الحكومية لتلك المجموعة. كما تقوم دول أخرى باستبعاد أنواع أخرى من الضمانات، مثل العقارات وحوالات الحق. وبناءً على ذلك يمكن القول إن مسؤولي الرقابة مختلفون فيما بينهم بشأن المنتجات والعناصر التي يقومون بحذفها من تقارير تركيز الإئتمان. وبإمكانني أن أستمّر في سرد المزيد من أوجه الاختلاف فيما بين

دولة وأخرى، ولكنني متأكد من أنكم ستوافقونني الرأي بأن ثمة اعتباراً له قيمته إذا ما قامت لجنة بازل بمحاولة تنسيق الإجراءات التفصيلية الخاصة بتطبيق تركيز الائتمان.

كما أن هناك مجالات أخرى ما زالت في حاجة إلى بذل مزيد من الجهود. ففي عام ١٩٨٨، أشار اتفاق بازل بشأن كفاية رأس المال إلى أن مخاطر السوق في حاجة إلى معالجة. وخلال عام ١٩٩٣ أعدت ورقة استشارية منبثقة من لجنة بازل عن ذلك الموضوع. وهنا ينبغي الاعتراف بأن الإجراءات الرياضية المعقدة والمتعلقة بسبل القياس المذكورة في تلك الورقة قد أثارت لدي الدهشة، لأنها تبعدنا عن إحدى السمات الجوهرية لاتفاق بازل الأصلي بشأن كفاية رأس المال، والمتمثلة في بساطته ووضوحه، وفي إمكانية مراقبته بسرعة وفاعلية من جانب مسؤولي الرقابة. ولذلك، فإنني أطالب بأن تتضمن المقترحات المستقبلية في ذلك الصدد استمراراً لبعض البساطة الواردة في المقترح الأصلي.

وبالطبع، فإن ثمة وجهة نظر أخرى تمت إثارتها من جانب بعض الجماعات والصحف المؤثرة، والتي مؤداها أن المنتجات والأنشطة غير المصرفية ينبغي ألا تخضع للرقابة المصرفية، وبحيث يترك أمرها لأجهزة رقابية أخرى متخصصة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن تعدد الأجهزة الرقابية لا يعني بالضرورة رقابة أفضل. ومما يثار أحياناً أن تعدد الأجهزة الرقابية يعني أن جهازاً رقابياً واحداً ليس بمقدوره التوصل إلى صورة مناسبة لما آلت إليه سلامة أوضاع مجموعة مصرفية على أساس تجميعي. وعلى الرغم من ذلك، فإنني أفضل أن تظل رقابة المؤسسات المصرفية مع جهاز رقابي

واحد، كلما كان ذلك ممكناً. كما وأشعر بأن تعدد الأجهزة الرقابية كان سبباً وراء تعدد المقترحات المختلفة المتأتية من بعض الدول عن مخاطر السوق، وكان أيضاً وراء تعدد الإجراءات المختلفة المتأتية من الإتحاد الأوروبي عن تلك المخاطر. ويعني ذلك، أننا في العالم العربي لدينا حالياً خيار الإنتقاء من بين ثلاثة نماذج خاصة بموضوع مخاطر السوق. ويمكن القول إن غياب التوافق فيما بين تلك النماذج ينبغي ألا يسمح له بالإستمرار.

كما أن غياب التوافق العالمي يعتبر مشكلة بشأن مخاطر كل من أسعار الفائدة والسيولة. وهذه المخاطر تخضع لدرجات متباينة جداً من الإجراءات، ولكنها - برغم ذلك - تعتبر أكثر العوامل التي يتم ملاحظتها بشكل متكرر عندما تتعرض البنوك لأية صعوبات. وهنا تجدر الإشارة إلى جهود لجنة بازل بشأن أسلوب عدم المواءمة "Mismatch Approach"، وإلى أن ثمة فترة زمنية محددة ومعدلات ينبغي أخذها في الاعتبار من أجل تحفيز بعض التوافق في مجالي القياس والتعاريف.

إنني على يقين بأن لجنة بازل لا تقلل من أهمية القضايا التي أشرت إليها آنفاً. كما أن ثمة حاجة عاجلة من جديد لتوافر إتفاق جماعي حول موضوع مخاطر السوق على وجه الخصوص، وذلك على غرار الإتفاق الجماعي الذي نجم عنه إتفاق بازل بشأن كفاية رأس المال. وفي غياب ذلك الإتفاق الجماعي، وإذا ما استمرت أوجه الاختلافات بشأن الرقابة في الاتساع، فإن مجالات ممارسة الرقابة قد تصبح غير مستقرة، حيث قد تبدأ البنوك العالمية بالانغماس فعلياً في ممارسة الإنتقال من سوق لآخر سعياً وراء الاستفادة من أقل النظم الرقابية قيوداً، ويطلق عليه "Regulatory Arbitrage"، وهو

الأمر الذي لا نرغب في حدوثه. إن مثل هذه الممارسة من شأنها أن تعمل على الإطاحة بفرصة تطبيق الحد الأدنى من الرقابة على مجموعات البنوك العالمية، والتي وضعتها لجنة بازل في عام ١٩٩٢.

وإذا لم تتوافر لدينا مجموعة من الإرشادات المتفق على اتباعها في موضوع مخاطر السوق على وجه الخصوص، فإنني أتوقع نوعاً من الأزمة المصرفية خلال الأعوام القليلة القادمة، والتي ستقوم فيها أقل النظم الرقابية قيوداً بدور رئيسي. وهذه الأزمة يمكن أن تبدأ من جراء حدوث أي من الممارسات العديدة التي قد تمتد من الاستخدام الإحتيالي لعمليات إعادة الشراء إلى البيع المبرمج أو إلى صعوبات وضع ترتيبات التقاص "Netting Arrangements" موضع التنفيذ. ومما يؤسف له أن احتمالات قيام تلك الأزمة المصرفية تعتبر احتمالات قوية، وبالكثرة التي تقف حائلاً دون سردها بالكامل. وأمنيتي هنا أن نضيف إلى ما يتوافر لدينا من خلفية مرتبة ومتعارف عليها، ثم نتحرك باتجاه مزيد من التوافق العالمي لمنهجنا الرامي إلى مجابهة القضايا الرقابية التي أشرت إليها آنفاً.

ومما لا شك فيه أن الأزمات المصرفية الأخيرة، وبعضها يتعدى حدود الدول، قد عمقت من أواصر الصلة فيما بين مسؤولي الرقابة، وأدت إلى تحسن في انسياب المعلومات فيما بينهم. وعلى الرغم من تلك الإيجابيات، فإن ثمة أموراً كثيرة يتعين إنجازها، ولا سيما في مجال توسيع نطاق تبادل المعلومات بشأن الفروع الأجنبية والشركات التابعة. ولتحقيق ذلك، فإننا في حاجة إلى تحسين مستوى الثقة فيما بين مسؤولي الرقابة في الدول المختلفة،

نظراً لما يترتب على ذلك التحسين من سهولة انسياب وتبادل المعلومات المطلوبة .

ومن العناصر الرئيسية لتطوير هذه الثقة تبرز جدوى تقديم معيار موحد حول سرية تبادل المعلومات. وهذا المعيار يعتبر غاية في الأهمية لأغراض تفادي احتمالات سوء الفهم، والإنحرافات، وعدم التوافق بشأن الأمور الرقابية. كما أن توافر معيار دولي متفق عليه من شأنه أن يساعد الدول التي ترغب في التخلص من قوانين السرية المطبقة حالياً لديها، وذلك من خلال استخدام ذلك المعيار الدولي المتفق عليه كوسيلة للحصول على موافقة برلمانات بلدانها بالتخلص من تلك القوانين.

وسواء لقيت هذه الفكرة الخاصة بذلك المعيار الدولي استحساناً لدى لجنة بازل أم لا، فإن لجنة بازل حالياً تمثل الجهة الوحيدة التي تستطيع أن تحقق انسجاماً فيما بين مسؤولي الرقابة في كل من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والدول الأخرى. وإنه لمن الأهمية بمكان أن تتفهم لجنة بازل لهذه المبادرة وأن تقوم بذلك الدور الحيوي، وذلك قبل أن تسلك المجموعات الإقليمية سبلاً مختلفة وخاصة بها. أما حاجة لجنة بازل إلى مزيد من الموارد لأغراض التمكن من القيام الفعلي بذلك الدور، فإن هذه الموارد لا تمثل مشكلة إذا ما استعدت لجنة بازل لبذل جهود ترمي إلى توسيع نطاق الإستشارة والعمل المشترك مع الآخرين.

وفي المدى القريب، فإن الخطوة المنطقية الأولى تتلخص في تمثيل مناسب في لجنة بازل، وذلك لكل من الدول العربية وغيرها من الدول. أما الخطوة الثانية، فتتمثل في استمرار لجنة بازل في العمل الذي بدأته بشأن اتفاق كفاية

رأس المال واتفاقية الكونكوردات، ووضع الحد الأدنى من المعايير والإجراءات للأمور التي أشرت إليها سابقاً، وبالتالي يتحقق مزيد من التوافق العالمي المطلوب.

وهنا أعيد التأكيد على ضرورة تواجد تمثيل إقليمي أكثر كثافة في لجنة بازل، فإذا كان بمقدور صندوق النقد الدولي أن يتعامل مع كل دولة على حدة، فإنني على يقين بأن لجنة بازل يمكنها أن تكون طموحة بما فيه الكفاية للسماح بذلك التمثيل الإقليمي. ولربما تعتبر مثل هذه الخطوة ثورية إلى حد ما، ومن يدري، فقد تصبح مدخلاً لمزيد من المساهمات المفيدة بشأن أمور أخرى مثل الصناعة المصرفية الإسلامية، وقضايا إقليمية أخرى .

وهنا أود أن أبرز نقطة رئيسية مفادها أن مسؤولي الرقابة ينبغي عليهم التحرك المستمر، طالما أن العالم أيضاً في تحرك مستمر، وذلك إذا ما أردنا أن نتحاشى كثرة ظهور كلمة "أزمة"، لاسيما وأن الصناعة المصرفية تتطلب توافر الثقة والقدرة على إتخاذ القرارات السليمة في الوقت المناسب، وهو الأمر الذي يحتاج إلى ضرورة توافر عنصر الأمان. كما أننا جميعاً في حاجة إلى أن ننظر إلى ما وراء حدودنا عند التصدي في هذه الأيام لموضوع الرقابة على مؤسساتنا المصرفية والمالية، ويعني ذلك أن سائر الدول، كبيرها وصغيرها، في حاجة إلى العمل معاً، وإلى تنسيق أنشطتها وفق قواعد متجانسة. إنه لعمل ضخم بكل تأكيد، ولكنه سيقودنا، إذا ما تم إنجازه بشكل إيجابي ومرتب، إلى تحقيق "الاستقرار" الذي ننشده لمؤسساتنا المصرفية والمالية .