الفلسفة التنظيمية

س. ريحان زاميل
S. Raihan Zamil

سعى الإشراف المستند إلى المخاطرة إلى حفز الابتكار ومكافأة السلوك الجيد ولكنه ساعد على جلب الأزمة المالية العالمية.

هناك إدراك واسع النطاق لأسباب الأزمة المالية ولكن ما ليس مفهوما بنفس الدرجة فى الحوار العام هو كيف لعبت النهج الفلسفية للتنظيم والإشراف على النظام المالى العالمى دورا فى تمكين الأزمة الحالية من النمو سريعا. وهذا النهج الفلسفى كثيرا ما يوصف بأنه إطار الإشراف المبنى على المخاطرة. وقد تبنته الاقتصادات المتقدمة الكبرى، وكذا بلدان أخرى كثيرة فى كل أنحاء العالم. وعلى الرغم من أن إطار الإشراف المبنى على المخاطرة يمكن استخدامه لوصف نهج فلسفى عام من التنظيم والإشراف على النظام المالى بأكمله، إلا أنى سأستخدم المصطلح بشكل أضيق– كما ينطبق على الإشراف الرسمى على النظام المصرفى.

وتكمن فى صميم فلسفة الإشراف المبنى على المخاطرة وجهة النظر التى ترى أن التنظيم المصرفى يستطيع فعليا أن يقوم بكل أشكال الأنشطة المالية، طالما توافرت له أنظمة قوية لإدارة المخاطر وما يكفى من الإيرادات ورأس المال اللازمين لدعم هذه المخاطر الكامنة. باختصار يسعى الإشراف المبنى على المخاطر لتحرير سلطات المصارف جيدة الإدارة للحث على الابتكار ومكافأة السلوك الجيد.

ويهدف إطار فلسفة الإشراف المبنى على المخاطرة أيضا إلى تعزيز الإشراف السباق على القطاع المالى بالتعرف المبكر على ممارسات إدارة المخاطر وحلّ مشاكلها، قبل أن تهدد آثارها استقرار كل من البنوك فرادى والنظام المصرفى ككل. وعمليا، فإن كل البلدان التى تبنت هذا النهج قد حشدت نهجها القانونى والتنظيمى والإشرافى لدعم هذه الفلسفة المهيمنة.

أين يتداعى الإشراف المستند إلى المخاطر

على الرغم من أن المثل العليا للإشراف المستند إلى المخاطر رائعة وأنه حقق مزايا محسوسة، فإن عيوبه نادرا ماجرت مناقشتها لافتراض أن أسلوب الإشراف المستند إلى المخاطر هو أفضل طريق لمراقبة النظام المصرفى فى بلد ما. وقد أظهر نشر الأزمة المالية الحالية للعيان شروخا أساسية فى هذا النهج فى مراقبة النظام المصرفى.

فأولا، إن فلسفة الإشراف المستند إلى المخاطر تفوض للغير مسائل حاسمة فى السياسة العامة– مثل ما إذا كانت نوعيات معينة من الأنشطة المالية مسموحا بها وتداعيات ذلك على استقرار النظام المالى الأوسع– لجهات الإشراف على بنوك فرادى. ولنأخذ مثالا حديثا سيىء السمعة، هل كان ينبغى السماح للبنوك عن طريق التوريق بإنشاء و/ أو شراء/ قروض رهونات المنازل التى تتطلب دفعة مقدمة صغيرة جدا أولا تتطلب أى مقدم على الإطلاق ولا ضمان لقدرة العميل على السداد؟ وهل كان ينبغى السماح للبنوك بأن تبيع منتجات مهيكلة معقدة للمودعين الصغار لديها؟

من ناحية، يجادل المؤيدون بأن التمويل الخلاق وتوفير نطاق عريض من المنتجات المالية يسير التجديد ويوفر فرصا أكبر للحصول على الائتمان ولاختيار المنتجات لنطاق أوسع من العملاء. ومن الناحية الأخرى، يحاج النقاد – ومن بينهم الاقتصادى جوزيف ستيجليتز الحائز على جائزة نوبل – بأن من الضرورى التفريق بين التجديد الجيد والتجديد السيئ.

وأيا كانت الميزات النسبية لهذه الحجج، فإننا إذا كنا سننظر إلى معقولية مثل هذه الأنشطة فقط من خلال عيون إدارات المخاطر فى البنوك والقدرة المالية، فقد تغفل السياسة العامة الأوسع وتداعيات المخاطر فى النظام بأكمله: سواء كانت هذه الأنشطة إجمالا جيدة أو سيئة بالنسبة للنظام

مهمة

المالى. ومن الأفضل تناول الموضوعات التى بمثل هذه الضخامة على المستوى المؤسسى وليس على مستوى جهات الإشراف المصرفى فرادى.

مهارات الحكم على الأمور

ثانيا، يعتمد أسلوب الإشراف المستند إلى المخاطر على قدرة كل من جهات الإشراف على البنوك ومديرى المخاطر، فى كل بنك على حدة، على إصدار أحكام سليمة. ونظرا لأن الإدارة الجيدة للمخاطر لا يمكن إصدار حكم قاطع بشأنها إما أبيض أو أسود– وهناك درجات من اللون الرمادى– فهى فى كثير من الأحيان تخضع لمناقشات مكثفة بين جهة التنظيم ومن يسرى عليه التنظيم. وقد أصبحت هذه العملية المبنية على إصدار الأحكام أكثر تعقيدا مع مرور الزمن، حيث طورت البنوك الأكبر نماذج للمخاطر أكثر إتقانا لدرجة أن أناسا قليلين فى داخل البنوك المركزية وهيئات التنظيم– وأيضا، كما تبين، فى داخل المنظمات المصرفية ذاتها، هم الذين يفهمونها تماما.

إن تداعيات الروابط الصريحة التى أنشئت بموجب نموذج الإشراف المستند إلى المخاطر– فيما بين قدرات إدارة مخاطر فى منظمة مصرفية ما فى حدود مجال أنشطتها المالية المسموح بها– يجب النظر فيها على ضوء هذه الخلفية. وباعتبارها كذلك، فإن الكثير على المحك من جراء التوصل إلى تقييم خاطئ للمخاطر، وكما أوضح تكشف الأزمة المالية الحالية، فإن ذلك إذا ما تم بشكل جماعى يمكن أن يهدم النظام المالى بأكمله.

ثالثا، على الرغم من أن الهدف الرئيسى من إطار الإشراف المستند إلى المخاطر هو إتاحة الفرصة لجهات الإشراف على البنوك بالتعرف على المشاكل فى النظام المصرفى وحلها فى مرحلة مبكرة، إلا أنه من الصعب تقييد أنشطة البنوك التى تنطوى على مخاطر عندما تكون أرباحها ومراكزها الرأسمالية مازالت تبدو قوية. والتدخلات التنظيمية المبكرة أكثر أهمية فى ظل فلسفة الإشراف المستند إلى المشاكل، خاصة لأنها تحرر أيضا نطاق الأنشطة المالية المسموح بها للتنظيم المصرفى. وفى التطبيق العملى تظهر المشاكل فى جبهتين، على كل مستوى الشركة والمستوى السياسى.

فعلى مستوى الشركة، أو على المستوى الجزئى، على سبيل المثال، كان لجهات التنظيم أن تحدد التراخى الكبير فى معايير إصدار البنك للقروض باعتباره سببا للقلق، فإن إدارة البنك تستطيع أن تشير إلى أرباح البنك الفائقة ومركزه الرأسمالى «كدليل» على قدرته على إدارة المخاطر. وهكذا، فبقدر ما تحدد جهات الإشراف على البنك هذه العيوب، فإنها فى العادة تصدر «توصيات ناعمة» بدلا من إصدار «توجيهات آمرة». ويضاعف من هذه التحديات، الطبيعية المسايرة للتقلبات الدورية لاشتراطات رأسمال البنوك، التى تسمح للبنوك بالاحتفاظ برأس مال أقل فى أثناء الأوقات الطيبة، تحديدا عندما تؤدى المنافسة المتصاعدة والنمو السريع للائتمان حتما إلى زيادة شاملة فى شهية تحمل المخاطرة وتآكل معايير تقييم المخاطر. وقد كشفت الأزمة المالية الحالية عن أن المخاطر على مستوى البنوك فرادى على نطاق النظام المصرفى ككل كانت قد طفقت تتزايد حتى وصلت إلى مستويات غير قابلة للاستدامة، فى الوقت الذى كانت فيه الصناعة المصرفية تبلغ عن تحقيق أرباح قياسية ومستويات تبدو صحية لرأس المال.

وعلى المستوى السياسى، قد يُنشب أيضا ضغط للإبقاء على تدفق الائتمان. وعلى كل، فإن ما يرغب فيه أى سياسى هو أن يُلام على سحب الإناء الذى يحوى المشروعات عندما تكون الحلقة قد بدأت للتو؟ ونتيجة لذلك، يمكن لممارسات إدارة المخاطر الضعيفة أن تستمر فى النظام المصرفى، حتى يتدخل منظمو البنوك برد فعل أصغر من اللازم ومتأخر أكثر مما يجب – بعد أن تكون الآثار المتراكمة لممارسات إدارة المخاطر الضعيفة قد تسربت إلى ميزانية البنك وأثرت بشكل ضار على ما تم الإبلاغ عنه من إيرادات رأس المال.

تداعيات السياسة

وبسبب هذه العيوب، فإن أى إصلاح له معنى للرقابة الرسمية على النظام المصرفى يجب أن يلقى نظرة نقدية على دور التمكين الذى لعبته فلسفة الإشراف المستند إلى المخاطر فى الأزمة المالية الحالية ومحاولة التخفيف من ذلك

• أولا، يجب أن تكون جهات الإشراف على البنوك راغبة وقادرة على تقييد أنشطة البنوك فى مجال تحمل مخاطر– كما يقتضى الأمر – فى مرحلة مبكرة حتى لو كان مركزها المالى قويا على الورق. وهذا أمر قوله أيسر من تنفيذه لأنه يتطلب من جهات الإشراف على البنوك أن تتجاهل الحكمة التقليدية وتقول «لا» لمنظمات مصرفية قوية ويحتمل – إذا حدث وكانت بنوكا قوية على نطاق شامل – أن تكون لديها مساندة سياسية قوية على أعلى مستويات الحكومة. وباعتبارها كذلك، فإن التدخل التنظيمى المبكر لا يمكن أن ينجح إلا إذا ساندته سلطة تنظيمية مصرفية عالية المصداقية ولديها من السلطة المؤسسية ما يمكنها من تنفيذ المهمة المكلفة بها فى ضمان «الأمن والسلامة» بفاعلية

• ثانيا، يجب على السلطات المصرفية أن تحقق توازنا أفضل بين استخدام أدوات «التنظيم» و «الإشراف» لمراقبة أمان وسلامة البنوك فرادى والنظام المصرفى ككل. وقد أدى تنفيذ الإشراف المستند إلى المخاطر إلى اعتماد أكبر – وربما مفرط – على أساليب استنسابية لضمان نظام مصرفى يتمتع بالعافية. وباختصار، فقد استخدم هذا النهج الفلسفى كأساس لتحرير أنشطة البنوك ولتفويض جهات الإشراف على البنوك فرادى فى إصدار قرارات حيوية، استنادا إلى تقييمها لإدارة المخاطر بالبنوك وقدرتها المالية.

وفى حين نسلم بأن هذا النظام الإشرافى وجد ليبقى، إلا أننا يجب أن تحاول مصدات تنظيمية خلفية للتخفيف من نتائجه غير المقصودة وتوفير وسيلة واقعية بدرجة أكبر لكبح المخاطر المفرطة فى النظام المصرفى.

ويجب أن يكون من بين تلك التنظيمات الجديدة توفير رأس مال لمواجهة التقلبات الدورية واشتراطات لمواجهة خسائر وذلك فى أثناء فترات الانتعاش الاقتصادى. ولا ريب أن تحقيق التوازن المناسب بين رسم خط فاصل فى الرمال بين أنشطة تحمل المخاطر فى منظمة مصرفية وبين الاستمرار فى تشجيع التجديد فى النظام المالى يمثل تحديا كبيرا. ويجب أن تكون السلطات مستعدة لمواجهة هذا التحدى وتحقيق هذا التوازن بشكل سليم وحاسم. ونظرا لحجم وخطورة الاضطراب المالى الحالى، لا يسعنا ببساطة أن نخطئ مرة أخرى. ■

س. ريحان زاميل هو مستشار صندوق النقد الدولى للسياسة المصرفية والإشراف لبنك إندونيسيا.