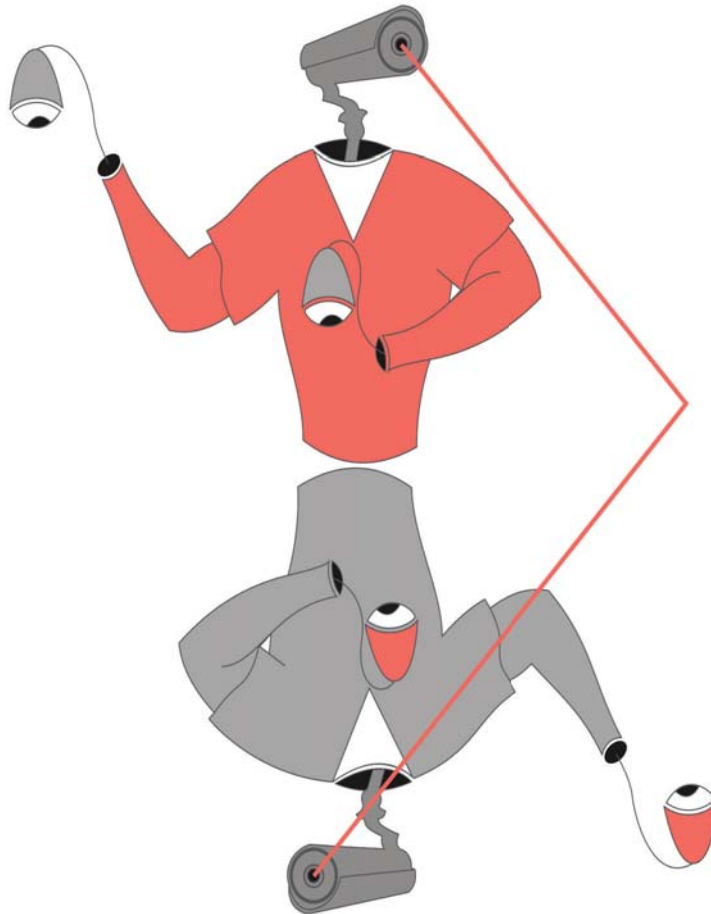


از بحران تا اعتماد؛ دعوت به ایجاد مقررات جهانی سازگار و باکیفیت



✍ ترجمه: علی فرزین بیلندی

پیشگفتار

در هشتم دسامبر ۲۰۱۵، فدراسیون بین‌المللی حسابداران^۱ (IFAC) با همکاری انجمن حسابداران رسمی هنگ‌کنگ^۲، میزگردی برای بحث و گفتگو درباره محیط مقررات‌گذاری مالی برگزار کرد. در میزگرد هنگ‌کنگ، نمایندگان ارشدی از نهادهای نظارتی، بازارهای مالی، دانشگاه‌ها، شرکت‌های بورسی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و حرفه حسابداری حضور داشتند. حاضران میزگرد تأکید داشتند که لازم است تا نگاه دیگری به زمینه‌ها، هزینه‌ها و راه‌حل مسائل برآمده از وجود محیط مقرراتی ناسازگار فعلی ایجاد شود. آنها، خواستار ایجاد مقرراتی بودند که در سطح جهانی هم سازگار و هم باکیفیت باشد. آنان بر مقررات‌گذاری در حوزه‌های کلیدی که می‌تواند همکاری دولتها را برای نظارت بالا ببرد، تأکید کرده و ۱۰ اصل مهم که هر نوع مقرراتی باید از آن تبعیت کند را مطرح کردند. آنچه در ادامه می‌خوانید، مهمترین نکته‌های مورد بحث، توافقی حاصل شده و راه‌کارهایی برای ایجاد نظام مقررات‌گذاری جهانی است که رشد درازمدت را تشویق می‌کند.

برای رشد مؤسسه‌های تجاری کوچک و متوسط^۵ و همچنین مؤسسه‌های کوچک حسابداری پشتیبانی‌کننده آنهاست.

آثار درازمدت بر راهبری مالی و تجاری

اشراف بر شرکتها و اداره کردن آنها نیازمند وجود اشخاص باکفایت و اخلاق‌مدار است. کسانی که نبض عملیات شرکتها را در دست دارند، با وضعیت بفرنجی از نظر ایجاد شرایط بی‌خطر در نظام مالی خود و اثربخشی آن روبه‌رو هستند. با وجود این، لازم است تا بخش درخور توجهی از استعدادها را جذب شده شرکتها صرف تطبیق با محیط مقرراتی حاکم و رفع نگرانیها در مورد آن شود.

محیط مقرراتی، همچنین بر خطوط ارتباطی بین بخشهای مالی، راهبری و حسابداری اثرگذار است. در چنین فضایی، نیروهای جوان و استعدادها بالقوه به‌جای آن‌که به یادگیری مهارتهای ایفای نقشهای راهبردی در کسب‌وکار بپردازند، باید رویکردهای تطبیق خود با این محیط را فراگیرند. تمرکز بر مقررات می‌تواند مانع ورود افراد شایسته برای تصدی نقشهای راهبری و مقررات‌گذاری شود؛ از اینرو، شرکت‌کنندگان در میزگرد خاطر نشان کردند که در این شرایط، حسابداران حرفه‌ای و متخصصان مالی که تجارب خوبی برای مقررات‌گذاری در اختیار دارند، ترجیح به کناره‌گیری و نظاره‌گری اوضاع داده‌اند.

تمایل به حرکت فراتر از مقرراتی که در واکنش به بحران مالی به وجود آمده است

محیط نظارتی فعلی، پیامد بروز یک بحران مالی در سطح جهان است. شرکت‌کنندگان در میزگرد یادآور شدند که بسیاری از مقررات پدیدآمده، به‌جای دلایل و علل بروز بحران مالی، براساس علائم ظاهر شده آن ایجاد شده‌اند؛ مثل این‌که فرض شود مردم همیشه اخلاقی عمل می‌کنند، در حالی که می‌دانیم در بسیاری مواقع چنین نیست.

شرکت‌کنندگان خواستار آن شدند که نهادهای مقررات‌گذار با طرح این پرسش که «آیا بازارهای ما فعال‌تر می‌شود یا خیر؟» به مقررات‌گذاری بپردازند. افزون بر این، آنها یادآور شدند که وجود مقررات کارآمد و قوی نشان‌دهنده وجود

مقررات ناسازگار؛ ایجادکننده حالتی از رشد و ریسک

پس از بروز بحران مالی جهانی، حجم مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری، امور مالی و گزارشگری در سطح جهانی، به‌شکل درخور توجهی افزایش یافت. مقرراتی همچون بازل سه^۳، قوانین ضد پولشویی، تجدید ساختار بازار و اصلاح مقررات مربوط به ابزار مالی، گزارشگری مالی و حسابرسی به‌طور عمده درگیر رویکردهایی است که متأثر از بروز بحران مالی جهانی بوده و به‌جای تمرکز بر نتیجه، سعی بر کنترل جزئیات رویه‌ها و تطبیق خروجی فرایندها با مقررات وضع شده دارد. از اینرو، گاهی اوقات راه‌حلهای نامناسبی برای گروه گسترده‌ای از شرکتها به‌کار گرفته می‌شود.

رویکردهای مقررات‌گذاری در شرایطی که کسب‌وکارها و بحثهای مالی مربوط به آنها از راهبرد جهانی شدن تبعیت می‌کنند، بیشتر گرایش به ملی و بومی باقی ماندن دارند. با وجود صدها نوع نظام نظارتی موجود برای عملیات جهانی، در قطبهای بازار شرکتها چندملیتی مانند هنگ‌کنگ، نیاز به انطباق و سازگاری مقررات حاکم بیشتر احساس می‌شود.

در درون شرکتها، افرادی پیدا شدند که می‌توانند روشهایی را پیدا کرده و براساس آنها از محیط مقرراتی ناسازگار سوءاستفاده کنند و از اینرو، استفاده از فرصتهای نهفته در مقررات رونق گرفته است. شرکت‌کنندگان در میزگرد تأکید داشتند که محیط فعلی با افزایش انگیزه دور زدن مقررات موجود، تقویت نگاه تک‌بعدی و پرداختن به فعالیت در مناطق فاقد مقررات مانند بانکداری در سایه، ریسکهای تجاری را افزایش می‌دهد.

شرکت‌کنندگان در میزگرد نسبت به وجود ساختارهای ناسازگار و پیچیده فعلی که موجب محدودیت در نوآوری و حل‌وفصل صحیح مسائل می‌شود، ابراز نگرانی کردند. به گفته یکی از آنان، «هزینه‌های تحمیل شده در هر کار، بیشتر از این‌که هزینه تلاشهای صورت‌گرفته باشد، هزینه پیچیدگیهای موجود است». افزایش هزینه‌ها و پیچیدگیهای موجود، باعث ایجاد **رقابت انحصاری**^۴ بین چند سازمان معدود می‌شود که مانعی

تعاملهای سازنده بین دولت، صاحبان کسب و کار و مراجع سیاسی و جامعه است.

عادی شدن پدیده رعایت نکردن مقررات

موضوع اصلی این است که از چگونگی حفظ منافع عمومی، درک روشنی به دست آید و مورد توافق قرار گیرد. قانونگذاران و تنظیم‌کنندگان مقررات می‌توانند با استفاده از کارشناسان و شاغلان حوزه حسابداری و مالی، نسبت به هزینه‌ها و منافع مقرراتی که تنظیم می‌کنند، آگاهی بیشتری پیدا کنند.

افزایش هزینه‌های پیروی از مقررات موجب ایجاد رقابت انحصاری می‌شود. در این شرایط، فقط تعداد معدودی از مؤسسه‌ها می‌توانند از عهده این هزینه‌ها برآیند. این مسئله، مؤسسه‌های کوچک را با مشکل رشد و توسعه روبه‌رو می‌کند. شرکت‌کنندگان در میزگرد به این موضوع هم اشاره داشتند که وجود این شرایط موجب می‌شود که در برخی از مناطق، بین مقررات مکتوب با مقرراتی که اجرا می‌شود، شکاف بزرگی ایجاد شود. خطر آنجاست که سازمانها، مقرراتی را انتخاب کنند که از نظر آنان باید اجرا شود، و به این ترتیب، پدیده رعایت نکردن مقررات عادی شود که این ریسکهایی را در درون هر نظام قانونگذاری ایجاد خواهد کرد.

ده اصل برای ایجاد مقررات مالی باکیفیت

گروه شرکت‌کنندگان در میزگرد اعتقاد دارند که مجموعه‌ای از اصول برای وضع مقررات مالی لازم است. این اصول با بررسی گسترده اظهارنظرهای صورت گرفته روی مقررات وضع شده به وسیله سازمانهای بین‌المللی تعیین می‌شوند. این ده اصل که باید مورد استفاده مراجع مقررات‌گذار کشورها باشند، عبارتند از:

۱- هدفهای شفاف در راستای منافع عمومی

مقررات باید بر اساس هدفی اساسی و واضح وضع شود که به اعتقاد شرکت‌کنندگان در میزگرد، چیزی نیست جز همراستا بودن با منافع عمومی.

۲- رویکرد متوازن و متناسب

اگرچه که بیشتر مقررات برای سامان دادن به موارد خارج از چارچوب وضع می‌شوند، ولی باید توجه داشت مقرراتی خوب است که برای همه انواع مؤسسه‌ها قابل اجرا باشد و در تدوین

آن، مؤسسه‌ها در اندازه‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته باشند.

۳- ارزیابیهای مبتنی بر شواهد

مقررات جدید موضوعی است که باید آثار آن مورد ارزیابی قرار گیرد و کارآمدی آن از نظر هزینه‌های زمانی و مالی مترتب بر آن در نظر گرفته شود. ارزیابی آثار مقررات از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۶ (OECD) فراهم‌کننده الگویی برای این کار است.

۴- تأمین منابع مناسب

در بسیاری از موارد، مراجع مقررات‌گذار فاقد منابع مالی مناسب برای بررسی پیچیدگیهای بازارهایی هستند که قصد مقررات‌گذاری برای آنها را دارند. تأمین بودجه و جلب حمایت در همکاریهای چندجانبه، بزرگترین شکاف موجود تشخیص داده شد. دولتها با وجود منافع سرشاری که به واسطه رشد اقتصادی کسب خواهند کرد، علاقه بسیاری کمی به تأمین منابع برای نهادهای ناظر بین‌المللی دارند.

۵- اقدام مشترک

انگیزه قوی برای اقدام مشترک در زمینه ایجاد زیست‌بومهای مقررات‌گذاری وجود ندارد. ایجاد این انگیزه نیازمند مشوقهای جدیدی از جمله آموزش، پشتیبانی نزدیک و تشکیل انجمنهای جهانی است که موجب همکاریهای عمیق‌تر باشد.

۶- یکنواختی و انسجام

در حالی که بسیاری از نهادهای مقررات‌گذار به فضایی برای بهبود و ایجاد یک نظام مقررات‌گذاری یکنواخت نیاز دارند، این فاصله در سطح جهانی گسترده است. شرکتهایی که عملیات آنها فراتر از حوزه عمل یک مرجع قانون‌گذاری می‌باشد، بدون شک با دشواریهای مربوط به تفاوتها و مغایرتهای درخور توجه ناشی از نایکنواختی و منسجم نبودن نظامهای مقرراتی با هم، روبه‌رو می‌شوند.

۷- مشاوره آزاد و شفاف

بر پایه این دیدگاه که مقررات در واقع توافق چندجانبه بر سر یک موضوع است، شرکت‌کنندگان در میزگرد خواستار آن شدند که اجازه داده شود تا در طول فرایند توسعه مقررات، همه طرفین در موضوع مشارکت داشته باشند.

۸- نظارت فعال

نیاز فزاینده به وجود نظارتهای مستقل تر و فعال تر مراجع مقررات‌گذار هم یک شکاف درخور توجه است. در این نشست، خاطرنشان شد که «این فرض که هر چه یک مرجع مقررات‌گذار عنوان کند یا انجام دهد در راستای منافع عمومی است» موجب می‌شود تا اثربخشی مقررات و قابلیت اعمال آن از نظر گروه‌های مختلف ذینفعان دچار آسیب گردد. نظارت محض سیاسی کافی و کمک‌کننده نخواهد بود.

۹- بازنگری منظم

هرگاه مقررات جدیدی تصویب می‌شود، تغییر مجدد آن چالش‌ساز می‌شود؛ حتی اگر به هدفهای مورد نظر خود دست نیافته باشد. ازدیاد مقررات باعث افزایش پیچیدگیهای مربوط به محیط مقرراتی می‌شود. شرکت‌کنندگان در میزگرد به‌طور گسترده از بررسی منظم چگونگی اجرا و به‌کارگیری مقررات جدید، اعلام حمایت کردند.

۱۰- اجرای جدی

اجرای مناسب و ملموس مقررات، عامل مهمی برای کسب اطمینان از اعتمادپذیری مقررات در محیط برای کسب‌وکار و امور مالی است.

فراخوانی برای نظامهای مقررات‌گذاری یکنواخت و جهانی در طول چند سال اخیر، هر چند که گروه ۲۰ (G20) مواردی را برای پیشرفت در کار هیئت ثبات مالی^۷ (FSB) در دستور کار قرار داده، اما

هنوز یک نظام هماهنگ جهانی برای این منظور به وجود نیامده است.

نیاز به مقررات باکیفیت و یکنواخت در عرصه جهانی در جایگاهی قرار دارد که محتاج توجه ویژه‌ای است. مقررات هماهنگ‌شده مشابه توافقنامه‌های تجارت جهانی است. با وجود این، در هنگام تنظیم توافق‌نامه‌های تجارت جهانی توجه ویژه‌ای به جنبه‌های اقتصادی و آثار اجتماعی آنها می‌شود که در مورد مقررات نظارتی بین‌المللی، کمتر شاهد چنین توجهی هستیم.

قوانین اخیری که در بخش مالی اتحادیه اروپا تصویب شده است، در اساس به‌شکلی طراحی شده‌اند که الگویی واحد در سطح اروپا ایجاد شود؛ اما نتایج حاصل شده به ایجاد نظامی قانونی با درجه شمول کمتر و پیچیدگی بیشتر منجر شد. برای مثال، به‌تازگی تغییری در قوانین حسابرسی اتحادیه اروپا اتفاق افتاده است؛ به‌شکلی که قوانین از یک دولت تا دولت بعدی به‌طور درخور ملاحظه‌ای فرق می‌کند و این موضوع موجب سردرگمی بیشتر شرکت‌های چندملیتی در پیروی از مقررات می‌شود. تفاوت در تعریف سرمایه بین اعضای اتحادیه بر مقررات مربوط به نحوه تعیین سرمایه بانکها تأثیر می‌گذارد. نمونه‌های مشابه دیگری هم در ارتباط با جنبه‌های برون‌مرزی قوانین مربوط به رازداری، سرمایه

رویکردهای

مقررات‌گذاری در

شرایطی که

کسب و کارها و

بحثهای مالی مربوط

به آنها

از راهبرد

جهانی شدن

تبعیت می‌کنند

بیشتر گرایش به

ملی و بومی باقی ماندن

دارند

اشراف بر شرکتها و اداره کردن آنها نیازمند وجود اشخاص با کفایت و اخلاق مدار است

بانکها، زیرساختهای بازار و همچنین طیف گسترده‌ای از قوانین دیگر وجود دارد.

نظارت جهانی، شکاف بزرگی که باقی می‌ماند

برای نظارت جهانی مستقل و فعال بر محیط مقرراتی موجود، باید اجازه داد تا بحثهای مشترک و واکاویهای بهتری از فزونی منافع بر مخارج تجارت جهانی صورت گیرد.

باید ساختار مقررات از هرگونه محدودیتهای سیاسی آزاد بوده و اجازه داده شود تا معماران محیط مقرراتی روی منافع عمومی تمرکز داشته باشند؛ برای مثال، این که چگونه می‌توان بر رونق تجارت جهانی افزود؛ ضمن این که این نظام گسترده بتواند آسیبه‌ها و تهدیدهای بروز بحران جهانی را هم رصد کند.

برای ایجاد یک نظام نظارت جهانی یکنواخت، لازم است که تغییرهایی در خواسته‌ها و منابع در دسترس مؤسسه‌های نظارتی جهانی ایجاد شود.

زیرساختهای موجود فعلی، همچون گروه ۲۰ و هیئت ثبات مالی و دیگر سازمانهای بین‌المللی باید در این راستا که ایجاد مقررات سازگار هدف اصلی همه مراجع مقررات‌گذار است، مورد اصلاح قرار گیرند. این مطلوب، مستلزم کنارگذاشتن رویکردهای موجود و تلاش برای ایجاد مسئولیت پاسخگویی نسبت به اجرای مقررات داخلی کشورها به‌نحو یکنواخت با نظام

مقررات‌گذاری جهانی است. **چالش کنونی: اندازه‌گیری فرصت از دست‌رفته برای رشد است**

در ادامه این میزگرد، چگونگی اندازه‌گیری زیان حاصل از نظام نظارتی موجود به‌عنوان بزرگترین چالش مورد اشاره قرار گرفت. همه می‌دانیم که هزینه پیروی از مقررات به‌نحو چشمگیری افزایش یافته است. چقدر از نوآوریها در این ماجرا از بین می‌روند؟ چه میزان ریسکهایی به‌وجود می‌آید که ما قادر به اندازه‌گیری آنها نیستیم؟ چه میزان از رشدها و سرمایه‌گذاریها قربانی می‌شوند، چرا که نمی‌توانند خود را با این محیط مقرراتی هماهنگ کنند؟ ایجاد نظام جهانی و یک‌شکل نظارتی، محتاج آن است که طرفداران چنین نظامی برای ایجاد آن دست‌به‌کار شوند.



پانوشتها:

- 1- International Federation of Accountants (IFAC)
- 2- Hong Kong Institute of Certified Public Accountants
- 3- Basel III
- 4- Oligopoly
- 5- Small- and Medium-Sized Entities (SMEs)
- 6- The Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)
- 7- Financial Stability Board (FSB)

منابع:

International Federation of Accountants (IFAC), **From Crisis to Confidence: A Call For Consistent, High-Quality Global Regulation**, Roundtable Summary, February 2016