

بہ نام خدا



سازمان بورس و اوراق بهادار
SECURITIES & EXCHANGE ORGANIZATION

مدیریت پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی

قانون داد-فرنگ (۱) تشکیل نهادهای جدید در نظام مالی ایالات متحدہ

تہیہ کنندہ: یشم حامدی

کد گزارش: ۹۲-۵-۲۰۱۳

تاریخ: خرداد ۹۲

مقدمه

قوانین نظام مالی آمریکا ۲ مرتبه دست‌خوش تغییرات گسترده قرار گرفته‌اند. ابتدا در دوران رکود بزرگ و دیگری در بحران مالی سال ۲۰۰۷-۲۰۰۸. در سال ۲۰۰۹ قانون داد-فرنک بیشترین تغییرات را در نظام نظارتی و سیستم مالی آمریکا بوجود آورد. این قانون با تشکیل نهادهای نظارتی و مشورتی جدید، سلب برخی از اختیارات نهادها، حذف نهادهای دیگر، اصلاح قوانین پیشین و دیگر موارد تلاش می‌نماید تا از بروز مجدد بحران مالی در آمریکا جلوگیری نماید.

در این سلسله گزارشات، قانون داد-فرنک از مناظر مختلفی مورد بررسی قرار خواهند گرفت. این قانون ۱۶ فصل داشته و مفاد قانونی بسیاری دارد و بالغ بر ۸۵۰ صفحه می‌باشد. در این سلسله گزارشات، به‌طور اجمالی قانون داد-فرنک را در حوزه‌های ذیل مورد بررسی قرار خواهیم داد:

- ۱- تشکیل نهادهای جدید
- ۲- قانونگذاری و تنظیم در حوزه بانکی
- ۳- اوراق مشتقه: شفافیت و تنظیم بازار تاخت
- ۴- بیمه
- ۵- تنظیم مؤسسات اعتبارسنجی
- ۶- حمایت از مصرف کننده و سرمایه‌گذار
- ۷- اجرای مطالعات مختلف
- ۸- انتقال قدرت و اختیارات
- ۹- اصلاحات و تغییرات در قوانین موجود
- ۱۰- شرکت‌های مادر تخصصی بانکی
- ۱۱- حمایت به صورت مخبره اخبار مخفی
- ۱۲- راهبری شرکتی
- ۱۳- وام‌های رهنی و وام‌دهی شکارگونه
- ۱۴- موافقان و مخالفان اجرای قانون

در ذیل اولین برش از نمای کلی قانون داد-فرنک به عرصه ظهور درآمده است.

نمای کلی

قانون داد-فرنک با عنوان «اصلاح وال استریت و حمایت از مصرف‌کنندگان» در ۲۱ جولای ۲۰۱۰ توسط اوباما امضا گردید. این قانون برای بازنگری نظام نظارتی و تنظیمی ایالات متحده در برخی از حوزه‌ها شامل حمایت از مصرف‌کننده، محدودیت‌های معامله، رتبه‌بندی اعتباری، نظارت و تنظیم محصولات مالی، راهبری شرکتی، افشا و شفافیت ایقا گردید. این قانون در پی بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ برای جلوگیری از بروز بحرانی مجدد در مؤسسات مالی همچون لمن برادرز و در پی آن گسترش بحران در کشور و تغییر در نظام نظارتی آمریکا به تصویب رسید. در سال ۲۰۰۸، دولت اوباما برای شکستن تصویری موسوم به «آنقدر بزرگ که ورشکسته نخواهد شد»^۱ در میان عموم مردم و قید و بند زدن به بانک‌ها، صندوق‌های پوششی، مشاوران سرمایه‌گذاری، مشتقات اعتباری و دیگر نهادها و ابزارهای مالی موجود در فضای مالی آمریکا قوانینی را برای تغییر در نظام تنظیم و نظارت مالی آمریکا به کنگره و همچنین مجلس عوام ارائه کرد. سناتور کریستوفر داد رئیس کمیته بانکداری کنگره و نماینده مجلس عوام و رئیس کمیته خدمات مالی این مجلس، بارنی فرنک، نسخه ویرایش شده این قانون را در سال ۲۰۰۹ از سوی دولت به دو مجلس مذکور ارائه نمودند. این قانون مشتمل بر مفاد قانونی بسیاری است و حدود ۸۵۰ صفحه می‌باشد. این قانون به افتخار فعالیت‌های این دو تن قانون داد-فرنک نامیده شد. در مجموع می‌توان قانون داد-فرنک را قوانینی برای کاهش ریسک سیستمیک آمریکا دانست.

طرح ابتدایی برای نگارش قانون داد-فرنک ۶ حوزه اصلی را مد نظر داشت:

- ۱- ترکیب و تقویت سازمان‌های نظارتی، حذف مؤسسات پس‌انداز^۲ دارای مجوز از اداره نظارت بر مؤسسات پس‌انداز^۳ (OTS)، تشکیل شورای نظارتی جدیدی برای ارزیابی ریسک سیستمیک.
- ۲- تنظیم و نظارت جامع بر بازارهای مالی؛ شامل افزایش شفافیت اوراق مشتقه.
- ۳- اصلاح و تغییر در حمایت از مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران؛ شامل تشکیل نهاد جدیدی برای حمایت از مصرف‌کننده و اتخاذ استانداردهایی برای ابزارها و محصولات ساده (در مقابل ابزارهای پیچیده) علاوه بر تقویت حمایت از سرمایه‌گذار.

^۱ Too Big to Fail

^۲ Thrift

^۳ Office of Thrift Supervision

- ۴- خلق ابزارهایی برای بحران‌های مالی؛ شامل ایجاد یک رژیم حل و فصل که تکمیل‌کنندهٔ وظیفهٔ FDIC و اجازهٔ انحلال دستوری مؤسسات ورشکسته را داشته باشد. همچنین پیشنهاد اینکه بانک مرکزی آمریکا مسئولیت تمديد اعتبار در شرایط غیرمعمول یا بحرانی را به‌جای خزانه‌داری در اختیار داشته باشد.
- ۵- اقدامات مختلف به هدف افزایش استانداردها و همکاری‌های بین‌المللی؛ شامل پیشنهادی در ارتباط با حسابداری پیشرفته و مقررات سخت‌تر مؤسسات اعتبارسنجی.

تشکیل نهادهای جدید

تصویب قانون داد-فرنک منجر به تشکیل نهادهای جدیدی گردید. وظایف و نقش این نهادها در فضای اقتصادی آمریکا در ذیل تشریح گردیده است.

- **شورای نظارت بر ثبات مالی آمریکا^۱ (FSOC):** این شورا تحت نظارت وزارت خزانه‌داری آمریکا فعالیت می‌نماید و وزیر خزانه‌داری رئیس این شورا می‌باشد. این شورا مسئولیت شناسایی تهدیدهایی که ثبات مالی ایالات متحده را در معرض خطر قرار می‌دهند، ارتقای انتظام بازار، و واکنش به خطرهای نوظهور برای ثبات نظام مالی ایالات متحده را بر عهده دارد. اعضای این شورا را ۱۰ عضو دارای حق رأی^۲ (که رؤسای نهادهای نظارتی اصلی آمریکا می‌باشند) و ۵ عضو بدون حق رأی^۳ تشکیل می‌دهند.
- **دفتر تحقیقات مالی^۴ (OFR):** این نهاد نیز تحت نظارت وزارت خزانه‌داری آمریکا می‌باشد و وظیفهٔ آن مدیریت داده‌ها و اطلاعات در صنعت رو به تکامل مالی ایالات متحده می‌باشد. این نهاد به موجب تصویب قانون داد-فرنک، وضع استانداردهای گزارشگری مالی و ارتقای کیفیت داده‌هایی که مقامات ناظر و دیگر فعالان بازار برای مدیریت ریسک استفاده می‌کنند را بر عهده دارد. قدرت زیاد این نهاد برای دریافت اطلاعات محرمانه برخی را بر آن داشته تا از دفتر تحقیقات مالی به‌عنوان سی.آی.ای ناظران مالی یاد کنند. انجام مطالعات بلند مدت، فراهم کردن داده‌ها و اطلاعات لازم برای سازمان‌های مرتبط، و توسعهٔ ابزارها برای مدیریت ریسک از وظایف این نهاد می‌باشد.

^۱ Financial Stability Oversight Council

^۲ این اعضا عبارتند از: وزیر خزانه‌داری، رئیس بانک مرکزی، رئیس نهاد بازرسی ارزی، رئیس ادارهٔ حمایت مالی از مصرف‌کننده، رئیس کمیسیون بورس و اوراق بهادار، رئیس شرکت بیمهٔ سپرده‌های مرکزی، رئیس کمیسیون آتی‌های کالایی، مدیر سازمان مرکزی تأمین مالی مسکن، رئیس هیئت اجرایی واحد اعتبار ملی، نمایندهٔ مستقل گمارده شده از سوی رئیس جمهور دارای تخصص در حوزهٔ بیمه.

^۳ مدیر دفتر تحقیقات مالی، مدیر دفتر بیمهٔ مرکزی، نمایندهٔ همه‌ها ایالتی، نمایندهٔ ناظران ایالتی بانکی، نمایندهٔ ناظران ایالتی اوراق بهادار.

^۴ Office of Financial Research

- **دفتر بیمه مرکزی^۱ (FIO):** این نهاد نیز در وزارت خزانه‌داری تشکیل گردیده است اما مسئولیت نظارتی ندارد. این دفتر تمام جنبه‌های صنعت بیمه را به غیر از بیمه عمر تحت کنترل دارد. وظیفه این دفتر هماهنگی سیاست‌های صنعت بیمه علاوه بر هماهنگی موضوعات مربوط به بیمه بین‌المللی می‌باشد. علاوه بر این موارد، دفتر بیمه مرکزی می‌تواند از صنعت بیمه داده و اطلاعات دریافت کرده، وارد توافقات تبادل اطلاعات شود، داده‌ها و اطلاعات جمع‌آوری شده را تجزیه و تحلیل کرده و منتشر نماید، و درخصوص صنعت بیمه به انتشار گزارش مبادرت ورزد.
- **اداره حمایت مالی از مصرف‌کننده^۲ (CFPB):** اداره مستقلی است که در بانک مرکزی آمریکا مستقر است. این اداره طیف وسیعی از خدمات مالی به مصرف‌کنندگان را تحت نظارت و تنظیم قرار می‌دهد. خدماتی از قبیل: بانکداری برخط، واحدهای اعتباری و همچنین وام‌های رهنی (اگرچه معامله‌گران خودرو از نظارت این اداره در حوزه وام‌های رهنی مستثنا هستند). وظایف این نهاد عبارتند از: نگارش دستورالعمل‌ها، نظارت بر شرکت‌ها و اجرای قوانین مرکزی حمایت مالی از مصرف‌کننده؛ محدود کردن روش‌ها و اعمال ناعادلانه، فریبکارانه و سوء استفاده‌گرانه؛ دریافت اعتراضات و شکایات مصرف‌کنندگان؛ ارتقای آموزش مالی مصرف‌کنندگان؛ تحقیق و بررسی رفتار مصرف‌کنندگان؛ کنترل و نظارت بر بازارهای مالی برای یافتن ریسک‌های جدید برای مصرف‌کننده‌گان؛ اجرای قوانینی که تبعیض و دیگر برخوردهای ناعادلانه را در تأمین مالی مصرف‌کننده خلاف قانون می‌دانند.
- **کمیته مشورتی سرمایه‌گذار (IAC):** این کمیته راهنمایی‌هایی درخصوص موضوعات مربوط به سرمایه‌گذاران خرد به کمیسیون بورس و اوراق بهادار ارائه می‌دهد. همچنین این نهاد SEC را از دیدگاه‌های سرمایه‌گذاران درخصوص مسائل جاری آگاه می‌سازد. این کمیته متشکل از شهروندان عالی‌رتبه، نمایندگان سرمایه‌گذاران نهادی و مستقل، و نمایندگان ناظران ایالتی می‌باشد. همچنین این کمیته اطلاعات و توصیه‌هایی درخصوص برنامه‌های نظارتی از دیدگاه سرمایه‌گذاران به کمیسیون بورس و اوراق بهادار ارائه می‌نماید. این کمیته ۲ بار در سال با کمیسیون بورس و اوراق بهادار جلسه مشورتی درخصوص حمایت از سرمایه‌گذار برگزار می‌کند.
- **دفتر مشاوره مسکن^۳ (OHC):** این دفتر در وزارت مسکن و توسعه شهری^۴ (HUD) ایالات متحده قرار دارد. مشاورینی آموزش دیده توصیه‌هایی درخصوص خرید خانه، اجاره، نکول، اجتناب از سلب حق اقامه دعوی، مسائل

^۱ Federal Insurance Office

^۲ Consumer Financial Protection Bureau

^۳ Office of Housing Counseling

^۴ Department of Housing and Urban Development

اعتباری و وام‌های رهنی معکوس ارائه می‌کنند. علاوه بر این، دفتر مشاوره مسکن هماهنگی‌های رسانه‌ای جهت ارائه آموزش در حوزه تملک مسکن و موضوعات مربوط به تأمین مالی آن را صورت می‌دهد. این دفتر از سوی بسیاری از متخصصین صرفاً به حجیم‌تر شدن سیستم بروکراتیک HUD باری اضافه نموده است.

- **دفتر حمایت از منافع سرمایه‌گذار¹:** این دفتر در کمیسیون بورس و اوراق بهادار تشکیل گردیده است و به سرمایه‌گذاران خرد در مشکلات اساسی که با SEC مواجه می‌شوند کمک می‌کند، حوزه‌هایی که تغییر قوانین می‌تواند موجب بهره‌مندی سرمایه‌گذاران شود را شناسایی می‌کند، مشکلاتی را که سرمایه‌گذاران با ارائه دهندگان خدمات مالی و محصولات سرمایه‌گذاری دارند شناسایی می‌ناید، اثرات احتمالی قوانین و دستورالعمل‌های صادره در بازار سرمایه را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد، و تا جایی که امکان دارد تغییر قوانین را به نفع سرمایه‌گذاران توصیه می‌کند. این دفتر به تمام اسناد مورد نیاز موجود در کمیسیون بورس و اوراق بهادار و هر یک از سازمان‌های خود انتظام دیگر دسترسی کامل دارد. علاوه بر این موارد، این دفتر به سؤالات و مشکلات سرمایه‌گذاران نیز رسیدگی کرده و برای اجتناب از کلاهبرداری، توصیه‌ها و آموزش‌هایی ارائه می‌نماید.

¹ Office of the Investor Advocate