

به نام خدا



سازمان بورس و اوراق بهادار
SECURITIES & EXCHANGE ORGANIZATION

مدیریت پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی

قانون داد-فرزنگ (۲) تغییرات در سیستم بانکی

تهیه کننده: میثم حامدی

کد گزارش: ۹۲-۷-۲۰۱۳

تاریخ: خرداد ۹۲

مقدمه

قانون داد-فرنک به شکل جدی تمام بخش‌های اصلی صنعت خدمات مالی شامل بانک‌ها، مؤسسات پس‌انداز، شرکت‌های هلدینگ بانکی، صنعت وام‌های رهنی، شرکت‌های بیمه، شرکت‌های ارائه دهنده وام، شرکت‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های پوششی و صندوق‌های سهام خصوصی و بسیاری از دیگر بخش‌ها را تحت تأثیر قرار داده و قرار خواهد داد.

در این قسمت از سلسله مطالعات قانون داد-فرنک، به اثرات این قانون بر بانک‌ها با تأکید بر ترکیب و تقویت نظارت، ملاحظات کفایت سرمایه، قانون وُلکر، و الزامات تطابق شرکتی برای بانک‌ها، ترفیفت‌ها و شرکت‌های هلدینگ آنها خواهیم پرداخت. پیش از پرداختن به اثرات قانون، لازم است سیستم نظارتی در حوزه پولی ایالات متحده به‌طور خلاصه تشریح گردد.

تنظیم و نظارت بانکی (بازار پول) در آمریکا کاملاً بخشی صورت گرفته و برخلاف بسیاری از کشورها که نظام نظارتی یکپارچه‌ای در بازار پول با مرکزیت بانک مرکزی دارند، این امر بر عهده نهادهای متنوعی است. بانکداری در آمریکا در دو سطح مورد نظارت و تنظیم قرار می‌گیرد: فدرال و ایالتی. براساس ساختار سازمانی و نوع مجوزی که بانک یا مؤسسه مالی دریافت داشته، تحت نظارت نهاد خاصی قرار می‌گیرد. بانک‌هایی که در سیستم فدرال رزرو عضو هستند (معروف به بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو) از سوی بانک مرکزی، بانک‌های ایالتی غیر عضو از سوی شرکت بیمه سپرده‌های مرکزی^۱ (FDIC) و بانک‌های ملی از سوی دفتر بازرس ارزی^۲ (OCC) تحت نظارت قرار دارند. همچنین، واحدهای اعتباری فدرال از سوی سازمان اتحادیه‌های اعتباری ملی^۳ (NCUA)، و انجمن‌های وام و پس‌انداز^۴ (S&L) و بانک‌های فدرال پس‌انداز^۵ (FSB) از سوی دفتر نظارت بر مؤسسات پس‌انداز نظارت می‌شوند.

در ادامه به مباحثی خواهیم پرداخت که در پی تصویب قانون داد-فرنک سیستم بانکی ایالات متحده را دست‌خوش تغییر قرار داده است.

ترکیب نهادها

قانون داد-فرنک سیستم دوگانه فدرال و ایالتی را همچنان حفظ نموده است بنابراین تغییری در ساختار کنونی ناظران و تنظیم‌گران بانک‌های فدرال و بانک‌های ملی ایجاد نشده است. اما این قانون به‌منظور بهینه‌سازی ساختار نظارت بر خدمات

¹ Federal Deposit Insurance Corporation

² Office Comptroller Currency

³ National Credit Unions Agency

⁴ Savings & Loan Association

⁵ Federal Saving Banks

مالی، دستور انحلال دفتر نظارت بر مؤسسات پس‌انداز^۱ (OTS) را صادر کرده و وظایف آن را بر دوش دو نهاد نظارتی دیگر یعنی دفتر بازرس ارزی برای رسیدگی به امور تریفت‌ها^۲ و بانک مرکزی برای رسیدگی به امور شرکت‌های هلدینگ وام و پس‌انداز^۳ (SLHCs) قرار داده است. براساس این قانون تمام تصمیمات، دستورالعمل‌ها، قوانین، توافقات، رویه‌ها، و دیگر موارد مربوط به OTS تا زمان انحلال پابرجا باقی خواهد ماند و پس از انحلال تا زمانی که OCC در حوزه تریفت‌ها و FED در حوزه شرکت‌های هلدینگ پس‌انداز و وام تغییری در آنها حاصل نکنند، بر همان روال قبل ادامه خواهند یافت.

با توجه به آنکه OCC و FED هر دو ناظران بانکی هستند، پیش‌بینی می‌شود استانداردهای احتیاطی تریفت‌ها و بانک‌ها همگرایی معنی‌داری در آینده داشته باشند. همچنین، باتوجه به تأکید فدرال رزرو بر برنامه نظارت بر شرکت‌های هلدینگ، انتظار می‌رود که شرکت‌های هلدینگ وام و پس‌انداز نیز مورد مذاقه و نظارت موشکافانه این نهاد نظارتی قرار گیرند.

ماده قانونی کولینز: تقویت استانداردهای سرمایه‌ای برای شرکت‌های هلدینگ

قانون داد-فرنک تغییرات مهمی در الزامات سرمایه‌ای مؤسسات بانکی بوجود آورده است. این تغییرات از سوی سناتور سارا کولینز برای یکسان‌سازی سرمایه‌ی درجه ۱^۴ شرکت‌های هلدینگ بانکی بزرگ و کوچک پیشنهاد گردید. این پیشنهاد با اصلاحاتی از سوی کنگره به تصویب رسید. این ماده قانونی ناظران و تنظیم‌کنندگان فدرال را ملزم می‌کند تا الزامات سرمایه‌ای یکپارچه و یکسانی برای تمام انواع مؤسسات پس‌انداز شرکت‌های هلدینگ (یعنی شرکت‌های هلدینگ بانکی، شرکت‌های هلدینگ تریفت، شرکت‌های هلدینگ مالی و ...) که سرمایه آنها کمتر از الزامات سرمایه‌ای که ناظر فدرال برای مؤسسات پس‌انداز وضع نموده نمی‌باشد، تعیین کنند. این الزامات شامل حداقل استانداردهای اهرمی و چارچوب سرمایه‌ای مبتنی بر ریسک^۵ می‌باشند. همچنین همچنین این ماده قانونی از دکترین «منبع قدرت»^۶ برای شرکت‌های هلدینگ تریفت و شرکت‌های هلدینگ بانک‌های وام‌دهنده صنعتی استفاده می‌کند. این دکترین که سال‌های متمادی برای شرکت‌های هلدینگ بانکی به کار گرفته شده، هر شرکت هلدینگ را ملزم می‌کند تا برای مؤسسه سپرده‌گذاری شعبه خود به عنوان منبع قدرت مالی عمل کند. از طریق این الزام، قانون داد-فرنک توازن در استانداردهای سرمایه‌ای به کار گرفته شده برای مؤسسات سپرده‌گذاری شرکت‌های هلدینگ، و رای نوع مجوز فعالیت آنها، ایجاد می‌نماید.

¹ Office of Thrift Supervision

^۲ شرکت‌ها یا بانک‌های وام و پس‌انداز خود نوعی از تریفت‌ها هستند اما با این تفاوت که تریفت‌ها بیشتر بر پس‌انداز و تأمین مالی خرید مسکن متمرکزند ولی مؤسسات وام و پس‌انداز در تمام امور سپرده‌گذاری و اعطای وام فعالیت می‌کنند.

³ Savings and Loan Holding Company

^۴ سرمایه درجه ۱ یکی از الزامات سرمایه‌ای است که از ۱۰ تا ۳۰ درصد بر روی آن تأکید شده است. سرمایه درجه ۱ مقیاس اصلی قوت مالی بانک از منظر ناظر می‌باشد.

⁵ Risk-Based Capital Standards

⁶ Source of Strength

براساس این ماده قانونی، برخی از مؤسسات سپرده‌گذاری شرکت‌های هلدینگ نمی‌توانند از ابزارهای سرمایه‌ای ترکیبی (دوگانه) مانند سهام ممتاز مؤسسات تراست^۱ (TRUPS) در سرمایه‌ی درجه ۱ خود استفاده کنند. شرکت‌های هلدینگ بانکی که مجموع دارایی‌های آنها بین ۵۰۰ میلیون تا ۱۵ میلیارد دلار است در تاریخ ۱۹ می ۲۰۱۰ به بعد نمی‌توانند از ابزارهای ترکیبی در سرمایه‌ی درجه ۱ بهره‌برند اما از ابزارهایی که پیش از این تاریخ در سرمایه‌ی درجه ۱ قرار داده‌اند همچنان می‌توانند استفاده کنند. شرکت‌هایی که مجموع دارایی آنها بیش از ۱۵ میلیارد دلار باشد باید ابزارهای دوگانه‌ای که پیش از تاریخ فوق در سرمایه‌ی درجه ۱ قرار داده‌اند را ظرف ۳ سال از ۱ ژانویه سال ۲۰۱۳ از سرمایه‌ی درجه ۱ خارج کنند. شرکت‌های هلدینگ که مجموع دارایی‌های آنها کمتر از ۵۰۰ میلیون دلار است از این ماده معاف هستند. علاوه بر این، ابزارهای سرمایه‌ای دوگانه‌ای که پیش از ۴ اکتبر ۲۰۱۰ از سوی دولت آمریکا یا یک سازمان دولتی تحت قانون ثبات اقتصادی اضطراری مصوب سال ۲۰۰۸ مانند برنامه TARP^۲ و اوراق بهادار برنامه خرید سرمایه‌ای منتشر شده‌اند نیز در مفاد این ماده قانونی قرار ندارند. لازم به ذکر است، این ابزارهای دوگانه مانند سهام ممتاز مؤسسات تراست جزء اصلی‌ترین مؤلفه‌های سرمایه‌ی درجه ۱ شرکت‌های هلدینگ بانکی، به‌خصوص برای مؤسسات کوچک، به حساب می‌آمدند. نظارت بر عدم استفاده از ابزارهای دوگانه بر عهده فدرال رزرو گذارده شد.

قانون داد-فرنک مفاد دیگری را نیز در بر می‌گیرد که می‌توانند تأثیر زیادی بر برخی از شرکت‌ها داشته باشند. به‌عنوان مثال، این قانون فدرال رزرو را ملزم می‌سازد تا سالانه آزمون استرس^۳ برای شرکت‌های هلدینگ بانکی (BHCs) و شرکت‌های مالی غیربانکی (NFCs) که از لحاظ سیستمیک دارای اهمیت هستند، با استفاده از حداقل ۳ سناریو در جهت افزایش بحران و مشقت برای نظام مالی اجرا نمایند. همچنین، این قانون BHCs و NFCs با دارایی‌هایی بیش از ۵۰ میلیارد دلار را ملزم می‌نماید تا هر ۶ ماه آزمون استرس اجرا کنند. دیگر شرکت‌های مالی که مجموع دارایی‌های آنها بیش از ۱۰ میلیارد دلار باشد و توسط یکی از سازمان‌های مقدم نظارتی فدرال تنظیم و نظارت شوند باید سالانه آزمون استرس اجرا نمایند. ضمناً با توجه به انتشار قواعد بازل ۳، بانک‌های آمریکا از سال ۲۰۱۲ به بعد که قواعد بازل ۳ اجرایی می‌شوند، تا جایی می‌توانند از این قواعد استفاده کنند که در تطابق با ماده قانونی کولینز باشند.

^۱ Trust Preferred Securities

^۲ Troubled Asset Relief Program

^۳ آزمون استرس یا آزمون بحران ابزار مهمی برای مدیریت ریسک محسوب می‌شود که در حوزه کفایت سرمایه برای مقامات نظارتی کاربرد دارد. آزمون بحران درخصوص پیامدهای نامطلوب و غیرمنتظره برخی ریسک‌ها با سناریوسازی‌های مختلف، به مدیریت بانک هشدار می‌دهد و برای تأمین زبان‌های ناشی از بحران، میزان سرمایه لازم را مشخص می‌نماید.

قانون ولکر

قانون ولکر بخش ویژه‌ای از قانون داد-فرنک می‌باشد که توسط اقتصاددان آمریکایی و رئیس سابق فدرال رزرو، پُل ولکر، به‌منظور محدود ساختن بانک‌های ایالات متحده برای ورود به انواع خاصی از سرمایه‌گذاری‌های سوداگرانه (سفته‌بازی)، که منفعتی به مشتریان آنها نمی‌رساند، پیشنهاد گردید. ولکر بر این باور است که این فعالیت‌های سوداگرانه نقش کلیدی در بروز بحران ۲۰۰۷-۲۰۰۸ ایفا کرده‌اند. این قانون به قانون منع معاملات اختصاصی (مالکانه)^۱ از سوی بانک‌های تجاری نیز معروف است. قانون ولکر مؤسسات پس‌انداز تضمین شده از سوی FDIC و مؤسسات وابسته به آنها را از: ۱- انجام معاملات اختصاصی، ۲- خرید یا نگهداری سهم، مشارکت یا دیگر منافع مالکیتی صندوق‌های پوششی یا صندوق‌های سهام خصوصی ۳- حمایت از صندوق‌های پوششی یا صندوق‌های سهام خصوصی منع می‌نماید.

پس از تشکیل هیئت مشورتی ترمیم اقتصادی از سوی اوباما، ولکر در ۶ فوریه ۲۰۰۹ به ریاست این هیئت گمارده شد. این هیئت به‌منظور مشاوره به تیم اجرایی رئیس‌جمهور ایالات متحده جهت یافتن راه‌هایی برای ترمیم اقتصاد پس از بحران تشکیل گردید. ولکر اگرچه وجود نظام بانکداری تجاری را برای ثبات کل نظام مالی ضروری می‌داند اما عمیقاً بر این باور است که ورود بانک‌ها به سوداگری‌های پر ریسک منجر به ایجاد ریسک سیستمیک می‌شود. همچنین وی بر این باور است که افزایش زیاد استفاده از اوراق مشتقه که برای کاهش ریسک طراحی شده بودند، خود اثری معکوس بر نظام مالی داشته‌اند.

بحث‌برانگیزترین بخش این قانون، همانطور که در بالا اشاره شد، ممنوعیت معاملات اختصاصی از سوی بزرگترین بانک‌های ایالات متحده می‌باشد. به عبارت دیگر، یک بانک نمی‌تواند در بازارهای سرمایه‌گذاری با قصد کسب درآمد به انجام معامله بپردازد مگر آنکه به جای یک مشتری این امر را صورت دهد. دومین بخش این قانون تلاش می‌کند تا محدودیتی برای اندازه بانک‌ها قائل شود. اگرچه قانون سال ۱۹۸۴ به یک بانک اجازه دراختیار داشتن بیش از ۳۰ درصد از کل سپرده‌های کشور را نمی‌دهد، اما قانون ولکر سعی در کمتر کردن این میزان نموده تا مالیات دهندگان آمریکایی مجبور نباشند با تصور «آنقدر بزرگ که ورشکسته نخواهد شد» مجبور به اجرای طرح‌های نجات و پرداخت پول به بانک‌ها شوند.

قانون ولکر هر مؤسسه سپرده‌گذاری تضمین شده^۲ از سوی FDIC و مؤسسات وابسته به آن را از دخالت در معاملات اختصاصی اوراق بدهی و سهام، کالاها، اوراق مشتقه، یا دیگر ابزارهای مالی که سازمان‌های بانکی فدرال، SEC و CFTC مورد تأیید قرار می‌دهند را منع می‌نماید. اصطلاح معاملات اختصاصی به معنی بهره‌گیری از حساب‌های بانکی یا سپرده‌های بانکی برای اتخاذ

^۱ Proprietary Trading: معامله با نهادهای زیر مجموعه و وابسته به شرکت که به معامله اختصاصی مشهور گشته است.

^۲ Insured Depository Institutions

موقعیت و فروش هر یک از ابزارهای بالا در کوتاه مدت یا بازفروش آنها پس از گذار از شوک‌های قیمتی در کوتاه مدت و بهره‌گیری از منافع مالی آنها می‌باشد.

علاوه بر این، قانون ولکر مؤسسات سپرده‌گذاری تضمین شده از سوی FDIC و مؤسسات وابسته به آنها که طبق قانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری مصوب ۱۹۴۰ معاف از ثبت نزد کمیسیون بورس و اوراق بهادار هستند و تمام صندوق‌های مشابه آنها را از حمایت صندوق‌های پوششی یا صندوق‌های سهام خصوصی^۱ منع می‌کند؛ مؤسسات بانکی درخصوص ارائه مشاوره به چنین صندوق‌هایی منعی ندارند. حمایت در این قانون یعنی: ۱- ارائه خدمات به صورت مشارکت عمومی، مشارکت در مدیریت و متولی امور صندوق؛ ۲- گزینش یا کنترل اکثریت اعضای هیئت مدیره، متولیان یا مدیریت صندوق؛ ۳- اشتراک نام مشابه مؤسسه بانکی یا هر یک از مؤسسات وابسته به آن با نام صندوق. اگرچه این قانون بهره‌برداری مالکیتی از صندوق‌های پوششی را منع نموده اما برای سرمایه‌گذاری و راه‌اندازی صندوق بانک یا مؤسسه پس‌انداز باید با جلب مشارکت دیگر نهادها، صرفاً تا حداکثر ۳ درصد سرمایه‌گذاری نماید. این ۳ درصد باید در سرمایه‌ی درجه ۱ بانک قرار گیرد. همچنین قانون ولکر ایجاد تضاد منافع بین بانک و مشتریان را با ممانعت از بهره‌برداری مالکیتی از صندوق‌های پوششی و منع خرید دارایی‌هایی که امنیت بانک را به خطر می‌اندازند، مرتفع ساخته است.

اجرای این قانون پیچیده که مفاد قانونی زیادی دارد، مخالفان بسیاری داشته و تا به الان اجرایی نشده است. یکی از دلایل عدم اجرای آن هزینه‌های بالایی است که اجرای قانون به جای می‌گذارد؛ برای نمونه برای نظارت بر امور بانک‌ها لازم است ۳۰۰۰ کارمند استخدام شوند. واقعیت آن است که بسیاری از مفاد قانون داد-فرنک در حوزه بانکداری، در پی لابی بانکی ۷ بانک بزرگ آمریکا (سیتی بانک، جی.پی مورگان، بانک آمریکا، ولز فارگو، گلدمن ساکس، مورگان استنلی و بانکورپ) هنوز اجرایی نشده است.

ماده قانونی دوربن^۲

این ماده قانونی که در قانون داد-فرنک گنجانده شده است بر هزینه‌های مبادله‌ای شرکت‌های معروفی که کارت‌های اعتباری منتشر می‌کنند (مانند مستر یا ویزا کارت) و همچنین هزینه‌ای که بانک‌ها برای انجام مبادله دریافت می‌دارند ناظر است. لازم است پیش از توضیح قانون به ۲ مطلب اشاره شود. ابتدا آنکه کارت‌های اعتباری مختلفی در ایالات متحده رایج است. کارت

^۱ sponsoring a hedge fund or a private equity fund

^۲ سناتور دیک دوربن نماینده ایالت ایلینوی که در کمیته قانون‌گذاری کنگره مشغول فعالیت است. ماده قانونی ۱۰۷۵ قانون داد-فرنک با عنوان «هزینه‌ها و قواعد معقول و منطقی برای پرداخت معاملات صورت گرفته از طریق کارت اعتباری» به وی منتصب است.

بدهی^۱ و کارت اعتباری هر دو به عنوان کارت اعتباری شناخته می شوند اما با یکدیگر تفاوت دارند. کارت بدهی کارتی است که فرد دارنده کارت باید مبلغ متناظری در حساب خود در بانکی که حساب را گشوده در اختیار داشته باشد درحالی که کارت اعتباری کارتی است که اجازه خرید به صورت اعتباری را تا سقف معینی به دارنده کارت می دهد و پس از مدتی مشخص پولی باید بازپرداخت شود. دوم آنکه در فرایند خرید و فروشی که با استفاده از این کارت ها صورت می گیرد، سیستم شبکه انتقال پولی ۳ نهاد را در بر می گیرد. بانکی که حساب خریدار در آن وجود دارد، بانکی که حساب فروشنده در آن وجود دارد و پول از بانک خریدار به آن بانک انتقال خواهد یافت و در نهایت شرکت صادر کننده کارت بدهی یا اعتباری. در این سیستم، برای انجام معامله درصدی از مبلغ معامله به عنوان حق اعطا شده برای بهره برداری از کارت های اعتباری مستر یا ویزا کارت از فروشنده کسر می گردد. از این حق بخشی به بانک خریدار و بخشی به بانک فروشنده تعلق می گیرد (براساس bp) و درصدی از آن نیز به شرکت صادر کننده کارت تعلق می گیرد. به عنوان مثال از معامله ای ۱۰۰ دلاری ۲ دلار کسر می گردد که ۱.۷۵ دلار آن به بانک منتقل کننده، ۰.۱۸ به شرکت ویزا یا مستر کارت و ۰.۰۷ به بانکی که پول به آن منتقل شده تعلق می گیرد. براساس این قراردادی که بین شرکت کارت اعتباری با فروشنده منعقد می گردد، فروشنده حق ندارد روش های دیگری را به عنوان تخفیف به مشتری ارائه کند؛ از قبیل پرداخت نقدی یا استفاده از کارت های دیگری که در شبکه اعتباری موجود هستند. چنانچه این کار را صورت دهد، مجازات هایی برای آن شرکت وجود خواهد داشت. میزان این مبلغ از سوی شرکت های صادر کننده کارت های اعتباری براساس اندازه، نوع فعالیت، ریسک شرکت ها و دیگر موارد اتخاذ می گردد. شرکت های بزرگی مانند وال مارت با توجه به میزان معاملاتی که انجام می دهند قدرت چانه زنی و پایین آوردن کسر هزینه را داشتند اما شرکت ها کوچک قدرتی در این زمینه ندارند. قانون دوربن برای از بین بردن بی عدالتی بین شرکت های کوچک و بزرگ به عرصه ظهور درآمده است و بیشتر ناظر بر کارت های بدهی است.

ماده قانونی دوربن در قانون داد-فرنک شبکه اصلی کارت های اعتباری را از تحمیل مجازات هایی بر شرکت های تجاری کوچک و سازمان های دولتی منع می کند. این قانون برای بانک هایی با بیش از ۱۰ میلیارد دلار دارایی وضع شده و موجب می شود این بانک های بزرگ و شرکت های کارت های اعتباری از قدرت بازار خود برای اعمال محدودیت های ضد رقابتی استفاده نکنند. این ماده قانونی به فروشندگان اجازه می دهد موارد ذیل را بدون مورد تهدید یا تنبیه شدن از سوی شرکت های ویزا و مستر کارت انجام دهند: ۱- تخفیف هایی به مشتریان برای استفاده از شبکه رقابتی کارت ها در نظر گیرند (به عنوان مثال این قانون به مغازه ای که ویزا کارت می پذیرد اجازه می دهد تا تخفیف هایی برای مشتریانی که از مستر کارت یا کارت دیسکاور استفاده می کنند

¹ Debit Card

قائل شود. این امر پیش از این از سوی ویزا منع گشته بود)، ۲- برای پرداخت نقدی یا انواع دیگر پرداخت‌ها تخفیف قائل شود، و ۳- حداقل یا حداکثر برای مبلغ معامله صورت گرفته با کارت اعتباری تعیین کند.

این قانون نظارت بر هزینه‌های مبادله‌ای کارت‌های اعتباری را بر عهده فدرال رزرو قرار می‌دهد و از این نهاد نظارتی می‌خواهد تا سقف مبلغی معقول، منطقی و متناسب برای هزینه‌های مبادله‌ای تعیین کند. این قانون به شرکت‌های ویزا و مستر اجازه نمی‌دهد تا بیش از درصد کنونی ۱ تا ۲ درصد از کل معامله را به‌عنوان هزینه‌های مبادله دریافت کنند. این قانون باعث گردید، قدرت حاکم دو شرکت ویزا و مستر که ۸۰ درصد کل تجارت کارت‌های اعتباری آمریکا را در تسلط خود دارند و نرخ هزینه‌های مبادله‌ای را برای بانک‌ها بدون دخالت هیچ ارگان دیگری تعیین می‌نمودند، به تصمیمات فدرال رزرو تمکین کنند. از سوی دیگر تجارت ۲۰ میلیارد دلاری این شرکت‌ها و بانک‌های شریک آنها به‌واسطه این قانون تضعیف گردیده است. لذا تا پیش از اجرایی شدن این قانون سعی در لابی نمودن با بانک‌های بزرگ و عدم اجرای قانون داشتند اما این قانون در سال ۲۰۱۱ اجرایی گردید.