

Distr.: Limited
24 September 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الفريق العامل الخامس (المعني بقانون الإعسار)
الدورة الثانية والأربعون
فيينا، ٢٦-٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢

قانون الإعسار

إعسار المؤسسات المالية الكبيرة والمعقّدة

مذكرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٢-١	الخلفية.....
٣	٩-٣	أولاً- مقدمة.....
٥	٣٨-١٠	ثانياً- المبادرات العالمية: أعمال المنظمات الدولية.....
٥	٢٥-١٠	ألف- المجلس المعني بالاستقرار المالي.....
١١	٣٤-٢٦	باء- لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، التابعة لمصرف التسويات الدولية.....
١٥	٣٨-٣٥	جيم- صندوق النقد الدولي.....
١٧	٥٨-٣٩	ثالثاً- النهج الإقليمية: الاتحاد الأوروبي.....
٢٣	٦٤-٥٩	رابعاً- صلة الموضوع بعمل الأونسيترال.....
٢٦		المرفق.....



الخلفية

١ - نظرت اللجنة أثناء دورتها الثالثة والأربعين، المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠١٠، في اقتراح لدراسة جدوى إعداد صك دولي بشأن حلحلة المؤسسات المالية الكبيرة والمعقدة عبر الحدود (A/CN.9/WG.V/WP.93/Add.5؛ وA/CN.9/709، الفقرة ٥). وأُتفق على أن تعد الأمانة تقريراً شاملاً عن جميع المسائل أو أي عدد منها.^(١) ونظراً لاستمرارية وضخامة العمل المضطلع به على الصعيدين الدولي والوطني بشأن إعسار المصارف والمؤسسات المالية ونظم حلحلتها،^(٢) فقد كان عسيراً على الأمانة أن ترصد جميع التطورات بصورة مفضلة. وبناء على ذلك، تركز هذه الورقة على الفقرة (ج) من ذلك الاقتراح، وتقدم عرضاً وجيزاً للعمل الذي اضطلع به (ولا يزال يُضطلع به) من جانب المنظمات الدولية وعلى الصعيد الإقليمي في نطاق الاتحاد الأوروبي. وقد جرى تناول الفقرة (د) من ذلك الاقتراح، إلى حد ما، في بعض أعمال المنظمات الدولية المذكورة أدناه. ويمكن للأمانة، إذا ما طلب منها الفريق العامل ذلك، أن تعد مذكرة ثانية تقدم معلومات مفصلة عن نظم قانونية وطنية مختارة وتحلل تلك المعلومات وفقاً للمعايير الدولية التي وضعتها المنظمات المبينة أدناه، وخصوصاً من حيث صلتها بالمسائل العابرة للحدود، لكي ينظر فيها الفريق أثناء دورته الثالثة والأربعين، عام ٢٠١٣ (انظر الباب الرابع أدناه).

٢ - وتأخذ هذه الورقة بعين الاعتبار الأعمال التي اضطلعت بها (ولا تزال تضطلع بها) منظمات دولية أخرى، هي المجلس المعني بالاستقرار المالي ولجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي. كما تأخذ بعين الاعتبار الصلة بين تلك

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/65/17)، الفقرة ٢٥٩. وشملت تلك المسائل ما يلي: استبانة المسائل ذات الصلة بالتقليص التدريجي لأنشطة المؤسسات المالية الكبيرة والمعقدة والمسائل التي تخص ذلك الموضوع؛ و(ب) إجراء دراسة مقارنة لنظم قانونية مختارة فيما يتعلق بالآليات اللازمة لضمان التعاون عبر الحدود في سياق التقليص التدريجي لأنشطة المؤسسات المالية الكبيرة والمعقدة؛ و(ج) تحديد وتلخيص الأعمال التي اضطلعت بها، أو تضطلع بها حالياً، مؤسسات أخرى في هذا المجال، وكذلك محتويات أي عمل من هذا القبيل؛ و(د) استبانة المجالات والمسائل القانونية التي يمكن أو ينبغي أن تطبق فيها، بصورة مباشرة أو بالقياس، المبادئ التي أقرت في دليل الأونسيترال التشريعي لقانون الإعسار لعام ٢٠٠٤ وقانون الأونسيترال النموذجي بشأن الإعسار عبر الحدود لعام ١٩٩٧؛ و(هـ) استبانة النهج البديلة المحتملة لتسهيل وضمان التعاون عبر الحدود في سياق التقليص التدريجي لأنشطة المؤسسات المالية الكبيرة والمعقدة؛ و(و) إصدار توصيات بشأن ما يمكن أن تضطلع به الأونسيترال أو الهيئات الأخرى، وكذلك المشرّعون الوطنيون والسلطات التنظيمية الوطنية، من أعمال في المجالات المستبانة.

(٢) حيث تعني "الحلحلة" إعادة هيكلة مؤسسة ما لضمان استمرارية وظائفها الأساسية وصون استقرارها المالي واستعادة قدرة المؤسسة كلها أو جزء منها على الاستمرار.

الأعمال والعمل الذي أنجزته الأونسيترال، سواء في مجال الإعسار عبر الحدود أو فيما يتصل بمجموعات المنشآت.

أولاً - مقدمة

٣- لقد أفضى إعسار مصرف "Barings" في عام ١٩٩٥ إلى استحداث مشروع تولّت تنفيذه مجموعة الثلاثين بالتعاون مع رابطة إنسول الدولية لدراسة المسائل التي يمكن أن تنشأ في سياق إعسار إحدى المؤسسات المالية عبر الحدود. ولوحظ في التقرير الختامي، الصادر في عام ١٩٩٨، أنه ليس هناك إطار دولي لمعالجة المشاكل الإشرافية والقانونية والمالية التي تنشأ في سياق أي نوع من الإعسار العابر للحدود؛ ومن ثم، فمن شأن أي إعسار كبير عابر للحدود في القطاع المالي أن يعرّض المنظومة المالية الدولية لخطر شديد. واحتوى التقرير على ١٤ توصية تناولت التأهب للكوارث؛ والموافقة على الترخيص ومراجعة الجهة المشرفة؛ والحاجة إلى مجموعة أدوات خاصة بالإعسار والحلحلة، مشفوعة بدعم تشريعي؛ والتعاون عبر الحدود، بما فيه تقاسم المعلومات وتيسير وصول ممثلي الإعسار الأجانب والاعتراف بهم؛ وإبرام اتفاقات عامة بشأن معاوضة العقود المالية ووجوب إنفاذها قانونياً؛ والتعاون بين إحصائيي الإعسار والمشرّفين عليه. ودُكر في التقرير قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الإعسار عبر الحدود، الذي اعتمد في الآونة الأخيرة؛ ورغم تسليمه بأن تطبيق القانون النموذجي على المؤسسات المالية يرحّج أن يكون محدوداً، لأنه توجد في الكثير من البلدان نظم إشراف منفصلة لمعالجة المؤسسات المالية المتعثّرة، فقد رأى التقرير أن كثيراً من مبادئ القانون النموذجي يصلح للتطبيق على الإعسار المالي.

٤- وقد أوضحت الأزمة المالية العالمية السريعة التحرك، التي بدأت في آب/أغسطس ٢٠٠٧، أن كثيراً من نقائص الأطر والأدوات المتاحة لمعالجة إعسار المصارف وغيرها من المؤسسات المالية، وخصوصاً لتدبّر الأثر العابر للحدود الذي ورد ذكره في دراسة ١٩٩٨، لا تزال موجودة. وبما أن كثيراً من المجموعات المالية المهمة تُظمياً يعمل على نطاق عالمي فقد أفضى تطبيق السلطات الوطنية لنظم الحلحلة تطبيقاً غير منسّق إلى جعل تأمين استمرارية الوظائف الأساسية وضمان تحمّل أصحاب الأسهم والدائنين، لا القطاع العام، العبء المالي لعملية الحلحلة أمراً أصعب بكثير.

٥- وأفضى تأثير أزمة عام ٢٠٠٧ إلى نداءات وجّهتها مجموعة العشرين^(٣) وجهات أخرى إلى المنظمين والسلطات المعنية تدعوهم فيها، كأمر ذي أولوية، إلى تدعيم التعاون على منع الأزمات وإدارتها وحلّلتها وإلى مراجعة نظم الحلّلة وقوانين الإعسار على ضوء التجارب الأخيرة لضمان سماحها بحلّلة المؤسسات المالية الكبيرة والمعقدة العابرة للحدود حلّلة منظمة. وقد نشأت تلك الدعوات من اعتبارين مترابطين، أولهما أن إنشاء إطار فعال لحلّلة المؤسسات المالية هو أمر أساسي لأي استراتيجية تسعى إلى ضمان الاستقرار المالي والحد من الخطر المعنوي، وثانيهما هو أن إطار الحلّلة سيكون عديم المفعول ما لم يكن مشفوعاً بألية متينة للتنسيق عبر الحدود.^(٤)

٦- وهذه النداءات أفضت إلى أعمال تقوم بها حالياً جهات مختلفة، منها المجلس المعني بالاستقرار المالي والفريق المعني بحلّلة المصارف العابرة للحدود، وهو لجنة فرعية تابعة للجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، ومصرف التسويات الدولية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وكذلك الاتحاد الأوروبي على الصعيد الإقليمي، كما أفضت تلك النداءات إلى إصلاح تشريعي في عدد من الولايات القضائية. وأعدت مؤسسات دولية وإقليمية مختلفة عدداً كبيراً من الوثائق والدراسات، بعضها أشير إليه في هذه الورقة وأدرج في المرفق تسهيلاً للرجوع إليه.

٧- وتسلط المناقشة الواردة أدناه الضوء على عدد من نتائج هذا العمل، وعلى التوصيات الرامية إلى تحسين عمليات حلّلة المصارف والمؤسسات المالية عبر الحدود.

تعريف "المؤسسة المالية"

٨- ذُكر في ورقة صندوق النقد الدولي^(٥) أن مجموعات مالية دولية كثيرة تعتبر النشاط المصرفي نشاطها الرئيسي. غير أن كثيراً من المصارف العابرة للحدود يندرج ضمن مجموعات مالية تمتد أنشطتها إلى ما هو أبعد بكثير من مجرد أخذ الودائع والإقراض لتشمل مجموعة كاملة من الأنشطة المالية غير المصرفية. وذُكر في التقرير أيضاً أن بعضاً من أشد المجموعات المالية الدولية تعرّضاً للمخاطر من الناحية النُظمية هي، في جوهرها، مصارف استثمارية وجهات وسيطة - متاجرة ليس لها نشاط يُذكر في مجال أخذ الودائع، وأن بعض المجموعات

(٣) الإعلان المتعلق بتدعيم النظام المالي (قمة لندن، نيسان/أبريل ٢٠٠٩)؛ بيان القادة الصادر عن قمة بيتسبورغ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩).

(٤) تقرير صندوق النقد الدولي، حزيران/يونيه ٢٠١٠، الصفحة ٥.

(٥) المرجع نفسه، الصفحة ٦.

المالية تترأسها شركات تأمين ضخمة ناشطة على الصعيد الدولي. ومن ثم، فإن هذه المجموعات تضم كيانات خاضعة للوائح تنظيمية وأخرى غير خاضعة لها، مما يجعل العناصر الجوهرية لآليات حلحلة المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية مختلفة، حتى وإن كانت آليات تنسيق إجراءات الحلحلة متشابهة. ففي بعض الولايات القضائية، قد تكون المؤسسات المالية غير المصرفية خاضعة لقانون إعسار الشركات، مما قد يجعل الأجزاء المختلفة للمجموعة المالية خاضعة لنظم مختلفة فيما يتصل بالإعسار.

٩- ومن ثم، فإن تعريف ما يمثل مؤسسة مالية هو تعريف فضفاض، تبعاً للولاية القضائية المعنية، وقد عرّف كثيرون هذا التعبير بأنه يشمل المصارف وشركات التأمين والصناديق الاستثمارية والاستثمارية وشركات الإقراض والتمويل وشركات الصّرافة.

ثانياً- المبادرات العالمية: أعمال المنظمات الدولية

ألف- المجلس المعني بالاستقرار المالي

١٠- في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، وضع منتدى الاستقرار المالي^(٦) مبادئ للتعاون بشأن إدارة الأزمات عبر الحدود، تستند جزئياً إلى التوصيات الواردة في أعمال منظمات أخرى،^(٧) وكذلك إلى الدروس المستفادة من الأزمة المالية، خصوصاً فيما يتعلق بالمصارف وغيرها من المؤسسات المالية. وتوصي مبادئ ذلك المنتدى بأن تقوم السلطات، تهيؤاً للأزمات المالية، بما يلي: أن تنشئ أدوات دعم لإدارة الأزمة المالية العابرة للحدود؛ وأن تعقد اجتماعات سنوية للنظر فيما قد ينشأ لدى معالجة "الضوائق الشديدة في شركات معينة" من مسائل وعقبات أمام اتخاذ تدابير منسقة؛ وأن تتقاسم المعلومات، خصوصاً فيما يتعلق بالترتيبات اللازمة لإدارة الأزمة، حسبما تسمح به الأطر القانونية الوطنية للسلطات المختصة بالحلحلة والقيود المتعلقة بالسرية؛ وأن تشجع الشركات على الاحتفاظ بخطط وإجراءات طوارئ، لاستعمالها في ظروف تقليص الأنشطة وبخطط تمويل؛ وأن تعمل على إزالة ما قد يتبين وجوده، عند وضع خطط الطوارئ مثلاً، من عوائق عملية أمام عمليات الحلحلة المنسقة على الصعيد الدولي.

(٦) خَلَفَ هذا المنتدى المجلس المعني بالاستقرار المالي، الذي أنشأته مجموعة العشرين في عام ٢٠٠٩، لكي يتولى، على الصعيد الدولي، تنسيق أعمال السلطات المالية الوطنية والهيئات الدولية المعنية بوضع المعايير، ولكي يصوغ سياسات فعالة بشأن تنظيم القطاع المالي والإشراف عليه وسائر السياسات المتعلقة به ويروج لتنفيذ تلك السياسات.

(٧) The FSF, BCBS, International Organization of Securities Commissions (IOSCO) and G10's Joint Task Force Report (2001) on Winding Down an LCFI (large and complex financial institution)

وأوصيت السلطات بأن تقوم، لدى إدارة الأزمة المالية، بما يلي: أن تسعى جاهدة إلى إيجاد حلول منسقة دولياً تأخذ في الحسبان تأثير الأزمة على النظم المالية والاقتصادات الحقيقية للبلدان الأخرى؛ وأن تتقاسم التقييمات الوطنية للتداعيات التُظمية؛ وأن تتقاسم المعلومات، بأعلى درجة ممكنة عملياً من الحرية، مع السلطات المعنية منذ مرحلة مبكرة؛ وأن تُسارع قدر الإمكان إلى مناقشة التدابير الوطنية مع السلطات الأخرى عندما يمكن إيجاد حل منسق؛ وأن تُطلع سلطات سائر الولايات القضائية المتأثرة على خططها الخاصة بتبليغ الناس.

١١ - ولوحظ أنه على الرغم من أن آثار الأزمة قد جرى تدبُّرها على صعيد البلدان المنفردة فإن الأمر الأهم هو أن يُطوَّر التعاون الدولي بين السلطات الوطنية من أجل ضبط الاضطرابات التُظمية الناشئة عن الضوابط المالية للشركات الشديدة الترابط والتكامل. وشُدِّد أيضاً على أنه ينبغي للسلطات التي تدير الأزمة المالية أن تتنبَّه إلى ضرورة الترويج لحلول تعتمد على القطاع الخاص، مع عدم الاستعانة بتدخلات القطاع العام إلا عندما يكون ذلك ضرورياً لصون الاستقرار المالي، وكذلك إلى ضرورة الحفاظ على مِضمَار تنافسي على الصعيد الدولي، وفقاً لروح اتفاقات بازل.

١٢ - وكانت مجموعة العشرين في ندائها الموجه في عام ٢٠٠٩ لانتخاذ تدابير عملية، قد طلبت من المجلس المعني بالاستقرار المالي أن يستكشف إمكانية وضع معايير ومبادئ مشتركة لكي يُسترشد بها في صوغ ممارسات مقبولة أو مخططات للحلحلة عبر الحدود، مما يساعد على الحد من الآثار السلبية لتدابير التصدي الوطنية غير المنسقة، بما فيها تدابير "التسييح".

١٣ - وفي عام ٢٠١٠، وضع المجلس المعني بالاستقرار المالي مجموعة توصيات بشأن الحد من الخطر المعنوي الذي تطرحه المؤسسات المالية المهمة تُظمياً، أي المؤسسات التي من شأن حدوث ضائقة أو تعثر منفلت فيها أن يتسبب، بحكم حجمها وتعقدها وترابطاتها التنظيمية، في تعطل شديد لمجمل النظام المالي والنشاط الاقتصادي.^(٨) وكانت تلك التوصيات على النحو التالي: أن تجري جميع الولايات القضائية إصلاحات قانونية لضمان وجود نظام فعال للحلحلة؛ وأن يكون لدى كل بلد سلطة مختصة بالحلحلة تكون مسؤولة عن ممارسة صلاحيات الحلحلة؛ وأن تنظر السلطات الوطنية في إنشاء آليات لإعادة الرسمة (آليات إنقاذ داخلية) وأدوات لتقليص النشاط؛ وأن تُلزم سلطات الحلحلة بالسعي إلى التعاون مع سلطات الحلحلة الأجنبية؛ وأن تُعد، فيما يخص مؤسسات معينة، اتفاقات تعاون بين السلطات المعنية

FSB, Policy Measures to Address Systematically Important Financial Institutions, (٨)
.November 2011, para. 3

في البلدان الأم وسلطات البلدان المضيفة؛ وأن يكون إلزامياً وجود خطط للإنعاش والحلحلة تُقيّم قابلية الحلحلة؛ وأن يكون التخطيط عملية مستمرة؛ وأن تكون للسلطات صلاحية إلزام المؤسسة المالية بأن تجري تغييرات في هيكلها القانوني والعملياتي وممارساتها التجارية تيسيراً لتنفيذ تدابير الحلحلة والإنعاش؛ وأن تكون قابلية الحلحلة في إطار النظم القائمة واتفاقات التعاون اعتباراً مهماً عندما تحدد سلطات ما يراد إدخاله على عمليات المؤسسة المستضافة من تغييرات؛ وأن يُحتفظ بالمعلومات ذات الصلة تبعاً لنوع الكيان الاعتباري؛ وأن يُقلّل من استخدام الكفالات الداخلية في المجموعة إلى أدنى حد ممكن، على أن تُكفل إمكانية الفصل القانوني بين خدمات الدفع والتسوية على الصعيد العالمي مع استمرار القدرة على العمل.

١٤ - وفي عام ٢٠١١، أعد المجلس المعني بالاستقرار المالي "الخصائص الأساسية لنظم الحلحلة الفعالة للمؤسسات المالية" (اختصاراً: "الخصائص الأساسية")، التي أقرتها مجموعة العشرين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. وتهدف "الخصائص الأساسية" إلى إرساء معايير دولية لنظم حلحلة فعالة وإلى تشجيع التقارب الدولي، ويلزم إجراء تغييرات تشريعية في كثير من الولايات القضائية لتنفيذ تلك المعايير؛ على أن يكون التنفيذ موضع تقييم مستمر.^(٩) وتتعلق تلك المعايير بصلاحيات الحلحلة وتدابيرها والسلطات المختصة بها، وهي تهدف إلى شمول أي مؤسسة مالية يمكن أن تكون مهمة نُظُمياً أو أن يكون تعرّضها شديداً للخطورة، بما فيها الشركات القابضة، والكيانات العملية داخل المجموعة المالية التي لا تحكمها لوائح والتي هي كبيرة الأهمية لنشاط المجموعة التجاري، والفروع المحلية للشركات الأجنبية. وينبغي للمؤسسات المالية العالمية المهمة نُظُمياً التي تأسّس محلياً والتي تعرّف بأن من شأن تعرّضها لضائقة أو لتعثر منفلت أن يتسبب، بحكم حجمها وتعقدها وارتباطها النظمية، في تعطل شديد لمجمل النظام المالي والاقتصاد، أن تكون خاضعة لجوانب معينة من نظام الحلحلة، بما فيها الاشتراطات المتعلقة بخطط الإنعاش والحلحلة وتقييمات قابلية الحلحلة واتفاقات التعاون عبر الحدود التي تخص كل مؤسسة.

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ١١. وقد أنشأ المجلس في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ إطاراً لرصد تنفيذ تلك الإصلاحات، هو "الإطار المنسق لرصد التنفيذ"، ولتكثيف الإبلاغ الحكومي عن ذلك التنفيذ. انظر تقرير المجلس المعني بالاستقرار المالي إلى قادة مجموعة العشرين، المعنون "Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability"، ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٢.

١ - السلطة المختصة بالحلحلة

١٥ - اقترح المجلس المعني بالاستقرار المالي أن تُعيّن في كل ولاية قضائية سلطة مختصة بالحلحلة، تتمتع بقدرات قانونية ومؤسسية كافية لممارسة صلاحيات الحلحلة وتنفيذ تدابيرها. وينبغي أن تكون لهذه السلطات أدوار واضحة محددة قانوناً، وأن تعمل بشفافية واستقلالية، وأن تكون قادرة على إبرام اتفاقات خاصة بكل مؤسسة مع سلطات الحلحلة في الولايات القضائية الأخرى. كما ينبغي تمكينها من التصرف على نحو يتيح لها التوصل إلى حل تعاوني مع سلطات الحلحلة الأجنبية كلما أمكن ذلك. وينبغي أن تكون لسلطة البلد المضيف صلاحيات لدعم أي حلحلة تقوم بها سلطة البلد الأم، وكذلك صلاحية اتخاذ تدابير بمبادرة ذاتية منها في حال عدم قيام سلطة البلد الأم بأي تصرف أو إذا كان تصرفها لا يأخذ بعين الاعتبار الكافي لضرورة الحفاظ على الاستقرار المالي للولاية القضائية المضيفة. وينبغي للإطار القانوني أن يتيح إنفاذ تدابير الحلحلة الأجنبية، إما على سبيل الاعتراف المتبادل وإما باتخاذ تدابير تدعم التدابير التي اتخذتها سلطة الحلحلة الأجنبية في البلد الأم.

٢ - صلاحيات الحلحلة

١٦ - شدّد المجلس المعني بالاستقرار المالي على أهمية منح السلطات المختصة بالحلحلة صلاحيات واسعة لهذا الغرض، تُمكنها من إدارة شؤون الكيان المالي المستغيث. ومن أمثلة هذه الصلاحيات تحويل الموجودات، وإزالة/تبديل الإدارة، وتعليق عمليات الدفع، وتقليص أنشطة الشركة المعنية، وفرض وقف على ممارسة حقوق المقايضة والمعاوضة التعاقدية والإنهاء المبكر. وينبغي أن تكون السلطات المختصة بالحلحلة مستعدة لممارسة صلاحياتها في أبكر وقت ممكن عندما لا تعود الشركة قادرة على الاستمرار أو يرجح ألا تعود قادرة عليه وليس لديها فرصة معقولة لكي تصبح قادرة عليه. وينبغي أن يحدث هذا التدخل قبل أن تصبح الشركة معسرة في كشف حساب ميزانيتها ويتلاشى رأسمالها السهمي. وينبغي تطبيق معايير واضحة أو مؤشرات مناسبة لعدم القدرة على الاستمرار من أجل توفير إرشادات بشأن التوقيت الذي تصبح فيه الشركة مستوفية لشروط الدخول في إجراءات الحلحلة.

٣ - المقايضة والمعاوضة وفصل موجودات الزبائن

١٧ - توصي "الخصائص الأساسية" بأن يكون الإطار القانوني للمقايضة والمعاوضة والرهن الضماني وفصل موجودات الزبائن واضحاً وشفافاً وقابلًا للإنفاذ. وينبغي أن تكون لسلطات الحلحلة صلاحية الوقف المؤقت لممارسة حقوق الإنهاء المبكر أو التعجيل الناشئة عن مجرد

دخول طور الحلحلة.^(١٠) وينبغي أن يسري الوقف على الدائنين غير المضمونين والزبائن، مما يحول دون اتخاذ تدابير مثل حجز الموجودات أو تحصيل النقود أو الممتلكات من المؤسسة المالية، رهناً بضمانات معينة مثل حماية إنفاذ حقوق المقايضة والمعاوضة ذات الأهلية.

٤- الضمانات

١٨- اقترح المجلس المعني بالاستقرار المالي أن تُمارَس صلاحيات الحلحلة على نحو يراعي الترتيب التسلسلي للمطالبات، مع توفير المرونة اللازمة للخروج عن مبدأ عدم المفاضلة العام عند الضرورة من أجل احتواء الأثر النُظمي وتعظيم قيمة الموجودات لصالح الدائنين ككل. ولكن لا ينبغي أن يكون هناك تمييز ضد الدائنين بسبب جنسيتهم أو مكان مطالباتهم أو الولاية القضائية التي يتوجب تسديد المطالبات فيها، كما لا ينبغي أن يعامل أي دائنٍ معاملةً أسوأ مما لو كانوا في عملية تصفية بمقتضى نظام الإعسار المنطبق. وينبغي حماية المديرين من أي تبعات للتدابير التي يتخذونها عند الامتثال لقرارات سلطة الحلحلة.

٥- تمويل المؤسسات المالية في سياق الحلحلة

١٩- أوصي بأن تنشئ كل ولاية قضائية صندوق حلحلة لكي لا تضطر السلطات إلى الاعتماد على صناديق الملكية العمومية أو صناديق الإنقاذ الخارجي. وعندما تكون هناك حاجة إلى الصناديق العمومية، ينبغي أن تُطبَّق شروط صارمة للحد من الخطر المعنوي، وأن توزَّع الخسائر على أصحاب الأسهم والدائنين غير المضمونين وغير المؤمَّن عليهم والصناعة.

٦- شروط الإطار القانوني فيما يخص التعاون عبر الحدود

٢٠- تشدد الوثيقة على الحاجة إلى ولاية قانونية لتمكين سلطات الحلحلة وتشجيعها، حيثما أمكن ذلك، لكي تعمل على التوصل إلى حل تعاوني مع سلطات الحلحلة الأجنبية. ولا ينبغي أن تحتوي القوانين الوطنية على أحكام تسمح باتخاذ تدابير وطنية استجابة لتدخل أجنبي أو لبدء إجراءات حلحلة في ولاية قضائية أخرى، ما لم يكن هناك تعاون فعال وتقاسم للمعلومات. وحسبما ذكر أعلاه، ينبغي لسلطات الحلحلة، لدى ممارسة صلاحياتها، أن تنظر فيما يترتب على ذلك من تأثير على المؤسسات المالية في الولايات القضائية الأخرى. وينبغي أن تكون لها صلاحيات تشمل الفروع المحلية للشركات الأجنبية وأن تكون

(١٠) تُناقش مسألة الوقف في الفصل الرابع من "الخصائص الرئيسية".

قادرة على دعم عمليات الحلحلة التي تقوم بها السلطات الأجنبية في البلد الأم، أو أن تكون، في حالات استثنائية، قادرة على أخذ زمام المبادرة في حال عدم قيام سلطة البلد الأم بأي تصرف أو إذا كان ذلك التصرف لا يراعي الاستقرار المالي المحلي مراعاة كافية. وينبغي استحداث إجراءات لإنفاذ تدابير الحلحلة الأجنبية، على سبيل الاعتراف المتبادل مثلاً، كما ينبغي إنشاء آليات لصون سرية المعلومات المتقاسمة.

٧- أفرقة إدارة الأزمات

٢١- على الصعيد الدولي، يوصى بأن تحتفظ جميع المؤسسات العالمية المهمة نُظماً بأفرقة لإدارة الأزمات، من أجل تعزيز تأهبها لأي أزمة مالية عابرة للحدود يمكن أن تمسّها، وتسهيل إدارة تلك الأزمة وحلّلتها.^(١١) ويتعين أن تضم تلك الأفرقة ممثلين للسلطات المشرفة والمصارف المركزية وسلطات الحلحلة ووزارات المالية والسلطات الحكومية المسؤولة عن مخططات الكفالة، كما ينبغي لها أن تتعاون وتعاوناً وثيقاً مع السلطات في الولايات القضائية الأخرى التي يكون فيها للمؤسسات المالية حضور نُظمي.

٨- إبرام اتفاقات تعاون عبر الحدود تبعاً لنوع المؤسسة

٢٢- فيما يتعلق بجميع المؤسسات المالية العالمية المهمة نُظمياً، يُعتبر إبرام اتفاقات تعاون بين سلطات الحلحلة حسب نوع المؤسسة، أمراً أساسياً لرصد تلك المؤسسات. وينبغي لتلك الاتفاقات أن ترسي أهداف التعاون وإجراءاته من خلال أفرقة لإدارة الأزمات، وأن تحدد أدوار ومسؤوليات السلطات في مرحلة الإنعاش والحلحلة وأثناء الأزمة، وأن تبين الإجراءات الخاصة بتقاسم المعلومات وإعداد خطط الإنعاش والحلحلة وإجراء تقييمات قابلية الحلحلة، وأن تنص على عقد اجتماعات منتظمة وإجراء مراجعات منتظمة.^(١٢)

(١١) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، أصدر مجلس تحقيق الاستقرار المالي قائمة أولية بالمؤسسات المالية العالمية المهمة نظمياً (انظر مرفق الوثيقة المعنونة "Policy Measures"). ويتعين على تلك المؤسسات أن تفي بمتطلبات تخطيط الحلحلة قبل نهاية عام ٢٠١٢. وسوف تُحدّث القائمة سنوياً وينشرها المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر من كل عام.

(١٢) ترد العناصر الجوهرية لهذه الاتفاقات في المرفق الأول لوثيقة "الخصائص الأساسية".

٩- تقييمات قابلية الحلحلة وإعداد خطط الإنعاش والحلحلة

٢٣- تُعتبر تقييمات قابلية الحلحلة^(١٣) أمراً مهماً لوضع استراتيجيات لإدارة المنظومات المالية المتأزمة. وينبغي أن تضطلع بتلك التقييمات سلطات البلد الأم بالتنسيق مع سلطات البلد المضيف. وينبغي استكمال هذه التقييمات بخطط الإنعاش والحلحلة التي تُبين عناصرها الجوهرية في وثيقة "الخصائص الأساسية"^(١٤). وهذه الخطط ينبغي أن تُحدَّث مرة واحدة على الأقل كل سنة أو عندما تحدث تغيرات جوهرية في نشاط المؤسسة المالية التجاري أو هيكلها، وينبغي أن يراجعها بانتظام فريق إدارة الأزمات التابع للمؤسسة. كما ينبغي لتلك الخطط، خصوصاً في حالة المؤسسة المالية العالمية المهمة نُظُمياً، أن تأخذ في الحسبان حجم المؤسسة وطبيعتها ودرجة تعقُّدها وتشابكها ومدى قابليتها للإبدال.

١٠- تيسر الحصول على المعلومات وتقاسم المعلومات

٢٤- تتعلق الخاصية الأساسية الأخيرة بتيسر الحصول على المعلومات وتقاسمها. ويوصى بإزالة كل العقبات القانونية التي تعوق حصول سلطات الحلحلة الوطنية والمصارف المركزية الوطنية والسلطات المشرفة على المعلومات وتبادلها. ويُقترح لهذه الغاية إنشاء أنظمة تتيح: (أ) تقاسم المعلومات ذات الصلة بإعداد خطط الإنعاش والحلحلة؛ و(ب) تقاسم المعلومات المتعلقة بالمؤسسات المالية العالمية المهمة نُظُمياً؛ و(ج) التعامل مع المعلومات الحساسة.

٢٥- وفي الردود الخاصة بالتشاور العمومي بشأن وثيقة "الخصائص الأساسية"، أعرب المجلس المعني بالاستقرار المالي عن رأي مفاده أن الإطار القانوني للتعاون عبر الحدود وأفرقة إدارة الأزمات واتفاقات التعاون عبر الحدود حسب نوع المؤسسة لا ترقى إلى مصاف إطار ملزم للاعتراف المتبادل والتعاون الدولي، ولكنها تمثل خطوة مهمة. وسلّم المجلس بأنه لن يكون بالإمكان إنشاء آليات ملزمة دون أن توضع أولاً النظم المتقاربة وحوافز التعاون التي يُفترض أن يوفِّرها تنفيذ الخصائص الأساسية.

باء- لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، التابعة لمصرف التسويات الدولية

٢٦- في آب/أغسطس ٢٠٠٣، وضعت لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، التابعة لمصرف التسويات الدولية، مبادئ رفيعة المستوى لتنفيذ "الاتفاق الجديد" عبر الحدود.

(١٣) تُناقش هذه التقييمات بشيء من التفصيل في المرفق الثاني لوثيقة "الخصائص الأساسية".

(١٤) انظر المرفق الثالث.

وهذا "الاتفاق الجديد"^(١٥) هو مجموعة مبادئ توجيهية تهدف إلى إرساء إطار لقياس مدى كفاية رؤوس الأموال ومعياري أدنى يتعين على سلطات الإشراف الوطنية أن تحققه. ونوهت اللجنة إلى أن التنسيق والتعاون يمثلان سمة رئيسية لذلك الاتفاق، وأن المبادئ الست الرفيعة المستوى قد أعدت لتناول هذا الجانب بمزيد من التفصيل. وقد شددت هذه المبادئ الرفيعة المستوى على ما يلي: أهمية الاعتراف بمتطلبات اللوائح الوطنية الخاصة بالمصارف وتنفيذها؛ ودور الجهات المشرفة في البلد الأم في فرض إشراف معزز على أي مجموعة تمارس العمل المصرفي. وضرورة أن تكون المتطلبات التي تحددها الجهات المشرفة في البلد الأم مفهومة ومعترفاً بها من جانب المصارف التي تعمل من خلال فروع تابعة لها؛ والحاجة إلى عمل منسق بشأن الموافقة والإقرار وإلى تقاسم المعلومات باعتباره أحد جوانب التعاون بين جهات الإشراف في البلد الأم والبلد المضيف.

٢٧- وفي الفترة من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ إلى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، أجرى فريق حلحلة المصارف عبر الحدود، التابع للجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، مراجعة للأطر القانونية والسياساتية لحلحلة الأزمات عبر الحدود. وكان الهدف من هذه العملية هو استبانة الدروس المستفادة من الأزمة المالية التي بدأت في آب/أغسطس ٢٠٠٧. وإدراكاً منها لأن معظم التدابير المتخذة لمواجهة الأزمة المالية إنما أُتخذت على أساس ظرفي، أعدت اللجنة في آذار/مارس ٢٠١٠ تقريراً ومجموعة توصيات عشر - "تقرير فريق حلحلة المصارف عبر الحدود وتوصياته" - لكي تأخذها السلطات الوطنية ومقررو السياسات الوطنيين بعين الاعتبار عند صوغ التشريعات والسياسات المتعلقة بإدارة عمليات حلحلة المصارف عبر الحدود.

٢٨- وقد خلاص التقرير إلى ما يلي: أن كثيراً من نظم إدارة الأزمات لها وجهة تركيز محلية، وليس هناك إطار متعدد البلدان، مما يحدث تضاربات بين طابع المجموعات المالية العابرة للحدود من جانب الأطر والمسؤوليات الوطنية لإدارة الأزمات من جانب آخر، وكذلك فيما بين التقييمات الوطنية المتعلقة بالكيفية التي يتعين بها معالجة أي حالة عابرة للحدود؛ وأن النمو المنفصل للمؤسسات المالية المعقدة، وخصوصاً توسعها عبر الحدود، يتسبب في مشاكل عندما لا يكون هناك إشراف فعال من جانب سلطات البلد الأم وعندما لا تتوافر لسلطات البلد الأم موارد كافية لمواجهة تلك الأزمات؛ وأن سرعة تحرك الأزمة، وما ينتج عن ذلك من مشاكل متعلقة بضيق الوقت المتاح لمعالجتها، يجد من استخدام أدوات الإشراف الرسمية الخاصة بإدارة الأزمات ويجعل التعاون بين الولايات القضائية أمراً عسيراً، إن لم يكن مستحيلًا؛ وأن هناك

(١٥) متاح على الموقع الشبكي www.bis.org/publ/bcbsca.htm.

تضارباً بين الحاجة إلى حلحلة سريعة، حفاظاً على المصلحة العامة، وموقف أصحاب الأسهم، إذ يتعذر في بعض الولايات القضائية اتخاذ تدابير خاصة دون موافقة أصحاب الأسهم؛ وأنَّ هناك توتراً قد ينشأ عن الطابع المركزي لإدارة السيولة داخل المجموعة العابرة للحدود؛ وأنَّ هياكل المجموعات تُخلق في داخلها صلات تكافل يتعين على واضعي اللوائح التنظيمية وغيرهم أن يفهموها ويرصدوها؛ وأنَّ المؤسسات المالية العابرة للحدود قد تكون خاضعة لإشراف معزَّز من جانب سلطات البلد الأم، بينما تخضع فروعها المنفردة للإشراف والحلحلة من جانب سلطات البلد المضيف؛ وأنَّ تعثر المؤسسات العابرة للحدود يَحتمل أن يفضي إلى خضوع الكيانات المكوِّنة لها في الولايات القضائية المختلفة لإجراءات إعسار بمقتضى نظم مختلفة، تخدم سياسات وأولويات وأهدافاً مختلفة؛ وأنَّ إعطاء الأولوية لمصالح الوطنية يفضي إلى التركيز على الجزء الوطني من المجموعة لمنفعة أصحاب الأسهم المحليين وإلى احتمال تسييح الموجودات؛ ومع أنَّ هذا يمكن أن يتيح فرض مزيد من الضوابط على رأس المال والسيولة وإدارة المخاطر ضماناً لحماية مصالح الدائنين في البلد المضيف، فقد يؤدي في الوقت نفسه إلى نقائص في توزُّع رأس المال والسيولة داخل المجموعة.

٢٩- وتشدّد التوصيات التي وضعها فريق حلحلة المصارف عبر الحدود على الحاجة إلى إنشاء أطر وطنية مناسبة تُعنى بالحلحلة من أجل صون الاستقرار المالي وحماية المستهلكين والحد من الخطر المعنوي وتعزيز كفاءة السوق وتقليل المخاطر النُظمية إلى أدنى حد ممكن. ويلزم أن تنسق هذه الأطر إجراءات إدارة الأزمات وحلحلتها المتباينة التي تسري على مختلف مجالات نشاط المجموعات المالية، وأن تعزز استمرارية الوظائف المهمة نظمياً، وأن تتضمن أدوات مناسبة، مثل صلاحيات إنشاء مؤسسات مالية انتقالية وتحويل الموجودات والالتزامات والعمليات التجارية إلى مؤسسات أخرى، وأن تُحلحل المطالبات. ويوصى بالتقريب بين أدوات وتدابير الحلحلة الوطنية.

٣٠- وينبغي للأطر المعنية بالحلحلة أن تعالج شؤون المجموعات المالية والتجمُّعات المختلطة الموجودة داخل الولايات القضائية الوطنية، وأن تعزز التعاون بين السلطات الوطنية باستحداث قواعد إجرائية للاعتراف المتبادل بإجراءات وتدابير إدارة الأزمات وحلحلتها، وخصوصاً تلك المتعلقة بالمجموعات المالية المتشابكة الكبيرة. ويمكن إجراء الاعتراف ثنائياً أو على صعيد إقليمي أو دولي.

٣١- ونظراً لأنَّ تعقُّد المؤسسات المالية يمكن أن يسبب مشاكل للحلحلة المنظمة والناجعة التكلفة، يوصي فريق حلحلة المصارف عبر الحدود بأن تعمل الجهات المشرفة في تعاون وثيق مع سلطات الحلحلة في البلد الأم والبلد المضيف من أجل فهم الكيفية التي يمكن بها حلحلة هياكل

المجموعات ومكوناتها المنفردة في حال وقوع أزمة ما، وأن تسمح بحلحلة تلك الهياكل حيثما كانت مفرطة التعقّد، من أجل توفير حوافز لائحية تشجع على تبسيط هياكل المجموعات.

٣٢- وتتناول التوصيات أيضاً التخطيط المسبق للحلحلة المنظمة باعتباره عنصراً منتظماً من عناصر الرقابة الإشرافية يأخذ في الحسبان أوجه التكافل العابرة للحدود والآثار المترتبة على الانفصال القانوني؛ والتعاون وتقاسم المعلومات عبر الحدود، سواء في الظروف الطبيعية أم لإدارة الأزمات في أوقات الشدة؛ وتدعيم آليات تخفيف المخاطر، مثل اتفاقات المعاوضة الواجبة الإنفاذ وعزل المراكز المالية للزبائن وتحويلها إلى ضمانات رهنية. ومن أجل إتمام نقل بعض عقود السوق المالية إلى مؤسسات مالية سليمة، يوصى بإجراء أعمال البنود المتعلقة بإنهاء العقود لمدة قصيرة وبالحفاظ على الحقوق التعاقدية في إنهاء الضمانة الرهنية ومعاوضتها واستخدامها. وأخيراً، تشدد التوصيات على الحاجة إلى توفير خيارات واضحة لتمكين المؤسسة المالية من تفادي التدخل الحكومي.

٣٣- ومع أن التقرير ينوه بعمل الأونسيترال المتعلق بمجموعات المنشآت، باعتباره عملاً يمكن الاسترشاد به لتحسين تنسيق إجراءات حلحلة المجموعات المالية، فهو يسلم في الوقت نفسه بأن ذلك العمل لا يتناول المسائل المنفردة الكثيرة التي تنطوي عليها حلحلة المجموعات المالية. ومع ذلك، ينصح التقرير السلطات الوطنية ومقرري السياسات الوطنيين بالنظر فيما إذا كانت توصيات الأونسيترال الواردة في الجزء الثالث من الدليل التشريعي بشأن تحسين كفاءة إجراءات إعسار مجموعات المنشآت يمكن أن تسري على إجراءات إعسار المجموعات المالية. كما ينصح الكيانات الوطنية بأن تتيح الاعتراف بتدابير الإعسار الأجنبية وإمكانية وصول ممثلي الإعسار الأجانب إلى المحاكم وموجودات المدين في الولايات القضائية للكيان الوطني.^(١٦)

٣٤- ويرد في التقرير أيضاً أن أحد النهوج المحتملة هو اتخاذ الخطوات الضرورية لإنشاء إطار عالمي جامع لحلحلة المجموعات المالية العابرة للحدود، يمكن فيه إعطاء الأولوية للولاية القضائية التي يوجد فيها مقر المؤسسة. ويشير التقرير إلى أن هذا الإطار يلزم أن يتناول عدداً من المسائل المعقدة، بما فيها بعض المسائل التي سبق تناولها في الدليل التشريعي، وهي صلاحيات الإبطال، ومعاملة المطالبات فيما بين أعضاء المجموعة، وترتيب المطالبات، وحقوق المقاصة والمعاوضة، ومعاملة أنواع معينة من العقود المالية، وتقديم المطالبات وقبولها، والتوزيع على الدائنين.

(١٦) تتسق هذه التوصية مع توصيات الأونسيترال المتعلقة بالاعتراف بالإجراءات الأجنبية والممثلين الأجانب، والتعاون المتعلق بالممثلين الأجانب؛ انظر الدليل التشريعي، الجزء الثالث، التوصيات ٢٣٩-٢٥٤.

جيم - صندوق النقد الدولي

٣٥- في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أعد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي دراسة عنوانها "An Overview of the Legal, Institutional and Regulatory Frameworks for Bank Insolvency"، تناقش السمات الرئيسية للأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية اللازمة لمعالجة إعسار المصارف (أي مؤسسات أخذ الودائع فحسب) معالجة فعالة على الصعيد المحلي (مسائل إعسار المصارف عبر الحدود تخرج عن نطاق الدراسة) في فترات الاستقرار المالي والتأزم النظمي. وتتناول تلك الورقة أنواع إجراءات إعسار المصارف المتاحة في أوقات الاستقرار المالي وصلاحيات ومسؤوليات جميع الأجهزة المشاركة في تلك الإجراءات، وما ينطوي عليه ذلك من خطوات، وكذلك الاعتبارات العامة والترتيبات المؤسسية والترتيبات التنظيمية والقانونية اللازمة لإدارة الأزمات النظامية. والأساس المنطقي الذي تركز عليه تلك الورقة هو أن الاضطرابات الأخيرة في الأسواق المالية قد أبرزت أهمية قيام البلدان بإنشاء أطر قانونية ومؤسسية وتنظيمية لحلحلة المصارف المعسرة. وتشير الورقة إلى أنه "على الرغم من عدم وجود توافق أكيد في الآراء بشأن معيار أو نموذج وحيد يمكن أن تستخدمه البلدان في صوغ إطار لإعسار المصارف، فثمة إدراك متزايد لكثير من الممارسات التي ينبغي مراعاتها لذلك الغرض".^(١٧)

٣٦- وفي حزيران/يونيه ٢٠١١، نشر صندوق النقد الدولي ورقة عنوانها "Resolution of Cross-Border Banks — a proposed framework for enhanced coordination" تناقش الحاجة إلى إطار للتنسيق المعزز من أجل تخفيف آثار التطبيق غير المنسق لنظم الحلحلة الخاصة بالمجموعات المالية الدولية (التي يمكن أن تشمل نشاطاً مصرفياً أو أن تقوم على أساسه، ولكن أنشطتها كثيراً ما تتجاوز نطاق أخذ الودائع فتشمل كل أنواع الأنشطة المالية غير المصرفية، التي يضطلع بالكثير منها عبر الحدود) من جانب السلطات الوطنية. وتمثل الورقة استجابة للنداء الذي وجهته قيادة مجموعة العشرين، المذكور أعلاه (الفقرة ٥)، وهي تبني على عمل فريق حلحلة المصارف عبر الحدود. وتشير الورقة أيضاً إلى إطار التنسيق والتعاون الموصى به في الجزء الثالث من دليل الأونسيترال التشريعي وإلى قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الإعسار عبر الحدود.

٣٧- وعلى خلفية الآثار المترتبة على ما تجلّى من انعدام التنسيق في التعامل مع عدد من المؤسسات المالية العابرة للحدود والتي تعثرت مالياً عقب الأزمة المالية العالمية،^(١٨) والعقبات

(١٧) الصفحة ١٣ من الدراسة الصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عام ٢٠٠٩.

(١٨) تشمل هذه الآثار ازدياد الخطر المعنوي، وهيار قيمة المؤسسات المالية، وتزعزع الاستقرار المالي، الخ، انظر الصفحة ١٢ من دراسة صندوق النقد الدولي "Enhanced Coordination".

الموجودة أمام إنشاء إطار منسق، تحدد الورقة أربعة عناصر رئيسية تهدف إلى تحقيق التنسيق المعزز، وهي:

(أ) تعديل القوانين على الصعيد الوطني بحيث تُلزم السلطات الوطنية بأن تنسق جهود الحلحلة مع نظرائها في الولايات القضائية الأخرى إلى أقصى مدى ممكن، بما يتسق مع مصالح الدائنين والاستقرار المالي الداخلي. ويلاحظ أن البلدان التي لديها تشريعات تحظر تقاسم المعلومات مع سلطات الحلحلة الأجنبية وتشجع التسيج قد لا تكون قادرة على تنفيذ التنسيق المعزز دون أن تقوم أولاً بتعديل قوانينها الوطنية؛

(ب) اعتماد معايير تنسيق أساسية، تتعلق بتصميم نظم الحلحلة وتطبيقها لتسهيل استخدام إطار للتنسيق المعزز، تتفق عليها وتنفذها البلدان المنسقة. ولا يستند هذا الاقتراح إلى حجة مؤاها أن السلطات الوطنية لن تكون راغبة في تنسيق أنشطتها إلا إذا كانت لديها ثقة كافية في نظرائها. وتشمل معايير التنسيق هذه ما يلي: '١' درجة دنيا من مناسبة قواعد الحلحلة الوطنية، تشمل عدم التمييز ضد الدائنين الأجانب، وأدوات تدخّل فعالة وتدابير احترازية مناسبة؛ و'٢' إشراف متين يمكّن الجهات المشرفة في البلد المضيف من تقبل قيام مشرفي البلد الأم بالدور القيادي ومن أن تكون على ثقة بقدرتهم على تنفيذ حل دولي وعلى التعاون مع غيرهم من مشرفي البلد المضيف؛ و'٣' قدرة مؤسسية تمكّن من اتخاذ إجراءات سريعة عبر الحدود لتنفيذ الحل الدولي؛

(ج) الحد قدر الإمكان من استخدام الأموال العمومية، وتحديد المبادئ التي يُسترشد بها في عملية تقاسم الأعباء بين السلطات المتعاونة حيثما تكون هناك حاجة إلى تلك الأموال. وأحد الأهداف الرئيسية للإطار هو أن يتحمّل مساهمو القطاع الخاص التكاليف النهائية للحلحلة، وأن يُتَحاشى اللجوء إلى عمليات الإنقاذ الحكومية. غير أنه يلاحظ أن توافر التمويل من مساهمي القطاع الخاص قد يكون محدوداً، ومن ثم فقد يلزم في بعض الحالات الجمع بين التمويل العمومي والتمويل الخاص. وعلاوة على ذلك، يُشار إلى أن البلدان الأم قد لا تكون راغبة في تقديم الدعم إلى مؤسسة مالية دولية واقعة في أزمة أو قد لا تكون قادرة على ذلك في بعض الحالات. ومن ثم، ينبغي للبلدان المضيفة أن تكون مستعدة لتوفير الأموال من أجل تدعيم استقرار تلك المؤسسات المالية؛

(د) قيام البلدان المشاركة في إطار التنسيق المعزز بصوغ إجراءات تنسيقية بهدف التمكين من اتخاذ تدابير حلحلة يكون لها مفعول عابر للحدود في حال وقوع أزمة. ويلزم وجود تفاهم واضح بشأن الجهة التي ستتولى زمام القيادة في بدء إجراءات الحلحلة

وتسييرها؛ ويُقترح أن تقوم بذلك الدور سلطات البلد الأم، وأن يتقبل البلد المضيف ترك زمام القيادة للبلد الأم الذي لديه معايير تنسيق مشاهمة. غير أن البلد المضيف يحتفظ بحقه في التصرف على نحو مستقل إذا كان هذا لازماً لضمان الاستقرار المالي على الصعيد المحلي. واتساقاً مع الجزء الثالث من دليل الأونسيترال التشريعي،^(١٩) يُرى أن التخاطب وتقاسم المعلومات في أبكر وقت ممكن هو أمر بالغ الأهمية لنجاح التنسيق. وتحقيقاً لذلك، يُرى أن إبرام اتفاقات تعاون حسب نوع المؤسسة وحسب الحالة، على غرار الاتفاقات المقترحة في أعمال الأونسيترال،^(٢٠) من شأنه أن يقطع شوطاً طويلاً صوب تبسيط طرائق التخاطب.

٣٨- ويستند النهج المتمثل في إنشاء إطار متعدد الأطراف للتنسيق المعزز إلى تقرير فريق حلحلة المصارف عبر الحدود لعام ٢٠١٠، الذي يقترح اتباع نهج وسطي في إدارة الأزمات وحلحلة المؤسسات المالية عبر الحدود، في مقابل النهج الإقليمي (إزالة تعوُّم المؤسسات المالية) أو النهج العالمي (معاهدة دولية ملزمة). وتشير الورقة إلى أنه بصرف النظر عن عدم انطباق جوانب معينة من إعسار الشركات على صناعة الخدمات المالية، يمكن لنهج متعدد الأطراف من هذا القبيل أن يستفيد من عمل الأونسيترال في مجال إعسار الشركات (القانون النموذجي والدليل التشريعي)، إذ يعالج مسائل الاعتراف بإجراءات الإعسار في الولايات القضائية الأجنبية، والتعاون بين المحاكم، وممثلي الإعسار، واستخدام الاتفاقات العابرة للحدود عند التعامل مع عدة إجراءات إعسار عبر الحدود في سياق مجموعة منشآت.

ثالثاً - النهج الإقليمية: الاتحاد الأوروبي

٣٩- في أثناء الأزمة المالية، أصبح واضحاً أنه لا المصارف ولا السلطات في الاتحاد الأوروبي كانت مستعدة لمعالجة ما نشأ من مسائل. فقد كانت خطط الطوارئ غير كافية؛ ولم يكن لدى كثير من الدول الأعضاء صلاحية للتدخل وإعادة الاستقرار وإعادة تنظيم المصارف المتعثرة في مرحلة مبكرة؛ وكان هناك قصور في الأدوات والصلاحيات اللازمة لمعالجة تعثر المصارف؛ كما أن الضرر الشديد الذي أصاب النظام بسبب تعثر المصارف الكبيرة المستقلة اضطر السلطات إلى استخدام أموال دافعي الضرائب كسبيل للإنقاذ. والأهم من هذا كله أنه في حين أصبحت عمليات المصارف عبر الحدود بالغة التكامل إلى حد

(١٩) دليل الأونسيترال التشريعي، الجزء الثالث، الفصل الأول، الفقرة ١٧.

(٢٠) قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الإعسار عبر الحدود، المادة ٢٧؛ ودليل الأونسيترال التشريعي، الفصل الثالث، الفقرات ٤٨-٥٤ والتوصيتان ٢٥٣ و٢٥٤؛ ودليل الأونسيترال العملي بشأن التعاون في مجال الإعسار عبر الحدود.

وجود تشابك عميق بين مجموعة أنشطتها التجارية وخدماتها الداخلية عبر حدود الاتحاد الأوروبي، ظلت صلاحيات السلطات في التدخل محصورة ضمن النطاق الوطني، مما أفضى إلى هوج قاصرة، بل قد تكون متضاربة، في حلحلة تلك المصارف.^(٢١)

٤٠ - وفي عام ٢٠٠٩، أعلنت المفوضية الأوروبية عن خطط لإنشاء إطار خاص بالاتحاد الأوروبي يُعنى بإدارة الأزمات في القطاع المالي، مع جدول زمني للتدابير المتخذة لهذا الغرض (COM (2009) 561 final). وتمثلت المرحلة الأولى في اعتماد اقتراح تشريعي بشأن إنعاش المصارف وحللتها (بجول أول أواسط عام ٢٠١١). وكانت المرحلة الثانية دراسة مدى الحاجة إلى مزيد من مناسقة نظم إعسار المصارف، بغية حللتها وتصفيته وفقاً لنفس القواعد الموضوعية والإجرائية (بجول نهاية عام ٢٠١٢). أما الخطوة الثالثة فتشمل إنشاء نظام متكامل للحلحلة، يمكن أن يستند إلى سلطة حلحلة أوروبية وحيدة، وهذا يتوقف على اعتماد مجموعة وحيدة من القواعد الموضوعية بشأن الحلحلة والإعسار (بجول عام ٢٠١٤). وانطوت هذه العملية على عدة جولات من التشاور العمومي والتعاون الوثيق مع المجلس المعني بالاستقرار المالي ومجموعة العشرين ورصد التطورات الدولية الأخرى.

٤١ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠، اعتمد البرلمان الأوروبي تقريراً أعد بمبادرة ذاتية، يحتوي على توصيات بشأن إدارة الأزمات عبر الحدود في القطاع المصرفي (A7-0213/2010). وشدد ذلك التقرير على الحاجة إلى إطار على نطاق الاتحاد لإدارة المصارف التي تعاني من ضائقة مالية. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، اعتمد مجلس الشؤون الاقتصادية والمالية (ECOFIN) استنتاجات تدعو إلى إنشاء إطار خاص بالاتحاد الأوروبي يُعنى بمنع الأزمات وإدارتها وحللتها (17006/1/10)، يكون سارياً على جميع المصارف أياً كان حجمها، ويجسّن التعاون عبر الحدود ويتضمّن ثلاثة أركان، هي: تدابير التهيؤ والارتقاء؛ والتدخل المبكر؛ وأدوات الحلحلة وصلاحياتها. وفي نهاية أيار/مايو ٢٠١٢، أبدت المفوضية عزمها على استهلال عملية لرسم مخطط للخطوات الرئيسية لتحقيق اتحاد اقتصادي ونقدي كامل، تشمل، ضمن جملة أمور، على التحرك صوب اتحاد مصرفي يتضمن إشرافاً مالياً متكاملًا ومخططاً وحيداً لكفالة الودائع (COM (2012) 299).

٤٢ - وفي ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٢، أصدرت المفوضية اقتراحاً تشريعياً لإنعاش المؤسسات الائتمانية والشركات الاستثمارية وحللتها (COM (2012) 280/3)، يتضمن مشروع إعاز. ويبين الاقتراح ما يلزم من خطوات وصلاحيات وموارد وقدرة عملية

(٢١) SWD (2012) 167 final, p. 2.

وخبرة فنية لتمكين السلطات المعنية من معالجة الأزمات المصرفية استباقياً، ولضمان إدارة تعثرات المصارف في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي على نحو يتيح تفاعلي الاضطراب المالي ويجد قدر الإمكان من التكاليف على دافعي الضرائب.

٤٣ - ويتألف الاقتراح من العناصر الثلاثة الواردة في تقرير مجلس الشؤون الاقتصادية والمالية، وهي: خطوات تهيؤ وخطط للحد قدر الإمكان من مخاطر المشاكل المحتملة، وفحص مدى متانة قدرة المؤسسات المالية على التعامل مع التطورات الاقتصادية السلبية (تهيؤ واتقاء)؛ و(ب) في حالة المشاكل الداهية، توفرُ صلاحيات لوقف التدهور في أحوال المصرف في مرحلة مبكرة، من أجل تفاعلي الإعسار (تدخل مبكر)؛ و(ج) إذا كان إعسار المؤسسة شاغلاً يتعلق بمصالح عامة الناس، وجود وسيلة واضحة لإعادة تنظيم المصرف أو تقليص نشاطه تدريجياً على نحو منظم، مع الحفاظ على وظائفه الأساسية والحد قدر الإمكان من تعريض دافعي الضرائب لخسائر في حال الإعسار (حلحلة). وتهدف الحلحلة إلى توفير بديل لإجراءات الإعسار المعتادة يستجيب على نحو مناسب لضرورة تفاعلي تزعزُع الاستقرار المالي ويصون الخدمات الأساسية ويحمي المودعين. وهي تهدف أيضاً إلى إزالة التيقن الضمني الموجود بشأن إنقاذ المؤسسات المالية بتمويل عمومي. وتُبرز المرحلتان الثانية والثالثة ضرورة تعزيز التنسيق والتعاون عبر الحدود بصفته جزءاً أساسياً من الإطار. ويتعين أن تتاح الصلاحيات المذكورة للسلطات المعنية فيما يخص أي مصرف، بصرف النظر عن حجمه أو نطاق أنشطته.

٤٤ - ويسلم الإطار بأهمية المجموعات العابرة للحدود كقوة دافعة لتكامل الأسواق المالية في الاتحاد الأوروبي، وهو يرسى قواعد خاصة لتلك المجموعات في كل من المراحل الثلاث المذكورة أعلاه، وكذلك لتحويل الموجودات بين الكيانات المنتسبة إلى المجموعة في أوقات الضائقة المالية.

١ - النطاق

٤٥ - يتناول الاقتراح إدارة الأزمات فيما يتعلق بجميع المؤسسات الائتمانية وبعض الشركات الاستثمارية في الاتحاد الأوروبي. وسوف يسري على الشركات القابضة عندما تلي واحدة أو أكثر من المؤسسات الائتمانية أو الشركات الاستثمارية التابعة لها شروط الحلحلة، وعندما يكون تطبيق أدوات وصلاحيات الحلحلة على الكيان الأم ضرورياً لحلحلة واحدة أو أكثر من الشركات التابعة للمجموعة أو لحلحلة المجموعة كلها.^(٢٢)

(٢٢) Explanatory memo, COM (2012) 280/3, p. 9

٢- سلطات الحلحلة

٤٦- يتعين على الدول الأعضاء أن تُسند صلاحيات الحلحلة إلى سلطات ملائمة لديها قدر واف من الخبرة الفنية والموارد لإدارة عملية حلحلة المصارف على الصعيدين الوطني والعاير للحدود.

٣- العناصر الثلاثة

(أ) مرحلة التهيؤ والانتقاء

٤٧- تُلزم كل مؤسسة بأن ترسم خطة إنعاش تُبيّن الترتيبات والتدابير التي ستمكّنها من اتخاذ إجراءات مبكرة لاستعادة القدرة على البقاء لفترة طويلة في حال حدوث تدهور جوهري في وضعها المالي؛ وتُلزم المجموعات المالية بوضع خطة للمجموعة وخطة لكل عضو في المجموعة. وسوف تشكّل هذه الخطط الأساس الذي تستند إليه سلطات الحلحلة في تقييم "قابلية الحلحلة"؛ فإذا تبين وجود عوائق كبيرة، يمكن إلزام المؤسسة أو المجموعة باتخاذ تدابير لمعالجة تلك العوائق، مثل الحد من تعقّدها بتغيير هيكلها القانوني أو العملياني، والحد من حالات الانكشاف الفردية والجماعية القصوى، وتقييد أو منع نشوء مجالات نشاط تجاري جديدة أو منتجات جديدة. ويتعين أن يشترك في تقييم قابلية المجموعة للحلحلة جميع سلطات الحلحلة المعنية، وهذا ما يتطلب تنسيقاً وتعاوناً فعالين.

٤٨- ويرد في الإيعاز المقترح (recital 22) أن تُقدّم أحد كيانات المجموعة العابرة للحدود دعماً مالياً إلى كيان آخر تابع للمجموعة ذاتها يخضع حالياً لقيود بمقتضى كثير من القوانين الوطنية. ومع أن تلك القوانين تهدف إلى حماية دائني كل كيان وحائزي أسهمه فهي لا تأخذ بعين الاعتبار تكافل كيانات المجموعة أو مصلحة المجموعة. ومن ثم، ينص الاقتراح على إمكانية قيام أعضاء المجموعة بتقديم الدعم المالي للأعضاء الآخرين في شكل قروض أو كفالات أو تقديم موجودات كضمانة إلى طرف ثالث، استناداً إلى اتفاقات تُصاغ وتُعتمد (وفقاً للقوانين الوطنية) قبل حدوث الضوائق المالية. وهذه الاتفاقات طوعية، مما يتيح للمجموعة أن تقيم ما إذا كانت هذه الترتيبات في مصلحة المجموعة، وأن تحدد أعضاء المجموعة الذين ينبغي أن يكونوا طرفاً في الاتفاق. وفي حال تعرّض ملاءة أو إيسار عضو المجموعة الذي يقدم الدعم لأي خطر، تكون للمشرف على ذلك العضو صلاحية حظر تقديم ذلك التمويل أو تقييده.

(ب) مرحلة التدخل المبكر

٤٩- يوسّع الاقتراح صلاحيات الجهة المشرفة في التدخل مبكراً عندما يتدهور وضع المؤسسة المالي أو إيسارها، إذ يمكن أن تشمل صلاحية الطلب إلى المؤسسة أن تنفذ الترتيبات والتدابير المبينة في خطة الإنعاش، وصلاحية رسم خطة عمل مشفوعة بمجدول زمني للتنفيذ، وصلاحية تعيين مدير خاص يجل محل إدارة المؤسسة.

(ج) مرحلة الحلحلة

١٠٠٠ العوامل المستوجبة لتطبيق تدابير الحلحلة

٥٠- يحدد الاقتراح البارامترات العامة التي تستوجب تطبيق أدوات الحلحلة. وتتيح هذه الأدوات اتخاذ إجراءات عندما تكون المؤسسة قد أصبحت معسرة أو موشكة على الإعسار، وستصبح معسرة في المستقبل القريب في حال عدم اتخاذ إجراء بهذا الشأن، شريطة ألا يكون هناك حل آخر من شأنه أن ينعش المؤسسة ضمن إطار زمني مناسب وأن تكون تدابير الحلحلة مسوّغة لأغراض المصلحة العامة.

١٠٠١ المبادئ المنظمة لتطبيق صلاحيات الحلحلة

٥١- يتعين مراعاة المبادئ التالية لدى تطبيق صلاحيات الحلحلة: يجب أن يتحمّل الخسائر في المقام الأول أصحاب الأسهم، مع تحمّل الدائنين غير المضمونين بقية الخسائر. ولا يجوز معاملة الدائنين من الفئة ذاتها معاملة مختلفة إلا إذا كانت المصلحة العامة تسوغ ذلك ومن أجل ترسيخ الاستقرار المالي. وفي حال حصول الدائنين على مبالغ تقل عما كانوا سيتلقونه لو كانت المؤسسة قد صُفّيت في إطار إجراءات الإعسار المعتادة ينبغي تعويضهم عن ذلك الفارق من صندوق الحلحلة.

١٠٠٢ أدوات الحلحلة

٥٢- ذُكر في الاقتراح عدد من أدوات الحلحلة، منها بيع المنشأة (أي بيع كل موجودات المؤسسة الائتمانية أو جزء منها على أساس تجاري بدون موافقة أصحاب الأسهم أو دون امتثال للمتطلبات الإجرائية المنطبقة في الحالات الأخرى)؛ واستخدام مؤسسة انتقالية (نقل جزء من النشاط التجاري للمؤسسة المالية أو كله بصورة مؤقتة إلى كيان خاضع لسيطرة حكومية، بهدف بيعه في نهاية المطاف)؛ وفصل الموجودات (نقل ما لدى المؤسسة المالية من موجودات متعثرة أو إشكالية إلى أداة لإدارة الموجودات، ضماناً لاستخدامها وإدارتها

بصورة فعالة)؛ والإنقاذ الداخلي (خفض قيمة مطالبات بعض دائني المؤسسة المتعثرة غير المضمونين أو كلهم، وإبدال مطالبات الديون بمخصص في رأس المال).

٥٣- وتستخدم هذه الأدوات منفردةً أو مجتمعةً، ويمكن استكمالها بأدوات وصلاحيات وطنية معينة، شريطة أن تكون متوافقة مع إطار الحلحلة الخاص بالاتحاد ومعاهدة الاتحاد ولا تثير عوائق أمام الحلحلة الجماعية الفعالة (على سبيل المثال، ليس من شأن تسييج المؤسسة أن يتوافق مع ذلك الإطار).

٤٤ ' القيود والتدابير الاحترازية

٥٤- ضماناً لاستخدام هذه الأدوات استخداماً فعالاً، يمكن فرض وقف مؤقت على ممارسة الدائنين والأطراف المقابلين حقوقهم في إنفاذ المطالبات وإقفال العقود أو تعجيل إنجازها أو إهمائها على أي نحو آخر تجاه المؤسسة المتعثرة. والقصد من ذلك هو إتاحة فترة زمنية قصيرة جداً (لا تتجاوز موعد انتهاء ساعات العمل في اليوم التالي لفرض الوقف) يُسمح فيها بتحديد وتقييم العقود التي يلزم نقلها إلى طرف ثالث موسر، لكي لا تتعرض العقود المالية لاحتلال تغير قيمتها ونطاقها عندما تمارس الأطراف المقابلة حقوق الإنهاء. ولا ينبغي اعتبار نقل العقود إلى طرف ثالث منفذاً بمثابة تقصير يسوغ ممارسة حقوق الإنهاء. ولا يسمح للسلطات بأن تتلقط ما يناسبها (أي أن تجزئ الالتزامات والحقوق والعقود المترابطة)؛ إذ يجب نقل كل الترتيبات المترابطة (بما فيها ترتيبات المعاوضة والمقاصة وترتيبات الرهن المالي المترابطة) بتحويل حق الملكية وترتيبات الضمان وترتيبات التمويل المهيكل) أو لا شيء منها على الإطلاق.

٥٥- ومع أن للأطراف المعنية حقاً في إجراءات تراعي الأصول، وأنه ينبغي أن تكون القرارات التي تتخذها سلطات الحلحلة خاضعة لمراجعة قضائية، فلا ينبغي لتلك المراجعة أن تمس بأي تصرف إداري أو معاملة مبرمة بناءً على قرار يمكن إلغاؤه لاحقاً. وينبغي أن تنحصر سبل الانتصاف في التعويض عن الأضرار المتكبدة.

٥٥ ' الحلحلة عبر الحدود

٥٦- أُدرجت في الاقتراح تدابير لإلزام السلطات الوطنية بتعزيز التعاون فيما بينها، مع مراعاة تقسيم المسؤوليات بين سلطة البلد الأم وسلطة البلد المضيف واستحداث حوافز لاتباع نهج جماعي في جميع مراحل التهيؤ والإنعاش والحلحلة. ويتعين إنشاء هيئات حلحلة مشتركة ذات هياكل قيادية محددة بوضوح لكي تضع خطط حلحلة جماعية وتقيم معوقات الاستخدام الفعال لأدوات الحلحلة وصلاحياتها، وتضع نهجاً موحدة لاستخدام تلك

الأدوات، وتوفّر إطاراً للاتفاق على مخططات الحلحلة الجماعية، وتنسق ما تتخذه سلطات الحلحلة من قرارات وإجراءات.

٥٧- وعندما يتعلق الأمر ببلدان ثالثة، يتعين أن تكون لدى سلطات الاتحاد صلاحيات لدعم إجراءات الحلحلة الأجنبية المتعلقة بمصرف أجنبي متعثر والاعتراف بتلك الإجراءات، ولتطبيق أدوات الحلحلة على الفروع الوطنية للمؤسسات التابعة لبلدان ثالثة حيثما تكون الحلحلة المنفصلة ضرورية لدواعي الاستقرار المالي أو حماية المودعين المحليين. ولا يقدم هذا الدعم إلا إذا كانت الإجراءات الأجنبية تكفل معاملة منصفة ومتساوية للمودعين والدائنين من الدولة العضو في الاتحاد ولا تخل بالاستقرار المالي لتلك الدولة. وسيلزم إبرام اتفاقات تعاون مع سلطات الحلحلة الأجنبية لكي يتسنى لسلطات الاتحاد أن تدعم تلك السلطات الأجنبية وتكفل فعالية التخطيط واتخاذ القرارات والتنسيق فيما يتعلق بالمجموعات الدولية. وينبغي للسلطة المصرفية الأوروبية أن تبرم ترتيبات إدارية إطارية مع البلدان الثالثة، كما ينبغي لسلطات الحلحلة الوطنية أن تبرم اتفاقات ثنائية تتوافق مع تلك الترتيبات الإطارية.

٥٨- وأخيراً، يُقترح أن تنشئ كل دولة عضو صندوقاً لحلحلة المصارف من أجل تغطية التكاليف التي تتكبدها سلطات الحلحلة لدى تنفيذ أدوات الحلحلة. والهدف من ذلك هو تحسين مختلف جوانب التعاون عبر الحدود وتخفيف العبء الواقع على دافعي الضرائب. وينتظر من المؤسسات المالية وبعض الشركات الاستثمارية في كل دولة عضو أن تُسهم في هذا الصندوق.

رابعاً- عمل الأونسيترال وصلته بحلحلة المصارف والمؤسسات المالية

٥٩- إنّ حجم النشاط المضطلع به منذ أزمة ٢٠٠٧ المالية، والذي يركز على آليات حلحلة المصارف، يُذكر بالنشاط الذي اضطلع به بشأن نظم الإعسار الداخلية عقب الأزمات المالية التي شهدتها تسعينيات القرن الماضي، من أجل استبانة مواطن الضعف في تلك النظم وتحديد الممارسات الفضلى التي ينبغي أن تشكل أساس الإصلاح التشريعي. وقد أفضى ذلك النشاط في نهاية المطاف إلى وضع دليل الأونسيترال التشريعي لقانون الإعسار.

٦٠- ويتطرق العمل الملخص أعلاه إلى كثير من المسائل التي نوقشت في ذلك الوقت، لا في إطار عمل الأونسيترال المتعلق بإعسار مجموعات المنشآت، وخصوصاً عبر الحدود، فحسب بل وفيما يتعلق بالعناصر المكونة للدليل التشريعي من حيث صلتها بنظم الإعسار

التجاري الداخلية، غير أن ذلك العمل، في كلتا الحالتين، لم يتطرق إلى المسائل التي تخص المؤسسات المالية حصراً. ومع أن تعريف "المنشأة" الوارد في الجزء الثالث من ذلك الدليل يشير إلى أنه لا يُقصد به أن يشمل الكيانات غير الخاضعة للوائح تنظيمية خاصة والتي لا يتناولها قانون الإعسار، فهو يشير أيضاً إلى أن المصرف كثيراً ما يمثل جزءاً من مجموعة منشآت متعددة الجنسيات.^(٢٣) بيد أن هناك أوجه تشابه، حسبما ذكر في تقرير صندوق النقد الدولي. وعلى نحو مشابه، يرد في تقرير فريق الحلحلة عبر الحدود عن صعوبات تناول المجموعات المالية تكرر للمسائل التي ناقشها الفريق العامل الخامس لدى إعداد الجزء الثالث من الدليل التشريعي، وخصوصاً من حيث صلتها بالمشاكل المفاهيمية المتعلقة بانفصالية الشركات ومختلف النهج القانونية المتبعة بشأن معاملة مصالح المجموعات، وكذلك صلتها بانطباق مفهوم مركز المصالح الرئيسية على مجموعات المنشآت وضرورة وجود تعاون واسع النطاق عبر الحدود في حالات الإعسار.

٦١ - ومن المسائل الشائعة المشار إليها في العمل المذكور أعلاه ما يلي: الحاجة إلى التنسيق والتعاون عبر الحدود وإلى شكل ما من الاعتراف بأنشطة الحلحلة الأجنبية يضيف عليها مفعولاً قانونياً؛ وجدوى اتفاقات التعاون عبر الحدود، سواء فيما يخص كيانات أم بين جهات مشرفة؛ وضرورة أن تسمح القوانين المنطبقة بالتمويل، وخصوصاً التمويل من داخل المجموعة؛ والحاجة إلى معاملة المجموعات معاملة متكاملة، والتحديات التي يطرحها مبدأ الكيان الواحد؛ والحاجة إلى معايير موحدة فعالة لبدء إجراءات حلحلة المصارف، وإلى أدوات وصلاحيات فعالة لتسهيل الحلحلة؛ وتوفير ضمانات من شأنها، مثلاً، ألا يُعامل أي دائن معاملة أسوأ مما في حالة التصفية، وبألا يكون هناك تمييز ضد الدائنين بسبب الجنسية أو المكان؛ ومدى استحسان زيادة التقارب بين نظم إعسار المصارف، أو بين جوانب معينة من تلك النظم، مثل صلاحيات الإبطال، ومعاملة البنود الخاصة بالتبعات التلقائية للأفعال، وتطبيق الوقف.

٦٢ - ومع أن تقرير صندوق النقد الدولي يبيّن أن هناك حاجة إلى إدراج الإطار الخاص بحلحلة المصارف في معاهدة دولية أو صك قانوني ملزم يمكن أن يكفل تقارب نظم الحلحلة الوطنية، مما يسهل التعاون والتنسيق عبر الحدود، فقد أشار أيضاً إلى صعوبات إعداد صك من هذا القبيل - كتلك التي ووجهت في عمل الأونسيترال المتعلق بمعاملة المجموعات عبر الحدود. وتمثل إمكانية إعداد صك من هذا القبيل جزءاً من ولاية الفريق العامل الخامس الحالية، ولم يجر تناولها بعد. غير أنه في غياب صك من هذا القبيل، يبين النهجان المتبعان في

(٢٣) الدليل التشريعي، الجزء الثالث، الفقرة ٩.

الجزء الثالث من الدليل التشريعي وفي القانون النموذجي بشأن الإعسار عبر الحدود ما هو السبيل الأفضل للمضي قدماً، مما يوفّر مصدر إلهام لاستنباط آليات لحلحلة المصارف وتناول المسائل العابرة للحدود.

٦٣- ويبيّن العمل الملخص أعلاه ظهور عدة مبادئ مشتركة يتعيّن تجسيدها في آليات الحلحلة الجاري إنشاؤها، كالمبادئ الواردة في تقرير الفريق المعني بالحلحلة عبر الحدود وتوصياته وفي وثيقة "الخصائص الأساسية" الصادرة عن المجلس المعني بالاستقرار المالي، والتي يقوم المجلس حالياً برصد تنفيذها. ويجري على الدوام إعداد تشريعات بهذا الشأن. ويمكن النظر إلى هذه التوصيات والخصائص على أنها تؤدي، فيما يتعلق بنظم حلحلة المصارف والمؤسسات المالية، وظيفة مشابهة إلى حد ما، للوظيفة التي يؤديها الدليل التشريعي لقانون الإعسار فيما يتعلق بقانون الإعسار التجاري، إذ تتناول الأهداف الرئيسية والمبادئ الأساسية وسائر العناصر التي ينبغي تناولها في نظام إعسار يتسم بالفعالية والكفاءة، وإن كان ذلك على نحو أقل تفصيلاً، نوعاً ما.

٦٤- والمسألة التي يتعين النظر فيها على ضوء العمل الموجز في هذه الورقة هو المدى الذي يمكن أن تذهب إليه الأونسيترال في تناول جوانب الاقتراح المذكورة في الفقرة ١ أعلاه. وقد سبق أن ذُكر في الفقرة ١ أنه يمكن إعداد ورقة ثانية، تدرس تفاصيل منظومات قانونية وطنية مختارة تتناول قواعد حلحلة المصارف، وخصوصاً من حيث صلتها بالمسائل العابرة للحدود، لكي ينظر فيها الفريق العامل في دورته الثالثة والأربعين، عام ٢٠١٣. وبما أنه ينبغي لذلك التشريع أن يستجيب لمقتضيات "الخصائص الأساسية" فإنّ المعلومات يمكن أن تكون ميسورة المنال من عملية رصد التنفيذ التي يقوم بها المجلس المعني بالاستقرار المالي وأن تُبيّن ما أُحرز من تقدّم، خصوصاً بشأن ما للنظم الجديدة من جوانب عابرة للحدود. وثمة مسألة ذات صلة قد يجدر النظر فيها، هي مدى شمول هذا الميدان في العمل الذي اضطلع به المجلس المعني بالاستقرار المالي، خصوصاً فيما يتعلق بإنشاء آليات الاعتراف والتعاون عبر الحدود، سواء أكانت منطبقة على المؤسسات المالية المنفردة أم على المجموعات المالية، وما إذا كان يجدر بالأونسيترال أن تقوم بدراسة إضافية لهذا الموضوع. ويمكن أن تكون لهذه الدراسة صلة بمداولات إضافية حول ولاية الفريق العامل الخامس، حسبما ذُكر أعلاه، ما دامت تتعلق بمعاملة المجموعات عبر الحدود.

المرفق

قائمة الوثائق

Working Group on Reinforcing International Cooperation and Promoting Integrity in Financial Markets (WG 2)

مجموعة العشرين
آذار/مارس ٢٠٠٩

International Insolvencies in the Financial Sector, G30 Working Group, ISBN 1-56708-099-5, available from www.group30.org/rpt_22.shtml

مجموعة الثلاثين
١٩٩٨

لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، التابعة لمصرف التسويات الدولية
المنشورات متاحة في الموقع www.bis.org

High-Level Principles for Cross-Border Implementation of the New Accord
Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group — consultative document

آب/أغسطس ٢٠٠٣
أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩

Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group

آذار/مارس ٢٠١٠

Principles for cross-border cooperation on crisis management available from www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904c.pdf

المنتدى المعني بالاستقرار المالي
نيسان/أبريل ٢٠٠٩

www.financialstabilityboard.org/publications المنشورات متاحة في الموقع

Promoting global adherence to international cooperation and information exchange standards

حزيران/يونيه ٢٠١٠

Effective resolution of systemically important financial institutions: recommendations and timelines — consultation document

تموز/يوليه ٢٠١١

Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions

تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١

Effective resolution of systemically important financial institutions — overview of responses to the public consultation

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١

Policy Measures to Address Systematically Important Financial Institutions

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١

	صندوق النقد الدولي
	نيسان/أبريل ٢٠٠٩
(بالاشتراك مع البند الدولي):	
with the World Bank): An overview of the legal, institutional and regulatory framework for bank insolvency	
Resolution of Cross-border Banks — a proposed framework for enhanced coordination، متاحة في الموقع www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/061110.pdf	حزيران/يونيه ٢٠١٠
	الاتحاد الأوروبي
European Commission: Communication on an EU framework for cross-border crisis management in the banking sector COM (2009) 561	تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩
Commission Staff working document: An EU Framework for Cross-border Crisis Management in the Banking Sector (SEC 2009 (1407))	٢٠٠٩
European Commission: Communication on bank resolution funds COM (2010) 254	أيار/مايو ٢٠١٠
European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs: report with recommendations to the Commission on cross-border crisis management in the banking sector (A7-0213/2010), (Ferreira Report)	تموز/يونيه ٢٠١٠
European Commission, Communication on a new EU framework for crisis management in the financial sector COM (2010) 579 final	تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠
European Council (ECOFIN): conclusions calling for a Union framework for crisis prevention, management and resolution 17006/1/10	كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠
European Commission working paper (DG Internal Markets and Services): Technical Details of a Possible EU Framework for Bank Recovery and Resolution	كانون الثاني/يناير ٢٠١١
European Commission, Overview of the results of the public consultation on technical details of a possible EU framework for bank resolution and recovery	أيار/مايو ٢٠١١
Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Action for Stability, Growth and Jobs, COM(2012) 299 final, available from http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_en.pdf	أيار/مايو ٢٠١٢
European Commission: Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms COM (2012) 280/3 and Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying that document, SWD (2012) 166 final and summary of the impact assessment SWD (2012) 167 final	حزيران/يونيه ٢٠١٢