

چهارچوب حقوقی و مشروعیت اصلاح حکمرانی حقوق بین الملل مالی

عاطفه یزدانی

دانشجوی دکترای حقوق بین الملل، پردیس دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران؛ پژوهشگر مهمان دانشگاه کالیفرنیا، دیویس.

yazdani@ucdavis.edu

سید قاسم زمانی (نویسنده مسئول)

استاد، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

zamani@atu.ac.ir

قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۸ (زمستان ۱۴۰۵) نشریه پژوهشهای حقوقی

چکیده

ساختار حقوق بین الملل مالی یک ساختار بین نهادی است که بازیگران اصلی آن نهادهای تنظیمی هستند.^۱ نظام تنظیمی بین المللی^۲ شامل نهادهایی است که در تنظیم دستورکار تخصص دارند- مانند گروه ۲۰ و هیئت ثبات مالی، که در هسته نظام مالی بین المللی فعالیت می کنند؛ همچنین نهادهایی که بر تنظیم استانداردها تمرکز دارند از جمله کمیته بازل و در دو حوزه خاص: کار گروه اقدام مالی و مجمع جهانی شفافیت؛ و نیز نهادهایی که نظام مالی بین المللی را نظارت می کنند- از مهم ترین آن ها صندوق بین المللی پول می باشد. البته سه بازیگر اصلی اصلاح ساختار مالی بین المللی، گروه ۲۰، هیئت ثبات مالی و صندوق بین المللی پول می باشند.^۳

در این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه ای با بررسی و تحلیل تغییرات رخ داده در حکمرانی مالی جهانی در پی پاسخ به این پرسش هستیم که آیا اصلاحات رخ داده منجر به افزایش مشروعیت ساختار مالی بین المللی جدید و پیشرفت در اجرای استانداردهای مالی بین المللی شده است؟ پاسخی که به آن دست می یابیم این است که مشروعیت، شفافیت و پاسخگویی حکمرانی مالی بین المللی اصلاح شده افزایش یافته است و به موجب تغییرات و تلاش برای پایداری جهانی به استانداردهای مالی بین المللی، وضعیت اجرای این استانداردها بهبود یافته است؛ هر چند از کمال مطلوب دور است و نیازمند نوآوری های بیشتری می باشد.

کلیدواژه ها: حقوق بین الملل مالی، حکمرانی مالی جهانی، مشروعیت، نظام تنظیمی مالی بین المللی، استانداردهای مالی بین المللی.

¹Chris Brummer, soft law and the global financial system: rule making in the 21st century, 2nd Ed. Chris Brummer (New York: Cambridge University Press, 2015), 184.

^۲ویژگی های کلیدی نظام تنظیمی بین المللی: ۱. برخلاف سازمان های بین المللی سنتی، اغلب سازمان های تنظیمی بین المللی بر ساختارهای اداری «نرم» تکیه دارند. ۲. سیطره یا تسلط نهادی: مقررات مالی بین المللی تحت سلطه آژانس ها و مقامات تنظیمی است و نهادهای تنظیمی، بازیگران اصلی در تدوین قوانین و مقررات فرامرزی هستند تنظیم کننده های ملی از یک سو با مشارکت در سطح بین المللی از طریق نهادهای بین المللی استانداردهای مالی بین المللی را تنظیم می کنند و از سوی دیگر از طریق وضع قوانین داخلی در صلاحیت های ملی آن ها را اجرا و نقش گسترده ای در بازارهای مالی ایفا می کنند. ۳. پراکندگی: حقوق بین الملل مالی یک حوزه تنظیمی پراکنده است و هیچ نهاد برتری وجود ندارد؛ مسئولیت بین نهادهای مختلف تقسیم می شود. نک:

Ibid, 65-71

³ Mario Giovanoli, and Diego Devos, International Monetary and Financial Law: The Global Crisis. (Oxford : Oxford University Press, 2010), 14.

مقدمه

جهانی شدن مالی^۴ - ظهور بازارهای سرمایه اروپا و بریکس - هژمونی آمریکا برای شکل دادن یکجانبه حقوق بین الملل مالی^۵ از طریق وضع قوانین داخلی و نظارت بر بازارها را از بین برده است.^۶ با جهانی شدن مالی و دموکراتیزه شدن سرمایه؛ جهان در حال تحول و چند قطبی مقررات مالی، ضرورت افزایش همکاری میان تنظیم کننده های ملی را ایجاد می کند.^۷ در این راستا، تنظیم کنندگان^۸ ملی (با اختیارات تفویض شده به آن ها از سوی مجالس/ نمایندگان) به همراه همتایان بین المللی خود، نهادهای بین المللی را به منظور تدوین و انتشار استانداردهای جهانی ایجاد می کنند^۹ و این نهادها حکمرانی حقوق بین الملل مالی را - به عنوان مجموعه پیچیده ای از قوانین، استانداردها و بهترین رویه های تنظیمی که به مثابه برجسته ترین و مشهود ترین ابزار هماهنگی فرامرزی و ایجاد قوانین فرامرزی شناخته می شود^{۱۰} - شکل می دهند.^{۱۱} ساختار تنظیمی جهانی^{۱۲} شامل فرآیندهای بسیار متنوعی از حکمرانی نهادهای مالی بین المللی است. نهادهای یکپارچه عمودی در یک نظام سلسله مراتبی؛ مبتنی بر حقوق نرم ولی دارای اثربخشی گسترده در سطح جهانی. نظام مالی بین المللی^{۱۳} بر ارتباطات چند لایه میان نهادهای بین المللی و تنظیم کنندگان استوار است و ساختار حقوق بین الملل مالی^{۱۴}، چگونگی انجام هماهنگی در سطح جهانی بین تنظیم کننده ها را تبیین می کند.^{۱۵}

⁴ Financial globalization

^۵ سه ویژگی حقوق بین المللی مالی (International financial law) عبارت است از: الف) بازیگران تنظیمی متنوع که در تدوین مقررات مالی به صورت تشریک مساعی و با رقابتی مشارکت دارند. ب) قوانین مالی بین المللی به طور عمومی (جهانی) قابل اجرا هستند و بر تنظیم کنندگان و شرکت کنندگان در بازار حاکم هستند. ج) در نهایت، اگرچه قوانین مذکور غیر الزام آور هستند، حقوق بین الملل مالی به عنوان یک چارچوب «توانمندساز» در نظر گرفته می شود که به ترویج رویکردهای مشترک و افزایش هماهنگی در زمینه امور مالی از طریق ارائه استانداردهای (مالی) متقاعدکننده کمک می کند. نک:

Chris Brummer, "How International Financial Law Works (And How It Doesn't)," *Georgetown Law Journal* 99, no. 2 (January 2011): 273, at: <https://ssrn.com/abstract=1542829>, accessed Jan 23, 2024.

⁶ Chris Brummer, *soft law and the global financial system*, op.cit, 18.

⁷ Ibid, 60.

^۸ در نظر داشته باشید تنظیم کنندگان (Regulators) نقش چند وجهی ایفا می کنند - از قبیل تنظیم، نظارت و اجرای استانداردها و مقررات مالی بین المللی. نک: Who Regulates Whom? An Overview of the U.S. Financial Regulatory Framework, Congressional Research Service, R44918, 13 October, 2023. At: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44918.pdf>, accessed Jan 28, 2024.

⁹ Chris Brummer, *soft law and the global financial system*, op.cit, 194.

به عنوان مثال اعضای هیئت ثبات مالی - به عنوان یک نهاد مالی بین المللی - متشکل از تنظیم کننده های ملی از جمله بانک های مرکزی، وزارت های دارای و خزانه داری، کمیسیون های بورس و اوراق بهادار و غیره از ۲۴ اقتصاد بزرگ جهان می باشد. همچنین سازمان های بین المللی از جمله اعضای آن می باشند. نک: At: <https://www.fsb.org/about/organisation-and-governance/members-of-the-financial-stability-board/>, accessed Jan 30, 2024.

¹⁰ Chris Brummer, "How International Financial Law Works (And How It Doesn't)," op.cit, 260.

^{۱۱} برخلاف حوزه هایی مانند تجارت بین المللی، توافق های مالی به صورت معاهدات قانونی الزام آور نیستند. در عوض، مقررات مالی بین المللی عمدتاً از طریق توافقی های غیر الزام آور تبیین و اجرا می شوند. نظریه پردازان حقوق بین المللی، مقررات مالی بین المللی را به عنوان مکانیسم های هماهنگ کننده با در نظر گرفتن ماهیت «نرم» آن ها درک می کنند. البته مقررات مالی بین المللی، نوع منحصر به فردی از همکاری های فرامرزی هستند که با استفاده از مکانیزم های مختلف تشبیهی تقویت می شوند و تحت شرایط خاص، بیش از آنچه نظریه های سنتی حقوق بین الملل پیش بینی می کنند، ماهیتی الزام آور دارند. نک:

Ibid, 262, 263, 257

¹² Global regulatory architecture

¹³ International financial system

¹⁴ Architecture of International Financial Law

¹⁵ Friedl Weiss and Armin J. Kammel., *The Changing Landscape of Global Financial Governance and the Role of Soft Law* (Leiden, Netherlands ; Brill, 2015), foreword.

پس از بحران مالی جهانی در پاسخ به مشکلات جهانی، تلاش‌ها برای هماهنگ کردن سیاست‌های تنظیمی در سطح جهانی شتاب گرفت. امری که موجب تاسیس هیئت ثبات مالی و گامی مهم به سوی حکمرانی مالی جهانی^{۱۶} شد. حکمرانی چندلایه^{۱۷} در نظارت و مقررات مالی بین‌المللی، به‌رغم نبود توافق‌نامه‌های رسمی بین‌المللی، بر مبنای ارزش‌های مشترک^{۱۸} - بازتاب دهنده اراده و خواست جوامع مدنی - استوار است و به شکلی گسترده در جامعه بین‌المللی پذیرفته شده است. این ارزش‌ها، با تسهیل همکاری بین‌المللی و ایجاد وحدت جهانی، نقش کلیدی در غلبه بر موانع ملی در تنظیم بازارهای مالی، تقویت حکمرانی جهانی و افزایش مشروعیت بازیگران فعال در نظام مالی بین‌المللی ایفا می‌کنند.^{۱۹} با این حال در خصوص مشروعیت حکمرانی حقوق بین‌الملل مالی و بازیگران نظام تنظیمی بین‌المللی همواره انتقاداتی وجود داشته است.

از ایمانوئل کانت تا توماس فرانک، نظریه‌پردازان استدلال کرده‌اند که دولت‌ها به طور کلی قوانینی را اطاعت می‌کنند و می‌بایست هم اطاعت کنند که تصور می‌شود از طریق فرآیندهای مشروع به وجود آمده‌اند.^{۲۰} در صورت مشروعیت حقوق بین‌الملل مالی، در تلاش‌های خود برای اعمال نظم بر نظام مالی جهانی و مقابله با ریسک‌های نوظهور مالی و بازار، متقاعد کننده و تاثیرگذار خواهد بود.

یکی از جدی‌ترین انتقاداتی که در مورد مشروعیت نهادهای بین‌المللی - تنظیم کننده‌های ملی با عضویت در این نهادهای بین‌المللی منافع مردم محلی خود را نمایندگی می‌کنند - مطرح می‌شود این است که نهادهای تنظیم کننده استانداردهای بین‌المللی، نماینده عموم مردم جهان نیستند.^{۲۱} در برخی موارد در بسیاری از نهادهای مالی بین‌المللی، کشورها و (مردم آن‌ها) از هرگونه مشارکت رسمی در تدوین قوانین مالی بین‌المللی مستثنی می‌شوند، در حالیکه کشورهای مستثنی شده دلائل محکمی دارند که «برابری حاکمیتی مستلزم مشارکت برابر آنها در شکل‌دهی به قوانینی است که به موجب آنها امور مالی بین‌المللی اجرا می‌شوند».^{۲۲}

^{۱۶} ویژگی‌ها و عناصر تعریف کننده حکمرانی جهانی:

۱. دکترین حقوقی به حکمرانی جهانی معاصر به عنوان یک «نظم جدید، که تا حدی بر مرزهای نفوذپذیر و اشتراک قدرت میان دولت‌ها، بازیگران غیردولتی و نهادهای جدید جغرافیایی و یا با کارکردهای خاص مشخص می‌شود»، استناد می‌کند. ۲. مسائل تنظیمی آینده مستلزم تصمیم‌گیری جمعی، تعاملات جهانی - تبادلات بین دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، کسب و کارهای خصوصی و اعضای جامعه مدنی است. (ایجاد مکانیزم‌های چند لایه که به صدای همه ذینفعان اجازه شنیده شدن می‌دهد). ۳. فرآیندهای جهانی شدن منجر به تغییر در مفهوم حاکمیت دولتی و کاهش اهمیت آن به نفع بازیگران متعدد و البته افزایش مشروعیت اقدامات دولت حاکم از طریق اقدامات مشترک با (آژانس‌های غیردولتی) در فرآیندهای تصمیم‌گیری شده است. نک:

Rolf H. Weber, "Multilayered governance in international financial regulation and supervision," in *International law in financial regulation and monetary affairs*, ed. Thomas Cottier et al. (Oxford University Press, 2012), 158-159.

^{۱۷} Multilayered governance

^{۱۸} مانند اصل عدم تبعیض و رفتار برابر، ثبات مالی، اعتماد به سیستم‌ها / افراد (تضمین رفتار مناسب در امور تجاری از سوی تنظیم‌کنندگان)، صداقت بازار (کاهش فساد، پولشویی، تامین مالی تروریسم) و غیره. نک:

Ibid, 160

^{۱۹} Ibid, 151, 159, 160.

^{۲۰} Chris Brummer, *soft law and the global financial system*, op.cit, 183-184.

^{۲۱} بدین معنا که تعداد محدودی از سازمان‌های غیرنماینده تصمیمات مالی مهم را اتخاذ می‌کنند؛ مسئله‌ای که با اصول بنیادین همکاری بین‌المللی مغایرت دارد. بر اساس این اصول، تصمیمات جهانی مهم باید با مشارکت همه کشورها اتخاذ شود تا نمایندگی همه آن‌ها تضمین شود. نک:

Tony Porter, *The Democratic Deficit in the Institutional Arrangements for Regulating Global Finance*, *Global Governance*, Vol. 7, No. 4 (Oct.-Dec. 2001): 427, Feb 14, 2024, at: <http://www.jstor.org/stable/27800315>

^{۲۲} Robert P. Delonis, "International Financial Standards and Codes: Mandatory Regulation Without Representation", *New York University Journal of International Law and Politics* 36, No.2, (2004): 618

این نابرابری های ساختاری چالشی جدی برای مشروعیت این نهادهاست.^{۲۳} یک سازمان با عضویت جهانی از مشروعیت بیشتر، و با عضویت انحصاری- معمولاً به دلیل تسلط اروپایی، آمریکایی در آن ها؛ اینکه اعضا فقط از کشورهای توسعه یافته هستند، از مشروعیت کمتری برخوردار است. اگرچه برخی از نظریه پردازان معتقدند اقتدار و اختیارات یک نهاد با دست یابی به نتایج مطلوب مانند ثبات مالی، مشروعیت پیدا می کند^{۲۴} و از منظر آن ها، مشارکت عمومی برای مشروعیت یک نهاد مادامی که آن نهاد بتواند اثر بخشی داشته باشد ضروری نیست.

با این حال، اصلاحاتی در نظام تنظیمی بین المللی در پاسخ به نقصان های مشروعیت رخ داده است. از قبیل اصلاحات مربوط به گسترش عضویت در نظام مالی جهانی از جمله در هیئت ثبات مالی، گروه ۲۰ (جایگزین گروه ۷ و ۸)^{۲۵}، کمیته بازل، کارگروه اقدام مالی، مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات، کمیته سیستم های پرداخت تسویه و هیئت استانداردهای حسابداری بین المللی^{۲۶} و غیره. همچنین تغییراتی در رویه های نهادهای مختلف تنظیم استانداردهای بین المللی با هدف افزایش شفافیت بیشتر ایجاد شده است. از جمله انتشار مقالات مشورتی برای دریافت نظرات مشاوره عمومی نظیر رویه های اعلام و نظر^{۲۷} در هیئت ثبات مالی، کمیته بازل، IAIS، IASB، IOSCO.

۱- نهادهای تنظیم کننده دستور کار

۱-۱- گروه ۲۰ و مشروعیت آن

^{۲۳} به عنوان مثال، به نظر بسیاری ویژگی های سازمانی IMF و بانک جهانی به دلیل قدرت رای بسیار کم کشورهای در حال توسعه با اصول دموکراتیک سازگار نیست.

^{۲۴} Michael J. Warning, *Transnational Public Governance: Networks, Law and Legitimacy* (Palgrave Macmillan: 2009), 183.

^{۲۵} پیش از این، تحت گروه ۷ و ۸ ساختار تنظیمی بین المللی توسط تعداد کمی از کشورها با منافع کلان اقتصادی مشابه هدایت می شد. با جایگزینی گروه ۷ و ۸ توسط گروه ۲۰، تنوع عضویت در گروه ۲۰ نشان دهنده افزایش قدرت اقتصادی و تأثیرگذاری کشورهای نوظهور است که با نیازهای کشورهای در حال توسعه هم راستا می باشد؛ امری که منجر به مشارکت / نقش آفرینی بیشتر کشورهای در حال توسعه در ساختار تنظیمی مقررات مالی بین المللی شده است. نک:

Marina Larionova and Andrey Shelepov, "BRICS, G20 and global economic governance reform". *International Political Science Review*, 43(4), (2022): 512-530. <https://doi.org/10.1177/01925121211035122>, accessed March 10, 2024.

^{۲۶} هیئت مذکور برای اولین بار متعهد به تنوع جغرافیایی در هیئت مدیره خود شد، به نحوی که نمایندگی کشورهای در حال توسعه را تضمین کند. نک: Eric Helleiner et al., *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change* (London ; Routledge, 2010), 6.

^{۲۷} البته تنظیم کننده ها به درجات مختلف به رویه های اعلام و نظر (Notice and Comment) متعهد شده اند. به عنوان مثال، رویکرد بازل ۱، عدم اتخاذ این رویه ها بوده است. بازل ۱ در جلسات عمدتاً غیرعلنی با شفافیت محدود تهیه شد و مذاکرات بدون مشارکت عمومی انجام گرفت. در مقابل، کمیته بازل، بازل ۲ را از طریق فرایند قانون گذاری مبتنی بر اعلام و دریافت نظرات تصویب کرد که امکان مشارکت عمومی را فراهم می ساخت. نک:

Michael S. Barr, Geoffrey P. Miller, "Global Administrative Law: The View from Basel", *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, (2006): 24, at: <https://doi.org/10.1093/ejil/chi167>, accessed April 5, 2024.

همچنین در طی فرایند مذکور، کمیته بازل کارگاه ها و مشاوره هایی با تنظیم کنندگان بانکی از بیش از صد کشور، از جمله کشورهای در حال توسعه، برگزار کرد و به آن ها این امکان را داد که نظرات خود را ارائه دهند. نک:

Kern Alexander, "Global Financial Standard Setting, The G10 Committees, and International Economic Law," *Brooklyn Journal of International Law* 34, issue 3 (2009): 861, 872 at:

<https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=bjil>, accessed April 18, 2024.

البته پیشنهادات این مشارکت کنندگان و ذینفعان مشکلاتی نیز ایجاد کرده است. از جمله: پیشنهاد حذف سرمایه لایه یک: با تعامل بازارهای نوظهور (چین و هند) با سیستم های مالی غرب در تضاد است؛ و یا حذف دارایی های مالیات معوق (برای کاهش مالیات در آینده): بانک های ژاپن و ایتالیا را از تخصیص بودجه برای پوشش زبان های آتی دلسرد کرد؛ همچنین ممنوعیت کارمزد هایی که بانک ها دریافت می کردند: تأثیر منفی شدید بر ورود سرمایه به بانک های آمریکایی داشته است. نک:

Brooke Masters & Megan Murphy, "Banking Reform. Suspense Over", *Financial Times*, Aug. 19, 2010, at:

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ab02375c-aafb-11df-9e6b-00144feabd0.html#axzz40k269O5g>, accessed April 27, 2024.

گروه ۲۰^{۲۸} در تلاش است که به یک نهاد دائمی برای حکمرانی اقتصادی و مالی جهان تبدیل شود و مدعی میزان بالایی از نمایندگی و مشروعیت است، زیرا اعضای آن از تمام قاره ها هستند و تقریباً دو سوم جمعیت جهان و ۸۵ درصد تولید ناخالص داخلی جهان^{۲۹} را تشکیل می دهند.^{۳۰} با این حال، گروه ۲۰ در ترکیب فعلی خود اعضای گروه ۱۰ غیر عضو در گروه ۲۰^{۳۱} (که حامی تعدادی از نهادهای مهم تنظیم کننده استاندارد مانند کمیته بازل هستند) و همچنین برخی از مراکز مهم مالی (مانند هنگ کنگ، سنگاپور، سوئیس) که در هیات ثبات مالی نمایندگی دارند، و شش حوزه^{۳۲} از ۲۴ حوزه انتخابیه که مدیران اجرایی^{۳۳} صندوق بین المللی پول را انتخاب می کنند (و در کمیته پولی و مالی نمایندگی دارند)، مستثنی می کند. هر چند، به نظر می رسد گسترش عضویت در گروه ۲۰ به نحوی که حداقل تمام اعضای هیئت ثبات مالی را شامل شود، می تواند راهکار مناسبی برای افزایش مشروعیت آن باشد و این به معنای اضافه شدن پنج عضو دیگر به گروه ۲۰ خواهد بود.^{۳۴} در مورد ساختار عضویت در گروه ۲۰ دو نکته حائز اهمیت است: ۱. گروه ۲۰ از نظام مبتنی بر حوزه انتخابیه- که به صورت غیرمستقیم، نوعی نمایندگی جهانی را تضمین می کند، زیرا کشورهای بیشتری به واسطه گروه بندی در تصمیم گیری ها دخیل هستند- پیروی نمی کند. ۲. بر خلاف هیئت ثبات مالی، ترکیب این گروه انتخابی و بسته، به صراحت مشمول بررسی دوره ای برای ارزیابی ترکیب یا تعدیل اعضا و عملکرد خود قرار نمی گیرد.^{۳۵}

^{۲۸} گروه ۲۰ در سال ۱۹۹۹ در پی بحران ارزی مکزیکی «بحران تکیلا» طی سال های ۵-۱۹۹۴ و بحران اقتصادی آسیا در سال ۱۹۹۷ به ابتکار گروهی از کشورهای با نفوذ ایجاد شد و قرار بود مجمع گسترده تری نسبت به گروه ۷ باشد تا بحث های غیررسمی در مورد نظارت بر ریسک ها در نظام مالی بین المللی را برگزار کند. در طول ده سال اول موجودیت خود حضور کم رنگی داشته است و به طور قابل توجهی در حمایت از فرآیند تنظیم استانداردهای مالی بین المللی شرکت نداشته است. با این حال، در اجلاس واشنگتن و لندن، رهبران گروه ۲۰ متعهد شدند که مقررات مالی را در سطح جهانی اصلاح کنند و هر اقدامی را که بدین منظور لازم است انجام دهند. نک:

London summit-Leaders' statement of 2 April 2009, section 4, at: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf, accessed May 12, 2024, and Declaration on strengthening the financial system, London summit, p.1, 2 April 2009, at: https://www.fsb.org/uploads/london_summit_declaration_on_str_financial_system.pdf, accessed May 16, 2024.

^{۲۹} Global GDP

^{۳۰} <https://g20.org/about-g20/g20-members/>, accessed May 22, 2024.

^{۳۱} بلژیک، هلند، سوئد (هر سه عضو اتحادیه اروپا) و سوئیس، این کشورها عضو گروه ۱۰ هستند ولی عضو گروه ۷ نیستند.

^{۳۲} شش گروه از کشورها- حوزه های انتخابیه (constituencies) به رهبری مصر، ایران، هلند، سوئد و سوئیس و همچنین حوزه انتخابیه کشورهای آفریقایی فرانسوی زبان، اگرچه در صندوق بین المللی پول حضور دارند و در انتخاب مدیران اجرایی (Executive Directors) صندوق نقش ایفا میکنند، عضو گروه ۲۰ نمی باشند. البته کشورهای گروه ۲۰ اکثریت قابل توجهی از آرا را در هیئت اجرایی و مجمع عمومی صندوق بین المللی پول دارند. نک: <https://www.imf.org/en/About/executive-board/eds-voting-power>, accessed June 11, 2024.

^{۳۳} از سال ۲۰۲۳، صندوق بین المللی پول با ایجاد یک کرسی اضافی برای کشورهای جنوب صحرای آفریقا در هیئت اجرایی (executive board) صندوق به منظور افزایش صدا و نمایندگی این کشورها موافقت کرده است و در تاریخ ۱۶ ژوئیه ۲۰۲۴، شورای حکام صندوق بین المللی پول قطعنامه ای را صادر کرد که بر اساس آن تعداد مدیران اجرایی از ۲۴ به ۲۵ نفر افزایش می یابد. بدین ترتیب، کشورهای جنوب صحرای آفریقا اکنون به جای دو مدیر اجرایی، سه مدیر اجرایی در هیئت اجرایی صندوق بین المللی پول (IMF) دارند. نک:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/10/14/tr101423-transcript-of-imfc-press-briefing>, and <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/11/01/pr-24403-imf-expands-executive-board-with-addition-of-25th-chair#:~:text=On%20July%2016%2C%202024%2C%20the,Press%20Release%2024%2F299>, accessed June 23, 2024.

^{۳۴} شامل کشورهای هلند، هنگ کنگ، سنگاپور، اسپانیا و سوئیس.

^{۳۵} Mario Giovanoli, op.cit., 16.

البته باید در نظر داشت گروه ۲۰ علیرغم اهمیت اقتصادی، مالی و سیاسی خود، هیچ مشروعیت یا صلاحیت رسمی برای تحمیل قوانین مالی بر مشارکت کنندگان خود یا سایر کشورها یا نهادها ندارد. اگرچه با این وجود، برخی از اعضای گروه ۲۰ در مورد تمایل به اعمال تحریم‌ها علیه بهشت‌های مالیاتی بر اساس فهرست سیاهی که با همکاری سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات ایجاد و توسط گروه ۲۰ تأیید شده است، ابراز نظر کرده اند و صراحتاً موافقت کرده اند که علیه صلاحیت های غیرهمکار اقدام کنند^{۳۶} و مجموعه ای از اقدامات اجرایی، از جمله فشار همتایان، ارائه گزارشات به گروه ۲۰، و یا سایر اقدامات متقابل را برای حصول اطمینان از پایبندی جهانی به استانداردهای تأیید شده توسط گروه ۲۰ با توجه به اصول FATF (در مورد پولشویی و تامین مالی تروریسم) و مجمع جهانی در مورد (تبادل اطلاعات در امور مالیاتی) و استانداردهای احتیاطی هماهنگ شده توسط هیئت ثبات مالی اتخاذ می‌کنند.^{۳۷}

۲-۱- هیئت ثبات مالی

۱-۲-۱- وضعیت و شخصیت حقوقی هیئت ثبات مالی

در ابتدا، مجمع ثبات مالی در سال ۱۹۹۹ توسط گروه ۷ به منظور هماهنگ کردن فعالیت نهادهای مختلف تنظیم استانداردهای مالی بین المللی که از سال ۱۹۷۴ پدیدار شده بودند، تأسیس شد. پس از آن، هیئت ثبات مالی جانشین تقویت شده، اصلاح شده و توسعه یافته مجمع ثبات مالی، با هدف فراهم نمودن میزان بیشتری از شفافیت، سازگاری و (اگر بشود) کارایی برای ساختار مالی بین الملل، به عنوان دستاورد اصلی اجلاس سران واشنگتن و لندن (طی نوامبر ۲۰۰۸-آوریل ۲۰۰۹)، مجدداً تأسیس شد.^{۳۸} با این حال، وضعیت حقوقی این نهاد تجدید شده به موجب حقوق بین الملل مشخص نیست. زیرا علیرغم پذیرش یک منشور رسمی^{۳۹}، که در اجلاس پیتسبورگ در سپتامبر ۲۰۰۹ تأیید شد، همچنان به نظر می‌رسد که نهاد هیئت ثبات مالی به دلیل عدم وجود معاهده، دارای شخصیت حقوقی به موجب حقوق بین الملل نیست. علاوه بر این، ماده نهایی منشور مذکور

³⁶ London summit-Leaders' statement of 2 April 2009, and declaration on strengthening the financial system, ibid, PP.4-5.

³⁷ G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit September 24-25, 2009, Pittsburgh para 15, accessed, July 3, 2024 At: <https://g7g20-documents.org>. Also, Declaration on further steps to strengthen the financial system, meeting of finance ministers and central bank governors, London, 4-5 Sep 2009, para 4, accessed July 7, 2024, At: <https://g7g20-documents.org>

³⁸ Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, the Washington action plan, 15 Nov 2008, accessed July 29, 2024. at: <https://www.g20.in/en/docs/2008/G20%202008%20Leaders%27%20Declaration.pdf>, and Declaration on strengthening the financial system – London summit, 2 April 2009.

³⁹ پس از گسترش اعضای هیئت ثبات مالی به ۳۶ عضو، نهاد مذکور می‌بایست مبانی نهادی و همچنین رویه‌ها و روش‌های کاری خود را تقویت می‌نمود تا همزمان با عضویت گسترده‌تر، همچنان عملکرد مؤثری داشته باشد. نک:

<https://www.bis.org/press/p090312c.htm>, accessed July 31, 2024.

بدین منظور و همچنین با هدف افزایش شفافیت، در ابتدا برخی از جزئیات در مورد عملکرد آینده هیئت ثبات مالی در آوریل ۲۰۰۹ منتشر شد. نک:

Financial Stability Forum re-established as the Financial Stability Board, press released Ref no: 14/2009, section 2-8, 2 April 2009, accessed, Aug 4, 2024. at: <https://www.fsb.org/uploads/R020409.pdf>

و سپس، پس از اولین نشست عمومی FSB در ژوئن ۲۰۰۹ منشور رسمی به تصویب رسید و در اجلاس G-20 پیتسبورگ در سپتامبر ۲۰۰۹ تأیید شد. نک: <https://www.fsb.org/2009/09/g20-leaders-endorse-the-financial-stability-boards-charter/>, Accessed Aug 6, 2024.

البته اعضای هیئت ثبات مالی، منشور اصلی هیئت ثبات مالی مورخ ۲۵ سپتامبر ۲۰۰۹ را اصلاح و بازنگری کرده و نسخه اصلاح شده آن توسط سران دولتها و دولت‌های گروه بیست در نشست لوس کابوس در تاریخ ۱۹ ژوئن ۲۰۱۲ تأیید شد. در خصوص ساختار نهادی هیئت ثبات مالی به موجب منشور جدید، نک: FSB charter, Art 7-22, 19 June 2012, at: <https://www.fsb.org/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>, accessed Aug 17, 2024.

تصریح می کند هدف این منشور ایجاد هیچ گونه حقوق و تعهدات قانونی نیست.^{۴۰} بنابراین، تا زمانی که موضوع شخصیت حقوقی این نهاد حل و فصل شود و هیئت ثبات مالی یک مبنای نهادی شفاف دریافت کند، به نظر می رسد که نمی تواند به طور قانونی به نام خود در روابط با اشخاص ثالث عمل کند.^{۴۱} همچنین مشخص نیست که این نهاد چگونه می تواند به طور قانونی و رسمی در معاملات یا تعاملات با نهادهای خارج از سازمان خود عمل کند، مشکلی که کمیته بازل نیز با آن مواجه است.^{۴۲} البته این امر، مانع از کارکرد مؤثر هیئت ثبات مالی و انتشار توصیه ها و فعالیت های خود که بیانگر توافق جمعی همه اعضای آن است، نمی شود.^{۴۳} با این حال، در درازمدت این قطعاً وضعیتی عجیب است و ممکن است به یک نقص عملی برای هیئت ثبات مالی تبدیل شود. از یک سو، این ساختار نسبتاً غیررسمی (FSF و اکنون FSB) هیچ قدرت نهادی ندارد و نمی تواند هیچ کشوری را (اعم از عضو یا غیر عضو) ملزم به اجرای استانداردهای تایید شده توسط خود کند، و یا هیچ تحریمی را اعمال کند. از سوی دیگر، از زمان کنفرانس لندن در آوریل ۲۰۰۹ کشورهای مشارکت کننده در هیئت ثبات مالی خود را متعهد به اجرای استانداردهای مالی بین المللی و انجام برنامه های ارزیابی بخش مالی و بررسی همتایان در رابطه با اجرای استانداردهای مالی بین المللی کرده اند و هیئت ثبات مالی موظف به ارائه گزارش این تعهدات و ارزیابی فرآیندها است.^{۴۴} تلاش برای درک این نوع ساختار غیررسمی، که نتیجه عمل گرایانه نوعی اگزستانسیالیسم حقوقی بین المللی است^{۴۵}، همواره یک چالش فکری بوده است. از این روی، برخی مطرح کرده اند که این نهادها نمایانگر ظهور نوعی حقوق اداری جهانی^{۴۶} یا پدیده شبکه سازی دولتی فراملی^{۴۷} هستند. با این حال، پیامدهای حقوقی عملی این تحلیل ها همچنان نامشخص است.

۲-۲-۱- مشروعیت هیئت ثبات مالی

^{۴۰} به موجب این ماده، مفاد منشور نمی توانند مبنای ادعاها یا تعهدات حقوقی قرار گیرند. نک:

FSB charte, Art16, 25 September 2009, or FSB charter, Art 23, 19 June 2012.

^{۴۱} به عنوان مثال، اگر هیئت ثبات مالی یک حساب بانکی باز کند یا قراردادهایی (از جمله قراردادهای کاری) منعقد کند، ممکن است به دلیل مسئولیت های ناشی از این اقدامات مورد شکایت قرار گیرد. ایجاد یک ساختار نهادی رسمی برای هیئت ثبات مالی نیازمند انعقاد یک معاهده بین المللی است که مستلزم تصویب پارلمان در بسیاری از کشورها است.

^{۴۲} Mario Giovanoli, op.cit.,19.

^{۴۳} FSB از زمان تأسیس مجدد خود در ۲ آوریل ۲۰۰۹، به فعالیت هایی که توسط سلف خود انجام شده بود، ادامه داده است. نک:

FSB charter, Art 2(1)(a) and (b), 25 September 2009, and progress since the Pittsburgh summit in implementing the G-20 recommendations for strengthening financial stability, 7 Nov 2009, P.10, accessed Aug 25, 2024, At: https://www.fsb.org/2009/11/r_091107a/

^{۴۴} FSB charter, Art 5(1)(c) and (d), 25 September 2009.

منشور مشخص نمی کند که FSB به چه نهادی گزارش خواهد داد (اما احتمالاً منظور ارائه گزارش به گروه ۲۰ است)

^{۴۵} به عبارت دیگر، این ساختار غیررسمی به دلیل یک فلسفه عملگرایانه در حقوق بین الملل به وجود آمده است، که در آن کشورها به جای تکیه بر نهادهای رسمی و قدرت های قانونی، بر تعهدات خود به همکاری و اجرای استانداردها تاکید می کنند. این نوع رویکرد چالشی فکری ایجاد می کند زیرا بر خلاف سیستم های رسمی و دارای اختیارات قانونی است.

^{۴۶} در مورد ظهور حقوق اداری جهانی نک:

Benedict, Kingsbury, et al., "The Emergence of Global Administrative Law," IILJ working paper 2004/1, Global administrative law series 2004, accessed Sep10, 2024. at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.692628>

^{۴۷} اصطلاح «شبکه سازی دولتی فراملی» بر ماهیت مشارکتی و شبکه ای تلاش های حکمرانی جهانی، به ویژه در پرداختن به مسائل پیچیده ای مانند ثبات مالی تأکید می کند. FSF به عنوان یکی از نمونه ها یا مظاهر این روند دیده می شود که در آن دولت ها در سطح بین المللی برای مدیریت چالش های مشترک هماهنگ شده و شبکه سازی می کنند. برای آشنایی بیشتر با این مفهوم، نک:

Kal, Raustiala, "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law," Virginia Journal of International Law 43, accessed Sep 17, 2024. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.333381>

عضویت محدود در مجمع ثبات مالی، در ترکیب قبلی هیئت ثبات مالی، اغلب مورد انتقاد بود زیرا شاید این نهاد را از مشروعیت کافی برای تحمیل استانداردهای مالی بین‌المللی توصیه شده خود در یک مقیاس جهانی محروم می‌کرد. به عبارت دیگر، جامعه بین‌المللی بزرگ‌تر علیرغم هدف فرضی آن برای اجرای استانداردهای بین‌المللی، فاقد احساس مالکیت عمومی بر مجمع ثبات مالی بود.^{۴۸} در نتیجه، گروه ۲۰ در نشست واشنگتن در نوامبر ۲۰۰۸، خواستار گسترش عضویت در هیئت ثبات مالی شد تا اقتصادهای نوظهور بیشتری را شامل شود.^{۴۹} این باور وجود داشت که اگر تمام اقتصادهای بزرگ و مراکز مالی مهم جهان در آن صدایی داشته باشند این نهاد در دستیابی به اهداف خود بسیار مؤثرتر عمل خواهد کرد.^{۵۰} بدین منظور، گسترش عضویت در هیئت ثبات مالی از طریق دعوت گسترده در ۱۱ و ۱۲ مارس ۲۰۰۹ از آرژانتین، برزیل، چین، هند، اندونزی، کره، مکزیک، روسیه، عربستان سعودی، آفریقای جنوبی و ترکیه، همراه با اسپانیا و کمیسیون اروپا انجام پذیرفت و از مارس ۲۰۰۹ به بعد، هیئت ثبات مالی به عضویت بسیار گسترده تری دست یافته است،^{۵۱} واقعیتی که بدون شک مشروعیت آن را افزایش خواهد داد. عضویت در FSB می‌بایست به صورت دوره‌ای بررسی شود،^{۵۲} این بدان معناست که بسته به سیاست عضویت در آینده، این نهاد دیگر نمی‌تواند مجمعی بسته و منتخب در نظر گرفته شود. با این حال، متون منتشر شده تا به امروز، روند تصمیم‌گیری FSB را روشن نمی‌کند. شفافیت بیشتر در این زمینه می‌تواند به افزایش مشروعیت آن کمک کند. همچنین یک اقدام رو به جلو می‌تواند، تعهد به مشورت گسترده، نه تنها در میان اعضای هیئت ثبات مالی، بلکه میان سایر ذینفعان، از جمله بخش خصوصی و صلاحیت‌های غیرعضو باشد.^{۵۳}

۳-۲-۱- حکمرانی هیئت ثبات مالی در ساختار مالی بین‌المللی

در چارچوب ساختار مالی بین‌المللی اصلاح شده، وظائف هیئت ثبات مالی نسبت به سلف خود گسترش یافته است و اکنون شامل وظایف اضافی ذیل است: نظارت و مشاوره در مورد تحولات بازار و پیامدهای آنها برای سیاست نظارتی؛ نظارت و مشاوره در مورد بهترین رویه‌ها (شیوه‌ها) برای رعایت استانداردهای نظارتی؛ انجام بررسی‌های (بازنگری‌های) راهبردی^{۵۴} مشترک در جهت توسعه خط مشی نهادهای تنظیم استاندارد بین‌المللی برای اطمینان از اینکه فعالیت‌های آنها به موقع، هماهنگ و متمرکز بر اولویت‌ها و رفع شکاف‌ها است؛ تنظیم دستورالعمل‌هایی برای ایجاد مجمع‌های نظارتی و حمایت از آن‌ها؛ حمایت از برنامه ریزی احتمالی برای مدیریت بحران فرامرزی، به ویژه با توجه به شرکت‌های از نظر سیستمی مهم؛ و همکاری با صندوق بین‌المللی پول برای انجام تمرین‌های هشدار اولیه.^{۵۵}

⁴⁸Robert P., Delonis, "international standards and codes: mandatory regulation without representation," N.Y.U. J. INT'L L. & POL 36(2004): 633-4

⁴⁹ <https://www.fsb.org/about/history-of-the-fsb/>, accessed Sep 25, 2024.

^{۵۰} بیانیه رئیس FSB در پایان اجلاس لندن مورخ ۲ آوریل ۲۰۰۹:

Re-establishment of the FSF as the Financial Stability Board Prepared remarks by Mario Draghi Chairman of the Financial Stability Forum At conclusion of London Summit, 2 April 2009, accessed Sep 29, 2024. at: https://www.fsb.org/uploads/r_090402.pdf

⁵¹ <https://www.fsb.org/about/organisation-and-governance/members-of-the-financial-stability-board/>, accessed Oct 10, 2024.

⁵² Financial Stability Forum re-established as the Financial Stability Board, op.cit., section 4.

⁵³ FSB charter, Art 3, 25 September 2009.

⁵⁴ strategic

⁵⁵ FSB charter Art 2(1)(c)-(h), 25 September 2009.

علاوه بر این، FSB ممکن است مسئولیت‌های اضافی دیگری را نیز بر عهده بگیرد، مشروط بر اینکه این وظایف با توافق اعضای آن، همسو با منشور آن، و در چارچوب فعالیت‌های جاری آن انجام شود. نک:

FSB charter, Art (2)(1)(i), 25 September 2009; also, Financial Stability Forum re-established as the Financial Stability Board, op.cit., section 9.

علیرغم شفاف سازی و ارتقای شفافیت توسط منشور هیئت ثبات مالی که میتواند به افزایش مشروعیت هیئت ثبات مالی کمک کند، مسائل مختلف مربوط به نقش این نهاد در ساختار مالی بین المللی همچنان برای (افراد یا نهادهای) خارج از این ساختار تا حدودی نامشخص است. علیرغم تأسیس مجدد هیئت ثبات مالی توسط گروه ۲۰، گروه ۲۰ به صراحت اعلام نکرده است که هیئت ثبات مالی به آن گزارش می دهد، البته به نظر می رسد که این امر از بیانیه های گروه ۲۰ و گزارش های خطاب به این گروه و گزارشات منتشر شده توسط هیئت ثبات مالی مشخص می شود.^{۵۶} در ارتباط با تمرین های هشدار اولیه و همکاری با صندوق بین المللی پول، هیئت ثبات مالی به کمیته بین المللی پولی و مالی صندوق ونیز به وزرای دارایی گروه ۲۰ و روسای بانک های مرکزی در مورد ریسک های تجمعی در بخش های کلان اقتصادی و مالی و اقدامات مورد نیاز برای رسیدگی به آنها گزارش خواهد داد.^{۵۷} همکاری میان هیئت ثبات مالی و صندوق بین المللی پول و نحوه آن در ذیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. علاوه بر این، مشخص شده است که نهادهای تنظیم کننده استاندارد به طور مستقل و با ارائه ترتیبات گزارش دهی بی طرفانه به هیئت ثبات مالی گزارش خواهند داد. البته مطابق ماده ۵ منشور هیئت ثبات مالی، «این فرآیند نباید استقلال فرآیند تنظیم استاندارد را تضعیف کند، بلکه با ارائه یک چارچوب گسترده تر برای مسئولیت پذیری (پاسخگویی)، حمایت از تنظیم استانداردهای قوی را تقویت کند».^{۵۸} این اظهارات از نظر ارتباط و خطوط گزارش دهی میان هیئت ثبات مالی و نهادهای تنظیم کننده استاندارد با وضعیت حقوقی متنوع، تا حدودی مبهم هستند از آنجائیکه مشخص نیست که چگونه منشور هیئت ثبات مالی می تواند این نهادهای از قبل موجود را نسبت به خود پاسخگو کند.

۱-۲-۳-۱- تشدید همکاری میان هیئت ثبات مالی و صندوق بین المللی پول

در پی حکمرانی مالی بین المللی اصلاح شده، هیئت ثبات مالی و صندوق بین المللی پول همکاری خود را تشدید کرده اند و هر یک مکمل نقش دیگری می باشند. مدیر عامل صندوق بین المللی پول و رئیس وقت FSF (در حال حاضر رئیس FSB) طی نامه ای مشترک به تاریخ ۱۳ نوامبر ۲۰۰۸^{۵۹} خطاب به گروه ۲۰، حوزه های مرتبط با صلاحیت صندوق بین المللی پول و هیئت ثبات مالی در تحکیم نظام مالی بین المللی و حمایت از عملیات گروه ۲۰ را، به شرح ذیل تبیین کردند. اصول مندرج در این سند همچنان در مورد FSB معتبر است.

با توجه به بحران مالی جاری و اجلاس سران گروه ۲۰ در مورد بازارهای مالی و اقتصاد جهانی، تصمیم گرفته ایم همکاری های خود را افزایش دهیم و نقش نهادهای مربوطه خود را در این زمینه تبیین کنیم:

۱. نظارت بر نظام مالی جهانی مسئولیت صندوق بین المللی پول است.
۲. تبیین سیاست ها و استانداردهای تنظیمی و نظارتی بخش مالی بین المللی، و هماهنگی بین نهادهای مختلف تنظیم استاندارد، و وظیفه اصلی (FSF) است. (البته صندوق بین المللی پول در این عملیات شرکت می کند و اطلاعات، پیشنهادها، داده ها یا توصیه های مربوطه را با مشارکت با (FSF) ارائه می کند.

⁵⁶ <https://www.fsb.org/publications/g20-reports/>, accessed Oct 17, 2024.

⁵⁷ Declaration on strengthening the financial system, op.cit, p.1.

⁵⁸ FSB charter, Art 5(2), 25 September 2009, and Financial Stability Forum re-established as the Financial Stability Board, op.cit., section 10.

⁵⁹ Joint letter of 13 Nov 2008, at: https://www.fsb.org/2008/11/r_081113/, accessed Oct 28, 2024.

۳. اجرای سیاست‌ها در بخش مالی بر عهده (مسئولیت) مقامات ملی است، که در برابر قوه مقننه ملی و حکومت‌ها پاسخگو (مسئول) هستند. صندوق بین‌المللی پول (نحوه) اجرای مقامات را درباره چنین سیاست‌هایی از طریق برنامه‌های ارزیابی بخش مالی، گزارش‌هایی در مورد رعایت استاندارد‌ها و قوانین و به موجب ماده ۴ ارزیابی می‌کند.

۴. صندوق بین‌المللی پول و (مجمع ثبات مالی) در اجرای تمرین‌های هشدار اولیه همکاری خواهند کرد. صندوق بین‌المللی پول ریسک‌های کلان مالی و آسیب‌پذیری‌های سیستمی را ارزیابی می‌کند. مجمع ثبات مالی آسیب‌پذیری‌های نظام مالی را با استفاده از تحلیل‌های نهادهای عضو خود، از جمله صندوق بین‌المللی پول ارزیابی می‌کند. در صورت لزوم، صندوق بین‌المللی پول و (مجمع ثبات مالی) ممکن است ارزیابی‌های مشترک از ریسک و گزارش‌های کاهش (ریسک) را ارائه کنند.^{۶۰} با این حال، نامه مشترک مذکور افزایش مسئولیت‌های هیئت ثبات مالی را در مورد نظارت بر اجرای استانداردهای مالی بین‌المللی، که در منشور آن و اسناد مختلف منتشر شده پس از نشست پیتسبورگ در سپتامبر ۲۰۰۹ تصریح شده است را، در نظر نمی‌گیرد.

۲-۳-۲-۱- گزارش هیئت ثبات مالی به گروه ۲۰ در مورد پیشرفت در اجرای استانداردهای مالی بین‌المللی

هیئت ثبات مالی فراخوانده شده است تا به طور منظم به گروه ۲۰ در مورد پیشرفت در اجرای استانداردهای مالی بین‌المللی - که به طور فزاینده‌ای در جامعه بین‌المللی شبه اجباری^{۶۱} تلقی می‌شوند و از طریق فشارهای دوجانبه یا چندجانبه یا حتی تحریم‌ها «تشویق» می‌شوند- گزارش دهد. بنابراین به نظر می‌رسد که نظارت بر اجرای استانداردهای مالی و احتیاطی وظیفه‌ای مشترک میان صندوق بین‌المللی پول و هیئت ثبات مالی است، البته صندوق بین‌المللی پول ارزیابی‌های رسمی تری را انجام می‌دهد، در حالی که هیئت ثبات مالی (همراه با نهادهای مربوطه تنظیم‌کننده استاندارد) مسئولیت نظارت مستقیم بر اجرای استانداردهای مالی بین‌المللی را بر عهده دارد و متعاقباً به گروه ۲۰ گزارش می‌دهد.^{۶۲}

۲- کمیته بازل برای نظارت بانکی: مهم‌ترین نهاد تنظیم‌کننده استانداردهای مالی بین‌المللی

کمیته بازل که در سال ۱۹۷۴ پس از ماجرای هرستات، توسط روسای بانک‌های مرکزی گروه ۱۰ ایجاد شد، قدیمی‌ترین و مسلماً برجسته‌ترین نهاد تنظیم‌کننده استانداردهای مالی بین‌المللی است. کمیته بازل با افزایش اعضای خود در مارس ۲۰۰۹ به ۲۰ عضو- با اضافه شدن نمایندگانی از استرالیا، برزیل، چین، هند، کره، مکزیک و روسیه- و در ژوئن ۲۰۰۹ به ۲۷ عضو، با اضافه شدن نمایندگانی از آرژانتین، منطقه ویژه اداری هنگ کنگ، اندونزی، عربستان سعودی، سنگاپور، آفریقای جنوبی و ترکیه و با افزایش مجدد اعضا در سال ۲۰۱۴ به ۴۵ عضو از ۲۸ کشور، شامل بانک‌های مرکزی و مقامات رسمی ناظر بر فعالیت‌های بانکی، پیشرفت چشمگیری در افزایش مشروعیت خود داشته است.^{۶۳} هرچند به دنبال گسترش عضویت در کمیته بازل، ضرورت قوانین سازمانی دقیق‌تر، شفاف‌سازی بیشتر و زیرساخت‌های پیشرفته احساس می‌شود.

کمیته بازل به طور مستقل گزارشات بی‌طرفانه به هیئت ثبات مالی ارائه می‌دهد و با توجه به وضعیت حقوقی تعریف نشده و فقدان شخصیت حقوقی آن، در وضعیتی مشابه با هیئت ثبات مالی است. اگرچه برخلاف هیئت ثبات مالی، تا به امروز اسناد

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Quasi-mandatory

⁶² Mario Giovanoli, op.cit., PP.24, 25.

⁶³ Basel Committee press released, 13 March 2009, at <https://www.bis.org/press/p090313.htm>, and BCBS press released, 10 June 2009, at: <https://www.bis.org/press/p090610.htm>, and BCBS press released, July 2022, at: <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm>, accessed Nov 2, 2024.

مفصلی در مورد ساختار داخلی و عملکرد خود منتشر نکرده است^{۶۴}، دو بیانیه مطبوعاتی مربوط به گسترش عضویت در کمیته بازل تصریح می کند که نهاد نظارتی کمیته بازل (گروه روسای بانک‌های مرکزی و روسای نظارتی آن‌ها) نیز گسترش خواهد یافت به نحوی که شامل روسای بانک‌های مرکزی و روسای نظارتی اعضای جدید شود.^{۶۵} این نهاد نظارتی فراگیر تر در کمیته بازل (با انعکاس نمایندگی گسترده‌تری از مقامات نظارتی مالی جهانی و افزایش مشروعیت کمیته بازل) احتمالاً قادر خواهد بود در مورد پذیرش نهایی استانداردهای پیشنهادی کمیته بازل تصمیم‌گیری کند. با این همه لازم است بررسی شود که آیا کمیته بازل در ترکیب جدید خود که گسترده تر و کمتر همگن است به همان اندازه کارآمد عمل خواهد کرد یا خیر.

۳- نهادهای تنظیم‌کننده و ناظر در دو حوزه خاص

۳-۱- کارگروه اقدام مالی^{۶۶}

کارگروه اقدام مالی توسط گروه ۷ در سال ۱۹۸۹ تأسیس شد، و یک نهاد بین دولتی است که سیاست‌هایی را برای مبارزه با پولشویی^{۶۷} و تامین مالی تروریسم توسعه و ترویج می کند. اعضای آن چندین بار افزایش یافته است و در حال حاضر ۴۰ عضو دارد، ۳۸ کشور و ۲ سازمان منطقه‌ای (شورای همکاری خلیج فارس و کمیسیون اروپا)^{۶۸}. البته کارگروه اقدام مالی یک سازمان بین‌المللی رسمی نیست، بلکه یک کارگروه مبتنی بر اختیارات موقت است، که با این حال، از زمان آغاز به کار به طور مرتب تمدید شده است.^{۶۹} بنابراین، ممکن است گفته شود که FATF، مانند هیئت ثبات مالی و کمیته بازل، به موجب حقوق بین‌الملل، شخصیت حقوقی ندارد.

کارگروه اقدام مالی در برابر وزرای اعضای خود، که به صورت دوره‌ای تشکیل جلسه می دهند پاسخگو است. هدف از این جلسات ایجاد یک مکانیزم پاسخگویی است که به موجب آن وزرا می توانند جهت‌گیری استراتژیک سیاست‌گذاری در FATF را تعیین کنند.^{۷۰}

در اجلاس پیتسبورگ در سپتامبر ۲۰۰۹، رهبران گروه ۲۰ از پیشرفت FATF در مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم استقبال کردند و از آن در خواست کردند تا یک لیست عمومی (در دسترس عموم) از صلاحیت‌های پرخطر را تا فوریه ۲۰۱۰

^{۶۴} البته چهار گروه فرعی - تخصصی مسئول جنبه‌های مختلف فعالیت‌های کمیته بازل هستند. در میان آن‌ها، گروه حل و فصل بانک‌های فرامرزی (که به گروه توسعه سیاست گزارش می دهد)، در سپتامبر ۲۰۰۹ گزارش مهمی را جهت ارائه توصیه‌هایی برای بهبود حل و فصل یک موسسه مالی ورشکسته با فعالیت‌های فرامرزی، منتشر کرده است. نک:

<https://sk.sagepub.com/ency/edvol/businesstoday/chpt/bank-international-settlements>, and <https://www.bis.org/publ/bcbs162.htm>, accessed Nov 7, 2024.

^{۶۵} BCBS press released, 13 March 2009, and 10 June 2009, *ibid*.

^{۶۶} Financial Action Task Force (FATF)

^{۶۷} هدف بسیاری از اعمال مجرمانه کسب سود برای فرد یا گروهی است که این اعمال را انجام می‌دهد. پول‌شویی فرآیند پردازش درآمدهای ناشی از این جرایم به منظور پنهان کردن منشاء غیرقانونی آن‌ها و انگیزه‌ای برای «مشروعیت‌بخشی» به این درآمدهای نامشروع از طریق پول‌شویی است. نک:

<https://fatf-gafi.org/en/pages/frequently-asked-questions.html#tabs-36503a8663-item-6ff811783c-tab>, accessed Nov 12, 2024.

همچنین برای آشنایی بیشتر با مفهوم پولشویی، نک:

فرهاد شایگان، «آشنایی با مفهوم پول‌شویی در اسناد بین‌المللی و حقوق داخلی ایران»، کانون وکلای دادگستری مرکز، شماره ۴۱ (پیاپی ۲۱۰)، (۱۳۸۹): ۱۶۳-

^{۶۸} At: <https://www.fatf-gafi.org/en/pages/frequently-asked-questions.html#tabs-36503a8663-item-cacccc71cf-tab>, accessed Nov 20, 2024.

^{۶۹} <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html>, and <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Fatf-mandate.html>, accessed Nov 22, 2024.

^{۷۰} Financial Action Task Force, Mandate, 12 April 2019, at: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/brochures-other/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf.coredownload.pdf>, accessed Nov 26, 2024.

منتشر کند. مهمترین و شناخته شده ترین دستاورد FATF، صدور چهل توصیه (از سال ۱۹۹۰ تا کنون) برای مبارزه با پولشویی است، که همراه با ۹ توصیه ویژه برای مقابله با موضوع تامین مالی تروریسم تکمیل شده اند.^{۷۱}

اگرچه توصیه‌ها یک کنوانسیون بین‌المللی الزام‌آور نیستند همه اعضا تعهد قاطعانه‌ای به اجرای آنها دارند. از طرفی، FATF بر پیشرفت اعضا در اجرای استانداردهای FATF نظارت می‌کند و پذیرش و اجرای آنها را در سطح جهانی از جمله توسط غیرعضوها ترویج می‌کند و از طرف دیگر، اعضا از طریق فرآیند ارزیابی متقابل، فرآیند بررسی همتایان که از طریق شبکه‌ای از نهادهای منطقه‌ای که مطابق با استانداردهای FATF فعالیت می‌کنند و به بیش از ۱۷۰ کشور گسترش یافته است، ارزیابی می‌شوند. علاوه بر این، FATF به طور مستمر ریسک‌های تحمیل شده توسط صلاحیت‌های دارای نقص‌های قابل توجه در رژیم‌های مبارزه با پولشویی و مبارزه با تامین مالی تروریسم، به ویژه کشورها و مناطق غیرهمکار را شناسایی می‌کند و از سال ۲۰۰۶ یک فرآیند نظارتی جدید به نام گروه بازبینی همکاری بین‌المللی را بدین منظور اعمال کرده است. از طریق این فرآیند نظارتی جدید، FATF صلاحیت‌های آسیب‌پذیر را که در اجرای مؤثر استانداردهای FATF شکست می‌خورند شناسایی و بررسی می‌کند و در صورت لزوم، چنانچه کشور مربوطه تصمیم بگیرد این وضعیت را اصلاح نکند، اقدام قاطعانه انجام می‌دهد. همچنین FATF سیاستی را برای برخورد با کشورها یا قلمروهای غیر همکار تدوین کرده است. البته در اجرای اصول FATF، کارگروه اقدام مالی تعیین نمی‌کند که نهادهای مالی و تجارت‌های غیر مالی چه اقدامات خاصی را باید انجام دهند و این به هر کشوری بستگی دارد که خودش تعیین کند که چگونه اقدامات مربوطه را در رابطه با کشورها یا قلمروهای غیر همکار اعمال کند. با این حال، FATF توصیه می‌کند که اقدامات متقابل «باید تدریجی، متناسب و منعطف با توجه به ابزارهای خود اعضا باشد و در اقدامی هماهنگ در جهت یک هدف مشترک اتخاذ شود».^{۷۲}

۲-۳- مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات^{۷۳}

مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات در سال ۲۰۰۰ در چارچوب سازمان توسعه و همکاری اقتصادی ایجاد شد تا یک مجمع فراگیر برای دستیابی به استانداردهای بالای شفافیت و تبادل اطلاعات در امور مالیاتی^{۷۴} فراهم کند. در حالیکه در ابتدا ۳۲ کشور عضو مجمع جهانی بودند، در حال حاضر ۱۷۱ کشور عضو و ۲۳ ناظر در مجمع گرد هم آمده‌اند تا با اجرای استانداردهای مربوطه، به مقابله با فرار مالیاتی برون مرزی بپردازند.^{۷۵}

در سال ۲۰۰۲، اعضای مجمع جهانی یک موافقت‌نامه نمونه برای تبادل اطلاعات در امور مالیاتی^{۷۶}، با توجه به تعهدات پذیرفته شده پیشین توسط سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و صلاحیت‌های متعهد به موجب کنوانسیون نمونه مالیاتی سازمان

⁷¹International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation the FATF recommendations, updated November 2023, pp. 10-30, at: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>, accessed Nov 30, 2024.

⁷²Mario Giovanoli, op.cit., 27.

⁷³Global Forum on Transparency and Exchange of Information

⁷⁴Tax matters

⁷⁵https://www.oecd.org/en/publications/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes_2219469x.html, and <https://events.treasury.gov/TreasuryEvents/s/event-template/a2m3d000005SNHAA2/global-forums-steering-group-2024>, Accessed Dec 4, 2024.

⁷⁶Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, May 2002, at: https://www.oecd.org/en/publications/agreement-on-exchange-of-information-in-tax-matters_9789264034853-en.html, accessed Dec 6, 2024.

توسعه و همکاری اقتصادی^{۷۷}، تنظیم نمودند تا این توافق نامه به عنوان مبنایی برای توافقات دوجانبه در این خصوص مورد استفاده قرار گیرد. از سال ۲۰۰۶، مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات ارزیابی‌های سالانه‌ای در مورد چارچوب‌های حقوقی و اداری مرتبط با شفافیت و تبادل اطلاعات (مالیاتی) بسیاری از کشورها را منتشر کرده است، از جمله «فهرست سیاه» و «فهرست خاکستری» نسبت به صلاحیت‌هایی که به استانداردهای مجمع جهانی پایبند نبوده و یا صرفاً به طور ناقص استانداردها را رعایت کرده اند. (بهشت‌های مالیاتی غیر همکار).^{۷۸} در پی آن و به دنبال افزایش فشار از سوی گروه ۲۰^{۷۹} تعدادی از کشورها که پیش از این ابداعات به دلیل نگرانی در مورد (اصل) راز داری بانکی^{۸۰} تمایلی به پذیرش کامل این استانداردها نداشتند، در نهایت تصمیم گرفتند از رزرو خود نسبت به ماده ۲۶ کنوانسیون نمونه مالیاتی OECD در راستای اجرای این استانداردها - با توجه به تاکید رهبران گروه ۲۰ در اجلاس لندن مورخ آوریل ۲۰۰۹ لندن - انصراف دهند.^{۸۱}

^{۷۷}کنوانسیون نمونه مالیاتی درخصوص درآمد و سرمایه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (Model Tax Convention on Income and on Capital)؛ این کنوانسیون و ماده کلیدی آن - ماده ۲۶ در مورد تبادل اطلاعات - بارها به روز رسانی شده اند. به موجب الزامات مندرج در ماده ۲۶، تبادل اطلاعات باید تا حد ممکن به صورت خودکار یا حداقل بنا به درخواست مقامات مالیاتی کشور درخواست کننده انجام شود. در ۲۵ آوریل ۲۰۱۹، OECD نسخه کامل کنوانسیون نمونه (MTC) را منتشر کرد. نک:

Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version), April 2019, at: https://www.oecd.org/en/publications/2019/04/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_g1g972ee.html, accessed Dec 7, 2024.

⁷⁸ https://www.oecd.org/en/publications/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes_2219469x.html, Dec 10, 2024.

^{۷۹} گروه ۲۰ در اجلاس لندن در آوریل ۲۰۰۹، موافقت کرد که «اقداماتی را علیه صلاحیت‌های غیرهمکار، از جمله بهشت‌های مالیاتی، انجام دهد. ما آماده اعمال تحریم‌ها برای محافظت از مالیه عمومی (public finance) و نظام‌های مالی خود هستیم. دوران رازداری بانکی به پایان رسیده است و متذکر می شویم که OECD فهرستی از کشورهایی را منتشر کرده است که توسط مجمع جهانی برای بررسی میزان مطابقت آن‌ها با استانداردهای بین‌المللی تبادل اطلاعات مالیاتی مورد ارزیابی قرار گرفته اند». نک:

London summit-Leader's statement, op.cit., section 15.

^{۸۰} بانک‌ها در بسیاری از کشورها موظف به حفظ اطلاعات مشتریان خود هستند که به آن «رازداری بانکی: bank secrecy» یا «محرمانگی بانکی bank confidentiality» گفته می‌شود. به طور سنتی بدین معناست که بانک‌ها نمی‌توانند (حق ندارند) وضعیت حساب مشتری یا اطلاعاتی را که در جریان رابطه بانکی با مشتری به دست می‌آورند فاش کنند. با این حال، راز بانکی معمولاً یک تعهد مطلق نیست و بانک‌ها در شرایط خاصی مجاز به افشای اطلاعات مشتریان هستند. متداول‌ترین استثنائات مواردی است که مشتری رضایت داده باشد یا به موجب قانون افشای اطلاعات الزامی است. این استثنائات به مرور زمان برجسته‌تر شده‌اند، زیرا بانک‌ها تحت فشار شدید بین‌المللی برای افشای اطلاعات مشتریان در راستای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و همچنین جهت مقابله با فرار مالیاتی فرامرزی قرار گرفته‌اند. نک:

Neo, Dora, "A Conceptual Overview of Bank Secrecy," in Can Banks Still Keep a Secret? Bank Secrecy in Financial Centres around the World, ed. Sandra Booyesen and Dora Neo, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 3.

به عنوان مثال، قانون محرمانگی بانکی آمریکا (BSA) وزارت خزانه‌داری را مجاز می‌کند تا الزامات گزارش دهی و سایر الزامات را بر نهادهای مالی و سایر کسب‌وکارها تحمیل کند تا به شناسایی و پیشگیری از پولشویی کمک کند. نک:

<https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act>, accessed Dec 21, 2024.

همچنین در خصوص مفهوم رازداری بانکی، نک:

محمدعلی خورسندیان، مریم فلاح دخت درب قلعه، «تعهد به رازداری بانکی و قلمرو آن در حقوق بانکی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۱، شماره ۹۸ (۱۳۹۶): ۳۷-۶۱.

⁸¹ Engaging with high net worth individuals on tax compliance, section 244, organization for economic co-operation and development, ctpa/cfa(2009)28/rev1, 9 June 2009, at: <https://www.cbr.ru/content/document/file/123471/42469606.pdf>, accessed Dec 27, 2024.

در پی این تحولات، در نشست مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات که در تاریخ ۱-۲ سپتامبر ۲۰۰۹ در مکزیک برگزار شد، تصمیمی مبنی بر تجدید ساختار مجمع جهانی و ایجاد یک نظارت قوی و جامع و همچنین فرآیند بررسی همتایان برای اجرای استانداردهای آن اتخاذ شد. همچنین با تشکیل یک گروه بررسی همتایان به منظور توسعه روش ها و ضوابط برای یک فرآیند قوی، شفاف و تسریع شده در دو مرحله جهت بررسی اجرای استانداردهای مجمع جهانی موافقت شد. مرحله اول چارچوب حقوقی و تنظیمی را در هر صلاحیت بررسی می‌کند، در حالی که مرحله دوم (که شامل بازدید در محل می‌شود) اجرای استانداردها در صلاحیت‌ها را ارزیابی می‌کند و نیز مجمع جهانی موافقت نمود که گزارش‌ها را به وزرای دارایی و رهبران گروه ۲۰ ارائه کند.^{۸۲}

در نتیجه این تجدید ساختار، مجمع جهانی از شفافیت بهتری منتفع می‌شود، اما همچنان به نظر می‌رسد یک نهاد داخلی نیمه-مستقل از OECD بدون شخصیت حقوقی باشد.

لازم به ذکر است، نه OECD و نه مجمع جهانی قدرت تحمیل تحریم‌ها بر کشورهای غیرهمکار و قلمروهایی که استانداردها را اجرا نمی‌کنند ندارند و این امر بر عهده کشورهاست که تصمیم بگیرند چه اقداماتی را برای اطمینان از اجرای مؤثر قوانین مالیاتی در رابطه با کشورها و قلمروهای غیرهمکار ضروری می‌دانند، البته در این خصوص گروه ۲۰ فهرستی از اقدامات بالقوه را بر اساس تجزیه و تحلیل ارائه‌شده توسط سازمان OECD ارائه کرده است. از این حیث، به نظر می‌رسد وضعیت به طور کلی شبیه به وضعیت اجرای اصول FATF باشد. یکی از اولین نمونه‌های اقدامات اتخاذ شده توسط گروهی از کشورها به منظور اجرای استانداردهای مجمع جهانی در روابط خود با کشورهای ثالث را می‌توان در پیش‌نویس ماده پیشنهادی دستورالعمل اروپایی در مورد مدیران صندوق‌های سرمایه‌گذاری جایگزین یافت.^{۸۳}

۴- صندوق بین‌المللی پول: مهم‌ترین نهاد ناظر بر نظام مالی بین‌المللی

صندوق بین‌المللی پول، برخلاف گروه ۲۰، مجمعی منتخب از تعدادی از کشورهای تأثیرگذار نیست، بلکه یک سازمان بین‌المللی با پشتوانه نهادی محکم و عضویت جهانی است.^{۸۴} به همین دلیل، از نمایندگی بیشتری نسبت به هر یک از گروه‌های

^{۸۲} به منظور خلاصه‌ای از نتایج نشست مجمع جهانی شفافیت و تبادل اطلاعات برای اهداف مالیاتی که در تاریخ ۲-۱ سپتامبر ۲۰۰۹ در مکزیک برگزار شد، نک: Implementing the tax transparency standards: A handbook for assessors and jurisdictions, Second Edition, OECD Publishing. pp. 35-36, at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110496-en>, accessed Dec 29, 2024.

^{۸۳} https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2009_64, accessed Jan 1, 2025.

مطابق ماده ۳۵، مدیر صندوق سرمایه‌گذاری جایگزین (Alternative investment fund manager) در صورتی می‌تواند سهام واحدهای AIF مستقر در کشور ثالث را، برای سرمایه‌گذاران حرفه‌ای مقیم در کشورهای عضو اتحادیه اروپا عرضه کند؛ مشروط بر اینکه کشور ثالث توافق‌نامه‌ای با آن کشور عضو اتحادیه اروپا امضا کرده باشد که کاملاً با استانداردهای مندرج در ماده ۲۶ کنوانسیون نمونه مالیاتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مطابقت داشته باشد و تبادل اطلاعات در امور مالیاتی را تضمین کند. نک:

At: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0061>, accessed Jan 3, 2025.

^{۸۴} در حال حاضر ۱۹۱ کشور از جمله ایران عضو صندوق بین‌المللی پول می‌باشند. لیختن‌اشتاین در تاریخ ۲۱ اکتبر ۲۰۲۴، پس از برگزاری یک همه‌پرسی که در آن ۵۵٫۸ درصد از رأی‌دهندگان از پیوستن به این سازمان حمایت کردند، به عنوان صد و نود و یکمین عضو صندوق بین‌المللی پول پذیرفته شده است. نک:

[https://www.imf.org/en/Countries#:~:text=The%20International%20Monetary%20Fund%20\(IMF\)%20is%20an,reduce%20poverty%20around%20the%20world.%20Browse%20alphabetically.](https://www.imf.org/en/Countries#:~:text=The%20International%20Monetary%20Fund%20(IMF)%20is%20an,reduce%20poverty%20around%20the%20world.%20Browse%20alphabetically.) And, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/10/21/pr-24387-liechtenstein-principality-of-liechtenstein-becomes-imfs-191st-member>, accessed July 14, 2024.

۷، ۱۰ و ۲۰ برخوردار است. یکی از مأموریت‌های اصلی صندوق بین‌المللی پول در حوزه نظام مالی جهانی، نقش نظارتی آن^{۸۵} با تأکید ویژه بر اجرای استانداردهای مالی بین‌المللی، از طریق ابزارهایی چون گزارش‌ها در مورد رعایت و اجرای استاندارد‌ها و قوانین، برنامه‌های ارزیابی بخش مالی، و ماده ۴ موافقت‌نامه صندوق است.^{۸۶} اگرچه در وضعیت کنونی، گروه ۲۰ به جای صندوق رهبری اصلاحات و نظارت بر ساختار مالی جهانی را بر عهده گرفته است، عملکرد نظارتی صندوق توسط گروه ۲۰ رسمیت یافته است. این تایید و حمایت می‌تواند مشروعیت و اثربخشی فعالیت‌های نظارتی صندوق بین‌المللی پول را افزایش دهد زیرا منعکس‌کننده توافق میان اقتصادهای بزرگ جهان در مورد اهمیت نقش صندوق بین‌المللی پول در نظارت بر سیاست‌های اقتصادی کشورها است. بدین منظور تمام اعضای گروه ۲۰ و همچنین هیئت ثبات مالی خود را متعهد به اجرای برنامه‌های ارزیابی بخش مالی صندوق و نیز حمایت از ارزیابی شفاف نظام نظارتی ملی خود توسط صندوق نموده‌اند.^{۸۷} با این حال، در پی انتقادات مربوط به عدم توازن در حکمرانی مالی، درخواست‌ها برای تغییرات در ساختار حکمرانی صندوق به منظور انعکاس نقش تقویت شده بازارهای نوظهور^{۸۸} و رفع نیازهای اعضای کم درآمد به شدت افزایش یافته است و به موجب آن، اصلاحاتی در ساختار صندوق^{۸۹} به نفع این کشورها رخ داده است که تأثیرات مثبتی به همراه داشته است.

۱-۴- تعدیل سهمیه‌ها به نفع بازارهای نوظهور

کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای بازارهای نوظهور انتقادات خود را مبنی بر اینکه میزان سهمیه‌ها^{۹۰} دیگر نشان‌دهنده وزن نسبی آن‌ها در اقتصاد جهانی نیست، ابراز کرده‌اند. نظام سهمیه‌ها و حتی بیشتر از آن، تخصیص سهمیه‌ها باعث ایجاد نارضایتی در میان این کشورها بوده است^{۹۱} و از آنجائیکه عدم توانایی صندوق در رسیدگی به این انتقادات می‌تواند مشروعیت و

^{۸۵} از صندوق بین‌المللی پول، به‌عنوان نهاد اصلی نظارت بر امور مالی جهانی با تخصص در اقتصاد کلان، در مارس ۲۰۰۹ دعوت شد تا نقش رهبری در کسب

آموزه‌هایی از بحران مالی جهانی را ایفا کند و در همکاری با هیئت ثبات مالی (FSB) به انجام تمرین‌های هشدار زود هنگام بپردازد. نک:

Progress Report on The Immediate Actions of The Washington Action Plan Prepared by The Uk Chair of The G20, March 2009, paras 40 and 4, accessed July 18, 2024, at: <https://g20-documents.org/>

^{۸۶} <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>, and On ROSCs and FSAPs see Francois Gianviti, 'legal aspects of financial sector assessment program', in current developments in monetary and financial law, vol 3 (IMF, Washington DC, 2005) 219-28, accessed July 23, 2024. At: <https://doi.org/10.5089/9781589063341.072>

^{۸۷} Declaration on strengthening the financial system, ibid., P.1, and FSB charter, Art 5(1), 25 Sep 2009, at: https://www.fsb.org/uploads/r_090925d.pdf, accessed July 26, 2024.

^{۸۸} کشورهای بازارهای نوظهور یا بازارهای نوظهور یا کشورهای نوظهور یا اقتصادهای نوظهور اغلب به جای یکدیگر استفاده می‌شوند. هیچ تعریف رسمی از بازار نوظهور وجود ندارد. صندوق بین‌المللی پول ۳۹ اقتصاد را بر اساس عواملی مانند درآمد سرانه بالا، صادرات کالاها و خدمات متنوع و ادغام بیشتر در نظام مالی جهانی به عنوان «پیشرفته» طبقه‌بندی می‌کند و باقی کشورها را به عنوان اقتصادهای «بازارهای نوظهور و در حال توسعه» طبقه‌بندی می‌کند. در میان این‌ها، ۴۰ کشور بر اساس درآمدهای بالاتر، توسط ناظر مالیاتی صندوق بین‌المللی پول، اقتصادهای «بازارهای نوظهور و با درآمد متوسط» در نظر گرفته می‌شوند. طبقه‌بندی‌های صندوق بین‌المللی پول، کشور ایران جز بازارهای نوظهور در نظر می‌گیرد. نک:

Rupa Duttagupta and Ceyla Pazarbasioglu, "Emerging markets must balance overcoming the pandemic, returning to more normal policies, and rebuilding their economies," IMF, (June 2021): 7, accessed June 2023, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/pdf/the-future-of-emerging-markets-duttagupta-and-pazarbasioglu.pdf>

^{۸۹} در خصوص پیشنهادات برای اصلاح صندوق بین‌المللی پول، نک:

Edwin Truman "Rearranging IMF chairs and shares: The Sine Qua None of IMF reform" in "Reforming the IMF for the 21st century", Institute for International Economics Special Report, No19, April 2006; and Ngaire woods and Domenico Lombardi, "Uneven Patterns Of Governance: How Developing Countries Are Represented In The IMF", Review Of International Political Economy, 13:3, August 2006, 480-515.

^{۹۰} Quotas

^{۹۱} در مورد نظام سهمیه‌بندی در صندوق بین‌المللی پول که میزان مشارکت و کمک‌های کشورهای عضو را بر اساس معیارهای اقتصادی تعیین می‌کند، نک: <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas>, accessed July 16, 2024.

اثر بخشی آن را تضعیف کند، صندوق، گام های مهمی را در پاسخ به این انتقادات برداشته است با این حال روند اصلاحات طولانی و با توجه به حساسیت های سیاسی، نسبتاً پیچیده خواهد بود.

مبنای اولیه در خصوص تعیین سهمیه عضو، «فرمول سهمیه» است^{۹۲} و یکی از عناصر کلیدی اصلاحات رخ داده در این ساختار، اصلاح فرمول سهمیه بندی است که در دو مرحله شکل گرفته است. مرحله اول، شامل افزایش سهمیه اعضای که حتی بر اساس فرمول سنتی سهمیه - کمترین نمایندگی را (در هیئت اجرایی) داشتند، بود. این مرحله در جلسه سالانه ۲۰۰۶ تکمیل شد، زمانی که شورای حکام صندوق^{۹۳} افزایش سهمیه چین، کره، ترکیه و مکزیک را تصویب کرد که به ترتیب ۲۷ درصد، ۷۹ درصد، ۲۴ درصد و ۲۲ درصد افزایش یافتند.^{۹۴} مرحله دوم در سال ۲۰۰۸ تکمیل شد، زمانی که هیئت اجرایی فرمول جدید سهمیه بندی را تصویب کرد و بر اساس این فرمول جدید، شورای حکام افزایش سهمیه ۵۴ عضو را تصویب کرد که بسیاری از آنها از اعضای بازارهای نوظهور بودند. با این حال، در ابتدا، نتیجه اصلاحات سهمیه و صدا (مشارکت) سال ۲۰۰۸ بسیار کم بود و تنها منجر به افزایش خالص سهم رای اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه به میزان ۲/۷ درصد شد.^{۹۵} اما، مهم تر از آن، تعهداتی بود که در خصوص ادامه روند تعدیل سهمیه ها ایجاد شد. به طور خاص، قطعنامه مذکور شورای حکام به منظور اطمینان «از اینکه سهم سهمیه اعضا همچنان موقعیت نسبی آن ها در اقتصاد جهانی را منعکس می کند، از هیئت اجرایی درخواست کرد تا تعدیل های بیشتری را برای تخصیص سهم سهمیه ها اعضا توصیه کند و این تعدیل ها می بایست در چارچوب بازبینی های کلی سهمیه ها انجام شوند».^{۹۶}

علاوه بر آن، در پی فشار بازارهای نوظهور برای انتقال بیشتر قدرت رای به سمت خود و برخورداری از سهم بیشتر در فرایند تصمیم گیری صندوق، در اجلاس آوریل ۲۰۰۹ لندن، رهبران گروه ۲۰ به توافقی گسترده برای افزایش نمایندگی اقتصادهای نوظهور در صندوق، از طریق بازنگری در سهمیه ها دست یافتند و در اجلاس پیتسبورگ با تغییر حداقل ۵ درصد قدرت رای به نفع بازارهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه و نیز تلاش برای نوین کردن حکمرانی صندوق بین المللی پول موافقت شد.^{۹۷} روند اصلاحات سهمیه و حق رای، با اصلاحات و اقدامات بیشتر دنبال شده است. شورای حکام صندوق، مورخ دسامبر ۲۰۱۰، با تکمیل چهاردهمین بازبینی عمومی سهمیه ها و اصلاح مفاد موافقت نامه صندوق در مورد اصلاح هیئت اجرایی^{۹۸}، اصلاحات بیشتر در خصوص سهمیه ها و حکمرانی صندوق را تصویب کرد. این اصلاحات، منجر به انتقال بیش از ۶ درصد از سهمیه ها به نفع کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور پویا و بازتاب بهتر نقش فزاینده آن ها در ساختار حکمرانی این نهاد خواهد

^{۹۲} به منظور شناخت بیشتر فرمول سهمیه و پیشنهادات مرتبط با اصلاح سهمیه نک:

Quotas-Updated Calculations and Data Adjustments, Appendix III, at: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/071107.pdf>, and Edwin Truman, *ibid*, pp 210-30.

^{۹۳} بالاترین مرجع تصمیم گیری صندوق بین المللی پول است که از نمایندگان کشورهای عضو تشکیل می شود.

^{۹۴} Singapore Board of Governors Resolution No 61-5, at: www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/083106.pdf, and <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr06189>.

^{۹۵} Reform of Quota and Voice in The International Monetary Fund-Report of The Executive Board to The Board of Governors, International Monetary Fund, 28 March 2008, P.6, at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/032108.pdf>

^{۹۶} *Ibid*, appendix, section b, p.20.

^{۹۷} London summit- Leader's statement, *Op.cit.*, and G20 Leaders Statement, *op.cit.*, para 21.

^{۹۸} مفاد موافقت نامه صندوق بین المللی پول از زمان تصویب در سال ۱۹۴۴ تاکنون هفت بار اصلاح شده است. آخرین اصلاحیه در ۱۵ دسامبر ۲۰۱۰ به تصویب رسید و از ۲۶ ژانویه ۲۰۱۶ لازم الاجرا گردید. نک:

Articles of agreement, of the International Monetary Fund, at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>

شد.^{۹۹} بازبینی مذکور در سال ۲۰۱۶ لازم الاجرا شده است؛ همچنین پیرو آخرین تغییرات، شورای حکام صندوق بازبینی عمومی شانزدهم سهمیه‌ها را در دسامبر ۲۰۲۳ به پایان رساند و افزایش ۵۰ درصدی سهمیه‌ها را تصویب کرد. گام بعدی این است که کشورهای عضو با افزایش سهمیه‌های مربوط به خود موافقت کنند.^{۱۰۰}

نکته حائز اهمیت این است که سهمیه‌ای که کشور عضو دریافت می‌کند پیامدهای مهمی در رابطه آن با صندوق دارد. اولاً، این سهمیه میزان مشارکت مالی (حق عضویت) کشور عضو در صندوق^{۱۰۱} را، که در واقع بیانگر تعهد مالی آن مطابق با سهمیه تعیین شده است، مشخص می‌کند. دوماً، میزان کمک مالی را که عضو ممکن است در صورت مشکلات تراز پرداخت‌ها از صندوق دریافت کند، تعیین می‌کند؛^{۱۰۲} و نهایتاً، سهمیه یک عضو (همراه با تعداد نسبتاً کم آرای پایه‌ای که دریافت می‌کند)، قدرت رای^{۱۰۳} عضو را در صندوق تعیین می‌کند.^{۱۰۴} البته، افزایش یا کاهش سهمیه عضو مستلزم حمایت ۸۵ درصد از کل قدرت رای (مجموع قدرت رای همه اعضا در صندوق) است.^{۱۰۵}

با این حال، اعضا ممکن است جهت دسترسی به منابع مالی صندوق با چالش‌های اجرایی مواجه شوند. به عنوان مثال، در سال ۱۳۹۹، در جریان همه‌گیری کرونا، ایران درخواست وامی به مبلغ ۵ میلیارد دلار از ابزار تامین مالی سریع صندوق بین‌المللی پول کرد با این حال دولت ایالات متحده درخواست را مسدود کرد و صندوق با درخواست ایران موافقت نکرد.^{۱۰۶}

۲-۴- رفع نیازهای اعضای کم درآمد

در چارچوب اصلاحات حکمرانی صندوق، رسیدگی به وضعیت اعضای کم درآمد از طریق اتخاذ اقداماتی نظیر افزایش آراء پایه و انتصاب دومین مدیر اجرایی علی‌البدل به شرح ذیل محقق شده است.

۱-۲-۴- افزایش آراء پایه^{۱۰۷}

⁹⁹Press Release: The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect, IMF, No. 11/64, March 3, 2011, at:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1164#:~:text=The%202008%20Quota%20and%20Voice%20Reforms%20of,percent%20of%20the%20Fund's%20total%20voting%20power>

¹⁰⁰Latest review of quotas, IMF, At: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/IMF-Quotas#:~:text=The%20reforms%20represented%20a%20major,to%20their%20respective%20quota%20increases>.

¹⁰¹ Articles of agreement, Ibid, Art III, Section 1.

^{۱۰۲} به طور مشخص‌تر، سهمیه یک عضو به منظور تعیین سقف دسترسی سالانه- حداکثر مقداری که یک کشور می‌تواند طی یک سال از منابع صندوق برداشت کند- و دسترسی تجمعی- حداکثر کل مقداری که یک کشور می‌تواند در طول زمان از منابع استفاده کند- آن عضو مورد استفاده قرار می‌گیرد. سقف‌های فعلی دسترسی سالانه و تجمعی به ترتیب ۱۰۰ درصد و ۳۰۰ درصد سهمیه هستند. نک:

Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Thirty-Second Issue, Washington Dc, 31 Dec 2007, PP.353-4, at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/2008/sd123107.pdf>

¹⁰³ Voting power

¹⁰⁴ Articles of Agreement, Art XII, Section 5(a).

¹⁰⁵ Articles of Agreement, Art III, section 2(a) and (c).

¹⁰⁶ Enrique Martínez Galán, "The International Financial Institutions: An Ajar Door to the External Financing of Iran", in The Geopolitics of Iran, ed. F. J. B. S. Leandro et al. (Singapore: Palgrave Macmillan, 2021), 154. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-16-3564-9_6, and

رضا لطفی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه افزایش سهمیه دولت جمهوری اسلامی ایران در صندوق بین‌المللی پول»، گروه مطالعات پولی و بانکی، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ثبت ۸۵ (۱۴۰۳): ۱۰. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1825063>

¹⁰⁷ Basic votes

ماده ۱۲، بخش ۵ (الف) مفاد موافقت نامه صندوق مقرر می‌دارد که حق رای^{۱۰۸} یک عضو متشکل از دو جزء است. جز اول از آراء پایه تشکیل شده است که به هر یک از اعضا به طور مساوی تخصیص داده شده است. جز دوم به تناسب اندازه سهمیه اعضا به آن‌ها اختصاص می‌یابد و بدین ترتیب در میان اعضا متفاوت است. تا پیش از اصلاحات مربوط به سهمیه و صدا صندوق در سال ۲۰۰۸، مطابق ماده مذکور به هر یک از اعضا به طور مساوی ۲۵۰ رای پایه تعلق می‌گرفت. آراء پایه، در مقایسه با یک نظام رأی‌گیری صرفاً بر اساس سهمیه‌ها، قدرت رأی نسبی اعضای دارای سهمیه‌های کوچک را، که بسیاری از آنها - اما نه همه - اعضای کم درآمد هستند افزایش می‌دهد.^{۱۰۹} با توجه به اهمیت نسبی آراء پایه، صندوق اصلاحیه پیشنهادی مفاد موافقت نامه در خصوص سهمیه و صدا ۲۰۰۸ را تصویب کرد و اصلاحیه مذکور مورخ ۳ مارس ۲۰۱۱، پس از آنکه توسط ۱۱۷ کشور عضو که نماینده ۸۵ درصد از کل قدرت رای صندوق بودند تصویب شد، لازم الاجرا گردید.^{۱۱۰} اصلاحیه مذکور، (الف) تعداد آراء پایه هر عضو را سه برابر می‌کند و (ب) اطمینان حاصل می‌شود که در صورت هر گونه تغییر بعدی در کل قدرت رای اعضا (به دلیل افزایش سهمیه‌ها)، آراء پایه نیز باید به همان نسبت افزایش یابد تا نسبت مجموع آراء پایه همه اعضا به مجموع کل قدرت رای اعضا، با در نظر گرفتن اینکه آراء پایه سه برابر افزایش یافته است، ثابت بماند.^{۱۱۱} نتیجتاً، در صورت افزایش سهمیه‌ها در آینده، این امر به طور خودکار منجر به افزایش آراء پایه برای همه اعضا خواهد شد. بدون اینکه نیازی به اصلاح مفاد یا در واقع اخذ تصمیم از سوی صندوق باشد. در نظر گرفتن چنین مکانیزمی برای اعضای دارای سهمیه‌های کوچک، از جمله اعضای کم درآمد، منفعت خاصی خواهد داشت.

۲-۲-۴- انتصاب دومین مدیر اجرایی علی‌البدل

اگرچه تعداد مدیران اجرایی در هیئت اجرایی صندوق از زمان تاسیس آن به بعد گسترش یافته است، این گسترش متناسب با افزایش اعضا در صندوق ادامه پیدا نکرده است. به عنوان مثال، علی‌رغم اینکه اعضای آفریقایی به دنبال نمایندگی بیشتر (تعداد مدیران اجرایی بیشتر) در هیئت اجرایی بودند، تمایلی در میان اعضای با نفوذ تر صندوق به منظور گسترش هیئت اجرایی وجود نداشت. با این حال، این درک وجود داشت که اندازه حوزه‌های انتخابیه^{۱۱۲} آفریقا (تعداد زیاد کشورهای عضو در این حوزه‌ها) فشار قابل توجهی بر توانایی مدیران اجرایی مربوطه برای نمایندگی موثر اعضای خود وارد می‌کرد. به منظور رفع نگرانی‌های فوق، دومین ویژگی اصلاح مفاد موافقت نامه مذکور مصوب شورای حکام صندوق، این بود که به مدیر اجرایی منتخب از حوزه انتخابیه بزرگ اجازه داده شود دو مدیر اجرایی علی‌البدل منصوب کند.^{۱۱۳} در حالیکه پیش از آن، به

¹⁰⁸ Voting rights

¹⁰⁹ به منظور بررسی دقیق تر آراء پایه و تاثیر آن‌ها بر قدرت رای، نک:

Proposed Amendment of The Articles of Agreement Regarding Basic Votes-Preliminary Considerations, 22 Dec 2006 (report on basic votes), IMF, at: <http://imf.org/external/np/pp/eng/2006/122206a.pdf>

¹¹⁰ Press Release: The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect, *ibid*.

¹¹¹ Reform of Quota and Voice in The International Monetary Fund, *ibid*, PP.1, 5, 7, 11.

¹¹² حوزه انتخابیه در اداره و فرآیندهای تصمیم‌گیری صندوق بین‌المللی پول با هدف نمایندگی منافع کشورهای عضو خود نقش ایفا می‌کند. نک:

How the IMF Makes Decisions, Factsheet, IMF, April 2014, at:

<https://imf.md/imfdecis.html#:~:text=The%20IMFC%20has%2024%20members,next%20Spring%20or%20Annual%20Meetings>. Accessed April 5, 2025.

¹¹³ Reform of Quota and Voice in The International Monetary Fund, *ibid*, PP.1, 11, 19.

موجب مفاد صندوق، هر مدیر اجرایی حق داشت- و موظف بود- یک نفر علی البدل را با اختیارات کامل برای مواقعی که او حضور ندارد تعیین کند.^{۱۱۴}

دو جنبه خاص از این عنصر اصلاحیه قابل توجه است. اولاً، به منظور انعطاف پذیری، متن اصلاحیه مشخص نمی کند که یک حوزه انتخابیه چقدر باید وسیع باشد تا بتواند یک مدیر اجرایی جایگزین دوم را انتخاب کند. در عوض، این متن به شورای حکام اختیار می دهد تا قوانینی وضع کند که حوزه های انتخابیه بزرگ- که هر از گاهی توسط شورای حکام با در نظر گرفتن شرایط متغیر تعریف می شوند- قادر به منصوب کردن (مدیر اجرایی) جایگزین دوم باشند. هنگامی که شورای حکام اصلاحیه پیشنهادی را تصویب کرد، آستانه اولیه حوزه انتخابیه بزرگ را ۱۹ عضو تعیین کرد و بدین ترتیب به هر دو مدیر اجرایی منتخب توسط اعضای آفریقایی اجازه داد تا (مدیر اجرایی) جایگزین دوم را انتخاب کنند. ثانیاً، به منظور جلوگیری از تعارضات احتمالی، متن اصلاحیه الزام می کند که مدیران اجرایی از قبل مشخص کنند که کدام یک از دو علی البدل در شرایط خاص (یعنی غیبت مدیران اجرایی و حضور هر دو نفر علی البدل) وظایف مدیران اجرایی را بر عهده خواهد گرفت.^{۱۱۵}

البته لازم به ذکر است اخیراً به موجب قطعنامه شورای حکام صندوق بین المللی پول مورخ ۱۶ ژوئیه ۲۰۲۴، کشورهای جنوب صحرائی آفریقا اکنون به جای دو مدیر اجرایی، از سه مدیر اجرایی در هیئت اجرایی صندوق بین المللی پول (IMF) برخوردار هستند.^{۱۱۶} امری که موجب افزایش نمایندگی و حکمرانی مالی بیشتر آن ها خواهد شد.

نتیجه

اصلاحات ساختاری که در پی بحران ایجاد شده اند منجر به افزایش مشروعیت نظام مالی بین المللی و بهبود اجرای استانداردهای مالی بین المللی شده اند. با این حال، تغییرات مذکور نتوانسته است به انتقادات تحلیلگران در زمینه مشروعیت تنظیم استانداردهای مالی بین المللی خاتمه دهند. به عنوان مثال، علی رغم افزایش عضویت در گروه ۲۰ - نمایندگی حدود ۲۰ درصد از تولید ناخالص ملی جهان^{۱۱۷} - و هیئت ثبات مالی، همچنان بیش از سه چهارم کشورهای جهان در آن ها نمایندگی ندارند؛ اگرچه سعی شده است حداقل یک نماینده از هر یک از مناطق جهان داشته باشند.

از طرف دیگر، علاوه بر مسئله عضویت، نمایندگی برابر اعضا موضوع مهمی است. عضویت، شاخص ضعیفی از مشروعیت نهادها است. اگرچه همچنان، مشکل مشروعیت به دلیل عدم عضویت کشورهای مستثنی شده در برخی نهادها وجود دارد، شدت مشارکت و تفاوت در نحوه نمایندگی طرف های مختلف در نهادهای کلیدی تنظیم استاندارد نیز مانع هایی آشکار در مشروعیت است. به عنوان مثال، در صندوق بین المللی پول برخی از کشورها از نمایندگی بیشتری نسبت به سایرین برخوردارند. و یا برخی از اعضای هیئت ثبات مالی تنها یک نماینده دارند، در حالیکه برخی از کشورهای اصلی گروه ۷ سه نماینده در هیئت ثبات مالی دارند. و یا اینکه در IOSCO فقط برخی از اعضا در کمیته های سیاست گذاری موقعیت ویژه ای دارند. از این روی، نمایندگی نابرابر اعضا موجب نگرانی ها در خصوص مشروعیت است. البته دستیابی به نمایندگی، مشارکت و مشروعیت کامل در

¹¹⁴ Article of agreements, Art XII, Section 3(e).

¹¹⁵ Reform of Quota and Voice, *ibid*, attachment II, Appendix- section d, pp. 9-11.

¹¹⁶ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/10/14/tr101423-transcript-of-imfc-press-briefing>, and <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/11/01/pr-24403-imf-expands-executive-board-with-addition-of-25th-chair#:~:text=On%20July%2016%2C%202024%2C%20the,Press%20Release%2024%2F299>, accessed April 5, 2025.

¹¹⁷ Global GNP, see: Anthony Payne, "How Many Gs Are There in 'Global Governance' After the Crisis? The Perspectives of the 'Marginal Majority' of the World's States," *Int'l Aff* 86(2010): 729, accessed Jan 6, 2025. At: <https://www.jstor.org/stable/40664278>

این سازمان ها غیر واقعی است. زیرا حتی اگر بر فرض کشوری در این نهادها نمایندگی داشته باشد اما دموکراتیک نباشد باز هم مردم آن کشور، از نمایندگی در این نهادها برخوردار نخواهند بود. به عنوان مثال، برخی بر این باور هستند که با حضور روسیه و چین در گروه ۲۰، مشروعیت آن تضعیف شده است.^{۱۱۸}

از سوی دیگر، افزایش اعضا، به دلیل ایجاد چالش های هماهنگی در چنین سازمان هایی نسبت به نهادهای با عضویت محدود، وضع قوانین جدید را سخت می کند. بنابراین، میان افزایش نمایندگی و اثر بخشی نهادهای مربوطه رابطه معکوس وجود دارد. در این صورت، اگر افزایش عضویت باعث کاهش کارایی سازمان بین المللی تنظیم کننده شود، راهکار افزایش مشروعیت چیست؟

منطقی ترین راه حل برای اصلاحات در زمینه عضویت: الف) عضویت چرخشی است. بدین معنا که عضویت به صورت دوره ای تغییر کند. ب) کارگاه ها و کمیته های تنظیم کنندگان به طور مساوی هم از کشورهای در حال توسعه و هم توسعه یافته پرسنل یا ریاست داشته باشند. ج) ریاست نهادها به صورت دوره ای تغییر کند؛ مانند ریاست در گروه ۲۰. د) همچنین گسترش دبیرخانه ها می تواند به تقویت مشروعیت تنظیم استانداردهای بین المللی کمک کند. زیرا با افزایش منابع و ظرفیت دبیرخانه ها، می تواند به کشورهای فقیر تر در تحلیل و ارزیابی تاثیر استانداردهای تنظیمی بین المللی و راهنمایی در تعقیب بهترین سیاست ها کمک کند. و یا با ارائه حمایت و منابع به کشورهای در حال توسعه با کمبود توانمندی فنی کمک کنند تا فرصت برابر برای مشارکت موثر داشته باشند. البته در مورد کارایی، شفافیت و انگیزه کارمندان بین المللی در دبیرخانه های سازمان های بین المللی تردید وجود دارد. با اینکه دبیرخانه ها به عنوان بازیگران خود مختار عمل می کنند با این حال ممکن است در معرض تاثیر گذاری دول قدرتمند باشند و این بر اثر بخشی و مشروعیت آن ها تاثیر بگذارد. ه) اعمال راهکارهای نوین برای گنجاندن نظرات غیر عضو ها در فرایندهای تنظیم استانداردها- گنجاندن دیدگاه های غیر عضو ها.^{۱۱۹}

با این حال، مشکلات کلیدی انحصاریت سازمان های مختلف و مشارکت محدود ذینفعان به قوت خود باقی است و به نوآوری های بیشتری در زمینه عضویت نیاز است.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

خوردنیان، محمدعلی، و مریم فلاح دخت درب قلعه، «تعهد به رازداری بانکی و قلمرو آن در حقوق بانکی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۱، شماره ۹۸ (۱۳۹۶): ۳۷-۶۱.

شایگان، فرهاد، «آشنایی با مفهوم پول شویی در اسناد بین المللی و حقوق داخلی ایران»، کانون وکلای دادگستری مرکز، شماره ۴۱ (پیاپی ۲۱۰)، (۱۳۸۹): ۱۶۳-۱۹۴

لطفی، رضا، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه افزایش سهمیه دولت جمهوری اسلامی ایران در صندوق بین المللی پول»، گروه مطالعات پولی و بانکی، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره ثبت ۸۵ (۱۴۰۳): ۱۰. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1825063>

ب) منابع انگلیسی

Books:

Brummer, Chris. *Soft Law and The Global Financial System: Rule Making In The 21st Century*, 2nd Ed. New York: Cambridge University Press, 2015.

¹¹⁸ Chris Brummer, soft law and the global financial system, op.cit, 201, 205-207

¹¹⁹ Ibid, 215-217

Giovanoli, Mario., and Diego Devos. *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis*. First ed. Oxford : Oxford University Press, 2010.

Helleiner, Eric et al., *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*. First Ed. London ; Routledge, 2010.

Neo, Dora, “A Conceptual Overview of Bank Secrecy.” In *Can Banks Still Keep a Secret? Bank Secrecy in Financial Centres around the World*, edited by Sandra Booyesen and Dora Neo, 3–30. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Rolf H. Weber, “Multilayered governance in international financial regulation and supervision,” in *international law in financial regulation and monetary affairs*, ed. Thomas cottier et al., 151-170, oxford university press, 2012.

Warning, Michael J. *Transnational Public Governance: Networks, Law and Legitimacy*. Palgrave Macmillan: 2009.

Weiss, Friedl., and Armin J. Kammel., *The Changing Landscape of Global Financial Governance and the Role of Soft Law*. Leiden, Netherlands ; Brill, 2015.

Articles:

Alexander, Kern. “Global Financial Standard Setting, The G10 Committees, and International Economic Law,” *Brooklyn Journal of International law* 34, issue 3 (2009): 861-881 at: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=bjil>, accessed April 18, 2024.

Barr, Michael S., and Geoffrey P. Miller, “Global Administrative Law: The View from Basel”, *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1,(2006):15-46. at: <https://doi.org/10.1093/ejil/chi167>, accessed April 5, 2024.

Brummer, Chris. “How International Financial Law Works (And How It Doesn't),” *Georgetown Law Journal* 99, (January 2011): 257-328. Accessed 23 Jan 2024. At: <https://ssrn.com/abstract=1542829>

Delonis, Robert P. “*International Financial Standards and Codes: Mandatory Regulation Without Representation*”, *New York University Journal of International Law and Politics* 36, no.2, (2004): 563-634.

Francois Gianviti, ‘legal aspects of financial sector assessment program’, in *current developments in monetary and financial law*, vol 3(IMF, Washington DC, 2005)219-28, accessed July 23, 2024, at: <https://doi.org/10.5089/9781589063341.072>

Kingsbury, Benedict et al., “The Emergence of Global Administrative Law,” *IILJ working paper* 2004/1, *Global administrative law series* 2004, accessed Sep 10, 2024. at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.692628>

Larionova, Marina and Andrey Shelepov, “BRICS, G20 and global economic governance reform”. *International Political Science Review* 43(4),(2022):512-530. At: <https://doi.org/10.1177/01925121211035122>, accessed March 10, 2024.

Martínez Galán, Enrique, “The International Financial Institutions: An Ajar Door to the External Financing of Iran”, in *The Geopolitics of Iran*, ed. F. J. B. S. Leandro et al. (Singapore: Palgrave Macmillan,2021), 154. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-16-3564-9_6

Masters, Brooke, and Megan Murphy, “Banking Reform. Suspense Over”, Financial Times, Aug.19, 2010, at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ab02375c-aafb-11df-9e6b-00144feabdc0.html#axzz40k269O5g>, accessed April 27, 2024.

Payne, Anthony, “How Many Gs Are There in ‘Global Governance’ After the Crisis? The Perspectives of the ‘Marginal Majority’ of the World’s States”, International Affairs, 86 ,No. 3, (2010):729-740. , accessed Jan 6, 2025. at: <http://www.jstor.org/stable/40664278>

Porter, Tony. “The Democratic Deficit in the Institutional Arrangements for Regulating Global Finance”, Global Governance, Vol. 7, No. 4 (Oct.–Dec. 2001): 427-439, accessed Feb14,2024. at: <http://www.jstor.org/stable/27800315>

Raustiala, Kal. “The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law,” Virginia Journal of International Law 43, accessed Sep 17, 2024. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.333381>

Truman, Edwin “Rearranging IMF chairs and shares: The Sine Qua None of IMF reform” in “Reforming the IMF for the 21st century”, Institute For International Economics Special Report, No19, April 2006.

Woods, Ngaire, and Domenico Lombardi, “Uneven Patterns Of Governance: How Developing Countries Are Represented In The IMF”, Review Of International Political Economy,13:3, August 2006, 480-515.

Documents:

Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, May 2002, at: https://www.oecd.org/en/publications/agreement-on-exchange-of-information-in-tax-matters_9789264034853-en.html, accessed Dec 6, 2024.

Articles of Agreement of the International Monetary Fund, At: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>

Basel Committee press released, 13 March 2009, at <https://www.bis.org/press/p090313.htm>, accessed Nov 2, 2024.

BCBS press released, 10 June 2009, at: <https://www.bis.org/press/p090610.htm>, accessed Nov 2, 2024.

BCBS press released, July 2022, at: <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm>, accessed Nov 2, 2024.

Board of Governors Resolution No 63-2, April 2008, at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/032108.pdf>

Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, the Washington action plan, 15 Nov 2008, accessed July 29, 2024, at: <https://www.g20.in/en/docs/2008/G20%202008%20Leaders%27%20Declaration.pdf>

Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, Nov 2008, at: <https://www.g20.in/en/docs/2008/G20%202008%20Leaders%27%20Declaration.pdf> , accessed Dec 14, 2024.

Declaration on further steps to strengthen the financial system, meeting of finance ministers and central bank governors, London, 4-5 Sep 2009, accessed July 7, 2024, At: <https://g7g20-documents.org>

Declaration on strengthening the financial system, London summit, 2 April 2009, at: https://www.fsb.org/uploads/london_summit_declaration_on_str_financial_system.pdf, accessed May 16, 2024.

Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and

(EU) No 1095/2010 Text with EEA relevance. At: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0061>, accessed Jan3, 2025.

Engaging with high net worth individuals on tax compliance, section 244, organization for economic co-operation and development, ctpa/cfa(2009)28/rev1, 9 june 2009, at: <https://www.cbr.ru/content/document/file/123471/42469606.pdf>, accessed Dec 27, 2024.

Financial Action Task Force, Mandate, 12 April 2019, at: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/brochures-other/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf.coredownload.pdf>, accessed Nov 26, 2024.

Financial Stability Charter, 19 June 2012, at: <https://www.fsb.org/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>, accessed Aug 17, 2024.

Financial Stability Charter, 25 September 2009 at: https://www.fsb.org/uploads/r_090925d.pdf, accessed July 26, 2024.

Financial Stability Forum re-established as the Financial Stability Board, press released Ref no: 14/2009, 2 April 2009, accessed Aug 4, 2024, at: <https://www.fsb.org/uploads/R020409.pdf>

G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit September 24-25, 2009, Pittsburgh, accessed, July 3, 2024, At: <https://g7g20-documents.org>

IMF Managing Director, and Chairman Financial Stability Forum joint letter of 13 Nov 2008, at: https://www.fsb.org/uploads/r_081113.pdf, accessed oct 28, 2024

Implementing the tax transparency standards: A handbook for assessors and jurisdictions, Second Edition, OECD Publishing. at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110496-en>, accessed Dec 29, 2024.

International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation the FATF recommendations, updated November 2023.at: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>, accessed Nov 30, 2024.

London summit-Leaders' statement of 2 April 2009, at: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf, accessed, May 12, 2024.

Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version), April 2019, at: https://www.oecd.org/en/publications/2019/04/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_g1g972ee.html, accessed Dec 7, 2024.

Press Release: The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect, IMF, No. 11/64, March 3, 2011.

Progress Report on The Immediate Actions of The Washington Action Plan Prepared by The Uk Chair of The G20, March 2009, paras 40 and 4, accessed July 18, 2024, at: <https://g7g20-documents.org/>

Progress since the Pittsburgh summit in implementing the G-20 recommendations for strengthening financial stability, 7 Nov 2009, accessed Aug 25, 2024. At: https://www.fsb.org/2009/11/r_091107a/

Proposed Amendment of The Articles of Agreement Regarding Basic Votes-Preliminary Considerations, 22 Dec 2006 (report on basic votes), IMF, at: <http://imf.org/external/np/pp/eng/2006/122206a.pdf>

Quotas-Updated Calculations And Data Adjustments, Appendix III, at: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/071107.pdf>

Re-establishment of the FSF as the Financial Stability Board Prepared remarks by Mario Draghi Chairman of the Financial Stability Forum At conclusion of London Summit, 2 April 2009, accessed Sep29, 2024. at: https://www.fsb.org/uploads/r_090402.pdf

Reform Of Quota And Voice In The International Monetary Fund-Report Of The Executive Board To The Board Of Governors, International Monetary Fund, 28 March 2008: at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/032108.pdf>

Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group, 17 Sep 2009, at: <https://www.bis.org/publ/bcbs162.htm>, accessed Nov 7, 2024.

Report of the FSB to G-20 Leaders, 25 Sep 2009, at: https://www.fsb.org/uploads/r_090925b.pdf ,accessed Aug 25, 2024.

Rupa Dutttagupta and Ceyla Pazarbasioglu, “Emerging markets must balance overcoming the pandemic, returning to more normal policies, and rebuilding their economies,” IMF, (June 2021): 7, accessed June 2023, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/pdf/the-future-of-emerging-markets-dutttagupta-and-pazarbasioglu.pdf>

Selected Decisions and Selected Documents of The IMF, Thirty-Second Issue, Washington Dc, 31 Dec 2007, at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/2008/sd123107.pdf>

Singapore Board Of Governors Resolution No 61-5, at: www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/083106.pdf, and <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr06189>.

Who Regulates Whom? An Overview of the U.S. Financial Regulatory Framework, Congressional Research Service, R44918, 13 October, 2023. at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44918.pdf>, accessed Jan 28, 2024.

Websites:

www.fsb.org

<https://g20.org>

<https://www.imf.org>

<https://www.bis.org>

<https://g7g20-documents.org>

<https://www.bis.org>

<https://sk.sagepub.com/>

<https://fatf-gafi.org>

<https://www.oecd.org>

<https://www.oecd.org>

<https://www.fincen.gov/>

<https://eur-lex.europa.eu/>