6 جامع نگرانی کا ڈھانچہ[1]

ڈیوپیکر مالی ادارے عالمی مالی شعبے کا ایک اہم حصہ بن چکے ہیں۔ نوے کی دہائی کے وسط میں دنیا کی 500 سب سے بڑی مالی کمپنیوں میں سے 40 کو ڈیوپیکر اداروں کی حیثیت حاصل تھی جبکہ رواں دہائی کے وسط تک ان کی تعداد بڑھ کر 70 کے قریب پہنچ چکی ہے۔ اس رجحان کو ابھرتی ہوئی منڈیوں کے ساتھ ساتھ ترقی یافتہ معیشتوں میں تقویت حاصل ہورہی ہے یہ مزید فروغ پا رہا ہے۔[2]

مالی شعبے میں فرائض کی ہموار انداز میں انجام دہی اور ترقی کے لیے ضروری اصلاحات متعارف کرانے اور ان پر عملدرآمد کی کوششوں کے علاوہ اسٹیٹ بینک نے حال ہی میں اپنا 10 سالہ وژن اور حکمت عملی جاری کی ہے۔[3] دس سالہ اسٹریٹجک منصوبے میں شامل اصلاحات کے اہم ستونوں میں سے ایک ڈیوپیکر مالی اداروں کی جامع نگرانی پر عملدرآمد بھی شامل ہے۔

عالمی ضابطہ کار برادری کو انفرادی لائسنس یافتہ بینکوں کی نگرانی کے علاوہ جامع بنیادوں پر نگرانی کی اہمیت کا احساس کافی عرصہ پہلے ہو چکا ہے۔ اس کی ضرورت کو محسوس کرتے ہوئے بینک برائے عالمی چکتائی (بی آئی ایس) نے جامع نگرانی کے عمل کو موثر نگرانی کے متعلق اپنے 25 بنیادی اصولوں میں بھی شامل کیا ہے۔[4] پاکستان بینکاری گروپوں کی جامع نگرانی کے علاوہ بی آئی ایس کے تمام اصولوں پر عمل پیرا ہے (**باکس 6.1**)۔ اس حتمی کوتاہی کو دور کرنا اسٹیٹ بینک کے اسٹریٹجک منصوبے کی اہم ترجیحات میں شامل ہے۔

بینکوں کی نگرانی کے بارے میں جامع طرز فکر کو نافذ کرنے کا سبب بینکوں کو وبائی خطرات سے تحفظ فراہم کرنا ہے۔ بینکوں کی ایک خصوصیت یہ ہے کہ وہ اس وقت تک مستعدی سے کام کرتے ہیں جب تک ان پر صارفین کا اعتماد قائم رہتا ہے اور وہ اپنے متعین کردہ حدود میں فرائض انجام دیتے رہیں۔ کمرشل کاروبار اور دیگر مالی اداروں کی طرح بینکوں میں لیوراجیہ کی سطح بلند ہوتی ہے اور وہ سیال واجبات کی اعانت کم سیال اثاثوں سے کرتے ہیں۔ اس لیے ان کی کامیابی کا دارومدار بڑی حد تک اعتماد سازی کے رجحانات میں رونما ہونے والی تبدیلیوں پر ہوتا ہے۔ ادائیگیوں کی خدمات کے باعث بینکوں کو مالی نظام میں اہم ستون کی حیثیت حاصل ہے، اس لیے بینکوں اور بینکاری نظام پر اعتماد کو پورے مالی نظام کے استحکام کا لازمی جز سمجھا جاتا ہے۔ بینکوں کا مشترک حصہ داری یا مشترک مصنوعات کے باعث دیگر اداروں سے قریبی ربط ہوتا ہے، اس لیے ان کی ساکھ اور استحکام ضرر پذیر ہوتا ہے یا ان اداروں میں حالات کی تبدیلی بینکوں پر بھی اثر انداز ہوسکتی ہے۔ تاریخ ایسے معاملات سے بھری پڑی ہے جن میں کسی ذیلی یا منسلک ادارے کی جانب سے نقصان کے باعث بینکوں کو ناکامی کا منہ دیکھنا پڑا۔

اگر صرف حفاظت اور صحت کو ہی ملحوظ خاطر رکھا جائے تو ضابطہ کار، بینکوں اور دیگر اداروں کے مابین تنظیموں پر آفاقی پابندی عائد کرسکتے ہیں۔ تاہم ایسا نہیں کیا جاسکا، جس سے اس حقیقت کی عکاسی ہوتی ہے کہ ڈیوپیکر مالی ادارے مالی استحکام، باہمی تعامل اور ڈھانچے کے استعمال میں کارکردگی سمیت متعدد فوائد بہم پہنچاتے ہیں۔ ضابطہ کاروں کے لیے ڈیوپیکر مالی اداروں کی جانب سے انفرادی اداروں اور پورے مالی نظام کو درپیش خطرات کا انتظام اور نگرانی کے ساتھ ساتھ بینکوں کے ذریعے ڈیوپیکر اداروں کو سہولت بہم پہنچانا ایک اہم چیلنج ہے۔ اس چیلنج کی اہمیت اس حقیقت سے بھی عیاں ہے کہ متعدد ممالک غیر ملکی بینکوں کو اپنی خردہ منڈیوں تک رسائی کا حق اس وقت تک دینے سے انکار کرتے ہیں جب تک مقامی (میزبان) ضابطہ کار غیر ملکی (اندرونی) ضابطہ کار کی یکجا نگرانی کے معیار سے مطمئن نہیں ہوجاتا۔

جامع نگرانی کے مناسب ڈھانچے کی تیاری کے لیے اسٹیٹ بینک نے عالمی تجربے اور مہارت سے استفادے کے ساتھ ساتھ پاکستان کے مالی نظام کی خصوصیات اور اس میں ترقی کی موجودہ سطح کو بھی مدنظر رکھا ہے۔

---

1 اس باب میں ڈاکٹر جیفر کرمیشل، سی ای او پرومونٹوری فنانشیل گروپ، آسٹریلیا، ایل ایل پی کے تحریر کردہ مقالے اور گورنر اسٹیٹ بینک شمشاد اختر کے اکتوبر 2008 میں اسی موضوع پر آئی بی پی میں کیے جانے والے خطاب سے استفادہ کیا گیا ہے۔ ڈاکٹر جیفر کرمیشل نے یہ مقالہ حال ہی میں بطور مشیر مالی شعبے کی حکمت عملی، پاکستان کے دورے کے موقع پر پیش کیا تھا۔

2 جی ڈی نکولوایٹ۔ ال (2003ء): ''بینکوں کی یکجائی، بین الاقوامیت اور ڈیوپیکر مالی ادارے: مالی خطرے کے رجحانات و مضمرات''۔ آئی ایم ایف ورکنگ پیپر نمبر 03/158۔

3 ''مالی شعبہ: آئندہ دس سالہ وژن اور حکمت عملی'' گورنر اسٹیٹ بینک شمشاد اختر (2008ء) اسٹیٹ بینک کی ساٹھویں سالگرہ پر خطاب، اسٹیٹ بینک آف پاکستان، یکم جولائی 2008ء۔

4 بینک برائے عالمی چکتائی (2006ء)، ''بینکاری کی موثر نگرانی کے بنیادی اصول'' بازل کمیٹی برائے بینکاری نگرانی، اکتوبر۔

باکس 6.1 : دیوپیکر مالی اداروں کی نگرانی بازل بنیادی اصول

اصول 24 : بینکاری کی نگرانی کا ایک ضروری عنصر نگرانوں میں جامع بنیادوں پر بینکاری گروپ کی نگرانی کرنے کی اہلیت کا ہونا ہے۔

ضروری معیار

1۔ نگران بینکاری تنظیموں (بشمول بینک و ذیلی ادارے) یا گروپوں کی مجموعی ساخت سے بخوبی واقف ہے اور اسے ان گروپوں کی تمام مادی سرگرمیوں کا علم ہے، بشمول وہ سرگرمیاں جن کی براہ راست نگرانی دیگر ایجنسیاں کرتی ہیں۔

2۔ نگران کے پاس ایک ضوابطی فریم ورک ہے جس کے تحت وہ بینک یا بینکاری گروپ میں انجام دی جانے والی غیر بینک سرگرمیوں کے باعث درپیش خطرات کا تخمینہ لگا سکتا ہے۔

3۔ نگران کو بینک کی تمام سرگرمیوں (بشمول بیرون ممالک قائم دفاتر) کا جائزہ لینے کا قانونی اختیار حاصل ہے، خواہ وہ سرگرمیاں بینک کے ذیلی یا منسلک اداروں کی جانب سے بلاواسطہ یا بالواسطہ طور پر انجام دی جارہی ہوں۔

4۔ بینکاری تنظیم کے تمام منسلک یا ذیلی اداروں کی بلاواسطہ یا بالواسطہ نگرانی میں کسی بھی قسم کی رکاوٹیں موجود نہیں ہیں۔

5۔ قواعد و ضوابط کے مطابق یا نگران کو بینکاری تنظیم کے لیے جامع بنیادوں پر محتاطیہ ضوابط کے نفاذ کو یقینی بنانے کا اختیار ہوتا ہے۔ جامع بنیادوں پر محتاطیہ ضوابط پر عملدر آمد کرانے کے لیے نگران اپنے اختیارات کو استعمال کرتا ہے جس کے تحت وہ کفایت سرمایہ، بڑے انکشافات اور قرضے دینے کی حدود کے امور کا جائزہ لیتا ہے۔

6۔ نگران ہر بینکاری تنظیم کے لیے جامع بنیادوں پر معلومات جمع کرتا ہے۔

7۔ نگران کے بینکاری تنظیم میں موجود انفرادی کاروباری اداروں کے فعلی ضابطہ کاروں سے روابط ہوتے ہیں، اور ضرورت پڑنے پر وہ مالی حالت، انصرام خطر کی موزونیت اور ایسے کاروباری اداروں کے متعلق معلومات حاصل کرسکتا ہے۔

8۔ نگران کے پاس بینکاری گروپ اور اس کی بیرون ممالک سرگرمیوں کو محدود کرنے یا ان پر بندش لگانے کا اختیار ہوتا ہے؛ نگران اپنے اختیار کو اس بات کا تعین کرنے کے لیے استعمال میں لاسکتا ہے کہ سرگرمیاں موزوں انداز میں انجام دی جارہی ہیں اور بینکاری تنظیم کی حفاظت وصحت پر کوئی حرف نہیں آرہا۔

اضافی معیار

ان ممالک کے لیے جو بینکاری کمپنیوں کی کارپوریٹ ملکیت کی اجازت دیتے ہیں:

☆ نگران کے پاس پیرنٹ اور اس سے منسلک کمپنیوں کی سرگرمیوں کا جائزہ لینے کا اختیار ہوتا ہے، جسے وہ بینک کی حفاظت وصحت کا تعین کرنے کے لیے استعمال میں لاتا ہے۔

☆ نگران کو بحالی کے اقدامات کرنے کے اختیارات حاصل ہوتے ہیں، جن کے تحت وہ بینک کی حفاظت وصحت کو متاثر کرنے والے معاملات پر پیرنٹ کمپنیوں اور اس کے غیر بینکی ساتھیوں پر پابندی عائد کرسکتا ہے۔

☆ نگران کے پاس مالکان اور پیرنٹ کمپنیوں کی سینئر انتظامیہ کے حوالے سے معقولیت و موزونیت کے تعین اور اس پر عملدر آمد کرانے کا اختیار ہوتا ہے۔

اس ڈھانچے کی تفصیلات ابھی زیر غور ہیں تاہم دنیا بھر میں جامع نگرانی کی چار جامع خصوصیات پر عملدر آمد کیا جارہا ہے، جنہیں ذیل میں دیا گیا ہے:

☆ **رسائی**۔ ضابطہ کار کی ہر بینک اور اس سے منسلک اداروں تک رسائی کا ہونا ضروری ہے۔ جامع نگرانی پر بازل کے بنیادی اصول 24 میں واضح طور پر کہا گیا ہے کہ بینکاری گروپوں کے لیے اعلیٰ ضابطہ کار کو بینکاری نگران ہونا چاہیئے۔ انفرادی بینکوں اور مالی نظام کے استحکام سے قریبی ربط کے باعث مرکزی بینک (ضوابطی اختیارات کا حامل) خطرات کی نگرانی کرنے کی بہتر پوزیشن میں ہوتا ہے۔

☆ **گروپ کی معلومات**۔ بنیادی اصول 24 میں یہ بھی صراحت کے ساتھ کہا گیا ہے کہ نگرانِ اعلیٰ کو پورے گروپ کے بارے میں معلومات تک رسائی ہونی چاہیئے۔ موثر جامع نگرانی کے لیے ضابطہ کار میں ایسے غیر بینکی بڑے مالی گروپ کی سرگرمیوں کو جانچنے کی صلاحیت کا ہونا ضروری ہے، جن کی وجہ سے کسی بینک یا بینکاری گروپ کو خطرات لاحق ہوسکتے ہیں۔ اس کے لیے نگران کی گروپ کے تمام ارکان کے بارے میں معلومات تک رسائی ضروری ہے تاکہ ان کی تصدیق کی جائے اور خطرات کو ٹالنے کے متعلق گروپ کے طرز فکر کا جائزہ لیا جاسکے۔

☆ **نگرانی کے اختیارات**۔ بنیادی اصول 24 کے تحت ضروری ہے کہ نگرانِ اعلیٰ کے پاس جامع بنیادوں پر محتاطیہ ضوابط پر عملدر آمد کرانے کے اختیارات موجود ہوں۔ نگران اس اختیار کو جامع بنیادوں پر محتاطیہ ضوابط کے لیے استعمال میں لاتے ہیں، جس کے دائرہ کار میں کفایت سرمایہ، بڑے انکشافات اور قرضوں کی حدود شامل ہیں۔

☆ **تنظیمی ساخت**۔ تنظیم کی پیچیدہ ساخت ضابطہ کاروں اور سرمایہ کاروں کے لیے یکساں مشکلات کو جنم دیتی ہے۔ بنیادی اصول 24 کے تحت ضروری ہے کہ نگرانِ اعلیٰ کو گروپ کی مجموعی ساخت کے بارے میں آگاہی ہو اور وہ گروپ کے تمام اہم حصوں کی سرگرمیوں کو سمجھتا ہو۔ کچھ ممالک میں ضابطہ کاروں نے بینکاری گروپس کی حوصلہ افزائی کی ہے اور بعض معاملات میں گروپوں سے کہا گیا کہ وہ زیادہ شفاف ساخت کو اپنائیں، خصوصاً ایسی کمپنیاں جو نان۔آپریٹنگ ہولڈنگ کی حامل ہیں۔

اگرچہ کمرشل لحاظ سے دیوپیکر مالی ادارے صنعت کے لیے پرکشش ہوتے ہیں تاہم، ان سے مالی شعبے کی کارکردگی و استحکام کے متعلق کافی مسائل پیدا ہوتے ہیں، جنہیں اس باب میں زیر بحث لایا گیا ہے۔ دیوپیکر مالی اداروں کی جانب سے پیدا کردہ اہم خطرات کو مدنظر رکھتے ہوئے حصہ 1 میں بینکاری کی

خصوصیات واصولوں اور بینکاری نظام پران کے اثرات کا تجزیہ کیا گیا ہے۔حصہ 2 میں اس طریقہ کار کا خلاصہ دیا گیا ہے جس کے ذریعے دیگر ممالک نے ضوابطی فریم ورک کے ذریعے ان خطرات کوکم کرنے کی کوشش کی ہے۔حصہ 3 میں ان چیلنجز کی نشاندہی کی گئی ہے،جنہیں پاکستان میں دیوپیکر مالی اداروں کی ضابطہ کاری کے متعلق پالیسی کی تشکیل کے ذریعے حل کرنا ہے۔

6.1 بینکوں پر دیوپیکر مالی اداروں کے اثرات

6.1.1 مالی نظام کا کردار

مالی نظام کسی بھی معیشت کو فعال اور مستعد انداز میں چلانے کے لیے اہم کردار ادا کرتا ہے۔ مالی نظام کا بنیادی فریضہ فاضل وسائل رکھنے والے افراد اور کمپنیوں کی رقوم کو ایسے ذرائع کی سمت منتقل کرنا ہے جہاں وسائل کی قلت موجود ہے۔ اس طرح مالی نظام نہ صرف معیشت کی بچتوں کی ضروریات کو پورا کرتا ہے بلکہ سرمایہ کاری کے لیے بھاری رقوم کی فراہمی کو بھی ممکن بناتا ہے، جو ترقی ونمو کے لیے بے حد اہمیت کی حامل ہے۔

مالی نظام میں جدید رجحانات رائج ہو چکے ہیں اور اس میں ماہر مالی ادارے (جیسے بیمہ کمپنیاں، اثاثہ جاتی منتظمین، منڈی سازاور دیگر) ایسی خدمات انجام دے رہے ہیں جو جاری کنندہ اور ہولڈر کے درمیان مختلف اقسام کے وعدوں کی 'وساطت' پر مبنی ہوتی ہیں۔ اپنی مخصوص مصنوعات کو ترقی دینے کے لیے مختلف مالی ادارے بنیادی خدمات کی مختلف ترکیبوں کی پیشکش کرتے ہیں، جن کا ایک عمدہ مالی نظام تقاضا کرتا ہے۔ ان بنیادی خدمات میں شامل ہیں: (الف) ادائیگیوں کی خدمات (ب) سیالیت (ج) قسمت پذیری (د) ذخیرہ ءقدر (ہ) اطلاعاتی کارگزاری اور (و) خطرات کو یکجا کرنا۔

6.1.2 بینکوں کی خصوصی نوعیت

بنیادی مالی خدمات میں سب سے زیادہ پرکشش مراعات کی پیشکش بینکوں (اور امانتیں جمع کرنے والے دیگر ادارے) کی جانب سے کی جاتی ہے۔ امانت داروں کو ان کی امانتوں پر چیک اور دیگر قابل سودابازی آلات کی فراہمی کا اہل بنانے کے ساتھ ساتھ بینک انہیں ادائیگیوں و سیالیت کی خدمات دیتا ہے۔ امانتیں قسمت پذیری کی غیر معمولی طور پر بلند سطح کی پیشکش کرتی ہیں (کم از کم اسی سطح پر جس پہ کرنسی ہے اور عام طور پر کرنسی کی نسبت وسیع تر لچکداری)۔ ذخیرہ قدر کی خدمات کی نوعیت بھی دیگر قرضہ جاتی آلات جیسی ہے، جن میں امانتوں کی ظاہری مالیت جمع سود پر واپسی (نامیہ) کا وعدہ کیا جاتا ہے۔ بشرطیکہ وہ کمرشل کاروبار سے آزاد ہوں اور اپنے صارفین کو رازداری کی پیشکش کریں۔ بینک قرض گیروں کو درپیش معلومات کے تضاد کو حل کرتے ہیں اور عام طور پر معلومات کی پروسیسنگ اور تجزیے میں کفایت حجم سے مستفید ہوتے ہیں۔ ہر بینک قرض گیروں کے وعدوں کے خطرات کو ایک وعدے میں جمع کرتا ہے، اسی لیے بینکوں کو مالی نظام کے مرکز کی حیثیت حاصل ہے۔

اگر چہ یہ بینک خاصی مالی خدمات فراہم کرتے ہیں تاہم ادائیگیوں کے نظام میں مرکزی حیثیت اور غیر حساس قرض دینے والوں کے لیے محفوظ ذخیرہ قدر کے باعث بینکوں کی کڑی نگرانی ضروری ہے اور اس پر ہر ملک میں عملدرآمد کیا جاتا ہے۔ بینکوں میں گیئرنگ کی بلند سطح اور اعتماد کی ضرر پذیر نوعیت کے باعث ان کی ضابطہ کاری بے حد اہمیت کی حامل ہے۔ انہی وجوہات کی بنا پر کسی بھی اور مالی ادارے کی نسبت بینکوں کی ضابطہ کاری زیادہ شدت سے کی جاتی ہے جبکہ ضابطہ کار ان کی حفاظت وصحت کا بھی تحفظ کرتے ہیں۔

جیسا کہ پہلے بیان کیا جا چکا ہے، مالی شعبے کی ترقی تخصیصی مالی اداروں کے قیام پر منتج ہوتی ہے جو ذیلی مالی خدمات فراہم کرتے ہیں۔ مثلاً، بیمہ کمپنیاں خطرات مجتمع کرنے کی خدمات میں مہارت رکھتی ہیں، پنشن فنڈز ذخیرہ ءقدر کی خدمات انجام دیتے ہیں، وغیرہ۔ مالی شعبے کی بنیادوں کو غیر مستحکم ہونے سے بچانے کے لیے ان تخصیصی اداروں کو رسمی نظام کے تحت ادائیگیوں کی خدمات انجام دینے کی ممانعت ہوتی ہے۔ تخصیص کاری کو ایک الگ متنوع فطری سطح درکار ہوتی ہے تاہم صنعت میں تخصیصی فرائض کو یکجا کر کے انہیں مزید پرکشش بنانے کی خاصی گنجائش موجود ہے۔ یہ کام انہی اداروں یا متعلقہ اداروں کے گروپس کے ساتھ مل کر انجام دیا جا سکتا ہے۔ دیوپیکر مالی ادارے وسیع تر ومضبوط بیلنس شیٹس اور کفایت حجم کے حامل ہوتے ہیں، جنہیں وہ انتظام خطر جیسے بھاری لاگت کے فرائض کے لیے استعمال میں لاسکتے ہیں۔ دیوپیکر مالی ادارے گروپ کو اس قابل بناسکتے ہیں کہ وہ نرخوں کے تعین، انتظام خطر اور انتظامیہ جیسے امور میں بہترین طریقہ کار رائج کر سکیں۔

یہاں یہ کہنا بے جا نہ ہوگا کہ مالی اور کمرشل اداروں کے لیے دیوپیکر بننا صنعت کے تناظر میں بھی پرکشش ہے۔ وہ گروپس جن میں صرف مالی کمپنیاں شامل ہوں انہیں "مالی" دیوپیکر ادارے اور وہ گروپس جن میں مالی و کمرشل دونوں شامل ہوجائیں انہیں "مخلوط" دیوپیکر ادارے کہا جاتا ہے۔ مخلوط دیوپیکر اداروں کا گروپ، جس کے پاس ایک عمدہ بینک موجود ہو، وہ اپنی کمرشل سرگرمیوں کی مالکاری دیگر مسابقت کاروں کے مقابلے میں زیادہ بہتر انداز میں کرنے کے قابل ہوتا ہے۔

6.1.3 بینکاری کو دیوپیکر اداروں سے درپیش خطرات

دیوپیکر مالی ادارے، بینکوں کے لیے خطرات کو جنم دیتے ہیں اور ضابطہ کاروں کے لیے سخت مشکلات پیدا کرنے کا باعث بنتے ہیں۔ ان خطرات کو دو اہم گروپوں میں تقسیم کیا جاسکتا ہے: وہ جو مفادات کے تصادم اور اہم وباؤں سے پیدا ہوتے ہیں۔ مفادات کا تصادم منڈی و محتاطیہ خدشات سے متعلق مسائل پیدا کرتا ہے جبکہ وبائی خطرات صرف محتاطیہ خدشات کو جنم دیتے ہیں۔ دونوں معاملات میں ابھرنے والے خطرات میں دیوپیکر مالی گروپس کے بینکوں پر اثرات کا غلبہ ہوتا ہے۔ اسی لیے دنیا کے ملکوں نے دیوپیکر مالی اداروں کی ضابطہ کاری کے لیے جو انداز اختیار کیا ہے وہ زیادہ تر بینکاری نظام کے استحکام کو برقرار رکھنے کے متعلق طرز فکر پر مبنی ہے۔

مفادات کا تصادم

مفادات کا تصادم وہاں ہوتا ہے جہاں پر مالی گروپ کے مفادات بینک امانت داروں و دیگر ایسے افراد کے مفادات کے برعکس ہوں جو بینک کی خدمات سے استفادہ کرنا چاہتے ہیں۔

دیوپیکر مالی ادارے کی ضابطہ کاری کے بارے میں سب سے اہم خدشہ یہ ہے کہ رکن بینک اپنے گروپ کو رقوم کی فراہمی کا ایک سستا ذریعہ ثابت ہوسکتا ہے۔ دیوپیکر مالی اداروں کے لیے اپنے گروپ کی کاروباری سرگرمیوں میں توسیع کی خاطر امانتوں کی شکل میں موجود سستی فنڈنگ کو استعمال میں لانا کمرشل لحاظ سے پرکشش ہوتا ہے۔ گروپ کی جانب سے خطرات کے مناسب جائزے، خطرے کے لیے موزوں نرخوں کے تعین اور انکشاف کے ارتکاز کو مدنظر رکھے بغیر حاصل کیے جانے والے قرضے خدشات کو جنم دینے کا باعث بنتے ہیں۔ دیوپیکر مالی اداروں کے معاملے میں منڈی کی کارکردگی اور شفافیت پر اس تضاد کے اثرات زیادہ ابھر کر سامنے آتے ہیں۔

مفادات کے تصادم کے بارے میں دوسرا خدشہ ضابطہ کاری سے متعلق ہے۔ وہ یہ ہے کہ دیوپیکر مالی ادارہ اپنے اثاثوں اور واجبات کو سرمائے و دیگر محصولات پر آنے والی ضابطہ کاری کی لاگت کو کم کرنے کے ارادے سے گروپ کی دوسری کمپنی کو منتقل کرسکتا ہے۔ ایسا کام با آسانی گروپ کی مجموعی مالی حالت میں کسی قسم کی بہتری کے بغیر بھی انجام دینا ممکن ہوتا ہے۔

مخلوط دیوپیکر مالی ادارے کے معاملے میں گروپ کی جانب سے اپنے کمرشل اداروں کے کمزور اثاثوں کو گروپ کے بینک میں منتقل کرنے کا خطرہ موجود رہتا ہے، جس کی وجہ سے شراکت داروں کا خطرہ بھی امانت داروں کو منتقل ہوجاتا ہے۔ ایسی صورتحال بینک اور سارے مالی نظام کو کمزور کرنے کا باعث بنتی ہے ، جبکہ امانت داروں کی کسی اسکیم سے معاونت بھی حاصل کی جاسکتی ہے۔

وبا

کسی دیوپیکر مالی ادارے میں بینکوں کی شمولیت سے اس گروپ کے دیگر ارکان کی کارکردگی، ساکھ یا پیش آنے والی مشکلات بھی بینک پر منفی اثرات مرتب کرسکتی ہے۔ بینکوں کی بنیادی خصوصیت ہے کہ وہ اس وقت تک مستعد انداز میں اپنے فرائض انجام دے سکتے ہیں جب تک ان پر امانت داروں کا بھروسہ قائم ہے اور وہ اپنے دائرہ کار سے تجاوز نہیں کرتے یا ایسی کوئی سرگرمی انجام نہ دیں جس سے فنڈز نکالنے کے متعلق امانت داروں سے کیے گئے وعدوں کے خطرے میں پڑنے کا اندیشہ ہو۔ ایسے وعدوں کے باعث بینک کی ساکھ خطرے کے مقابلے میں انتہائی ضرر پذیر ہوتی ہے کیونکہ بینک کے اثاثے اس کے امانتی واجبات کے مقابلے میں کم سیال ہوتے ہیں۔ کسی دیوپیکر ادارے کے دیگر ارکان پر بینکاری معیارات کا اطلاق نہ ہو تو وہ بینکوں کو عدم استحکام سے محفوظ رکھنے کے لیے مضبوط نظم و نسق اور ضابطوں پر عملدرآمد کی با آسانی خلاف ورزی کرسکتے ہیں۔

6.2 ڈیوپیکراداروں کے خطرات کوکم کرنے کے لیےضوابطی طرزفکر

اگر پالیسی کا واحد مقصد بینکاری نظام کی مضبوطی اوراستحکام ہی ہوتا تو حکومتیں یقینی طور پربینکوں کوکسی بھی دیگرادارے کے ساتھ الحاق کرنے سے روک سکتی تھیں،خواہ وہ کمرشل ہو یامالی۔تاریخ میں کئی باراس نوع کی کوششیں ہوچکی ہیں۔[5] تاہم،زیادہ ترحکومتوں نے ڈیوپیکراداروں سے نظام کی نمو اوراستحکام کو پہنچنے والے فوائدکوتسلیم کیا ہے۔خطرات وفوائد مالی نظام کی نوعیت اورترقی کے مرحلے کے لحاظ سے خاصے مختلف ہوسکتے ہیں۔مثلاً مخلوط ڈیوپیکراداروں کا رجحان ایسےملکوں میں عام ہے جہاں کے مالی نظام کم ترقی یافتہ ہیں اورسرمایہ چندکمپنیوں (دولت مند خاندانوں کے کنٹرول میں) تک مرتکز ہے جبکہ سرمایہ منڈیاں بینکوں کی سرمائیت کے لیے درکارفنڈزفراہم کرنے کی پوزیشن میں نہیں ہیں۔

اس لیے ڈیوپیکراداروں کی ضابطہ کاری کے لیے عالمی ڈھانچے سماجی خطرات اورایسی ساخت کےثمرات کے مابین مبادلے اورخطرات کوقابل قبول حدود میں رکھنے کے لیے انتظامِ خطرکی حکمت عملی پرعملدرآمدکرانے کی صلاحیت کے بارے میں فیصلوں کے عکاس ہیں۔زیادہ ترملکوں میں خطرات سے نمٹنے کےمتعلق مجموعی طرزفکرتحدیدی ہے اوراس کی رہنمائی بینکاری کی نگرانی کے بارے میں بازل کے اصولوں پرعملدرآمدکی خواہش پرمبنی ہوتی ہے۔

انتظامِ خطر کےمتعلق اہم حکمت عملی کوذیل میں دیئے گئے زمروں میں تقسیم کیا جاسکتا ہے۔

- ☆ضوابطی طرزتعمیر میں مطابقت
- ☆بینکوں کی ملکیت پرحدود
- ☆ڈیوپیکرگروپس میں شرکت کی وسعت کی حدود
- ☆ڈیوپیکرگروپس کی ساخت کی حدود
- ☆ضوابطی شرائط

6.2.1 ضوابطی ساخت

مالی ضابطہ کارایجنسیوں کی یکجائی کارجحان عالمی سطح پربرقراررہا ہے۔جبکہ پندرہ سال قبل مالی اداروں کے ہرگروپ کی ضابطہ کاری کے لیے ایک علیحدہ ایجنسی کی موجودگی کا نظام رائج تھا۔آج 60 فیصد سے زائدممالک نے اپنی ضابطہ کاری کی دو یاتین ایجنسیوں کو یکجا کردیا ہے یاتمام ایجنسیوں کوایک چھت تلے جمع کردیا ہے۔یہ محض اتفاق نہیں کہ اس رجحان نے ڈیوپیکر مالی اداروں کی نموکے ساتھ ہی بطور بالادست کارپوریٹ ساخت کی حیثیت اختیارکی ہے۔

وہ ممالک جہاں ضوابطی ایجنسیوں کا انضمام یا اتحادممکن نہیں ہے، وہاں ڈیوپیکر مالی اداروں کی ضابطہ کاری کےچیلنج کا جواب ایک نگراں ضابطہ کارکا قیام ہے۔[6] اس کا مرکزی خیال یہ ہے کہ نگراں ضابطہ کارکوڈیوپیکرگروپ کے تمام ارکان تک رسائی ہونی چاہیے۔ یہ حقیقت کہ ڈیوپیکراداروں کے قیام سے پیداہونے والےخطرات گروپ کے بینکوں میں مرتکز ہوتے ہیں، یہ تقاضا کرتی ہے کہ کسی بھی گروپ کا اعلیٰ ضابطہ کارشعبہء بینکاری ہونا چاہیے۔اس شرط کوبنیادی اصول24 میں صراحت کے ساتھ بیان کیا گیا ہے۔کسی ملک کی ایسی کوئی مثال موجودنہیں جس نے اس معاملے میں اعلیٰ ضابطہ کارکے ماڈل کو اختیارنہ کیاہو۔بعض معاملات میں اعلیٰ ضابطہ کارکوگروپ کے تمام ارکان پربراہ راست ضابطہ کاری کے اختیارات دیے جاتے ہیں۔جن ملکوں میں غیربینک ارکان کےمتعلق ضوابط کا ڈھانچہ زیادہ بہتر حالت میں ہے اوروہاں بینکاری ضابطہ کارپرانحصارکرناممکن ہے،ایسی صورت میں براہ راست اختیارات کی ضرورت کم ہوجاتی ہے۔[7] عام اصول کے طورپرتاہم،جب تک اعلیٰ ضابطہ کارغیربینک ارکان کی ضابطہ کاری کے معیارسےمکمل مطمئن نہیں ہوجاتا،یعنی بنیادی اصول24 پرعملدرآمد،تب وہ براہ راست ضابطہ کاری کرسکتا ہے یابینک پرلائسنس کی شرائط کے ذریعے بالواسطہ طورپراپنے اختیارات کواستعمال میں لاتے ہوئے اس پرقابو پاسکتا ہے۔

---

5 عظیم کسادبازاری کے دورمیں بینک کی ناکامیوں کے بعدگلاس۔اسٹیگل ایکٹ کےتحت امریکہ میں بینکاری اورتمسکاتی کاروبار کی علیحدگی اوریہ شرط کہ بینک اپنی بیلنس شیٹ یاذیلی اداروں کے ذریعے بیمہ کاروبارانجام نہیں دے سکیں گے،اس کی ایک مثال ہے۔

6 اگرچہ عام طورپرصنعتی ڈیوپیکرمالی اداروں نے نئے ضوابط کے رجحان کوتقویت دی ہے،تاہم کسی مخصوص ملک کے لیےکسی مخصوص وقت میں موزوں اصلاحات کے بارے میں کچھ بھی کہنا قبل ازوقت ہوگا کیونکہ اس میں کئی پیچیدہ عوامل کا دخل ہوتاہے۔

7 مثلاً،امریکہ میں فیڈرل ریزروبورڈ،جوکہ بینکاری گروپس کا ضابطہ کاربھی ہے،وہ خودبراہ راست غیربینکی گروپ ارکان کی ضابطہ کاری یانگرانی کی ذمہ داری انجام نہیں دیتا۔درحقیقت،جہاں پربینکاری رکن کی نگرانی کرنسی کنٹرولرانجام دیتاہے،اس صورت میں بھی فیڈرل ریزروبراہ راست بینک کی ضابطہ کاری نہیں کرتا۔

6.2.2 دیوپیکر گروپوں کی ملکیت کی حدود
جیسا کہ پہلے بتایا جا چکا ہے، دیوپیکر مالی اداروں (اور بالعموم بینکوں) کے معاملے میں ایک مسئلہ بینک مالکان میں اس خواہش کا ابھرنا ہے کہ وہ اپنی تجارتی سرگرمیوں کے لیے بینک کو فنڈنگ کا ایک ذاتی ذریعہ سمجھنے لگیں۔ اس مسئلے پر قابو پانے کے لیے بہت سے ملکوں نے دیو پیکر مالی اداروں کی ملکیت اور کنٹرول پر تحدیدات نافذ کی ہیں۔کم سے کم شرط یہ ہے کہ دیو پیکر مالی اداروں کو چلانے والوں میں وہ اہلیت ضرور ہونی چاہیے جس اہلیت کا تقاضہ بینک چلانے والوں سے کیا جاتا ہے۔اس کے علاوہ بہت سے ملکوں نے یہ شرط نافذ کی ہے کہ دیو پیکر مالی اداروں کی ملکیت مختلف افراد میں تقسیم ہونی چاہیے تا کہ اس مالی ادارے کو مالکان کے تجارتی مفادات پورے کرنے کے لیے استعمال کرنے کا خطرہ کم کیا جا سکے۔بینکوں کی ملکیت کے معیاری تقاضوں میں بھی یہ بات شامل ہے۔

6.2.3 دیوپیکر گروپوں میں شرکت کے امکانات کی حدود
مخلوط دیوپیکر گروپوں میں سب سے زیادہ پائی جانے والی بے قاعدگی گروپ کے ضابطے سے باہر موجود کمرشل ارکان کو قرضوں اور دیگر ذرائع سے مالکاری کی سہولت فراہم کرنا ہے، جسے مالی ارکان سے حاصل کیا جاتا ہے۔ اس بے قاعدگی کو روکنے کے لیے کسی دیوپیکر مالی ادارے میں کمرشل انٹرپرائزز کی بطور ارکان شمولیت پر پابندی عائد کرنے کا طریقہ اختیار کیا جا سکتا ہے۔

جہاں پر ایسی پابندی کا نفاذ ممکن نہ ہو وہاں پر بنیادی اصول 24 کے اضافی معیار کے تحت ضروری ہے کہ بینکاری ضابطہ کار کو پیرنٹ اور متعلقہ کمپنیوں کے جائزے اور ضرورت پڑنے پر بینک کی حفاظت کے لیے بروقت بحالی کے اقدامات کرنے کے اختیارات حاصل ہوں۔

دیوپیکر مالی اداروں کی جانب سے ارکان کی جزوی شمولیت بھی ضوابطی پیچیدگی کو بڑھانے کا باعث بنتی ہے۔ کچھ ممالک میں ضابطہ کاروں نے ارکان کے لیے کمپنی کی مکمل ملکیت کو ضروری قرار دیا ہے۔ بہت سے ممالک دیگر مالی اداروں میں معمولی سرمایہ کاری کرنے کی اجازت دیتے ہیں لیکن اسے بے حد پست سطح پر رکھنے کی شرط عائد کی گئی ہے تا کہ اس حوالے سے کوئی ابہام باقی نہ رہے کہ ادارے کی ہولڈنگز سرمایہ کاری پر مبنی ہیں اور یہ کہ مذکورہ ادارہ گروپ کا رکن نہیں ہے۔

6.2.4 دیوپیکر مالی اداروں کی ساختی حدود
کسی دیوپیکر مالی ادارے کے خطرات کے جائزے اور ضوابط پر عملدرآمد کو یقینی بنانے کے لیے نگرانوں کی صلاحیت کا گروپ میں شفافیت سے براہ راست تعلق ہوتا ہے۔ بہت سے ممالک میں دیوپیکر مالی اداروں کی کارپوریٹ ساخت پر پابندیاں عائد کر کے ان گروپس کی شفافیت کو بڑھایا جاتا ہے۔ پابندیوں کی زیادہ استعمال کی جانے والی دو اقسام یہ ہیں: (الف) گروپ کی پیرنٹ کمپنی کو بینک بننے یا غیر آپریٹنگ ہولڈنگ کمپنی بننے سے روکنا اور (ب) گروپ میں براہ راست پیرنٹ/ذیلی ہولڈنگز کے علاوہ مختلف دیگر اداروں کی شراکت داری کو روکنا۔

دیوپیکر مالی گروپوں پر دوسری پابندی یہ عائد کی جاسکتی ہے کہ وہ کسی مخصوص بیلنس شیٹ کون سا کاروبار کس حد تک کرنا جائز ہے۔ مثلاً، ہر ملک میں بینکاری اور بیمہ کے درمیان واضح فرق رکھا گیا ہے اور بینک کی بیلنس شیٹ پر براہ راست بیمہ کاروبار کرنے کی اجازت نہیں دی جاتی۔۔خواہ اس بیمہ کمپنی کو بینک کے ذیلی ادارے کی حیثیت ہی کیوں نہ حاصل ہو۔ اسی طرح، پنشن فنڈ کے انتظام کو بھی بینکاری سے الگ حیثیت دی جاتی ہے۔ دیگر پابندیاں جو اکثر لیکن ہمیشہ عائد نہیں کی جاتیں ان میں بینکاری و بینکاری برائے سرمایہ کاری اور حیاتی وعمومی بیمہ کو ایک دوسرے سے واضح طور پر الگ رکھنا شامل ہیں۔

6.2.5 ضوابطی شرائط
دیوپیکر مالی اداروں کے لیے خطرات کو کم کرنے کا آخری ذریعہ ایسی ضوابطی شرائط ہیں جو ان پر عائد کی جاتی ہیں۔ ان شرائط کا خلاصہ یہ ہے کہ صرف بینکاری خدمات فراہم کرنے والے بینکوں پر منطبق ہونے والی شرائط کو مزید سخت کیا جائے۔ ان شرائط کے نفاذ کے لیے ضروری ہے کہ بینکاری ضابطہ کار کو قانونی ضوابطی ذمہ داری اور بحیثیت مجموعی گروپ کے معاملے میں اختیارات حاصل ہوں۔ دیوپیکر مالی اداروں کے لیے عالمی سطح پر زیادہ استعمال کی جانے والی ضوابطی شرائط کا خلاصہ ذیل میں دیا گیا ہے۔

سرمائے کی شرائط

سرمائے کی شرائط کو دیوپیکر مالی اداروں کی ضابطہ کاری میں بنیادی حیثیت حاصل ہے۔ دیوپیکر مالی اداروں کے متعلق سب سے بڑا ضوابطی خدشہ گروپ کے سرمائے کی دوہری گنتی ہے، جسے اپنے ذیلی اداروں میں'' کاغذی'' سرمایہ کاری یا قرضے کی بلند سطح اور اسے ایکویٹی سرمایہ کاری کی شکل میں پورے گروپ میں پھیلا کر ظاہر کرنے سے ممکن ہے۔ جامع نگرانی کی غیر موجودگی میں بینکوں، تمسکاتی فرموں اور بیمہ کمپنیوں یا مالی گروپ سے تعلق رکھنے والے کسی اور قسم کے ادارے کی جانب سے دی جانے والی معلومات کے باعث مذکورہ اداروں یا بحیثیت مجموعی دیوپیکر گروپ کے خطرات کی سطح کا درست تخمینہ لگانا ممکن نہیں رہتا۔ بینکاری نگرانی کے متعلق بازل کمیٹی کی سفارشات کے تحت بینکوں پر مشتمل دیوپیکر مالی اداروں کو دو سطحوں پر سرمایہ کاری کی شرائط کا سامنا ہوسکتا ہے: بینک کی انفرادی حیثیت میں (جسے'' تنہا'' سطح یا سطح اول سے جانا جاتا ہے) اور بینکاری گروپ کی جامع سطح پر (سطح دوئم)۔ اسی اصول کا اطلاق دیگر مالی اداروں پر مشتمل گروپس پر بھی ہوتا ہے، جسے سطح سوئم کی شرط بھی کہا جاتا ہے۔ سطح سوئم میں کفایت سرمایہ کی شرائط کی پیمائش کی بہترین مشق اب بھی موجود ہے، جو دیوپیکر مالی اداروں پر یورپی یونین کی ہدایات (نمبر 2002/87/EC) اور جزوی طور پر انفرادی ملک کی صورتحال پر مبنی ہے۔ سرمائے کی جامع شرائط میں بہترین طرز عمل کی بنیادی خصوصیت یہ ہے کہ اس میں سرمائے کی دوہری گنتی کی ممانعت کی گئی ہے۔

اندرونی و بیرونی گروپ انکشافات کی حدود

گروپ کے اندرونی لین دین و انکشافات کے ذریعے بے قاعدگیوں کو روکنے کا طریقہ بھی اہم ہے، جس میں گروپ کے اندرونی انکشافات پر حدود عائد کرنا جو انفرادی مالی اداروں پر عائد ضابطوں سے کہیں زیادہ سخت ہوتی ہیں۔ مثال کے طور پر اگر بینک کا قانون یا محتاطیہ معیارات انفرادی قرض گیر (یا متعلقہ قرض گیروں کے گروپ) پر انکشاف کی بلند سطح کا نفاذ کریں، جیسے بینک کے سرمائے کے 25 فیصد پر، تب گروپ کے اندر انکشاف کی بلند حد اس سطح سے پست ہوسکتی ہے۔ گروپ کے باضابطہ ارکان پر مقرر کی جانے والی انکشافات کی حد کو مدنظر رکھتے ہوئے انفرادی حیثیت میں کام کرنے والے دیگر ارکان کی حد کا تعین اور پورے گروپ پر ایک مجموعی انکشاف کی حد کا نفاذ بھی کیا جاسکتا ہے۔

جہاں قانون کے تحت ملکیت کی متنوع بنیاد قائم کرنے کے لیے باضابطہ مالی اداروں کی ملکیت پر کم تناسب سے حدود عائد ہیں وہاں رسمی گروپ سے باہر کے متعلقہ فریقوں کے اضافی انکشافات زیادہ پریشان کن نہیں ہوتے۔ تاہم، جہاں مرتکز ملکیت کی اجازت دی گئی ہے وہاں پر ان مالی اداروں سے گروپ کی پیرنٹ کمپنیوں کی کمرشل سرگرمیوں کے لیے پست لاگت کے فنڈز حاصل کرنے کے دروازے کھل جاتے ہیں۔ یہ مشق بے ضابطگیوں کو جنم دیتی ہے۔ اس معاملے میں، نگران کے پاس قانون کے تحت گروپ کے اندرونی انکشافات پر حدود عائد کرنے کے اختیارات کا ہونا ضروری ہے تاکہ وہ فریقوں کو گروپ کے ان متعلقہ فریقوں میں شامل کرسکے جو گروپ کی نگرانی کی رسمی تعریف کے دائرہ کار میں نہ آتے ہوں۔ گروپ میں اندرونی انکشافات کی حدود کا تعین کرنے کے علاوہ کچھ ممالک نے بحیثیت مجموعی گروپ انکشافات پر حدود عائد کی ہیں جن میں انفرادی قرض گیر یا متعلقہ قرض گیروں کے گروپس شامل ہیں۔

ناموں، خدمات اور سہولتوں کے تبادلے کی حدود

دیوپیکر مالی اداروں کے ارکان کی جانب سے خدمات و سرگرمیوں کی لیبلنگ، احاطے اور خدمات کا تبادلہ وبائی خطرات کو بڑھانے کا باعث بنتا ہے۔ بہت سے کیسز میں دیوپیکر مالی ادارے کے ارکان بھی بورڈ کی رکنیت، انتظامیہ اور بنیادی ڈھانچے کا تبادلہ کرسکتے ہیں۔ اگرچہ ایسے تبادلے پر پابندی کے نفاذ سے وبائی خطرات میں کمی لانا ممکن ہے، تاہم کسی دیوپیکر مالی ادارے کی رکنیت کے بنیادی کمرشل فوائد میں برانڈ کی شناخت اور مستعد لاگت سے استفادہ شامل ہیں، جو مہنگی خدمات کے تبادلے کا تسلسل ہوتی ہیں۔ ضوابطی ردعمل میں عام طور پر تبادلے کے فوائد اور خطرات کے مابین توازن قائم کرنے کی کوشش کی جاتی ہے۔

ایسے تبادلے کی اجازت دینے کے متعلق اہم ضوابطی شرائط یہ ہیں کہ کسی مخصوص خدمات کی فراہمی کے بارے میں صارفین کو گمراہ نہ کیا جائے۔ روابط کے بارے میں صارفین کے لیے انکشافات کی مطلوبہ شرائط اور یہ کہ گروپ کے کون سے دیگر ارکان زیر مذکورہ خدمت سے منسلک ہیں۔ جہاں انکشافات نامناسب ہوں، یا جہاں خطرات کو ناقابل قبول قرار دیا جائے، وہاں پر نگران کو قانون کے تحت تبادلے یا اشتہارات دینے یا پروموشن پر پابندی عائد کرنے کے اختیارات حاصل ہونے چاہییں۔

گروپ کے نظم ونسق کی مطلوبہ شرائط

گروپس کی گورننس کا طریقہ کار بے حد اہمیت کا حامل ہوتا ہے کیونکہ اس کی مدد سے ضابطہ کاروں کو خطرات پر قابو پانے میں مدد ملتی ہے۔ بورڈ کے ارکان کے لیے معقولیت ودرستی کی شرائط کے علاوہ کچھ ممالک نے دیوپیکر گروپس کے ذریعے بورڈ وانتظامیہ کی ساخت پر بھی حدود عائد کر رکھی ہیں۔ تخصیصی ذیلی اداروں کی انتظامیہ کو الگ کرنا اتنا ہی عام ہے جتنا ذیلی اداروں کے مابین واضح حدود کا تعین ہے اور اس کے تحت ایگزیکٹو ڈائریکٹرز کے لیے تخصیص کی شرط مقرر کی گئی ہے۔ دوسرا اہم زیر بحث مسئلہ آزادی ہے۔ ذیلی اداروں کی ہر قسم کے لیے کم از کم ایک ایسے آزاد ڈائریکٹر کی تعیناتی کو بہترین طرز عمل سمجھا جاتا ہے، جس کا گروپ میں کسی اور ادارے سے ربط نہ ہو۔ اس کے نتیجے میں گروپ کے اندر مختاطیہ ضوابط کی خلاف ورزی کے امکانات کم ہوجاتے ہیں۔ نظم ونسق کی یہ شرائط اس وقت زیادہ موثر ثابت ہوتی ہیں جب انہیں مجاز حکام کی حمایت حاصل ہو۔

گروپ آڈٹ کی شرائط

گروپ کے آڈٹ کو یقینی بنانے کے لیے بہت سے ضابطہ کار گروپ کے لیے ایک آڈیٹر درکار ہوتا ہے۔ اس ضمن میں قانون کے تحت نگران کو آڈیٹر سے ملنے اور ضرورت پڑنے پر گروپ کے مخصوص حصوں کی آڈٹ کے لیے درخواست دینے کا اختیار ہونا چاہیئے۔ مزید برآں، قانون یا لائسنس کی شرائط کے تحت اطلاعات بہم پہنچانے کی تاریخ گروپ کی کسی بھی حدود میں واقع تمام ارکان کے لیے یکساں ہوتی ہے۔

گروپ پالیسیوں کی شرائط

خطرات پر مبنی نگرانی کے طرز فکر کے تحت ضروری ہے کہ نگران، گروپ اور ضابطے میں آنے والے انفرادی اداروں کے انتظام خطر کی تمام پالیسیوں کو جانچ سکے۔ اس کے خاتمے کے لیے بہت سے ممالک نے اپنے ضوابط میں شرائط رکھی ہیں کہ مستند گروپس انتظام خطر، گروپ کے اندرونی لین دین وانکشافات، برانڈنگ، وسائل کے تبادلے وغیرہ اور دیوپیکر مالی ادارے کے دیگر اداروں کے گروپ ارکان کی معاونت کے بارے میں پالیسیاں مرتب کریں گے۔ ان پالیسیوں کے لیے بعض معیارات کی تکمیل ضروری ہے (مثلاً، گروپ میں اندرونی لین دین عام طور پر مناسب فاصلے کی بنیاد اور تیسرے فریقوں کو پیشکش کردہ شرائط سے نرم نہ ہو) جسے معائنے کے وقت نگران کو فراہم کیا جاتا ہے۔

گروپ معلومات کی فراہمی اور نگرانی کی رسائی کی شرائط

آخر میں دیوپیکر مالی اداروں کی موثر نگرانی میں سہولت کے لیے ضروری ہے کہ نگران کو تمام متعلقہ معلومات تک رسائی دی جائے (مالی وساختی دونوں)۔ بہت سے ممالک کے قانون میں یہ شرط (بطور دیوپیکر مالی اداروں کو لائسنس فراہم کرنے یا ان کی ملکیت کے منظوری کی شرط) موجود ہے کہ نگران جس وقت چاہے جامع خطرات کے متعلق کسی بھی معلومات کا جائزہ لینے کے لیے درخواست دے سکتا ہے۔ جبکہ نگران کو انہی شرائط پر گروپ کے تمام ارکان کی برمقام نگرانی کی اجازت ہونی چاہیئے جن کا اطلاق انفرادی باضابطہ ارکان پر ہوتا ہے۔

6.3 پاکستان میں وراثت میں ملنے والے چیلنجز

اگرچہ جامع نگرانی کے بہترین طرز فکر پر مبنی فریم ورک کی تیاری آسان ہے تاہم، حقیقت یہ ہے کہ جس ملک نے بھی اسے حل کرنے کی کوشش ہے اسے ماضی کے کئی مسائل ورثے میں ملے ہیں۔ پاکستان کو بھی مالی وضوابطی نظاموں کی کئی خصوصیات ورثے میں ملی ہیں جن سے جامع نگرانی میں مشکلات پیدا ہوسکتی ہیں جنہیں ذیل میں مختصراً بیان کیا گیا ہے۔

6.3.1 ضوابطی ساخت

پاکستان کی موجودہ ضوابطی ساخت کو نیم مرکب کہا جاتا ہے۔ نگرانی کا انتظام دو اہم ضابطہ کاروں کے پاس ہے۔۔ اسٹیٹ بینک اور ایس ای سی پی۔ موجودہ ساخت کے تحت بینکوں، ترقیاتی مالی اداروں، خرد مالکاری بینکوں[8] اور مبادلہ کمپنیوں کا انتظام اسٹیٹ بینک کے پاس ہے جبکہ بقیہ مالی ادارے (بشمول سرمایہ منڈیاں/تمسکات، غیر بینکی مالی کمپنیاں، بیمہ کمپنیاں اور پنشن فنڈز) کی نگرانی ایس ای سی پی کی ذمہ داری ہے۔

[8] اگرچہ اسٹیٹ بینک خرد مالکاری اداروں کی نگرانی کرتا ہے، تاہم دیگر کئی خرد مالکاری ادارے اس کے ضوابطی دائرہ کار میں شامل نہیں ہیں۔

6.3.2 دیو پیکر گروپوں کی ملکیت کی حدود

بینکنگ کمپنیز آرڈیننس 1962ء کے تحت بینکوں میں ''موزوں'' حصہ داری (5 فیصد سے زائد) کے لیے اسٹیٹ بینک کی منظوری ضروری ہے۔ موزوں حصہ داری کی مزید فروخت کے لیے منظوری درکار ہوتی ہے۔ اس شرط کو بینک مالکان کی معقولیت و درستی کو یقینی بنانے کے لیے استعمال کیا جاتا ہے لیکن ان کے کنٹرول کو محدود نہیں کیا جاسکتا۔ اس کے نتیجے میں، پاکستان میں بینکوں کی اکثریت ایک مالک یا مالکان کے گروپ کی ملکیت ہے۔ تقریباً تمام معاملات میں ملکیت کا ارتکاز عالمی معیارات کے لحاظ سے بہت زیادہ ہے۔

6.3.3 دیو پیکر گروپوں میں شرکت کے امکانات کی حدود

اس وقت بینکنگ کمپنیز آرڈیننس کی دفعہ (2)23 کے تحت بینکوں کی کمرشل اداروں میں سرمایہ کاری کو محدود رکھا گیا ہے (یہ حد بینک کے سرمائے کے 30 فیصد یا ہدف کے سرمائے کا 30 فیصد ہے)۔ پیرنٹ کے تناظر سے کسی دیو پیکر مالی ادارے میں کمرشل شمولیت کی حدود مقرر نہیں ہیں۔ نتیجتاً، ایسے کئی بینکاری گروپس موجود ہیں، جو مالی و کمرشل دونوں قسم کے کاروبار میں خاصے ملوث ہیں کیونکہ ان کی یکجائی کے حوالے سے کوئی شرط نہیں ہے۔

6.3.4 دیو پیکر مالی اداروں کی ساختی حدود

دیو پیکر مالی اداروں کی ساخت کی حدود مقرر نہیں ہیں۔ اگرچہ بیشتر مالی گروپس بینکوں سے اعلیٰ سطح پر منسلک ہیں تاہم، متعدد مخلوط دیو پیکر مالی اداروں کے گروپ میں نان آپریٹنگ ہولڈنگ کمپنی کے ساتھ ساتھ بینک اور دیگر مالی ادارے بھی کام کررہے ہیں۔ گروپس میں باہم حصہ داری کے ساتھ ساتھ دیگر انکشافات بھی موجود ہیں۔

شریک مالی اداروں کی ساخت کے لحاظ سے بیمہ و بینکاری کا الگ الگ ہونا ضروری ہے، جیسا کہ بینکاری و اسٹاک بروکریج کو علیحدہ حیثیت حاصل ہوتی ہے لیکن سرمایہ کاری بینکاری اور بینکاری کو یکساں بیلنس شیٹ پر کام کرنے کی اجازت دی گئی ہے۔

6.3.5 ضوابطی شرائط

فی الوقت مالی گروپوں کے متعلق کوئی مخصوص ضوابطی شرائط موجود نہیں ہیں تاہم سطح دوئم میں دی گئی سرمائے کی شرائط کا اطلاق بینکوں اور ان کے ذیلی اداروں پر بھی ہوتا ہے۔

6.4 پاکستان کے لیے مجوزہ فریم ورک

ملک کے مالی ڈھانچے کی نگرانی کے لیے مناسب پالیسی طریقہ کار کی ضرورت کا ادراک کرتے ہوئے اسٹیٹ بینک نے جولائی 2008ء میں متعارف کردہ مالی شعبے کی اصلاحات میں زور دیا ہے کہ مالی شعبے کی نگرانی کے حوالے سے مرکزی بینک کے اختیارات میں اضافہ کیا جائے۔

موجودہ ڈھانچہ جس کے تحت غیر بینکی مالی خدمات فراہم کی جارہی ہیں وہ زیادہ تر پیرنٹ طرز فکر پر مبنی ہے۔۔ساخت کی ایسی ذیلی قسم جس میں بینکوں کو اپنے غیر بینکی مالی اداروں کے پیرنٹ کی حیثیت حاصل ہے، یا بعض معاملات میں بینکوں کی غیر بینکی مالی کمپنیاں بطور معاون کام کررہی ہیں۔ آفاقی بینکاری کے کچھ عناصر بھی موجود ہیں مثلاً، بینکوں کو ان کی بیلنس شیٹ پر سرمایہ کاری اور اجارہ کی خدمات فراہم کرنے کی اجازت دی گئی ہے۔ اگرچہ مرکزی بینک نے اس کی اجازت دینے میں لچکداری کا مظاہرہ کیا ہے تاہم قانونی ڈھانچے کو منڈی کی صورتحال اور ضروریات سے ہم آہنگ نہیں کیا جاسکا۔

موجودہ قانون سازی اور ضوابطی آلات مالی شعبے کی حفاظت وصحت کو درپیش خطرات سے موثر انداز میں نمٹنے کے اہل نہیں۔ مالی شعبے کی سرگرمیوں میں مرکزی حیثیت حاصل ہونے کے باعث بینکاری شعبے کی حفاظت اور صحت نہ صرف عوام اور معیشت بلکہ خود مالی شعبے کے لیے بھی بے حد اہمیت کی حامل ہے۔ بینکاری شعبے کے موجودہ قانون بینکنگ کمپنیز آرڈیننس (بی سی او) کو 1962ء میں متعارف کرایا گیا تھا اور وقتاً فوقتاً اس میں تبدیلیاں کی جاتی رہی ہیں۔ آفاقی بینکاری، بڑے مالی گروپوں کی موجودگی اور ہولڈنگ کمپنی کی ساخت میں درپیش مشکلات کا تقاضا ہے کہ معیشت اور مالی وساطت کے عمل میں کسی بھی بڑے

خلل سے بچنے کے لیے موثر قانونی فریم ورک تیار کیا جائے۔ ان چیلنجز کا ادراک کرتے ہوئے اسٹیٹ بینک ضروری فورمز سے بی سی او میں ترامیم کرنے کے لیے اصولی منظوری حاصل کرنے کی کوششیں کررہا ہے تاکہ بینکوں، گروپس اور مالی کمپنیوں کی عالمی معیارات کے مطابق نگرانی کو یقینی بنایا جاسکے۔

بعض خطرات کی پیشگی روک تھام کے علاوہ ان ترامیم کے نتیجے میں آپریشنل کارکردگی، پست لاگت، نرخوں میں کمی اور مصنوعات وخدمات میں جدت پسندی لانے میں مدد ملے گی۔ متعدد عوامل کو مدنظر رکھتے ہوئے بی سی او میں ترامیم تجویز کی گئی ہیں۔

اول، نگرانی کے موجودہ نظام کو تبدیل کیا جارہا ہے، جس کے تحت امانتیں جمع کرنے والی تمام غیر بینکی مالی کمپنیوں کو اسٹیٹ بینک کے دائرہ کار میں لایا جائے گا۔ اس تجویز کا اہم سبب یہ ہے کہ یہ غیر بینکی مالی کمپنیاں اثاثوں اور واجبات کے لحاظ سے بینکاری کی ذیلی خدمات انجام دے رہی ہیں۔ ایسے اداروں کو اسٹیٹ بینک کے دائرہ کار میں لانے سے نگرانی میں بہتری آئے گی کیونکہ نگرانی کے متعلق اس کا طرز فکر اس قسم کے کاروبار اور متعلقہ صورتحال سے نمٹنے کے لیے پوری طرح تیار ہے۔ اس ضمن میں بی سی او کے ذریعے سرمایہ کاری بینک، اجارہ کمپنیوں اور مکاناتی مالکاری کمپنیوں کو اس کے دائرہ کار میں لایا جائے گا۔

دوئم، دوسری تبدیلی اسٹیٹ بینک کو مالی گروپوں کی نامزدگی اور ضابطہ کاری کا اختیار دینا ہے۔ اس مقصد کے لیے مالی گروپ ایسے گروپ کو کہا جاتا ہے جس کے کم ازکم ایک ادارے کی نگرانی اسٹیٹ بینک انجام دیتا ہو۔ یہ اقدام بے حد اہمیت کا حامل ہے کیونکہ اس سے اسٹیٹ بینک بینکوں اور غیر بینکی مالی اداروں کے مشکوک اندرونی لین دین کی موثر انداز میں مانیٹرنگ کرسکے گا، جس سے ممکنہ وبائی خطرات کو کم کرنے میں مدد ملے گی۔ مجوزہ ترمیم سے اسٹیٹ بینک کو ضابطے سے باہر کے کمرشل اداروں کے بارے میں معلومات جمع کرنے میں مدد ملے گی جبکہ ایسی معلومات کی توثیق کے لیے محدود معائنے کی اجازت بھی حاصل ہوگی۔

کسی مالی گروپ کے وہ ادارے جو تمسکاتی ضابطہ کار کے زیر نگرانی ہیں، ان کی جامع نگرانی کی سمت پیش رفت کے لیے موجودہ طریقہ کار میں بھی ترمیم کی ضرورت ہے۔ نگرانی کے مجوزہ طریقہ کار میں اعلیٰ اور فعلی نگرانوں کے تصور کو متعارف کرایا گیا ہے۔ کسی مالی گروپ کی جامع نگرانی کے لیے اسٹیٹ بینک کو نگرانِ اعلیٰ کی حیثیت حاصل ہوگی۔ فعلی نگران ضابطے کا وہ ادارہ ہوگا جو عارضی طور پر بنانے گئے متعلقہ قوانین کے تحت انفرادی حیثیت میں نگرانی کے فرائض انجام دے گا۔ جامع نگرانی کے عمل کی اثر پذیری اور عملدرآمد کے مسائل کو کم کرنے کے لیے نگرانِ اعلیٰ کے لیے معلومات کے حصول، فعلی ضابطہ کار کے اشتراک سے برمقام معائنے اور فعلی ضابطہ کار کو عملدرآمد کرانے کی سفارش کرنے کے اختیارات بھی تجویز کیے گئے ہیں۔ سوئم، مالی ہولڈنگ کمپنی (ایف ایچ سی) کے تصور کو متعارف کرانے کے لیے وقت سازگار ہے۔ اسٹیٹ بینک نے اب تک مختلف قواعد وضوابط کے تحت مالی شعبے کے بعض حصوں کے استحکام کے لیے اقدامات کیے ہیں اور اس ضمن میں اگلا قدم ایف ایچ سی ماڈل جیسے دیوپیکر اداروں کے زیادہ مستعد ڈھانچوں کے قیام کے لیے سازگار قانونی دفعات کی تخلیق ہے۔ ایف ایچ سی ماڈل کو امریکا، ہانگ کانگ، سنگاپور اور بھارت سمیت کئی ملکوں میں مقبولیت حاصل ہورہی ہے۔

مالی ہولڈنگ کمپنی کے ماڈل کو اختیار کرنے کے فوائد کو ذیل میں دیا گیا ہے۔

(i) ایف ایچ سی ساخت کا ایک اہم فائدہ یہ ہے کہ اس سے گروپ میں کاروباری اور سرمایہ کاری کی سرگرمیوں کو الگ الگ کرنے میں مدد ملتی ہے۔

(ii) اس ساخت سے بینک کے سرمائے کی دگنی گیئرنگ کو روکنا ممکن ہوسکے گا اور یہ مالی شعبے کی نمو میں معاون ثابت ہوگا کیونکہ کاروباری سرگرمیوں میں توسیع کے لیے نئے سرمائے کا ادخال ضروری ہوگا۔

(iii) اس سے فائروالز کے قیام اور بینکوں کو غیر بینکاری سرگرمیوں کی انجام دہی سے پیدا ہونے والے خطرات سے تحفظ فراہم کرنے میں مدد ملے گی۔ بینک ان کی غیر بینکی کمپنیوں کے منافع سے براہ راست کوئی فائدہ نہیں اٹھاسکیں گے، جس سے بحیثیت مجموعی گروپ مزید مستحکم ہوگا۔

(iv) بینکاری کی اسپانسر حصہ داری کے ساتھ ساتھ غیر بینکی کمپنیاں بھی مزید شفاف بن جائیں گی اوراسٹیٹ بینک کو یہ بات یقینی بنانے میں مدد ملے گی کہ یہ ادارے فاصلے پر رہ کر کام کریں۔ بینک میں اکثریتی حصہ داری کو ایف ایچ سی کے ذریعے استعمال میں لایا جائے گا اور چونکہ مجوزہ ترامیم کے تحت ایف ایچ سی نگرانی کی ذمہ داری اسٹیٹ بینک پر عائد ہوتی ہے، اس لیے حصہ داریوں کی قریبی مانیٹرنگ ممکن ہوسکے گی۔

(v) یہ ساخت کو وبائی خطرہ پیدا کیے بغیر نامیاتی نمو فراہم کرتی ہے کیونکہ گروپ کی ناکامی کا امکان بہت کم ہوتا ہے۔

حوالہ جات

بینک برائے عالمی چکتائی (2006ء)،'' بینکاری کی موثر نگرانی کے بنیادی اصول'' بازل کمیٹی برائے بینکاری نگرانی، اکتوبر۔

شمشاد اختر (2008ء)'' مالی شعبہ: آئندہ دس سالہ وژن اور حکمت عملی''۔ اسٹیٹ بینک کی ساٹھویں سالگرہ پر خطاب، اسٹیٹ بینک آف پاکستان، جولائی۔

جی ڈی نکولو ایٹ۔ال (2003ء):'' بینکوں کی یکجائی، بین الاقوامیت اور دیو پیکر مالی ادارے: مالی خطرے کے رجحانات ومضمرات''۔آئی ایم ایف ورکنگ پیپر نمبر 03/158۔

جیفری، کرمیشل (2008)،'' پاکستان میں جامع نگرانی کا فریم ورک''۔جولائی۔

شمشاد اختر (2008ء)،'' جامع نگرانی کا فریم ورک''، انسٹی ٹیوٹ آف بینکرز پاکستان، اکتوبر۔