

الارتباط وثيق بين  
مناورات الأروقة  
التي تمارسها  
الصناعة المالية  
وإصدار التشريعات  
المالية المواتية



جماعات الضغط في كابيتول هيل، واشنطن العاصمة.

# بناء الصداقات

دينيز إيغان، وبراتشي ميشرا  
Deniz Igan and Prachi Mishra

في الوقت المناسب إزاء بعض ممارسات الإقراض المتهورة وما يلي ذلك من ارتفاع حالات التخلف عن السداد وحبس الرهن الذي تعتقد الغالبية أنها أدت دورا محوريا في إشعال الأزمة. وربط مركز النزاهة العامة - وهي منظمة غير هادفة للربح معنية بإعداد تقارير استقصائية ومقرها واشنطن العاصمة - في عام ٢٠٠٩ بين المقرضين عاليي المخاطر، وقد أفلس معظمهم حاليا، وتكوين جماعات ضغط لمقاومة وضع تنظيم أكثر إحكاما لسوق الرهن العقاري (Center for Public Integrity, 2009). والواقع أن البنوك استمرت في تكوين جماعات ضغط بصورة مكثفة لمقاومة التنظيمات الأكثر إحكاما والإصلاح المالي التنظيمي، حتى والصناعة تصارع ماليا وتعاني من الدعاية السلبية المتعلقة بدورها في الأزمة الاقتصادية (راجع دراسة Labaton, 2009). ومثلما توحى هذه الحكايات، فإن الإخفاق التنظيمي، الذي أدى فيه النفوذ السياسي للصناعة المالية دورا، ربما أسهم في انهيار عام ٢٠٠٧ في سوق الرهن

في نهاية عام ٢٠٠٧ - وفي ظل صراع الأسواق مع المراحل المبكرة لما أصبح أسوأ أزمة مالية في عصر ما بعد الحرب العالمية الثانية وكسادا شديدا حاق باقتصاد الولايات المتحدة - أوردت صحيفة وول ستريت جورنال أن اثنتين من أكبر مؤسسات الإقراض العقاري في الولايات المتحدة أنفقتا ملايين الدولارات على الهبات السياسية، والمساهمات في الحملات، وأنشطة جماعات الضغط من عام ٢٠٠٢ حتى عام ٢٠٠٦ (راجع دراسة Simpson, 2007).

وأوردت الصحيفة أن مؤسستا أمريكيست مورتغيدج (Ameriquest Mortgage) وكانترى وايد فاينانشال (Countrywide Financial) وقفتا ضد إصدار تشريع لمحاربة الإقراض الجائر في جورجيا ونيو جيرسي، وقاومتا قوانين مماثلة في ولايات أخرى وعلى المستوى الفيدرالي. وبعبارة أخرى، لقد حاربت الصناعة المالية وهزمت تدابير ربما كانت ستسمح باستجابة تنظيمية

العقاري في الولايات المتحدة، الذي تصاعد بحلول خريف عام ٢٠٠٨ من أزمة محلية في الولايات المتحدة إلى أسوأ فترة من فترات عدم الاستقرار المالي العالمي منذ «الكساد الكبير» في ثلاثينات القرن الماضي.

ولتجاوز الحكايات والمضي إلى دراسة منهجية لمدى تأثير تكوين جماعات الضغط والمساهمات في الحملات على التشريع المالي الأمريكي في السنوات التي سبقت الأزمة، فقد أعدنا مجموعة بيانات جديدة عن أنشطة الشركات المالية الأمريكية ذات الأهداف السياسية خلال الفترة من ١٩٩٩-٢٠٠٦ (دراسة Igan and Mishra، على وشك الصدور). ووجدنا أن الإنفاق على تكوين جماعات ضغط من قبل الصناعة المالية الأمريكية ارتبط بصورة مباشرة بكيفية تصويت المشرعين على مشروعات قوانين رئيسية في السنوات السابقة للأزمة - وكانت احتمالات الموافقة على مشروعات القوانين التي تقترح تنظيمًا وتعتبرها الصناعة غير مواتية أقل كثيرا من احتمالات الموافقة على مشروعات قوانين تقترح إلغاء القيود التنظيمية المالية. واخترنا أن نركز على الولايات المتحدة ليس لأن تكوين جماعات الضغط لا يجري في البلدان الأخرى، وإنما لأن قوانين الشفافية في الولايات المتحدة تجعل في الإمكان جمع التفاصيل اللازمة لهذا التحليل عن الإنفاق السياسي، وتكوين هذه الجماعات.

### تكوين جماعات الضغط والتشريع

إن التساؤلات التي تثار عن دور التنظيم وغيرها من الأنشطة الحكومية في الأزمات المالية ليست جديدة. ومن ناحية نظرية، فإن للتنظيم الحكومي للقطاع المالي ما يبرره تماما كرد فعل لإخفاق الأسواق الذي يقع نتيجة خطر أخلاقي أو معلومات غير متسقة أو مخاطر نظامية (راجع دراسة Gohart and Johnson، 1998، ومع ذلك، ففي التطبيق يحاج كثيرون بأن مثل هذه الأعمال الحكومية تسهم في حدوث نوبات عدم الاستقرار المالي، بدلا من أن تخففها، وذلك لأن السياسة والضغوط السياسية عادة ما تتدخل في تصميم تنظيمات معينة وتنفيذها، مما يفضي إلى نتائج غير مقصودة (راجع دراسة Johnson، 2009؛ ودراسة Calomiris، 2009). وبعبارة أخرى، يمكن لقوى القطاع الخاص الفاعلة أن تغير مسار العمل الحكومي وتتلاعب بصناع السياسة للحصول على أرباح ليس لها مبرر، وتصميم المشهد التنظيمي المالي وفق احتياجاتها. ولكن قد يكون من الصعب غالبا دراسة هذه الضغوط الخارجية داخل إطار رسمي يستخدم عينة واسعة من فترات الأزمات المالية في غياب معلومات

تفصيلية عن الأنشطة السياسية للقطاع المالي. ونتيجة لذلك، لم يكن هناك سوى القليل من الدراسات المنهجية للعلاقة بين الاقتصاد السياسي والفشل التنظيمي المزعوم الذي ربما يكون قد أسهم في حدوث الأزمات المالية. وتمثل الأزمة المالية العالمية الأخيرة فرصة جيدة لإلقاء نظرة أدق على هذه العلاقة بفضل المعلومات المفصلة المتوافرة عن الولايات المتحدة، مركز الأزمة الأخيرة. وقد نظرنا في عمل أخير مع زميلنا تيري تريسل (Thierry Tressel) في الارتباط بين أنشطة تكوين جماعات الضغط وتحمل المؤسسات المالية للمخاطر في المرحلة السابقة للأزمة (دراسة Igan, Mishra and Tressel، على وشك الصدور). ووجدنا أن المقرضين الذين كونوا جماعة ضغط بصورة مكثفة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ نزعوا إلى الانخراط في ممارسات للإقراض محفوفة بالمخاطر بكثافة أكبر من المؤسسات الأخرى على مدار الفترة نفسها وعانوا من أسوأ العواقب خلال الأزمة. وتناقش دراسة (Mian, Sufi and Trebbi، 2001a) أنماط التصويت في الكونغرس بشأن نصين أساسيين من التشريع شكلا رد الفعل التنظيمي بعد الأزمة. ودرسوا ستة مشروعات قوانين قبل الأزمة وتوصلوا إلى أن إجمالي المساهمات في الحملات من الصناعة المالية قد أدى دورا كبيرا في نتائج التصويت على مشروعات القوانين المذكورة (راجع دراسة Mian, Sufi and Trebbi، 2010b).

### التوصل للحقائق

نحن نستخدم مجموعة بيانات شاملة عن أنشطة الشركات المالية ذات الأهداف السياسية خلال الفترة من ٢٠٠٠-٢٠٠٦. وعلى وجه التحديد، فإننا نطرح السؤال التالي: هل أدى نشاط تكوين جماعات الضغط من جانب صناعات التمويل والتأمين والمقارنات إلى التأثير بصورة مباشرة على سلوك السياسيين في عملية التصويت، ومن ثم، إصدار مشروعات قوانين التنظيم المالي؟ وبعبارة أخرى، هل الأنشطة ذات الأهداف السياسية التي تمارسها هذه الصناعات ساعدتها في تحقيق النتيجة المرجوة بشأن مشروعات القوانين المقترحة ومن ثم أسهمت في الفشل التنظيمي المزعوم؟ وإضافة لذلك، هل أدت صلات المشرعين بالصناعة المالية، والتي نسميها وول ستريت (Wall Street)، وجماعات الضغط، والتي نسميها كي ستريت (K Street) (حيث تقع مكاتب كثير من جماعات الضغط) - إلى تغيير سلوكهم في التصويت؟

وفي هذا الصدد، جمعنا المعلومات التالية:

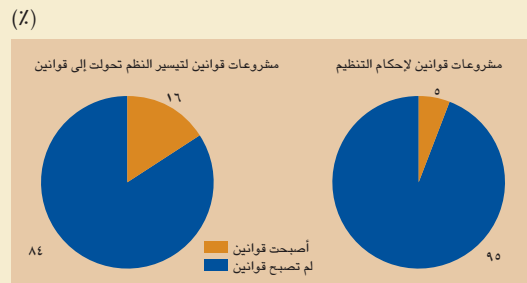
- بيانات على مستوى الشركات عن الإنفاق على تكوين جماعات الضغط الموجهة نحو مشروعات محددة وكيانات حكومية بعينها؛
- معلومات تفصيلية عن ٥١ مشروع قانون تتعلق بالتنظيم المالي، بما في ذلك ما إذا كانت قد أصدرها مجلس النواب، أو مجلس الشيوخ، أو كلاهما معا؛ وما إذا كانت قد سُنّت في شكل قانون؛ وما إذا كان المشرعون المستهدفون قد صوتوا لصالحها أو ضدها؛
- معلومات عن الخلفيات المهنية للمشرعين وجماعات الضغط، لتحديد شبكات اتصالاتهم التي يكونونها من خلال التوظيف والمدارس محل الاهتمام وغيرها.

ثم نظرنا في التشريع، وبحثنا أولا احتمال ما إذا كان سيتم في النهاية التوقيع على مشروع قانون ما ليصدر في شكل قانون، اعتمادا على ما إذا كان موافقا أو غير موافق للصناعة المالية. ودرسنا مشروعات القوانين بالتفصيل وصنفنا كلا منها باعتبارها «غير محكم» - أي يشجع إلغاء القيود التنظيمية - أو «محكم» - أقل موافقة للصناعة المالية. وخلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٦، كان احتمال أن يتحول مشروع قانون أقل موافقة للصناعة المالية إلى قانون أقل ثلاث مرات من مشروع قانون يعزز إلغاء القيود التنظيمية (راجع الشكل ١). والأهم من ذلك هو التوقيع على نصين تشريعيين أساسيين عززا الإقراض غير المحكم في سوق الرهن العقاري - قانون ملكية المنازل والفرص الاقتصادية لعام ٢٠٠٠،

الشكل ١

### النجاح أو الفشل

من بين ١٩ مشروع قانون أساسي سعت إلى إحكام التنظيم المالي بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦، أصبح ٥٪ منها فقط قوانين، في حين تم توقيع ١٦٪ من ٣٢ مشروع قانون جعلت التنظيم المالي أقل صرامة وتحولت إلى قوانين.



المصدر: دراسة Igan and Mishra (على وشك الصدور).

ملاحظة: تعتبر مشروعات القوانين غير محكمة أو محكمة استنادا إلى القواعد التي ستفرضها على المؤسسات المالية في مجالات مثل معايير المحاسبة، وإجراءات إشهار الإفلاس، ومبادرات للنهوض بملكية المنازل (بما في ذلك شروط الدفعات المقدمة)، وتقييد الإقراض الجائر، وإصلاح النظام الفيدرالي لتمويل المساكن.

(American Homeownership and Economic Opportunity Act of 2000) وقانون مقدم الحلم الأمريكي لعام ٢٠٠٣ (American Dream Downpayment Act of 2003) - كقانونين خلال تلك الفترة.

وبعد ذلك، تقصينا ما إذا كان تصويت المشرعين المنفردين على مشروع قانون معين يرتبط بالإفناق على تكوين جماعات الضغط من جانب الشركات التي تتأثر بمشروع القانون وبشبكة علاقات صناعات القانون هؤلاء بجماعات الضغط والصناعة المالية. وظهرت ثلاثة استنتاجات أساسية من هذا التحليل التجريبي (راجع الشكل ٢).

أولاً، كان هناك ارتباط واضح بين الأموال التي تنفقها الشركات المالية المتأثرة على تكوين جماعات الضغط وطريقة تصويت المشرعين على مشروعات القوانين الأساسية التي نُظرت قبل الأزمة. وكلما زادت كثافة تكوين جماعات الضغط، زاد احتمال تصويت المشرعين المحافظين لصالح إلغاء القيود التنظيمية. وإضافة لذلك، كان الاحتمال أكبر في أن تكتسب جماعات الضغط أصواتاً لصالح إلغاء القيود التنظيمية من المشرعين المحافظين.

وثانياً، كذلك أثرت شبكة العلاقات بين السياسيين وجماعات الضغط الذين ينكبون على مشروع قانون بعينه على أنماط التصويت. فإذا كان أحد أفراد جماعات الضغط قد عمل لصالح أحد المشرعين في الماضي، فالمرجح جداً أن يصوت هذا المشرع لصالح التنظيم غير المحكم.

وثالثاً، مما يدعو للدهشة ما يبدو من أن مبالغ الأموال التي تنفق على ضم أحد المشرعين الذي له صلات قوية بالفعل مع كي ستريت (K Street) إلى جماعة الضغط، تؤثر بصورة طفيفة على احتمال التصويت لصالح إلغاء القيود التنظيمية. فقد كان إفناق دولار إضافي على تكوين جماعات الضغط أقل فعالية إن كان عضو جماعة الضغط على صلة بالفعل بصناعة القانون. ويبين هذا الأمر أن إفناق المزيد على تكوين جماعة الضغط لا يساعد كثيراً الشركات التي لديها جماعات ضغط قوية الصلات.

وتجدد بنا الإشارة إلى أوجه قصور معينة في البيانات والتحليل التجريبي. فنحن نعتزف أولاً بأنه ليس لدينا مقياس دقيق لجهود تكوين جماعات ضغط على مستوى مشروعات القوانين - فليس هناك تقسيم للإفناق على تكوين الجماعات

على مستوى الشركات حسب مشروعات القوانين. وقد تحققنا للتأكد من مدى سلامة الاستنتاجات في ظل افتراضات مختلفة عن أسلوب تخصيص الشركات لنفقات تكوين جماعات الضغط من أجل مشروعات قوانين بعينها. ثانياً، قد يؤثر قيام مجموعات ضغط ذات مصالح أخرى غير الصناعة المالية بتكوين جماعات ضغط على سلوك التصويت. ومن ثم، أدرجنا في التحليل إنفاق منظمات المستهلكين. وأخيراً، يتم غالباً تخفيف أحكام مشروعات القوانين الأصلية بصورة كبيرة خلال العملية التشريعية. ولا ندرج معلومات عن تكوين جماعات الضغط وكيف يؤدي إلى إدخال تغييرات في أحكام مشروعات القوانين - تضعفها في معظمها.

وتدعم هذه الاستنتاجات الاعتقاد بأن تكوين جماعات الضغط وشبكة الصلات أدى دوراً مهماً في تشكيل مشهد التنظيم المالي. ومن ثم، ينبغي عدم النظر في مقترحات الإصلاح المالي بعيداً عن هذه العوامل السياسية. ويتوقف رد الفعل السياسي الدقيق على الدوافع الكامنة وراء تكوين جماعات الضغط. وتطرح النظرية الاقتصادية فكرة مفادها أن تكوين جماعات الضغط قد يكون مدفوعاً بالسعي لتحقيق الربح أو رغبة في كشف معلومات. ولكن استناداً إلى الاستنتاجات التي توصلنا إليها، من الصعب تحقيق الدقة في تحديد الدافع الذي يحرك جهود الصناعة المالية لتكوين جماعات ضغط. فعلى سبيل المثال، إذا تخصص أعضاء جماعات الضغط في أنشطة السعي لتحقيق الربح كالحصول على معاملة تفضيلية لعملائهم، فسيكون هناك مبرر للحد من تكوين جماعات الضغط بسبب عواقبها الاجتماعية غير المرغوب فيها. بيد أنه إذا كره المقرضون جماعة ضغط أساساً لتقديم معلومات لصناعة السياسة والنهوض بالابتكار، يجب اعتبار تكوين جماعات الضغط وسيلة مفيدة اجتماعياً لمساعدة صناعات القانون على اتخاذ قرارات مستنيرة. ■

دينين إيغان، وبرايتشي ميشرا، خبيران اقتصاديان في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Calomiris, Charles, 2009, "The Subprime Turmoil: What's Old, What's New, and What's Next," Journal of Structured Finance, Vol. 15, No. 1, pp. 6-52.

Center for Public Integrity, 2009, "Who's Behind the Financial Meltdown?" (Washington).

Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod, 1998, Financial Regulation: Why, How, and Where Now? (London: Routledge).

Igan, Deniz, and Prachi Mishra, forthcoming, "Three's Company: Wall Street, Capitol Hill, and K Street," IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).

—, and Thierry Tresselt, forthcoming, "A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis," NBER Macroeconomics Annual (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Johnson, Simon, 2009, "The Quiet Coup: How Bankers Took Power and How They're Impeding Recovery," The Atlantic (May).

Labaton, Stephen, 2009, "Ailing, Banks Still Field Strong Lobby at Capitol," The New York Times, June 4.

Mian, Atif, Amir Sufi, and Francesco Trebbi, 2010a, "The Political Economy of the U.S. Mortgage Default Crisis," The American Economic Review, Vol. 100, No. 5, pp. 196-98.

—, 2010b, "The Political Economy of the Subprime Mortgage Credit Expansion," NBER Working Paper 16107 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

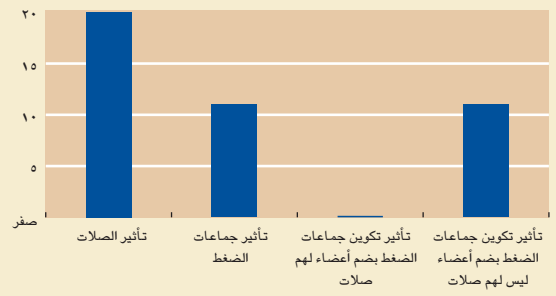
Simpson, Glenn, 2007, "Lender Lobbying Blitz Abetted Mortgage Mess," The Wall Street Journal, December 31.

الشكل ٢

### ترجيح الميزان

أدى حجم تكوين جماعات الضغط ومستوى الصلات بين المشرعين والصناعة المالية إلى زيادة احتمال موافقة التصويت لمواقف الصناعة المالية. ولم يكن هناك أي تأثير على التصويت، إلا عندما زاد تكوين جماعات الضغط التي يقوم بها أعضاء هذه الجماعات الذين لديهم صلات بالفعل.

(زيادة احتمال التصويت المواتي لموقف الصناعة المالية، % ٢٠٠٠-٢٠٠٦)



المصدر: حسابات المؤلفين.

ملاحظة: تستند النتائج إلى مجموعة بيانات تشمل ٧٨٧ عضواً في مجلس الشيوخ و/أو في مجلس النواب (لم يكن جميعهم في مناصبهم في الفترة كلها) و٥٠٠ عضواً من أعضاء جماعات الضغط والتصويت المواتي هو تصويت يعارض تشريعاً بتشديد التنظيمات المفروضة على الصناعة المالية، والتصويت غير المواتي هو الذي يأتي في صالح الكيخ المالي. أما أعضاء جماعات الضغط ذوو الصلات فهم الذين كانوا قد عملوا من قبل لصالح أحد المشرعين.