



ورشکستگی بانکی و جایگاه نظام گزیر در ثبات مالی کشور

زینب بیابانی

دانشجوی دکتری دانشگاه تهران و پژوهشگر پژوهشکده پولی و بانکی؛ تهران؛ z.biyabani@yahoo.com

چکیده

بانک‌ها نقشی حیاتی در سلامت اقتصاد ایفا می‌کنند و فعالیت آنها با نظم عمومی اقتصادی جامعه پیوند خورده‌است. این پیوند حساسیت بالای پدیده توقف و ورشکستگی بانکی در نظام‌های پولی دنیا را آشکار می‌سازد. در واقع پس از بحران‌های مالی اخیر به ویژه بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی پیوند نزدیک میان ثبات مالی و سلامت اقتصاد به اثبات رسید و ایجاد ثبات مالی و مقاوم‌سازی اقتصاد در مقابل تبعات ناشی از توقف بانک‌ها و سایر نهادهای مالی از اهمیت بسزایی برخوردار شد. این امر منجر به افزایش توجهات از سوی کشورهای مختلف نسبت به ایجاد و یا توسعه نظام خاص توقف بانکی (گزیر) به عنوان رکن مهمی در شبکه ثبات مالی گردید. در حال حاضر در حقوق ایران، در مواجهه با پدیده توقف بانکی، از شیوه‌ها و مکانیسم‌های رایج در نظام خاص گزیر که تلاشی مقدم بر پیگیری اعلام ورشکستگی استفاده نمی‌شود. این در حالی است که در شرایط کنونی عدم جامعیت قوانین مرتبط با حوزه توقف و ورشکستگی بانکی در کشور و نیاز به وضع قواعد بهتر و متناسب با ماهیت توقف و ورشکستگی‌های بانکی در راستای جلوگیری از پدیده‌های ناخوشایند منتهج از این پدیده همچون بی‌ثباتی مالی بیش از پیش آشکار شده‌است. لذا در مقاله پیشرو سعی می‌شود در ابتدا لزوم اتخاذ تدابیر ویژه برای بانک‌ها در مبحث توقف و ورشکستگی بانکی مورد بررسی قرار گیرد. سپس با مروری بر قوانین جاری و مرتبط کشور در حوزه توقف و ورشکستگی بانکی اشاره‌ای به خلاءها و کاستی‌های قوانین موجود شود. در ادامه به نظام خاص توقف بانکی (گزیر)، تفاوت آن با ورشکستگی، ابزارها و شیوه‌های مر سوم در این نظام پرداخته می‌شود و در پایان نیز جمع‌بندی به همراه توصیه‌های سیاستی در راستای اصلاح و بهبود وضع موجود ارائه خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: ثبات مالی، توقف، ورشکستگی بانک، گزیر.



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

مقدمه

در ده‌های اخیر ثبات مالی به عنوان یک هدف سیستم اقتصادی، بیش از پیش در سیاست‌گذاری‌ها مورد توجه قرار گرفته است. ثبات مالی مانند سلامت، معمولاً با ضد آن تعریف می‌شود. همان‌گونه که گفته می‌شود انسان سالم، انسانی است که هیچ بیماری در حال حاضر سلامت وی را تهدید نکرده و به طور بالقوه نیز در معرض ابتلا به یک بیماری جدی قرار ندارد؛ ثبات مالی نیز به وضعی گفته می‌شود که بحران‌های مالی سیستماتیک، ثبات اقتصاد کلان را تهدید ننماید [۱]. از نظر مفهوم‌شناسی ثبات مالی به شرایطی اطلاق می‌گردد که سیستم با شرایط بحرانی مواجه نشده باشد یعنی اجزای تشکیل‌دهنده یک سیستم مالی (بانک‌ها و موسسات سپرده‌پذیر و سرمایه‌گذاری، بازار سرمایه و شرکت‌های بیمه) از استحکام و عملکرد مناسب برخوردار باشند. زیرا تمامی اجزای سیستم‌های مالی در اقتصاد به یکدیگر مرتبط بوده و در صورت بروز عدم تعادل در یکی از اجزا، ثبات مالی کل سیستم دچار بی‌ثباتی می‌گردد [۲]. شواهد تاریخی و تجربه بحران‌های مالی به ویژه بحران سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۹ میلادی نشان می‌دهد که منشأ اصلی وقوع بحران‌های مالی بانک‌ها بوده‌اند و پدیده توقف و ورشکستگی بانک‌ها و سایر نهادهای مالی مهم، بی‌ثباتی مالی و اقتصادی را به دنبال داشته است. به عبارت دیگر عواملی که در نهایت به توقف یا ورشکستگی بانک‌ها و موسسات اعتباری منجر می‌شوند، هر کدام به تنهایی می‌توانند باعث بروز اختلال در نظام پولی و بانکی شوند. باید توجه داشت که وقوع بحران برای بانک‌ها و موسسات اعتباری اگرچه به نظر می‌رسد امری غیرمنتظره و شگفت‌آور باشد اما از دهه هفتاد میلادی این موضوع امری متداول و شایع بوده است. گزارشات حاکی از آن است که از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۱ میلادی بالغ بر ۱۹۰ بانک تجربه بحران را داشته‌اند و کشورهایی همچون آرژانتین و جمهوری کنگو، بیش از دو بار با بحران سیستماتیک مواجه شده‌اند [۳]. شواهد بروز بحران‌های بانکی در چند دهه اخیر نشان‌دهنده وجود ضعف در مقررات و ورشکستگی عمومی در برخورد با پدیده توقف بانکی است. به عبارت دیگر فقدان یک ساز و کار مناسب برای رسیدگی به وضعیت بانک‌های متوقف و ورشکسته یکی از عوامل تشدید بحران‌های مالی اخیر بوده است. این امر قانونگذاران در سراسر جهان را بر آن داشت که در پی وضع قواعد خاص جهت کاستن اثرات نامطلوب ناشی از این پدیده باشند، زیرا مواردی همچون وجود خطر سیستمی بر اثر سلب اعتماد عمومی به نظام بانکی، نقش ویژه بانک در نظام مالی، اولویت حفظ تمامیت نظام مالی بر حقوق بستانکاران، لزوم نظارت ویژه بر فعالیت‌های بانکی و وجود مرحله پیش‌ورشکستگی برای بانک‌ها و مواردی از این دست موجب تمایز مقررات و ورشکستگی بانک از سایر تجار است. باید توجه داشت که بحث پیرامون لزوم وضع قواعد خاص برای بانک‌ها موضوع جدیدی نیست و به اوایل قرن بیستم یعنی زمانی که موج ورشکستگی بانک‌ها، سراسر ایالات متحده آمریکا و اروپا را فرا گرفت بر می‌گردد. بحران بانکی دهه‌ی سوم قرن بیستم میلادی نیز موجب شد که برای حمایت از اقتصاد ملی در برابر بی‌ثباتی مالی و نیز حمایت از اشخاص سپرده‌گذار در برابر ضرر و زیان، روش‌های خاصی برای نظارت و کنترل ایجاد شود. در واقع در سال‌های اخیر با تبدیل شدن موضوع ثبات مالی به یکی از اهداف اصلی سیاستگذاران اقتصادی و اجتماعی و



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

با توجه به جایگاه کلیدی بانک‌ها در این حوزه، توجهات بسیاری از سوی کشورهای مختلف نسبت به ایجاد و یا توسعه نظام خاص توقف بانکی (گزیر^۱) به عنوان رکن مهمی در ثبات مالی مبذول شده‌است. به عبارت دیگر ایجاد ثبات مالی و مقاوم‌سازی اقتصاد در

مقابل تبعات ناشی از توقف بانک‌ها و سایر نهادهای مالی به ویژه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی اهمیت بسزایی یافته است. باید توجه داشت که بحران‌های بانکی به دلایل گوناگونی اتفاق می‌افتند اما وجه اشتراک بسیاری از آنها توقف خدمات کلیدی بانک‌ها از جمله خدمات پرداخت و تسویه، تسری بحران از بانک‌های بحران‌زده به بانک‌های سالم و بالتبع ایجاد اختلال جدی در نظام اعتباری و در نهایت تلاش دولت‌ها برای نجات نظام بانکی با تکیه بر منابع عمومی بوده‌است [۴].

در حال حاضر در حقوق ایران، در مواجهه با پدیده توقف بانکی، از شیوه‌ها و مکانیسم‌های رایج در نظام خاص گزیر که تلاشی مقدم بر پیگیری اعلام ورشکستگی استفاده نمی‌شود. این در حالی است که نظام‌های پولی و بانکی در دنیا، در راستای برقراری ثبات مالی و با درس گرفتن از تجربه بحران‌های مالی اخیر و با اجحاف به جایگاه کلیدی بانک‌ها در اقتصاد سعی می‌کنند زمانی که مرزهای سلامت بانکی توسط یک بانک شکسته می‌شود با اعمال اقداماتی امکان بازگشت بانک را در مسیر سلامت بانکی فراهم سازند و در صورتی که موفق به این امر نگ‌شوند نظام خاص گزیر را در راستای جلوگیری از پدیده ورشکستگی زودهنگام عملیاتی نمایند؛ تا حتی در صورت وقوع پدیده ورشکستگی، هزینه‌ها و تبعات اقتصادی و غیراقتصادی آن به حداقل ممکن کاهش یابد. در شرایط کنونی عدم جامعیت قوانین مرتبط با حوزه توقف و ورشکستگی بانکی در کشور و نیاز به وضع قواعد بهتر و متناسب با ماهیت توقف و ورشکستگی‌های بانکی در راستای جلوگیری از پدیده‌های ناخوشایند منتهج از این پدیده همچون بی‌ثباتی مالی بیش از پیش آشکار شده‌است. لذا در مقاله پیشرو سعی می‌شود در ابتدا لزوم اتخاذ تدابیر ویژه برای بانک‌ها در مبحث توقف و ورشکستگی بانکی مورد بررسی قرار گیرد. سپس با مروری بر قوانین جاری و مرتبط کشور در حوزه توقف و ورشکستگی بانکی اشاره‌ای به خلاءها و کاستی‌های قوانین موجود شود. در ادامه به نظام خاص گزیر، تفاوت آن با ورشکستگی، ابزارها و شیوه‌های مرسوم در این نظام پرداخته می‌شود و در پایان نیز جمع‌بندی به همراه توصیه‌های سیاستی در راستای اصلاح و بهبود وضع موجود ارائه خواهد شد.

لزوم اتخاذ تدابیر ویژه برای بانک‌ها در مبحث توقف و ورشکستگی

بانک‌ها نقشی حیاتی در سلامت اقتصاد ایفا می‌کنند و فعالیت آنها با نظم عمومی اقتصادی جامعه پیوند خورده‌است، این پیوند حساسیت بالای پدیده توقف و ورشکستگی بانکی در نظام‌های پولی دنیا را آشکار می‌سازد، به همین دلیل دولتمردان غالباً پس از بروز بحران‌های بانکی و مشاهده اثرات آن، دست به ایجاد مقررات خاص در این زمینه می‌زنند. این قواعد اغلب در راستای دستیابی به اهداف عمده‌ای همچون تضمین ثبات و امنیت مالی، حفظ سلامت فعالیت‌های بانکی و تامین شرایط رقابتی فی مابین بانک‌ها

¹ Resolution



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

جهت بهبود خدمات بانکی است. به عبارت دیگر بحران‌های اخیر در نظام‌های مالی سرا سر جهان، پیوند نزدیک میان ثبات مالی و سلامت اقتصاد را به اثبات رسانده‌است. از این روست که اقتصاددانان ثبات مالی را به عنوان یک منفعت عمومی در نظر می‌گیرند و توجه قانونگذاران را بدان جلب می‌کنند [۵]. واضح است که این منفعت عمومی با پایین آوردن احتمال ورشکستگی‌های بانکی می‌تواند برآورده شود. با این حال باید این نکته را در نظر داشت که حتی با وجود بهترین فعالیت‌ها در زمینه‌ی قواعد احتیاطی و نظارتی، ورشکستگی برای بانک‌ها به صورت محتمل و ایجابی وجود دارد. مواردی همچون سوءمدیریت، فعالیت‌های متقلبانانه، ریسک کردن بیش از حد و شرایط نامساعد بازار از عواملی هستند که می‌توانند منجر به بروز مشکلات مالی جدید و حتی باعث فروپاشی بانک‌ها شوند. در واقع شواهد نشان می‌دهد که در اکثر مواقع وقوع بحران بانکی منجر به تشدید پدیده ورشکستگی بانکی می‌شود. بحران بانکی نیز در وضعیتی رخ می‌دهد که توانایی بانک‌ها در اجرای نقش واسطه‌ای آسیب دیده باشد [۶]. در بحران بانکی بانک‌ها با هجوم ناگهانی از سوی سپرده‌گذاران برای برداشت سپرده‌هایشان مواجه می‌شوند [۴]. در واقع آگاهی عموم از ورشکستگی یک بانک، سلب اعتماد سپرده‌گذاران سایر بانک‌ها به سیستم بانکی و به تبع آن برداشت از حساب را در پی خواهد داشت که این امر می‌تواند منجر به وقوع اثر دومینویی در اثر هراس فراگیر شود. به طور کلی، وقوع ورشکستگی بانک در فرآیند اقتصادی تأثیری تسلسلی دارد و بر وضعیت بخش‌های دیگر اقتصاد تأثیرگذار است. آثار سوئی که از ورشکستگی یک بانک ایجاد می‌شود، بسیار گسترده‌تر از آثار سوئی است که از ورشکستگی یک مؤسسه غیر مالی ایجاد می‌شود، ناتوانی یک بانک در اجرای دستورهای پرداخت، می‌تواند به اعتماد عمومی و نظام‌های پرداخت و تسویه آسیب وارد کند [۳]. دلایل سیستماتیکی متعددی وجود دارد که بانک مرکزی یا دولت را مجبور می‌کند تا از ورشکستگی بانک‌ها جلوگیری کند. این مشکل وقتی حادتر می‌شود که به قول معروف یک بانک «بزرگی بیش از ورشکستگی^۲»، «پیچیدگی بیش از ورشکستگی» و یا «بیش از حد ورشکستگی دارای ارتباطات تنگاتنگ» باشد [۷]. یعنی بانک به قدری بزرگ و پیچیده است یا به قدری با سایر بانک‌ها و بخش‌های مالی اقتصاد ارتباطات تنگاتنگ دارد که نباید گذاشت تا ورشکسته شود. این مفهوم به این امر اشاره دارد که یک بانک دارای حجم و قدرت زیاد، می‌تواند هنگام بروز بحران از حمایت‌های عمومی برای جلوگیری از سقوط خود استفاده کند. بنابر موارد ذکر شده به نظر می‌رسد که مقوله ورشکستگی بانکی نیاز به توجه ویژه از سوی قانونگذار داشته باشد، در واقع ماهیت خاص بانک‌ها و نقش کلیدی آنها در بدنه اقتصاد کشورها حساسیت مسئله ورشکستگی بانکی را نسبت به ورشکستگی دیگر تجار و فعالان اقتصادی آشکار می‌سازد. این مسئله به خصوص با توجه به تحولات نظام بانکی در چند سال اخیر در کشور اهمیتی دوچندان یافته است [۸]. باید این نکته را مدنظر قرار داد که به طور کلی در مبحث ورشکستگی بانکی اهدافی متفاوت از ورشکستگی سایر تجار را شاهد هستیم به عنوان مثال هدف عام در ورشکستگی شرکت‌ها افزایش ارزش کلی شرکت است اما اهداف خاص در ورشکستگی بانکی جلوگیری از بروز ظواهر منفی ورشکستگی بانکی، حفظ پایداری مالی و اطمینان عمومی به نظام مالی است. لذا باید توجه داشت که بانک به عنوان یک شخص تجاری، تفاوت‌هایی با دیگر تجار دارد که به اقتضای اعمال مقررات ورشکستگی با آنچه به صورت عمومی بر سایر تجار اعمال می‌شود نیز تفاوت خواهد داشت. در حال حاضر اکثر کشورها با تاکید بر تمایز بین ورشکستگی بانکی با سایر کسب و کارها، برای

² Too big to fail



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

مواجهه با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی سازوکارهای خاصی را مورد توجه قرار داده‌اند. مشخص است که نحوه برخورد با ورشکستگی موسسات مالی می‌بایست دارای نظامی خاص و جدا از قوانین عادی زمانبر باشد. این امر ایجاب می‌کند که تصمیم‌گیرندگان، سیاست‌گذاران و قانونگذاران، نظام خاص‌گزیر را در راستای جلوگیری از پدیده ورشکستگی زودهنگام مورد توجه قرار دهند. آشکار است که با در نظر گرفتن اهمیت سیستمی بانک‌ها، شناسایی و اقدام به موقع قبل از سرایت مشکل بانک بحران‌زده به سایر بخش‌های اقتصاد امری کلیدی محسوب می‌شود، در واقع زمان برای رسیدگی به وضعیت یک بانک بحران‌زده اندک می‌باشد و تاخیر در مواجهه با این پدیده پذیرفتنی نیست زیرا باعث حادث شدن مسئله و هزینه‌بر شدن فرآیند‌گزیر خواهد شد. توجه به این نکته نیز ضروری است که یکی از مهم‌ترین انتظارات از یک نظام‌گزیر موفق آن است که خطر بروز ریسک سیستمی را به حداقل ممکن کاهش دهد. در حال حاضر شمار کشورهایایی که رویکرد تمایز بین ورشکستگی بانکی با سایر کسب و کارها را پیگیری می‌نمایند به صورت مداوم رو به افزایش می‌باشد. در کشور ما به این موضوع به‌طور جدی و ویژه توجه نشده است این در حالیست که شرایط کنونی بانک‌های کشور لزوم اتخاذ تدابیر موثر به منظور حمایت از حقوق ذی‌نفعان و حفظ سلامت سیستمی نظام بانکی کشور و همچنین کاهش تبعات ناشی از وقوع این پدیده را کاملاً ضروری ساخته است.

بررسی قوانین مرتبط با توقف و ورشکستگی بانکی در ایران

در نظام حقوقی ایران براساس قانون افلاس 1329 ه. ق. و قانون اعسار و افلاس 1310 ه. ش. تفاوتی بین شخص تاجر و غیر تاجر وجود نداشت تا اینکه در قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ ضوابط خاصی برای ورشکستگی اشخاص تاجر (حقیقی و حقوقی) در ضمن مواد (۴۱۲) تا (۵۷۵) دیده شد. در ماده (۴۱۲) قانون تجارت ورشکستگی اینگونه تعریف شده است: «ورشکستگی تاجر یا شرکت تجاری در نتیجه توقف از تادیه وجوهی که بر عهده اوست حاصل می‌شود...» [9]. یکی از نکاتی که در این تعریف به چشم می‌خورد این است که ورشکستگی مختص تاجر یا شرکت تجاری است در واقع در نظام حقوقی ایران اعمال مقررات ورشکستگی، صرفاً در رابطه با تاجر و اشخاص حقوقی تجاری صادق است. بانک‌ها نیز براساس مواد (۱) و (۲) قانون تجارت در ردیف اشخاص تجاری قرار می‌گیرند، براساس ماده (۱) این قانون، تاجر شخصی است که شغل معمول خود را معاملات تجاری قرار داده است و طبق بند (۷) ماده (۲) قانون تجارت، هر قسم عملیات صرافی و بانکی در زمره معاملات تجاری قرار می‌گیرد. لذا، در صورتیکه بانک در نتیجه توقف از تادیه وجوهی که بر عهده اوست دچار ورشکستگی شود مقررات باب یازدهم از قانون تجارت درباره ورشکستگی بانک‌ها قابل اعمال خواهد بود. در واقع در ماده (۴۱۲) قانون تجارت دو رکن اصلی تاجر بودن شخص و توقف وی از تادیه وجوهی که بر عهده اوست برای اقامه دعوی ورشکستگی ذکر می‌شود. رکن نخست به لحاظ مفهومی روشن بوده و محل مناقشه نیست و در صورت عدم احراز آن تنها مقررات مربوط به اعسار بر آن حاکم خواهد بود اما مفهوم و ماهیت توقف محل تنازع آراء می‌باشد که نیازمند بررسی و مذاقه است [10]. در واقع یکی از چالش‌برانگیزترین مفاهیم در بررسی ورشکستگی از دیرباز، مفهوم و قلمرو توقف بوده است. مفهوم توقف در حقوق ایران از اهمیت بالایی برخوردار است زیرا براساس ماده مذکور نشان‌دهنده آستانه ورشکستگی است.



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

توقف در لغت به معنای «بازایستادن، درنگ کردن، ثابت ماندن در امری» می‌باشد و در اصطلاح بازرگانی، آن حالت بازرگانی است که نتواند وام خود را بپردازد. توقف بانکی^۳ زمانی که یک شخص یا سازمان دیگر قادر به انجام تعهدات مالی خود در قبال طلبکاران خود در زمان سررسید نباشد تعریف شده‌است. توقف می‌تواند منجر به «اقامه دعوی توقف» شود که بر مبنای آن اقدامات قانونی بر علیه نهاد متوقف صورت می‌گیرد [11]. این در حالی است که قانونگذار مفهوم توقف از پرداخت دیون را به طور شفاف تعریف نکرده‌است و این مفهوم تبدیل به محل اختلاف عقیده میان علمای حقوق و قضات شده‌است. عده‌ای صرف عدم پرداخت دیون به هر علت را توقف محسوب می‌کنند که به موجب آن حکم ورشکستگی صادر می‌شود و عده‌ای دیگر توانایی مالی و دارایی تاجر را در توقف و صدور حکم ورشکستگی مورد توجه قرار داده‌اند. لذا برداشته‌های متفاوت در این مسئله، ضرورت برر سی این مفهوم را روشن می‌کند. شوئر و تیلور توقف را به صورت توقف ترازنامه‌ای^۴، توقف در جریان وجوه یا نقدینگی^۵ و توقف در تنظیم‌گری^۶ تعریف کرده‌اند. یک بانک در صورتی از جهت ترازنامه‌ای ورشکسته است که تعهدات آن از دارایی‌هایش بیشتر باشد. این امر در وضعیتی رخ خواهد داد که نه تنها بانک الزامات مقرراتی مربوط به سرمایه را رعایت نکرده باشد بلکه حتی بدتر از آن سرمایه منفی نگهداری کرده باشد. توقف در نقدینگی مبین آن است که آیا یک بانک قادر است که به تعهدات خود در جریان عادی کسب و کار عمل کند یا خیر؟ یک بانک می‌تواند سرمایه مثبت داشته باشد یعنی ترازنامه آن نشان‌دهنده دارایی بیشتر نسبت به تعهداتش باشد اما با این حال ممکن است به دلیل مشکل نقدینگی قادر به ایفای مطالبات طلبکاران خود نباشد. توقف در تنظیم‌گری موید آن است که بانک‌ها در فضایی مقرراتی فعالیت می‌کنند و در صورتیکه مایل یا قادر به اجرای موازین نظارتی نباشند نباید به آنها اجازه ادامه فعالیت داده شود [12]. با توجه به تمامی ابهامات موجود در این مسئله به نظر می‌رسد منظور از توقف در ماده (۴۱۲) قانون تجارت توقف ترازنامه‌ای بوده‌است. باید در این بحث به این نکته نیز توجه داشت که در ست است که توقف نقدینگی بیانگر ضعف مالی بانک است ولی به تنهایی قاعده مناسبی برای سنجش پدیده ورشکستگی بانکی نیست، زیرا امکان به وجود آمدن مشکلات نقدینگی موقت برای یک بانک بدون اینکه ورشکسته شده باشد وجود دارد و از طرف دیگر، این امر نیز امکان‌پذیر است که یک بانک ورشکسته مشکل نقدینگی نداشته باشد. در بیان مجدد اهمیت مفهوم توقف باید یادآور شد که آغاز فرآیند گزیر از مرحله‌ای است که بانک هنوز دچار توقف ترازنامه‌ای نشده و کل سرمایه‌اش نیز از بین نرفته باشد. لذا باید بین دو مفهوم توقف و ورشکستگی بانکی تمایز قائل شد. در کل می‌توان تفاوت‌های بین دو پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را در قالب موارد زیر بیان داشت:

- توقف می‌تواند موقتی باشد.

³ Bank Insolvency

⁴ Balance Sheet Insolvency

⁵ Cash Flow or Liquidity Insolvency

⁶ Regulatory Insolvency



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

- ورشکستگی یک راه‌حل قانونی برای وضعیت توقف است، اما چنین وضعیتی نیز امکان‌پذیر است که وضعیت توقف، از طریق یک برنامه دقیق اقتصادی و مالی یا از طریق تزریق بیرونی منابع برطرف گردد.
- ورشکستگی می‌تواند به عنوان آخرین گام در فرآیند حل و فصل و بازسازی پیرامون وضعیت توقف باشد و مربوط به شرایطی است که گزینه دیگری برای مسئله توقف وجود نداشته باشد [11].

همانطور که پیشتر نیز گفته شد بر اساس شمول قانون تجارت موضوع ورشکستگی بانک‌ها در ذیل ماده (۴۱۲) قرار می‌گیرد اما برخی قوانین و مقررات نیز به طور خاص به موضوع ورشکستگی بانک‌ها و موسسات مالی پرداخته‌اند، هرچند این قوانین نیز به جزئیات امر ورشکستگی و تصفیه ورود نکرده‌اند و لذا احکام قانون تجارت و قانون اداره امور تصفیه ورشکستگی در مورد ورشکستگی بانک‌ها همچنان اعمال می‌گردد. در واقع در قوانین کشور با ارجاع مواد ورشکستگی موسسات مالی به قانون تجارت تفکیک مشخصی بین تعریف ورشکستگی در موسسات مالی و سایر بنگاه‌های شرکتی صورت نگرفته است و این نکته یکی از اشکالات مطرح شده در این مسئله می‌باشد. قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ یکی از این قوانین است در فصل سوم این قانون و تحت مواد (۳۹)، (۴۰) و (۴۱) به موضوع ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها اشاره شده است. اگر ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی را در کنار آئین‌نامه آن که بر اساس ماده (۴۰) همین قانون به تصویب کمیسیون دارایی مجلس رسیده است بررسی و تحلیل کنیم نکات مهمی روشن می‌شود. این ماده در وهله اول به بانک مرکزی به عنوان ناظر اصلی نظام بانکی اجازه دخالت‌های زود هنگام را می‌دهد و سپس در وهله بعد مجوزهایی را صادر می‌کند که می‌توان آن را از مصادیق نظام‌گزی دانست [۱۳]. با توجه به زمان تصویب این قانون و با در نظر گرفتن این نکته که نظام‌گزی در ایالات متحده آمریکا در تاریخ مذکور برقرار بوده است به نظر می‌رسد که قانونگذار در این ماده اصل نیاز به نظام‌گزی را پذیرفته باشد. در اینجا لازم است به طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۹۴ با عنوان «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی کشور» نیز اشاره کرد. در واقع یکی از اشکالات وارده به فصل سوم قانون پولی و بانکی عدم تسری برخی از احکام قانون مذکور از جمله مواد (۳۹)، (۴۰) و (۴۱) به موسسات اعتباری غیر بانکی می‌باشد. در واقع روش‌های آمده در مواد مذکور تنها در مورد بانک‌ها کاربرد داشته و حتی در مورد موسسات اعتباری که ماهیتاً بانک هستند قابلیت اجرا ندارد. لذا بر اساس قانون «الحاق یک تبصره به ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی کشور» مواد (۳۹)، (۴۰) و (۴۱) (به استثنای بند «د» ماده ۴۱) شامل تمام موسسات اعتباری غیر بانکی که با تشخیص بانک مرکزی به عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند به استثنای صندوق‌های توسعه‌ای و حمایتی دولتی و غیر دولتی مانند صندوق حمایت از تولید بخش کشاورزی در محدوده اساسنامه فعلی خود، نیز می‌گردند.

از قوانین مهم دیگر ورشکستگی در نظام بانکی کشور می‌توان به ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب ۱۳۸۷ اشاره کرد که در آن به شرایط نحوه تشکیل، سهامداری و تملک موسسات مالی و اعتباری پرداخته شده است. آئین‌نامه اجرایی این ماده نیز در ۴ بهمن ۱۳۹۳ با عنوان «آئین‌نامه نحوه تاسیس و اداره موسسات مالی و اعتباری غیر دولتی» توسط بانک



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

مرکزی تدوین و پس از تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ابلاغ شد [۱۴]. در این آئین‌نامه نیز مقررات خاص در مورد ورشکستگی بانک و موسسات مالی ارائه نشده و مسئله به قوانین مادر ارجاع داده شده‌است. آشکار است که ضعف در مقررات‌گذاری بازارهای مالی خطرات و تبعات منفی بسیاری را به دنبال دارد و این در حالی است که بررسی اجمالی قوانین و ابزارهای قانونی ورشکستگی بانکی و نظام گزیر در کشور، حاکی از فقدان و در مواردی پراکندگی قوانین در این حوزه است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل آشفتگی‌های اخیر در بازارهای مالی کشور فقدان یک نظام خاص یکپارچه در مواجهه با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی باشد که با در نظر گرفتن جایگاه ویژه و اهمیت سیستمی بانک‌ها این خلاء به هیچ عنوان پذیرفتنی نیست. در واقع قوانین ذکر شده به‌هیچ وجه برای مواجهه با پدیده توقف و ورشکستگی بانک‌ها مطلوب و مناسب به نظر نمی‌رسند زیرا اساساً اهداف قانون ورشکستگی عمومی با اهداف قواعد ورشکستگی بانک‌ها متفاوت است، بنابراین تدوین و بهره‌گیری هرچه سریع‌تر از یک نظام خاص گزیر در مواجهه با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی امری کلیدی و ضروری محسوب می‌شود که نباید به هیچ عنوان مورد غفلت واقع شود.

نظام گزیر

پس از بحران‌های مالی به خصوص بحران سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ میلادی بازارهای مالی جهانی با تغییراتی شگرف به خصوص در حوزه توقعات نظارتی و اجرایی روبرو شدند. بحران مالی اخیر که در سال ۲۰۰۸ میلادی به اوج خود رسید منجر به افزایش توجهات و تمرکز به نظام گزیر شد و واکنش‌های مختلفی را در عرصه‌های گوناگون به دنبال داشت و پس از آن طیف وسیعی از تغییر و تحولات در قوانین و مقررات در حوزه ورشکستگی نهادهای مالی به ویژه بانک‌ها در سرتاسر دنیا صورت پذیرفت. البته یادآوری این نکته ضروری است، که بحث پیرامون فرآیندهای گزیر در رابطه با توقف بانکی پدیده‌ای جدید محسوب نمی‌شود و این پدیده در برخی کشورها همچون ایالات متحده آمریکا قدمتی دیرینه دارد، اما بحران مالی اخیر باعث شد که تلاش‌های جدی بسیاری در جهان پیرامون اصلاح و تکامل نظام‌های مرتبط در کشورهایی که سابقاً از چنین نظام‌هایی برخوردار بودند صورت گیرد و کشورهایی هم که از چارچوب‌های منسجم در این خصوص برخوردار نبودند اقداماتی پیرامون تجهیز نهادهای تنظیم‌گر پولی و مالی به این توانمندی را در دستور کار خود قرار دهند [۳].

تعاریف متعددی برای عبارت resolution به کار رفته‌است از جمله رفع، (مشکل و غیره) حل، برطرف‌سازی و علاج. در این میان، گزیر به عنوان بهترین پیشنهاد با مفهوم علاج کردن و چاره‌نمودن برای آن تعریف شده‌است. در واقع گزیر، به فرآیندی اطلاق می‌شود که با هدف حل و فصل دائمی مشکلات بانک در معرض ناتوانی مالی یا توقف مورد استفاده قرار می‌گیرد. براساس استانداردهای هیات ثبات مالی هدف از ایجاد نظام گزیر مدیریت بحران ناشی از ناتوانی مالی احتمالی یا واقعی بانک یا نهاد مالی به گونه‌ای است که اولاً خدمات مالی کلیدی نهاد مذکور در نظام اقتصادی تداوم یابد، ثانیاً آثار و تبعات منفی ناشی از ورشکستگی نهاد مذکور منجر به اختلال سیستمی شدید در نظام مالی و اقتصادی نشود و ثالثاً هزینه‌ای به منابع مالیات‌دهندگان و دولت تحمیل نگردد [۱۳]. در ادامه به مهم‌ترین اقدامات بین‌المللی صورت گرفته در این حوزه اشاره می‌شود: یکی از مهم‌ترین این اقدامات، طراحی تدریجی استانداردهای بین‌المللی به منظور حل و فصل بانک‌های متوقف در قالب ویژگی‌های مرتبط با نظام گزیر توسط هیات ثبات مالی



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

(FSBY) است. در واقع هدف از استانداردهای ارائه‌شده توسط این هیات آن است که به مقامات و مسئولین گزیر قدرت لازم برای حل و فصل و بازسازی موسسات مالی را به شیوه‌های منظم و بدون قرار گرفتن در معرض زیان با حفظ تداوم کارکردهای اقتصادی بدهند. ایالات متحده آمریکا نیز اقدامات مهمی را در این حوزه داشته است. در واقع این کشور همواره کشوری پیشتاز در برخورد با مسئله توقف موسسات مالی و ایجاد سازوکارهای نهادی و قانونی بوده است. این سابقه به سال‌های پس از بحران مالی سال ۱۹۲۹ برمی‌گردد که منجر به ایجاد تحولاتی عظیم در عرصه‌های مختلف در این کشور شد. تصویب «قانون بانکی»^۸ موسوم به قانون گلس-استیگال در سال ۱۹۳۳ که به ایجاد نهاد مستقل شرکت بیمه سپرده فدرال انجامید یکی از مهم‌ترین تحولات در این حوزه می‌باشد. از دیگر اقدامات موثر صورت گرفته در سطح بین‌المللی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تصویب قانون داد - فرانک^۹ در ۲۱ ژانویه سال ۲۰۱۰ میلادی در ۱۶ سرفصل و توسعه اختیارات مقام مسئول گزیر در ایالات متحده آمریکا
- ایجاد رژیم مخصوص گزیر در قانون بانکداری ۲۰۰۹ انگلستان
- تدوین استانداردهای نظام خاص توقف نهادهای بانکی و مالی با عنوان گام‌های اساسی برای نظام‌های گزیر اثربخش نهادهای مالی توسط هیات ثبات مالی در سال ۲۰۱۴ میلادی
- تصویب دستورالعمل اتحادیه اروپا در حوزه احیا و گزیر در سال ۲۰۱۴ میلادی

موضوع توقف بانک‌های سپرده‌پذیر در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا اساساً از قوانین عادی ورشکستگی استثنا شده و تابع نظام گزیر است و مقام مسئول گزیر از طیف وسیعی از ابزارها از جمله انحلال بانک بهره‌مند است. در کشورهای اروپایی که به تازگی نظام گزیر را پذیرفته‌اند بانک متوقف یا در معرض توقف به شرطی مشمول گزیر خواهد بود که شروط زیر برقرار باشد: اولاً بانک متوقف یا در معرض توقف شناخته شود؛ ثانیاً با توجه به جمیع شرایط و اوضاع و احوال، هیچ احتمال متعارفی بر جلوگیری از توقف بانک در مهلت متعارف از طریق اقدامات نظارتی همچون دخالت‌های زود هنگام^{۱۰} داده نشود. ثالثاً انجام عملیات گزیر از منظر منافع عمومی ضروری تشخیص داده شود. چنانچه انجام گزیر از منظر منافع عمومی ضروری تشخیص داده نشود بانک متوقف وارد فرآیند عادی ورشکستگی که از طریق دادرسی قضایی انجام می‌گیرد، خواهد شد [۱۵]. به طور کلی باید این نکته را مدنظر داشت که راه‌اندازی و بهره‌گیری از چنین نظامی نه تنها یک پدیده نامطلوب به شمار نمی‌رود بلکه نشانه‌ای از یک نظام مترقی و سالم مالی است.

باید توجه داشت که تعیین استراتژی مناسب گزیر بر مبنای بررسی جزئیات اطلاعاتی توسط مقام مسئول انجام گزیر صورت می‌گیرد. در جدول شماره (۱) مقام مسئول انجام گزیر در کشورهای منتخب آورده شده است و میزان انطباق هر کشور با ویژگی‌های کلیدی نظام گزیر که توسط هیات ثبات مالی ارائه شده و تعداد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی (GSIBs^{۱۱}) در هر کشور قابل مشاهده است.

⁷ Financial Stability Board

⁸ Banking Act, also known as the Glass-Steagall Act

⁹ Dodd-Frank Act

¹⁰ Early Interventions

¹¹ Global systemically important banks



جدول شماره (۱)

تعداد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی (GSIBs)	میزان انطباق با ویژگی‌های کلیدی FSB	مقام مسئول انجام‌گزیر	حوزه قضایی
۸	●	NRA ^{۱۲} /SRB ^{۱۲}	منطقه یورو
۴	●	بانک مرکزی انگلستان ^{۱۴}	بریتانیا
۱	●	دفتر امور بدهی ملی ^{۱۵}	سوئد
۲	●	سازمان نظارت بر بازارهای مالی سوئیس (FINMA) ^{۱۶}	سوئیس
۸	●	شرکت بیمه سپرده فدرال (FDIC)	ایالات متحده آمریکا
۳	●	آژانس خدمات مالی (FSA) ^{۱۷}	ژاپن
۴	◐	بانک مرکزی چین (PBC) ^{۱۸} / کمیسیون تنظیم مقررات بانکی چین (CBRC) ^{۱۹}	چین
۰	● *	بانک مرکزی هنگ‌کنگ (HKMA) ^{۲۰}	هنگ‌کنگ
۰	● *	بانک مرکزی سنگاپور (MAS) ^{۲۱}	سنگاپور
۳۰		جمع تعداد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی (GSIBs)	
* پیرو اجرای قانون برنامه‌ریزی شده ^{۲۲} در سال ۲۰۱۶ میلادی			

ماخذ: Huertas, T. (2016). European Bank Resolution: Making it Work!.

¹² Single Resolution Board
¹³ National resolution authority
¹⁴ Bank of England
¹⁵ Riksgälden
¹⁶ Financial Market Supervisory Authority
¹⁷ Financial Services Authority
¹⁸ People's Bank of China
¹⁹ China Banking Regulatory Commission
²⁰ Hong Kong Monetary Authority
²¹ Monetary Authority of Singapore
²² planned legislation



تفاوت گزیر با ورشکستگی

اگر بخواهیم به طور اجمالی به برخی از تفاوت‌های بین نظام گزیر و ورشکستگی اشاره کنیم می‌توان اینگونه گفت که فرآیند گزیر برخلاف پدیده ورشکستگی نیازی به صدور حکم قضایی ندارد و تنها با حضور مقام ناظر که توسط قانون تعیین می‌شود و پیش از ناتوانی مالی ترازنامه‌ای و از بین رفتن کل سرمایه آغاز می‌گردد، شروع این فرآیند همچون ورشکستگی منوط به توقف بنگاه از پرداخت دیون نیست و اقدامی در راستای جلوگیری از پدیده ورشکستگی زودهنگام است. بنابراین نظام گزیر در چارچوبی غیرقضایی و مبتنی بر قوانین و مقرراتی استوار است که محوریت آن با نهاد تنظیم‌گر بازار پول است. نظام گزیر در ایالات متحده آمریکا که کشوری پیشرو در این حوزه می‌باشد تنها در مورد نهادهای مالی که دارای اهمیت سیستمی هستند مورد استفاده قرار می‌گیرد و در مورد سایر نهادها (نهادهای غیر مالی) قوانین ورشکستگی عادی اعمال می‌شود. در این کشور و در فرآیند گزیر، مدیریت نهاد مالی در طول دوره توقف، ناظر تصفیه و مدیر تصفیه زیر نظر شرکت فدرال بیمه سپرده^{۲۳} می‌باشند این در حالی است که موارد مذکور در فرآیند ورشکستگی عادی (در مورد نهادهای غیر مالی) زیر نظر دادگاه است. باید توجه داشت که مهم‌ترین انتظارات از یک نظام گزیر موفق آن است که خطر بروز ریسک سیستمی را به حداقل ممکن کاهش دهد و در راستای حداقل کردن زیان‌های مرتبط با توقف بانکی گام بردارد و در واقع به نحوی ساز و کارهای مرتبط را طراحی کند که زیان‌های توقف بانکی از طریق منابع متعلق به عموم مردم تامین مالی نشود. در ادامه و به عنوان نمونه تفاوت‌های مطرح شده میان نظام گزیر با نظام عادی ورشکستگی در ایالات متحده آمریکا به اختصار در جدول شماره (۲) نشان داده شده‌است.

جدول شماره (۲)

عنوان	روش عادی ورشکستگی	نظام گزیر
آغاز (اعلام) توقف	از طریق ارائه دادخواست و بستانکاران عمده	از طریق مقام ناظر
مدیر تصفیه	منصوب به وسیله دادگاه	شرکت فدرال بیمه سپرده
مدیریت نهاد در طول دوره توقف	مدیر منصوب دادگاه	شرکت فدرال بیمه سپرده
ناظر تصفیه	دادگاه ورشکستگی	شرکت فدرال بیمه سپرده
ساختار فرآیند	قضایی	انتظامی
حرف نهایی	دادگاه ورشکستگی	شرکت فدرال بیمه سپرده (با امکان محدود تجدید نظر قضایی)

ماخذ: شریف‌زاده (۱۳۹۶)

²³ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

ابزارهای گزیر^{۲۴}

شیوه‌ها و مکانیسم‌های مورد استفاده در نظام گزیر در واقع یک تلاش مقدم بر پیگیری اعلام ورشکستگی است. تجربه بسیاری از کشورها در این حوزه نشان‌دهنده این نکته است که نادیده گرفتن مسائل نظارتی و عدم اقدام به‌موقع با تشدید، رشد و سرایت مشکلات به دیگر بخش‌های سیستم باعث پیچیده و هزینه‌بر شدن فرآیند گزیر می‌شود. در ادامه به برخی از شیوه‌های مرسوم در نظام گزیر اشاره شده است:

۳-۵-۱- خرید و تعهد^{۲۵}

روش خرید و تعهد شامل مراحل است که بانک ورشکسته، تعطیل و دارایی‌های غیر سمی و بخشی از بدهی‌های بانک توسط یک بانک فعال خریداری می‌شود [۱۶]. در واقع مقصود از خرید و پذیرش آن است که یک بانک، بخش‌هایی از حقوق و تعهدات یک بانک ضعیف و بحران‌زده را که قابلیت دوام و بقا دارند با پرداخت بهایی تملک می‌کند و سایر بخش‌های بانک، در معرض تصفیه قرار می‌گیرند. به عنوان مثال بانک «الف» در سبد دارایی‌های خود دو دسته دارایی دارد. دسته نخست، دارایی‌های معقول و صحیحی هستند که با در نظر گرفتن تدابیر احتیاطی و محاسبات اقتصادی ایجاد شده‌اند و دسته دوم، دارایی‌های نامناسبی هستند که بدون در نظر گرفتن تحلیل‌های صحیح اقتصادی در سبد دارایی‌های بانک قرار گرفته‌اند. وام‌هایی که بدون اخذ تامین کافی اعطا شده‌اند و سرمایه‌گذاری‌هایی که بدون بررسی سودآور بودن طرح انجام شده‌اند در این دسته قرار می‌گیرند. در قراردادهای خرید و پذیرش، دسته نخست دارایی‌ها به یک بانک دیگر فروخته می‌شوند و بانک خریدار، کلیه تعهدات متناظر و پیوسته با آن دارایی‌ها را نیز بر عهده می‌گیرد. دسته دوم دارایی‌ها در بانک ضعیف باقی می‌مانند و بانک مزبور با توجه به بهایی که از فروش دارایی‌های نخست دریافت کرده‌است وارد فرآیند تصفیه می‌شود [۱۷].

۳-۵-۲- ادغام و تملک^{۲۶}

ادغام بانکی معمولاً در راستای بهره‌گیری از مزایایی همچون صرفه‌های مقیاس و توان بالای مدیریتی و با هدف نجات بانک‌ها از ورشکستگی انجام می‌شود. در واقع در ادغام، شخصیت حقوقی دو بانک با یکدیگر ادغام می‌شوند و شخصیت حقوقی جدیدی ایجاد می‌شود که مشکلات بانک بحران‌زده سابق را ندارد. به عبارت دیگر، بانک «الف» دارای مشکلات مالی و ساختاری است. این بانک با بانک «ب» ادغام می‌شود، از این ادغام، شخصیت حقوقی جدیدی تحت عنوان بانک «ج» ایجاد می‌شود. از آنجایی که بانک «ب» دارای منابع مالی کافی برای پرداخت بدهی‌های بانک «الف» است، می‌تواند مشکلات آن را حل کند و بدین ترتیب، با ادغام یک بانک قوی و یک بانک ضعیف، یک بانک جدید به وجود می‌آید. طبیعی است که در فرآیند ادغام، علاوه بر اینکه برای مشکلات مالی باید چاره‌اندیشی شود، مشکلات مدیریتی و ساختاری بانک نیز بایستی به نحو مقتضی حل شوند و ساختارهای حاکمیت شرکتی مناسبی در بانک برقرار شوند. «تملك» نیز راهکاری شبیه به ادغام است با این تفاوت که در تملک، شخصیت حقوقی سومی ایجاد نمی‌شود، بلکه یک بانک قوی، یک بانک ضعیف را با تمام اجزای آن - شامل دارایی‌ها، تعهدات، نام و شخصیت حقوقی - به تملک خود درمی‌آورد.

²⁴ Resolution Tools

²⁵ Purchase and Assumption

²⁶ Mergers and Acquisitions



در رابطه با ادغام و تملک باید به این نکته توجه داشت که در هر دو مورد، ادغام و تملک دو بانک ضعیف با یکدیگر اشتباه است و منجر به ایجاد یک بانک ضعیف بزرگ‌تر و با مشکلات ساختاری بیشتر خواهد شد. تفاوت راهکار «خرید و پذیرش» با راهکار «ادغام و تملک» در آن است که در راهکار «ادغام و تملک» شخصیت حقوقی بانک ضعیف نیز تملک می‌شود و از بین می‌رود، حال آنکه در راهکار «خرید و پذیرش» صرفاً دارایی‌ها و تعهدات منتقل می‌شوند و شخصیت حقوقی بانک به جای خود باقی می‌ماند [۱۷].

۳-۵-۳- تاسیس بانک انتقالی^{۲۷}

در این راهکار نیز مانند راهکار سابق، دارایی‌ها و تعهدات بانک ضعیف به دو دسته تقسیم‌بندی می‌شوند. دارایی‌ها و تعهدات خوب بانک به یک بانک جدید منتقل می‌شوند که به آن «بانک انتقالی» گفته می‌شود و دارایی‌ها و تعهدات بد که بدون در نظر گرفتن ملاحظات اقتصادی و تدابیر احتیاطی ایجاد شده‌اند در بانک ضعیف باقی می‌مانند. بانک ضعیف وارد فرآیند تصفیه شده و بانک انتقالی، پس از یک دوره موقتی که توسط مقامات نظارتی اداره می‌شود، در اختیار مدیران جدیدی که سهامداران آن منصوب کرده‌اند قرار می‌گیرد [۱۷]. بانک انتقالی از محل انتقال تمام یا بخشی از دارایی‌ها و نیز بخشی از بدهی‌های بانک یا موسسه اعتباری تحت‌گزیر تشکیل می‌شود. باید توجه داشت، بانک انتقالی بانکی دولتی است که سهامدار اصلی آن مقام عمومی است و باید در مدت زمانی بین ۲ تا ۵ سال به بخش غیردولتی واگذار یا منحل شود.

۳-۵-۴- پرداخت سپرده‌های ضمانت‌شده و انحلال بانک^{۲۸}

در این روش مدیر گزیر می‌تواند ضمن پرداخت سپرده‌های ضمانت‌شده بانک را منحل نماید، در این روش تصفیه بانک یا موسسه اعتباری بر عهده مدیر گزیر خواهد بود [۱۳].

۳-۵-۵- کمک به بانک در حال فعالیت^{۲۹}

مدیر گزیر می‌تواند از منابع خود به بانک دچار ناتوانی مالی کمک کند تا از ورشکستگی آن جلوگیری شود و بانک بتواند به حیات خود ادامه دهد. البته این روش که در بحران موسسات پس‌انداز و وام در دهه ۱۹۸۰ در حد وسیعی مورد استفاده قرار گرفته بود پس از بحران مالی اخیر براساس قوانین جدید ایالات متحده آمریکا ممنوع شد [۱۳].

۳-۵-۶- نجات مالی از درون^{۳۰}

جدیدترین ابزار در نظام گزیر روش نجات مالی از درون است. ابداع و معرفی این روش در منطقه یورو و در قالب دستورالعمل شماره ۲۰۱۴/۵۹ اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۴ میلادی جنبه قانونی به خود گرفت [۱۵]. یکی از دلایل معرفی این روش آن است که در صورتی که یک بانک بزرگ و دارای اهمیت سیستمی در معرض ورشکستگی قرار گیرد، یافتن خریدار برای آن بانک بسیار دشوار است. برای توصیف بهتر روش «نجات مالی از درون» می‌توان از تقابل آن در برابر شیوه «نجات مالی از بیرون»^{۳۱} استفاده

²⁷ Bridge Bank

²⁸ Liquidation and Deposit Payoff

²⁹ Open Bank Assistance

³⁰ Bail in

³¹ Bail Out



بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی



تهران، مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما - ۲۹ و ۳۰ خرداد ۱۳۹۷

کرد. روش نجات مالی از بیرون، مداخله دولتی از طریق وام‌دهی، تزریق سرمایه، خرید دارایی، تضمین تسهیلات و مواردی از این دست را شامل می‌شود در حالی که اولویت در روش نجات مالی از درون بر بهره‌گیری از منابع داخلی و تمرکز بر تجدید ساختار بدهی‌ها از طریق تبدیل به سهام و سرمایه‌ای کردن سپرده است. در واقع این روش بر باز طراحی سمت چپ ترازنامه بانک استوار است.

جمع‌بندی

پس از بحران‌های مالی به خصوص بحران سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ میلادی بازارهای مالی جهانی با تغییراتی شگرف به خصوص در حوزه توقعات نظارتی و اجرایی روبرو شدند. بحران مالی اخیر که در سال ۲۰۰۸ میلادی به اوج خود رسید منجر به افزایش توجهات و تمرکز به نظام خاص گزیر به عنوان یکی از ارکان مهم شبکه ثبات مالی شد و واکنش‌های مختلفی را در عرصه‌های گوناگون به دنبال داشت. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران هر چند اهمیت موضوع توقف و ورشکستگی بانکی مورد توجه قانونگذار بوده‌است اما ضعف قوانین و خلاءهای قانونی مانع از ایجاد بسترهای مناسب و ارائه راهکارهای موثر برای انجام فرآیندهای خاص توقف و ورشکستگی بانکی شده‌است و در حال حاضر نظام حقوقی ما فاقد ابزارهای کارآمد در برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی است. لذا در شرایط کنونی انجام اقدامات اصلاحی در راستای حفظ سلامت سیستمی نظام بانکی، تکمیل شبکه ثبات مالی و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در نظام مالی ایران از اهمیت بالایی برخوردار است. در این راستا توصیه می‌شود که با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها و با شناسایی نقاط ضعف و کاستی‌های موجود در قوانین و مقررات مرتبط با حوزه توقف و ورشکستگی بانکی این قوانین مورد بازنگری کلی قرار گیرند و با جایگزینی مواد قانونی لازم نسبت به ایجاد نظام خاص گزیر با رعایت الزامات خاص نظام بانکداری بدون ربا و مطابق با استانداردهای جهانی اقدامات لازم صورت پذیرد. در این راستا لازم است که نحوه ورود به این حوزه به صورتی هدفمند و براساس برنامه‌ای مدون صورت گیرد تا خود منجر به بروز آثار منفی بر نظام مالی کشور و افزایش بی‌ثباتی در این بخش نشود. از موارد پایه‌ای که بدان توصیه می‌شود شفاف‌سازی و تبیین صحیح مفاهیم کلیدی این حوزه همچون مفهوم توقف بانکی است. مشخص کردن مقام مسئول گزیر با در نظر گرفتن این نکته که براساس استانداردهای جهانی وظایف این مقام کاملاً تخصصی و مستمر می‌باشد و باید از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار باشد از دیگر توصیه‌های کلیدی در این بخش است. ارتقا قدرت نظارتی بانک مرکزی و تمرکز بیشتر بر نقش تنظیم‌گری در حوزه پولی و بانکی توسط این نهاد امری کلیدی در این بحث است. همچنین لازم است شروع مستقل عملیات گزیر از سوی بانک مرکزی و مقام گزیر بدون دخالت محاکم باشد و دستورات صادره از سوی بانک مرکزی و مقام گزیر به صورت لازم الاجرا تعریف شود. اعطای نقش فعال به مقام مسئول گزیر در مکلف کردن بانک‌ها به تهیه برنامه گزیر و خروج تخصصی توقف بانک‌ها از شمول ابواب ورشکستگی و انحلال قانون تجارت از دیگر مواردی است که بدان توصیه می‌گردد.



منابع

- [۱] نیلی، ف. مقدمه‌ای بر ثبات مالی. روند، شماره ۴۵، ص ۲۵ تا ۵۶، ۱۳۸۴.
- [۲] زارعی، ژ و کمیجانی، ا. ارزیابی ثبات مالی در ایران با تأکید بر ثبات بانکی (رویکرد آزمون هشدارهای اولیه). فصلنامه اقتصاد کاربردی، شماره ۱۰، ص ۱۲۷ تا ۱۵۲، ۱۳۹۱.
- [۳] Laeven, Luc, and Fabian Valencia. "Systemic banking crises database." *IMF Economic Review* 61, no. 2 (2013): 225-270
- [۴] Valencia, F., & Laeven, M. L. (2008). *Systemic banking crises: a new database* (No. 8-224). International Monetary Fund.
- [۵] Hüpkens, E. H. (2000). The legal aspects of bank insolvency. *The Hague, Netherlands: Kluwer*.
- [۶] Davis, E. Philip, and Dilruba Karim. "Could early warning systems have helped to predict the sub-prime crisis?." *National Institute Economic Review* 206, no. 1 (2008): 35-47.
- [۷] Brown, C. O., & Dinç, I. S. (2011). Too many to fail? Evidence of regulatory forbearance when the banking sector is weak. *The Review of Financial Studies*, 24(4), 1378-1405.
- [۸] تقدیر، م. عوامل سقوط بانک و تأثیر آن بر اقتصاد، تازه‌های اقتصاد سال دهم، شماره ۱۴۰، ص ۳۷ تا ۴۰، ۱۳۹۲.
- [۹] قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱.
- [۱۰] ستوده تهرانی، ح. حقوق تجارت (ج ۴). چاپ شانزدهم. تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰.
- [۱۱] یوسفی دیندارلو، م. آسیب‌شناسی نظام بانکی، توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع). معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، کد موضوعی: ۲۲۰، شماره مسلسل، ۱۴۷۴۰، ۱۳۹۴.
- [۱۲] شونر، ه و تیلور، م. مروری بر ادبیات نظری ورشکستگی بانک‌ها. تازه‌های اقتصاد ترجمه حمید قنبری، سال دهم، شماره ۱۴۰، ص ۴۱ تا ۴۴، ۱۳۹۲.
- [۱۳] طالبی، م و شریف‌زاده، م. نظام خاص ورشکستگی بانکی (گذرد Resolution): رکن غایب شبکه ثبات مالی در ایران، ارائه شده در بیست و ششمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵.
- [۱۴] آئین‌نامه نحوه تاسیس و اداره موسسات مالی و اعتباری غیر دولتی، مصوب ۱۳۹۳.



[۱۵] شریف‌زاده، م. نقد نظام توقف و ورشکستگی بانکی در ایران و ضرورت‌سنجی جایگزینی آن با نظام گزیر (Resolution) برای مقاوم‌سازی بخش مالی در کشور، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، شماره ۹، ص ۱۴۳ تا ۱۶۲، ۱۳۹۶.

[۱۶] شریف‌زاده، م و سید حسین‌زاده، س، بررسی ابعاد، ابزارها و کارکردهای نجات مالی (bail-out) در مقابله با بحران‌های بانکی در کشورهای جهان؛ ارائه راهکارهایی برای ارتقاء ثبات در نظام مالی ایران، ارائه شده در بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶.

[۱۷] قنبری، ح. بررسی راهکارهای تجدید ساختار بانک‌های بحران‌زده با نگاهی به وضعیت بانک مسکن، هفته‌نامه تجارت فردا، کد خبر ۱۱۳۹۰، ۱۳۹۲.