



ابعاد و الزامات بین‌المللی استقرار نظام خاص
ورشکستگی بانکی (گزیر یا حل و فصل Resolution):
با تأکید بر دلالت‌های کاربردی برای اقتصاد ایران

محمدجواد شریف‌زاده*

چکیده

موضوع توقف و ورشکستگی تجار بین‌المللی - که همزمان در چند کشور فعالیت دارند - از غامض‌ترین و پیچیده‌ترین موضوعات حقوق ورشکستگی است. هنگامی که نوبت به توقف و ورشکستگی نهادهای مالی بین‌المللی می‌رسد غموض و پیچیدگی موضوع دو چندان می‌شود؛ چرا که ورشکستگی بانکی می‌تواند به سرعت موجب بی‌ثباتی مالی و اقتصادی گردد. تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ به خوبی این تجزیه و تحلیل را تأیید می‌کند. اعلام ورشکستگی بانک سرمایه‌گذاری لمان برادرز - با بیش از ۶۰۰ میلیارد دلار دارایی و ۲۵۰۰۰ نفر کارمند در سراسر جهان - آثار مخرب و تبعات منفی بسیاری به همراه داشت. پس از بحران مقامات مسئول در اقتصادهای پیشرو کوشیدند با وضع استانداردهای جدید، تعاملات بین‌المللی را به هنگام توقف نهادهای مالی مهم ضابطه‌مند نمایند. مقاله حاضر، الزامات ناشی از استانداردهای مذکور را به‌ویژه از منظر بازنگری در قوانین و مقررات، تشکیل گروه‌های مدیریت بحران و امضای موافقت‌نامه همکاری‌های برون مرزی در مورد نهادهای مالی مهم بررسی و دلالت‌های کاربردی آن را برای اقتصاد ایران معرفی می‌نماید. براساس یافته‌های مقاله انجام اقدامات زیر در اقتصاد ایران ضروری است: ایجاد نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) در کشور مطابق با استانداردهای جهانی، تعیین مقام مسئول گزیر در کشور، الزام بانک‌های ایرانی دارای اهمیت سیستمی به تهیه برنامه احیا و گزیر، تمهید بسترهای قانونی و عملیاتی مرتبط با فعالیت بانک‌های بین‌المللی در کشور.

واژگان کلیدی: شبکه ثبات مالی، ورشکستگی بانکی، گزیر (حل و فصل)، بانکداری بین‌الملل، اقتصاد ایران

مقدمه

پس از اجرایی شدن برجام و آغاز روند کاهش تحریم‌های بانکی و مالی علیه اقتصاد ایران، مسئولان و دست‌اندر کاران نظام بانکی کشور با این واقعیت روبه‌رو شدند که در سال‌های اخیر مقررات و ضوابط حاکم بر بانکداری بین‌الملل تغییرات شگرفی یافته و ارتقای تعامل ایران با بانک‌های بزرگ بین‌المللی مشروط به درک دقیق این تغییرات است. بخش مهمی از تغییرات حاصل اقداماتی است که پس از بحران مالی ۲۰۰۸ به منظور اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های مالی در سطوح ملی و بین‌المللی انجام گرفت. از جمله این اقدامات، اصلاح قوانین و مقررات مربوط به توقف و ورشکستگی بانکی به‌ویژه به منظور ارتقای هماهنگی‌های بین‌المللی در مورد بانک‌هایی است که به‌طور هم‌زمان در کشورهای مختلف جهان مشغول به ارائه خدمات هستند. اصلاح قوانین و مقررات از آن جهت، حایز اهمیت است که در زمان بحران، برخی بانک‌های دچار ناتوانی مالی و در معرض توقف تنها به این خاطر که ورشکستگی آنان می‌توانست اثرات مخرب فراوانی بر ثبات مالی داشته باشد مشمول کمک‌های هنگفت دولتی قرار گرفتند و به بهای تزیق صدها میلیارد دلار از منابع مالیات‌دهندگان و توده مردم از ورشکستگی‌های رایجی یافتند. آنچه آثار ورشکستگی احتمالی چنین نهادهایی را تشدید می‌کرد تفاوت قوانین، مقررات و رویه‌های توقف و ورشکستگی در کشورهای مختلف و عدم هماهنگی مقامات مسئول کشورهایایی بود که نهادهای مالی مذکور به‌طور هم‌زمان در آن‌ها مشغول فعالیت بودند.

پس از فروکش کردن بحران مالی اخیر، مقامات مسئول در اقتصادهای پیشرو کوشیدند با بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت بخش مالی به‌ویژه قوانین و مقررات حاکم بر توقف و ورشکستگی بانکی از تکرار تجربه بحران در ابعاد گوناگون جلوگیری کنند. مهمترین کوشش در این جهت، استقرار نظام خاص ورشکستگی بانکی (که به اختصار حل و فصل یا گزیر نامیده می‌شود) در بسیاری

از کشورهای جهان بود. مقاله حاضر، در پی پاسخ به این پرسش است که «الزامات بین‌المللی ناشی از استانداردهای جدید نظام خاص ورشکستگی بانکی چیست و این الزامات چه دلالت‌هایی برای تعاملات اقتصاد ایران با نظام مالی بین‌المللی دارد؟» بدین‌منظور ابتدا می‌کوشیم با تأکید بر تجربه بحران مالی اخیر دشواری‌های نهفته در مدیریت توقف و ورشکستگی بانک‌های بین‌المللی را توضیح دهیم. در ادامه نظام خاص ورشکستگی بانکی را به اختصار معرفی و به تناسب موضوع مقاله برخی از ابعاد مهم آن را بررسی می‌نماییم. سپس استانداردهای جدیدی را مرور خواهیم کرد که پس از بحران مالی اخیر در حوزه تعاملات مقامات بین‌المللی در موضوع بانک‌های در معرض یا دچار توقف وضع شده است. آنگاه براساس استانداردهای مذکور برخی نکات کاربردی را مورد اشاره قرار خواهیم داد که در شرایط کنونی نظام مالی بین‌الملل باید توسط مقامات و مسئولان بخش پولی و بانکی کشور مدنظر قرار گیرد. مقاله حاضر با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری به پایان خواهد رسید.

۱- دشواری مدیریت توقف و ورشکستگی بانک‌های بین‌المللی

پس از سقوط نظام مالی برتون وودز در دهه ۱۹۷۰ میلادی و به‌ویژه پس از گسترش ایدئولوژی نئولیبرال در دهه ۱۹۸۰، اقتصاد جهان شاهد گسترش قابل توجه مراودات مالی بین‌المللی بود. لازمه این امر ایجاد و توسعه بانک‌های بزرگ بین‌المللی بود که در تعداد قابل توجهی از کشورها شرکت‌های فرعی^۱ و شعبه^۲ داشتند. امروزه تعداد زیادی بانک در اقتصاد جهان فعالیت دارند که به‌لحاظ ماهوی چندملیتی محسوب می‌شوند؛ بدین‌معنا که بانک مادر در کشوری مانند ایالات متحده ثبت شده و مشغول به فعالیت است؛ در حالی که شرکت‌های فرعی آن در

^۱ Subsidiary

^۲ Branch

کشورهایی مانند مکزیک، ژاپن و یا سنگاپور ثبت شده و در حال ارائه خدمات بانکی و مالی هستند. به علاوه هم بانک مادر و هم در برخی موارد شرکت‌های فرعی آن در تعداد زیادی از کشورهای جهان دارای شعبات فعال هستند.

تردیدی نیست که توقف چنین بانک‌هایی دارای ابعاد اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و مالی پیچیده است؛ چرا که اولاً با توجه به ماهیت فعالیت بانکی طیف وسیعی از ذینفعان در کشورهای مختلف با ملاحظات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی متفاوت درگیر تبعات ناشی از توقف و ورشکستگی خواهند شد. ثانیاً به علت تفاوت قابل توجه در نظام‌های حقوقی حاکم در کشورهای مذکور نحوه مدیریت توقف و ورشکستگی بانک‌های بین‌المللی پیچیدگی مضاعف پیدا خواهد کرد. ثالثاً با توجه به اهمیت بانک‌ها در حفظ جریان نظم اجتماعی و جریان عادی زندگی عمومی امکان بروز رفتارهای جانبدارانه به نفع سپرده‌گذاران و ذینفعان بومی کشورها (به زیان ذینفعان خارجی) کاملاً محتمل خواهد بود. رابعاً نباید فراموش کنیم که در دهه‌های اخیر بانک‌ها صرفاً واسطه وجوه نیستند بلکه طیف وسیعی از خدمات مالی اعم از خدمات خرده فروشی مالی، عمده فروشی مالی، مدیریت دارایی، سرمایه‌گذاری، معاملات ارزی، معاملات مشتقات، کارگزاری و حتی خدمات بیمه‌ای را نیز ارائه می‌کنند. بنابراین توقف و ورشکستگی آن‌ها تبعات بسیار پیچیده‌ای برای کل نظام مالی و در مرحله بعد برای کل اقتصاد خواهد داشت. بدین ترتیب چنان که ملاحظه می‌شود در دهه‌های اخیر مدیریت توقف و ورشکستگی بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های بین‌المللی روز به روز ابعاد پیچیده‌تری یافته است.

اگر چه پیچیدگی فرآیند توقف و ورشکستگی بانک‌های بین‌المللی از لحاظ نظری کاملاً روشن و شناخته شده بود تجربه بحران مالی اخیر - که در سال ۲۰۰۸ میلادی به اوج خود رسید - در عمل بیش از پیش ابعاد غامض و دشوار موضوع را نشان داد. عمق بحران به‌گونه‌ای بود که نه تنها بانک‌های کوچک و متوسط بلکه برخی از غول‌های صنعت بانکداری و مالیه جهانی را نیز - که حجم

عظیمی از مبادلات مالی بین‌المللی از طریق آنان به انجام می‌رسید- در آستانه توقف و ورشکستگی قرار داد. به‌عنوان نمونه، در ایالات متحده، بانک‌های عظیم سیتی‌گروپ^۱ و بانک آمریکا^۲ به مرز توقف رسیده بودند. این بانک‌ها نه تنها نقش مهمی در خدمات پرداخت و تسویه وجوه در ایالات متحده، ایفا می‌کردند بلکه در سطح بین‌المللی نیز حایز اهمیت فراوان بودند؛ برای نمونه، مجموعه سیتی‌گروپ بزرگترین نهاد مالی فعال در بازار ارزهای بین‌المللی یا فارکس به‌شمار می‌رفت و در کشورهای نظیر انگلستان، ژاپن، ایرلند، هنگ کنگ و سنگاپور، بانک‌هایی در قالب شرکت فرعی تأسیس کرده بود. بدیهی بود که اعلام ورشکستگی چنین بانک‌هایی می‌توانست جریان خدمات مالی را با اختلالات جدی مواجه و ثبات مالی را تهدید کند.

در طول بحران، دو گزینه اصلی در مقابل مقامات مسئول در اقتصاد مهم جهان قرار داشت. گزینه اول اعلام رسمی ورشکستگی نهادهای مالی مذکور و شروع فرآیندهای مصرح در قوانین توقف و ورشکستگی بود. اگر چه از منظر قواعد حقوقی، مقامات مسئول باید این گزینه را انتخاب می‌کردند اما با توجه به مجموع قرائن و شواهد، هزینه‌های ناشی از انتخاب این گزینه غیرقابل تحمل به‌نظر می‌رسید؛ چرا که ورشکستگی بانک‌های دارای اهمیت سیستمی می‌توانست منجر به بی‌ثباتی مالی و حتی فروپاشی اقتصاد ملی و جهانی شود. مقامات مسئول در دولت و بانک مرکزی آمریکا در مورد یکی از نهادهای مالی مهم این گزینه را انتخاب کردند. نهاد مذکور بانک سرمایه‌گذاری لمان برادرز^۳ بود که بیش از ۱۶۰ سال سابقه فعالیت در بازارهای مالی جهان داشت. اعلام ورشکستگی این نهاد- که شرکت‌های فرعی آن در کشورهای مختلفی از جمله انگلستان، هنگ کنگ، کشورهای اروپایی

^۱ Citigroup

^۲ Bank of America

^۳ Lehman Brothers

و منطقه آسیا- پاسیفیک فعالیت داشتند و ۲۵۰۰۰ کارمند در سراسر جهان داشت- تبعات غیرقابل باور به دنبال آورد. لمان برادرز در زمان اعلام ورشکستگی چهارمین بانک سرمایه‌گذاری بزرگ ایالات متحده با بیش از ۶۰۰ میلیارد دلار دارایی بود. ورشکستگی این نهاد مالی- که بزرگترین ورشکستگی یک تاجر در طول تاریخ بشر محسوب می‌شود- باعث شد ارزش سهام در بازارهای جهان قریب به ۱۰ هزار میلیارد دلار کاهش پیدا کند.

تجربه ورشکستگی لمان برادرز نشان داد برخی نهادهای مالی واجد اهمیت سیستمی^۱ هستند؛ بدین معنا که توقف خدمات آنها باعث بی‌ثباتی مالی و ایجاد ریسک‌های سیستمی خواهد شد. [1] بانک مرکزی اروپا، در یکی از اسناد خود بی‌ثباتی مالی را وضعیتی دانسته است که تأثیری نامطلوب بر تعدادی از نهادهای یا بازارهای مالی مهم داشته باشد. در همین سند، ریسک سیستمی، ریسکی است که بر اثر آن بی‌ثباتی مالی فراگیر در کارکردهای نظام مالی پدیدار شود و دلالت‌های وخیمی برای رشد اقتصادی و رفاه داشته باشد. [2] به همین دلیل مقامات مسئول در آمریکا و اروپا، پس از تجربه تلخ ورشکستگی لمان برادرز، گزینه دوم را در مورد سایر نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی^۲ انتخاب کردند که در طول بحران به مرحله توقف رسیدند.

گزینه دوم نجات^۳ نهادهای مالی بحران‌زده با کمک منابع دولتی (و در واقع منابع مالیات‌دهندگان) بود که در مورد برخی از بانک‌ها ده‌ها میلیارد دلار هزینه ایجاد کرد. مقامات مسئول معتقد بودند از این طریق می‌توانند به حفظ ثبات مالی و جلوگیری از فروپاشی اقتصاد کمک کنند. [3] این اقدام که با تکیه بر مجوزهای موقت قانونی انجام شد مورد انتقاد گسترده کارشناسان و توده مردم قرار گرفت. [4]

¹ Systemically Important

² Systemically Important Financial Institutions

³ Bail -out

انتقادات مذکور از دو جنبه مطرح می‌شود. اولاً درآمدهای مالیاتی دولت که متعلق به توده مردم است نباید صرف نجات بانک‌ها و نهادهایی شود که در پیدایش بحران مقصر بوده‌اند. ثانیاً اگر انجام چنین اقداماتی به رویه تبدیل شود رفتارهای سوء و کژمنشی^۱ مدیران نهادها از جمله ریسک‌پذیری افراطی^۲ توسط آنان تشدید خواهد شد. [5] به‌همین دلیل در اصلاحات پس از بحران مقرر شد ترتیبات ورشکستگی بانکی به‌گونه‌ای تحول یابد که دیگر نیازی به کمک‌های دولتی برای نجات نهادهای مذکور نباشد. به هر تقدیر، رفتار مقامات مسئول کشورهای اروپایی و آمریکایی در بحران اخیر نشان داد هنگامی که بانک‌های دارای اهمیت سیستمی دچار بحران می‌شوند و در معرض توقف و ورشکستگی قرار گیرند رویه‌های برخاسته از قوانین و مقررات ورشکستگی جای خود را به رفتارهای ناشی از مصلحت‌اندیشی مقامات مسئول خواهد داد.

۲- نظام خاص ورشکستگی بانکی (حل و فصل یا گزیر)

نظریه اقتصادی در کنار تجارب متعدد ملی و بین‌المللی نشان می‌دهد روش‌های عادی ورشکستگی برای مدیریت بحران‌های ناشی از ورشکستگی بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی- به‌ویژه آن دسته از نهادهای مذکور که واجد اهمیت سیستمی باشند- کارایی چندانی ندارد. وجود ریسک‌های گسترده، عدم تقارن اطلاعات، وابستگی متقابل و شدید نهادهای مالی از جهات ترازنامه‌ای و غیرترازنامه‌ای در کنار روان‌شناسی پیچیده فعالان بازارهای مالی باعث می‌شود مشکلات نهاد مالی سرعت و با گستردگی به سایر نهادهای مالی تسری یابد. [6] اگر چه برخی محققان معتقدند اضافه کردن چند متمم و اصلاحیه به قوانین ورشکستگی عادی می‌تواند زمینه را برای حل مشکلات ناشی از بحران‌های مالی فراهم آورد؛ [7] اما

¹ Moral Hazard

² Excessive Risk-Taking

به دلایل متعدد ایجاد نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی اجتناب‌ناپذیر به‌نظر می‌رسد. [8][9][10] شاید بهترین دلیل بر این امر اقدام گسترده کشورهای توسعه یافته در تأسیس یا توسعه نهاد حقوقی نظام خاص ورشکستگی بانکی (حل و فصل یا گزیر) پس از بحران اخیر باشد. [11]

براساس اطلاعات موجود، اولین روش‌های خاص ورشکستگی بانکی روش‌هایی بود که نخستین بار توسط شرکت فدرال بیمه سپرده^۱ - به‌عنوان مقام مسئول نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) در ایالات متحده - ابداع شد و توسعه یافت. [12] روش‌های مذکور در طول زمان و براساس تجارب عملی تحول یافته است. [13] منطق کلی حاکم بر روش‌های شرکت فدرال بیمه سپرده با منطق حاکم بر روش‌های عادی ورشکستگی تجاری چند تفاوت اساسی دارد: اولاً در این روش‌ها فرآیند دادرسی در عمل حذف می‌شود و مقام مسئول گزیر برای انجام اقدامات خود نیاز به حکم دادگاه ندارد. تصمیم درباره ورود بانک به مرحله گزیر و تصفیه در اختیار مقام ناظر بانک است. ثانیاً در این روش‌ها دارایی‌های بانک با سرعت بسیار بیشتری فروخته می‌شود و ثالثاً علاوه بر دارایی‌ها بخش قابل توجهی از بدهی‌های بانک نیز به خریدار منتقل می‌شود. [14] جدول شماره ۱ پاره‌ای تفاوت‌های روش عادی ورشکستگی را با نظام خاص ورشکستگی بانکی (نظام حل و فصل یا گزیر) در ایالات متحده نشان می‌دهد.

¹ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

جدول شماره ۱: برخی تفاوت‌های روش ورشکستگی عادی و نظام حل و فصل یا گزیر در ایالات متحده

عنوان	روش ورشکستگی عادی	نظام حل و فصل (گزیر)
آغاز (اعلام) توقف	از طریق ارائه دادخواست و بستن کاران 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)

مأخذ: [۱۵]

تا پیش از بروز بحران مالی اخیر شرکت فدرال بیمه سپرده با استفاده از همین منطق نسبت به حل و فصل مسایل ناشی از توقف بانکی اقدام می‌کرد. البته اقدامات شرکت مذکور بیشتر مشمول بانک‌های کوچک یا متوسط می‌شد. [16] اما تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ نشان داد روش‌های مرسوم شرکت فدرال بیمه سپرده در مورد بانک‌های بزرگ دارای اهمیت سیستمی با مشکلات متعددی همراه است. از همین‌رو، پس از بحران اخیر دامنه شمول نظام خاص ورشکستگی، ابزارهای مورد استفاده در آن و نقش مقامات مسئول اجرای این نظام تا حد زیادی دستخوش بازنگری و توسعه شد. امروزه براساس استانداردهای بین‌المللی نظام خاص ورشکستگی بانکی باید به‌گونه‌ای تحول یابد که نیازی به استفاده از منابع مالیات‌دهندگان برای نجات بانک‌های متوقف نباشد، اختلال سیستمی جدی در نظام مالی ایجاد نشود و ثبات مالی به خطر نیفتد. [17]

در حال حاضر، ابزارهای مورد استفاده در نظام خاص ورشکستگی بانکی (حل و فصل یا گزیر) شامل چهار ابزار است. ابزار اول ابزار خرید و تعهد^۱ است. در این ابزار تمام یا بخشی از دارایی‌های بانک یا مؤسسه اعتباری به بانک یا مؤسسه اعتباری داوطلب واگذار می‌شود. در مقابل بخشی از بدهی‌های بانک یا مؤسسه اعتباری نیز به بانک یا مؤسسه داوطلب منتقل خواهد شد. به محض انجام واگذاری مذکور بانک یا مؤسسه اعتباری از جهت حقوقی بسته خواهد شد. تصفیه دارایی‌ها و بدهی‌های باقیمانده بانک یا مؤسسه اعتباری نیز بر عهده مدیر گزیر است. باید توجه داشت این ابزار در چند قالب فرعی طراحی و توسط شرکت فدرال بیمه سپرده اجرایی شده است. [18]

ابزار دوم ایجاد بانک انتقالی^۲ است. بانک انتقالی از محل انتقال تمام یا بخشی از دارایی‌ها و نیز بخشی از بدهی‌های بانک یا مؤسسه اعتباری تحت گزیر تشکیل می‌شود. به محض تأسیس بانک انتقالی، بانک یا مؤسسه اعتباری تحت گزیر از جهت حقوقی بسته خواهد شد. بانک انتقالی بانکی دولتی - عمومی - است که سهامدار اصلی آن شرکت فدرال بیمه سپرده است و باید در مدت زمانی بین ۲ تا ۵ سال به بخش غیردولتی واگذار شود یا منحل گردد. تصفیه دارایی‌ها و بدهی‌های باقیمانده بانک یا مؤسسه اعتباری بر عهده مدیر گزیر خواهد بود. در هر دو ابزار خرید و پذیرش و بانک انتقالی مدیر گزیر مجاز است بخشی از دارایی‌های بانک یا مؤسسه اعتباری را که امکان واگذاری آن بانک داوطلب مذکور در روش خرید و پذیرش یا بانک انتقالی فراهم نیست به شرکت مدیریت دارایی^۳ که تحت نظارت مقام مسئول گزیر منتقل نماید یا آن که خود رأساً مدیریت آن دارایی‌ها را تا

¹ Purchase and Assumption

² Bridge Bank

³ Asset Management Vehicle

زمانی بر عهده گیرد که امکان واگذاری فراهم گردد. این داری‌ها باید در اولین فرصت به بخش غیر دولتی واگذار شوند.

ابزار سوم پرداخت سپرده‌های ضمانت شده و انحلال بانک^۱ است. در این روش مدیر گزیر می‌تواند پس از پرداخت سپرده‌های ضمانت شده توسط شرکت بیمه سپرده یا صندوق ضمانت سپرده، بانک را منحل نماید. در این روش نیز تصفیه بانک یا مؤسسه اعتباری بر عهده مدیر گزیر خواهد بود. این ابزار در مقام عمل در مورد بانک‌های کوچک مورد استفاده قرار می‌گیرد که واجد اهمیت چندانی نیستند. از همین‌رو، در برخی نظام‌های حقوقی مانند نظام حقوقی انگلستان این ابزار خارج از ابزارهای نظام خاص ورشکستگی بانکی (حل و فصل یا گزیر) به‌شمار آمده است. در نظام‌های مذکور چنانچه بانک‌های کوچک مقیاس و فاقد اهمیت سیستمی دچار توقف شوند مشمول قواعد عادی ورشکستگی (البته با برخی تفاوت‌های ناشی از ماهیت خاص نهادهای مالی و بانکی) خواهند بود.

ابزار چهارم، ابزار نجات از درون^۲ است که پس از بحران مالی اخیر توسط مقامات اروپایی معرفی شد. این ابزار در قالب دستورالعمل شماره ۲۰۱۴/۵۹ اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۴ جنبه قانونی به‌خود گرفت. [19] اگر بانک بزرگ و دارای اهمیت سیستمی در معرض ورشکستگی قرار گیرد یافتن خریدار برای آن بانک - به‌شيوه‌ای که در روش خرید و تعهد انجام می‌گیرد - بسیار دشوار و دور از دسترس خواهد بود. در روش نجات از درون به‌جای آن که بانک به خریداران بیرونی فروخته شود ساختار سمت چپ ترازنامه بانک بازطراحی می‌شود؛ به‌گونه‌ای که بخشی از مطالبات گروهی از بستانکاران بانک تبدیل به سهام می‌شود. [20] البته انجام عملیات نجات از درون با پیچیدگی‌ها و صعوبت‌های حقوقی، مالی و اجرایی بسیاری همراه است.

¹ Deposit Payoff and Liquidation

² Bail -in

در هر یک از کشورهایی که نظام خاص ورشکستگی بانکی یا گزیر را در نظام حقوقی خود پذیرفته‌اند یکی از دستگاه‌های دولتی یا عمومی را به‌عنوان مقام مسئول اجرای این نظام تعیین می‌نمایند که در اصطلاح به آن مقام مسئول ورشکستگی بانکی یا مقام مسئول گزیر^۱ گفته می‌شود. در تعداد قابل‌اعتنایی از کشورهای جهان این وظیفه به شرکت‌های بیمه سپرده واگذار شده است. واگذاری مذکور از آن‌رو رخ داده است که شرکت‌های بیمه سپرده خود در عداد اولین و بزرگترین بستانکاران بانک‌های متوقف قرار می‌گیرند. مطالعات تجربی بانک جهانی نشانگر آن است که هرگاه شرکت‌های بیمه سپرده مسئولیت نظام خاص ورشکستگی بانکی را عهده‌دار بوده‌اند ثبات مالی افزایش یافته و خطرات اخلاقی ناشی از بیمه سپرده کاهش یافته است. [21]

تا پیش از بحران مالی اخیر، مقام مسئول گزیر (در کشورهایی نظیر ایالات متحده که قبل از بحران اخیر نیز دارای ساز و کار خاص ورشکستگی بانکی یا گزیر بودند) بیشتر نقش انفعالی داشت؛ بدین‌معنا که اولاً وظیفه عمده آن پس از توقف بانک آغاز و ثانیاً نقش مذکور در عمل به حل و فصل بانک‌های کوچک و فاقد اهمیت سیستمی محدود می‌شد. پس از بحران اخیر تصمیم بر آن شد که نقش مقام مسئول گزیر به نقش فعال تغییر یابد. این امر از رهگذر فرآیندی امکان‌پذیر شد که برنامه‌ریزی گزیر^۲ و ارزیابی گزیرپذیری^۳ نامیده می‌شود. همان‌طور که اشاره شد در طول بحران به جهت آثار و تبعات مخرب انتخاب گزینه ورشکستگی عادی در مورد برخی بانک‌های بزرگ که حایز اهمیت سیستمی بودند، اساساً ممکن نبود. نکته جالب اینکه استفاده از ابزارهای نظام خاص ورشکستگی بانکی نیز با توجه به ضیق وقت و پیچیدگی فعالیت‌های بانک‌های مذکور میسر نشد. به-

¹ Resolution Authority

² Resolution Planning

³ Resolvability Assessment

عبارت دیگر، تجربه نشان داد در شرایط بحران بانک‌های واجد اهمیت سیستمی گزیرپذیر نیستند.

هدف از تهیه برنامه گزیر آن است که بانک دارای اهمیت سیستمی در شرایط عادی- که هنوز بحران حادث نشده است- اثبات کند، در صورت توقف امکان استفاده از ابزارهای نظام خاص ورشکستگی بانکی در مورد او میسر است. به عبارت دیگر، مقامات مسئول خواهند توانست یکی از روش‌های خرید و تعهد، ایجاد بانک انتقالی و یا نجات از درون را در مورد آن بانک عملیاتی کنند؛ بدون آنکه نیاز به استفاده از منابع مالیات‌دهندگان باشد، خدمات کلیدی بانک قطع شود و یا تبعات مخرب جدی متوجه نظام مالی گردد. [22] نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی موظفند هر ساله برنامه گزیر خود را تهیه و برای ارزیابی به مقامات مسئول ارائه کنند. مقام مسئول گزیر نیز موظف است پس از مشورت و هماهنگی با مقام ناظر گزیرپذیری نهاد مذکور را ارزیابی نماید. به عبارت دیگر، مقامات مسئول باید به این نتیجه برسند که امکان اجرای نظام خاص ورشکستگی بانکی در مورد آن بانک با توجه به جمیع جوانب میسر است. در صورتی که موانعی بر سر راه اجرای موفق نظام خاص ورشکستگی بانکی وجود داشته باشد مقامات مسئول اصلاحات لازم را به هیأت مدیره و مدیرعامل بانک ابلاغ می نمایند. اجرای اصلاحات مذکور الزامی است.

۳- موازین تعامل بین‌المللی در توقف بانک‌های دارای اهمیت سیستمی

از آنجا که موضوع توقف بانک‌های دارای اهمیت سیستمی ابعاد بین‌المللی پیچیده‌ای داشت لازم بود مقامات مسئول در اقتصادهای مهم جهان گرد هم آیند و درباره چگونگی مدیریت توقف و ورشکستگی نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی به صورت جمعی تصمیم‌گیری کنند. این مهم با تأسیس گروه ۲۰ و به‌ویژه با ایجاد

هیأت ثبات مالی^۱ - که مرکز آن در شهر بازل سوییس است - امکان پذیر شد. از اقدامات اساسی این هیأت در سال‌های اخیر تنظیم استانداردهای نظام خاص ورشکستگی بانکی بود که آخرین نسخه آن در سال ۲۰۱۴ با عنوان «گام‌های اساسی برای نظام‌های گزیر اثربخش نهادهای مالی»^۲ منتشر شد. در این سند رسمی، مشخصات و ویژگی‌های لازم برای ایجاد و توسعه نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی - از جمله بانک‌ها و شرکت‌های بیمه - پیشنهاد شده است. [17] در این استانداردها، همچنین به روش‌های تهیه برنامه گزیر و نیز روش ارزیابی این برنامه‌ها به تفصیل اشاره شده است.^۳

بخش‌های شماره ۷، ۸ و ۹ سند مذکور به بیان استانداردهای تعامل بین‌المللی در مورد توقف و ورشکستگی نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی، اختصاص دارد. پیش از آنکه به تفصیل استانداردهای مذکور را مورد بررسی قرار دهیم لازم است به این نکته اشاره کنیم، در پی تغییراتی که پس از بحران مالی ۲۰۰۸ در نظام‌های حقوقی کشورهای توسعه یافته به ویژه ایالات متحده و نیز استانداردهای بین‌المللی نظیر استانداردهای هیأت ثبات مالی پدید آمد دامنه شمول روش‌های نظام خاص ورشکستگی بانکی (حل و فصل یا گزیر) به سایر نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی توسعه یافت؛ از همین‌رو، امروزه باید نظام مذکور را نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی بنامیم. بر این اساس اگر امروزه شرکت بیمه دارای اهمیت سیستمی نظیر AIG نیز دچار توقف شود مشمول روش‌های عادی ورشکستگی نخواهد بود و از روش‌های خاص نظام ورشکستگی نهادهای مالی (گزیر) در مورد آن استفاده خواهد شد. [24] از همین‌رو، ضمیمه شماره ۲

¹ Financial Stability Board

² Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions

^۳ لازم است یادآوری کنیم که روش‌های گزرد به‌طور اعم و استانداردهای مربوط به همکاری‌های بین‌المللی در حوزه گزرد اختصاص به بانک‌های دارای اهمیت سیستمی ندارد. برای آگاهی از

استانداردهای مربوط به گزرد سایر بانک‌ها و همکاری‌های بین‌المللی مرتبط بنگرید: [23]

استانداردهای هیأت ثبات مالی با عنوان گام‌های اساسی برای نظام‌های گزیر اثربخش نهادهای مالی به موضوع حل و فصل یا گزیر شرکت‌های بیمه اختصاص یافته است. عنوان بخش ۷ استاندارد هیأت ثبات مالی «شرایط چارچوب قانونی برای همکاری‌های بین‌مرزی» است. در قسمت ۷-۱ تأکید شده است که الزامات قانونی باید مشوق همکاری‌های بین‌المللی مقام مسئول گزیر با مقامات مسئول گزیر در کشورهای خارجی باشد و این اختیار قانونی را به مقام مسئول گزیر اعطا نماید که با مقامات هم‌تای خود در سایر کشورها در حد امکان، تشریک مساعی کند. در قسمت ۷-۲ تأکید شده است که قوانین و مقررات داخلی کشور نباید به‌گونه‌ای باشد که به مقامات داخلی اجازه دهد به محض دخالت مقامات خارجی، شروع فرآیند گزیر یا ورشکستگی نهاد مالی در سایر کشورها به‌صورت خودکار اقداماتی را به انجام رسانند. البته حق مقامات داخلی برای انجام اقدامات مصلحت‌آمیز به‌منظور حفظ ثبات داخلی در صورت عدم همکاری مؤثر بین‌المللی و عدم مشارکت در اطلاعات باید محفوظ بماند. در صورتی که مقام داخلی مسئول گزیر اقدام ملی مصلحت‌آمیز انجام دهد، باید تأثیر آن را بر ثبات مالی در سایر کشورها در نظر داشته باشد.

در قسمت ۷-۳ آمده است که مقام گزیر باید دارای اختیارات گزیر بر شعب محلی نهادهای مالی خارجی بوده و توانایی استفاده از اختیارات خود را برای حمایت از گزیر صورت گرفته توسط مقام مسئول در کشور مبدأ داشته باشد (به‌عنوان نمونه، با صدور حکم برای انتقال ملک در حوزه حاکمیتی خود به بانک انتقالی که توسط مقام گزیر در کشور خارجی مبدأ ایجاد شده است) یا اینکه در شرایط استثنایی که مقامات مسئول در کشور مبدأ، اقدامی انجام نمی‌دهند یا به‌نحوی اقدام می‌کنند که به اندازه کافی ثبات مالی کشور میزبان را تأمین نمی‌کند، مقام مسئول گزیر بتواند اقدامات لازم براساس ابتکارات خود انجام دهد. البته مقام مسئول گزیر در کشور میزبان باید هنگامی که اقدامات ملی مصلحت‌آمیز

انجام می‌دهد از قبل اطلاعات کافی را در این زمینه به کشور مبدأ ارائه و با آن کشور مشورت کند.

در قسمت ۷-۴ هرگونه برخورد تبعیض آمیز با بستانکاران نهاد مالی براساس ملیت آن‌ها مردود شناخته شده است. در این قسمت، تأکید شده است که قوانین و مقررات ملی نباید میان بستانکاران براساس ملیت، محل مطالبه یا کشوری تبعیض قائل شوند که مطالبه در آن قابل پرداخت است. نحوه برخورد با بستانکاران و درجه ناتوانی مالی^۱ بانک باید به‌طور شفاف و به‌طور مناسب برای سپرده‌گذاران، دارندگان بیمه‌نامه و سایر بستانکاران افشا شود. در قسمت ۷-۵ بر این نکته تأکید شده است که کشورها باید رویه‌های شفاف و تسریع شده‌ای را برای کمک به موفقیت اقدامات گزیر از سوی کشور خارجی تعریف کنند. این اقدامات باید به‌گونه‌ای باشد که به مقام گزیر در کشور مبدأ خارجی، توانایی کنترل سریع همه بخش‌های نهاد مالی را (از جمله شعب و شرکت‌های فرعی خارجی) به‌طور مناسب بدهد. به رسمیت شناختن یا پشتیبانی از اقدامات خارجی باید مشروط به برخورد عادلانه با بستانکاران در اقدامات گزیر مقام خارجی باشد.

قسمت‌های ۷-۶ و ۷-۷ به موضوع اشتراک‌گذاری اطلاعات میان مقامات مسوول گزیر در کشورهای مختلف اشاره دارد. براساس قسمت ۷-۶ مقام داخلی گزیر باید از لحاظ قانونی، مشروط به رعایت الزامات حفظ مناسب محرمانگی و داده‌های حساس، توان به اشتراک گذاشتن اطلاعات از جمله برنامه‌های احیا و گزیر مربوط به گروه مالی به‌طور کل یا تک تک شعب یا نمایندگی‌های آن را با مقامات خارجی مربوط داشته باشد؛ مشروط به آنکه به اشتراک گذاشتن اطلاعات، لازمه برنامه‌ریزی موفق احیا و گزیر و یا اجرای هماهنگ شده گزیر باشد. در قسمت ۷-۷ بر این نکته تأکید شده است که مقامات داخلی باید الزامات

^۱ Insolvency

محرم‌انگی و اقدامات احتیاطی قانونی را به‌منظور حفاظت از اطلاعات دریافت شده از مقامات خارجی رعایت کنند.

چنانکه روشن است روح حاکم بر بخش ۷، تشویق کشورها به همکاری گسترده در زمینه گزیر و خودداری آنان از انجام اقدامات جانبدارانه نسبت به ذینفعان محلی است. در عین حال استانداردهای بخش ۷ نافی حق کشورها برای حفظ ثبات داخلی آنها نیست؛ البته مصلحت‌اندیشی ملی به شرطی توصیه شده است که اولاً شرط لازم حفظ ثبات داخلی باشد و ثانیاً نتایج آن بر ثبات سایر کشورها نیز به‌نحو قابل قبولی ملاحظه شود.

بخش ۸ سند مذکور به موضوع «گروه‌های مدیریت بحران»^۱ اختصاص یافته است. در قسمت ۸-۱ اعضای این گروه معرفی شده‌اند. وزارت دارایی، بانک مرکزی، مقام ناظر، مقام مسئول گزیر و مقام مسئول طرح‌های ضمانت از کشور مبدأ و نیز از سایر کشورهایی که بانک یا زیرمجموعه‌های آن در آن کشورها حضور سیستمی دارند اعضای گروه بحران خواهند بود. این گروه‌ها باید برای همه نهادهایی تشکیل شوند که دارای اهمیت سیستمی جهانی هستند. در قسمت ۸-۲ اهم وظایف این گروه‌ها احصا شده است. براساس این استاندارد، گروه‌های مدیریت بحران باید چند مورد را به هیأت ثبات مالی گزارش دهند. اولین مورد وضعیت به اشتراک‌گذاری اطلاعات میان اعضای گروه مدیریت بحران و نیز بین اعضای گروه مدیریت بحران و آن دسته از مقامات مسئول است که عضو گروه مدیریت بحران نیستند. مورد دوم وضعیت تهیه برنامه‌های احیا و گزیر نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی جهانی است که در چارچوب موافقت‌نامه‌های همکاری بین مرزی خاص هر نهاد انجام می‌گیرد. مورد سوم نیز ارزیابی گزیرپذیری نهاد مورد نظر است.

^۱ Crisis Management Groups (CMGs)

عنوان بخش ۹ سند مذکور «موافقت‌نامه همکاری‌های برون مرزی درباره یک نهاد خاص» است. هدف از انعقاد این موافقت‌نامه‌ها مشخص شدن نحوه تعامل و تقسیم کار مقامات مسئول گزیر در کشورهای مختلف مبدأ و میزبان در شرایط قبل و بعد از گزیر است. در موافقت‌نامه مذکور باید بر این امر تأکید شود که مقامات مسئول گزیر مرتبط با هر نهاد مهم جهانی باید حداقل هر سال یکبار گرد هم آیند و کفایت راهبردهای گزیر نهاد مالی را به‌دقت بررسی نمایند. امضای این توافقنامه‌ها باید به‌طور رسمی به عموم اعلام شود. ساختار کلی توافقنامه نیز در صورت موافقت مقامات ذیربط می‌تواند توسط مقامات کشور مبدأ منتشر شود. [17]

یکی دیگر از اقدامات مهم مقامات مسئول بین‌المللی، تعیین استانداردهایی بود که براساس آن نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی جهانی تعیین شدند. این استانداردها توسط کمیته نظارت بانکی بازل تهیه شده است و روش‌شناسی ارزیابی بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی و همچنین الزامات جذب زیان بالاتر - که این بانک‌ها باید رعایت نمایند - مشخص شده است. [25] براساس اعلام رسمی هیأت ثبات مالی و کمیته نظارت بانکی بازل - که در نوامبر ۲۰۱۵ انجام شده است - ۳۰ بانک به‌عنوان بانک دارای اهمیت سیستمی جهانی معرفی شده‌اند. فهرست اسامی این بانک‌ها در جدول شماره ۲ قابل مشاهده است.

جدول شماره ۲: فهرست اسامی بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی

نام بانک	طبقه
(Empty)	۵
HSBC	۴
JP Morgan Chase	
Barclays	۳
BNP Paribas	
Citigroup	
Deutsche Bank	۲
Bank of America	
Credit Suisse	
Goldman Sachs	
Mitsubishi UFJ FG	
Morgan Stanley	۱
Agricultural Bank of China	
Bank of China	
Bank of New York Mellon	
China Construction Bank	
Groupe BPCE	
GroupeCréditAgriculture	
Industrial and Commercial Bank of China Limited	
ING Bank	
Mizuho FG	
Nordea	
Royal Bank of Scotland	
Santander	
SociétéGénérale	
Standard Chartered	
State Street	
Sumitomo Mitsui FG	
UBS	
Unicredit Group	
Wells Fargo	

مأخذ: [26]

معرفی یک بانک به‌عنوان بانک دارای اهمیت سیستمی جهانی، الزاماتی را متوجه بانک و مقامات مسئول مرتبط با آن می‌کند. حداکثر ۶ ماه پس از این معرفی، گروه مدیریت بحران بانک باید تشکیل شود و حداکثر ظرف ۱۲ ماه باید

برنامه احیای^۱ آن بانک تهیه شود. در همین مدت، برنامه خاص ورشکستگی بانکی (برنامه گزیر) آن نهاد نیز باید تهیه و به کمیته مدیریت بحران ارسال شود. حداکثر ظرف ۱۸ ماه موافقتنامه همکاری برون مرزی خاص آن نهاد باید تهیه و امضا شود. کمیته مدیریت بحران نیز حداکثر ظرف ۲۴ ماه باید فرآیند ارزیابی گزیرپذیری را در مورد آن نهاد به انجام رساند. [26] براساس اطلاعات موجود موافقتنامه‌های مذکور تا پایان سال ۲۰۱۵ در مورد هر یک از بانک‌های دارای اهمیت سیستمی نهایی شده و به امضای مقامات مسئول در کشورهای ذیربط رسیده است.

اقدام دیگر که در سطح بین‌المللی انجام گرفت و بیان آن حایز اهمیت است تأسیس مقام واحد مسئول نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر)^۲ در منطقه یورو بود. با توجه به همگرایی اقتصادی قابل توجه کشورهای عضو اتحادیه اروپا به‌ویژه کشورهای عضو منطقه یورو- که واحد پولی یکسانی دارند- مسأله نحوه مدیریت پدیده توقف و ورشکستگی بانکی در این کشورها پس از بحران مالی اخیر مورد مذاقه صاحب‌نظران قرار گرفت. [27] پس از انجام مطالعات مبسوط مقرر شد ساز و کار واحدی برای نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی^۳ در اروپا ایجاد شود. مسئولیت اجرایی این ساز و کار با مقام مسئول واحد گزیر است. همچنین تأمین مالی فرآیند گزیر از طریق صندوق واحد گزیر^۴ انجام می‌پذیرد.

۴- دلالت‌های کاربردی برای اقتصاد ایران

اگر بانک یا مؤسسه اعتباری در ایران در معرض توقف قرار گیرد یا متوقف شود مشمول فصل سوم قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی این

¹ Recovery Plan

² Single Resolution Authority

³ Single Resolution Mechanism

⁴ Single Resolution Fund

قانون خواهد بود. فصل مذکور ترتیبات انحلال و ورشکستگی بانک‌ها را در نهایت اجمال مورد اشاره قرار داده است اما در بسیاری موارد مانند ترتیبات تصفیه ساکت است. از همین‌رو به‌نظر می‌رسد دادگاه یا مدیر تصفیه ناچار است در بسیاری موارد به قوانین مادر از جمله قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ و اصلاحات آن و نیز قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی مصوب ۱۳۱۸ رجوع و براساس آن‌ها اقدام نماید. نکته مهمی که از قانون پولی و بانکی ۱۳۵۱ برداشت می‌شود آن است که قانونگذار، ترتیبات ورشکستگی عادی را مناسب بانک‌ها نمی‌دانسته و کوشیده است ترتیبات متفاوتی را برای توقف و ورشکستگی بانکی در نظر بگیرد.

خوشبختانه ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی ۱۳۵۱ قرابت زیادی با نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) دارد. در این ماده پیش‌بینی شده است که در صورت رخداد حالات مذکور در ذیل ماده ۳۹ از جمله احتمال یا وقوع توقف، بانک مرکزی می‌تواند مجوز فعالیت بانک را لغو نماید. تبصره ذیل ماده ۳۹ مقرر می‌دارد که بانک پس از لغو مجوز باید مطابق دستور بانک مرکزی عمل کند. براساس ماده ۷ آیین‌نامه ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی «اگر لغو مجوز قبل از شروع به عملیات بانک باشد مراتب به مقامات بانک مربوط و اداره ثبت شرکت‌ها از طرف بانک مرکزی ایران اعلام و در یکی از جراید کثیرالانتشار تهران آگهی می‌شود و از تاریخ اعلام به بانک، استعمال این کلمه در مکاتبات آن بانک و تابلو و غیره ممنوع است.» اما اگر لغو اجازه تأسیس بانک پس از شروع به عملیات بانکی باشد براساس ماده ۸ آیین‌نامه ماده ۳۹ «آن بانک از تاریخ‌الغاء اجازه تا خاتمه تصفیه و آگهی ختم عمل باید طبق دستور بانک مرکزی ایران عمل نماید.» جالب آنکه در این حالت تصفیه بانک از طریق غیر از اداره تصفیه امور ورشکستگی قابل انجام است؛ زیرا براساس تبصره ماده ۸ آیین‌نامه «هیأت تصفیه به پیشنهاد رییس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار تعیین خواهد شد.» چنانکه مشهود است در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه آن روش خاصی پیش‌بینی شده است که در آن

کل فرآیند لغو مجوز و تصفیه بدون دخالت دادگاه و صرفاً از طریق مقامات مذکور در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی - که عمدتاً مقامات غیرقضایی هستند - قابل انجام است. این راهکار قرابت زیادی با نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) دارد. با این حال، آنچه در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه آن آمده است با استانداردهای نظام خاص ورشکستگی بانکی در جهان امروز فاصله زیادی دارد. از جمله آنکه در قانون مذکور امکان انجام روش‌هایی مانند ایجاد بانک انتقالی یا نجات از درون تعبیه نشده است. به‌علاوه قانونگذار در آن زمان نیازی به تعیین مقام مسئول نظام خاص ورشکستگی (مقام مسئول گزیر) احساس نکرده است. در حالی که براساس استانداردهای کنونی، مقام مذکور یک شخصیت حقوقی است که دارای مسئولیت‌های مستمر است و با مدیر تصفیه مذکور در قانون پولی و بانکی (که وظایفی مشابه مدیر تصفیه در روش‌های عادی ورشکستگی بر عهده دارد) تفاوت شگرف دارد. از طرف دیگر، از آنجا که فصل سوم قانون پولی و بانکی نتوانسته است بسترهای قانونی نظام خاص ورشکستگی بانکی را در حد کافی فراهم کند در عمل مواد مذکور بلااستفاده مانده است. تدبیری که کشورهای پیشرفته جهان پس از بحران مالی اخیر اتخاذ کردند الزام نهادهای مالی - به‌ویژه نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی - به تهیه و تنظیم سالیانه برنامه گزیر (برنامه خاص ورشکستگی بانکی) است.

به‌نظر می‌رسد اولین اقدامی که باید در کشور ما صورت پذیرد ایجاد نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) مطابق با استانداردهای جهانی است. لازمه انجام این اقدام بازنگری جدی در قوانین و مقررات توقف و ورشکستگی بانکی در کشور است که طبعاً باید در این راستا الزامات خاص نظام بانکداری بدون ربا نیز در نظر گرفته شود. براساس استانداردهای مذکور باید نحوه تعامل مقامات مسئول ایرانی با ذینفعان خارجی در هنگام توقف بانک‌ها روشن شود. انجام این اقدام باعث تکمیل شبکه ثبات مالی و بالتبع کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در نظام مالی ایران

خواهد شد. از این منظر می‌توان امیدوار بود بانک‌های خارجی با اطمینان بیشتری با بانک‌های ایرانی تعامل داشته باشند. به‌علاوه سرمایه‌گذاران خارجی مایل به حضور در بازارهای مالی و حتی بخش حقیقی اقتصاد ایران با خیال راحت‌تری در بانک‌های ایرانی سپرده‌گذاری و از خدمات این بانک‌ها استفاده خواهند کرد. از طرف دیگر آن دسته از شخصیت‌های خارجی که قصد خریداری سهام بانک‌های ایرانی را دارند نیز با فضای شفاف‌تری مواجه خواهند شد. در مجموع می‌توان گفت تأسیس نظام خاص ورشکستگی بانکی می‌تواند تا حد زیادی به ارتقای شفافیت و بهبود فضای کسب و کار بانکی در کشور منجر شود.

دومین اقدام لازم تعیین مقام مسئول گزیر در کشور است. تاکنون شخصیت حقوقی مستقل و تمام‌عیاری برای انجام این مهم در کشور ما، تعیین نشده است. لازم به یادآوری است که وظایف مقام مسئول گزیر با وظایف مدیر تصفیه مذکور در قانون تجارت و یا حتی اداره تصفیه امور ورشکستگی تفاوت قابل ملاحظه دارد و نمی‌توان این وظیفه مهم را موکول با وقوع توقف و ورشکستگی بانکی کرد. امروزه وظیفه مقام مسئول گزیر وظیفه دائمی، مستمر و کاملاً تخصصی است. ضمن آن‌که این نهاد باید از توان مالی قابل توجه نیز برخوردار باشد. زیرا استفاده از برخی ابزارهای گزیر مانند تأسیس بانک انتقالی نیاز به سرمایه فراوان دارد. با توجه به تجربه سایر کشورها- که در متن مقاله مورد اشاره قرار گرفت- صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌تواند کاندیدای مناسبی برای بر عهده گرفتن این وظیفه باشد.

سومین اقدام الزام بانک‌های ایرانی دارای اهمیت سیستمی به تهیه برنامه احیا و گزیر است. اگر بانک‌های ایرانی دارای برنامه احیا و به‌ویژه دارای برنامه ورشکستگی بانکی (برنامه گزیر) باشند تصویر بسیار شفاف‌تری از وضعیت بانک در صورت مواجهه با مشکل متعدد از جمله توقف در اختیار سرمایه‌گذاران احتمالی و سایر فعالان اقتصادی قرار خواهد گرفت. به‌علاوه آن دسته از بانک‌های ایرانی که قصد

تأسیس شعبه یا شرکت فرعی در سایر کشورهای جهان داشته باشند با سهولت بیشتری موفق با پیگیری برنامه‌های توسعه‌ای خود خواهند شد. چهارمین اقدام تمهید بسترهای قانونی و عملیاتی مرتبط با فعالیت بانک‌های بین‌المللی در کشور است. این امر تا حد زیادی بر عهده مقامات مسئول قرار دارد. مقامات مسئول در کشور ما، باید آشنایی کافی با ادبیات حاکم بر توقف و ورشکستگی بانک‌های بین‌المللی داشته باشند؛ به‌نحوی که بتوانند نقش قابل قبولی را در گروه‌های مدیریت بحران ایفا کنند و در تهیه و امضای موافقت‌نامه همکاری‌های برون مرزی مربوط به نهادهای خاص مطابق با منافع ملی حضور مؤثر داشته باشند.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ادبیات نظری و تجارب عملی - در کنار هم - بر این نکته مهم دلالت دارند که موضوع توقف و ورشکستگی بانک‌ها به‌طور خاص و سایر نهادهای مالی به‌طور عام غموض و پیچیدگی فراوان دارد. این غموض و پیچیدگی آنگاه بیشتر می‌شود که نهاد مالی مذکور واجد اهمیت سیستمی باشد؛ بدین معنا که توقف و ورشکستگی آن نهاد موجب تهدید ثبات مالی گردد. تجربه ورشکستگی بانک سرمایه‌گذاری لمان برادرز در سال ۲۰۰۸ به‌خوبی بر این تجزیه و تحلیل صحه می‌گذارد. از همین‌رو، در سال‌های پس از بحران اخیر روش‌ها، ابزارها و ساز و کارهای مرتبط با این موضوع به‌سرعت توسعه یافت. پس از بحران بسیاری از کشورهای جهان که فاقد نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) بودند نظام مذکور را پذیرفتند و برخی دیگر مانند ایالات متحده که از قبل دارای این نظام بودند، کوشیدند متناسب با درس‌هایی که از بحران مالی اخیر آموخته بودند نظام مذکور را توسعه و ارتقا دهند. از الزامات توسعه تعامل نظام بانکی ایران با نظام بانکی بین‌المللی فهم عمیق تحولاتی است که در سال‌های اخیر در قوانین و مقررات حاکم بر بانکداری بین‌الملل انجام شده است. بخش قابل تأملی از این تحولات در حوزه توقف و ورشکستگی

بانکی و استانداردهای مرتبط با آن روی داده است. آنچه که در این مقاله مورد توجه قرار گرفت الزامات و استانداردهایی است که در چند سال اخیر توسط مقامات بین‌المللی به‌ویژه هیأت ثبات مالی وضع شده است. این مقررات کوشیده است تا حد زیادی نحوه تعامل مقامات مسئول در کشورهای مختلف را هنگامی که بانک بین‌المللی دچار توقف می‌شود، نظام‌مند سازد. براساس استانداردهای مذکور، بازنگری در قوانین و مقررات کشورها در راستای تسهیل فرآیند گزیر، تشکیل گروه‌های مدیریت بحران و امضای موافقت‌نامه همکاری‌های برون مرزی درباره هر یک از نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی ضرورت دارد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود چند اقدام در دستور کار مقامات مسئول در کشور ما قرار گیرد. اولین اقدام، بازنگری کلی قوانین و مقررات حاکم بر توقف و ورشکستگی بانکی در کشور و جایگزینی قوانین موجود با قانونی است که براساس آن نظام خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) متناسب با استانداردهای روز جهان در کشور ما ایجاد شود. دومین اقدام، تعیین شخصیت حقوقی توانمند- مانند صندوق ضمانت سپرده‌ها- به‌عنوان مقام مسئول گزیر نهادهای مالی در کشور است. سومین اقدام، الزام بانک‌های بزرگ کشور به‌ویژه بانک‌های دارای اهمیت سیستمی به تهیه ادواری برنامه خاص ورشکستگی بانکی (گزیر) است. طبعاً این برنامه باید توسط مقامات مسئول بررسی شود تا مقامات مذکور از گزیرپذیری بانک اطمینان یابند. اقدام چهارم، تمهید بسترهای قانونی و عملیاتی مرتبط با فعالیت بانک‌های خارجی در کشور است. مقامات مسئول در نظام مالی کشور باید آمادگی شرکت فعال و مذاکره مؤثر در گروه‌های مدیریت بحران و فرآیند تهیه و امضای موافقت-نامه همکاری‌های بین‌المللی مربوط به نهادهای مالی بزرگ بین‌المللی را در خود ایجاد کنند.

کتابنامه

انگلیسی

- [1] P. Swagel: *Legal, political, and institutional constraints on the financial crisis policy response*, J. Econ. Perspect, vol. 29, no. 2, pp. 107–122, 2015.
- [2] ECB: *The concept of systemic risk*, Financ. Stab. Rev., pp. 134–142, Sep. 2009.
- [3] C. W. Calomiris and U. Khan: *An assessment of tarp assistance to financial institutions*, J. Econ. Perspect. vol. 29, no. 2, pp. 53–80, 2015.
- [4] J. Danielsson, *Global financial systems: stability and risk*, Pearson, 2013.
- [5] J. Manns: *Building Better Bailouts: The Case for a Long-Term Investment Approach*, Fla. Law Rev., vol. 63, p. 1349, 2011.
- [6] D. Heremans: *Regulation of Banking and Financial Markets*, in Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2000.
- [7] K. Ayotte and D. A. Skeel Jr: *Bankruptcy or bailouts*, J Corp L, vol. 35, p. 469, 2009.
- [8] E. R. Morrison: *Is the bankruptcy code an adequate mechanism for resolving the distress of systemically important institutions*, Temp Rev, vol. 82, p. 449, 2009.
- [9] M. Marinč and R. Vlahu: *The Economics of Bank Bankruptcy Law*, Springer Science & Business Media, 2011.
- [10] M. Marinč and V. Rant: *A cross-country analysis of bank bankruptcy regimes*, J. Financ. Stab., vol. 13, pp. 134–150, 2014.
- [11] M. Haentjens and B. Wessels: *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector: Edward Elgar Publishing, Incorporated*, 2015.

- [12] R. J. Phillips: *Why is Bank Failures Special? Lessons from US financial History*, Netw. Financ. Inst. Work. Pap., no. 2008–WP, p. 4, 2008.
- [13] FDIC: *FDIC: Resolutions Handbook*, 2014.
[Online]. Available: <https://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/>.
[Accessed: 20-Jul-2016], 2014.
- [14] R. R. Bliss and G. G. Kaufman: *A comparison of US corporate and bank insolvency resolution*, Econ. Perspect. 2006.
- [15] R. R. Bliss and G. G. Kaufman: *US corporate and bank insolvency regimes: An economic comparison and evaluation*, 2006.
- [16] J. F. Bovenzi: *Inside the FDIC: Thirty Years of Bank Failures, Bailouts, and Regulatory Battles*, wiley, 2015.
- [17] Financial Stability Board: *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2014.
[Online]. Available: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.
[Accessed: 20-Jul-2016].
- [18] S. V. Ragalevsky and S. J. Ricardi: *Anatomy of a bank failure*, Bank. LJ, vol. 126, p. 867, 2009.
- [19] EU: *Directive 2014/59/EU of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms*, 2014.
[Online]. Available: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>. [Accessed: 20-Jul-2016].
- [20] J. Armour: *Making Bank Resolution Credible*, in The Oxford Handbook of Financial Regulation, Oxford University Press, 2015.
- [21] G. Caprio and D. Klingebiel: *Bank Insolvencies Cross-Country Experience*. World Bank Publications, 1996.

- [22] Financial Stability Board: *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies- r_130716b.pdf*, 16-Jul-2013.
[Online]. Available: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130716b.pdf?page_moved=1. [Accessed: 20-Jul-2016].
- [23] BCBS: *Guidelines for identifying and dealing with weak banks - d330.pdf*, Jul-2015.
[Online]. Available: <http://www.bis.org/bcbs/publ/d330.pdf>. [Accessed: 20-Jul-2016].
- [24] T. W. Merrill and M. L. Merrill: *Dodd-Frank Orderly Liquidation Authority: Too Big for the Constitution*, U Pa Rev, vol. 163, p. 165, 2014.
- [25] BCBS: *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, Jul-2013.
- [26] Financial Stability Board: *2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf*, 2015.
[Online]. Available: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>. [Accessed: 09-Jul-2016].
- [27] G. G. Garcia: *Revising European Union Directives: Deposit Insurance and Reorganization and Winding Up*, in Financial Institutions and Markets, Springer, 2009, pp. 155–185.
- [28] E. A. Awadzi, C. Chartouni, and M. Tamez: *Resolution Frameworks for Islamic Banks*. INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2015.