

<http://doi.org/10.22133/MTLJ.2022.334561.1082>

Reconstruction of Insolvent Banks, Relying on International Standards and Experiences

Amir Abbas Alaeddini^{1*}, Iman Pooreslami²

¹ PhD in Private Law, University Lecturer, Attorney at Law

² Master of Economic Law, Legal Expert in the Iranian Competition Council

Article Info

Abstract

Original Article

Received:

17-3-2022

Accepted:

20-7-2022

Keywords:

Resolving of Bank
Bankruptcy
Insolvent Banks
Restructuring of Bank
Formal Administration
Reconstruction Techniques

Banking activities are always facing risk and the possibility of insolvency, which is due to the fact that banks' balance sheets are struggling with potential instability. Suppose a bank's financial crisis is getting worse, the financial and operational structure is not resolved, and the bank stops paying debts. In that case, it will have severe and long-term detrimental consequences for the banking system, the judiciary system, the government and its customers. Suppose the responsible authorities officially announce the inability status (banking supervisor or judicial authority). In that case, it enters the assessment period to choose the method of crisis resolution (reconstruction or liquidation); in principle, reconstruction is absolutely before liquidation. According to the usual procedures in leading countries, the bank is in the position of formal administration and the supervisory authority or a particular legal entity takes control of the bank and implements restructuring measures and methods. The most common techniques used to restructure for resolving the bankruptcy of an insolvent bank are merger or acquisition, purchase- and- assumption Transactions, operations involving the creation of bridge banks, or the separation of an insolvent bank into two good-bank/bad-bank. Regarding the bankruptcy of large banks with significant systemic implications, temporary nationalization of the bank will be the last resort.

*Corresponding author

e-mail: amirabbas_alaeddini@yahoo.com

How to Cite:

Alaeddini, A. A., & Pooreslami, I. (2022). Reconstruction of Insolvent Banks, Relying on International Standards and Experiences. *Modern Technologies Law*, 3(5), 87-105.

Published by University of Science and Culture <https://www.usc.ac.ir>
Online ISSN: 2783-3836



<http://doi.org/10.22133/MTLJ.2022.334561.1082>

بازسازی بانک‌های متوقف، با تکیه بر ضوابط و تجارب بین‌المللی

امیرعباس علاءالدینی^۱، ایمان پوراسلامی^۲

^۱ دکتری حقوق خصوصی، مدرس دانشگاه، وکیل پایه یک دادگستری، تهران، ایران

^۲ کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، کارشناس حقوقی شورای رقابت، تهران، ایران

اطلاعات مقاله	چکیده
مقاله پژوهشی	فعالیت‌های بانکداری همواره با ریسک و احتمال بروز ناتوانی روبه‌رویند، زیرا ترازنامه بانک‌ها با بی‌ثباتی بالقوه دست به‌گریبان است. چنانچه بحران مالی در بانکی به وخامت گراید و اصلاح ساختار مالی و عملیاتی راهگشا نباشد و بانک به حالت توقف از پرداخت دیون درآمد، پیامدهای جدی و زیان‌بار بلندمدت برای نظام بانکی، قوه قضاییه، دولت و مشتریان آن خواهد داشت. در حالی که وضعیت توقف از سوی مراجع مسئول (ناظر بانکی یا مرجع قضایی) اعلام رسمی شود، وارد دوره تشخیص برای انتخاب روش حل و فصل بحران (بازسازی یا تصفیه) می‌شود که اصولاً بازسازی مطلقاً بر تصفیه مقدم است. مطابق رویه‌های معمول در کشورهای پیشرو، از اینجا بانک در وضعیت مدیریت رسمی قرار می‌گیرد و مرجع نظارتی یا یک نهاد قانونی خاص با برعهده گرفتن کنترل بانک تدابیر و روش‌های بازسازی را به اجرا می‌گذارد. متداول‌ترین سازوکارهایی که برای بازسازی به‌منظور حل و فصل ورشکستگی یک بانک متوقف به‌کار می‌رود عبارت است از ادغام یا تملک، معاملات خرید و تقبل، عملیات‌های دربرگیرنده ایجاد بانک‌های واسطه یا تفکیک بانک متوقف به دو بانک خوب و بانک بد. درخصوص ورشکستگی بانک‌های بزرگ با مفاهیم نظام‌مند عمده، ملی‌سازی موقت بانک آخرین راه‌حل مطرح خواهد بود.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۶	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۴/۲۹	
واژگان کلیدی: حل و فصل ورشکستگی توقف بانک بازسازی بانک مدیریت رسمی روش‌های بازسازی	
*نویسنده مسئول رایانامه: amirabbas_alaedini@yahoo.com	

نحوه استناددهی:

علاءالدینی، امیرعباس و پوراسلامی، ایمان (۱۴۰۱). بازسازی بانک‌های متوقف، با تکیه بر ضوابط و تجارب بین‌المللی. *حقوق فناوری‌های نوین*، ۳(۵)، ۸۷-۱۰۵.

ناشر: دانشگاه علم و فرهنگ <https://www.usc.ac.ir>

شاپای الکترونیکی: ۳۸۳۶-۲۷۸۳

مقدمه

بیشتر صاحب‌نظران تعریفی گسترده و یک‌جا از مراحل ورشکستگی بانک در نظر می‌گیرند: اگر بانک به حکم دادگاه یا به تشخیص و تصمیم ناظران ورشکسته اعلام و منحل شود یا اگر تحت روش‌های بازسازی نجات یابد، همه این موارد را ورشکستگی بانک تلقی می‌کنند (هفرنان، ۱۳۸۲، ص ۴۵۱-۴۵۲). گذشته از این، هریک از اصطلاحات مشابه و نزدیک به ورشکستگی، همچون بانک ضعیف و مسئله‌دار، کمبود نقدینگی و توقف در قوانین، مورد توجه کافی قرار نگرفته است. این درحالی است که توقف، بازسازی و ورشکستگی، وضعیت‌های به کلی متفاوت با آثار حقوقی، کاملاً مستقل و خاص‌اند. برای مثال، در تعریف «بانک ضعیف» آمده است: «بانکی که نقدینگی یا قدرت پرداخت آن دچار مخاطره شده یا بروز بحران در آن قریب الوقوع است، مگر اصلاحات اساسی در منابع مالی، ریسک، استراتژی مدیریت ریسک یا قابلیت مدیران صورت گیرد» (جزایری، ۱۳۸۶، ص ۵۷۱). بانک متوقفی که بازسازی آن با حکم مرجع قضایی یا تصمیم اداری ناظر شبکه بانکی شکست خورده تلقی شده یا از ابتدا با تصمیم لازم‌الاجرای ایشان بازسازی آن غیرممکن تشخیص داده شده است ورشکسته ارزیابی می‌شود. در تصفیه بانک ورشکسته، بانکی که ورشکستگی آن به اثبات رسیده و اعلام عمومی شده است، پس از آن که اقدامات مربوط به تصفیه انجام شد، منحل می‌شود و شخصیت حقوقی آن از بین می‌رود.

«در صورت هجوم سپرده‌گذاران به بانک‌ها و بروز ریسک سیستمی، بانکهایی که مسئله دار نبوده، بدلیل هجوم سپرده‌گذاران با مشکل نقدینگی مواجه می‌شوند. بنابراین تلاش می‌کنند با فروش دارایی‌های نقد شونده خود (حتی زیر قیمت واقعی آنها)، منابع لازم برای پرداخت را تأمین نمایند». (اسدی پور، ۱۳۸۸، ص ۴) ورشکستگی بانک‌ها در صورتی که به‌نحو مؤثری حل و فصل نشود ممکن است به بروز التهابات اجتماعی، سلب اعتماد عموم به نظام بانکی و امکان ایجاد وضعیت سلسله‌وار سقوط بانک‌ها و حتی تهدید ثبات مالی کشورها منتهی شود. «شرایط ورود به بازار مالی، داشتن سرمایه مالی قابل توجه و اعتبار لازم می‌باشد که هر دوی این موارد مانع از این می‌شود که به‌راحتی وارد این بازار شد. خروج از این بازار هم به‌سادگی اتفاق نمی‌افتد. بانکی را در نظر بگیرید که سپرده‌گذاران فراوانی در آن ودیعه دارند و این بانک به‌نگاه‌های زیادی وام پرداخته است. در این حالت خروج بانک بدون تسویه این قراردادها امکان‌پذیر نیست» (نیلی و محمدی، ۱۳۸۸، ص ۸۶).

درحال حاضر تعداد قابل توجهی بانک و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی وارد بازار شده‌اند و همچنان نظام بانکی در حال گسترش است، از این‌رو مسئله ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ممکن و محتمل خواهد بود و این امر مستلزم آمادگی سیستم بانکی و مرجع نظارتی و سرپرستی شبکه بانکی است. در این بین، آنچه به حقوق مربوط می‌شود طراحی چارچوب حقوقی و نهادی خاص ورشکستگی بانک است. شاید استقرار یک نظام حقوقی خاص ورشکستگی بانک هنوز برای نظام بانکی ایران زود به‌نظر آید، اما باید از تجارب سایر کشورها درس گرفت، چرا که بارها ثابت شده است که حقوق عمومی ورشکستگی شرکت‌ها توانایی حل و فصل ورشکستگی بانک را ندارد. در بین مسائل مربوط به ورشکستگی بانک‌ها، بی‌تردید موضوع بازسازی مهم‌ترین است. پرهیز از ورود به وضعیت بغرنج تصفیه، ضرورت احیا و ادامه حیات بانک متوقف، حفظ ثبات مالی، حمایت از اعتماد عمومی به نظام بانکی، حمایت از ثبات سیستم پرداخت، حمایت از سپرده‌گذاران، حراست از وجوه عمومی، همه از اهداف اساسی در گروهی بازسازی بانک هستند.

در این مقاله سعی داریم با تمرکز بر روی بازسازی فردی بانک‌ها و بهره‌گیری از بهترین عرف‌ها و رویه‌های بین‌المللی و به‌ویژه توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، ویژگی‌های نظام حقوقی کارآمد خاص بازسازی بانک و مسائل پیرامونی آن را معرفی کنیم. در ساختار این مقاله، ابتدا مفهوم توقف بانک‌ها را تعریف خواهیم کرد و پس از معرفی و بررسی اهداف، اصول و دامنه بازسازی بانک‌های متوقف، به قرارگیری بانک در وضعیت مدیریت رسمی به دنبال قطعیت توقف خواهیم پرداخت. در ادامه، تشریح اصول و معیارهای اساسی در بازسازی، مطالعه موردی بازسازی در مقررات بانکداری یک کشور پیشرو (سوئیس)، بررسی اختیارات مدیر رسمی بانک متوقف و مرجع مسئول بازسازی، به‌ترتیب عناوین و رئوس این تحقیق است. در بخش میانی که مهم‌ترین خواهد بود، معرفی انواع اسلوب‌های شناخته‌شده بازسازی محور بحث

خواهد بود و در پی آن، به بررسی تجربه بازسازی مؤسسات متوقف در نظام بانکی ایران خواهیم پرداخت. بررسی مداخلات دولتی و به‌کارگیری وجوه عمومی در بازسازی عناوین پایانی را تشکیل می‌دهند؛ همین‌طور، در معرفی هریک از روش‌های بازسازی با ذکر برخی از نمونه‌های اجراشده شاهد مثال خواهیم آورد تا موضوع عینیت بیشتری یابد.

۱. بازسازی بانک متوقف^۱

۱-۱. تقدم بازسازی بر تصفیه

در فرایند حل و فصل بانک متوقف، کمترین جای تردیدی وجود ندارد که بازسازی بانک و امکان ادامه حیات آن از هر نظر بر انحلال و تصفیه آن مقدم است. مراجع ناظر بخش بانکداری در جهان از انحلال بانک‌ها گریزان‌اند و بازسازی را، تا جایی که به‌صرفه باشد، ترجیح می‌دهند. اساساً تصفیه منظم و سازمان‌دهی شده یک بانک کار دشوار و هزینه‌بر و زمان‌بری است؛ به‌علاوه تصفیه بانک امکان بروز ریسک سیستمی و اشاعه بحران را افزایش می‌دهد. «هزینه اجتماعی انحلال و تعطیلی یک بانک، مهم و کلان خواهد بود. به این دلایل بانک‌های متوقف اغلب تصفیه نمی‌شوند و تحت سازماندهی مجدد و یا بازسازی قرار می‌گیرند» (Lastra, 2003, p.82).

۱-۲. توقف^۲ بانک

بانکی که به اعلام و تشخیص مرجع سرپرستی شبکه بانکی، رأی قطعی مرجع قضایی و حتی اعلام مالکان و مدیران بانک متوقف و ناتوان از پرداخت وجوه در سررسید است بانک متوقف نام می‌گیرد. برای این مفهوم، تعاریف مختلفی ارائه و معیارها و شاخص‌های متعددی برای احراز آن ارائه شده است. در مقررات خاص ورشکستگی بانک و قواعد عمومی، فقط «توقف از تأدیة وجوهی که برعهده دارند» مطرح شده است، بدون آن‌که شرایطی را مشخص کنند که با احراز آن‌ها، بانک متوقف محسوب می‌شود. بانکی که به یکی از این صورت‌ها درآید متوقف خواهد بود: تصفیه و منحل شود، تحت نظارت دولت یا مرجع نظارتی قرار گیرد، یا در سایه یک سلسله اقدامات (مانند روش‌های متعارف بازسازی) نجات یابد.

۱-۳. اهداف، اصول و سایر ملاحظات عمومی حقوقی درخصوص بازسازی

برای تحقق بازسازی کارآمد بانک‌های متوقف، علاوه بر وجود چارچوب قانونی و نهادی خاص در این حوزه، نخست باید ناظران شبکه بانکی اهداف مدنظر را با توجه به وضعیت بانک‌های متوقف و شدت بحران در آن‌ها تعیین کنند، همچنین تا پایان بر اصول اساسی بازسازی بانک‌ها پایبند بمانند. همین‌طور بازسازی با نهاد قرارداد ارفاقی در حقوق عمومی ورشکستگی شرکت‌ها اساساً از حیث ماهیت حقوقی، آثار و ارکان متفاوت است. «برخلاف قرارداد ارفاقی که با توافق میان طلبکاران و ورشکسته منعقد می‌شود و فقط نسبت به آن‌ها مؤثر است، در بازسازی بدهکار و تمامی اشخاص ذی‌نفع در آن، خواه با طرح بازسازی موافقت کرده باشند و خواه نکرده باشند، ملزم به اجرای آن هستند و برای تمامی طرفین لازم‌الاجرا است» (کیایی و همکاران، ۱۳۹۹، ص ۱۰۶).

۱-۳-۱. اهداف و دامنه بازسازی بانک

هدف مهم بازسازی بانک تأمین تداوم فعالیت‌ها و عملیات‌های تجاری بانک بر پایه وضعیت مالی سالم است؛ به‌گونه‌ای که تمامی مؤسسه یا بخشی از آن به‌عنوان شرکت فعال به کار خود ادامه دهد. گاهی اوقات، اصلاح ساختار مالی و عملیاتی داخلی بانک، برای برگرداندن آن به وضعیت سلامت، کافی خواهد بود. اما در برخی موارد، اوضاع بانک آن‌چنان بحرانی و وخیم است که برای نجات آن از انحلال، فقط استفاده

1. Restructuring of an Insolvent Bank
2. Inability

از یک یا چند مورد از شیوه‌های بازسازی چاره‌ساز خواهد بود. در موارد خاصی، برای مثال، به‌منظور اداره و مدیریت توقف مؤسسات مالی پیچیده و بزرگ، ممکن است تلفیقی از شیوه‌های بازسازی ضرورتاً به‌کار گرفته شود. «در برخی موارد خاص، بازسازی منجر به بقای بانک به‌عنوان شخص حقوقی می‌شود، درحالی‌که در دیگر موارد، حتی اگر بیشتر عملیات‌های تجاری و اقتصادی بانک تداوم یابد (برای مثال، در نتیجه ادغام یا معاملات خرید و تقبل)، دارایی‌ها و تعهدات باقی‌مانده بانک تصفیه می‌شود و شخصیت حقوقی آن منحل می‌شود» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.11)؛ وضعیتی که درخصوص بحران ورشکستگی مؤسسات مالی و اعتباری در سال ۱۳۹۶ در ایران عینیت یافت. در بازسازی، معیار بقای بانک بر مبنای حفظ و تداوم فعالیت بانک به‌عنوان مؤسسه فعال و دایر استوار می‌شود و بقای شخصیت حقوقی آن ضرورتی ندارد. «وجوه عمومی به‌موجب سناریوی تجزیه بانک (به بانک خوب و بانک بد)، می‌تواند در یک بانک واسطه یا بانک خوب، سرمایه‌گذاری شود. همچنین در چنین مواردی، ضابطه کمترین هزینه^۱ می‌باید انتخاب تکنیک بازسازی را هدایت نماید... برای مثال، بانک‌های خیلی بزرگ که بازسازی آن‌ها به‌وسیله بخش خصوصی عملی نیست، ملی‌سازی موقت می‌تواند امکان آخر برای نجات بانک باشد.» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, pp. 34-39).

۱-۳-۲. مدیریت رسمی^۲ بانک‌ها

در برخی از کشورها شکل خاصی از فرایندهای ورشکستگی^۳ وجود دارد که به‌موجب آن، بانک تحت وضعیت «مدیریت رسمی» قرار می‌گیرد تا زمان اتخاذ تصمیم مبنی بر این‌که بانک مربوطه می‌تواند بازسازی شود، یا این‌که تصفیه آن ضرورت می‌یابد. همچنین، در وضعیت مذکور، فرصت لازم برای تشخیص شرایط واقعی بانک و حفاظت از دارایی‌های بانک فراهم می‌شود. تشخیص شرایط واقعی مالی بانک پایه و اساس لازم برای تصمیم‌گیری درخصوص شکل نهایی حل و فصل بانک را به‌وجود می‌آورد، یعنی تصفیه یا بازسازی. مدیر رسمی^۴، مدیریت و اداره بانک را در طی دوره (مدیریت رسمی) برعهده دارد و از سوی مرجع نظارتی یا با معرفی مرجع نظارتی و تصویب (حکم) دادگاه به این سمت منصوب می‌شود و برای انجام وظایف و تأمین اهداف مقرر، کنترل لازم را بر تمامی بانک اعمال می‌کند. از زمانی که بانک متوقف تحت وضعیت مدیریت رسمی قرار می‌گیرد، مؤسسه موردنظر باید تا حد امکان به‌سرعت حل و فصل شود. درخصوص نحوه و مرجع صالح شروع فرایندهای ورشکستگی در مقررات ملی کشورهای دارای قوانین خاص ورشکستگی بانک تعیین تکلیف شده است. مثلاً در مورد اتحادیه اروپا، در اکثریت کشورهای عضو، فرایندهای ورشکستگی توسط مرجع صالح تنظیم‌گر شبکه بانکی آغاز می‌شود. در نیمی از کشورهای عضو، به طلبکاران اجازه می‌دهند این فرایندها را شروع به اجرا کنند؛ در هفت کشور عضو، دستگاه قضایی یا مرجع تعقیب عمومی نیز حق اقامه این فرایندها علیه بانک‌های مظنون به توقف را دارد. در بیش از نیمی از دولت‌های عضو اتحادیه، این حق و امکان به بانک متوقف داده شده است تا خودش رأساً فرایندهای ورشکستگی را آغاز کند؛ مثلاً در هلند بانکی که مجوز خود را از بانک مرکزی این کشور یا از بانک مرکزی اتحادیه دریافت کرده است می‌تواند تقاضای اعلان ورشکستگی کند. در این مورد، دادگاه صالح منطقه باید پیش از آن‌که بر مبنای تقاضای بانک تصمیم بگیرد، فرصت ارائه اظهارات و دلایل را برای مرجع ناظر نظام بانکی تأمین کند (European Commission, 2019, p. 26). در حقوق ایران نیز به نظر می‌رسد دادگاه نهایتاً بر اساس نظر کارشناسی بانک مرکزی مبادرت به اتخاذ تصمیم (صدور حکم به بازسازی یا تصفیه) خواهد نمود. «هرگاه نظر کارشناس با اوضاع و احوال محقق و معلوم مورد کارشناسی مخالف نداشته باشد دادگاه باید از آن پیروی نماید. در صورتی که نظر کارشناس با اوضاع و احوال محقق و معلوم مورد کارشناسی مخالف باشد، دادگاه از آن پیروی نمی‌نماید... در حقوق ایران نیز، با توجه به ماده ۲۶۵ ق.آ.د.م می‌توان گفت که هرگاه بخشی از نظر کارشناس با اوضاع و احوال محقق و معلوم مورد کارشناس مخالف نباشد، دادگاه از آن پیروی می‌نماید.» (شمس، ۱۳۸۴، ص ۳۴۸)

1. Least Cost Criterion
2. Official Administration
3. Insolvency Procedures
4. Official Administrator

۱-۴. اصول و معیارهای بازسازی بانک

مقررات خاص ورشکستگی بانک در یک کشور باید اهداف و مهم‌تر از آن، اصولی را تأسیس کند که در زمان بازسازی بانک‌های متوقف، ناظران و مدیران رسمی ملزم به تبعیت از آن‌ها باشند. در اینجا سعی می‌شود، در هماهنگی با بهترین عرف‌های بین‌المللی، برخی از اصول ضروری برای بازسازی بانک معرفی شود.

۱-۴-۱. راه‌حل کمترین هزینه

«در انتخاب بین انواع طرح‌های بازسازی، مدیر رسمی باید اسلویی را انتخاب و اجرا نماید که کمترین هزینه‌های بازسازی را به دنبال آورد. حقوق ورشکستگی بانک باید اجرای هر طرح بازسازی را که احتمالاً منجر به این خواهد شد که طلبکاران و سپرده‌گذاران در مقایسه با وضعیت تعطیلی و تصفیه بانک همراه با پرداخت تمام سپرده‌های بیمه‌شده، در وضعیت بدتری قرار گیرند و از این حیث به زیان آن‌ها شود منع نماید و امکان تحقق آن را از بین ببرد» (European Commission, 2019, p. 40). اصل موسوم به راه‌حل کمترین هزینه در قوانین ملی برخی از کشورها وارد شده است: «در ۱۹۹۱ مجلس قانونگذاری آمریکا برای اصلاح نقش شرکت سهامی بیمه سپرده‌های فدرال، قانون اصلاح شرکت سهامی بیمه سپرده‌های فدرال را تصویب کرد. این قانون مقرر کرد که، شرکت سهامی بیمه سپرده‌های فدرال برای حل مسئله بانک‌های ورشکسته راهی را انتخاب نماید که دارای کمترین هزینه باشد» (هفرنان، ۱۳۸۲، ص ۳۹۳).

۱-۴-۲. اولویت قائل شدن برای راه‌حل‌های بخش خصوصی

راه‌حل بخش خصوصی بدین معناست که مالکیت و مدیریت بانک، به دنبال بازسازی آن، در تصاحب و کنترل سرمایه‌گذاران بخش خصوصی (شامل بانک خصوصی دیگری) باقی می‌ماند. همچنین بازسازی بانک که بخش مهمی از برنامه‌های نجات بانک است، باید با صرف وجوه جذب شده از بخش خصوصی صورت گیرد و اگر هم بازسازی بانک مستلزم آن شد که مؤسسه مربوطه تحت مالکیت و مدیریت نهادهای عمومی و دولتی قرار گیرد، در نخستین زمان ممکن باید به بخش خصوصی واگذار شود. برای تزریق سرمایه جدید ابزارهای متعددی وجود دارد: «انتشار سهام توسط بانک، تزریق مستقیم سرمایه توسط بانک مرکزی یا دولت و یا اعطای وام توسط دولت. در رویکرد نخست، اگرچه ممکن است سهام منتشر و ارائه شده در بازار قیمت پایینی داشته باشد، برای بیشتر بانک‌ها از بهترین شیوه‌های تأمین سرمایه به‌شمار می‌رود. اساساً انتشار سهام برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی صورت می‌گیرد اما اگر استقبال لازم صورت نگیرد، دولت و بخش‌های دولتی هم با لحاظ شرایطی می‌توانند با خرید سهام بانک موردنظر به تجدید سرمایه آن کمک کنند» (Coates & Scharfstein, 2009, p. 3). «امتیازات راه‌حل بخش خصوصی دو جنبه دارند: آن‌ها کمترین انحراف را به بخش بانکی تحمیل می‌کنند، و صرف وجوه مالیات‌دهندگان [و سایر وجوه عمومی و دولتی] را در حل و فصل ورشکستگی‌های بانکی به حداقل می‌رسانند» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p. 40).

۱-۴-۳. حمایت از رقابت

فراپندهای بازسازی بانک‌های متوقف و اقدامات ناظران بانکی نباید در تعارض با مقررات حمایت از رقابت و منع از انحصار یا ناقض آن (مقرر در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) باشد، لذا این امور همواره باید تحت رصد و نظارت مرجع رقابتی کشورها - در ایران شورای رقابت - قرار گیرد. به‌ویژه به علت تزریق منابع دولتی و وجوه عمومی به بانک‌های درحال بازسازی، همواره احتمال وقوع رویه ضدرقابتی حمایت دولتی^۱ مخل رقابت می‌رود. همین‌طور، از آنجا که ادغام و تملک یکی از متداول‌ترین شیوه‌های بازسازی و نجات بانک‌های

1. State Aid

متوقف است، نباید در شمول ادغام‌های ممنوع و ضدرقابتی قرار گیرد. «بازسازی بانک نباید شرایط رقابت منصفانه را تخریب و تحریف کند یا به ورشکستگی یارانه دهد و بانک‌های کارآمدتر و سالم‌تر را از این طریق مجازات کند. این اصل می‌تواند مشمول مقررات حقوق رقابت نیز گردد و به وسیله مراجع مربوط اجرا شود.» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.40).

۱-۴-۵. پاسخ‌گویی و شفافیت فرایندها

بازسازی بانک باید در چارچوبی مبتنی بر انصاف و شفافیت اجرا شود. جایی که فرایند مدیریت رسمی بر پایه حقوق اداری و تحت کنترل مراجع بانکداری مستقل اجرا می‌شود، ایشان باید ملزم به ارائه گزارش از اقداماتشان به پارلمان و عموم بر پایه قانونی شوند. به‌ویژه اطلاع‌رسانی به عموم درخصوص علن منطقی تصمیمات مهم باید صورت گیرد؛ از قبیل تصمیماتی که مستلزم استفاده و تخصیص وجوه عمومی است، فروش بانک‌ها به سرمایه‌گذاران خصوصی، یا تعطیلی قطعی و تصفیه مؤسسات متوقف. با وجود این، شفافیت نباید دستاویزی برای تأخیر یا عدم واکنش و تسامح ناظران شود (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.41).

۲. مطالعه موردی بازسازی بانک در مقررات بانکداری سوئیس

در قانون فدرال بانکداری سوئیس، مقرراتی درخصوص موضوع بازسازی وجود دارد. ماده ۲۸ قانون مزبور با عنوان «شخص مسئول بازسازی و اداره عملیات و تجارت بانک در دوره فرایندها» مقرر می‌کند: «[مرجع نظارتی بازار مالی سوئیس]^۱ در موردی که چشم‌انداز موجه و مدلی از بازسازی موجود باشد، شخصی را برای بازسازی بانک منصوب می‌کند و باید وظایفش را معین نماید. مرجع مزبور باید شیوه‌ای را که بانک در طی دوران بازسازی مدیریت خواهد شد مقرر و تصریح کند.» (Swiss Federal ACT on Banks and Saving Banks, 2020, p. 4)

ماده ۲۹ درخصوص نحوه طراحی طرح بازسازی مقررات الزام‌آوری را مصرح نموده است.^۲ ماده ۳۰ قانون فدرال بانکداری سوئیس، در حکمی عجیب و نادر، امکان رد طرح بازسازی از سوی طلبکاران را پذیرفته است که پیامد آن تصفیه و انحلال بانک خواهد بود. طبق این ماده، طلبکارانی که مطابق دفاتر حساب‌های بانک، بیش از نیمی از میزان مطالبات را نمایندگی می‌کنند می‌توانند طرح بازسازی را در ظرف مهلت زمانی برای این کار، رد و تصمیم خود را ابلاغ نمایند. در این صورت، مرجع نظارتی بازار مالی سوئیس دستور به تصفیه بانک خواهد داد. مستدل به تمام دلایل و شواهدی که درخصوص لزوم بازسازی بانک و پرهیز از تصفیه بانک ارائه کرده‌ایم، امکان رد قطعی طرح بازسازی آن‌هم از سوی بخشی از طلبکاران، که نتیجه آن تصفیه بانک است، به شدت خدشه‌برانگیز و مغایر رویه‌های معمول است. البته در این بین یک استثنا وجود دارد: «طلبکاران تنها در وضعیتی که بانک متوقف از منظر بانک ملی سوئیس واجد اهمیت سیستماتیک در شبکه بانکی نباشد، محق به رد طرح بازسازی هستند» (Schoenmaker, 2019, p. 7). اگر طرح بازسازی رأساً توسط بانک متوقف طراحی و ارائه شود، امکان رد آن توسط مرجع نظارتی وجود دارد، اما با اعمال اصلاحات مدنظر مرجع نظارتی، طرح به جریان خواهد افتاد و فقط در صورت ناکامی طرح بازسازی در نجات بانک، مؤسسه مربوطه تحت وضعیت تصفیه قرار خواهد گرفت. ماده ۳۱ قانون بانکداری سوئیس مواردی را برشمرده است که تصویب طرح بازسازی توسط مرجع نظارتی را تسهیل می‌سازد.^۳

1. FINMA

۲. «۱- شخص مسئول بازسازی باید یک طرح بازسازی را شکل و توسعه دهد که منافع طلبکاران و سهامداران را در بهترین شیوه ممکن حمایت کند. ۲- طرح بازسازی باید تعدی به حقوق سهامداران یا طلبکاران را مورد پیش‌نگری قرار دهد، شخص مسئول بازسازی باید طرح را به طلبکاران و سهامداران متأثر از آن ابلاغ نماید، این اشخاص می‌توانند ایرادات و اعتراضات خود را نزد شخص مسئول بازسازی ظرف مدت ۲۰ روز اقامه نمایند. طرح بازسازی به مرجع نظارتی بازار مالی برای تصویب ارائه می‌شود. این امر مستلزم تصویب مجمع عمومی سهامداران بانک نیست.»

۳. «A- اگر طرح بر پایه ارزیابی سنجیده و حساب شده از دارایی‌های بانک طراحی شده باشد. B- طلبکاران در تمام حالات در موقعیت مطلوب تر و مساعدتری در مقایسه با وضعیت تصفیه بانک قرار می‌گیرند. C- طرح بازسازی به‌طور مقتضی و مناسب ایرادات و اعتراضات طلبکاران و سهامداران را مورد توجه قرار می‌دهد. D- طرح ملاحظات

۳. اختیارات ویژه مدیر رسمی

باید اختیار و صلاحیت کامل، به‌طور صریح و روشن، به مدیر رسمی برای تعقیب تمامی امور مربوط به بازسازی، پیگیری وصول مطالبات و دعاوی بانک اعطا شود. همچنین ایشان باید تمامی اقدامات و تدابیر لازم را برای حفاظت از دارایی‌های بانک و دفاع از بانک در دادگاه و در برابر دعاوی اقامه‌شده علیه بانک اتخاذ کند.

۳-۱. مذاکرات با سرمایه‌گذاران محتمل و آتی

در شرایط معمولی، مدیر رسمی باید دارای صلاحیت قانونی برای مطالبه و فراخواندن، دریافت و ارزیابی قیمت‌های پیشنهادی از سوی سرمایه‌گذاران محتمل مایل به خریداری و تصاحب بانک متوقف باشد (اعم از تمام مؤسسه یا فقط بخشی از آن). به‌علاوه، مدیر رسمی باید واجد اختیار قانونی برای مذاکره با سرمایه‌گذاران بالقوه درباره شرایطی باشد که تحت آن، ایشان می‌توانند بانک متوقف را بخرند. در این مفهوم، مدیر رسمی باید همچنین واجد اختیارات لازم برای تشخیص و شناسایی تقویم دارایی‌ها به ارزش بازاری باشد، حتی اگر از ارزش دفتری آن‌ها کمتر شود و دارای صلاحیت‌های قانونی برای مذاکره درباره ترتیبات حمایتی، جبران خسارت و پرداخت غرامت و جریمه در خصوص دارایی‌ها و تعهدات انتقال‌یافته به‌گونه‌ای مناسب و مقتضی باشد. (Schoenmaker, 2019, p. 7).

۳-۲. انتقال دارایی‌ها و تعهدات

«مدیر رسمی یا مرجع نظارتی که مسئول اجرای طرح بازسازی بانک است باید دارای صلاحیت و اختیار کافی برای انتقال هرکدام از دارایی‌ها و تعهدات، به‌صورت خرد خرد و تدریجی یا به‌گونه جمعی و یک‌باره از یک بانک متوقف به دیگر مؤسسات مالی یا دیگر اشخاص ذی‌نفع یا مرتبط باشد. انتقال یک‌جا و کلی تعهدات بانک ضمن آن‌که اساساً بسیار دشوار است ممکن است مسائل و مشکلات خاصی را نیز به‌وجود آورد، بنابراین نیاز است تا به‌وسیله حقوق ورشکستگی بانک مورد توجه قرار گیرد» (Schoenmaker, 2019, p. 44). از نمونه‌های مهم و جدید مقررات خاص می‌توان به نظام راه‌حل خاص^۱ انگلستان اشاره نمود. مقررات مزبور در سال ۲۰۰۹ در قالب قانون جدید بانکداری آن کشور به تصویب رسید. در این ضوابط، شیوه انتقال بخشی از اموال^۲ پذیرفته شده است. در این مقررات سرعت پرداخت به سپرده‌گذاران مورد توجه قرار گرفته است، زمانی که تصمیمی مبنی بر این اتخاذ گردد که تمام بانک ورشکست گردیده و مدیر تصفیه بوسیله دادگاه نصب گردد، ایشان باید اهدافی را در کار خود مد نظر قرار دهد: «کار با طرح جبران خدمات مالی برای تأمین اینکه یا حسابهای سپرده‌گذاران به بانک دیگر منتقل می‌شود [بازسازی] یا پرداختهایی برای غرامت سریعاً به سپرده‌گذاران واجد شرایط انجام می‌شود... ویژگی جدید سیستم، سرعت ظاهری پرداختهای جبران خسارت به سپرده‌گذاران واجد شرایط می‌باشد، این پرداختها تنها نسبت به بانکهای انگلیسی با سپرده‌گذاران واجد شرایط (خرده‌پا) صورت می‌گیرد». (CADWALADER, 2009, P.4)

در نظام خاص برخی از کشورها، اختیارات مربوط به انتقال دارایی‌ها و تعهدات به‌ویژه از رویکرد حقوق امریکا الگوبرداری شده است. «زمانی که شرکت سهامی بیمه سپرده‌های فدرال^۳ [مرجع مسئول رسیدگی به ورشکستگی بانکها] اختیار خود مبنی بر انتقال بخش از دارایی‌ها و تعهدات را اعمال کرد (شامل قراردادهای مالی و مشتقات آن‌ها)، مؤسسه مزبور به‌طور هم‌زمان وضعیت تصفیه را در خصوص دارایی‌ها و تعهدات باقی‌مانده تأسیس می‌کند و این‌ها تحت شرایط و فرایندهای تصفیه بانک قرار خواهند گرفت.» (Brierley, 2009, p.10) بحران

مربوط به تقدم منافع و حقوق طلبکاران نسبت به منافع سهامداران را در نظر گرفته است و در بین طلبکاران، رتبه‌بندی ایشان بر پایه تقدم برخی بر برخی دیگر را مورد توجه قرار داده است. E- طرح تبعیت از شرایط مجوز و دیگر مقررات حقوقی را بعد از خاتمه بازسازی تأمین می‌نماید»

1. Special Resolution Regime (SRR)
2. Partial property transfer (PPT)
3. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

ورشکستگی بانک‌ها در سال ۲۰۰۹ منتج به افزایش علاقه‌مندی و توجه به استفاده از ابزار PPT (انتقال بخشی از اموال) شد. هزینه‌گزار و دشواری‌های مربوط به ترتیب‌دادن راهکارهایی که ناظر بر تمامی مجموعه بانک است، برای مثال فقدان خریداران حاضر برای بخش‌های اساسی دارایی‌های بانک‌های متوقف (دارایی‌های مسموم)، اهمیت استفاده از ابزار مزبور را بیشتر نمایان می‌کند. در این اوضاع و احوال، یکی از امتیازات کلیدی ابزار گفته‌شده این است که اجرای یک راه‌حل کم‌هزینه‌تر را برای وجوه عمومی و دولتی امکان‌پذیر می‌سازد (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.44). البته باید توجه داشت زمانی که بانک در بحران نقدینگی قرار می‌گیرد کار دشوار می‌شود، «بانک تلاش می‌کند از طریق سرمایه‌گذاری مجدد خود را از خطر موجود نجات دهد؛ اما زمانی که چندین بانک در این وضعیت قرار دارند و به دنبال افزایش سرمایه برای حذف وام‌های بد هستند، این کار غیرممکن می‌شود و بانک‌ها سرمایه‌گذاران کمی را می‌یابند که آماده باشند بدهی‌هایشان را بخرند. در نتیجه بانک در حلقه‌ای قرار می‌گیرد که نقدینگی‌اش کاهش می‌یابد و نهایتاً منجر به عدم توان بازپرداخت بدهی‌ها می‌شود» (ایزدی‌نیا و علینقیان، ۱۳۸۹، ص ۲۲۹).

۴. مرجع مسئول بازسازی

مرجع بازسازی بانک متوقف عموماً همان مرجع شروع‌کننده و مجری فرایندهای ورشکستگی است که ممکن است در کشورهای مختلف مرجعی متفاوت باشد. در برخی کشورها، بانک مرکزی یا سایر نهادهای نظارتی و در برخی دیگر، مؤسسه بیمه سپرده‌ها، وزارت دارایی یا نهاد دولتی یا عمومی مستقل دیگری مأمور به انجام این کار است. در قانون پولی و بانکی ایران، اساساً مقررات بازسازی وجود ندارد اما نظر به تجربه بحران ورشکستگی مؤسسات مالی و اعتباری در چند سال اخیر و فقدان مسئول مشخص برای آن، در اصلاح قانون ضرورت تعیین مرجعی واجد شرایط برای اجرای فرایندهای ورشکستگی و بازسازی بانک‌های متوقف ضرورت بنیادین دارد. این نظر وجود دارد که «بهتر است مسئولیت بازسازی از نهاد نظارت بانکی سلب و به یک مرجع متخصص واگذار شود؛ زیرا به این ترتیب مراجع بودجه‌ای، پولی و بانکی و نظارتی از وظایف متداول خود باز نمی‌مانند» (بازمحمدی، ۱۳۸۲، ص ۵۶) با وجود تمامی ایرادات و انتقاداتی که به مسئولیت بانک مرکزی درباره هدایت بازسازی بانک‌های متوقف وارد است، این نهاد هنوز هم در شرایط کنونی بخش بانکی اقتصاد ایران بهترین گزینه است.

۵. شیوه‌های بازسازی بانک‌های متوقف

۱-۵. ادغام یا تملک

جایی که شخص ثالث و به‌ویژه بانک یا مؤسسه مالی سالم دیگری واجد شرایط لازم و مایل به تقبل مسئولیت بازسازی سرمایه‌ای و مدیریت آتی یک بانک متوقف است، بانک موردنظر می‌تواند بر مبنای وضعیت «بانک باز» بازسازی شود (به معنی این‌که بدون توقف یا تعلیق عملیات بانک بازسازی انجام شود). این کار از طریق ابزارهای انتقال مالکیت قانونی بانک از سهامداران موجود به آن شخص انجام می‌پذیرد. انتقال مالکیت ممکن است اشکال متعددی به خود بگیرد، به‌ویژه ممکن است به‌عنوان تملک (خرید) ساده بانک متوقف به‌وسیله بانکی توانا سازمان‌دهی شود یا از طریق ادغام بانک متوقف در بانک بزرگ و سالم دیگری انجام پذیرد و یا برای مثال، مؤسسات مستقل متوقف یک گروه بانکداری تحت مالکیت مشترک شرکت مرکزی^۱ درآیند. به‌نظر می‌رسد در طراحی چارچوب قانونی برای سامان‌دهی ورشکستگی بانک‌ها در ایران، مقررات بانکداری یا حقوق شرکت‌ها باید دامنه و حدود ساختارهایی را که در هر مورد می‌توان به‌کاربرد مشخص سازد. وجود شیوه‌ای ساده و قابل فهم، قطعی و صریح قانونی برای انتقال مالکیت، برای کارایی و تأثیرگذاری فرایند بازسازی واجد اهمیت حیاتی است (بازمحمدی، ۱۳۸۲، ص ۵۶). مقررات ورشکستگی بانک می‌تواند مدیر رسمی یا مرجع مسئول بازسازی را مآذون به انعقاد معاملات برای انتقال مالکیت بانک کند. از نظر فنی، در برخی نظام‌های حقوقی (از جمله ایران)، خلع ید و انتقال اجباری سهام موجود قانونی و ممکن تلقی نمی‌شود. با وجود این می‌توان

1 Holding company

به مدیر رسمی اختیاراتی برای جست‌وجوی راهکاری اعطا کرد که از لحاظ نتیجه، کارکردی معادل دارد. برای مثال، با تنزل دادن اجباری بهای اسمی سهام موجود از طریق شناسایی رسمی زیان‌های ایجادشده و کسر آن‌ها از حساب سرمایه سهامداران و بازسرمایه‌سازی بعدی بانک از طریق صدور سهام جدید برای خریدار (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.44). از این رو، مسائل متعددی وجود دارد که باید به وسیله مقررات فنی - حقوقی که با دقت انتخاب و طراحی شده است حل‌وفصل شود. برخی از مسائل مزبور عبارت‌اند از: سازوکار دقیق قانونی برای شناسایی رسمی زیان‌های منتسب به سهامداران و تنزل دادن بهای اسمی سهام ایشان یا انتقال الزامی و اجباری سهام آن‌ها، سرنوشت سهامداران اقلیت که در اداره بانک و تصمیمات کمتر نقش داشته‌اند، کاربرد هر نوع عایدات ناشی از فروش بانک و غیره. «موقعی که بخش‌های عمده ای از بازار خدمات مالی دچار سقوط شده است، ادغام‌ها از ارزش محدودی برخوردارند مگر این‌که سرمایه جدید عمده‌ای به وسیله دولت یا سرمایه‌گذاران خارج از بخش خصوصی به بازار تزریق شود» (Mayer, 2009, p. 3). ادغام‌ها به‌طور گسترده در مراحل اولیه بحران مؤسسات وام و پس‌انداز آمریکا، در بحران بانکی سوئد و نروژ در اوایل دهه ۱۹۹۰ و در بازسازی بانک‌های مکزیکی در اواسط دهه ۱۹۹۰ به‌کار گرفته شده است. یکی از شیوه‌های اصلی به‌کاررفته در بحران بانکی مکزیکی تلفیقی از ادغام و خرید خارجی بود. عاقبت دوازده تا از بزرگ‌ترین بانک‌های مکزیکی در هفت بانک ادغام شدند و همه به‌جز یکی توسط بانک‌های خارجی تملک شدند (Mayer, 2009, p. 3).

شرایط دیگری نیز برای ادغام مؤثر بانک‌ها ارائه شده است: «بانک تملک‌کننده باید سرمایه کافی برای ایفای تعهدات و پرداخت هزینه‌های بانک جدید و نیز توانایی تخمین و اجرای برنامه تجدید ساختار را داشته باشد. ادغام کارکنان و تشکیلات بانک باید طبق برنامه و به‌دقت صورت گیرد» (بازمحمدی، ۱۳۸۲، ص ۵۹۳). نوع دیگری از ادغام بانک‌ها وجود دارد که با کمک وجوه و منابع دولتی صورت می‌پذیرد: «در ادغام‌هایی که به‌منظور کمک مالی به بانک‌ها^۱ انجام می‌گیرد، دولت کلیه زیان‌ها را پوشش می‌دهد، وضعیت مؤسسه را در جهت احیای توان بازپرداخت آن اصلاح می‌نماید و برای ترغیب سایر مؤسسات به سرمایه‌گذاری در بانک موردنظر منابع کافی را تأمین می‌کند» (گلاسنر و ماس، ۱۳۷۷، ص ۱۳). مهم‌ترین مزایای طرح ادغام و تملک عبارت‌اند از: «بانک متوقف دایر و فعال می‌ماند و ارزش دارایی‌ها حفظ می‌شود. در نتیجه میزان پرداخت‌ها و هزینه بیمه سپرده و یا دولت کاهش می‌یابد، اثرات وقفه در بازارهای مالی به حداقل می‌رسد زیرا [عملیات بانک] متوقف نخواهد شد، دارایی‌ها ادغام و حقوق و منافع سپرده‌گذاران حفظ می‌شود» (جزایری، ۱۳۸۶، ص ۵۹۴). اما روش ادغام یا تملک ممکن است نتایج منفی و زیان‌باری نیز در پی داشته باشد: «امکان دارد بانک‌های کوچک‌تر با آگاهی از این‌که بدترین وضع ممکن که با آن روبرو خواهند شد این است که سرانجام در مؤسسه دیگری ادغام می‌شوند درصد پذیرفتن ریسک‌های بیشتری برآیند» (جزایری، ۱۳۸۶، ص ۵۰۲). در اسپانیا و فرانسه روش متداول این است که بانک‌های مسئله‌دار در بانک‌های قدرتمند ادغام شوند (جزایری، ۱۳۸۶، ص ۵۰۱). شواهد تجربی نشان می‌دهد که ادغام‌ها همیشه موفق نبوده است؛ از این رو ضرورت دارد که شرایط و الزامات اساسی همواره در ادغام بانک‌ها مدنظر قرار گیرد و نتایج آن به‌دقت دنبال شود و تحت نظارت مراجع مسئول قرار گیرد. در بحران بانکی و مالی ۲۰۰۸ در اروپا و آمریکا از شیوه ادغام و تملک استفاده زیادی شده است: «مؤسسه سی‌تی‌گروپ که به‌خاطر یک توافق با FDIC در خصوص حمایت از ضرر توانسته بود ریسک‌های خود را کنترل کند با خرید فعالیت‌های بانکی "واچوویا"^۲ پایگاه سپرده‌ای خود را قدرتمندتر کرد» (اکونومیست (اکتبر ۲۰۰۸)، ۱۳۸۷، ص ۱۱).

۲-۵. معاملات خرید و تقبل^۳

«تحت اسلوب خرید و تقبل، بخش عملیاتی و قابل اجرای عملیات‌ها و فعالیت‌های تجاری بانک متوقف (بیشتر مشتمل بر وام‌های عملیاتی) به مؤسسه مالی دیگری انتقال می‌یابد که برای این منظور مؤسسه مزبور برخی از دارایی‌های بانک را خریداری و تملک می‌کند و برخی از تعهدات

1. Assisted Merger
2. Wachovia
3. Purchase- and- Assumption Transaction

آن را به‌عنوان تمام مجموعه یا بخشی از یک عملیات تجاری دایر و فعال متقبل و عهده‌دار می‌شود» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.46).

در برخی موارد، خریدار تمام یا بخشی از دارایی‌های بانک وجهی بابت این نوع دارایی‌های بعضاً مسموم نمی‌پردازد و در مقابل تملک دارایی‌ها، تعهدات بانک را به‌عهده می‌گیرد. در وضعیتی که تمامی دارایی‌ها و تعهدات بانک ممکن است به یک خریدار انتقال یابد، شیوه مزبور می‌تواند به‌عنوان جانشینی بسیار نزدیک برای ادغام کامل به‌کار رود. در دیگر موارد، فقط یک بخش از عملیات‌های تجاری بانک انتقال می‌یابد و در نتیجه مشابه ادغام ناقص خواهد بود. «در تمام موارد تصاحب‌کننده عملیات‌های بانک را می‌خرد اما نه شخصیت حقوقی شرکت یا مجوز آن را. معاملات خرید و تقبل می‌تواند شیوه بازسازی کارآمد در موقعیت‌هایی باشد که در ادغام یا تملک کامل غیرعملی یا نامطلوب است» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.46).

«هزینه‌های معاملاتی و پیچیدگی کمتر فروش عملیات‌های تجاری بانک بدون انتقال مالکیت شرکت، انعطاف‌پذیری بیشتر فرایند که مدیر رسمی را قادر می‌سازد تا عملیات‌های غیراجرایی را از عملیات‌های اجرایی تفکیک سازد و در ادامه بتواند دارایی‌های اجرایی را فوراً نقد کند» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p. 46-47).

در سیستم راه‌حل خاص انگلستان، از راهکار معاملات خرید و تقبل با عنوان دیگری یاد شده است: خریدار بخش خصوصی^۱ بر مبنای راه‌حل مزبور، مراجع مسئول بازسازی بانک اختیار و صلاحیت لازم برای دست‌ور دادن و تسریع در انتقال تمام یا بخشی از عملیات‌های تجاری بانک متوقف به یک خریدار بخش خصوصی را دارند. «در موارد زیادی از انتقال بانک متوقف به خریدار بخش خصوصی، اگر این امر بتواند به‌طور سریع و به قیمتی مناسب ترتیب داده شود، احتمالاً بهترین ابزار قادر به تأمین تمام اهداف خواهد بود، اگرچه ممکن نیست به‌عنوان امری تجویزی تلقی شود. اما انتقال به یک بانک واسطه ممکن است بهترین گزینه باشد؛ اگرچه راه‌حل بخش خصوصی زمان بیشتری را برای سازمان‌دهی طلب می‌کند. برای مثال، به این علت که خریداران بالقوه بخش خصوصی نیاز به انجام تلاش‌های مقتضی بیشتری برای بررسی دفاتر و حساب‌های بانک دارند» (Brierley, 2009, p.8).

معاملات خرید دارایی‌ها و تعهد بدهی‌ها سبب حفظ ارزش دارایی‌ها، به حداقل رسانیدن هزینه انحلال، بازگرداندن دارایی‌ها و سپرده‌ها به بازار و ازسرگیری عملیات بانکی توسط بانک تصاحب‌کننده، دسترسی فوری به وجوه و منابع آن‌دسته از مشتریان دارای سپرده‌های بیمه‌شده می‌شود. از آنجاکه خریدار باید صلاحیت و قابلیت داشته باشد، از طریق برگزاری مزایده و پیشنهاد بیشترین قیمت برای خرید دارایی‌های خالص بانک ورشکسته انتخاب می‌شود. درخصوص معاملات خرید و تقبل، باید هرچه زودتر اقدام شود تا وقفه و مانعی در عملیات بانک ایجاد نشود (جزایری، ۱۳۸۶، ص ۵۹۶-۵۹۵). در دسامبر ۱۹۹۴، بانک مرکزی ژاپن اعلام کرد که نخستین اقدام نجات‌بخش خود را به‌عمل می‌آورد. «دو مؤسسه که از نظر اعتبار دارای مشکل شده بودند، توکیو کیووا و آئزن، به‌وسیله یک بانک جدید خریداری شدند، بانک مرکزی ۲۰ میلیارد ین به آن‌ها تزریق کرد و بانک‌های خصوصی هم ۲۰ میلیارد ین تزریق کردند. راه‌حلی ورای راه‌حل استاندارد ارائه شده بود؛ راه‌حل استاندارد این بود که بانک‌های قدرتمند مجبور شوند بانک‌هایی را که دچار مسئله مالی شده‌اند بخرند» (هفرنان، ۱۳۸۲، ص ۴۹۴).

۳-۵. تجزیه بانک متوقف به دو بانک خوب و بد، و بانک‌های واسطه^۲

شیوه‌های مربوطه به‌ویژه در جایی مورد اعتماد قرار می‌گیرند که تعطیلی تمام مجموعه یک بانک متوقف نسبتاً بزرگ برای نظام بانکی و مالی و اقتصاد کشور مخرب و زیان‌بار باشد، اما تقبل فوری تعهدات آن به‌وسیله دیگری نیز غیرعملی و ناممکن به‌نظر می‌رسد (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.47). دو مورد از امکانات موجود در این خصوص، در اینجا مورد توجه قرار خواهند گرفت:

1. Private sector purchaser (PSP)
2. Good-bank/Bad-bank Separation and Bridge Banks

«نخست، دارایی‌های مسموم^۱ از بانک منفک می‌شوند، برای مثال از طریق واگذاری آن‌ها به شرکت مدیریت دارایی، صندوق وصول، یا دیگر وسایل مشخص برای این هدف» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.48). در مورد دوم تفکیک، بخش قابل‌بقای بانک را از تمام تعهدات اضافی برای دارایی‌های مسموم موجود جدا می‌کند و از این‌رو به تجزیه‌ای بدون قید و شرط دست می‌یابد. به عبارت دیگر، این راهکار معادل بازگرداندن ناتمام و ناقص بانک متوقف به وضعیت سلامت، همراه با تصفیه بخش باقی‌مانده است (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.48). تحت شیوه بانک واسطه، به مدیر رسمی یا ناظران اختیار و صلاحیت قانونی برای تجزیه بانک متوقف به دو بخش اعطا می‌شود. از سوی دیگر، یک مؤسسه مجوزدار جدید به نام بانک واسطه تأسیس می‌شود. این مؤسسه، تحت کنترل و مدیریت مراجع مسئول بازسازی، عملیات‌های بانک را پیش می‌برد. در چارچوب شیوه بانک واسطه، مدیر رسمی باید اختیار و قدرت تصمیم‌گیری برای واگذاری این موارد را به بانک واسطه داشته باشد: دارایی‌های عملیاتی بانک متوقف و هر بخش از سپرده‌ها یا دیگر تعهداتی که این‌ها (دارایی‌های عملیاتی) می‌توانند پوشش دهند. دارایی‌های مسموم و بخش باقی‌مانده تعهدات با بانک متوقف باقی می‌مانند که برجسته و تصفیه می‌شوند (International Monetary Fund and World Bank, 2009, p.48). شیوه ایجاد بانک‌های واسطه در سیستم راه‌حل خاص انگلستان انتخاب و پذیرفته شده است. بر این مبنای مراجع مسئول دارای اختیار و صلاحیت قانونی برای برعهده‌گرفتن کنترل تمام یا بخشی از عملیات‌های تجارتي بانک متوقف از طریق یک بانک‌اند. بانک واسطه متعلق به بانک مرکزی انگلستان است و به وسیله آن کنترل و اداره می‌شود (Brierley, 2009, p.7). «در مارس ۱۹۹۴ دولت برای نجات بانک برنامه‌های زیر را اعلام کرد: ۴/۹ میلیارد فرانک سرمایه جدید به کردیت لایونه تزریق شد؛ یک بانک جداگانه به نام بانک بد با عنوان OIG تأسیس شد، مقصود این بود که مقدار زیادی از وام‌های مربوط به خرید اموال (۴۰ میلیارد فرانک) از ترازنامه کردیت لایونه حذف شود، دولت فرانسه زیان‌های ناشی از این وام‌ها را برای یک دوره ۵ ساله تضمین کرد» (هفرنان، ۱۳۸۲، ص ۶۹۰-۶۹۱). در مارس ۱۹۹۵ و در ادامه تلاش‌ها برای نجات بانک، برنامه دیگری برای این هدف اعلام شد: «مبلغی برابر با ۲۷ میلیارد دلار به بانک تزریق شد تا زیان‌ها پرداخت شود. کردیت لایونه در نظر داشت ۲۷ میلیارد دلار دارایی‌های مسئله‌دار را به OIG منتقل کند» (هفرنان، ۱۳۸۲، ص ۶۹۲-۶۹۳). در بحران سال ۲۰۰۸ نیز مواردی از تجزیه، ادغام و معاملات خرید و تقبل به چشم می‌خورد: «بین تاریخ‌های ۲۸ و ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۸، دولت‌های دو سوی اقیانوس اطلس شش بانکی را که در معرض سقوط بودند، تجزیه یا ادغام کردند. در ۲۵ سپتامبر بانک جی پی مورگان چیس بانک آمریکا را از طریق خرید دارایی‌ها و سپرده‌ها، بدون تعهدات [غیرسپرده‌ای] آن خرید» (اکونومیست (اکتبر ۲۰۰۸)، ۱۳۸۷، ص ۹).

۴-۵. ملی‌سازی موقت^۲

در موارد استثنایی، وقتی بانکی به قدری بزرگ است که خریدار شایسته و مناسبی برای آن پیدا نمی‌شود، بلکه سقوط بالقوه بانک موردنظر تهدیدی مبنی بر بی‌ثبات کردن کل نظام پرداخت محسوب می‌شود و روابط اعتباری را تا حد بسیار زیادی مختل و متوقف می‌سازد یا اعتماد عمومی را به کل نظام بانکداری تحلیل می‌برد، مراجع نظارتی و سرپرستی شبکه بانکی ممکن است ملی‌سازی موقت بانک را به‌عنوان راه نجات بانک ارزیابی کنند. به‌موجب این شیوه، دولت مالکیت بانک را به خود انتقال می‌دهد. انتقال مالکیت به دولت تحت اشکال و شیوه‌های مختلفی انجام می‌پذیرد که بهتر است اشکال خاص این شیوه حل و فصل در حقوق ورشکستگی بانک مشخص شود. این کار ممکن است شکلی از انعقاد یک معامله (تملک) تجاری موقتی و اختصاصی را به خود بگیرد که ایجاب آن از سوی دولت و قبول از ناحیه سهامداران و در صورتی که ایشان از بانک خارج شده باشند از سوی مدیر رسمی یا مراجع نظارتی صورت پذیرد. این کار از طریق قانونگذاری خاص یا تصویب‌نامه اضطراری دولت

۱. بنا بر عرف بانکداری، دارایی‌های غیرواقعی بانک‌ها دارایی مسموم تلقی می‌شوند. اما در تعریف بانک جهانی، دارایی‌های بانک در صورت داشتن یکی از این سه ویژگی در دسته دارایی‌های مسموم قرار می‌گیرند: ارزش ذاتی دارایی بسیار پایین‌تر از ارزش دارایی در بازار باشد. ارزش ذاتی و بازار دارایی تفاوت چندانی نداشته باشد، اما دارایی در آینده زیان‌آور باشد. نگه‌داشتن دارایی هزینه تأمین مالی بانک را در بلندمدت افزایش دهد.

در جایی که از نظر قانونی امکان‌پذیر است انجام می‌شود (International Monetary Fund and World Bank, 2009, P.51). «هدف از اجرای این شیوه بازسازی و احیای نهایی بانک از طریق این ابزارها است: بازسرمایه سازی کامل و کارآمد ساختن عملیاتی بانک؛ یا آنچه کمتر متداول است، یعنی بازسازی ناقص و ناتمام همراه با خاتمه منظم و تدریجی برخی از عملیات‌های بانک (International Monetary Fund and World Bank, 2009, P.51). با وجود این، در تمامی موارد بانک یا بخشی از آن، که قادر به ادامه حیات است، باید در زودترین فرصت ممکن به مالکیت خصوصی تبدیل شود. در شیوه ملی سازی موقت، تجدید سرمایه و تحمل زیان‌ها لاجرم بر دولت تحمیل می‌شود: «اگر دولت تصمیم بگیرد بانک را ملی کند، کلیه زیان‌ها را تقبل می‌نماید و نه تنها برای پوشش زیان‌ها سرمایه کافی تأمین می‌کند، بلکه برای خودکفایش و قادر نمودن آن به رعایت الزامات و مقررات سرمایه قانونی، هزینه‌های بیشتری را متقبل می‌گردد» (گلاسنر و ماس، ۱۳۷۷، ص ۱۳). در نظام راه‌حل خاص انگلستان، راهکار ملی کردن بانک متوقف پذیرفته شده و اختیار لازم به مراجع مسئول داده شده است. در مقررات خاص ورشکستگی بانک در کشور مزبور، این شیوه با عنوان مالکیت عمومی موقت^۱ معرفی شده است.

ملی سازی موقت آخرین راهکار نجات بانک‌های بزرگ و مهم محسوب می‌شود. برای مثال، بانک کردیت لایونه در فرانسه، پس از ناکامی چند برنامه اصلاحی و نجات از جمله تفکیک بانک خوب - بانک بد، ملی شد (هفرنان، ۱۳۸۲، ص ۶۹۳). این مهم باید مورد توجه مراجع نظارتی و سرپرستی شبکه بانکی قرار گیرد که برنامه نجات بخش بانک متوقف از طریق ملی سازی آن نباید باعث شود که بانک از نوعی مزیت رقابتی غیرمنصفانه بهره‌مند شود و رقابت آزاد را مخدوش کند.

۵-۵. بازسازی در نظام بانکی ایران

ورشکستگی شماری از مؤسسات مالی و اعتباری ایران در سال ۱۳۹۶ باعث اعتراض سپرده‌گذاران این مؤسسات و تلاش بانک مرکزی ایران و دیگر نهادها برای حل این بحران شد. در وضعیت فقدان چارچوب حقوقی و اجرایی طراحی شده، مقامات مسئول بدون تجربه و آمادگی قبلی برای مقابله با بحران وارد عمل شدند و کارگروهی متشکل از نمایندگان سه قوه برای طراحی نقشه راه به منظور حل و فصل این بحران و بازپرداخت مطالبات سپرده‌گذاران شروع به فعالیت کرد. در این شرایط، عدم تعیین تکلیف قانونی برای به کارگیری نظام قضایی محور یا اداری محور، تداخل وظایف و عملکردها و سردرگمی ناظران را بیشتر کرده بود؛ درحالی که بانک مرکزی برای تخفیف آثار بحران اقدام می‌کرد، قوه قضاییه اقدام به محدودکردن فعالیت و توقیف اموال این مؤسسه‌ها کرد.

این بحران که به دنبال رشد سریع شبکه مؤسسات مالی و اعتباری، نبود نظارت کافی بر آن‌ها و اعطای مجوز تأسیس به افراد فاقد اهلیت از قبل پیش‌بینی می‌شد نظام بانکی کشور و بانک مرکزی را با چالش جدی روبه‌رو ساخت. علل بروز بحران مزبور که در تاریخ بانکداری ایران بی‌سابقه بود موارد متنوعی را شامل می‌شد (پوراسلامی، ۱۳۹۰، ص ۸۰ به بعد) که از علل معروف و شناخته شده در ورشکستگی‌های بانکی در جهان است: صلاحیت نداشتن مؤسسان و مدیران، سوءمدیریت و فساد، رعایت نکردن ضوابط مربوط به کفایت سرمایه و ریسک نقدینگی، پرداخت سودهای نامتعارف برای رفع موقت کمبود نقدینگی و نهایتاً با شروع علائم بحران در پرداخت‌ها و ایجاد بی‌اعتمادی در سپرده‌گذاران، هجوم آن‌ها برای دریافت سپرده‌هایشان و رسیدن مؤسسه به وضعیت توقف.

درحالی که نظام جامع قانونی برای حل و فصل ورشکستگی بانکی در دسترس متولیان قرار نداشت و آن‌ها برای اولین بار با این وضعیت بغرنج مواجه شده بودند، آثار منفی عدم بازپرداخت یا بازپرداخت کند سپرده‌های مشتریان این مؤسسات به اعتراضات مداوم آن‌ها و تبعات اجتماعی ناشی از آن منجر شد. گزارش دقیق و با جزئیات کامل از نحوه حل و فصل این بحران از سوی مراجع رسمی ارائه نشده است، اما بر پایه شواهد و اطلاع‌رسانی‌های پراکنده، بر اساس تصمیمات سران سه قوه، در طی مدت حدود سه سال از شروع بحران، اصل سپرده تمامی مشتریان این مؤسسات با اولویت سپرده‌گذاران خرد و به صورت مرحله‌ای و تعیین سقف پرداخت شده است. این مؤسسات نیز از طریق اسلوب‌های ادغام

1. Temporary Public Ownership (TPO)

در دیگر بانک‌ها و معاملات خرید و تقبل یا به‌کارگیری تلفیقی از آن‌ها سامان‌دهی شده‌اند و در مورد هیچ‌کدام منتهی به صدور حکم ورشکستگی و اجرای مقررات معارف ورشکستگی در خصوص کیفیات تقسیم اموال و دارایی آن‌ها بین غرما نشده است. برابر برخی اطلاعات، در مقابله با این بحران ورشکستگی حجم عظیمی از وجوه دولتی (در برخی گزارش‌ها حدود سیصد هزار میلیارد ریال) برای جبران مطالبات سپرده‌گذاران اختصاص یافته است، امری که قطعاً به ضرر منافع و حقوق عامه بوده و در توزیع زیان‌ها، علاوه بر این که سهم سپرده‌گذاران ناآگاه مغفول مانده است، سهم سهامداران عمده و مدیران متخلف آن‌ها و مسئولیت حقوقی، انتظامی و کیفری آن‌ها نامعلوم باقی مانده است. اگر بخشی از ریسک ورشکستگی بانک و هزینه‌های ناشی از آن به سهامداران و سپرده‌گذاران منتقل شود، مخاطرات رفتاری کاهش یافته و به حفظ انضباط بازار کمک خواهد شد: «اگر بانکداران بدانند که آنها با خروج فوری از بازار به همراه ورود خسارات کامل و فوری به تمام سرمایه‌شان، در فرض ورشکستگی بانک مواجه خواهند شد تمایل کمتری به ریسک‌پذیری مفرط نشان خواهند داد. اگر طلبکاران و سپرده‌گذاران هم بدانند که ایشان نیز در مورد ورشکستگی بانک متحمل خسارات خواهند شد، آنها هم در فعالیت‌هایشان بیشتر خواهان بکارگیری انضباط بازار خواهند شد.» (Beck & Laeven, 2006, p.3)

بانک مرکزی در سال ۱۳۹۷، به موجب مصوبات شورای پول و اعتبار و شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران سه قوه) و در راستای اصلاح نظام بانکی، برنامه جامع ادغام بانک‌ها و مؤسسه اعتباری وابسته به نیروهای مسلح در بانک سپه را تدوین و به مدت دو سال و نیم تا دی ماه ۱۳۹۹ به‌طور کامل اجرایی کرد. سیاست‌گذار پولی و بانکی ایران هدف از اجرای طرح ادغام را سامان‌دهی بازار پولی کشور و افزایش توان نظارتی بانک مرکزی به‌منظور بهره‌گیری از توانمندی‌ها و ظرفیت بانک‌های انصار، قوامین، حکمت ایرانیان، مهر اقتصاد و مؤسسه اعتباری کوثر در قالب یک بانک واحد با ثبات اعلام کرد. درباره این برنامه مهم ادغام، چنین به‌نظر می‌رسد که مراجع مسئول، با درس‌گرفتن از بحران ورشکستگی مؤسسات مالی، پیش‌دستی کردند و طرح ادغام و دولتی‌کردن آن‌ها را اجرایی کردند. این برنامه جامع که می‌توان آن را استفاده از اسلوب‌های ادغام و ملی‌سازی دائمی به‌منظور پیشگیری از رویارویی با بحران بانکی احتمالی آتی نامید با همکاری بانک مرکزی، ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک‌های طرف ادغام با موفقیت اجرایی شد. با انجام این ادغام بزرگ‌ترین بانک جمهوری اسلامی ایران تشکیل شد. نزدیک به ۴۷۰ هزار میلیارد تومان سپرده این بانک است که تقریباً حدود ۵۰ درصد از بانک بعدی که همان «بانک ملی» است فراتر قرار می‌گیرد (حنیفی، ۱۳۹۹). ملاحظه می‌شود سیاست‌گذار نظام بانکی در ایران، با هدف تحکیم ثبات بانکی و مالی، با عقب‌گردی آشکار از سیاست توسعه بانک‌های خصوصی و شبه‌دولتی، بزرگ‌ترین دولتی‌سازی بانک‌ها را رقم زده است. این اقدام در وضعیت فقدان نظام حقوقی و نهادی کارآمد برای مقابله با ورشکستگی بانک‌ها، و این که نظام حفاظت یا بیمه سپرده‌ها در شبکه بانکی ایران وجود ندارد و مرجع ناظر بانکی از اختیارات، قدرت و آمادگی لازم و مجریان آموزش‌دیده و باتجربه در این حوزه برخوردار نیست و بحران ورشکستگی بانک‌ها می‌تواند ثبات بانکی، مالی و حتی اجتماعی را به خطر بیندازد، در وضعیت فعلی اقتصاد ایران موجه و منطقی ارزیابی می‌شود.

البته باید توجه داشت در صورتی که بخش قابل ملاحظه‌ای از دارایی‌های نظام بانکی در تعداد معدودی از بانک‌ها متمرکز شده باشد اگر این مؤسسات در وضعیتی قرار بگیرند که مطالبات معوقشان رشد زیادی پیدا کند (ریسک تمرکز) کل نظام بانکی را دچار بحران می‌کند: «در سال ۲۰۰۷، پنج بانک سرمایه‌گذاری آمریکا گزارش دادند که معادل ۴/۱ تریلیون دلار در پایان سال مالی ۲۰۰۷ مطالبات دارند که این معادل ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسمی آمریکا بود که علت ورشکستگی لمان برادرز و بیراشترن و مری لینچ بوده است که سرانجام با قیمت نازلی فروخته شدند و گولدمن ساچ و مورگان استنلی تبدیل به بانک تجاری شدند. همچنین فانی می و فردی مک که دارای ۵ تریلیون دلار تعهدات رهنی بودند، در شرف ورشکستگی و ادغام و یا تسویه قرار گرفتند. لذا این ۷ مؤسسه آنقدر از تعهدات را برعهده گرفته بودند که بالغ بر ۹ تریلیون گردیده و منجر به ریسک تمرکز بسیار بالا شده بود.» (برهانی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۵)

۶. مشارکت و جوه عمومی یا مداخلات دولتی در بازسازی بانک

در سالیان اخیر، هم‌گرایی بین‌المللی فراگیری درخصوص این اصل به‌وجود آمده است: به‌کارگیری نامحدود و جوه و منابع عمومی، برای هدف حفظ و نجات بانک‌های در معرض سقوط و جبران زیان‌هایشان، غیرقابل توجه و زیان‌بار است؛ به علت آن‌که انتقال زیان‌هایی که بانک‌ها به‌وجود آورده‌اند به جوه عمومی و مالیات دهندگان به معنای تأیید سوءمدیریت بانک و پاداش به تیم مدیریتی است. از سوی دیگر، با تقویت مخاطرات رفتاری، نظام بانکی را از انجام عملیات‌های بانکی تحت شرایط انضباط بازار و رقابت آزاد و منصفانه باز می‌دارد. با این همه، ممکن است شرایط و موارد مشخصی وجود داشته باشد که به‌موجب این‌ها به‌کارگیری جوه عمومی در حمایت از بازسازی بانک مناسب یا حتی لازم است. در اینجا برخی از آن‌ها را ذکر می‌کنیم: «بازسازی فردی بانک‌های متوقف با مساعدت عمومی تحت ضوابط و شرایطی که نگرانی‌ها و مسائل نظام‌مند را موجب نمی‌شود؛ تأمین حمایت عمومی یا ملی کردن بانک‌های فردی که ورشکستگی آن‌ها احتمالاً مسائل ضمنی نظام‌مند بسیار مهمی به دنبال خواهد داشت؛ صرف منابع عمومی در راستای تلاش‌ها برای جلوگیری یا تخفیف و تعدیل یک بحران بانکداری گسترده و نظام‌مند» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, P.49). بزرگ‌بودن بانک مجوزی برای کمک به آن برای خروج از بحران نیست و این احتمال وقوع ریسک نظام‌مند است که باید برای سنجش ضرورت یا عدم‌ضرورت مداخله دولت‌ها در بحران‌های بانکی مورد توجه قرار گیرد (سیمایی صراف و امینی، ۱۳۹۹، ص ۲۹۹-۲۵۹).

در موارد بسیار استثنایی، حتی یک مؤسسه مالی یا بانک کوچک می‌تواند دلایلی را ایجاد کند که دولت (مرجع نظارتی) باید به هر طریقی و با صرف هزینه زیاد آن را نجات دهد. برای مثال، در سال ۱۹۹۸، بانک مرکزی فدرال آمریکا یک مؤسسه مالی را با سرمایه ۴ میلیارد دلار که در آستانه سقوط قرار گرفته بود نجات داد. در این مورد دو دلیل وجود دارد که چرا فدرال رزرو تصمیم به نجات این مؤسسه گرفت: «یک دلیل آن ایجاد ثبات مالی بود؛ هرچند این مؤسسه طبق معیارهای آمریکا کوچک بود، ولی اختلالات زیادی در نقدترین بازار مالی جهان بازار سهام آمریکا ایجاد کرده بود. دلیل دیگر وجود تهدید ثبات پولی آینده در صورت عدم بازگشت اطمینان بود، زیرا هرچند آثار ورشکستگی این مؤسسه زیاد نبود، سبب بی‌اعتمادی و اختلال می‌شد. این مطلب تهدیدی برای ثبات پولی به حساب می‌آمد.» (تازه‌های اقتصاد، ۱۳۸۴، ص ۸۹)

مساعدت و مشارکت و جوه عمومی در بازسازی بانک اشکال گوناگونی را دربر می‌گیرد. برای مثال، ارائه کمک مالی در زمینه فروش دارایی‌های مسموم، ترتیبات توزیع زیان یا تزریق مستقیم جوه نقد به مؤسسه متوقف و حتی خریدار آن به‌منظور پوشش زیان‌ها. البته باید درنظر داشت که همواره استفاده از جوه عمومی برای امکان‌پذیرساختن شیوه‌های متعارف بازسازی، مثلاً ادغام بانک با یک مؤسسه سالم و توانا یا معاملات خرید و تقبل، در شرایط و اوضاع و احوالی به‌کار می‌رود که شیوه‌های مزبور از لحاظ اقتصادی یا از جهات دیگر عملی و قابل اجرا نیستند. در برخی موارد نیز، حل و فصل بانک‌های بزرگ و مهم و نجات آن‌ها به‌طور ضمنی یا صریح از حیث سیاست «آن قدر بزرگ است که ورشکست نمی‌شود»^۱. به اجرا درمی‌آید که شامل این موارد شوند: بانک‌های دولتی مهم، بانک‌های خصوصی بزرگ و عمده که سقوط آن‌ها نتایج به‌شدت زیان‌بار برای کل نظام بانکی و حتی بخش واقعی اقتصاد در پی دارد و به علت گسترش بسیار زیاد بانک، تصفیه و انحلال آن به غایت دشوار، زمان‌بر، هزینه‌بر و احتمالاً غیرعملی به نظر می‌آید. «بانک‌هایی که کلاهبرداری‌ها و تقلبات شدید در آن‌ها شایع می‌باشد، می‌بایست پیش از آن‌که برای انحلال بیش از حد بزرگ شوند منحل گردند. باید سهامداران این بانک‌ها حقوق خود را از دست بدهند و مدیران آنان از کار برکنار شوند. بانک‌هایی که موقعیت مناسب خاصی در یک بازار داشته و بتوان به آن‌ها نشان داد کارآیی خویش را در بلندمدت حفظ نمایند، اصولاً باید تجدید ساختار شوند لکن این امر باید تحت یک مدیریت و مالکیتی تازه انجام پذیرد.» (بانک مرکزی، ۱۳۷۷، ص ۴۲)

گزارش کاری مشترک صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی توصیه‌های جالب‌توجهی درباره نحوه برخورد با سهامداران دارد: «یک اصل اساسی حاکم بر هر نوع بازسازی یاری‌شده با جوه عمومی و دولتی این است که مبادرت به انجام بازسرمایه‌سازی باید تنها بعد از این‌که مالکان فعلی ملزم به تحمل و پذیرش کلیه زیان‌های انباشته گذشته شدند صورت گیرد. این بدین معنی است که موقعیت خاص سهامداران در بانک باید

1. Too Big Too Fail

از طریق تنزل دادن مقتضی و متناسب سهام سرمایه‌ای متعلق به آن‌ها بررسی و شناسایی شود. از دیدگاهی عمومی‌تر، سهامداران نباید هیچ‌گونه منفعتی از بازسازی یک بانک متوقف کسب کنند، البته جز تا حدی که آن‌ها مستقیماً در هزینه‌های انجام بازسازی مشارکت کرده‌اند» (International Monetary Fund and World Bank, 2009, P.50). بانک اعتبارات و تجارت بین‌المللی (BCCI) که یک بانک فرامیلتی بود، به علت فساد و ارتکاب اعمال و عملیات‌های غیرقانونی، توسط برخی ناظران عملیات آن متوقف و منحل شد. «بانک مزبور برای شرایط غیرعادی دارای وام‌دهنده‌نهایی (که در صورت نیاز به کمک بانک آید) نبود، صرف‌نظر از علل سقوط بانک مذکور این مؤسسه از حمایت بانک مرکزی خاصی برخوردار نبود تا در مواقع بحران برای تأمین منابع مالی به آن وام دهد (اکونومیست، ۱۳۷۰، ص ۳۵). چنانچه مداخله دولت و مساعدت بازبانکی و تزریق وجوه عمومی به بانک بحران‌زده منجر به آن شود که دولت سهامدار عمده یا تنها مالک آن شود، با انجام بازسازی موفق و نتیجه‌بخش بانک، دولت باید در اولین فرصت ممکن بانک را به بخش خصوصی واگذار کند.

اما شکل دیگری از مداخلات دولت در بانک‌های بحران‌زده به‌جز انتقال مالکیت یا انتقال کنترل نیز وجود دارد. این شیوه مساعدت دولت به سهامداران موجود نام دارد و عمدتاً در جریان حل‌وفصل بحران‌های بانکی به‌کار می‌رود. یکی از مثال‌های خوب کاربرد این شیوه، بازسازی نظام‌مند بانکی در سوئد در اوایل دهه ۱۹۹۰ است و بهترین توصیف از نقش دولت سرمایه‌گذار مطلع است، تا این‌که دولت را در این شیوه ناظر یا سرپرست نظام بانکی بدانیم (Waxman, 1998, p.13).

نتیجه‌گیری

اصولاً در مورد بانک‌ها بازسازی از هر حیث بر تصفیه مقدم است و ناظران سعی می‌کنند بانک متوقف به‌ویژه بانک‌های بزرگ و مهم را به طریقی نجات دهند و تصفیه و انحلال در موارد اندکی رخ می‌دهد. تقدم بازسازی بر تصفیه و آگاهی از این حقیقت که ناظران بیشترین تلاش خود را برای احیا و نجات بانک‌های متوقف از ورشکستگی می‌کنند هرگز نباید معادل تضمینی دانسته شود که بر مبنای آن هیچ بانک متوقفی تصفیه و منحل نخواهد شد. سیاست‌گذاران داخلی در طراحی چارچوب‌های خاص باید به این وضعیت توجه کنند و به انحاء مختلف به بازار بانکی و عموم اطلاع‌رسانی شود که هیچ بانکی به‌طور قطعی مصون از ورشکستگی و انحلال نخواهد بود. برای بازسازی اصول و اهداف مهم و اسلوب‌های شناخته‌شده و ویژه‌ای وجود دارد که محتاج مهارت ناظر بانکی و همکاری بانک موردنظر برای نتیجه‌بخشی است. در پایان دوره مقرر بازسازی، چنانچه احیای بانک امکان‌پذیر باشد و به تأیید مرجع نظارتی برسد، دادگاه رأی به سلامت بانک و در غیر این صورت حکم به ورشکستگی و تصفیه بانک می‌دهد. باید توجه داشت که توقف بانک علل بسیار متنوع و پیچیده‌ای دارد که برخی ریشه در درون بانک دارند و برخی از بیرون بانک سرچشمه می‌گیرند؛ اما می‌توان گفت سوءمدیریت محتوای اصلی تقریباً تمام ورشکستگی‌هاست. شناخت دقیق علل ضعف یا توقف بانک نقش مهمی در انتخاب راهکارهای اصلاح ساختار مالی و عملیاتی و گزینش اسلوب مناسب و کارآمد بازسازی ایفا می‌کند.

در صورتی که بانک یا مدیران و سهامداران آن در مسیر توقف بانک مرتکب تخلفات یا ارتکاب تقصیر در انجام وظایف و حتی اعمال مجرمانه شده باشند، باید با عواقب اقدامات خود روبه‌رو شوند. از این‌رو تعقیب کیفری و اقامه دعوی مدنی برای جبران خسارات ناشی از تصمیمات مدیران و سهامداران عمده باید همواره در دسترس ناظران و مقامات قضایی قرار داشته باشد و نظر به پیامدهای بسیار شدید ورشکستگی بانک‌ها، لزوم افزایش مسئولیت مدیران با تقنین خاص اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. موضوع ورشکستگی مؤسسات مالی و اعتباری در سنوات اخیر که عمدتاً به علت فساد و ارتکاب اعمال غیرقانونی از ناحیه مدیران و سهامداران عمده به وقوع پیوست ضرورت این امر را تقویت می‌کند.

از طرف دیگر، توزیع مناسب و کارآمد زیان‌ها بین فعالان عملیات بانکی نقش بسیار مهمی در حفظ انضباط بازار و سلامت نظام بانکی ایفا می‌کند. در این بین، علاوه بر لزوم جبران خسارات ناشی از تسبیب و قصور مدیران و سایرین توسط مرتکبان، باید سهم سپرده‌گذاران کلان و سپرده‌گذاران ناآگاه و بی‌احتیاط را نیز منظور کرد، به‌گونه‌ای که از تحمیل تمامی زیان‌های به‌بارآمده به منابع عمومی و دولتی پرهیز شود و هرکس

بار مسئولیت خود را به‌تنباهی به دوش کشد. از دیگر سو، همواره حمایت از سپرده‌گذاران و حفظ اعتماد به نظام بانکی در ورشکستگی‌های بانکی واجد اهمیت بسیار است و در این راه نهاد ضمانت یا بیمه سپرده‌ها متداول‌ترین شیوه است، اما باید همراه با شروط و ویژگی‌های اثبات‌شده‌ای باشد تا ضد هدف اولیه خود عمل نکند و احتمال ورشکستگی را افزایش ندهد؛ نظیر سقف پوشش محدود بیمه سپرده‌ها، مشارکت کلیه بانک‌ها، مدیریت بخش خصوصی و بسیاری موارد دیگر. اصولاً برای حل و فصل کارآمد و مؤثر توقف بانک‌ها نیاز به طراحی نظام قانونی و نهادی خاص ورشکستگی بانک با قواعد مبسوط و پیشرفته احساس می‌شود. در ابتدا نیز باید مشخص شود که این چارچوب قانونی، قضایی محور (مرجعیت با مقامات قضایی و دادگاه) یا اداری محور (مرجعیت با ناظران شبکه بانکی) خواهد بود. البته در بسیاری از کشورها قوانین مربوط به حل و فصل بانک‌های متوقف تا آنجا که امکان دارد اختیارات و ابزارهای حل و فصل را به ناظران واگذار می‌کند تا آن‌ها بتوانند روش مناسب را در هر مورد انتخاب کنند. در هر حال، این مقررات باید اختیارات جامع، شفاف و دقیق را به ناظران و سایر مراجع مسئول اعطا کند و در مقابل، آن‌ها را ملزم به پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری نمایند. البته در موارد استثنایی نظیر خطر بروز ریسک نظام‌مند یا اختلال در نظام‌های تسویه و پرداخت، یا به‌منظور حل و فصل مشکلات بانک‌های بسیار بزرگ و مهم از نظر نظام بانکی، باید راه‌های قانونی برای اعطای اختیارات و مسئولیت‌های بیشتر به ناظران باز گذاشته شود. شیوه‌های بازسازی ممکن است به‌صورت جایگزین یکدیگر یا برای تکمیل روش‌های دیگر به‌کار روند، بنابراین اختیار ناظران در استفاده از شیوه‌های بازسازی گسترده است و ایشان می‌توانند در مورد بازسازی بانک‌های متوقف، بسته به مورد، ابزارهای متعددی را به‌کار گیرند یا در صورت عدم نتیجه‌بخشی یک اسلوب، تدابیر و روش‌های قوی‌تر را جایگزین آن یا به آن ملحق کنند. چنان‌که پیشتر گفته شد، کارآمدی بازسازی بانک متوقف نیازمند تصویب مقررات جامع و ویژه در این خصوص با بهره‌گیری از تجربیات مشابه در کشورهای پیشرو است، به‌گونه‌ای که مرجع ناظر بانکی در ایران با تمرین، تقویت نظارت خود و به‌کارگیری نیروهای متخصص و آموزش‌دیده و طراحی فرایندهای خاص آمادگی لازم برای رویارویی با ورشکستگی بانک‌ها و به‌کارگیری اسلوب‌های بازسازی را به‌دست آورد و به‌موقع به اجرا گذارد.

منابع

- اسدی‌پور، نوشین (۱۳۸۸). *نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول.
- اکونومیست (اکتبر ۲۰۰۸). بانک‌ها در جهان پشوانه‌ای برای زندگی. *تازه‌های اقتصاد*، ۱۲۱ (پاییز ۱۳۸۷)، ۹-۱۱.
- اکونومیست (جولای ۱۹۹۱). ورشکستگی بانک اعتبارات و تجارت بین‌الملل. مهدی تقوی (مترجم). *حسابدار* (۱۳۷۰)، ۱۰-۹.
- ایزدی‌نیا، ناصر و علی‌نقیان، نسری (۱۳۸۹). مدیریت ریسک نقدینگی در شرایط بحرانی در بانک‌ها. *بانک و اقتصاد*، ۱۰۸.
- بازمحمدی، حسین (۱۳۸۲). *اصلاح ساختار نظام بانکی در راستای ساماندهی بازارهای مالی رسمی در جمهوری اسلامی ایران*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج. ا. ا.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۷). *بحران‌های بانکی در کشورهای حوزه بالتیک*. تهران: بولتن مالی و اقتصادی بین‌المللی، اداره مطالعات و سازمان‌های بین‌المللی بانک مرکزی ج. ا. ا، ۶۴.
- برهانی، حمید (۱۳۸۸). آثار بحران‌های مالی و اقتصادی بر ریسک‌های مختلف بانکی. *مجموعه مقالات بیستمین همایش بانکداری اسلامی*، تدوین: مرتضی‌الله‌داد، محمد ولی مقدم زنجانی و منصور مدرسی، تهران، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.
- پوراسلامی، ایمان (۱۳۹۰). *قواعد خاص ناظر بر ورشکستگی بانک در حقوق ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- جزایری، مینا (۱۳۸۶). چگونگی مقابله با مشکلات بانک‌ها و مؤسسات مالی ضعیف. *مجموعه مقالات هجدهمین همایش بانکداری اسلامی*، تدوین: علیرضا شیرانی. تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.

- حنیفی، فرهاد (۵ دی ۱۳۹۹). گزارش روابط عمومی، تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- سیمایی صراف، حسین و امینی، وحید (۱۳۹۹). نظام حقوقی خاص ورشکستگی بانک‌ها؛ چرایی و چارچوب حقوقی. *پژوهشنامه بازرگانی*، ۲۴ (۹۴)، ۲۵۹-۲۹۹.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴). *آیین دادرسی مدنی*، جلد سوم. تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۴، چاپ سوم.
- کیایی، فاطمه، رهپیک، حسن و باقری، محمود (۱۹۹). نهاد بازسازی؛ ماهیت و مدل‌ها در نظام بانکی ایران. *دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۲۷ (۱۸)، ۱۰۳-۱۲۸.
- گلاسنر، توماس و ماس، ایگناسیو (۱۳۷۷). *عوامل ایجاد بحران بانکی و حل و فصل آن*. اداره مطالعات و سازمان‌های بین‌المللی بانک مرکزی ج.ا.ا، ۶۴.
- نیلی، فرهاد و محمدی، محمدرضا (۱۳۸۸). درس‌های بحران مالی جهانی برای بانکداران مرکزی. *مجموعه مقالات نوزدهمین کنفرانس سالانه سیاست‌های پولی و ارزی*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا.
- هفرنان، شلاگ (۱۳۸۲). *بانکداری نوین در تنوری و عمل*. علی پارسائیان و علیرضا شیرانی (مترجمان). تهران: اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی بانک سپه، چاپ اول.
- Beck, T., & Laeven, L. (2006). *Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers- Cross-Country evidence*, Washington. D. C: World Bank, from <http://www.tilburguniversity.edu/webwijs/files/center/beck/pdf>
- Brierley, p. (2009). *The UK special Resolution Regime for failing banks in an international context*, Bank of England financial stability paper, (5).
- CADWALADER. (2009). *The Banking ACT 2009: counterparty Rights and Insolvent Banks*, March 2009, from <http://www.blplaw.com/medianewsletters/BankingACT2009/pdf>
- Coates, J. and Scharfstein, D. (2009). *Lowering the cost of Bank Recapitalization*, law school and Business School of Harvard University, from <http://ssrn.com/abstract=1345962>
- European Commission (November 2019). *Study on the Differences in their Potential Harmonisation*, Final Report, VVA Grimaldi & Bruegel.
- International Monetary Fund and World Bank. (April 2009). *An overview of the legal, Institutional, and Regulatory framework for Bank Insolvency*, Prepared by the staff of the IMF and WB for the IMF, approved by sean Hagan and Christopher Towe, Washington. D. C.: IMF and WB. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/041709.pdf>
- Lastra, R. M. (2003). Cross-Border Bank Insolvency: Legal Implications In the case of banks operating In Different Jurisdictions In Latin America. *Journal of International Economic Law*, 6(1), 79-110. Oxford University, <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/6/1/79/817285>
- Mayer, B. (2009). *Restructuring Bankruptcy and Insolvency Group Legal Alert*, February 2009, <http://www.mayerbrown.com/publications/article.aspx?id=6136>
- Schoenmaker, D. (2019). A macro approach to international bank resolution. In *Research Handbook on Cross-Border Bank Resolution*. Edward Elgar Publishing.

Swiss Federal ACT on Banks and Saving Banks (2009). AUDIT FINANCIAL SERVICES, SR 952. O(of 8 November 1934; Status as of 1 January 2020), at: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ch/pdf/ch-banking-act-en.pdf>

Waxman, M. (1998). *A legal framework for systemic bank restructuring*. Washington. D. C.: World Bank, <http://papers.ssrn.com/sol3/paperscfm?id=172984.pdf>