

آسیب‌شناسی نظام بانکی

۴. توقف و ورشکستگی بانکی

(تبیین چرایی موضوع)

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۴۷۴۰

اسفندماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. تبیین مفهوم توقف بانکی و جایگاه مفهوم ورشکستگی در ادبیات بانکی
۶.....	۱-۱. دلایل اهمیت توقف و ورشکستگی بانکی نسبت به سایر مؤسسات تجاری
۸.....	۱-۲. معیارهای مختلف ناظر بر اطلاق ویژگی توقف به یک بانک
۹.....	۲. چارچوب عمومی شیوه متعارف برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های متمرکز
۱۰.....	۲-۱. سرپرستی و اداره اموال
۱۳.....	۲-۲. تصفیه‌گری
۲۰.....	۳. بررسی شیوه برخورد با پدیده توقف بانکی در کشورهای منتخب
۲۰.....	۳-۱. تجربه ایالات متحده آمریکا
۴۱.....	۳-۲. تجربه انگلستان
۴۸.....	جمع‌بندی
۵۳.....	منابع و مأخذ



آسیب‌شناسی نظام بانکی ۴. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چرایی موضوع)

چکیده

توقف و ورشکستگی بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی با توجه به نقش محوری آنها در اقتصاد کشورها در مقایسه با سایر بنگاه‌های اقتصادی رخدادی پیچیده‌تر تلقی می‌شود. وقوع این پدیده در نظام‌های پولی دنیا با حساسیت بالایی روبرو است، زیرا تبعات ریسک سیستمی توأم با این پدیده می‌تواند غالباً دارای آثار بسیار مخربی بر مجموعه نظام پولی و مالی کشورها و از طریق آن مجموعه کل اقتصاد باشد. اهمیت این موضوع باعث ایجاد ادبیات گسترده‌ای در بعد نظری و کاربردی در حوزه سیاستگذاری پولی، مالی و بانکداری شده است. گرچه سابقه ادبیات مرتبط با حوزه ورشکستگی بانکی دارای قدمتی نزدیک به چند دهه است لکن بحران مالی اخیر در جهان و پیامدهای آن باعث تمرکز شدید به مسائل مرتبط در خصوص این پدیده توسط محققین و تصمیم‌سازان فعال در حوزه پولی و بانکی شده است. شواهد حاکی از آن است که سیاستگذاران پولی در دنیا به دلیل تبعات جدی ورشکستگی بانکی به صورت سیاه سفید به این پدیده توجه نمی‌نمایند. نظام‌های پولی و بانکی در دنیا عموماً تلاش می‌کنند تا در مقاطعی که یک بانک از مرزهای سلامت بانکی عبور می‌نمایند با اعمال اقداماتی بانک را به سرعت به مسیر سلامت بانکی بازگردانده و در صورت عدم حصول نتیجه در این خصوص فرآیندی تحت عنوان حل و فصل را در خصوص آن عملیاتی نماید؛ به نحوی که در گام اول، ورشکستگی رخ ندهد و در صورتی که لاجرم وقوع این پدیده مسجل گردد، هزینه‌ها و تبعات اقتصادی و غیراقتصادی آن به حداقل ممکن کاهش یابد. اهمیت پرداختن به مسئله ورشکستگی و اعمال قانون توسط مقام پولی پیرامون بانک‌های فعال در نظام‌های پولی کشورهای برخوردار از نظام‌های پولی مترقی تا بدانجا پیش رفته که سالم‌ترین بانک‌های فعال در نظام‌های مربوطه باید برنامه‌هایی استاندارد برای بروز احتمالی وضعیت توقف را داشته باشند و همراه با تحولات پیرامونی در حوزه فعالیت خود نسبت به تصحیح و بازنگری برنامه‌های خود اقدام نمایند. در گزارش حاضر تلاش شد تا با رجوع به مستندات موجود در نظام‌های پولی مترقی دنیا به صورت اجمالی چرایی مسئله توقف و ورشکستگی بانکی تبیین و چارچوب عمومی نحوه برخورد با این پدیده نیز تشریح گردد. هدف اصلی از این گزارش انجام بخشی از نیازسنجی پیرامون مختصات احتمالی قوانین و مقررات مرتبط با مسئله مورد بررسی در خصوص نظام پولی و بانکی ایران است. یافته‌های پژوهش حاضر مبین آن است که:

- راه‌اندازی نظام حل و فصل و فراهم‌سازی امکان انحلال بانک‌های متوقف نباید به عنوان یک پدیده نامطلوب برای یک نظام پولی و مالی تلقی شود؛ بلکه در حقیقت وجود چنین امکاناتی نشانه‌ای از یک

نظام سالم و پویای پولی و مالی است.

- قوانین و مقررات ناظر بر مقوله توقف و ورشکستگی بانکی به ندرت در چارچوب قوانین و مقررات قضایی قرار می‌گیرند و عمدتاً مشتمل بر قوانین و مقررات حاکم بر نظام پولی و بانکی هستند.
- ریشه نظام حل‌وفصل بر نظارت دقیق و تنظیم‌گری فعال توسط بانک مرکزی (به‌عنوان مقام پولی) استوار است. اساساً یکی از عوامل مؤثر در تقویت نظام نظارت بانکی آن است که پیگیری فرآیندهای حل‌وفصل کارآمد در نظام بانکی نیازمند حاکم بودن نظام پویا و کارآمد نظارت و تنظیم‌گری پیرامون بانک‌های فعال در مجموعه نظام بانکی کشور است.
- نهادسازی خاصی در کنار نهاد نظارت بانکی پیرامون نظام حل‌وفصل مورد نیاز است.
- اقدامات انجام شده در نظام حل‌وفصل غالباً در چارچوب امور حاکمیتی کشورها قرار می‌گیرند.
- مهمترین انتظارات از یک نظام حل‌وفصل موفق آن است که خطر بروز ریسک سیستمی را به حداقل ممکن کاهش دهد، زیان‌های مرتبط با توقف بانکی را نیز حداقل سازد و به گونه‌ای سازوکارهای مرتبط را طراحی کند که زیان‌های توقف بانکی از طریق منابع متعلق به عموم مردم تأمین مالی نگردد.

مقدمه

بانک‌ها به‌علت دلیل نقش محوری در تأمین مالی و گردش پول و ثروت در جامعه از جایگاه بسیار مهمی در نظام پولی کشورها برخوردارند. به‌واسطه پشتیبانی و کسب اعتبار از ناحیه بانک مرکزی، بانک‌ها می‌توانند به‌عنوان سپرده‌پذیر ایفای نقش نمایند و با ارائه تسهیلات و خدمات بانکی دارای نقش اساسی در خلق نقدینگی باشند. با این حال این امکان وجود دارد که بانک به‌دلیل عملکرد خود و یا تأثیرپذیری از ارکان و شرایط اقتصاد ملی یا بین‌المللی با وضعیتی مواجه شود که در صورت عدم رسیدگی لازم، خاتمه فعالیت بانک بسیار محتمل گردد. وقوع این پدیده در نظام‌های پولی دنیا با حساسیت بالایی روبرو است، زیرا تبعات ریسک سیستمی توأم با این پدیده می‌تواند غالباً دارای آثار بسیار مخربی بر مجموعه نظام پولی و مالی کشورها باشد و به بحران‌های پولی منجر گردد؛ سوابق موجود در دنیا حکایت از آن دارد که این امر حتی می‌تواند به بحران‌های شدید سیاسی و امنیتی نیز بیانجامد. اهمیت این موضوع باعث ایجاد ادبیات گسترده‌ای در بعد نظری و کاربردی در حوزه سیاستگذاری پولی و بانکداری شده است. گرچه سابقه ادبیات مرتبط با حوزه ورشکستگی بانکی دارای قدمتی نزدیک به چند دهه است، اما بحران اخیر مالی در جهان و پیامدهای آن باعث تمرکز شدید به مسائل مرتبط در خصوص این پدیده توسط محققین و تصمیم‌سازان فعال در حوزه پولی و بانکی شده است.

در مجموع پاسخ به پرسش‌های کلیدی پیرامون پدیده ورشکستگی بانکی و دلایل آن در نظام پولی و بانکی ایران محور اصلی مباحث در گزارش حاضر است. این سؤالات عبارتند از:



- اساساً آیا ورشکستگی پیرامون مؤسسات مالی و اعتباری در مقام مقایسه با سایر بنگاه‌های اقتصادی باید مبتنی بر رویکرد متمایز ویژه‌ای باشد؟
- چرا ورشکستگی بانکی در نظام‌های پولی و مالی دنیا به‌ویژه در طول دهه اخیر پدیده‌ای متداول بوده است؟ آیا این امر نشانی از وضعیت بحرانی بانک‌ها در این کشورها به‌صورت عمومی است؟
- چرا از نگاه عامه مردم ایران بروز پدیده ورشکستگی در طول سالیان متمادی غالباً رخدادی قابل انتظار نبوده است؟ آیا نظام بانکی ایران از ثبات بالایی برخوردار بوده که نتیجه آن حاکم شدن چنین وضعیتی در نظام پولی کشور بوده است؟
- چرا در طول دهه اخیر تلاش‌های زیادی برای استقرار نظام‌های ورشکستگی بانکی و نیز نظام‌های مرتبط با سایر مؤسسات مالی بسیار مورد توجه کشورها قرار گرفته است؟
- آیا در خصوص ایران این نیاز احساس می‌شود که رویکرد نحوه برخورد با ورشکستگی بانکی قالبی مدون‌تر به خود بگیرد؟ آیا نهادسازی‌های خاص و تدوین قوانین و مقررات ویژه‌ای در این خصوص مورد نیاز است؟ آیا قوانین و مقررات فعلی در حوزه بانکی و سایر قوانین و مقررات موجود در کشور پیرامون ورشکستگی از کفایت و کیفیت لازم برخوردار هستند تا نیازی به تدوین مقررات جدید در این خصوص وجود نداشته باشد؟
- مرور مطالعات انجام شده در خصوص موضوع این گزارش در مجموع گویای دو نکته است: اول آنکه در راستای معرفی ادبیات موضوع «ورشکستگی در نظام‌های پولی و مالی دنیا» به تصمیم‌سازان و برنامه‌ریزان اقتصادی کشور؛ فقدان منابع کافی، منسجم و جامع احساس می‌شود که این امر گویای بکر بودن موضوع برای تمرکز بیشتر مطالعات دقیق اقتصادی در کشور پیرامون این مسئله است. دوم آنکه بدون وجود چنین مطالعاتی، پرداختن به موضوع در رابطه با ایران در فضایی مبهم صورت خواهد گرفت؛ برای مثال در صورتی که تدوین مقرراتی در خصوص ورشکستگی بانکی ازسوی تصمیم‌سازان کشور احساس شود پرسش کلیدی آن است که آیا رویکرد این قوانین و مقررات باید مبتنی بر برخوردهای قضایی بوده و یا اصلاح و توسعه مقررات حاکم بر نظام پولی و مالی کشور باید مورد توجه قرار گیرد.
- نظر به اهمیت موضوع آسیب‌شناسی مسئله ورشکستگی پیرامون نظام پولی و بانکی ایران، گزارش حاضر در قالب دو گزارش این امر را پیگیری خواهد کرد. در گزارش اول به‌صورت اثباتی با این قضیه برخورد شده و تلاش می‌شود چپستی مسئله ورشکستگی بانکی و پدیده‌ها و فرآیندهای مرتبط با آن تا حد امکان تبیین شود. در گزارش دوم نیز با توجه به شناخت حاصل شده (بر مبنای گزارش اول) و مد نظر قرار دادن مختصات نظام پولی و بانکی ایران و نیز قوانین و مقررات موجود کشور آسیب‌شناسی پدیده‌ها و فرآیندهای مرتبط با ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران صورت پذیرفته و راهکارهای عمومی در ارتباط با این مسئله ارائه خواهد شد.

به‌منظور پاسخ به پرسش‌های مذکور و در راستای پرداختن به چپستی مسئله توقف و ورشکستگی بانکی در ادامه در قسمت اول به تبیین مفهوم ورشکستگی در ادبیات بانکی خواهیم پرداخت. در قسمت دوم چارچوب عمومی برخورد با این مسئله در نظام‌های پولی و مالی متری دنیا معرفی خواهد شد. در قسمت سوم تجربه دو کشور منتخب پیرامون مسئله ورشکستگی بانکی بررسی خواهد شد و در قسمت پایانی جمع‌بندی گزارش ارائه خواهد شد. روش‌شناسی انجام این مطالعه مبتنی بر روش اسنادی از طریق تحلیل محتوا خواهد بود.

۱. تبیین مفهوم توقف بانکی و جایگاه مفهوم ورشکستگی در ادبیات بانکی

به‌نظر می‌رسد در راستای توصیف پدیده‌ای که در کشور برای توصیف آن به‌صورت عمومی از عنوان «ورشکستگی بانکی» استفاده می‌شود، تدقیق در مفهوم سه عبارت در ادبیات مرتبط ضروری است. در گام اول تبیین مسئله، شناسایی وجوه افتراق و اشتراک سه عبارت مذکور می‌تواند نقطه آغاز مناسبی باشد؛ این سه واژه عبارتند از:

۱. ورشکستگی «Bankruptcy».

۲. توقف بانکی «Bank Insolvency».

۳. توقف بانکی (شکست بانکی) «Bank Failure».

دانشنامه «اینوستپدیا»^۱ ورشکستگی (یعنی واژه اول) را به بدین صورت تعریف می‌نماید: «رویه قانونی مربوط به یک شخص و یا کسب‌وکار است که قادر به بازپرداخت بدهی‌های معوق خود نیست. فرآیند ورشکستگی (معمولاً) از طریق تکمیل دادخواست توسط بدهکار (و به ندرت) از طریق طلبکاران آغاز می‌شود. در شرایط تأیید ورشکستگی، تمام دارایی‌های بدهکار اندازه‌گیری و ارزیابی شده و از آن دارایی‌ها برای پرداخت بخشی از بدهی‌های معوق استفاده می‌شود. پس از پایان موفقیت‌آمیز رسیدگی به مسئله ورشکستگی، بدهکار از تعهدات مربوط به قبل از ارائه دادخواست رها می‌شود». دانشنامه مذکور واژه «توقف»^۲ را این‌گونه تعریف می‌نماید: «زمانی که یک شخص یا سازمان دیگر قادر به انجام تعهدات مالی خود در قبال طلبکاران خود در زمان سررسید نباشد. توقف می‌تواند منجر به «اقامه دعوی توقف»^۳

1. Investpedia

۲. واژه جایگزین برای کلمه «توقف»، «اعسار» بوده است. اما از آنجا که واژه اعسار يك اصطلاح حقوقي است و واجد بار معنایی خاصی است از این واژه استفاده نشده است. اعسار مطابق تعريف قانون محكومیت‌های مالی صرفاً شامل اشخاص حقیقی غیر تاجر بوده و بدین معناست که مالی بجز مستثنیات دین در دسترس شخص بدهکار برای تأدیه دیون وی نباشد. لذا کاربرد واژه اعسار در خصوص بانک‌ها که مصداق بارز اشخاص حقوقي تاجر هستند از نظر حقوقي صحیح نیست. افزون بر این، اصولاً اعسار و ورشکستگی در حقوق ما قابل جمع نیستند و قابل تصور نیست که يك شخص هم معسر شود و هم ورشکسته. به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه این واژه برگردان به فارسی شده است ترجمه صحیح‌تر آن واژه «متوقف» باشد، زیرا توقف برای اشخاص تاجر يك مرحله پیش از ورشکستگی آنان محسوب می‌شود و در این گزارش اعسار و معسر واژگانی برای بیان حالت يك شخص بدهکار که هنوز به مرحله ورشکستگی نرسیده است استعمال شده‌اند.

3. Insolvency Proceedings



شود که بر مبنای آن اقدامات قانونی بر علیه نهاد متوقف^۱ صورت می‌گیرد». همچنین این دانشنامه واژه سوم را خاتمه دادن به فعالیت بانک متوقف توسط نهاد تنظیم‌گر تعریف کرده است و در واقع معنای معادل با واژه دوم برای آن در نظر گرفته است. بررسی صورت گرفته مؤید آن است که چنین تعاریفی مورد تأیید سایر منابع نیز می‌باشد.

بررسی دقیق‌تر مفهوم ورشکستگی گویای آن است که ورشکستگی در حقیقت یک وضعیت خاص از وقوع رخدادی با عنوان «توقف»^۲ می‌باشد. مقایسه تعاریف مربوط به واژه اول با دو واژه دوم و سوم گویای آن است که در ظاهر این دو واژه معانی تقریباً مشابهی را در ذهن متبادر می‌سازند؛ این در حالی است که در منابع مختلف به تدقیق در تشخیص تمایز بین یا دو مفهوم تأکید شده است. در توضیح این تمایز این‌گونه تبیین شده که گرچه هر سه واژه گویای وضعیت بیشتر بودن حجم تعهدات نسبت به دارایی‌هاست، اما مفهوم «توقف» به یک وضعیت مالی خاص اطلاق می‌شود و «ورشکستگی» ناظر بر یک مفهوم حقوقی بوده که منشأ آن قانون می‌باشد.^۳

پس از رخداد وضعیت توقف باید اقدامات فوری به‌منظور اصلاح و تبدیل وضعیت برای جلوگیری از رخداد وضعیت محتمل «خاتمه فعالیت بانک» صورت پذیرد. از جمله این اقدامات ایجاد نقدینگی، کاهش هزینه‌های سربار و مذاکره مجدد در خصوص بدهی‌های جاری و بازپرداخت بدهی‌ها می‌باشد. در عمل ایجاد وضعیت «توقف» یک «طرح حل‌وفصل»^۴ را به دنبال دارد که نتیجه آن برطرف شدن مسئله توقف از طریق اقدامات مختلف و یا اتمام فعالیت بانک متوقف است. ورشکستگی اشاره به رخداد یک عملیات موفق دادرسی است که یک حالت خاص از «طرح حل‌وفصل» مسئله «توقف» است. وضعیت توقف می‌تواند غالباً به‌عنوان پدیده‌ای موقتی و منعطف بدون اقامه دعوی از سوی طلبکاران تلقی شود؛ این در حالی است که تمامی بدهکاران ورشکسته به‌عنوان متوقف تلقی می‌شوند.

در جمع‌بندی می‌توان تفاوت‌های دو پدیده توقف و ورشکستگی را در قالب موارد زیر بیان داشت:

1. Insolvent

۲. لازم به توضیح است که به‌دلیل نبود ترجمه تخصصی در متون مالی برای این واژه، دو گزینه رجوع به قوانین و مقررات داخلی و معنای لغوی برای معادل‌سازی فارسی برای آن وجود داشت. فرهنگ معاصر باطنی (۱۳۹۰) معادل فارسی این عبارت را «ورشکستگی» اعلام نموده است که مفهوم مورد نظر در این گزارش را تأمین نمی‌کند. این در حالی است که در «فرهنگ پیشرو آریان پور»، واژه‌های «ورشکستگی»، «اعسار»، «افلاس»، «نداری» و «تنگدستی» به‌عنوان معادل فارسی این واژه معرفی شده‌اند که در این گزارش واژه «اعسار» انتخاب گردید. لازم به توضیح است که در قوانین ایران واژه «اعسار» کاربرد داشته (از جمله قانون اعسار و افلاس مصوب ۱۳۱۳ و قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹) که معنای اصلی مورد نظر در این گزارش را تأمین نمی‌نمایند.

۳. لازم به توضیح است که در ادبیات موارد کاربرد واژه سوم از دوم بیشتر و واژه سوم بسیار کم کاربرد است.

4. Resolution

در خصوص این واژه نیز مشکل فقدان واژه مناسب فارسی به قابلیت القای مناسب مفهوم مورد نظر در ادبیات مالی وجود دارد، که در این خصوص با توجه به ترجمه لغوی و مفهوم مورد انتظار در ادبیات مالی، عبارت «طرح حل و فصل» انتخاب شد. دو گزینه «طرح گزرد» و «طرح تجزیه» نیز مناسب به‌نظر می‌رسید.

۵. در ادامه در خصوص این پدیده به تفصیل بحث خواهد شد. کمیسیون اروپا (۲۰۱۴) حل و فصل را به‌عنوان تجدید ساختار یک بانک از طریق مقام مسئول با بهره‌برداری از ابزار مرتبط مبتنی بر رویکرد تداوم فعالیت‌های حیاتی و حفظ ثبات مالی بانک مربوطه و بازگرداندن تمام و یا بخشی از بانک به وضع عادی در شرایطی که سایر بخش‌های باقی مانده بانک تحت یک عملیات طبیعی رسیدگی به وضعیت اعسار قرار می‌گیرند، تعریف می‌نماید. هدف نهایی از انجام حل و فصل حداقل‌سازی انتقال هزینه یک اعسار بانکی به دولت و پرداخت‌کنندگان مالیات است.

۱. توقف می‌تواند موقتی باشد،
۲. ورشکستگی یک راه‌حل قانونی برای وضعیت توقف است، اما چنین وضعیتی نیز ممکن است امکان‌پذیر باشد که وضعیت توقف از طریق یک برنامه دقیق اقتصادی و مالی یا از طریق تزریق بیرونی منابع نیز برطرف گردد،
۳. ورشکستگی می‌تواند به‌عنوان آخرین گام در فرآیند حل‌وفصل پیرامون توقف باشد و مربوط به شرایطی است که گزینه دیگری برای مسئله توقف وجود نداشته باشد.

۱-۱. دلایل اهمیت توقف و ورشکستگی بانکی نسبت به سایر مؤسسات تجاری

بررسی نحوه برخورد کشورهای مختلف با پدیده ورشکستگی بانکی در کشورهای مختلف مؤید آن است که در اکثر کشورها سازوکارهای خاصی برای مواجهه با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی مورد توجه قرار گرفته و به‌صورت مداوم شمار کشورهایی که رویکرد تمایز بین ورشکستگی بانکی با سایر کسب‌وکارها را پیگیری می‌نمایند رو به افزایش است. پرسش مهم آن است که چرا نمی‌توان مسئله ورشکستگی درخصوص بانک‌ها را همانند سایر کسب‌وکارهای دیگر تلقی کرد؟ به عبارت دقیق‌تر چرا در زمان حادث شدن شرایط «توقف» در مورد بانک نوعی، غالباً اعلام ورشکستگی به‌عنوان گزینه فوری برخورد با این مسئله تلقی نمی‌شود؟

در پاسخ به این پرسش‌ها «موشل»^۱ (۲۰۱۴) موارد زیر را مورد اشاره قرار داده است:

– اهمیت حساب‌های معاملاتی بانک‌ها:^۲ حساب‌های مبادلاتی بانک‌ها برای کسب اطمینان عموم

بسیار مهم می‌باشند. بانک‌ها در قالب سپرده، تعهداتی را می‌پذیرند که به موجب آن به محض تقاضا قابل بازپرداخت می‌باشند. در نتیجه عدم تطابق دارایی‌ها و تعهدات در نتیجه کاهش شدید سپرده‌ها موجب آسیب‌پذیری بانک‌ها از ناحیه به مخاطره افتادن قدرت نقدینگی آنها می‌شود. لذا بانک‌ها نیازمند مدیریت ریسک مناسب می‌باشند تا به موجب آن، سپرده‌گذاران برای استرداد سپرده‌های خود هجوم نیاورند.

– بانک‌ها به‌عنوان «منبع پشتیبان نقدینگی»^۳ مؤسسات هستند. بانک‌ها تأمین‌کننده

نقدینگی برای سایر مؤسسات هستند، لذا تصمیمات اعتباری بانک‌ها بر کل سیستم اثرگذار است. توانایی یک بانک در تأمین نقدینگی و انعطاف‌پذیری بانک در شرایطی که سایر ارکان سیستم اقتصادی در تأمین نقدینگی ناتوان می‌گردند برای مجموعه سیستم اقتصادی بسیار حیاتی است. لذا جایگاه بانک به‌عنوان «مؤسسه آماده خدمت»^۴ به تمامی بخش‌ها برای رشد اقتصادی چه به‌صورت مستقیم و چه غیرمستقیم بسیار ضروری و منحصر به فرد است.

1. Mushell

2. Banks Transaction Accounts

3. Backup Source of Liquidity

4. Standby Institution



– **بانک‌ها «کمر بند انتقالی سیاست پولی»^۱ می‌باشند.** بانک‌ها در کمر بند (یا مکانیسم) انتقال پولی بانک مرکزی قرار دارند. بانک مرکزی از طریق سیاستگذاری در خصوص حجم پول، نحوه تخصیص اعتبارات بانکی و هزینه آنها و نیز نرخ ارز وظایف تنظیم‌گری خود را انجام می‌دهد. لذا بانک‌ها به‌عنوان مجرای سیاست پولی بانک مرکزی نقش‌آفرینی می‌نمایند.

تدقیق در موارد سه‌گانه مذکور در راستای ارائه پاسخی تفصیلی‌تر به پرسش مطرح شده مبین نکات زیر است:

– ملاحظه نحوه خلق نقدینگی در نظام بانکی که مبتنی بر «بانکداری ذخیره جزئی»^۲ است باعث می‌شود که در عمل حجم نقدینگی (پول تولید شده توسط سیستم بانکی) چندین برابر حجم پول بر قدرت (پول تولید شده توسط بانک مرکزی) در اقتصاد باشد. به عبارتی پس از کسر ذخایر قانونی از سپرده‌های دریافتی و سایر وجوه مورد نیاز بانک (به‌ویژه حجم پول پشت بانه^۳ و ذخایر اضافی)، حجم نقدینگی به‌صورت تکاثری افزایش می‌یابد. این در حالی است که اعلام ورشکستگی و حتی وقوع انتظارات در خصوص ورشکستگی یک بانک نوعی می‌تواند باعث هجوم سپرده‌گزاران به بانک مورد نظر و حتی سایر بانک‌ها برای استرداد سپرده‌های تودیع شده نزد آنها گردد. با توجه به اینکه در عمل منابع نقد کافی در اختیار سیستم بانکی نمی‌باشد، وقوع این پدیده تشدید پدیده ورشکستگی و توقف نظام بانکی را به دنبال خواهد داشت. بر اساس شواهد موجود، از ورشکستگی بانکی به‌ویژه در خصوص اقتصادهایی که در زمره اقتصادهای باثبات تلقی نمی‌شوند گویای آن است که آشکار شدن برخی از شواهد مبنی بر توقف یک بانک، سرعت و عمق رخداد آن را دو چندان می‌کند.

– صیانت از ارزش پول ملی یکی از وظایف بانک‌های مرکزی در دنیا است. مسلم است که با تشدید مسئله ورشکستگی بانکی که غالباً به سرعت به وقوع می‌پیوندد (و با مد نظر قرار دادن سهم نهاد ورشکسته از نظام پولی کشور) امکان شیوع تبعات این ورشکستگی به نظام ارزی کشور به‌صورت حادث شدن نوسانات ارزی و بی‌ثباتی ارزش پول ملی تشدید می‌شود.

– با توجه به سابقه بحران‌های مالی در کشورهای مختلف چنین می‌نماید که به‌واسطه پیوندهای نظام پولی با سایر ارکان نظام مالی، وقوع ورشکستگی و حتی بروز توقف در نظام بانکی می‌تواند موجب بروز بحران مالی گردد. لذا احتمال تأثیرپذیری شاخص‌های کلان اقتصادی به‌صورت منفی از مسئله توقف و ورشکستگی بانکی بسیار بالاست.

این عوامل باعث شده است که بسیاری از کشورها مسئله توقف و ورشکستگی در نظام بانکی را به‌صورت متفاوت از سایر کسب‌وکارهای دیگر مورد توجه قرار داده و یک رژیم خاص را برای برخورد با

1. Transmission Belt for Monetary Policy
2. Fractional Reserve Banking
3. Over the Counter Money

این مسئله مد نظر قرار دهند. چنانچه ملاحظه می‌گردد اقدامات کشورها در برخورد با توقف و ورشکستگی بانکی صرفاً به پیگیری قضایی خلاصه نمی‌شود. با توجه به اینکه وقوع این رخداد دارای آثار مهمی بر نظام پولی است، غالباً اقدامات تنظیم‌گر بازار پول یعنی بانکی مرکزی مقدم بر پیگیری قضایی مسئله است.

چنانچه در ادامه ملاحظه خواهد شد در عمل پیگیری طرح‌های حل و فصل پیرامون مسئله توقف (پس از طی فرآیندهای تسکین‌دهنده تبعات پولی و کلان اقتصادی مرتبط که عمدتاً ناشی از ریسک بالقوه سیستمی این پدیده در نظام پولی است) در مواردی ممکن است به خاتمه فعالیت بانک متوقف منتج شده که در واقع نوعی ورشکستگی در خارج از نظام قضایی می‌باشد. نکته کلیدی آن است که مقام پولی با پیگیری «طرح حل و فصل» به دنبال عقیم‌سازی آثار مخرب اعلام ورشکستگی فوری است که غالباً راهکاری قضایی در برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است.

۲-۱. معیارهای مختلف ناظر بر اطلاق ویژگی توقف به یک بانک

ایجاد شرایط توقف برای یک بانک موجب مداخله فوق‌العاده (هم به صورت اداری و هم قضایی) می‌گردد. بنابراین تعریف توقف اهمیت زیادی دارد به‌ویژه از منظر سهام‌داران و مدیران بانک که خواهان آن هستند که چنین اقدامات فوق‌العاده‌ای انجام نشود. گرچه قوانین از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما در مجموع سه نوع از توقف در کشورهای مختلف ملاحظه شده است (شونر و تیلور، ۲۰۰۹):

- توقف ترازنامه‌ای^۱

- توقف در جریان وجوه یا نقدینگی^۲

- توقف در تنظیم‌گری^۳

«توقف ترازنامه‌ای» اشاره بر آن دارد که تعهدات بانک بیش از دارایی‌های آن باشد. این امر زمانی حادث می‌شود که بانک در تنظیم «کفایت سرمایه»^۴ شکست خورده باشد و حتی بدتر از آن سرمایه منفی انباشت نموده باشد. «توقف در نقدینگی» مبین آن است که آیا یک بانک قادر است که به تعهدات خود در جریان عادی کسب و کار عمل نماید؟ یک بانک می‌تواند سرمایه مثبت داشته باشد یعنی ترازنامه آن نشان‌دهنده دارایی بیشتری نسبت به تعهداتش باشد. اما با این حال ممکن است به دلیل مشکل نقدینگی قادر به ایفای مطالبات طلبکاران خود نباشد. علاوه بر استانداردهایی که بر شرایط مالی بانک متمرکز می‌باشد، توقف بانکی ممکن است به واسطه «توقف در تنظیم‌گری» باشد. این نوع از توقف ناظر به تعریفی قانونی از آن است که مشتمل بر نارسایی بانک در اعمال دستورات اداری و یا عدم موفقیت

1. Balance Sheet Insolvency

2. Cash Flow or Liquidity Insolvency

3. Regulatory Insolvency

4. Capital Requirements



در اجرای قوانین و مقررات مربوطه است. با علم به اینکه بانک‌ها در محیطی آکنده از مقررات فعالیت می‌کنند توقف در تنظیم‌گری اشاره به این واقعیت دارد که اگر یک بانک نوعی قادر و یا متمایل به رعایت مقررات نباشد نباید اجازه یابد تا به فعالیت خود ادامه داده و از ناحیه دستیابی به آخرین وام‌دهنده (یعنی بانک مرکزی) و یارانه‌های دولت منتفع گردند.

۲. چارچوب عمومی شیوه متعارف برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های متری

بررسی مستندات قانونی موجود در کشورهای مختلف پیرامون مسئله توقف و ورشکستگی بانکی و نیز بررسی سابقه این موضوع در ادبیات بانکداری در متون تخصصی مؤید آن است که فارغ از نگاه برخورد قضایی با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی و در چارچوبی صرفاً محدود به حوزه تنظیم‌گیری حاکم بر بخش مالی اقتصاد، در مجموع دو نوع برخورد با این مسئله قابل شناسایی است. تفاوت بین این دو نوع برخورد بیش از آنکه مبین تمایز دو نوع چاره^۱ رقیب باشد، ناشی از عمق مسئله توقف بانکی تشخیص داده شده توسط حوزه تنظیم‌گری بازار پول در خصوص بانک نوعی است. این دو نوع شیوه برخورد عبارتند از (شونر و تیلور، ۲۰۰۹):

- سرپرستی (قیمومت)^۲ و اداره اموال،^۳

- تصفیه‌گری.^۴

به نظر می‌رسد که پیگیری گزینه سرپرستی چنانچه در ادامه روشن خواهد شد بیشتر راهبردی از جنس «ترمیم»^۵ وضعیت عملکرد بانکی در راستای بازگشت به شرایط ایدئال مورد نظر تنظیم‌گر نظام پولی است. حال آنکه «تصفیه» برخوردی است که در نهایت غالباً منجر به خاتمه فعالیت بانک نوعی می‌شود و عقیم‌کننده آثار زیانبار ورشکستگی فوری است. در ادامه به تشریح این دو شیوه برخورد با مسئله توقف بانکی خواهیم پرداخت.

1. Alternative

۲. این عبارت ترجمه Conservatorship می‌باشد که اصطلاحی حقوقی در آمریکاست. مفهوم این عبارت که متناظر بر قیم در حقوق ایران می‌باشد به معنای انتصاب سرپرست (Guardian) یا پشتیبان (Protector) توسط قاضی (Judge) به منظور مدیریت امور مالی است. «قیمومت» هم ترجمه دیگری این اصطلاح است.

۳. این عبارت ترجمه Administration Order است که اصطلاحی حقوقی است و ناظر بر این مفهوم است که چنانچه شخص نوعی بر اساس حکم دادگاه دارای بدهی باشد که پرداخت تمام آن توسط شخص امکانپذیر نمی‌باشد، دادگاه وجوه در اختیار شخص را بین طلبکاران تقسیم می‌نماید.

۴. این عبارت ترجمه کلمه Receivership بوده که به معنای وضعیتی است که یک مؤسسه توسط مدیر تصفیه (Receiver) اداره می‌شود. مدیر تصفیه شخصی است که در جایگاهی با مسئولیت متولی (Custodial Responsibility) برای دارایی سایرین قرار می‌گیرد. این امر به‌ویژه در شرایطی که یک شرکت قادر به ایفای تعهدات مالی خود نبوده و یا وارد شرایط ورشکستگی می‌گردد حادث می‌شود.

5. Recovery

۲-۱. سرپرستی و اداره اموال

هدف از «اداره اموال» که گاه از آن به‌عنوان «اداره موقت»^۱ نام برده می‌شود، عزل مدیر بی‌کفایت و انجام عملیات اصلاحی^۲ است تا بانک به‌واسطه آن بتواند به فعالیت خود ادامه داده و یا آنکه تمام و یا بخشی از دارایی‌های بانک به‌منظور فروش آنها و یا ادغام بانک با سایر مؤسسات مورد حفاظت قرار گیرد. از مزایای دیگر اعمال سرپرستی بر بانک نوعی آن است که چنین اقدامی مانع از آن می‌شود تا طلبکاران اقدام به پیگیری حقوقی موضوع از طریق دادگاه نمایند و در حقیقت خرید زمان برای حل احتمالی مشکل بانک می‌باشد. همچنین سرپرستی می‌تواند مقدمه‌ای برای قرار دادن بانک در فرآیند «تعیین مدیر تصفیه» باشد. برای مثال زمانی که دارایی‌ها برای پوشش تمامی زیان‌ها کفایت ننماید ترمیم بانک امکانپذیر نیست.

علیرغم مزایای «اداره اموال» این مورد همواره به‌عنوان گزینه مطلوب برای تمامی مؤسسات نظارتی نمی‌باشد. مطالعه‌ای که توسط صندوق بین‌المللی پول انجام شده است مبین آن است که در برخی از کشورها قانون اداره اموال به‌صورت تنظیم‌گری موقت را مجاز ندانسته است. یکی از دلایل قابل اشاره در این خصوص آن است که نهاد نظارتی از نیروی انسانی کافی برای مدیریت یک بانک و حتی انجام نظارت بر مدیریت آن برخوردار نیستند. این استدلال گویای جدی بودن مسئله بیش از آن چیزی است که در نگاه اول به‌نظر می‌آید. ناظران بانکی در حقیقت در خصوص حرفه مدیریت و اداره بانک متخصص نمی‌باشند و حرفه اصلی آنها نظارت دقیق بر فعالیت‌های بانکی است نه مدیریت بانک. به‌عبارتی صلاحیت‌ها،^۳ تجارب و حتی خلق و خوی مورد نیاز برای یک مدیر موفق بانکی را دارا نیستند.

اداره موقت ممکن است به بدتر شدن شرایط منجر شود. این در شرایطی است که هدف مدیریت موقت آن باشد که تعطیلی غیرقابل اجتناب بانک نوعی را به تأخیر اندازد؛ این امر ممکن است به‌دلیل فشارهای سیاسی و یا به‌دلیل ناتوانی «سیستم بیمه سپرده»^۴ از تجهیز منابع برای پرداخت به سپرده‌گذاران باشد. در خصوص این موضوع تا حدود زیادی میان صاحب‌نظران پولی و بانکی اتفاق نظر وجود دارد که بهره‌برداری از گزینه اداره موقت به‌منظور پنهان نمودن عمق واقعی نقصان‌های موجود باعث بدتر شدن شرایط خواهد شد و هزینه‌های مرتبط با حل و فصل نهایی مسئله که در نهایت بر دوش دولت یا طلبکاران می‌باشد را افزایش خواهد داد.

نکته دیگر آنکه در بسیاری از کشورهایی که از گزینه اداره موقت برای بانک‌ها برخوردار می‌باشند، مالکین بانک‌ها تا حد زیادی حقوق خود را حفظ می‌نمایند، لذا می‌توانند کارکرد اداره موقت بانک را عقیم سازند. بنابراین انتخاب مدیر تصفیه که قدرت آن بیش از قدرت اداره‌کنندگان موقت بانک (و

1. Provisional Administration
2. Rehabilitate Operations
3. Qualifications
4. Deposit Insurance System



به صورت اولی نسبت به مالکین بانک) باشد غالباً ارجح می باشد.

در برخی از کشورها ناظر بانک (مثلاً بانک مرکزی) از این اقتدار برخوردار است که مدیر موقت بانک نوعی (که دچار مشکل شده) را انتخاب نموده و یا به صورت مستقیم بانک نوعی را کنترل نمایند. در سایر کشورها دادگاه مدیر مذکور را انتصاب می نماید. در ایالات متحده آمریکا ناظران بانک نوعی این امکان را دارا هستند تا «شرکت بیمه سپرده فدرال»^۱ را به عنوان «سرپرست» منصوب نماید. شرکت مذکور نیز در راستای جلوگیری از اصاب زیان به صندوق بیمه سپرده خود را بر مبنای «استانداردهای قانونی انتصاب» به عنوان سرپرست منصوب می نماید.

«زمینه های قانونی»^۲ برای انتصاب سرپرست در ایالات متحده شامل «توقف به صورت ترازنامه ای»، «توقف نقدینگی» و «توقف در تنظیم گیری» می شود. گرچه امکان بازنگری حقوقی در خصوص انتصاب «سرپرست» یا «مدیر تصفیه» وجود دارد، اما دادگاه ها غالباً به احکام صادره در خصوص اداره موقت بانک ها تمکین می نمایند و تنها در شرایطی احکام قبلی را ملغی می نمایند که خودسرانه و مغایر با موازین قانونی صادر شده باشند.

قدرت «شرکت بیمه سپرده فدرال» در مقام «سرپرست» بسیار گسترده است. در چارچوب این موقعیت حقوقی (یعنی سرپرستی) این شرکت مجاز است اقدامات زیر را به انجام رساند:

– اقدامات لازم به منظور اینکه مؤسسه سپرده پذیر (بانک نوعی) در شرایط مناسب از نظر نقدینگی قرار گیرد،

– اقدامات لازم در راستای تداوم بخشی به کسب و کار مؤسسه مالی و مراقبت و نگهداری اموال و دارایی های مؤسسه مذکور.

به ویژه آنکه شرکت بیمه سپرده فدرال از این قدرت برخوردار است تا مقرراتی را پیرامون عملیاتی ساختن سرپرستی و انتصاب مدیر تصفیه وضع نماید. شرکت مذکور همچنین می تواند مقرراتی را وضع نماید که به موجب آن هر عملکردی که توسط سهام داران و مدیر مؤسسه قابل انجام است را نیز تماماً عهده دار گردد. همچنین شرکت بیمه سپرده فدرال به عنوان «سرپرست» و یا «مدیر تصفیه» از اقتدار قانونی برای ادغام بانک نوعی با سایر بانک ها برخوردار است.

• نجات مالی از درون^۳

نجات مالی از درون شامل یک شیوه برخورد با مسئله توقف بانکی است که می توان را در زیرمجموعه روش های سرپرستی معرفی نمود. این شیوه از جمله شیوه های جدید حل و فصل مسئله توقف بانک نوعی است. در توصیف چستی این روش می توان آن را به نوعی در برابر شیوه سابق «نجات مالی از بیرون»^۴

1. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

2. Statutory Grounds

3. Bail In

4. Bail Out

در ادامه در خصوص آیین نهاد نکات تکمیلی ارائه خواهد شد

توصیف کرد. «نجات مالی از بیرون» شامل مداخله دولتی از طریق وام‌دهی، تزریق سرمایه، خرید دارایی، «تملک با کمک»^۱ و تضمین تسهیلات یا «مداخله از طریق مداری نظارتی»^۲ می‌شود. انتخاب برنامه‌های این روش مبتنی بر نجات مالی آسان و میانبر است، اما خسارات بلندمدتی برای بخش پولی به همراه دارد. از مهمترین چالش‌های مرتبط با این شیوه موارد زیر قابل اشاره هستند:

- منابع عمومی و ملاحظات آن،

- مخاطرات اخلاقی،

- عدم اصلاح مالکیت.

در روش «نجات مالی از درون» اولویت بر منابع داخلی و به‌صورت عمده متمرکز بر تجدید ساختار اجباری بدهی‌ها از طریق تبدیل به سهام کردن سپرده و سرمایه‌ای کردن سپرده می‌شود. به‌صورت کلی دارایی‌های با کیفیت بانک در حالت عادی شامل سپرده‌های تضمین شده و سپرده‌های تضمین نشده می‌گردد. در چارچوب روش نجات از درون (در شرایط بروز توقف بانک)، تلاش می‌شود تا از طریق پیگیری فرآیندهای مربوطه سپرده‌های تضمین نشده به نوعی به «سپرده‌های تضمین نشده تبدیل شده به سهام» تبدیل گردد.

بر این اساس ترازنامه بانک با پیگیری یک فرآیند مهندسی شده و بازیافت و جبران سرمایه (به نسبت سپرده‌های تضمین نشده) باعث می‌گردد تا از ترازنامه بانک اهرم‌زدایی شود؛ یعنی نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام کاهش یابد و این امر از طریق تبدیل بدهی به سرمایه سهام‌داران جدید ممکن می‌شود.

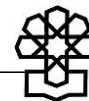
پس از این مرحله بانک وارد یک دوره ریاضتی شده و تحت نظارت شدید نهاد ناظر پولی قرار خواهد گرفت. اعطای تسهیلات جدید و سپرده‌گیری محدود شده و مدیریت دارایی‌ها تحت نظارت جدی‌تر مقام ناظر قرار خواهد گرفت. سبد اعتباری تحت این مقررات به سرعت اصلاح خواهد شد. اعطای تسهیلات به سهام‌داران بانک بسیار محدود شده و فرآیندهای اعتبارسنجی و کنترل‌های داخلی تشدید خواهد شد. در این مرحله به تدریج منابع حمایتی عمومی در هر شکلی که قبلاً متعارف بوده به شکل بدهی و با وثیقه‌گیری دارایی‌های بانک به آن بانک تزریق خواهد شد. این منابع با برنامه بازپرداخت منسجم در اختیار بانک تجدید ساختار شده قرار می‌گیرد و مقررات اجازه نخواهد داد دارایی مالی شده از محل منابع عمومی از ترازنامه به نفع سهام‌دار خارج شود. الزامات شیوه نجات از درون عبارتند از:

- تقویت حسابرسی،

- نظارت قاطع،

- نظام بیمه سپرده^۳ (عبده تبریزی و اسدی، ۱۳۹۴).

1. Assisted Takeover
2. Regularity Forbearance
3. Deposit Insurance System



۲-۲. تصفیه‌گری

بر خلاف حالت «سرپرستی» که هدف نهایی آن حفظ عملکرد معمول بانک می‌باشد، هدف از «تصفیه‌گری» خاتمه فعالیت و نقدینه نمودن دارایی‌هاست. بنابراین اقدامات مدیر تصفیه در راستای حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها به نفع تمامی طلبکاران بانک از جمله دولت و صندوق بیمه سپرده است. مکانیسم‌های متفاوتی ممکن است به منظور حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها مورد بهره‌برداری قرار گیرد که در ادامه معرفی خواهند شد. مطالعه صندوق بین‌المللی پول مزایای گزینه «تصفیه‌گری» نسبت به گزینه «سرپرستی» را به صورت زیر تبیین کرده است (شونر و تیلور، ۲۰۰۹): «در اکثر کشورهایی که قوانین بانکی امکان تصفیه‌گری را فراهم ساخته این مزیت ایجاد شده که حقوق مالکین بانک معلق و یا به مدیر تصفیه منتقل شده و مدیر تصفیه از حداکثر قدرت یک متولی پیرامون ورشکستگی بانک برخوردار گردد. مدیر تصفیه معمولاً کنترل کامل بر کسب‌وکار بانک داشته و به منظور حل و فصل و یا مذاکره در خصوص تبدیل وضعیت بانک به وضعیتی که مناسب‌ترین شرایط را برای طلبکاران بانک از جمله مؤسسه بیمه سپرده فراهم سازد، آزادی عمل دارد. در انجام این امر مدیر تصفیه نیازی به جلب رضایت سهام‌داران بانک نخواهد داشت. این در حالی است که تحت شرایط اداره موقت اموال، سهام‌داران بانک تا حد زیادی حقوق خود را حفظ می‌نمایند».

انتصاب مدیر تصفیه در کشورهای مختلف تابع قوانین و مقررات خاصی است که کم و بیش تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند. برای مثال در ایالات متحده آمریکا مراحل و زمینه‌های انتصاب مدیر تصفیه مشابه با انتصاب سرپرست است. بر اساس قوانین این کشور در وضعیتی که یک مدیر تصفیه به منظور انجام اقدام تصفیه از طریق «نقد کردن اموال»^۱ و یا خاتمه دادن به فعالیت یک مؤسسه مالی منتصب می‌شود، لاجرم این مدیر تصفیه باید شرکت بیمه سپرده فدرال باشد. در ساختار نظام مالی آمریکا قدرت مدیر تصفیه به صورت عمومی مشابه سرپرست است، اما در صورت وخامت شرایط اعتباری مؤسسه مالی، مدیر تصفیه از اقتدار لازم برای قرار دادن بانک در فرآیند نقد کردن اموال برخوردار است.

در ایالات متحده آمریکا رژیم‌های مربوط به توقف در خصوص بانک‌ها قوانین منحصر به فردی را با توجه به نحوه توزیع دارایی‌ها و تعهدات بانک‌ها الزام نموده است. در حالی که طلبکاران ضمانت شده با توجه به تأمین ضمانت صورت گرفته برای آنها در اولویت وصول مطالبات قرار دارند، سپرده‌گذاران نسبت به سایر طلبکارانی که در خصوص آنها تأمین ضمانت صورت نگرفته در دریافت مطالبات مقدم هستند. شرکت بیمه سپرده فدرال از این اختیار قانونی برخوردار است که دیون مربوط به زیان یک بانک ناکارآمد را به بانک‌های دیگری که در یک مجموعه به صورت واحد مدیریت می‌شوند (برای مثال بانک دیگری در مجموعه هلدینگ مربوطه) منتقل نماید. همچنین شرکت بیمه سپرده فدرال از اختیارات گسترده‌ای در

فسخ آن دسته از قراردادهای بانک متوقف نوعی برخوردار است که قبل از وضعیت انتصاب مدیر تصفیه و یا سرپرست منعقد شده و فسخ آنها باعث ارتقا اداره مناسب امور بانک می‌شود.

به مجرد آنکه یک بانک در فرآیند تصفیه‌گری قرار می‌گیرد، مقام منصوب در خصوص رسیدگی به امور تصفیه (مدیر تصفیه) باید در رابطه با برخی از مشکلات عملیاتی پیرامون وصول حداکثری از ارزش دارایی‌های بانک و انجام پرداختی جبرانی به طلبکاران (به‌ویژه سپرده‌گذاران) اقدام نماید. این مقام مسئول از مکانیسم‌های متعددی در جهت نیل به این مقصود برخوردار است. تصمیم پیرامون بهره‌برداری صرف از یکی از این مکانیسم‌ها و یا به‌کارگیری تعدادی از آنها نیازمند ملاحظه عوامل دیگری است. «شرکت بیمه سپرده ایالتی» آمریکا چهار مورد را در این خصوص شناسایی کرده است:

۱. ترکیب دارایی‌ها و تعهدات مؤسسه مالی متوقف،
 ۲. شرایط رقابتی و اقتصادی بازاری که مؤسسه در آن فعالیت می‌نماید،
 ۳. «طرح‌های حل‌وفصل» تجربه شده قبلی پیرامون مؤسسات مشابه در همان بازار مالی،
 ۴. سایر اطلاعات مرتبط دیگر همانند تقلب و یا کلاهبرداری بالقوه در مؤسسه مذکور.
- هرچند بسیاری از ابزارهای که در ادامه معرفی گردیده به مجرد آنکه بانک به شرایط تصفیه‌گری وارد می‌شود به‌کار گرفته می‌شوند،^۱ اما اقدام در خصوص تصفیه‌گری و به‌کارگیری ابزار مربوط به «طرح‌های حل‌وفصل» توقف باید به‌صورت همزمان باشند. علت آن است که عامل «سرعت» در درجه اول اهمیت پیرامون پیاده‌سازی طرح حل‌وفصل در ارتباط با یک بانک متوقف است. اجرای سریع یک طرح حل‌وفصل بیشترین نفع را برای سپرده‌گذاران به دنبال داشته و اغلب بهترین شیوه برای حفظ ارزش دارایی‌های مؤسسه متوقف می‌باشد. بنابراین سناریوی طرح حل‌وفصل ایدئال غالباً وضعیتی را شامل می‌گردد که فعالیت بانک متوقف در روز جمعه (آخرین روز کاری هفته) خاتمه یافته و در صبح دوشنبه (اولین روز کاری هفته) بعد با نام جدید (یعنی نام یک بانک سالم که آن را تملک نموده) گشایش می‌یابد. مطمئناً سناریوی ایدئال همواره قابل دستیابی نیست. اصلی‌ترین ابزار ۲ مورد استفاده در طرح‌های حل‌وفصل توقف عبارتند از:

۱. نقد کردن اموال،
۲. خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام،^۲
۳. بانک انتقالی،^۳
۴. امداد رسانی به بانک فعال،^۴

۱. مورد استثنا مورد ۴ از موارد ذیل است.

۲. ابزار ترجمه عبارت Tool است در برخی از منابع به‌جای آن از واژه مکانیسم (Mechanism) استفاده شده است.

3. Purchase and Assumption (P&A) and Merger

4. Bridge Bank

5. Open Bank Assistance



۵. انجام اقدامات اصلاحی فوری.^۱

در ادامه به صورت خلاصه به بررسی هر یک از این موارد می پردازیم:

۲-۲-۱. نقد کردن اموال

شاید نقد کردن سراسرترین طرح حل و فصل باشد. در این حالت دارایی های بانک به منظور پرداخت جبرانی به طلبکاران به فروش رفته و نقد می شوند. مطمئناً سپرده گذاران بیمه شده باید مورد حمایت قرار گرفته و مطالبات آنها می تواند به صورت مستقیم توسط بیمه گر (که پس از آن به عنوان طلبکار تضمین نشده بانک متوقف خواهد بود) پرداخت شده و یا آنکه سپرده های بیمه شده می توانند به یک «بانک برخوردار از نقدینگی بالا»^۲ که تمایل به قبول تعهدات دارد، منتقل شود؛ به این شیوه انتقال تعهد «انتقال سپرده تضمین شده»^۳ می گویند. مزیت نقد کردن اموال آن است که مبتنی بر انضباط بازار در برخورد با تمامی طلبکاران غیر برخوردار از تضمین می باشد که این امر آنها را تشویق می نماید که فعالیت های بانک را به منظور جلوگیری از زیان نظارت نمایند. عیب این شیوه حجم بالای هزینه پرداختی توسط بیمه گر سپرده های بانک می باشد که ممکن است برای جبران آن به سال ها زمان نیز نیاز باشد. ممکن است نقد نمودن دارایی های بانک سال ها به طول بیانجامد به ویژه اگر شرایط بازار خود ایجادکننده مشکل توقف برای بانک شده باشد. در چنین شرایط کساد بازار، غالباً نقد کردن دارایی های بانک متوقف بسیار دشوار خواهد بود.

۲-۲-۲. خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام

«خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام» از رایج ترین طرح های حل و فصل مشکل توقف می باشد. دو ابزار خرید و تقبل مسئولیت تعهدات به صورت یک مجموعه واحد مشتمل بر خرید دارایی ها و قبول تعهدات یک بانک نوعی متوقف است در حالی که ادغام مستلزم خرید سهام بانک مذکور می باشد. در هر دو نوع مبادله یافتن خریداری با پیشنهاد قیمتی بالا در خصوص دارایی یا سهام بانک متوقف مورد نظر است تا از این طریق زیان های وارده به صندوق بیمه سپرده و یا سایر زیان های دولتی حداقل گردد. «خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام» نسبت به ابزار «نقد کردن اموال» از نظم بازاری کمتری برخوردار است، اما در مجموع طرح حل و فصلی سریع بوده که مانع از ایجاد مشکلات سیستمی و دردسر برای سپرده گذاران می شود. همچنین در به کارگیری این ابزار سرقفلی^۴ بانک متوقف (به عنوان یک دارایی معنوی) که خریدار مایل به پرداخت در خصوص آن می باشد حفظ شده، لکن در «نقد کردن اموال» این دارایی از بین می رود. در پیگیری به کارگیری دو ابزار (۱) و (۲) ممکن است منافع به دلیل گستردگی توقف بانک کاهش یافته که در نتیجه آن شمار «بانک های برخوردار از نقدینگی بالا» که پیشنهاد خرید

1. Prompt Corrective Action (PCA)

2. Solvent Bank

3. Insured Deposit Transfer

4. Good Will

بانک متوقف را ارائه می‌نمایید به شدت کاهش خواهد یافت و یا آنکه پیشنهادات قیمتی آنها به گونه‌ای است که جبران زیان‌های دولت را نمی‌نماید.

در روش «خرید و تقبل مسئولیت تعهدات» یک «بانک برخوردار از نقدینگی بالا» با پیشنهاد بالای قیمتی اقدام به خرید «دارایی‌های خوب»^۱ بانک متوقف نموده و تعهدات پیرامون سپرده‌های بانک را متقبل می‌گردد. دولت نیز مواجه با زبانی خواهد بود که امید آن را خواهد داشت تا از محل فروش دارایی‌های بد آن را جبران نماید. یک شیوه از پیاده‌سازی «خرید و تقبل مسئولیت تعهدات» بدین صورت عملیاتی می‌گردد که بانک جدیدی تأسیس می‌گردد که دارایی‌ها و تعهدات بانک متوقف را بر عهده می‌گیرد. این بانک سپس به سهام‌داران خصوصی فروخته می‌شود. گزینه دیگر در این خصوص تجزیه بانک به دو بانک با عنوان «بانک خوب» و «بانک بد» می‌باشد. بانک خوب «دارایی‌های توأم با بازده مثبت»^۲ را در اختیار گرفته و تعهدات بانک متوقف در خصوص سپرده‌گذاران را پذیرفته در حالی که دارایی‌های مشکل‌دار به بانک بد منتقل می‌شود. این امر پیگیری به‌منظور یافتن خریدارانی با انگیزه‌های متفاوت برای یک بانک متوقف را تسهیل می‌نمایند؛ یعنی خریداران بانک خوب به دنبال کسب سرقفلی و نیز مشتریان بانک متوقف بوده و بالعکس خریداران بانک بد به دنبال کسب سود از تخفیف بالایی هستند که می‌توانند از خرید دارایی‌های با کیفیت نازل بانک متوقف داشته باشند.

۲-۲-۳. بانک انتقالی

«بانک انتقالی» یک طرح حل‌وفصل بوده که غالباً بهره‌برداری از آن در شرایطی که یک طرح دائمی به سهولت در دسترس نباشد ضرورت می‌یابد. در این حالت برای بانک متوقف مدیر تصفیه منصوب شده و تمام و یا برخی از دارایی‌ها و تعهدات بانک متوقف به بانک جدید منتقل می‌شود. به بانک جدید بانک انتقالی می‌گویند که در تملک و اداره مدیر تصفیه قرار می‌گیرد. هدف آن است که بانک انتقالی تا زمان یافتن خریدار مناسب، اداره گردد. بانک انتقالی به خریداران بالقوه فرصت بیشتری به‌منظور ارزیابی خرید (نسبت به سناریویی که بانک در جمعه بسته شده و با نام جدید در دوشنبه بازگشایی می‌شود) داده و به‌صورت هم‌زمان خدمات‌رسانی بانکی را برای مشتریان بانک حفظ می‌نماید. ایجاد «بانک انتقالی» به‌ویژه زمانی که بانک متوقف بسیار بزرگ و پیچیده می‌باشد، شیوه‌ای جذاب می‌باشد.

۲-۲-۴. امداد رسانی به بانک فعال

این نوع از مساعدت زمانی رخ می‌دهد که یک مؤسسه مالی متوقف با مساعدت مالی دولتی همچنان باز مانده و به فعالیت جاری خود ادامه می‌دهد. در اغلب کشورها یک شبکه ایمنی معظم، سیستم مالی را مورد حمایت قرار می‌دهد. بانک‌های مرکزی، بیمه‌گران سپرده و خزانه‌داری‌های دولتی می‌توانند در شرایط مواجه با بحران مالی وارد عمل شوند. حمایت‌های شبکه ایمنی غالباً از طریق حمایت مالی از جمله

1. Good Assets
2. Performing Assets



اعطای وام، خرید دارایی‌ها، خرید سهام و ... صورت می‌پذیرد. مطمئناً این شیوه از حمایت ایجادکننده یک میدان مین سیاسی به‌ویژه در شرایطی است که منابع آن از محل درآمدهای مالیاتی دولت باشد. کمیته بازل پیرامون بهره‌برداری از اموال عمومی برای حمایت از مؤسسات ضعیف هشدار داده است. بر اساس دیدگاه کمیته مذکور وجوه عمومی صرفاً باید در شرایط بسیار خاص مورد استفاده قرار گیرد. استفاده از این وجوه برای حل بانک‌های ضعیف صرفاً در وضعیتی که به‌صورت بالقوه خطر ریسک سیستمی وجود دارد مجاز دانسته شده است که از مصادیق آن ریسک مرتبط با زیان از دست رفتن اعتبار نظام پولی و یا ایجاد اختلال در خدمات پرداخت در ارتباط با شمار زیادی از مشتریان بانکی است. وجه تمایز روش امدادسانی به بانک فعال با سایر ابزارها آن است که پیگیری آن شامل انتصاب مدیر تصفیه نمی‌شود و به‌عنوان ابزاری به‌منظور جلوگیری از رخداد توقف بانکی و یا مهیاسازی بانک برای خرید ازسوی یک مؤسسه دارای سلامت مالی است. گرچه این طرح حل‌وفصل یکی از ابزارهای مهم در خصوص مؤسسات دچار مشکل بوده، اما استفاده از این روش در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا پس از بحران اخیر ممنوع شده است.

۵-۲-۲. انجام اقدامات اصلاحی فوری

غالباً سرعت به‌عنوان یکی از مقتضیات «رژیم‌های توقف»^۱ می‌باشد. یکی از مهمترین مزایای رژیم‌های توقف اداری نسبت به رژیم‌های قضایی آن است که رژیم‌های اداری از سرعت بالاتری برخوردار هستند. با وجود این سرعت تنها فاکتور مهم در خصوص رسیدگی به توقف نیست، زیرا لزوماً برای بانک‌ها این امر مطلوب نیست که به مجرد رخداد اولین مشکل، در معرض تصفیه قرار گیرند. بنابراین به‌نظر می‌رسد که نوعی تعارض در این خصوص وجود دارد. «کوچر لاکوتا»^۲ و «شیم»^۳ (۲۰۰۵) به توصیف این تعارض از طریق طرح یک پرسش پیرامون اقدام یک «نهاد تنظیم‌گر»^۴ یا ناظر می‌پردازند که از ورود یک بانک نوعی در وضعیت توقف آگاه می‌گردد: آیا نهاد مذکور باید بلافاصله مداخله نموده و دارایی‌های بانک را به‌منظور انجام پرداخت به مالکین و سپرده‌گذاران بانک نقد نماید؟ یا باید به این بانک اجازه تداوم فعالیت دهد؟ نوع اول پاسخ نهاد تنظیم‌گر در این خصوص به‌عنوان «انجام اقدامات اصلاحی فوری» و نوع دوم پاسخ را «مدارا»^۵ می‌نامند.

نه تنها انتخاب میان گزینه «انجام اقدامات اصلاحی فوری» و «مدارا» خود مسئله‌ای بنیادین می‌باشد، بلکه مطرح شدن مجاز بودن این انتخاب منعکس‌کننده پذیرش اتخاذ رویکرد استصوابی^۶ (یا صلاح‌دید) برای نهاد تنظیم‌گر است. به بیان دیگر آیا سیاستگذار پولی باید برای ناظرهای بانکی امکان

1. Insolvency Regimes

2. Kocherlakota

3. Shim

4. Regulator

5. Forbearance

6. Discretionary

انتخاب صلاحیددی بین دو گزینه «انجام اقدامات اصلاحی فوری» و «مدارا» را فراهم ساخته و یا آنکه قانون باید گزینه «انجام اقدامات اصلاحی فوری» را بدون ملاحظه هیچ‌گونه جایگاهی برای اقدام صلاحیددی نهاد تنظیم‌گر، الزامی سازد؟ به‌رغم اینکه نهادهای تنظیم‌گر بانکی به‌صورت رسمی و غیررسمی از قدرت لازم برای انجام اقدامات جدی و فوری در خصوص توقف بانک نوعی برخوردار هستند، لکن انگیزه‌های قوی برای بازداري نهادهای مذکور از پیگیری چنین اقدامی وجود دارد. تقریباً تمامی بازیگران درگیر دلایلی برای خودداری و یا به تعویق انداختن خاتمه فعالیت بانک نوعی را دارا هستند: سهام‌داران بانک خواهان جلوگیری از فروش دارایی‌های بانک به ثمن بخش هستند؛ سپرده‌گذاران نیز حتی اگر به‌صورت کامل بیمه شده باشند نمی‌خواهند تا خدمات بانکی مورد نیاز آنها قطع گردد؛ رؤسا و کارکنان بانک‌ها به دنبال حفظ شغل خود هستند؛ ناظرین بانک و بیمه‌گران به دنبال خودداری از پرداخت‌های پرهزینه به سپرده‌گذاران، تأمین هزینه‌های تصفیه و افشای عمومی خطا در تنظیم‌گیری خود هستند؛ قانونگذاران خواهان جلوگیری از انتشار اخبار بد در خصوص نقص در قوانین آنها و قرار گرفتن اخبار بد مرتبط در تیتراژ اخبار هستند و حتی طلبکاران عادی و سپرده‌گذاران فاقد بیمه نیز روش‌های دیگری غیر از خاتمه فعالیت را برای تأمین منافع خود خواهان هستند. برای مثال این طلبکاران تمایل زیادی دارند که بانک متوقف توسط یک بانک سالم دیگر خریداری شده و یا مقداری کمک عمومی را به‌منظور جلوگیری از وقوع توقف دریافت نماید. بنابراین تمامی انگیزه‌ها اشاره بر فرار از خاتمه فعالیت بانک است. با این حال سابقه تاریخی مؤید آن است که گزینه خاتمه فعالیت یک مؤسسه متوقف غالباً طرح حل‌وفصلی با حداقل هزینه است. هدف از اقدام سریع مداخله در زمانی است که ارزش خالص بانک مثبت است که این امر باعث فشار مالی بر بیمه‌گر سپرده و پرداخت‌کنندگان مالیات می‌گردد.

مسئله اتخاذ رویکرد مبتنی بر مدارا و یا انجام اقدامات اصلاحی فوری را در قوانین و مقررات کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهایی که از بخش مالی توسعه‌یافته‌ای برخوردار هستند می‌توان ردیابی کرد برای مثال در ایالات متحده آمریکا کنگره به این نتیجه رسید که «مدارای تنظیم‌گر» با توقف بانکی یکی از علل گسترش و طولانی شدن بحران پس‌اندازها و وام‌های دهه ۱۹۸۰ بوده است. لذا در ۱۹۹۱ کنگره قانونی به‌منظور ارتقای شرکت بیمه سپرده فدرال تصویب نمود که بر اساس آن نظامی از قواعد رسمی برای جلوگیری از اتخاذ رویکرد «مدارا» توسط نهاد تنظیم‌گر طراحی شد. بر اساس این قانون، نهاد تنظیم‌گر بانک‌ها باید مؤسساتی که در خصوص کفایت سرمایه در وضعیت بحرانی قرار می‌گیرند را با اتخاذ رویکرد «سرپرستی» یا «تصفیه‌گری» در طول یک دوره حداکثر ۹۰ روزه مورد رسیدگی قرار دهد؛ مگر آنکه ناظر و شرکت بیمه سپرده فدرال تشخیص دهند که پیگیری اقدامات دیگر به نحو مناسب‌تری اهداف قانون را تأمین می‌نماید. چنین تصمیمی تنها زمانی اتخاذ خواهد شد که یکی از شرایط زیر برای بانک حادث گردد:

۱. بانک دارای ارزش خالص مثبت باشد،



۲. از یک برنامه مصوب حل و فصل سرمایه تبعیت نماید،

۳. سودده بوده و یا روند درآمدی رو به رشدی داشته باشد،

۴. سهم مطالبات معوق خود را از مجموع وام‌های خود کاهش داده باشد.

به علاوه مستثنا شدن از شمول اجباری قرار گرفتن تحت سرپرستی و یا انتصاب مدیر تصفیه تنها زمانی امکانپذیر است که ریاست آژانس بانکی (نهاد تنظیم‌گر) و رئیس هیئت مدیره بانک مربوطه تصدیق نمایند که مؤسسه مالی مربوطه پابرجا خواهد بود و انتظار نمی‌رود که دچار وضعیت توقف گردد. بانک‌هایی که وضعیت کفایت سرمایه آنها در وضعیت بحرانی قرار دارند در معرض قیود عملیاتی اجباری همانند ممنوعیت پرداخت‌های بالای دستمزد و پاداش می‌شوند. «قانون ارتقای شرکت بیمه سپرده فدرال» همچنین الزامات مهمی را در خصوص بانک‌هایی از کفایت سرمایه لازم برخوردار نیستند قرار داده است. برای مثال هر مؤسسه با کفایت سرمایه پایین باید برنامه قابل قبولی برای حل و فصل سرمایه خود داشته باشد.

با توجه به مطالب بیان شده در جمع‌بندی سه گزینه در برخورد با توقف بانکی مورد تصور است:

۱. اتخاذ رویکرد مدارا،

۲. اتخاذ رویکرد مبتنی بر «ترمیم» شرایط بانک متوقف که شاید بتوان آن را به عنوان اصلاح امور و ساماندهی بانک متوقف تلقی نمود. قرار دادن بانک متوقف در معرض «سرپرستی» و یا بهره‌برداری از ابزار «امداد رسانی به بانک فعال» و «انجام اقدامات اصلاحی فوری» از مصادیق این رویکرد می‌باشند،

۳. اتخاذ رویکرد «تصفیه‌گری» با هدف تجدید ساختار بانک متوقف که از مصادیق مهم آن بهره‌برداری از ابزار «نقد کردن اموال»، «خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام» و «بانک انتقالی» انجام اقدامات اصلاحی فوری» می‌باشند. خاتمه فعالیت بانک متوقف که غالباً طی یک فرآیند رخ می‌دهد به نوعی ورشکسته شدن بانک متوقف تلقی می‌شود.

گرچه شدت اعمال مداخله تنظیم‌گر بخش مالی به ترتیب از گزینه (۱) به (۳) تشدید می‌شود و در سخت‌ترین حالت ورشکستگی کامل امکان وقوع دارد، اما وجود تمامی این مراحل به عنوان یک منظومه منسجم در نظام‌های مالی کشورهای مختلف ملاحظه نمی‌گردد؛ برای مثال در برخی از نظام‌های مذکور مجالی برای رویکرد مبتنی بر مدارا و یا سرپرستی وجود ندارد. ازسوی دیگر چنانچه در ادامه توضیح داده خواهد شد شدت و زمان آشکار شدن پدیده توقف بانکی محدودیت‌هایی را برای رعایت اولویت‌های سه‌گانه فوق ایجاد می‌نماید و چه بسا در برخی موارد به سبب بحرانی بودن شرایط باید به صورت فوری رویکرد (۳) پیگیری شود. به صورت معمول در برخی موارد گرچه امید چندانی به کسب نتیجه مورد انتظار از پیگیری رویکرد مبتنی بر ترمیم با هدف اصلاح امور و ساماندهی بانک متوقف وجود ندارد، اما مقام تنظیم‌گر مالی اتخاذ چنین رویکردی را به دلیل فراهم شدن شرایط آسان‌تر برای یک تصفیه موفق مثبت ارزیابی می‌نماید.

۳. بررسی شیوه برخورد با پدیده توقف بانکی در کشورهای منتخب

در ادامه مطالب ارائه شده در قسمت ۲ گزارش و در راستای معرفی چارچوب عمومی شیوه متعارف برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های مختلف بانکی، در این قسمت به صورت مصداقی تجربه دو کشور ایالات متحده آمریکا و انگلستان مورد بررسی قرار خواهد گرفت. با توجه به اینکه ایالات متحده آمریکا پیرامون ایجاد سازوکارهای نهادی و قانونی در این خصوص پیش‌تاز بوده است و بیش از ۸۰ سال در این حوزه فعالیت قانونگذاری و اجرایی داشته است، لذا بخش اعظم مطالب این بخش به مرور تجربه این کشور اختصاص خواهد داشت. در بیان تجربه انگلستان تلاش می‌شود تا به بیان نکات کلیدی بسنده شده و از تکرار مطالب تا حد امکان خودداری شود.

۳-۱. تجربه ایالات متحده آمریکا

سابقه ایجاد ساختارهای برخورد با توقف مؤسسات مالی در آمریکا دقیقاً به سال‌های پس از بحران مالی ۱۹۲۹ باز می‌گردد. در فاصله زمانی بین اکتبر ۱۹۲۹ تا مارس ۱۹۳۳ بیش از ۹۰۰۰ بانک فعالیت خود را متوقف کردند به صورتی که در عمل نظام بانکی این کشور به صورت کامل ساقط گردید. این به وضعیت نابسامان شرایط را به گونه‌ای رقم زد که در ۱۹۳۳ قانونی با عنوان «قانون بانکی»^۱ به تصویب کنگره آمریکا رسید و به موجب آن یک نهاد مستقل در قالب یک شرکتی دولتی به عنوان «شرکت بیمه سپرده فدرال» تأسیس گردید. هدف اصلی از ایجاد این نهاد حفظ ثبات و اعتماد عمومی به نظام بانکداری این کشور بوده است. در نظام مالی آمریکا شرکت سرمایه‌گذاری فدرال نقش محوری را در مسئله توقف بانکی بازی می‌کند و در طول ۸ دهه فعالیت تاکنون هیچ سپرده‌گذاری در این کشور در چارچوب مقررات حاکم به علت ورشکستگی بانکی، سرمایه خود را از دست نداده است.^۲ این در حالی است که در طی این دوران ورشکستگی بانکی در این کشور بارها برای بانک‌های متعدد رخ داده است (شرکت بیمه سپرده فدرال، ۲۰۰۸). در حال حاضر بیش از ۶۶۰۰ مؤسسه تحت پوشش این شرکت هستند. این نهاد همچنین مؤسسات مالی خاصی را به منظور حصول اطمینان از امنیت و سلامت بانکی مورد بازرسی و نظارت قرار می‌دهد و عملیات متعدد و ویژه‌ای را با عنوان حمایت از مصرف‌کنندگان (سپرده‌گذاران) هدایت می‌نماید و با انتصاب مدیر تصفیه مدیریت بانک‌های دارای مشکل را برعهده می‌گیرد. از ناحیه کنگره بودجه‌ای به این نهاد اختصاص نمی‌یابد و منابع آن از طریق حق عضویت مؤسسات مالی و سرمایه‌گذاری در اوراق

1. Banking Act, also known as the Glass-Steagall Act (48 Stat. 162, 12 U.S.C.).

۲. بر اساس اطلاعات منتشر شده توسط این مؤسسه حداقل ۲۵۰۰۰۰ دلار برای هر حساب سپرده در هریک از مؤسسات تحت بیمه این نهاد را تحت پوشش بیمه قرار می‌دهد. این سقف به صورت مداوم توسط کنگره افزایش می‌یابد. در سال ۱۹۳۴ این سقف ۲۵۰۰ دلار بود و در میانه سال به ۵۰۰۰ دلار افزایش یافت. رقم مذکور در چند مرحله افزایش یافته است. سقف مذکور در سال‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۶، ۱۹۷۴، ۱۹۶۹، ۱۹۸۰، ۲۰۰۸ به ترتیب برابر با ۱۰۰۰۰، ۱۵۰۰۰، ۲۰۰۰۰، ۴۰۰۰۰ و ۱۰۰۰۰۰ و ۲۵۰۰۰۰ دلار بوده است (شرکت بیمه سپرده فدرال، ۲۰۱۴).



بهادار خزانه دولت فدرال تأمین می‌شود. منابع شرکت مذکور در صندوقی به‌عنوان «صندوق بیمه سپرده»^۱ وارد می‌شود. درآمد این صندوق برای پرداخت به سپرده‌گذاران در صورت متوقف شدن مؤسسه مالی تحت پوشش مورد استفاده قرار می‌گیرد.

شرکت بیمه سپرده فدرال دو نقش را در فرآیند حل‌وفصل توقف بانکی بازی می‌نماید:

۱. با توجه به جایگاه خود به‌عنوان بیمه‌گر تمامی سپرده‌های بیمه شده مؤسسه متوقف نقش‌آفرینی می‌نماید. بدین معنی که تا سقف تعیین شده (در حال حاضر ۲۵۰ هزار دلار) تمامی سپرده‌گذاران کل مبلغ سپرده‌گذاری خود را دریافت می‌نمایند.

۲. به‌عنوان تصفیه‌کننده مؤسسه مالی متوقف و هدایت‌کننده امور تصفیه اموال در ارتباط با تمامی طلبکاران ایفای نقش می‌نماید.

زمانی که یک مؤسسه مالی بیمه شده توسط صندوق بیمه سپرده فدرال در معرض توقف قرار گیرد، شرکت بیمه سپرده اقدام فوری را برای حل‌وفصل از طریق فروش فرانشیز مؤسسه متوقف (مشمول بر سپرده‌ها، موقعیت شعب و دارایی‌ها) انجام می‌دهد. فرآیند حل‌وفصل باید به‌صورت نسبی در حداقل زمان و با هدف اصابت حداقل زیان به اقتصاد محلی و ملی صورت پذیرد. اهداف اصلی طرح‌های حل‌وفصل فراهم نمودن شرایطی است که سپرده‌گذاران به موقع به سپرده‌های بیمه شده خود دسترسی داشته باشند و مؤسسه مالی با حداقل هزینه حل‌وفصل شود.

دو روش کلی برای حل‌وفصل مؤسسات متوقف توسط شرکت بیمه سپرده فدرال پیگیری می‌شود:

۱. «خرید و تقبل مسئولیت» که طرحی برای حل‌وفصل مبتنی بر انجام مبادله بین شرکت بیمه سپرده (مبتنی بر مسئولیت نقش‌آفرینی به‌عنوان تصفیه‌کننده) و یک «مؤسسه مالی سالم»^۲ که غالباً به‌عنوان «مؤسسه متعهد»^۳ نامیده می‌شود. در چارچوب این روش مؤسسه مالی سالم توافق می‌نماید که تمام و یا بخشی از دارایی‌های مؤسسه مالی متوقف را خریداری نموده و مسئولیت تمام یا بخشی از تعهدات مؤسسه مذکور را متقبل گردد که شامل تمامی سپرده‌های بیمه شده می‌گردد.

۲. «جبران سپرده» که در چارچوب آن شرکت بیمه سپرده فدرال تمامی سپرده‌های بیمه شده مؤسسه مالی متوقف را پرداخت می‌نماید. این روش تنها زمانی استفاده می‌شود که شرکت بیمه سپرده فدرال هیچ پیشنهاد «خرید و تقبل مسئولیتی» را دریافت ننماید که «حداقل هزینه برآورد شده»^۴ را پوشش دهد. در حال حاضر در این خصوص برای هر سپرده‌گذار و برای هر حساب وی (با احتساب بهره متعلقه) سقف جبران بیمه حداکثر ۲۵۰ هزار دلار می‌باشد. برای مازاد بر این سقف پرداختی صورت نمی‌گیرد.

1. Deposit Insurance Fund (DIF)

2. Healthy Financial Institution

3. Assuming Institution (AI)

4. Least Cost Test

۵. نحوه برآورد آن در ادامه آمده است.

در قسمت (۳،۱،۳) شیوه‌هایی که در حال حاضر در قالب این دو روش کلی قرار می‌گیرند و توسط شرکت بیمه سپرده فدرال مورد استفاده قرار می‌گیرند معرفی می‌شوند. در ادامه در قسمت (۳،۱،۱) فرآیند حل‌وفصل در ایالات متحده به صورت خلاصه معرفی می‌شوند؛ در قسمت (۳،۱،۳) برخی از جنبه‌های عملکردی پیرامون نظام حل‌وفصل ایالات متحده مرور می‌شود و در قسمت (۳،۱،۴) نیز به برخی از مسائل مورد توجه در نظام حل‌وفصل ایالات متحده پیرامون بنگاه‌های بزرگ مالی اشاره خواهد شد.

۱-۳. فرآیند حل‌وفصل در ایالات متحده

فرآیند حل‌وفصل در ایالات متحده شامل مراحل و اقدامات مختلفی است که در این قسمت مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

گاه‌شمار طرح حل‌وفصل^۱

فعالیت‌های رسمی مرتبط با یک طرح حل‌وفصل زمانی آغاز می‌شود که مقام ناظر یک مؤسسه مالی (که برای آن مؤسسه مجوز فعالیت صادرنموده) یک نامه با عنوان «انجام اقدامات اصلاحی فوری» را برای مؤسسه متوقف صادر و اعلام می‌دارد که کفایت سرمایه و یا در جه نقدشوندگی آن مؤسسه در وضعیت بحرانی قرار دارد. براساس «قانون بیمه سپرده فدرال» مؤسسه مالی که سپرده‌های آن تحت پوشش بیمه قرار دارد باید طی یک دوره ۹۰ روزه که ابتدای آن زمان تشخیص وضعیت توقف در آن است، حل‌وفصل شود. در این زمان یک نماینده از سوی «بخش حل‌وفصل و تصفیه»^۲ شرکت بیمه سپرده فدرال با هیئت مدیره مؤسسه متوقف با اهداف زیر ملاقات می‌نماید:

۱. ارائه توضیحات پیرامون فرآیند حل‌وفصل شرکت بیمه سپرده فدرال،

۲. دریافت طرح حل‌وفصل پیشنهادی هیئت مدیره و کسب اجازه به منظور فراهم شدن امکان «رسیدگی ویژه»^۳ از سوی ذینفعان و نظر مؤسسات مالی مورد تأیید ناظر مالی (که خریداران بالقوه مؤسسه مالی متوقف هستند)،

۳. تقاضای دانلود اطلاعات مربوط به سپرده‌ها و وام‌های جاری به منظور انجام تجزیه و تحلیل در خصوص سبد وام‌ها و سپرده‌های بیمه شده.

در ادامه به منظور جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز شرکت بیمه سپرده فدرال و خریداران بالقوه، رئیس یک «تیم بازاریابی فرانسیز» برای انجام فعالیت‌های مربوطه در مؤسسه متوقف منصوب می‌گردد.

گاهی اوقات فرآیند حل‌وفصل متداول نمی‌تواند به دلیل مشکلات حاد به وجود آمده در خصوص مسئله توقف مؤسسه مالی در چارچوب رویه متداول تکمیل گردد. از جمله چنین شرایطی موارد «پیدایش

1. Resolution Time Line

2. Division of Resolutions and Receiverships (DRR)

3. Due Diligence



مشکلات نقدینگی ناگهانی» و یا «وقوع کلاهبرداری» قابل اشاره هستند. در چنین وضعیتی شرکت بیمه سپرده فدرال زمانی برای ارزشگذاری دارایی‌ها ندارد. در چارچوب این سناریو شرکت دارایی‌های مؤسسه مالی متوقف را حفظ نموده و به‌صورت همزمان فرآیند حل‌وفصل فوری را پیرامون رسیدگی به سپرده‌ها و تعهدات مؤسسه مالی پیگیری می‌نماید.

در نمودار ۱ جدول زمانی برای یک فرآیند حل نوعی ارائه شده است. در این نمودار توالی واقعی هریک از گام‌های مربوط به فرآیند حل‌وفصل نوعی ارائه شده است، اما زمان شروع و دوره مربوط ممکن است متفاوت باشد.

تعیین استراتژی طرح حل‌وفصل

پس از اولین تماس با مؤسسه مالی در معرض توقف، «بخش حل‌وفصل و تصفیه» شرکت بیمه سپرده فدرال یک یا چند نماینده را به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز پیشنهادکنندگان خرید مذکور به مؤسسه مذکور اعزام می‌نماید. مجموعه این اطلاعات به‌عنوان «اتاق مجازی اطلاعات»^۱ نامیده می‌شود که مشتمل بر جزئیات اطلاعاتی از مؤسسه متوقف برای پیشنهاددهندگان بالقوه خرید مؤسسه است. اطلاعات مؤسسه مورد نظر به‌منظور تعیین استراتژی طرح حل‌وفصل مناسب مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌منظور تدوین استراتژی‌ها شرکت بیمه سپرده فدرال موارد زیر را در خصوص مؤسسه متوقف مورد ملاحظه قرار می‌دهد:

۱. ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها،

۲. وضعیت نقدینگی مؤسسه،

۳. قابلیت عرضه در بازار فرانشیز با توجه به شرایط رقابتی و اقتصادی حوزه بازار مؤسسه،^۲

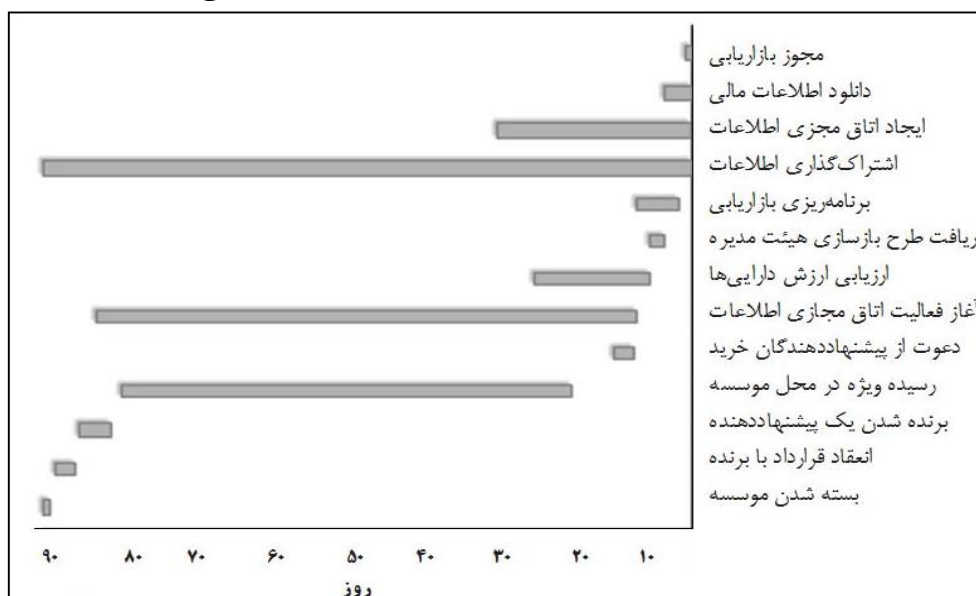
۴. زمان در اختیار،

۵. سایر اطلاعات مرتبط همانند وقوع کلاهبرداری بالقوه در مؤسسه.

1. Virtual Data Room (VDR)

2. Marketability of the Franchise Given the Competitive and Economic Conditions of the Institution's Market Area.

نمودار ۱. زمانبندی یک فرآیند حل و فصل یک بانک نوعی



بر مبنای این اطلاعات شرکت بیمه سپرده فدرال تعیین می‌نماید که چگونه به بهترین طریق ممکن می‌تواند فروش مؤسسه مالی مذکور را سازماندهی نماید. معمولاً شرکت بیمه سپرده فدرال بیش از یک شیوه مبادله «خرید و تقبل مسئولیت تعهدات» را به منظور انعطاف بیشتر پیشنهاددهندگان خرید، افزایش رقابت بین پیشنهادگان بالقوه و حصول اطمینان از حل و فصل توأم با حداقل هزینه ارائه می‌دهد. شرایط هریک از شیوه‌های مبادله بر مبنای «خرید و تقبل مسئولیت تعهدات» متمرکز بر نحوه برخورد با دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه مالی مورد نظر است. این شرایط به صورت عمومی شامل موارد زیر است:

۱. هر گزینه مشتمل بر تبادل کدام دسته و به چه میزان از دارایی‌های مؤسسه مالی به یک پیشنهاددهنده نوعی است؟

۲. کدام دارایی‌ها همچنان توسط شرکت بیمه سپرده فدرال حفظ می‌شود؟

۳. شرایط فروش دارایی‌ها از جمله «ترتیبات تسهیم زیان»^۱ چگونه است؟^۲

۴. سایر شرایط با اهمیت که بخشی از مبادله بر مبنای «خرید و تقبل مسئولیت تعهدات» می‌باشند. گاهی اوقات شرکت بیمه سپرده فدرال نمی‌تواند به دلیل وقوع مشکلات سخت و ناگهانی نقدینگی، طرح حل و فصل را قبل از اینکه مؤسسه مالی متوقف گردد عملیاتی نماید (برای مثال رخداد «فرار سپرده»).^۳ در چنین وضعیتی شرکت بیمه فدرال زمان مورد نظر برای ارزیابی وضعیت دارایی‌های مؤسسه از طریق انجام امور به شیوه توضیح داده شده در محل مؤسسه را در اختیار ندارد؛ این امر باعث افزایش

1. Loss Sharing Arrangements
2. Optional Asset Pools
3. Deposit Run



احتمال حاکم شدن شرایطی می‌گردد که شرکت بیمه سپرده فدرال رأساً دارایی‌های مؤسسه مالی متوقف را در اختیار گرفته و محافظت می‌نماید و به‌صورت همزمان به سازماندهی یک طرح حل‌وفصل فوری برای سپرده‌ها و تعهدات مؤسسه می‌پردازد. گزینه‌های اصلی قابل پیگیری دیگر در چنین شرایطی، پیگیری انتقال سپرده‌های بیمه شده به مؤسسه دیگر، پرداخت جبرانی به سپرده‌های بیمه شده و یا ایجاد بانک انتقالی می‌باشند.

تعیین استراتژی طرح حل‌وفصل

به‌عنوان بخشی از طرح حل‌وفصل، شرکت بیمه سپرده فدرال جزئیات اطلاعاتی را درخصوص دارایی‌ها و مطالبات مؤسسه متوقف جمع‌آوری می‌نماید. این اطلاعات مشتمل بر سپرده‌ها، تجهیزات و شعب بانک، ویژگی‌های سبد وام‌ها، اوراق بهادر، سیستم‌های اطلاعات و فناوری، قراردادهای شرکت‌های تابعه و فعالیت‌های تخصصی نظیر ماهیت اسناد تهرینی،^۱ پردازش کارت‌های اعتباری و عملکردهای بین‌المللی می‌شود.

ارزیابی ارزش دارایی‌ها^۲

این امر بسیار مهم و حیاتی است که شرکت بیمه سپرده فدرال تخمینی از ارزش دارایی‌های مؤسسه مالی در معرض توقف را در اختیار داشته باشد. دلیل این اهمیت آن است که دستیابی به تخمین مذکور در راستای یافتن ارزش نقدینگی مؤسسه و ارزیابی و مقایسه طرح‌های مختلف حل‌وفصل (در راستای تعیین و گزینش روش مبادله با حداقل هزینه) مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. شرکت بیمه سپرده فدرال ممکن است برای انجام این کار با پیمانکاران قرارداد منعقد نماید.

بدین منظور سبد دارایی‌های مؤسسه متوقف با توجه به نوع دارایی‌ها طبقه‌بندی می‌شود. سپس طی یک فرآیند نمونه‌گیری از وام‌های بانک، یک نمونه انتخاب می‌شود. نمونه مذکور منعکس‌کننده ویژگی‌های اعتباری و ارزشگذاری شده کل سبد دارایی بانک است. در ادامه تخمینی از انباشت زیان برای هر نمونه از دارایی‌ها صورت گرفته که در مجموع منعکس‌کننده کل زیان انباشته بانک خواهد بود. همچنین برای هریک از دارایی‌ها ارزش بازاری آن نیز تخمین زده می‌شود و در حقیقت تخمینی از قیمت نقدی فروش دارایی در بازار ثانویه است که گویای ارزش تنزیل شده خالص وجوه نقد حاصل از فروش مذکور است. دو تخمین صورت گرفته یعنی «مجموع انباشت زیان» و «ارزش بازاری» نمونه اخذ شده از دارایی‌های بانک برای ارزیابی کل مجموعه دارایی‌های بانک مورد استفاده قرار می‌گیرد.

1. Mortgage Originations
2. Asset Valuation Review (AVR)

بازاریابی برای مؤسسه^۱

پس از تعیین استراتژی طرح حل‌وفصل، شرکت بیمه سپرده فدرال با علم به رعایت ملاحظات مربوط به محرمانه بودن مسئله، فرآیند بازاریابی در خصوص بانک در معرض توقف را جهت معرفی به گروهی از خریداران بالقوه که صلاحیت آنها تأیید شده را آغاز می‌کند. معیارهای مورد استفاده برای انتخاب خریداران بالقوه دارای صلاحیت شامل مواردی از جمله موقعیت جغرافیایی، اندازه دارایی، میزان سرمایه و رتبه نظارتی^۲ می‌شود. مادامی که لیست خریداران آماده گردید، شرکت بیمه سپرده فدرال باید از «مقام ناظر (صادرکننده مجوز) هر مؤسسه مالی»^۳ که در جایگاه خریدار بالقوه قرار می‌گیرد، در خصوص مجاز شدن آن مؤسسه به مشارکت در فرآیند حل‌وفصل مؤسسه متوقف استعلام نماید. سرمایه‌گذاران خصوصی مایل به ارائه پیشنهاد نیز برای خرید مؤسسه متوقف باید از منابع مالی کافی لازم برخوردار بوده و فرآیند اخذ مجوز برای ایجاد مؤسسه جدید را طی نمایند. در این مرحله از بازاریابی، اطلاعاتی که هویت مؤسسه دارای مشکل را آشکار سازد برای خریداران بالقوه منتشر نمی‌شود.

اتاق مجازی اطلاعات

شرکت بیمه سپرده فدرال یک «اتاق مجازی اطلاعات» را به منظور عرضه به خریداران بالقوه مؤسسه متوقف راه‌اندازی می‌کند. این اتاق مجازی به خریداران بالقوه این امکان را می‌دهد که به اطلاعات مالی و اسناد قانونی مؤسسه مذکور دسترسی داشته و اطلاعات مربوط به فرآیند رسیدگی ویژه، مراحل ارائه پیشنهاد خرید و مبادلات مربوط به حل‌وفصل مؤسسه را نیز کسب نمایند. اطلاعات مربوط به اتاق اطلاعات مجازی با توجه به اندازه مؤسسات مختلف و استراتژی‌های کسب‌وکارها آنها با یکدیگر متفاوت است. اسناد جمع‌آوری شده از مؤسسات در معرض توقف به گونه‌ای برای ارائه به خریداران تنظیم می‌گردد که هویت افراد (ذینفعان) شناسایی نشده و نیز اطلاعات مربوط به دارایی‌های آنان نیز منتشر نشود.

پس از راه‌اندازی اتاق مجازی مذکور، شرکت بیمه سپرده فدرال برای خریداران بالقوه ایمیل دعوت ارسال می‌کند که اطلاعات مربوط به مؤسسه متوقف را ملاحظه نمایند. شرکت بیمه سپرده فدرال پس از انعقاد توافقنامه مربوط به محرمانه بودن اطلاعات، به خریداران بالقوه‌ای که مایل به خرید مؤسسه مذکور هستند امکان دسترسی به اطلاعات اتاق مجازی را داده و فرصت انجام رسیدگی ویژه در خصوص مؤسسه متوقف را تا قبل از انقضای «ضرب‌الاجل ارائه پیشنهاد»^۴ برای آنها فراهم می‌نماید.

1. Marketing the Institution
 2. Regulatory Ratings
 3. Bidder's Regulatory(Chartering) Authority
 4. Bid Deadline



رسیدگی ویژه در محل شرکت

قبل از مهیا شدن امکان رسیدگی ویژه، شرکت بیمه سپرده فدرال از هیئت مدیره شرکت در معرض توقف درخواست اجازه بررسی گزارشات و تجهیزات مؤسسه توسط اشخاص ثالث را می‌نماید. با فراهم‌سازی امکان رسیدگی ویژه این امر بسیار محتمل است که شرکت بیمه سپرده فدرال پیشنهادهای دیگری از ناحیه پیشنهاددهندگان بالقوه‌ای که آشنا با مؤسسه مذکور نیستند دریافت نماید. به‌منظور هدایت فرآیند رسیدگی ویژه در خصوص مؤسسه متوقف، مشتریان آتی تأیید صلاحیت شده (که متمایل به خرید مؤسسه هستند) باید توافقنامه مبنی بر محرمانه بودن اطلاعات را با شرکت بیمه سپرده امضا نمایند. از طریق انجام عملیات رسیدگی ویژه که بر مبنای اطلاعات «اتاق مجازی اطلاعات» است، پیشنهاددهندگان از این فرصت بهره‌مند خواهند شد که گزارشات و اسناد مالی مؤسسه مذکور را تجزیه و تحلیل نموده تا بر مبنای آنها ارزش فرانسیز مؤسسه را ارزیابی نمایند. همچنین اطلاعات حاصل از این تجزیه و تحلیل به پیشنهاددهندگان بالقوه در تنظیم و تسلیم پیشنهاد خود یاری می‌رساند.

تمامی مشتریان بالقوه که مبادرت به انجام عملیات رسیدگی ویژه می‌نمایند از اطلاعات مشابه استفاده می‌کنند و هیچ مشتری بالقوه‌ای دارای مزیت اطلاعاتی نسبت به سایرین نمی‌باشد. در این فرآیند سؤالات مطرح شده توسط هر پیشنهاددهنده (مشتری) پاسخ داده شده و این پاسخ در اختیار تمامی مشتریان قرار می‌گیرد.

گاهی اوقات فرآیند رسیدگی ویژه ممکن است این انگیزه را در بانک ایجاد نماید که منابعی را برای ترمیم سرمایه خود بیابد. در شرایطی که چنین رخدادی حادث شود فرآیند حل‌وفصل متوقف نمی‌شود ولی به موازات تلاش مؤسسه مذکور به‌صورت همزمان ادامه می‌یابد. در صورتی که طرح بانک برای «ادغام بدون کمک»^۱ و یا «تزریق سرمایه» موفقیت آمیز باشد، فرآیند حل‌وفصل متوقف می‌شود؛ در نهایت در صورتی که طرح تجهیز سرمایه شرکت به شکست بیانجامد، فرآیند حل‌وفصل از سر گرفته می‌شود و تمامی اطلاعات مرتبط با مؤسسه (در صورت طی شدن مدت زمانی قابل توجه از توقف قبلی) به روز می‌شوند.

تسلیم پیشنهادها^۲

تمامی پیشنهادهای بالقوه برای مؤسسه متوقف باید قبل از اتمام ضرب‌الاجل تعیین شده توسط شرکت بیمه سپرده فدرال تسلیم این شرکت گردد. ضرب‌الاجل مذکور یک یا دو هفته قبل از زمان تعیین شده برای بسته شدن مؤسسه متوقف می‌باشد. به‌منظور تعیین طرح حل‌وفصل با حداقل هزینه، شرکت بیمه سپرده تمامی پیشنهادهای ارزیابی و هزینه تصفیه مربوط به هریک را با یکدیگر مقایسه می‌نمایند.

1. Unassisted Merger

2. Bid Submission

پیشنهادهایی هم که با شیوه‌های مرسوم حل و فصل متداول مورد نظر شرکت بیمه سپرده فدرال نیز مطابقت نداشته باشند نیز در صورتی که قابل قیمتگذاری باشند مورد ملاحظه قرار می‌گیرند.

هر پیشنهاد خرید به صورت عمومی دارای دو گزینه قیمتگذاری است. اولین مورد مربوط به پیشنهاد قیمتی در خصوص ارزش فرانسیز (یعنی پیشنهاد برای سپرده‌های^۱ مؤسسه مالی متوقف) و گزینه دوم مربوط به پیشنهاد قیمتی در خصوص دارایی‌های مؤسسه مالی متوقف است. پیشنهاد قیمت اول به صورت کلی گویای ارزش پایه مشتریان بانک به عنوان سپرده‌گذاران است و گزینه دوم منعکس‌کننده ارزش بازاری دارایی‌های مؤسسه متوقف است.

همچنین خریداران بالقوه مؤسسه ممکن است پیشنهادی تحت عنوان «امتیاز افزایش ارزش»^۲ را همراه با سایر پیشنهادهای خود به شرکت بیمه سپرد تسلیم نمایند. این امتیاز برای شرکت بیمه سپرده یک سند عندالمطالبه است که شرکت بیمه سپرده فدرال را از افزایش ارزش سهام شرکت خریدار (تا تاریخی مشخص و به میزان مشخص) در صورت انجام مبادله مورد نظر منتفع می‌نماید. به عبارتی این نفع ناشی از اثر افزایشی رخداد خرید مؤسسه متوقف بر سهام مؤسسه خریدار است و به نوعی جبران‌کننده خطا در قیمتگذاری مؤسسه در شرایطی است که قیمت مؤسسه کمتر از مقدار واقعی برآورد شده باشد.

تحلیل حداقل هزینه^۳

«قانون بهسازی شرکت بیمه سپرده فدرال»^۴ مصوب ۱۹۹۱، شرکت بیمه سپرده فدرال را در فرآیند حل و فصل مؤسسات مالی متوقف ملزم به گزینش تنها انتخاب‌های نموده که توأم با حداقل هزینه برای «صندوق بیمه سپرده»^۵ باشند. تا قبل از سال ۱۹۹۱ در شرایطی که گزینه «پیشنهاد خرید» کم‌هزینه‌تر از گزینه «تصفیه» مؤسسه متوقف تشخیص داده می‌شد، شرکت بیمه سپرده می‌توانست عوامل دیگری نظیر «در دسترس بودن خدمات بانکی در منطقه» و «ثبات بانکداری» را در انتخاب نهایی خود لحاظ نماید.

از طریق مقایسه هزینه تصفیه مؤسسه مالی متوقف با هزینه خرید آن توسط سایر مؤسسات متقاضی، شرکت بیمه سپرده فدرال معیار حداقل هزینه را در انتخاب نهایی خود لحاظ می‌نماید. چنانچه پیشنهاد قابل قبولی به شرکت بیمه سپرده فدرال ارائه نگردد تصفیه نیازمند آن است که شرکت بیمه سپرده فدرال در مقام تصفیه‌کننده مؤسسه مالی متوقف، پرداخت‌های جبرانی به سپرده‌گذاران بیمه شده داشته و دارایی‌های مؤسسه مذکور را رأساً بفروشد. این در حالی است که چنانچه پیشنهاد قابل قبولی از سوی شرکت دریافت گردد، تمامی سپرده‌های بیمه شده به مؤسسه پیشنهاددهنده منتقل می‌شود.

۱. سپرده‌های بیمه شده یا تمامی سپرده‌ها.

2. Value Appreciation Instrument (VAI)

3. Least Cost Analysis

4. Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA)

5. Deposit Insurance Fund



کادر زیر محاسبه‌ای ساده از تخمین زیان ناشی از انجام تصفیه را ارائه می‌دهد. ارزش دارایی‌های قابل انتقال با کسر زیان تخمین زده شده برای دارایی‌ها و اضافه نمودن قیمت‌های خرید پیشنهادی برای بانک متوقف محاسبه می‌شود. همچنین هزینه‌های داخلی انجام امور تصفیه توسط شرکت بیمه سپرده فدرال از کل دارایی‌ها کسر می‌شود. سپس مجموع تعهدات (مطالبات) بابت امور تصفیه به‌منظور تعیین مجموع زیان تصفیه‌گری کسر می‌گردد.

برآورد حداقل هزینه

مجموع دارایی‌های ناخالص

کسر می‌شود: زیان دارایی‌ها+هزینه‌های شرکت برای انجام امور تصفیه‌گری
اضافه می‌شود: حق بیمه سپرده و/یا (تخفیف دارایی)
کسر می‌شود: تعهدات (مطالبات) مرتبط با فرآیند تصفیه
کل زیان ناشی از تصفیه

مطالبات در خصوص تصفیه با اولویت‌بندی زیر پرداخت می‌شود:

۱. سپرده‌های بیمه شده و بستانکاران ممتاز: به‌صورت کامل پرداخت می‌شود،
 ۲. گروه سپرده‌گذاران: زیان‌ها بین شرکت بیمه سپرده فدرال و سپرده‌گذاران بیمه نشده بر مبنای سهم آنها از مجموع سپرده‌ها تسهیم می‌شود،
 ۳. بستانکاران عمومی: ^۱ معمولاً کل مبلغ زیان،
 ۴. بستانکاران تبعی: ^۲ معمولاً کل مبلغ زیان.
- زیان‌ها به‌ترتیب معکوس به هریک از موارد چهارگانه زیر اصاب می‌نمایند. غالباً موارد (۴) و (۳) به‌ترتیب از تضامین کمتری برای مطالبات خود برخوردار هستند.

اصابت زیان‌های انجام تصفیه

زیان‌های تصفیه به‌ترتیب زیر تحمیل می‌شود:

بستانکاران تبعی
بستانکاران عمومی
گروه سپرده‌گذاران (به نسبت سهام)
شرکت بیمه سپرده فدرال
سپرده‌گذاران بیمه نشده
سپرده‌گذاران بیمه شده و بستانکاران ممتاز ^۳

1. General Creditors
2. Subordinated Creditors
3. Secured Depositors & Preferred Creditors

تأیید رسمی هیئت مدیره شرکت بیمه سپرده فدرال^۱

قبل از بسته شدن مؤسسه مالی متوقف، هیئت مدیره شرکت بیمه سپرده فدرال «وضعیت توقف بانک»^۲ را تأیید می‌نماید. مصوبه هیئت مدیره به گونه‌ای تنظیم می‌شود که گزینه‌های حل‌وفصل را شامل می‌شود، لکن این گزینه‌ها محدود به این مصوبه نمی‌گردد بدین مفهوم که به پرسنل شرکت این امکان را می‌دهد که شیوه توأم با حداقل هزینه را تعیین نموده و رئیس «بخش حل‌وفصل و تصفیه» (یا فرد منصوب شده دیگر) شرکت این اختیار را از سوی هیئت مدیره خواهد داشت که شرکت بیمه سپرده فدرال را به‌عنوان تصفیه‌کننده بانک منصوب نماید.

ابلاغیه رسمی تأیید پیشنهاد^۳

رئیس «بخش حل‌وفصل و تصفیه» شرکت بیمه سپرده فدرال ابلاغیه رسمی تأیید پیشنهاد را امضا می‌نماید. این ابلاغیه به گونه‌ای تنظیم می‌گردد که تمامی پیشنهادها را مازاد را توصیف نموده و توصیه‌های اعلام شده در طرح حل‌وفصل پیشنهادی توأم با حداقل هزینه را دربرمی‌گیرد. این ابلاغیه همچنین هزینه‌های مربوط به پیشنهاد با حداقل هزینه و همچنین هزینه‌های مربوط به پیشنهاد کم‌هزینه پس از آن را شامل می‌گردد. ابلاغیه مذکور به نمایندگان شرکت بیمه سپرده فدرال این اختیار را می‌دهد که از سوی نهاد صادرکننده مجوز فعالیت بانک متوقف (که ملغی‌کننده مجوز آن نیز می‌باشد) به‌عنوان تصفیه‌کننده منصوب شوند.

با امضای این ابلاغیه، شرکت بیمه سپرده فدرال «مؤسسه متقبل تعهدات»^۴ بانک متوقف، سایر پیشنهاددهندگان ناموفق و نیز سازمان صادرکننده مجوز فعالیت بانک متوقف را مطلع می‌نماید. سپس شرکت بیمه سپرده فدرال ترتیبات لازم را برای امضای اسناد قانونی با «مؤسسه متقبل تعهدات» را قبل از بسته شدن مؤسسه مالی متوقف فراهم می‌نماید. در این مقطع هماهنگی‌های لازم در خصوص جنبه‌های فنی مراحل بسته شدن مؤسسه مالی متوقف بین اعضای شرکت بیمه سپرده فدرال با مؤسسه متقبل تعهدات صورت می‌پذیرد.

بستن مؤسسه

گام نهایی در فرآیند حل‌وفصل زمانی آغاز می‌شود که مؤسسه مالی متوقف بسته می‌شود و سپرده‌ها به «مؤسسه متقبل تعهدات» منتقل می‌شود. نهاد صادرکننده مجوز فعالیت، به فعالیت مؤسسه مالی متوقف خاتمه و شرکت بیمه سپرده فدرال را به‌عنوان تصفیه‌کننده منصوب می‌نماید. این رویداد معمولاً در روز جمعه

1. FDIC Board of Directors Approval

2. Failing Bank Case

3. Bid Approval Memorandum

4. Assuming Institution(AI)



رخ می‌دهد که به شرکت بیمه سپرده فدرال زمان لازم را برای انجام امور در تعطیلات آخر هفته می‌دهد. شرکت بیمه سپرده فدرال به‌عنوان مسئول حل‌وفصل امور مربوط به بستن مؤسسه مالی خواهد بود. این فعالیت‌ها مشتمل بر تراز نمودن حساب‌های مؤسسه بلافاصله پس از خاتمه فعالیت آن، انتقال دارایی‌ها و تعهدات مشخص به «مؤسسه متقبل تعهدات» و تعیین دقیق مقدار پرداختی‌ها به «مؤسسه متقبل تعهدات» می‌شود. تسویه‌های مالی متعدد بین تصفیه‌کننده و «مؤسسه متقبل تعهدات» به‌عنوان «تسویه حساب»^۱ نامیده می‌شود. این فرآیند با توجه به اندازه مؤسسه متوقف از ۶ تا ۱۲ ماه به طول می‌انجامد.

معمولاً «مؤسسه متقبل تعهدات» روز کاری بعد از بسته شدن مؤسسه مالی متوقف اقدام به بازگشایی مؤسسه جدید می‌نماید و مشتریان بانک متوقف به‌صورت اتوماتیک مشتریان مؤسسه جدید خواهند بود که به سپرده‌های بیمه شده خود دسترسی دارند. شرکت بیمه سپرده فدرال به‌عنوان تصفیه‌کننده مسئول انجام فرآیند تصفیه خواهد بود. بدین منظور شرکت به جمع‌آوری دارایی‌هایی می‌پردازد که رسیدگی به امور آنها را عهده‌دار می‌باشد و اقدامات لازم به‌منظور جلب رضایت بستانکاران که بر علیه تصفیه‌کننده اقامه دعوی نموده‌اند را انجام خواهد داد.

۲-۱-۳. شیوه‌های حل‌وفصل در ایالات متحده

شیوه‌های مختلفی در ایالات متحده آمریکا در زیرمجموعه دو روش کلی «خرید و تقبل مسئولیت» و «جبران سپرده» قرار می‌گیرند. در ادامه به معرفی این شیوه‌های می‌پردازیم:

– شیوه‌های خرید و تقبل مسئولیت

چهار شیوه متداول در این خصوص به‌شرح زیر می‌باشند:

خرید و تقبل مسئولیت مبنا^۲

در این روش دارایی‌هایی منتقل شده به بانک متعهد محدود به وجه نقد، دارایی‌های با ویژگی نقد شوندگی بالا^۳ و اوراق بهادار قابل عرضه در بازار می‌شوند. تأسیسات غیرمنقول بانک (شامل مبلمان، اثاثه و تجهیزات) به‌صورت اختیاری به بانک متعهد منتقل می‌شود. تعهدات پذیرفته شده توسط بانک متعهد مشتمل بر تمام سپرده‌های بیمه شده توسط شرکت بیمه سپرده فدرال و در صورتی که بانک متعهد پیشنهاد مبتنی بر حداقل هزینه را به شرکت بیمه سپرده فدرال ارائه نموده باشد ممکن است شامل تمامی سپرده‌های بانک متوقف گردد. منافع و ملاحظات مرتبط با این روش عبارتند از:

- مشتریان برخوردار از بیمه سپرده با زیانی از بابت خدمات بانکی مواجه نمی‌شوند،
- مشتریان برخوردار از بیمه سپرده حساب‌های جدید در مؤسسه جدید خواهند داشت، لکن

1. Settlement
2. Basic P&As
3. Cash Equivalents

- چک‌های قدیمی همچنان می‌توانند استفاده شوند،
- مشتریان برخوردار از بیمه سپرده زبانی را از بابت عدم پرداخت بهره متلقه به سپرده تا سقف ۲۵۰ هزار دلاری متمل نمی‌شوند،
 - شرکت متعهد فرصتی جدید از حیث برخورداری از مشتریان جدید را خواهد داشت،
 - شرکت بیمه سپرده فدرال از این روش در زمانی استفاده می‌نماید که فرصت کافی برای انجام «رسیدگی ویژه» را در اختیار ندارد،
 - هزینه‌های شرکت بیمه سپرده فدرال نسبت به حالت پرداخت بابت «جبران سپرده» کمتر است.
- در این روش سپرده‌گذاران فاقد بیمه ممکن است متحمل زیان بشوند و یا نشوند. از طرف دیگر نسبت به روش‌های دیگر تصفیه مخارج نقدی شرکت بیمه سپرده فدرال افزایش می‌یابد. ذکر این نکته نیز لازم است که در در فرآیند تصفیه باید اکثر دارایی‌های مؤسسه مالی متوقف به وجه نقد تبدیل شوند که این خود برای شرکت بیمه چالش بزرگی محسوب می‌شود.

خرید و تقبل مسئولیت کامل بانک^۱

در چارچوب این روش حداکثر تلاش به منظور قانع کردن بانک متعهد برای خرید حداکثری از مجموع دارایی‌های بانک متوقف صورت می‌پذیرد. در این روش از پیشنهاددهندگان خرید تقاضا می‌شود پیشنهاد قیمتی خود را بر مبنای تخفیف و بدون لحاظ خدمات گارانتی برای دارایی‌ها ارائه نمایند. این گونه از خرید برای شرکت بیمه سپرده فدرال به سه علت سودمند است: اول آنکه وام‌گیرندگان محلی توسط بانک متعهد خدمات خود را دریافت می‌نمایند. دوم آنکه این روش پرداخت نقدی آنی شرکت بیمه سپرده فدرال را بدین علت که تمامی دارایی‌های بانک متوقف توسط شرکت متعهد خریداری می‌گردد و تعهدی برای شرکت بیمه سپرده فدرال نسبت به بانک متعهد باقی نمی‌گذارد، حداقل می‌نماید. سوم آنکه مبادله کل بانک باعث می‌شود که مقدار دارایی‌هایی که باید توسط شرکت بیمه سپرده فدرال فروخته شود کاهش می‌یابد. منافع این روش کلیه منافع روش خرید و تقبل مسئولیت مبنا را شامل می‌گردد و علاوه بر آن موارد ذیل را نیز دربرمی‌گیرد:

- مشتریان محلی برای وام می‌توانند خدمات مربوطه را همچنان از بانک متعهد دریافت نمایند،
- پرداخت‌های نقدی فوری شرکت بیمه سپرده فدرال به حداقل می‌رسد،
- مقدار دارایی‌های نگهداری شده توسط شرکت بیمه سپرده فدرال به میزان زیادی کاهش می‌یابد،
- هزینه‌های مرتبط با نقد کردن دارایی‌ها نیز تا حد زیادی کاهش می‌یابد.



خرید و تقبل مسئولیت با مشارکت اختیاری در زیان^۱

این روش یک روش حل و فصل است که در چارچوب آن شرکت بیمه سپرده فدرال با بانک متعهد پیرامون مشارکت در زیان در خصوص دارایی‌های مشخصی به توافق می‌رسد. تفاوت این شیوه حل و فصل با مورد «خرید و تقبل مسئولیت کامل بانک» مشارکت در زیان دارایی‌های خریداری شده است. در بحران اخیر مالی شرکت بیمه سپرده فدرال پیشنهادات مشارکتی را ارائه کرده است که بر مبنای آن بانک متعهد (بر مبنای پیشنهاد خرید خود برای بانک متوقف) زیان ۲۰ درصدی و یا بیشتر را شده است. دارایی‌هایی که در خصوص آنها مشارکت در زیان صورت می‌پذیرد در واقع دارایی‌هایی هستند که بدون ایجاد انگیزش و حمایت خاص متقاضی بالقوه‌ای برای آنها وجود ندارد. در چارچوب این شیوه شرکت بیمه سپرده فدرال زیان تعریف شده و هزینه‌های مرتبط با دارایی‌های خاص را با بانک متعهد تقسیم می‌نماید. دارایی‌هایی که زیان پیرامون آنها تسهیم شده است غالباً شامل انواع خاصی از وام‌های اعطایی است. این روش همچنین نیازهای نقدی شرکت بیمه سپرده فدرال را کاهش داده و از لحاظ عملیاتی ساده‌تر است و همچنین دارایی‌ها را به سرعت به بخش خصوصی منتقل می‌نماید. منافع این روش کلیه منافع روش خرید و تقبل مسئولیت مبنا را شامل می‌گردد و علاوه بر آن موارد ذیل را نیز دربرمی‌گیرد:

- ریسک‌های متوجه بانک متعهد را کاهش داده و هزینه‌های شرکت بیمه سپرده فدرال را نیز کاهش می‌دهد،
- نیازهای فوری نقدینگی شرکت بیمه سپرده فدرال را کاهش می‌دهد،
- دارایی‌ها در بخش خصوصی باقی می‌مانند.

با این حال وظایف اداری بیشتری نسبت به دو روش قبلی برای شرکت بیمه سپرده فدرال وجود خواهد داشت. همچنین گاهی اوقات توافقنامه‌های بین بانک متعهد و شرکت بیمه مذکور ممکن است طولانی‌مدت بوده مثلاً ۸ تا ۱۰ سال به طول بیانجامد. چالش مهم این روش آن است که در شرایطی که شرکت بیمه سپرده فدرال غالباً سهمی بالایی از زیان دارایی را تقبل نموده، لکن کنترلی بر دارایی‌های مرتبط ندارد.

خرید و تقبل مسئولیت در قالب بانک انتقالی^۲

در این روش به صورت موقت شرکت بیمه سپرده فدرال در جایگاه «مؤسسه متعهد» قرار می‌گیرد. مؤسسه مالی متوقف نیز توسط مقام ناظر آن بسته شده و در فرآیند تصفیه قرار می‌گیرد. همچنین یک بانک ملی موقت با مجوز «دفتر حسابرسی پول ملی»^۳ توسط شرکت بیمه سپرده فدرال تشکیل و مدیریت

1. P&As with Optional Shared Loss

2. Bridge Bank P&As

۳. این دفتر (Comptroller of the Currency: OCC) در زیرمجموعه خزانه‌داری آمریکا قرار دارد. نظارت بر بانک‌های ملی از وظایف این نهاد است.

می‌شود. این بانک نقش یک «انتقالی» را از زمان پایان فعالیت بانک متوقف بازی می‌نماید. پس از انجام ارزیابی‌های مورد نظر شرکت بیمه سپرده فدرال و انتقال آن به شخص ثالث این نقش پایان می‌یابد. بانک انتقالی می‌تواند برای دو سال فعالیت داشته باشد و تا سه سال نیز امکان تمدید فعالیت آن وجود دارد. تا پایان این فرجه قانونی بانک مذکور باید فروخته شده و یا تصفیه گردد. با تشخیص شرکت بیمه سپرده فدرال و ایجاد بانک انتقالی، شرکت فرصت آن را خواهد داشت تا اقدامات لازم را برای مبادله دائمی بانک متوقف فراهم سازد. همچنین زمان لازم در اختیار خریداران آتی قرار می‌دهد که پیشنهادها خرید خود را مبتنی بر ارزیابی از شرایط بانک ارائه نمایند. قبل از تأسیس بانک انتقالی تحلیل هزینه باید نشان دهد که ارزش فرانسیز بانک از هزینه‌های نهایی اداره بانک انتقالی بیشتر است، لذا قاعدتاً نسبت به پرداخت جبرانی گزینه کم هزینه‌تری خواهد بود. همچنین جدول زمانی برای طرح حل و فصل تکمیل می‌شود. تعیین استراتژی حل و فصل برای بانک انتقالی وابسته به آن است که آیا فعالیت بانک انتقالی برای دوره بلندمدت (بیش از ۹ ماه) و یا کوتاه‌مدت (کمتر از ۹ ماه) است. بانک انتقالی تنها زمانی تأسیس می‌شود که نسبت به سایر گزینه‌ها برای صندوق بیمه سپرده کم‌هزینه‌ترین باشد. فروش و خاتمه دادن به فعالیت بانک انتقالی شبیه به یک بانک متوقف است. شرکت بیمه سپرده فدرال زمان ۱۶ تا ۲۴ هفته‌ای را نیاز دارد تا به صورت مناسب برای فروش آن آماده شود. بانک انتقالی ممکن است در طی یک فرآیند حل و فصل از طریق یک مبادله «خرید و تعهد مسئولیت»، ادغام، فروش سهام و یا پرداخت جبرانی تصفیه شود. منافع این شیوه حل و فصل عبارتند از:

- زمان لازم را در اختیار شرکت بیمه سپرده فدرال قرار می‌دهد که یک مبادله دائمی را پایه‌ریزی نماید،
- به خریداران بالقوه این فرصت را می‌دهد که شرایط بانک را ارزیابی نموده و یک پیشنهاد معقول ارائه نمایند،

- ارزش فرانسیز بانک را حفظ می‌نماید،

- تداوم خدمات‌رسانی به مشتریان را فراهم می‌سازد.

با وجود این پیگیری این روش حجم فرآیند حل و فصل را دو برابر می‌نماید، زیرا شرکت بیمه سپرده فدرال باید فعالیت دو بانک را خاتمه دهد: یکی بانک متوقف اولیه و دیگری بانک انتقالی. لذا این امر زمان و نیروی بیشتری را از شرکت بیمه سپرده فدرال خواهد ستود. همچنین این شرکت در خصوص عملکرد بانک انتقالی مسئول است. همچنین حفظ کارکنان کلیدی بانک متوقف در طی دوران انتقال دشوار می‌باشد. همچنین ممکن است شرایط اقتصادی به گونه‌ای برای بانک پیش رود که وضعیت آن نسبت به قبل وخیم‌تر شود. همچنین بهترین مشتریان بانک ممکن است برای یافتن محیطی باثبات‌تر بانک مذکور را ترک نمایند و از این طریق ارزش فرانسیز بانک کاهش می‌یابد.



- شیوه‌های پرداخت جبرانی

چنانچه بیان شد زمانی که هیچ‌گونه پیشنهاد خریدی توأم با رعایت الزام حداقل هزینه برای مؤسسه مالی متوقف وجود نداشته باشد، گزینه پرداخت جبرانی موضوعیت می‌یابد. در این حال هیچ‌یک از تعهدات بانک مسعر توسط شخصی ثالث تقبل نمی‌شود و هیچ دارایی آن نیز توسط مؤسسه دیگر خریداری نمی‌شود. شرکت بیمه سپرده فدرال باید یا به‌صورت مستقیم و یا از طریق عوامل خود سپرده‌گذاران را تا سقف مقرر به‌صورت کامل جبران نماید. سه شیوه متداول پیگیری شده توسط شرکت بیمه سپرده فدرال در ادامه معرفی می‌شوند:

جبران سپرده به‌صورت مستقیم^۱

این شیوه زمانی به‌کار گرفته می‌شود که نقد نمودن دارایی‌ها و خاتمه دادن به فعالیت به‌عنوان روش حل‌وفصل توأم با حداقل هزینه ارزیابی شده باشد. در این شیوه از مبادله شرکت بیمه سپرده فدرال میزان سپرده‌های مشمول بیمه را تعیین و به‌صورت مستقیم به سپرده‌گذاران پرداختی مربوطه را به انجام می‌رساند. به مجرد مشخص شدن سپرده‌های بیمه بانک متوقف، شرکت بیمه سپرده فدرال برای هر سپرده‌گذار یک چک پست می‌نماید. شرکت بیمه سپرده فدرال به‌عنوان تصفیه‌کننده تمامی دارایی‌ها و تعهدات بانک متوقف را در اختیار می‌گیرد. مسئولیت تصفیه‌گری هزینه نقد کردن تمام دارایی‌های بانک را برای شرکت مذکور به دنبال دارد.

انتقال سپرده بیمه شده^۲

در این شیوه سپرده‌های بیمه شده بانک متوقف به یک مؤسسه با عنوان «مؤسسه عامل»^۳ انتقال می‌یابد و اجازه پرداخت جبرانی به سپرده‌گذاران بانک مذکور از طریق مؤسسه مذکور صادر می‌شود. مشتریان می‌توانند به تقاضای خود درخواست استرداد سپرده و یا افتتاح حساب جدید در مؤسسه عامل را داشته باشند. زمانی که «مؤسسه‌ای متعهد» برای بانک متوقف وجود نداشته باشد، این شیوه می‌تواند به‌عنوان گزینه‌ای دیگر علاوه بر شیوه «جبران سپرده به‌صورت مستقیم» مورد توجه قرار گیرد. لازم به توضیح است که این شیوه به ندرت مورد استفاده قرار گرفته شده است.

1. Straight Deposit Payoff
2. Insured Deposit Transfer (IDT)
3. Agent Institution or Transferee

بانک ملی برخوردار از پشتیبانی بیمه سپرده^۱

«بانک ملی برخوردار از پشتیبانی بیمه سپرده» یک بانک با عمر و اقتدار محدود است که مجوز افزایش سرمایه را ندارد. به منظور حمایت از سپرده‌گذاران شرکت بیمه سپرده فدرال بانک مذکور را به منظور اطمینان بخشی به سپرده‌گذاران (به ویژه ساکن در مناطق محروم) ایجاد می‌نماید. هدف آن است که مادامی که بانک‌های دیگر از پذیرش تعهدات بانک متوقف خودداری می‌نمایند، با ایجاد این بانک موقت، مشتریان بانک متوقف به سپرده‌های بیمه شده خود دسترسی داشته و همچنین زمان کافی برای باز نمودن حساب جدید در مؤسسات تضمین شده دیگر نیز در اختیار مشتریان بانک متوقف قرار گیرد. با بهره‌برداری از این گزینه انتظار می‌رود که انتقال حساب‌ها به شیوه‌ای کمتر مخرب و منظم‌تر برای جامعه محلی رخ می‌دهد. قانون مربوطه شرکت بیمه سپرده فدرال را مجاز دانسته که هر بانک ملی مربوطه را با دوره فعالیت حداکثر ۲ ساله تأسیس نماید، اما اکثر «بانک‌های ملی برخوردار از پشتیبانی بیمه سپرده» که اخیراً ایجاد شده‌اند حداکثر ۳۰ روز فعالیت نموده‌اند. مقام مسئول اعطاکننده مجوز، بانک در معرض توقف را بسته و شرکت بیمه سپرده فدرال را به عنوان تصفیه‌کننده منصوب می‌نماید. در ادامه شرکت مذکور با مجوز «دفتر حسابرسی پول ملی» مبادرت به تأسیس «بانک ملی برخوردار از پشتیبانی بیمه سپرده» نموده که برای دوره محدود فعالیت می‌نماید. هدف از ایجاد این بانک فراهم‌سازی امکان دسترسی سپرده‌گذاران به سپرده‌های خود می‌باشد. تمام دارایی‌های بانک متوقف نیز در فرآیند تصفیه‌گری قرار می‌گیرد.

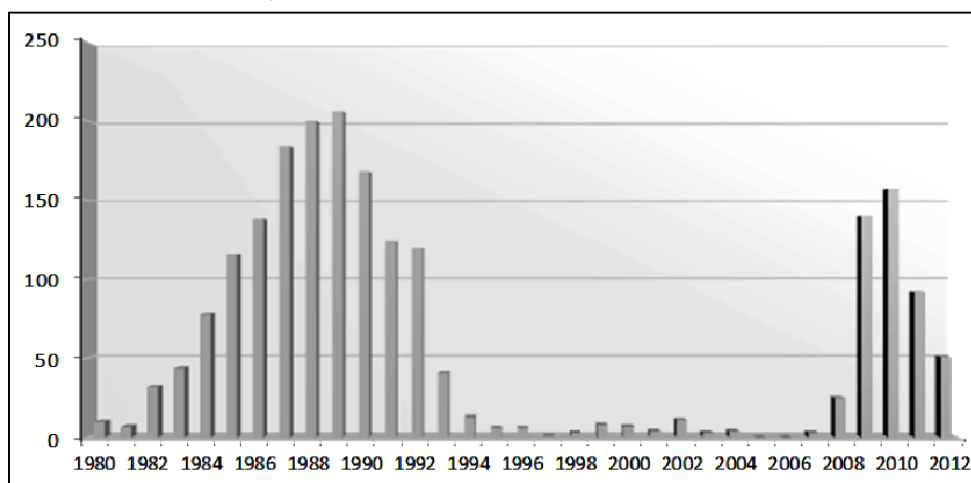
– روند توقف بانکی در آمریکا

وقوع پدیده توقف بانکی رخدادی چندان غیرمتداول در ایالات متحده نیست و این پدیده به عنوان یک رخداد پذیرفته شده است. بدون شک سابقه ۸۰ ساله نهادسازی و قانونگذاری در این حوزه یکی از علل برخورد مناسب با مسئله توقف بانکی است. در نمودار ۲ روند وقوع توقف بانکی در قلمرو فعالیت شرکت بیمه سپرده فدرال در طی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۱۲ را که مشتمل بر دو بحران مالی است ترسیم شده است بر این اساس در سال ۱۹۸۹ شمار بانک‌های متوقف به بیش از ۲۰۰ بانک رسیده است.

1. Deposit Insurance National Bank (DINB)



نمودار ۲. فعالیت‌های حل و فصل صورت گرفته توسط شرکت بیمه سپرده فدرال (۱۹۸۰-۲۰۱۲)



چنانچه بیان شد به‌منظور پوشش زیان یا هزینه‌های مرتبط با توقف بانکی شرکت بیمه سپرده فدرال صندوق بیمه سپرده را از طریق دریافت حق عضویت از بانک‌ها تأمین مالی می‌نماید. «نرخ ذخایر مقرر»^۱ عبارت است از نسبت موجودی «صندوق بیمه سپرده» به حجم برآورد شده سپرده‌های بیمه شده شاخصی برای بررسی کفایت ذخایر در دسترس برای حمایت از سپرده‌گذاران و نیز اعتماد عمومی است. بر اساس قانون داد فرانک حداقل مقدار این شاخص باید $1/35$ درصد کل سپرده‌ها باشد. بر اساس «قانون داد فراک»^۲ در صورتی که این نسبت از این سطح قانونی پایین‌تر رود، شرکت بیمه سپرده فدرال باید برنامه ترمیم برای تجدید سرمایه صندوق سپرده فدرال تدبیر نماید. این واقعیت که صندوق بیمه سپرده از وضعیت سرمایه مناسبی برخوردار باشد باعث حفظ اعتماد عمومی به توانایی شرکت بیمه سپرده فدرال برای محافظت از سپرده‌ها شناسایی شده است (گتر، ۲۰۱۴).

در نمودار ۲ ارزیابی را از حجم سپرده بیمه شده توسط شرکت بیمه سپرده فدرال و نرخ ذخایر مقرر ارائه می‌نماید که از $1/25$ به $0/79$ درصد در ۲۰۱۳ کاهش یافته است. روند نرخ ذخایر مقرر مبین وقوع دو رخداد است: یکی افزایش زیان‌های صندوق بیمه سپرده و دیگری افزایش حجم سپرده‌ها در قیاس با حق عضویت دریافتی از بانک‌هاست.

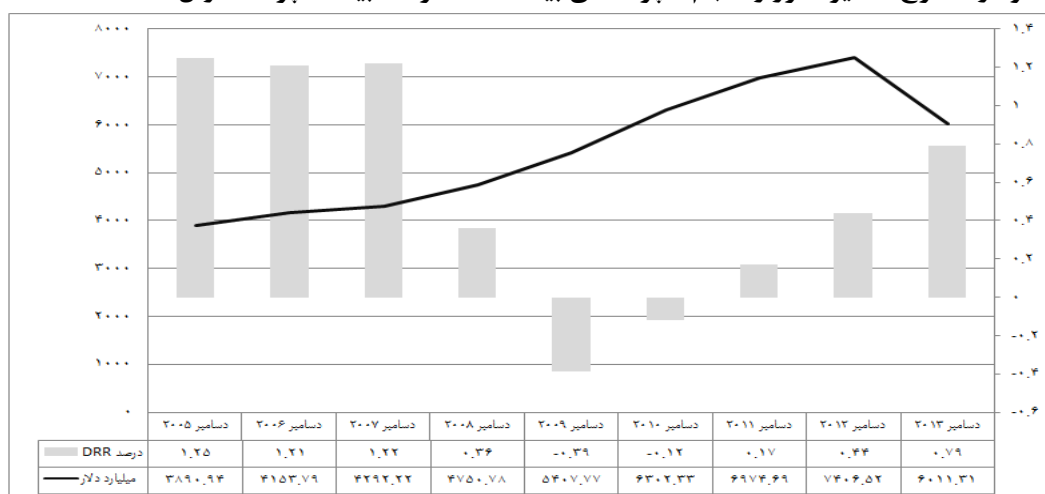
1. Designated Reserve Ratio (DRR)

2. Dodd-frank Act

قانون اصلاح وال‌استریت و حمایت از مصرف‌کننده که معمولاً به‌عنوان داد-فرانک نامیده می‌شود، در ۲۰۱۰ به امضای رئیس جمهور این کشور رسید. این قانون درصدد انجام مهمترین تغییرات در نظام مالی ایالات متحده از زمان اصلاح قوانین پس از رکود بزرگ می‌باشد. داد-فرانک در شانزده سرفصل تنظیم شده است. که شامل: ثبات مالی، قدرت انحلال به‌طورمنظم، انتقال قدرت به بازرس، شرکت سپرده بیمه فدرال و سیستم فدرال رزرو، مقررات ناظر بر صندوق‌های تأمین سرمایه، بیمه، دفتر بیمه فدرال، ارتقای مقررات، شفافیت و پاسخگویی وال‌استریت، نظارت بر پرداخت، تسویه و واریز، حمایت سرمایه‌گذار و بهبود مقررات اوراق بهادار، اداره حمایت مالی مصرف‌کننده، مقررات سیستم فدرال رزرو، بهبود دسترسی به مؤسسات معتبر مالی، قانون بازپرداخت‌ها.

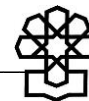
3. Getter

نمودار ۳. نرخ ذخایر مقرر و حجم سپرده‌های بیمه شده شرکت بیمه سپرده فدرال (۲۰۰۵-۲۰۱۳)

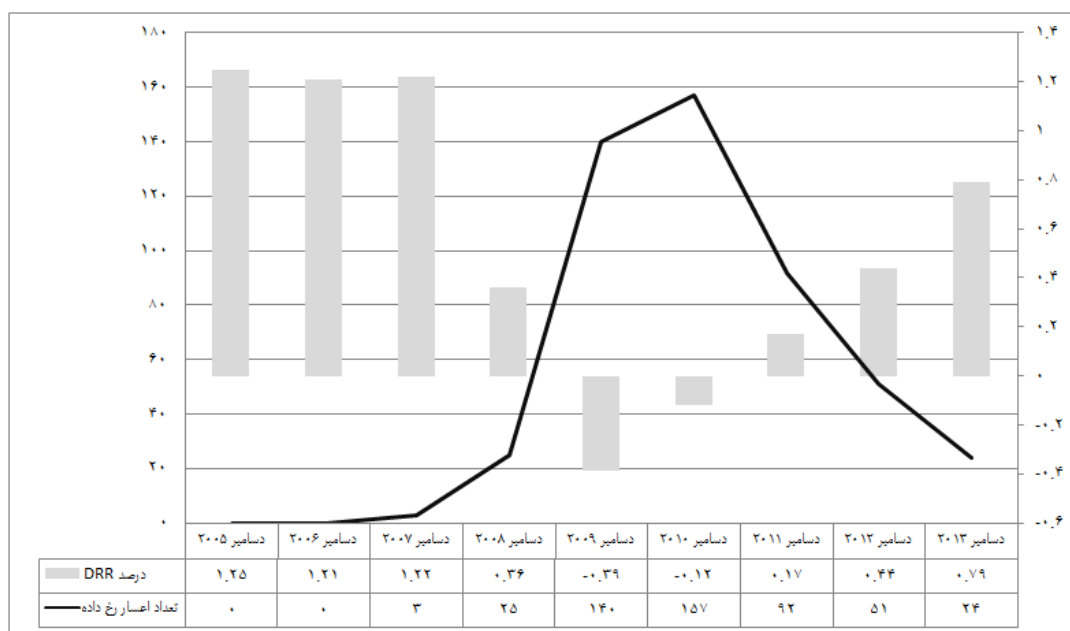


مأخذ: کنگره آمریکا، ۲۰۱۴.

با بسط بحران مالی سال ۲۰۰۸ تعداد توقف رخ داده در خصوص مؤسسات مالی سپرده‌پذیر افزایش یافت. شرکت بیمه سپرده فدرال ۲۵ توقف بانکی در سال ۲۰۰۹ را اداره نمود. این رقم در سال ۲۰۰۹ به ۱۴۰ بانک و در ۲۰۱۰ به ۱۵۷ بانک رسید. بانک‌های متوقف در سال ۲۰۱۱ و تعداد ۹۲ بانک گزارش شده است این در حالی است که تعداد بانک‌های مذکور در ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ برابر با صفر و در ۲۰۰۷ برابر با ۳ بانک بوده است. شتاب توقف بانکی از سال ۲۰۱۱ تاکنون کند شده است. در نمودار ۳ نیز روند نرخ ذخایر مقرر با توجه به تعداد شمار توقف بانکی رخ داده تحلیل شده است. شرکت بیمه سپرده فدرال پذیرفته است تا از طریق تقویت سرمایه صندوق بیمه سپرده تا پایان سال ۲۰۲۰ الزام قانونی ۱/۳۵ درصدی را تحقق بخشد.



نمودار ۴. نرخ ذخایر مقرر شرکت بیمه سپرده فدرال و تعداد سالیانه توقف بانکی رخ داده (۲۰۰۵-۲۰۱۳)



مأخذ: همان.

۳-۱-۳. بزرگ‌تر از آن است که متوقف گردد

«بسیار بزرگ است که متوقف گردد»^۱ مقوله سیاستی دیرینه‌ای است که در سال ۲۰۰۸ پیرامون موارد متعددی از بنگاه‌های مالی بزرگ برجسته گردید. مؤسسات مالی زمانی ملقب به چنین عنوانی می‌شوند که سیاستگذار پولی این‌گونه قضاوت نماید که وقوع توقف در خصوص آنها وقوع اختلالات غیرقابل قبولی برای کل نظام مالی به دنبال خواهد داشت.^۲ به‌صورت کلی منصفانه نیست که برخی از بنگاه‌ها از این امتیاز نسبت به سایر بنگاه‌ها بر خوردار باشند که برای عدم بروز ورشکستگی مورد حمایت قرار گیرند؛ اما پیگیری این سیاست ازسوی مقام مالی ایجادکننده «مخاطرات اخلاقی»^۳ نیز می‌باشد. چنین مخاطراتی بدین سبب بروز می‌نماید که طلبکاران و نیز همکاران مؤسسه مالی مذکور بر این باور هستند که (آنها به نوعی در برابر پیامدهای زیانبار ریسک مصون شده‌اند و) دولت حمایت لازم را به‌منظور عدم اصابت زیان به آنها به عمل خواهد آورد؛ لذا این امر باعث می‌شود که آنها نظارت کافی را در خصوص زمینه‌های مرتبط با ریسک مؤسسه مالی مذکور نداشته باشند. در چنین شرایطی آنها در حقیقت در یک مزیت تأمین مالی نسبت به سایر مؤسسات مالی خواهند داشت که از آن به‌عنوان «سوبسید ضمنی»^۴ یاد می‌شود (لبنته،^۵ ۲۰۱۵).

1. Too Big to Fail (TBTF)

۲. بنگاه‌های مذکور یا به‌علت اندازه و یا به‌دلیل نحوه ارتباطات در سیستم مالی به‌عنوان بنگاه‌های بزرگ تلقی می‌شوند.

3. Moral Hazard

4. Implicit Subsidy

5. Labonte

رهیافت‌های سیاستگذاری ویژه‌ای در خصوص این مسئله وجود دارد که ازجمله آنها ارائه کمک‌های مالی از سوی دولت به‌منظور بازدارنده‌های بنگاه‌های بزرگ به ورود به وضعیت توقف بانکی و انتشار ریسک سیستمی از طریق آنها می‌باشد. این سیاست‌ها عمدتاً به دنبال اعمال «انضباط بازاری»^۱ در راستای ایجاد اطمینان برای طلبکاران، سرمایه‌گذاران و همکاران مؤسسه‌های بزرگ مالی با هدف مهار شدن ریسک سیستمی در خصوص آنها است. تقویت مقررات مرتبط پیرامون رعایت استانداردهای احتیاطی سخت‌گیرانه‌تر، محدود نمودن اندازه و حوزه فعالیت مؤسسه مالی از طریق جلوگیری از ادغام و یا محروم کردن آنها از نگهداری برخی از دارایی‌های ازجمله این سیاست‌هاست. غالباً رژیم‌های حل‌وفصل ویژه‌ای در خصوص این مؤسسات پیگیری می‌گردد. یک سیاست جامع در این خصوص می‌تواند بیش از یک رویکرد داشته باشد: یک رویکرد مبتنی بر جلوگیری از ایجاد شرایط توقف در خصوص مؤسسه مالی و رویکرد دیگر مشتمل بر کاهش آثار زیانبار در صورت وقوع پدیده توقف است.

بخش‌هایی از قانون «داد-فرانک» به‌صورت کامل تمامی رویکردهای مذکور را مورد اشاره قرار داده است. برای مثال بر اساس این قانون رژیم مقررات احتیاطی خاصی توسط فدرال رزرو برای مؤسسات مالی غیربانکی و نیز بانک‌های با دارایی‌های بیش از ۵۰ میلیارد دلار مورد توجه قرار گرفته است. در ایالات متحده بیش از ۳۰ «شرکت هلدینگ بانکی»^۲ و شماری بیش از این رقم از بانک‌های خارجی فعال هستند که ارزش دارایی هریک بیش از ۵۰ میلیارد دلار است که در خصوص آنها «کمیسیون نظارت ثبات مالی»^۳ سه بیمه‌گر را منصوب کرده است. همچنین برای تعداد محدودی از بزرگ‌ترین بانک‌ها نیز الزامات خاصی پیرامون سرمایه اضافی، نقدینگی و نسبت‌های اهرمی مورد توجه قرار گرفته است (لبنته، ۲۰۱۵). در جدول ۱ اطلاعاتی در خصوص اندازه مؤسسات مالی در ایالات متحده در سال ۲۰۱۵ ارائه شده است.

جدول ۱. گروه‌بندی مؤسسات مالی ایالات متحده بر اساس اندازه آنها

اندازه مؤسسه (میلیارد دلار)	بیش از ۲۰۰۰	۱۰۰۰ تا ۲۰۰۰	۵۰۰ تا ۱۰۰۰	۴۰۰ تا ۵۰۰	۳۰۰ تا ۴۰۰	۲۰۰ تا ۳۰۰	۱۰۰ تا ۲۰۰	۵۰ تا ۱۰۰	۱۰ تا ۵۰	کمتر از ۱
تعداد مؤسسات	۲	۲	۲	۲	۳	۴	۱۴	۹	۶	تقریباً ۵۸۰

Better Market, November, 2015.

1. Market Discipline

۲. Bank Holding Companies به شرکت‌هایی اطلاق می‌شود که یک و یا چند بانک را کنترل کرده، اما به‌صورت مستقیم خود فعالیت بانکی انجام نمی‌دهند.

3. Financial Stability Oversight Council (FSOC)



لازم به ذکر است که قانون داد-فرانک رژیم‌های حل‌وفصل ویژه‌ای را برای پیگیری توسط «شرکت بیمه سپرده فدرال»، پیرامون تصفیه‌گری مؤسسات مالی که ثبات مالی عمومی را به مخاطره می‌اندازند مورد توجه قرار داده است. تاکنون (سال ۲۰۱۵) از این گزینه‌ها بهره‌برداری نشده است. همچنین در قانون مذکور مقرراتی که سابقاً از تصفیه بنگاه‌های مالی در شرایط بحران مالی جلوگیری می‌نمود تا حدود زیادی ملغی شده است. این واقعیت که پس از اجرایی شدن قانون داد-فرانک شمار زیادی از بنگاه‌ها از نظر ارزش دلاری عظیم‌تر شده‌اند تردیدهایی را در خصوص موفقیت این قانون در مواجهه با مشکل مورد اشاره یعنی «بسیار بزرگ است که متوقف شود» را مطرح ساخته است. اخیراً در سال ۲۰۱۵ کنگره آمریکا برای مؤسسات مالی که ارزش دارایی‌های آنها ۵۰ تا ۵۰۰ میلیارد دلار است با هدف جلوگیری از انتشار ریسک سیستمی از طریق آنها مشمول قرار گرفتن در یک «فرآیند شناسایی ویژه»^۱ توسط «کمیسیون نظارت ثبات مالی» قرار داده است. بر این اساس شرکت بیمه سپرده فدرال باید اطلاعات بیشتری را برای مؤسسات مالی فراهم ساخته و برای آنها این امکان را فراهم آورد تا مانع از تبدیل این مؤسسات به مؤسسات مالی شود که توقف آنها ممکن است انتشار یافته و به یک بحران مالی دامن زند (لبنته، ۲۰۱۵).^۲

براساس قانون «داد - فرانک» تمامی «شرکت‌های هلدینگ بانکی» با دارایی بیش از ۵۰ میلیارد دلار است و تمامی مؤسسات مالی غیربانکی، به تشخیص «کمیسیون نظارت ثبات مالی» باید «برنامه‌های حل‌وفصل» یا همان «سند زیست خواست»^۳ خود را به فدرال رزور (بانک مرکزی ایالات متحده) و «شرکت بیمه سپرده فدرال» تسلیم نمایند. این امر از ۳۰ نوامبر ۲۰۱۱ عملیاتی شده است. هر طرح تسلیمی باید مشتمل بر تحلیل راهبردی از گزینه‌های حل‌وفصل سریع و منظم در شرایط مشکلات و توقف باشند (وایت و یورلماز، ۲۰۱۴).^۴

۲-۳. تجربه انگلستان

انجام حل‌وفصل در انگلستان مبتنی بر «قانون بانکداری» این کشور است. بانک مرکزی این کشور^۵ نهاد مسئول در خصوص حل‌وفصل بانک‌های متوقف می‌باشد. قانون بانکی ۲۰۰۹ انگلستان نقش سایر نهادهای مختلف را در خصوص رژیم حل‌وفصل مشخص می‌سازد که در جریان رسیدگی به مسئله توقف در نظام

1. Designation Process

۲. مقصود از شناسایی ویژه آن است که شرکت بیمه سپرده فدرال حکم می‌نماید که وضعیت عمومی شرکت از نظر مالی در وضعیت بحرانی است یا ماهیت، حوزه، اندازه، تمرکز و ارتباطات متقابل مربوط به عملکردهای شرکت برای ثبات مالی ایالات متحده تهدیدکننده است.

۳. چنین مؤسساتی در اصطلاح A Systemically Important Financial Institution (SIFI) نامیده می‌شوند. ۴. این عبارت به‌عنوان ترجمه Living Wills است. فرهنگ آریان‌پور این عبارت را «زیست خواست» ترجمه نموده است. در آمریکا این عبارت به‌عنوان سند قانونی است که نحوه عمل و مراقبت پزشکی هنگام بروز بیماری مهلک (که امکان تصمیم‌گیری برای فرد وجود ندارد) را برای وی مشخص می‌نماید که قبل از بروز بیماری تنظیم می‌شود. این اصطلاح در ادبیات مالی نیز وارد شده است که در حقیقت گویای طرح حل و فصل تدوین شده توسط مؤسسه مالی است برای ارائه به مقام مورد نظر است.

5. White and Yorulmazer

6. Bank of England

مالی همکاری نزدیکی با یکدیگر دارند. در این خصوص موارد زیر قابل توجه است:

– بانک مرکزی انگلستان و نهاد ناظر احتیاطی (که می‌تواند «اداره مقررات احتیاطی»^۱ که نهادی زیرمجموعه بانک مرکزی و یا «سازمان هدایت مالی»^۲ که نهادی مستقل از دولت باشد) با مشورت «وزارت اقتصاد و مالیه»^۳ در خصوص اینکه یک بانک در فرآیند حل‌وفصل قرار گیرد تصمیم‌گیری می‌نمایند.

– بانک مرکزی انگلستان با مشورت سایر نهادهای قانونی در خصوص استفاده از ابزار مورد نظر برای حل‌وفصل یک بانک متوقف تصمیم‌گیری می‌نماید. در این خصوص دو محدودیت در انتخاب ابزار برای بانک مرکزی وجود دارد: یکی انتخاب گزینه «مالکیت موقت عمومی»^۴ و دیگری «استفاده از ابزار حمایت مالی از منابع عمومی» است. تصمیم‌گیری در خصوص بهره‌برداری از این ابزار در اختیار وزارت اقتصاد و مالیه است که در این شرایط وزارتخانه مذکور با همکاری بانک مرکزی فرآیند حل‌وفصل را هدایت می‌نمایند.

– صندوقی با عنوان «برنامه خدمات جبرانی مالی»^۵ که نهادی مستقل از دولت می‌باشد امور مربوط به بیمه سپرده‌ها را عهده‌دار است. سقف پرداختی این صندوق برای سپرده‌ها در حال حاضر ۸۵۰۰۰ پوند می‌باشد. نهاد مذکور از طریق مالیات بر مؤسسات مالی تأمین مالی می‌شود.

در شرایطی که مشکلات یک مؤسسه مالی تشدید گردد دو نهاد «اداره مقررات احتیاطی» یا «سازمان هدایت مالی» نظارت خود را شدت می‌بخشند. برای مثال بر اساس «چارچوب مداخله فعال اداره مقررات احتیاطی» که ناظر بر اقداماتی مورد انتظار مقام نظارتی از مدیریت مؤسسات مالی است، ناظرین مالی انتظار دارند که اقداماتی در مؤسسه با آشکار شدن شرایط وخامت مالی صورت پذیرد. در چارچوب اقداماتی که «برنامه بهبود»^۶ نامیده می‌شود اقداماتی باید انجام شود که با هدف ارتقای وضعیت مؤسسه مالی به شرایط با ثبات مداوم مالی است. اقدامات انجام شده نباید مانع از اقدامات مربوط به حل‌وفصل مؤسسه مالی در شرایط مقتضی گردد. ناظرین همچنین به مؤسسات مالی آموزش‌هایی را برای کاهش احتمال دچار شدن در وضعیت توقف ارائه می‌نمایند. اگر وضعیت رو به زوال مؤسسه مالی تداوم یابد بانک مرکزی، برنامه‌های احتمالی خود برای حل‌وفصل مؤسسه را تسریع می‌نماید.

وجود حق مداخله شرایط لازم ولی ناکافی برای یک نظام مناسب حل‌وفصل است. شرط کافی آن است که بانک‌ها به گونه‌ای سازماندهی شده باشند که انجام فرآیند حل‌وفصل در خصوص یک مؤسسه مالی دارای آثار ناخوشایند برای سایر اجزای نظام مالی و با نگاهی وسیع‌تر سایر اجزای اقتصاد نباشد و هزینه‌های مرتبط با توقف بانک‌ها صرفاً به سهام‌داران و سپرده‌گذاران بیمه نشده اصابت نموده و از منابع

1. Prudential Regulation Authority (PRA)

2. Financial Conduct Authority (FCA)

3. HM Treasury

4. Temporary Public Ownership

5. Financial Services Compensation Scheme (FSCS)

6. Recovery Plan



عمومی پرداخت کنندگان مالیات تأمین مالی نگردد. این امر بدان منجر می‌شود که بخش خصوصی برای مشکلات خود قبل از وقوع مداخله اجباری بیرونی، رأساً فعالانه و به‌صورت پویا در جستجوی راهکارهای اصلاحی باشد.

در نظام مالی انگلستان تأکید زیادی بر این موضع وجود دارد که بنگاه‌های فعال در حوزه رژیم مالی این کشور همواره باید قابلیت تصفیه‌پذیری را داشته باشند. بدین منظور الزام قانونی در این خصوص وجود دارد که ساختار مؤسسات مالی باید به گونه‌ای باشد که انجام حل‌وفصل در آنها را تسهیل نموده و فارغ از پیچیدگی‌های قانونی و عملیاتی باشد. یکی از شرایط مربوط پیرامون تسهیل در حل‌وفصل آن است که بنگاه‌ها از «ظرفیت بالایی برای جذب زیان»^۱ در زمانی که دچار مشکل می‌گردند برخوردار باشند. در چنین شرایطی مقام مسئول حل‌وفصل این امکان را خواهد داشت تا از بهترین گزینه برای تصفیه بنگاه در شرایطی که بنگاه کماکان به فعالیت خود ادامه می‌دهد بهره‌برداری نماید.

ترتیبات مربوط به یک نظام باسازی کارآمد این هدف را پیگیری می‌نماید که ریسک‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در مؤسسات مالی مختلف به‌صورت مناسبی قیمتگذاری شوند. با حذف ضمانت غیرمستقیم از ناحیه دولت در خصوص بنگاه‌های مالی بزرگ در انگلستان، نقش معیارهای بازاری در تعیین درجه ریسک این مؤسسات بسیار بارز و مشهود شده است. این امر انگیزه لازم برای این مؤسسات را ایجاد نموده تا به مشتریان و سرمایه‌گذاران خود ثابت نمایند که در معرض ریسک فزاینده قرار ندارند.

به‌منظور دستیابی به یک طرح حل‌وفصل مناسب، بانک مرکزی انگلستان به‌عنوان نهاد مسئول نیازمند آن است که از استراتژی‌های حل‌وفصل مناسب و معتبر در خصوص مؤسسات مالی مختلف برخوردار باشد. ویژگی مهم یک استراتژی مناسب نوعی آن است که مقام مسئول (بانک مرکزی انگلستان) از قدرت کافی و ظرفیت لازم برای اجرای آن برخوردار باشد. معتبر بودن استراتژی حل‌وفصل از نگاه بانک مرکزی انگلستان ناظر بر این مفهوم است که اجرای آن نباید منجر به وضعیتی گردد که نتایج غیرقابل قبولی را بر سایر اجزای نظام مالی و مجموعه کل اقتصاد به دنبال داشته باشد. در صورتی که برخی از عملیات اقتصادی حیاتی مؤسسه مالی متوقف در دوره باسازی قطع گردد، برای مثال زمانی که سایر اجزای بازار مالی قادر به توسعه خدمات به‌صورت فوری را نداشته باشند، نتایج ناخوشایندی امکان وقوع دارند. برخی از مصادیق خدمات مورد نظر عبارتند از: انجام عملیات دریافت و پرداخت، اخذ اعتبار و دریافت وجوه سپرده‌گذاری شده، تسویه مبادلات مالی، خدمات بانکداری شرکتی و خرده‌فروشی، عملیات استقراض و بازپرداخت بین بانکی، بازارسازی برای اوراق بهادر و خدمات توقیف.^۲

۱-۲-۳. پیاده‌سازی نظام حل‌وفصل^۱

دو دسته از شرایط باید قبل از قرار گرفتن یک مؤسسه مالی در فرآیند حل‌وفصل احراز شوند. اولین شرط آن است که مؤسسه در زمان بررسی «در حال توقف» بوده و یا اینکه اساساً «متوقف» شده باشد. برای مثال عملکرد مؤسسه مالی پیرامون رعایت «شرایط حدی»^۲ در ارتباط با شاخص‌های مالی می‌تواند مبنای مجاز بودن مؤسسه به تداوم فعالیت‌های خود از جمله سپرده‌پذیری باشد. برخورداری از سطح و کیفیت مناسب سرمایه و نقدینگی، در اختیار داشتن منابع مناسب برای اندازه‌گیری ریسک و مدیریت و نظارت آن و هدایت امور کسب‌وکار به صورت منطقی از جمله ویژگی‌هایی است که یک مؤسسه مالی دارای سلامت مالی از آن برخوردار است و لذا شرط اول در خصوص آن وجود ندارد. ارزیابی این مسئله که یک مؤسسه مالی در حال توقف بوده و یا اساساً متوقف است توسط «اداره مقررات احتیاطی» یا «سازمان هدایت مالی» با مشورت بانک مرکزی انگلستان انجام می‌شود.

شرط دوم آن است که به صورت منطقی احتمال این رخداد (در خارج از نظام حل‌وفصل) نباید وجود داشته باشد که اقدامات صورت پذیرفته منجر به حاکم شدن شرایط توقف دیگری برای مؤسسه مالی گردد. ارزیابی پیرامون این موضوع توسط بانک مرکزی به عنوان نهاد حل‌وفصل‌کننده با مشورت «اداره مقررات احتیاطی»، «سازمان هدایت مالی» و وزارت اقتصاد و مالیه صورت می‌گیرد. در زمان پرداختن به این موضوع بانک مرکزی قبل از بهره‌برداری از ابزار تثبیتی (در انجام امور حل‌وفصل مؤسسه مالی نوعی)، باید الزامات مرتبط در خصوص عدم کاهش ارزش «سطح سرمایه قانونی باقی‌مانده» که در «دستورالعمل بهبود و حل‌وفصل بانکی»^۳ معرفی گردیده را مد نظر قرار دهد.

نظام حل‌وفصل برای یک مؤسسه مالی، امکان انجام امور مربوط به حل‌وفصل مسئله توقف را قبل از اینکه مؤسسه مذکور از نظر ترازنامه‌ای تصفیه‌ناپذیر شود (یعنی ارزش دارایی‌های آن کمتر از تعهدات گردد) را فراهم می‌سازد. شرایط ورود به نظام مربوطه باید بین دو مقوله (۱) تسهیل انجام یک فرآیند حل‌وفصل منظم قبل از آنکه تمامی ارزش فرانثیز مؤسسه از بین رود و (۲) جلوگیری از قرار دادن مؤسسه مالی در یک فرآیند حل‌وفصل پیش از آنکه تمامی گزینه‌های واقع‌بینانه برای حل‌وفصل وضعیت توقف مؤسسه از بین روند، توازن برقرار سازد.

۲-۳. اهداف قانونی پیرامون حل‌وفصل

مهمترین اهداف قانونی که باید در حل‌وفصل بانک مورد توجه بانک مرکزی این کشور قرار گیرد:

- اطمینان از تداوم ارائه خدمات بانکی در انگلستان و تداوم سایر خدمات مالی حیاتی،
- حفاظت و ارتقای ثبات سیستم ملی کشور،

1. Triggering the Resolution Regime

2. Threshold Conditions

3. Bank Recovery and Resolution Directive



- ارتقای اطمینان عمومی به ثبات نظام مالی کشور،
- مراقبت از منابع عمومی از طریق حداقل سازی حمایت مالی خارجی به مؤسسه مالی متوقف،
- حفاظت از سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران از طریق برنامه‌های جبرانی،
- بانک مرکزی انگلستان باید هریک از این اهداف را در انتخاب ابزار حل‌وفصل مورد توجه قرار دهد. اولویت‌بندی خاصی در خصوص این اهداف از بعد قانونی مقرر نشده است.

۳-۲-۳. انتخاب استراتژی حل‌وفصل

انتخاب استراتژی حل‌وفصل از فرآیند برنامه‌ریزی حل‌وفصل تکوین می‌یابد. این امر توسط بانک مرکزی انگلستان هدایت شده و در این خصوص «اداره مقررات احتیاطی»، «سازمان هدایت مالی» و نهادهای مرتبط در خارج کشور همکاری‌های لازم را صورت می‌دهند. برای مثال مؤسسات مالی که تحت نظارت اداره مقررات احتیاطی فعالیت می‌نمایند باید اطلاعات مالی، قانونی و ساختار عملیاتی خود و همچنین عملکردهای اقتصادی بیرونی را تهیه و نگهداری نموده و این اطلاعات را در قالب «بسته‌های برنامه حل‌وفصل توقف» در اختیار «اداره مقررات احتیاطی» قرار دهند. به عبارتی پیشنهاد برنامه حل‌وفصل توسط مؤسسه مالی (در شرایطی که مسئله توقف برای مؤسسه مالی اساساً رخ نداده) ارائه و به صورت مداوم به‌روز می‌شود. این اطلاعات توسط نهادهای مذکور برای تعیین استراتژی حل‌وفصل مناسب قبل از آنکه یک بنگاه درگیر مشکلات گردد مورد استفاده قرار می‌گیرد. انتخاب استراتژی حل‌وفصل برای یک بانک در معرض توقف نیازمند بهره‌برداری از یک یا تعدادی بیشتر از ابزار تثبیت^۱ است.

۳-۲-۴. ابزارهای حل‌وفصل

رژیم باسازی در انگلستان مشتمل بر ابزاری است که به مؤسسه‌های مالی این امکان را می‌دهد تا موقعیت خود را تثبیت نمایند، لذا عملکردها و فعالیت‌های اصلی اقتصادی می‌توانند همچنان تداوم یابند. این موارد به عنوان «ابزار تثبیتی»^۲ معروفند. همچنین ابزار دیگری نیز به کار گرفته می‌شود هدف از به کارگیری آنها پایان دادن به فعالیت‌های بخش‌هایی از مؤسسه مالی متوقف است که به تداوم فعالیت آنها دیگر نیازی نیست. در هر طرح حل‌وفصل ممکن یک و یا ترکیب‌های مختلفی از این ابزار به کار گرفته شوند.

تصمیم‌گیری در خصوص اینکه یک مؤسسه مالی در معرض حل‌وفصل قرار گیرد این مجوز را صادر نمی‌کند که از هر نوع از ابزار حل‌وفصل بهره‌برداری گردد. به منظور استفاده از ابزار تثبیتی باید منافع عمومی در مسئله حل‌وفصل مورد توجه قرار گیرد. این امر بدان دلیل است که استفاده از این ابزار به مقام مسئول این امکان را می‌دهد که بر حقوق مالکیت اثرگذار باشد. بانک مرکزی انگلستان با مشورت با «اداره مقررات احتیاطی»، «سازمان هدایت مالی» و «وزارت اقتصاد و مالیه» این ارزیابی را صورت

۱. منظور از ابزار تثبیت در خصوص انگلستان همان مکانیسم‌های حل و فصل است.

می‌دهد که آیا استفاده از ابزار تثبیتی برای حصول اهداف قانونی حل‌وفصل لازم است؟ به این عملیات در اصطلاح در فرآیند حل‌وفصل انگلستان «ارزیابی منافع عمومی»^۱ می‌گویند. در صورتی که نتیجه ارزیابی منافع عمومی استفاده از ابزار حل‌وفصل را مجاز نماید، بانک مرکزی انگلستان از یک و یا ترکیبی از ابزارهای تثبیتی بهره‌برداری می‌نماید. هدف مهم از به‌کارگیری این ابزار تأمین و تحقق اهداف قانونی حل‌وفصل از طریق تداوم عملکردهای حیاتی اقتصادی مؤسسه مالی متوقف است. ابزار تثبیتی عبارتند از:

– خریدار بخش خصوصی:^۲ این ابزار زمانی استفاده می‌شود که تمام قسمت‌های یک کسب‌وکار به یک خریدار بخش خصوصی و که تمایل به این مبادله را داشته و از موقعیت مالی مناسبی بر خوردار است منتقل شود.

– بانک انتقالی (در قسمت ۲،۲،۳ این شیوه معرفی گردید).

– نجات مالکیت:^۳ از این ابزار برای جذب زیان یک مؤسسه مالی متوقف و تجدید سرمایه آن از طریق منابع داخلی مؤسسه بهره‌برداری می‌شود. به‌کارگیری این ابزار در راستای برطرف نمودن وضعیت توقف مبتلا به مؤسسه مالی ناظر بر این مفهوم است که مطالبات سهام‌داران و سپرده‌گذاران فاقد بیمه مستهلک شده و یا به سهام تبدیل شود.

ابزار تثبیتی به بانک مرکزی این امکان را می‌دهد تا در خصوص حفاظت از فعالیت‌های اقتصادی حیاتی مؤسسه و همچنین بخش‌های از آن که در حال حاضر دارای ارزش بازاری هستند، اطمینان حاصل شود.

در خصوص سایر قسمت‌های مؤسسه مالی متوقف که لزومی برای حفظ دائمی آنها وجود ندارد، اما ضرورت دارد که به شیوه‌ای سنجیده فعالیت آنها خاتمه یابد دو ابزار وجود دارد که باید در ارتباط با ابزار تثبیتی مورد استفاده قرار گیرند. این ابزار عبارتند از:

– ابزار جداسازی دارایی:^۴ این ابزار امکان انتقال و مدیریت دارایی‌ها و تعهدات یک مؤسسه مالی متوقف را توسط یک مدیریت مجزای دارایی‌ها با هدف حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها از طریق فروش نهایی یا تصفیه تدریجی منظم فراهم می‌سازد.

– شیوه سرپرستی بانک:^۵ این شیوه زمانی به‌کار گرفته می‌شود که امکان بهره‌برداری از بانک انتقالی فراهم نبوده و از طرف دیگر خریداری خصوصی نیز برای بانک متوقف وجود ندارد. به این بانک در اصطلاح «بانک پسمانده»^۶ می‌گویند که باید تحت سرپرستی قرار گیرد. اولویت سرپرست ایجاد اطمینان برای مالک کسب‌وکارهای منتقل شده از بانک متوقف از این امر است که بانک مذکور خدمات

1. The Public Interest Test

2. Private Sector Purchaser

3. Bail-in

4. Asset Separation Tool

5. Bank Administration Procedure

6. Residual Bank



بانکی لازم (برای مثال زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و خدمات رهنی) را تا زمانی تنظیمات دائمی برای این خدمات برای مالک جدید فراهم گردد، ارائه می‌نماید.

به‌منظور اینکه ابزار تثبیتی مؤثر واقع شوند برای بانک مرکزی این امکان باید وجود داشته باشد که بدون برهم‌زدن قراردادهای کنونی بانک از این ابزار بهره‌برداری نماید. این به معنای آن است که طرف‌های مقابل قراردادهای منعقد شده توسط بانک مسعر نباید قادر به اقامه دعوی برای خاتمه پیش از موعد قراردادهای خود شوند. همچنین رژیم حل‌وفصل باید به گونه‌ای طراحی گردد که با ورود یک مؤسسه به مرحله حل‌وفصل حقوق مفروض در قراردادهای منعقد مؤسسه با طرف سوم از بین نرود. در صورت چنین تضییع حقوقی علیه شرکت پیگیری برای بهره‌برداری از وثایق در راستای ایفای حقوق باید صورت پذیرد. همچنین خدمات و تسهیلات فراهم شده از سایر شرکت‌ها در گروهی که مؤسسه مالی متوقف در آن فعالیت می‌نماید همچنان در فرآیند حل‌وفصل باید ازسوی آنها تداوم یابند.

در زمان بررسی در خصوص این امر که از چه ابزار تثبیتی در فرآیند حل‌وفصل باید مورد بهره‌برداری قرار گیرد بانک باید فی‌مابین اهداف مذکور در خصوص حل‌وفصل توازن برقرار سازد. در برخی شرایط ممکن است استفاده از تنها یک ابزار مناسب باشد و در شرایط دیگر ممکن است از چند ابزار بهره‌برداری شود. انتخاب احتمالی از ابزارها می‌تواند در طول زمان در خصوص یک مؤسسه نوعی همراه با تغییر ساختار و حذف موانع موجود پیش‌روی فرآیند حل‌وفصل تغییر کند. انتخاب راهبرد و نحوه اثرگذاری گزینش ابزار در طراحی راهبرد و فرآیند تصفیه بنگاه در نمودار ۴ ارائه شده است.

نمودار ۵. مثالی از تصمیم‌گیری برای وارد کردن یک بانک در رژیم حل‌وفصل



مآخذ: بانک مرکزی انگلستان، ۲۰۱۴.

نکته: شامل دو ابزار «مالکیت موقت و حمایت مالی عمومی» که تنها با اجازه وزارت اقتصاد و مالیه قابل بهره‌برداری است نمی‌شود.

جمع‌بندی

در راستای آسیب‌شناسی نظام بانکی، یکی از مباحث مهم تجزیه و تحلیل مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. در تبیین مفهوم توقف این‌گونه استدلال شد که ورشکستگی در حقیقت یک وضعیت خاص از وقوع رخدادی عام با عنوان «توقف» می‌باشد. شیوه برخورد با مسئله توقف بانکی که از آن به‌عنوان حل‌وفصل یاد می‌شود غالباً (بر خلاف ورشکستگی) چارچوبی غیرقضایی و مبتنی بر قوانین و مقرراتی است که با محوریت نهاد تنظیم‌گر بازار پول صورت می‌پذیرد. در این گزارش همچنین به ارائه عللی پرداخته شد که بر اساس آن نمی‌توان مسئله توقف و ورشکستگی درخصوص بانک‌ها را همانند سایر کسب‌وکارهای دیگر تلقی نمود که یکی از علل مهم آن ناشی از وجود ریسک سیستمی بالا پیرامون وقوع این پدیده در نظام‌های پولی و بانکی است. به‌صورت کلی سه نوع از توقف در کشورهای مختلف ملاحظه شده است:

۱. توقف ترازنامه‌ای،

۲. توقف در جریان وجوه یا نقدینگی،

۳. توقف در تنظیم‌گری.



در مجموع سه گزینه در برخورد با مسئله توقف بانکی مورد تصور است:

۱. اتخاذ رویکرد مبتنی بر مدارا،

۲. اتخاذ رویکرد مبتنی بر «ترمیم»،

۳. اتخاذ رویکرد مبتنی بر «تصفیه‌گری». مورد (۱) کمتر در کشورهایی که از نظام‌های باثبات و مترقی پولی برخوردار هستند ملاحظه می‌گردد و بیشتر موارد (۲) و (۳) در دستور کار مقامات پولی کشورها قرار دارد. با اتخاذ رویکرد ترمیمی در واقع مقام پولی به دنبال اصلاح امور و ساماندهی بانک متوقف می‌باشد و غالباً در شرایطی رخ می‌دهد که مسئله توقف بانکی چندان شدید و غیرقابل کنترل نبوده و ریسک‌های مربوطه به نوعی قابل مدیریت هستند. یکی از مهمترین گزینه‌هایی که در زیرمجموعه ترمیم بانکی قرار می‌گیرد تحت عنوان «سرپرستی یا اداره اموال» می‌باشد و هدف از چنین رویکردی بازگرداندن بانک متوقف به شرایط ایدئال مورد توجه تنظیم‌گر نظام پولی است. این در حالی است که «تصفیه‌گری» گزینه‌ای است که مداخله مستقیم حاکمیتی در مؤسسه مالی متوقف را پیگیری می‌نماید که در نهایت می‌تواند منجر به خاتمه فعالیت بانک نوعی شود. این رویکرد عمدتاً با هدف عقیق‌سازی آثار زیانبار ورشکستگی فوری است. تفاوت بین این دو نوع برخورد (یعنی ۱ و ۲) بیش از آنکه مبین تمایز دو نوع چاره رقیب باشد، ناشی از عمق مسئله توقف بانکی تشخیص داده شده توسط حوزه تنظیم‌گری بازار پول در خصوص بانک نوعی است. اصولاً به نحوه برخورد با مسئله توقف بانکی توسط نهاد تنظیم‌گر بازار در اصطلاح «حل و فصل» می‌گویند. در راستای انجام حل و فصل، نهاد تنظیم‌گر پولی نیازمند ابزاری می‌باشد: «نقد کردن اموال»، «خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام»، «بانک انتقالی»، «امدادرسانی به بانک فعال» و «انجام اقدامات اصلاحی فوری» از اصلی‌ترین ابزار مورد استفاده در طرح‌های حل و فصل بانکی محسوب می‌شوند که در این گزارش معرفی گردیدند. قرار دادن بانک متوقف در معرض «سرپرستی» و یا بهره‌برداری از ابزار «امدادرسانی به بانک فعال» از مصادیق حل و فصل توقف بانکی از طریق سرپرستی است حال آنکه بهره‌برداری از ابزار «نقد کردن اموال»، «خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام»، «بانک انتقالی» و «انجام اقدامات اصلاحی فوری» از مهمترین مصادیق تصفیه‌گری محسوب می‌شوند. گرچه شدت اعمال مداخله نهاد تنظیم‌گر پولی به ترتیب از گزینه (۱) به (۳) تشدید می‌شود و در سخت‌ترین حالت ورشکستگی کامل امکان وقوع دارد، لکن وجود تمامی این مراحل به‌عنوان یک منظومه منسجم در نظام‌های مالی کشورهای مختلف ملاحظه نمی‌گردد؛ برای مثال در برخی از نظام‌های مذکور مجالی برای رویکرد مبتنی بر مدارا و یا سرپرستی وجود ندارد. ازسوی دیگر شدت و زمان آشکار شدن پدیده توقف بانکی محدودیت‌هایی را برای رعایت اولویت‌های سه‌گانه فوق ایجاد می‌نماید و چه بسا در برخی موارد به سبب بحرانی بودن شرایط باید به‌صورت فوری رویکرد (۳) پیگیری شود. به‌صورت معمول در برخی موارد گرچه امید چندانانی به کسب نتیجه مورد انتظار از پیگیری رویکرد مبتنی بر ترمیم

با هدف اصلاح امور و ساماندهی بانک متوقف وجود ندارد، اما مقام تنظیم‌گر مالی اتخاذ چنین رویکردی را به دلیل فراهم شدن شرایط آسان‌تر برای یک تصفیه موفق مثبت ارزیابی می‌کند.

اساساً بحث پیرامون فرآیندهای حل‌وفصل در رابطه با توقف بانکی پدیده‌ای جدید محسوب نمی‌شود؛ بر اساس شواهد موجود برای مثال این پدیده در ایالات متحده آمریکا قدمتی ۸۰ ساله دارد، اما پس از بحران اخیر مالی تلاش‌های بسیاری جدی در جهان پیرامون اصلاح و تکامل نظام‌های مرتبط در کشورهایی که سابقاً از چنین نظام‌های برخوردار بودند صورت پذیرفته و کشورهایی نیز که از چارچوب‌های منسجم در این خصوص برخوردار نبوده‌اند نیز اقداماتی پیرامون تجهیز نهادهای تنظیم‌گر پولی و مالی به این توانمندی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. به نظر می‌رسد که ایالات متحده آمریکا در زمینه تکامل این نهادها در دنیا پیش‌تاز است و غالباً سایر کشورهای دیگر نیز به نوعی تجربه آمریکا را در سازماندهی نظام‌های مربوط به خود مورد ملاحظه نموده و مبنای نهادسازی و طراحی فرآیندهای مرتبط با خود قرار داده‌اند. کشور انگلستان نیز که از جایگاه بسیار مهمی در نظام مالی جهانی برخوردار است نیز سابقه طولانی‌تری نسبت به برخی از کشورهای هم‌تراز خود دارد. در این گزارش تلاش گردید تا برخی از ابعاد مرتبط با چابستی توقف و ورشکستگی بانکی از کانال بررسی تجربه این دو کشور پیگیری گردد.

شرکت بیمه سپرده فدرال که نهادی مستقل است نقش محوری را در فرآیند حل‌وفصل بانکی در ایالات متحده ایفا می‌نماید. این نهاد از یک سو به‌عنوان بیمه‌گر سپرده‌های نظام بانکی محسوب شده و از طرف دیگر به‌عنوان تصفیه‌کننده مؤسسه‌های مالی متوقف و هدایت‌کننده امور تصفیه اموال در ارتباط با تمامی طلبکاران ایفای نقش می‌نماید. نهاد مذکور دو روش کلی را برای حل‌وفصل مؤسسات پیگیری می‌نماید: روش اول مجموعه‌ای از شیوه‌های مختلفی تحت عنوان «خرید و تقبل مسئولیت» است که طرحی برای حل‌وفصل مبتنی بر انجام مبادله بین شرکت بیمه سپرده (مبتنی بر مسئولیت نقش‌آفرینی به‌عنوان تصفیه‌کننده) و یک «مؤسسه مالی سالم» (که غالباً به‌عنوان «مؤسسه متعهد» نامیده می‌شود) می‌باشد. در چارچوب این روش مؤسسه مالی سالم توافق می‌نماید که تمام و یا بخشی از دارایی‌های مؤسسه مالی متوقف را خریداری نموده و مسئولیت تمام یا بخشی از تعهدات مؤسسه مذکور را متقبل گردد که شامل تمامی سپرده‌های بیمه شده می‌شود.

روش عمومی دوم نیز که به‌عنوان «جبران سپرده» معرفی می‌شود در حقیقت چارچوبی‌های مختلفی است که بر مبنای آن شرکت بیمه سپرده فدرال تمامی سپرده‌های بیمه شده مؤسسه مالی متوقف را پرداخت می‌نماید. این روش تنها زمانی استفاده می‌شود که شرکت بیمه سپرده فدرال هیچ پیشنهاد «خرید و تقبل مسئولیتی» را دریافت ننموده که بر مبنای آن «حداقل هزینه برآورد شده» پوشش داده شود. به‌صورت کلی فرآیند حل‌وفصل در ایالات متحده شامل مراحل و اقدامات مدون مختلفی است که مهمترین این موارد عبارتند از «تعیین استراتژی طرح حل‌وفصل»، «ارزیابی ارزش دارایی‌ها»، «بازاریابی برای مؤسسه مالی متوقف»، «ایجاد اتاق مجازی اطلاعات» «انجام رسیدگی ویژه



در محل شرکت»، «ارائه پیشنهاد مربوط به گزینه‌های حل‌وفصل»، «انتخاب گزینه مبتنی بر حداقل هزینه» و «بستن مؤسسه».

در ایالات متحده همچنین رویکرد ویژه‌ای پیرامون حل‌وفصل مؤسسات بزرگ مالی ازجمله بانک‌ها پیگیری می‌شود. علت چنین رویکردی غالباً با این اصطلاح توضیح داده می‌شود: «بسیار بزرگ است که متوقف گردد». این امر مقوله سیاستی دیرینه‌ای است که در سال ۲۰۰۸ پیرامون موارد متعددی از بنگاه‌های مالی بزرگ بار دیگر در این کشور برجسته شد. مؤسسات مالی زمانی ملقب به چنین عنوانی می‌شوند که سیاستگذار پولی این‌گونه قضاوت نماید که وقوع توقف در خصوص آنها اختلالات غیر قابل قبولی برای کل نظام مالی به دنبال خواهد داشت. غالباً رژیم‌های حل‌وفصل ویژه‌ای در خصوص این مؤسسات در این کشور پیگیری می‌شوند که ازجمله آنها ارائه کمک‌های مالی ازسوی دولت به‌منظور بازداري بنگاه‌های بزرگ به ورود به وضعیت توقف بانکی و انتشار ریسک سیستمی از طریق آنها می‌باشد. این سیاست‌ها عمدتاً به دنبال اعمال «انضباط بازاری» در راستای ایجاد اطمینان برای طلبکاران، سرمایه‌گذاران و همکاران مؤسسه‌های بزرگ مالی با هدف مهار شدن ریسک سیستمی در خصوص آنها است. تقویت مقررات مرتبط پیرامون رعایت استانداردهای احتیاطی سخت‌گیرانه‌تر، محدود نمودن اندازه و حوزه فعالیت مؤسسات مالی (ازجمله بانک‌ها) از طریق جلوگیری از ادغام آنها و یا محروم نمودن آنها از نگهداری برخی از دارایی‌ها ازجمله این سیاست‌هاست. جلوگیری از ایجاد شرایط توقف در خصوص مؤسسات مالی و کاهش آثار زیانبار در صورت وقوع توقف، اساس رژیم‌های حل‌وفصل مؤسساتی است که مشمول این شیوه سیاستگذاری قرار می‌گیرند.

نظام حل‌وفصل انگلستان مبتنی بر «قانون بانکداری» این کشور است. اطمینان از تداوم ارائه خدمات بانکی و تداوم سایر خدمات مالی حیاتی، حفاظت و ارتقای ثبات سیستم مالی، ارتقای اطمینان عمومی به ثبات نظام مالی کشور، مراقبت از منابع عمومی از طریق حداقل‌سازی حمایت مالی خارجی به مؤسسه مالی متوقف و حفاظت از سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران از طریق برنامه‌های جبرانی مهمترین اهداف قانونی تعیین شده برای نظام حل‌وفصل این کشور است. بانک مرکزی انگلستان نهاد مسئول در خصوص حل‌وفصل بانک‌های متوقف است. این بانک با همکاری نهاد ناظر احتیاطی که می‌تواند «اداره مقررات احتیاطی» (که نهادی زیرمجموعه بانک مرکزی) و یا «سازمان هدایت مالی» (که نهادی مستقل از دولت است) با مشورت وزارت اقتصاد و مالیه انگلستان در خصوص این مسئله که آیا یک بانک نوعی باید در فرآیند حل‌وفصل قرار گیرد تصمیم‌گیری می‌نماید. صندوقی با عنوان «برنامه خدمات جبرانی مالی» که نهادی مستقل از دولت است امور مربوط به بیمه سپرده‌ها را عهده‌دار است. نهاد مذکور از طریق مالیات بر مؤسسات مالی تأمین مالی می‌شود. در نظام مالی انگلستان تأکید زیادی بر این موضوع وجود دارد که بنگاه‌های فعال در حوزه رژیم مالی این کشور همواره باید قابلیت تصفیه‌پذیری را داشته باشند. بدین

منظور الزام قانونی در این خصوص وجود دارد که ساختار مؤسسات مالی باید به گونه‌ای باشد که انجام حل‌وفصل در آنها را تسهیل نموده و فارغ از پیچیدگی‌های قانونی و عملیاتی باشد.

در چارچوب نظام حل‌وفصل این کشور دو دسته از شرایط باید قبل از قرار گرفتن یک مؤسسه مالی در فرآیند حل‌وفصل احراز شود. اولین شرط آن است که مؤسسه در زمان بررسی «در حال توقف» بوده و یا اینکه اساساً «متوقف» شده باشد. شرط دوم آن است که به‌صورت منطقی احتمال این رخداد (در خارج از نظام حل‌وفصل) نباید وجود داشته باشد که اقدامات صورت پذیرفته منجر به حاکم شدن شرایط توقف دیگری برای مؤسسه مالی گردد. انتخاب استراتژی حل‌وفصل از طریق بانک مرکزی انگلستان و همکاری سایر نهادهای همکار هدایت می‌شود. پیشنهاد برنامه حل‌وفصل توسط مؤسسه مالی (در شرایطی که مسئله توقف برای مؤسسه مالی اساساً رخ نداده) ارائه و به‌صورت مداوم به‌روز می‌شود. این اطلاعات توسط نهادهای مذکور برای تعیین استراتژی حل‌وفصل مناسب قبل از آنکه یک بنگاه درگیر مشکلات شود مورد استفاده قرار می‌گیرد. رژیم باسازی در انگلستان مشتمل بر ابزاری است که به مؤسسه‌های مالی این امکان را می‌دهد تا موقعیت خود را تثبیت نمایند، لذا عملکردها و فعالیت‌های اصلی اقتصادی می‌توانند همچنان تداوم یابند. این موارد به‌عنوان «ابزار تثبیتی» معروفند. همچنین ابزار دیگری نیز به‌کار گرفته می‌شود که هدف از به‌کارگیری آنها پایان دادن به فعالیت‌های بخش‌هایی از مؤسسه مالی متوقف است. ابزار تثبیتی به بانک مرکزی این امکان را می‌دهد تا در خصوص حفاظت از فعالیت‌های اقتصادی حیاتی مؤسسه و همچنین بخش‌های از آن که در حال حاضر دارای ارزش بازاری هستند، اطمینان حاصل شود. در خصوص سایر قسمت‌های مؤسسه مالی متوقف که لزومی برای حفظ دائمی آنها وجود ندارد، اما ضرورت دارد که به شیوه‌ای سنجیده فعالیت آنها خاتمه یابد نوعی دیگر از ابزار حل‌وفصل مورد استفاده قرار می‌گیرند.

در جمع‌بندی تأکید بر چند نکته در خصوص توقف بانکی و نظام‌های حل‌وفصل بسیار مهم به‌نظر می‌رسد:

- راه‌اندازی نظام حل‌وفصل و فراهم‌سازی امکان انحلال بانک‌های متوقف نباید به‌عنوان یک پدیده نامطلوب برای یک نظام پولی و مالی تلقی شود؛ بلکه در حقیقت وجود چنین امکاناتی نشانه‌ای از یک نظام سالم و پویای پولی و مالی است.

- قوانین و مقررات ناظر بر مقوله توقف و ورشکستگی بانکی به ندرت در چارچوب قوانین و مقررات قضایی قرار می‌گیرند و عمدتاً مشتمل بر قوانین و مقررات حاکم بر نظام پولی و بانکی هستند.

- ریشه نظام حل‌وفصل بر نظارت دقیق و تنظیم‌گری فعال توسط بانک مرکزی (به‌عنوان مقام پولی) استوار است. اساساً یکی از عوامل مؤثر در تقویت نظام نظارت بانکی آن است که پیگیری فرآیندهای حل‌وفصل کارآمد در نظام بانکی نیازمند حاکم بودن نظام پویا و کارآمد نظارت و تنظیم‌گری پیرامون بانک‌های فعال در مجموعه نظام بانکی کشور است.



- نهادسازی خاصی در کنار نهاد نظارت بانکی پیرامون نظام حل و فصل مورد نیاز است.
- اقدامات انجام شده در نظام حل و فصل غالباً در چارچوب امور حاکمیتی کشورها قرار می گیرند.
- مهمترین انتظارات از یک نظام حل و فصل موفق آن است که خطر بروز ریسک سیستمی را به حداقل ممکن کاهش دهد، زیان های مرتبط با توقف بانکی را نیز حداقل سازد و به گونه ای سازوکارهای مرتبط را طراحی نماید که زیان های توقف بانکی از طریق منابع متعلق به عموم مردم تأمین مالی نگردد.
- در پایان لازم به ذکر است که موضوع توقف و ورشکستگی بانکی دارای دلالت های بین المللی نیز می باشد که در گزارش حاضر مورد بررسی قرار نگرفته است.

منابع و مأخذ

۱. عبده تبریزی، حسن و بهرنگ، اسدی. مدل های اجرایی اصلاح ساختار نظام بانکی و خروج از تنگنایهای اعتباری جاری. بیست و پنجمین همایش سالانه سیاست های پولی و ارزی، ۱۳۹۴.
2. Getter, E. Getter. Federal Deposit Insurance for Banks and Credit Unions. Congressional Research Service. R41718, 2014.
3. Gracie, Andrew, Executive Director, Resolution, Lucy Chennells and Mark Menary. The Bank of England's approach to resolving failed institutions. Quarterly Bulletin Q4, 2014.
4. Heffernan, Shelagh. Modern Banking. John Wiley & Sons Ltd, 2005.
5. Hynes, Richard M. and Steven D. Walt. Why Banks Are Not Allowed in Bankruptcy. Washington and Lee Law Review. Iss3/4, 2010.
6. Implementing the Bank Recovery and Resolution Directive. Bank of England. CP13/14, 2014.
7. Labonte, Marc. Systemically Important or "Too Big to Fail" Financial Institution. Congressional Research Service. R42150.
8. Resolutions Handbook (December). Federal Deposit Insurance Cooperation, 2014.
9. Schooner, Heidi M. and Michael W. Taylor. Global bank regulation : principles and policies. Academic Press is an imprint of Elsevier, 2009.
10. Heffernan, Shelagh. Modern Banking. John Wiley & Sons Ltd, 2005.
11. The Bank of England's approach to resolution. The Bank of England, 2014.
12. The Financial Stability Oversight council Fact Sheet: Saving Taxpayers from the Next AIG and Next Crisis. Better Markets, 2015.
13. White, Phoebe and Tanju Yorulmazer. Bank Resolution Concepts, Trade-offs, and Changes in Practices. FRBNY Economic Policy Review, 2014.
14. <http://www.investopedia.com/>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۷۴۰

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۴. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: مجتبی یوسفی دیندارلو

ناظران علمی: صمد عزیزنژاد، سیدمحمد رضا سیدنورانی

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: مهدی عبدالملکی (دفتر مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: محمد جواد شریف‌زاده، اکبر کشاورزبان پیوستی

متقاضی: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. توقف بانکی

۲. ورشکستگی

۳. حل و فصل

۴. تصفیه‌گری

۵. سرپرستی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۷