

آسیب‌شناسی نظام بانکی

۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۸۶۲
خردادماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۳
۱. جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور	۵
۱-۱. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱	۵
۱-۲. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱ و آیین نامه ماده (۳۹) آن	۷
۲. آیین نامه طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱)	۷
۲-۱. قانون بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳	۹
۲-۲. قانون ملی شدن بانکها (۱۳۵۸) تجربه‌ای از یک حل و فصل بانکی	۱۲
۲-۳. قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها	۱۲
۲-۴. سایر قوانین و مقررات	۱۴
۳. حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی ایران درباره خطر وقوع ورشکستگی بانکی	۱۴
۳-۱. وضعیت ترازنامه بانکها در خصوص وضعیت دارایی‌ها و سرمایه بانکها	۱۴
۳-۲. توسعه فعالیت‌های بانکی در کشور بدون تقویت نظارت	۲۱
۳-۳. نقش مهم فعالیت‌های غیربانکی در عملکرد مالی بانکها در شرایط فقدان قوانین مشخص و اعمال تنظیم‌گری ضعیف	۲۲
۳-۴. دلالت‌های دولت در ارتباط با نظام بانکی	۲۵
۳-۵. ثبات بخش نبودن شیوه‌های افزایش سرمایه در بانکها	۲۸
۳-۶. مقوله «بزرگ‌تر از آن است که ورشکست شود»	۲۹
۳-۷. بازار غیرمتشکل پولی پدیده‌ای تهدیدکننده برای نظام پولی کشور	۳۰
۳-۸. تجارب بازسازی و حل و فصل توقف بانکی توسط بانک مرکزی	۳۲
۳-۹. عدم شفاف‌سازی بانک مرکزی پیرامون مسائل مرتبط با نظارت بانکی	۳۲
۴. آسیب‌شناسی مسئله بر مبنای ضعف‌های قانونی و چالش‌های استخراج شده	۳۳
۵. راهکارهای پیشنهادی در برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی	۳۹
خلاصه و جمع‌بندی	۴۱
منابع و مأخذ	۴۲



آسیب‌شناسی نظام بانکی

۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران

چکیده

پس از ترسیم چستی مسئله توقف و ورشکستگی بانکی در گزارش قبلی^۱، در این گزارش تلاش شده است تا دلالت‌های مرتبط با این مسئله در خصوص نظام پولی و بانکی کشور مورد بررسی قرار گیرد. در این خصوص کلیه قوانین و مقرراتی که به نوعی برخی از جوانب توقف و ورشکستگی بانکی را مورد توجه قرار می‌دادند استخراج و مورد مطالعه قرار گرفت. پس از بررسی موارد مرتبط، استدلال گردید که برخلاف برداشت غالب، در مجموعه قوانین پتانسیلی قوی برای بانک مرکزی و دولت فراهم شده تا با بهره‌برداری از آن، مقررات مورد نیاز برای برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را تدوین نمایند، امری که تاکنون مغفول مانده است. در این بررسی مشخص شد که گرچه ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها بر مبنای قانون برنامه پنجم توسعه، حرکتی تکاملی پیرامون نهادسازی مورد نیاز در برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی است، لکن نیاز به اصلاحاتی در اساسنامه آن در راستای دستیابی به یک نظام کارآمد بازسازی و حل‌وفصل ضروری می‌نماید؛ از مهمترین موارد مغفول در اساسنامه صندوق می‌توان به عدم توجه به پیگیری شیوه‌های مرسوم بازسازی و حل‌وفصل به‌عنوان یک تلاش مقدم بر پیگیری اعلام ورشکستگی اشاره نمود.

هدف اصلی گزارش، استخراج مواردی تحت عنوان «حقایق آشکار شده» برای رسیدن به چالش‌های مترتب با توقف بانکی است. بدین منظور وضعیت عمومی ترازنامه بانک‌ها (از منظر کیفیت دارایی‌ها، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه)، تعمیق نظارت بانکی، میزان فعالیت‌های غیربانکی در شبکه بانکی، نحوه ارتباط دولت و شبکه بانکی، شیوه‌های افزایش سرمایه در نظام بانکی، بروز ریسک سیستمی، تبعات بازار غیرمتمشکل پولی و عملکرد بانک مرکزی در مورد شفاف‌سازی امور نظارتی؛ محور مباحث در شناسایی چالش‌ها و آسیب‌شناسی موضوع بوده است. تجزیه و تحلیل صورت گرفته مؤید آن است که وضعیت موجود حکایت از استقرار شرایط توقف‌های غیرعلنی سه‌گانه «نقدینگی، ترازنامه‌ای و نظارتی» دارد. شواهد حاکی از آن است که علل کلی حادث شدن چنین شرایطی ناشی از موارد زیر بوده است:

- ضعف در برخی قوانین و مقررات نظارتی،

۱. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۴. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع)، شماره مسلسل: ۱۴۷۴۰؛ اسفندماه ۱۳۹۴.

- فقدان قوانین و مقررات نظارتی در برخی از حوزه‌های مشخص شده،
- عملکرد دولت در ارتباط با حوزه پولی و به چالش کشیده شدن مأموریت نظارت و تنظیم‌گری بانک مرکزی،

- ضعف در اجرای دقیق مأموریت‌های نظارتی بانک مرکزی.

نکته مهم دیگر آن است که براساس شواهد موجود چنانچه در شرایط کنونی، بانک مرکزی قصد داشته باشد به سه نوع توقف مذکور در عمل رسیدگی نماید می‌بایست بسیاری از بانک‌های کشور را با توجه به شرایط ترازنامه، نقدینگی و نحوه رعایت مقررات بانکی از پیش متوقف شده محسوب نمود. مسلم است که چنین گزینه‌ای مطلوب حاکمیت اقتصادی کشور نیست. شواهد موجود حاکی از آن است که غالباً توقف نقدینگی بارها برای بانک‌های کشور ایجاد شده، لکن باز بودن گزینه استقراض از بانک مرکزی ولو با نرخ‌های بالا مانع از آشکار شدن این پدیده شده است؛ ضمن آنکه بانک مرکزی نیز تمایلی برای علنی شدن این توقف ندارد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی در گذشته اقدامات مرتبط با برخورد با «توقف نظارتی» را به نحو مناسبی پیگیری می‌نمود شاید در حال حاضر شاخص‌های مرتبط با «توقف نقدینگی» و «توقف ترازنامه‌ای» بانک‌ها بدین میزان حادث شدن پدیده توقف را در نظام پولی و بانکی کشور هشدار نمی‌داد. براساس نکات بیان شده راهکارهای عمده مورد نظر این گزارش که تمرکز اصلی آن بر حوزه قوانین و مقررات می‌باشد، به شرح زیر پیشنهاد شده است:

- بهره‌برداری از پتانسیل‌های ایجاد شده در قوانین پولی به منظور تکمیل و اصلاح مقررات مورد نیاز برخورد و رسیدگی به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی،

- تدوین مقررات خاص پیرامون نحوه ایجاد و فعالیت هلدینگ‌های بانکی،

- تدوین مقررات خاص پیرامون نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به صورت عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک شدن مقیاس بانک‌هایی که به صورت مداوم، فاقد شاخص‌های مالیاتی استاندارد هستند،

- اصلاح در نحوه برخورد دولت با نظام پولی بانکی و اتخاذ رویکرد تقویت‌کننده نظام پولی و بانکی به جای تضعیف‌کننده به‌ویژه التزام به عدم تأمین کسری بودجه از طریق سیستم بانکی،
- التزام بانک مرکزی به تعمیق بهره‌برداری از ابزار نظارتی و تنظیم‌گری خود در ارتباط با مجموعه نظام بانکی کشور.

با توجه به اینکه در حال حاضر وسعت دلالت‌های توقف بانکی بخش بزرگی از نظام بانکی کشور را در بر می‌گیرد، لذا بی‌تردید اتخاذ رویکرد بازسازی و حل‌وفصل بدون تأمین پیش‌نیازهای لازم پیامدهای ناگواری را برای مجموعه اقتصاد کشور به دنبال خواهد داشت. بنابراین راهبردهای متخذه می‌بایست به صورت گام به گام باشند به نحوی که در گام اول با تمرکز بر دو مقوله «توقف ترازنامه‌ای» و «توقف



نقدینگی»، شاخص‌های سلامت بانکی به سمت مناسب هدایت شده و همزمان با آن مقام پولی تلاش نماید به تدریج قدرت نظارتی و تنظیم‌گری خود را بازیافته و ارتقا بخشد تا در نهایت در گام دوم و پس از احراز نسبی شرایط سلامت بانکی، رسیدگی به پدیده «توقف نظارتی» به صورت مؤثر قابل پیگیری گردد. با توجه به اینکه مهمترین قید موجود کمبود منابع برای تزریق به بانک‌ها با هدف افزایش سرمایه و یا پرداخت بدهی است. بهره‌برداری از راهبرد «تبدیل به اوراق نمودن دارایی‌های غیرنقدینه» که مشخصات عمومی این راهبرد در گزارش مورد اشاره قرار گرفته است، یکی از پیشنهاد‌های قابل ارائه در این خصوص است. راهکارهای دیگری نظیر جذب سرمایه‌گذار از میان سپرده‌گذاران از طریق تبدیل سپرده به سرمایه، سپرده‌گذاری میان‌مدت و بلندمدت بانک مرکزی در بانک‌ها مشروط بر رعایت برخی الزامات از جمله حفظ دامنه مشخصی برای نسبت‌های نقدینگی و یا سایر شاخص‌های ناظر بر سلامت بانکی، پیگیری مؤثر برنامه فروش دارایی‌های مازاد، کاهش تعداد شعب بانک‌های فاقد نسبت‌های مناسب مالی، الزام بانک‌ها به کاهش حجم بنگاهداری از دیگر موارد پیشنهادی است. همچنین می‌توان برخی از بانک‌ها را به این سمت سوق داد که از شعب مشترک بهره‌برداری نمایند. این امر می‌تواند ضمن کاهش هزینه‌های عملیاتی، نقدینگی بانک‌ها را ارتقا بخشد. با این حال اهتمام بانک مرکزی در اجرای کامل قانون بازار غیرمتشکل پولی بسیار ضروری ارزیابی می‌گردد.

مقدمه

تبیین چستی موضوع «توقف و ورشکستگی بانکی» در گزارش اول اینگونه استدلال گردید که با توجه به نقش محوری بانک‌ها در اقتصادها و به دلیل تبعات ریسک سیستمی مرتبط، وقوع چنین پدیده‌ای در خصوص آنها در مقایسه با سایر بنگاه‌های اقتصادی مقوله‌ای پیچیده تر تلقی می‌شود. در مطالعه مذکور ابعاد مختلف موضوع با رجوع به منابع علمی و مستندات قانونی کشورهای منتخب تشریح گردید. یافته‌های گزارش مذکور مبین آن بود که عموماً در نظام‌های پولی و مالی پیشرفته در مقاطعی که یک بانک به نوعی از مرزهای سلامت بانکی عبور می‌کند مقام پولی تلاش می‌نماید تا با پیگیری اقداماتی بدون بانک را به سرعت به مسیر سلامت بانکی بازگردانده و در صورت عدم حصول نتیجه در این خصوص، فرآیندی تحت عنوان «حل‌وفصل» که مرحله پایانی آن پس از عقیم‌سازی آثار زیانبار آن برای مجموعه نظام پولی و بانکی و تأمین حداکثری منافع ذینفعان می‌تواند اعلام ورشکستگی در نظام قضایی باشد را هدایت نمایند؛ البته رسیدن به چنین مرحله‌ای به‌عنوان آخرین راهکار در فرآیند حل‌وفصل تلقی شده و معمولاً سایر راهبردهای حل‌وفصل به ورشکستگی ختم نمی‌شوند. همچنین ملاحظه گردید که اهمیت پرداختن به مسئله ورشکستگی و اعمال قانون توسط مقام پولی پیرامون بانک‌های فعال در نظام‌های پولی مذکور تا بدانجا پیش رفته که سالم‌ترین بانک‌های فعال در نظام‌های مربوطه ملزم به تدوین و ارائه

برنامه‌هایی استاندارد برای مقاطع احتمالی تجربه توقف بانکی شده‌اند.

شیوه سختگیرانه و دقیق نظام‌های پولی و بانکی در دنیا پیرامون مواجهه با مقوله توقف و ورشکستگی بانکی در شرایطی مبنای مقایسه برخورد متناظر در نظام پولی و بانکی کشور قرار گرفته که برمبنای شواهد موجود چنین می‌نماید که پدیده مورد نظر تاکنون در اولویت اصلی تصمیم‌سازان بخش پولی کشور نبوده است. از نگاه عامه مردم نیز مسئله ورشکستگی بانکی دور از ذهن است و حتی مؤسساتی که به لحاظ قانونی از پشتیبانی ضعیف‌تر مقام پولی برخوردار بوده‌اند با ارائه اندک مشوق‌هایی توانسته‌اند در جلب اعتماد مردم برای تودیع سپرده نزد خود موفق عمل نمایند. مسلم است که در چنین مختصاتی وقوع نابهنگام توقف و ورشکستگی آثار زیانبار شدیدتری به دنبال دارد. در راستای آسیب‌شناسی پدیده‌ها و فرآیندهای مرتبط با موضوع توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران پرسش‌های مهمی وجود دارد که اهم آن در چارچوب موارد زیر قابل طرح است:

۱. جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور به‌ویژه موارد مرتبط با حوزه پولی چیست؟
۲. وجود چه چالش‌هایی در نظام پولی و بانکی ایران خطر بروز توقف و ورشکستگی بانکی در ایران را تقویت می‌نماید؟

۳. آسیب‌شناسی مسئله برمبنای ضعف‌های قانونی و چالش‌های استخراج شده به چه صورت قابل ارائه است؟

۴. با توجه به آسیب‌شناسی مسئله چه راهکارهایی درخصوص این پدیده در راستای ارتقای سلامت بانکی و ثبات بخش پولی و بانکی کشور قابل پیگیری است؟

یکی از اهداف طرح پرسش‌های ۱ تا ۳ ارزیابی این مسئله است که آیا چالش‌های مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی در نظام پولی و بانکی کشور از ناحیه نقص یا فقدان قوانین و مقررات مرتبط با نظارت، توقف و ورشکستگی بانکی بوده و یا ناشی از ضعف در عملکرد نهاد ناظر و تنظیم‌گر بخش پولی و بانکی در حوزه نظارت و نحوه برخورد با مسئله توقف بانکی است؛ که در این ارتباط سه نوع توقف عمومی بانکی یعنی «توقف ترازنامه‌ای»، «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» و «توقف در تنظیم‌گری» می‌بایست در تحلیل مدنظر قرار گیرند. با توجه به پرسش‌های مذکور در ادامه در قسمت‌های ۱ تا ۴ تلاش می‌شود که به ترتیب به هریک از موارد فوق پرداخته شود. در نهایت در قسمت پایانی جمع‌بندی گزارش ارائه می‌گردد.



۱. جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور

توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران از حوزه‌های چالشی و حساس از لحاظ اجتماعی، اقتصادی و مالی است. بررسی اولیه قوانین و مقررات کشور به‌ویژه موارد مرتبط با حوزه پولی و بانکی مؤید آن است که در کشور قوانینی منسجم درخصوص این پدیده وجود ندارد و می‌بایست در مفاد سایر قوانین و مقررات به جستجوی موارد پرداخت. لذا در این قسمت تلاش می‌شود تا با رجوع به مستندات قانونی مرتبط با حوزه پولی و بانکی و نیز قوانین و مقررات عام ناظر بر موضوع ورشکستگی؛ تا حد امکان به شفاف‌سازی و تبیین قوانین و مقررات در این زمینه پرداخته شود تا از این منظر چالش‌های مرتبط با بعد قانونی مسئله مشخص گردد.

۱-۱. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱

برخی از تحلیل‌های موجود، قوانین و مقررات مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را به قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱ منتصب می‌نماید.

این قانون به نوعی بانک‌های غیردولتی را شامل می‌شود. چنانچه مشخص است بانک‌ها به‌صورت کلی از نظر مالکیت به دو گروه کلی بانک‌های دولتی و بانک‌های غیردولتی تقسیم‌بندی می‌شوند. براساس بند «الف» ماده (۳۱) قانون «پولی و بانکی کشور» بانک‌های خصوصی صرفاً به‌صورت شرکت‌های سهامی عام اداره می‌شوند. از طرف دیگر براساس ماده (۵) قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب قانون مذکور تأسیس شده یا می‌شوند و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. همچنین براساس ماده (۲۰) قانون تجارت شرکت‌های سهامی عام مشمول مقررات قانون تجارت می‌شوند، لذا بانک‌های غیردولتی از نظر قوانین مرتبط با ورشکستگی مشمول این قانون می‌باشند.

براساس ماده (۴۱۲) قانون تجارت ورشکستگی تاجر یا شرکت تجاری در نتیجه توقف از تأدیه وجوهی که برعهده اوست حاصل می‌شود. بر این اساس بروز وضعیت «توقف در پرداخت» به‌عنوان حادث شدن وضعیت ورشکستگی مورد توجه قرار گرفته است. در این قانون به این امر که این توقف ناشی از عجز و ناتوانی در پرداخت باشد و یا آنکه به‌علت دیگری بروز نموده باشد پرداخته نشده و لذا در عمل دادگاه‌ها در تفسیر توقف با چالش‌هایی مواجه هستند. براساس ماده (۴۱۳) این قانون، تاجر (شرکت تجاری) می‌بایست ظرف سه روز از تاریخ وقفه که در تأدیه قروض یا سایر تعهدات نقدی او حاصل شده است توقف خود را به دفتر محکمه محل اقامت خود اظهار نموده و صورتحساب دارایی و کلیه دفاتر

تجارتی خود را به دفتر محکمه مزبور تسلیم نماید ضمن آنکه براساس ماده (۴۱۵) طلبکاران بانک و نماینده مدعی‌العموم نیز می‌تواند دعوی ورشکستگی را اعلام نماید. ماده (۴۱) لایحه قانونی «اصلاح قسمتی از قانون تجارت» مصوب ۱۳۴۷ معیاری را برای اعلام ورشکستگی مورد توجه قرار داده است. براساس مفاد مرتبط در صورتی که حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود هیئت مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را به منظور تصمیم‌گیری در خصوص انحلال و یا بقای شرکت تشکیل دهد. همچنین براساس ماده (۲۰۰) این قانون ورشکستگی شرکت‌های سهامی عام مبتنی بر این قانون است و پیش‌بینی روش تصفیه به موجب مفاد اساسنامه شرکت که در ماده (۲۱۸) قانون مورد توجه قرار گرفته در خصوص شرکت‌های سهامی مصداق ندارد. براساس ماده (۴۲۷) قانون تجارت تصفیه امور ورشکسته مطابق نظر دادگاه صادرکننده حکم خواهد بود که از جمله آن تعیین مدیر تصفیه به منظور انجام اقدامات اجرایی برای خاتمه فعالیت شرکت است (عزیزیان گیلان، ۱۳۹۲).

نکات استخراج شده از قانون تجارت پیرامون برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی

- بانک‌های دولتی مشمول مسئله ورشکستگی نمی‌شوند.
- ویژگی‌های خاص فعالیت بانکداری به صورت تخصصی در آن مورد توجه قرار نگرفته است.
- به مسئله امکان حل و فصل توقف بانکی توجهی ندارد و اساساً با توجه به برخورد قاطع در خصوص اعلام ورشکستگی، مجالی را برای فرآیندهای حل و فصل در نظر نمی‌گیرد.
- در معرفی مصادیق ورشکستگی دارای ابهام است و حداکثر یک نوع از توقف بانکی یعنی «توقف ترازنامه‌ای»^۱ را شامل می‌شود و به دو نوع دیگر توقف یعنی «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی»^۲ و «توقف در تنظیم‌گری»^۳ نمی‌پردازد.^۴
- لازم به توضیح است که براساس ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی (با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون) مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

1. Balance Sheet Insolvency
2. Cash Flow or Liquidity Insolvency
3. Regulatory Insolvency

۴. این موارد در گزارش «آسیب‌شناسی نظام بانکی: توقف و ورشکستگی بانکی تبیین چرایی مسئله»، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴) معرفی شده‌اند.



۱-۲. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱ و آیین‌نامه ماده (۳۹) آن

فصل سوم قانون پولی و بانکی کشور به موضوع «ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها» اشاره دارد. براساس ماده (۳۹) این قانون در موارد زیر ممکن است بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت مقرر شده در قانون مذکور اداره امور بانک به عهده بانک مرکزی واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود.

الف) در صورتی که مقامات صلاحیتدار بانک تقاضا نمایند.

ب) در صورتی که بانک در مدت یک سال از تاریخ ابلاغ اجازه تأسیس عملیات خود را شروع نکند.

ج) در صورتی که بانکی بدون عذر موجه فعالیت خود را برای مدتی متجاوز از یک هفته قطع کند.

د) در صورتی که بانکی برخلاف این قانون و آیین‌نامه‌های متکی بر آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های متکی بر آن صادر می‌شود و یا برخلاف اساسنامه مصوب خود عمل نماید.

ه) در صورتی که قدرت پرداخت بانکی به خطر افتد یا سلب شود.

براساس بند «الف» ماده (۴۱) این قانون در صورتی که توقف یا ورشکستگی بانکی اعلام شود دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم، نظر بانک مرکزی را جلب خواهد کرد؛ بانک مرکزی ایران از تاریخ وصول استعلام دادگاه باید ظرف یک ماه نظر خود را کتباً به دادگاه اعلام دارد؛ در نهایت دادگاه با توجه به نظر بانک مرکزی و دلایل موجود در پرونده تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد کرد. به نظر می‌رسد در این ماده قانونی تا حدودی (در صورت پذیرش دادگاه) مجال برای توجه به چالش‌های مرتبط با ورشکستگی بانک نمونه و پیامدهای آن برای نظام پولی و بانکی وجود دارد، لکن تصمیم‌گیر نهایی بانک مرکزی نیست.^۱

۲. آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹)

قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱)

براساس ماده (۱) این آیین‌نامه هرگاه اداره امور بانک براساس ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور به عهده بانک مرکزی واگذار شود،^۲ این بانک می‌تواند امور بانک را رأساً اداره نماید و یا با تجویز هیئت مذکور در ماده (۳۹)، آن را به شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر محول نماید. اشخاص حقیقی یا حقوقی که مأمور اداره بانک می‌شوند مسئولیت داشته و مکلف به رعایت دستورهای کلی بانک مرکزی

۱. همچنین براساس الحاقی صورت گرفته در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۴/۴ مجلس شورای اسلامی، مواد (۳۹)، (۴۰) و (۴۱) به استثنای بند «د» ماده اخیر) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ شامل تمامی مؤسسات اعتباری غیربانکی که با تشخیص بانک مرکزی به عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند به استثنای صندوق‌های توسعه‌ای و حمایتی دولتی و غیردولتی نیز می‌گردند.

۲. اشاره به بند «الف» ماده (۳۹) دارد.

هستند. ماده (۲) این آیین‌نامه اشاره بدان دارد که بانک مرکزی یا شخص و اشخاصی که اداره بانک به آنها محول می‌شود دارای تمام اختیاراتی می‌باشند که به‌موجب اساسنامه بانک به هیئت مدیره و مدیر عامل داده شده است؛ همچنین از تاریخ واگذاری اداره بانک، هیئت مدیره و مدیر عامل بانک اختیاری در اداره بانک نخواهند داشت؛ ولی در صورت تقاضا مکلف به همکاری با اداره‌کنندگان بانک می‌باشند. در شرایطی که اختیارات برشمرده در اساسنامه برای مدیران به تشخیص بانک مرکزی و برای اداره بانک کافی نباشد براساس ماده (۳) آیین‌نامه مذکور اختیارات لازم با تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور اعطا خواهد شد. در شرایطی که حسن اداره بانک مستلزم افزایش سرمایه باشد، افزایش سرمایه و انتشار و فروش سهام جدید با تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده (۳۹) مجاز خواهد بود. براساس ماده (۵) آیین‌نامه در مواردی که به‌موجب ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور ترتیب دیگری برای اداره امور بانک داده شود ترتیب مذکور با توجه به مفاد این آیین‌نامه قابل اجرا خواهد بود.

براساس فحوای این ماده، در مواردی که مدتی برای اداره بانک تعیین نشود تحویل بانک به مقامات منتخب مجمع عمومی موکول به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده (۳۹) خواهد بود. مطابق با ماده (۸) آیین‌نامه هرگاه الغای اجازه تأسیس بانک پس از شروع به عملیات بانکی باشد آن بانک از تاریخ الغای اجازه تا خاتمه تصفیه و آگهی ختم عمل می‌بایست مطابق با دستور بانک مرکزی ایران عمل نماید. تبصره ذیل ماده، تعیین هیئت تصفیه را به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار موکول نموده است. در مواردی که به‌منظور رعایت مصالح بانکی و اقتصادی کشور اعطای اعتباراتی بیش از میزان معمول و متعارف بانک مرکزی ایران برای اداره بانک مشمول این آیین‌نامه لازم باشد براساس ماده (۱۹) آیین‌نامه، بانک مرکزی می‌تواند با تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور و طبق شرایطی که این هیئت تعیین خواهد کرد مبالغ لازم را در اختیار اداره‌کنندگان بانک بگذارد.

نکات استخراج شده از قانون پولی و بانکی مصوب و آیین‌نامه ماده (۳۹) مربوطه

مفاد مورد اشاره در قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه مرتبط به نوعی حرکتی رو به جلو در قانونگذاری کشور پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. زیرا به نظر می‌رسد به نوعی حکم بند «الف» ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی در مقام مقایسه با حکم قاطع ماده (۴۱۳) قانون تجارت، منعطف شده و قانونگذار ویژگی خاص فعالیت بانکی نسبت به سایر کسب‌وکارهای تجاری را مورد توجه قرار داده و مجالی را برای حضور بانک مرکزی پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی مهیا ساخته است. این برداشت زمانی تقویت می‌شود که براساس ماده (۴۵) قانون پولی و بانکی کلیه قوانین و مقررات



دیگر در مواردی که با این قانون مغایرت دارد از تاریخ اجرای این قانون ملغی شده است. شاید این تغییر دیدگاه را بتوان از این ناحیه نیز تفسیر نمود که قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱ و فعالیت بانک مرکزی به عنوان تنظیم‌گر و ناظر بخش پولی و بانکی از ۱۳۳۹ آغاز شده و قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱ است و پس از یک دوره ۴۰ ساله قانونگذار با توجه به واقعیات موجود چنین تفکیکی را بین فعالیت بانکی و سایر فعالیت‌های تجاری ضروری دانسته است.

نکته دیگر در خصوص مفاد قانون پولی و بانکی پیرامون مسئله مورد بررسی آن است که رد پای پدیده حل‌وفصل در این قانون برای اولین بار در قوانین پولی و بانکی به چشم می‌خورد. فرض قانونگذار در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی ناظر بر آن است که این امکان وجود دارد که از طرف مقام صلاحیتدار اداره بانک در حال ورشکستگی، به بانک مرکزی واگذار شود. به نظر می‌رسد که مقام صلاحیتدار دادگاه می‌تواند باشد، زیرا دولت نمی‌تواند حداقل در خصوص بانک‌های خصوصی چنین اقدامی را انجام دهد.^۱ ماده (۳۹) به صورت صریح اشاره بر اداره بانک داشته و چنانچه مفاد آیین‌نامه مورد اشاره نیز صراحت دارد (به‌ویژه ماده (۸) آن) اداره بانک می‌تواند به خاتمه فعالیت بانک ختم نشده و حتی پس از یک دوره توسط بانک مرکزی به هیئت مدیره بانک واگذار شود. چنین اقدامی می‌تواند ناظر بر پذیرش پدیده حل‌وفصل در نظام بانکی باشد ضمن آنکه در ماده (۹) نیز بهره‌برداری از برخی از ابزارهای حل‌وفصل مورد توجه قرار گرفته است. البته برداشت قانونی صورت گرفته در این پاراگراف به تفسیر حقوقی نیاز دارد.

نکته دیگر آن است که ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی اختیار لازم را به بانک مرکزی در خصوص انجام اقدام مقتضی پیرامون «توقف در تنظیم‌گری» و «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» که در قانون تجارت به آنها اشاره نشده است، به این بانک می‌دهد.

بنابراین در جمع‌بندی می‌توان بیان داشت که قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه ماده (۳۹) امکان انجام اقدامات مرتبط با توقف و ورشکستگی بانکی را برای بانک مرکزی فراهم ساخته و حرکتی تکاملی در قانونگذاری پیرامون مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. با این حال با توجه به پیچیدگی‌ها و اقتضات کنونی نیاز به اصلاح و ارتقای این قانون وجود دارد.

۲-۱. قانون بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳

براساس ماده (۱) این قانون اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری

۱. زیرا براساس سوابق قانونی نخستین بار دخالت در اداره بانک‌های خصوصی با تصویب قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸ صورت گرفته است که این خود مبین عدم امکان قانونی برای این دخالت قبل از تصویب این قانون بوده است.

اسلامی ایران ممنوع است.^۱ تبصره «۲» این ماده اختیاری بسیار قوی را در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد به نحوی که بانک مرکزی قادر است بدون نیاز به صدور حکم دادگاه و صرفاً با درخواست از نیروی انتظامی (در صورت عدم پیگیری أخذ مجوز فعالیت از سوی بانک مرکزی در فرصت حداکثر یک‌ماهه) فعالیت مؤسسه مالی فاقد مجوز را متوقف نماید. نکته مهم پیرامون موضوع گزارش حاضر تبصره «۳» ذیل این ماده است. براساس این تبصره آیین‌نامه ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص حقیقی یا حقوقی همچنان مسئولیت مدیران و سهامداران عمده، انحلال و تصفیه و نحوه لغو مجوزهای تأسیس آنها براساس قوانین پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ با تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. همچنین براساس ماده (۵) این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الاثرا شده است.

لازم به ذکر است که براساس ماده (۲) این قانون نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عهده بانک مرکزی است و مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان بانک یادشده قرار دهند. براساس تبصره «۱» ذیل این ماده نیز در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام نماید. در این موارد، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفین و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذی‌صلاح قضایی مراجعه نماید. به‌علاوه آنکه براساس ماده (۴)، آیین‌نامه اجرایی این قانون بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و با هماهنگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

نکات استخراج شده از قانون بازار غیرمتشکل پولی

تبصره «۳» ماده (۱) این قانون فرصت مناسب را برای مقام پولی فراهم ساخته تا با جلب نظر هیئت وزیران مقررات لازم برای برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را با توجه به مقتضیات نظام پولی و بانکی و ظرفیت‌های موجود در قوانین مصرح در این قانون (یعنی قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا) تدوین نماید؛ چنانچه مشخص گردید این امر منوط به تصویب در مجلس نشده است. به‌عبارتی اصلاحات مورد نیاز نهاد تنظیم‌گر پولی در حدودی که مغایر با قوانین مذکور نباشد بدون نیاز به تصویب قانون جدید

۱. عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به‌صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.



قابل پیگیری است. ذکر یک نکته ضروری است که تنها چالش باقی مانده به ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی بازمی‌گردد که براساس آن امکان طرح دعوی توقف و ورشکستگی در دادگاه همچنان فراهم است که این خود می‌تواند در مواردی مسئله‌ساز باشد. در این خصوص چند نکته قابل توجه است:

- سابقه طرح چنین دعوی در مستندات موجود یافت نگردیده است.^۱ به عبارتی به نظر می‌رسد که این امر تاکنون مصداق نداشته است.

- براساس سوابق موجود درخصوص سازوکارهای پیگیری شده توسط کشورهای موفق دنیا عملاً نهادهای تنظیم‌گر بازار پول (غالباً بانک‌های مرکزی) همواره می‌بایست بسیار کارآمد عمل نموده و زودتر از بروز توقف بانکی از سازوکارهای در اختیار خود برای برخورد با مسئله و پیشگیری از وقوع آن بهره‌برداری نمایند. به عبارتی نهاد تنظیم‌گر باید از اقتدار قانونی خود برای جلوگیری از بروز توقف بانکی حداکثر بهره‌برداری را داشته باشد. تبصره «۳» ماده (۱) یکی از بندهای قانونی است که این اختیار را به صراحت برای بانک مرکزی فراهم ساخته است.

- حتی در شرایطی که توقف بانکی به سرعت رخ دهد و بانک مرکزی نتواند از آن جلوگیری نماید، پرسش اصلی آن است که اساساً چه کسی اقامه دعوی می‌نماید؟ اقامه دعوی می‌بایست به صورت عمده از طریق سپرده‌گذاران انجام شود.^۲ چنانچه در ادامه روشن خواهد شد براساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه و سایر قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها، سازوکار لازم برای جبران سپرده‌ها^۳ تا سقف مشخص عملیاتی شده است؛ لذا مقام تنظیم‌گر و ناظر پولی می‌تواند به سرعت مکانیسم پرداخت جبرانی را از محل منابع بیمه سپرده فعال نماید. به عبارتی در صورتی که تنظیم‌گری بانک مرکزی از کارآیی لازم برخوردار باشد اساساً امکان طرح چنین دعوی نزد دادگاه توسط اکثریت ذینفعان به حداقل ممکن کاهش می‌یابد.

- ذکر این نکته نیز ضروری است که تأیید ورشکستگی در دادگاه می‌تواند به عنوان عملیات پایانی یک فرآیند تصفیه انجام می‌شود. رسیدن به چنین مرحله‌ای به عنوان آخرین راهکار در فرآیند حل و فصل تلقی شده و معمولاً سایر راهبردهای حل و فصل به ورشکستگی ختم نمی‌شوند. با این حال در صورت بروز چنین وضعیتی بانک مرکزی پس از انجام اقدامات مورد نظر درخصوص وقوع توقف بانکی و انجام اقدامات لازم پیرامون نظام بازسازی و تصفیه‌گری با هدف صیانت از نظام پولی کشور (یعنی رفع آثار مخرب این پدیده بر نظام پولی) می‌تواند در مرحله پایانی همکاری لازم را با بانک، پیرامون نهایی‌سازی

۱. جستجوی محقق در منابع موجود مبین طرح چنین دعوی در دادگاه‌های کشور نبوده است.
۲. براساس ماده (۹) لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۸۵، انحلال هر یک از بانک‌ها منحصراً در صلاحیت مجمع عمومی فوق‌العاده آن بانک است به عبارتی هیچ‌یک از سهامداران نمی‌تواند در این خصوص اقدام نماید ضمن آنکه بانک مرکزی این فرصت را دارد تا از طریق مکانیسم صندوق سپرده اداره بانک را برعهده بگیرد و لذا اقامه دعوی از این طریق نیز متغی می‌گردد.
۳. بجز موارد مستثنا شده که غالباً ابزارهایی برای جلوگیری از طرح دعوی از سوی آنها توسط بانک مرکزی نیز قابل بررسی است.

فرآیند ورشکستگی به انجام رساند.

- «جلب نظر بانک مرکزی» برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی یکی از الزامات مورد اشاره در ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی در برخورد با این پدیده است که این خود مجال را برای حضور پررنگ بانک مرکزی در برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی تقویت می‌نماید.

نکته جالب توجه و پرسش اصلی آن است که چرا بانک مرکزی از ظرفیت بی‌نظیر فراهم شده در تبصره «۳» ماده (۱) قانون بازار غیرمتشکل پولی، بهره‌برداری لازم را انجام نداده است؟ مرور مفاد آیین‌نامه تدوین شده در خصوص این قانون یعنی «آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۶» مبین آن است که این سند، اساساً به راحتی از کنار مسئله توقف و ورشکستگی بانکی عبور کرده است.

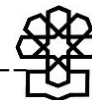
حدود اختیارات بانک مرکزی در تبصره «۱» ماده (۲) بسیار گسترده به نظر می‌رسد. بر این اساس بانک مرکزی در صورت احراز تخلف توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی می‌تواند رأساً به تعلیق مجوز (بدون نیاز به دستور دادگاه) اقدام نماید. نیروی انتظامی نیز با اعلام بانک مرکزی (بدون نیاز به دستور مرجع قضایی) از ادامه فعالیت مؤسسه (بانک) مذکور جلوگیری خواهد نمود. پس از این مرحله است که متقاضی می‌تواند به مراجع ذیصلاح قضایی برای اقامه دعوی مراجعه نماید.

۲-۲. قانون ملی شدن بانک‌ها (۱۳۵۸) تجربه‌ای از یک حل و فصل بانکی

کارکرد قانون ملی شدن بانک‌ها مقطعی بوده است. در مستندات موجود پیرامون علل تصویب این قانون به صورت کلی مواردی از جمله جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها به عنوان علت اصلی وضع این قانون بر شمرده شده است. به نظر می‌رسد فارغ از هرگونه ارزیابی در خصوص ملی شدن بانک‌ها، این قانون به عنوان تجربه‌ای از رخداد حل و فصل بانکی در ایران باشد. براساس ماده (۱) این قانون دلایلی از جمله حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی، به کار انداختن چرخه‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها به عنوان علل ملی شدن بانک‌ها اعلام گردید. پس از ملی شدن بانک‌ها ۳۷ بانک ادغام شده و در مجموع تعداد بانک‌های ایران مشتمل بر ۶ بانک تجاری و ۳ بانک تخصصی گردید. این قانون به نوعی گویای فرآیند حل و فصل از طریق ادغام قابل ارزیابی است.

۲-۳. قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها

براساس موارد مطالعه شده در خصوص تجارب کشورهای منتخب در گزارش قبلی، یکی از نهادهای مرتبط با مسئله توقف بانکی که می‌بایست در کنار نهاد تنظیم‌گر و ناظر پولی وجود داشته باشد صندوق ضمانت سپرده‌ها است که براساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد آن در دستور کار قرار گرفت. براساس این ماده قانونی بانک مرکزی اجازه یافت تا به منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران



بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صورت ورشکستگی، نسبت به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها اقدام نماید. اساس بند «الف» این ماده، شخصیت حقوقی این صندوق به صورت نهاد عمومی غیردولتی و اداره این صندوق از محل حق عضویت‌های دریافتی از بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری می‌باشد. بند «ب» این ماده عضویت کلیه بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صندوق ضمانت سپرده‌ها را الزامی اعلام نمود. میزان حق عضویت‌ها موضوع بند «ج» این ماده است که براساس آن مقرر گردید که این مورد متناسب با گردش مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مذکور بنا به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران برسد. بند «د» این قانون بار دیگر فرصتی را برای مقام پولی فراهم ساخت تا برخی از سازوکارهای مورد نیاز توقف و ورشکستگی بانکی را در قالب اساسنامه صندوق ایجاد نماید. براساس این بند مقرر گردید که اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها بنا به پیشنهاد بانک مرکزی و با هماهنگی معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به تصویب هیئت وزیران برسد. شایان ذکر است «اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها» در نهایت در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ هیئت محترم وزیران به تصویب رسید.

براساس بند «ح» ماده (۱) اساسنامه، یکی از ارکان این صندوق «کمیته اضطرار» می‌باشد. کمیته اضطرار کمیته‌ای است که با حضور رئیس کل بانک مرکزی، عضو هیئت عامل ناظر بر بخش نظارت بانک مرکزی، مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری آن بانک و مدیرعامل صندوق تشکیل می‌شود. براساس بند «ح» ماده (۵) اساسنامه صندوق پس از اعلام کمیته اضطرار، بازپرداخت سپرده‌های ضمانت شده صورت می‌پذیرد. ماده (۲۵) در این خصوص اشاره بدان دارد که صندوق وجوه سپرده‌های مشمول ضمانت را از طریق یکی از مؤسسات اعتباری و ظرف بیست روز پس از اعلام کمیته اضطرار و براساس دستورالعمل مصوب هیئت امنای پرداخت می‌نماید. با پرداخت سپرده‌های ضمانت شده، صندوق جزء بستانکاران مؤسسه اعتباری ذریبط قرار می‌گیرد (ماده (۲۶)). دریافت حق عضویت از بانک‌ها و مؤسسات مالی عضو به‌عنوان منبع اصلی تأمین درآمدهای صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌باشد. در تبصره ذیل ماده (۵) این اساسنامه آمده است بانک مرکزی در صورت عدم تکافوی منابع صندوق برای ایفای تعهدات می‌تواند پس از تأیید هیئت عامل بانک مرکزی و تصویب هیئت وزیران بخشی از منابع مالی صندوق را به صورت تسهیلات تأمین نماید. ماده (۲۱) این حکم قانونی را برای صندوق قرار داده که سی درصد از مانده منابع صندوق به هیچ عنوان قابل سرمایه‌گذاری نمی‌باشد و به همراه سایر منابع صندوق که مصروف سرمایه‌گذاری نشده‌اند، در حسابی نزد بانک مرکزی نگهداری شود. براساس بند «ت» ماده (۵) سرمایه‌گذاری در اوراق مالی ضمانت شده توسط بانک مرکزی و یا دولت حداکثر تا سقف هفتاد درصد منابع صندوق و صرفاً در مواقعی که منابع صندوق آزاد بوده و تعهدی بر ذمه صندوق وجود نداشته باشد از جمله وظایف و اختیارات صندوق می‌باشد. براساس ماده (۲۷) اساسنامه، صندوق ضمانت سپرده‌ها پس از شروع به بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری، تحت عنوان یکی از بستانکاران مؤسسه

اعتباری ذریبط، نسبت به درخواست اعلام ورشکستگی آن مؤسسه اعتباری به دلیل عدم توانایی در پرداخت دیون خود به دادگاه صالح اقدام می‌نماید.

براساس مصوبه شماره ۶۷۵۷۴/ت/۵۲۲۲۴ مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۷ هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ سقف تضمین برای هر سپرده‌گذار برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۴ مبلغ یک میلیارد ریال تعیین شد. در این مصوبه همچنین استفاده بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از ظرفیت‌های قانونی صندوق ضمانت سپرده‌ها منوط به پرداخت کامل حق عضویت مقرر در مهلت‌های تعیین شده توسط صندوق می‌باشد. تشخیص موارد و مصادیق سپرده نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با بانک جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

۴-۲. سایر قوانین و مقررات

لازم به توضیح است که قوانین «نحوه اجرای محکومیت‌های مالی»، مصوب ۱۳۹۴ و «قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی»، مصوب ۱۳۱۸ به ارائه برخی نکات مرتبط با فرآیند تصفیه می‌پردازند که به صورت عام بوده و بیشتر پیرامون جریان ورشکستگی بانکی در صورت مبنا قرار دادن قانون تجارت قابل تفسیر است و موارد متعددی از آن با نحوه استاندارد نحوه رسیدگی به توقف و ورشکستگی بانکی انطباق ندارد.

۳. حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی ایران درباره خطر وقوع ورشکستگی بانکی

چنانچه بیان گردید سه نوع توقف یعنی «توقف ترازنامه‌ای»، «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» و «توقف در تنظیم‌گری» در خصوص بانک‌ها و مؤسسات اعتباری فعال در نظام بانکی قابل تفکیک هستند. به‌منظور استخراج چالش‌های مرتبط با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران و آسیب‌شناسی مسئله در این قسمت تلاش می‌شود تا با رجوع به اطلاعات آماری و برخی از گزارشات موجود مواردی تحت عنوان حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی کشور که خطر وقوع توقف و ورشکستگی بانکی در ایران را تقویت می‌نمایند مورد توجه قرار گیرند. علاوه بر شناسایی پدیده‌های مذکور، هدف دیگر شناسایی نقش بازیگران مختلف در بروز چالش‌های مورد نظر است. در ادامه به صورت خلاصه به ذکر مهمترین این موارد می‌پردازیم.

۳-۱. وضعیت ترازنامه بانک‌ها در خصوص وضعیت دارایی‌ها و سرمایه بانک‌ها

در جدول ۱ تلاش شده است تا با رجوع به برخی اطلاعات مرتبط با ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در سیستم بانکی^۱ کشور، در مجموع به صورت عمومی وضعیت شاخص‌های عملکردی مرتبط با

۱. در این گزارش سیستم بانکی به معنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی است.



دارایی‌ها و سرمایه این بانک‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. براساس اطلاعات ارائه شده حجم بدهی بخش دولتی و غیردولتی به سیستم بانکی در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ نسبت به ابتدای سال ۱۳۸۹ به ترتیب ۴/۸ و ۳/۱ برابر شده است که این امر گویای افزایش نسبی فشار بخش دولتی برای تأمین مالی از طریق سیستم بانکی است. نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در شهریورماه ۱۳۹۴ برابر با ۱۲/۲ بوده است که اندکی بیش از نسبت مذکور در پایان سال ۱۳۹۳ می‌باشد. با توجه به اطلاعات ردیف (۹) نسبت مطالبات غیرجاری به بدهی بخش غیردولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در شهریورماه ۱۳۹۴ برابر با ۱۴/۲ درصد محاسبه شده است که اندکی بیش از مقطع پایان سال ۱۳۹۳ می‌باشد.^۱ در ردیف (۸) تلاش شده است تا حجم مطالبات غیرجاری سیستم بانکی در قیاس با سرمایه مورد ارزیابی قرار گیرد. بر این اساس وضعیت نظام بانکی بحرانی توصیف می‌شود. به عبارتی سرمایه بانک‌ها تکافوی مطالبات غیرجاری را نمی‌دهد. عمق فاجعه زمانی بیشتر می‌شود که براساس اظهارات معاون نظارتی بانک مرکزی (بهمن ۱۳۹۴) سهم مطالبات مشکوک‌الوصول ۶۴ درصد است.^۲ به عبارتی چنانچه این بخش از مطالبات غیرجاری سوخت شده گردد، حجم مطالبات سوخت شده برابر با ۶۰۲ هزار میلیارد ریال محاسبه می‌شود حال آنکه حساب سرمایه بانک‌ها در این مقطع ۷۱۵ هزار میلیارد ریال است. بررسی اطلاعات موجود گویای آن است که تجدید ارزیابی دارایی‌ها در بانک‌ها در سال‌های اخیر بسیار رخ داده و از این منظر رقم سرمایه به ارزش حال بسیار نزدیک به رقم ۷۱۵ هزار میلیارد ریالی ارزیابی می‌شود. هرگاه مطالبات بانک از سرمایه بیشتر باشد، با در معرض سوخت قرار گرفتن این مطالبات سرمایه سوخت می‌شود و بانک وارد یک عملیات بدون سرمایه می‌شود. در چنین حالتی تعهدات بانک از محل سپرده‌های جدید پرداخت شده و دارایی‌های بانک به صورت شکننده افزایش می‌یابد. شناسایی سود غیرواقعی و پرداخت سود در این حالت ریسک اعتباری و نقدینگی بانک را به شدت افزایش می‌دهد. غالباً بر مبنای حسابداری تعهدی ما به ازای مطالبات معوق سود محاسبه می‌شود و بانک آن را به عنوان سود محقق شده پرداخت می‌نماید که این امر به شدت ریسک بانک را افزایش می‌دهد و کیفیت دارایی‌ها در ترازنامه بانک را تضعیف می‌نماید؛ به عبارتی درآمدی که اساساً تحقق آن با تردید مواجه است در صورت سود زیان بانک به عنوان عامل مثبت افزایش تلقی شده و براساس آن سهام بانک نیز در بازار بورس تعدیل مثبت می‌پذیرد که این خود ریسک سیستماتیک بزرگی را برای بخش بانکی و بازار سرمایه ایجاد می‌نماید. در ردیف (۱۳) جدول، مجموع سهم بدهی غیرجاری و سهم خالص بدهی دولتی به سیستم بانکی محاسبه شده است.

۱. این شاخص بدین دلیل محاسبه شده است که اکثر مطالبات غیرجاری در ارتباط با بخش دولتی در نظر گرفته می‌شود.
۲. براساس اظهارات آن مقام مسئول ترکیب مطالبات غیرجاری بانکی در کشور بدین صورت است: ۲۱ درصد مطالبات سررسید گذشته، ۱۵ درصد معوق و ۶۴ درصد مشکوک‌الوصول.

جدول ۱. بررسی برخی از جنبه‌های نسبت‌های عملکردی سیستم بانکی

با توجه به اطلاعات ترازنامه‌ای - دوره ۱۳۸۸-۱۳۹۴

ردیف	شاخص	مقیاس	۱۳۸۸	۱۳۹۰	۱۳۹۲	۱۳۹۳	شهریور ۱۳۹۴
۱	بدهی بخش دولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	هزار میلیارد ریال	۲۳۰	۴۵۹	۷۶۰	۱۰۴۰	۱۱۰۱
۲	بدهی بخش غیردولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	هزار میلیارد ریال	۲۱۳۷	۳۵۲۴	۵۴۰۸	۶۳۰۹	۶۶۰۴
۳	سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	هزار میلیارد ریال	۱۱۶/۶	۱۰۷/۵	۳۱۴/۳	۳۷۷	۲۹۵/۱
۴	نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی ^۱	درصد	۱۸/۲	۱۵/۱	۱۴/۱	۱۲/۱	۱۲/۲
۵	حساب سرمایه به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	هزار میلیارد ریال	۲۲۹	۴۰۴	۷۲۸	۶۹۲	۷۱۵
۶	کل دارایی‌ها به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	هزار میلیارد ریال	۴۴۹۷	۸۱۱۴	۱۳۹۲۰	۱۶۳۰۰	۱۷۸۷۵
۷	حجم مطالبات غیرجاری محاسبه شده	هزار میلیارد ریال	۴۳۱	۶۰۱	۸۷۰	۸۸۹	۹۴۰
۸	نسبت مطالبات غیرجاری به سرمایه بانک	درصد	۱/۹	۱/۵	۱/۲	۱/۲۸	۱/۳۱
۹	نسبت مطالبات غیرجاری به بدهی بخش غیردولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	درصد	۲۰/۲	۱۷/۱	۱۶/۱	۱۴/۱	۱۴/۲
۱۰	نسبت سرمایه به مجموع دارایی‌ها (کفایت سرمایه) ^۲	درصد	۵/۰۸	۴/۹۸	۵/۲۳	۴/۲۵	۴/۰۰
۱۱	نسبت بدهی بخش دولتی به کل بدهی‌ها	درصد	۹/۷	۱۱/۵	۱۲/۳	۱۴/۲	۱۴/۳
۱۲	نسبت خالص بدهی بخش دولتی از کل تسهیلات بانکی	درصد	۴/۸	۸/۸	۷/۲	۹/۰	۱۰/۵
۱۳	مجموع سهم «بدهی‌های غیرجاری» و «خالص بدهی بخش دولتی» از کل تسهیلات بانکی: مجموع ردیف‌های (۴) و (۱۲)	درصد	۲۳/۰	۲۳/۹	۲۱/۳	۲۱/۱	۲۲/۷

مأخذ: اطلاعات ردیف (۱) تا (۵): گزارش‌های «خلاصه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی» در پایان آذر ۱۳۹۰ و آذر ۱۳۹۴ و نماگرهای بانک مرکزی شماره‌های ۶۷ و ۸۱ و اطلاعات ردیف‌های (۶) تا (۱۱): محاسبه گروه تحقیق.

۱. براساس اطلاعات بانک جهانی متوسط این شاخص در سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ در دنیا به ترتیب ۷/۱ و ۶/۹ درصد بوده است.
 ۲. براساس اطلاعات بانک جهانی متوسط این شاخص در سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ در دنیا به ترتیب ۷/۷۵ و ۹/۹ درصد بوده است.



این شاخص مشخص می‌سازد که به چه میزان از دارایی‌های بانکی تحت این دو سرفصل به اصطلاح منجمد شده‌اند. چنانچه ملاحظه می‌شود در شهریورماه ۱۳۹۴ وضعیت این شاخص نسبت به پایان سال ۱۳۹۳ تضعیف شده است.^۱ گرچه براساس شواهد ارائه شده در این جدول از سرعت افزایش بدهی‌های معوق در سیستم بانکی کاسته شده است، اما خالص فشار بخش دولتی برای تأمین مالی بسیار شدت یافته است.

در ادامه سه شاخص مهم «کفایت سرمایه»،^۲ «کفایت نقدینگی»^۳ و «کفایت دارایی»^۴ سیستم بانکی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

کفایت سرمایه: براساس اصول کمیته بال (۱) که در ایران در حال حاضر مبنای انجام نظارت فعالیت بانکی است، کفایت سرمایه در سطح ۸ درصد تعیین شده است. در محاسبه کفایت سرمایه براساس اصول فوق برای همه دارایی‌ها وزنی یکسان در نظر گرفته شده است. این در حالی است که براساس اصول بال (۲) سطح استاندارد کفایت سرمایه بین ۸ تا ۱۲ درصد لحاظ می‌شود. در محاسبه کفایت سرمایه براساس اصول بال (۲) وزنی مشخص براساس ریسک دارایی در محاسبه مورد توجه قرار می‌گیرد. در مجموع در صورتی که سهم دارایی‌های با ریسک بالا در سبد دارایی‌های بانک بالا باشد، نسبت کفایت سرمایه بر مبنای بال (۲) رقمی بسیار پایین‌تر از نسبت محاسباتی براساس اصول بال (۱) می‌باشد. در ایران براساس ماده (۳) آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حداقل نسبت کفایت سرمایه در سطح ۸ درصد تعیین شده است. در مطالعه انجام شده در پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۲) نسبت کفایت سرمایه محاسبه شده است. این محاسبه بر مبنای آیین‌نامه کفایت سرمایه و دارایی‌های موزون شده انجام که نتایج آن در جدول ۲ ارائه شده است. براساس محاسبات صورت گرفته ملاحظه می‌شود در میان بانک‌های کشور در سال ۱۳۹۱، بانک‌های خصوصی از بالاترین نسبت کفایت سرمایه برخوردار بوده‌اند. کمترین کفایت سرمایه در این سال مربوط به بانک‌های خصوصی شده و پس از آن بانک‌های تخصصی بوده است. نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های خصوصی شده و تخصصی کمتر از ۸ درصد بوده است. لازم به ذکر است نسبت کفایت سرمایه برای بزرگترین بانک کشور از نظر میزان دارایی در این سال یعنی بانک ملت ۴/۷ درصد و برای بانک‌های سپه، مسکن و پست بانک به ترتیب برابر با ۱/۷، ۴ و ۳/۶ درصد محاسبه شده است. چنانچه سهم دارایی‌های هر یک از این چهار گروه بانکی از مجموع دارایی‌های بانکی مورد توجه قرار گیرد، نسبت کفایت سرمایه به صورت میانگین برای سیستم

۱. در بحث‌های مالی، مقایسه دوره پایان سال (۱۳۹۲) با میان‌دوره (شهریور ۱۳۹۴) دارای برخی خطاهاست که بایستی به آن توجه شود. چرا که شاخص‌های میان‌دوره حسابرسی دقیق نشده و تصویب نیز نشده است.

2. Capital Adequacy
3. Liquidity Quality
4. Asset Quality

بانکی ۸/۲۱ محاسبه می‌شود.^۱

سرمایه بانک نقش حفاظت بانک در مقابل مخاطرات را برعهده دارد و لذا سرمایه باید متناسب با میزان دارایی بانک باشد. عدم تناسب بین رشد دارایی‌ها و رشد سرمایه امکان بروز بحران بانکی را تقویت می‌نماید ضمن آنکه افزایش سهم دارایی‌های توأم با ریسک بالا این امر را به شدت تشدید می‌نماید. کاهش ریسک دارایی‌های بانکی غالباً با کاهش بازده دارایی‌ها همراه است. براساس پژوهش مورد اشاره پوشش بانکی ارتقای کفایت سرمایه در بانک‌هایی که چنین تجربه‌ای را داشته‌اند توأم با رشد بیشتر دارایی‌های با ریسک پایین و بدون ریسک بوده و نسبت‌های سودآوری آنها نیز همراه با افزایش کفایت سرمایه کاهش یافته است.

جدول ۲. نسبت کفایت سرمایه در گروه‌های مختلف بانکی (۱۳۹۱)

نوع بانک	متوسط نسبت کفایت سرمایه در دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱	نسبت کفایت سرمایه در ۱۳۹۱	سهم از دارایی‌های بانکی در سال ۱۳۹۱
خصوصی	۹/۸	۱۰/۴۸	۲۳
خصوصی شده	۵/۸	۶/۶	۳۶
دولتی	۶/۷	۹/۳	۲۰
تخصصی	۱۱/۱	۷/۴۵	۲۱

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

کیفیت دارایی: در جدول ۱ به صورت عمومی نکاتی در خصوص این شاخص و وضعیت آن در نظام بانکی ارائه گردید. یکی از شاخص‌های مهم کیفیت دارایی‌های یک بانک، «مطالبات غیرجاری»^۲ است. وجود این مطالبات باعث راکد شدن منابع بانکی و کاهش دفعات چرخش پول در بانک، افزایش هزینه‌ها، گسترش عدم اطمینان و افزایش ریسک اعتباری شده و از سوی دیگر فرصت دریافت خدمات مربوط به اخذ تسهیلات را برای سایر مشتریان کاهش داده و در نهایت باعث کاهش سودآوری بانک‌ها می‌گردد. از محرک‌های مهم بروز این پدیده کاستی‌های موجود در نظارت بانکی است. در جدول ۳ نسبت مطالبات غیرجاری به سرمایه پایه و نیز تسهیلات اعطایی برای گروه‌های مختلف بانکی در سال ۱۳۹۱ ارائه شده است. بر این اساس نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات اعطایی برای بانک‌های دولتی و خصوصی

۱. توجه به این نکته ضروری است که ارقام کفایت سرمایه محاسباتی برای سال ۱۳۹۱ در جدول (۲) که با لحاظ ضرایب ریسک می‌باشد بالاتر از ارقام محاسباتی در ردیف (۱۰) جدول ۱ است که به نوعی سؤال‌برانگیز است. ذکر این نکته در خصوص این تفاوت ضروری است که در محاسبه جدول ۱ مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز در محاسبات لحاظ شده‌اند که به نظر نمی‌رسد که این تنها مورد ایجاد اختلاف در محاسبه اطلاعات این دو جدول باشد. نکته‌ای که شاخص محاسباتی در جدول ۱ را به رقم واقعی نزدیکتر می‌نماید اظهارات ریاست بانک مرکزی (بهمن‌ماه ۱۳۹۴) است که کفایت سرمایه در سیستم بانکی را ۴/۵ درصد اعلام نمودند که با ارقام محاسباتی در جدول ۱ همخوانی دارد.

2. Non Performing Assets



حداکثر بوده و برای بانک‌های تخصصی پایین‌ترین میزان بوده است.

جدول ۳. ارزیابی کیفیت دارایی‌های نظام بانکی بر مبنای شاخص مطالبات غیرجاری (۱۳۹۱)

نوع بانک	مطالبات غیرجاری به سرمایه پایه	مطالبات غیرجاری به تسهیلات اعطایی
دولتی	۳۴۴	۱۸
تخصصی	۸۰	۹
خصوصی شده	۱۰۹	۱۲
خصوصی	۹۹	۱۸

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

کیفیت نقدینگی: دارایی‌های نقد و دارایی‌هایی که بدون تحمل هزینه سریعاً قابل تبدیل به وجه نقد باشند، نقش مهمی در ارتقای توانایی بانک برای عبور از بحران‌های مالی مقطعی ایفا می‌نماید. کیفیت پایین نقدینگی بانک ریسک نقدینگی را در خصوص بانک به شدت افزایش می‌دهد. مهمترین شاخص در ارزیابی کیفیت نقدینگی بانک‌ها، نسبت‌های مربوط به مقاومت بانک در شرایط بحران نقدینگی است که در این خصوص پنج شاخص «نسبت دارایی نقد به سپرده»،^۱ «نسبت ماندگاری سپرده»،^۲ «پوشش نوسانات»،^۳ «پوشش بدهی کوتاه‌مدت»^۴ و «نسبت بدهی پرنوسان»^۵ قابل معرفی هستند. در جدول ۴ این شاخص‌ها برای گروه‌های مختلف بانکی در سال ۱۳۹۱ ارائه شده است:

جدول ۴. ارزیابی کیفیت نقدینگی‌های بانکی (۱۳۹۱)

نوع بانک	نسبت دارایی نقد به کل سپرده	نسبت ماندگاری سپرده	پوشش نوسانات	پوشش بدهی کوتاه‌مدت	نسبت بدهی پرنوسان
دولتی	۱۲/۱	۱/۷	۳۴/۴	۲۵/۷	۳۵/۱
تخصصی	۲۳/۴	۱/۴	۳۶/۴	۱۵/۸	۴۱/۹
خصوصی شده	۱۷/۹	۱/۴	۴۶/۱	۳۱/۴	۳۸/۸
خصوصی	۱۸/۴	۸/۲	۱۷۳/۸	۱۰۳	۱۰/۶

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

- منظور از دارایی‌های نقد در اینجا وجه نقد موجود در صندوق بانک نوعی، مطالبات از سیستم بانکی و اوراق مشارکت می‌باشد. نسبت دارایی نقد به کل سپرده گویای آن است که در مقابل خروج چه میزان از سپرده‌های بانکی دارایی‌هایی با درجه نقدینگی بالا وجود دارد. بالا بودن این نسبت حاکی از توان بانک جهت جایگزینی وجوه نقد قابل دسترس در زمان خروج سپرده‌ها در شرایط بحرانی است. پایین بودن این نسبت حاکی از آن است که در مواقع بحرانی بانک نوعی جهت مقابله با شکاف نقدینگی حاصل از خروج سپرده‌ها متحمل زیان‌های آشکار شود.
- ماندگاری سپرده نسبت تقسیم سپرده سرمایه‌گذاری به سپرده فرار (یعنی مجموع سپرده قرض‌الحسنه و جاری) است. این نسبت نشان می‌دهد که بانک نوعی در مقابل هر واحد سپرده فرار به چه میزان سپرده سرمایه‌گذاری جذب نموده است.
- این شاخص عبارت است از نسبت دارایی نقد به سپرده فرار و بیان می‌دارد چه سهمی از مجموع سپرده‌های فرار بانک بدون صرف هزینه و وقت از محل وجوه نقد قابل پرداخت است.
- این شاخص عبارت است از نسبت دارایی‌های نقد به بدهی کوتاه‌مدت. پوشش بدهی‌های کوتاه‌مدت از محل دارایی‌های نقد گویای ریسک نقدینگی ناشی از عدم تطابق سررسید دارایی‌ها و بدهی‌های کوتاه‌مدت است. بدهی‌های کوتاه‌مدت به صورت مجموع سپرده‌های فرار، بدهی به بانک مرکزی و سیستم بانکی تعریف شده است.
- این شاخص عبارت است از سهم سپرده‌های فرار از مجموع سپرده‌ها.

چنانچه ملاحظه می‌گردد وضعیت شاخص «نسبت نقد به کل سپرده» در بانک‌های دولتی نسبت به سایر بانک‌ها در موقعیت نامناسب‌تری قرار داشته و لذا ریسک نقدینگی مرتبط در این خصوص به‌صورت نسبی بالا ارزیابی می‌شود. کاهش ماندگاری سپرده گرچه هزینه‌های تأمین منابع را برای بانک کاهش می‌دهد، لکن باعث کاهش منابع پایدار و بلندمدت برای بانک می‌شود که این امر سبب افزایش ریسک نقدینگی می‌گردد. براساس اطلاعات ارائه شده در جدول ۴ وضعیت بانک‌های خصوصی در این خصوص بسیار مناسب‌تر از بانک‌های دولتی و خصوصی‌شده ارزیابی می‌شود. منابع ارزان‌قیمت در مقایسه با منابع گران‌قیمت پایداری پایین‌تری دارند. ناپایداری به مفهوم تأثیرپذیری سریع سپرده‌ها در مقابل شوک‌های اقتصادی است. در شرایط تشدید تورم مراجعه به بانک‌ها برای استرداد منابع ارزان‌قیمت به‌شدت افزایش می‌یابد که در این صورت بانک برای خروج از شرایط بحرانی مورد نظر متحمل زیان خواهد شد. وجود منابع پایدار گرچه هزینه تأمین منابع را برای بانک به دنبال دارد، لکن نقش مهمی در کاهش ریسک نقدینگی بانک ایفا می‌نماید. چنانچه مشخص است وضعیت بانک‌های خصوصی پیرامون سه شاخص پوشش نوسانات، پوشش بدهی کوتاه‌مدت و نسبت بدهی پرنوسان بسیار مناسب‌تر از سه گروه بانکی دیگر است. در این خصوص بانک‌های دولتی بدترین وضعیت را دارند.

وضعیت نامناسب سه شاخص کیفیت دارایی، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه درخصوص بانک‌های کشور در شرایطی در سطور بالا ترسیم گردید که با مراجعه به پیمایش «سازمان مدیریت صنعتی» (۱۳۹۴) درخصوص رتبه‌بندی ۵۰۰ شرکت برتر ایران در سال ۱۳۹۳ تصویر دیگری از نظام بانکی ترسیم شده است. اهم نکات این پیمایش پیرامون گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به شرح زیر می‌باشد:

- ۵۷ درصد دارایی، ۲۶ درصد فروش و ۱۷ درصد ارزش‌افزوده مجموع ۵۰۰ شرکت برتر ایران مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است.

- ۵۷ درصد دارایی و ۲۵/۵ درصد فروش ۱۰۰ شرکت برتر ایران مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است.

- در بین ۱۰ شرکت برتر کشور با بالاترین میزان دارایی، ۸ مورد مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است.

- در بین ۵۰ شرکت برتر ایران از نظر میزان فروش، ۱۶ مورد مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است.

- از بین ۱۰ شرکت برتر کشور از نظر رشد ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۳، سه مورد مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور بوده است.

به نظر می‌رسد ضعف در شاخص‌های ارائه شده پیرامون سلامت و ثبات بانکی از یک‌سو و ازسوی



دیگر بزرگی جایگاه اقتصادی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در اقتصاد کشور (براساس یافته‌های پیمایش مذکور) این واقعیت را بسیار پررنگ می‌نماید که بر هم خوردن ثبات در سیستم پولی و بانکی کشور تا چه میزان می‌تواند برای اقتصاد کشور زیانبار باشد و لذا از این منظر به روشنی اهمیت جدی گرفتن تقویت نظارت بانکی و نیز مقولاتی مانند نظام‌مند ساختن پدیده توقف و ورشکستگی بانکی مشخص می‌شود.

۳-۲. توسعه فعالیت‌های بانکی در کشور بدون تقویت نظارت

از زمان تصویب قانون پولی و بانکی در ایران (۱۳۵۱) تا سال ۱۳۹۰ ساختار مالی ایران از نظر مقیاس بسیار حجیم شده است. اطلاعات ارائه شده در جدول ۵ این امر را به روشنی بیان می‌دارد. با توجه به اطلاعات مذکور پیرامون مقوله نظارت بانکی، نکات زیر قابل بیان است.

- حجم فعالیت‌های بانکی توسط مؤسسات مالی غیربانکی در ایران تقریباً سه برابر شده است، که این امر لزوم گسترش چتر نظارتی قوی‌تری را در نظام مالی کشور می‌طلبد.

- به صورت نسبی (بر مبنای تولید ناخالص داخلی) حجم سپرده‌های کشور در دوره ۴۰ ساله منتهی به ۱۳۹۰ در حدود ۲۶ درصد رشد کرده است. این در حالی است که حجم دارایی‌های بانک مرکزی به یک چهارم تقلیل یافته است. در چنین شرایطی تقویت نظارت بر سیستم بانکی بیش از پیش احساس می‌گردد. ایجاد صندوق ضمانت سپرده اولین گام مثبت در این خصوص قابل ارزیابی است.

جدول ۵. شاخص‌های مرتبط با ترسیم گسترش فعالیت‌های بانکی در کشور در دوره ۱۳۵۱-۱۳۹۰

شاخص‌های منتخب حوزه مالی / سال	۱۹۷۲ (۱۳۵۱)	۲۰۱۱ (۱۳۹۰)
کل دارایی‌های بانک مرکزی به تولید ناخالص داخلی ^۱ (درصد)	۱۱/۸۵	۲/۸۸
کل سپرده‌های نظام مالی به تولید ناخالص داخلی ^۲ (درصد)	۲۳/۴۵	۲۹/۵۳
کل دارایی‌های مؤسسات مالی غیربانکی از تولید ناخالص داخلی ^۳ (درصد)	۵/۱۹	۱۴/۱۶

مأخذ: اطلاعات مربوط به گزارش توسعه مالی بانک جهانی، ۲۰۱۳.

- همراه با گسترش و توسعه بازار سرمایه و صنعت بیمه کشور که در نتیجه آن تحولاتی از جمله پیدایش محصولات و ابزارهای مختلف مالی به وقوع پیوسته نهادهای وابسته به بازار سرمایه و صنعت بیمه به نوعی به فعالیت‌های مرتبط با بخش بانکی کشور پرداخته‌اند. به عنوان مثال در حال حاضر شعب

1. Central Bank Assets to GDP

2. Financial System Deposits to GDP

3. Non-bank Financial Institutions' Assets to GDP

بانکی اقدام به جذب سپرده برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک می‌نمایند^۱ که در این خصوص هیچگونه تودیع سپرده قانونی نزد بانک مرکزی انجام نشده و یا تکلیفی را در مواجهه با صندوق ضمانت سپرده برای بانک ایجاد نمی‌نمایند. براساس محاسبات انجام شده بر مبنای اطلاعات ارائه توسط مرکز پردازش اطلاعات مالی ایران در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ در مجموع ۷۰/۱ هزار میلیارد ریال ارزش دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوده است.^۲ عمده ضمانت نقدشوندگی این صندوق‌ها توسط بانک‌های فعال در سیستم بانکی صورت پذیرفته است. هرچند در این مقطع ۷۳ درصد دارایی این صندوق‌ها نزد بانک‌های کشور به صورت سپرده تودیع شده لکن فعالیت این صندوق‌ها به‌ویژه در مرحله جذب سپرده برای نظام بانکی در مجموع چالش‌های زیادی را به همراه دارد و به‌عنوان عاملی مخرب در راستای کاهش سود سپرده‌های بانکی محسوب می‌شوند. به‌عبارتی می‌توان چنین برداشت نمود که نظام بانکی با بهره‌برداری از حیاط خلوت بازار سرمایه که زیر پوشش چتر مقام پولی نیست اقدام به انجام اموری برخلاف سیاست‌های پولی می‌نمایند. در خصوص شرکت‌های بیمه نیز به‌عنوان نمونه می‌توان به صدور کارت‌های اعتباری توسط شرکت‌های بیمه اشاره کرد که به نوعی در حوزه فعالیت نظام بانکی است.

- براساس اطلاعات منتشر شده توسط بانک جهانی رقم «شاخص قدرت حقوق قانونی»^۳ در سال ۲۰۱۵ در ایران برابر با ۲ و متوسط جهانی این شاخص در جهان ۵/۱ بوده است. این امر لزوم تقویت قوانین مرتبط با ورشکستگی در راستای حقوق ذی‌نفعان یعنی سپرده‌گذاران و نیز تسهیلات‌گیرندگان در کشور را مطرح می‌سازد.

موارد بر شمرده شواهدی دال بر این واقعیت است که گسترش و توسعه فعالیت‌های بانکی در کشور همراه با تقویت نظارت در سیستم بانکی نبوده است که این امر تقویت نظارت بانکی در کشور را گوشزد می‌نماید.

۳-۳. نقش مهم فعالیت‌های غیربانکی در عملکرد مالی بانک‌ها در شرایط فقدان قوانین

مشخص و اعمال تنظیم‌گری ضعیف

در خصوص شرکت‌داری بانک‌ها به صورت رسمی اطلاعاتی در کشور منتشر نمی‌شود. لکن براساس برخی از اطلاعات موجود می‌توان ارزیابی کلی از مقیاس آن به دست آورد. براساس اطلاعات ارائه شده توسط

۱. این محصول به نوعی جایگزینی برای سپرده‌های روزشمار به شمار می‌رود.

۲. لازم به توضیح است که در این مقطع ۸۲ درصد دارایی‌ها متعلق به صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت بوده است.

۳. شاخص قدرت قانونی (Strength of legal rights index) توسط بانک جهانی منتشر می‌شود. این شاخص بیان می‌دارد که به چه میزان قوانین تضمین و ورشکستگی حقوق قرض‌دهندگان و وام‌گیرندگان را حفظ نموده و لذا عملیات استقراض را تسهیل می‌نماید. دامنه این شاخص اعداد ۰ تا ۱۲ است که هرچه رقم این شاخص بالاتر باشد گویای قوانین مناسب‌تر برای دستیابی به اعتبار است.



سازمان مدیریت صنعتی در قالب رتبه‌بندی ۵۰۰ شرکت برتر ایران (۱۳۹۴) که مستند به صورت‌های مالی حسابرسی شده سال ۱۳۹۳ آنها می‌باشد، یکی از یافته‌ها آن است که سهم فروش گروه «بانک‌ها و مؤسسات اعتباری» از مجموع ۵۰۰ شرکت حاضر در پیمایش مربوط به ایران ۲۵/۵ درصد بوده حال آنکه در پیمایش مؤسسه فورچون^۱ که ۵۰۰ شرکت برتر دنیا را رتبه‌بندی می‌نماید سهم بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ۱۰/۸ درصد می‌باشد. بعید است این فرضیه در ایران مورد تأیید صاحب‌نظران قرار گیرد که بخش بانکی ایران به صورت نسبی عملکرد مناسبی را داراست. نکته جالب توجه آن است که در رتبه‌بندی مربوط به ایران بانک‌های مربوطه در قالب هلدینگ‌های بانکی در نظر گرفته شده‌اند؛ امری که در مطالعه متناظر فورچون نیز چنین است. این امر می‌تواند تا حدودی مبین بزرگ بودن زیرمجموعه بانک‌ها در ایران از منظر تعدد شرکت‌های تابعه باشد. این ادعا زمانی قوی‌تر می‌شود که براساس رتبه‌بندی مربوط به ۱۰۰ شرکت برتر در ایران (۱۳۹۴) سهم صادرات بخش بانکی و مؤسسات اعتباری از مجموع صادرات ۱۰۰ شرکت برتر (که عمده شرکت‌های غیربانکی حاضر در لیست از صادرکنندگان بزرگ کشور هستند) در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به ترتیب برابر با ۶/۹ و ۴/۸ درصد بوده است. بدیهی است در شرایط تحریم‌های شدید بانکی، صادرات خدمات بانکی و آن هم با این مقیاس بسیار دور از ذهن می‌باشد.

در جدول ۶ برخی از شاخص‌های سودآوری نظام بانکی کشور برای دوره سه ساله ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ با متوسط جهانی مقایسه شده است. براساس اطلاعات موجود حاشیه نرخ بهره حقیقی (یا همان اسپرید بانکی) در دوره مورد بررسی در ایران کمترین مقدار در جهان بوده و بسیار پایین‌تر از ارقام مرتبط با نظام‌های بانکی کارآ مانند ژاپن و سوئیس بوده است. شاخص مذکور در ایران ۱/۲- و در دو کشور ژاپن و سوئیس به ترتیب ۱/۱ و ۲/۷ درصد بوده است. متوسط این شاخص در دنیا در دوره مورد بررسی ۷/۴۵ درصد می‌باشد. نکته بسیار جالب آن است که در شرایطی که این رقم در ایران برابر با ۱/۲- محاسبه شده ارقام مرتبط به دو شاخص «نسبت بازدهی به دارایی»^۲ و «نسبت بازدهی به سرمایه»^۳ در ایران به ترتیب برابر با ۱/۲ و ۱۶/۷ درصد محاسبه گردیده است. این دو نسبت بازدهی هر دو بالاتر از متوسط جهانی بوده‌اند؛ متوسط نرخ بازدهی در دنیا بر مبنای دارایی ۱/۰۶ و بر مبنای سرمایه ۱۰/۲۹ درصد بوده است.

-
1. Fortune
 2. Return on Assets (ROA)
 3. Return on Equity (ROE)

جدول ۶. برخی از شاخص‌های سودآوری نظام بانکی کشور (۲۰۰۹-۲۰۱۱)

ردیف	شاخص	ایران	متوسط دنیا
۱	متوسط حاشیه نرخ بهره ^۱ حقیقی (درصد) (همان نرخ سود بانکی)	-۱/۲	۷/۶۵
۲	متوسط نسبت بازدهی به دارایی (درصد)	۱/۲	۱/۰۶
۳	متوسط نسبت بازدهی به سرمایه (درصد)	۱۶/۷	۱۰/۲۹
۴	متوسط نسبت اعتبارات به سپرده ^۲ (درصد)	۹۳/۴۷	۹۳/۳۸

مأخذ: محاسبه شده بر مبنای اطلاعات مربوط به گزارش توسعه مالی بانک جهانی (۲۰۱۳) بجز ردیف (۲) و (۳) در خصوص ایران که از گزارش پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۲) محاسبه شده است.

در تفسیر چنین رخدادی به نظر می‌رسد این ادعا قابل طرح است که با توجه به حجم گسترده فعالیت بانک‌ها در شرکت‌داری و بازار دارایی‌ها و نیز بازار سرمایه عمده بازدهی بانکی مرتبط با اقلام «سایر دارایی‌ها» و «اقلام زیر خط» باشد. در چنین شرایطی نظارت‌های خاصی از سوی مقام پولی باید وجود داشته باشد تا فعالیت بانکی به سمت فعالیت‌های اصلی بانکی سوق داده شود.

حوزه فعالیت‌های غیربانکی در نظام بانکی ایران بسیار وسیع است. در قسمت قبل نمونه‌ای از حضور بانک‌ها در بازار سرمایه ارائه شد واقعیت آن است که این حضور بسیار پررنگ و دارای آثار بسیار زیانبار بر ثبات بازار سرمایه و بازار پول است. در شرایط حاضر قوانینی در خصوص میزان حضور بانک‌ها در سایر شرکت‌ها در چارچوب بازار سرمایه و صنعت بیمه وجود دارد به‌عنوان مثال بر اساس «دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری» مصوب شورای پول و اعتبار (۱۳۸۶) میزان مشارکت بانک‌ها در بنگاه‌داری نباید بیش از ۴۰ درصد سرمایه پایه آنها باشد و دیگر آنکه نباید بیش از ۲۰ درصد سهام شرکت‌های بیمه را در اختیار داشته باشند. همچنین برخی از مقررات پیرامون «اشخاص مرتبط»^۳ با بانک نیز در «آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» مصوب ۱۳۸۲ و اصلاحات بعدی آن در ۱۳۸۹ و ۱۳۹۴ مورد توجه قرار گرفته است. مشکل آنجاست که بانک‌ها با بهره‌برداری از شرکت‌های تابعه خود قوانین مذکور را رعایت نمی‌نمایند. اساساً این امر بدین دلیل رخ می‌دهد که در نظام پولی ایران قوانینی در ارتباط با «هلدینگ‌های بانکی»^۴ وجود ندارد. هلدینگ بانکی در اصطلاح شرکتی است که یک یا چند بانک را کنترل کرده لکن الزاماً حیطة فعالیت آن بانکی نیست. در دنیا قوانین و مقررات خاصی در خصوص تنظیم‌گری و نظارت بر این هلدینگ‌ها وجود دارد به‌عنوان مثال در آمریکا «قانون

1. Interest rate spread (lending rate minus deposit rate)

2. Bank credit to bank deposits

۳. اشخاص خاص حقیقی و حقوقی هستند که به‌واسطه مالکیت، مدیریت و یا نظارت بتوانند به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های اعتباری و سرمایه‌گذاری مؤسسه اعتباری اعمال کنترل نموده و یا نفوذ قابل ملاحظه‌ای داشته باشند به‌گونه‌ای که بتوانند مؤسسه اعتباری را تبدیل به منبع تأمین مالی ترجیحی خود نموده و بدین ترتیب منافع مؤسسه اعتباری، تحت‌الشعاع منافع اشخاص مذکور قرار گیرد که مصادیق آن در آیین‌نامه مذکور مورد اشاره قرار گرفته است.

4. Bank Holding Company



هلدینگ‌های بانکی^۱ قابل اشاره است که مقررات خاصی را برای فعالیت هلدینگ‌های بانکی وضع می‌نماید. براساس این قانون کلیه این هلدینگ‌ها باید مجوز فعالیت خود را از هیئت مدیره فدرال رزرو اخذ نمایند. در حیطه مشخص شده در دنیا، هلدینگ‌های بانکی می‌توانند بانک‌های تجاری، شرکت‌های بیمه و سایر مؤسسات مالی فعال در بازار سرمایه را در زیرمجموعه خود داشته باشند. در ایران هلدینگ‌های بانکی به دو صورت قابل شناسایی هستند:

- هلدینگ‌هایی که در رأس آن یک بانک وجود ندارد، لکن برخی از بانک‌ها و یا مؤسسات مالی غیربانکی را در اختیار دارند.

- وجهه عمومی اکثر بانک‌های کشور اساساً با تعریف هلدینگ بانکی قابل انطباق است. بانک‌ها با توجه به حضور گسترده خود در شرکت‌داری (در داخل و یا خارج از ساختار بازار سرمایه) و نیز در صنعت بیمه به نوعی هلدینگ‌های بسیار بزرگی را ایجاد نموده‌اند که دارای شخصیت حقوقی رسمی به‌عنوان هلدینگ نیستند در چارچوب این هلدینگ‌ها بانک بر شرکت‌های زیرمجموعه خود حاکم است. این در حالی است که در چارچوب تعریف هلدینگ بانکی نوعی باید تابع مقررات هلدینگی باشد که خود به‌عنوان یک زیرمجموعه از آن تلقی می‌شود.

۳-۴. دلالت‌های دولت در ارتباط با نظام بانکی

نقش دولت در نظام بانکی از ابعاد مختلفی قابل بررسی است؛ مهمترین نقش‌های دولت بدین صورت قابل اشاره هستند:

- دولت به‌عنوان مالک بخشی از سیستم بانکی،
 - دولت به‌عنوان سپرده‌گذار و تسهیلات‌گیرنده از سیستم بانکی،
 - دولت دارای قدرت نفوذ بر مقام پولی به‌عنوان تنظیم‌گر بازار پول،
 - تأثیر تعاملات دولت با سایر بازیگران اقتصادی بر سیستم بانکی.
- در ادامه به‌صورت مختصر دلالت‌های هر یک از این ابعاد پیرامون پدیده توقف و ورشکستگی بانکی تشریح می‌شود.

دولت به‌عنوان مالک بخشی از سیستم بانکی: نقش‌آفرینی همزمان دولت در چهار مقوله فوق‌الذکر تاکنون ایجادکننده چالش‌های عمیقی برای نظام بانکی بوده است به نحوی که برخی از عوامل مؤثر در احتمال بروز توقف یا ورشکستگی بانکی از ناحیه موارد فوق‌الذکر قابل بررسی است. در جدول ۷ تلاش شده است که محاسبه شود چند درصد از دارایی‌های بانکی در بانک‌هایی است که در مالکیت دولت قرار دارد. بر این اساس

1. Bank Holding Company Act of 1956

سهم مذکور از دارایی‌های سیستم بانکی بدون لحاظ مؤسسات اعتباری غیربانکی ۴۵ درصد و با لحاظ آن ۴۰ درصد است. این ۴۰ درصد در موقعیت‌های مختلف چالش برانگیز است به‌عنوان نمونه در طی سال‌های اخیر دولت قادر به افزایش تزریق منابع برای افزایش سرمایه در بانک‌های مورد نظر نبوده که این امر کفایت سرمایه در این بانک‌ها را در حد بسیار پایینی قرار داده است.

جدول ۷. محاسبه سهم مالکیت دولت از دارایی‌های سیستم بانکی

ردیف	شاخص
۱	دارایی بانک‌های دولتی و تخصصی (هزار میلیارد ریال) ۲۹۷۳
۲	دارایی بانک‌های خصوصی شده (هزار میلیارد ریال) ۲۷۱۰
۳	دارایی بانک‌های خصوصی (هزار میلیارد ریال) ۱۶۹۷
۴	دارایی‌های مؤسسات اعتباری غیربانکی (هزار میلیارد ریال) ۹۱۷
۵	متوسط وزنی سهم مالکیت دولت در بانک‌های خصوصی شده ^۱ (درصد) ۱۲/۵
۶	سهم دارایی‌های بانکی کشور که در بانک‌های دولتی است (درصد) ۴۵
۷	سهم دارایی‌های بانکی کشور که در بانک‌های دولتی است با احتساب مؤسسات مالی و اعتباری غیربانکی (درصد) ۴۰

مأخذ: محاسبه شده براساس اطلاعات پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۲)، سایت بورس اوراق بهادار تهران و خلاصه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در پایان سال ۱۳۹۱ (شهریور ۱۳۹۲).

دولت به‌عنوان سپرده‌گذار و تسهیلات‌گیرنده از سیستم بانکی: در قسمت (الف) درخصوص مشکلات ایجاد شده درخصوص بدهی بخش دولتی به بانک‌ها نکاتی بیان گردید. با توجه به اطلاعات ارائه شده در جدول ۱ نسبت خالص بدهی بخش دولتی از کل تسهیلات بانکی در آخر شهریورماه ۱۳۹۴ بیش از دو برابر نسبت محاسباتی برای پایان سال ۱۳۸۸ بوده است که این امر گویای فشار بسیار بالای بخش دولتی برای تأمین مالی از طریق سیستم بانکی است.

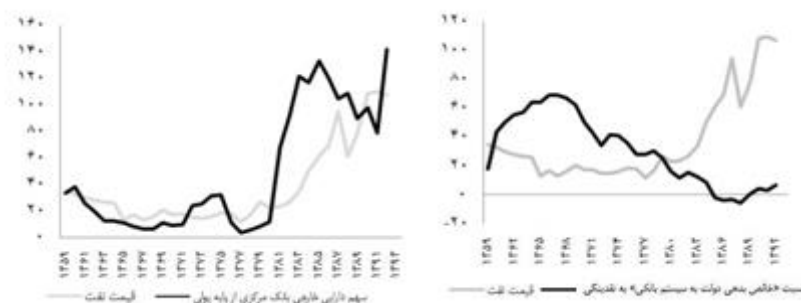
بررسی سابقه استقراض دولت از سیستم بانکی مؤید آن است که تشدید این عملیات غالباً با کاهش شدید کیفیت دارایی‌های سیستم بانکی همراه بوده است. در چنین شرایطی احتمال توقف ترازنامه‌ای و پس از آن توقف نقدینگی در سیستم بانکی به‌شدت افزایش یافته است. گسترش استقراض دولت به سیستم بانکی غالباً به درآمدهای نفتی در اقتصاد و تحولات بخش نفتی بسیار وابسته بوده است. در نمودارهای ۱ و ۲ تلاش شده که این رخداد به‌صورت شهودی ترسیم گردد. با توجه به نمودار ۱ ملاحظه می‌شود همراه با افزایش

۱. با توجه به اینکه آخرین اطلاعات منسجم در اختیار درخصوص آمار دارایی‌های بانکی مربوط به پایان سال ۱۳۹۱ (در مطالعه پژوهشکده پولی و بانکی) است، لذا این اطلاعات مبنا قرار گرفت و اطلاعات مربوط به سهم دولت در بانک‌های خصوصی شده نیز از سایت بورس محاسبه گردید. براساس محاسبات انجام شده سهم دولت در سهام بانک‌های ملت، تجارت، صادرات و پست‌بانک به‌ترتیب برابر با ۱۶/۳۹، ۴/۷۸، ۱۵/۹۱ و ۹/۷۲ درصد بوده است. همچنین سهام دولت در بانک رفاه بابت رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده است.

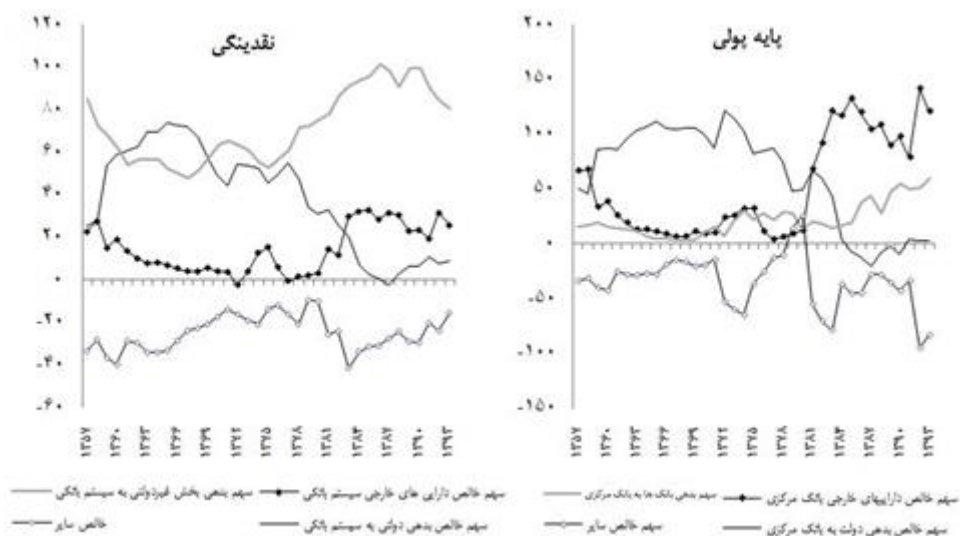


قیمت نفت، سهم دارایی‌های خارجی بانک مرکزی از پایه پولی افزایش یافته و خالص بدهی دولت به سیستم بانکی کاهش یافته است.^۱ با توجه به ممنوعیت استقراض از بانک مرکزی در طول سال‌های برنامه پنجم، دولت بجای استقراض مستقیم از بانک مرکزی به سیستم بانکی روی آورد و سیستم بانکی نیز در مواجهه با این رخداد استقراض خود از بانک مرکزی را افزایش داده است. این امر در نمودار ۲ کاملاً مشهود است. به عبارتی در طی سال‌های اخیر که درآمدهای نفتی دولت به شدت تهدید شده است خالص بدهی دولت به سیستم بانکی و سیستم بانکی به بانک مرکزی رشد یافته است.

نمودار ۱. نحوه همبستگی قیمت نفت با برخی از اجزای پایه پولی و نقدینگی



نمودار ۲. ترکیب اجزای پایه پولی و نقدینگی (درصد)



۱. در ترسیم این نمودار فرض شده است که قیمت نفت با درآمدهای حاصل از صادرات نفتی ارتباط مستقیم دارد.

دولت دارای قدرت نفوذ بر مقام پولی به‌عنوان تنظیم‌گر بازار پول: در شرایطی که بخش

مالی (یعنی دولت) بر بخش پولی در طی سالیان متمادی سلطه داشته بانک مرکزی به‌عنوان مقام پولی نتوانسته است که مأموریت تنظیم‌گری خود در خصوص بانک‌های کشور به‌ویژه بانک‌های دولتی را عملیاتی سازد؛ به‌عنوان نمونه در شرایطی که کفایت سرمایه بانک‌ها (با توجه به اطلاعات جدول ۱) در سطح ۴ درصد قرار گرفته هیچ‌گونه آثاری از توقف و ورشکستگی در سیستم بانکی ملاحظه نمی‌شود و یا آنکه به‌عنوان نمونه‌ای دیگر ملاحظه گردید در دوره‌ای تقریباً پنج‌ساله سهم نسبی خالص استقراض دولت از سیستم بانکی بیش از دو برابر افزایش یافته است. مصادیق بسیاری می‌توان برشمرد که مبین حاکم بودن اراده دولت بر بخش پولی بدون وجود هیچ‌گونه مانعی خاص است. بی‌تردید حاکم بودن چنین شرایطی امکان بروز هریک از توقف‌های سه‌گانه را در نظام بانکی به‌شدت تقویت می‌نماید.

۳-۵. ثبات بخش نبودن شیوه‌های افزایش سرمایه در بانک‌ها

تأثیر تعاملات دولت با سایر بازیگران اقتصادی بر سیستم بانکی: تعاملات دولت بر سایر بازیگران اقتصادی می‌تواند دارای آثار مشخص بر سیستم بانکی باشد. براساس برخی از اظهارنظرهای موجود سهم قابل توجهی از اشخاصی که معوقات بانکی مربوط به آنها است از دولت طلبکار هستند. به‌عبارتی به‌دلیل عدم ایفای تعهد دولت در خصوص آنها امکان بازپرداخت تعهدات آنها به سیستم بانکی وجود ندارد. موارد دیگری نظیر تحمیل تسهیلات تکلیفی بر سیستم بانکی که در چند سال اخیر از شدت آن کاسته شده است، از دیگر مصادیق قابل اشاره در این خصوص است. بدیهی است که بروز چنین عملکردهایی از ناحیه دولت امکان وقوع توقف و ورشکستگی بانکی را تشدید می‌نماید.

به‌صورت کلی افزایش سرمایه بانک‌ها از طرق زیر امکان‌پذیر است:

- آورده سهامداران سابق و جدید،
- مطالبات سهامداران،
- مابه‌التفاوت تسعیر نرخ ارز،
- تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت.

سوابق موجود از افزایش سرمایه بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های دولتی مؤید عدم افزایش سرمایه از طریق تزریق منابع جدید به بانک‌ها است و عمده موارد افزایش سرمایه از ناحیه تجدید ارزیابی دارایی‌ها و مابه‌التفاوت تسعیر نرخ ارز بوده است که غالباً موجب افزایش ریسک اعتباری و نقدینگی می‌شود. نکته جالب توجه آن است که این افزایش سرمایه در شرایطی به وقوع پیوسته که در مواردی در شرایط تحریم، بخشی از دارایی‌های ارزی بانکی بلوکه بوده است. شیوه‌های افزایش سرمایه بانکی که بدون تزریق سرمایه



جدید رخ می‌دهد غالباً خطر بروز توقف و ورشکستگی از نوع ترازنامه‌ای و نقدینگی را افزایش می‌دهد.^۱

۳-۶. مقوله «بزرگ‌تر از آن است که ورشکست شود»

در گزارش قبلی مقوله‌ای با عنوان «بزرگ‌تر از آن است که متوقف گردد»^۲ تشریح شد. اینگونه استدلال گردید که بانک‌ها زمانی ملقب به چنین عنوانی می‌شوند که سیاستگذار پولی اینگونه قضاوت نماید که وقوع توقف بانکی درخصوص آنها باعث بروز اختلالات غیر قابل قبول سیستمی برای کل نظام پولی و مالی کشور می‌گردد.^۳ از آنجا که منصفانه نیست برخی از بانک‌ها از این امتیاز نسبت به سایر بنگاه‌ها برخوردار شده و برای عدم بروز توقف ورشکستگی مورد حمایت قرار گیرند؛ لذا در نظام‌های مالی پیشرفته رژیم مقررات احتیاطی خاصی برای این قبیل بانک‌ها مورد توجه قرار گرفته است. این الزامات می‌تواند از طریق الزام به تأمین سرمایه اضافی، نقدینگی و نسبت‌های اهرمی تشدید شود.

در جدول ۸ اطلاعاتی درخصوص بانک‌های بزرگ سیستم بانکی ارائه شده است. بر این اساس بانک ملت به‌عنوان بزرگترین بانک از نظر حجم دارایی‌ها (که در مجموع ۱۶/۲ درصد از دارایی‌های بانکی را در پایان سال ۱۳۹۱ در اختیار داشته) با کفایت سرمایه ۴/۷ درصدی رتبه ۲۳ را در بین ۲۷ بانک مورد بررسی به‌خود اختصاص داده است. بانک مسکن نیز با سهم ۱۲ درصدی از دارایی‌های بانکی (رتبه سوم از نظر دارایی‌های بانکی) با نسبت کفایت سرمایه ۴ درصدی در بین ۲۷ بانک کشور رتبه ۲۵ را در اختیار داشته است. وضعیت بانک سپه از نظر کفایت سرمایه بسیار نامناسب بوده است.

جدول ۸. عملکرد شاخص کفایت سرمایه درخصوص هفت بانک بزرگ کشور (۱۳۹۱)

بانک	سهم از دارایی بانکی	کفایت سرمایه موزون شده براساس ریسک	رتبه بانک از نظر میزان دارایی در بین ۲۷ بانک	رتبه بانک از نظر کفایت سرمایه در بین ۲۷ بانک
ملت	۱۶/۲	۴/۷	۱	۲۳
ملی	۱۴/۲	۱۱/۱	۲	۱۳
مسکن	۱۲/۰	۴	۳	۲۵
صادرات	۹/۸	۱۰/۲	۴	۱۴
تجارت	۸/۴	۶/۲	۵	۲۲
کشاورزی	۵/۱	۴/۱	۶	۲۴
سپه	۵	۲	۸	۲۷
مجموع ۷ بانک	۷۰/۸	۶/۵		
مجموع سایر بانک‌ها	۲۹/۲	۱۳/۲		

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

۱. در برخی کشورها طبق قانون افزایش سرمایه بانک‌ها از روش‌های ۳ و ۴ ممنوع است.

2. Too Big to Fail (TbTF)

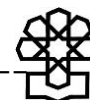
۳. بنگاه‌های مذکور یا به‌علت اندازه و یا به‌دلیل نحوه ارتباطات در سیستم مالی به‌عنوان بنگاه‌های بزرگ تلقی می‌شوند.

در مجموع کفایت سرمایه محاسبه شده برای هفت بانک بزرگ کشور که ۷۰/۸ درصد از دارایی‌های بانکی را در اختیار داشته‌اند ۶/۵ درصد محاسبه شده است.^۱ کفایت سرمایه درخصوص ۲۰ بانک دیگر با سهم دارایی ۲۹/۲ درصدی از سیستم بانکی، ۱۳/۲ بوده است که بیش از دو برابر گروه قبلی است. چنانچه ملاحظه می‌گردد پذیرش توقف و ورشکستگی بانکی برای بانک‌های بزرگ کشور با پیامدهای جدی برای کشور روبرو است که فقدان تمهیدات قانونی خاص در این باره احساس می‌شود.

۷-۳. بازار غیرمتشکل پولی پدیده‌ای تهدیدکننده برای نظام پولی کشور

علی‌رغم گذشت بیش از یک دهه از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی، لکن همچنان از منظر وجود چنین پدیده‌ای در نظام پولی و بانکی کشور در مقطع تصویب این قانون یعنی سال ۱۳۸۳ مانده‌ایم. اساساً بخش بزرگی از بازار پولی ایران خارج از محدوده تنظیم‌گری و نظارت مقام پولی قرار دارد. در حال حاضر مؤسسات اعتباری متعددی تحت عنوان شرکت سهامی، تعاونی و یا سایر ساختارهای نهادی از جمله مؤسسات غیرانتفاعی تشکیل شده‌اند و در برخی موارد نام خودخوانده «بانک» و یا «مؤسسه مالی و اعتباری» را (همانند مؤسسات اعتباری و بانک‌های دارای مجوز از بانک مرکزی) در معرفی خود بکار می‌گیرند. مشکل اصلی آنجاست که این مؤسسات به دلیل عدم کسب مجوز از بانک مرکزی خود را مقید به رعایت مقررات مرتبط با حوزه پولی و بانکی نمی‌دانند. به‌عنوان مثال عدم تودیع ذخایر قانونی، رعایت الزامات مرتبط با کفایت سرمایه، عدم رعایت مقررات مربوط به ذی‌نفع واحد و عدم رعایت مقررات مربوط به گسترش شعب از جمله این موارد هستند که ضمن در معرض ریسک قرار دادن سپرده‌های تودیع شده نزد این مؤسسات با به مخاطره انداختن سلامت سیستم بانکی، چالش‌های بزرگی را برای نظام بانکی کشور ایجاد می‌نمایند. در جدول ۹ به ذکر برخی از شواهد پیرامون چند نمونه از این موارد خواهیم پرداخت تا نقاط آسیب‌پذیری نظام پولی و مالی کشور از این پدیده تا حدودی روشن شود.

۱. در بخش افزایش سرمایه گفته‌اید ارقام مربوط به سرمایه و حقوق صاحبان سهام بانک‌ها و همچنین ارقام مربوط به دارایی‌های آنها چندان قابل تکیه نیست، خوب است به این نکته اشاره بفرمایید.

**جدول ۹. معرفی برخی از مختصات بانک‌ها و مؤسسات مالی**

نام بانک/مؤسسه	برخی از شواهد مرتبط با فعالیت	وضعیت موجود
بانک مهر اقتصاد	براساس اعلام سازمان مدیریت صنعتی (۱۳۹۴) این بانک در پایان سال ۱۳۹۳ از نظر حجم دارایی‌ها در بین ۵۰۰ شرکت برتر رتبه ۸ را کسب نموده و بر این اساس حجم دارایی‌های این بانک در پایان سال ۱۳۹۳ برابر با ۴۷۱/۶ هزار میلیارد ریال بوده است. چنانچه این حجم از دارایی به دارایی‌های سیستم بانکی در مقطع مذکور اضافه گردد (مذکور در جدول ۱) این بانک ۲/۸ درصد از دارایی‌های بانکی را در اختیار داشته است. بانک مذکور بیش از ۸۰۰ شعبه در کشور دارد.	این بانک از سوی بانک مرکزی به‌عنوان در شرف تأسیس اعلام شده است.
مؤسسه ثامن الحجج	عدم پیگیری مراحل تبدیل برای اخذ مجوز از بانک مرکزی، دخالت در بازار دارایی‌ها از جمله بازار مسکن، ایجاد حساب‌های صوری برای نشان دادن موجودی نقد بالای مؤسسه، انجام ارزیابی مجدد غیرواقعی دارایی‌ها به‌منظور نشان دادن شرایط مالی مناسب، فقدان صورت‌های مالی حسابرسی شده، نبود سیستم یکپارچه مالی، وجود مغایرت‌های متعدد در حساب‌ها و گزارش‌های مالی و عدم امکان بازرسی از شعب از جمله تخلفات این مؤسسه اعلامی از سوی بانک مرکزی (۱۳۹۴) بوده است.	این مؤسسه در حال انحلال است.
مؤسسه میزان	این مؤسسه فاقد مجوز از بانک مرکزی در سال ۱۳۹۴ دچار مشکل گردید که علت اصلی آن سرمایه‌گذاری در شرکت بحران‌زده پدیده شان‌دیز بوده شناسایی شده است. به‌عبارتی عدم رعایت مقررات ذی‌نفع واحد به‌عنوان علت اصلی ورشکستگی این مؤسسه شناسایی شده است (یحیی‌زاده، ۱۳۹۴).	منحل شده است. ^۱

بنابر آمار منتشره در حدود ۷۰۰۰ مؤسسه مالی در کشور فعالیت دارند که با لحاظ مؤسسات، بانک‌ها و صندوق‌های مجاز بیش از ۶۰۰۰ مؤسسه بدون مجوزاند. در حال حاضر نگرانی عمده مربوط به ۶ مؤسسه اعتباری غیرمجاز است که نزدیک به ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال نقدینگی جمع کرده‌اند (عبده تبریزی و اسدی، ۱۳۹۴) که با اضافه نمودن دارایی‌های آنها به مجموع دارایی بانک‌ها و مؤسسات مجاز در حدود ۶ درصد از کل دارایی‌های مربوط به سیستم بانکی مجاز و غیرمجاز را به‌خود اختصاص داده‌اند. از علل تداوم حضور مؤسسات مالی غیرمجاز وابستگی برخی از این مؤسسات به نهادهای مختلف و غیرپاسخگو به بانک مرکزی است. از طرف دیگر عدم دخالت بانک مرکزی از نگاه برخی از تحلیل‌ها به دلیل دامنگیر شدن بانک مرکزی برای پاسخگویی به سپرده‌گذارانی است که نزد این مؤسسات به تودیع سپرده پرداخته‌اند. ضمن آنکه قواعد و اصول مشخصی در قوانین پولی و بانکی کشور پیرامون شیوه‌های حل و فصل و انحلال این مؤسسات وجود ندارد.

۱. اطلاعاتی درخصوص اینکه رسماً درباره این مؤسسه ورشکستگی اعلام شده باشد در اختیار نیست.

۸-۳. تجارب بازسازی و حل‌وفصل توقف بانکی توسط بانک مرکزی

نمونه‌هایی در کشور در خصوص حل‌وفصل توقف بانکی قابل اشاره هستند. جدیدترین نمونه‌های آن ورود بانک مرکزی در خصوص بحران ایجاد شده در دو مؤسسه «میزان» و «ثامن‌الحجج» بوده که به دلیل فاقد مجوز بودن این مؤسسات (از بانک مرکزی) دخالت مورد نظر در همان ابتدا با همکاری دستگاه قضایی صورت گرفته است. چنانچه در قسمت قبل توضیح داده شد اجرای قانون ملی شدن بانک‌ها در سال ۱۳۵۸ یکی دیگر از موارد قابل اشاره در این خصوص است. شاید بتوان پیگیری انجام شده توسط بانک مرکزی در خصوص بانک «تات» در سال ۱۳۹۰ را به‌عنوان نمونه‌ای برشمرد که در ارتباط با یکی از مؤسسات مالی دارای مجوز از آن بانک رخ داده و بانک رأساً اقدام به پیگیری یک فرآیند حل‌وفصل نموده است. عدم رعایت مقررات ذی‌نفع واحد، خروج بیش از آورده سهامداران از بانک و سپرده‌گذاری نزد مؤسسه دیگر، حضور در بازار بین بانکی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی، در معرض ریسک قرار دادن منابع بانک از طریق تأمین مالی شرکت‌های وابسته، اعطای تسهیلات به بانک در شرف تأسیس، خرید سهام بانک و نگهداری آن تحت عنوان سهام امانی و وثیقه قرار دادن سهام بانک در قبال تسهیلات اعطایی از جمله تخلفات این بانک اعلام شده است (بانک مرکزی، ۱۳۹۱). در حل‌وفصل مورد این بانک که به نظر می‌رسد نوعی برخورد با «توقف نظارتی» باشد شورای پول و اعتبار گزینه ادغام را برگزید و این بانک را با دو مؤسسه مالی ادغام و بر این اساس بانک جدیدی تأسیس شد.

۹-۳. عدم شفاف‌سازی بانک مرکزی پیرامون مسائل مرتبط با نظارت بانکی

در خصوص شفافیت اطلاعات پیرامون نظارت بانکی در ایران چالش‌های بزرگی وجود دارد. در شرایطی که بیشتر بانک‌های مرکزی دنیا گزارش‌های ثبات مالی را منتشر می‌نمایند، اساساً اطلاعاتی پیرامون این مسئله توسط بانک مرکزی در اختیار عموم قرار نمی‌گیرد. نظام‌های رتبه‌بندی اعتباری در کشور فعال نیست و لذا شرایط به‌گونه‌ای رقم نمی‌خورد که مؤسسات مالی منضبط که پایبندی مناسبی به قوانین و مقررات مرتبط دارند از ناحیه اعتبار کسب شده منفعت اقتصادی کسب نمایند. به نحوی که با اندک افزایش نرخ سود توسط مؤسسات مالی غیرمجاز، منابع از نهادهای باثبات به مؤسسات بی‌ثبات تزریق می‌شود که برآمد برآیند نهایی آن ایجاد چالش برای کل مجموعه نظام پولی و مالی کشور است.

از طرف دیگر به‌صورت عمومی یک باور نادرست در بین عموم مردم پیرامون تضمین کامل سپرده‌های نزد سیستم بانکی وجود دارد که هیچ سابقه‌ای از این موضوع حتی در قوانین و مقررات گذشته یافت نمی‌شود. به نظر می‌رسد یکی از دلایل این باور نقش‌آفرینی نادرست بانک مرکزی در این خصوص باشد. اساساً اینکه مردم به سیستم پولی اعتماد داشته باشند سرمایه بسیار بزرگی است، لکن نحوه حصول این مقصود بسیار مهم ارزیابی می‌شود. برای عموم مردم شناسایی بانک‌ها و مؤسسات مالی



غیرمجاز به آسانی قابل تشخیص نیست و دایر بودن شعبه دال بر قانونی بودن فعالیت آن تلقی می‌شود. ارتقای سطح آگاهی مردم در خصوص پیامدهای سپرده‌گذاری در مؤسسات با ریسک اعتباری بالا و اطلاع‌رسانی مؤثر بانک مرکزی در این خصوص بسیار مهم ارزیابی می‌شود تا از این طریق افراد مخاطرات واقعی در خصوص تودیع سپرده نزد مؤسسات غیرمجاز را دریابند. به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم موفقیت در زمینه ورشکستگی اعلام نمودن مؤسسات ورشکسته پولی و مالی، عدم فرهنگ‌سازی و عدم کار بر روی افکار عمومی است تا بدون مخاطرات اجتماعی و سیاسی نسبت به مرتفع نمودن معضل مربوطه اقدام نموده، بنابراین بانک مرکزی بایستی یک برنامه دقیق در خصوص بهبود افکار عمومی، آموزش و اطلاع‌رسانی عمومی داشته باشد تا با قدرت امور اجرایی خود را پیش ببرد.

۴. آسیب‌شناسی مسئله بر مبنای ضعف‌های قانونی و چالش‌های استخراج شده

در ادامه مطالب قسمت‌های (۱) و (۲) در این قسمت ضمن بیان چالش‌های موجود از منظر قوانین و مقررات و نیز حقایق آشکار شده پیرامون نظام پولی و بانکی کشور که خطر وقوع ورشکستگی بانکی را تشدید می‌نماید، آسیب‌شناسی مرتبط صورت می‌پذیرد.

در جدول ۱۰ چالش‌های موجود پیرامون قوانین و مقررات مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی ارائه شده است.

جدول ۱۰. چالش‌های مربوط به توقف و ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور

ردیف	قانون	چالش‌های مرتبط
۱	قانون تجارت	<ul style="list-style-type: none">- حداکثر ورشکستگی در خصوص بانک‌های خصوصی قابل ارتباط با این قانون است و در خصوص بانک‌های دولتی و سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که به نوعی در قالب‌های دیگری بجز شرکت فعالیت می‌نمایند نیز حوزه نفوذ ندارد. به عنوان مثال بانک مهر اقتصاد کنونی تا چند سال اخیر و قبل از قرار گرفتن در پروسه تبدیل شدن به عنوان بانک از سوی بانک مرکزی در قالب مؤسسه غیرانتفاعی فعالیت داشته است.- به ماهیت تخصصی فعالیت بانکی توجهی ندارد. بانک مرکزی با تأخیر بیش از دو دهه نسبت به این قانون در ایران تأسیس شده است.- به صورت سیاه و سفید به پدیده توقف و ورشکستگی نگاه می‌نماید و توقف را به عنوان معیار اعلام ورشکستگی در نظر می‌گیرد. این در حالی است که براساس روندهای پیگیری شده در دنیا توقف می‌تواند در نهایت از طریق یک فرآیند بازسازی مناسب رفع و رجوع گردد.- براساس این قانون توقف حداکثر سه روزه در انجام تعهدات مالی منجر به دعوی ورشکستگی برای بانک‌های خصوصی می‌شود. این در حالی است که برای بانک‌های دولتی حاکم شدن چنین وضعیتی منجر به ورشکستگی قانونی نخواهد شد که به عنوان یک تبعیض به زیان بانک‌های خصوصی بوده و برخلاف قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

ردیف	قانون	چالش‌های مرتبط
		<p>اساسی تلقی می‌شود.</p> <p>- «توقف در تنظیم‌گری» و «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» به هیچ عنوان در این قانون مورد توجه قرار نگرفته است.</p>
۲	قانون پولی و بانکی	<p>- این قانون به نوعی کلیه چالش‌های مرتبط با قانون تجارت را برطرف ساخته و گرچه در بند «الف» ماده (۴۱) اعلام ورشکستگی توسط دادگاه به «جلب» نظر بانک مرکزی منوط گردیده لکن این در نهایت دادگاه است که با توجه به نظر اعلامی بانک مرکزی و دلایل موجود در پرونده در خصوص یک توقف که در ماده (۴۱۳) قانون تجارت مورد اشاره قرار گرفته تصمیم‌گیری می‌نماید. با توجه به اینکه ردپای مسئله بازسازی بانکی در این قانون به چشم می‌خورد لکن حکم ماده (۴۱۳) در خصوص بانک‌های خصوصی و آن هم صرفاً پیرامون توقف ترازنامه‌ای می‌تواند در شرایطی خاص جاری شده و مانع از اجرای راهبرد احتمالی مقام پولی پیرامون یک پیگیری موفق گردد.</p>
۳	قانون بازار غیرمشکل پولی	<p>- این قانون در تداوم قانون پولی و بانکی فرصت بی‌نظیری را در اختیار بانک مرکزی برای پرداختن به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی قرار داده و حوزه قانونگذاری در این خصوص را با رعایت مفاد قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا را به سطح هیئت وزیران تقلیل داده است. تنها چالش باقی‌مانده همچنان حکم ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی است که در ردیف (۲) توضیحات مرتبط با آن ارائه شد. چنانچه در بند «ز» قسمت (۲) گزارش حاضر تشریح گردید این مشکل قانونی مسئله‌ای بازدارنده برای نظام‌مندسازی فرآیند توقف و ورشکستگی بانکی از سوی بانک مرکزی تلقی نمی‌شود.</p>
۴	قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها	<p>اساساً تأسیس این صندوق براساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم حرکتی بسیار مثبت در راستای نهادسازی مورد نیاز پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی در نظام بانکی تلقی می‌شود، لکن به نظر می‌رسد چالش‌هایی پیرامون این نهاد نوپا به واسطه مغفول ماندن برخی نکات در تصویب اساسنامه از منظر عدم توجه به نهادهای متناظر با آن در سایر کشورهاست در این خصوص موارد زیر قابل اشاره است:</p> <p>- معرفی فرآیندهای قابل پیگیری شده برای «بازسازی» و «حلول‌فصل» در خصوص موضوع توقف بانکی در این مصوبه مورد توجه قرار نگرفته است. چنانچه در گزارش قبلی بیان شد شیوه‌های بسیار متنوعی در برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های پولی مترقی و در حال توسعه وجود دارد. رویکرد پیگیری شده در این مصوبه صرفاً جبران سپرده‌های عموماً خرد و تصفیه بانک و در نهایت پیگیری قضایی است. این در حالی است که گزینه‌های متنوعی در برخورد با پدیده توقف بانکی قابل پیگیری است. اساساً به نظر می‌رسد که این صندوق صرفاً در حد بازپرداخت سپرده‌ها و جمع‌آوری حق عضویت و نه دخالت در فرآیندهای بازسازی و حل‌وفصل نقش‌آفرینی خواهد داشت. لازم به توضیح است که یکی از مسائل مهم آن است که مقام مسئول حل‌وفصل در کشور ما مشخص نشده است. در حالی که در اکثر کشورهای مهم جهان این وظیفه در حوزه اختیارات صندوق‌های ضمانت یا بیمه سپرده است.</p> <p>- عملاً اداره صندوق در اختیار بانک مرکزی است در حالی که طبق قانون صندوق نهاد عمومی غیردولتی است. قانون برنامه پنجم اشاره صریح به این مقوله دارد که صندوق نهادی مستقل و غیردولتی است. در این قانون وابستگی این صندوق به بانک مرکزی به هیچ عنوان مورد اشاره قرار نگرفته است. حضور بانک مرکزی در مسائل مربوط به صندوق بسیار قوی است. به نظر می‌رسد که</p>



ردیف	قانون	چالش‌های مرتبط
		<p>ساختار صندوق به‌گونه‌ای طراحی شده که اساساً اگر دفتری در بانک مرکزی در زیرمجموعه آن تشکیل می‌گردید می‌توانست کلیه عملکردهای فعلی مقرر در اساسنامه صندوق را داشته باشد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی صرفاً متمرکز بر مقوله نظارت و تنظیم‌گری در حوزه پولی و بانکی کشور بوده و در شرایط مقتضی از طریق اطلاع‌رسانی به صندوق درخواست آغاز فرآیندهای مرتبط با بازسازی و حل‌وفصل در خصوص یک بانک و مؤسسه اعتباری نوعی را داشته باشد می‌تواند عملکرد مناسب‌تری را در مجموع برای فرآیند برخورد با توقف بانکی ایجاد نماید. بانک مرکزی همچنان حوزه قوی نظارت و تنظیم‌گری را در اختیار خواهد داشت. حضور فعلی در هیئت امنای صندوق در کنار سایر اعضا می‌تواند کفایت لازم برای حضور بانک مرکزی تلقی شود.</p> <p>- عدم الزام به افشای اطلاعات پیرامون عدم پرداخت حق عضویت که منجر به عدم ارائه خدمات صندوق در صورت توقف به سپرده‌گذاران می‌شود یکی دیگر از نکات مغفول مانده در اساسنامه صندوق می‌باشد.</p>

با توجه به نکات بیان شده در قسمت (۲) گزارش در قالب جدول ۱۱ تلاش شده است که چالش‌های اصلی در نظام پولی و بانکی کشور که به نوعی خطر وقوع پدیده اعسار و ورشکستگی بانکی را تشدید می‌نمایند شناسایی شده و آسیب‌شناسی مرتبط با هریک از چالش‌های مورد اشاره به‌صورت خلاصه ارائه گردد.

جدول ۱۱. آسیب‌شناسی مسئله توقف و ورشکستگی پیرامون چالش‌های استخراج شده از حقایق آشکار شده از نظام پولی و مالی کشور

موضوع	چالش مرتبط	آسیب‌شناسی
وضعیت ترازنامه بانک‌ها از منظر دارایی‌ها، سرمایه و نقدینگی	رقم بالای مطالبات غیرجاری که بخش اعظم آن مربوط به مطالبات مشکوک‌الوصول است، به نحوی است که در حال حاضر سرمایه موجود بانک‌ها تکافوی جبران این مطالبات را نمی‌نماید.	بدهی بالای دولت به سیستم بانکی برای جبران کسری بودجه، متأثر شدن فعالیت‌های اقتصادی از رکود موجود در اقتصاد و بدهی بالای دولت به بخش خصوصی باعث ایجاد چنین شرایطی در اقتصاد کشور شده است. ضمن آنکه اعتبارسنجی نادرست و وجود فساد در شبکه بانکی از دیگر علل مهم ایجاد این پدیده شناسایی می‌شود.
	محاسبه سود بر مبنای حسابداری تعهدی و لحاظ درآمد پیرامون مطالبات معوق به منظور نشان دادن سودآوری بانک و در ادامه پرداخت سود واقعی به‌ویژه از محل سپرده‌پذیری جدید باعث افزایش ریسک اعتباری بانک می‌شود. از ناحیه تعدیل مثبت قیمت سهام بانک‌ها به‌واسطه این رخداد	ضعف در استانداردهای حسابداری و ضعف در مقررات مربوط به شناسایی سود محقق شده و ضعف در مقررات نظارتی از جمله موارد قابل ذکر در این خصوص هستند. نظارت ضعیف بانک مرکزی و عدم پایبندی بانک به رعایت اصول سلامت بانکی از جمله مهمترین علل ایجاد این خصوص شناسایی می‌شوند.

موضوع	چالش مرتبط	آسیب‌شناسی
	پتانسیل انتقال ریسک سیستماتیک به بازار سرمایه بسیار تقویت شده است.	
	ارزیابی مداوم دارایی‌های بانکی در راستای پوشش عملکرد ضعیف در تزریق سرمایه جدید موجب گسترش خلق دارایی بانکی و افزایش ریسک اعتباری بانک‌ها شده است.	فقدان مقررات خاص پیرامون شرایط به‌کارگیری هریک از شیوه‌های افزایش سرمایه با توجه به عملکرد شاخص‌های سلامت بانکی درخصوص هر بانک از جمله عوامل مؤثر در ایجاد این پدیده است.
	شاخص‌های مرتبط با کیفیت نقدینگی در نظام بانکی در موقعیت بسیار نامناسبی قرار گرفته است.	منجمد شدن بخش بزرگی از دارایی‌های بانکی در بخش املاک، حجم بالای مطالبات معوق و ضعف در نظارت مؤثر بانک مرکزی از جمله علل مهم ارزیابی می‌شود.
	نسبت‌های مربوط به کیفیت دارایی، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه در بانک‌های دولتی و پس از آن بانک‌های تخصصی و خصوصی شده بسیار ضعیف است.	عدم تزریق سرمایه جدید به بانک‌ها از سوی دولت و تأمین مالی کسری بودجه از طریق سیستم بانکی از علل اصلی روز این پدیده شناسایی می‌شوند.
	مقیاس بزرگ دارایی‌های بانکی در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی در کشور و ضعف در شاخص‌های مرتبط با سلامت بانکی مؤید حاکم بودن قطعی توقف بانکی در برخی از بانک‌های کشور است.	عدم رعایت مقررات مربوط به بنگاهداری بانک‌ها و اشخاص مرتبط، عدم رعایت مقررات مربوط به میزان تملک دارایی‌های ثابت و نیز نبود مقرراتی پیرامون نحوه ایجاد و فعالیت هلدینگ‌های بانکی و نظارت ضعیف بانک مرکزی در بروز این پدیده بسیار مهم ارزیابی می‌شود. همچنین یکی از علل افزایش مقیاس دارایی‌های بانکی رد دیون دولت از طریق واگذاری شرکت‌ها بوده است.
	گسترش ذخیره‌گیری و تزايد هزینه سپرده‌ها بر درآمدهای مشاع برخی بانک‌ها. ^۱	وضعیت نامناسب نسبت‌های مالی سلامت بانکی و فرار از وقوع ورشکستگی رسمی که منافع سهامداران را تهدید می‌نماید از علل بروز این پدیده است؛ ضمن آنکه مقام پولی نیز با علم به این موضوع به علل ریسک سیستمی مایل به علنی شدن ورشکستگی به‌صورت رسمی نیست.
ب	گسترش و توسعه فعالیت بانکی و لزوم تعمیق و گسترش نظارت	ایجاد نهادهای مکمل حمایتی با عملکرد بیمه سپرده‌ها این فرصت را ایجاد می‌نماید که در بلندمدت منابع عظیمی در صندوق‌های ضمانت سپرده جمع‌آوری شود و لذا جبران سپرده‌های

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رجوع شود به: گزارش «معمای نرخ سود بانکی؛ کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



موضوع	چالش مرتبط	آسیب‌شناسی
	توجه به عقب‌ماندگی و تأخیر کشور در ایجاد نهادهای حمایتی مکمل (ازجمله صندوق ضمانت سپرده‌ها که در حال حاضر به‌واسطه عمر کوتاه بنیه ضعیفی دارد) در مجموع توان حمایتی از نظام پولی در صورت بروز توقف‌های بانکی بسیار ضعیف است.	بانکی دیگر نیازمند به تأمین مالی از طریق بانک مرکزی که زیانی عمومی را به کشور تحمیل می‌نماید رخ ندهد.
	برخی از فعالیت‌های بانکی ازجمله تجهیز منابع در بازار سرمایه یا بیمه خارج از چتر نظارتی مقام پولی صورت می‌گیرد که دارای آثار منفی بر عملکرد نظام پولی و بانکی است.	ضعف در مقررات از علل اصلی بروز این پدیده شناسایی می‌شود.
توسعه فعالیت‌های غیربانکی توسط بانک‌ها	حجم فعالیت بنگاهداری و تملک دارایی‌های بانک‌ها به‌صورت عمومی بیش از حدود تعیین شده در قوانین و مقررات مرتبط است. شواهد حاکی از آن است که عمده سود فعالیت بانک‌ها ناشی از فعالیت‌های غیربانکی باشد.	عدم رعایت قوانین و مقررات و نظارت ضعیف بانک مرکزی از علل مهم ایجابی این رخداد است.
	گسترش هلدینگ‌های بانکی توأم با تعمیق عدم شفافیت در نظام بانکی بوده است.	نبود مقررات خاص پیرامون شکل‌گیری و اداره هلدینگ‌های بانکی علت اصلی چنین شرایطی است.
ارتباط دولت و شبکه بانکی	سهم بالای مالکیت دولت در شبکه بانکی ایجادکننده چالش‌های بزرگی است.	به‌عنوان نمونه بخش بزرگی از بانک‌های کشور به سبب دولتی بودن و کمبود منابع دولت برای تزریق سرمایه در شرایط بسیار نامناسب کفایت سرمایه قرار دارند.
	تأمین مالی دولت از طریق سیستم بانکی در حال حاضر بسیار تشدید شده که این امر بر شاخص‌های سلامت بانکی تأثیر بسیار منفی داشته است.	آثار کاهش درآمدهای نفتی و کسری بودجه دولت به‌صورت مستقیم در ترازنامه بانک‌ها قابل مشاهده است.
	انفعال مقام پولی در اعمال قدرت تنظیم‌گری خود پیرامون سیستم بانکی به‌ویژه بانک‌های دولتی بسیار پررنگ است.	تسلط بخش مالی (یعنی دولت) بر بخش پولی.
	نحوه تعامل دولت با سایر بازیگران اقتصادی غالباً دارای آثار منفی بر عملکرد سیستم بانکی است.	به‌عنوان نمونه معوق شدن بخشی از بدهی بانک‌ها به‌دلیل معوق شدن بدهی دولت به مقروضین بانکی است.

موضوع	چالش مرتبط	آسیب‌شناسی
ه	ریسک اعتباری و نقدینگی بانک‌ها از ناحیه شیوه افزایش سرمایه به شدت افزایش یافته است.	افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها و تسعیر نرخ ارز شیوه‌های متداول کنونی افزایش سرمایه در بانک‌ها است. به علاوه آنکه تزریق سرمایه جدید از خارج بانک کمتر رخ داده است.
و	بسیار بزرگ است که متوقف شود.	رژیم مقررات احتیاطی خاصی برای این قبیل از بانک‌ها وجود ندارد.
ز	علی‌رغم گذشت بیش از یک دهه از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی هنوز تعداد زیادی از این مؤسسات فعالند و شواهدی دال بر عدم ایجاد مؤسسات جدید در آینده وجود ندارد.	بانک مرکزی در اجرای قانون بازار غیرمتشکل پولی درخصوص برخورد با مؤسسات مالی و اعتباری فاقد مجوز موفق عمل نکرده است. همچنین نوع وابستگی برخی از این مؤسسات به نهادهای غیرپاسخگو به بانک مرکزی علل عدم توفیق بانک مرکزی در برخورد با آنها است.
	در حال حاضر روند توقف و ورشکستگی مؤسسات مالی غیرمجاز در کشور تسریع شده که می‌تواند تبعاتی برای مجموعه نظام پولی کشور داشته باشد.	مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز غالباً مقید به حفظ رعایت الزامات سلامت مالی در فعالیت‌های خود نیستند و پاسخگویی خاصی نیز به بانک مرکزی ندارند.
ط	بانک مرکزی اطلاعات نظارتی خاصی پیرامون عملکرد بانک‌ها منتشر نمی‌نماید. اندک مصادیق اطلاع‌رسانی‌های نظارتی موجود غالباً مربوط به مقاطع ورشکستگی برخی مؤسسات مالی بوده است.	از علل مهم نظارت ناکافی بر سیستم بانکی، افشا شدن برخی از عملکردهای مناسب دولت که دارای آثار مخرب بر مجموعه نظام پولی و بانکی است و نبود نظام رتبه‌بندی بانکی است. همچنین ضعف در نظام‌های اطلاع‌رسانی بانک مرکزی و بانک‌ها و عدم الزام بانک‌ها به اطلاع‌رسانی شفاف در این خصوص به دلیل ضعف در قوانین از دیگر علل قابل اشاره است.
	عدم حصول کسب منافع اقتصادی برای مؤسساتی که در حال حاضر پایبند به اصول سلامت بانکی هستند.	وجود باور نادرست در مردم ناظر بر این واقعیت که سپرده‌گذاری آنها به هر نحو در سیستم بانکی از سوی بانک مرکزی و حتی دولت تضمین شده است.

با توجه به تعاریف مرتبط با توقف‌های سه‌گانه «نقدینگی، ترازنامه‌ای و نظارتی» به روشنی مشخص می‌گردد که تمامی چالش‌های فوق‌الذکر به صورت منفرد و یا گروهی ایجادکننده مصادیقی از توقف‌های مذکور هستند. در جمع‌بندی این قسمت می‌توان بیان داشت که عمده چالش‌های شناسایی شده ناشی از علل زیر است:

۱- ضعف در برخی قوانین و مقررات نظارتی،

۱. با توجه به اینکه رویکرد گزارش حاضر مبحث قوانین و مقررات مرتبط با حوزه توقف و ورشکستگی بانکی است و باتوجه به



- فقدان قوانین و مقررات نظارتی در برخی از حوزه‌های مشخص شده،
 - عملکردهای دولت در ارتباط با حوزه پولی و به چالش کشیده شدن مأموریت نظارتی و تنظیم‌گری بانک مرکزی در این خصوص،
 - ضعف در اجرای دقیق مأموریت‌های نظارتی توسط بانک مرکزی،
 - عدم بهره‌برداری مقام پولی از پتانسیل فراهم شده در قوانین حوزه پولی در راستای تدوین مقررات مورد نیاز برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی.
- براساس شواهد موجود چنانچه در شرایط کنونی بانک مرکزی قصد داشته باشد به سه نوع توقف مذکور در عمل رسیدگی نماید می‌بایست بسیاری از بانک‌های کشور را با توجه به شرایط ترازنامه، نقدینگی و نحوه رعایت مقررات بانکی از پیش متوقف محسوب نمود. مسلم است که چنین گزینه‌ای مطلوب حاکمیت اقتصادی کشور نیست. شواهد موجود حاکی از آن است که غالباً توقف نقدینگی بارها برای بانک‌های کشور ایجاد شده لکن باز بودن گزینه استقراض از بانک مرکزی ولو با نرخ‌های بالا مانع از آشکار شدن این پدیده شده است؛ ضمن آنکه بانک مرکزی نیز تمایلی برای آشکار شدن این توقف ندارد. نکته بسیار مهم در این زمینه، بدهی بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های خصوصی از بانک مرکزی به‌شدت در حال افزایش است و بانک مرکزی هیچگونه اقدامی در این زمینه انجام نمی‌دهد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی در گذشته اقدامات مرتبط با برخورد با «توقف نظارتی» را به نحو مناسبی پیگیری می‌نمود شاید در حال حاضر شاخص‌های مرتبط با «توقف نقدینگی» و «توقف ترازنامه‌ای» بانک‌ها بدین میزان حادث شدن پدیده توقف را در نظام پولی و بانکی کشور هشدار نمی‌داد. گرچه در بعد داخلی حاکمیت با مسئله توقف کنار آمده و از مواجه شدن با تبعات آن از طریق صرف منابع عمومی گذران می‌نماید، لکن به نظر نمی‌رسد بانک‌های معتبر دنیا در مبادلات خود با کشور ما نسبت به وجود چنین چالشی پیرامون نظام پولی و مالی کشور بی‌اعتنا باشند؛ لذا پیش‌بینی می‌شود که کشور با چالش‌های مهمی در آینده نزدیک در ارتباط با مبادلات بین‌المللی روبرو گردد.

۵. راهکارهای پیشنهادی در برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی

براساس نکات ارائه شده در جدول ۱۰ چنین می‌نماید که از منظر کفایت قوانین و مقررات مربوط به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی، قانونگذار فضای مناسبی را برای تدوین مقررات مورد نیاز در برخورد با این پدیده (بدون نیاز به اخذ مجوز از مجلس) در اختیار مقام پولی و دولت قرار داده است. این فرصت تاکنون مغفول مانده است. تنها اصلاح قانونی پیشنهادی که آن هم با توجه به استدلال‌های صورت گرفته

در قسمت (۳) چندان با اهمیت شناسایی نمی‌شود، اصلاح بند «الف» ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ است به نحوی که به‌موجب آن درخواست صدور حکم ورشکستگی از دادگاه پیرامون یک بانک، صرفاً از طریق بانک مرکزی مقدور می‌شود.

مهمترین اصلاحات در سطح مقررات (و نه قوانین) مربوط به رفع ایرادات مرتبط با اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها است که در جدول ۱۰ بدان اشاره گردید. به نظر می‌رسد که اصلاح موارد پیشنهادی تا حدی می‌تواند سطح مقررات پیرامون توقف و ورشکستگی بانکی را در موقعیت مناسبی قرار دهد. ضمن آنکه علاوه بر اساسنامه بانک، اصلاح آیین‌نامه مربوط به قانون پولی و بانکی نیز می‌تواند محمل مناسب دیگری برای پرداختن به موارد مغفول در اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها تلقی شود. همچنین تدوین مقرراتی خاص پیرامون موارد زیر ضروری است:

- نحوه ایجاد و اداره هلدینگ‌های بانکی،
- نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به‌صورت عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک شدن مقیاس بانک‌هایی که به‌صورت مداوم از شاخص‌های مناسب مالی برخوردار نیستند.

در ارائه سایر راهبردها نکته مهم آن است که در ابتدا می‌بایست دریابیم که در چه جایگاهی از منظر توقف و ورشکستگی بانکی قرار داریم. شاخص‌های ارائه شده در قسمت (۲) گزارش مبین آن است که در حقیقت هر سه نوع توقف به‌صورت کامل درخصوص بخش بزرگی از بانک‌های کشور به‌ویژه بانک‌های دولتی مصداق دارد. سؤال اصلی آن است که آیا می‌توان این بخش عظیم از شبکه بانکی را در فرآیند بازسازی و حل‌وفصل قرار داده و در نهایت برخی از آنها را ورشکسته اعلام نماییم؟ منابع مالی مورد نیاز می‌بایست از چه محلی تأمین شود؟ تبعات همه‌جانبه چنین برخوردی برای اقتصاد ملی چیست؟ مسلم است که هیچ عقل سلیمی در حال حاضر چنین برخوردی را نمی‌پذیرد. لذا تنها گزینه آن است که برای برخورد با دو نوع توقف ترازنامه‌ای و توقف نقدینگی، شاخص‌های سلامت بانکی به سمت مناسب هدایت شوند و همزمان با آن مقام پولی تلاش نماید به‌تدریج قدرت نظارتی و تنظیم‌گری خود را بازیافته و ارتقا بخشیده تا پس از احراز نسبی شرایط سلامت بانکی، رسیدگی به پدیده توقف نظارتی به‌صورت مؤثر قابل پیگیری گردد. پرسش بعدی که مطرح می‌شود آن است که ارتقای شاخص‌های مرتبط با ترازنامه و نقدینگی به چه طریقی امکان‌پذیر است؟

مسلم است که مهمترین قید موجود کمبود منابع برای تزریق به بانک‌ها از خارج بانک با هدف افزایش سرمایه و یا پرداخت بدهی است. شاید بتوان از راهبرد «تبدیل به اوراق نمودن دارایی‌های غیرنقدینه»^۱ بهره‌برداری نمود. بدین طریق که دولت در قالب صکوک، بخشی از بدهی‌های خود به



سیستم بانکی را در قالب اوراق صکوک میان مدت (البته با نرخ‌های جذاب) در بازار عرضه نماید و در قالب برنامه‌ای مدون بازپرداخت اصل و سود آنها را در لویح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. از این طریق به دلیل آنکه خرید اوراق با خروج سپرده از بانک می‌باشد به صورت همزمان بخش دارایی‌ها (مطالبات از دولت) و بخش بدهی‌ها (سپرده‌ها) کاهش می‌یابد. به عبارتی حجم دارایی‌های بانکی کاسته می‌شود. از سوی دیگر دولت می‌تواند با انتشار صکوک و تجهیز منابع به شیوه مشابه، برخی از بدهی‌های خود را به اشخاصی که به عنوان طلبکار دولت و بدهکار معوق به نظام بانکی هستند را پرداخت نماید که این امر نیز حجم دارایی‌ها و تعهدات نظام بانکی را به صورت همزمان کاهش خواهد داد و در ارتقای کفایت سرمایه و کیفیت دارایی‌های بانک مؤثر واقع خواهد شد. تا این مرحله صرفاً دارایی‌های با ماهیت بدهی از بازار پول به بازار سرمایه نقل مکان می‌نماید. به نظر می‌رسد که تدوین یک برنامه بازپرداخت منظم و رعایت انضباط مالی می‌تواند آثار زیانبار احتمالی این فرآیند بر عملکرد بازار سرمایه را عقیم سازد. راهکارهای دیگری نظیر جذب سرمایه‌گذار از میان سپرده‌گذاران از طریق تبدیل سپرده به سرمایه نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. سپرده‌گذاری میان مدت و بلندمدت بانک مرکزی در بانک‌ها مشروط بر رعایت برخی الزامات از جمله حفظ دامنه مشخصی برای نسبت‌های نقدینگی و یا در مجموع سلامت بانکی می‌تواند به عنوان راهکار دیگر تلقی شود.

پیگیری مؤثر برنامه فروش دارایی‌های مازاد، کاهش تعداد شعب بانک‌های فاقد نسبت‌های مناسب مالی، الزام بانک‌ها به کاهش حجم بنگاهداری می‌تواند از دیگر برنامه‌های قابل پیگیری باشد. همچنین می‌توان برخی از بانک‌ها را به این سمت سوق داد که از شعب مشترک بهره‌برداری نمایند. این امر می‌تواند ضمن کاهش هزینه‌های عملیاتی، نقدینگی بانک‌ها را ارتقا بخشد. با این حال اهتمام بانک مرکزی در اجرای کامل قانون بازار غیرمتشکل پولی بسیار ضروری ارزیابی می‌شود.

خلاصه و جمع‌بندی

پس از ترسیم چپستی مسئله توقف و توقف ورشکستگی بانکی در گزارش «آسیب‌شناسی نظام بانکی: توقف و ورشکستگی بانکی تبیین چپستی مسئله»، در این گزارش به دنبال آن بودیم تا دلالت‌های مرتبط با این مسئله در خصوص نظام پولی و بانکی کشور را مورد بررسی قرار دهیم. در راستای آسیب‌شناسی پدیده‌ها و فرآیندهای مرتبط با موضوع توقف و ورشکستگی بانکی، از یک سو به دنبال آن بودیم تا جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات مرتبط با حوزه پولی کشور و چالش‌های مرتبط در این خصوص شناسایی شوند از طرف دیگر تلاش گردید تا با بررسی حقایق آشکار شده چالش‌های موجود در نظام پولی و بانکی که خطر بروز توقف و ورشکستگی بانکی در ایران را تقویت می‌نماید شناسایی و

آسیب‌شناسی مرتبط صورت پذیرد. هدف نهایی آن بود تا در راستای ارتقای سلامت بانکی و ثبات بخش پولی، راهکارهای اصلاحی ارائه گردد.

در آغاز کلیه قوانین و مقررات کشور که به نوعی ارتباطی با موضوع مورد بحث داشتند مورد بررسی قرار گرفت که اهم نتایج بررسی به شرح زیر است:

- **قانون تجارت:** صرفاً موضوع ورشکستگی در خصوص بانک‌ها و مؤسسات مالی اعتباری که به نوعی در قالب شرکت اداره می‌شوند می‌تواند از نظر موضوع ورشکستگی در حوزه نفوذ این قانون قرار گیرند که این خود محل ایراد است. بررسی مفاد مرتبط به این قانون همچنین مشخص می‌سازد که به ماهیت تخصصی فعالیت بانکی توجهی ندارد. این قانون به صورت سیاه و سفید به پدیده توقف و ورشکستگی می‌نگرد و توقف را به عنوان معیار اعلام ورشکستگی در نظر می‌گیرد. این در حالی است که براساس روندهای پیگیری شده در دنیا توقف می‌تواند در نهایت از طریق یک فرآیند بازسازی مناسب رفع و رجوع گردد. براساس این قانون توقف حداکثر سه روزه در انجام تعهدات مالی منجر به اقامه دعوی ورشکستگی برای بانک‌های خصوصی می‌شود. این در حالی است که برای بانک‌های دولتی حاکم شدن چنین وضعیتی منجر به ورشکستگی قانونی نخواهد گردید که (برخلاف مفاد قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) یک تبعیض به زیان بانک‌های خصوصی را بنا نهاده است. همچنین اینگونه استدلال گردید که «توقف در تنظیم‌گری» و «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» به هیچ عنوان در این قانون مورد توجه قرار نگرفته است.

- **قانون پولی و بانکی:** مفاد مورد اشاره در قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه مرتبط به نوعی حرکتی رو به جلو در قانونگذاری کشور پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. در این قانون قانونگذار ویژگی خاص فعالیت بانکی نسبت به سایر کسب و کارهای تجاری را مورد توجه قرار داده و مجالی را برای حضور بانک مرکزی پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی مهیا ساخته است. نکته دیگر در خصوص مفاد قانون پولی و بانکی پیرامون مسئله مورد بررسی آن است که برخی از ابزار و فرآیندهای مورد نیاز در بازسازی بانکی را برای اولین بار در اختیار مقام پولی قرار می‌دهد. اعطای اختیار لازم به بانک مرکزی در خصوص برخورد مقتضی پیرامون «توقف در تنظیم‌گری» و «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» که در قانون تجارت بدانها اشاره نشده است از نکات مهم در خصوص این قانون است.

- **قانون بازار غیرمتشکل پولی:** این قانون در تداوم قانون پولی و بانکی فرصت بی‌نظیری را در اختیار بانک مرکزی برای پرداختن به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی قرار داده و حوزه قانونگذاری در این خصوص را به سطح هیئت وزیران تقلیل داده است. تنها چالش باقی‌مانده در این قانون و قانون پولی و بانکی عدم رفع کامل وجود امکان اقامه دعوی ورشکستگی پس از یک توقف حداکثر سه روزه در خصوص



بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی است که در این خصوص بر مبنای شواهد ارائه شده در گزارش اینگونه استنباط گردید که ایراد مذکور در مجموع مسئله‌ای بازدارنده برای نظام‌مندسازی فرآیند توقف و ورشکستگی بانکی از سوی بانک مرکزی تلقی نمی‌شود.

- **اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها:** اساساً تأسیس این صندوق بر اساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم حرکتی بسیار مثبت در راستای نهادسازی مورد نیاز پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی در نظام بانکی تلقی می‌شود، لکن به نظر می‌رسد چالش‌هایی پیرامون این نهاد نوپا به واسطه مغفول ماندن برخی نکات در تصویب اساسنامه از منظر عدم توجه به نهادهای متناظر با آن در سایر کشورهاست. در این خصوص موارد زیر قابل اشاره است: معرفی فرآیندهای قابل پیگیری شده برای «بازسازی» و «حل‌وفصل» در خصوص موضوع توقف بانکی در این مصوبه مورد توجه قرار نگرفته است. چنانچه در گزارش قبلی بیان شد شیوه‌های بسیار متنوعی در برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های پولی مترقی و در حال توسعه وجود دارد. رویکرد پیگیری شده در این مصوبه صرفاً جبران سپرده‌های عموماً خرد و تصفیه بانک و در نهایت پیگیری موضوع ورشکستگی به صورت قضایی است. این در حالی است که گزینه‌های متنوعی در برخورد با پدیده توقف بانکی در چارچوب فرآیندهای بازسازی و حل‌وفصل قابل پیگیری است. اساساً به نظر می‌رسد که این صندوق صرفاً در حد بازپرداخت سپرده‌ها و جمع‌آوری حق عضویت و نه دخالت در فرآیندهای بازسازی و حل‌وفصل نقش‌آفرینی خواهد داشت. نکته دیگر آن است که قانون برنامه پنجم اشاره صریح به این مقوله دارد که صندوق نهادی مستقل و غیردولتی است. در این قانون وابستگی این صندوق به بانک مرکزی به هیچ عنوان مورد تأکید قرار نگرفته است. در حال حاضر حضور بانک مرکزی در مسائل مربوط به صندوق بسیار قوی است. به نظر می‌رسد که ساختار صندوق به گونه‌ای طراحی شده که اساساً اگر دفتری در بانک مرکزی در زیرمجموعه آن تشکیل می‌گردید می‌توانست کلیه عملکردهای فعلی مقرر در اساسنامه صندوق را داشته باشد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی صرفاً متمرکز بر مقوله نظارت و تنظیم‌گری در حوزه پولی و بانکی کشور بوده و در شرایط مقتضی از طریق اطلاع‌رسانی به صندوق درخواست آغاز فرآیندهای مرتبط با بازسازی و حل‌وفصل در خصوص یک بانک و مؤسسه اعتباری نوعی را داشته باشد می‌تواند عملکرد مناسب‌تری را در مجموع برای فرآیند برخورد با توقف بانکی ایجاد نماید. عدم الزام به افشای اطلاعات پیرامون عدم پرداخت حق عضویت که منجر به عدم ارائه خدمات صندوق در صورت توقف به سپرده‌گذاران می‌شود یکی دیگر از نکات مغفول مانده در اساسنامه صندوق می‌باشد.

در این گزارش همچنین تلاش گردید تا با رجوع به اطلاعات آماری و برخی از گزارشات موجود مواردی تحت عنوان حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی کشور که خطر وقوع پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را تقویت می‌نمایند ارائه و چالش‌های مرتبط در این خصوص شناسایی شوند. پیرامون

وضعیت ترازنامه بانک‌ها از منظر دارایی‌ها، سرمایه و نقدینگی اهم چالش‌های موجود به صورت زیر دسته‌بندی گردید:

- رقم بالای مطالبات غیرجاری که بخش اعظم آن مربوط به مطالبات مشکوک‌الوصول است، به نحوی است که در حال حاضر سرمایه موجود بانک‌ها تکافوی جبران این مطالبات را نمی‌نماید.
- محاسبه سود بر مبنای حسابداری تعهدی و لحاظ درآمد پیرامون مطالبات معوق به منظور نشان دادن سودآوری بانک و در ادامه پرداخت سود واقعی به‌ویژه از محل سپرده‌پذیری جدید باعث افزایش ریسک اعتباری بانک‌ها شده که از ناحیه تعدیل مثبت قیمت سهام بانک‌ها به واسطه این رخداد پتانسیل انتقال ریسک سیستماتیک به بازار سرمایه بسیار تقویت شده است.
- ارزیابی مداوم دارایی‌های بانکی در راستای پوشش عملکرد ضعیف در تزریق سرمایه جدید موجب گسترش خلق دارایی بانکی و افزایش ریسک اعتباری بانک‌ها شده است.
- شاخص‌های مرتبط با کیفیت نقدینگی در نظام بانکی در موقعیت بسیار نامناسبی قرار گرفته‌اند.
- نسبت‌های مربوط به کیفیت دارایی، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه در بانک‌های دولتی و پس از آن بانک‌های تخصصی و خصوصی شده بسیار ضعیف است.
- مقیاس بزرگ دارایی‌های بانکی در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی در کشور و ضعف در شاخص‌های مرتبط با سلامت بانکی مؤید هشدار جدی بر آثار زیانبار یک توقف علنی بانکی برای مجموعه اقتصاد کشور است.
- یکی از علل اصلی تقویت پدیده توقف بانکی در کشور ناشی از نحوه ارتباط دولت و شبکه بانکی است. بر این اساس نکات زیر به‌عنوان اهم چالش‌های مرتبط به صورت زیر ارائه گردید:
 - سهم بالای مالکیت دولت در شبکه بانکی ایجادکننده چالش‌های بزرگی در برخورد با مسئله است.
 - تأمین مالی دولت از طریق سیستم بانکی در حال حاضر بسیار تشدید شده که این امر بر شاخص‌های سلامت بانکی تأثیر بسیار منفی داشته است.
 - انفعال مقام پولی در اعمال قدرت تنظیم‌گری خود پیرامون سیستم بانکی به‌ویژه بانک‌های دولتی شده بسیار پررنگ است.
 - نحوه تعامل دولت با سایر بازیگران اقتصادی غالباً دارای آثار منفی بر عملکرد سیستم بانکی است.
 - سایر چالش‌های مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی به صورت خلاصه عبارتند از:
 - همراه با گسترش و توسعه فعالیت بانکی، تعمیق و گسترش نظارت مورد تأکید قرار نگرفته است. به دلیل تأخیر در ایجاد نهاد مربوط به ضمانت سپرده در مجموع توان حمایتی مالی از نظام پولی در صورت بروز توقف‌های بانکی بسیار ضعیف است که عمدتاً متکی به منابع عمومی کشور خواهد بود.



- توسعه فعالیت‌های غیربانکی توسط بانک‌ها یکی دیگر از چالش‌های مورد نظر پیرامون پدیده توقف بانکی است. حجم فعالیت بنگاه‌داری و تملک دارایی‌های بانک‌ها به صورت عمومی بیش از حدود تعیین شده در قوانین و مقررات مرتبط است. شواهد حاکی از آن است که عمده سود فعالیت بانک‌ها ناشی از فعالیت‌های غیربانکی است. گسترش هلدینگ‌های بانکی توأم با تعمیق عدم شفافیت در نظام بانکی بوده است.
- شیوه‌های افزایش سرمایه در نظام بانکی از طریق ارزیابی مجدد دارایی‌ها، ریسک اعتباری و نقدینگی بانک‌ها به شدت افزایش یافته است.
- عدم مشاهده شاخص‌های سلامت بانکی در بسیاری از بانک‌های بزرگ کشور مصادیق اصطلاح «بسیار بزرگ است که ورشکست شود» نظام پولی کشور را بسیار بارز ساخته است.
- افعال دولت در برخورد با پدیده بازار غیرمتشکل پولی طی سالیان گذشته خطرات بروز توقف و ورشکستگی بانکی در چنین مؤسسات فاقد نظارتی برای کل نظام پولی کشور را تشدید نموده است.
- عدم شفاف‌سازی بانک مرکزی پیرامون مباحث نظارتی از دیگر چالش‌های قابل اشاره است به نحوی که شرایط به گونه‌ای رقم خورده که اساساً کسب منافع اقتصادی برای مؤسساتی که در حال حاضر پایبند به اصول سلامت بانکی نیستند با چالش‌های جدی مواجه شده است.
- با توجه به تعاریف مرتبط با توقف‌های غیرعلنی سه گانه «نقدینگی، ترازنامه‌ای و نظارتی» به روشنی مشخص می‌گردد که تمامی چالش‌های فوق‌الذکر به نوعی به صورت منفرد و یا گروهی ایجادکننده مصادیقی از توقف‌های مذکور هستند.
- همچنین براساس بررسی صورت گرفته عمده چالش‌های مذکور ناشی از موارد زیر بوده است:
 - ضعف در برخی قوانین و مقررات نظارتی،
 - نبود قوانین و مقررات نظارتی در برخی از حوزه‌های مشخص شده،
 - عملکردهای دولت در ارتباط با حوزه پولی و به چالش کشیده شدن مأموریت نظارتی و تنظیم‌گری بانک مرکزی در این خصوص،
 - ضعف در اجرای دقیق مأموریت‌های نظارتی توسط بانک مرکزی،
 - عدم بهره‌برداری مقام پولی از پتانسیل فراهم شده در قوانین حوزه پولی در راستای تدوین مقررات مورد نیاز برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی.
- نکته مهم دیگر آن است که براساس شواهد موجود چنانچه در شرایط کنونی بانک مرکزی قصد داشته باشد به سه نوع توقف مذکور در عمل رسیدگی نماید می‌بایست بسیاری از بانک‌های کشور را با توجه به شرایط ترازنامه، نقدینگی و نحوه رعایت مقررات بانکی از پیش متوقف شده محسوب نمود. مسلم است که چنین گزینه‌ای مطلوب حاکمیت اقتصادی کشور نیست. شواهد موجود حاکی از آن است که

غالباً توقف نقدینگی بارها برای بانک‌های کشور ایجاد شده لکن باز بودن گزینه استقراض از بانک مرکزی ولو با نرخ‌های بالا مانع از آشکار شدن این پدیده شده است؛ ضمن آنکه بانک مرکزی نیز تمایلی برای آشکار شدن این توقف ندارد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی در گذشته اقدامات مرتبط با برخورد با «توقف نظارتی» را به نحو مناسبی پیگیری می‌نمود شاید در حال حاضر شاخص‌های مرتبط با «توقف نقدینگی» و «توقف ترازنامه‌ای» بانک‌ها بدین میزان حادث شدن پدیده توقف را در نظام پولی و بانکی کشور هشدار نمی‌داد. گرچه در بُعد داخلی حاکمیت با مسئله توقف کنار آمده و از مواجه شدن با تبعات آن از طریق صرف منابع عمومی گذران می‌نماید، لکن به نظر نمی‌رسد بانک‌های معتبر دنیا در مبادلات خود با کشور ما نسبت به وجود چنین چالشی پیرامون نظام پولی و مالی کشور بی‌اعتنا باشند؛ لذا پیش‌بینی می‌شود که کشور با چالش‌های مهمی در آینده نزدیک در ارتباط با مبادلات بین‌المللی روبرو گردد.

براساس نکات بیان شده عمده راهکارهای مورد نظر این گزارش که تمرکز اصلی آن بر حوزه قوانین و مقررات است به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

- بهره‌برداری از پتانسیل‌های ایجاد شده در قوانین پولی به منظور تکمیل و اصلاح مقررات مورد نیاز برخورد و رسیدگی به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی. در این گزارش تلاش شد تا برخی از این موارد شناسایی شوند.

- تدوین مقررات خاص پیرامون نحوه ایجاد و فعالیت هلدینگ‌های بانکی.
- تدوین مقررات خاص پیرامون نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به صورت عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک شدن مقیاس بانک‌هایی که به صورت مداوم از شاخص‌های مناسب مالی برخوردار نیستند.
- اصلاح در نحوه برخورد دولت با نظام پولی و اتخاذ رویکرد تقویت‌کننده سیستم بجای تضعیف‌کننده به‌ویژه التزام به عدم تأمین کسری بودجه از طریق سیستم بانکی.
- التزام بانک مرکزی به تعمیق بهره‌برداری از ابزار نظارتی و تنظیم‌گری خود در ارتباط با کل مجموعه نظام بانکی کشور.

با توجه به اینکه در حال حاضر وسعت دلالت‌های توقف بانکی بخش بزرگی از نظام بانکی کشور را در برمی‌گیرد؛ لذا اتخاذ رویکرد بازسازی و حل‌وفصل بدون تأمین پیش‌نیازهای لازم پیامدهای ناگواری را برای مجموعه اقتصاد کشور به دنبال خواهد داشت. بنابراین راهبردهای متخذه می‌بایست به صورت گام به گام باشند به نحوی که در گام اول با تمرکز بر دو مقوله توقف ترازنامه‌ای و توقف نقدینگی به نوعی شاخص‌های سلامت بانکی به سمت مناسب هدایت شده و همزمان با آن مقام پولی تلاش نماید به تدریج قدرت نظارتی و تنظیم‌گری خود را بازیافته و ارتقا بخشد تا در نهایت در گام دوم و پس از احراز نسبی شرایط سلامت بانکی رسیدگی به پدیده توقف نظارتی به صورت مؤثر قابل پیگیری گردد. با توجه



به اینکه مهمترین قید موجود کمبود منابع برای تزریق به بانکها با هدف افزایش سرمایه و یا پرداخت بدهی است، شاید بتوان از راهبرد «تبدیل به اوراق نمودن دارایی‌های غیرنقدینه» بهره‌برداری نمود. بدین طریق که دولت در قالب صکوک خاص بخشی از بدهی‌های خود به سیستم بانکی را در قالب اوراق صکوک میان‌مدت (البته با نرخ‌های جذاب) در بازار عرضه نماید و در قالب برنامه‌ای مدون بازپرداخت اصل و سود آنها را در لوایح بودجه سنواری پیش‌بینی نماید. از این طریق به دلیل آنکه خرید اوراق و تزریق منابع به سیستم بانکی همراه با فرآیند خروج سپرده از بانک می‌باشد به صورت همزمان بخش دارایی‌ها (مطالبات از دولت) و بخش تعهدات (سپرده‌ها) کاهش می‌یابد به عبارتی حجم دارایی‌های بانکی کاسته می‌شود. از سوی دیگر دولت می‌تواند با انتشار صکوک دیگری و تجهیز منابع به شیوه مشابه برخی از بدهی‌های خود را به اشخاصی که به عنوان طلبکار دولت و بدهکار معوق به نظام بانکی هستند، پرداخت نماید که این امر نیز حجم دارایی‌ها و تعهدات نظام بانکی را به صورت همزمان کاهش خواهد داد و در ارتقای کفایت سرمایه و کیفیت دارایی‌های بانک مؤثر واقع خواهد شد. تا این مرحله صرفاً دارایی‌های با ماهیت بدهی از بازار پول به بازار سرمایه نقل مکان می‌نماید. به نظر می‌رسد که تدوین یک برنامه بازپرداخت منظم و رعایت انضباط مالی می‌تواند آثار زیانبار احتمالی این فرآیند بر عملکرد بازار سرمایه را عقیم سازد. راهکارهای دیگری نظیر جذب سرمایه‌گذار از میان سپرده‌گذاران از طریق تبدیل سپرده به سرمایه نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. سپرده‌گذاری میان‌مدت و بلندمدت بانک مرکزی در بانکها مشروط بر رعایت برخی الزامات از جمله حفظ دامنه مشخصی برای نسبت‌های نقدینگی و یا سایر شاخص‌های ناظر بر سلامت بانکی می‌تواند به عنوان راهکار دیگر تلقی شود. پیگیری جدی برنامه فروش دارایی‌های مازاد، کاهش تعداد شعب بانک‌های فاقد نسبت‌های مناسب مالی، الزام بانک‌ها به کاهش حجم بنگاه‌داری از دیگر برنامه‌های قابل پیگیری خواهد بود. همچنین می‌توان برخی از بانک‌ها را به این سمت سوق داد که از شعب مشترک بهره‌برداری نمایند. این امر می‌تواند ضمن کاهش هزینه‌های عملیاتی نقدینگی بانک‌ها را ارتقا بخشد. با این حال اهتمام بانک مرکزی در اجرای کامل قانون بازار غیرمتشکل پولی بسیار ضروری ارزیابی می‌گردد.

منابع و مأخذ

۱. احمدیان، اعظم. ارزیابی شاخص‌های سلامت بانکی در بانک‌های ایران (۱۳۹۱-۱۳۹۰)، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مقاله کاری شماره MBRI9222، زمستان ۱۳۹۲.
۲. اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها، مصوب ۱۳۹۰.
۳. آسیب‌شناسی نظام بانکی: توقف و ورشکستگی بانکی «تیین چستی مسئله»، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴).
۴. اطلاعات صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک، سایت مرکز پردازش اطلاعات مالی ایران (fipiran.com).
۵. آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۶.
۶. آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور.
۷. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بخشنامه شماره ۱۹۶۴، مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۹.
۸. بانک اطلاعاتی بانک جهانی.
۹. بانک‌ها و مؤسسات مالی مجاز، سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. جزئیات تخلفات بانک تات منتشر شد، سایت الف (aLef.ir).
۱۱. الحاقی به قانون پولی بانکی، مصوب ۱۳۹۴/۴/۴ مجلس شورای اسلامی.
۱۲. خلاصه‌داری‌ها و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آذرماه ۱۳۹۴.
۱۳. خلاصه‌داری‌ها و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آذرماه ۱۳۹۰.
۱۴. خلاصه‌داری‌ها و بدهی‌های بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در پایان سال ۱۳۹۱ (شهریور ۱۳۹۲).
۱۵. خلاصه‌داری‌ها و بدهی‌های بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آذرماه ۱۳۹۳.
۱۶. سازمان مدیریت صنعتی ۱۳۹۴.
۱۷. درباره بانک مهر اقتصاد (mebank.ir).
۱۸. دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری (بانک‌های دولتی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بخشنامه شماره مب/۱۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶.
۱۹. دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری (بانک‌های غیردولتی و مؤسسه اعتباری توسعه)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بخشنامه شماره مب/۱۸۳ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶.
۲۰. رتبه‌بندی شرکت‌های برتر ایران در سال ۱۳۹۳ (IMI-۱۰۰)، سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۹۴.
۲۱. عیده تبریزی، حسن و بهرنگ اسدی، مدل‌های اجرایی اصلاح ساختار نظام بانکی و خروج از تنگناهای اعتباری جاری، بیست‌وپنجمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، خردادماه ۱۳۹۴.
۲۲. عزیزیان گیلان، ماجد. چارچوب قانونی ورشکستگی بانک‌ها در حقوق ایران، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۴۰، ۱۳۹۲.
۲۳. قانون «اصلاح موادی از قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی».
۲۴. قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی، مصوب ۱۳۱۸.
۲۵. قانون بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳.



۲۵. قانون برنامه پنجم توسعه.
۲۶. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
۲۷. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱.
۲۸. قانون ملی شدن بانکها، مصوب ۱۳۵۸.
۲۹. قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، مصوب ۱۳۹۴.
۳۰. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
۳۱. لایحه قانونی اداره امور بانکها، مصوب ۱۳۵۸.
۳۲. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، مصوب ۱۳۴۷.
۳۳. مصوبه شماره ۶۷۵۷۴/ت/۵۲۲۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۷ هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵.
۳۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، معمای نرخ سود بانکی؛ کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز، ۱۳۹۴.
۳۵. مرکز پژوهش‌های مجلس، آسیب‌شناسی نظام بانکی ۴. توقف و ورشکستگی بانکی: تبیین چستی موضوع، ۱۳۹۴.
۳۶. نتایج رتبه‌بندی شرکت‌های برتر ایران در سال ۱۳۹۳ (IMI-۱۰۰)، سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۹۴.
۳۷. نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۶۷، ۱۳۹۰.
۳۸. نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۱، ۱۳۹۴.
۳۹. یحیی‌زاده، علی. چرا مؤسسه مالی و اعتباری میزان ورشکست شد، گروه اقتصادی مشرق (mashregnews.ir). ۱۳۹۴.

40. Bank Holding Company Act of 1956 (.fdic.gov)
41. Global Financial Development Report. World Bank.2013.
42. Global Financial Development Report. World Bank.2014.
43. <http://www.cbi.ir/showitem/14182.aspx>
44. <http://www.eghtesadonline.com/fa/content/94712>.
45. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13941114001411>
46. tse.ir



شماره مسلسل: ۱۴۸۶۲

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: مجتبی یوسفی دیندارلو

ناظران علمی: صمد عزیزنژاد، محمدجواد شریف‌زاده

اظهارنظرکنندگان داخل مرکز: دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق خصوصی)

اظهارنظرکننده خارج از مرکز: 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. بازسازی

۴. حل‌وفصل

۵. تصفیه‌گری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۳/۱۱