

# استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۵۹۰۲  
تیرماه ۱۳۹۷

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. تعریف بانک ضعیف، بانک در معرض توقف و بانک متوقف
۴	۲. استانداردهای تعامل با بانکهای ضعیف
۴	۲-۱. طرح احیا
۵	۲-۲. شناسایی بانکهای ضعیف
۱۱	۲-۳. برنامه اقدامات اقتضایی
۱۲	۲-۴. اقدامات اصلاحی
۲۰	۳. استانداردهای تعامل با بانکهای در معرض توقف و متوقف شده
۲۰	۳-۱. تعریف گزیر
۲۱	۳-۲. طرح گزیر
۲۳	۳-۳. آغاز گزیر (مکانیسم ماشه)
۲۴	۳-۴. چند اصل مهم در مورد گزیر
۲۵	۳-۵. ارزشگذاری در گزیر
۲۶	۳-۶. ابزارهای گزیر
۳۵	۳-۷. تأمین مالی گزیر
۳۷	۳-۸. مقام مسئول گزیر
۳۸	۳-۹. اطلاع رسانی عمومی مشکلات بانک
۳۹	۳-۱۰. مسائل خاص بانکهای دولتی
۳۹	جمع بندی و نتیجه گیری
۴۱	پی نوشتها



## استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف

### چکیده

تجربه بحران‌های مالی متعدد در دهه‌های اخیر، اقتصاددانان و سیاستگذاران اقتصادی را وادار به تدوین استانداردهایی برای پیشگیری از وقوع بحران‌ها و درمان مشکلات بانک‌ها و مؤسسات مالی ضعیف قبل از فراگیر شدن مشکلات کرده است. همچنین استانداردهایی جهت مواجهه با بانک‌هایی که در معرض توقف قرار دارند و یا متوقف شده‌اند تهیه و تدوین شده است. این استانداردها به تدریج و با تجربه بحران‌های مالی مختلف، به‌روز شده و ارتقا یافته‌اند. وجود نهادهای نظارتی که به بررسی شرایط و وضعیت بانک‌ها و نهادهای مالی بپردازند و همچنین نهادهایی که در مواقع لزوم اقدامات پیشگیرانه یا اصلاحی و یا اقدامات مربوط به مواجهه با شرایط بحرانی را اتخاذ کنند لازمه موفقیت این قوانین و استانداردهاست.

محتوای استانداردهای مذکور در وهله اول به تعیین معیارهای ارزیابی وضعیت بانک‌ها و مؤسسات مالی و شناخت بانک‌هایی که به‌نوعی براساس یک یا چند مورد از این معیارها ضعیف هستند متمرکز دارد. بانک‌های ضعیف اگر ساختار و بخش‌های آسیب‌پذیر خود را اصلاح نکنند به‌زودی با بحران مواجه شده و ممکن است (علاوه‌بر اینکه نتوانند از عهده تعهدات خود برآیند) سایر بانک‌ها و مؤسسات را نیز به مشکلاتی مشابه دچار سازند. پس از شناسایی بانک‌ها و مؤسسات ضعیف و قبل از اینکه وضعیت آنها بحرانی شود، وارد استانداردهای مرحله دوم یعنی انجام اقدامات اصلاحی و مداخلات زودهنگام مقامات ناظر می‌شویم. بانک‌ها موظفند در شرایط سلامت مالی و پیش از آنکه دچار ضعف شوند مطابق پیش‌بینی‌های خود، طرحی را جهت احیای بانک در صورت وقوع مشکلاتی که منجر به ضعیف شدن بانک می‌شود تهیه کنند. این طرح - که طرح احیا نامیده می‌شود - به پیش‌بینی شرایط مختلفی که بانک ممکن است دچار آسیب شود پرداخته و اقدامات اصلاحی مناسب را پیشنهاد می‌کند. علاوه‌بر این نهادهای مسئول و ناظر موظفند در صورت ضعیف شدن بانک طرح خود را جهت انجام اقدامات اصلاحی تهیه کنند. طرح مذکور به طرح اقدامات اقتضایی مشهور است. سرعت عمل و زمان‌بندی مناسب در طراحی و اجرای اقدامات اصلاحی بسیار مهم است؛ زیرا ممکن است مشکلات یک بانک یا نهاد مالی به‌سرعت گسترش یافته و به بخش‌های دیگر سرایت کند.

در صورتی که زمان برای اجرای ضوابط پیشگیرانه و اقدامات اصلاحی گذشته باشد و وضعیت بانک بحرانی شود، وارد مرحله سوم استانداردها خواهیم شد. در صورتی که بانک از منظر مقامات ناظر در معرض توقف یا متوقف، تشخیص داده شود مشمول نظام خاص توقف بانکی خواهد بود که با نظام توقف و

ورشکستگی سایر اشخاص تجاری تفاوت‌های جدی دارد. در استانداردهای مربوطه این نظام را نظام گزیر<sup>۱</sup> و مسئولان مربوطه را مقامات گزیر<sup>۲</sup> می‌نامند. مقامات گزیر با توجه به وضعیت بانک و شرایط نظام مالی به اجرای یک یا چند مورد از اقداماتی می‌پردازند که ابزارهای گزیر<sup>۳</sup> نامیده شده و جهت حل مشکلات و مقابله با عواقب مربوط به وضعیت بحرانی بانک طراحی شده‌اند. پیش از استفاده از ابزارهای گزیر و جهت افزایش کارایی و کاهش آثار سوء اجرای اقدامات گزیر، طرحی به نام طرح گزیر توسط بانک و یا مقامات گزیر تهیه می‌شود. این طرح به بررسی استراتژی‌های گزیر متناسب با وضعیت بانک و شرایط نظام مالی برای اجرا در هنگام لزوم اختصاص دارد. شناخت استانداردهای مذکور و تلاش برای استقرار آن در نظام مالی ایران از مبرم‌ترین اقداماتی است که می‌تواند به حل مشکلات کنونی نظام بانکی کمک شایانی کند.

### مقدمه

بانک‌ها و نهادهای مالی در ساختارهای کنونی اقتصاد نقش محوری دارند. پیچیدگی و درهم‌تنیدگی نهادهای مالی با دیگر نهادها در اقتصاد به حدی است که وقوع مشکل در یکی از بخش‌های نظام مالی و عدم رسیدگی و مقابله با آن، نه تنها ممکن است به سرعت ثبات مالی را با مشکل مواجه کند، بلکه می‌تواند با سرایت به دیگر بخش‌های اقتصاد موجب وقوع بحران در کل اقتصاد شود. بحران اقتصادی اخیر (۲۰۰۸-۲۰۰۹) که سرمنشأ آن وقوع بحران در نظام مالی بود موجب به جریان افتادن تحقیقات و پژوهش‌های تخصصی زیادی در مورد شیوه و زمان مناسب مواجهه با بحران‌های مالی شد و به توسعه استانداردها و قوانینی جهت مواجهه مناسب و به‌موقع با این نوع بحران‌ها منتج شد. بهره‌گیری از این استانداردها و نیز تجربیات دیگر کشورها جهت تدوین استانداردها و چارچوب‌های مناسب برای پیشگیری از بحران‌های مالی و مقابله به‌موقع با آنها در ایران امروز ضروری به نظر می‌رسد.

در گزارش حاضر تلاش شده است به اختصار استانداردها و رویه‌های بین‌المللی مرتبط با بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف معرفی شوند. بدین‌منظور در بخش اول ابتدا بانک ضعیف، بانک در معرض توقف و بانک متوقف تعریف شده است. در بخش دوم به تفصیل استانداردهای تعامل با بانک‌های ضعیف (که ذیل اختیارات مقام ناظر قرار دارد) بررسی شده است. بخش سوم به شرح و توضیح استانداردهای تعامل با بانک‌های متوقف و بانک‌های در حال توقف (که ذیل نظام گزیر انجام می‌شود) اختصاص دارد و در آخر جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش ارائه شده است.

- 
1. Resolution Regime
  2. Resolution Authorities
  3. Resolution Tools



## ۱. تعریف بانک ضعیف، بانک در معرض توقف و بانک متوقف

بانک ضعیف<sup>۱</sup> به بانک‌هایی اطلاق می‌شود که توان مالی<sup>۲</sup> یا وضعیت نقدینگی<sup>۳</sup> آنها ضعیف شده یا در معرض آسیب است. بنا به تعریفی که در این گزارش مینا قرار گرفته است، بانک ضعیف به بانکی اطلاق می‌شود که سرمایه یا نقدینگی آن از استانداردهای مورد نظر مقام ناظر کمتر است، اما هنوز به مرحله‌ای نرسیده است که بتوان آن را در معرض توقف<sup>۴</sup> یا متوقف<sup>۵</sup> دانست.

هدف اصلی تنظیم‌گری و نظارت بر نظام مالی حفظ ثبات مالی و اعتماد به سیستم مالی است. این هدف در مواجهه با بانک‌های ضعیف از طریق حفظ ارزش دارایی‌های بانک و حداقل کردن هزینه‌های اصلاح محقق می‌شود.<sup>(۱)</sup> مقام ناظر وظیفه دارد به سرعت بانک‌های ضعیف را شناسایی کند و با انجام اقدامات اصلاحی از بدتر شدن وضعیت آنها جلوگیری کند. در عین حال بنا به تجربه، وضعیت برخی از بانک‌های ضعیف قابل بهبود نیست؛ به صورتی که این بانک‌ها به سرعت در معرض توقف قرار گرفته یا متوقف می‌شوند.<sup>۶</sup> در هر حال تعامل با بانک‌های ضعیف تا زمانی که در معرض توقف قرار نگرفته یا متوقف نشده باشند در حوزه صلاحیت‌ها و وظایف مقام ناظر قرار دارد.

براساس استانداردهای بین‌المللی به منظور تشخیص آنکه بانک در معرض توقف قرار گرفته یا متوقف<sup>۷</sup> شده است، احراز یک یا چند مورد از شرایط زیر الزامی است:

۱. مؤسسه اعتباری از صلاحیت‌های قانونی خود تخطی کرده یا شواهدی عینی بر تخطی در آینده نزدیک وجود داشته باشد؛ به حدی که منجر به لغو مجوز مؤسسه اعتباری شود.

۲. دارایی‌های مؤسسه اعتباری کمتر از بدهی‌ها بوده یا شواهدی عینی بر ایجاد این امر در آینده نزدیک احراز شود،

۳. مؤسسه اعتباری توان پرداخت دیون خود را نداشته باشد یا شواهدی عینی بر عدم توانایی در آینده نزدیک احراز شود.<sup>(۲)</sup>

بیشتر بانک‌های در معرض توقف یا متوقف، مشمول نظام گزیر خواهند بود. اهدافی که در استانداردهای اتحادیه اروپا برای نظام گزیر تعریف شده است شامل حصول اطمینان از ادامه فعالیت‌های حیاتی بانک، اجتناب از ایجاد آثار منفی بر نظام مالی، حفاظت از منابع عمومی، حفاظت از سپرده‌گذاران بیمه شده و حفاظت از منابع و دارایی‌های مشتریان بانک می‌شود.<sup>(۳)</sup>

1. Weak Bank

2. Solvency

3. Liquidity

4. Failing

5. Failed

۶. در برخی اسناد بین‌المللی عنوان بانک ضعیف بر بانک‌های در معرض توقف و متوقف نیز اطلاق شده است. ما در این گزارش عنوان بانک ضعیف را تا جایی به کار می‌بریم که بانک در معرض توقف قرار نگرفته یا متوقف نشده باشد.

7. Failing or Failed

## ۲. استانداردهای تعامل با بانک‌های ضعیف

تعامل با بانک‌های ضعیف در درجه اول از وظایف مقام ناظر است. در این بخش ابتدا درباره طرح احیا و جایگاه آن در تعامل با بانک‌های ضعیف سخن خواهیم گفت. سپس سازوکار شناسایی بانک‌های ضعیف را بررسی خواهیم کرد. در ادامه برنامه اقدامات اقتضایی را شرح خواهیم داد و در انتها اقدامات اصلاحی گوناگونی را که مقام ناظر می‌تواند در پیش گیرد توصیف خواهیم کرد.

### ۲-۱. طرح احیا

چنانکه مشهور است همواره پیشگیری بهتر از درمان بوده است. در استانداردهای جدید مربوط به بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف نیز همین نکته رعایت و تلاش شده است بانک‌ها ملزم شوند در روزگار سلامت خود تمهیداتی را برای مقابله با شوک‌ها و بحران‌هایی که تداوم حیات بانک را تهدید می‌کند، تهیه و به استحضار مقامات ناظر برسانند. تبلور این تفکر در تهیه طرح احیای بانک است. در طرح احیا<sup>۱</sup> مدیران بانک توضیح می‌دهند که اگر بانک در اثر شرایط داخلی خود و یا در اثر شرایط بیرونی دچار بحران شد و شاخص‌های سلامت مالی آن از سطح مطلوب فاصله گرفت، چگونه خواهند توانست سلامت بانک را بازیابی کنند.

ناظران باید اطمینان یابند که هر کدام از بانک‌ها به‌ویژه بانک‌هایی که از لحاظ سیستمی مهم هستند، دارای برنامه مناسب و قابل اتکا جهت مواجهه با ریسک‌های پیش‌بینی نشده - که حیات و ادامه فعالیت بانک را تهدید خواهد کرد - هستند. طرح احیا در واقع نوع خاصی از طرح‌های پیش‌بینی است که به‌عنوان چارچوب مدیریت ریسک و فرآیند مدیریت سرمایه و نقد کردن دارایی‌های بانک تعریف می‌شود. مقامات ناظر به‌عنوان بخشی از فرآیند نظارتی خود باید به ارزیابی برنامه‌های احیا بپردازند؛ به‌طوری‌که قابلیت اتکا و توانایی آن برنامه را جهت اجرا در مواقع مورد نیاز ارزیابی و سازگاری و هماهنگی سناریوهای مواجهه با مشکلات احتمالی بانک را تأیید کنند.<sup>(۱)</sup>

طرح احیا باید استراتژی و سازماندهی بانک را توصیف کرده و اقدامات پیش‌بینی شده را جهت بازگرداندن قدرت مالی بانک و احیای آن به‌ویژه در شرایط کمبود سرمایه و نقدینگی، بیان کند. این برنامه باید به‌صورت سالانه و با توجه به تغییرات حاصل شده در ساختار و مدل کسب‌وکار بانک، به‌روز شود. مقامات ناظر باید این قدرت را داشته باشند که بانک‌ها را قبل از اینکه به شرایطی برسند که احیای آنها غیرممکن شود، ملزم به اجرای طرح احیای خود کنند.<sup>(۱)</sup>



مقامات نظارتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا قبل از تدوین و تصویب استاندارد احیا و گزیر بانک (BRRD)<sup>۱</sup> در این اتحادیه، بانکها را ملزم می‌کردند تا طرح احیای مختص خود را طراحی کرده و در شرایط بحران، به کمک آن به اصلاح نقاط ضعف خود بپردازند. طرح احیا با شناسایی نقاط ضعف بانک به‌عنوان ابزار پیشگیرانه و اصلاحی عمل می‌کند. استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا مبنای مستحکمی را برای مقامات ناظر جهت به اشتراک‌گذاری طرح‌های احیا با مقامات گزیر فراهم کرده و موجب تقویت همکاری بین مقامات مربوطه می‌شود. بر مبنای تجربیات کشورهای مختلف برخی عوامل کلیدی که در موفقیت طرح‌های احیا مؤثرند به شرح زیر است:

**– عاملیت بانک در طراحی و اجرای طرح احیا:** طرح‌های احیا به‌وسیله خود بانک طراحی و به‌روز می‌شوند. بانک در طرح احیا توضیح می‌دهد که چگونه نقاط ضعف خود را رصد می‌کند و به چه صورت می‌تواند از برخی ریسک‌ها اجتناب کند. برخی بانک‌ها برای ارزیابی میزان کارایی طرح احیای خود شرایط بحران را شبیه‌سازی می‌کنند. این برنامه آگاهی هیئت مدیره بانک‌های ضعیف را در مورد خطراتی که این بانک‌ها برای اقتصاد و ثبات مالی دارند، افزایش می‌دهد.

**– به‌موقع بودن اطلاعات و انجام تنظیمات مناسب:** برای اینکه طرح احیا مناسب باشد، بانک باید مجموعه مناسبی از سیگنال‌های هشدار زودهنگام و شاخص‌های طرح احیا را به‌کار بگیرد.

**– تمرکز بر قابلیت احیا:** بانک باید گستره‌ای از گزینه‌های قابل اتکا را در طرح خود لحاظ و تبیین کرده و به ارزیابی آثار و امکان استفاده از آنها بپردازد. این امر نه تنها قابلیت بالقوه احیای بانک را نشان می‌دهد، بلکه آمادگی بانک برای مواجهه با مسائل مختلف را ارزیابی می‌کند. در ارزیابی این بخش از طرح، آثار متقابل بین گزینه‌های احیا و رتبه‌بندی استفاده از شاخص‌ها از اهمیت قابل توجهی برخوردار است.

**– ارزیابی به‌وسیله ناظران (به‌عنوان بخشی از عامل تقویت ساختار حاکمیتی):** طرح احیا منبع ارزشمندی از اطلاعات برای بانک‌ها و ناظران بوده و باید به‌عنوان بخشی از فرآیند مدیریت منظم ریسک و سیاست‌های موجود بانک در نظر گرفته شود.<sup>(۲)</sup>

## ۲-۲. شناسایی بانک‌های ضعیف

شناسایی به‌موقع بانک‌های ضعیف و انجام اقدامات اصلاحی در زمان مناسب از اهمیت زیادی برخوردار است؛ چرا که با گذشت زمان، احتمال وخیم شدن اوضاع بانک و از بین رفتن امکان اصلاح و ترمیم نقاط ضعف آن وجود دارد. برای تحقق این مهم، مقامات نظارتی باید ساختاری را برای انجام بازرسی‌های نظارتی از بانک‌ها، طراحی کنند. بر مبنای اصول کلیدی بازرسی نظارتی که کمیته بازل در سال ۲۰۰۶

---

1. Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD).

تهیه کرده است، ناظران همواره باید با مقامات بانک در ارتباط باشند تا از کافی بودن سرمایه بانک برای پوشش ریسک‌ها اطمینان یابند.<sup>(۱)</sup>

در فرآیند نظارت مطلوب، بازرسان باید از شیوه‌های نظارتی مبتنی بر ریسک با لحاظ ابعاد پیش‌بینی‌کننده آن استفاده کنند. در این فرآیند باید خطوط کسب‌وکار مهم بانک و بخش‌هایی که ذاتاً دارای ریسک بالایی هستند شناسایی شوند. منابع اطلاعاتی که در دسترس ناظر قرار می‌گیرد باید به‌صورت هدفمند و کامل، بخش‌های ضعیف بانک را پوشش داده و شامل اطلاعاتی در مورد انجام برنامه اصلاحی مناسب برای این بخش‌ها باشد. در صورتی که ارزیابی ناظر از بخش‌های ضعیف نامناسب یا اشتباه باشد، ممکن است بانک به‌سرعت به‌سوی بحران حرکت کند و نتوان به‌موقع اقدامات اصلاحی را انجام داد. به همین دلیل مقام ناظر باید فرآیند حاکمیت داخلی خود را تقویت کند.<sup>(۱)</sup>

بازرسی نظارتی شامل اطلاعات کمی و کیفی در مورد ریسک‌هایی است که بانک با آنها مواجه است. همچنین این بازرسی، ارزیابی توان بانک را جهت کنترل یا کاهش این ریسک‌ها از طریق ساختارهای کنترل داخلی و منابع سرمایه و نقدینگی بانک دربر می‌گیرد. عناصر اصلی فرآیند بازرسی نظارتی که در ادامه به آنها می‌پردازیم، شامل چهار مورد است:

۱. ارزیابی حضوری و بازرسی‌های غیرحضوری و نظارت پیش‌نگر،

۲. مراقبت از سیستم بانکداری و ابزارهای احتیاطی کلان،

۳. ارتباط با منابع اطلاعاتی،

۴. سیستم‌های ارزیابی نظارتی.<sup>(۱)</sup>

علاوه بر لزوم شناخت بانک ضعیف، تشخیص کارکردهای حیاتی و خطوط محوری کسب‌وکار بانک جهت حفظ و مراقبت ویژه از آنها در شرایط ضعف یا توقف بانک، از اهمیت زیادی برخوردار است. استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا یا BRRD، آن دسته از فعالیت‌ها و خدمات بانک را که به مشتریان ارائه شده و برای بخش واقعی اقتصاد و حفظ ثبات مالی ضرورت داشته باشند را ذیل کارکردها و خدمات حیاتی بانک تعریف می‌کند. خطوط محوری کسب‌وکار بانک نیز به آن دسته از خطوط کسب‌وکار گفته می‌شود که بانک آنها را به مشتریان خود برای کسب سود و درآمد پیشنهاد می‌دهد. شناخت خطوط محوری و اصلی کسب‌وکار بانک به خودی خود هدف اقدامات گزیر نخواهد بود؛ بلکه این امر به ارزیابی‌های مربوط به طرح گزیر و همچنین طرح احیا جهت شناخت وضعیت بانک کمک می‌کند.<sup>(۲)</sup>

مطابق استانداردهای مقام مسئول بانکداری اروپا<sup>۱</sup> فرآیند ارزیابی و تشخیص کارکردهای حیاتی بانک از دو مرحله تشکیل می‌شود: یکی ارزیابی پایین به بالا که توسط خود بانک یا نهاد مالی صورت می‌پذیرد و





دیگری ارزیابی بالا به پایین که توسط مقامات نظارتی انجام می‌شود. این ارزیابی‌ها به سه بخش ارزیابی تشخیص کارکردهای حیاتی، خدمات حیاتی و خطوط اصلی کسب‌وکار تقسیم می‌شوند.<sup>(۲)</sup>

ارزیابی تشخیص حیاتی بودن فعالیت‌های بانک از دو مرحله تشکیل می‌شود: ۱. ارزیابی آثار ایجاد وقفه‌های ناگهانی در عملیات مرتبط با مشتریان با تمرکز بر میزان اهمیت آن در اثرگذاری بر نظام مالی، ۲. ارزیابی تحلیل بخش عرضه بازار جهت پیشگیری و بررسی قابلیت تغییر عملیات‌های مرتبط با آن بخش. در مرحله اول این ارزیابی‌ها به بررسی مواردی همچون ماهیت فعالیت‌ها (نوع، اندازه، مقیاس جغرافیایی و تعداد بازارهای درگیر)، ارتباط مؤسسه مالی با سطح منطقه‌ای، بین‌المللی یا جهانی، تعداد و نوع مشتریان و سهامداران و آثار بالقوه انحراف فعالیت‌ها بر بازار، زیرساخت‌ها، مشتریان و خدمات عمومی، پرداخته می‌شود. در مرحله دوم نیز مواردی همچون ساختار بازار برای فعالیت، توانایی سایر تأمین‌کنندگان و انگیزه آنها جهت انجام این فعالیت‌ها و زمان و هزینه لازم برای انتقال به تأمین‌کننده جدید، ارزیابی می‌شود.<sup>(۳)</sup>

خدمات حیاتی به آن دسته از فعالیت‌ها و خدمات گفته می‌شود که برای یک یا چند نهاد مالی انجام شده و لازمه و پیش‌شرط انجام فعالیت‌های حیاتی آن نهاد مالی است. فرآیند ارزیابی خدمات حیاتی طبق استانداردهای نهاد ارزیابی بانکداری اروپا شامل دو بخش می‌شود: یکی تحلیل آثار توقف یک خدمت خاص برای یک یا چند فعالیت حیاتی و دیگری ارزیابی قابلیت تغییر آن خدمات حیاتی. برای تشخیص خطوط اصلی کسب‌وکار نیز باید شاخص‌هایی از قبیل میزان درآمد، سوددهی و دارایی‌هایی که توسط آن خط تجاری ایجاد شده‌اند، مورد ارزیابی قرار گیرند.<sup>(۴)</sup>

### ۱-۲-۲. ارزیابی حضوری و ارزیابی غیرحضوری و نظارت پیش‌نگر<sup>۱</sup>

سیستم نظارتی کاراً باید هم شامل ارزیابی‌های حضوری و هم شامل بازرسی‌های غیرحضوری با در نظر گرفتن ابعاد پیش‌بینی‌کننده آنها باشد. اگر در بازرسی‌های غیرحضوری که براساس اطلاعات دریافتی از بانک است مشخص شود که وضع بانک در حال بدتر شدن است و یا بدتر خواهد شد باید از ارزیابی حضوری برای بررسی عمیق‌تر و گسترده‌تر و فهم ماهیت مشکل استفاده کرد. ابزارهای پیش‌بینی‌کننده نیز که جهت شناخت به موقع وضعیت بانک استفاده می‌شوند شامل ارزیابی نظارتی از مدل‌های کسب‌وکار بانک، کیفیت حاکمیت، مدیریت ریسک و انجام آزمون فشار<sup>۲</sup> می‌شوند.<sup>(۱)</sup>

### – ارزیابی حضوری

میزان گستردگی، عمق و دوره‌های ارزیابی حضوری با توجه به کل ریسک مقطعی بانک مشخص می‌شود. ارزیابی حضوری می‌تواند اکثر عناصر کلیدی فرآیند بازرسی نظارتی را پوشش دهد. همچنین این ارزیابی

1. On-site Examination, Off-site Reviews and Forward-looking Supervision

2. Stress Test

بیشتر تحلیلی کیفی ارائه می‌کند و هدف آن تعیین توان مدیریت بانک جهت شناخت، اندازه‌گیری، رصد و کنترل ریسک‌هایی است که بانک با آن مواجه است. در بیشتر کشورها این ارزیابی‌ها معمولاً هر ۱۲ ماه یک‌بار انجام می‌شود. دوره‌های ارزیابی را بسته به اینکه بانک کوچک بوده و وضعیت مساعدی دارد و یا اینکه اوضاع بانک در حال بدتر شدن است، می‌توان بزرگتر یا کوچکتر در نظر گرفت. گزارش‌های ارزیابی نیز باید به‌موقع آماده و تحلیل شوند.<sup>(۱)</sup>

#### – گزارش‌های مقرراتی و شاخص‌های هشدار زودهنگام

معمولاً بانک‌ها ملزم به ارائه اسناد مالی خود به مقامات ناظر هستند. دوره‌های گزارش‌دهی بانک‌ها به ماهیت و نوع داده‌ها بستگی دارند. دوره‌های فصلی مناسب‌ترین و کوتاهترین فاصله گزارش‌دهی برای بسیاری از داده‌های احتیاطی همچون طبقه‌بندی وام‌ها و اعمال قیود مربوطه، جمع‌شدگی ریسک‌ها، وام‌دهی داخلی و کفایت سرمایه است. ناظران باید از قدرت قانونی جهت ملزم کردن بانک‌ها به ارائه به‌موقع و درست تمام اطلاعات لازم برخوردار باشند. برخی ناظران مبنای سیستم‌های هشدار زودهنگام را به‌صورت آماري و مبتنی بر بخش وسیعی از اطلاعات ارائه شده در گزارش مقرراتی بانک، توسعه می‌دهند. این مدل‌ها معمولاً احتمال توقف یا کسری مالی را در محدوده زمانی مشخصی، تخمین می‌زنند.<sup>(۱)</sup>

#### – ارزیابی مدل کسب‌وکار

فهم مدل کسب‌وکار بانک در شناسایی ریسک‌ها و آسیب‌هایی که می‌توانند بانک را به بانک ضعیف تبدیل کنند، بسیار مؤثر است. تجربه بحران‌های مالی نشان داده که توقف‌های بانکی در اغلب مواقع نتیجه مدل‌های کسب‌وکار میرا بوده است. ویژگی‌های مشترک این مدل‌های کسب‌وکار شامل اتکای بیش از حد بر ساختار نامناسب تأمین مالی، تمرکز یا جمع‌شدگی بیش از حد، عدم تقارن درآمدها و تولید و سرمایه‌گذاری در محصولات مالی پیچیده است.<sup>(۱)</sup>

#### – حاکمیت، مدیریت و کنترل ریسک

می‌توان گفت که تنها عنصر بسیار مهم در عملکرد موفقیت‌آمیز یک مؤسسه مالی، کیفیت حاکمیت و مدیریت آن است. در نظام نظارتی مبتنی بر ریسک، بازرسی‌ها برای تحقق دو هدف مهم انجام می‌شوند: در مرحله اول به ناظران کمک می‌کند که میزان قابلیت اتکای بانک به فرآیند کنترل و مدیریت ریسک خود را تعیین کنند. دیگر اینکه انجام به‌موقع اقدامات اصلاحی برای بانک‌هایی است که حاکمیت نامناسب و عملکرد ضعیف در مدیریت ریسک داشته‌اند. ناظران باید میزان مناسب بودن معیارهایی را که بانک مبتنی بر آنها به انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و مدیریت خود اقدام می‌کند را ارزیابی کنند. همچنین عمق و گستردگی روابط بین هیئت‌مدیره و مدیریت ریسک و عوامل کنترل، باید توسط ناظران ارزیابی شوند. ارزیابی روند کلی ریسک بانک مشخص‌کننده میزان کارآمدی هیئت‌مدیره بانک و مسئولین آن است.<sup>(۱)</sup>



## – سیستم‌های مدیریت اطلاعات، تجمیع داده و گزارش‌دهی

معمولاً بانک‌ها باید دارای سیستم‌های مدیریت اطلاعات باشند تا بتوانند به گردآوری، طبقه‌بندی، تجمیع و گزارش‌دهی اطلاعات بپردازند. همچنین در سیستم اطلاعاتی بانک‌ها باید داده‌های اثرگذار و قابل اتکا در مورد خطوط تجاری و بین بانکی موجود باشد. این اطلاعات و گزارش‌ها جهت مدیریت ریسک که شامل تجمیع ریسک و آزمون ریسک است، استفاده می‌شوند. میزان کفایت سیستم‌های مدیریت اطلاعات باید به صورت دوره‌ای و با استفاده از تحلیل‌های کمی و کیفی ارزیابی شود.<sup>(۱)</sup>

## – آزمون فشار

آزمون فشار<sup>۱</sup> ابزاری است که در مدیریت ریسک استفاده شده و در ارزیابی‌های پیش‌بینی ریسک به ناظران کمک می‌کند. ناظران باید بانک‌ها را ملزم کنند تا آثار بالقوه حوادث و اتفاقات نامطلوب را بر وضعیت مالی خود تحلیل کنند. بانک‌ها می‌توانند این تحلیل را به کمک آزمون فشار انجام دهند. آزمون فشار تنها در صورتی کارآیی خواهد داشت که همراه با حاکمیت قوی و کنترل داخلی مؤثر انجام شود. این ابزار می‌تواند به عنوان ابزاری کلیدی جهت شناسایی به موقع بانک ضعیف مورد استفاده قرار گیرد.<sup>(۱)</sup>

## – ارزیابی طرح احیا

مقامات نظارتی باید به ارزیابی طرح احیای بانک به عنوان بخشی از فرآیند نظارت بپردازند. آنها باید قابل اتکا بودن این طرح و میزان کارآیی آن را در شرایط وجود ریسک کلان برای کل بازار و همچنین وجود ریسک صرفاً در سطح همان بانک، ارزیابی کنند.<sup>(۱)</sup>

## – ارزیابی گزیرپذیری

یکی از فواید ارزیابی گزیرپذیری<sup>۲</sup> این است که مقامات گزیر یا ناظران می‌توانند با استفاده از اطلاعات به دست آورده بانک را ملزم کنند تا قبل از اینکه ضعیف شود سازماندهی، ساختار و عملیات تجاری خود را تغییر دهد.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۲-۲. نظارت احتیاطی کلان<sup>۳</sup>

روش‌های احتیاطی کلان به ناظران این امکان را می‌دهد تا با انجام اقداماتی جلوی بی‌ثباتی سیستمی مالی (در سطح کلیت سیستم) را بگیرند و یا جهت تقویت انعطاف‌پذیری بانک‌های مهم از لحاظ سیستمی (بانک‌هایی که اگر دچار بحران شوند مشکل آنها به کل سیستم مالی منتقل می‌شود) اقدام کنند. بسیاری از بانک‌های مرکزی تحلیل‌های نظارتی خود را در مورد ثبات سیستم مالی به صورت سالانه در قالب گزارش‌هایی منتشر می‌کنند. این مقامات در تصمیم‌گیری در مورد این که کدام ابزار نظارتی احتیاطی کلان و چه موقع باید به کار گرفته شود، نقش مهمی دارند.<sup>(۱)</sup>

1. Stress Test
2. Resolvability Assessment
3. Macroprudential Surveillance

در تحقیقات تجربی که در زمینه تعیین علل وقوع بحران بانکی صورت پذیرفته است، عوامل کلان زیادی مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند؛ از جمله کسادى در بخش واقعی تولید، حباب در قیمت دارایی‌ها، افزایش نرخ بهره و کاهش نرخ ارز. ناظران و مسئولان احتیاطی کلان تحلیل‌های خود را در این مورد به صورت دوره‌ای در اختیار مدیران بانکی قرار می‌دهند تا آنها را به انجام اقدامات احتیاطی مناسب تشویق کرده و ریسک‌های اقدامات پرخطرشان را جهت اصلاح تذکر دهند.<sup>(۱)</sup>

ابزارهای احتیاطی کلان زیادی جهت بررسی ریسک‌های شناسایی شده از طریق فرآیند نظارت، وجود دارد. استانداردهای بازل ۳ ابزارهایی را جهت محاسبه ریسک سیستمی ارائه می‌کند که شامل محاسبه دوره‌ای سپرده‌های سرمایه، سپرده‌های سرمایه برای بانک‌هایی که از لحاظ سیستمی مهم‌اند و ابزارهای مناسب بین‌المللی و ملزومات نقدینگی است. این ابزارها برای کنترل میزان ریسک‌پذیری بانک‌ها در شرایط رونق اقتصادی طراحی شده‌اند؛ به صورتی که موجب تقویت انعطاف‌پذیری سیستم مالی در مواجهه با شوک‌های دوران رکود می‌شوند.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۲-۲. دیگر منابع اطلاعاتی

### – حاکمیت و مدیریت بانک

ناظران باید همواره ارتباط خود را با مدیران بانک‌ها حفظ کنند. این ارتباط نباید محدود به شرایط ضعیف شدن بانک باشد، زیرا این کار موجب افزایش قابلیت عملکرد ناظران خواهد شد. در جلسات اداری که با مدیران و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌ها برگزار می‌شود، باید به بررسی نتایج ارزیابی‌های حضوری پرداخته شده و اقدامات پیشنهادی ارائه شود.<sup>(۱)</sup>

### – حسابرسان مستقل

ممکن است حسابرسان مستقل زودتر از ناظران بتوانند نقاط ضعف بانک را شناسایی کنند. گزارش‌ها و نامه‌نگاری‌های حسابرس مستقل و مقامات بانک باید در دسترس ناظران قرار داشته باشد. در قوانین بسیاری از کشورها نهاد نظارتی، مسئولیت رصد کیفیت فعالیت حسابرس مستقل بانک را برعهده دارد.<sup>(۱)</sup>

### – کنترل داخلی و حسابرسی داخلی

ناظران باید به صورت دوره‌ای نشست‌هایی را با حسابرسان داخلی بانک‌ها جهت بحث در مواردی از قبیل بخش‌های پرریسک بانک که توسط حسابرسان داخلی شناسایی شده‌اند و اطلاع از اقدامات انجام شده توسط بانک برای کاهش ریسک‌های شناسایی شده، داشته باشند.<sup>(۱)</sup>

### – همکاری با دیگر ناظران

ناظران باید ارتباط نزدیک خود را با نهادهای داخلی که از مساعد بودن اوضاع مالی بانک‌ها منفعتی کسب می‌کنند، حفظ نمایند. این بخش‌ها و نهادها شامل بانک مرکزی، مقامات گزیر، بیمه‌کنندگان سپرده‌ها، وزارت اقتصاد و مسئولان مرتبط، ناظران بیمه‌ها و بورس و مقام مسئول سیستم‌های پرداخت



می‌شوند. حتی اگر بانک مرکزی وظیفه نظارتی نداشته باشد، ناظر باید با مسئول آن ارتباط داشته باشد. در برخی کشورها ناظران از طریق یک سیستم به مکاتبات، گزارش‌ها و تحلیل‌های یکدیگر دسترسی دارند. این سیستم مانع انتشار اطلاعات مهم شده و اطلاعات لازم را در اختیار ناظران می‌گذارد.<sup>(۱)</sup>

### – سیستم‌های ارزیابی نظارتی<sup>۱</sup>

ناظران در بسیاری از کشورها از سیستم رتبه‌بندی نظارتی استفاده می‌کنند. آنان در این سیستم به کمک هم به تحلیل و رتبه‌بندی ریسک‌ها می‌پردازند. این سیستم ساختاری جامع را برای بررسی ریسک‌های موجود فراهم می‌آورد؛ به نحوی که اطلاعات کمی و کیفی مربوطه بر مبنای مشترکی تحلیل شده و ناظران مواردی را که از وضعیت معمولی فاصله گرفته‌اند شناسایی کرده و نظارت خود را بر آنها شدیدتر می‌کنند. نظارت بر بانک‌هایی که رتبه آنها از سطح خاصی پایین‌تر بیاید، به صورت خودکار تشدید می‌شود.<sup>(۱)</sup>

### ۳-۲. برنامه اقدامات اقتضایی<sup>۲</sup>

ناظران بانک با همکاری مقامات گزیر باید برنامه‌ای اقتضایی را که از جزئیات و جامعیت کافی برخوردار باشد، جهت تعامل با بانک‌های ضعیف در مواقع بحرانی، تهیه کنند. این برنامه باید سناریوهای مختلفی را در برگیرد، به نحوی که هم بتوان از آن برای تعامل با بانک‌های کوچک که با مشکل مواجه شده‌اند استفاده کرد و هم برای بانک‌های بزرگی که ممکن است مشکل آنها به تمام نظام بانکی سرایت کند. برنامه احتمالی باید بر اساس روش‌های مبتنی بر ریسک تنظیم شود و همواره مورد آزمایش قرار گرفته و به‌روزرسانی شود. موارد ذیل باید در طرح اقدامات اقتضایی پوشش داده شود:<sup>(۱)</sup>

- فرآیندهایی که طی آن ناظران از بانک‌های ضعیف و مشکلات سیستمی آنها آگاهی یابند،
- هماهنگی جهت بحث با هیئت‌مدیره و مدیران بانک در مورد مشکلات بانک،
- هماهنگی برای انجام ارزیابی‌های عمیق و جهت‌دهی آنها،
- هماهنگی جهت گزارش‌دهی یافته‌های ارزیابی و اینکه به چه کسانی گزارش داده شود،
- مسئولیت‌پذیری جهت تعیین روند دقیق اقدامات ناظران،
- هماهنگی برای هرگونه اطلاع‌رسانی عمومی،
- شناسایی تضاد و ناسازگاری با اهداف دولت و سایر نهادهای مربوط و بررسی شیوه حل آنها،
- فرآیند رصد میزان موفقیت اقدامات ناظران و تعدیل آنها در صورت لزوم،
- مناسب بودن میزان منابع انسانی و مالی برای نظارت شدیدتر.

---

1. Supervisory Evaluation Systems

2. Contingency and Recovery Planning

ناظران باید علاوه بر امکان دسترسی سریع به اطلاعات مالی مورد نیاز درباره بانک‌ها به اطلاعات غیرمالی ضروری نیز دسترسی سریع داشته باشند تا بتوانند به سرعت اقدامات لازم را جهت ارزیابی و انجام اقدامات مربوطه گردآوری کنند.<sup>(۱)</sup>

#### ۲-۴. اقدامات اصلاحی<sup>۱</sup>

اقدامات اصلاحی در واقع به اقداماتی گفته می‌شود که ناظران باید برای رفع ناکارآمدی و تغییر رفتار بانک ضعیف انجام دهند. تفاوت این اقدامات با ابزارهای گزیر در این است که ابزارهای گزیر هنگامی که بانک به توقف و پایان حیات نزدیک می‌شود، مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ در حالی که اقدامات اصلاحی پیشگیرانه بوده و قبل از ورود به مرحله گزیر انجام می‌شوند. در اینجا نقش ناظر، راهنمایی و هدایت بانک در فرآیند اصلاح یا تجدید حیات است. باید توجه شود که نوع اقدامات اصلاحی باید با اندازه و شدت ضعف بانک متناسب باشد.<sup>(۱)</sup>

#### ۲-۴-۱. مراحل انجام اقدام اصلاحی

##### - تعیین نوع ضعف بانک و شدت آن

لازمه تنظیم اقدامات اصلاحی، ارزیابی عمیق در مورد نوع و شدت ضعف بانک است. این ارزیابی باید دلایل، اندازه و ویژگی‌های مسئله را مشخص کرده و وضعیت توان مالی و نقدینگی بانک را نیز روشن کند. معمولاً ارزیابی حضوری، کارآترین ابزار برای تعیین گستره و نوع مسئله‌ای است که بانک با آن مواجه است و استفاده از ابزارهای دیگر ممکن است باعث شود برخی ابعاد مسئله نامعلوم باقی بماند. یکی از بخش‌های بسیار ضروری این ارزیابی، تعیین وضعیت کنونی و مورد انتظار سرمایه و نقدینگی بانک و همچنین بررسی برنامه‌های احتیاطی و طرح احیای بانک است.

در صورتی که مقام ناظر تشخیص دهد که بانک به سرعت با مشکل اعسار یا کمبود نقدینگی تهدید می‌شود، باید با هماهنگی با مقامات گزیر به سرعت اقدامات اصلاحی را انجام دهند. در مقابل هنگامی که بانک با مشکلاتی مواجه شود که در بلندمدت وضعیت بانک را تهدید می‌کنند، ناظران فرصت خواهند داشت تا با ارزیابی دقیق‌تر مسئله به انتخاب مناسب‌ترین ابزار مواجهه با آن بپردازند.<sup>(۱)</sup>

##### - سطوح اقدامات اصلاحی

ناظران ابزارهای مختلفی را جهت مواجهه با مشکلات بانک ضعیف در اختیار دارند. آنان باید متناسب با وضعیت بانک، یک یا چند مورد از این ابزارها را استفاده کنند. سطوح اصلی این ابزارها جهت انجام اقدامات اصلاحی شامل اقدامات مربوط به حاکمیت، دسترسی به نقدینگی، حقوق صاحبان سهام و عملکرد بانک و اقدامات توسعه‌ای آن است.<sup>(۱)</sup>



## – ادغام و تملک

هنگامی که بانک نمی‌تواند مشکل ضعفش را به تنهایی حل کند، باید یا با حفظ مالکیت ادغام شود و یا اینکه مالکیت آن نیز به بانک یا بخش دیگری منتقل شود. بانک‌ها حتی آنهایی که متوقف شده‌اند، اهداف جذابی برای سرمایه‌گذاران به‌ویژه مؤسسات مالی هستند و این امر به دلیل ارزش حقوقی ذاتی بانک‌هاست. اقدامات لازم جهت ادغام یا انتقال مالکیت بانک باید به سرعت و قبل از متوقف شدن بانک و ورود آن به فرآیند گزیر انجام شود. مالکان جدید بانک باید از سرمایه کافی جهت مالکیت و راه‌اندازی و نیز تیم مدیریتی که قابلیت اجرای سازماندهی مجدد را داشته باشد، برخوردار باشند.<sup>(۱)</sup>

ناظران و مقامات گزیر باید توجه داشته باشند که حتی در مواقعی که همه شرایط برای ادغام، مناسب و مطلوب است، ادغام یا تغییر مالکیت، کار دشواری خواهد بود. مؤسسه‌ای که قرار است بانک در آن ادغام شود یا مالکان جدید، باید اطلاعات و فهم کامل و شفاف از مسائل بانک ضعیف و علل آن داشته باشند. محدود کردن دسترسی آنها به این اطلاعات، موجب کاهش انگیزه متقاضیان بالقوه برای مالکیت جدید و امتیازخواهی بیشتر آنها از مقامات ناظر و بانک ضعیف می‌شود. علاوه بر این دسترسی کامل به اطلاعات مورد نیاز هم ممکن است موجب منصرف شدن متقاضیان از مالکیت بانک ضعیف شود؛ چرا که توان مدیریت و اصلاح آن را در خود نیافته و احتمال سرایت مشکلات بانک ضعیف را به بانک خود می‌دهند. نکته مهمی که ناظران باید در نظر بگیرند این است که اقدام اصلاحی در جهت رفع یک مسئله نباید خود موجب به وجود آمدن مسائل جدیدی شود.<sup>(۱)</sup>

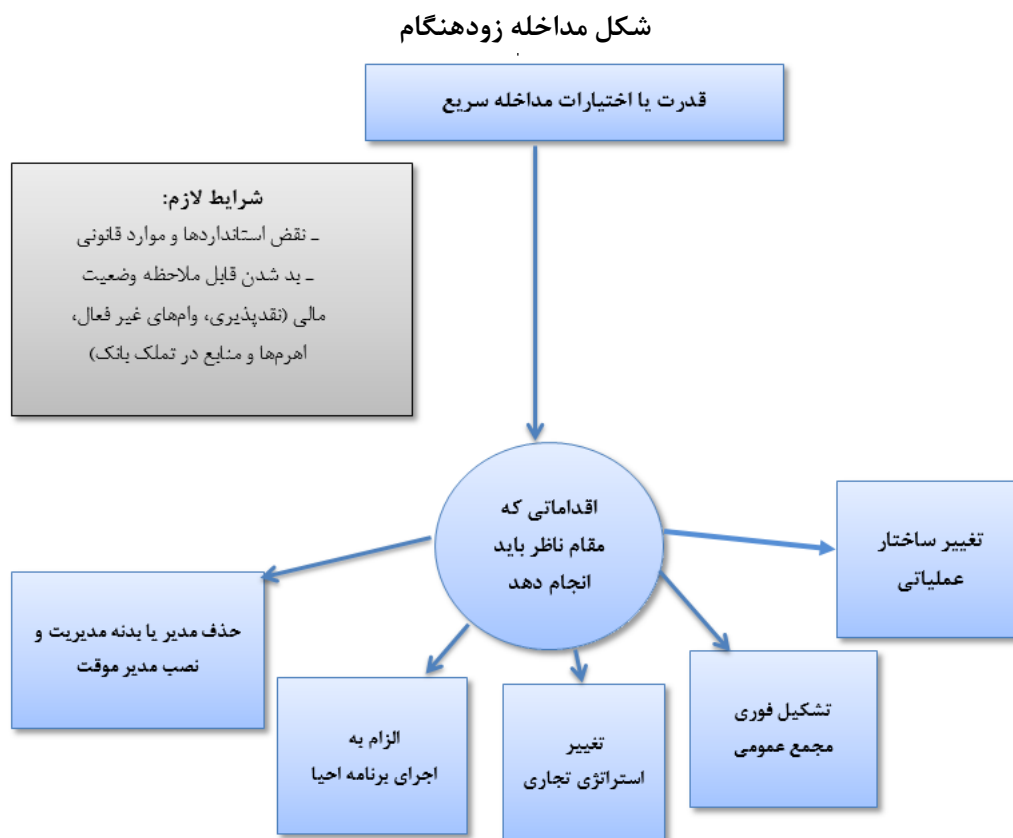
برخی متقاضیان تملک یا ادغام بانک ضعیف ممکن است به دنبال سوءاستفاده از بانک ضعیف در اعطای وام یا استفاده از آن جهت کسب سود از دیگر فعالیت‌ها باشند. بدین جهت ناظران باید قابل اعتماد بودن سهامداران جدید را بررسی کرده و این قدرت را داشته باشند که برخی درخواست مالکیت‌ها یا ادغام‌ها را رد کنند.

فواید ادغام و یا انتقال مالکیت بانک ضعیف را می‌توان در دو مورد بیان کرد: یکی اینکه با حفظ بانک در نظام مالی و جلوگیری از کاهش ارزش دارایی‌های آن هزینه‌های دولت و بیمه‌گر سپرده کاهش می‌یابد و دیگر آنکه اثر مخرب ناشی از ضعف بانک بر بازارهای مالی کاهش خواهد یافت.<sup>(۱)</sup>

## – انگیزه‌های انجام به موقع اقدامات اصلاحی و اجتناب از تأخیر

انجام به موقع اقدامات اصلاحی بسیار مهم است؛ زیرا تجربه جهانی نشان داده است مشکلات بانکی به سرعت به بحران تبدیل می‌شوند. ممکن است ناظران، تحت فشار مقامات سیاسی یا گروه‌های لابی برای به تعویق انداختن اقدامات اصلاحی قرار گیرند. به همین دلیل قوانین مربوطه این اختیار را به ناظران می‌دهد که به سرعت اقدامات مناسب را اجرایی کنند؛ به علاوه مقامات ناظر در صورت انجام اقدامات اصلاحی تحت حمایت شدید قانونی قرار می‌گیرند.<sup>(۱)</sup> ناظران باید با روشن شدن ضعف بانک

اقدامات پیشگیرانه را به اجرا درآورند و نباید تا آستانه بحرانی شدن وضعیت این اقدامات را به تأخیر بیاورند. البته در برخی شرایط نقش محدودی برای مصلحت‌سنجی جهت تصمیم‌گیری برای مداخله سریع در نظر گرفته می‌شود.<sup>(۱)</sup>



Source: "Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD" page 63.

مقامات ناظر می‌توانند از اقدامات مربوط به مداخله سریع به‌عنوان جعبه ابزاری جهت ممانعت از توقف بانک استفاده کنند. این اقدامات به مقامات ناظر (و نه مقامات گزیر) این امکان را می‌دهد که در مراحل اولیه بروز مشکل به مقابله با آن پرداخته و از بحرانی شدن مسئله پیش آمده اجتناب کنند. استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا برخی موارد کیفی را به‌همراه عناصر کمی، به‌عنوان شاخص تعیین زمان و میزان به‌کارگیری اقدامات مداخله سریع، تعیین کرده است. براساس این استاندارد شرایط عمومی انجام اقدامات مداخله سریع «بدتر شدن سریع اوضاع مالی بانک» است. این معیار در مقابل معیارهای خاصی مانند بدتر شدن وضعیت نقدینگی، افزایشی بودن سطح اهرم‌های مالی، افزایش سهم تسهیلات غیرجاری<sup>۱</sup> و تمرکز بیش از حد در برخی بخش‌ها قرار می‌گیرد.<sup>(۲)</sup>





در صورت به وجود آمدن شرایط لازم جهت به کارگیری اقدامات سریع، نباید این اقدامات به صورت خودکار به کار گرفته شوند. در این شرایط مقامات ناظر باید به بررسی بیشتر شرایط بپردازند و در صورت لزوم اقدامات مداخله سریع را به کار گیرند. هنگامی که مداخله سریع لازم دانسته شود، مقامات ناظر می توانند با توجه به مسئله پیش آمده برای بانک، اقدامات متنوعی را انجام دهند. در ابتدا ممکن است ناظران بدنه مدیریتی بانک را به اجرای اقدامات پیش‌بینی شده در طرح احیا ملزم کنند. البته ممکن است مقامات ناظر به روزرسانی سریع طرح احیا را ضروری دانسته و بانک را ملزم بدان کنند.<sup>(۲)</sup>

در صورتی که خطر توقف بانک افزایش یابد، ناظران برای مقابله با مشکلات بانک باید چندین اقدام اصلاحی را در نظر داشته باشند. در این مواقع همکاری نزدیک ناظران با مقامات گزیر لازم بوده و ممکن است ناظران توان فروش و پرداخت بانک را محدود کنند تا مانع از دست رفتن دارایی‌های بانک شوند. باید توجه داشت که با شدیدتر شدن اقدامات اصلاحی، شدت نظارت نیز باید افزایش یابد. ارزیابی توانایی مدیریت باید در برنامه اقدامات اصلاحی وجود داشته باشد، چرا که معمولاً مدیریت ضعیف عامل دخیل در مسائل به وجود آمده است.<sup>(۱)</sup>

### – رصد و اجبار مدیران بانک به تطابق فعالیت‌ها با اقدامات اصلاحی<sup>۱</sup>

علاوه بر ناظران، هیئت‌مدیره و مدیران بانک نیز باید بر تطابق اقدامات در حال انجام با برنامه اصلاحی نظارت کنند. ناظران باید این قدرت را داشته باشند که با ارزیابی اقداماتی که در هر مرحله انجام می‌شود و میزان پیشرفت و اثرگذاری آنها جهت انجام اقدامات پیش‌بینی شده بعدی، تصمیم‌گیری کنند. در برخی کشورها برنامه اقدامات اصلاحی پیشنهادی هیئت‌مدیره بانک و چارچوب زمانی آن به صورت رسمی و در قالب توافقنامه به امضای بانک و مقام ناظر می‌رسد و بدین صورت نظارت بر بانک شدیدتر می‌شود. ناظران ممکن است از اقدامات تنبیهی و محدودکننده جهت ملزم کردن بانک به تطابق فعالیت‌هایش با برنامه اصلاحی، استفاده کنند. البته این مسئله مهم است که این اقدامات تنبیهی و محدودکننده بر خود بانک اجرایی و اثرگذار است یا بر افراد مربوط به بانک. تصمیم بر توقف اقدامات اصلاحی و ورود به مرحله گزیر، صرفاً زمانی می‌تواند اخذ شود که بانک متوقف شده و یا در معرض توقف قرار داشته باشد. لغو اقدامات اصلاحی و شروع فرآیند گزیر باید با دقت و مراقبت کامل انجام شود تا وضعیت سهامداران بانک و نظام مالی بدتر نشود. برخی کشورها ترتیبی لحاظ کرده‌اند که برخی تصمیمات ناظران به سرعت اجرایی و اثرگذار شود، هر چند هنوز مقامات بانک در حوزه قضایی با ناظران، بحث و چالش داشته باشند.<sup>(۱)</sup>

### – مشارکت و همکاری با دیگر نهادها

به اشتراک‌گذاری اطلاعات و همکاری نزدیک با دیگر نهادها در شناخت بانک ضعیف از اهمیت زیادی برخوردار است. اهمیت این مشارکت در هنگام مواجهه با ضعف بانک و جهت اصلاح مشکلات آن،

دوچندان می‌شود. وجود ارتباط نزدیک با مقامات گزیر جهت اطمینان از قابل اعتماد و عملیاتی بودن طرح گزیر در هنگام توقف بانک ضعیف و همچنین اطمینان از عدم نتیجه معکوس اقدامات اصلاحی در افزایش توان مالی بانک، ضروری است. معمولاً همکاری دوجانبه مقامات ناظر با بانک مرکزی مفید است؛ زیرا اقدامات ناظران جهت اصلاح وضعیت در روابط متقابل بانک و بانک مرکزی اثرگذار است.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۴-۲. نحوه مواجهه با ضعف‌های مختلف در بانک‌ها<sup>۱</sup>

ناظران و بانک در عمل با انواع مختلفی از ضعف‌های بانکی به صورت همزمان مواجه می‌شوند. در ادامه به بررسی این ضعف‌ها می‌پردازیم:

### – ضعف در استراتژی کسب‌وکار

ناظران باید به صورت دوره‌ای به ارزیابی استراتژی کسب‌وکار و فعالیت بانک بپردازند تا ناسازگاری‌ها و ناهماهنگی‌های موجود در آن را که می‌تواند به ایجاد مشکل اعسار برای بانک منجر شود، شناسایی کرده و اقدامات اصلاحی مناسب را اجرا کنند.<sup>(۱)</sup>

### – ضعف در کفایت سرمایه

کاهش نسبت سرمایه می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد که از جمله مهمترین آنها افزایش سریع دارایی‌های دارای ریسک، کاهش مقدار مطلق سرمایه، زیان در عملکرد بانک و حرکت معکوس نرخ ارز است. تقویت وضعیت سرمایه بانک نشانه‌های ضعف ناشی از آن را برطرف می‌کند. مقام ناظر برای انجام اقدام اصلاحی باید بداند که، چرا سرمایه بانک در شرایط مختلف کاهش یافته است. در مورد دلیل اول ناظر باید بررسی کند که آیا بانک توان مالی و ظرفیت مدیریتی و ساختاری کافی جهت تحمل ریسک جدید را دارد یا خیر؟ برای ارزیابی اینکه دلیل دوم موجب کاهش سرمایه بانک بوده است، ناظر باید بررسی کند که آیا این کاهش سرمایه اختیاری بوده است یا خیر؟ و اینکه نیاز به افزایش مقدار سرمایه با کیفیت بالا وجود دارد یا نیازی بدین کار نیست. در توضیح دلیل سوم باید دلایل زیان مشخص شوند که آیا زیان موقتی بوده و ناشی از تغییرات و توسعه بازار است و یا زیان مزمن است؛ زیرا برای هر کدام اقدامات اصلاحی متفاوتی باید اجرا شود. در مورد دلیل چهارم نیز ناظران باید به ارزیابی مدیریت بانک در بخش ارزهای خارجی بپردازند.<sup>(۱)</sup>

در شرایط عادی و خارج از دوره پریسک و ضعف، بانک باید سرمایه خود را بالاتر از حداقل سطح تعیین شده در قوانین و مقررات نظارتی تنظیم کند. با کاهش سطح سرمایه به پایین‌تر از حداقل آن، یکی از روش‌های تجدید ساختار بانک، کاهش توزیع سود تقسیمی است. ممکن است بانک به جای این کار، به افزایش سرمایه خود از طریق بخش خصوصی خارج از بانک و یا توسط سرمایه داخلی اقدام کند. میزان استفاده از این گزینه‌ها و توازن بین آنها باید توسط ناظران و به‌عنوان بخشی از فرآیند تجدید



ساختار سرمایه تعیین شود. اگر سهامداران کنونی بانک نتوانند سرمایه ضروری مورد نیاز بانک را تأمین کنند آنگاه برای افزایش کفایت سرمایه می‌توان از روش‌هایی همچون فروش یا اوراق‌سازی دارایی‌ها، جایگزینی دارایی‌های پرریسک با دارایی‌های کم‌ریسک‌تر، کاهش هزینه‌های عملیاتی، محدود کردن پرداخت سود سهام، محدود کردن بازخرید بدهی‌های تبعی و سایر ابزارها و فروش سهام به سهامداران جدید که سرمایه جدیدی به بانک تزریق می‌کنند، استفاده کرد.<sup>(۱)</sup>

### – ضعف در کیفیت دارایی‌ها

اگر به‌موقع اقدامات اصلاحی صورت نپذیرد، مشکل کیفیت دارایی‌ها می‌تواند به مشکلی جدی تبدیل شود. تعهدات و بدهی‌ها می‌توانند منجر به زیان بانک شده و موجبات کاهش نسبت کفایت سرمایه را فراهم آورند. این مسئله یکی از عوامل مرسوم کاهش سرمایه بانک است. اما حتی اگر بانک بتواند از زیان جلوگیری کرده و فعالیت خود را سودده کند، کیفیت پایین دارایی‌ها می‌تواند برای بانک مشکل‌آفرین باشد. یکی از دلایل آن است که مدیریت نامناسب تسهیلات بانک موجب افزایش تسهیلات غیرجاری می‌شود. دلیل دیگر آن است که مشکل تسهیلات بانک نه‌تنها موجب کاهش اعتبار بانک می‌شود، بلکه ضعف مدیریت، این مسئله را در مراحل اولیه آن به بحران تبدیل خواهد کرد. دلیل سوم آن است که با اطلاع یافتن عموم مردم و بازار از عملکرد ضعیف بانک در کیفیت دارایی‌هایش، بانک با مشکل کاهش اطمینان مواجه شده که موجب خروج سپرده‌ها و افزایش هزینه تأمین مالی می‌شود. دلیل چهارم نیز این واقعیت است که مشکل دارایی‌ها می‌تواند موجب کاهش گزینه‌های ممکن در فرآیند احیا و گزیر شود.<sup>(۱)</sup>

معمولاً ارزیابی حضوری مناسب‌ترین روش ارزیابی کیفیت دارایی‌هاست. بانک مواجه با مشکل کیفیت دارایی‌ها باید برنامه اقدامات اصلاحی مناسب را تدوین کند. این برنامه می‌تواند شامل زیر باشد: مذاکره و توافق جدید با بدهکاران ضعیفی که هنوز امید به پرداخت بدهی‌شان وجود دارد، تصرف وثیقه وام‌ها یا دیگر دارایی بدهکاران، استرداد وام‌های مشکل‌دار بلندمدت و فروش دارایی‌ها یا انتقال آنها به نهاد مدیریت دارایی‌ها.<sup>(۱)</sup>

بانک باید در عمل اصول معینی را رعایت کند. اصل اول این است که بانک باید از کیفیت دارایی‌های خود ارزیابی واقعی به‌عمل آورد و نباید با وجود بدهکاران بدون توان مالی وارد فرآیند تجدید ساختار فریبنده شده و بدین وسیله مشکلات خود را پنهان سازد. طبق اصل دوم بانک باید منابع خود را صرف مدیریت وام‌های مشکل‌دار کند تا بتواند فرآیند احیا را به‌خوبی انجام دهد. اصل سوم نیز این است که بانک باید خود را آماده فرآیند تأمین مالی اجتناب‌ناپذیر کند.<sup>(۱)</sup> ناظران انتظار دارند که در زمان معینی بانک میزان وام‌های مشکل‌دار خود را به کمتر از سطح مشخصی که به‌عنوان هدف برای بانک تعیین می‌شود، برساند.<sup>(۱)</sup>

### – ضعف در حاکمیت و مدیریت

به نظر می‌رسد مشکل حاکمیت شرکتی در اکثر بانک‌های ضعیف وجود دارد. از جمله مشکلات مربوط به حاکمیت بانک‌های ضعیف، دخالت ناکافی رئیس بانک یا مدیر اجرایی در فرآیند مدیریت ریسک و عدم موفقیت در کنترل مؤثر فرآیندهای بانک و کارمندان آن به صورت مستقل از فرآیندها و کارمندان دخیل در درآمدزایی است. ناظران در فرآیند انتخاب هیئت‌مدیره و مدیران بانک دخالتی ندارند، ولی باید در مورد تخصص و امانتداری این مدیران، ارزیابی‌های لازم را داشته باشند. در واقع ارزیابی رئیس و مدیران ارشد بانکی باید بخشی از برنامه ارزیابی ناظران از بانک‌ها باشد. در این ارزیابی‌ها ناظران باید اطمینان حاصل کنند که ساختار حاکمیت شرکتی بانک‌ها انگیزه مناسب را جهت حمایت از برنامه کسب‌وکار بانک فراهم می‌آورد.<sup>(۱)</sup>

برای جلوگیری از انحراف انگیزه‌ها ناظران باید نظارت کافی بر برنامه‌های خدمات انگیزه مدیران بانک‌ها داشته باشند، چرا که اجرای این برنامه‌ها قبل از بحران اخیر موجب افزایش کوتاه‌مدت درآمدهای بانک بدون ملاحظه میزان ریسک‌پذیری بانک‌ها و به تبع آن افزایش تعداد بانک‌های ضعیف و بی‌ثباتی بیشتر مالی شد. به عنوان آخرین راه‌حل و در صورتی که قانون اجازه دهد ناظران ممکن است فردی را برای انجام موقت امور بانک در مواجهه با مشکلات بانکی منصوب کنند.<sup>(۱)</sup>

### – ضعف در سودآوری

کاهش سودآوری بانک ممکن است از برخی عوامل همچون شرایط نامطلوب اقتصاد کلان، افزایش رقابت در بازارها و فعالیت‌های اصلی، تغییر الگوها و قوانین که منجر به کاهش امکان کسب سود می‌شود، سرمایه‌گذاری غیرسودآور در فعالیت‌های جدید، تنوع ناکافی و جریان‌های درآمدی ناپایدار و کنترل ضعیف هزینه‌ها، نشئت گیرد. بانک‌ها و ناظران باید از بدتر شدن وضعیت درآمدهای بانک جلوگیری کنند، زیرا این امر به طور مستقیم موجب کاهش نقدینگی بانک و ضعیف‌تر شدن توان مالی بانک می‌شود.<sup>(۱)</sup>

### – ضعف در نقدینگی

هنگامی که دارایی نقد و دارایی‌های قابل خرید و فروش در بازار از حداقل لازم کمتر شود، مسئله نقدینگی می‌تواند برای بانک مشکل ایجاد کند. در طول دوره‌هایی که بازار دچار نوسان شدید و آشفتگی است ممکن است بسیاری از تسهیلات، نکول شده یا در سررسید پرداخت نشوند. در بحران مالی اخیر نیز بسیاری از بانک‌ها این مشکل را تجربه کردند. بنابراین نقدپذیری بالای دارایی‌های بانک نیز همانند داشتن سرمایه کافی در جلوگیری از ضعف بانک مهم بوده و نیازمند مداخله سریع در هنگام مواجهه با مشکل است.<sup>(۱)</sup>

در اغلب موارد مسئله کمبود نقدینگی نشانه یا نتیجه علل دیگر نیست. این مسئله ممکن است منجر به فقدان اطمینان به یک بانک یا کل سیستم بانکی شود. ناظران و بانک‌ها باید اطمینان حاصل کنند که در دوره‌های پرریسک و نوسانات اقتصادی، نقدپذیری دارایی‌ها به اندازه کافی و بالاتر از سطح



ذکر شده در قوانین و محدودیت‌های تنظیم‌کننده، باقی می‌ماند. کاهش نقدینگی به سطحی پایین‌تر از سطح تعیین شده، به اجرای مجموعه‌ای از اقدامات اصلاحی توسط ناظران می‌انجامد. اگر وضعیت نقدینگی قابلیت احیا نداشته و یا ضعف زیادی را در ترازنامه بانک نشان دهد، اقدامات اصلاحی باید به سرعت انجام شوند.

آزمون فشار و تحلیل سناریو به شناخت زودتر ضعف‌های بالقوه و نقاط آسیب‌پذیر بانک کمک می‌کند. طراحی مناسب و اجرای به موقع آزمون فشار در مورد نقدینگی بانک می‌تواند اطلاعات ارزشمندی را راجع به دارایی‌های بانک در اختیار ناظر قرار دهد؛ به طوری که سایر ابزارهای ارزیابی نمی‌توانند این اطلاعات را به دست دهند.<sup>(۱)</sup>

بانک می‌تواند اقداماتی را جهت تقویت نقدینگی خود انجام دهد. در شرایط مطلوب بودن وضعیت، بانک می‌تواند اسنادی را جهت افزایش اطمینان عموم و به خصوص سپرده‌گذاران کلان انتشار دهد. دیگر آنکه با توجه به وضعیت دارایی‌ها بانک می‌تواند خطوط همکاری خود را مطمئن‌تر کرده یا به خرید و فروش دارایی جهت افزایش نقدینگی اقدام کند.<sup>(۱)</sup> در مورد حمایت بانک مرکزی نیز باید گفت در صورتی که قانون اجازه دهد ممکن است بانک مرکزی بتواند از بانک دارای توان مالی جهت مالکیت دارایی‌های بانک ضعیف از طریق اعطای تسهیلات مانند پنجره تنزیل، حمایت کند. البته باید توجه داشت که قبل از ورود بانک مرکزی در شرایط بحرانی باید از طریق بخش خصوصی به حل مشکل پرداخت تا هم مشکل کژمنشی ایجاد نشود و هم احتمال از دست رفتن منابع عمومی حداقل شود.<sup>(۱)</sup>

### ۳-۴-۲. حمایت‌های عمومی پیشگیرانه

منابع مالی عمومی (دولتی) در حالت کلی صرفاً به عنوان آخرین راه چاره و تحت شرایط خاص می‌تواند به کار گرفته شود. استفاده از منابع عمومی نشانگر این است که بانک یا دچار توقف شده و یا بدان نزدیک گشته است، اما در شرایط خاص می‌توان قبل از ورود به فرآیند گزیر از منابع عمومی استفاده کرد. تعیین این شرایط در کشورهای مختلف به قوانین مربوطه بستگی دارد. مطابق استانداردهای احیا و گزیر اتحادیه اروپا استفاده پیشگیرانه از منابع عمومی به سه شکل می‌تواند انجام گیرد:<sup>(۲)</sup>

- ضمانت دولت جهت عدم نکول تسهیلات پرداخت شده توسط بانک مرکزی،

- ضمانت دولت برای اوراق بدهی که تازه منتشر شده‌اند،

- تزریق سرمایه یا خرید ابزارهای سرمایه‌ای.

تحلیل و ارزیابی شرایط استفاده پیشگیرانه از منابع عمومی توسط مقامات مختلف و به وسیله عوامل متفاوت ضروری است. مقام ناظر باید برنامه تجدید سرمایه بانک را مورد ارزیابی قرار دهد. کمبود سرمایه بانک باید توسط ابزارهای مدیریت بدهی و ابزارهای افزایش سرمایه جبران شود و مقدار باقیمانده کمبود سرمایه پس از انجام برنامه‌های افزایش سرمایه را می‌توان توسط منابع عمومی جبران کرد.<sup>(۲)</sup>

### ۳. استانداردهای تعامل با بانک‌های در معرض توقف و متوقف شده

براساس استانداردهای بین‌المللی اکثر بانک‌هایی که در معرض توقف یا متوقف شده تشخیص داده شوند، وارد فرآیند گزیر<sup>۱</sup> خواهند شد. در ادامه این بخش به تفصیل نظام گزیر معرفی شده و ابعاد گوناگون آن از منظر استانداردهای حاکم بر نظام بانکی مورد توجه قرار گرفته است.

#### ۳-۱. تعریف گزیر

به دلایل متعدد می‌توان نشان داد روش‌های عادی ورشکستگی که در قانون تجارت و قوانین مشابه آن پیش‌بینی شده است برای مدیریت بحران‌های ناشی از توقف و یا ورشکستگی بانک‌ها و سایر نهادهای مالی - به‌ویژه آن دسته از نهادهای مذکور که واجد اهمیت سیستمی باشند - کارآیی چندانی ندارد. ماهیت معطوف به آینده فعالیت‌های مالی، وجود ریسک‌های گسترده و عدم تقارن اطلاعات، وابستگی متقابل و شدید نهادهای مالی از جهات ترازنامه‌ای و غیرترازنامه‌ای در کنار روان‌شناسی پیچیده فعالان بازارهای مالی باعث می‌شود، مشکلات نهاد مالی به‌سرعت و با گستردگی به سایر نهادهای مالی تسری یابد. تجربه نشان می‌دهد هر اندازه ابعاد فعالیت نهاد مالی و تعاملات آن با سایر ارکان نظام مالی بیشتر باشد آثار منفی ورشکستگی نهاد مذکور گسترده‌تر و مدیریت تبعات آن دشوارتر خواهد بود. اگرچه برخی محققان معتقدند اضافه کردن چند متمم و اصلاحیه به قوانین ورشکستگی عادی می‌تواند زمینه را برای حل مشکلات ناشی از بحران‌های مالی فراهم آورد؛ اما به دلایل متعدد ایجاد نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی اجتناب‌ناپذیر است.

طبعاً ورشکستگی هر بنگاه اقتصادی ذی‌نفعان مستقیم آن نهاد را دچار مشکل و خسارت خواهد کرد. یکی از اهداف مهم طراحی نظام‌های افلاس و ورشکستگی در نظام‌های حقوقی سنتی و مدرن کاهش مشکلات و خسارت‌های مذکور به‌ویژه در ارتباط با کسانی است که در ایجاد افلاس یا ورشکستگی نقشی نداشته‌اند. در مورد بسیاری از شرکت‌های تولیدی و خدماتی سازوکارهای طراحی شده در قوانین عادی ورشکستگی قادر است اهداف مذکور را برآورده کند. اما هنگامی که نوبت به ورشکستگی یک بانک یا نهاد مالی مهم می‌رسد، استفاده از قوانین عادی ورشکستگی می‌تواند به تشدید مشکلات و خسارات منجر شود. برای مثال ماهیت زمان‌بر فرآیند دادرسی و تصفیه نهاد ورشکسته (که در قوانین عادی ورشکستگی مرسوم است) بسیاری از بستانکاران بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می‌دهد و به فراخور اندازه بانک می‌تواند به کاهش فعالیت‌ها در سطح اقتصاد ملی یا حتی جهانی بیانجامد.



به‌علاوه آگاهی عموم از ورشکستگی بانک ممکن است به‌سرعت نگرانی از وضعیت سایر بانک‌ها را تشدید کند؛ چرا که نهادهای مالی ارتباطات متقابل گسترده‌ای دارند. به همین دلیل وقوع اثر دومینویی در اثر هراس فراگیر و هجوم عموم مردم به بانک‌ها برای برداشت سپرده‌هایشان به هیچ‌وجه دور از انتظار نیست. همچنین تصفیه دارایی‌های فراوان بانک به روش‌های پیش‌بینی شده در قوانین عادی ورشکستگی می‌تواند قیمت دارایی‌ها را در سطح اقتصاد دچار نوسانات غیرعادی کند و حتی بسیاری از فعالان اقتصادی را - که به‌ظاهر با بانک ورشکسته هیچ‌گونه رابطه‌ای نداشته‌اند - دچار مشکلات ترازنامه‌ای کند. از همین رو بسیاری از کشورهای جهان به‌ویژه پس از بحران اخیر به این نتیجه رسیدند که ترتیبات قانونی خود را در حوزه ورشکستگی نهادهای مالی به‌ویژه بانک‌ها تغییر دهند و نسبت به ایجاد نظام خاص توقف بانکی (یا همان نظام گزیر) اقدام لازم را مبذول دارند. ازجمله این کشورها می‌توان به انگلستان اشاره کرد که در قانون بانکداری سال ۲۰۰۹ رژیم خاص توقف بانکی (گزیر) را ایجاد کرد.

هدف از ایجاد نظام خاص توقف بانکی (نظام گزیر) مدیریت بحران ناشی از ناتوانی مالی احتمالی یا واقعی بانک یا نهاد مالی است، به‌گونه‌ای که اولاً خدمات مالی کلیدی نهاد مذکور در نظام اقتصادی تداوم یابد، ثانیاً آثار و تبعات منفی ناشی از ورشکستگی نهاد مذکور به اختلال سیستمی شدید در نظام مالی و اقتصادی نینجامد و ثالثاً هزینه‌ای به منابع مالیات‌دهندگان و دولت تحمیل نشود.<sup>(۴)</sup> روشن است ابداع و توسعه روش‌هایی که بتواند به‌طور همزمان هر سه هدف فوق را برآورده کند چندان ساده نیست. در ادامه ابعاد مختلف گزیر (به‌عنوان نظام خاص توقف بانکی) معرفی و استانداردهای آن به اجمال مرور می‌شود.

## ۲-۳. طرح گزیر

هدف اساسی از تهیه طرح گزیر<sup>۱</sup> آن است که بانک به مقامات مسئول اثبات کند که حتی در صورت بهره‌مندی از اهمیت سیستمی، آنقدر بزرگ و پیچیده نیست که نتواند متوقف شود. به‌عبارت دیگر بانک از طریق طرح گزیر اثبات می‌کند که اولاً براساس تدابیر گسترده‌ای که تدارک دیده است، احتمال ناتوانی مالی او بسیار ناچیز است. ثانیاً حتی اگر دچار ناتوانی شد مقامات مسئول می‌توانند بدون ایجاد آثار مخرب سیستمی و بدون تعطیل کردن فعالیت‌های حیاتی بانک، آن را تحت گزیر قرار دهند. در ایالات متحده آمریکا براساس قانون داد - فرانک<sup>۲</sup> (مصوب ۲۰۱۰) مقرر شد تمامی بانک‌ها و نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی که دارایی‌های آنان بیش از ۵۰ میلیارد دلار است، در اول جولای هر سال برنامه‌ای با عنوان طرح گزیر تهیه و به فدرال رزرو و شرکت فدرال بیمه سپرده (FDIC)<sup>۳</sup> ارائه کنند. این برنامه باید در دو قسمت عمومی و محرمانه تهیه شود. قسمت عمومی برنامه باید در اختیار عموم

1. Resolution Plan

2. Dodd-Frank Act

3. Federal Deposit Insurance Company (FDIC)

مردم قرار گیرد. علاوه بر ایالات متحده آمریکا که تهیه طرح گزیر را برای نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی الزامی کرده است، اعضای گروه ۲۰ نیز تهیه طرح گزیر را برای تمامی نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی جهانی الزامی کرده‌اند.<sup>(۷)</sup> در استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا، طرح گزیر باید توسط مقام مسئول گزیر تهیه شود. مقام مسئول گزیر اطلاعات مورد نیاز برای طراحی طرح گزیر را می‌تواند به‌طور مستقیم از نهادهای مربوطه و مقامات ناظر درخواست کند. طرح‌ریزی گزیر با ارزیابی قابلیت اتکا و امکان نقدپذیری دارایی‌ها در فرآیند رفع ناتوانی مالی، آغاز می‌شود.<sup>(۸)</sup>

طرح گزیر باید از دو رکن تشکیل شده باشد: رکن اول استراتژی گزیر بانک یا نهاد مالی است. استراتژی گزیر<sup>۱</sup> مفهومی است که در پنج سال اخیر تلاش‌های زیادی برای توسعه آن صورت گرفته است. استراتژی گزیر به مقام مسئول گزیر پیشنهاد می‌دهد که در صورت بروز ناتوانی مالی در بانک یا نهاد مالی، هریک از زیرمجموعه‌های آن از قبیل شرکت‌های وابسته، شعب خارجی و ... باید تحت چه اقداماتی قرار گیرند؛ برای مثال کدام یک می‌تواند به فروش برسد، کدام یک باید منحل شود و کدام یک می‌تواند بدون کمک مالی به حیات خود ادامه دهد. مهمترین استراتژی‌های گزیر توسعه‌یافته در سال‌های اخیر، استراتژی گزیر تک‌نقطه‌ای<sup>۲</sup> و استراتژی گزیر چندنقطه‌ای<sup>۳</sup> است که هریک نقاط قوت و ضعف خاص خود را دارند. بسیاری از نهادهای مهم دارای اهمیت سیستمی جهانی استراتژی گزیر تک‌نقطه‌ای را به‌عنوان استراتژی مطلوب مورد نظر خود انتخاب کرده و در طرح گزیر خود آن را توضیح داده‌اند.

رکن دوم طرح گزیر برنامه اجرای استراتژی گزیر<sup>۴</sup> است. در این برنامه باید ضمن معرفی ساختار حقوقی بانک و شرکت‌های زیرمجموعه، آن دسته از کارکردهای اقتصادی و مالی بانک که تداوم آنها برای نظام مالی کشور جنبه حیاتی دارد معرفی شود. به‌علاوه بانک باید تمامی داده‌های لازم درباره عملیات، ساختار، فعالیت‌های مهم داخلی و خارجی، کارکنان کلیدی، نظام اطلاعات مدیریت، نحوه و گستره حضور بانک در بازار مشتقات، ترازنامه و صورت سود و زیان به تفکیک خطوط اصلی کسب‌وکار، وضعیت مدیریت ریسک، فهرست سپرده‌گذاران ضمانت شده و ضمانت نشده، فهرست مشتریان عمده بانک و کسب‌وکار هر یک، مهمترین بانک‌های مورد تعامل و هر اطلاعات دیگری را که برای ارزیابی گزیرپذیری بانک لازم است به تفصیل و به‌دقت گزارش دهد.

طرح‌ریزی گزیر یک فرآیند پویا بوده و باید حداقل به‌صورت سالانه و یا پس از هر تغییر عمده در بانک به‌روز شود. لازمه این امر همکاری نزدیک مقامات گزیر با دیگر مقامات مربوطه است. فرآیند تهیه طرح گزیر برای بانک‌هایی که مبنای عملیاتشان فعالیت‌های فرامرزی است، بسیار پیچیده و نیازمند همکاری با مقامات گزیر در سایر کشورهاست. نکته‌ای که در طرح گزیر باید ملاحظه شود این است که

1. Resolution Strategy
2. Single Point of Entry
3. Multiple Point of Entry
4. Implementation Plan





محتوای طرح گزیر باید مناسب بانک‌هایی که از لحاظ سیستمی اهمیت دارند و ورشکستگی آنها کل نظام مالی و اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نیز باشد. مقامات گزیر ممکن است از انجام ملزومات طرح گزیر برای بانک‌هایی که به ساختار مرکزی دولت یا اقتصاد وابسته‌اند و به‌وسیله قوانین ملی به‌صورت کلی یا جزئی از تمهیدات احتیاطی مستثنا هستند، چشم‌پوشی کنند.<sup>(۲)</sup>

شایسته است در انتها نگاهی به وضعیت تهیه و تدوین برنامه‌های گزیر در سطح جهانی داشته باشیم. براساس گزارش‌های موجود اکثر نهادهای سیستمی دارای اهمیت جهانی<sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۲ استراتژی گزیر خود را انتخاب کردند. همچنین تهیه طرح تفصیلی برنامه اجرایی استراتژی گزیر این نهادها در فاصله سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵ در دست تکمیل بوده است. اولین ارزیابی‌های جامع گزیرپذیری نیز در سال ۲۰۱۵ انجام شده است (مراجعه‌ای به برنامه‌های گزیر نهادهای مالی سیستمی ایالات متحده که در سایت رسمی فدرال رزرو و FDIC منتشر شده است)<sup>۲</sup> روند رشد کمی و کیفی برنامه‌های گزیر را نشان می‌دهد. به‌نظر می‌رسد فرآیند برنامه‌ریزی گزیر که به‌طور رسمی از سال ۲۰۱۰ آغاز شده همچنان در حال تکمیل است و مقامات مسئول و نهادهای ذی‌ربط به‌طور منظم در حال ارتقای این فرآیند هستند. فرآیندهای مرتبط با طرح گزیر، با تهیه و ارسال آن به مقام مسئول گزیر پایان نمی‌پذیرد، بلکه مقامات مسئول موظفند پس از دریافت برنامه، وضعیت گزیرپذیری بانک یا نهاد مذکور را ارزیابی کنند. ارزیابی گزیرپذیری باید از دو منظر اصلی انجام گیرد. در درجه اول مقام مسئول باید به این سؤال پاسخ دهد که آیا اجرای استراتژی گزیر پیشنهادی امکان‌پذیر<sup>۳</sup> است؟ به‌عبارت دیگر آیا اساساً امکان اجرای استراتژی مذکور به‌هنگام ناتوانی مالی یا توقف بانک یا نهاد مالی وجود دارد. در درجه بعد مقام مسئول باید به این سؤال پردازد که آیا اجرای استراتژی گزیر پیشنهادی منطقی یا باورپذیر<sup>۴</sup> است؟ در پاسخ به این پرسش باید به جنبه‌های گوناگون مسئله از جمله آثار سیستمی اجرای استراتژی گزیر پیشنهادی بر سایر نهادهای مالی توجه کرد. مقام مسئول مکلف است پس از انجام ارزیابی، نتیجه آن را به اطلاع هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک یا نهاد مالی برساند و در صورتی که بانک یا نهاد مالی گزیرپذیر ارزیابی نشود از آنان بخواهد موانع گزیرپذیری را برطرف کرده و اقدامات ابلاغی از طرف مقام مسئول گزیر را به انجام رسانند.

### ۳-۳. آغاز گزیر (مکانیسم ماشه)

در کشورهای اروپایی که به‌تازگی نظام گزیر را پذیرفته‌اند بانک متوقف یا در معرض توقف در صورتی مشمول گزیر خواهد بود که شروط زیر برقرار باشد: اولاً بانک، متوقف یا در معرض توقف شناخته شود؛

1. Globally Systemically Important Financial Institutions (G-SIFIs)

۲. بدین منظور بنگرید:

<https://www.fdic.gov/regulations/reform/resplans/>

<http://www.federalreserve.gov/bankinforeg/resolution-plans.htm>

3. Feasible

4. Credible

ثانیاً با توجه به جمیع شرایط و اوضاع و احوال، هیچ احتمال متعارفی بر جلوگیری از توقف بانک در مهلت متعارف از طریق اقدامات نظارتی (از جمله دخالت‌های زودهنگام) داده نشود. ثالثاً انجام عملیات گزیر از منظر منافع عمومی<sup>۱</sup> ضروری تشخیص داده شود. چنانچه انجام گزیر از منظر منافع عمومی ضروری تشخیص داده نشود، بانک متوقف وارد فرآیند عادی ورشکستگی - که از طریق دادرسی قضایی انجام می‌گیرد - خواهد شد. به‌علاوه به‌منظور تشخیص آنکه بانک متوقف شده یا در معرض توقف است، احراز یک یا چند مورد از شرایط زیر الزامی است:

۱. مؤسسه اعتباری از صلاحیت‌های قانونی خود تخطی کرده یا شواهدی عینی بر تخطی در آینده نزدیک وجود داشته باشد؛ تا حدی که به لغو مجوز مؤسسه اعتباری منجر شود.
۲. دارایی‌های مؤسسه اعتباری کمتر از بدهی‌ها بوده یا شواهدی عینی بر ایجاد این امر در آینده نزدیک احراز شود.
۳. مؤسسه اعتباری توان پرداخت دیون خود را نداشته باشد، یا شواهدی عینی بر عدم توانایی در آینده نزدیک احراز شود.<sup>(۲)</sup>

#### ۳-۴. چند اصل مهم در مورد گزیر

اصول راهنمای زیر به‌گونه‌ای طراحی شده است که مقامات مسئول بتوانند سیاست‌های گزیر بانک را به‌صورت مناسب تدوین کرده و بهترین روش‌های گزیر را جهت اجرا انتخاب کنند. البته باید توجه داشت که همه این اصول ضرورتاً نمی‌توانند به‌صورت همزمان اجرایی شوند.<sup>(۱)</sup>

**– حفظ ثبات مالی و حداقل کردن اختلال در خدمات مؤثر بانکی:**<sup>۲</sup> فرآیند گزیر باید به‌دنبال حداقل کردن ریسک‌هایی باشد که در صورت توقف بانک ثبات مالی را تهدید می‌کند. همچنین ایجاد اطمینان از ادامه عملیات و فعالیت‌هایی که به‌لحاظ سیستمی اهمیت دارند نیز ضروری است.

**– توقف بانک بخشی از ریسک‌پذیری در فضای رقابتی است:** نظارت نمی‌تواند و البته نباید اطمینان بیش از حد مبنی بر این که بانک دچار توقف نخواهد شد ایجاد کند. اهداف حفاظت از نظام مالی و منافع سپرده‌گذاران، ناسازگاری با توقف بانک ندارند. وجود نظام گزیر به ارتقای نظم بازار<sup>۳</sup> منجر می‌شود.

**– راه‌حل‌های خصوصی بهتر هستند:** منظور از راه‌حل‌های خصوصی آن دسته از راه‌حل‌هاست که هزینه‌ای بر مالیات‌دهندگان بار نکرده و اختلال حداقلی در بخش بانکی ایجاد می‌کند. نظام گزیر نباید بر استفاده از منابع مالی عمومی متکی باشد و این انتظار را در بانک‌ها ایجاد کند که از منابع

1. Public Interests

2. Maintaining Financial Stability and Minimizing Disruption to Critical Banking Services

3. Market Discipline



عمومی کمک گرفته خواهد شد. البته در موارد استثنایی ممکن است به‌عنوان آخرین راه‌حل استفاده از منابع عمومی لازم شود.

**– فرآیند سریع اجرای گزیر:**<sup>۱</sup> شاخص‌های سرعت، شفافیت و قابلیت پیش‌بینی در حل مشکلات بانکی از اهمیت قابل‌توجهی برخوردارند. مشکل بانک‌های متوقف را باید به‌سرعت حل‌وفصل کرد. دارایی‌های بانک یا مؤسسه متوقف باید به‌سرعت وارد بازار شده تا از هزینه‌های آن کاسته و مانع کاهش ارزش آن شود. هرچه مدت حبس دارایی‌های بانک طولانی‌تر شود، کاهش ارزش آنها بیشتر خواهد بود.

**– حفظ رقابت‌پذیری:** فرآیند گزیر – که از طریق تغییر مالکیت و از روش‌هایی چون خرید و تعهد و انتقال دارایی‌ها صورت می‌پذیرد – باید مبتنی بر رقابت بانک‌ها و مؤسسات متقاضی باشد. هیچ انگیزه‌ای جهت تسهیل این نقل و انتقالات نباید به حذف رقابت از این فرآیند منجر شود.

**– اجتناب از کژمنشی:** در فرآیند گزیر هنگامی که بانک متوقف می‌شود، نباید زیان‌های سهامداران و آن دسته از مشتریان بانک که بیمه نشده‌اند، جبران شود. به‌طور مشابه اقدامات نظارتی نباید از منافع مدیران شرکت‌های وابسته به بانک حفاظت کند. هرچه به بانک‌های بد کنونی کمک بیشتری شود، مانعی جهت تأسیس بانک‌های خوب در آینده خواهد بود.

### ۳-۵. ارزشگذاری در گزیر

تمامی تصمیمات مهمی که مقامات گزیر اتخاذ می‌کنند با توجه به ارزشگذاری<sup>۲</sup> دارایی‌ها و بدهی‌های بانک صورت می‌پذیرد. ارزشگذاری تکمیل‌کننده تصمیم‌گیری جهت استفاده از ابزارهای گزیر و همچنین انتقال و تغییر مالکیت ابزارهای سرمایه‌ای بانک است. این ارزشگذاری که باید به‌وسیله ارزیاب‌های مستقل و به درخواست مقامات ناظر و یا مقامات گزیر انجام شود در مراحل زیر انجام می‌پذیرد:<sup>(۳)</sup>

– قبل از انجام گزیر برای تصمیم‌گیری جهت تعیین توقف بانک یا در معرض توقف بودن بانک.

– در هنگام انجام گزیر جهت اطمینان از اینکه زیان‌های ایجاد شده به‌صورت کامل تشخیص داده شده‌اند و اینکه استفاده از کدام ابزار گزیر در شرایط موجود متناسب‌تر است.

– به‌منظور آنکه مشخص شود زیان بستانکاران بانک در فرآیند گزیر کمتر از زیان آنان در صورت ورود بانک به فرآیند عادی ورشکستگی بوده است (اگر زیان مذکور بیشتر باشد باید توسط مقام گزیر جبران شود).

در مرحله اول ارزشگذاری به بررسی این مسئله پرداخته می‌شود که آیا بانک به وضعیت توقف یا نزدیک به توقف و نقطه عدم ادامه حیات<sup>۳</sup> رسیده است یا خیر؟ در این مرحله آثار انجام اقدامات گزیر مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد. در صورتی که ارزشگذاری صورت گرفته در مرحله اول، وضعیت بحرانی بانک

1. Expeditious Resolution Process
2. Valuation
3. Point of non-viability

و لزوم انجام اقدامات گزیر را نشان دهد، وارد مرحله دوم ارزشگذاری خواهیم شد. در مرحله دوم به بررسی مناسب‌ترین ابزار گزیر در دسترس و میزان ارزش فروش دارایی‌ها پرداخته می‌شود. اهداف مرحله دوم ارزشگذاری را می‌توان در موارد زیر ذکر کرد:<sup>(۲)</sup>

- اطمینان از شناخت کامل زیان‌هایی که با انجام اقدامات گزیر برای دارایی‌ها به وجود می‌آید.
- اطلاع‌رسانی جهت استفاده از ابزار نجات از درون و تجدید سرمایه در صورت نیاز.
- تعیین ارزش دارایی‌ها برای استفاده از ابزارهای گزیر مانند فروش کسب‌وکار، بانک انتقالی و مدیریت دارایی‌ها.

در این مرحله تمامی شرایطی که در موقع ارزشگذاری اهمیت دارند و همچنین تمام آثار احتمالی اقدامات آتی گزیر باید مورد توجه قرار گیرند. انتخاب نوع ابزار گزیر و چگونگی به‌کارگیری آن بر تخمین زمانبندی و مقدار جریان نقدی آتی اثرگذار خواهد بود. برای حصول اطمینان از منصفانه بودن ارزشگذاری‌های گزیر باید افراد حقیقی یا حقوقی انتخاب شده برای ارزشگذاری، مستقل از هر سازمان یا نهاد مرتبط با گزیر باشند. افرادی که به هر نحو در فرآیند گزیر درگیر شده‌اند به‌طور خودکار برای ارزشگذاری مناسب نخواهند بود. در صورتی که انجام ارزشگذاری‌های مستقل ممکن نباشد، مقامات گزیر باید از ارزشگذاری موقتی استفاده کنند. بانک نیز باید امکانات و اطلاعات لازم را برای انجام ارزشگذاری در کمترین زمان ممکن و به بهترین وجه در اختیار مقامات مسئول قرار دهد.<sup>(۲)</sup>

مرحله سوم ارزشگذاری که اختصاص به استانداردهای اتحادیه اروپا دارد به‌منظور حمایت از بستانکاران بانک وضع شده است. در این مرحله به‌منظور آنکه مشخص شود زیان بستانکاران بانک در فرآیند گزیر کمتر از زیان آنان در صورت ورود بانک به فرآیند عادی ورشکستگی است، ارزشگذاری مجددی توسط اشخاص مستقل انجام می‌گیرد. براساس قاعده NCWOP<sup>۱</sup> اگر زیان بستانکاران در فرآیند گزیر بیشتر باشد مقام گزیر موظف است مابه‌التفاوت زیان را از منابع خود به بستانکاران پرداخت کند.

### ۳-۶. ابزارهای گزیر

نظام گزیر باید زمینه استفاده مقام گزیر از اختیارات قانونی خود را به‌گونه‌ای فراهم کند که از منابع عمومی و درآمدهای مالیاتی استفاده نشود و اختلالی در نظام مالی پیش نیاید. در طرح گزیر باید استفاده از تمامی استراتژی‌های گزیر - که متناسب با وضعیت بانک است و به‌صورت بالقوه امکان انجام آن وجود دارد - پیش‌بینی شود. این استراتژی‌ها شامل مواردی از قبیل انتقال سهام یا دارایی‌های بانک به خریدارانی از بخش خصوصی، انتقال سهام یا مالکیت به بانک انتقالی، تأسیس یک نهاد مدیریت دارایی مستقل و انحلال بانک است. به‌علاوه در برخی موارد مقام گزیر باید قدرت اجرای تصمیمات فوق‌العاده از جمله تعویض

1. No Creditor Worse Off Principle (NCWOP)



هیئت‌مدیره و برقراری ترتیب جدید حاکمیت شرکتی، انجام اقدامات لازم جهت تغییر ساختار عملکرد بانک و حل مشکلات آن، ایجاد اطمینان از ادامه فعالیت بانک و انجام خدمات ضروری از طریق ملزم کردن سایر مؤسسات و بانک‌های هم‌گروه به ادامه همکاری و مواردی از این دست را داشته باشد.<sup>(۱)</sup>

فایده اصلی اقدامات گزیر این است که بانک می‌تواند کارکردهای حیاتی خود را حتی در شرایط بحران حفظ کند. استانداردهای احیا و گزیر اتحادیه اروپا پنج ابزار را برای انجام اقدامات گزیر پیش‌بینی می‌کند. این ابزارها شامل نجات از درون، سه ابزار انتقالی (فروش کسب‌وکار، ایجاد بانک انتقالی، تفکیک دارایی‌ها) و ابزارهای تثبیت دولتی<sup>۱</sup> می‌شود. از میان این ابزارها، ابزار تثبیت دولتی (که شامل مالکیت موقت دولت و سازوکارهایی مشابه است) در آخرین مرحله و پس از آنکه سایر ابزارها نتوانند مؤثر واقع شوند، استفاده می‌شود. طبق دستورالعمل احیا و گزیر اتحادیه اروپا، مقامات گزیر برای استفاده از ابزارهای گزیر باید دارای اختیاراتی از جمله دسترسی به اطلاعات مورد نیاز، امکان تحت کنترل گرفتن بانک در طی فرآیند گزیر، توان تعویض مدیریت بانک، انتقال سهام، حقوق، دارایی‌ها و بدهی‌ها، تغییر زمان سررسید بدهی‌های خوب، لغو یا کاهش مقدار سهام یا سایر ابزار مالکیت باشند. این اختیارات زمینه انجام اقدامات گزیر را فراهم کرده و وجود هرگونه مانع برای استفاده از ابزار گزیر را رفع می‌کند.<sup>(۲)</sup> در ادامه هر یک از ابزارهای گزیر به تفصیل معرفی می‌شود.

### ۱-۶-۳. فروش کسب‌وکار یا خرید و تعهد

اگر خریدار مناسبی یافت شود که بتواند بخشی یا تمام کسب‌وکارهای بانک را خریداری کند، معامله فروش فعالیت‌ها و دارایی‌های بانک می‌تواند یکی از ابزارهای مناسب گزیر باشد. در این معامله یک یا چند مؤسسه که وضعیت مطلوبی دارند مالک سهام بانک تحت گزیر و یا خریدار بخشی از آن یا همه دارایی‌های آن بانک شده و مسئولیت بخشی از بدهی‌های آن را نیز برعهده می‌گیرند. معامله فروش فعالیت‌ها و دارایی‌ها ممکن است به طرق مختلفی انجام شود. معامله می‌تواند به‌گونه‌ای باشد که خریدار تمامی دارایی‌های بانک را خریده و مسئولیت سپرده‌های آن را برعهده بگیرد.<sup>(۱)</sup>

ممکن است معامله به نحوی تنظیم شود که خریدار صرفاً بخشی از دارایی‌های بانک متوقف را خریده و ازسوی دیگر مسئولیت بخشی از سپرده‌ها را برعهده بگیرد. هنگامی که خریدار صرفاً وام‌های خوب و دارایی‌های با کیفیت بالای بانک را خریداری کند، این معامله را معامله فروش فعالیت بانک تمیز<sup>۲</sup> می‌نامند. در صورتی که وام‌های غیرفعال و سرمایه‌گذاری‌های پرریسک برای فروش در نظر گرفته شود، خریدار باید ریسکی که از خرید این دارایی‌ها متحمل می‌شود را به حداقل برساند. این امر ممکن است باعث شود قرارداد به‌صورت مشارکت در زیان بسته شود و به خریدار اجازه داده شود تا دارایی‌هایی که

---

1. Government Stabilization Tools  
2. A "Clean bank" Business Sale Transaction

در مدت زمان مشخصی فاسد می‌شوند را به بانک برگرداند. البته در این گونه معاملات لزومی ندارد که همه زیان‌های خریدار جبران شود.<sup>(۱)</sup> معامله فروش کسب‌وکار<sup>۱</sup> بانک (که در ایالات متحده آمریکا معامله خرید و تعهد<sup>۲</sup> نامیده می‌شود) تا جایی که ممکن است باید به سرعت انجام شود. فواید استفاده از این روش عبارت است از: کمک به حفظ ارزش همه یا بخشی از دارایی‌های بانک متوقف، حداقل کردن اثر ورشکستگی بانک بر بازار و نظام مالی و حفاظت از مشتریان با ضمانت ارائه خدمات به سپرده‌های آنها.<sup>(۱)</sup> مطابق استاندارد نظام مالی ایالات متحده آمریکا چند روش برای استفاده از این ابزار وجود دارد که می‌تواند توسط مقام مسئول گزیر (که همان شرکت فدرال بیمه سپرده است) متناسب با شرایط اجرا شود.<sup>(۴)</sup>

**– معامله خرید و تعهد پایه:**<sup>۳</sup> در این روش صرفاً برخی از دارایی‌ها که به سرعت قابلیت فروش و انتقال به غیر را دارند از جمله وجوه نقد، دارایی‌های با نقدشوندگی بالا و اوراق با قابلیت فروش در بازار به بانک متعهد منتقل می‌شود. شرکت بیمه سپرده فدرال هنگامی از این روش استفاده می‌کند که زمان کافی جهت انجام بازرسی‌های ویژه در اختیار نداشته باشد.<sup>(۴)</sup>

**– معامله خرید و تعهد کامل بانک:**<sup>۴</sup> استفاده از این روش به دلیل اینکه شرکت بیمه سپرده را کمتر درگیر فرآیند جبران زیان‌ها و پرداخت نقدی مطالبات می‌کند و کل دارایی‌های بانک متوقف به بانک متعهد منتقل می‌شود، هزینه کمتری برای نهاد ضمانت سپرده دارد. منافع استفاده از این شیوه عبارتند از: حداقل کردن پرداخت‌های نقدی شرکت ضمانت سپرده، کاهش هزینه تصفیه و کاهش مقدار دارایی‌های نگهداری شده توسط شرکت بیمه سپرده.<sup>(۴)</sup>

**– معامله خرید و تعهد با مشارکت اختیاری در زیان:**<sup>۵</sup> در این روش شرکت بیمه سپرده با بانک خریدار در مورد میزان تسهیم زیان‌های مربوطه به توافق می‌رسد. این روش موجب کاهش نیاز شرکت بیمه سپرده به وجوه نقد و استفاده از منابع خود می‌شود. منافع استفاده از این روش شامل کاهش ریسک‌های بانک و هزینه‌های شرکت بیمه سپرده و باقی ماندن دارایی‌ها در بخش خصوصی می‌شود. مشکل این روش نیز عدم کنترل شرکت بیمه سپرده بر دارایی‌هاست؛ درحالی که بخشی از زیان‌های آنها را در قالب مشارکت در زیان، پذیرفته است.<sup>(۴)</sup>

## ۲-۶-۳. بانک انتقالی<sup>۶</sup>

استفاده از این روش به مقامات گزیر اجازه می‌دهد تا زمان یافتن راه‌حلی دائمی برای مشکلات بانک، کارکردها و اثرگذاری آن را در نظام مالی حفظ کنند.<sup>(۵)</sup> مؤسسه جدیدی که به‌عنوان بانک انتقالی تأسیس

1. Business Sale
2. Purchase & Assumption
3. Basic Purchase & Assumption Transaction
4. Whole Bank Purchase & Assumption Transaction
5. Purchase & Assumption with Optional Shared Loss
6. Use of a Bridge Institution



می‌شود، توسط مقامات گزیر مجوز دریافت کرده و کنترل می‌شود. مقامات گزیر تعیین کنند که کدام یک از دارایی‌ها و بدهی‌های بانک باید به بانک انتقالی منتقل شوند. هدف از تأسیس بانک انتقالی پرکردن فاصله زمان توقف بانک و مدت زمانی است که مقامات گزیر به ارزیابی وضعیت بانک پرداخته و دارایی‌ها و شرایط را جهت عرضه و فروش آن به بانک یا مؤسسه خصوصی دیگر در بازار، مهیا کنند.<sup>(۱)</sup>

بانک انتقالی بیشتر زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که مؤسسه یا بانک متوقف قابلیت عرضه و فروش در بازار را دارد و خریداران بالقوه آن به زمان بیشتری جهت بررسی ترازنامه و وضعیت بانک نیاز دارند. در هر صورت استفاده از بانک انتقالی راه‌حل موقت بوده و نباید استفاده از راه‌حل دائمی را جهت حل مشکلات بانک به تعویق انداخت؛ زیرا ممکن است در این مدت سپرده‌گذاران منابع خود را از بانک خارج کرده و ارزش بانک از بین برود.<sup>(۱)</sup>

مطابق قوانین نظام مالی آمریکا، بانک انتقالی در واقع نوعی بانک ملی (دولتی) است که مجوز آن توسط دفتر حسابرسی و کنترل پول و ارز<sup>۱</sup> صادر شده و به وسیله شرکت فدرال بیمه سپرده<sup>۲</sup> با هدف حفظ تداوم ارائه خدمات بانک متوقف به مشتریان آن، سازماندهی می‌شود. استفاده از بانک انتقالی فرصت لازم را برای کنترل کسب‌وکار بانک متوقف، باثبات‌سازی شرایط، بازاریابی دارایی‌های بانک به صورت کارآ و تعیین استراتژی دائمی گزیر برای حل مشکل بانک فراهم می‌آورد. معمولاً در هنگام توقف بانک‌های بزرگ یا پیچیده از این ابزار استفاده می‌شود. بانک‌های انتقالی با سقف زمانی دو سال تأسیس می‌شوند و در صورت نیاز این سقف تا سه سال نیز تمدید می‌شود. هدف مدیریتی بانک انتقالی حفظ ارزش دارایی‌های بانک است. شرکت فدرال بیمه سپرده فردی از کارمندان خود و یا بخش خصوصی را جهت ریاست هیئت‌مدیره آن انتخاب می‌کند.<sup>(۵)</sup>

هیئت‌مدیره بانک انتقالی مسئولیت طراحی برنامه و استراتژی جهت دستیابی به اهداف تعیین شده در مورد بانک متوقف و همچنین انجام بازرسی از طرح کسب‌وکار<sup>۳</sup> بانک متوقف و ارتقای آن و سایر وظایف مدیریتی بانک متوقف را برعهده دارد. در ادامه نحوه عمل بانک انتقالی در مورد وام‌های پرداختی، دارایی‌ها، بدهی‌ها و ... بررسی می‌شود:<sup>(۵)</sup>

**– وام‌های پرداختی:**<sup>۴</sup> تا زمان تملک کامل بانک یا مؤسسه مالی جدید، می‌توان وام‌های کوچک پرداخت کرد.<sup>(۵)</sup>

**– دارایی‌ها:** بانک انتقالی باید به تهیه فهرستی از دارایی‌های بانک جهت شناسایی، ارزیابی و حل مشکل دارایی‌های نامرغوب<sup>۵</sup> بپردازد. این کار موجب افزایش ارزش بازاری دارایی‌ها و تعیین میزان زیان

- 
1. Office of the Comptroller of the Currency (OCC)
  2. Federal Deposit Insurance Company (FDIC)
  3. Bank's Business Plan
  4. Lending
  5. Troubled Assets

می‌شود. بانک انتقالی می‌تواند آن دسته از دارایی‌هایی را که با حفظ مالکیت و انتقال مدیریت به مقام تعیین شده توسط مقامات گزیر<sup>۱</sup> به سوددهی رسیده و یا آنکه انتقال مالکیت آنها به بانک یا مؤسسه مالی سالم دشوار است، تا ۹۰ روز پس از شروع فعالیت بانک انتقالی، با مدیریت خود (بانک انتقالی) به مقام تعیین شده توسط مقامات گزیر منتقل کند. این دارایی‌ها شامل دارایی‌های مشکل‌دار مانند وام‌های غیرفعال،<sup>۲</sup> مستغلات تملیکی،<sup>۳</sup> شرکت‌های تابعه، دارایی‌های دارای دعوی یا مشکل قضایی<sup>۴</sup> و دارایی‌های متقربانه،<sup>۵</sup> می‌شود. بانک انتقالی باید دارایی‌های خوب را حفظ کرده و تا جایی که می‌تواند دارایی‌های غیرفعال<sup>۶</sup> را کاهش داده و منتقل کند.<sup>(۵)</sup>

**– بدهی‌ها:** قبل از اینکه بانک متوقف بسته شود، بانک انتقالی باید تصمیم بگیرد که آیا تمامی سپرده‌ها را به بانک انتقالی منتقل کند و یا صرفاً سپرده‌های ضمانت شده را. همانند سایر بانک‌های عضو شرکت بیمه سپرده، در صورت انتقال حساب‌های سپرده‌گذاران به بانک انتقالی، این بانک باید اطلاع‌رسانی کافی را به سپرده‌گذاران انجام دهد.<sup>(۵)</sup>

### ۳-۶-۳. ابزار مدیریت دارایی‌ها<sup>۷</sup>

بخش قسمتی از دارایی‌ها که توسط بانک‌ها و مؤسسات دیگر خریداری و تملک می‌شود، بخش بزرگی از وام‌های فاسد و دارایی‌های بد بانک متوقف، باقی‌مانده و نیازمند مدیریت خواهند بود. مقامات گزیر باید از طریق تجمیع مستقیم و تثبیت دارایی‌های بدهکاران یا فروش دارایی‌ها به شخص ثالث و یا مدیریت دارایی‌ها و آماده کردن آنها برای فروش، جهت احیای ارزش دارایی‌های مشکل‌دار باقی‌مانده اقدام کنند. روش‌های مختلفی برای فروش دارایی‌ها وجود دارد: از جمله فروش همه دارایی‌ها به صورت یکپارچه، فروش دارایی‌های تقسیم شده به سبدهای مختلف، فروش تک‌تک دارایی‌ها به صورت مجزا، اوراق‌سازی دارایی‌ها یا فروش به نهاد بازسازی‌کننده.<sup>(۱)</sup>

تجربه نشان داده است که باید دارایی‌های بد از ساختار بانک حذف شوند. برای این کار دلایل متعددی وجود دارد. یکی از دلایل این کار آن است که انجام آن موجب بهبود شرایط ترازنامه و افزایش جذابیت بانک می‌شود. دلیل دیگر این است که مدیریت بانک به جای آنکه وقت زیادی صرف حل مشکل دارایی‌های بانک کند، می‌تواند تمرکز خود را بر سایر مسائل جاری بانک قرار داده و به استراتژی‌های توسعه‌ای بپردازد. این امر ممکن است موجب استخدام متخصصانی توسط بانک جهت احیای حداکثری ارزش دارایی‌های مشکل‌دار و افزایش جذابیت این دارایی‌ها برای سرمایه‌گذاران شود.<sup>(۱)</sup>

1. Receivership
2. Non-performing Assets
3. Owned Real Estate
4. Assets in Litigation
5. Fraud-related Assets
6. Non-performing
7. Management of Impaired Assets





این روش گزیر که روش «بانک خوب - بانک بد» نامیده می‌شود، مستلزم تفکیک دارایی‌های غیرفعال و با کیفیت پایین و فروش آنها در قیمت بازار به مؤسسات و شرکت‌های متفاوت است. این ابزار باید در کنار سایر ابزارهای گزیر استفاده شود. راه‌حل بانک خوب - بانک بد صرفاً در صورتی باید استفاده شود که در نهایت به ایجاد یک بانک خوب بینجامد.<sup>(۱)</sup>

#### ۳-۶-۴. نجات از درون

معرفی روش نجات از درون در سال‌های پس از بحران ۲۰۰۸ و با ابتکار کشورهای اروپایی انجام گرفت. از میان دلایل مذکور می‌توان به این واقعیت اشاره کرد که اگر بانک بزرگ و دارای اهمیت سیستمی در معرض توقف قرار گیرد یافتن خریدار برای آن بانک - به شیوه‌ای که در روش خرید و تعهد انجام می‌گیرد - بسیار دشوار و دور از دسترس خواهد بود. روش نجات از درون در مقام نظر می‌تواند راه‌حل قابل قبولی برای این مشکل فراهم کند. در این روش به جای آنکه بانک به خریداران بیرونی فروخته شود ساختار سمت چپ ترازنامه بانک بازطراحی می‌شود؛ به گونه‌ای که بخشی از مطالبات گروهی از بستانکاران بانک به سهام تبدیل می‌شود. برای مثال ممکن است صاحبان اوراق بدهی‌های تبعی<sup>۱</sup> به جای مطالبات خود سهام بانک را دریافت کنند. البته انجام عملیات نجات از درون - به‌ویژه با توجه به تجربه اندک اجرای این روش در جهان - با پیچیدگی‌ها و صعوبت‌های حقوقی، مالی و اجرایی بسیاری همراه است. از جمله می‌توان به ارزشگذاری‌های<sup>۲</sup> متعددی اشاره کرد که باید قبل و بعد از انجام فرآیند گزیر در مورد دارایی‌های بانک در معرض توقف انجام گیرد. از همین رو تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به اجرای نجات از درون هم‌اکنون به یکی از اولویت‌های مقامات حوزه یورو تبدیل شده است. فرآیند نجات از درون می‌تواند برای تجدید ساختار سرمایه بانک موجود و یا تأمین سرمایه برای تأسیس بانک جدید یا بانک انتقالی، استفاده شود.<sup>(۱)</sup>

علی‌القاعده اگر دورنمای واقع‌گرایانه‌ای در مورد تجدید حیات بانک یا مؤسسه مالی وجود داشته باشد، ممکن است ابزار نجات از درون توسط مقامات گزیر برای حل مشکل بانکی که به سمت ورشکستگی می‌رود، به کار گرفته شود. سپرده‌های بیمه شده نباید مورد هدف ابزار نجات از درون باشد. با مشتریان هر سطح باید به صورت یکسان رفتار شود، اما در شرایط استثنایی و برای جلوگیری از سرایت مشکل و حفظ ثبات مالی ممکن است برخی از مشتریان مشمول ابزار نجات از درون قرار نگیرند.<sup>(۲)</sup>

#### ۳-۶-۵. انحلال بانک: بازپرداخت یا انتقال سپرده‌گذاران<sup>۳</sup>

برای بانک‌های کوچک که بر عملکرد اقتصاد تأثیر چندانی ندارند، پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران بیمه شده و انحلال بانک می‌تواند استراتژی گزیر مناسبی باشد. در کشورهایی که برنامه‌های ضمانت سپرده

1. Subordinated Debts

2. Valuations

3. Closure of the Bank: Depositor payoff/transfer

دارند، در صورتی که هزینه بستن بانک و پرداخت مطالبات سپرده‌گذاران نسبت به سایر روش‌های گزیر کمتر باشد، این روش ترجیح دارد.<sup>(۱)</sup>

در اتحادیه اروپا انحلال بانک خارج از فرآیند گزیر و از طریق مراجعه به دادگاه انجام‌پذیر است. در مقابل، مطابق استانداردهای نظام مالی آمریکا، انحلال نیز از روش‌های گزیر محسوب می‌شود. متناسب با شرایط بانک و زیان‌های ایجاد شده از یکی از سه شیوه زیر می‌توان برای انحلال بانک استفاده کرد.<sup>(۳)</sup>

**– جبران سپرده به صورت مستقیم:** این روش زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که جبران زیان‌های حاصل شده کم‌هزینه‌ترین روش گزیر ارزیابی شود. بنابراین شرکت فدرال بیمه سپرده به صورت مستقیم سپرده‌های بیمه شده مشتریان را تا سقف مشخص شده و به صورت نقد پرداخت می‌کند. از سوی دیگر تمامی مسئولیت‌های مربوط به دارایی‌های بانک و فعالیت آن برعهده همین شرکت قرار می‌گیرد.<sup>(۳)</sup>

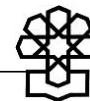
**– انتقال سپرده بیمه شده:** در این روش سپرده‌های ضمانت شده مشتریان به بانک یا مؤسسه ثالثی منتقل شده و پرداخت سپرده‌های مذکور از طریق آن صورت می‌پذیرد. مشتریان می‌توانند سپرده‌هایشان را دریافت کرده و یا این میزان را در بانک ثالث سپرده‌گذاری کنند.<sup>(۳)</sup>

**– بانک ملی با حمایت ضمانت سپرده:** در صورتی که بانک یا مؤسسه ثالثی جهت پرداخت سپرده‌های ضمانت شده مشتریان اعلام آمادگی نکند، شرکت فدرال بیمه سپرده بانکی را جهت ارائه خدمات ضروری و پرداخت سپرده‌های ضمانت شده با عمر محدود تأسیس می‌کند. حداکثر دوره فعالیت این بانک دو سال است.<sup>(۳)</sup>

### ۳-۶-۶. مالکیت موقت دولت

نظام گزیر نباید بر منابع عمومی متکی باشد و یا این انتظار را ایجاد کند که از منابع عمومی جهت حل مشکلات استفاده خواهد شد. تنها در صورتی که بانک‌های در معرض توقف یا متوقف از لحاظ سیستمی دارای اهمیت بوده و ورشکستگی آنها کل نظام مالی را تحت تأثیر قرار دهد، استفاده از منابع عمومی جهت حمایت موقت از بانک ممکن است ضرورت داشته باشد. در چنین شرایطی مقامات گزیر باید آشنایی کافی با اصول کلیدی کمیته بازل داشته باشند؛ چرا که در غیر این صورت موجب افزایش مشکل کژمنشی و برخی ریسک‌های مالی خواهند شد. بنابراین استفاده از منابع عمومی در فرآیند گزیر باید به‌عنوان آخرین راه‌حل و در شرایط استثنا مانند بحران‌های سیستمی در نظر گرفته شود.<sup>(۱)</sup>

در شرایطی که استفاده از منابع عمومی ضرورت یابد، دولت می‌تواند جهت حمایت مالی از بانک در معرض توقف و حفظ آن در سیستم مالی اقدام کند. چنین بانکی ممکن است به‌وسیله تزریق مستقیم منابع مالی یا دریافت وام از دولت یا تضمین خرید دارایی‌های بد بانک توسط مؤسسه یا بانکی دیگر در صورت وقوع زیان‌های طولانی‌مدت، مورد حمایت قرار گیرد. مصرف منابع عمومی باید متناسب و مبتنی بر



برنامه اقدامات مقامات گزیر و ناظران انجام گیرد. این برنامه باید شامل اقداماتی جهت احیای قابلیت سوددهی و مدیریت خوب بانک باشد.<sup>(۱)</sup>

در صورت استفاده از منابع عمومی جهت حمایت از بانک، سهامداران و طلبکاران بانک متوقف باید اولین کسانی باشند که هزینه انجام اقدامات گزیر را متحمل می‌شوند. در یک نظام گزیر کارآمد نیازی به جلب رضایت سهامداران جهت استفاده از ابزارهای گزیر نیست. در صورتی که دولت تصمیم بگیرد از بانک متوقف حمایت مالی کند یا مالکیت آن را عمومی کند، دولت مالک بخش بزرگی خواهد بود و یا حتی به تنها مالک بانک تبدیل خواهد شد. چنین بانکی در عمل به یک بانک ملی (دولتی) تبدیل شده است. این روش باید راه‌حل موقت بوده و دولت به دنبال خریداران مناسب جهت انتقال مالکیت خود باشد. باید توجه داشت که استفاده از منابع عمومی در بسیاری از کشورها مرسوم نبوده و این امر باید محدود به شرایط خاصی جهت حداقل کردن ریسک کژمنشی شود.<sup>(۱)</sup>

استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا نیز استفاده از منابع عمومی را به نحوی آورده است که اتکای اقدامات گزیر به منابع عمومی را به حداقل برساند. دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نیز ممکن است. طبق چارچوب مستندات راهنمای این اتحادیه به استفاده از منابع عمومی به‌عنوان یکی از ابزارهای موقت گزیر اقدام کنند. همانگونه که در بالا نیز اشاره شد این ابزار ممکن است به‌عنوان آخرین راه چاره جهت حفظ ثبات مالی و با لحاظ حداقل کردن فشار وارد بر مالیات‌دهندگان مورد استفاده قرار گیرد. تصمیم‌گیری جهت استفاده از منابع عمومی با ارائه دلایل و مستندات لازم توسط دولت یا وزارتخانه مربوطه و با همکاری مقامات گزیر انجام می‌گیرد.

دولت به دو شکل می‌تواند به کمک منابع عمومی در فرآیند گزیر وارد شود:<sup>(۲)</sup>

- مشارکت در تجدید سرمایه بانک از طریق خرید سهام یا دیگر ابزارهای سرمایه‌ای،

- تبدیل مالکیت بانک به مالکیت عمومی به‌صورت موقت.

جدول ذیل به اختصار تجربه برخی کشورها را در استفاده از ابزارهای گزیر که در سال‌های اخیر

حاصل شده است، معرفی می‌کند.

### ۷-۶-۳. تجربیات برخی کشورها در استفاده از ابزارهای گزیر

پس از تشریح ابزارهای مختلف گزیر، در جدول ذیل تجربیات برخی کشورها در خصوص روش استفاده از این ابزارها در سال‌های اخیر به اختصار ذکر شده است.

## جدول تجربه برخی کشورها در استفاده از ابزارهای گزیر

سال	توضیحات	ابزارهای مورد استفاده	کشور
۲۰۱۴	نهاد مسئول گزیر در این کشور <sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۴ تأسیس شد. تا سال ۲۰۱۶ هیچ برنامه گزیر از قبل تهیه شده‌ای نداشت. در این سال با مواجهه چند بانک اتریشی با بحران، به مدیریت دارایی‌های آنها و ارزیابی‌های لازم جهت تهیه برنامه گزیر اقدام کرد. پس از آن ابزار نجات از درون را در سال ۲۰۱۶ به برنامه گزیر خود افزود و توانست بحران بانکی خود را کنترل کند.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیریت دارایی‌ها</li> <li>- نجات از درون</li> </ul>	اتریش
۲۰۱۳	در سال ۲۰۱۳ با استفاده از ابزارهای نجات از درون و فروش کسبوکار دو بانک مهم قبرس از وضعیت بحرانی خارج شدند. در این سال قوانین مربوط به گزیر در این کشور تصویب شد و زمینه لازم جهت استفاده از این ابزارها در صورت لزوم فراهم آمد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حمایت‌های عمومی</li> <li>- نجات از درون</li> <li>- فروش کسبوکار</li> </ul>	قبرس
۲۰۱۶	دانمارک یکی از کشورهایی است که نظام مالی آن در اثر ارتباط با نظام مالی بین‌المللی دچار بحران شد. این کشور از سال ۲۰۱۵ استانداردهای BRRD را اجرایی کرده و ابزارهای گزیر را برای حل مشکل یکی از بانک‌های متوقف خود اجرایی کرد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بانک انتقالی</li> <li>- نجات از درون</li> </ul>	دانمارک
۲۰۰۹ - ۲۰۱۵	در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۵ نظام مالی یونان در بخش سرمایه و نقدینگی، دچار بحران شد. این کشور به کمک صندوق بین‌المللی پول و دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، برنامه‌ای را جهت حل مشکل نظام مالی خود اجرایی کرد. این کشور برای حل مشکل نظام مالی خود مجبور به اجرای گزیر در ۱۴ مورد و کاهش اندازه بانک‌های داخلی و شعبات بانک‌های خارجی به میزان ۴۰ درصد شد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- منابع عمومی</li> <li>- نجات از درون</li> <li>- فروش کسبوکار</li> </ul>	یونان
۲۰۱۵	نظام مالی ایتالیا در بحران مالی سال ۲۰۰۸ آسیبی ندید، اما پس از آن به تدریج با افزایش وام‌های بد، افزایش هزینه‌های ساختاری و ناکارآمدی بخشی، مشکلاتی برای نظام مالی این کشور به وجود آمد. ایتالیا تا سال ۲۰۱۵، اقدامات گزیر را برای حل مشکل چهار بانک خود اجرایی کرد. قوانین مربوط به گزیر در اواخر سال ۲۰۱۵ تصویب شد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بانک انتقالی</li> <li>- مدیریت دارایی‌ها</li> </ul>	ایتالیا
۲۰۱۳	در سال ۲۰۱۳ وزارت اقتصاد این کشور با انجام گزیر، تمامی سهام یکی از بزرگ‌ترین بانک‌های هلند را خریده و همه تعهدات آن بانک و شرکت‌های تابعه آن را برعهده گرفت. در واقع وزارت اقتصاد هلند با استفاده از منابع عمومی و با ملی‌سازی به حل مشکل پرداخت. پس از آن، استفاده از ابزار	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ملی‌سازی</li> <li>- نجات از درون</li> </ul>	هلند



کشور	ابزارهای مورد استفاده	توضیحات	سال
		نجات از درون نیز در برنامه گزیر لحاظ شد و قوانین مربوطه برای کاهش هزینه اجتماعی آن به تصویب رسید.	
پرتغال	- بانک انتقالی	در سال ۲۰۱۴ سومین بانک بزرگ پرتغال با مشکل مواجه شده و برای حل آن بخش عظیمی از دارایی‌ها و فعالیت آن بانک به یک بانک انتقالی منتقل شد.	۲۰۱۶
اسلونی	- منابع عمومی - نجات از درون	در اواخر سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ دولت اسلونی به تجدید سرمایه بانک‌های بزرگ این کشور که دارای اهمیت سیستمی بودند اقدام کرد. براین اساس بخش زیادی از دارایی‌های بد این بانک‌ها را فروخته و اقدامات مربوط به نجات از درون را اجرا کرد.	۲۰۱۳
اسپانیا	- منابع عمومی - مدیریت دارایی‌ها - نجات از درون	در سال ۲۰۰۷ بحران وام‌های رهنی کم‌اعتبار و بخش مستغلات، نظام مالی اسپانیا را درگیر خود کرد. این کشور در سال ۲۰۰۹ به کمک کشورهای اتحادیه اروپا و با استفاده از منابع عمومی به حل مشکل هشت بانک بحران‌زده خود پرداخت. پس از آن و برای کاهش زیان‌های وارد شده بر منابع عمومی، زمینه‌های لازم جهت استفاده از ابزار نجات از درون فراهم آمد.	۲۰۱۲
انگلستان	- نجات از درون	نظام گزیر انگلستان از ابزار «نجات از درون با شرایط توافق شده» استفاده می‌کند. این ابزار به‌عنوان شیوه مدیریت مسئولیت <sup>۱</sup> نیز شناخته می‌شود. این ابزار برای استفاده در شرایط بحرانی انعطاف بیشتری دارد. انگلستان این ابزار را برای اولین بار جهت حل مشکل بانک‌های تعاونی <sup>۲</sup> به کار گرفت.	۲۰۱۳

Source: "Bank Resolution and 'bail-in' in the EU: selected case studies pre and post BRRD" [6].

### ۷-۳. تأمین مالی گزیر

همانگونه که قبلاً نیز ذکر شد استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا، استفاده از منابع عمومی را محدود به شرایطی کرده است که به‌عنوان آخرین راه چاره به‌کار گرفته شود. در تمامی موارد سهامداران بانک یا مؤسسه مالی تحت شرایط گزیر اولین افرادی خواهند بود که متحمل زیان می‌شوند. همچنین مشتریان بانک نیز به‌دلیل اینکه در شرایط معمولی و هنگام وجود توانایی مالی بانک در درخواست خدمات دارای اولویت‌اند، مانند سهامداران از اولین کسانی هستند که متحمل زیان می‌شوند. بانک باید با مشتریان موجود در هر سطح رفتار یکسانی داشته باشد.<sup>(۳)</sup> در حالت کلی فرآیند تأمین مالی گزیر باید از طریق صندوق‌های گزیر که تأسیس شده و در اختیار مقامات گزیر قرار دارند، صورت پذیرد. این صندوق‌ها باید تنها در موارد ضروری و با توجه

1. Liability Management Exercise (LME)

2. Co-operative Banks

به اولویت جذب زیان توسط ذی‌نفعان خصوصی مورد استفاده قرار گیرند. به‌عنوان یک قانون کلی، فرآیند تأمین مالی از طریق صندوق‌گزی که زیر نظر مقامات‌گزی قرار دارد، انجام می‌شود.<sup>(۱)</sup>

استاندارد احیا و‌گزی اتحادیه اروپا کشورهای عضو را ملزم به راه‌اندازی سازوکار جهت مشارکت بانک‌ها در صندوق‌های‌گزی کرده است. در محدوده کشورهای عضو یورو از سال ۲۰۱۶ صندوق‌های ملی‌گزی با صندوق واحد‌گزی<sup>۱</sup> (SRF) جایگزین شده‌اند که مالکیت آن به هیئت عامل واحد‌گزی<sup>۲</sup> (SRB) تعلق دارد. منابع صندوق‌های‌گزی را می‌توان برای اهداف زیر استفاده کرد:<sup>(۲)</sup>

- تضمین دارایی‌ها و بدهی‌های بانک در شرایط‌گزی،
  - پرداخت وام به بانک در شرایط‌گزی،
  - خرید دارایی‌های بانک در شرایط‌گزی،
  - مشارکت در تأسیس بانک انتقالی یا مدیریت دارایی‌ها،
  - جبران زیان سهامداران و مشتریان طبق اصل (NCWOP)<sup>۳</sup>،
  - مشارکت در وضعیتی که برخی مشتریان از اعمال ابزار نجات از درون مستثنا می‌شوند.
- یکی از ابزارها و منابعی که می‌توان در تأمین مالی‌گزی از آن کمک گرفت، منابع صندوق‌های ضمانت سپرده است. استاندارد اخیر اتحادیه اروپا، کشورهای عضو را ملزم می‌کند که حداقل یک صندوق ملی ضمانت سپرده داشته باشند و همه مؤسسات اعتباری سپرده‌پذیر نیز باید به عضویت آن درآیند. این سازوکار موجب ضمانت سپرده‌های حقیقی و حقوقی تا سقف ۱۰۰۰۰۰ یورو (در هنگام وقوع توقف برای هر بانک) می‌شود.<sup>(۲)</sup>

سازوکار ضمانت سپرده توسط بانک‌های عضو و پیش از وقوع بحران یا مشکل، تأمین مالی می‌شود. هنگامی که توان مالی یک بانک با مشکل مواجه می‌شود و مقامات‌گزی نیز از ابزارهای‌گزی جهت رفع مشکل بانک استفاده می‌کنند، این مقامات می‌توانند با همکاری مسئولان سازوکار ضمانت سپرده برای استفاده از منابع صندوق ضمانت سپرده تصمیم‌گیری کنند. مقامات‌گزی پس از مشاوره با مسئولان ضمانت سپرده و مبتنی بر ارزیابی‌های مستقلی که از میزان دارایی‌ها و بدهی‌های بانک انجام می‌شود، به تعیین میزان استفاده از منابع صندوق ضمانت سپرده براساس فرمول‌های خاص اتحادیه اروپا می‌پردازند. نکته قابل توجه این که مشارکت صندوق ضمانت سپرده باید به‌صورت نقد انجام گیرد.<sup>(۳)</sup>

هرگونه تفاوت در میزان مشارکت صندوق ضمانت سپرده در فرآیند‌گزی در مقایسه با شرایط انحلال بانک باید توسط ارزیابی‌های مستقل بررسی شود. برای محدود کردن امکان استفاده از منابع سازوکار ضمانت سپرده در شرایط‌گزی، استاندارد احیا و‌گزی ضوابطی را وضع کرده است. این قانون

---

1. Single Resolution Fund (SRF)  
 2. Single Resolution Board (SRB)  
 3. No Creditor Worse Off Principle (NCWOP)



سقف تأمین مالی اقدامات گزیر را متناسب با سازوکار ضمانت سپرده تعیین می‌کند. این مقدار برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا حداکثر می‌تواند تا ۵۰ درصد از منابع صندوق ضمانت سپرده باشد. این محدودیت در استفاده از سازوکار ضمانت سپرده هنگامی اعمال می‌شود که مقدار زیان پیش‌بینی شده صندوق ضمانت سپرده در فرآیند معمولی توقف و ورشکستگی، بیش از سقف مجاز تعیین شده باشد. باید توجه داشت که منابع مالی مربوط به سازوکار ضمانت سپرده را نمی‌توان جایگزین منابع تأمین مالی گزیر کرد، بلکه باید به‌عنوان منابع کمکی و در کنار منابع تأمین مالی از این سازوکار استفاده کرد.<sup>(۲)</sup>

### ۸-۳. مقام مسئول گزیر

بحران‌های مالی نشان داده است که ناظران همواره بهترین مسئولان جهت مواجهه با بانک‌های متوقف نیستند. بر همین اساس استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا (BRRD) نقش و مسئولیت مقامات گزیر را مستقل از سایر مقامات نظارتی و به‌صورت تخصصی برای انجام اقدامات گزیر و استفاده از ابزارهای آن پیش‌بینی و تأسیس نموده است. مسئولیت مقامات گزیر ممکن است ذیل بانک مرکزی، وزارتخانه مرتبط با آن یا سایر نهادهای اجرایی عمومی، تعریف شود. برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا جایگاه گزیر واحدی به نام هیئت عامل واحد گزیر (SRB) مستقل از بانک مرکزی اروپا (ECB) که مسئولیت نظارت را برعهده دارد، تأسیس شده است.<sup>(۲)</sup>

استقلال در عملیات و تفکیک در خطوط گزارش‌دهی مقامات گزیر و ناظران، باید به‌وسیله تعریف دقیق وظایف هرکدام در مورد اقدامات مربوط به گزیر انجام شود. هنگامی که بخشی از وظایف گزیر به نهادهای مرتبط مانند نهاد ناظر محول می‌شود، برای جلوگیری از تداخل وظایف و هماهنگی نهادهای مرتبط، حداقل اقدامات ذیل باید در مورد این نهادها انجام شود: ۱. تفکیک خطوط گزارش‌دهی تا بیشترین سطح ممکن، ۲. تفکیک خطوط تأمین مالی، ۳. تقسیم شفاف مسئولیت‌ها و ساختارهای مالکیت.<sup>(۲)</sup>

باید توجه داشت که ممکن است بین وظایف نهادهای مسئول در حوزه گزیر و سایر وظایف آنها تضاد منافع وجود داشته باشد. این تضادها را می‌توان در چهار دسته: ۱. تضاد منافع ذاتی، ۲. تضاد اهداف فرعی یا خارجی، ۳. پاسخگویی و مشکلات حاکمیتی، ۴. مدیریت منافع فرامرزی، دسته‌بندی کرد. تضاد منافع ذاتی هنگامی به‌وجود خواهد آمد که مقامات فعلی برای انجام اقدامات گزیر منصوب شوند. این نوع تضادها به‌وسیله تفکیک وظایف و مسئولیت‌ها برطرف می‌شوند. از سوی دیگر مقامات گزیر هنگام استفاده از ابزارهای مختلف گزیر و اجرای اختیارات پیش‌بینی شده در طرح گزیر بانک، با تضادهای بالقوه‌ای مواجه خواهند شد که آنها را تضاد اهداف فرعی یا خارجی می‌نامند. در این مورد مقامات گزیر

باید هزینه انجام اقدامات گزیر را حداقل کرده و از کاهش ارزش دارایی‌های بانک ممانعت به عمل آورند؛ مگر در حالتی که برای دستیابی به اهداف گزیر ضرورت داشته باشد.<sup>(۳)</sup>

برای رفع تضاد حاصل از پاسخگویی و مشکلات حاکمیتی، مقامات گزیر هنگام الزام به انجام اقدامات مربوطه باید به صورت مستقل و با در نظر گرفتن منافع عمومی عمل کنند. چارچوب تدوین شده برای گزیر باید به صورت شفاف تبیین کند که اختیارات اعطا شده به مقامات گزیر چگونه و از چه طرقی اجرایی می‌شوند. مقامات گزیر باید به مجلس ملی از طریق ارائه شفاهی گزارش اقدامات و همچنین ارائه گزارش سالانه، پاسخگو باشند.

تضادهای ناشی از مشکلات حاکمیتی نیز هنگامی ایجاد می‌شوند که دولت، سهامدار یا مشتری بانکی باشد که تحت انجام اقدامات گزیر قرار دارد و یا اینکه بخشی از تعهدات آن بانک را برعهده گرفته باشد. در این مورد فعالیت‌های مقامات گزیر باید به صورت مشخص از فعالیت‌های سهامدار عمومی تفکیک شود.<sup>(۴)</sup>

### ۹-۳. اطلاع‌رسانی عمومی مشکلات بانک<sup>۱</sup>

افشای عمومی مشکلات بانک بر بسیاری از سهامداران و همچنین بر نتیجه نهایی فرآیند گزیر اثرگذار خواهد بود. در مسئله افشای عمومی، مقامات گزیر باید بین دو منفعت اجتماعی توازن ایجاد کنند. از یکسو شفافیت اطلاعات برای تصمیم‌گیری سهامداران، اعتماد عمومی به بازار و ممانعت از سوءاستفاده از اطلاعات غیرعمومی، اهمیت زیادی دارد و ازسوی دیگر افشای اطلاعات ممکن است موجب هجوم گسترده به بانک‌ها و عدم ثبات در نظام مالی شود. بنابراین زمانبندی، محتوا و شیوه افشای اطلاعات، اثرگذاری بسیار زیادی بر اجرای برنامه‌های احتیاطی بانک و مقامات گزیر دارد.<sup>(۱)</sup> به هر تقدیر در این عرصه باید به موارد زیر به‌طور خاص توجه کرد:

**– زمانبندی افشا:** باید توجه داشت که شایعات همواره وجود داشته و لزوماً نمی‌توان مانع گسترش آن شد. این شایعات موجب ناکارآمد شدن اقدامات مقامات گزیر می‌شود. در صورت وجود شایعات، اطلاع‌رسانی عمومی اقدامات انجام شده جهت حل مشکلات بانک می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی کمک کند. افشای اطلاعات گزیر باید پس از شروع اقدامات گزیر صورت پذیرد و نه زودتر. اگر بانک با مشکلات عدیده‌ای مواجه باشد، افشای نابهنگام اطلاعات ممکن است موجب وخیم‌تر شدن اوضاع و هجوم به بانک شود.

**– محتوای افشا:** اطلاعات اولیه‌ای که توسط مقامات گزیر افشا می‌شوند باید مختصر و مشخص باشند. اطلاعات اولیه باید شامل محتوای تصمیمات اتخاذ شده، توصیف مختصری از دلایل آنها، اهدافی که توسط مقامات گزیر دنبال می‌شود و تأثیر این موارد بر اوضاع سهامداران باشد. برای دستیابی بهتر به





ثبات مالی ممکن است مقامات گزیر بر تلاش‌های انجام شده جهت بهبود اوضاع تأکید کرده و از انجام هرگونه اقدام و عملیاتی توسط بانک که به توقف فرآیند گزیر منجر شود، ممانعت به عمل آورند. این پیام‌ها باید شامل اسنادی باشد که نشان دهد بانک عملیات عادی خود را ادامه می‌دهد و به تعهداتش با بخش ثالث پایبند است. در اکثر موارد همکاری نزدیک در مورد زمانبندی و محتوای افشا بین بانک، ناظران، بانک مرکزی، مقامات گزیر، سپرده‌گذاران بیمه شده و دولت بسیار مؤثر و مفید خواهد بود.

**- استراتژی افشا:** مقامات گزیر باید برای موقعیت بحران آماده بوده و استراتژی ارتباطی از پیش تعیین شده‌ای داشته باشند. بانک نیز باید برای خود یک استراتژی ارتباطی داشته باشد که در موارد لزوم افشای اطلاعات، طبق آن عمل کند.

### ۱۰-۳. مسائل خاص بانک‌های دولتی

طبق اصول اصلی کمیته بازل، با همه بانک‌ها چه خصوصی و چه دولتی، باید مطابق استانداردهای نظارتی یکسانی برخورد شود. بسیاری از بانک‌های دولتی برای سودآوری در بازار مالی تأسیس نشده‌اند، بلکه با هدف ارائه خدمات خاصی به عموم مردم راه‌اندازی شده‌اند.<sup>(۱)</sup> یکی از مسائلی که ممکن است بانک‌های دولتی با آن مواجه باشند، عدم تجربه کافی مدیران آنها جهت کسب سود است. به‌طور کلی مقاومت بانک‌های دولتی در مقابل تجدید ساختار و تعدیل نیرو، از بانک‌های خصوصی بیشتر است. بنابراین عجیب نیست که در بسیاری از کشورها بانک‌های دولتی بزرگی وجود دارند که با ضعف مواجه هستند. این بانک‌ها دچار مشکلاتی همچون سطح بالای وام‌های غیرفعال، سوددهی پایین، خدمات‌دهی ناکافی، هزینه‌های اجرایی و عملیاتی زیاد و کمبود سرمایه هستند. همچنین معمولاً این بانک‌ها به دلیل ارائه تسهیلات زیاد با مشکل نقدینگی مواجه‌اند.<sup>(۱)</sup>

در بسیاری از موارد باید به شیوه متفاوتی به اصلاح نقاط ضعف بانک‌های دولتی پرداخت. اندازه بزرگ بانک‌های دولتی، فرآیند اصلاح و حل مشکلات را پیچیده می‌کند. ممکن است خریدار یا متقاضی که توان مالی خرید و مالکیت بانک بزرگ دولتی و دارایی‌های آن را داشته باشد، یافت نشود. برخی کشورها در این مواقع به تقسیم بانک بزرگ دولتی به چند بانک کوچک اقدام کرده‌اند تا از این طریق بتوانند به اصلاح و تجدید ساختار آن بپردازند. این روش برای بانک‌های خصوصی نیز قابلیت اجرا دارد.<sup>(۱)</sup>

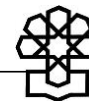
### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

گزارش حاضر به بررسی شیوه‌های شناخت و تعامل با بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف اختصاص داشت. در قسمت اول بانک ضعیف را تعریف و برخی اصول کلی تعامل با آن را بررسی کردیم. از جمله مهمترین اصول مطرح شده می‌توان از لزوم شناخت به‌موقع و مداخله سریع نام برد. در ادامه به

بررسی روش‌های شناخت بانک‌های ضعیف از طریق برخی شیوه‌های ارزیابی، نظارت‌های احتیاطی و دیگر منابع اطلاعاتی پرداخته شد. این ارزیابی‌ها شامل ارزیابی در محل، گزارش‌های مقرراتی و شاخص‌های هشدار زودهنگام، ارزیابی مدل کسب‌وکار، حاکمیت و مدیریت و کنترل ریسک، سیستم‌های مدیریت اطلاعات و آزمون ریسک می‌شوند.

پس از شناسایی بانک‌های ضعیف و پیش از بحرانی شدن وضعیت آنها باید اقدامات پیشگیرانه برای بهبود شرایط بانک به سرعت اجرایی شوند. برای اجرای اقدامات اصلاحی باید ابتدا نقاط ضعف شناسایی و اولویت‌بندی شده، سپس سطح و شدت اقدامات تعیین شود. اگر بانک نمی‌تواند مشکلات خود را به تنهایی حل کند، باید با حفظ مالکیت در بانک یا مؤسسه دیگری ادغام شود و یا مالکیت خود را به بانک دیگر منتقل کند تا بتوان مشکل آن را حل کرد. ضعف‌هایی که ممکن است بانک را آسیب‌پذیر کند می‌تواند در بخش‌هایی از جمله استراتژی کسب‌وکار، کفایت سرمایه، کیفیت دارایی‌ها، حاکمیت و مدیریت بانک، سودآوری، نقدینگی و فرآیند مدیریت ریسک وجود داشته باشد. در این مرحله و به‌عنوان آخرین راه حل و با ملاحظه استانداردهای لازم می‌توان از منابع مالی عمومی نیز جهت حل مشکل بانک استفاده کرد.

اما اگر وضعیت بانک به وضعیت در معرض توقف یا متوقف تبدیل شود باید وارد فرآیند گزیر شد. بانک‌ها یا مقامات مسئول گزیر باید از قبل، طرح گزیر را با پیش‌بینی‌های انجام شده تهیه کنند تا در هنگام وقوع شرایط بحرانی به سرعت اقدامات پیش‌بینی شده در شرایط مختلف اجرایی شوند. ابزارهای گزیر شامل نجات از درون، فروش کسب‌وکار، استفاده از بانک یا مؤسسه انتقالی، مدیریت دارایی‌های مشکل‌دار و در نهایت مالکیت موقت دولت می‌شود. استفاده از منابع عمومی صرفاً تحت شرایطی می‌تواند مجاز باشد که راه‌حل جایگزینی وجود نداشته باشد و آن هم با ملاحظات خاصی باید انجام شود تا تبعات اجتماعی آن کمتر باشد. البته در صورتی که تعطیلی بانک آثار و تبعات چندانی بر نظام مالی نداشته باشد می‌توان با پرداخت بدهی‌ها و تعهدات و فروش آنها به بانک‌ها و مؤسسات دیگر برای انحلال و بستن آن اقدام کرد.



1. Basel Committee on Banking Supervision, Guidelines for Identifying and Dealing With Weak Banks, Bank for International Settlements, July, 2015.
2. P. Lintner, M. A. J. Lincoln Nagy, P. Pyziak, A. J. Godwin, S. C. Schroeder و N. Irsaliev, Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: a Guidebook to the BRRD, Washington, D.C.: World Bank Group: financial Sector Advisory Center (FinSAC), April, 2017.
۳. یوسفی دیندارلو، مجتبی. «آسیب‌شناسی نظام بانکی: توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع)»، دفتر مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۷۴۰، ۱۳۹۴.
4. FDIC, Resolution Handbook, Federal Deposit Insurance Corporation, 2014.
5. FDIC, Managing the Crisis: the FDIC and RTC Experience, Federal Deposit Insurance Corporation, 2013.
6. Word Bank “Bank Resolution and 'bail-in' in the EU: Selected Case Studies pre and Post BRRD”, Financial Sector Advisory Center (FinSAC), Washington D.C, 2016.
7. Financial Stability Board, “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,” 2014.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

مدیر مطالعه: محمدجواد شریف‌زاده

تهیه و تدوین: محمدحسین عبادی

همکار: سیدعلی روحانی

ناظران علمی: احمد شعبانی، سید محمدرضا سیدنورانی

متقاضی: محمدرضا تابش (نماینده مجلس شورای اسلامی در شورای پول و اعتبار)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بانک ضعیف
۲. توقف بانکی
۳. ورشکستگی بانکی
۴. بحران بانکی
۵. استاندارد بانکی
۶. رزولوشن
۷. طرح احیا
۸. طرح گزیر



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۳