



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و موسسات اعتباری
«اداره نظارت بر موسسات پولی غیربانکی»

**رهنمودهایی برای شناسایی و
نحوه‌ی رسیدگی به بانک‌های ضعیف**

(کمیته بال جولای ۲۰۱۵)

**Guidelines for identifying and dealing
with weak banks**

ترجمه: رضا رضانی سراجاری

اسفند ۱۳۹۴

فهرست مطالب

صفحه

پیش‌گفتار:	۱
خلاصه:.....	۳
بخش اول: شناسایی بانک‌های ضعیف.....	۱۰
۱- مقدمه و پیش‌زمینه	۱۰
۱-۱- رهنمود ۲۰۰۲	۱۰
۱-۲- دستور کار	۱۱
۱-۳- فعالیت‌های مربوطه در مراجع دیگر	۱۳
۱-۴- ساختار این گزارش	۱۳
۲- مسائل و مفاهیم عمومی.....	۱۴
۲-۱- تعریف «بانک ضعیف»	۱۴
۲-۲- اصول رسیدگی به بانک‌های ضعیف	۱۵
۲-۳- علائم و علل مشکلات بانک	۲۰
۳- پیش‌شرط‌ها	۲۶
۴- شناسایی بانک‌های ضعیف	۳۱
۴-۱- خصوصیات فرآیند بازبینی نظارت محور	۳۲
۴-۲- مؤلفه‌های کلیدی فرآیند بازبینی نظارت محور	۳۴
۴-۲-۱- بازرسی حضوری، بازرسی غیرحضوری و نظارت آینده‌نگرانه	۳۵
۴-۲-۲- پایش جامع احتیاطی در سطح کلان و واکنش‌ها	۵۰
۴-۲-۳- سایر منابع اطلاعاتی	۵۶
۴-۲-۴- نظام‌های ارزیابی نظارت محور	۶۳

بخش دوم: نحوه‌ی رسیدگی به بانک‌های ضعیف.....	۶۶
۵- برنامه بازسازی و برنامه اقتضایی.....	۶۶
۵-۱- برنامه اقتضایی نظارتی برای رسیدگی به بانک‌های ضعیف.....	۶۶
۵-۲- برنامه‌های بازسازی.....	۶۹
۶- اقدامات اصلاحی.....	۷۲
۶-۱- اصول عمومی برای اقدامات اصلاحی.....	۷۳
۶-۲- اجرای اقدامات اصلاحی.....	۷۴
۶-۲-۱- تعیین ماهیت و جدیت ضعف.....	۷۴
۶-۲-۲- محدوده اقدامات اصلاحی.....	۷۷
۶-۲-۳- ادغام و انتقال مالکیت.....	۷۹
۶-۲-۴- انگیزه‌ها برای اقدامات اصلاحی به موقع و جلوگیری از اغماض.....	۸۲
۶-۲-۵- تشدید اقدامات اصلاحی و مراجع نظارتی.....	۸۵
۶-۲-۶- تدوین و تنظیم یک برنامه اقدامات اصلاحی.....	۸۷
۶-۲-۷- پایش و اجرای تطابق عملکرد با مقررات طی اقدامات اصلاحی.....	۸۹
۶-۲-۸- مشارکت و همکاری با دیگر سازمان‌ها.....	۹۱
۶-۳- رسیدگی به انواع مختلف ضعف.....	۹۲
۶-۳-۱- راهبرد کسب و کار.....	۹۲
۶-۳-۲- کفایت سرمایه.....	۹۳
۶-۳-۳- کیفیت دارایی.....	۹۷
۶-۳-۴- حاکمیت شرکتی و مدیریت.....	۱۰۱
۶-۳-۵- درآمدها.....	۱۰۴

- ۶-۳-۶- نقدینگی ۱۰۵
- ۶-۳-۷- فرآیندهای مدیریت ریسک ۱۱۱
- ۷-۱- اصول راهنما برای سیاست‌های تعیین تکلیف نهایی بانک ۱۱۴
- ۷-۲- اختیارات و ابزارهای تعیین تکلیف نهایی ۱۱۹
- ۷-۲-۱- نجات اعتباری در فرآیند تعیین تکلیف نهایی ۱۲۳
- ۷-۲-۲- معاملات فروش کسب و کار ۱۲۴
- ۷-۲-۳- استفاده از یک موسسه واسط ۱۲۸
- ۷-۲-۴- مدیریت دارایی‌های آسیب دیده ۱۲۹
- ۷-۳- تعطیل کردن بانک: انتقال حساب یا بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران ۱۳۲
- ۷-۴- استفاده از بودجه‌ی عمومی در فرآیند تعیین تکلیف نهایی بانک ۱۳۳
- ۷-۵- اعلان عمومی مشکلات ۱۳۶
- ۷-۵-۱- اطلاع رسانی از چه زمانی باید شروع شود؟ ۱۳۷
- ۷-۵-۲- محتویات افشا ۱۳۸
- ۷-۵-۳- راهبردهای ارتباطی ۱۴۰
- ۷-۵-۴- ملاحظات عمومی دیگر ۱۴۱
- ۸. منتخبی از مسائل سازمانی ۱۴۲**
- ۸-۱- شرکت‌های چند شاخه‌ای مالی ۱۴۲
- ۸-۲- بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی ۱۴۴
- ۸-۳- موضوعات فرامرزی ۱۴۶
- ۸-۴- بانک‌های بخش دولتی ۱۵۱
- نتیجه‌گیری: ۱۵۵**

پیش‌گفتار:

«بانک ضعیف» بانکی تعریف شده است که در تامین نقدینگی و یا پرداخت تعهدات خود دچار مشکل شده یا احتمالاً به زودی دچار مشکل خواهد شد. عدم توانایی یک بانک در تامین نقدینگی به منظور ایفای تعهدات، علاوه بر تاثیر بر سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران آن بانک، بسته به اهمیت سیستمی آن، سایر بخش‌های بازار پول را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد. این امر احتمال ظهور بحران‌های مالی در اقتصاد و در نتیجه امکان ایجاد تبعات اجتماعی و سیاسی را افزایش خواهد داد. در این میان ناظران بانکی با انجام نظارت موثر می‌توانند در وهله نخست، احتمال بحرانی شدن بانک را کاهش دهند و در صورت ظهور این مشکل، تصمیمات مناسب را در جهت کاهش شدت تبعات آتی آن اتخاذ نمایند.

کمیته بال در سال ۲۰۰۲ میلادی جهت جلوگیری از ایجاد بحران‌های بانکی، رهنمودی را با عنوان «شناسایی و نحوه رسیدگی به بانک‌های ضعیف» منتشر نمود. پس از تحولات ناشی از بحران‌های اخیر در بازارهای مالی و همچنین تغییر در چشم‌اندازهای نظارتی، کمیته مزبور در جولای ۲۰۱۵ رهنمود یاد شده را مورد بازنگری قرار داده و به روز نمود.

رهنمود حاضر شامل دو بخش می‌باشد. بخش اول (تحت عنوان شناسایی بانک‌های ضعیف)^۱ شامل تکنیک‌هایی است که ناظران بانکی را قادر می‌سازد تا مشکلات بانک را

^۱ Part I: Identifying weak banks

شناسایی نمایند. در این بخش همچنین در خصوص پیش شرط‌های اساسی نظارتی برای مقابله با بانک‌های ضعیف بحث می‌شود. بخش دوم (تحت عنوان نحوه‌ی رسیدگی به بانک‌های ضعیف)^۲ مربوط به اقدامات اصلاحی ممکن در خصوص یک بانک ضعیف می‌باشد؛ که در واقع به معرفی ابزارهای در اختیار مقامات نظارتی، برای مواجهه با بانک‌های ورشکسته و یا در حال ورشکستگی می‌پردازد.

^۲ Part II: Dealing with weak banks

«بسمه تعالی»

رهنمودهایی برای شناسایی و نحوه رسیدگی به بانک‌های ضعیف

خلاصه:

۱) وجود بانک‌های ضعیف پدیده‌ای جهانی است؛ بنابراین ناظران بانکی باید برای مواجهه با این پدیده آماده باشند. این گزارش شامل ابزارهایی است که رهنمودهایی عملی را در زمینه شناسایی مشکل، اقدامات اصلاحی، فنون تعیین تکلیف نهایی بانک و راهبردهای برون‌رفت از مشکل، ارائه می‌نماید. مخاطبان هدف این گزارش؛ جامعه‌ی ناظران بانکی، جامعه‌ی مسئولان تصمیم‌گیرنده و ناظران مشاور نهاد‌های مالی بین‌المللی می‌باشند.

۲) تعاریف متفاوتی را می‌توان از بانک‌های ضعیف ارائه نمود. در این گزارش، بانک ضعیف «بانکی است که در تامین نقدینگی یا پرداخت تعهداتش دچار مشکل شده یا احتمالاً به زودی دچار مشکل خواهد شد؛ مگر آنکه در زمان مقتضی در منابع مالی، شاخص‌های ریسک، مدل کسب و کار بانک، کنترل‌ها و نظام‌های مدیریت ریسک و یا کیفیت حاکمیت شرکتی و مدیریتش بهبود چشمگیری ایجاد نماید». در مواردی که بانک دیگر قادر به ادامه فعالیت نبوده و

یا احتمال آن برود که بانک قادر به ادامه فعالیت نباشد و هیچ دورنمای معقولی نیز برای ادامه فعالیت آن وجود نداشته باشد، مسئولان باید به شکلی برای مشکل موسسه تصمیم‌گیری نمایند که اختلال شدید سیستمی پیش نیاید و منافع عمومی متضرر نشود و درعین حال، کارکردهای حیاتی موسسه حفظ شود. در مواردی که لازم است به موجودیت حقوقی بانک پایان داده شود، این کار باید طوری صورت پذیرد که تداوم دسترسی به کارکردهای حیاتی بانک تضمین شود. این مسئله برای حفظ ثبات و اطمینان در نظام مالی ضروری می‌باشد.

۳) برای اعمال نظارت مؤثر، لازم است از چارچوب‌های نظارتی، حسابداری و حقوقی مناسب، براساس «اصول اساسی بال برای نظارت مؤثر بانکی» استفاده شود. ناظر باید به روشنی علائم مشکلات بانکی را از علل این مشکلات تمیز دهد. همچنین ناظر باید مشکلات را در مراحل اولیه و پیش از آنکه بحرانی شوند، شناسایی و با آن مقابله نماید. در این رهنمود، منابع اطلاعاتی مرتبط و راه‌های پیش روی ناظران بررسی می‌شود. این رهنمود به طور ویژه بر طراحی ابزارهای تحلیل مدل کسب و کار بانک، برنامه‌ریزی برای بازسازی و تعیین تکلیف نهایی^۳ (RRP)، ارزیابی‌های احتیاطی در سطح کلان^۴ و آزمون بحران تأکید می‌کند.

^۳ Recovery and Resolution Planning

^۴ macroprudential assessment

۴) پیش از اینکه بانک وارد فرایند تعیین تکلیف نهایی شود، مسؤلیت اصلی حل و فصل ضعف و مشکلات بانک با هیأت‌مدیره و مدیریت بانک است. اگر لازم باشد ناظران بانکی وارد عمل شوند، مجموعه‌ای از ابزارها را در اختیار خواهند داشت؛ اما استفاده از این ابزارها باید متناسب با مقیاس مشکل و در چارچوب زمانی مشخصی صورت پذیرد. چارچوب اقدامات نظارتی باید بین روش‌های سختگیرانه، که در خصوص اقدامات اصلاحی فوری بوده و روش‌های کلی که منعطف‌تر می‌باشند تعادل برقرار نماید. یک ترکیب مؤثر شامل قواعدی برای اقدامات نظارتی از پیش توافق‌شده و معین می‌باشد - که از ناظر در مقابل دخالت‌های افراد غیرمسئول در فرآیند تصمیم‌گیری حمایت می‌کند - البته در عین حال، فضایی را برای انعطاف‌پذیری در شرایط خاص فراهم می‌کند. چارچوب اقدامات نظارتی همچنین باید میان شیوه‌های غیررسمی - قابل استفاده در شرایطی که مشکلات بانک خیلی جدی نبوده و مدیریت بانک همکاری‌های لازم را داشته باشد - و اقدامات رسمی‌تر، که برای بانک الزام‌آور بوده و در صورت عدم همکاری با ناظران بانکی جریمه‌هایی را به همراه خواهد داشت، تعادل ایجاد نماید.

۵) در خصوص رسیدگی به بانک‌های ضعیف، مداخله‌ی زودهنگام برای جلوگیری از تشدید مشکل، نقشی اساسی ایفا می‌نماید. در بسیاری از موارد، هیأت‌مدیره و مدیریت بانک و همچنین ناظران بانکی تمایل دارند اقدامات اصلاحی لازم را به آینده موکول نمایند. دلیل اصلی این انفعال آن است که افراد یادشده امیدوارند که مشکلات به خودی خود حل شوند. علاوه بر این سیاستمداران یا گروه‌های فشار ممکن است به طور آشکار یا مخفیانه به ناظران بانکی فشار وارد نمایند تا انجام اقدامات اصلاحی را به تأخیر بیندازند. اما تجربه‌ی بین‌المللی نشان

داده است که اگر مشکلات بانک در اسرع وقت حل و فصل نشود، ممکن است به سرعت وخیم تر شود. بنابراین حمایت کافی از مراجع نظارتی بسیار مهم است تا بتوان آنها را در واکنش به مشکلات، به اتخاذ عمل فوری و قاطع ترغیب نمود.

۶) برنامه‌ی اقدامات اصلاحی بانک ضعیف باید شامل جزئیات بوده و به طور اختصاصی برای آن بانک تهیه شود و نشان دهد که بازسازی وضعیت مالی بانک چگونه امکان پذیر خواهد بود. ناظر باید تشخیص دهد که آیا روند پیشرفت رضایت بخش است یا اقدامات دیگری باید اتخاذ شود. همچنین، ناظر باید سازوکارهایی را برای تبادل اطلاعات و مشاوره با دولت، بانک مرکزی، مسئولان تصمیم گیرنده نظام بانکی و سایر سازمان‌های نظارتی داخلی و خارجی به کار گیرد. زمانی که بانکی ضعیف می‌شود، افزایش هماهنگی با مراجع ذیربط ضروری خواهد بود.

۷) این رهنمود شامل بحث‌هایی درباره‌ی روش‌های تعیین تکلیف نهایی بانک‌های ضعیف می‌باشد که توسط مسئولان تصمیم گیرنده نظام بانکی اتخاذ می‌شود، زیرا بسیار مهم است که ناظران بانکی از مسائل مربوط به تعیین تکلیف بانک‌ها به طور عمومی و یا خاص آگاهی داشته باشند و با مسئولان تصمیم گیرنده نظام بانکی برای رسیدگی مؤثر به بانک‌های ضعیف همکاری کنند. هیأت ثبات مالی (FSB)^۵، در «ویژگی‌های کلیدی رژیم‌های تعیین تکلیف مؤثر نهاد‌های مالی»^۶

^۵ The Financial Stability Board

^۶ Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions

www.financialstabilityboard.org/2014/10/r_141015/ مراجعه شود به

(ویژگی‌های کلیدی)، ابزارهای تعیین تکلیف نهایی بانک‌ها را به طور مفصل تشریح نموده است، این ابزارها به همراه الزامات برنامه‌ریزی برای بازسازی و تعیین تکلیف نهایی، باید در رژیم‌های داخلی همه‌ی مؤسسات مالی که ممکن است ورشکستگی‌شان به لحاظ سیستمی با اهمیت یا حیاتی باشد گنجانده شوند. این رهنمود طوری تدوین شده تا هم‌راستای ویژگی‌های کلیدی فوق باشد. این ویژگی‌ها بر روی اصول حاکم برای تعیین تکلیف نهایی آن دسته از مؤسسات مالی تاکید دارد که ورشکستگی‌شان ممکن است به لحاظ سیستمی با اهمیت یا حیاتی باشد.

۸) روش‌های تعیین تکلیف نهایی بانک باید با استفاده‌ی مؤثر از اختیارات مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی^۷، بدون ایجاد اختلال شدید سیستمی و بدون زیان به منافع عمومی، مشکلات و مسائل بانک را حل نمایند. (ویژگی کلیدی ۳ و ۶-۱۱)

۹) در مواردی که بانک دیگر قادر به ادامه فعالیت نبوده و یا احتمال آن برود که بانک قادر به ادامه فعالیت نباشد، و هیچ دورنمای معقولی نیز برای ادامه فعالیت آن وجود نداشته باشد، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید از تمام ابزارها و اختیارات خود استفاده نمایند تا ورشکستگی را به صورت نظام‌مند مدیریت

^۷ ممکن است در برخی از کشورها مراجع نظارت‌کننده، به عنوان مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی نیز تعیین گردند. اما در این حالت مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید بر طبق مسئولیت‌های قانونی خود استقلال عملیاتی، عملکرد شفاف، حاکمیت شرکتی مناسب و امکانات کافی داشته باشند و برای اندازه‌گیری اثرگذاری اقداماتی که برای تعیین تکلیف انجام می‌شود، پاسخگو و دارای سازوکارهای دقیق ارزیابی باشند.

کنند تا تبعات آن برای ثبات مالی به حداقل برسد. این ابزارها عبارتند از فروش کسب و کار^۸، نجات اعتباری^۹، موسسه واسط^{۱۰} و یا انحلال^{۱۱}.

۱۰) مسئولان دولتی در شرایط استثنایی ممکن است به طور موقت با تأمین نقدینگی یا کمک به پرداخت تعهدات، از بانک دچار مشکل حمایت نمایند. در مواردی که طبق قانون مجاز است، اگر بانک قادر به ادامه فعالیت و بازپرداخت بدهی خود تشخیص داده شود، بانک مرکزی می‌تواند تریبی اتخاذ کند تا آن بانک علاوه بر تسهیلات عادی بانک مرکزی، به کمک‌های نقدی اضطراری^{۱۲} نیز دسترسی داشته باشد. طبق ویژگی کلیدی ۵-۶، بانک مرکزی در هر کشوری موظف است بر اساس قانون ملی خود از پرداخت تعهدات حمایت نماید. این امر باید صرفاً به منظور حفظ کارکردهای حیاتی موسسه صورت پذیرد و درعین حال سازوکارهایی برای حمایت از بستانکاران بدون پشتوانه‌ی بانک و اگر لازم باشد، کل بخش مالی در نظر گرفته شود. در چنین شرایطی، ضروری است که دولت و بانک مرکزی همکاری نمایند و اطلاعاتشان را در اختیار یکدیگر قرار دهند. کمک به تأمین نقدینگی و پرداخت تعهدات در چارچوب تعیین تکلیف نهایی بانک، همیشه باید همراه با سایر مجموعه فعالیت‌های اصلاحی پایدارتر بوده و آخرین راه‌کاری باشد که برای هدف جامع حفظ ثبات مالی استفاده می‌شود.

^۸ Business sale transaction

^۹ Bail-in

^{۱۰} Bridge Institution

^{۱۱} Wind-down

^{۱۲} emergency liquidity assistance

۱۱) اگر بانک؛ نهادی خارجی یا بخشی از یک شرکت چندشاخه‌ای مالی^{۱۳} باشد، یا اگر به لحاظ سیستمی با اهمیت باشد، از نظر نظارت و تعیین تکلیف نهایی، مسائل دیگری نیز مطرح خواهد شد. در این رهنمود، مسائل مربوط به این موضوع و گزینه‌های احتمالی در قبال آن، مانند تغییرات ساختاری، بررسی خواهد شد. همچنین در مورد بانک‌های بخش دولتی، که حل مشکل آنها از لحاظ زمانی احتمالاً طولانی‌تر خواهد بود، ممکن است توجه به ملاحظات خاص سیاسی و مالی ضروری باشد.

^{۱۳} Conglomerate

بخش اول: شناسایی بانک‌های ضعیف

۱- مقدمه و پیش‌زمینه

۱-۱- رهنمود ۲۰۰۲

۱- بانک‌های ضعیف پدیده‌هایی جهانی می‌باشند. در همه‌ی کشورها، صرف‌نظر از ساختار سیاسی، نظام مالی و سطح توسعه‌ی اقتصادی و فنی، این قبیل بانک‌ها مشکلات مستمری را برای ناظران بانکی و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی ایجاد می‌کنند. همه‌ی ناظران بانکی باید برای به‌حداقل رساندن امکان ظهور بانک‌های ضعیف و رسیدگی به آنها آماده باشند.

۲- بانک‌های ضعیف مشکلات مشترکی دارند. با تجمیع تجارب ناظران بانکی و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، به‌ویژه اقدامات خاصی که در شرایط مشخصی تجربه شده و در پی آن نتیجه داده و یا بی‌نتیجه بوده است، درس‌های آموزنده به‌دست می‌آید. در گذشته به‌علت عدم وجود رویکردهای اقتضایی و درک ابزارهای در دسترس برای رسیدگی به بانک‌های ضعیف، در برخی موارد اقدامات نظارتی و تعیین تکلیف نهایی با تأخیرهای غیرضروری مواجه شده و این از جمله عوامل کلیدی در افزایش هزینه‌ی حل مشکلات بانکی بوده است. بنابراین کمیته‌ی نظارت بانکی بال به این نتیجه رسید که راهنمایی‌های متناسب، می‌تواند هزینه‌ها و اثرات این مشکلات را کاهش دهد.

۳- برای رسیدن به این هدف، کمیته‌ی بال در سال ۲۰۰۲، بر مبنای تجارب و مقتضیات کشورهای مختلف، رهنمود نظارت بین‌المللی برای رسیدگی به بانک‌های ضعیف را منتشر کرد. در رهنمود ۲۰۰۲ که به‌عنوان ابزاری برای ناظران بانکی تهیه شده بود، مجموعه‌ی متنوعی از مشکلات بانکی، پیشینه و علت آنها بررسی و نقاط قوت و ضعف شیوه‌هایی که برای حل و فصل مشکلات استفاده شده‌اند ارزیابی شده است. این شیوه‌ها عبارتند از فعالیت‌های پیشگیرانه، شناسایی زود هنگام، اقدامات اصلاحی، مسائل تعیین تکلیف نهایی بانک و راهبردهای برون رفت از مشکل. رهنمود مزبور نه تنها به صورت تجویزی تدوین نشده بود بلکه روش‌هایی را مشخص می‌کرد که پیش‌تر امتحان شده و اثرات مثبت آنها اثبات شده بود و هدف آن ارائه‌ی توصیه‌هایی عملی بوده که با مقتضیات خاص هر مورد قابل انطباق باشد.

۲-۱- دستور کار

۴- پس از بحران مالی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ بازارهای مالی، چشم‌انداز نظارت جهانی بسیار متفاوت از سال ۲۰۰۲ شده است. تغییر در انتظارات نظارتی و روش‌های مرتبط با مداخله‌ی زود هنگام، چارچوب‌های تعیین تکلیف نهایی بانک، برنامه‌ریزی برای بازسازی و تعیین تکلیف نهایی، آزمون بحران و پایش احتیاطی در سطح کلان از جمله تحولات صورت گرفته می‌باشد. بنابراین کمیته‌ی بال (در جولای ۲۰۱۳) کارگروه ویژه‌ای را تشکیل داد تا رهنمود ۲۰۰۲ را با در نظر گرفتن این تحولات مهم و تجارب حاصل از بحران مالی به‌روزرسانی کنند.^{۱۴}

^{۱۴} در این کارگروه، نمایندگان قانون‌گذاری ۱۲ کشور در کنار نمایندگان ECB (بانک مرکزی اروپا) و FSI (نهاد ثبات مالی) حضور داشتند.

۵- دستور کار کارگروه ویژه:

(الف) بازبینی رهنمود موجود و همچنین سایر اسناد ذیربطی که کمیته‌ی بال و سایر

نهادهای تدوین کننده استاندارد از سال ۲۰۰۲ میلادی منتشر کرده بودند.

(ب) انتشار تجارب نظارتی حاصل از بحران. به عنوان مثال یکی از این تجارب عنوان

می‌کند، با وجود نسبت‌های مالی مناسب؛ حاکمیت شرکتی نامناسب و یا مدیریت

ریسک ضعیف می‌تواند به تضعیف بانک منجر شود.

هدف کارگروه ویژه، تدوین همه‌ی انواع اقدامات پیشگیرانه نبوده، زیرا در طول فرآیند

نظارت بر نهادها، اقدامات زیادی باید انجام شود. هدف این کارگروه، صرفاً چگونگی

شناسایی بانک‌های ضعیف و نحوه‌ی رسیدگی به چنین بانک‌هایی بوده است.

۶- مخاطب هدف این رهنمود جامعه‌ی ناظران بانکی، جامعه‌ی مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام

بانکی و ناظران مشاور نهادهای مالی بین‌المللی^{۱۵} (IFIs) می‌باشند. به این دلیل،

کارگروه روی دسته خاصی از کشورها یا نظام‌های بانکی تمرکز نکرده است. چه نهاد

مدنظر بانک محلی کوچکی باشد یا یک گروه بانکی بین‌المللی بزرگ و چه بانکی

خصوصی باشد یا بانکی دولتی و یا یک گروه بانکی یا شرکت چندشاخه‌ای مالی، ابزاری

که در اینجا تشریح می‌شود باید با آن قابل انطباق باشد. بر پایه قوانین ملی، ناظران

بانکی می‌توانند از این ابزارها به عنوان مرجعی برای رسیدگی به مشکلات در موارد

خاص استفاده کنند و نهادهای مالی بین‌المللی درخواست دهند که این ابزارها برای

آماده‌سازی مسئولان هرکشور برای مدیریت بانک‌های ضعیف سودمند خواهد بود. البته

باید اذعان کرد که بعضی ابزارها ممکن است برای بانک‌های بزرگتر یا کوچکتر

^{۱۵} International Financial Institutions

مناسب‌تر باشند. مثلاً در مورد بانک‌های بزرگتری که از لحاظ سیستمی با اهمیت‌تر می‌باشند، الزامات آزمون بحران و تدوین برنامه‌های رسمی و مفصل تعیین تکلیف نهایی بانک، همواره مبنای کار قرار داده شده است.

۳-۱- فعالیت‌های مربوطه در مراجع دیگر

۷- کارگروه تلاش کرده تا تداخل میان این رهنمودها با مطالب و رهنمودهای سایر مراجع به حداقل برسد. در این رهنمود هر جا که لازم بوده، به گزارش‌های منتشر شده و استانداردها و رهنمودهای بین‌المللی موجود اشاره گردیده و برحسب اقتضا ارجاع متقابل انجام شده است.

۴-۱- ساختار این گزارش

۸- بحرانی شدن بانک ممکن است در زمان‌های مختلف روی دهد. بانک به همراه ناظر، باید به طور پیوسته مراحل پیشگیری از مشکلات را مدنظر داشته و در صورت گسترش ضعف در بانک، شناسایی و ترمیم فوری آنها را در دستور کار قرار دهند. ساختار این رهنمود، بازتابی از این مراحل متفاوت است. در بخش ۱، پیش شرط‌های اساسی نظارت برای رسیدگی به بانک‌های ضعیف به بحث گذاشته می‌شود و به فنونی اشاره می‌شود که ناظر را در شناسایی مشکلات یاری خواهند کرد. در نتیجه این فنون می‌تواند به عنوان اقدامات مقدماتی برای بازسازی و یا تعیین تکلیف نهایی بانک مفید باشند. بخش ۲ در ارتباط با تمامی مجموعه فعالیت‌های اصلاحی ممکن برای بازسازی بانک و همچنین ابزارهای مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی جهت رسیدگی به بانک‌های ورشکسته و یا در حال ورشکستگی مالی می‌باشد.

۲- مسائل و مفاهیم عمومی

۲-۱- تعریف «بانک ضعیف»

۹- در این گزارش، از تعریف زیر استفاده می‌شود:

بانک ضعیف بانکی است که در تامین نقدینگی یا ایفای تعهداتش دچار مشکل شده یا احتمالاً به زودی دچار مشکل خواهد شد؛ مگر آنکه در منابع مالی، شاخص‌های ریسک، مدل کسب و کار، نظام‌های مدیریت ریسک و ابزارهای کنترلی، و یا کیفیت حاکمیت شرکتی و مدیریتش بهبود چشمگیری ایجاد نماید.

۱۰- این تعریف بیشتر در خصوص بانکی صادق است که در تامین نقدینگی و ایفای تعهداتش با تهدیدات آنی و یا بالقوه‌ای مواجه است، تا بانکی که ضعف‌های مشهود موردی یا موقتی دارد و ادامه فعالیتش در معرض تهدید نیست. هر چند بانک‌ها باید همه‌ی ضعف‌های خود را صرف‌نظر از ماهیت و شدت آن، حل و فصل نمایند، اما مشکلات بانک‌های ضعیف، طبق تعریف فوق، بنیادی‌تر است. مشکلات بانک‌های ضعیف شامل موارد زیر بوده، ولی محدود به این موارد نیست: حاکمیت شرکتی یا مدیریت ضعیف؛ منابع مالی ناکافی (سرمایه و نقدینگی)؛ مدل یا راهبرد کسب و کار نامناسب با رشد؛ کیفیت ضعیف دارایی‌ها و نظام‌ها و ابزارهای کنترلی ضعیف. از آنجا که بانک‌ها یک شبه ضعیف نمی‌شوند، مشکلاتی که ظاهراً ناگهانی پدیدار شده‌اند غالباً نشانه‌ی ضعف‌های حاکمیت شرکتی یا مدیریتی مالی است که برای مدتی وجود داشته است. اگر حداقل الزامات احتیاطی رعایت نشوند و ادامه فعالیت بانک در معرض تهدید باشد، این مسائل ممکن است به سرعت به یکی از دغدغه‌های اصلی ناظران بانکی تبدیل شود. وظیفه‌ی ناظر است که این مشکلات را خیلی زود شناسایی کند، از اتخاذ

مجموعه اقدامات پیشگیرانه یا اصلاحی اطمینان حاصل کند و با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی همکاری کند تا اگر اقدامات پیشگیرانه شکست خورد، از اجرای برنامه‌های بازسازی و تعیین تکلیف نهایی از پیش توافق شده اطمینان حاصل شود. در راهبرد انتخابی در تعیین تکلیف نهایی، باید اهمیت سیستمی بانک مدنظر قرار گیرد. در مورد بانک‌های بزرگتر (از قبیل بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی: G-SIBs)^{۱۶}، این راهبرد ممکن است شامل استفاده از راه‌حلهایی باشد که در بخش ۳ ویژگی‌های کلیدی تشریح شده است. ولی در مورد بانک‌های کوچکتر، این راهبرد می‌تواند به معنای فرآیند ورشکستگی و تصفیه نیز باشد.

۲-۲- اصول رسیدگی به بانک‌های ضعیف

۱۱- کارگروه به‌عنوان بخشی از پیش‌زمینه‌ی کار، دلیل ضرورت رسیدگی به بانک‌های ضعیف را بررسی نمود. پاسخ به این سؤال با اهداف بنیادی نظارت بانکی در ارتباط است. البته این اهداف از کشوری به کشور دیگر تا حدی متفاوت بوده و در بعضی موارد صراحتاً در قانون عنوان شده‌اند. با این حال اصل عمومی آن است که هدف نظارت حفظ ثبات و ایجاد اطمینان به نظام مالی و در نتیجه کاهش ریسک زیان سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران است. در چارچوب رسیدگی به بانک‌های ضعیف، این هدف به معنای آن است که اقدامات نظارتی با هدف حفظ ارزش دارایی‌های بانک با حداقل اختلال در عملیات بانک (یعنی حفظ موجودیت اقتصادی آن) انجام شود تا هرگونه هزینه‌ی ناشی از این رسیدگی و تبعات آن بر نظام مالی به حداقل برسد. البته در بعضی موارد خاص نیز، شاید راه حل مناسب توقف موجودیت حقوقی بانک باشد.

^{۱۶} Global Systemically Important Banks

۱۲- اصول راهنمای ناظران بانکی در زمان رسیدگی به بانک‌های ضعیف عبارتند از:

- شناسایی زود هنگام ریسک: ناظران بانکی باید ابزارهای آینده‌نگرانه مانند؛ نظام هشدار زود هنگام (EWS)^{۱۷}، بازبینی حاکمیت شرکتی یا مدیریت، پایش جامع اقتصادی کلان و آزمون بحران را برای شناسایی زود هنگام بانک‌های ضعیف به کار گیرند.
- مداخله‌ی زود هنگام: مداخله‌ی ناظران بانکی باید فوری و در همان مراحل اولیه صورت پذیرد. تجربه‌ی حاصل از کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اغماض مقرراتی و نظارتی، مشکلات بانک ضعیف را تشدید نموده و باعث می‌شود ضعف بانک با سرعت بیشتر رشد کرده و دامنه آن همه‌گیرتر و تاثیر سیستمی آن بیشتر شود. لذا این موضوع احتمالاً باعث می‌شود تلاش‌هایی که برای تعیین تکلیف نهایی بانک انجام می‌شود دشوارتر و پرهزینه‌تر شود (باید توجه داشت که حتی اگر تمام شرایط برای مداخله زود هنگام فراهم باشد، هنوز هم در بعضی از موقعیت‌ها باید برای تعیین سطح اختیارات در تصمیم‌گیری جهت شروع مداخله‌ی زود هنگام، محدودیت‌هایی را در نظر گرفت. رجوع شود به بخش ۴-۲-۶).
- اثرات بیرونی: همسو با اصول اساسی برای نظارت مؤثر بانکی و سایر رهنمودهای کمیته‌ی بال، ناظر با توجه به اطلاعاتی که در اختیار دارد، در هنگام تصمیم‌گیری باید تمام تلاش خود را به کار بندد تا تمام هزینه‌ها در خصوص هر راه کار ممکن را مدنظر قرار دهد، از جمله هزینه‌های مرتبط با بانک‌های دارای اهمیت سیستمی

^{۱۷} Early Warning System

جهانی و هزینه‌هایی که بر خارج از سیستم بانکی وارد می‌شود، به عنوان مثال بی‌ثباتی نظام مالی.

- انعطاف‌پذیری: ناظران بانکی ممکن است در برخی موارد اقدامات بازسازی را به طور انعطاف‌پذیر در مورد بانک ضعیف اعمال کنند. با این حال اگر اقدامات صورت پذیرفته به پیشرفتی که در برنامه‌ی زمانی مشخص شده است منجر نشود، اقدامات باید مطابق با شرایط تقویت شود. علاوه بر این زمانی که بانک‌های ضعیف به نقطه‌ی عدم امکان فعالیت می‌رسند، ناظر باید به صورت هماهنگ با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی اقدامات قاطعانه خود را آغاز نماید.

- فرآیندهای روشن حاکمیت شرکتی داخلی در مرجع نظارتی: ناظران بانکی باید فرآیندهای نظارتی خودشان را طوری طراحی کنند تا مطمئن شوند که تصمیمات احتیاطی که در هر سطحی سازمانی از مرجع نظارتی اتخاذ می‌شود، متناسب با اهمیت مسأله‌ی مدنظر بوده و دلایل اصلی تصمیم به روشنی مشخص باشد. به عنوان مثال در خصوص آستانه‌های هشدار زودهنگام، در صورت عبور از این آستانه‌ها، باید دلایل اتخاذ تصمیم در خصوص تعویق و یا کاهش شدت اقدامات نظارتی معمول، در فرآیند نظارت، توسط هر سطح از سازمان مرجع نظارتی بررسی شود.

- هماهنگی: اقدامات نظارتی ناظران باید هماهنگ بوده و دارای وحدت رویه باشد تا محیط رقابتی در نظام مالی از حالت طبیعی خود خارج نشود و آشفتگی و عدم قطعیت در دوران بحران به حداقل برسد. اقدامات نظارتی باید با استفاده از

یک «نظام رتبه‌بندی نظارتی»^{۱۸} مناسب صورت پذیرد. این رتبه‌بندی‌ها باید مبنای اقدامات نظارتی بعدی نیز باشند تا مشکلات مشابه در بانک‌های کوچک و بزرگ دیگر، خواه دولتی یا خصوصی، به روش یکسانی حل شوند.^{۱۹}

- شفافیت و همکاری: اطلاعات ناکافی یا نادرست از بانک باعث افزایش عدم قطعیت برای همه‌ی افراد دخیل می‌شود. این عدم قطعیت برای ناظران ممکن است به اقدامات نظارتی نابه‌جا منجر شود و هزینه‌های تعیین تکلیف نهایی بانک را افزایش دهد. بانک و مراجع ذیربط باید سطح ارائه‌ی اطلاعات و شفافیت درباره‌ی اقدامات مدنظر خود را افزایش دهند. البته تصمیماتی که درباره‌ی میزان افشای اطلاعات برای جامعه‌ی مالی بزرگتر و عموم مردم گرفته می‌شود، دشوارتر می‌باشد. این تصمیمات به موقعیت و شرایط بستگی داشته و باید در هر مورد به دقت ارزیابی شوند. یکی از ملاحظات اساسی آن است که آیا افشای اطلاعات می‌تواند به هدف ناظر، که رسیدگی به بانک ضعیف و حفظ ثبات نظام مالی است، کمک نماید یا خیر؟

- اجتناب از مشکلات بالقوه سیستمی: برای اینکه رقابت در بخش مالی از حالت طبیعی خود خارج نشود، تمامی بانک‌ها باید تابع چارچوب نظارتی و مقرراتی واحدی باشند. این اصل در دوره‌های عادی و همچنین در دوره‌های اضطراب مصادق دارد. با این حال دلایل خوبی وجود دارد که ثابت می‌کند در مورد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، ممکن است از چارچوب نظارتی متمرکزتری استفاده شود. این

^{۱۸} Supervisory Rating System (SRS)

^{۱۹} رسیدگی به بانک‌های بخش دولتی به طور مفصل در بخش ۴-۸ بحث شده است.

بانک‌ها پیوندهای بین بانکی بیشتری دارند و فعالیت‌های گسترده‌ای را انجام می‌دهند که به طور معمول شامل عملیات برون مرزی هم می‌باشد. همچنین این بانک‌ها غالباً بزرگ بوده و در نتیجه ورشکستگی‌شان اثرات سیستمی بیشتری خواهد داشت. اما اختلال در نظام مالی تنها تحت تاثیر بانک‌های بزرگ پدیدار نمی‌شوند. زمانی که تعدادی از بانک‌های کوچک به صورت همزمان ورشکست شوند یا بانک کوچکی که در بخشی از یک بازار خاص جایگاهی حیاتی دارد، ورشکست شود هم احتمال ظهور بحران برای نظام مالی وجود خواهد داشت.

- آمادگی مداوم: خروج بانک از حالت ثبات و تعادل ممکن است به سرعت روی دهد. به همین دلیل ضروری است که ناظران بانکی به طور دائم مراحل آماده‌سازی را طی کنند تا مطمئن شوند که برای واکنش به موقعیت‌های بحرانی در بانک‌های تحت نظارت خود به خوبی آماده هستند. در مورد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، بسیار مهم است که هم ناظران بانکی و هم خود بانک‌ها برای مواجهه با موقعیت‌های بحرانی آماده‌تر باشند. این بانک‌ها باید متعهد شوند که اقدام به تدوین برنامه‌های بازسازی نموده و در این برنامه‌ها نشان دهند که چگونه موقعیت‌های بحران مالی را مدیریت می‌کنند و برای اجتناب از ورشکستگی چه اقداماتی اتخاذ می‌کنند. برنامه‌های تعیین تکلیف نهایی نباید مبتنی بر این فرض باشند که برای رفع مشکل، بانک بر منابع دولتی و یا امکان وام گرفتن از بانک مرکزی تکیه نماید و این امر تنها به عنوان آخرین راه کار امکان‌پذیر است. ناظران بانکی باید بانک‌های دارای اهمیت سیستمی^{۲۰} را شناسایی و برنامه‌های بازسازی بانک را

^{۲۰} در خصوص بانک‌های دارای اهمیت سیستمی رجوع شود به:

بازبینی و تحلیل نمایند. مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و ناظران بانکی باید برنامه‌های تعیین تکلیف نهایی برای ورشکستگی بانک‌های دارای اهمیت سیستمی را آماده نمایند.

۳-۲- علل و علل مشکلات بانک

۱۳- تمایز بین علل مشکلات بانک مهم می‌باشد. علل بانک‌های ضعیف معمولاً عبارتند از؛ کیفیت پایین دارایی‌ها، عدم سودآوری، اتلاف سرمایه، استفاده‌ی بیش از حد از درجه اهرمی^{۲۱} (مثلاً نسبت اهرمی بالا)، افزایش بیش از حد اکسپوزر ریسک (مثلاً از نظر تمرکز ریسک)، افزایش شایعات در خصوص بانک و کاهش نقدینگی. علل مختلف غالباً با هم ظاهر می‌شوند. علل ضعف بانک‌ها غالباً در یک یا چند مورد از شرایط زیر ریشه دارد؛ مدل کسب و کار نامتناسب با محیط کسب و کار^{۲۲}، حاکمیت شرکتی ضعیف یا نامتناسب، ضعف مدیران ارشد در تصمیم‌گیری و یا نامتناسب بودن ساختارهای انگیزشی داخلی بانک با منافع ذینفعان یا سهامداران.

۱۴- مشکلات بانکی معمولاً به دلیل مجموعه‌ای از عوامل رخ می‌دهد، اما با توجه به اینکه وام دادن تکیه‌گاه اصلی بانکداری می‌باشد، این مشکلات در اکثر موارد ریشه در بخش اعتباری دارند (ریسک اعتباری). از سوی دیگر با توجه به اینکه الزامات سرمایه‌ای قوی شرط ضروری (و البته نه کافی) برای ثبات نظام بانکی است، تقویت پایه نقدینگی از

updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement, Basel Committee (2013d) and a framework for dealing with domestic systemically important banks, Basel Committee (2012f).

^{۲۱} Excessive Leverage

^{۲۲} بحران اخیر نشان داد که ورشکستگی بانک‌ها غالباً به دلیل مدل‌های کسب‌وکاری که مناسب با رشد نبوده‌اند، رخ داده است. خصوصیات مشترک این مدل‌های کسب‌وکار در بخش ۱-۲-۴ تشریح می‌شود.

طریق استانداردهای نظارتی منسجم اهمیت می‌یابد (ریسک نقدینگی)^{۲۳}. مثلاً در اوایل «مرحله‌ی کمبود نقدینگی»^{۲۴} طی بحران مالی، که در سال ۲۰۰۷ آغاز گردید، بسیاری از بانک‌ها علیرغم اینکه سطح سرمایه‌ی کافی در اختیار داشتند، دچار مشکلات نقدینگی شدند، زیرا نقدینگی خود را به‌صورت دوراندیشانه مدیریت نکرده بودند. این بحران کاملاً روشن کرد که نقدینگی تا چه حد برای عملکرد درست بازارهای مالی و نظام بانکی اهمیت دارد. پیش از بحران، بازارهای دارایی پررونق بودند و تأمین مالی به آسانی و با هزینه‌ای اندک میسر بود. معکوس شدن شتابان شرایط بازار نشان داد که نقدینگی ممکن است به‌سرعت ناپدید شده و برای مدت زمان زیادی جای خود را به کمبود نقدینگی دهد.

۱۵- گذشته از ریسک اعتباری و نقدینگی، ضعف‌های بانک ممکن است ناشی از ریسک بازار، ریسک عملیاتی، ریسک نرخ بهره یا ریسک استراتژیک باشد. این ریسک‌ها موضوع جدیدی نیستند، هرچند به‌لحاظ تاریخی نسبت به ریسک اعتباری در ارتباط با ورشکستگی بانک‌ها اهمیت کمتری داشته‌اند، اما بعضی از این ریسک‌ها به مرور زمان اهمیت پیدا کرده‌اند. به‌عنوان مثال زمانی که بانک‌ها از نظام‌های پیشرفته‌تر، راه‌های جدید ارائه خدمات و ترتیبات برون‌سپاری استفاده می‌کنند، این موضوع باعث می‌شود اتکا و مواجهه‌ی بانک به اشخاص ثالث و ریسک عملیاتی افزایش یابد. درعین حال بانک‌ها باید از بهبود فنون و ابزارهای کاهش ریسک هم بهره‌مند شوند. در همه‌ی بانک‌ها، تعادل بین ریسک و بازده باید به دقت مدیریت شود.

^{۲۳} رجوع شود به بال III:

A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee (2011a) and The liquidity coverage ratio and liquidity risk monitoring tools, Basel Committee (2013b).

^{۲۴} liquidity phase

۱۶- غالباً افزایش بیش از حد اکسپوزر ریسک‌ها، زیان در بخش اعتباری، مشکلات نقدینگی و کمبود سرمایه از ضعف در؛ حاکمیت شرکتی^{۲۵} (مانند نظارت ضعیف هیأت مدیره و عدم وجود چارچوب کارآمد درخصوص ریسک‌پذیری)، سیاست‌های جبران خدمات کارکنان^{۲۶} (به عنوان مثال سیاست‌هایی که بر درآمدهای کوتاه‌مدت متمرکز است و تعدیل ریسک را نادیده می‌گیرد) و نظام‌های کنترل داخلی نشأت می‌گیرد. به طور خاص، این فرآیندها غالباً به اندازه‌ی کافی بر پیشگیری از موارد زیر استوار نبوده‌اند:

- روش‌های ضعیف اعطای وام از قبیل ضعف در مهارت‌های اخذ ضمانت یا برنامه‌ی گسترش بیش از حد اعطای تسهیلات و عدم وجود مشوق‌های کافی برای شناسایی وام‌های مسأله‌دار در مراحل اولیه و اتخاذ اقدامات اصلاحی.
- وجود تمرکزهای بیش از حد در مدل کسب و کار، از جمله تمرکز در؛ تأمین مالی، اعطای وام، منابع درآمد و ریسک. این تمرکزها در عملیات بانک، حوزه‌های کسب و کار بانک، کشورها و نهادهای حقوقی، بیشتر شده و می‌تواند عامل بی‌ثباتی باشد. هدف از سازوکارهای تسهیلات و تعهدات کلان^{۲۷}، که در بسیاری از کشورها پیاده‌سازی شده است، محدودتر شدن این تمرکزها است.

^{۲۵} رجوع شود به: Corporate governance principles for banks, Basel Committee (2015)

^{۲۶} رجوع شود به:

Compensation principles and standards assessment methodology, Basel Committee (2010a)

^{۲۷} Large exposure regimes

- تمرکز اعطای تسهیلات به یک منطقه‌ی جغرافیایی یا بخش صنعتی خاص، برای بسیاری از بانک‌ها مشکلاتی را ایجاد کرده است. بانک‌ها زمانی در معرض این ریسک می‌باشند که وام‌های کلانی را به منطقه‌ی خاص یا گروهی از شرکت‌های مرتبط اعطا نمایند و آنها در یک زمان دچار زیان گردند، مگر آنکه بانک پورتفوی اعطای تسهیلات متنوعی داشته باشد. بنابراین بانک‌های تخصصی یا بانک‌های کوچک که تنوع اعتباری کمتری دارند ممکن است از نظر مدیریت ریسک با خطراتی مواجه شوند.
- عملیاتی که تحت عناوین و همچنین در قالب فعالیت‌های متفاوت، ولی متضمن انواع ریسک‌های مشابه می‌باشند (مانند ابزارهای پیچیده بانکی و ساختارهای تامین مالی خارج از ترازنامه)، می‌توانند اکسپوژرها و ریسک‌ها را پنهان کنند.
- تمرکز در پرتفوی سرمایه‌گذاری به همراه اتکای بیش از حد به سازمان‌های رتبه‌بندی اعتبار ممکن است به افزایش ریسک‌ها منجر شود.
- تمرکز در تأمین مالی به ویژه زمانی که با تمرکز در اعطای تسهیلات همراه شود هم ممکن است به بی‌ثباتی منجر شود.
- عدم توازن ساختاری در وضعیت نقدینگی بانک، به عنوان مثال یک ساختار ناپایدار، با نسبت بالای تسهیلات به سپرده یا نسبت پایین منابع پایدار تأمین مالی به بدهی‌های کل، مشخص می‌شود. تمرکز بیش از حد در تأمین مالی، از ویژگی‌های مدل‌های کسب و کاری است که بیش از اندازه به نقدینگی موجود در بازار متکی بوده و ریسک نقدینگی را نادیده می‌گیرد.
- ریسک‌پذیری بیش از حد، به عنوان مثال از طریق معاملات سفته‌بازی. این مورد زمانی پیش می‌آید که بانک یک طرح جبرانی را برای جبران زیان یا

کاهش سود در کوتاه‌مدت اعمال می‌نماید (به عنوان مثال برای افزایش کوتاه‌مدت سود، درآمد یا بهای سهام بانک)^{۲۸}. در این حالت، زمانی که طرح جبرانی کوتاه‌مدت مستلزم افزایش ریسک باشد، مدیران بانک شاخص‌های ریسک بالا را انتخاب می‌نمایند. همچنین به کاهش سرمایه‌گذاری در کارکنان کنترل ریسک و سایر فعالیت‌های حیاتی مدیریت ریسک مانند سرمایه‌گذاری در ابزارهای فناوری اطلاعات (IT) برای تجمیع و پایش دقیق وضعیت ریسک و اطمینان از به‌روز بودن آن، سوق داده می‌شوند. از سوی دیگر زمانی که بانک بر اساس روال، به افزایش سالانه سود متمایل است نیز امکان افزایش بیش از حد ریسک وجود خواهد داشت. ضعف در حاکمیت شرکتی و فرهنگ ریسک، نبود تجربه و مهارت‌های مدیریت ریسک در میان مدیران اجرایی و غیراجرایی ارشد، عدم استفاده از تابع ریسک و ضعف‌هایی که در اندازه‌گیری و گزارش ریسک وجود دارد، تعداد دیگری از دلایل افزایش بیش از حد ریسک می‌باشد. در نهایت ممکن است مدیریت ریسک همگام با نوآوری مالی تکامل نیابد.

- عدم رعایت محدودیت‌ها بر اساس سیاست‌ها و دستورالعمل‌های موجود، از قبیل محدودیت‌های تمرکز، اشخاص مرتبط^{۲۹}، اکسپوزر ریسک فعالیت‌های تجاری و ریسک نقدینگی. افراد تأثیرگذاری که در داخل بانک وجود دارند ممکن است سیاست‌ها و دستورالعمل‌ها را با استفاده از اعمال قدرت

^{۲۸} رجوع شود به: Financial Stability Forum (2009)

^{۲۹} Connected Lending

شخصیتی، داشتن مالکیت حداکثری یا سمت اجرایی دور بزنند. در بانک‌های بخش دولتی، این وضعیت در اثر مداخلات سیاسی هم روی می‌دهد.

- رشد بیش از حد ترازنامه. در دوره‌ی پیش از بحران، بعضی از بانک‌ها درک و اعمال کنترل محدودی بر رشد بالقوه‌ی ترازنامه و نیازهای نقدینگی، از جمله نیازهای تأمین مالی برون مرزی، داشته‌اند. بانک‌های فوق نتوانستند این ریسک را به درستی ارزیابی کنند که درست در زمانی که تأمین مالی از منابع بیرونی دشوار یا گران می‌شود، برای استفاده از بعضی اکسپوژرهای خارج از ترازنامه ممکن است نیاز به تأمین مالی از ترازنامه وجود داشته باشد. برخی از هیأت مدیره‌ها هیچ سازوکاری را برای پایش اجرای تصمیمات راهبردی (مثلاً رشد ترازنامه) در نظر نگرفته بودند.

- فعالیت‌های کلاهبردارانه یا مجرمانه و معاملات صوری توسط یک یا چند نفر.

۱۷- در گذشته بانک‌های ضعیف به بحران‌های مالی دامن زده یا این بحران‌ها را تشدید کرده‌اند. از سوی دیگر عوامل بیرونی نیز از قبیل شوک‌های منفی اقتصاد کلان (از جمله بحران ارزی، ضعف بخش حقیقی اقتصاد، آمادگی ناکافی برای آزادسازی بخش مالی، کمبود چشمگیر نقدینگی بازار و غیره)، احتمالاً به همین اندازه برای بانک‌های ضعیف مشکل‌ساز می‌باشند. این در حالی است که عوامل بیرونی نمی‌تواند بانکی را که مدیریت خوبی دارد و به لحاظ مالی سالم است، تحت تأثیر قرار دهد، اما قطعاً در بانک‌های ضعیف‌تر، مشکلاتی را در زمینه‌ی مدیریت و اعمال کنترل ایجاد خواهند کرد.

۳- پیش شرطها

۱۸- مبانی ضروری یک نظام نظارتی سالم در «اصول اساسی کمیته‌ی بال برای نظارت مؤثر بانکی»^{۳۰} تبیین شده است. پاره‌ای از این اصول برای پیشگیری از ظهور ضعف و رسیدگی به بانک‌های ضعیف بسیار ضروری می‌باشد. اگر این اصول رعایت نشود، ممکن است توانایی ناظران بانکی برای رسیدگی مؤثر به بانک‌های ضعیف مختل شود. به طور خاص باید قوانینی وضع شود یا به ناظران بانکی این اختیار داده شود تا استانداردهای زیر را اجرایی و الزامی نمایند:

- قواعد جامع برای صدور مجوز بانکی؛ به منظور اجازه برای فعالیت‌های بزرگ جدید، انتقال مالکیت^{۳۱} یا سرمایه‌گذاری‌ها و تغییرات مالکیتی^{۳۲} در بانک‌ها. (اصول اساسی ۷۴)
- قواعد یا رهنمودهای احتیاطی در خصوص بانک‌ها؛ از قبیل هنجارها یا محدودیت‌ها برای سرمایه، نقدینگی، تسهیلات به اشخاص مرتبط و تسهیلات و تعهدات کلان. (اصول اساسی ۱۶ و ۲۵)
- شروطی برای حاکمیت شرکتی مؤثر به عنوان مثال تعیین سیاست‌های جبران خدمات پرسنل، ابزارهای اعمال کنترل داخلی و نظام‌های مدیریت ریسک در

^{۳۰} مراجعه شود به: Basel Committee (2012e).

^{۳۱} acquisitions

^{۳۲} ownership

بانک‌ها، که با راهبرد، پیچیدگی و مقیاس کسب و کار بانک هماهنگ است.

(اصول اساسی ۱۴، ۱۵ و ۲۶)

- ارزیابی نظارتی آینده‌نگرانه‌ی شاخص‌های ریسک بانک‌های انفرادی و یا

گروه‌های بانکی در سطحی متناسب با اهمیت سیستمی آنها. (اصول اساسی ۸

و ۱۲)

- گزارش‌های نظارتی؛ ناظران باید گزارش‌های احتیاطی و گزارش‌های آماری

بانک‌ها را هم به صورت مجزا و هم به صورت تلفیقی گردآوری، بازبینی و تحلیل

کنند. (اصل اساسی ۱۰)

- چارچوب و رویه‌های نظارتی که مشوق مداخله‌ی زودهنگام باشد. ریسک‌های

هر بانک و نظام بانکی باید فوراً شناسایی و حل و فصل شوند. ناظران بانکی

باید در همان مراحل اولیه، روش‌ها و فعالیت‌های خطرناک و ناسالمی که ممکن

است بانک‌ها یا نظام بانکی را در معرض ریسک قرار دهند، حل و فصل کنند.

ناظران باید مجموعه‌ای از ابزارها را در اختیار داشته باشند تا بتوانند به صورت

تدریجی و منعطف، به مشکلات مختلف واکنش نشان دهند و همچنین اقدامات

اصلاحی را به موقع انجام دهند و این اختیار را داشته باشند تا در صورت عدم

رعایت الزامات احتیاطی، مجموعه‌ای از جریمه‌ها را اعمال کنند. همچنین

ناظران بانکی باید با مشارکت سایر مراجع ذیربط - از جمله مسئولان کشور

میزبان - برنامه‌هایی را تدوین کنند تا به صورت نظام‌مند برای حل مشکل

بانک‌هایی که قادر به ادامه فعالیت نیستند اقدام کنند. (اصول اساسی ۸، ۹،

۱۱ و ۱۳)

- استفاده از استانداردهای حسابداری مورد قبول در سطح بین‌المللی و در نظر

داشتن قوانین بانکی برای آماده‌سازی صورت‌های مالی. به طور خاص باید

قواعد یا راهنماهایی وجود داشته باشد که از طریق آن‌ها کاهش ارزش انباشته دارایی‌ها به صورت دوره‌ای شناسایی شود. همچنین موارد دیگری که مستلزم قضاوت‌های مهم هستند (مثلاً اندازه‌گیری ارزش منصفانه و ارزیابی‌های تداوم فعالیت واحد تجاری) باید توسط این قواعد و راهنماها مطرح شوند. (اصل اساسی ۲۷)

- حیطة و استانداردهایی که باید در حسابرسی بانک‌ها محقق شود. این موارد مستلزم استفاده از رویکرد مبتنی بر ریسک در برنامه‌ریزی و اجرای حسابرسی است. همچنین ناظر باید اختیار آن را داشته باشد تا حسابرسی که از استانداردهای حرفه‌ای معتبر پیروی نمی‌کنند را رد یا برکنار کند. ناظر باید اختیار آن را داشته باشد که حسابرسان را ملزم کند موضوعاتی را که احتمالاً اهمیت بسیار زیادی دارند مستقیماً به ناظر گزارش کنند (مگر اینکه چنین کاری مجاز نباشد که در این حالت گزارشگری باید به صورت غیرمستقیم و به واسطه‌ی بانک انجام شود)^{۳۳}. (اصول اساسی ۱۰ و ۲۷)

^{۳۳} رویکرد نظارت بانکی ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. در بعضی موارد ناظران، حسابرسان مستقل را ملزم می‌کنند که (۱) تأیید کنند که آیا ذخایر و اندوخته‌ها برای مطالبات مشکوک‌الوصول و سوخت شده و تقلیل ارزش دارایی‌ها کافی بوده است یا خیر؟ (۲) بررسی کنند که آیا الزامات نظارتی از منظر ضوابط احتیاطی (مثلاً الزامات نقدینگی و محدودیت‌های تمرکز) رعایت شده و آیا بانک نسبت کفایت سرمایه‌ی خود را ارزیابی نموده است یا خیر؟ (۳) درباره‌ی کیفیت دستورالعمل‌های داخلی مدیریت ریسک و کنترل داخلی گزارش تهیه کنند؛ (۴) هرگونه نقض فاحش مقررات بانکی یا مقررات دیگر، تخلفات مجرمانه (از جمله کلاهبرداری یا خیانت در امانت)، مسائلی که به منافع سپرده‌گذاران آسیب می‌زند، یا هر موضوعی را که ممکن است به ضعف اساسی بانک منجر شود فوراً به ناظر گزارش کنند.

- چارچوب حقوقی و قضایی، مشتمل بر روش‌های مناسب تعیین تکلیف نهایی بانک^{۳۴}، به منظور اعطای اختیاراتی که مراجع مسئول برای حل کارآمد مشکل بانک‌ها، نقد کردن فوری دارایی‌ها و رفتار منصفانه و برابر با بستانکاران نیاز دارند، به همراه ابزارهایی که به مراجع نظارتی کمک می‌کند تا از تداوم کارکردهای اقتصادی حیاتی اطمینان یابند. (اصل اساسی ۱ و ویژگی‌های کلیدی ۲، ۳، ۵، ۶ و ۷)^{۳۵}

- چارچوب همکاری و تبادل اطلاعات در میان مراجع رسمی داخلی و خارجی (مثلاً بانک‌های مرکزی و وزارتخانه‌های امور داریی) که مسئولیت ثبات و سلامت نظام مالی را به عهده دارند، ایجاد گردد. این چارچوب می‌بایست نشان‌دهنده ضرورت نیاز به حفاظت از اطلاعات محرمانه باشد. (اصول اساسی ۳ و ۱۳ و ویژگی کلیدی ۱۲)

۱۹- سایر پیش شرط‌های بنیادی مهم برای رسیدگی مؤثر به بانک‌های ضعیف و ارائه‌ی روش مؤثر تعیین تکلیف نهایی آنها عبارتند از:

- قوانینی که مقرر می‌کنند مرجع نظارت بانکی استقلال عملیاتی داشته باشد و برای انجام نظارت مؤثر از جمله امکان اتخاذ اقدامات زود هنگام، به امکانات کافی دسترسی داشته باشد. (اصل اساسی ۲)

^{۳۴} علاوه بر این وجود یک روش ورشکستگی کارآمد برای شرکت‌ها و افراد لازم است.

^{۳۵} مراجعه شود به: Financial Stability Board (2014b)

- قوانینی که حمایت حقوقی متناسبی را برای مراجع نظارتی و افراد ناظر مقرر می‌کنند تا با حسن نیت، اقدامات لازم را برای انجام وظایفشان اتخاذ کنند.

(اصل اساسی ۲)

- قوانین مالیاتی مناسب که در صورت ورود بانک به فرایند تعیین تکلیف نهایی، انتقال دارایی‌ها و سایر معاملات را تسهیل کرده، بدون آنکه ماهیت اصلاحی چنین اقداماتی مختل یا خنثی شود.

- یک روش کارآمد تعیین تکلیف نهایی بانک، که اعتماد عامه‌ی مردم را به نظام بانکی افزایش دهد. ویژگی‌های مهم این روش عبارتند از؛ اعطای تسهیلات توسط بانک مرکزی به‌عنوان آخرین راه کار^{۳۶}، چارچوبی مدون و از قبل مشخص شده برای تعیین تکلیف نهایی بانک و ترتیبات حفظ سپرده با تأمین مالی مطلوب.

در طول بحران مالی سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹، نظام بانکی به‌شدت تحت فشاری قرار گرفت که (در نبود بخشی از این پیش شرط‌ها یا همه‌ی آنها) ایجاب می‌کرد دولت و بانک مرکزی برای حمایت از عملکرد بازارهای مالی و در بعضی موارد، سایر نهادها وارد عمل شوند.

^{۳۶} lender of last resort

۴- شناسایی بانک‌های ضعیف

۲۰- وجود ضعف در بانک‌ها در صورت عدم اتخاذ اقدامات اصلاحی، به مرور زمان پررنگ‌تر می‌شود. مشکل پیش روی ناظر آن است که باید با استفاده از تحلیل ریسک آینده‌نگرانه و مداخله‌ی زودهنگام، این ضعف‌ها را پیش از آنکه چاره‌ناپذیر شوند شناسایی کند. برای حل و فصل این مشکل، مراجع نظارتی باید بر مبنای اصل نظارت مبتنی بر ریسک و براساس استفاده از روش‌های تحقیقاتی مختلف و منابع اطلاعاتی مختلف (که باید به‌موقع، متناسب، دارای کیفیت مطلوب و به‌طور کمی و کیفی باشند)، رویکردی نظام‌مند را در قبال بازبینی نظارت محور بانک‌ها ترتیب دهند. اما برای تفسیر اطلاعات و ارزیابی سلامت مالی بانک، استفاده از روش‌ها و منابع اطلاعاتی مناسب به‌ندرت کفایت کرده و در بیشتر موارد قضاوت نظارت محور لازم خواهد بود.

۲۱- تحولات دوره‌ی پس از بحران نشان داد که بانک‌های بزرگ و به‌هم پیوسته ممکن است ریسک‌های خاصی را بر ثبات مالی تحمیل کنند. در واکنش به این ریسک‌ها، ناظران بانکی و سایر مراجع تلاش بسیاری را معطوف به طراحی ابزارها و فنونی نمودند که این ریسک‌ها را کاهش دهد. از آن جمله؛ ارتقاء استانداردهای سرمایه‌ای، افزایش پایش احتیاطی در سطح کلان این نهادها، تدوین روش‌های بازسازی و تعیین تکلیف نهایی که به‌صورت اختصاصی بر اساس شرایط این نهادهای بزرگ طراحی شده است. آزمون بحران نیز به یکی از اجزای کلیدی فرآیند بازبینی نظارت محور بانک‌هایی که

اهمیت سیستمی بالایی دارند و ابزاری برای برنامه‌ریزی اقتضایی^{۳۷} و ایجاد ارتباط تبدیل شده است.

۴-۱- خصوصیات فرآیند بازبینی نظارت محور

۲۲- کمیته‌ی بال، در رکن دوم مجموعه‌ی «همگرایی بین‌المللی برای اندازه‌گیری سرمایه و استانداردهای سرمایه» (بال ۲)^{۳۸}، چهار اصل کلیدی را برای بازبینی نظارت‌محور تبیین نموده که در آن درباره‌ی مسائلی خاصی که باید در فرآیند بازبینی نظارت محور حل و فصل شوند، صحبت شده است. در این زمینه، فرآیند شامل گفتمان مستمر میان ناظران و بانک‌هاست که به دو منظور دنبال می‌شود؛ حصول اطمینان از اینکه بانک‌ها سرمایه‌ی کافی برای پوشش کل ریسک‌هایشان در اختیار دارند و همچنین تشویق بانک‌ها به طراحی و استفاده از فنون مدیریت ریسک بهتر. مسئولیت طراحی و توسعه‌ی فرآیند ارزیابی سرمایه‌ی داخلی و تعیین اهداف سرمایه‌ای مقتضی برعهده‌ی بانک‌ها می‌باشد. انتظار می‌رود که ناظران بانکی، سطح عملکرد بانک‌ها را از نظر ارزیابی نیازهای سرمایه‌ای بررسی کنند.

^{۳۷} contingency planning

^{۳۸} مراجعه شود به کمیته‌ی بال (۲۰۰۶). اصل ۱: بانک‌ها باید فرآیندی داشته باشند تا کفایت کلی سرمایه‌شان را متناسب با شاخص‌های ریسک و راهبرد حفظ سطوح سرمایه‌شان ارزیابی کنند. اصل ۲: ناظران باید ارزیابی‌ها و راهبردهای کفایت سرمایه‌ی داخلی بانک‌ها و همچنین توانایی آنها را در زمینه‌ی پایش و تضمین رعایت نسبت‌های قانونی بازبینی و ارزیابی کنند. اگر ناظران از نتیجه‌ی این فرآیند راضی نباشند، باید اقدامات نظارتی مقتضی را انجام بدهند. اصل ۳: ناظران باید انتظار داشته باشند که عملکرد بانک‌ها بالاتر از کمیته‌ی نسبت‌های سرمایه‌ی قانونی باشد و باید بانک‌ها را ملزم کنند که سرمایه‌ی خود را بالاتر از سطح کمیته حفظ کنند. اصل ۴: ناظران باید به دنبال مداخله در مراحل اولیه باشند تا از افت سرمایه به زیر سطح کمیته‌ای - که برای حمایت از خصوصیات ریسک بانک معینی لازم است - جلوگیری کنند و اگر سرمایه حفظ یا ارزیابی نشود، باید خواستار اقدامات ترمیمی فوری شوند.

۲۳- همچنین فرآیند بازبینی نظارت محور مؤثر مستلزم آن است که رویکرد نظارتی مبتنی بر ریسکی که جنبه‌های آینده‌نگرانه داشته باشد پیاده‌سازی شود. هدف‌گذار برای نظارت مبتنی بر ریسک (مثلاً برنامه‌ریزی و تخصیص امکانات نظارتی) باید بر اساس شاخص‌های ریسک هر بانک و اهمیت سیستمی هر یک از بانک‌های انفرادی و یا گروه‌های بانکی اولویت‌بندی شود. در این رویکرد آینده‌نگرانه، ناظر حوزه‌های با اهمیت را شناسایی می‌کند، این شناسایی با ارزیابی ریسک‌ها و بخش‌های مختلف کسب و کار بانک، راهبردهای مرتبط با آن و همچنین کیفیت حاکمیت شرکتی، مدیریت و ابزارهای کنترل داخلی انجام پذیر است. با معطوف شدن نظارت بر این حوزه‌ها ناظر می‌تواند ضعف‌ها را در همان مراحل اولیه شناسایی و حل و فصل نماید. بسیاری از بانک‌ها با مشاهده مزایای رویکرد مبتنی بر ریسک، روش‌های مشابهی را برای نظام کنترل داخلی خودشان به کار گرفته‌اند (مثلاً حسابرسی داخلی و مدیریت ریسک).

۲۴- بازبینی نظارت محور در عمل به معنای شناسایی واحدهای کسب و کار با اهمیت و حوزه‌هایی است که ذاتاً ریسک بالایی دارند، مانند شعبه‌ای از بانک که بر اساس برنامه خود، وام‌گیرندگان پرریسک‌تر را هدف می‌گیرد. اگر لازم باشد ناظران بانکی می‌توانند از طریق بازرسی حضوری تلاش‌هایشان را به بررسی افزایش اکسپوژرهای ریسک و انسجام ابزارهای کنترل این حوزه‌ها معطوف کنند. همچنین این رویکرد ممکن است به شناسایی ابزارهای کنترلی نسبتاً ضعیف و متمرکز بر آن منجر شود، از جمله بخش حسابرسی داخلی‌ای که به نسبت سایر بانک‌های همسان دچار کمبود نیرو است. امکانات ناظر روی این هدف متمرکز خواهد شد که درباره‌ی حوزه‌هایی که ضعیف هستند، اطلاعات بیشتری استخراج شود و هرگاه لازم باشد، برنامه‌ی اقدامات ترمیمی پیاده‌سازی شود.

۲۵- اساس استفاده از چارچوب نظارتی مبتنی بر ریسک، به توانایی و تمایل ناظران بانکی در تصمیم‌گیری مناسب بستگی دارد (برای مثال در تعیین اینکه مهم‌ترین دغدغه‌های نظارتی بانک مربوط به کدام حوزه‌ها می‌باشد). این ارزیابی‌ها دشوارند زیرا ناظر باید کیفیت مدیریت ریسک و کنترل داخلی را در تعیین حوزه‌ای که ریسک‌بالا دارد مدنظر قرار دهد. پیامدهای تصمیم‌گیری نادرست بسیار جدی است. در حوزه‌هایی که دارای ریسک بالایی بوده ولی ریسک آن پایین یا متوسط در نظر گرفته شوند، تمرکز نظارتی افزایش نخواهد یافت و در نتیجه ممکن است به افزایش ریسک‌پذیری بیش از حد در هر بانک^{۳۹} منجر شود. به این دلیل ناظران بانکی باید فرآیندهای داخلی منسجمی را به کار بگیرند تا مطمئن شوند که قضاوت‌هایی که در داخل و در میان تیم‌های نظارتی انجام می‌شود از پشتوانه‌ی کافی برخوردار است. همانطور که در ادامه آمده است، ناظران بانکی باید به طور منظم سایر حوزه‌ها را بررسی کنند تا مطمئن شوند که رویکرد مبتنی بر ریسک‌شان روی هدف درست متمرکز است.

۲-۴- مؤلفه‌های کلیدی فرآیند بازبینی نظارت محور

۲۶- بازبینی نظارت محور شامل گردآوری اطلاعات کمی و کیفی درباره‌ی ریسک‌های پیش‌روی بانک و ارزیابی توانایی بانک برای کنترل یا کاهش این ریسک‌ها از طریق ساختارهای حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی و منابع سرمایه و نقدینگی است. ناظران بانکی باید مجموعه‌ای از رویکردها را برای گردآوری اطلاعات به کار گیرند و باید سیستم‌هایی را راه‌اندازی کنند تا درباره‌ی ظرفیت بانک برای کاهش ریسک‌های شناسایی‌شده تصمیم‌گیری نمایند. بازبینی گروه‌های همسان بانکی (یعنی بازبینی

^{۳۹} individual banks

بانک‌هایی که به لحاظ اندازه، شاخص‌های ریسک و مدل‌های کسب و کار مشابه هستند) ممکن است یکی از روش‌های کارآمد شناسایی موارد خاص باشد. با استفاده از این فرآیندها، مراجع نظارتی باید بتوانند بانک‌هایی را شناسایی کنند که ممکن است به واسطه‌ی کمبودها یا منابع مالی ناکافی خود نسبت به ریسک‌ها، ضعیف شوند. در این بخش، مؤلفه‌های کلیدی فرآیند بازبینی نظارت محور را مطرح می‌کنیم: (۱) بازرسی حضوری، بازرسی‌های غیرحضوری و نظارت آینده‌نگرانه؛ (۲) پایش جامع نظام بانکی و ابزارهای نظارت احتیاطی در سطح کلان؛ (۳) ارتباط با منابع اطلاعاتی؛ (۴) نظام‌های ارزیابی نظارت محور.

۱-۲-۴- بازرسی حضوری، بازرسی غیرحضوری و نظارت آینده‌نگرانه

۲۷- نظارت بانکی مؤثر باید ترکیبی از نظارت حضوری و غیرحضوری و دارای جنبه‌های آینده‌نگرانه باشد. اگر طی بازرسی‌های غیرحضوری (که عموماً شامل تحلیل اطلاعات دریافتی از بانک است) علائم ضعف و یا احتمال آن در شرایط بانک شناسایی شود، می‌توان از بازرسی حضوری برای ارزیابی دقیق‌تر ماهیت، وسعت و عمق مشکل استفاده کرد. طی نظارت حضوری و غیرحضوری برای شناسایی ریسک‌ها و نقاط ضعف، باید شمار منابع اطلاعاتی و فرآیندهای ارزیابی مدنظر قرار داده شود.

۲۸- علاوه بر این ناظران بانکی به طور روزافزون از ابزارهای آینده‌نگرانه برای تسهیل شناسایی زود هنگام بانک‌های ضعیف استفاده می‌کنند. این ابزارها عبارتند از: ارزیابی نظارت محور از مدل‌های کسب و کار بانک، کیفیت حاکمیت شرکتی، بخش‌های مدیریت و کنترل ریسک و در صورت لزوم، روش‌های آزمون بحران. روی هم رفته این ارزیابی‌ها، بینش‌های ارزشمندی را درباره‌ی آینده‌ی شاخص‌های ریسک بانک به دست می‌دهد. همچنین این ارزیابی‌ها ممکن است مبنایی برای مجموعه فعالیت‌های اصلاحی

پیشگیرانه برای بانک‌های ضعیف باشد، ولو اینکه سرمایه‌ی گزارش شده و وضعیت نقدینگی یا عملکرد درآمدشان قوی به نظر برسد.

بازرسی‌های حضوری

۲۹- وسعت، عمق و فراوانی بازرسی‌های حضوری، به شاخص‌های ریسک کلی بانک بستگی دارد. شاخص‌های ریسک با توجه به ارزیابی سطح و گرایش ریسک‌ها در بانک، کفایت نظام‌های مدیریت ریسک بانک (از جمله ساختار گزارشگری) و استحکام مالی بانک از منظر منابع درآمد، سرمایه و نقدینگی قابل تعیین می‌باشد. بازرسی‌های حضوری ممکن است کلی و جامع انجام شود و یا به طور خاص بررسی‌هایی با تمرکز بر یک بخش عملیاتی یا یک نوع ریسک انجام شود. بازرسی‌های حضوری، بیشتر مؤلفه‌های کلیدی پیش‌رو را در فرآیند بازبینی نظارت محور پوشش می‌دهند. همچنین این بررسی‌ها تحلیل کیفی تری را میسر می‌کنند. هدف این ارزیابی‌های کیفی این است که آیا مدیریت بانک توانایی شناسایی، اندازه‌گیری، پایش و کنترل ریسک‌های پیش روی بانک را دارد یا نه؟

۳۰- در بسیاری از کشورها، بازرسی‌های حضوری عموماً هر ۱۲ ماه یکبار صورت می‌پذیرد. البته چرخه بازرسی می‌تواند دارای استثنائاتی هم باشد که به شاخص‌های ریسک هر نهاد بستگی دارد. چرخه‌ی بازرسی ممکن است برای بانک‌هایی که ریسک پایین و وضعیت مالی باثبات دارند طولانی باشد، درحالی‌که این چرخه در مورد بانک‌هایی که نسبت‌های مالی ضعیف یا روبه‌زوال دارند در بازه‌های زمانی کوتاه‌تری انجام می‌شود. در بعضی کشورها، در مورد بانک‌های بزرگتر به جای یک بازرسی واحد و جامع، بازرسی مبتنی بر ریسک (یعنی تمرکز بر حوزه‌هایی در بانک که دارای ضعف آشکار و یا مشکوک به آن هستند) صورت می‌پذیرد. بازرسی مبتنی بر ریسک با یک برنامه‌ی

بازبینی زنجیره‌وار متمرکز بر حوزه‌های اثرگذار تکمیل می‌گردد. این برنامه‌ی زنجیره‌وار متمرکز، به بانک‌های بزرگ کمک می‌کند تا مطمئن شوند، بدون به‌کارگیری امکانات زیادی که برای بازبینی جامع لازم است، در بازه زمانی مشخص یک ارزیابی متناسب انجام شود. این کار به شناسایی حوزه‌های بالقوه ضعیف و پیشگیری از اتکای بیش از حد به ابزارهای ناکارآمد کمک خواهد کرد.

۳۱- گزارش‌های بازرسی باید به‌موقع آماده شوند. به عنوان مثال روش بسیاری از ناظران بانکی آن است که گزارش را ظرف مدت یک ماه پس از اتمام بازرسی آماده کنند. زمانی که نقاط ضعف چشمگیری وجود دارد که مستلزم رسیدگی فوری است، اقدام نظارتی باید بدون انتظار برای آماده شدن گزارش آغاز شود. ممکن است تمام و یا قسمت‌هایی از بازرسی (مثلاً در شرایطی که به مهارت‌های خاصی نیاز است) توسط حسابرسان مستقل یا «اشخاص خبره»^{۴۰} انجام شود. البته این عمل می‌بایست تحت نظر ناظر بانک صورت پذیرد. مراجع نظارتی باید اختیار حقوقی لازم را داشته باشند تا در هر زمان دستور بازرسی بانک‌های انفرادی یا گروه‌های بانکی را برای پیگیری نقاط ضعف مشکوک صادر کنند.

گزارشگری نظارتی^{۴۱} و شاخص‌های هشدار زودهنگام

۳۲- بانک‌ها به طور معمول ملزم می‌باشند صورت‌های مالی خود را به‌موقع و در قالب گزارش‌های رسمی نظارتی و سایر گزارش‌های مالی موردی به ناظر تسلیم نمایند. روند ارائه گزارش‌ها به ماهیت داده‌ها وابسته است. داده‌های مبتنی بر بازار و دیگر داده‌هایی

^{۴۰} skilled persons

^{۴۱} مراجعه شود به Basel Committee (2012e), in particular Core Principle 10

که نسبتاً سریع تغییر می‌یابند باید زودتر گزارش شوند. کوتاه‌ترین فاصله برای بسیاری از داده‌های احتیاطی، از قبیل طبقه‌بندی و ذخیره‌گیری تسهیلات، تمرکز ریسک، اعطای وام به اشخاص مرتبط و کفایت سرمایه، بازه‌ی زمانی سه ماهه می‌باشد. ناظران بانکی باید اختیار حقوقی لازم را در اختیار داشته باشند تا بتوانند بانک‌ها را ملزم کنند همه‌ی داده‌هایی که به نظارت مرتبط است را گزارش نمایند و برای بانک‌هایی که داده‌های ناقص یا نادرست ارسال می‌نمایند و یا در ارسال گزارش تأخیر می‌کنند، جریمه‌ها و محدودیت‌هایی را در نظر بگیرند.

۳۳- بعضی از ناظران بانکی نظام‌های هشدار زودهنگام (EWS)^{۴۲} را بر پایه‌ی داده‌های آماری ساخته‌اند یا می‌سازند که عمدتاً مبتنی بر گزارش‌های نظارتی بانک‌هاست. این مدل‌ها به طور معمول احتمال ورشکستگی یا درماندگی مالی را در یک افق زمانی ثابت برآورد می‌کنند. از طرف دیگر، هدف برخی نظام‌های هشدار زودهنگام پیش‌بینی احتمال ورشکستگی از طریق برآورد زیان‌های بالقوه‌ی آتی است.

۳۴- یکی از اشکالات نظام‌های هشدار زودهنگام آن است که اطلاعاتی که به‌عنوان داده‌های اولیه‌ی مدل‌های آماری مورد نیاز است، عمدتاً شامل شاخص‌های مالی کمی بوده و این در حالیست که ابزارهای اندازه‌گیری آن عینی و کیفی می‌باشد. در نتیجه استفاده از عامل‌های کیفی، از جمله کیفیت مدیریت و ابزارهای کنترل داخلی و روش‌های کلی مدیریت ریسک، به‌عنوان داده‌های اولیه‌ی مدل‌ها مشکل ساز خواهد بود، زیرا داده‌ها باید با شاخص‌های کمی وارد مدل شوند، هرچند که ناقص باشند. همچنین وارد کردن عامل‌های رقابتی و محیطی نیز در مدل آسان نیست.

^{۴۲} Early Warning Systems

۳۵- نظام‌های هشدار زود هنگام معمولاً شواهدی قطعی از وجود ضعف ارائه نمی‌دهد، اما ممکن است شامل نشانه‌هایی باشد مبنی بر اینکه بانک و ناظرش باید تحقیقات جامع‌تری را انجام دهند. نظام‌های هشدار زود هنگام از این نظر بسیار اهمیت دارند که به ناظران بانکی کمک می‌کنند تا امکانات محدودشان را به بانک‌ها یا فعالیت‌هایی که وجود نقاط ضعف در آنها محتمل‌تر است معطوف نمایند.

ارزیابی مدل کسب و کار

۳۶- در بسیاری از کشورها ارزیابی مدل‌های کسب و کار بانک به یکی از اجزای ساختار چارچوب بازبینی نظارت محور تبدیل شده است. ارزیابی مدل کسب و کار بانک می‌تواند ابزاری مؤثر برای تشخیص زود هنگام ریسک‌ها و آسیب‌پذیری‌هایی باشد که بانک‌های قوی را به بانک‌های ضعیف تبدیل می‌کنند.

۳۷- بحران مالی اخیر نشان داد که ورشکستگی بانک‌ها غالباً نتیجه‌ی مدل‌های کسب و کار غیر اقتصادی بانک‌ها است. خصوصیات مشترک این مدل‌ها عبارت است از:

- اتکای بیش از حد به یک ساختار تأمین مالی نامناسب، با توجه به مدل کسب و کار بانک.
- تمرکز بیش از حد در یک مدل کسب و کار - تأمین منابع بر پایه مشتریان، منشا درآمد و یا ریسک. وجود چنین تمرکزی، علیرغم در اختیار داشتن ابزارهای مدیریت ریسک بی‌نقص، ممکن است عامل بی‌ثباتی باشد و بانک را در مقابل تغییرات ناگهانی در محیط کسب و کار آسیب‌پذیر نماید.
- وجود عدم توازن یا بی‌ثباتی در درآمدها که به واسطه‌ی تغییرات چشمگیر در ترکیب درآمدی در طول یک چارچوب زمانی کوتاه مدت بوده، به‌ویژه در زمانی که این تغییرات به علت فعالیت حوزه‌های غیر عملیاتی باشند. چنین تغییراتی

بیان گر آن است که بانک در مقابل تغییرات ناگهانی محیط کسب و کار آسیب پذیر است.

- فرضیات راهبردی غیرواقع گرایانه به ویژه خوشبینی بیش از حد در قبال قابلیت‌ها، فرصت‌های رشد، شاخص‌های اقتصادی و گرایش‌های بازار که به تصمیمات راهبردی ضعیف منجر شده و امکان موفقیت مدل کسب و کار بانک را به خطر می‌اندازد.

- انجام عملیات پیچیده و سرمایه‌گذاری در آن که به افزایش اکسپوزر ریسک منجر می‌شود. به خصوص اگر این عمل بدون ابزارهای کنترلی مقتضی، نظارت و یا درک ماهیت ریسک آن می‌باشد.

۳۸- ارزیابی مدل‌های کسب و کار مستلزم آن است که ناظر درک خود را از رشدپذیری مدل کسب و کار کنونی بانک افزایش دهد و همچنین با توجه به انتخاب‌های راهبردی بانک و یا اثر تغییرات محیط کسب و کاری که بانک در آن فعالیت می‌کند، درباره‌ی ثبات بانک به دیدگاه مشخصی برسد.

۳۹- نتیجه این ارزیابی می‌تواند ابزار نظارتی ارزشمندی برای ناظران بانکی باشد تا به آنان در تشخیص زودهنگام موارد بالقوه پرریسک کمک کند و یا اقداماتی که بانک برای منافع جاری یا آتی خود اتخاذ کرده و ممکن است درنهایت به ورشکستگی بانک منجر شود را شناسایی کنند.

۴۰- هرگاه نتیجه این ارزیابی بیانگر آن باشد که مدل کسب و کار بانک غیراقتصادی و ناپایدار است، ناظران بانکی باید اقدامات اصلاحی را به‌موقع شروع کنند، حتی اگر بانک هنوز محدودیت‌های عملیاتی را نقض نکرده باشد.

۴۱- یکی از ویژگی‌های ارزیابی مدل کسب و کار بانک این است که باید شامل بازنگری از؛ اطلاعات مالی، پیش‌بینی‌ها، راهبرد و برنامه کسب و کار پیشنهادی بانک باشد. این

بازنگری ممکن است مجموعه‌ی گسترده‌ای از نسبت‌های مالی را ارائه دهد که با استفاده از آنها می‌توان عملکرد و شرایط مالی فعلی بانک را ارزیابی کرده و حساسیت شرایط بانک را به تغییرات پیش‌بینی شده در یک محیط اقتصادی و کسب و کار گسترده‌تر اندازه‌گیری نمود. نتایج می‌تواند برای پشتیبانی از تحلیل نقاط ضعف بالقوه در مدل کسب و کار که نتیجه‌ی تغییرات پیش‌بینی شده است، به کار گرفته شود.

حاکمیت شرکتی، مدیریت ریسک و ابزارهای کنترلی

۴۲- شاید بتوان کیفیت حاکمیت شرکتی و مدیریت را تنها و مهم‌ترین عامل موفقیت نهادهای مالی دانست. بنابراین یکی از عوامل حیاتی فرآیند بازبینی نظارت محور، ارزیابی منظم روش‌های حاکمیت شرکتی بانک است که شامل کیفیت نظارت هیأت‌مدیره و مدیران ارشد، استقلال هیأت‌مدیره و اثرگذاری مدیریت ریسک بانک و بخش‌های کنترل‌کننده (حسابرسی داخلی، بازرسی داخلی و پیگیری مطالبات) است.

۴۳- بازبینی‌ها در چارچوب روش نظارتی مبتنی بر ریسک، دو هدف مهم دارند. نخست به ناظران بانکی کمک می‌کند تا پایایی مدیریت ریسک و فرآیند کنترل داخلی بانک را ارزیابی کنند و در نتیجه از مقدار امکانات لازم و حوزه‌های نیازمند به تمرکز بیشتر در طول فرآیند بازرسی حضوری و غیرحضوری آگاه شوند. هدف دوم، اتخاذ اقدامات اصلاحی زودهنگام در مورد بانک‌هایی است که حاکمیت شرکتی و روش‌های مدیریت ریسک مناسبی ندارند، حتی اگر شرایط مالی و شاخص‌های عملکردی آنان همچنان قوی به نظر برسند. انتخاب ابزار و چارچوب زمانی برای هرگونه اقدامات ترمیمی باید متناسب با سطح ریسکی باشد که ناشی از نقص در ثبات و سلامت بانک یا نظام مالی مربوطه است.

۴۴- در اصول اساسی ۱۴ و ۱۵ بال، انتظارات مربوط به حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک در سازمان‌های بانکی تبیین شده است. به طور کلی هیأت‌مدیره موظف است مسیر راهبردی کلی و ریسک‌پذیری بانک را مشخص کند و ساختار سازمانی، چارچوب مدیریت ریسک و محیط کنترلی متناسبی را طراحی نماید. مدیران ارشد در قبال اجرای اهداف راهبردی و سیاست‌های سطح بالای هیأت‌مدیره مسئول می‌باشند.

۴۵- بخشی از ارزیابی حاکمیت شرکتی بانک توسط ناظران بانکی، بررسی معیارهایی است که بانک‌ها برای گزینش اعضای هیأت‌مدیره و مدیران ارشد استفاده کرده‌اند، از جمله اینکه مجموعه‌ی مهارت‌های اعضای هیأت‌مدیره و مدیران ارشد متناسب با ماهیت و پیچیدگی بانک باشد. این بازبینی مستلزم آن است که ناظر بررسی کند که هیأت‌مدیره و مدیران ارشد در اجرا تا چه حد موفق بوده‌اند و این وضعیت چگونه در حوزه‌های کسب و کار و همچنین بخش‌های مدیریت و کنترل ریسک نمود پیدا کرده است؟

۴۶- ناظران بانکی باید عمق و وسعت تعامل بین هیأت‌مدیره با بخش‌های مدیریت و کنترل ریسک را ارزیابی کنند. یعنی ناظران باید چگونگی جریان اطلاعات بین هیأت‌مدیره و مدیریت ارشد و همچنین چگونگی حل و فصل مشکلات بالقوه که در کل سازمان در حال ظهور می‌باشد را ارزیابی نمایند. درنهایت ناظران بانکی باید از اختیاراتی که به موجب قانون در اختیار دارند استفاده کنند تا از هیأت‌مدیره و مدیران ارشد بخواهند در قبال کاستی‌های جدی در مدل کسب و کار بانک و روش‌های آزمون بحران یا سایر ضعف‌هایی که در سیاست، روش و یا شرایط بانک وجود دارد پاسخگو باشند.

نظام اطلاعات مدیریت، تجمیع داده‌ها و گزارشگری^{۴۳}

۴۷- انتظار می‌رود که بانک‌ها یک نظام اطلاعات مدیریت^{۴۴} (MIS) داشته باشند که به آنان کمک کند داده‌ها را به صورت کارآمد و پایا در چارچوب حوزه‌های کسب و کار و در کل بانک؛ گردآوری، تحلیل، تجمیع و گزارش نمایند. این گزارش‌ها برای مدیریت ریسک (از جمله تمرکز ریسک) و در صورت لزوم آزمون‌های بحران استفاده می‌شوند. داده‌ها باید موثق و تغییرات آن در طول زمان متناسب باشد. اطلاعات باید از بخش‌ها و کل مجموعه حقوقی جمع‌آوری و به طرف‌های ذیربط، از جمله مدیران ارشد و هیأت‌مدیره گزارش شود. با دسترسی به داده‌های نظام اطلاعات مدیریت، ناظران بانکی می‌توانند شاخص‌های مالی بانک را دقیق‌تر پایش کرده و تحولات نامطلوب یا نقاط ضعف را زودتر شناسایی کنند.

۴۸- ناظران باید بانک‌ها را ملزم به تداوم اجرای نظام اطلاعات مدیریت نمایند تا چه در شرایط عادی (برای تشخیص نقاط ضعف) و چه در حین فرایند تعیین تکلیف نهایی بانک، اطلاعات به موقع تهیه شود^{۴۵}. نظام اطلاعات مدیریت، اطلاعاتی کلیدی از جمله؛ اکسپوژن‌های ریسک، وضعیت نقدینگی، سپرده‌ی بین‌بانکی و اکسپوژن‌های کوتاه‌مدت طرف حساب‌های اصلی بانک را در دسترس قرار می‌دهد. کفایت نظام اطلاعات مدیریت باید از طریق تحلیل به موقع اطلاعات، به صورت کیفی و کمی ارزیابی شود.

^{۴۳} در ژانویه ۲۰۱۳، کمیته‌ی بال «اصول تجمیع مؤثر داده‌های ریسک و گزارشگری ریسک» را منتشر کرد. هدف این اصول تقویت روش‌های بانک‌ها به منظور بهبود مدیریت ریسک و تصمیم‌گیری و در نتیجه افزایش توانایی مواجهه با تنش و بحران است. بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی (G-SIBها) باید این اصول را تا سال ۲۰۱۶ به طور کامل پیاده‌سازی کنند.

^{۴۴} Management Information System

^{۴۵} مراجعه شود به: Financial Stability Board (2014b, Key Attribute 12.2)

آزمون بحران^{۴۶}

۴۹- آزمون بحران یکی از روش‌های مدیریت ریسک مستمر است که ارزیابی آینده‌نگرانه‌ی بانک‌ها را از ریسک‌ها و حل و فصل مجموعه‌ای از پیامدهای نامطلوب، پشتیبانی می‌کند. برای مثال آزمون بحران کمک می‌کند روابط متقابل و تمرکز ریسک‌های ارزیابی نشده و یا کمتر ارزیابی شده و تأثیر احتمالی آنها بر سازمان بانکی در طول دوران بحران مشخص شود.

۵۰- ناظران بانکی باید انتظار داشته باشند که بانک‌ها از هر نوع یا در هر اندازه، این ظرفیت را داشته باشند که تأثیر احتمالی پیامدهای نامطلوب بر شرایط مالی خود را تحلیل کنند. عموماً انتظار می‌رود بانک‌های با اهمیت سیستمی بزرگ و بانک‌هایی که بیشتر تمرکزشان معطوف به نوع خاصی از تسهیلات یا سرمایه‌گذاری‌ها می‌باشد، روش‌های پیشرفته‌تری برای ارزیابی این پیامدها داشته باشند که برنامه‌های آزمون بحران رسمی^{۴۷} یکی از این روش‌ها می‌باشد. در صورت لزوم، ناظران باید نتیجه‌ی منفی حاصل از آزمون‌های بحران را برای بهبود روش‌های مدیریت ریسک به کار گیرند. علاوه بر این ناظران بانکی باید انتظار داشته باشند که بانک چارچوب آزمون بحران خود را به کار بندد تا مشخص شود، آیا اکسپوژرها، فعالیت‌ها و ریسک‌ها در شرایط نرمال و

^{۴۶} در مه ۲۰۰۹، کمیته‌ی بال «اصول نظارت و روش‌های درست آزمون بحران» را منتشر کرد که هدف آن بهبود برنامه‌های آزمون بحران بانک‌ها در واکنش به ضعف‌هایی است که در طول بحران مالی مشاهده شده است. این اصول، که ۱۵ مورد آن برای بانک‌ها و ۶ مورد برای ناظران است، شامل اهداف کلی، حاکمیت شرکتی، طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های آزمون بحران است. همچنین در این مقاله به ریسک‌ها و عملیات منحصر به فردی اشاره شده است که مرتبط با آزمون بحران هستند.

^{۴۷} formalised stress testing

یا بحرانی، با ریسک‌پذیری بانک یا سطح و نوع ریسکی که بانک توانایی و یا تمایل به قبول آن را دارد، هماهنگ است یا خیر؟

۵۱- آزمون‌های بحران ابزارهای چندوجهی و چندمنظوره می‌باشند که ممکن است از نظر اهداف (بسته به اینکه در یک بانک استفاده شوند یا در کل نظام مالی)، روش‌ها (مثلاً آزمون‌های بحران تک یا چندعاملی، نوع شوک‌ها و نوع سناریوها) و حیطه‌ی عمل متفاوت باشند. همانند سایر جنبه‌های مدیریت ریسک؛ چارچوب آزمون بحران بانک تنها در صورتی مؤثر خواهد بود که تحت حاکمیت شرکتی قوی و کنترل داخلی مؤثر باشد، تا اطمینان حاصل شود که عملکرد براساس چارچوب می‌باشد. بنابراین مهم است که چارچوب آزمون بحران بر اساس چارچوب ریسک‌پذیری و حاکمیت شرکتی مستند شود. ناظران بانکی باید اطلاعات مربوط به چارچوب آزمون بحران نظام بانکی و نتایج آن را مطالبه نمایند تا آسیب‌پذیری‌های نقدینگی و پرداخت تعهدات نظام بانکی را ارزیابی کنند، برنامه‌های سرمایه و برنامه اقتضایی نقدینگی را بهبود ببخشند و اقدامات لازم را برای کمک به برنامه‌ریزی جهت بازسازی و تعیین تکلیف نهایی بانک شناسایی نمایند.

۵۲- آزمون‌های بحران می‌تواند یکی از مهم‌ترین ابزارهایی باشد که به تشخیص زودهنگام بانک ضعیف کمک می‌کنند. آزمون بحران نه تنها فرآیندی سودمند است، بلکه روشی برای ارتباط مستقیم با بانک است که به صورت آینده‌نگرانه به شناسایی ضعف‌های بالقوه‌ی بانک‌ها کمک می‌کند و به مدیران بانک‌ها هشدار می‌دهد تا اقدامات اصلاحی ضروری را اتخاذ نمایند. نتایج آزمون بحران یکی از ابزارهایی است که ناظران بانکی با مدنظر قرار دادن اینکه فرآیندهای آزمون بحران بسته به اندازه و پیچیدگی بانک‌ها متغیر خواهد بود، برای اتخاذ تصمیمات کلی درباره‌ی اقدامات اصلاحی استفاده می‌نمایند.

الف) آزمون بحران جامع^{۴۸}

۵۳- در سال‌های اخیر ابزارها و روش‌های آزمون بحران بسیار تکامل یافته‌اند^{۴۹}. علاوه بر این، فنون آزمون بحرانی که در سطح کلان (پورتفوی بانک‌های انفرادی) استفاده می‌شود، نقشی محوری در تحلیل ثبات مالی داشته است (آزمون‌های بحران اقتصادی کلان یا جامع). ناظران بانکی و مراجع پایش احتیاطی در سطح کلان^{۵۰}، آزمون‌های بحران جامع را بیشتر برای ارزیابی نقاط قوت نظام مالی استفاده می‌کنند (بخش ۲-۲-۴ را بخوانید) و تمرکز این آزمون بر بانک‌های خاص کمتر می‌باشد. این آزمون‌ها ممکن است به شناسایی آسیب‌پذیری‌های نظام مالی کمک نماید. البته، آزمون بحران جامع می‌تواند به شناسایی ضعف بانک‌های انفرادی نیز به ناظران بانکی کمک کند.

ب) آزمون بحران نظارتی مختص موسسه (سرمایه و نقدینگی)

۵۴- در بعضی از کشورها ناظران بانکی آزمون‌های بحران نظارتی رایج را به‌عنوان مکمل آزمون بحران آینده‌نگرانه (جامع) به‌کار می‌گیرند. در میان این آزمون‌های نظارتی، آزمون‌هایی که برای ارزیابی کفایت سرمایه و نقدینگی طراحی می‌شوند نقش برجسته‌ای دارند. این موضوع با توجه به اهمیت سرمایه و نقدینگی برای ادامه فعالیت بانک، توجیه می‌گردد. آزمون بحران نظارتی در این دو حوزه باید شامل ارزیابی تعاملی باشد که بین سرمایه و نقدینگی و احتمال تضعیف همزمان هر دوی آنها وجود دارد.

^{۴۸} System-wide stress testing

^{۴۹} در آوریل ۲۰۱۲، کمیته‌ی بال «اصول بررسی پیاده‌سازی آزمون بحران توسط مراجع نظارتی» را منتشر کرد. با این حال کشورها از نظر پیاده‌سازی برنامه‌ها و راهنمای آزمون بحران نظارتی در مراحل متفاوتی قرار دارند و در بسیاری از کشورها، هنوز اقداماتی جهت پیاده‌سازی کامل آزمون بحران نظارتی انجام نشده، که باید انجام شود.

^{۵۰} macroprudential authorities

تقلیل و کمبود سرمایه یا نقدینگی ممکن است باعث شود بانک نتواند واسطه‌ی مالی مؤثری باشد، اعتماد و اطمینان طرف‌های مقابل از بین برود و ظرفیت ایفای تعهدات مالی و حقوقی بانک کاهش یابد و بانک ورشکسته شود.

۵۵- در آزمون بحران سرمایه و نقدینگی نظارتی، باید چگونگی تاثیرپذیری زیان‌ها، درآمدها، جریان‌های نقدی، سرمایه و نقدینگی در شرایطی که ریسک‌های مختلف به طور همزمان پدیدار می‌شوند، بررسی گردد. مثلاً افزایش در زیان اعتباری در شرایطی که نرخ بهره نامطلوب است. علاوه بر این ناظران (و بانک‌ها) باید بدانند در انتهای بازه زمانی خاصی که در یک آزمون بحران معلوم مدنظر قرار می‌گیرد، ممکن است همچنان امکان ظهور مشکلات و ریسک‌های مهمی باقیمانده باشد که منابع نقدینگی و سرمایه را تحت فشار قرار دهد.

۵۶- نتایج آزمون بحران باید به دقت به ویژه از نظر هماهنگی با وضعیت و شاخص‌های ریسک بانک بازبینی شوند. این ارزیابی باید پیش از تصمیم‌گیری درباره‌ی مجموعه فعالیت‌های اصلاحی نظارتی انجام شود. این اقدامات ممکن است بانک را وادار کند تا سطح سرمایه‌ی خود را از سطح حداقلی بالاتر بیاورد تا مطمئن شود در طول دوره‌ی بحران، همچنان الزامات سرمایه‌ی حداقلی - بر اساس افق برنامه‌ریزی سرمایه - رعایت می‌گردد. همچنین ناظران بانکی می‌توانند کمبود نقدینگی را شناسایی کنند و اطمینان حاصل کنند که مدیریت بانک اقدامات مقتضی از جمله؛ افزایش بافر نقدینگی، کاهش ریسک نقدینگی و تقویت برنامه‌های اقتضایی تأمین مالی را اتخاذ می‌نماید. همچنین اگر بانک با مشکلات مالی یا مشکلات دیگر مواجه شود، نتایج آزمون بحران برای واکنش نظارتی مناسب قابل استفاده می‌باشد.

ج) آزمون بحران معکوس

۵۷- آزمون بحران معکوس، مکمل سایر آزمون‌های بحران است. برخلاف آزمون بحران جامع و آزمون بحران نظارتی مختص موسسه، که پیامدهای ناشی از تغییر در وضعیت کسب و کار را ارزیابی می‌نماید؛ آزمون بحران معکوس مربوط به شرایط ورشکستگی کسب و کار بانک می‌باشد. این آزمون شرایط و تبعات پس از ورشکستگی - یعنی موقعیت‌هایی که باعث می‌شود مدل کسب و کار بانک دیگر امکان ادامه فعالیت نداشته باشد - و آسیب‌پذیری‌های بالقوه‌ی کسب و کار را شناسایی می‌کند.

۵۸- بر مبنای تحلیل آزمون‌های بحران معکوس، مدیران ارشد باید تعیین نمایند که آیا اقدامات تعدیلی در زمان حال کافی است و یا باید اقدامات توسعه‌ای در نظر گرفته شود؟ همچنین نتایج آزمون بحران معکوس باید بر برنامه بازسازی تأثیرگذار باشد و به مدیران ارشد در تصمیم‌گیری برای برنامه کسب و کار بانک و سرمایه کمک نماید.

بررسی برنامه‌های بازسازی^{۵۱}

۵۹- چارچوب‌های نظارتی ملی و بین‌المللی، شماری از بانک‌های دارای اهمیت جهانی و داخلی را ملزم می‌نماید که با تدوین برنامه‌های بازسازی، خود را برای بحران‌های آینده آماده و فرآیندهای بازسازی را در ساختارهای سازمانی خود پیاده کنند. در بعضی از کشورها، این الزام به همه‌ی بانک‌ها تسری داده شده است. برنامه‌های بازسازی موثر باید در چارچوب‌های شاخص زودهنگام، طراحی و پیاده‌سازی شوند و با چارچوب‌های حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک به روزرسانی شوند.

^{۵۱} Review of recovery plans

۶۰- در صورت نقض شاخص‌های بازسازی، موارد باید در اسرع وقت به همه‌ی ناظران ذیربط گزارش داده شود تا اقدام نظارتی پیشگیرانه‌ی احتمالی امکان‌پذیر باشد. شاخص‌های بازسازی ممکن است در فرآیند نظارتی جامع به کار گرفته شود.

۶۱- مراجع نظارتی باید برنامه‌ی بازسازی را در قالب بخشی از فرآیند نظارتی جامع ارزیابی کنند و اعتبار و احتمال مؤثر بودن آن را (در موقعیت‌های وجود بحران در کل بازار و یا در بانک) بررسی نمایند. امکان‌سنجی گزینه‌ها برای برنامه‌ی بازسازی باید به نحوی باشد که مشخص شود آیا لازم است موسسات برای رفع موانع پیش‌روی یک بازسازی مؤثر، اقدامات ترمیمی انجام دهند؟

ارزیابی قابل حل بودن مشکل^{۵۲}

۶۲- بر اساس ویژگی کلیدی (۱۰)، ارزیابی قابل حل بودن مشکلات برای «بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی» ضروری است. با این وجود در بسیاری از کشورها، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، از جمله مسئولان مستقر در نهاد نظارتی، ارزیابی قابل حل بودن مشکل در «بانک‌های دارای اهمیت سیستمی داخلی» (D-SIBs)^{۵۳} و همچنین سایر بانک‌ها را نیز بر عهده دارند. یکی از مزایای «ارزیابی قابل حل بودن مشکل» آن است که مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و یا ناظران بانکی می‌توانند با استفاده از این اطلاعات بانک‌ها را ملزم نمایند تا پیش از ضعیف شدن، روش‌ها، ساختارها و یا سازمان کسب و کار خود را تغییر دهند. این ارزیابی مستقیماً به شناسایی بانک‌های

^{۵۲} Resolvability assessment

^{۵۳} Domestic Systemically Important Banks

ضعیف منجر نمی‌شود، اما اطلاعات حاصله به انتخاب گزینه مناسب توسط ناظر کمک می‌نماید.^{۵۴}

۲-۲-۴- پایش جامع احتیاطی در سطح کلان و واکنش به آن

پایش جامع احتیاطی در سطح کلان

۶۳- پایش جامع نظام بانکی برای مقاصد نظارتی، عمدتاً روی شناسایی آن دسته از بانک‌های انفرادی^{۵۵} که در معرض ورشکستگی‌اند متمرکز است. نظارت بر این‌گونه موسسات با بررسی گروه‌های همسان بانکی و کل نظام بانکی تقویت می‌شود. با این حال ناظران بانکی به طور روزافزون تلاش‌هایی را که برای شناسایی ریسک‌ها در کل نظام مالی دنبال می‌کنند، مکمل پایش احتیاطی در سطح کلان قرار می‌دهند. رویکرد پایش احتیاطی در سطح کلان به ناظران بانکی کمک می‌کند تا برای متوقف کردن بی‌ثباتی در نظام مالی یا بهبود انعطاف‌پذیری بانک‌های دارای اهمیت سیستمی اقدام نمایند.^{۵۶} پایش جامع نظام بانکی مستلزم آن است که شوک‌های بیرونی بالقوه‌ای که محیط داخلی و بین‌المللی را تهدید می‌کنند شناسایی نموده و چگونگی تأثیرپذیری نظام بانکی از این شوک‌ها ارزیابی شود. توانایی بخش بانکی برای جذب این شوک‌ها از جمله مسائل مرتبط می‌باشد. همچنین توجه به این سؤال مهم است که آیا زیان می‌تواند از طریق واسطه‌گری اعتباری و نقدینگی بازارهای مالی گسترش یابد؟ پاسخ

^{۵۴} مراجعه شود به: Financial Stability Board (2014b, Key Attribute 10).

^{۵۵} منظور بانک‌هایی است که در یک گروه بانکی (هولدینگ) قرار ندارند.

^{۵۶} مراجعه شود به: International Monetary Fund (2013).

به این پرسش به انتخاب ابزارهای خاص پایش احتیاطی در سطح کلان کمک خواهد کرد.

۶۴- بسیاری از بانک‌های مرکزی و مراجع نظارتی، تجزیه و تحلیل پایش جامع نظام بانکی را در گزارش‌های سالانه و به صورت چند بار در سال، در گزارش‌های ثبات مالی مستقل^{۵۷} منتشر می‌نمایند. بعضی کشورها مراجعی را به صورت اختصاصی برای پایش جامع احتیاطی در سطح کلان و پایش تحولات بازار تعیین کرده‌اند. همچنین این مراجع در زمینه‌ی تعیین اینکه کدامیک از ابزارهای پایش احتیاطی در سطح کلان و در چه زمانی استفاده شود، نقش مهمی ایفا می‌کنند. اگر مراجع نظارتی دیگری نیز وجود داشته باشد، نظرات تمامی این مراجع باید در تعیین عوامل پایش احتیاطی در سطح کلان، که مدنظر ناظران سیاست‌های احتیاطی خرد است، دخالت داده شوند.

۶۵- پایش جامع نظام بانکی و نظام مالی می‌تواند شاخص‌های هشدار زودهنگامی را ارائه نماید، که این شاخص‌ها نمایانگر مشکلاتی باشد که می‌تواند بانک‌های انفرادی را تحت تأثیر قرار دهند. همچنین تجزیه و تحلیل وضعیت اقتصادی و شرایط اعتباری می‌تواند بر رویکرد نظارتی در خصوص هر بانک کمک کند. برای مثال اگر پایش جامع اقتصادی نشان‌دهنده آن باشد که ریسک افت جدی در بهای املاک بسیار بالاست، ناظر باید آنقدر زیرک باشد که آن دسته از بانک‌هایی که اکسپوزر خاصی در این بخش دارند را به طور دقیق‌تر نظارت کند. همانطور که در بخش قبل گفته شد، آزمون بحران اقتصادی کلان یا جامع یکی از روش‌های جدید رو به تکامل برای شناسایی ریسک‌های سیستمی است.

^{۵۷} standalone financial stability reports

۶۶- شواهد حاصل از ضعف یا ورشکستگی بانک‌ها در گذشته، عوامل اقتصادی کلانی را معرفی می‌نمایند که می‌تواند دلالت بر نشانه‌های اولیه وجود ریسک بالا در بانک داشته باشد. مطالعات تجربی بسیاری در زمینه‌ی شاخص‌های اساسی بحران‌های بانکی انجام شده است. در این مطالعات، عوامل اقتصادی کلان غالباً عبارتند از کاهش قابل توجه در نرخ بازده واقعی، وجود حباب قیمتی در دارایی‌ها (مثلاً، دارایی‌های مالی یا املاک)، افزایش در نرخ بهره‌ی واقعی و کاهش ارزش پول، به‌ویژه در زمانی که این شوک‌های منفی پس از یک دوره‌ی رشد سریع در اعتبارات و یا مقررات‌زدایی مالی روی می‌دهند.^{۵۸} زمانی که کشوری بیش از حد بانک دارد، این عوامل اقتصادی کلان ممکن است بر تعدادی از بانک‌های کوچک تأثیر بگذارد و در نتیجه این بانک‌ها در معرض ریسک ورشکستگی همزمان قرار بگیرند.

۶۷- برنامه‌ی بازسازی و برنامه‌ی اقتضایی ممکن است باعث شود بینش ناظران بانکی و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی درباره‌ی رفتار احتمالی بانک‌ها در زمان وقوع بحران ژرف‌تر شود. در بسیاری از کشورها، تعداد معدودی از بانک‌ها در نظام مالی، متعهد به تهیه‌ی برنامه‌های بازسازی رسمی هستند. با این حال به نظر می‌رسد شمار بانک‌هایی که برنامه‌های اقتضایی تدوین کرده‌اند، بیشتر باشد. تحلیل مقایسه‌ای همه‌ی برنامه‌های موجود ممکن است برای کمک به ارزیابی ناظر از کل نظام بانکی بسیار ارزشمند باشد. این تحلیل ممکن است به افزایش شناخت ناظر درباره‌ی ریسک‌هایی که به‌واسطه‌ی خود بانک‌ها تشدید می‌شوند، شاخص‌هایی که برای چنین ریسک‌هایی انتخاب می‌شود و ابزارهای تعدیل‌کننده پیشنهادی، کمک نماید. همچنین این رویکرد

^{۵۸} برای مرور منابع مرتبط با شاخص‌های اساسی بحران‌های بانکی، رجوع کنید به Bell and Pain (2000, pp 113–29)

تحلیلی می‌تواند فرصتی را در اختیار ناظر بگذارد تا بهترین روش‌ها را در خصوص اهداف، محتوا و سطح جزئیات عملیات موجود در برنامه‌های بازسازی برای بانک‌های ذیربط شناسایی و اجرا نماید.

۶۸- ناظران بانکی و مراجع پایش احتیاطی در سطح کلان به طور مرتب تحلیل تحولات احتیاطی در سطح کلان را با مدیریت بانک در میان می‌گذارند تا آنان را به واکنش‌های احتیاطی تشویق کنند. مثلاً اگر به نظر برسد که انباشت سرمایه در نوع خاصی از سرمایه‌گذاری یا اتکا به منبع عام تأمین مالی، به ریسک تمرکز منجر شده، ناظران بانک را از این ریسک آگاه خواهند کرد و از آنان خواهند خواست تا تبعات احتمالی آن را برای کسب و کارشان ارزیابی کنند. تجربه نشان می‌دهد زمانی که بسیاری از بانک‌ها و سرمایه‌گذاران در دارایی‌های غیرمنقول سرمایه‌گذاری می‌کنند و قیمت‌ها به سرعت بالا می‌رود، ریسک کاهش شدید قیمت‌ها افزایش می‌یابد. ممکن است تأثیر این کاهش قیمت در مورد بانک‌هایی که مدل‌های کسب و کارشان روی تأمین مالی بازارهای املاک متمرکز است بسیار شدید باشد و زمانی که انباشت سرمایه در وام‌های املاک تجاری مشاهده می‌شود، ناظران بانکی باید به طور خاص توجه خود را معطوف بانک‌هایی کنند که از چنین مدل‌هایی استفاده می‌کنند.

۶۹- یکی از رویکردهای نظارتی برای اندازه‌گیری ریسک اعتباری، ردیابی اثرات رویدادهای نامطلوب بیرونی، از قبیل افزایش در نرخ بهره و یا کاهش قابل توجه در تقاضای کل و در نتیجه رشد خروجی است که با استفاده از تحلیل‌های یک مدل کمی و

یا تا حدودی کیفی اقتصادی کلان قابل محاسبه می‌باشد.^{۵۹} تأثیر این رویدادها بر خانوارها و شرکت‌های مشتری بانک‌ها به آسیب‌پذیری آنها در زمان رویداد بستگی دارد. این آسیب‌پذیری هم به احتمال زیاد به عواملی مانند سطح درآمد و روند اخیر آن در خانوار و شرکت‌ها و به میانگین ضریب اتکا به وام^{۶۰} در بخش شرکتی و در سطح توزیع، وابسته می‌باشد. با توجه به این که در صورت نوسانات اقتصادی احتمال عدم پرداخت اقساط تسهیلات توسط برخی از شرکت‌ها و خانوارها بیشتر می‌باشد در توزیع شاخص‌های شکنندگی، جایگاه این شرکت‌ها و خانوارها اهمیت بسیار بالایی دارد. در نتیجه، تأثیرپذیری بانک‌ها از وخامت وضعیت شرکت‌ها و خانوارها (و بازار خارجی)، به ترکیب اکسپوزرهای بانک و سرمایه‌ی احتیاطی موجود برای مقاومت در برابر زیان‌ها وابسته است.

واکنش‌ها به پایش احتیاطی در سطح کلان

۷۰- برای مواجهه و واکنش نسبت به ریسک‌هایی که در طول پایش جامع نهادهای تحت نظارت شناسایی شده‌اند، ادوات و ابزارهای احتیاطی مختلفی را در اختیار داریم. در رژیم سرمایه‌ی بال (۳)، ابزارهایی برای مهار ریسک‌های سیستمی معرفی شده است. این ابزارها عبارتند از: ایجاد بافرهای سرمایه‌ای متناسب با ادوار تجاری (دوره‌های رونق و رکود)، بافرهای سرمایه‌ای مختص

^{۵۹} به همین ترتیب بعضی از رهنمودها که درباره‌ی ارزیابی آسیب‌پذیری نظام بانکی در مقابل ریسک بازار می‌باشد می‌توانند اثر مقدار معینی تنزل ارزش پول یا افزایش در نرخ بهره، بر وضعیت ترازنامه‌ی بانک شبیه‌سازی کنند. با این حال این موضوع که رهنمود تا چه مقداری دقیق است، با توجه به ریسک‌های اساسی بانک، به اندازه و کیفیت وضعیت پوشش برون ترازنامه‌ای جبرانی بستگی دارد.

^{۶۰} capital gearing

بانک‌های دارای اهمیت سیستمی و - متناسب با مقاصد احتیاطی در سطح کلان - استفاده از اهرم استقراض و الزامات متناسب با معیارها و شاخص‌های بین‌المللی. این ابزارها برای محدود کردن ریسک‌پذیری بیش از حد در طول دوران رونق اقتصادی و درعین حال بهبود انعطاف‌پذیری نظام مالی در برابر شوک‌های رکودی ادواری طراحی شده‌اند.

۷۱- به همین ترتیب در زمانی که شرایط بازار نشان‌دهنده احتمال ناپایداری قیمت‌هاست، اگر ناظران بانکی انباشت سریعی را در اکیویژرهای املاک مشاهده کنند، یکی از رویکردهای احتیاطی در سطح کلان برای حل و فصل ریسک‌های مربوطه آن است که الزامات سرمایه‌ی مبتنی بر ریسک برای وام‌های املاکی که در اختیار بانک‌هاست تشدید شود و یا سقفی برای نسبت وام به بهای مورد سرمایه‌گذاری^{۶۱} اعمال گردد. به طور مشابه اگر پایش احتیاطی در سطح کلان نشانگر آن باشد که بانک‌ها به‌شدت به منابع تأمین مالی بالقوه کوتاه مدت اتکا دارند، ناظران می‌توانند هر بانک را ملزم کنند که منابع تأمین مالی خود را متنوع‌تر سازند یا دارایی‌های نقدی خود را افزایش دهند.

۷۲- رویکردها و ابزارهای پایش احتیاطی در سطح کلان، رفته‌رفته در سطح بین‌المللی پیشرفته‌تر می‌شوند. حوزه‌های تمرکز این رویکردها و ابزارها عبارتند از توافق بر تعریف مشترکی از ریسک سیستمی، شناسایی و گردآوری داده‌های لازم برای نظارت بر امور سیستمی و واکنش به آنها و پیاده‌سازی و ارزیابی اثربخشی ابزارهای پایش احتیاطی در سطح کلان.^{۶۲}

^{۶۱} loan-to-value ratios

^{۶۲} مراجعه شود به: Financial Stability Board, International Monetary Fund and Bank for International Settlements (2011, p 3).

۳-۲-۴- سایر منابع اطلاعاتی

۷۳- منابع اطلاعاتی زیر هم ممکن است به طور بالقوه به ناظر در شناسایی بانک‌های ضعیف کمک نماید.

حاکمیت شرکتی و مدیریت بانک

۷۴- تماس و گفت‌وگو مکرر با مدیران و هیأت‌مدیره^{۶۳} بانک از اجزای مهم نظارت مؤثر محسوب می‌شوند.^{۶۴} تا جایی که ممکن باشد، ناظران بانکی باید به طور مرتب با مدیران همه‌ی بانک‌ها در تماس باشند، نه فقط بانک‌هایی که در شرایط مالی نامطلوب قرار دارند. گفتگو در خصوص راهبردها و برنامه‌ها و انحراف از برنامه‌های کسب و کار فعلی و یا تغییراتی که مدیران ارشد بانک در مدیریت ایجاد می‌کنند، به ناظران بانکی کمک خواهد کرد تا در صورت لزوم چارچوب نظارتی موجود را به‌روزرسانی و بازبینی کنند. همچنین ناظران بانکی باید به همراه مدیران، تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ضعف‌های شناسایی شده در بازرسی‌های حضوری پیشین را بازبینی کنند.

۷۵- در پایان هر بازرسی حضوری لازم است نشست رسمی با مدیران ارشد بانک و یا هیأت‌مدیره برگزار شود. بسته به نوع نظام نظارتی و همچنین شرایط و اوضاع بانک، بجا خواهد بود که در فاصله‌ی حداقل یک هفته قبل از بازرسی حضوری بعدی نیز نشست دیگری برگزار شود. برگزاری نشست‌های مکرر برای بانک‌های پرریسک‌تر یا مشکل‌دار سودمند خواهد بود.

^{۶۳} مراجعه شود به: Basel Committee (2015)

^{۶۴} مراجعه شود به: Basel Committee (2012e), especially Core Principles 9 and 14.

۷۶- ممکن است بر اساس قانون، هیأت مدیره موظف باشد ضعف‌های اساسی بانک را به ناظر گزارش دهد. در بعضی کشورها، کمیته‌ی حسابرسی ملزم است هرگونه بی‌نظمی در مدیریت بانک یا هرگونه نقض مقررات بانکی را بدون تأخیر به ناظر گزارش دهد. صرف‌نظر از وجود یا عدم وجود الزام قانونی، ناظران بانکی باید این درک را در مدیران بانک‌ها ایجاد نمایند که بهتر است ناظر را هرچه زودتر و پیش از آنکه دیر شود از وجود مشکل آگاه کنند.

۷۷- علاوه بر ارتباط میان ناظر و مدیریت بانک، باید گفتمان منظمی در سطوح مختلف پرسنلی نیز وجود داشته باشد. توصیه می‌گردد، ناظران بانکی طی جلساتی با بانک‌ها درباره‌ی مسائلی که الزاماً در خصوص وضعیت بانک نیست، مثلاً مقررات آینده یا تحولات اقتصادی کلان صحبت کنند. اگر چنین گفتمانی شکل بگیرد، مدیران و اعضای هیأت‌مدیره بیشتر تمایل می‌یابند تا ناظران را از مسائل یا مشکلات در حال ظهور آگاه نمایند.

حسابرسان مستقل

۷۸- ناظر بانکی و حسابرس مستقل باید رابطه‌ی مؤثری با یکدیگر داشته باشند. این رابطه شامل کانال‌های ارتباطی مقتضی برای مبادله‌ی اطلاعات مربوطه به منظور انجام مسئولیت‌های قانونی هرکدام از آنها می‌باشد.^{۶۵} حسابرسان مستقل در طول اجرای حسابرسی مالی قانونی یا بررسی حضوری به درخواست ناظران بانکی، می‌توانند نقاط ضعف بانک را زودتر از ناظر شناسایی کنند. حسابرس مستقل بانک با در نظر داشتن پیچیدگی‌ها در فعالیت‌های بانکی و ضرورت وجود محیط کنترلی قوی برای بانک‌ها، باید

^{۶۵} مراجعه شود به: Basel Committee (2014d)

ریسک تحریف فاحش در صورت‌های مالی بانک را شناسایی و ارزیابی نماید. زمانی که ریسک‌های مهمی وجود دارد که ماهیت‌شان شناسایی شده است، حسابرس باید به طور مقتضی واکنش نشان دهد. گذشته از این حسابرسان مستقل می‌توانند سایر مسائل مهم را هم در طول حسابرسی‌های خود کشف کنند (مثلاً نقض فاحش الزامات احتیاطی که باید به ناظر گزارش شوند). بنابراین ناظر بانکی با برگزاری نشست‌های دوره‌ای با حسابرسان مستقل و بررسی منظم گزارش‌ها و نامه‌های حسابرسان می‌تواند نشانه‌های اولیه‌ی ضعف‌های کنترلی یا حوزه‌های پرریسک بانک را شناسایی نماید.

۷۹- در مورد بانک‌های کوچکی که خصوصی و یا دارای سهام‌داران محدود است، حسابرسان مستقل با شناسایی زودهنگام نیاز به بهبود در مدیریت مالی، نقش مؤثری را در کمک به ناظران بانکی ایفا می‌کنند. گزارش‌ها و نامه‌های حسابرسان مستقل می‌تواند حاوی اطلاعاتی درباره‌ی کاستی‌ها باشد (مثلاً ضعف در کنترل داخلی در ارتباط با گزارش‌های مالی) که بر ثبات و سلامت نهاد مالی تأثیر چشمگیری داشته باشد. در مورد بانک‌های بزرگتر، این یافته‌ها به ثبات و سلامت نظام بانکی هم کمک می‌کند.

۸۰- گزارش‌ها و نامه‌های حسابرس به بانک و هیأت‌مدیره‌ی آن، باید در اختیار ناظر بانک نیز قرار بگیرد. ناظر می‌تواند ترتیبی اتخاذ کند که مستقیماً رونوشتی از این گزارش‌ها و نامه‌ها را دریافت کند. علاوه بر این در صورت امکان، ناظران بانکی باید کاربرگ‌های حسابرسان را بازبینی کنند تا امکانات خود را در جای بهتر متمرکز کنند و از تکرار بیهوده بعضی از امور بپرهیزند. همچنین ناظران بانکی باید مسائل مرتبط با استقلال کاری حسابرسان را به دقت مدنظر داشته باشند، به عنوان مثال ارائه‌ی خدمات مشاوره‌ای به همان بانکی که حسابرسی می‌کنند، ممکن است باعث تضعیف اثرگذاری بر حسابرس مستقل بانک از نظر شناسایی نقاط ضعف شود.

۸۱- وجود گفتمان منظم و مؤثر میان مراجع نظارت بانکی و نهاد ناظر بر حسابرسان نیز ضروری می‌باشد. در بسیاری از کشورها، نهادهای ناظر بر حسابرسان موظفاند به طور مستقل بر کیفیت حسابرسی‌های قانونی و همچنین سیاست‌ها و دستورالعمل‌های شرکت‌های حسابرسی، که پشتیبان کیفیت حسابرسی است، نظارت کنند. بنابراین متقابلاً به نفع مراجع نظارت بانکی و نهادهای ناظر بر حسابرسان می‌باشد که از کیفیت بالای حسابرسی‌های شرکت‌های حسابرسی مطمئن شوند. گفتمان مؤثر از طریق کانال‌های رسمی (مثلاً، نشست‌های منظم) و غیررسمی (مثلاً، گفتگوهای موردی یا گفتگوهای تلفنی) ایجاد می‌شود.

کنترل داخلی و حسابرسان داخلی^{۶۶}

۸۲- ناظران بانکی همانطور که باید با حسابرسان مستقل تعامل داشته باشند باید به گزارش‌ها و همه‌ی اسناد دیگری که بخش‌های کنترل و حسابرسی داخلی بانک منتشر کرده‌اند دسترسی نامحدود داشته باشند. ناظران باید این اسناد را به صورت منظم و حداقل در هر بازرسی حضوری و یا ترجیحاً در دفعات بیشتر بررسی کنند.

۸۳- حسابرسان داخلی عموماً زیر نظر هیأت‌مدیره یا کمیته‌ای از هیأت‌مدیره کار می‌کنند. ناظر باید تصریح کند که انتظار دارد اعضای هیأت‌مدیره و مدیران بانک فوراً هرگونه اطلاعاتی را که از حسابرسان داخلی درباره‌ی ضعف‌های جدی دریافت کرده‌اند به او گزارش کنند. با این وجود ناظران بانکی باید با حسابرسان داخلی بانک هم نشست‌های منظمی را برگزار کنند تا در میان گفتگوها درخصوص موارد پرریسک

^{۶۶} مراجعه شود به: بخش ۷ از (2012) Basel Committee و پاراگراف‌های مرتبط با آن و قسمت B از "Relationship of the supervisory authority with the internal audit function" به ویژه بند ۷۷

کلیدی که بخش حسابرسی داخلی شناسایی کرده است، صحبت کنند و از اقداماتی که بانک به منظور کاهش ریسک انجام داده مطلع شوند. در بعضی کشورها ناظران بانکی از بخش حسابرسی داخلی بانک‌های کوچکتر برای بررسی ریسک خاصی که شناسایی شده است استفاده می‌کنند.

همکاری با سایر مراجع نظارتی و مراجع مرتبط

۸۴- ناظران بانکی باید با سایر سازمان‌های داخلی که در شرایط مالی بانک ذینفع‌اند، ارتباط نزدیکی داشته باشند. اشخاص ذینفع معمولاً عبارتند از بانک مرکزی، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، بیمه‌گر سپرده، دولت یا وزارت دارایی، مراجع اداری، ناظران بورس اوراق بهادار، ناظران صنعت بیمه و ناظران نظام‌های پرداخت. حتی اگر بانک مرکزی در نظارت بانکی نقشی نداشته باشد، ناظر باید با مدیران ذیربط، از قبیل مسئولان سیاست پولی و ارزی، نظام پرداخت و ثبات مالی ارتباط داشته باشند. ناظران بانکی باید از طریق «انجمن‌های ناظران»^{۶۷} یا تماس‌های دوجانبه با ناظران خارجی درباره‌ی بانک‌هایی که عملیات برون‌مرزی دارند ارتباط برقرار نمایند.

۸۵- در بعضی کشورها، یکی از روش‌های معمول مبادله انواع اطلاعات و چگونگی حفاظت از آن‌ها میان ناظران بانکی با سایر سازمان‌هایی که با آن در ارتباط هستند، امضای تفاهم‌نامه‌ها (MOUs)^{۶۸} است. این تفاهم‌نامه‌ها به‌ویژه زمانی اهمیت می‌یابد که اطلاعات در اختیار سازمان‌هایی قرار گیرد که در خارج از حلقه‌ی نظارتی معمول قرار دارند - به عنوان مثال شرکت‌های بیمه‌گر سپرده خصوصی، چرا که در این حالت

^{۶۷} مراجعه شود به: Basel Committee (2014f)

^{۶۸} Memoranda Of Understanding

محرمانه بودن اطلاعات اهمیت می‌یابد. با این حال اگر راه‌های عملی مناسبی برای مبادله‌ی اطلاعات وجود داشته باشد، اجرای «تفاهم‌نامه» نباید تنها راه‌کار موجود تلقی شود.

۸۶- در مورد تبادل برون‌مرزی اطلاعات در میان ناظران بانکی، جامعه‌ی ناظران درباره‌ی اینکه در صورت عدم وجود الزام قانونی، آیا «تفاهم‌نامه» بهترین کانال ارتباطی است یا نه دیدگاه‌های متفاوتی دارند. «تفاهم‌نامه» برای انجام مذاکرات به زمان نیاز دارد و ممکن است در نهایت به دلیل قوانین پیچیده بجای تسهیل در تبادل اطلاعات، خود به مانعی در این مسیر تبدیل شود. بسیاری از کشورها همچنان معتقدند که اجرای تفاهم‌نامه‌ها برای تعیین چارچوب همکاری دوجانبه سودمند است. با این وجود در صورت اتخاذ هر اقدامی در این خصوص، باید این اطمینان حاصل شود که مبادله‌ی اطلاعات در سخت‌ترین شرایط هم قابل‌انجام است (مثلاً در طول دوران مشکلات شدید بانکی).

۸۷- تمامی بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی، دارای «گروه‌های مدیریت بحران»^{۶۹} (CMGs)^{۷۰} هستند که برنامه‌ها و راهبردهای ترجیحی تعیین تکلیف نهایی کل گروه مالی، ارزیابی قابل حل بودن مشکل و توافق‌نامه‌های همکاری به منظور تبادل اطلاعات بین‌المللی که برای اجرای راهبرد ترجیحی تعیین تکلیف نهایی بانک ضروری است را طراحی می‌نمایند. در بعضی از کشورها، برای «بانک‌های دارای اهمیت سیستمی داخلی» نیز «گروه‌های مدیریت بحران» تشکیل شده است. همچنین در بعضی از

۶۹ مراجعه شود به: Financial Stability Board (2014b, Key Attribute 8) and Basel Committee (2014f).

۷۰ Crisis Management Groups

کشورها علاوه بر «گروه‌های مدیریت بحران»، جهت برنامه‌ریزی برای تعیین تکلیف نهایی آن دسته از گروه‌های بانکی که فعالیت‌های برون‌مرزی دارند، در اصطلاح «انجمن‌های تعیین تکلیف»^{۷۱} نیز تشکیل شده و یا تشکیل آن الزامی اعلام شده است. «گروه‌های مدیریت بحران» و «انجمن‌های تعیین تکلیف»، عموماً مسئولیت هماهنگی و ایجاد توافق برای برنامه‌های تعیین تکلیف نهایی بانک را به‌عهده دارند، اما مسئولیت ارزیابی برنامه‌های بازسازی در کشورهای مختلف متفاوت است. در بعضی موارد ممکن است هر کدام از گروه‌های مدیریت بحران، انجمن‌های نظارتی یا اشخاص ثالث (مثلاً انجمن تعیین تکلیف) به‌طور مجزا مسئولیت ارزیابی برنامه‌های بازسازی را به‌عهده داشته باشند، درحالی‌که در کشورهای دیگر ممکن است گروه‌ها به‌طور مشترک این مسئولیت را به‌عهده بگیرند.

سیگنال‌های بازار

۸۸- سیگنال‌های بازار که از طریق اطلاعات رسانه‌ها، رتبه‌بندی اعتباری بیرونی و یا غیره منتشر می‌شوند، در زمره‌ی منابع ارزشمند کسب اطلاعات درباره‌ی شرایط بانک و مسیر احتمالی آن می‌باشد. البته ناظر باید اطلاعات حاصل از این منابع را به‌دقت بررسی نماید، زیرا ممکن است این اطلاعات قابل‌اطمینان نباشند. به‌هرصورت این اطلاعات ممکن است نشانه‌ای باشد که تحقیقات بیشتری انجام شود.

^{۷۱} “resolution colleges”

۴-۲-۴- نظام‌های ارزیابی نظارت محور

۸۹- بسیاری از ناظران بانکی برای بیان کمی ریسک‌هایی که بانک را تهدید می‌کنند و اثرات احتمالی آنها، از «نظام رتبه‌بندی نظارتی» (SRS)^{۷۲} استفاده می‌کنند. یکی از مهم‌ترین مزایای این نظام آن است که چارچوب ساختارمند و جامعی را فراهم می‌آورد. اطلاعات کمی و کیفی به‌صورت هماهنگ گردآوری و بر اساس یک مبنای ثابت تحلیل می‌گردد و تمرکز این تحلیل بر انحراف از قواعد خواهد بود. در بسیاری از کشورها بانک‌هایی که در این نظام، امتیازی پایین‌تر از حد خاصی را به‌دست می‌آورند خود به خود اخطار نظارتی ویژه دریافت می‌کنند. «نظام رتبه‌بندی نظارتی»، بانک‌هایی را که بیشتر در معرض مشکلات آتی می‌باشند، شناسایی کرده و این موضوع به متمرکزسازی امکانات نظارتی بیشتر کمک می‌کند. رتبه‌بندی‌های نظارتی باید مبنای اقدامات نظارتی بعدی باشند. اقداماتی که احتمالاً روی مسائل خاص (مثلاً کیفیت پایین دارایی‌ها، مدیریت ضعیف ریسک اعتباری، سودآوری ناکافی) یا شرایط کلی بانک متمرکز خواهد بود.

۹۰- نظام‌های رتبه‌بندی ممکن است از نظر نام و بعضی از اجزا تفاوت داشته باشند، اما عموماً ویژگی‌های مشترک بسیاری دارند. نظام‌های رتبه‌بندی نظارتی دربرگیرنده‌ی ارزیابی قضاوت‌محور هیأت‌مدیره و مدیران ارشد خواهد بود که این ارزیابی شامل تناسب راهبرد آنان و کیفیت مدیریت ریسک و نظام‌های کنترل داخلی است. این قضاوت‌های کیفی به ارائه‌ی ارزیابی‌های آینده‌نگرانه از اعتبار، نقدینگی، بازار، نرخ‌بهره،

^{۷۲} Supervisory Rating System

ریسک‌های عملیاتی و سایر ریسک‌های مهم و پیامدهای آن برای درآمد و کفایت سرمایه‌ی بانک کمک می‌نماید.

۹۱- برای ترسیم تصویری جامع از شاخص‌های کنونی و آینده‌ی بانک‌ها، «نظام رتبه‌بندی نظارتی» باید مهم‌ترین نقاط قوت، ضعف و ریسک‌های بانک را مشخص کند. در رتبه‌بندی هر بخش (مثلاً ریسک اعتباری، کفایت سرمایه و سودآوری)، لازم است همه‌ی اطلاعات موجود بررسی شود و تناسب اقدامات تعدیلی بانک و کیفیت مدیریت ریسک و نظام‌های کنترل داخلی آن مدنظر قرار داده شوند. شاخص‌های مبتنی بر اطلاعات کمی را که غالباً از طریق تحلیل گروه‌های همسان بانکی ارزیابی می‌شود، می‌توان با استفاده از داده‌های کیفی بیان نمود. این کار به ناظران بانکی کمک می‌کند تا روی بانک‌هایی که دارای شاخص‌های نامتعارف می‌باشند، تمرکز کنند. «نظام رتبه‌بندی نظارتی» مانع از آن نمی‌شود که برای گردآوری و تحلیل داده‌های خاصی که خارج از چارچوب نظام رتبه‌بندی نظارتی قرار می‌گیرند، تصمیمات موردی گرفته نشود.

۹۲- فرآیند «نظام رتبه‌بندی نظارتی» باید اطلاعات و تحلیل‌های نظارت حضوری و غیرحضوری را به‌صورت هماهنگ ترکیب نماید. بازرسان حضوری باید فوراً از نشانه‌های وجود ضعف در بانک‌های خاص مطلع شوند و بازرسان غیرحضوری را آگاه سازند تا حوزه‌ها، بانک‌ها و یا فعالیت‌های خاصی را که گمان می‌کنند منشأ نقاط ضعف هستند را بررسی کنند. استفاده از یک روش با چارچوب مشترک باید به همکاری نزدیک‌تر ناظران حضوری و غیرحضوری منجر شود.

۹۳- چارچوب اساسی روش «نظام رتبه‌بندی نظارتی» باید پشتیبان رویکرد آینده‌نگرانه در قبال نظارت از طریق مداخله‌ی زودهنگام باشد. استفاده از اقدامات مداخله‌ای زودهنگام باید به قصد اصلاح یا دست‌کم کاهش ضعف‌های شناسایی شده انجام شود تا از بدتر شدن اوضاع که درنهایت ممکن است ادامه فعالیت بانک را تهدید کند، جلوگیری شود.

ناظران بانکی باید به کاستی‌هایی که در حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک بانک وجود دارد توجه ویژه داشته باشند؛ زیرا مشکلاتی که در این حوزه‌ها وجود دارد غالباً به افزایش شاخص‌های ریسک آتی بانک منتهی می‌شود. بنابراین در صورت وجود کمبودهای جدی در این حوزه‌ها، مداخله‌ی نظارتی فوری برای حل و فصل ضعف‌های یادشده ضروری خواهد بود.

بخش دوم: نحوه‌ی رسیدگی به بانک‌های ضعیف

۵- برنامه بازسازی و برنامه اقتضایی

۱-۵- برنامه اقتضایی نظارتی برای رسیدگی به بانک‌های ضعیف

۹۴- به منظور ایجاد آمادگی برای واکنش فوری نسبت به موقعیت بحرانی بانک زمانی که آن بانک به ورشکستگی نزدیک می‌شود، توصیه می‌شود ناظران با همکاری مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، برنامه‌های اقتضایی جامع و مفصلی برای (شناسایی و) رسیدگی به بانک‌های ضعیف آماده نمایند. این برنامه‌ها باید دربرگیرنده طیف وسیعی از ابزارهای مداخله‌ای زودهنگام باشد تا ناظران بتوانند در تشخیص و رسیدگی به بانک‌های ضعیف به کار گیرند، این ابزارها شامل اختیارات قانونی و توانایی ترغیب اخلاقی^{۷۳} می‌باشد. ناظران در ترسیم برنامه‌هایشان باید محدودیت و ظرفیت‌های ابزارهای مداخله‌ای زودهنگام را به طور کامل بشناسند.

۹۵- یک برنامه اقتضایی نظارتی باید دامنه گسترده‌ای از سناریوها را در نظر بگیرد، یعنی هم بروز آشفتگی در یک بانک بزرگ دارای اهمیت سیستمی و هم بروز نشانه‌های افت در بانک‌های کوچک که می‌تواند با یک مداخله جزئی ساماندهی شود را در برگیرد.

^{۷۳} ability to exercise moral suasion

تدوین برنامه اقتضایی برای بانک‌های کوچک به این دلیل است که اگر چنانچه تعدادی از بانک‌های کوچک به طور همزمان دچار مشکل شوند و یا بانکی کوچک که در بخشی از یک بازار خاص جایگاهی حیاتی دارد در شرایط بحرانی قرار گیرد نیز امکان وقوع مشکلات سیستمی وجود خواهد داشت.

۹۶- تصمیم‌گیری در مورد سطح مناسب حفاظت از بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، مسئله‌ای است که باید توسط مسئولان ذیربط یعنی دولت و بانک مرکزی، سیاست‌گذاری شود. ولی در خصوص بانک‌هایی که در گروه بانک‌های دارای اهمیت سیستمی طبقه‌بندی نمی‌شوند، این موضوع، وظیفه‌ی ناظر و مقامات تصمیم‌گیرنده نظام بانکی است تا در همان مراحل اولیه بررسی کنند که آیا در حال حاضر نیاز به یک برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی مفصل و اختصاصی برای بانک - شامل یک ارزیابی قابل حل بودن مشکلات بانک - وجود دارد و یا گستره‌ای از اقدامات کلی کافی است.

۹۷- برنامه اقتضایی نظارتی باید مطابق با یک رویکرد مبتنی بر ریسک تنظیم شود و به طور منظم آزموده شود. این برنامه به طور کلی باید دربردارنده موارد زیر باشد:

- فرآیندهای لازم که به وسیله آنها ناظر از وجود بانک ضعیف و یا مشکلات سیستمی آگاه شود؛
- اختیارات لازم جهت تصمیم‌گیری ناظر در ارتباط با شناسایی و ارزیابی بانک ضعیف (مثلا در چه زمانی ناظر باید از رویکرد نظارتی عادی به یک رویکرد نظارت روزانه‌ی فشرده‌تر، تغییر جهت دهد؟)؛
- ترتیبات لازم برای گفتگوی فوری با هیات مدیره و مدیریت بانک درباره مشکلات بانک؛
- ترتیبات لازم برای انجام یک ارزیابی عمیق، شامل استفاده از کارشناسان مستقل، البته اگر لازم باشد؛

- ترتیبات لازم برای ارائه گزارشی از یافته‌های ارزیابی و اینکه چه کسی در درون و یا بیرون از سازمان نظارتی باید به آن دسترسی داشته باشد؛
- مشخص نمودن مسئولیت‌ها برای تعیین دقیق خط‌مشی فعالیت ناظر؛
- ابزار لازم برای برقراری ارتباط و هماهنگی اقدامات نظارتی با دیگر بخش‌های ذیربط (به‌خصوص با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، وزارتخانه‌های دارایی و بانک‌های مرکزی)؛
- هماهنگی‌های داخلی لازم بین ادارات مرتبط؛
- ترتیبات لازم برای اعلان عمومی (در صورت لزوم) و متعاقب آن مدیریت اطلاع رسانی؛
- در نظر گرفتن تضادهای بالقوه با اهداف دولت یا دیگر سازمان‌های ذیربط و چگونگی امکان رفع آنها؛
- فرآیندهای لازم برای پایش روند (موفقیت یا شکست) اقدامات نظارتی و در صورت لزوم تعدیل آنها؛
- منابع مالی و انسانی کافی برای عملیات نظارتی گسترده، از جمله ترتیبات لازم برای هماهنگی و مشارکت در جریان فرآیندهای برنامه‌ریزی جهت تعیین تکلیف نهایی و ارزیابی قابل حل بودن مشکلات بانک.

۹۸- ناظر باید علاوه بر اطلاعات مالی، به طیف وسیعی از اطلاعات غیر مالی بانک از جمله ساختار سازمانی و مقرراتی بانک، نحوه‌ی مشارکت بانک در سیستم‌های پرداخت و غیره دسترسی فوری داشته باشد. برخی از این اطلاعات باید توسط ناظر نگاه‌داری شوند و باقی (داده‌های عملیاتی اولیه که به طور مکرر در حال تغییر هستند) باید در خود بانک نگهداری شوند.

۹۹- ناظران باید دارای قدرت ترمیمی زودهنگام باشند، تا در صورتی که یک موسسه با بحران مالی شدید مواجه شد، ناظر بتواند قبل از اینکه موسسه توانایی ادامه فعالیت خود را از دست بدهد، وارد عمل شود. با این حال اگر اقدامات ناظر نتواند دوام مالی موسسه را احیا نماید، ممکن است لازم باشد که مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی در خصوص مشکل موسسه تصمیم‌گیری نمایند.

۲-۵- برنامه‌های بازسازی

۱۰۰- ناظر باید اطمینان یابد که بانک‌ها به خصوص بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، یک برنامه بازسازی معتبر برای مواجهه با بحران‌های غیرمنتظره داشته باشند، این برنامه باید دربرگیرنده دوره‌های زمانی باشد که ادامه فعالیت آنها با ریسک جدی مواجه می‌شود. برنامه بازسازی، نوع خاصی از برنامه اقتضایی می‌باشد که در دوران بحران به عنوان بخشی از چارچوب مدیریت ریسک کسب‌وکار و دستورالعمل‌های مدیریت نقدینگی و سرمایه‌ی مورد استفاده‌ی بانک، به کار گرفته می‌شود. برنامه بازسازی را بانک تدوین می‌کند تا در صورت به وجود آمدن بحران شدید، گزینه‌های موجود برای بازیابی توان مالی یا تداوم فعالیت را از قبل پیش‌بینی و شناسایی کرده باشد. مقامات نظارتی به عنوان بخشی از روند کلی نظارت، باید برنامه بازسازی بانک را بازبینی کنند تا از اعتبار و توانایی برنامه مورد استفاده هر بانک در صورت ظهور حالات مختلف بحران و پیامدهای آن، آگاهی یابند. این بازبینی‌ها باید با همکاری نزدیک مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی صورت گیرد.

۱۰۱- برنامه بازسازی باید راهبرد و ترتیبات سازمانی بانک و اقدامات ممکن برای بازیابی قدرت مالی یا تداوم فعالیت بانک را تحت شرایط بحرانی به خصوص در زمان کمبود سرمایه و فشارهای نقدینگی، توصیف نماید. به علاوه این برنامه باید دربرگیرنده‌ی

فرآیندهای حاکمیت شرکتی معتبر، شاخص‌های هشدار زودهنگام و سطوح هشدار باشد که از پیاده‌سازی به‌موقع اقدامات بازسازی و بهره‌برداری مستمر از خدمات حیاتی (برای مثال، عملکرد فرآیندهای داخلی، سیستم‌های فن‌آوری اطلاعات، پیگیری اعتبارات، و قراردادهای بیمه‌انکاری و استعدادی که ادامه فعالیت بانک‌ها وابسته به آن‌ها می‌باشد) اطمینان ایجاد کند. این اهمیت دارد که ناظران، بانک‌ها را ترغیب نمایند تا ابزارهایی را برای حل مشکلات مالی در بدترین حالت در نظر داشته باشند.

۱۰۲- برنامه‌های بازسازی باید به‌طور سالیانه به روزرسانی شود، ولی اگر یک تغییر اساسی در مدل کسب و کار یا ساختار موسسه روی دهد، دوره‌های به‌روزرسانی برنامه‌های بازسازی باید کوتاه‌تر از یک سال باشد. موسسات باید بر اساس مدل کسب و کار و شاخص‌های ریسک خود و همچنین متناسب با حالات مختلف بحران، گزینه‌هایی را - که مورد تایید مقامات نیز باشد - برای برنامه بازسازی خود انتخاب نمایند. مقامات باید این اختیار داشته باشند که موسسات را ملزم نمایند تا قبل از اینکه به نقطه غیرقابل بازگشت برسند، اقدامات بازسازی خود را اجرا کنند.

۱۰۳- این نکته مهم است که در زمان اصلاح ضعف‌های بانک و یا سایر اقدامات در این خصوص، در صورت وجود هر نوع مشکل مالی (به‌خصوص اگر بازار از این موضوع آگاه شده یا مشکوک شده باشد) بانک باید نقدینگی کافی داشته باشد تا بتواند به تعهدات خود عمل نماید. بنابراین تدوین برنامه اقتضایی نقدینگی موثر و دقیق، ضروری است (در برخی کشورها، برنامه‌های اقتضایی نقدینگی یا تامین مالی، مبنای گزینه‌های بازسازی نقدینگی موسسه خواهد بود). چنین برنامه‌ای باید حداقل شامل چگونگی حل و فصل بحران نقدینگی ناشی از ایجاد بی‌اعتمادی به بانک باشد. این برنامه باید پیش‌بینی کند که بانک ممکن است مشکلاتی در خصوص تمدید تعهداتش را تجربه کند و باید مشخص کند که چگونه به تمدید تعهدات خود برای یک دوره زمانی منطقی

ادامه خواهد داد. ناظران باید برنامه‌های اقتضایی تامین مالی را از بانک خواسته و به طور منظم بررسی نمایند که آیا این برنامه می‌تواند منابع مالی جدید بانک را تامین کند و اجازه دهد تا در یک دوره زمانی کوتاه مدت تامین سرمایه نماید؟ و آیا برای دارایی‌ها امکان فروش یا تبدیل به اوراق بهادار را فراهم می‌نماید؟ برنامه‌های اقتضایی تامین مالی باید همراستا و یکپارچه با برنامه‌های بازسازی کلی موسسه باشند.

۶- اقدامات اصلاحی

۱۰۴- اقدامات اصلاحی^{۷۴} عملی است که به درخواست ناظران و به منظور مقابله با کمبودها و تغییر رفتار در یک بانک ضعیف صورت می‌پذیرد. این اقدامات ممکن است به طور غیررسمی توسط خود بانک و تحت نظارت ناظر و یا اگر ضروری باشد به طور رسمی و از طریق دخالت مستقیم ناظر اجرا شود. همانطور که (در بخش ۷) بررسی خواهد شد، زمانی که بر اساس استانداردهای یک کشور، موسسه‌ای در حال ورشکستگی باشد، ابزارهای تعیین تکلیف نهایی توسط مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی به کار گرفته خواهد شد. این موضوع (تعیین تکلیف نهایی) به طور معمول شامل مداخلات نظارتی قوی‌تر و تغییراتی در ساختار قانونی و مالکیتی بانک است.

۱۰۵- در شرایط عادی ناظران بانک مسئول تعیین چگونگی حل مشکلات بانک نیستند و مسئولیت این امر بر عهده هیات مدیره و مدیران بانک می‌باشد. یعنی بانک باید در قبال فعالیت‌های بانکی نادرست یا نقض قوانین و یا دیگر الزامات کلیدی نظارتی - به عنوان مثال در مورد کفایت سرمایه و نقدینگی - متعهد باشد و ناظر باید این اختیار را داشته باشد تا بانک را مجبور به اتخاذ اقدامات ترمیمی نموده و اطمینان یابد که بانک مسئولیت‌های قانونی در قبال اقدامات ترمیمی مناسب را پذیرفته است. نقش ناظر این است که بانک را در توانبخشی خود هدایت و راهنمایی کند. این موضوع همراستا با اهداف گسترده نظارتی شامل ثبات مالی، حداقل آسیب به سپرده‌گذاران (یا سایر طرف حساب‌های بانک) و در بسیاری از کشورها، حمایت و ترویج فعالیت‌های اقتصادی

^{۷۴} Corrective action

است. محدوده‌ی عمل ناظران باید به گونه‌ای باشد که بستر مناسب را برای مداخله‌ی زودهنگام - مانند بررسی‌های تحقیقی از راهبرد کسب و کار بانک- فراهم سازد، حتی اگر ضعف‌های شناسایی شده منجر به نقض قانون یا الزامات نظارتی نشده باشند.

۱۰۶- اقدامات اصلاحی باید مطابق با شدت و یا مرحله‌ی ضعف در بانک باشد. برای مثال:

- تعریف شاخص‌های سطح هشدار برای شروع اقدامات ترمیمی زودهنگام که باید متناسب با سطوح نقدینگی و سرمایه قانونی، نتایج آزمون بحران، ضعف مدیریت ریسک و سایر شاخص‌های بازار تعیین گردد. با این حال تعریف این شاخص‌ها نباید موجب شود تا مسئولان، اقدامات ترمیمی زودهنگام را به این شاخص‌ها موکول کنند، بلکه انتظار می‌رود که مسئولان جهت اقدامات ترمیمی زودهنگام موقعیت کلی موسسه را رصد نمایند.
- علاوه بر اقداماتی که در مراحل اولیه ضعف مالی انجام شده، محدوده و بازه‌ی الزامات نظارتی برای اقدامات ترمیمی می‌تواند از یک افزایش سطح در بازبینی نظارتی تا اعمال محدودیت‌هایی در گسترش فعالیت و توزیع سود سهام، در نوسان باشد.
- اعمال الزامات شدیدتر برای بانک‌ها در مراحل پیشرفته‌تر ضعف مالی - شامل ممنوعیت گسترش فعالیت و توزیع سود سهام، لزوم افزایش سرمایه و توقیف برخی از دارایی‌ها.

۱-۶- اصول عمومی برای اقدامات اصلاحی

۱۰۷- اصول رسیدگی به بانک‌های ضعیف در بخش ۲-۲ ارائه شده‌اند. در این خصوص،

موارد زیر می‌تواند ناظران را در اجرای اقدامات اصلاحی هدایت کند:

- اقدامات اصلاحی باید در جهت تحقق اهداف نظارتی، شامل ثبات مالی و حفاظت از سپرده‌ها باشد.
- اقدامات اصلاحی فوری؛ بانک و ناظر باید برای ممانعت از افزایش مشکلات و تشدید ضعف مالی اقدامات اصلاحی فوری را اجرایی نمایند.
- تعهدات مدیریت ارشد؛ مدیریت ارشد بانک باید به تهیه طرح عملیاتی برای اقدامات اصلاحی متعهد باشد. در غیر این صورت (با توجه به اهمیت مسئله) باید اقدامات لازم جهت جایگزینی مدیریت بانک صورت گیرد.
- تناسب اقدامات اصلاحی؛ اقدامات اصلاحی باید متناسب با شرایط و مقیاس مساله باشد.
- جامعیت اقدامات اصلاحی؛ هم دلایل و هم علائم ضعف باید توسط برنامه اقدامات اصلاحی توصیف شده و حل و فصل آن در برنامه دیده شود.

۶-۲- اجرای اقدامات اصلاحی

۶-۲-۱ تعیین ماهیت و جدیت ضعف

- ۱۰۸- تدوین و تنظیم یک برنامه اقدامات اصلاحی نیاز به ارزیابی عمیقی از ماهیت و جدیت ضعف دارد. بعد از اینکه یک ضعف تشخیص داده می‌شود، ناظر باید تصمیم بگیرد که ارزیابی باید توسط چه کسی و چگونه صورت گیرد. ارزیابی باید دلایل، اندازه و مشخصه ضعف را تعیین کند و مشخص نماید که آیا نقدینگی و توانایی در پرداخت تعهدات (در حال حاضر) می‌تواند به یکباره تبدیل به یک نگرانی (در آینده) شوند؟
- ۱۰۹- هیات مدیره، مدیریت و ناظر بانک ممکن است دیدگاه‌های مختلفی نسبت به ماهیت و جدیت ضعف بانک داشته باشند. معمولاً نظارت حضوری موثرترین راه برای تعریف

جامعیت و ماهیت مشکلاتی است که بانک با آن مواجه می‌باشد. این امکان وجود دارد که بانک‌های مساله‌دار مشکلات مهم خود را به شیوه‌ای پنهان کنند، در این صورت تنها با نظارت حضوری می‌توان از مشکلات مهم بانک آگاهی یافت. نظارت حضوری علاوه بر اینکه علائم ضعف را شناسایی می‌کند همچنین می‌تواند دلایل اساسی ضعف را نیز آشکار کند. در این خصوص بسته به شرایط، ناظر ممکن است از حساب‌رسان و دیگر کارشناسان مستقل نیز استفاده نماید.

۱۱۰- یک بخش ضروری در ارزیابی بانک، بررسی شرایط سرمایه و نقدینگی فعلی و مورد انتظار بانک و سنجش برنامه‌های اقتضایی و برنامه‌های بازسازی بانک است.

۱۱۱- در بررسی چشم انداز امکان عدم پرداخت مطالبات، باید یک ارزیابی از خالص ارزش منصفانه‌ی دارایی‌های بانک صورت پذیرد. بر این اساس، تعیین میزان کیفیت سلامت وام‌ها، وام‌های معوق، قابلیت اتکا به وثایق و طبقه‌بندی و ذخیره‌گیری مناسب جهت وام‌های غیر جاری، ضروری است. همچنین ارزیابی میزان تسهیلات پرداختی به اشخاص مرتبط و تسهیلات داخلی و نیز اندازه‌گیری محتاطانه‌ی ارزش منصفانه‌ی دارایی‌هایی که «ارزش‌گذاری آنها سخت»^{۷۵} است و ابزارهای پیچیده مالی در فعالیت‌های تجاری و یا انتقال آن‌ها به دفاتر با ارزش منصفانه، ضروری می‌باشد.^{۷۶} در سمت بدهی‌ها، ارزیابی باید شامل این موارد باشند که، آیا ارزشهای ثبت شده متناسب هستند یا خیر؟ (به عنوان مثال محاسبه ارزش منصفانه بدهی‌هایی از طریق سود و زیان) و آیا تمام احتمالات در نظر گرفته شده است یا خیر؟ و اینکه آیا تمام موارد خارج

^{۷۵} hard to value

^{۷۶} به عنوان مثال ابزارهای مالی که به ارزش منصفانه در دفاتر نگه‌داری می‌شوند تحت عناوینی نظیر ارزش منصفانه اختیار معامله و ارزش منصفانه اوراق بهادار می‌باشد، که نتیجه آن در سایر درآمدهای جامع نشان داده می‌شود.

از ترازنامه شناخته شده و تحت کنترل هستند یا خیر؟ در ارزیابی‌ها، بانک باید تبعات خالص‌سازی و تهاتر احتمالی را مدنظر قرار دهد.

۱۱۲- با ارزیابی دقیق ارزش منصفانه خالص دارایی‌ها، می‌توان نوع و میزان اقدامات لازم در خصوص بانک را مشخص نمود. با این حال باید در نظر داشت که حتی اگر ارزش خالص دارایی‌ها مثبت باشد، باز ممکن است در آینده نزدیک مشکلاتی در پرداخت تعهدات به وجود آید.

۱۱۳- در ارزیابی وضعیت نقدینگی بانک، برای تشخیص جریان واقعی ورودی و خروجی وجوه می‌بایست جریان نقدینگی طولانی مدت بانک مورد بررسی قرار گیرد. وجود هر نوع عدم تطابق بالقوه جهت حصول اطمینان از دسترسی به ذخایر کافی از دارایی‌های با نقد شونده بالا برای تامین شکاف‌های جریان نقدی، در شرایط عادی و همچنین در شرایط بحرانی باید محاسبه شود. به علاوه، ناظران باید از زمان مورد نیاز برای نجات بانک تحت سناریوهای مختلف آگاه باشند، همچنین ناظران باید از موانع موجود، مانند محدودیت‌های انتقال نقدینگی درون گروهی در میان کشورها (به عنوان مثال تحدید تعاملات^{۷۷}) مطلع باشند.

۱۱۴- اگر بر اساس دیدگاه ناظر یک تهدید فوری و مهم در خصوص نقدینگی یا توان پرداخت تعهدات وجود داشته باشد، اقدامات اصلاحی آنی و همکاری نزدیک با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی ضروری خواهد بود. از سوی دیگر، زمانی که بانک در معرض فشار مالی و یا اشکال دیگر ضعف قرار گرفت به طوری که این مشکل یک تهدید فوری نباشد، صرفاً ممکن است محدوده فعالیت‌های ناظر گسترده شود که

^{۷۷} Ring-fencing

می تواند شامل «پایش دقیق»^{۷۸} برای ارزیابی بهتر شرایط و اجبار بانک به اتخاذ مجموعه فعالیت‌های اصلاحی مناسب باشد.

۲-۲-۶- محدوده اقدامات اصلاحی

۱۱۵- ناظران معمولاً ابزار متنوعی برای رسیدگی به بانک‌های ضعیف دارند. محدوده و دامنه‌ی این ابزارها می‌تواند از الزام بانک به انجام اقدامی خاص توسط خود بانک جهت کاهش دادن ضعف، تا ممنوعیت فعالیت‌هایی که ضعف را تشدید می‌کند، طبقه‌بندی شود. ناظران باید دارای ابزار موثر برای حل و فصل مشکلات مدیریت باشند، از جمله محدود کردن اختیارات و یا جایگزینی مالکان، سرپرستان و مدیرانی که کنترل موسسه را برعهده دارند. در ادامه مثالهایی از محدوده‌ی اقدامات اصلاحی اساسی ناظران آمده است. بخش ۳-۶ درباره چگونگی اجرای این فعالیت‌ها در خصوص مسائل خاص بحث می‌کند.

تأثیر بر حاکمیت شرکتی^{۷۹}

- الزام بانک به بهبود حاکمیت شرکتی، کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک؛
- الزام بانک به ارائه‌ی یک طرح عملیاتی برای اقدامات اصلاحی؛
- الزام بانک به اجرای برنامه‌های بازسازی؛
- الزام بانک به تغییرات در ساختار قانونی گروه بانکی، با همکاری نزدیک با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی؛

^{۷۸} close monitoring

^{۷۹} governance

- برکناری مدیران و سرپرستان؛
- محدود کردن پرداخت‌ها (شامل مزایا و پاداش‌ها) به سرپرستان و مدیران اجرایی ارشد، البته بازپس‌گیری پاداش اعطا شده نیز ممکن است در نظر گرفته شود؛
- الزام بانک به اخذ تاییدیه‌های لازم از مقام نظارتی پیش از انجام هرگونه هزینه عمده سرمایه‌ای، قبول تعهدات با اهمیت یا بدهی‌های احتمالی.

تأثیر بر دسترسی به پول نقد

- فراخوان برای تزریق پول توسط سهامداران و یا سرمایه‌گذاران جدید؛
- فراخوان جهت استقراض به بانک / صدور اوراق قرضه / تمدید زمان پرداخت^{۸۰} تعهدات بانک / تامین خط اعتباری.

تأثیر بر حقوق سهامداران

- تعلیق تمام یا برخی از حقوق سهامداران، از جمله حق رای‌دهی؛
- ممنوعیت توزیع سود سهام و یا دیگر برداشت‌ها توسط سهامداران؛
- تعیین یک مدیر موقت^{۸۱}؛
- عملیات «ادغام و انتقال مالکیت»^{۸۲} (بخش ۳-۲-۶ را ببینید).

^{۸۰} rollover

^{۸۱} administrator or conservator

^{۸۲} Mergers and Acquisitions

تأثیر روی توسعه و گسترش فعالیت‌های بانک

- الزام بانک به افزایش یا تغییر سرمایه و یا نقدینگی و برنامه‌ریزی استراتژیک؛
- محدودیت در توسعه‌ی عملیات بانکی؛
- کاهش فعالیت‌ها و فروش دارایی‌ها، شامل تعطیلی شعبه‌های داخلی یا خارجی؛
- جلوگیری یا اعمال محدودیت در حوزه‌های کسب و کار، عملیات و یا مشتریان (شامل محدودیت‌های تمرکز)؛
- الزام بانک به تامین فوری و یا افزایش ذخیره‌ی دارایی‌هایی که کیفیت آن شبیه‌دار^{۸۳} است و دارایی‌هایی که ارزش‌گذاری منصفانه نشده‌اند.

۳-۲-۶- ادغام و انتقال مالکیت

۱۱۶- زمانی که یک بانک نمی‌تواند ضعف خود را به تنهایی رفع نماید، باید یک راه حل اختصاصی در نظر گرفته شود. این امر ممکن است شامل ادغام یا انتقال مالکیت باشد. بانک‌ها حتی آنهایی که ورشکست شده‌اند، به علت ارزش ذاتی حق امتیازشان^{۸۴}، اهداف جذابی برای سرمایه‌گذاران، به خصوص نهادهای مالی هستند.^{۸۵}

۱۱۷- اتخاذ ترتیبات لازم برای یک ادغام یا انتقال مالکیت باید فوری باشد، یعنی قبل از اینکه بانک ورشکست شده یا وارد فرایند تعیین تکلیف نهایی شود، و ناظر می‌تواند این امر را تسهیل نماید. در برخی موارد، مالکان و طلبکاران باید برای جذب مالکان

^{۸۳} doubtful quality

^{۸۴} franchise

^{۸۵} این مزایا می‌تواند شامل دسترسی سریع به بخش خاصی از بازار، اکتساب حجمی از سپرده‌های مطلوب و مالکیت یک موسسه مالی با حداقل سرمایه‌گذاری می‌باشد.

جدید سازش کرده و امتیازاتی اعطا نمایند. مالکان جدید باید سرمایه کافی برای مالکیت و اداره‌ی یک بانک جدید را داشته و جهت اجرای برنامه سازمانده‌ی مجدد، یک تیم مدیریتی مناسب داشته باشند. اگر مالک جدید، یک بانک خارجی باشد به واسطه قوانین و مقررات مرتبط با حوزه‌های قضایی خارجی، ناظر با نگرانی‌های بیشتری مواجه خواهد بود. ناظر در این خصوص همچنین نیاز به همکاری نزدیک با مقامات خارجی خواهد داشت تا درباره مالک جدید و فعالیت‌های مرتبط وی مطلع گردد.

۱۱۸- مسئولان باید در نظر داشته باشند که حتی در شرایط عادی نیز ادغام و انتقال مالکیت (M&A)^{۸۶}، برای موسسات آسان نیست. این امر به دلیل وجود رویه‌ها و ساختارهای شرکتی متفاوت و الزامات قانونی مختلف در هر کشور، عدم سازگاری در سیستم‌های IT، نیاز به اخراج کارکنان و غیره می‌باشد. در صورت ادغام، یافتن راهی برای تجمیع کارکنان و سیستم‌های اطلاعاتی دو موسسه، باید به دقت از طریق برنامه ادغام صورت پذیرد.

۱۱۹- هر موسسه‌ای که داوطلب مالکیت بانک ضعیف باشد، باید درک روشنی از دلایل و مشکلات اساسی بانک داشته باشد. اطلاعات کامل و دقیق باید توسط بانک ضعیف برای تمام مالکان بالقوه تهیه شود، در صورت لزوم این امر باید به صورت متوالی و تحت موافقت نامه‌های کاملاً محرمانه صورت گیرد. در کشورهایی که قانون اجازه می‌دهد، انتقال اطلاعات می‌تواند با همکاری ناظران صورت گیرد. دسترسی محدود به اطلاعات، مالکان بالقوه را دلسرد کرده و باعث می‌شود که آنها امتیازات بیشتری از نهاد انتقال دهنده یا بانک واگذار شده درخواست نمایند. اگرچه دسترسی به اطلاعات کامل

^{۸۶} Mergers and Acquisitions

ممکن است منجر به این شود که مالک جدید بر مبنای این اطلاعات تصمیم بگیرد تا ادغام یا انتقال مالکیت برنامه‌ریزی شده را لغو کند، اما این امر بهتر از یک تصاحب بیمارگونه بوده که ممکن است منجر به مشکلات جدی برای مالک جدید شود. مسئولان باید اطمینان یابند که راهبرد موجود، مساله (بزرگتر) دیگری ایجاد ننماید.

۱۲۰- در اینجا ملاحظات دیگری نیز وجود دارد. با توجه به اینکه مالکان بانک ضعیف به منظور کاهش زیان‌های خود تلاش می‌کنند سهام بانک را به فروش برسانند، به طور معمول اهمیت چندانی به تعیین خریداران آینده‌نگر نمی‌دهند. این شرایط ممکن است مسیری را برای برخی از خریداران بالقوه باز کند که ممکن است کمتر به فعالیت‌های بانکی علاقه‌مند بوده و هدف آنها تنها استفاده از عنوان و ثبت قانونی بانک باشد. چنین خریدارانی ممکن است بخواهند تا از (مثلاً برای پول شویی^{۸۷}) بانک سوء استفاده کنند یا از منافع آن برای کسب و کار دیگری استفاده کنند که ممکن است ادامه موجودیت بانک را به خطر اندازد. مطابق با اصول اساسی بال، ناظران باید اعتبار و صلاحیت هر سهامدار جدید را بررسی کنند و این اختیار را داشته باشند تا متقاضیان فاقد شرایط مناسب را رد کنند. ناظران باید بدون هیچ انعطاف و اغمازی از این توانایی استفاده کنند.

۱۲۱- مزیت‌های استفاده از راه حل «ادغام و انتقال مالکیت» شامل موارد زیر می‌باشد:

- از تبدیل بانک ضعیف به یک نگرانی مستمر جلوگیری کرده و به حفظ ارزش دارایی‌های آن کمک می‌کند (بنابراین هزینه را برای دولت یا بیمه‌گر سپرده کاهش می‌دهد)؛

^{۸۷} money laundering

- با کنترل و کاهش اختلالات در ارائه‌ی خدمات بانکی به مشتریان بانک ضعیف، تاثیر بر بازارها را کاهش می‌دهد.

۱۲۲- در جریان «ادغام و انتقال مالکیت» ناظر باید به طور فعال مسائل بانک واگذار شده را پیش کند تا اطمینان یابد اقداماتی که باید توسط مدیریت بانک صورت پذیرد به طور مناسب انجام می‌شود.

۴-۲-۶- انگیزه‌ها برای اقدامات اصلاحی به موقع و جلوگیری از اغماض

۱۲۳- در زمان رسیدگی به بانک ضعیف، اقدامات اصلاحی به موقع ضروری است. تجربه بین المللی نشان داده است که مشکلات بانکی اگر فوراً حل و فصل نشوند، می‌توانند به سرعت بدتر شوند. در بسیاری موارد، هیات مدیره بانک، مدیریت، سهامداران و حتی ناظران تمایل دارند تا اقدامات اصلاحی مناسب و به موقع را به تاخیر بیندازند.

۱۲۴- دلیل اصلی برای این انفعال- باوجود نیت خوب- این است که آنها با امید اینکه مسایل به خودی خود اصلاح شوند، برای انجام اقدامات اصلاحی به منظور بهبود این وضعیت بی‌میل خواهند بود. همچنین ناظر ممکن است تحت فشارهای آشکار و نهان از سوی سیاستمداران یا گروه‌های سیاسی نیز اقدامات لازم را به تاخیر بیندازند. بنابراین استانداردهای بین المللی (مانند اصول اساسی بال) شامل توصیه‌هایی است که کشورها قوانین و مقرراتی را تصویب کنند تا از ناظران پشتیبانی کنند تا به سرعت و دقت در ارتباط با مشکلاتی که بانک با آنها مواجه است، اقدام نمایند.^{۸۸}

۱۲۵- بنابراین اهمیت دارد که حمایت‌ها و انگیزه‌هایی را برای مقامات نظارتی ایجاد کنیم که آنها را به اقدام فوری و قاطع در پاسخ به ظهور نشانه‌های زوال در شرایط

^{۸۸} رجوع شود به: Basel Committee (2012e), especially Core Principles 1 and 11

مؤسسات مالی ترغیب نماید. در صورت عدم وجود این حمایت‌ها و انگیزه‌های قوی، ناظران ممکن است برای جلوگیری از ورشکستگی یا تخریب مالی بیشتر، نتوانند به موقع اقدام کنند. به علاوه ناظران باید از طریق مشارکت با مراجع پایش احتیاطی در سطح کلان (که مستقل هستند) تمرکز خود را روی ساختار بانکی هر بانک با دیدگاه احتیاطی کلان معطوف کنند و این انگیزه را داشته باشند تا مؤسسات تحت نظارت را ترغیب کنند که در صورت بروز علائم اولیه تهدید ثبات مالی از سوی یک بانک ضعیف اقدامات مناسب مورد نیاز را در این خصوص اتخاذ نمایند.

۱۲۶- ناظران باید این اختیار را داشته باشند تا در صورت شناسایی علائم ضعف در یک بانک، بدون اینکه منتظر بمانند تا این علائم به آستانه بروز مشکل برسد، قادر به انجام اقدامات پیشگیرانه باشند. اقدامات نظارتی باید متناسب با شرایط موجود باشد. حتی اگر هیچ محدودیت زمانی تعیین نشده باشد که ناظران تا چه زمانی بعد از شناسایی یک مشکل باید اقدامات لازم را شروع نمایند، بهترین راه به طور معمول این است که اقدامات لازم در سریع‌ترین زمان ممکن برای جلوگیری از تشدید مشکلات اجرا شود. ناظران باید تصمیمات اتخاذ شده و یا تصمیماتی که در شرایط خاص اتخاذ نشده‌اند (و دلایل آنها) را مستند نمایند. در مواردی که یک بانک دیگر قادر به فعالیت نیست (قادر به ادامه فعالیت نبوده - یا احتمال دارد که قادر به فعالیت نباشد، و هیچ چشم‌انداز منطقی، برای موفقیت در هر یک از اقدامات بازسازی که در بالا اشاره شد، وجود نداشته باشد)، ناظر و در صورت لزوم مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید قاطعانه وارد عمل شوند تا اطمینان یابند که بانک مزبور به طور مستمر در حال ترمیم وضعیت یا بازسازی خود است و اگر اقدامات بازسازی که در بالا اشاره شدند بی‌نتیجه باشد، مداخله به موقع بسیار ضروری خواهد بود. ویژگی کلیدی ۳-۱ تاکید می‌کند که روش‌های تعیین تکلیف نهایی بانک باید متضمن ورود به موقع و زود هنگام به فرایند

تعیین تکلیف نهایی باشد، قبل از اینکه نقدینگی ترازنامه غیرقابل دسترس گردد و قبل از اینکه تمام حقوق صاحبان سهام از بین برود. البته باید استانداردهای روشن و یا شاخص‌های مناسبی برای «عدم امکان ادامه فعالیت» یک موسسه وجود داشته باشد تا به تصمیم‌گیرندگان کمک نماید که آیا موسسه شرایط ورود به فرایند تعیین تکلیف نهایی را دارد یا خیر؟

۱۲۷- در برخی کشورها، قانون تصریح می‌کند که ناظر باید در تمامی موقعیت‌ها با سرعت وارد عمل شود و در صورت قصور در این کار ناظر باید به طور رسمی پاسخ‌گو باشد و یا حتی در قبال بخش‌های آسیب دیده مانند سپرده‌گذاران مسئولیت مالی خواهد داشت. چنین الزاماتی مؤید ضرورت مداخله‌ی نظارتی زود هنگام و اثر بخش، وجود یک فرآیند شفاف برای رسیدگی به بانک‌هایی که به نقطه غیرقابل بازگشت می‌رسند و همچنین اقدام قاطع در زمانی می‌باشد که بانک به نقطه غیر قابل بازگشت رسیده است.

۱۲۸- باید توجه داشت که حتی اگر تمام شرایط برای مداخله زود هنگام فراهم باشد، هنوز هم در بعضی از موقعیت‌ها باید محدودیت‌هایی را برای تعیین سطح اختیارات در تصمیم‌گیری برای شروع مداخله‌ی زود هنگام در نظر گرفت. از این اختیارات تنها باید پس از یک تصمیم آگاهانه در مورد تمامی احتمالات بازسازی، در سطوح ارشد و بعد از تحلیل روشنی از ریسک‌ها در صورت عدم بازسازی بانک (به‌خصوص برای کارکردهای اقتصادی حیاتی) استفاده شود. یک ترکیب مؤثر شامل قواعدی برای اقدامات نظارتی از پیش توافق شده و معین می‌باشد - که از ناظر در مقابل دخالت‌های افراد غیرمسئول در فرآیند تصمیم‌گیری حمایت می‌کند - البته در عین حال، فضایی را برای انعطاف‌پذیری در شرایط خاص فراهم می‌کند. در هر صورت، مرجع نظارتی باید یک فرآیند حاکمیت شرکتی ساختار یافته برای خود تعریف کند، که هدف آن حصول اطمینان از اتخاذ

تصمیمات احتیاطی، متناسب با اهمیت موضوع در سطوح مناسب سازمانی و با دلایل روشن و کافی است. باید فرایندی وجود داشته باشد تا در صورت نقض سطوح آستانه هشدار زودهنگام، دلایل پس‌زمینه‌ی هر تصمیم درخصوص به تعویق انداختن و یا کاهش شدت اقدامات نظارتی که معمولاً در این شرایط اتخاذ می‌گردد را ردیابی کند. صرف نظر از انعطاف‌پذیری که ممکن است توسط ناظران در مداخله‌ی زودهنگام صورت گیرد، ناظران باید از شکیبایی بیش از حد در تعیین اینکه آیا یک بانک شکست خورده است یا احتمال دارد که شکست بخورد اجتناب کنند و به سرعت مسئولان مربوطه را در تعیین میزان منطقی و یا غیرمنطقی بودن اتخاذ اقدامات ترمیمی، برای بازسازی بانک راهنمایی کنند. در این شرایط، بانک باید به سرعت وارد فرایند تعیین تکلیف نهایی شود.

۵-۲-۶- تشدید اقدامات اصلاحی و مراجع نظارتی

۱۲۹- مجموعه فعالیت‌های اصلاحی از نظر سطح مداخله در مدیریت امور بانک متفاوت‌اند. اقدامات اصلاحی مختص هر بانک که توسط ناظر به کار می‌رود به ماهیت و جدیت مشکلاتی که بانک با آن مواجه است و سطح همکاری مدیریت بانک، بستگی دارد.

۱۳۰- به طور معمول، ناظران زمانی که مشکلات بانک چندان جدی نیستند تمایل دارند تا از روش‌های غیر رسمی استفاده کنند و اقدامات اصلاحی را با کمترین میزان مداخله در امور به کار گیرند. این روش در صورتی که مدیریت بانک همکاری لازم را با ناظران داشته باشد، می‌تواند به سرعت در راستای حل مشکلات بانک کمک کند. ناظران باید بر پیشرفت بانک که در اثر اجرای تغییرات انجام گرفته، نظارت داشته باشند (مثلاً تغییرات ناشی از برنامه‌های بازسازی).

۱۳۱- اگر بانک با مشکلات جدی تری مواجه باشد یا همکاری لازم را نداشته باشد، ناظر به منظور اطمینان از انطباق عملکرد بانک با مقررات و توصیه‌های نظارتی، ممکن است اقدامات رسمی تری را اتخاذ کند. اقدامات رسمی در این خصوص، مجازات‌هایی برای عدم تطابق عملکرد می‌باشد. بسته به مقررات داخلی، اقدامات رسمی می‌تواند شامل برخی اشکال نظارتی یا ابلاغ تذکر به منظور اتخاذ تدابیری توسط بانک و مدیریت آن در چارچوب زمانی معین می‌باشد. این امر همچنین می‌تواند شامل اخطارهایی در خصوص «توقف و عدم تکرار»^{۸۹} باشد، به این منظور که بانک یا مدیریت آن انجام یک تخلف یا فعالیت خاص را متوقف کند. در برخی کشورها ممکن است برای جلوگیری و توقف تخلفات یا فعالیت‌های نادرست یا نامطمئن چنین اخطارهایی به بخش‌های داخلی بانک، مانند حسابداری یا بازرسی داخلی نیز ارسال شود.^{۹۰}

۱۳۲- اگر خطر ورشکستگی فزاینده باشد، باید اقدامات اصلاحی شدیدتری در نظر گرفته شود. در چنین مواردی، همکاری نزدیک با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی ضروری است. همچنین در این موارد، ناظر ممکن است جهت جلوگیری و یا محدود کردن اتلاف

^{۸۹} cease and desist

^{۹۰} چارچوب اقدامات اصلاحی فوری (PCA) ابزار مداخله‌ی زودهنگام دیگری است که قانونگذاران آمریکا برای حل و فصل مشکلات در موسسات سپرده‌پذیر بیمه شده بر اساس سطوح سرمایه آنان استفاده می‌نمایند. «اقدامات اصلاحی فوری» براساس بخش ۳۸ قانون بیمه سپرده فدرال ابلاغ شده و بر همین اساس مراجع بانکی فدرال آن را اجرایی نموده‌اند. هدف از «اقدامات اصلاحی فوری»، حل مشکلات موسسات سپرده‌پذیر بیمه شده به گونه‌ای می‌باشد که در بلندمدت و با حداقل هزینه ممکن، با استفاده از صندوق بیمه سپرده، موسسات شکست خورده را با در نظر گرفتن زمان مناسب و بانک‌های مساله دار را با مداخله زودهنگام، از طریق محدودیت در تقسیم سود سهام، ممنوعیت پذیرش سپرده‌ها و سایر شیوه‌ها تعطیل نماید.

دارایی‌های بانک، پرداخت و یا فروش دارایی‌ها^{۹۱} را ممنوع کند. همچنین در صورت عدم وجود یک طرح بیمه سپرده که حقوق سپرده‌گذاران را به طور کامل متعهد می‌شود، ممکن است برای جلوگیری از زیان بیشتر مشتریان، بانک از پذیرش هرگونه وجهی (به جز دریافت اقساط تسهیلات) منع شود.

۱۳۳- تشدید اقدامات اصلاحی به معنای افزایش شدت نظارت است. بنابر این تشدید اقدامات اصلاحی از نظر امکانات و هزینه، تبعاتی را برای ناظر خواهد داشت که باید در نظر گرفته شود. با این حال فقدان امکانات نمی‌تواند توجیهی برای کم‌کاری و تسامح باشد. یک ناظر باید اطمینان یابد بودجه عملیاتی لازم جهت هزینه‌های اضافی مانند پاداش‌های قانونی و هزینه‌های مشاوره جهت انجام اقدامات اصلاحی مطابق با اصول اساسی بال را در اختیار دارد. ناظر باید در برنامه‌های نظارتی خود توضیح دهد که در صورت نیاز به منابع انسانی و مالی اضافی، چگونه آن‌ها را جذب می‌کند. (بخش ۱-۵)

۶-۲-۶- تدوین و تنظیم یک برنامه اقدامات اصلاحی

۱۳۴- در تدوین و تنظیم یک برنامه اقدامات اصلاحی، شیوه منطقی آن است که اولویت‌ها به ضعف‌های جدی‌تر اختصاص یابد. با این حال ممکن است طراحی یک برنامه هماهنگ برای مدیریت همزمان تمام حوزه‌های مختلف ضعف ضروری باشد، زیرا در اغلب موارد، میان مسائل مختلف همبستگی وجود دارد.

۱۳۵- هر طرح عملیاتی، باید شامل یک مجموعه فعالیت‌های اصلاحی باشد که بتواند هم علائم و هم دلایل ضعف را رفع کند. همچنین با توجه به اینکه مدیریت ضعیف معمولاً

^{۹۱} sale and payment prohibition

یکی از عوامل ضعف است، ارزیابی توانایی مدیریت باید در طرح عملیاتی گنجانده شود.

۱۳۶- به عنوان بخشی از طرح عملیاتی، بانک باید برنامه اجرایی و جزئیات سرمایه خود را تدوین و مشخص نماید تا نشان دهد که چگونه سلامت مالی بانک بازیابی خواهد شد. این برنامه باید نشان دهنده‌ی پیش‌بینی‌های بانک برای درآمد، تقسیمات سود، دارایی‌ها، بدهی‌ها، سرمایه، نقدینگی، دارایی‌های غیر جاری و تسهیلات سوخت شده باشد، که به شیوه‌ای محافظه‌کارانه، ارزیابی شده باشند.

۱۳۷- یک عامل کلیدی در موفقیت طرح عملیاتی میزان تعهد هیات مدیره و سهامداران عمده بانک است. بسیار اهمیت دارد که ناظر به منظور یادآوری تعهدات و مسئولیت‌های هیات مدیره و به‌خصوص سهامداران عمده بانک، ارتباط مستقیم و صریحی با آنها داشته باشد، این تعهدات و مسئولیت‌ها شامل تزریق فوری سرمایه و یا یافتن سهامداران جدید است.

۱۳۸- به طور شفاف، اگر مدیریت می‌خواهد توان خود را حول مشکل کنونی بانک متمرکز کند، باید تا آنجایی که ممکن است دغدغه‌های کمتری داشته باشد؛ بنابراین باید هر برنامه‌ای برای تاسیس شعب، مالکیت و یا ورود به طرح‌های بزرگ تجاری جدید را به طور موقت کنار بگذارد. یک تعهد داوطلبانه در این خصوص را می‌توان در طرح عملیاتی وارد نمود.

۱۳۹- طرح عملیاتی باید توسط هیات مدیره تصویب شود و باید اطمینان منطقی به ناظر دهد که نقاط ضعف بانک به طور رضایت بخشی طی دوره زمانی قابل قبول مرتفع خواهد شد. در برخی موارد (برای مثال، در مواردی که الزامات قانونی نقض شده یا اقدامات نظارتی رسمی در قبال بانک اتخاذ شده باشد) ممکن است قانون بانک را ملزم نماید تا طرح عملیاتی را به تایید رسمی ناظر برساند.

۷-۲-۶- پایش و اجرای تطابق عملکرد با مقررات طی اقدامات اصلاحی

۱۴۰- هیات مدیره و مدیریت بانک همانند ناظران بانک، باید به دقت اجرای طرح عملیاتی را پایش نمایند. بانکها باید به طور منظم و بهروز، پیشرفت در برنامه ترمیمی در تطابق با طرح عملیاتی را به ناظر ارائه دهند. ناظر نیز به نوبه خود، باید ارزیابی کند که آیا فرآیند موجود رضایت بخش است یا اقدامات اصلاحی اضافی باید صورت پذیرد. به طور معمول این رویکرد می تواند مشکلات شمار زیادی از بانکهای ضعیف را حل نماید.

۱۴۱- در برخی کشورها، تعهدنامه ای توسط هیات مدیره نسبت به اجرای طرح عملیاتی و چارچوب زمانی آن، میان بانک و ناظر امضا می شود و همچنین بانک تحت نظارت شدیدتری قرار خواهد گرفت.

۱۴۲- ناظر ممکن است مجبور باشد تا امکان استفاده از تمام مجازاتها و محرومیت های در دسترس را برای تطابق عملیات بانک با مقررات و توصیه های نظارتی، بررسی کند. این موضوع می تواند از اخطارها و جریمه های ثابت برای تخلفات کوچک تا جریمه های قابل توجه کارکنان برای تخلفات بزرگ دسته بندی شود. همچنین در صورت عدم توجه به اخطارهای قبلی، ناظر می تواند از سایر اقدامات اصلاحی مانند اخراج مدیران یا سرپرستان استفاده نماید. البته در اینجا قابلیت اجرای مجازاتها و محرومیت های در نظر گرفته شده برای خود بانک و یا اشخاص مرتبط، اهمیت دارد. و در نهایت اقدام نهایی تهدید به بستن یا ابطال مجوز بانک خواهد بود.^{۹۲}

^{۹۲} ممکن است برای در اختیار گرفتن بانک و حذف سهامداران یا تعلیق عملیات های آن به طور کامل یا جزئی، چارچوب های قانونی و گزینه هایی بجز نیاز به لغو مجوز بانک وجود داشته باشد.

۱۴۳- تصمیم برای ابطال مجوز بانک یا قرار دادن آن در فرایند تعیین تکلیف نهایی باید تنها زمانی گرفته شود که بانک در حال ورشکستگی بوده یا احتمال ورشکستگی آن زیاد باشد و هیچ احتمال منطقی وجود نداشته باشد که اقدامات نظارتی و یا ترمیمی بیشتر بتواند بانک را بازسازی و یا بقای آن را حفظ کند. در چنین شرایطی تصویب ابطال مجوز قطعی بوده و به جهت جلوگیری از تشدید مسائل برای ذینفعان بانک و نظام مالی این تصمیم باید با نهایت دقت صورت گیرد. این بدان معنی نیست که از ابزار ابطال نباید استفاده شود، بلکه باید پیامد آن به دقت بررسی و پیش‌بینی شود. به طور معمول ابطال مجوز بانکی باید بر اساس راهبردهای تعیین تکلیف نهایی بانک صورت گیرد (بخش ۷ را ببینید).

۱۴۴- تعیین یک چارچوب زمانی برای بانک‌هایی که بر اساس اقدامات ترمیمی باید با مقررات منطبق شوند توسط ناظران ضروری است. به منظور کاهش ریسک سرایت مشکل،^{۹۳} این چارچوب زمانی باید با فوریت و جدیت ضعف مرتبط باشد. اگر چنین چیزی در قانون بانکی کشور دیده شده باشد، ناظران می‌توانند از طریق مراجع قانونی جهت اجرای اقدامات ترمیمی اقدام نمایند.^{۹۴}

۱۴۵- اخطارها و الزامات ارسالی به بانک‌ها بسته به قوانین داخلی، ممکن است از طریق مراجع قضایی به آنها ابلاغ گردد. با توجه به اهمیت تطابق فوری عملکرد با اقدامات

^{۹۳} risk of contagion

^{۹۴} در بسیاری موارد عدم توجه به اخطارها و دستورات نظارتی می‌تواند منجر به مجازات‌های پولی حقوقی و یا مجازات‌های کیفری شود. ناظران باید با مقامات قضایی در توسعه مواردی که ممکن است منجر به پیگرد قانونی شود، همکاری داشته باشند.

اصلاحی، مهم است که طرح موضوع در مراجع قضایی بدون هیچ تاخیری صورت پذیرد. در برخی از کشورها ترتیباتی اتخاذ شده مبنی بر اینکه، بعضی از تصمیمات ناظر باید به سرعت اجرایی شود، حتی اگر بانک این موضوع را در دادگاه به چالش کشیده باشد.

۸-۲-۶- مشارکت و همکاری با دیگر سازمان‌ها

۱۴۶- تبادل اطلاعات و همکاری نزدیک با دیگر سازمان‌ها به منظور شناسایی نقاط ضعف در بانک‌ها بسیار مهم می‌باشد. این موضوع به خصوص در زمان رسیدگی به بانک ضعیف، دارای اهمیت بیشتری می‌شود. در اجرای اقدامات اصلاحی، ناظر بانک باید چگونگی اطلاع رسانی و یا مشورت با دولت، بانک مرکزی، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و دیگر مراجع قانونی را در خصوص روند اقدامات صورت گرفته ارزیابی نماید. وجود تعامل زود هنگام با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی ضرورت دارد. این تعامل برای اطمینان از این موضوع است که اگر اقدامات اصلاحی توانایی حل مشکلات موسسه را نداشته باشد، یک برنامه تعیین تکلیف نهایی مناسب و عملی برای بانک ضعیف در حال ورشکستگی در دسترس باشد. ناظران به طور معمول علاقه‌مند به مشاوره متقابل با بانک مرکزی هستند. این موضوع به این دلیل است که اقدامات ناظر می‌تواند روی تعامل بانک مرکزی و بانک ضعیف تاثیر بگذارد و از سوی دیگر اقدامات بانک مرکزی می‌تواند روی تعامل ناظر و بانک ضعیف تاثیرگذار باشد. برای مثال، بانک مرکزی می‌تواند یک بانک ضعیف را از لیست مشارکت‌کنندگان واجد شرایط جهت انجام عملیات سیاست پولی و یا از سیستم‌های پرداخت و تسویه خارج کند (البته باید در نظر داشت که چنین تصمیمی توسط بانک مرکزی، گزینه‌های قابل دسترس توسط ناظر را محدود خواهد کرد). ناظر باید دولت و سایر مراجع را نیز در طرح عملیاتی

نظارت محور دخالت دهد. این مساله به خصوص برای مراجعی که منافع مستقیم در سلامت (شامل موضوعات نقدینگی) بانک دارند صادق است. در برخی کشورها، ناظران ممکن است نیاز به نظر وزیر دارایی یا دستور دادگاه جهت ابطال مجوز داشته باشند.

۱۴۷- به عنوان یک مسئله‌ی ثبات مالی، یک موقعیت بحرانی سیستمی ممکن است منجر به اعمال روش‌های خاص توسط وزیر دارایی و بانک مرکزی شود. برای مرجع نظارتی ضروری است که این روش‌ها را بداند و بتواند به سرعت آنها را اجرا کند.

۳-۶- رسیدگی به انواع مختلف ضعف

۱۴۸- در عمل، علائم ضعف بانک به صورت یک‌جا پدیدار خواهد شد - بنابراین بانک و ناظر آن مجبور خواهند بود تا به دسته‌ای از مسائل به طور همزمان رسیدگی کنند. همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، وجود ارزیابی به موقع و تدوین برنامه اقدامات اصلاحی متناسب و معتبر و جامع، کلید موفقیت در تحول یک بانک ضعیف است. در این فرآیند، درک کامل فرهنگ ریسک و ریسک‌پذیری بانک و بررسی مفروضات مدیریت ضروری است. بسته به شرایط، افشای این حقیقت که برنامه اقدامات اصلاحی بانک آغاز شده است ممکن است به حفظ و یا اعاده اطمینان عمومی به بانک کمک کند. برنامه‌های بازسازی که توسط بانک‌ها تدوین می‌شود باید تمام سناریوهای مختلف را در نظر بگیرد.

۱-۳-۶- راهبرد کسب و کار

۱۴۹- ناظران باید به صورت دوره‌ای راهبرد کسب و کار بانک را برای شناخت ناهماهنگی‌های اساسی که می‌تواند منجر به بروز مشکلات در ایفای تعهدات بانک شود، ارزیابی کنند. انحراف از بودجه همراه با عملکرد ضعیف و مفروضات غیر واقعی

می تواند نشان دهنده ضعف باشد، حتی قبل از اینکه ضعفها توسط شاخص های عملکردی آشکار گردد. ارزیابی راهبرد کسب و کار پیش از ظهور مشکلات در ایفای تعهدات بانک، می تواند کمک بزرگی در شناسایی دلایل ضعف باشد.

۱۵۰- تمایز بین یک ضعف معمولی و وضعی که ممکن است منجر به مشکلات در ایفای تعهدات شود کار آسانی نیست. ضعفهایی که منجر به مشکلات بالقوه می شوند معمولاً مرتبط با منطقی است که در پس راهبرد کسب و کار قرار دارد. شناسایی زود هنگام ضعف به خصوص برای بانک های بزرگ، چالش برانگیز است زیرا ترکیب حوزه های کسب و کار متعدد ممکن است سهم واقعی هر یک از حوزه ها را در راستای تشخیص زود هنگام ضعف، مخفی نماید. در خصوص بانک های کوچک تر، برنامه های نامناسب و ناسازگار با ساختار و مقیاس بانک و رشد سریع، زمانی که با پیشینه ی درآمدی ضعیف همراه باشد، بسیار نگران کننده خواهد بود.

۲-۳-۶- کفایت سرمایه

۱۵۱- کاهش نسبت های سرمایه ای توضیحات متفاوتی دارد. چهار دلیل رایج آن به شرح زیر است:

- افزایش سریع دارایی های موزون شده به ریسک؛
- کاهش سرمایه ی پایه، که عموماً به وسیله آزادسازی (بازخرید) اقلام سرمایه ای با کیفیت پایین مانند آزادسازی وام های تبعی^{۹۵} تعیین می شود.
- زیان کلی وارد شده به عملیات بانکی؛

^{۹۵} subordinated loans

• نوسان شدید در نرخ مبادله ارز، مواقعی که بین دارایی‌های موزون شده به ریسک و سرمایه قانونی، عدم تطابق ارزی وجود دارد.

۱۵۲- بهبود شرایط سرمایه علائم ضعف را بهبود می‌بخشد. برای تعیین اینکه آیا نیاز به اقدامات تکمیلی می‌باشد یا خیر، ناظر باید به دنبال دلیل اصلی کاهش نسبت سرمایه باشد. درخصوص مورد اول از دلایل کاهش نسبت سرمایه که در بالا بیان شد، ناظر باید بررسی کند که آیا بانک قدرت مالی و ظرفیت مدیریتی و سازمانی لازم برای مواجهه با ریسک‌های جدید را دارد؟

۱۵۳- درخصوص مورد دوم، ناظر باید تعیین کند که آیا کاهش سرمایه اختیاری بوده یا خیر؟ و نیاز به افزایش سرمایه با کیفیت بالا را ارزیابی کند. درخصوص مورد سوم، دلایلی اساسی که باعث زیان شده است باید تعیین شوند. یک زیان موقت مانند زیانی که از تحولات غیر منتظره بازار ناشی می‌شود، نسبت به زیان‌های مزمن، روش متفاوتی را می‌طلبد. درخصوص مورد چهارم، ناظر باید نحوه‌ی مدیریت بانک را درخصوص اکسپوژر مبادلات ارزی ارزیابی کند.^{۹۶}

^{۹۶} اگر سرمایه قانونی یک بانک به طور کلی با واحد پول داخلی تامین شده باشد ولی آن بانک دارایی‌های ارزی خارجی داشته باشد، نسبت کفایت سرمایه با تغییرات نرخ ارز تغییر خواهد کرد. به عنوان یک الزام احتیاطی و به عنوان بخشی از مدیریت ریسک مبادلات خارجی، از بانک انتظار می‌رود که به طور گسترده دارایی‌های ارزی خود را با بدهی‌های ارزی تطبیق دهد تا ارزش سرمایه و درآمد خود را از تغییرات نرخ ارز حفظ نماید. البته حتی با رعایت این شرایط نیز ممکن است زمانی که ارزش پول داخلی کاهش یافته و دارایی‌های موزون شده به ریسک افزایش یابد نسبت کفایت سرمایه افت کند. بانک‌ها باید این ریسک را در نظر بگیرند که کاهش ارزش پول داخلی می‌تواند به میزانی باشد که نرخ کفایت سرمایه به کمتر از حداقل قانونی کاهش یابد.

۱۵۴- اگر نسبت‌های کفایت سرمایه‌ی بانک به زیر یا نزدیک حداقل قانونی و یا نظارتی

سقوط کند، ناظر باید رسماً برای بازیابی نسبت‌های بانک اقدام کند.

۱۵۵- مهم‌ترین موضوعی که ناظر باید به دنبال آن باشد این است که آیا بانک می‌تواند

سطح و کیفیت سرمایه‌ی خود را به سطح قابل قبول برساند؟ و اگر شدنی است، چقدر

زمان لازم دارد. بنابراین بانک باید ملزم گردد تا از چگونگی بازیابی نسبت‌های

سرمایه‌ای، گزارشی مفصل و روشن برای ناظر تهیه نماید (برای مثال، نسبت سهام

عام یا جزء یک^{۹۷} و نسبت کل سرمایه) و چارچوب زمانی و نقاط عطف مربوط به انجام

چنین کاری را مشخص کند.

۱۵۶- خارج از دوره‌های بحران، بانک‌ها باید بافرهای سرمایه را بالاتر از حداقل قانونی نگه

دارند. در صورت بروز مشکل، کاهش احتیاطی توزیع درآمدها، یک راه حل مناسب برای

بازسازی کاهش بافرهای سرمایه‌ی بانک‌ها است. این امر می‌تواند شامل کاهش

پرداخت سود سهام، بازخرید سهام و پرداخت پاداش اجرایی باشد. بانک‌ها همچنین

می‌توانند به جای افزایش سرمایه توسط سهام‌داران فعلی، سرمایه جدید را از طریق

بخش خصوصی جذب نمایند. البته به طور موازی، افزایش سرمایه داخلی در کنار جذب

سرمایه‌گذار جدید نیز امکان پذیر است. همچنین به منظور ایجاد تعادل و توازن بین

این گزینه‌ها به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی سرمایه، باید با ناظران مشورت

شود.^{۹۸}

^{۹۷} Common Equity Tier 1 Ratio

^{۹۸} رجوع شود به (Basel Committee (2011a)

۱۵۷- بنا بر احتیاط، ناظر باید از سهامداران عمده بانک این تعهد را بخواهد که اگر موقعیت بانک به سمت شرایط نامناسب پیش رفت به پشتیبانی بانک ادامه دهند و آماده باشند تا در اصلاح سرمایه‌ی بانک - به وسیله ابزار تزریق سرمایه - مشارکت کنند.

۱۵۸- اگر سهامداران موجود نتوانند سرمایه لازم را تزریق نمایند، گزینه‌های دیگری از قبیل موارد زیر می‌تواند در نظر گرفته شود:

- فروش دارایی‌ها و یا تبدیل آن‌ها به اوراق بهادار و در نتیجه کاهش سرمایه مورد نیاز جهت پشتیبانی کسب و کار؛
- جایگزینی دارایی‌ها با پرتفوی وزن ریسک پایین‌تر؛
- کاهش هزینه‌های عملیاتی و هزینه‌های سرمایه‌ای، شامل پاداش‌های مدیران و سرپرستان؛
- محدود کردن یا ممنوعیت پرداخت سود سهام و پاداش متغیر؛
- محدود کردن آزادسازی بدهی‌های درجه دو و یا سایر ابزارهای مشابه؛
- وارد کردن سهامدار جدیدی که می‌تواند در سرمایه‌گذاری جدید مشارکت کند.

۱۵۹- مشکل پنهان زمانی روی می‌دهد که نسبت کفایت سرمایه به سطحی پایین‌تر از حد مطلوب بازار افت کند (مثلاً به علت یک زیان)، اما هنوز بالاتر از حداقل قانونی یا نظارتی باشد. این امر می‌تواند اطمینان عمومی به بانک را تحت تاثیر قرار دهد، به خصوص اگر انتظار برود که این نسبت ممکن است در آینده افت بیشتری نماید.

۱۶۰- برای مثال نسبت احتیاطی برای درجه اهرمی، یک استاندارد نظارتی است که برای نهاد مالی محدودیت‌هایی را از منظر اهرم کردن سرمایه برای ایجاد دارایی‌ها تعیین می‌کند. نسبت احتیاطی برای درجه اهرمی می‌تواند به عنوان مکمل کفایت سرمایه

استفاده گردد.^{۹۹} درخصوص موسسات بانکی بزرگتر، نسبت اهرمی، نمایانگر اکسپوژنهای ترازنامه‌ای و برون ترازنامه‌ای آن نهاد است.

۱۶۱- همانطور که در بخش بررسی علائم اشاره شد، برخی بانک‌ها نسبت به رشد بالقوه‌ی ترازنامه و نیازهای نقدینگی خود درک و اعمال کنترل محدودی داشته‌اند. این بانک‌ها نتوانستند این ریسک را به درستی ارزیابی کنند که درست در زمانی که تأمین مالی از منابع بیرونی دشوار یا گران می‌شود، برای استفاده از بعضی اکسپوژنهای خارج از ترازنامه ممکن است نیاز به تأمین مالی با استفاده از ترازنامه وجود داشته باشد.

۱۶۲- در چنین شرایطی تزریق سرمایه (مثلاً بازگرداندن نسبت کفایت سرمایه به سطح قبل از زیان) نیز برای جلب اطمینان سپرده‌گذاران و بازار می‌تواند مناسب باشد. در این موقعیت‌ها، ناظران نیاز دارند تا از نزدیک با مدیریت بانک همکاری نمایند.

۳-۳-۶- کیفیت دارایی‌ها

۱۶۳- مشکلات کیفیت دارایی‌ها می‌تواند به شیوه‌های مختلفی جدی شود. افزایش ذخایر دارایی‌ها و دارایی‌های سوخت شده می‌تواند منجر به ضررهای بانکی شده و در نهایت موجب کاهش در نسبت کفایت سرمایه گردد. این موضوع یکی از دلایل شایع برای افت قدرت سرمایه بانک است. حتی اگر بانک سودآور باشد، با این وجود بازهم کیفیت ضعیف دارایی به چهار دلیل می‌تواند مشکلاتی را به وجود آورد:

- اگر وام‌های مساله‌دار توسط مدیریت پیگیری مطالبات، به طور مناسب رسیدگی نشود احتمال دارد روند سوخت شدن تسهیلات به همین شکل باقی مانده و یا حتی تشدید شود.

^{۹۹} رجوع شود به (Committee (2014b)

- اگر سطح وام‌های مساله‌دار بیش از عرف صنعت بانکی باشد، این امر نه تنها نشان‌دهنده استانداردهای ضعیف اعتباری است بلکه نشان‌دهنده مدیریت ضعیف نیز می‌باشد که ممکن است هشدار برای وجود مشکلات اولیه در جای دیگری باشد.

- اطلاع بازار و آگاهی عمومی از عملکرد نسبتاً ضعیف بانک در مورد کیفیت دارایی‌ها ممکن است اطمینان به بانک را تحت تاثیر قرار دهد و منجر به خروج سپرده‌ها یا افزایش هزینه تامین مالی شود.

- مسدود شدن دارایی‌ها ممکن است گزینه‌های بازسازی و تعیین تکلیف نهایی بانک را محدود کند، زیرا در مقابل بستن کاران بدون پشتوانه^{۱۰۰}، وثیقه‌های کمتری جهت رسیدگی به ریسک نقدینگی در دسترس خواهد بود. بنابراین ناظران تمایل دارند زمانی که بانک در حال ضعیف شدن است دارایی‌های مسدود شده آن را بررسی نمایند.

۱۶۴- در خصوص مساله‌ی کیفیت دارایی‌ها، بازرسی‌های حضوری به طور معمول بهترین شیوه ارزیابی مساله است. ارزیابی‌ها باید روی چگونگی و سرعت شناسایی وام‌های مساله‌دار در بانک متمرکز باشد و این که آیا بانک به طور اختصاصی، یک مدیریت و یا واحد پیگیری وام‌های مساله‌دار دارد؟ آیا این واحد یا مدیریت به طور موثر فعالیت می‌کند؟ آیا وام‌های مساله‌دار به درستی دسته‌بندی شده‌اند؟ و آیا ذخیره‌گیری مناسب در کنار آن صورت پذیرفته است؟ رعایت ذخیره‌گیری در وهله اول بر عهده‌ی بانک و حسابرسان آن می‌باشد، اما ناظر نیز نقش مهمی در تعیین خط‌مشی مقررات احتیاطی و

^{۱۰۰} unsecured creditors

اجرای موثر آن دارد. اگر ذخیره‌گیری مناسب نباشد، در نسبت کفایت سرمایه بزرگ‌نمایی خواهد شد.

۱۶۵- ناظر باید اطمینان یابد که در بازبینی کیفیت دارایی‌ها، نگاه آینده‌نگرانه و تحلیل‌های

احتیاطی در سطح کلان را مد نظر قرار داده است. ناظر می‌تواند از:

(۱) مقایسه گروه‌های همسان بانکی (مثلاً استفاده از تجربه بازرسی‌های حضوری قبلی)؛

(۲) آزمون بحران؛

برای اندازه‌گیری مقیاس مشکل و محدوده نگرانی استفاده کند. در حال حاضر ناظران به طور فزاینده از بانک‌های بزرگ و بانک‌های با ریسک بالا می‌خواهند تا از آزمون بحران به عنوان یک فعالیت مدیریتی مستمر استفاده نمایند.

۱۶۶- بانکی که به مشکلات کیفیت دارایی دچار است باید یک برنامه اقدامات ترمیمی

مناسب شامل موارد زیر را به کار گیرد:

- مذاکره جهت رسیدن به یک توافق جدید با بدهکاران ضعیف (به عنوان مثال از طریق استمهال وام، کاهش نرخ بهره، بخشش جزئی از بدهی و معاوضه بدهی با حق مالکیت)؛
- تملیک وثیقه وام یا دیگر دارایی‌های بدهکار؛
- طبقه‌بندی وام‌های مساله‌دار بلندمدت (در دارایی‌های سوخت شده)؛
- فروش دارایی‌ها و انتقال آنها به یک شرکت مدیریت بدهی با هدف خاص - اگرچه ناظر باید بررسی کند که این انتقال‌ها برای حذف دارایی‌های با کیفیت پایین به عنوان شکلی از آربیتراژ^{۱۰۱} قانونی انجام نشده باشد.

^{۱۰۱} arbitrage

۱۶۷- در عمل، صرف‌نظر از رویکردهایی که بانک اتخاذ کرده است، باید اصول خاصی در خصوص بررسی دارایی‌ها اعمال گردد. ابتدا بانک باید ارزیابی واقع‌بینانه‌ای را درباره‌ی کیفیت دارایی‌های جاری خود انجام دهد. این ارزیابی نباید به گونه‌ای باشد که با تجدید ساختار ظاهری بدهی بدهکاران ورشکسته، مشکلات دارایی‌های بانک را پنهان نماید. دوم، بانک باید منابع خود را برای تقویت واحد مدیریت پیگیری وام‌های مسأله‌دار به کار بگیرد تا بتواند روش‌های دریافت را تقویت کند. سوم، بانک باید «با قبول تمام هزینه‌ها»^{۱۰۲} برای ذخیره‌گیری آماده باشد. مشکلات طولانی مدت، کیفیت دارایی‌های بانک را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. ذخیره‌گیری مؤثر باید برمبنای ارزش بازیافتنی وثیقه در کوتاه‌مدت و یا به طور محافظه‌کارانه و بر اساس برآورد ارزش فعلی پرداخت اقساط احتمالی وام‌گیرنده صورت پذیرد و نه اینکه برمبنای پیش‌بینی‌های خوشبینانه‌ی بلندمدت و بر مبنای ارزش آتی تعیین شود. اگر بانک منابع کافی داشته باشد یا بتواند منابع بیشتری تأمین کند (مثلاً با تزریق سرمایه)، به‌سازی ترازنامه^{۱۰۳} تا جای ممکن باید در اولویت بانک باشد. البته، بانک با این کار ممکن است به کاهش چشمگیر سرمایه و سودآوری دچار شود.

۱۶۸- ناظر باید همیشه از بانک انتظار داشته باشد تا فعالیت خود را به شکلی هدف‌گذاری نماید تا وام‌های مسأله‌دار طی یک بازه زمانی مشخص به سطح معینی کاهش یابد و همچنین ناظر باید با استفاده از بازرسی‌های حضوری یا گزارش‌های حساب‌برسان داخلی بانک و یا حساب‌برسان مستقل بر اجرای این هدف نظارت داشته باشد. از سوی دیگر ناظر باید مطمئن شود که بانک - تا زمانی که نتواند نشان دهد بدهکاران توان

^{۱۰۲} bite the bullet

^{۱۰۳} clean up the balance

بازپرداخت کامل اقساط معوق وام را به دست آورده‌اند - تمام وام‌های مساله‌دار را به عنوان دارایی غیر جاری، طبقه‌بندی و ذخیره‌گیری نموده است.

۱۶۹- فراتر از رسیدگی فوری به مشکل، ناظر همچنین باید اطمینان حاصل کند که بانک به طور پیوسته فرآیندهای سه‌گانه‌ی ارزیابی اعتباری، تصویب اعتباری و نظارت اعتباری خود را بررسی می‌کند. وجود ضعف در زمینه اعتباری به طور قطع سهم بزرگی در بروز مشکل در کیفیت دارایی‌ها خواهد داشت.

۴-۳-۶- حاکمیت شرکتی و مدیریت

۱۷۰- وجود ضعف هم در فلسفه و هم در عملکردهای مرتبط با حاکمیت شرکتی، به احتمال زیاد، زمینه‌ساز بروز مشکل در اغلب بانک‌های ضعیف بوده است. این ضعف شامل مشارکت ناکافی مدیر ارشد موسسه در فرآیند مدیریت ریسک و ناتوانی در مدیریت واحدها و پرسنل کنترل بحران است که باید مستقل از واحدها و پرسنل عملیاتی باشند. با وجود اینکه ناظران، مدیریت ارشد بانک‌ها را انتخاب نمی‌کنند، اما آنها باید مسئول ارزیابی تخصصی و سنجش صداقت مدیران پیشنهادی و مدیریت ارشد باشند (آزمون «صلاحیت و شایستگی»^{۱۰۴}) و ناظران باید براساس بررسی‌های صورت گرفته، مانع از انتصابات شایسته‌ای شوند که ممکن است مغایر با منافع سپرده‌گذاران باشد. در صورتی که ناظران، مدیریت ارشد و یا یک یا چند عضو از بدنه مدیریت را برای انجام وظایف خود نامناسب تشخیص دهند و یا ادامه فعالیت آنها را برای منافع سپرده‌گذاران زیان‌آور تلقی نمایند، می‌توانند در صورت نیاز آنها را حذف و یا جایگزین نمایند. ناظران همچنین باید مدیر ارشد و سایر مدیران را به عنوان بخشی از فرآیند نظارتی به طور

^{۱۰۴} fit and proper

منظم ارزیابی کنند. علاوه بر این، ناظران باید اطمینان حاصل کنند که ساختار حاکمیت شرکتی یک بانک مشوق‌های مناسب برای حمایت از طرح کسب و کار بانک را فراهم می‌کند؛ ساختار حاکمیت شرکتی باید به روشنی حدود پذیرش ریسک در هر واحد و میزان یکپارچگی در سازمان را مشخص نماید.^{۱۰۵} با وجود اینکه برنامه‌های پاداش تشویقی می‌تواند به یک بانک کمک کند تا در رقابت باقی بماند، اما ناظران باید اطمینان حاصل کنند که در تنظیم برنامه‌های تشویقی هیات مدیره و مدیریت، بانک‌ها به این واقعیت توجه می‌کنند که اگر این برنامه به درستی ساختار نیافته باشد، چنین برنامه‌هایی با تاثیر بر انگیزش کارکنان می‌تواند موجب اقداماتی شود که در نهایت یک بانک را تضعیف نماید. ناظران همچنین باید برنامه‌های احراز و ارتقا مدیریت بانک‌ها را بررسی کنند.

۱۷۱- پیش از بحران، برنامه‌های پاداش تشویقی مدیریت بانک، بدون در نظر گرفتن اکسپوژرهای ریسک اجرا می‌گردید، که این امر منجر به افزایش کوتاه‌مدت درآمد و در پی آن باعث افزایش چشمگیر بانک‌های ضعیف و بی‌ثباتی مالی در طول بحران گردید.^{۱۰۶} برای جلوگیری از چنین بی‌نظمی در پرداخت پاداش‌های تشویقی، ناظران اغلب انتظارات خود را جهت برنامه‌های پاداش تشویقی تنظیم می‌نمایند.^{۱۰۷} این انتظارات عبارتند از الزام هیات مدیره به تشکیل کمیته‌های فرعی برای نظارت بر پاداش اعطایی و حصول اطمینان از اینکه پاداش‌های تشویقی، شاخص‌های ریسک بانک را افزایش نمی‌دهد. به علاوه ناظران باید بانک‌ها را ملزم کنند تا نقش هیات

^{۱۰۵} رجوع شود به Basel Committee (2015)

^{۱۰۶} رجوع شود به Senior Supervisors Group (2009, pp 24-5)

^{۱۰۷} رجوع شود به Principles for sound compensation practices, Financial Stability Forum (2009)

مدیره را در تنظیم سیاست‌های اعطای پاداش تقویت نمایند و تاثیر این سیاست‌ها را بر انگیزه‌های مدیریت ریسک و کاهش تضاد منافع، بررسی نمایند. بانک‌ها باید پاداش‌های نقدی را به نحوی کنترل نمایند تا تمایل کارکنان برای پذیرش ریسک‌های بالا به منظور افزایش پاداش‌های کوتاه مدت، کاهش یابد؛ تحت چنین طرح‌هایی، اگر فعالیت‌های یک کارمند منجر به ضرر و زیان شود ممکن است پرداخت‌های آتی به وی لغو شود. در برخی از موارد اگر ضعف در عملکرد کارکنان باعث بروز ریسک و ضرر و زیان بانک شده باشد باید پاداش تشویقی آنان بازپس گرفته شود.

۱۷۲- با توجه به عملکرد بانک، اگر ناظر به این نتیجه برسد که کارمندی صلاحیت سمتش را ندارد، با توجه به حوزه‌ی اختیاراتش ممکن است نتواند برکناری این کارمند را درخواست کند، مگر اینکه کارمند یادشده تقلب کرده باشد یا بسیار بی‌کفایت باشد. در این قبیل موقعیت‌ها، ممکن است بهتر باشد که ناظر درباره‌ی کیفیت منابع انسانی با هیأت مدیره یا سهام‌داران عمده بانک گفتگو کند و از آنها بخواهد به‌طور داوطلبانه برای تقویت منابع انسانی اقدام نمایند. در این گفتگو باید بر این نکته تأکید شود که برای سمت‌های کلیدی (مثلاً، مدیرعامل، مدیران واحد حسابداری و یا اعتبارات) از افرادی توانمند استفاده شود که مهارت‌هایی را که بانک نیاز دارد در اختیار داشته باشند و یا در صورت محدودیت از مشاوران توانمند استفاده نمایند تا عملکرد تیم کنونی تقویت شود.

۱۷۳- به عنوان آخرین راه‌چاره، اگر قانون اجازه دهد، ناظر ممکن است به طور موقت و به منظور حل مشکلات، فردی را برای اداره امور بانک تعیین کند. این انتصاب باید به شیوه‌ای باشد که این تصور ایجاد نشود که مسئولیت مدیریت بانک به ناظر منتقل شده است.

۵-۳-۶- درآمدها

۱۷۴- کاهش در درآمد بانکی ریشه در عوامل مختلفی داشته، که می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- شرایط اقتصادی کلان نامطلوب؛
- افزایش رقابت در فعالیتهای اصلی و یا بازار که منجر به کاهش حاشیه سود خالص می‌شود؛
- تغییرات در روند و یا مقررات بازارهای اصلی که منجر به کاهش سودآوری می‌شود؛
- سرمایه‌گذاری نامناسب در فعالیتهای، شعبه‌ها یا شرکتهای تابعه‌ی جدید و یا عملیات خارج از کشور؛
- جریان درآمدی ناپایدار و غیر متنوع؛
- تمرکز بر درآمدهای غیر عملیاتی؛
- ضعف در کنترل هزینه‌ها.

۱۷۵- کاهش درآمدی بانک به دلیل آنکه به طور مستقیم به کاهش نقدینگی و کاهش توان پرداخت تعهدات منجر خواهند شد، باید مورد توجه قرار گرفته و حل و فصل شود. بانک‌ها باید ملزم شوند که فعالیتهای غیرسودآور را کاهش داده و یا در آن فعالیتهای تجدید نظر نمایند (مثلاً، شعبه‌ها را تعطیل کنند) و هزینه‌ها را کاهش دهند (مثلاً، پاداش، مزایا و یا تعداد کارکنان را کاهش دهند). اگر مشکلات وخیم باشد، ممکن است تجدید ساختار سازمانی بانک ضروری باشد. علاوه بر این باید همزمان اقدامات دیگری از قبیل ایجاد تغییرات در مدل کسب‌وکار و برنامه‌های عملیاتی اتخاذ شود تا اوضاع درآمدهای بانک به سطح مطلوب برسد. اگر کاهش درآمد به دلیل اقدامات ناشی از

افزایش ریسک یک کارمند باشد، بعضی از بانک‌ها پاداش‌های تشویقی را از کارکنان مسئول این امر پس می‌گیرند.

۶-۳-۶- نقدینگی

۱۷۶- مشکلات نقدینگی زمانی نمایان می‌شود که بانک به غیر از منابع لازم (شامل پول نقد و دارایی‌های قابل عرضه در بازار) برای کسب و کار روزانه، حاشیه مناسبی از منابع را برای انجام اقدامات لازم در زمان بحران در اختیار نداشته باشد. در طول دوره بحران، بانک ممکن است نرخ استقراض بالاتری را تجربه کند و ممکن است قادر به تامین مالی بر اساس مبلغ یا زمان سررسید مطابق با عرف نباشد. علاوه بر این، آشفته‌گی بازار ممکن است بیش از آنچه که بانک‌ها در برنامه‌های اقتضایی خود پیش‌بینی نموده‌اند طول بکشد. بر اساس تجربه نیز مشاهده شده است که در اوایل «مرحله‌ی کمبود نقدینگی» طی بحران مالی، بسیاری از بانک‌ها با وجود اینکه سطح سرمایه‌ی مناسبی برخوردار بودند، اما باز هم شاهد ظهور مشکلات نقدینگی بوده‌اند. پیش از بحران، بازارهای دارایی، پررونق بوده و تامین مالی به آسانی و با هزینه کم میسر بود. معکوس شدن سریع شرایط بازار نشان داد که چگونه ممکن است نقدینگی به سرعت از بین برود و این شرایط برای مدتی طولانی پابرجا بماند. این یک دور باطل یا «دور در بازار»^{۱۰۸} بود که در آن افت نقدینگی بازار باعث کاهش نقدینگی موسسات مالی و در نتیجه کاهش توان تامین مالی شده و این منجر به تشدید کاهش نقدینگی بازار شد. بنابراین در اختیار داشتن پشتوانه‌ی نقدینگی قوی به اندازه‌ی در اختیار

^{۱۰۸} market run

داشتن یک پشتوانه‌ی سرمایه‌ای قوی مهم است، حتی ممکن است در مورد مشکلات نقدینگی نیاز بیشتری به مداخله‌ی زود هنگام وجود داشته باشد.

۱۷۷- اگر بانک به سرعت در حال گسترش تسهیلات پرداختی خود باشد، در حالی که منابع مالی کافی و مطمئنی را در اختیار نداشته باشد، این امکان وجود دارد که بانک دچار مشکل نقدینگی شود. همانطور که در بخش ۳-۲ اشاره شد، بیشتر بانک‌ها قبل از شروع بحران، انتظار رشد ترازنامه در طول دوره‌ی بحران را نداشته‌اند. ولی در واقع بسیاری از این بانک‌ها با رشد ترازنامه مواجه شده بودند: بعضی از آنها مجبور بودند تعهداتی را که به موجب ترازنامه عهده‌دار بودند فراتر از مدت پیش‌بینی شده نگاه‌داری کنند؛ و بعضی دیگر، برای حمایت از اوراق تجاری با پشتوانه‌ی دارایی^{۱۰۹} (ABCP) یا صندوق‌های مدیریت دارایی وابسته به بانک، مجبور به خرید دارایی‌های آنها شدند. بانک‌ها در برنامه‌های اقتضایی تأمین مالی، به ضرورت تأمین مالی تعهدات برون ترازنامه‌ای توجه نکرده بودند. با اینکه بعضی از این تعهدات نقدی، قراردادی بودند اما خزانه‌داران نه ریسک‌های آن را پایش می‌کردند، نه این ریسک‌ها را در فرآیندهای مدیریت ریسک نقدینگی در نظر می‌گرفتند.

۱۷۸- از سوی دیگر، بانک‌ها به عنوان محافظت از نام و شهرت، آن قسمت از تعهدات نقدی که قراردادی نبودند را تسویه نمودند. همین دغدغه‌ها درباره‌ی آسیب دیدن وجهه‌ی بانک باعث شد بعضی بانک‌ها به‌طور پیش‌بینی نشده واسط‌ها و ابزارهای برون ترازنامه‌ای را پشتیبانی کنند؛ این در حالی بود که پشتیبانی از تعهدات بدون قرارداد و تلفیق آنها در ترازنامه لزومی نداشت. علاوه‌براین، در برنامه‌های مدیریت

^{۱۰۹} Asset-Backed Commercial Paper

نقدینگی بانک‌ها، به طور معمول کاهش استفاده از شرط‌های «تغییرات اساسی نامطلوب»^{۱۱۰} در بازار و کاهش انعطاف در قیمت‌گذاری در اعطای وام سندیکایی دیده نشده بود - تغییراتی در روش کسب‌وکار که اساساً ریسک تأمین مالی احتیاطی در این وضعیت‌ها را دگرگون می‌کرد.

۱۷۹- با این حال، مشکلات نقدینگی تنها یک نشانه است. مشکل اصلی ممکن است، کاهش اعتماد عمومی به بانک و یا نظام بانکی باشد - همان طور که پیشتر بیان شد، به عنوان مثال، مشتریان سپرده‌ها را خارج می‌کنند و سایر بانک‌ها خطوط بین بانکی را قطع می‌کنند و یا علاقه سرمایه‌گذاران جهت ورود به موسسه به شدت کاهش می‌یابد. یکی دیگر از دلایل کاهش تمایل بانک‌ها به ارائه اعتبار و نقدینگی، عدم اطمینان ناشی از مخاطرات پیش رو و تمایل به حفظ نقدینگی برای نیازهای آتی خود می‌باشد.

۱۸۰- ناظران و بانک‌ها باید در خصوص انتقال نقدینگی، محدودیت‌های عملیاتی را مدنظر داشته باشند. بنابراین باید مطمئن شوند که در طول دوران بحران اقتصادی، نقدینگی بالاتر از سطحی نگه‌داری شود که طبق محدودیت‌های قانونی و نظارتی برای نهادهای تحت نظارت الزامی شده است. بنابراین تصمیمات مدیریت نقدینگی باید متناسب با آمیزه‌ی کسب‌وکار و ریسک نقدینگی نهاد سپرده‌پذیر باشد. اگر موسسه در مدیریت مؤثر نقدینگی روزمره کوتاهی کند، چه در شرایط عادی و چه در شرایط بحران، ممکن

^{۱۱۰} material adverse change

است نتواند تعهدات پرداخت و تسویه‌ی خود را به‌موقع ایفا کند که در نتیجه بر وضعیت نقدینگی موسسه و طرف حساب‌های آن تأثیر منفی می‌گذارد.^{۱۱۱}

۱۸۱- الزامات نقدینگی تعیین شده توسط ناظران از نظر حداقل سطح نقدینگی لازم برای هر موسسه، می‌تواند متفاوت باشد. اگر نقدینگی یک بانک به زیر کمینه‌ی لازم تنزل یابد، معمولاً ناظر به یک سری اقدامات دست خواهد زد؛ مثلاً ممکن است ناظر از بانک بخواهد که نشان دهد - در شرایط بحرانی - برای بازیابی نقدینگی به سطح قابل قبول چگونه و با چه سرعتی می‌تواند برنامه‌ریزی کند. مجموعه فعالیت‌های اصلاحی باید در وهله‌ی اول انعطاف‌پذیری کوتاه‌مدت را در شاخص‌های ریسک نقدینگی بانک تقویت کند. این امر در صورتی تضمین می‌شود که بانک دارایی‌های نقد کافی و با کیفیت بالا در اختیار داشته باشد تا بتواند خود را تحت سناریوهای مختلف یک بحران حفظ نماید. علاوه‌براین، برای رشد انعطاف‌پذیری در افق زمانی بلندتر، بانک باید اقدامات ساختاری را نیز پیاده‌سازی کند (مثلاً، افزایش اجزای پایدارتر تأمین مالی و یا کاهش نسبت وام به سپرده).

۱۸۲- اگر بانک نتواند وضعیت نقدینگی‌اش را بازیابی کند، یا نشانه‌ها حاکی از وخیم‌تر شدن اوضاع باشد، شروع اقدامات فوری، حیاتی است. برای تسهیل این اقدام، ناظر باید بانک را ملزم کند که پیش‌بینی‌های دقیقی را درباره‌ی جریان نقدینگی آماده کند که

^{۱۱۱} کمیته بال، در مشورت با «کمیته زیرساخت‌های بازار و پرداخت» (که پیش از این، کمیته سیستم‌های پرداخت و تسویه نام داشته) مجموعه‌ای از ابزارهای کمی را توسعه داده است که ناظران بانکی را قادر می‌سازد تا بر ریسک نقدینگی روزانه بانک‌ها و میزان توانایی آنها برای تأمین پرداخت و تسویه به موقع تعهدات تحت شرایط طبیعی و بحرانی نظارت کنند. رجوع شود به کمیته بال (۲۰۱۳c). ابزارهای این نظارت، به طور کیفی بر اساس اصول کمیته بال در خصوص مدیریت ریسک نقدینگی و نظارت مناسب (۲۰۰۸b) تکمیل می‌گردد.

با استفاده از آن بتواند حداقل تا پایان هفته‌ی کاری دوام بیاورد به این منظور که ناظر بتواند در آن زمان تعیین کند که آیا بانک باید در هفته‌ی بعدی بازگشایی شود یا نه. بر مبنای این پیش‌بینی‌ها، باید آزمون‌های بحرانی انجام شود تا روشن نماید که در صورت ادامه یا تشدید مشکل، نقدینگی بانک تا چه مدتی دوام خواهد آورد.

۱۸۳- آزمون‌های بحران و تحلیل سناریوهای مختلف آن به منظور شناسایی نقاط ضعف یا آسیب‌پذیری‌های بالقوه در نقدینگی بانک انجام می‌شود و کمک می‌کند تا برای مقابله با این نقاط ضعف تغییراتی ایجاد شود (مثلاً، متنوع‌سازی منابع تأمین مالی یا افزایش منابع نقدینگی اقتضایی). گذشته از موارد فوق، در پیش‌بینی‌های جریان نقدی بانک، باید برداشت‌های پیش از موعد و تهاتر بدهی‌های بدهکاران در سطح بین‌المللی نیز مدنظر قرار داده شود. اگر آزمون‌های بحران نقدینگی به‌درستی طراحی و اجرا شوند، می‌تواند اطلاعات ارزشمندی درباره‌ی شاخص‌های نقدینگی بانک را در دسترس قرار دهد که از مجموعه‌ی محدود معیارهای استاندارد نقدینگی به‌دست نمی‌آید.

۱۸۴- چنین آزمون بحرانی این امکان را به بانک و ناظر آن می‌دهد که آسیب‌پذیری‌های مربوط به کفایت نقدینگی را طی موقعیت‌های بحرانی و شرایط خاص در موسسه و کل بازار، شناسایی کنند و تعیین کنند که آیا موسسه توانایی ایفای تعهدات کوتاه‌مدت خود را دارد یا نه؟ این آزمون به شناسایی و بیان کمی عمق و میزان احتمال ظهور بحران نقدینگی و تأمین مالی کمک کرده و همچنین به تحلیل تبعات احتمالی آنها بر جریان نقد، وضعیت نقدینگی، هزینه‌ها و سایر جنبه‌های شرایط مالی بانک در افق‌های زمانی مختلف کمک می‌کند.

۱۸۵- بانک می‌تواند برخی اقدامات را برای بهبود وضعیت نقدینگی اتخاذ کند. نخست در خصوص برداشت‌ها، بانک می‌تواند با این فرض که وضعیت بانک به‌طور کلی در سلامت است، با انتشار وضعیت بانک، به مردم اطمینان خاطر بدهد و یا این امکان

وجود دارد که با سپرده‌گذاران بزرگتر به طور مستقیم ارتباط برقرار کند. دوم در خصوص موجودی نقد، بانک می‌تواند از همتایان خود تأمین اعتبار کند یا دارایی‌های خود را خرید و فروش کند تا نقدینگی‌اش بهبود یابد. همچنین، ممکن است از سهام‌داران عمده خود برای تأمین نقدینگی کمک بگیرد.

۱۸۶- تأمین نقدینگی از طریق بانک مرکزی هم می‌تواند از گزینه‌های احتمالی باشد. اگر قانون ملی اجازه بدهد، بانک مرکزی می‌تواند به بانکی که فعال بوده و قادر به بازپرداخت بدهی خود تشخیص داده شود، بر اساس شرایط معمول و با ارائه‌ی وثیقه‌ی قابل قبول و در چارچوب وضعیت عادی تأمین مالی - تحت عنوان گیشه تنزیل بانک مرکزی - کمک نماید. همچنین به صورت موردی و با در نظر داشتن شروط فوق یعنی اینکه طبق قانون مجاز باشد و بانک قادر به بازپرداخت بدهی خود تشخیص داده شود، بانک مرکزی می‌تواند ترتیبی اتخاذ کند تا بانک‌های فاقد نقدینگی، علاوه بر تسهیلات عادی بانک مرکزی، به کمک‌های نقدی اضطراری (یعنی شرایطی متفاوت از تسهیلات عادی) نیز دسترسی داشته باشند. معمولاً پیش از هرگونه اقدام بانک مرکزی برای کمک‌های نقدی اضطراری، باید تمام سازوکارهای بخش خصوصی به کار گرفته شود تا هم مخاطرات اخلاقی کاهش یابد و هم ریسک اتلاف بودجه‌ی عمومی به حداقل برسد. ولی در صورت استفاده از کمک‌های نقدی اضطراری، به منظور کاهش ریسک اتلاف بودجه‌ی عمومی، در صورت امکان باید وثایق لازم اخذ گردد. بسته به شرایط، برای حفظ ثبات مالی و کمک به احیای اعتبار بانک لازم است بانک مرکزی بیانیه‌ای صادر کند و آمادگی خود را برای تأمین نقدینگی بانک ضعیف و در صورت لزوم سایر موارد اعلام کند.

۷-۳-۶- فرآیندهای مدیریت ریسک

۱۸۷- فرآیندهای مدیریت ریسک بانک باید برای حل و فصل تمام خطراتی که ممکن است بانک با آن مواجه گردد مناسب باشد. بندهای زیر دو نمونه از حوزه‌هایی است که ورود مدیریت ریسک و مداخلات نظارتی، جهت اصلاح کاستی‌ها لازم می‌باشد.

۱۸۸- اول؛ از آنجا که بانک‌ها واسطه‌های مالی محسوب می‌شوند، نمی‌توانند از ریسک بازار اجتناب کنند و مدیریت بانک مسئول اصلی پایش و کنترل این ریسک است. مدیران موظفانند حدود این ریسک را با توجه به میزان منابع مالی و قابلیت‌های مدیریت ریسک خود، تعیین کنند. مدیریت باید به‌دقت و به‌صورت منظم این حدود را پایش کند و اگر شرایط مالی بانک تحت ریسک قرار داشته باشد، اقدامات اصلاحی فوری را اتخاذ کنند. با این حال، اگر مدیریت نتواند رشد بیش از حد ریسک بازار را کاهش دهد، اقدام نظارتی لازم خواهد بود. در این حالت، ناظر نه تنها به باید افزایش بیش از حد اکسپوزرها رسیدگی نماید، بلکه باید درخصوص مدیریت ریسک ضعیف و ابزارهای کنترلی سهل‌انگارانه، که به رشد بیش از حد ریسک‌پذیری دامن زده نیز تدابیری اتخاذ نماید.

۱۸۹- دوم؛ با توجه به افزایش روز افزون وابستگی به فناوری اطلاعات میزان آگاهی از ریسک عملیاتی بانک‌ها ضروری می‌باشد.^{۱۱۲} بنابراین خرابی سیستم‌های IT و همچنین ایرادات سایر حوزه‌های عملیاتی زیان‌های چشمگیری را به دنبال خواهد داشت و به نابودی اعتماد عمومی و احتمالاً ناتوانی در پرداخت تعهدات منجر خواهد شد. ناظر باید بانک را ملزم کند که ایرادات سیستمی و یا عملیاتی را بی‌درنگ و در

^{۱۱۲} رجوع شود به Basel Committee (2011b)

بسیاری از موارد، به صورت اضطراری حل و فصل کند. در این خصوص راه‌کار پایدار مستلزم آن است که بانک به طور منظم به کمبودهای اساسی رسیدگی کند (مثلاً، ناکارآمدی سیستم‌های پشتیبان).

۱۹۰- به طور کلی، بانک‌ها باید برنامه‌هایی برای تداوم و انعطاف‌پذیری در کسب و کار داشته باشند تا، در صورت بروز اختلال در کسب‌وکار، بتوانند از شدت زیان بکاهند. بانک‌ها در معرض رویدادهای مختل‌کننده قرار دارند. بعضی از این رویدادها ممکن است بانک را از ایفای مهمی تعهدات یا بخشی از آن بازدارد. اتفاقاتی که به زیرساخت بانک خسارت زده و یا آن را از بین می‌برد، یا رویداد فراگیری که منابع انسانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، ممکن است زیان‌های مالی بسیاری را بر بانک تحمیل کند و همچنین کل نظام مالی را دچار اختلال کند. برای داشتن انعطاف در مقابل این ریسک‌ها، برنامه‌های تداوم کسب و کار بانک باید متناسب با ماهیت، اندازه و پیچیدگی عملیات بانک باشد. در این برنامه‌ها باید انواع سناریوهای مختلف، که ممکن است بانک در مقابل آنها آسیب‌پذیر باشد در نظر گرفته شود.

۷- تعیین تکلیف نهایی بانک

۱۹۱- بحران اخیر نشان داد که رفع مشکلات بانک‌های بزرگ بسیار دشوار خواهد بود، زیرا این بانک‌ها با بازارهای مالی روابط متقابل داشته و ساختار حقوقی و سازمانی و همچنین مدل کسب و کارشان پیچیده است. مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و ناظران، برای کسب آمادگی در مقابل بحران‌های آینده و با هدف اجتناب از به خطر انداختن منافع عمومی، باید طوری عمل کنند که مشکلات بانک‌ها حل شدنی باشد. مسئولیت بهره‌گیری از اختیارات و اقدامات در فرایند تعیین تکلیف نهایی بانک بر عهده‌ی مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی است (ویژگی کلیدی ۱-۲). ناظران باید در تعیین تکلیف نهایی بانک از مسائل کلی و مسائل مختص هر بانک آگاه بوده و در طول نظارت روزمره، با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی همکاری نزدیکی داشته باشند.

۱۹۲- در این بخش موارد زیر تبیین می‌شود:

- ۱) اصول راهنمای حل مشکل بانک‌هایی که دیگر قادر به ادامه فعالیت نیستند؛
- ۲) اختیارات یا ابزارهای خاص حل مشکل؛
- ۳) فرآیند تعطیل کردن بانک و بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران یا انتقال حساب‌هایشان به یک بانک سالم؛
- ۴) شرایط استثنایی که ممکن است طی آنها لازم باشد از بودجه‌ی عمومی برای حل مشکل استفاده شود؛
- ۵) مسائلی درباره‌ی اعلان عمومی.

این رهنمود با مدنظر قرار دادن و هماهنگی با ویژگی‌های کلیدی «هیات ثبات مالی» - که شامل مجموعه‌ای از استانداردهای بین‌المللی و ویژگی‌های کلیدی برای روش‌های تعیین تکلیف نهایی مؤثر موسسات مالی است - تدوین شده است. ویژگی‌های کلیدی

شامل اصول حاکم بر تعیین تکلیف نهایی موسسات مالی است که اگر با شکست مواجه شوند، ممکن است از نظر سیستمی تبعات مهمی داشته باشد. این رهنمود علاوه بر اینکه مسائل مربوط به تعیین تکلیف نهایی جهت رسیدگی به همه‌ی بانک‌ها را پوشش می‌دهد، دربرگیرنده بخش‌های خاص - شامل بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی یا موسساتی که در صورت ورشکستگی به طور سیستمی با اهمیت هستند - نیز می‌باشد.^{۱۱۳}

۱۹۳- استفاده از اختیارات یا ابزارهای تعیین تکلیف نهایی مستلزم داشتن مهارت‌های تخصصی است؛ بنابراین مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، می‌توانند به منظور کمک، کارشناسانی را استخدام کنند. مسئولان تصمیم‌گیرنده برای بانک‌های ورشکست‌شده باید توسط مراجع قضایی تعیین گردند.

۷-۱- اصول راهنما برای سیاست‌های تعیین تکلیف نهایی بانک

۱۹۴- فرایند تعیین تکلیف نهایی باید زمانی آغاز شود که بانک دیگر قادر به ادامه فعالیت نبوده و یا احتمال آن برود که بانک قادر به ادامه فعالیت نباشد و هیچ دورنمای معقولی نیز برای ادامه فعالیت آن وجود نداشته باشد (ویژگی کلیدی ۱-۳). باید استانداردهای مکتوب یا معیارهای مناسبی برای سنجش شاخص توانایی بانک برای ادامه فعالیت وجود داشته باشد تا مراجع بتوانند بهترین تصمیم را بگیرند که آیا بانک شرایط ورود به فرایند تعیین تکلیف نهایی را دارد یا نه؟ ارزیابی‌هایی برای سنجش قابلیت حل مشکلات بانک، که طی آن امکان و اثر بخشی فرایند تعیین تکلیف نهایی ارزیابی

^{۱۱۳} رجوع شود به Financial Stability Board (2014b, Key Attribute 1.1)

می‌شود، پیش از آنکه بحرانی روی دهد، می‌تواند به مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و ناظران کمک کند تا مشکلات بانک را حل نمایند. مثلاً، فرصتی را برای مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و ناظران فراهم می‌کند تا کفایت کل ظرفیت جذب زیان در بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی را پیش از شروع فرایند تعیین تکلیف نهایی و در طول آن بررسی کنند.^{۱۱۴}

۱۹۵- اصول رسیدگی به بانک‌های ضعیف (که در بخش ۲-۲ برشمرده شدند) در ادامه تشریح می‌شود تا مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی و ناظران را از نظر خطمشی‌گذاری در خصوص تعیین تکلیف نهایی بانک و انتخاب فنون مناسب آن یاری کند. البته ضرورتی ندارد که همه‌ی این اصول در تمامی شرایط در نظر گرفته شود.

- حفظ ثبات مالی و به حداقل رساندن اختلال در ارائه‌ی خدمات حیاتی

بانک. اگر بانک کارکردهایی داشته باشد که به لحاظ سیستمی برای بازارهای مالی و اقتصادی مهم (یا «حیاتی»^{۱۱۵}) باشد، تحلیل راهبردی این کارکردها جهت برنامه‌ریزی برای تعیین تکلیف نهایی و ارزیابی امکان تعیین تکلیف نهایی ضروری است.^{۱۱۶} تعیین تکلیف نهایی باید به منظور کاهش ریسک‌های

^{۱۱۴} رجوع شود به: Financial Stability Board (2014d)

^{۱۱۵} critical

^{۱۱۶} برای جلوگیری از تخریب غیر ضروری ارزش بانک و به حداقل رساندن هزینه‌های تعیین تکلیف برای مسئولان و کمینه کردن زیان طلبکاران، مسئولان در ارزیابی‌های خود برای هر بانک باید جنبه‌های خاص بازار، جنبه‌های خاص هر موسسه، ویژگی‌های سیستم مالی کشور، چشم انداز اقتصادی و رقابتی آن و گستره کارکردهایی را که بانک ارائه می‌کند را در نظر بگیرند. تعطیلی بانک می‌تواند واسطه‌گری وجوه سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان را مختل سازد و اثرات منفی احتمالی بر اقتصاد داشته باشد. رجوع شود به:

Financial Stability Board (2013b). Paragraph 2.2

تهدیدکننده‌ی ثبات مالی بانک و اطمینان از تداوم کارکردهایی باشد که به لحاظ سیستمی اهمیت دارند. از لحاظ اعتباری، ممکن است اعتبارگیرندگان ایجاد رابطه با بانک جدید را دشوار دانسته و اگر اعتبارات بانک در دسترس نباشد، اجرای پروژه‌های جدید را در خطر ببینند. از لحاظ سپرده‌پذیری، بسته به ماهیت فعالیت موسسه در بانکداری خرد و نقش آن در تأمین مالی بانک، امکان دارد یکی از کارکردهای حیاتی موسسه به حساب آید. در هر صورت عملیات تسویه حساب سپرده‌گذاران، ممکن است مدتی طول بکشد، زیرا بیمه‌گر سپرده باید معلوم کند که سپرده‌گذاران بیمه‌شده چه کسانی‌اند تا بتواند حساب‌هایشان را ببندد و وجوه‌شان را بازپرداخت کند.^{۱۱۷} در صورت نبود بیمه‌گر سپرده، تأخیر در مسترد کردن وجوه تضمین‌شده به سپرده‌گذاران از این هم بیشتر طول خواهد کشید، زیرا ممکن است عملیات تصفیه بانک زمان‌بر باشد. روش اجرای تعیین تکلیف نهایی باید به گونه‌ای باشد که طی عملیات نظام‌مند انحلال (روش تصفیه) - در صورتی که رسیدن به اهداف این ابزار مستلزم استفاده از سایر ابزارهای تعیین تکلیف نهایی نباشد - بازپرداخت یا انتقال سپرده‌های تضمین‌شده در زمان مناسب میسر گردد.

• در محیط رقابتی، ورشکستگی بانک‌ها بخشی از ریسک‌پذیری است. نظارت نمی‌تواند و نباید به طور قاطع اطمینان خاطر دهد که یک بانک

^{۱۱۷} بر اساس قانون و مقررات باید اطمینان حاصل شود که بیمه‌گر سپرده در این فرایند دسترسی سریع به اطلاعات دقیق و کامل بانک داشته باشد. برای اطمینان از تداوم دسترسی به سپرده‌ها بیمه‌گر سپرده باید همکاری نزدیکی با ناظر و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی داشته باشد. کارکنان شرکت بیمه سپرده نیز باید تخصص کافی برای واکنش به موقع در توزیع پول سپرده‌گذاران داشته باشند.

ورشکسته نخواهد شد. ورشکستگی بانک‌ها همیشه مغایر با حمایت از نظام مالی و منافع سپرده‌گذاران نیست. در برخی از موقعیت‌ها، خروج بانک ممکن است به ایجاد توازن در انگیزه‌ها کمک نماید. بنابراین، اجرای روش مناسب تعیین تکلیف نهایی بانک، انضباط بازار را افزایش خواهد داد. برای تعیین اینکه بانک چه زمانی نیازمند مداخله یا تعطیلی است، لازم است معیارهای اقتصادی و حقوقی به خوبی تعریف شده باشد. زمانی که شرایط مطابق با این معیارها باشد، ناظر و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید به سرعت اقدام کنند تا اطمینان ایجاد شود که فرآیند تعیین تکلیف نهایی به صورت نظام‌مند به پیش می‌رود. تخصیص زیان به سهام‌داران، دارندگان اوراق قرضه و سایر بستانکاران باید برحسب سلسله‌مراتب وصول مطالبات باشد. به طور معمول، سهام‌داران موسسه‌ای که در فرآیند تعیین تکلیف نهایی قرار دارند اولین اشخاصی هستند که می‌بایست متحمل زیان شوند و دارندگان اوراق قرضه پس از سهام‌داران و به همین منوال در چارچوب فرآیند معمول ورشکستگی، سایر بستانکاران باید متحمل زیان شوند. باید این اصل کلی مدنظر قرار داده شود که در صورت انتخاب هر یک از ابزارهای تعیین تکلیف نهایی بانک، وضعیت هیچ یک از بستانکاران نباید نسبت به انتخاب راهکار تصفیه بدتر شود. تحمل زیان باید با توجه به سلسله‌مراتب وصول مطالبات و همراستای ویژگی کلیدی ۱-۵ باشد.

- راه‌کارهای مربوط به بخش خصوصی بهترین هستند. ویژگی‌های کلیدی به‌روشنی نشان می‌دهد که راه‌کارهای مربوط به بخش خصوصی بهترین شیوه عمل می‌باشد. - راه‌کاری که هزینه‌ای بر منافع عمومی نداشته و کمترین میزان انحراف را در بخش بانکداری ایجاد می‌کند- این راه‌کار می‌تواند شامل

استفاده از یک یا چند ابزار تعیین تکلیف نهایی باشد. تعیین تکلیف نهایی نباید به پشتوانه‌ی قدرت پرداخت تعهدات یا انتظار وجود پشتیبانی دولت متکی باشد. تنها در صورتی که هیچ راه چاره‌ی دیگری نباشد، و تا جایی که طبق قانون ملی مجاز باشد، ممکن است چنین پشتیبانی‌هایی برای تسکین دوره‌های شدید بحران در بازار و برای اجتناب از آثار منفی بر ثبات مالی در سطح ملی یا برون‌مرزی لازم باشد. اما در این موارد، استفاده از وجوه عمومی باید بر طبق شرایط سخت‌گیرانه‌ای باشد که در بخش ۴-۷ برشمرده شده است.

- فوریت در فرآیند تعیین تکلیف نهایی. سرعت، شفافیت و قابل پیش‌بینی بودن حل مشکل بانک اهمیت دارد. مشکل بانک‌های ناموفق باید به سرعت حل شود. دارایی‌های بانکی موسساتی که دچار مشکل شده‌اند باید فوراً به بازار بازگردانده شود تا هزینه‌ها به حداقل برسد و از تخریب بی‌دلیل ارزش آن‌ها جلوگیری شود. مدیریت، بانک یا دارایی‌های بانکی را هر چه بیشتر نگه دارد، کاهش ارزش حق‌الامتیاز فروش آن بیشتر خواهد شد.
- حفظ رقابت‌پذیری. طی فرآیند تعیین تکلیف نهایی از راه‌های «ادغام»، «انتقال مالکیت» یا «خرید و تقبل»، مالک جدید باید به صورت رقابتی انتخاب شود. اثر رقابت در ارائه‌ی خدمات بانکی هم باید مدنظر قرار داده شود. هرگونه مشوقی برای تسهیل در فرآیند انتقال، نباید با ایجاد انحراف در فرآیند رقابت به زیان بانک‌های دیگر تمام شود.
- اجتناب از مخاطرات اخلاقی. در فرآیند تعیین تکلیف نهایی، زمانی که بانک دچار مشکل می‌شود، زیان‌های سهام‌داران و بستانکاران بیمه‌نشده نباید

توسط دولت جبران شود (مگر اینکه این زیان‌ها از حد ورشکستگی فراتر برود)؛ در غیر اینصورت، ممکن است بانک‌های دیگر نیز با افزایش ریسک، احتیاط کمتری به خرج بدهند و توقع داشته باشند که آنها هم در زمان بروز مشکلات، از کمک‌های مالی دولت بهره‌مند شوند. به همین اندازه مهم است که اقدامات ناظران در جهت حفاظت از منافع کارکنان ارشد سازمان نباشد. همانطور که بجت^{۱۱۸} می‌گوید، «هرگونه کمک به یک بانک بدفعلی، بهترین راه برای پیشگیری از تبدیل آن بانک به یک بانک خوب در آینده است.»

۲-۷- اختیارات و ابزارهای تعیین تکلیف نهایی

۱۹۶- فرایند تعیین تکلیف نهایی باید استفاده‌ی کارآمد از اختیارات مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی را تسهیل کند^{۱۱۹} تا آنها بتوانند مشکل بانک را - بدون ایجاد اختلال شدید سیستمی و بدون ایجاد زیان در منافع عمومی - حل کنند (ویژگی‌های کلیدی ۳ و ۶-۱۱). مسئولان باید راهبردهای بالقوه‌ی تعیین تکلیف نهایی و پیش‌شرط‌ها و الزامات عملیاتی پیاده‌سازی این راهبردها را به‌صورت منظم بازبینی کنند. هماهنگی‌های برون‌مرزی از جمله‌ی این موارد است. مسئولان باید پیش از ضعیف شدن بانک علاوه بر برنامه‌ریزی برای

^{۱۱۸} Bagehot (1873).

^{۱۱۹} ممکن است در برخی از کشورها مراجع نظارت‌کننده، به عنوان مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی نیز تعیین گردند. اما در این حالت مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید بر طبق مسئولیت‌های قانونی خود استقلال عملیاتی، عملکرد شفاف، مدیریت مناسب و امکانات کافی داشته باشند و برای اندازه‌گیری اثرگذاری اقداماتی که برای تعیین تکلیف انجام می‌شود، پاسخگو و دارای سازوکارهای دقیق ارزیابی باشند.

تعیین تکلیف نهایی و تحلیل راهبردهای اساسی آن، مؤلفه‌های تاثیرگذار بر برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی را شناسایی کنند.^{۱۲۰} پس از شناسایی این مؤلفه‌ها تحت سناریوهای مختلف بحران، باید استفاده‌ی احتمالی از همه‌ی راهبردهایی که برای تعیین تکلیف نهایی بانک ورشکسته وجود دارد، در برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی گنجانده شود که شامل موارد زیر بوده ولی محدود به آنها نمی‌باشد:

- انتقال سهام یا اموال (به عنوان مثال دارایی‌ها و بدهی‌ها، از جمله سپرده‌ها) به خریدار بخش خصوصی، جهت تداوم عملیات بانک؛
- انتقال سهام یا اموال و سپرده‌ها به «موسسه واسط» جهت تداوم عملیات بانک؛
- استفاده از ابزار «نجات اعتباری» به معنی بازخرید، تقلیل و یا تبدیل مطالبات بستانکاران بدون پشتوانه‌ی بانک ورشکسته شده به حقوق صاحبان سهام؛
- انتصاب یک مدیر برای کنترل و مدیریت بانک با هدف احیا و ادامه‌ی فعالیت بانک و یا بخش‌هایی از کسب و کار آن؛
- ایجاد یک شرکت موقت مدیریت دارایی جداگانه برای مدیریت دارایی‌ها و انتقال مدیریت و کاهش وام‌های غیر جاری یا دارایی‌هایی که ارزشگذاری‌شان دشوار است؛

^{۱۲۰} رجوع شود به (Financial Stability Board (2014b, Annex III, paragraph 4

- تصفیه‌ی بانک، همراه با بازپرداخت به سپرده‌گذاران بیمه شده یا انتقال حساب‌های آنها و به دنبال آن کاهش فعالیت‌های بانک و فروش دارایی‌های آن.

۱۹۷- علاوه بر این، شماری از اختیارات لازم برای مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی طی فرآیند تعیین تکلیف نهایی، عبارتند از:

- تعویض مدیریت ارشد بانک ورشکسته و اتخاذ ترتیبات حاکمیت شرکتی و برنامه‌ی کسب‌وکار جدید در ارتباط با بانک ورشکسته یا حسب مورد نهاد جانشین آن؛
- اداره و تعیین تکلیف نهایی بانک، از جمله اختیارات فسخ، ادامه و یا واگذاری قراردادهای، خرید یا فروش دارایی‌ها، تقلیل بدهی و انجام کلیه اقدامات ضروری دیگر برای تجدید ساختار یا کاهش فعالیت‌های عملیاتی بانک؛
- اطمینان از تداوم خدمات و کارکردهای حیاتی بانک، از راه الزام نهادهای دیگر همان گروه یا جانشینان و یا مالکان جدید به ادامه‌ی ارائه‌ی خدمات اساسی بانکی که در فرآیند تعیین تکلیف نهایی قرار دارد و تضمین اینکه آن بانک می‌تواند موقتاً از طریق جانشین یا نهاد تملک‌کننده و یا حتی از طریق اشخاص ثالث غیر وابسته خدمات ضروری خود را ادامه دهد.
- توقف موقت حقوق اولیه فسخ که به محض ورود بانک به فرآیند تعیین تکلیف نهایی یا در صورت استفاده از اختیارات تعیین تکلیف نهایی قابل‌استفاده خواهند بود؛
- تعیین مهلت قانونی و تعلیق پرداخت بدهی به بستانکاران بدون پشتوانه و مشتریان و متوقف‌سازی اقدامات بستانکاران برای توقیف دارایی‌ها، وصول

پول و یا تملک اموال موسسه؛ در عین حال حمایت از انجام توافقات در خصوص انجام تهاثر بدهی‌های موسسه.

۱۹۸- در مورد گروه‌های فرامرزی، مسئولان کشوری باید به‌روشنی دستورالعمل‌های پیاده‌سازی برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی موسسات چند ملیتی را تعریف کنند. تعریف شرایط توافقی‌نامه‌های همکاری با نهادهای خاص فرامرزی هم در این بخش قرار می‌گیرد (ویژگی کلیدی ۹).

۱۹۹- در خصوص موسسات فرامرزی، مسئولان داخلی و مسئولان کشور میزبان باید در مراحل برنامه‌ریزی و اجرای تعیین تکلیف نهایی همکاری نزدیک داشته باشند. در برنامه‌های تعیین تکلیف نهایی، راهبرد ترجیحی باید از قبل مدنظر قرار داده شود، این راهبرد باید در قبال اصلاحاتی که برحسب شرایط بحران لازم است انعطاف‌پذیر باشد، و این کار یکی از وظایف اصلی در «گروه‌های مدیریت بحران» یا «انجمن‌های تعیین تکلیف» است. بانک ورشکسته‌ای که فعالیت‌های خارجی گسترده‌ای داشته است احتمالاً بسته به ساختارش، در فرآیند تعیین تکلیف نهایی مشکل‌آفرین خواهد بود. راهبردهای تعیین تکلیف نهایی که در «گروه‌های مدیریت بحران» تدوین می‌شود عمدتاً مبتنی بر دو رویکرد طراحی می‌شود: «تعیین تکلیف مبتنی بر نقطه‌ی ورود واحد»^{۱۲۱}، که در آن یک تیم از مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی کشور، طی همکاری نزدیک با مسئولان کشور میزبان، برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی را در سطوح ارشد گروه اعمال می‌کند و «تعیین تکلیف مبتنی بر چند نقطه‌ی ورود»^{۱۲۲}، که در آن دو یا چند تیم

^{۱۲۱} single point of entry resolution

^{۱۲۲} multiple point of entry resolution

از مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی به صورت هماهنگ، برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی را در بخش‌های مختلف گروه به کار می‌گیرند.

۱-۲-۷- «نجات اعتباری» در فرآیند تعیین تکلیف نهایی

۲۰۰- در بعضی از کشورها ممکن است مسئولان این قدرت را داشته باشند که برای پشتیبانی از تداوم اجرای کارکردهای حیاتی موسسه، راهبرد نجات اعتباری را در فرآیند تعیین تکلیف به کار گیرند. نجات اعتباری ابزاری است که باعث می‌شود مطالبات بستانکاران بدون پشتوانه و بیمه نشده تقلیل یابد یا مطالبات این بستانکاران به حقوق صاحبان سهام تبدیل شود به طوری که سلسله‌مراتب وصول مطالبات در فرآیند تصفیه رعایت شود (ویژگی کلیدی ۵-۳). راهبرد نجات اعتباری را می‌توان برای سرمایه‌گذاری در همان بانک ورشکسته استفاده کرد و یا آن را برای سرمایه‌گذاری در نهاد جدیدالتأسیس یا موسسه واسط به کار گرفت تا وظایف حیاتی یادشده، پس از تعطیلی بانک ورشکسته، به آن منتقل شود. هدف آن است که اطمینان ایجاد شود که سهام‌داران ذیربط و دارندگان اوراق قرضه، هزینه‌ی تعیین تکلیف نهایی را بر طبق سلسله‌مراتب مطالبات پرداخت می‌کنند.

۲۰۱- ابزار نجات اعتباری را می‌توان در کنار سایر ابزارهای تعیین تکلیف نهایی استفاده کرد و اگر برای سرمایه‌گذاری مجدد در همان بانک ورشکسته استفاده شود، باید همراه با اتخاذ یک برنامه‌ی کسب‌وکار جدید باشد و این برنامه ممکن است شامل حل مشکل دارایی‌های مسأله‌دار، کاهش کارکردها و جایگزین کردن مدیران ارشد باشد. پس از استفاده از راهبرد نجات اعتباری، اقدامات یاد شده برای حل و فصل علل ورشکستگی بانک و تضمین ادامه فعالیت بانک یا نهاد تازه تأسیس ضروری است.

۲-۲-۷- معاملات فروش کسب و کار

۲۰۲- اگر برای بخش‌هایی از «کسب‌وکار» (یعنی سهام یا اموال یا همان دارایی و بدهی) بانک ورشکسته و یا همه‌ی آن، خریدار آینده‌نگری وجود داشته باشد، معامله‌ی فروش کسب‌وکار می‌تواند راهبرد تعیین تکلیف مناسبی باشد. در این معامله یک یا چند نهاد سالم، سهام بانک ورشکسته را خریداری کرده، همه یا بخشی از دارایی‌ها را تملک می‌کنند و همه یا بخشی از بدهی‌های آن را نیز تقبل می‌کنند. در بیشتر کشورها، معاملات فروش کسب‌وکار مستلزم استرداد مجوز بانک بوده و مدیر تصفیه باید روال قانونی ورشکستگی را در ارتباط با بخش‌های باقیمانده‌ی بانک دنبال کند.

۲۰۳- بسته به اهداف و الزامات خریدار، بیمه‌گر سپرده‌ها^{۱۲۳} و دولت، راهبرد فروش کسب‌وکار به روش‌های مختلفی قابل انجام است. ممکن است معامله به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شود که مالکان جدید همه‌ی دارایی‌ها را خریده و همه‌ی سپرده‌ها را تقبل کنند. این نوع معامله همانند معامله‌ی «ادغام و انتقال مالکیت»، ممکن است به دلیل دارایی‌های ناملموس موسسه برای مالکان جدید جذاب باشد، ولو اینکه بانک ورشکست شده باشد. با این حال، چنین موقعیت‌هایی نادر است. غالباً، برای اینکه بانک برای مالکان بالقوه جذاب جلوه کند، به نوعی انگیزه‌ی مالی نیاز است. این انگیزه‌ها

^{۱۲۳} در اینجا نقش بیمه‌گر سپرده در فرایند تعیین تکلیف خیلی کوچک نشان داده شده است. در برخی از کشورها، بیمه‌گر سپرده نقش بسیار بزرگتری دارد، از جمله حمایت مالی، کمک به بازسازی سرمایه و تسهیل ادغام با موسسات دیگر.

ممکن است به صورت تزریق نقدینگی توسط بیمه‌گر سپرده‌ها^{۱۲۴} یا در موارد استثنایی که قانون کشور اجازه می‌دهد، توسط دولت صورت پذیرد. در این کشورها، این شکل از کمک باید کم هزینه‌ترین راه جایگزین باشد.

۲۰۴- معاملات فروش کسب‌وکار ممکن است به‌گونه‌ای ترتیب داده شود که مالک جدید تنها بخشی از دارایی‌ها را بخرد و تنها بخشی از سپرده‌ها یا بدهی‌ها را تقبل کند. مثلاً مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی ممکن است وام‌های جاری و سایر دارایی‌های با کیفیت خوب را در ازای مبلغی متناسبی از سپرده‌های تضمین شده‌ای که مالک جدید تقبل خواهد کرد، به وی اختصاص دهند.^{۱۲۵} معامله‌ی فروش کسب‌وکار «بانک پاک»^{۱۲۶} زمانی روی می‌دهد که نهاد تملک‌کننده، دیون سپرده را در مقابل دارایی‌های نقدی و معادل نقد، به همراه وام‌های «خوب» و سایر دارایی‌های کیفیت بالای بانک تقبل کند.^{۱۲۷} دارایی‌هایی که در چارچوب تعیین تکلیف نهایی به مالک جدید فروخته نمی‌شود، تحت مدیریت مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی یا مأمور اجرای ورشکستگی رسیدگی خواهد شد.

^{۱۲۴} در برخی از کشورها، بیمه‌گر سپرده تنها به بازپرداخت سپرده‌ها محدود شده است. در هر صورت ارائه‌ی انگیزه‌ی مالی از سوی بیمه‌گر سپرده‌ها، به شرطی که پشتیبانی مالی آن توسط یک طرح تضمینی با بودجه خصوصی ارائه شده باشد، می‌تواند به عنوان یک راه حل بخش خصوصی در نظر گرفته شود.

^{۱۲۵} بیمه‌گر سپرده باید معادل سپرده‌هایی که توسط بیمه تضمین شده، به مدیر تصفیه پول نقد پرداخت نماید. مدیر تصفیه وجوه تخصیصی از محل پول نقد پرداختی توسط بیمه‌گر سپرده و عایدی به دست آمده از واگذاری دارایی‌های با کیفیت ضعیف را بین سپرده‌گذاران بیمه نشده و بیمه شده به اشتراک می‌گذارد.

^{۱۲۶} clean bank

^{۱۲۷} این یکی از راه‌های اجرای جدایی یک بانک خوب از بانک بد است (بخش ۴-۲-۷ را ببینید).

۲۰۵- اگر وام‌های غیرجاری و سایر سرمایه‌گذاری‌های مخاطره آمیز به مالک جدید منتقل شود، ممکن است لازم باشد ترتیباتی برای کاهش خطرات ناشی از آن در نظر گرفته شود. این ترتیبات می‌تواند به شکل توافقی برای کاهش سهم مالک جدید از زیان و یا استفاده از شروطی باشد که به وی اجازه می‌دهد دارایی‌های مشکل‌دار را در یک بازه زمانی مشخص بازپس دهد. البته در صورت فروش این دارایی‌ها مالک جدید باید قسمتی از ضرر و زیان را بر عهده بگیرد. زیرا در غیر اینصورت که مالک جدید انگیزه‌ای برای مدیریت وام‌های بد (دارایی‌های غیرجاری) جهت به حداقل رساندن زیان نداشته و در نتیجه منجر به افزایش هزینه‌ها در فرآیند تعیین تکلیف نهایی می‌شود. راه حل این است که می‌توان با استفاده از مشوق‌های مناسب برای مالک جدید، برای مدیریت وام‌های غیرجاری استفاده شود، بدون اینکه آنها را در ترازنامه خود وارد نمایند.

۲۰۶- معامله‌ی فروش کسب‌وکار باید در اسرع وقت انجام شود. این کار ممکن است به کاهش اختلال در کسب‌وکار و حفظ ارزش بانک و کاهش هزینه‌ی تعیین تکلیف نهایی منجر شود.

۲۰۷- مالک جدید کسب و کار باید قابلیت‌های مالی و سازمانی لازم برای جذب کسب و کار نهاد ورشکسته را داشته باشد. در صورتی که بیش از یک خریدار واجد شرایط وجود داشته باشد، خریدار برنده را می‌توان با استفاده از یک فرآیند مزایده رقابتی انتخاب کرد به طوری که بهترین قیمت و شرایط برای خالص دارایی‌های بانک ورشکسته - ضمن سازگاری پیشنهاد با تمام ویژگی‌ها و مشخصه‌های لازم احتیاطی - به دست‌آید.

۲۰۸- تعطیل کردن بانک، به‌عنوان یک موجودیت حقوقی، به معنای زیان سهام‌داران در سرمایه‌گذاری‌های‌شان و برکناری مدیران است (مگر در مورد استفاده از شرایط بانک

خوب/ بانک بد^{۱۲۸}). از این نظر، معامله‌ی فروش کسب‌وکار را می‌توان در راستای به حداقل رساندن مخاطرات اخلاقی دانست.

۲۰۹- مزایای استفاده از راه حل فروش کسب و کار عبارتند از:

- کمک به حفظ ارزش برخی یا تمام دارایی‌های بانک ورشکسته (در نتیجه کاهش هزینه تعیین تکلیف نهایی)
- بازگشت سریع دارایی‌ها و سپرده‌ها به وضعیت عملیات بانکی نرمال (این کار معمولاً در طول تعطیلات آخر هفته قابل‌انجام است) تا به این شکل، تأثیرپذیری بازار به حداقل برسد؛
- اگر معامله‌ی فروش کسب‌وکار در طول تعطیلات آخر هفته قابل‌انجام باشد، مشتریانی را که سپرده‌ی بیمه‌شده دارند دچار مشکلات ناشی از توقف خدمات نخواهند شد.

اما شاید لازم باشد بین منافع عنوان شده با افزایش ریسک سیستمی مالک جدید و کاهش امکان تعیین تکلیف نهایی توازن برقرار نمود. این موضوع به وجود خریدار آینده‌نگر بستگی خواهد داشت. همچنین اگر تنها بخشی از بانک به خریدار منتقل شود، (وجود توازن پیش گفته) به قابلیت تفکیک بخش‌های کسب و کار بانک به منظور اجرای معامله در طول تعطیلات آخر هفته، بستگی خواهد داشت. هر دو عامل یادشده به معنای آن است که، در مورد بانک‌های کوچک‌تر یا متوسط،

^{۱۲۸} good bank/bad bank به شرایطی گفته می‌شود که دارایی‌های یک بانک ضعیف به دارایی‌های مطلوب و نامطلوب و همچنین نهاد بانک به دو موسسه حقوقی جدا تفکیک شود، یکی جهت تسویه دارایی‌های نامطلوب و دیگری جهت ادامه فعالیت بانکی.

حتی اگر از لحاظ سیستمی دارای اهمیت باشند، فروش کسب و کار محتمل تر از بانک‌های بزرگتر خواهد بود.

۳-۲-۷- استفاده از یک موسسه واسط

۲۱۰- استفاده از موسسه واسط در تعیین تکلیف نهایی کمک می‌کند که تا زمان یافتن راه‌کاری قطعی، کارکردهای حیاتی موسسه تداوم داشته و عملیات اصلی همچنان اجرا شود. در این حالت بانک ضعیف توسط مرجع مجوزدهنده تعطیل می‌شود و در فرایند تعیین تکلیف نهایی قرار می‌گیرد. موسسه جدیدی که بانک واسط نامیده می‌شود، مجوز دریافت کرده و تحت نظارت مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی فعالیت خود را شروع می‌کند. مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید اختیار لازم را داشته باشند تا شرایط و ضوابطی را تعیین کنند که به موجب آن موسسه واسط بتواند به‌عنوان یک موسسه در جهت رفع نگرانی‌های موجود فعالیت کند.^{۱۲۹} همچنین مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید این اختیار عمل را داشته باشند تا تعیین کنند که کدام یک از دارایی‌ها و بدهی‌ها می‌تواند به بانک واسط انتقال یابد. دارایی‌ها و بدهی‌هایی که به بانک واسط منتقل نمی‌شود در اختیار بانک قبلی باقی می‌ماند که احتمالاً روال ورشکستگی ویژه‌ای را طی خواهد کرد (که بر اساس آن، بانک واسط آن دسته از خدمات اصلی را که در اختیار بانک قبلی مانده، تا زمانی که برای پشتیبانی از عملیات بانک واسط ضروری باشد، همچنان تأمین خواهد کرد). هدف از تأسیس بانک واسط پوشش شکافی است که از ورشکستگی بانک شروع می‌شود و تا زمانی ادامه می‌یابد که مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی بتوانند کسب و کار بانک را ارزیابی کرده و با

^{۱۲۹} رجوع شود به (Financial Stability Board (2014b, Key Attribute 3.4)

یک یا چند شخص ثالث مطلوب معامله نمایند. همچنین استفاده از بانک واسط باعث می‌شود خریداران بالقوه زمان کافی در اختیار داشته باشند تا قبل از ارسال پیشنهادها، شرایط بانک را ارزیابی کرده و درعین حال، خدمات‌رسانی بی‌وقفه به مشتریان بانک ادامه یابد.

۲۱۱- استفاده از بانک واسط اغلب زمانی کاربردی است که نهاد ورشکسته قابل معامله باشد، اما خریداران بالقوه به جهت بررسی دفاتر بانک نیاز به زمان بیشتری برای انجام معامله خواهند داشت. در اختیار داشتن زمان بیشتر این مزیت را نیز دارد که می‌تواند از آن برای یافتن بانک‌های دیگر که مایل به مشارکت هستند و آماده سازی شرایط فعالیت آنها، استفاده شود. با این حال، نباید از این روش برای به تعویق انداختن یک راه‌کار قطعی استفاده کرد یا آن را بی‌دلیل برای مدتی طولانی ادامه داد، زیرا ممکن است بانک ارزش خود را در طول این زمان از دست دهد (مثلاً، افزایش تمایل مشتریان به بستن حساب‌هایشان).

۴-۲-۷- مدیریت دارایی‌های آسیب دیده

۲۱۲- اگر همهی دارایی‌های بانک ورشکسته توسط نهاد دیگری تملک نشود، میزان زیادی از وام‌های آسیب‌دیده و سایر دارایی‌های بد باقی خواهد ماند که نیازمند مدیریت خواهد بود. بازسازی دارایی‌ها باید اقتصادی، منصفانه و سریع باشد و با هدف به حداکثر رساندن بازسازی بر مبنای ارزش خالص فعلی انجام شود. مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی (یا مأمور اجرای ورشکستگی که مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی انتخاب می‌کنند)، می‌بایست از طریق وصول مستقیم (فروش دارایی‌های بدهکاران، به‌ویژه در مورد بدهکاران بزرگ) یا فروش دارایی‌های اشخاص ضامن و یا با مدیریت

دارایی‌ها (مثلاً از طریق پیگیری مجدد مطالبات)، برای بازیابی ارزش دارایی‌های آسیب‌دیده‌ی باقیمانده جهت فروش آنها در آینده، تدابیر لازم را اتخاذ نمایند.

۲۱۳- اگر دارایی‌های موجود در پورتفوی به صورت مجزا و در زمان‌های مختلف به مالکان جدید فروخته شود، باید راهبردی تعریف شود که میان ریسک و بازدهی نگهداری و مدیریت دارایی‌ها، با ریسک و بازدهی فروش سریع آنها توازن برقرار شود. تبعات اقتصادی ناخواسته‌ی راهبرد بازیابی سریع وام‌های غیرجاری هم باید مدنظر قرار داده شود. انتخاب راهبرد مناسب به قابلیت‌ها و مهارت‌های موجود برای مدیریت فعالانه‌ی دارایی‌ها بستگی دارد.

۲۱۴- روش‌های مختلفی برای فروش دارایی‌ها وجود دارد که فروش یکجا، فروش «پورتفوی»^{۱۳۰}، فروش تک‌تک دارایی‌ها، تبدیل دارایی‌ها به اوراق بهادار^{۱۳۱} یا فروش به موسسه‌ی تجدید ساختار شده، از آن جمله است. انتخاب روش مناسب، به کیفیت دارایی‌ها، شرایط اقتصادی و مالی بازار، علاقه‌ی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و منابع موجود بستگی دارد.

۲۱۵- تجربه نشان داده است که به چند دلیل باید دارایی‌های بد را از سایر دارایی‌های بانک جدا کرد:

- این امر ترازنامه بانک را بهبود بخشده و در نتیجه باعث جذاب‌تر شدن بانک می‌شود؛

^{۱۳۰} portfolio

^{۱۳۱} securitisation

- مدیریت بانک به جای اختصاص زمان محدود خود به دارایی‌های مشکل‌دار، می‌تواند از طریق تمرکز بر مشکلات کنونی و توسعه راهبردی خود، روی هدایت بانک تمرکز نماید؛

- ممکن است برای بازیابی ارزش دارایی‌های آسیب‌دیده تا حد اکثر ممکن، استخدام متخصصانی لازم باشد؛ برای مثال جهت ساماندهی دارایی‌ها در راستای جذب بیشتر سرمایه‌گذاران.

۲۱۶- تفکیک دارایی‌ها از روش‌های مختلفی قابل حصول است. این روش‌ها عبارت است از استفاده از بخش خاصی از حوزه‌های بانک، یک شرکت تابعه یا یک شرکت مدیریت دارایی^{۱۳۲} مستقل که مدیریت و سرمایه‌گذاری آن برعهده‌ی سرمایه‌گذاران خصوصی یا دولت است.

۲۱۷- یکی از فنون تعیین تکلیف نهایی، که تفکیک «بانک خوب/ بانک بد» نامیده می‌شود، ایجاد می‌کند که همه‌ی دارایی‌های غیر جاری و دیگر دارایی‌های کیفیت پایین به قیمت بازار به یک شرکت مستقل فروخته شود که به‌طور اختصاصی برای این منظور تأسیس شده است. راهبرد «تفکیک دارایی»^{۱۳۳} باید در ترکیب با دیگر راهبردهای تعیین تکلیف نهایی استفاده شود و به‌طور مستقل برای احیای موسسه‌ی در حال ورشکستگی استفاده نمی‌شود. شرکت مدیریت دارایی وظیفه مدیریت دارایی‌ها را برای به حداکثر رساندن جریان نقدی ورودی بر عهده دارد. شفافیت، تخصص، مدیریت مناسب و مشوق‌های مناسب برای به حداکثر رساندن احتمال بازیابی توسط این شرکت حیاتی است. این در حالی است که بانک خوب باید روی فعالیت‌های مستمر بانکداری‌اش و

^{۱۳۲} asset management company

^{۱۳۳} asset separation

اصلاح ضعف‌های عملیاتی متمرکز باشد. حتی می‌توان بانک خوب را برای فروش گذاشت. راه‌کار «بانک خوب/ بانک بد» تنها در صورتی باید مدنظر قرار داده شود که بانک خوب ارزش حق امتیاز فروش داشته باشد.

۳-۷- تعطیل کردن بانک: انتقال حساب یا بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران

۲۱۸- تصفیه‌ی بانک و انتقال حساب یا بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران^{۱۳۴} در مورد موسسه‌های کوچکتر، که به جز سپرده‌پذیری کارکردهای اقتصادی قابل توجه‌ایی ندارند، بهترین راهبرد تعیین تکلیف نهایی خواهد بود. همچنین در کشورهایی که طرح بیمه‌ی سپرده اجرا می‌شود، وقتی که این بازپرداخت کم‌هزینه‌تر از سایر راهبردهای تعیین تکلیف نهایی باشد، تعطیل کردن بانک و بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران تصمیم درستی خواهد بود. البته هزینه‌های بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران باید برعهده‌ی صنعت بانکداری باشد.

۲۱۹- مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی برای تحقق مستقیم^{۱۳۵} (نقد سازی) دارایی‌ها اقدام خواهند کرد تا بسته به چارچوب سازمانی موجود، مطالبات بستانکاران را بر طبق قوانین حاکم بر ورشکستگی عمومی یا ورشکستگی مختص به بانک پرداخت کنند. اگر سپرده‌گذاران به وسیله طرح تضمین سپرده حمایت شده باشند، این طرح‌ها پس از پرداخت سپرده‌ها و تسهیم وجوه نقد، جایگاه بستانکار را از آن خود می‌کنند.

^{۱۳۴} depositor payoff/transfer

^{۱۳۵} direct realisation

۴-۷- استفاده از بودجه‌ی عمومی در فرآیند تعیین تکلیف نهایی بانک

۲۲۰- یک روش موثر تعیین تکلیف نهایی، نباید به پشتیبانی پرداخت بدهی توسط دولت متکی بوده یا انتظار برخورداری از سرمایه‌ی حمایتی داشته باشد. «ویژگی‌های کلیدی»، هدف از اجرای روش‌های تعیین تکلیف نهایی را - در مورد موسسات مالی دارای اهمیت سیستمی - به این شکل تعریف می‌کند: «عملی کردن تعیین تکلیف نهایی نهادهای مالی، بدون اختلال سیستمی جدی و بدون تحمیل هزینه بر منافع عمومی و در عین حال پشتیبانی از کارکردهای اقتصادی حیاتی موسسه از طریق سازوکارهایی که امکان می‌دهد تسهیم زیان وارده میان سهام‌داران و بستانکاران بدون پشتوانه و بیمه‌نشده طوری باشد که سلسله مراتب وصول مطالبات در فرآیند تصفیه‌ی بانک رعایت شود». ^{۱۳۶} هر چند، اگر بانکی که در حال ورشکستگی است دارای اهمیت سیستمی باشد، ممکن است لازم شود که در طول فرآیند تعیین تکلیف نهایی، از بودجه‌ی دولتی برای تأمین نقدینگی موقت استفاده نمود. در این موارد، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید کاملاً از رهنمودهایی که در «ویژگی کلیدی ۶» مطرح شده است، آگاه باشند. مراجعی که در این ارتباط از رهنمودهای ویژگی‌های کلیدی تبعیت نمی‌کنند باید ریسک افزایش مخاطرات اخلاقی و بحران مالی شدید را بپذیرند.

۲۲۱- استفاده از بودجه‌ی عمومی برای اهداف تأمین نقدینگی در فرآیند تعیین تکلیف نهایی تنها باید به عنوان آخرین راه کار و در شرایط استثنایی مانند یک بحران بزرگ سیستمی استفاده شود، این کار مستلزم تصمیم‌گیری توسط یک مقام ارشد سیاسی، به عنوان مثال نخست وزیر یا وزیر مسئول می‌باشد. چنین شرایطی شامل موقعیت‌هایی

^{۱۳۶} Financial Stability Board (2014b, p 3).

است که در آن ریسک بروز اختلال در ارائه‌ی خدمات اعتباری و پرداخت به شمار زیادی از مشتریان مطرح است. قبل از مداخله در چنین موقعیت‌هایی، ارزیابی بهترین گزینه برای تعیین تکلیف نهایی ضروری بوده تا تعیین تکلیف نهایی به صورت نظام‌مند نتیجه بخش باشد.

۲۲۲- در شرایط استثنایی، دولت ممکن است به بانک ورشکسته از نظر پرداخت بدهی‌ها کمک کند تا این بانک همچنان فعال باقی بماند. این «کمک‌های مستقیم به بانک»^{۱۳۷}، تا جایی که طبق قانون کشور مجاز باشد، ممکن است به صورت تزریق مستقیم سرمایه یا در قالب وام دولتی به بانک و یا به صورت ضمانت زیان‌های احتمالی موسسه‌ایی که دارایی‌های مسأله‌دار بانک به آن محول شده است، انجام شود. این حمایت باید تابع شرایط خاصی باشد، از جمله اینکه سایر روش‌های بخش خصوصی امتحان شده باشد و تمام زیان‌های صنعت (ناشی از خروج حالت رقابتی) در نظر گرفته شود.

۲۲۳- اگر تمهیدات مناسبی برای پشتیبانی عمومی وجود نداشته باشد، ممکن است از بانک مرکزی درخواست شود تا حین انجام اقدامات حقوقی یا تخصیص بودجه، تأمین مالی را به‌عهده بگیرد. این کار مستلزم همکاری نزدیک و تبادل اطلاعات میان بانک مرکزی و دولت است.

۲۲۴- این تأمین مالی از بودجه‌ی عمومی یک راه‌کار موقتی به منظور یافتن راه‌کار قطعی است. پرداخت از وجوه عمومی باید متضمن اجرای برنامه عملیاتی باشد که به تصویب مراجع ذیربط رسیده است. این برنامه باید شامل اقداماتی برای احیای سودآوری و اصلاح مدیریت باشد. ممکن است شرایط دیگری نیز لازم باشد. دولت در زمانی که

^{۱۳۷} open bank assistance

بودجه‌ی عمومی را به عنوان ابزار حمایتی تعیین تکلیف نهایی به کار می‌گیرد، باید همواره توانایی بازپرداخت مطالبات بانک را بررسی نماید.

۲۲۵- در صورت استفاده از بودجه‌ی عمومی در فرآیند تعیین تکلیف، سهام‌داران و دارندگان اوراق قرضه‌ی بانک ورشکسته اولین کسانی‌اند که باید هزینه‌ی تعیین تکلیف نهایی را متحمل شوند. در روش‌های تعیین تکلیف نهایی مؤثر، تأیید سهام‌داران برای استفاده از ابزارهای تعیین تکلیف نهایی ضروری نیست. چون در این صورت، زمان لازم برای اخذ تأییدیه‌ها از سهام‌داران یکی از مهم‌ترین دشواری‌ها جهت استفاده از ابزارهای تعیین تکلیف نهایی خواهد بود. به خصوص زمانی که سهام‌داران متوجه می‌شوند که ممکن است کمک‌های دولتی در راه باشد، مذاکرات پیچیده و طولانی خواهد شد.

۲۲۶- اگر دولت تصمیم بگیرد به پرداخت بدهی‌های بانک ورشکسته کمک کند یا آن را به مالکیت عمومی دریاورد، ممکن است خود دولت مالک اصلی یا تنها مالک شود، یعنی بانک در عمل ملی شود. این اتفاق باید یکی از راه‌کارهای موقتی باشد و تنها در شرایط استثنایی اجرا شود و دولت باید به‌طور فعال به دنبال آن باشد که به‌سرعت با یافتن خریداران مناسب، سرمایه‌ی خود را از بانک خارج کند. در طول این مدت، دولت باید بانک را به‌صورت بازارگرا و با پرسنل حرفه‌ای اداره کند. همچنین دولت باید اهداف خود، از جمله راهبردهای برون رفت از مشکل را برای دیگر مشارکت‌کنندگان بازار و عامه‌ی مردم کاملاً روشن کند (ویژگی کلیدی ۵-۶)^{۱۳۸}. لازم به ذکر است، در طول

^{۱۳۸} رجوع شود به:

Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group,
Recommendation 10, Basel Committee (2010b).

بحران مالی سال ۲۰۰۸، شماری از کشورها از راه کار «کمک به پرداخت بدهی‌ها» یا «مالکیت عمومی» به عنوان یکی از روش‌های رسیدگی به مشکل بانک‌های ورشکسته استفاده کردند. در بعضی از موارد، این کشورها دچار تشدید بحران مالی شدند که موجب افزایش ناکارآمدی اقتصادی و تأخیر در بازسازی اقتصادی شد. به همین دلیل در بسیاری از کشورها، استفاده از بودجه‌ی عمومی در تعیین تکلیف نهایی بسیار ناپسند محسوب می‌شود. استفاده از بودجه‌ی عمومی در تعیین تکلیف نهایی باید تابع شرایط سخت‌گیرانه‌ای باشد تا ریسک مخاطرات اخلاقی به حداقل برسد.

۵-۷- اعلان عمومی مشکلات

۲۲۷- اعلان عمومی مشکلات شمار زیادی از ذینفعان و نتیجه نهایی فرآیند تعیین تکلیف را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مسئولان غالباً برای تصمیم‌گیری در خصوص اعلان عمومی با مشکل مواجه می‌شوند، زیرا باید میان دو دسته از منافع اجتماعی متضاد، توازن برقرار کنند. از یک سو، شفافیت اطلاعات برای تصمیم‌گیری ذینفعان، اعتماد عمومی در بازارهای کسب و کار و برای دفع احتمال سو استفاده از رانت اطلاعات مهم است. از سوی دیگر، افشای این اطلاعات ممکن است به هجوم سپرده‌گذاران به بانک دامن زده، دسترسی بانک به بازارهای مالی را دچار مشکل کرده و به بی‌ثباتی مالی در کل سیستم منجر شود. بنابراین، زمان‌بندی، محتوا و روش‌های افشایی که مسئولان و بانک استفاده می‌کنند در برنامه اقتضایی تأثیری حیاتی دارد. در خصوص اعلان عمومی مشکلات بانک، لازم است موارد زیر مشخص شود:

(۱) نظر عمومی بانک، ناظر، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، بانک مرکزی و در صورت لزوم دولت^{۱۳۹}؛

(۲) محتوای این اعلامیه‌ها؛

(۳) راه‌های مؤثر رساندن پیام.

در صورتی که بانک وارد فرآیند تعیین تکلیف نهایی شود، اطلاع‌رسانی درباره‌ی وضعیت موسسه برعهده‌ی مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی خواهد بود.

۱-۵-۷- اطلاع‌رسانی از چه زمانی باید شروع شود؟

۲۲۸- تجربه‌ی حاصل از بحران‌های بانکی نشان می‌دهد که اعلان یا اطلاع‌رسانی عمومی برای حفظ اعتماد به کل سیستم اهمیت دارد. صرف‌نظر از اینکه اطلاع‌رسانی درباره‌ی سلامت مالی بانک در قالب انتشار اخبار رسمی، تنزل رتبه بانک، گزارش بانک‌های سرمایه‌گذاری و یا بر اساس شایعات باشد، مسئولان برای انتشار هر قسمت از اطلاعات در قبال واکنش عمومی، باید به‌دقت بهترین راه را پیدا کنند. به‌طور خاص، شایعات تقریباً همیشه در حال انتشار است و نمی‌شود از انتشار آن جلوگیری کرد؛ حتی اگر مسئولان درستی شایعات را رد کنند ممکن است وضعیت را بدتر کنند. با این وجود، مراجع باید همه‌ی این وقایع را پایش کنند و در صورت لزوم، برای محدود کردن تبعات مخرب آن تلاش کنند، زیرا ممکن است دسترسی بانک به بازارهای تأمین مالی دچار مشکل شود. اگر شایعات درباره‌ی مشکلات بانک ادامه داشته باشد، علنی کردن اقدامات ترمیمی بانک ممکن است اعتماد عمومی به بانک را حفظ کرده یا افزایش

^{۱۳۹} The discussion of public disclosure covers all weak banks, whether under corrective action (Section 6) or under resolution measures (Section 7).

بدهد. پیش از اعلام مسئولان، بانک نیز باید ترغیب شود تا درباره‌ی دورنمای بازگشت به فعالیت‌های عادی اعلام نظر کند. هرچند از لحاظ قانونی اتخاذ تصمیمات درباره‌ی الزامات افشا باید توسط خود بانک صورت پذیرد، ولی در این خصوص همکاری نزدیک با مراجع ذیربط ضروری است.

۲۲۹- اطلاع‌رسانی درباره‌ی تعیین تکلیف نهایی بانک، عموماً باید در زمانی شروع شود که در خصوص راه‌حل رسمی تصمیم‌گیری شده باشد (یا اجرای این راه‌حل آغاز شده باشد)، هرچند الزامات افشا بر اساس قوانین اوراق بهادار ممکن است بانک را ملزم کند که وجود هرگونه مطالبات، تعهدات، رویدادها یا ابهاماتی که به کاهش چشمگیر نقدینگی بانک منجر شده - یا منطقیاً ممکن است منجر شود - و یا بر وضعیت سرمایه‌ی بانک تأثیر جدی داشته باشد را زودتر افشا کند. اگر مشکلات هنوز علنی نشده باشد، مراجع باید بررسی کنند که، پس از شروع فرآیند تعیین تکلیف نهایی، آیا افشای مشکلات کم‌هزینه‌تر خواهد بود یا عدم افشای آن؟ اگر مشکلات بانک جدی باشد، افشای زودهنگام ممکن است منجر به هجوم به بانک^{۱۴۰} و استرداد جمعی سپرده‌ها شود (با هجوم به بانک، کمک‌های نقدی اضطراری بانک مرکزی یا اقدامات ترمیمی زودهنگام نیز بیهوده خواهد بود). بسته به چگونگی گسترش بحران، باید روش اطلاع‌رسانی مقتضی اتخاذ شود.

۲-۵-۷- محتویات افشا

۲۳۰- اطلاعات اولیه ارائه شده توسط مقامات باید مختصر و واضح باشد. این اطلاعات باید شامل محتوای تصمیمات گرفته شده توسط مقامات و شرح مختصری از دلایل و

^{۱۴۰} bank run

اهداف آن باشد و همه‌ی اطلاعات مهمی را که ذینفعان باید درباره‌ی وضعیت جاری بدانند در اختیارشان بگذارد.

۲۳۱- همچنین با ارجحیت موضوع ثبات مالی، مسئولان ممکن است پیام‌های دیگری را منتشر کنند که در راستای اجتناب از اختلالات عملیاتی و جاری در فعالیت بانک می‌باشد. حتی المقدور چنین پیام‌هایی باید شامل بیانیه‌ای مبنی بر این باشد که بانک فعالیت عادی خود را ادامه خواهد داد و تعهداتی که در قبال اشخاص ثالث دارد را ایفا خواهد کرد و تعاملات روزمره با بانک تحت تأثیر قرار نخواهد گرفت. با این حال، پیش از آنکه مسئولان بیانیه‌ای صادر کنند، مهم است که تبعات حقوقی آن تصمیمات مدنظر قرار داده شود، زیرا نظراتی مانند «دلیلی ندارد که به سپرده‌گذاران اعلام کنیم» ممکن است به معنای تأیید یا پشتیبانی از بانک تلقی شود.

۲۳۲- همچنین باید برای سپرده‌گذاران بانک‌های دیگر پیام‌های اطمینان‌بخشی ارسال شود تا از شیوع بی‌دلیل مشکل به سایر بانک‌های همسان جلوگیری شود (یعنی اگر بانکی که دچار ضعف شده کوچک است، این موضوع باید در پیام ذکر شود و یا این اطمینان داده شود که مشکلات، محدود به این بانک و تحت کنترل می‌باشد).

۲۳۳- در همه‌ی موارد، همکاری نزدیک بین بانک، ناظر، بانک مرکزی، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی، بیمه‌گر سپرده‌ها و دولت حیاتی است. هم در زمان‌بندی و هم در مضمون افشای اطلاعات، وجود هماهنگی ضروری می‌باشد. تجربه نشان داده است که افشای اطلاعات مغایر یا متناقض منجر به آشفتگی شده و تلاش برای تعیین تکلیف نهایی را پیچیده‌تر می‌کند.

۳-۵-۷- راهبردهای ارتباطی

۲۳۴- مسئولان باید برای موقعیت‌های بحرانی آماده باشند و راهبردهایی را برای اطلاع‌رسانی تدوین کرده باشند. اطلاع‌رسانی اولیه درباره‌ی تعیین تکلیف نهایی بانک باید در قالب اخبار رسمی صورت گیرد و همچنین باید در وبسایت‌های مسئولان و بانک منتشر شود. خط تلفن ویژه به همراه پاسخ‌های هماهنگ و روشن هم می‌تواند ابزار مفیدی برای رسیدگی به واکنش‌های اولیه باشد.

۲۳۵- خود بانک‌ها ممکن است در مواجهه با مشکلات، راهبردها و ترتیبات اطلاع‌رسانی خاص خودشان را داشته باشند (یعنی، ارائه اطلاعات از طریق اینترنتی و یا نشست‌های مطبوعاتی) و ممکن است در موقعیتی قرار گیرند که ملزم به افشای اطلاعات شوند. مراجع باید از جزئیات این اطلاع‌رسانی‌ها آگاه باشند و بانک‌ها را ترغیب کنند تا از مواجهه با مشکلات بد نامی اجتناب کنند. اگر بانکی ضعیف است، باید برای مشکلات ریسک شهرت برنامه‌ریزی کند. برای مثال، باید پشتیبانی IT بخش بانکداری اینترنتی خود را تقویت نماید زیرا ممکن است بروز هرگونه اختلال در این سیستم، در اذهان عمومی وجود مشکل نقدینگی را تداعی نماید. همچنین بانک باید به گونه‌ای عمل کند تا هرگونه افزایش برداشت در سپرده‌های خرد که هجوم به بانک تلقی می‌شود به حداقل برسد (بنابراین، باید تلاش شود تا صف‌های در مقابل خودپردازها، کمتر در معرض دید باشند).

۲۳۶- زمان که فرآیند تعیین تکلیف نهایی اعلان عمومی شد و در بسیاری از اوقات پیش از آن، پایش فوری و مناسب پوشش رسانه‌ای (از جمله رسانه‌های آنلاین و شبکه‌های اجتماعی) برای شناسایی ریسک‌های اطلاع‌رسانی ضروری خواهد بود. واکنش‌های

مسئولان یا بانک در قبال آن باید کاملاً متعادل باشد و در صورت لزوم مسئولان باید ترتیب برگزاری جلسات سخنرانی، کنفرانس‌ها و مصاحبه‌های خبری را بدهند.

۴-۵-۷- ملاحظات عمومی دیگر

۲۳۷- در نهایت بانک‌ها باید برنامه‌ی اطلاع‌رسانی خودشان را داشته باشند. در همه‌ی موارد، طرف‌های دخیل باید همه‌ی تعهدات قانونی یا مقرراتی را در افشای اطلاعات لحاظ کنند. برای مثال اگر سهام بانک در بورس اوراق بهادار پذیرفته شده باشد، ممکن است لازم باشد سازمان ناظر بر اوراق بهادار یا قوانین پذیرش در بورس پاره‌ای از اطلاعات را افشا کند. همچنین ممکن است مراجع به‌طور رسمی یا غیررسمی، متعهد باشند که همدیگر را از مسائل مطلع کنند. (مثلاً سایر مراجع نظارتی داخلی و در صورت فعالیت برون‌مرزی بانک، مراجع نظارتی خارجی.)

۲۳۸- مسئله این است که آیا نظارت رسمی یا اقدام برای تعیین تکلیف نهایی بانک باید همیشه افشا شود یا خیر؟ در این خصوص ملاحظاتی که بیشتر مطرح شد باید همواره پابرجا باشد. در بعضی کشورها، تمامی اقدامات اتخاذ شده در راستای حفظ شفافیت، به‌طور علنی صورت می‌گیرد.

۸. منتخبی از مسائل سازمانی

۸-۱- شرکت‌های چند شاخه‌ای مالی

۲۳۹- بانکی که بخشی از یک شرکت چندشاخه‌ای مالی است تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار می‌گیرد. رویدادها و ضعف‌هایی که در کل گروه روی می‌دهد، از جمله مالکیت و ساختار سازمانی، ممکن است تأثیری جدی بر بانک داشته باشد، ولو اینکه این بانک از نظر سلامت وضعیت خوبی داشته باشد. یکی از ریسک‌هایی که در این خصوص وجود دارد استفاده‌ی دارایی‌ها یا نقدینگی بانک در حمایت از سایر نهادهای ضعیف گروه می‌باشد. این موضوع به ویژه در خصوص نهادهایی از گروه که فاقد نظارت هستند صادق است. در گروه‌های بزرگی که عمدتاً ماهیت غیرمالی دارند، بسیار مهم است که از مناسب بودن ترتیبات حاکمیت شرکتی بانک اطمینان حاصل شود. حتی ممکن است برای جداسازی هم ترتیباتی در نظر گرفته شود.

۲۴۰- شرکت‌های چندشاخه‌ای مالی ممکن است منحصراً شامل نهادهای مالی یا آمیزه‌ای از نهادهای مالی و غیرمالی باشند. در اغلب موارد وجود شاخه‌ی بین‌المللی اوضاع را پیچیده‌تر می‌کند - به عنوان مثال در شرایطی که بانک بخشی از یک گروه چندملیتی باشد. البته اتخاذ رویکرد احتیاطی در همه‌ی موارد باید یکسان باشد، یعنی باید همه‌ی اطلاعات مربوطه کسب شود و به مشکلات آن نهاد به صورت منظم رسیدگی شود تا به بقیه‌ی نهادهای گروه سرایت نکند. در مورد نهادهایی که در شرکت چندشاخه‌ای مالی (یا در گروه بزرگتری که شرکت چندشاخه‌ای مالی به آن وابسته است) فعالیت می‌کنند و قوانین احتیاطی به طور مستقیم بر آنها اعمال نمی‌شود، ناظران باید ریسک‌های ناشی از فعالیت‌های این موسسات را در نظر داشته باشند.

۲۴۱- «مجمع مشترک کمیته بال» اصولی را تبیین نموده که در مسیر نظارت بر شرکت‌های

چندشاخه‌ای مالی، می‌تواند راهنمای سیاست‌گذاران و ناظران باشد:^{۱۴۱}

- سیاست‌گذاران باید اطمینان یابند که ناظران، اختیارات، قدرت و امکانات کافی داشته باشند تا به شکل جامع و کامل بر شرکت‌های چندشاخه‌ای مالی نظارت کنند؛

- ناظران باید اطمینان یابند که شرکت‌های چندشاخه‌ای مالی چارچوب‌های حاکمیت شرکتی، سرمایه، نقدینگی و مدیریت ریسک نیرومندی دارند.

۲۴۲- ناظرانی که بر شرکت چندشاخه‌ای مالی نظارت می‌کنند می‌توانند از ترکیبی از

ابزارهای زیر استفاده کنند:

- انجام ارزیابی کلی گروه. (با تجمیع اطلاعات نظراتی از ناظران نهادهای گروه) با استفاده از این ابزار از ریسک‌هایی که کل گروه را تهدید می‌کند تصویر روشن‌تری به دست آمده و رسیدگی و تعیین تکلیف نهایی آسان‌تر می‌شود. برگزاری نشست‌های منظم با ناظران تمامی بخش‌ها و تبادل اطلاعات میان آنها، ولو اینکه آن بخش هیچ مشکلی نداشته باشد مؤثر خواهد بود. این کار به ایجاد روابط مناسب در میان ناظران کمک و جریان‌های اطلاعات را در زمان بروز مشکلات آسان‌تر می‌کند.

- کسب اطلاعات درباره‌ی تمام نهادهای یک گروه. (با تجمیع داده‌های تمامی نهادهای گروه) بهترین ابزار موجود برای نظارت مؤثر، تبادل داده‌های هر یک از ناظران گروه مالی با تمامی نهادهای گروه و ناظران آنها می‌باشد.

^{۱۴۱} رجوع شود به (Joint Forum (2012b)

اگر گروه شامل نهاد مهمی فاقد نظارت باشد، ناظران مجبور خواهند بود از طریق مسیرهای دیگری به داده‌های آن نهاد دسترسی پیدا کنند، برای مثال استفاده از داده‌های منتشر شده موجود یا با اعمال فشار بر سایر نهادهای تحت نظارت گروه.

- انتصاب هماهنگ‌کننده. به‌ویژه در زمانی که بحران کل گروه را تحت تأثیر قرار داده باشد، لازم است که یکی از ناظران هدایت امور نظارتی را به‌دست بگیرد. این به معنای آن نیست که او از طرف هر یک از ناظران تصمیم می‌گیرد، بلکه (۱) برای تطبیق اطلاعات ناظران گروه و (۲) به عنوان رابط ناظران با یکدیگر در خصوص مسائل کلی گروه، ایفای نقش می‌کند.
- تحدید تعاملات بانک. منظور نظر از استفاده این ابزار، محدود کردن مواجهه‌ی بانک با ریسک سرایت مشکل از سایر نهادهای گروه؛ محدود کردن تأمین مالی سایر نهادهای گروه (به غیر از موارد خاص در کوتاه مدت)؛ و تحمیل الزامات سرمایه‌ای و نقدینگی سختگیرانه‌تر می‌باشد.
- تلاش برای اطمینان از اینکه حاکمیت شرکتی بانک نسبتاً مستقل از کل گروه باشد. یکی از راه‌های تحقق این هدف آن است که بر استقلال برخی یا همه‌ی مدیران بانک از گروه تأکید شود.

۲-۸- بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی

۲۴۳- بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی علاوه بر مسائل و گزینه‌های اصلی پیش روی شرکت‌های چندشاخه‌ای مالی با الزامات خاص دیگری نیز مواجه هستند. برای مثال، در مورد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی باید داده‌های بیشتری گردآوری

شود تا مراجع بتوانند ارتباط این بانک‌ها با سایر بخش‌های مالی و کل اقتصاد را بهتر درک کنند. برای نظارت بر بانک‌های دارای اهمیت سیستمی باید بر دو ویژگی تاکید گردد:

(۱) این بانک‌ها در خصوص مواجهه و تعامل با سایر بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی باید تابع محدودیت‌های شدیدتری باشند تا ریسک سرایت مشکل کاهش یابد؛ و

(۲) الزامات سختگیرانه‌تری در خصوص جذب زیان بر آنها تحمیل شود تا احتمال ورشکستگی‌شان کاهش یابد.

۲۴۴- ویژگی‌های کلیدی «هیأت ثبات مالی» جزئیاتی را درباره‌ی برنامه تعیین تکلیف نهایی بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی ارائه می‌دهد. به‌طور خاص، ناظران و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید طراحی و به روز رسانی موارد زیر را پیگیری نمایند:

- برنامه‌ی بازسازی و تعیین تکلیف نهایی؛
- ارزیابی منظم امکان‌پذیری قابل حل بودن مشکل؛
- توافقات همکاری برون‌مرزی حول محور موسسه.

۲۴۵- تبادل اطلاعات به‌صورت برون‌مرزی ممکن است مشکلاتی را به همراه داشته باشد که مشکلات حقوقی مهم‌ترین آنهاست (برای مثال در توافقنامه‌های حفاظت از داده‌ها). ناظران و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید اطمینان یابند که بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی توافق‌نامه‌هایی را تهیه نموده‌اند که در آن توافق‌نامه‌ها موارد مرتبط با سطح همکاری، از جمله تبیین فرآیند تبادل اطلاعات به همراه ارجاع روشن به مبانی حقوقی و شرایط موارد محرمانه در تبادل اطلاعات، پیش بینی شده باشد.

۲۴۶- یکی از تجاربی که از تعیین تکلیف نهایی بانک‌ها با حیطة‌ی فعالیت بین‌المللی به‌دست آمده، آن است که تفاوت‌های موجود در ساختار حقوقی کشورهای مختلف

ممکن است دامنه‌ی ابزارهای در اختیار را برای حل مشکلات، محدود کند. ویژگی‌های کلیدی «هیأت ثبات مالی» بیانگر آن است که، در مورد بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی مسئولان داخلی با همکاری اعضای «گروه مدیریت بحران» باید تدوین برنامه‌ی تعیین تکلیف نهایی گروه را به عهده بگیرند. مسئولان کشور میزبان نیز می‌توانند برنامه‌های تعیین تکلیف نهایی خودشان را برای عملیات بانک در آن کشور تدوین کنند، اما باید هماهنگی‌های لازم با مسئولان داخلی کشور اصلی انجام شود تا اطمینان ایجاد شود که این برنامه‌ها با برنامه‌ی گروه هماهنگ است. مسئولان «گروه مدیریت بحران» برای تعیین تکلیف نهایی باید برنامه‌هایی را تدوین کنند که با راهبردهای مؤثر تعیین تکلیف نهایی همراستا باشد.^{۱۴۲}

۳-۸- موضوعات فرامرزی

۲۴۷- برای نظارت مؤثر بر گروه‌های بانکی بین‌المللی و نهادهای وابسته به آن و همچنین جهت هماهنگ‌سازی واکنش مؤثر ناظران در موقعیت‌های بحرانی، ناظران داخلی و خارجی باید با همدیگر همکاری و تبادل اطلاعات داشته باشند.^{۱۴۳} در این خصوص لازم است «گروه‌های مدیریت بحران» یا «انجمن‌های تعیین تکلیفی» ایجاد شود که مدیریت بحران و درنهایت تعیین تکلیف نهایی گروه بانکی بین‌المللی را تسهیل کنند.

۲۴۸- با استفاده از دو حالت زیر برای برای عملیات برون مرزی:

(۱) بانک خارجی با شعبه یا موسسه‌ی تابعه، در کشور میزبان؛

(۲) بانک داخلی با شعبه یا موسسه‌ی تابعه، در کشور خارجی،

^{۱۴۲} رجوع شود به Financial Stability Board (2013c)

^{۱۴۳} رجوع شود به See Basel Committee (2012e)

چهار جای گشت می توان در نظر گرفت. جای گشت های مختلف شامل تفاوت های حقوقی و چشم انداز های نظارتی متفاوتی می باشد. با این حال در همه ی موارد، واکنش مناسب ناظران برای اطمینان از دستیابی به یک دستاورد مطلوب ضروری است. لازمه واکنش مناسب این است که ناظران و همچنین «گروه مدیریت بحران» یا «انجمن تعیین تکلیف»، به طور مداوم بررسی هایی را در زمینه ی مدیریت مشکلات بالقوه انجام داده و برنامه های اضطراری روشنی را ترتیب داده باشند.

۲۴۹- موسسه ی تابعه ی بانک خارجی قانوناً باید در کشور میزبان ثبت شود و از منظر تبعیت از الزامات نظارتی و قانونی، همانند بانک های داخلی کشور میزبان است. هر چند عضویت در گروه بانکی خارجی ریسک های مازادی را به همراه دارد، اما مجاری اضافه ای را نیز برای گردآوری اطلاعات فراهم می کند که می تواند دامنه ی اقدامات ترمیمی را گسترش دهد. مهم ترین ریسکی که در این حالت اضافه می شود آن است که موسسه ی تابعه می تواند تحت تأثیر رویدادهای خارج از گروه، از جمله رویدادهای کشور شرکت مادر خود، قرار گیرد. در صورتی که مشکلی در شرکت تابعه روی دهد، ناظر کشور میزبان باید مسئولان کشور اصلی را آگاه و با آنان درباره ی تصمیمات نظارتی برنامه ریزی شده رایزنی کنند. از سوی دیگر در صورتی که مشکلی در گروه روی دهد ناظر کشور میزبان باید از اطلاعات دریافتی از ناظران کشور اصلی استفاده کند و از آخرین تحولات در کل گروه آگاه باشد. در نتیجه باید از یک گفتمان کنش گرایانه^{۱۴۴} و تبادل سریع اطلاعات در زمان بروز مشکل استفاده نمود.

^{۱۴۴} proactive

۲۵۰- هر کاری که لازم است باید انجام شود تا راهبرد تعیین تکلیف نهایی گروه، که اعضای «گروه مدیریت بحران» به طور هماهنگ بر آن توافق کرده‌اند، اجرا شود. تحدید تعاملات بانک در زمان ورشکستگی احتمالاً از دیدگاه کل گروه مخرب بوده و منجر به ایجاد تاثیرات نابرابر در میان طلبکاران کشورهای مختلف خواهد شد. مسئولان کشورهای داخلی و میزبان باید به‌طور صمیمانه همکاری کنند تا احتمال اینکه اقداماتشان مانعی در مسیر تعیین تکلیف نهایی گروه باشد به حداقل برسد. کشور میزبان، در صورت تداوم مشکلات جدی در بانک مادر یا در دیگر نهادهای گروه، و پس از رایزنی با ناظر و مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی کشور اصلی، با رعایت قوانین، برای حمایت از موسسه‌ی تابعه از راه تحدید تعاملات اقدام خواهد کرد و در این راه تأثیر احتمالی تصمیمات خود بر نظام بانکی کشورهای دیگر^{۱۴۵} را در نظر خواهد گرفت. این کار ممکن است مستلزم محدودیت در تعاملات موسسه‌ی تابعه با دیگر نهادهای گروه بانکی، ممانعت از ثبت اکسپوژرهای بانک مادر در دفاتر موسسه‌ی تابعه و در نهایت، در صورت عدم رعایت الزامات قانونی، تعطیلی موسسه‌ی تابعه باشد. اگر بخش‌های عمده‌ای از عملیات موسسه‌ی تابعه به کشور اصلی برون‌سپاری شده باشد، تلاش برای تحدید تعاملات در موسسه‌ی تابعه دشوارتر خواهد شد. مسئولان کشور اصلی باید از ساختارهای همکاری موجود (از قبیل انجمن‌های ناظران، گروه‌های مدیریت بحران یا قراردادهای دوجانبه) استفاده نمایند تا مسئولان کشور میزبان را از

^{۱۴۵} این احتمال در اصل ۱۱ از اصول اساسی بال عنوان شده و اشاره می‌کند: «ناظر این قدرت را دارد که اقدامات اصلاحی را انجام دهد، از جمله تحدید تعاملات بانک با شرکت مادر، شرکت‌های تابعه و سایر نهادهای دارای ساختار بانکی مرتبط با موضوع که می‌تواند ثبات و سلامت بانک و یا سیستم بانکی را مختل سازد.»

این تحولات آگاه سازند و احتمالاً برای پاسخی هماهنگ اقدام کنند. پیش از این اقدامات، مسئولان کشور میزبان باید به دقت تأثیر احتمالی تصمیمات خود را بر نظام بانکی (به طور کل) و بر بانک (به طور خاص) بررسی کنند. همچنین باید تأثیر احتمالی تصمیمات خود را بر نظام بانکی کشورهای دیگر نیز مدنظر قرار دهند. بنابراین مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی کشور اصلی همواره باید برای رسیدن به راه‌کاری مشترک با مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی کشورهای دیگر تلاش کنند.

۲۵۱- شعبه‌ی بانک خارجی قانوناً در کشور میزبان ثبت نمی‌شود و ناظر کشور اصلی مسئولیت پرداخت تعهدات آن را به‌عهده دارد. البته مسئولان کشور میزبان باید در رابطه با اقداماتی که مسئولان کشور اصلی برای نظارت یا تعیین تکلیف نهایی موسسه‌ی مادر انجام می‌دهند همکاری کنند. با این حال اگر لازم باشد، به منظور اطمینان از ثبات مالی در کشور میزبان یا رفتار منصفانه با سپرده‌گذاران و بستانکاران شعبه، ناظر یا مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی کشور میزبان می‌توانند مستقلاً مجموعه فعالیت‌های اصلاحی یا فرآیند تعیین تکلیف نهایی را انجام دهند. همانطور که گفته شد، این قبیل اقدامات تنها پس از گفتمان کنش‌گرایانه با ناظر کشور اصلی و بررسی تبعات احتمالی موضوع در سطح کلان قابل انجام است. همچنین ناظر کشور میزبان اختیار آن را دارد که مجوز بانکی موسسه‌ی تابعه یا شعبه را لغو کند و مسئولان کشور اصلی را به تعطیل کردن شعبه ملزم کند. این اختیارات زمانی قابل استفاده است که بانک قوانین احتیاطی را نقض کرده باشد یا سایر شرایط - از قبیل امتناع بانک مادر از اجازه دسترسی به اطلاعات حیاتی - رعایت نشده باشد.

۲۵۲- در موقعیت‌های یادشده، رسیدگی به موسسه‌های تابعه و شعبه‌های بانک در خارج کشور باید مانند رسیدگی به موسسات و شعبه‌های بانک‌های داخلی باشد. در این خصوص لازم است که ناظر کشور اصلی:

- درباره‌ی وضعیت حقوقی و مالی از جمله میزان اختیارات ناظر در کشور میزبان دیدگاه روشنی داشته باشد؛
- با مراجع کشور میزبان درباره‌ی تبادل اطلاعات در شرایط بحرانی و همچنین در خصوص برنامه‌ریزی برای بازیابی و تعیین تکلیف نهایی به توافق برسد؛
- اطمینان پیدا کند که بانک مادر درباره‌ی ریسک‌های شعبه‌ی خارجی یا موسسه تابعه اطلاعات کاملی در اختیار دارد و به‌طور کامل در جریان فعالیت‌های آن بوده و در کنترل خود دارد؛
- اطمینان پیدا کند که به اطلاعات ذیربط درباره‌ی نهاد خارجی با استفاده از خود این نهاد، بانک مادر، ناظر خارجی و یا بازرسی‌های حضوری، دسترسی دارد؛
- اطمینان پیدا کند که با بستنکاران، منصفانه و عادلانه رفتار خواهد شد و آنها بر پایه‌ی ملیت، موقعیت یا کشور محل پرداخت مطالبات، با رفتار تبعیض‌آمیز مواجه نخواهند شد.

۲۵۳- همچنین اگر سهام‌داران خارجی یکی از بانک‌های داخلی را تحت کنترل داشته باشند نیز ممکن است مشکلات برون‌مرزی مطرح شود. در این حالت، چنانچه این سهام‌داران در خصوص وجهه و شهرت دچار آسیب شوند، ممکن است بانک را تضعیف کنند. در این خصوص نیز، اتخاذ اقدامات مشابه با اقدامات بالا و همچنین اقداماتی که در بخش‌های ۱-۸ و ۲-۸ تشریح شد تا حدی امکان‌پذیر است؛ مثلاً، افزایش تبادل اطلاعات با مسولان کشور سهام‌دار.

۲۵۴- یکی از جنبه‌های مهم کارکرد «گروه مدیریت بحران» حصول توافق پیش از بحران درباره‌ی ابزار ارجح تعیین تکلیف نهایی گروه بانکی می‌باشد. همانطور که در بخش ۲-۷ گفته شد، در این توافق ممکن است از ابزار مبتنی بر

«نقطه‌ی ورود واحد» یا از ابزار مبتنی بر «چند نقطه‌ی ورود» استفاده شود و یا ممکن است مسیر میانه‌ی این دو انتخاب شود.

۲۵۵- در مورد موسسه‌ی تابعه‌ی خارجی که «بانک با اهمیت سیستمی داخلی» نیز محسوب می‌شود، مشکلات برون‌مرزی مربوط به آن پیچیدگی‌های بیشتری نیز خواهد داشت.^{۱۴۶} در این حالت مسئولان کشور میزبان باید افزایش جذب زیان بانک را که ممکن است برنامه‌های تعیین تکلیف گروه بانکی را تحت تأثیر قرار دهد، ارزیابی کنند.

۴-۸- بانک‌های بخش دولتی

۲۵۶- اصول اساسی بال در کل مؤید آن است که همه‌ی بانک‌ها صرف‌نظر از مالکیت‌شان، باید تابع استانداردهای عملیاتی و نظارتی یکسانی باشند. در عمل و بنابر دلایل تاریخی، نهادی و ایدئولوژیکی، بسیاری از کشورها میراث‌دار بانک‌های بسیار بزرگ بخش دولتی می‌باشند. بسیاری از این بانک‌ها بر اساس شرایط بازار اداره نمی‌شوند؛ بلکه برای ارائه‌ی خدمات ویژه به مردم و یا به کل اقتصاد استفاده می‌شوند. در ادامه، نمونه‌هایی از این فعالیت‌های غیراقتصادی برشمرده می‌شود:

- ارائه‌ی وام به بخش‌های خاص به دستور دولت، بدون الزام مشتری به رعایت معیارهای معمول تضمین اعتبار، یا ارزش‌گذاری وام در سطحی نامتناسب با ریسک ذاتی آن؛
- اعطای اعتبار به بنگاه‌های اقتصادی دولتی بر پایه‌ی ضمانت‌های دولتی، بجای بررسی احتیاطی اعتبار و ارزیابی ریسک؛

^{۱۴۶} رجوع شود به Basel Committee (2012f)

- انجام خدمات اجتماعی مختلفی که معمولاً در حیطه‌ی کاری بانک‌ها نیست؛
- دریافت یارانه برای پاره‌ای از خدمات و عملیات بانکی خاص.

۲۵۷- یکی دیگر از علل بروز مشکل این است که غالباً بانک‌های بخش دولتی اعضای هیأت‌مدیره و مدیرانی را انتخاب می‌کنند که از نظر بانکداری انتفاعی تجربه‌ی کافی ندارند. از سوی دیگر، عامه‌ی مردم غالباً تجدید ساختار و کاهش پرسنل در بانک‌های بخش دولتی را کمتر از بانک‌های بخش خصوصی تحمل می‌کنند.

۲۵۸- براساس این پیش‌زمینه‌ها، جای تعجب ندارد که در بسیاری از کشورها بانک‌های بزرگ دولتی وجود دارد که ضعف‌های مالی و عملیاتی بسیاری دارند. در بعضی موارد این ضعف‌ها را نمی‌توان به سرعت از راه صورت‌های مالی بانک تشخیص داد. برای مثال، وام‌های غیرجاری که «تحت پوشش»^{۱۴۷} ضمانت‌های دولت یا سایر نهادهای عمومی است، به طور مناسب طبقه‌بندی نمی‌شود و ذخیره‌گیری مطلوب نیز در خصوص این وام‌ها صورت نمی‌گیرد، در حالی که در واقعیت بعید است که بانک بتواند هیچ مبلغی از این ضامن قدرت‌مند وصول کند.

۲۵۹- افزایش سطح وام‌های غیرجاری، کاهش سطح درآمد بهره، ذخایر ناکافی، افزایش هزینه‌های اداری و عملیاتی و درنهایت کاهش سطح سرمایه از جمله تبعات استفاده از این روش‌ها در بانک‌های دولتی است. البته به دلیل دسترسی ویژه به امکانات عمومی، از قبیل گیشه‌ی تنزیل بانک مرکزی یا ترتیبات دیگر، مشکلات نقدینگی این بانک‌ها به طور معمول قابل پیشگیری است.^{۱۴۸}

^{۱۴۷} covered

^{۱۴۸} اتحادیه اروپا در این خصوص، بر اساس ماده ۱۰۱ معاهده اتحادیه اروپا، بانک‌های بخش دولتی را از دسترسی به امکانات عمومی، به ویژه منابع بانک مرکزی منع کرده است.

۲۶۰- هر چند در بسیاری از موارد، بانک‌های دولتی ضعیف به رویکردی متفاوت از رویکرد رسیدگی به بانک‌های خصوصی نیاز دارند، ولی این به معنای آن نیست که در رسیدگی به بانک‌های دولتی باید سخت‌گیری کمتری اعمال گردد. در مورد همه‌ی بانک‌های ضعیف، هدف بازبایی قدرت مالی و سودآوری است. اگر این هدف ممکن نباشد، آن بانک اعم از دولتی یا خصوصی، باید فروخته یا تعطیل شود و دارایی‌های آن نقد شود. برای رسیدگی به بانک‌های بخش دولتی، ضروری است که به دخالت‌ها در اور بانک و سوق دادن آن به عملیات غیراقتصادی خاتمه داده شود. اگر همچنان به وجود این کارکردها نیاز باشد (مثلاً، خدمات مالی به مردم نواحی دورافتاده)، مسئولان نظارتی باید روشی مقرون‌به‌صرفه‌تر و ساده‌تری برای ارائه‌ی این خدمات پیدا کنند. علاوه بر این، هزینه‌های ناشی از این کارکردها باید از طریق تخصیص روشن بودجه‌ی دولتی و سایر مجاری - با کمترین فشار بر منابع بانک - تأمین مالی شود.

۲۶۱- اندازه‌ی بسیار بزرگ بسیاری از بانک‌های دولتی تعیین تکلیف نهایی این بانک‌ها را پیچیده می‌کند. یافتن شریکی که مایل باشد و بتواند یک غول بانکی را از راه «ادغام یا انتقال مالکیت» جذب کند احتمالاً دشوار خواهد بود. بعضی کشورها، برای حل این مشکل، بانک را به چند نهاد کوچکتر تقسیم و به هر یک از این نهادها به صورت جداگانه رسیدگی می‌کنند. در واقع با این رویکرد، حتی می‌توان احتمال موفقیت تعیین تکلیف نهایی بانک‌های بزرگ بخش خصوصی را نیز افزایش داد.

۲۶۲- اگر تصمیم بر این است که مجموعه فعالیت‌های اصلاحی و راهبردهای تعیین تکلیف نهایی بانک‌های دولتی مؤثر واقع شوند، باید مشکلات مالی و سیاسی به‌طور همزمان حل و فصل شود. راهبردهایی که به حل و فصل مشکلات مالی می‌پردازند، لازم است بانک را نهادی همانند سایر نهادهای تجاری در نظر بگیرد. راهبردهایی که روی مشکلات سیاسی متمرکز می‌باشند، مستلزم اقداماتی است که بانک را از اعمال نفوذ و

انجام امور غیراقتصادی نجات دهد. در نتیجه، اجرای مجموعه فعالیت‌های اصلاحی و راهبردهای تعیین تکلیف نهایی در بانک‌های دولتی، به طور معمول مستلزم زمان بیشتری خواهد بود؛ در عین حال احتمال دارد تأمین سرمایه‌ی بیشتری از دولت درخواست شود.

۲۶۳- در نهایت بنابر دلایل رقابتی و به منظور حفظ اعتبار بخش مالی، لازم است که نظارت و تعیین تکلیف نهایی بانک‌های ضعیف در بخش دولتی به گونه‌ای انجام شود که در مقایسه با نظارت و تعیین تکلیف نهایی بانک‌های ضعیف خصوصی، جانب‌دارانه تلقی نشود.

نتیجه‌گیری:

۲۶۴- همه‌ی ناظران باید آماده‌ی مواجهه با مسائل مربوط به رسیدگی به بانک‌های ضعیف باشند. این گزارش با استفاده از تجارب اخیر، رهنمودهایی را در این خصوص در اختیار ناظران می‌گذارد. نکات مهم این رهنمود را می‌توانیم به صورت زیر جمع‌بندی کنیم:

(۱) ناظران باید آماده باشند، زیرا وقتی بحران روی می‌دهد زمان اندک بوده و باید فوراً به مشکلات ناشی از بحران (که غالباً شامل چندین مشکل بوده و به یکباره ظاهر می‌شوند) رسیدگی شود. هر گونه تأخیری وضعیت را بدتر می‌کند و بر هزینه‌ی راه‌کار می‌افزاید. اگر ناظران درک درستی از مشکلات و گزینه‌های رسیدگی به بانک‌های ضعیف داشته باشند، و همچنین بدانند که در سایر سازمان‌ها و کشورها با چه کسانی باید صحبت کنند، در سرعت رسیدگی به مشکلات بسیار مؤثر خواهد بود.

(۲) ناظران برای رسیدگی مؤثر به بانک‌های ضعیف به اهداف و چارچوب‌های عملیاتی روشن - مطابق با اصول اساسی نظارت مؤثر بانکی بال - نیاز دارند. پذیرش گسترده و روزافزون این استانداردها باعث می‌شود ریسک ظهور شکاف‌های حقوقی و حسابداری و مداخلات سیاسی که منجر به تضعیف اقدامات نظارتی می‌شوند کاهش یابد.

(۳) طبیعتاً پیشگیری بهتر از درمان است. ناظران باید از ابزارهای موجود و جدید برای شناخت بانک‌های تحت کنترلشان استفاده کنند. پایش گزارش‌های مالی، بازرسی حضوری و ارتباط مستمر با حساب‌برسان و مدیران بانک ابزارهای مناسبی برای تشخیص زودهنگام مشکلات است. تشخیص زودهنگام به طور

معمول اینگونه تعریف می‌شود؛ تشخیص مشکلات جهت بهبود آن پیش از آنکه توانایی بانک در ایفای تعهداتش با خطر مواجه شود.

۴) ناظران باید هوشیار باشند تا بتوانند بین نشانه‌های ضعف و علل اساسی آن تمایز قایل شوند، در غیر این صورت قادر به اجرای اقدامات اصلاحی مؤثر نخواهند بود. ناظران باید به وجود عوامل «خاص» در شرکت‌های چندشاخه‌ای مالی (بین‌المللی)، بانک‌های دارای اهمیت سیستمی جهانی و بانک‌های دولتی آگاه باشند، اما این به معنای اغماض یا مدارا در برنامه‌ی نظارتی نیست. ناظران باید در استفاده از ابزارها، قضاوت درباره‌ی اینکه برنامه‌ی ترمیمی چه زمانی مناسب‌تر از جریمه است و چگونگی اعمال محدودیت‌ها برای بانک ضعیف تعادل برقرار کرده و به‌طور متناسب و منعطف عمل کنند.

۵) همانند سایر حوزه‌های کسب و کار، بانک‌ها هم ممکن است دچار ورشکستگی شوند و می‌شوند و عامه‌ی مردم باید از این موضوع آگاه باشند. اگر بانکی ورشکست شود، مسئولان تصمیم‌گیرنده نظام بانکی باید از ابزارهایی مانند نجات اعتباری، فروش کسب و کار یا بانک واسط برای حل مشکل بانک استفاده کنند و این باید به‌گونه‌ای باشد تا ریسک‌هایی که متوجه ثبات مالی است به‌شکل مطلوب کاهش پیدا کند و از ریسک‌هایی که متوجه منافع عمومی است جلوگیری شود. بنابراین نباید کمک‌های مالی دولتی را از راهبردهای معمول حل ورشکستگی بانک‌ها در نظر گرفت، بلکه باید به عنوان آخرین راهکار، در شرایط استثنایی استفاده شود. به‌ویژه در زمانی که بیمه‌ی ضمانت سپرده‌ها وجود دارد، انحلال و تصفیه غالباً راه‌حل درستی است.

۶) در جهانی که به‌طور روزافزون به سوی هم‌گرایی پیش می‌رود، همکاری نزدیک بین‌المللی میان ناظران و دیگر مراجع ذیربط بسیار حیاتی است. بانک‌های ضعیف، به‌ویژه بانک‌های ضعیف بزرگ، مشکلاتی را ایجاد می‌کنند که بسیار سریع از مرزهای ملی خارج می‌شود. رهنمود حاضر به‌صورت عملی به همکاری ناظران کمک می‌کند.

ماخذ:

**Guidelines for identifying and dealing with weak banks,
Basel Committee on Banking Supervision, July 2015**

استفاده از مطالب این مجموعه با ذکر ماخذ بلامانع است.