



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

مدیریت کل نظارت بر بانکها و موسسات اعتباری

«اداره مطالعات و مقررات بانکی»

تجدید ساختار شبکه بانکی

و

راهبردهای مناسب اجرای آن<sup>۱</sup>

ترجمه: محمد روشندل

خرداد ماه ۱۳۸۷

---

1- A Legal Framework for Systemic Bank Restructuring-The Legal Department of The World Bank- June1998.

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	۱- مقدمه
۲	۲- راهبردهای دولت در سناریوی قبل یا عدم بحران
۳	۲-۱- حمایت‌های نظارتی
۵	۲-۲- ادغام‌های تشویقی از سوی دولت
۷	۲-۳- حمایت مستقیم دولت
۸	۳- تجدید ساختار شبکه بانکی
۹	۳-۱- احیای اعتماد به سیستم بانکی
۹	۳-۱-۱- ضمانت سپرده‌ها
۱۰	۳-۱-۲- تقویت ساختار نظارتی
۱۱	۳-۱-۳- ارتقای مکانیزم‌های تطبیق مقررات
۱۲	۳-۱-۴- شناسایی نهادهای نظارتی بانک
۱۳	۳-۲- ایجاد یک فرآیند منظم حقوقی جهت مداخله دولت
۱۳	۳-۲-۱- اطمینان از اینکه سیستم سپرده وجوه کافی جهت مدیریت بحران یا اختیار افزایش سریع و کارای وجوه را در این زمینه دارا می‌باشد.
۱۴	۳-۲-۲- اطمینان از اینکه دولت اختیار حقوقی لازم جهت مداخله سریع در بانک‌های رو به اضمحلال را دارا است.
۱۵	۳-۲-۳- ایجاد یک فرآیند برای ارزیابی درخصوص وضعیت ورشکستگی بانک
۱۵	۳-۳- ایجاد یک مکانیزم برای در بانک‌های رو به اضمحلال
۱۵	۳-۳-۱- حمایت دولت از مالکیت دولتی
۱۶	۳-۳-۲- حمایت دولت از سهامداران موجود
۱۷	۴- ایجاد یک مکانیزم برای حداکثر کردن باز یافت وام‌های با عملکرد نامطلوب (دارایی‌های بد)
۱۸	۴- نتیجه‌گیری

«بسمه تعالی»

۱- مقدمه

بحران مالی گسترده شرق آسیا در سال ۱۹۹۷ میلادی زمینه اصلاحات جامع سیستم بانکی در این منطقه را فراهم نمود. برنامه تجدید ساختار بانک ها به عنوان مهمترین برنامه اصلاح ساختار سیستم بانکی مورد توجه مقامات اجرایی کشورهای مختلفی واقع شد که با بحران های مالی مواجه شده بودند. با وجود این، اصلاح سیستم بانکی در هر دو بعد سیاست قانون گذاری و هماهنگی با برنامه های ثبات اقتصادی از ضرورت های لازم جهت اجرای برنامه تجدید ساختار شبکه بانکی می باشد. علی رغم کمک های گسترده بانک جهانی و صندوق بین المللی پول جهت حل بحران بدهی آمریکای لاتین در اوایل ۱۹۸۰ یا بحران دهه میانی ۱۹۹۰ در مکزیک، ضرورت تجدید ساختار کل سیستم های مالی کشورهای بدهکار به صورت یکسان نمی باشد. به هر حال در مورد بحران بدهی شرق آسیا، بانک جهانی و صندوق بین المللی پول تصمیماتی راهبردی اتخاذ کردند که اصلاحات جامع بخش بانکداری با احیای دوباره اعتماد به سلامت اقتصادی بلندمدت منطقه همراه گردید.

اگر چه "تجدید ساختار شبکه بانکی" یک اقدام نسبتاً متداول در یک سیستم بانکداری سالم می باشد، اما این عبارت معمولاً اشاره به ناتوانی بانک های خصوصی در ایفای تعهدات خویش دارد. هنگامی که ناتوانی بانک ها در ایفای تعهدات خویش بر ۲۰ درصد از کل سپرده های بانک ها تأثیرگذار باشد، برنامه های قانونی جهت حل مشکلات بانک های رو به اضمحلال<sup>۱</sup> و بازگشت سیستم بانکی به وضعیت پایدار مالی عموماً تحت عنوان "تجدید ساختار شبکه بانکی" نامیده می شود. دامنه و حدود برنامه های بکار گرفته شده از سوی دولت ها در تجدید ساختار شبکه بانکی شامل شناسایی عوامل کلان اقتصادی که موجب بروز مشکلات سیستماتیک در بانک ها می شوند، تلاش های دقیق و جزیی جهت بهبود نظارت بانکی، اصلاح

عیوب و ضعف‌های موجود به لحاظ حقوقی، اصلاح استانداردهای حسابداری و چارچوب نظارتی، و بهبود و یا حل مشکلات بانک‌های خصوصی ورشکسته می‌باشد، که کارایی بررسی آنها به طور قابل ملاحظه‌ای بستگی به طراحی راهبرد جامعی دارد که تمام این مشکلات را دربربگیرد.

اقدام حقوقی، مورد اشاره در تجدید ساختار شبکه بانکی، یک عنصر کلیدی در حوزه تلاش‌های خرد دولت محسوب می‌شود. این اقدام نیازمند اجرای بهترین برنامه‌های صورت گرفته در سطح بین‌المللی جهت تقویت نظارت بانکی، بکارگیری استانداردهای حسابداری و حسابداری بین‌المللی، بهبود و حل مشکلات مربوط به موسسات ورشکسته در درون ساختار حقوقی و قضایی می‌باشد.

به طور خاص، تمرکز تلاش‌های حقوقی بر اختیارات قانونی دولت برای تجدید ساختار شبکه بانکی، قوانین و مقررات احتیاطی مربوط به اعطای مجوز، نظارت و توقف فعالیت موسسات مالی، توانمندی و محدودیت‌های سیستم سپرده بیمه<sup>۱</sup>، چارچوب حقوقی و قضایی برای تجدید ساختار موسسات مالی، شناسایی استقراض کنندگان ورشکسته و مسدود کردن وثیقه‌ها و به طور کلی دستورالعمل‌های مکتوب جهت اجرا و بکارگیری اقدامات حقوقی به طور شفاف، عادلانه و متساوی می‌باشد.

## ۲- راهبردهای دولت در سناریوی عدم بحران یا قبل از بحران

مشکل اصلی در اجرای موفقیت‌آمیز برنامه تجدید ساختار بانک- چه به صورت انفرادی و چه سیستمی- را می‌توان فقدان مشوق‌ها برای اجرای برنامه ادغام بانک‌ها و شناسایی موسسات ورشکسته از سوی نظارت کنندگان دانست. اگر چه در حال حاضر، توجه قابل ملاحظه‌ای جهت تبعیت از رهنمودهای کمیته بال در خصوص استانداردهای سرمایه برای

---

1 - Deposit insurance system.

ارزیابی ریسک دارایی های بانک صورت گرفته است، قبول این واقعیت که بانک با زیان هایی مواجه شده و نمی تواند خودش را با قوانین و مقررات تطبیق دهد، برای مقامات نظارتی و مدیران بانک سخت و دشوار است. ناتوانی در شناسایی حدود زیان ها ممکن است ناشی از استانداردهای نامناسب حسابداری باشد که اجازه می دهد وام های با عملکرد نامطلوب<sup>۱</sup> را بدون دریافت اقساط آنها را همچنان در دفاتر باقی گذارند، یا ناشی از ریسک های سیاسی باشد و یا هزینه هایی که بر مالیات دهندگان یا مالکان تحمیل می شود و یا اینکه دولت در حفظ یک موسسه بانکی جهت ارائه وجوه در یک بخش خاص ذینفع است.

راهبردهایی که دولت ها می توانند جهت حل مشکلات بانک های ورشکسته خصوصی (نه توقف فعالیت های آنها) بکارگیری کنند در سه طبقه گروه بندی شود: حمایت های نظارتی<sup>۲</sup>، ادغام های تشویقی از سوی دولت<sup>۳</sup> و حمایت های مستقیم دولت<sup>۴</sup>. تمام این راهبردها با یک درجه بیشتر یا کمتر توسط کشورهای تایلند، کره، اندونزی و در راستای حل بحران بدهی شرق آسیا بکار گرفته شده اند.

#### ۱-۲- حمایت های نظارتی

قبل از تشخیص گسترده و عمومی روند رو به اضمحلال موسسات پس اندازها و وام ها و حمایت سیاسی دولت ایالات متحده از تجدید ساختار شبکه بانکی، نهادهای ذی صلاح قانونی در این کشور تلاش کردند از روش حمایت های نظارتی استفاده کنند، که همزمان با انتقادهایی به علت افزایش هزینه حمایت های دولتی مواجه گردید. از میان روش های متعدد حمایت های نظارتی می توان به اجرای "برنامه گواهی ارزش ویژه"<sup>۵</sup> اشاره کرد که مورد استفاده ایالات متحده قرار گرفت. براساس

- 
- 1 - Non - Performing loans.
  - 2 - Regulatory forbearance.
  - 3- Government encouraged merges
  - 4 - Director government support.
  - 5 - Net worth Certificate.

این برنامه، به دولت اجازه داده شد تا وجوهی را به خاطر عدم ایفای تعهدات موسسات پس اندازها و وام‌ها و در راستای بازده گواهی ارزش ویژه سپرده گذاری کنند که می‌توانست این وجوه به عنوان سرمایه قانونی نیز منظور شود.

این برنامه با توجه به یک دوره نرخ‌های بهره بالا کمک موثری به موسسات مزبور کرد و در بلندمدت اثر غیرمستقیمی در ترغیب نهادهای نظارتی جهت شناسایی راه‌های حمایتی ایجاد نمود. در مراحل بعدی که موسسات پس انداز و وام با مشکلات کسب عواید و کمبود سرمایه مواجه شدند، برنامه‌های حسابداری به اجرا گذاشته شد تا با این مشکلات مقابله کنند (اشاره به «اصول حسابداری نظارتی»<sup>۱</sup> دارد که آنها را از «اصول حسابداری پذیرفته شده عمومی»<sup>۲</sup> متمایز می‌سازد).

استفاده از این روش‌ها به عنوان بخشی از یک راهبرد حمایت‌های نظارتی تنها محدود به بحران موسسات پس انداز و وام ایالات متحده نبود. بانک مرکزی کره مبالغ زیادی از سپرده‌های ارزی خارجی را از شعب بانک‌های کره‌ای در خارج از کشور خارج نمود و در مراحل اولیه بحران بدهی شرقی آسیا آنها را به منظور تامین نقدینگی موسسات بحران زده بکار گرفت. این سپرده‌ها که اثر پوششی بر زیان‌های بانک‌های بحران زده کرده‌ای داشتند، در نهایت منجر به کاهش قابل ملاحظه ذخایر ارزی خارجی قابل استفاده بانک مرکزی کره گردید که در گزارش این بانک تنها دو هفته پس از برداشت ذخایر خارجی، در دسامبر سال ۱۹۹۷ اعلام شد.

به طور مشابه، موسسات مالی توسعه وجوه<sup>۳</sup> کشور تایلند، تحت حمایت و مدیریت بانک مرکزی این کشور قرار گرفتند. نحوه فعالیت این موسسات بدین گونه بود که

---

1 - Regulatory Accounting Principles (RAP).

2 - Generally Accepted Accounting Principles (GAAP).

3 - Financial Institutions Development Fund (FIDF).

وام‌های کلان را، برای شرکت‌های مالی ملی و قبل از تلاش برای اقدامات پوشش ریسک، نقد می‌کردند. در نتیجه این موسسات به عنوان بزرگترین اعتبار دهنده شرکت‌های مالی ورشکسته درآمد بودند.

## ۲-۲- ادغام‌های تشویقی از سوی دولت

یکی از مهمترین روش‌های مشهور، که توسط دولت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد، این است که هنگامی صنعت مالی ورشکسته شود، دولت مشوق‌هایی را برای ادغام میان موسسات رو به اضمحلال و سالم ارائه می‌کند. اجرای این روش به طور خاص زمانی مناسب است که دولت وجوه محدودی را برای توقف فعالیت موسسات ورشکسته در اختیار داشته و صنعت مالی به عنوان یک مجموعه کلی منابع کافی خاصی جهت جذب بانک‌های رو به اضمحلال در اختیار دارد. تکنیک ادغام‌ها، مزیت‌هایی کنترل بانک‌های بخش خصوصی از اختیار سرمایه‌گذاران خصوصی را به همراه دارد و مخاطرات تداوم فعالیت بانک‌های ضعیف را به حداقل می‌رساند. از آنجایی که در نهایت دولت برنامه ادغام‌ها را بر مبنای نیروهای بازار شکل داده تا به صورت موفقیت‌آمیزی هدایت شوند، این روش اغلب به عنوان راه حل مبتنی بر بازار شناخته می‌شود. به هر حال، در صورتی که اغلب بازارهای خدمات مالی از بین رفته باشند، برنامه ادغام ارزش محدودی دارد، مگر آن که سرمایه جدید و قابل ملاحظه‌ای از سوی دولت یا سرمایه‌گذاران بخش خارجی به این صنعت تزریق شود. برنامه اجرای ادغام‌ها به طور گسترده در مراحل اولیه بحران موسسات پس‌اندازها و وام در کشور ایالات متحده و در بحران مالی اوایل ۱۹۹۰ سوند و نروژ و برنامه تجدید ساختار بانک در اواسط ۱۹۹۰ در مکزیک مورد استفاده قرار گرفت. نهادهای ذی صلاح قانونی ایالات متحده تلاش کردند تا یک سری برنامه‌های ادغام را جهت جذب سرمایه خصوصی در بحران موسسات پس‌اندازها و وام بکار گیرند. در یکی از

برنامه های ادغام، چندین موسسه ورشکسته کوچک به یک موسسه بزرگ پس انداز و وام تبدیل شد که احتمال بقای آن را افزایش می داد. با وجود این، برنامه مذکور موفقیت های محدودی را به همراه داشت، زیرا مشکلات عدیده ای در خصوص جذب مدیریت مناسب و ترغیب سرمایه گذاران به سرمایه گذاری در آنها وجود داشت. در این خصوص به طور واضح سرمایه گذاران نمی خواستند سرمایه خویش را با ورود در شرکت های رو به اضمحلال به مخاطره اندازند که هیچ گونه ضمانتی از سوی دولت نداشت. اما پس از اینکه دولت مشوق های مالی ارائه کرد، روند ادغام شرایط بهتری به خود گرفت. مشوق های ارائه شده از سوی دولت شامل ضمانت های کسب بازدهی یا درآمدی، تخفیف مالیاتی، حفاظت سرمایه تزریق شده وارده در برابر زیان سرمایه، ضمانت خسارت ناشی از اقامه دعوی و ایجاد ترتیباتی جهت تسهیم دولت در زیان های ناشی از فروش دارایی های شرکت رو به اضمحلال در آینده بود.

یکی از موفق ترین برنامه ادغام های ایالات متحده مربوط به خرید موسسات پس انداز و وام رو به اضمحلال از سوی بانک های تجاری سالم بود. از آنجائیکه سیستم مقرراتی ایالات متحده در آن زمان بانک های تجاری را از ادغام با سایر موسسات مالی منع کرده بود، نهادهای قانونی دریافتند که بانک های تجاری انگیزه قوی جهت تحصیل موسسات مالی رو به اضمحلال در سایر مناطق جغرافیایی دارند. این نوع مشوق مبتنی بر بازار توسط سایر کشورها، به خصوص در کشورهای اسپانیا و مکزیک به عنوان یک سند تحصیل موسسات مالی رو به اضمحلال خارجی مورد استفاده قرار گرفت. یکی از روش های بنیادی مورد استفاده در بحران مالی مکزیک در اواسط ۱۹۹۰ برنامه ترکیب روش های ادغام و خرید خارجی بود. در نهایت دوازده تا از بزرگترین بانک های مکزیک به صورت هفت بانک درآمدند و تمام آنها به غیر از یکی توسط بانک های خارجی تحصیل شدند.



در مارس سال ۱۹۹۸، دولت مالزی اعلام کرد از طریق یک برنامه پشتیبانی سرمایه دولتی، برنامه ادغام موسسات رو به اضمحلال را با ترغیب سالم‌ترین موسسات مالی جهت تحصیل شرکت‌های کوچک و متوسط تسهیل کرده است. هدف نهایی تعیین شده توسط دولت مالزی کاهش ۳۹ شرکت مالی موجود به ۸ شرکت بود.

### ۳-۲- حمایت مستقیم دولت

روش‌های مداخله مستقیم دولت در موسسات مالی رو به اضمحلال می‌تواند براساس اینکه مشکل مشاهده شده مربوط به نقدینگی موقتی (در جریان)<sup>۱</sup> بوده و یا اهرم بالایی همراه با سرمایه ناکافی در ارتباط با ریسک (موجودی سرمایه)<sup>۲</sup> باشد، به دو نوع تقسیم شود. روش نقدینگی موقت غالباً برای مشکلات نقدینگی در مراحل اولیه بحران بانکی مورد استفاده قرار می‌گیرد، زمانی که بانک حداقل سرمایه لازم و کافی را دارا می‌باشد و مشکل به طور واقعی موقتی بوده و یا مربوط به عدم تطابق دارایی‌ها و بدهی‌ها می‌باشد. روش موجودی سرمایه، به عبارت دیگر نیازمند آن است که از سوی دولت‌ها، در مواقعی که مشکل موسسات فراتر از کمبود نقدینگی موقتی بوده و شرایط تا حد بقا و ورشکستگی بانک پیش می‌رود، مورد استفاده قرار گیرد. روش‌های نقدینگی موقت، که به شکل حمایت‌های بانک مرکزی یا تعیین سقف برای نرخ‌های وام‌دهی می‌باشد (که زیان‌های وام‌دهی به اعتباردهندگان لطمه وارد نسازد) معمولاً با برنامه‌های ممانعت از انتقال سپرده‌ها به خارج و یا توسعه انواع فعالیت‌های تجاری از سوی بانک‌ها، که به آنها اجازه می‌دهد تا به فعالیت‌های سودآور روی آورند، ترکیب می‌شود، به امید اینکه بانک‌ها در فعالیت‌های غیرتخصصی موفقیت بیشتری کسب کنند تا بتوانند به فعالیت‌های اصلی بانکی خویش ادامه دهند. روش‌های

---

1 - Temporary liquidity (Flow).

2 - Inadequate Capital Relative to the risk (Stock).

موجودی سرمایه معمولاً مشکلات مربوط به ترازنامه و کفایت سرمایه را مورد توجه قرار می‌دهند. بهترین روش شناسایی شده "موجودی سرمایه" (که گاهی اوقات تحت عنوان مساعدت‌های بانکی شناخته می‌شود) عبارت است از تزریق مستقیم سرمایه از سوی دولت به بانک‌های رو به اضمحلال است. تجربه ایالات متحده از بانک ملی Continental Illinion، موفقیتی در زمینه تجدید ساختار بانک‌ها با استفاده از تزریق سرمایه از سوی دولت محسوب می‌شود.

### ۳- تجدید ساختار شبکه بانکی

هنگام بررسی بحران موسسات پس‌اندازها و وام ایالات متحده در سال ۱۹۸۰، بحران‌های نروژ و سوئد در اوایل ۱۹۹۰ و بحران مکزیک در اوایل ۱۹۸۰ و اواسط ۱۹۹۰ و یا بحران بدهی ۱۹۹۷ شرق آسیا، متوجه می‌شوید که موسسات مالی دهکار در این کشورها به خاطر مشکلات سیستماتیک و بنیادین با روند رو به انحلال تدریجی و قابل پیش‌بینی در حرکت بودند. تا قبل از وقوع بحران در این کشورها، هیچ کس از کارشناسان آگاهی چندانی در خصوص مشکلات ذاتی آنها نداشتند تا اینکه آنها با بحران مواجه شدند. متأسفانه، به نظر می‌رسد یکی از قوانین نامکتوب بانکداری، تجدید ساختار شبکه بانکی است که وقوع بحران در برخی جوامع نیاز به اجرای آن را براساس ضرورت‌ها محسوس ساخت.

تجدید ساختار شبکه بانکی، بر خلاف روش‌های تجدید ساختار بانک خصوصی مورد اشاره در قسمت اول، در برگیرنده یک سری معیارهایی است که نیازمند آن است تا به منظور حفظ سیستم پرداخت‌های ملی و دستیابی به اعتبار و در عین حال اصلاح مشکلات مربوط به سیستم مالی که با بحران مواجه شده است، متناسب و هماهنگ گردد. هماهنگی این معیارها حتی در یک کشور در حال توسعه مهم‌تر است. همانطور که آقای استیگلایتر<sup>۱</sup> از کارشناسان برجسته بانک جهانی، اشاره دارد که "تجدید ساختار شبکه بانکی در بسیاری از کشورهای در

حال توسعه با مشکلات بیشتری مواجه است. نخست اینکه ظرفیت فنی، حقوقی و نهادی کمتری برای انجام وظایفی همچون تفکیک دارایی وجود دارد، دوم اینکه از بین رفتن سیستم بانکی با وجود دارایی‌های بد و فاقد نقد شون‌دگی بسیار بیشتر است، و در این شرایط بانک‌های سالم اندکی جهت تحصیل بانک‌های ضعیف وجود خواهند داشت و سوم اینکه، سیستم‌های بانکی ممکن است با پیچیدگی‌های بیشتری، همچون ادغام بانک‌های دولتی و خصوصی مواجه شوند. بانک‌های دولتی ممکن است ضمانت‌های تلویحی برای سپرده‌گذاران انجام دهند. یک ابلاغیه دولتی مبنی بر عدم ضمانت بانک‌های خصوصی می‌تواند شرایط دشواری را برای این بانک‌ها رقم بزند، به خصوص اینکه اگر دولت فعالیت برخی از بانک‌ها را متوقف نموده باشد و در مورد صحت و سلامت مالی برخی دیگر از بانک‌ها شک و تردید داشته باشد.

چالش دولت این است که چطور بحران‌های قریب‌الوقوع را بدون اینکه بر توانایی استفاده از راه‌حل‌های سیستماتیک برای مشکلات بلندمدت اثر منفی گذارد را هدایت کند. بنابراین دولت باید در راستای مداخله قوی و احیای اعتماد عمومی به سیستم بانکی مراقب باشد تا مشوق‌ها را برای اصلاح جامع و کامل پراکنده و متفرق نسازد و میان آنها هماهنگی ایجاد کند. برای کسب موفقیت بلندمدت در تجدید ساختار شبکه بانکی، باید معیارهایی براساس هزینه منفعت بکار گرفته شود، زیان‌های حاصله به صورت عادلانه تقسیم شود، هدف بر حداقل‌سازی فشار بر بخش عمومی باشد، از ایجاد مشکلات مخاطره‌آمیز در آینده جلوگیری گردیده و حاکمیت شرکتی ارتقاء یابد.

### ۳-۱- احیای اعتماد به سیستم بانکی

#### ۳-۱-۱- ضمانت سپرده‌ها

به طور متداول اقدام اولیه دولت در حل بحران یک شبکه بانکی، احیای اعتماد

عمومی در توانایی سیستم بانکی جهت بازپرداخت سپرده‌ها می‌باشد. پس از آنکه سطح اعتماد عمومی از میان برود، سطح بیمه سپرده یا سایر حمایت‌های ساختاری از سپرده‌های بانکی نامتناسب و نامربوط تلقی می‌شود. به منظور احیای اعتماد عمومی، دولت باید سطح حمایت سپرده جدیدی ارائه کند. هر چند این می‌تواند به شکل ضمانت دولتی از استقراض‌های زیادی باشد که از طریق وجوه بیمه سپرده صورت می‌پذیرد، لکن اغلب مواقع دولت از طریق یک فرمان اجرایی یا اقدام قانونی فوری یک ضمانت یکجا<sup>۱</sup> برای تمام سپرده‌ها انجام می‌دهد، همانطور که این عمل در کشورهای تایلند، اندونزی و کره جنوبی صورت گرفت.

اقدام حقوقی صورت گرفته در طی دوره تجدید ساختار شبکه بانکی نیازمند تجزیه و تحلیل اختیارات دولت جهت صدور حکم فوری و چالش‌های حقوقی است، که ممکن است در مقابل مشوق‌های دولتی افزایش یابد. به علاوه، مقامات دولتی باید تا حد ممکن جزئیات بیشتری را در مورد پیامدهای حقوقی ضمانت سپرده‌ها در بلندمدت مورد ملاحظه قرار دهند. برای مثال، به منظور حداقل کردن احتمال اقامه دعوی آتی در مورد حدود ضمانت، تعریف دقیقی از سپرده‌های تحت پوشش و نوع حساب بانکی و دوره ضمانت و حدودی که ضمانت، بهره سپرده‌ها را تحت پوشش قرار می‌دهد، ارائه گردد. بحث دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که آیا ضمانت دولتی می‌تواند سپرده‌ها را از طریق مالکان بانک و سایر اشخاصی که ممکن است مسئولیتی در قبال زیان‌های بانکی داشته باشند، تحت پوشش قرار دهد.

#### ۲-۱-۳- تقویت ساختار نظارتی

مرحله بعدی جهت احیای اعتماد به سیستم بانکی، تقویت مقررات احتیاطی است که

در برگیرنده اجرای استانداردهای حسابرسی و حسابداری پذیرفته شده بین‌المللی (به خصوص در ارتباط با شناسایی زیان‌های وام و طبقه‌بندی دارایی‌ها)، اجرای معیارهای تطبیق مقررات، و آموزش کارکنان حسابرسی و بانک‌های دولتی است.

مقررات جدید اغلب نهادهای نظارتی بانکی را ملزم می‌سازد تا:

۱- استانداردهای سرمایه کمیته بال را جهت استمرار فعالیت‌های عملیاتی بانک اجرا کنند.

۲- مقرراتی تدوین شود که فعالیت‌های بانک از جمله اختیارات قانونی جابه‌جایی سهام عمده بانک، تحصیل شرکت‌ها یا سرمایه‌گذاری‌های عمده و تعیین شرایط تاسیس شعب بانک در مناطقی خارج از قلمرو سرزمین اصلی را مدیریت نماید.

۳- برقراری نظارت دوره‌ای **Off-site , On-site**.

۴- ارزیابی مکانیزم‌های داخلی بانک که توانایی ارزیابی ریسک بر پایه ماهیت و مقیاس فعالیت‌های بانک را به طور مناسب داشته باشد.

۵- تدوین استانداردهای غیرقابل قبول بین‌المللی برای طبقه‌بندی وام و اتخاذ سیاست‌هایی برای حل مشکلات مربوط به وام.

۶- التزام به افشای عمومی و کافی اطلاعات مالی و ارزیابی عملکرد آنها.

### ۳-۱-۳- ارتقای مکانیزم‌های تطبیق مقررات

برنامه تجدید ساختار شبکه بانکی اغلب اختیارات نهادهای دولتی را جهت وضع و اجرای جرایم مالی برای بانک‌ها و مقامات بانکی متخلف، از جمله توانایی عزل مقامات و مدیران بانکی را تقویت کرده است. هنگامی این برنامه به طور واقعی قابل اجرا است که جرایم مالی وضع شده قبل از وقوع بحران بانکی، فراتر از نرخ تورم باشد و یا اجرای جریمه سنگینی هم‌چون خاتمه فعالیت بانکی در صورت عدم تطبیق مقررات صورت پذیرد. اقدام حقوقی جهت تقویت مکانیزم‌های تطبیق مقررات باید

در برگزیده تجزیه و تحلیل بهترین برنامه‌های صورت گرفته و اجرای موثرترین شیوه‌های حذف موانع حقوقی جهت تطبیق مقررات باشد.

هرچند کمیته ریسک بال، بر پایه استانداردهای سرمایه رهنمودی جهت حفظ سرمایه بانک و صحت و سلامت مالی آن ارائه می‌کند، اجرای استانداردهای کمیته بال ممکن است از سوی بانکها الزام‌آور نباشد. بنابراین مقامات نظارتی بانکی، باید دستورالعمل صریحی در مورد اجرای سیاست اصلاحی دولت ارائه کند.

#### ۴-۱-۳- شناسایی نهادهای نظارتی بانک

بحران‌های شبکه بانکی اصولاً باعث می‌شود که مدیران بخش خصوصی و مقامات دولتی به ساختار مسئولیت‌پذیری نهادهای نظارت بر بانکها و اثربخشی مقررات مربوطه توجه کنند. حوزه‌های نظارت دولتی اغلب به سه بخش تقسیم می‌شوند، که ممکن است در یک یا چند موسسه دولتی مستقل قرار داشته باشند:

الف - مجوز به موسسات جدید و لغو مجوز موسسات موجود.

ب - مجوز برای فعالیت‌های جدید توسط نهادهای ذی‌صلاح و نظارت بر موسسات موجود و توانایی وضع جرایم و یا لغو مجوزهای بانکی.

پ - اجرای عملیات بیمه سپرده یا سایر ابزارها جهت حمایت از سپرده‌های بانکی که در برگزیده اختیار مربوط به مدیریت دارایی‌های بانک‌های رو به اضمحلال باشد.

هم‌چنان که سیستم بانکی در یک کشور رشد می‌کند و در طی زمان همگام با نیازهای بازارهای مالی تغییر می‌یابد، اختلافات و طرح دعاوی حقوقی نیز میان نهادهای دولتی مسئول جهت نظارت بر سیستم بانکی بروز پیدا می‌کند. اگرچه مقامات دولتی از بسیاری از شکاف‌ها در انجام فعالیت‌های نظارتی و وجود دوباره کاری‌ها توسط نهادهای دولتی آگاهند، لکن تا زمانی که یک بحران بانکی توجه‌اش را معطوف به تمام جنبه‌های نظارت بانکی می‌کند،

مشکلات اداری نیز وجود خواهد داشت. در نتیجه دولت اغلب با شناسایی فوری برنامه تجدید ساختار شبکه بانکی، فرصتی را برای ایجاد تغییرات سازمان یافته در موسسات بانکی مهیا می‌سازد.

اقدام حقوقی که در برگیرنده این جنبه تجدید ساختار سیستماتیک بانکها باشد، نیازمند درک دقیق و واقعی از تاریخچه هر کدام از نهادهای نظارتی بانکها در ارتباط آنها با سایر سازمان‌های دولتی است.

### ۲-۳- ایجاد یک فرآیند منظم حقوقی جهت مداخله دولت

دومین جزء کلیدی در برنامه تجدید ساختار شبکه بانکی عبارت است از تدوین فرآیندهایی برای مداخله دولت در بانک‌های رو به اضمحلال است. از دیدگاه حقوقی این مهم است که فرآیندها متناسب با چارچوب حقوقی موجود یا قوانین جدیدی که به زودی به تصویب می‌رسد، طراحی شود که برنامه‌های مداخله دولت یک مبنای حقوقی مستحکمی داشته باشد. اصول حقوقی که در طراحی یک راهبرد مداخله در موسسات ورشکسته بکار گرفته می‌شود، باید بر مبنای استانداردها و دستورالعمل‌های مکتوب عادلانه و تصمیمات متفاوت دولتی متمرکز باشد.

۱-۲-۳- اطمینان از این که سیستم سپرده، وجوه کافی جهت مدیریت بحران یا اختیار افزایش سریع و کارای وجوه را در این زمینه دارا می‌باشد.

اگرچه مقامات دولتی جهت تجدید ساختار یک موسسه مالی رو به اضمحلال ممکن است گزینه‌هایی را در اختیار داشته باشند، لکن باید در نظر داشت که مقاماتی که مسئولیت رفع بحران شبکه بانکی را برعهده دارند با فشارهای زیادی جهت حل سریع وضعیت بانک‌های ورشکسته مواجه می‌باشند که درصدد بر می‌آیند با تزریق منابع دولتی و حمایت‌های نظارتی مشکلات مربوطه را حل کنند.

به منظور احیای اعتماد کلی به سیستم بانکی و ترغیب به بازگشت سرمایه‌های داخلی و خارجی به بانک‌های سالم، دولت‌ها باید به طور سریع و دقیق مشکلات مؤسسات ورشکسته را حل کنند. متأسفانه اغلب سیستم‌های "بیمه سپرده" با کمبود وجوه و ظرفیت لازم جهت هدایت بانک‌های رو به اضمحلال مواجه هستند. قبل از هرگونه اقدام برای مؤسسات رو به اضمحلال، دولت باید تجزیه و تحلیل حقوقی از قوانین موجود در خصوص توانایی هدایت عملیات سیستم بیمه سپرده یا سایر مکانیزم‌های پشتیبانی مالی برای سپرده‌های بانک‌ها را به منظور ارزیابی نیاز به منابع و وجوه دولتی بیشتر انجام دهد. این‌گونه سیستم‌های بیمه سپرده‌ای که توسط دولت تامین مالی می‌شوند، ممکن است نیاز به تخصیص وجوه ویژه یا توانایی استقراض از بازار با پشتوانه دولتی داشته باشند.

۲-۲-۳- اطمینان از این که دولت اختیار حقوقی لازم جهت مداخله سریع در بانک‌های رو به اضمحلال

را دارا است.

از نقطه نظر حقوقی این تجزیه و تحلیل با اختیار دولت جهت مداخله در بانک‌های رو به اضمحلال آغاز می‌شود. به عنوان مثال، در برخی کشورها وزارت امور دارایی اختیار اعطای مجوز به بانک‌های خاص را دارد، لکن نظارت بر این بانک‌ها را عهده‌دار نیست، در حالی که سایر بانک‌ها و مؤسسات باید توسط بانک مرکزی و یا سایر مؤسسات منطقه‌ای یا ملی مجوز اخذ نمایند و تحت نظارت قرار بگیرند. اگر بحران شبکه‌ای (سیستماتیک) باشد، هم‌چون وقوع بحران در شرق آسیا، قوانین مدیریت و نظارت بر انواع مختلف مؤسسات مالی نیازمند آن است تا مورد بررسی قرار بگیرد. مقامات نظارتی باید به اندازه کافی اختیار مداخله در بانک‌ها با استفاده از فرآیندهای شفاف را داشته باشند تا بتوان به طور منطقی انتظار مقابله با چالش‌های حقوقی را دارا باشند.



### ۳-۲-۳- ایجاد یک فرآیند ارزیابی در خصوص وضعیت ورشکستگی بانک

مرحله بعدی در مورد حل مشکلات بانک‌های رو به اضمحلال، شناسایی بانک‌هایی است که دارایی‌هایشان بسیار کمتر از بدهی‌هایشان می‌باشد و براساس استانداردهای کمیته بال، هیچ سرمایه لازم و کافی نداشته و یا انتظار افزایش سرمایه کافی تا رسیدن به مرز استانداردهای رایج را ندارند. این روش نیازمند، تجزیه و تحلیل پرتفوی وام بانک، تجزیه و تحلیل ارزش وثیقه وام‌ها و توانایی استقرار کنندگان در پرداخت بدهی‌های خویش می‌باشد. از نقطه نظر حقوقی، مبحث کلیدی در این زمینه حصول اطمینان از اجرای استانداردها توسط هر موسسه نظارتی است.

### ۳-۱- ایجاد یک مکانیزم برای مداخله در بانک‌های رو به اضمحلال

روش‌های مداخله دولتی که اغلب در تجدید ساختار شبکه بانکی و با تزریق سرمایه از سوی دولت به بانک‌های رو به اضمحلال صورت می‌پذیرد، می‌تواند منجر به:

- ۱- جابه‌جایی سهامداران موجود و فروش بانک پس از خروج از بحران شده و وضعیت آن در نهایت بهبود یابد.
- ۲- حمایت از سهامداران موجود، با آگاهی از این که دولت وجوه را جهت بازپرداخت بدهی‌ها بکار گرفته است، که در نهایت می‌تواند باعث بهبود وضعیت بانک شود.

#### ۳-۳-۱- حمایت دولت از مالکیت دولتی

این روش مداخله سیستم دولتی (به شکل مشارکت در سرمایه)، جهت کاهش مالکیت سهامداران موجود صورت می‌گیرد. همانطور که در بخش اول اشاره شد، توانایی دولت در تغییر سرمایه‌ای که در اختیار سهامداران موجود می‌باشد (بدون تعطیلی بانک) بستگی به وضعیت حقوقی این سهامداران دارد. در بسیاری از موارد، دولت

نیازمند آن است رضایت داوطلبانه سهامداران موجود را جهت انجام این کار جلب کند. میزان مشارکت دولت براساس تجزیه و تحلیل صورت گرفته در مورد حدود زیان شناسایی شده دارایی‌ها صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، زیان‌های بانک ورشکسته نخست از ذخایر بانک برداشت می‌شود و سپس از طریق سرمایه بانک قبل از تزریق سرمایه جدید صورت می‌پذیرد. در نتیجه، سهامداران موجود باید آگاهی یابند که زیان‌ها قبل از این که دولت سرمایه جدید تزریق کند، شناسایی شده‌اند.

#### ۲-۳-۳- حمایت دولت از سهامداران موجود.

بهترین مثال در مورد این روش مربوط به تجدید ساختار شبکه بانکی سوئد بود که از اوائل سال ۱۹۹۰ آغاز شد. در این روش نقش دولت یک "سرمایه‌گذار مطلع" بود تا یک قانون‌گذار یا ناظر.

پس از یک ضمانت کلی از تمام سپرده‌های بانک برای یک دوره نامحدود، دولت سوئد تصمیم گرفت تا تحت یک سیستمی که مشوق‌های مالکیت بخش خصوصی را تقویت می‌کرد، حمایت موقتی (بر یک مبنای داوطلبانه) از بانک‌های تجاری رو به اضمحلال به عمل آورد. از آنجایی که نقش دولت مشابه یک سرمایه‌گذار خصوصی بود، دولت اصول ذیل را به عنوان چارچوبی برای حمایت مالی از آنها تعیین کرد:

- ۱- حداقل میزان حمایت مورد نیاز از بانک جهت احیای ثبات مالی.
- ۲- هنگامی که شرایط مورد توافق میان دولت و بانک‌ها حاصل شود، حمایت خاتمه پیدا کند.

قبل از شروع فرایند مذاکره با هر بانک جهت تعیین دقیق میزان حمایت مورد نیاز، دولت نخست تجزیه و تحلیل گستره‌ای از اطلاعات حاصله از بانک انجام داد. دولت، اعضای هیات مدیره و مدیران بانک‌ها را ملزم به مسئولیت‌پذیری در خصوص

اطلاعات ارائه شده جهت ارزیابی فرآیند کرد. وضعیت مالی هر بانک و توانمندی مدیریت (از جمله سیستم‌های کنترل ریسک) به طور مجزا مورد ارزیابی قرار گرفت و پیش از مذاکرات بانک یا دولت، ساختار حمایت و پشتیبانی تعیین شد. یکی از عناصر کلیدی موافقت‌نامه حمایت دولت مربوط به توانایی هر بانک در مدیریت پرتفوی وام‌های با عملکرد نامطلوب بود.

#### **۴- ایجاد یک مکانیزم برای حداکثر کردن باز یافت وام‌های با عملکرد نامطلوب**

##### **(دارایی‌های بد)**

برنامه‌های تجدید ساختار شبکه بانکی در زمینه مدیریت و در نهایت باز یافت ارزش باقی مانده وام‌های با عملکرد نامطلوب از سوی بانک‌های رو به اضمحلال در یکی از دو روش ذیل دنبال می‌شود. وجه مشترک هر دو مدل، تفکیک فعالیت‌های اصلی بانک (از جمله مدیریت وام‌های با عملکرد نامطلوب و حتی وام‌هایی که اثر قابل ملاحظه‌ای بر ترازنامه بانک ندارند) از مدیریت و هدایت وام‌های بزرگ با عملکرد نامطلوب می‌باشد، که از طریق ذیل حاصل می‌گردد:

الف - تاسیس یک واحد خاص در درون بانک که مسئولیت‌پذیری باز یافت دارایی‌ها را برعهده داشته باشد. (این روش توسط اسپانیا، نروژ و سوئد مورد اجرا قرار گرفته است).

ب - انتقال دارایی‌های بد بانک به یک سازمان دولتی موجود، هم‌چون شرکت بیمه سپرده یا ایجاد یک نهاد دولتی جدید (شرکت مدیریت دارایی) که منحصر به منظور دریافت، مدیریت و فروش دارایی‌های بد موسسات مالی ورشکسته فعالیت نماید. (این روش قبلاً توسط دولت آمریکا، تایلند، کره و اندونزی مورد استفاده قرار گرفته است).

تصمیم‌گیری در خصوص تعیین بهترین روش جهت مدیریت دارایی‌های بد، بستگی

به ملاحظات حقوقی و سیاستی دولت دارد. تعیین بهترین مکانیزم برای بازیافت موثر دارایی‌ها باید تا حد ممکن در چارچوب حقوقی و قضایی موجود باشد. در برخی موارد، مکانیزم‌های حقوقی موجود، به خصوص در مورد قوانین ورشکستگی و تسویه، ممکن است ناکافی باشد و نیاز به تجدیدنظر قانونی داشته باشد.

## ۵- نتیجه‌گیری

تجدید ساختار سیستماتیک بانک‌ها یک فرآیند طولانی است و در برگیرنده یک سری معیارهای حقوقی است تا احیای اعتماد به سیستم بانکی (هم‌چون ضمانت‌های سپرده، مقررات احتیاطی قوی، اجرای استانداردهای حسابداری و حسابرسی پذیرفته شده بین‌المللی و برنامه‌های تطبیق مقررات) از طریق ایجاد نهادهای دولتی جدید و مکانیزم‌های حل مشکلات موسسات رو به اضمحلال و یا مدیریت دارایی‌های انجام شود. اجرای چارچوب حقوقی مناسب در ارتباط با تجدید ساختار شبکه بانکی مستلزم آن است که نهادهای قانون‌گذار بهترین برنامه‌های تجدید ساختار را در چارچوب حقوقی و قضایی موجود مورد بررسی قرار داده و آنها را به تصویب برسانند و به دولت در اجرای راه کارهای قانونی برنامه تجدید ساختار شبکه بانکی کمک نمایند.

از سوی دیگر، نظارت‌کنندگان بانکی باید مهارت‌های لازم جهت اجرای قوانین و مقررات جدید را فرا بگیرند. مبنای چارچوب حقوقی باید به گونه‌ای باشد که با ساختار ریسک و پاداش‌دهی سازگار باشد و رفتارهای متقلبانانه را تنبیه و اقدامات مطلوب را تشویق نماید.

ضروری است که برنامه تجدید ساختار بانک به گونه‌ای باشد که توانایی حداکثر کردن بازیافت دارایی‌های بد (وام‌های با عملکرد نامطلوب) را داشته باشد. در نتیجه، موفقیت تجدید ساختار شبکه بانکی در نهایت بستگی به میزان ورشکستگی، قوانین سازماندهی مجدد موسسات، مشوق‌های بازار جهت بهبود وضعیت بدهی‌ها و توانایی نهادهای

دولتی، که دولت بتوانند مالکیت بانک‌های رو به اضمحلال را در اختیار گرفته و یا آنها را کنترل نماید، و نیز باز یافت بدهی به سهام از سوی دولت دارد. به علاوه دولت‌ها ممکن است مقرراتی را به منظور ترغیب و توسعه بازارهای سرمایه و برداشتن موانع سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی وضع کنند.

در تجزیه و تحلیل نهایی، موفقیت تجدید ساختار شبکه بانکی در بلندمدت بستگی به وجود محیط حقوقی قابل اعتماد و شفاف و مقررات احتیاطی قوی قابل اجرا دارد.