

نظام بازسازی و گزیر بانکی: الزامات نهادی، تقنینی و نظارتی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۱۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نظام بازسازی و گزیر بانکی: الزامات نهادی، تقنینی و نظارتی

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه پولی - بانکی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مصطفی حبیب‌اله پورزرشکی، علیرضا نقش (پژوهشگر اقتصادی)

ناظر علمی: میثم خسروی (مشاور معاونت پژوهش‌های اقتصادی و عضو شورای علمی دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: محمدجواد شریف‌زاده (عضو هیئت‌علمی دانشگاه امام صادق علیه السلام)،

حسین معصومی (معاون اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی)

اظهارنظرکنندگان: امیرحسین بامتی طوسی (پژوهشگر حقوق اقتصادی)

محمدبرزگر خسروی (مدیرگروه حقوق اقتصادی دفتر مطالعات حقوقی)

صفحه‌آرا: منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. گزیر بانکی
۲. حل‌وفصل مؤسسات اعتباری
۳. ثبات مالی
۴. توقف بانکی
۵. ورشکستگی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۱/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۹/۲۹

به نام خدا

فهرست مطالب

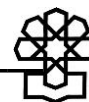
۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. پیشینه
۵	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۵	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی
۵	۳. معماری نهادی گزیر بانکی و منطق مداخله
۵	۳-۱. سیر تحول نهادی پس از بحران ها و رسیدن به گزیر
۷	۳-۲. چرا نظام ورشکستگی عادی شرکت ها برای بانک ها کارآمد نیست؟
۸	۳-۳. چرا قانونگذاری برای گزیر ضروری است؟
۱۰	۳-۴. ارکان شبکه ثبات مالی و منطق تقسیم کار
۱۱	۳-۵. مسیر نظارتی از وضعیت عادی تا شکست و ورود به گزیر (نردبان مداخله)
۱۲	۳-۶. سوابق قانونگذاری در ایران
۱۵	۳-۷. تمایزهای کلیدی میان ورشکستگی عادی و گزیر
۱۶	۳-۸. اهداف نظام گزیر
۱۶	۳-۹. آغاز گزیر: منطق زمان بندی و انواع ناتوانی مالی
۱۷	۳-۱۰. شروط آغاز گزیر
۱۹	۴. ابزارهای گزیر و منطق انتخاب
۱۹	۴-۱. فروش کسب و کار
۲۰	۴-۲. بانک انتقالی
۲۱	۴-۳. تفکیک دارایی
۲۱	۴-۴. نجات از درون
۲۲	۴-۵. تثبیت مالی دولتی
۲۲	۴-۵-۱. حمایت از سهام عمومی
۲۲	۴-۵-۲. مالکیت عمومی موقت
۲۳	۴-۶. منطق انتخاب ابزارهای گزیر
۲۳	۵. چارچوب حقوقی گزیر
۲۳	۵-۱. اختیارات نهاد گزیر
۲۴	۵-۲. اصل «عدم زیان بیشتر» و ارزش گذاری سه مرحله ای
۲۵	۵-۳. حق اعتراض و استاندارد رسیدگی قضایی
۲۵	۵-۴. سازوکارهای تأمین مالی گزیر
۲۷	۶. جمع بندی و نتیجه گیری
۲۹	منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۵
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۵
جدول ۳. مقایسه روش عادی ورشکستگی و نظام گزیر	۱۵
جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی.....	۲۸

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. سیر تحول نهادی پس از بحران‌ها.....	۷
شکل ۲. نردبان مداخله نظارتی بانک مرکزی.....	۱۴
شکل ۳. نحوه عملکرد ابزار فروش کسب‌وکار.....	۲۰
شکل ۴. نحوه عملکرد ابزار بانک انتقالی.....	۲۰
شکل ۵. نحوه عملکرد ابزار تفکیک دارایی.....	۲۱
شکل ۶. نحوه عملکرد ابزار نجات از درون.....	۲۲



نظام بازسازی و گزیر بانکی؛ الزامات نهادی، تقنینی و نظارتی

چکیده

ثبات مالی بنیان حیاتی هر اقتصاد کارآمد است و نقشی کلیدی در حفظ اعتماد عمومی، استمرار جریان اعتبار و تداوم فعالیت‌های اقتصادی ایفا می‌کند. بروز بحران در بانک‌ها به‌عنوان نهاد تجهیز و تخصیص منابع و متولیان پایداری نظام پرداخت می‌تواند به تهدیدی برای نظام مالی بدل شود. با این وجود، چارچوب حقوقی کشور فاقد نظام جامع و کارآمد به‌منظور بازسازی و گزیر بانکی است که موجب شده مواجهه با بانک‌های ناسالم دیر هنگام و پرهزینه صورت گیرد. اتکا به فرایندهای عمومی ورشکستگی^۱ به دلیل ماهیت قضایی و زمان‌بر بودن آن، توان کنترل بحران و جلوگیری از انتقال هزینه‌ها به منابع عمومی را ندارد و موجب تضعیف انضباط مالی می‌شود.

تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که گزیر بانکی ابزاری مؤثر در مدیریت بحران است، مشروط بر آنکه بانک دارای حداقلی از سرمایه و دارایی‌های معتبر باشد تا زیان‌ها توسط سهام‌داران و بستانکاران جذب شود. در مقابل، زمانی که حقوق صاحبان سهام منفی است، ابزارهای گزیر کارایی خود را از دست می‌دهند و نیازمند راهکارهای مکمل و مداخلات ساختاری هستند.

لذا تصویب «قانون بازسازی و گزیر» ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای معماری نوین نظام مالی است. چنین قانونی باید ضمن تعریف مراحل مدیریت پیشگیرانه بحران و ایجاد نهادی مستقل با اختیارات قانونی، بانک‌ها را ملزم به تدوین و به‌روزرسانی مستمر برنامه‌های بازسازی و گزیر کند. استقرار این چارچوب، گذار نظام بانکی از واکنش‌های مقطعی و پرهزینه به الگویی پیشگیرانه، شفاف و پاسخ‌گو را امکان‌پذیر ساخته و به تقویت ثبات مالی می‌انجامد.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

ثبات مالی یکی از پایه‌های اصلی سلامت اقتصادی کشور بوده و نقش آن در حفظ اعتماد عمومی، جریان اعتبار و تداوم فعالیت‌های اقتصادی انکارناپذیر است. در این میان، بانک‌ها به دلیل نقش حیاتی خود در تجهیز و تخصیص منابع و پشتیبانی از نظام پرداخت، نهادهایی حساس و اثرگذارند و شکست آنها صرفاً موضوعی درون‌سازمانی نیست؛ بلکه

۱. در این گزارش منظور از فرایندهای عمومی ورشکستگی، نظام ورشکستگی بنگاه‌ها در قانون تجارت است.

می‌تواند با ایجاد هراس سپرده‌گذاران، فروش‌های فوری و اضطراری دارایی و اختلال در جریان نقدینگی، ثبات کل نظام مالی را تهدید کند.

باین‌حال، ساختار حقوقی و نظارتی موجود کشور هنوز فاقد چارچوبی کارآمد برای مواجهه سریع و کم‌هزینه با بانک‌های متوقف یا در معرض توقف است. اتکا به فرایندهای ورشکستگی عمومی که زمان‌بر و در حدود صلاحیت مرجع قضایی است، توان جلوگیری از گسترش بحران را ندارد و معمولاً منجر به انتقال هزینه‌ها به منابع عمومی و تضعیف انضباط مالی می‌شود.

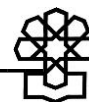
در شرایطی که بسیاری از کشورها با ایجاد قوانین ویژه بازسازی و گزیر بانکی، توانسته‌اند بحران‌های بانکی را به‌صورت نظام‌مند و کم‌هزینه مدیریت کنند، در ایران هنوز چنین قانونی وجود ندارد. نبود نهاد گزیر مستقل، فقدان صندوق مالی ویژه گزیر و نبود الزامات قانونی برای تهیه برنامه‌های بازسازی و گزیر، موجب شده است واکنش‌ها در برابر بحران‌های بانکی اغلب دیر هنگام، پرهزینه و فاقد انسجام باشد. از این‌رو، تدوین قانون جامع بازسازی و گزیر بانکی به‌منظور ارتقای چابکی تصمیم‌گیری، کاهش هزینه‌های اجتماعی و حفظ منافع عمومی، ضرورتی فوری برای تقویت ثبات مالی کشور به‌شمار می‌رود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ضعف اصلی نظام بانکی کشور در نبود چارچوبی مشخص و پیشگیرانه جهت جلوگیری از بروز بحران بانک‌های ناسالم نهفته است. واکنش‌های کنونی، به‌دلیل فقدان قانون بازسازی و گزیر، بیشتر موردی، فاقد سرعت کافی و پرهزینه هستند و در عمل نمی‌توانند از سرایت بحران به سایر مؤسسات مالی جلوگیری کنند. مدیریت مؤثر شکست بانکی تنها با استقرار نظام گزیر قابل تحقق است؛ نظامی که تصمیم‌گیری را از مسیر طولانی قضایی به فرایند اداری، سریع و قاعده‌مند منتقل می‌کند. در این چارچوب، هدف اصلی نه تعطیلی بانک بلکه تداوم خدمات حیاتی آن و جلوگیری از بی‌ثباتی مالی است. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که موفقیت گزیر در گرو رعایت چند اصل کلیدی است؛ تصمیم‌گیری سریع براساس ارزش‌گذاری صحیح، توزیع منصفانه زیان‌ها و محدود کردن استفاده از منابع عمومی صرفاً به موارد استثنایی. به‌این‌ترتیب، زیان‌ها ابتدا از طریق سهام‌داران و بستانکاران واجد شرایط جذب می‌شود و بار مالی بحران بر دوش جامعه و منابع عمومی منتقل نمی‌شود. یافته‌ها نشان می‌دهد که استقرار نظام بازسازی و گزیر می‌تواند نقطه عطفی در معماری مالی کشور باشد که ابزاری است برای کاهش هزینه‌های اجتماعی، حفظ اعتماد عمومی و تبدیل بحران بانکی از یک تهدید فراگیر به رویدادی قابل مدیریت و پیش‌بینی‌پذیر.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای دستیابی به نظامی کارآمد در مدیریت بحران‌های بانکی و ورشکستگی بانک‌ها، ضروری است که کشور از مرحله واکنش‌های موردی، دیر هنگام و متوقف بر مصوبات سران قوا عبور کرده و به سمت ایجاد یک چارچوب نهادی و قانونی منسجم به‌منظور بازسازی و گزیر بانکی حرکت کند. چنین چارچوبی باید امکان مداخله سریع و قاعده‌مند را در زمان بروز بحران فراهم کند. در بُعد تقنینی، تصویب «قانون بازسازی و گزیر بانکی» گام نخست و بنیادی است. این قانون



باید تمامی مراحل و الزامات مدیریت بحران بانکی را مشخص کند. در بُعد نهادی، تقویت نهاد گزیر ضروری است؛ نهادی با اختیارات قانونی، استقلال عملیاتی و مصونیت در انجام وظایف خود، که بتواند در لحظه بحران بدون نیاز به نهاد قضایی یا تصمیمات سیاسی، اقدام مؤثر انجام دهد.

در سطح نظارتی و اجرایی، بانکها باید ملزم به تدوین و به‌روزرسانی سالانه «برنامه‌های بازسازی و گزیرپذیری» شوند. این برنامه‌ها باید شامل سناریوهای احتمالی بحران، روش‌های بازسازی سرمایه، مسیرهای بازسازی نقدینگی و طرح گزیر در صورت تشدید بحران باشد. بانک مرکزی باید چارچوبی استاندارد برای ارزیابی این برنامه‌ها تدوین کند و آن را به‌عنوان بخشی از فرایند نظارت احتیاطی اجرا نماید. همچنین، لازم است دستورالعمل‌های مشخصی برای ارزش‌گذاری دارایی‌ها و انتشار ابزارهای جذب زیان تدوین شود تا تمامی مراحل گزیر برپایه ارزیابی‌های دقیق، معیارهای عینی و روش‌های استاندارد انجام گیرد و از تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای یا غیرشفاف جلوگیری شود.

اجرای این مجموعه اقدامات، نظام بانکی کشور را از وضعیت عدم تصمیم‌گیری و یا تصمیم‌گیری‌های پرهزینه فعلی راجع به بانکها به چارچوبی پیشگیرانه، شفاف، پاسخ‌گو با کمترین هزینه سوق می‌دهد. درچنین نظامی، شکست بانکی نه تهدیدی برای ثبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، بلکه فرایندی قابل مدیریت خواهد بود که در آن زیان‌ها به‌درستی توزیع، خدمات حیاتی حفظ و اعتماد عمومی به نظام مالی تقویت می‌شود و این امر باعث جلوگیری از رفتار پرریسک بانکها خواهد شد.

۱. مقدمه

ثبات مالی را می‌توان به‌عنوان یکی از **کالاهای عمومی** اقتصاد در نظر گرفت؛ خدمتی که وجود آن شرط لازم برای کارکرد بازارها، نهادها و روابط اقتصادی محسوب می‌شود. **ثبات مالی** به شرایطی اطلاق می‌شود که در آن نظام مالی متشکل از بانکها، مؤسسات مالی، بازارهای پول و سرمایه و زیرساخت‌های پرداخت، توانایی انجام بی‌وقفه وظایف خود شامل تجهیز و تخصیص کارای منابع، مدیریت و توزیع ریسک و پشتیبانی از نظام پرداخت را دارد؛ به‌گونه‌ای که کارکردهای این نهادها دچار اختلال یا ناطمینانی سیستمی نشود. همان‌گونه که امنیت ملی یا بهداشت عمومی بستر حیات اجتماعی را فراهم می‌کند، ثبات مالی نیز زیربنای اعتماد، مبادله و سرمایه‌گذاری است. این ثبات تا زمانی که برقرار است چندان محسوس به‌نظر نمی‌رسد، اما اختلال در آن می‌تواند در زمانی کوتاه کل نظام اقتصادی و اجتماعی را دچار بحران کند و حتی مقدمات اختلال در حاکمیت سیاسی را رقم بزند. بانکها در قلب این ساختار، نه‌صرفاً بنگاه‌های تجاری، بلکه نهادهایی هستند که موظف به تأمین نقدینگی^۱ برای اقتصاد بوده و با انتشار بدهی برای خود، پول به‌عنوان کم‌ریسک‌ترین و نقدشونده‌ترین دارایی را برای آحاد اقتصادی فراهم می‌کنند. بااین‌توضیح، تداوم اعتماد به پول به‌عنوان وسیله مبادله و محاسبه ارزش یا به‌عبارتی پایداری قرارداد اجتماعی وسیله مبادله، در گروه اعتماد به توانمندی بانک در ایفاء تعهدات خویش است و سلب این اعتماد از یک بانک، زمینه‌ساز تسری این بی‌اعتمادی به

توانمندی سایر بانک‌ها و درنهایت، بی‌ثباتی مالی در ابعاد اقتصاد کلان می‌شود. از این‌رو، در مورد بسیاری از شرکت‌های عادی، شکست صرفاً یک پدیده غیرسیستمی و محدود به همان بنگاه است که می‌تواند در چارچوب قواعد استاندارد ورشکستگی مدیریت شود؛ اما بانک‌ها از این قاعده مستثنا هستند. شکست یک بانک، صرفاً مسئله‌ای سازمانی نیست، بلکه به واسطه شبکه متراکم روابط مالی و عملیاتی آثار بیرونی و سرایتی گسترده بر کل نظام مالی و بخش واقعی اقتصاد دارد. هجوم سپرده‌گذاران، فروش فوری و اضطراری دارایی‌ها، اختلال در انتقال سیاست پولی و افزایش نااطمینانی نسبت به سایر بانک‌ها نمونه‌هایی از این پیامدهاست.

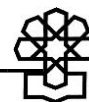
ماهیت ترازنامه بانک‌ها به دلیل اهرمی بودن و شفافیت اطلاعاتی محدود، دشواری در ارزش‌گذاری دارایی‌ها، وابسته بودن به چرخه‌های اقتصادی و تغییر انتظارات سپرده‌گذاران با انتشار اخبار منفی بسیار شکننده است. در چنین شرایطی، خطر **هجوم بانکی**^۱ و سرایت آن به سایر نهادهای مالی همواره بالاست. زمانی که یک بانک در وضعیت **متوقف یا در معرض توقف**^۲ قرار گیرد، پیامدهای آن از کانال‌های مختلف مانند ترازنامه و مطالبات بین‌بانکی تا انقباض اعتبارات، فروش‌های فوری و اضطراری دارایی، اختلال در زیرساخت پرداخت و درنهایت فشار بر منابع عمومی به‌منظور جبران ناترازی‌ها، به سایر بخش‌ها منتقل می‌شود. این کانال‌ها در مجموع می‌توانند بر اقتصاد کلان نیز اثر بگذارند و موجب کاهش تولید، نوسانات شدید مالی و تضعیف کارایی سیاست پولی شوند.

از این منظر، ورشکستگی بانکی یک مسئله محدود به بنگاه نیست، بلکه تهدیدی جدی برای یک **کالای عمومی** است. بنابراین نمی‌توان مدیریت شکست بانک را به رویه‌های عادی ورشکستگی که برای سایر شرکت‌ها طراحی شده‌اند سپرد. رویه‌های قضایی متعارف، به دلیل طولانی بودن فرایند و تمرکز صرف بر منافع بستانکاران و سهام‌داران، قادر به صیانت از کارکردهای حیاتی ساختار بانکی و جلوگیری از سرایت سیستمی نیستند. همین ضرورت، طراحی و استقرار چارچوب‌های ویژه‌ای همچون **بازسازی**^۳ و **نظام گزیر**^۴ را توجیه می‌کند؛ چارچوب‌هایی نهادی و از پیش تعریف شده که به مقام ناظر امکان می‌دهند با مداخله سریع، هدفمند و شفاف، شکست بانک را مدیریت کند؛ به گونه‌ای که کارکردهای حیاتی حفظ شود، ریسک سرایت کاهش یابد و هزینه اجتماعی شکست به حداقل برسد.

۲. پیشینه

بعد از مقدمه، «پیشینه» گزارش به‌عنوان شماره ۲ درج گردد و متن آن نیز در ادامه آورده شود:

1. Bank Run
2. Foltf - Failing or Likely to Fail
3. Recovery
4. Resolution



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد	توضیحات
۱	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۴. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع)	۱۳۹۴	۱۴۷۴۰	مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)	
۲	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران	۱۳۹۵	۱۴۸۶۲	مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)	
۳	استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف	۱۳۹۷	۱۵۹۰۲	مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)	
۴	بررسی تجربیات جهانی مواجهه با بحران‌های بانکی (ترکیه-اندونزی)	۱۳۹۷	۱۵۹۶۹	مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)	
۵	بررسی تجربیات جهانی مواجهه با بحران‌های بانکی (ژاپن-آمریکا)	۱۳۹۷	۱۶۳۹۰	مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)	

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/ صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۱	قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲/۰۹/۱۴	مواد (۱۴ تا ۳۴)	
۲	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	ماده (۸)	
۳	قانون پولی و بانکی کشور	مجلس شورای ملی	۱۳۵۱/۰۴/۱۸	مواد (۳۹ تا ۴۱) ^۱	
۴	قانون تجارت	مجلس شورای ملی	۱۳۱۱/۰۲/۱۳	مواد (۴۱۲ تا ۵۷۵)	
۵	قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی	مجلس شورای ملی	۱۳۱۸/۰۴/۲۴		

۳. معماری نهادی گزیر بانکی و منطق مداخله

۳-۱. سیر تحول نهادی پس از بحران‌ها و رسیدن به گزیر

تجربه بیش از یک قرن گذشته نشان می‌دهد که هر بحران بانکی، شکافی در معماری ثبات مالی آشکار کرده و به دنبال آن اصلاح نهادی مشخصی پدید آمده است. به این ترتیب، تاریخچه‌ای از «بحران و اصلاح» شکل گرفته که در نهایت پس از بحران مالی ۲۰۰۸ به طراحی و تدوین چارچوب نظام جامع بازسازی و گزیر، تکمیل و گسترش ابزارهای مداخله و توسعه دامنه شمول آن به نهادهای مالی فراتر از مؤسسات سپرده‌پذیر انجامیده است.

۱. مواد (۳۹ و ۴۰) به‌موجب بند «الف» ماده (۶۷) قانون بانک مرکزی نسخ صریح شده‌اند.

نخستین نقطه عطف در این مسیر، بحران ۱۹۰۷ ایالات متحده بود. در این بحران، هجوم‌های گسترده سپرده‌گذاران و اتکای پرهزینه به هماهنگی غیردولتی نشان داد که نبود «وام‌دهنده نهایی» ضعف بنیادین نظام مالی است. در پاسخ، بانک مرکزی ایالات متحده^۱ در سال ۱۹۱۳ تأسیس شد و سازوکارهای پشتیبان نقدینگی و تضمین استمرار کارکرد نظام پرداخت قرار گرفت. بر این اساس، نخستین لایه زنجیره ایمنی یعنی «حمایت نقدینگی اضطراری» بنیان نهاده شد [۱].

همچنین رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ دومین نقطه عطف به‌شمار می‌رود. موج ورشکستگی بانک‌ها و صف‌های طولانی سپرده‌گذاران نشان داد که وجود بانک مرکزی به‌تنهایی برای جلوگیری از بحران کافی نیست. پاسخ سیاستی که به این بحران داده شد؛ ایجاد بیمه سپرده سراسری در قالب «شرکت بیمه سپرده فدرال آمریکا»^۲ در سال ۱۹۳۳ بود. این نهاد، علاوه بر پرداخت خسارت سپرده‌گذاران خرد، قواعد احتیاطی مکملی^۳ را نیز برقرار کرد. از این مقطع به بعد، «حفاظت سپرده‌گذاران خرد» به‌عنوان سپر دوم شبکه ثبات مالی نهادینه شد و اعتماد عمومی دوباره بازسازی گردید [۲].

بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ نقطه اوج این روند بود. شکست بانک‌های بزرگ و پیچیده نشان داد که هم نظام ورشکستگی عادی و هم اتکا به نجات از برون و استفاده از منابع عمومی ناکارآمد و ناعادلانه هستند. واکنش سیاستی در ایالات متحده، تصویب قانون «داد_فرانک»^۴ در سال ۲۰۱۰ بود که شامل برنامه‌های گزیر^۵، اختیار حل‌وفصل منظم^۶، آزمون‌های تنش و تقویت نظارت کلان احتیاطی می‌شد [۳]. در سطح بین‌المللی نیز «هیئت ثبات مالی»^۷ در سال ۲۰۱۱ ویژگی‌های کلیدی برای نظام‌های گزیر^۸ را منتشر کرد [۴]. در اروپا، این روند در سال ۲۰۱۴ با تصویب «دستورالعمل بازسازی و گزیر بانک‌ها»^۹ و ایجاد «سازوکار واحد گزیر»^{۱۰} تکمیل شد [۵] [۶]. به این ترتیب، گزیر به‌عنوان یک نظام طراحی شده برای مواجهه با شکست بانکی به‌طور کامل وارد معماری ثبات مالی اروپا شد. محور مشترک این اصلاحات، گذار از نجات از برون^{۱۱} به نجات از درون^{۱۲} و الزام به ظرفیت جذب زیان^{۱۳} (TLAC/MREL) بود تا اتکای ساختاری به منابع عمومی بانک مرکزی پایان یابد [۷] [۸].

1. Federal Reserve

2. FDIC - Federal Deposit Insurance Corporation

3. Prudential Regulations

4. Dodd-Frank Act

5. Living Wills

6. OLA - Orderly Liquidation Authority

7. FSB - Financial Stability Board

8. Key Attributes of Effective Resolution Regimes

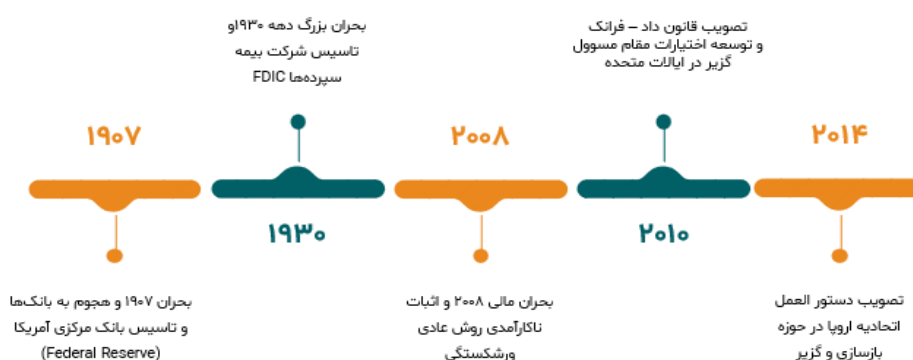
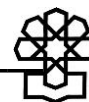
9. BRRD - Bank Recovery and Resolution Directive

10. SRM - Single Resolution Mechanism

11. Bail-out

12. Bail-in

13. TLAC - Total Loss-Absorbing Capacity / MREL - Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities



شکل ۱. سیر تحول نهادی پس از بحران‌ها

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۳. چرا نظام ورشکستگی عادی شرکت‌ها برای بانک‌ها کارآمد نیست؟

نظام‌های عمومی ورشکستگی عمدتاً برای حل و فصل اختلاف میان بستانکاران و بدهکاران و توزیع زیان‌ها طراحی شده‌اند. این نظام‌ها در محیط متعارف قضایی و با فرایندهایی زمان‌بر عمل می‌کنند و در حالت عادی نیز کارآمد هستند. اما بانک از این منطق مستثناست؛ زیرا نهادی زیربنایی در خلق اعتبار و کارکرد پرداخت است و شکست آن نه تنها سهام‌داران و بستانکاران، بلکه کل شبکه مالی و حتی اقتصاد کلان را درگیر می‌کند. در چنین شرایطی، اتکا به دادرسی قضایی طولانی و به‌طور کلی رویکردهای پسینی نمی‌تواند از سرایت بحران جلوگیری کند یا تداوم خدمات حیاتی را تضمین نماید. در ادامه پنج دلیل محوری ناهماهنگی میان رویه ورشکستگی عادی و الزامات ثبات مالی بانکی تشریح می‌شود.

نخست، مسئله «**بزرگ شکست‌ناپذیر**»^۱ مطرح است. بانک‌های بزرگ و به‌هم‌پیوسته اثر سیستمی چنان بالایی دارند که اعمال ورشکستگی عادی برای آنها معمولاً به اختلال شدید در بازارهای پول، اعتبار و پرداخت‌ها می‌انجامد. باین حال، بانک‌های بزرگ و دارای اهمیت سیستمی را می‌توان در چارچوب گزیر ورشکسته کرد؛ زیرا این سازوکار به‌گونه‌ای طراحی شده است که امکان کنترل پیامدهای سرایت و تداوم کارکردهای حیاتی بانک را فراهم می‌کند [۹].

دوم، **طولانی بودن فرایند قضایی ورشکستگی** با نیازهای نظام بانکی سازگار نیست. در ورشکستگی عادی، توقف فعالیت، جمع‌آوری اطلاعات، رسیدگی به دعاوی و تصفیه دارایی‌ها، ماه‌ها یا حتی سال‌ها به طول می‌انجامد. اما بانک در نقش ضامن نقدینگی برای خانوارها و بنگاه‌ها نمی‌تواند با چنین تأخیری کار کند. به تعویق افتادن دسترسی سپرده‌گذاران به وجوه خود، ریسک نقدینگی را تشدید کرده و خود به موج بعدی بحران منجر می‌شود [۹].

سوم، **هجوم بانکی**^۲ ریشه در ساختار بدهی‌های بانک دارد. بانک‌ها تعهد نقدشوندگی فوری به سپرده‌گذاران دارند و برداشت مبالغ از بانک براساس قاعده «**اولین مراجعه‌کننده، اولین دریافت‌کننده**»^۳ انجام می‌شود. در چنین وضعیتی، حتی شایعه توقف یک بانک می‌تواند موجب این رفتار عقلایی شود؛ زیرا هر سپرده‌گذار تلاش می‌کند زودتر از دیگران

1. Too Big to Fail

2. Panic

3. First come, First Served

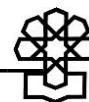
اقدام کند تا در صف بازپرداخت عقب نماند. اگر رسیدگی به وضعیت بانک در قالب فرایند قضایی مبهم انجام شود، این هجوم تشدید شده و حتی بانک‌های سالم را نیز در معرض کمبود نقدینگی قرار می‌دهد. بنابراین ورشکستگی عادی توان جلوگیری از بروز و گسترش چنین هجومی را ندارد [۹].

چهارم، **نحوه فروش دارایی‌ها** در ورشکستگی عادی موجب تشدید بحران می‌شود. برای بازپرداخت بستانکاران، دارایی‌ها اغلب به‌طور شتاب‌زده به بازار عرضه می‌شوند. **فروش‌های فوری و اضطراری**^۱ منجر به سقوط شدید ارزش دارایی‌ها می‌شود و در نتیجه زیان بانک متوقف را افزایش می‌دهد. این زیان، به دلیل دارا بودن سبد دارایی مشابه توسط سایر مؤسسات مالی، به سرعت به آنها نیز سرایت می‌کند که نتیجه آن شکل‌گیری یک چرخه بازخورد منفی میان افت قیمت دارایی‌ها و تضعیف ترازنامه‌ها در کل نظام بانکی می‌شود. در این زمینه، باید به ترکیب و ماهیت دارایی‌های بانک‌ها نیز توجه کرد؛ چراکه بخش عمده دارایی‌های بانکی شامل دارایی‌های مالی و تسهیلات اعطایی است که بازار محدودی داشته و خریدار عمومی برای آنها وجود ندارد و فقط قابل انتقال به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری هستند [۹]. پنجم، تجربه‌های مکرر **نجات از برون** نشان داده است که ورشکستگی عادی عملاً به اتکای دوباره بر منابع عمومی منتهی می‌شود؛ زیرا در این رویه، هدف اصلی، تصفیه دارایی‌ها و تسویه مطالبات بوده و هیچ سازوکاری برای حفظ سپرده‌گذاران خرد، تداوم خدمات پرداخت و جلوگیری از سرایت سیستمی پیش‌بینی نشده است. از این رو، دولت و بانک مرکزی به ناچار با تزریق سرمایه، تضمین سپرده‌ها یا تأمین نقدینگی، شکاف مقداری و زمانی میان دارایی‌ها و بدهی‌های بانک را با منابع عمومی پرمی‌کنند. به این ترتیب، ورود بانک به ورشکستگی عادی عملاً به معنای فعال شدن یک ضمانت ضمنی حاکمیتی است که بار نهایی زیان را از دوش سهام‌داران و بستانکاران مشمول ریسک برداشته و بر منابع عمومی تحمیل می‌کند [۹].

۳-۳. چرا قانونگذاری برای گزیر ضروری است؟

تجربه جهانی نشان می‌دهد که در غیاب یک قانون جامع برای گزیر، حل و فصل بانکی یا به تعویق می‌افتد یا برپایه تصمیم‌های موردی و پرهزینه انجام می‌شود. وجود قانون، حدود حقوق و تکالیف ذی‌نفعان مختلف را تعیین می‌کند، عدم قطعیت حقوقی را کاهش می‌دهد، مسئولیت‌ها را واضح می‌سازد و امکان مداخله سریع، عادلانه و قابل پیش‌بینی را فراهم و از طرفی از چانه‌زنی و مداخلات سیاسیون در اتخاذ تصمیم جلوگیری می‌کند. از این منظر، وضع قانون برای گزیر نه صرفاً یک انتخاب نهادی، بلکه ضرورتی برای حفظ ثبات مالی است.

با توجه به آثار مالی گزیر بر حقوق مالکانه اشخاص و اصل مصونیت اموال مشروع، موضوع اصول (۱۹، ۲۲، ۲۰، ۴۶ و ۴۷) قانون اساسی، تعیین چارچوب حقوقی حاکم بر گزیر، ماهیت تقنینی داشته و براساس اصل (۸۵) قانون اساسی قابل تفویض به غیر مجلس نیست. در نتیجه، تنها قانونگذار است که می‌تواند **حدود و ثغور حقوق و تکالیف ذی‌نفعان** را تعریف می‌کند؛ سهام‌داران، بستانکاران، سپرده‌گذاران تضمین شده و تضمین نشده، نهاد ناظر و مقام گزیر هریک انتظارات و مسئولیت‌هایی دارند و گزیر عملاً در حال بازتعریف این حقوق، تکالیف و مرزهای مداخله حاکمیت در



قراردادها و مالکیت خصوصی است. همچنین قانون از تحمیل هزینه‌های گزیر به سایر آحاد اقتصادی صیانت می‌کند. از این منظر، تعیین صلاحیت مقام گزیر برای احراز وضعیت متوقف یا در معرض توقف، حدود اختیار او در تعویض مدیران، انتقال اجباری دارایی و بدهی، کاهش ارزش یا تبدیل بدهی‌ها، سلسله‌مراتب تحمیل زیان، ترتیب هرم غرما و آستانه‌های استفاده موقت و مشروط از منابع عمومی آن هم فقط در شرایط استثنایی، همگی مصادیق حق و تکلیف و ترسیم آستانه‌هایی است که پس از تحقق آنها، مقام گزیر مجاز به مداخله در حقوق مالکیت خصوصی به شیوه از پیش تعیین شده می‌شود؛ امری که صرفاً در صلاحیت قانونگذار است و نه در حیطه تصمیمات اداری یا دستورالعمل‌ها. در همین چارچوب، تصریح اصل «هیچ بستانکاری در وضعیتی بدتر از انحلال قرار نگیرد»^۱ توسط قانونگذار جایگاه محوری پیدا می‌کند؛ اصلی که نهاد گزیر را در مقابل استفاده از اختیاراتش برای نقض مالکیت خصوصی، پاسخ‌گو کرده و عدالت در توزیع زیان‌ها را تضمین می‌کند [۵].

درواقع ضروری است که قانونگذار حدود اختیارات مجری و شروط آغاز گزیر (شروط مداخله مجری) را به‌صورت شفاف در قانون بیان کند؛ وگرنه امکان تعدی و تفریط مجری وجود خواهد داشت. در شرایط بحران، مهم‌ترین پرسش‌هایی که قانون گزیر باید به آن پاسخ دهد این است که چه نهادی صلاحیت دارد وضعیت متوقف یا در معرض توقف را احراز کند؟ چه زمانی و با چه معیارهایی باید آزمون منفعت عمومی اجرا شود؟ حدود اختیارات مقام گزیر چیست و تا کجا می‌تواند اقداماتی مانند تعویض مدیران، انتقال اجباری دارایی و بدهی یا توقف موقت اجرای گزیر و اقامه دعوی را اعمال کند؟ تنها قانون می‌تواند به این پرسش‌ها پاسخ دهد و از تعلل یا تناقض نهادی جلوگیری کند [۵]. همچنین قانون باید ریسک‌های عملیاتی و تصمیم‌گیری پیش‌روی بانک مرکزی و مقام گزیر را پوشش دهد. یکی از موانع مهم اجرای به‌موقع گزیر، خودداری مقامات مسئول گزیر از اقدام سریع به‌دلیل تبعات سیاسی و اجتماعی آن است. تصریح قانونی می‌تواند این ریسک‌ها را کاهش داده و زمینه تصمیم‌گیری قاطع، به‌هنگام و قابل دفاع را برای مقام گزیر فراهم کند.

تعریف هرم غرما و اولویت جذب زیان به‌مثابه تعریف حقوق و تکالیف بستانکاران مختلف است، لذا باید توسط قانون گذار تعریف شود. این تصریح قانونی فشار سیاسی و اجتماعی بر مقام گزیر را نیز کاهش می‌دهد تا مجری گزیر از نفوذ و چانه‌زنی بستانکاران مختلف هنگام اخذ تصمیمات کارشناسی و تخصصی در امان باشد. تجربه بحران‌ها نشان داده که در غیاب قاعده قانونی شفاف، ذی‌نفعان مختلف از مسیر لابی سیاسی، رسانه‌ای یا فشارهای اجتماعی، مقام ناظر را به سمت نجات از برون و استفاده از منابع عمومی سوق می‌دهند. وجود قانون می‌تواند به‌عنوان یک سپر نهادی عمل کرده و این مسیر را مسدود کند؛ به این معنا که بانک مرکزی و مقام گزیر می‌توانند با استناد به حکم قانون، در برابر چانه‌زنی‌ها مقاومت کنند و استفاده از منابع عمومی را به آخرین گزینه و در فقط شرایط خاص محدود سازند [۵].

وجود رویه‌های از پیش طراحی شده در قانون، تصمیم‌های مقام گزیر را سریع و قابل پیش‌بینی می‌سازد. در غیاب این رویه‌ها، هر بحران به یک آزمون موردی بدل می‌شود و هزینه اجتماعی آن بالا می‌رود. قانون باید سناریوهای استاندارد حل‌وفصل را پیش‌بینی و معیار «کم‌هزینه‌ترین اقدام مؤثر» را مشخص و از اجرای کم‌هزینه آن صیانت کند. این تمهیدات به مقام گزیر امکان می‌دهد که در اوج بحران نیز تصمیماتی سازگار، بلامنازع و قابل دفاع اتخاذ کند [۳].

این راستا، قانون باید از مداخله ذی‌نفعان در روند اجرای گزیر جلوگیری کند؛ وگرنه مجری نمی‌تواند با ابلاغ قواعد، مانع از تمامی مداخلات اعم از مداخلات دستگاه‌های قضایی و نظارتی شود. یکی از چالش‌های رایج در بحران‌ها، تلاش مالکان، مدیران یا سایر ذی‌نفعان برای متوقف کردن اجرای گزیر از طریق طرح شکایت در مراجع قضایی یا ایجاد فشار از مسیر دستگاه‌های مختلف است. قانون جامع گزیر باید مصونیت رویه‌ای لازم را برای مقام گزیر فراهم کند تا روند اجرای گزیر بدون وقفه و بدون تأثیرپذیری از این مداخلات ادامه یابد.

به‌این‌ترتیب، قانونگذاری اختصاصی برای گزیر یک حلقه مفقوده در معماری ثبات مالی است. بدون آن، حتی بهترین ابزارهای نظارتی یا صندوق ضمانت سپرده‌ها نیز در لحظه بحران ناکارآمد خواهند شد. قانون جامع گزیر، امکان اقدام سریع، پیش‌بینی‌پذیر و عادلانه را فراهم می‌کند و مانع از آن می‌شود که شکست یک بانک به بحران سیستمی و پرهزینه بدل شود.

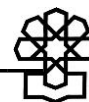
۴-۳. ارکان شبکه ثبات مالی و منطق تقسیم کار

شبکه ثبات مالی را می‌توان به چهار رکن مکمل تقسیم کرد که هرکدام وظیفه‌ای متفاوت برعهده دارند، اما در کنار هم مجموعه‌ای یکپارچه را تشکیل می‌دهند. طراحی و هماهنگی این ستون‌ها تعیین می‌کند که آیا شکست یک بانک به رویدادی قابل مدیریت تبدیل می‌شود یا به بحرانی سیستمی و پرهزینه بدل خواهد شد. ترتیب فعال‌سازی این ارکان از پیش تعیین شده است و هر رکن باید در نقطه مناسب خود وارد عمل شود.

- **رکن نخست، مقررات‌گذاری و نظارت است.** وظیفه اصلی این رکن کاهش احتمال شکست بانک‌ها از طریق الزامات احتیاطی خرد و کلان است. این الزامات شامل نسبت‌های سرمایه و نقدینگی، آزمون‌های تنش، تقویت حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک و ارزیابی‌های دوره‌ای سلامت می‌شود. لذا هدف آن است که ترازنامه بانک‌ها مقاوم‌تر شود و شکنندگی شبکه بانکی کاهش یابد. افزون‌براین، رکن نظارت باید «گزیرپذیری» را نیز در نظارت لحاظ کند؛ به این معنا که موانع احتمالی در مسیر حل‌وفصل، شناسایی و برطرف شوند و بانک‌ها به ارائه و به‌روزرسانی برنامه‌های بازسازی و گزیر ملزم شوند.

- **رکن دوم، ایفای نقش وام‌دهنده نهایی^۱ توسط بانک مرکزی است.** وظیفه آن فراهم کردن نقدینگی موقت برای تمام نهادهای سالمی است که دچار تنگنای نقدینگی شده‌اند. این حمایت معمولاً از طریق تسهیلات اضطراری با وثیقه کافی و نرخ بالای جریمه صورت می‌گیرد. این حمایت باید موقت، مشروط و محدود به نهادهای سالم از نظر ترازنامه‌ای باشد و هرگز به‌معنای جبران زیان‌های ساختاری یا حمایت از بانک‌های اساساً ناسالم تلقی نشود و صرفاً به این جهت پرداخت شود که معضل نقدینگی موقت، موجب ورشکستگی بانک نشود [۱۰].

- **رکن سوم، حمایت از مشتریان خرد از طریق ضمانت سپرده است.** این رکن شدت بحران را مهار می‌کند؛ زیرا با تضمین سپرده‌های خرد، احتمال هجوم سپرده‌گذاران کاهش می‌یابد. طراحی کارآمد آن نیازمند سقف پوشش شفاف از جهت میزان و نوع سپرده‌ها، تأمین مالی پیشینی صندوق ضمانت سپرده‌ها همراه با حق‌بیمه‌های مبتنی بر ریسک، اختیارات پرداخت سریع یا انتقال سپرده‌های تضمین شده به بانک پذیرنده و پیوند عملیاتی با رکن گزیر است. نقش این رکن حفاظت از سپرده‌گذار خرد و حفظ اعتماد عمومی است، نه حمایت از سهام‌داران یا بستانکاران تخصصی [۱۱].



چهارمین و آخرین رکن، گزیر است. این رکن زمانی فعال می‌شود که معیار متوقف یا در معرض توقف و آزمون منفعت عمومی احراز شده باشد و هیچ راه‌حلی مبتنی بر ورود بخش خصوصی و عدم دخالت نهاد ناظر برای اصلاح یا بازسازی مؤثر بانک باقی نمانده باشد. هدف آن حفظ کارکردهای حیاتی و جلوگیری از سرایت بحران به شبکه بانکی با حداقل اتکا به منابع عمومی است. کیفیت طراحی و میزان هماهنگی این ارکان است که تعیین می‌کند شکست بانکی در حد یک رویداد قابل مدیریت باقی بماند یا به بحرانی سیستمی و پرهزینه تبدیل شود [۱۱].

۵-۳. مسیر نظارتی از وضعیت عادی تا شکست و ورود به گزیر (نردبان مداخله)

زنجیره مداخله نهاد ناظر را می‌توان همچون یک مسیر تدریجی تصور کرد که از وضعیت عادی آغاز می‌شود، سپس در مرحله تنش به هشدارهای زودهنگام و نظارت تشدید شده می‌رسد، در صورت لزوم وارد بازسازی می‌شود و در نهایت در نقطه شکست به گزیر می‌انجامد. این سیر تکاملی درواقع همان «نردبان مداخله» است که شدت اقدامات نظارتی و اجرایی به تدریج افزایش می‌یابد تا در نهایت از توقف کارکردهای حیاتی و سرایت سیستمی جلوگیری شود. البته وجود این فرایند تدریجی معنای عدم امکان مداخله پیشینی و بدون طی مقدمات قبلی نیست و در هر زمان که مقام ناظر صلاح بداند، اجرای گزیر محتمل است.

در وضعیت عادی، بانک‌ها تحت نظارت مستمر قرار دارند و ملزم به رعایت الزامات احتیاطی خرد و کلان هستند. نسبت‌های سرمایه و نقدینگی، حدود تمرکز اعتباری، قواعد حاکمیت شرکتی همچون ضربه‌گیر عمل می‌کنند و مانع می‌شوند که نوسانات معمول به بحران بدل شود. در همین مرحله، افشا و انضباط بازار، آزمون‌های تنش و ارزیابی‌های دوره‌ای سلامت، ابزارهای مکملی هستند که تصویر پیش‌دستانه‌ای از ریسک‌ها فراهم می‌کنند و امکان قضاوت درباره پایداری مدل کسب‌وکار را به ناظر می‌دهند. اگر نشانه‌هایی از ضعف پایدار پدیدار شود- مانند افت نسبت‌های سرمایه، فشار نقدینگی، اتکا به منابع بانک مرکزی یا بازار بین‌بانکی یا تخطی‌های مکرر از قوانین و دستورالعمل‌ها- مرحله گذار به تنش آغاز می‌شود. در این وضعیت، ناظر هشدارهای زودهنگام صادر کرده و نظارت تشدید می‌شود: بانک موظف به گزارش‌دهی با فاصله زمانی نزدیک‌تر می‌گردد، بازرسی ویژه انجام می‌شود و رشد دارایی‌های پرریسک محدود خواهد شد. هدف این اقدامات آن است که با کمترین مداخله، مسیر بانک دوباره به وضعیت باثبات بازگردد. اگر ضعف‌ها ساختاری و عمیق‌تر باشند و اقدامات نظارت تشدید شده کافی نباشد، بانک وارد مرحله بازسازی می‌شود. در این مرحله، بانک تحت نظارت باید طرح بازسازی ارائه شده را اجرا کند. این طرح معمولاً شامل افزایش سرمایه یا کاهش دارایی‌های پرریسک، بهبود نقدینگی از طریق افزایش دارایی‌های نقدشونده یا تمدید سررسید بدهی‌ها، کوچک‌سازی هدفمند ترازنامه بانک و خروج از فعالیت‌های زیان‌ده، تعلیق سود تقسیمی و پاداش مدیریتی و اصلاحات مدیریتی و حاکمیت شرکتی است. منطق این مرحله همان نردبان مداخله است؛ هرچه شاخص‌ها تضعیف شوند، شدت اقدامات بازسازی افزایش می‌یابد. اگر بازسازی موفق باشد، بانک را از ورود به گزیر نجات می‌دهد؛ اما اگر ناکام بماند، بانک به سطح بعدی نظارت منتقل می‌شود [۱۲] [۱۵].

نقطه عطف زمانی است که بانک متوقف یا در معرض توقف تشخیص داده شود. این تشخیص برپایه معیارهایی مانند ناتوانی در ایفای تعهدات سررسید شده، کسری سرمایه به سطح بحرانی یا نقض‌های مکرر قوانین و دستورالعمل‌هاست که استمرار فعالیت

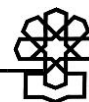
امن را ناممکن می‌سازد. در این نقطه، مقام صلاحیت‌دار دو آزمون کلیدی انجام می‌دهد؛ **نخست**، آزمون منفعت عمومی که می‌سنجد عدم مداخله تا چه حد ثبات مالی و کارکردهای حیاتی را تهدید می‌کند؛ **دوم**، آزمون نبود راه‌حل جایگزین مؤثر که نشان می‌دهد هیچ گزینه واقع‌بینانه‌ای در چارچوب بازار، راه‌حل‌های مبتنی بر بخش خصوصی یا بازسازی باقی نمانده است. تنها با تحقق این شروط است که پرونده وارد مرحله گزیر می‌شود. با آغاز گزیر، مقام گزیر براساس ارزش‌گذاری مستقل، مسیر مناسب گزیر را انتخاب می‌کند. در مسیر **گزیر باز**، هدف آن است که بانک در حال ورشکستگی به فعالیت خود ادامه دهد و خدمات حیاتی آن بدون وقفه حفظ شود. به بیان دیگر، نهاد ناظر یا مقام گزیر از طریق اقدامات داخلی مانند کاهش ارزش یا تبدیل بدهی‌ها به سرمایه جدید (نجات از درون) سرمایه بانک را ترمیم می‌کند تا موجودیت در حال فعالیت^۱ خود را حفظ کند. در این فرایند معمولاً سهام‌داران فعلی بانک به‌طور کامل متحمل زیان شده و مدیریت بانک تعویض می‌شود. همچنین طلبکاران (بستانکاران) ضمانت نشده بانک بخشی از مطالباتشان را از دست می‌دهند. مسیر دیگر یعنی **گزیر بسته**، به روشی اطلاق می‌شود که در آن بانک موجود به شکل فعلی خود دیگر به فعالیت ادامه نمی‌دهد. معمولاً مقام گزیر بانک را به دو بخش «بانک خوب» و «بانک بد» تفکیک می‌کند. در این سناریو، یک **بانک جدید** یا **بانک انتقالی**^۲ به‌عنوان بانک خوب ایجاد می‌شود که دارایی‌ها و بخش‌های سالم بانک ورشکسته به آن منتقل شده و به فعالیت خود ادامه می‌دهد. در مقابل، بانک بد شامل دارایی‌ها و بخش‌های ناسالم است و در مسیر انحلال و تصفیه قرار می‌گیرد. یکی دیگر از روش‌های گزیر بسته، ابزار خرید و پذیرش است. در این روش، به جای ایجاد بانک جدید، یک بانک موجود برخی دارایی‌ها و بدهی‌های بانک ورشکسته را خریداری و به ترازنامه خود منتقل می‌کند. این گزینه زمانی به کار می‌رود که یک مؤسسه سالم حاضر باشد عملیات حیاتی بانک در حال ورشکستگی را فوراً در خود جذب کند و از ایجاد یک بانک انتقالی بی‌نیاز باشد. بنابراین در گزیر بسته، بانک اصلی عملاً از بین می‌رود یا در حال انحلال قرار می‌گیرد و صرفاً موجودیت جدید بانک انتقالی/خوب ادامه‌دهنده عملیات محدود شده آن است. طلبکاران در این حالت، با توجه به اهمیت سیستمی‌شان یا در بانک بد باقی می‌مانند و در روند انحلال متحمل زیان می‌شوند، یا مطالبات آنها به بانک جدید، انتقالی یا مؤسسه پذیرنده منتقل می‌شود [۱۲].

۳-۶. سوابق قانونگذاری در ایران

چارچوب حقوقی ایران برای مواجهه با شکست بانکی در آغاز مبتنی بر **نظام عادی ورشکستگی** بوده است. «**قانون تجارت**» مصوب ۱۳۱۱ و لایحه اصلاحی آن (مواد ۴۱۲ تا ۵۷۵) به همراه «**قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی**» مصوب ۱۳۱۸، چارچوبی قضایی و پسینی برای ورشکستگی تجار و شرکت‌های تجاری ایجاد کردند. هرچند این نظام برای شرکت‌های غیرمالی نظم حقوقی لازم را فراهم می‌کرد، اما ماهیت زمان‌بر آن با نیاز به حفظ ثبات مالی در شبکه بانکی سازگار نبود [۱۴].

گام بعدی در قانونگذاری بانکی ایران در «**قانون پولی و بانکی کشور**» مصوب ۱۳۵۱ برداشته شد. فصل سوم این قانون (مواد ۳۹ تا ۴۱) به ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها اختصاص یافته است. با این حال، این مقررات تنها صلاحیت‌هایی محدود برای انحلال را تصریح می‌کند و عملاً پرونده بانک متوقف را به همان قواعد عمومی ورشکستگی ارجاع می‌دهد

1. Going Concern
2. Bridge Bank

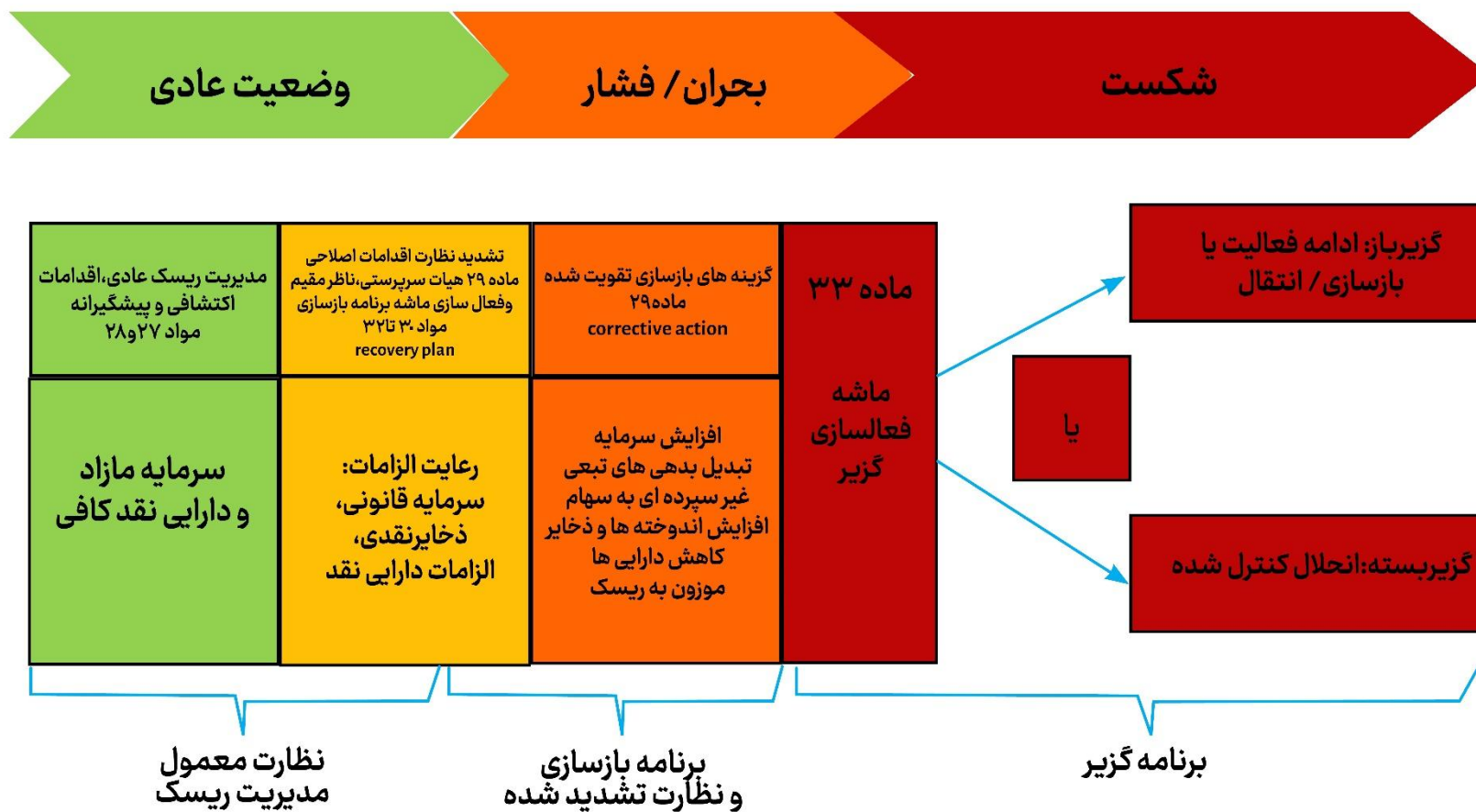


[۱۴]. به بیان دیگر، تعریف‌های کلیدی مانند متوقف یا در معرض توقف یا حفظ منفعت عمومی در آن غایب بوده و هیچ ابزار حل و فصل سریع، ابزارهای جذب زیان، مداخله زودهنگام و یا اختیارات انتقالی پیش‌بینی نشده است. بنابراین، شکست بانکی همچنان در همان چارچوب قضایی باقی می‌ماند.

اصلی‌ترین تحول در «قانون بانک مرکزی» رخ داد. این قانون با تعریف گزیر در ماده (۱)، اختیارات نظارتی و اداری را توسعه داد و پیوندی منسجم میان پیشگیری، مداخله زودهنگام و گزیر برقرار کرد. تشکیل کمیته تنظیم‌گری و نظارت (ماده ۱۴)، تقویت بسترهای نظارتی (ماده ۱۹) و دسترسی ناظر به اطلاعات مؤسسات اعتباری (ماده ۲۰) پایه‌ای برای ارزیابی مداوم سلامت نظام بانکی فراهم کرده است. همچنین ایجاد هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر و ممنوعیت صدور دستور موقت یا حکم توقف نسبت به تصمیمات ناظر پولی (هر دو در ماده ۲۲)، ریسک مداخله قضایی در تصمیم‌های فوری و ثبات‌محور را کاهش داده است.

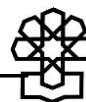
این قانون سلسله‌مراتبی از ضمانت اجراها را نیز در نظر می‌گیرد: از تنبیهات انتظامی (ماده ۲۳) تا لغو یا تعلیق مجوز مؤسسات متخلف (ماده ۲۴). بدین ترتیب، «نردبان مداخله» تکمیل می‌شود. مهم‌تر از همه، مواد (۲۷ تا ۳۴) قانون به «تمهیدات خاص» برای مؤسسات ناسالم اختصاص دارد؛ اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه و اصلاحی (مواد ۲۷ تا ۲۹)، تعیین «هیئت سرپرستی موقت» برای تثبیت عملیات و جایگزینی مدیریت (مواد ۳۰ تا ۳۲)، و درنهایت پیش‌بینی گزیر مؤسسات اعتباری متخلف (مواد ۳۳ و ۳۴). این مجموعه، عملاً مسیر را از اتکای صرف به ورشکستگی عمومی جدا می‌کند و به سمت حل و فصل سریع حرکت می‌دهد.

با وجود این پیشرفت‌ها، قانون جدید هنوز فاقد برخی عناصر بنیادین یک نظام گزیر کامل است. برای نمونه، نحوه عملکرد و احکام مورد نیاز ابزارهای گزیر به شکل دقیق در قانون تصریح نشده‌اند. به بیان دیگر، مسیر قانونگذاری ورشکستگی بانک‌ها در ایران از نظام قضایی ورشکستگی عادی به تدریج به سمت اختیارات اداری و نردبان مداخله پیش آمده است، اما برای تکمیل حلقه نهایی یعنی یک نظام گزیر جامع، هنوز نیاز به وضع قواعد تفصیلی درباره ابزارها، تأمینات^۱ و ماشه‌های فعال‌سازی گزیر وجود دارد. تنها با چنین چارچوبی است که می‌توان شکست بانکی را در ایران به صورت سریع، پیش‌بینی‌پذیر، عادلانه، به دور از مداخلات سیاسی و با حداقل هزینه اجتماعی مدیریت کرد.



شکل ۲. نردبان مداخله نظارتی بانک مرکزی

مأخذ: همان.



۷-۳. تمایزهای کلیدی میان ورشکستگی عادی و گزیر

ورشکستگی عادی و گزیر دو منطق کاملاً متفاوت برای مواجهه با شکست بانکی دارند. ورشکستگی عادی اساساً فرایندی قضایی و پس از بحران است؛ درحالی که گزیر یک نظام نظارتی، سریع و از پیش طراحی شده است که با هدف حفظ ثبات مالی و جلوگیری از وقوع بحران عمل می کند. در ورشکستگی عادی، مداخله پیش از توقف عمدتاً به مذاکرات داوطلبانه میان بدهکار و بستانکار محدود می شود. آغاز فرایند معمولاً با دادخواست بدهکار یا بستانکاران عمده نزد دادگاه ورشکستگی صورت می گیرد. اداره شرکت به یک مدیر منصوب از سوی دادگاه سپرده می شود. ساختار رسیدگی ها ماهیتاً قضایی و زمان بر هستند و تصمیم ها را دادگاه صالح جهت رسیدگی به امر ورشکستگی اتخاذ می کند. به همین دلیل، در صورتی که سازوکار ورشکستگی عادی در بانک نیز اجرایی شود، کارکردهای حیاتی بانکی در معرض خطر توقف قرار می گیرند و امکان کنترل سرایت بسیار محدود خواهد شد. در مقابل، گزیر منطق متفاوتی دارد. قانون به مقام ناظر این اختیار را می دهد که حتی پیش از توقف کامل، اقدامات اصلاحی فوری و مبتنی بر محرک ها را اعمال کند؛ اقداماتی مانند محدودیت توزیع سود، الزام به تقویت سرمایه یا نقدینگی و حتی تغییر مدیریت. به محض آنکه معیارهای **ناتوانی در پرداخت**^۱ یا **ناتوانی ترازنامه ای**^۲ محقق شود و شروط گزیر از جمله آزمون منفعت عمومی نیز پاسخ مثبت بگیرد، آغاز گزیر به صورت نظارتی و فوری اعلام می شود. در این چارچوب، «شرکت بیمه سپرده های فدرال» هم زمان نقش مدیر تصفیه^۳ و مدیر دوره توقف را برعهده می گیرد. نکته مهم این است که اجرای تصمیم ها نظارتی و سریع بوده و نیازی به تأیید مقام قضایی ندارد. نظارت قضایی در نظام گزیر محدود و پسینی است. به این معنا که تصمیم های مقام گزیر بی درنگ اجرا می شود و بازبینی قضایی تنها پس از آن و بدون مداخله در فوریت اقدام صورت می گیرد [۱۳].

جدول ۳. مقایسه روش عادی ورشکستگی و نظام گزیر [۱۶]

عنوان	روش عادی ورشکستگی	نظام گزیر
دخالت های پیش از توقف	از طریق مذاکره (داوطلبانه)	الزام قانونی (اقدامات اصلاحی سریع)
آغاز (اعلام) توقف	به موجب تقاضای یک یا چند نفر از طلبکارها	از طریق مقام ناظر هنگام وقوع ناتوانی در پرداخت یا ناتوانی ترازنامه ای
مدیر تصفیه / گزیر	منصوب به وسیله دادگاه	مقام گزیر (بانک مرکزی یا صندوق ضمانت سپرده ها)
مدیریت نهاد در طول دوره توقف	مدیر منصوب دادگاه	مقام گزیر (بانک مرکزی یا صندوق ضمانت سپرده ها)
ناظر تصفیه	دادگاه صالح جهت رسیدگی به امر ورشکستگی	مقام گزیر (بانک مرکزی یا صندوق ضمانت سپرده ها)
ساختار فرایند	قضایی	انتظامی
تصمیم گیر نهایی	دادگاه صالح جهت رسیدگی به امر ورشکستگی	مقام گزیر (بانک مرکزی یا صندوق ضمانت سپرده ها) با امکان محدود تجدیدنظر قضایی

1. Cash-Flow Insolvency
2. Balance-Sheet Insolvency
3. Receiver

۸-۳. اهداف نظام گزیر

هنگام به‌کارگیری ابزارها و اعمال اختیارات، مقامات گزیر باید اهداف زیر را به‌طور هم‌عرض و بدون تقدم یکی بر دیگری مدنظر قرار دهند و ابزارها و اختیاراتی را برگزینند که بهترین و بیشترین تحقق اهداف مرتبط با شرایط پرونده را امکان‌پذیر می‌سازد.

نخستین هدف گزیر، **تداوم کارکردهای حیاتی بانکی**^۱ است. خدماتی مانند دسترسی سپرده‌گذاران خرد به وجوه خود، انجام پرداخت‌های خرد و کلان، ارائه خدمات اعتباری پایه مانند تسهیلات به خانوارها و بنگاه‌ها و پرداخت حقوق باید حتی در زمان شکست بانک بدون وقفه ادامه یابد. انتخاب ابزارهای گزیر، زمان‌بندی اجرا و ترتیب استفاده از آنها باید با این هدف همسو باشد. به‌بیان دیگر، گزیر موفق آن است که از منظر مشتریان خرد و بنگاه‌ها، خللی در خدمات روزمره بانکی ایجاد نکند [۵].

هدف دوم، **حفاظت از وجوه و دارایی‌های مشتریان** است. گزیر باید سپرده‌ها و بدهی‌های تضمین شده را از هرگونه خطر مصون بدارد. تحقق این هدف در عمل به‌معنای پرداخت سریع یا انتقال سپرده‌های تضمین شده به بانک‌پذیرنده و پیش‌بینی رویه‌های واضح برای رسیدگی به مطالبات مشتریان است. صیانت از حقوق مشتریان خرد، بنیان اعتماد عمومی به نظام مالی را تشکیل می‌دهد [۵].

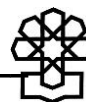
سومین هدف، **جلوگیری از سرایت بحران به سایر بخش‌های نظام مالی** است. شکست یک بانک می‌تواند از طریق بازار بین‌بانکی، بازار پول، بازار اوراق و زنجیره وثایق به دیگر مؤسسات منتقل شود. گزیر باید با تصمیم‌گیری سریع، ارزش‌گذاری مستقل و انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها، این کانال‌های سرایت را مهار کند. جلوگیری از «هجوم بانکی»، کاهش فروش‌های فوری و اضطراری دارایی‌ها و جلوگیری از تأثیرگذاری منفی قیمت دارایی‌ها بر ترازنامه بانک‌ها از همین منطق تبعیت می‌کند [۵].

هدف چهارم، **حفاظت از منابع عمومی** است. گزیر باید به‌گونه‌ای طراحی شود که اتکای به بودجه عمومی و منابع بانک مرکزی از بین برود یا به استثنائات محدود، موقت و مشروط فروکاسته شود. این هدف از طریق به‌کارگیری نجات از درون، رعایت سلسله‌مراتب تحمل زیان و پایبندی به اصل «کم‌هزینه‌ترین اقدام مؤثر» محقق می‌شود [۵].

۹-۳. آغاز گزیر: منطق زمان‌بندی و انواع ناتوانی مالی

یکی از حساس‌ترین پرسش‌ها در طراحی نظام گزیر آن است که «چه زمانی» باید فرایند آغاز شود. اصل بر این است که گزیر نباید تا زمانی به تعویق افتد که ارزش سرمایه به‌طور کامل از بین رفته و بانک دچار **ناتوانی مالی**^۲، یعنی همان **وضعیت متوقف یا در معرض توقف** شود. مداخله دیر هنگام، روابط مشتریان و کارکردهای حیاتی آن را به‌شدت کاهش می‌دهد و به فروش‌های فوری و اضطراری و زیان‌های اجتماعی، امنیتی و سیاسی گسترده می‌انجامد. برعکس، آغاز به‌موقع گزیر این امکان را فراهم می‌آورد که با حداقل اتلاف ارزش، ترازنامه بازسازی و خدمات حیاتی تداوم یابد [۱۳]. گفتنی

1. Critical Functions
2. Insolvency



است؛ **ناتوانی مالی** را که به منزله تحقق وضعیت متوقف یا در معرض توقف تلقی می‌شود، می‌توان به دو نوع کمبود نقدینگی و ناتوانی ترازنامه‌ای تفکیک کرد.

همچنین، **کمبود نقدینگی**^۱ زمانی رخ می‌دهد که بانک دارایی‌های اقتصادی ارزشمند دارد، اما به دلیل عدم تقارن سررسید دارایی‌ها و بدهی‌ها، میزان نقد لازم برای ایفای تعهدات جاری خود را در اختیار ندارد. این وضعیت می‌تواند موقت باشد و اغلب از طریق بازار بین‌بانکی، تسهیلات بانک مرکزی یا اقدامات اصلاحی سریع قابل مدیریت است. اما اگر کمبود نقدینگی به وضعیتی مزمن تبدیل شود و ناترازی جریان نقد، دائمی و پایدار گردد، آستانه توقف نزدیک می‌شود و مقام ناظر باید درباره ورود به گزیر تصمیم‌گیری کند [۱۳].

ناتوانی ترازنامه‌ای زمانی رخ می‌دهد که ارزش دارایی‌ها کمتر از بدهی‌ها شود و سرمایه بانک عملاً از بین برود. رسیدن به این نقطه به معنای از دست رفتن اطمینان جهت حفظ کارکردهای حیاتی است و معمولاً با تشدید فروش‌های فوری و اضطراری و افزایش هزینه اجتماعی همراه می‌شود. در چنین شرایطی، تکیه بر حمایت بانک مرکزی یا تزریق منابع دولتی ناگزیر می‌گردد؛ از این رو، گزیر باید پیش از این مرحله آغاز شود تا امکان بازسازی سرمایه از طریق ابزارهای قابل تبدیل به سهام و نجات از درون فراهم باشد [۱۳].

۱۰-۳. شروط آغاز گزیر

آغاز فرایند گزیر تنها زمانی موجه است که سه شرط به صورت توأمان محقق شود: اولاً بانک متوقف یا در معرض توقف باشد، ثانیاً هیچ راه‌حل جایگزین مؤثر در افق زمانی معقول وجود نداشته باشد، و ثالثاً اقدام به گزیر برای حفظ منافع عمومی ضرورت یابد. این سه شرط در واقع غربال مشروعیت ورود به گزیر را تشکیل می‌دهند [۵].

۱. شرط نخست، احراز وضعیت متوقف یا در معرض توقف یا همان ناتوانی مالی است. تحقق هر یک از معیارهای زیر می‌تواند برای احراز توقف کفایت کند، هر چند مقام ناظر معمولاً بر ترکیبی از آنها تکیه می‌کند تا از دقت تشخیص اطمینان حاصل شود [۵].

الف) نخستین معیار، ناتوانی در پرداخت دیون یا همان کمبود نقدینگی است. بانک ممکن است به رغم برخورداری از دارایی‌های اقتصادی بارز، توانایی ایفای تعهدات سررسید شده خود را از دست بدهد. حتی برآوردهای معتبر که نشان دهد در آینده نزدیک چنین ناتوانی رخ خواهد داد نیز می‌تواند برای احراز توقف کافی باشد. برای این منظور، کاربست آزمون بحران و سناریوسازی برای شرایط مختلف محتمل، کمک‌کننده است. اگر ادامه فعالیت یک بانک منوط به حمایت مالی جدی از سوی دولت یا بانک مرکزی شود، می‌توان توقف را احراز کرد. در اینجا باید تفکیک مهمی انجام داد؛ استفاده از تسهیلات عادی بانک مرکزی در نقش وام‌دهنده نهایی - به شرط برخورداری از وثیقه کافی و نرخ جریمه و محدود بودن به نهادهای سالم به گونه‌ای که این اقدام صرفاً به منظور مدیریت ریسک نقدینگی، به صورت موردی و موقت انجام شود - به خودی خود مصداق توقف نیست. معیار توقف تنها زمانی محقق می‌شود که بقای بانک وابسته به اضافه برداشت‌های مکرر و مزمن از بانک مرکزی باشد [۵].

ب) معیار دوم، ناتوانی ترازنامه‌ای است. اگر ارزش منصفانه دارایی‌های بانک از بدهی‌های آن کمتر شود و سرمایه مؤثر عملاً از بین برود، یا شواهدی عینی بر ایجاد این امر در آینده دلالت کند، بانک در وضعیت توقف قرار دارد. این وضعیت معمولاً با افت شدید نسبت‌های سرمایه‌ای همراه بوده و بیانگر ورشکستگی اقتصادی مؤسسه است [۵].

ج) معیار سوم، نقض الزامات مجوز یا مقررات احتیاطی به‌گونه‌ای است که تداوم فعالیت ایمن را منتفی کند. زمانی که مؤسسه اعتباری از صلاحیت‌های قانونی خود تخطی کرده یا شواهد عینی بر تخطی در آینده وجود داشته باشد، در حدی که منجر به لغو مجوز مؤسسه اعتباری شود، مقام ناظر می‌تواند توقف را احراز کند؛ حتی اگر از منظر نقدینگی یا ترازنامه، وضعیت هنوز بحرانی نشده باشد [۵].

۲. شرط دوم، نبود راه‌حل جایگزین مؤثر است. حتی اگر بانکی به آستانه توقف نزدیک شود، در صورتی که انواع راه‌حل‌های اصلاحی مانند: افزایش سرمایه خصوصی، فروش دارایی‌های مازاد، تبدیل بدهی‌های واجد شرایط به سرمایه یا ادغام داوطلبانه بتواند در بازه زمانی لازم بحران را مهار کند، گزیر توجیهی ندارد. تنها زمانی که این گزینه‌ها واقع‌بینانه نباشند یا نتوانند به‌موقع اثر بگذارند، گزیر به‌عنوان آخرین مسیر مطرح می‌شود [۵].

۳. شرط سوم، آزمون منفعت عمومی است. گزیر تنها زمانی باید فعال شود که عدم مداخله، تهدیدی جدی برای ثبات مالی یا تداوم کارکردهای حیاتی ایجاد کند. این آزمون معمولاً شامل تحلیل احتمال هجوم سپرده‌گذاران، ارزیابی خطر سرایت به سایر بانک‌ها و بازارها، و سنجش پیامدهای اختلال در خدمات پرداخت و تسویه است. به‌بیان‌دیگر، گزیر نه برای حمایت از یک بانک خاص، بلکه برای حفاظت از کل نظام مالی و منافع عمومی به‌کار می‌رود [۵].

لازم به ذکر است؛ در فرایند آزمون منفعت عمومی، نخست بررسی می‌شود که آیا انحلال بانک تحت رویه‌های عادی ورشکستگی، اهداف گزیر که قبلاً توضیح داده شد را به خطر می‌اندازد یا خیر؟ در این ارزیابی، مقام گزیر بررسی می‌کند که آیا بانک کارکردهای حیاتی مانند سپرده‌پذیری، ارائه خدمات پرداخت، تسهیلات‌دهی به خانوارها و بنگاه‌ها را ارائه می‌دهد و آیا اختلال در این خدمات می‌تواند بخش واقعی اقتصاد را دچار وقفه کند یا خیر؟ همچنین میزان وابستگی بازار و مشتریان به خدمات این بانک تحلیل می‌شود [۱۷].

گام دوم در آزمون، بررسی آثار شکست بانک بر ثبات مالی است. مقام گزیر ارزیابی می‌کند که تعطیلی بانک می‌تواند چه میزان سرایت مستقیم یا غیرمستقیم به سایر مؤسسات مالی ایجاد کند، چه تأثیری بر بازار پول و سرمایه خواهد داشت، آیا می‌تواند موجب بی‌اعتمادی گسترده و خروج سپرده‌گذاران شود، و آیا شبکه پرداخت، زیرساخت‌های مالی یا نهادهای مالی تحت تأثیر قرار خواهند گرفت یا خیر؟ در این مرحله، پیوندهای بین‌بانکی، میزان دارایی‌های مشترک، همبستگی رفتاری بازار، و امکان بروز فروش‌های فوری و اضطراری نیز بررسی می‌شود. علاوه‌براین، مقام گزیر بررسی می‌کند که آیا انحلال بانک ممکن است نیازمند استفاده از منابع عمومی شود و فشار بیشتری بر منابع بانک مرکزی یا دولت وارد کند؛ زیرا یکی از اهداف گزیر، حداقل‌سازی اتکا به نجات از برون است [۱۷].

اگر تحلیل‌ها نشان دهد که انحلال عادی بانک می‌تواند اهداف فوق را به میزان قابل‌توجهی تهدید کند، مقام گزیر به مرحله بعد می‌رود و بررسی می‌کند که آیا استفاده از ابزارهای گزیر می‌تواند این آثار منفی را کاهش دهد و امکان مدیریت کنترل شده شکست بانکی را فراهم کند. در این ارزیابی، میزان اثرگذاری ابزارها در حفظ کارکردهای حیاتی، جلوگیری از سرایت، مدیریت شوک‌های بازار و صیانت از حقوق سپرده‌گذاران سنجیده می‌شود [۱۷].



درنهایت، نتیجه آزمون منفعت عمومی زمانی مثبت است که مقام گزیر بتواند نشان دهد اجرای گزیر، دست کم یکی از اهداف کلیدی نظام گزیر را بهتر از انحلال عادی محقق می‌سازد و ورشکستگی عادی قادر به تأمین آن هدف نیست. درچنین حالتی، ورود بانک به گزیر دارای «منفعت عمومی» تلقی می‌شود و مداخله فعال مقام گزیر توجیه قانونی می‌یابد. اما اگر بانک فاقد کارکرد حیاتی و اثر سیستمی قابل توجهی نداشته باشد؛ و همچنین سطح سرایت و اختلال بازار حداقلی باشد و انحلال آن بدون تهدید ثبات مالی انجام شود، آزمون منفعت عمومی نتیجه منفی خواهد داشت و بانک باید از مسیر عادی ورشکستگی خارج شود. به این ترتیب، آزمون منفعت عمومی نقش یک غربال کلیدی را ایفا می‌کند که مانع از مداخله بی‌مورد مقام گزیر می‌شود، از مداخله‌های پرهزینه جلوگیری می‌کند و اطمینان می‌دهد که گزیر تنها در مواردی اجرا می‌شود که برای صیانت از ثبات مالی، ضروری است [۱۷].

صدور دستور آغاز گزیر باید بر تشکیل پرونده‌ای مستند تکیه داشته باشد. این پرونده باید نشان دهد که سه شرط فوق چگونه و براساس چه شواهدی محقق شده است؛ ارزش‌گذاری مرحله نخست چگونه انجام شده و چه هماهنگی‌هایی با صندوق ضمانت سپرده و نهادهای مرتبط صورت گرفته است. لذا باید توجه داشت که محرمانگی نیز اهمیت بالایی دارد؛ زیرا هرگونه افشای زودهنگام یا نادرست می‌تواند به هراس بازار و هجوم سپرده‌گذاران دامن بزند [۱۵].

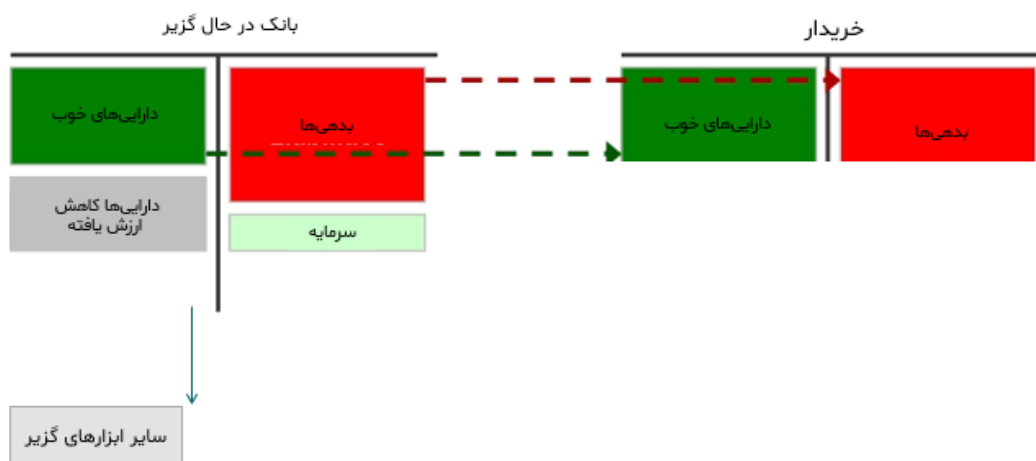
۴. ابزارهای گزیر و منطق انتخاب

چهار ابزار استاندارد گزیر در اتحادیه اروپا عبارت‌اند از: فروش کسب‌وکار،^۱ بانک انتقالی،^۲ تفکیک دارایی^۳ و نجات از درون؛^۴

۴-۱. فروش کسب‌وکار

در این ابزار، بخش یا تمامی دارایی‌ها، تعهدات و بدهی‌های بانک تحت گزیر به یک خریدار سالم (غیر از بانک انتقالی) منتقل می‌شود تا تداوم کارکردهای حیاتی با کمترین اختلال حفظ شود [۱۲].

-
1. Purchase & Assumption / Sale of Business
 2. Bridge Institution
 3. Asset Separation
 4. Bail-in

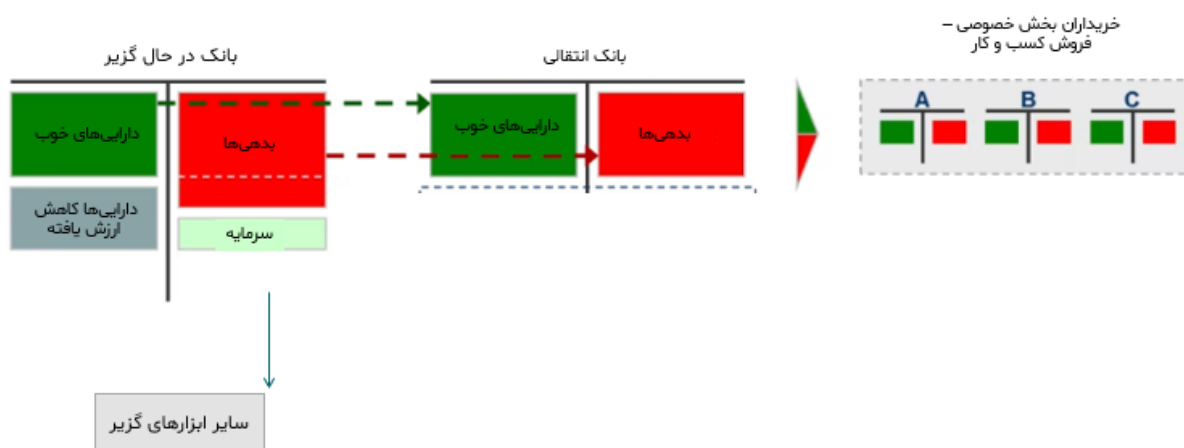


شکل ۳. نحوه عملکرد ابزار فروش کسب و کار

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

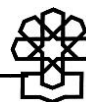
۴-۲. بانک انتقالی

بانک انتقالی نهادی موقت و تحت کنترل مقام گزیر است که برای دوران گذار بین بحران و فروش/واگذاری نهایی به کار می‌آید. دارایی‌ها، تعهدات و بدهی‌های منتخب بانک مشکل‌دار به آن منتقل می‌شود و ادامه خدمات حیاتی در قالب این نهاد تضمین می‌گردد. درعین حال، قانونگذار سقفی گذاشته است تا ارزش بدهی‌های منتقل شده از ارزش دارایی‌های منتقل شده فراتر نرود؛ این قاعده از برهم خوردن تراز بانک انتقالی جلوگیری می‌کند [۱۲].



شکل ۴. نحوه عملکرد ابزار بانک انتقالی

مأخذ: همان.



۳-۴. تفکیک دارایی

در تفکیک دارایی، دارایی‌ها، حقوق، بدهی‌های مشکل‌دار از بانک تحت‌گزی‌ر (یا از بانک انتقالی) جدا و به «شرکت مدیریت دارایی‌ها»^۱ منتقل می‌شود تا فروش و مولدسازی تدریجی آنها، بدون فشار فروش فوری و اضطراری، انجام گیرد؛ از منظر کاربردی، این ابزار معمولاً به صورت مکمل و همراه با یکی از ابزارهای انتقالی دیگر به کار می‌رود [۱۲].

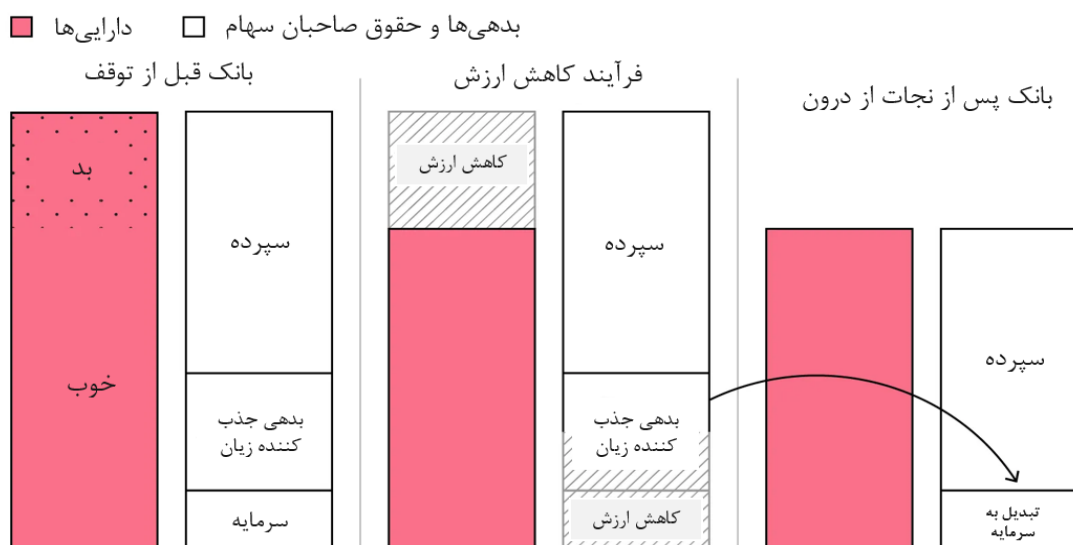


شکل ۵. نحوه عملکرد ابزار تفکیک دارایی

مأخذ: همان.

۴-۴. نجات از درون

نجات از درون با کاهش ارزش یا تبدیل بدهی‌های واجد شرایط به سهام، زیان‌ها را درون ساختار سرمایه جذب می‌کند تا بانک تحت‌گزی‌ر دوباره به حد مجوز و اعتماد بازار برسد، یا سرمایه لازم برای بانک انتقالی/خریدار فراهم شود. منطق سیاستی آن، حداقل‌سازی اتکا به منابع عمومی و تحمیل منصفانه زیان به سهام‌داران و بستانکاران است؛ در نجات از درون، سپرده‌های تضمین شده از دامنه اعمال مستثنا هستند. همچنین در فرضیه‌های محتمل الوقوع «تداوم فعالیت»، جایگزینی مدیریت و ارائه برنامه بازسازماندهی خطوط کسب‌وکار جهت پایداری ثبات و سلامت بانک در بلندمدت پیش‌بینی شده است [۱۲].



شکل ۶. نحوه عملکرد ابزار نجات از درون

مأخذ: همان.

۴-۵. تثبیت مالی دولتی^۱

این دسته ابزار به‌عنوان آخرین راهکار در شرایط بحرانی، مشروط به رعایت اصل «تحمیل زیان اولیه توسط سهام‌داران و بستن‌کاران» به دولت اجازه می‌دهند از منابع عمومی برای حمایت از مؤسسات مالی استفاده کند. کاربرد آنها منوط به این است که سایر ابزارهای گزیر که پیش‌تر به‌کار گرفته شده، اما ناکافی باشند و خطر تهدید ثبات مالی یا منافع عمومی جدی باشد. «تثبیت مالی دولتی» یک چتر کلی است؛ زیر این چتر، «حمایت از سهام عمومی»^۲ به‌عنوان شکل خفیف‌تر و «مالکیت عمومی موقت»^۳ به‌عنوان شکل شدیدتر مداخله تعریف شده‌اند [۵].

۴-۵-۱. حمایت از سهام عمومی

این ابزار در قالب افزایش سرمایه بانک از سوی دولت اجرا می‌شود، به این معنا که دولت سرمایه جدید به بانک تزریق می‌کند و در مقابل، سهام عادی یا اوراق سرمایه‌ای دیگر دریافت خواهد کرد. دولت در این حالت به میزان سرمایه آورده شده به سهام‌دار بانک تبدیل می‌شود؛ بانک همچنان به‌عنوان یک شرکت تجاری عادی فعالیت می‌کند، هرچند دولت به‌عنوان سهام‌دار در مجمع بانک حضور دارد اما مدیریت بانک طبق روال معمول انتخاب خواهد شد. این مداخله باید موقت باشد و دولت ملزم است پس از تثبیت شرایط، سهام خود را در اسرع وقت به بخش خصوصی واگذار کند [۵].

۴-۵-۲. مالکیت عمومی موقت

مالکیت عمومی موقت، شدیدترین شکل مداخله دولتی است که طی آن دولت با انتقال کامل سهام، به مالکیت صددردصدی بانک دست می‌یابد و کنترل مستقیم آن را در دست می‌گیرد. این اقدام زمانی مجاز است که حتی حمایت

1. Government Financial Stabilisation
2. Public Equity Support
3. Temporary Public Ownership



از سهام عمومی نیز کافی نباشد و بحران همچنان پابرجا بماند. دولت در این دوره باید بانک را براساس منطق تجاری و حرفه‌ای اداره کند و موظف است به محض فراهم شدن شرایط، مالکیت را به بخش خصوصی بازگرداند [۵].

۴-۶. منطق انتخاب ابزارهای گزیر

منطق انتخاب ابزارها متکی بر سه ملاحظه کلیدی است. اول، ماهیت و شدت ناتوانی بانک چگونه است؟ آیا بحران بیشتر در حوزه جریان نقدی است یا در سطح ترازنامه و سرمایه؟ دوم، امکان سنجی بازار و سرعت دسترسی به خریدار یا نهاد جایگزین به چه صورت است؟ آیا نهادی آماده پذیرش دارایی‌ها و بدهی‌ها وجود دارد یا باید موقتاً نهادی جدید ایجاد شود؟ سوم، بانک چقدر ظرفیت جذب زیان در ساختار بدهی‌های خود دارد؟ آیا ابزارهای بدهی واجد شرایط کافی برای اجرای نجات از درون در دسترس است یا خیر؟

نقطه آغاز این انتخاب، ارزش گذاری مستقل است. بدون برآورد دقیق و شفاف از ارزش دارایی‌ها، بدهی‌ها و حجم زیان‌ها، تصمیم درباره ابزار مناسب کارآمدی ندارد. براساس همین ارزش گذاری است که مقام گزیر می‌تواند تصمیم بگیرد از کدام ابزار استفاده کند. ابزارهای گزیر نه به صورت جداگانه بلکه به شکل یک جعبه ابزار به هم پیوسته طراحی شده‌اند. مقام گزیر باید بتواند متناسب با شرایط بانک بحران زده، ترکیبی از این ابزارها را به کار گیرد و با رعایت سه قاعده بنیادین - کم هزینه ترین اقدام مؤثر، رعایت هرم گرما و اتکا به ارزش گذاری سه مرحله‌ای - تصمیم خود را به اجرا بگذارد. تنها درچنین چارچوبی است که گزیر می‌تواند هم اهداف ثبات مالی و هم حقوق ذی‌نفعان را محقق کند [۶].

۵. چارچوب حقوقی گزیر

۵-۱. اختیارات نهاد گزیر^۱

نهاد گزیر در راستای انجام عملیات گزیر و منحل کردن بانک متوقف یا «در معرض توقف»، دارای اختیاراتی از قبیل موارد ذیل است.

الف) در اختیار گرفتن کنترل و اطلاعات: مقام گزیر مجاز است به تمامی اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری و اجرا دسترسی یابد و کنترل عملیاتی مؤسسه را به دست گیرد؛ از جمله اختیار برکناری یا جایگزینی مدیران ارشد و هیئت مدیره و نصب هیئت سرپرستی/مدیر موقت. منطق این اختیار آن است که اجرای گزیر مستلزم مدیریت یکپارچه و رفع موانع داخلی در کوتاه‌ترین زمان است [۵].

ب) انتقال سهام، دارایی‌ها و بدهی‌ها: مقام گزیر می‌تواند سهام یا حقوق مالکیت بانک بحران زده را منتقل کند و دارایی‌ها و بدهی‌های بانک را تماماً یا بخشی به خریدار، بانک انتقالی یا شرکت مدیریت دارایی‌ها واگذار کند. انتقال گزینشی امکان می‌دهد؛ بخش‌های سالم حفظ و تداوم خدمات ضروری تضمین شود. در مورد بانک انتقالی قاعده

انضباطی مهم این است که ارزش بدهی‌های منتقل شده از ارزش دارایی‌های منتقل شده فراتر نرود تا تراز نهاد موقت مختل نشود [۵].

ج) تجدید ساختار بدهی‌ها (نجات از درون): نهاد گزیر اختیار دارد ارزش بدهی‌های واجد شرایط را کاهش دهد یا به سرمایه تبدیل کند. به این ترتیب، زیان‌ها نخست بر دوش سهام‌داران و سپس بستانکاران واجد شرایط تحمیل و سرمایه جدید از تبدیل بدهی به سهام ایجاد می‌شود. توالی کاهش ارزش/تبدیل مطابق سلسله‌مراتب مطالبات است و سپرده‌های تضمین شده از دامنه استفاده در نجات از درون خارج هستند [۵].

د) تضمین تداوم خدمات حیاتی و قراردادها: نهاد گزیر می‌تواند طرف‌های مقابل (از ارائه‌دهندگان خدمات حیاتی تا اعضای زیرساخت‌های پرداخت و طرف‌های قراردادهای مالی) را به همکاری و تداوم ارائه خدمت ملزم کند [۵].

هـ) تعلیق‌های موقت لازم (مدت‌دار و هدفمند): نهاد گزیر اختیار دارد قراردادهای نهاد مالی تحت گزیر را به دلیل آغاز گزیر، جلوگیری از «هجوم قراردادی» و فروش‌های فوری و اضطراری به‌طور کوتاه‌مدت تعلیق، فسخ یا انتقال دهد. همچنین نهاد گزیر مجاز است اجرای وثیقه‌ها را محدود/تعلیق کند تا فرصت ارزش‌گذاری و انتقال آنها فراهم شود. اقامه دعوی علیه این تصمیمات مانع اجرای فوری آن نمی‌شود و صرفاً حق مطالبه غرامت باقی می‌ماند [۵].

و) چابکی و فوریت در اجرا: قانون باید تصریح کند که نهاد گزیر برای اعمال اختیارات فوق نیازمند موافقت پیشینی سهام‌داران یا بستانکاران، یا طی تشریفات زمان‌بر شرکتی/اداری نیست. تصمیم‌های گزیر فوراً قابل اجرا هستند و بازبینی قضایی، پسینی و بدون اثر تعلیقی خودکار انجام می‌شود. این طراحی به‌ویژه به‌منظور مدیریت بحران‌های بانکی که زمان برای اتخاذ تصمیمات مناسب بسیار محدود است، الزامی است [۵].

۲-۵. اصل «عدم زیان بیشتر»^۱ و ارزش‌گذاری سه مرحله‌ای

اصل «عدم زیان بیشتر» یا «هیچ بستانکاری در وضعیتی بدتر از ورشکستگی عادی قرار نگیرد» سنگ بنای عدالت رویه‌ای در گزیر بانکی است. کارکرد آن این است که نتیجه مداخله گزیر برای هر طبقه از سهام‌داران و بستانکاران، از سناریوی فرضی «انحلال تحت روال عادی ورشکستگی» بدتر نشود. قانونگذار به مقام گزیر قدرت می‌دهد تا بنگاه متوقف یا در معرض توقف را در فرایند گزیر ببرد و بیشترین حد مداخلات را اعمال کند. به این نحو که حقوق مالکانه سهام‌داران نیز به دلیل حفظ مصالح عمومی و جلوگیری از ایجاد بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و امنیتی نادیده گرفته می‌شود. اما هم‌زمان او را ملزم می‌کند تا پس از اجرا نشان دهد که هیچ ذی‌نفعی نسبت به وضعیت خود در ورشکستگی عادی متضررتر نشده است؛ اگر چنین شد، مابه‌التفاوت این مقدار باید جبران شود [۵].

برای اجرای اصل عدم زیان بیشتر، چارچوب اروپایی سه‌لایه ارزش‌گذاری را کنار هم می‌نشد. نخست، ارزش‌گذاری پیشینی که پیش از اتخاذ تصمیم انجام می‌شود تا وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌ها و نیاز به گزیر مشخص شود؛ دوم، ارزش‌گذاری مقدماتی یا موقت که در شرایط اضطراری به‌عنوان برآوردی سریع و غیرنهایی جهت امکان‌پذیر ساختن مداخله فوری مقام گزیر صورت می‌گیرد و پس از تکمیل با ارزش‌گذاری قطعی جایگزین می‌شود؛ و سوم، ارزش‌گذاری

1. NCWO - No Creditor Worse Off



پسینی که پس از اجرای اقدامات گزیر توسط یک کارشناس مستقل انجام شده و مبنای اجرای اصل عدم زیان بیشتر، قرار می‌گیرد تا اطمینان حاصل شود هیچ سهام‌دار یا بستانکاری بیش از سناریوی ورشکستگی عادی زیان ندیده باشد و در صورت وقوع، حق جبران مابه‌التفاوت برای او برقرار شود [۵] [۱۵].

۳-۵. حق اعتراض و استاندارد رسیدگی قضایی

همه اشخاصی که از تصمیمات گزیر متأثر شده‌اند - از جمله سهام‌داران و بستانکاران - حق دارند پس از اتمام گزیر، نزد مرجع قضایی صالح **اقامه دعوی** کنند. رسیدگی باید فوری باشد و دادگاه در ارزیابی، برآوردهای اقتصادی ورود مؤسسه به گزیر و ارزش‌گذاری‌های صورت پذیرفته مقام گزیر را به‌عنوان مبنای فنی در نظر گیرد؛ مگر آنکه تخطی آشکار از قانون رخ داده باشد. اصل بر این است که تصمیم مقام گزیر فوراً لازم‌الاجراست و توقف آن برخلاف منفعت عمومی تلقی می‌شود. این قاعده از اتلاف زمان و ایجاد بحران جلوگیری می‌کند و ثبات بازار را ارتقا می‌دهد.

حتی اگر دادگاه در مرحله تجدیدنظر، تصمیم گزیر را نقض کند، معاملات و انتقالات واقع شده - از قبیل فروش دارایی، انتقال سپرده‌ها و سهام به خریدار یا بانک انتقالی - بر جای می‌ماند تا حقوق اشخاص ثالث (مانند خریداران یا سپرده‌گذاران بانک انتقالی) مخدوش نشود. در چنین مواردی جبران، ماهیتاً به‌صورت غرامت مالی و پرداخت مابه‌التفاوت است، نه بازگرداندن وضعیت به قبل از گزیر.

در زمانی که شرایط گزیر برقرار است یا اقدام در جریان است، هیچ شخصی جزء مقام گزیر نمی‌تواند بانک را وارد فرایند ورشکستگی قضایی کند. همچنین اگر پیشتر دعوایی (مانند توقیف دارایی یا دادخواست ورشکستگی) مطرح شده باشد، دادگاه باید تصمیم‌گیری را موقتاً به تعویق بیندازد و نظر مقام گزیر را در مهلتی کوتاه اخذ کند؛ مقام گزیر می‌تواند درخواست تعلیق/توقف رسیدگی‌های موازی را برای جلوگیری از تداخل با برنامه گزیر مطرح کند [۱۲].

۴-۵. سازوکارهای تأمین مالی گزیر^۱

منابع مالی، قواعد تأمین مالی و حدود مصرف برای اجرای گزیر از محل مشارکت شبکه بانکی تأمین می‌شود، نه منابع عمومی. ترتیبات مالی گزیر نقش حمایتی و مکمل دارند؛ یعنی فقط زمانی وارد می‌شوند که ابزارهای خصوصی، مانند نجات از درون و ...، توان جذب زیان نداشته باشند و منابع داخلی کفاف جذب زیان را نکرده باشد. به همین سبب **صندوق تأمین مالی گزیر** تأسیس شده است؛ **صندوق گزیر** با **صندوق ضمانت سپرده‌ها** از حیث مأموریت، کارکرد و منابع مالی متمایز است. صندوق ضمانت سپرده‌ها صرفاً مسئول حمایت از سپرده‌گذاران و پرداخت سپرده‌های تضمین شده در صورت ورشکستگی مؤسسه اعتباری است؛ درحالی‌که صندوق گزیر وظیفه تأمین مالی هزینه‌ها و اقدامات گزیر را برعهده دارد. منابع مالی این دو صندوق باید به‌صورت کاملاً جداگانه نگهداری و صرفاً در حدود مأموریت‌های قانونی هریک مصرف شود. منابع صندوق تأمین مالی گزیر عمدتاً به دو صورت تأمین می‌شود:

الف) پرداخت‌های پیشینی:^۲ همه بانک‌ها و مؤسسات مالی اعتباری مشمول، سالیانه به صندوق گزیر مبالغی

1. Financing Arrangements
2. Ex-Ante

می‌پردازند که متناسب با اندازه بدهی‌ها به‌استثنای سرمایه و سپرده‌های تضمین شده است و به‌صورت مبتنی بر ریسک تعدیل می‌شود (بانک‌های پریسک سهم بیشتری می‌پردازند). این طراحی هم متناسب با اندازه بانک است و هم برای ریسک بیشتر، هزینه بیشتری پیش‌بینی می‌کند. از این‌رو، برای مؤسسات کوچک می‌توان حداقل ثابت پیش‌بینی کرد تا فشار نامتعرف ایجاد نشود.

ب) پرداخت‌های پس از وقوع:^۱ اگر به‌رغم ذخایر پیشینی، منابع صندوق‌گزار برای یک پرونده کافی نبود، قانون اروپا امکان مشارکت فوق‌العاده پس از وقوع را می‌دهد؛ یعنی اخذ مبالغ اضافی از مؤسسات عضو تا سقف‌های مشخص جهت ترمیم کسری مورد نیاز برای گزیر [۱۲] [۱۵].

قانون اروپا سطح هدف برای منابع صندوق‌گزار را تعیین می‌کند تا در افق برنامه‌ریزی شده، حداقل توان لازم برای مداخله‌های محتمل فراهم شود. در تجربه اروپایی، سطح هدف برابر حداقل ۱٪ مجموع سپرده‌های تضمین شده تعریف و طی دوره‌ای تا پایان ۲۰۲۴ به‌تدریج تکمیل شده است. پس از تکمیل، صندوق‌گزار باید به‌صورت مستمر در همین حدود نگهداری و به‌روزرسانی دوره‌ای شود [۵].

مصارف صندوق‌گزار مقید و هدفمند است و صرفاً در مواردی به‌کار می‌رود که کارایی ابزارهای گزیر منوط به پشتیبانی مالی محدود باشد؛ برای مثال: ۱. **تضمین/پوشش محدود** ریسک‌های انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها در فروش کسب‌وکار یا بانک انتقالی؛ ۲. **اعطای سرمایه** به بانک انتقالی یا اعطای تسهیلات به شرکت مدیریت دارایی‌ها برای تداوم خدمات حیاتی؛ ۳. **خرید هدفمند دارایی** برای تسهیل استفاده از ابزار تفکیک دارایی‌ها و جلوگیری از فروش‌های فوری و اضطراری؛ ۴. **جبران خسارت** ذی‌نفعانی که طبق اصل «هیچ بستانکاری در وضعیتی بدتر از انحلال قرار نگیرد» مستحق مابه‌التفاوت هستند؛ ۵. **جبران استثنایی** برخی بستانکاران که به‌دلایل ثبات مالی از شمول نجات از درون کنار گذاشته شده‌اند. درمقابل، استفاده از صندوق برای پوشش مستقیم زیان‌های بانک یا تزریق سرمایه به خود بانک تحت گزیر ممنوع است؛ مگر در شرایط خاص و مقید که در ادامه می‌آید [۱۲].

دو قید برای جلوگیری از تبدیل صندوق به «ابزار نجات اولیه» وجود دارد؛ نخست **قاعده ۸٪** که بیان می‌کند پیش از هر اتکای به منابع صندوق، حداقل ۸٪ از مجموع بدهی‌ها (به‌علاوه سرمایه) باید از طریق نجات از درون/کاهش ارزش توسط سهام‌داران و بستانکاران جذب شود؛ و دیگری **سقف ۵٪** که بیان می‌کند سهم صندوق در جذب زیان از ۵٪ مجموع بدهی‌ها (به‌علاوه سرمایه) فراتر نمی‌رود. این قیود تضمین می‌کنند؛ ترتیبات مالی نقش مکمل داشته باشند و بار اصلی زیان‌ها بر دوش حاملان ریسک خصوصی (نجات از درون) باقی بماند [۵].

اگر در سناریوی ورشکستگی عادی، صندوق ضمانت سپرده‌ها موظف به پرداخت مستقیم به سپرده‌گذاران تضمین شده می‌بود، در گزیر می‌تواند همان مبلغ متناظر را به اجرای گزیر کمک مالی کند (مثلاً برای تسهیل انتقال سپرده‌های تضمین شده به بانک پذیرنده). مشارکت صندوق ضمانت سپرده‌ها سقف دارد (برای نمونه، تا ۵۰٪ سطح هدف خود صندوق ضمانت یا تا حدی که بیش از تعهد متناظر در انحلال نباشد) تا کارکرد اصلی آن (حفاظت سپرده‌گذاران خرد) لطمه نبیند [۵].



۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نظام بانکی کشور برای حفظ ثبات مالی و جلوگیری از سرایت بحران‌های بانکی به سایر بخش‌های اقتصاد، بیش از هر چیز به قانونی اختصاصی برای بازسازی و گزیر نیاز دارد. قانونی که بتواند مسیر برخورد با بانک‌های متوقف یا در معرض توقف را مشخص کند، اجازه مداخله سریع و حساب شده را بدهد و از تحمیل هزینه‌های سنگین به منابع عمومی جلوگیری کند. چنین قانونی باید تعریف دقیقی از محرک‌های آغاز بازسازی و گزیر، آزمون منفعت عمومی، نحوه انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها، کاهش یا تبدیل بدهی‌ها، و نیز فرایند ارزش‌گذاری ارائه دهد و فرایند رسیدگی قضایی را به‌گونه‌ای طراحی کند که بدون ایجاد تأخیر در اقدامات گزیر انجام شود و درعین حال از منافع سهام‌داران و بستانکاران صیانت کرده و در صورت وقوع خسارت مازاد، امکان جبران و پرداخت غرامت را فراهم آورد.

در کنار بُعد قانونی، ایجاد مجموعه‌ای از ابزارهای استاندارد گزیر ضروری است. ابزارهایی مانند فروش کسب‌وکار، تشکیل بانک انتقالی، تفکیک دارایی‌ها و اجرای نجات از درون، که بتوانند متناسب با نوع بحران، به‌کار گرفته شوند و تنها در صورت ضرورت، حمایت‌های محدود و موقت دولتی فعال شود. در این میان، از آنجاکه نظام گزیر با اعطای اختیاراتی فراتر از حقوق خصوصی به مقام ناظر، امکان مداخله مستقیم در ساختار مالکیت و مدیریت بانک را فراهم می‌سازد تا از بروز بحران، تهدید ثبات پولی و مالی کشور و آسیب به منافع عمومی جلوگیری شود، رعایت اصول عدالت جایگاهی بنیادین می‌یابد. درچنین چارچوبی، پایبندی به اصل «عدم زیان بیشتر» برای بستانکاران، اولویت‌بندی منصفانه در توزیع زیان‌ها (هرم گرما) و قاعده جذب زیان توسط سهام‌داران و بدهی‌ها واجد شرایط پیش از هرگونه استفاده از منابع عمومی یا حمایتی نه‌تنها تضمین‌کننده مشروعیت مداخله است، بلکه مانع از کژمنشی در رفتار بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌شود و به اتخاذ تصمیم و اقدام درباره مؤسسات اعتباری متوقف یا در معرض توقف با حفظ استقلال مقام ناظر و به دور از مداخلات سیاسی کمک می‌کند.

در حال حاضر، فاصله قابل‌توجهی تا وضعیت مطلوب برای برخورد با بانک‌های متوقف و یا در معرض توقف در کشور وجود دارد و به‌دلیل عدم پشتیبانی‌های قانونی و وجود مداخلات سیاسی نهاد ناظر از پذیرش هزینه‌های مربوط به اتخاذ تصمیم بر گزیر سرباز می‌زند. برای پرکردن این خلأ، لازم است «قانون بازسازی و گزیر» تصویب شود، صندوق مالی مستقلی برای پشتیبانی از اجرای گزیر ایجاد گردد، تهیه برنامه‌های بازسازی و گزیر برای بانک‌ها الزامی و دستورالعمل‌های نحوه ارزش‌گذاری دارایی‌های بانکی و ایجاد و جانمایی ابزارهای جذب زیان در ترازنامه بانک‌ها به‌صورت جامع تدوین و اجرایی گردد. اجرای این چارچوب می‌تواند شکست بانکی را از یک بحران فراگیر و پرهزینه به رویدادی قابل مدیریت و کم‌هزینه تبدیل کند؛ هزینه‌های اجتماعی را کاهش دهد، پایداری مالی نظام بانکی را تقویت نماید و با واگذاری مسئولیت زیان به سرمایه‌گذاران و ذی‌نفعان، پاسخ‌گویی و سلامت رفتاری را در نظام بانکی کشور نهادینه سازد.

با توجه به‌ضرورت بیان شده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پیش‌نویس طرحی را آماده و به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. این طرح پس از اعمال تغییراتی با شماره ثبت ۲۵۲ با عنوان «طرح گزیر

نظام بانکی (حلول فصل بانک‌های ناسالم)» در مجلس شورای اسلامی اعلان وصول شد. این مرکز با کلیات طرح فوق موافق بوده، اما اعمال اصلاحاتی را در متن مذکور ضروری می‌داند. هم‌اکنون کمیته پولی، ارزی و بانکداری کمیسیون اقتصادی در حال بررسی طرح است.

جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		**	تصویب «قانون بازسازی و گزیر»	همسویی با قانون بانک مرکزی؛ منع تعلیق خودکار تصمیمات گزیر	مجلس شورای اسلامی	بانک مرکزی، قوه قضائیه، وزارت اقتصاد	کوتاه‌مدت	
۲		**	تثبیت «نهاد گزیر» و تعریف اختیارات	دسترسی به داده‌های بانکی، حمایت قانونی از اقدامات در چارچوب وظایف، عدم مسئولیت شخصی در قبال اقدامات قانونی	مجلس شورای اسلامی	بانک مرکزی، قوه قضائیه	کوتاه‌مدت	
۳		**	تهیه دستورالعمل نحوه تهیه برنامه‌های بازسازی، گزیرپذیری و گزیر	تدوین الگوی واحد و الزامات محتوایی برای برنامه‌های بازسازی و گزیرپذیری و گزیر با نظارت و ارزیابی دوره‌ای بانک مرکزی، همراه با رعایت محرمانگی اطلاعات و تعیین ضمانت اجرا در صورت تخطی مؤسسات اعتباری	بانک مرکزی	-	کوتاه‌مدت	
۴		**	الزام به تهیه برنامه‌های بازسازی و گزیرپذیری سالیانه توسط بانک‌ها	قالب استاندارد، ارزش‌گذاری مستقل، اقدامات اصلاحی اجباری	بانک مرکزی	بانک‌ها	کوتاه‌مدت	
۵		**	تهیه دستورالعمل انتشار ابزارهای جذب زیان، بدهی واجد شرایط	اولویت‌بندی مطالبات، افشای ریسک	بانک مرکزی	سازمان بورس و اوراق بهادار	میان‌مدت	



۶	***	تهیه دستورالعمل «ارزش‌گذاری دارایی‌های شبکه بانکی» و اعطای مجوز به کارشناسان مستقل واجد شرایط	زمان‌بندی ارزش‌گذاری موقت، روش ارزش‌گذاری	بانک مرکزی	کانون کارشناسان رسمی دادگستری، مرکز کارشناسان رسمی قوه قضائیه، شرکت‌های تأمین سرمایه	کوتاه‌مدت
۷	***	دستورالعمل «آزمون منفعت عمومی و آغاز گزیر»	معیارهای عینی، پنجره زمانی،	نهاد گزیر	بانک مرکزی	کوتاه‌مدت
۸	***	طراحی اساسنامه «بانک انتقالی» و اصلاح اساسنامه «شرکت مدیریت دارایی»	حاکمیت شرکتی	بانک مرکزی	صندوق ضمانت سپرده‌ها	میان‌مدت

منابع و مآخذ

- [1] J. R. Moen and E. W. Tallman, "The Panic of 1907," *Federal Reserve History*. [Online]. Available: <https://www.federalreservehistory.org/essays/panic-of-1907>.
- [2] Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), "1930 _1939." [Online]. Available: <https://www.fdic.gov/history/1930-1939>.
- [3] *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub. L. 111-203, 124 Stat. 1376, Jul. 21, 2010. [Online]. Available: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>.
- [4] Financial Stability Board (FSB), "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions," Oct. 2011. [Online]. Available: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf. [Accessed: Sep. 22, 2025].
- [5] European Parliament and the Council, "Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms," *Official Journal of the European Union*, L 173, pp. 190-348, Jun. 12, 2014. [Online]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059>
- [6] Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund, *Official Journal of the European Union*, L 225, 30 July 2014. [Online]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806>
- [7] Financial Stability Board, "Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) _ Principles and Term Sheet," Financial Stability Board, 9 Nov. 2015. [Online]. Available: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>. [Financial Stability Board](#)

[8] Single Resolution Board, "Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL) Policy," 2024. [Online]. Available:

https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/MREL%20Policy%202024_clean%20version_web.pdf.

[9] D. A. Skeel Jr., "The New Synthesis of Bank Regulation and Bankruptcy in the Dodd-Frank Era," Univ. of Pennsylvania Carey Law Sch., Faculty Scholarship Paper 1564, May 2015. [Online]. Available: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1564/

[10] E. Nier, "Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis," *IMF Working Paper* WP/09/70, Apr. 2009.

[11] Basel Committee on Banking Supervision, "Guidelines for identifying and dealing with weak banks," Bank for International Settlements, Jul. 2014. [Online]. Available:

<https://www.bis.org/bcbs/publ/d330.pdf>. [Accessed: 29-Sep-2025].

[12] World Bank, *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A Guidebook to the BRRD*. Washington, DC: World Bank, Dec. 2016. [Online]. Available:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/100781485375368909/pdf/112266-WP-P143745-PUBLIC-December-12-2016-FinSAC-BRRD-Guidebook.pdf>.

[۱۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «آسیب‌شناسی نظام بانکی: توقف و ورشکستگی بانکی - تبیین چرایی موضوع»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۴۰، کد موضوعی ۲۲۰ اسفندماه ۱۳۹۴.

[۱۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «آسیب‌شناسی نظام بانکی: توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۸۶۲، کد موضوعی ۲۲۰، خردادماه ۱۳۹۵.

[۱۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۹۰۲، کد موضوعی ۲۲۰، تیرماه ۱۳۹۷.

[۱۶] محمدجواد شریف‌زاده، «نقد نظام توقف و ورشکستگی بانکی در ایران و ضرورت‌سنجی جایگزینی آن با نظام گزیر (Resolution) برای مقاوم‌سازی بخش مالی در کشور»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ماهنامه علمی - پژوهشی، سال هفدهم، شماره نهم، اسفند ۱۳۹۶، صص ۱۶۲-۱۴.

[17] Single Resolution Board (SRB), *Public Interest Assessment: SRB Approach*. Brussels: SRB, 2019. [Online]. Available:

https://www.srb.europa.eu/en/system/files?file=media%2Fdocument%2F2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf

گزیده سیاستی

تصویب «قانون بازسازی و گزیر بانکی» ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای معماری نوین نظام مالی است. استقرار این چارچوب، گذار نظام بانکی از واکنش‌های مقطعی و پرهزینه به الگویی پیشگیرانه، شفاف و پاسخ‌گو را امکان‌پذیر ساخته و به تقویت ثبات مالی می‌انجامد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان یاس‌داران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir