

ابعاد نظری و حقوقی ورشکستگی بانکها و مؤسسات اعتباری در کشور

مرتضی زمانیان^۱

اسفندماه 1394

خلاصه‌ی مدیریتی^۲

در این نوشتار با بررسی ویژگی‌های بانکها و مؤسسات اعتباری و ارزیابی قوانین ورشکستگی در کشور، لزوم اصلاح نظام جاری ورشکستگی بانکی مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهایی به منظور کارآمد سازی آن ارائه می‌گردد. نوشتار پیش رو در سه بخش تدوین شده است. بخش اول به بررسی قوانین مربوط به ورشکستگی بانکها و مؤسسات اعتباری در کشور می‌پردازد. با توجه به تبعات گسترده‌ی ورشکستگی بانکها بر اقتصاد، در قوانین کشور علاوه بر قوانین عام ورشکستگی شرکتی، شرایط ویژه‌ای به منظور حل و فصل مسائل مربوط به ورشکستگی بانکها در نظر گرفته شده است. با این وجود در شرایط کنونی عدم انسجام، نواقص متعدد و فقدان منطقی یکپارچه به‌عنوان پشتوانه‌ی نظری قوانین موجود، تدوین یک قانون جامع در این حوزه را ضروری ساخته است. هدفگذاری این قانون می‌بایست در وهله‌ی اول ارائه‌ی تعریفی دقیق و کارا از مفهوم ورشکستگی در نظام بانکی کشور باشد که علاوه بر پیشگیری از انحلال مداوم بانکها، مسیر خروج بانکهای ناکارا را نیز از بخش مالی کشور فراهم سازد.

در بخش دوم ادبیات نظری مداخله‌ی دولت در فرآیند ورشکستگی و به‌طور خاص ورشکستگی بانکها و مؤسسات اعتباری را مورد بررسی قرار می‌دهد. بدین منظور ابتدا لزوم مداخله‌ی دولت در فرآیند ورشکستگی شرکتی - اعم از بنگاه‌های غیرمالی - مرور خواهد شد. در ادامه ویژگی‌های خاص بانکها و مؤسسات اعتباری تبیین شده و لزوم تدوین قوانین خاص ورشکستگی برای مؤسسات مالی توضیح داده می‌شود. به‌طور خاص احتمال بالای هجوم بانکی^۳، اهمیت بالای کارکرد تامین نقدینگی و پیچیدگی سیاست انجماد سپرده‌ها، وجود پدیده‌ی شیوع^۴ و ریسک‌های سیستمی^۵ ناشی از نکول و ورشکستگی بانکها و در نهایت تمایزات ساختاری آنها

¹ mo.zamania@gmail.com

² این نوشتار بخشی از نتایج مطالعات انجام شده در اندیشکده‌ی مطالعات حاکمیت و سیاست‌گذاری در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی کشور می‌باشد.

³ Bank run

⁴ Contagion

⁵ Systemic Risk

از سایر بنگاه‌ها به‌ویژه حادث‌تر بودن مسئله‌ی عدم تقارن اطلاعات از مهمترین ویژگی‌هایی هستند که تدوین قوانین خاص حل‌وفصل⁶ و ورشکستگی بانک‌ها را ضروری می‌سازد. همچنین در این بخش سه رویکرد کلی مداخله‌ی دولت در مواجهه با ورشکستگی بانک‌ها یعنی «وام‌دهنده‌ی نهایی»⁷، «بسیار بزرگ برای شکست»⁸ و مداخله بر اساس تعداد بانک‌های در معرض آسیب مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرند. در نهایت برخی مداخلات حاکمیتی رایج در ادبیات در این فرآیند توضیح داده می‌شود.

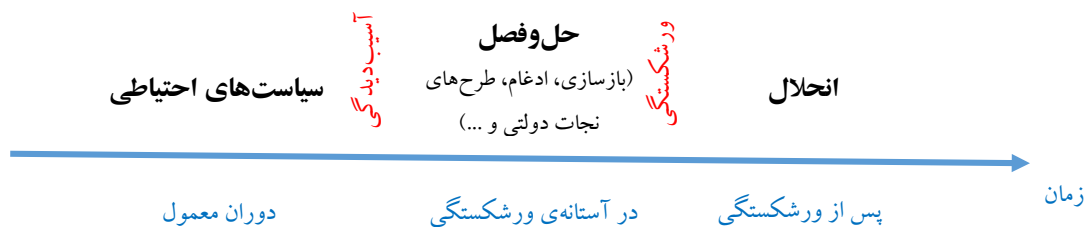
در بخش پایانی نیز برخی اصلاحات ساختاری و حقوقی در حوزه‌ی حل‌وفصل و ورشکستگی بانکی در کشور پیشنهاد خواهد شد. به‌منظور درک بهتر این پیشنهادات لازم به ذکر است مداخلات حاکمیتی مؤثر در فرآیند ورشکستگی را بر حسب زمان مداخله می‌توان در سه فاز دسته‌بندی نمود (شکل 1). فاز اول که در شرایط معمول و بر همه‌ی بانک‌ها اعمال می‌شود مداخلات احتیاطی⁹ است که توسط بانک مرکزی با هدف کنترل ریسک بخش مالی صورت می‌پذیرد. اعمال سیاست‌های احتیاطی مناسب می‌تواند تا سطح قابل توجهی از وقوع ورشکستگی و هزینه‌های آتی مواجهه با آن بکاهد. با این وجود سیاست‌های احتیاطی که بویژه پس از بحران 2008 در کشورهای مختلف مورد توجه جدی سیاست‌گذاران قرار گرفت، کماکان در اولویت سیاست‌گذاران بخش بانکی کشور قرار نگرفته است. به نظر می‌رسد بدون توجه جدی به این سیاست‌ها، نمی‌توان با تکیه بر مداخلات آستانه‌ی ورشکستگی و پس از ورشکستگی به تحقق پایداری در نظام بانکی امیدوار بود. در شرایط کنونی که بخشی از بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور در شرایط نامناسب مالی و یا در آستانه‌ی ورشکستگی قرار دارند، عدم تنظیم‌گری مناسب بخش بانکی یکی از جدی‌ترین چالش‌های پیش رو در جهت مدیریت نظام بانکی و خروج آن از شرایط بحرانی است. در این راستا ضروری است وظیفه‌ی اتخاذ و اجرایی‌سازی این گروه از سیاست‌ها به رسمیت شناخته شده و سازوکارهای لازم برای اعمال آن در اختیار تنظیم‌گر بخش بانکی که در ایران همانند بسیاری از کشورها بانک مرکزی است قرار گیرد. بر این اساس قانون‌گذار می‌باشد با تبیین دقیق این وظیفه در کنار سایر کارکردهای بانک مرکزی سازوکارهای ایجاد هماهنگی و رفع تعارضات احتمالی بین آنها را نیز مشخص نماید. بدیهی است که به دنبال تقویت جایگاه حقوقی این کارکرد بانک مرکزی، زمینه‌ی بهتری برای پاسخگو نمودن این نهاد در قبال وضعیت بانکی کشور نیز فراهم خواهد شد.

⁶ Resolution

⁷ Lender of last resort

⁸ Too big to fail

⁹ Macroprudential policies



شکل 1: مداخلات دولت مرتبط با حوزه‌ی ورشکستگی بانکی

یکی دیگر از پیشنهادات این نوشتار ناظر به عدم تعریف دقیق مفهوم ورشکستگی در قانون است. قانون تجارت با اکتفا به عبارت مبهم «توقف در پرداخت دیون» در تعریف ورشکستگی عملاً تنظیم‌گر بخش بانکی را با تعیین مصادیق ورشکستگی دچار ابهام نموده است. بر اساس این تعریف دو منظور از ورشکستگی قابل برداشت است. در برداشت اول که همپوشانی بیش‌تری با تعریف فوق دارد، ورشکستگی به ناتوانی از بازپرداخت بخشی از تعهدات در زمان سررسید آنها اطلاق می‌گردد که وقوع آن فارغ از وضعیت ترازنامه‌ی بانک است. در برداشت دوم ورشکستگی به وضعیتی از ترازنامه اطلاق می‌شود که طی آن مجموعه‌ی تعهدات بنگاه از مجموع دارایی‌های آن پیشی بگیرد و در واقع خالص دارایی‌های آن منفی گردد. در این صورت نکول بدهکار لزوماً به معنای ورشکستگی نبوده و وضعیت ترازنامه‌ی آن در بلندمدت تعیین‌کننده‌ی ورشکستگی بنگاه خواهد بود. بر اساس قانون تجارت، از آنجایی که ورشکستگی به توقف از تأدیه دیون اطلاق می‌شود، سؤال این است که منظور قانون‌گذار از توقف در تأدیه دیون چیست؟ ضمن آنکه تفسیر این تعریف به نکول از بازپرداخت دیون می‌تواند منجر به ورشکستگی تعداد زیادی از مؤسسات مالی دارای تراز مثبت گردد که به دلیل ذات فعالیت‌های مالی در برهه‌هایی با شوک نقدینگی مواجه شده‌اند. به نظر می‌رسد که در قوانین جاری کشور قانون‌گذار تمهیدات خاصی جهت تفکیک شرایط ورشکستگی بین بانک‌ها و سایر شرکت‌های موضوع قانون تجارت قائل نشده است. از همین رو ابهام موجود در قانون تجارت در تعریف مفهوم ورشکستگی به بانک‌ها و مؤسسات مالی تسری می‌یابد. علاوه بر این، حتی در صورت تبیین دقیق مفهوم ورشکستگی در قانون تجارت، ضروریست قوانین مادر حوزه‌ی پولی و بانکی کشور بتوانند با توجه به تمایزات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعریف متناسبی از ورشکستگی را برای این گروه از مؤسسات ارائه نمایند. مسئله‌ی دیگری که می‌باید مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد توجه به ماهیت نظام بانکی کشور است که شاید بتوان گفت لااقل در مقام قانون در قالب «بانکداری عقدمحور» شکل گرفته است. در این قالب بانک‌ها بر مبنای عقود مشخصی که هر یک وابسته به پروژه یا پروژه‌های خاصی هستند اقدام به تجهیز منابع می‌نمایند. در این ساختار نقش کلیدی بانک وکالت از جانب سپرده‌گذار برای مدیریت دارایی‌های وی و اخذ حق‌الوکاله در برابر آن است. فارغ از اینکه این الگو تا چه حد در نظام کنونی بانکداری کشور پیاده شده است، از آنجایی که در شکل اولیه‌ی این الگو بانک صرفاً نقش وکیل سپرده‌گذار و نه بدهکار را بر عهده دارد، عدم بازپرداخت دیون توسط بانک - که ناشی از نکول بنگاه‌های دریافت‌کننده‌ی تسهیلات است - در بسیاری از موارد

نمی‌تواند مبنایی برای ورشکستگی بانک به شمار رود. از این رو ضروریست ملاحظات الگوی عقده‌محور در تعریف ورشکستگی بانک‌ها مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد.

پیشنهاد دیگر ناظر به مداخلات آستانه‌ی ورشکستگی است. با توجه به هزینه بالای ورشکستگی بانک‌ها که به‌ویژه در قالب آثار خارجی آن بر اقتصاد بروز می‌یابد، حفظ و احیای بانک‌های در آستانه‌ی ورشکستگی یکی از ابعاد کلیدی مداخلات دولت در بخش بانکی به شمار می‌رود. از آنجایی که لازمه‌ی آگاهی از قرار گرفتن بانک در آستانه‌ی ورشکستگی، آگاهی دقیق و مداوم بانک مرکزی از وضعیت ترازنامه‌ی بانک‌ها و میزان ریسک آنها است، پیشنهاد می‌شود در قانون ورشکستگی بانک مرکزی موظف گردد شاخص‌های سنجش پایداری مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را تدوین و به صورت مداوم ارزیابی نماید. این شاخص‌ها باید نشان‌دهنده پایداری و تاب‌آوری نظام بانکی، میزان اعتماد عمومی به امنیت نظام بانکی کشور و حفظ حقوق سپرده‌گذاران باشد. همچنین از آنجایی که این مداخلات پیش از بروز نکول و اعلام شکایت از بانک صورت می‌پذیرد، این مداخلات نیازمند تفویض اختیارات ویژه‌ی قانونی برای بانک مرکزی خواهد بود. از این رو پیشنهاد می‌شود ماده‌ی قانونی مشخصی بدین مضمون تنقیح گردد که در صورتی که بانک مرکزی هر یک از بانک‌ها و مؤسسات مالی را در معرض خطر ورشکستگی ارزیابی کرده و یا فعالیت‌های آنها را برای نظام مالی کشور مخاطره‌آمیز تشخیص دهد، بتواند الزامات ویژه‌ای را بر عملکرد آنها اعمال نماید. این الزامات شامل اعمال محدودیت بر سرمایه‌گذاری‌های پرخطر، لغو برخی از قراردادهای موجود و سایر مواردی است که در پیشگیری از فعالیت‌های مخاطره‌آمیز و تضمین حقوق سپرده‌گذاران مؤثر است.

در نهایت در کنار اصلاحات حقوقی، یکی از پیشنهادات ساختاری به منظور بهبود وضعیت بانک‌های دولتی در معرض ورشکستگی ادغام است. با توجه به هزینه‌های ستادی بانکداری در کشور و حجم بسیار بالای ارزش دارایی‌های منقول از جمله ساختمان و تجهیزات شعب، ادغام بانک‌ها و ستاد آنها می‌تواند زمینه‌ی آزادسازی و فروش آنها فراهم آورد. بر اساس اطلاعات موجود در حال حاضر حدود بیست و سه هزار شعبه‌ی بانکی در کشور وجود دارد که بیش از 40 درصد آنها متعلق به بانک‌های دولتی است. از سوی دیگر ترازنامه‌ی بسیاری از این بانک‌ها در وضعیت نامناسبی قرار داشته و افزایش سرمایه در آنها بسیار ضروری است. در این بانک‌ها نسبت کفایت سرمایه بسیار پایین بوده و از این حیث می‌باید افزایش سرمایه بانک‌ها به‌طور جدی در دستور کار قرار گیرد. با توجه به دشواری‌های پیش رو در افزایش سرمایه بانک‌ها، در فرایند ادغام آنها بسیاری از دارایی‌های ثابت آنها آزاد و قابل فروش شده که می‌تواند صرف افزایش سرمایه‌ی این بانک‌ها گردد.