

آسیب شناسی نظام ورشکستگی بانک ها در ایران

حجت بین آبادی^۱

^۱دانشگاه جامع امام حسین(ع)، تهران hojatbeinabadi80@gmail.com

چکیده

ورشکستگی یکی از مفاهیم بنیادی و مهم در مباحث تجاری است و در این راستا بانکها به عنوان دسته‌ای از اشخاص حقوقی ممکن است دچار ورشکستگی شوند ولی به واسطه جایگاه خاص بانکها در نظام مالی و اقتصادی کشور و ملاحظات سیاسی و اجتماعی ناشی از اثرات منفی سیستماتیک آن، باید بین ورشکستگی بانکها با ورشکستگی دیگر بنگاههای اقتصادی تمایز قائل شد. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام ورشکستگی فعلی بانکها در ایران بیشتر مبتنی بر قواعد عمومی ورشکستگی فعالیت دارد و از لحاظ نهادی هم بانک مرکزی در آن از جایگاه مطلوبی برخوردار نیست. در این پژوهش با بررسی ادبیات ورشکستگی بانکها ضمن تحلیل و آسیب شناسی قوانین و رویه‌های مرتبط با این حوزه به اهمیت ایجاد یک چارچوب و مقررات ویژه ورشکستگی و توقف بانکها و موسسات اعتباری و ارتقای نقش بانک مرکزی به عنوان نهاد نظارتی نظام پولی و بانکی پرداخته شده است.

واژه‌های کلیدی

ورشکستگی، بانک، موسسات اعتباری، بانک مرکزی

۱. مقدمه

امروزه بانک ها به عنوان اصلی ترین نهاد مالی کشور از نقش اولیه خود که مبنی بر واسطه گری میان پس انداز کنندگان و متقاضیان پول بوده است [1]؛ بسیار فراتر رفته اند و بیشتر فعالیت آن ها دارای جنبه های مختلف اقتصادی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی و... است. این قاعده نیز در رابطه با ورشکستگی بانک ها که از مسائل بسیار حساس نظام مالی محسوب می شود؛ صدق می کند.

ورشکستگی یک بنگاه اقتصادی منافع ذی نفعان را تحت تاثیر قرار می دهد و بین آن ها تعارضاتی را به وجود می آورد. محدود و ورشکستگی یک واحد اقتصادی تنها در چارچوب روابط بین طلبکار و بدهکار محدود نمی شود؛ بلکه می تواند بر روی اقتصاد کلان تاثیر قابل توجهی بگذارد [2].

پس از انقلاب اسلامی، به دلیل سهم قابل توجه دولت در نظام بانکی کشور و وجود ضمانت ضمنی حاکمیت در خصوص سپرده های بانکی، توقف در ایفای تعهدات مالی و ورشکستگی بانک ها کمتر متصور بوده و به همین دلیل نیز به مباحث نظری و مقرراتی پیرامون آن چندان توجه نشده است، اما در سال های اخیر که سهم بخش خصوصی در نظام بانکی به نحو چشمگیری ارتقا یافته و با احتساب بانک های مشمول واگذاری به بخش خصوصی، سهم عمده نظام بانکی به بخش غیردولتی تعلق پیدا کرده است، لذا دیگر نمی توان و البته نباید به این امر مهم بی اعتنا بود [3].

در ایران ورشکستگی بانک ها و موسسات اعتباری با توجه به سهم قابل توجه آن ها از کیک اقتصاد کشور در مقایسه با ورشکستگی سایر بنگاه های اقتصادی از پیچیدگی و ابعاد بیشتری برخوردار است. ورشکستگی این گونه بانک های ناتراز تورمزا به دلیل وجود ریسک سیستمی ناشی از آن و همچنین به جهت اثر مستقیمی که در بازارهای مالی و پولی دارند [12] همانند یک دومینویی است که به کل اقتصاد ملی تسری پیدا می کند و باعث زمین گیر شدن نظام حکمرانی و در نهایت منجر به بی اعتمادی عمومی می شود.

در این نوشتار سعی شده است با در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی و اجتماعی به بررسی و تحلیل پژوهش های انجام شده در رابطه با نظام ورشکستگی بانک ها در ایران با رویکرد شناسایی کاستی های حقوقی-قانونی و ارتقای جایگاه نهاد نظارتی در زمینه ورشکستگی بانک ها پرداخته شود.

ادامه این مقاله به این صورت نگارش شده است که در بخش بعدی به ادبیات نظری تحقیق پرداخته می شود سپس پیشینه تحقیقات صورت پذیرفته در این رابطه مورد بررسی قرار گرفته و در آخر بحث و نتیجه گیری انجام می شود.

۲. ادبیات نظری تحقیق

۱.۲. تعریف ورشکستگی

ورشکستگی یک روبه قانونی مربوط به یک شخص و یا کسب و کار است که قادر به بازپرداخت بدهیهای معوق خود نیست. معمولاً فرآیند ورشکستگی از طریق تکمیل دادخواست توسط بدهکار و به ندرت از طریق طلبکاران آغاز می شود. در شرایط تأیید ورشکستگی، تمام دارایی های بدهکار اندازه گیری و ارزیابی شده و از آن دارایی ها برای پرداخت بخشی از بدهی های معوق استفاده می شود. پس از پایان موفقیت آمیز رسیدگی به مسئله ورشکستگی، بدهکار از تعهدات مربوط به قبل از ارائه دادخواست رها می شود [15].

در رابطه با ورشکستگی بانکی از یک سو با توجه به اینکه فعالیت بانکی بر اساس ماده ۲ قانون تجارت به عنوان فعالیتی تجاری شناسایی شده است و بر این اساس بانک ها نیز قسمی از تجار و مشمول مقررات قابل اعمال بر این گروه شمرده می شوند [4]، به مقررات قانون

تجارت در خصوص ورشکستگی و تصفیه باید توجه کرد و از جهت دیگر به دلیل ویژگی‌های خاص فعالیت‌های بانکی و لزوم نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانکها، باید به ورشکستگی و خروج آنها از چرخه خدمات بانکی نگاه ویژه‌ای داشت و لذا علاوه بر قوانین عام حاکم، قوانین خاص را نیز باید مدنظر قرار داد. در این رابطه ضروری است به مفاد قانون پولی و بانکی کشور به عنوان قانون مرجع فعالیت‌های بانکی توجه شود [5].

۲.۲. قانون پولی و بانکی کشور

در فصل سوم قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ به عنوان یکی از قوانین مادر حوزه بانکی کشور، به موضوع " انحلال و ورشکستگی بانکها " پرداخته شده است. ماده ۳۹ این قانون بیان می‌دارد: طبق پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تایید شورای پول و اعتبار و تصویب هیات‌های مرکب از نخست‌وزیر، وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر دادگستری، اداره امور بانک به عهده بانک مرکزی ایران واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تاسیس بانک لغو شود [5]، همچنین باتوجه به قانون مذکور در موارد زیر ممکن است اعمال ماده ۳۹ این قانون اجرایی شود:

الف) در صورتی که مقامات صلاحیت‌دار بانک تقاضا نمایند.

ب) در صورتی که بانک در مدت یک سال از تاریخ ابلاغ اجازه تأسیس عملیات خود را شروع نکند.

ج) در صورتی که بانکی بدون عذر موجه فعالیت خود را برای مدتی متجاوز از یک هفته قطع کند.

د) در صورتی که بانکی برخلاف این قانون و آیین‌نامه‌های متکی بر آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های متکی بر آن صادر می‌شود و یا برخلاف اساسنامه مصوب خود عمل نماید.

ه) در صورتی که قدرت پرداخت بانکی به خطر افتد یا سلب شود

در بند الف ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور تصریح شده است: در صورتی که توقف یا ورشکستگی بانکی اعلام شود دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم، باید نظر بانک مرکزی را درباره بانک مدنظر

جلب کند [3]. در این ماده قانونی زمینه توجه بیشتر به ابعاد دیگر ورشکستگی بانکها و تاثیر آن بر نظام پولی و بانکی کشور تاحدودی فراهم شده است. ولی با این شرایط تصمیم‌گیر نهایی در این رابطه بانک مرکزی نیست [6].

۳.۲. توقف بانکی

باتوجه به اینکه بانکها با دیگر شرکت‌های تجاری تفاوت اساسی دارند، توقف بانکها از جمله موضوعات پیچیده حقوق ورشکستگی است. در فصل سوم قانون پولی و بانکی کشور قانون‌گذار به صورت بسیار مختصر از ورشکستگی بانکها و انحلال‌شان عبور کرده و تعریفی از توقف بانکها هم ارائه نداده است [7]. بانک به لحاظ اقتصادی زمانی متوقف است که ارزش بازاری اموالش از ارزش بازاری دیونش کمتر باشد؛ بنابراین ارزش بازاری سرمایه آن بانک منفی می‌شود و قادر به پرداخت دیونش، از جمله سپرده‌گذاران نخواهد بود [14].

۳. پیشینه پژوهش

تحقیقات صورت گرفته در رابطه با ورشکستگی بانکها بر این نکته وحدت نظر دارند که بانکها به دلیل ماهیت و کارکرد خاصی که در اقتصاد کشور ما دارند، باتوجه به تبعات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی این موضوع مطرح شده، باید مسئله خطر توقف و احتمال ورشکستگی آنها را به عنوان مسئله‌ای متفاوت با ورشکستگی دیگر تجار و فعالان اقتصادی در نظر گرفت.

هاپکس اظهار داشته است که رژیم‌های ورشکستگی بانکها باید تعادلی میان این اهداف خصوصی (یعنی اهداف مربوط به حمایت از طلبکاران خصوصی) و اهداف عمومی (یعنی اهدافی که به نظام مالی در کل مربوط می‌شوند) برقرار کنند و پنج هدف را برای حقوق ورشکستگی بانکها تعیین می‌کند:

(۱) حفظ انگیزه‌های بالا برای ایفای تعهدات قراردادی (اجتناب از مخاطره اخلاقی)

- (۲) برخورد متفاوت اما منصفانه با مدعیانی که وضعیت مشابهی دارند(اصل برابری).
- (۳) پیشگیری از اینکه رقابت میان طلبکاران، ارزش دارایی‌های شرکت ورشکسته را کاهش دهد(افزایش دادن میزان دارایی‌هایی که باید تقسیم شوند).
- (۴) حفظ آثار خارجی مثبتی که با عملیات شرکت ورشکسته همراه هستند .
- (۵) پیشگیری از آثار اجتماعی سوء ناشی از شکست‌های مالی (اجازه دادن به ورشکستگان برای اینکه نیازهای اساسی خود و ابزارهای تجارتشان را حفظ کنند).
- نصیری و نصیری[8]، به مسائل و دغدغه‌هایی در رابطه با ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری در نظام حقوقی ایران و ارتباط بین این موضوع با بحث کفالت بانکی پرداخته اند. یکی از برون‌دادهایی که در خصوص تلفیق قواعد نظام عام و نظام خاص حاکم بر ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری مطرح می‌شود و باعث ایجاد چالش‌ها و ابهاماتی شده‌است، ارتباط بین کفالت بانکی با توقف و ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری است.
- طباطبائی‌نژاد[3]، بر کارکردها، اقتضائات و ویژگی‌های بانک که مستلزم اعمال مقررات ویژه‌ای جدا از نظام عام حقوقی ورشکستگی است و اصلاحات قانونی موردنیاز مطالعه کرده است. نتایج این پژوهش از بعد حقوقی و قانونی که به برخی از آن‌ها در قوانین گذشته پرداخته شده است، عبارت بود از:
- (۱) تغییر آستانه ورشکستگی برای بانک‌ها که مستلزم تبیین و تحلیل قاعده حقوقی توقف است.
 - (۲) به‌کار بستن ابزارهای حقوقی جایگزین برای مقابله با پدیده توقف در ایفای تعهدات مالی بانک‌ها مانند بازسازی ساختار حقوق و تعهدات مالی.
 - (۳) پررنگ‌تر شدن نقش بانک مرکزی یا نهاد نظارتی بانکی در مراحل مختلف ورشکستگی.
- در سال‌های اخیر با استفاده از مطالعات تطبیقی کشورهای پیشرفته در زمینه بانکی، ابزارهای حقوقی جایگزین ورشکستگی بانک‌ها برای نظام پولی و بانکی ایران پیشنهاد شده است. نظام بازسازی باهدف اعاده بانک ورشکسته، نظام اداره موقت، ادغام بانک ورشکسته با بانک سالم و نهایتاً نظام خرید و پذیرش بانک ورشکسته از جمله ابزارهای جایگزین ورشکستگی و تصفیه اموال بانک ورشکسته می‌باشند که می‌توانند برای کاهش ورشکستگی و مقابله با پدیده توقف در ایفای تعهدات مالی بانک‌ها مؤثر باشند.[9] با استفاده از نظام بازسازی تلاش می‌شود تا از طریق یک‌سری اقدامات مالی و عملیاتی، کسب و کار بانک حفظ شود. برای بازسازی از تکنیک‌های خاصی مانند: خرید و پذیرش برخی از دارایی‌ها و تعهدات بانک یا تکنیک‌های پیچیده‌تری همچون بانک انتقالی و تفکیک بانک بد/ بانک خوب می‌توان استفاده کرد[10].
- عزیزیان‌گیلان[5]، ارزیابی و آسیب‌شناسی وضعیت موجود ورشکستگی و توقف شرکت‌ها و بانک‌ها باتوجه به مفاد قانون تجارت و قانون پولی و بانکی کشور را در یک تحقیق پیمایشی تعیین کرده‌اند. در این راستا ضرورت تدوین یک چارچوب قانونی جامع و مانع که بتواند اصلاحات مربوطه در رابطه با قوانین مذکور مخصوصاً، مقررات موضوع فصل سوم قانون پولی و بانکی کشور که بسیار مجمل و نارسا بوده است.
- در زمینه نهاد و فرآیند نظارتی بر ورشکستگی بانک‌ها، صندوق بین‌المللی پولی در ارزیابی خود فرآیند نظارتی فراقضایی را کارآمدتر از فرآیند نظارتی قضایی می‌داند، البته با این پیش شرط که عمل فوری برای بستن یا انتقال مسئولیت بانک مورد نیاز باشد[11]. در توقف‌های زودگذر و موقتی، بانک مرکزی باید این اختیار را داشته باشد تا به صورت صلاح‌دید، اقدامات و تدابیر لازم را از بعد نظارتی خود انجام دهد، بدون اینکه همانند دیگر رویه‌های ورشکستگی، اقدامی قضایی صورت گیرد[3].

قنبری [10]، مبتنی بر گزارشی تحت عنوان "ابتکار جهانی ورشکستگی بانکها" با روش توصیفی-پیمایشی به بررسی چارچوب‌های قانونی، نهادی و نظارتی بانک‌های ورشکسته در دوران های ثبات مالی و ریسک سیستمی پرداخته است. این پژوهش درباره دوره ثبات مالی که ویژگی فعلی نظام پولی و بانکی ما است، تصریح کرده است که اختیارات و مسئولیت های همه دستگاه‌ها و نهادهای درگیر در ورشکستگی بانک باید به طور روشن و جامع در قانون مشخص شوند.

در رابطه با آسیب‌شناسی قوانین، قانون تجارت به دلیل عدم توجه به مقتضیات خاص حاکم بر نحوه فعالیت و عملیات بانک‌ها در عرصه پولی و بانکی، تاثیرات ناشی از ورشکستگی یک بانک و ریسک آن برای کل سیستم بانکی، نظارت عالی بانک مرکزی به عنوان نهاد تنظیم‌کننده و ناظر بر فعالیت‌های شبکه بانکی کشور [5]، توقف در تنظیم گری و توقف در جریان وجوه یا نقدینگی [6] به جهت رسیدگی به موضوع ورشکستگی بانک‌ها دارای نقصان و ضعف است.

ایرادى که در خصوص بند الف ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی قابل طرح است آن است که مشخص نیست منظور از مقامات صلاحیت‌دار بانک چه اشخاصی هستند و آیا با توجه به ماده ۱۹۹ قانون اصلاح قانون تجارت که تصمیم‌گیری در خصوص انحلال را منحصر به مجمع عمومی فوق‌العاده دانسته است، در خصوص بانک‌ها نیز مجمع فوق‌العاده چنین اختیاری را دارد یا خیر [5].

۴. نتایج

همان طور که در این مقاله اشاره شد، موضوع ورشکستگی و توقف بانک‌ها و موسسات اعتباری در ایران به دلیل ماهیت خاص و نقش مهم‌شان در نظام پولی و مالی، ناطمینانی عمومی ناشی از این نوع ورشکستگی و تأثیر منفی که به صورت سیستماتیک بر کل اقتصاد کشور دارد، برای اجزای ذی‌ربط نظام حکمرانی ما مثل بانک مرکزی، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، قوه قضائیه، وزارت امور اقتصادی و دارایی (به عنوان مسئول راهبری بانک‌های دولتی) و... دارای حساسیت ویژه‌ای است.

علاوه بر ملاحظات مطرح شده، به دلیل شرایط خاص حاکم بر عملیات پولی و ارزی، روندها و استانداردهای جهانی و تمایلات برای افزایش سطح کیفی مقررات بانکی کشور در محیط‌های بین‌المللی، ضرورت اتخاذ یک رویکرد جدید اجرایی و حقوقی در زمینه ورشکستگی بانک‌ها بیش از گذشته احساس می‌شود.

بدین جهت باتوجه به پژوهش‌های صورت گرفته، در مقررات نظام عام ورشکستگی ایران که ناظر به قانون تجارت، قانون اصلاح قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷ و قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی است به حوزه تخصصی فعالیت بانکی و کارکردهای خاص آن توجه قابل قبولی نشده است، همچنین به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی به صورت سطحی پرداخته و معیار اعلام ورشکستگی را توقف بانکی در نظر گرفته شده است و این در حالی است که کشورهای توسعه یافته به دلیل ابزارهای حقوقی جایگزین ورشکستگی و تصفیه اموال و یک فرآیند بازسازی مناسب این موضوع حل شده است. در قانون پولی و بانکی کشور هم که به نسبت قوانین دیگر نگاه خاص‌تری به این موضوع داشته است، ابهامات و نواقص قانونی نیز مشاهده می‌شود.

در این رابطه ارتقای جایگاه نظارتی بانک مرکزی به عنوان نهاد سیاستگذار و نظارتی در نظام بانکی کشور مورد نیاز است و در این راستا باتوجه به اقتضات نظام اقتصادی و سیاسی، رابطه بین بانک مرکزی و قوه قضائیه نیاز به بازنگری جدی دارد تا بانک مرکزی به جهت وظیفه ذاتی خویش و اشراف جامع‌تر بر مباحث حکمرانی مالی و اقتصادی اختیارات بیشتری پیدا کند.

در هر حال، طبق مطالب بیان شده ایجاد یک چارچوب و سازوکار منسجم، منطبق و سازگار با مقررات و رویه‌های حقوقی برای مقابله با چالش‌های ورشکستگی بانک‌ها و موسسات اعتباری ضروری است و لذا نظر به مباحث و تحلیل‌هایی که در این تحقیق انجام شد، پیشنهادات و نکات ذیل قابل‌بیان می‌باشند:

الف) در اصلاحات ویژه‌ای که در این حوزه صورت می‌پذیرد به ابزارهای حقوقی "نظام بازسازی"، "نظام اداره موقت"، "ادغام" و "خرید و پذیرش" به عنوان جایگزینی معقول برای ورشکستگی بانک‌ها توجه شود.

ب) ترتیبات قانونی و نهادی مدنظر باید در زمینه انتخاب نوع رژیم ورشکستگی بانکها، اختیار شروع فرآیند ورشکستگی و تعریف یک آستانه نظارتی برای بانک مرکزی، پاسخگویی و نظارت قضایی و میزان استقلال بانک مرکزی در تصمیمات صادره مرزبندی روشن و مشخصی داشته باشد.

۵. منابع

- [1] ولی الله سیف، ۱۳۸۲. مروری بر مبانی نظری نظارت بر بانکها، مجله حسابرس، ۲۲، ۶۲ - ۸۵.
- [2] رضا طجرلو، ۱۳۸۹. بررسی مبانی نظری حقوق ورشکستگی در سیستم حقوقی آمریکا و انگلستان، حقوق، ۲، ۲۳۹ - ۲۵۸.
- [3] سیدمحمد طباطبایی نژاد، ۱۳۹۴. کاستی‌های نظام ورشکستگی بانکها در ایران، مطالعات حقوق خصوصی، ۱، ۱۱۳ - ۱۲۶.
- [4] الیور هرت، ۱۳۸۶. رویکردهای مختلف به ورشکستگی، ترجمه کوروش کاویانی و شاهین شامی اقدم، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۴۰، ۴۱ و ۷۳ - ۹۰.
- [5] ماجد عزیزیان گیلان، ۱۳۹۲. چارچوب قانونی ورشکستگی بانکها در حقوق ایران، تازه‌های اقتصاد، ۱۴۰، ۴۵ - ۴۹.
- [6] مجتبی یوسفی دیندارلو، ۱۳۹۵. آسیب شناسی نظام بانکی ۹ توقف و ورشکستگی در نظام بانکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کدموضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۴۸۶۲.
- [7] خدیجه شیروانی و محمد عیسائی تفرشی، ۱۴۰۱. تحلیل مفهوم و معیارهای توقف بانکها در حقوق آمریکا و ایران، حقوق تطبیقی، ۱، ۵۹ - ۸۲.
- [8] دانیال نصیری و عزت‌الله نصیری، ۱۴۰۰. ورشکستگی بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری با نگاهی به کفالت بانکی، پژوهش‌های حقوقی، ۴۶، ۱۳۹ - ۱۶۸.
- [9] علی انصاری و جواد عسکری، ۱۳۹۸. مطالعه تطبیقی ابزارهای حقوقی جایگزین ورشکستگی بانکها، پژوهش حقوق خصوصی، ۲۷، ۹۱ - ۱۱۳.
- [10] حمید قنبری، ۱۳۹۲. نگاهی به چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی ورشکستگی بانک، ضمیمه بخشنامه شماره ۷۳۷۳۶ بانک مرکزی.
- [11] هیدی ماندانیس شونر و مایکل تیلور، ۱۳۹۲. مروری بر ادبیات نظری ورشکستگی بانکها، ترجمه حمید قنبری، تازه‌های اقتصاد، ۴۱، ۴۴ - ۱۴۰.
- [12] Marinč, M., Razvan, V., 2012. The Economics of Bank Bankruptcy Law. London, Springer.
- [13] International Monetary Fund and the World Bank, 2009. An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency, the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank For the IMF, approved by Sean Hagan and Christopher Towe.
- [14] Georg, K., 1998. Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation, in: Bank Failures in the Major Trading Countries of the world: Causes and Remedies. Edited by Benton E. Gup, 1st ed., London, Westport.
- [15] <http://www.investopedia.com/>