

Survey on the Resolution and it's Role in Improving the Stability of Financial Institutions in Iran (With emphasis on Islamic banks)

Leila Mehrabi*

Abstract

After the global financial crisis, the pillars of the special system of bankruptcy (Resolution) of financial institutions were given special attention. In addition, many international standards for resolving banks have been developed by the Financial Stability Board (FSB) to gradually provide key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions. On the other hand, Islamic banking is growing rapidly and its potential impact on global financial stability can not be underestimated. Considering the importance of the issue, This paper examines the applicability of the Key Attributes to the resolution of islamic banks and and identify the mechanism of the resolution tools in the Islamic banking system and their probabilistic analysis in Iran. The results show that the recovery and resolution plans (RRPs) are a key component of international reforms to facilitate orderly resolution and its creation in Iran and banks that operate in accordance with the Shari'a must be accompanied by greater sensitivity and internal and international reform. Also a number of issues would need to be addressed for designing of resolution framework in the Islamic banking system, owing to Islamic banks' unique governance structures and balance sheets. It recommends international guidance for the design of resolution framework in the banking system of Iran.

Keywords: Bank, Islamic Banking, Resolution, instruments, Financial Stability.

JEL: H12, G28, G21, G0

* Researcher at Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of the Islamic republic of Iran,
L.mehrabi@mbri.ac.ir

Date received: 2020/4/22, Date of acceptance: 2020/7/6

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

بررسی نظام گزیر (Resolution) و نقش آن در بهبود بات نهادهای مالی در ایران (با تأکید بر بانکهای اسلامی)

لیلا محرابی*

چکیده

پس از بحران مالی جهانی (اقتصادی و بانکی)، ارکان نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی (حل و فصل یا گزیر) از توجه ویژه‌ای برخوردار گردید. علاوه بر این، استانداردهای بین‌المللی بسیاری برای حل و فصل بانکهای آسیب‌دیده (متوقف، ورشکسته) توسط هیأت ثبات مالی (FSB) به تدریج برای ارائه ویژگی‌های کلیدی رژیم (نظام) گزیر در مورد نهادهای مالی توسعه یافت. از سوی دیگر، بانکداری اسلامی با سرعت قابل توجهی در حال رشد است و تأثیر بالقوه آن بر ثبات مالی جهانی را نمی‌توان نادیده گرفت. با توجه به اهمیت موضوع، در این مقاله سعی شده است با روش تحلیلی-توصیفی، کاربرد قابلیت‌های کلیدی نظام گزیر برای حل و فصل بانکهای اسلامی مورد بررسی قرار گیرد و سازوکار ابزارهای گزیر در نظام بانکداری اسلامی و امکان‌سنجی آن‌ها در ایران شناسایی شود. نتایج نشان می‌دهد در طراحی چارچوب‌های قانونی برای گزیر بانکهای اسلامی باید مسائل خاصی از جمله ساختار نظارتی و حاکمیتی منحصربفرد و پیچیدگی‌های ترانزنامه‌ای بانکهای اسلامی مدنظر قرار گیرد که معمولاً در مورد بانکهای متعارف صدق نمی‌کند. علاوه بر این، تهیه برنامه بازسازی و گزیر (حل و فصل) نهادهای مالی به عنوان یک جزء کلیدی از اصلاحات بین‌المللی برای تسهیل فرآیند گزیر به شمار می‌رود و ایجاد آن در ایران و بانکهایی که منطبق بر شریعت عمل می‌کنند، ضروری و بایستی با حساسیت بیشتری همراه باشد. لذا لازم است بازنگری کلی در قوانین و مقررات ناظر به

* پژوهشگر پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.ا.، l.mehrabi@mbri.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۱۶

توقف و ناتوانی مالی بانکها و دیگر نهادهای مالی در کشور صورت پذیرد تا سازوکار و بستر قانونی استفاده از این ابزار در نظام مالی ایران بطور کامل فراهم شود.

کلیدواژه‌ها: بانک، بانکداری اسلامی، حل و فصل بانکها (گزیر)، ابزارهای گزیر، ثبات مالی

طبقه‌بندی JEL: H12, G28, G21, G01

۱. مقدمه

پس از بحران مالی جهانی، ارکان نظام خاص ورشکستگی نهادهای مالی (حل و فصل یا گزیر Resolution) از توجه ویژه‌ای برخوردار گردید. این بحران نشان داد نهادهای مالی به ویژه بانکها در معرض ریسک‌پذیری زیادی قرار دارند که می‌تواند با توجه به اهمیت آن بانک یا نهاد در نظام مالی کشور به سایر بانکها یا نهادهای مالی نیز آسیب جدی وارد کند و باعث کاهش ثبات مالی یا اقتصادی کشور گردد. به همین منظور، هیأت ثبات مالی (FSB) مستقر در بانک بین‌المللی تسویه، جهت حل و فصل بانکهای آسیب‌دیده (متوقف یا ورشکسته) و حفظ ثبات نظام مالی، اقدام به انتشار استانداردهای بین‌المللی در راستای ایجاد یک نظام کارآمد گزیر در مورد نهادهای مالی نموده است. خدمات هیأت ثبات مالی، تعیین یک مقام خاص برای نظام گزیر است که با قدرت خود، کنترل یک نهاد دارای مشکل را در دست گرفته و با استفاده از طیف گسترده‌ای از ابزارها از جمله تغییر ساختار مالی، ادغام اجباری، تجدید ساختار بدهی و انتقال دارایی‌ها و بدهی به حل و فصل و بازسازی بانکها می‌پردازد.

از سوی دیگر، فعالیت نهادهای مالی تأمین‌کننده خدمات بانکداری منطبق بر شریعت میان کشورهای مسلمان و غیرمسلمان به سرعت در حال رشد می‌باشد که به طور فزاینده به یک جزء و بخش مهم از نظام مالی جهانی تبدیل شده است. در واقع، ویژگی‌های خاص بانکهای اسلامی از جمله مشارکت در ریسک و رویکرد محافظه‌کارانه به سرمایه‌گذاری احتمال کاهش ریسک‌های کلی شکست (ورشکستگی) را افزایش می‌دهد. با این وجود، بانکهای اسلامی نیز در برابر بحرانها همانند بانکهای متعارف آسیب‌پذیر هستند. لذا شکست و عدم موفقیت بانکهای بزرگ اسلامی نیز تأثیر قابل توجهی بر ثبات مالی جهانی می‌تواند داشته باشد و به همین دلیل، نظام بانکداری اسلامی نیازمند تدابیر مقامات ملی و مسئولین می‌باشد.

شاخص‌های کلیدی و ابزارهای معرفی شده توسط هیأت ثبات مالی در قالب نظام بانکداری متعارف تهیه و هیچ شرایط و قیود ویژه‌ای را با توجه به ماهیت متفاوت بانک‌های اسلامی در نظر نمی‌گیرد. از این‌رو، انجام اقداماتی جهت کاربردی نمودن و استفاده از نظام‌گزی متعارف برای بانک‌های اسلامی ضروری می‌باشد. در این راستا، هیأت خدمات مالی اسلامی (Islamic Financial Services Board) در مباحث اخیر خود به ارزیابی قابلیت کاربرد نظام‌گزی متعارف برای بانک اسلامی پرداخته است و مالزی نیز با تصویب قانون خدمات مالی اسلامی سال ۲۰۱۳ یک چارچوب‌گزیر خاص برای بانک‌های اسلامی در نظر گرفته است.

در ایران نیز، نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی در هنگام مواجه شدن با خطر ناتوانی مالی و توقف پرداخت دیون سعی می‌کنند از طریق مقامات مسئول در دولت و بانک مرکزی برای جلوگیری از شیوع بحران و حفظ ثبات مالی و اقتصادی با تریق منابع عمومی در قالب نقدینگی و سرمایه از سقوط آنها جلوگیری نمایند. در این راستا به دلایل مختلف به نظر می‌رسد روش‌های مندرج در قوانین عادی و رشکستگی فاقد ظرفیت‌های کافی برای مدیریت ناتوانی مالی و توقف بانک‌ها و نهادهای مالی (به ویژه نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی) است. لذا تهیه برنامه‌گزیر توسط بانک‌ها و ارائه آن به مقامات مسئول برای ادامه روند فعالیت‌های حیاتی در زمان ناتوانی مالی، ضروری و از اهمیت قابل توجهی برخوردار می‌باشد که برای رسیدن به چنین نقطه‌ای اقدامات اصلاحی متعددی در جهت رفع موانع‌گزیرپذیری بانک و نهاد مالی لازم است.

با توجه به اهمیت موضوع، هدف اصلی این مقاله شناسایی چارچوب‌های قانونی و مقرراتی در تسهیل امور مربوط به نظام حل و فصل (گزیر) بانک‌های اسلامی و در نهایت نظام مالی ایران است و به دنبال پاسخ به سوالات زیر می‌باشد:

- آیا استانداردهای بین‌المللی‌گزیر قابلیت استفاده در بانک‌های اسلامی را دارند؟
- ویژگی‌های مقام مسئول و هیأت شریعت در ارزیابی‌گزیرپذیری بانک‌ها و نهادهای مالی اسلامی چگونه است؟
- آیا ابزارهای متعارف‌گزیر قابلیت انطباق با چارچوب قوانین بانکداری در ایران را دارند؟

بخش‌های مختلف مقاله حاضر به این صورت تنظیم شده‌اند: در بخش دوم ادبیات موضوع مرتبط با مفهوم‌گزیر و اهمیت آن در بانکداری اسلامی رئه شده است. در بخش

سوم به بررسی مسائل مربوط به گزیر از جمله چارچوب‌های نهادی پرداخته و نقش مقام مسئول گزیر و هیأت شریعت مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در بخش چهارم، کاربرد و ویژگی‌های انواع ابزارهای متعارف گزیر در بانکداری اسلامی مورد بررسی قرار گرفته است. بخش پنجم به امکان‌سنجی انطباق ابزارهای گزیر با چارچوب قوانین بانکداری در نظام بانکی ایران می‌پردازد. در پایان نیز جمع‌بندی و پیشنهاداتی برای داشتن نظام گزیر در بانک‌های اسلامی و ایران ارائه می‌شود.

لازم به ذکر است تاکنون مطالعه‌ای در ارتباط با معرفی و شناسایی ابعاد اسلامی ابزارهای گزیر و روش‌های منطبق با شریعت در نظام بانکی کشور انجام نشده است. از سوی دیگر، مشکلات مربوط به نظام توقف و ورشکستگی بانکی در ایران و لزوم به‌کارگیری نظام گزیر به عنوان رکن مهم در حفظ ثبات مالی کشور از جمله عواملی است که ضرورت انجام این تحقیق و بررسی ابعاد اسلامی این نظام را نمایان می‌سازد. این مطالعه سعی دارد تا با ارائه مباحث کاربردی در مورد مسائل کلیدی گزیر در نظام بانکداری اسلامی در مقایسه با بانکداری متعارف و شناسایی ابزارهای سازگار با این نظام، شکاف موجود در این زمینه را برطرف نموده و با ارائه راهکارهای مناسب، کمک موثری به بانک مرکزی در نظارت و تصمیم‌گیری بهتر نهادهای مالی نماید؛ در ادامه به مبانی نظری موضوع می‌پردازیم.

۲. مبانی نظری

بانکداری اسلامی بخش وسیعی از مفهوم اقتصاد اسلامی است که سیستم ارزشی و اخلاقی اسلامی را با ساختار اقتصادی ترکیب می‌کند. بر مبنای این اصول اخلاقی و اعتقادی، بانک‌های اسلامی برای انجام فعالیت‌های تجاری و بانکی از روش‌هایی استفاده می‌کنند که با اصول اسلامی سازگار است و از عواملی که بر مبنای این اصول حرام است دوری کرده و در معاملات خود به سود و زیان هر دو گروه سهامداران بانک‌ها و موسسات مالی و مشتریان توجه دارند. در بانکداری اسلامی، وجوه سپرده‌گذاران مطابق با موازین شرعی و حقوقی و در قالب عقود معین سرمایه‌گذاری می‌شوند. افزون بر این‌ها، بانکداری اسلامی انواع گوناگونی از رویه‌های مالی را برای رونق اقتصادی و تأمین مالی مدنظر قرار داده که بانکداری متعارف از آنها محروم و یا غافل بوده است. لذا مهم‌ترین ویژگی‌های بانک‌های

بررسی نظام‌گزیبر (Resolution) و نقش آن در بهبود بات نهادهای مالی ... (لیلا محرابی) ۳۰۳

اسلامی از جمله ماهیت و ملاحظات مذهبی، ساختار نظارتی و ترازنامه‌ای باعث شده است تا کاملاً از بانک‌های متعارف متمایز باشند. (مک‌میلان، ۲۰۱۲: ۹)

در این راستا، چارچوب‌های قانونی و سیاسی برای حل و فصل (نظام‌گزیبر) بانک در بسیاری از کشورهای دارای نظام بانکداری اسلامی، به عنوان یک اصل کلی، به خوبی توسعه نیافته است. متأسفانه تعداد بسیار کمی از این کشورها، برای بانک‌های متعارف یا اسلامی خود چارچوب‌گزیبر تخصصی و ویژه‌ای در نظر گرفته‌اند و موسسات مالی بسیاری از کشورها در مواجهه با شکست و بحران، در چارچوب ورشکستگی شرکت‌های بزرگ، حمایت مالی دولت را برای حفظ ثبات مالی انتخاب کرده‌اند. این رویکرد به خصوص در دو دهه اخیر گذشته توسط بانک‌های متعددی از جمله بانک اسلامی دبی (Dubai Islamic Bank)، خانه مالی کویت (Kuwait Finance House)، بانک الرجحی عربستان (al-Rajhi Bank in Saudi Arabia)، بانک اسلامی الهلال ابوظبی (Islamic al-Hilal Bank in Abu Dhabi) و بانک اسلامی نور دبی (Noor Islamic Bank of Dubai) وجود داشته است که البته چند استثناء از جمله مورد مالزی ۱ (قانون خدمات مالی اسلامی مالزی، ۲۰۱۳)، برای نجات نهادهای مالی بحران‌زده با کمک منابع دولتی (Bail-out) وجود دارد که در سال ۱۹۹۷، به اجرای یک طرح امداد و نجات از طریق ادغام اجباری چند بانک مجبور گردید. مثال دیگر فاینانس ای‌هلاس (Ihlas Finans) ترکیه است که تحت قانون عمومی ورشکستگی شرکت‌های بزرگ حل و فصل شد و همچنین بانک آسیای ترکیه نیز از سال ۲۰۱۵ اقدام به بازسازی خود تحت چارچوب‌گزیبر عمومی بانک نموده است. (سلمان، ۲۰۰۷: ۳۲)

با این اوصاف، زمانی که فعالیت‌های بانکداری اسلامی در کنار بانک‌های متعارف وجود دارد، تعامل بین رژیم متعارف و بانک‌ها/شعبه‌های اسلامی باید با دقت بیشتری در چارچوب‌گزیبر در نظر گرفته شود. در این میان، ارزیابی انطباق‌پذیری ابزارهای‌گزیبر با اصول شریعت با توجه به ویژگی‌ها و خصوصیات خاص بانکداری اسلامی و تفاسیر مختلف شریعت توسط فقه و مذاهب مختلف اسلامی با محدودیت‌های زیادی روبرو است. برای مثال، چگونگی تعیین دارایی‌ها و بدهی‌های مختلف (حسابرسی صورت‌های مالی) در مذاهب گوناگون و همچنین، آنچه ممکن است توسط یک فقیه مجاز باشد و توسط فقیه دیگر به صورت خلاف آن در نظر گرفته شود، اهمیت زیادی دارد. چنین عدم اطمینان ممکن است پیامدهایی را برای حل سریع یک بانک اسلامی با اطمینان کافی از

معاملات منطبق با شریعت، به همراه داشته باشد. بنابراین طراحی چارچوب گزیر بانک برای به حداقل رساندن این ریسک‌ها و ثبات نظام مالی از اهمیت قابل توجهی برخوردار می‌باشد. با توجه به مطالب یادشده در این بخش؛ در ادامه به پیشینه تحقیق می‌پردازیم.

۳. پیشینه تحقیق

تاکنون مطالعات اندکی در ارتباط با نظام گزیر و ابزارهای آن در نظام بانکی کشورها که عمدتاً بر پایه بانکداری متعارف است، صورت گرفته است. از سوی دیگر، در ارتباط با معرفی و شناسایی ابزارهای گزیر و روش‌های منطبق با شریعت و به‌طور خاص حوزه بانکداری اسلامی هنوز تحقیق جامعی انجام نشده است و عمده تحقیقات انجام شده در این حوزه بر پایه بانکداری متعارف و معرفی اصول کلی نظام گزیر بنا شده است که در ادامه به معرفی مطالعات انجام شده در این حوزه می‌پردازیم.

شریف‌زاده (۱۳۹۶) در مطالعه‌ای ضمن معرفی نظام گزیر از منظر استانداردهای جهانی و با تمرکز بر برنامه گزیر آمریکا دریافتند اگرچه قانونگذار در ایران کوشیده است تا حدی ترتیبات توقف و ورشکستگی بانکی را از ترتیبات مربوط به دیگر بنگاه‌ها تفکیک کند. اما ایجاد نظام گزیر به منظور ارتقای ثبات مالی و مقاوم‌سازی نظام اقتصادی ضرورت مبرم دارد.

شریف‌زاده و حسین‌زاده (۱۳۹۶) در مطالعه‌ای با بررسی ابعاد، ابزارها و کارکردهای طرح نجات مالی در مقابله با بحران‌های بانکی در جهان به این نتیجه رسیدند که استفاده از ابزار Bail-In در نظام مالی ایران با توجه به فراهم‌نبودن بستر و سازوکار قانونی ممکن است با تبعات اقتصادی همراه باشد و استفاده از ابزارهای نجات مالی از بیرون (Bail-out) برای مقابله با بحران‌های توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران محتمل‌تر خواهد بود.

فرانک و همکاران (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای بر مسأله گزیر بانک‌های دارای اهمیت سیستمی در اتحادیه اروپا (با تمرکز بر قوانین و مقررات آلمان) طی سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵ متمرکز گشته و با بررسی چالش‌های موجود به معرفی الزامات ساختاری برای دستیابی به یک نظام گزیر موثر پرداختند.

چارتونی و همکاران (۲۰۱۵) در مطالعه‌ای دریافتند با توجه به توسعه و تأثیر بانک‌های اسلامی بر ثبات مالی جهانی، بایستی نظام گزیر در این نظام بانکی با توجه به ویژگی‌های آن نسبت به بانکداری متعارف، مورد توجه خاص قرار گیرد. عمده کشورهای مورد بررسی

این مطالعه شامل مالزی، اندونزی، سودان، پاکستان، مراکش و امارات می‌باشد. در این زمینه، طراحی چارچوب گزیر منطبق با شریعت در کشورهای دارای بانک‌های اسلامی بایستی در اولویت نهادهای نظارتی و قانونگذاران قرار گیرد.

اسنی (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای به بررسی چالش‌های گزیر در صنعت مالی اسلامی کشورهای مسلمان (مالزی، پاکستان، اندونزی و نیجریه) پرداخته است. وی به این نتیجه رسیده است که حل و فصل بیشتر اختلافات موجود در این صنعت توسط دادگاه‌های متعارف بررسی می‌شود که در بیشتر موارد، تخصص لازم را ندارند. لذا تشکیل هیأت‌های شریعت و متخصصین این حوزه امری ضروری است و بهتر است کشورهای مسلمان از یک نظام گزیر منطبق با قوانین اسلامی برای حل و فصل نهادهای مالی استفاده نمایند.

مطالعات دیگری هم از سوی صندوق بین‌المللی پول، کمیته بازل (۲۰۱۱) با تمرکز بر کشورهای برزیل، کانادا، ژاپن، سنگاپور، سوئیس، انگلیس و آمریکا و هیأت ثبات مالی (لاوگراو، ۲۰۱۹) با تمرکز بر کشورهای آلمان، ایتالیا، هلند و انگلستان در این حوزه منتشر شده است که بیشتر به شناسایی و معرفی چارچوب‌ها و سیاست‌های کلی نظام گزیر، ابزارها و ارزیابی اجرای استانداردهای نظام گزیر به عنوان ویژگی‌های کلیدی ارائه شده توسط FSB برای نهادهای مالی (نظام متعارف) پرداخته شده است.

مشکلات مربوط به نظام توقف و ورشکستگی بانکی در ایران باعث شده است به‌کارگیری نظام گزیر برای حفظ ثبات مالی کشور به یک ضرورت تبدیل گردد. لذا این مطالعه سعی دارد تا با ارائه مباحث کاربردی در مورد مسائل کلیدی گزیر در نظام بانکداری اسلامی در مقایسه با بانکداری متعارف و شناسایی ابزارهای سازگار با این نظام، راهکارهای مناسب برای نیل به تحقق ثبات مالی کشور را مشخص کند و مبنایی برای مطالعات بیشتر در این حوزه قرار گیرد؛ در ادامه به تعریف مفهوم گزیر و ضرورت توجه به آن در نظام بانکی می‌پردازیم.

۴. تعریف گزیر و ضرورت توجه به آن

تعاریف متعددی برای عبارت گزیر به کار رفته است از جمله رفع (مشکل و غیره)، حل، برطرف‌سازی، علاج. در این میان، گزیر به عنوان بهترین پیشنهاد با مفهوم علاج کردن و چاره‌نمودن برای آن تعریف شده است. در واقع، به فرآیندی اطلاق می‌شود که با هدف حل و فصل دائمی مشکلات بانک در معرض ناتوانی مالی یا توقف مورد استفاده قرار می‌گیرد.

بر اساس استانداردهای بین المللی تدوین شده توسط هیات ثبات مالی هدف از گزیر حل و فصل مشکلات بانک به گونه‌ای است که ثبات نظام مالی و اقتصادی کشور به خطر نیفتد، فعالیت‌های کلیدی بانک از جمله خدمات پرداخت و تسویه تداوم یابد و نیازی به کمک مالی دولت و استفاده از منابع رای دهندگان برای نجات بانک نباشد. (FSB, ۲۰۱۴)

با توجه به انواع نظام‌های ورشکستگی میان ورشکستگی و گزیر تفاوت وجود دارد. در واقع هنگامی که نهادهای غیر مالی دچار توقف می‌شوند از قوانین ورشکستگی عادی (Bankruptcy) استفاده می‌شود. در حالی که در مورد نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از قوانین و مقررات گزیر استفاده می‌شود. تفاوت مهم دیگر این دو شیوه در زمان آغاز و صدور حکم یا فرمان گزیر و ورشکستگی است. در حالی که صدور حکم ورشکستگی منوط به توقف بنگاه از پرداخت دیون، شکایت به دادگاه و صدور حکم قضایی است. آغاز گزیر بدون نیاز به حکم دادگاه و شکایت گرما و تنها با نظر مقام ناظر مالی یا مقام دیگری که قانون مشخص کرده است انجام می‌شود. به علاوه بر اساس استانداردهای هیات ثبات مالی، گزیر باید پیش از ناتوانی مالی بنگاه و از بین رفتن کل سرمایه آن آغاز شود. (طالبی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴: ۷)؛ با توجه به اهمیت موضوع در ادامه به نقش نهاد مسئول گزیر و ویژگی‌های آن در بانک‌های متعارف و اسلامی می‌پردازیم.

۵. نهاد مسئول گزیر و ویژگی‌های آن در بانک‌های متعارف و اسلامی

یکی از مسائل مهم در زمینه استفاده از ابزارهای حمایتی، مشخص کردن نهادهای مسئول جهت انجام ماموریت‌ها می‌باشد. در بیشتر کشورها مباحثی همچون طرح‌های تضمین، تدارک نقدینگی، تجدید ساختار سرمایه و انتقال دارایی توسط نهادهایی همچون دولت مرکزی، خزانه‌داری، بانک مرکزی و یا صندوق‌های ضمانت سپرده انجام می‌شود. (وال، ۲۰۱۵: ۲۶) به طور کلی ویژگی‌های کلیدی این استانداردها در نظام متعارف، شامل حوزه‌های قضایی و یا مراجع ذی‌صلاح برای تعیین و توانمندسازی یک نهاد مسئول گزیر با اختیارات لازم و کافی، استقلال عملیاتی و همچنین یک ساختار حاکمیتی و نظارتی قوی و منابع کافی می‌باشد. علاوه بر این، حصول اطمینان از نهادهای مسئول گزیر در راستای داشتن تخصص کافی، دانش و ظرفیت انسانی برای اجرای اقدامات گزیر امری ضروری است. با این اوصاف، تعیین نهاد مسئول گزیر برای یک نظام بانکداری اسلامی نیز قابلیت

پیروی از این اصول را خواهد داشت و به استثنای یک سری نکات جزئی، تفاوت قابل توجهی با نظام متعارف ندارد.

در این راستا، هیأت ثبات مالی برای نهاد مسئول ویژگی‌هایی در ارتباط با قدرت و اقتدار نهاد مسئول در نظر گرفته است که شامل جایگزینی مدیر ارشد؛ برعهده‌گرفتن کنترل رسمی (دولتی) و قرارداد یک بانک تحت مدیریت رسمی؛ تحمل تعلیق و در صورت لزوم باقی ماندن در سمت و در نهایت بازسازی بانک است. چارچوب‌های قانونی در استفاده از قدرت‌گ‌زیر در حوزه بانک‌های اسلامی نیز بایستی ایجاد ثبات مالی را به عنوان یک هدف اصلی در نظر بگیرند و طیف گسترده‌ای از اختیارات را برای مقام مسئول به منظور تسهیل فرایند‌گ‌زیر فراهم نمایند. اعمال برخی از اختیارات، ممکن است به عنوان تعدی به حقوق مالکیت فردی مدعیان یک بانک اسلامی (مانند سهامداران و اعتباردهندگان) منظور گردد که با توجه به موقعیت و شرایط خاص نظام بانکی و دستیابی به اهداف ثبات مالی ممکن است نادیده‌گرفتن چنین حقوق فردی محقق شود. لذا، شفافیت در تعیین میزان قدرت نهادهای مسئول تحت قانون شریعت ضروری است.

با توجه به اهمیت اختیار و قدرت مقام مسئول برای حفظ ثبات و بازسازی یک نهاد مالی، در ادامه به بررسی و انطباق‌پذیری این ویژگی‌ها در بانک‌های اسلامی می‌پردازیم.

۱.۵ جایگزینی (تعویض) مدیریت

در حل و فصل یک بانک اسلامی، مقام مسئول‌گ‌زیر باید قدرت لازم برای تعویض و جایگزینی مدیریت ارشد بانک را داشته باشند. به طور معمول، چارچوب قانونی به طور فزاینده باید اختیارات لازم به مقامات را برای اتخاذ اقدامات سختگیرانه مورد نیاز، فراهم نماید. لذا توانمندسازی مقامات نظارتی برای آموزش مدیریت بانک به منظور تقویت یک بانک یا خودداری از اقداماتی که سبب تضعیف موقعیت مالی بانک می‌شود، ضروری است. زمانیکه مدیریت یک بانک با این اقدامات و شاخص‌ها منطبق نیست، مقامات نظارتی باید قدرت جایگزینی مدیریت را به سرعت داشته باشند. در زمینه‌گ‌زیر، شاخص‌های کلیدی هیأت ثبات مالی، قدرت تصمیم‌گیران‌گ‌زیر را برای جایگزینی مدیریت بانک به منظور تسهیل در‌گ‌زیر فراهم می‌کند. به نظر می‌رسد هیچ مشکلی در ایجاد چنین قدرتی در حوزه بانکداری اسلامی وجود نداشته باشد. با این حال، این موضوع باید در یک چارچوب قانونی به طور صریح و روشن در نظر گرفته شده باشد. (چارتونی و دیگران، ۲۰۱۵: ۱۱)

۲.۵ حکومت دولتی (مدیر رسمی)

چارچوب گزیر برای بانک اسلامی بایستی به گونه‌ای باشد که نهاد مسئول توانایی لازم در ایجاد شرایط مناسب در یک بانک بیمار تحت مدیریت دولتی را داشته باشد. به عنوان مثال، قانون خدمات مالی اسلامی مالزی سال ۲۰۱۳، صراحتاً به بانک مرکزی مالزی به عنوان مقام و تصمیم‌گیر گزیر، قدرت لازم برای کنترل یک بانک اسلامی و مدیریت کل یا بخشی از امور کسب و کار و امور چنین بانک‌هایی را فراهم می‌کند. (قانون خدمات مالی اسلامی؛ IFSA، ۲۰۱۳)

پیش‌نیازهای لازم برای مدیران دولتی بانک اسلامی به شرح ذیل می‌باشد.

- چارچوب قانونی باید محدوده اختیارات مدیر رسمی را روشن کند. به طور خاص، نقش مدیر رسمی در بررسی وضعیت مالی موسسه و طراحی و اجرای برنامه‌نوسازی آن به احتمال زیاد نیازمند انطباق با اصول شریعت می‌باشد. علاوه بر این، شفافیت مورد نیاز در چارچوب قانونی برای تفسیر اصول شفافیت توسط مدیر رسمی باید در نظر گرفته شود.
- چارچوب قانونی باید نقش مدیر دولتی را در جابجایی هیأت شریعت بانک تحت موضوع گزیر شفاف نماید. در حوزه‌های قضایی و کشورهایی که مقام مسئول گزیر خود قادر به تصمیم‌گیری بر چگونگی انطباق اقدامات گزیر با شریعت نیستند، چارچوب قانونی بایستی ماهیت و نقش هیأت شریعت بانک را به عنوان مدیر دولتی کاملاً مشخص و شفاف نماید. لذا تعیین ساختار نظارتی شریعت (حسابرسی، بررسی، تحقیق و غیره) و چارچوب قانونی برای چگونگی انجام این امر لازم و ضروری است.
- مدیران دولتی بانک‌های اسلامی باید از تخصص لازم برای ارزیابی و شرکت در عملیات پیچیده بانکداری اسلامی برخوردار باشند. مدیر بانک اسلامی نیازمند تخصص کافی در حوزه مالی اسلامی برای طراحی و پیاده‌سازی یک استراتژی گزیر بهینه برای بانک می‌باشد. بنابراین چارچوب قانونی برای حل و فصل (گزیر) باید مهارت‌ها و تجربیات مناسب برای مدیران دولتی بانک اسلامی را در نظر داشته باشد.

۳.۵ تعلیق و توقف

چارچوب قانونی برای حل و فصل بانک‌های اسلامی باید در صورت نیاز از قدرت لازم برای تعلیق و توقف موقتی در معاملات یک بانک در شرایط‌گزیبر برخوردار باشد. ویژگی‌های کلیدی ارائه شده توسط هیأت‌ثبات مالی، استفاده از چنین قدرت‌هایی را در برخی از موارد لازم به منظور تسهیل در روند‌گزیبر با حداقل تأثیر بر ثبات مالی در نظر می‌گیرد. دادن یک مهلت قانونی در پرداخت و یا توقف موقتی عملیات اعتباردهندگان به نظر نمی‌رسد مشکلاتی را در مورد بانک‌های اسلامی ایجاد نماید. هدف از این‌کار، جلوگیری از اتلاف ارزش و اطمینان از رفتار برابر با همه طلبکاران در هنگام ورشکستگی و انحلال است. (چارتونی و دیگران، ۲۰۱۵: ۱۲)

بررسی‌ها نشان می‌دهد، استانداردهای بین‌المللی موجود برای ایجاد نهاد مسئول‌گزیبر می‌تواند به طور گسترده برای هر دو نظام بانکداری متعارف و اسلامی مناسب و کاربردی باشد. تنها نکته مطرح در طراحی یک رژیم‌گزیبر اسلامی، سازگاری و انطباق روند حل و فصل و اقدامات‌گزیبر با شریعت است. در این راستا، نقش هیأت‌های شریعت (در صورت وجود) در تضمین انطباق‌گزیبر با اصول شریعت در بانکداری اسلامی بایستی با حساسیت بیشتری همراه باشد. بررسی تجربه نظارت شرعی، حاکی از آن است که اکثر بانک‌ها و مؤسسات اسلامی فعال در کشورهای مختلف، به تعبیر گوناگونی مانند شورای تخصصی فقهی، شورای فقهی، هیأت شریعت، کمیته شریعت، حسابرسان داخلی، حسابرسان شریعت یا حسابرسان خارجی و غیره، به این موضوع پرداخته‌اند و نقش حصول اطمینان از انطباق با شریعت عملیات بانکداری را در بانک‌ها برعهده دارند. (ایوان و استویزن، ۲۰۱۴: ۱۴ و موسویان و میثمی، ۱۳۹۳: ۵۱)^۲

درواقع، اگرچه فرض وجود هیأت شریعت برای بانک‌های اسلامی منطقی است اما در نظر گرفتن نقش هیأت شریعت بانک و هماهنگی فعالیت‌های آنها در مباحث مرتبط با‌گزیبر با نهاد مسئول بایستی مورد توجه قرار گیرد. در مواردی که هیأت‌های شریعت درگیر صدور گواهینامه انطباق با شریعت اقدامات‌گزیبر هستند، چارچوب حقوقی نیز باید مکانیزمی برای مقابله با تعارضات احتمالی که می‌تواند بین هیأت شریعت و نهاد مسئول‌گزیبر و یا بین دو یا چند هیأت شریعت ایجاد شود، فراهم نماید. به نظر می‌رسد در کشورهای با وجود یک هیأت شریعت متمرکز یا ملی، این خطر کاهش می‌یابد. در غیر این صورت، بایستی به نهاد مسئول اختیار ایجاد هیأت‌های شریعت وابسته به خود برای ارائه

توصیه‌های لازم در مورد اقدامات گزیر داده شود (چارتونی و دیگران، ۲۰۱۵: ۹)؛ در ادامه به بررسی سازوکار ابزارهای گزیر در نظام بانکداری اسلامی می‌پردازیم.

۶. سازوکار ابزارهای گزیر در نظام بانکداری اسلامی

انتخاب ابزارهای مناسب گزیر برای حل و فصل بانک‌های بحران‌زده بسیار مهم است. این ابزارها بر اساس استانداردهای هیأت ثبات مالی عبارتند از: ادغام بانک‌های بیمار با نهادهای قوی‌تر، معامله خرید و ایجاد تعهد (Purchase & Assumption (P&A)) از طریق انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها به یک موسسه سالم (به اصطلاح "بانک انتقالی" (bridge bank)، استفاده از ابزارهای نجات از درون (Bail-in) و از بین بردن بخشی از مطالبات سهامداران موجود، علی‌رغم تداوم فعالیت نهاد مربوطه. در این میان، ابزارهای فوق بدون نیاز به کسب رضایت از سهامداران یا طلبکاران موجود و با تدابیر ایمنی مناسب موجود مبتنی بر اصل "وضع هیچ طلبکاری بدتر نمی‌شود" اعمال می‌شود. مهم‌تر از همه، شفافیت در چارچوب قانونی برای اطمینان از انجام سریع و قانونی اقدامات تصمیم‌گیران گزیر مورد نیاز است. لذا، با توجه به اینکه ترانزنامه بانک‌های اسلامی منعکس‌کننده یک ترکیب پیچیده از قراردادهای شرعی هستند، لذا تجزیه و تحلیل دقیق از ابزارهای کاربردی در حوزه بازسازی زیرساخت‌های بانک‌های اسلامی از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد. (FSB، ۲۰۱۴ و کامر و دیگران، ۲۰۱۵: ۳۰) در ادامه به توضیح برخی از ابزارهای گزیر و میزان انطباق‌پذیری آنها با شریعت می‌پردازیم.

- بازسازی سرمایه و ادغام

استفاده از ابزار بازسازی الزامی سرمایه در گزیر بانک‌های اسلامی مشکلی ندارد. تنها با توجه به ساختار سرمایه بانک‌های اسلامی، ممکن است از سهام ممتاز و یا سایر ترتیبات ترجیحی مشابه در این نظام بانکی استفاده نشود، در نتیجه باید به گونه‌ای عمل گردد که در شرایط خاص (درآمد ثابت و وابسته به حقوق صاحبان سهام) تناقضی با اصول شریعت و ممنوعیت ربا (بهره) ایجاد نگردد. به طور مشابه نیز به نظر می‌رسد مشکل در ادغام اجباری یک بانک اسلامی بحران‌زده با یک موسسه مالی سالم اسلامی وجود نداشته باشد. اگرچه در برخی از مسائل نیاز به رسیدگی و ارزیابی بیشتر احساس می‌شود. در واقع، ادغام باید به گونه‌ای انجام گیرد که با ویژگی‌های خاص شناخته شده بانک‌های اسلامی هماهنگ باشد.

در برخی موارد ممکن است انجام عملیات ادغام خریدار را متحمل ضرر و در موارد شدیدتر منجر به شکست آن و در نتیجه تهدید ثبات نظام مالی نماید. لذا در این‌گونه موارد ممکن است هیأت شریعت بانک بر انحلال و یا فروش آن اتفاق نظر داشته باشند. در چنین شرایطی، چارچوب‌گ‌زیر ممکن است کمک‌های مالی موقتی (به عنوان مثال، یک صندوق‌گ‌زیر) و مکانیسم‌های ارزیابی و شناسایی به موقع موضوعاتی که منطبق بر شریعت نیستند را فراهم نماید. (چارتونی و دیگران، ۲۰۱۵: ۱۹)

- معامله خرید و ایجاد تعهد (پذیرش) (P&A)

در روش P & A، مقام مسئول‌گ‌زیر اقدام به واگذاری و انتقال تمام یا بخشی از دارایی‌ها و بدهی‌ها از یک موسسه مالی اسلامی مشکل‌دار به یک واحد تجاری سالم (و یا بانک انتقالی) بدون رضایت سهامداران و یا طلبکاران از بانک می‌نماید. به عنوان مثال، با توجه به بحران مالی آمریکا و تجربه این کشور در فرایند و استفاده از ابزارهای‌گ‌زیر می‌توان گفت که بانک انتقالی بانکی است که تمام یا بخش عمده سهام آن متعلق به شرکت بیمه سپرده فدرال (Federal Deposit Insurance Corporation) است. مدت فعالیت این بانک محدود است و پس از پایان مهلت قانونی بانک انتقالی باید به بخش خصوصی واگذار شود و یا منحل گردد. لازم به ذکر است که در این دو روش بخشی از دارایی‌های بانک که به فروش نمی‌رسد یا به بانک انتقالی منتقل نمی‌گردد به بخش تصفیه شرکت بیمه منتقل می‌شود تا بتدریج فروخته شود و از محل فروش آن مطالبات غرمای ضمانت نشده بانک بر اساس ضوابط قانونی تصفیه گردد. (FDIC، ۲۰۱۴)

با این اوصاف، به نظر می‌رسد انجام این عملیات در یک بانک اسلامی مانعی نداشته باشد و تنها در پیاده‌سازی عملی این ابزار ممکن است با چالش‌هایی همراه باشد که اصلی‌ترین آن به ماهیت پیچیده برخی از دارایی‌های کلیدی و بدهی‌های^۳ موجود در ترازنامه یک بانک اسلامی برمی‌گردد. در واقع، برخی مطالبات یک بانک اسلامی از قبیل سپرده جاری به راحتی ممکن است قابل انتقال باشد اما وجود پیچیدگی در ساختار حساب‌های سرمایه‌گذاری مشارکت در سود (Profit-Sharing Investment Accounts) و ذخیره برابری سود ((PSIAs)) و ذخیره برابری سود (Profit Equalization Reserves (PERs)) ممکن است عملیات انتقال تحت معامله P & A را با چالش روبرو سازد. این مطالبات معمولاً به عنوان بدهی یا دارایی‌های بانک اسلامی نبوده و در درجه اول سرمایه‌گذاری‌هایی هستند که متعلق

به دارنده حساب سرمایه‌گذاری است. لذا روابط این نوع از حساب‌های سرمایه‌گذاری در یک معامله P & A نامشخص است.

در بسیاری از کشورها حساب‌های سرمایه‌گذاری به عنوان دارایی‌های مشتریان (نه بدهی‌های بانک‌ها) در نظر گرفته می‌شود. بنابراین در این کشورها شفاف‌شدن رابطه قراردادی بین بانک و صاحب حساب، علی‌الخصوص، در مواردی که دارنده حساب ارتباطی با دارایی‌های بانک در گزیر دارد، ضروری می‌باشد. در مواقعی که حساب‌های سرمایه‌گذاری به عنوان دارایی مشتری تلقی می‌شود، رژیم قانونی باید با در نظر گرفتن منافع دارندگان حساب، برای مسأله قدرت مقام گزیر در انتقال آنها به سازمان دیگری تمهیدات لازم را فراهم نماید. توصیه ویژگی‌های کلیدی هیأت ثبات مالی نیز در این است که دارایی‌های نگهداری شده مشتریان توسط یک واسطه مالی مانند بانک باید به سرعت به یک واسطه مالی دیگر برای گسترش و سهولت دسترسی مشتریان به آن دارایی‌ها منتقل شود. در مورد دارایی‌های مشتریانی که توسط یک شخص ثالث نگهداری می‌شود، مقام گزیر باید قدرت برای انتقال حقوق قراردادی و تعهدات میان متولیان، بنگاه در گزیر و مشتریان خود داشته باشد. (FSB، ۲۰۱۴)

علاوه بر بدهی‌ها، انتقال دارایی از یک بانک اسلامی به بانک دیگر نیز می‌تواند با برخی پیچیدگی‌ها همراه باشد. در بانک‌های متعارف، دارایی‌های اصلی منتقل شده تحت معامله P & A معمولاً به عنوان مطالبات جاری تلقی می‌شوند. در بانک‌های اسلامی، دارایی‌های کلیدی شامل مطالبات فروش، حقوق مشارکت در ترتیبات تسهیم سود و زیان و مطالبات (دریافتنی) اجاره است که ساختار انتقال آنها تحت معامله P & A با نااطمینانی همراه است و باید دارای یک چارچوب قانونی روشن و شفاف باشند.

در این راستا، انطباق معامله P & A با اصول شریعت در یک بانک اسلامی با اندکی تردید و نااطمینانی همراه است. به طور خاص، ممنوعیت شرعی فروش بدهی در برابر مبلغی بیشتر از میزان بدهی (ربا) می‌تواند این معامله را برای بانک‌های اسلامی با چالش مواجه سازد. لذا برای حل این چالش و سازگاری آن با شریعت، فقهای شیعه در برخی از کشورها آن را به عنوان یک انتقال خالص (حواله) بدون فروش واقعی (قطعی) در نظر می‌گیرند. حواله ابزاری برای انتقال بدهی از یک بدهکار به شخص ثالث برای پرداخت بدهی است اما همچنان برای پذیرش انتقال انجام شده در یک بانک اسلامی (به عنوان یک اعتباردهنده و نه یک بدهکار) و کمتر از ارزش اسمی با ابهاماتی روبرو است. علاوه بر این

بررسی نظام‌گ‌زیر (Resolution) و نقش آن در بهبود بات نهادهای مالی ... (لیلا محرابی) ۳۱۳

موقعیت و شرایط شرعی نهادهای خریداری شده نیز دارای اهمیت می‌باشد. در مواردیکه نهادهای مالی بحران‌زده مجبور به ادغام می‌شود، لازم است از واجد شرایط بودن خریدار دارایی‌ها و بدهی‌های یک بانک مشکل‌دار و مجازبودن به انجام عملیات‌های اسلامی، اطمینان کافی حاصل شود.

با توجه به ساختار متفاوت دارایی‌ها و بدهی‌ها در بانک‌های اسلامی ممکن است استفاده از این ابزار با چالش‌هایی همراه باشد. اما در مجموع می‌توان گفت که ایجاد یک بانک واسط توسط یک مقام‌گ‌زیر می‌تواند باعث کاهش نگرانی‌ها از منظر بانکداری اسلامی شود و حتی ممکن است در مورد یک بانک اسلامی مفید نیز واقع شود زیرا یک بانک واسط می‌تواند دارایی‌ها را خریداری و با فرض بدهی‌های غیرسازگار با شریعت توسط هیئت شریعت بانک انتقال‌گیرنده، آنها را یک بار دیگر به خریداران موجود برای فروش عرضه نماید. از این رو، نظارت مستمر و قوی بر نظام بانکی و ارزش‌گذاری دارایی‌ها می‌تواند از چالش‌های موجود در این زمینه بکاهد.

- تجدید ساختار بدهی (کمک به نهاد مالی بحران‌زده از درون - Bail-in)

نجات از درون شامل فعالیتی الزام‌آور برای تبدیل بدهی، سرمایه و سایر ابزارهای بانکی در گ‌زیر برای کمک به ایجاد ثبات در بانک و تخصیص زیان میان سهامداران و اعتباردهندگان ناامن (بیمه نشده) می‌باشد. در این روش مقام مسئول گ‌زیر می‌کوشد با تجدید ساختار سمت چپ ترازنامه و تبدیل بخشی از بدهی‌های ضمانت‌نشده بانک به سهام، بانک را از ناتوانی مالی نجات دهد. البته در این روش مقام مسئول گ‌زیر مسئولیت‌ها و دشواری‌های بیشتری را باید متحمل شود. در عین حال علی‌رغم همه مشکلات ابزار نجات از درون از هر جهت قابل قبول‌تر از تزریق منابع مالی دولتی از طریق برنامه‌های نجات (از بیرون) است. در این میان اگر چه به نظر نمی‌رسد مدعیان شریعت با مفهوم تخصیص زیان (تسهیم ریسک جزء مهم تأمین مالی اسلامی است) بیگانه باشند، اما اینکه تا چه حد قدرت نجات از درون می‌تواند در حل و فصل یک بانک اسلامی کاربرد داشته باشد، جای تردید و بررسی دارد. (طالبی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۴)

به عنوان مثال در قانون شریعت به طور خاص به تشخیص مفهوم تبدیل الزامی بدهی پرداخته نشده است و تنها بدهی ممکن است به طور داوطلبانه توسط اعتباردهندگان (طلبکار) مورد بخشش قرار گیرد. در واقع، مفهوم تبدیل بدهی تحت Bail-in، به نوعی بخشش اجباری سهمی از بدهی موجود را مفروض قرار می‌دهد که تحت قانون شریعت

ممنوع است. لذا کمک به نهاد مالی بحران زده از درون از طریق تبدیل بدهی به عنوان یکی از شیوه‌های منطبق بر شریعت جای اشکال دارد. اما اگر این روش را بتوان برای قراردادهای بانکداری اسلامی و به صورت بخشش داوطلبانه بدهی توسط طلبکاران نامن در نظر گرفت بسیار ارزشمند است. لذا Bail-in، به طور گسترده با استانداردهای IFSB و ساختار tier 1 و tier 2 برای انطباق با شریعت این روش از طریق سرمایه مرتبط است و واضح است که نیازمند طراحی چارچوب قانونی است که در آن رضایت قراردادی (پیش از بخشش) برای طرفین باید لازم الاجرا باشد. (IFSB، ۲۰۱۳) به طور کلی، ساختارهای پیچیده و منحصر به فرد بدهی‌های بانک‌های اسلامی نیز ممکن است موانع عملی برای Bail-in ایجاد نماید. لذا برای موثر بودن ابزار نجات از درون، لازم است بانک ورشکسته، بدهی کافی برای نجات خود را داشته باشد و از نقطه نظر قانونی باید مشخص شود که آیا یک معامله به طور خاص به عنوان یک دارایی مشتری و یا به عنوان یک بدهی بانک تلقی می‌شود و در صورت بدهی بودن، به چه میزان قابل استفاده برای Bail-in خواهد بود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد، ابزارها و روش‌های متعارف‌گزیبر کاربرد گسترده‌ای برای همه بانک‌ها دارند و در نظام بانکداری اسلامی بایستی با ایجاد یک سری تعدیلات برای انطباق با شریعت همراه گردد. همچنین، متناسب نمودن این ابزارها با ساختار ترازنامه‌ای و مدل کسب و کار بانک‌های اسلامی به منظور حفظ ثبات مالی از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد. برای ارائه توضیحات بیشتر در ادامه به بررسی انطباق‌پذیری ابزارهای متعارف‌گزیبر با چارچوب‌های قوانین بانکداری در ایران می‌پردازیم.

۷. انطباق‌پذیری ابزارهای متعارف‌گزیبر با چارچوب‌های قوانین بانکداری در ایران

موضوع توقف و ورشکستگی بانکی از جمله مباحثی است که در نظام حقوقی ایران مورد توجه قانونگذار بوده است، اما ضعف قوانین و خلأهای قانونی و عدم وجود زیرساخت‌های مناسب مانع از ارائه راهکارهای موثر برای انجام فرآیندهای خاص توقف و ورشکستگی بانکی شده است. لذا، در حال حاضر با توجه به عدم جامعیت قوانین مرتبط با این حوزه در حقوق ایران از شیوه‌های رایج در نظام‌گزیبر در مواجهه با پدیده توقف بانکی استفاده نمی‌شود و همواره تحت قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ (ماده ۳۹، ۴۰ و ۴۱ قانون ورشکستگی کشوری)، قانون تجارت (ماده ۴۱۲ تا ۵۷۵) و ماده (۵) قانون اجرای

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار مصوب ۱۳۸۷ به بررسی نحوه تملک و سایر موارد مرتبط با سهامداران در موسسات مالی و اعتباری پرداخته می‌شود. به عنوان مثال در فصل سوم قانون پولی و بانکی کشور، قانونگذار سه راه حل را به تناسب وضع در مورد بانک-های ضعیف پیش‌بینی کرده است: (طباطبائی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۱۲۰)

راه حل اول: مداخله زودهنگام (Early Intervention) بانک مرکزی برای بهبود وضع بانک و بازگرداندن آن به حالت عادی است. در این روش، مداخله بانک مرکزی در شدیدترین نوع، می‌تواند منجر به اداره مستقیم توسط بانک مرکزی یا افراد منصوب به بانک مرکزی شود که در صورت برگرداندن بانک به حالت عادی و در زمان مناسب، مدیریت آن قابل واگذاری به افراد منصوب مجمع عمومی بانک می‌باشد.

راه حل دوم: نوعی نظام حل و فصل بانکی (گزی) است که با لغو مجوز بانک آغاز می‌شود و نهایتاً به تصفیه بانک منجر خواهد شد. در این روش، کل فرآیند بدون رجوع به دادگاه و دستگاه قضایی صورت گرفته و مدیر تصفیه به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.

راه حل سوم: ورشکستگی عادی با برخی تفاوت‌ها و اصلاحات است که تنها با حکم دادگاه قابل انجام است و مدیر تصفیه با نظارت نماینده بانک مرکزی امر تصفیه را انجام می‌دهد.

به نظر می‌رسد، آن چه در قانون ۱۳۵۱ مدنظر قانون‌گذار در کشور ما قرار گرفته است به نوعی با الگوی قانونی اخیر اتحادیه اروپا که ترکیبی از نظام گزی (در صورت فراهم بودن شروط گزی) و ورشکستگی عادی (در غیر آن صورت) است نزدیکی بیشتری دارد.

در این میان می‌توان گفت اگرچه قانون پولی و بانکی ۱۳۵۱ ترتیبات خاصی برای انحلال و ورشکستگی بانک‌ها تعیین کرده است اما نقاط ضعف قانون مذکور از جمله عدم ورود به جزییات امر ورشکستگی و تصفیه، عدم تعیین مقام مسئول گزی و همچنین عدم توجه به ابزارهای گزی و ایجاد تهمیدات قانونی برای بهره‌گیری از این ابزارها (به عنوان مثال، عدم صدور مجوز قانونی برای ابزارهایی چون نجات از درون و تأسیس بانک انتقالی) باعث شده است بسترهای لازم برای انجام فرآیندهای خاص ورشکستگی بانکی در حد مطلوب فراهم نگردد و به هنگام انحلال و ورشکستگی بانک‌ها از احکام قانون تجارت و قانون اداره امور تصفیه استفاده شود. این در حالی است که نظام‌های پولی و بانکی در جهان با درک اهمیت موضوع و به منظور برقرری ثبات مالی، تلاش می‌کنند تا نظام خاص گزی

را در راستای جلوگیری از پدیده ورشکستگی زود هنگام عملیاتی نمایند تا در صورت وقوع پدیده از هزینه‌ها و تبعات اقتصادی و غیراقتصادی آن کاسته شود.

همان‌گونه که در بخش ۴ اشاره شد، عمده ابزارهای متعارف‌گزیبر برای حل و فصل بانک‌های بحران‌زده بر اساس استانداردهای هیأت ثبات مالی عبارتند از: ادغام بانک‌های بیمار با نهادهای قوی‌تر، معامله خرید و ایجاد تعهد (P & A) از طریق انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها به یک موسسه سالم (به اصطلاح "بانک انتقالی") و استفاده از ابزارهای نجات از درون (Bail-in) که در ادامه به توضیحی در ارتباط با انطباق این ابزارها با چارچوب‌های قوانین بانکداری در ایران خواهیم پرداخت.

معمولاً تجدید سرمایه بانک‌ها در ایران از سه روش «تزریق نقدینگی مستقیم به شبکه بانکی»، «جلب خطوط اعتباری و تأمین مالی مجدد از سایر بانک‌ها» و «افزایش سرمایه نقدی بانک‌ها» قابل دستیابی است. از بین این سه روش، تزریق مستقیم چندان عملی به نظر نمی‌رسد، زیرا بانک مرکزی به دلیل ملاحظات خود در زمینه جلوگیری از رشد پایه پولی و تورم سعی در کنترل اعطای خطوط اعتباری و اضافه برداشت بانک‌ها می‌نماید. روش دوم یعنی جذب خطوط اعتباری از سایر بانک‌ها خصوصاً بانک‌های خارجی و منابع سپرده‌ای مردمی نیز، به نوبه خود مستلزم «بهبود شاخص کفایت سرمایه» جهت جلب اعتماد سپرده‌گذاران و افزایش توان ایفای تعهدات بانک در قبال آنها است که با نسبت‌های کفایت سرمایه بانک‌های کشور سازگار نیست. بنابراین، روش سوم یعنی «افزایش سرمایه نقدی بانک‌ها» باقی می‌ماند که اثرات مضاعفی را هم بر قدرت وام‌دهی بانک‌ها ایجاد می‌کند؛ زیرا در عین اینکه منابع را به بانک‌ها تزریق می‌کند، موجب اصلاح ساختار مالی آنها نیز می‌شود. با این حال، شیوه‌های افزایش سرمایه در بانک‌ها نیز عمدتاً در راستای تقویت ثبات مالی در نظام بانکی نبوده و لزوم تجدید نظر در این زمینه در نظام بانکی کشور ضروری است. (شریف‌زاده و حسین‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۴)

در ارتباط با ایجاد بانک انتقالی و انتقال دارایی‌های بانک‌های مشکل‌دار می‌توان گفت استقرار نظام نظارتی قوی در نظام بانکی ضروری است تا در صورت عبور بانک‌ها از مرزهای سلامت بانکی آنها را تحت رسیدگی جدی قرار دهند. بررسی عملکرد نظام نظارتی در بخش پولی و بانکی ایران گویای حاکم بودن چنین شرایطی نیست و لذا پیگیری راهکارهای همانند «ایجاد بانک انتقالی» و نحوه ارزش‌گذاری دارایی‌ها با انگیزه سوق دادن نظام بانکی به سوی سلامت بانکی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

یکی از مباحث قابل توجه در استفاده از ابزار Bail-in در ایران، تضمین بدهی‌های بانک است که تحت مفاهیمی چون صندوق ضمانت یا سپرده بیمه انجام می‌گیرد. به طور کلی، صندوق‌های ضمانت سپرده در دنیا عموماً به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم از این امکان برخوردار هستند تا در صورت بروز ریسک در یک موسسه مالی دخالت زودهنگام داشته باشند که این امر ضمن حفاظت از منابع صندوق، زیان وارده را محدود و از بروز ریسک سیستمی و بحران فراگیر جلوگیری می‌نماید. این در حالی است که صندوق ضمانت سپرده در ایران نه به صورت مستقیم و نه به صورت غیرمستقیم چنین ابزاری را برای بهره‌برداری در اختیار نداشته و عملکرد آن صرفاً در حد استرداد سپرده‌های بیمه شده بانک‌های متوقف و جمع‌آوری حق عضویت و نه دخالت در فرایندهای بازسازی و گزیر است. از این رو، لازم است در ایران، نقش مشخصی برای صندوق ضمانت سپرده به منظور پیگیری سازوکارهای مداخله زودهنگام در موسسات مالی متوقف و یا در معرض توقف تعیین گردد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد کشور ما نیز از قوانین و مقررات گزیر بی‌نیاز نیست و لازم است بازنگری کلی در قوانین و مقررات ناظر به توقف و ناتوانی مالی بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی در کشور صورت پذیرد تا سازوکار و بستر قانونی استفاده از این ابزارها در نظام مالی ایران بطور کامل فراهم شود.

۸. جمع‌بندی و پیشنهادات

نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی در هنگام مواجه شدن با خطر ناتوانی مالی و توقف پرداخت دیون سعی می‌کنند از طریق مقامات مسئول در دولت و بانک مرکزی برای جلوگیری از شیوع بحران و حفظ ثبات مالی و اقتصادی با تزریق منابع عمومی در قالب نقدینگی و سرمایه از سقوط آنها جلوگیری نمایند. در این راستا تهیه برنامه بازسازی و گزیر (حل‌وفصل) نهادهای مالی توسط بانک‌ها و ارائه آن به مقامات مسئول برای ادامه روند فعالیت‌های حیاتی در زمان ناتوانی مالی از اهمیت قابل توجهی برخوردار می‌باشد. در این مقاله با توجه به اهمیت نظام گزیر در حفظ ثبات مالی و حل‌وفصل بانک‌های مشکل‌دار، تلاش شده است انطباق‌پذیری ابزارهای متعارف گزیر با اصول شریعت و قابلیت کاربرد آن در نظام بانکداری اسلامی و در نتیجه نظام بانکی ایران مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد.

نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد برخی از ویژگی‌های معرفی شده در شیوه‌های بین‌المللی قابلیت انطباق با اصول شریعت (به عنوان مثال ریسک‌پذیری و تسهیم زیان) را دارند لذا استفاده از ابزارهای متعارف‌گزیر در مورد بانک‌های اسلامی با ایجاد یک سری تعدیلات برای انطباق با شریعت امکان‌پذیر است. علاوه بر این، در طراحی چارچوب‌های قانونی برای گزیر بانک‌های اسلامی باید مسائل خاصی از جمله ساختار نظارتی و حاکمیتی منحصریفر و پیچیدگی‌های مربوط به ترازنامه بانک‌های اسلامی مدنظر قرار گیرد که معمولاً در مورد بانک‌های متعارف صدق نمی‌کند.

علاوه بر این، مقام مسئول گزیر باید از اختیار و قدرت لازم و همچنین ابزارهای مناسب برای ثبات و بازسازی یک نهاد مالی برخوردار باشد. در استفاده از قدرت گزیر در حوزه بانک‌های اسلامی، چارچوب‌های قانونی بایستی، ایجاد و حفظ ثبات مالی را به عنوان یک هدف اصلی در نظر بگیرند و طیف گسترده‌ای از اختیارات را برای مقام مسئول به منظور تسهیل فرایند گزیر فراهم نمایند. همچنین، تهیه برنامه بازسازی و گزیر (حل و فصل) نهادهای مالی یک جزء کلیدی از اصلاحات بین‌المللی برای تسهیل فرایند گزیر به شمار می‌رود. ویژگی کلیدی و چارچوب قانونی این برنامه گزیر به گونه‌ای باید باشد که مقامات مسئول گزیر را برای انجام تغییرات مورد نیاز در ساختار و یا عملیات بانک و گزیرپذیری آن، توانمند سازد. لذا تهیه آن برای بانک‌های اسلامی و نظام بانکی کشور بایستی با حساسیت بیشتر و جزئیات دقیق‌تری همراه باشد.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد در ایران، روش‌های مندرج در قوانین عادی ورشکستگی فاقد ظرفیت‌های کافی برای مدیریت ناتوانی مالی و توقف بانک‌ها و نهادهای مالی (به ویژه نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی) است. لذا کشور ما نیز از قوانین و مقررات گزیر بی‌نیاز نیست و تهیه برنامه گزیر توسط بانک‌ها و ارائه آن به مقامات مسئول برای ادامه روند فعالیت‌های حیاتی در زمان ناتوانی مالی از اهمیت قابل توجهی برخوردار می‌باشد که برای رسیدن به چنین نقطه‌ای اقدامات اصلاحی متعددی در جهت رفع موانع گزیرپذیری بانک و نهاد مالی لازم و ضروری است.

با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده و یافته‌های این مقاله، پیشنهاد‌های ذیل برای حفظ ثبات نظام مالی ایران توصیه می‌شود: اول، بازنگری کلی در قوانین و مقررات ناظر به توقف و ناتوانی مالی بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی در کشور به منظور فراهم‌شدن سازوکار و بستر قانونی لازم برای استفاده از این ابزارها در نظام مالی ایران. دوم، نظارت بر

پیچیدگی‌های ناشی از عملیات بانک‌ها و ترازنامه آنها توسط مقام مسئول‌گ‌زیر. سوم، تهیه برنامه‌گ‌زیر توسط کلیه بانک‌ها و نهادهای دارای اهمیت سیستمی به صورت سالانه بر اساس شیوه‌نامه اعلامی از سوی صندوق ضمانت سپرده (به عنوان مقام مسئول‌گ‌زیر) و ارائه آن به بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده. چهارم، تهیه و ابلاغ اصلاحات سازمانی، حقوقی یا مالی لازم برای رفع موانع‌گ‌زیرپذیری توسط صندوق ضمانت سپرده‌ها پس از دریافت برنامه‌گ‌زیر و ارزیابی سالانه وضعیت‌گ‌زیرپذیری بانک یا نهاد مالی. پنجم، اجرای کامل اصلاحات مذکور توسط مجمع عمومی، هیأت مدیره و مدیر عامل بانک، موسسه یا نهاد مذکور.

پی‌نوشت‌ها

۱. مالزی با تصویب قانون خدمات مالی اسلامی سال ۲۰۱۳ یک چارچوب‌گ‌زیر خاص برای بانک‌های اسلامی در نظر گرفته‌است.
۲. در برخی کشورها از جمله بروئی، مراکش، نیجریه، سودان و امارات هیأت شریعت متمرکز راه‌اندازی شده‌است. در کشورهایی همچون مالزی و پاکستان، بانک مرکزی و کمیته اوراق‌بهادار، به ترتیب هیأت‌های شریعت جداگانه‌ای دارند. در اندونزی، اعضای نظارتی جداگانه برای بانک‌ها و شرکت‌های اوراق‌بهادار وجود دارد و کویت نیز دارای هیأت شریعت جداگانه برای هر یک از بانک‌ها است. این در حالی است که بانک‌های اسلامی برخی از کشورها مانند کنیا و اندونزی، هیأت شریعت ندارند.
۳. بسیاری از این بدهی‌ها به صورت سپرده مانند آنچه که به طور معمول توسط بانک‌های متعارف نگه‌داری می‌شود، نیست. به عنوان مثال می‌توان به سپرده‌های (قراردادهای) تضمین‌شده شرعی (قرض و ودیعه) و همچنین قراردادهای شرعی بدون تضمین برای سرمایه‌گذاری (مضاربه و وکالت)، حساب‌های سرمایه‌گذاری با مشارکت در سود (محدود و نامحدود) و صکوک اشاره نمود.

کتاب‌نامه

- طالبی، محمد و شریف‌زاده، محمد جواد (۱۳۹۴)، تهیه برنامه‌گ‌زیر: روشی نو در مدیریت ریسک سیستمی در نظام مالی، تهران: دومین همایش مدیریت ریسک و مهندسی نظام مالی.

شریف‌زاده، محمد جواد (۱۳۹۶). نقد نظام توقف و ورشکستگی بانکی در ایران و ضرورت‌سنجی جایگزینی آن با نظام گزیر، *پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی*، سال ۱۷، شماره ۹، صص ۱۳۷-۱۵۶.

شریف‌زاده، محمد جواد و سید حسین‌زاده، سعید (۱۳۹۶). بررسی ابعاد، ابزارها و کارکردهای نجات مالی (bail-out) در مقابله با بحران‌های بانکی در کشورهای جهان؛ ارائه راهکارهایی برای ارتقاء ثبات در نظام مالی ایران. تهران: بیست و هفتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی. طباطبائی‌نژاد، سید محمد (۱۳۹۴)، کاستی‌های نظام ورشکستگی بانک‌ها در ایران، *فصلنامه حقوقی*، دوره ۴۵، شماره ۱، صص ۱۲۶-۱۱۳.

موسویان، سید عباس و میسمی، حسین (۱۳۹۳). *نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی*، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.

Basel Committee on Banking Supervision, (2011). Resolution policies and frameworks, *BIS working Paper*.

BNM (2010). *Shariah Resolution in Islamic Finance*, Central bank of Malaysia, Second Edition.

Chartouni, C., Addo Awadzi, E., Tamez, M. (2015). Resolution Frameworks for Islamic Banks, *IMF working paper*.

FDIC. (2014). *Resolutions Handbook*, Revised Dec 23, 2014

Franke, G., Krahen J.P and von Lüpke, T (2016), Effective Resolution of Banks: Problems and Solutions, SAFE, *Working Paper*, No.19.

FSB (Financial Stability Board). (2014). Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 15 October 2014.

IFSB. (2013). Revised Capital Adequacy Standard for Institutions Offering Islamic Financial Services (excluding Islamic Insurance (Takaful) Institutions and Islamic Collective Investment Schemes); *IFSB*.

Inwon, S., & Oosthuizen, C. (2014). Islamic Banking Regulation and Supervision— Survey Results and Challenges, *IMF Working Paper* No. 14/220 *International Monetary Fund*, Washington, D.C.

Kammer, A M., Norat, M., Piñón, A., Prasad, C. (2015). Islamic Finance: Opportunities, Challenges, and Policy Options, IMF Staff Discussion Note, *International Monetary Fund*, Washington, DC.

Laws of Malaysia. (2013). Islamic Financial Services Act 2013, BNM. Available at www.bnm.gov.my/documents/act/en_ifsa.pdf

Lovegrove, S. (2019). *FSB reports on thematic review on resolution regimes*, Available at <https://www.fsb.org/2019/04/thematic-peer-review-on-bank-resolution-planning/>

McMillen, M. J. T. (2012). An Introduction to Shari'ah Considerations in Bankruptcy and Insolvency Contexts and Islamic Finance's First Bankruptcy (East Cameron)

Oseni, U. (2012). Dispute Resolution in Islamic Banking and Finance: Current Trends and Future Perspectives. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1461895>.

بررسی نظام‌گ‌زیر (Resolution) و نقش آن در بهبود بات نهادهای مالی ... (لیلا محرابی) ۳۳۱

Salman, A. (2007). Financial Distress and Bank Failure: Lessons from Closure of Ihlas Finans in Turkey, *Islamic Economic Studies*, Vol. 14, No. 1 & 2, Aug. 2006 & Jan. 2007, pp.1-52.

Woll, C. (2015). The power of inaction: bank bailouts in comparison Cornell University Press.p 26.

