

## The Role of the Central Bank in Bank Insolvency, A Comparative Study of United States and Iranian Law

 Khadijeh Shirvani

Postdoctoral Researcher, Tarbiat Modares University.  
Tehran, Iran.  
tabatabaei@ujsas.ac.ir



### Abstract

Because banks play a distinctive role in the national macroeconomy and provide a unique range of services to the public, they have long attracted the attention of legislators. Concern with bank insolvency and its profoundly adverse effects on the national economy emerged in the wake of the Great Depression, which began in the United States in 1929 and subsequently spread worldwide. Stringent licensing requirements for participation in the banking industry and rigorous auditing rules constitute important preventive measures against banking problems. Prudential risk-management regulation is inherent in banking operations. Its purpose is to maintain adequate capital ratios and thereby ensure the availability of sufficient financial resources when unforeseen losses arise. The objective of prudential regulation is not to prevent bank failures as such,

Journal of Research and Development  
in Financial and Tax Law

Iranian Law and Legal Research  
Institute

Vol. 1 | No. 1 | Spring & Summer 2026

(Original Article)

[www.jftl.illrc.ac.ir](http://www.jftl.illrc.ac.ir)

DOI:  
10.22034/jftl.2026.741327

but rather to protect depositors' interests and preserve the banking system. In the United States, bank regulation is entrusted to several institutions; accordingly, regulatory and supervisory authority is not vested exclusively in the Federal Reserve as the country's central bank. Nevertheless, the Federal Reserve plays an important role in preventing bank insolvency, including through close supervision of banks and by acting as a lender of last resort. Under Iran's Monetary and Banking Act, the Central Bank is the sole regulatory and supervisory authority within the banking system; in practice, however, the Ministry of Economic Affairs and Finance also exercises oversight over banks. Given the distinctive nature of banks, prudential rules are essential to preventing their insolvency. As the supervisory authority, the Central Bank can, at the licensing stage and through the control of banking operations, substantially regulate banks by adopting detailed rules. It can thereby ensure the sound performance of banks and the maintenance of adequate capital buffers in the domestic banking environment. This article comparatively examines the functions of the central bank in addressing the phenomenon of bank insolvency.

**Keywords:** Central Bank; Federal Reserve; insolvency prevention; lender of last resort; insolvency



## نقش بانک مرکزی در ورشکستگی بانکها (مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا و ایران)

خدیجه شیروانی 

پژوهشگر پسادکتر، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران  
tabatabaei@ujss.ac.ir



دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق مالی و مالیاتی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۱ | بهار و تابستان ۱۴۰۵

(مقاله پژوهشی)

[www.jftl.illrc.ac.ir](http://www.jftl.illrc.ac.ir)

DOI:

10.22034/jftl.2026.741327

### چکیده

بانک‌ها به دلیل نقش خاصی که در اقتصاد کلان کشور دارند و نیز به دلیل این که مجموعه منحصر به فردی از خدمات را به سطح عموم جامعه ارائه می‌دهند، توجه قانون‌گذاران را به خود جلب کرده‌اند. توجه به ورشکستگی بانک‌ها و تأثیرات بسیار منفی آن در اقتصاد کشور، از بحران بزرگ اقتصادی که در سال ۱۹۲۹ در آمریکا شروع شد و پس از آن به تمام دنیا سرایت کرد، آغاز شد. الزامات سخت‌گیرانه صدور مجوز برای انجام فعالیت در این صنعت و مقررات حسابرسی دقیق از جمله عوامل پیشگیرانه مسائل و مشکلات بانکی است. مقررات محتاطانه مدیریت خطر با عملیات بانکداری ملازمه دارد و این امر به علت حفظ نرخ کفایت سرمایه، جهت اطمینان از این است که منابع مالی کافی هنگام ورود ضررهای پیش‌بینی نشده وجود دارد. هدف مقررات محتاطانه جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها نیست؛ بلکه هدف آن حفاظت از منافع سپرده‌گذاران و نظام بانکداری است.

در حقوق آمریکا، نهادهایی که تنظیم‌گر بانک‌ها هستند، متعدّدند و بنابراین، وظیفه تنظیم‌گری و نظارت منحصر به فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی این کشور نیست. با این حال فدرال رزرو در پیشگیری از ورشکستگی بانک‌ها نقش مهمی دارد؛ از جمله این که نظارتی بسیار دقیق بر بانک‌ها دارد و علاوه بر این به عنوان وام‌دهنده نهایی نیز نقش ایفا می‌کند.

در حقوق ایران، به موجب قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی تنها نهاد تنظیم‌گر و ناظر نظام بانکی است، اما در عمل وزارت امور اقتصادی و دارایی هم بر بانک‌ها نظارت دارد. با توجه به شرایط ویژه بانک‌ها وجود مقررات احتیاطی برای پیشگیری از وقوع ورشکستگی آن‌ها ضروری است. بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر بانک‌ها، در مرحله صدور مجوز و کنترل عملیات، می‌تواند با وضع مقررات دقیق تا حد زیادی فعالیت بانک‌ها را کنترل نموده و در زمینه عملکرد صحیح آن‌ها و نگهداری سرمایه پشتیبان کافی، نسبت به فعالیت بانک‌ها در فضای کشور اطمینان لازم را حاصل کند. در این مقاله هدف این است که با دیدی تطبیقی به کارکرد بانک مرکزی در مقابله با پدیده ورشکستگی بانک‌ها بپردازیم.

**کلیدواژه‌ها:** بانک مرکزی، فدرال رزرو، پیشگیری از ورشکستگی، آخرین وام‌دهنده، ورشکستگی.

## مقدمه

بانک‌ها به دلیل نقش خاصی که در اقتصاد کلان کشور دارند و نیز به دلیل این‌که مجموعه منحصر به فردی از خدمات را به سطح عموم جامعه ارائه می‌دهند، توجه قانون‌گذاران را به خود جلب کرده‌اند. توجه به ورشکستگی بانک‌ها و تأثیرات بسیار منفی آن در اقتصاد کشور، از بحران بزرگ اقتصادی که در سال ۱۹۲۹ در آمریکا شروع شد و پس از آن به تمام دنیا سرایت کرد. به همین دلیل، یکی از موضوع‌های مهم در این زمینه بحث نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکی است. این نظارت به شیوه‌های مختلفی انجام می‌شود. الزامات سخت‌گیرانه صدور مجوز برای انجام فعالیت در نظام بانکی و مقررات حسابرسی دقیق از جمله عوامل پیشگیرانه برای پیشگیری از مسائل و مشکلات بانکی است. مقررات محتاطانه مدیریت خطر<sup>۱</sup> با عملیات بانکداری ملازمه دارد و این امر به علت حفظ نرخ کفایت سرمایه،<sup>۲</sup> جهت اطمینان از این است که منابع مالی کافی هنگام ورود ضررهای پیش‌بینی نشده وجود دارد. هدف مقررات محتاطانه جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها نیست؛ بلکه هدف آن حفاظت از منافع سپرده‌گذاران و نظام بانکداری است. در حقوق آمریکا، نهادهایی که تنظیم‌گر بانک‌ها هستند، متعدّدند و بنابراین، وظیفه تنظیم‌گری و نظارت منحصر به فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی این کشور نیست. علاوه بر این، در این کشور تنظیم‌گران و ناظران از ابتدای تشکیل بانک تا انحلال آن از جمله ورشکستگی نقش مهمی دارند. چنان‌که به محض این‌که بانکی ورشکست گردد، تنظیم‌گران بانکی اختیار دارند بانک را وارد روند ورشکستگی کنند و برای خاتمه دادن به فعالیت‌های بانک یک مدیر تصفیه یا حافظ اموال -حسب مورد- تعیین کنند و یا ممکن است بانک را به شرکت یا بانک دیگری بفروشند تا تأثیرات منفی ورشکستگی بانک را به حداقل برساند. بنابراین، بر خلاف سایر شرکت‌های تجاری که هنگامی که ورشکست شدند و بخواهند وارد فرآیند تصفیه شوند، ناظر تعیین می‌شود، در مورد بانک‌ها تنظیم‌گران همیشه حضور دارند تا تعیین کنند بانک چه زمانی ورشکست می‌شود و در پی آن مداخلات

1. Risk management.

2. Capital adequacy ratio.

و اقدامات نظارتی را جهت به حداقل رساندن آثار مخرب ورشکستگی انجام دهند (zhang, 2016, p 307).

در حقوق ایران، به موجب قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی تنها نهاد تنظیم‌گر و ناظر نظام بانکی است، اما در عمل وزارت امور اقتصادی و دارایی هم بر بانک‌ها نظارت دارد. بنابراین، نظارت بانکی در حقوق آمریکا غیرمتمرکز و در حقوق ایران متمرکز است؛ چرا که نظام نظارتی متمرکز نظامی است که در آن تنها یک نهاد مانند بانک مرکزی وظیفه نظارت بر بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی و اعتباری را انجام می‌دهد، در حالی که نظام نظارتی غیرمتمرکز نظامی است که در آن علاوه بر بانک مرکزی چند نهاد دیگر هم بر بانک‌ها نظارت می‌کند (باقری و دیگران، ۱۳۹۵، ص ۱۱۴). در ادامه ابتدا ارکان بانک مرکزی مطالعه می‌شود و سپس به بررسی نهادهای تحت تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی و وظایف بانک مرکزی در حقوق آمریکا و حقوق ایران پرداخته می‌شود.

## ۱. ارکان بانک مرکزی

### الف) حقوق آمریکا

فدرال رزرو بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا محسوب می‌شود که با تصویب لایحه فدرال رزرو در تاریخ ۱۳ دسامبر ۱۹۱۳ در پاسخ به رشته بحران‌های مالی تشکیل شد که نیاز به کنترل مرکز نظام پولی را نشان می‌داد. نظام فدرال رزرو سه بخش اصلی دارد که عبارتند از: (الف) هیئت‌مدیره فدرال رزرو،<sup>۱</sup> (ب) بانک‌های منطقه‌ای فدرال رزرو<sup>۲</sup> و (ج) کمیته بازار باز<sup>۳</sup> (Murphy, 2016, p. 22).

۱- هیئت‌مدیره فدرال رزرو: هیئت‌مدیره فدرال رزرو از جمله بخش‌های اصلی بدنه فدرال رزرو است که اعضای آن را رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا انتخاب می‌کند. هیئت‌مدیره فدرال رزرو، نمایندگی دولتی مستقلی در واشینگتن است. رئیس‌جمهور وقت آمریکا وظیفه تعیین هفت عضو آن را دارد که باید به تأیید مجلس سنا برسند. مدت‌زمان

1. Board Governors of the Federal Reserve System.

2. Regional Federal Reserve Banks.

3. Federal Open Market Committee, [Sec 263 12 USC].

عضویت برای هر عضو چهارده سال است. رئیس جمهور باید دو نفر را هم به عنوان رئیس و دو نفر را به عنوان نایب رئیس انتخاب کند. این هیئت وظیفه نظارت بر شرکت های بانکی مادر و بانک های ایالتی عضو فدرال رزرو را عهده دار است. علاوه بر این، بانک های فدرال رزرو در ایالت های مختلف به صورت سازمان های غیرانتفاعی مستقل هستند و وظایف نظارتی خاصی را بر عهده دارند که مربوط به ایالت محل استقرارشان است. در ساختار اداری فدرال رزرو بخش مقررات و نظارت و بخش ثبات مالی زیر نظر هیئت مدیره فدرال رزرو، مسئولیت نظارت بر مؤسسه های مالی مربوط را بر عهده دارند (Mason, 2015, 25-28). واحدهای تحت نظارت فدرال رزرو عموماً بانک ها و مؤسسه های پس انداز و سپرده پذیر هستند. علاوه بر این، کنگره آمریکا هم دستورالعمل ها و رویکردهای شفافیتی را برای نظارت فدرال رزرو تدوین کرده است. به طور کلی می توان بیان داشت که فدرال رزرو در خصوص زیرمجموعه های بانک ها، به طور سالانه نظارت می کند. همچنین، بر بانک ها و مؤسسه های سپرده پذیر هم نظارت مستمر دارد و گزارش های مربوط را منتشر می کند. در حقیقت، فدرال رزرو دو عامل اساسی امنیت مالی (نظم مالی در بانک ها و مؤسسه های سپرده پذیر) و راهکارهای پرداخت های محلی و بین المللی را مورد توجه قرار می دهد. بنابراین، می توان گفت نقش فدرال رزرو حمایتی است؛ یعنی همانند چتری است که بر سایر ارکان نظارت بانکی گسترده شده و به عنوان مرجع نخستین نظارت بر بانک ها تمرکز خود را بر امنیت و انضباط نظام بانکی متمرکز می کند، نه این که بخواهد مقررات مالی مثل حمایت از مشتریان را پیگیری کند (Schooner, 2003, p. 13).

۲. فدرال رزرو از ۱۲ بانک مرکزی تشکیل شده است که به عنوان حامی فدرال رزرو محسوب می شوند و از نظر قانون خصوصی و مستقل هستند اما در عمل دولت ایالات متحده آمریکا در تصمیم های آن دخالت دارد. بانک های منطقه ای فدرال رزرو: نام دوازده بانک مرکزی بر اساس مکانی که در آن واقع شده اند انتخاب شده است که شامل آتلانتا، بوستون، شیکاگو، کلیولند، دالاس، کانزاس سیتی، میناپولیس، نیویورک،

فیلادلفیا، ریچموند، سان فرانسیسکو و سنت لوئیس هستند.<sup>۱</sup> هر بانک منطقه خاصی را تحت پوشش قرار می‌دهد که به صورت مستقل عمل می‌کنند اما تحت نظارت هیئت‌مدیره هستند.

۳. کمیته بازار آزاد: کمیته بازار آزاد در حوزه سیاست‌گذاری فدرال رزرو فعالیت می‌کند. به‌طور سنتی در این کمیته هیئت‌مدیره‌ای که بیش‌ترین آرا را دریافت می‌کنند ریاست را بر عهده دارند و هفت نفر از هیئت‌مدیره حق رأی در این کمیته خواهند داشت. این کمیته بخش مهمی از فدرال رزرو است که در تعیین سیاست‌های پولی و تصمیم‌های مهمی مانند نرخ سود بانکی دخالت می‌کند (Lee, 2001, p. 4).

## ب) حقوق ایران

به‌موجب ماده ۱۶ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) ارکان بانک مرکزی عبارتند از: ۱. مجمع عمومی؛ ۲. شورای پول و اعتبار؛ ۳. هیئت عامل؛ ۴. هیئت نظارت اندوخته اسکناس؛ ۵. هیئت نظار. وظایف و اختیارات بانک مرکزی از طریق ارکان مذکور اعمال می‌گردد. ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) در خصوص وظایف شورای پول و اعتبار مقرر می‌دارد: «شورای پول و اعتبار به‌منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

۱- رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آئین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران.

۲- رسیدگی و اظهارنظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی.

۳- رسیدگی و تصویب آئین‌نامه‌های مذکور در این قانون.

<sup>۱</sup>. Atlanta, 2-Boston, 3- Chicago, 4- Cleveland, 5- Dallas, 6- Kansas City, 7-Minneapolis, 8-New York, 9- Philadelphia, 10- Richmond, 11- San Francisco, 12- St. Louis.

<sup>۲</sup>. برای مطالعه وظایف و اختیارات مجمع عمومی، هیئت عامل، هیئت نظارت اندوخته اسکناس و هیئت نظار، رجوع کنید به: مواد ۱۷، ۱۹، ۲۱ و ۲۲ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸).

۴- اظهارنظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.

۵- دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.

۶- اظهارنظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران، در حدود این قانون به شورا عرضه می‌گردد.»

به نظر می‌رسد با توجه به قانون مذکور، نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی به‌طور عمده از طریق شورای پول و اعتبار با وضع دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها و ... اعمال می‌گردد.

## ۲. نهادهای تحت نظارت بانک مرکزی

### الف) حقوق آمریکا

ماده ۱۸۱۳<sup>۱</sup> قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا که به تعیین «نمایندگان بانکی فدرال مربوط»<sup>۲</sup> پرداخته است، در بند ۳ مقرر می‌دارد: هیئت‌مدیره نظام فدرال رزرو در خصوص نهادهای زیر نماینده و ناظر محسوب می‌شود:

(الف) هر بانک ایالتی عضو فدرال رزرو؛

(ب) شعبه یا نمایندگی بانک‌های خارجی با رعایت مقررات قانون فدرال رزرو (ماده ۲۲۱ قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا) که با رعایت قانون بانکداری بین‌المللی مصوب ۱۹۷۸ (مواد ۳۱۰۱ به بعد قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا) قابل اجرا است؛

(ج) هر نماینده یا شرکت اعطای وام تجاری به غیر از نماینده فدرال؛

(د) فرایندهای نظارت یا قانون‌گذاری که برخاسته از اختیاری است که به‌موجب بند یکم قسمت (ج) ماده ۷ قانون بانکداری بین‌المللی (مصوب ۱۹۷۸) به هیئت‌مدیره فدرال رزرو اعطا شده است؛

(ه) هر شرکت بانکی مادر و شعبه‌های آن شرکت (به غیر از مؤسسه سپرده‌پذیر)؛

1. 12 USC, Sec 1813 (q)(3).

2. Appropriate Federal Banking Agency.

(و) هر شرکت مادر وام و پس انداز و شعبه‌های آن (به غیر از مؤسسه سپرده‌پذیر). بنابراین، هیئت‌مدیره فدرال رزرو به عنوان یکی از ناظران و تنظیم‌کنندگان اصلی حسابرسی برای انواع مؤسسه‌های وام‌دهنده، از جمله شرکت‌های بانکی مادر، شعب بانک‌های خارجی ایالات متحده آمریکا و سایر بانک‌های فدرال و نیز بانک‌های ایالتی که عضو نظام فدرال رزرو هستند، محسوب می‌شود (Murphy, Ibid, p. 22). فدرال رزرو بر اساس قانون گرام-لچ-بلیلی مشهور به قانون نوین‌سازی خدمات مالی ۱۹۹۹،<sup>۱</sup> نظارت نخستین بر فعالیت بانک‌ها و شرکت‌های بانکی و مالی مادر را بر عهده دارد. هیئت‌مدیره نظام فدرال رزرو<sup>۲</sup> بر اساس همین قانون منصوب شد که به عنوان مرجع عالی خدمات مالی ایالات متحده آمریکا محسوب می‌گردد. علاوه بر این قانون داد-فرانک، اصلاحی ۲۰۱۰، فدرال رزرو را ناظر و تنظیم‌گر نخستین و اصلی تمام بنگاه‌های مالی (بانک و غیر بانک) که به عنوان بنگاه‌هایی که دارای اهمیت زنجیره‌ای هستند و توسط شورای نظارت بر ثبات مالی<sup>۳</sup> تعیین می‌شوند، قرار داده است (Gruenberg, 2012, p. 99).

## ب) حقوق ایران

در ایران بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مقام تنظیم‌گر و ناظر نظام بانکی کشور به شرح زیر است:

۱) بانک‌های تجاری دولتی: به موجب بند (۶) ماده ۲ و بند (ج) ماده ۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام)،<sup>۴</sup>

1. Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA), also known as the Financial Services Modernization Act of 1999.

2. Board of Governors of the Federal Reserve System.

3. Financial Stability Oversight Council (FSOC).

۴. مجموعه قوانین ۱۳۸۷، ص ۴۴۶. عنوان این قانون به موجب «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه

چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب یازدهم اسفندماه یک‌هزار و سیصد و هشتادونه مجلس شورای اسلامی، به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» اصلاح شده است (مجموعه قوانین

علاوه بر بانک مرکزی، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک توسعه صادرات و بانک توسعه تعاون منحصرأ در اختیار دولت است.

۲) بانک‌های تخصصی دولتی: بانک‌های صنعت و معدن، کشاورزی و مسکن بانک‌های تخصصی هستند که به‌موجب بند (۶) ماده ۲ و بند (ج) ماده قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها منحصرأ در اختیار دولت است.

۳) بانک‌های تجاری غیردولتی یا خصوصی: بانک‌های تجاری غیردولتی اعم از واگذار شده و خصوصی عبارتند از بانک اقتصاد نوین، انصار، ایران‌زمین، آینده، پاریس، پاسارگاد، تجارت، حکمت ایرانیان، دی، رفاه کارگران، سامان، سرمایه، سینا، شهر، صادرات، قرض الحسنه مهر، قوامین، کارآفرین، گردشگری و ملت.

### ۳. وظایف بانک مرکزی

در ادامه نقش بانک مرکزی را با دو عنوان: ۱) نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی و ۲) نقش نظارتی بانک مرکزی در دو نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا و ایران بررسی می‌کنیم.

#### ۳-۱. نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی

##### ۳-۱-۱. حقوق آمریکا

#### الف) نقش تنظیم‌گری فدرال رزرو در زمان ثبات اقتصادی

فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا، همانند بانک مرکزی سایر کشورهای جهان، کارکردهای مهمی دارد که یکی از آن‌ها حفظ ثبات اقتصادی است که عبارت است از تلاش برای دستیابی به ثبات اقتصاد کلان، به معنای رشد پایدار در اقتصاد، جلوگیری از کسادهای شدید، نوسان‌های ناپایدار کننده و تنظیم ثبات نرخ تورم و پایین نگه داشتن آن. بانک مرکزی برای ثبات اقتصادی، سیاست پولی را در پیش می‌گیرد. در شرایط عادی، اگر اقتصاد خیلی آرام در حال رشد باشد یا نرخ تورم پایین بیاید، فدرال رزرو

می تواند اقتصاد را با پایین آوردن نرخ بهره تحریک کند. نرخ بهره [کوتاه مدت] پایین بر نرخ های بهره گسترده تر دیگری که ساخت و ساز و سرمایه گذاری توسط بنگاه ها را تشویق می کند، تأثیر می گذارد. این امر بلافاصله تقاضای بیش تر، مخارج بیش تر و سرمایه گذاری بیش تری در اقتصاد و اعتماد بیش تری به رشد را ایجاد می کند (Ambrasas, 2015, p. 235-236).

ماده (الف ۲) قانون فدرال رزرو مصوب ۱۹۳۳ (اصلاحی ۱۹۷۷)<sup>۱</sup> مقرر می دارد که فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی<sup>۲</sup> سیاست های پولی را دنبال می کند. هیئت مدیره فدرال رزرو<sup>۳</sup> و کمیته بازار آزاد فدرال<sup>۴</sup> موظف هستند، رشد بلندمدت پول و اعتبار را با در نظر گرفتن شرایط بالقوه اقتصاد، برای افزایش تولید حفظ کنند و به این وسیله به طور مؤثر به اهداف مهمی از قبیل رشد اشتغال، ثبات قیمت و نیز ثبات نرخ بهره بلندمدت دست یابد.

### ب) نقش تنظیم گری فدرال رزرو در زمان بحران اقتصادی

کارکرد دیگر بانک مرکزی آمریکا که اصولاً به شرایط بحران اقتصادی کشور مربوط می شود، عبارت از حفظ جریان نقدینگی است. این کارکرد، حفظ ثبات مالی است که در بحث ورشکستگی بانک ها توجه بسیاری را به خود جلب می کند. تنظیم و اجرای سیاست های پولی تنها وظیفه اصلی بانک مرکزی آمریکا نیست؛ بلکه یکی دیگر از وظایف مهم فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی آمریکا بررسی مشکلات مالی بانک ها و مسائل مربوط به هراس سپرده است که بانک مذکور بر اساس این وظیفه بر فعالیت بانک ها به عنوان آخرین وام دهنده به آن ها برای حفظ ثبات مالی در شرایط بحرانی عمل می کند (Ibid).

یکی از اقداماتی که تمام بانک های مرکزی در شرایط بحران مالی برای پاسخ به نگرانی ها در خصوص ثبات مالی انجام می دهند، ایجاد وام های کوتاه مدت برای بانک ها و مؤسسه های مالی درگیر بحران است. تهیه اعتبارات کوتاه مدت برای مؤسسه های مالی در دوران بحران می تواند بازار را آرام و مؤسسه های مالی را تثبیت کند و از شدت بحران مالی

1. 12 USC 225 (a).

2. Central Bank (CB).

3. Board of Governors of the Federal Reserve System.

4. Federal Open Market Committee

بکاهد یا به آن خاتمه دهد. بنابراین، این نقش بانک مرکزی که بسیار قدیمی است به عنوان «وام‌دهنده نهایی»<sup>۱</sup> شناخته شده است (Ibid).

البته باید یادآور شد که نظام بانکی ایالات متحده آمریکا از این روش به‌ندرت استفاده می‌کند و قانون داد-فرانک وال استریت مصوب ۲۰۱۰ اختیارات فدرال رزرو برای دادن وام به مؤسسه‌های مالی را به‌ویژه برای مؤسسه‌های اعتباری مهم بسیار محدود کرد.

اگرچه فدرال رزرو به نظارت بر بانک‌ها می‌پردازد، اما هیچ‌گونه ضمانتی در خصوص سپرده‌های بانکی ارائه نمی‌دهد. این نهاد مبالغی را به عنوان ذخیره از بانک‌های عضو گرفته و نگهداری می‌کند و در صورت لزوم به بانک‌های بحران‌زده وام کوتاه‌مدت می‌دهد، اما اگر شرایط یک بانک را بحرانی بباید، دیگر به آن کمکی نمی‌کند؛ بلکه آن بانک را رها می‌کند تا ورشکست شود. پس از ورشکستگی هم بانک مرکزی آمریکا هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال پول سپرده‌گذاران آن بانک ورشکسته نمی‌پذیرد. در واقع جواز فعالیت بانکی از سوی بانک مرکزی آمریکا، تضمینی برای سپرده‌های مردم نیست.<sup>۲</sup>

## ۳-۱-۲. حقوق ایران

### الف) نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی در زمان ثبات اقتصادی

بند (الف) ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) در خصوص نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی مقرر می‌دارد: «بانک مرکزی ایرانی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». علاوه بر این، ماده ۱۱ همین قانون در ادامه نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی بیان می‌کند: «بانک مرکزی به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به انجام وظایف زیر می‌باشد:

الف) انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور طبق مقررات این قانون.

ب) نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون.

1. Lender of Last Resort.

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص موضوع بانک مرکزی به عنوان آخرین وام‌دهنده، رجوع کنید به:

Michael D Bordo, "Rules for a Lender of Last Resort: An Historical Perspective", Paper prepared for the Conference: *Central Banking in the Next Century: A Policy Conference*, Hoover Institution Stanford, California, May 29-30 2014.

ج) تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین نظارت بر معاملات ارزی.

د) نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات با تصویب هیئت‌وزیران.

ه) نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار.

با توجه به شرایط ویژه بانک‌ها، وجود مقررات احتیاطی برای پیشگیری از وقوع ورشکستگی آن‌ها ضروری است. بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر بانک‌ها، در مرحله صدور مجوز و کنترل عملیات، می‌تواند با وضع مقررات دقیق تا حد زیادی فعالیت بانک‌ها را کنترل نموده و در زمینه عملکرد صحیح آن‌ها و نگهداری سرمایه پشتیبان کافی، نسبت به فعالیت بانک‌ها در فضای کشور اطمینان لازم را حاصل کند. چنان‌که بند ۹ ماده ۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیئت‌وزیران)<sup>۱</sup> در تعریف «مقررات احتیاطی» مقرر می‌دارد: «مجموعه تدابیر و الزامات (از جمله مقررات ناظر بر نسبت کفایت سرمایه، مقررات تسهیلات و تعهدات کلان، مقررات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری، الزامات نقدینگی، مقررات ناظر بر طبقه‌بندی دارایی‌ها و ذخیره‌گیری و مقررات ناظر بر وضعیت باز ارزی) که بانک مرکزی در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود با هدف به حداقل رساندن احتمال ورشکستگی مؤسسات اعتباری و حفظ ثبات نظام بانکی کشور اتخاذ می‌نماید».

در راستای تحقق این هدف، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مقررات متعددی از قبیل دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری (مصوب ۱۳۹۶/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار)<sup>۲</sup> را وضع نموده است. در حقیقت، یکی از ابزارهای

<sup>۱</sup>. این آیین‌نامه به استناد تبصره ۲ ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است.

<sup>۲</sup>. این دستورالعمل به استناد بند (ب) ماده ۱۱ و بند (۵) ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است.

نظارتی بانک مرکزی نسبت کفایت سرمایه است که بر اساس ماده ۶ این دستورالعمل عبارت است از نسبت سرمایه نظارتی به کل دارایی‌های موزون به ریسک، که باید حداقل ۸ درصد باشد. لازم به ذکر است که شورای پول و اعتبار نسبت ۸ درصد را از مقررات کمیته بال<sup>۱</sup> (بازل) یک گرفته است و مقررات این کمیته در سال‌های اخیر تغییرات زیادی کرده است. ماده ۲۴ دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری، (مصوب ۱۳۹۶/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار) بیان می‌کند: «در صورتی که نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری غیردولتی در مقطع تهیه صورت‌های مالی از حدود مقرر در این دستورالعمل کم‌تر شود، حسب مورد و با رعایت قوانین و مقررات ذی‌ربط اقداماتی به شرح زیر اعمال می‌گردد....»<sup>۲</sup>.

البته همان‌طور که گفته شده است، (طباطبایی نژاد، ۱۳۹۴، ص ۱۱۸) باید توجه داشت رعایت این نسبت از ورشکستگی مؤسسه مالی جلوگیری نمی‌کند؛ بلکه این امر را تضمین می‌کند که بر اساس احتمال‌های معقول، سرمایه در اختیار، بدهی‌های آنی را پوشش می‌دهد و در جریان پرداخت‌ها توقف ایجاد نمی‌شود. در صورتی که این نسبت به هم بخورد، وظیفه نهادهای نظارتی است که اقدامات لازم را ترتیب دهند تا منجر به ورشکستگی بانک نشود.

لازم به ذکر است که از بند (الف) ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱) که مقرر می‌دارد: «سیاست‌گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ

<sup>۱</sup> کمیته بازل Basel Committee یکی از کمیته‌های فرعی بانک تسویه بین‌المللی است که عالی‌ترین نهاد بین‌المللی درگیر با نظارت بانکی محسوب می‌شود. این کمیته مرکب از نمایندگان ارشد بانک‌های مرکزی تعدادی از کشورها از جمله آلمان، انگلستان، ایتالیا، فرانسه، آمریکا، سوئیس، سوئد، ژاپن، کانادا و لوکزامبورگ است که معمولاً هر سه ماه یک‌بار توسط بانک تسویه بین‌المللی به عنوان دبیرخانه دائمی آن در شهر بازل سوئیس تشکیل می‌گردد. این کمیته دارای قدرت قانونی نیست و دستورالعمل‌های الزام‌آور نیست.

<sup>۲</sup> برای مشاهده تفصیلی این اقدامات، رجوع کنید به: شیروانی، خدیجه، نظام حقوقی حاکم بر ورشکستگی بانک‌ها (مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا و ایران با تأکید بر موازین فقه امامیه)، رساله دوره دکتری، دانشگاه شهید مطهری،

اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانکها و صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می ماند»، برداشت می شود که وظیفه بانک مرکزی در تنظیم گری امور بانکها از اعمال حاکمیت دولت به شمار می آید و قابل واگذاری به هیچ نهاد یا سازمان دیگری اعم از دولتی و غیردولتی نیست.

### ب) نقش تنظیم گری بانک مرکزی در زمان بحران اقتصادی

مطابق ماده ۳۹ این قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۰) «در موارد زیر ممکن است بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت پیش بینی شده در قانون مذکور، اداره امور بانک به عهده بانک مرکزی واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود: [...]»  
ه) در صورتی که قدرت پرداخت بانکی به خطر افتد یا سلب شود».

مطابق ماده ۱ آیین نامه طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱) (مصوب ۱۳۵۱/۱۱/۱)<sup>۱</sup> هرگاه اداره امور بانک بر اساس ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور به عهده بانک مرکزی واگذار شود، این بانک می تواند امور بانک را رأساً اداره کند و یا با تجویز هیئت مذکور در ماده ۳۹، آن را به شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر محول نماید. اشخاص حقیقی یا حقوقی که مأمور اداره بانک می شوند، مسئولیت داشته و مکلف به رعایت دستورهای کلی بانک مرکزی هستند. ماده ۲ آیین نامه مذکور مقرر می دارد که «بانک مرکزی یا شخص و اشخاصی که اداره بانک به آنها محول می شود، دارای تمام اختیاراتی می باشند که به موجب اساسنامه بانک به هیئت مدیره و مدیرعامل داده شده است؛ همچنین از تاریخ واگذاری اداره بانک، هیئت مدیره و مدیرعامل بانک اختیاری در اداره بانک نخواهند داشت؛ ولی در صورت تقاضا مکلف به همکاری با اداره کنندگان بانک هستند. در شرایطی که اختیارات بر شمرده در اساسنامه برای مدیران به تشخیص بانک مرکزی و برای اداره بانک

۱. مجموعه قوانین ۱۳۵۱، ص ۱۷۶-۱۷۴.

کافی نباشد بر اساس ماده ۳ آیین‌نامه مذکور اختیارات لازم با تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور اعطا خواهد شد. در شرایطی که حسن اداره بانک مستلزم افزایش سرمایه باشد، افزایش سرمایه و انتشار و فروش سهام جدید با تصویب شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت مذکور در ماده ۳۹ مجاز خواهد بود». بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه مذکور، در مواردی که به موجب ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور ترتیب دیگری برای اداره امور بانک داده شود ترتیب مذکور با توجه به مفاد این آیین‌نامه قابل اجرا خواهد بود.

### ۳-۲. نقش نظارتی بانک مرکزی

به منظور بررسی نقش نظارتی بانک مرکزی در دو نظام حقوقی، لازم است نقش بانک مذکور پیش از وقوع ورشکستگی و هنگام ورشکستگی بررسی شود. در ادامه به بررسی موضوع یادشده پرداخته می‌شود:

#### ۳-۲-۱. نقش نظارتی بانک مرکزی پیش از وقوع ورشکستگی بانک‌ها

##### ۳-۲-۱-۱. حقوق آمریکا

یکی از نقش‌های فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا، نظارت مالی بر نظام بانکی کشور است. فدرال رزرو معمولاً در نظارت بر نظام بانکی نقش مهمی دارد. بانک مرکزی خطر سبد دارایی‌های بانک‌ها را می‌سنجد، اطمینان حاصل می‌کند که عملیات اجرایی آن‌ها بی‌خطر و صحیح است و در نتیجه اطمینان حاصل می‌شود که نظام مالی کشور سالم است. هر اندازه که بتوان نظام مالی را سالم و خطرپذیری آن را در حد معقول و متناسب نگه داشت امکان وقوع یک بحران مالی کاهش خواهد یافت. در ایالات متحده آمریکا وظیفه نظارت، خاص بانک مرکزی نیست و نهادهایی مانند شرکت بیمه سپرده فدرال و اداره نظارت بر پول وجود دارند که با فدرال رزرو در نظارت بر نظام مالی کشور همکاری می‌کنند (Ambrasas, Ibid, p. 235-236).

##### ۳-۲-۱-۲. حقوق ایران

بند (ب) ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) یکی از وظایف بانک مرکزی، به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور را نظارت بر بانک‌ها و

مؤسسات اعتباری طبق مقررات قانون مذکور پیش‌بینی کرده است. نظارتی که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر بانک‌ها دارد در مرحله صدور مجوز،<sup>۱</sup> مرحله کنترل عملیات بانک‌ها<sup>۲</sup> و مرحله انحلال و ورشکستگی<sup>۳</sup> اعمال می‌شود.

در شرایط کنونی، نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانک‌ها، از طریق نهادی به نام «اداره نظارت بر بانک‌ها» انجام می‌شود. اداره نظارت بر بانک‌ها بر اساس بند ۱۰ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸)،<sup>۴</sup> مسئولیت رسیدگی به حساب‌ها و عملیات شبکه بانکی کشور را بر عهده دارد و بر همین اساس، بازرسان این اداره‌ها در حدود قانون مذکور و قانون عملیات بانکی بدون ربا و مصوبات شورای پول و اعتبار و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های صادره از بانک مرکزی، به ادارات مرکزی و شعب بانک‌ها مراجعه نموده و عملیات بانک‌ها را در راستای اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری و سیاست کلی اقتصاد کشور بررسی و کنترل می‌نمایند.

اهداف و وظایف عمده این اداره از سوی بانک مرکزی به شرح زیر تبیین شده است:

۱. ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی (مصوب ۱۳۸۲) مقرر می‌دارد: «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. در صورت عدم دریافت مجوز، بنا به درخواست بانک مرکزی، ادامه فعالیت این قبیل اشخاص توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد. اشخاص حقیقی یا حقوقی که به عملیات بانکی غیرمجاز اشتغال دارند در صورت درخواست بانک مرکزی از طریق مقامات قضایی صلاحیت‌دار به مجازات حبس تا شش ماه محکوم خواهند شد».

۲. ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) مقرر می‌دارد: «بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر، در امور پولی و بانکی نظارت و دخالت کند: ...».

۳. بند (الف) ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) مقرر می‌دارد: «در صورتی که توقف یا ورشکستگی بانکی اعلام شود، دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم نظر بانک مرکزی را جلب خواهد کرد...» بند (ج) ماده مذکور مقرر می‌دارد: «در تمام موارد انحلال و ورشکستگی بانک‌ها، تصفیه امور آن‌ها با نظارت نماینده بانک مرکزی انجام خواهد گرفت».

۴. ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) مقرر می‌دارد: «بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر، در امور پولی و بانکی نظارت و دخالت کند: [...]».

رسیدگی به عملیات و حساب‌ها و اسناد و مدارک بانک‌ها و اخذ هرگونه اطلاعات و آمار از بانک‌ها با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای [...]».

الف) انجام نظارت حضوری به صورت ادواری یا موردی بر بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری به منظور شناسایی ریسک‌های مختلف آن‌ها.

ب) انجام نظارت حضوری بر بانک‌ها، مؤسسه‌های اعتباری، شعب و دفاتر نمایندگی بانک‌های خارجی که از طرف بانک مرکزی مجوز تأسیس، افتتاح یا فعالیت دریافت کرده‌اند، به منظور حصول اطمینان از انطباق عملیات و فعالیت‌های آن‌ها با قانون، مقررات و دستورهای بانک مرکزی.

ج) تعیین میزان اهمیت و تأثیر ریسک‌های مختلف در بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری.  
د) انجام اقدامات لازم برای دریافت آمار و اطلاعات مورد نظر از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و بررسی آن به منظور حصول اطمینان از کیفیت و صحت آن از طریق اعزام گروه‌های بازرسی گروهی.

ه) بررسی و انتخاب روش مناسب برای ارزیابی ریسک‌های مختلف بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

و) رسیدگی به شکایت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به تخلف یا عدم رعایت قانون، مقررات و دستورات بانک مرکزی، توسط بانک‌ها، مؤسسه‌های اعتباری، شعب و دفاتر نمایندگی بانک‌های خارجی.

ز) حصول اطمینان از اجرای دستورالعمل‌های مربوط به جلوگیری از جرائم مالی در بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری (السان، پیشین، ص ۱۲۱-۱۲۰).

با توجه به ویژگی‌های بانک‌ها اقدام به موقع در بخش نظارت بانکی از حساسیت بالایی برخوردار است. واحدهای نظارتی باید با اعمال نظارت مستمر و مؤثر قادر باشند زمانی که بانکی نتواند مقررات احتیاطی که در بالا به آن‌ها اشاره شد - به عنوان مثال عدم رعایت آیین‌نامه کفایت سرمایه - را رعایت کند یا از اجرای مقررات مذکور سرباز زند، زمینه را برای اطلاع‌رسانی به موقع به مسئولین بانک مرکزی برای اجرای اقدامات اصلاحی فراهم کنند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص دستورالعمل‌هایی را از قبیل آیین‌نامه

تسهیلات و تعهدات کلان<sup>۱</sup> و آیین نامه حداقل الزامات مدیریت مؤثر کنترل داخلی<sup>۲</sup> و ... وضع کرده است.

### الف) عزل هیئت مدیره و مدیرعامل و انتقال مدیریت بانک به بانک مرکزی

یکی از ابزارهای بانک مرکزی، اختیاری است که ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) به این بانک داده است. این ماده به بانک مرکزی به عنوان ناظر اصلی نظام بانکی اجازه انجام دخالت های زود هنگام را داده و بر بالاترین درجه دخالت یعنی عزل هیئت مدیره و مدیرعامل و انتقال مدیریت بانک به بانک مرکزی اشاره کرده است. بر اساس ماده مذکور، بانک مرکزی می تواند با گذراندن مراحل قانونی مدیریت بانک را بر عهده بگیرد و برای اداره امور آن بر اساس ماده ۲ آیین نامه طرز اداره بانک و نحوه الغاء اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۱۰/۲۷) از تمام اختیاراتی که اساسنامه به هیئت مدیره و مدیرعامل بانک داده است، بهره مند خواهد بود. همچنین، ماده ۳ همین آیین نامه اشاره می کند که بانک مرکزی می تواند پس از اخذ مجوزهای لازم اختیاراتی فراتر از اختیارات مذکور در اساسنامه بانک را هم کسب کند.

### ب) لغو مجوز فعالیت بانک

از جمله مهم ترین اختیارات بانک مرکزی لغو مجوز فعالیت بانک است. بانک مرکزی به عنوان آخرین راهکار در برخورد با بانک ضعیف می تواند مجوز فعالیت بانک را لغو کند و به این ترتیب از ادامه فعالیت بانک جلوگیری کند. تبصره ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور بیان می کند: «بانکی که اجازه تأسیس آن لغو می شود از تاریخ الغاء اجازه تأسیس طبق

۱. آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان مصوب هزار و صد و چهل و یکمین جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار؛ قابل دسترسی در: <https://www.cbi.ir/simplelist/3750.aspx> تاریخ ۱۳۹۷/۷/۱۷. در مقدمه آیین نامه مذکور هدف تصویب آن را امکان تخصیص منابع بانکی به تعداد بیش تری از آحاد جامعه، تنوع بخشی بیش تر به سبد اعتباری مؤسسات اعتباری و به حداقل رساندن زیان های ناشی از تمرکز منابع مؤسسات اعتباری ذکر شده است.

۲. بخش نامه شماره مب/ ۱۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۳۱.

دستور بانک مرکزی عمل خواهد کرد». لغو مجوز تأسیس بانک بر اساس مواد ۷ و ۸ آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغاء اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۱۰/۲۷) می‌تواند قبل از شروع فعالیت بانک باشد یا پس از آن. به موجب ماده ۷: «هرگاه اجازه تأسیس بانکی قبل از شروع به عملیات لغو شود، مراتب به مقامات بانک مربوط و اداره ثبت شرکت‌ها از طرف بانک مرکزی اعلام و در یکی از جراید کثیرالانتشار تهران آگهی می‌شود و از تاریخ اعلام به بانک، استعمال این کلمه در مکاتبات آن بانک و تابلو و غیره ممنوع است». طبق ماده ۸: «هرگاه لغو اجازه تأسیس بانک پس از شروع به عملیات بانکی باشد، آن بانک از تاریخ الغای اجازه تا خاتمه تصفیه و آگهی ختم عمل، باید طبق دستور بانک مرکزی ایران عمل کند. تبصره: در مواردی که بانک بر اثر لغو اجازه تأسیس آن منحل شده یا بشود، مدیران تصفیه بانک منحل به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار کلیه اختیارات و وظایف مجمع عمومی صاحبان سهام بانک را تا خاتمه امر تصفیه و آگهی ختم عمل، اعمال نموده و انجام می‌دهد». بنابراین، لغو دائم مجوز فعالیت بانک باعث به پایان رسیدن تمام فعالیت‌های بانک می‌شود و بانک مذکور باید منحل گردد.

## ۲-۳. نقش بانک مرکزی در زمان ورشکستگی بانک‌ها

### ۱-۲-۳. حقوق آمریکا

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، اگرچه فدرال رزرو به نظارت بر بانک‌ها می‌پردازد، اما هیچ‌گونه ضمانتی در خصوص سپرده‌های بانکی ارائه نمی‌دهد. این نهاد مبالغی را به عنوان ذخیره از بانک‌های عضو می‌گیرد و نگهداری می‌کند و در صورت لزوم به بانک‌های بحران‌زده وام کوتاه‌مدت می‌دهد، اما اگر شرایط یک بانک را بحرانی بیابد، دیگر به آن کمکی نمی‌کند؛ بلکه آن بانک را رها می‌کند تا ورشکست شود. پس از ورشکستگی هم بانک مرکزی آمریکا هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال پول سپرده‌گذاران آن بانک ورشکسته نمی‌پذیرد. در واقع جواز فعالیت بانکی از سوی بانک مرکزی آمریکا، تضمینی برای

سپرده‌های مردم نیست.<sup>۱</sup>

## ۲-۲-۳. حقوق ایران

ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) در خصوص نقش نظارتی بانک مرکزی در مرحله ورشکستگی بانک مقرر می‌دارد: «در صورتی که توقف یا ورشکستگی بانکی اعلام شود، دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم نظر بانک مرکزی را جلب خواهد کرد. بانک مرکزی از تاریخ وصول استعلام دادگاه، باید ظرف یک ماه نظر خود را کتباً به دادگاه اعلام دارد. دادگاه با توجه به نظر بانک مرکزی و دلایل موجود در پرونده تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد کرد...». اگر بانک مرکزی نظر خود را پس از این مهلت به دادگاه بفرستد، دادگاه به این نظر ترتیب اثر نمی‌دهد. همچنین، این ماده مشخص نکرده است که اگر بانک مرکزی با نظر دادگاه مخالف باشد راه حل چیست و به نظر می‌رسد دادگاه الزامی به تبعیت از نظر بانک مرکزی ندارد. علاوه بر این، مطابق بند (ب) ماده مذکور تصفیه امور بانک ورشکسته با اداره تصفیه امور ورشکستگی است و بر اساس بند (ج) همین ماده در تمام موارد انحلال و ورشکستگی بانکها، تصفیه امور آنها با نظارت نماینده بانک مرکزی انجام خواهد گرفت.

<sup>۱</sup>. برای مطالعه بیشتر در خصوص موضوع بانک مرکزی به عنوان آخرین وام‌دهنده، رجوع کنید به:

Michael D Bordo, "Rules for a Lender of Last Resort: An Historical Perspective", Paper prepared for the Conference: *Central Banking in the Next Century: A Policy Conference*, Hoover Institution Stanford, California, May 29-30 2014.

## نتیجه‌گیری

در ایالات‌متحده آمریکا وظیفه نظارت بر بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری، خاص بانک مرکزی نیست و نهادهایی مانند شرکت بیمه سپرده فدرال و اداره نظارت بر پول وجود دارند که با فدرال رزرو در نظارت بر نظام مالی کشور همکاری می‌کنند، اما در حقوق ایران به‌موجب قانون، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجوز فعالیت بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری را صادر می‌کند و به‌موجب قانون تنها نهاد ناظر بر بانک‌ها است، هرچند در عمل نهادهای دیگری مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی هم بر بانک‌ها نظارت دارند.

مهم‌ترین نقش فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی ایالات‌متحده آمریکا، قانون‌گذاری و نظارت مالی است که همین نقش برای بانک مرکزی ایران هم وجود دارد.

در ایالات‌متحده آمریکا، تنظیم‌گران بانکی اختیار تقاضای صدور حکم ورشکستگی بانک را از شرکت بیمه سپرده فدرال دارند. علاوه بر این، شرکت بیمه سپرده فدرال هم می‌تواند به تشخیص خود بانکی را ورشکسته اعلام کند. رسیدگی به امور ورشکستگی بانک با شرکت بیمه سپرده فدرال است. درحالی‌که در حقوق ایران، مطابق ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) تنها نقش بانک مرکزی در ورشکستگی بانک‌ها به این است که دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم نظر بانک مرکزی را جلب می‌کند. بانک مرکزی از تاریخ وصول استعلام دادگاه، باید ظرف یک ماه نظر خود را کتباً به دادگاه اعلام دارد. اگر بانک مرکزی نظر خود را پس‌ازاین مهلت به دادگاه بفرستد، دادگاه به این نظر ترتیب اثر نمی‌دهد.

## فهرست منابع

### منابع فارسی

۱. السان، مصطفی (۱۳۹۲). حقوق بانک مرکزی، تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲. باقری، محمود و دیگران (۱۳۹۵). رقابت و انحصار بین بانکها و مؤسسات اعتباری (ساختار مالکیت، شکل حقوقی و کارکرد)، تهران: شرکت اطلاع‌رسانی و خدمات بورس، انتشارات بورس.
۳. شیروانی، خدیجه (۱۳۹۸). نظام حقوقی حاکم بر ورشکستگی بانکها (مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا و ایران با تأکید بر موازین فقه امامیه)، رساله دوره دکتری، دانشگاه شهید مطهری.
۴. طباطبایی‌نژاد، محمد (۱۳۹۴). «کاستی‌های نظام ورشکستگی بانکها در ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴.
۵. قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱).
۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام).
۷. قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸).
۸. قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی (مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲).
۹. آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱) (مصوب ۱۳۵۱/۱۱/۱).
۱۰. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیئت وزیران).
۱۱. دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری (مصوب ۱۳۹۶/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار).

### منابع انگلیسی

1. Ambrasas, Tomas (2015) Bank Resolution Regime. Balancing Private and public Interests, A Comparative Analysis, Doctoral Dissertation, Vilnius, Basel.
2. Gruenberg, Martin J, Implementing Dodd-Frank: Orderly resolution, 3Q/2012, Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago.
3. Heidi Mandanis Schooner (2003). The Role of Central Banks in Bank Supervision in the United States and the United Kingdom, Columbus School of Law.
4. Legislative Council Secretariat, Financial System of the United States of America, Research and library services division, prepared by: Vicky Lee, IN10/00-01, 2001.

5. Mason, Joseph R (2015). Overview and Structure of Financial Supervision and Regulation in the US, This document was requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs & available in <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
6. Murphy, Edward V (2015). "Who Regulates Whom and How? An Overview of U.S. Financial Regulatory Policy for Banking and Securities Markets", Congressional Research Service.
7. Zhang, Jihong (2016). A Comparative Analysis of Application of bank Insolvency, Arizona Journal of International & Comparative Law, Vol. 33, No. 1.
8. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010.
9. Federal Reserve Act, or Glass-Owen Act 1913.
10. Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA), also known as the Financial Services Modernization Act 1999.
11. International banking act 1978.

## References

1. Alsan, M. (2013). Central bank law. Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
2. Bagheri, M., et al. (2016). Competition and monopoly among banks and credit institutions: Ownership structure, legal form, and function. Securities and Exchange Information and Services Company, Bourse Publications. (in Persian)
3. Shirvani, K. (2019). The legal regime governing bank bankruptcy: A comparative study of U.S. and Iranian law with emphasis on Imamiyyah jurisprudential principles [Doctoral dissertation, Shahid Motahari University]. (in Persian)
4. Tabatabaei-Nejad, S. M. (2015). Deficiencies of the bank bankruptcy system in Iran. Private Law Studies, 45(1). (in Persian)
5. Law Permitting the Establishment of Non-Governmental Banks. (2001). (in Persian)
6. Law on the Implementation of General Policies of Article 44 of the Constitution. (2008). (in Persian)
7. Monetary and Banking Act of Iran. (1972). (in Persian)
8. Law on the Regulation of the Unorganized Money Market. (2005). (in Persian)
9. Regulation on the Administration of Banks and the Revocation of Bank Establishment Licenses in the Cases Referred to in Article 39 of the Monetary and Banking Act. (1973). (in Persian)
10. Regulation on the Establishment and Administration of Non-Governmental Credit Institutions. (2015). (in Persian)
11. Directive on the Calculation of Regulatory Capital and Capital Adequacy of Credit Institutions. (2017). (in Persian)
12. Ambrasas, T. (2015). Bank resolution regime: Balancing private and public interests—A comparative analysis [Doctoral dissertation].
13. Gruenberg, M. J. (2012). Implementing Dodd-Frank: Orderly resolution. Economic Perspectives, 36(3), Federal Reserve Bank of Chicago.
14. Schooner, H. M. (2003). The role of central banks in bank supervision in the United States and the United Kingdom. Columbus School of Law.
15. Legislative Council Secretariat. (2001). Financial system of the United States of

- America (IN10/00-01). Research and Library Services Division.
16. Mason, J. R. (2015). Overview and structure of financial supervision and regulation in the US. European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs.
17. Murphy, E. V. (2015). Who regulates whom and how? An overview of U.S. financial regulatory policy for banking and securities markets. Congressional Research Service.
18. Zhang, J. (2016). A comparative analysis of application of bank insolvency. Arizona Journal of International & Comparative Law, 33(1).
19. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010).
20. Federal Reserve Act (Glass-Owen Act), Pub. L. No. 63-43, 38 Stat. 251 (1913).
21. Gramm-Leach-Bliley Act (Financial Services Modernization Act of 1999), Pub. L. No. 106-102, 113 Stat. 1338 (1999).
22. International Banking Act of 1978, Pub. L. No. 95-369, 92 Stat. 607 (1978).