

ORIGINAL ARTICLE

The Role of Supervisory and Regulatory Institutions in Preventing the Bankruptcy of Banks and Insurance Companies (a Comparative Study in American and Iranian Law)

Khadijeh Shirvani¹, Mohammad Hasan Hasani²

1. Assistant Professor of Private Law, Faculty of Human Sciences, Damghan University, Damghan, Iran.

2. Assistant Professor of Private Law, Faculty of Human Sciences, Damghan University, Damghan, Iran.

Correspondence:
Khadijeh Shirvani
Email: kh.shirvani@du.ac.ir

Received: 30/Oct/2024
Accepted: 04/Jan/2025

How to cite:

Shirvani, Kh.; Hasani, M. H. (2024). The Role of Supervisory and Regulatory Institutions in Preventing the Bankruptcy of Banks and Insurance Companies (a Comparative Study in American and Iranian Law), Civil Law Knowledge, 13 (2), 55-74. (DOI: [10.30473/clk.2025.72642.3299](https://doi.org/10.30473/clk.2025.72642.3299))

ABSTRACT

Banks and insurance companies play a key role in the economy. These institutions have distinctive characteristics from other commercial institutions, which makes the harmful effects of their bankruptcy more felt for the country's economy than other companies. For this reason, legislators have often tried to prevent their bankruptcy in every possible way and in order to achieve this goal, they have provided regulators and supervisors for these institutions. All the efforts of the regulators and supervisors are to make sure that the institution that wants to operate as a bank or insurance company has the competence and if he is qualified, they will grant him an establishment license, which is called supervision at the issuing stage. After issuing the license, regulators and supervisors try to prevent the financial weakness and eventual bankruptcy of the institutions under their regulation and supervision in various ways. These methods are different depending on the governing laws. In our country the Central Bank and the Central Insurance are the only regulatory and supervisory institutions for banks and insurance companies. The American banking system is a dual system including federal and state banks, and the task of regulation is not limited to a specific institution. Also, regulation of insurance companies and their supervision has been left to the states, and the supervision system governing the companies of this country does not have integrity and unity. In this article, we examined the regulatory and supervisory institutions in the American and Iranian legal systems.

KEY WORDS

Insolvency, Supervisor, Regulators, Bank, Insurance.



«مقاله پژوهشی»

نقش نهادهای ناظر و تنظیم‌گر در پیشگیری از ورشکستگی بانک‌ها و شرکت‌های بیمه (مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا و ایران)

خدیدجه شیروانی^۱، محمدحسن حسنی^۲

۱. استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه دامغان، دامغان، ایران.
۲. استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه دامغان، دامغان، ایران.

نویسنده مسئول:

خریدجه شیروانی

رایانامه: kh.shirvani@du.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۰۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۱۵

استناد به این مقاله:

شیروانی، خدیجه؛ حسنی، محمدحسن (۱۴۰۳). نقش نهادهای ناظر و تنظیم‌گر در پیشگیری از ورشکستگی بانک‌ها و شرکت‌های بیمه (مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا و ایران)، دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۱۳ (۲)، ۵۵-۷۴.
(DOI: 10.30473/clk.2025.72642.3299)

چکیده

بانک‌ها و شرکت‌های بیمه در اقتصاد نقش کلیدی دارند و در واقع، نبض تپنده اقتصاد محسوب می‌شوند. این نهادها ویژگی‌های متمایزی دارند که باعث می‌شود آثار مضر ورشکستگی آنها برای اقتصاد کشور بیش از سایر شرکت‌ها لمس شود. به همین دلیل، قانونگذاران اغلب تلاش کرده‌اند به هر روشی که ممکن است از ورشکستگی آنها پیشگیری کنند و در راستای تحقق این هدف تنظیم‌گران و ناظرانی را برای این نهادها پیش‌بینی کرده‌اند. تلاش تنظیم‌گران و ناظران این است که اطمینان یابند مؤسسه داوطلب عنوان بانک یا شرکت بیمه، شایستگی فعالیت در این زمینه را دارد و در صورت احراز صلاحیت به وی مجوز تأسیس می‌دهند که این نوع نظارت، نظارت در مرحله صدور است. سپس تلاش تنظیم‌گران و ناظران بر این است که به شیوه‌های گوناگون از ضعف مالی و در نهایت ورشکستگی مؤسسه‌های تحت تنظیم‌گری و نظارتشان پیشگیری کنند. این روش‌ها بسته به قوانین حاکم متفاوت هستند. در کشور ما بر اساس قانون، بانک مرکزی و بیمه مرکزی تنها نهادهای تنظیم‌گری و نظارتی بر بانک‌ها و شرکت‌های بیمه هستند. نظام بانکی آمریکا، نظامی دوگانه شامل بانک‌های فدرال و ایالتی است و وظیفه تنظیم‌گری تنها محدود به نهاد خاصی نیست. همچنین، در این کشور تنظیم مقررات شرکت‌های بیمه و نظارت بر آنها به ایالات واگذار شده است و نظام نظارت حاکم بر شرکت‌های این کشور از یکپارچگی و وحدت برخوردار نیست. در این نوشتار، به بررسی نهادهای تنظیم‌گر و ناظر در نظام حقوقی آمریکا و ایران پرداختیم و وظایف و اختیارات نهادهای مذکور را در این رابطه بررسی کردیم.

واژه‌های کلیدی

ورشکستگی، ناظر، تنظیم‌گر، بانک، بیمه.

مقدمه

بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی در اقتصاد کشورها نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند؛ چنان‌که انتشار اسکناس، نگهداری وجوه اقشار متفاوت جامعه در حجم گوناگون، توزیع و گردش پول، وساطت برای عرضه و تقاضای سرمایه و به کار انداختن سرمایه‌های راکد جامعه، ارائه تسهیلات، امکانات و خدمات رفاهی - مالی بخشی از خدمات بانک‌ها در جامعه محسوب می‌شود. ورشکستگی بانک‌ها تأثیر قابل توجهی بر قشر گسترده‌ای از اشخاص از جمله سپرده‌گذاران، سهامداران، مدیران و ... دارد، به نحوی که می‌تواند تأثیرات غیرقابل انکاری بر اقتصاد کشور داشته باشد.

شرکت‌های بیمه نیز همانند بانک‌ها ویژگی‌های خاصی دارند و همین ویژگی‌ها موجب شده است که تفاوت‌های بنیادینی با سایر شرکت‌های تجاری داشته باشد. از مهم‌ترین این تفاوت‌ها عبارت‌اند از:

الف) حجم عظیم بیمه‌گذاران خرد که برای انتقال یا پوشش ریسک به عنوان مشتریان شرکت‌های بیمه از خدمات این شرکت‌ها استفاده می‌کنند و در مقایسه با سرمایه‌گذاران سایر شرکت‌های تجاری از تجارت خاصی هم برخوردار نیستند.

ب) اثر زنجیره‌ای ورشکستگی شرکت‌های بیمه به دلیل ارتباط مستقیم آن با امنیت عمومی باعث شده است که بحث ورشکستگی این نهادها از اهمیت و حساسیت ویژه‌ای برخوردار گردد.

ج) سرمایه شرکت‌های بیمه‌گر در مقایسه با تعهدات سنگینی که می‌پذیرند و با در نظر گرفتن توسعه فعالیت‌های اقتصادی، پروژه‌های عظیم انرژی و ...، بسیار محدود و ناچیز است؛ به همین دلیل همواره در معرض خطر ورشکستگی هستند و به تنهایی قادر به انجام همه تعهدات خود نیستند. بنابراین، حفظ تعادل مالی و ادامه حیات و فعالیت‌های آنها بستگی به قراردادهایی دارد که در بازارهای بیمه جهانی با شرکت‌های بیمه اتکایی منعقد می‌کنند (نعمی، ۱۳۹۱: ۱۹۹). نظر به همین تفاوت‌ها است که لازم است نهادهای تنظیم‌گری و نظارتی با قدرت کافی و لازم از ابتدای تأسیس و هنگام اعطای مجوز و نیز در زمان ادامه فعالیت، بر این نهادها حاکمیت داشته باشند.

منظور از نهادهای تنظیم‌گر^۱ نهادهایی هستند که راهبری و نظارت نظام بانکی را به روش‌های گوناگون از جمله وضع

مقررات در قالب قانون، آیین‌نامه و ... بر عهده دارند و علاوه بر تنظیم‌گری ناظر نظام بانکی هم محسوب می‌شوند. همچنین، برخی در تعریف این واژه گفته‌اند: تنظیم‌گری به عنوان یک تأسیس حقوقی خاص ناظر بر یک الگوی خاص اداره امور عمومی از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها و ابزارهای خاص است (یاوری، ۱۳۹۲: ۶۳۵). در حقیقت، تنظیم‌گری و نظارت دوشادوش هم هستند و در واقع، مقام ناظر باید بر اجرای قواعد ناشی از تنظیم‌گری نظارت کند.

در ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، به وظیفه تنظیم‌گری بانک مرکزی اشاره شده بود و بیان می‌داشت: «بانک مرکزی ایران به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به انجام وظایف زیر می‌باشد...»^۲. در ماده ۴ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۲/۹/۱۴) بدون اینکه تعریفی از تنظیم‌گری ارائه شود، در بند ۲ و ۱۳ بیان می‌کند که بانک مرکزی مسئول تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور و حوزه رمزپول‌ها است. چنانکه مطابق ماده ۵ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، از جمله وظایف و اختیارات بیمه مرکزی ایران تهیه آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که برای حسن اجرای امر بیمه است.

در این نوشتار، هدف این است که به بررسی تکالیف نهادهای ناظر و تنظیم‌گر بر بانک‌ها و شرکت‌های بیمه بپردازیم تا مشخص گردد نهادهای مذکور چگونه می‌توانند از ورشکستگی بانک‌ها و شرکت‌های بیمه جلوگیری کنند. به منظور مطالعه تطبیقی، نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا را انتخاب کردیم. در ادامه ابتدا نقش نهادهای ناظر و تنظیم‌گر را در بانک‌ها و سپس در شرکت‌های بیمه مطالعه می‌کنیم.

نقش نهادهای ناظر و تنظیم‌گر در پیشگیری از ورشکستگی بانک‌ها

۱. حقوق آمریکا

در حقوق آمریکا، نهادهایی که تنظیم‌گر و ناظر بانک‌ها هستند، متعدّدند و بنابراین، وظیفه تنظیم‌گری و نظارت منحصر به فدرال رزرو به عنوان بانک مرکزی نیست. در این کشور تنظیم‌گران و ناظران از ابتدای تشکیل بانک تا انحلال آن از

۲. مطابق بند (الف) ماده ۶۷ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۲/۹/۱۴): «این قانون، اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی است. از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، مواد (۱) تا (۱۷)، بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۱۸)، مواد (۱۹) تا (۲۶)، (۳۹)، (۴۰) و (۴۲) تا (۴۴) قانون مذکور، نسخ می‌شود».

جمله ورشکستگی نقش مهمی دارند. نهادهای تنظیم‌گری و نظارتی بر فعالیت بانک‌ها نظارت می‌کنند تا در ابتدا از وقوع ورشکستگی آنها پیشگیری شود و در صورتی که ورشکست گردند، با اقدامات و تمهیداتی آثار مخرب این پدیده را به حداقل برسانند (Zhang, 2016: 302). در ادامه هر یک از این نهادها مطالعه می‌شود.

۱-۱. بانک مرکزی

الف) نقش تنظیم‌گری

نظام فدرال رزرو در سال ۱۹۱۳ برای ایجاد ثبات در بانک‌ها و به وجود آوردن اعتماد عمومی نسبت به بانک‌ها از طریق ایجاد و تنظیم ذخیره‌ها به وجود آمد. نظام فدرال رزرو سه بخش اصلی دارد: هیأت مدیره فدرال رزرو،^۱ بانک‌های منطقه‌ای فدرال رزرو^۲ و کمیته بازار باز^۳ (Murphy, 2015: 22). ساختار تنظیم‌گری و نظارتی فدرال رزرو عبارت است از هیأت مدیره فدرال رزرو و دوازده بانک ایالتی فدرال رزرو. هیأت مدیره فدرال رزرو از جمله بخش‌های اصلی بدنه فدرال رزرو است که اعضای آن را رئیس جمهور با تأیید مجلس سنا انتخاب می‌کند. این هیأت وظیفه نظارت بر شرکت‌های مادر تخصصی بانکی و بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو را عهده‌دار است. همچنین، بانک‌های فدرال رزرو در ایالت‌های مختلف به صورت سازمان‌های 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 هیأت مدیره فدرال رزرو، مسئولیت نظارت بر مؤسسه‌های مالی مربوط را بر عهده دارند (Mason, 2015: 25-28). واحدهای تحت نظارت فدرال رزرو بانک‌ها و بخشی از مؤسسه‌های پس‌انداز و سپرده‌پذیر هستند. همچنین، کنگره آمریکا هم دستورالعمل‌های شفاف‌ی را برای نظارت فدرال رزرو تدوین کرده است.

ماده ۱۸۱۳^۴ قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا که به تعیین «نمایندگان بانکی فدرال مربوط»^۵ پرداخته است، در بند ۳ مقرر

می‌دارد: هیأت مدیره 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 غیر از نماینده فدرال.

د) فرایندهای نظارت یا قانونگذاری که برخاسته از اختیاری است که به موجب بند یکم قسمت «ج» ماده ۷ قانون بانکداری بین‌المللی (۱۹۷۸) به هیأت مدیره فدرال رزرو اعطا شده است.

هـ) هر شرکت مادر تخصصی بانکی و شعبه‌های آن شرکت (غیر از مؤسسه سپرده‌پذیر).

و) هر شرکت مادر تخصصی وام و پس‌انداز و شعبه‌های آن (غیر از مؤسسه سپرده‌پذیر).

بنابراین، هیأت مدیره فدرال رزرو به عنوان یکی از ناظران و تنظیم‌گران اصلی حسابرسی برای انواع مؤسسه‌های وام‌دهنده، از جمله شرکت‌های مادر تخصصی بانکی، شعب بانک‌های خارجی ایالات متحده آمریکا و سایر بانک‌های فدرال و نیز بانک‌های ایالتی که عضو نظام فدرال رزرو هستند، محسوب می‌شود (Murphy, 2015: 22). فدرال رزرو بر اساس قانون گرام-لچ - بلیلی،^۶ نظارت نخستین بر فعالیت بانک‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی بانکی و مالی را بر عهده دارد. هیأت مدیره نظام فدرال رزرو بر اساس همین قانون منصوب شد که به عنوان مرجع عالی خدمات مالی آمریکا محسوب می‌گردد. همچنین، قانون داد - فرانک، مصوب ۲۰۱۰، فدرال رزرو را ناظر و تنظیم‌گر اصلی و نخستین تمام بنگاه‌های مالی که به عنوان بنگاه‌هایی که دارای اهمیت زنجیره‌ای هستند و توسط شورای نظارت بر ثبات مالی تعیین می‌شوند، قرار داده است (Gruenberg, 2012: 99).

فدرال رزرو کارکردهای مهمی دارد، از جمله تلاش برای دستیابی به ثبات اقتصاد کلان؛ به معنای رشد پایدار در اقتصاد، جلوگیری از کسادهای شدید، نوسان‌های ناپایدارکننده و تنظیم ثبات نرخ تورم و پایین نگه داشتن آن. ماده «الف ۲»

1. Board Governors of the federal reserve system, [Sec 241-252, 12 USC]

2. Regional Federal Reserve Banks

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

4. 12 USC, Sec 1813 (q)(3)

5. Appropriate Federal banking agency

6. Gramm-Leach-Bliley Act of 1999

نظارت خود را بر امنیت و انضباط نظام بانکی متمرکز می‌کند (Schooner, 2003: 15).

بانک مرکزی خطر سبب 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. در آمریکا وظیفه نظارت، خاص بانک مرکزی نیست و نهادهایی مانند شرکت بیمه سپرده فدارل و اداره نظارت بر پول وجود دارند که با فدرال رزرو در نظارت بر نظام مالی کشور همکاری می‌کنند (Ibid). این سه نهاد در مرحله قبل از ورشکستگی از طریق الگوی رتبه‌بندی نظارتی کم‌تر بر عملیات بانک‌ها نظارت می‌کنند. این روش بر اساس شاخص‌های کم‌تر برنامه‌ریزی شده است. شاخص استاندارد کم‌تر در شش زیرشاخه کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، کیفیت مدیریت، سودآوری، کیفیت نقدینگی و حساسیت خطر بازار از سال ۱۹۷۹ که توسط شورای نظارت بر مؤسسه‌های فدرال^۴ به تصویب رسید، پذیرفته شد. در این روش رتبه بانک‌ها بین یک تا پنج ارائه می‌شود که رتبه یک نشان‌دهنده بهترین وضعیت و رتبه پنج نشان‌دهنده ضعیف‌ترین وضعیت است. بانک‌هایی که در رتبه ۴ هستند دارای عملکرد ضعیف در عملیات بانکی بوده و ناظران باید به طور جدی بر این بانک‌ها نظارت کنند. رتبه ۵ بیانگر وضعیت نامطلوب بانک است و نشان می‌دهد که اگر فعالیت بانک به همین روال ادامه یابد، موجب تشدید وضعیت بحرانی بانک در آینده و احتمالاً ورشکستگی آن می‌شود (Derviz, & Podpiera, 2008: 120).

۱-۲. شرکت بیمه سپرده فدرال

الف) نقش تنظیم‌گری

شرکت بیمه سپرده فدرال سازمانی مستقل زیر نظر دولت فدرال آمریکا است که علاوه بر بیمه کردن سپرده‌های بانکی، وظیفه نظارت بر بانک‌های ایالتی غیرعضو فدرال رزرو و مؤسسه‌های پس‌انداز ایالتی را بر عهده دارد.^۵

شرکت بیمه سپرده فدرال سه نقش دارد:

۱. تنظیم‌گر اصلی بانک‌های بیمه شده و بانک‌های غیر عضو فدرال رزرو.
۲. بیمه‌گر سپرده‌ها.
۳. مدیر تصفیه بانک ورشکسته.

قانون فدرال رزرو مصوب ۱۹۳۳ (اصلاحی ۱۹۷۷) مقرر می‌دارد، فدرال رزرو سیاست‌های پولی را دنبال می‌کند. هیأت مدیره فدرال رزرو^۱ و کمیته بازار آزاد فدرال^۲ موظفند رشد بلند مدت 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 بلند مدت دست یابد (Ambrasas, 2015: 235-236).

کارکرد دیگر بانک مرکزی حفظ ثبات مالی است که در بحث ورشکستگی بانک‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی تنها وظیفه اصلی بانک مرکزی آمریکا نیست؛ بلکه یکی دیگر از وظایف مهم آن بررسی مشکلات مالی بانک‌ها و مسائل مربوط به هراس سپرده است که بانک مذکور بر اساس این وظیفه بر فعالیت بانک‌ها به عنوان آخرین وام‌دهنده به آنها برای حفظ ثبات مالی در شرایط بحرانی عمل می‌کند (Ibid). یکی از اقداماتی که تمام بانک‌های مرکزی در شرایط بحران مالی برای پاسخ به نگرانی‌ها در خصوص ثبات مالی انجام می‌دهند، ایجاد وام‌های کوتاه‌مدت برای بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی درگیر بحران است. تهیه اعتبارات کوتاه مدت برای مؤسسه‌های مالی در دوران بحران می‌تواند بازار را آرام و مؤسسه‌های مالی را تثبیت کند و از شدت بحران مالی بکاهد یا به آن خاتمه دهد. این نقش بانک مرکزی که بسیار قدیمی است با عنوان «وام‌دهنده نهایی»^۳ شناخته شده است (Ibid).

ب) نقش نظارتی

فدرال رزرو در نظارت بر نظام بانکی نقش مهمی دارد. این نهاد به عنوان بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا، سالانه بر زیرمجموعه‌های بانک‌ها نظارت می‌کند و بر بانک‌ها و مؤسسه‌های سپرده‌پذیر هم نظارت مستمر دارد و گزارش‌های مربوط را منتشر می‌کند. به طور کلی فدرال رزرو دو عامل اساسی امنیت مالی راهکارهای پرداخت‌های محلی و بین‌المللی را مورد توجه قرار می‌دهد. بنابراین، نقش فدرال رزرو حمایتی است؛ یعنی همانند چتری است که بر سایر ارکان نظارت بانکی گسترده شده و به عنوان مرجع نخستین نظارت بر بانک‌ها

4. Federal Financial Institution Examination Council
5. Sec 1811 (a) (12 USC)

1. Board of Governors of the Federal Reserve System
2. Federal Open Market Committee
3. Lender of Last Resort

نقش سوم زمانی ایجاد می‌شود که بانکی ورشکست می‌شود (Felsenfeld, Glass, 2001: 167).

ماده ۱۸۱۳^۱ مجموعه قوانین آمریکا: بانک‌ها و بانکداری^۲ بیان می‌کند که شرکت، تنظیم‌گر اصلی نهادهای زیر است: الف) هر بانک بیمه شده ایالتی که عضو نظام فدرال رزو نیست؛ ب) هر بانک خارجی که شعبه بیمه شده دارد؛ ج) هر مؤسسه پس‌انداز ایالتی.

ب) نقش نظارتی

شرکت بیمه سپرده فدرال دارای قدرت گسترده‌ای است. وظیفه‌های تنظیم‌گری و نظارتی شرکت به طور کلی عبارت‌اند از:

الف) تنظیم مقررات حدود شش هزار بانک ایالتی که عضو نظام فدرال رزو نیستند؛

ب) تقویت امنیت سپرده‌های بیمه شده بانک‌ها به وسیله شناسایی خطرهایی که سپرده‌ها را تهدید می‌کند؛

ج) ترتیب دادن راه‌حلی برای بانک‌های در معرض ورشکستگی (Lee, 2001: 5-6).

۹۸ درصد سپرده‌های سپرده‌گذاران آمریکایی، توسط شرکت، بیمه شده‌اند. بر همین اساس، شرکت موظف به نظارت بر بانک‌های بیمه شده است (Barth, Caprio, Levine, 2004: 30).

۱-۳. اداره حسابرسی ارز

اداره حسابرسی ارز جزئی از وزارت خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا است که در سال ۱۸۶۳ برای نظارت بر بانک‌های فدرال ایجاد شد. این اداره یکی از ناظران و تنظیم‌کنندگان اصلی بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری است.

رئیس اداره حسابرسی ارز، عضو هیأت مدیره شرکت بیمه سپرده فدرال و عضو رأی‌دهنده شورای نظارت بر ثبات مالی است (Murphy, 2015: 21). نخستین بخش قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا در خصوص اداره مذکور است. بند «الف» ماده یک این قانون مقرر می‌دارد: «در وزارت خزانه‌داری اداره‌ای به نام اداره حسابرسی ارز تأسیس شده که متعهد به تأمین امنیت و سلامت و رعایت قوانین و مقررات،

ایجاد دسترسی منصفانه به خدمات مالی و رفتار عادلانه با مشتری توسط مؤسسه‌ها و سایر اشخاص تحت نظارتش است».

وظیفه اصلی این اداره تنظیم نظام بانک‌های ملی و نمایندگی از بانک‌های خارج است. ماده ۱۸۱۳ قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا، نهادهای تحت نظارت اداره حسابرسی ارز را برمی‌شمرد که عبارت‌اند از:

الف) هر مؤسسه بانکی ملی؛

ب) هر شعبه فدرال یا نماینده بانک‌های خارجی؛

ج) هر مؤسسه پس‌انداز فدرال.

قانون به اداره حسابرسی ارز اجازه داده است که به عنوان تنظیم‌گر اصلی بانک‌های ملی نسبت به اعمال مقررات و نظارت بر این بانک‌ها اقدام کنند. کمیسیون‌های بانکداری نیز وظایف اعمال مقررات و نظارت را بین شرکت بیمه سپرده فدرال و فدرال رزو تقسیم می‌کنند (Lee, 2001: 5).

اختیارات اداره مذکور در خصوص تنظیم نظام بانک‌های ملی عبارت‌اند از:

الف) بازرسی کردن بانک‌ها؛

ب) تأیید یا رد درخواست‌های مربوط به تأسیس بانک جدید، شعبه بانک‌های دیگر و تغییرات دیگر در ساختار بانک‌های ملی؛

ج) اجرای اقدامات نظارتی علیه بانک‌هایی که قوانین و مقررات را رعایت نمی‌کنند و یا بانک‌هایی که اقدامات خلاف بانکداری تجاری انجام می‌دهند؛

د) صدور مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری‌های بانکی، وام‌دهی و سایر فعالیت‌ها (Ibid)؛

ه) تقاضای فرایند ورشکستگی بانک‌های ملی از شرکت بیمه سپرده فدرال^۳؛

و) انتصاب مدیر تصفیه برای بانک‌های ملی؛ بر اساس بند «الف» ماده ۱۹۱، اگر حسابرس ارز به این نتیجه برسد که یک یا چند مورد از زمینه‌هایی که در ماده ۱۸۲۱ این قانون ذکر شده است، موجود باشد، می‌تواند بدون اطلاع قبلی یا جلسه دادرسی برای بانک‌های ملی یک مدیر تصفیه تعیین کند که این مدیر تصفیه برای بانک‌های ملی بیمه شده، شرکت بیمه سپرده فدرال است.

ز) انتصاب حافظ اموال برای بانک‌های ملی؛ بر اساس بند

1. 12 USC, Sec 1813, (q)(2)

2. [12 U.S.C.](#): Banks and Banking

3. 12 USC, 1821(c)(5)

نظارت متمرکز این است که تمام تصمیم‌ها در یک مرکز متمرکز می‌شوند و فقدان نهاد مستقل موجب می‌شود که کارایی نظارت کاهش یابد و استقلال نهادهای نظارتی مرتبط با بخش‌های مختلف محدود گردد. به همین دلیل پیشنهاد می‌گردد مانند حقوق آمریکا نهاد نظارتی مستقلی از بانک مرکزی بر نظام بانکی ایجاد گردد و دارای اختیارات کافی برای نظارت دقیق و برنامه مناسب به منظور تاب‌آوری در مقابل بحران‌های مالی باشد.

در ادامه به بررسی نقش تنظیم‌گری و نظارتی بانک مرکزی در پیشگیری از ورشکستگی بانک‌ها پرداخته می‌شود.

۱-۲. نقش تنظیم‌گری

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، تنظیم‌گری عبارت است از کنترل نهادهای زیرمجموعه توسط نهاد حاکم به روش‌های مختلف از جمله وضع مقررات.^۵ بنابراین، یکی از راه‌های تنظیم‌گری وضع مقررات است. ماده ۴ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که وظایف بانک مرکزی را بیان می‌کند در بندهای ۲ و ۱۳ به وظیفه تنظیم‌گری بانک مذکور اشاره می‌کند و به ترتیب مقرر می‌دارد: ۲. تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور؛ ۱۳. تنظیم‌گری در حوزه رمزپول‌ها و نظارت بر مبادله آنها در چارچوب قوانین مربوط. در قانون پولی و بانکی کشور، نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی به طور عمده از طریق شورای پول و اعتبار با وضع دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها و ... اعمال می‌گردد، اما در قانون بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار از ارکان بانک مرکزی حذف شده است و وظیفه تنظیم‌گری به شورایی با عنوان «شورای تنظیم‌گری و نظارت» سپرده شده است. در قسمت «ب» ماده ۱۴، از جمله وظایف شورای مذکور «آماده‌سازی دستور کار و پیش‌نویس مصوبات هیأت عالی در موضوعات مرتبط با تنظیم‌گری» است.

از جمله مقرراتی که در زمینه موضوع مورد بحث توسط بانک مرکزی وضع می‌شود، مقررات احتیاطی است. در حقیقت،

«الف» ماده ۲۰۳ حسابرِس ارز می‌تواند بدون اطلاع قبلی یا جلسه دادرسی یک محافظ اموال برای بانک‌های ملی جهت مالکیت و مدیریت بانک تعیین کند، که این محافظ اموال برای بانک‌های ملی بیمه شده، شرکت بیمه سپرده فدرال است، اگر حسابرِس ارز به این نتیجه برسد که یک یا چند مورد از زمینه‌هایی که در ماده ۱۸۲۱ این قانون ذکر شده است، موجود باشد.

۱-۴. شورای نظارت بر ثبات مالی

شورای نظارت بر ثبات مالی^۱ وابسته به دولت فدرال است که به موجب ماده ۱ قانون داد - فرانک^۲، مصوب ۲۰۱۰ تأسیس شد و هدف تشکیل آن ایجاد هماهنگی میان نهادهای نظارت بر بنگاه‌های مالی و مبارزه با تهدیدات پیش‌روی نظام مالی این کشور است. مسئولیت‌های این شورا عبارت‌اند از:

الف) شناسایی و کنترل خطرهای به وجود آمده در نظام مالی آمریکا؛

ب) هماهنگی میان سازمان‌ها هنگام رویارویی با خطرات بالقوه زنجیره‌ای.

این شورا چند کمیته اجرایی دارد و کمیته مقررات و حل و فصل^۳ یکی از این کمیته‌ها است که وظیفه ایجاد هماهنگی لازم برای تنظیم مقررات مورد نیاز جهت تقویت ثبات مالی و ارائه توصیه‌هایی برای بهبود عملکرد نظارتی سازمان‌های نظارتی را بر عهده دارد. همچنین، ارائه روش‌هایی برای کنترل خطرهای به وجود آمده در نظام مالی بر عهده کمیته خطر زنجیره‌ای^۴ است. عملکرد شورا بیش‌تر به صورت ارائه توصیه است. همچنین، اختیار تعطیل کردن بنگاه‌های مالی که به تشخیص فدرال رزرو ممکن است ثبات نظام مالی را به خطر بیندازد را دارد به شرطی که دو سوم اعضای شورا تصمیم مذکور را تصویب کنند (Stupak, 2018: 2-10).

۲. حقوق ایران

در حقوق ایران، به موجب قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱) بانک مرکزی تنها نهاد تنظیم‌گر و ناظر نظام بانکی بود و تصویب قانون بانک مرکزی هم تغییری در این امر نداد. ایراد

۵. برای مطالعه تفصیلی در این زمینه رجوع کنید به: یآوری، اسدالله، درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۲.

۶. ماده ۱۲ قانون بانک مرکزی: شوراها و تخصصی هیأت عالی عبارت‌اند از: ۱- شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی؛ ۲- شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی.

1. Financial Stability Oversight Council (FSOC)
2. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act
3. Regulation and Resolution Committee
4. Systemic Risk Committee

۲-۲. نقش نظارتی

بانک‌ها در مقایسه با سایر شرکت‌ها ویژگی‌های خاصی دارند (عیسائی تفرشی و دیگران، ۱۳۹۸: ۹۰-۸۷) که همین ویژگی‌ها اقدام به موقع در بخش نظارت بانکی را از حساسیت بالایی برخوردار می‌کند. واحدهای نظارتی باید با اعمال نظارت مستمر و مؤثر قادر باشند، زمانی که بانکی نتواند مقررات احتیاطی 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 در این خصوص مقرراتی از قبیل آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان و آیین‌نامه حداقل الزامات مدیریت مؤثر کنترل داخلی و ... را وضع کرده است.

بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱) 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 بود، ولی آن‌گونه که برای مثال، شورای پول و اعتبار را مسئول تنظیم‌گری شناخته بود و از ارکان بانک مرکزی بود، نهاد مشخصی را در بانک مذکور مسئول نظارت معین نکرده بود، اما در قانون جدید «شورای تنظیم‌گری و نظارت» پیش‌بینی شده است و معاون تنظیم‌گری و نظارت دبیر شورای مذکور است و قانونگذار با این اقدام به این سؤال که چه نهادی در بانک مرکزی مسئول نظارت است، پاسخ داد. علاوه بر این، قانونگذار جایگاه ویژه‌ای هم برای این معاونت تعیین کرد؛ چرا که معاون تنظیم‌گری و نظارت عضو هیأت عالی (ماده ۷)، عضو هیأت عامل (ماده ۱۵) و نیز عضو شورای فقهی (ماده ۱۸) است و همچنین، به عنوان دادستان انتظامی بانک مرکزی (ماده ۲۲) هم وظایف و اختیاراتی دارد. علاوه بر این، فصل چهارم قانون مذکور با عنوان «گسترش اشراف اطلاعاتی و توسعه وظایف و اختیارات نظارتی» و فصل پنجم با عنوان «افزایش توان نظارتی بانک مرکزی» مقررات دقیقی را در خصوص چگونگی نظارت شورای تنظیم‌گری و نظارت بیان کرده است که باعث می‌شود توقف و ورشکستگی بانک‌ها کمتر شود.

نظارتی که بانک مرکزی بر بانک‌ها دارد در مرحله صدور مجوز^۱، مرحله کنترل عملیات بانک‌ها و مرحله انحلال و ورشکستگی اعمال می‌شود. به هر حال، در قانون جدید

با توجه به شرایط ویژه بانک‌ها وجود مقررات احتیاطی برای پیشگیری از وقوع ورشکستگی آنها ضروری است. چنان‌که بند ۹ ماده ۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران) 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». 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 راستای تحقق این هدف، بانک مرکزی مقررات متعددی از قبیل دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری (مصوب ۱۳۹۶/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار) را وضع کرده است. در حقیقت، یکی از ابزارهای نظارتی بانک مرکزی نسبت کفایت سرمایه است که براساس ماده ۶ دستورالعمل عبارت است از نسبت سرمایه نظارتی به کل دارایی‌های موزون به ریسک، که باید حداقل ۸ درصد باشد. ماده ۲۴ دستورالعمل مذکور بیان می‌کند: «در صورتی که نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری غیر دولتی 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 ...».

البته همان‌طور که گفته شده است، (۱۴) (طباطبایی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۱۱۸) 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. اگر این نسبت به هم بخورد، وظیفه نهادهای نظارتی است که اقدامات لازم را ترتیب دهند تا منجر به ورشکستگی بانک نشود.

۱. ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (مصوب ۱۳۸۲).

نظارت مجمع عمومی را به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیأت مدیره می‌نماید. همان‌طور که از این دو بند برداشت می‌گردد، نخستین اقدام معاون تنظیم‌گری و نظارت تغییر اعضای هیأت عامل و در مرحله بعد تغییر اعضای هیأت مدیره است و در همان نخست مدیریت مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی منتقل نمی‌شود. علاوه بر این مطابق قسمت اخیر صدر ماده ۲۸، این اقدامات ممکن است به تنهایی بر مؤسسه اعتباری تحمیل شوند یا در مجموع همراه با تحدید فعالیت‌های مالی و اتخاذ این تصمیم بستگی به نظر معاون تنظیم‌گری و نظارت دارد.

(ب) تحدید فعالیت‌های مالی

محدود کردن فعالیت‌های مالی از سوی نهاد ناظر همیشه به عنوان روشی برای پیشگیری از ورشکستگی تلقی شده است. در قانون جدید، اختیاراتی در فصل چهارم با عنوان «گسترش اشراف اطلاعاتی و توسعه وظایف و اختیارات نظارتی» پیش‌بینی شده است که بر اساس مواد ذیل آن بانک مرکزی اختیار دارد کلیه فعالیت‌ها و اقدامات بانکی مؤسسه‌های تحت نظارت خود را بررسی نماید و صورت حساب‌های آنها را به صورت برخط در سیستم‌های خود نظاره‌گر باشد. بر این اساس، از بند ۳ به بعد ماده ۲۸ قانون بانک مرکزی، قانونگذار مواردی از تحدید فعالیت‌های مالی را ضمانت اجرای تخلف از شاخص‌های ذکر شده در ماده ۲۰ همین قانون، پیش‌بینی کرده که عبارت‌اند از:

- افزایش حدود ذخیره مطالبات مشکوک الوصول؛
- کاهش یا ممنوعیت توزیع سود و ممنوعیت توزیع اندوخته میان سهامداران؛
- اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها؛
- توقف یا تحدید عملیات یا فعالیت‌های پر مخاطره؛
- افزایش دارایی‌های نقد یا بهبود کیفیت نقدشوندگی دارایی‌ها؛
- ارتقای نظام حاکمیت شرکتی و نظارت (کنترل‌های داخلی؛
- محدود کردن هزینه‌های عملیاتی؛
- محدود کردن اعطای تسهیلات یا ایجاد تعهدات؛
- ممنوعیت یا محدودیت در انجام برخی از خدمات یا عملیات بانکی؛
- ممنوعیت پرداخت پاداش به مدیران مؤسسه اعتباری؛
- تشدید شاخص‌های احتیاطی مذکور در بند «الف» ماده ۲۰.

اقداماتی به منظور نظارت بانک مرکزی بر مؤسسه‌های اعتباری پیش‌بینی شده است که در ادامه به بررسی این موارد می‌پردازیم.

۲-۱. اقدامات پیشگیرانه

اقدامات پیشگیرانه دربرگیرنده اقداماتی هستند که بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر برای جلوگیری از ناتوانی مالی و توقف بانک یا مؤسسه اعتباری انجام می‌دهد و اقدامات مذکور می‌تواند شامل سطح گسترده‌ای از دخالت‌ها و الزام‌ها باشد. ماده ۲۸ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که ذیل عنوان «اقدامات پیشگیرانه» آمده است، موارد متعددی را به عنوان ضمانت اجرای تجاوز مؤسسه اعتباری از حدود شاخص‌های مذکور در ماده ۲۰ قانون مذکور مقرر کرده است و بیان می‌کند که اگر معاون تنظیم‌گری و نظارت در نتیجه اقدامات اکتشافی یا از طریق دیگر تشخیص دهد که مؤسسه اعتباری از حدود مجاز شاخص‌های مذکور در ماده ۲۰ این قانون تخلف کرده، یا در آستانه تخلف از آن‌ها قرار دارد، می‌تواند پس از کسب موافقت رئیس کل، مؤسسه اعتباری را با رعایت تناسب ملزم به اجرای تمام یا بخشی از اقدامات پیش‌گیرنده نماید که این عملیات در دو گروه کلی قرار می‌گیرد:

الف) عزل هیأت مدیره و مدیر عامل

قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) در ماده ۳۹ به طرح مباحثی فراتر از ورشکستگی پرداخت و به بانک مرکزی به عنوان ناظر اصلی نظام بانکی اجازه انجام دخالت‌های زودهنگام را می‌داد. بر اساس ماده مذکور، بانک مرکزی می‌توانست با گذراندن مراحل قانونی، مدیریت بانک را بر عهده بگیرد و برای اداره امور آن بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغاء اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱/۱۰/۲۷) از تمام اختیاراتی که اساسنامه به هیأت مدیره و مدیر عامل بانک داده است، بهره گیرد. همچنین، ماده ۳ همین آیین‌نامه اشاره می‌کرد که بانک مرکزی می‌تواند پس از اخذ مجوزهای لازم اختیاراتی فراتر از اختیارات مذکور در اساسنامه بانک را هم کسب کند.

در قانون جدید بر اساس بند ۱ ماده ۲۸، معاون تنظیم‌گری و نظارت هیأت مدیره را ملزم به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیأت عامل می‌نماید و بر اساس بند ۲، معاون تنظیم‌گری و

ج) لغو مجوز فعالیت بانک

در قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی در برخورد با مؤسسه تحت نظارت می‌توانست به عنوان آخرین راهکار مجوز فعالیت بانک را لغو کند و به این ترتیب از ادامه فعالیت بانک جلوگیری کند. طبق تبصره ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور: «بانکی که اجازه تأسیس آن لغو می‌شود از تاریخ الغاء اجازه تأسیس طبق 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 (۱۳۵۱/۱۰/۲۷) می‌توانست پیش از شروع فعالیت بانک باشد یا پس از آن.

در قانون بانک مرکزی لغو مجوز مؤسسه اعتباری در ماده ۲۳ پیش‌بینی شده است. بند «الف» این ماده، تخلفاتی را شمارش کرده است که اگر «مؤسسات تحت نظارت» یا «سهامداران مؤثر و مدیران آنها» مرتکب این تخلفات شوند، معاون تنظیم‌گری و نظارت در مقام دادستان انتظامی بانک مرکزی می‌تواند تئیهاتی را که در بند «ب» مقرر شده است، از هیأت انتظامی درخواست نماید. تمام این تخلفات به طور مستقیم یا غیرمستقیم ممکن است مؤسسه تحت نظارت را دچار خطر ورشکستگی نماید. از جمله، «تخلف از احکام این قانون و سایر قوانین مربوط و نیز تخلف از شرایط و ضوابطی که مجوزهای مذکور بر اساس آنها صادر شده است؛ تخلف از مفاد اساسنامه شخص تحت نظارت؛ تخلف از تعهدات ارائه شده به بانک مرکزی در مورد انجام اقدامات اصلاحی؛ هر گونه رفتار شخص تحت نظارت که به تشخیص معاون تنظیم‌گری و نظارت می‌تواند به ناترازی وی یا سایر اشخاص تحت نظارت یا اخلال در نظام پرداخت کشور گردد و». به هر حال، براساس این ماده لغو مجوز فعالیت اشخاص تحت نظارت به درخواست معاون تنظیم‌گری و نظارت و با تشخیص و دستور هیأت انتظامی بانک مرکزی، انجام می‌شود.

۲-۲-۲. اقدامات اصلاحی

اقدامات اصلاحی که برای نخستین بار در قانون بانک مرکزی پیش‌بینی شدند، عبارت‌اند از اقداماتی که به منظور بهبود وضعیت مؤسسه اعتباری توسط مؤسسه باید انجام گیرد. اقدامات اصلاحی زمانی انجام می‌گیرد که معاون تنظیم‌گری و نظارت تشخیص می‌دهد اقدامات پیشگیرانه کافی نیستند، که

در این صورت اگر رئیس کل موافقت نماید، مؤسسه اعتباری موظف است اقداماتی که در ماده ۲۹ پیش‌بینی شده را انجام دهد. این اقدامات که تحت عنوان «بازسازی» پیش‌بینی شده‌اند، عبارت‌اند از: فروش بخشی از دارایی‌ها؛ افزایش سرمایه با سلب حق تقدم از سهامداران یا بدون آن با تصویب هیأت عالی؛ افزایش اندوخته‌ها و ذخایر؛ کاهش شعب یا محدودیت در توسعه آن؛ فروش شرکت‌های تابعه؛ تبدیل مطالبات حال شده سهامداران به سرمایه؛ تبدیل بدهی‌های تبعی غیرسپرده‌ای به سهام؛ تغییر سهامداران از طریق الزام ایشان به کاهش سهام خود با تصویب هیأت عالی. لازم به ذکر است که بند (س) ماده ۱ قانون بانک مرکزی در تعریف بازسازی مقرر می‌دارد: «مجموعه اقداماتی که «اشخاص تحت نظارت» باید حسب درخواست بانک مرکزی در چارچوب این قانون و به منظور بازیابی سلامت مالی یا بهبود شاخص‌های احتیاطی خود انجام دهد».

نقش نهادهای ناظر در پیشگیری از ورشکستگی شرکت‌های بیمه

شرکت‌های بیمه به موجب ماهیت فعالیتشان یکی از مسیرهای مهم پس‌انداز و در نتیجه نهادهای مهم و محوری مالی هستند که در کنار دیگر نهادهای مالی در امر تهیه و تخصیص سرمایه و تأمین مالی واحدهای اقتصادی کمک می‌کنند. شرکت‌های بیمه علاوه بر تأمین امنیت فعالیت‌های اقتصادی از طریق ارائه خدمات بیمه‌ای، با مشارکت و به کارگیری منابع مالی انباشته شده نزد خود در فواصل زمانی دریافت حق بیمه و پرداخت خسارت‌ها، به خصوص در بیمه‌های بلند مدت می‌توانند موجب تحرک، پویایی، رشد و توسعه بازارهای مالی شوند و منابع مالی شمار زیادی از فعالیت‌های اقتصادی و طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی را فراهم آورند (حسن‌زاده، کاظم‌نژاد، ۱۳۸۷).

در تعریف نظارت بر شرکت‌های بیمه گفته شده است نظارت عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد یک سازمان جهت اعتمادگرایی اهداف و فرایند موفقیت اجرای عملیات بیمه در موازات مقررات قانونی و سازمانی مربوطه (لالیان پور، ۱۳۹۲: ۴) در ادامه به بررسی نقش نهادهای ناظر و تنظیم‌گر شرکت‌های بیمه در ایالات متحده آمریکا و حقوق ایران می‌پردازیم.

۱. حقوق آمریکا

در ایالات متحده آمریکا مقررات شرکت‌های بیمه موضوعی درون ایالتی شده است و حتی اگر شرکت بیمه‌ای در این کشور ورشکست گردد، قوانین ایالتی بر ورشکستگی این شرکت‌ها حاکم است.^۱ در سال ۱۹۴۵ قانون مک کارن فرگوسن^۲ دادگاه‌ها را از این امر که با استفاده از تفسیر قوانین فدرال و استفاده از آن‌ها برای بی‌اعتبار کردن قوانین ایالتی که قوانین بیمه را در برمی‌گرفت، ممنوع ساخت. در حقیقت در قانون مذکور بیان شده است که: «هیچ یک از قوانین کنگره نباید به گونه‌ای تفسیر شوند که بتوان از طریق آن قوانین تصویب شده ایالت‌ها را در عرصه صنعت بیمه ابطال، تضعیف یا جایگزین کرد، یا هزینه یا مالیاتی بر تجارت بیمه تحمیل گردد، مگر این که قانونی به طور خاص که به طور مستقیم به صنعت بیمه مربوط باشد، تصویب گردد». با توجه به این که در ایالات متحده آمریکا، تنظیم مقررات شرکت‌های بیمه و نظارت بر آنها به ایالات واگذار شده است، نظام نظارت حاکم بر شرکت‌های این کشور از یکپارچگی و وحدت برخوردار نیست. به طور کلی زمینه‌های اصلی نظارت و تنظیم‌گری عبارت‌اند از:

- الف) صدور مجوز: شرکت‌های بیمه برای تشکیل باید مجوز خود را از مقام ناظر کسب کنند.
 - ب) نظارت بر حفظ حداقل سرمایه: شرکت‌های بیمه باید حداقل سرمایه و مازاد را برای اطمینان از ثبات مالی خود حفظ کنند.
 - ج) بایگانی نرخ: شرکت‌های بیمه باید قبل از اعمال نرخ‌ها، آنها را برای تایید به تنظیم‌گران مربوط ارسال کنند.
 - د) گزارش‌دهی مالی: شرکت‌های بیمه باید گزارش‌های مالی را نزد تنظیم‌گران مربوط ارسال کنند که برای نظارت بر ثبات مالی آنها استفاده می‌شود.
- به هر حال در ادامه به بررسی نهادهای ناظر بر صنعت بیمه در ایالات متحده آمریکا می‌پردازیم.

۱-۱. انجمن ملی نمایندگان بیمه^۳

هدف از تأسیس این انجمن، متحد کردن و حفظ مقررات بیمه در سطح ایالت است. اساسنامه این انجمن دو هدف اصلی را پیگیری می‌کند که عبارت‌اند از: اطمینان از توانایی پرداخت

بدهی‌های شرکت‌های بیمه و نیز حمایت از بیمه گذاران. می‌توان گفت این انجمن که در سال ۱۹۸۰ تأسیس شده است، نقش مهمی را در قانونگذاری این کشور ایفا کرده است و در واقع به عنوان یک مقام مشاور و نهادی خدماتی برای شرکت‌های بیمه عمل می‌کند. همچنین، می‌توان گفت نمایندگان از این انجمن به عنوان مقامی برای متحد کردن قوانین حاکم بر شرکت‌های بیمه استفاده می‌کنند. بنابراین مهم‌ترین فعالیت این انجمن تدوین قوانین نمونه است. زمانی که این انجمن قوانین نمونه را تصویب می‌کند، هر ایالت به طور کتبی تعیین می‌کند که آیا مایل است این قانون نمونه را در محدوده حکمرانی خود برای شرکت‌های بیمه اعمال نماید یا خیر. بنابراین، این انجمن بیش‌تر به عنوان تنظیم‌گر شرکت‌های بیمه محسوب می‌شود.

انجمن مذکور نظام سرمایه مبتنی بر ریسک^۴ را در سال ۱۹۹۲ برای مؤسسه‌های بیمه عمر و درمان و در سال ۱۹۹۳ این شیوه را برای سایر مؤسسه‌های بیمه ایجاد و معرفی کرد و به تدریج در تمام ایالات متحده آمریکا اجرایی شد. بنابراین، شیوه نظارت این انجمن مبتنی بر ارزیابی توانگری مالی است. روش اصلی در ارزیابی توانگری مالی که توسط این انجمن طراحی شده است، به این شیوه است که: سرمایه موجود؛ یعنی کل سرمایه تعدیل شده با سرمایه الزامی جهت پوشش ریسک؛ یعنی سرمایه مبتنی بر ریسک سطح کنترلی مجاز مقایسه می‌شود. بنابراین، نظام مبتنی بر ریسک این انجمن دارای دو جزء اصلی است. جزء نخست فرمول سرمایه مبتنی بر ریسک است که سطح مفروض حداقل سرمایه را که با سطح واقعی و موجود مؤسسه بیمه مورد مقایسه قرار می‌گیرد، تعیین می‌کند. جزء دوم وضعیت موجود سرمایه مبتنی بر ریسک مؤسسه است که به نهاد نظارت این امکان را می‌دهد که اقدامات معینی بر مبنای سطح اختلال به وجود آمده در پیش بگیرد (Sharara, Hardy, Saunders, 2009: 5-7).

۲-۱. منشور اختیاری بیمه فدرال^۵

به گفته نویسندگان آمریکایی، یکی از بزرگ‌ترین چالش‌هایی که بیمه‌گران آمریکایی با آن مواجه هستند، ماهیت غیرمنطقی تقسیم‌بندی مقررات حاکم بر صنعت بیمه است. قانون بیمه ملی^۶ در پی حل این مشکل، یک تنظیم‌گر بیمه فدرال جدید

4. Risk Based Capital (RBC)

5. Optional Federal Charter for Insurers

6. National Insurance Act (H.R.3200 and S. 40)

1. See: 11 USC, S 109 (b)

2. The McCarran-Ferguson Act

3. National Association of Insurance Commissioners

ایجاد کرده است که این تنظیم‌گر سیستمی با عنوان «منشور اختیاری بیمه فدرال» تشکیل داده است که به بیمه‌گران اجازه می‌دهد براساس هریک از قوانین ایالتی یا فدرال سازماندهی شوند. این منشور ممکن است وضعیت مطلوبی نباشد، اما افزودن یک تنظیم‌گر اختیاری فدرال به نظام نظارتی کشور، درجه‌ای از رقابت نظارتی میان تنظیم‌گرهای فدرال و ایالتی ایجاد می‌کند و در نتیجه یک آزادی در بازار بیمه ایجاد می‌شود (Lehrer, Minton, 2008: 1).

۳-۱. شورای نظارت بر ثبات مالی

همان‌طور که پیش‌تر هم گفته شد، این شورا سازمان وابسته به دولت فدرال است که به موجب ماده ۱ قانون داد - فرانک که در ۲۱ ژوئیه ۲۰۱۰ به امضای رئیس‌جمهور باراک اوباما رسید، تأسیس شد و هدف از تشکیل آن ایجاد هماهنگی میان نهادهای نظارت بر بنگاه‌های مالی و مبارزه با تهدیدات پیش‌روی نظام مالی این کشور است. در حقیقت این شورا وظیفه نظارت بر بازارهای مالی از جمله صنعت بیمه و بانکداری را بر عهده دارد. مسئولیت‌های این شورا را پیش‌تر بررسی کردیم.

۴-۱. اداره بیمه فدرال^۱

اداره بیمه فدرال بر اساس قانون داد - فرانک (۲۰۱۰) پیش‌بینی شد و در سال ۲۰۱۱ فعالیت خود را آغاز کرد. وظیفه اصلی اداره مذکور، نظارت بر صنعت بیمه ایالات متحده و ارائه صدای واحد برای منافع ایالات متحده در مذاکرات بیمه بین‌المللی است. این اداره، نخستین نهاد فدرال است که به صراحت در نظام نظارتی بیمه ایالتی مشارکت دارد.

۱. شناسایی مسائل یا شکاف‌های موجود در مقررات مرتبط با بیمه‌گران که می‌تواند به یک بحران سیستماتیک در ایالات متحده کمک کند؛

۲. نظارت بر دسترسی به بیمه مقرون به صرفه جوامع سنتی محروم؛

۳. توصیه بر این که چه زمانی شرکت‌های بیمه باید به عنوان نهادهای مشمول مقررات به عنوان شرکت‌های مالی غیربانکی تحت نظارت هیئت فدرال رزرو تعیین شوند؛

۴. توسعه سیاست فدرال در مورد جنبه‌های مختلف مسائل

بیمه بین‌المللی؛

۵. نمایندگی ایالات متحده در انجمن بین‌المللی ناظران بیمه؛

۶. مشورت در مورد مسائل بیمه‌ای با اهمیت ملی یا بین‌المللی با دولت‌ها (Theodorou, 2021: 1-2).

۲. حقوق ایران

۱-۲. نقش تنظیم‌گری

با توجه به تعریفی که از تنظیم‌گری ارائه شد، بر اساس بند ۱ ماده ۵ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری «تهیه آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که برای حسن اجرای امر بیمه در ایران لازم باشد با توجه به مفاد این قانون» را بر عهده بیمه مرکزی ایران قرار داده است، باید گفت که بیمه مرکزی تنظیم‌گر نظام بیمه ایران است. بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب ماده ۶ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری دارای ارکانی است که عبارتند از: مجمع عمومی، شورای عالی بیمه، هیأت عامل و بازرسان است. وظیفه وضع مقررات مورد نیاز، به صورت آیین‌نامه بر عهده شورای عالی بیمه است؛ چنان‌که بند ۵ ماده ۱۷ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «تصویب آیین‌نامه‌های لازم برای هدایت امر بیمه و فعالیت مؤسسات بیمه». بنابراین، نقش تنظیم‌گری بیمه مرکزی اصولاً به وسیله شورای عالی بیمه اعمال می‌گردد.

۲-۲. نقش نظارتی

بر اساس بند ۷ ماده ۵ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، «ارشاد و هدایت و نظارت بر مؤسسات بیمه و حمایت از آن‌ها در جهت حفظ سلامت بازار بیمه و تنظیم امور نمایندگی و دلالی و بیمه و نظارت بر امور بیمه اتکایی و جلوگیری از رقابت‌های مکارانه و ناسالم» از وظایف بیمه مرکزی ایران است. وظیفه نظارت به طور عمده بر عهده معاونت نظارت بیمه مرکزی است که زیر نظر شورای عالی بیمه قرار دارد. وظایف این معاونت به طور کلی عبارت‌اند از: نظارت مالی، نظارت بر صلاحیت‌های حرفه‌ای، نظارت فنی، مدیریت، پذیرش مؤسسه‌ها از معاونت طرح و توسعه و نیز مبارزه با پولشویی (مصطفی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۴۵). به نظر می‌رسد نظارتی که مانع از ورشکستگی شرکت‌های بیمه

عنوان «آیین نامه نحوه محاسبه و نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۲۶)» راه اندازی شد. این نظام نظارتی بر مبنای سنجش ریسک شرکت‌های بیمه عمل می‌کند. در ماده ۷ این آیین‌نامه برای وضعیت مالی شرکت‌های بیمه ۵ سطح تعیین شده است که نشان دهنده وضعیت مالی آنها است.

بر اساس ماده ۷ همین آیین‌نامه سطوح نظارت بر توانگری مؤسسات بیمه به شرح ۵ سطح زیر تعیین می‌شوند:

- سطح ۱: مقدار نسبت توانگری مالی مؤسسه بیمه برابر با ۱۰۰ درصد و بیشتر می‌باشد.
- سطح ۲: مقدار نسبت توانگری مالی مؤسسه بیمه برابر با یا بیش از ۷۰ درصد و کمتر از ۱۰۰ درصد می‌باشد.
- سطح ۳: مقدار نسبت توانگری مالی مؤسسه بیمه برابر با یا بیش از ۵۰ درصد و کمتر از ۷۰ درصد می‌باشد.
- سطح ۴: مقدار نسبت توانگری مالی مؤسسه بیمه برابر با یا بیش از ۱۰ درصد و کمتر از ۵۰ درصد می‌باشد.
- سطح ۵: مقدار نسبت توانگری مالی مؤسسه بیمه کمتر از ۱۰ درصد می‌باشد.

آستانه دخالت یا سطح اقدام^۱ وضعیت و درجه‌ای از نسبت حاشیه توانگری مالی را نشان می‌دهد که اگر نسبت محاسبه شده برای شرکتی معین از مقدار آستانه یا سطح اقدام کمتر باشد، شرکت در وضعیت هشدار بوده و نهاد ناظر ملزم به دخالت و اجرای اقدامی معین در قبال شرکت می‌گردد (صفری، ۱۳۹۲: ۱۶). تنها سطحی که به نظر آیین نامه نیاز به دخالت بیمه مرکزی وجود ندارد، سطح ۵ است. در خصوص سایر سطوح دیگر - از سطح ۴ تا سطح ۱ - بیمه مرکزی به موجب مواد ۸ تا ۱۳ ملزم به مداخله شده است.

لازم به ذکر است مدیر یا هیأت مدیره مؤسسه بیمه ملزم به ارائه اطلاعات صحیح در این خصوص به بیمه مرکزی هستند و ماده ۱۴ آیین نامه ضمانت اجرای این امر را به این نحو تعیین کرده است: «در صورت ارائه ناقص داده‌ها و اطلاعات نسبت توانگری مالی، عدم رعایت مهلت‌های مقرر در این آیین نامه خودداری از محاسبه و ارسال گزارش تفصیلی نسبت توانگری مالی، انجام محاسبات بر مبنای اطلاعات غیرواقعی و غیرمعتبر و عدم اجرای برنامه‌های

می‌شود، عبارت است از نظارت بر اجرای قوانین، نظارت بر توانگری مالی و در نهایت اختیار لغو مجوز شرکت‌هایی است که به نظر بیمه مرکزی به لحاظ مالی در وضعیت نامناسبی است.

الف) نظارت بر اجرای قوانین

نظارتی باید مطمئن شوند که همه بیمه‌گران مجاز طبق الزامات و مقررات موجود عمل می‌کنند. نهاد نظارت، فعالیت شرکت‌ها را مطابق اساسنامه، طرح توجیهی و برنامه عملیاتی مصوب خود نیز کنترل می‌کند. شکل بیمه‌نامه نیز باید مطابق شاخص‌های تعیین شده در برنامه‌ها باشد. (صفری، ۱۳۹۰: ۹) در همین راستا ماده ۴۱ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مقرر می‌دارد: «در مواردی که مؤسسه بر خلاف اساسنامه خود یا قوانین و مقررات بیمه رفتار کند به پیشنهاد بیمه مرکزی ایران و تصویب شورای عالی بیمه به طور موقت از قبول بیمه در رشته‌های معین ممنوع خواهد شد». مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه حاکمیت شرکتی در مؤسسات بیمه (۱۳۹۶/۲/۱۰) شورای عالی بیمه، «در صورت عدم رعایت مفاد این آیین نامه و دستورالعمل‌های مربوط یا ارائه گزارش‌ها و اطلاعات ناقص، غیرواقعی و غیرمرتبط توسط مؤسسه بیمه، اعضای هیئت مدیره، مدیرعامل و یا مسئولان امور کنترلی، بیمه مرکزی می‌تواند حسب مورد یکی از اقدامات زیر را در خصوص هریک از آنان و یا مؤسسه بیمه انجام دهند: ۱. تذکر کتبی، ۲. اخطار کتبی، ۳. سلب صلاحیت حرفه‌ای، ۴. پیشنهاد تعلیق و یا لغو پروانه فعالیت مؤسسه بیمه در یک یا چند رشته بیمه‌ای به شورای عالی بیمه».

ب) نظارت بر توانگری مالی

شورای عالی بیمه برای سنجش توانگری مالی شرکت‌های بیمه، مقررات احتیاطی وضع کرده است که به نظر می‌رسد این شورا سعی کرده است نظارت بیمه مرکزی بر شرکت‌های بیمه را همسو با دیگر کشورهای پیشرفته تنظیم نماید. در حقیقت کسب اطمینان مقام ناظر از این امر که شرکت بیمه به لحاظ مالی در شرایط مناسب و مطمئنی به سر می‌برد در بازار بیمه امری بسیار مهم و حیاتی است و از طریق اعمال همین مقررات احتیاطی به دست می‌آید.

نظام نظارت بر توانگری مالی شرکت‌های بیمه ایران با استناد به آیین نامه شماره ۶۹ مصوب شورای عالی بیمه با

ترمیم وضعیت مالی^۱ و افزایش سرمایه^۲ توسط هر یک از مؤسسات بیمه، بیمه مرکزی به ترتیب هر یک از اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

۱. تذکر به مدیر عامل و یا هیأت مدیره مؤسسه بیمه؛
۲. اخطار کتبی به مدیر عامل و یا هیأت مدیره مؤسسه بیمه؛
۳. اعلام سلب صلاحیت مدیر عامل و یا هیأت مدیره مؤسسه بیمه؛
۴. تعلیق پروانه فعالیت مؤسسه بیمه در یک یا چند رشته بیمه توسط بیمه مرکزی از سه ماه تا یک سال؛
۵. ارائه پیشنهاد لغو پروانه فعالیت مؤسسه بیمه در یک یا چند رشته بیمه با تأیید شورای عالی بیمه و تصویب مجمع عمومی بیمه مرکزی».

ج) لغو مجوز فعالیت شرکت بیمه

یکی از ابزارهای نظارتی بیمه مرکزی اختیار لغو مجوز فعالیت شرکت‌های بیمه است. ماده ۴۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری نیز ذیل عنوان «ابطال پروانه»، یکی از موارد ابطال پروانه شرکت بیمه را موردی می‌داند که به تشخیص بیمه مرکزی ایران، وضع مالی مؤسسه بیمه طوری باشد که نتواند به تعهدات خود عمل نماید یا بر بیمه مرکزی ایران ثابت گردد که ادامه فعالیت مؤسسه به زیان بیمه‌شدگان و بیمه‌گذاران و یا صاحبان حقوق آنها است.

مرجع شکایت به این تصمیم، مطابق ماده ۴۲ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، هیأت وزیران است. این ماده مقرر می‌دارد: «در صورتی که پروانه مؤسسه بیمه‌ای طبق ماده ۴۰ باطل گردد، مؤسسه مزبور می‌تواند ظرف سی روز به هیأت وزیران مراجعه و لغو تصمیم متخذ را درخواست کند. نظر هیأت وزیران قطعی است».

ماده ۴۴ همین قانون مقرر می‌دارد: «در صورتی که پروانه

مؤسسه بیمه‌ای برای یک یا چند رشته به طور دائم لغو شود بیمه مرکزی ایران با تصویب شورای عالی بیمه کلیه سوابق و اسناد مربوط به حقوق و تعهدات (پرتفوی) مؤسسه مزبور را به شرکت سهامی بیمه ایران انتقال خواهد داد و یا ترتیب خاص دیگری را که متضمن منافع بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها باشد، خواهد داد.

امر مهمی که به نظر می‌رسد لازم است در اینجا ذکر گردد، تفاوت ابطال پروانه، انحلال و ورشکستگی است. ورشکستگی شرکت بیمه یکی از موارد انحلال آن است، در حالی که ابطال پروانه در صورتی منجر به انحلال می‌گردد که به تصریح ماده ۵۲ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، پروانه مؤسسه بیمه برای تمام فعالیت‌های بیمه‌ای آن ابطال گردد.^۳ در صورتی که شرکت بیمه منحل گردد، طبق مقررات تصفیه می‌گردد. اگر پس از انحلال مشخص گردد که از پرداخت دیونش ناتوان شده و در اصلاح متوقف است، حکم ورشکستگی آن صادر می‌گردد.

همان‌طور که ملاحظه گردید، در کشور ما بر خلاف نظام حقوقی آمریکا، هم نقش تنظیم‌گری و هم نقش نظارتی بر عهده بیمه مرکزی است. مهم‌ترین ایراد این امر این است که نهاد نظارتی مستقل وجود ندارد و این عدم استقلال ممکن است باعث تضعیف نظارت بیمه مرکزی بر سایر شرکت‌های بیمه گردد. پیشنهاد ما این است که نهاد نظارتی مستقل از بیمه مرکزی را پیش‌بینی نماید تا نظام بیمه‌ای کشور از مزایای استقلال نظارتی بهره‌مند گردد.

بحث و نتیجه‌گیری

ویژگی‌های خاصی که بانک‌ها و شرکت‌های بیمه دارند، ایجاد می‌کند که به شیوه خاصی بر آنها نظارت گردد تا از ضعف و ورشکستگی آنها جلوگیری شود. به همین دلیل، در نظام بانکی و بیمه حضور نهادهای تنظیم‌گری و نظارتی ضروری است. مهم‌ترین وظیفه تنظیم‌گران، تنظیم مقرراتی است که نهادهای تحت سرپرستی‌شان موظف به رعایت آن هستند و وظیفه ناظران اطمینان یافتن از این است که بانک‌ها و شرکت‌های بیمه به شیوه‌ای صحیح و ایمن عمل

۳. موارد انحلال شرکت سهامی در مواد ۱۹۹ و ۲۰۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴) پیش‌بینی شده است؛ به موجب بند ۳ ماده ۹۹، هر گاه شرکت ورشکست شود، منحل می‌شود.

۱. برنامه ترمیم وضعیت مالی مطابق بند ۱۵ ماده ۱ آیین‌نامه عبارت است از «برنامه مالی که مؤسسه بیمه در صورتی که نسبت توانگری مالی آن از سطحی که در این آیین‌نامه مشخص می‌شود پایین‌تر بیاید ملزم می‌شود برای ترمیم وضعیت و ساختار مالی خود تهیه و به بیمه مرکزی ارائه دهد».

۲. افزایش سرمایه مطابق بند ۱۶ ماده ۱ آیین‌نامه عبارت است از: «برنامه مالی که مؤسسه بیمه در صورتی که نسبت توانگری مالی آن از سطحی که در این آیین‌نامه مشخص می‌شود پایین‌تر بیاید، ملزم می‌شود برای افزایش سرمایه خود تهیه و به بیمه مرکزی ارائه دهد».

نظارت را در قانون پیش‌بینی کند. همچنین، با مطالعه نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، به این نتیجه می‌رسیم که به منظور پیشگیری از ورشکستگی بانک‌ها و شرکت‌های بیمه، نه تنها به ساختارهای نظارتی موجود نیاز است، بلکه لازم است قوانین و نهادهای جدیدی با رویکرد پیشگیرانه و مبتنی بر تجربه‌های بین‌المللی اتخاذ شوند. اتخاذ این رویکرد می‌تواند ضمن بهبودی کارآمدی نظام مالی، ثبات بیشتری را در اقتصاد کشور فراهم نماید. به همین دلیل، پیشنهادهایی در ادامه ارائه می‌شود:

۱. در نظام حقوقی ایران، بانک مرکزی و بیمه مرکزی تنها نهادهای تنظیم‌گری و نظارتی هستند. این تمرکز در بسیاری از موارد، باعث کاهش کارایی نظارت می‌شود؛ زیرا از استقلال نهادهای نظارتی مرتبط با بخش‌های مختلف کاسته می‌شود و امکان بروز تعارض منافع یا کاستی‌های ساختاری را افزایش می‌دهد. به همین دلیل است که در ایالات متحده آمریکا، چندین نهاد نظارتی مستقل (مثل فدرال رزرو، اداره حسابرسی ارز و شرکت بیمه سپرده فدرال) فعالیت دارند. به هر حال، لازم است قانونگذار ایران به منظور نظارت بر بانک‌ها و شرکت‌های بیمه نهادهای نظارتی مستقلی را پیش‌بینی کند. این نهادها باید دارای اختیارات قانونی کافی برای اعمال ضمانت اجراها و واکنش‌های سریع به بحران‌ها باشد. برای مثال می‌توان نهادی مانند «شورای نظارت بر ثبات مالی» یا «اداره حسابرسی ارز» را به این منظور تأسیس کرد.

۲. تصویب قوانینی شبیه قانون داد - فرانک به منظور شناسایی و مدیریت بحران‌های بانکی و بیمه‌ای نیز ضروری است. در این قوانین با الگو از قانون آمریکایی، می‌توان تشکیل «صندوق‌های حمایتی» یا «شورای مدیریت بحران مالی» را پیش‌بینی کرد. این سازوکارها می‌توانند در مواجهه با بحران‌های مالی، نقدینگی لازم را به سرعت در اختیار نهاد بحران‌زده قرار دهد و از گسترش بحران پیشگیری کند.

۳. مقررات مربوط به ارائه گزارش‌های مالی و نظارتی باید بازنگری شوند. به عنوان مثال، لازم است قانونگذار بانک‌ها و شرکت‌های بیمه را به انتشار گزارش‌های توانگری مالی و ریسک به صورت سالانه ملزم نماید و این امر علاوه بر بالا بردن کیفیت نظارت باعث افزایش اعتماد عمومی می‌گردد.

می‌کنند. در حقیقت، مهم‌ترین عملکرد تنظیم‌گران برای پیشگیری از ورشکستگی این نهادها، وضع مقررات به ویژه مقررات پیشگیرانه و احتیاطی است و مهم‌ترین عملکرد نظارت، حفظ ثبات و اعتبار نظام مالی است؛ زیرا وجود این عوامل باعث کاهش خطر ضرر سپرده‌گذاران، سهامداران، بیمه‌گذاران و سایر طلبکاران است.

در آمریکا وظیفه نظارت بر بانک‌ها، خاص بانک مرکزی نیست و نهادهایی مانند شرکت بیمه سپرده فدرال و اداره حسابرسی ارز وجود دارند که با فدرال رزرو در نظارت بر نظام مالی کشور همکاری می‌کنند، همچنان که در این نظام حقوقی، تنظیم مقررات شرکت‌های بیمه فرآیندی پیچیده و چندوجهی است که سازمان‌ها، قوانین و ایالت‌های مختلف را دربرمی‌گیرد. با توجه به این که در ایالات متحده آمریکا، تنظیم مقررات شرکت‌های بیمه و نظارت بر آن‌ها به ایالات واگذار شده است، نظام نظارت حاکم بر شرکت‌های این کشور از یکپارچگی و وحدت برخوردار نیست. اما در حقوق ایران، به موجب قانون، بانک مرکزی و بیمه مرکزی مجوز فعالیت بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری و شرکت‌های بیمه را صادر می‌کنند و تنها نهاد تنظیم‌گر و ناظر نظام بانکی و بیمه هستند. قانون پولی و بانکی کشور به موجب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۲/۹/۱۴) اصلاح شده است و در این اصلاحات در بخش تنظیم‌گری و نظارت تغییرات مهمی داشته است و به نظر می‌رسد این اصلاحات بتواند الگوی مناسبی برای تغییر و اصلاح قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری باشد. در قانون جدید اقداماتی به منظور نظارت بانک مرکزی بر مؤسسه‌های اعتباری پیش‌بینی شده است که به طور خلاصه عبارتند از اقدامات پیشگیرانه و اقدامات اصلاحی. اقدامات اصلاحی زمانی انجام می‌گیرد که معاون تنظیم‌گری و نظارت تشخیص می‌دهد اقدامات پیشگیرانه کافی نیستند. در خصوص شرکت‌های بیمه، در حال حاضر وظیفه نظارتی از طریق بیمه مرکزی به طور عمده به دو روش نظارت بر اجرای قوانین، نظارت بر توانگری مالی است و در نهایت مهم‌ترین ابزار نظارتی بیمه مرکزی اختیار لغو مجوز فعالیت شرکت‌های بیمه است. پیشنهاد ما برای اصلاح قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری ایران این است که با الهام از قانون بانک مرکزی، روند قانونی نظارت بر شرکت‌های بیمه منسجم‌تر گردد، نهاد مشخصی را در بیمه مرکزی مسئول نظارت تعیین کند و اصول کلی تنظیم‌گری و

بانکی و بیمه‌ای کشور ضروری است. این شاخص‌ها باید شامل معیارهایی برای ارزیابی تعاملات میان بخش‌های مختلف مالی و شناسایی نقاط ضعف در مدیریت بحران باشد.

۴. تدوین شاخص‌های نظارتی جدید ضرورتی غیرقابل انکار است. در حقیقت، توسعه شاخص‌های جدید برای شناسایی و مدیریت ریسک‌های سیستمی و اثرات زنجیره‌ای در نظام

Expanded Abstract

The paper explores the fundamental role of regulatory and supervisory bodies in preventing bank and insurance company bankruptcies, conducting a comparative study between the United States and Iran. The research addresses the problem of financial instability caused by bank and insurance insolvencies, emphasizing the unique, large-scale impact of such failures on the national and global economy. Financial institutions, particularly banks and insurance companies, act as the backbone of economic stability, holding significant influence over credit distribution, public savings, and risk management. Due to this critical role, the failure of these institutions can lead to severe economic repercussions, affecting not only the financial sector but also other industries and society at large.

Introduction and Problem Statement

Banks and insurance companies play a key role in the economy. These institutions have distinctive characteristics from other commercial institutions, which makes the harmful effects of their bankruptcy more felt for the

country's economy than other companies. For this reason, legislators have often tried to prevent their bankruptcy in every possible way and in order to achieve this goal, they have provided regulators and supervisors for these institutions. All the efforts of the regulators and supervisors are to make sure that the institution that wants to operate as a bank or insurance company has the competence and if he is qualified, they will grant him an establishment license, which is called supervision at the issuing stage. After issuing the license, regulators and supervisors try to prevent the financial weakness and eventual bankruptcy of the institutions under their regulation and supervision in various ways. These methods are different depending on the governing laws. In our country the Central Bank and the Central Insurance are the only regulatory and supervisory institutions for banks and insurance companies. The American banking system is a dual system including federal and state banks, and the task of regulation is not limited to a specific institution. Also, regulation of insurance companies and their supervision has been left to the

states, and the supervision system governing the companies of this country does not have integrity and unity. In this article, we examined the regulatory and supervisory institutions in the American and Iranian legal systems. This paper aims to analyze how regulatory frameworks in the U.S. and Iran address these issues, focusing on supervisory mechanisms that prevent financial instability.

Methodology

The study adopts a comparative legal approach, analyzing primary and secondary regulations and statutes governing financial institutions in both the U.S. and Iran. This involves examining regulatory bodies' roles, powers, and preventative measures designed to avert crises within these sectors.

Findings

The findings highlight substantial differences in the supervisory approaches of the U.S. and Iran:

1. U.S. Regulatory Structure: The U.S. financial system employs a dual regulatory approach, involving federal and state-level oversight bodies. The Federal Reserve (Fed), the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), and the Office of the Comptroller of the Currency (OCC) each play unique roles. Together, they supervise bank activities, regulate capital adequacy,

and enforce compliance measures, ensuring that banks and insurance companies operate within the legal and financial thresholds necessary to prevent systemic risk. Mechanisms like the CAMELS rating system and capital adequacy ratios are used to monitor and rank institutions based on their risk levels and operational soundness.

2. Iranian Regulatory Structure: In contrast, Iran's banking and insurance sector oversight is consolidated under the Central Bank of Iran (CBI) and the Central Insurance of Iran. These bodies are the main regulators for licensing, overseeing, and controlling financial institutions. Regulatory reforms in recent years have empowered these institutions to enforce preventive and corrective measures rigorously. For example, Iranian law mandates that the CBI monitor financial stability closely through setting capital reserve requirements, liquidity standards, and prudential regulations.

3. Preventative Measures and Intervention Mechanisms: Both systems prioritize preventive measures. In the U.S., regular audits, risk assessments, and compliance checks help identify potential instability early, with regulatory bodies authorized to impose restrictions or even intervene in management when financial indicators fall below

critical levels. Iran has similarly introduced measures such as minimum capital requirements and liquidity thresholds. If banks in Iran demonstrate signs of financial distress, the Central Bank can initiate reforms, restructure operations, or mandate changes to reduce risk exposure.

Conclusion

This comparative analysis underscores the strengths and limitations of each approach. The U.S. regulatory framework's decentralized nature allows for specialized oversight, where multiple agencies collaborate to reduce insolvency risks. However, this system may introduce complexity and regulatory overlap. On the other hand, Iran's centralized approach allows for direct regulatory intervention and swift policy changes by a single institution, yet it could benefit from increased granularity in oversight.

To enhance the effectiveness of Iran's regulatory framework, the paper suggests adopting elements from the U.S. system, such as establishing independent regulatory bodies for specific sectors or functions and improving capital adequacy standards for banks and insurers. Enhancing Iran's financial oversight infrastructure in alignment with global best practices could reduce systemic risks and prevent

insolvency crises in its financial sector.

In summary, while both countries strive to achieve financial stability through supervisory oversight, the methods and structures differ significantly. The study concludes that a hybrid model, incorporating strengths from both systems, may offer the best solution for preventing bank and insurance company failures and safeguarding economic stability.

References

- Ambrašas, Tomas. (2015). *Bank Resolution Regime. Balancing Private and public Interests, A Comparative Analysis*. Doctoral Dissertation. Vilnius. Basel.
- Barth, Jame. R. Gerard Caprio. Ross Levine. (2004). "Bank Regulation and Supervision: What Works best". *Journal of Financial Intermediation*, Issue 2, Vol 13.
- Derviz, A. Podpiera, J. (2008). "Predicting bank CAMELS and S&P ratings: the case of the Czech Republic". *Emerging Markets Finance and Trade*. 44(1).
- Felsenfeld. Carl. David L. Glass. (2001). *Banking Regulation in the United States*. 3rd ed., Juris Publishing, Inc.
- Gruenberg, Martin J. (2012). "Implementing Dodd-Frank: Orderly resolution". *Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago*.
- Hassanzadeh, Ali, Kazemnejad, Mehdi. (winter 2008). "An overview of the role of the insurance industry in the economy and capital market of Iran and some developing and developed countries, Insurance Industry Quarterly (former)".

- Insurance Research Journal (current)*, fall and, No. 91 and 92. [In Persian].
- Ishmael Sharara, Mary Hardy, David Saunders. (2009). *A Comparative Analysis of U.S., Canadian and Solvency II Capital Adequacy Requirements in Life Insurance*, University of Waterloo.
- Jerry Theodorou, R. (2021). *Street Policy Study: The Federal Insurance Office: Looking Back, Looking Forward*.
- Klein, R. W. (2012). *Insurance Regulation and the Challenge of Solvency II: Modernizing the System of U.S. Solvency Regulation*, National Association of Mutual Insurance Companies.
- Lalianpour, Noushin; Haeri, Mahshid, (2013). "Supervision in the insurance industry". *New Insurance Magazine*, No. 185. [In Persian].
- Lee, Vicky. (2001). "Legislative Council Secretariat". *Financial System of the United States of America*, Research and library services division. IN10/00-01.
- Lehrer, Eli and Michelle Minton. (2008). "Optional Federal Charter for Insurers Frequently Asked Questions". *Version 2.0, Competitive Enterprise Institute*, June 18, No. 139
- 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>.
- Issaei Tafreshi, Mohammad; Shahbazinia, Morteza; Shirvani, Khadijeh. (2018). "Differentiations of banks from commercial companies and the effect of these distinctions on the bankruptcy system (a comparative study in American and Iranian law)". *Research Journal of Comparative Law*. Period 23. Number 2. [In Persian].
- Mostafapour, Manouchehr. (2015). *Reviewing the structure of regulation and supervision of financial markets and providing suggestions for Iran*. Tehran: Monetary and Economic Policy and Research Office. [In Persian]
- 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*.
- Naimi, Imran; Sedaqat, Mohammad Mahdi. (2012). *Insurance law*. Tehran: Jangal Publications.
- Putnis, Jan [editor]. (2018). *The Banking Regulation Review*. Luigi L De Ghenghi & John W Baner. United States. 9th ed., London: Law Business Research Ltd.
- Safari, Amir. (2013). *Evaluation of the monitoring system of financial solvency of insurance companies in Iran*. 20th National Conference on Insurance and Development, Tehran, Insurance Research Institute. [In Persian]
- Safari, Amir. (2011). "Framework for comprehensive supervision of insurance institutions". *New Insurance World Magazine*, November, No. 161. [In Persian]
- Schoone, Heidi Mandanis. (2003). "The Role of Central Banks in Bank Supervision in The United States and The United Kingdom". *Columbus School of Law*.
- Stupak, Jeffrey M. (2018). "Financial Stability Oversight Council (FSOC): Structure and Activities". *Congressional Research Service*.

- Tabatabaei-Najad. Mohammad. (2015). "Deficiencies of Bankruptcy System in Iran". *Private Law Studies Quarterly*. Volume 45. Number 1. [In Persian]
- Yavari, Asadullah. (2013). "An introduction to the concept of legal regulation". *comparative law studies*, volume 5, number 2. [In Persian]
- Zhang, Jihong. (2016). "A Comparative Analysis of Application of bank Insolvency". *Arizona Journal of International & Comparative Law*. Vol. 33, No. 1.

- Tabatabaei-Najad. Mohammad. (2015). "Deficiencies of Bankruptcy System in Iran". *Private Law Studies Quarterly*. Volume 45. Number 1. [In Persian]
- Yavari, Asadullah. (2013). "An introduction to the concept of legal regulation". *comparative law studies*, volume 5, number 2. [In Persian]
- Zhang, Jihong. (2016). "A Comparative Analysis of Application of bank Insolvency". *Arizona Journal of International & Comparative Law*. Vol. 33, No. 1.