



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

سیاست‌های اقتصادی برای مقابله با بحران‌های بانکی

علی سرزعیم^۱

چکیده

بحران‌های مالی به‌طور عام و بحران بانکی به‌طور خاص پدیده‌ای رایج و فراگیر در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای درحال توسعه است. این مقاله ضمن تعریف بحران بانکی و گزارش میزان شیوع آن در ادوار مختلف، سیاست‌های پولی و مالی اتخاذ شده در کشورهای مختلف برای مقابله با بحران‌های بانکی را تشریح می‌کند و نشان می‌دهد که در افق زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت گزینه‌های مختلفی پیش روی سیاست‌گذاران قرار دارد. این سیاست‌ها ممانعت از تبدیل سپرده‌ها (از بلندمدت به کوتاه‌مدت) یا ممانعت از خروج سپرده، سهل‌گیری نسبت به مقررات کفایت سرمایه، کمک نقدینگی اضطراری، تضمین دولتی سپرده‌ها، سیاست‌های معطوف به سازمان‌دهی مجدد بخش بانکی (و مالی) و سیاست ناظر بر تأمین سرمایه برای بانک‌ها را شامل می‌شود. در ادامه، نقش سیاست مالی در کنار سیاست پولی در مقابله با بحران بانکی بررسی شده است. در نهایت، در مورد اثر بخشی این سیاست‌ها و همچنین رابطه بده‌بستان میان آن‌ها نکاتی را بیان می‌کند.

کلیدواژه‌ها: بحران مالی، بحران بانکی، سیاست‌های کلان، مداخلات دولت

مقدمه

در گذشته تصور می‌شد که رشد بخش مالی زمینه‌ساز رشد اقتصادی است و هر چه رشد بخش مالی بیشتر باشد، رشد بخش اقتصادی بیشتر خواهد بود. وجود توسعه‌یافته‌ترین بازار مالی در پیشرفته‌ترین اقتصاد جهان این ذهنیت را به وجود آورده بود که رابطه‌ای تنگاتنگ میان این دو برقرار است. بروز بحران مالی در توسعه‌یافته‌ترین بازار مالی جهان موجب شد ترندهایی در این زمینه ایجاد شود؛ تا جایی که برخی از اندازه‌بهبینه بخش مالی در اقتصاد سخن به میان آورند. گسترش سریع بحران از بخش مسکن به بخش

۱- نویسنده مسئول: استادیار اقتصاد، دانشکده بیمه اکو، دانشگاه علامه طباطبائی sarzaeem@atu.ac.ir



مالی و سرایت آن به بخش واقعی اقتصاد در آمریکا و اشاعه بحران اقتصادی به اروپا و دیگر کشورهای جهان موجب شد تا مخاطرات بحران مالی در کشورهای مختلف تجربه گردد. بحران مالی در اشکال مختلفی چون بحران ارزی، بحران بدهی، بحران تراز پرداختها و بحران بانکی ظاهر شده است.

سؤال تحقیق

باتوجه به اینکه اقتصاد بسیاری از کشورها متکی به نظام بانکی است، بحران بانکی مخاطره بزرگی برای اقتصاد قلمداد می‌شود. معمولاً بحران بانکی با یک آشفتگی و سراسیمگی واضطراب عمومی همراه می‌شود و این امر مقابله با آن را به امری دشوار تبدیل می‌سازد. سؤالی که این مقاله به دنبال پاسخ به آن است شناسایی سیاست‌های مؤثر در مقابله با بحران بانکی است. به شرحی که خواهد آمد این سیاست‌ها، به سیاست‌های پولی و مالی محدود نخواهد شد و طیف وسیع‌تری از اقدامات را در بر خواهد گرفت.

روش تحقیق

شیوه مورد استفاده برای یافتن پاسخ به سؤال تحقیق، شیوه کتابخانه‌ای است. در این روش با استفاده از پایگاه داده و مقالاتی که تجربه کشورهای مختلف در بروز بحران بانکی و اقدامات صورت گرفته برای مقابله را تشریح کرده‌اند به صورت تطبیقی بررسی و الگوهای مشترک در مقابله با بحران بانکی شناسایی می‌شوند.

تعریف بحران بانکی

در یک بحران بانکی سیستمی، شرکت‌ها و بخش‌های مالی با تعداد قابل توجهی نکول و نیز مؤسسات مالی و بنگاه‌ها در بازپرداخت قراردادهایشان با دشواری روبرو می‌شوند. در نتیجه، مطالبات معوق شدیداً افزایش می‌یابد و بیشتر سرمایه سیستم بانکی یا همه آن خالی می‌شود. این امر ممکن است با کاهش شدید قیمت دارایی نظیر قیمت سهام و مسکن، رشد شدید نرخ بهره و کند شدن یا معکوس شدن ورود سرمایه همراه باشد. گاه بحران بانکی با هجوم به یک یا چند بانک برای بیرون کشیدن سپرده‌ها شروع می‌شود اما بحران به همه سیستم بانکی تسری می‌یابد. لذا بحران بانکی سیستمی متفاوت با بحران یک بانک خاص است. معمولاً بحران‌های بانکی با دو مشخصه زیر مشخص می‌شوند:

۱. مشکلات عمده در سیستم بانکی نظیر هجوم برای بیرون کشیدن پول از بانک، زیان

شدید شبکه بانکی و ورشکستگی بانک‌ها

۲. مداخلات دولت در مواجهه با زیان شبکه بانکی

برای اینکه یک معیار کمی به دست دهیم تا براساس آن بتوانیم بحران‌های بانکی را شناسایی کنیم، این روش را به کار می‌گیریم. هرگاه میزان نکول وام بیش از ۲۰ درصد کل وام‌ها باشد یا بیش از ۲۰ درصد شبکه بانکی ورشکسته شود شرط اول حاصل است؛ هرگاه هزینه مداخله دولت برای ترمیم زیان شبکه بانکی بیش از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی باشد، شرط دوم را برآورده شده می‌دانیم (Laeven & Valencia, 2010). راینهارت و روگوف^۲ (۲۰۰۹ م) این معیار را به کار گرفته‌اند که هرگاه هجوم برای خروج سپرده رخ دهد؛ به نحوی که منجر به تعطیلی، ادغام یا تملک آن بانک یا مؤسسه مالی از سوی دیگر نهادهای مالی و یا دولت گردد، با بحران مواجه شده‌ایم. این تفاوت معیارها موجب متفاوت تلقی شده بحران‌ها از دید محققین مختلف شده‌است. مثلاً، در شصت سال گذشته برخی



سه بحران، راینهارت و روگوف تنها یک بحران (۱۹۸۴-۱۹۹۱ م) و لائون و والنسیا یک بحران (۱۹۸۸ م) را در آمریکا تشخیص داده‌اند.

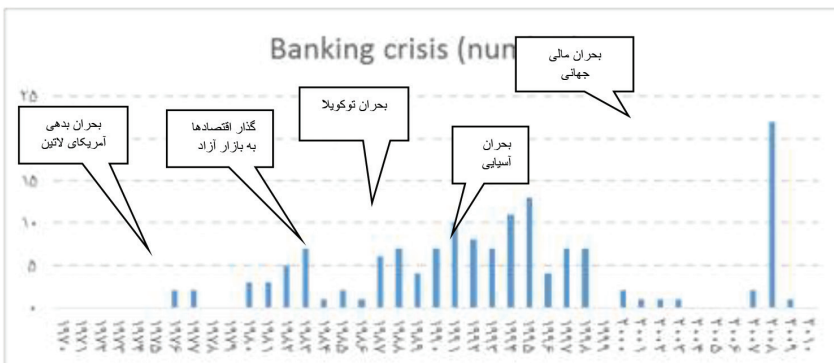
میزان شیوع بحران بانکی

تاریخ آمریکا مشحون از بحران‌های بانکی است. در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم میلادی، هجوم برای بیرون کشیدن سپرده از بانک‌ها مکرر رخ داد. با طرح بیمه سپرده بود که این پدیده در دهه ۱۹۳۰ م کاهش یافت. جدول ۱ زمان وقوع بحران بانکی، بحران ارزی و بحران بدهی را به تفکیک هر کشور از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۱ م نشان می‌دهد. همان‌گونه که در این جدول آمده است در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۷ م چیزی قریب به ۱۲۴ بحران بانکی رخ داده است. باتوجه به بحران مالی در قرن بیست‌ویکم، اگر دوره زمانی را تا سال ۲۰۱۱ م بسط دهیم، تعداد بحران‌های بانکی به عدد ۱۴۷ می‌رسد.

راینهارت و روگوف که دوره زمانی طولانی یعنی از ۱۸۰۰ تا ۲۰۰۸ م را برای ۶۶ کشور لحاظ کرده‌اند، تعداد بحران‌های بانکی را ۲۶۸ مورد برشمرده‌اند. در این بازه طولانی، کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای با در آمد پایین به یک‌اندازه با پدیده بحران بانکی روبرو بوده‌اند. شایان ذکر است که تناوب و شدت بحران بانکی از دهه ۱۹۷۰ م افزایش یافته است. یکی از مهم‌ترین دلایل آن این است که در این بازه زمانی شاهد نوسان و تغییرات زیاد در اقتصاد جهانی بوده‌ایم. همچنین عمق یافتن بانک‌ها موجب گردیده که بحران بانکی آثار عمیق‌تری روی تولید ناخالص داخلی بر جا گذارد. آزادسازی‌های مالی و اقتصادی در شرایطی که محیط نهادی چندان قوی نبوده است خود موجب شده تا بسیاری از فقدان توانگری‌ها^۳ ظاهر و علنی شده و بانک‌ها با ریسک‌هایی مواجه شوند که قبلاً با آن روبرو نبودند.

در شکل ۱ مشاهده می‌شود که وقوع بحران‌های بانکی به شکل موج‌هایی رخ داده است؛ یعنی در مقاطعی بحران‌های بانکی در کشورهای مختلفی به‌شکل همزمان ایجاد شده است. همان‌گونه که دیده می‌شود در دهه ۱۹۹۰ م سه مرتبه بحران‌های بانکی به شکل متناوبی رخ داده اما در اوایل قرن بیست‌ویکم میزان بحران‌ها کمتر بوده است (Laeven & Valencia, 2010).

شکل ۱. ادوار بحران‌های بانکی



منبع: Laeven and Valencia (2012)

در جدول ۱ فهرست کشورهای آموخته است که در بحران اخیر مالی به‌نوعی با بحران بانکی روبرو بوده‌اند.



جدول ۱. بحران بانکی در بحران مالی اخیر

کشور	زمان شروع بحران	زمانی که بحران سیستمی شد	کشور	زمان شروع بحران	زمانی که بحران سیستمی شد
اتریش	۲۰۰۸	۲۰۰۸	لوکزامبورگ	۲۰۰۸	۲۰۰۸
بلژیک	۲۰۰۸	۲۰۰۸	مغولستان	۲۰۰۸	۲۰۰۹
دانمارک	۲۰۰۸	۲۰۰۹	هلند	۲۰۰۸	۲۰۰۸
آلمان	۲۰۰۸	۲۰۰۹	نیجریه	۲۰۰۹	۲۰۱۱
یونان	۲۰۰۸	۲۰۰۹	اسپانیا	۲۰۰۸	۲۰۱۱
ایسلند	۲۰۰۸	۲۰۰۸	اکراین	۲۰۰۸	۲۰۰۹
ایرلند	۲۰۰۸	۲۰۰۹	بریتانیا	۲۰۰۷	۲۰۰۸
قزاقستان	۲۰۰۸	۲۰۱۰	آمریکا	۲۰۰۷	۲۰۰۸
لاتویا	۲۰۰۸	۲۰۰۸			
موارد مرزی					
فرانسه	۲۰۰۸	روسیه	۲۰۰۸	سوئیس	۲۰۰۸
مجارستان	۲۰۰۸	اسلونی	۲۰۰۸	پرتغال	۲۰۰۸
ایتالیا	۲۰۰۸	سوئد	۲۰۰۸		

منبع: Laeven and Valencia (2012)

مقابله با بحران بانکی

با وقوع بحران بانکی دولت‌ها و بانک مرکزی و نهادهای ناظر، مؤسسات مالی ناگزیر از مداخله می‌شوند. هر گاه از پنج اقدام زیر سه اقدام صورت گیرد می‌توان ادعا کرد که مداخله سیاست‌گذارانه صورت گرفته است:

۱. تأمین نقدینگی به میزان قابل توجه^۴؛
 ۲. ساختاردهی مجدد هزینه‌های بانکی^۵؛
 ۳. ملی کردن تعداد زیادی از بانک‌ها؛
 ۴. اعمال تضمین‌های قابل توجه؛
 ۵. خرید حجم قابل توجهی از دارایی‌ها؛
 ۶. ممانعت از دسترسی به سپرده‌ها و تعطیل کردن موقت بانک‌ها^۶.
- برخی از این اقدامات در حالت‌های عادی نیز تکرار می‌شود. لذا ضروری است شاخص‌های کمی تعریف شود تا مشخص شود در چه مواقعی مداخلات سیاست‌گذارانه صورت گرفته و اقدامات انجام شده از اقداماتی که در حالت متعارف صورت می‌گیرد تمییز داده شود.
- تأمین نقدینگی وقتی قابل توجه ارزیابی می‌شود که مطالبات بانک مرکزی از بخش مالی بیش از پنج درصد سپرده‌ها و تعهدات خارجی گردد و نسبت به شرایط قبل از بحران بیش از دو برابر شود. در این

4-Liquidity support

5-Bank restructuring gross costs

6-Deposit freeze and/or bank holidays



تعریف، کمک‌های مستقیم دولت نیز لحاظ می‌گردد. ساختاردهی مجدد هزینه‌ها وقتی قابل توجه خواهد بود که میزان بودجه مالی اختصاص داده شده بابت تزریق سرمایه^۷ به آن بیش از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی گردد. خرید دارایی‌ها وقتی قابل توجه خواهد بود که مقدار آن از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی فراتر رود (Laeven & Valencia, 2010).

همه این سیاست‌ها همزمان انجام نمی‌شود، بلکه برخی در وهله نخست و برای یک بازه زمانی کوتاه مدت صورت می‌گیرد؛ در حالی که بقیه این سیاست‌ها در یک بازه زمانی بلندمدت به اجرا درمی‌آیند. در کوتاه مدت، اقدامات و سیاست‌هایی اتخاذ می‌گردد تا اعتماد عمومی به سیستم مالی باقی بماند و سرایت مشکلات بخش بانکی به بخش واقعی اقتصاد حداقل شود. در بلندمدت، اقدامات عملی برای بازسازی مجدد بخش مالی، ساختاردهی مجدد ترتیبات نهادی و اقداماتی از این دست صورت می‌گیرد.

سیاست‌های کوتاه مدت برای مقابله با بحران بانکی

در مقطع مهار بحران^۸ سرعت از اهمیت زیادی برخوردار است. سیاست‌های کوتاه مدت معمولاً شامل موارد زیر می‌شود:

۱. ممانعت از تبدیل سپرده‌ها^۹ (از بلندمدت به کوتاه مدت) یا ممانعت از خروج سپرده؛
۲. سهل گیری نسبت به کفایت سرمایه^{۱۰} تا بانک‌ها هزینه کمتری برای اجرای قوانین متحمل شوند.
۳. کمک نقدینگی اضطراری؛
۴. تضمین دولتی سپرده‌ها^{۱۱}.

وقتی بانک‌ها گرفتار بحران می‌شوند از یک سو سپرده‌ها می‌خواهند از بانک خارج شوند و از سوی دیگر بانک‌ها برای حفظ الزامات کفایت سرمایه تمایل دارند میزان سپرده کم شود تا مجبور نشوند آورده سهامداران را افزایش دهند. راه‌حلی که در این مواقع اجرا می‌شود این است که وامدهی کاهش می‌یابد تا مشکل از اساس برطرف گردد. یک گزینه دم دست این است که الزامات کفایت سرمایه برای مؤسسات مالی به طور موقت معلق شود تا این مکانیزم یادشده متوقف یا حداقل تضعیف شود. وقتی مشکل این است که سپرده‌ها از بانک خارج می‌شود معمولاً کمک نقدینگی به بانک صورت می‌گیرد یا دولت سپرده‌های بانکی را تضمین می‌کند و یا حق صاحبان سپرده را از دسترسی به پولشان به طور موقت متوقف می‌سازد. میزان اعتبار دولت تعیین کننده میزان موفقیت هر کدام از این سیاست‌ها است. اینکه برای مقابله با بحران بانکی کدام یک از اقدامات فوق اتخاذ می‌شود به این بستگی دارد که ریشه مشکل کجاست. آیا مشکل عدم اطمینان سپرده گذاران است یا اینکه بانک‌ها ورشکسته شده‌اند یا بازار دارایی‌های مالی دچار آشفتگی شده و یا تحولات بازار ارز یا عدم تعادل اقتصاد کلان موجب چنین آشفتگی‌هایی گشته است؟

حادترین شکل بحران این است که هجوم به بانک‌ها برای خروج سپرده صورت می‌گیرد. می‌دانیم که بانک‌ها مطالبات بلندمدت دارند اما با تعهدات کوتاه مدت مواجه‌اند و ناسازگاری سررسید این دو تنها با تداوم سپرده گذاری حل می‌شود. لذا بانک‌ها مستعد فروغلتیدن به بحران‌اند اگر فاکتور اعتماد از آن‌ها سلب

7-recapitalization

8-Containment phase

9-Suspension of convertibility

10-Regulatory capital forbearance

11-Government guarantee of depositors



شود؛ چراکه همه برای خارج کردن منابع خود به بانک‌ها هجوم می‌آورند. در برخی موارد، بحران بانکی با اقدام نهاد نظارتی در ارزیابی سرمایه بانک کلید می‌خورد. وقتی نهاد نظارتی به این جمع‌بندی می‌رسد که یک یا چند بانک بزرگ دیگر توانگری مالی^{۱۲} ندارند، ممکن است موج بیاعتمادی به بانک ایجاد شود. این امر ممکن است از ارزیابی مجدد^{۱۳} برخی از قرض‌گیرندگان اصلی بانک‌ها شروع شود یا وقوع یک فساد بزرگ یا سوء مدیریت فاحش در شبکه بانکی زمینه ارزیابی مجدد نهاد نظارتی را فراهم سازد. در حالت سوم، افت قیمت دارایی‌های مالی نظیر ارز بانک را با مشکل نقدینگی مواجه می‌سازد. در این موارد، اقدام بانک برای فروش فوری دارایی‌ها و خودداری از اعطای اعتبار، توانایی مالی قرض‌گیرندگان بانک را به تحلیل میبرد و این خود یک بحران بزرگتر را به وجود می‌آورد (Honohan & Laeven, 2005).

اگر ریشه مشکل در ورشکستگی چند بانک باشد، راه حل می‌تواند مداخله دولتی در اداره آن باشد. فروش دارایی‌های خوب بانک‌های ورشکسته به بانک‌های سالم و تعطیل بانک‌های ورشکسته یا ادغام آن با بانک‌ها دیگر از جمله اقداماتی است که ممکن است صورت گیرد. گاه بحران بانکی ناشی از عدم تعادل‌های کلان در اقتصاد است و بانک‌ها در واقع قربانی وضعیت کلان اقتصادی هستند. در چنین شرایطی، آسانگیری نسبت به کفایت سرمایه و میزان ذخایر نقدی احتیاطی می‌تواند مفید باشد. این روش وقتی می‌تواند مفید و مؤثر واقع شود که وعده دولت در صیانت از سپرده‌های سپرده‌گذاران در بانک از دید مردم معتبر ارزیابی شود. در غیر این صورت، ممکن است مردم نسبت به توانگری مالی بانک‌ها دچار تردید شوند (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

تشخیص درست ریشه مشکل از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ زیرا تشخیص غلط و اتخاذ سیاست نادرست آثار جبران‌ناپذیری به دنبال دارد. اغلب بانک‌های مرکزی حفظ ثبات سیستم را به هزینه‌های اصلاح آن ترجیح می‌دهند. مثلاً، تعطیلی بانکی که عملاً قادر به حیات نیست تا جای ممکن به تأخیر انداخته می‌شود؛ یا گاه کمک نقدینگی به بانکی ارائه می‌کنند که می‌دانند نهایتاً ورشکسته خواهد شد. با توجه به اینکه تعطیل کردن بانک عملاً کار دشواری است، چنانچه شرایط مالی و سیاسی دولت اجازه دهد، ضمانت فراگیر تعهدات بانکی^{۱۴} مورد استفاده قرار می‌گیرد. این امر فشار زیادی بر بودجه دولت می‌آورد و دست دولت را برای اقدامات آتی می‌بندد. اگر مشکل بانکی به دلیل سوءاستفاده مدیران داخلی بانک ایجاد شده، راه حل متعارف طیفی از اقدامات، نظیر عزل مدیران فعلی و انتصاب مدیران جدید توسط نهاد نظارتی، تعطیلی یک بانک و فروش دارایی‌ها و همچنین انتقال تعهدات آن به بانک‌های سالم یا کمک به ادغام با بانک‌های دیگر، خواهد بود (Laeven & Valencia, 2008).

ضمانت فراگیر سپرده‌های بانکی اقدامی است که معمولاً دولت‌ها وقتی در پیش می‌گیرند که از هجوم مردم برای خارج کردن سپرده‌ها هراسان می‌شوند. از آنجاکه این اقدام، بسیار پرهزینه است آخرین راه‌حلی است که مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بحران مالی اخیر کشورهای دانمارک، آلمان، ایسلند و ایرلند این شیوه را به کار گرفتند. فرض اساسی این سیاست آن است که وعده دولت مبنی بر ضمانت سپرده‌ها امری معتبر است، اما اگر چنین وضعیتی برقرار نباشد این سیاست نمی‌تواند اعتماد عمومی را بازگرداند. لائون و والنسیا (۲۰۰۸) از ۴۲ بحران بانکی منتخب دریافتند که در ۱۴ مورد ضمانت فراگیر دولتی به شکل علنی و صریح اعلام شده و در ۶ مورد این ضمانت غیر صریح بوده است. معمولاً این تضمین هم در مورد سپرده‌های ارزی و هم سپرده‌های به پول آن کشور ارائه می‌شود. مدت‌زمان این تضمین از ۱۱ ماه تا ۸ سال در نوسان بوده است. در مرکزیک تضمین در ۱۹۹۳ م اعلام شد و سرانجام در ۱۹۹۹ م برداشته شد، اما در ترکیه

12-insolvency

13-reassessment

14-Blanket government guarantee



این تضمین در ۱۹۹۴ م اعلام شد اما هیچ وقت برداشته نشد و وقتی ترکیه در ۲۰۰۰ م مجدداً با بحران روبرو شد، مورد تأکید قرار گرفت. در اکثر مواقع، این تضمین پس از وقوع بحران سیستمی عرضه شده است، اما در چند مورد (ترکیه در ۱۹۹۴ و هندوراس ۱۹۹۹ م) این تضمین قبل از اینکه بحران یک یا چند بانکی سیستمی شود، اعمال شد. در تایلند، کره و نیکاراگوئه ابتدا تضمین تنها بخشی از تعهدات بانک‌ها را شامل می‌شد اما بعداً این تضمین فراگیر شد. در برخی موارد، دولت صریحاً اعلام نکرده است که سپرده‌ها را تضمین می‌کند اما به شکل غیررسمی^{۱۵} حمایت از سپرده‌ها را اعلام کرده یا لاقلاً برداشت عمومی چنین بوده است. نمونه این مورد نروژ در بحران دهه ۱۹۸۰ م، اکوادور در ۱۹۹۶ م، پرو در ۱۹۹۹، گواتمالا در ۲۰۰۶ م و بیراسترن در آمریکا به سال ۲۰۰۸ م است. در مورد اثربخشی این اقدام باید بررسی کرد که آیا پس از این اعلام، هجوم برای خروج سپرده کاهش یافته و تقاضای بانک‌ها برای حمایت بانک مرکزی به شکل اعطای نقدینگی کاهش یافته است یا نه؟ در مورد اثربخشی این سیاست، تنوع تجربه‌ها موجود است. در مالزی، هندوراس، مکزیک، فنلاند، سوئد و ترکیه بلافاصله پس از اعلام ضمانت فراگیر تقاضای کمک نقدینگی کاهش یافت. در تایلند، نیکاراگوئه و جامائیکا تقاضای کمک بلافاصله کاهش نیافت اما نرخ رشد منفی پیدا کرد. در اندونزی، ژاپن و اکوادور این اعلام ضمانت هیچ تأثیری بر جای نگذاشته است. البته شواهد نشان می‌دهد که افراد غیرمقیم در یک کشور کمتر از چنین تضمین‌هایی تأثیر می‌پذیرند و خروج سرمایه ارزی ادامه می‌یابد. به رغم اثربخشی این سیاست، این دیدگاه مطرح شده است که این نتایج با هزینه مالی فراوان برای دولت به دست می‌آید. بررسی‌های تجربی نیز یک همبستگی بین هزینه مالی مهار بحران و اعلام این سیاست را نشان می‌دهد اما باید توجه داشت که معمولاً این سیاست در نقطه اوج بحران همزمان با دیگر سیاست‌ها اتخاذ می‌شود و نمی‌توان همه بار مالی را بر دوش این سیاست انداخت. در واقع هرگاه بحران شدت بسیار داشته، این سیاست اتخاذ شده و این شدت بحران بخشی از همبستگی یادشده را به وجود آورده است. علاوه بر نکات یادشده هزینه دیگری که این سیاست به دنبال دارد مخاطرات اخلاقی است؛ یعنی اجرای این سیاست موجب بی‌پروایی مؤسسات مالی در رفتارهای آینده آن‌ها خواهد شد زیرا گمان می‌کنند که اگر مشکلی بروز کند حتماً تضمین فراگیر مجدداً عرضه خواهد شد (ibid).

کمک نقدینگی اضطراری از رایج‌ترین شیوه‌هاست. در این روش، دولت یا بانک مرکزی با خرید دارایی‌های بانک مسئله‌دار تلاش می‌کنند نقدینگی لازم را برای بانک فراهم کنند. این امر شامل خرید دارایی‌های سالم نظیر اوراق قرضه بلندمدت دولت و یا اوراق بهادار مبتنی بر دارایی و وام‌های رهنی و همچنین دارایی‌های غیرسالم^{۱۶} و غیرنقد و یا وام دادن به آن‌هاست. پیاده‌سازی این سیاست به اشکال مختلف صورت می‌گیرد که از جمله آن‌ها می‌توان به مکانیزم نرخ تنزیل و گسترش دارایی‌هایی که می‌تواند به عنوان وثیقه شناخته شود اشاره کرد. یکی از مهم‌ترین فواید این کار آن است که با این اقدام تلاش می‌شود قیمت داراییها ثابت بماند و بانک‌ها به دلیل فروش زیر قیمت واقعی دارایی‌ها ناگزیر نشوند تا زمانی را شناسایی کنند. در بحران اخیر جهانی بانک‌های مرکزی به این کار دست زدند که از میان آن‌ها می‌توان به فدرال رزرو آمریکا، بانک مرکزی انگلیس، بانک مرکزی ژاپن، بانک ملی سوئیس و فدرال رزرو استرالیا اشاره کرد. البته همان گونه که بعداً دیده می‌شود این سیاست شیوه رایجی در بسیاری از کشورهای جهان بوده است و برخی کشورها مبالغ هنگفتی در این زمینه هزینه کردند. برای مثال، دولت نروژ در بحران بانکی این کشور اعلام کرد مبلغی معادل ۱۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی آن کشور را به این کار اختصاص می‌دهد. در مورد کشورهای لوکزامبورگ، ایرلند، ایسلند و بلژیک، میزان تزریق نقدینگی در مقایسه با اندازه بخش بانکی قابل توجه بوده است. کمک نقدینگی اضطراری و همچنین ضمانت فراگیر دو شیوه‌ای هستند که

15-De facto

16- Toxic asset or non-performing



ابتدا مورد استفاده قرار می‌گیرند به خصوص وقتی که مشخص نیست دامنه بحران چقدر است و آیا بحران به این دلیل است که بانکها با مشکل نقدینگی روبرو هستند یا اساساً توانگری مالی آنها زیر سؤال است (Laeven & Valencia, 2011).

لائون و والنسیا (۲۰۰۸) از ۴۲ بحران بانکی منتخب دریافتند که در ۷۱ درصد موارد کمک نقدینگی اضطراری مورد استفاده قرار گرفته و در ۲۹ درصد موارد دیگر ضمانت فراگیر تعهدات بانکی استفاده شده است. میزان کمک نقدینگی اضطراری به طور متوسط معادل با ۲۸ درصد کل سپرده‌ها بوده است. تنها در ۵ مورد ممانعت از خروج سپرده اجرا شده است که عبارت‌اند از آرژانتین در ۱۹۸۹ م و ۲۰۰۱، برزیل در ۱۹۹۰، اکوادور در ۱۹۹۹ و اروگوئه در ۲۰۰۲ م. تعطیلی بانکها تنها در ۱۰ درصد موارد اجرا شده است و این تعطیلی به طور متوسط ۵ روز به طول انجامیده است، در حالی که ممانعت از خروج سپرده‌ها به طور متوسط ۴۱ ماه طول کشیده است. تعطیلی موقت بانکها شیوه کم‌هزینه‌تری است و برای خرید زمان تا اتخاذ تصمیم در جهت حل مشکل استفاده می‌شود. ضمانت فراگیر تعهدات بانکی به طور متوسط ۵۳ ماه به طول انجامیده است. ضمانت فراگیر تعهدات موجب ایجاد اطمینان در سپرده‌گذاران می‌گردد، ولی خروج سپرده‌های سپرده‌گذاران خارجی با این اعلام دولت متوقف نمی‌شود. در ۶۷ درصد موارد دولت و نهادهای نظارتی یک بازه زمانی را مشخص کرده‌اند و طی آن از سخت‌گیری‌های مقرراتی کاسته‌اند تا بانکها بتوانند به شرایط عادی خود باز گردند. برای مثال، در دوران بحران آمریکای لاتین، مقامات ناظر بانکی در آمریکا موقتا اعمال قوانین کفایت سرمایه را برای بانکهای بزرگ آمریکایی متوقف کردند. در بحران ۲۰۰۷ م نیز ناظرین ارزشگذاری منصفانه اوراق بهادار مبتنی بر وام‌های مسکن را متوقف کردند؛ چراکه بر این باور بودند قیمت‌های فعلی به درستی قیمت‌های واقعی را نشان نمی‌دهد. در حین بحران بانکی ژاپن نیز ناظران بانکی به بانکها اجازه دادند حسابداری مالیاتی با تأخیر^{۱۷} را انجام دهند تا از حیث کفایت سرمایه وضعیت بهتری یابند (Laeven & Valencia, 2008).

ممانعت از برداشت سپرده اگرچه به ندرت رخ داده اما صرفاً در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور صورت گرفته است؛ در حالی که تضمین تعهدات بانک در کشورهای توسعه یافته متداول بوده است. شاید علت این بوده که کشورهای توسعه یافته دسترسی بهتری به بازار سرمایه جهانی داشته و اعلام آنها مبنی بر تضمین تعهدات بانکها معتبر شناخته شده است. در بحران مالی اخیر (۲۰۰۸ م به این سو) تضمین‌ها کمتر جامع بوده است و بیشتر به شکل هدف‌گیری شده صورت می‌گیرد. تزریق سرمایه و نقدینگی در کشورهای توسعه یافته متداول تر بوده است اما ملی کردن نهادهای مالی به طور یکسان در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته رواج داشته است. شکل زیر به خوبی تفاوت کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه را از حیث میزان استفاده از سیاست‌های مختلف نشان می‌دهد (Laeven & Valencia, 2012).

در ادامه هر کدام از سیاست‌های کوتاه‌مدت مقابله با بحران بانکی با ذکر یک نمونه موردی مطرح میشود تا برخی ظرایف اجرای این سیاستها مشخص گردد.

سهل‌گیری نسبت به کفایت سرمایه موجب می‌شود تا تأخیری در شناسایی زیان صورت گیرد و زمانی در اختیار بانک و مؤسسات مالی می‌گذارد تا سرمایه لازم را از درآمدهای موجود کسب کند. این سیاست معمولاً در اوج بحران استفاده می‌شود ولی گاه تا بلندمدت ادامه می‌یابد که دلیل آن مشکل پایان دادن به این امتیاز است. معمولاً این گزینه مطلوب دولت‌ها نیست ولی وقتی گزینه‌های دیگر در دسترس نباشد، به آن متوسل می‌شوند. این سیاست در هنگام بحران مؤسسات پس‌انداز و وام در آمریکا (S&L)^{۱۸}

17-Deferred tax accounting
18-Saving and loan crises



در دهه ۱۹۷۰ م مورد استفاده قرار گرفت. این مؤسسات وام‌های رهنی ۳۰ ساله می‌دادند و از محل پس-انداز منابع خود را تأمین می‌کردند. با بالا رفتن تورم و نرخ بهره، همه این مؤسسات با مشکل روبرو شدند؛ چرا که نرخ بهره وام‌ها ثابت بود و با تورم شاخص‌بندی نشده بود. در ابتدا برای حل مشکل، این سیاست به کار رفت که به آن‌ها اجازه داده شد در دارایی‌های ریسکی سرمایه‌گذاری و گواهی سپرده منتشر کنند و در قراردادهای مشتقه وارد شوند. همزمان اعمال مقررات سرمایه در مورد آن‌ها معلق شد؛ چرا که کنگره تمایل نداشت زیان آن‌ها به رسمیت شناخته و دولت برای نجات آن‌ها وارد شود. ترکیب این دو امر موجب شد مؤسسات ورشکسته رفتارهای شدیداً ریسکی را انتخاب کنند و در نتیجه زیان آن‌ها در ۱۹۸۸ م به ۲۰۰ میلیارد دلار رسد. در این مقطع نهاد ناظر تصمیم به مداخله و اجرای قوانین تعلیق شده گرفت. این تجربه نشان داد که اجرای این سیاست ممکن است زمینه‌ساز رفتار ریسکی شود (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

مشوق مالیاتی برای شناسایی زیان^{۱۹} یک روش مبتنی بر بازار برای کمک به بانک‌ها برای اصلاح ترازنامه است. در بحران بانکی ۱۹۹۲ م ژاپن وقتی مشخص شد که بانک‌ها حجم بالایی از وام‌های رهنی دارند که معوق خواهند شد، با ایجاد نهادی این وام‌ها به آن منتقل گشتند. زیان ناشی از این وام‌ها هزینه قابل قبول مالیاتی شناسایی شد. این روش به جای تزریق پول معرفی شد و هدفش این بود که زیان‌ها به سرعت شناسایی شوند، اما مشکل این بود که باز هم وام‌های مشکل‌دار به وجود می‌آیند. این شیوه نیز موجب شد تا نظام انگیزشی بانک‌ها دچار اختلال شود و آن‌ها هزینه رفتارشان را به درستی نبینند (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

مشارکت مشروط در زیان وام‌ها یک روش مبتنی بر بازار است؛ به این معنی که یارانه پرداخت‌شده مشروط خواهد بود. باتوجه به نمونه موردی مکزیک این راه‌حل روشن می‌شود. در ۱۹۹۵ م در مکزیک دولت یارانه‌ای معادل ۶۰ درصد مبلغ اسمی وام‌های کشاورزی، وام‌های رهنی و وام‌های بنگاه‌های کوچک و بزرگ اعطا کرد اما این یارانه مشروط بود، به این ترتیب که دولت تعهد کرد در ازای هر سه پزو وام جدیدی که بانک‌ها پرداخت کنند، حاضر خواهد بود یک پزو به آن‌ها اعطا کند. هدف از چنین تعهدی این بود که بانک‌ها انگیزه یابند، وام‌دهی را متوقف نکنند و جریان پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی ادامه یابد. یکی از مزیت‌های این طرح این بود که قرض‌گیرندگان ناگزیر شدند بپذیرند که بقیه وام بدهند تا مشمول این یارانه واقع شوند. در عمل، کسانی وارد این طرح می‌شدند که انگیزه داشتند در آینده نیز وام بگیرند و از این رو می‌خواستند خوش حساب به‌شمار آیند. اگرچه این سیستم در اجرا به دلیل ضعف نهادهای کشور مکزیک با مشکلاتی روبرو بود اما در مجموع می‌توان عملکرد این شیوه را مثبت و قابل قبول ارزیابی کرد (ibid).

سیاست‌های بلندمدت مقابله با بحران بانکی

پس از مرحله مهار بحران، نوبت به دوره حل بحران^{۲۰} می‌رسد. وقتی اقدامات فوری انجام شد و اعتماد به سیستم بانکی بازگشت و بازارها شروع به کار کردند، دولت باید اقدامات بلندمدت برای حل اساسی مشکل بخش مالی انجام دهد، به نحوی که بخش مالی بتواند به شکل عادی فعالیت خود را از سر گیرد؛ چرا که اینک مشکل اصلی آن است که بانک‌ها شدیداً بدهکارند^{۲۱} و سرمایه کمی در اختیار دارند^{۲۲}. در این مقطع، بحران از بانک‌ها دور و بر برخی بانک‌ها دولتی می‌شوند یا برای اعلام ورشکستگی مراحل قانونی خود را طی

19-Loan loss write off

20-Resolution phase

21-Over-indebtedness

22-undercapitalization



می‌کنند. باید شرایطی ایجاد شود تا منابع مالی در اختیار نهادهای سالم قرار گیرد و آن‌ها بتوانند فعالیت عادی خود را از سر گیرند. درباره اقدامات مربوط به این مرحله، این اختلاف نظر باقی می‌ماند که آیا باید مداخله‌ها در سطح کلان باشد یا سطح خرد؟ آیا باید صلاح‌دیدی^{۲۳} باشد و براساس صلاح‌دید مقام ناظر در مورد برخی بانک‌ها رفتار شود یا به صورت یکنواخت در مورد همه بانک‌هایی که دچار مشکل شده‌اند به اجرا درآید؟ آیا مداخله باید مدیریتی باشد یا از راهبردهای مبتنی بر بازار^{۲۴} استفاده شود؟ علاوه بر این، بده بستان بین سرعت اصلاحات یا دوام و ماندگاری اصلاحات و همچنین هزینه مالی^{۲۵} شکل می‌گیرد و تصمیم‌گیری را به امری مناقشه‌انگیز تبدیل می‌کند (Honohan & Laeven, 2005).

سیاست‌هایی که در این مرحله اتخاذ می‌شود اصطلاحاً سیاست‌های مرحله حل بحران خوانده می‌شود. این قبیل سیاست‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

۱. سیاست‌های معطوف به سازماندهی مجدد^{۲۶} بخش بانکی (و مالی)
 ۲. سیاست ناظر بر تأمین سرمایه برای بانک‌ها^{۲۷}
- سیاست دیگری که معمولاً در دوران حل بحران مورد توجه قرار می‌گیرد اجازه دادن به بانک‌های خارجی برای ورود به عرصه بانکی یک کشور است، در حالی که در گذشته این ورود ممنوع شد. به این موضوع نیز در ادامه به اختصار اشاره خواهیم کرد. مداخلات دولت در این بخش دو هزینه عمده به دنبال دارد: هزینه مستقیم و هزینه غیر مستقیم. مقصود از هزینه مستقیم پول مالیات‌دهندگان است که برای کمک مالی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هزینه غیر مستقیم اختلالی است که در نظام انگیزشی مؤسسات مالی به وجود می‌آید. کمک‌های دولت موجب می‌شود تا بنگاه‌ها از این مداخلات سوء استفاده کرده، با اقدام به ریسک‌طوری رفتار کنند که همواره دولت‌ها ناگزیر از حمایت شوند. مثلاً، در سال‌های منتهی به بحران ۲۰۰۷ م مؤسسات مالی آمریکا با استفاده از اوراق مشتقه اعتباری چنان درهم تنیده شده بودند که اطمینان داشتند یا همگی باهم سقوط می‌کنند که در این حالت دولت ناگزیر از حمایت از همه مؤسسات مالی خواهد بود و یا اینکه هیچ‌کس سقوط نخواهد کرد.

سازماندهی مجدد بخش بانکی

سؤالی که معمولاً در دوره حل بحران مطرح است این است که آیا باید گروه اداره بانک‌ها تغییر کند یا نه؟ معمولاً وقتی جمع‌بندی این است که مشکل بحران بانکی ناشی از عدم تعادل‌های اقتصاد کلان بوده و بخش بانکی در واقع قربانی شده است، ترجیح داده می‌شود گروه مدیریتی حاکم بر بانک‌ها حفظ شود؛ زیرا با حفظ آن‌ها اطلاعات موجود و دیگر دارایی‌های ناملموس بانک حفظ می‌شود. اما وقتی بحران بانکی به دلیل سوءتعبیر، فساد یا ریسک بالا برداشتن مدیران رخ داده، ترجیح داده می‌شود برای اصلاح اساسی بخش بانکی، این مدیران تغییر کنند و مدیران جدید بر سر کار آیند (ibid).

یکی از اقدامات متعارف خلاص کردن بانک‌ها از شر وام‌های بد است. برای این مقصود، نهاد یا صندوقی دولتی تأسیس و همه وام‌های بد به آن منتقل می‌شود. این شرکت‌ها تحت عنوان شرکت‌های مدیریت دارایی^{۲۸} شناخته می‌شوند. این روش در حل بحران ایرلند پس از ۲۰۰۷، سوئد در ۱۹۹۲ و مکزیک در ۱۹۹۴ م مورد استفاده شد. تجاربی که در ادامه به اختصار تشریح شده نشان می‌دهد که این شیوه مزایایی

23-discretionary

24-Market driven policy

25-Fiscal cost

26-restructuring

27-recapitalization

28-Asset Management Company



دارد. یکی آن است که حل و فصل وام‌های مشکل‌دار نیازمند تخصص و مهارت است و تجمیع آن‌ها در چنین صندوق‌هایی موجب می‌شود از خصوصیت اقتصاد مقیاس استفاده شود. همچنین در شرایطی که قوانین به‌خوبی الزام نمی‌شوند استفاده از قدرت دولتی برای حل و فصل آن‌ها کمک می‌کند و قرار گرفتن یک نهاد سوم بین بانک و مشتری از مزایای دیگر آن به‌شمار می‌رود. در عین حال این ضعف را نیز دارد که مسئولین دولتی شاید انگیزه و اطلاعات لازم را برای مواجهه درست با مسئله نداشته باشند. همچنین نهادهای دولتی در فضایی فعالیت می‌کنند که به‌شدت از ارتباطات سیاسی تأثیر می‌پذیرد. خارج کردن این وام‌ها از بانک‌های خصوصی و تجمیع آن‌ها در دولت موجب می‌شود که حل و فصل آن‌ها سیاست‌زده شود. همچنین وقتی نهادهای کشوری ضعیف و قوانین ورشکستگی کارایی نداشته باشند، قدرت چانه‌زنی دولت با مقروضان پایین خواهد بود (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

در سوئد پس از آزادسازی بازار مالی در دهه ۱۹۸۰ م وام‌دهی به بخش مسکن شدت گرفت و قیمت مسکن بالا رفت. به همین منوال، میزان اعطای وام رشد قابل توجهی کرد و در فاصله سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۰ م، اعتبارات از ۹۰ درصد به ۱۴۰ درصد افزایش یافت. بیش از نیمی از وام‌ها نیز به ارز خارجی بود. اصلاحات مالیاتی حباب بازار مسکن را ترکاند و این موجب کاهش قیمت‌ها و ورود اقتصاد به عرصه رکود شد. کاهش قیمت‌ها پرداخت بدهی را دشوار کرد و بسیاری از وام‌ها نکول شد. در ابتدا، دولت تلاش کرد با تزریق نقدینگی مسئله را حل کند اما مشکل عمیق‌تر از آن بود که این نسخه پاسخ‌گو باشد. در ۱۹۹۲ م دولت سوئد بزرگ‌ترین بانک دولتی این کشور را به دو بخش تقسیم کرد و تمام وام‌های بد را در بخشی که حکم یک شرکت مدیریت دارایی را داشت، تجمیع کرد. این شرکت چیزی بالغ بر ۶۷ میلیارد کرون سوئد را که در حدود ۴/۴ درصد کل دارایی‌های بانکی بود - در اختیار گرفت. پس از مدتی مشکل در دیگر بانک مهم سوئد نیز ظاهر شد و نهایتاً همان شیوه در مورد آن نیز در پیش گرفته شد. در بسیاری از موارد، شرکت مدیریت دارایی مقروضان را به اعلام ورشکستگی ملزم کرد، وثایق را ضبط و تلاش کرد اموال رهنی را از طریق بازار بورس سوئد و فروش خصوصی به شرکت‌ها به‌مرور به فروش رساند. دلیل اینکه این شیوه در پیش گرفته شد این بود که نظام قضایی کارآمدی در سوئد وجود داشت که تداوم این روش را پشتیبانی می‌کرد. این واقعیت که اکثر داراییها از جنس وام‌های رهنی بودند حل و فصل آن را نیز تسهیل می‌کرد که باید این واقعیت در نظر گرفته شود.

مکزیک نیز در ۱۹۹۴ م دچار بحران بانکی شد. دولت در واکنش، نهادی تحت عنوان «صندوق حمایت از سپرده‌های بانکی» (FABARO)^{۲۹} ایجاد کرد. دولت وام‌های مشکل‌دار را با اوراق قرضه دولتی مبادله کرد ولی نمی‌توانست به‌راحتی از این اموال خلاصی یابد. یکی از دلایل این بود که برخی از این وام‌ها مربوط به افرادی با ارتباطات سیاسی بود. حجم این وام‌ها نسبتاً زیاد بود. وظیفه صندوق به‌درستی تعریف نشده بود و مالکیت وام‌ها کماکان در اختیار بانک‌ها باقی مانده بود. همچنین قوانین ورشکستگی در مکزیک کارآمد نبود و طی کردن این رویه را با مشکل روبرو می‌ساخت و به همین دلیل نمی‌شد بدهکاران را به‌پای میز مذاکره کشاند. تنها ۵/۰ درصد کل این اموال فروخته شد و تنها ۱۵ درصد اصل پول این قروض به دست آمد (ibid).

یکی از امور تعیین‌کننده در سازماندهی مجدد بخش بانکی کیفیت نهادهاست. ضعف نهادهای قضایی و نظارتی موجب می‌شود سازماندهی مجدد این بخش با تأخیر و دشواری صورت گیرد. رویه‌های افشای اطلاعات و پاسخ‌گویی در مقابل آن ممکن است ضعیف باشد. ممکن است حقوق سهام‌داران و وام-دهندگان به‌درستی رعایت نشود. گاه مسئولین قضایی فاسد یا ناکارا هستند. در چنین شرایطی، رسیدن به توافق میان قرض‌گیرندگان و وام‌دهندگان، انتقال مالکیت بنگاه‌ها و بانک‌ها و یا ورود عرضه‌کنندگان



جدید وام به بازار به دشواری محقق خواهد شد. همه این‌ها اموری هستند که در رسیدن به تصمیم‌گیری در مورد یک نهاد مالی و چگونگی حل مشکلات آن نقش مهمی دارند (ibid).

تأمین سرمایه بانک‌ها^{۳۰}

نهادهای مالی باید به لحاظ مالی نیز ساماندهی مجدد شوند. به بانک‌هایی که بدهی زیادی بار آورده‌اند یارانه داده شود یا بخشی از بدهی آنان بخشیده شود یا ورشکست شوند و منابع آن‌ها به بانک‌های سالم منتقل گردد. دولت‌ها هزینه‌های بالایی را متقبل می‌شوند تا بانک‌ها و، به تبع آن، اقتصاد به سرعت و سلامت از بحران سر برآورند. شایان ذکر است تضمینی نیست که این اتفاق رخ دهد و بحران بانکی رخت بریندند. در بحران بانکی ژاپن به سال ۱۹۹۸ م وقتی سیاست قبول زیان بانک‌ها به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی مؤثر واقع نشد، دولت سیاست تأمین سرمایه را در پیش گرفت. این کار از طریق اعطای وام، خرید وام‌ها و نهایتاً خرید سهام ممتاز بانک‌ها انجام گرفت. در این کار، سرمای‌های به میزان ۱۷۲۶ میلیارد ین و سپس ۷۴۵۹ میلیارد ین به بانک‌ها تزریق شد. به‌رغم این امر، وضعیت بانک‌ها بهبود نیافت؛ زیرا این امر مشروط به بهبود مدیریت ریسک بانک‌ها نشده بود و همه بانک‌ها تحت شمول این کمک قرار گرفتند. اگرچه با این کار، موقتاً نسبت کفایت سرمایه از ۶/۶ در سال ۱۹۹۸ به ۱۰ در سال ۲۰۰۰ م ارتقا یافت، اما این نسبت مجدداً در ۲۰۰۲ م به عدد ۸/۴ تقلیل یافت. اقدام مذکور موجب نشد تا سازماندهی مجددی در عرصه بانکی صورت گیرد یا حداقل عرضه اعتبار مجدداً آغاز شود. نسبت عرضه اعتبار به بخش خصوصی از تولید ناخالص ملی از رقم ۲۰۳ در سال ۱۹۹۶ به ۱۹۲ در سال ۲۰۰۰ و سپس ۱۷۶ در سال ۲۰۰۲ م کاهش یافت. در تایلند نیز بحران بانکی در ۱۹۹۷ م ظاهر شد. ابتدا دولت تلاش کرد با تزریق سرمایه، معلق کردن الزامات کفایت سرمایه و نهایتاً اعمال تضمین به همه تعهدات بانک، به حل بحران بانکی کمک کند اما این اقدامات کفایت نکرد و دولت ناگزیر شد دو برنامه تزریق سرمایه در پیش گیرد. از آنجاکه قبول سرمایه دولت موجب تغییر مالکیت می‌شد، بانک‌ها ترجیح دادند شیوه‌های دیگری نظیر انتشار سهام ممتاز برای تأمین سرمایه در پیش گیرند. این شیوه بسیار پرهزینه بود و مانع از این شد که بانک‌ها بتوانند به سرعت سازمان‌دهی شوند. در اواخر ۲۰۰۲ م نسبت وام‌های مشکل‌دار ۳۹ درصد بود و میزان وام‌دهی به بخش خصوصی کماکان کاهش یافت. این تجارب نشان می‌دهد تزریق سرمایه بانک‌ها با این هدف است که بانک‌ها ناگزیر از فروش ارزان دارایی‌های خود نشوند. این شیوه می‌تواند به کمک کند بانک‌ها زبانی شناسایی کرده و سازمان‌دهی مجدد شوند. اشکال عمده این روش آن است که ممکن است مشکل مخاطرات اخلاقی ایجاد کند. وقتی حجم کمک‌های دریافتی نسبت به میزان زیان کم باشد، بانک‌ها انگیزه کمی برای بهبود مدیریت ریسک، اعلان صادقانه وضعیت مالی و تن دادن به قوانین نظارتی دارند. به نظر می‌رسد باید در اعطای سرمایه به‌صورت گزینشی عمل کرد و قوانین کمی مشخصی را به‌عنوان شروط دیکته نمود. این شیوه وقتی مؤثر است که نهاد نظارتی از قدرت الزام‌کردن قوانین و خواسته‌های خود برخوردار باشد (ibid).

کارایی روش تأمین سرمایه بانک‌ها سؤالی است که لائون و والنسیا (۲۰۱۱) تلاش کردند با یک بررسی آماری از بحران اخیر پاسخی درخور برای آن بیابند. برای رسیدن به این مقصود، آن‌ها نرخ رشد ارزش افزوده بنگاه‌هایی را که به وام‌دهی دولتی وابسته‌اند در کشورهای مختلف به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته و سیاست‌های مداخله‌ای دولت برای مقابله با بحران را متغیر مستقل قرار داده‌اند. آن‌ها اطلاعات مربوط به فاصله زمانی سپتامبر ۲۰۰۸ تا ماه مارس ۲۰۰۹ م را جمع‌آوری کردند و دریافتند که



اجرای سیاست تأمین سرمایه بانک‌ها تأثیر قابل توجه و معنادار در رشد واقعی ارزش افزوده این بنگاه‌های صنعتی مورد مطالعه داشته است (Laeven & Valencia, 2012).

گاه برای شناسایی و تمییز بانک‌هایی که بنیة سالمی دارند و با کمک دولتی قادر به فعالیت خواهند بود از بانک‌هایی که اساساً ورشکسته‌اند و کمک دولتی دردی از آن‌ها دوا نخواهد کرد، مکانیسمی اقتصادی به این شرح مورد استفاده قرار می‌گیرد. اگر سهامداران حاضر شدند معادل کمک دولت، سرمایه تزریق کنند، دولت اقدام به تزریق سرمایه خواهد کرد. با این مکانیسم مشخص میشود که آیا خود سهامداران بانک بحران‌زده^{۳۱} قبول دارند که بانک قابلیت احیا دارد یا خیر؟ حسن این روش آن است که هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم کمی به دنبال دارد و مشکل ایجاد هماهنگی میان وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان را حل می‌کند. اجرای این سیاست منوط به وجود نظام قضایی کارآمد، نهاد نظارتی معتبر که دارای قدرت الزام خواسته‌های خویش است، و نیز نبودن فساد در حین اجراست (Honohan & Laeven, 2005). گاه دولت‌ها منابع کافی برای دادن یارانه به دریافت‌کنندگان وام یا تزریق سرمایه در اختیار ندارند و نمی‌توانند مالیات بیشتری اخذ کرده یا از هزینه‌هایشان بکاهند. در این موارد کاهش بدهی‌ها از طریق ایجاد تورم و همچنین کاهش ارزش پول ملی^{۳۲} مورد استفاده قرار می‌گیرد. این روش در واقع نوعی کاهش بدهی به هزینه‌دارندگان پول و قرض‌دهندگان است که مبالغ اسمی دریافت می‌کنند (ibid)^{۳۳}.

از ۴۲ مورد مطالعه شده در مطالعه لائون و والنسیا (۲۰۰۸) در ۸۶ درصد موارد، بستن بانک، ملی کردن یا الزام به ادغام آن‌ها در دستور کار قرار گرفته است. برای مثال، در بحران بانکی ۱۹۹۵ آرژانتین، ۱۵ بانک دچار مشکل شدند که از این تعداد ۵ بانک ورشکست شدند و ۴ بانک دیگر به تملک نهادهای مالی سالم‌تر درآمدند. فروش بانک‌هایی که دچار مشکل شده‌اند یکی دیگر از راه‌حل‌ها در ۵۱ درصد موارد بوده است. در برخی موارد، نهادهایی برای ساختار مجدد دهی به بانک‌های دچار بحران ایجاد شده است. مثلاً، در ۶۰ درصد موارد شرکت‌های مدیریت دارایی برای اداره‌ی دارایی‌های دچار بحران ایجاد شده است. تزریق سرمایه یکی دیگر از روش‌های متداول برای حل بحران بانکی بوده است. از ۴۲ دوره بحرانی، در ۳۳ مورد دولت سرمایه به بانک‌های دچار بحران تزریق کرده است. در بسیاری موارد تزریق سرمایه مشروط بوده است. مثلاً در شیلی، خرید مطالبات معوق مشروط به این شد که بانک سودی به سهامداران تزریق نکند و وقتی که به سودآوری بازگشت این وام‌ها را خریداری کند (Laeven & Valencia, 2008).

بانک‌های خارجی

معمولاً مقاومت‌هایی در برابر ورود بانک‌های خارجی به عرصه بانکی یک کشور وجود دارد ولی در زمان وقوع بحران بانکی این مقاومت‌ها شدیداً کاهش می‌یابد. معمولاً این بانک‌ها پس از ورود، بانک‌های ضعیف را می‌خرند و با این کار به احیا و خروج اقتصاد از بحران کمک می‌کنند. ورود بانک‌های خارجی به معنی ورود سرمایه جدید نیز هست. شواهد هم نشان می‌دهد که ورود بانک‌های خارجی موجب بالا رفتن کارایی در عرصه بانکی و ثبات بیشتر بخش بانکی می‌شود. حسن دیگر این روش این است که هزینه مالی کمی برای حل بحران دارد و حضور بانک‌های خارجی موجب می‌شود عرضه اعتبار که قبلاً به واسطه بحران بانکی کاهش یافته بود، جبران شود (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005). البته این به آن معنی نیست که وجود بانک‌های خارجی همواره به نفع یک کشور است. گاه وجود بانک‌های خارجی، خود، عامل انتقال و تسری بحران بانکی از یک کشور دیگر به کشوری است که شعبه‌های آن بانک در آن فعالیت

31-Distressed bank

32-Currency devaluation

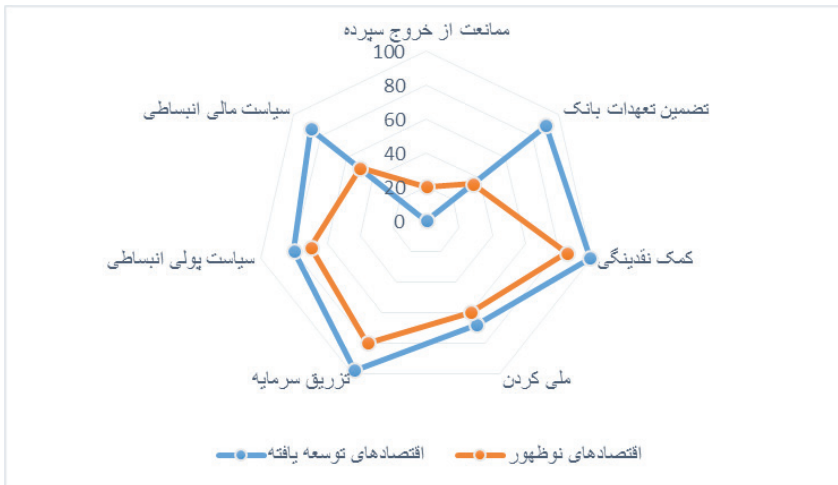
33-Nominal creditors



دارند. برخی این انتقاد را مطرح می‌کنند که در مواقع بحران، بانک‌های خارجی به سرعت کشور را رها می‌کنند در حالی که در این مواقع است که کشور به حضور آن‌ها احتیاج دارد. اگر چه در مواردی این گونه بوده اما همواره چنین نبوده است. در آرژانتین و مکزیک، بانک‌های خارجی نه تنها این کشورها را ترک نکردند، بلکه سرمایه‌گذاری خود را دو برابر افزودند (Honohan & Laeven, 2005).

برای درک بهتر این مسئله دو تجربه از حضور بانک‌های خارجی در آرژانتین تشریح می‌شود. آرژانتین در دهه ۱۹۹۰ م، آزادسازی اقتصادی و مالی را آغاز کرد و در نتیجه چشم‌انداز رشد در این کشور ایجاد شد. بنابراین، بانک‌های خارجی وارد شدند و سهم قابل‌قبولی از فعالیت‌های بانکی را به خود اختصاص دادند. در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۴ م نسبت وام به بخش خصوصی از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی به ۱۹ درصد افزایش یافت. وقتی شوک بحران مکزیک در ۱۹۹۵ م به اقتصاد آرژانتین وارد شد بانک‌های خارجی نقش چشم‌گیری در بازار سرمایه ایفا کردند چراکه ریسک وام‌هایشان کمتر بود و این امر موجب شد تا اقتصاد آرژانتین بهتر بتواند شوک را دفع کند. این بانک‌ها شروع به وام‌دهی به صنایعی کردند که قبلاً بانک‌های موجود از وام‌دادن به آن‌ها خودداری می‌کردند یا آن‌ها را نادیده می‌گرفتند. همچنین حضور آن‌ها موجب شد خصوصی‌سازی بانک‌های مشکل‌دار به امری ممکن تبدیل شود. بانک‌های خارجی نه تنها کمک کردند که با تداوم عرضه وام این اقتصاد از شوک خارجی بهتر برون آید، بلکه حضورشان ثبات و اطمینان بیشتری را نسبت به عرصه بانکی به وجود آورد (کلوموریس، کلینگبیل و لاتون، ۲۰۰۵).

شکل ۲. تفاوت کشورها در استفاده از سیاست‌های مختلف مقابله با بحران



منبع: (Laeven and Valencia (2012)

سیاست‌های مالی مقابله با بحران

تا پیش از بحران اخیر، همواره تصور می‌شد که مقابله با نوسانات اقتصادی باید از طریق سیاست پولی باشد؛ چرا که اتخاذ سیاست پولی جدید نسبتاً سریع انجام می‌شود و چندان تحت تأثیر ملاحظات سیاسی نیست، اما تجربه این بحران نشان داد که سیاست مالی می‌تواند نقش مهمی ایفا کند (Romer, 2011). دلیل



این امر آن بود که وقتی نرخ بهره به عنوان مهم‌ترین ابزار سیاست پولی آن قدر کاهش یافت که به نزدیک صفر رسید اما بازارها و اقتصاد واکنش مناسبی نشان نداد، مشخص شد سیاست پولی متعارف دیگر کارایی ندارد و باید سیاست‌های پولی غیرمتعارف و سیاست مالی اتخاذ شود (Krozner & Melick, 2009). در چارچوب نگاه کینزی انتظار می‌رود که سیاست مالی یعنی کاهش مالیات‌ها^{۳۴} و افزایش هزینه‌های عمومی مدت بحران را کاهش دهد؛ چراکه انتظار می‌رود این امر تقاضا را بالا برده، جبران افت تقاضای بخش خصوصی را جبران کند. شواهد آماری نیز یک همبستگی مثبت قوی بین کسری بودجه زیاد و مدت زمان بحران کم را نشان می‌دهد. همچنین مشابه همین همبستگی بین ترکیب مخارج دولت و مدت زمان بحران مشاهده می‌شود. هر چه مصرف عمومی بیشتر و درآمد مالیاتی کمتر باشد، مدت زمان بحران کوتاه‌تر خواهد بود. به علاوه، شواهد نشان می‌دهد که نقش سرمایه‌گذاری‌های دولت در کاهش مدت بحران به طور قابل توجهی ناچیز است ولی در افزایش نرخ رشد اقتصادی پس از وقوع بحران اهمیت قابل توجهی دارد که دلیل آن ضریب فزاینده بالاتر هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی در مقایسه با مصرف عمومی است. ۱۰ درصد افزایش در مصرف عمومی، دوره بحران را سه تا چهار ماه کاهش می‌دهد؛ در حالی که ۱ درصد افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی موجب افزایش ۰/۳ درصدی نرخ رشد سال‌های پس از بحران می‌گردد. همچنین کاهش درآمد ناشی از مالیات بر درآمد اثر کمتری از کاهش مالیات بر مصرف دارد اما اثر آن بر افزایش نرخ رشد پس از بحران بیشتر است. این یافته وجود یک رابطه بده‌بستان بین کوتاه‌مدت و بلندمدت را نشان می‌دهد (Baldacci, Gupta & Mulas-Granados, 2009).

البته شرایط مالی دولت در زمان وقوع بحران نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. در کشورهایی که پیش از وقوع بحران، بدهی عمومی زیاد است، این مسئله نه تنها قدرت مانور دولت را از حیث سیاست مالی انبساطی کاهش می‌دهد بلکه از اثربخشی این سیاست نیز به میزان قابل توجهی می‌کاهد. در این کشورها به طور متوسط بحران یک سال بیشتر دوام می‌آورد و آثار ناشی از بدهی عمومی بالا از آثار مثبت سیاست مالی انبساطی می‌کاهد. این مسئله اهمیت کاهش بدهی عمومی را در زمانی که اقتصاد در شرایط عادی قرار دارد نشان می‌دهد؛ چراکه اقتصاد آماده خواهد شد در صورت وقوع بحران واکنش مناسب از خود نشان دهد. شایان ذکر است که در کشورهایی که درآمد سرانه پایینی دارند، به دلیل ظرفیت پایین در اجرای سیاست مالی و ریسک‌های کلان‌مدت بحران بیشتر و اثربخشی سیاست مالی کمتر است.

ثبات‌سازهای خودکار^{۳۵} نیز در کاهش دوره بحران ایفای نقش می‌کنند و بسته به نوع طراحی و اندازه آن‌ها در ایجاد ثبات مؤثرند. اقتصادهایی که ثبات‌سازهای خودکار بزرگ دارند، به طور متوسط نیاز به محرک‌های مالی کمتری پیدا می‌کنند (ibid).

دفتر مشاوران رئیس‌جمهور آمریکا نیز مطالعه‌ای در مورد کارایی سیاست مالی انجام داده‌اند و به نتایج مشابهی دست یافتند. جدول ۲ نمای از میزان شیوع محرک مالی در واکنش به بحران مالی اخیر را در سال ۲۰۰۹ م نشان می‌دهد. آن‌ها به بررسی این مسئله پرداختند که باتوجه به فراگیری محرک‌های مالی در بحران اخیر، آیا سیاست مالی مؤثر بوده است یا خیر. برای اینکه اثربخشی این اقدامات را دریابند دست به این آزمایش زدند که تخمین‌های شرکت جی پی مورگان را از آینده رشد اقتصادی قبل از اعمال محرک ملاک مقایسه در نظر گرفته و رشد محقق شده را با آن مقایسه کردند. آن‌ها برای بررسی ثبات نتایج، اثر سیاست‌های پولی و ثبات‌سازهای خودکار را تفکیک کردند؛ با این حال یک ضریب فزاینده بزرگ (نزدیک به ۲) را تخمین زدند که نشان می‌دهد سیاست مالی بسیار مؤثر بوده است. نکته جالب توجه آن است

34- Tax cut

35- Fiscal stimulus



که آن‌ها نیز رابطه‌ای معکوس میان میزان ثبات‌سازهای خودکار و اندازهٔ محرک‌های مالی مشاهده کردند (دفتر مشاوران رئیس‌جمهور، ۲۰۰۹)

جدول ۲. میزان محرک مالی در کشورهای مختلف در سال ۲۰۰۹ م

کشور	سهم از تولید ناخالص داخلی	کشور	سهم از تولید ناخالص داخلی
استرالیا	۲۲٪	کره	۳٪
کانادا	۱۷٪	مکزیک	۱۴٪
چین	۲۶٪	نروژ	۱۲٪
جمهوری چک	۱۶٪	لهستان	۸٪
فرانسه	۶٪	روسیه	۲۹٪
آلمان	۱۵٪	آفریقای جنوبی	۲۲٪
هند	۶٪	سوئد	۱۴٪
اندونزی	۱۴٪	سوئیس	۶٪
ایتالیا	۱۱٪	انگلیس	۱۵٪
ژاپن	۲۴٪	آمریکا	۲٪

مأخذ: Executive Office of the President Council of Economic Advisors, 2009

جمع‌بندی

بحران‌های بانکی، پدیده‌های فراگیری در اقتصادهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه هستند. اگرچه در چند دههٔ اخیر در ایران بحران بانکی رخ نداده ولی تضمینی وجود ندارد که این کشور در آینده با آن مواجه نشود. همان‌گونه که در مقاله به تفصیل شرح دادیم در صورت وقوع این بحران‌ها، باید ترکیب مناسبی از سیاست‌ها و اقدامات اتخاذ شود. این ترکیب برحسب شرایط خاص هر کشور متفاوت است و راه‌حل واحدی که برای همهٔ کشورها در همهٔ زمان‌ها به کار آید وجود ندارد. برای مقابله با بحران بانکی، بر حسب افتق زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت، اجرای سیاست‌ها و اقدامات متفاوتی ضروری است. دلایل ایجاد بحران بانکی، شرایط سیاسی حاکم بر جامعه و ساختار نظام بانکی از جمله عوامل تأثیرگذار بر انتخاب گزینه‌های سیاستی برای مقابله با بحران‌های بانکی هستند. در صورت بروز بحران بانکی در ایران در آینده نزدیک، شاید بتوان پیشنهاد کرد که با توجه به مختصات اقتصاد ایران، ممانعت از برداشت سپرده، ملی کردن برخی بانک‌ها و سهامدار کردن صاحبان سپرده‌های زیاد، کمک نقدینگی، تزریق سرمایه و نهایتاً اصلاح مجدد ساختار نظام بانکی اقداماتی ضروری باشد.

- Baldacci, E., Gupta, S., & Mulas-Granados, C. (2009). *How Effective is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises?* Washington: International Monetary Fund.
- Calomiris, C. W., Klingebiel, D., & Laeven, L. (2005). Financial Crisis Policies and Resolution Mechanisms. In P. Honohan, & L. Laeven, *Systemic Financial Crises: Containment and Resolution* (pp. 25-75). New York: Cambridge University Press.
- Claessens, S., & Kose, M. A. (2013). *Financial Crises: Explanations, Types and Implications*. Washington: International Money Fund.
- Executive Office of the President Council of Economic Advisors. (2009). *The Effects of the Fiscal Stimulus: A Cross-Country Perspective*. Washington: Executive Office of the President Council of Economic Advisors.
- Honohan, P., & Laeven, L. (2005). Introduction and Overview. In P. Honohan, & L. Laeven, *Systemic Financial Crises Containment and Resolution* (pp. 3-22). New York: Cambridge University Press.
- Kroznor, R & Melick, W. (2009). The Response of the Federal Reserve to the Recent Banking and Financial Crisis. *An Ocean Apart? Comparing Transatlantic Responses to the Financial Crisis*. Rome.
- Laeven, L. (2011). Banking Crises A Review. *The Annual Review of Finance and Economics*, 4.1/4.24.
- Laeven, L & Valencia, F. (2008). *Systemic Banking Crises: A New Database*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L., & Valencia, F. (2008). *The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L & Valencia, F. (2010). *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad and the Ugly*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L & Valencia, F. (2011). *The Real Effects of Financial Sector Interventions During Crises*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L., & Valencia, F. (2012). *Systemic Banking Crises Database: An Update*. Washington: International Monetary Fund.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. (2009). *This Time is Different*. New Jersey: Princeton University Press.
- Romer, D. (2011). What Have We Learned about Fiscal Policy from the Crises? *IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crises*. Washington: International Monetary Fund

