

ابعاد حقوقی نقش و قابلیت ایجاد بیمه سپرده در ایران

محمود باقری^{*}

صادق عبدی^{**}

نسیم برخی^{***}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۶/۲۸؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۷/۲۰

چکیده

سیستم بانکی نقش مهمی را در توسعه اقتصادی کشورها ایفا می‌کند؛ لذا ثبات سیستم بانکی می‌تواند در ثبات اقتصادی بسیار تأثیرگذار باشد. به این منظور برخی کشورها سیستم «بیمه سپرده» را معرفی کرده‌اند. بیمه سپرده شکلی از مکانیسم‌هایی است که از سوی دولت‌ها به منظور افزایش امنیت داخلی سیستم‌های بانکی و همچنین برای حمایت از سپرده‌گذاران کوچک در زمان ورشکستگی بانک‌ها به کار گرفته شده است. در این مقاله ضمن بررسی و معرفی بیمه سپرده‌ها، تجربه جهانی در زمینه بیمه سپرده‌ها و شیوه‌های متداول آن به صورت اجمالی بیان شده و سپس در ادامه اهمیت نظام بیمه سپرده‌ها در کارکرد نظام بانکی ایران، الزامات و پیش‌نیازهای آن بیان شده است. در نهایت به این پرسش پاسخ داده شده است که چه کسی مسئول نهاد بیمه سپرده‌ها در ایران باشد و وضعیت کنونی آن در ایران چگونه است.

کلیدواژه‌ها: بانک، بیمه، سپرده، سپرده‌گذار، قانون ایران.

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).

** دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز دانشگاه تهران.

*** کارشناسی ارشد حقوق نفت و گاز دانشگاه تهران

۱. مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و ملی شدن بانک‌ها و با آغاز بانکداری اسلامی، نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران فرازونشیب‌های متعددی را پشت سر گذاشته است. بررسی روند ورود و خروج سپرده‌های مردم در نظام بانکی قبل و بعد از انقلاب نشان می‌دهد که بخشی از این فرازونشیب‌ها، نتیجه سلب اعتماد آنها از سیستم بانکی بوده است که نقطه اوج آن را می‌توان در زمان انقلاب مشاهده کرد؛ زیرا با فرار مدیران بانک‌های خصوصی، عملاً مردم برای خارج کردن وجوه خود به بانک‌ها هجوم آوردند و نظام بانکی از توان برآورد خواسته‌های به حق سپرده‌گذاران عاجز ماند، در حالی که اگر در همان زمان، نظام بیمه سپرده‌ها وجود داشت، امکان پرداخت سپرده‌های اشخاص میسر می‌شد و این امر موجب می‌شد که با جلب اعتماد سپرده‌گذاران به ثبات سیستم بانکی از هجوم آنها به بانک‌ها جلوگیری به عمل آید. از سوی دیگر بررسی تاریخی سیر نظام بیمه سپرده‌ها در کشورهای دیگر نیز نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر مقامات ارشد، کشورهای پیشرفته و در حال توسعه درصد هستند برای افزایش ورود وجوهات به نظام بانکی، تمهیداتی را پیش‌بینی نمایند که مهم‌ترین آنها استقرار نظام بیمه به‌شمار می‌رود. با توجه به اینکه تا کنون بیش از ۶۸ کشور این نظام را راه‌اندازی نموده‌اند. به نظر می‌رسد روند مذکور به‌گونه‌ای است که به تدریج سایر کشورها نیز ناچار خواهند شد به منظور حفظ شرایط رقابتی خود را با استانداردهای بین‌المللی همسو گردانند. در این رابطه جمهوری اسلامی ایران نیز چاره‌ای جز پیوستن به این روند ندارد.

۲. تعریف بیمه سپرده

بیمه سپرده، ابزاری است که توسط سیاست‌گذاران در بسیاری از کشورهای جهان برای حمایت محدود یا کامل سپرده‌گذاران در مقابل بحران‌های مالی طراحی شده است. هر بحران مالی می‌تواند آثار بسیار عمیق‌تر و فراتر از صنعت داشته باشد. از این رو وجود بیمه سپرده‌ها باعث افزایش امنیت و ثبات نظام مالی در یک کشور می‌شود. اگرچه هدف نظام بیمه سپرده‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است؛ اما در بیشتر موارد منظور اصلی از طراحی چنین نظامی حمایت از سپرده‌گذارانی است که از نظر مالی ضعیف هستند و نیز حمایت از نهادها و مؤسسات مالی ضعیف‌تر است. نهادهای ارائه‌کننده بیمه سپرده‌ها در بیشتر کشورها یا بخشی از بدنه دولت هستند (مانند بخشی از یک وزارتخانه) یا مؤسسه‌ای هستند که توسط دولت اداره می‌شود (مانند یک شرکت دولتی) با این حال در برخی کشورها این خدمات توسط بانک مرکزی یا بخشی از بانک مرکزی ارائه می‌شود (2003, 23. Cho, kam Hom) تعاریف مختلفی از بیمه سپرده ارائه شده است؛ ولی یک تعریف استاندارد و به‌نسبت جامع برای بیمه سپرده را می‌توان در «فرهنگ اصطلاحات آماری

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی»^۱ که عبارت است از یک الگوی رسمی که توسط قانون پایه‌گذاری شده است تا به وسیله آن زیان‌های سپرده‌گذاران در نتیجه بحران‌های بانکی محدود شود. نوعاً هدف از اجرای این سیاست بیمه‌ای فراهم کردن اطمینان برای سپرده‌گذاران کوچک در بازار مالی و کاهش ریسک سیستماتیک، به وجود آمدن بحران‌های مالی ناشی از خروج یک‌باره سپرده‌ها از بانک‌هاست. این سیستم می‌تواند به صورت خصوصی یا با کمک بودجه‌های دولتی تأمین مالی شود (OECD Glossary of Statistical (Terms)). حمایتی که تحت عنوان بیمه سپرده‌ها ارائه می‌شود در واقع تضمینی است که بر اساس آن در صورت وقوع بحران‌های مالی، کل یا میزان محدودی از اصل و سود حسابی که تحت حمایت قرار گرفته است، به دارنده حساب پرداخت می‌شود.

نظام بیمه سپرده‌ها به دو صورت متداول می‌باشد:

۱. بیمه سپرده صریح

۲. بیمه سپرده ضمنی (Bhattacharys, S, A. Boot, 1999. A. Thakor 745) ۱-۲- بیمه سپرده ضمنی در این سیستم سپرده ضمنی^۲ حمایت دولت از سپرده‌گذاران مصلحتی می‌باشد. دولت‌ها این حمایت‌ها را انجام می‌دهند نه به این علت که آنها از لحاظ قانونی مجبور می‌باشند، بلکه به‌خاطر اینکه به اهداف سیاسی ملی خود دست یابند.

۱. مقدار و چگونگی حمایت بستگی به دولت دارد و هیچ‌گونه قوانین از پیش تعیین شده‌ای در تصمیم‌گیری وجود ندارد.

۲. هرگونه کمک به سپرده‌گذاران معمولاً از منابع خارج از بودجه و یا از طریق بانک مرکزی تأمین مالی می‌شود (Black, F. M. Scholes. 2002. 474)

دولت، سپرده‌گذاران را به سه طریق تحت حمایت قرار می‌دهد:

۱. بستن بانک ورشکسته و پرداخت مستقیم به سپرده‌گذاران و یا اینکه سپرده‌ها را به بانک دیگر محول می‌کند.
۲. حمایت مالی از بانک بحران زده و ادغام آن با بانک دیگر، به منظور جلوگیری از ورشکستگی آن بانک.
۳. توانمند نمودن بانک بحران زده که این کار یا از طریق مستقیم سرمایه به بانک صورت می‌گیرد و یا اینکه دولت، بخشی از تمام دارایی‌های معوقه (مطالبات معوقه) بانک به ارزش دفتری تصاحب می‌کند (Hard, Daniel, 1998. 32, 35).

در این راستا می‌توان به ورشکستگی مؤسسه مالی و اعتباری میزان اشاره کرد که در طی آن بانک مرکزی انحلال مؤسسه میزان را ابلاغ و بر این اساس تمام اموال منقول و غیرمنقول،

1. (Organization of economic corporates and development(OECD

2. Implicit

نظام بانکداری یک کشور است که نشانگر توجه به هزینه‌های بالقوه گزاف در هجوم‌های بانکی، تصفیه حساب با سپرده‌گذاران بانکی و تشخیص اهمیت شفافیت در اقدامات دولت است. در نبود بیمه سپرده‌علنی، هجوم‌های بانکی، خطری همیشگی محسوب می‌شوند به این دلیل که بانک‌ها عموماً دارایی‌های غیرنقدی را سرمایه‌گذاری می‌کنند و این موضوع دیون نقدی بسیاری را به دنبال دارد؛ زیرا آنها نمی‌توانند سریعاً تمامی سپرده‌های سپرده‌گذارانشان را به ارزش اسمی آنها بازگردانند. بدون بیمه سپرده، سپرده‌گذاران اطمینان ندارند که در صورت ورشکستگی چه بر سر سرمایه‌های آنها خواهد آمد. در کنار پیشبرد ثبات مالی و ایجاد اطمینان برای سپرده‌گذاران درباره چگونگی انتظارات هنگامی که بانکی ورشکست می‌شود، بیمه‌های سپرده‌علنی مزایای مهم دیگری را در مقایسه با نظام ضمنی دارد (Basle Comitee, 1997, 20). یک نظام بیمه سپرده‌علنی بر اساس مقرراتی بنا شده است که این مقررات بر مبنای تعهدات دولت حدودی را وضع می‌کند و توانایی بیمه‌گر سپرده را برای اخذ تصمیمات خودسرانه کاهش می‌دهد. این نظام مشخص می‌کند که در صورت ورشکستگی بانک، مطالبات سپرده‌گذاران با در نظر گرفتن معیارهای خاصی توسط طرحی کلی که بدین منظور به وجود آمده است، پرداخت خواهد شد. به هر حال یک نظام بیمه سپرده‌علنی ریسک‌های مشخصی را به وجود می‌آورد که اولین مسئله آن، مخاطره اخلاقی است. برقراری چنین نظامی بر انگیزه سپرده‌گذاران در نظارت بر ریسک‌پذیری بانک تأثیر می‌گذارد. از این رو به‌طور بالقوه مقررات بازار را در این نظام کاهش می‌دهد. به هر حال مزایای یک سیستم بیمه سپرده‌علنی اگر به‌درستی طراحی شده باشد بر هزینه‌های آن غالب است. مخاطره اخلاقی را می‌توان با ایجاد و بهبود انگیزه‌های صحیح از قبیل اداره صحیح جمعی و مدیریت مناسب ریسک از جانب هر یک از بانک‌ها، ایجاد نظم مؤثر در بازار توسط سهام‌داران و دیگر سپرده‌گذاران بینه نشده و همچنین با نظارت احتیاطی قوی مانند اقدامات تصحیحی سریع تا حد زیادی کاهش داد. خصوصیات ویژه طراحی در نظام بیمه اعتباری نیز می‌تواند مخاطره اخلاقی را کاهش دهد. این عناصر باهم در ارتباط هستند و هنگامی که باهم اجرا شوند، بیشترین تأثیرگذاری را خواهند داشت (Guillermo, 1994, 54.66).

به‌خصوص دارایی‌های نقدی مؤسسه میزان در اختیار بانک صادرات قرار گرفت و این بانک تعهدات سپرده‌گذاران میزان را طبق قرارداد قانونی اجرایی می‌کند. مؤسسه مالی و اعتباری میزان که حوزه فعالیتش با بیش از ۸۰ شعبه عمدتاً در استان‌های خراسان رضوی، جنوبی و شمالی متمرکز بود از دی ماه سال ۱۳۹۳ با بحران مالی مواجه شد که گفته می‌شود علت آن سرمایه‌گذاری این مؤسسه در شرکت بحران‌زده «پدیده شاندیز» بوده است. با بحران مالی این مؤسسه مالی و اعتباری، سپرده‌گذاران آن قادر به دریافت سپرده‌های خود نشده‌اند که در استان خراسان شمالی مقدار مطالبات ۸۰ هزار سپرده‌گذار در این مؤسسه حدود چهار هزار و پانصد میلیارد ریال است (مشرق نیوز، ۱۳۹۷).

۲-۲- بیمه سپرده صریح سیستم بیمه سپرده صریح^۲ در چهارچوب قانون و مقررات ایجاد می‌شود و آیین‌نامه‌هایی برای عمل به این سیستم وجود دارد که در آن، نوع مؤسسات و سپرده‌هایی که مشمول بیمه هستند و نحوه عضویت در این سیستم، اجباری یا اختیاری بودن آن و مقدار حداکثر سپرده‌هایی که باید بیمه شوند و اینکه چگونه سیستم بیمه سپرده تأمین وجه شود و ابزارهایی که بیمه‌گر در هنگام ورشکستگی بانک می‌تواند از آن استفاده نماید مشخص شده است. مقدار حمایتی که در یک سیستم بیمه سپرده صریح انجام می‌شود، بستگی به سقف پوشش بیمه سپرده تعیین شده در قوانین و مقررات دارد (2001.156). (Peria, M.S.Schmukler). برای این منظور به سه حالت پوشش بیمه سپرده توجه خواهیم نمود:

۱. طرح بیمه سپرده محدود شده: هدف از این طرح حمایت از سپرده‌گذاران کوچک در هنگام ورشکستگی بانک‌ها می‌باشد. در این طرح سپرده‌ها تا یک سقف مشخصی بیمه می‌شوند. در این طرح بیمه‌گر قدرت تزریق مستقیم سرمایه و یا ادغام بانک‌ها را ندارد؛ چرا که با این عمل، سپرده‌گذارانی که بیمه نشده‌اند نیز تحت حمایت قرار می‌گیرند.

۲. طرح پوشش بیمه ۱۰۰٪: در این طرح تمام سپرده‌ها به‌طور کامل بیمه می‌شوند و بیمه‌گر ابزارهای گوناگونی را جهت حل موقعیت‌های بحرانی بانک‌ها به کار می‌گیرد.

۳. پوشش بیمه مصلحتی: این طرح حالتی بین پوشش بیمه محدود شده و ۱۰۰٪ می‌باشد. در این سیستم تمام حساب‌های سپرده تا یک حد مشخصی بیمه می‌شوند؛ همانند طرح بیمه سپرده محدود شده، با این تفاوت که بیمه‌گر این قدرت را دارد که تحت شرایط خاص، حمایت خود را به سپرده‌گذارانی که بیمه نیستند، گسترش دهد (Kunt, sobaci, 2000.35).

کشورها می‌توانند بیمه سپرده‌علنی یا ضمنی داشته باشند. کشورهای معدودی برای برقراری نظامی که علنی و یا ضمنی نباشد کوشیده‌اند؛ اما به‌طورکلی تصور می‌شود کشورهایی که فاقد یک نظام علنی هستند، از نظام ضمنی برخوردار هستند. پدیدآمدن نظام بیمه سپرده‌علنی، نشانه‌ای از حمایت دولتی از

۳. ضرورت ایجاد نظام بیمه سپرده‌های بانکی‌مجمع ثبات مالی^۴ مطالعه‌ای در مورد بیمه سپرده انجام داده است. نتیجه مطالعه انجام شده این بود که هیچ‌گونه پاسخ کلانی برای تمامی نظام‌های بیمه سپرده وجود ندارد. در عوض هر کشور باید در نظر بگیرد که با اتخاذ سیستم بیمه سپرده به دنبال رسیدن به چه هدفی است و اینکه این نظام از نظر داخلی با اهداف سازگاری دارد یا خیر؟ شرایط مختص هر کشور در اینکه چه نظام بیمه سپرده‌ای می‌تواند موفق باشد و اینکه چگونه سیستمی باید طراحی شود، اثر مهمی خواهد داشت.

چرا بیمه سپرده؟ همیشه امکان ورشکستگی بانک‌ها وجود دارد. بیمه سپرده چه مواردی را به ساختار شبکه ایمنی می‌افزاید؟ بیمه سپرده اهداف مختلفی را دنبال می‌کند؛ اما عمدتاً به بهبود ثبات مالی و حمایت از پس‌اندازکنندگان جز در حالتی که بانک دچار ورشکستگی می‌شود، توجه دارد. اولاً بیمه سپرده می‌تواند ثبات مالی را با از بین بردن محرک‌های گسترش هجوم بانکی بهبود بخشد. هجوم‌های بانکی به این علت پرهزینه هستند که با نقش واسطه‌گری بانک‌ها تعارض دارند. اگر به جای پرداخت مطالبات سپرده‌گذاران، وام‌ها پیش از موعد مقرر تصفیه شوند، موجودی اعتبار و فعالیت‌های اقتصادی می‌توانند به‌طور وارونه تحت تأثیر قرار گیرند؛ حتی اگر هجوم‌های بانکی چندان گسترده نباشند، باز هم می‌توانند جوامعی را که در آنها اتفاق می‌افتند، مختل کنند. برای نشان دادن این موضوع وام‌گیرندگانی که ممکن است بتوانند در محیطی مناسب‌تر وام بگیرند، وام‌شان تأمین نمی‌شود؛ زیرا بانک‌ها مجبور به نگهداری میزان زیادی از دارایی‌های نقدی هستند و هیچ‌گونه نظارت احتیاطی به‌جز بیمه سپرده نمی‌تواند در مقابل این هجوم‌ها محافظت ایجاد کند (Financial Stability Forum, 2000). ثانیاً بیمه سپرده سطح کمیته‌ای از پوشش را برای سپرده‌گذاران در مقابل آثار ناشی از ورشکستگی بانک‌ها فراهم می‌کند. در مقایسه با عملکرد قوانین عمومی عدم توانگری یک کشور، بیمه سپرده تضمین می‌کند که سپرده‌گذاران، مقدار حداقلی از سرمایه خود را بدون توجه به ماهیت دارایی‌های بانک و سریع‌تر از دیگر حالت‌ها دریافت کنند. نظام بیمه سپرده‌ای که به خوبی طراحی شده باشد، انگیزه‌های واضحی را برای کنترل خطر توسط سپرده‌گذاران خاص قبلی و بعدی ایجاد می‌کند و مبنایی برای متمایز کردن رفتار با سپرده‌گذاران بانکی به وجود می‌آورد. در نهایت قوانین صریح نظام بیمه سپرده ضمن ایجاد شفافیت، موجب اطمینان درباره فرایند تصفیه حساب برای بانک‌های ورشکسته می‌شود. این موضوع می‌تواند برای دستیابی به ثبات، هنگامی که بحران بانکداری تهدیدآمیز می‌شود، بسیار مهم باشد. تعطیلی یک بانک، ابطال یا انتقال امتیاز بانک و برآورد کردن مطالبات سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذارانش یکی از نشانه‌های ثبات مالی یک کشور است (Financial Stability Forum, 2000). ۴.۱. راهنمای

FDIC برای پوشش بیمه سپرده‌شركت بیمه سپرده فدرال^۵ نماینده مستقل دولت ایالات متحده است. FDIC در صورت ورشکستگی بانک یا مؤسسه پس‌اندازی که آن را بیمه کرده است، از سپرده‌گذاران در مقابل خسارت وارد شده بر سپرده‌ها آنان پشتیبانی می‌کند. بیمه FDIC از حمایت کامل دولت ایالات متحده برخوردار است (راهنمای FDIC برای پوشش بیمه سپرده، ۱۳۸۸: ۴۱). اگر مجموع حساب‌های یک سپرده‌گذار در بانک یا مؤسسه پس‌انداز بیمه‌شده توسط FDIC، صد هزار دلار یا کمتر از آن باشد، سپرده‌ها به‌طور کامل بیمه می‌شود، اگر پیش‌بینی شود که حساب‌ها دارای شرایط لازم هستند، یک سپرده‌گذار می‌تواند بیش از صد هزار دلار را در یک بانک یا مؤسسه پس‌انداز بیمه‌شده سپرده‌گذاری نموده و همچنان به‌طور کامل بیمه شود. علاوه بر آن قانون فدرال یک پوشش بیمه‌ای تا سقف دویست و پنجاه هزار دلار برای حساب‌های قطعی بانکشستگی فراهم کرده است (Federal Deposit Insurance Corporation, 1987.9). این راهنما که قوانین FDIC برای پوشش بیمه‌ای سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات پس‌انداز را شرح می‌دهد و به سؤالاتی که معمولاً در مورد قوانین بیمه‌ای مطرح می‌شود پاسخ می‌دهد، برای سپرده‌گذارانی تهیه شده است که به تفسیر جامعی از قوانین FDIC نیاز دارند و الزامات کسب صلاحیت برای اخذ بیش از صد هزار دلار پوشش بیمه‌ای را بازگو می‌کند. FDIC، سپرده‌ها را در بیشتر بانک‌ها و مؤسسات واقع در ایالات متحده بیمه می‌کند. اگر یک بانک یا مؤسسه پس‌انداز بیمه‌شده توسط FDIC ورشکست شود، FDIC، سپرده‌گذاران را در برابر زیان‌های وارده بر سپرده‌های آنها محافظت می‌کند.

بیمه FDIC تمامی سپرده‌های دریافتی یک بانک بیمه شده، شامل سپرده‌های دیداری، حساب‌های پس‌انداز و قابل برداشت، حساب‌های سپرده بازار پول و سپرده‌های مدت دار مانند گواهی‌نامه سپرده‌های بانکی را پوشش می‌دهد. بیمه سپرده FDIC مانده حساب هر یک از سرمایه‌گذاران را - دلار به دلار - تا سقف محدودیت بیمه‌ای پوشش می‌دهد که این پوشش شامل اصل مبلغ و بهره دیرکرد از تاریخ تعطیلی بانک بیمه شده است. FDIC، پول‌های سرمایه‌گذاری شده در سهام، اوراق قرضه، صندوق‌های تعاونی، بیمه‌نامه‌های بیمه عمر، مستمری‌های سالانه یا اوراق بهادار شهری را بیمه نمی‌کند؛ حتی اگر این سرمایه‌گذاری‌ها از یک بانک بیمه‌شده خریداری شده باشند. FDIC، اسناد کوتاه‌مدت، اوراق قرضه یا اسکناس‌های خزانه آمریکا را بیمه نمی‌کند؛ پشتوانه اعتبار آنها دولت ایالت متحده است. مقدار پایه بیمه برای هر سپرده‌گذار در هر بانک بیمه شده صد هزار دلار است؛ یعنی مقدار صد هزار دلار برای همه سپرده‌گذاران یک بانک بیمه شده قابل اجرا است. به‌جز صاحبان حساب‌های قطعی بانکشستگی که مقدار آن دویست و پنجاه هزار دلار برای هر صاحب حساب در هر بانک بیمه

الف - در صورتی که توقف یا ورشکستگی بانکی اعلام شود، دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم نظر بانک مرکزی ایران را جلب خواهد کرد. بانک مرکزی ایران از تاریخ وصول استعلام دادگاه باید ظرف یک ماه نظر خود را به‌طور کتبی به دادگاه اعلام دارد. دادگاه با توجه به نظر بانک مرکزی ایران و دلایل موجود در پرونده تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد کرد. ب - تصفیه امور بانک ورشکسته با اداره تصفیه امور ورشکستگی می‌باشد. ج - در تمام موارد انحلال و ورشکستگی بانک‌ها تصفیه امور آنها با نظارت نماینده بانک مرکزی ایران انجام خواهد گرفت. د - استرداد سپرده‌های پس‌انداز یا سپرده‌های مشابه تا میزان پنجاه هزار ریال در درجه اول و سپرده‌های حساب جاری و سپرده‌های ثابت تا همان مبلغ در درجه دوم بر کلیه تعهدات دیگر بانک‌های منحل شده یا ورشکسته و سایر حقوق ممتازه مقدم است. ه - با انحلال یا ورشکستگی یک بانک نام آن از دفاتر اداره ثبت حذف خواهد شد. به‌طور کلی از این ماده چنین استنباط می‌شود که قانون پولی و بانکی کشور در خصوص ورشکستگی بانک‌ها حکم خاصی غیر از بند د ماده ۴۱ برخلاف مقررات عام قانون تجارت مطرح نکرده و صرفاً با توجه به لزوم نظارت عالی بانک مرکزی در خصوص نحوه فعالیت بانک‌ها و نیز توقف فعالیت آنها چنین مقرر شده است که دادگاه تصمیم نهایی خود را باید با توجه به نظر بانک مرکزی اتخاذ کند که در این رابطه یک مهلت زمانی یک ماهه نیز مدنظر قرار گرفته است. چنانچه پس از منقضی شدن این مهلت نظر بانک مرکزی به دادگاه واصل شود، دادگاه به آن ترتیب اثر نخواهد داد. درحال نظر اعلامی بانک مرکزی به دادگاه در خصوص ورشکستگی یک بانک جنبه ارشادی داشته و در نهایت دادگاه مطابق با تشخیص خود اقدام خواهد کرد (همان: ۴۶). از دیگر ملاحظات مورد توجه قانون‌گذار در قانون پولی و بانکی بند د ماده ۴۱ این قانون است که با توجه به وضعیت خاص سپرده‌گذاران یک بانک در صورت ورشکستگی آن مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. طی این بند از ماده ۴۱ در واقع نوعی طبقه‌بندی در مطالبات طلبکاران یک بانک صورت گرفته است. به‌موجب این بند: استرداد سپرده‌های پس‌انداز یا سپرده‌های مشابه تا میزان پنجاه هزار ریال در درجه اول و سپرده‌های حساب جاری و سپرده‌های ثابت تا همان مبلغ در درجه دوم بر کلیه تعهدات دیگر بانک‌های منحل شده یا ورشکسته و سایر حقوق ممتازه مقدم است؛ اما این مبالغ، بسیار ناچیز و برای حفظ حقوق سپرده‌گذاران کافی نیست. به همین سبب، بانک مرکزی در اجرای قانون برنامه پنجم توسعه، اساسنامه صندوق‌های سپرده را تدوین کرد؛ بنابراین در صورتی که هر یک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو، در معرض ورشکستگی قرار گیرند، صندوق ضمانت سپرده‌ها با استفاده از منابع حاصل از حق عضویت‌های بانک‌ها، وجوه سپرده‌گذاران را بازپرداخت می‌کند. برخلاف رویه مدرن نظام ورشکستگی که در کنار حمایت از طلبکاران، احیای شخص مدیون و رعایت مصالح

شده است. سپرده‌های موجود در شعب مختلف یک بانک بیمه شده، به‌طور جداگانه بیمه نمی‌شوند و سپرده‌های موجود در یک بانک بیمه شده به‌طور جداگانه از سپرده‌های دیگر بانک بیمه‌شده، بیمه می‌شوند. سپرده‌های موجود در یک بانک که تحت دسته‌بندی‌های مختلف مالکیت قانونی قرار دارند، می‌توانند به‌طور مجزا بیمه شوند؛ بنابراین امکان پذیر است که بیش از صد هزار دلار سپرده در یک بانک بیمه شده داشته باشیم و همچنان به‌طور کامل بیمه شویم (Federal Deposit Insurance Corporation, 1987: 10).

۵- ورشکستگی بانک‌ها/بانک‌ها فارغ از فعالیت تجاری در قالب شرکت سهامی موضوع قانون تجارت، به‌لحاظ موضوع فعالیت خود و گستره خدماتی که ارائه می‌دهند، تابع نظارت عالی بانک مرکزی به‌عنوان نهاد تنظیم‌کننده مقررات بانکی و نظارت بر آنها هستند. به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت کنونی فعالیت بانک‌ها از سویی می‌بایست به مقررات نسبتاً جامع قانون تجارت در خصوص ورشکستگی و تصفیه توجه کرد و از طرفی ویژگی‌های خاص فعالیت‌های بانکی و لزوم نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانک‌ها و یا ورشکستگی و خروج آنها از چرخه خدمات بانکی توجه کرد و لذا علاوه بر قوانین عام حاکم، قوانین خاص را مدنظر قرار داد؛ لذا در این باره ضروری است به مفاد قانون پولی و بانکی کشور به‌عنوان قانون مرجع فعالیت‌های بانکی توجه شود (عزیزیان گیلان، ۱۳۹۲: ۴۵). در فصل سوم، قانون پولی و بانکی کشور در خصوص ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۳۹ مقرر می‌دارد: در موارد زیر ممکن است بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئتی مرکب از نخست‌وزیر، وزیر دارایی، وزیر اقتصاد و وزیر دادگستری، اداره امور بانک به عهده بانک مرکزی ایران واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک، لغو شود.

الف - در صورتی که مقامات صلاحیت‌دار بانک تقاضا نمایند.

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

ج - در صورتی که بانکی بدون عذر موجه، فعالیت خود را برای مدتی بیشتر از یک هفته، قطع کند.

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

ه - در صورتی که قدرت پرداخت بانکی به‌خطر افتد یا سلب شود.

تبصره - بانکی که اجازه تأسیس آن لغو می‌شود از تاریخ لغای اجازه تأسیس طبق دستور بانک مرکزی ایران عمل خواهد کرد. همچنین در خصوص ورشکستگی بانک ماده ۴۱ مقرر می‌دارد:

عمومی مد نظر است. وظیفه اصلی نهاد ورشکستگی در ایران حمایت از طلبکاران است. با این حال مقررات سخت گیرانه ورشکستگی، اقتضای این امر را دارد تا به این نهاد صرفاً به عنوان آخرین حربه استناد شود و در صورتی که ابزارهای دیگر حقوقی بتوانند از طلبکاران به اندازه کافی حمایت کنند، دیگر ضرورتی بر اعمال نظام ورشکستگی احساس نمی شود. از جمله نهادهایی که برای حمایت از طلبکاران پیش بینی شده است، نهاد «بیمه های سپرده بانکی» است (خادمعلی، ۱۳۸۳: ۳۳). بر اساس این نهاد بازپرداخت سپرده سپرده گذاران به عنوان عام ترین گروه از طلبکاران بانکها، به میزان مشخصی تضمین می شود. پس همان طور که ملاحظه می شود، نهاد بیمه سپرده هم پس از ورشکستگی بانک برای بازپرداخت سپرده سپرده گذاران اعمال می شود و هم به عنوان یک نهاد پیشگیری کننده با استفاده از روش بیمه سپرده ها مشکل حل شده و دیگر به اعمال مقررات ورشکستگی نمی اتجامد. با این حال نباید تصور شود که نهاد تضمین سپرده، ابزار جانشین ورشکستگی بانکها است، بلکه هدف از این نهاد حمایت از سپرده گذاران و سپس تعقیب بانک در قالب نهاد ورشکستگی است. در راستای ماده ۲۷ اساسنامه صندوق ضمانت سپرده ها مقرر می دارد: صندوق پس از شروع به پرداخت سپرده های سپرده گذاران مؤسسه اعتباری. تحت عنوان یکی از بستانکاران مؤسسه ذی ربط، نسبت به درخواست ورشکستگی آن مؤسسه اعتباری به دلیل عدم توانایی در پرداخت دیون خود به دادگاه صالح اقدام می نماید (طباطبائی نژاد، ۱۳۹۴: ۱۱۸-۱۱۷).

۶. بیمه سپرده ها در ایران

در فروردین ماه ۱۳۷۹، بر اساس ماده ۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، زمینه برای فعالیت بانک های غیردولتی فراهم شد. مسئله ای که باید به آن توجه کرد، این است که قدرت رقابت بانک های غیردولتی در جذب سپرده ها در مقایسه با بانک های دولتی کمتر است. از طرفی مردم، هنوز اعتمادی را که به بانک های دولتی دارند، به بانک های غیردولتی ندارند. همین نیاز بوده است که در بند ط ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه، وزارت امور اقتصاد و دارایی موظف به راه اندازی نظام بیمه سپرده ها شده است. وجود چنین نظامی باعث می شود تا بانک های غیردولتی توان رقابت با بانک های دولتی را داشته باشند. با این حال راه اندازی نظام بیمه سپرده ها به پیش نیازهایی احتیاج دارد که باید به آنها توجه کرد. علاوه بر آن پرسش مهمی که در این زمینه وجود دارد این است که چه کسی مسئول بیمه کردن سپرده ها باشد. دولت، بانک مرکزی، بیمه مرکزی یا بخش غیردولتی؟

۶-۱- الزامات مورد نیاز برای راه اندازی نظام بیمه سپرده ها در ایران برای اینکه نظام بیمه سپرده ها موفق عمل کند، باید اولاً به نکات مثبت و منفی نظام بیمه سپرده ها توجه شود تا بتوان نکات منفی را کاهش داد و نکات مثبت را تقویت کرد، ثانیاً علاوه بر آن زمینه های لازم آن نیز باید فراهم شود.

اولین زیر ساخت لازم برای وجود یک نظام بیمه سپرده های موفق، وجود یک ناظر رسمی و دارای اختیارات قانونی بر نظام بانکی است. در ایران (و اکثر کشورها) این نقش بر عهده بانک مرکزی است. بانک مرکزی بر بانکها نظارت می کند؛ لذا می تواند ترتیبات نظارتی را طوری مرتب کند که بانک های پرخطر از بانک های کم خطر متمایز شوند و به این ترتیب - هم به منظور تشویق بانکها برای پرهیز از ریسک های غیرعادی در فعالیت های بانکی و هم به منظور افزایش شفافیت - بانک های کم ریسک را وارد سیستم بیمه سپرده ها کند. این مکانیسم باعث می شود تا مشکل انتخاب نامساعد تا حد زیادی کاهش یابد. لازمه موفقیت بانک مرکزی در انجام وظایف نظارتی خود این است که معیارها و شاخص هایی را برای بانکها طراحی و اعلام کند و در فواصل زمانی مشخص رتبه هریک از بانکها را بر اساس این اعلام کند. البته بر اساس بند ۲۵ بسته سیاستی بانک مرکزی در سال ۱۳۸۷ بانک های دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری موظف شده اند تا به صورت ماهیانه، گزارش وضعیت مالی و پولی خود را بر اساس شاخص های از پیش تعیین شده اعلام کنند (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بسته سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور، ۱۳۸۷). با وجود چنین شاخص هایی می توان میزان مخاطرات پیش روی هر بانک را برآورد کرد. از این برآوردها می توان برای کاهش مشکل مخاطره اخلاقی هم استفاده کرد. به این ترتیب که اگر نرخ حق بیمه هر بانک به میزان خطر پیش روی بانکها هم بستگی داشته باشد، در این صورت سپرده گذاران کمتر به سراغ بانک های پرخطر می روند. این مکانیسم، انگیزه مدیران بانکها را برای ورود به فعالیت های پرخطر که ریسک ورشکستگی بانک را افزایش می دهد، کاهش می دهد.

دیگر پیش نیاز راه اندازی نظام بیمه سپرده ها، وجود یک زیر ساخت حقوقی است؛ یعنی باید در قانون یا آیین نامه های مربوطه، مشخص شود که چه نهادی مسئول بیمه سپرده ها است، حداکثر میزان سپرده ای که بیمه می شود به چه میزان است، نهادی که در مواقع ورشکستگی بانکها باید وارد عمل شود کدام است و مسئولیت آنها چیست و اینکه شرایط لازم برای ورود یک بانک به عضویت سازمان بیمه سپرده چیست. علاوه بر آن باید مشخص شود که ارتباط دولت، بانک مرکزی و نهاد بیمه سپرده ها با یکدیگر چگونه است، چه نوع سپرده هایی تحت پوشش قرار خواهند گرفت، آیا مؤسسات اعتباری غیربانکی هم شامل می شود یا خیر و مانند آن. در صورتی که به این موارد در قانون مربوط یا آیین نامه مربوط به روشنی اشاره شده باشد،

شفافیت این سیستم تضمین می‌شود و امکان تبعیض احتمالی بین بانک‌ها کاهش می‌یابد (Maddala, G.S. 1995/26).

۶-۲- چه کسی مسئول نهاد بیمه سپرده‌ها باشد؟

پرسش مهمی که مطرح می‌شود این است که بهتر است چه کسی مسئول نهاد بیمه سپرده‌ها باشد؟ پاسخ مشخصی برای این پرسش وجود ندارد؛ زیرا در هر زمینه‌های کشورهایی وجود دارند که نهاد بیمه سپرده آنها در اختیار دولت، بانک مرکزی یا بخش خصوصی بوده است و عملکرد موفقی نیز داشته‌اند. به عکس در هر مورد می‌توان کشورهایی را نیز یافت که عملکرد ناموفقی داشته‌اند. مسئله اساسی‌تر طراحی درست نظام بیمه سپرده است. یک نهاد بیمه سپرده‌ها می‌تواند تحت تملک و اداره دولت باشد، تحت تملک دولت باشد؛ ولی مسئولیت اجرایی آن بر عهده بانک‌های عضو بیمه سپرده‌ها باشد، تحت نظارت و تملک بانک مرکزی باشد، تحت تملک و اداره بانک مرکزی باشد، تحت تملک و اداره بخش خصوصی باشد یا توسط اتحادیه یا تشکلی از بانک‌ها اداره شود (Kaplan, I. 1998.14). در صورتی که این نهاد تحت تملک و اداره دولت باشد، استقلال آن کاهش می‌یابد؛ زیرا ممکن است دخالت دولت‌ها در امر این نهاد در عملکرد آن فراتر از موضوع بوده و این در بلندمدت به پایداری آن ضربه بزند، در حالی که دولت مالک است؛ ولی مسئولیت اجرای آن بر عهده بانک‌های عضو است. میزان موفقیت این سیستم نیز بستگی به تعریف رابطه دولت با نهاد مزبور و نیز بانک‌های عضو دارد. به هر حال اگر دولت به صورت دائم بتواند در کار این نهاد دخالت کند، به استقلال آن ضربه خواهد زد. از سوی دیگر اداره نهاد بیمه سپرده‌ها تحت تملک یا اداره بیمه مرکزی نیز چندان منطقی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا تخصص بیمه مرکزی در اثر بیمه‌ها است؛ ولی بیمه سپرده‌ها با بیمه‌ها تفاوت‌های بسیار زیادی دارد. علاوه بر آن اداره موفقی بیمه سپرده‌ها نیازمند اشراف کافی بر کارکردها و سازوکارهای نظام بانکی است که این در تخصص بیمه مرکزی نیست؛ لذا این گزینه نیز به نظر منطقی نیست. اداره بیمه سپرده‌ها توسط بخش خصوصی نیز مشکلاتی در پی دارد؛ زیرا اولاً آیا در بخش خصوصی انگیزه‌های لازم برای تضمین سپرده‌ها وجود دارد و ثانیاً معلوم نیست که مردم تا چه حد به بیمه سپرده‌هایی که از سوی یک مؤسسه خصوصی ارائه می‌شود، اعتماد دارند. از سوی دیگر در اینجا این احتمال نیز وجود دارد که به دلیل درگیر بودن منافع این نهاد خصوصی با منافع بانک‌ها، یک تبانی ضمنی و غیرآشکاری بین این دو صورت گیرد که در آن صورت ریسک بانک‌ها را کمتر از حد نشان دهند (سازگار، ۱۳۸۴: ۲۱). اداره این نهاد توسط تشکل صنفی از بانک‌های عضو نیز هرچند بخش خصوصی صرف است ولی مشکلات آن را کمابیش دارد. به خصوص مسئله تبانی بانک‌ها با نهاد بیمه‌گر در این مورد هنوز وجود دارد؛ البته می‌توان سازوکار را طوری طراحی کرد که احتمال این تبانی به حداقل ممکن برسد؛ ولی با این حال مهم‌ترین مسئله یعنی میزان

اعتماد مردم به یک تشکل صنفی برای تضمین سپرده‌هایشان حل نشده باقی می‌ماند. در نهایت به نظر می‌رسد که اگر مسئولیت بیمه سپرده‌ها بر عهده بانک مرکزی قرار بگیرد، احتمال موفقیت آن بیشتر می‌شود؛ زیرا از یکسو بانک مرکزی ابزارهای قانونی نظارت بر بانک‌ها را در اختیار دارد و از سوی دیگر میزان اعتماد مردم به یک بیمه‌گر زیرمجموعه بانک مرکزی به مراتب بیش از طراحی درست سایر مکانیسم‌های بیمه سپرده‌ها و نیز فراهم کردن زیرساخت‌های لازم برای آن است.

۶-۳- وضعیت کنونی بیمه سپرده‌ها در صنعت بانکداری ایران مطالعه تاریخی بانکداری ایران نشان می‌دهد تاکنون نظام بیمه سپرده‌ها در ایران به صورت یک نظام رسمی و علنی وجود نداشته است؛ اما می‌توان تجربه ملی شدن بانک‌های ایران در جریان انقلاب اسلامی را به نوعی جبران خسارت ناشی از ایجاد بحران در شبکه بانکی کشور دانست که دولت طی آن با ملی کردن بانک‌ها در عمل اقدام به بیمه کردن سپرده‌های نظام بانکی نموده است. بعد از انقلاب به خاطر خروج سرمایه‌های عظیم از کشور و عدم توانایی بانک‌ها جهت باز پس دادن سپرده‌های مردم، اعتماد مردم به بانک‌ها کاسته شد و بانک‌ها یکی پس از دیگری، در آستانه اعلام ورشکستگی بودند. این امر بدین خاطر بود که هجوم مردم به بانک‌ها در دوران انقلاب برای بازپس‌گیری سپرده‌های خود و مخصوصاً هجوم سپرده‌های عمده که غالباً سرمایه‌داران بزرگ بودند، در هیچ زمانی سابقه نداشت. (قبوزی، ۱۳۷۶: ۷۵)؛ لذا در تاریخ هفدهم خرداد ماه ۱۳۵۸ طبق مصوبه شورای انقلاب اسلامی، بانک‌های ایران، ملی اعلام شدند. متن قانون ملی شدن بانک‌ها که به تصویب دولت موقت جمهوری اسلامی و به تأیید شورای انقلاب رسید، بدین شرح است: ماده ۱. برای حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و به کار انداختن چرخ‌های تولید کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط و با توجه به نحوه تحصیل درآمد بانک‌ها و انتقال غیرمشروع سرمایه‌ها به خارج، نقش اساسی بانک‌ها در اقتصاد کشور و ارتباط طبیعی اقتصاد کشور با مؤسسات بانکی، مدیون بودن بانک‌ها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت، لزوم هماهنگی فعالیت بانک‌ها با سایر سازمان‌های کشور؛ لزوم دادن فعالیت در جهت اداری و انتفاعی اسلامی از تاریخ تصویب این قانون کلیه بانک‌ها ملی اعلام می‌گردد و دولت مکلف است بلافاصله نسبت به تعیین مدیران بانک‌ها اقدام نماید. متعاقب آن «لایحه قانون اداره امور بانک‌ها» برای تعیین ارکان و سازمان نوین بانک‌ها، در مهر ماه ۱۳۵۸، از تصویب شورای انقلاب اسلامی ایران گذشت و به استناد ماده ۱۷ همین لایحه، مجمع عمومی بانک‌ها، طرح ادغام بانک‌ها را از تصویب گذراند. این طرح با وجود نارسایی‌هایی که در بر داشت، از تاریخ دوم دی ماه ۱۳۵۸ به مرحله اجرا درآمد و بر اساس آن، تعداد بانک‌های کشور

از ۳۶ بانک به ۹ بانک تقلیل یافت (هدایتی، ۱۳۷۹: ۶۴-۶۳). این شیوه حمایت از سپرده‌گذاران می‌تواند باعث ایجاد مخاطرات اخلاقی در رفتار بانک‌ها شود چرا که بانک‌ها قبل از وقوع بحران هیچ‌گونه هزینه‌ای نپرداخته‌اند. در دو دهه اول پس از انقلاب اسلامی ضرورتی برای ایجاد نظام حمایت از سپرده‌ها و تأسیس یک مؤسسه حمایت و تضمین سپرده‌ها احساس نمی‌شد، چراکه عموم بانک‌ها دولتی بودند و بانک مرکزی و دولت موظف به تضمین سپرده‌ها بود. پس از تصویب قانون اجازه تأسیس بانک خصوصی این نگرانی برای سپرده‌گذاران در بانک‌های خصوصی ایجاد شده که سپرده‌های آنها چگونه تضمین می‌شود. از سوی دیگر به منظور تحقق ابلاغیه بند ج سیاست‌های اصل ۴۴ یک نظام حمایتی به منظور حمایت از بانک‌های خصوصی که در ابتدا شکنندگی زیادی هم داشتند لازم بود (شخیانی، ۱۳۸۱: ۶۶). بر اساس بند ط ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصاد و دارایی موظف شده است که تا پایان این برنامه اقدامات لازم را برای راه اندازی بیمه سپرده‌ها به انجام برساند؛ ولی از زمان تصویب تاکنون عملاً اقدامات جدی در این خصوص صورت نپذیرفته است و در قانون برنامه پنجم توسعه کشور مجدداً این بند تکرار شده است. در ماده ۹۵ قانون برنامه پنجم بر این موضوع تأکید شده است: به منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صورت ورشکستگی، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها با رعایت شرایط ذیل اقدام نماید: الف. صندوق ضمانت سپرده‌ها، نهاد عمومی غیردولتی است که از محل حق عضویت‌های دریافتی از بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری اداره خواهد شد. ب. عضویت کلیه بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صندوق ضمانت سپرده‌ها الزامی است. ج. میزان حق عضویت‌ها متناسب با گردش مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مذکور بنا به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. د. اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها بنا به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با هماهنگی معاونت به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

در این راستا سرانجام با توجه به ضرورت وجود چنین سیستمی در اقتصاد کشورهای مختلف، در ایران نیز صندوق ضمانت سپرده‌ها در اجرای ماده ۹۵ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه تأسیس شد. هرچند این قانون در سال ۱۳۸۹ تصویب و ابلاغ شد؛ اما عملاً آغاز فعالیت صندوق هم‌زمان با روی کار آمدن دولت یازدهم بود. آیین‌نامه صندوق به دلیل برخی نواقص مورد بررسی مجدد قرار گرفت و در اواخر سال ۱۳۹۳ اصلاح و در فروردین ماه برای اجرا به شبکه بانکی ابلاغ شد. هیئت دولت تصویب کرد سقف تضمین برای هر

سپرده‌گذار در هر یک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در صندوق ضمانت سپرده‌ها برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مبلغ یک میلیارد ریال تعیین می‌شود (افکار نیوز، ۱۳۹۷). همچنین براساس این مصوبه مقرر شد، استفاده بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از ظرفیت‌های قانونی صندوق ضمانت سپرده‌ها منوط به پرداخت کامل حق عضویت مقرر در مهلت‌های تعیین شده توسط صندوق باشد. بند سوم مصوبه مذکور بر این موضوع تأکید دارد که تشخیص موارد و مصادیق سپرده نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. بر اساس مفاد (آیین‌نامه میزان و نحوه دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها)، مصوب هیئت وزیران، تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظف هستند در زمینه ارائه اطلاعات و آمار درخواستی صندوق ضمانت سپرده‌ها و پرداخت به موقع حق عضویت‌ها به آن صندوق، همکاری لازم را معمول دارند. این اقدام، جدی‌ترین گام در زمینه ایجاد نظام بیمه سپرده در ایران است، هرچند تا اجرای درست آن راه زیادی در پیش است و بانک‌ها در این زمینه همکاری لازم را به عمل نیاورده‌اند؛ زیرا اگر چنین بود شاهد هجوم مردم به بانک‌ها در مورد مؤسسه «میزان» و مؤسسه «ثامن الحجج» نبودیم و مردم با اطمینان از تضمین سپرده‌هایشان برای برداشت سپرده‌هایشان به این مؤسسات هجوم نمی‌بردند و باعث تشدید مشکلات نمی‌شدند.

همان‌طور که گفته شد نظام بیمه سپرده‌ها در حقیقت به دو صورت ضمنی که در آن هیچ قانون و مقرراتی مشخصی در خصوص تضمین یا بیمه نمودن سپرده‌ها وجود ندارد و تلویحاً در قانون بانکی آن کشور از تضمین سپرده‌ها نام برده شده است و صریح که در آن قوانین و مقررات روشن و مختص بیمه سپرده‌ها در مجموعه قوانین کشور وجود دارد، قابل پیاده‌سازی است. با توجه به اینکه امروزه اکثر کشورها برای ارتقای شفافیت، مدیریت بحران‌های بانکی، افزایش و تمایل مردم برای سپرده گذاری و همگامی یا استانداردهای بین‌المللی از نظام بیمه سپرده‌های صریح را به‌طور جدی دنبال می‌نمایند، بحران‌هایی که در سال‌های اخیر کشورهای آسیای جنوب شرقی و پیش‌تر از آن کشورهای امریکای لاتین را گرفتار کرده است، این نیاز را در نظر نهادهای بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و مقامات ارشد کشورهای مختلف تقویت نمود که لازم است بخش مالی اقتصاد هر کشور از سلامت لازم برخوردار و از روش‌های احتیاطی^۶ در اداره این نهادها استفاده شود (. 2000,248 Soledad). نظام بیمه سپرده‌ها در امریکا از نوع صریح و در ایران تا قبل از تشکیل صندوق ضمانت سپرده و آیین‌نامه میزان و نحوه دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌های آن، به لحاظ آنکه بانک‌های تجاری ماهیتی دولتی دارند، از نوع ضمنی تلقی می‌شد.

شکل‌گیری آن در سیستم بانکی کشور». مجله تازه‌های جهان بیمه، شماره ۷۹، صص ۴۵-۳۲.

راهنمای FDIC برای پوشش بیمه سپرده (۱۳۸۸) مجله گزارش موردی، شماره ۴۳.

سازگار، احمد (۱۳۸۴). «درآمدی بر بیمه سپرده در کشور چین». مجله تازه‌های جهان بیمه، شماره ۸۹، صص ۳۷-۲۱.

شخیانی، سعید (۱۳۸۱). «سیستم بیمه سپرده ابزاری در جهت توسعه بانکداری غیردولتی در جمهوری اسلامی ایران». مجله پژوهشکده پولی و بانکی، صص ۶۶.

طباطبائی‌نژاد، سید محمد (۱۳۹۴). «کاستی‌های نظام ورشکستگی بانک‌ها در ایران». فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۱، صص ۱۲۶-۱۱۳.

عزیزیان گیلان، ماجد (۱۳۹۲). «چهارچوب قانونی ورشکستگی بانک‌ها در حقوق ایران». مجله تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۴۰، صص ۴۹-۴۵.

قبوزی فرانک و همکاران (۱۳۷۶). مبانی بازارها و نهادهای مالی. ترجمه حسین عبده تبریزی. جلد اول. تهران: انتشارات نیل.

وب سایت خبری مشرق نیوز، آخرین بازنگری ۱۳۹۷. آدرس <http://www.mashreghnews.ir>

وب سایت خبری افکار نیوز، آخرین بازنگری ۱۳۹۷. آدرس <http://www.afkarnews.ir/vdccc1iq.052bqpxA.html.ala2>

هدایتی، سید علی اصغر (۱۳۷۹). «ملی شدن بانک‌ها و بررسی آثار و پیامدهای اجرایی مترتب بر آن در تجربه نظام جمهوری اسلامی ایران». مجله تازه‌های اقتصاد، شماره ۸۸، صص ۶۷-۶۲.

13. Basle Comitee, (1997) on banking supervision, core principles for effective banking supervision, 2014. Demircuguc - Kunt, Asli, Tolga sobaci, (2000) Deposit Insurance Around the world: A Database, the world Bank, 35

15. Federal Deposit Insurance Corporation, (1987) Mandate for change: Restructuring the Banking industry, FDIC

16. Financial Stability Forum, (2000) International Guidance On Deposite Insurance, A Consulative process 17. OECD Glossary of Statistical Terms

18. IMF, (2004) Compliation Guide on Financial soundness Indicators, IMF, Washington D. S, 2004

19. Gillan Garcia Protecting Bank Deposit,

منظور از بیمه سپرده ضمنی این است که هیچ قانون و مقررات مشخصی در خصوص تضمین یا بیمه نمودن سپرده‌ها وجود ندارد و تلویحاً در قانون بانکی آن کشور از تضمین سپرده‌ها نام برده است. به عبارتی در نظام بیمه سپرده ضمنی مطلقاً از چهارچوب‌ها، نوع سپرده‌ها، سقف‌های بیمه و مؤسسات مشمول نام برده نشده است (افشاری، ۱۳۸۸: ۷۵). در ماده ۴ فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا تصریح شده است که: بانک‌ها مکلف به بازپرداخت اصل سپرده‌های قرض‌الحسنه (پس‌انداز - جاری) می‌باشند و می‌توانند اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار را تعهد یا بیمه نمایند. شرایط اقتصادی سال‌های اخیر به گونه‌ای است که امروزه بیشتر کشورهای در حال توسعه برای اجتناب از بحران‌های بانکی و با هدف افزایش تمایل عامه مردم برای سپرده‌گذاری و همچنین به منظور همگامی با استانداردهای بین‌المللی شیوه استفاده از نظام بیمه یا تضمین سپرده‌های صریح را به طور جدی دنبال می‌نمایند.

۷. بحث و نتیجه‌گیری:

بیمه سپرده‌ها نوعی تضمین و یا حمایت از مؤسسات اعتباری و بانک‌ها است. هدف اصلی چنین نظامی ثبات بخشیدن به بازار مالی و فراهم کردن امکان فعالیت بانک‌ها و مؤسسات کوچک در کنار بانک‌های بزرگ است. با این حال اگر این ابزار به درستی طراحی و اجرا نشود، نکات منفی‌ای نیز در پی دارد. این نکات منفی به طور عمده مخاطرات اخلاقی است که در پی تضمین امنیت سپرده‌ها به وجود می‌آید؛ یعنی اینکه ممکن است سپرده‌گذاران پس از تضمین امنیت سپرده‌ها توسط سیستم بیمه سپرده‌ها کمتر به کارکرد این بانک‌ها حساس شوند و این امکان به وجود بیاید که مدیران این بانک‌ها بیشتر انگیزه ورود به زمینه‌های پرخطر را داشته باشند. از مهم‌ترین الزامات و پیش‌نیازهای لازم برای راه‌اندازی یک نظام بیمه سپرده وجود یک نهاد نظارتی دارای اختیارات و مسئولیت‌های قانونی است که بتواند بر نظام بانکی نظارت کند و بانک‌های پرخطر را از کم‌خطر جدا کند و دیگری وجود یک مبنای حقوقی و قانونی دقیق است. در این زیرساخت حقوقی باید برخی از مهم‌ترین پرسش‌ها از قبیل نهاد مسئول بیمه سپرده‌ها، رابطه آن با دولت و بانک مرکزی مشخص شده باشد. سپس این پرسش مطرح شد که آیا بهتر است نهاد بیمه سپرده‌ها زیر مجموعه دولت، بانک مرکزی یا بخش خصوصی باشد که به نظر می‌رسد اداره این نهاد در زیرمجموعه بانک مرکزی امکان موفقیت آن را بیشتر می‌کند. منابع افشاری، یزدان پناه؛ زهرا، احمد (۱۳۸۸). «تأثیر سیستم بیمه سپرده صریح بر وقوع بحران‌های بانکی». فصلنامه پول و اقتصاد، شماره ۱، صص ۵۶-۲۵.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶) بسته سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور.

خادمعلی، منصور (۱۳۸۳). «بیمه سپرده و ضرورت

25. Domac, Ilker & Martizen, Peria Maria Soledad, (2000) Banking Crises And Exchange Rate Regimes, IMF Policy Research Working, 248

26. Bhattacharys, S, A. Boot, and A. Thakor, (1999) The Economics Of Bank Regulation, Journal Of Money, Credit And Banking, 745

27. Black, F. And M. Scholes, (2002) The Pricing of Options and Corporate Liabilities, Journal of Political Economy, 474-28. Martinez Peria, M.S. And S. Schmukler, (2001) Do Depositors Punish Banks For Bad Behavior?, Market Discipline, Deposit Insurance and Banking Crises, Journal of Finance, 156

International Monetary Fund (IMF) 1997

20. Cho, kam Hon, (2003) deposit insurance and banking crises in the short and long run, Cato journal. 23

21. Hard, Daniel, c, (1998) Are Banking crises Predictable, Finance And Development, 32-35-22. Calvo Guillermo, A, Leiderman, Leonardo, & Reinhart, Carmen, M, (1994) The Capital Inflows Problem: Concepts and Issues. Contemporary Economic Policy, 54-66-23. Maddala, G.S, (1995) Limited Dependent and Qualitive Variables in Econometrics. Oxford: Cambridge University Press, 26

24. Kaplan, I, (1998) Estimating the Value of Implicit Government Guarantees TO Thai Banks, Review of International Economics, Forthcoming, 14

