

راهکارهای ارائه بیمه سپرده‌ها در ایران با اتکا به تجارب کشورهای دیگر^۱

دکتر یوسف فرجی^۲

اعظم السادات آقایی پور^۳

چکیده

این مقاله به بررسی بیمه سپرده و فواید آن در بانکداری کشورهای گوناگون و به ویژه بانکداری خصوصی می‌پردازد. در ادامه مقاله تجربه بیمه‌های سپرده در کشورهای ایالات متحده آمریکا، آلمان فدرال و بلغارستان را بررسی می‌کند و در پایان راهکارهایی جهت ارائه مطلوب بیمه سپرده در ایران پیشنهاد می‌دهد.

واژگان کلیدی

بیمه سپرده، بانکداری، تجربه کشورهای در بیمه سپرده

مقدمه

در جهان امروز به دلیل تأثیر اساسی بخش مالی در گردش فعالیت‌های اقتصادی و رفاه مردم، سلامت بخش مالی اقتصاد کشورها از ضرورتی حیاتی برخوردار شده و راهکارهای گوناگون ثابت بخشیدن به فعالیت‌های بخش مزبور اهمیت فوق‌العاده‌ای یافته است. بیمه سپرده‌ها به دلیل این که در این زمینه هم نقش پیش‌گیرانه (از طریق

۱. این مقاله برگرفته از یافته‌های پایان‌نامه کارشناسی ارشد خانم اعظم السادات آقایی پور در مؤسسه عالی بانکداری ایران است.

۲. عضو هیئت علمی گروه اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

۳. کارشناس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نظارت احتیاطی) و هم نقش آینده‌نگرانه (از طریق تضمین سپرده‌های عموم) را ایفا می‌کند به عنوان بخش لاینفک مجموعه راهکارهای ثبات بخش مالی مطرح شده است. اولین بار حمایت از سپرده‌های اشخاص در نظام بانکی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۳۴ آغاز گردید و پس از وقفه چند ساله، این مکانیزم جایگاه واقعی خود را در نظام بانکی بیشتر کشورهای جهان یافته است. نظام بیمه سپرده‌ها در حقیقت به دو صورت «ضمنی»^۱، که در آن هیچ قانون و مقررات مشخصی درخصوص تضمین یا بیمه نمودن سپرده‌ها وجود ندارد و تلویحاً در قانون بانکی آن کشور از تضمین سپرده‌ها نام برده شده است، و «صریح»^۲ که در آن قوانین و مقررات روشن و مختص بیمه سپرده‌ها در مجموعه قوانین کشوری وجود دارد، قابل پیاده‌سازی است. گرچه در ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا موضوع تعهد و بیمه اصل سپرده‌ها مورد توجه قرار گرفته، اما نظر به عدم وجود قوانین و مقررات تکمیلی، نظام بیمه سپرده‌ها در کشور ضمنی تلقی می‌شود. با توجه به این که امروزه اکثر کشورها برای ارتقای شفافیت، مدیریت بحران‌های بانکی، افزایش تمایل مردم برای سپرده‌گذاری و همگامی با استانداردهای بین‌المللی شیوه استفاده از نظام بیمه سپرده‌های صریح را به طور جدی دنبال می‌نمایند، این مقاله بر آن شده تا در چارچوب روش تحقیق کتابخانه‌ای با بررسی لزوم استقرار بیمه سپرده‌ها در کشور از طریق مطالعه تجربیات دیگر کشورها در سه الگوی متفاوت، چارچوب‌ها، راهکارها و مختصات ممکن پیاده‌سازی نظام بیمه سپرده‌ها را بررسی نماید. بحران‌هایی که در سال‌های اخیر کشورهای آسیای جنوب شرقی و بیشتر 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 کشوری از سلامت لازم برخوردار و از روش‌های احتیاطی^۳ در اداره این نهادها استفاده شود. از سوی دیگر ثبات بخش مالی هر کشوری نقطه حساسی است که توسعه هر کشور و رفاه عامه مردم به آن وابسته است و بدون

۱. Implicit
 ۲. Explicit
 ۳. Prudential

ایجاد ثبات مذکور، انگیزه‌های فعالیت در جامعه از میان می‌رود و در واقع، علت اصلی ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها در کشورهای مختلف نیز ناشی از حساسیتی است که بخش مالی دارد. بر این اساس اولین بار حمایت از سپرده‌های اشخاص در نظام بانکی کشور ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۳۴ آغاز گردید و پس از وقفه چندساله، این مکانیزم جایگاه واقعی خود را در نظام بانکی بسیاری از کشورها پیدا کرد به طوری که براساس آخرین آمار موجود^۱ مربوط به سال ۱۹۹۹، تعداد ۶۸ کشور نظام بیمه سپرده‌ها را دایر نمودند. نظام بیمه سپرده‌ها درحقیقت به دوصورت ضمنی و صریح قابل پیاده‌سازی است. برای مثال نظام بیمه سپرده‌ها در آمریکا از نوع صریح و نظام بیمه سپرده‌ها در جمهوری اسلامی ایران به لحاظ آن که بانک‌های تجاری ماهیتی دولتی دارند، از نوع ضمنی تلقی می‌گردد. منظور از بیمه 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 شده است. به عبارتی، در نظام بیمه سپرده‌های ضمنی مطلقاً از چارچوب‌ها، نوع سپرده‌ها، سقف‌های بیمه و مؤسسات مشمول بیمه نام برده نشده است. در ماده ۴ فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا تصریح شده است که: «بانک‌ها مکلف به بازپرداخت اصل سپرده‌های قرض‌الحسنه (پس‌انداز و جاری) می‌باشند و می‌توانند اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار را تعهد و یا بیمه نمایند.» ماده مذکور تنها موردی است که در آن از عبارت بیمه و تضمین سپرده‌ها نام برده شده است. منظور از بیمه سپرده‌های صریح این است که قانون و مقررات مبسوطی توسط مقامات ذی ربط تدوین می‌شود و ابعاد مختلف بیمه نظیر نوع سپرده‌های مشمول بیمه، مؤسسات مشمول قانون، اختیاری یا اجباری بودن عضویت و سقف بیمه پیش‌بینی می‌گردد. شرایط اقتصادی سال‌های اخیر به‌گونه‌ای است که امروزه بیشتر کشورهای درحال توسعه برای اجتناب از بحران‌های بانکی و باهدف افزایش تمایل عامه مردم برای سپرده‌گذاری و همچنین به منظور همگامی با

۱. Deposit Insurance around the World: A Data Base: Asli-Demirguc-Kunt and Tolga Sobaci. May ۲۰۰۱/World Bank.

استانداردهای بین‌المللی شیوه استفاده از نظام بیمه یا تضمین سپرده‌های صریح را به‌طور جدی دنبال می‌نمایند.

تعریف بیمه سپرده‌ها

بیمه سپرده‌ها «نظامی است که وظیفه آن ایجاد اعتماد میان سپرده‌گذاران از یک سو و سپرده‌پذیران از سوی دیگر، در قالب یک مکانیزم از پیش تعیین شده است.» نظام بیمه سپرده‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است و ایجاد آن به دلایل زیر در اولویت قرار می‌گیرد:

۱. حمایت از سپرده‌گذاران خرد: معمولاً این دسته از سپرده‌گذاران اطلاعاتی در مورد مدیریت مؤسسات مالی ندارند و از خطرهای احتمالی که سپرده‌های آنها را تهدید می‌نماید بی‌اطلاع هستند، این امر موجب می‌شود از تمایل سپرده‌گذاران کوچک به تودیع سپرده‌های خود نزد مؤسسات مالی تا حد زیادی کاسته شود. اما از آنجا که بخشی از حجم پول در گردش جامعه در قالب شبه‌پول نمود می‌یابد و این امر از نظر مقامات بانک مرکزی برای اجرای سیاست‌های پولی اهمیت زیادی دارد، لذا بانک‌های مرکزی تمایل دارند به منظور جذب پس‌اندازهای مردم، با ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها زمینه‌های اعتماد را فراهم نمایند.

۲. ارتقای ثبات مالی: بیمه سپرده‌ها موجب می‌شود نظام مالی از ثبات لازم برخوردار باشد و از هجوم سپرده‌گذاران به بانک در زمان‌های بحران جلوگیری شود. این امر موجب می‌شود صنعت بانکداری و فعالیت‌های آن با کارآمدی بیشتری انجام پذیرد. نمونه‌هایی وجود دارد که مقامات کشوری از اهمیت این امر غافل بوده‌اند و پس از بروز بحران و توقف کامل عملیات بانکی، به راه‌اندازی نظام بیمه سپرده‌ها مبادرت ورزیده‌اند. (نمونه: آرژانتین به نقل از Demircuc-kunt)

۳. ارتقای شرایط رقابتی: بیمه سپرده‌ها موجب می‌شود شرایط رقابتی برای مؤسساتی که از نظر اندازه، محل فعالیت، ملیت و عوامل مختلف با یکدیگر متفاوت هستند، یکسان گردد. این تذکر لازم است که مؤسسات کوچک به دلیل ضعف حساب سرمایه آنها و یا به دلیل فعالیت در یک منطقه جغرافیایی با شرایط خاص امکان جذب سپرده‌ها را مشابه با مؤسسات بزرگ یا فعال در مناطق مستعد نداشته باشند و نتوانند از قابلیت‌های خود به میزان حداکثر استفاده نمایند، درحالی که با استقرار نظام بیمه سپرده‌ها و اعتماد سپرده‌گذاران منطقه به چنین مؤسساتی شرایط مساعد برای فعالیت آنها مهیا می‌شود.

۴. ارتقای شفافیت: ازجمله عوامل مهم، که درعین حال به منزله یکی از اهداف نیز منظور می‌شود. این است که با استقرار نظام بیمه سپرده‌ها مسئولیت‌ها و حقوق سپرده‌گذاران، مؤسسات مالی و دولت مشخص می‌شود و بار مالی ورشکستگی بانک‌ها از دوش مودیان مالیاتی برداشته می‌شود.

بیمه سپرده‌ها در ایران

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 نمود 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 آن زمان نظام بیمه سپرده‌ها درکشور وجود داشت، امکان پرداخت سپرده‌های اشخاص میسر می‌شد و این امر موجب می‌شد که با جلب اعتماد

سپرده‌گذاران به ثبات سیستم بانکی، از هجوم^۱ 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 درصدد هستند برای افزایش ورود وجوهای به نظام بانکی تمهیداتی را پیش‌بینی نمایند که مهم‌ترین آنها استقرار نظام بیمه به شمار می‌رود. با توجه به این که تا کنون بیش از ۶۸ کشور این نظام را راه‌اندازی نموده‌اند، به نظر می‌رسد روند مذکور به گونه‌ای است که به تدریج سایر کشورها نیز ناچار خواهند شد به منظور حفظ شرایط رقابتی خود را با استانداردهای بین‌المللی هم سو گردانند. در این رابطه کشور جمهوری اسلامی ایران نیز که تدریجاً در حال سپری کردن مراحل جلب اعتماد در میان کشورهای مختلف است چاره‌ای جز پیوستن به این روند ندارد.

از سوی دیگر تاسیس بانک‌های غیردولتی به عنوان یکی از پدیده‌های قابل توجه و تاثیرگذار سالهای اخیر در شبکه بانکی بوده است. به طور کلی با توجه به نص صریح ماده ۴ فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، سپرده‌های سرمایه‌گذاری اشخاص توسط بانک‌ها و به طور غیرمستقیم از سوی دولت تعهد و تضمین می‌گردد، درحالی‌که موضوع بیمه و تضمین سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌های غیردولتی در هاله‌ای از ابهام قرار داشته و این امر فی‌نفسه یکی از موانع جدی بر سر راه توسعه بانکداری خصوصی در ایران می‌باشد. به طور کلی بانک‌های دولتی به دلیل برخورداری از توان مالی بالا و داشتن حساب سرمایه‌های قوی در مقایسه با بانک‌های خصوصی از قدرت رقابتی بالایی برخوردارند و عامه مردم به طور غیرارادی و به دلیل ترس از میان رفتن سپرده‌های خود به بانک‌های دولتی روی می‌آورند. درحالی که با تأسیس نهاد بیمه سپرده‌ها این نگرانی می‌تواند به میزان معقولی تعدیل گردد.

اهمیت اقتصادی بیمه سپرده‌ها

بانک‌ها به طور سنتی نقش مهم واسطه‌گری بین استقراض‌کنندگان و سپرده‌گذاران را ایفا می‌نمایند و این کار را با جذب منابع کوتاه‌مدت و نقد سپرده‌گذاران از یک سو و اعطای تسهیلات بلندمدت و معمولاً غیرنقد انجام می‌دهند. از سوی دیگر بانک‌ها با تأمین منابع نقد برای سرمایه‌گذاران کوچک و بزرگ و با بهره‌مندی از مهارت‌های تخصصی و مهارت در مدیریت ریسک‌ها، نقش با ارزشی را در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند. بانک‌ها در عین حال در نظام پرداخت و تسویه کشور نیز ایفاگر نقش مهمی هستند و از عواملی محسوب می‌شوند که سیاست پولی هر کشور از طریق آن‌ها به مورد اجرا گذارده شده و نهایتاً تأثیر آن در بازارهای مالی و مجموع اقتصاد مشاهده می‌شود. بر این اساس بانک‌ها به دلیل برخورداری از نقش‌هایی چنین با اهمیت عموماً مورد نظر دولت‌ها هستند و دولت‌ها تلاش می‌کنند با ایجاد شبکه‌های ایمنی، ضمن ایجاد ثبات مالی، رشد اقتصادی را به پیش ببرند. این شبکه‌های ایمنی می‌توانند به اشکال مختلف ایجاد شوند لیکن نوعاً شبکه‌های مذکور از عوامل زیر تشکیل می‌شوند:

- ایجاد ترتیبات لازم برای دسترسی بانک‌ها به آخرین وام‌دهنده (بانک مرکزی)

- برقراری سیستم‌های پرداخت و تسویه بدون ریسک

- اجرای نظارت احتیاطی و مدبرانه در مورد بانک‌ها

- تأسیس یا برقراری نظام بیمه سپرده‌ها

با این حال تغییر و تحولات نقدینگی یکی از موضوعاتی است که مدیریت ضعیف آن می‌تواند هر لحظه بانک‌ها را به سوی ورشکستگی و مشکلات سوق دهد. هجوم به بانک‌ها معمولاً از ناهمگونی ماهیت غیرنقدینه دارایی بانک‌ها (وام‌ها و تسهیلات) و انتظار سپرده‌گذاران مبنی بر نقدینه بودن سپرده‌هایشان نزد بانک‌ها ناشی می‌شود. ترکیب این دو عامل شرایطی را به وجود می‌آورد که بانک‌ها قادر نباشند در بیشتر مواقع تعهدات بالقوه خود را جامه عمل بپوشانند. البته در شرایط عادی بانک‌ها به ندرت با

چنین شرایطی مواجه می‌شوند، اما اگر سپرده‌گذاری مطمئن شود که بانک قادر به تأدیه وجوه وی نمی‌باشد در وی این انگیزه ایجاد می‌شود که وجوه خود را از بانک خارج نماید. در چنین حالتی، از آنجایی که منابع نقد در اختیار بانک نیست، بانک مجبور است برای اجابت تقاضای سپرده‌گذاران دارایی‌های خود را به قیمت پایین‌تری به فروش برساند. در عمل، با فروش هر دارایی بانک متضرر خواهد شد. این روند تا نقطه‌ای ادامه می‌یابد که دارایی‌های بانک برای رفع تعهدات کافی نباشد. در چنین حالت‌هایی معمولاً با اتکا به اصل «اولین مراجعه‌کننده زودتر تسویه می‌شود» فرآیندی به وجود می‌آید که سپرده‌گذاران انگیزه‌ای برای یورش به بانک پیدا کنند. در چنین حالتی براساس یک فرآیند روان‌شناختی یک سپرده‌گذار، حتی اگر به منابع سپرده خود نزد بانک احتیاج نداشته باشد، به منظور از بین رفتن منابع خود وارد چرخه خواهد شد و این فرآیند به ایجاد هراس در کلیه سپرده‌گذاران منتهی می‌شود. در چنین شرایطی مکانیزمی برای نجات بانک‌ها پیش بینی شده است که از آن تحت عنوان بیمه سپرده‌ها نام برده می‌شود. نظام بیمه سپرده‌ها با ایجاد اطمینان در سپرده‌گذاران مبنی بر این که سپرده‌های آنها در معرض سوخت شدن نیست نقش با ارزشی را در جلوگیری از یورش به بانک‌ها ایفا می‌نماید.

اعتماد عمومی به امنیت سپرده‌های بانکی می‌تواند موجب ثبات تک‌تک بانک‌ها گردد. اعتماد عمومی احتمال مراجعه سپرده‌گذاران را به یک بانک خاص به حداقل ممکن تقلیل داده و این امر از هراس‌های بی‌پایه تا حد زیادی می‌کاهد. پس می‌توان نتیجه گرفت که نظام بیمه سپرده‌ها با جلوگیری از یورش به بانک‌ها موجب ثبات در نظام بانکی و به طریق اولی، ثبات اقتصادی می‌شود. معمولاً اهمیت نظام بیمه سپرده‌ها در دورانی که ثبات اقتصادی وجود دارد چندان به چشم نمی‌آید و غالباً دولت‌ها در دوران بی‌ثباتی است که به اهمیت آن واقف شده و برقراری چنین ترتیباتی را مدنظر

قرار می‌دهند. کاملاً بدیهی است که دولت‌ها برقراری نظام بیمه سپرده‌ها را پس از بروز بحران‌های بانکی شدید و یا هنگامی که شرایط صنعت بانکداری رو به اضمحلال نهاده و یا ناپایدار است مورد توجه قرار می‌دهند.

اهمیت بیمه سپرده‌ها در بانکداری بخش خصوصی

گرچه هدف و نحوه فعالیت بانک‌های دولتی و خصوصی مشابه یکدیگر است اما نوع نگرش عامه مردم به این دو مقوله اندکی متفاوت است. بانک‌های دولتی عموماً با پشتوانه دولت از توان مالی و سرمایه زیادی برخوردار هستند و هر زمان لزوم تزریق منابع مالی در بانک احساس شود، دولت با پیش‌بینی منابع در بودجه سالانه یا برنامه پنج ساله به راحتی منابع لازم را در آنها تزریق می‌نماید. در حالی که این امر در مورد بانک‌های خصوصی به راحتی قابل حصول نیست و جدای از این که ممکن است در میان سهام‌داران اختلاف نظرهای زیادی درباره چگونگی تأمین سرمایه مازاد به وجود آید، در بعضی مواقع، به ویژه در مواقع بحران اقتصادی، ممکن است اساساً شرایط تأمین مالی سرمایه به راحتی میسر نگردد، زیرا در چنین مواقعی معمولاً منابع مالی سهام‌داران در بخش‌های دیگر اقتصادی درگیر است و احتمال آزادکردن آنها به سهولت و فوریت میسر نیست. تفاوت دیگر این دو نوع بانک به نوع نگرش دولت و قانون‌گذار به این دو نهاد برمی‌گردد. تجربه نشان داده است که معمولاً قانون‌گذار و دولت فی‌نفسه به دلیل درگیر بودن منابع دولتی، به نوعی با بانک‌های دولتی مدارا می‌کنند و مقررات وضع شده برای آنها در مقایسه با مقررات وضع شده برای بانک‌های خصوصی انعطاف بیشتری دارد. بعد دیگر اختلاف این دو نوع بانک در اندازه آنها است. زیرا معمولاً بانک‌های دولتی از گستردگی زیادی برخوردار هستند و با داشتن شعب متعدد به راحتی کل کشور را تحت پوشش قرار می‌دهند اما بانک‌های خصوصی عموماً کوچک بوده و دامنه فعالیت آنها محدود به پایتخت کشور و چند شهر عمده

است و به همین دلیل از اشتها و معروفیت بانک‌های دولتی بی‌بهره هستند و به تبع آن توان جذب سپرده توسط بانک‌های خصوصی محدودتر است. نکته دیگر این که دولت‌ها، که معمولاً بیشترین حجم منابع مالی را در اختیار دارند، عموماً فعالیت‌ها و پروژه‌های خود را از طریق بانک‌های دولتی به مورد اجرا می‌گذارند. به تعبیر دیگر، معمولاً وجوه اداره شده کمتری در اختیار بانک‌های خصوصی قرار می‌گیرد.

اختلاف دیگر بانک‌های دولتی با بانک‌های خصوصی در کارآیی آنهاست. معمولاً به دلیل وسعت زیاد بانک‌های دولتی، فقدان نظام‌های انگیزشی قوی، بوروکراسی سنگین و علل دیگر، کارآیی این نوع بانک‌ها پایین است، در حالی که بانک‌های خصوصی به دلایل انگیزشی، سودمداری، فقدان بوروکراسی، استفاده از نوآوری‌های جدید و نظایر آن کارآیی بالایی دارند. به‌طور خلاصه در صورت ورشکستگی بانک‌های دولتی، توان مالی و حمایت دولت به عنوان پشتوانه‌ای قوی برای بانک‌های دولتی متصور است، در حالی که با ورشکستگی بانک‌های خصوصی عملاً هیچ نوع پشتوانه‌ای جز منابع محدود سهام‌داران وجود ندارد. حال اگر به این موضوع از دیدگاه کلان‌نگریسته شود و پذیرفته شود که قانون‌گذار با هدف ایجاد نوآوری و پویایی در نظام بانکی اقدام به آزادسازی بانکداری خصوصی نموده است، پس باید لوازم این امر نیز مهیا گردد به طوری که بانک‌های دولتی و خصوصی به طور یکسان از اعتماد عمومی بهره‌مند گردند و به تعبیر دیگر، در چنین مواقعی شرایط رقابتی برای هر دو بانک به طور یکسان فراهم باشد. یکی از زمینه‌هایی که امکان برابرسازی شرایط رقابتی را فراهم می‌آورد استقرار نظام بیمه سپرده‌هاست. چرا که با برقراری چنین سیستمی در عمل اعتماد عامه مردم به بانک‌های خصوصی و دولتی یکسان شده و اشخاص برای استفاده بهتر و مؤثر از پس‌اندازهای خود به سوی بانک‌های خصوصی روی می‌آورند و از سوی دیگر محملی اقتصادی برای ضمانت بانک‌های دولتی پدید می‌آید.

تجربه‌های بین‌المللی در زمینه بیمه سپرده‌ها

تاریخچه و الگوی بیمه سپرده‌ها در سطح بین‌المللی

طی دو دهه اخیر شاهد رشد چشمگیر ایجاد و راه‌اندازی نظام بیمه سپرده‌ها در سرتاسر جهان بوده‌ایم. در سال ۱۹۸۰ فقط در ۱۶ کشور نظام بیمه سپرده‌ها سازماندهی شده بود، اما این عدد تا سال ۱۹۹۹ به ۶۸ کشور رسید. گرچه ایجاد نظام‌های رسمی بیمه سپرده توسط مراجع بین‌المللی مورد حمایت قرار گرفته‌اند اما هم‌اکنون چند سالی است که منطبق با ایجاد مؤسساتی که به موجب قانون ملی تشکیل می‌گردند توسط برخی کارشناسان و محققان زیر سؤال رفته است. «دمیرگوچ» و «کونت»^۱ در تحقیق سال ۲۰۰۰ خود به این نتیجه رسیده‌اند که در کشورهایی که نظام بیمه سپرده‌های رسمی (صریح) برقرار است احتمال وجود بحران سیستمی بانکی بیشتر است و این کشورها بیشتر در معرض خطر ریسک سیستمی هستند. براساس این تحقیقات، بسیاری از کارشناسان براین عقیده‌اند که شاید بهتر باشد به جای ایجاد مؤسسات بیمه سپرده‌های رسمی از طریق قانون خاص، جزئیات مربوط به عملکرد این مؤسسات نظیر نحوه پوشش بیمه‌ای، شرایط عضویت، سپرده‌گذاری و شیوه مدیریت عنوان شده و ایجاد و راهبری نظام بیمه سپرده‌ها به جای تشکیلات رسمی از طریق غیررسمی و تحت شرایط سیستم بانکی خاص هر کشور صورت پذیرد.

براساس این نتایج و تحقیقات متناقض است که کارشناسان امر به این نتیجه رسیده‌اند که ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها در هر کشور، بستگی به مختصات قانونی، اقتصادی و فرهنگی آن دارد و تجویز نسخه‌های یکسان برای کشورهای گوناگون مدت‌هاست که منسوخ شده است. مع‌الوصف بررسی چارچوب‌های نظام بیمه سپرده‌ها در کشورهای مختلف و نحوه عملکرد و درجه موفقیت آنها یکی از پیش شرط‌های

۱. Demirguc-Kunt, Asli; Tolga Sobaci. ۲۰۰۰. *Deposit Insurance Around the World: A Database*. The World Bank.

ضروری برای ایجاد هرگونه سیستم بیمه سپرده‌ها در ایران به شمار می‌رود. این تحقیق ضمن بررسی نظام بیمه سپرده‌ها در کشورهای مختلف، سه گروه مجزا را در این زمینه تشخیص داده است و یک کشور را به نمایندگی از هرگروه انتخاب کرده است. این سه گروه عبارتند از:

نظام بیمه سپرده‌های متمرکز و رسمی (صریح) و تشکیل شده به موجب قانون خاص: در این روش نظام بیمه سپرده‌ها توسط قانون خاص رسمیت یافته و در مؤسسه‌ای عمومی (یا دولتی) متمرکز می‌شود. قانون تشکیل بیمه سپرده‌ها در این حالت، تمامی کلیات مربوط به ساختار، مدیریت، تشکیلات و نحوه کارکرد نظام بیمه سپرده‌ها را که در مؤسسه تشکیل شده تمرکز خواهد یافت، مشخص می‌کند. مع‌الوصف اختیار تدوین جزئیات مربوط به آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی بیمه سپرده‌ها، به این مؤسسه و پس از تشکیل آن واگذار می‌شود. نمونه بارز این گونه بیمه سپرده‌ها، بیمه سپرده در آمریکا و کانادا است که در این فصل نظر به اهمیت و نیز قدمت عملیات بیمه سپرده‌ها در ایالات متحده آمریکا، این کشور به عنوان نمونه مورد بررسی برگزیده شده است.

نظام بیمه سپرده‌های غیرمتمرکز و خصوصی: در این نظام‌ها، بیمه سپرده‌ها از طریق کانون‌ها و انجمن‌های بانکی که بانک‌های عمده عضو آنها هستند، عمل می‌نماید. در این نظام، قانون چارچوب مفهومی بیمه سپرده‌ها را در خصوص جزئیات فنی و اهداف بیمه سپرده بیان می‌کند و در چارچوب مشخص شده توسط قانون، بانک‌های عضو کلوپ با تشکیل مؤسسه خاص می‌توانند نسبت به اجرای مفاد قانون اقدام نمایند. شیوه غیررسمی در بیمه سپرده‌ها نسبت به شیوه رسمی، پدیده‌ای نسبتاً نوین بوده و در عمل ماهیت بیمه سپرده‌ها را مدنظر داشته است. از این دسته از نظام‌های بیمه سپرده‌ها، کشور آلمان به عنوان نمونه مورد بررسی قرار گرفته است.

نظام بیمه سپرده‌ها در کشورهایی که به تازگی به خصوصی‌سازی روی آورده‌اند: در دو دسته ذکر شده، نظام بیمه سپرده‌ها در کشورهایی مورد بررسی قرار گرفته‌اند که دارای اقتصاد باز (لیبرالیستی) با سابقه‌ای دیرین بوده‌اند و اصولاً بخش بانکداری در آن کشورها عمدتاً توسط بخش خصوصی اداره می‌شود. از سوی دیگر با سقوط بلوک شرق و گسترش دامنه اقتصاد آزاد به حد استاندارد بین‌المللی اقتصاد، کشورهایی که پیش از این به صورت اقتصاد متمرکز و بسته اداره می‌شدند با اتخاذ استراتژی‌های خصوصی‌سازی با مباحث جدیدی چون ریسک‌های کنترل نشده و خطر بحران مالی روبه رو شده‌اند و از این رو تلاش کرده‌اند تا با اقتباس و بومی‌سازی روش‌های آزمون شده در اقتصادهای آزاد، برای ایجاد نهادهای لازم اقدام نمایند. نمونه بسیار بارز این دسته از کشورها ممالکی هستند که سابقاً تحت عنوان اروپای شرقی زیرسلطه نظام کمونیستی بوده‌اند و از ابتدای دهه ۱۹۹۰ با فروپاشی بلوک شرق، به آزادسازی اقتصادهای خود پرداخته‌اند. نیاز به بررسی ساختار و نحوه عملکرد این کشورها از آن جهت اهمیت ویژه دارد که به این نکته توجه کنیم که مطابق آمار غیررسمی، بخش قابل توجهی از اقتصاد ملی ایران در دست بخش دولتی است. با عنایت به سیاست‌های آزادسازی اقتصادی که پس از جنگ تحمیلی در ایران رواج یافته است، استفاده از تجربیات کشورهای اروپای شرقی با توجه به شباهت‌های گوناگون ضروری به نظر می‌رسد. براین اساس از میان این کشورها، بلغارستان به عنوان نمونه مورد بررسی برگزیده شده است.

دیدگاه متمرکز و رسمی (مورد بیمه سپرده‌ها در ایالات متحده آمریکا)^۱

در ابتدای سال ۱۹۰۹ تعداد اندکی از ایالت‌های غرب آمریکا سیستم‌های بیمه و یا ضمانت سپرده‌ها را به عنوان تمهیدات امنیتی اضافی برای سپرده‌گذاران به کار می‌بردند. تمامی این سیستم‌ها بدون استثنا در دهه ۱۹۲۰ با شکست مواجه شدند. شرایط رکود شدید سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۳، هرج و مرج و وضعیت نامتعادل سیستم بانکی، زمینه ذهنی را برای ایجاد برنامه‌ای در سطح ملی به منظور بیمه سپرده‌های بانکی ایجاد نمود تا این که به دنبال تصویب قانونی بانکی، شرکت بیمه سپرده فدرال^۲ برای مقابله با بحران‌های سیستم بانکی به وجود آمد. فعالیت بیمه سپرده‌ها عملاً از اول ژانویه سال ۱۹۳۴ با پوششی معادل ۲۵۰۰ دلار برای هر سپرده و با هدف جلب اعتماد و اطمینان مردم و همچنین استقرار ثبات در سیستم بانکی آغاز گردید. این مبلغ تا سال ۱۹۷۷ به ۴۰ هزار دلار و سپس به ۱۰۰ هزار دلار افزایش یافت.

بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ابتدای سال ۱۹۸۰، بیمه سپرده‌های بانک‌های تجاری کارکرد خوبی داشته و در طی این سال‌ها ورشکستگی بانک‌ها بسیار اندک بوده است، لذا طی دوره مذکور FDIC توانسته است به صورت عمده به افزایش سرمایه اقدام نماید. لیکن با شروع دهه ۱۹۸۰ تعداد ورشکستگی بانک‌ها افزایش یافت، به طوری که تا پایان دهه ۱۹۸۰، تعداد ۱۰۳۹ بانک ورشکسته شدند که حداکثر میزان ورشکستگی بانک‌ها طی یک‌سال، در سال ۱۹۸۸ (با تعداد ۲۲۱ مورد ورشکستگی) اتفاق افتاد. با افزایش تعداد و هزینه‌های تعطیلی بانک‌ها در دهه ۱۹۸۰ سرمایه بیمه سپرده فدرال سریعاً کاهش یافت به طوری که در اوایل سال ۱۹۹۱ پایان یافتن منابع آن باعث ایجاد نگرانی‌های جدی شد. به همین جهت به این مؤسسه اجازه داده شد که مبلغ ۳۰ میلیارد دلار از خزانه استقراض نماید. با این حال شرکت در پایان سال ۱۹۹۱ همچنان با کسر بودجه‌ای

۱. Federal Deposit Insurance Corporation (۱۹۸۷). Mandate for change: Restructuring the Banking Industry, FDIC.

۲. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

معادل ۷ میلیارد دلار روبه رو بود. در سال ۱۹۸۹ از طرف کنگره آمریکا «قانون اصلاح، بهبود و تقویت مؤسسات مالی»^۱ در پی تلاش‌های موفق دهه ۱۹۸۰ و به منظور حل بحران وام‌ها و پس‌اندازها به منظور بازنگری فعالیت‌های بیمه سپرده فدرال تصویب شد. در این راستا، صندوق بیمه سپرده فدرال^۲ قبلی به صندوق بیمه بانک‌ها^۳ تغییر نام داد و بیمه سپرده فدرال مسئولیت مؤسسه بیمه‌ای جدید به نام صندوق بیمه مؤسسات پس‌انداز^۴ را، که به جای صندوق بیمه فدرال پس‌اندازها و وام‌ها ایجاد شده بود، عهده‌دار شد. سومین صندوق که تحت پوشش مدیریت بیمه سپرده فدرال درآمد، شرکت فدرال بیمه پس‌اندازها و وام‌ها^۵ بود. بدین ترتیب مؤسسات عمده تضمین سپرده‌ها تحت کنترل بیمه سپرده فدرال درآمدند.

مختصات

الف. هیات مدیره و اختیارات بیمه سپرده فدرال: هیئت مدیره بیمه سپرده فدرال متشکل از سه نفر است. این سه نفر عبارتند از ناظر پولی ایالات متحده آمریکا و دو نفر دیگر که توسط رئیس جمهور آمریکا انتخاب می‌شوند. برابر مقررات موجود در حال حاضر بیمه سپرده فدرال این قدرت را دارد که نظارت‌های لازم بر تمام بانک‌های ایالتی، غیرایالتی و ملی را اعمال نماید. یکی دیگر از فعالیت‌های نظارتی این مؤسسه جلوگیری از پرداخت سود به حساب‌های جاری توسط بانک‌ها و همچنین محدودسازی پرداخت بهره به حساب‌های پس‌انداز توسط بانک‌های غیرعضو فدرال رزرو می‌باشد. هدف از اعمال این نظارت، تسهیل درآمد بانک‌های بیمه شده و کاهش احتمال ورشکستگی آنهاست. براساس قانون مصوب سال ۱۹۳۵ بانک‌های بیمه شده و

۱. Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act (FIRREA)

۲. Federal Deposit Insurance Fund

۳. Bank Insurance Fund (BIF)

۴. Saving Association Insurance Fund (SAIF)

۵. Federal Saving and Loan Insurance Corporation

غیر عضو فدرال رزرو ملزم هستند قبل از هرگونه اقدام در رابطه با افتتاح شعبه جدید و یا کاهش سرمایه، تأیید به بیمه سپرده فدرال را اخذ نمایند. همچنین قانون مزبور تمام بانک‌های بیمه شده را ملزم می‌نماید که قبل از ادغام با مؤسسات بیمه نشده، ابتدا مجوز لازم را از بیمه سپرده فدرال اخذ نمایند. بیمه سپرده فدرال گزارش سالانه خود را به رئیس مجلس سنای ایالات متحده آمریکا و سخنگوی مجلس ایالات متحده آمریکا ارائه می‌کند.

ب. حوزه و دامنه فعالیت: شرکت بیمه سپرده فدرال آمریکا مؤسسه‌ای مستقل از دولت ایالات متحده امریکاست که در زمینه بیمه سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات پس‌انداز فعالیت می‌کند. از زمان تأسیس این شرکت مسئولیت پیدا کرد تا وجوه سپرده‌گذاری شده اشخاص را در سازمان‌هایی مثل بانک‌ها و مؤسسات مالی به هنگام ورشکستگی تضمین نماید. این تذکر لازم است که سپرده‌های بیمه شده نزد شرکت بیمه سپرده فدرال از سوی ایالات متحده آمریکا از نظر اعتباری به طور کامل تضمین شده است و بر این اساس حمایت کامل دولت را در اختیار دارد.

پ. سقف بیمه: بیمه سپرده فدرال سقف سپرده‌ای خود را در هر مؤسسه برای هر حساب ۱۰۰,۰۰۰ دلار تعیین کرده است. در حالی که ممکن است در بعضی از مؤسسات مالی مستقل، بیشتر از ۱۰۰,۰۰۰ دلار را نیز به عنوان سقف در نظر گرفته و یا کل مبلغ موجود در حساب‌ها را بیمه نمایند. اگر مجموع کل وجوه حساب‌های فردی در یک مؤسسه مالی مستقل از ۱۰۰,۰۰۰ دلار تجاوز نماید، در این صورت کل مبلغ، تحت پوشش بیمه قرار گرفته و در صورت ورشکسته شدن مؤسسه مالی مورد نظر، خسارتی معادل کل موجودی حساب پرداخت می‌شود و اگر مجموع کل وجوه حساب‌های شخص در یک مؤسسه مالی مستقل متجاوز از ۱۰۰,۰۰۰ دلار باشد، می‌توان با استفاده از سیستم ارزیاب بیمه سپرده وجوه بیمه شده وی را معین نمود. علاوه بر مقدار اصلی بیمه شده هر سپرده‌گذار، به هنگام محاسبه پوشش بیمه‌ای، بهره

متعلقه تا تاریخ بسته شدن (ورشکستگی) مؤسسه مالی نیز در محاسبات لحاظ می‌گردد. بنابراین افراد می‌توانند تنها در یک مؤسسه بیش از ۱۰۰,۰۰۰ دلار پوشش بیمه‌ای داشته باشند.

بیمه سپرده فدرال، بیمه سپرده‌ها را بر مبنای نوع مالکیت (حق و حجم) محاسبه می‌نماید. سپرده‌هایی از قبیل گواهی سپرده، حساب جاری و پس‌انداز در یک سرفصل تحت پوشش بیمه قرار گرفته و سقف آن نیز، پس از احتساب مجموع مبالغ موجود در سپرده‌های فوق، ۱۰۰,۰۰۰ دلار در نظر گرفته می‌شود، لیکن نوع دیگری از مالکیت‌ها که شامل حساب‌هایی چون حساب شخصی یا انفرادی، حساب مشترک، اتحادیه شرکت‌ها و بازنشستگی می‌شود، هر کدام به صورت جداگانه تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند.

ت. جزئیات مربوط به بیمه سپرده‌ها در سیستم بیمه سپرده فدرال: هر شخص یا شرکتی می‌تواند از بیمه سپرده فدرال برای سپرده‌هایش استفاده کند. بیمه سپرده فدرال سپرده‌های هر فرد، اعم از مقیم یا غیرمقیم، شهروند یا غیرشهروند، در ایالات متحده را به شرط داشتن حساب سپرده در بانک‌های امریکا بیمه خواهد نمود. بیمه سپرده فدرال سپرده‌های بعضی از بانک‌ها، نه البته همه بانک‌ها و مؤسسات پس‌انداز را بیمه می‌کند و این بانک‌ها و مؤسسات پس‌انداز بیمه شده توسط بیمه سپرده فدرال باید دارای یک علامت و نشان رسمی و قانونی باشند. بیمه سپرده فدرال تمام انواع سپرده‌های دریافت شده در یک مؤسسه مالی طی یک دوره تجاری را به علاوه تعهدات بانک یا مؤسسه بیمه شده در مقابل معامله اسنادی چون چک‌های تضمین شده، اعتبارات اسنادی و چک‌های مسافرتی تحت پوشش قرار می‌دهد. با این حال بیمه سپرده فدرال اوراق بهادار خزانه (اوراق قرضه، سفته و تعهدنامه‌ها) را که توسط یک مؤسسه سپرده‌گذار از جانب مشتری خریداری شده است، بیمه نمی‌کند. پوشش بیمه‌ای بیمه سپرده فدرال تا شش ماه پس از مرگ مالک سپرده نیز ادامه خواهد یافت. به طوری که حساب

اشخاص همانند زمانی که فرد در قید حیات بوده است از این پوشش برخوردار خواهد شد و در طی این دوره، پوشش بیمه‌ای صاحب حساب سپرده تغییر نخواهد کرد.

ث. شیوه عمل: زمانی که بانکی در ایالات متحده ورشکست می‌شود، بیمه سپرده فدرال سپرده‌هایی را که می‌بایست پرداخت شوند، مورد حمایت قرار می‌دهد. البته یادآوری می‌شود که فقط سپرده‌هایی که در ایالات متحده سپرده‌گذاری شده‌اند قابل پرداخت خواهند بود و این حمایت مشمول سپرده اتباع امریکا که در ماوراء بحار سپرده‌گذاری کرده‌اند نمی‌شود. همچنین اوراق بهادار، اسناد مربوط به بازار سهام و انواع سرمایه‌گذاری‌ها و سهام‌داران یک بانک ورشکسته یا مؤسسه پس‌انداز نیز از مشمول حمایت بیمه سپرده فدرال خارج هستند. سپرده‌ها در مؤسسات مختلف به طور جداگانه بیمه می‌شوند، اما اگر یک مؤسسه یک یا چند شعبه داشته باشد، اداره اصلی و همه شعب آن به عنوان یک مؤسسه در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین اگر شخصی در شعب مختلف یک مؤسسه یا بنگاه حساب سپرده داشته باشد، به هنگام محاسبه پوشش بیمه سپرده، به مجموعه این سپرده‌ها بیمه تعلق نخواهد گرفت. قابل ذکر است در صورتی که مؤسسات مالی تحت مالکیت شرکت مادر دارای پروانه رسمی جداگانه باشند، به صورت جداگانه بیمه خواهند شد. بیمه سپرده فدرال از طریق آنچه بر روی سند حساب سپرده موسسه سپرده‌گذاری بیمه شده حک گردیده است، مالکیت سپرده‌ها را تعیین می‌کند.

نتیجه گیری

یکی از پدیده‌هایی که در بازارهای پولی و مالی توسعه یافته همیشه ذهن دست‌اندرکاران و سیاست‌گذاران و همچنین عوامل بازار را به خود مشغول کرده است، ایجاد و دستیابی به ابزاری برای پوشش ریسک ناشی از تغییرات ناگهانی و یا شوک‌های

مقطعی بالقوه‌ای است که به اقتصاد و بازارهای مالی وارد می‌شود. در این گونه موقعیت‌ها هر قدر بازارها گسترده‌تر و پیچیده‌تر باشند، به ابزارها و ارکان پولی و مالی منسجم‌تری نیاز خواهد بود. بررسی روند توسعه اقتصادی کشورهای چون آمریکا نشان می‌دهد که در این کشورها ابزار و ارکان بازارهای پول و سرمایه (بازارهای مالی) هماهنگ با توسعه این بازارها شکل گرفته و در هر مقطع زیرساختارهای لازم برای ایجاد و استفاده از آنها نیز به وجود آمده است. شکل‌گیری شرکت بیمه سپرده فدرال نیز از این امر مستثنا نبوده است. بررسی اجمالی این گزارش که فقط بخش کوچکی از ابزارهای اقتصادی کشور ایالات متحده از جمله، مصوبات قانونی کنگره در رابطه با مؤسسات مالی را نشان می‌دهد، حاکی از آن است که این شرکت از زمان تأسیس خود تاکنون تغییرات زیادی را پشت سر گذاشته و به تبع آن زیرساختارهای قانونی و اقتصادی مرتبط با آن نیز به طور هماهنگ تغییر کرده‌اند. از این رو شاید بتوان گفت آنچه بیش از ایجاد این مؤسسه یا مؤسساتی از این نوع اهمیت دارد شرایط و بستری است که بنگاه‌ها و مؤسسات مالی در آن فعالیت می‌نمایند. اصولاً در سیستم مالی و پولی آنچه بیش از هر چیز دیگر و حتی بیش از ابزار و ارکان مالی اهمیت دارد، ساختار و چارچوبی است که سیستم بر آن بنا شده و در قالب آن فعالیت می‌کند.

الگوی غیرمتمرکز و خصوصی (مورد بیمه سپرده‌ها در آلمان فدرال)^۱

شبکه بانکی آلمان ترکیب عمده‌ای است از بانک‌های دولتی، تعاونی و بانک‌های تجاری خصوصی که سهم آنها تنها به ۲۵ درصد دارایی‌ها و سپرده‌های بانکی می‌رسد. بانک‌های بخش دولتی به شهرداری‌ها و ایالت‌ها تعلق دارند و بزرگ‌ترین بخش از سیستم بانکداری آلمان را تشکیل می‌دهند و بانک‌های تعاونی، پس از بانک‌های

۱. Thorsten, Beck, ۲۰۰۰, Deposit Insurance as Private Club: The Case of Germany, The World Bank.

تجاری، سومین بخش از شبکه بانکی آلمان هستند. در مجموع ۳۶ درصد از حجم دارایی‌های شبکه بانکی آلمان در اختیار بخش دولتی است که این امر شباهت خاصی به سیستم بانکی ایران دارد و از این رو بررسی سیستم بانکی آلمان را توجیه‌پذیر می‌نماید. این امر مخصوصاً هنگامی اهمیت می‌یابد که بدانیم بخش عمده‌ای از فعالیت‌های بانک‌های تجاری در آلمان در بانک‌های بزرگ (نظیر ایران) متمرکز شده است.

نظام‌های بیمه سپرده‌ها در آلمان به صورت طرح‌های منطقه‌ای بیمه سپرده‌ها از دهه ۱۹۵۰ مرسوم بوده‌اند، با این حال وقوع بحران Herstatt در سال ۱۹۷۴ موجب شد تا دو طرح عمده بیمه سپرده‌ها در آلمان ایجاد گردند. با وجود این که فلسفه وجودی این دو طرح بر مبنای فشارهای سیاسی قرار داشت، اما ایجاد آنها از همان ابتدا به صورت بنگاه‌های خصوصی طرح‌ریزی گردید. نظام بیمه سپرده‌ها برای بانک‌های خصوصی توسط کانون بانک‌های آلمان و به منظور فراهم ساختن زمینه رقابتی با بانک‌های دولتی و صندوق‌های پس‌انداز تأسیس گردید. بانک‌های دولتی و صندوق‌های پس‌انداز هر دو توسط نظام بیمه سپرده‌های واحد و در سطح ملی مورد حمایت قرار می‌گیرند، با این حال تفاوت عمده میان نظام بیمه سپرده‌های خصوصی و دولتی - تعاونی در این است که در نظام بیمه سپرده‌های دولتی - تعاونی، بیمه به تضمین مؤسسه و نه سپرده می‌پردازد و در عمل صحت سازمانی ارگانهای بانکی - اعتباری مدنظر آن است. کلیه مؤسساتی که در یکی از سه بخش بانکداری آلمان فعالیت می‌کنند دارای مؤسسات حسابرسی خاص بوده و تحت نظارت «اداره نظارت بانکی فدرال»^۱ و بانک مرکزی آلمان^۲ قرار دارند. از آنجایی که بانک مرکزی آلمان طبق قانون نمی‌تواند به‌عنوان

۱. Federal Supervisory Banking Office

۲. Bundesbank

وام دهنده از آخرین محل^۱ مطرح باشد، منابع بانک مرکزی نمی‌توانند در هیچ‌گونه طرح نظام بیمه سپرده‌ای وارد گردند و به جای آن پیش فرض اساسی در سیستم بانکی آلمان آن است که در صورت وقوع بحران سیستمیک، راه حل سیاسی برای رفع آن اتخاذ گردد. نکته مهم دیگر این که عضویت در هریک از سه نظام بیمه سپرده‌ها در آلمان اختیاری بوده و تأمین منابع مالی آنها از طریق حق بیمه‌های وضع شده بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری صورت می‌پذیرد. از آنجا که نظام بیمه سپرده‌ها در این مقاله بیشتر بر ماهیت خصوصی بانک‌ها در ایران تکیه دارد، بررسی نظام بیمه سپرده‌ها در بانکداری آلمان به طرح نظام سپرده‌های بانک‌های خصوصی اختصاص داده شده است.

مختصات

الف) عضویت: عضویت در نظام بیمه سپرده‌ها برای بانک‌های خصوصی اختیاری است. مع الوصف عضویت برای کلیه بانک‌های عضو کانون بانکداران آلمان الزامی تلقی می‌گردد. مگر آن که بانک مورد نظر عضو طرح نظام بیمه سپرده دیگری باشد. با این حال عدم عضویت در طرح نظام بیمه سپرده‌ها، بانک را با موانع جدی روبه رو می‌کند. مطابق با قانون بانکی آلمان، اداره نظارت بر بانک‌های فدرال آلمان (مقام ناظر) می‌باید پیش از اعطای هرگونه مجوز با کانون بانک‌های آلمان مشورت نمایند و از این رو نقش مشورتی کانون بانک‌ها به لحاظ قانونی تثبیت شده است. همین پایه قانونی به کانون بانک‌ها امکان می‌دهد چنانچه عضویت بانک‌ها را در نظام بیمه سپرده‌ها مصلحت ندانند، از اعطای مجوز عضویت به آن امتناع ورزند. بانک‌های عضو طرح نظام بیمه سپرده‌ها در آلمان از تبلیغ درخصوص عضویت خود در نظام بیمه سپرده‌ها منع شده‌اند. از سوی دیگر بانک‌هایی که عضو نظام بیمه سپرده‌ها نیستند می‌باید به طور صریح و علنی، عدم عضویت خود را در متن قراردادهای خود با

۱. Lender of last resort

سپرده‌گذارانشان قید نمایند. درج این موضوع در تعرفه‌ها، اعلانات شعب و فرم‌های تقاضای افتتاح حساب نیز الزامی است.

ب) پوشش بیمه‌ای: تمام سپرده‌های غیربانکی تا سقف ۳۰ درصد سرمایه مشمول بیمه تحت پوشش قرار می‌گیرند. از آنجا که حداقل سرمایه برای تشکیل بانک در آلمان، مطابق قانون پولی و بانکی آن کشور ۵۰ میلیون یورو در نظر گرفته شده است، حداقل مبلغ تضمین ۱/۵ میلیون یورو یا حدود ۵۰ برابر درآمد سرانه هر آلمانی است. با توجه به متوسط ارزش ویژه بانک تجاری در آلمان که حدود ۲۹۵ میلیون یورو است، حد متوسط بیمه در حدود ۹۰ میلیون یورو تخمین زده می‌شود که با توجه به محدوده بسیار بالای پوشش، بیمه تقریباً کاملی به شمار می‌رود. پوشش بیمه‌ای سپرده‌گذاران داخلی و خارجی را در برگرفته و به هر ارزی که به صورت حساب سپرده افتتاح شده باشد تعلق می‌گیرد و در نهایت، تمام شعب داخلی و خارجی بانک مورد بیمه را پوشش می‌دهد. با این حال حساب‌های بین بانکی و اوراق قرضه صادره مشمول بیمه تلقی نمی‌شوند. اما با وجود پوشش کامل، هیچ‌گونه حق قانونی برای بازپرداخت کامل سپرده‌های سپرده‌گذاران یا کمک به مؤسسه در زمان بحران در قانون پیش‌بینی نشده است.

پ) تامین مالی: نظام بیمه سپرده‌های خصوصی در آلمان همانند نظام بیمه سپرده‌های بانک‌های دولتی و تعاونی منحصراً توسط بانک‌های عضو تامین مالی می‌شود. بانک‌های عضو بر این اساس موظفند حق بیمه‌ای معادل ۰/۰۳ درصد از مجموع تعهدات خود را، که ناشی از عملیات بانکی اعضاست، هر ساله به بیمه سپرده‌ها پرداخت نمایند. چنانچه حجم وجوه سپرده بانک نزد بیمه سپرده‌ها از مبلغ خاصی فزونی یابد، بیمه سپرده‌ها می‌تواند مؤسسه مزبور را از پرداخت حق بیمه معاف نماید. از سوی دیگر چنانچه وضعیت مالی بانک از کیفیت مورد انتظار بیمه سپرده‌ها برخوردار نباشد، افزایش حق بیمه تا دو برابر مبلغ متعارف قابل اعمال است. همچنین حق بیمه‌ای معادل

۱۰۰ درصد حق بیمه متعارف به هنگام عدم کفایت وجوه نزد بیمه سپرده‌ها، بر بانک عضو قابل اعمال می‌باشد. ورودیه برای اعضای جدید معادل ۹ درصد حجم سپرده‌ها در نظر گرفته شده است. بانک‌هایی که بیش از ۲۰ سال عضو بیمه سپرده‌ها بوده و درجه ریسک ارزیابی شده آنها در کمترین حد (A) باشد از پرداخت حق بیمه معاف می‌شوند و این امر با صلاح دید بیمه سپرده‌ها صورت می‌پذیرد. بانک‌هایی که درجه ریسک ارزیابی شده آنها در حد بالاتری طبقه بندی شده باشد (B یا C) تا ۲۵۰ درصد بیشتر از حق بیمه متعارف می‌باید برای بیمه سپرده‌ها پرداخت نمایند. نظام بیمه سپرده‌ها صورت‌های مالی عمومی منتشر نمی‌نماید و بر این اساس مبلغ وجوه در اختیار آن به طور عمومی مشخص نیست. دولت تحت هیچ عنوان مجاز به تأمین مالی بیمه سپرده‌ها نیست. بانک مرکزی آلمان به موجب قانون تشکیل خود از ایفای نقش به عنوان "وام دهنده از آخرین محل" منع شده است و بدین لحاظ تأمین مالی بیمه سپرده‌ها از طریق بانک مرکزی نیز امکان پذیر نیست. با این حال عدم تکافوی وجوه نزد بیمه سپرده‌ها به هنگام وقوع ریسک سیستمیک در تأسیس آن پیش بینی شده است. تحت چنین شرایطی دولت فدرال رأساً وارد عمل خواهد شد.

ت) مدیریت: بیمه سپرده‌های بانک‌های خصوصی نهادی است تحت پوشش قانون بانک‌های آلمان و بر این اساس مطابق با آیین‌نامه‌ها و مدیریت این نهاد خصوصی عمل می‌کند. بیمه سپرده‌ها تحت هیچ‌گونه نظارت عمومی نیست. نظام بیمه سپرده‌ها توسط نمایندگان ۱۰ بانک مدیریت شده و در مقابل مجمع عمومی قانون بانک‌ها پاسخگوست. نظام بیمه سپرده‌ها در خصوص رفع و رجوع و ارائه راهکار برای بانکی که دچار مشکل شده است دارای انعطاف در عملکرد مدیریتی است و بر این اساس، بسته به مورد، می‌تواند جبران خسارت سپرده‌گذاران را از طریق پرداخت مستقیم به آنها یا از طریق مؤسسه سپرده‌پذیر (بانک دچار بحران) انجام دهد.

نظام بیمه سپرده‌ها همچنین می‌تواند تعهدات بانک دچار بحران را تضمین و تقبل نماید.

ث) حسابرسی: براساس شرایط عضویت، تمام اعضا می‌باید توسط کانون حسابرسی بانک‌های آلمان مورد حسابرسی قرار گیرند که این مؤسسه بانک‌ها را براساس عملکرد سالانه حسابرسی و طبقه‌بندی می‌کند.

رتبه‌های ممکن (A, B, C₁, C₂, C₃) کاملاً محرمانه تلقی شده و نمی‌توانند به عنوان تبلیغ برای بانک‌ها اعلان گردند. رتبه‌بندی و طبقه‌بندی بانک‌ها براساس موقعیت مالی و کیفیت مدیریت آن صورت می‌پذیرد. کانون حسابرسی بانک‌های آلمان چنانچه تشخیص دهد که بانک وارد شرایطی شده است که ریسک آن را بالاتر برده و یا بانک را در معرض نقض قانون بانکی قرار می‌دهد، می‌تواند وارد عمل شده و اقدامات اصلاحی را صورت دهد.

ج) عملکرد نظام بیمه سپرده‌های خصوصی در آلمان: نظام بیمه سپرده‌ها از زمان تاسیس تاکنون ۲۶ مورد را تحت پوشش خود قرار داده است. در اکثر موارد، نظام بیمه سپرده‌ها پس از تعطیلی موقت بانک، تصفیه آن یا انتقال حساب‌های آن به مؤسسات دیگر وارد عمل شده است. در بزرگ‌ترین موارد پوشش بانک‌های Schroder, Munchmeyer, Hengest و شرکا در سال ۱۹۸۳ و Fischerbank در سال ۱۹۹۵ تحت پوشش بیمه سپرده‌ها قرار گرفته‌اند که در مورد اول ۳۴۵ میلیون مارک به سپرده‌گذاران و طلبکاران پرداخت شده است. این مبلغ در مورد دوم به ۸۰,۰۰۰ حساب بانکی و ۱/۶ میلیارد مارک بالغ گردید. گرچه به نظر نمی‌رسد که نظام بیمه سپرده‌های خصوصی در آلمان به عنوان تجربه‌ای بهینه مد نظر باشد، اما نگاهی بر عملکرد آن از سال ۱۹۷۵ نشان می‌دهد که این نظام در کار خود بسیار موفق عمل کرده است. گرچه این نظام امکان نظارت سپرده‌گذاران را بر عملیات بانکی محدود کرده است، اما ماهیت تماماً خصوصی آن موجب شده است که سایر بانک‌های عضو

مراقب یکدیگر باشند و بر امور همدیگر از طریق کانون بانک‌ها نظارت داشته باشند و از این طریق نظارت سپرده‌گذاران به نظارت همکاران بدل شده است. در نهایت، همکاری میان مقامات دولتی و نظام خصوصی، چارچوب سازمانی و جانبداری از دیدگاه ضد ورشکستگی به همراه یکدیگر موجب موفقیت نظام بیمه سپرده‌ها در آلمان گردیده‌اند.

الگوی کاربردی (مورد بیمه سپرده‌ها در بلغارستان)^۱

قانون بیمه سپرده‌ها در بلغارستان در ۱۵ آوریل ۱۹۹۸ به تصویب پارلمان این کشور رسیده است و از این رو سابقه بیمه سپرده‌ها در این کشور سابقاً کمونستی، بسیار جوان است و آمار تجربی در خصوص عملکرد و ابعاد شکست یا موفقیت آن در دسترس نیست. قانون بیمه سپرده‌های بلغارستان مبتنی بر ایجاد صندوق بیمه سپرده‌هاست که به موجب قانون ایجاد شده و تحت آن فعالیت می‌نماید. این امر نظام بیمه سپرده‌های بلغارستان را تحت گروه نظام‌های متمرکز و رسمی بیمه سپرده‌ها (همانند آمریکا) قرار می‌دهد. قانون بیمه سپرده‌های بلغارستان تمام بانک‌هایی را که با مجوز قانونی فعالیت کرده و سپرده می‌پذیرند در برمی‌گیرد. همچنین با توجه به مقتضیات جهانی شدن و تمایل سیاست‌گذاران بلغاری، بیمه سپرده‌ها در این کشور شعب تمام بانک‌های خارجی مجاز به فعالیت در بلغارستان را صرف‌نظر از این که مقررات کشور مبدأ آنها فاقد تضمین سپرده‌ها باشد یا سقف ضمانت آنها کمتر از سقف ضمانت این قانون باشد یا این که ضمانت سپرده‌های آنها مشمول شعب خارجی نگردد، شامل می‌شود. مطابق با قانون، سپرده‌ها فارغ از این که به پول محلی یا ارز خارجی باشند، می‌باید بیمه گردند.

۱. Bulgarian Deposit Insurance Act, Approved April, ۱۵, ۱۹۹۸.

مختصات

الف) سقف بیمه: صندوق، بازپرداخت تمام موجودی حساب سپرده‌گذار را فارغ از حجم و تعداد آنها، تا سقف ۱۵۰۰۰ واحد پول بلغار تضمین می‌کند؛ مبلغ فوق بهره‌وارده در تاریخ تصفیه توسط بانک ملی بلغارستان را نیز شامل می‌شود. مورد استثنای عدم پرداخت مبلغ تضمین، تنها سپرده‌هایی را که تحت هر عنوان به عملیات مشکوک به "پول‌شویی" مرتبطاند در بر می‌گیرند، مشروط بر آن که جرم پول‌شویی صاحب سپرده منجر به محکومیت در دادگاه‌های صالحه شده باشد.

ب) سپرده‌های مورد بیمه: مجموع مبلغ تعهدات بانک به یک سپرده‌گذار از تجمیع مبالغ کلیه سپرده‌های وی نزد بانک، شامل بهره متعلقه در تاریخ تصفیه محاسبه می‌شود و به عنوان سپرده مورد بیمه محل توجه خواهد بود. در صورت وجود تعهدات متقابل سپرده‌گذار در مقابل بانک، مبالغ مذکور از مبلغ فوق کسر می‌گردد. درباره سپرده‌های مشترک، ملاک عمل سهم سپرده هر نفر از مبلغ کل سپرده‌گذاری شده بوده و در صورت عدم تعیین سهم سپرده‌گذاران در حساب مشترک، ملاک عمل تسهیم بالمناصفه خواهد بود. در صورتی که حساب به نفع شخص ثالثی افتتاح شده باشد، ذی نفع نهایی در اخذ مبلغ تضمین سپرده شخص ثالث خواهد بود مگر آن که در قرارداد منعقدۀ افتتاح‌کننده حساب و بانک به طرز دیگری شرط شده باشد. در صورت تعدد اشخاص ذی نفع، قاعده سپرده‌های مشترک ملاک عمل خواهد بود. از سوی دیگر چنانچه دو یا چند بانک مورد تملک یا ادغام قرار گیرند، تا مدت ۶ ماه سپرده‌های اشخاص نزد هر بانک به طور جداگانه و پیش از ادغام ملاک عمل خواهند بود.

پ) نحوه تأسیس، ساختار و حاکمیت صندوق بیمه سپرده‌ها: به موجب قانون صندوق بیمه سپرده‌ها باید ایجاد گردد و تبدیل، تعطیل یا انحلال صندوق تنها به موجب قانون میسر است. صندوق مذکور می‌باید شخص حقوقی بوده و دفتر مرکزی

آن در پایتخت قرار داشته باشد. معافیت صندوق از پرداخت مالیات دولتی و عوارض محلی تنها مشمول عملیات مربوط به تضمین سپرده‌های آن می‌گردد. "دفتر حسابرسی ملی" مسئول کنترل و نظارت بر فعالیت‌های صندوق است. در صورت انحلال صندوق، مبالغ باقی مانده، پس از کسر تعهدات آن، می‌باید به نسبت حق بیمه پرداخت شده توسط هر بانکی تقسیم شود. این امر مشمول بانک‌هایی نمی‌شود که تعهدات آنها به سپرده‌گذارانشان توسط صندوق ایفا شده است.

ت) وظایف و اهداف صندوق بیمه سپرده‌ها: صندوق بیمه سپرده‌ها تنها مجاز به تعیین و جمع‌آوری حق بیمه اولیه و سالیانه از بانک‌ها، انجام سرمایه‌گذاری از محل وجوه حق بیمه‌های دریافت شده، پرداخت مبلغ ضمانت شده سپرده‌ها و اعمال اختیارات و انجام وظایف ذکر شده در قانون ورشکستگی است.

ث) مدیریت صندوق بیمه سپرده‌ها: صندوق می‌باید توسط هیئت مدیره (هیئت عامل) مدیریت گردد. هیئت مدیره (عامل) از پنج عضو تشکیل می‌گردد که تماماً از اشخاص حقیقی تشکیل می‌شود. رئیس این هیئت توسط هیئت وزیران و قائم مقام آن توسط بانک مرکزی منصوب می‌شوند. همچنین نماینده کانون بانکداران بلغارستان نیز در این هیئت مدیره حضور دارد. هیئت مدیره اختیار دارد عملیات و وظایف ذیل را در چارچوب قانون به انجام رساند:

- تعیین و جمع‌آوری مبالغ حق بیمه سپرده‌ها مطابق با این قانون.
- سرمایه‌گذاری منابع صندوق با توجه به الزامات مربوط به ایمنی و جریان ثابت نقدینگی.

- سازماندهی پرداخت مبالغ تضمین شده سپرده‌ها مطابق با این قانون.
- تصویب گزارش سالانه فعالیت‌های صندوق و ارائه آن به هیئت وزیران، بانک ملی بلغارستان و دفتر حسابرسی ملی.

- تصویب ترازنامه سالانه و اعلان آن در روزنامه رسمی حداکثر تا ۳۱ مارس سال بعد.

- تصویب بودجه سالانه صندوق و تخمین هزینه‌های اداری آن به همراه گزارش عملکرد آن، و ارائه آن به هیئت عامل بانک ملی بلغارستان به منظور تصویب نهایی. بودجه مصوب و گزارش عملکرد آن می‌باید به دفتر حسابرسی ملی ارائه شود.

- تهیه پیش‌نویس مقررات آیین‌نامه اجرایی این قانون و ارائه آن به بانک ملی بلغارستان برای بحث و تصویب.

- اعمال اختیارات هیئت مدیره براساس قانون ورشکستگی بانکی. این اختیارات باید براساس مصوبه هیئت مدیره اعمال شود.

ج) تامین منابع مالی: بانک ملی بلغارستان محل سپرده گذاری وجوه صندوق است. تامین مالی صندوق بیمه سپرده‌ها می‌تواند از حق بیمه اولیه (ورودی) دریافتی از بانک‌ها، حق بیمه سالیانه دریافتی از بانک‌ها، منافع حاصله از سرمایه‌گذاری صندوق از محل منابع آن، منافع حاصل از فروش دارایی‌های بانکی که تصاحب شده است و سایر منابع نظیر وام‌ها، هدیه‌ها، کمک‌های خارجی و غیره تامین شود. با این حال هنگامی که منابع صندوق برای ایفای تعهدات آن کفایت نکند، میزان کمبود می‌تواند حسب تصمیم هیئت مدیره از طریق درخواست به بانک‌ها مبنی بر پیش‌پرداخت حق بیمه سالانه خود در پایان ماه جاری، افزایش حق بیمه و اخذ وام تحت شرایط و ضوابطی که هیئت مدیره مشخص می‌کند تامین شود. چنانچه منابع انباشت شده در صندوق از ۵ درصد مجموع سپرده‌های نزد بانک‌ها تجاوز نماید، هیئت مدیره می‌تواند تصمیم بگیرد که مبلغ حق بیمه را کاهش دهد. مع الوصف چنانچه منابع انباشت شده به زیر درصد ذکر شده کاهش یابد، مبلغ حق بیمه باید مجدداً افزایش یابد.

ح) شیوه جبران خسارت‌های سپرده‌گذار: صندوق می‌باید کلیه تعهدات بانک را در قبال سپرده‌گذارانش تا سقف تضمین شده ایفا نماید. این امر هنگامی امکان‌پذیر

است که بانک ملی بلغارستان جواز بانکی اعطا شده به بانک تجاری را لغو نماید. صندوق مبالغ تضمین شده سپرده‌ها را از طریق بانک تجاری - که هیئت مدیره مشخص می‌کند - به سپرده‌گذاران پرداخت می‌نماید. ظرف مدت پانزده روز پس از دستور انحلال بانک توسط بانک ملی بلغارستان، مدیر تسویه می‌باید گزارشی درباره وضعیت سپرده‌های بانک ورشکسته به هیئت مدیره صندوق تسلیم نماید. ظرف پانزده روز پس از اخذ اطلاعات و مستندات ذکر شده نیز، هیئت مدیره صندوق مکلف است حداقل در دو روزنامه کثیرالانتشار زمان بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران و بانکی که در معرض بازپرداخت سپرده‌ها قرار گرفته است را اعلام نماید. پرداخت سپرده‌ها توسط صندوق می‌باید ظرف ۴۵ روز پس از اعلام تاریخ انحلال توسط بانک ملی بلغارستان صورت پذیرد. مبلغ پرداختی در حوزه سپرده‌های ارزی به واحد پول بلغارستان خواهد بود و نرخ تسعیر در مورد سپرده‌های ارزی عددی است که در روز پرداخت توسط بانک ملی بلغارستان اعلام می‌شود. همچنین پس از جبران خسارت سپرده‌گذاران، تعهدات بانک نسبت به سپرده‌گذارانش به اندازه مبلغ پرداختی توسط صندوق کاهش می‌یابد.

جدول ۱. مقایسه راهکارهای آمریکا، آلمان و بلغارستان برای پیاده‌سازی نظام بیمه سپرده‌ها

بلغارستان	آلمان	امریکا	معیار مقایسه نظام بیمه سپرده‌ها
متمرکز	غیرمتمرکز	متمرکز	نحوه پیاده‌سازی نظام بیمه سپرده‌ها
بر اساس قانون	بر اساس توافق	بر اساس قانون	نحوه ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها
دولتی	خصوصی	عمومی	مالکیت و مدیریت
دولت	سهامداران	کنگره	مرجع گزارش دهی
اجباری	داوطلبانه	اجباری	نحوه کارکرد از دیدگاه سیستم بانکی
بله	خیر	بله	برخورداری از حمایت دولتی
بانک مرکزی	کانون حسابرسی	بیمه سپرده‌ها	نحوه اعمال نظارت و حسابرسی
۱۵,۰۰۰ بلغار	۳۰٪ کل سرمایه	۱۰۰,۰۰۰ دلار	سقف بیمه

نتیجه‌گیری و ارائه راهکارهای پیاده‌سازی نظام بیمه سپرده‌ها در ایران

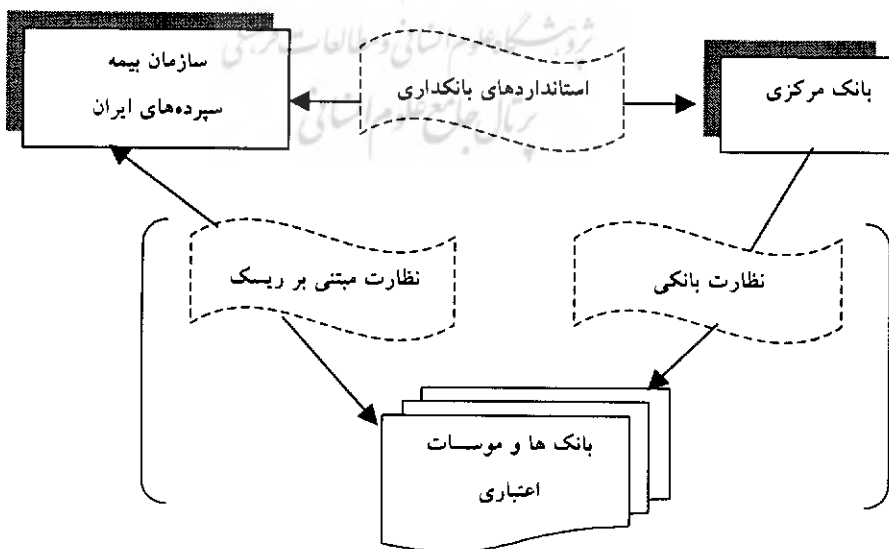
ایجاد، پیاده‌سازی و راهبری نظام بیمه سپرده‌ها بخشی پیچیده و دارای ابعاد متفاوت است که در عمل، تمامی فعالان بازار پول را متأثر می‌سازد. همچنین راه‌اندازی نظام بیمه سپرده‌ها با توجه به پیش‌نیازها و اصول اساسی مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی امری است که می‌باید با مشارکت و همکاری کامل نهادهای قانون‌گذاری، نظارتی و اجرایی صورت پذیرد. با توجه به تجربیات دیگر کشورها می‌توان این نکته کلی را استنباط نمود که هیچ راه حل یکتا و بهینه‌ای برای ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها در کشوری خاص نمی‌توان ارائه کرد و این امر می‌باید با توجه به شرایط بومی و نیز مختصات اقتصادی و مالی هر کشور کارشناسی شده و بر اساس آن تنظیم گردد. علاوه بر این‌ها، چنین به نظر می‌رسد که ارائه راهکاری واحد و جامع‌الشرایط نیز در شرایط فعلی امکان پذیر نمی‌باشد، چرا که بخش بزرگ و عمده بحث ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها به مراجع تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری در سطح کلان مربوط می‌شود که طبعاً از میان گزینه‌های مختلف و با توجه به شرایط سیاسی - اقتصادی - اجتماعی می‌باید انتخاب شود. بر این اساس در این قسمت ارائه راهکار در مختصاتی دو بعدی مشکل از گزینه‌های ممکن صورت پذیرفته است و هدف اصلی آن بر این امر بنیان یافته است که معیاری را برای تصمیم‌گیری در سطح کلان برای مدیران ارشد اقتصادی، قانون‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان فراهم سازد.

راهکارهای ممکن از بُعد ساختاری

الف. نظام بیمه سپرده‌های نهادی و متمرکز: در این ساختار، نهادی جدید، رسمی و مستقل بر اساس قانون خاص تشکیل می‌شود تا سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی را تا سقف معین بیمه نماید. سازمان جدید در کنار بانک مرکزی و با هماهنگی کامل با سیاست‌های پولی اتخاذ شده از طرف آن به اعمال نظارت مبتنی بر ریسک بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌پردازد

تا اولاً از صحت عملکرد و نیز سلامت کلی آنها اطمینان حاصل نماید و ثانیاً در صورت بروز مشکل برای بانک یا مؤسسه اعتباری خاص نسبت به تشخیص زودهنگام بحران و کنترل و مدیریت آن و در نهایت اداره امور مربوط به انحلال و تصفیه اقدام نماید. بر این اساس بخشی از وظایفی که مطابق با قانون پولی و بانکی به عهده بانک مرکزی گذارده شده به علاوه بخشی از اختیارات مجمع عمومی بانکها - خصوصاً در زمینه انحلال و تصفیه بانکها - به این نهاد جدید انتقال می‌یابد. مع الوصف انجام نظارت بانکی (عمدتاً نظارت تطبیقی) همچنان می‌باید توسط بانک مرکزی صورت پذیرد و در مورد استانداردهای بانکداری نیز می‌باید هماهنگی و اتفاق نظر میان سازمان بیمه سپرده‌ها و بانک مرکزی وجود داشته باشد.

در این ساختار، سازمان بیمه سپرده‌ها مستقلاً برای تأمین منابع مالی از بانکهای تحت پوشش خود اقدام می‌نماید و هیئت مدیره آن درباره نحوه استفاده از این وجوه در امر سرمایه‌گذاری تصمیم خواهد گرفت. در شرایط فعلی بهتر است مدیریت این نهاد توسط ترکیبی از مقامات اقتصادی دولت و نیز بانک مرکزی تعیین و منصوب



گردند. اما چنانچه خصوصی‌سازی بانک‌های عمده در کشور تا حد قابل توجهی صورت پذیرد، تعیین بخشی از مدیریت توسط مرجع نماینده بانک‌ها (نظیر کانون بانک‌های سابق یا شورای هماهنگی بانک‌ها) می‌تواند در عملکرد بهتر سازمان بیمه سپرده‌ها موثر باشد، اما به هر حال توصیه می‌شود مدیران تعیین شده از سوی بانک‌های عضو از حد کنترلی فراتر نروند.

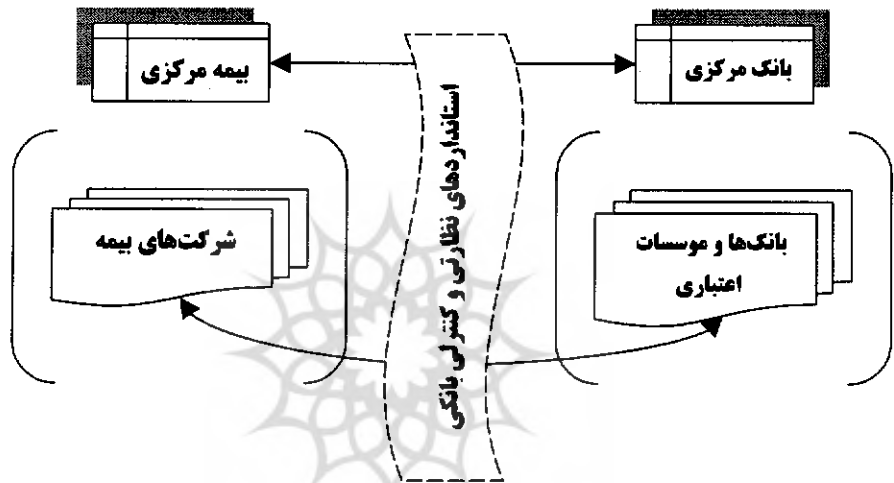
سازمان بیمه سپرده‌ها دارای سه بخش عمده است:

مدیریت نظارت و کنترل بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو: این بخش وظیفه دارد نسبت به تدوین، روزآوری و اصلاح مقررات مربوط به مدیریت ریسک و تعیین شرایط و حداقل نیازمندی‌های بانک‌های عضو (نظیر کفایت سرمایه، نحوه اعطای تسهیلات و نظایر آنها) اقدام نموده و بر اساس معیارهای تعیین شده نظارت دایم و منظم بر موقعیت مالی بانک‌های عضو را صورت دهد. در صورت تشخیص اشکال یا احتمال بروز بحران نیز این بخش اقدامات اصلاحی را صورت داده و در صورت لزوم نسبت به اعلام عدم صلاحیت بانک عضو اقدام می‌نماید تا عملیات اجرایی مربوط به اداره موقت امور بانک و انحلال و تصفیه آن در بخش مربوط صورت پذیرد.

مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها: این بخش وظیفه دارد تا بر اساس حق بیمه معین شده نسبت به تعیین و اخذ وجوه و منابع مالی از اعضا، پیشنهاد سرمایه‌گذاری وجوه مذکور در مقاصد سودبخش و کم مخاطره و نهایتاً پوشش خسارت‌های سپرده‌گذاران به هنگام انحلال و ورشکستگی اقدام کند.

مدیریت اداره موقت امور بانک‌های بحران‌زده و انحلال و تصفیه: چنانچه بانک عضو اعلام ورشکستگی کند یا تشخیص بخش نظارتی بر آن باشد که بانک عضو با بحران مواجه شده است و قادر به اداره عملیات خود مطابق با معیارها و استانداردهای

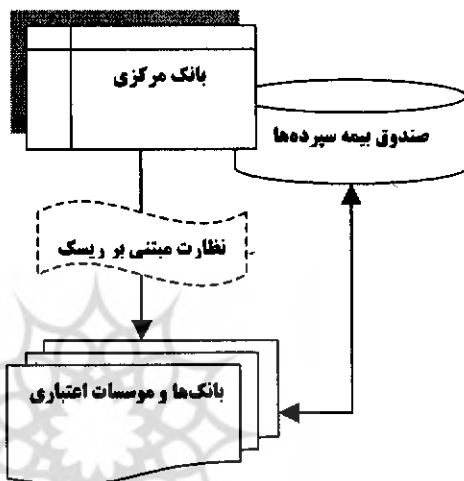
تعیین شده نیست و یا ادامه عملیات آن به ورشکستگی منجر می‌شود، این بخش مسئول کنترل موقت امور بانک و انجام عملیات مربوط به انحلال و تصفیه خواهد بود. ب. نظام بیمه سپرده‌های نیمه نهادی و غیرمتمرکز: این نوع نظام بیمه سپرده‌ها بر تعامل و همکاری نزدیک دو نهاد کنترلی مالی بانک مرکزی و بیمه مرکزی تکیه دارد. در این الگو بانک مرکزی راهکارها و شرایط خاص مربوط به بیمه سپرده‌ها را با بیمه



مرکزی هماهنگ نموده و در نهایت چارچوب اجرایی را برای بیمه سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تدوین می‌نماید. الگوی مذکور سپس به عنوان یکی از خدمات قابل ارائه توسط شرکت‌های بیمه مختلف و دارای صلاحیت به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری معرفی می‌گردد. متقابلاً بانک مرکزی نیز معیارهای مربوط به ارزیابی مخاطرات و ریسک عملیات بانکی را در اختیار بیمه مرکزی (و شرکت‌های بیمه خواهان ارائه خدمات مشابه) قرار می‌دهد و متعهد می‌شود که در صورت احتمال بروز مشکل با اطلاع به شرکت‌های بیمه از طریق بیمه مرکزی نسبت به اداره موقت امور اجرایی، انحلال و تصفیه اقدام کند. متقابلاً شرکت‌های بیمه نیز متعهد می‌شوند که حسب اعلام نظر بانک مرکزی مبنی بر انحلال یا ورشکستگی بانک یا مؤسسه اعتباری

نسبت به پرداخت خسارت‌های توافق شده طی تفاهم‌نامه مشترک بانک مرکزی و بیمه مرکزی اقدام نمایند.

پ) صندوق بیمه سپرده‌ها (متمرکز): با استفاده از صندوق بیمه سپرده‌ها در عمل



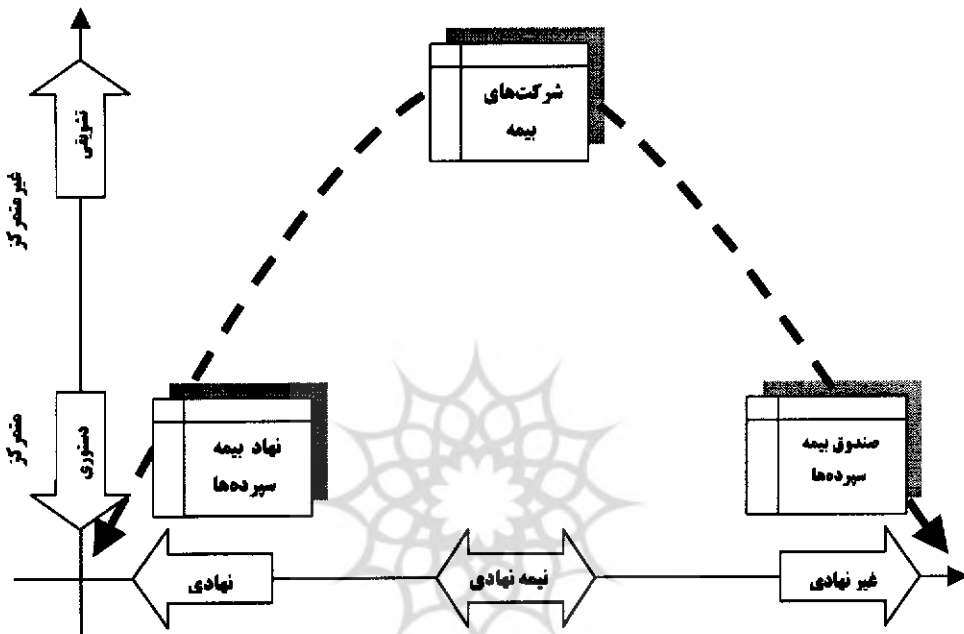
سعی می‌شود تا اولاً از نهادهای موجود استفاده شود و ثانیاً محدوده عمل شبکه بانکی کشور و نهاد ناظر بازار پول (بانک مرکزی) محدود شود. در این روش بانک مرکزی خود رأساً کلیه امور مربوط به بیمه سپرده‌ها را از طریق تغییر در سازمان و گسترش وظایف و عملیات خود صورت می‌دهد. در این گزینه، ابتدا «صندوق بیمه سپرده‌ها» به عنوان محل گردآوری منابع حاصل از حق بیمه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو در بانک مرکزی تشکیل می‌شود. این صندوق دارای هیئت امنایی است که از مقامات عالی اقتصادی کشور و نیز مقامات بانک مرکزی تشکیل می‌گردد. همچنین بانک مرکزی سازمان لازم را برای تعیین حق بیمه، اخذ و نگهداری وجوه، سرمایه‌گذاری از محل وجوه گردآوری شده و در نهایت امور مربوط به اداره موقت امور بانک‌های ورشکسته

و ترتیبات انحلال و تصفیه ایجاد می‌نماید. از سوی دیگر بانک مرکزی با گسترش اختیارات و وظایف حوزه نظارتی خود، انجام دقیق و صریح نظارت مبتنی بر ریسک را به منظور تعیین موقعیت مالی بانک‌ها، همانند گزینه ایجاد سازمان بیمه سپرده‌ها، به انجام می‌رساند. تعامل ادارات جدید مربوط به مدیریت صندوق و مدیریت انحلال و تصفیه، به علاوه حوزه‌جا افتاده نظارتی در نهایت وظایف و فعالیت‌های سازمان بیمه سپرده‌ها را در سازمان فعلی بانک مرکزی متمرکز می‌نمایند.

راهکارهای ممکن از بعد اجرایی

الف) نظام بیمه سپرده دستوری: در نظام بیمه سپرده دستوری، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی مطابق با قانون یا مقرراتی که می‌باید به تصویب مراجع ذیصلاح برسند، حسب انجام فعالیت بانکی و اعتباری مکلف می‌گردند در طرح نظام بیمه سپرده‌ها شرکت نمایند. این حکم می‌تواند از طریق اصلاح قانون پولی و بانکی کشور، یا بسط و تشریح ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین‌نامه اجرایی آن صورت پذیرد. در شیوه دستوری برخورد یکسانی با بانک‌های دولتی و خصوصی صورت گرفته و بیمه سپرده‌ها و الزامات مربوط به آن نظیر پرداخت حق عضویت و حق بیمه، فارغ از نوع مالکیت و مدیریت بانک یا مؤسسه اعتباری، بر عملیات آن حاکم می‌گردد. گرچه به نظر می‌رسد گزینه دستوری دارای استحکام اجرایی زیادی باشد، اما باید به موانع و مشکلات خاص آن، نظیر نیاز به تغییر و اصلاح قوانین و مقررات - که می‌تواند در عمل، پیاده‌سازی و استقرار نظام بیمه سپرده‌ها را با تأخیر مواجه کند - اشاره نمود. همچنین برخورد یکسان این راهکار با انواع مختلف بانک‌ها ممکن است سبب عدم مشارکت جدی شبکه بانکی در طرح بیمه سپرده‌ها و ابراز مخالفت جدی برخی از بانک‌های عمده شود.

ب. نظام بیمه سپرده تشویقی: نظام بیمه سپرده تشویقی با عنایت به این نکته پایه‌گذاری می‌شود که بانک‌ها از لحاظ حوزه عملیات، گستردگی فعالیت و اعتبار اجتماعی و اقتصادی دارای تفاوت‌های چشمگیری می‌باشند. هم‌اکنون یکی از سؤالاتی



که در ذهن سپرده‌گذاران به هنگام مراجعه به بانک‌های خصوصی یا غیردولتی مطرح می‌شود آن است که آیا سپرده‌هایشان نزد این مؤسسات تضمین شده است یا خیر؟ این امر سبب شده است تا بانک‌های کوچک‌تر غیردولتی با اشتیاق در صدد ایجاد وجهه و پشتوانه تضمینی برای مشتریان و سپرده‌گذاران خود باشند و بر این اساس راهکار نظام بیمه سپرده تشویقی در عمل این گونه مؤسسات را هدف قرار داده است. شایان توجه است که مسائل مربوط به امکان ورشکستگی یا بروز بحران در بانک یا مؤسسه اعتباری و نگرانی‌های مربوط به آن با توجه به شرایط جاری در ایران

بیشتر در مورد مؤسسات پولی کوچک و غیردولتی مصداق می‌یابد. استفاده از این دو واقعیت اساس راهکار تشویقی را تشکیل می‌دهد.

در راهکار تشویقی، بانک یا مؤسسه اعتباری مختار است نسبت به مشارکت در طرح بیمه سپرده‌ها اقدام نماید و متقابلاً از امکان و اعلان عمومی «تضمین سپرده‌ها» و کسب وجهه و اعتبار برای خود برخوردار گردد. تنها نکته دستوری در این راهکار آن است که می‌باید مکانیزمی توسط بانک مرکزی تعبیه شود که در صورت عدم تمایل بانک یا مؤسسه اعتباری به مشارکت در طرح بیمه سپرده‌ها، مؤسسه مذکور صراحتاً عدم وجود تضمین در خصوص بازپرداخت اصل وجوه سپرده‌گذاران را به اعلان عمومی بگذارد. تأکید بر این امر در نهایت سبب مشارکت جدی فعالان بازار پول کشور، بدون تغییر جدی در قوانین و مقررات موضوعه، خواهد شد.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه در ابعاد ساختاری و اجرایی گفته شد، می‌توان در پیاده‌سازی نظام بیمه سپرده‌ها، طیفی متغیر از رسمیت کامل در نهادی متمرکز و تشکیل شده بر مبنای قانون خاص تا نظامی غیررسمی، داوطلبانه و خصوصی را مورد استفاده قرار داده ضمن آن که نظام از حالت کاملاً اجباری و الزامی تا کاملاً اختیاری را می‌تواند در بر بگیرد.

گرچه ساختار شکلی «نهاد رسمی بیمه سپرده‌ها تشکیل شده بر مبنای قانون خاص» با «صندوق‌های بیمه سپرده‌های تشکیل شده توسط توافق قانون بانک‌ها» کاملاً متفاوت است، اما به لحاظ اجرایی و کارکردی عضویت در آن برای بانک‌هایی که در شبکه بانکی (گزینه اول) یا قانون بانک‌ها (گزینه دوم) عضو هستند عملاً اجباری خواهد بود؛ در حالی که این مورد برای شرکت‌های بیمه با توجه به انفکاک آنها از سیستم بانکی بیشتر به صورت اختیاری قابل انجام است.

لذا می‌توان نتیجه گرفت هر چقدر بیمه سپرده‌ها در نهادی واحد متمرکز شود (چه از طریق ایجاد نهاد بیمه سپرده‌ها و چه از طریق ادغام آن در سازمان بانک مرکزی)، لزوم استفاده از راهکار دستوری بیشتر به چشم می‌خورد. در حالی که در طرح‌های مبتنی بر مشارکت شرکت‌های بیمه، حالت اجرایی بیمه سپرده‌ها بیشتر جنبه تشویقی و مشارکتی می‌یابد.

به نظر می‌رسد با توجه به روند رو به گسترش بانکداری غیردولتی و همچنین ارتقای شفافیت در فعالیت‌های بانکداری دولتی لازم باشد تا نظام بیمه سپرده‌ها در کشور با توجه به معیارها و راهبردهای کلان اقتصادی و با توجه به راهکارهای ممکن توسط مراجع ذی‌ربط تصمیم‌گیری شود. همچنین با توجه به ساختار نسبتاً کوچک و ضعیف بانکداری خصوصی به نظر می‌رسد که نظام بیمه سپرده‌ها باید توسط دولت و یا نهادهای نظارتی آن نظیر بانک مرکزی راهبری گردد. شکل و ساختار حقوقی بیمه سپرده‌ها، چه در قالب صندوق و چه در قالب شرکت سهامی، امکان‌پذیر است و باید بر اساس معایب و مزایای هر کدام از آنها توسط مراجع تصمیم‌گیری شود. همچنین به نظر می‌رسد پوشش بیمه سپرده‌ها باید تمام سپرده‌های بانک‌های غیردولتی را در برگیرد، اما با توجه به این که بخش اعظم سپرده‌ها در حال حاضر به بانک‌های دولتی تعلق دارد، شمول بیمه سپرده‌ها بر این بانک‌ها با توجه به استحکام و توان مالی آنها می‌تواند در تأمین مالی تشکیلات بیمه سپرده‌ها، از طریق اخذ حق بیمه، نقش بسزایی را ایفا نماید. بنابراین به نظر می‌رسد که بیمه سپرده‌ها باید تمام شبکه بانکی را در بر گرفته و عضویت در آن نیز اجباری تلقی گردد. همچنین با توجه به این که مطابق قانون پولی و بانکی کشور نظارت بانکی به عهده بانک مرکزی گذارده شده است، به نظر می‌رسد راهکار اجرایی باید با محوریت نظارت بانک مرکزی و با اتخاذ نظارت مبتنی بر ریسک صورت پذیرد.

منابع:

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۱). *قانون پولی و بانکی کشور*، تهران.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۳). *قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی*، تهران.
۳. شیخانی، سعید. (۱۳۸۱). "سیستم بیمه سپرده‌ها: ابزاری در جهت توسعه بانکداری غیردولتی در جمهوری اسلامی ایران"، تهران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی.
۴. Demircuguc-Kunt, Asli; Edward Kane. ۲۰۰۱. *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does it Work?*. The World Bank and Boston College.
۵. Demircuguc-Kunt, Asli; Tolga Sobaci. ۲۰۰۰. *Deposit Insurance Around the World: A Database*. The World Bank.
۶. Diamond, Douglas; Philip Dybrig. ۲۰۰۰. *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly.
۷. Federal Register. ۲۰۰۲. *Federal deposit Insurance Corporation*.
۸. Hanc, George. ۲۰۰۰. *Deposit Insurance Reform: State of the Debate*. FDIC Banking Review.
۹. No Name. *Bulgerian Deposit Insurance Act*: Approved April ۱۵ ۱۹۹۸.
۱۰. Prescott, Edward Simpson. ۲۰۰۲. *Can Risk-Based Deposit Insurance Premiums Control Moral Hazard?*. Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly.
۱۱. Thorsten, Beck. ۲۰۰۰. *Deposit Insurance as Private Club: The Case of Germany*. The World Bank.
۱۲. BIS; ۱۹۹۸. *Deposit Protection Schemes in the Member in the Member Countries of the Basle Committee*.
۱۳. Ignacio, Mas; Talley, Samuel. ۱۹۹۰. *Deposit Insurance in Developing Countries*. World Bank.
۱۴. Diamond, Douglas. ; Philip Dybrig. ۲۰۰۰. *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly.



پروفیسر شمیم شاہد گیارہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی

پرتال جامع علوم انسانی