

## نقدی بر مقررات صندوق ضمانت سپرده‌ها در ایران

حسین عبده تبریزی - بهرنگ اسدی

یکی از مهم‌ترین رویدادهای بانکی سال ۱۳۹۴ بود. ابلاغ آیین‌نامه‌ی اصلاح‌شده‌ی "میزان و نحوه‌ی دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها" به شبکه‌ی بانکی کشور بود. این ابلاغ در زمانی انجام شد که طی دوره‌ی از زمان تصویب اساسنامه‌ی این صندوق در سال ۱۳۹۰ تا امروز، چندین نهاد سپرده‌پذیر در پرداخت سپرده‌های خود ناتوان شده‌اند و پرداخت به این سپرده‌گذاران با مداخله بانک مرکزی و درگیرکردن بانک‌های بزرگ‌تر حل‌وفصل شده است. پیش از اعلام تشکیل این صندوق نیز نظام حمایت از سپرده‌ها به صورت ضمنی (implicit) و نانوشته وجود داشته است. یعنی، هر وقت سپرده‌های عمومی در معرض خطر قرار گرفته است و شیوع و سرایت در شبکه‌ی مالی محتمل شده است، مقام ناظر قدم به صحنه‌ی کارزار گذاشته است.

طبعاً اما این طرح ضمنی حمایت از سپرده‌ها با نظام بانکی ایران که منطبق بر بانکداری مدرن است، همخوانی چندانی ندارد. تأسیس این صندوق گامی در مسیر برای این استقرار صریح نظام حمایت از سپرده‌هاست. مشخص است تأسیس این نهاد ضروری در اقتصاد ایران با تأخیر انجام می‌شود، و باید تأسیس آن را به فال نیک گرفت، اما پرسش آن است. که چه زمان این مهم در عمل اجرایی می‌شود؟ اصلاحات نظام بانکی می‌تواند با فوریت صندوق ضمانت از سپرده‌ها فعال شود.

علاوه بر این، خلق این نهاد در برهه‌ای از اقتصاد ایران انجام می‌شود که بخش پولی، دوره‌ی انبساطی بزرگی را پشت سر گذاشته است، شرایط نظام بانکی مساعد نیست و نهادهای پولی جدیدی چون موسسات پس‌انداز و وام در صف انتظار ورود به این بازارند. حضور در این موقعیت پیچیده می‌تواند که تا تمامی تلاش به عمل آید تا معماری این صندوق بی‌نقص و برازنده باشد و خشت اول به‌درستی گذاشته شود. تا امروز دو سند مرتبط با صندوق انتشار عمومی یافته است: (۱) اساسنامه، صندوق و (۲) آیین‌نامه‌ی میزان و نحوه‌ی دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها. از بین این دو سند، بازنگری در آیین‌نامه ضرورت دارد: نادیده‌انگاشتن سپرده‌ی قانونی تودیع‌شده از سوی بانک‌ها نزد بانک مرکزی، نیاز به در نظرگرفتن حق عضویت سالیانه‌ی این صندوق به عنوان هزینه‌ی قابل قبول مالیاتی و تأثیر نامساعد حق عضویت

مبتنی بر نرخ‌های سال ۹۲ بر نقدینگی نظام بانکی، موارد قابل بررسی در آیین‌نامه است. برای بررسی این موارد، نقش-های مختلف صندوق را می‌باید مدنظر قرار دهیم. چرا که صندوق هم بیمه‌گر است، هم عنوان بستانکار نقش تجاری دارد، و هم به عنوان حامی مصرف‌کننده‌ی خدمات مالی عهده‌دار رسالت و وظیفه است. در ادامه‌ی این مقاله، از ۱۰ زاویه‌ی مختلف به متونی که تاکنون تدوین شده اشاره می‌کنیم و در مواردی پیشنهادهایی ارائه می‌دهیم.

۱. **هدف و رسالت صندوق:** در تقسیم‌بندی ماهوی، دو هدف تنگاتنگ را می‌توان برای صندوق متصور بود:

نخست تقویت و استحکام نظام بانکی و مالی و ممانعت از شکل‌گیری بحران‌های فراگیر بانکی؛ دوم تضمین سپرده‌های واجد شرایط تا سقف مشخص و حمایت از سپرده‌گذار خرد. هدف اول که اثرات پیشگیرانه<sup>۱</sup> دارد و هدف دوم اثرات درمانی<sup>۲</sup> به نظر می‌رسد در معماری فعلی صندوق بیشتر بر حالت ورشکستگی نهادهای سپرده‌پذیر و بر اثر درمانی تأکید شده است، در حالی که مطلوب است هدف بیش‌تر باید اثرات پیشگیرانه، صندوق باشد. تدوین ضوابط حق عضویت اختصاصی گام نخست برای هدایت صندوق به این سمت است، زیرا بانک‌های باریسک بالاتر، می‌باید حق عضویت بیشتری پرداخت کنند و این خود به سازوکاری کنترلی می‌انجامد.

۲. **سپرده‌گذاران بیمه‌شده و سپرده‌های واجد شرایط:** تعاریف مرتبط با این بخش در ماده‌ی ۶ اساسنامه آمده

است. در تمیز انواع سپرده‌گذاران دقت خوبی ملحوظ شده است! به نظر می‌رسد این بخش تا زمانی که تنوع سپرده‌ها و روابط میان سپرده‌گذاران، بانک و بنگاه‌های مرتبط در حد فعلی باشد، تأمین‌کننده‌ی نیازهای صندوق باشد.

۳. **حکمرانی و پاسخ‌دهی صندوق:** شفافیت در رویه‌ها<sup>۳</sup> و دقیق‌بودن مقررات فعال‌کننده<sup>۴</sup> و حساب‌دهی از

اقدامات از ارکان حکمرانی خوب صندوق به شمار می‌آید. در این مورد، کمیته‌ی اضطرار که با حضور رییس کل بانک مرکزی، عضو هیئت عامل ناظر بر بخش نظارت بانک مرکزی، مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی و مدیرعامل صندوق تشکیل می‌شود، رکن تصمیم‌گیرنده است. صندوق، وجوه سپرده‌های

1. preventive effect

2. curative effect

3. procedures

4. triggers

مشمول ضمانت را از طریق یکی از مؤسسات اعتباری پرداخت می‌نماید. از آنجا که بانک‌ها تنها دو عضو در هیات امنای ۷ نفری صندوق دارند و کمیته‌ی اضطرار نیز بیش‌تر ترکیبی متمایل به مقام ناظر دارد، به نظر می‌رسد مادامی که استقلال عملی در ابزار و هدف برای بانک مرکزی حاصل نشود، بهتر است سهم مدیران بخش بانکی تقویت گردد. دوم این‌که حداقل چارچوبی برای تصمیم‌سازی کمیته اضطرار تدوین و منتشر شود تا اقدامات آتی قابل ارزیابی باشد. بهتر است شمول مؤسسات به شرایط اضطرار که در واقع فعال‌کننده‌ی، برنامه‌های مختلف صندوق خواهد بود، فقط به نظرات کارشناسی محدود نشود و رویه‌ی مشخصی داشته باشد.

۴. **عضویت در صندوق:** عضویت در صندوق اجباری است و این امری کاملاً منطقی است. صندوق در آینده‌ی نه چندان دور که تنوع نهادهای سپرده‌پذیر بیش‌تر از امروز باشد، باید حق عضویت را متناسب با ماهیت آن مؤسسات و واجد شرایط بودن سپرده‌هایشان قیمت‌گذاری کند و نهادهای جدید را در گستره‌ی اعضا خود شناسایی کند.

۵. **تجهیز منابع و قیمت‌گذاری حق عضویت صندوق:** طراحی مالی صندوق ضمانت سپرده به سه شکل پیش‌مداخله، پس‌مداخله<sup>۱</sup> و یا ترکیبی<sup>۲</sup> از این دو روش ممکن است. پیش‌مداخله به آن معناست که اعضا با پیش از بروز خسارت و بحران، نسبت به تجهیز منابع مالی صندوق اقدام می‌کنند، و با پرداخت‌های مرتب، بر منابع صندوق می‌افزایند. در حالت پس‌مداخله، اعضای توانمند پس از بروز بحران و خسارت، متناسب با تعهداتی که بر ذمه‌ی صندوق است سهم خود را به صندوق پرداخت می‌کنند. پیش از بروز بحران مالی سال ۲۰۰۷، نظام پس‌مداخله در اروپا طرفدارانی داشت اما پس از بحران به سرعت بسیاری از نظام‌های حمایت سپرده به سیستم پیش‌مداخله روی آوردند. در روش ترکیبی نیز بخشی از منابع برنامه‌ریزی شده برای مواجهه با بحران‌ها و پرداخت خسارت، از محل پرداخت‌های منظم در طول سال جمع‌آوری می‌گردد و بخشی دیگر پس از بروز بحران‌ها و خسارت پرداخت می‌شود.

هر یک از این سه روش نسبت به یکدیگر مزیت‌ها و معایبی دارد. در حالت، پیش‌مداخله که صندوق ضمانت سپرده‌های ایران نیز از آن تبعیت می‌کند، اعتماد عمومی به بخش پولی تقویت می‌شود؛ حق عضویت‌ها منظم و

<sup>۱</sup>. Ex-ante

<sup>۲</sup>. ex-post

<sup>۳</sup>. hybrid

هموار پرداخت می‌شود، و هر چه دوره‌ی زمانی‌ای که طی آن پرداخت‌ها منظم انجام شده طولانی‌تر باشد، صندوق مقبول‌تر است. در مقابل این منافع، این گزینه محدودیتی جدی هم دارد. در حالت پیش‌مداخله، محاسبه‌ی منابع موردنیاز و در نتیجه میزان حق عضویت‌ها پیچیده و عمدتاً مبتنی بر قضاوت است. جدای از این که تجهیز منابع دقیقاً به چه نحوی انجام شده باشد، قیمت‌گذاری منصفانه‌ی حق عضویت‌ها همواره دغدغه‌ی جدی به شمار می‌رود. البته، این موضوع در نظام بانکی خصوصی حساسیت بیشتری دارد. به یاد داریم، اولین اعتراض به صندوق ضمانت در ایران به قیمت‌گذاری حق عضویت‌ها بود. کاهش حق عضویت از ۱/۵٪ به ۰/۲۵٪ اقدامی معقول و لازم برای لحاظ منافع تمامی ذی‌نفعان به شمار می‌آمد. البته، اگر حق عضویت‌های جاری در شرایط دشوار امروز جوابگوی تجهیز منابع صندوق نباشد، راه‌حل لزوماً و بلافاصله افزایش حق عضویت‌ها و بالابردن غیرمنطقی آن نخواهد بود؛ می‌توان به شیوه‌های دیگری مانند تجهیز منابع مالی مبتنی بر اوراق بهادار، صندوق را تأمین مالی کرد. انجام پذیرد. اثرات پرداخت حق عضویت‌ها نباید آن‌قدر سنگینی باشد که اصل و هدف از تأسیس صندوق به خطر افتد.

۶. **منابع هدف‌گذاری‌شده‌ی صندوق:** طبق مفاد تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۹ آیین‌نامه‌ی منتشره، سطح مطلوب منابع صندوق برابر ۵٪ سپرده‌های واجد شرایط هدف‌گذاری شده است که عددی معقول است و با استانداردهای جهانی هم‌خوانی دارد. عدد پیشین در آیین‌نامه‌ی ابلاغ‌شده در سال ۹۲، برابر ۲۰٪ سپرده‌های واجد شرایط بود که رقمی بسیار بالا بود؛ این مساله باعث می‌شد فشار هزینه‌ای به بانک‌ها که در شرایط جاری هم وضعیت مساعدی ندارند، طولانی مدت باشد و غیرقابل تحمل شود.

۷. **استراتژی سرمایه‌گذاری صندوق:** دسترسی صندوق به نقدینگی در زمان مقرر و در شرایط بحرانی دغدغه‌ای جدی است. نقدشوندگی بالای دارایی‌های صندوق قیدی حیاتی است که در سبد سرمایه‌گذاری‌های صندوق باید به دقت رعایت شود. طبق مفاد اساسنامه، سرمایه‌گذاری در اوراق مالی ضمانت‌شده توسط بانک مرکزی و یا دولت حداکثر تا سقف هفتاد درصد منابع صندوق ممکن می‌باشد. آن هم و صرفاً در مواقعی که منابع صندوق آزاد بوده و تعهدی بر ذمه صندوق نباشد. سی درصد از مانده‌ی منابع صندوق تحت هیچ عنوان قابل سرمایه‌گذاری نیست و به همراه سایر منابع صندوق که سرمایه‌گذاری نشده، در حسابی نزد بانک مرکزی

نگهداری می‌شود. این استراتژی سرمایه‌گذاری به گمان‌ها استراتژی‌ای بسیار مستحکم و نقدشونده و برای صندوق بسیار مناسب است.

۸. **رژیم خاص ورشکستگی:** نهادهای سپرده‌پذیر همان‌قدر که در نوع کسب‌وکار و حیات اقتصادی خود با سایر بنگاه‌ها متمایزاند، در امور ورشکستگی، تصفیه و انحلال هم متفاوت‌اند. در تشخیص شرایط ورشکستگی، نحوه‌ی عملیات تصفیه، رویکردها و ابزارهای متفاوتی برای این نهادها لازم است. به کارگیری بانک‌های پل<sup>۱</sup>، مقررات رتبه‌بندی خاص و... از جمله‌ی این ابزارهاست. به نظر می‌رسد لازم است در اسرع وقت جمعی از نخبگان حقوقی بخش مالی به کمک متولیان صندوق بشتابند و در این مورد، از تدابیری بیندیشند.

۹. **سازوکار پرداخت صندوق:** این سازوکار از دو جنبه اهمیت دارد: اول، از جنبه‌ی زمانی، یعنی کوتاه‌بودن زمان پرداخت به سپرده‌گذار نهادی درمانده. به نظر می‌رسد بیست روز مورد اشاره در ماده‌ی ۲۵ اساسنامه‌ی صندوق زمان مناسبی باشد.<sup>۲</sup> دوم، جنبه‌ی اثربخشی و کارایی است: صندوق باید با کمترین هزینه و در عین حال به شکلی مؤثر به اهداف تعیین شده‌اش دست یابد. برای نیل به این هدف ملاحظات بسیاری باید لحاظ شود؛ مثلاً آیا سپرده‌گذار متقابلاً به بانک بدهکار است یا نه، چرا که بعضاً سپرده‌گذاران، گیرندگان تسهیلات هم هستند. چون در شرایط بحرانی، میزان دارایی نقد محدود است، طبعاً پرداخت‌ها باید مبتنی بر خالص سپرده‌ها باشد. ملاحظات مشابه دیگری نیز وجود دارد. در این مورد در صندوق ضمانت سپرده‌های ایران می‌باید منتظر مصوبات هیات امنای بود تا نحوه‌ی پرداخت را به صندوق ابلاغ کند.

۱۰. **ضمانت‌های تکمیلی صندوق:** چون در صورت بروز بحران‌های عمیق، غالباً که منابع پیش‌بینی‌شده تکافو نمی‌کند، باید ابزارهای مالی و حقوقی لازم از هم‌اکنون پیش‌بینی شود. تبصره‌ی ماده‌ی ۵ اساسنامه‌ی صندوق می‌گوید بانک مرکزی در صورت عدم تکافوی منابع صندوق برای ایفای تعهدات می‌تواند به صندوق کمک کند، اما بانک نخست باید تأیید هیأت عامل بانک مرکزی را اخذ کند و آنگاه از هیأت وزیران مصوبه بگیرد تا بخشی از منابع مالی صندوق را به صورت تسهیلات تأمین نماید. به نظر می‌رسد این پرداخت بدون محدودیت باشد. طبعاً وجود چنین ماده‌ای علامت مناسبی به سپرده‌گذار می‌دهد. به او اطمینان می‌دهد که سپرده‌های واجد

<sup>۱</sup>. Bridge Bank

<sup>۲</sup>. در مورد سود متعلق به این سپرده‌ها، این اساسنامه سکوت است.

شرایط تحت هر شرایطی، تأمین خواهد شد. البته، این تسهیلات نباید ماهیتی دائمی پیدا کند و مصارف و مخارج صندوق در بلندمدت باید در تعادل پایدار باشد.

ده مورد بالا با بررسی فقط دو سند صندوق در این جا ارائه شد و بیشتر به بررسی اصول اولیه معماری صندوق ضمانت سپرده‌ها پرداخت. مدیران و کارشناسان همه‌ی نهادهای مالی به تدریج و با تداوم فعالیت صندوق، کارشناسان مالی کشور برای تقویت صندوق نقطه‌نظرهای اصلاحی بسیاری را عرضه خواهند کرد.

می‌باید برای اصلاح و تقویت این صندوق ارائه‌ی طریق کنند، چرا که این صندوق به‌نوعی به همه‌ی نهادهای مالی متعلق است؛ عملکرد این صندوق آینده‌ی بخش مالی کشور و خصوصاً بخش پولی آن را متأثر خواهد کرد. لذا اگرچه طبق قانون مشارکت مادی در صندوق به نهادهای سپرده‌پذیر محدود است، اما مشارکت معنوی در این صندوق وظیفه‌ی حرفه‌ای تمامی نهادهای مالی و مالی‌خوانده‌هاست تا خشت‌خشت این صندوق را آراسته به معماری فاخر بسازند.