

بیمه سپرده‌های بانکی

(مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا و ایران)

خدیجه شیروانی^۱، محمدعیسائی تفرشی^۲

۱. دانشجوی دکتری فقه و حقوق خصوصی دانشگاه شهید مطهری، تهران، ایران
۲. استاد گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۰۴

دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۰۴

چکیده

ایالات متحده آمریکا در زمینه بیمه کردن سپرده‌های بانکی پیشتان بوده است و بیمه سپرده‌ها در سال ۱۹۳۳ با تشکیل «شرکت بیمه سپرده فدرال» شکل رسمی به خود گرفت، اما در حقوق ایران نظام بیمه سپرده‌ها با تصویب ماده ۹۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مصوب ۱۳۸۹ پایه‌گذاری شد و صندوق ضمانت سپرده‌ها در سال ۱۳۹۲ تشکیل شد. به دلیل همین تفاوت سابقه در حقوق آمریکا و ایران، نظام بیمه سپرده‌ها در این دو نظام حقوقی هر چند شباهت‌هایی با هم دارند، اما تفاوت‌های میان آن‌ها بیش‌تر است. در حقیقت، شرکت بیمه سپرده فدرال علاوه بر این که نقش بیمه‌گر سپرده‌ها را دارد، یکی از ناظران اصلی نظام بانکی ایالات متحده محسوب می‌شود و بنابراین، با نظارت مستمر خود باعث جلوگیری از وخیم شدن وضعیت مالی بانک‌ها می‌شود. همچنین، اگر شرکت مذکور وضعیت بانکی را نامطلوب ببیند، اختیار دارد که خود را به عنوان مدیر تصفیه بانک تعیین کند و از تعمیق وضعیت نامناسب بانک جلوگیری کند، اما در حقوق ایران وظیفه صندوق ضمانت سپرده‌ها زمانی شروع می‌شود که بانکی ورشکست گردد. تحقیق حاضر

تلاش کرده است با رویکردی تطبیقی به بررسی نهاد بیمه سپرده در حقوق آمریکا و ایران بپردازد و در نهایت، پیشنهادهایی جهت تقویت نهاد مذکور در حقوق ایران ارائه دهد.

واژگان کلیدی: بیمه سپرده‌ها، ورشکستگی، شرکت بیمه سپرده فدرال، صندوق ضمانت سپرده‌ها.

۱. مقدمه

بیمه سپرده‌ها روش حمایتی است که از سوی دولت برای حفاظت از سپرده سپرده-گذاران در مقابل خطرات ناشی از ورشکستگی بانک یا مؤسسه اعتباری پیش‌بینی می‌شود. بستانکاران ورشکسته به سه طبقه تقسیم می‌شوند: بستانکاران با حق وثیقه، بستانکاران با حق تقدم و بستانکاران عادی. بنابراین، سپرده‌گذاران بانک، طلبکاران بدون وثیقه هستند و از جهت طبقه‌بندی پس از طلبکاران دارای وثیقه یا دارای مطالبات ممتاز قرار می‌گیرند. معمولاً در مورد ورشکستگی، طلبکارانی که وثیقه‌ای ندارند، بخش اندکی از مطالبات خود را دریافت می‌کنند و در برخی موارد هم نمی‌توانند طلب خود را دریافت کنند. به همین دلیل، در نظام‌های حقوقی، سعی شده است با سپرده‌گذاران به گونه‌ای متفاوت برخورد شود. روشی که در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته، این است که سپرده‌گذاران، طلبکاران بدون وثیقه تلقی شوند؛ اما برای آن‌ها نسبت به سایر طلبکاران تا مبلغ خاصی حق تقدم قایل شوند و پرداخت سریع‌تر آن مبلغ به تمامی سپرده‌گذاران مقرر گردد. اگر چنین روشی پذیرفته شود، میزان پرداخت به سپرده‌گذاران، پایین خواهد بود. بند (د) ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) که مقرر می‌دارد: «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»، این روش



حمایتی را پذیرفته است. روش دیگر این است که حق تقدمی برای سپرده‌گذاران در نظر گرفته نشود، اما نوعی تضمین یا بیمه برای سپرده‌گذاران ایجاد گردد. در ایالات متحده آمریکا رکود شدید اقتصادی سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۳، وضعیت نامتعادل نظام بانکی و هجوم‌های گسترده سپرده‌گذاران باعث تأسیس شرکت بیمه سپرده فدرال برای مقابله با این شرایط شد. در حقوق ایران به طور رسمی نظام بیمه سپرده‌ها پس از تصویب ماده ۹۵ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) پایه‌گذاری شد و صندوق ضمانت سپرده‌ها در سال ۱۳۹۲ تشکیل شد و فعالیت خود را از سال ۱۳۹۳ شروع کرد. به نظر می‌رسد، دلیل این که قانونگذار نسبت به بیمه سپرده‌ها حساسیت خاصی نداشت، این بود که از تاریخ ۱۳۵۸/۳/۱۷ که به موجب قانون ملی شدن بانک‌ها، مصوب شورای انقلاب، تمام بانک‌های کشور ملی شدند و به تملک دولت درآمدند، ورشکستگی بانک‌ها تصور نمی‌شد. در حقیقت، ورشکستگی شرکت‌های دولتی در عمل غیر ممکن است؛ چرا که در هیچ یک از قوانین تأسیس و اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی، راجع به ورشکستگی این گونه شرکت‌ها تصریحی وجود ندارد. هر چند در بدو امر به نظر می‌رسد ورشکستگی این شرکت‌ها تابع قانون تجارت باشد، ولی با توجه به این که طبق قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قوانین بودجه سالانه کل کشور، هر ساله مبلغی به عنوان کمک در بودجه جاری کشور برای جبران عملیات جاری شرکت‌های دولتی منظور می‌شود، می‌توان گفت که ورشکستگی این گونه شرکت‌ها در عمل اتفاق نمی‌افتد (عیسائی تفرشی، ۱۳۹۶، ص ۲۲۱-۲۲۰). از نظر سابقه تحقیقاتی در حقوق آمریکا، حقوقدان‌ها از سال‌ها قبل به بحث در خصوص بیمه سپرده و سابقه تاریخی آن پرداخته‌اند، از جمله (Getter, 2014; Bovenzi, 2015) که در زمره تحقیقات جدید این کشور محسوب می‌شوند. در حقوق ایران، تحقیقات در این زمینه را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد: بخش نخست که قبل از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه بودند و بخش دوم که بعد از این تاریخ

نگاشته شده‌اند از جمله (باقری و دیگران، ۱۳۹۷) که به تحلیل نقش و قابلیت ایجاد بیمه سپرده در ایران پرداخته‌اند و (امیری، توفیقی، ۱۳۹۶) که در حوزه اقتصاد به تحلیل ارتباط بیمه سپرده با مقاومت بانکی بحث کرده‌اند.

به هر حال، با توجه به نوپا بودن بیمه سپرده در حقوق ایران و در مقابل تجربه نظام بانکی ایالات متحده آمریکا در به کارگیری وسیع از این نهاد در حل معضلات بانکی، در این تحقیق هدف این است که نظام بیمه سپرده در حقوق آمریکا و ایران مطالعه شوند تا با مشاهده تفاوت‌های موجود بتوان در حد امکان از نقاط مثبت بیمه سپرده‌ها در نظام بانکی ایالات متحده آمریکا به منظور تقویت بیمه سپرده‌ها در حقوق ایران استفاده کرد. به این منظور در این مقاله ابتدا پیشینه بیمه سپرده‌ها در دو کشور مورد مطالعه قرار می‌گیرد و بعد از آن سازمان‌هایی که در این دو کشور عهده‌دار بیمه سپرده هستند، بررسی می‌شوند. پس از آن حقوق و وظایف این سازمان‌ها در راستای تحقق اهداف قانونگذار از اجرای بیمه سپرده مطالعه می‌شود و در آخر، به مطالعه بانک‌ها و مؤسسه‌های عضو و سقف تضمین سپرده‌ها پرداخته می‌شود.

۲. پیشینه بیمه سپرده‌ها

۲-۱. حقوق آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، پیشینه بیمه کردن مؤسسه‌های بانکی به سال ۱۸۲۹ بر می‌گردد؛ زمانی که نخستین برنامه برای حمایت از طلبکاران بانک در نیویورک تصویب شد. هدف دولت آمریکا از طراحی چنین نظامی این بود که بانک‌ها را در برابر هجوم سپرده‌گذاران بیمه کند. پدیده هجوم بانکی طی دهه ۱۹۳۰ به طور پی‌درپی اتفاق افتاد و بانک‌ها قادر به پاسخ‌گویی نبودند و در نتیجه یکی پس از دیگری ورشکست شدند. این امر ناشی از طبیعت نظام بانکی است که ورشکستگی یک بانک تنها محدود به خود آن بانک نیست، بلکه به سایر بانک‌ها هم سرایت می‌کند؛ چرا که مردم به عنوان



بزرگ‌ترین گروه طلبکاران بانک اعتماد خود را به نظام بانکی از دست می‌دهند و بنابراین، به سایر بانک‌ها هجوم می‌آورند. همین امر باعث می‌شود تمام نظام بانکی یک کشور به خطر بیفتد و در نهایت سقوط کند (Kunt, Kane, 2001, p. 4). مدتی کوتاه پس از بنیان‌گذاری نظام فدرال رزرو ۱ در آمریکا برای تأسیس یک بانک مرکزی، این کشور با وضعیت وخیم اقتصادی در طول جنگ جهانی اول روبرو شد. رکود اقتصادی بزرگ در سال ۱۹۳۰ سقوط مالی شدیدی را در تاریخ این کشور رقم زد. به طور قابل توجهی بانک‌های تجاری آمریکا تأثیر بسیار بیشتری از سایر قسمت‌های اقتصاد آمریکا متحمل شدند. در سال ۱۹۳۳ ورشکستگی بانک‌ها چنان گسترش یافت که رئیس‌جمهور روزولت^۲ دستور داد همه بانک‌ها بسته شوند و از ۶ مارس تا ۱۳ مارس همان سال در تاریخ ایالات متحده آمریکا، دوره تعطیلی بانک‌ها نامیده شد. پس از آن، قانونگذاران فدرال، شرایط بانک‌ها را بررسی کردند و اجازه بازگشایی دوباره آن‌ها را دادند. برخی از بانک‌ها نیز دیگر هرگز باز نشدند و بسیاری از آن‌ها هم در بانک‌های دیگر ادغام^۳ شدند (Spong, 2000, p. 22). پس از این تجربه، بسیاری از قانونگذاران به این نتیجه رسیده بودند که نظام قانونی موجود برای رو به رو شدن با شرایط وخیم بانکی ناکارآمد است. بسیاری از اصلاحات در نظام بانکی در این دوره رقم خورد و در قوانین بانکی مصوب ۱۹۳۳ و ۱۹۳۴ منعکس شدند. مهم‌ترین تغییری که این قوانین در نظام بانکی آمریکا به وجود آوردند، ایجاد بیمه سپرده فدرال بود. بنابراین، تا سال ۱۹۳۴ تمام بانک‌هایی که عضو نظام فدرال رزرو بودند تحت پوشش بیمه قرار گرفتند و بانک‌هایی هم که عضو این نظام نبودند، مختار بودند با پیوستن به نظام فدرال رزرو تحت پوشش بیمه قرار بگیرند. این رکود اقتصادی تا ۱۹۴۰ ادامه داشت. بزرگی و وسعت این رکود به حدی بود که نه تنها

۱ . Federal Reserve System.

۲ . President Roosevelt.

۳ . Merger.

اقتصاد آمریکا بلکه اقتصاد بسیاری از کشورها را درگیر کرد و به جنگ جهانی دوم ختم شد (Spong, Ibid, p. 23).

۲-۲. حقوق ایران

در ایران قبل از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) تنها در ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲/۶/۲۴) به مسأله بیمه سپرده‌ها اشاره شده بود. همان‌طور که از این ماده برمی‌آید، بانک‌ها تعهدی به بیمه کردن سپرده‌ها نداشتند. اما طی چند سال گذشته و در پی تصویب قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱) و نیز ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام) سهم بخش خصوصی از نظام بانکی به طور چشم‌گیری افزایش یافته است. پس از تصویب قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱ مجلس شورای اسلامی) و ایجاد بانک‌های خصوصی در سال ۱۳۷۹، دغدغه ایجاد یک بیمه سپرده به وجود آمد و قانونگذار ابتدا در بند (ط) ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه مقرر داشت: «به منظور حفظ اعتماد عمومی به نظام بانکی، نظام بیمه سپرده‌ها ایجاد می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا

۱. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «بانک‌ها مکلف به بازپرداخت اصل سپرده‌های قرض‌الحسنه (پس‌انداز و جاری) می-

باشند و می‌توانند اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار را تعهد و یا بیمه نمایند».

۲. ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱) مقرر می‌دارد: «به منظور

افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده در زیر اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی داده می‌شود...».



پایان سال اول برنامه چهارم، اقدامات قانونی لازم را معمول دارد». پس از آن ماده ۹۵ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) بیان کرد: «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 کند:

الف) صندوق ضمانت سپرده‌ها نهاد عمومی غیر دولتی 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 هیأت وزیران می‌رسد.

د) اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها بنا به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با هماهنگی معاونت به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران جهت اجرای بند (د) ماده ۹۵ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه «اساسنامه صندوق بیمه سپرده‌ها» را تهیه کرد که بعد از انجام اصلاحاتی در فروردین ۱۳۹۲ به تصویب هیأت وزیران رسید.

علاوه بر این در اجرای بند «ج» ماده مذکور، آیین‌نامه میزان و نحوه دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها در اردیبهشت ۱۳۹۲ به تصویب هیأت وزیران رسید که به موجب بخش‌نامه مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۵ به مدیران عامل تمام بانکهای دولتی، غیر دولتی شرکت دولتی پست بانک و مؤسسه اعتباری توسعه ابلاغ شد. آیین‌نامه مذکور چندین بار اصلاح شده است که آخرین اصلاحات آن در جلسه هیأت

وزیران در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۲۴ به پیشنهاد شماره ۹۵/۲۵۲۷۲۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عمل آمد.^۱

۲-۳. مقایسه پیشینه بیمه سپرده‌ها در حقوق آمریکا و ایران

همان‌طور که مشاهده شد، در حقوق آمریکا، بیمه سپرده‌های بانکی دارای سابقه‌ای طولانی است که از سال ۱۸۲۹ شروع شد و به تدریج تکامل پیدا کرد، این در حالی است که در حقوق ایران، هر چند در قانون عملیات بانکداری بدون ربا (بهره) (مصوب ۱۳۶۲) به بیمه سپرده‌ها اشاره شد، اما در عمل در این زمینه اقدامی انجام نشد و بنابراین، صندوق ضمانت سپرده‌ها نهادی نوپا است که عمر آن به یک دهه هم نمی‌رسد که می‌توان علت این تأخیر را دولتی بودن بانک‌ها دانست که پس از ایجاد بانک‌های خصوصی کم کم نیاز به ایجاد بیمه سپرده‌ها در کشورمان احساس شد.

۳. سازمان عهده‌دار بیمه سپرده‌ها

۳-۱. حقوق آمریکا

در حقوق آمریکا، بیمه سپرده‌ها را «شرکت بیمه سپرده فدرال»^۲ بر عهده گرفت. شرکت بیمه سپرده فدرال سازمانی مستقل زیر نظر دولت فدرال آمریکا است که بر مبنای قانون گلاس - استیگال^۳ ایجاد شد و علاوه بر بیمه کردن سپرده‌های بانکی، وظیفه نظارت بر بانک‌های ایالتی غیر عضو فدرال رزرو و مؤسسه‌های پس‌انداز

۱. تصویب‌نامه هیأت وزیران، شماره ۲۲۱۹۶/ت/۵۳۷۲۵، تاریخ ۱۳۹۶/۲/۳۰.

۲. Federal deposit insurance corporation.

۳. Banking Act, also known as the Glass-Steagall Act 1933 (48 Stat. 162, 12 U.S.C.).



ایالتی را بر عهده دارد^۱ و این امر مزیتی برای نظام بانکی ایالات متحده آمریکا محسوب می‌شود؛ زیرا با نظارت دقیق بر بانک‌ها هنگامی که مشاهده کند بانکی شرایط ادامه فعالیت را ندارد، بانک را وارد مرحله تصفیه یا حفاظت اموال می‌کند و از وخیم‌تر شدن وضعیت بانک که موجب ورود ضرر بیش‌تری به سپرده‌گذاران می‌شود، پیشگیری می‌کند.^۲ ماده ۳۱۸۱۳ قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا^۳ بیان می‌کند که شرکت بیمه سپرده فدرال، ناظر اصلی نهادهای زیر است:

(الف) هر بانک بیمه شده ایالتی که عضو نظام فدرال رزو نیست؛

(ب) هر بانک خارجی که شعبه بیمه شده دارد؛

(ج) هر مؤسسه پس‌انداز ایالتی.

بنابراین، وظیفه‌های این شرکت به طور کلی عبارتند از:

۱. *Sec 1811 (a) (12 USC)*: There is hereby established a Federal Deposit Insurance Corporation (hereinafter referred to as the "Corporation") which shall insure, as hereinafter provided, the deposits of all banks and savings associations which are entitled to the benefits of insurance under this chapter, and which shall have the powers hereinafter granted.

۲. بحث در خصوص معیارهای ورشکستگی بانک‌ها از حیثه این نوشتار خارج است. فقط یادآوری این نکته ضروری است که در حقوق آمریکا ناظران بانکی بر خلاف آنچه در حقوق ورشکستگی شرکت‌ها متداول است، ملزم نیستند، به این نتیجه برسند که بانک نتواند در سررسید، تعهدات حال شده‌اش را ایفا کند؛ زیرا بانک‌ها، بر خلاف سایر شرکت‌ها - حتی با داشتن مشکلات مالی - می‌توانند به طور مداوم تا چند وقت بدهی‌های خود را بپردازند. علت این امر این است که بانک‌ها معمولاً منابع مالی مستمری دارند و در مقابل به طور مستمر هم تعهداتشان را به سپرده‌گذاران ایفا نمی‌کنند. از آن جا که وظیفه ناظران بانکی است که سرمایه‌های بانک و کیفیت دارایی‌های آن را ارزیابی کنند و همچنین تعیین کنند که در چه نقطه‌ای دیگر قادر به ادامه فعالیت نیست و باید بسته شود؛ باید گفت یک بانک زمانی ورشکست است که ناظر بگوید ورشکست شده است. بنابراین، توقف از پرداخت دیون نخستین مرحله برای مداخله ناظران نیست. برای مطالعه بیش‌تر در این زمینه رجوع کنید به:

Zhang, Jihong, (2016), A COMPARATIVE ANALYSIS OF APPLICATION OF BANK INSOLVENCY, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 33, No. 1.

۳. 12 USC, Sec 1813, (q)(2).

۴. Banks and banking, 12 USC.

الف) ترتیب دادن راه حلی برای بانک‌های در معرض ورشکستگی؛
ب) تقویت امنیت سپرده‌های بیمه شده بانک‌ها به وسیله شناسایی خطرهایی که سپرده‌ها را تهدید می‌کند؛
ج) تنظیم مقررات حدود شش هزار بانک ایالتی که عضو نظام فدرال رزرو نیستند (Lee, 2001, p. 5-6).

مطابق ماده ۱۸۱۱ قانون بانک‌ها و بانکداری ایالات متحده آمریکا، «شرکت بیمه سپرده فدرال (که از این پس شرکت نامیده می‌شود) باید سپرده‌های تمام بانک‌ها و مؤسسه‌های پس‌انداز را که از مزایای بیمه به موجب این فصل برخوردار هستند بیمه کند...». سپرده‌های سپرده‌گذاران از صندوق بیمه سپرده فدرال که در این شرکت مستقر است پرداخت می‌شود.

۲-۳. حقوق ایران

در حقوق ایران بر اساس ماده ۹۵ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) صندوق ضمانت سپرده‌ها که تکلیف تأسیس آن به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران واگذار شد، عهده‌دار بیمه کردن سپرده‌ها شد.

۳-۳. مقایسه سازمان عهده‌دار بیمه سپرده‌ها در حقوق آمریکا و ایران

در ایالات متحده آمریکا، شرکت بیمه سپرده فدرال، علاوه بر این که سپرده‌ها را بیمه می‌کند، یکی از ناظران اصلی نظام بانکی این کشور هم محسوب می‌شود و این امر باعث می‌شود که با نظارت دقیق بر بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری تا حد ممکن از ورشکستگی آن‌ها جلوگیری کند. در مقابل، در حقوق ایران، ماده ۹۵ قانون برنامه پنجم توسعه تنها نقش صندوق ضمانت سپرده‌ها را فقط محدود به ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری کرده است و هیچ حق نظارتی برای صندوق قائل نشده است.



۴. حقوق و وظایف

قانونگذار هم در حقوق آمریکا و هم در حقوق ایران برای نهاد بیمه‌گر سپرده‌ها حقوق و وظایفی را وضع کرده است که برای درک صحیح حقوق و وظایف مزبور ابتدا حقوق بیمه‌گر سپرده‌ها بررسی می‌شود و سپس به مطالعه تکالیفشان پرداخته می‌شود و در آخر به مقایسه این حقوق و تکالیف در دو نظام حقوقی مورد مطالعه پرداخته می‌شود.

۴-۱. حقوق

حقوق نهاد بیمه‌گر عبارتند از مزایایی که قانونگذار برای انجام هر چه بهتر نقش این نهاد در نظر گرفته است.

۴-۱-۱. حقوق آمریکا

۴-۱-۱-۱. دریافت حق عضویت

شرکت بیمه سپرده فدرال، به منظور پوشش هزینه‌های مرتبط با توقف بانکی صندوق بیمه سپرده فدرال را از طریق دریافت حق عضویت از بانک‌ها تأمین مالی می‌کند (Getter, 2014, p.5). علت ضعف مالی صندوق بیمه سپرده فدرال در گذشته، محدودیت‌های قانونی در مورد سقف مقدار پولی که شرکت بیمه سپرده می‌توانست از بانک‌ها جذب کند، دانسته شده است. در سال ۱۹۹۰ بانک‌ها به ازای هر صد دلار از سپرده‌های مشتریان که تحت پوشش بیمه سپرده قرار می‌گرفت، سالانه دوازده سنت حق بیمه پرداخت می‌کردند. شرکت بیمه سپرده فدرال می‌توانست حق بیمه را تا سقف هفت و نیم سنت افزایش دهد و آن را به نوزده و نیم سنت برساند. با این حال

کارکنان شرکت بیمه سپرده فدرال نگران بودند این مبلغ کفاف هزینه‌های صندوق را ندهد. به هر حال، شرکت بیمه سپرده فدرال از کنگره تقاضا کرد با تغییر قانون مربوط، مشکل محدودیت در افزایش حق بیمه سالانه و همچنین محدودیت کلی سی و دو و نیم سنت در مقابل هر صد دلار را که از بانک‌ها قابل دریافت بود، از قانون حذف کند. در واقع، اگر شرکت بیمه سپرده فدرال این اختیار را داشته باشد که موجودی صندوق بیمه را در طول دوره‌های شکوفایی مالی ترمیم کند، این اقدام برای همگان سودمند است (Bovenzi, 2015, p. 72-75). رویه کنگره آمریکا به این نحو است که هنگامی برای اقدامات اصلاحی دراز مدت وارد عمل می‌شود که قبل از آن بحرانی واقع شده باشد. در سال ۱۹۹۱ بحرانی ایجاد شد و پس از آن بود که کنگره محدودیت‌های وضع شده در مورد افزایش حق بیمه از سوی شرکت بیمه سپرده‌ها را حذف کرد. محدودیت دیگر شرکت بیمه سپرده فدرال این بود که به موجب قانون اگر نسبت وجوه بیمه‌های بانکی به سپرده‌های بیمه شده از ۱/۲۵ درصد بیشتر شود، بانک‌هایی که دارای سرمایه کافی و مدیریت مناسب باشند، می‌توانند از پرداختن حق بیمه خودداری کنند. هر زمان که اوضاع اقتصادی بهتر می‌شد، بیش‌تر بانک‌ها در شمار بانک‌هایی قرار می‌گرفتند که از پرداخت حق بیمه معاف بودند. در سال ۱۹۹۹ شرکت بیمه سپرده فدرال از کنگره درخواست کرد که با تغییر قانون به این شرکت اجازه دهد، حتی اگر دارایی صندوق از نسبت ۱/۲۵ درصد بیشتر شود، از بانک‌ها حق بیمه دریافت کند. هدف شرکت مذکور از این درخواست این بود که مسیر به گونه‌ای پیش نرود که بانک‌ها هنگام ناتوانی و بحران مجبور باشند حق بیمه بیش‌تری بپردازند و در مقابل در زمان رونق اقتصادی، یا حق بیمه ندهند یا مقدار پرداختی بیمه بسیار کم باشد. به هر حال در زمان نبود بحران، قانون پیشنهادی اصلاح بیمه-های سپرده شرکت بیمه سپرده فدرال شش سال در کنگره سرگردان ماند. در سال ۲۰۰۵ که روشن شد، نسبت وجوه صندوق به سپرده‌های بیمه شده از ۱/۲۵ درصد کم‌تر می‌شود، کنگره از تغییر قانون حمایت کرد. در نتیجه، این قانون پیشنهادی در



دسامبر ۲۰۰۵ توسط کنگره تصویب شد و در فوریه ۲۰۰۶ با امضای رئیس جمهور بوش به قانون رسمی کشور تبدیل شد. هر چند که قانون اصلاح بیمه سپرده فدرال پیشرفت قانونگذاری به شمار می‌آید، اما مهم‌ترین اشکال آن هم‌چنان وضع محدودیت بر میزان انباشت موجودی در صندوق بود؛ چرا که مبلغ مجاز برای ذخیره به میزانی نبود که در صورت لزوم مانع ایجاد بحران شود. بحران بانکی سال ۲۰۰۸ باز هم موجب خالی شدن صندوق بیمه سپرده فدرال شد. به هر حال پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸، کنگره محدودیت‌های وضع شده بر انعطاف‌پذیری شرکت بیمه سپرده فدرال در حوزه تأمین مالی را از بین برد. بنابراین، در حال حاضر، شرکت مذکور می‌تواند زمانی که اقتصاد رونق دارد، حق بیمه بیشتری دریافت کند تا از افزایش بیش از اندازه حق بیمه در دوره‌های رکود اقتصادی جلوگیری شود (Bovenzi, 2015, p. 77).

۴-۱-۱-۲. قرض گرفتن از دولت

بر اساس بند (الف) ماده ۱۸۲۴ قانون بانک‌ها و بانکداری، شرکت بیمه سپرده فدرال مجاز است از وزارت خزانه‌داری تحت شرایطی که توسط شرکت و وزیر خزانه‌داری تعیین می‌شوند، قرض بگیرد. این وجوه که بر اساس نظر هیأت مدیره شرکت گاه به گاه مورد نیاز است، در مجموع به هیچ عنوان نباید بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار شود. همچنین، بر اساس بندهای بعدی همین ماده اگر منابع مالی شرکت بیمه سپرده فدرال کفاف ندهد، می‌تواند، از خزانه‌داری ایالات متحده، بانک سرمایه گذاری فدرال، بازار و دیگر مؤسسه‌های مالی بیمه شده قرض کند. بنابراین، بیمه سپرده توسط دولت فدرال تضمین شده است^۱ و به همین دلیل است که در عنوان این صندوق نام «فدرال» به چشم می‌خورد (Kane, 1996, p. 1305-1327).

۱ . FDIA. Sec. 11 A (B) (c). Codified 12 U.S.C. 1821a (c)- (f).

چنان‌که گفته شده است از سال ۱۹۴۵ تا سال ۱۹۸۰ بیمه سپرده کارکرد مناسبی داشته است و به همین دلیل بود که شرکت بیمه سپرده فدرال توانست سرمایه‌اش را در حجم زیادی اضافه کند. اما با شروع دهه ۱۹۸۰ تعداد بانک‌های ورشکسته افزایش یافت؛ به نحوی که تا سال ۱۹۹۰ تعداد ۱۰۳۹ بانک ورشکست شدند. با افزایش ورشکستگی بانک‌ها سرمایه بیمه سپرده فدرال به شکل قابل توجهی کاهش یافت، به گونه‌ای که اوایل سال ۱۹۹۱ منابع صندوق بیمه تمام شد. به همین دلیل به صندوق اجازه داده شد که مبلغی حدود ۳۰ میلیارد دلار از خزانه استقراض کند، اما شرکت اواخر سال ۱۹۹۱ همچنان حدود ۷ میلیارد دلار کسری بودجه داشت (Flannery, 1998, p. 273-305).

۲-۱-۴. حقوق ایران

۱-۲-۱-۴. دریافت حق عضویت

منبع اصلی تأمین مالی صندوق ضمانت سپرده‌ها حق عضویتی است که از بانک‌های عضو آن دریافت می‌شود. بند (ج) ماده ۱ اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها، «حق عضویت» را به این نحو تعریف کرده است: «وجوهی که مؤسسه اعتباری بر اساس مصوبه هیأت وزیران و متناسب با گردش مالی خود، به صندوق پرداخت می‌نماید». ماده ۲ آیین‌نامه میزان و نحوه دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها (مصوب ۱۳۹۲ و اصلاح آن مصوب ۱۳۹۶ هیأت وزیران) مقرر می‌دارد: «پرداخت حق عضویت برای تمامی مؤسسات اعتباری و شعب بانک‌های خارجی در صندوق الزامی است». بر اساس آیین‌نامه مذکور برای صندوق سه نوع حق عضویت در نظر گرفته شده است. نوع نخست حق عضویتی است که بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری

۱. موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۰۰۹۸/ت/۴۸۳۶۷ ه مورخ ۱۳۹۲/۵/۲.

۲. موضوع تصویب‌نامه ۲۲۱۹۶/ت/۵۳۷۲۵ ه مورخ ۱۳۹۶/۲/۳۰.



عضو موظف هستند آن را بپردازند^۱ و برای یک بار از آن‌ها گرفته می‌شود و میزان آن دو درصد از حداقل سرمایه‌ای است که بانک مرکزی برای آن‌ها در نظر گرفته است. چنان که ماده ۷ آیین‌نامه بیان می‌کند: «حق عضویت اولیه مؤسسه اعتباری معادل دو درصد حداقل سرمایه اعلامی از سوی بانک مرکزی برای تأسیس مؤسسه اعتباری مربوط می‌باشد...». حق عضویت دوم که عبارت است از حق عضویت سالانه برابر با مقدار سپرده‌های تضمین شده هر بانک است. ماده ۹ آیین‌نامه در این زمینه مقرر می‌دارد: «مؤسسه اعتباری موظف است برای هر سال، حق عضویتی تحت عنوان حق عضویت سالانه به صندوق پرداخت نماید که به شرح زیر دریافت می‌گردد:

۱. برای سال اول فعالیت صندوق، معادل بیست و پنج صدم درصد از میانگین مانده روزانه (روزهای تقویمی سال) تمامی سپرده‌ها پس از کسر سپرده قانونی تا سقف تضمین صندوق در سال مالی گذشته.

۲. میزان حق عضویت سالانه برای سال دوم به بعد فعالیت صندوق بر مبنای درصدی از میانگین مانده هفتگی هر حساب سپرده‌ای در سال مالی گذشته تا سقف تضمین، توسط هیأت امنای صندوق تعیین می‌شود. درصد فوق از یک درصد بیشتر و از بیست و پنج صدم درصد کمتر نخواهد بود...».

حق عضویت سوم که حق عضویت خاص نام دارد و بر مبنای میزان خطر هر مؤسسه از آن دریافت می‌شود در ماده ۱۳ آیین‌نامه پیش‌بینی شده است. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «متناسب با ریسک فعالیت‌های مؤسسه اعتباری، حداکثر تا دو نوبت در

۱. ماده ۸ آیین‌نامه مقرر می‌دارد: «مؤسسه اعتباری تأسیس شده قبل از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه، مکلف است ظرف مدت یک صد و بیست روز پس از ابلاغ این آیین‌نامه نسبت به واریز حق عضویت خود به صندوق اقدام نماید.»

هر سال از مؤسسه اعتباری ذی‌ربط حق عضویتی تحت عنوان حق عضویت خاص دریافت می‌شود.

تبصره- حق عضویت خاص بر مبنای استانداردهای تعیین شده توسط بانک مرکزی در زمینه اندازه‌گیری ریسک و بر اساس دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب وزیران عضو شورای پول و اعتبار می‌رسد».

۴-۲-۱-۲. قرض گرفتن از دولت

تبصره ماده ۵ اساسنامه بیان می‌کند که بانک مرکزی در صورت عدم تکافوی منابع صندوق برای ایفای تعهدات می‌تواند پس از تأیید هیأت عامل بانک مرکزی و تصویب هیأت وزیران، بخشی از منابع مالی صندوق را به صورت تسهیلات تأمین کند.

۴-۲. تکالیف

۴-۲-۱. حقوق آمریکا

شیوه عمل صندوق بیمه سپرده فدرال به این نحو است که در ایالات متحده آمریکا وقتی بانکی ورشکست می‌شود، صندوق، سپرده‌هایی که باید پرداخت شوند را مورد حمایت قرار می‌دهد (Ambrasase, 2015, p. 20).

یادآوری این نکته لازم است که فقط سپرده‌هایی که در ایالات متحده آمریکا سپرده‌گذاری می‌شوند، قابل پرداخت خواهند بود و اگر اتباع آمریکا در بانک‌های خارج از مرزهای ایالات متحده آمریکا سرمایه‌گذاری کنند، سپرده آن‌ها مورد حمایت صندوق بیمه سپرده فدرال قرار نمی‌گیرد. علاوه بر این، اوراق بهادار، اسناد مربوط به بازار سهام و سهامداران یک بانک ورشکسته یا مؤسسه پس‌انداز از شمول حمایت صندوق بیمه خارج هستند (Kunt, Kane, 2001, p. 34). ماده ۱۸۱۳ قانون



بانکها و بانکداری آمریکا در تعریف سپرده‌های بیمه شده^۱ مقرر می‌دارد: «...سپرده‌های قابل پرداخت در ایالات متحده آمریکا به: الف) هر فردی که شهروند یا مقیم ایالات متحده آمریکا باشد، ب) مشارکت، شرکت سهامی، تراست یا دیگر نهادهای شناخته شده قانونی که بر اساس قوانین ایالات متحده آمریکا تشکیل شده باشند، ج) مشارکت، شرکت سهامی، تراست یا دیگر نهادهای شناخته شده قانونی که به وسیله هیئت مدیره بر اساس مقررات آن، برای داشتن روابط تجاری یا مالی در ایالات متحده تعیین می‌شوند، مطابق با اهداف این فصل سپرده‌هایشان بیمه می‌شود...».

سپرده‌ها در مؤسسه‌های مختلف به طور جداگانه بیمه می‌شوند، اما اگر یک مؤسسه یک یا چند شعبه داشته باشد، اداره اصلی و تمام شعبه‌های آن به عنوان یک مؤسسه در نظر گرفته می‌شوند. اگر مؤسسه‌های مالی تحت مالکیت شرکت مادر دارای پروانه رسمی جدا باشند، به صورت جداگانه بیمه می‌شوند. لازم به ذکر است که هر شرکت یا شخص می‌تواند از امتیاز بیمه سپرده فدرال استفاده کند. بیمه سپرده فدرال، بیمه‌های هر فرد را اعم از شهروند و غیر شهروند، مقیم یا غیر مقیم در ایالات متحده را به شرط داشتن حساب سپرده در بانک‌های آمریکا بیمه می‌کند (Kunt, Kane, 2001, p. 34).

۲-۲-۴. حقوق ایران

ماده ۹۵ قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص تکلیف صندوق ضمانت سپرده‌ها مقرر می‌داشت: «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 نسبت به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها با رعایت شرایط

۱. Insured deposits.

ذیل اقدام نماید....». بنابراین، صندوق ضمانت سپرده‌ها مأمور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری در صورت ورشکست شدن آن‌ها است. در حقیقت، در حقوق ایران تنها وظیفه صندوق تضمین بازپرداخت سپرده‌ها است. ماده ۲ اساسنامه مقرر می‌دارد: «صندوق به صورت نهاد عمومی غیردولتی، برای مدت نامحدود و به منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران در صورت ورشکستگی مؤسسات اعتباری، تأسیس می‌گردد».

در نتیجه، مطابق اساسنامه، وظیفه صندوق ضمانت سپرده‌ها هنگامی آغاز می‌گردد که بانک یا مؤسسه اعتباری تحت حمایت این صندوق ورشکست گردد. چنانکه ماده ۲۶ اساسنامه مقرر می‌دارد: «پس از صدور حکم ورشکستگی مؤسسه اعتباری توسط دادگاه، صندوق شروع به پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری خواهد نمود». زمانی که حکم ورشکستگی بانک یا مؤسسه اعتباری صادر شد، کمیته‌ای به نام کمیته اضطرار^۱ وجود دارد که رئیس کل بانک مرکزی، معاون نظارت بانک مرکزی و مدیر عامل صندوق عضو آن هستند. کمیته اضطرار به استناد حکم دادگاه که ورشکستگی بانک یا مؤسسه اعتباری را اعلام می‌کند، به صندوق اطلاع می‌دهد، چه زمان و به چه صورت سپرده‌ها را پرداخت کند. در دستورالعمل نحوه ایفای تعهدات صندوق ضمانت سپرده‌ها در بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری ورشکسته (مصوب دوازدهمین جلسه هیأت امنای صندوق ضمانت سپرده‌ها مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۸)، تکلیف سپرده‌گذاران، مؤسسه‌های اعتباری و تمام فرآیندها و مراحل و زمان‌بندی‌ها برای اجرای کامل تعهدات صندوق تعریف شده است. از سوی

۱. کمیته‌ای که با حضور رییس کل بانک مرکزی، عضو هیأت عامل ناظر بر بخش نظارت بانک مرکزی، مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی و مدیرعامل صندوق تشکیل می‌شود. «بند (ح) ماده ۱ اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها». «تصویب‌نامه شماره ۱۰۲۵۹۵/ت/۴۷۶۲۲ هـ.مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۲ هیأت وزیران با اعمال اصلاحات تصویب‌نامه شماره ۴۸۰۰۳/ت/۴۷۶۴۲ هـ.مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۳۱ آن هیأت».



دیگر بر اساس دستورالعمل، تعهداتی به عهده همه مؤسسات اعتباری قرار گرفته است که سامانه های اطلاعاتی خود را آماده کنند تا اگر بانک یا موسسه اعتباری با ورشکستگی مواجه شد، وظیفه بازپرداخت سپرده های تحت تضمین صندوق، به نحو شایسته ای انجام شود.

بر اساس ماده ۴ دستورالعمل مذکور «میزان تعهدات صندوق به هر سپرده گذار، بر اساس مجموع مانده سپرده های مشمول تضمین (سپرده های مشمول ماده ۳) هر سپرده گذار اعم از ریالی و ارزی در هر مؤسسه اعتباری در پایان آخرین روز قبل از صدور حکم ورشکستگی، حداکثر تا سقف تضمین، محاسبه می شود...».

مطابق ماده ۲۵ اساسنامه، صندوق به میزان پرداخت سپرده های ضمانت شده، جزء بستانکاران مؤسسه اعتباری ذی ربط قرار می گیرد. به این منظور صندوق پیش از اقدام به پرداخت سپرده های مشمول ضمانت سپرده گذاران مؤسسه اعتباری سازو کاری را اتخاذ می نماید تا با موافقت مکتوب مؤسسه اعتباری و هر یک از سپرده گذاران، تمامی حقوق مربوط به مطالبات سپرده گذاران از مؤسسه اعتباری ذی ربط، تا سقف های پرداخت شده به آنها به صندوق انتقال یابد. بنابراین، صندوق پس از پرداخت، در ردیف بستانکاران مؤسسه اعتباری ورشکسته قرار می گیرد. در نتیجه، صندوق پس از صدور حکم ورشکستگی مؤسسه اعتباری و پرداخت سپرده های تضمین شده تا سقف مقرر در ردیف بستانکاران مؤسسه ورشکسته قرار می گیرد، هر چند برخی در بیان هدف نهاد صندوق ضمانت سپرده ها به اشتباه بیان داشته اند: «نباید تصور کرد که نهاد تضمین سپرده ابزار جانشین ورشکستگی بانکها است بلکه هدف از این نهاد حمایت از سپرده گذاران و تعقیب بانک در قالب نهاد

۱. ر.ک: ماده ۳ دستورالعمل نحوه ایفای تعهدات صندوق ضمانت سپرده ها در بازپرداخت سپرده های سپرده گذاران مؤسسه اعتباری ورشکسته که به استناد بند ۳ تصویب نامه شماره ۶۷۵/ت/۵۲۲۴ ه مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۷ هیأت وزیران به تصویب هیأت امنای صندوق ضمانت سپرده ها رسیده است.

ورشکستگی است» و این بیان را به ماده ۲۷ سابق اساسنامه مستند کرده‌اند که مقرر می‌داشت: صندوق پس از شروع به پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری به عنوان یکی از بستانکاران مؤسسه ذی‌ربط، نسبت به درخواست ورشکستگی آن مؤسسه اعتباری به دلیل عدم توانایی در پرداخت دیون خود به دادگاه صالح اقدام می‌نماید (طباطبایی نژاد، ۱۳۹۴، ص ۱۱۸-۱۱۷ و باقری و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۲۴). نویسندگان مذکور به این موضوع توجه نکرده‌اند که این ماده در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ به تصویب هیأت وزیران رسید و در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۱۸ متن ماده ۲۷ به «پس از صدور حکم ورشکستگی مؤسسه اعتباری توسط دادگاه، صندوق شروع به پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری خواهد نمود» اصلاح شد. (<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/845345>)

۳-۴. مقایسه حقوق و تکالیف نهاد بیمه‌گر در حقوق آمریکا و ایران

یکی از حقوق مشترک نهاد بیمه‌گر در حقوق آمریکا و ایران، دریافت حق عضویت از مؤسسه‌های عضو است. شرکت بیمه سپرده فدرال به طور پیوسته در حال ارزیابی دارایی‌های بانک‌های تحت ضمانت است و متناسب با خطر هر بانکی از آن حق بیمه می‌گیرد. صندوق ضمانت سپرده‌ها هم یک حق بیمه ثابت از همه بانک‌ها دریافت می‌کند و یک حق عضویت که حق عضویت خاص نام دارد و بر مبنای میزان خطر هر مؤسسه از آن دریافت می‌شود؛ هر چند که در حقوق ایران این مقرره‌ها بسیار جدید هستند و به تبع زمان و تجربه بیش‌تری نیاز است تا به قوت نظام آمریکا برسد.

یکی دیگر از حقوقی که هر دو نظام برای نهاد بیمه‌گر قائل شده‌اند این است که اگر با ورشکستگی بانک‌ها مواجه شدند و منابع موجود کفایت پرداخت سپرده‌های بیمه شده را نکرد، از دولت استقراض کنند. مهم‌ترین تفاوتی که در این زمینه بین حقوق آمریکا و ایران مشاهده می‌شود این است که قانونگذار آمریکا حداکثر میزانی را که



صندوق می تواند قرض بگیرد، مشخص کرده است، اما قانون حقوق ایران فاقد چنین مقرره‌ای است که به نظر می رسد ضعف قانونگذاری و کم تجربه‌گی مقنن در این زمینه است؛ چرا که درست است که هدف صندوق حمایت از سپرده‌گذاران است، اما حمایت نامحدود موجب آسیب رساندن به منابع ملی می شود.

در نظام بانکی ایالات متحده آمریکا، بیمه سپرده‌ها، مقام نظارت بانکی و مسئولیت فرآیند ورشکستگی همگی در شرکت بیمه سپرده فدرال جمع شده‌اند. شرکت مذکور از لحاظ سیاسی نهادی مستقل است و علاوه بر این که به عنوان بیمه گر سپرده‌ها عمل می کند، یکی از ناظران بانکی هم محسوب می شود و حق تصمیم گیری در خصوص ورشکستگی یک بانک را دارد. با این حال وظیفه صندوق ضمانت سپرده‌ها محدود به زمانی است که بانکی ورشکست گردید.

۵. بانکها و مؤسسه‌های عضو

۵-۱. حقوق آمریکا

در چارچوب قانونی ایالات متحده آمریکا، همه مؤسسه‌های مالی سپرده‌گذاری بر اساس قوانین بیمه‌های سپرده فدرال مشمول قانون شرکت بیمه سپرده فدرال یا قانون اتحادیه‌های اعتباری فدرال هستند. در این کشور، بانکهای تجاری به موجب دو اساسنامه فدرال^۱ و ایالتی^۲ فعالیت می کنند. به همین دلیل گفته شده است نظامی که بر بانکهای کشور حاکم است نظامی دوگانه موسوم به بانکهای فدرال (ملی) و ایالتی^۳ است. تمام بانکهایی که سپرده‌های مردم را قبول می کنند، باید مجوزی کسب کنند و پس از کسب این مجوز می توانند به تجارت بپردازند. در نظام فدرال یا ملی، بانک برای تشکیل باید از دولت فدرال اجازه بگیرد، اختیاراتش به موجب قانون فدرال

۱ . Federal charter.

۲ . State charter.

۳ . National bank.

تعریف شده است، بر اساس استانداردهای فدرال فعالیت می‌کند و به وسیله ناظران فدرال مورد نظارت قرار می‌گیرد. برای تشکیل یک بانک ملی، گروه سازماندهی باید برنامه خود را به اداره حسابرس ارز^۱ بدهد. اداره مذکور پس از دریافت این برنامه آن را مطالعه می‌کند و اگر تمام شاخص‌ها رعایت شده باشند، اجازه تأسیس بانک را صادر می‌کند. بنابراین، اساسنامه بانک‌های فدرال به وسیله اداره حسابرس ارز تنظیم و تأیید می‌شود و این بانک‌ها ناگزیر باید عضوی از نظام فدرال رزرو و شرکت بیمه سپرده فدرال باشند. در مقابل، نظام ایالتی وجود دارد که در آن بانک‌ها بر اساس مجوزهای ایالتی تأسیس می‌شوند، اختیارات بانک به موجب قوانین ایالت‌ها اعطا می‌شود و بر اساس استانداردهای ایالتی فعالیت می‌کنند و تحت نظارت ناظران ایالتی قرار دارند. فرآیند تشکیل بانک‌های ایالتی به این نحو است که هیئت مدیره، نمایندگان یا مأموران بانکداری ایالتی مجوز تشکیل بانک را صادر می‌کنند. بانک‌های ایالتی قبل از آغاز به کار موظف هستند همانند بانک‌های فدرال، بیمه شرکت بیمه سپرده فدرال را کسب کنند (Scott, 1977, p. 14).

۲-۵. حقوق ایران

بند (ب) ماده ۹۵ قانون برنامه پنج ساله مقرر می‌داشت: «عضویت کلیه بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صندوق ضمانت سپرده‌ها الزامی است». در حال حاضر در کشور ۳۶ بانک و مؤسسه اعتباری عضو صندوق هستند (امیری، توفیقی، ۱۳۹۶، ص ۱۷۹).

۳-۵. مقایسه بانک‌ها و مؤسسه‌های عضو در حقوق آمریکا و ایران

۱. Office of the Comptroller of the Currency (OCC).



همان طور که مشاهده شد، نظام بانکی آمریکا، نظامی دوگانه است، به این معنا که با توجه به این که بانک مجوز تأسیس خود را از کدام مقام دریافت می‌کند، حسب مورد فدرال یا ایالتی محسوب می‌شوند. بانک‌های فدرال به طور خود به خود عضوی از شرکت بیمه سپرده فدرال محسوب می‌شوند و تحت پوشش بیمه مذکور قرار می‌گیرند. همچنین، بانک‌های ایالتی هم موظف هستند بیمه این شرکت را کسب کنند. در حقوق ایران نظامی یکپارچه بر تمام بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری حاکم است و تمام بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری مجوز تأسیس خود را از بانک مرکزی دریافت می‌کنند و تحت نظارت این مرجع هستند، اما مانند حقوق آمریکا، قانونگذار تمام بانک‌ها را موظف به عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها کرده است.

۶. سقف تضمین

۶-۱. حقوق آمریکا

بر اساس ماده ۱۸۲۱^۱ قانون بانک‌ها و بانکداری آمریکا از تاریخ ۳۱ مارس ۲۰۱۰ به بعد، سقف مبلغ بیمه سپرده‌ها ۲۵۰۰۰۰ دلار است.^۲ شرکت بیمه سپرده فدرال تمام سپرده‌های یک بانک بیمه شده از جمله سپرده‌های دیداری، حساب‌های پس‌انداز و

۱. 12 USC, Sec 1821 (E).

۲. بر اساس گزارش‌هایی که توسط این شرکت منتشر شده است، این شرکت دست کم ۲۵۰ هزار دلار برای هر حساب سپرده در هر یک از مؤسسه‌های تحت بیمه این نهاد را تحت پوشش قرار می‌دهد. به طور مداوم این میزان توسط کنگره اضافه می‌شود. در سال ۱۹۳۴ این میزان ۲۵۰۰ دلار بود که در میانه همان سال به ۵۰۰۰ دلار افزایش یافت. این میزان در سال‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۶، ۱۹۷۴، ۱۹۶۹، ۱۹۸۰ و ۲۰۰۸ به ترتیب ۱۰۰۰۰، ۱۵۰۰۰، ۲۰۰۰۰، ۴۰۰۰۰ و ۱۰۰۰۰۰ دلار بوده است. Federal Resolutions Handbook (December). Federal Deposit Insurance Corporation, 2014.

قابل برداشت، سپرده‌های مدت‌دار مثل گواهی‌نامه سپرده‌های بانکی و حساب‌های سپرده بازار پول را پوشش می‌دهد. شرکت بیمه سپرده فدرال مانده حساب هر کدام از سپرده‌گذاران را تا سقف قانونی بیمه می‌کند که این پوشش شامل اصل مبلغ و بهره دیرکرد از تاریخ بسته شدن بانک بیمه شده است. مطابق ماده ۱۸۱۳ قانون بانکها و بانکداری آمریکا سپرده بیمه نشده عبارت است از مقداری از هر سپرده از هر سپرده‌گذار در هر مؤسسه سپرده‌پذیر بیمه شده که بیش‌تر از سقف بیمه هر سپرده باشد.

۲-۶. حقوق ایران

در خصوص این که در صورت ورشکستگی بانک یا مؤسسه اعتباری چه میزان از سپرده هر سپرده‌گذار از سوی صندوق تضمین می‌شود،^۲ هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۴/۵/۱۸ به پیشنهاد شماره ۹۴/۱۰۵۴۷۶ مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۵ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد:

۱. سقف تضمین برای هر سپرده‌گذار در هر یک از بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی در صندوق ضمانت سپرده‌ها برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مبلغ یک میلیارد (۱۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.

1.12 USC, Sec 1813 (m)(3).

۲. بند (د) دستورالعمل نحوه ایفای تعهدات صندوق ضمانت سپرده‌ها در بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری ورشکسته در تعریف سقف تضمین مقرر می‌دارد: «حداکثر میزان ریالی سپرده‌های مشمول تضمین هر شخص اعم از ریالی و ارزی در هر مؤسسه اعتباری که تحت تضمین صندوق می‌باشد».



۲. استفاده بانکها و مؤسسه‌های اعتباری از ظرفیت‌های قانونی صندوق ضمانت سپرده‌ها منوط به پرداخت کامل حق عضویت مقرر در مهلت‌های تعیین شده توسط صندوق می‌باشد.

۳. تشخیص و تصدیق موارد و مصادیق سپرده نزد بانکها و مؤسسات اعتباری با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.^۱

تصویب‌نامه مذکور فقط برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ قابلیت اجرا داشت. به همین جهت در سال ۱۳۹۵ هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۸ به پیشنهاد شماره ۳۳-۳۵۶۰۳ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: در بند ۱ تصویب‌نامه شماره ۶۷۵۷۴/ت/۵۲۲۲۴ ه، مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۷ عبارت "برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴" حذف می‌شود.^۲ بنابراین، با حذف عبارت "برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴" در حال حاضر هر سپرده تا سقف صد میلیون تومان تضمین شده است.

۳-۶. مقایسه سقف تضمین سپرده‌ها در حقوق آمریکا و ایران

هم در حقوق آمریکا و هم در حقوق ایران، از سپرده‌ها به طور محدود حمایت شده است. با این حال، سقف ضمانت در دو نظام قابل مقایسه نیست؛ چنان‌که شرکت بیمه سپرده فدرال سپرده‌ها را تا سقف ۲۵۰ هزار دلار بیمه می‌کند، در حالی که صندوق ضمانت سپرده، سپرده‌ها را تا سقف ۱۰۰ میلیون تومان تضمین می‌کند.

۷. نتیجه‌گیری

۱. تصویب‌نامه هیئت وزیران، شماره ۶۷۵۷۴/ت/۵۲۲۲۴ ه، تاریخ ۱۳۹۴/۵/۲۷.

۲. تصویب‌نامه هیئت وزیران، شماره ۱۵۶۹۰۹/ت/۵۳۹۹۹ ه، تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰.

در ایالات متحده آمریکا، بیمه کردن مؤسسه‌های بانکی دارای سابقه‌ای طولانی است که از سال ۱۸۲۹ شروع شد و به تدریج تکامل پیدا کرد، این در حالی است که در حقوق ایران، هر چند در قانون عملیات بانکداری بدون ربا (بهره) (مصوب ۱۳۶۲) به بیمه سپرده‌ها اشاره شد، اما در عمل در این زمینه اقدامی انجام نشد و بنابراین، صندوق ضمانت سپرده‌ها نهادی نوپا است که عمر آن به یک دهه هم نمی‌رسد و به همین دلیل تفاوت‌هایی که با هم دارند بسیار بیش‌تر از شباهت‌هایشان است.

یکی از مهم‌ترین شباهت‌های صندوق ضمانت سپرده و شرکت بیمه سپرده فدرال این است که از سپرده‌ها به طور محدود حمایت شده است. با این حال، سقف ضمانت در دو نظام قابل مقایسه نیست؛ چنان‌که شرکت بیمه سپرده فدرال سپرده‌ها را تا سقف ۲۵۰ هزار دلار بیمه می‌کند در حالی که صندوق ضمانت سپرده، سپرده‌ها را تا سقف ۱۰۰ میلیون تومان تضمین می‌کند.

از جمله شباهت‌های دیگر این دو نهاد نحوه محاسبه و دریافت حق عضویت است. شرکت بیمه سپرده فدرال به طور پیوسته در حال ارزیابی دارایی‌های بانک‌های تحت ضمانت است و متناسب با خطر هر بانکی از آن حق بیمه می‌گیرد. صندوق ضمانت سپرده یک حق بیمه ثابت از همه بانک‌ها دریافت می‌کند و یک حق عضویت که حق عضویت خاص نام دارد و بر مبنای میزان خطر هر مؤسسه از آن دریافت می‌شود؛ هر چند که در حقوق ایران این مقرره‌ها بسیار جدید هستند.

در حقوق آمریکا شرکت بیمه سپرده فدرال، علاوه بر این که نقش بیمه‌گر سپرده‌ها را بر عهده دارد، یکی از ناظران اصلی نظام بانکی این کشور هم محسوب می‌شود و این امر باعث می‌شود که با نظارت دقیق بر بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری تا حد ممکن از ورشکستگی آن‌ها جلوگیری کند. این در حالی است که در حقوق ایران، ماده ۹۵ قانون برنامه پنجم توسعه تنها نقش صندوق ضمانت سپرده‌ها را فقط محدود به ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری کرده است. پیشنهاد می‌شود که قانونگذار در اصلاحات قوانین پولی و بانکی با تقویت‌های صندوق ضمانت سپرده‌ها



و با وضع مقررات مناسب اختیار نظارت بر بانکها را علاوه بر بانک مرکزی به صندوق مذکور هم اعطا کند تا صندوق بتواند با ابزارهای نظارتی قوی که قانونگذار پیش‌بینی می‌کند، بر وضعیت مالی بانکهای کشور نظارت کند و بانکهای خوب و بد را از هم تفکیک کند تا بتواند قبل از عمیق شدن دیون بانکها و وخیم شدن وضعیت آنها وارد عمل شود و از فعالیت آنها جلوگیری کند.

تفاوت دیگر این دو نهاد در مرجع قرض گرفتن آنها است. قانون صراحت دارد که اگر منابع تجمیع شده در شرکت بیمه سپرده فدرال کافی نبود، اتکای شرکت مذکور به خزانه ایالات متحده آمریکا است. تأمین مالی خزانه هم یا به واسطه درآمد مالیاتی صورت می‌گیرد یا با فروش اوراق خزانه دولتی در بازار، اما به تصریح اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها اتکای صندوق ضمانت سپرده به بانک مرکزی است.

بر اساس بند (الف) ماده ۱۸۲۴ قانون بانکها و بانکداری، شرکت بیمه سپرده فدرال مجاز است از وزارت خزانه‌داری تحت شرایطی که این شرایط توسط شرکت و وزیر خزانه‌داری تعیین می‌شوند، قرض بگیرد. این وجوه که بر اساس نظر هیئت مدیره شرکت گاه به گاه مورد نیاز است، در مجموع به هیچ عنوان نباید بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار شود. در حالی که در حقوق ایران، سقفی برای قرض گرفتن صندوق ضمانت سپرده‌ها وجود ندارد؛ چنان‌که تبصره ماده ۵ صندوق ضمانت سپرده‌ها بدون این که سقفی برای حق قرض گرفتن صندوق تعیین کند، بیان می‌کند که بانک مرکزی در صورت عدم تکافوی منابع صندوق برای ایفای تعهدات می‌تواند پس از تأیید هیأت عامل بانک مرکزی و تصویب هیأت وزیران، بخشی از منابع مالی صندوق را به صورت تسهیلات تأمین نماید. لازم است قانونگذار ایران برای کمک‌های بانک مرکزی به صندوق ضمانت سپرده‌ها سقفی تعیین کند و مقرر کند که در صورت لزوم بانک مرکزی تا مبلغ معینی در قالب قرض نیازهای مالی صندوق را برآورده می‌کند. باید در نظر داشت که عدم محدودیت سقف تسهیلاتی که صندوق ضمانت

سپرده‌ها می‌تواند از بانک مرکزی دریافت کند، در نهایت به ضرر اقتصاد کشور است.

۸. فهرست منابع

۸-۱. فارسی

۱. امیری، حسین، توفیقی، مونا، الزامات وجود بیمه سپرده و ارتباط آن با مقاومت بانکی، فصلنامه اقتصاد مالی، سال یازدهم، شماره ۴۱، زمستان ۱۳۹۶.
۲. باقری، محمود، عبدی، صادق، برخی، نسیم، ابعاد حقوقی نقش و قابلیت بیمه سپرده در ایران، *دوفصلنامه دانش حقوق مدنی*، سال هفتم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۷، پیاپی ۱۳.
۳. ستوده تهرانی، حسن، حقوق تجارت، جلد چهارم، تهران، انتشارات دادگستر، چاپ ۱۸، ۱۳۹۱.
۴. طباطبایی نژاد، سید محمد، کاستی‌های نظام ورشکستگی بانک‌ها در ایران، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۱، ۱۳۹۴.
۵. عیسائی تفرشی، محمد، مباحثی تحلیلی از حقوق شرکت‌های تجاری، ج ۱، چ ۳، تهران: انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۶.

۸-۲. انگلیسی

6. Ambrasase, Tomas, Bank resolution regime. Balancing private and public interests. A comparative analysis, Doctoral Dissertation Social Sciences, Law (01 S), Vilnius, Basel, 2015.
7. Bliss, Robert R., Georg G. Kaufman, A comparison of U.S. corporate and bank insolvency resolution, 20/2006, Economic Perspectives, Federal Reserve bank of Chicago.
8. Bovenzi, John F., Inside in the FDIC, Thirty years of Bank, Failures, Bailouts, and Regulatory Battles, Published by John Willy & Sons, New jersey, 2015.



9. Flannery, Mark J., Using market information in prudential bank supervision: a review of the U.S. empirical evidence, *Journal of Money, Credit, and Banking* 30, 1998.
10. Getter, Getter, E., Federal Deposit Insurance for Banks and Credit Unions, Congressional Research Service. R41718, 2014.
11. Kane, Edward J., and Robert H. Hendershott, "The Federal Deposit Insurance Fund that Didn't Put a Bite on U.S. Taxpayers," *Journal of Banking and Finance* 20 September, 1996.
12. Kunt, Asli Demirguc-, Edward Kane, Deposit Insurance Around the Global: Where Does it Work? The World Bank and Boston College, 2001.
13. Legislative Council Secretariat, Financial System of the United States of America, Research and library services division, prepared by: Vicky Lee, IN10/00-01, 2001.
14. Scott, Kenneth E., The Dual Banking System: A Model of Competition in Regulation, 30 *Stan. L. Rev.* 1, 41 (1977).
15. Sicilia, David B., Jeffrey L. Cruikshank, The Greenspan Effect, New York: McGraw-Hill, 2000.
16. Spong, Kenneth, Banking Regulation: It's Purposes, Implementation and Effects, Division of Supervision and Risk Management Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 2000.
17. Zhang, Jihong, A COMPARATIVE ANALYSIS OF APPLICATION OF BANK INSOLVENCY, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 33, No. 1, 2016.

