

سی سال ورشکستگی بانکی، کمک‌های مالی
نجات بخش و چالش‌های مقرراتی
نگاهی به صندوق بیمه سپرده فدرال

دن اف. بوونزی

ترجمه: صدی ضمانت سپرده‌ها

تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران

۱۳۹۵

سرشناسه

: باونزی، جان اف.

Bovenzi, John F

عنوان و نام پدیدآور

: سی سال ورشکستگی های بانکی، کمک های مالی نجات بخش و چالش های مقرراتی / جان

اف. بوونزی؛ ترجمه: صندوق ضمانت سپرده ها

مشخصات نشر

: تهران مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۵.

مشخصات ظاهری

: ۳۶۵ ص.

شابک

ISBN: 978-964-6239-12-8

: فیبا

وضعیت فهرست نویسی

عنوان اصلی: Inside the FDIC: thirty years of bank failures, bailouts, and regulatory battles.

یادداشت

: شرکت بیمه سپرده فدرال

موضوع

Federal Deposit Insurance Corporation:

موضوع

: بیمه سپرده - ایالات متحده

موضوع

Deposit Insurance - United States:

موضوع

: بانکداری - ایالات متحده - ورشکستگی

موضوع

Bank failures - United States

موضوع

: بانک و بانکداری - ایالات متحده - سیاست دولت

موضوع

Banks and Banking - Government Policy - United States:

موضوع

: بانک و بانکداری - ایالات متحده - نظارت دولتی

موضوع

Banks and Banking - State supervision - United States:

موضوع

: صندوق ضمانت سپرده ها - ترجمه

شناسه افزوده

: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران

شناسه افزوده

: ۱۳۹۵ ب ۹ الف / G ۱۶۶۲

رده بندی کنگره

: ۳۶۸/۸۵۴۰۰۹۷۳

رده بندی دیویی

: ۴۲۳۴۴۶۱

شماره کتابشناسی ملی

عنوان: سی سال ورشکستگی های بانکی، کمک های مالی نجات بخش و چالش های مقرراتی

نویسنده: باونزی جان اف.

ترجمه: صندوق ضمانت سپرده ها

ناشر: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلام ایران

نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۵

شمارگان: ۵۰۰ جلد

چاپخانه: دلارنگ

نظارت بر چاپ: انتشارات نخل دانش

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۲۳۹-۱۲-۸

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است

قیمت: ۱۷۰۰۰۰ ریال

به نام خداوند جان و خرد

پیشگفتار

بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، یکی از مهم‌ترین نظام‌های مالی و اقتصادی هر کشور را تشکیل می‌دهند. نیازهای مالی کسب و کارها و بخش‌های گوناگون اقتصادی، از قبیل صنعت، کشاورزی، مسکن، بازرگانی و خدمات - به ویژه در کشورهایی که نظام مالی آنها بانک محور است - عمدتاً توسط بانک‌ها تأمین می‌شود. در واقع، بدون وجود یک نظام بانکی پیشرفته و کارآمد، اقتصاد کشورها قادر به رشد پایدار نخواهد بود.

بحران‌های مالی و اقتصادی دهه‌های گذشته، به‌ویژه بحران بزرگ دهه‌ی ۱۹۳۰ که از کشور آمریکا آغاز شد و امواج آن - به لحاظ جهانی شدن اقتصاد، تجارت و کسب و کارها - به تدریج کشورهای اروپایی، آسیایی و سایر کشورهای جهان را فراگرفت؛ موجب شد که اقتصاد دانان و اندیشمندان بزرگ مالی و اقتصادی جهان درباره‌ی علل عوامل به وجود آورنده بحران‌ها و راه‌های پیش‌گیری و برون رفت از آن تحقیقات گسترده‌ای را به عمل آورند.

در دوران بحران‌های مالی و اقتصادی، مؤسسات مالی و اعتباری - به ویژه بانک‌ها، بیش از همه در معرض آسیب قرار می‌گیرند. در این میان بانک‌هایی که از توان مالی - سیف ری - برخوردار هستند، به لحاظ هجوم سپرده‌گذاران برای برداشت وجوه، آسیب پذیرتر هستند. در چنین شرایطی با مشکل شدید نقدینگی و ناتوانی در پرداخت دیون و در نهایت ورشکستگی رو به رو می‌شوند. ورشکسته شدن چند بانک ممکن است هراس بانکی ایجاد کند و به سرعت به سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری سرایت کند و آنها را نیز در معرض هجوم‌های گسترده و ورشکستگی قرار دهد.

تدابیر احتیاطی و روش‌های متعددی برای پیش‌گیری از ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به‌ویژه در چند دهه اخیر، مورد استفاده قرار گرفته است که به طور خلاصه می‌توان به افزایش ذخایر و دارایی‌های قابل تبدیل به نقد، کفایت سرمایه، اعمال حاکمیت شرکتی، مدیریت ریسک،

تنظیم مقررات احتیاطی و اعمال نظارت شدیدتر بر بانک‌ها، اعطای تسهیلات بانکی مرکزی به عنوان آخرین قرض دهنده، کمک‌های مالی نجات بخش دولت و مهم‌تر از همه ایجاد صندوق بیمه و ضمانت سپرده‌ها، اشاره کرد.

مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، به منظور تقویت منابع و گسترش دانش بانکداری، همواره تألیف یا ترجمه‌ی کتاب‌های جدید با دانش روز را در صدر برنامه‌های آموزشی خود قرار داده و در راستای تحقق این هدف کوشش کرده است که افزون بر آموزش و پرورش نیروی انسانی ماهر و متخصص برای نظام بانکی کشور، با استفاده از اساتید صاحب نام و کارشناسان با تجربه بانکی، نسبت به تألیف و انتشار کتاب‌ها و مقاله‌های علمی جدید و متناسب با دانش روز، اقدام کند.

کتاب «سی سال ورشکستگی بانکی، کمک‌های مالی نجات بخش و چالش‌های مقرراتی: نگاهی به صندوق بیمه سپرده فدرال» که توسط «جان اف بوونزی» که نزدیک به سه دهه در سمت‌های مختلف شرکت بیمه سپرده فدرال حضور داشته، تهیه شده و با همت صندوق ضمانت سپرده‌ها ترجمه شده و به رشته تحریر درآمده است، از معدود کتاب‌هایی که در مورد ورشکستگی بانکی و صندوق‌های بیمه و ضمانت سپرده‌ها، به زبان فارسی نوشته شده است.

در اینجا لازم می‌دانم استاد جمند جناب آقای دکتر محمد طالبی و همکاران ایشان در صندوق ضمانت سپرده‌ها که با کوشش و زحمت و زحمات ایشان نسبت به ترجمه این کتاب ارزشمند اقدام کرده‌اند، تشکر و سپاسگزاری کنم. امید است که این کتاب در ارتقاء و اعتلای دانش بانکداری مؤثر واقع شود و مورد استفاده اساتید، دانشجویان، پژوهشگران و علاقه‌مندان قرار گیرد.

دکتر محمد حسن حبیبی

رئیس مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران

تأبستان ۱۳۸۵

فهرست مطالب

فصل او

۱۳ ایندی مک

فصل دوم

۴۱ دهه ۱۹۸۰: دوره‌های رونق و رکود نمک‌های مالی نجات‌بخش

فصل سوم

۷۷ تسویه

فصل چهارم

۹۷ تنگنای اعتباری

فصل پنجم

۱۱۷ جلوگیری از ضبط و توقیف اموال

فصل ششم

۱۳۷ «آیا این مورون بود که مریتور را تعطیل کرد؟»

فصل هفتم

۱۵۹ دوره گزار و قدرت دولت فدرال

فصل هشتم

رفتار اعتباری پر ریسک ۱۷۱

فصل نهم

مسائل رهبری ۱۸۹

فصل دهم

پس انداز کنید، تا بهتر زندگی کنید ۲۰۳

فصل یازدهم

مؤسسات مالی که ورشکستگی آنها برای اقتصاد یک کشور مخاطره آمیز است ۲۲۳

فصل دوازدهم

تصور می کردم در آن چالش همه با هم هستیم ۲۴۱

فصل سیزدهم

حرکت به سمت جلو ۲۵۷

www.ketaboo.ir

به نام خداوند جان و خرد

دیباچه

هجوم گسترده اخیر سیزده به بانک برای برداشت وجوه، پدیده‌ای که در بیش از یکصد سال اخیر بارها و بارها در زمارها و مکان‌های مختلف تجربه شده است. از آنجا که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تنها بخشی از دارایی‌های مردم را در صورت نقد نگهداری می‌کنند و بخش عمده آن را در قالب‌های مختلف سرمایه‌گذاری می‌مایند، در برابر هجوم‌هایی از این دست به شدت آسیب‌پذیر هستند و به سرعت در معرض ناتوانی در پرداخت بدهی و نکول قرار می‌گیرند. به علاوه نکول یک بانک می‌تواند بسرعت به سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیز سرایت کند و آنان را نیز در معرض هجوم‌های مشابه و نکول قرار دهد. از همین جا اهمیت حفظ اعتماد به بانک‌ها و ایجاد اطمینان عمومی از قدرت آن‌ها در پرداخت دیون مشخص می‌شود. آری، بیش از هر چیز از طریق ایجاد شبکه‌های سلامت مالی قابل انجام است.

شبکه‌های سلامت مالی سه هدف اساسی دارند: هدف اول پیشگیری از ایجاد مشکلات در درون نهاد مالی در سطح خرد و در کل نظام مالی در سطح کلان است. این هدف عمدتاً از طریق مقررات‌گذاری احتیاطی خرد و کلان و نظارت بر نهادهای مالی انجام می‌شود. این وظیفه به طور سنتی عمدتاً بر عهده بانک‌های مرکزی قرار داشته است. هدف دوم کمک به آن دسته از نهادهای مالی سالم است که به علت‌های گوناگون دچار مشکلاتی از جمله کمبود نقدینگی می‌شوند. این کارکرد را نیز به طور معمول بانک‌های مرکزی با ایفای نقش آخرین قرض‌دهنده بر انجام می‌رسانند. هدف سوم شبکه‌های سلامت مالی حل و فصل مشکلات آن دسته از نهادهای مالی است که به علل گوناگون دچار ناتوانی مالی یا افلاس شده‌اند و یا در معرض آن قرار دارند. برآورده کردن این هدف با دو اقدام امکان‌پذیر است: اقدام اول بیمه سپرده‌های خرد متعلق به آحاد مردم است؛ به گونه‌ای که بخش عمده سپرده‌گذاران بانک از بازگشت سپرده‌های خود اطمینان حاصل نمایند و بالطبع از هجوم گسترده به بانک و تلاش

برای برداشتن سپرده‌هایشان خودداری کنند. اقدام دوم حل ریشه‌ای و دائمی مشکلات بانک دچار ناتوانی مالی است. این اقدام از طریق فرآیندی انجام می‌گیرد که به گزرد^۱ نهادهای مالی مشهور است. مقام مسئول گزرد در بسیاری اوقات ابتدا ضمن انجام اقداماتی نظیر فروش همه یا بخشی از دارایی‌های بانک به بانک‌های سالم و توانمند یا ایجاد بانک انتقالی، امکان تداوم خدمات کلیدی بانک را در بستر حقوقی جدید فراهم می‌آورد و آنگاه در دوران تصفیه، مطالبات باقیمانده غرمای بانک از جمله صاحبان سهام و سپرده‌گذاران ضمانت نشده را براساس قوانین مربوط پرداخت می‌نماید. البته در صورتی که ابعاد بانک کوچک و اهمیت سیستمی آن ناچیز باشد مقام مسئول گزرد می‌تواند بانک را منحل نماید. در بسیاری از کشورها از جمله ایالات متحده آمریکا شرکت بیمه سپرده علاوه بر ضمانت سپرده‌ها، وظیفه گزرد نهادهای مالی را بر عهده دارد.

در کشور ما نیز پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و گسترش بانکداری غیردولتی، ضرورت ایجاد صندوق ضمانت سپرده بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شد. از این‌رو براساس ماده ۹۵ قانون ۱۳۸۰، به پنجم توسعه مقرر شد صندوق ضمانت سپرده‌ها تأسیس شود. بالطبع یکی از وظایف اساسی این صندوق توسعه دانش نظری در کنار معرفی تجارب سایر کشورها در ضمانت سپرده‌ها و گزرد نهادهای مالی است. انتشار کتاب حاضر که به معرفی شرکت بیمه سپرده فدرال (FDIC) اختصاص دارد در همین راستا انجام می‌گیرد. نویسنده کتاب - آقای جان اف. بوونزی - نزدیک به سه دهه در سمت‌های مختلف FDIC خدمت داشته و از نزدیک در مدیریت بحران مؤسسات پس‌انداز و وام در دهه ۱۹۸۰ و نیز بحران‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۷ مشارکت داشته است. آنچه مطالعه کتاب حاضر را ارزشمند می‌سازد گزارش دقیق و صریح وی از چالش‌هایی است که به هنگام حل و فصل مشکلات نهادهای دچار ناتوانی مالی پیش می‌آید. مدیران و تصمیم‌گیران شبکه‌های سلامت مالی به‌ویژه مدیران صندوق‌های ضمانت سپرده قرار می‌گیرند. امید است انتشار این کتاب بتواند بخشی از خلأهای علمی موجود در عرصه ضمانت سپرده و گزرد نهادهای مالی را پر کند.

در پایان بر خود لازم می‌دانم مراتب تقدیر و تشکر خود را از جناب آقایان غلام‌حسین صالح‌نسب و محمدرضا شعبان‌زاد در ترجمه و جناب آقای دکتر علی ارشدی به ریاست اولیه و نیز جناب آقای دکتر مسعود مزینی که ویراستاری نهایی این کتاب را بر عهده داشتند و زحمات سرکار خانم دکتر ارغوان معتمد و جناب آقای مرتضی مهدویان در هماهنگی کار اعلام داشته و توفیق روزافزون ایشان را در تمامی مراحل زندگی از درگاه احدیت آرزو کنم.

محمد طالبی

مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده‌ها

^۱ Resolution

مقدمه

ما از انحراد پشت پرده‌ای که در جریان افشای وقایع ۲۰۰۸ عملاً صحنه‌گران قضیه بودند، چیز زیادی نشناختیم. اقدامات آنان می‌تواند توفانی را که به پا خاسته است فرو نشانند و آرامش نسبی را به شرایط عادلانه و اجتناب‌ناپذیر حاکم بازگرداند و یا برعکس، اوضاع را از آنچه که هست، آشتر و پیچیده‌تر کند. این بوروکرات‌های غالباً مغرض هم‌قادرند بازی جسورانه، صادقانه و منصفانه، در خد به نمایش بگذارند و هم می‌توانند موجبات ایجاد ترس و خشم و آشوب را فراهم آورند.

نوشتار حاضر، کار چندانی با جریبیت محامان و ذهن آزار سرمایه، نقدینگی و دیگر ابعاد و جنبه‌های فنی و تخصصی مرتبط با کار یک مقام یا دستگاه مسئول نظارت و قانون‌گذاری بانکی (رگولاتوری) ندارد و عمده توجهش، معنوف، چه‌های تأثیرگذار در شکل‌گیری علت و معلول‌های منجر به بحران‌های مالی است. گفته‌های ما به هیچ‌وجه وقایعی است شخصی، از آدم‌هایی واقعی است که تحت فشارهای شدید، با مسائلی پیچیده دست به گریبانند؛ از افرادی که تلاش می‌کنند حکومت را وادار سازند با خودشان و با دیگران رفتاری عادلانه و منصفانه داشته باشد و نیز از افرادی که جز سوءاستفاده از نظام برای دسترسی به منافع شخصی، سودایی در سر نمی‌پرورانند.

من مدت ۲۸ سال به‌عنوان مقام مسئول در حوزه قوانین و مقررات بانکی در شرکت بیمه سپرده فدرال (FDIC) انجام وظیفه می‌کردم. در طول دوران مسئولیت‌م در این سمت، مستقیماً با ده تن از رؤسای این شرکت و نیز با بسیاری از دیگر مقامات ارشد دولتی، از نزدیک کار کرده‌ام.

من در طول دو دوره بحران مالی متعاقب رکود بزرگ اقتصادی، بالاترین رده شغلی مدیریت اجرایی شرکت را برعهده داشتم. در جریان بحران بانکی دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه

۱۹۹۰، من در شکل‌گیری و تأسیس شرکت متولی انحلال و ساماندهی مؤسسات مالی ورشکسته (RTC: Resolution Trust Corporation) نقش داشتم و حتی مأموریت یافتم شخصاً به رییس جمهور جورج اچ. دبلیو. بوش توضیح دهم که پول‌های صندوق بیمه سپرده، رو به اتمام است. در خلال بحران مالی ۲۰۰۸، در تهیه و تدوین طرح‌های سیاست‌گذاری و عملیاتی مشارکت داشتم و این زمانی بود که به‌عنوان رییس هیأت مدیره و مدیرعامل بانک پس‌انداز فدرال ایندی مک، انجام وظیفه می‌کردم؛ یعنی نخستین بانک بزرگی که پس از افزون بر ۲۰ سال، تعطیلی، مجدداً تحت مالکیت دولت، بازگشایی گردید. با این توضیحات و ذکر پیشینه، قصد دارم موضوع را از زاویه‌ای مورد بررسی قرار دهم که غالباً اثری از آن در مباحث و مناظرات مربوط به اموری که جایگاه خاصی در مطبوعات و برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی دارند، به چشم نمی‌خورد. بنابراین، در نوشتار حاضر، شرکت بیمه سپرده فدرال و دیگر پداهای نظارتی بانکی، با نگاهی متفاوت، مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این کتاب، خوانندگان با موارد زیر آشنا خواهند شد:

- چطور ممکن است تشکیلاتی که تقریباً به‌طور کامل محو شده بود، به یکباره مجدداً در قالب یک نیروی کاملاً قوی و مستقل، مجدداً به منصفه ظهور می‌رسد و بازارهای مالی ایالات متحده را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

- چطور ۱۰ رییس شرکت بیمه سپرده فدرال در شکل‌دهی این شرکت و نظام مقرراتی مالی ایالات متحده ایفای نقش نمودند

- چطور در بحبوحه فشارها و چالش‌های ناشی از ورشکستگی‌های بانکی و بحران‌های مالی، اختلافات و تضادهای بین این شرکت و دیگر نهادهای قانون‌گذاری مالی، آشکار گردید.

امیدوارم اثر حاضر، آغازگر بحثی متفاوت درباره راهبردهای درازمدتی باشد که بتوانند مانع تکرار چرخه‌های رونق، رکورد و تلاش برای نجات از ورشکستگی‌ها شود. همچنین امید آن دارم که با این کار، موجبات تشویق دیگران را به نگارش تجربیات خود فراهم آورده باشم تا از این رهگذر، گنجاندن دیدگاه‌های تاریخی کارکنان با سابقه و قدیمی در مباحث مربوط به سیاست‌گذاری در دیگر حوزه‌ها و عرصه‌های مقرراتی نیز امکان‌پذیر گردد.