

# لزوم پوشش بیمه اعتبارات اعطایی

## توسط بانک توسعه صادرات ایران

سیدعلی میرکریمی، کارشناس دایره تامین مالی بین المللی بانک

### مقدمه:

وجود انواع ریسک و نااطمینانی (اقتصادی، سیاسی، تجاری و ...) در تجارت خارجی، از جمله پارمترهای اساسی و تاثیرگذار در تصمیم‌گیری تجار و بازرگانان به شمار می‌رود. با توجه به اینکه مقدار این ریسک نسبت به بازار داخلی عمدتاً در سطح بالاتری قرار دارد، لذا برای کاهش و یا حذف آن، موسسات بیمه اعتبارات صادراتی تشکیل شده و اقدام به پوشش بیمه‌ای ریسک‌های موجود در معاملات بین‌المللی می‌نمایند. در کشور ما نیز صندوق ضمانت صادرات ایران به این امر مهم اشتغال دارد. صندوق مذکور طیف وسیعی از خدمات را جهت پوشش عدم پرداخت وجه کالا در قراردادهای تجاری، اعتبارات اسنادی صادراتی و ... به صادرکنندگان کشور ارائه می‌نمایند. اما بخش دیگری از فعالیت‌های این صندوق، مربوط به پوشش اعتبارات صادراتی اعطایی توسط بانک توسعه صادرات ایران است که در گزارش حاضر با توجه به رویه فعالیت موسسات مشابه در سایر کشورها مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

### مکانیزم موجود تامین مالی و پوشش بیمه‌ای صادرات از طریق بانک توسعه و صندوق ضمانت صادرات ایران

بانک توسعه صادرات و صندوق ضمانت صادرات ایران به عنوان دو نهاد دولتی، توسعه‌ای، حمایت‌گرا، به صورت مستقل، ولی همسو با سیاست‌های دولت، در حمایت از صادرات غیرنفتی کشور فعالیت می‌نمایند. به عبارتی، این دو نهاد به عنوان بازوی اجرایی مهم دولت جهت اجرای سیاست‌های مذکور مطرح می‌باشند.

شرح تمام ابعاد فعالیت‌های صندوق و بانک در حیطه مقاله حاضر قرار ندارد، لیکن بخشی از این فعالیت‌ها که مربوط به اعطای تسهیلات صادراتی توسط این بانک و

پوشش بیمه‌ای آن توسط صندوق می‌باشد، مورد بحث واقع می‌شود.

براساس مطالعه حاضر، به نظر می‌رسد که رویه موجود ارایه خدمات مذکور توسط این روش‌های مالی و بیمه‌ای در کشور ما، متفاوت از همه کشورهای مورد بررسی است. به طور خلاصه، موضوع اینست که صندوق و بانک توسعه صادرات همانند نهادهای مشابه در سایر کشورها، هر دو نهاد دولتی هستند، لیکن صندوق ضمانت صادرات ایران بخش مهمی از امکانات و فعالیت‌های خود را صرف پوشش اعتبارات اعطایی از محل منابع دولتی و توسط یک نهاد دولتی دیگر (این بانک) نموده است. اینگونه تعامل بین اگزیم بانک‌ها و موسسات دولتی بیمه اعتبارات صادراتی (با توجه به اینکه هر دو دستگاه کاملاً دولتی و حمایتی بوده و با استفاده از منابع مالی دولت اقدام به اعطای اعتبار و پوشش بیمه‌ای می‌نمایند) معقول بنظر نمی‌رسد. در سایر کشورهای دنیا نیز این رویه معمول و مرسوم نیست، زیرا در این صورت، دولت اعتبارات اعطایی توسط خود را نهایتاً و به واسطه صندوق) توسط خودش بیمه می‌کند و ضمناً دارای آثار و پیامدهایی نیز هستند که در بخش‌های بعدی گزارش به آنها پرداخته شده است.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در مطالعه حاضر، سایر اگزیم بانک‌های دنیا بر اساس ماهیت فعالیت و چارچوب قانونی که در آن فعالیت می‌نمایند، ریسک اعتبارات پرداختی را خود می‌پذیرند و در مورد برخی از کشورها که موسسه بیمه اعتبار مستقل وجود ندارد، اقدام به ارایه خدمات بیمه‌ای به صادرکنندگان و موسسات مالی بخش خصوصی هم می‌نمایند.

به نظر می‌رسد که علت اینکه این مکانیزم عمل در خصوص اعطای اعتبارات صادراتی در کشور ما بکار گرفته شده، همانا وجود برخی کاستی‌ها و محدودیت‌های قانونی موجود در فعالیت بانک توسعه صادرات باشد.

◆ بانک توسعه صادرات و صندوق ضمانت صادرات ایران، به عنوان دو نهاد دولتی توسعه‌ای حمایت‌گرا، به صورت مستقل ولی همسو با سیاست‌های دولت، در حمایت از صادرات غیر نفتی کشور فعالیت می‌نمایند

## ♦ وجود یک موسسه بیمه‌ای دولتی که تسهیلات اعطایی از محل منابع دولت و توسط یک بانک دولتی را بیمه می‌نماید، یک بار هزینه‌ای اضافی را بر بودجه عمومی دولت تحمیل می‌کند

این محدودیت‌ها از جنبه‌های زیر قابل ذکر و بررسی می‌باشند:

۱- نگرش موجود و حاکم بر فعالیت‌های بانک توسعه صادرات ایران به عنوان یک بانک توسعه‌ای و غیرانتفاعی، کم‌رنگ می‌باشد.

۲- شاخص‌های سنجش عملکرد و بهره‌وری این بانک همانند سایر بانک‌ها و موسسات مالی تجاری است، در حالی که ماهیت فعالیت آن توسعه‌ای و حمایتگر است.

۳- بر اساس ضوابط موجود، بانک توسعه صادرات به عنوان بانک عامل مسوول بازپرداخت اعتبارات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی و یا سایر منابع دولتی است و لذا بانک نیز طبیعتاً به دنبال راهکاری جهت جبران خسارات احتمالی است.

۴- در حال حاضر، مکانیزمی مبنی بر اینکه در صورت بروز خسارت کلی یا جزئی خارج از توان بانک، دولت موظف به جبران آن در قالب بودجه سنواتی باشد، پیش‌بینی نشده است.

موارد مذکور در مجموع باعث شده‌اند تا این بانک در چارچوب یک بنگاه اقتصادی انتفاعی (و نه توسعه‌ای) فعالیت نماید که از پیامدهای آن محتاط‌تر بودن بانک در اعطای تسهیلات، درگیر نمودن صندوق ضمانت صادرات ایران جهت پوشش اعتبارات اعطایی توسط بانک و نهایتاً محدود شدن بانک و صندوق در حمایت لازم از توسعه صادرات خواهد بود.

### ساز و کارهای پوشش اعتبارات صادراتی در سایر کشورهای جهان

بنابر بررسی‌های صورت گرفته، در سایر کشورهای دنیا، از جمله در کشورهای آسیایی، اروپایی و آمریکایی نیز بانک‌های تخصصی صادرات - واردات (اگزیم بانک‌ها) و یا موسسات بیمه صادرات وجود دارند، لیکن اکثر آنها دو این نهادها به طور همزمان در یک کشور وجود ندارند و در موارد خاص مانند کشور مالزی که هم اگزیم بانک و هم موسسه بیمه اعتبارات صادراتی فعال هستند، اگزیم بانک، اعتبارات صادراتی اعطایی خود را نزد موسسه بیمه اعتبارات بیمه نمی‌نماید. نقش این بانک اعطای تسهیلات جهت حمایت از صادرات کالا و خدمات و اجرای طرح‌های صادراتی برون‌مرزی و نیز ارائه خدمات بیمه‌ای مربوطه می‌باشد. به عبارت دیگر، اگزیم بانک مالزی علاوه بر اعطای تسهیلات، خدمات بیمه صادرات را نیز ارائه می‌نماید. ضمناً هدف اصلی شرکت بیمه اعتبارات صادراتی مالزی، تشویق صادرات مالزی از طریق حمایت صادرکنندگان در قبال ریسک‌های تجاری و سیاسی و نیز تشویق مشارکت روزافزون بانک‌های تجاری در تامین مالی صادرات و تجهیز منابع مالی برای مقاصد صادراتی می‌باشد.

به طور کلی، اگزیم بانک‌ها عموماً پوشش بیمه‌ای اعتبارات صادراتی اعطایی توسط سایر نهادهای مالی بخش خصوصی و سایر خدمات بیمه‌ای مرتبط با تجارت را انجام می‌دهند، لیکن ریسک اعتبارات اعطایی توسط خود را تقبل می‌نمایند.

برخی از کشورها مانند کشورهای اروپای غربی هم صرفاً موسسات بیمه اعتبارات دارند و علت این امر آن است که در بیشتر این کشورها، مشکلات و محدودیت‌های مربوط به منابع مالی کمتر است و لذا بانک‌های تجاری این کشورها تمایل به اعطای اعتبارات صادراتی در صورت وجود پوشش‌های بیمه مناسب دارند و لذا نیاز زیادی به تاسیس اگزیم بانک در این کشورها احساس نشده است. به علاوه، امکانات مالی فراوانی که این بانک‌ها از آن برخوردار می‌باشند نیز در این امر موثر است. علت دیگر تمایل آنها به اعطای اعتبارات صادراتی، می‌تواند ناشی از نبود تفاوت معنی‌دار در نرخ سود دریافتی از تسهیلات صادراتی و تسهیلات عادی داخلی در این کشورها باشد. در هر حال، این موسسات فقط اعتبارات صادراتی را که توسط موسسات مالی بخش خصوصی اعطا می‌شود، بیمه می‌نمایند. این مکانیزم حمایت از صادرات در اغلب کشورهای حوزه اروپا، از جمله در کشورهای انگلستان، آلمان، ایتالیا و فرانسه بکار گرفته شده است.

اما در کشور ما با توجه به نوپا بودن موسسات مالی بخش خصوصی، تخصصی بودن کار و نیز پایین بودن نرخ سود در بخش صادرات، موسسات مالی بخش خصوصی رغبت چندانی به اعطای اعتبارات صادراتی، بویژه در قالب اعتبار خریدار ندارند.

در سایر کشورها که اگزیم بانک وجود دارد، این بانک‌ها به عنوان یک موسسه توسعه‌ای (Developmental) و غیرانتفاعی صرفاً با هدف توسعه صادرات و کسب سود اقتصادی (نه سود حسابداری) برای کشور خود فعالیت می‌نمایند. لذا آنچه در این کشورها مهم است، حصول سود اقتصادی برای کشور (از جمله افزایش تولید، اشتغال و...) است و در صورت وقوع هرگونه خسارت، زیان‌های مربوطه از طریق بودجه عمومی جبران می‌گردد. در این خصوص، می‌توان به کشورهای چین، کره جنوبی، هند و آمریکا اشاره نمود که در مورد کشور اخیر تا کنون دو مرتبه سرمایه اگزیم بانک آن سوخت شده و تا پایان سال ۲۰۰۵ با زیان انباشته‌ای معادل ۵/۱۴ میلیارد دلار مواجه بود، لیکن توسط دولت جایگزین گردید.

### نحوه فعالیت و تعامل بین اگزیم بانک‌ها و موسسات بیمه صادراتی خارجی

در سایت‌های اینترنتی مربوط به اگزیم بانک‌ها و موسسات بیمه صادرات کشورهای مورد بررسی، نحوه فعالیت و اهم شرح وظایف آنها ارائه شده است. بر اساس اطلاعات مذکور، کلیه اگزیم بانک‌های کشورهای مختلف که به عنوان بانک دولتی به ارائه خدمات بانکی و یا بیمه‌ای با هدف حمایت از صادرات فعالیت می‌نمایند، ریسک مربوط به اعتبارات پرداختی خود را می‌پذیرند. این بانک‌ها در مورد برخی از کشورها که موسسه بیمه اعتبارات صادراتی ندارند، خدمات بیمه‌ای نیز ارائه می‌نمایند، به طوری که اقدام به بیمه صادرکنندگان و یا تسهیلات صادراتی پرداخت شده توسط موسسات مالی بخش خصوصی می‌نمایند. با توجه به اینکه هر دوی این موسسات در کشورهای مختلف



◆ **اگزیم بانک**  
**مالزی، علاوه بر**  
**اعطای تسهیلات،**  
**خدمات بیمه**  
**صادرات را نیز**  
**ارایه می نماید**

◆ **اگزیم بانکها**  
**عموماً پوشش**  
**بیمه‌ای اعتبارات**  
**صادراتی اعطای**  
**توسط سایر**  
**نهادهای مالی**  
**بخش خصوصی**  
**وسایر خدمات**  
**بیمه‌ای مرتبط با**  
**تجارت را انجام**  
**می دهند، لیکن**  
**ریسک اعتبارات**  
**اعطایی توسط**  
**خود را تقبل**  
**می نمایند**

قیمت‌های صادراتی و افزایش رقابت‌پذیری، از جمله عوامل مهمی است که در ایجاد و گسترش فرصت‌های تجاری در سطح بین‌المللی نقش بسزایی دارد، لیکن اضافه شدن نرخ حق بیمه موجب کاهش رقابت‌پذیری کالاها و خدمات فنی - مهندسی کشور در بازارهای جهانی می‌شود. در شرایط فعلی در روش اعتبار خریدار، طرف خارجی به منظور اجرایی شدن قرارداد تامین مالی، می‌بایست مبلغ حق بیمه را در ابتدای امر پرداخت نماید. هم‌چنین در خصوص فروشنده نیز صادر کننده، مبلغ حق بیمه را به قیمت کالا یا خدمات صادراتی اضافه می‌نماید که در هر دو صورت فوق، نتیجه افزایش قیمت کالا یا خدمت ایرانی در بازارهای جهانی است.

شایان ذکر است که بخش مهمی از تسهیلات اعطایی بانک توسعه صادرات ایران، مربوط به تامین مالی صادرات کالا و خدمات و یا اجرای طرح‌هایی در خارج از کشور است که با توجه به منافع و مصالح کشور توسط دولت تعریف و تصویب شده است. لذا در اینگونه موارد، مشکلات اشاره شده در بندهای ۳ و ۴ فوق‌الذکر مشهودتر بوده و اخذ پوشش بیمه‌ای اجرای این مصوبات از صندوق ضمانت صادرات که خود یک نهاد دولتی است، غیر منطقی تر می‌نماید. در این خصوص می‌توان به طرح احداث نیروگاه سنگ توده (۲) در تاجیکستان اشاره نمود که تکلیف دولت مبنی بر پوشش تامین مالی آن توسط صندوق ضمانت صادرات ایران (علیرغم تکلیف دولت به بانک توسعه صادرات جهت اعطای تسهیلات مربوطه از محل منابع حساب ذخیره ارزی)، علاوه بر افزایش بوروکراسی، بیش از ۴۰ میلیون دلار نیز به عنوان حق بیمه بر هزینه کل طرح اضافه نمود.

### نتیجه‌گیری

بیمه اعتبارات صادراتی، یکی از خدمات بسیار مهم و تاثیرگذار در توسعه صادرات کشورها در سطح بین‌المللی بود، و بیشتر کشورهای دنیا نیز توجه خاصی به این مقوله دارند، لیکن مکانیزم انجام آن بین کشورهای مختلف متفاوت است. این امر معمولاً از طریق موسسات بیمه‌ای و یا به طور مستقیم توسط اگزیم بانکها انجام می‌گیرد، اما موسسات بیمه اعتبارات موجود در این کشورها اعتبارات صادراتی اعطا شده از محل منابع موسسات مالی بخش

دولتی هستند، لذا هیچ مدرکی دال بر اینکه اگزیم بانک‌های مورد بررسی اقدام به بیمه تسهیلات صادراتی پرداخت شده توسط خود از طریق موسسه بیمه اعتبارات صادراتی نمایند، یافت نشد و در مواردی مانند کشور کره جنوبی به این موضوع صریحاً اشاره شده است که موسسه بیمه اعتبارات صادراتی آن کشور، فقط اقدام به بیمه صادرکنندگان و موسسات مالی بخش خصوصی کره می‌نماید.

### نتایج پوشش بیمه‌ای اعتبارات صادراتی اعطایی از محل منابع دولتی

همانگونه که ذکر شد، در حال حاضر، اعتبارات صادراتی که توسط بانک توسعه صادرات (از محل منابع دولتی و یا بودجه عمومی) پرداخت می‌گردد نیز می‌تواند تحت پوشش بیمه‌ای صندوق ضمانت صادرات ایران قرار گیرد. به عبارت دیگر، اعتباراتی که دولت پرداخت نموده است، توسط خودش بیمه می‌گردد، بدین ترتیب که صندوق مذکور پس از وقوع هرگونه زیان، خسارت مربوطه را از محل منابع خود پرداخت و یا در بودجه سال بعد خود منظور می‌نماید. این موضوع می‌تواند پیامدهای زیر را به دنبال داشته باشد:

۱- **تحمیل هزینه بر بودجه عمومی:** وجود یک موسسه بیمه‌ای دولتی که تسهیلات اعطایی از محل منابع دولت و توسط یک بانک دولتی را بیمه می‌نماید، یک بار هزینه‌ای اضافی را در بودجه عمومی دولت جهت اداره تشکیلات مربوطه تحمیل می‌نماید که این امر مغایر با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مبنی بر افزایش کارایی، تسهیل صادرات و کاهش حجم بخش دولتی است.

۲- **کاهش توجه و دقت نظر بانک‌های عامل در بررسی شرایط وام‌گیرنده و موضوع تامین مالی:** با توجه به اینکه صندوق ضمانت صادرات ایران به عنوان یک دستگاه کاملاً مجزا از بانک عامل، ریسک عدم بازپرداخت (سیاسی، اقتصادی و تجاری) ۱۰۰ درصد مبلغ تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل را بیمه می‌نماید، لذا این عامل می‌تواند در کاهش تمرکز و دقت نظر بانک‌ها در وضعیت اعتباری وام‌گیرنده و یا توجه‌پذیری فنی و اقتصادی کالا یا طرح صادراتی اثرگذار باشد. این موضوع علاوه بر افزایش مطالبات معوق یا لا وصول اعتبارات اعطا شده توسط بانک‌ها/صندوق، بر تخصیص بهینه منابع و امکانات کشور نیز اثرات منفی خواهد داشت.

۳- **افزایش بروکراسی:** با اضافه شدن اخذ پوشش بیمه‌ای به عنوان یکی از پیش شرط‌های اعطایی تسهیلات صادراتی، فرایند تامین مالی نیز بالطبع طولانی می‌شود، زیرا فرایند انجام هماهنگی‌های لازم فی مابین بانک و صندوق ضمانت صادرات ایران و هم راستا نمودن سیاست‌های دو دستگاه، وقت و انرژی قابل توجهی را به خود اختصاص می‌دهد و این موضوع با توجه به اهمیت فوق‌العاده عامل زمان در مبادلات بین‌المللی، می‌تواند باعث از دست رفتن فرصت‌های تجاری گردد.

۴- **افزایش هزینه‌های تامین مالی و کاهش رقابت‌پذیری کالاها و خدمات صادراتی:** موضوع کاهش





## ◆ در کشور ما به علت ناپا بودن موسسات مالی بخش خصوصی و پایین بودن نرخ سود در بخش صادرات، رغبت چندانی برای اعطای اعتبارات صادراتی، به ویژه در قالب اعتبار خریدار توسط بخش خصوصی دیده نمی‌شود

خصوصی را پوشش می‌دهند و لذا در اعتباراتی که از طریق اگزیم بانک‌ها از محل منابع دولتی به بخش صادرات پرداخت می‌گردد، ریسک مربوطه توسط خود این بانک‌ها تقبل شده و مجدداً توسط یک موسسه بیمه‌ای دولتی پوشش داده نمی‌شوند این موضوع علاوه بر تسریع در فرایند اعطای اعتبارات صادراتی، موجب کاهش قیمت کالاهای صادراتی در بازارهای هدف صادرات شده و لذا امکان استفاده از فرصت‌های تجاری را افزایش می‌دهد.

از آنجا که موسسات مالی بخش خصوصی ما به دلایل مختلف، تمایل چندانی به اعطای اعتبارات صادراتی ندارند، لذا زمینه ارایه چنین خدماتی توسط صندوق ضمانت صادرات ایران فعلاً وجود ندارد و از طرف دیگر، بیمه اعتبارات صادراتی اعطایی از طریق بانک توسعه صادرات ایران هم توسط صندوق مذکور با توجه به دولتی بودن بانک و صندوق، فرایند معقول و مرسوم بین‌المللی نیست. این موضوع باعث پاره‌ای از مشکلات نیز می‌گردد که به بخشی از آنها در بالا اشاره شد.

از طرفی دیگر، به نظر می‌رسد که نگرش موجود به بانک توسعه صادرات ایران به عنوان یک بانک توسعه‌ای و غیرانتفاعی کم‌رنگ است. لذا در خصوص نحوه فعالیت این بانک و چگونگی محاسبه عملکرد و اثربخشی آن از نظر قانونی خللهایی وجود دارد. با توجه به چارچوب قانونی و مقررات فعلی که بانک در آن فعالیت می‌نماید، هیچ مجوزی مبنی بر اینکه در صورت بروز خسارت کلی یا جزئی به بانک، دولت موظف به جبران آن در قالب بودجه باشد، وجود ندارد. به عبارت دیگر، در اساسنامه بانک به این موضوع اشاره نشده است. لذا بانک نیز در چارچوب یک بنگاه اقتصادی انتفاعی (و نه توسعه‌ای) فعالیت نموده که از پیامدهای آن محتاط تر بودن بانک در اعطای تسهیلات و محدود شدن اختیارات بانک در حمایت همه جانبه از صادرات خواهد بود.

در این رابطه می‌توان از اگزیم بانک آمریکا نام برد که

تا پایان سال ۲۰۰۵ با زیان انباشته‌ای معادل ۵/۱۴ میلیارد دلار مواجه می‌باشد، لیکن شاخص‌های سنجش بهره‌وری بانک مذکور با توجه به میزان اثربخشی فعالیت‌ها و خدمات این بانک در حمایت از صادرکنندگان آمریکایی تعریف می‌گردد و سودآوری و یا سایر نسبت‌های مالی، به تنهایی ملاکی برای سنجش اثربخشی این اگزیم بانک نمی‌باشد.

### پیشنهادها:

۱- تقویت جایگاه و ماهیت توسعه‌ای بودن بانک توسعه صادرات به عنوان یک بانک توسعه‌ای در قانون/اساسنامه بانک.

۲- ارایه تعاریف جدید از شاخص‌های سنجش بهره‌وری و عملکرد بانک بر اساس مقدار حمایت از صادرکنندگان و کاهش وزن شاخص‌های موجود حاصل از صورت‌های مالی (از جمله نسبت‌های مالی و سود و زیان حسابداری) نسبت به سایر بانک‌های تجاری کشور.

۳- تقبل ریسک مربوط به اعتبارات صادراتی اعطایی بانک از محل منابع دولت با انجام بررسی‌های مربوط به ریسک و در قبال اخذ سایر تضامین معتبر (حذف پوشش بیمه‌ای صندوق ضمانت صادرات ایران).

۴- جبران خسارت‌های احتمالی ناشی از عدم وصول مطالبات بانک از طریق بودجه سال بعد و اصلاح قوانین و مقررات موجود در این راستا.

۵- بازنگر در حوزه فعالیت صندوق ضمانت صادرات ایران به ترتیبی که تمام توان و امکانات صندوق فقط در راستا حمایت از صادرکنندگان و موسسات مالی بخش خصوصی، به ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط بکار گرفته شود. این امر با اهداف قانون برنامه چهارم توسعه کشور و سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر تقویت بخش خصوصی نیز هماهنگی دارد.