

مطالعه تطبیقی برنامه‌های اعتباری آمریکا با تسهیلات تکلیفی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ایران

مجری طرح: ستاد همکاری حوزه علمیه و وزارت امور اقتصادی و دارایی



پژوهشکده
اقتصادی و مالی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

مطالعه تطبیقی برنامه‌های اعتباری آمریکا با تسهیلات تکلیفی

در ایران و ارائه راهکارهایی برای ایران

تاریخ انتشار

مرداد ۱۴۰۲

بسیار

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی برنامه‌های اعتباری آمریکا با تسهیلات تکلیفی در ایران و ارائه

راهکارهایی برای ایران

کلمات کلیدی: اعتباری، تسهیلات تکلیفی، راهکار

تهیه‌کننده: دکتر علی سعیدی

گروه پژوهشی: کارگروه اقتصاد املاک و مسکن پژوهشکده امور اقتصادی و ستاد همکاری

حوزه علمیه و وزارت امور اقتصادی و دارایی

ناظر علمی: مرتضی صالحی

ویراستار: اسد عدالت پرو ر

تاریخ نشر: مرداد ۱۴۰۲

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است. برای دریافت گزارش‌های پژوهشکده امور اقتصادی به آدرس earc.ac.ir مراجعه فرمائید.

مطالب این گزارش، الزاماً نظرات رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی و پژوهشکده امور اقتصادی نیست

فهرست مطالب

3	خلاصه مدیریتی
5	مقدمه
9	تسهیلات تکلیفی در نظام سیاست پولی ایران
12	تسهیلات تکلیفی ابزار کنترل مستقیم اعتبار
16	حجم و نوع تسهیلات تکلیفی
18	برخی آسیب‌های تسهیلات تکلیفی
22	مدیریت اعتبارات بانکی در آمریکا با عنوان برنامه اعتباری فدرال
23	انواع برنامه‌های اعتباری فدرال
24	تاریخچه برنامه‌ریزی اعتباری فدرال
24	رشد و توسعه برنامه‌های اعتباری
25	حجم برنامه‌های اعتباری فدرال
27	ساختار سیاست‌گذاری برنامه‌های اعتباری فدرال
29	بودجه‌ریزی برنامه‌های اعتباری
34	چارچوب ارزیابی برنامه‌های اعتباری فدرال
36	هزینه‌های اعتباری دولت
38	نتیجه‌گیری

توصیه سیاستی ۴۰

منابع ۴۳

خلاصه مدیریتی

در ساختار نظام‌های پولی جهان علاوه بر ابزارهای مدیریت غیرمستقیم پولی (از طریق بازار ذخایر)، کنترل‌های مستقیم اعتباری نیز مشاهده می‌شود؛ این کنترل‌ها میزان حجم پول خلق شده در اقتصاد را مستقیماً هدایت و مدیریت می‌کند. در میان این ابزارها، یکی از مواردی که به صورت عمدتاً کیفی خلق پول بانکی (از طریق تسهیلات‌دهی) را کنترل می‌کند، برنامه‌های اعتباری دولت‌ها برای نظام بانکی است. این برنامه‌ها در ایران تسهیلات تکلیفی و در ایالات متحده برنامه‌های اعتباری فدرال نامیده می‌شود. این نوع برنامه‌ها نوعی مداخله بازاری دولت در بخش اعتباری و پولی اقتصاد است که شکست بازار اعتبارات را جبران می‌کند. تسهیلات تکلیفی در ایران که به گونه‌ای الزامی شبکه بانکی را تحت تأثیر برنامه‌های خود قرار می‌دهد با آسیب‌هایی مانند تعارض با نظام اعتبارسنجی بانک‌ها، ناترازی یا اعسار صورت‌های مالی بانک‌ها، تضعیف ظرفیت بالفعل وام‌دهی بانک‌ها، کاهش مزیت رقابتی و بازررداری بانک‌ها و ایجاد کسری در خالص جریان نقدی بانک‌ها و در نتیجه استقراض از بانک مرکزی مواجه است. ایالات متحده آمریکا با سابقه حدود صد ساله در اجرای این نوع برنامه‌های اعتباری در اجرای این نوع برنامه‌ها تجربه دارد. تجربه این کشور در اجرای برنامه‌های اعتباری فدرال می‌تواند برای برنامه ریزی اعتباری در ایران مفید باشد.

برنامه‌های اعتباری ایالات متحده از دو بخش وام‌دهی مستقیم (حدود ۱۰ درصد کل) و اعطای ضمانت‌نامه‌های اعتباری تشکیل یافته است و مدیریت این نوع برنامه‌ها را از طراحی و تنظیم تا اجرا شورای برنامه‌های اعتباری فدرال بر عهده دارد. گذشته از بخش اندکی از برنامه‌های اعتباری فدرال آمریکا که الزام بانک‌های

دولتی به وام‌دهی به اهداف خاص باشد، بخش عمده این برنامه‌ها ضمانت‌نامه‌های وام بوده که با پذیرش حق انتخاب وام‌گیرنده و نوع وام برای بانک‌های تجاری ضمن تضمین و پذیرفتن ریسک اعتباردهی به برخی بخش‌های اقتصادی، بار مالی اعتباردهی به این بخش‌ها را مشابه نوعی اعطای یارانه می‌پذیرد. در این ضمانت‌نامه‌های وام وام‌دهی توسط بانک‌های خصوصی انجام می‌گردد با این تفاوت که ریسک اعتباری این وام‌ها توسط دولت تضمین شده است. از تجربه آمریکا دو نکته را می‌توان دریافت نمود: ۱- این نوع تسهیلات از آن‌جا که نوعی یارانه از جانب دولت محسوب می‌گردد برای شبکه بانکی بار مالی و هزینه داشته که این هزینه‌ها را می‌بایست دولت برآورد کرده و در قالب بودجه سازمان‌های مرتبط لحاظ نماید. ۲- جهت ارزیابی و تخمین دقیق این هزینه‌ها و حسن اجرای این برنامه‌ها شورایی زیر مجموعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌بایست تشکیل شود که مسئولیت طراحی، تنظیم، تخصیص و نظارت بر حسن اجرای این برنامه‌ها از پیشنهاد توسط دولت تا مجلس و اجرا توسط بانک‌ها را برعهده داشته باشد.

مقدمه

نظام‌های پولی در جهان عمدتاً برای مدیریت و کنترل حجم پول موجود در کشورشان از ابزارهای غیرمستقیم پولی یعنی کنترل در بازار ذخایر بانکی استفاده می‌کنند. در کنار این ابزارها، سالهاست که بسیاری از کشورهای جهان خصوصاً کشورهای پیشرفته اقتصادی، علاوه بر کنترل بر بازار ذخایر به کنترل‌های مستقیم بر فرآیند خلق پول بانکی (تسهیلات دهی بانکی) نیز روی آورده‌اند. کشورهای مانند آمریکا در سالهای اخیر، حجم بالایی از برنامه‌های اعتباری برای هدایت تسهیلات بانکی (پول خلق شده در اقتصاد) به بخش‌هایی خاص را اعمال نموده است.

در ایران، یکی از معضلات مطرح در نظام بانکی و پولی کنونی کشور برنامه‌ها و تکالیفی است که دولت برای شبکه بانکی تعیین می‌کند. این تکالیف^۱ که بخش عمده آن را تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها^۲ تشکیل می‌دهد در بیان بسیاری از صاحب‌نظران، موجب آسیب‌هایی جدی به نظام بانکی مانند تعارض با نظام اعتبارسنجی بانک‌ها، ناترازی یا اعسار صورت‌های مالی بانک‌ها، تضعیف ظرفیت بالفعل وام‌دهی بانک‌ها، کاهش مزیت رقابتی و بازررداری بانک‌ها، ناترازی در بانک‌ها و شبکه بانکی، ایجاد کسری در خالص جریان نقدی بانک‌ها، استقرار از بانک مرکزی و ایجاد رانت گسترده می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد کشورهای مانند آمریکا از روش‌هایی برای هدایت تسهیلات بانکی بهره می‌برند؛ فرآیندی که

^۱ اغلب این تسهیلات از لایحه قانون بودجه سالیانه یا قوانین برنامه توسعه کشور منشأ می‌گیرد.

^۲ مقصود از تسهیلات تکلیفی الزاماتی قانونی است که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در مورد اعطای تسهیلات، مطابق با قانون، متعهد به اجرای آن‌ها می‌شوند.

شبهات بسیاری با تسهیلات تکلیفی موجود در ایران دارد. در این پژوهش تلاش ما این است که برنامه‌های اعتباری آمریکا را به عنوان یک برنامه مداخله‌گر در بازار اعتبارات و تسهیلات و خلق پول بانکی معرفی کرده و از تجارب آن استفاده کنیم. بازار اعتبارات یعنی بازار تسهیلات بانکی که اکثر خلق پول در کشور توسط آن انجام می‌شود بدون دخالت دولت و هدایت‌های کمی و کیفی او به انحراف کشیده می‌شود.^۳ شکست بازار در اعطاء تسهیلات و محروم ماندن بخش‌های مولد و اولویت‌دار از منظر سیاست‌گذار، دولت‌ها را به اقتضای عدالت در توزیع منابع پولی، به دخالت در توزیع تسهیلات مجبور می‌کند.^۴ در این تحقیق به چگونگی این

^۳ گزاره‌های مکتبی و تئوری‌های منطقی شاهدهی برای این مطلب است. در نظام اقتصادی اسلام دولت به عنوان حکمران اقتصادی پذیرفته شده و نظارت بر بازارها یکی از وظایف حاکم اسلامی است. (بخشی از نامه ۳۱ نهج البلاغه خطاب به حاکم مصر: وَلَيْكُنِ الْبَيْعُ بَيْعاً سَمِحاً بِمَوَازِينِ عَدْلٍ وَأَسْعَارٍ، لَا تُجْحِفُ بِالْفَرِيقَيْنِ مِنَ الْبَائِعِ وَالْمَبْتَاعِ.. این سخنان و دستور به حاکم یک منطقه حاکی از وظیفه او نسبت به بازار است). از سوی دیگر منطق بازار آزاد که حداکثرسازی سود را برای بانک‌تجاری هدف‌گذاری کرده است، اقتضای سختی‌های تولید را نداشته و بازار آزاد اعتبارات طبیعتاً به سمت سفته‌بازی و بخش غیرمولد خواهد رفت. تجربه‌هایی مانند دوران ابتدایی تشکیل فدرال رزرو یعنی دهه ۱۹۲۰ در آمریکا مؤید این منطق است. در سالهای ابتدایی تأسیس فدرال رزرو دکترین تراز واقعی اجازه خلق پول را تا جایی که متناسب با میزان رشد تولید باشد می‌داد ولی عدم برنامه‌ریزی و نظارت بر حجم خلق پول در این برهه زمینه بحران بانکی دهه ۱۹۳۰ و رکود بزرگ را فراهم نمود. از آن پس است که می‌بینیم برنامه‌های اعتباری فدرال متولد می‌گردد. اولین برنامه‌های اعتباری برنامه وام‌های مسکن بود که از دهه ۳۰ میلادی شروع می‌شود.

^۴ پول اعتباری هرچند ارزش و اصلتی اقتصادی از خود نداشته باشد ولی می‌تواند حباب‌ها یا رکودهایی را در بخش واقعی اقتصاد ایجاد کند.

milton friedman, 1995, The role of monetary policy.

^۵ نمونه ای از این اقدامات را می‌تواند در برنامه‌های 'credit control', 'lending ceilings', 'corset' در انگلیس و آمریکا، 'l'encadrement du credit' در فرانسه، Kreditlenkung/Kreditplafondierung در آلمان و استرالیا، credit planning scheme تایلند و window guidance در ژاپن، کره و چین یافت.

مداخله در ایالات متحده و ایران پرداخته می‌شود.

برنامه‌های اعتباری دولت امکان دارد اشتباهات و مشکلاتی را به همراه داشته باشد؛ از این رو ابتدا باید این مشکلات را شناخت و با توجه به شرایط خاص نظام بانکی امروز ایران هرچه بیشتر از این مشکلات اجتناب نمود. الگوی پذیرفته شده در اقتصاد ایران برای برنامه‌ریزی اعتباری، تسهیلات تکلیفی و الگوی ایالات متحده برنامه‌های اعتباری فدرال است. این دو الگو هرچند در اصل برنامه‌ریزی برای خلق پول بانکی با هم توافق دارند ولی در نوع و کیفیت اجرای این استراتژی با یکدیگر اساساً متفاوت‌اند. وجه تمایز عمده را می‌توان در الزام بانک‌ها در الگوی تسهیلات تکلیفی ایران و نظام انگیزشی در برنامه‌های اعتباری فدرال آمریکا یافت. ایالات متحده از آن‌جا که برنامه‌ریزی اعتباری خود را از حدود صد سال پیش با جدیت دنبال نموده^۶ و فراز و نشیب‌هایی را در این زمینه تجربه کرده می‌تواند مورد مناسبی برای مطالعه این نوع برنامه‌ریزی و مداخله برای بازار اعتبار باشد. تجربیات این کشور در طول سالیان دراز گذشته به عنوان یک کشور توسعه‌یافته و مختلط^۷، می‌تواند برداشت‌های موفق در زمینه برنامه‌های اعتباری برای کشور ما داشته باشد.

^۶ در بخش دوم تحت عنوان تاریخچه برنامه‌های اعتباری فدرال خواهد آمد.

^۷ ایالات متحده اقتصاد مختلط دارد. این کشور بر اساس یک سیستم اقتصادی کار می‌کند که دارای برخی ویژگی‌های سرمایه داری و سوسیالیسم است. یک سیستم اقتصادی مختلط از برخی دارایی‌های خصوصی محافظت می‌کند و سطحی از آزادی اقتصادی در استفاده از سرمایه را امکان پذیر می‌کند، اما در عین حال، به دولت‌ها اجازه می‌دهد در فعالیت‌های اقتصادی به منظور دستیابی به اهداف اجتماعی و برای منافع عمومی مداخله کنند.

شباهت‌هایی که در نظام بانکی هردو کشور مشاهده می‌شود^۸ می‌تواند ضرورت این مقایسه تطبیقی را برملا کند.

ساختار این گزارش از دو بخش تشکیل یافته است. در بخش اول ابتدا تسهیلات تکلیفی در ایران و جایگاهش در میان ابزارهای تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری پولی کشور تبیین می‌گردد، سپس ابعاد این تسهیلات در شبکه بانکی کشور و برخی آسیب‌های این نوع تسهیلات تبیین می‌گردد. در بخش دوم ابتدا توضیحاتی در مورد برنامه‌های اعتباری دولت فدرال آمریکا و نحوه تخصیص این برنامه‌ها بیان می‌شود که شامل حجم این نوع تسهیلات، مانده آن‌ها، فرایند بودجه‌ریزی و بارمالی، میزان اصابت به واقع و مخاطرات اخلاقی مورد انتظار می‌باشد. در پایان رهیافت‌هایی از این مقایسه برای اقتصاد ایران ارائه می‌گردد.

^۸ هردو نظام بانکی بانکداری تجاری را پذیرفته و با قبول این‌که در این نوع بانکداری منافع ذی‌نفعان بانک لزوماً به رشد کشور و خلق پول در راستای پیشرفت کمک نمی‌کند به هدایت مستقیم پول یعنی برنامه‌ریزی برای تخصیص اعتبارات بانکی پرداخته‌اند. بانک‌محور بودن تأمین مالی در ایران و بازار سرمایه‌محور بودن در ایالات متحده و همچنین فقدان بانک‌های سرمایه‌گذاری در ایران برخلاف آمریکا را می‌توان از وجوه تمایز این دو نوع نظام بانکداری برشمرد که البته خللی در برنامه‌ریزی برای خلق پول بانک‌های تجاری در هر دو کشور ایجاد نمی‌کند.

تسهیلات تکلیفی در نظام سیاست پولی ایران

قانون پولی و بانکی کشور و قانون عملیات بانکی بدون ربا عملاً نظام سیاست پولی ایران را مبتنی بر یک بازار انحصاری قرار داده است. بانک‌های تجاری محدود به نفع سهامداران خود کسب سود می‌کنند^۹ و بانک مرکزی بر بازار ذخایر (بین بانکی) از طریق تعیین دالان نرخ بهره کنترل‌های غیرمستقیم از طریق ابزار نرخ بهره بین بانکی یا برخی ابزارهای دیگر مانند نرخ ذخایر قانونی دارد. ما در قوانین بانکی کشور بانکداری تجاری را به عنوان الگوی بانکداری خود، پذیرفته‌ایم و پذیرش این نظام بانکداری بدون تعیین کنترل‌های مقداری اعتبار به معنای آزادسازی خلق پول و تسهیلات‌دهی بانکی مبتنی بر اهداف بانک‌ها است. رابطه بانک‌ها با یکدیگر و محدودیت‌های سیاستگذار پولی دست‌های باز بانک‌های تجاری را در خلق پول درون‌زا مدیریت می‌کند.^{۱۰} از طرف دیگر، یکی از اهداف نظام بانکی کشور مطابق با قانون عملیات بانکی بدون ربا، فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی از طریق ابزارهای پولی و اعتباری^{۱۱} است که رسماً دولت را به نوعی مداخله در بازار اعتبار تشویق می‌کند؛ از این رو مسئولان دولتی کشور هر ساله کیفیت و میزان بخشی از اعتبارات بانک‌ها را در قالب تبصره‌هایی از بودجه سالانه مدیریت و در مورد آن تصمیم‌گیری می‌کنند. این

^۹ قوانین بانکی کشور بدون اشاره‌ای به نوع بانکداری، هنگام تبیین اهداف و وظایف نظام بانکی، بانک تجاری را به صورت یک شرکت سهامی عام تعیین می‌کند که باید پاسخگوی سهامداران خود باشد. رک: ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱. این خصوصیت تنها با بانکداری تجاری همخوانی دارد. بانک تجاری باید از میان فرصت‌های تأمین مالی سودده بهترین را برای تحقق منافع سهامداران خود انتخاب کند.

^{۱۰} 2014, M McLeay, A Radia, R Thomas - Bank of England Quarterly, Money creation in the modern economy.

^{۱۱} قانون عملیات بانکی بدون ربا: فصل اول؛ ماده ۱؛ بند ۲.

همان چیزی است که تحت عنوان تسهیلات تکلیفی در نظام بانکی ایران بیان می‌شود.

ناکامی کشورهای جهان در کنترل‌های غیرمستقیم پولی (مانند استفاده از ابزارهای عملیات بازار باز در تعیین ذخایر و نرخ شبانه بانکی)^{۱۲} در کیفیت تخصیص تسهیلات بانکی^{۱۳}، سیاستمدار را به این واداشته که با اعمال کنترل‌های مستقیم پولی یعنی برنامه ریزی برای تسهیلات بانکی، مقدار و خصوصاً کیفیت تخصیص تسهیلات (خلق پول بانکی) در کشور را هدایت و کنترل کند.

تسهیلات تکلیفی در ایران نوعی کنترل برای بانک‌های تجاری بوده و می‌خواهد از جهت مقدار و کیفیت تسهیلات آن‌ها را مدیریت کند.^{۱۴} این نوع تسهیلات همانطور که از اسمش برداشت می‌شود؛ مستلزم نوعی حکمرانی بانکی برای دولت است. دولت با این نگاه که حافظ منافع عموم مردم است در میزان تسهیلات دهی بانک‌ها دخالت کرده و نوع و مقدار وام‌های بانک‌های تجاری را تعیین می‌کند. این رویکرد با پذیرش بانکداری تجاری مبتنی بر عقود اسلامی در ایران سازگاری

¹² Princes of the Yen: Japan's central bankers and the transformation of the economy (2001) 2nd edition 2018 by Quantum Publishers.

¹³ ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی با دخالت در بازار ذخایر بین بانکی سعی در تعیین میزان حجم پول دارد. این ابزارها گذشته از آن‌که در تعیین میزان حجم پول مؤثر باشند یا نه برای کیفیت و هدایت مصارف خلق پول برنامه خاصی ندارند. این که بانک‌ها میزان اعتبار ممکن خود را به چه کسی عطا کنند تنها به خودشان مربوط می‌شود یعنی به خالقان پول!

¹⁴ هرچند در نظریه شاید راهکارهای موفق‌تری مانند گرایش به بانکداری سرمایه‌گذاری یا الگوهای تفکیک در ساختار بانکداری برای هدایت یافتن منابع بانکی وجود داشته باشد ولی در شرایط کنونی کشور یعنی بانکداری تجاری مبتنی بر عقود اسلامی هدایت بخشی به اعتبارات خلق شده می‌تواند مشروط به شرایطی در کمک به بخش مولد و رشد اقتصاد مؤثر باشد.

ندارد. وقتی مطابق قانون، بانکداری تجاری را پذیرفتیم یکی از مهم‌ترین لوازم آن یعنی آزادی عمل در چارچوب عقود شرعی را نیز باید بپذیریم. بانک تجاری در سوددهی و عملکرد خود باید به ذی‌نفعان خود پاسخگو باشد. هنگامی که بدون در نظر گرفتن منابع و تعهدات بانک، تکالیفی را بر عهده او می‌گذاریم در واقع اختیار او در رسیدن به اهداف اعتباری‌اش را سلب نموده و از این رو می‌تواند موجب ناترازی بانک و متضرر شدن ذی‌نفعان بانک خواهیم شد.^{۱۵} از طرف دیگر سیاستگذار می‌داند در صورت رهاسازی بانک‌ها در اعطاء تسهیلات لزوماً اهداف پیشرفت از نگاه دولت محقق نشده و در بسیاری از موارد منابع پولی به سمت فعالیت‌های مخرب و غیرمولد نیز سوق داده می‌شود. از این رو قبل از آن‌که سیاست‌گذار لیست تکالیف مالی بانک‌ها را تهیه کند باید توان بانک‌ها در اجرای این تعهدات از نظر منابع، مجوزهای خلق پول و هزینه‌هایی که این نوع تسهیلات‌دهی به بانک‌ها تحمیل می‌کند را در نظر بگیرد و برای آن‌ها چاره جوید؛ این چاره‌جویی گاه از طریق بسترسازی بخش واقعی اقتصاد مانند پرهزینه کردن بخش غیرمولد صورت گرفته و در بسیاری از اوقات از طریق انگیزه‌بخشی به وام‌دهندگان تجاری دنبال شده تا بخش‌های محروم از منابع بانکی بهره‌مند گردند؛

^{۱۵} البته ناترازی بانک‌ها در ایران به سبب‌های متعددی اتفاق می‌افتد که بخشی از آن تسهیلات تکلیفی است. شاهد این مطلب این است که بانک‌های تجاری کمتر پایبند به تسهیلات تکلیفی نیز کمتر از بانک‌های پایبند به این تکالیف دچار ناترازی نیستند.

عبداللهی پور، محمدصادق، & بت شکن، محمدحاشم. (۱۳۹۹). راهکارهای بازسازی مالی بانک‌ها در ایران. مدیریت‌داری و تامین مالی، ۸(۴)، ۱-۲۰.

^{۱۶} در ایران یکی از بزرگترین ذی‌نفعان نظام بانکی خود دولت و حاکمیت است. حاکمیت بزرگترین سهامدار و ذی‌نفع در بانک‌های ایران است؛ از این رو ناترازی بانک‌ها در ابتدا به دولت ضرر خواهد رساند.

تسهیلات تکلیفی نوعی از بخش دوم است.

تسهیلات تکلیفی ابزار کنترل مستقیم اعتبار

ابزارهای سیاست‌گذاری پولی را می‌توان به ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم تقسیم نمود: سیاستگذار پولی گاهی برای کنترل حجم پول در اقتصاد به بازار ذخایر رفته و پس از هدف‌گذاری نرخ بهره (قیمت پول) یا میزان ذخایر (مقدار ذخایر پولی) به مدیریت و کنترل بر بازار ذخایر با توجه به هدف‌گذاری خود می‌پردازد.^{۱۷} این نوع کنترل بر حجم پول به صورت غیرمستقیم و از طریق بازار ذخایر انجام می‌پذیرد.^{۱۸} این نوع ابزارها نگاه مقداری داشته و عمدتاً توجهی به کیفیت مصرف

^{۱۷} کنترل بازار ذخایر خود به دو رویکرد کنترل مقداری و کنترل قیمتی تقسیم می‌گردد. برای اعمال ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی ابتدا باید نهاد متناسب با آن یعنی بازار ذخایر تشکیل گردد سپس دخالت و هدف‌گذاری در بازار ذخایر یا به صورت قیمتی (نرخ بهره بین بانکی) و یا به صورت مقداری یعنی میزان ذخایر بانکها صورت می‌گیرد.

رک به: کتابهای پولی و بانکی مانند کتاب اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی تالیف فردریکاس میسکین؛ ترجمه و اضافات احمد شعبانی. نشر تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.

^{۱۸} نظریه غالب اقتصاددانان (گرایش‌های نئوکلاسیکی) کنترل قیمتی در بازار ذخایر اعتباری است. اقتصاددانان عمدتاً در نظریه، هدف‌گذاری نرخ بهره (قیمت در بازار پول) را به عنوان بهترین ابزار سیاست‌گذاری پولی دانسته و جهت کنترل بازار پول سعی در تنظیم آن دارند (بین چهار ابزار مرسوم و اصلی سیاست پولی یعنی عملیات بازار باز برای تعیین نرخ هدف و جوجه بین بانکی، کنترل در نرخ تنزیل، کنترل ذخایر قانونی، و تعیین نرخ بهره ذخایر احتیاطی، به غیر از ابزار ذخایر قانونی بقیه به نحوی با نرخ بهره به عنوان قیمت اعتبار مرتبط است. رک به: فردریک میسکین: اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی). فدرال رزرو در آمریکا هرچند در دوره‌هایی به ذخایر قانونی و کنترل ذخایر استقراری یا غیراستقراری بانکها جهت کنترل حجم پول استفاده می‌کرد ولی از اوایل دهه ۹۰ میلادی

اعتبارات تخصیص داده شده و حجم پول خلق شده ندارد. در کنار این نوع سیاست‌گذاری پولی که غالباً توسط بانک‌های مرکزی انجام می‌گردد در برخی موارد کنترل‌های مستقیم پولی بر میزان و کیفیت خلق پول بانک‌ها از طریق تسهیلات‌دهی نیز صورت می‌گیرد. ابزارهای مستقیم سیاست پولی شامل سهمیه بندی اعتبار^{۱۹}، تسهیل مقداری^{۲۰} و محدودی‌های نرخ سود^{۲۱} ... می‌شود. تسهیلات تکلیفی سعی در الزام شبکه بانکی به مقدار و نوع خاصی از تسهیلات‌دهی دارد؛

رسماً دوباره نرخ وجوه فدرال (نرخ بهره بین بانکی شبانه) را به عنوان هدف در سیاست پولی مشخص می‌کند، که تا حال حاضر ادامه دارد. (<https://www.federalreservehistory.org/essays>) هدف‌گذاری قیمتی در عمل با چالش‌های مختلفی مواجه شده است. به عنوان مثال هدف‌گذاری قیمتی فدرال رزرو در سال ۲۰۰۷ و در خلال بحران مالی در بازار پول به شکست می‌انجامد و فدرال رزرو مجبور به دخالت مقداری در بازار اعتبار می‌شود.

(<https://www.federalreservehistory.org/essays/great-recession-of-200709>) برخلاف تئوری در تجربه و عمل می‌توان نشان داد نرخ بهره و رشد اعتبارات بانکی ارتباطی با یکدیگر نداشته و رشد اعتبار کاملاً به تصمیمات بانک‌ها گره خورده است. شکست این تئوری به وضوح در اقتصاد ژاپن دیده شده است. (Werner, Richard A, 2002 ,The "enigma" of Japanese policy ineffectiveness in the 1990s, The Japanese Economy, vol. 30, no. 1, M. E. Sharpe, Armonk, New York)

^{۱۹} credit rationing: سهمیه بندی اعتباری، محدود کردن وام دهندگان برای عرضه اعتبار اضافی به وام گیرندگانی است که وجوهی را با نرخ تعیین شده توسط مؤسسه مالی تقاضا می‌کنند.

Jaffee, Dwight M. (1989), Eatwell, John; Milgate, Murray; Newman, Peter (eds.), "Credit Rationing", Money, London: Palgrave Macmillan UK, pp. 103–108

^{۲۰} Quantitative easing (QE): تسهیل مقداری (QE) یک اقدام سیاست پولی است که در آن بانک مرکزی مقادیر از پیش تعیین شده اوراق قرضه دولتی یا سایر دارایی‌های مالی را به منظور تحریک فعالیت اقتصادی خریداری می‌کند. Quantitative Easing". Bank of England.

^{۲۱} interest rate ceiling: سقف نرخ بهره یک اقدام نظارتی است که از دریافت بیش از یک سطح معین سود توسط بانک‌ها یا سایر موسسات مالی جلوگیری می‌کند. Miller, H., Interest rate caps and their

impact on financial inclusion, ECONOMIC AND PRIVATE SECTOR PROFESSIONAL EVIDENCE AND APPLIED KNOWLEDGE SERVICES, <http://partnerplatform.org/?0sf32f0p>

از این رو آن را می‌توان از گونه ابزارهای کنترل مستقیم پول دانست. کنترل‌های مستقیم در بازار اعتبار و تسهیلات بانکی را می‌توان به دو صورت اجرا نمود: اول آن‌که سیاست‌گذار پولی، مدیریت خود را در بازار پول را به صورت هدایت‌گری و بدون هیچ گونه الزامی انجام دهد؛ شیوه دوم آن است که سیاست‌گذار پولی با دخالت الزامی در هدف‌های اعتباری شبکه بانکی، در بازار اعتبار مداخله نموده و میزان اعتبار شبکه بانکی را جهت‌دهی نماید. در شیوه اول تخصیص اعتبار در ابتدا با انتخاب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به عنوان وام‌دهنده تجاری صورت می‌گیرد و دولت تنها با ایجاد مشوق‌هایی گزینه‌هایی را برای تخصیص اعتبارات تعیین می‌کند ولی در شیوه دوم دولت شبکه بانکی را ملزم به انواعی از تسهیلات می‌کند که این امر می‌تواند هزینه فرصت بانک‌ها را در تخصیص منابع بالا ببرد؛ به این معنا که بانک موقعیت‌های سودده خود را در تخصیص اعتبار از دست خواهد داد. الزام‌های نوع دوم را می‌توان با جریمه‌های بانکی که منجر به کاهش رتبه اعتباری بانک می‌شود یا مثل جیره‌بندی یا گذاشتن سقف بر میزان تسهیلات دهی آینده اعمال نمود.

تسهیلات تکلیفی کنونی ایران در شیوه دوم قرار گیرد.^{۲۲} در نظام پولی اقتصاد ایران بانک‌ها منعی قانونی در مورد میزان اعتباردهی و کیفیت و محل صرف اعتبارات ندارند؛ از این رو بانک تجاری به دنبال منافع ذی‌نفعان خود محل صرف اعتبارات خود را به اندازه و به شکلی مشخص می‌کند که ارزش شرکت را حداکثر

^{۲۲} نمونه این مطلب را در این ایام در جریمه‌های بانک‌های متخلف از قانون جهش مسکن می‌توان دید. بخش‌هایی از بودجه سالانه و قوانین مرتبط که تسهیلات تکلیفی را بیان می‌کند نیز به صورت الزامی

سازد. این امر در مورد بانک‌های خصوصی به مراتب بهتر صدق می‌کند؛ در چنین شرایطی وقتی بانک مطابق بودجه سالیانه مکلف به تخصیص وجوه به بخش‌های خاص شود در واقع در هدف‌گذاری بانک تجاری به عنوان یک شرکت سهامی دخالت کرده و ممکن است باعث برخی اختلالات بانکی شویم که لازم است حتماً برای دوری از آن‌ها برنامه‌ریزی کنیم.^{۳۳} این دخالت دولت از جنس دخالت در بازار بوده که مقتضی پذیرش مناسبات بازار و ورود به عنوان یک بازیگر فعال است. در مورد بانک‌هایی که مالکیت دولتی دارند از آن‌جا که بانک تجاری به دنبال سود است دولت می‌تواند آن را الزام به پرداخت نوع خاصی از وام نماید ولی حتماً باید سوددهی پروژه را در نظر بگیرد. دولت نمی‌تواند بانک‌های خصوصی را الزام نماید؛ در این موارد دولت می‌تواند با پذیرش هزینه‌های این تسهیلات بخش خصوصی را متقاعد به پرداخت چنین وام‌هایی نماید که کنترل‌های پیشینی همین معنا را می‌رساند. این نوع هدایت می‌تواند شامل این گونه موارد باشد: دادن انگیزه‌های مالیاتی به بانک جهت صرف تسهیلات در بخش خاص، ارتقاء رتبه بانک در چارچوب یک نظام ارتقاء، گذاشتن سقف‌های اعتباری قانونی برای خلق پول بانک‌ها و ارتقاء آن سقف در صورت تحقق وام‌دهی در بخش‌های مولد و خاص، اجرای اقدامات تنبیهی و اجرای فرآیند گریز نسبت به بانک‌هایی که در بخش‌های مخرب و غیرمولد تسهیلات‌دهی داشته‌اند، پشتیبانی‌های میدانی از بانک‌های همسو با اهداف تسهیلات‌دهی بانک مرکزی مانند ارائه برخی امکانات

^{۳۳} در بسیاری از موارد همانطور که از آمار میزان تسهیلات پیداست این الزام‌ها فراتر از منابع بانک‌ها و میزان مجاز تسهیلات‌دهی است به گونه‌ای که موجب عقب ماندن بانک مورد نظر از جهت‌گیری و برنامه اعتباری خود می‌شود.

رفاهی به مدیران و کارکنان این بانک‌ها مطابق با نظام رتبه‌بندی بانکی.^{۲۴}

حجم و نوع تسهیلات تکلیفی

تسهیلات تکلیفی در ایران منشأ قانونی دارد. این تسهیلات را می‌توان در دو بخش از قوانین کشور ملاحظه نمود^{۲۵}؛ بسیاری از این تکالیف ناشی از احکام مختلف پولی و اعتباری در برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی و خصوصاً برنامه سالانه بودجه است. این احکام مربوط به بخش‌های مختلف اقتصادی مانند کشاورزی، آب، مسکن، روستا، صادرات و ... اقشار خاص مانند افراد تحت پوشش بهزیستی، زنان سرپرست خانواده، ازدواج جوانان، ایثارگران و ... بلایای طبیعی مانند سیل، خشکسالی و ... و امور خاص مانند خرید تضمینی محصولات زراعی و تسهیلات خوداشتغالی می‌شود. این تکالیف برخی با نرخ سود ترجیحی^{۲۶}، برخی ناظر بر استمهال تسهیلات تکلیفی گذشته، و بخشی برای بخشش جرائم تأخیر بازپرداخت است. بخش دیگر تکالیف اعتباری موجود در برخی قوانین کشور است. این قوانین شامل قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی (گندم، برنج، جو، ذرت، چغندر، پنبه، دانه‌های روغنی، چای، آفتابگردان،

^{۲۴} این اقدامات نمونه‌ای از برنامه‌های انگیزه بخش جهت کنترل‌های ضابطه‌مند اعتباری توسط دولت است. ذکر

این اقدامات جهت ارائه نمونه برای کنترل‌های اعتباری پیشینی است.

^{۲۵} این دو طیف قانون بایکدیگر همپوشانی نیز دارد به گونه‌ای که قوانین بودجه سالانه ناظر به قوانین دیگر (بخش دوم) هستند. آنچه مهم است آن مقادیری است که در لایحه بودجه سالانه تقدیم مجلس می‌شود. تکالیفی که مطابق این قانون بر شبکه بانکی الزام می‌گردد با مشورت بانک مرکزی تهیه می‌شود.

^{۲۶} به سبب عدم اجرای تعهدات دولت در پرداخت مابقی سود تسهیلات با نرخ ترجیحی این نوع تسهیلات‌دهی در سالهای اخیر کمتر مورد توجه واقع شده است.

سیب‌زمینی، پیاز و حبوبات)، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (ماده ۳۶)، قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، قانون تسهیل ازدواج جوانان، قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون جهش تولید مسکن، قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و ... می‌باشد. به گفته رئیس کل بانک مرکزی در ابتدای خرداد ۱۴۰۲، میزان کل تسهیلات اعطایی در سال جاری حدود ۱۶۰۰ تا ۱۷۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که مطابق با قانون جهش تولید مسکن ۲۰ درصد این میزان یعنی حدود ۳۲۰ تا ۳۴۰ همت باید به بخش مسکن اختصاص داده شود.^{۲۷} نمونه بارز تکالیف بانک‌ها را می‌توان در تبصره ۱۶ قانون بودجه دید که به موضوع تسهیلات تکلیفی می‌پردازد؛ در بند الف از این تبصره، تسهیلات تکلیفی از منابع قرض الحسنه تا سقف ۲۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته است. این حجم از تسهیلات گویای این است که چیزی بیش از ۳۰ درصد از تسهیلات اعطایی بانک‌ها در قانون می‌بایست صرف تسهیلات تکلیفی شود.^{۲۸} این رقم با احتساب پیش‌بینی رقم ۱۴ هزار همت^{۲۹} برای تولید ناخالص داخلی در سال جاری چیزی حدود ۳ درصد از درآمد ناخالص داخلی کشور می‌باشد.

<https://b2n.ir/s70959>^{۲۷}

^{۲۸} این رقم هرچند در قانون شاید زیاد به نظر برسد ولی تحقق آن خصوصاً در وام‌های غیرقرض الحسنه رقمی بسیار کم‌تر از این را نشان می‌دهد. گاهی به میزان تحقق سهم ۲۰ درصدی شبکه بانکی در اعطای تسهیلات مرتبط با قانون جهش مسکن از این واقعیت حکایت داد. ر.ک: <https://b2n.ir/m72612>

^{۲۹} صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی ۳۶۸ میلیارد دلاری را برای تولید ناخالص ملی ایران می‌کند که با احتساب دلار ۴۰ هزار تومانی این رقم معادل چهارده هزار و هفتصد و بیست همت خواهد شد.

مطابق آخرین گزارش بانک مرکزی از تسهیلات پرداختی به تفکیک بخش‌های اقتصادی و هدف از دریافت طی ۲ ماهه ابتدای سال ۱۴۰۲، حجم تسهیلات تکلیفی شبکه بانکی از ده درصد کل تسهیلات شبکه بانکی تجاوز نمی‌کند.^{۳۰} چیزی که نمایان‌گر عدم تمکین بانک‌ها خصوصاً بانک‌های خصوصی از این تکالیف اعتباری است.

برخی آسیب‌های تسهیلات تکلیفی

تسهیلات تکلیفی یا برنامه‌های اعتباری دولت می‌تواند شکست بازار اعتبارات را جبران کرده و محرومان از تسهیلات بانکی را تأمین مالی کند از این رو این نوع مداخله دولت را در اقتصاد حتی بر مبنای بازاری صرف نمی‌توان خیلی نابجا دانست؛ لکن شبکه بانکی که ملزم به دادن این تسهیلات می‌گردد همیشه انتقاداتی را به این برنامه‌ها دارد. گذشته از آن‌که این انتقادات تا چه اندازه حقیقی و تا چه حد می‌تواند ناشی از مدیریت بد بانک‌ها باشد این آسیب‌ها را می‌توان این‌چنین برشمرد:

- تعارض با نظام اعتبارسنجی بانک‌ها

شبکه بانکی در صورت عمل به تسهیلاتی که از جانب دولت تکلیف می‌شود از فرصت‌های تسهیلات‌دهی مد نظر خود بازمی‌ماند. بانک تجاری ذاتاً اقتضای این را دارد که تخصیص پول را هزینه و فایده کند و

^{۳۰} <https://www.cbi.ir/simplelist/22697.aspx>

پرسودترین موقعیت را به نفع ذی‌نفعان خود انتخاب کند در حالی که الزامات دولت از آنجا که عمدتاً برای محرومین از شبکه بانکی صورت می‌گیرد در بسیاری از موارد گزینه‌های با ارزشی برای بانک نیستند. این موارد عمدتاً یا ریسک بالایی داشته و یا بازدهی کمی داشته‌اند که شبکه بانکی در حالت عادی از تأمین مالی آن‌ها سر باز زده است.

- ناترازی یا اعسار صورت‌های مالی بانک‌ها

تسهیلات تکلیفی به سبب ذات یارانه‌ای که دارد عمدتاً با قیدهایی نظیر نرخ‌های سود پایین‌تر از بازار یا امهال و بخشش جریمه‌های بازپرداخت یا الزام بانک‌ها به عدم تعدیل تعهدات ارزی مشتریان خاص متناسب با تغییرات ادواری نرخ‌های برابری اسعار، موجب ناترازی در صورت‌های مالی بانک‌ها می‌گردد و می‌تواند شبکه بانکی را با کسری مقطعی مواجه سازد.

- تضعیف ظرفیت بالفعل وام‌دهی بانک‌ها

الزام بانک‌ها به وام دادن موجب کم شدن ظرفیت وام‌دهی بانک و کاهش درجه آزادی منابع تخصیصی شبکه بانکی خواهد شد. در نتیجه حتی در صورتی که رتبه اعتباری شخص متقاضی این نوع تسهیلات بالا باشد، با انجام این تکالیف، بانک از حالت فعال به منفعل و مجری تخصیص‌هایی می‌شود که دولت دستور می‌دهد و این می‌تواند در صورت هدف‌گذاری بانک‌ها در مسیر توسعه، نقش بانک را در مسیر رشد و پیشرفت کشور

کم‌رنگ سازد.

- ایجاد کسری در خالص جریان نقدی بانک‌ها و در نتیجه استقراض از بانک مرکزی

هنگامی که بانک منابع خود را صرف اعطاء تسهیلات تکلیفی می‌کند از آن‌جا که بخشی از این نوع تسهیلات امهال وام‌ها یا بخشش جریمه‌های بازپرداخت یا با نرخ‌های پایین‌تر است این امر خالص جریان نقدی بانک‌ها را که از تسهیلات‌دهی به دست می‌آید با کاهش روبرو می‌سازد. این امر می‌تواند منجر به افزایش مطالبات بد در دارایی‌های بانک شده که منجر به افزایش استقراض از بانک مرکزی و پایه پولی می‌شود.

- کاهش کیفیت خدمات

معمولاً حجم ارائه تسهیلات تکلیفی در مناطق محروم بیشتر است در حالیکه طبق قواعد شرکتی اداره بانک‌ها، نمی‌بایست تعداد شعب و پرسنل در این نوع مناطق کم بوده و از این رو باعث ازدحام و کاهش کیفیت خدمات گردد.

این آسیب‌ها هرچند می‌تواند از تسهیلات‌دهی تکلیفی بانک‌ها ناشی شود لکن هنگامی که همانند شرایط فعلی کشور برنامه‌های اعتباری برای رشد و پیشرفت

ضروری باشد،^{۳۱} این تسهیلات می‌بایست با نظارت و دقت بیشتری انجام بگیرد تا این آسیب‌ها را نداشته باشد.

آسیب‌های پیش‌گفته هیچ‌یک ذاتی برنامه‌ریزی‌های اعتباری توسط دولت نیست. کشورهای پیشرفته در طول سال‌های متمادی که برنامه‌های اعتباری خود را پیاده ساخته‌اند به بسیاری از این مشکلات برخورد کرده و راه‌حل‌های مناسبی را برای آن‌ها در نظر گرفته‌اند. ایالات متحده آمریکا یکی از کشورهایی است که حجم بسیار بالایی^{۳۲} از برنامه‌های اعتباری را اجرا می‌کند. از آن‌جا که این کشور سابقه‌ای تقریباً صد ساله^{۳۳} در اجرای این برنامه‌های اعتباری دارد در این گزارش بررسی تطبیقی میان این کشور و شرایط تسهیلات تکلیفی در ایران خواهد داشت تا از تجربه این کشور در کاستن از آسیب‌های این نوع تسهیلات دهی در نظام بانکی کشور کاست.

^{۳۱} نرخ تشکیل سرمایه در طول سال‌های گذشته منفی بوده و نرخ استهلاک سرمایه به شدت از آن پیشی گرفته است و فضای رانتی و سفته‌بازانه در اقتصاد ایران نهادینه شده است؛ از این رو وجود تسهیلات تکلیفی برای کمک به تشکیل سرمایه ضروری می‌نماید.

^{۳۲} مطابق گزارش کنگره آمریکا پیش‌بینی حجم برنامه‌های اعتباری فدرال در سال ۲۰۲۳ چیزی حدود ۲.۳ تریلیون دلار است که تقریباً معادل ده درصد تولید ناخالص داخلی این کشور می‌باشد.

<https://www.cbo.gov/publication/58031>

^{۳۳} برنامه‌های اعتباری فدرال در قالب وام‌های رهنی مسکن از دهه ۱۹۳۰ شروع شده است.

مدیریت اعتبارات بانکی در آمریکا با عنوان برنامه اعتباری فدرال^{۳۴}

دولت فدرال ایالات متحده آمریکا همانند ایران سالانه برنامه‌هایی اعتباری تهیه می‌کند که از این طریق سعی در کنترل عمدتاً کیفی تسهیلات‌دهی شبکه بانکی این کشور دارد. بزرگ‌ترین شباهتی که میان برنامه‌های اعتباری آمریکا و تسهیلات تکلیفی ایران می‌توان یافت، حضور نظام بانکداری تجاری در نظام تسهیلات‌دهی بانکی هر دو کشور است. حکمران پولی در آمریکا رسماً بازار آزاد را برای نظام بانکی و پولی کشورش معرفی نموده^{۳۵} و کنترل‌های پیشینی و هدایت‌گرایانه بازار را نوعی اضطراب و جهت رفع شکست بازار معرفی می‌کند. در ایران نیز قانون بانکداری بدون ربا نظام بانکداری تجاری را با لوازمش پذیرفته است و جهت بهره‌مندی بخش‌های جامانده از نظام تسهیلات‌دهی بانکی، تکالیفی بر عهده بانک‌ها می‌گذارد.

کمک‌های اعتباری فدرال نوعی یارانه دولتی محسوب می‌شود که می‌توان آن‌ها را جایگزینی برای یارانه‌ها، مزایای مالیاتی، تنظیم قیمت و سایر اقداماتی که به دنبال دستیابی به اهداف سیاستی هستند، در نظر گرفت. این نوع کمک‌ها در دایره مداخلات دولت قرار می‌گیرد که به منظور جبران شکست بازار اعتبار و تسهیلات

³⁴ Federal Credit Programs

^{۳۵} ر.ک: <https://www.gao.gov/assets/124215.pdf>

In our society, the allocation of credit for private purposes is generally a function of private credit markets and private financial institutions.... Government intervention to influence the allocation of credit is the exception, rather than the rule.

صورت می‌گیرد.

انواع برنامه‌های اعتباری فدرال

برنامه‌های اعتباری فدرال را می‌توان به دو بخش کلی وام‌های مستقیم و ضمانت‌نامه‌های وام^{۳۶} تقسیم نمود. در وام‌دهی مستقیم^{۳۷} دولت فدرال بانک‌های دولتی^{۳۸} را ملزم به پراخت وام به برخی بخش‌ها می‌کند. این نوع وام‌دهی که شباهت زیادی به تسهیلات تکلیفی در ایران داشته بخش کوچک (حدود ۱۰ درصد) از کل حجم برنامه‌های اعتباری فدرال را تشکیل داده ولی در هر صورت تحت برنامه‌ها و سیاست‌گذاری شورای سیاست‌گذاری برنامه‌های اعتباری قرار دارد. در مقابل ضمانت‌نامه‌های وام وجود دارد که بخش بزرگ حدوداً ۹۰ درصدی از برنامه‌های اعتباری این کشور را تشکیل می‌دهد و توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی محقق می‌گردد. در این برنامه بانک‌هایی که به اشخاص حقیقی یا حقوقی معرفی شده از طرف سازمان‌های فدرال وام بدهند از طرف دولت فدرال ضمانت‌نامه وام دریافت خواهند کرد که این ضمانت‌ها شامل ضمانت تمام یا بخشی از اصل و سود آن وام‌ها خواهد بود. این ضمانت‌نامه به گونه‌ای است که که ریسک‌های اعتباری وام مورد نظر را تا حد زیادی برای بانک‌های متقاضی در اعطای این نوع وام کاهش می‌دهد و از این طریق دولت فدرال انگیزه شرکت در

³⁶ direct loan and loan guarantee

^{۳۷} این نوع وام‌ها به برخی افراد مانند دانشجویان یا برخی نهادهای یا مشاغل اعطا می‌شود.

^{۳۸} مانند بانک FFB

این برنامه‌های اعتباری را برای بانک‌دارهای خصوصی ایالات متحده فراهم می‌کند.

تاریخچه برنامه‌ریزی اعتباری فدرال

برنامه‌های اعتباری با توجیه‌های متفاوت از سال‌ها پیش یکی از ویژگی‌های سیاست‌های اعتباری فدرال بوده است. نقش این برنامه‌ها حداقل از دهه ۱۹۳۰ برجسته بوده‌اند. از اوایل دهه ۱۹۳۰، دولت فدرال از برنامه‌های اعتباری برای ارائه کمک‌های مالی به آمریکایی‌ها استفاده کرده است. ضمانت‌نامه‌های وام مسکن یکی از بزرگ‌ترین و قدیمی‌ترین برنامه‌های کنونی ضمانت‌نامه‌های وام دولت فدرال بوده است: کنگره آمریکا در سال ۱۹۳۴ اداره مسکن فدرال (FHA) را تأسیس کرد تا به آمریکایی‌ها جهت دسترسی به وام‌های مسکن در شرایط بد صنعت مسکن کمک کند. از آن زمان، برنامه‌های وام‌دهی فدرال برای حمایت از افراد جامعه در سراسر آمریکا گسترش یافته است.^{۳۹}

رشد و توسعه برنامه‌های اعتباری

رشد عمده برنامه‌های اعتباری را می‌توان در طول چهل سال پس از جنگ جهانی دوم مشاهده نمود. حوزه مسکن بزرگ‌ترین مؤلفه این رشد را به بهترین شکل نمایش می‌دهد. در سال ۱۹۴۵ در مجموع ۴ میلیارد دلار وام مسکن وجود داشت که توسط FHA یا VA تضمین شده بود. تا سال ۱۹۶۰، این رقم به ۶۲ میلیارد دلار

^{۳۹} <https://www.gao.gov/assets/124215.pdf>

افزایش یافت، در سال ۱۹۷۰، این رقم ۱۰۹ میلیارد دلار و در سال ۱۹۸۲ حدود ۲۵۰ میلیارد دلار بود. این مبلغ بخش اعظم یعنی حدود سه چهارم از ۳۳۱ میلیارد دلار کل وام‌های تضمین شده را تشکیل می‌داد.

در مورد برنامه‌های وام‌های مستقیم فدرال شدت برنامه تا حدودی متفاوت است. تا سال ۱۹۸۳، مانده وام‌های مستقیم دولت فدرال حدود ۲۲۳ میلیارد دلار بود که از این مجموع، حدود ۱۱۶ میلیارد دلار برای حمایت از فعالیت‌های کشاورزی و توسعه روستایی استفاده شد.

دفتر مدیریت و بودجه برآورد کرده رشد سالانه اعتبارات فدرال در طول دهه ۷۸-۱۹۶۸ (۹.۶ درصد) تقریباً برابر با نرخ رشد مخارج بودجه عمومی (۹ درصد) برای همان دهه بوده است.^{۴۰} در سال ۱۹۵۶، تقریباً تمام وام‌های تضمین شده برای وام مسکن رهنی بود، اما در سال ۱۹۷۶، وام‌های تضمین شده به حوزه‌های جدیدی مانند حمل و نقل، انرژی و کمک به شهرداری‌ها گسترش می‌یابد.^{۴۱}

حجم برنامه‌های اعتباری فدرال

مطابق گزارش دفتر محاسبات عمومی ایالات متحده در سال ۱۹۷۸، از سال ۱۹۷۰، اعتبارات پرداخت شده حدود ۱۳ درصد از وجوه وام داده‌شده در بازارهای اعتباری

⁴⁰ Testimony of W. Bowman Cutter, Executive Associate Director for Budget, Office of Management and Budget, before the Subcommittee on Economic Stabilization of the House Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs on Mar. 29, 1977.

⁴¹ <https://www.gao.gov/assets/124215.pdf>

ایالات متحده را تشکیل می‌داده و مانده کل این تسهیلات بالغ بر ۳۰۰ میلیارد دلار بوده است.^{۴۲}

برنامه‌های اعتباری فدرال نزدیک به ۵ تریلیون دلار مانده اعتبار در سراسر دولت فدرال تا پایان سال ۲۰۲۱ داشته است که در جدول زیر می‌توان مانده این تسهیلات را به تفکیک بخش‌ها مشاهده نمود:^{۴۳}

⁴² <https://www.gao.gov/assets/pad-78-31.pdf>.

⁴³ https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/ap_19_credit_fy2023.pdf#page=17.

Outstanding Federal Credit Portfolio, 2021 (In Billions of Dollars)

Direct		Guaranteed		
Federal Student Loans \$1,329		FHA Mutual Mortgage Insurance Fund \$1,252	Department of Veterans Affairs (VA) Mortgages \$863	
			Small Business Administration (SBA) Business Loan Guarantees \$460	FHA General and Special Risk Insurance Fund \$174
Disaster Assistance \$258	Other \$308			Other \$344

Source: Analytical Perspectives, Table 19-1, Estimated Future Cost of Outstanding Federal Credit Programs

Other (Direct) Includes: Farm Service Agency, Rural Development, Rural Housing, Rural Utilities Service and Rural Telephone Bank, Housing and Urban Development, Education Temporary, Student Loan Purchase Authority, Treasury Economic Stabilization Program, Advanced Technology Vehicle Manufacturing, Title 17 Loans, Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act Loans, Export-Import Bank, International Assistance, and other direct loan programs.

Other (Guaranteed) Includes: Farm Service Agency, Rural Development, Rural Housing, Federal Student Loan Guarantees, Export-Import Bank, International Assistance, and other guaranteed loan programs.

ساختار سیاست‌گذاری برنامه‌های اعتباری فدرال

سیاست‌گذاری برای برنامه‌های اعتباری فدرال توسط شورای سیاست اعتباری

فدرال (FCPC)^{۴۴} انجام می‌شود. این شورا یک مجمع بین سازمانی است که توسط OMB (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آمریکا) برگزار می‌شود. این شورا به OMB و خزانه داری در تدوین و اجرای سیاست‌های اعتباری مشاوره و کمک می‌کند و به عنوان مکانیزمی برای تقویت همکاری بین سازمانی و به اشتراک گذاری بهترین تصمیمات عمل می‌کند. اعضاء این شورا شامل نمایندگان از OMB و سایر نمایندگان از دفتر اجرایی رئیس جمهور، خزانه داری، و مدیر ارشد مالی (CFO)، مدیر ارشد ریسک و سایر مقامات ارشد از هر آژانس اعتباری فدرال و ادارات وصول مطالبات هستند؛ ادارات وصول اعتبار و بدهی‌ها شامل: ادارات کشاورزی، بازرگانی، آموزش، انرژی، بهداشت و خدمات انسانی، مسکن و شهرسازی، کشور، دادگستری، کار، حمل و نقل، امور کهنه سربازان و آژانس توسعه بین المللی، بانک صادرات، شرکت بیمه سپرده فدرال، شرکت سرمایه گذاری خصوصی خارج از کشور، و اداره تجارت خرد می‌شود. سایر بخش‌ها و سازمان‌ها ممکن است به فراخور موضوع برای شرکت در FCPC دعوت شوند. FCPC گروه‌های کاری دائمی و موقت را در صورت لزوم ایجاد خواهد کرد تا بر موضوعات خاص برنامه‌های اعتباری فدرال و جمع‌آوری بدهی تمرکز کنند.^{۴۵}

⁴⁴ Federal Credit Policy Council

⁴⁵ <https://fiscal.treasury.gov/files/dms/circ-a129-upd-0113.pdf>.

بودجه‌ریزی برنامه‌های اعتباری

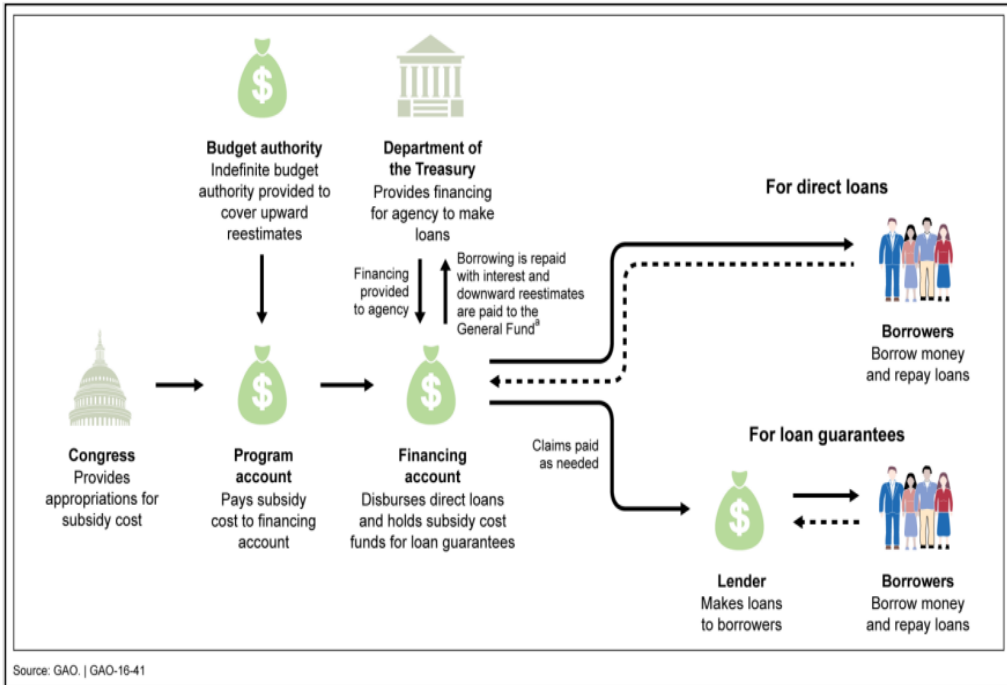
تا قبل از قانون اصلاحات اعتباری فدرال در سال ۱۹۹۰ (FCRA)، که به عنوان بخشی از قانون اجرای بودجه (P.L. 101-508) تصویب شد؛ بخش عظیمی از برنامه‌های اعتباری فدرال در بودجه سالانه ذکر نمی‌شد،^{۴۶} ولی با تصویب این قانون رفتار بودجه‌ای خاصی برای برنامه‌های اعتباری فدرال ایجاد شد. از این رو توضیحاتی پیرامون این قانون و نحوه بودجه‌ریزی برنامه‌های فدرال در آن مورد نیاز است.

در این قانون به جای حسابداری نقدی^{۴۷} از روش جدیدی استفاده شد که با دقت بیشتری نشان‌دهنده هزینه این برنامه‌ها در طول زمان بود. این ساختار حسابداری جدید و منحصر به فرد شامل یک حساب است که هزینه یارانه یک برنامه وام دهی را پوشش می‌دهد (حساب برنامه) و یک حساب دوم که تبادلات لازم با مردم و وام گیرندگان (حساب تامین مالی غیر بودجه ای) را ثبت می‌کند. این ساختار حساب دوگانه به بودجه اجازه می‌دهد تا یارانه‌ای پرداختی دولت به وام گیرندگان را به عنوان هزینه تخمینی بلندمدت برای دولت در حساب برنامه نشان دهد ردیابی ارزش اسمی مانده‌های وام در حساب تامین مالی سایر جریان های نقدی مشاهده

^{۴۶} بیش از نصف پرتفوی برنامه‌های اعتباری فدرال در سال ۱۹۸۳، (حدود سه چهارم از بخش کشاورزی و توسعه روستایی) خارج از بودجه بود. <https://www.gao.gov/assets/124/215.pdf>

^{۴۷} در حسابداری نقدی، درآمدها در زمان دریافت وجه نقد و هزینه‌ها در زمان پرداخت وجه نقد، در دفتر روزنامه ثبت می‌شوند. از این رو، درآمد فقط زمانی ثبت می‌شود که از مشتری وجه نقد دریافت شده باشد و هزینه تنها زمانی ثبت می‌شود که برای آنها وجه نقد پرداخت شده باشد.

Federal Credit Accounts in Action



در نگاه این قانون وام‌های فدرال دارای جریانات نقدی منظم در طول عمر وام است نه فقط در سالی که وام دریافت می‌شود؛ از این رو می‌بایست با تحلیل و

بهینه‌یابی در طول زمان و بهینه‌یابی در شرایط عدم اطمینان^{۴۹} هزینه‌هایی که اعطاء این نوع تسهیلات برای جریانات نقدی بانک در پی دارد را به دست آورد.

برنامه‌های اعتباری اغلب دارای جریان‌های نقدی بسیار پیچیده‌تری نسبت به کمک‌های مالی عادی مانند کمک‌های بلاعوض یا معافیت‌های مالیاتی هستند. در برنامه‌های اعتباری فدرال ما شاهد جریان‌های نقدی هستیم که بر اساس یک برنامه منظم و اغلب قابل پیش‌بینی و تنظیم شده توسط قراردادها و توافقات قانونی، رخ می‌دهد. این جریان‌های نقدی می‌تواند شامل جریان‌های ورودی مانند کارمزدهای اولیه، کارمزد سالانه، پرداخت‌های بهره و پرداخت‌های اصلی و همچنین شامل جریان‌های خروجی مانند پرداخت وام یا پرداخت مطالبات به وام‌دهندگان خصوصی (برای وام‌های تضمین شده) باشد. جریان‌های نقدی می‌تواند به صورت فصلی یا سالانه یا در یک برنامه زمانی متفاوت دیگر رخ دهد. هدف FCRA این بود که هزینه‌های وام‌های مستقیم، ضمانت‌های وام، کمک‌های بلاعوض و سایر کمک‌ها را از طریق ایده «نرخ یارانه» یا هزینه بلندمدت وام یا ضمانت وام در برابر تمامی ورودی‌ها و خروجی‌های برآورد شده در طول زمان برای دولت در شرایط مساوی قرار دهد و از این طریق مورد بهینه یعنی نوع برنامه‌ای را که با کمترین هزینه برای دولت بیشتری بهره‌مندی یارانه‌ای را در بر دارد مشخص می‌کند. مفهوم "نرخ یارانه" به کنگره اجازه می‌دهد تا هزینه‌های

^{۴۹} این دو مبحث از سرفصل‌های آموزشی اقتصاد خرد است که در جریان یافتن هزینه برنامه‌های اعتباری فدرال مورد استفاده قرار می‌گیرید.

واقعی انواع مختلف برنامه‌ها را با دقت بیشتری مقایسه کند.

عنصر کلیدی قانون FCRA آن است که هزینه بودجه‌ای یک برنامه اعتباری فدرال به عنوان هزینه تخمینی بلندمدت برای دولت در طول عمر وام، به دلار امروزی، با استفاده از نرخ بهره خزانه داری،^{۵۰} ثبت می‌شود. تمام این هزینه، تقسیم بر مقدار کل پول وام داده شده، "نرخ یارانه" نامیده می‌شود، این نرخ گویای میزان یارانه‌ای است که دولت به ازای هر دلار وام به وام گیرنده نهایی ارائه می‌دهد. برای مثال، برنامه وام با نرخ یارانه ۵۰ درصد به این معنی است که به ازای هر دلار وام داده شده، دولت انتظار دارد ۵۰ سنت در طول زمان توسط وام‌گیرنده بازپرداخت شود و ۵۰ سنت هم به عنوان هزینه برنامه اعتباری از طریق وجوه اختصاص داده شده به وام گیرنده ارائه شود.

نرخ یارانه نشان‌دهنده تمام پولی است که به سمت دولت جریان می‌یابد یا از دولت، به دلار امروزی خارج می‌شود. بسته به ویژگی‌های مختلف وام گیرنده و وام، برنامه‌های اعتباری می‌توانند نرخ یارانه مثبت (بیشتر از صفر) یا نرخ یارانه منفی (کمتر از صفر) داشته باشند. نرخ یارانه مثبت نشان می‌دهد که وام گیرنده نوعی یارانه از دولت دریافت می‌کند، چه به صورت نرخ‌های بهره و چه از طریق اصل سرمایه‌ای که انتظار بازپرداخت آن نیست و چه از طریق کمک‌های دیگری

^{۵۰} در این محاسبات هزینه‌های آینده توسط نرخ بهره اوراق بهادار قابل فروش خزانه‌داری که در زمان مشابهی سررسید می‌شوند تنزیل می‌شود.

مانند مکمل‌های بهره. برنامه‌های وام با نرخ یارانه مثبت برای دولت هزینه دارد. این هزینه توسط اعتبارات بودجه تامین می‌شود. در مقابل نرخ منفی یارانه نشان می‌دهد که انتظار می‌رود دولت درآمدهایی به صورت نرخ‌های بهره بیش از نرخ خزانه‌داری، کارمزد وام گیرنده یا تضمین، یا بازایی وثیقه وام ایجاد کند. هرچند یک برنامه وام با نرخ یارانه منفی به تخصیص اعتبار نیاز ندارد ولی برای اجرای آن به عنوان بخشی از قانون FCRA نیاز به مدیریت و محدودیت تعیین وام دارد. برنامه‌های وام با نرخ یارانه منفی نقش مهمی را از طریق استانداردسازی بازار، گسترش دسترسی به اعتبار، یا ایجاد گزینه‌های وام‌دهی جدید برای وام گیرندگان ایفا می‌کنند.^{۵۱}

آژانس‌ها و دفتر مدیریت و بودجه آمریکا (OMB^{۵۲}) با هم نرخ یارانه هر برنامه اعتباری ارائه شده توسط دولت فدرال را ارزیابی می‌کنند. عوامل متعددی در برآورد هزینه بلندمدت برنامه وام برای دولت نقش دارند، از جمله ویژگی‌های وام (مانند نرخ بهره نهایی یا ساختار بازپرداخت)، ویژگی‌های وام گیرنده (مانند امتیاز اعتباری) به علاوه پیش‌بینی‌های اقتصادی گسترده‌تر (مانند افزایش قیمت مسکن یا پیش‌بینی نرخ اشتغال). برای ارزیابی کل هزینه یک برنامه وام به نرخ روز، FCRA جریان‌های نقدی آتی را با استفاده از نرخ بهره اوراق بهادار قابل فروش خزانه‌داری

^{۵۱} <https://b2n.ir/z01115>

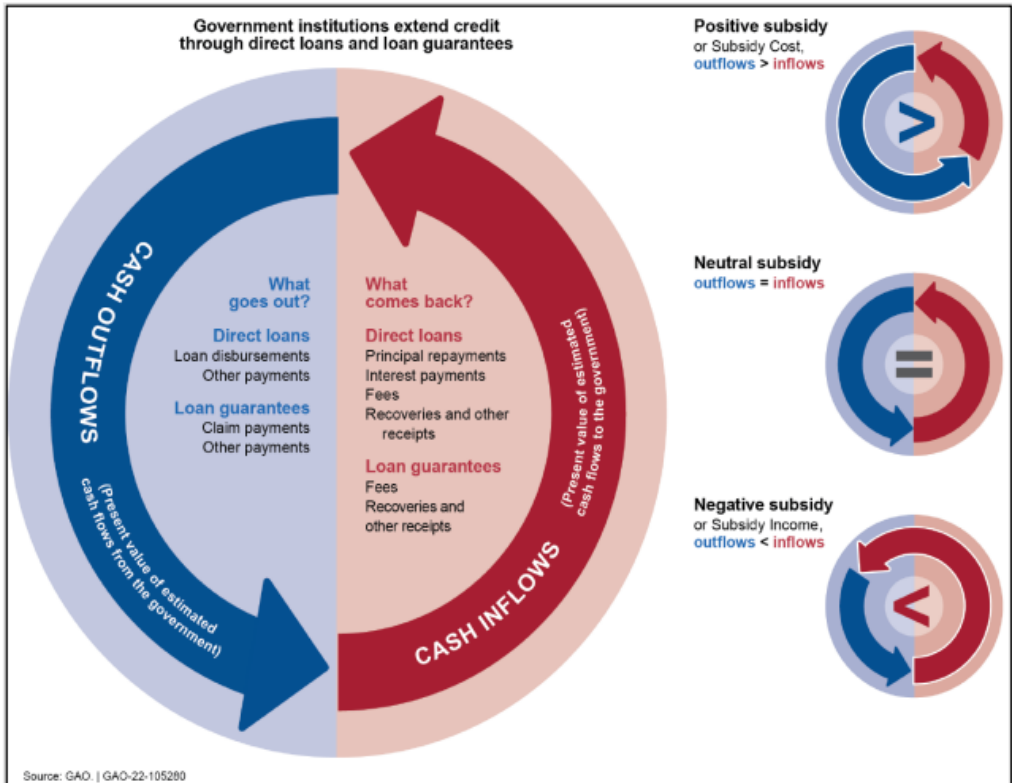
^{۵۲} Office of Management and Budget. یکی از بخش‌های مهم معاونت اجرایی رئیس جمهوری آمریکا است.

که در زمان مشابهی سررسید می‌شوند تنزیل می‌کند.

شکل زیر نشان‌دهنده هزینه‌های یارانه‌ای برنامه‌های وام مستقیم و ضمانت‌نامه وام

فدرال می‌باشد:

Calculation of Subsidy Cost for Direct Loans and Loan Guarantees



چارچوب ارزیابی برنامه‌های اعتباری فدرال

هنگام تصمیم‌گیری برای یارانه دادن به یک بخش، چه از طریق برنامه اعتباری یا سایر انواع یارانه، ابتدا باید با توجه به اهداف سیاستی دولت باید بررسی کنیم که چرا نیازهای این بخش توسط بازار برآورده نمی‌شوند؟ آیا یارانه می‌تواند مشکل را حل کند یا خیر؟ کدام بخش‌های محروم از این کمک ممکن است تحت تأثیر یارانه و هزینه‌های مربوطه قرار گیرند؟ این بررسی‌ها در کنار تشخیص و برآورد هزینه‌های برنامه اعتباری فدرال نقش مهمی را در تصمیم‌گیری برای اعمال یک برنامه اعتباری بازی می‌کنند.

اگر این ملاحظات نشان دهد که یارانه دادن موجه است، لازم است کارایی نسبی انواع یارانه در پیشبرد اهداف برنامه، ارزیابی شود. کارایی یارانه را می‌توان با مقایسه ارزش بالقوه دریافت شده با هزینه آن برای دولت اندازه‌گیری کرد. میزان ارزش بالقوه دریافت شده مهم است زیرا میزان احتمال تغییر رفتار و دستیابی به اهداف برنامه را فراهم می‌کند. به بیان ساده هرچقدر چیزی ارزشمندتر باشد، احتمال تغییر رفتار اشخاص برای انطباق با استانداردها یا اهداف آن بیشتر است.

برنامه‌های اعتباری فدرال معمولاً شامل نرخ‌های بهره امتیازی و سایر شرایطی است که بار مالی یک شرکت را نسبت به مواردی که بدون کمک قابل دریافت است کاهش می‌دهد. به طور کلی، برنامه‌های اعتباری فدرال زمانی که پروژه وام گیرنده توسط بازار به عنوان یک پروژه ریسکی شناخته شود، بیشترین ارزش را خواهند داشت و در نتیجه به احتمال زیاد به اهداف برنامه دست خواهند یافت. به عنوان مثال، ما انتظار نداریم که وام مستقیم به یک شرکت بزرگ و ملی با موقعیت مالی قوی، برای وام گیرنده ارزش داشته باشد یا به اندازه یک شرکت تجاری کوچک یا متوسط واکنش رفتاری ایجاد کند. عامل مهم دیگر رابطه اندازه یارانه با

هزینه کلی پروژه خواهد بود. هر چه میزان تامین مالی یک پروژه با بدهی بیشتر باشد هدایت منابع به فعالیت‌های مورد نظر موثرتر خواهد بود.

در ارزیابی هر برنامه، هدف اساسی این است که آنچه را که با برنامه اتفاق افتاده است با آنچه در غیاب آن اتفاق می‌افتد، مقایسه کنیم.^{۵۳}

در یارانه اعتبارات فدرال، دولت ریسک را از بخش خصوصی می‌گیرد. از آنجایی که بخش خصوصی عمدتاً ریسک‌گریز بوده و دولت عملاً ریسک‌خشی است، اعتبار فدرال به ویژه در مواردی که ریسک زیادی وجود داشته باشد می‌تواند مقرون به صرفه تر از یارانه‌های مستقیم باشد. برخی از برنامه‌هایی که با ریسک بالا و جریان نقدی مورد انتظار پایین مشخص می‌شوند ممکن است هم به یارانه مستقیم و هم اعتبار فدرال نیاز داشته باشند. کاهش ریسک توسط تضمین‌های دولتی به معنای انتقال ریسک از وام‌دهنده به دولت است. برنامه‌های اعتباری تنها زمانی کارایی دارند که پروژه سودآوری داشته ولی به سبب عدم اطمینان ریسک دارد؛ کمک اعتباری برای مقابله با این ریسک است. برنامه‌های اعتباری فدرال با انتقال ریسک از بخش خصوصی به دولت، تحریک به انجام اقداماتی می‌کند که دریافت‌کننده وام در غیر این صورت انجام نمی‌داد.

هزینه‌های اعتباری دولت

هزینه‌های دولت و منافع شرکت از یارانه اعتباری مستقیم مشخص است. یارانه

⁵³ <https://www.gao.gov/assets/pad-78-31.pdf>

اعتبار مستقیم X دلاری برای دولت X دلار هزینه دارد^۴ و برای گیرنده X دلار ارزش دارد.

در مورد ضمانت‌نامه‌های وام، فرض می‌کنیم دولت وامی را به یک شرکت با هزینه مورد انتظار X دلار برای دولت ضمانت می‌کند. هزینه مورد انتظار برای دولت مساوی خواهد بود با: زیان‌های احتمالی نکول وام ضربدر احتمالات متناسب در اندازه‌های مختلف نکول.

پیامد اصلی برنامه‌های اعتباری فدرال، تخصیص مجدد منابع با انتقال ریسک از یک وام‌دهنده تجاری به دولت است که در نتیجه نرخ‌های بهره پایین‌تری برای وام گیرنده ایجاد می‌کند. بنابراین، ارزش کاهش ریسک وام دهنده برای وام گیرنده در تغییر نرخ بهره پرداخت شده توسط وام گیرنده منعکس می‌شود. برای مثال، یک وام تضمین شده ۱۰۰ درصدی باید (حداقل در اصل) وام دهنده را وادار کند که نرخ بهره ای بدون ریسک دریافت کند. این امر منجر به صرفه جویی در نرخ بهره برای وام گیرنده می‌شود که از دو بخش تشکیل شده است: تعدیل در تغییر بازده مورد انتظار وام دهنده از زمانی که پرداخت تضمین شده است و ارزشی که در کاهش تغییرات بازده احتمالی به وام دهنده اتفاق می‌افتد؛ زیرا تا زمانی که وام تا سررسید نگهداری شود، بازده قطعی است.

بنابراین ریسک با ضمانت حذف می‌شود. هزینه برای دولت فقط شامل هزینه مورد انتظار نکول و هزینه اجرایی است؛ آن چیزی که ما فرض می‌کنیم برابر با هزینه اداره یارانه مستقیم می‌باشد. با توجه به فرض ریسک خنثی بودن، اثر کاهش ریسک برای دولت تقریباً بدون هزینه است.

^۴ دولت منابع این وام‌های مستقیم که توسط بانک‌های دولتی انجام می‌شود را از طریق خرید اوراق تأمین می‌کند.

میزان یارانه به وضوح به ریسک پذیری وام گیرنده و پروژه بستگی دارد - این ویژگی اعتبار فدرال به عنوان یارانه است. هر چه وام گیرنده از نظر وام دهنده ریسک بیشتری داشته باشد، ضمانت برای هر دوی آنها ارزشمندتر است. این ویژگی باعث می‌شود ضمانت‌نامه‌های وام در برخی شرایط به ابزاری قدرتمند، اما در برخی دیگر ناکارآمد تبدیل شوند. به عنوان مثال، اگر دولت بخواهد جنرال موتورز را متقاعد کند تا خودروهایی کوچک‌تر بسازد، ارائه ضمانت وام تأثیر چندانی نخواهد داشت زیرا بدهی جنرال موتورز در حال حاضر یک سرمایه گذاری تقریباً کاملاً مطمئن تلقی می‌شود و تضمین نرخ بهره آن را کاهش نمی‌دهد.

منفعت برای شرکت شامل ارزش کاهش ریسک و افزایش ارزش مورد انتظار است، در حالی که هزینه برای دولت فقط شامل افزایش ارزش مورد انتظار برای شرکت است و هیچ هزینه ای برای افزایش ریسک وجود ندارد، زیرا بر اساس فرض، دولت ریسک خشی است.

در برنامه‌های وام مستقیم، کاهش ریسک وام دهنده وجود ندارد زیرا هیچ وام دهنده خصوصی درگیر نیست. دولت ریسک را بر عهده می‌گیرد و علاوه بر این، نرخ بهره ای کمتر از آنچه که شرکت برای یک وام خصوصی می‌پردازد، اعمال می‌کند. در بیشتر موارد، نرخ بهره وام مستقیم کمتر از وام تضمین شده است، زیرا دولت ممکن است مانند یک وام دهنده خصوصی تلاشی برای کسب سود نداشته باشد.

نتیجه‌گیری

در سیاست‌گذاری پولی دو کشور جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا

شباهت‌هایی از نگاه اجرای برنامه‌ها و تکالیف اعتباری بودجه‌ای مشاهده می‌شود. ایران تکالیفی را سالانه متوجه نظام بانکی عمدتاً دولتی خود کرده و در نظام بانکی عمدتاً خصوصی آمریکا برنامه‌هایی اعتباری جهت هدایت تسهیلات بانکی مشاهده می‌شود.

مهم‌ترین تفاوت میان این دو کشور در ساختار الزامی تکالیف اعتباری در ایران و ساختار انگیزشی برنامه‌های اعتباری در ایالات متحده نهفته است. ایالات متحده حدود ۹۰ درصد برنامه‌های اعتباری خود را در قالب ضمانت‌نامه‌های بانکی و مابقی را به صورت وام‌های مستقیم توسط بانک‌های دولتی اجرا می‌کند. در نظام پولی ایران بانک‌های تجاری عمدتاً دولتی توسط برنامه بودجه سالانه و برخی قوانین دیگر ملزم به پرداخت برخی تسهیلات می‌گردند.

با توجه به ساختار برنامه‌های اعتباری آمریکا می‌توان گفت این نوع برنامه‌ها یکی از اقسام یارانه و کمک دولتی است که بعد از تصمیم به مصرف آن در مورد یک بخش اقتصادی خاص، قبل از هر چیز باید بهینه بودن آن نسبت به انواع دیگر یارانه‌ها سنجیده شود. برای این سنجش باید هزینه‌های این برنامه برای دولت که در واقع همان یارانه دولت است ارزیابی شود؛ چیزی که از آن در ایالات متحده به نرخ یارانه یاد می‌شود.

پس از تخمین هزینه‌های این برنامه، باید این هزینه در بودجه سالیانه دولت به عنوان هزینه دولتی آورده شود. در این جا هزینه وام‌های مستقیم، تمام مبلغ وام و هزینه ضمانت‌نامه‌های وام میزان نکول ضربدر احتمال متناسب می‌باشد.

فرآیند تصمیم‌گیری برای برنامه‌های اعتباری سالانه تا اجرای آن توسط بانک‌ها، وظایف سازمان‌های فدرال در این میان و ارزیابی و صحت‌سنجی مصرف این نوع

برنامه‌ها و ... توسط شورایی به نام شورای سیاست‌گذاری برنامه‌های اعتباری فدرال انجام می‌گردد که از مقامات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مدیران ارشد ریسک و وصول اعتبارات سازمان‌های فدرال و برخی مقامات دیگر به فراخور موضوع سازمان یافته است. این سازمان تحت چارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آمریکا می‌باشد که نشان دهنده اهمیت بار مالی این نوع برنامه‌ریزی‌ها اعتباری برای نظام مالی این کشور است.

نکات پیش‌گفته می‌تواند نقطه شروعی برای برخی راه‌حل‌ها در جهت کاهش برخی آسیب‌های ناشی از تسهیلات تکلیفی در ایران مثل ناترازی بانک‌ها و ایجاد برخی رانت‌ها در پرداخت این تسهیلات باشد. عمده آسیب این تسهیلات بار مالی این نوع تکالیف است که با پذیرش کامل بار مالی توسط دولت می‌توان این مسئله را حل نمود.

توصیه سیاستی

در شرایطی که نظام بانکی کشور الگوی بانکداری تجاری مبتنی بر عقود اسلامی را پذیرفته است، بانک‌های تجاری می‌بایست در راستای پاسخگویی به ذی‌نفعان خود (عمدتاً سهامداران) در تخصیص منابع خود آزاد بوده و پروژه‌هایی با بیشترین سود را انتخاب کنند؛ با فرض این شرایط، دخالت در نظام تسهیلات‌دهی و کنترل‌های مستقیم پولی تا حد امکان توصیه نمی‌گردد و دولت می‌بایست شرایط اقتصاد را به گونه‌ای طراحی کند که بانک‌ها به عنوان شرکتی سهامی که به دنبال کسب ارزش برای سهامداران خود است، به سمت فعالیت‌های مولد و مفید هدایت شوند و از این طریق نقدینگی بانک‌ها به سمت صحیح هدایت شود.

از این رو، توصیه می‌گردد در ابتدا دولت جهت هدایت کیفی تسهیلات بانکی، تا حد امکان از کنترل‌ها و هدایت‌گری‌های پیشینی خود در بازار اعتبار استفاده کند به صورتی که با ایجاد انگیزه‌ها یا محرومیت‌هایی برای بانک‌ها تسهیلات اعطایی را در مسیر صحیح مشخص شده توسط وزارت اقتصاد قرار دهد. از این رو نام تسهیلات تکلیفی دیگر برآورنده این نوع مداخلات صحیح در بازار نبوده و پیشنهاد می‌شود نام برنامه‌های اعتباری دولت برای این گونه برنامه‌ها انتخاب گردد.

تجربه آمریکا نشان می‌دهد در شرایطی که بانک تجاری را پذیرفتیم در صورتی که دولت برنامه‌ای برای هدایت اعتبارات خلق شده مطابق جهتگیری پیشرفت کشور، به بخش خاص (هدایت کیفی) یا به میزان خاصی (هدایت مقداری) داشته باشد می‌بایست هزینه‌های این نوع هدایت را برای بانک‌ها تأمین کند. هزینه‌های وام عمدتاً در ریسک‌های اعتباری و نرخ سود یا میزان بهره نمایان می‌گردد. دولت در برنامه بودجه سالیانه خود می‌بایست این هزینه‌ها را تخمین زده و برای آن ردیف بودجه قرار دهد.^{۵۵} به این صورت دولت با تحمل بار مالی این تسهیلات برای بانک‌ها موجب ناترازی بانک‌ها نخواهد شد.

در تجربه آمریکا از آنجا که بیشتر بانک‌ها خصوصی اند، بخش عمده برنامه‌های اعتباری در قالب ضمانت‌نامه‌های وام^{۵۶} قرار می‌گیرد که اصل و فرع وام‌ها تکلیفی دولت را برای نظام بانکی تضمین می‌کند؛ در شرایط اقتصاد ایران، بخش عمده بانک‌ها در تملک دولت و نهادهای شبه دولتی قرار داشته ولی از آنجا که ماهیت

^{۵۵} البته در بودجه سال ۱۴۰۲ در بخشی از تبصره ۱۶ به این بار مالی اشاره شده است که نشان دهنده توجه دولت به این امر است.

^{۵۶} Loan grantees

شرکت سهامی برای آن‌ها پذیرفته شده است^{۵۷} توصیه می‌شود برنامه‌های اعتباری عمدتاً در قالب ضمانت‌نامه‌های وام اجرا گردد که گذشته از آن‌که اعتبارات را به سمت بخش‌های مورد نظر دولت (مولد) هدایت می‌کند، نوعی کمک به دولت و سودآوری دولت به عنوان بزرگ‌ترین ذی‌نفع بانکی نیز خواهد بود.

لازمه چنین برنامه‌ریزی دقیق اعتباری، تشکیل شورای سیاست‌گذاری برنامه‌های اعتباری دولت است که با عضویت دائم رئیس کل بانک مرکزی، در ساختار سازمان مدیریت و برنامه به تنظیم برنامه‌های اعتباری دولت بپردازد. این شورا با توجه به برنامه‌های سابق و حسن عملکرد گذشته سازمان‌های دولتی در این حوزه برنامه‌هایی اعتباری برای سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های دولت تنظیم کرده و بار مالی آن را در بودجه سازمان مربوطه لحاظ می‌کند. حسن انجام این فرآیند توسط هر سازمان دولتی در سال جاری، به اعتبار آن سازمان و ساختار مدیریت آن می‌افزاید که در نهایت منجر به افزایش بودجه آن سازمان در سال مالی آتی خواهد بود. نظارت بر تمامی این فرآیند برعهده شورای سیاست‌گذاری برنامه‌های اعتباری دولت می‌باشد که اعضاء آن توسط هیأت دولت معین می‌گردد. تصمیمات کلان حوزه برنامه‌های اعتباری در جلسات این شورا گرفته می‌شود و جزئیات برنامه‌های اعتباری و نظارت جزئی بر فرآیند وام‌دهی تا تخصیص وام و مصرف آن توسط کمیته‌های زیرمجموعه انجام می‌پذیرد. در جلسات این شورا به فراخور موضوع، مسئولین مرتبط دعوت خواهند شد.

^{۵۷} در مقابل ماهیت یک شرکت توسعه‌ای بدون محوریت سود (بانک‌های توسعه‌ای)



منابع

سایت‌ها:

- <https://www.gao.gov/assets/pad-78-31.pdf>
- https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/ap_8_concepts_fy2023.pdf
-

- [budget.house.gov/resources/reports/budgeting-and-federal-credit-reform-act-1990-explainer#:~:text=The%20Federal%20Credit%20Reform%20Act%20of%201990%20\(FCRA\)%2C%20enacted%20of%20these%20programs%20over%20time.](https://budget.house.gov/resources/reports/budgeting-and-federal-credit-reform-act-1990-explainer#:~:text=The%20Federal%20Credit%20Reform%20Act%20of%201990%20(FCRA)%2C%20enacted%20of%20these%20programs%20over%20time.https://fiscal.treasury.gov/files/dms/circ-a129-upd-0113.pdf)
- <https://fiscal.treasury.gov/files/dms/circ-a129-upd-0113.pdf>.
- <https://www.gao.gov/assets/124215.pdf>
- https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/ap_19_credit_fy2023.pdf#page=17.
- <https://www.cbo.gov/publication/58031>
- https://mbri.ac.ir/Home/News_Page?News_ID=406053
- <https://www.cbi.ir/simplelist/22697.aspx>
- <https://www.federalreservehistory.org/essays>
- <https://www.federalreservehistory.org/essays/great-recession-of-200709>
-

کتاب‌های لاتین:

- Jaffee, Dwight M. (1989), Eatwell, John; Milgate, Murray; Newman, Peter (eds.), "Credit Rationing", Money, London: Palgrave Macmillan UK, pp. 103–108
- "Quantitative Easing". Bank of England.
- Miller, H., Interest rate caps and their impact on

financial inclusion, ECONOMIC AND PRIVATE SECTOR PROFESSIONAL EVIDENCE AND APPLIED KNOWLEDGE SERVICES, <http://partnerplatform.org/?0sf32f0p>

- Werner, Richard A, 2002 ,The "enigma" of Japanese policy ineffectiveness in the 1990s, The Japanese Economy, vol. 30, no. 1, M. E. Sharpe, Armonk, New York.
- 2014, M McLeay, A Radia, R Thomas - Bank of England Quarterly, Money creation in the modern economy.
- Amy C. Offner, 2019, Sorting Out the Mixed Economy The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas
- milton friedman ,1995, The role of monetary policy.

مقالات فارسی:

- پژوهشکده پولی و بانکی کشور، ۱۴۰۱، گزارش سیاستی تاثیرات تکالیف بودجه‌ای و شبه‌بودجه‌ای در نظام بانکی و اقتصادی کشور.
- عبداللهی پور، محمدصادق، بت شکن، محمدهاشم. ۱۳۹۹، راهکارهای بازسازی مالی بانک‌ها در ایران. مدیریت دارایی و تامین مالی.

