

مسائل پیرامون سیاست‌های هدایت اعتبار در اقتصاد

ساعده عزیزی ثالث - رضا امیری - کلثوم روشنی؛ kolsoom.roshani@yahoo.com؛ کارشناس مطالعات پولی و بانکی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی

چکیده

نقش خلق پول در فرآیند رشد و توسعه، همواره یکی از موضوعات مورد بحث و مناقشه برانگیز در ادبیات اقتصادی بوده است. برخی از مکاتب، پول را خنثی دانسته و معتقدند که خلق پول هیچ تأثیری بر بخش حقیقی اقتصاد ندارد، در مقابل برخی بر این باورند که پول نه تنها خنثی نیست بلکه کاملاً می‌تواند بر متغیرهای بخش حقیقی اقتصاد اثر بگذارد. از نظر بعضی اقتصاددانان نیز، پول زمانی سبب رشد اقتصادی می‌شود که به سمت بخش‌های مولد اقتصاد هدایت شود. زیرا از یکسو بانک‌ها دارای قدرت یا حق ویژه خلق اعتبار هستند و خلق اعتبار خصوصی آن‌ها مورد پذیرش مردم است و از سوی دیگر، این امکان وجود دارد که خلق اعتبارات بانکی در تضاد با منافع عمومی مردم جامعه باشند و یا حداقل اینکه به لحاظ اجتماعی مفید نباشند. در نتیجه برای حل مشکل مربوط به عدم تخصیص بهینه اعتبارات نظام بانکی، ایده اصلی سیاست اعتبار، یعنی ایجاد مکانیسم انگیزشی برای جهت‌دهی خلق اعتبارات بانکی به بخش‌های مولد و جلوگیری از خلق اعتبار به بخش‌های نامولد (خرید دارایی‌ها، سفته‌بازی در بخش‌های مالی، مسکن، ارز و ...) در محافل اقتصادی مطرح گردید. براساس دیدگاه آن‌ها، تخصیص بهینه اعتبارات می‌تواند بر استفاده درست از منابع مالی اثرگذار باشد و در نهایت به رشد اقتصادی بالاتر منجر گردد. اینکه اعتبارات به کدام بخش اقتصاد تخصیص داده می‌شود، شکل اقتصاد را می‌سازد. با این توضیحات، «هدایت پول خلق شده» و «هدایت اعتبار» معنی یافته و اهمیت می‌یابد. مقاله حاضر با رویکرد توصیفی در ابتدا پس از ارائه مختصری از مفهوم هدایت اعتبار و اثرات آن در اقتصاد، سیاست‌های اعتباری و ابزارهای هدایت اعتبار را بررسی می‌نماید و سپس با تکیه بر تجربه سایر کشورها به آسیب‌شناسی سیاست‌های اعتباری در ایران می‌پردازد و در نهایت علاوه بر بیان ملاحظات در خصوص هدایت اعتبار، پیشنهادات لازم ارائه می‌شود. این پیشنهادات در واقع اصلاحات نهادی و ساختاری به همراه اتخاذ رویکردهای پیش‌نگرانه در حوزه تخصیص و جهت‌دهی اعتبارات از طریق ابزارهایی هستند که می‌توانند زمینه ساز توسعه و رشد اقتصادی بالاتر در بخش‌های هدف اقتصاد باشند.

واژه‌های کلیدی: اعتبار، پول، هدایت اعتبار، ثبات مالی، سیاست احتیاطی کلان، توسعه اقتصادی

طبقه‌بندی JEL: B۲۲, E۴۲, E۴۴, E۵۱, E۵۸, G۲۱, G۲۸, O۱۱, O۴۳

۱- مقدمه

یکی از دغدغه‌های اصلی کشورهای در حال توسعه رسیدن به رشد اقتصادی بالا و دستیابی به توسعه اقتصادی پایدار است. در این راستا نقش خلق پول در فرآیند رشد و توسعه، همواره یکی از موضوعات مورد بحث و مناقشه برانگیز در ادبیات اقتصادی بوده است. برخی از مکاتب، پول را خنثی دانسته و معتقدند که خلق پول هیچ تأثیری بر بخش حقیقی اقتصاد ندارد، در مقابل برخی بر این باورند که پول نه تنها خنثی نیست بلکه کاملاً می‌تواند بر متغیرهای بخش حقیقی اقتصاد اثر بگذارد.

شومپیتر جزء اولین اقتصاددانانی بود که به اهمیت اعتبار و پول در رشد اقتصادی اشاره کرده است. از نظر وی پول شرط لازم کارآفرینی است و کارآفرین برای آغاز تولید به منابع مالی که به شکل اعتبارات بانکی به وی تعلق می‌گیرد، احتیاج دارد. علاوه بر شومپیتر، برخی مکاتب اقتصادی دیگری نیز هستند که بر اهمیت اعتبارات بانکی و پول بر رشد و توسعه اقتصادی تاکید دارند. برای مثال کنیز در نظریه عمومی خود پول را عامل مهمی در تولید در نظر گرفته است. در مکتب کمبریج، پول اعتباری نیروی اصلی موثر بر اقتصاد تلقی می‌گردد. از دیدگاه برخی اقتصاددانان، پول زمانی سبب رشد اقتصادی می‌شود که به سمت بخش‌های مولد اقتصاد هدایت شود.

از آنجایی که بانک‌ها دارای قدرت یا حق ویژه خلق اعتبار هستند و خلق اعتبار خصوصی آن‌ها همانند پول عمومی (حکومتی یا دولتی) مورد پذیرش مردم است؛ این امکان وجود دارد که خلق اعتبارات بانکی در تضاد با منافع عمومی مردم جامعه باشند و یا حداقل اینکه به لحاظ اجتماعی مفید نباشند. در نتیجه برای حل مشکل مربوط به عدم تخصیص بهینه اعتبارات نظام بانکی، ایده اصلی سیاست اعتبار، یعنی ایجاد مکانیسم انگیزشی برای جهت‌دهی خلق اعتبارات بانکی به بخش‌های مولد و جلوگیری (ومجازات) از خلق اعتبار به بخش‌های نامولد (خرید دارایی‌ها، سفته‌بازی در بخش‌های مالی، مسکن، ارز و ...) در محافل اقتصادی مطرح گردید. اقتصاد بطور پیوسته شاهد افزایش در حجم نقدینگی از محل اعتبارات بانکی (به عنوان مهم‌ترین نیروی رشد دهنده نقدینگی) است و سیستم بانکی حتی بدون رهنمودها و سیاست‌های از بالا، خود مستقلاً بطور دائمی در حال تصمیم‌گیری صلاح‌دیدنی در خصوص نحوه تخصیص اعتبارات است. منطق هدایت اعتبار، اثرگذاری بر موضوع تخصیص اعتبار است. تخصیص بهینه اعتبارات می‌تواند بر استفاده اصولی از منابع مالی اثرگذار باشد و در نهایت به رشد اقتصادی بالاتر منجر

گردد. اینکه اعتبارات به کدام بخش اقتصاد تخصیص داده می شود، شکل اقتصاد را می سازد. با این توضیحات، "هدایت پول خلق شده" و "هدایت اعتبار" معنی یافته و اهمیت می یابد.

بر همین اساس برخی از صاحب نظران در کشور در سالهای اخیر به مقوله هدایت اعتبار بسیار تاکید دارند. از نظر آنها اگر بر هدایت و تخصیص اعتبارات بین بخش های اقتصادی نظارتی وجود نداشته باشد، بانک ها به عنوان عاملان تخصیص اعتبار تمایل دارند تا پول و اعتبار را به سمت بخش های غیرمولد و سوداگری همچون بخش های کوچک خرد مقیاس و زودبازده، گسیل دهند، زیرا این بخش ها زودبازده هستند و سود کوتاه مدت بیشتری برای بانک ها ایجاد می کنند. اما برای رشد اقتصادی کشور نیاز است تا بر پروژه های کلان دیربازده سرمایه گذاری شود. این پروژه ها ریسک بالاتری دارند و در درازمدت سودآوری دارند ولی رونق آنها می تواند تاثیرات بسیار مهمی بر اقتصاد کلان داشته باشد. در نتیجه برای رشد اقتصادی نیاز است تا همگرایی بیشتر خلق پول بانکی با اولویت های توسعه ای صورت گیرد.

در مقابل عده ای سیاست های هدایت اعتبار را در شرایط فعلی اقتصادی کشور (با توجه به کمبود ذخایر و احتمال افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی و همچنین عدم وجود مسیر راه درست در اقتصاد) از جنس نظریه مدرن پولی (MMT) می دانند و آن را پیشنهاد نمی دهند. حال پرسش این است که در شرایط کنونی، با توجه به ویژگی های اقتصاد ایران و رشد بالای نقدینگی در کشور تحقق سیاست هدایت اعتبار به صورتی باشد که علاوه بر حمایت از بخش واقعی اقتصاد، اثرات مخرب افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی را به همراه نداشته باشد؟

گزارش حاضر با رویکرد توصیفی در ابتدا پس از ارائه مختصری از مفهوم هدایت اعتبار و اثرات آن در اقتصاد، سیاست های اعتباری و ابزارهای هدایت اعتبار را بررسی می نماید و سپس با تکیه بر تجربه سایر کشورها به آسیب شناسی سیاست های اعتباری در ایران می پردازد و در نهایت علاوه بر بیان ملاحظات در خصوص هدایت اعتبار، پیشنهادات لازم را ارائه می دهد.

۲- مروری مختصر بر مبانی نظری و تجربی سیاست هدایت اعتبار و اثر آن بر اقتصاد

براساس نظریه مینسکی^۱ اگر سیستم مالی در اقتصادهای بازار به حال خود رها شود (بدون مقررات)، سرمایه‌گذاران به صورت خوش‌بینانه سرمایه‌گذاری می‌کنند، و این کار آنها با خلق اعتبار بانکی حمایت و گسترش می‌یابد. این امر به صورت درون‌زا منابع مالی را از محل سرمایه‌گذاری و نوآوری واقعی خارج می‌کند، و به سمت بازار دارایی و سفته‌بازی سوق می‌دهد؛ که در این صورت سبب رشد درآمد ناعادلانه شده و به سمت سود سرمایه پیش می‌رود که باعث قطبی شدن ثروت و درآمد خواهد شد. با این توصیفات، ثبات مسیر رشد پایدار مختل شده و اقتصاد به سمت چرخه شکننده شکاف با بحران‌های مکرر خواهد رفت. از این‌رو به دلیل وجود احتمال انحراف در یک سیستم بدون مقررات و کنترل نشده، باید مقررات و کنترل از طریق ابزارهایی مانند «هدایت اعتبار» اعمال شود تا مشکلات گفته شده رخ ندهد. در واقع این امر برای بسیاری از کشورهای توسعه یافته به عنوان رویه پذیرفته شده است.

نظرات (شومپتر، کینز، مینسکی، استیگلیتز، وایس) شالوده نظری سیاست‌های هدایت اعتبار و مباحث اقتصاد کلان را تشکیل می‌دهد که در برگیرنده هر نوع سیاستی است که از سوی بانک‌های مرکزی یا وزارتخانه‌های مالی به منظور اثرگذاری بر تخصیص اعتبار به استفاده‌های جایگزین^۲ و یا بخش‌های مختلف اعمال می‌شود. همچنین، هدایت اعتبار را می‌توان به عنوان هر نوع ابزاری که توسط دولت یا بانک مرکزی برای اثرگذاری بر تخصیص اعتبار مورد استفاده قرار می‌گیرد، تعریف نمود. در این خصوص باید توجه داشت که این تعریف از هدایت اعتبار متفاوت از تعریف سیاست پولی است که هدف آن اثرگذاری بر میزان حجم پول، شرایط اعتباری و قیمت‌ها در کل اقتصاد است (موننت^۳ ۲۰۱۴).

سیاست هدایت اعتبار بطور رسمی و گسترده، اولین بار توسط بانک مرکزی آلمان در سال ۱۹۱۲ اجرا و سپس در دهه ۱۹۲۰ توسط فدرال رزرو کپی شد اما بیشترین تأثیر در تاریخ اقتصادی را زمانی داشت که سیاست مذکور بطور گسترده‌ای توسط بانک‌های مرکزی ژاپن، کره جنوبی و تایوان در اوایل دهه ۱۹۴۰ در طی جنگ جهانی دوم اتخاذ شد و سپس برای ده‌ها سال پس از دوران جنگ ادامه یافت. بطوری‌که در سال ۱۹۹۳ بانک جهانی اذعان کرد که مکانیسم دخالت در تخصیص اعتبار، عامل اصلی معجزه اقتصادی شرق آسیا بود. در واقع هدایت اعتبار یک کاتالیزور مهم برای رشد اقتصادی و جبران سریع عقب ماندگی‌های اقتصادی در چندین کشور آسیایی مانند

^۱ Minsky's theory

^۲ alternative uses

^۳ Monnet

ژاپن، کره جنوبی، چین، تایوان، تایلند و اندونزی اجرا شد. البته هرچند سیاست هدایت اعتبار اغلب بین سال‌های ۱۹۴۵ تا دهه ۱۹۸۰ اعمال شد. اما در سال‌های اخیر در برخی کشورها کنترل‌های مستقیمی بر وامدهی بانک‌ها به بخش واقعی اقتصادی بکارگرفته شده است. بطور مثال بانک مرکزی انگلستان در سال ۲۰۱۲ سیاستی را به نام منابع مالی برای طرح وامدهی FLS^۴ معرفی کرد که برای اولین بار وامدهی به بخش واقعی اقتصاد (مصرف خانوارها و سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها) را هدف گرفت. این برنامه بانک‌ها را به عرضه بیشتر اعتبار ترغیب کرد بطوریکه اگر بانک‌ها وامدهی بیشتری می‌کردند، بانک مرکزی منابع (ذخایر) بیشتر و ارزانتری در اختیار آن‌ها قرار می‌داد. بانک مرکزی انگلستان مجموعه‌ای از شاخص‌ها را بمنظور ارزیابی اثرات مستقیم و غیرمستقیم طرح مذکور، مورد نظارت قرار داد (خاندوزی و مقیسه، ۱۳۹۷).

البته بایستی توجه شود اشکال مختلف اعتباردهی بر اقتصاد کلان تأثیرات مثبت و منفی دارد که در این خصوص مطالعات مختلفی صورت گرفته است. بزمر^۵ و همکاران در سال ۲۰۱۶، در یک مطالعه از ۴۶ اقتصاد در دوره ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۱ دریافتند که بین رشد اقتصادی و وامدهی بانک‌ها به املاک و مستغلات داخلی رابطه منفی وجود دارد، در عین حال رشد جریان اعتباردهی به کسب و کارهای غیر مالی اثرات مثبتی بر رشد اقتصادی دارد. نتایج مشابهی در مطالعات کشورهای نظیر ژاپن (ورنر^۶ ۱۹۹۷)، اسپانیا (ورنر^۶ ۲۰۱۴)، انگلیس (رایان-کالینز و همکاران^۷ ۲۰۱۶) و ایالات متحده آمریکا (بزمر^۸ ۲۰۱۴) یافت شده است. میان و همکاران^۸ (۲۰۱۵) با مطالعه ۳۰ کشور در دوره ۲۰۱۲-۱۹۶۰ دریافتند که افزایش نسبت بدهی خانوار به تولید ناخالص داخلی طی سه سال، منجر به کاهش در رشد تولید ناخالص داخلی دوره‌های بعد و افزایش بیکاری می‌شود.

تخصیص اعتبار تنها بر رشد متوسط تأثیر نمی‌گذارد، بلکه ثبات رشد را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. طیف وسیعی از مطالعات نشان داده است که «رکود موجود در ترازنامه» که به دنبال رونق اعتباری رخ می‌دهد نسبت به بحران‌هایی که شامل حباب اعتباری نیستند، مانند حباب‌های بازار سهام، طولانی‌تر و عمیق‌تر هستند. برکمن و

^۴ Funding for lending scheme

^۵ Bezemer

^۶ Werner

^۷ Ryan-Collins et al

^۸ Mian et al

همکاران^۹ (۲۰۱۲) دریافت که نسبت اعتبار به سپرده، رشد اعتبار و بدهی کوتاه مدت به طور قابل توجهی عمق رکود اقتصادی پس از بحران اعتبار ۲۰۰۸ را توضیح می‌دهند.

در میان رکودهای ناشی از حباب اعتباری، حباب اعتباری مربوط به املاک و مستغلات عمیق‌تر و ماندگارتر است. کلسینز و همکاران^{۱۰} (۲۰۱۰) دریافتند که بدهی وام مسکن باعث افزایش فشار بازار مالی شده و این امر منجر به رونق مصرف، واردات بیشتر و تراز خارجی ضعیف‌تر می‌شود. ژانگ و همکاران^{۱۱} (۲۰۱۷) دریافتند که پرداخت وام مسکن بیشتر توسط بانک‌های انگلیس قبل از بحران منجر به کاهش شدید در اعتباردهی تجاری پس از بحران شده است. با توجه به مطالب گفته شده، «جابه‌جایی در بدهی^{۱۲}» که در تخصیص اعتبار رخ می‌دهد، بیش از «رشد اعتبار» باعث تعمیق رکودهای پس از بحران می‌شود.

تخصیص اعتبار علاوه بر رشد اقتصادی و ثبات مالی بر نابرابری ثروت و درآمد نیز تأثیرگذار است. اعتبار تخصیص یافته به املاک و مستغلات موجود یا دارایی‌های مالی، باعث افزایش قیمت دارایی می‌شود. این امر به جای حمایت از تولید سود و دستمزد، باعث ایجاد بازدهی براساس سود سرمایه و عایدی سرمایه (به خصوص به خانوارهایی با درآمد بالا) می‌شود. برای مثال فراسدورف^{۱۳} و همکاران (۲۰۱۱) نشان دادند که تغییر در عایدی سرمایه، نه عایدی دستمزد، باعث ایجاد نابرابری درآمدی در انگلیس، آلمان و ایالات متحده شده است.

بیزمر و همکاران (۲۰۱۷) با مطالعه ۲۶ کشور اتحادیه اروپا دریافتند که اعتبارات بانکی به بخش مسکن و بازارهای دارایی مالی باعث افزایش نابرابری درآمدی می‌شود، درحالی‌که اعتباردهی به کسب و کارهای غیرمالی و برای مصرف خانوار نابرابری درآمدی را کاهش می‌دهد.

^۹ Berkmen et al

^{۱۰} Claessens et al

^{۱۱} Zhang et al

^{۱۲} Debt shift

^{۱۳} Fräsdorf

۳- سیاست‌های هدایت اعتبار

۳-۱- ابزارهای هدایت اعتبار

ابزارهای هدایت اعتبار (خلاصه شده در جدول (۱)) دربرگیرنده ابزارهای طرف عرضه (سقف اعتباری، سهمیه اعتبار و سقف نرخ بهره^{۱۴}) که مستقیماً میزان کل یا نرخ اعتبار^{۱۵} یک بانک را محدود می‌نماید، است. از دیگر ابزارهای طرف عرضه هدایت اعتبار می‌توان به حداقل نسبت تسهیلات‌دهی به بخش حقیقی از کل اعتبارات، ارائه تسهیلات به بخش‌های خاص با نرخ پایین^{۱۶}، معافیت بخش‌های خاص از نگهداری نسبت‌های نقدینگی و نسبت ذخایر و در نظر گرفتن شرایط ویژه برای این بخش‌ها نام برد. همچنین، اکثر ابزارهای غیر مستقیم طرف عرضه هدایت اعتبار عبارتند از: تنزیل مجدد^{۱۷} سقف‌های اعتبار، خطوط اعتباری هدف، وزن‌های ریسک و الزامات وثیقه که می‌تواند بر میزان و نرخ اعتبارات اثر بگذارد. علاوه بر آنها، هدایت اعتبار می‌تواند در قالب ابزارهای طرف تقاضا (محدودیت‌های تسهیلات در برابر درآمد، محدودیت‌های تسهیلات در برابر ارزش و ...) باشد.

جدول ۱: ابزارهای هدایت اعتبار

ابزارهای اثر گذار بر تقاضای اعتبارات	ابزارهای اثر گذار بر عرضه اعتبارات
نسبت‌های تسهیلات به ارزش ^{۱۸}	سقف‌های اعتباری و سهمیه‌بندی اعتبارات
نسبت‌های بدهی به درآمد	سقف‌های نرخ بهره
الزامات مارجین ^{۱۹}	الزامات ذخایر (معافیت‌ها)
سناریوهای تشخیص استطاعت مالی ^{۲۰}	الزامات سرمایه (وزن‌های ریسک)
کمک هزینه خرید مسکن و ضمانت‌نامه‌های رهنی	محدودیت‌های پرتفو
یارانه‌های اعتباری برای صادرات، کشاورزی و بنگاه‌های کوچک و متوسط (SME)	توصیه‌های اخلاقی ^{۲۱} مبتنی بر فشارهای نظارتی
	نسبت‌های تسهیلات به سپرده

^{۱۴} credit ceilings, credit quotas and interest rate ceilings

^{۱۵} price of credit

^{۱۶} the auctioning of credit to a particular sector

^{۱۷} rediscounting

^{۱۸} Loan-to-value ratios

^{۱۹} Margin requirements

^{۲۰} Affordability test scenarios

^{۲۱} Moral uasion

نرخ های تنزیل بخشی ^{۲۲}	
الزامات وثیقه	
نسبت های تسهیلات دهی نسبی ^{۲۳}	
برنامه های خرید دارایی بانک مرکزی	

Resource: Bezemer et al, (۲۰۱۸)

۲-۳- سیاست های هدایت اعتبار در سایر کشورها

در حد فاصل پایان جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۸۰ اکثر بانک های مرکزی و وزارتخانه های مالی اقتصادهای پیشرفته از اشکال هدایت اعتبار به عنوان یک اصل پذیرفته شده و نه به عنوان یک استثنا استفاده می کردند. در اروپا، هدایت اعتبار در قالب سقف های اعتبار یا سهمیه بندی، میزان یا نرخ رشد اعتبارات در یک بخش خاص را هدف قرار می داد. بخش های هدف معمولاً شامل صادرات، کشاورزی و تولید بود، در حالی که بخش های واردات، خدمات، تسهیلات مسکن و بخش مصرف، بخش های سرکوب شده به شمار می رفتند. در واقع، بانک های تجاری در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته برای ورود به بخش مسکن با محدودیت مواجه بودند. سیاست های اعتباری به طور کلی برای به رسمیت شناختن نارسایی های سیاست پولی در هدایت رشد اقتصاد کلان به کار برده می شد. در کشور انگلستان در سال ۱۹۵۹ به دلیل ناکارآمدی نسبی نرخ های بانکی در دستیابی به ثبات تقاضای کل و اشتغال کامل، ثبات قیمت ها و تراز خارجی، استفاده از سیاست های هدایت اعتبار پیشنهاد گردید. در یک بررسی روایی و تجربی از این دوره مشاهده می شود که سیاست های کنترل اعتبار بانک مرکزی انگلستان در مقایسه با سیاست های پولی در محدود کردن نسبت اعتبارات به تولید ناخالص داخلی به مراتب موثرتر بوده است. در حقیقت، سیاست های پولی محدود کننده به جای کاهش نسبت اعتبار به تولید ناخالص داخلی باعث افزایش آن می شود؛ زیرا اثرات منفی آن بر تولید ناخالص داخلی بسیار بیشتر از اثرات منفی آن بر ایجاد اعتبار است. در کشور کانادا ابزارهای هدایت اعتبار به طور گسترده برای حمایت از بنگاه های کوچک و متوسط و بخش های صنعتی اولویت دار مورد استفاده قرار می گرفت. در کشور فرانسه در دوره ۱۹۷۳-۱۹۴۸ کنترل های کمی بر روی اعتبارات و پول جزو اشکال اولیه سیاست پولی به شمار می رفت. در ایالات متحده برنامه اعتباری دولت مرکزی^{۲۴} وجود داشت و همچنان نیز وجود دارد که وظیفه تامین و گسترش کمک هزینه یا ضمانت خرید مسکن (به ویژه برای خانواده های کم درآمد)، کشاورزی، کسب و کارهای کوچک و صادرات را برعهده دارد. بین

^{۲۲} Sectoral discount rates

^{۲۳} Proportional lending ratios

^{۲۴} Federal credit programme

سال های ۱۹۹۰-۱۹۸۰ یک سوم خالص اعتبارات تخصیص یافته به بخش های محلی یا مستقیما و یا با تخصیص یارانه و ضمانت توسط برنامه های اعتباری دولت مرکزی تامین شده است. در آسیای شرقی سیاست های هدایت اعتبار از سوی بانک های مرکزی کشورهایی نظیر ژاپن، کره و تایوان در اوایل دهه ۱۹۴۰ و دهه های بعد از آن به طور جدی دنبال می شد. در این کشورها مقامات دولتی سیاست های هدایت اعتبار را از طریق اختصاص دادن اعتبارات به انواع بانک ها و بخش های صنعتی به منظور تسهیل در دستیابی به رشد اقتصادی و یا حمایت های استراتژیک از بخش های خاص پیگیری می شد. در این کشورها غالب اعتبارات بانکی به بخش های مولد ثروت و با بهره وری بالا اختصاص می یافت که به معنای سرمایه گذاری در ماشین آلات و تجهیزات برای تولید کالای بیشتر، سرمایه گذاری برای ارائه خدمات بیشتر یا سایر اشکال سرمایه گذاری که حمایت کننده نوآوری ها و کالاهای با بهره وری بالاتر بودند اختصاص پیدا می کرد. همچنین، بخشی از موفقیت های اقتصادهای با نرخ رشد سریع تر در آسیا نظیر کشورهای ویتنام، کامبوج و البته کشور چین مرهون به کارگیری سیاست های هدایت اعتبار بوده است. بانک های دولتی در این کشورها معمولا اعتبارات را در وهله اول به فرآیند مکانیزه نمودن کشاورزی اختصاص دادند و در مرحله دوم برای حرکت به سوی صنعتی شدن اقدام به حمایت از بخش های کلیدی صنعت (به ویژه صنایع صادرات محور) نمودند. برخلاف بسیاری از بانک های مرکزی دنیا، سیستم بانکی در کشور چین سیاست های هدایت اعتبار و نحوه حمایت از بخش های صنعتی و سیاست های اقتصادی خود را به طور کامل و با جزئیات آن به صورت عمومی در هر فصل به زبان انگلیسی منتشر می نماید. به طور کلی، بخش های هدف در سیاست های هدایت اعتبار کشور چین عبارتند از: شهرهای کوچک، بنگاه های کوچک و متوسط، زیرساخت ها، کشاورزی، مناطق فقیر از نظر اقتصادی، حفاظت از محیط زیست و انرژی سبز. کشورهای آمریکای لاتین در راستای مدل های توسعه خود (جایگزینی واردات) از دهه ۱۹۵۰ تا دهه ۱۹۸۰ سیاست های هدایت اعتبار را پیش گرفتند که میزان موفقیت سیاست های اعمال شده در این کشورها کمتر از سیاست های اعمال شده در آسیا بود. با اینحال، نقش دولت در سیاست های تخصیص اعتبارات میان مدت و بلندمدت در کشورهای مکزیک، شیلی و برزیل کلید موفقیت این کشورها در بنا نهادن پایه های اولیه تولید در این کشورها بود که در طول زمان به سطوح متوسط و پیشرفته تولید تبدیل گردید. در شرایط خاص، کل نظام بانکی در این کشورها برای تخصیص اعتبارات بلند مدت به بخش های صنعتی هدف بسیج می شد و به عنوان یک جانشین بانک توسعه ای عمل می کرد. با این وجود، مدل های رشد جایگزینی واردات کشورهای آمریکای لاتین در بلند مدت غیرقابل اجرا بود. به همین منظور، زمانی که این کشورها مدل های رشد خود را به مدل های جایگزینی صادرات تغییر دادند، سیاست های هدایت اعتبار در این کشورها از دهه ۱۹۹۰ بسیار موفقیت آمیز بود. نتایج مطالعات تجربی در این

کشورها گویای این موضوع است که یارانه‌های اعتباری در رشد صادرات در این کشورها اثر داشته است و همچنین نتایج سیاست‌های هدایت اعتبار در کشور برزیل نشان می‌دهد که نه تنها این سیاست‌ها برای در امان ماندن از اثرات مخرب بحران مالی سال ۲۰۰۸ ضروری بوده است، بلکه به عنوان یک سیاست ضد چرخه‌ای قدرتمند در راستای تقویت سرمایه‌گذاری و تقاضای کل عمل نموده است. بانک‌های سرمایه‌گذاری دولتی^{۲۵} رایج‌ترین وسیله برای پیاده‌سازی سیاست‌های هدایت اعتبار هستند. این بانک‌ها نهادهای مهمی در توسعه کشاورزی، شهرسازی محلی و حمل و نقل در قرن نوزدهم به شمار می‌رفتند. بعد از جنگ جهانی اول، بنگاه‌های کوچک و متوسط در مقایسه با سایر بخش‌های صنعت با مشکلات تامین مالی زیادی مواجه شدند و بانک‌های سرمایه‌گذاری دولتی برای تامین مالی این بخش به طور گسترده مورد استفاده قرار گرفتند. همچنین، بانک‌های سرمایه‌گذاری دولتی یا سایر موسسات مشابه نقش مهمی را در حمایت از بازسازی بعد از رکود بزرگ و جنگ جهانی دوم در کشورهای ایالات متحده، ژاپن، کانادا، آلمان، انگلیس، ایتالیا، هلند، بلژیک و فرانسه ایفا نمودند. همچنین، بانک‌های سرمایه‌گذاری دولتی نقش محوری را در مدل‌های توسعه اقتصادی کشورهای آسیای شرقی در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ ایفا نمودند. در سطح جهانی، در دهه ۱۹۷۰ بانک‌های دولتی ۵۰ درصد دارایی‌های بزرگترین بانک‌های کشورهای صنعتی و ۷۰ درصد دارایی‌های بزرگترین بانک‌ها در کشورهای در حال توسعه را در اختیار داشتند. این اجماع نظری نسبت به سیاست‌های هدایت اعتبار خیلی زود تغییر کرد و از دهه ۱۹۸۰ یک رویکرد انتقادی نسبت به سیاست‌های هدایت اعتبار در جهان غرب شکل گرفت.

۴- هدایت اعتبار در اقتصاد ایران و مشکلات آن

کاستی‌های نظام تامین مالی در ایران مسئله جدیدی نیست و سابقه تاریخی دارد. بطوری که شواهد حاکی از آن است که در اقتصاد ایران با وجود رشد بالای نقدینگی، بنگاه‌های تولیدی و فعالان اقتصادی با مشکل تامین مالی روبرو بوده‌اند و براساس گزارش رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد، طی سالهای اخیر مشکل تامین مالی برای فعالان اقتصادی، در صدر مشکلات قرار داشته است. همانگونه که در جدول (۲) مشاهده می‌گردد طی دوره ۱۳۹۷-۱۳۸۷ به طور متوسط نرخ رشد سپرده‌های بخش غیردولتی در سیستم بانکی ۲۵.۲ درصد بوده و متوسط نرخ رشد مطالبات سیستم بانکی از بخش غیردولتی ۲۱ درصد بوده است. در مقابل تولید ناخالص داخلی با نفت و بدون نفت به طور میانگین به ترتیب ۱.۶ درصد و ۱ درصد رشد داشته‌اند. این آمار نشان می‌دهد که علی‌رغم رشد

^{۲۵} State investment banks

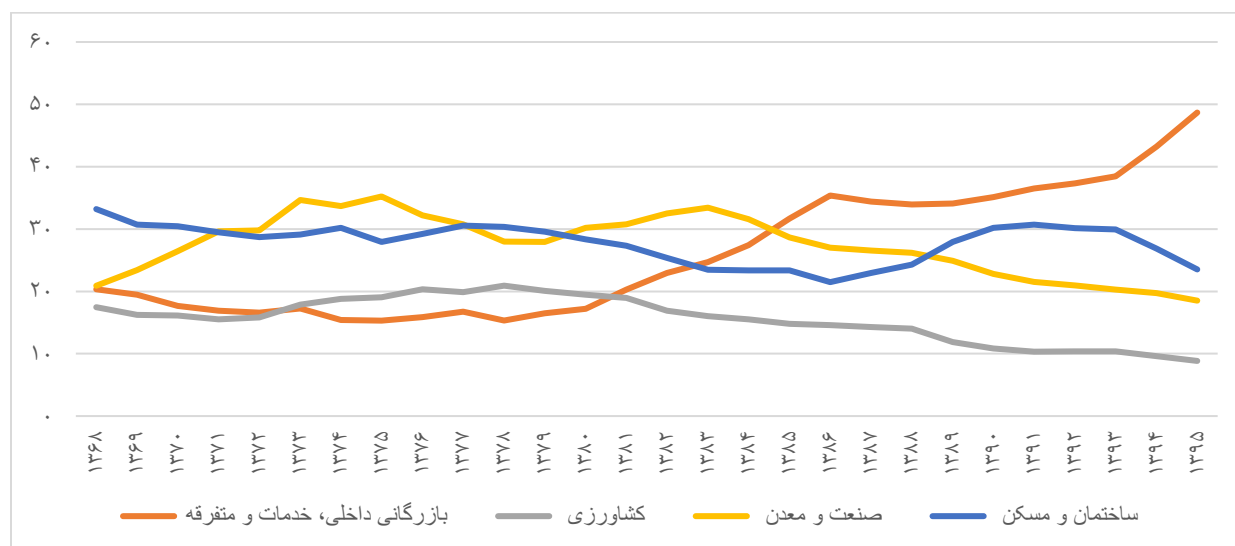
اعتبارات، بخش حقیقی اقتصاد از جریان تسهیلات اعطایی چندان منتفع نشده است و تسهیلات به تولیدکنندگان داده نشده، در نتیجه این تخصیص به رشدهای بالا منتهی نشده است و منجر به بروز تورم شده است.

جدول ۲: نرخ تورم، رشد سپرده‌ها و رشد مطالبات سیستم بانکی از بخش غیردولتی، رشد تولید ناخالص داخلی با نفت و بدون نفت در سالهای ۱۳۸۷-۱۳۹۷ (ارقام به درصد)

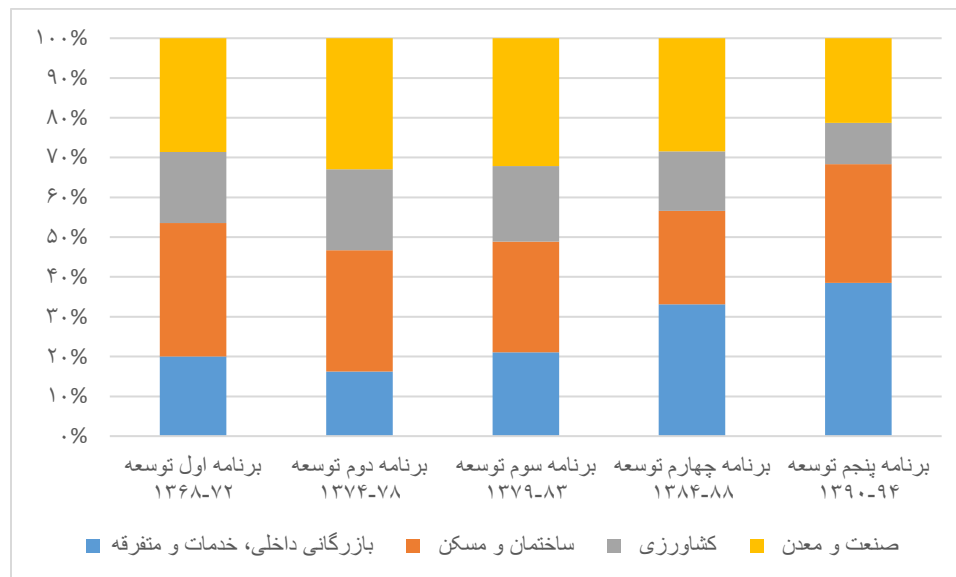
سال	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	متوسط
نرخ تورم	۲۵.۴	۱۰.۸	۱۲.۴	۲۱.۵	۳۰.۵	۳۴.۷	۱۵.۶	۱۱.۹	۹.۱	۹.۶	۲۶.۶	۱۸.۹
نرخ رشد سپرده‌های بخش غیردولتی	۱۲	۲۴	۲۶	۲۰	۳۰	۴۲	۲۳	۳۱	۲۴	۲۲.۴	۲۳	۲۵.۲
نرخ رشد مطالبات سیستم بانکی از بخش‌های غیر دولتی	۱۲	۱۵	۳۷	۲۰	۱۸	۳۱	۱۷	۱۷	۲۵	۱۹	۲۰	۲۱
رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۰.۳	۱.۵	۵.۹	۴.۴	۰.۴	۰.۵	۳	-۳.۱	۳.۳	۳.۶	-۲.۴	۱.۶
رشد تولید ناخالص داخلی با نفت	-۰.۱	۰.۰۱	۵.۷	۳.۱	-۷.۷	-۰.۳	۳.۲	-۱.۶	۱۲.۵	۱	-۴.۹	۱

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

همچنین با بررسی سهم مانده تسهیلات اعطایی توسط نظام بانکی به بخش‌های مختلف (نمودار ۱) مشخص است که سهم مانده تسهیلات اعطایی در طول دوره مورد بررسی (۱۳۶۸-۱۳۹۵) از تغییرات قابل توجهی برخوردار بوده است. به این صورت که سهم مانده تسهیلات بخش صنعت و معدن و کشاورزی کاهشی و در مقابل سهم بخش بازرگانی و خدمات افزایشی بوده است، به گونه‌ای که مانده تسهیلات بخش بازرگانی و خدمات از ۲۰ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۴۹ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. همچنین، شواهد حاکی از آن است که در سال ۱۳۹۵ سهم مانده تسهیلات اعطایی به بخش صنعت و معدن کمتر از بخش بازرگانی و خدمات و بخش کشاورزی بوده است. سهم بالای بخش‌های خدمات و بازرگانی از تسهیلات اعطایی و روند رو به رشد این سهم در طول برنامه‌های توسعه در کنار کاهش سهم صنعت، حکایت عدم هماهنگی خطمشی‌های پولی در راستای اهداف توسعه صنعتی بوده است (نمودار ۲).



نمودار ۱: سهم بخش های مختلف اقتصادی از مانده تسهیلات اعطایی بانکها و موسسات اعتباری به بخش غیردولتی (ارقام به درصد)
منبع: سری زمانی اقتصادی، بانک مرکزی ج.ا.ا.



نمودار ۲: مقایسه متوسط سهم بخش های مختلف اقتصادی از مانده تسهیلات اعطایی بانکها و موسسات اعتباری طی برنامه های توسعه (درصد)

منبع: سری زمانی اقتصادی، بانک مرکزی ج.ا.ا.

از مهمترین دلایل عدم تخصیص بهینه از یک سو می‌توان به دلیل تمایل کمتر شبکه بانکی به تامین مالی بخش تولید (صنعت و معدن) به دلیل پرریسک بودن فعالیت‌های تولیدی به ویژه در وضعیت فعلی کشور و تمایل آنها به اعطای تسهیلات به بخش‌های با ریسک پایین‌تر و بازدهی بالاتر دانست (از اینرو تسهیلات اعطایی بیشتر به سمت بخش‌های خدمات سوق یافته است). از سوی دیگر وجود همپوشانی و دوباره کاری و ائتلاف منابع و وقت بین وظایف بخش‌ها و نهادهای مختلف و عدم سازو کار مناسب در تخصیص بهینه اعتبار در این نظام برای مثال وجود بانک‌های تخصصی-توسعه‌ای، اختصاص ردیف بودجه به پروژه‌های عمرانی، اختصاص منابع مالی صندوق توسعه ملی و غیره سبب شده اقتصاد ایران در مسیر هدایت اعتبار به بخش‌های مختلف اقتصاد دچار مشکل شود.

به منظور توضیح دقیق‌تر می‌توان به وجود بانک‌هایی همچون بانک مسکن، کشاورزی، صنعت و معدن، توسعه صادرات و توسعه تعاون اشاره کرد که علاوه بر نقش بانک تخصصی، نقش بانک توسعه‌ای را نیز به عهده دارند. با این تفاوت که مقررات سخت‌گیرانه بانک مرکزی برای بانک‌های تخصصی، بر این بانک‌ها نیز حاکم است و اجرا می‌شود. این در حالیست که بانک‌های توسعه‌ای مقررات نظارتی متفاوتی نسبت به بانک‌های تخصصی دارند. برای مثال بنابر اظهارات بانک مرکزی، نرخ ذخیره قانونی در تمامی بانک‌ها بین ۱۰ تا ۱۳ درصد می‌باشد و نرخ تنزیل مجدد نیز ۱۴ درصد است. اما، این نرخ‌ها باید برای بانک‌های توسعه‌ای کمتر باشد، زیرا این بانک‌ها تامین مالی پروژه‌هایی را به عهده دارند که دیربازده و پرریسک‌تر هستند. درحالیکه در بانک‌های تخصصی این نوع پروژه‌ها تامین مالی نمی‌گردد.

مورد بعدی که نشان از وجود مشکل در هدایت اعتبارات و منابع مالی به بخش‌های اقتصادی است، اختصاص ردیف‌هایی در بودجه برای پروژه‌های عمرانی ملی و استانی می‌باشد. با این وجود همانگونه که در "گزارش بودجه از پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸" نشان داده شده، در حدود ۶ هزار پروژه ملی و ۸۷ هزار پروژه استانی نیمه تمام باقی مانده است.

همچنین بررسی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد در هیچیک از برنامه‌های توسعه، گزینش صنایع استراتژیک که باید حمایت اعتباری و بانکی پیرامون آنها سامان یابد تعیین تکلیف نشده است به عبارت دیگر برنامه‌های توسعه فاقد رویکرد یکپارچه و منسجم به سیاست صنعتی و حمایت از تولید بوده و بالتبع در اتصال بخش مالی و بانکی به تولید فاقد راهبرد بوده‌اند (خاندوزی و مقیسه، ۱۳۹۷).

از اینرو نظام تامین مالی توسعه در اقتصاد کلان کشور نیازمند یک آسیب‌شناسی جامع است که در آن کارکردهای مکمل و جانشین بودجه عمرانی، تسهیلات اعتباری بانک‌های تجاری، تخصصی- توسعه‌ای، بازار سرمایه (داخلی و

خارجی)، منابع صندوق توسعه ملی، سرمایه خارجی و سرمایه بخش خصوصی تصریح شده و مرز قانون، مقررات، خط مشی و سیاست‌های دولت در معماری این نظام تشریح شده باشد.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادات اجرایی

یکی از دغدغه‌های اصلی کشورهای در حال توسعه رسیدن به رشد اقتصادی بالا و دستیابی به توسعه اقتصادی پایدار است. برای توسعه و رشد اقتصادی در هر کشوری نیاز به منابع مالی و پولی و تجهیز و هدایت درست این منابع است که در مکاتب جدید اقتصادی نیز بر آن تاکید شده است. پول به شکل خلق اعتبارات بانکی در اختیار تولید کننده یا کارآفرین قرار می‌گیرد. کارآفرین با استفاده از اعتبارات حقوق عوامل تولید را پرداخت می‌کند. به این صورت از یک طرف عوامل تولید انگیزه برای همکاری مجدد با کارآفرین را بدست می‌آورند و تولید افزایش یافته، از طرف دیگر قدرت خرید عوامل تولید بالا رفته و تقاضا ایجاد می‌شود و در نتیجه سبب افزایش رشد اقتصادی می‌شود. اما تجهیز و هدایت درست این منابع نیز در کنار موارد گفته شده حائز اهمیت است. زیرا اگر نظارت درستی بر تخصیص منابع مالی بانک‌ها نباشد، این منابع به سمت بخش‌های غیرمولد سوق داده می‌شوند و در نتیجه بخش‌های پیشرو در رشد و توسعه اقتصاد کشور از این منابع محروم می‌مانند (درودیان، ۱۳۹۵). همانگونه که تجربه کشور ما در سالهای گذشته نشان می‌دهد علی‌رغم رشد اعتبارات بدلیل نداشتن سیاست‌های درست هدایت اعتبار، بخش تولیدی از آن منتفع نشده و عمدتاً صرف فعالیت‌های غیر مولد (از قبیل سوداگری در بازار ارز، طلا، سکه، زمین و ساختمان) شده و نتیجه‌ای جز تورم را به همراه نداشته است. بنابراین وجود سازوکاری مناسب و کارآمد جهت هدایت بهینه اعتبارات ضروری است. در واقع ایده نهفته در هدایت اعتبارات، نارسا و ناکافی دانستن تمهیدات (اعمال محدودیت‌های نظارتی روی نسبت‌های احتیاطی بانکی بعلاوه تنظیم نرخ بهره را برای مدیریت حوزه پولی) است؛ به این استناد که صرف تنظیم نرخ بهره توسط بانک مرکزی و مجبور کردن بانک‌ها به رعایت نسبت‌های احتیاطی تضمینی برای قرارگرفتن سیستم بانکی و خلق پول، در مسیر اهداف توسعه‌ای ارائه نمی‌کند و باید «مقصد» اعتبارات نیز به عنوان یکی از متغیرهای هدف سیاستگذاری لحاظ شود. حال سوال اصلی این است که هدایت اعتبار به چه صورتی باید باشد.

براساس تجارب سایر کشورهای جهان هدایت اعتبار طیف گسترده‌ای از مداخلات دولت را شامل می‌شود که دو سر این طیف شامل مداخله صد درصدی دولت و در سر دیگر آن جهت‌دهی دولت به رفتار سودجویانه بانک‌ها و طراحی نظام انگیزشی خاصی است که بانکها را به صورتی خود انگیزخته و اختیاری در مسیر مطلوب طراحی شده از سوی دولت قرار می‌دهد. در این راستا یکی از مهمترین و رایج‌ترین ابزار مورد استفاده در پیاده‌سازی سیاست‌های هدایت اعتبار که متضمن منافع اجتماعی بالاست، بانک‌های توسعه‌ای است. بانک‌های توسعه‌ای، بانک‌هایی هستند که به منظور تسریع و تسهیل توسعه اقتصادی یک کشور، از طریق تجهیز و تخصیص منابع میان مدت و بلندمدت و تشویق و ترغیب بخش خصوصی در کمک به توسعه اقتصادی، نقش‌آفرینی می‌کنند. تمرکز بانک‌های توسعه‌ای بر پروژه‌هایی است که درآمدهای محدودی ایجاد می‌کنند، ریسک‌های بالاتری دارند و یا طولانی مدت هستند و بخش خصوصی انگیزه‌ای برای تامین مالی و سرمایه‌گذاری در این قسم پروژه‌ها ندارد. از سویی این پروژه‌ها جزء بخش‌های استراتژیک اقتصادی کشور محسوب شده و غفلت از آنها و عدم تجهیزشان به ضرر کشور می‌باشد. بنابراین هدف اصلی بانک‌های توسعه‌ای، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی با ویژگی‌های فوق‌الذکر است. به منظور رسیدن به این هدف، بانک توسعه‌ای می‌باید به‌وام‌دهی یا سرمایه‌گذاری در فعالیتهای استراتژیک یا نوآورانه با ریسک بالا که عام‌المنفعه هستند و پروژه‌هایی که نیاز به تامین مالی بلندمدت دارند و یا وام‌دهی ضد چرخه‌ای در شرایط بحران بپردازد. بانک‌های توسعه‌ای در زمان بحران مالی از روش‌هایی دیگری نیز برای تامین مالی بنگاه‌ها استفاده می‌کنند که بخشی از رفتار ضدچرخه‌ای این نوع بانک‌هاست. این بانک‌ها با کم کردن نرخ‌های بهره، زیاد کردن زمان سررسید، معرفی ضامن و افزایش مالیه دولت‌های محلی تا جایی که می‌توانند کمک می‌کنند تا دسترسی بنگاه‌ها به نقدینگی در دوران بحران افزایش یابد تا کاهش موقت در تسهیلات‌دهی بخش خصوصی را جبران کنند.

استفاده از مداخله برای هدایت اعتبار که به قالب بانک توسعه‌ای باشد، در کشورهای در حال توسعه بخصوص ایران اهمیت بیشتری دارد. چرا که در حال حاضر در شبکه بانکی کشور علی‌رغم انجام تعدادی طرح‌های توسعه‌ای توسط بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای، وحدت رویه و هماهنگی بین طرح‌های مختلف و تأمین مالی از یک منبع مشخص وجود نداشته و زنجیره‌ای از فعالیتهای مولد و ارزش آفرین که هم‌راستا یک هدف را دنبال کنند، برقرار نیست. به علاوه اعطای وام با وجوه حاکمیتی (وجوه دولت یا صندوق توسعه ملی) از طریق بانک عامل، فارغ از ارزیابی طرح توسط بانک بر اساس ملاحظات بانکداری در وجوه بانک عامل ترکیب شده و ردیابی و گزارش‌دهی

در مورد مدیریت هر یک از این موارد را به سختی مواجه کرده است و به دلیل مسئله نمایندگی، نظارت بر عملکرد بانک عامل جهت تخصیص وجوه با دشواری همراه است. بنابراین لزوم تأسیس یک بانک توسعه‌ای که قادر به ارزیابی طرح‌ها و انتخاب طرح‌ها و تأمین مالی آنها در راستای اهداف کلان اقتصادی باشد، ضروری بنظر می‌رسد. جهت عملکرد کارای بانک توسعه توجه به تجهیز و تخصیص منابع بانک حائز اهمیت است. با عنایت به تعداد زیاد متقاضیان، چنانچه حمایت بی‌قید و شرط از تولید در همه حوزه‌ها و صرفاً با ارائه تسهیلات، در دستور کار سیاست‌گذاران ذی‌ربط قرار گیرد، چندان کارایی نداشته، بنابراین پروژه‌های تأمین مالی بانک‌های توسعه‌ای می‌باید: الف- بانک‌پذیر و دارای پایداری مالی باشد. ب- با توجه به اهداف توسعه‌ای، براساس سنجه‌های مستخرج از استراتژی بانک که از برنامه‌های توسعه‌ای کشور استخراج می‌شود، باشد.

پیگیری اهداف توسعه‌ای سبب می‌شود فرآیند ارزیابی و تصویب پروژه و تخصیص وام‌های بانک‌های توسعه از بانک‌های تجاری و تخصصی متفاوت باشد. طرح‌هایی که شرط لازم توجیه فنی، مالی و اقتصادی در سطح پروژه و پایداری مالی در سطح پرتفو برخوردارند، در صورتی تصویب و مشمول تخصیص می‌شوند که شرط کافی تحقق اهداف توسعه‌ای را برآورده کنند. در اینجا است که بانک آزاد کردن مرحله‌ای وام را به پیشرفت شاخص‌های عملگری تحقق اهداف توسعه مشروط می‌کند. تناظر بین جریان تخصیص مالی از سوی بانک و تحقق اهداف طرح از سوی واحد میزبان طرح، نقش نظارتی بانک در پایش پیشرفت پروژه را از سایر بانک‌ها متمایز می‌کند. در این مدل، نظارت حضوری و غیرحضوری بانک بر پیشرفت پروژه، بسیار فراتر، عمیق‌تر و نتیجه-محورتر از نظارت متعارف سایر بانک‌ها بر پیشرفت فیزیکی پروژه است.

در خصوص تجهیز منابع، با توجه به تجربه کشورهای دارای بانک توسعه‌ای، منابع مالی لازم برای بانک‌های توسعه‌ای از محل سرمایه بانک مذکور، انتشار اوراق بهادار، گواهی سپرده غیرقابل بازخريد، بودجه عمومی دولت، مشارکت سایر بانک‌ها (یا سایر نهادهای مشابه) و دریافت کمک و وام‌های خارجی تأمین می‌گردد. با این وجود، عمده روش تأمین مالی بانک توسعه‌ای از طریق انتشار اوراق در بازار سرمایه و کمک‌های دولتی و ضمانت‌های دولتی است. استقراض از بخش خصوصی و انتشار اوراق قرضه، باعث کاهش حجم پول در دست مردم و انتقال و هدایت این پول به بخش‌های تولیدی شده و از این طریق، ضمن تحریک رشد اقتصادی، می‌توان تورم را نیز کاهش داد. البته بدیهی است که تأمین مالی از بازار بدهی و انتشار اوراق دولتی، به نوبه خود الزاماتی داشته و نیازمند توجه ویژه به ضوابط آن می‌باشد. از جمله این ضوابط و پیش‌نیازهای آن می‌توان به بازسازی برای ایجاد تقاضا

برای اوراق دولتی اشاره نمود. همچنین ضمانت دولتی باعث می شود تا بانک توسعه ای با هزینه کمتری تامین مالی کند و این هزینه های کم را به قرض گیرنده نهایی انتقال دهد ضمانت دولتی یکی از راه های موثر در تامین مالی بانک های توسعه ای است که باعث می شود این بانک ها با بانک های خصوصی وارد رقابت نشوند. البته این ضمانت می تواند موجبات مزیت رقابتی برای بانک های توسعه ای را فراهم کند.

توجه شود ابتدا هدف استراتژیک در برنامه های توسعه ای و صنایع استراتژیک مشخص شود و پس از طراحی مطلوب زنجیره ارزش، گام به گام طبق تقویم اعتباری به درستی تأمین مالی صورت گیرد. طراحی مطلوب زنجیره ارزش نیازمند استفاده از جدول داده- ستانده می باشد تا ارتباط بخش های مختلف تولید مشخص شده و بخش هایی که دارای بیشترین ارزش افزوده و بیشترین روابط پیشین و پسین می باشند به درستی مشخص شود. بعد از شناسایی زنجیره ارزش، به تهیه یک نقشه راه در جهت پیش برد اهداف مورد نظر در تولید کشور اقدام شود. برای این کار به نظر می رسد به روز نمودن جدول داده ستانده کشور ضروری است.

در صورتی که کانال های زنجیره ارزش و مکانیزم های اعطای اعتبارات و زمان های مناسب وام دهی بخوبی تعریف نشود، نه تنها منجر به رشد اقتصادی نشده بلکه با اضافه تولید در یک بخش و عدم تولید در بخش های دیگر سبب اختلال عظیمی در بازار شده که خود بر رکود اقتصادی دامن می زند و سبب عدم توانایی تسهیلات گیرندگان در بازپرداخت تسهیلات می شود که این خود چالش بزرگی برای شبکه بانکی و نیز اقتصاد کشور ایجاد می کند. با توجه به اینکه در صورت عدم نظارت صحیح و وجود نرخ های بازدهی بالاتر در سایر بازارها، همواره بیم انحراف از مسیر تولید وجود دارد. در این راستا پایش مستقیم اعتبارات تخصیص یافته با توجه به ابعاد آن و ایجاد قراردادهایی که مانع از انحراف منابع می شود، ضرورت دارد.

همچنین جهت همراه کردن بانک های خصوصی با اهداف توسعه ای و ممانعت از رشد بی رویه اعتبارات از طریق آنها، بانک مرکزی می تواند با تعیین یک مقدار هدف سالیانه برای کل میزان رشد اعتبار نظام بانکی و الزام بانک ها به گرفتن مجوز و تاییدیه برای طرح های وام دهی خود از بانک مرکزی و در نهایت با در نظر گرفتن اقدامات تنبیهی نظیر کاهش سقف و سهمیه رشد اعتبار هر یک از بانک ها از تخطی در اهداف تعیین شده جلوگیری نماید.

با توجه به مشکلات و مواردی که اشاره شده، پیشنهادات اجرایی به طور خلاصه به صورت زیر قابل طرح است:

- ایجاد یک بانک توسعه‌ای ملی و تبدیل بانک‌های تخصصی-توسعه‌ای به بانک‌های توسعه‌ای که زیر مجموعه بانک توسعه‌ای ملی باشند. (جلوگیری از همپوشانی تخصیص اعتبار به پروژه‌ها)
- تقویت سپرده‌گذاری منابع صندوق توسعه ملی در بانک توسعه‌ای و تمرکز ارزیابی پروژه‌های نیازمند تخصیص اعتبار در بانک توسعه‌ای (جلوگیری از همپوشانی تخصیص اعتبار به پروژه‌ها)
- تجهیز منابع بانک توسعه‌ای عمدتاً از طریق انتشار اوراق بهادار در بازار سرمایه (هدایت نقدینگی به سمت بازارهای مولد)
- تهیه سازوکار و قوانین نظارتی جدید فراخور نیاز بانک توسعه‌ای (به دلیل متفاوت بودن بانک توسعه‌ای با سایر بانک‌ها)
- انتخاب هیئت مدیره بانک توسعه‌ای به صورت ترکیبی از بخش دولتی و خصوصی (به منظور کاهش فشارهای سیاسی)
- به روز نمودن جدول داده-ستانده کشور و طراحی مطلوب زنجیره ارزش با بالاترین ارزش افزوده (جهت تعیین صنایع هدف)
- تعیین یک مقدار هدف سالیانه برای کل میزان رشد اعتبار نظام بانکی و الزام بانک‌ها به گرفتن مجوز و تاییدیه برای طرح‌های وام‌دهی خود از بانک مرکزی و در نظر گرفتن اقدامات تنبیهی شدید در صورت تخطی از هدف تعیین شده (جلوگیری از رشد بی‌رویه اعتبارات و ایجاد نقدینگی)

منابع

۱. خاندوزی، احسان، مقیسه، محسن (۱۳۹۷)، "نقد برنامه‌های توسعه ایران از منظر ارتباط بخش مالی و واقعی"، پژوهش‌نامه انتقادی و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی ماهنامه علمی-پژوهشی، سال هجدهم، شماره نهم، ۲۰۱-۱۷۷.
۲. درودیان، حسین (۱۳۹۵)، "هدایت خلق پول؛ آنچه درباره معجزه شرق آسیا نمیدانیم"، جستارهای مبین (نشریه الکترونیکی موسسه مطالعات و تحقیقات مبین)، سال چهارم، جستار شماره ۴۵.
۳. نیلی، فرهاد، و تیموریان، مهرناز (۱۳۹۷)، "بانک توسعه ایران: چارچوب مفهومی".
۴. Bezemer, D., Ryan-Collins, J., Lerven, F. & Zhang, L. (۲۰۱۸), Credit where it's due: A historical, theoretical and empirical review of credit guidance policies in the ۲۰th century, Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper IIPP WP ۲۰۱۸-۱۱.
۵. Bezemer, D., Samarina, A. & Zhang, L. (۲۰۱۷). The shift in bank credit allocation: new data and new findings. De Nederlandsche Bank Working Paper No. ۵۵۹. Available at: <https://papers.ssrn.com/abstract=۲۹۹۲۶۲۱>
۶. Claessens, S., Dell'Ariccia, G., Igan, D. & Laeven, L., (۲۰۱۰). Cross-country experiences and policy implications from the global financial crisis. Economic Policy, ۲۵, pp. ۲۶۷-۲۹۳.
۷. Frässdorf, A., Grabka, M.M. & Schwarze, J. (۲۰۱۱). The impact of household capital income on income inequality—a factor decomposition analysis for the UK, Germany and the USA. The Journal of Economic Inequality, ۹(۱), pp. ۵-۵۶.
۸. Monnet, E. (۲۰۱۴). Monetary Policy without interest rates: Evidence from France's golden age (۱۹۴۸ to ۱۹۷۳) using a narrative approach. American Economic Journal: Macroeconomics, ۶(۴), pp. ۱۳۷-۱۶۹.

۹. Vittas, D. & Cho, Y.J. (۱۹۹۵). Credit policies: lessons from East Asia. The World Bank, Financial Sector Development Department, Working Paper ۱۴۵۸.
۱۰. Vittas, D. & Cho, Y.J. (۱۹۹۶). Credit policies: lessons from Japan and Korea. The World Bank Research Observer, ۱۱(۲), pp. ۲۷۷-۲۹۸.
۱۱. Yoo, Ilho (۲۰۰۸), Korea's economic development: lessons and suggestion for developing countries.
۱۲. Zhang, L., Uluc, A. & Bezemer, D. (۲۰۱۷). Did pre-crisis mortgage lending limit post-crisis corporate lending? Evidence from UK bank balance sheets. Bank of England Staff Working Paper No. ۶۵۱.