

کورس پرویزیان

۳ بهمن ۱۴۰۱



محدودیت های اعتباری اعطای تسهیلات تکلیفی بودجه ۱۴۰۱

بیان مسئله

تسهیلاتی که با یک یا چند مورد از ضوابط اعتباری رایج بانک ها هماهنگی نداشته باشد و بانک ها براساس مصوبات مقاماتی خارج از سیستم بانکی، مسئول اعطای اینگونه تسهیلات باشند، تحت عنوان تسهیلات تکلیفی تلقی می شود.

اعطای تسهیلات تکلیفی در صورتی به عنوان یک سیاست در اقتصاد مورد تأیید می باشد که بتواند واحدهای اقتصادی را که به دلیل موجهی متوقف شده اند یا امکان مالی لازم برای ورود به بازار کار را ندارند، ولی توجیه پذیر می باشند را تأمین مالی نماید. به عبارت دیگر تسهیلات تکلیفی دراصل هدایت منابع مالی براساس برنامه های تنظیمی دولت برای توسعه اقتصادی کشور است که از سوی بخش خصوصی رغبتی به انجام آنها دیده نمی شود. اما نکته مهم در رابطه با این تسهیلات، توجه به اشخاص واجد شرایطی است که در صورت عدم کنترل جریان تسهیلات تکلیفی، حقوق اقتصادی آنها پایمال خواهد شد و در مقابل جریان جدیدی از رانتخواری برای کسانی که موفق به دریافت آن از طریق سندسازی و ارتباط بوده اند، شکل خواهد گرفت.

در این ارائه چالش های پرداخت این نوع تسهیلات از طرف بانک ها و کیفیت مولد بودن آنها برای اقتصاد، مورد بحث و بررسی قرار می گیرد.



چالش های پرداخت تسهیلات تکلیفی برای بانک ها



تسهيلات تكلیفی در واقع تكالیفی است كه از طریق بودجه سنواتی برای بخش‌های مختلف اقتصادی متناسب با سیاست‌های اقتصادی هر سال برای بانك‌های دولتی مشخص و ابلاغ می‌شود و بانك‌های دولتی از نظر قانونی مكلف هستند كه این تسهیلات را با رعایت شرایط ابلاغی در بودجه از نظر سهمیه، نرخ مصوب و نوع وثیقه قبل از پایان سال بودجه‌ای پرداخت كنند.

منتهی در سالیان اخیر این موضوع به بانك‌های خصوصی نیز تسری یافته است كه مغایر با اهداف اولیه تشكيل این بانك‌ها و منافع ذینفعان آنها می‌باشد.



براساس تبصره ۱۶ بند الف قانون بودجه سال ۱۴۰۱:

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک های دولتی، خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلف به پرداخت تسهیلات قرض الحسنه از محل صد درصد (۱۰۰٪) مانده سپرده های قرض الحسنه و پنجاه درصد (۵۰٪) سپرده های جاری شبکه بانکی پس از کسر سپرده قانونی به موارد مندرج در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله قانون برنامه ششم توسعه است.

موارد نقض بند قانون بودجه

۱- مانده حساب های جاری و قرض الحسنه: در حالیکه طبق قانون می بایست تغییرات در مانده و یا رشد منابع این حساب ها برای تخصیص و تکلیف مورد برنامه ریزی قرار گیرد، در عمل اگر به طرف مانده تسهیلات نگاه شود، بخش عمده مانده حساب های جاری و پس انداز اعلامی بانک مرکزی، قبلاً پرداخت گردیده است.

۲- پرداخت تسهیلات با بازپرداخت ۳ الی ۲۰ ساله از محل حساب های قرض الحسنه و جاری، ناترازی شبکه بانکی را بیشتر می کند.

۳- تسهیم منابع تکلیفی بین بانک ها از سوی بانک مرکزی، شکاف نقدینگی بانک ها و شکاف منابع و مصارف را بیشتر می کند.

۴- تعهدات و تضامین دولت برای پرداخت یارانه سود تسهیلات تکلیفی و جبران هزینه های تحمیلی به بانک ها، قابل اتکا نمی باشد (نمونه های زیادی مبنی بر عدم اطمینان به این تعهدات وجود دارد).

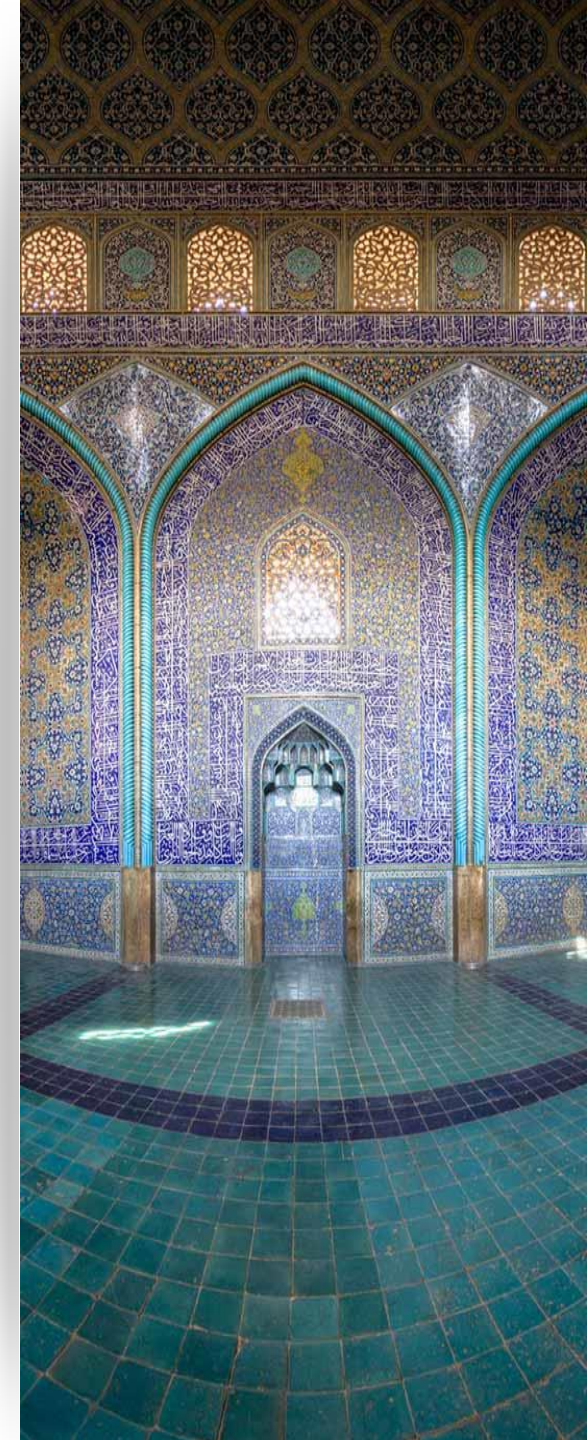




در یک نگاه کلی و جامع، هدف تسهیلات تکلیفی اعمال سیاست‌های اقتصادی و رشد اقتصادی از طریق تامین مالی ارزان و آسان بخش‌های مولد اقتصادی کشور از منابع بانک‌های دولتی بوده اما در عرصه عمل به نظر می‌رسد که کل نظام بانکی کشور را با چالش‌هایی روبرو ساخته است.

عمده چالش های پرداخت تسهیلات تکلیفی برای بانک ها

۱- این تسهیلات بدون در نظر گرفتن تراز مالی بانک ها تکلیف شده است و بانک ها مجبورند تحت هر شرایطی از نقدینگی، به این تکالیف عمل کنند. بدین ترتیب بانک های کشور یا می بایست به رقابت قیمتی و پرداخت های بیش از توان سودهای سپرده بپردازند و یا با اضافه برداشت از بانک مرکزی منابع مورد نیاز را تأمین نمایند؛ که در هر دو حالت صورت های مالی بانک ها با ناترازی مواجه شده و در عمل زیان های انباشته آنان به مالک اصلی که دولت یا مردم باشد، تحمیل خواهد گردید.





عمده چالش های پرداخت تسهیلات تکلیفی برای بانک ها

۲- یارانه های سود این تسهیلات که همچنان جزو مطالبات بانک ها از دولت است؛ بانک ها با وجود کسری نقدینگی و حتی پرداخت جرایم اضافه برداشت، متحمل هزینه های مالی زیادی می شوند، این در حالی است که در طرف دیگر ایفای تعهدات از سوی دولت و حتی بهره مندان از این تسهیلات سرنوشت روشنی ندارد.

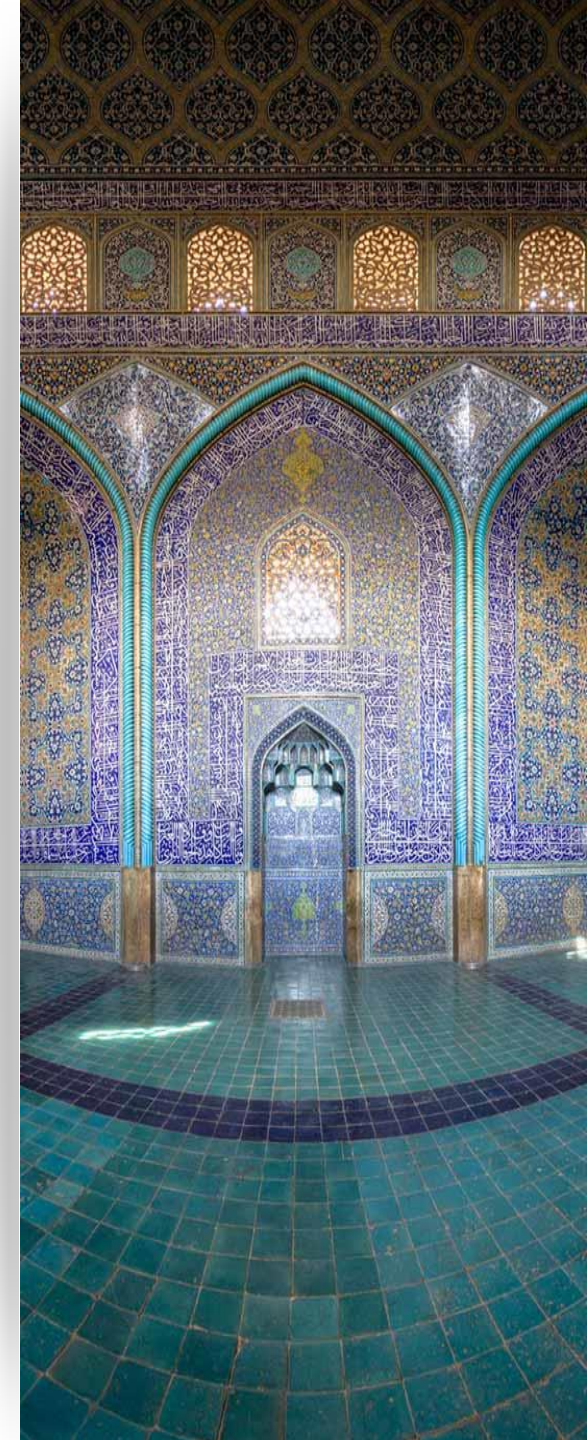
عمده چالش های پرداخت تسهیلات تکلیفی برای بانک ها

**۳- موضوع سوم نحوه اخذ وثایق و شرایط تسهیلات تکلیفی
است که از اراده بانک های عامل و مقام ناظر خارج است و
ریسک هایی را به بانک های عامل تحمیل می کند.**



عمده چالش های پرداخت تسهیلات تکلیفی برای بانک ها

۴- بانک در پرداخت تسهیلات تکلیفی مجبور می شود سپرده های مردم را با نرخ های پایین تر (۴ درصد، ۱۲ درصد و...) به وام گیرندگان پرداخت کند. در نتیجه بانک از این محل متضرر شده و برای جبران این ضرر مجبور موجب تشدید کسری خالص جریان نقدی بانک ها و افزایش استقراض آنها از بازار بین بانکی و بانک مرکزی خواهد شد، از آنجا که قرض گرفتن از بانک مرکزی خط قرمز نظام پولی محسوب شده و برای مواقع خاص در نظر گرفته شده است، نرخ سود قرض از بانک مرکزی بر اساس ضوابط و مطابق با استانداردهای بین المللی و با هدف جریمه بانک متخلف نرخ بالایی است و جبران آن برای بانک راحت نیست و از سوی دیگر از آنجا که این پول بدون پشتوانه است به انبساط پایه پولی و نقدینگی منجر خواهد شد که نوعی چاپ پول توسط بانک مرکزی محسوب شده و با افزایش نقدینگی منجر به تورم می شود.





عمده چالش های پرداخت تسهیلات تکلیفی برای بانک ها

۵- قانونگذار غالباً از شبکه بانکی درخواست می کند که تسهیلات تکلیفی را از محل سپرده های قرض الحسنه و جاری مردم پرداخت کند. علیرغم اینکه پرداخت از محل سپرده قرض الحسنه مشکلی برای بانک ایجاد نمی کند اما مبلغ سپرده های قرض الحسنه تکافوی حجم تسهیلات تکلیفی را نمی دهد. همچنین از آنجا که میزان مانده حسابهای جاری ثابت نیست و در هر لحظه از روز تغییر می کند، بانک نمی تواند به پشتوانه آنها نیز تسهیلاتی پرداخت نماید.

مقایسه ارقام تسهیلات تکلیفی بودجه ۱۴۰۱ و مانده حساب های قرض الحسنه جاری و پس انداز نظام بانکی در پایان اسفند ۱۴۰۰

ارقام به میلیارد ریال – منبع: گزارشات و بخشنامه های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
۳.۴۳۰.۰۰۰	تسهیلات تکلیفی تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱	
۵۰۰.۰۰۰	تسهیلات تکلیفی مربوط به تملک دارایی های سرمایه ای	
۴.۵۸۰.۰۰۰	قانون جهش تولید مسکن	
۸.۵۱۰.۰۰۰	جمع بخشی از تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱	
۷.۲۱۶.۶۰۰	۵۰٪ مانده حساب جاری: ۳.۹۵۴.۹۰۰	۵۰٪ مانده حساب قرض الحسنه جاری و ۱۰۰٪ مانده حساب قرض الحسنه پس انداز نظام بانکی در پایان اسفند ۱۴۰۰
	۱۰۰٪ مانده حساب قرض الحسنه: ۳.۲۶۱.۷۰۰	
۱۱۸٪	نسبت تسهیلات تکلیفی به مانده حساب های جاری و قرض الحسنه	
۳۳٪	کسری با سپرده های قانونی و محاسبه وجوه نقد	



کیفیت مولد بودن تسهیلات تکلیفی برای اقتصاد



کیفیت مولد بودن تسهیلات تکلیفی برای اقتصاد



تسهیلات تکلیفی می تواند نوع نگاه حاکمیت و نحوه تعامل آن با بخش ها و گروه های مختلف را تبیین کند و به نوعی می تواند اثر مستقیم و غیرمستقیمی بر رشد و توسعه اقتصادی بگذارد و با تقویت بخش هایی که از دریافت تسهیلات در شرایط فعلی محروم هستند، با یک برنامه ریزی کلان و بلندمدت به تقویت آنان پرداخته شود تا ماحصل این سرمایه گذاری در آینده نتیجه داده و با نگاه کلانی که در برنامه های توسعه و بودجه های سالانه وجود دارد، حلقه های توسعه به خصوص توسعه اقتصادی در ابعاد مختلف و به تناسب استعداد هر بخش تکمیل شود. بطوریکه منابع تخصیص داده شده در جایگاه واقعی خود به مصرف برسد.



کیفیت مولد بودن تسهیلات تکلیفی برای اقتصاد

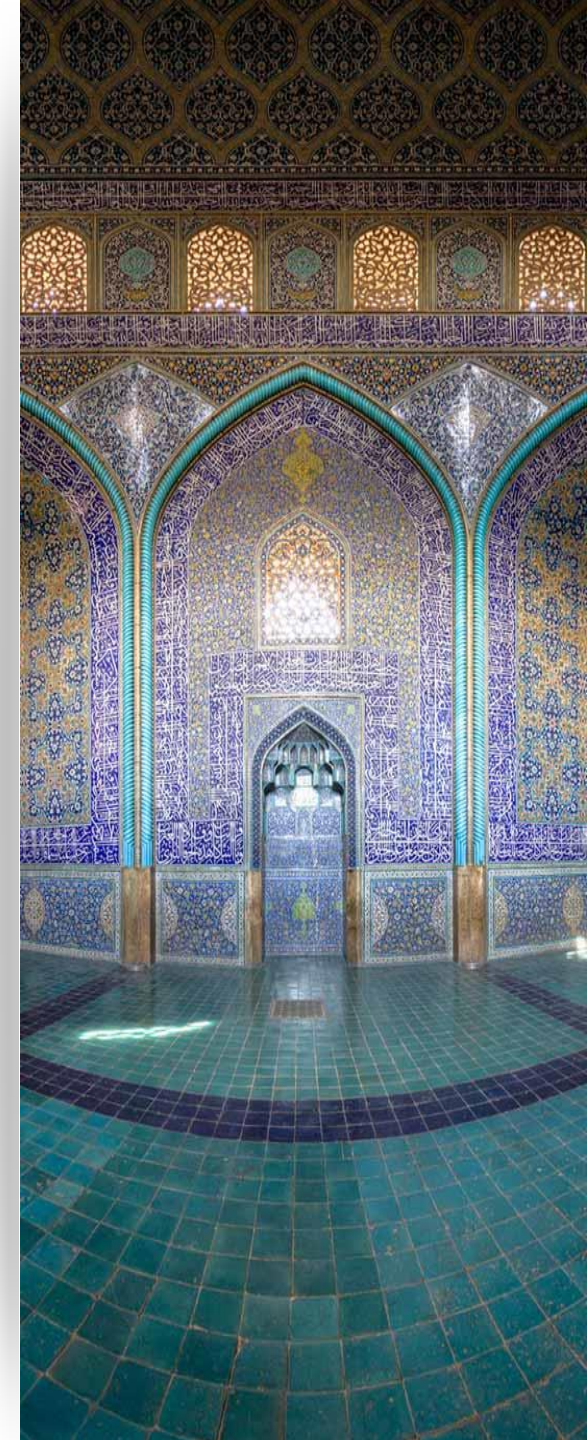


پرداخت این نوع تسهیلات در شبکه بانکی کشور باید به گونه ای ساماندهی و مدیریت شود که با توجه به وضعیت اقتصادی جامعه سهم بخش های تولیدی، کشاورزی، صنعتی و خدماتی برنامه ریزی و مدیریت شود.

این تسهیلات باید بنحوی پرداخت شود که در عین تخصیص آن به گروه های هدف و طبقات اجتماعی موردنظر قانونگذار، بطوریکه کمک به اقشار خاص جامعه و کمک به توسعه صنعتی و ایجاد اشتغال مولد نماید، حداکثر تلاش در احراز اطمینان از بازگشت اصل و سود تسهیلات تخصیص یافته نیز صورت پذیرد. عبارتی پیش بینی های لازم جهت شناسایی محلی برای تامین یارانه سود این نوع تسهیلات یا جبران درصدی از کسری های ناشی از عدم بازگشت آنها انجام پذیرد.

انتقاد بانک ها از تسهیلات تکلیفی

اما در طرف دیگر شبکه بانکی که ملزم به اعطای این تسهیلات است همواره در قبال این رویکرد انتقاداتی دارد؛ چراکه اعطای تسهیلات به بخش های گزینشی در جایی غیر از شبکه بانکی و بدون در نظر گرفتن بازدهی آن بخش، با ذات اعتبارسنجی بانک ها زاویه دارد و بانک ها را - در صورت عمل کامل در اعطای تکالیف تسهیلاتی از لحاظ رقم و بخش های دریافت کننده - از فرصت های تسهیلات دهی مدنظر خود محروم می کند؛ چراکه ذات عملیات بانکداری با در نظر گرفتن هزینه و فایده ورود پول به بخش مدنظر همراه است و الزام بانک ها به اعطای تسهیلات که عمدتاً قیدهایی نظیر نرخ های سود پایین تر از بازار یا امهال و بخشش دارد، موجب ناترازی در عملیات بانک ها می شود.



یک سؤال

در کشوری که به دلایل بی‌ثباتی اقتصاد کلان، نرخ تشکیل سرمایه یک دهه منفی بوده و استهلاک سرمایه از تشکیل سرمایه پیشی گرفته و بخش غیرمولد و سفته‌باز، طرفدار بیشتری دارد، در این شرایط اگر دولت و بخش عمومی هم از طریق بودجه عمومی (عمدتاً بودجه عمرانی) و تسهیلات تکلیفی نتواند به تشکیل سرمایه کمک کند، آیا بخش مولد بسیار نحیف‌تر از این نخواهد شد؟



راهکارهای پیشنهادی جهت بهبود روش های تخصیص تسهیلات تکلیفی

- نگاه در این نوع تسهیلات تکلیفی حداقلی شود و به حداکثر زیر ۱۰٪ تغییرات در سقف تسهیلات سال محدود گردد و به یک نگاه توسعه‌ای و جبرانی تبدیل شود و از پولپاشی پرهیز گردد.
- اهداف دولت در تزریق تسهیلات تکلیفی به بخش‌های اقتصادی منجر به کسری در نظام بانکی و نظام بودجه‌ریزی نشود.
- ادامه تزریق و هدایت تسهیلات تکلیفی به بخش‌های اقتصادی به شرط تحقق اهداف کمی و دریافت بازخوردهای مثبت باشد.
- گزارش‌های کمی تحقق اهداف را در مقاطع زمانی مختلف به مراجع مربوطه و مردم ارائه دهد.
- در شبکه بانکی چگونگی و عملیات اعطای تسهیلات تکلیفی باز آرایي شود.
- بین بانکهای توسعه، تجاری دولتی و خصوصی تفاوت ایجاد شود.



جهت گیری تسهیلات حداقلی

اگر هدف از به کارگیری سیاست های تسهیلات تکلیفی صرفاً برای تحریک رشد اقتصادی از کانال اعتبارات باشد با فرض اینکه دولت جبران هزینه و فرصت بانک ها را تقبل نماید، لازم است توزیع اعتبارات را بیشتر به سمت بخش های اقتصادی و تولیدی که دارای بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس هستند، جهت دهی کند؛ زیرا ظرفیت اقتصادی این بخش ها با توانمندی رشد اقتصادی بالا، قابلیت بیشتری پیدا کرده و از ظرفیت آن برای بالا بردن ظرفیت بخش های دیگر استفاده نماید بازدهی نهایی بالاتر سرمایه در این بخش می تواند اثر مثبت فزاینده بر رشد اقتصادی این بخش ها داشته باشد.





نتیجه گیری و توصیه های سیاستی

نتیجه گیری

پرداخت تسهیلات تکلیفی هر چند که در وهله اول با اهداف مختلفی مانند اشتغال آفرینی، افزایش تولید و خودکفایی، ارائه خدمات و تنظیم بازار، حمایت از اقشار آسیب پذیر و سایر حمایت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صورت می گیرد، ولی اگر این کار به صورت نامتوازن و بی رویه انجام شود، نتیجه عکس حاصل خواهد شد و تبعات آن نه تنها نظام بانکی را دچار اختلال می کند، بلکه در نهایت دامن جامعه را نیز می گیرد و ذی نفعان بانک به طور عمومی متضرر می شوند. بنابراین پرداخت تسهیلات تکلیفی هر چند ممکن است به صورت مقطعی یا بخشی، مشکلاتی را برطرف سازد، ولی در سطح کلان و در بلندمدت موجب بروز آسیب های جدی در نظام مالی کشور و دور شدن از اهداف عالی نظام اقتصادی، از جمله تحقق عدالت و پیشرفت اقتصادی می گردد.

نتیجه گیری

- تسهیلات تکلیف شده به بانک مرکزی و بانک ها، باعث می شود که مخارج بخش دولتی افزایش یابد و در صورت مشخص نبودن منابع لازم، منجر به افزایش خالص بدهی بخش دولتی خواهد گردید که با توجه به میانگین ۴۰ ساله سهم بیش از ۵۰ درصدی اش از پایه پولی، می توان انتظار داشت که موجب افزایش نقدینگی در کشور گردد.
- تسهیلات تکلیفی می تواند نوع نگاه حاکمیت و نحوه تعامل آن با بخش ها و گروه های مختلف را تبیین کند و به نوعی می تواند اثر مستقیم و غیرمستقیمی بر رشد و توسعه اقتصادی بگذارد.

توصیه سیاستی:

- در صورتی که فقط در یک تبصره کلیه موارد تسهیلات تکلیفی متمرکز شود و خارج از این تبصره، اعطای تسهیلات به بانک ها تکلیف نشود، تا حدود زیادی می تواند روند تخصیص و تأثیر بخشی این تسهیلات را مورد کنترل قرار دهد.
- به منظور هماهنگی و توزان کلی در سیاست پولی کم و کیف و چگونگی اعطای تسهیلات از طریق مقام پولی و شورای پول و اعتبار تعیین گردد.
- بهتر است در کنار طبقه بندی تسهیلات تکلیفی در گروه های مختلف همچون تشکیل خانواده، اشتغال زایی، حمایتی و مسکن، ارتباط عملیاتی هر بخش به بانک تخصصی مرتبط با آن سپرده شود تا در این صورت به تدریج بانک های تجاری با امکان تخصیص بهتر منابع، کارایی خود را افزایش دهند.
- دولت و بانک مرکزی باید در نوع و سبک اجرای تسهیلات تکلیفی فعلی هم تغییرات اساسی انجام دهد و ادامه تزریق و هدایت تسهیلات تکلیفی به بخش های اقتصادی به شرط تحقق اهداف کمی و دریافت بازخوردهای مثبت باشد.

توصیه سیاستی:

- در صورتی که بتوان منابع تسهیلات تکلیفی یا حداقل مابه التفاوت یارانه سود آن را از منبعی غیر از استقراض از سیستم بانکی حاصل نمود، اگرچه همچنان این امر به متورم شدن بودجه کمک می کند، لکن تا حدود زیادی استقلال سیستم بانکی و تخصیص بهینه منابع بانک ها، مورد کنترل قرار خواهد گرفت.
- توجه دولت و بانک ها به میزان اثربخشی تسهیلات اعطایی در رشد اقتصادی بخش های مختلف مدنظر قرار گیرد. بطوریکه اعطای تسهیلات به بخش هایی که از اثربخشی بالایی در رشد اقتصادی برخوردارند در اولویت قرار گیرد، بصورتی که اثرات مطلوبی بر اهداف اقتصادی بخش های مختلف واقعی (ارزش افزوده بیشتر) داشته باشد.
- با عنایت به اینکه بانک های عامل موظف به پرداخت تسهیلات تکلیفی می باشند و دولت حتی در رابطه با وثیقه هایی که بانک ها می توانند از تسهیلات گیرندگان اخذ نمایند نیز نظام بانکی را تحت فشار قرار می دهد، ایجاد صندوقی توسط دولت که بازپرداخت این نوع تسهیلات را تضمین نماید می تواند حداقل اطمینان نظام بانکی را از بازگشت منابع، بالا ببرد.

با تشکر از توجه شما