



Public Policy Brief

No. 6, 1993

Μια πρόταση για την ανάπτυξη της κοινότητας: Η πράξη κοινοτικής επανεπένδυσης, διακρίσεις στη δανειστική λογική των τραπεζών και ο ρόλος των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης

Των Δημήτρη Β. Παπαδημητρίου, Ronnie J. Phillips και L. Randall Wray

I. Επισκόπηση της Πράξης Κοινοτικής Επανεπένδυσης (CRA)

Ως ανταπόκριση στις αντιληπτές αδυναμίες των τραπεζών να καλύψουν τις πιστωτικές ανάγκες των κοινωνιών στις οποίες δραστηριοποιούνται, το Κογκρέσο ψήφισε το 1977 την Πράξη Κοινοτικής Επανεπένδυσης (CRA). Αν και είναι ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι τράπεζες υπόκεινται σε πολιτειακές ή/και ομοσπονδιακές ρυθμίσεις και εποπτεία λόγω του σημαντικού τους ρόλου στην παροχή καταθετικών και δανειακών προϊόντων. Η συμβατική άποψη ότι αυτό που κάνουν οι τράπεζες είναι να δέχονται κεφάλαια από τις κοινότητες, να τα διαφυλάσσουν και στη συνέχεια να τα δανείζουν πίσω στις κοινότητες παρέχει τη βάση για την παρατήρηση ότι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη της κάθε κοινότητας. Εάν μια οποιαδήποτε συνοικία δεν έχει πρόσβαση σε πιστώσεις, τα κεφάλαια από την συνοικία αυτή (τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την οικονομική ανάπτυξη) θα διοχετευθούν σε άλλες περιοχές. Ως εκ τούτου, υπάρχουν ανησυχίες για την πρακτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση προς συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές.

Επιπλέον, ο οικονομικός μαρασμός σε μια περιοχή, που ίσως να έχει προκληθεί από εξωτερικούς παράγοντες, μπορεί να οδηγήσει στη μείωση της πιστοληπτικής ικανότητας της συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής, που με τη σειρά του μπορεί να συμβάλει περαιτέρω στην παρακμή. Η δράση της κυβέρνησης στον τομέα αυτό είναι απολύτως δικαιολογημένη λόγω της αύξησης του κοινωνικού κόστους από την επιδείνωση της κοινότητας. Αυτό γίνεται άμεσα ορατό από τα πολλά εγκαταλελειμμένα και καταρρέοντα κτίρια που συναντά κανείς σε ορισμένες περιοχές, αλλά το κόστος σε απώλειες ανθρώπινου κεφαλαίου είναι εξίσου τεράστιο ακόμη και αν δεν είναι τόσο ορατό. Οι εγκαταλελειμμένες κατοικίες και οι κλειστές επιχειρήσεις συνεπάγονται ανεργία με ταυτόχρονες απώλειες για τα άτομα και την κοινωνία. Ο σκοπός της CRA ήταν να σταματήσει αυτή η παρακμή και να διασφαλιστεί ότι θα συνεχίσουν να ρέουν οι πιστώσεις προς τις κοινότητες σε επαρκή επίπεδα για την πρόληψη σωρευτικών αρνητικών οικονομικών επιπτώσεων.

Για να αξιολογηθεί κατά πόσον οι τράπεζες ικανοποιούν τις ανάγκες των κοινοτήτων τους, η CRA καθιέρωσε κατευθυντήριες γραμμές που χρησιμοποιούνται από τους αρμόδιους φορείς για λόγους αξιολόγησης (βλ. Federal Financial Institutions Examination Council [FFIEC] 1992, και Knodell 1992). Στους παράγοντες αξιολόγησης περιλαμβάνονται τα εξής: είδη πιστωτικών υπηρεσιών που είναι διαθέσιμα, διαδικασίες αίτηση εκδόσεως πίστωσης, γεωγραφική κατανομή της επέκτασης της πίστωσης, αποδεικτικά στοιχεία για πρακτικές διακρίσεων, άνοιγμα και κλείσιμο γραφείων, περιοχή προέλευσης των δανείων, συμμετοχή στα ομοσπονδιακά δανειοδοτικά προγράμματα. Οι εξεταστές από τους οργανισμούς που ρυθμίζουν τις τράπεζες αξιολογούν περιοδικά κατά πόσο κάθε τράπεζα συμμορφώνεται με τους κανόνες της CRA. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε τράπεζα πρέπει να παρέχει πληροφορίες στους εξεταστές και να διαθέσει τις πληροφορίες προς την κοινότητα προκειμένου να διευκολυνθεί η δημόσια γνώση των πρακτικών της αναφορικά με την κοινοτική επανεπένδυση.

Η CRA έχει ισχύ για όλες τις ομοσπονδιακά ασφαλισμένες εμπορικές τράπεζες, τα ταμιευτήρια, και τους αποταμιευτικούς συνεταιρισμούς. Δεν ισχύει για τις τραπεζικές εταιρείες επενδύσεων χαρτοφυλακίου, τις ανταποκρίτριες τράπεζες, τράπεζες που διατελούν υπό κοινοπραξία (trust), φορείς εκκαθάρισης επιταγών, και πιστωτικές ενώσεις. Σύμφωνα με τον Knodell (1992), η συμμόρφωση με την CRA αξιολογείται σε σχέση με δύο ευρείες κατηγορίες: πρώτον, εάν η τράπεζα συμμετέχει επαρκώς στην προώθηση των υπηρεσιών της στην οριοθετημένη κοινότητα και, δεύτερον, εάν οι υπηρεσίες της χρησιμοποιούνται στην πραγματικότητα από τους κατοίκους της οριοθετημένης κοινότητας. Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία, κάθε τράπεζα πρέπει να αποδείξει ότι έχει μια οριοθετημένη περιοχή αγοράς, έχει προσδιορίσει τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες που απαιτούνται στην αγορά, και έχει κάνει επαρκή προσπάθεια για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις υπηρεσίες της σε όλα τα τμήματα της οριοθετημένης κοινότητας. Συγκεκριμένα, η τράπεζα πρέπει να αποδείξει ότι δεν έχει αποκλείσει συστηματικά και αδικαιολόγητα από τις δραστηριότητες του τομέα του μάρκετινγκ κανένα τμήμα της κοινότητας. Η δεύτερη κατηγορία αξιολογεί την πραγματική συμβολή της τράπεζας στην κοινότητα. Αυτό περιλαμβάνει την επανεξέταση των αιτήσεων για δάνεια και τις απορρίψεις, το άνοιγμα και το κλείσιμο τμημάτων, τα είδη των υπηρεσιών που παρέχονται από τα τμήματα και τη συμμετοχή σε κοινοτικά

αναπτυξιακά έργα. Εάν προκύψει ότι υπάρχουν μη δικαιολογημένες διαφορές στην παροχή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών σε γεωγραφικές περιοχές με βάση τη φυλή, το φύλο, ή την εθνική σύνθεση, τίθεται ντε φάκτο θέμα για εφαρμογή της πρακτικής της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση. Ο πρωταρχικός σκοπός της CRA είναι να διασφαλιστεί ότι η διοίκηση κάθε χρηματοπιστωτικού ιδρύματος συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση ενός επιχειρηματικού σχεδίου έτσι ώστε το κάθε τραπεζικό ίδρυμα να προωθεί στην αγορά τις υπηρεσίες του σε όλα τα τμήματα της κοινότητας (Knodell 1992). Ωστόσο, δεν υπάρχουν ειδικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά το επίπεδο της χρήσης των υπηρεσιών των τραπεζών που πρέπει να επιτευχθεί στην κοινότητα που λειτουργεί μια τράπεζα—είτε από την κοινότητα στο σύνολό της ή από συγκεκριμένες ομάδες εντός της κοινότητας.

Κάθε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα που υπόκειται στους κανονισμούς συμμόρφωσης της CRA βαθμολογείται κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης των επιδόσεων (FFIEC 1992). Η αξιολόγηση περιλαμβάνει τη διαχείριση του ιδρύματος, τον εξεταστικό φορέα (δηλαδή, τον ρυθμιστικό φορέα που είναι υπεύθυνος για το ίδρυμα), καθώς και εκπροσώπους από την κοινότητα. Το ίδρυμα πρέπει να παρέχει μια δήλωση της CRA για την κοινότητα που εξυπηρετεί, έναν χάρτη της οριοθετημένης περιοχής, μια λίστα με τα είδη των υπηρεσιών που θα προσφέρει, καθώς και μια ανακοίνωση για τη διαδικασία μέσω της οποίας μπορούν να συμμετάσχουν οι πολίτες στη διαδικασία της CRA. Το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα θα πρέπει επίσης να διατηρεί ένα αρχείο με σχόλια και παρατηρήσεις του κοινού και να τοιχοκολλεί ανακοίνωση στο χώρο του με την οποία θα ενημερώνει το κοινό σχετικά με τη διαδικασία της CRA. Ο εξεταστικός φορέας θα πρέπει να διενεργεί την εξέταση CRA, να παρέχει γραπτή έκθεση, να παρέχει συνεχή εποπτεία από τη σκοπιά της CRA, και να λαμβάνει υπόψη τις επιδόσεις της CRA όταν αξιολογεί αιτήσεις από το τραπεζικό ίδρυμα για ομοσπονδιακή ασφάλιση καταθέσεων, για το άνοιγμα νέων παραρτημάτων, ή για συγχωνεύσεις με άλλους φορείς. Το κοινό συμμετέχει στη διαδικασία κάνοντας προφορικές και γραπτές παρατηρήσεις για την απόδοση του τραπεζικού ιδρύματος. Η εξέταση των επιδόσεων CRA είναι ουσιαστικό συστατικό της CRA καθώς παρέχει το πιο σημαντικό φόρουμ για διάλογο ανάμεσα στο τραπεζικό ίδρυμα, τον ρυθμιστικό φορέα και το κοινό που εξυπηρετείται από το τραπεζικό ίδρυμα.

Ενενήντα τοις εκατό των αξιολογούμενων τραπεζών λαμβάνουν ικανοποιητικές αξιολογήσεις CRA, με ένα αξιολογο ποσοστό να παίρνει «άριστα», που υποδηλώνει ότι ο θεσμός της CRA έχει επιτυχία. Ωστόσο, όπως συμβαίνει με κάθε αξιολόγηση, έχουν εκτοξευθεί κατηγορίες για φουσκωμένους βαθμούς στο σύστημα βαθμολόγησης. Αν αυτή είναι η πραγματικότητα, τότε θα ήταν σκόπιμη η επανεκτίμηση των προτύπων που χρησιμοποιούνται από το σύστημα αξιολόγησης. Από την άλλη πλευρά, εάν οι κατηγορίες δεν αληθεύουν, και οι τράπεζες καλύπτουν πραγματικά τις πιστωτικές ανάγκες των κοινοτήτων τους, τότε οποιαδήποτε αντιληπτή περίπτωση περιορισμού της παροχής πίστωσης, ή ντε φάκτο διάκρισης, θα πρέπει να γίνει με άλλα μέσα αξιολόγησης από αυτά της CRA. Αν οι περιορισμοί στην παροχή πίστωσης οφείλονται σε παράγοντες που δεν βρίσκονται υπό τον έλεγχο των επιμέρους τραπεζών, τότε είναι απαραίτητος ο ρόλος της κυβέρνησης στην παροχή πίστωσης είτε μέσω χαλάρωσης της νομισματικής πολιτικής ή μέσω της παροχής πίστωσης με άλλα μέσα. Αν οι περιορισμοί

στην παροχή πίστωσης οφείλονται σε τακτικές διακρίσεων, τότε τα πρότυπα αξιολόγησης που χρησιμοποιεί η CRA θα πρέπει να μπορούν να εντοπίσουν αυτές τις πρακτικές. Αν δεν το κάνουν, τότε θα είναι απαραίτητη η αναθεώρηση των εν λόγω προτύπων.

Ωστόσο, υπάρχουν επαρκή στοιχεία ότι η CRA από μόνη της δεν θα εξαλείψει τις ντε φάκτο διακρίσεις όσον αφορά την πρόσβαση σε πιστώσεις. Για παράδειγμα, από μια μελέτη που διεξήχθη από την Ομοσπονδιακή Τράπεζα της Βοστώνης διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρχε σημαντική διαφορά στις πρακτικές δανεισμού των τραπεζών που είναι δεσμευμένες στους όρους της CRA από τις πρακτικές τραπεζών που δεν είναι δεσμευμένες στους όρους που επιβάλλει η CRA (Bradbury, Case και Dunham 1989). Ακόμη και οι τράπεζες που είναι δεσμευμένες απέναντι στους όρους και τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η CRA χορηγούν λιγότερα δάνεια στις συνοικίες των μαύρων από τις συνοικίες των λευκών. Επιπλέον, μια μελέτη από τις «Κοινότητες για Υπεύθυνη Επανεπένδυση» διαπίστωσε ότι κατά τη διάρκεια μιας περιόδου δεκαεσσάρων μηνών το 1987-88, η Bank America χορήγησε μόνο ένα δάνειο από τα 1,323 δάνεια για μονοκατοικίες στο Νότιο Κεντρικό South Los Άντζελες, ενώ η Security Pacific χορήγησε μόνο τρία δάνεια αν και οι δύο τράπεζες είχαν λάβει υψηλούς βαθμούς αξιολόγησης από την CRA. Ωστόσο, κοιτάζοντας μόνο ένα είδος χορήγησης δανείων δεν παρέχει κατ' ανάγκη μια ακριβή εκτίμηση της συνολικής δανειοδοτικής τακτικής μιας τράπεζας προς μια κοινότητα.

Ορισμένες τράπεζες αντιδρούν λέγοντας ότι η CRA επιβαρύνει τις δραστηριότητές τους και τις χρεώνει με επιπρόσθετες δαπάνες και ως εκ τούτου συμβάλλει η ίδια στην πιστωτική κρίση. Συνεπώς, οποιαδήποτε επαναξιολόγηση των προτύπων της CRA θα πρέπει επίσης να εξετάσει το κόστος που έχει η όλη διαδικασία για τις τράπεζες. Ο κατάλληλος οδηγός για την πολιτική που θα πρέπει να εφαρμοστεί είναι η εξισορρόπηση του κοινωνικού και ιδιωτικού κόστους και τα οφέλη των δανειοδοτικών δραστηριοτήτων. Ο στόχος είναι η χάραξη μιας πολιτικής που θα φέρει την κυβερνητική παρέμβαση σε συνάρτηση με το κόστος που έχει για την κοινωνία η ανεπάρκεια της παροχής δανεισμού, ενώ θα διασφαλίζεται ταυτόχρονα ότι δεν επηρεάζεται αδικαιολόγητα η κερδοφορία των τραπεζών. Αν η CRA δεν μπορεί να αναθεωρηθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών που έχουν οι υποβαθμισμένες κοινότητες χωρίς να επιβάλλεται υπερβολικό κόστος στις συμβατικές τράπεζες, τότε η κυβέρνηση θα πρέπει να εξετάσει μια εναλλακτική πρόταση.

II. Προτάσεις για τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης και η CRA

Ο πρόεδρος Κλίντον απηύθυνε έκκληση για τη δημιουργία εκατό τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης για την αναζωογόνηση αναξιοπαθούντων κοινοτήτων. Σε ανταπόκριση, και ως μέρος των εν εξελίξει ερευνητικών μας μελετών στο Levy Economics Institute για την αναδιάρθρωση του χρηματοοικονομικού συστήματος, έχουμε αναπτύξει μια πρόταση για τη δημιουργία ενός εθνικού συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Η πρόταση αυτή περιγράφεται στο Κείμενο Δημόσιας Πολιτικής No 3 με τον τίτλο «Τραπεζικό

σύστημα κοινοτικής ανάπτυξης: Πρόταση για την εγκαθίδρυση ενός εθνικού συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης».

Σε αντίθεση με τη δική μας τοποθέτηση, κάποιες προτάσεις για τη θέσπιση τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης επιτρέπουν σε οποιοδήποτε καταθετικό ίδρυμα που επενδύει στο μετοχικό κεφάλαιο μιας τράπεζας κοινοτικής ανάπτυξης να εξαιρείται από συμμόρφωση με βάση τα πρότυπα αξιολόγησης της CRA. Μια πρόταση, για παράδειγμα, προτείνει να επιτρέπεται σε μια τράπεζα να επενδύει έως και το 5% των ιδίων κεφαλαίων της σε τράπεζα της κοινοτικής ανάπτυξης και ότι οποιοδήποτε ίδρυμα που καλύπτει αυτό το ανώτατο όριο επένδυσης να λαμβάνει ίση βαθμολόγηση από την CRA με εκείνη της τράπεζας κοινοτικής ανάπτυξης στην οποία έχει επενδύσει. Αυτό σημαίνει ότι για μια επένδυση ίση με μόλις το ένα τέταρτο του 1% του ενεργητικού του (5% των ιδίων κεφαλαίων, με κεφάλαια που ισούται με το 5% του ενεργητικού του), ένα ίδρυμα θα μπορούσε να αποφύγει εντελώς την διαδικασία CRA. Επιπλέον, η «κοινότητα» της τράπεζας κοινοτικής ανάπτυξης, όπως αυτή ορίζεται σύμφωνα με την CRA, θα περιλαμβάνει τη συνδυσασμένη αγορά ή τους τομείς παροχής υπηρεσιών όλων των επενδυτικών καταθετικών ιδρυμάτων. Αυτό σημαίνει ότι η επένδυση οποιουδήποτε συγκεκριμένου καταθετικού ιδρύματος σε μια τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης θα είναι σε μεγάλο βαθμό αραιωμένη σε σχέση με τη δική του κοινότητα εφόσον η τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης θα μπορούσε να έχει μια καθορισμένη περιοχή εξυπηρέτησης πολύ μεγαλύτερη από την κοινότητα που εξυπηρετείται από οποιοδήποτε συγκεκριμένο καταθετικό ίδρυμα.

Πιστεύουμε ότι υπάρχουν ορισμένα προβλήματα με τις εναλλακτικές προτάσεις που θα αποδυνάμωναν την CRA. Πρώτον, η συντριπτική πλειονότητα των τραπεζών έχουν ήδη συμμορφωθεί με τους όρους και τις προϋποθέσεις της CRA. Πιστεύουμε ότι υπάρχουν προϋποθέσεις που πρέπει να διατηρηθούν—και μάλιστα να ενισχυθούν—επειδή παρέχουν την ευκαιρία να διεξαχθεί ένας ουσιαστικός διάλογος ανάμεσα σε κάθε εμπορική τράπεζα και το κοινό για το οποίο έχει σχεδιαστεί να εξυπηρετηθεί. Δεύτερον, παρά τη συμμόρφωση με τις προϋποθέσεις της CRA, υπάρχουν ουσιαστικές ενδείξεις ότι επικρατεί μια ντε φάκτο τακτική διακρίσεων όσον αφορά την παροχή δανεισμού: μερικά συγκεκριμένα τμήματα της κοινωνίας αποκλείονται συστηματικά από την παροχή πίστωσης. Αυτό δείχνει ότι η CRA και οι κανόνες κατά των διακρίσεων δεν μπορούν από μόνα τους να εγγυηθούν επαρκή πρόσβαση στην πίστωση για όλα τα τμήματα της κοινότητας. Τρίτον, το υφιστάμενο χρηματοπιστωτικό σύστημα δεν παρέχει επαρκές επίπεδο συναλλαγών, πληρωμών και αποταμιευτικών υπηρεσιών για ορισμένα τμήματα του πληθυσμού. Επιπλέον, οι πρόσφατες τάσεις (οι οποίες αναμένεται να συνεχιστούν) έχουν αναγκάσει τις παραδοσιακές τράπεζες να μειώσουν την παροχή αυτών των υπηρεσιών προς αυτές τις κοινότητες, τις οποίες δεν εξυπηρετούσαν ούτως ή άλλως ιδιαίτερα καλά. Για τους λόγους αυτούς, υποστηρίζουμε την ανάπτυξη ενός συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης που θα αποτελεί συμπλήρωμα της CRA προκειμένου να παρέχονται οι απαραίτητες χρηματοοικονομικές υπηρεσίες σε συγκεκριμένες κοινότητες.

Πιστεύουμε ότι ενώ η επένδυση σε μια τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση της CRA για ένα καταθετικό ίδρυμα, το ίδρυμα

αυτό δεν θα πρέπει να εξαιρείται από τη διαδικασία δεδομένου ότι κάτι τέτοιο δεν συνάδει με το πνεύμα της CRA. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η διαδικασία αξιολόγησης της CRA είναι το κύριο πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνει χώρα ο διάλογος ανάμεσα στο ίδρυμα και την κοινότητα. Για τους λόγους που θα εκθέσουμε παρακάτω, αυτό μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια να αλλάξουν οι προσδοκίες της τραπεζικής κοινότητας σχετικά με τις περιοχές που υπάρχει έλλειψη εξυπηρέτησης. Οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης θα συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση με το να αποδείξουν ότι οι περιοχές που δεν εξυπηρετούνται επαρκώς έχουν στην πραγματικότητα τη δυνατότητα ανάληψης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που μπορούν να χρηματοδοτηθούν επωφελώς. Περαιτέρω, επιτρέποντας σε μια εμπορική τράπεζα να αποφύγει τη διαδικασία CRA απλώς και μόνο με την επένδυση σε μια τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης (που μπορεί να έχει μια πολύ ευρύτερη περιοχή εξυπηρέτησης από την εμπορική τράπεζα) αποδυναμώνει τη διαδικασία του διαλόγου μεταξύ της τράπεζας και της κοινότητας που εξυπηρετεί. Αντ' αυτού, κοινότητα της εμπορικής τράπεζας θα πρέπει να οριστεί αυτή που θα εξυπηρετεί άμεσα, όχι εκείνη που εξυπηρετείται από όλα τα ιδρύματα που έχουν επενδύσει σε μια συγκεκριμένη τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης. Τέλος, η περιορισμένη και συχνά μικροσκοπική επένδυση σε μια τράπεζα κοινότητας ανάπτυξης που περικλείουν ορισμένες προτάσεις (το ένα τέταρτο του 1% του ενεργητικού) δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τη διαδικασία αξιολόγησης της CRA, η οποία καθορίζει το βαθμό στον οποίο το ίδρυμα έχει «επανεπενδύσει» στην κοινότητά του.

Η πρόταση του γερουσιαστή Bradley, που φέρει τον τίτλο «Community Capital Partnership Act του 1993» είναι πολύ πιο παρόμοια με το πνεύμα της δική μας πρότασης. Αυτός ο νόμος θα παράσχει ομοσπονδιακή βοήθεια στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα κοινοτικής ανάπτυξης με τη μορφή λειτουργικής βοήθειας ή κεφαλαιακής βοήθειας προς τους κοινοτικούς δανειστές που επιθυμούν να επεκτείνουν τις δραστηριότητες σε περιοχές που συμβαδίζουν με το μοντέλο των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Το μοντέλο αυτό βασίζεται στην ίδρυση δανειοδοτικών ιδρυμάτων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, τα οποία θα χορηγούν συνήθως μικρά δάνεια ή επενδύσεις σε ίδια κεφάλαια. Ενώ το δικό μας μοντέλο διαφέρει σε πολλά σημεία από την πρόταση του γερουσιαστή Bradley, καμία τους δεν αποδυναμώνει την CRA.

Πριν δούμε πώς μπορεί ένα σύστημα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης να ενισχύσει συμπληρωματικά την CRA, αναλύουμε στοιχεία των πρακτικών διακρίσεων στην παροχή δανεισμού και σε άλλες χρηματοοικονομικές υπηρεσίες που πρέπει να παρέχονται από ένα χρηματοπιστωτικό σύστημα. Υποστηρίζουμε ότι ούτε οι δυνάμεις της ελεύθερης αγοράς ούτε η CRA από μόνη της μπορούν να εξασφαλίσουν επαρκή παροχή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών για κάθε κοινότητα.

III. Πρακτικές διακρίσεων και η πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση

Οι διακρίσεις και η πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση προς συγκεκριμένες περιοχές αποτελούν διάχυτα φαινόμενα, ιδιαίτερα στην αγορά ενυπόθηκων δανείων. Η φύση των ιδιωτικών κερδοσκοπικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων δεν εξαλείφουν αυτά τα προβλήματα. Μια σύντομη ανάλυση του προβλήματος θα μας βοηθήσει να καταλάβουμε γιατί συμβαίνουν αυτά. Ξεκινάμε με τη διαδικασία μέσω της οποίας γίνεται η προώθηση και η αξιολόγηση των αιτήσεων για δάνεια.

A. Προσέλκυση πελατών και διαδικασία αίτησης δανείου

Με την προσέλκυση πελατών, ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία της έναρξης της δανειοδότησης. Αρχικά, πρέπει να καθορίσει την περιοχή της αγοράς του και να εντοπίσει δυνητικούς πελάτες. Κατόπιν, πρέπει να παρέχει πληροφορίες σε πιθανούς πελάτες. Οι πελάτες δημιουργούνται στην αγορά στεγαστικών δανείων μόνο μετά το ξεκίνημα της πώλησης της ακίνητης περιουσίας. Κατά συνέπεια, τυχόν διαδικασίες που αποκλείουν συστηματικά την ισότιμη πρόσβαση στην κτηματομεσιτική αγορά θα έχει αυτομάτως μεροληπτικές επιδράσεις στις αγορές ενυπόθηκων δανείων. Αν οι πωλητές ή οι αντιπρόσωποί τους κάνουν διακρίσεις με βάση τη φυλή, το φύλο ή άλλα χαρακτηριστικά, τότε οι τράπεζες δεν θα είναι σε θέση να συμπεριλάβουν στις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες γύρω από τα ενυπόθηκα δάνεια τα τμήματα του πληθυσμού που έχουν εξαιρεθεί. Αν οι κατασκευαστές ακινήτων αποφεύγουν συστηματικά νέα έργα ή την ανακαίνιση και αποκατάσταση κτιρίων σε ορισμένες περιοχές, οι τράπεζες δεν θα είναι σε θέση να επεκτείνουν δραστηριότητες ενυπόθηκων δανείων σε αυτές τις περιοχές. Οι διακρίσεις αυτές είναι πέρα από τον έλεγχο των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Ακόμη και αν αυτό το είδος διάκρισης δεν υφίσταται, η επιλεκτική προώθηση δανειοδότησης από τις τράπεζες μπορεί να οδηγήσει στον αποκλεισμό ορισμένων τμημάτων της κοινωνίας από τις ευκαιρίες ενυπόθηκων δανείων.

Όταν εντοπιστούν οι πελάτες, υπάρχουν τουλάχιστον πέντε σημαντικοί παράγοντες που συμβάλλουν σε μια επιτυχή διαδικασία αίτησης δανείου. Πρώτον, η διαδικασία έχει σχεδιαστεί για να αποκαλύψει τα χαρακτηριστικά του δανειολήπτη: πιστωτικό ιστορικό, εισόδημα, έξοδα, καθαρή αξία, εγγύηση. Έχοντας αυτές τις πληροφορίες, οι τράπεζες θα προσπαθήσουν να εκτιμήσουν την ικανότητα του πελάτη να αποπληρώσει το δάνειο. Δεύτερον, η διαδικασία πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά του δανείου: το αρχικό κεφάλαιο, το επιτόκιο και τη χρήση του δανείου. Τρίτον, η τράπεζα θα πρέπει να εξετάσει τα κυκλικά χαρακτηριστικά της οικονομίας (συμπεριλαμβανομένων τόσο των περιφερειακών όσο και των εθνικών οικονομικών κύκλων). Τέταρτον, θα πρέπει να εκτιμήσει τις πιθανές εισοδηματικές ροές της κάθε κατηγορίας των δανειοληπτών στη βάση μεγαλύτερων χαρακτηριστικών τάσεων της οικονομίας (τόσο σε περιφερειακό όσο και σε εθνικό επίπεδο). Πέμπτον, ο υπάλληλος υπεύθυνος για τα δάνεια θα πρέπει να εφαρμόσει διάφορους άτυπους κανόνες για την αξιολόγηση του δανειολήπτη όσον αφορά τη δυνατότητα της αποπληρωμής. Αυτή η αξιολόγηση βασίζεται, ανάμεσα σε

άλλα, στα χαρακτηριστικά του δανειολήπτη, σε αναμενόμενες ροές εισοδήματος, στο επιτόκιο, και στο ποσό του δανείου. Η παροχή της πίστωσης είναι παρόμοια με την πώληση ενός εμπορεύματος. Αποτελεί μια πολύ σύνθετη διαδικασία που συνήθως περιλαμβάνει σημαντικές συναντήσεις πρόσωπο με πρόσωπο.

B. Η αποδοχή ή η απόρριψη της αίτησης δανείου

Η διαδικασία των αιτήσεων λήγει όταν η τράπεζα αποδεχθεί ή απορρίψει την αίτηση δανείου. Η απόρριψη μπορεί να συμβεί για διάφορους λόγους, που μπορεί να έχουν να κάνουν με την επάρκεια των εισοδηματικών ροών του δανειολήπτη, το βάρος του χρέους, τις εγγυήσεις, την αξία πλούτου, το πιστωτικό ιστορικό. Η απόρριψη ενός δανείου μπορεί να οφείλεται επίσης στο ότι ο «χαρακτήρας» μπορεί να μη συμμορφώνεται με τα πρότυπα της τράπεζας ή με τα πρότυπα *underwriting* που υιοθετούνται από τις δευτερογενείς αγορές. Εναλλακτικά, τα χαρακτηριστικά του δανείου μπορεί να μην πληρούν τους άτυπους κανόνες της τράπεζας, των εποπτικών οργανισμών, ή των δευτερογενών αγορών: Το ποσό της αίτησης δανείου μπορεί να ήταν πολύ μικρό ή πολύ μεγάλο. Το δάνειο μπορεί να επίσης να μην πληροί με διάφορους τρόπους τις προϋποθέσεις όσον αφορά τα πρότυπα *underwriting* των δευτερογενών αγορών. Επιπλέον, η έγκριση του δανείου μπορεί να μην επιτραπεί από τις εποπτικές υπηρεσίες για μια σειρά από λόγους, ή μπορεί η προτεινόμενη χρήση του δανείου να βρίσκεται σε σύγκρουση με τις ρυθμιστικές πρακτικές. Τέλος, η αίτηση μπορεί να απορριφθεί είτε εξαιτίας πρακτικών διάκρισης από τον υπάλληλο του τμήματος δανείων ή από άλλα στελέχη της Τράπεζας είτε λόγω της πρακτικής της άρνησης παροχής δανείων σε συγκεκριμένες περιοχές.

Στην ουσία, η πολυπλοκότητα της διαδικασίας της χορήγησης δανείου διαμορφώνει προοπτικές κάτω από τις οποίες άτομα που πιθανώς θα μπορούσαν να καλύψουν με επιτυχία τις απαιτήσεις ενός δανείου και με ποσοστό επιτοκίου που θα είναι κερδοφόρο για την τράπεζα δεν θα λάβουν πίστωση. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι διακρίσεις και η άρνηση παροχής δανείων σε συγκεκριμένες περιοχές απλά επιδεινώνουν το πρόβλημα.

(1) Διακρίσεις. Η Πράξης για Ίσες Ευκαιρίες Πίστωσης και το Νόμος για Δίκαιη Στέγαση απαγορεύουν στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να κάνουν διακρίσεις στην παροχή δανειοδότησης. Ο Νόμος Γνωστοποίησης των Στεγαστικών Δανείων υπαγορεύει την κοινοποίηση δεδομένων που βοηθά στο να καθοριστεί κατά πόσο τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα συμμετέχουν σε πρακτικές διακρίσεων. Ανεξάρτητα από το αν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα συμμετέχουν τακτικά ή όχι σε *de jure* διακρίσεις, υπάρχουν σημαντικές ενδείξεις ντε φάκτο διακρίσεων λόγω φυλής (πρέπει να τονιστεί, ωστόσο, ότι τα στοιχεία δεν είναι και κατά πάσα πιθανότητα δεν μπορεί να είναι αρκούντως επαρκείς). Επιπλέον, δεν είναι απαραίτητα παράνομο να γίνονται διακρίσεις με βάση το εισόδημα ή την περιουσία. Αυτοί οι παράγοντες χρησιμοποιούνται ρητά για τον προσδιορισμό της πιστοληπτικής ικανότητας. Παρά το γεγονός ότι τα θέματα αυτά είναι πολύ περίπλοκα, πιστεύουμε ότι μπορεί να προωθηθεί πειστικά το επιχείρημα ότι σε ορισμένα τμήματα της κοινότητας, ιδιαίτερα ανάμεσα στις μειονότητες με χαμηλό

εισόδημα, επικρατεί συστηματική άρνηση στην παροχή πίστωσης εκ μέρους των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Οι διακρίσεις αφορούν χαρακτηριστικά του δανειολήπτη που δεν έχουν σχέση με τα ποσοστά αδυναμίας αποπληρωμής του δανείου, αλλά που επηρεάζουν την πιθανότητα της χορήγησης ενός δανείου.

Συνήθως, οι αποδείξεις περί διακρίσεων εντοπίζονται με έναν έλεγχο στα μικρο-δεδομένα προκειμένου να δούμε αν κάποια μεταβλητή που δεν έχει σημασία όσον αφορά την χορήγηση δανείου (π.χ., φυλή ή φύλο) εξακολουθεί να διαδραματίζει ρόλο στην εξήγηση της πιθανότητας της αποδοχής μιας αίτησης δανείου. Πρέπει να αναγνωρισθεί, ωστόσο, ότι οι αιτήσεις χορήγησης δανείων μπορεί να έχουν επηρεαστεί από πρακτικές διακρίσεων αν η διαδικασία των τραπεζών για την προσέλκυση πελατών έχει αποκλείσει ορισμένα τμήματα του πληθυσμού με βάση τα παραπάνω χαρακτηριστικά.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι μειονότητες έχουν χαμηλότερα ποσοστά πρόσβασης στην πίστωση απλά επειδή το εισόδημα και ο διαθέσιμος πλούτος τους τείνει να κινείται σε χαμηλά επίπεδα. Ο βαθμός της πρόσβασης στην πίστωση έχει άμεσο αντίκτυπο στην πιστοληπτική ικανότητα ενός οφειλέτη κατά τη διάρκεια μιας ζωής. Ο όγκος των υποχρεώσεων που μπορεί να εκδοθεί, καθώς και οι όροι με τους οποίους έχουν εκδοθεί, θα επηρεάσει σχεδόν κάθε σημαντικό παράγοντα στον καθορισμό της οικονομικής επιτυχίας ενός ατόμου—από την ποσότητα και την ποιότητα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης που μπορεί κανείς να λάβει έως το είδος της παραγωγικής δραστηριότητας που θα ακολουθήσει το άτομο για επαγγελματικούς λόγους. Με άλλα λόγια, η επαρκής πρόσβαση στην πίστωση με λογικούς όρους είναι απαραίτητη για πολλές δραστηριότητες, οι οποίες θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό την επιτυχία ενός ατόμου όσον αφορά την εξυπηρέτηση του χρέους. Εάν ένα τμήμα της κοινωνίας αντιμετωπίζει διακριτική μεταχείριση στο θέμα αυτό, είναι βέβαιο ότι θα έχει λιγότερες πιθανότητες να είναι φερέγγυο (Isenberg και Dymski 1992).

Τέλος, οι υπεύθυνοι του τομέα δανείων και οι ιδιοκτήτες τραπεζών έχουν μια πολύ περιορισμένη άποψη της αγοράς στην οποία λειτουργούν. Τα είδη των δραστηριοτήτων που μπορεί να χρηματοδοτηθούν επικερδώς δεν μπορούν να είναι γνωστά. Όπως είπε ο John Maynard Keynes, μερικές φορές είναι καλύτερα να ακολουθήσει κανείς τον ηγέτη και να καταλήξει στο τέλος με μια συμβατικά λάθος επιλογή από το να έχει κάνει μια αντισυμβατικά σωστή επιλογή. Οι τράπεζες και οι τραπεζίτες έχουν ένα προτιμώμενο τρόπο λειτουργίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο συγκεκριμένος τρόπος λειτουργίας δεν μπορεί να αλλάξει, αλλά ότι μπορεί να αλλάξει με αργούς ρυθμούς. Αν κάποια τμήματα του πληθυσμού θεωρούνται ότι αποτελούν πιστωτικό κίνδυνο, δεν θα τους χορηγηθεί πίστωση με αποτέλεσμα να έχουν χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα. Μπορεί να είναι πολύ δύσκολο να αλλάξει η αντίληψη των τραπεζιτών για ορισμένα τμήματα της κοινότητας, αλλά η πιστοληπτική ικανότητα δεν μπορεί να αυξηθεί έως ότου αυξηθεί η παροχή της πίστωσης.

Κάποιοι θα υποστήριζαν ότι μια τόσο έντονη συμπεριφορά διακρίσεων είναι παράλογη και ως εκ τούτου θα εξαλειφθεί από τις δυνάμεις της αγοράς. Ακόμη και αν αληθεύει ότι οι δυνάμεις της αγοράς μπορούν να εξαλείψουν τελικά τις διακρίσεις, τα στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι προκαταλήψεις είναι εξαιρετικά μακρόβιες είναι συντριπτικά και αυτό οφείλεται στο ότι συντηρούνται από πολλές άλλες κοινωνικές δυνάμεις. Οι υπεύθυνοι του τομέα των δανείων και οι άλλοι τραπεζικοί υπάλληλοι (και οι ιδιοκτήτες) δεν ζουν χωριστά από το πολιτιστικό τους περιβάλλον.

Άλλοι υποστηρίζουν ότι η πρόσφατη τάση προς τις τιτλοποιήσεις (ιδιαίτερα των στεγαστικών δανείων) θα εξασφαλίσει ισότιμη πρόσβαση στην πίστωση. Η λογική στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι ότι αφού η τράπεζα που δρομολογεί τα δάνεια δεν είναι αυτή που θα έχει υπό την κατοχή της τα τιτλοποιημένα δάνεια, δεν θα πρέπει να νοιάζεται αν ο δανειολήπτης είναι λευκός ή μαύρος άνδρας. Όμως η λογική αυτή εξακολουθεί να αγνοεί το γεγονός ότι η προσέλκυση πελατών για δάνεια και οι διαδικασίες υποβολής της αίτησης παρέχουν άφθονες ευκαιρίες για διάκριση. Ακόμη και στην περίπτωση των τιτλοποιημένων και κρατικά εγγυημένων δανείων, η διαδικασία υποβολής της αίτησης περιλαμβάνει συχνά συναντήσεις πρόσωπο με πρόσωπο. Η τιτλοποίηση θα μπορούσε μάλιστα να μειώσει στην πραγματικότητα την παροχή πίστωσης σε ορισμένες ομάδες αν τα κριτήρια *underwriting* της δευτερεύουσας αγοράς εμπεριέχουν προκαταλήψεις εναντίον ορισμένων ομάδων (βλέπε Isenberg και Dymski 1992 και Dymski 1993, για μια ανάλυση της προκατάληψης των δευτερογενών αγορών προς τις μειονότητες και τα άτομα με χαμηλό εισόδημα).

(2) Η πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση: Σε αντίθεση με τις διακρίσεις, που έχουν να κάνουν με τα χαρακτηριστικά του δανειολήπτη, η πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση έχει να κάνει με τα χαρακτηριστικά της συνοικίας. Μια τράπεζα που συμμετέχει στην πολιτική της κόκκινης γραμμής οριοθετεί μια περιοχή στην οποία κατά κανόνα δεν θα δανείζει. Αυτή η πρακτική δεν χρειάζεται να είναι υποχρεωτικά παράλογη: Μερικές συνοικίες έχουν πολύ υψηλότερα ποσοστά αθέτησης πληρωμών από άλλες λόγω δευτερογενών επιδράσεων ή «εξωτερικοτήτων»—δύο πανομοιότυπα άτομα μπορεί να βιώσουν πολύ διαφορετικά ποσοστά αθέτησης πληρωμών απλά και μόνο επειδή ζουν σε διαφορετικές περιοχές. Οι περιοχές που έχουν οριοθετηθεί με κόκκινες γραμμές δεν αποτελούν στόχο προσέλκυσης πελατών (συνεπώς θα υπάρξουν πολύ λιγότερες αιτήσεις από τις συγκεκριμένες συνοικίες) και τα άτομα από αυτές τις περιοχές που τυγχάνει να αναζητούν δάνεια θα αντιμετωπίσουν συστηματικά υψηλότερα ποσοστά απόρριψης. Όταν εφαρμόζεται η πολιτική της κόκκινης γραμμής, η διαδικασία της υποβολής της αίτησης που περιλαμβάνει συνάντηση πρόσωπο με πρόσωπο δεν παίζει σημαντικό ρόλο στην απόρριψη. Αυτό που μετράει είναι μόνο τα χαρακτηριστικά της περιοχής. Η πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση δεν θα εξαλειφθεί από τις «ελεύθερες αγορές» δεδομένου ότι αυτή η πρακτική θεωρείται συχνά ως μια καλή επιχειρηματική πρακτική. Η κατάλληλη δοκιμή για την πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση είναι να δούμε εάν η προσέλκυση πελατών για δάνεια μειώνεται και η απόρριψη δανείων κυμαίνεται σε υψηλότερα επίπεδα σε συγκεκριμένες συνοικίες.

Στην πράξη, όμως, οι φυλετικές διακρίσεις συχνά εμπλέκονται σε πολιτικές κόκκινης γραμμής. Εάν η φυλή σχετίζεται με συνοικίες με ανεπιθύμητα χαρακτηριστικά, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δείκτης αυτών των ανεπιθύμητων χαρακτηριστικών. Στην ουσία, αν οι μειονότητες τείνουν να κατοικούν σε περιοχές με κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες που οδηγούν σε προβληματικά δάνεια, το κριτήριο φυλή μπορεί να χρησιμοποιηθεί από μόνο του για τον εντοπισμό των κοινοτήτων που θα οριοθετηθούν με κόκκινη γραμμή. Όταν συμβεί αυτό, δεν γίνεται προσπάθεια προσέλκυσης πελατών από αυτές τις περιοχές, ή οι αιτήσεις των δανείων απορρίπτονται πιο τακτικά από αυτές τις περιοχές. Η κατάλληλη δοκιμή για την φυλετική πολιτική της κόκκινης γραμμής είναι ο εντοπισμός του ποσοστού των μειονοτήτων σε μια περιοχή αντί ο προσδιορισμός της φυλής του ατόμου που υποβάλλει την αίτηση. Η φυλετική πολιτική της κόκκινης γραμμής θα πρέπει να ερμηνευθεί κατά πάσα πιθανότητα ως παράνομη διάκριση, ενώ η απλή πολιτική της κόκκινης γραμμής δεν είναι απαραίτητα παράνομη πρακτική εφόσον μπορεί να προβληθεί πειστικά το επιχείρημα ότι οι πιθανότητες ενός προβληματικού δανείου είναι μεγαλύτερες για κάθε αίτηση που απορρίφθηκε.

Η πρόσβαση στην πίστωση είναι πολύ σημαντικό στοιχείο για την οικονομική επιτυχία του ατόμου και ως εκ τούτου είναι επίσης σημαντική για την οικονομική επιτυχία της συνοικίας. Εάν υπάρχει συστηματική άρνηση στην παροχή πίστωσης προς μια περιοχή, είναι σχεδόν βέβαιο ότι η κοινότητα θα βιώσει οικονομικό μαρασμό. Η πολιτική της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση έχει μεγάλες επιπτώσεις στην αξία των περιουσιακών στοιχείων της συνοικίας που επηρεάζεται από αυτή την πολιτική (Dymski 1993). Η αξία των περιουσιακών στοιχείων (ιδίως κατοικίες και μικρές επιχειρήσεις) δεν καθορίζεται μόνο (ή κυρίως) από τη δική τους κατάσταση, αλλά επίσης από την αντιληπτή κατάσταση του γύρω περιβάλλοντος. Η αξία μιας κατοικίας καθορίζεται ουσιαστικά από την περιοχή στην οποία βρίσκεται. Η ανακαίνιση μιας κατοικίας σε μια γειτονιά θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στις άλλες κατοικίες: Εάν όλες οι κατοικίες στη γειτονιά είχαν πρόσβαση σε δάνεια ανακαίνισης και αποκατάστασης, οι θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις θα είχαν αντίκτυπο για κάθε κατοικία στη γειτονιά, αλλά εάν μόνο ένας ιδιοκτήτης προχωρούσε σε ανακαίνιση της κατοικίας του, τότε αυτός/ή δεν θα επωφελείτο από τις δευτερογενείς επιπτώσεις. Αυτό είναι ανάλογο με τις δραστηριότητες των δανειοδοτικών τραπεζών: Μόνο εάν οι άλλες δανειοδοτικές τράπεζες παρέχουν δάνεια σε μια συνοικία θα υπάρξουν δευτερογενείς επιπτώσεις, αλλά καμία τράπεζα δεν θέλει να είναι ο μοναδικός δανειστής. Η διαδικασία λειτουργεί και αντίστροφα: Αν κάποιες τράπεζες κλείσουν τα παραρτήματά τους σε μια περιοχή, οι «δυνάμεις της αγοράς» θα οδηγήσουν και τις υπόλοιπες τράπεζες να κάνουν το ίδιο.

Δεδομένου ότι η καθαρή αξία μιας κατοικίας (ή μιας επιχείρησης) είναι κύριος προσδιοριστικός παράγοντας της πρόσβασης σε πίστωση, οι ιδιοκτήτες ακινήτων και οι επιχειρηματίες που ανακαλύπτουν ότι τα πάγια περιουσιακά στοιχεία τους βρίσκονται στη «λάθος» περιοχή θα ανακαλύψουν επίσης ότι η πρόσβασή τους στην πίστωση μειώνεται καθώς πέφτει η καθαρή αξία των περιουσιακών τους στοιχείων (Dymski 1993). Οι «ελεύθερες αγορές» ως εκ τούτου θα τιμωρήσουν αυτές τις περιοχές: καμία τράπεζα δεν θα παρέχει πρόσβαση δανειοδότηση σε μια γεωγραφική περιοχή εκτός και αν οι άλλες τράπεζες είναι διατεθειμένες να το πράξουν. Ο λόγος γι αυτό οφείλεται στο ότι οι «εξωτερικότητες» που δημιουργήθηκαν από την πολιτική της κόκκινης γραμμής

στην δανειοδότηση θα αυξήσουν τις πιθανότητες των προβληματικών δανείων που θα αντιμετωπίσει ο δανειστής που δεν εφάρμοσε την πολιτική της κόκκινης γραμμής.

Υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για πρακτικές διακρίσεων και πολιτικές της κόκκινης γραμμής στην δανειοδότηση. Τον Οκτώβριο του 1991, τα στοιχεία από το Νόμο Γνωστοποίησης των Στεγαστικών Δανείων (Home Mortgage Disclosure Act) έδειξαν ότι οι μειονότητες έχουν πρόσβαση σε δάνεια σε ποσοστά πολύ χαμηλότερα από ότι οι λευκοί. Ως παράδειγμα, σύμφωνα με τα εθνικά στοιχεία, οι αιτήσεις των μαύρων για δάνεια απορρίπτονται δύομισι φορές πιο συχνά από ό, τι αυτές των λευκών. Σύμφωνα με μια μελέτη της Ομοσπονδιακής Τράπεζας της Βοστώνης, ακόμη και αφού ληφθούν υπόψη οι οικονομικοί και άλλοι μη-φυλετικοί παράγοντες (εισόδημα, περιουσία, χαμηλότερη αξία των κατοικιών), οι πιστωτικές αγορές στέγασης και ενυπόθηκων δανείων λειτουργούν με τρόπο που βλάπτει τις μαύρες περιοχές της Βοστώνης (Bradbury, Case και Dunham 1989). Οι συγγραφείς της μελέτης διαπίστωσαν ότι η αναλογία των ενυπόθηκων δανείων προς τα στεγαστικά ποικίλει με βάση τον προσδιορισμό της φυλής: οι μαύρες περιοχές λαμβάνουν 24% λιγότερα στεγαστικά δάνεια, ακόμη και όταν ληφθούν υπόψη οι διάφορες μη-φυλετικές μεταβλητές, ενώ οι αιτήσεις για δάνεια από μειονότητες είχαν 60% περισσότερες πιθανότητες από αυτές των λευκών να δεχθούν απόρριψη.

Ένα μέρος του λόγου για τις φυλετικές διαφορές στα στεγαστικά δάνεια μπορεί να αποδοθεί στην αύξηση της δευτερογενούς αγοράς στεγαστικών δανείων, η οποία απαιτεί να συμμορφώνονται τα στεγαστικά δάνεια σύμφωνα με τα κριτήρια του underwriting έτσι ώστε να μπορούν να πουληθούν στις δευτερογενείς αγορές. Μεταξύ 1977 και 1981, μόνο το 3% των νέων δανείων ήταν τιτλοποιημένα, αλλά μεταξύ 1986 και 1989 σχεδόν το 44% των νέων δανείων έφεραν τιτλοποίηση (Isenberg και Dymski 1992). Τα περισσότερα τιτλοποιημένα στεγαστικά δάνεια ήταν εγγυημένα από τις ομοσπονδιακές κυβερνητικές υπηρεσίες (Fannie Mae, Freddie Mac, ή Ginnie Mae). Σε μια μελέτη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για τα ενυπόθηκα δάνεια με κρατική εγγύηση, διαπιστώθηκε ότι το 87% των δανείων πήγαιναν σε περιοχές που κατοικούσαν λευκοί και το 83% σε περιοχές όπου τα εισοδήματα ήταν κατά μέσο όρο πάνω από 35 χιλιάδες δολάρια. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαπίστωσε ότι το ποσοστό των στεγαστικών δανείων που αγοράζονται από τους οργανισμούς Fannie Mae και Freddie Mac ανά ιδιοκτήτη κατοικίας μειωνόταν καθώς το ποσοστό των μειονοτήτων σε μια περιοχή αυξανόταν. Μια μελέτη για τις τράπεζες σε δεκατέσσερις πόλεις ανακάλυψε ότι στις περιοχές που κατοικούσαν μειονότητες, η αναλογία των καταθέσεων που προοριζόταν για τη δανειοδότηση της αγοράς ενυπόθηκων κατοικιών σε περιοχές που κατοικούσαν μειονότητες ήταν 4 σεντς ανά δολάριο, ενώ η αναλογία για τις περιοχές που κατοικούσαν λευκοί ανερχόταν στα 8 σεντς ανά δολάριο.

Αυτά τα αποτελέσματα οφείλονται τουλάχιστον εν μέρει στα κριτήρια underwriting, τα οποία αποκλείουν από την δανειοδότηση νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα και ελάχιστη περιουσία (Isenberg και Dymski 1992). Επιπλέον, οι κατευθυντήριες γραμμές που υιοθετήθηκαν από την Fannie Mae (η οποία κατέχει ή ασφαλίζει το 22% των συμβατικών ενυπόθηκων δανείων για μονοκατοικίες), την υποχρεώνει ουσιαστικά να ευνοεί τις καλές περιοχές, με προοπτικές οικονομικής αναβάθμισης, και τις απαγορεύσει να δανείζει το

95% της αξίας των κατοικιών σε περιοχές με φθίνουσες αγορές. Αν οι μειονότητες κατοικούν δυσανάλογα σε υποβαθμισμένες περιοχές, τα underwriting κριτήρια των δευτερογενών αγορών αποκλείουν συστηματικά την παροχή πίστωσης προς αυτές.

Η απάντηση των τραπεζιτών είναι ότι τα στοιχεία του Νόμου Γνωστοποίησης των Στεγαστικών Δανείων δεν αποκαλύπτουν όλη την ιστορία. Η θέση των τραπεζιτών είναι ότι εμπλέκονται και άλλοι παράγοντες, που δεν υποδηλώνουν κατ' ανάγκη διάκριση από τα τραπεζικά ιδρύματα. Τα χαμηλά εισοδήματα σημαίνουν χαμηλή καθαρή περιουσία και ως εκ τούτου δεν θα πρέπει να αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα έχουν δυσκολία να λάβουν δάνεια. Πολλοί στην τραπεζική κοινότητα, και οι πολιτικοί υποστηρικτές της, έχουν ταχθεί υπέρ της εξάλειψης της CRA επειδή τη θεωρούν επιβαρυντική, δαπανηρή ή περιττή διαδικασία. Υποστηρίζουν ότι οι τραπεζίτες χορηγούν ήδη δάνεια που μπορούν να αποφέρουν κέρδη—και αυτά που απορρίπτονται είναι επειδή έχουν υψηλά ποσοστά αθέτησης πληρωμών λόγω του ότι το εισόδημα και η περιουσία των ατόμων που υποβάλλουν αίτηση κυμαίνονται σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

Παρά ταύτα, έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι τα στατιστικά στοιχεία από τον τραπεζικό κλάδο δείχνουν ότι τα ποσοστά αθέτησης πληρωμών συσχετίζονται θετικά με το εισόδημα, και τα ποσοστά αθέτησης είναι μόνιμως υψηλότερα για τα ενυπόθηκα δάνεια αξίας 140 χιλιάδων δολαρίων ή και άνω από ό, τι για τα δάνεια μικρότερων ποσών (Isenberg και Dymski 1992). Φυσικά, δεν υπάρχει κανένας τρόπος να έχουμε πρόσβαση στα ποσοστά αθέτησης όσων έχουν απορριφθεί οι αιτήσεις για ενυπόθηκα δάνεια λόγω χαμηλού εισοδήματος ή περιουσίας. Όμως, η περιορισμένη εμπειρία των υφισταμένων κοινοτικών τραπεζών φαίνεται να δείχνει ότι υπάρχουν τμήματα της κοινότητας που δεν μπορούν να αποκτήσουν συμβατικά δάνεια, αλλά δεν παρουσιάζουν μη φυσιολογικά ποσοστά αθέτησης των στεγαστικών δανείων και των δανείων ανακαίνισης από τις κοινοτικές τράπεζες. Για παράδειγμα, η Shorebank Corporation του Σικάγο, μια εταιρία χαρτοφυλακίου που περιλαμβάνει μια τράπεζα, μια εταιρία στον τομέα των ακινήτων, μια μικρή εταιρία επιχειρηματικού κεφαλαίου, και το Neighborhood Institute, είχε απώλεια αναλογίας δανείων της τάξης του 0,46% το 1990 και της τάξης του 0,67% το 1991—ποσοστά που σε καμία περίπτωση δεν θεωρούνται υπερβολικά σε σχέση με τον μέσο όρο στον κλάδο. Η Shorebank παρείχε χρηματοδότηση για την αποκατάσταση 8 χιλιάδων διαμερισμάτων, και μόνο το 1,82% των δανείων ήταν μη εξυπηρετούμενα (έναντι ενός μέσου όρου της τάξης του 3,41% για τον κλάδο). Κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 1992, τα ετήσια κέρδη της Shorebank ήταν 98 σεντς ανά 100 δολάρια περιουσιακών στοιχείων (ενώ για τον μέσο όρο του κλάδου ήταν 96 σεντς).

Αν οι μειονότητες δεν έχουν πρόσβαση σε δάνεια λόγω διακρίσεων, οι νόμοι θα πρέπει να ενισχυθούν για τον τερματισμό αυτών των πρακτικών. Ωστόσο, εάν δεν έχουν πρόσβαση σε δάνεια λόγω άλλων παραγόντων όπως η ύπαρξη δευτερογενών επιπτώσεων που είναι πέρα από τον έλεγχο των μεμονωμένων τραπεζών ή των δανειοληπτών, τότε η κυβέρνηση πρέπει να διαδραματίσει ρόλο προκειμένου να εξασφαλίσει ότι υα υπάρχει επαρκής πίστωση προς τις μειονότητες.

Πιστεύουμε ότι οι τρεις παράγοντες έχουν αποτελέσει εμπόδιο στην δυνατότητα των ατόμων με χαμηλό εισόδημα και ελάχιστη περιουσία, που συχνά τυγχάνει να είναι

μειονότητες που κατοικούν σε συγκεκριμένες περιοχές, να έχουν πρόσβαση στην δανειοδότηση για καταναλωτικούς και επιχειρηματικούς σκοπούς: η αυξανόμενη τάση στην τιτλοποίηση των δανείων, η συρρίκνωση των τραπεζικών υποκαταστημάτων (ιδιαίτερα σε περιοχές χαμηλού εισοδήματος), και η έλλειψη εξοικείωσης των παραδοσιακών τραπεζιτών με τις κοινότητες που δεν εξυπηρετούνται επαρκώς.

Αρχικά, όπως προαναφέρθηκε, η αυξανόμενη χρήση των *underwriting* κριτηρίων για τη δημιουργία ενυπόθηκων στεγαστικών δανείων έχει την τάση να αποκλείει αναγνωρίσιμα τμήματα της κοινωνίας. Πιστεύουμε ότι μέσα σε αυτά τα τμήματα του πληθυσμού που εξαιρούνται από την πρόσβαση στην δανειοδότηση εξακολουθεί να υπάρχει ένα σημαντικό ποσοστό νοικοκυριών των οποίων η ζήτηση για στεγαστικά δάνεια και δάνεια για την ανακαίνιση κατοικιών θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς αυτό να συνεπάγεται υπερβολικό κίνδυνο για τον δανειστή. Ως αποδεικτικά στοιχεία, αναφέρουμε την (ομολογουμένως περιορισμένη μέχρι στιγμής) επιτυχία των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης που ήδη υπάρχουν. Αν ο όρος χρησιμοποιείται με τη στενή έννοια, υπάρχουν μόνο τέσσερις επιτυχημένες τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης. Αν ο όρος χρησιμοποιηθεί με ευρύτερη έννοια, υπάρχουν αρκετές εκατοντάδες. Οι τράπεζες αυτές έχουν βρει μια κερδοφόρα θέση στην αγορά με την παροχή περιορισμένων υπηρεσιών σε κοινότητες χαμηλού εισοδήματος.

Δεύτερον, λόγω της αποτυχίας πολλών τραπεζών και αποταμιευτικών ιδρυμάτων, κλεισίματος και συγχωνεύσεων, ο αριθμός των μικρών, ανεξάρτητων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στις Ηνωμένες Πολιτείες έχει μειωθεί σημαντικά, ιδιαίτερα στις φτωχές συνοικίες, και η τάση αυτή αναμένεται να συνεχιστεί. Σε μια μελέτη από πέντε πόλεις, ο Caskey (1992) διαπίστωσε ότι οι συνοικίες όπου η πλειοψηφία των κατοίκων είναι μαύροι ή/και ισπανόφωνοι έχουν λιγότερες πιθανότητες να έχουν μια τοπική τράπεζα. Πράγματι, ο μέσος αριθμός των τραπεζών (συμπεριλαμβανομένων των υποκαταστημάτων) που λειτουργούν σε περιοχές όπου η πλειοψηφία των κατοίκων είναι μαύροι ή/και Ισπανοί είναι λιγότερο από το ήμισυ από αυτών που λειτουργούν σε περιοχές που δεν υπάρχουν μειονότητες. Επιπλέον, ο Caskey εντόπισε κάποια στοιχεία που αποδεικνύουν ότι το πρόσφατο κλείσιμο των τραπεζών επηρέασε δυσανάλογα τις φτωχές συνοικίες και τις κοινότητες με μειονότητες, ενώ παρόμοια αποτελέσματα βρέθηκαν για άλλες πόλεις από τον Leichter (1989).

Κάθε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα έχει ένα «προτιμώμενο ενδιαίτημα»- μια γεωγραφικά και λειτουργικά καθορισμένη περιοχή εντός της οποίας λειτουργεί. Επιπλέον, το είδος και το μέγεθος των υπηρεσιών που παρέχονται είναι συνάρτηση του μεγέθους του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος. Για παράδειγμα, οι τράπεζες έχουν χρησιμοποιήσει παραδοσιακά «κανόνες του αντίχειρα» (οι οποίοι έχουν επίσης υιοθετηθεί από τους ρυθμιστικούς οργανισμούς) που συνδέουν το μέγιστο ποσό του δανείου που χορηγείται με το ποσό των ιδίων κεφαλαίων της τράπεζας. Η αναλογία 5% έως 10% είναι κοινή. Αυτό σημαίνει ότι μια τράπεζα με 500 εκατομμύρια δολάρια σε ίδια κεφάλαια μπορεί να χορηγήσει δάνεια που να φτάνουν έως και 50 εκατομμύρια δολάρια, ενώ μια τράπεζα με 500 χιλιάδες ίδια κεφάλαια μπορεί να χορηγήσει δάνεια έως και 50 χιλιάδες δολάρια το ανώτερο για κάθε δάνειο. Η ραγδαία πτώση των μικρών, ανεξάρτητων

χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων έχει μειώσει τον αριθμό των «μικρών δανείων» που θα μπορούσαν να γίνουν.

Τρίτον, οι τραπεζίτες πορεύονται ως επί το πλείστον στη βάση ενός προτύπου που είχε επιτυχία στο παρελθόν και λειτουργούν σε μεγάλο βαθμό με άτυπους (και ενίοτε επίσημους) κανόνες του αντίχειρα. Είναι (και πρέπει να είναι) επιφυλακτικοί όσον αφορά άγνωστες δραστηριότητες, γεωγραφικές περιοχές και τα χαρακτηριστικά των δανειοληπτών. Δεν είναι έκπληξη το γεγονός ότι οι συμβατικές τράπεζες διστάζουν να δανείσουν σε κατοίκους ορισμένων συνοικιών. Η διαδικασία CRA μπορεί να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στην κατεδάφιση των πολιτιστικών προκαταλήψεων με την παροχή της δυνατότητας στους τραπεζίτες να αλληλεπιδρούν με τις κοινότητές τους. Αυτή είναι μια συνεχής διαδικασία που μπορεί να πάρει πολλά χρόνια για να αποφέρει σημαντικά οφέλη—δηλαδή να αυξήσει την παροχή πίστωσης σε περιοχές που δεν εξυπηρετούνται επαρκώς μέσω των συμβατικών τραπεζικών πρακτικών. Για να διευκολυνθεί η μετάβαση, απαιτούνται μη παραδοσιακές εναλλακτικές λύσεις. Όπως συχνά ισχυρίζονται τα άτομα που ήδη εμπλέκονται στον τραπεζικό τομέα της κοινοτικής ανάπτυξης, είναι πιο εύκολο να μετατρέψεις σε έναν κοινοτικό ακτιβιστή από ότι είναι να μετατρέψεις έναν τραπεζίτη σε κοινοτικό ακτιβιστή. Δεν θέλουμε να προωθήσουμε παραπέρα αυτή τη γραμμή σκέψης, αλλά δεν είναι παράλογος ο ισχυρισμός ότι οι συμβατικές τράπεζες δεν μπορούν ποτέ να γίνουν καλές «κοινοτικές τράπεζες». Ως εκ τούτου, προτείνουμε ένα εναλλακτικό σύστημα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης, που θα σχεδιαστεί από το μηδέν, με σκοπό να παρέχει ένα περιορισμένο φάσμα υπηρεσιών σε συγκεκριμένες κοινότητες που την παρούσα στιγμή δεν εξυπηρετούνται καλά από το υφιστάμενο τραπεζικό σύστημα.

Η γεωγραφικά και λειτουργική εξειδίκευση θα επιτρέψει στις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης να έχουν χαμηλότερο κόστος σε ορισμένες καλά προσδιορισμένες αγορές. Καθώς οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης δημιουργούν μια πελατειακή βάση στην στοχευμένη κοινότητα, θα είναι σε θέση να προσφέρουν «μικρές δανειοδοτικές ευκαιρίες» που δεν θα ήταν επαρκώς επικερδείς για τα παραδοσιακά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η επιτυχία των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης θα ενθαρρύνει τους παραδοσιακούς δανειστές να εισχωρήσουν σε αυτές τις κοινότητες. Θα θεωρούσαμε μια τέτοια κίνηση επιτυχία.

Η δημιουργία ενός συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης θα μπορούσε να αυξήσει τη διαθεσιμότητα της πίστωσης για τα φερέγγυα νοικοκυριά που δεν μπορούν να ανταποκριθούν στα πρότυπα underwriting που απαιτούνται για τις δευτερογενείς αγορές ενυπόθηκων δανείων. Θα αυξήσουν επίσης τον αριθμό των ιδρυμάτων, που η φυσική τους λειτουργία περιορίζεται στην παροχή μικρών δανείων. Με τη διατήρηση των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης σε μικρό μέγεθος, μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι ο στόχος τους θα είναι οι «μικρές δανειοδοτικές ευκαιρίες». Επιπλέον, περιορίζοντας γεωγραφικά και λειτουργικά τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης, μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι η εστίασή τους θα παραμείνει στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών για τις οποίες ιδρύθηκαν.

Επιπλέον, οι γεωγραφικοί και λειτουργικοί περιορισμοί θα επιτρέψουν στις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης να παρέχουν ένα σημαντικό συμπλήρωμα για κάθε πρόγραμμα «επιχειρηματικών ζωνών». Ο πρόεδρος Κλίντον έκανε έκκληση για τη διαμόρφωση νομοθεσίας με στόχο την προώθηση των επενδύσεων και της δημιουργίας θέσεων εργασίας σε ομοσπονδιακά καθορισμένες ζώνες. Η πρότασή του περιλαμβάνει φορολογικές ελαφρύνσεις στην απασχόληση, κίνητρα για επενδύσεις, μισθολογικές πιστώσεις για τους εργοδότες. Οι εκτιμώμενες δαπάνες μπορεί να φτάσουν στα 2,4 δις δολάρια σε διάστημα τεσσάρων ετών. Μια επιλογή θα ήταν η οικειοποίηση ενός μέρους αυτών των κονδυλίων για τη δημιουργία ενός συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Κάτι τέτοιο θα έδινε την δυνατότητα για πολύ μεγαλύτερες επενδύσεις από 2,4 δις δολάρια για τις «επιχειρηματικές ζώνες» διότι οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης θα μόχλευαν τα κυβερνητικά επενδυτικά ίδια κεφάλαια. (Για παράδειγμα, για μια επένδυση ύψους 500 εκατομμυρίων δολαρίων στα ίδια κεφάλαια στις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης, και με αναλογία ιδίων κεφαλαίων προς περιουσιακά στοιχεία της τάξης του 8% για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης, οι κυβερνητικές επενδύσεις στις επιχειρηματικές ζώνες θα επεκτεινόταν σε πάνω από 6 δισεκατομμύρια δολάρια).

IV. Συναλλαγές, πληρωμές και αποταμιευτικές υπηρεσίες

Τα παραδοσιακά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, για διάφορους λόγους, δείχνουν λιγότερη ικανότητα και θέληση να παρέχουν συναλλαγές, πληρωμές, και αποταμιευτικές υπηρεσίες σε νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα. Πρώτον, η αύξηση του ανταγωνισμού από τα μη παραδοσιακής φύσεως «τραπεζικά ιδρύματα» όπως τα αμοιβαία κεφάλαια χρηματαγοράς, έχει την τάση να αυξάνει τα ποσοστά επιτοκίου προς τους καταθέτες προκειμένου να προσελκυστούν πελάτες. Όταν το κόστος της προσέλκυσης καταθέσεων αυξήθηκε, οι τράπεζες και τα αποταμιευτικά ιδρύματα αύξησαν τις χρεώσεις τους σε μια προσπάθεια κάλυψης αυτού του κόστους. Για παράδειγμα, οι χρεώσεις για τη διατήρηση λογαριασμού επιταγών δίχως επιτόκιο αυξήθηκε από περίπου 27 έως 35 δολάρια το 1977 (σε τιμές του 1991) σε 60 έως 66 δολάρια το 1991 (η συζήτηση βασίζεται στην εργασία του Caskey 1993, από την οποία αντλούνται και όλα τα στοιχεία). Οι τράπεζες αύξησαν επίσης τα ελάχιστα ποσά που έπρεπε να διατηρούνται στον λογαριασμό.

Μια τράπεζα καθιέρωσε ακόμη και μια χρέωση ενός δολαρίου ανά μήνα για λογαριασμούς ταμιευτηρίου με υπόλοιπο λιγότερο από 100 δολάρια. Διαπίστωσε ότι έχασε το 24% των λογαριασμών της, αλλά το ποσοστό αυτό ανερχόταν σε μόλις 1,6% των καταθέσεων της αφού οι λογαριασμοί που έκλεισαν ήταν από άτομα που διατηρούσαν πολύ μικρά ποσά στους λογαριασμούς τους. Ωστόσο, αυτό είναι ενδεικτικό των πρόσφατων τάσεων: η αύξηση των χρεώσεων και το υψηλότερο ελάχιστο υπόλοιπο έχουν αναγκάσει ένα τμήμα του πληθυσμού να αποχωρήσει από το παραδοσιακό τραπεζικό σύστημα. Πολλά από τα άτομα που έχουν εγκαταλείψει το τραπεζικό σύστημα έχουν στραφεί σε «περιθωριακές τραπεζικές υπηρεσίες», όπως αυτές που παρέχουν τα ενεχυροδανειστήρια και τα καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών.

Επί του παρόντος, περίπου το 41% των νοικοκυριών με εισόδημα κάτω από 12 χιλιάδες δολάρια δεν διαθέτει λογαριασμό καταθέσεων (από 9,5% το 1977), ενώ το 31% των

νοικοκυριών με εισόδημα κάτω από 18 χιλιάδες δεν διαθέτει λογαριασμό καταθέσεων. Η συντριπτική πλειοψηφία (περίπου το 95%) των νοικοκυριών με χαμηλό εισόδημα δεν διαθέτει ούτε λογαριασμό καταθέσεων ούτε πιστωτικές κάρτες. Αντίθετα, το 63% των νοικοκυριών με λογαριασμούς καταθέσεων διαθέτει πιστωτικές κάρτες. Είναι συνεπώς σύνθητες φαινόμενο για τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα να βασίζονται σε ενεχυροδανειστήρια για πίστωση και σε καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών για πληρωμές και υπηρεσίες συναλλαγών.

Ο τυπικός χρήστης του ενεχυροδανειστηρίου έχει ετήσιο εισόδημα από 8 έως 16 χιλιάδες δολάρια, δεν διαθέτει λογαριασμό επιταγών ή πιστωτική κάρτα, και δανείζεται λιγότερα από 50 δολάρια με επιτόκιο που φθάνει συνήθως το 240% ανά έτος. Σχεδόν το 80% των χρηστών των ενεχυροδανειστηρίων είναι τακτικοί πελάτες. Οι περισσότεροι χρήστες των καταστημάτων εξαργύρωσης επιταγών είναι εργαζόμενοι χαμηλού έως μεσαίου εισοδήματος ή συντηρούνται από την πρόνοια και τείνουν να είναι νέοι και μαύροι ή ισπανόφωνοι. Οι τακτικοί χρήστες συνήθως δεν διαθέτουν τραπεζικό λογαριασμό. Σε μια μελέτη τρεις κομητειών της πολιτείας του New Jersey, διαπιστώθηκε ότι σχεδόν το ήμισυ όλων των επιταγών πρόνοιας εξαργυρώνονταν από καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών. Μέσω της διαδικασίας συνεντεύξεων με τους χρήστες αυτών των υπηρεσιών, προέκυψε ότι το 92% δεν διέθετε τραπεζικό λογαριασμό. Επειδή οι τράπεζες και τα αποταμιευτικά ιδρύματα συνήθως δεν εξαργυρώνουν επιταγές για άτομα που δεν είναι πελάτες τους, τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος και χωρίς τραπεζικούς λογαριασμούς βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στα καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών. (Μια εθνική έρευνα, η οποία περιελάμβανε κυρίως τις αστικές συνοικίες σε δεκαπέντε πολιτείες καθώς και στην Περιφέρεια της Κολούμπια, διαπίστωσε ότι το 71% των τραπεζών και των αποταμιευτικών ιδρυμάτων δεν εξαργύρωναν κάτω από καμία περίπτωση ακόμη και τις κρατικές επιταγές για άτομα που δεν διέθεταν τραπεζικούς λογαριασμούς).

Οι επιχειρηματικές δραστηριότητες των ενεχυροδανειστηρίων αποκομίζουν εισόδημα από την εξαργύρωση επιταγών και την έκδοση επιταγών «πληρώστε σε διαταγή» που χρησιμοποιούνται από πελάτες προκειμένου να πληρώσουν λογαριασμούς. Η χρέωση για την εξαργύρωση μια κρατικής επιταγής ή μια επιταγής μισθοδοσίας κυμαίνεται από 1,5% έως 3% στις πολιτείες όπου οι χρεώσεις είναι ανεξέλεγκτες. Η χρέωση για προσωπικές επιταγές ανέρχεται από 4% έως 15%. Τα καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών χρεώνουν συνήθως περισσότερο για την εξαργύρωση μια επιταγή πρόνοιας από ότι για την εξαργύρωση μιας επιταγή κρατικής συνταξιοδότησης. Ορισμένα από αυτά τα καταστήματα χρεώνουν ακόμα και από 5% έως 6% για την εξαργύρωση κρατικών επιταγών. Ακόμη και σε πολιτείες που ρυθμίζουν τις μέγιστες επιτρεπόμενες χρεώσεις, τα καταστήματα αυτά συχνά χρεώνουν περισσότερο από το νόμιμο όριο (για παράδειγμα, σε μια νέα μελέτη για την πόλη της Νέας Υόρκης, διαπιστώθηκε ότι το 49% των χρηστών αυτών των υπηρεσιών πλήρωναν πάνω από το ανώτατο νόμιμο όριο, και η μέση επιπλέον επιβάρυνση ήταν 44%).

Μια οικογένεια με ετήσιο εισόδημα 10 χιλιάδων δολαρίων θα δαπανήσει περίπου 185 δολάρια το χρόνο εάν βασίζεται σε καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών για συναλλαγές και υπηρεσίες πληρωμών. Η ίδια οικογένεια, με ένα ελάχιστο υπόλοιπο σε έναν

τραπεζικό λογαριασμό επιταγών θα πλήρωνε περίπου 60 δολάρια το χρόνο αν έκανε χρήση έξι επιταγών ανά μήνα. Τα νοικοκυριά που βασίζονται στα καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών το κάνουν για διάφορους λόγους: Δεν διαθέτουν τραπεζικό λογαριασμό, χρειάζονται άμεσα τα μετρητά και δεν μπορούν να περιμένουν για την εκκαθάριση της επιταγής, φοβούνται ότι η επιταγή δεν θα έχει αντίκρισμα (που συνεπάγεται υψηλές χρεώσεις), ή επειδή η διαδικασία της εξαργύρωσης επιταγών από τα εν λόγω καταστήματα είναι πιο βολική λόγω τοποθεσίας, ώρες λειτουργίας, κλπ.

Ένα καλά σχεδιασμένο σύστημα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης θα μπορούσε να προσφέρει μια αποτελεσματική και δίκαιη εναλλακτική λύση στις κοστοβόρες υπηρεσίες που προσφέρει το περιθωριακό τραπεζικό σύστημα. Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να εντάξει πολλά από τα νοικοκυριά που είναι τώρα αποκλεισμένα από το σύστημα πληρωμών που χρησιμοποιούν οι περισσότεροι πολίτες. Τέλος, θα μπορούσε να προσφέρει ένα ασφαλές και ασφαλισμένο καταθετήριο για τις αποταμιεύσεις, ενθαρρύνοντας την φειδωλότητα στις κοινότητες χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων που επί του παρόντος δεν έχουν επαρκή πρόσβαση στις παραδοσιακές τράπεζες.

V. Τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης

Πιστεύουμε ότι η δημιουργία ενός εθνικού συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης, όπως αυτή που προτάθηκε από τον πρόεδρο Κλίντον, παρέχει τα μέσα για την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση του ζητήματος της έλλειψης πρόσβασης σημαντικών τμημάτων του πληθυσμού σε πίστωση. Η δημιουργία τραπεζών στις κοινότητες όπου η δανειοδότηση είναι φοβερά περιορισμένη, ίσως και ανύπαρκτη, θα ενισχύσει την ευημερία των πολιτών με χαμηλό εισόδημα, των μειονοτήτων στις υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου και της πόλης, καθώς και των επιχειρηματιών που αναζητούν χρηματοδότηση μικρής κλίμακας για τις επιχειρήσεις τους. Η πρότασή μας για αυτό το είδος των κοινοτικών τραπεζών αντλεί έμπνευση από τα πιλοτικά προγράμματα κοινοτικού δανεισμού στο Ιλινόις και το Αρκάνσας, όπου η επιτυχία της ιδέας της τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης έχει αποδειχθεί από την εμπειρία της Shorebank Corporation του Σικάγο και της Southern Development Bancorporation Ανάπτυξης στο Αρκάνσας. Θα περιγράψουμε εν συντομία τη δομή του συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης που προτείνουμε. Οι βασικές λειτουργίες αυτών των τραπεζών περιλαμβάνουν: (α) σύστημα πληρωμών για την εξαργύρωση επιταγών καθώς και πιστωτικές και χρεωστικές κάρτες, (β) αξιόπιστα και ασφαλή καταθετήρια για τις αποταμιεύσεις, (γ) χρηματοδότηση ενυπόθηκων δανείων για τα νοικοκυριά και δάνεια ανακαίνισης κατοικιών, και (δ) εμπορικές τραπεζικές υπηρεσίες για δάνεια, υπηρεσίες μισθοδοσίας, καθώς και συμβουλές. Αναμφίβολα, υπάρχουν επίσης επενδυτικές τραπεζικές λειτουργίες και υπηρεσίες διαχείρισης κεφαλαίων, αλλά αυτές οι υπηρεσίες είναι λιγότερο σημαντικές για τα τμήματα του πληθυσμού που θα εξυπηρετούν οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης. Ορισμένες υπηρεσίες, όπως η εξαργύρωση επιταγών και τα βραχυπρόθεσμα δάνεια, που προσφέρονται από συχνά μη ελεγχόμενα χρηματοδοτικά ιδρύματα έως και τα περιθωριακά τραπεζικά ιδρύματα που αναφέρθηκαν νωρίτερα (π.χ., καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών και ενεχυροδανειστήρια). Σύμφωνα με τον Caskey, υπάρχουν σήμερα περίπου εννέα χιλιάδες ενεχυροδανειστήρια

και πέντε χιλιάδες καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών στις Ηνωμένες Πολιτείες, Οι πρωταρχικοί στόχοι των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης θα είναι συνεπώς η παροχή πίστωσης, οι πληρωμές, η αποταμίευση, και η χρηματοδότηση για τα νοικοκυριά και τις μικρές επιχειρήσεις σε μια καθορισμένη περιοχή που δεν εξυπηρετούνται επαρκώς από τις παραδοσιακές τράπεζες.

Οι πτυχές των υπηρεσιών των προτεινόμενων τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης αφορούν τον μηχανισμό πληρωμών και τη δυνατότητα αποταμίευσης. Οι υπηρεσίες αυτές δεν απαιτούν καμία από τις τραπεζικές δεξιότητες "underwriting και judgment" που απαιτούνται από τις τράπεζες που λαμβάνουν ρίσκο. Σύμφωνα με την πρότασή μας, κάθε τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης θα προσφέρει λογαριασμούς ταμειευτηρίου, υπηρεσίες εξαργύρωσης επιταγών για τους καταθέτες, αυτόματη κατάθεση μισθοδοσίας και κρατικών επιταγών, αυτόματη πληρωμή (με την έγκριση του πελάτη) λογαριασμών και πιστωτικές κάρτες. Οι υπηρεσίες αυτές θα επιτρέψουν στους πελάτες να μειώσουν σημαντικά το κόστος των συναλλαγών τους έναντι αυτών που διεξάγουν με τα καταστήματα εξαργύρωσης επιταγών και τα ενεχυροδανειστήρια, θα ενθαρρύνουν τη φειδωλότητα και την υπεύθυνη οικονομική συμπεριφορά των πελατών και θα παρέχουν μια πηγή κεφαλαίων για «επανεπένδυση» στην κοινότητα από τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης μέσω δανειοδοτικών δραστηριοτήτων.

Μια υπόθεση στην οποία βασίζεται ο ισχυρισμός για την έλλειψη πιστωτικών διευκολύνσεων είναι ότι υπάρχουν «αποδεκτοί κίνδυνοι» και εφικτές «επενδύσεις σε ίδια κεφάλαια» στις προβληματικές κοινότητες που αφορούν ποσά πολύ μικρά για την καθιερωμένη τραπεζική κοινότητα. Ακόμη και οι μικρές εμπορικές τράπεζες χειρίζονται συνήθως αξίες ενεργητικού και παθητικού που είναι μεγαλύτερες από εκείνες που συνήθως δημιουργούνται στις φτωχές κοινότητες.

Κάτω από την πρότασή μας, έργα που υπόσχονται να είναι κερδοφόρα, αλλά δεν χρηματοδοτούνται λόγω του μικρού μεγέθους τους, της αντιληπτής επικινδυνότητας τους, ή εξαιτίας της έλλειψης «εμπειρίας» εκ μέρους της διοίκησης, θα γίνουν ο στόχος των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Η Θεωρία και τα αποδεικτικά στοιχεία υποδηλώνουν ότι οι εμπορικές τράπεζες ασκούν υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας κατά την έγκριση ενός δανείου, είτε πρόκειται για κατοικία ή επιχείρηση, δεδομένου ότι καμία αίτηση δεν ικανοποιεί πλήρως τις κατευθυντήριες γραμμές για δάνειο ή την αναλογία δανείου/αξία. Τα δάνεια προς τους ιδιοκτήτες κατοικιών ή τις επιχειρήσεις δεν εγκρίνονται ως εκ τούτου αν δεν υπάρχει δυνατό πιστωτικό ιστορικό ή δεν έχει διαμορφωθεί στενή σχέση με την τράπεζα. Αυτό σημαίνει ότι τα άτομα και οι επιχειρήσεις που δεν είχαν πρόσβαση στην πίστωση θα έχουν δυσκολία να διαμορφώσουν τις απαιτούμενες διασυνδέσεις. Στην περίπτωση των επιχειρήσεων, το πρόβλημα αυτό επιδεινώνεται όταν είναι μικρού μεγέθους και ως εκ τούτου δεν διαθέτουν αγοραία ισχύ.

Ο σκοπός κάθε τράπεζας κοινοτικής ανάπτυξης είναι να είναι κερδοφόρο ίδρυμα—και θα είναι καθώς τα έργα που θα χρηματοδοτεί θα είναι κερδοφόρα. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να υπάρχει στενή παρακολούθηση των επιχειρηματικών έργων των πελατών της τράπεζας. Αρχικά μπορεί να υπάρχει κάποια μορφή κρατικής επιδότησης, αλλά η

κρατική επένδυση στις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης θα θεωρείται επένδυση με σκοπό την κερδοφορία.

Έχοντας αναπτύξει την πρότασή μας για ένα εθνικό σύστημα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης σε προηγούμενο κείμενο (Minsky et al., 1993), εδώ απλά περιγράφουμε τα χαρακτηριστικά των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης που τις ξεχωρίζουν από τα παραδοσιακά τραπεζικά ιδρύματα.

Τα υπάρχοντα μοντέλα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης παρέχουν ένα καλό σημείο εκκίνησης για την ανάπτυξη μιας εθνικής στρατηγικής. Ωστόσο, θεωρούμε ότι υπάρχουν σημαντικά προβλήματα με τις υφιστάμενες τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης και τις άλλες προτάσεις που έχουν αναπτυχθεί γύρω από αυτές. Η δική μας αξιολόγηση, που έχει διατυπωθεί σε άλλο κείμενο (Minsky et al., 1993), μας έχει οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι τα υπάρχοντα μοντέλα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης δεν πρέπει να αποτελέσουν το πρότυπο για ένα εθνικό σύστημα τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Ωστόσο, είναι γεγονός ότι οι κοινοτικές αναπτυξιακές τράπεζες έχουν στεφτεί με σχετική επιτυχία, ιδιαίτερα τον τομέα των στεγαστικών δανείων με την προϋπόθεση ότι θα γίνουν ανακαινίσεις στις δομές των υφιστάμενων κατοικιών.

Επιπλέον, οι υφιστάμενες κοινοτικές αναπτυξιακές τράπεζες αποτέλεσαν το έναυσμα για την ένταξη άλλων τραπεζών στην αγορά των στεγαστικών δανείων με την προϋπόθεση ότι θα γίνουν ανακαινίσεις στις δομές των υφιστάμενων κατοικιών. Οι τράπεζες αυτές ανταποκρίθηκαν στη ζήτηση των πελατών τους και στην επιτυχία που είχαν με αυτού του είδους τα δάνεια τράπεζες όπως η Shorebank.

Η πρότασή μας διαφέρει από τις άλλες προτάσεις για τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης σε τέσσερα σημαντικά σημεία. Πρώτον, οι περισσότερες προτάσεις βασίζονται στο πρότυπο των υφιστάμενων κοινοτικών αναπτυξιακών τραπεζών (όπως αυτό της Shorebank του Σικάγο). Οι τράπεζες αυτές εξαρτώνται για κεφάλαια έξω από την κοινότητα, από ιδρύματα και άτομα που συμμερίζονται τους στόχους των κοινοτικών αναπτυξιακών τραπεζών και που δεν φέρουν αντίρρηση στο να λάβουν επιτόκιο για τις επενδύσεις τους χαμηλότερο από αυτό των αγορών. Ωστόσο, ένα εθνικό σύστημα δεν μπορεί να εξαρτάται από την «κοινωνικά ευσυνειδητη» χρηματοδότηση. Επιπλέον, τα περιουσιακά στοιχεία μερικών από αυτών των ιδρυμάτων αποτελούνται κυρίως από ενυπόθηκα δάνεια. Σε αντίθεση, η πρότασή μας δίνει έμφαση σε ένα ευρύ φάσμα περιουσιακών στοιχείων, που είναι και το κλειδί για την αναζωογόνηση των κοινοτήτων.

Δεύτερον, η πρότασή μας θα δημιουργήσει μια ομοσπονδιακή τράπεζα για κοινοτικές αναπτυξιακές τράπεζες, που θα είναι υπεύθυνη για τη χρηματοδότηση, τη ρύθμιση, την εποπτεία των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Θα λειτουργεί ως κεντρική τράπεζα, ως ανταποκρίτρια τράπεζα, ως τράπεζα εκκαθάρισης, και θα είναι η σύνδεση με τις χρηματοπιστωτικές αγορές, καθώς και η εποπτική αρχή για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης. Η ομοσπονδιακή τράπεζα για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης θα έχει επίσης την ευθύνη για την επίβλεψη της ανάπτυξης του προσωπικού των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Η ομοσπονδιακή τράπεζα για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης θα ξεκινήσει με μια αρχική επένδυση ενός δις δολαρίων, η οποία θα αυξηθεί εάν

χρειαστεί έως και τα πέντε δις δολάρια, και έχει σχεδιαστεί να λειτουργεί ως κερδοφόρα τράπεζα μετά την έναρξη των λειτουργιών των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης.

Τρίτον, η πρότασή μας δεν αντικαθιστά την CRA και δεν πιστεύουμε ότι η ιδιοκτησία μιας τράπεζας κοινοτικής ανάπτυξης θα πρέπει να βασίζεται στα υφιστάμενα ιδρύματα στον εμπορικό τραπεζικό τομέα. Η εν μέρει κρατική ιδιοκτησία των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης θα προσφέρει στην κυβέρνηση μια αποτελεσματική μέθοδο ελέγχου και εποπτείας των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Αυτό θα εξασφαλίσει την ασφάλεια και την ευρωστία των ιδρυμάτων και θα διασφαλίσει ότι επικεντρώνονται στους στόχους για τους οποίους σχεδιάστηκαν και στις κοινότητες για τις οποίες ιδρύθηκαν.

Τέταρτον, η πρότασή μας αποκλίνει από άλλες προτάσεις διότι είναι βασισμένη στον σχεδιασμό ενός εθνικού συστήματος ανεξάρτητων, κερδοσκοπικών ιδρυμάτων. Η ομοσπονδιακή τράπεζα για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης θα συνεισφέρει για κάθε τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης ανάλογο ποσό ιδιωτικών επενδύσεων που θα φτάνει έως και τα πέντε εκατομμύρια δολάρια προς κάθε τράπεζα. Επειδή η ομοσπονδιακή τράπεζα για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης είναι σημαντικός επενδυτής σε κάθε τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης, θα έχει εκπροσώπηση σε κάθε συμβούλιο και, ως συν-επενδυτής, θα έχει αυτομάτως το δικαίωμα να επιθεωρεί τα βιβλία των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης. Κάθε τράπεζα κοινοτικής ανάπτυξης θα πρέπει να αποκτήσει ένα εκατομμύριο δολάρια σε ιδιωτικές επενδύσεις ιδίων κεφαλαίων, με το ανώτατο ποσό σε ιδιωτικές επενδύσεις ιδίων κεφαλαίων να ανέρχεται στα πέντε εκατομμύρια δολάρια (με άλλα πέντε εκατομμύρια δολάρια να προέρχονται από την ομοσπονδιακή τράπεζα των τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης). Στη συνέχεια, κάθε τράπεζα θα λειτουργεί χωρίς κυβερνητικές επιχορηγήσεις.

VI. Συμπέρασμα

Οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης δεν αντικαθιστούν την CRA ή άλλα προγράμματα που έχουν σχεδιαστεί για την αναζωογόνηση των φτωχών συνοικιών. Αντιθέτως, ενισχύουν το έργο υφιστάμενων προγραμμάτων. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η CRA παρέχει ένα σημαντικό φόρουμ για διάλογο ανάμεσα στα τραπεζικά ιδρύματα, τους ρυθμιστικούς φορείς και τις κοινότητες. Εξασφαλίζει ότι οι τράπεζες οριοθετούν την περιοχή τους και καλύπτουν τις ανάγκες των κοινοτήτων. Επιπλέον, συμβάλλει στο να κατανοήσουν καλύτερα οι τραπεζίτες τις κοινότητες στις οποίες δραστηριοποιούνται οι τράπεζες τους, ή και να αναθεωρήσουν κάποιες απόψεις τους. Δεν είναι ρεαλιστικό να περιμένουμε ότι οποιοδήποτε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα θα καλύψει όλες τις ανάγκες μιας κοινότητας. Ως εκ τούτου υπάρχει σημαντικός ρόλος για τις τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης, οι οποίες ουσιαστικά συμπληρώνουν τον ρόλο που εκτελούν οι παραδοσιακές τράπεζες. Ομοίως, ενώ πιστεύουμε ότι οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης έχουν ρόλο να παίξουν στην αναζωογόνηση των φτωχών συνοικιών, δεν τις βλέπουμε ως θεσμούς που θα αντικαταστήσουν ένα ευρύ φάσμα κρατικών και ιδιωτικών προγραμμάτων που είναι αναγκαία για την αντιμετώπιση των οικονομικών προβλημάτων των φτωχών συνοικιών.

Τέλος οι τράπεζες κοινοτικής ανάπτυξης δεν αποτελούν προγράμματα πρόνοιας, αλλά παρέχουν υπηρεσίες στις κοινότητες, που τελικά θα αξιολογηθούν μακροπρόθεσμα με βάση τους στόχους της κερδοφορίας. Πέρα από την πτυχή των υπηρεσιών, οι κοινοτικές αναπτυξιακές τράπεζες θα βελτιώσουν την ευημερία των πολιτών στις φτωχές συνοικίες, προσφέροντας την δυνατότητα για άμεση δανειοδότηση, που θα αυξήσει τις ευκαιρίες για οικονομική ανάπτυξη και προσωπική ανέλιξη. Η βασική υπόθεση πάνω στην οποία στηρίζεται η ίδρυση ενός εθνικού συστήματος τραπεζών κοινοτικής ανάπτυξης είναι ότι όλες οι περιοχές της χώρας έχουν ανάγκη από τράπεζες που είναι προσανατολισμένες προς τον απλό πελάτη—νοικοκυριά που διαθέτουν μικρή καθαρή αξία περιουσιακών στοιχείων και μικρούς αποταμιευτικούς λογαριασμούς και επιχειρήσεις που έχουν ανάγκη χρηματοδότησης που ανέρχεται σε χιλιάδες αντί εκατομμύρια ή δισεκατομμύρια δολάρια.

Πηγές

Bradbury, Katherine L., Case, Karl E., and Dunham, Constance R., “Geographic Patterns of Mortgage Lending in Boston, 1982–1987,” *New England Economic Review*, September/October 1989.

Caskey, John, “Bank Representation in Low-Income and Minority Urban Communities,” Research Working Paper 92–10, Research Division, Federal Reserve Bank of Kansas City, December 1992.

Caskey, John, “Banks, Check-Cashing Outlets, Pawnshops, and the Poor,” manuscript, January 1993.

Dymski, Gary, “IS Intermediation Redundant in the U.S. Economy?,” manuscript, March 1993.

Federal Financial institutions Examination Council, *A Citizen’s Guide to the CRA*, June 1992.

Federal Reserve Bank of Atlanta, *Community Reinvestment Act: Annual Report, 1991*.

Isenberg, Dorene and Dymski, Gary, “Financing Affordable Housing in the 1990s: A Progressive Approach,” manuscript, May 1992.

Knodell, Jane, “Contradictions and Limitations of the Community Reinvestment Act,” manuscript.

Leichter, F., *Banking on the Rich: Commercial Bank Bran & Closings and Openings in the New York Metropolitan Area, 1977-88, 1989*.

Minsky, Hyman I., Papadimitriou, Dimitri B., Phillips, Ronnie J., and Wray, L. Randall, "Community Development Banking," The Jerome Levy Economics Institute, *Public Policy Brief, No. 3, 1993*.

"Principles of Community Development Lending & Proposals for Key Federal Support," a report of various community groups.