مسلسل: ۱۸۱۰۲
ثبت: ۷۱۵
اسفند ۱۴۰۰
دوره یازدهم ــ سال دوم

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق
لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
تبصره «۱۶»
تسهیلات تکلیفی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

شماره مسلسل: ۱۸۱۰۲ کد موضوعی: ۲۲۰	مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی	شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور تبصره «۱۶» ـ تسهیلات تکلیفی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه پولی و بانکی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مصطفی حبیب‌اله پورزرشکی، میثم خسروی

ناظران علمی: موسی شهبازی، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. تسهیلات قرض‌الحسنه

۲. حمایتی

۳. تسهیلات تکلیفی

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه ۱
۱. بررسی عملکرد تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰ ..... ۲
۱ـ۱. بند «الف» ـ جزء «۱» و «۲» ۲
۱ـ۲. بند «الف» ـ جزء «۳» ۴
۱ـ۳. بند «ب» ـ جزء «۱» الی «۷» ۴
۱ـ۴. بند «ج» ۵
۱ـ۵. بند «هـ» ـ جزء «۱» ۵
۱ـ۶. بند «هـ» ـ جزء «۲» ۵
۱ـ۷. بند «و» ۶
۱ـ۸. بند «ز» ـ جزء «۱» ۷
۱ـ۹. بند «ز» ـ جزء «۲» ۸
۱ـ۱۰. بند «ح» ۹
۱ـ۱۱. بند «ط» ۹
۱ـ۱۲. بند «ک» ۹
۲. بررسی تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱ ..... ۱۰
۲ـ۱. تکالیف قرض‌الحسنه در قوانین دائمی کشور ۱۱
۲ـ۲. اصلاحات لازم در تبصره «۱۶» لایحه دولت ۱۳
۳. ارزیابی مصوبه کمیسیون تلفیق ۱۴
جمع‌بندی و پیشنهاد ۱۷

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق
لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
تبصره «۱۶»
تسهیلات تکلیفی

مقدمه

تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱ اشعار می‌دارد:

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های دولتی، خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلف به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه از محل صد درصد (۱۰۰٪) مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه و پنجاه درصد (۵۰٪) سپرده‌های جاری شبکه بانکی پس از کسر سپرده قانونی به موارد مندرج در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی ازجمله قانون برنامه ششم توسعه است. موضوعات و ذی‌نفعان، میزان تسهیلات پرداختی، دوره بازپرداخت، ازجمله موضوعاتی است که در آیین‌نامه اجرایی این بند که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاونت امور مناطق محروم حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین می‌گردد».

تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱ که مربوط به تسهیلات تکلیفی به شبکه بانکی می‌شود، نسبت به بودجه سال‌های گذشته تغییر اساسی کرده است. در این تبصره ابتدا منابع تخصیص تسهیلات، از محل ۱۰۰ درصد منابع قرض‌الحسنه و ۵۰ درصد سپرده‌های جاری شبکه بانکی پس از کسر سپرده قانونی تعیین شده و همچنین قید شده که مصارف آن باید طبق قوانین دائمی مصوب ازجمله قانون برنامه ششم توسعه تعیین شود. اما تصمیم‌گیری درباره جزئیات آن به آیین‌نامه اجرایی موکول شده است.

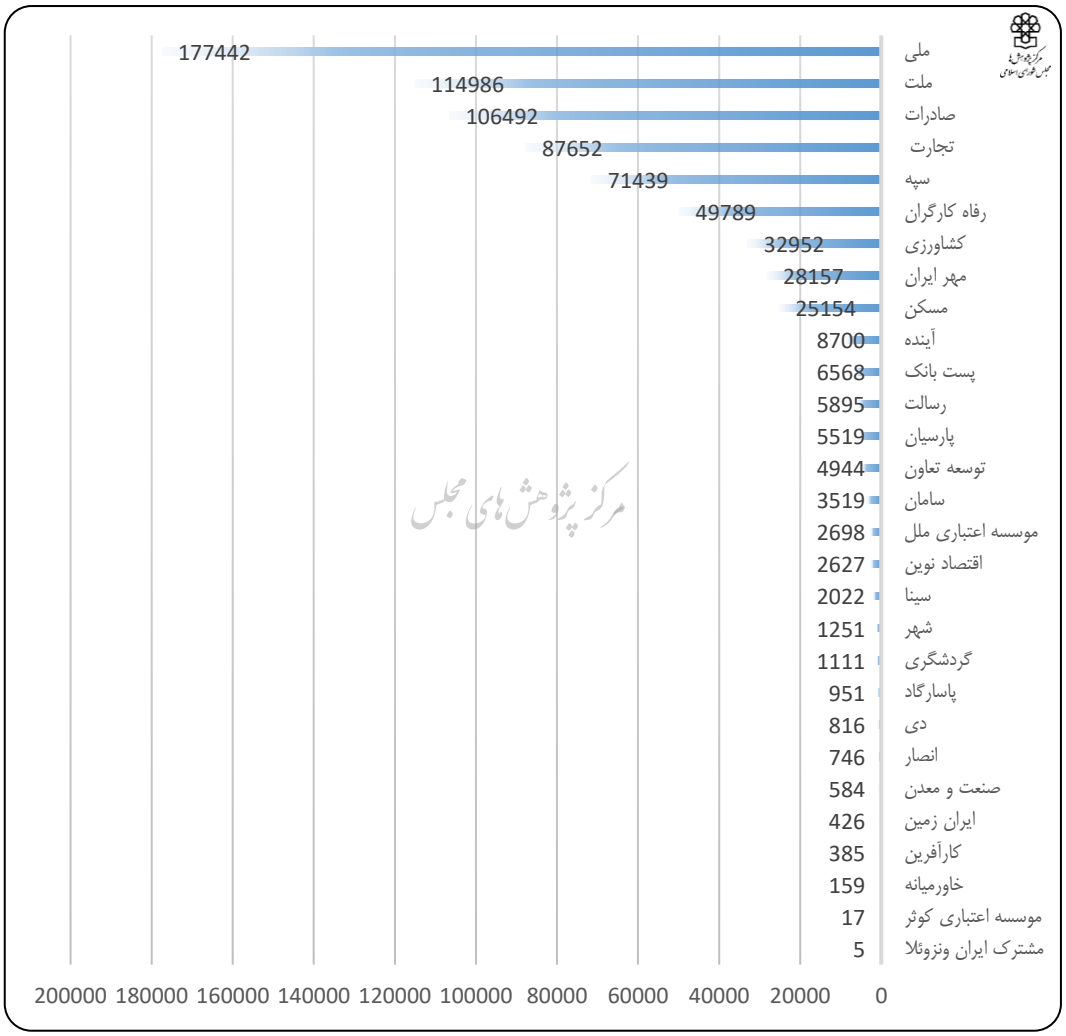
با این همه کمیسیون تلفیق در بررسی و تصویب تبصره «۱۶» لایحه مسیر کاملاً معکوس را ترجیح داد و با تعیین مصادیق بسیار زیاد برای تسهیلات، درمجموع ۱۳۹۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات تکلیفی تعیین کرد. این گزارش به دنبال ارزیابی موضوع تسهیلات تکلیفی با تمرکز بر تسهیلات قرض‌الحسنه در لایحه و مقایسه آن با مصوبات کمیسیون تلفیق و ارائه پیشنهادهای اصلاحی است؛ ازاین‌رو به بررسی ابعاد مختلف تبصره «۱۶» لایحه ۱۴۰۱، مصوبه کمیسیون تلفیق و ارزیابی کیفیت و کمیت عملکرد بندهای حمایتی و توسعه‌ای تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰ می‌پردازد. سپس احکام مربوط به تسهیلات تکلیفی موجود در قوانین دائمی بررسی و احصا می‌شود.

۱. بررسی عملکرد تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰

۱ـ۱. بند «الف» ـ جزء «۱» و «۲»

این دو بند مربوط به تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج ۷۰۰ و ۱۰۰۰ میلیون ریالی است. طبق آمار بانک مرکزی[۱] عملکرد مجموع تسهیلات پرداختی ازدواج از تاریخ ۱۴۰۰/۰۱/۰۱ الی تاریخ ۱۴۰۰/۰۹/۳۰ در کل به تعداد ۷۴۳۰۰۶ فقره مجموعاً به ارزش ۶۴۲ هزار میلیارد ریال از طریق بانک‌های عامل، بوده است. اطلاعات جزئی‌تر برمبنای عملکرد هر بانک به شرح زیر است:

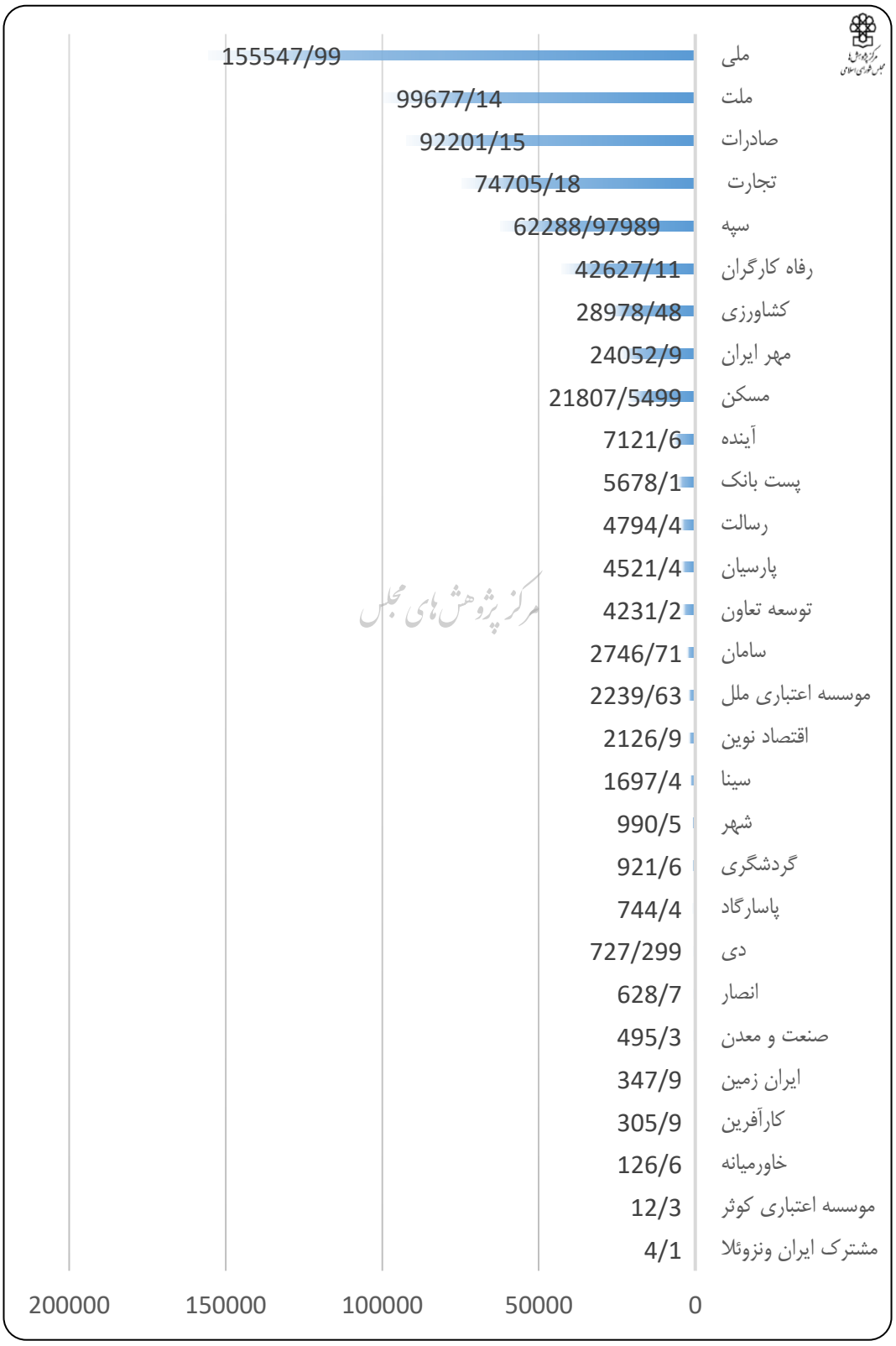
نمودار ۱. تعداد فقره تسهیلات پرداختی قرض‌الحسنه ازدواج به تفکیک بانک‌ها از تاریخ ۱۴۰۰/۰۱/۰۱ الی ۱۴۰۰/۰۹/۳۰



۱. مستندات نامه ارسالی به مرکز پژوهش‌ها به شماره ۰۰/۳۰۰۲۴۲، مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۳.

نمودار ۲. مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج پرداختی
به تفکیک بانک‌ها از ۱۴۰۰/۰۱/۰۱ الی ۱۴۰۰/۰۹/۳۰

(میلیارد ریال)



۲ـ۱. بند «الف» ـ جزء «۳»

طبق قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مقرر شده بود تا مبلغ سی هزار میلیارد ریال از منابع این بند در اختیار بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام(ره) با بازپرداخت هفت‌ساله قرار گیرد. به گزارش تفریغ اجزا، بندها و تبصره‌های ماده‌واحده قانون بودجه ۱۴۰۰ دیوان محاسبات کشور، با وجود برگزاری جلسات و انجام مکاتبات متعدد میان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ستاد اجرایی فرمان امام(ره) درخصوص تعیین سازوکار اجرایی این جزء، لیکن به‌دلیل عدم جمع‌بندی نهایی برای تعیین سهمیه تأمین جهیزیه، عملکردی نداشته و تا زمان تهیه این گزارش فاقد عملکرد است.

۳ـ۱. بند «ب» ـ جزء «۱» الی «۷»

طبق این بند بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف بوده جهت حمایت از اشتغال مولد از طریق بانک‌های عامل مبلغ دویست‌وهشتاد هزار میلیارد ریال منابع از سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی و سایر منابع را به تفکیک با تأکید و تخصیص سهم بیشتر متناسب با نرخ بیکاری از بالا به پایین به پیشنهاد نهادهای مربوطه تسهیلات پرداخت نماید. طبق گزارش دیوان محاسبات کشور، عملکرد این بند از تبصره «۱۶» درمجموع، حدود ۱۱ درصد بوده است.

عملکرد اجزای مختلف بند «ب» تبصره «۱۶» بودجه ۱۴۰۰، به شرح زیر است:

جدول ۱. ارزیابی عملکرد بند «ب» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰ (میلیون ریال)

جزء	نهاد	مصوبه قانون بودجه ۱۴۰۰	عملکرد هشت‌ماهه اول ۱۴۰۰
«۱»	کمیته امداد	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۶,۰۳۱,۹۹۰
«۱»	سازمان بهزیستی	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۴,۵۸۲,۲۴۰
«۲»	صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۶۶۳,۵۳۰
«۳»	بنیاد برکت	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۶,۸۲۲,۱۱۰
«۴»	بسیج سازندگی و سپاه	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	فاقد عملکرد
«۵»	معاونت علمی و فناوری	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	فاقد عملکرد
«۵»	صندوق نوآوری و شکوفایی	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	فاقد عملکرد
«۶»	بنیاد مستضعفان	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	فاقد عملکرد
«۷»	قرارگاه مهارت‌آموزی ستاد کل	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	فاقد عملکرد

مأخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات.

همان‌طور که در جدول بالا ملاحظه می‌شود، میزان تحقق موارد مصوب، صفر یا با درصد پایین بوده است.

۴ـ۱. بند «ج»

طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ در راستای اجرای ماده (۷۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، باید مبلغ پنج هزار میلیارد ریال از منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها، در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه قرار گیرد تا به زندانیان نیازمند با اولویت زندانیان زن و زندانیان بدهکار مهریه، پرداخت شود.

طبق گزارش هشت‌ماهه تبصره «۱۶» بودجه ۱۴۰۰ دیوان محاسبات کشور، از مجموع ۵,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال و اختصاص ۸۰ درصد از منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها جهت پرداخت به زندانیان مشمول، تنها ۱۷۵ فقره تسهیلات معادل ۱۷۱ میلیارد ریال پرداخت شده است.

۵ـ۱. بند «هـ» ـ جزء «۱»

این بند مربوط به تسهیلات نقدی و تسهیلات ویژه مسکن در جهت تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری است.

جزء «۱» مربوط به ارائه تسهیلات مجموعاً به ارزش ۹,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال، نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن با بازپرداخت حداکثر بیست‌ساله برای خانواده‌های فاقد مسکن که در سال ۱۳۹۹ یا ۱۴۰۰ صاحب فرزند سوم به بعد شده یا می‌شوند به میزان یک میلیارد و پانصد میلیون ریال اقدام نماید.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی طی نامه شماره ۰۰/۳۵۴۷۸ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۹ سهمیه بانک‌های عامل (ملی ایران و مسکن) را هریک به میزان ۴،۵۰۰،۰۰ میلیون ریال و مجموعاً به ارزش ۹،۰۰۰،۰۰۰ میلیون ریال، ابلاغ کرده است.

براساس گزارش عملکرد ۸ماهه قانون بودجه که از سوی دیوان محاسبات منتشر شده، بانک مسکن به میزان ۳،۰۰۰ میلیون ریال تسهیلات جهت خرید مسکن و مبلغ ۱،۵۰۰ میلیون ریال جهت فرزندآوری ارائه کرده است. بانک ملی ایران در این زمینه فاقد عملکرد بوده است.

۶ـ۱. بند «هـ» ـ جزء «۲»

بانک مرکزی موظف بوده در راستای اجرای بند «ث» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه از طریق بانک‌های عامل مبلغ چهار هزار و ششصد میلیارد ریال منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی به تفکیک نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن با بازپرداخت حداکثر ۱۰ساله برای خانواده‌های فاقد مسکن متناسب با تعداد فرزندان، پرداخت کند.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی طی نامه شماره ۰۰/۸۸۴۶۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۶ دستورالعمل اجرایی این بند را به بانک‌های عامل (ملی ایران و مسکن) ابلاغ کرد و سهمیه هریک را به میزان

۲،۳۰۰،۰۰۰ میلیون ریال و مجموعاً به ارزش ۴،۶۰۰،۰۰ میلیون ریال تعیین کرد.

براساس گزارش تفریغ بودجه ۸ماهه قانون بودجه ۱۴۰۰ دیوان محاسبات، بانک مسکن به میزان ۲۴،۰۰۰ میلیون ریال تسهیلات جهت خرید و ساخت مسکن اعطا کرده و بانک ملی ایران در این زمینه فاقد عملکرد بوده است.

۷ـ۱. بند «و»

این بند مربوط به تسهیلات حمایتی در راستای انتفاع کارکنان و بازنشستگان نیروهای مسلح و وزارت دفاع، بیماران صعب‌العلاج، سرطانی، خاص و زوج‌های نابارور، بیماران فقیر و معسر تحت پوشش نهادهای حمایتی ازجمله کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و جمعیت هلال احمر، بیماران معسر تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران، صندوق‌های اعتباری خُرد زنان روستایی، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و کارکنان وزارت اطلاعات در راستای مصارف خاص بوده است.[1] در جدول زیر اجزای مختلف این بند به‌همراه عملکرد هشت‌ماهه آنها ذکر خواهد شد.

جدول ۲. ارزیابی عملکرد بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰

جزء	شرح مختصر قانون	عملکرد هشت‌ماهه
۱ـ۱	اختصاص مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات بلندمدت برای مسکن، ازدواج، جهیزیه و نیازهای ضروری دیگر کارکنان و بازنشستگان نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	فاقد عملکرد است.
۱ـ۲	مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع عادی بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات ساخت یا خرید مسکن برای کارکنان و بازنشستگان نیروهای مسلح	فاقد عملکرد است.
۲ـ۱	مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال جهت پرداخت به بیماران صعب‌العلاج، سرطانی، خاص و زوج‌های نابارور	فاقد عملکرد است.
۲ـ۲	مبلغ ۵ هزار میلیارد ریال جهت پرداخت به بیماران فقیر و معسر تحت پوشش نهادهای حمایتی ازجمله کمیته امداد امام‌خمینی(ره)، سازمان بهزیستی کشور و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	فاقد عملکرد است.

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در راستای اجرای بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور طی نامه‌های شماره ۰۰/٤١٢١٨ مورخ ١٤٠٠/٠٢/١٥ موضوع جزء «۱-۱»، ۰۰/۳۵۰٤٤ مورخ ١٤٠٠/٠٢/٠٨ موضوع جزء «۲-۱»، ۰۰/۳۷٤۱۷ مورخ ١٤٠٠/٠٢/١١ موضوع جزء «۱-۲» و دستورالعمل اجرایی جزء مزبور، ۰۰/۳۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۱ موضوع جزء «۲-۲»، ۰۰/۳۳٦۷۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۷ موضوع جزء «۲-۳»، ۰۰/۴۱۳۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۵ موضوع جزء «۳»، ۰۰/۴۱۴۱۵ مورخ ١٤٠٠/٠٢/١٥ موضوع جزء «۴»، ۰۰/۳۵۱۵۰ مورخ ١٤٠٠/٠٢/٠٨ موضوع جزء «۵» بند «و» تبصره «۱۶»، سهمیه هریک از بانک‌های عامل را تعیین کرد.

جزء	شرح مختصر قانون	عملکرد هشت‌ماهه
۳ـ۲	مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال جهت پرداخت به بیماران معسر تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران با معرفی این بنیاد	تعداد ۴،۴۰۴ فقره تسهیلات به مبلغ ۸۸۰،۸۰۰ میلیون ریال توسط هفت بانک عامل، تسهیلات پرداخت شده است که مطابق با سقف سهمیه مندرج در بخشنامه بانک مرکزی است و عملکرد ۱۰۰ درصدی دارد.
۳	مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال جهت توانمندسازی، پرداخت تسهیلات و خرید انشعابات و توسعه تأسیسات خانگی و کارگشایی امور کسب‌وکار خُرد روستایی و همچنین صندوق‌های اعتباری خُرد زنان روستایی با توزیع استانی	مبلغ ۰۴۰،۹،۵۰۰ میلیون ریال اعتبار توسط معاونت توسعه روستایی ریاست‌جمهوری مابین ۳۱ استان توزیع شده است. ۵۹۷،۷ فقره معادل ۱،۰۴۷ میلیارد ریال در بانک ملی و ۱،۲۵۹ میلیارد ریال در بانک کشاورزی پرداخت شده است.
۴	مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال جهت اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه مسکن محرومان شهری جهت مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) ۷۰ درصد و سازمان بهزیستی کشور ۳۰ درصد	فاقد عملکرد است.
۵	مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع عادی بانک‌ها جهت ساخت یا خرید مسکن کارکنان وزارت اطلاعات	فاقد عملکرد است.

مأخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود اکثر تکالیف بند «و»، فاقد یا با درصد پایین عملکرد است.

۸ـ۱. بند «ز» ـ جزء «۱»

براساس این بند دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند در اجرای ماده (۶۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تسهیلات لازم برای تحقق هدف قانون مبنی‌بر تأمین مسکن تعداد هفتاد هزار نفر مشمولان ماده (۳) مکرر قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را تأمین کنند.

درخصوص پرداخت تسهیلات موضوع این جزء به‌نحوی که سقف مبلغ تسهیلات پرداختی مشمولان از سقف پرداختی به مشمولان موضوع جزء «۱ـ۲» بند «هـ» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور کمتر نباشد، افزایش سقف تسهیلات موصوف طی نامه ۰۰/۱۲۳۲۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۷ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ و در دستور کار بانک‌ها قرار گرفته است.

در محدوده بررسی‌های هشت‌ماهه انجام شده توسط دیوان محاسبات کشور، طبق دستورالعمل بانک مرکزی بانک‌های مسکن، صادرات ایران، ملت، تجارت، ملی ایران، سپه و رفاه کارگران موظف به پرداخت تسهیلات در راستای بند «ز» بودند. از ۱۸۱۹۳ نفر معرفی شده، تعداد ۲۱۱۶ نفر موفق به استفاده از تسهیلات جمعاً به میزان ۰۰۰،۵،۴۲۶ میلیون ریال شده‌اند. عملکرد هر بانک به تفکیک در ادامه بررسی می‌شود.

جدول ۳. ارزیابی عملکرد بند «ز» جزء «۱» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰ (میلیون ریال)

نام بانک	تعداد افراد بهره‌مند شده از تسهیلات	مبلغ سهمیه تعیین شده	مبلغ تسهیلات اختصاص‌یافته	جمع تسهیلات پرداختی
تجارت	۵۱۰	۳۳,۰۰۰,۰۰۰	۳۳,۰۰۰,۰۰۰	۱,۳۰۷,۵۰۰
رفاه کارگران	۴۰۱	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۹۸۶,۰۰۰
سپه	۸۲	۲۱,۰۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰,۴	۲۰۰,۰۰۰
صادرات	۲۳۷	۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۸۰۰,۰۰۰	۶۳۱,۵۰۰
مسکن	۲۳۰	۴۵,۰۰۰,۰۰۰	۴۵,۰۰۰,۰۰۰	۵۹۵,۰۰۰
ملت	۵۸۲	۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۱,۵۱۷,۵۰۰
ملی	۷۴	۲۷,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۸۰۰,۰۰۰	۱۸۸,۵۰۰
مجموع	**۲۱۱۶**	**۲۱۰,۰۰۰,۰۰۰**	**۰۰۰.۸۰۰.۱۵۱**	**۰۰۰،۴۲۶،۵**

۹ـ۱. بند «ز» ـ جزء «۲»

طبق این بند، ایثارگرانی که در سنوات گذشته از تسهیلات ارزان‌قیمت تا سقف دویست‌وپنجاه میلیون ریال بهره‌مند شده‌اند و تا پایان سال ۱۳۹۹ آن را تسویه حساب کرده‌اند، در صورتی که مسکن آنها نامناسب یا نامتعارف باشد، به‌شرط خرید یا ساخت مسکن جدید از تسهیلات مسکن ارزان‌قیمت ایثارگری این قانون بهره‌مند می‌شوند.

طبق اعلام بنیاد شهید و امور ایثارگران و گزارش هشت‌ماهه دیوان محاسبات کشور، از ۷۶۰۲ نفر معرفی شده، تنها ۴۰۰ نفر و جمعاً به میزان ۱،۰۱۴،۰۰۰ میلیون ریال تسهیلات پرداخت شده است. عملکرد بانک‌های عامل به شرح زیر است:

جدول ۴. ارزیابی عملکرد بند «ز» جزء «۲» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰

نام بانک	تعداد افراد معرفی شده	تعداد افراد بهره‌مند شده	جمع تسهیلات پرداختی (میلیون ریال)
تجارت	۱۹۷۸	۸۵	۲۲۴،۰۰۰
رفاه	۸۲۰	۶۴	۱۵۹،۰۰۰
سپه	۴۰۳	۲۱	۵۴،۵۰۰
صادرات	۹۳۱	۳۸	۹۴،۵۰۰
مسکن	۸۲۳	۴۳	۱۱۳،۵۰۰
ملت	۲۳۰۴	۱۳۲	۳۲۷،۵۰۰
ملی	۳۴۳	۱۷	۴۱،۰۰۰
مجموع	**۷۶۰۲**	**۴۰۰**	**۰۰۰،۰۱۴،۱**

۱۰ـ۱. بند «ح»

طبق این بند، دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند در اجرای بند «الف» ماده (۸۹) قانون برنامه ششم توسعه و با رعایت ماده (۶۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تسهیلات لازم برای تحقق هدف قانون مبنی‌بر تأمین مسکن پنجاه هزار نفر از رزمندگان دارای حداقل ۶ ماه سابقه حضور در جبهه و آزادگان با حداقل سه ماه اسارت را تأمین کنند و با معرفی سازمان رزمندگان وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح پرداخت نمایند، به‌نحوی که سقف مبلغ تسهیلات پرداختی به مشمولان این بند از سقف پرداختی مشمولان موضوع جزء «۲ـ۱» بند «هـ» این تبصره کمتر نباشد. همچنین یارانه سود تسهیلات مذکور به مبلغ پنج هزار میلیارد ریال از محل مصارف تبصره «۱۴» این قانون تأمین می‌شود.

با توجه به اینکه سهمیه جزء فوق صرفاً از سوی هیئت دولت مشخص شده، جهت ابلاغ مستلزم طرح در شورای پول و اعتبار است. با توجه به عدم تصویب در شورای پول و اعتبار، این بند در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران فاقد عملکرد است.

۱۱ـ۱. بند «ط»

مطابق با این بند مقرر گردید، تا سقف ۶/۸ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی جهت تغییر کاربری شناورهای ماهیگیری با تور کیسه‌ای به کشتی‌های پشتیبانی صیادی به سازمان شیلات اختصاص یابد. در محدوده بررسی‌های ۶ماهه انجام شده توسط دیوان محاسبات کشور، تسهیلاتی در اجرای این بند پرداخت نشده و فاقد عملکرد است. در گزارش هشت‌ماهه نیز شرحی از گزارش عملکرد این بند منتشر نشده بود.

۱۲ـ۱. بند «ک»

مطابق با این بند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف بوده تا از طریق بانک‌های عامل مبلغ ۳ هزار میلیارد ریال از محل منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی جهت اجرای بند «ج» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و جزء «۵» ماده (۱۱۳) قانون برنامه ششم توسعه برای توسعه اشتغال زندانیان حین حبس و پس از آزادی در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه، تسهیلات اختصاص دهد.

دستورالعمل پرداخت تسهیلات این بند (سهمیه) در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۲۴ صرفاً به بانک ملی ایران ابلاغ شده است. در محدوده بررسی‌های انجام شده در هشت‌ماهه اول سال جاری توسط دیوان محاسبات کشور، تسهیلاتی در اجرای این بند پرداخت نشده و فاقد عملکرد است.

۲. بررسی تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱

با توجه به اینکه برخی از احکام تبصره «۱۶» ازجمله تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج (بند «الف» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰) تسهیلات قرض‌الحسنه فرزندآوری و ودیعه مسکن (بند «هـ» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰) در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به قانون دائمی تبدیل شده، لایحه بودجه نسبت به سال‌های گذشته رویکرد متفاوتی در تبصره «۱۶» اتخاذ کرده است. این رویکرد به‌طور خلاصه عبارت است از:

۱. تعیین میزان تکلیف قانونی تسهیلات قرض‌الحسنه

۲. تکلیف دولت به پرداخت تسهیلات فوق به مصارف تعیین شده در قانون

۳. واگذاری اختیار تعیین مصادیق و موضوعات تعیین نشده به دولت

توضیح بیشتر اینکه لایحه، منابع تسهیلات را، از محل ۱۰۰ درصد مانده منابع قرض‌الحسنه و ۵۰ درصد مانده سپرده‌های جاری شبکه بانکی پس از کسر سپرده قانونی تعیین کرده و دولت مکلف شده، آن را به مصارف تعیین شده در قوانین تخصیص دهد. اما تصمیم‌گیری درباره جزئیاتی از قبیل موضوعات و ذی‌نفعان، میزان تسهیلات و دوره پرداختی منوط به آیین‌نامه اجرایی تهیه شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاونت امور مناطق محروم و مصوب هیئت وزیران شده است.

این رویکرد لایحه به دلایل زیر مشروط به انجام اصلاحاتی می‌تواند مفید باشد:

۱. تمرکز مسئولیت در دولت برای محرومیت‌زدایی، اشتغال و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر با توجه به رویکرد دولت در این زمینه

۲. ایجاد زمینه برای پاسخگو ساختن دولت در حوزه‌های حمایتی و اشتغال‌زایی

۳. بنابر گزارش رسمی بانک مرکزی بسیاری از موضوعات تعیین شده در تبصره «۱۶» قوانین بودجه سنواتی فاقد عملکرد بوده و حذف آنها خللی در سیاست‌های حمایتی ایجاد نمی‌کند.

۴. مسیر مشارکت سایر نهادهای فعال درحوزه اشتغال‌زایی و حمایت نظیر بنیاد برکت، کمیته امداد و سازمان بهزیستی مسدود نشده است، بلکه این نهادها می‌توانند با محوریت و تقسیم کار دولت با توجه به حذف برخی از مصارف غیربهینه، به منابع بیشتری نسبت به گذشته دسترسی داشته باشند.

۵. نبود ابزار اعمال نظارت توسط مجلس شورای اسلامی درخصوص عملکرد برخی از نهادهای غیردولتی دریافت‌کننده اعتبار تسهیلات موضوع تبصره «۱۶» سنوات گذشته.

در کنار نقاط قوت بیان شده ایرادات و ابهاماتی درخصوص متن تبصره «۱۶» لایحه وجود دارد. یکی از ابهامات موجود در متن لایحه شمولیت یا عدم شمولیت حکم این تبصره لایحه درخصوص، مصارف قانونی تسهیلات غیر قرض‌الحسنه است. برخی از قوانین تکلیف به پرداخت تسهیلات نموده‌اند، اما تصریحی بر قرض‌الحسنه بودن آن وجود ندارد. برای مثال ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، تعیین

نکرده است که از کدام منابع و در قالب چه نوع تسهیلاتی باید در راستای تقویت اقتصاد روستایی هزینه شود. حال با توجه به اینکه لایحه گفته است به مصارف قانونی تسهیلات تخصیص یابد، سؤال مطرح می‌شود که آیا منابعی که در تبصره «۱۶» لایحه ۱۴۰۱ دیده شده، صرف آن مصارف تسهیلات غیر قرض‌الحسنه نیز خواهد شد یا خیر؟

همچنین یکی از اشکالاتی که ممکن است نسبت به متن تبصره «۱۶» لایحه پیشنهادی مطرح شود، این است که این متن می‌تواند مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مبنی‌بر قائم به شخص بودن سمت نمایندگی و غیرقابل واگذاری بودنِ امر قانونگذاری به دیگری باشد. زیرا در برخی از مواد قانونی همانند ماده (۸۳) قانون برنامه ششم توسعه و مواد (۱۰) و (۷۲) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت اشاره شده است که در قانون بودجه سنواتی، نسبت به آن تعیین تکلیف خواهد شد. البته می‌توان در پاسخ اشاره داشت که اولاً در متن مواد مذکور اشاره شده است: «دولت طبق بودجه سنواتی تسهیلات قرض‌الحسنه لازم را در جهت تحقق این امر در نظر خواهد گرفت» و یا اشاره شده که «در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود». ازاین‌رو تعیین رویه اجرایی در متن قانون، این مهم را اجابت می‌کند. زیرا تصمیم‌گیری درباره جزئیات برعهده نمایندگان محترم مجلس گذاشته نشده است تا واگذاری آن به دولت متوجه اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی شود.

۱ـ۲. تکالیف قرض‌الحسنه در قوانین دائمی کشور

با توجه به اینکه در متن لایحه پیشنهادی تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱ آمده است که از منابع قرض‌الحسنه و سپرده‌های جاری، تسهیلات «به موارد مندرج در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی ازجمله قانون برنامه ششم توسعه» اختصاص می‌یابد؛ این سؤال مطرح می‌شود که در احکام دائمی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، نسبت به منابع قرض‌الحسنه و سپرده‌های جاری، تسهیلات تکلیفی برای چه اموری اختصاص یافته است؟ در ادامه طی جدول زیر به مهم‌ترین موارد قانونی اشاره شده است:

جدول ۵. احکام قانونی مرتبط با اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه در کشور

ماده قانونی	موضوع
ماده (۶۸) قانون جوانی جمعیت و حمایت از خانواده	تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج
ماده (۶۹) قانون جوانی جمعیت و حمایت از خانواده	تسهیلات قرض‌الحسنه در راستای فرزندآوری
ماده (۱۱) قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی مصوب ۱۳۹۵/۰۹/۱۴ مجلس شورای اسلامی	وام قرض‌الحسنه جهت تأمین مالی مؤسسان مدارس و مراکز پرورشی غیردولتی برای تهیه فضای آموزشی و پرورشی و تأمین تجهیزات و امکانات مورد نیاز
ماده (۵۰) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران	تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج بابت مساعدت در امر ازدواج خانواده شاهد، جانبازان، آزادگان و فرزندان آنان برای یک نوبت به میزان دو برابر ضوابط بانکی مصوب شورای پول و اعتبار
ماده (۷۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	پرداخت تسهیلات به زندانیان نیازمند در محکومیت‌های مالی مانند دیه و امثال آن که ناشی از قتل یا جرح غیرعمدی است و محکومان مالی نیازمند غیر از موارد محکومیت ناشی از کلاهبرداری، ارتشا، اختلاس، سرقت، خیانت در امانت
ماده (۱۲) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	جهت احداث واحدهای مسکونی و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و پرداخت وام قرض‌الحسنه اجاره مسکن (جهت اسکان موقت)
تبصره «۱» ماده (۹) قانون بیمه بیکاری	اجرای طرح‌های اشتغال‌زای مشخص جهت اشتغال به کار بیکاران مشمول این قانون
بند «ب» ماده (۸۳) قانون برنامه ششم توسعه	کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی موظفند جهت توانمندسازی افراد تحت پوشش خود جهت اشتغال سالیانه یکصد هزار نفر به‌ترتیب هفتاد درصد (۷۰٪) کمیته امداد امام خمینی(ره) و سی درصد (۳۰٪) سازمان بهزیستی
بند «پ» ماده (۸۹) قانون برنامه ششم توسعه	ارائه تسهیلات مسکن فقط یک‌بار به رزمندگان دارای حداقل ۶ ماه سابقه حضور در جبهه و آزادگان با حداقل سه ماه اسارت که فاقد مسکن ملکی می‌باشند و تاکنون مسکن، زمین یا تسهیلات مسکن دریافت ننموده‌اند
ماده (۷) قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی	ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی
ماده (۵۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه	توسعه اشتغال خُرد و خانگی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی، نسبت شصت درصد (۶۰٪) کمیته امداد و چهل درصد (۴۰٪) سازمان بهزیستی

موارد فوق جهت اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به‌صورت صریح وجود دارد. در برخی از مواد قانونی همانند ماده (۶۸) قانون جوانی جمعیت و حمایت از خانواده، علاوه بر تکلیف به پرداخت، کیفیت و میزان ارائه تسهیلات نیز مشخص گردیده است. در برخی دیگر از مواد، همانند ماده (۹) قانون بیمه بیکاری، کیفیت و میزان ارائه تسهیلات در قانون دائمی وضع مشخصی ندارد و در متن قانون صرفاً اشاره شده است که در بودجه سالیانه کشور برای آن پیش‌بینی لازم صورت گیرد. ازاین‌رو در مصوبات و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط، باید مصارف فوق مورد توجه قرار گیرد.

۲ـ۲. اصلاحات لازم در تبصره «۱۶» لایحه دولت

همان‌طور که اشاره شد، با توجه به نقاط مثبت رویکرد جدید تبصره «۱۶» در متن لایحه ۱۴۰۱، درمجموع تبصره «۱۶» قابل دفاع است مشروط به اینکه اصلاحاتی در متن پیشنهادی لایحه اعمال شود. اصلاحات مورد نظر به شرح زیر است:

۱. الزام دولت به شفافیت و ارائه گزارش‌های منظم نسبت به عملکرد شبکه بانکی درخصوص تکالیف این تبصره

برای مثال در تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بانک‌ها مکلف به ارائه گزارش عملکرد ماهیانه نسبت به تعداد تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج پرداختی و تعداد افراد در نوبت دریافت این تسهیلات، به‌صورت عمومی بودند. اما در این خصوص عملکرد مناسبی نداشتند و انتظار می‌رود با تکلیفی که صورت می‌گیرد، بانک مرکزی موظف به نظارت و ارائه گزارش شفاف در این خصوص شود و با ابزار تنبیهی و تشویقی لازم، از تخطی‌های احتمالی جلوگیری کند.

۲. الزام دولت به ارائه گزارش‌های منظم نسبت به اثربخشی تسهیلات اشتغال‌زایی و حمایتی

در سال‌های گذشته مبنای ارائه تسهیلات و تخصیصات بودجه‌ای برای نهادهای حمایتی، صرفاً گزارش عملکرد غیرشفاف سال گذشته آن نهاد بود. گزارش‌هایی که معیار معینی برای ارزیابی عملکرد آن نهادها در قبال تسهیلات ارائه نمی‌داد و به‌علت سالیانه بودن، امکان نظارت دقیق و عملکردمحور را تحصیل نمی‌کرد. پیشنهاد می‌شود با الزام نهاد دریافت‌کننده تسهیلات اشتغال به ارائه گزارش‌های منظم با دوره‌های زمانی کوتاه‌تر از یک سال به نهاد متولی ایجاد اشتغال در کشور و ارائه معیارهای دقیق جهت ارزیابی عملکرد سیاست‌ها و طرح‌های اجرایی هر نهاد و در وهله بعد، تعیین سهمیه ماه‌های بعد این نهادها براساس عملکرد ماه‌های قبل، اثربخشی ارائه تسهیلات اشتغال‌زایی و حمایتی افزایش یابد.

۳. توسعه دامنه مصارف تسهیلات این بند به موارد مرتبط با تسهیلات اشتغال‌زایی و مصارف جدیدی که توسط دولت برای پشتیبانی از برنامه‌های حمایتی و اشتغال‌زایی لازم است

بسیاری از برنامه‌ها و تسهیلات حمایتی در کشورها، تابع شرایط اقتضایی است. ازاین‌رو ضروری است برخی از تصمیمات درخصوص ارائه تسهیلات حمایتی، پس از شناسایی مصارف اقتضایی جدید و اولویت‌بندی میان مصارف گوناگون، اتخاذ شود.

۴. تعیین تکالیفی برای دولت در تسهیل دسترسی به اعتبار و گذار از روش‌های سنتی ضمانت شخص ثالث

در بعضی از سال‌ها در متن قانون بودجه و تبصره «۱۶»، به کیفیت دسترسی به اعتبار و شرایط وثایق و تضامین جهت دریافت تسهیلات احکامی وجود داشته است. برای مثال در متن قانون بودجه ۱۴۰۰، اشاره شده که «بانک‌ها باید برای ضمانت صرفاً یکی از سه مورد اعتبارسنجی، یا یک ضامن و سفته و یا

سهم فرد از حساب یارانه هدفمندی را به‌منزله ضمانت بپذیرند». فارغ از اینکه آیا این شیوه دخالت در رابطه میان مشتری شبکه بانکی و بانک عامل صحیح است یا خیر، اصل توجه به تسهیل شرایط دریافت اعتبار امر ضروری و پسندیده‌ای است.

در صورت پذیرش اصل ضرورت تکلیف درخصوص تسهیل شرایط دریافت اعتبارات، باید توجه کرد که چه نوع تکالیفی اجرایی خواهد شد و اثرات قابل توجهی در این خصوص خواهد داشت؟ یکی از علل عدم اجرایی شدن این بخش از قانون بودجه ۱۴۰۰، عدم توجه به لوازم و شرایط ایجاد توافق میان شبکه بانکی و مشتری به‌گونه‌ای است که هیچ‌یک از طرفین متضرر نشوند. شیوه صحیح سیاستگذاری در این حوزه، ایجاد بستر لازم درخصوص کاهش ریسک عدم تقارن اطلاعات میان بانک و مشتری و همچنین افزایش توان تسهیلات‌دهی است. ازاین‌رو پیشنهاد می‌شود نسبت به ارتقای نظام وثایق، نظام اعتبارسنجی و نظام ارائه خدمات ضمانتنامه احکامی در نظر گرفته شود. برای مثال می‌توان به توسعه دامنه وثایق مقبول توسط شبکه بانکی، افزایش کیفیت خدمات اعتبارسنجی، تأسیس و گسترش فعالیت مؤسسات ضمانت اعتبار و توسعه توان ارائه خدمات مؤسسات و صندوق‌های ارائه تضامین از طریق تحصیل منابع لازم در جهت افزایش سرمایه آنان اشاره کرد.

۵. رفع ابهام از مصارف تعیین شده در قوانین

که می‌تواند شامل تکالیف تسهیلات قرض‌الحسنه و غیر قرض‌الحسنه شود؛ زیرا در برخی از مواد قانونی، این امر تصریح نشده است.

۳. ارزیابی مصوبه کمیسیون تلفیق

کمیسیون تلفیق در بررسی و تصویب تبصره «۱۶» لایحه مسیر کاملاً معکوس لایحه را ترجیح داد و با تعیین مصادیق بسیار زیاد برای تسهیلات، درمجموع ۱۳۹۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات تکلیفی تعیین کرد. علی‌رغم اینکه سرجمع جدول زیر، تسهیلاتی که شرکت‌های دولتی به‌موجب جداول پیوست بودجه دریافت می‌کنند و همچنین تسهیلاتی که بدون سقف و عدد تکلیف شده است را در نظر نگرفته باز هم محاسبات نشان می‌دهد که مجموع تسهیلات تکلیفی بسیار بیشتر از تسهیلات قابل پرداخت در سال ۱۴۰۱ است.

جدول ۶. تسهیلات تکلیفی مصوبه تلفیق به تفکیک هدف و مبلغ

عنوان	تبصره مربوط	هدف از پرداخت	مبلغ (هزار میلیارد تومان)
تسهیلات قرض‌الحسنه	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ ازدواج	۱۴۰
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ فرزندآوری	۵۰
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ ودیعه مسکن	۲۰
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ ستاد اجرایی جهیزیه	۳
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ کمیته امداد	۲۵
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ بهزیستی	۷
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ صندوق نوآوری و شکوفایی	۷
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ ایثارگران	۱
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ بنیاد برکت	۱۰
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ سازمان بسیج مستضعفین	۳
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ بنیاد مستضعفان	۲/۵
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ ستاد کل نیروهای مسلح	۲
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ آستان قدس	۱
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ سپاه	۵
	تبصره «۱۶»	اشتغال ـ بین استان‌ها و شهرستان‌ها	۱۱۶
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ خانواده شهدای دفاع مقدس	۲
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ خانواده شهدای جبهه مقاومت	۰,۵
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ بازنشستگان نیروهای نظامی	۵
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ صندوق بیماری‌های خاص	۲۰
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ قرض‌الحسنه خانوار	۲۰
	تبصره «۱۶»	حمایتی ـ دانشجویان بی‌بضاعت تحت پوشش	۰,۲
جمع تکالیف قرض‌الحسنه			**۴۳۸**
تسهیلات سایر عقود اسلامی	تبصره «۴»	اتمام طرح‌های عمرانی (ماده (۵۶))	۲۰۰
	تبصره «۱۶»	ساخت مسکن	۴۰۰
	تبصره «۱۶»	زیر دیم	۱۰۰
	تبصره «۱۶»	ودیعه مسکن	۴۰
	تبصره «۱۶»	ماشین‌آلات نوساز کشاورزی	۱۰
	تبصره «۱۶»	تأمین برق چاه‌های کشاورزی	۲
	تبصره «۱۶»	اشتغال زندانیان ـ سازمان زندان‌ها	۰,۵
	تبصره «۱۸»	اتمام طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام	۲۰۰
جمع تسهیلات غیر از قرض‌الحسنه			**۹۵۳**
جمع تسهیلات تکلیفی اعم از قرض‌الحسنه و غیر آن			**۱۳۹۰**

مأخذ: مصوبه کمیسیون تلفیق.

جدول زیر نشان می‌دهد، با فرض اینکه در سال ۱۴۰۱ بانک مرکزی بتواند با اجرای مصوبه کنترل رشد ترازنامه بانک‌ها و سایر ابزارهای خود نرخ رشد نقدینگی را در حدود ۲۷ درصد نگه دارد، در این صورت پیش‌بینی می‌شود در سال آینده مجموع تسهیلات قابل پرداخت میان‌مدت و بلندمدت شبکه

بانکی حدود ۲۰۰۰ هزار میلیارد تومان باشد که با در نظر گرفتن سهم حدود ۴۰ درصدی برای تسهیلات امهالی، حدود ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان آن قابل برنامه‌ریزی است. همچنین پیش‌بینی می‌شود مانده تسهیلات بانک‌ها در سال آینده حدود ۹۵۸ هزار میلیارد تومان افزایش یابد. لذا مجموع تسهیلات تکلیفی در مصوبه کمیسیون تلفیق بودجه ۱۴۰۱، معادل ۱۱۶ درصد تسهیلات قابل برنامه‌ریزی کل نظام بانکی و ۱۴۵ درصد تغییرات مانده تسهیلات در سال ۱۴۰۱ (تزریق خالص پول جدید به اقتصاد) است. حتی با فرض رشد نقدینگی ۵۰ درصد (که تبعات تورمی ناگواری به‌همراه خواهد داشت)، هم میزان تسهیلات قابل برنامه‌ریزی حدود ۱۸۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود و تسهیلات تکلیفی مصوب در کمیسیون تلفیق، در مورد حداقل ۸۰ درصد آن تصمیم‌گیری نموده است.

جدول ۷. سهم تسهیلات تکلیفی از برآورد تسهیلات جدید میان‌مدت و بلندمدت شبکه بانکی

(ارقام به هزار میلیارد تومان)

رشد نقدینگی مفروض سال ۱۴۰۱	مانده مطالبات از بخش غیردولتی		تغییرات مانده تسهیلات در سال ۱۴۰۱	میزان تسهیلات تکلیفی مصوبه تلفیق	نسبت تسهیلات تکلیفی به تغییرات مانده تسهیلات (درصد)
	اسفندماه ۱۴۰۰	اسفندماه ۱۴۰۱			
۲۷ درصد (اجرای مصوبه کنترل رشد ترازنامه بانک‌ها)	۳۵۴۹	۴۵۰۸	۹۵۸	۱۳۹۱	۱۴۵
۳۰ درصد	۳۵۴۹	۴۶۱۴	۱۰۶۴		۱۳۰
۴۰ درصد	۳۵۴۹	۴۹۶۹	۱۴۱۹		۹۸
۵۰ درصد	۳۵۴۹	۵۳۲۴	۱۷۷۴		۷۸

مأخذ: تحقیق.

نکته جالب توجه آنکه، در حالی به شبکه بانکی ۴۳۸ هزار میلیارد تومان تسهیلات قرض‌الحسنه تکلیف می‌شود که تا پایان آذرماه سال جاری، مانده کل تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی ۲۷۵ هزار میلیارد تومان بوده است. لذا به‌نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از این تکالیف (مانند سنوات قبل) پرداخت نخواهد شد و صرفاً منجر به بروز نارضایتی و خلف وعده از طرف دستگاه‌های حاکمیتی خواهد شد.

ضمن اینکه مطالعات بازار کار و نیز تجربه سیاست‌های حمایت از اشتغال از طریق پرداخت تسهیلات، گویای این است که رویکرد صرفاً پرداخت تسهیلات جهت ایجاد اشتغال مناسب نبوده و برای حل مسئله اشتغال بیش و پیش از پرداخت تسهیلات باید به مسائل دیگری اعم از فضای اقتصاد کلان (مدیریت نااطمینانی‌ها) و محیط کسب‌وکار، مجوزها، توانمندسازان کسب‌وکار و... پرداخت؛ از طرف دیگر تسهیلات اشتغال در حالی در اختیار نهادهای متکثر و بعضاً فاقد مسئولیت و تجربه ایجاد اشتغال قرار می‌گیرد که دولت و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مسئول ایجاد اشتغال در کشور هستند و غیر از تکلیف به ثبت اشتغال در سامانه وزارت مذکور هیچ نقشی برای دولت در نظر گرفته نشده است. پُرواضح

است که واگذاری منابع به نهادهایی که وظیفه اصلی آنها ایجاد اشتغال نیست، مسئولیت و پاسخگویی را در موضوع اشتغال دچار اخلال خواهد کرد.

از سوی دیگر، تکلیف به پرداخت ۱۱۶ هزار میلیارد تومان تسهیلات قرض‌الحسنه و اعطای اختیار به استان‌ها و حتی شهرستان‌ها بدون تعیین معیار و ضوابط مشخص، می‌تواند زمینه بروز فساد و ناکارآمدی را ایجاد کند. توجه به این مقوله بسیار حائز اهمیت است که این مبلغ در نظر گرفته شده تقریباً معادل کل تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج است و در صورتی که سازوکار درست و شفافی برای آن در نظر گرفته نشود، منجر به اتلاف منابع خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

موضوع تسهیلات تکلیفی به‌ویژه در حوزه قرض‌الحسنه برای اقشار هدف، امری مطلوب و لازم است، لیکن باید نوع و میزان تکالیف قانونی متناسب با ظرفیت موجود و سیاست‌های کلان پولی کشور باشد. تبصره «۱۶» لوایح بودجه به این موضوع می‌پردازد. تبصره «۱۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به سنوات گذشته تغییرات رویکردی زیادی داشته است. از آنجایی که برخی از احکام مهم و دارای عملکردی که هرساله در این تبصره ذکر می‌شده (قرض‌الحسنه ازدواج، فرزندآوری و ودیعه مسکن) در قالب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت برای آن حکم دائمی در نظر گرفته شده است، مشروط به انجام اصلاحاتی رویکرد لایحه نسبت به رویکرد قانون بودجه سال‌های قبل و مصوبه کمیسیون تلفیق ترجیح دارد.

مهم‌ترین اصلاحاتی که لازم است در تبصره «۱۶» لایحه انجام شود عبارت است از اینکه مصارفی در حوزه حمایتی و ایجاد یا تثبیت اشتغال برای منابع این تبصره در نظر گرفته شود و ضمن ایجاد زمینه تمرکز مسئولیت در دولت برای محرومیت‌زدایی، اشتغال و حمایت، دولت مکلف به ارزیابی و نظارت بر نهادهای فعال در حوزه اشتغال‌زایی و حمایت گردد. در این صورت دولت در مقام پاسخگویی نسبت به حوزه سیاست‌های حمایتی و اشتغال‌زایی اجرا شده در سطح کشور قرار می‌گیرد؛ همچنین بستر لازم جهت تقسیم کار صحیح در این حوزه‌ها با محوریت دولت فراهم می‌شود. در این شرایط دولت سعی خواهد کرد زمینه مشارکت هم‌افزا و فعالانه سایر نهادها را هم‌جهت با سایر سیاست‌های کلان حمایتی خود فراهم کند و ابزار لازم را نیز برای ایجاد این هم‌افزایی در اختیار خواهد داشت.

علاوه بر این تحقق این اهداف نیازمند بسترسازی لازم جهت نظارت و ارزیابی هدفمند و دقیق مجلس شورای اسلامی از عملکرد دولت است. تکلیف دولت به ارائه گزارش‌هایی منظم، با مقاطع زمانی کوتاه و براساس معیارهای مشخص بستر اجرایی لازم این نظارت را نیز فراهم می‌کند. همچنین تسهیل شرایط اخذ اعتبارات به‌وسیله هدفگذاری ارتقای نظام توثیق، نظام اعتبارسنجی و نظام خدمات ضمانت می‌تواند از دیگر اهداف این تبصره باشد.

پس از بررسی نقاط مثبت و منفی مربوط به تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱، متن اصلاحی به‌عنوان جایگزین پیشنهادی مصوبه تلفیق با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر ارائه می‌گردد:

الف) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از محل (۱۰۰٪) مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه و پنجاه درصد (۵۰٪) سپرده‌های جاری شبکه بانکی پس از کسر سپرده قانونی نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه موضوع قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی (ازجمله تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، فرزندآوری و ودیعه مسکن موضوع مواد (۱۰)، (۶۸) و (۶۹) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مرتبط) اقدام نماید. در اجرای مواد (۱۰)، (۶۸) و (۶۹) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، فرزندآوری و ودیعه مسکن در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰، ۷۰ درصد افزایش می‌یابد.

ب) بانک مرکزی موظف است ظرف حداکثر یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، با همکاری سازمان ثبت احوال کشور سامانه‌ای به‌منظور ثبت نام و مدیریت فرایندهای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه فرزندآوری ایجاد نماید.

ج) بانک مرکزی موظف است میزان «تسهیلات پرداختی» به تفکیک تکالیف قانونی و مصارفی که در این تبصره و آیین‌نامه‌های مربوطه تعیین می‌شود و نسبت «مانده تسهیلات قرض‌الحسنه به مجموع مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه و ۵۰ درصد سپرده‌های جاری پس از کسر سپرده قانونی» به تفکیک بانک‌های عامل و به تفکیک مصارف تکلیفی را به‌صورت فصلی برای عموم منتشر نماید.

د) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در راستای ایجاد و تثبیت اشتغال خُرد فراگیر و اجرای مصوبات شورای عالی اشتغال کشور از محل منابع صدر بند «الف» این تبصره مبالغ زیر را با معرفی دستگاه‌های ذیل به مددجویان و کارفرمایان طرح‌های اشتغال به‌صورت تسهیلات قرض‌الحسنه با بازپرداخت هفت‌ساله پرداخت نماید:

۱. کمیته امداد امام خمینی(ره) تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال

۲. سازمان بهزیستی کشور تا سقف ۳۰ هزار میلیارد ریال

دستگاه‌های فوق‌الذکر موظف هستند قبل از معرفی متقاضی به بانک، وضعیت اشتغال وی را از سامانه ناظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی استعلام نموده و گزارش تسهیلات پرداختی طبق برنامه توافق شده با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اشتغال‌های ایجاد شده را براساس کد ملی افراد، در این سامانه بارگذاری نمایند.

سایر مصارف تسهیلات قرض‌الحسنه با هدف اشتغال‌زایی پایدار یا تثبیت مشاغل خُرد و خانگی به‌موجب آیین‌نامه اجرایی که با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همکاری بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و یک ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهد شد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است گزارش مجموع تسهیلات پرداخت شده و سهم هر نهاد یا دستگاه به‌همراه تعداد اشتغال‌های ایجاد شده را به تفکیک نهادهای واسط، استان‌های مختلف و کد ملی شاغلین در بازه‌های فصلی منتشر نماید و گزارش عملکرد آن را به کمیسیون‌های برنامه، بودجه و محاسبات، اجتماعی و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

هـ) بانک مرکزی موظف است با تصویب هیئت وزیران بخشی از منابع صدر این تبصره را صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و محرومیت‌زدایی اعم از زندانیان نیازمند جرائم غیرمالی، زنان سرپرست خانوار، بیماران بستری شده، درمان ناباروری و بیماری‌های صعب‌العلاج، تأمین جهیزیه، خرید کالای ایرانی و اعتبار در حساب جاری خانوار نماید. آیین‌نامه این بند مشتمل‌بر سقف کلی این بند، شرح مصارف و نحوه توزیع منابع بین آنها، نحوه گزینش متقاضیان و نحوه نظارت بر توزیع عادلانه تسهیلات به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و با مشارکت دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط اعم از کمیته امداد، بهزیستی، ستاد دیه، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱ به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.