

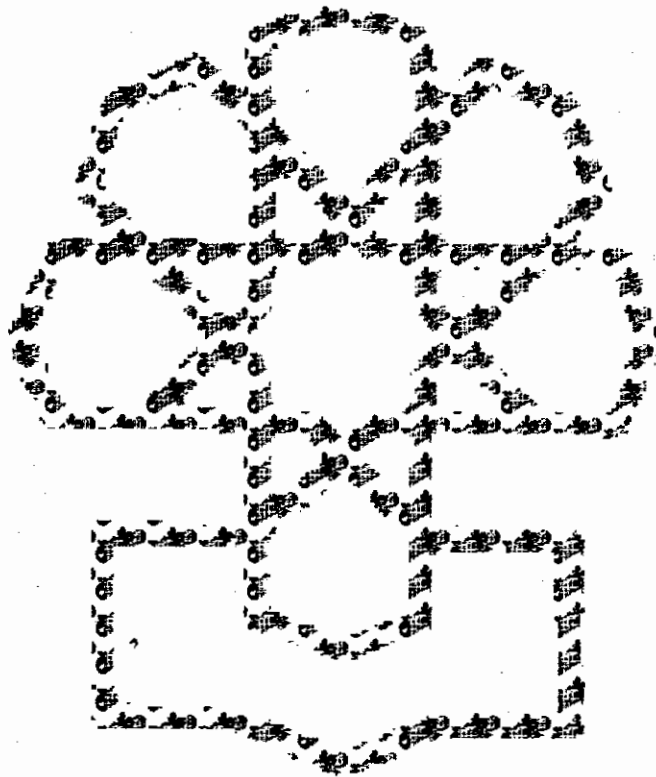
۱۸۸۸

۲۹۷۲  
X



# تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی با نگاه به تبصره ۳

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۱۹)



معاونت پژوهشی  
آذر ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۷۲

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی مجلس شورای اسلامی  
شماره: ۷۱۳۷  
تاریخ: ۷/۱۰/۷۶

بسمه تعالی

تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی با نگاه به تبصره ۳

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۱۹)

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۷۲

این گزارش در راستای تبیین وضعیت تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی و با توجه به تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و همچنین در راستای پاسخگویی به استعلامات و درخواست‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی تهیه شده است. در این گزارش به بررسی کلیات تسهیلات تکلیفی، نحوه تخصیص اعتبارات، وضعیت استفاده از تسهیلات و همچنین مقایسه تسهیلات تکلیفی با تسهیلات عادی پرداخت شده است. همچنین در این گزارش به بررسی وضعیت تسهیلات تکلیفی در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی پرداخته شده است. در ادامه به بررسی وضعیت تسهیلات تکلیفی در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی پرداخته شده است. در ادامه به بررسی وضعیت تسهیلات تکلیفی در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی پرداخته شده است.

- فهرست مطالب
- ۱- مقدمه..... ۲
  - ۲- تبصره‌های تسهیلات بانکی قانون بودجه سال ۱۳۷۶..... ۳
  - ۳- مطالبات معوق سیستم بانکی ناشی از تسهیلات تکلیفی سنواتی..... ۴
  - ۴- تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷..... ۴
  - ۵- نتیجه‌گیری..... ۸

اکنون که در آستانه طرح لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران به مجلس شورای اسلامی می‌باشیم، لازم است قبل از بحث پیرامون بودجه سال ۱۳۷۷، نظری هر چند آماري و اجمالی به تبصره‌های بودجه سال ۱۳۷۶ داشته باشیم. اگر چه دیدگاه این گزارش عمدتاً متوجه تبصره‌هایی است که بار تکلیفی سنگینی را متوجه منابع سیستم بانکی کشور نموده است مع‌هذا سایر تبصره‌های مرتبط با سیستم بانکی نیز از نقطه نظر آماري مورد توجه قرار گرفته است. برای این منظور مقدمتاً مستندات قانونی برنامه دوم توسعه به عنوان سنگ پایه تدوین و تصویب لوایح بودجه سال‌های اجرای برنامه دوم از جمله سال ۱۳۷۶ بررسی و به استناد آن مسائل شبکه بانکی در ارتباط با تبصره‌های بودجه سال ۱۳۷۶ و تغییرات به وجود آمده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

مطابق آنچه که در تبصره ۹ قانون برنامه دوم توسعه مذکور است، سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور به بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده پایان سال ۱۳۷۳ فقط تا حدی مجاز است که تغییر در خالص بدهی بخش‌های موصوف به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم توسعه حداکثر معادل چهل و سه هزار میلیارد ریال (۴۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) افزایش یابد. بر این اساس دولت مکلف است سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی در چارچوب سقف مذکور را در لوایح بودجه سنواتی به ترتیبی پیشنهاد نماید که پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) از مبلغ مذکور در سال‌های برنامه دوم، منحصرأ جهت بخش خصوصی و تعاونی و چهل و پنج درصد (۴۵٪) باقی مانده آن به دولت، دستگاه‌های دولتی، شرکت‌های وابسته به آنها، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی و شرکت‌های تابعه آنها اختصاص یابد. به علاوه در تبصره ۹ برنامه دوم تأکید شده است که دستگاه‌های مشمول استفاده از ۴۵ درصد سهمیه بخش دولت مجاز به استفاده از سهمیه بخش خصوصی نمی‌باشند.

نکته قابل توجه دیگر این که در قالب تبصره ۹ قانون برنامه دوم توسعه، تسهیلات اعطایی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های برنامه دوم توسعه نیز در سقف مذکور ملحوظ گردیده است. به علاوه به موجب بند (ب) تبصره ۱۰ قانون برنامه دوم توسعه، به منظور هدایت منابع سیستم بانکی به فعالیت‌هایی خاص، به دولت اجازه داده شده است که بخشی از سود تسهیلات اعطایی بر اساس اولویت‌های هر بخش را از محل منابع بودجه عمومی تأمین و از طریق دستگاه مربوطه به سیستم بانکی پرداخت نماید.

سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطا به شرکت‌های دولتی ضمن رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا و حداکثر تا سقف‌های پیش‌بینی شده در قسمت هشتم قانون بودجه سنواتی همه ساله به طور جداگانه تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و جهت اجراء بانک مرکزی ابلاغ می‌گردد تا در قالب ۴۵ درصد رشد خالص تغییر در مانده در اختیار دستگاه‌های دولتی مشمول استفاده از منابع تسهیلات بانکی قرار گیرد.

## ۲- تبصره‌های تسهیلات بانکی قانون بودجه سال ۱۳۷۶

بر پایه تبصره ۹ قانون برنامه دوم توسعه و با توجه به ملاحظات مندرج در بند (ه) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور، سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور به بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده در پایان سال ۱۳۷۵ فقط تا حدی مجاز اعلام گردیده است که تغییر در خالص بدهی بخش‌ها به سیستم بانکی معادل مبلغ هشت هزار و هشت صد میلیارد (۸,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش یابد. ۵۵ درصد از افزایش سقف تسهیلات بانکی در سال ۱۳۷۶ منحصرأ جهت بخش خصوصی و تعاونی‌های مردمی و ۴۵ درصد باقی مانده به بخش عمومی اختصاص یافته است.

در ضمن سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطای به شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۶ با توجه به ملاحظات بند (ج) تبصره ۲ این قانون به میزان پانزده میلیارد و چهار صد و هشتاد میلیون (۱۵,۴۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال توسط هیئت وزیران تصویب و جهت اجرا به بانک مرکزی ابلاغ گردیده است. براساس قانون بودجه سال ۱۳۷۶ سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطای به قالب تبصره‌ها و همچنین ملاحظات مندرج در بند (ج) تبصره ۲ این قانون جمعاً بالغ بر ۲۷,۶۴۴ میلیارد ریال می‌باشد که از این میزان مبلغ ۸,۳۹۵ میلیارد ریال به طرح‌های موضوع تبصره‌های بخش خصوصی و تعاونی و مابقی به مبلغ ۱۹,۲۴۹ میلیارد ریال به طرح‌های بخش دولت و تأمین کالاهای اساسی اختصاص یافته است و در قیاس با تبصره‌های مشابه سال قبل به میزان ۴۹۵۵ میلیارد ریال افزایش نشان می‌دهد. این در حالی است که بر اساس بند (ه) تبصره ۲ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ کل کشور، خالص تغییرات مجاز رشد مانده تسهیلات بانکی فقط مبلغ ۱۳۰۰ میلیارد ریال می‌باشد که علی‌الاصول نمی‌تواند پاسخگوی افزایش بار مالی تبصره‌های مورد تعهد سیستم بانکی به میزان ۴۹۵۵ میلیارد ریال باشد. در حقیقت سیستم بانکی اساساً در اجرای اهداف تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور با بار مالی به میزان ۲۷,۶۴۴ میلیارد ریال با توجه به ملاحظات مندرج در بند (ه) تبصره ۲ همین قانون با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد بود.

به علاوه چنانچه این مطلب را در نظر داشته باشیم که بانک‌های کشور علاوه بر تسهیلات تکلیفی به شرح فوق، موظف‌اند در قالب فرامین خاص مقام معظم رهبری و بر اساس تصمیمات شورای پول و اعتبار نیز نسبت به اعطای تسهیلات اقدام نمایند و همچنین خود نیز برابر عرف و قانون ناگزیر به اعطای تسهیلات مستقیم تعهد شده قبلی می‌باشند، در این صورت ملاحظه می‌گردد که تأمین تسهیلات تبصره‌ای تا چه اندازه از توان بانک‌ها خارج خواهد بود. از سوی دیگر تسهیلات در نظر گرفته شده جهت تأمین مابه‌التفاوت نرخ ارز اعتبارات اسنادی یوزانس و فاینانس دستگاه‌های دولتی مذکور که سررسید اقساط آنها در سال ۱۳۷۶ فرا می‌رسد نیز اصولاً با ارقام واقعی تعهدات دستگاه‌ها هیچ‌گونه انطباقی نداشته و در نتیجه این مبلغ نیز به تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی افزوده می‌گردد. به علاوه اجرای اهداف تبصره‌های ۷۶ و ۷۷ (بند ۱) قانون برنامه دوم توسعه و آیین‌نامه‌های مربوطه هم اکنون تعهدات سنگینی را متوجه سیستم بانکی نموده و چنانچه این تکالیف نیز به تعهدات سیستم بانکی اضافه گردد، در این صورت عمق فشار وارد بر منابع سیستم بانکی کاملاً نگران کننده خواهد بود.

۱. مابه‌التفاوت خالص تغییر در مانده سال ۱۳۷۶ نسبت به سال ۱۳۷۵ (۱۳۰۰-۷۵۰۰-۸۸۰۰) البته به رقم فوق اضافه می‌شود ۱۱۰۰ میلیارد ریال مصوب مجلس در سال ۱۳۷۶ جهت پرداخت به کشاورزان خسارت دیده و گاز کنگان.

تداوم تبصره‌ها و افزایش روند استفاده از منابع بانکی در قالب تبصره‌های تکلیفی در چند ساله اخیر تا به آنجا رسیده که در سال جاری افزایش در مانده تسهیلات بانکی از اجرای تبصره‌های تکلیفی حتی از سقف کلی تسهیلات پیش‌بینی شده در بند (ه) تبصره ۲ قانون بودجه سال جاری نیز فراتر رفته است. به عبارتی دیگر در سال‌های اخیر بانک‌ها نه تنها هیچ‌گونه آزادی عملی در تخصیص منابع حاصل از جمع‌آوری سپرده‌های مردم و ایفای تعهدات خود در مورد طرح‌های نیمه‌تمام و تأمین نیازهای مشتریان غیر تبصره‌ای را نداشته‌اند، بلکه مجبور بوده‌اند بخشی از تسهیلات پرداختی به مشتریان عادی خود را کاهش دهند تا بدین ترتیب بتوانند تسهیلات تکلیفی در قالب سقف کلی مقرر در تبصره ۲ را رعایت نمایند. ادامه این روند نه تنها اثرات نامطلوبی در برگشت منابع سیستم بانکی خواهد داشت بلکه از یک سو به لحاظ عدم پوشش به موقع بازپرداخت مانده مطالبات معوق و سررسیده بانک‌ها و تعهدات دولت در رابطه با یارانه سود تسهیلات تکلیفی از طریق درج در لوایح بودجه سنواتی، عملاً به کاهش کارایی و سوددهی نظام بانکی منجر می‌گردد و از سوی دیگر بانک‌ها را در برگشت منابع سپرده‌گذاران با مشکلات جدی مواجه می‌سازد.

### ۳- مطالبات معوق سیستم بانکی ناشی از تسهیلات تکلیفی سنواتی

چنانچه متون تبصره‌ها مورد بررسی قرار گیرد، قسمت اعظم تسهیلات بانکی پیش‌بینی شده در تبصره‌ها از بابت اصل و هزینه‌های متعلقه (بخشی در قالب یارانه) توسط دولت تضمین و تعهد گردیده و باید همه ساله با توجه به اهداف بند (ب) تبصره ۱۰ قانون برنامه دوم توسعه مانده مطالبات معوق سیستم بانکی از محل منابع بودجه عمومی تأمین و از طریق دستگاه مربوطه به سیستم بانکی پرداخت گردد. با توجه به جمع کل مانده مطالبات معوق بانک‌های کشور تا پایان سال ۱۳۷۵ از بابت تسهیلات اعطایی سنوات گذشته بالغ بر ۱,۶۷۲ میلیارد ریال می‌باشد که لازم است از طریق درج در زرفیف‌های لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور تأمین و بازپرداخت گردد. توضیح این‌که بر اساس مصوبات سال‌جاری مجلس مقرر گردید بندهای کشورهای کشاورزان ناشی از تسهیلات سال‌های گذشته سررسیده در سال جاری که به لحاظ بروز خشکسالی و سرمازدگی قادر به بازپرداخت بدهی نمی‌باشند برای یک دوره مالی یک‌ساله تمدید گردد و مضافاً این‌که مقرر شد که سود مورد تعهد را نیز دولت در بودجه سال آینده منظور و به سیستم بانکی پرداخت نماید. بدین ترتیب با توجه به ۱۸۰ میلیارد ریال سود مورد تعهد دولت، جمع مطالبات سیستم بانکی که می‌باید در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور پیش‌بینی و منظور شود بالغ بر ۱,۸۵۲ میلیارد ریال خواهد بود.

### ۴- تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷

در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ از نقطه نظر تبصره‌هایی که عمدتاً با منابع شبکه بانکی درگیر می‌باشند، تغییر چشمگیری نسبت به لوایح بودجه سال‌های قبل مشاهده می‌شود. این تغییر به صورت تمرکز کلیه تبصره‌ها و مسائل مربوط به تسهیلات تکلیفی در تبصره ۳ این لایحه می‌باشد. دلایل ایجاد تمرکز تسهیلات تکلیفی در یک تبصره که به پیشنهاد بانک مرکزی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه صورت گرفته است را می‌توان عمدتاً به شرح ذیل خلاصه نمود:

۱- مشکلات سیستم بانکی در اجرای تبصره‌های مورد تعهد با توجه به تنوع تبصره‌ها و تعدد آیین‌نامه اجرایی خاص هر یک از آنها؛

۲- محدودیت اجرایی سیستم بانکی در رابطه با تبصره‌های مورد تعهد با توجه به ملاحظات مندرج در بند (ه) تبصره ۲ قوانین بودجه سال‌های گذشته؛

۳- در سال‌های گذشته به کرات مشاهده شده است که برای فعالیت‌هایی با اهداف مشترک و بعضاً تحت پوشش وزارتخانه یا دستگاهی واحد، تسهیلاتی در قالب تبصره‌های مختلف پیش‌بینی شده بود که با ایجاد تمرکز مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ از امکان استفاده فعالیت‌ها با اهداف مشترک از تسهیلات ارزان قیمت در تبصره‌های موردی جلوگیری می‌شود و بدین ترتیب تکلیف هر وزارتخانه و دستگاهی در رابطه با هر نوع فعالیتی یکجا دیده خواهد شد و می‌تواند به صورت جاری و سرمایه‌گذاری منفک از هم دیده شوند؛

۴- طبقه‌بندی کلیه تسهیلات تکلیفی با اهداف مشترک.

مزیت عمده این نوع طبقه‌بندی از یک سو مشخص شدن یک‌جای میزان تسهیلاتی است که برای هر یک از اهداف تعیین شده در نظر گرفته می‌شود و از سوی دیگر یکجا دیده شدن بار تعهدی است که از بابت تسهیلات تکلیفی با اهداف یکسان بر دوش دولت و لویایح سال‌های آتی قرار خواهد گرفت و به عبارت دیگر در طبقه‌بندی تسهیلات تکلیفی براساس اهداف مشترک دولت می‌تواند براساس اولویت هر یک از اهداف میزان تسهیلات مصوب و بالتیجه بار تعهدی که از پرداخت آن تسهیلات به عهده دولت قرار خواهد گرفت را یکجا تعیین نماید.

جهت روشن تر شدن تبصره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ مفاد تبصره به تفکیک هر یک از بندها در ذیل مورد بحث قرار می‌گیرد:

### ارزیابی تبصره ۳

بند (الف) - مفاد این بند که در بودجه سال‌های گذشته در مورد غالب تبصره‌های مربوط به تسهیلات تکلیفی دیده می‌شد متضمن تعهدی است که از اجرای تبصره و اعطای تسهیلات موضوع تبصره بر دوش دولت قرار خواهد گرفت و همان‌طور که در بالا نیز اشاره شد در تبصره ۳ لایحه مذکور به صورت یکجا دیده شده است.

بند (ب) - این بند مقرر می‌دارد هر یک از بانک‌ها در سال ۱۳۷۷ مجازند برنامه‌های اعتباری و تسهیلاتی خود را براساس میزان سپرده‌های جاری و سرمایه‌گذاری پس از کسر تعهدات و سپرده‌های قانونی تنظیم و اجرا نمایند. این بند در حقیقت دست بانک‌ها را جهت اعطای تسهیلات به مشتریان خود و بخش خصوصی متناسب با جذب سپرده‌های جاری و سرمایه‌گذاری باز گذاشته است. بانک‌ها موظف به رعایت محدودیت افزایش سقف مانده تسهیلات به میزان ۴۳,۰۰۰ میلیارد ریال در پایان برنامه دوم موضوع تبصره ۹ قانون برنامه دوم توسعه می‌باشند. لذا حد مجاز برای برای اعطای تسهیلات توسط سیستم بانکی به بخش خصوصی حداکثر تا میزان ۲,۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود.

رقم فوق (۲,۰۰۰ میلیارد ریال) از آنجا به دست می‌آید که افزایش سقف مانده تسهیلات تا پایان سال ۱۳۷۵ جمعاً بالغ بر ۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است، ۸,۸۰۰ میلیارد ریال افزایش سقف موضوع بند (ه)

تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ به این رقم اضافه می‌شود؛ همچنین ۱۱۰۰ میلیارد ریال مصوب مجلس در سال ۱۳۷۶ جهت اعطا به کشاورزان خسارت دیده و گاز کنگان نیز به دو رقم قبلی اضافه می‌گردد؛ بنابراین کل رقم افزایش سقف مانده تسهیلات تا پایان سال ۱۳۷۶ تقریباً معادل ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. بدین ترتیب باقی مانده تا ۴۳,۰۰۰ میلیارد ریال، مبلغ ۸۰۰۰ میلیارد ریال است؛ از این مبلغ ۶,۰۰۰ میلیارد ریال برای تسهیلات تکلیفی سال ۱۳۷۷ پیش‌بینی شده و باقی مانده به میزان ۲,۰۰۰ میلیارد ریال نیز برای تسهیلات بخش خصوصی در سال ۱۳۷۷ باقی می‌ماند.

بند (ج) - بند (ج) مقرر می‌دارد افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در سال ۱۳۷۷ به شرح جدول مذکور در بند (الف) تا سقف ۶,۰۰۰ میلیارد ریال مجاز است.

افزایش سقف مانده تسهیلات فوق‌الذکر که فقط دربرگیرنده تسهیلات تکلیفی می‌باشد براساس فاکتورهایی بین اقلام مندرج در جدول شماره ۳ توزیع گردیده است؛ از جمله این فاکتورها می‌توان موارد ذیل را نام برد:

- میزان اولویتی که به فعالیت‌های زیرمجموعه هر یک از بندهای جدول داده می‌شود؛

- میزان اولویتی که برای هر یک از اهداف منظور شده است؛

- پیش‌بینی میزان وصولی بانک‌ها در سال ۱۳۷۷ بابت تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های گذشته. در اینجا لازم به ذکر است که کلیه تبصره‌های مربوط به تسهیلات تکلیفی قوانین بودجه سال‌های گذشته و سال جاری در زیرمجموعه یکی از بندهای جدول شماره ۳ قرار گرفته‌اند؛

- محدودیت منابع بانکی جهت اعطای تسهیلات به‌طور اعم و اعطای تسهیلات تکلیفی به‌صورت اخص. بند (د) - مفاد بند (د) نیز مشتمل بر بار مالی است که از تعهد دولت نسبت به پرداخت به‌طور متوسط ۴ درصد سود تسهیلات در ارتباط با برخی از فعالیت‌ها ایجاد خواهد شد.

بند (ه) - براساس قوانین بودجه سال‌های گذشته تا سال جاری میزان تسهیلات تکلیفی در مورد اغلب تبصره‌ها به موجب مصوبات هیئت دولت و بعضاً شورای اقتصاد تعیین می‌شد. نظر به این که تسهیلات تکلیفی سال آتی به موجب جدول شماره ۳ (مذکور در بند (الف) تبصره ۳ لایحه بودجه) از هم‌اکنون تعیین و در صورت تصویب غیرقابل تغییر خواهد بود و همان‌طور که قبلاً نیز گفته شد این اقلام براساس پیش‌بینی‌ها و فاکتورهایی تعیین گردیده که ممکن است تحقق نیابد، لذا بند (ه) تبصره ۳ دست دولت و بانک مرکزی را برای تغییر اقلام به میزان ۱۰ درصد در بین بندهای مختلف جدول باز می‌گذارد.

بند (و) - این بند مقرر می‌دارد آیین‌نامه اجرایی مربوط به نحوه استفاده از تسهیلات این تبصره حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ این قانون حسب پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با هماهنگی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. این آیین‌نامه شامل میزان تعهد دولت، سهم بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، تفکیک سرمایه‌گذاری و سرمایه در گردش، سهم هر استان، سهم مناطق محروم، تعیین نهاد تأییدکننده توجیه فنی و اقتصادی و مرجع تصویب آن خواهد بود.

در حقیقت این آیین‌نامه شامل کلیه نکات و فاکتورهایی خواهد بود که در قوانین بودجه سال‌های گذشته برای کلیه تبصره‌های مربوط به تسهیلات تکلیفی به تفکیک دیده می‌شد.

۱. جدول شماره ۳ با عنوان تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۷ موضوع تبصره ۳ در صفحات انتهایی لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور ارائه شده است.

بررسی جدول شماره ۳ مذکور در بند (الف) تبصره ۳ لایحه بودجه در جدول شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ موضوع فعالیت‌های مشمول استفاده از تسهیلات تکلیفی در قالب تبصره ۳ به چهار طبقه ذیل تقسیم گردیده‌اند:

الف- تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی؛

ب- تسهیلات با اهداف اشتغال‌زایی؛

ج- تسهیلات با اهداف ارائه خدمات و تنظیم بازار؛

د- تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی.

هر کدام از بندهای فوق دارای زیر مجموعه‌هایی است که شامل کلیه تبصره‌های مشمول استفاده از تسهیلات تکلیفی در سال‌های گذشته که با هدف آن بند هماهنگ است، می‌باشند و همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد ارقامی که در مقابل هر یک از بندهای جدول مذکور درج گردیده است فقط نمایانگر تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی موضوع آن بند می‌باشد و کل تسهیلات قابل اعطا به فعالیت‌های موضوع آن بند بستگی به میزان وصولی‌های بانک‌ها از بابت تسهیلات پرداخت شده قبلی دارد. در حقیقت هر چه وصولی بانک‌ها بابت تسهیلات قبلی بیشتر باشد، تسهیلات قابل اعطا به فعالیت‌های موضوع هر بند بیشتر خواهد بود.

پیش‌بینی می‌شود که ترکیب زیر مجموعه‌های هر یک از بندهای جدول شماره ۳ به ترتیب ذیل قرار گرفته باشد<sup>۱</sup>:

موضوع (فعالیت)	تبصره‌های سال ۱۳۷۶
تنخواه خزانة	۱
<b>الف- تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی:</b>	
۱- قرض الحسنه ازدواج	۱۱-۳
۲- صندوق رفاه دانشجویی	بند (ج)- ۱۷
۳- تأمین کالاهای اساسی	۳۷
۴- واگذاری سهام به ایثارگران	۳۸
۵- الگوی مصرف مسکن	۵۲
<b>ب- تسهیلات با اهداف اشتغال‌زایی:</b>	
۱- طرح‌های موارد بخش خصوصی	۳
۲- طرح‌های آبیاری تحت فشار	۴۶ بند (الف) - ۱
۳- طرح‌های اشتغال ویژه	۴۶ بند (الف) - ۲
۴- سرمایه در گردش کشاورزی	۴
۵- طرح‌های کشاورزی عشایری	۵۱
۶- طرح‌های تولیدی با قیمت تثبیتی	۵۰
راه‌اندازی تعاونی‌های روستایی	۲(۴۶) بند (الف) - ۲
<b>ج- تسهیلات با اهداف ارائه خدمات و تنظیم بازار:</b>	
۱- اتحادیه مصرف آموزش و پرورش	۸- بند (ب)
۲- کالاسانی به مردم و نیروهای مسلح	۱-۱۱
۳- اتحادیه مصرف کارکنان دولت	۲-۱۱
۳- تعاونی‌های مصرف هیئت علمی	۴-۱۱
۵- خودکفایی در تأمین گوشت	۲۸- بند (ج)
<b>د- تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی:</b>	
۶- طرح‌های زیربنایی دولتی	۴۸
حوادث غیر مترقبه	۶
توسعه فضاهای آموزشی	۸- بند (ط)
خوابگاه‌های دانشجویی	۱۷
سازمان ایرانگردی و جهانگردی	۲۳
خرید یادگان	۵۶

۱. به عبارت دیگر تمامی تبصره‌های مربوط به تسهیلات تکلیفی در سال ۱۳۷۶، در تبصره ۳ بودجه سال ۱۳۷۷ متمرکز گردیده است.

یادآوری این مطلب را ضروری می‌داند که گروه چهارم تسهیلات یعنی تسهیلات بااهداف تولیدی و زیربنایی کاملاً بااهداف بودجه دولت مطابقت داشته و در حقیقت تکلیف این گروه از تسهیلات به عهده سیستم بانکی، صرفاً به لحاظ عدم تمایل دولت به استقراض از نظام بانکی صورت گرفته است. از سوی دیگر باتوجه به این که این گروه از تسهیلات عمدتاً در بخش تسهیلات سرمایه‌گذاری دیده می‌شود، منجر به رشد مانده تسهیلات بانکی می‌گردند.

مضافاً این که اجرای این قبیل طرح‌ها، نه تنها از توجیحات کامل فنی و مالی و اقتصادی برخوردار نیستند، بلکه برگشت منابع سیستم بانکی در رابطه با این گروه از تسهیلات اساساً زیر سؤال می‌باشد. در اینجا لازم به یادآوری است که تسهیلات تکلیفی بانک‌ها معمولاً در دو بخش تسهیلات جاری و تسهیلات سرمایه‌گذاری قرار می‌گیرند.

تسهیلات جاری آنهایی هستند که منابع بانکی به صورت سرمایه در گردش در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌گیرد و مانده آنها در پایان سال تغییری نخواهد کرد. به عبارت دیگر دستگاه‌های استفاده‌کننده موظف‌اند طی یک سال مالی تسهیلات دریافتی را از محل عایدات خود عیناً به بانک‌ها بازپرداخت نمایند.

تسهیلات سرمایه‌گذاری آنهایی هستند که منابع بانک‌ها جهت اجرای طرح‌ها در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار می‌گیرد و به دلایل ذیل اثرات نامطلوبی بر منابع بانکی دارد:

- اغلب طرح‌های ارائه شده در قالب تبصره‌های مربوطه تاکنون فاقد توجیه مالی بوده و بانک‌ها صرفاً به استناد تکلیف قانونی موظف‌اند در پاره‌ای از موارد کل منابع و در برخی موارد بخشی از منابع اجرای طرح را تأمین نمایند.

- به دلیل موجه نبودن این گونه طرح‌ها، سازمان برنامه در چارچوب تفاهم‌های مبادله شده با دستگاه‌های اجرایی یا صرفاً به صدور تعهد و تضمین بازپرداخت تسهیلات اعطایی اکتفا می‌نماید که از این بابت مبالغ متنابهی از تسهیلات اعطایی به صورت مطالبات بانک‌ها به حالت معوق درآمده است.

- نرخ سود تسهیلات اعطایی در قالب تبصره‌های یادشده اغلب حداقل نرخ سود در بخش‌های اقتصادی می‌باشد که این عامل نیز باتوجه به هزینه تمام شده پول، تراز بانک‌ها را با کسری مواجه می‌نماید.

- طولانی بودن دوران ساخت طرح‌ها و پروژه‌های ملی و زیربنایی، منابع بانکی را برای مدتی طولانی بلوکه می‌نماید که این امر مغایر با ماهیت منابع سیستم بانکی می‌باشد.

## ۵- نتیجه‌گیری

سقف تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در قالب تبصره‌های مختلف بودجه‌های سنواتی همه ساله رو به افزایش بوده و تا به آنجا رسیده است که در سال جاری افزایش در مانده این گونه تسهیلات تکلیفی حتی از سقف کلی تعیین شده برای کل تسهیلات بانکی در تبصره ۲ قانون بودجه نیز فراتر رفته است. بدین ترتیب آزادی عمل بانک‌ها در تخصیص منابع حاصل از جمع‌آوری سپرده‌های مردم و ایفای تعهدات خود در مورد طرح‌های نیمه‌تمام و تأمین نیازهای مشتریان غیر تبصره‌ای خود، سال به سال محدودتر می‌گردد که این روند به کلی با ماهیت و طبیعت فعالیت‌های بانک‌ها به عنوان ارکان اصلی بازار پول و سرمایه مغایرت داشته و عوارض نگران‌کننده‌ای را به دنبال خواهد داشت.

تغییرات مثبتی که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ داده شده است باعث می‌گردد که:

- ۱- از شتاب افزایشی سقف تسهیلات تکلیفی کاسته شود؛
- ۲- دست بانک‌ها تا اندازه‌ای در تخصیص منابع خود جهت اعطای تسهیلات به بخش خصوصی باز گردد؛
- ۳- تکلیف تعهدات دولت ناشی از تسهیلات تکلیفی قانون بودجه سال آتی یک جا دیده شود؛
- ۴- از تنوع و تعدد تبصره‌ها که بعضاً باعث دوباره کاری در اعطای تسهیلات به بعضی از فعالیت‌ها می‌شد جلوگیری شود.

در خاتمه لازم به ذکر است که موفقیت این روش فقط در صورتی تضمین می‌گردد که بانک مرکزی و سازمان برنامه به هنگام تهیه آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ رسالت خود را به خوبی به پایان برسانند به گونه‌ای که با ملحوظ نمودن کلیه تبصره‌های سال‌های گذشته به صورت زیر مجموعه‌های جدول شماره ۳ به ویژه در سه گروه اول، در راستای اهداف دولت حرکت نمایند و از محروم نمودن بعضی از طبقات و اقشار از تسهیلات بانکی ارزان قیمت جلوگیری کنند.