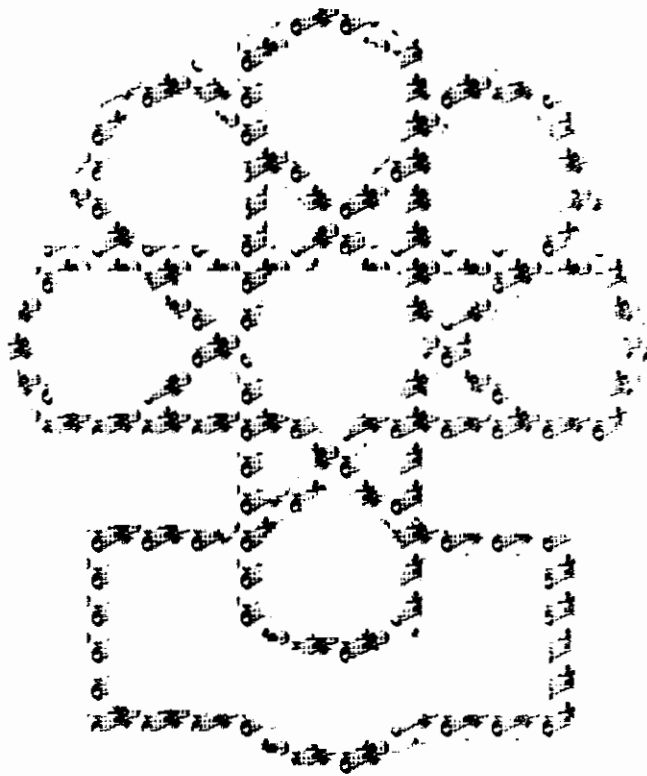




تسهيلات تکلیفی در لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۱۳)



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۰۷

بسمه تعالی

تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۰۷

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۴	۱- مقدمه
۴	۲- تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه سال ۱۳۷۸
۵	۱-۲ ترکیب افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی
۵	۲-۲ مقایسه مصوبات تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و آیین نامه اجرائی آن
۷	۳- تسهیلات تکلیفی در سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۸۳)
۹	۴- تبصره های مرتبط با تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه ۱۳۷۹
۱۱	۵- مقایسه تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۹
۱۲	۶- مقایسه تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی،
۱۲	اجتماعی و فرهنگی
۱۳	۷- جمع بندی و نتیجه گیری
۱۴	پیشنهادها

* اگرچه تسهیلات تکلیفی از آغاز تاکنون از نظر کمی دچار تغییر و تحول شده‌اند به طوری که در لایحه بودجه ۱۳۷۹ مطابق برنامه سوم، افزایش در مانده این تسهیلات نسبت به سال ۱۳۷۸، ۱۰ درصد کاهش یافته است، اما آنچه که در این رابطه همواره نادیده انگاشته شده است کیفیت و نحوه تخصیص، اعطا و مصرف آن بوده است که بدون شک در اثر تخصیص، اعطا و مصرف نادرست چنین تسهیلاتی، قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران به جای دستیابی به اهداف مطلوب خود از آنها دور خواهند شد.

* برخلاف قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ که در آن تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی با توجه به اهداف آن و نیز به تفکیک سهم‌های بخش دولتی و غیردولتی به صورت جدولی ارائه و به تصویب مجلس محترم شورای اسلامی می‌رسید در این لایحه جدول مزبور ارائه نشده و به تصویب هیئت وزیران در آیین‌نامه اجرائی آن موکول شده است.

* سهم بخش‌های دولتی و غیردولتی از تغییر (افزایش) در مانده تسهیلات تکلیفی از ۳۵ درصد و ۶۵ درصد در قانون بودجه ۱۳۷۸ به ۳۰ درصد و ۷۰ درصد در لایحه بودجه ۱۳۷۹ تغییر یافته است.

* مطابق تبصره ۳ لایحه بودجه ۱۳۷۹ می‌باید حداقل شصت درصد (۶۰٪) سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی برای اعطای تسهیلات با اهداف اشتغالزایی در اختیار متقاضیان قرار گیرد در حالی که این تبصره جهت‌گیری خاصی برای سهم بخش دولتی از افزایش در مانده مشخص نکرده است که لازم است جهت‌گیری آن تعیین گردد.

* با توجه به اهمیت تسهیلات تکلیفی در اقتصاد ایران که سال‌هاست حضوری دائمی در قوانین بودجه سالانه کشور داشته و مطابق برنامه سوم حداقل در پنج سال آینده نیز در قوانین بودجه مطرح خواهند شد و نیز به دلیل رانت قابل توجه چنین تسهیلاتی که متقاضیان فراوانی خواهان استفاده از آن هستند لازم است دستگاه‌های نظارتی در استان‌ها در این زمینه فعال شوند تا سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران به اهداف خود در اعطای چنین تسهیلاتی نائل شوند.

* مناسب است بانک مرکزی ملزم به ارائه تصویری شفاف از عملکرد تسهیلات تکلیفی در هر سال قبل از تصویب تبصره ۳ مربوط به تسهیلات تکلیفی به مجلس شورای اسلامی گردد.

* لازم است دیوان محاسبات کشور تقویت شود تا عملکرد یکایک تبصره‌های قانون بودجه سال قبل پیش از تصویب لایحه بودجه سال جدید برای نمایندگان محترم و مجلس شورای اسلامی روشن شود.

با ملی شدن بانک‌ها و افزایش نقش آنها در اعمال سیاست‌های پولی کشور پس از انقلاب اسلامی و با این هدف که دولت بتواند به اهداف خود مبنی بر توسعه اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، بهبود وضعیت مناطق محروم، افزایش اشتغال، افزایش تولید و... نزدیک شود، نظام بانکی مکلف گردید در قالب برخی تبصره‌های قوانین بودجه سالانه تسهیلات ارزان قیمتی را به متقاضیان واجد برخی شرایط مورد نظر دولت اعطا نماید.

اگرچه اعتبارات تکلیفی تا سال ۱۳۶۷ از میزان چشمگیری برخوردار نبود اما پس از سال ۱۳۶۸ و آغاز دوران سازندگی و کافی نبودن منابع دولت برای دستیابی به اهداف مورد نظر خود در برنامه‌های توسعه، رشد فزاینده‌ای داشت به طوری که حجم تسهیلات تکلیفی در سال ۱۳۷۶ به ۲۲۸۳۵ میلیارد ریال رسید که در ۱۸ تبصره قانون بودجه آن سال نمود یافته بود. در سال ۱۳۷۷ و در یک اقدام مناسب از طرف دولت و مجلس محترم شورای اسلامی تمامی تبصره‌های تکلیفی از قوانین بودجه جمع‌آوری شد و به صورت یک تبصره (تبصره ۳) در قانون بودجه ۱۳۷۷ ارائه گردید که گامی در جهت شفاف کردن آمار و اطلاعات مربوط به تسهیلات تکلیفی به شمار می‌رفت. علاوه بر آن در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸، تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه سال‌های مذکور به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی و اهداف اعطایی تسهیلات ارائه گشت.

با توجه به آن که مسئولان سیستم بانکی اعطای تسهیلات تکلیفی را باری بر دوش سیستم بانکی و عاملی جهت کاهش کارایی این سیستم عنوان می‌نمودند (در لایحه برنامه سوم توسعه و به تبع آن در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ (اولین سال برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) افزایش مانده تسهیلات تکلیفی نسبت به سال ۱۳۷۸ مطابق ارقام لایحه برنامه سوم کاهش یافته است. اما نکته‌ای که به نظر می‌رسد همواره نادیده گرفته شده است آن است که سیستم ناکارآمد تخصیص تا مصرف چنین تسهیلاتی موجب بروز مشکلات و دوری از اهداف سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران می‌شود و در صورت اصلاح چنین سیستمی و اعطای تسهیلات به افراد و طرح‌های واجد شرایط اقتصادی چنین تسهیلاتی دولت و مجلس را به اهداف مطلوب خود نزدیک‌تر می‌نماید.

۲- تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه سال ۱۳۷۸

برخلاف قوانین بودجه سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۷۶ که در آنها تبصره‌های تکلیفی مربوط به بخش دولتی و غیردولتی و جهت مصارف جاری و سرمایه‌گذاری به صورت مجزا مطرح می‌شد، در سال ۱۳۷۷ و پس از آن در سال ۱۳۷۸، تسهیلات تکلیفی از تبصره‌های مختلف قانون بودجه جمع‌آوری شد و به صورت یک تبصره واحد - تبصره ۳- در قوانین بودجه ارائه گردید.

جدول ۱ تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی را در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ نشان می‌دهد. این تسهیلات با توجه به اهداف قانونی در چهار دسته طبقه‌بندی شده‌اند:

الف- تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی؛

ب- تسهیلات با اهداف اشتغال‌زایی؛

ج- تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار؛

د- تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی.

علی رغم آن که بند «ج» تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ سهم بخش دولتی و غیردولتی از افزایش مانده تسهیلات را به ترتیب ۳۵ درصد و ۶۵ درصد مجاز دانسته است، اما جدول ۲ پیوست این قانون که در جدول (۲) این گزارش انعکاس یافته است، سهم بخش دولتی ۲۹ درصد و سهم بخش غیردولتی ۷۱ درصد عنوان شده است.

۲-۱- ترکیب افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی

در قانون بودجه سال ۱۳۷۸، از ۱۷۴۰ میلیارد ریال افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بخش دولتی، به ترتیب ۷۹/۶ درصد به تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی، ۱۶/۱ درصد به تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی، ۳/۴ درصد به تسهیلات با اهداف اشتغالزایی و ۰/۹ درصد به تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار اختصاص یافت و از ۴۲۶۰ میلیارد ریال افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بخش غیردولتی، ۶۹ درصد به تسهیلات با اهداف اشتغالزایی، ۲۵/۸ درصد به تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی، ۳ درصد به تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار و ۲/۲ درصد به تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی اختصاص یافته و در مجموع از ۶۰۰۰ میلیارد ریال افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی، تسهیلات با اهداف اشتغالزایی با ۵۰ درصد و تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار با ۲/۴ درصد به ترتیب بیشترین کمترین سهم‌ها را به خود اختصاص دادند. جداول ۲ و ۳ ترکیب افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی مصوب قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ را به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی و نیز به تفکیک نوع تسهیلات نشان می‌دهند.

۲-۲- مقایسه مصوبات تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و آیین‌نامه اجرایی آن

۱- با وجود آن که سرجمع افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی موضوع تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۷۸ یکسان و به میزان ۶۰۰۰ میلیارد ریال است اما در جزئیات آن تفاوت‌های آشکاری مشاهده می‌شود. جدول ۴ ارقام جدول ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ موضوع تبصره ۳ این قانون و ارقام آیین‌نامه اجرایی این تبصره در سال ۱۳۷۸ را مقایسه می‌کند. با توجه به جدول می‌توان گفت:

۱-۱- جدول ۲ در قانون بودجه سهم بخش‌های دولتی و غیردولتی از افزایش در مانده ۲۹ درصد و ۷۱ درصد تصویب شده است. در حالی که در آیین‌نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران ۳۵ درصد و ۶۵ درصد رعایت شده است.

۱-۲- در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ افزایش در مانده تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار برای بخش‌های دولتی و غیردولتی ۱۵ و ۱۲۶ میلیارد ریال تصویب شده است در حالی که در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ سال ۱۳۷۸، این ارقام به ترتیب ۱۷ و ۱۰۰ میلیارد ریال اعلام شده است.

۱-۳- در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ افزایش در مانده تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی بخش‌های دولتی و غیردولتی ۱۳۸۵ و ۱۱۰۰ میلیارد ریال تصویب شده است. در حالی که در آیین‌نامه اجرایی

تبصره ۳ سال ۱۳۷۸ این ارقام به ترتیب ۱۶۹۴ و ۷۰۶ میلیارد ریال اعلام شده است.
به عبارت دیگر در چند مورد افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بخش غیردولتی به نفع بخش دولتی کاهش یافته است.

۲- مطابق بند «ب» تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ می باید نحوه توزیع اعتبارات و تسهیلات بین بخش های مختلف براساس پیشنهاد شورای پول و اعتبار تا پایان فروردین ماه ۱۳۷۸ به تصویب هیئت وزیران برسد حال آن که آیین نامه اجرائی مذکور در تاریخ ۱۳۷۸/۳/۱۹ به تصویب هیئت وزیران رسیده و در تیر ماه به دستگاهها ابلاغ شده است. البته چنین امری به این سال محدود نمی شود و در سالهای گذشته نیز آیین نامه اجرائی دیرتر از موعد مقرر در قانون بودجه به تصویب هیئت وزیران می رسیده که این امر خود مشکلاتی را از نظر زمانی به وجود آورده و می آورد.

جدول ۱- تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی موضوع تبصره ۳ قانون بودجه کل کشور سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۷			تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۸		
		دولتی	غیردولتی	جمع	دولتی	غیردولتی	جمع
الف	تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی	۳۶۰	۱۱۵	۴۷۵	۲۸۰	۹۴	۳۷۴
ب	تسهیلات با اهداف اشتغالزایی	۴۶	۲۲۸۵	۲۳۳۱	۶۰	۲۹۴۰	۳۰۰۰
ج	تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار	۰	۱۵۵	۱۵۵	۱۵	۱۲۶	۱۴۱
د	تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی	۱۶۹۴	۱۳۴۵	۳۰۳۹	۱۳۸۵	۱۱۰۰	۲۴۸۵
	جمع	۲۱۰۰	۳۹۰۰	۶۰۰۰	۱۷۴۰	۴۲۶۰	۶۰۰۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی و انتشارات «ماده واحده و تبصرهها قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ کل کشور».

جدول ۲- سهم تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی موضوع تبصره ۳ قوانین بودجه کل کشور سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ (ارقام به درصد) به تفکیک دولتی و غیردولتی

ردیف	عنوان	تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۷			تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۸		
		دولتی	غیردولتی	جمع	دولتی	غیردولتی	جمع
الف	تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی	۷۶	۲۴	۱۰۰	۷۵	۲۵	۱۰۰
ب	تسهیلات با اهداف اشتغالزایی	۲	۹۸	۱۰۰	۲	۹۸	۱۰۰
ج	تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار	۰	۱۰۰	۱۰۰	۱/۶	۹۸/۴	۱۰۰
د	تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی	۵۵/۷	۴۴/۳	۱۰۰	۵۵/۷	۴۴/۳	۱۰۰
	جمع	۳۵	۶۵	۱۰۰	۲۹	۷۱	۱۰۰

مأخذ: جدول شماره ۱.

جدول ۳- سهم تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی موضوع تبصره ۳ قوانین بودجه کل کشور سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ به تفکیک دولتی و غیردولتی (ارقام به درصد)

ردیف	عنوان	تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۷			تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی در سال ۱۳۷۸		
		دولتی	غیردولتی	جمع	دولتی	غیردولتی	جمع
الف	تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی	۱۷/۱	۲/۹	۷/۹	۱۶/۱	۲/۲	۶/۲
ب	تسهیلات با اهداف اشتغالزایی	۲/۲	۵۸/۶	۳۸/۹	۳/۴	۶۹	۵۰
ج	تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار	۰	۴	۲/۶	۰/۹	۳	۲/۴
د	تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی	۸۰/۷	۳۴/۵	۵۰/۷	۷۹/۶	۲۵/۸	۴۱/۴
جمع		۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: جدول شماره ۱.

جدول ۴- مقایسه ارقام مصوبات قانون بودجه سال ۱۳۷۸ موضوع تبصره ۳ و آیین نامه اجرائی تبصره ۳ سال ۱۳۷۸ مصوب هیئت وزیران (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۷۸			آیین نامه اجرائی سال ۱۳۷۸		
		دولتی	غیردولتی	جمع	دولتی	غیردولتی	جمع
الف	تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی	۲۸۰	۹۴	۳۷۴	۳۴۳	۹۴	۴۳۷
ب	تسهیلات با اهداف اشتغالزایی	۶۰	۲۹۴۰	۳۰۰۰	۴۶	۳۰۰۰	۳۰۴۶
ج	تسهیلات با اهداف ارائه خدمات تنظیم بازار	۱۵	۱۲۶	۱۴۱	۱۷	۱۰۰	۱۱۷
د	تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی	۱۳۸۵	۱۱۰۰	۲۴۸۵	۱۶۹۴	۷۰۶	۲۴۰۰
جمع		۱۷۴۰	۴۲۶۰	۶۰۰۰	۲۱۰۰	۳۹۰۰	۶۰۰۰

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۷۸، آیین نامه اجرائی مصوب هیئت وزیران سال ۱۳۷۸.

۳- تسهیلات تکلیفی در سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۸۳)

۱- ماده ۵۵ لایحه برنامه سوم که با ماده الحاقی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز رسیده است به شرح ذیل می باشد:

به دولت اجازه داده می شود در قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه گذاری در طرح های اشتغالزای و نیز قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را در قالب ارقام مندرج در جدول ۶ این قانون تأمین کند. آیین نامه اجرائی این ماده حداکثر طی مدت ۶ ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده الحاقی (۱) - سه درصد (۳٪) از سپرده های قانونی بانک ها نزد بانک مرکزی بر مبنای درصد سال ۱۳۷۸ در اختیار بانک های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر بانک ۱٪) قرار گیرد تا مصروف اعطای تسهیلات به طرح های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح های صنعتی و معدنی شود که ویژگی عمده آنها، اشتغالزایی می باشد.

آیین‌نامه اجرائی این ماده با رعایت قانون عملیات بانکی بدون ربا و به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

ماده الحاقی (۲) - در اجرای بند (۲) اصل ۴۳ قانون اساسی، نظام بانکی کشور موظف است در طول سال‌های برنامه سوم به نحوی برنامه‌ریزی و اقدام نماید که همواره پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی سپرده‌های قرض الحسنه پس انداز که حداکثر از بیست درصد (۲۰٪) آن تجاوز نمی‌کند، حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) بقیه را برای تهیه ابزار کار در اختیار کسانی قرار دهد که برای کارکردن امکان تهیه وسایل کار خود را ندارند. این تسهیلات به صورت وام بدون بهره بوده و کارمزد آن را شورای پول و اعتبار معین می‌کند. بیکاران ساکن در روستاها و زنان بیکار سرپرست خانوار و همچنین حرفه‌آموزان بخش‌های فنی و حرفه‌ای دولتی و غیردولتی از اولویت برخوردارند. مبلغ وام برای هر متقاضی حداکثر ده میلیون ریال معین می‌شود و بانک مرکزی جمهوری اسلامی موظف است مطابق آیین‌نامه اجرائی این ماده که آن را ظرف ۳ ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رساند، براساس اصل اعتماد و اتخاذ ساده‌ترین شکل اخذ تعهد، ترتیب اعطای تسهیلات را به متقاضیان فقط برای یک بار بدهد و بازپرداخت وجوه وام داده شده را به نحوی معین کند که واقع‌بینانه و مطابق با شرایط اقتصادی وام‌گیرنده باشد. صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران وظیفه دارد با همکاری سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و مؤسسات ذی‌ربط در امر اشتغال و همچنین بخش غیردولتی برنامه‌های لازم به منظور آموزش نحوه پرداختن به حرفه و مشاغل کوچک که احتیاج به سرمایه کم دارد را از شبکه‌های مختلف خود به مردم آموزش دهد. در این آموزش‌ها تکیه بر استفاده از امکانات و تسهیلات و مواد اولیه بازارهای محلی، یک اصل قلمداد خواهد شد. وزارت اقتصادی و دارایی موظف است گزارش عملکرد این ماده را هر شش ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

ماده الحاقی (۳) - در تمامی برنامه‌های اشتغال‌زایی و اعطای امتیازات و تسهیلات، ایثارگران در اولویت هستند و دولت موظف است حمایت‌های لازم در حفظ و تثبیت موفقیت شغلی آن را اعلام نماید.

۲- ماده ۸۲ لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در فصل ۹ (سیاست‌های پولی و ارزی) به تسهیلات تکلیفی اشاره نموده و به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز رسیده است چنین است:

الف- افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی طی سال‌های برنامه سوم به طور متوسط سالانه ۱۰ درصد نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۷۸ کاهش می‌یابد.

ب- حمایت‌های دولت از بخش‌ها و فعالیت‌های مختلف به شکل پرداخت یارانه نرخ سود، اعتبارات ترجیحی و قبول تضمین بازپرداخت در چارچوب بودجه‌های سالانه انجام خواهد شد.

به عبارت دیگر افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی در طول سالیان برنامه سوم توسعه به صورت جدول زیر خواهد بود.

سال	مصوب ۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳
شرح	افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی (میلیارد ریال)	۶۰۰۰	۵۴۰۰	۴۸۶۰	۴۳۷۴	۳۵۴۲/۹۴

این امر نشان دهنده آن است که دولت تکالیف بانک‌ها را در اعطای تسهیلات و اعتبارات در طول برنامه سوم توسعه کاهش داده تا بانک‌ها در اعطای اعتبارات آزادی عمل بیشتری داشته و بتوانند منابع داخلی خود را تقویت نمایند.

۳- بند «ب» ماده ۱۸۰: وزارت کشور می‌تواند از محل منابع قرض الحسنه سیستم بانکی، وام و در صورت عدم تکافو از محل سایر منابع بانکی تسهیلات مورد نیاز را به مالکان واحدهای مسکونی، تجاری، صنعتی، معدنی و کشاورزی خسارت دیده در مناطق سابق الذکر (آسیب دیده در حوادث غیر مترقبه) اعطا کند. مابه التفاوت سود و کارمزد تسهیلات اعطایی در لوایح بودجه سالانه منظور خواهد شد. دولت موظف است بازپرداخت تسهیلات اعطایی توسط سیستم بانکی را که در این بند پیش‌بینی شده است، تضمین نماید.

۴- تبصره‌های مرتبط با تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه ۱۳۷۹

تبصره‌هایی که به نوعی مرتبط با تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه ۱۳۷۹ هستند، عبارتند از: بند «ح» تبصره ۲، تبصره ۳، تبصره ۵ بند «ک»، تبصره ۸ بند «ه»، تبصره ۱۰ بند «ط»، تبصره ۱۱ بند «الف»، تبصره ۲۹ بند «ب»، تبصره ۳۸ بند «الف - ۳» و بند «ب - ۳»، تبصره ۴۷ بند «الف»، تبصره ۴۹ بند «الف». - براساس بند «ح» تبصره ۲ سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطای شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ باید ضمن رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا و حداکثر تا سقف‌های پیش‌بینی شده در قسمت ششم این قانون به استثنای تسهیلات بانکی برای سرمایه در گردش شرکت‌های دولتی با رعایت مفاد بندهای «ب» و «ج» تبصره ۳ این قانون و در چارچوب بودجه مصوب به‌طور جداگانه به تصویب هیئت وزیران برسد.

- در تبصره ۳ سقف افزایش مانده تسهیلات تکلیفی ۵۴۰۰ میلیارد ریال مشخص شده و دولت بازپرداخت تمام یا قسمتی از آن را تضمین می‌کند. سهم بخش دولتی ۳۰ درصد و سهم بخش خصوصی و تعاونی‌های غیردولتی و عمومی ۷۰ درصد است. سازمان‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند معادل تسهیلاتی که در قالب تبصره «۳» به نسبت ۲ و ۱ جهت پرداخت به بازنشستگان تحت پوشش آنها اختصاص می‌یابد، از محل منابع خود تأمین و با کارمزد ۱۲ درصد پرداخت نماید.

سهم استان‌ها و وزیر بخش‌ها و همچنین شهرستان‌ها با در نظر گرفتن شاخص‌های مربوطه تعیین خواهد شد و بانک مرکزی باید هر سه ماه یک بار گزارش عملکرد را به تفکیک ارائه دهد، ضمن آن که سهم بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی به تفکیک سرمایه‌گذاری و سرمایه در گردش، سهم استان، سهم مناطق محروم، تعیین نهاد تأیید کننده توجیه فنی و اقتصادی و مرجع تصویب آن ۲ ماه از تاریخ ابلاغ

- قانون مشخص خواهد شد. نظام بانکی مکلف شده است در سال ۱۳۷۹ به تعداد ۵۰۰۰ نفر از آزادگان تسهیلات مسکن اعطا کند. حداقل ۶۰ درصد از سهم بخش های تعاونی و خصوصی برای اعطای تسهیلات با اهداف اشتغالزایی براساس شاخص های جمعیت، بیکاری، مهاجرت، استعدادها و ظرفیت های هر استان با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تأیید شورای عالی اشتغال و تصویب هیئت وزیران بین استان ها توزیع می شود تا از طریق بانک های عامل در اختیار متقاضیان قرار گیرد.
- براساس بند «ک» تبصره ۵. ۸۰ درصد سرمایه لازم برای تولیدکنندگان نان های صنعتی و مرغوب به منظور بهبود کیفیت و کاهش ضایعات نان از محل تسهیلات پیش بینی شده در تبصره ۳ فراهم می گردد.
- براساس بند «ه» تبصره ۸ دولت مکلف شده است ده درصد سود و کارمزد تسهیلات بانکی ناشی از اجرای قانون تأمین مسکن فرهنگیان در مورد کلیه تسهیلاتی که از تاریخ تصویب این قانون پرداخت خواهد شد یا در سال ۱۳۷۹ پرداخت می شود را پرداخت نماید. همچنین بانک های عامل به اعطای وام بدون وثیقه و سپرده اولیه به معلمان مقیم روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر موظف شده است.
- براساس بند «ط» تبصره ۱۰ سازمان تأمین اجتماعی موظف شده است از طریق بانک رفاه کارگران مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال تسهیلات ارزان قیمت در زمینه ساخت و ودیعه مسکن، ازدواج دانشجویی و هزینه های مربوط به خدمات مشاوره ای با تصویب شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی به کارگران و مستمری بگیران و ... اعطا نماید.
- براساس بند «الف» تبصره ۱۱ و به منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز برای سرمایه گذاری در زمینه های اشتغالزاد در بخش های خصوصی و تعاونی، دستگاه های اجرایی مجازند از طریق بانک های عامل اعتبارات پیش بینی شده در برنامه کمک های فنی و اعتباری اعطا نمایند. بانک های عامل مکلفند براساس قرارهای منعقد شده با دستگاه های اجرایی با افزودن منابع خود به اعتبارات موضوع این تبصره نسبت به اعطای تسهیلات به متقاضیان واجد شرایط اقدام نمایند.
- براساس بند «ب» تبصره ۲۹، مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت سال های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ به نرخ واریزنامه ای به فروش رسیده و پس از واریز به حساب خاص تا مبلغ ۳۰۰۰ میلیارد ریال به صورت وجوه اداره برای امور تولیدی از طریق بانک های تخصصی اختصاص یابد.
- براساس بند «الف - ۳» تبصره ۳۸، افراد بازخرید شده دیپلم و زیر دیپلم وزارت جهاد برای استفاده از تسهیلات بانکی در اولویت قرار دارند.
- براساس بند «ب - ۳» تبصره ۳۸، افراد بازخرید شده غیرمتخصص دیپلم و زیر دیپلم وزارت راه برای استفاده از تسهیلات بانکی در اولویت قرار دارند.
- براساس بند «الف» تبصره ۴۷، دولت مجاز است تا سقف ۱۵ میلیارد ریال برای تأمین تمام یا بخشی از مابه التفاوت نرخ سود و کارمزد مورد مطالعه نظام بانکی با نرخ سود پرداختی توسط استفاده کننده از اعتبار صادراتی که توسط نظام بانکی اعطا می گردد از طریق بانک توسعه صادرات ایران و از ردیفی خاص پرداخت نماید.
- براساس بند «الف» تبصره ۴۹ به منظور پرداخت تعهدات دولت برای وام های قبلی تسهیلات تکلیفی تبصره ۵۴ سال ۱۳۷۲، تبصره ۵۲ سال ۱۳۷۳ و ... مبلغ ۱۰۳/۰۵ میلیارد ریال از محل برخی طرح های خاص مندرج در پیوست شماره ۱ قانون بودجه در اختیار دستگاه های اجرایی ذی ربط قرار گیرد.

همچنین مبلغ تسهیلات بانکی به ازای هر واحد مسکونی برای خانواده‌های معظم شهدا، آزادگان و جانبازان ۳۰ میلیون ریال با کارمزد ۴ درصد می‌باشد.

جدول ۵- خلاصه تبصره‌های تکلیفی لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

تبصره	موضوع
۲ بند «ح»	تعیین سقف و چگونگی اعطای تسهیلات بانکی قابل اعطا به شرکت‌های دولتی
۳	تسهیلات تکلیفی بخش‌های دولتی و غیردولتی
۵ بند «ک»	اعطای ۸۰ درصد سرمایه مورد نیاز نانوائی صنعتی از محل تبصره ۳
۸ بند «ه»	تعهد دولت برای پرداخت ۱۰ درصد سود کارمزد وام مسکن بدون وثیقه و سپرده اولیه فرهنگیان
۱۰ بند «ط»	اعطای تسهیلات ارزان قیمت ساخت مسکن، ودیعه مسکن، ازدواج دانشجویی و... از طریق بانک رفاه کارگران از منابع و ذخایر سازمان تأمین اجتماعی
۱۱ بند «الف»	اعطای تسهیلات ارزان قیمت از محل اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و منابع بانک‌ها جهت تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های اشتغالزایی
۲۹ بند «ب»	اعطای تسهیلات تا سقف ۳ هزار میلیارد ریال برای امور تولیدی از محل فروش مازاد درآمدهای ارزی به نرخ واریزنامه‌ای توسط بانک‌های سرمایه‌گذاری
۳۸ بند «الف» - «و» - «ب» - «ج»	اولویت اعطای تسهیلات بانکی به افراد غیر متخصص دیپلم و زیر دیپلم با خرید شده توسط وزارتخانه‌های راه و ترابری و جهادسازندگی
۴۷ بند «الف»	اعطای تسهیلات به صادرکنندگان از محل اعتبارات دولتی به نرخ ترجیحی توسط بانک توسعه صادرات
۴۹ بند «الف»	بازپرداخت سهم سود دولت بابت تعهدات دولت در اعطای تسهیلات تکلیفی سال‌های قبل و اعطای وام برای خانه و زمین ایثارگران

۵- مقایسه تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

- ۱- سقف افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی تبصره ۳ از ۶۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به ۵۴۰۰ میلیارد ریال کاهش یافته است.
- ۲- سهم بخش‌های دولتی و غیردولتی از افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی از ۳۵ درصد و ۶۵ درصد در قانون بودجه ۱۳۷۸ به ۳۰ درصد و ۷۰ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ تغییر یافته است.
- ۳- تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه ۱۳۷۸ با توجه به اهداف تسهیلات و به تفکیک دولتی و غیردولتی در جدول پیوست این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ این جدول ارائه نشده و به آیین‌نامه اجرایی آن موکول شده است.
- ۴- در لایحه بودجه ۱۳۷۹، حداقل شصت درصد (۶۰٪) سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی برای تسهیلات با اهداف اشتغالزایی در نظر گرفته شده است. در حالی که در قانون بودجه ۱۳۷۸، ۶۹ درصد سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی بدین منظور اختصاص یافته است.
- ۵- در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و در بند «و» تبصره ۳ سازمان بازنشستگی کشوری موظف به اعطای دو بیست

- میلیارد ریال وام با کارمزد ۱۲ درصد به بازنشستگان شد که ۵۰ درصد مبلغ مذکور از سرجمع تبصره ۳ و ۵۰ درصد دیگر توسط صندوق بازنشستگی کشوری تأمین می‌شد اما در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و در بند «و» تبصره ۳، سازمان‌های بازنشستگی کشوری و لشگری موظف به اعطای تسهیلات در قالب تبصره ۳ و به نسبت ۲ و ۱ به بازنشستگان تحت پوشش خود با کارمزد ۱۲ درصد شده‌اند.
- ۶- همانند بند «ط» قانون بودجه ۱۳۷۸، بند «ح» لایحه بودجه ۱۳۷۹ نیز نظام بانکی را مکلف به اعطای تسهیلات مسکن به ۵۰۰۰ نفر از آزادگان کرده است.
- ۷- بند «ی» قانون بودجه ۱۳۷۸ به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است حداکثر معادل ۵ درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۷۸ خود را با تأیید سازمان برنامه و بودجه جهت پرداخت قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات بانکی پرداخت شده اختصاص دهند درحالی که بند «ط» لایحه بودجه ۱۳۷۹ به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است حداکثر ۵ درصد از اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۷۹ خود را با تأیید سازمان برنامه و بودجه علاوه بر پرداخت قسمتی از سود کارمزد تسهیلات بانکی به کمک به عملیات زیربنایی و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی نیز اختصاص دهند.
- ۸- بند «د» تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ به دولت اجازه داده است در سال ۱۳۷۸ به‌طور متوسط معادل ۴ درصد سود مورد انتظار و کارمزد تسهیلات بانکی مذکور در این تبصره را متعهد و در سررسید پرداخت نماید. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۷۹ چنین تعهد پرداخت و درصد آن مشخص نشده است.
- ۹- در لایحه بودجه ۱۳۷۹ نیز همانند قانون بودجه ۱۳۷۸ زمان تصویب آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ را توسط وزیران دو ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون (فروردین ماه) ذکر کرده است - اگرچه در عمل آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ سال ۱۳۷۸ در خرداد ماه سال ۱۳۷۹ به تصویب هیئت وزیران رسید و در تیرماه به دستگاه‌ها ابلاغ شد.

۶- مقایسه تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

- ۱- مطابق ماده ۸۲ لایحه برنامه سوم، سقف افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی نسبت به مصوبات سال ۱۳۷۸، ۱۰ درصد کاهش یافته است.
- ۲- به رغم ماده ۵۵ لایحه برنامه سوم و مواد الحاقی به آن از طرف مجلس شورای اسلامی که به دولت اجازه داده است در قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغالزا و نیز قسمتی از سود و کارمزد را در قالب ارقام جدول ۶ لایحه برنامه سوم تأمین کند و نیز قرار گرفتن ۳ درصد از سپرده‌های قانونی بانکی نزد بانک مرکزی بر مبنای درصد سال ۱۳۷۸ در اختیار بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن برای اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن و تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی و تکلیف نظام بانکی به اعطای ۷۰ درصد سپرده‌های قرض الحسنه پس انداز به کسانی که برای کارکردن امکان تهیه وسایل کار خود را ندارند در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ اگرچه در تبصره ۳ به‌طور

ضمنی به این موارد اشاره شده است اما جزئیات به آیین نامه اجرایی موقوف شده است.

۳- بند ۳ ماده ۱۸۰ به اعطای تسهیلات بانکی به مالکان واحدهای مسکونی، تجاری، صنعتی، معدنی و کشاورزی خسارت دیده از حوادث غیر مترقبه اشاره دارد در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ به چنین مواردی اشاره نشده است.

۷- جمع بندی و نتیجه گیری

- ۱- اگرچه میزان تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی از آغاز تاکنون تغییرات زیادی کرده است و در برنامه سوم و لایحه بودجه ۱۳۷۹ نیز محدودتر شده است اما شیوه و نحوه اعطا، تخصیص و مصرف آن که به نظر دچار ناکارایی فراوانی نیز هستند بدون تغییر مانده است.
- ۲- تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ به انضمام جدول تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی به تفکیک اهداف تسهیلات و سهم بخش های دولتی و غیردولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسید. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۷۹ چنین جدولی ارائه نشده و به آیین نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران موقوف شده است.
- ۳- افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی موضوع تبصره ۳ لایحه بودجه ۱۳۷۹ در راستای ماده ۸۲ لایحه برنامه سوم نسبت به میزان مصوب ۱۳۷۸ ده درصد کاهش یافته است.
- ۴- سهم بخش های دولتی و غیردولتی از تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی در سال ۱۳۷۹، ۳۰ درصد و ۷۰ درصد در نظر گرفته شده است.
- ۵- جدول ۳ قانون بودجه ۱۳۷۸ که سهم بخش های دولتی و غیردولتی از تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی را مشخص می کند و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. با ارقام اعلام شده در آیین نامه اجرایی تبصره ۳ مصوب هیئت وزیران در این سال دارای مغایرت های اساسی است.
- ۶- در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ سقف تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی و سهم بخش ها در تبصره ۳ مشخص شده و ۴ تبصره دیگر مجوزی برای ارائه بخشی از تسهیلات تبصره ۳ برای فعالیت خاص می باشند. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۷۹ تعداد تبصره های مرتبط با تسهیلات تکلیفی (به جز تبصره ۳) به ۹ تبصره افزایش یافته است.
- ۷- آیین نامه های اجرایی تسهیلات تکلیفی بسیار دیرتر از موعد مقرر در قانون بودجه مصوب مجلس به تصویب هیئت وزیران می رسد که خود مشکلات عدیده ای را در پی دارد و بر نحوه بررسی و توجیه اقتصادی و فنی و مالی طرح ها و نیز تخصیص آن در استان ها و اعطا به متقاضیان و در نهایت مصرف آن تأثیرات نامطلوبی می گذارد.
- ۸- علی رغم تصریح قانون بودجه مصوب هیئت وزیران به ارائه گزارش عملکرد تسهیلات تکلیفی هر سه ماه یک بار از طرف بانک مرکزی به مجلس شورای اسلامی تاکنون گزارشی از عملکرد این تسهیلات در سال های گذشته و نیز سال جاری ارائه نشده است.
- ۹- تبصره ۳ لایحه بودجه ۱۳۷۹ حداقل ۶۰ درصد سهم بخش غیردولتی را به اعطای تسهیلات با اهداف اشتغالزایی به متقاضیان اختصاص داده است. ولی جهت گیری خاصی برای سهم بخش دولتی از افزایش

در مانده تسهیلات تکلیفی در نظر نگرفته است.

۱۰- با توجه به این که در لایحه برنامه سوم در سه ماده به تسهیلات تکلیفی اشاره کرده است، در لایحه بودجه ۱۳۷۹ فقط به یکی از مواد برنامه سوم که محدودیت افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی را مطرح نموده است صریحاً اشاره نموده است و تسهیلاتی برای خسارت دیدگان از حوادث غیر مترقبه در نظر گرفته نشده است.

۱۱- در لایحه بودجه ۱۳۷۹ و در تبصره ۳ مجدداً نظام بانکی مکلف به اعطای تسهیلات مسکن به ۵۰۰۰ نفر از آزادگان شده است. در حالی که گزارشی از اعطای تسهیلات مسکن و نحوه آن به ۵۰۰۰ آزاده دیگر مصوب تبصره ۳ قانون بودجه ۱۳۷۸ منتشر نشده است. به عبارت دیگر نمود عینی مصوبات مجلس شورای اسلامی در تبصره های قانون بودجه پیرامون تسهیلات تکلیفی واضح و روشن نیست.

۱۲- علی رغم اقدام مناسب در قانون بودجه ۱۳۷۷ مبنی بر جمع آوری تسهیلات تکلیفی در قانون بودجه در یک تبصره، مجدداً شاهد گسترش تسهیلات تکلیفی در تبصره های مختلف قانون بودجه هستیم.

پیشنهاها

۱- کارکرد نادرست تسهیلات تکلیفی ناشی از ناکارآمدی تخصیص، اعطا و مصرف آن است بنابراین تعیین شیوه های نظارتی صحیح و کارآمد جهت استفاده بهینه از این تسهیلات ضروری است.

۲- همانند دو سال گذشته در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نیز جدول سهم بخش های دولتی و غیردولتی به تفکیک اهداف تسهیلات از تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. ۳- همان گونه که در تبصره ۳ لایحه بودجه ۱۳۷۹، حداقل ۶۰ درصد سهم بخش غیردولتی از تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی برای اعطای تسهیلات با اهداف اشتغالزایی اختصاص یافته است، جهت گیری سهم بخش دولتی از این تغییر در مانده نیز مشخص شود.

۴- مجلس شورای اسلامی با توجه به تجربه سال های گذشته که آیین نامه اجرائی تبصره ۳ بسیار دیرتر از موعد مقرر در قانون به تصویب هیئت وزیر می رسید و برای جلوگیری از مشکلات تبعی آن، این موضوع را به طور جدی پیگیری نماید تا در موعد مقرر در این قانون آیین نامه اجرائی آن به تصویب هیئت وزیران رسید و ابلاغ گردد تا بانک ها نیز بتوانند تا موعد مقرر به اعطای تسهیلات و کارشناسی در زمینه بررسی طرح ها بپردازند و انباشته شدن کارها، بررسی ها و اعطای تسهیلات در آخر سال که از مهم ترین موانع رسیدن به اهداف اعطای تسهیلات است، جلوگیری شود.

۵- با توجه به بند «ز» تبصره ۳ لایحه بودجه ۱۳۷۹ که بانک مرکزی را موظف به ارائه گزارش عملکرد تسهیلات تکلیفی اعطایی هر سه ماه یک بار نموده است و به دلیل آن که بانک مرکزی اطلاعات شفاف و واضحی در سال های گذشته از عملکرد ملی و استانی تسهیلات مذکور ارائه ننموده است، تأکید بیشتری بر این بند شده و پس از تصویب قانون به طور جدی پیگیری شود.