

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور
۴۹. تسهیلات تکلیفی و تبصره‌های نظام بانکی

(تبصره‌های «۴»، «۵»، «۷»، «۱۱»، «۱۳»، «۱۵» و «۱۶»)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۹۶
دی‌ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. تسهیلات تبصره‌ای در نگاه آمار
۴.....	۲. احکام بودجه‌ای تسهیلات تکلیفی - تبصره‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴
۲۲.....	جمع‌بندی و پیشنهادهای نهایی
۲۳.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور
۴۹. تسهیلات تکلیفی و تبصره‌ای نظام بانکی
(تبصره‌های «۴»، «۵»، «۷»، «۱۱»، «۱۳»، «۱۵» و «۱۶»)

چکیده

تسهیلات تکلیفی در لوایح بودجه سنواتی با هدف تخصیص منابع مالی به بخش‌ها و حوزه‌های خاص و اولویت‌دار، همواره یکی از بخش‌های مهم بودجه تلقی می‌شود که تعدد این تکالیف و حجم بالای تسهیلات تکلیفی بر دوش نظام بانکی موجب عدم تخصیص بهینه منابع در نظام بانکی خواهد شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های گذشته کمیت تسهیلات تکلیفی کاهش جزئی داشته و نوع این تکالیف نیز از حیث الزام‌آور بودن و یا ورود به مسئولیت‌ها و اختیارات بانک‌ها نسبت به سال‌های گذشته تغییراتی داشته است که نشان می‌دهد نظام بانکی در لایحه بودجه امسال تکالیف الزامی کمتری در حوزه تصمیم‌گیری اعتباری دارد. تبصره‌های «۴»، «۵»، «۷»، «۱۱»، «۱۳»، «۱۵» و «۱۶» درخصوص تسهیلات و تعهدات تکلیفی نظام بانکی در حوزه‌های تأمین مالی، تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، افشار آسیب‌پذیر و... است که ضمن ارزیابی آنها، پیشنهادهای اصلاحی مربوط به هر یک از تبصره‌ها در گزارش ارائه شده است. مهمترین مسئله در این بخش، تسهیلات ازدواج بوده که با توجه به مشکلات عدیده در دریافت این تسهیلات که از اواسط سال ۱۳۹۲ شروع شده است، منابع در نظر گرفته شده در لایحه نمی‌تواند در سال آتی مشکل تسهیلات مذکور را حل کند. بر همین اساس منابعی همچون وجوه اداره شده وزارت ورزش و جوانان، اولویت دادن

تسهیلات ازدواج به سایر مصارف و اختصاص مبلغی از سوی نهادهای عمومی همچون بنیاد مستضعفان و آستان‌های مقدس به صورت قرض‌الحسنه به شبکه بانکی برای این منظور پیشنهاد شده است.

مقدمه

در خصوص تسهیلات تکلیفی و ایجاد تکالیفی برای منابع شبکه بانکی دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه نخست مخالف ایجاد تکلیف برای بانک‌ها در خصوص مصارف قرض‌الحسنه و منابع داخلی بانک‌ها بوده و بیان می‌دارد بانک‌ها باید در اعطای این تسهیلات آزادی عمل داشته و نباید از طرف قانونگذار مجبور به ایفای تعهدات مالایطاق شوند. دیدگاه دیگر بیان می‌دارد که ضروری است به منظور جهت‌دهی درست به مصرف منابع و سپرده‌های شبکه بانکی و نظارت بر نحوه تخصیص آنها، قانونگذار با تشخیص ضرورت‌ها و اولویت‌هایی، تکالیفی را در خصوص نحوه اعطای بخشی از تسهیلات مشخص نماید، زیرا عدم مقررات‌گذاری در نحوه تخصیص این منابع موجب تخصیص‌های غیربهبینه و غیرضرور می‌شود. البته کیفیت و نحوه ایجاد تکالیف و مقررات بودجه‌ای در این زمینه حائز اهمیت است. یکی از این موارد که همه‌ساله در بودجه برای آنها مصارفی تعیین می‌گردد، سپرده‌های قرض‌الحسنه شبکه بانکی است. نحوه تخصیص و مصرف منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها همواره یکی از مسائل نظام بانکی بوده است که آیا این منابع به صورت هدفمند و کارآ تخصیص داده می‌شود یا خیر. علاوه بر مصارف قرض‌الحسنه برای ازدواج، اشتغال مددجویان و...، تکالیفی نیز برای تأمین مالی برخی حوزه‌ها، از جمله مقرراتی در خصوص وثایق بانکی و مسئولیت‌ها و اختیارات بانک‌ها وضع می‌گردد. در این



گزارش به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر تکالیف و تسهیلات تبصره‌ای- تکلیفی نظام بانکی پرداخته می‌شود.

۱. تسهیلات تبصره‌ای در نگاه آمار

اطلاع از میزان تسهیلات تکلیفی یا تبصره‌ای و سهم آنها از کل تسهیلات اعطایی شبکه بانکی می‌تواند تصویر دقیق‌تری از نقش و اثر این تسهیلات در نظام بانکی ارائه کند. در جدول ۱ تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی شامل تسهیلات عادی و تکلیفی مندرج در بودجه‌های سنواتی براساس اطلاعات بانک مرکزی^۱ نشان داده شده است. در سال ۱۳۹۲ کل تسهیلات تکلیفی (دولتی و غیردولتی) ۶۴۶،۹۴۲ میلیارد ریال بوده است که ۱۴/۵ درصد از کل تسهیلات شبکه بانکی را تشکیل می‌دهد.

جدول ۱. تسهیلات بانکی به بخش‌های دولتی و غیردولتی به تفکیک عادی و تکلیفی؛

(میلیارد ریال)

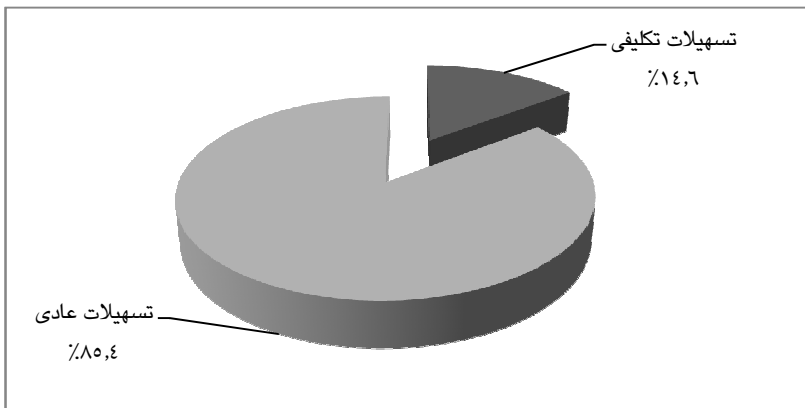
منتهی به اسفندماه ۱۳۹۲

سهم (درصد)	مبلغ	نوع	بخش
۰/۴	۱۷،۸۷۶	عادی	بخش دولتی
۰/۰۶	۲،۵۵۶	تکلیفی (تبصره‌ای)	
۸۵	۳،۷۶۵،۹۰۸	عادی	بخش غیردولتی
۱۴/۵	۶۴۴،۳۸۶	تبصره‌ای	

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. گزارش معاونت نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از وضعیت نظام بانکی ایران در پایان سال ۱۳۹۲ به کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۹۳.

نمودار سهم تسهیلات تکلیفی و عادی از کل تسهیلات اعطایی در سال ۱۳۹۲



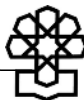
مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. احکام بودجه‌ای تسهیلات تکلیفی – تبصره‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

۲-۱. تبصره «۴»

الف) اختصاص معادل ریالی سی و پنج میلیارد (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار جهت استفاده دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی از تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) در سال ۱۳۹۴ علاوه بر باقیمانده سهمیه سال‌های قبل به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی.^۱

۱. متن تبصره پیشنهادی: الف) استفاده دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی با سپردن تضمین‌های لازم به بانک‌های عامل از تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) در سال ۱۳۹۴ علاوه بر باقیمانده سهمیه سال‌های قبل معادل ریالی سی و پنج میلیارد (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار تعیین می‌گردد تا توسط شورای اقتصاد براساس مفاد ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به طرح دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی اختصاص یابد. کلیه طرح‌های مصوب که منابع آنها از محل تسهیلات تأمین مالی



۲-۲. تبصره «۵»

بند «ه» - این بند مقرر می‌دارد پنج درصد (۵٪) از منابع بند «د» تبصره «۵» (تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی) با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به صورت ریالی جهت پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی و کمک به توسعه صنایع کوچک اختصاص می‌یابد و بانک‌های عامل مکلفند علاوه بر منابع مذکور، حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی با معرفی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط پرداخت نمایند.

ارزیابی و پیشنهاد اصلاحی:

۱. براساس اهداف و اساسنامه صندوق توسعه ملی و مصارف آن (بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه)، تسهیلات این صندوق باید به صورت ارزی بوده و هرگونه تسهیلات ریالی ممنوع است زیرا تبدیل ارز نفتی به ریال در داخل کشور تبعات اقتصادی منفی زیادی را به بار می‌آورد. بر همین اساس هرگونه تصمیم‌گیری درخصوص منابع صندوق براساس اساسنامه آن بوده و تعیین تکالیف متعدد برای این صندوق با

خارجی (فاینانس) تأمین می‌گردد، باید با تأیید دستگاه اجرایی ذی‌ربط، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی باشد و بازپرداخت اصل و سود منابع طرح صرفاً از محل عایدات طرح در دوران بهره‌برداری و یا منابع پیش‌بینی شده طرح در قانون بودجه در زمان تصویب طرح و در صورت عدم کفایت از سهم اعتبارات آتی استان محل اجرای طرح قابل پرداخت باشد و از محل منابع موجود جمهوری اسلامی ایران نزد کشور تأمین‌کننده مالی (فاینانس) برداشت و پرداخت نشود.

ب) به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجازه داده می‌شود به منظور تأمین پیش‌پرداخت ریالی طرح‌هایی که از منابع تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) استفاده می‌کنند، نسبت به جابجایی اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در هر دستگاه و در قالب فصل ذی‌ربط اقدام نماید.

اهداف توسعه بلندمدت آن سازگار نیست.

۲. درست است که کمک به اشتغال‌زایی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، مطلوب بوده ولی تأمین منابع از محل صندوق توسعه ملی که اساساً این نوع تسهیلات از اولویت‌های این صندوق نیست، پیشنهاد نمی‌شود.

۳. در این بند علاوه بر سهم معین شده از صندوق، به بانک‌ها تکلیف شده است که تا یک برابر از منابع داخلی خود به تسهیلات مذکور به گروه‌های هدف اضافه نمایند. این

تکلیف به دلایل زیر از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نیست:

- منابع داخلی بانک‌ها همان سپرده‌های مردم هستند که تعیین تکلیف برای این سپرده‌ها توسط قانونگذار مدیریت بانک‌ها را در خصوص این سپرده‌ها با مشکل مواجه می‌نماید.

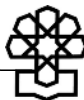
- تجربه نشان داده است حجم بالایی از این تسهیلات به تسهیلات غیرجاری (معوق) تبدیل می‌شود که تبعات منفی آن کاملاً محرز است.

۴. بهتر است برای مصارف ذکر شده در این تبصره از منابع دیگری همچون وجوه اداره شده و یا تکالیف منابع قرض‌الحسنه پس از رعایت اولویت‌های ذکر شده در بخش تسهیلات قرض‌الحسنه استفاده گردد.

پیشنهاد نهایی:

اولویت اول: حذف کل.

اولویت دوم: حذف عبارت «بانک‌های عامل مکلفند علاوه بر منابع مذکور، حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی پرداخت نمایند».



۳-۲. تبصره «۷»

د) بانکها مجازند در سال ۱۳۹۴ اسناد رسمی اراضی کشاورزی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع تکمیلی کشاورزی و اسناد رسمی منازل روستایی را به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند.

ارزیابی و پیشنهاد اصلاحی:

۱. در بند «ق» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه، بانکها مکلف شده بودند اسناد مشاعی کشاورزان را به‌عنوان وثیقه قبول کنند که در بند «د» تبصره «۷» بودجه سال ۱۳۹۴ اسناد مشاعی حذف شده است، لذا با توجه به اینکه اسناد مشاعی دارای مشکلاتی از نظر افراز، اجرائیه و تملیک است از این منظر حذف اسناد مشاعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مطلوب ارزیابی می‌گردد.

۲. حکم این پیشنهاد ماهیت بودجه‌ای ندارد و ورود به قانونگذاری می‌باشد که با توجه به اینکه قانون عملیات بانکداری بدون ربا و دستورالعمل‌های بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار درخصوص نحوه وثیقه‌گیری در بانکها وجود دارد، نیازی به تصویب این پیشنهاد وجود ندارد.

۳. حکم ماده پیشنهادی از این نظر که بانکها را در دریافت این وثایق اجبار نکرده و بلکه در دریافت وثایق مذکور مجاز شمرده است مطلوب ارزیابی می‌گردد. ولی دریافت اسناد رسمی اراضی کشاورزی توسط بانکها ضمانت اجرایی نداشته و تجربه نیز نشان داده است بانکها در این‌گونه موارد به‌دلیل پرهیز از مشکلات احتمالی تمایلی به دریافت چنین وثایقی ندارند.

۴. آنچه مسلم است این است که وضعیت فعلی پذیرش وثایق بانکی در تسهیلات

کشاورزی نیاز به تجدیدنظر دارد. از یک سو نمی‌توان بانک‌ها را ملزم به پذیرش وثایق نامناسب کرد و از سوی دیگر نیز نمی‌توان تأمین مالی طرح‌های روستایی و کشاورزی را به بهانه نامناسب بودن وثایق محدود (و چه بسا مسدود) کرد. به همین جهت در نظر گرفتن راهکاری برای اطمینان از برگشت وجوه بانک‌ها ضروری است. یکی از راهکارهای مفید در این زمینه تقویت نظام‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری است.

پیشنهاد نهایی:

پیشنهاد می‌گردد متن زیر به بند «د» تبصره «۷» اضافه گردد:

«همچنین دولت موظف است از طریق تسریع در صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی و منازل روستایی، تشویق شرکت‌های بیمه‌ای به فروش بیمه اعتباری و به‌کارگیری سایر ابزارهای بیمه‌ای زمینه اجرای این بند را فراهم نماید».

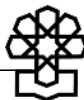
۴-۲. تبصره «۱۱»

۱-۴-۲. بند «ب»

بانک مرکزی از طریق بانک‌های عامل مکلف شده است تسهیلات لازم برای خرید گندم، جو، ذرت و دانه‌های روغنی، تولید داخلی تا سقف یکصد و چهل هزار میلیارد (۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را از محل منابع داخلی بانک‌ها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار نهادهای ذی‌ربط قرار دهد.

ارزیابی و پیشنهاد اصلاحی:

۱. در بودجه سال ۱۳۹۳ تسهیلات پیشنهاد شده تا سقف ۱۱ هزار میلیارد تومان و تنها



برای خرید تضمینی گندم در نظر گرفته شده بود. در حالی که امسال محصولات دیگری مانند جو، ذرت، جو و دانه‌های روغنی نیز به این بند از تبصره پیشنهادی دولت اضافه شده است.

۲. بانک سپه در سال‌های اخیر به‌عنوان متولی و بانک عامل خرید تضمین گندم مطرح بوده است که در ایفای تعهدات مربوطه و خدمات‌رسانی به کشاورزان عملکرد نسبتاً مطلوبی داشته است، اما در موعد خرید که از اردیبهشت‌ماه شروع و تا پایان آبان‌ماه ادامه می‌یابد، معمولاً بانک‌های عامل از منابع داخلی نمی‌توانند نسبت به تأمین این منابع اقدام نمایند و ممکن است برای کشاورزان مشکلات مالی به‌وجود آورد، لذا پیشنهاد می‌شود حداقل ۵۰ هزار میلیارد ریال به‌صورت وجوه اداره شده در اختیار بانک‌های عامل قرار گیرد تا از بروز مشکلات جلوگیری شود.

۳. در طرح الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، (۹ آذرماه ۱۳۹۳) مصوب شده است که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در قالب ایجاد خط اعتباری مستقل از طریق بانک عامل تسهیلات لازم را برای خرید گندم و محصولات کشاورزی استراتژیک اعطا نماید. لذا نیازی به تصویب پیشنهاد دیگری در لایحه بودجه نیست. البته لازم به ذکر است هر دو روش اعطای تسهیلات (خط اعتباری بانک مرکزی و منابع داخلی بانک‌ها) دارای معایبی است. خط اعتباری بانک مرکزی (طرح الحاق موادی به قانون تنظیم) افزایش پول پر قدرت و آثار آن بر نقدینگی کشور را در پی خواهد داشت و روش پرداخت از منابع داخلی بانک‌ها (پیشنهاد لایحه بودجه) نیز به منابع شبکه بانکی فشار آورده و ممکن است تبعاتی همچون اضافه برداشت از بانک مرکزی، کاهش نسبت کفایت سرمایه و... را به بار بیاورد.

۴. براساس بند «الف» قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، خرید گندم به وزارت جهاد کشاورزی واگذار شده است که عبارت «در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و سایر مباشرین قرار دهد» در جهت صحت اجرای قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مثبت است.^۱
۵. مشکل تسهیلات از منبع داخلی بانک‌ها، سود بالای تسهیلات مذکور است که در سال ۱۳۹۲ نیز مشکلاتی را برای خرید گندم ایجاد کرده است.

پیشنهاد اصلاحی بند «ب» تبصره «۱۱»

«در اجرای بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ و ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های عامل مکلفند با معرفی وزارت جهاد کشاورزی تسهیلات لازم را از طریق سامانه خرید گندم برای خرید گندم، جو، ذرت و دانه‌های روغنی تولید داخلی تا سقف یکصد و چهل هزار میلیارد (۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال قبل از شروع فصل برداشت در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی (شبکه تعاونی‌های روستایی و تولیدی)، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و سایر مباشرین قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکت‌های مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید محصولات فوق به مصرف برسانند و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی در سررسید را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تضمین می‌نماید».

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کشور؛ ۲۹. بخش کشاورزی»، شماره مسلسل: ۱۴۰۷۳، دی‌ماه ۱۳۹۳.



۲-۴-۲. بند «و»

الزام به بانک‌ها و مؤسسات مالی جهت امهال سه‌ساله بازپرداخت تسهیلات کشاورزی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و... شده باشند، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور^۱.

ارزیابی و پیشنهاد اصلاحی:

۱. بخش کشاورزی عموماً مواجه با ریسک‌های طبیعی است که نیازمند حمایت می‌باشد. بر این اساس با شرط تأمین بار مالی اضافی و جلوگیری از فشار آمدن به منابع و سپرده‌های بانک‌ها و تأیید هیئت مدیره بانک مربوطه این پیشنهاد مورد پذیرش است.
۲. عبارت مؤسسات مالی درست نبوده و باید به «مؤسسات اعتباری» تغییر یابد.
۳. از آنجایی که بخشی از این تسهیلات قبلاً به‌دلایلی غیر از موارد مذکور در این بند معوق شده‌اند و یا توسط افراد بازپرداخت نشده‌اند، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «بازپرداخت تسهیلات سررسید نشده» به‌جای همه تسهیلات جهت امهال مدنظر قرار گیرد.
۴. از آنجایی که حجم تسهیلات و سال‌های باقیمانده از بازپرداخت آنها متفاوت است، لذا تعیین سه سال برای امهال همه تسهیلات درست نبوده و باید متناسب با تسهیلات

۱. متن بند «و» تبصره «۱۱» - کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری شهرستان، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه به مدت سه سال امهال نمایند.

باقیمانده امهال صورت گیرد، لذا بهتر است این مسئله به تشخیص بانک عامل و یا بین دو تا پنج سال ذکر گردد.

پیشنهاد نهایی:

پیشنهاد اصلاحی بند «و» تبصره «۱۱»:

۱. اولویت اول: حذف این بند

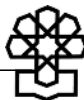
۲. اولویت دوم: اصلاح به شرح ذیل:

«کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و صندوق‌های حمایتی موظفند بازپرداخت تسهیلات سررسید نشده‌ای را که در بخش کشاورزی به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی خسارت دیده از محل خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی پرداخت کرده‌اند با تأیید هیئت مدیره بانک مربوطه، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ و ردیف‌های هزینه‌ای خاص مدیریت بحران و موارد پیش‌بینی نشده قانون بودجه متناسب با میزان تسهیلات سررسید نشده، بین ۲ تا ۵ سال امهال کنند».

آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک‌ماه پس از تصویب قانون به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید.

۵-۲. تبصره «۱۳»

بند «د»- به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی اجازه داده شده است در راستای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به اخذ تسهیلات بانک‌ها اقدام نموده و با تنفس یک‌ساله نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام نمایند.



ارزیابی و پیشنهادهای اصلاحی:

۱. موجب افزایش بدهی‌های دولت خواهد شد.
۲. اخذ تسهیلات توسط نهادهای مذکور در ماده (۱۷) طرح «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» به تصویب رسیده است. بنابراین ضرورتی برای تصویب مجدد این تبصره وجود ندارد.
۳. اعطای تنفس یک‌ساله به دلایلی چون فشار آمدن به منابع داخلی و سپرده‌های بانکی، معطل شدن منابع و ایجاد محدودیت برای اعطای تسهیلات مجدد و... از پشتوانه کارشناسی برخوردار نیست. مضافاً اینکه در شرایط عادی، امکان تنفس بسته به وضعیت بانک و پروژه وجود دارد ولی اینکه در قانون به نحو الزام آورده شود دیگر به وضعیت بانک و امکان یا عدم امکان تنفس در بازپرداخت ارتباط نخواهد داشت.

پیشنهاد نهایی بند «د» تبصره «۱۳»:

حذف کل.

۲-۶. تبصره «۱۵»

بند «د»- بانک مرکزی موظف است از طریق بانک‌های عامل در سال ۱۳۹۴ تسهیلاتی را به تعداد یکصد هزار نفر از جانبازان و... براساس قانون الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به وراث جانبازان و آزادگان متوفی مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۲ (واجدین شرایط) برای خرید یا ساخت مسکن اعطا نماید و...

در این بند موارد دیگری چون تضمین پیش‌بینی و پرداخت مابه‌التفاوت سود بانکی

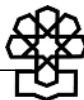
تا سقف نرخ مصوب نظام بانکی و همچنین تعیین مقرراتی برای نحوه و کیفیت وثایق این تسهیلات تعیین شده است.

ارزیابی و پیشنهادهای اصلاحی:

۱. در خصوص نهاد مسئول حمایت از خانواده معظم ایثارگران، بند «ل» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت مسکن و شهرسازی (دولت) را موظف به این کار کرده است و بانک مرکزی در این خصوص مسئولیتی ندارد.

۲. در شرایط فعلی اقتصاد کشور، کنترل تورم و انضباط پولی از ضرورت‌های مهم است و با توجه به اینکه منابع بانک‌ها در اعطای تسهیلات محدود بوده و ایجاد خط اعتباری و یا اضافه برداشت بانکها موجب تبعات منفی در اقتصاد و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شده که منجر به افزایش پایه پولی و تورم می‌شود، لذا پیشنهاد می‌شود به منظور حفظ جایگاه سیاستگذار پولی در کنترل تورم، بانک مرکزی مسئولیتی در خصوص ارائه این تسهیلات نداشته و دولت منبع دیگری را از محل وجوه اداره شده وزارت مسکن و شهرسازی و یا از محل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منابع لازم را برای این امر پیش‌بینی نماید.

۳. ورود این بند به تعیین تکلیف در خصوص نوع و کیفیت وثایق دریافتی به ازای ارائه تسهیلات از نظر قوانین بانکداری بدون ربا و اصول بانکداری مطلوب نیست. به عنوان مثال وفق ماده (۶) آیین‌نامه فصل ۳ قانون بانکداری بدون ربا، «اعطای تسهیلات عنداللزوم به تشخیص بانک، منوط به اخذ تأمین کافی برای حفظ منافع بانک و حسن اجرای قراردادهای مربوط می‌باشد». لذا نباید احکام قانونی تکلیف شده به بانک‌ها به نحوی باشد که موجب بی‌انضباطی در دریافت وثایق و در پی آن شکل‌گیری مطالبات معوق باشد.



۲-۷. تبصره «۱۶»

۱-۷-۲. بند «ب»

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ چهارده هزار و چهارصد میلیارد (۱۴,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط ده ساله برای ازدواج جوانان و جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و ... اقدام نماید.

ارزیابی و پیشنهادهای اصلاحی:

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، مبلغ ذکر شده در این بند (چهارده هزار و چهارصد میلیارد ریال) صرفاً برای اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور در نظر گرفته شده بود که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، تسهیلات ازدواج نیز به مصارف این مبلغ اضافه شده است.

۲. بند «ح» تبصره «۱۶» نیز مبلغ ۵ هزار میلیارد ریال برای اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها در نظر گرفته است (البته از محل منابع داخلی تسهیلاتی بانک‌ها) که ضروری است منابع بند «ب» صرفاً برای ازدواج جوانان تخصیص داده شود.

۳. از اواسط سال ۱۳۹۲ مشکلات زیادی در پرداخت وام حداقلی ازدواج در کشور به وجود آمده است. این مشکل در شرایطی رخ داده است که سیاست افزایش جمعیت و تشکیل خانواده در اولویت‌های نخست کشور قرار گرفته است، که این مهم نیازمند توجه جدی به تأمین منابع مالی لازم برای متقاضیان ازدواج است.

۴. براساس آخرین آمار بانک مرکزی منتهی به ۱۳۹۳/۶/۳۱، مانده سپرده قرض‌الحسنه

شبکه بانکی (با کسر سپرده قانونی) برابر با ۲۷۵,۹۷۹ میلیارد ریال است که نسبت به سال‌های گذشته رشد منفی داشته است. همچنین سهم سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز از ۱۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۵ درصد در خردادماه ۱۳۹۳ کاهش یافته است. ۵. براساس آمارهای ارائه شده توسط بانک مرکزی، میزان تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج در طول یک سال به‌طور متوسط بین ۱۹ تا ۳۵ هزار میلیارد ریال بوده است (در سال ۱۳۹۰ این مبلغ ۳۴/۱، در سال ۱۳۹۱، برابر با ۳۰/۲ و در سال ۱۳۹۲ این مبلغ ۲۷/۸ هزار میلیارد ریال بوده که به ترتیب دارای ۱۳ و ۸/۵ درصد کاهش در میزان پرداختی می‌باشند). آخرین آمار بانک مرکزی نیز نشان می‌دهد از ۱۳۹۳/۱/۱ تا ۱۳۹۳/۸/۳۰ تعداد ۸۴۶ هزار ۲۷۸ فقره تسهیلات ازدواج به ارزش ۲۵/۷ هزار میلیارد ریال پرداخت شده است.^۱

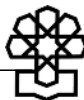
جدول ۲. آمار دریافت‌کنندگان تسهیلات ازدواج از ابتدای راه‌اندازی سامانه قرض‌الحسنه

ازدواج تا تاریخ ۱۳۹۳/۸/۳۰

سال	تعداد پرداختی (نفر)	مبلغ پرداختی (میلیارد ریال)
۱۳۸۸	۹۵۰,۰۳۹	۱۹,۱۳۲
۱۳۸۹	۱,۱۴۶,۰۴۹	۲۳,۰۷۳
۱۳۹۰	۱,۲۹۱,۵۹۰	۳۴,۰۷۷
۱۳۹۱	۹۶۴,۱۴۹	۳۰,۱۵۳
۱۳۹۲	۹۰۲,۶۹۱	۲۷,۷۸۳
۸ ماهه ۱۳۹۳	۸۴۶,۲۷۸	۲۵,۷۴۶

مأخذ: نامه رسمی بانک مرکزی.

۱. نامه بانک مرکزی به شماره ۹۳/۲۳۵۱۷۴ مورخ ۱۳۹۳/۹/۳ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



۶. میانگین تعداد پرداختی در ۵ سال گذشته ۱,۰۵۰,۰۰۰ نفر و در نیمه اول امسال نیز کمتر از ۵۰۰,۰۰۰ نفر بوده است. مبتنی بر این آمار اگر در ادامه امسال این رویه ادامه یابد (بدون در نظر گرفتن متقاضیان سال گذشته) با فرض اینکه میزان پرداختی به هر نفر ۳۰ میلیون ریال باشد، حجم اعتبار مورد نیاز ۳۱/۵ هزار میلیارد ریال است.^۱

۷. اگر چنانچه مبلغ وام در سال آینده به حداقل ۵۰ میلیون ریال افزایش یابد (که با توجه به افزایش هزینه‌های تشکیل زندگی این امر ضروری به نظر می‌رسد) ۵۰ هزار میلیارد ریال اعتبار لازم است. بنابراین مبلغ مورد اشاره در این بند حتی اگر صرفاً برای ازدواج اختصاص داده شود، به هیچ عنوان تأمین‌کننده تقاضای وام ازدواج در کشور نخواهد بود.

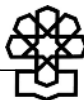
۸. در خصوص تنفس دوساله برای تسهیلات ذکر شده در این بند گفتنی است که تسهیلات ازدواج به دلیل پایین بودن مبالغ اقساط، نیازی به تنفس دو ساله ندارد و پس از دریافت قابل پرداخت است مضافاً اینکه این کار موجب محدودیت در پرداخت تسهیلات جدید در سال‌های آتی خواهد شد. در خصوص ایجاد تنفس برای تسهیلات اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها این امر معقول و مطلوب است، زیرا تسهیلات اشتغال به محض دریافت قابلیت درآمدزایی را نداشته و نیاز به زمان دارد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح برداشت پانصد میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و صندوق مهر امام رضا (ع) به منظور پرداخت تسهیلات ازدواج جوانان»، شماره مسلسل: ۱۳۹۳۷، مهرماه ۱۳۹۳.

با توجه به اهمیت مسئله ازدواج در کشور، پیشنهادهای سیاستی زیر ارائه

می‌گردد:

۱. مبلغ مشخصی به صورت وجوه اداره شده در اختیار وزارت ورزش و جوانان قرار گیرد تا صرفاً برای تشکیل خانواده زوج‌های جوان اختصاص داده شود و به منظور تأمین منابع لازم برای پرداخت وام ازدواج جوانان سقف مبلغ مذکور در این بند به ۳ برابر افزایش یابد.
۲. پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج نسبت به سایر تسهیلات قرض‌الحسنه در اولویت قرار گیرد.
۳. از محل کاهش ذخیره قانونی سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری و پس‌انداز، بخشی از تکالیف ذکر شده تأمین گردد.
۴. سازوکارهای نظارتی کافی برای استفاده صحیح و تخصیص بهینه قرض‌الحسنه‌های موجود تأمین گردد و گزارش عملکرد آن هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارسال گردد.
۵. پیشنهاد می‌شود به منظور تأمین منابع تسهیلات ازدواج در راستای اجرای سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی مقام معظم رهبری، نهادهای عمومی همچون بنیاد مستضعفان و آستان‌های مقدس در ارائه مبالغی جهت اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج مشارکت نمایند (متن پیشنهاد در جدول نهایی ارائه شده است).



پیشنهادهای اصلاحی بند «ب» تبصره «۱۶»:

اصلاح بند «ب»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ چهارده هزار و چهارصد میلیارد ریال از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه صرفاً برای ازدواج جوانان اقدام نماید.

پیشنهادهای تکمیلی (الحاق یک یا چند بند زیر به تبصره «۱۶»):

۱. به منظور حمایت از جوانان در امر ازدواج، مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال در قالب وجوه اداره شده در اختیار وزارت ورزش و جوانان قرار می‌گیرد تا جهت ارائه تسهیلات ازدواج اختصاص داده شود.
۲. استفاده از بخشی از منابع قرض‌الحسنه جاری با تأیید بانک مرکزی و رعایت ضوابط و دستورالعمل‌های مربوطه، جهت پرداخت وام قرض‌الحسنه ازدواج.
۳. بانک مرکزی مکلف است اقدامات لازم جهت نظارت بر پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه را به نحوی ساماندهی کند که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی حداکثر ۵ درصد از منابع قرض‌الحسنه پس‌انداز خود را به صورت قرض‌الحسنه به کارکنان خود اختصاص دهند.

پیشنهاد الحاقی به بند «ب» تبصره «۱۶»

در راستای اجرای سیاست‌های کلی جمعیت کشور ابلاغی مقام معظم رهبری و حمایت از سنت پسندیده ازدواج، آستان‌های مقدس و بنیاد مستضعفان، مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال به صورت قرض‌الحسنه نزد شبکه بانکی کشور سپرده‌گذاری نمایند تا از طریق سامانه ازدواج بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صرفاً صرف اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج گردد. این منابع نباید صرف امور یا مصارف دیگر گردد و برگشتی اقساط و سود تسهیلات مربوطه نیز در همان حساب متمرکز می‌شود تا مجدداً بابت اعطای وام قرض‌الحسنه ازدواج مصرف گردد.

۲-۷-۲. بند «ج»

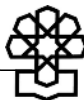
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده تسهیلات قرض الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی کشور با معرفی دستگاه‌های ذی‌ربط به مددجویان تحت پوشش و کارفرمایان طرح‌های مددجویی پرداخت نماید و...

ارزیابی و پیشنهادهای اصلاحی:

۱. با توجه به سیاست راهبردی کشور مبنی بر حمایت از تشکیل خانواده و افزایش جمعیت کشور، اگر منابع جداگانه‌ای غیر از سپرده‌های قرض الحسنه در نظر گرفته نمی‌شود (و اگر چنانچه پیشنهادهای بند «ب» تبصره «۱۶» تصویب نگردد) مبالغ مذکور در بند «ج» به نصف کاهش یابد و مبالغ آزاد شده به سقف تسهیلات ازدواج اضافه گردد.

۲-۷-۳. بند «ح»

به منظور پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع تسهیلاتی نظام بانکی تخصیص داده می‌شود. سود تسهیلات مذکور از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور تأمین و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در وجه بانک عامل پرداخت خواهد شد. دستورالعمل مربوطه توسط بانک



مرکزی جمهوری اسلامی ایران با همکاری وزارت دادگستری تدوین و پس از تصویب شورای پول و اعتبار به بانک‌های عامل ابلاغ خواهد شد.

ارزیابی و پیشنهادهای اصلاحی:

۱. مشابه بند «ح» در بند «ب» تبصره «۱۶» نیز مبلغ ۱۴ هزار میلیارد ریال به منظور اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها از منابع بانک مرکزی اختصاص داده شده است. دلیل اختصاص دوباره مبلغی از منابع شبکه بانکی به این امر مشخص نیست. بهتر بود این مسئله به صورت واحد در یک بند بیاید.

۲. محل تأمین منابع دقیقاً مشخص نیست و عبارت «منابع تسهیلاتی نظام بانکی» دارای ابهام است. آیا منظور منابع قرض‌الحسنه است یا منابع داخلی و یا خط اعتباری بانک مرکزی؟

۳. در حال حاضر دولت بدهی زیادی به شبکه بانکی دارد، لذا بانک‌ها اطمینانی به دولت مبنی بر برگرداندن سود تسهیلات مذکور نخواهند داشت و این امر موجب عدم همکاری و اختصاص تسهیلات مذکور توسط شبکه بانکی خواهد شد. همچنین در حال حاضر نیز براساس اطلاعات بانک مرکزی، از محل مابه‌التفاوت سود بانکی، دولت بدهی زیادی به شبکه بانکی دارد.

۴. به نظر نمی‌رسد برای تخصیص مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان اعتبار از شبکه بانکی نیاز به تدوین دستورالعمل مجزا توسط بانک مرکزی و ابلاغ آن توسط شورای پول و اعتبار کشور است باشد.

پیشنهاد اصلاحی بند «ح» تبصره «۱۶»

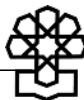
به منظور پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی شبکه بانکی تخصیص داده می‌شود. پرداخت مابه‌التفاوت سود بانکی تا سقف نرخ مصوب نظام بانکی از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور تأمین و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در وجه بانک عامل پرداخت خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهادهای نهایی

با عنایت به مطالب ذکر شده می‌توان جمع‌بندی و پیشنهادهای ذیل را ارائه کرد:

۱. تسهیلات تکلیفی عمدتاً به منظور اطمینان بخشی از تخصیص منابعی برای گروه‌های آسیب‌پذیر است که تعیین موارد و مصادیق آن هر ساله در بودجه حاکی از آن است که ابزارهای نظارتی لازم برای اعطای تسهیلات در شبکه بانکی وجود ندارد و همچنین اطمینان لازمه به شبکه بانکی نیز برای تخصیص منابع به گروه‌های هدف وجود ندارد. از این رو با توجه به کارآیی پایین این نوع تکالیف و تبصره‌ها بهتر است نهادهای حاکمیتی به کمک بانک مرکزی رویه تسهیلات تکلیفی را از حالت تبصره‌ای در قانون بودجه به حالت ایجاد احکام ثابت و نظارت بر فرآیندهای اعطای تسهیلات تغییر دهد.

۲. مشکل در دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج در دو سال گذشته نارضایتی‌های زیادی را ایجاد کرده است و از طرفی به دلیل در نظر نگرفتن منابع کافی در بودجه، نهادهای مختلفی چون بانک مرکزی، وزارت اقتصاد، معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری و وزارت ورزش و جوانان زمان زیادی را برای رفع این معضل صرف

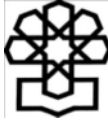


نمودند. به منظور پیشگیری از تکرار این معضل در سال آینده و همچنین اهمیت حمایت مالی از تشکیل خانواده و ازدواج، پیشنهاد می‌شود منابعی از سوی نهادهای عمومی همچون بنیاد مستضعفان و آستان‌های مقدس اختصاص داده شده و همچنین مدیریت صحیح منبع قرض الحسنه و اولویت‌دادن به تسهیلات ازدواج صورت پذیرد.

۳. تسهیلات تکلیفی همواره به دلیل مشکوک‌الوصول شدن آنها هزینه‌هایی را به بانک‌ها تحمیل می‌کند که همواره موجب نارضایتی شبکه بانکی قرار می‌گیرد. ضروری است طرح‌های حمایتی در خصوص مطالبات تسهیلات تکلیفی (به عنوان مثال پذیرش هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول توسط سازمان امور مالیاتی و معاف شدن بانک‌ها از مالیات مربوطه) در ذیل تبصره‌های تکلیفی درج گردند.

منابع و مأخذ

در متن گزارش اشاره شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۹۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۴۹. تسهیلات تکلیفی و تبصره‌های نظام بانکی (تبصره‌های «۴»، «۵»، «۷»، «۱۱»، «۱۳»، «۱۵» و «۱۶»)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: موسی شهبازی غیائی

ناظران علمی: سیداحسان خاندوزی، محمد سلیمانی

مدیر مطالعه: صمد عزیزنژاد

اظهار نظر کنندگان: اصغر پورمتین، اکبر کشاورزیان پیوستی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

۲. تسهیلات تکلیفی

۳. نظام بانکی

۴. قرض الحسنه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۷