فصلنامه علمی اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره چهل و هفتم، تابستان ۱۴۰۳- صفحات ۳۴۶-۳۲۳

بررسی اثرات تکالیف بودجه‌ای بر منابع و مصارف بانک منتخب

نوع مقاله: پژوهشی

سحر بشیری [۱]
صمد عزیزنژاد[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۸/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱/۲۹

چکیده

دولت‌ها در ایران به طور معمول براساس تکالیف مندرج در قوانین بودجه بر سیستم بانکی کشور تکالیف بسیاری تحمیل می‌کنند. این مقاله اثرات تکالیف بودجه‌ای روی منابع و مصارف بانکی ایران را بررسی می‌نماید[۳]. بدین منظور اطلاعات بانک منتخب در سالهای ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ با استفاده از روش تحلیل محتوی کیفی قوانین بودجه و تحلیل ترازنامه مطالعه شده است. بررسی تکالیف انجام شده توسط بانک منتخب و مقایسه آن با کل میزان سپرده‌های جذب شده نشان می‌دهد که متوسط نسبت تکالیف بانکی به سپرده‌ها حدود ۴۷ درصد و متوسط نسبت تسهیلات تکلیفی به سپرده‌ها حدود ۳۴ درصد بوده است. مشخص است که بانک منتخب تنها می‌تواند حدود ۶۶ درصد از سپرده‌های خود را فارغ از تکالیف بودجه‌ای برای درآمدزایی خود در نظر بگیرد. اگر مانده اوراق مشارکت را نیز در نظر بگیریم، سهم منابع سپرده‌ای آزاد بانک (کل سپرده‌ها منهای تکالیف) به طور متوسط حدود ۵۳ درصد از سپرده‌ها است که رقم بسیار نامطلوبی است. همچنین یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که طی سالهای مورد مطالعه، هزینه تمام شده پول به ازای هر ریال پرداختی بابت تکالیف مختلف بودجه‌ای رقم قابل توجهی بوده است که تداوم آن می‌تواند وضعیت بانکها را دچار زیان انباشته نماید.

کلیدواژه‌ها: تکالیف بودجه‌ای، سیستم بانکی، ترازنامه
طبقه‌بندی JEL: G21، H69.

---

[۱] دکتری علوم اقتصادی، استادیار دانشگاه حضرت معصومه (س)، قم، ایران. (نویسندهٔ مسئول)
sahar.bashiri01@yahoo.com

[۲] استادیار و عضو هیات علمی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. تهران، ایران.
Saza291@yahoo.com

[۳] مقاله حاضر از نتایج طرح پژوهشی با عنوان بررسی اثرات تکالیف بودجه‌ای روی منابع و مصارف بانک ملی ایران (مطالعه مورد ۵ سال اخیر) به کارفرمایی بانک ملی در سال ۱۴۰۲ استخراج شده است.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

مقدمه

بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود. سیاست‌ها و هدف‌های مشخص شده در بودجه در راستای تحقق اهداف کلان کشور بوده و دولت با سیاست‌گذاری مناسب می‌تواند در تخصیص کارا و اثربخش منابع در تمام بخش‌های اقتصادی موثر باشد. در این میان بخش مالی و بخصوص بخش بانکی با توجه به جایگاه ویژه‌ای در نظام اقتصادی ایفا می‌کنند بسیار مورد توجه است. تمامی نظام‌های اقتصادی، و بخصوص نظام اسلامی و زیرنظام‌های خود در جهت تحقق سه هدف میانی عمده -امنیت، عدالت، رشد اقتصادی- در جهت رسیدن به رفاه اقتصادی تعریف شده است.

شایان توجه است که پس از انقلاب اسلامی دولت‌ها در قالب تسهیلات تکلیفی به منظور حمایت از اشتغال‌زایی، افزایش تولید، پشتیبانی از فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی و تنظیم بازار و ارائه خدمات، تکالیفی را به بانک‌های دولتی ابلاغ نموده‌اند. بررسی‌های مختلف کارشناسان اقتصادی نشان می‌دهد این نوع تخصیص منابع بهره‌وری لازم را نداشته و بازپرداخت آن نیز معمولا با مشکلاتی روبه‌رو می‌شود که در نهایت موجب تشدید ناترازی ترازنامه بانک‌ها و زیان‌دهی آنها می‌شود. تسهیلات تکلیفی بدهی دولت را به بانک‌ها افزایش می‌دهد و به اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی منجر می‌شود که یکی از عوامل اصلی افزایش پایه پولی و نقدینگی است.

نظر به اهمیت آثار تکالیف اعمال شده بر بانک‌ها و هشدار مقام معظم رهبری به رئیس مجلس شورای اسلامی در مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۷ در خصوص تکالیف شبکه بانکی در مصوبه کمیسیون تلفیق بودجه ۱۴۰۱ و آثار آن در تشدید ناترازی بانک‌ها و افزایش پایه پولی، ارزیابی تاثیر تکالیف بودجه‌ای بر مصارف و عملکرد بانکها ضروری است.

از طرف دیگر پایش تاثیرات مواد قانونی تعیین و تکلیف شده در قانون بودجه در ارزیابی مصارف بانکی به منظور سیاستگذاری‌های مناسب و تحلیل شرایط اقتصادی آن، در راستای افزایش کارایی و بهره‌وری بانکها برای سیاستگذاران مفید است. از این‌رو، این تحقیق به ارزیابی تاثیر تکالیف بودجه‌ای بر منابع و مصارف بانکی پرداخته است.

۱. پیشینه پژوهش

شرع اسلام به عنوان مکتبی الهی، رفاه عمومی را در قالب مفاهیمی هم چون عدل، یاری رساندن به نیازمندان، محرومین و مستمندان، مورد توجه قرار داده است. دولت در سال‌های اخیر بر اساس تکالیف مندرج در قانون بودجه بر سیستم بانکی کشور تکالیف بسیاری نهاده است. به عنوان

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

مشخص، در تبصره ۱۶ قانون بودجه سال‌های مختلف تکالیف مختلفی در قالب تسهیلات تکلیفی مشخص شده است. سهیلات تکلیفی به تسهیلاتی گفته می‌شود که دقیقاً با ضوابط پرداخت تسهیلات بانک تطبیق ندارد ولی بانک به‌دلیل مصوباتی خارج از سیستم بانکی مثل مصوبات هیات دولت یا بانک مرکزی به‌اجبار این تسهیلات را پرداخت می‌کند.[۱] به عنوان نمونه در بند «الف» تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ منابع و مصارف تسهیلات قرض‌الحسنه اجتماعی آورده شده است و سیستم بانکی مکلف به ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه برای تشکیل خانواده، ازدواج، فرزندآوری و ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن شده است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شده است مطابق با قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و قوانین مربوط به ایثارگران، حداقل معادل دو میلیون میلیارد ریال از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه اعم از جاری و پس انداز شبکه بانکی (غیر از بانکهای قرض‌الحسنه) پس از کسر سپرده قانونی را به قرض‌الحسنه ازدواج، فرزندآوری و ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن اختصاص دهد. همچنین در قانون بودجه ۱۴۰۱ بانک مرکزی مکلف شده است از محل صد درصد مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه و پنجاه درصد سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری شبکه بانکی، تسهیلات موضوع این بند را با اولویت نخست از طریق بانک‌های عامل تأمین کند. همچنین در بند «ب» تبصره ۱۶ همان قانون، ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه برای اشتغال‌زایی بر عهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی و بانک‌های عامل قرار گرفته است. ارائه انواع دیگر تسهیلات تکلیفی در متن قانون ۱۴۰۲ شاهدی بر تعیین تکالیف صریح دولت بر سیستم بانکی در کشور است.

احکام قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی، تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی، و احکام مختلف پولی و اعتباری در سایر قوانین کشور مستقیماً در فرایند تخصیص منابع اعتباری و نیز جریان منابع و مصارف شبکه بانکی اثرگذار هستند. تسهیلات تکلیفی مربوط به بخش‌های مختلف اقتصادی (کشاورزی، آب، صادرات، مسکن، و...)، اقشار خاص (افراد تحت پوشش بهزیستی، زنان سرپرست خانوار، ازدواج جوانان، ایثارگران و جانبازان، قضات، و...)، بلایای طبیعی (سیل، خشکسالی، و...)، امور خاص (خرید تضمینی محصولات زراعی، نوسازی بافت فرسوده شهری و روستایی، تسهیلات خوداشتغالی، و...) در کنار نرخ‌های سود ترجیحی این تسهیلات، تکالیف ناظر بر استمهال مکرر تسهیلات تکلیفی، بخشش جرایم تأخیر بازپرداخت، و همچنین الزام بانک‌ها به عدم تعدیل تعهدات ارزی مشتریان متناسب با تغییرات ادواری نرخ‌های برابری اسعار، مستقیماً وضعیت منابع و مصارف (نقدی و تعهدی) شبکه بانکی را دچار کسری مقطعی ساخته است. تکالیف اعتباری قوانین برنامه پنج‌ساله، قوانین دائمی و بودجه‌های سنواتی

[۱] محسنی زنوزی و همکاران (۱۳۹۴)

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

صرفاً در حوزه‌های اعتباری انعکاس نداشته، بلکه الزام شبکه بانکی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری آن‌ها در خرید شرکت‌های مشمول خصوصی‌سازی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) و نیز خرید اوراق قرضه دولتی (واگذاری دارایی‌های مالی) عملاً باعث تشدید سلطه مالی و نیز کسری جریان نقدی مذکور و کاهش درجه آزادی منابع تخصیصی شبکه بانکی شده است. مجموعه ناترازی‌های فوق موجب افزایش تقاضای تامین‌مالی کوتاه‌مدت شبکه بانکی به‌ترتیب از بازار بین‌بانکی و نیز برداشت شبانه از بانک مرکزی شده که از یک‌طرف موجب افزایش ریسک نقدینگی و از طرف دیگر باعث انبساط پیوسته کل‌های پولی و رشد انتظارات تورمی شده است.

مرکز پژوهشهای مجلس در گزارشی به بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور از منظر افزایش سرمایه بانک های دولتی پرداخته است.[۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در بند «د» تبصره «۲» و همچنین بند «هـ» تبصره «۱۸» احکامی درخصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در نظر گرفته است که تبیین و ارزیابی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی بندهای مزبور موضوع بررسی بوده است.

در گزارش دیگری مرکز پژوهشهای مجلس به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور از منظر مالیات ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک الوصول بانک‌ها پرداخته است.[۲] در این گزارش ضمن اشاره به اهمیت مالیات ستانی انتظار می‌رود که نظام مالیاتی با اهداف سیاستگذار سازگار باشد و یا حداقل در تعارض با اهداف سیاستی اقتصاد طراحی نشود. بانکها به منظور جبران زیانهای محتمل الوقوع ناشی از کاهش ارزش داراییها و همچنین تسهیم منصفانه‌تر سود و زیان بین ذینفعان، اقدام به ذخیره‌گیری متناسب با مطالبات خود می‌نمایند. در گزارش مذکور بیان شده است که مالیات‌ستانی از هزینه مطالبات مشکوک الوصول بانکها که در چارچوب دستورالعمل بانک مرکزی ایجاد شده است و از مصادیق عدم سازگاری نظام مالیاتی با اهداف کلان سیاستی است و پیامدهای منفی فراوانی دارد.

در گزارش‌های دیگر مرکز پژوهشهای مجلس به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور بند «م» تبصره (۵) (بانک ها و اوراق مالی اسلامی دولت) پرداخته است.[۳] و همچنین در گزارش دیگری

---

۱ بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۶. افزایش سرمایه بانک های دولتی، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، بهمن‌ماه ۱۴۰۰.

۲ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۱. مالیات ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، آذرماه ۱۳۹۸.

۳ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۰. بند «م» تبصره (۵) (بانک ها و اوراق مالی اسلامی دولت)، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، آذرماه ۱۳۹۸.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

بودجه بانک‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته است.[۱] شایان توجه است با توجه به مطالعات متعدد در مورد آثار مفاد و تبصره‌های تصویب شده در قوانین بودجه کل کشور بر ابعاد مختلف سیستم بانکی، در حال حاضر گزارش جامعی مبنی بر بررسی و ارزیابی تاثیر تکالیف بودجه‌ای بر مصارف بانکها انجام نشده است، و این مطالعه در تلاش است شکاف تحقیقاتی حاضر را پر نماید.

۲. روش تحقیق

تحقیق حاضر از لحاظ هدف از نوع تحقیقات کاربردی است. روش تحقیق به صورت توصیفی-تحلیل محتوا می‌باشد. قوانین بودجه و تکالیف بودجه‌ای بر سیستم بانکی با استفاده از روش کتابخانه‌ای انجام شده است. شایان ذکر است که بررسی بار مالی تکالیف بودجه بر بانک مالی با استفاده از محاسبات حسابداری می‌باشد. از این‌رو در ادامه بررسی قوانین و تکالیف بودجه‌ای آورده شده است و سپس تحلیل آماری تسهیلات تکلیفی ارائه شده است.

۲-۱. تحلیل قوانین و تکالیف بودجه‌ای

از این رو، به منظور بررسی قوانین و تکلیف بودجه ای بر بانکها در ۵ سال اخیر تبصره‌های تکلیفی قوانین بودجه به تفکیک سال‌های مورد مطالعه از ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ در قالب جدول‌های ۱ تا ۳ آورده و خلاصه شده است.

همانطور که پیشتر گفته شد احکام پولی و اعتباری مختلفی در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی-اجتماعی-فرهنگی و همچنین قوانین بودجه سنواتی برای اقتصاد ایران تدوین و تصویب شده که از یک طرف سازگاری آنها با اهداف سیاست پولی به منظور حفظ ثبات قیمتی و رشد پایدار اقتصادی مورد تردید است و از طرف دیگر، تاثیر این احکام در سرفصلهای مختلف پولی-اعتباری بر افزایش ارزش افزوده تولیدی و خدماتی، بهبود شرایط اجتماعی، زیرساختی، و رفاهی مشخص نیست.

معمولا تبصره‌های پولی-اعتباری قانون بودجه سالهای مختلف، در امتداد تبصره‌های مشابه قوانین بودجه سنوات گذشته بوده و مبتنی بر اهداف مختلفی همانند رشد اشتغال اقشار آسیب پذیر، بهبود قدرت خرید گروه‌های پایین درآمدی، تسهیل ازدواج جوانان، افزایش سرمایه‌گذاری و تولید بخش‌های کشاورزی-صنعت و ساختمان، ارتقای ظرفیت زیرساخت‌های اقتصادی، جبران

---

[۱] بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۴۸. بودجه بانک های دولتی، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، دی‌ماه ۱۳۹۸.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

خسارات بلایای طبیعی در بخش‌های خانگی و تولیدی، و... تدوین و تصویب شـده اسـت. در ادامـه تبصره‌های تکلیفی مربوط به بانکها در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ آورده شده است.

جدول ۱. تبصره‌های تکلیفی مربوط به بانکها در قانون بودجه سال ۱۴۰۰

شماره تبصره	بند	مبلغ	موضوع
۲	الف	-	همکاری بانکهای دولتی در أخذ سفارش‌های خرید و فروش واحدهای سرمایه‌گذاری صندوق و یا سهام
۲	ز	۲ هزار میلیارد ریال	بخشودگی جریمه تسهیلات بخش کشاورزی خسارت‌دیده از خشکسالی (دامداران، مرغداران، عشایر، صنایع تبدیلی، و ...)
۳	الف	۳۰ میلیارد دلار	تامین مالی خارجی (فاینانس) طرح‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع بین‌المللی
۴	الف	۳ میلیارد دلار	تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت وگاز از محل منابع داخلی بانکها
۴	ب		تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای سازمان‌های توسعه‌ای و نیز انواع مختلف حمل و نقل درون و برون‌شهری و همچنین حمل و نقل دریایی، اقتصاد دریا، ایجاد تاسیسات مدیریت پسماند و نیروگاه‌های زباله سوز، ... از محل منابع در اختیار نسبت به اعطای تسهیلات ارزی- ریالی از منابع داخلی بانکها.
۵	ز	۳۵۰ هزار میلیارد ریال	تسویه بدهیهای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی، به بانک مرکزی، بانکها و مؤسسات غیربانکی تا پایان ۱۳۹۹ ایجاد شده از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه توسط دولت.
۸	ب	۵۰ هزار میلیارد ریال	تسهیلات بانکی جهت اجرای پروژه‌های عمرانی و شهرسازی
۹	الف، و		تسهیلات به دانشگاهها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارکهای علم و فناوری جهت تکمیل طرحهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پروژه‌های تحقیقاتی
۱۵	و	۲۰ هزار میلیارد ریال	تسهیلات تکلیفی بانکهای عامل برای تامین مالی طرح‌های توانیر جهت تامین برق چاه‌های کشاورزی
۱۶	الف	-	تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و تامین جهیزیه جوانان
۱۶	ب	۲۸۰ هزار میلیارد ریال	تسهیلات قرض‌الحسنه حمایت از اشتغال مولد

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

۱۶	ج	۵ هزار میلیارد ریال	تسهیلات قرض‌الحسنه به ستاد دیه و بدهکاران مهریه
۱۶	ه	۴,۶ و ۹ هزار میلیارد ریال	تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه، خرید و یا ساخت مسکن و فرزندآوری
۱۶	و	۱۶۵ هزار میلیارد ریال	تسهیلات قرض‌الحسنه ساخت و خرید مسکن نیروهای مسلح، بیماران صعب‌العلاج، کسب‌وکار خرد روستایی، محرومان شهری
۱۶	ز، ح	۱۲۰ هزار رزمنده و جانباز ۱۲۰ هزار میلیارد ریال	تسهیلات ترجیحی خرید و ساخت مسکن
۱۶	ط	۶,۸ هزار میلیارد ریال	تسهیلات بانکی تغییر کاربری شناورهای صیادی
۱۶	ک	۳ هزار میلیارد ریال	تسهیلات اشتغال زندانیان حین حبس و پس از آزادی
۱۸	الف (۲)	۱۰ هزار میلیارد ریال	تسهیلات بانکی پایدارسازی اشتغال محرومی
۱۸	الف (۱۰)	۳۶۰۰ هزار میلیارد ریال	۲۰ درصد تسهیلات شبکه بانکی برای ساخت و نوسازی مسکن شهری و روستایی
۱۸	ه	۲ هزار میلیارد ریال	تسهیلات تکلیفی پروژههای عمرانی نیمه تمام مناطق کم‌برخوردار تکمیل
۱۸	ز	۹۰۴ هزار میلیارد ریال	سرمایه‌گذاری بانکها در طرحهای زیربنایی، صنعتی، و تولیدی (۴۰ درصد سرمایه پایه)

ماخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰

جدول ۲. تبصره‌های تکلیفی مربوط به بانکها در قانون بودجه سال ۱۴۰۱

شماره تبصره	بند	مبلغ	موضوع
۲	ک	۵۰۰ هزارمیلیارد ریال	جهت اجرایی شدن طرح های کارگزاری حمایت از کالای ایرانی و افزایش توان تولید و خدمات کشور.
۳	الف	۳۰ میلیارد یورو	تامین مالی خارجی (فاینانس) طرح‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع بین‌المللی.
۴	د، ز	۵۰۰ هزار میلیارد ریال	مشارکت و اعطای دارایی‌ها به طرح‌های سرمایه‌ای {بزرگراه/آزاد راه/صنعتی و تولیدی} از محل منابع خود از

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

			جمله منابع حاصل از واگذاری دارایی های مازاد.
۸	د	-	تسهیلات ۱۰درصدی از منابع فاینانس جهت توسعه تاسیسات آب فاضلاب در روستاها.
۹	الف، و	-	تسهیلات به دانشگاهها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارکهای علم و فناوری جهت تکمیل طرحهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پروژه‌های تحقیقاتی.
۱۰	ی	-	کلیه بانک ها و مؤسسات اعتباری موظفند دو درصد(٪۲) از درآمد حاصل از هزینه‌های دریافتی بابت تراکنش‌ها در نظام بانکداری الکترونیکی را بدون افزایش آنها نسبت به سال ۱۴۰۰ به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۶۴ نزد خزانه داری کل کشور واریز نمایند.
۱۱	الف_۳	۵ هزارمیلیارد ریال	دریافت تسهیلات جهت اجرای طرح‌های بازآفرینی شهری ایران
۱۶	الف (۱ تا ۳)	-	تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و فرزندآوری
۱۶	الف (۴)	۳۰ هزارمیلیاردریال	تامین جهیزیه جوانان
۱۶	ب	یک میلیون و بیست هزار میلیارد ریال	تسهیلات قرض الحسنه با هدف اشتغال‌زایی.
۱۶	ج	۲۰۰ هزارمیلیارد ریال	تسهیلات قرض الحسنه حمایتی درمان بیماران صعب العلاج
۱۶	ج (۲)	۲۰ هزارمیلیارد ریال	تسهیلات قرض الحسنه حمایت از بیکاران /زندانیان غیرعمد/زنان سرپرست خانوار و بیماران فقیر.
۱۶	ج (۳)	۵ هزارمیلیارد ریال	تسهیلات اشتغال زندانیان حین حبس و پس از آزادی.
۱۶	د	۶۰ هزارمیلیارد ریال	تامین نیروگاه خورشیدی در روستاها و مناطق محروم.
۱۸	الف (۴)	۲۰ هزار میلیارد ریال	تسهیلات بانکی به منظور اشتغال خرد و خانگی افراد تحت پوششی که قابلیت توانمند شدن.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

۱۸	الف (۶)	-	تسهیلات شبکه بانکی به منظور هدایت عرضه نیروی کار به سمت مشاغل و حرفه‌های مورد نیاز کشور، دانشگاه فنی و حرفه‌ای و سازمان فنی و حرفه‌ای -بطوریکه پنج درصد(۵٪) از این منابع میتوان با ترکیب منابع بانکی به صورت تسهیلات برای اشتغال‌زایی فارغ‌التحصیلان و تجهیز و به-روزرسانی کارگاههای آموزشی خود استفاده شود.
۱۸	د	۱۰۵۰ هزار میلیارد ریال	افزایش سرمایه دولت در بانکهای دولتی تا سقف سیصد و پنجاه هزار میلیارد ریال و اختصاص سه برابر این افزایش سرمایه به تسهیلات مرتبط با مصارف مذکور در سیاست های کلی اصل چهل و چهارم(۴۴) قانون اساسی توسط بانکها.

ماخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۱

جدول ۳ تبصره‌های تکلیفی مربوط به بانکها در قانون بودجه سال ۱۴۰۲

شماره تبصره	بند	مبلغ	موضوع
۲	ز	-	بانکهای دولتی موظفند نسبت به فروش اموال مازاد خود به تشخیص رئیس مجمع عمومی اقدام نمایند. منابع حاصله به سرجمع سرمایه بانکها افزوده می‌گردد و به این بانکها اجازه داده می شود با تصویب هیأت وزیران در طرحهای مهم و راهبردی کشور، سرمایه گذاری نمایند.
۳	الف	۳۰ میلیارد یورو	تامین مالی خارجی (فاینانس) طرح‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع بین‌المللی.
۵	و (۱)	-	عدم مجوز برای مشارکت در عملیات مدیریت نقدینگی وزارت امور اقتصادی و دارایی به بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در انتشار اوراق درون سالی تأمین نقدینگی و توافق بازخرید (ریپو).
۵	س	-	ممنوعیت اعطای اعتبار جدید به بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی بدون دریافت وثیقه در قالب خط اعتباری یا اضافه برداشت، توسط بانک مرکزی ئ تعیین نوع و میزان وثایق قابل پذیرش موضوع این بند توسط شورای پول و اعتبار.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

۶	ث	پنجاه هزار میلیارد ریال	تسویه بدهیهای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات نهادهای عمومی غیردولتی، به بانک مرکزی، بانکها و مؤسسات غیربانکی تا پایان ۱۴۰۱ ایجاد شده به صورت جمعی ـ خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه توسط دولت.
۷	ع	۱۴۰۰ هزار میلیارد ریال	فراهم نمودن اعتبار توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به منظور اجرائی شدن تأمین مالی کارگزاری (فاکتورینگ) برای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای قانون بودجه و همچنین برای نهادهای عمومی، منابع داخلی شرکت های دولتی، بانک ها و سایر مشمولان در تبصره (۴) ماده (۳) آیین نامه اجرائی نحوه واگذاری مطالبات قراردادی.
۸	ل	-	فراهم نمودن دستورالعملی از بانک مرکزی جهت امکان پذیرش پروانه چرای دام، پروانه چاه کشاورزی، سند مالکیت اراضی کشاورزی ضمانت زنجیره ای و حساب یارانه به عنوان وثیقه و تضمین بازپرداخت تسهیلات دریافتی روستاییان، کشاورزان، دامداران سنتی و عشایر از بانک های دولتی و خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی.
۹	الف	-	تسهیلات به دانشگاهها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارکهای علم و فناوری جهت تکمیل طرح های تملک دارایی های سرمایه ای با اولویت ساخت، خرید و تکمیل خوابگاه های دانشجویان متأهل و خرید تجهیزات آزمایشگاهی
۹	د	-	اعطای حداقل شصت درصد از هزینه امور پژوهشی شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به پیوست (۳) این قانون در مقاطع سه ماهه به میزان بیست و پنج درصد به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نزد خزانه داری کل. ممنوع بودن کاهش اعتبارات هزینه امور پژوهشی شرکت ها، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و افزایش هر ساله به میزان رشد اعتبارات این دستگاه‌ها.
۹	ه	-	اختصاص یک درصد (۱٪) از هزینه ها در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به فعالیت ها و تولیدات فرهنگی.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

۱۱	ن	-	اعطای تسهیلات بانکی، حمایت دولت و بکارگیری منابع داخلی شرکت های تابعه به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نسبت به نوسازی و ساخت منازل سازمانی نیروهای مسلح با اولویت فرماندهی انتظامی.
۱۴	الف	-	بانک مرکزی تا پایان اردیبهشت سال ۱۴۰۲ نسبت به مسدود کردن حسابهای شرکتهای تابعه وزارت نفت نزد بانکهای تجاری مربوط به منابع ناشی از فروش داخلی فراورده آنها اقدام نماید.
۱۶	الف	۲ میلیون میلیاردریال	اختصاص قرض الحسنه ازدواج، فرزندآوری و ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و قوانین مربوط به ایثارگران.
۱۶	ب	-	برای اعتبارسنجی متقاضیان تسهیلات موضوع بند «الف» این تبصره و در صورت عدم تکافوی اعتبار آنها، به منظور تأمین رکن ضامن، بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظفند با توثیق حساب یارانه یا سهام عدالت متقاضیان یا بستگان درجه اول از طبقه اول آن ها یا سایر دارایی های مالی وی یا تنها دریافت یک فقره سفته و یک نفر ضامن نسبت به پرداخت تسهیلات اقدام نمایند.
۱۶	ج	۵۰۰ هزار میلیارد ریال	الزام به انتشار اوراق مالی توسط بانکهای دولتی در سال با سررسید تا پنج سال با ضمانت اصل و سود توسط دولت و تامین از افزایش سرمایه دولت در بانکهای ناشر.
۱۶	د	۳۰ هزار میلیارد ریال	اعطای تصهیلات نسبت به بخشودگی سود، کارمزد و جریمه های دیرکرد تسهیلات پرداختی از ابتدای سال ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۴۰۲ کلیه بهره برداران بخش کشاورزی خسارت دیده از حوادث غیرمترقبه به ویژه خشکسالی و سیل.
۱۶	هـ	-	پرداخت تسهیلات مسکن حسب ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن. درصورت عدم پرداخت تسهیلات مسکن مطابق تبصره (۵) ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن، نسبت به اخذ مالیات به میزان بیست از تعهد انجام نشده (تا سقف سیصد هزار میلیارد ریال) اقدام شود.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

۱۶	ز	-	الزام وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی در راستای توسعه دامنه وثائق بانکی و تسهیل دریافت تسهیلات خُرد در شبکه بانکی، در فراهم نمودن زیرساخت های لازم برای توثیق برخط اوراق بهادار نظیر سهام، اوراق مالی اسلامی، واحدهای سرمایه گذاری در صندوق های سرمایه گذاری قابل معامله در بورس، گواهی سپرده های کالایی و طلا نزد شبکه بانکی و اتصال به سامانه مزبور.
۱۶	ط	-	اعلام عمومی میزان تسهیلات یا تعهدات پرداختی به هریک از دستگاههای اجرائی موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه توسط بانک مرکزی یا بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به همراه نرخ سود، میزان دوره بازپرداخت و تنفس، وثیقه یا ضمانتنامه دریافتی، وضعیت و مقرره مبنای پرداخت در تارنمای بانک مرکزی.
۱۸	الف	یک میلیون میلیارد ریال	تسهیلات بانکی به منظور اشتغال.

ماخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲

همان‌طور که بررسی مفاد تبصره‌های تکلیفی در قالب قوانین بودجه سال‌های اخیر نشان می‌دهد، همه ساله انواع تکالیف در قالب تسهیلات برای اقشار و گروه‌های خاص تعیین شده است که بانک مرکزی، بانک‌ها را مکلف به پرداخت آن‌ها می‌کند. تعدد این موارد و نیز افزایش مبلغ این تسهیلات در هر سال متناسب با نرخ تورم کشور سبب شده است که بار مالی این نوع تسهیلات همواره یکی از دغدغه‌های مدیران بانک‌ها از منظر حفظ تراز مالی بانک شود[۱]. هر چند هدف دولت و مجلس شورای اسلامی از این تبصره‌ها، کمک به اقشار خاص است، اما لازم است نظامی سازگار از نظر مالی برای تامین منابع این تسهیلات در نظر گرفته شود تا تراز بانکهای کشور نیز در این میان آسیب نبیند، چرا که در غیر این صورت، تاثیر نهایی این تسهیلات به صورت افزایش برداشت از بانک مرکزی، افزایش پایه پولی و تورم سبب آسیب رساندن به همان اقشاری خواهد شد که دولت و مجلس قصد حمایت از آنها را دارند.

۱ -در بخش‌های آتی به تاثیر این نوع تسهیلات بر اقلام مهم ترازنامه بانک ملی خواهیم پرداخت.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

۲-۲.تکالیف دولت بر بانکها از منظر اوراق مشارکت

در شرایطی که درآمدهای عمومی به هر دلیل تکافوی تأمین هزینه‌های عمومی دولت را نمی‌دهد و کسری تراز عملیاتی وجود دارد، دولت مجبور به استفاده از سایر دارایی‌های خود اعم از دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به منظور جبران مخارج می‌باشد. با عنایت به اینکه در صورت واگذاری هر نوع از دارایی سرمایه‌ای (عمدتاً نفت و گاز و بعضاً سایر دارایی‌ها) ضرورت دارد دارایی سرمایه‌ای دیگری توسط دولت تملک شود، یا به‌عبارت دیگر عواید حاصل از فروش نفت با اولویت صرف تکمیل طرح‌های عمومی شود، لذا بخشی از کسری تراز عملیاتی از محل واگذاری دارایی‌های مالی تأمین می‌شود که عمدتاً شامل انتشار انواع اوراق مالی یا واگذاری سهام و سهم‌الشرکه متعلق به دولت در شرکت‌ها و بنگاه‌هاست. عملکرد انتشار انواع اوراق مالی اسلامی توسط دولت بابت تأمین اعتبار بخشی از هزینه‌های خود طی سنوات اخیر، از نظر حجم، تنوع و استفاده از ابزارهای مختلف و از لحاظ اثرگذاری بر بازار بدهی در سال‌های اخیر دستخوش تحولات قابل توجهی شده است. میزان انتشار انواع اوراق مالی اسلامی از ۱۰،۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۴ (که فقط منحصر به اوراق مشارکت بود) به ۱۸۲،۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ و تا پایان دی ماه سال ۱۴۰۱ بالغ بر ۱۰۹،۵ هزار میلیارد تومان شده است[۱].

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جمع منابع عمومی دولت رقمی بالغ بر ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان است که ۲۹۴ هزار میلیارد تومان از بودجه عمومی کشور را واگذاری دارایی‌های مالی تشکیل می‌دهد. از این مقدار، سهم منابع حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی اسلامی در منابع بودجه عمومی ۱۸۵ هزار میلیارد تومان است. در بند (الف) تبصره (۵)، انتشار ۱۰ هزار میلیارد تومان برای انتشار اوراق مالی اسلامی توسط شرکت‌های دولتی برای اجرا و تامین مالی طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد پیش‌بینی شده است. انتشار این اوراق با تضمین و تعهد خود شرکت انجام می‌گیرد. هم چنین در بند (ب) تبصره (۵)، دولت در سال ۱۴۰۲ برای تأمین مالی مصارف این قانون تا یک میلیون و ۸۵۰ هزار میلیارد ریال، انواع اوراق مالی اسلامی (ریالی- ارزی) را منتشر می‌کند. طبق بند (ج) نیز اوراق فروش نرفته بندهای «الف» و «ب» و اسناد خزانه موضوع بند «ب» این تبصره برای مطالبات در سقف اعتبار مربوط با تأیید رئیس دستگاه اجرائی و ذی‌حساب- مدیر امور مالی ذی‌ربط و سازمان برنامه و بودجه کشور، قابل واگذاری به تمامی طلبکاران (اعم از پیمانکاران، مشاوران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و همچنین سایر هزینه‌های تعهدشده اعتبارات این قانون یا سایر برداشت‌های تکلیف شده به دولت) می‌باشد. براساس بند (د) تبصره (۵) به‌منظور توسعه حمل و نقل عمومی و تأمین سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان استثنایی به شهرداری‌های

---

۱ https://dolat.ir/detail/404310

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود با تأیید وزارت کشور تا سقف ۱۸۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری‌ها منتشر کنند. همچنین به شهرداری‌های کشور و سازمانهای وابسته به آنها اجازه داده می‌شود تا سقف ۱۲۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت با تضمین خود منتشر کنند.

شایان ذکر است اوراق منتشره دولت با کمترین و یا به عبارت دقیق‌تر بدون هرگونه ریسک در بازپرداخت تعهدات می‌باشد. برای بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشر شده گذشته، در سال ۱۴۰۲ به ترتیب ۱۶۷ هزار میلیارد تومان بابت اصل و ۵۲ هزار میلیارد تومان بابت سود پیش‌بینی شده است، که در مجموع بالغ بر ۲۲۰ هزار میلیارد تومان است که این مبلغ به بازار مالی و پولی تزریق می‌شود و این در حالی است که حداکثر اجازه انتشار اوراق مالی توسط دولت در لایحه بودجه به میزان ۱۸۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. به این ترتیب خالص استفاده دولت از بازارهای مالی و پولی در سال ۱۴۰۲ منفی خواهد بود.[۱] با توجه به اهمیت تامین پایدار منابع آب کشور، ۳۰ هزار میلیارد تومان از محل انتشار اوراق مالی اسلامی در تبصره (۵) برای احداث و تکمیل طرح‌های ناتمام گذشته و تامین آب کشور لحاظ شده است. از نکات قابل توجه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ که در راستای کنترل تورم و مدیریت نقدینگی و عدم استقراض از بانک مرکزی پیش‌بینی شده است، استفاده از ابزارهای مالی نظیر انتشار اوراق درون‌سالی است و خزانه‌داری کل کشور با استفاده از ابزار مذکور به تامین نقدینگی و توافق بازخرید اوراق اقدام می‌کند. ضمناً بانک‌ها و موسسات اعتباری مجاز به مشارکت در مدیریت نقدینگی دولت نیستند. برای تسریع در تکمیل طرح‌های عمرانی بویژه در مناطق سردسیر که معمولا فعالیت‌های عمرانی در نیمه دوم سال با محدودیت‌هایی همراه است، دولت مجاز است از طریق اسناد اعتباری و اوراق مالی اسلامی نسبت به تامین منابع لازم تا نیمی از منابع اعتباری طرح‌های عمرانی شده است. این اسناد برای تسویه مطالبات مالیاتی دولت از اشخاص حقیقی و حقوقی قابل استفاده است.

به گزارش بانک مرکزی در مورد حراج اوراق مالی اسلامی توسط دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی) از ۳ خرداد ۱۴۰۱ و تا پایان سال ۱۴۰۱- با برگزاری ۴۳ مرحله حراج هفتگی تا ۲۸ اسفند ۱۴۰۱- در مجموع ۱۱۹۵,۶ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی (مرابحه عام) توسط سرمایه‌گذاران خریداری شده است که در مقایسه با عملکرد سال ماقبل (۱۴۰۰) حدود ۳۲ درصد افزایش نشان می‌دهد. در سال ۱۴۰۱، مشارکت بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی از خرید اوراق مالی اسلامی (صرفا از طریق ارسال سفارش به بانک مرکزی)، طی حراجهای اولیه برگزار شده حدود ۲۶ درصد بوده است و خرید بقیه اوراق توسط صندوقهای سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، شرکتهای

---

۱ https://www.irna.ir/news/85007417

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

بیمه و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی ۷۴ درصد (مشابه سال ۱۴۰۰) بوده است. شایان توجه است که این نسبت در سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۵۰ درصد برای بانکها بوده است.[۱] سهم غالب شبکه بانکی در خرید عرضه اولیه و معاملات اوراق مشارکت دولت موجب افزایش سهم نسبی اوراق مشارکت در سبد دارایی‌های بانکها شده که به‌رغم ریسک اعتباری پایین آنها، مشمول ریسک نوسانات قیمت بازار است. در جدول پیوست تکالیف دولتی بر بانکها از منظر اوراق مالی را ارائه شده است.

۳. تحلیل آماری تسهیلات تکلیفی

در این بخش تاثیر قوانین بودجه و تکالیف بودجه‌ای بر سیستم بانکی با استفاده از تحلیل آماری بررسی شده است. ابتدا شاخص‌های نسبت تسهیلات جاری تبصره‌ای به کل نقدینگی و نسبت تسهیلات تبصره‌ای غیردولتی به کل تسهیلات تبصره‌ای به منظور مطالعه روند تسهیلات تبصره‌ای در سطح کلان محاسبه شده است. سپس روند تکالیف بانک (تسهیلات تکلیفی و اوراق مشارکت) و نسبت تکالیف بانک به مجموع سپرده‌ها و سپرده‌های موثر برای بانک منتخب در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۵ آورده شده است.

۳-۱. بررسی روند تسهیلات تبصره‌ای در سطح کلان

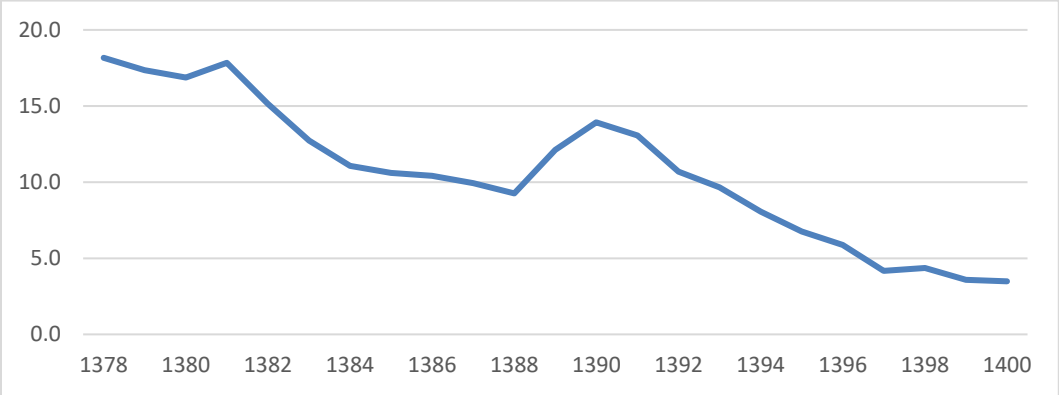
منظور از تسهیلات تبصره‌ای، تسهیلاتی است که بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی براساس تبصره‌های قوانین بودجه مکلف به پرداخت آن می‌باشند. بسیاری از آمار و ارقام مربوط به آن که توسط بانک مرکزی منتشر می‌شود، از سال ۱۳۷۸ به بعد در دسترس هستند. با توجه به تورم‌های بالایی که اقتصاد ایران طی دهه‌های گذشته تجربه کرده است، ارقام جاری تسهیلات برای تحلیل آماری مناسب نیستند، از این رو، مناسب‌تر است که ارقام تسهیلات به نسبت یک یا چند شاخص پولی عمومی‌تر تحلیل شوند. به همین دلیل نسبت تسهیلات جاری تبصره‌ای به کل نقدینگی معیار مناسبی است که اندازه نسبی این تسهیلات را در مقایسه با تورم نشان می‌دهد (نمودار ۱). همان‌طور که از نمودار مشخص است، این نسبت به طور کلی روندی نزولی داشته است. به غیر از سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ که این نسبت افزایش معناداری را تجربه کرده است، روند کلی این نسبت به وضوح نزولی است و نشان می‌دهد که نسبت تسهیلات تبصره‌ای که در قالب قوانین بودجه به بانک‌ها (عموما دولتی) تکلیف می‌شوند، در مقایسه با نقدینگی کشور کاهشی بوده است و در سال ۱۴۰۰ به حدود ۳/۵ درصد رسیده است.

---

۱ اعلام نتیجه چهل وسومین (آخرین) حراج اوراق مالی اسلامی دولتی در سال ۱۴۰۱. حراج اوراق مالی اسلامی دولتی، آمار و داده های بانک مرکزی جمهوری اسلامی.

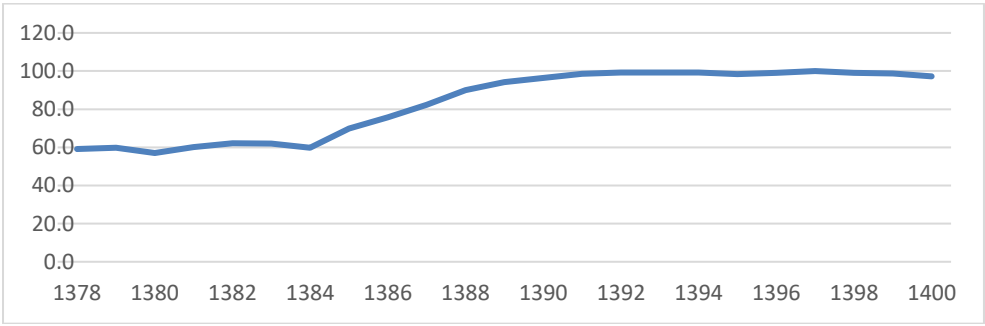
[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

از دلایل عمده این روند می‌توان به سیاست کلی کشور مبنی بر کاهش سهم تسهیلات تبصره‌ای از برنامه سوم توسعه به بعد اشاره کرد. همچنین افزایش سهم و اندازه بانک‌های غیردولتی نیز سهم عمده‌ای در این زمینه داشته است، چرا که با افزایش تعداد بانکهای غیردولتی از آغاز دهه ۱۳۸۰، سهم این بانکها از کل نقدینگی کشور (در قالب دریافت سپرده و پرداخت تسهیلات) افزایش یافته است. از آنجا که تسهیلات تبصره‌ای عمدتا به بانک‌های دولتی تکلیف می‌شود، لذا طبیعی است که سهم این نوع تسهیلات از کل نقدینگی کشور نیز نزولی باشد.



نمودار ۱. نسبت تسهیلات اعطایی تبصره‌ای بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی به کل نقدینگی (درصد)

ماخذ: یافته‌های پژوهش.



نمودار ۲. روند نسبت تسهیلات تبصره‌ای غیردولتی به کل تسهیلات تبصره‌ای (درصد)

ماخذ: یافته‌های پژوهش.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

نمودار (۳) نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر تقریبا تمامی تسهیلات تبصره‌ای پرداختی در کشور (نزدیک به ۱۰۰ درصد) به بخش غیردولتی پرداخت شده است. به بیان دیگر، بخش دولتی سهم کمتری از تسهیلات تبصره‌ای را دریافت کرده است و بخش اصلی و عمده آن به بخش‌های غیردولتی تخصیص یافته است. با توجه به این‌که این تسهیلات عمدتا با هدف اشتغالزایی یا حمایتی به اقشار مختلف مردم و کسب و کارهای خرد پرداخت شده است، این روند نشان دهنده تخصیص منابع بانکی به بخش‌های غیردولتی است. البته در سال‌های قبل بویژه در دهه ۱۳۷۰ دولت خود سهم بزرگی (حدود ۴۰ درصد) از این تسهیلات را دریافت کرده است اما در سال‌های اخیر این روند تغییر معناداری کرده است.

۳-۲. بررسی تسهیلات تبصره‌ای و سایر تکالیف در سطح بانک منتخب

جدول (۴) روند تسهیلات تکلیفی و همچنین مجموع تکالیف بانک منتخب (تسهیلات تکلیفی و اوراق مشارکت) برای سال‌های اخیر را نشان می‌دهد. همان‌طور که ارقام نشان می‌دهند، به طور کلی ارقام تسهیلات و نیز ارقام کل تکالیف در طول زمان افزایش یافته است (جدول ۴). با این حال به دلیل وجود تورم مزمن در اقتصاد ایران، لازم است این مقایسه به نسبت یک متغیر اسمی دیگر انجام شود تا اندازه نسبی این تکالیف در سطح بانک منتخب قابل مقایسه با سالهای قبل و بعد از آن باشد. یکی از متغیرهایی که می‌تواند مبنای مقایسه قرار گیرد، مجموع سپرده‌های بانک در هر سال است، این مقایسه در جدول (۵) انجام شده است. بر این اساس، جدول (۵) نشان می‌دهد که نسبت کل تکالیف به مجموع سپرده‌های بانک منتخب در سال ۱۳۹۵ بیش از ۷۶ درصد بوده است که رقم بسیار بالایی بوده است. اگرچه این نسبت در سال‌های بعد از آن کاهش یافته است اما در کمترین میزان آن در سال ۱۴۰۰ به رقم بیش از ۳۲ درصد سپرده‌های بانک رسیده است که باز هم رقم بالایی است. به معنای دیگر، بانک مکلف بوده است بر اساس قوانین بودجه سالانه، در کمترین حالت بیش از ۳۲ درصد از سپرده‌هایی را که جذب کرده است به صرف امور تکالیف بودجه‌ای برساند. در سال ۱۴۰۰ از این نسبت، بیش از ۲۸ درصد مربوط به تسهیلات تکلیفی بوده است و حدود ۴ درصد نیز مربوط به تکالیف مربوط به خرید اوراق مشارکت توسط بانک می‌شود.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

جدول ۴. بررسی روند تکالیف بانک (تسهیلات تکلیفی و اوراق مشارکت) در طی سال‌های اخیر (میلیارد ریال)

سال	مجموع تسهیلات تکلیفی بانک منتخب	مانده تجمیعی تسهیلات تکلیفی و اوراق مشارکت در پایان سال
۱۳۹۵	171,455,311	261,157,484
۱۳۹۶	182007609.4	273611609.4
۱۳۹۷	205906328.2	294608295.2
۱۳۹۸	280575602.2	369277569.2
۱۳۹۹	432192327	520841894
۱۴۰۰	617667515.1	706317082.1

ماخذ: یافته‌های پژوهش.

جدول ۵. نسبت تکالیف بانک به مجموع سپرده‌ها (درصد)

سال	نسبت تسهیلات تکلیفی به سپرده‌ها	نسبت تسهیلات تکلیفی و اوراق مشارکت به سپرده‌ها
۱۳۹۵	50.3	76.7
۱۳۹۶	40.8	61.3
۱۳۹۷	29.1	41.7
۱۳۹۸	28.9	38.1
۱۳۹۹	28.2	34.0
۱۴۰۰	28.4	32.5

ماخذ: یافته‌های پژوهش.

متوسط نسبت تکالیف بانک به سپرده‌ها در سال‌های مذکور حدود ۴۷ درصد و متوسط نسبت تسهیلات تکلیفی به سپرده‌ها حدود ۳۴ درصد بوده است. به بیان دیگر، در برخی از سال‌ها که این نسبت افزایش قابل توجه یافته است، خرید اوراق مشارکت توسط بانک منتخب بوده است که سبب افزایش این نسبت شده است. به هر حال، حتی اگر نسبت ۳۴ درصد را نیز به عنوان متوسط در نظر بگیریم و تکالیف مربوط به خرید اوراق مشارکت را نادیده بگیریم، مشخص است که این بانک چیزی حدود ۶۶ درصد از سپرده‌های خود را می‌تواند فارغ از تکالیف بودجه‌ای برای درآمدزایی خود در نظر بگیرد. اگر مانده اوراق مشارکت را نیز در نظر بگیریم، این نسبت به طور متوسط حدود ۵۳ درصد سپرده‌ها است که رقم بسیار نامطلوبی است. با توجه به اینکه بانک موظف است بخشی از هر

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

سپرده را نیز به عنوان ذخیره قانونی کنار بگذارد، عملا منابع محدودی برای بانک برای درآمدزایی و رقابت با سایر بانکها باقی خواهد ماند.

برای بررسی بهتر تاثیر تسهیلات تکلیفی و سایر تکالیف بر وضعیت ثبات مالی بانک منتخب، می‌توان نسبت‌های جدول (۶) را بر حسب سپرده‌های موثر آن بانک بررسی کرد. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که سپرده‌های موثر نشان‌دهنده آن بخش از سپرده‌ها هستند که پس از کسر سپرده قانونی، قابلیت تسهیلات‌دهی دارند و بانک منتخب عملا می‌تواند از آنها برای اعطای تسهیلات استفاده نماید. بررسی این نسبت‌ها نشان می‌دهد بویژه در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷، بخش عمده منابع قابل تسهیلات‌دهی بانک صرف پوشش تکالیف بودجه‌ای آن شده است و در سالهای ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ این تکالیف بیش از منابع موثر سپرده‌ای بانک نیز بوده است. به همین دلیل نیز بانک منتخب مجبور شده است تا در این سال‌ها به دلیل کسری منابع نسبت به تکالیف خود، به بانک مرکزی مراجعه کرده و از این بانک اضافه برداشت داشته باشد. در سال‌های بعد از آن نیز اگرچه این وضعیت بهتر بوده است، اما حداقل به هر حال حدود ۴۵ درصد از منابع بانک صرف این تکالیف شده است که خود سبب افزایش ریسک نقدینگی بانک شده و به استحکام مالی آن آسیب می‌زند. علاوه بر این، در جریان درآمدزایی بانک نیز اختلال ایجاد می‌کند، زیرا بانک در بهترین حالت عملا اختیار درآمدزایی از کمی بیش از نیمی از سپرده‌های خود را داشته است.

جدول ۶. نسبت تکالیف بانک منتخب به سپرده‌های موثر (سپرده پس از کسر سپرده قانونی) (درصد)

سال	نسبت تسهیلات تکلیفی به سپرده‌های موثر	نسبت تسهیلات تکلیفی و اوراق مشارکت به سپرده های موثر
۱۳۹۵	97.1	147.8
۱۳۹۶	81.8	123.0
۱۳۹۷	52.4	75.0
۱۳۹۸	48.1	63.2
۱۳۹۹	39.8	48.0
۱۴۰۰	39.5	45.2

ماخذ: یافته‌های پژوهش.

شایان توجه است که اختصاص تسهیلات تکلیفی با نرخ ترجیحی با توجه به اختلاف نرخ سود آن با بازار آزاد منجر به توزیع رانت گسترده شده است و زمینه برای فساد چه بصورت جعل سند،

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

اخذ مجوزهای نادرست از نمایندگان مجلس و صاحبان قدرت را فراهم نموده و علاوه بر آن افـزایش وقوع سفارش‌نامه‌ها و پرداختهای نادرست را منجر شده است. از آنجایی که پـول نظیـر هـر کـالایی قیمت دارد که بیانگر ارزش زمانی آن می‌باشد، اعطای تسهیلات تکلیفی با مقررات دستوری توسـط سیستم بانکی تعادل بازار پول را برهم زده و منجر به عرضه نامتعارف با اختلاف فاحش نرخ شـده و مصداق بارز توزیع رانت است که بطور مستقیم به ضرر سپرده‌گذار است.

همچنین این نوع تسهیلات علاوه بر ریسک اعتباری، ریسک عملیاتی بانـک را بشـدت افـزایش داده است. ریسک اعتباری با مجوزهای نادرسـت، نـرخ غیرتعـادلی تسـهیلات، اخـتلاف زیـاد نـرخ تسهیلات با بازار آزاد، سیاستهای وصول نامناسب و ... بروز می‌یابـد. ایـن در حالیسـت کـه ریسـک عملیاتی با توجه به وقوع پرونده‌های فساد بـرای کارمنـدان و مـدیران اعتبـار شـبکه بـانکی را کـه برمبنای امانت‌داری است متزلزل می‌سازد.

۴. خلاصه و جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات

دولت‌ها در ایران به طور معمول براساس تکالیف مندرج در قوانین بودجه بر سیسـتم بـانکی کشـور تکالیف بسیاری مرتبط با بخش‌های مختلف اقتصادی، اقشـار خـاص، بلایـای طبیعـی، امـور خـاص (مانند خرید تضمینی محصـولات زراعـی، نوسـازی بافـت فرسـوده شـهری و روسـتایی، تسـهیلات خوداشتغالی، و...) تحمیل می‌کنند. علاوه بر نرخ‌های سود ترجیحی این تسهیلات، تکالیف ناظر بر استمهال مکرر تسهیلات تکلیفی، بخشش جرایم تأخیر بازپرداخت، و همچنین الزام بانک‌ها به عـدم تعدیل تعهدات ارزی مشتریان متناسب با تغییرات ادواری نرخ‌های ارز، مسـتقیماً وضـعیت منـابع و مصارف (نقدی و تعهدی) شبکه بانکی را دچار کسری می‌کند. همه ساله رقم قابل توجهی از منـابع بانکها صرف تامین مالی این تسهیلات و تعهدات می‌شود که با توجه به اینکه بسیاری از این تکالیف درآمد کمتری نسبت به سایر تسهیلات برای بانک ایجاد می‌کنند و همچنین به دلیل نکـول شـدن بخشی از آنها، این شرایط می‌تواند سوداوری بانک را به خطر بیاندازد. از این‌رو نظر بـه اهمیـت آثـار تکالیف اعمال شده بر بانک‌ها تاثیر آن تکالیف در تشدید ناترازی بانک، در این تحقیق تاثیر تکـالیف بودجه‌ای بر مصارف و عملکرد بانکها ارزیابی شده است.

بررسی تکالیف انجام شده توسط بانک ملی و مقایسه آن با کل میزان سپرده‌های جذب شده در هر سال نشان می‌دهد که متوسط نسبت تکالیف بانک منتخب (شامل تسهیلات تکلیفی بـه همـراه تکالیف مرتبط با اوراق مشارکت) به سپرده‌ها در سال‌های مذکور حدود ۴۷ درصد و متوسط نسـبت تسهیلات تکلیفی به سپرده‌ها حدود ۳۴ درصد بوده است. با این حال، در برخی از سـال‌ها کـه ایـن نسبت افزایش قابل توجهی یافته است، که عامل مهم افزایش آن، خرید اوراق مشارکت توسط بانک

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

منتخب بوده است. حتی فارغ از تکالیف مرتبط با اوراق، اگر بر نسبت ۳۴ درصد به عنوان متوسط نسبت تسهیلات تکلیفی به سپرده‌های بانک منتخب تمرکز کنیم، مشخص است که بانک مورد مطالعه تنها می‌تواند حدود ۶۶ درصد از سپرده‌های خود را فارغ از تکالیف بودجه‌ای برای درآمدزایی خود در نظر بگیرد. اگر مانده اوراق مشارکت را نیز در نظر بگیریم، سهم منابع سپرده‌ای آزاد بانک (کل سپرده‌ها منهای تکالیف) به طور متوسط حدود ۵۳ درصد از سپرده‌ها است که رقم بسیار نامطلوبی است.

با توجه به اینکه بخشی از سپرده‌های جذب شده توسط بانک منتخب باید به عنوان سپرده قانونی نگهداری شوند، لذا اگر مانده سپرده‌های بانک پس از کسر سپرده قانونی را در نظر بگیریم، در آن صورت تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که در سالهای ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ این تکالیف بیش از منابع موثر سپرده‌ای بانک نیز بوده است. به همین دلیل نیز بانک مورد مطالعه مجبور شده است تا در این سال‌ها به دلیل کسری منابع نسبت به تکالیف خود، از سایر منابع استفاده نماید (از جمله استقراض از بانک مرکزی). در سال‌های بعد از آن نیز اگرچه این وضعیت بهتر بوده است، اما حداقل حدود ۴۵ درصد از منابع بانک صرف این تکالیف شده است که خود سبب افزایش ریسک نقدینگی بانک شده و به استحکام مالی آن آسیب می‌زند. علاوه بر این، در جریان درآمدزایی بانک نیز اختلال ایجاد می‌کند، زیرا نشان می‌دهد که بانک در بهترین حالت تنها اختیار درآمدزایی کمی بیش از نیمی از سپرده‌های خود را داشته است.

دولت و مجلس شورای اسلامی نقشی اصلی و تعیین‌کننده در تعیین میزان تکالیف مختلف در بودجه دولت، از جمله تکلیف مربوط به تسهیلات تکلیفی و موارد مشابه دارند. لذا انتظار بر این است که دولت و مجلس شورای اسلامی در تعیین تکالیف به موضوع ثبات و استحکام مالی بانک‌ها نیز توجه جدی داشته باشند. با این حال، تجربه در ایران نشان داده است که تکالیف بودجه‌ای به دلایل مختلف بر بانک‌ها تحمیل می‌شود که علت آن تعیین ارقام غیرواقعی مبتنی بر درآمدهای نامشخص و ناپایدار در بودجه است که در نهایت به استقراض غیرمستقیم از بانک مرکزی می‌انجامد. به موجب ماده ۶۹ قانون برنامه سوم توسعه سال ۱۳۷۹، استقراض از بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه دارای سازوکار قانونی نمی‌باشد. از طرفی دیگر دولت با کمبود منابع مالی برای مقابله با هزینه‌هایش مواجه است که برای تأمین مالی این کسری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به شبکه بانکی روی می‌آورد، بدین صورت که دولت یا مستقیماً از شبکه بانکی تسهیلات دریافت می‌کند یا از طریق کانال‌های ارتباطی همچون شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌های تشکیل شده برای مدیریت درآمدهای نفتی (که با شبکه بانکی ارتباط دارد) اقدام به دریافت تسهیلات می‌کند. در این سازوکارها دولت ابتدا از منابع مالی موجود در این نهادها استفاده

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

می‌کند. به علت ایجاد کسری بودجه مزمن دولت، این نهادها به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی که به ضمانت دولت اقدام می‌کنند. در نتیجه به علت عدم بازپرداخت اصل و/یا فرع تسهیلات توسط نهاد مربوطه، شبکه بانکی بدهی را به بدهی دولت تغییر عنوان می‌دهد. زمانی که این تعهدات نکول می‌شود، در ترازنامه شبکه بانکی کسری به وجود می‌آید که این کسری موجب مراجعه بانک به بانک مرکزی می‌شود. در نتیجه در آخر نیز بدهی بانک به بانک مرکزی و هم اندازه ترازنامه بانک مرکزی افزایش می‌یابد که نتیجه نهایی آن تورم مزمن خواهد بود. بنابراین، اگرچه دولت و مجلس شورای اسلامی تلاش دارند که از طریق تعریف تسهیلات تکلیفی از یک سو از افراد یا بخش‌های خاصی حمایت کنند، اما ساز و کار حاضر (که در آن در تعریف تسهیلات تکلیفی به ترازنامه بانک-های دولتی توجه کافی نمی‌شود) در نهایت موجب تورم شده و در نهایت به اقشار هدف نیز آسیب می‌رساند.

از طرف دیگر، این تسهیلات به دلیل جذابیت نرخ‌های سود آن نسبت به سایر انواع تسهیلات، می‌تواند زمینه‌ساز سوء استفاده و فساد نیز بشود. اختصاص تسهیلات تکلیفی با نرخ ترجیحی با توجه به اختلاف نرخ سود آن با نرخ تورم جاری در کشور و همچنین سایر انواع تسهیلات، منجر به توزیع رانت شده است و زمینه برای فساد چه بصورت جعل سند، و اخذ مجوزهای نادرست از صاحبان قدرت را فراهم نموده و علاوه بر آن افزایش وقوع سفارش‌نامه‌ها و پرداختهای نادرست را منجر شده است. از آنجایی که پول نظیر هر کالایی قیمتی دارد که بیانگر ارزش زمانی آن می‌باشد، اعطای تسهیلات تکلیفی با مقررات دستوری توسط سیستم بانکی تعادل بازار پول را برهم زده و منجر به عرضه نامتعارف با اختلاف فاحش نرخ شده و مصداق بارز توزیع رانت است که بطور مستقیم به ضرر سپرده‌گذار است. این نوع تسهیلات علاوه بر ریسک اعتباری، ریسک عملیاتی بانک را نیز بشدت افزایش داده است.

با توجه به نتایج تحقیق و اثرات نامطلوب تکالیف بودجه‌ای بر منابع و مصارف بانک منتخب پیشنهادات زیر قابل ذکر است:

۱-استفاده از ظرفیت شورای هماهنگی بانکها برای انتقال مشکلات ناشی از تحمیل تکالیف متعدد بر بانکها به دولت و مجلس شورای اسلامی.

یکی از موضوعات مهم توجه به نقش شورای هماهنگی بانک‌های دولتی است. این شورا به نوعی نقش سندیکای نظام بانکی در ایران را بازی می‌کند و می‌تواند کانال انتقال نظرات و مشکلات نظام بانکی به دولت و مجلس شورای اسلامی باشد. این شورا باید در این زمینه نقشی فعال‌تر بازی کند و با تهیه گزارشات کارشناسی و تشریح ابعاد این نوع تسهیلات و تبعات آن برای نظام پولی و بانکی کشور، و در نهایت اثرات تورمی آن‌ها از یک سو، تضعیف توان تسهیلات‌دهی بانک‌های درگیر این

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

موضوع و اثرگذاری آن بر ثبات مالی این بانک‌ها، بـه دولـت و مجلـس شـورای اسـلامی، زمینه‌سـاز ساماندهی این نوع تسهیلات در ایران شود.

۲-جدا کردن منابع حمایتی و توسعه‌ای بانکها از منابع تجاری آنها

پیشنهاد می‌شود فعالیت‌های تجاری بانک‌ها از فعالیت‌های حمایتی و توسعه‌ای آنها جدا شـود و نظام بانکی در زمینه فعالیت‌های تجاری از منابع و مصـارف خـود بـه درسـتی و مبتنـی بـر اصـول حرفه‌ای استفاده نماید. در کنار این موضوع، فعالیت‌های حمایتی و توسعه‌ای باید از طریق بانک‌های تخصصی، یا بانک‌های خرد یا صندوق‌های خاص با منابع مجزا تامین شوند و با فعالیت‌های تجـاری بانکها مخلوط نشوند. در این شرایط، می‌توان انتظار داشت که بانک‌هـا از ثبـات بیشـتری برخـوردار باشند و در نتیجه اثرات مثبت بانکداری در نظام اقتصادی کشور به درستی نمایان شود.

۳-کاهش نرخ ذخیره قانونی بانکها به ۱۰ درصد

پیشنهاد می‌شود به منظور حفظ منابع لازم جهت درآمـدزایی بانکهـا و جبـران کسـری منـابع نسبت به تکالیف خود و تامین منابع فعالیت‌های تجاری بانک‌ها از فعالیت‌های حمایتی و توسعه‌ای، بانک مرکزی نرخ ذخیره قانونی را به ۱۰ درصد کاهش یابد.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]

منابع

۱. اعلام نتیجه چهل وسومین (آخرین) حراج اوراق مالی اسلامی دولتی در سال ۱۴۰۱. حراج اوراق مالی اسلامی دولتی، آمار و داده های بانک مرکزی جمهوری اسلامی.
۲. باستان‌زاد حسین. تاثیرات تکالیف بودجه‌ای و شبه بودجه‌ای در نظام بانکی و اقتصادی کشور، پژوهشکده پولی و بانکی، بهار ۱۴۰۱.
۳. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۴۸. بودجه بانک های دولتی، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، دی‌ماه ۱۳۹۸.
۴. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۰. بند «م» تبصره (۵) (بانک ها و اوراق مالی اسلامی دولت)، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، آذرماه ۱۳۹۸.
۵. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۶. افزایش سرمایه بانک های دولتی، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، بهمن‌ماه ۱۴۰۰.
۶. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۱. مالیات ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، آذرماه ۱۳۹۸.
۷. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۸. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۹. قانون بودجه کل کشور سالهای ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۲.
۱۰. محسنی زنوزی سید جمال الدین، صادق پور سلماز، دهقاندرست مرتضی. نقش عدم رعایت اخلاق شغلی در عدم تحقق اهداف تسهیلات بانکی .نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی. ۱۳۹۴; ۴ (۱۰) :۷-۲۶.
11.https://www.irna.ir/news/85007417
12.https://dolat.ir/detail/404310

[Downloaded from mieaoi.ir on 2026-11-26]