بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
بند «الف» و «هـ» تبصره «۱۶»:
اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان و تسهیلات ودیعه مسکن برای خانواده‌های دارای حداقل سه فرزند

کد موضوعی: ۲۷۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۳۸
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اجتماعی ـ فرهنگی
دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه ۱
الف) تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان ۱
ب) تسهیلات فرزندآوری ۹
پیشنهادها ۱۲
منابع و مآخذ ۱۳

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
بند «الف» و «هـ» تبصره «۱۶»:
اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان و تسهیلات ودیعه مسکن برای خانواده‌های دارای حداقل سه فرزند

مقدمه

یکی از موضوعات بحث‌برانگیز و مورد توجه جامعه در لوایح بودجه سنواتی موضوع تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان است. طی سال‌های اخیر با توجه به رشد قابل ملاحظه نرخ تورم و مطالبه عموم جامعه، مجلس شورای اسلامی اقدام به افزایش این تسهیلات به‌منظور حمایت و تسهیل ازدواج جوانان نموده است. علاوه بر این در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای اولین بار دولت موضوع حمایت از فرزندآوری را مورد توجه جدی خود قرار داده و در راستای اعطای تسهیلات ودیعه مسکن در این زمینه اقدام نموده است. در این گزارش، تغییرات متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ذیل دو موضوع یاد شده در فرایند تصویب در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

الف) تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان

یکی از شاخص‌ترین حمایت‌های صورت‌گرفته پیرامون ازدواج جوانان، موضوع اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان است. این تسهیلات طی سال‌های گذشته با توجه به افزایش نرخ تورم، ازسوی مجلس شورای اسلامی افزایش یافته است، به‌نحوی که در فرایند تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۸ تسهیلات یاد شده از ۱۵ میلیون به ۳۰ میلیون تومان و در فرایند تصویب بودجه ۱۳۹۹ از ۳۰ میلیون به ۵۰ میلیون تومان افزایش یافت. در جدول زیر تسهیلات پرداختی ازدواج جوانان از سال ۱۳۹۲ تاکنون و درصد رشد آن محاسبه شده است.

جدول ۱. مبلغ پرداختی تسهیلات ازدواج از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۴۰۰

قانون بودجه سال	مبلغ تسهیلات اعطایی	درصد رشد
۱۳۹۲	۳ میلیون تومان	-
۱۳۹۳	۳ میلیون تومان	۰
۱۳۹۴	۳ میلیون تومان	۰
۱۳۹۵	۱۰ میلیون تومان	۲۳۳/۳۳
۱۳۹۶	۱۰ میلیون تومان	۰
۱۳۹۷	۱۵ میلیون تومان	۵۰
۱۳۹۸	۳۰ میلیون تومان	۱۰۰
۱۳۹۹	۵۰ میلیون تومان	۶۶/۶۶
۱۴۰۰ لایحه	۵۰ میلیون تومان	۰

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، دولت مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان را ۵۰ میلیون تومان با دوره بازپرداخت هفت‌ساله و بدون هیچ تغییری نسبت به قانون بودجه سال گذشته، پیش‌بینی کرده بود. با این حال کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی اقدام به افزایش مبلغ تسهیلات و تغییراتی ذیل آن نمود. در جدول زیر تغییرات اعمال شده توسط کمیسیون تلفیق قابل ملاحظه است:

جدول ۲. تغییرات اعمال شده توسط کمیسیون تلفیق

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	مصوبه کمیسیون تلفیق
تبصره «۱۶» بند «الف» ـ به‌منظور حمایت از ازدواج جوانان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از محل پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی، تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج به زوج‌هایی که تاریخ عقد ازدواج آنها بعد از ۱۳۹۷/۱/۱ می‌باشد و تاکنون تسهیلات ازدواج دریافت نکرده‌اند، با اولویت نخست پرداخت کند. تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای هریک از زوج‌ها در سال ۱۴۰۰ پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با دوره بازپرداخت هفت‌ساله با اخذ یک ضامن معتبر و سفته است. شرایط سنی متقاضیان دریافت تسهیلات، حداکثر یک ماه پس از ابلاغ این قانون، به پیشنهاد مشترک وزارت ورزش و جوانان و بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	**تبصره «۱۶» بند «الف» ـ** به‌منظور حمایت از ازدواج جوانان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از محل پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی، تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج به زوج هایی که تاریخ عقد ازدواج آنها بعد از مورخ ۱۳۹۷/۱/۱ می‌باشد و تاکنون وام ازدواج دریافت نکرده‌اند با اولویت نخست پرداخت کند. تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای هریک از زوج‌ها در سال ۱۴۰۰ پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با دوره بازپرداخت هفت‌ساله با اخذ یک ضامن معتبر و سفته است. شرایط سنی متقاضیان دریافت وام، حداکثر یک ماه پس از ابلاغ این قانون، به پیشنهاد مشترک وزارت ورزش و جوانان و بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. **ردیف ۱** به‌منظور حمایت از ازدواج جوانان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از محل پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی، تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج به کلیه زوج‌هایی که تاریخ عقد ازدواج آنها بعد از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۱ است و تاکنون تسهیلات ازدواج دریافت نکرده‌اند با اولویت نخست پرداخت کند. تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	مصوبه کمیسیون تلفیق
	هریک از زوج‌ها در سال ۱۴۰۰ هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و با دوره بازپرداخت ۱۰ساله است. **جزء الحاقی ۱** به‌منظور کاهش سن ازدواج، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای زوج‌های زیر ۲۵ سال و زوجه‌های زیر ۲۳ سال واجد شرایط دریافت تسهیلات ازدواج را تا سقف یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش دهد. بانک‌ها باید برای ضمانت صرفاً یکی از سه مورد اعتبارسنجی، یا یک ضامن و سفته و یا سهم فرد از حساب یارانه هدفمندی را به‌منزله ضمانت بپذیرند. مسئولیت حُسن اجرای حکم این بند به عهده بانک مرکزی و بانک‌های عامل و کلیه مدیران و کارکنان ذی‌ربط می‌باشد. عدم اجرا یا تأخیر در پرداخت تسهیلات تخلف محسوب شده و قابل پیگیری در مراجع ذی‌صالح می‌باشد. همچنین تمامی بانک‌ها موظفند به‌صورت ماهیانه، تعداد تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج پرداختی و تعداد افراد در نوبت دریافت این تسهیلات را به‌صورت عمومی اعلام کنند.

مطالعه جدول فوق نشان می‌دهد متن ارائه شده ازسوی کمیسیون تلفیق **دارای ابهام است**، چراکه هم‌زمان **دو پیشنهاد** درخصوص مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه ذیل آن ثبت شده: از یک‌سو هم متن پیشنهادی لایحه دولت درخصوص تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج بدون هرگونه تغییر (۵۰ میلیون تومان برای هر زوج با بازپرداخت هفت‌ساله و واگذاری تعیین شرط سنی پرداخت وام به دولت) و ازسوی دیگر در ذیل ردیف ۱ مجدداً تسهیلات قرض‌الحسنه به مبلغ ۷۰ میلیون تومان و دوره بازپرداخت ۱۰ساله ذکر شده است (البته در صورت ازدواج پسران زیر ۲۵ سال و دختران زیر ۲۳ سال به ۱۰۰ میلیون مبلغ وام ارتقا یافته است). امری که منطقی به‌نظر نمی‌رسد. **به‌منظور حذف این ابهام به‌نظر می‌رسد بخش اول ذیل بند «الف» باید حذف گردد و از جزء الحاقی ۱ به بعد باید مدنظر قرار گیرد.**

در صورتی که از جزء الحاقی ۱ به بعد را به‌عنوان پیشنهاد کمیسیون تلفیق لحاظ نماییم مجموعه تغییرات اعمال شده در لایحه در فرایند تصویب در کمیسیون تلفیق به شرح زیر است:

۱. افزایش مبلغ تسهیلات ازدواج جوانان (۴۰ درصد).

۲. تشویق به کاهش سن ازدواج جوانان از طریق افزایش ۱۰۰ درصدی تسهیلات برای ازدواج در بازه سنی زیر ۲۳ سال برای زنان و زیر ۲۵ سال برای مردان.

۳. تسهیل در بازپرداخت اقساط آن از طریق افزایش دوره بازپرداخت از هفت سال به ۱۰ سال.

۴. تسهیل در فرایند تأمین ضامن از طریق مکلف نمودن بانک به پذیرش یکی از سه الگوی: اعتبارسنجی، اخذ یک ضامن یا سفته و درنهایت پذیرش سهم فرد از حساب یارانه هدفمندی.

۵. ارجاع بانک مرکزی به مراجع ذی‌صلاح در صورت تأخیر یا عدم اجرا.

۶. تکلیف بانک‌ها به انتشار تعداد تسهیلات پرداختی و افراد در نوبت به‌صورت عمومی.

براساس پیشنهاد کمیسیون تلفیق مبلغ تسهیلات ازدواج با افزایش مواجه شده است. این افزایش اگرچه از یک‌سو **برای کلیه تسهیلات‌گیرندگان اعمال شده** (۷۰ میلیون تومان) با این حال در اقدامی متفاوت مقرر شده **به‌منظور کاهش سن ازدواج این تسهیلات برای دختران زیر ۲۳ سال و پسران زیر ۲۵ سال سن به ۱۰۰ میلیون تومان (دو برابر مبلغ پیش‌بینی شده در لایحه دولت) افزایش یابد.** این اقدام مجلس را به‌نوعی می‌توان تلاش برای **اجرایی‌سازی بند «الف» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه** تلقی کرد، چراکه در این بند ذکر شده: «دولت موظف است با ایجاد سازوکارها و تأمین اعتبارات لازم در قالب بودجه سنواتی اقدامات ذیل را به‌عمل آورد: «الف ـ زمینه‌سازی مناسب جهت کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ۱۰ درصد (۱۰٪) نسبت به سال پایه در طول اجرای قانون برنامه» علاوه بر این افزایش دوره بازپرداخت با توجه به افزایش میزان تسهیلات نیز به‌معنای کمک به بازپرداخت اقساط آن تلقی می‌گردد و در شرایط افزایش مبلغ تسهیلات نکته مثبتی است. در جدول زیر میزان مبلغ تسهیلات در فرض عدم افزایش دوره بازپرداخت و افزایش آن به ۱۰ سال مقایسه شده است:

جدول ۳. مقایسه اقساط تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان
براساس دوره بازپرداخت هفت و ۱۰ساله

(تومان)

مبلغ تسهیلات	۸۴ماهه (هفت‌ساله)	۱۲۰ماهه (۱۰ساله)
۱۰۰ میلیون تومان	۱۳۶۶۸۸۰	۱۰۱۲۴۵۱
۷۰ میلیون تومان	۹۵۶۸۱۶	۷۰۸۷۱۶
۵۰ میلیون تومان	۶۸۳۴۴۰	۵۰۶۲۲۵

با توجه به افزایش مبلغ تسهیلات توسط کمیسیون تلفیق باید به این نکته توجه داشت که عدم افزایش دوره بازپرداخت به‌معنای فشار مالی بر زوجین است. بدین ترتیب افزایش دوره بازپرداخت را باید نکته مثبتی تلقی نمود. با این حال باید دید افزایش این مبلغ با توجه به تعهدات متعدد بانک مرکزی ذیل تبصره «۱۶» و افزایش بخش عمده‌ای از بندهای ذیل این تبصره امکان‌پذیر است یا نه؟ علاوه بر این چه چالش‌هایی در فرایند افزایش تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج نگران‌کننده بوده و می‌تواند مسیر آن را از هدف اصلی آن منحرف نماید؟

براساس گزارش بانک مرکزی کل مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز در پایان آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ مبلغ ۱۶۱ هزار میلیارد تومان و تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی در پایان آبان‌ماه سال جاری ۱۷۶ هزار میلیارد تومان و نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه ۱۰۹/۵ درصد می‌باشد (۳۲ هزار میلیارد تومان از مبلغ یاد شده به تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان اختصاص یافته است). این بدین معناست که بانک‌ها در اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به‌علت عدم کفایت منابع قرض‌الحسنه، از سایر منابع خود (مانند منابع جاری) نسبت به پرداخت تسهیلات اقدام نموده‌اند. بخش قابل توجهی از این پرداختی‌ها به‌دلیل پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه کروناست. بر این اساس افزایش مبلغ تسهیلات ازدواج در کنار افزایش سایر تکالیف دولت از محل منابع قرض‌الحسنه در لایحه بودجه ۱۴۰۰ ازجمله اعطای تسهیلات ودیعه مسکن به خانواده‌های دارای حداقل سه فرزند فاقد مسکن، طرح‌های اشتغال مددجویی با اولویت زنان سرپرست خانوار، کمک به بیماران صعب‌العلاج، سرطانی و نابارور **به‌معنای کاهش توان بانک مرکزی در اجرای تکالیف واگذار شده است و می‌تواند منجربه افزایش افراد پشت نوبت شود.**

علاوه بر این مقایسه تعداد ازدواج‌های صورت‌گرفته در بازه سنی مذکور در ماده (براساس داده‌های ثبت سازمان ثبت احوال کشور در سال ۱۳۹۸) نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۸، حدود ۱۵۷۸۷۴ مرد زیر ۲۵ سال و ۲۷۶۲۶۰ زن زیر ۲۳ سال (درمجموع ۴۳۴ هزار نفر) ازدواج کرده‌اند.

جدول ۴. تعداد ازدواج‌های بازبینی شده سال ۱۳۹۸ به تفکیک سن مرد و زن

تعداد ازدواج‌های بازبینی شده مرد برحسب سن											جمع کل	
سن	۱۵ سال و کمتر	۱۶	۱۷	۱۸	۱۹	۲۰	۲۱	۲۲	۲۳	۲۴	۲۴ سال و کمتر	۲۴ سال و بیشتر
تعداد	۳۲۸	۹۰۱	۲۳۰۹	۵۱۸۵	۱۰۰۱۳	۱۷۷۵۷	۲۳۸۹۴	۲۸۸۹۵	۳۲۵۰۷	۳۶۰۸۵	۱۵۷۸۷۴	۳۷۲۳۵۱
تعداد ازدواج‌های بازبینی شده زن برحسب سن											جمع کل	
سن	۱۳ سال و کمتر	۱۴	۱۵	۱۶	۱۷	۱۸	۱۹	۲۰	۲۱	۲۲	۲۲ سال و کمتر	۲۳ سال و بیشتر
تعداد	۱۱۹۹۴	۱۶۱۹۷	۲۳۴۰۰	۲۷۲۸۱	۲۹۱۶۲	۳۲۲۴۱	۳۲۶۰۱	۳۰۹۳۳	۲۹۱۵۳	۲۷۳۱۴	۲۶۰۲۷۶	۲۶۹۹۴۹

مأخذ: سازمان ثبت احوال کشور.

جدول فوق بدین معناست که با توجه به برآوردهای سال‌های گذشته و به‌طور میانگین، نیمی از زنانی که ازدواج می‌کنند، می‌توانند از تسهیلات ۱۰۰ میلیون تومانی بهره‌مند شوند (۲۷۳ هزار نفر از ۵۳۰ هزار نفر). این میزان در مردان تنها ۳۰ درصد است (۱۵۷ هزار نفر از ۵۳۰ هزار نفر). توجه به این نکته ضروری است که اگرچه میانگین سن ازدواج زنان در کل کشور در اولین ازدواج ۲۳/۴ و در مردان ۲۷/۶ است **با این حال در استان تهران میانگین سن ازدواج برای زنان ۲۶ سال و برای مردان ۲۹/۶ به ثبت رسیده است که با میانگین کل کشور فاصله قابل توجهی دارد. این بدین معناست که تنها ۳۰ درصد زنان و ۱۷ درصد مردان در تهران با توجه به داده‌های ثبتی سال ۱۳۹۸ از تسهیلات ۱۰۰ میلیون تومانی بهره‌مند خواهند شد.** با توجه به بالا بودن هزینه‌ها در کلان‌شهرها به‌ویژه تهران این نکته قابل تأمل است. به‌عبارت دیگر یکی از عواملی که سبب شده میانگین سن ازدواج در کلان‌شهرها بالاتر از سایر شهرها و روستاها باشد موضوع هزینه‌های بیشتر زندگی (ازجمله مسکن، رفت‌وامد و...) و نرخ تورم است. درنتیجه به‌نظر نمی‌رسد افزایش میزان تسهیلات مبتنی‌بر میانگین سن ازدواج بتواند در اصلاح یا کاهش میانگین سن ازدواج در کلان‌شهرها چندان اثرگذار باشد. **به‌ویژه آنکه سن ازدواج دختران با توجه به مقتضیات فرهنگی جامعه ما به‌طور کامل تحت اختیار آنها نیست.**

ازسوی دیگر درصورتی که همین نسبت ازدواج برای سال ۱۴۰۰ فرض گرفته شود، جهت اجرای حکم مصوبه کمیسیون تلفیق، ۴۳ هزار میلیارد تومان برای تأمین تسهیلات قرض‌الحسنه ۱۰۰ میلیون تومانی (در فرض ۴۳۴۱۳۴ مورد ازدواج زیر ۲۳ سال برای دختر و زیر ۲۵ سال برای پسر) و ۴۲ هزار میلیارد تومان نیز برای تأمین تسهیلات ۷۰ میلیونی (در فرض ۶۰۰ هزار ازدواج بالای سن یاد شده) مورد نیاز است. به‌عبارت دیگر جهت اجرای حکم مصوب کمیسیون تلفیق درخصوص تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان حدود ۸۵ هزار میلیارد تومان مورد نیاز است). این در حالی است که براساس نامه بانک مرکزی کل مبلغ تسهیلات اعطا شده جهت تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج در سال ۱۳۹۸، حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان و در ۹ماهه نخست سال ۱۳۹۹، حدود ۳۲ هزار میلیارد تومان بوده است (برآورد می‌شود این مبلغ تا پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان باشد). همان‌طور که ملاحظه می‌شود مبلغ پرداختی تفاوت قابل توجهی با مبلغ مورد نیاز جهت اجرای تعهدات بودجه ۱۴۰۰ در موضوع ازدواج دارد.

ازسوی دیگر **موضوع تأمین ضامن** نیز از دیگر چالش‌های پیش روی افزایش تسهیلات یاد شده است. با توجه به افزایش مبلغ تسهیلات به ۷۰ و ۱۰۰ میلیون این احتمال وجود دارد که برخی از افراد حاضر به پذیرش ضمانت برای زوجین جوان آن هم در یک دوره زمانی نسبتاً طولانی نشوند. هرچند برای حل این مسئله کمیسیون تلفیق اقدام به بازنگری در شیوه‌های تأمین ضمانت نموده و صرفاً یکی از سه مورد اعتبارسنجی، یا یک ضامن و سفته و یا سهم فرد از حساب یارانه هدفمندی را کافی دانسته است، اما توجه به این نکته ضروری است که در مقام احراز آنچه برای نظام بانکی مهم و مکفی است ضمانت معتبر است. بر این اساس به‌نظر نمی‌رسد شیوه‌های ارائه شده در حکم (به‌عنوان مثال امکان سپرده‌گذاری یارانه ۴۵ هزار تومانی در مقابل اقساط ۹۰۰ هزار تومان در ماه) چندان اجرایی باشد.

توجه به این نکته ضروری است که افزایش سنواتی تسهیلات ازدواج می‌تواند به‌نوبه خود زمینه بالاتر رفتن سن ازدواج را فراهم آورد. از این حیث که متقاضیان با این پیش‌فرض که رقم دریافتی تسهیلات در سال بعد افزایش می‌یابد، امر ازدواج و تشکیل خانواده را به تأخیر می‌اندازند.

از دیگر چالش‌های پیش روی این حکم آن است که اگرچه در ابتدای حکم این تبصره به این موضوع اشاره شده که چنین تسهیلاتی به‌منظور حمایت از ازدواج جوانان است، اما براساس داده‌های بانک مرکزی در سال ۱۳۹۸، ۱۳هزار فرد بالای ۵۰ سال از تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان بهره‌مند شده‌اند. این بدان معناست که در هر ماه از سال ۱۳۹۸، ۱۰۸۲ نفر از زوجین بالای ۵۰ سال تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج دریافت کرده‌اند. این تعداد در چهار ماه اول سال ۱۳۹۹ به ۳۴۰۸ نفر رسیده است که به‌طور متوسط هر ماه ۸۵۲ نفر دریافت‌کننده تسهیلات بوده‌اند. نکته قابل تأمل اینکه تعداد دریافت‌کنندگان این تسهیلات طی سال‌های اخیر افزایش یافته است. توجه به این نکته ضروری است

که آمار ارائه شده لزوماً به‌معنای افزایش ازدواج زوجین بالای ۵۰ سال نیست، بلکه این فرضیه نیز درخصوص رشد دریافت‌کنندگان این تسهیلات طی سال‌های اخیر مطرح است که یا زوجین بالای ۵۰ سالی که تاکنون اقدام به ثبت رسمی ازدواج خود نکرده‌اند، ازدواج خود را رسماً ثبت کرده‌اند، یا طلاق صوری گرفته و مجدداً با همان فرد ازدواج کرده باشند. مشاهدات میدانی و برخی از گزارش‌های بانک مرکزی مؤید این مسئله است.[۱]

در جدول زیر تعداد افراد بالای ۵۰ سال دریافت‌کننده تسهیلات ازدواج جوانان محاسبه شده است:

جدول ۵. تعداد دریافت‌کنندگان تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج بالای ۵۰ سال سن از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹

سال	تعداد دریافت‌کنندگان تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج بالای ۵۰ سال	درصد دریافت‌کنندگان تسهیلات قرض‌الحسنه بالای ۵۰ سال از جمع کل
۱۳۹۲	۲۹۲۲	۰/۳۰
۱۳۹۳	۴۴۴۹	۰/۳۴
۱۳۹۴	۲۲۷۵	۰/۲۷
۱۳۹۵	۲۴۸۸	۰/۲۴
۱۳۹۶	۷۳۲۷	۰/۶۲
۱۳۹۷	۹۸۵۴	۰/۹۹
۱۳۹۸	۱۲۹۸۱	۱/۵۳
۱۳۹۹/۹/۳۰	۸۷۷۹	۱/۴۰

مأخذ: نامه بانک مرکزی به شماره ۹۹/۵۵۵۱۶ مورخ ۱۳۹۹/۲/۳۱ در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌ها به شماره ۱۶۲۰۰/۳۵۳-۸۲.

به‌نظر می‌رسد اعطای تسهیلات یاد شده به افراد مذکور از یک‌سو فاقد منطق و با هدف اعطای تسهیلات مغایر می‌باشد و ازسوی دیگر سوءاستفاده از تسهیلات ارائه شده و همچنین مانع دریافت تسهیلات مذکور توسط جوانان شده است. جهت جلوگیری از این مسئله که با هدف اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج نیز در تعارض است مناسب‌تر است سقف سنی برای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج در نظر گرفته شود.

به‌عبارت دیگر با توجه به اینکه مقرر بوده این تسهیلات به جوانان تعلق گیرد و افراد بالای ۵۰ سال را تحت هیچ عنوانی نمی‌توان جوان محسوب کرد، پیشنهاد می‌گردد به‌منظور هدفمند شدن تسهیلات ازدواج جوانان و همچنین جلوگیری از ازدواج‌های صوری این تسهیلات به افراد بالای ۵۰ سال تعلق نگیرد. به‌نحوی که اگر به‌طور میانگین تعداد دریافت‌کننده

۱. نامه بانک مرکزی به شماره ۹۸/۳۵۶۲۲۸ مورخ ۱۰/۱۵/ ۱۳۹۸ به نامه مرکز پژوهش‌ها به شماره ۱۳۲۰۰/۹۲۸۴-۸۲.

تسهیلات بالای ۵۰ سال سن در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۳ هزار نفر برآورد شود با حذف تسهیلات ۷۰ میلیون تومان برای زوجین بالای ۵۰ سال، اعتباری بالغ بر ۹ هزار میلیارد ریال باقی خواهد ماند که اعتبار فوق‌الذکر را می‌توان در تسهیلات قرض‌الحسنه تولد فرزند صرف کرد که با استفاده از تجربه موفق نظام بانکداری در اعطای تسهیلات کرونا بدون سیستم بروکراسی قابل پرداخت است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود برای فرزندانی که در سال ۱۴۰۰ متولد می‌شوند از منابع قرض‌الحسنه بانکی مبلغ ۱۰ میلیون تومان تسهیلات قرض‌الحسنه فرزند به والدین پرداخت شود.

ب) تسهیلات فرزندآوری

یکی از نکات مثبت و قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حمایت از فرزنداوری و اعطای تسهیلات ودیعه مسکن به خانواده‌های دارای سه فرزند است. در فرایند تصویب لایحه در کمیسیون تلفیق تغییراتی در متن بند تبصره «۱۶» رخ داده که در جدول زیر قابل ملاحظه است:

جدول ۶. تغییرات متن بند تبصره «۱۶» در فرایند تصویب لایحه در کمیسیون تلفیق

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	مصوبه کمیسیون تلفیق
تبصره «۱۶» بند «هـ» ـ در اجرای بندهای «ت» و «ث» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه موضوع پشتیبانی از فرزندآوری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است مبلغ دو هزار و یکصد میلیارد (۲,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق بانک‌های عامل و از محل سپرده‌های جاری و قرض‌الحسنه نظام بانکی، نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه مسکن به میزان هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با بازپرداخت حداکثر ۲۰ساله برای خانوارهای فاقد مسکن که صاحب فرزند سوم در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ شده و یا می‌شوند، اقدام نماید.	**تبصره «۱۶» بند «هـ»** ـ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در راستای اجرای بند «ت» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه، از طریق بانک‌های عامل مبلغ نه هزار میلیارد (۹,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از هر محل ازجمله منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی به تفکیک، نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن (بنابه درخواست خانوار) با بازپرداخت حداکثر ۲۰ساله برای خانواده‌های فاقد مسکن که در سال ۱۳۹۹ یا ۱۴۰۰ صاحب فرزند سوم به بعد شده یا می‌شوند به میزان یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اقدام نماید. **جزء الحاقی** بانک مرکزی مکلف است در راستای اجرای بند «ث» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه از طریق بانک‌های عامل مبلغ چهار هزار و ششصد میلیارد (۴,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از هر محل ازجمله منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی به تفکیک نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن (بنابه درخواست خانوار) با بازپرداخت حداکثر ۱۰ساله برای خانواده‌های فاقد مسکن به شرح زیر اقدام نماید: ۱-۲. خانوارهای صاحب دو فرزند تا سقف دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به هریک از زوجین به میزان یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	مصوبه کمیسیون تلفیق
	۲-۲. خانوارهای صاحب یک فرزند تا سقف هزار و ششصد میلیارد (۱,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به هریک از زوجین به میزان هشتصد میلیون (۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال ۲-۳. خانوارهای دونفره (زوج و زوجه) تا سقف هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به هریک از زوجین به میزان پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اقدام نماید.

با توجه به تغییرات اعمال شده توسط کمیسیون تلفیق در حال حاضر این حکم دو بخش دارد:

ـ در متن لایحه دولت این تسهیلات تنها برای تسهیلات ودیعه مسکن و زوجینی که در سال ۱۳۹۹ و یا ۱۴۰۰ صاحب فرزند سوم شوند تعلق می‌گرفت. البته به‌نظر می‌رسد مراد دولت فرزند سوم به بعد بوده است، چراکه محدود کردن آن صرفاً به فرزند سوم و نه بیشتر منطقی نیست. در متن کمیسیون تلفیق تسهیلات از **موضوع ودیعه به موضوع خرید و یا ساخت مسکن تسری یافته** و خانواده‌های فاقد مسکنی که **فرزند سوم به بعد** در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ متولد شوند را نیز دربرمی‌گیرد. به‌عبارت دیگر کمیسیون تلفیق در این بخش اقدام به افزایش کل مبلغ اعتبار (۹ هزار میلیارد ریال)، میزان تسهیلات پرداختی به هر خانواده (صدوپنجاه میلیون تومان)، افزایش موارد پرداخت تسهیلات (ودیعه، خرید و ساخت مسکن) و افزایش دامنه تسری حکم به فرزندان سوم به بعد نموده است. توجه به این نکته ضروری است که **اعتبار یاد شده تنها به ۶ هزار خانواده تعلق خواهد گرفت (با توجه به کل اعتبار پیش‌بینی شده) و تمامی خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر را دربرنمی‌گیرد. براساس اطلاعات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در سال ۱۳۹۷ از مجموع موالید این سال، حدود ۳۰ درصد خانواده‌ها صاحب فرزند سوم و بیشتر خود شده بودند. با فرض این احتمال که تنها بیست درصد آنها فاقد مسکن باشند، تعداد خانواده‌هایی که نیازمند تسهیلات هستند در یک سال ۸۰ هزار خانوار خواهد بود که تفاوت قابل توجهی با خانواده‌های پیش‌بینی شده در تبصره یاد شده دارد. (به‌عبارتی تنها ۷/۵ درصد خانوارهای مشمول را تحت پوشش قرار خواهد داد).**

علاوه بر این در متن لایحه پیشنهادی دولت در این بند تنها به خانواده‌هایی که صاحب فرزند سوم شده یا می‌شوند، اشاره شده بود، با توجه به ابهام و روشن نبودن تسری آن به خانواده‌هایی که صاحب فرزند چهارم یا بیشتر می‌گردند و عدم انطباق این مسئله با تشویق به فرزندآوری، در فرایند بررسی آن در کمیسیون تلفیق عبارت «فرزند سوم به بعد» اضافه شده است. با این حال عبارت «فرزند سوم به بعد» بدین معناست که در این بند تنها خانواده‌هایی که صاحب فرزند چهارم و بیشتر می‌شوند، مورد حمایت قرار می‌گیرند و

خانواده‌های دارای سه فرزند درحقیقت دیده نشده‌اند. به بیان دیگر عبارت مناسب در این بند خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر بوده است که باید اصلاح شود.

ـ بخش دوم این بند که توسط کمیسیون تلفیق به بند اضافه شده و در متن لایحه دولت نبوده است، تسهیلات ودیعه، خرید یا ساخت مسکن را به خانوارهای دوفرزندی، تک‌فرزندی و بدون فرزند که فاقد مسکن باشند، اعطا خواهد کرد. کمیسیون تلفیق متن ماده را به شیوه‌ای تنظیم کرده که گویا صرفاً بُعد خانوار و نه تولد فرزند مدنظر بوده است. **این بدین معناست که تمامی خانوارهای دارای حداقل دو فرزند فارغ از سن آنها و زمان تولد فرزند، مشمول این بخش از حکم خواهند شد.**

بر این اساس برای هریک از زوجین دارای دو فرزند فاقد مسکن ۱۰۰ میلیون تومان، برای هریک از زوجین دارای یک فرزند فاقد مسکن ۸۰ میلیون تومان و برای هریک از زوجین بدون فرزند فاقد مسکن، ۵۰ میلیون تومان خواهد بود. طبق جدول زیر خانوارهای دارای دو فرزند کشور براساس سرشماری نفوس و مسکن ۲۵/۸ درصد، خانوارهای دارای یک فرزند ۱۹/۷ درصد و بدون فرزند ۱۳/۵ درصد می‌باشد. به فرض اینکه تنها بیست درصد این خانوارها فاقد مسکن باشند.

درصد خانوارها براساس تعداد فرزند

۱۳۹۵	بدون فرزند	۱ فرزند	۲ فرزند	۳ فرزند	۴ فرزند	۵ فرزند و بیشتر
کل کشور	۱۳.۵	۱۹.۷	۲۵.۸	۱۴.۳	۸.۴	۱۸.۳
درصد تجمعی		۳۳.۲	۵۹.۰	۷۳.۳	۸۱.۷	۱۰۰.۰

۱۳۹۰	بدون فرزند	۱ فرزند	۲ فرزند	۳ فرزند	۴ فرزند	۵ فرزند و بیشتر
کل کشور	۱۴.۴	۱۸.۹	۲۰.۹	۱۳.۱	۸.۹	۲۳.۰
درصد تجمعی		۳۳.۳	۵۴.۲	۶۷.۳	۷۶.۲	۹۹.۲

۱۳۸۵	بدون فرزند	۱ فرزند	۲ فرزند	۳ فرزند	۴ فرزند	۵ فرزند و بیشتر
کل کشور	۱۴.۱	۱۶.۵	۱۶.۰	۱۱.۳	۸.۸	۲۹.۷
درصد تجمعی		۳۰.۶	۴۶.۶	۵۷.۹	۶۶.۷	۹۶.۴

مأخذ: مرکز امار ایران.

نکته حائز اهمیت دیگر آنکه در این بخش از مصوبه کمیسیون تلفیق، جهت اعطای تسهیلات مسکن، برخلاف بخش اول بند (خانوارهای دارای فرزند سوم به بعد)، عبارت «برای هریک از زوجین» استفاده شده است. به‌عنوان مثال برای «خانوارهای صاحب دو فرزند تا سقف دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای هریک از زوجین به میزان یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تسهیلات پیش‌بینی شده است. این بدین معناست که یک خانواده دارای دو فرزند می‌تواند ۲۰۰ میلیون تسهیلات دریافت کند. **این درحالی است که در بخش اول بند برای خانواده‌هایی که صاحب فرزند سوم به بعد خود می‌شوند در کل ۱۵۰ میلیون تومان تسهیلات ودیعه، خرید و ساخت در نظر گرفته شده که با توجه به هزینه بیشتر خانواده‌های دارای فرزند بیشتر، عادلانه به‌نظر نمی‌رسد. لذا به‌نظر می‌رسد عبارت «برای هریک از زوجین» زائد است.**

همان‌طور که در مطالب فوق ذکر شد در حال حاضر بانک مرکزی در اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به‌علت تعدد تعهدات موجود و عدم کفایت منابع قرض‌الحسنه، از سایر منابع خود نیز نسبت به پرداخت تسهیلات اقدام نموده‌اند. **افزایش مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه مسکن و همچنین خانوارهای تحت شمول بند، به‌معنای افزایش افراد در نوبت دریافت تسهیلات، خارج شدن ماده از هدف اصلی ـ حمایت از فرزندآوری ـ طراحی شده و درنهایت به‌علت ناتوانی بانک در اجرای تعهدات، نارضایتی اجتماعی را به‌همراه خواهد داشت. علاوه بر این با توجه به محدودیت منابع موجود اینکه افراد چگونه انتخاب می‌شوند محل سؤال بوده و به‌نظر می‌رسد می‌تواند زمینه ورود تصمیم‌گیری‌های مبتنی‌بر سلیقه بانک‌ها را اعمال کند.**

مضافاً اینکه با توجه به افزایش دامنه شمول افراد و محدودیت تسهیلات امکان سوءاستفاده و پرداخت آن برای تعدادی از خانوارها را فراهم کرده است.

از سوی دیگر عبارت «از هر محل» که در متن بند «هـ» تبصره «۱۶» و بخش الحاقی آن پیشنهاد شده ابهام داشته و مغایر با اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است. با توجه به مطالب فوق پرداخت این تسهیلات به خانواده‌های دارای دو فرزند و کمتر اولویت نبوده و پیشنهاد حذف این بخش از بند مطرح می‌گردد.

پیشنهادها

با توجه به مطالب فوق پیشنهاد می‌گردد مصوبات کمیسیون تلفیق درخصوص موضوعات یاد شده به شرح زیر اصلاح گردد:

الف) پیشنهاد اصلاح بند «الف» تبصره «۱۶» با موضوع تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان

تبصره «۱۶» بند «الف» ـ به‌منظور حمایت از ازدواج جوانان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از محل پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی، تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج به زوج‌هایی که تاریخ عقد ازدواج آنها بعد از مورخ ۱۳۹۷/۱/۱ است و تاکنون تسهیلات ازدواج دریافت نکرده‌اند، با اولویت نخست پرداخت کند. سقف تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای هریک از زوج‌هایی که زیر ۲۵ سال ازدواج کنند هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و برای سایرین ششصد میلیون (۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و با دوره بازپرداخت ۱۰ساله و با اخذ یک ضامن معتبر امکان‌پذیر است. اعطای تسهیلات یاد شده به افراد بالای ۵۰ سال سن ممنوع است.

تبصره ـ بانک مرکزی مکلف است به‌صورت ماهیانه، تعداد تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج پرداختی و تعداد افراد در نوبت دریافت این تسهیلات را به‌صورت عمومی اعلام کنند.

ب) پیشنهاد اصلاح بند «هـ» تبصره «۱۶» با موضوع تسهیلات ودیعه مسکن برای خانواده‌هایی که صاحب فرزند می‌شوند

تبصره «۱۶» بند «هـ» ـ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در راستای اجرای بند «ت» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه، از طریق بانک‌های عامل مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی به تفکیک، نسبت به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه مسکن با بازپرداخت حداکثر ۲۰ساله برای خانواده‌های فاقد مسکن که در سال ۱۳۹۹ یا ۱۴۰۰ صاحب فرزند سوم و بیشتر شده یا می‌شوند به میزان یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اقدام نماید.

ج) پیشنهاد الحاقی ـ با موضوع واگذاری یک میلیون تومان برای تولد هر فرزند در سال ۱۴۰۰ جهت بهره‌مندی از واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری

تبصره الحاقی ـ دولت مکلف است به‌ازای هر فرزندی که در سال ۱۴۰۰ متولد شود، ده میلیون ریال به‌صورت بلاعوض به حساب اوراق بهادار بازار سرمایه سرپرست فرزند تخصیص دهد. سرپرست فرزند صرفاً مجاز است که منابع مزبور را به خریداری واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری پذیرفته شده در بورس صرف کند.

تبصره «۱» ـ دولت مجاز به بدهکار کردن خود به صندوق‌ها از این محل نیست.

تبصره «۲» ـ سرپرست خانواده مجاز است صرفاً نسبت به جابه‌جایی بین واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری موضوع این ماده اقدام نماید. خارج کردن منابع مالی ناشی از فروش واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری صرفاً پس از ازدواج یا در صورت عدم ازدواج پس از ۲۴ سالگی مجاز است.

منابع و مآخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی.

۲. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

۳. مرکز آمار ایران.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۴۳۸

عنوان گزارش: بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور بند «الف» و «هـ» تبصره «۱۶»: اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان و تسهیلات ودیعه مسکن برای خانواده‌های دارای حداقل سه فرزند

نام دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه خانواده و زنان)

تهیه و تدوین: آسیه ارحامی

همکاران: اکرم باجلان، ریحانه رحمانی‌پور، محمدامین صلواتیان

ناظران علمی: مسعود فیاضی، صادق ستاری فرد

ویراستار تخصصی: ـــــ

ویراستار ادبی: ـــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۴۰۰

۲. تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج جوانان

۳. وام ودیعه مسکن خانواده‌های دارای چند فرزند

۴. تبصره «۱۶»

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴