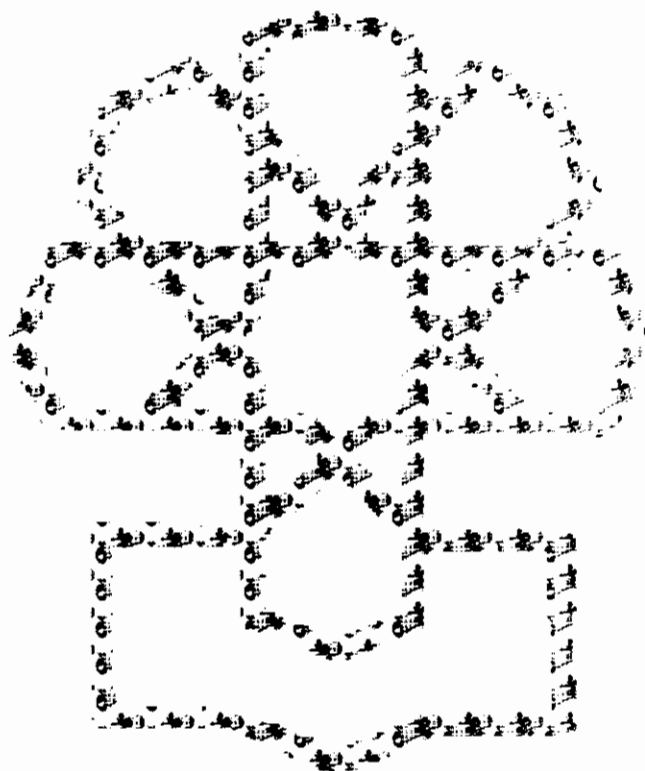




وضعیت صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۳۹)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۸

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۵۹

بسمه تعالی

وضعیت صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در لایحه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۵۹

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۳	۱- مقدمه
۳	۲- اهداف و سیاست‌های صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی
۴	۳- تجزیه و تحلیل اعتبارات اخذ شده توسط صندوق در سال‌های مختلف و مقایسه با لایحه ۱۳۷۹
۶	۴- پیشنهادها
۷	منابع و مأخذ

* سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی با توجه به اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تصمیمات متخذه در ستاد بررسی اشتغال تنظیم گردیده و معطوف به حمایت مؤثر از فرصت‌های شغلی در چارچوب ضوابط مربوط به طرح‌های خود اشتغالی، واگذاری مجتمع‌های احداثی به متقاضیان و تکمیل و راهبری مجتمع‌های آموزش و اشتغال می‌باشد.

* تأخیر در تخصیص اعتبارات صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در سال ۱۳۷۸ یکی از مهم‌ترین مشکلات مختل‌کننده اهداف اشتغالزایی و حمایت از فرصت‌های شغلی صندوق بوده، به گونه‌ای که تا پایان ۹ ماهه اول سال ۱۳۷۸، فقط در حدود ۴۵/۵ درصد اعتبارات مذکور تخصیص یافته است.

* صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی سالانه به طور متوسط ۱۳/۵ میلیارد ریال صرف هزینه‌های پرسنلی و رفاهی (حقوق و دستمزد و...) می‌نماید و این منجر به تأخیر در اعطای تسهیلات اعتباری پرداختی صندوق و کاهش آن می‌گردد.

* پیشنهاد می‌شود بند «ب» از تبصره ۱۱ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ به شرح ذیل تغییر یابد: مبلغ ۴۳۰ میلیارد ریال اعتبار منظور در ردیف‌های ۱۱۲۵۰۳ و ۱۱۲۵۱۱ این قانون در اختیار وزارت کار و امور اجتماعی قرار گیرد تا به صورت کمک به سرمایه دولت در اختیار صندوق قرض الحسنه حمایت از فرصت‌های شغلی قرار گیرد، یا این که هر ساله ۱۰ درصد از سرجمع اعتبارات منظور شده برای صندوق، جهت پوشش هزینه‌های آن منظور گردد. در غیر این صورت پیشنهاد می‌گردد هر ساله مبلغی از سرجمع اعتبارات منظور شده برای صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی جهت پوشش هزینه‌های آن منظور شود.

صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی به استناد بند «ب» تبصره ۷ قانون بودجه سال ۱۳۷۱ کل کشور مصوب ۱۳۷۰/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی ایجاد و آیین‌نامه نحوه اداره صندوق و اساسنامه مربوط به آن که توسط وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه گردیده بود. در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۱۲/۲۵ هیئت محترم وزیران تصویب و جهت اجرا به وزارت کار و امور اجتماعی ابلاغ و از تاریخ ۱۳۷۱/۱/۳۱ با انتصاب هیئت مدیره صندوق رسماً آغاز به کار نمود.

فعالیت‌های صندوق در سال ۱۳۷۱ عمدتاً معطوف به اعطای تسهیلات مالی به متقاضیان یا اجرای طرح‌های اشتغالزایی بوده که از محل اعتبارات حاصل از اجرای بند «ب» ماده ۲۶ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و کمک‌های نهاد ریاست جمهوری در مجموع به مبلغ ۳۲۰۰ میلیون ریال تأمین شده است.

صندوق طی سنوات ۱۳۷۲ الی ۱۳۷۶ ضمن اعطای تسهیلات مالی به متقاضیان طرح‌های خوداشتغالی و اجرای طرح‌های اشتغالزایی و ایجاد مراکز خوداشتغالی نسبت به احداث، تجهیز و راه‌اندازی مجتمع‌های آموزش و اشتغال (به‌ویژه در مناطق محروم روستایی) اقدام نمود. به طوری که در پایان سال ۱۳۷۶ صندوق در مجموع دارای:

- ۱۴ مرکز خوداشتغالی؛

- ۱۴۲ واحد مجتمع‌های آموزش و اشتغال شهری؛

- ۲۹۶ واحد مجتمع‌های آموزش و اشتغال روستایی بود.

سیاست‌ها و خط مشی‌های صندوق در سال ۱۳۷۷ با توجه به اهداف و سیاست‌های برنامه دوم توسعه، طرح ساماندهی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و تصمیمات متخذه در ستاد بررسی اشتغال تنظیم گردیده و عمدتاً معطوف به حمایت از فرصت‌های شغلی از طریق اعطای وام به متقاضیان واجد شرایط در چارچوب ضوابط مربوط به طرح‌های خوداشتغالی، و گذاری مجتمع‌های احداثی به متقاضیان (با اولویت بخش غیردولتی) و تکمیل و راهبری مجتمع‌های آموزش و اشتغال بوده است.

در راستای تأکید برنامه سوم توسعه کشور بر امر اشتغال و فوریت امر در برنامه‌های کلان کشور، گزارش حاضر با هدف تلاش در جهت شفاف نمودن ابعاد اعتبارات و بودجه صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، پس از نکات برجسته و مقدمه، در چهار سرفصل تحت عناوین: اهداف و سیاست‌های کلی صندوق، تجزیه و تحلیل اعتبارات اخذ شده توسط صندوق طی دوره (۱۳۷۱-۱۳۷۷) و مقایسه آن با مبلغ مصوب در سال ۱۳۷۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و نارسایی‌های موجود در سال ۱۳۷۸ و پیشنهادها تهیه شده است.

۲- اهداف و سیاست‌های صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی

۱- حمایت از فرصت‌های شغلی موجود و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید از طریق اعطای تسهیلات مالی به افراد بیکار و دارای مهارت جهت تهیه ابزار کار در چارچوب ضوابط مربوط به طرح‌های خوداشتغالی.

- ۲- بستر سازی و تقویت زیر بناهای ایجاد اشتغال پایدار و ایجاد هماهنگی با توسعه و عمران روستاها و کمک به بهره‌برداری از منابع و امکانات موجود از طریق طرح‌های زودبازده.
- ۳- پرداخت تسهیلات مالی به طرح‌های اشتغالزای از طریق اشخاص حقیقی یا حقوقی به صندوق ارائه می‌گردد.
- ۴- ارائه خدمات مختلف از جمله خدمات کارشناسی در زمینه‌های فنی، مالی، سرمایه‌گذاری و تولیدی که منجر به اجرای طرح‌های اشتغالزای می‌گردد.
- ۵- واگذاری مجتمع‌های آموزش و اشتغال احداثی (شهری - روستایی) با اولویت واگذاری به افراد شاغل در مجتمع‌ها و کارآموزان آموزش دیده مجتمع‌ها و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای.
- ۶- مطالعه و تحقیق در زمینه شناسایی و اجرای طرح‌های تولیدی، صنعتی و کشاورزی.
- ۷- توجه به امر بازاریابی و عرضه کالاهای تولیدی مجتمع‌ها در داخل و خارج از کشور.

۳- تجزیه و تحلیل اعتبارات اخذ شده توسط صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی طی سال‌های مختلف و مقایسه آن با لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

جدول شماره (۱) میزان اعتبارات اخذ شده توسط صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی از بودجه کل کشور از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۷ را نشان می‌دهد. همان طوری که ملاحظه می‌شود، میزان اعتبار دریافتی از محل ردیف ۱۱۲۵۰۳ از رقم ۴۴۳۷ میلیون ریال در سال ۱۳۷۱ به ۱۲۲۹۴ میلیون ریال در سال ۱۳۷۵ رسیده و سپس در سال ۱۳۷۷ به ۱۰۲۰۰ میلیون ریال کاهش یافته است. رقم مصوب برای این ردیف در سال ۱۳۷۸ معادل ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به میزان اعتبار دریافتی در سال ۱۳۷۵ کاهشی معادل ۲۹۴ میلیون ریال نشان می‌دهد. همچنین مبلغ اعتبار اخذ شده از ردیف ۱۱۲۵۱۱ در سال ۱۳۷۴ برابر با ۶۶۴۰ میلیون ریال بوده که در سال به ۲۷۵۰۰ میلیون ریال رسیده است. مبلغ مصوب در سال ۱۳۷۸ برای این ردیف ۱۸۸۰۰۰ میلیون ریال می‌باشد که نسبت به مبلغ دریافتی در سال‌های گذشته افزایش یافته است.

از سرجمع ۲۰۰ میلیارد ریال اعتبار مصوب در سال ۱۳۷۸، مبلغ ۱۰ میلیارد ریال توسط وزارت کار و امور اجتماعی کسر گردیده و لذا عملاً مبلغ ۱۹۰ میلیارد ریال منظور گردیده است. از این مبلغ تا پایان ۹ ماهه اول سال ۱۳۷۸، فقط ۸۶۱۵ میلیارد ریال تخصیص یافته و تمام این مبلغ نیز هزینه شده است. لازم به تذکر است که مابقی مبلغ مصوب که قسمت اعظم و عمده اعتبارات صندوق (با سهم ۵۴/۵ درصد) در سال ۱۳۷۸ می‌باشد، تا پایان ۹ ماهه اول سال تخصیص نیافته است. تأخیر در تخصیص اعتبار صندوق مشکلی است که انجام امور و توسعه فعالیت‌های صندوق را تحت تأثیر قرار داده و در نهایت اهداف اشتغالزایی و حمایت از فرصت‌های شغلی را مختل می‌نماید.

در حال حاضر، مجموع پرسنل شاغل در صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در سراسر کشور با اعمال تعدیل نیروی انسانی صورت گرفته، ۱۲۰۰ نفر می‌باشد. سالانه به‌طور متوسط بالغ بر ۱۳/۵ میلیارد ریال صرف هزینه‌های پرسنلی و رفاهی (حقوق و دستمزد و...) کارکنان صندوق می‌شود. با توجه به کسری بودجه تخصیصی در سال ۱۳۷۸، در پرداخت حقوق و دستمزد پرسنل صندوق با مشکل مواجه بوده و از ذیحسابی مبلغ ۱۱/۵ میلیارد ریال قرض گرفته شده است، که به محض تخصیص مبلغ مورد نظر در سال

جدول ۱- میزان اعتبارات اخذ شده از بودجه کل کشور از سال ۱۳۷۱ تا پایان سال ۱۳۷۷ و مقایسه

با اعتبارات مصوب در سال ۱۳۷۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

ردیف اعتبارات	سال	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	جمع کل
بند «ب» (ردیف ۱۱۲۵۰۳)	۴۴۳۷	۳۰۰۰	۳۰۰۰	۳۰۰۰	۹۱۴۰	۱۲۲۹۴	۱۱۴۰۰	۱۰۲۰۰	۵۳۴۷۱
تبصره ۵۵	-	۹۱۹۰	۹۶۰۰	۹۰۰۰	-	-	-	-	۲۷۷۹۰
تبصره ۹۵ (ردیف ۱۱۲۵۱۱)	-	-	-	-	۶۶۴۰	۴۳۵۹۴	۲۹۰۰۰	۲۷۵۰۰	۱۰۶۷۳۴
کمک‌های نهاد ریاست جمهوری	۷۰۰	-	-	-	-	-	-	-	۷۰۰
کمک‌های ادارات برق	-	-	۲۱۰۰	-	-	-	-	-	۲۱۰۰
مجوز خاص	-	-	-	-	۲۰۰۰	-	-	-	۲۰۰۰
احداث مجتمع‌های آموزش و اشتغال در مناطق محروم (۵۰۳۲۹۶)	-	-	-	-	-	۷۶۰۰۰	۷۰۷۰۰	۵۴۶۷۶	۲۰۱۳۷۶
جمع	۵۱۳۷	۱۲۱۹۰	۱۴۷۰۰	۲۶۷۸۰	۱۳۱۸۸۸	۱۱۱۱۰۰	۹۲۳۷۶	۳۹۴۱۷۱	

اعتبارات مصوب سال ۱۳۷۸:

ردیف ۱۱۲۵۰۳، ۱۲۰۰۰۰ میلیون ریال

ردیف ۱۱۲۵۱۱، ۱۸۸۰۰۰ میلیون ریال

جمع ۲۰۰۰۰۰ میلیون ریال

اعتبارات مصوب لایحه بودجه سال ۱۳۷۹:

ردیف ۱۱۲۵۰۳، ۱۱۶۶۴ میلیون ریال

ردیف ۱۱۲۵۱۱، ۱۸۲۷۳۶ میلیون ریال

جمع ۱۹۴۴۰۰ میلیون ریال

۱۳۷۸ (۵/۸۶ میلیارد ریال) فوراً برگردانده شده است. به عبارت دیگر، برای پرداخت حقوق کارکنان، صندوق مجبور شده است که معادل مبلغ قرض گرفته شده از ذی‌حسابی، در پرداخت تسهیلات اعطایی به منظور حمایت از فرصت‌های شغلی تأخیر داشته باشد.

بنابراین، علاوه بر این که بودجه صندوق جهت پوشش هزینه‌ها کافی به نظر نمی‌رسد، تخصیص اعتبارات مصوب نیز به موقع نمی‌باشد، که خود باعث افزایش هزینه‌ها می‌شود. اعتبارات مصوب در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ برای صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در ردیف ۱۱۲۵۰۳ برابر با ۱۱۶۶۴ میلیون ریال بوده که نسبت به مبلغ مصوب سال ۱۳۷۸ معادل ۳۳۶ میلیون ریال کاهش نشان می‌دهد. نرخ رشد اعتبار این ردیف در لایحه سال ۱۳۷۹ نسبت به مصوب سال ۱۳۷۸ برابر با ۲/۸- درصد است.

همچنین اعتبار مصوب در لایحه سال ۱۳۷۹ برای صندوق در ردیف ۱۱۲۵۱۱ معادل ۱۸۲۷۳۶ میلیون ریال بوده که نسبت به مبلغ مصوب سال ۱۳۷۸ به میزان ۵۲۶۴ میلیون ریال کاهش نشان می‌دهد. نرخ رشد اعتبار این ردیف در لایحه سال ۱۳۷۹ نسبت به مبلغ مصوب سال ۱۳۷۸ نیز برابر ۲/۸- درصد است. به طور کلی سرجمع اعتبارات صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نسبت به اعتبارات مصوب سال ۱۳۷۸ معادل ۲۸- درصد رشد (رشد منفی) داشته و به میزان ۵/۶ میلیارد ریال کاهش یافته است. قابل ذکر است که سهم بودجه صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در بودجه جاری کل کشور در سال ۱۳۷۸ برابر با ۰/۳۰ درصد بوده است، در حالی که این سهم برای سال ۱۳۷۹ (لایحه) برابر با ۰/۲۲ درصد می‌باشد.

بنابراین هم رقم مطلق و هم سهم بودجه صندوق در کل بودجه دولت، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نسبت

به مصوب سال ۱۳۷۸ کاهش یافته است. با توجه به این که در سال ۱۳۷۸ نیز صندوق با مشکل و کسری بودجه مواجه بوده است، لذا مبلغ اعتبارات در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کفایت پوشش نیازها و هزینه‌های صندوق را در این سال نخواهد داشت.

با توجه به این که اعتبارات مورد نیاز صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در سال ۱۳۷۹ به میزان ۴۳۰ میلیارد ریال برآورد و پیشنهاد گردیده است، چنانچه این مبلغ به طور کامل در اختیار صندوق قرار بگیرد، قادر است سالانه ۱۰ درصد از میزان اشتغال مورد نظر قانون برنامه سوم توسعه (ایجاد سالانه ۷۶۰ هزار فرصت شغلی جدید) را ایجاد نماید. یعنی صندوق برای سال ۱۳۷۹ تعداد ۷۶ هزار فرصت شغلی جدید را ایجاد خواهد کرد. مطابق اعتبارات مصوب لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، پیش‌بینی می‌شود که صندوق فقط در حدود ۳ درصد از هدف اشتغال مورد نظر در برنامه سوم یعنی حدود ۲۲۸۰۰ فرصت شغلی جدید را تحقق بخشد.

۴- پیشنهادها

۱- با توجه به این که صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی سالانه به طور متوسط بالغ بر ۱۳/۵ میلیارد ریال بابت هزینه‌های پرسنلی و رفاهی کارکنان خود صرف می‌نماید، همچنین نظر به این که صندوق هر ساله برای پرداخت حقوق و دستمزد پرسنل مشکل داشته و نیز این که در سال ۱۳۷۸ با کسری مواجه بوده است، لذا پیشنهاد می‌شود این مشکل مورد توجه قرار گیرد.

۲- صندوق قرض الحسنه حمایت از فرصت‌های شغلی در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ دارای دو ردیف اعتباری ۱۱۲۵۰۳ و ۱۱۲۵۱۱ از محل بند «ب» تبصره ۱۱ قانون بودجه می‌باشد که هر دو ردیف به پرداخت تسهیلات مالی جهت اجرای طرح‌های خوداشتغالی اختصاص یافته است. همچنین صندوق دارای ۴۵۲ واحد آموزش و اشتغال در سطح کشور می‌باشد که ۲۹۶ واحد در سطح روستاهای محروم و ۱۵۶ واحد مربوط به مناطق شهری می‌باشند. پروژه‌های واقع شده در مناطق محروم در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ احداث گردیده‌اند و عمدتاً نیاز به تکمیل دارند با توجه به این که اعتبار تکمیل در سال ۱۳۷۷ بسیار جزئی بوده و عملاً جذب نگردیده است و در سال ۱۳۷۸ نیز هیچ گونه اعتباری جهت تکمیل و تجهیز در اختیار صندوق قرار داده نشده است، لذا بخشی از پروژه‌ها همچنان نیاز به اعتبار جهت تکمیل و تجهیز دارد. بخش دیگری نیز که تکمیل و تجهیز شده است به علت موقعیت جغرافیایی (از نظر واقع شدن در مناطق دورافتاده روستایی) و همچنین عدم تأمین سرمایه در گردش مورد نیاز هنوز قادر به سودآوری و در نتیجه خودگردان شدن نمی‌باشند. بنابراین پیشنهاد می‌شود مدنظر قرار گیرد.

۳- در مجتمع‌های شهری نیز مشکلاتی از نظر تأمین مواد اولیه و پرداخت حق الزحمه کارآموزان و پرسنل وجود دارد. لذا به جهت این که تاکنون مبالغ زیادی جهت احداث این پروژه‌ها هزینه شده است و برای جلوگیری از رکود فعالیت این مجتمع‌ها و حل پاره‌ای از مشکلات آنها، پیشنهاد می‌شود که در بودجه سال ۱۳۷۹ اعتبار کافی لحاظ گردد. همچنین جهت تأمین مواد اولیه و سایر هزینه‌های راهبری پروژه‌هایی که به مرحله راه‌اندازی و بهره‌وری رسیده‌اند نیاز به اعتبار می‌باشد.

۴- با توجه به پراکندگی مجتمع‌ها و افزایش حجم فعالیت‌های صندوق، جهت تأمین هزینه‌های اداری و

سرمایه‌ای، حق الزحمه کارآموزان، پرسنل و کارکنان اداری صندوق، دفاتر استان‌ها و مجتمع‌ها نیز نیاز به اعتبار می‌باشد که انتظار می‌رود مورد توجه قرار گیرد.

۵- یکی از منابع مالی صندوق جهت انجام فعالیت‌های جاری آن درآمد حاصل از بند «ب» ماده ۲۶ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مربوط به ردیف اعتباری ۱۱۲۵۰۳ بوده است که در بودجه پیش‌بینی شده در سال ۱۳۷۸ برای صندوق لحاظ نگردیده است. لذا با عنایت به این که صندوق یک مؤسسه اعتباری حمایتی می‌باشد در جهت انجام وظایف محوله نیاز به ردیف اعتباری مشخصی برای تأمین هزینه‌های جاری خود دارد. براین اساس پیشنهاد می‌گردد هر ساله حداقل ۱۰ درصد از سرجمع اعتبارات منظور شده برای صندوق جهت پوشش هزینه‌های آن منظور شود.

۶- از آنجا که اعتبارات صندوق در سال ۱۳۷۸ کلاً به پرداخت وام و تسهیلات اختصاص یافته است و مهم‌ترین بخش اعطای تسهیلات ناظر بر پرداخت وام به خود اشتغالان (وام‌های انفرادی) می‌باشد، لذا ضرورت ایجاد می‌نماید که مراکز خوداشتغالی که ارتباط تنگاتنگ با خود اشتغالان دارند، در این بخش فعال‌تر از گذشته عمل نمایند و افراد بیکار فاقد مهارت در این مراکز آموزش‌های اولیه را در ارتباط با کاری که می‌خواهند انجام دهند فراگیرند (به‌خصوص در مورد زنان سرپرست خانوار که اکثراً فاقد مهارت اولیه می‌باشند). در جهت نیل به این هدف پیشنهاد می‌نماید حداقل برای تجهیز ۱۰ مرکز خوداشتغالی که عمدتاً باید محل آن از طریق شهرداری‌ها تأمین و در اختیار صندوق قرار داده شود اعتبار کافی اختصاص داده شود.

منابع و مأخذ

۱- نشست کارشناسی با مسئولان صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی در تاریخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۵ و ۱۳۷۸/۱۰/۱۱.

۲- گزارش پیشنهاد بودجه سال ۱۳۷۹ صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی.