

ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین نامه
اجرائی گسترش بنگاه‌های اقتصادی
زودبازده و کارآفرین

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۶۷۸

آذرماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	ارزیابی و تحلیل عملکرد طرح‌های زودبازده
۱۰.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۱.....	منابع و مآخذ



ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین

چکیده

هدف از این گزارش ارزیابی عملکرد طرح‌های زودبازده و تحلیل پیامدهای اقتصادی به‌خصوص اهداف اشتغالزایی این طرح‌هاست. از زمان شروع این برنامه در آذرماه ۱۳۸۵ تا پایان سال ۱۳۸۹، مانده مبلغ طرح‌های معرفی شده به بانک‌ها حدود ۶۷۲/۴ هزار میلیارد ریال و ارزش طرح‌های تأیید شده در بانک‌ها ۳۱۲/۱ هزار میلیارد ریال بود که از این مبلغ تا پایان اسفندماه ۱۳۸۹، معادل ۲۵۰/۸ هزار میلیارد ریال پرداخت شد. همچنین تا پایان اسفندماه ۱۳۸۹ معادل ۲۲/۳ هزار میلیارد ریال افزایش تسهیلات سررسید گذشته و معوق شد. بررسی عملکرد طرح‌های زودبازده نشان می‌دهد که نسبت اشتغال ایجاد شده به اشتغال پیش‌بینی شده در قراردادهای منعقد شده در پایان سال ۱۳۸۹ به ۳۹/۴۳ درصد رسید که این امر نشان‌دهنده ناموفق بودن سیاست اشتغالی دولت در قالب طرح‌های زودبازده و انحراف بیش از ۶۰ درصدی برنامه مذکور از اهداف اشتغالزایی آن است. همچنین با استنباط از گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور و بانک مرکزی و به‌خصوص عملکرد طرح‌های بهره‌برداری رسیده می‌توان نتیجه گرفت که تا پایان سال ۱۳۸۹، به‌طور تقریبی ۳۰ درصد از منابع و تسهیلات پرداخت شده به طرح‌های مذکور فاقد عملکرد بوده و یا منحرف شده است.

مقدمه

آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین در راستای سیاست‌های قانون برنامه چهارم توسعه و با اهداف توزیع عادلانه منابع در مناطق محروم، افزایش تولید و صادرات غیرنفتی، تقویت تحرک اقتصادی، افزایش کارآیی تسهیلات بانکی و به‌خصوص تقویت کارآفرینی، اشتغال‌زایی و افزایش فرصت‌های شغلی جدید در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۱۹ به تصویب هیئت‌وزیران رسید و در آذرماه ۱۳۸۵ به اجرا درآمد. در این گزارش تلاش می‌شود تا عملکرد آیین‌نامه اجرایی فوق‌الذکر در خصوص طرح‌های زودبازده مورد ارزیابی و تحلیل قرار گیرد و پیامدهای اقتصادی آن به‌خصوص در حوزه تولید و صنعت بررسی و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

ارزیابی و تحلیل عملکرد طرح‌های زودبازده

براساس گزارش بانک مرکزی در خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۹، مجموع سهمیه ابلاغی بانک مرکزی به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک اقتصادی و زودبازده تا پایان سال ۱۳۸۹ در مقایسه با سال ۱۳۸۸ تغییری نداشت. اعمال سیاست‌های تثبیتی دولت، عدم استفاده از تسهیلات دریافتی برای موضوع قرارداد در برخی از طرح‌ها، محدودیت منابع سیستم بانکی، بدهی سنگین بانک‌ها به بانک مرکزی و معوق شدن بخشی از تسهیلات اعطایی در سال‌های



قبل از علل عدم افزایش سهمیه مذکور بوده است.

در پایان سال ۱۳۸۹ مانده مبلغ طرح‌های معرفی شده به بانک‌ها حدود ۶۷۲/۴ هزار میلیارد ریال و ارزش طرح‌های تأیید شده در بانک‌ها ۳۱۲/۱ هزار میلیارد ریال بود که در مقایسه با اسفندماه ۱۳۸۸ به ترتیب ۶/۴ و ۵ درصد رشد داشت. مانده تسهیلات پرداختی بانک‌ها از این محل تا پایان اسفندماه ۱۳۸۹ با ۹/۷ درصد افزایش به مرز ۲۵۰/۸ هزار میلیارد ریال رسید. براساس ارزش قراردادهای منعقد شده به طور متوسط ۱۴۱/۱ میلیون ریال تسهیلات برای ایجاد هر فرصت شغلی پیش‌بینی شده مورد نیاز است. تا پایان اسفندماه ۱۳۸۹ به ترتیب ۸,۲۷۸/۸ و ۱۴,۰۲۵/۷ میلیارد ریال از اصل این تسهیلات، سررسید آنها گذشته و معوق شده است و مطالبات معوق بانک‌ها از این محل نسبت به سال گذشته ۳۹/۷ درصد افزایش یافت. براساس طرح‌های قرارداد منعقد جدید پیش‌بینی می‌شود ۱۸۷/۷ هزار شغل ایجاد شود.

جدول ۱. آمار عملکرد اجرای آیین‌نامه گسترش بنگاه‌های اقتصادی

زودبازده و کارآفرین در سطح کشور (مبالغ به میلیارد ریالی)

سال	تعداد طرح‌های انعقاد قرارداد شده	مبلغ قراردادهای منعقد شده	تعداد اشتغال طرح‌های قرارداد منعقد شده	مبلغ پرداخت شده به متقاضیان	تعداد طرح‌های بهره‌برداری شده	عملکرد تعداد طرح‌های اجرا شده (درصد)	تعداد اشتغال در بهره‌برداری شده	عملکرد اشتغال
۱۳۸۵	۲۷۷,۴۸۰	۹۹,۷۷۰/۱۱	۶۶۴,۳۳۸	۸۰,۳۴۳/۹۲	۱۶۵,۹۵۷	۶۰	۴۲۶,۷۱۲	۶۴
۱۳۸۶	۲۹۹,۵۵۱	۱۰۵,۷۶۶/۷۲	۷۴۹,۵۵۵	۹۲,۹۳۹/۶۷	۲۷۴,۹۰۴	۹۲	۴۳۴,۲۷۵	۵۸
*۱۳۸۷	۴۳,۶۰۶	۲۶,۸۰۵/۵۸	۷۱,۵۰۶	۲۹,۷۱۴/۲۹	۵۰,۴۴۵	-	۸۵,۱۴۵	-
۱۳۸۸	۳,۸۲۹	۹,۲۵۴/۱۲۷	۳۲,۶۳۰	۶,۰۶۲/۲	-	-	-	-
۱۳۸۹	۸,۳۲۴	۱۴,۵۱۶/۹۱۵	۶۵,۶۲۹	۱۵,۷۲۶/۹۶	۱,۶۲۶	۱۹/۵	۱۴,۰۶۷	۲۱/۴
جمع	۶۳۲,۷۹۰	۲۵۶,۱۱۳/۴۵	۱,۵۸۳,۶۵۸	۲۲۴,۷۸۷/۰۴	-	-	-	-

مآخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - اداره کل توسعه اشتغال، سالنامه آمار نیروی انسانی سال‌های مختلف.

* لازم به توضیح است که آمار سال ۱۳۸۷ دربر گیرنده سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۸/۱/۳۱ می‌باشد و با توجه به اینکه رقم مبلغ پرداخت شده از مبلغ قراردادهای منعقد شده به‌نظر می‌رسد آمار سال ۱۳۸۷ مخدوش است.

همان‌گونه که ارقام جدول بالا نشان می‌دهد بر مبنای آمار و اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، عملکرد طرح‌های اجرا شده و اشتغال ایجاد شده از محل طرح گسترش بنگاه‌های زودبازده دارای روند کاهشی بوده به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۸۹ به کمترین مقدار خود و به حدود ۲۰ درصد تنزل یافته است.

در خصوص اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده و کارآفرین می‌توان به گزارش سازمان بازرسی کل کشور، بانک مرکزی و گزارش عملکرد ۶ ساله برنامه چهارم توسعه اشاره کرد:



الف) گزارش سازمان بازرسی کل کشور در اسفندماه ۱۳۸۷

اهم نتایج به دست آمده در گزارش سازمان بازرسی کل کشور براساس تعداد ۴,۶۶۵ نمونه در ۲۳ استان به شرح ذیل است:

۱. پرداخت این تسهیلات در برخی موارد با اهداف تعیین شده در قانون برنامه چهارم توسعه مغایرت داشته و نتوانسته به رشد و توسعه این صنایع و به تبع آن رشد صادرات و اشتغال کمک کند و موجبات افزایش نقدینگی در اقتصاد و فعالیت‌های سفته‌بازی را فراهم کرده است.

۲. به‌طور میانگین حدود ۱۶ درصد طرح‌ها، صوری بوده (میانگین ساده ۱۷/۴۴ درصد و میانگین هندسی موزون ۱۵/۶۶ درصد) و متقاضیان تسهیلات بنگاه‌های زودبازده، اساساً اقدام به ایجاد طرح نکرده و تسهیلات را در محل دیگری هزینه کرده‌اند.

۳. به‌طور میانگین حدود ۴۰ درصد از اشتغال اسمی تعهد شده در طرح‌ها تحقق پیدا کرده است به عبارت دیگر حدود ۶۰ درصد انحراف در اشتغال‌زایی وجود داشته است.

۴. براساس میانگین حسابی موزون ۲۱/۹۵ درصد و میانگین هندسی موزون ۱۶/۹۲ درصد انحراف درخصوص تسهیلات پرداختی وجود داشته است. به عبارت دیگر برخی از دریافت‌کنندگان تسهیلات، منابع را بعضاً یا به‌طور کامل در محل دیگری هزینه کرده‌اند و این مورد با موضوع طرح‌های صوری (بند «۲») متفاوت است چون در این مورد اخیر، طرح وجود خارجی دارد ولی تسهیلات دریافتی برای توسعه طرح یا سرمایه در گردش صرف نشده است.

ب) گزارش بانک مرکزی در مهرماه ۱۳۸۷

گزارش ارزیابی تسهیلات پرداختی بانک‌ها به بنگاه‌های زودبازده توسط گروه مشاور مستقل و با نظارت بانک مرکزی در قالب ۶۰ گروه کارشناسی با بررسی تعداد ۸,۵۰۰ نمونه در ۳۰ استان کشور تهیه شده است که اهم نکات آن به شرح زیر است:

۱. درصد عدم انطباق (شامل انحراف و توقف) در استان‌های کشور پراکندگی زیادی دارد به طوری که این عدم انطباق از لحاظ تعداد طرح‌ها بین ۲/۲ و ۴۲/۶ درصد و از لحاظ مبلغ تسهیلات بین ۰/۵ تا ۱۵/۲ درصد در نوسان است.
۲. در ارزیابی مجدد ۸۰۰ طرح جمع‌آوری شده از استان‌های مختلف کشور، حدود ۳۸ درصد از طرح‌های زودبازده مورد بررسی از نظر تعداد و مبلغ، اجرا نشده و منابع آن صرف سایر امور شده است. به عبارت دیگر در دو سال اول اجرای طرح از کل مبلغ تسهیلات پرداختی معادل ۴,۱۹۱/۸۷۸ میلیارد ریال، حدود ۱,۶۰۴/۳۹۸ میلیارد ریال منابع منحرف شده است.

ج) گزارش عملکرد ۶ ساله برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۹۱

بررسی گزارش عملکرد ۶ ساله برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که نسبت تسهیلات پیش‌بینی شده در طرح‌های معرفی شده به کل تسهیلات تا پایان سال ۱۳۸۸ به میزان ۲۰۹/۰۱ درصد بوده و این رقم در پایان سال ۱۳۸۹ به ۲۲۲/۰۸ درصد رسیده است. نسبت مبلغ پرداخت شده به کل تسهیلات تا پایان سال ۱۳۸۸ به میزان ۴۴/۲۳ درصد و در پایان سال ۱۳۸۹ به ۴۷/۶۷ درصد رسید. میانگین اشتغال پیش‌بینی شده



در طرح‌های معرفی شده نیز قابل توجه است که در سال ۱۳۸۸ به ازای هر طرح ۳/۲۷ نفر و در پایان سال ۱۳۸۹ نیز به ازای هر طرح به ۳/۳۸ نفر افزایش یافته است. میانگین اشتغال ایجاد شده در طرح‌های به بهره‌برداری رسیده نسبت به پیش‌بینی آن متفاوت است. از ابتدای اجرای طرح زودبازده‌ها تا پایان سال ۱۳۸۸ به ازای هر طرح به بهره‌برداری رسیده، ۱/۵۴ نفر و در پایان سال ۱۳۸۹ به ازای هر طرح به بهره‌برداری رسیده به ۱/۵۷ نفر اشتغال‌زایی صورت گرفت. نسبت اشتغال ایجاد شده به اشتغال پیش‌بینی شده در قراردادهای منعقد می‌تواند بهترین نماگر عملکرد طرح‌های زودبازده در بازار کار کشور باشد. در پایان سال ۱۳۸۸ این نسبت ۴۰/۰۱ درصد و در پایان سال ۱۳۸۹ نیز با اندکی کاهش به ۳۹/۴۳ درصد رسید که این امر نشان‌دهنده ناموفق بودن سیاست اشتغالی دولت در قالب طرح‌های زودبازده است. این مسئله به نوعی در مقایسه میانگین اشتغال پیش‌بینی شده طرح‌ها با اشتغال ایجاد شده نیز قابل مشاهده است. در سال ۱۳۸۹ اشتغال پیش‌بینی شده در طرح‌ها ۳/۳۸ نفر به ازای هر طرح بوده است و در همین سال اشتغال ایجاد شده به ۱/۵۷ نفر کاهش یافت. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که میزان انحراف طرح‌های زودبازده از اهداف اشتغال‌زایی، بیش از ۶۰ درصد می‌باشد (جدول ۲).

جدول ۲. عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین

ردیف	شاخص‌های عملکرد	تا پایان سال ۱۳۸۸	تا پایان سال ۱۳۸۹
۱	نسبت تسهیلات پیش‌بینی شده در طرح‌های معرفی شده به کل تسهیلات (درصد)	۲۰۹/۰۱	۲۲۲/۰۸
۲	نسبت مبلغ قراردادهای منعقد شده به کل تسهیلات (درصد)	۴۹/۶۹	۵۲/۹۴
۳	نسبت مبلغ پرداخت شده به کل تسهیلات (درصد)	۴۴/۲۳	۴۷/۶۷
۴	میانگین تسهیلات پیش‌بینی شده در طرح‌های معرفی شده (میلیون ریال)	۹۱۲/۷	۹۴۴/۶۹
۵	میانگین تسهیلات پیش‌بینی شده در قراردادهای منعقد شده (میلیون ریال)	۴۰۵/۵۱	۴۲۵/۷۳
۶	سراجه اعتباری اشتغال در قراردادهای منعقد (میلیون ریال)	۱۴۶/۹۸	۱۵۰/۲۷
۷	میانگین اشتغال پیش‌بینی شده در طرح‌های معرفی شده (نفر)	۳/۲۷	۳/۳۸
۸	میانگین اشتغال پیش‌بینی شده در قراردادهای منعقد شده (نفر)	۲/۷۶	۲/۸۳
۹	میانگین اشتغال ایجاد شده در طرح‌های بهره‌برداري رسیده (نفر)	۱/۵۴	۱/۵۷
۱۰	نسبت طرح‌های تأیید شده از سوی بانک به طرح‌های معرفی شده (درصد)	۶۰/۹۸	۶۰/۳۳
۱۱	نسبت قراردادهای منعقد شده به طرح‌های تأیید شده توسط بانک (درصد)	۸۷/۷۶	۸۷/۶۸
۱۲	نسبت طرح‌های بهره‌برداري رسیده به طرح‌های تأیید شده (درصد)	۶۳/۰۹	۶۲/۴۱
۱۳	نسبت طرح‌های بهره‌برداري رسیده به قراردادهای منعقد شده (درصد)	۷۱/۸۹	۷۱/۱۸
۱۴	اشتغال ایجاد شده به اشتغال پیش‌بینی شده در قراردادهای منعقد (درصد)	۴۰/۰۱	۳۹/۴۳

مأخذ: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گزارش عملکرد ۶ ساله برنامه چهارم توسعه، ۱۳۹۱.



بررسی روند نرخ بیکاری در کشور نشان می‌دهد که در سال‌های اجرای طرح بنگاه‌های زودبازده به‌رغم منابع عظیم تخصیص‌یافته، (بیش از ۲۵۰ هزار میلیارد ریال) کاهش چشمگیری در نرخ بیکاری و شمار بیکاران کشور مشاهده نمی‌شود به‌گونه‌ای که فقط در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷، نرخ بیکاری به ترتیب ۱۰/۵ و ۱۰/۴ درصد بود که در مقایسه با نرخ ۱۱/۳ درصد در سال ۱۳۸۵، کمتر از ۱ درصد کاهش در نرخ بیکاری را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۸۸ به بعد، نرخ بیکاری دارای روند افزایشی بوده به‌گونه‌ای در سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ به ترتیب به ۱۱/۹، ۱۳/۵ و ۱۲/۳ درصد رسید (جدول ۳). به‌عبارت دیگر می‌توان نتیجه گرفت که اشتغال ایجاد شده در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ پایدار نبوده و مقطعی بوده است.

جدول ۳. نرخ بیکاری به تفکیک کل کشور، شهری و روستایی

(درصد)

طی دوره ۱۳۸۳ تا فصل ۱۳۹۱

روستایی	شهری	کل اقتصاد	سال
۶/۸	۱۲/۳	۱۰/۳	۱۳۸۳
۷/۱	۱۳/۸	۱۱/۵	۱۳۸۴
۷/۱	۱۳/۴	۱۱/۳	۱۳۸۵
۶/۶	۱۲/۵	۱۰/۵	۱۳۸۶
۷/۲	۱۲	۱۰/۴	۱۳۸۷
۸/۳	۱۳/۵	۱۱/۹	۱۳۸۸
۹/۱	۱۵/۳	۱۳/۵	۱۳۸۹
۸/۹	۱۳/۷	۱۲/۳	۱۳۹۰
۸	۱۴/۹	۱۲/۹	فصل ۱۳۹۱

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، ۱۳۸۳ - ۱۳۹۱.

همچنین در بررسی روند شاخص‌های بخش صنعت می‌توان دریافت که بجز در سال ۱۳۸۶ تغییرات چشمگیر و به‌خصوص مداوم و مستمری در زمینه تعداد پروانه بهره‌برداری و ایجاد اشتغال صنعتی در دوره اجرای طرح بنگاه‌های زودبازده مشاهده نمی‌شود (جدول ۴).

جدول ۴. روند اشتغال جدید و سرمایه‌گذاری در بخش صنعت بر مبنای

پروانه بهره‌برداری طی دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۹

سال	اشتغال جدید (نفر)	پروانه بهره‌برداری (فقره)	ارزش سرمایه‌گذاری تحقق یافته (میلیارد ریال)
۱۳۸۳	۱۲۹,۸۳۴	۴,۹۲۶	۴۹,۲۴۸
۱۳۸۴	۱۲۳,۵۷۷	۶,۷۶۹	۵۵,۲۳۸/۳
۱۳۸۵	۱۳۷,۶۴۱	۷,۳۹۷	۸۹,۰۲۳/۶
۱۳۸۶	۱۶۷,۳۵۸	۸,۷۳۱	۱۳۸,۶۲۵/۸
۱۳۸۷	۱۴۶,۳۲۱	۷,۶۸۴	۲۶۶,۶۳۸
۱۳۸۸	۱۴۰,۵۹۸	۶,۶۶۱	۲۰۷,۴۰۳/۲
۱۳۸۹	۱۳۱,۲۲۵	۶,۸۷۸	۱۹۴,۶۷۳/۲
۱۳۹۰	۱۰۹,۱۰۰	۶,۲۹۲	۱۵۵,۹۶۲/۱

مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، عملکرد تفصیلی بخش صنعت و معدن طی سال‌های مختلف.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بنابراین در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری این گزارش باید گفت؛ برآیند آمار و ارقام و اطلاعات احصا شده حکایت از این دارد که سیاست اشتغال‌زایی دولت در قالب



گسترش طرح‌های زودبازده با موفقیت همراه نبود و میزان انحراف طرح مذکور از اهداف اشتغال‌زایی، بیش از ۶۰ درصد می‌باشد. همچنین با توجه به گزارش سازمان بازرسی کل کشور و بانک مرکزی در زمینه عملکرد منابع و تسهیلات پرداختی به این طرح تا پایان سال ۱۳۸۷ و به‌خصوص عملکرد تعداد طرح‌های به‌پره‌برداری رسیده در سال‌های اخیر در سطح ۷۰ درصد و افزایش معوقه‌های بانکی از این محل در سال‌های اخیر، می‌توان نتیجه گرفت که تا پایان سال ۱۳۹۰ تقریباً ۳۰ درصد از منابع و تسهیلات پرداخت شده به طرح‌های زودبازده بدون عملکرد بوده یا منحرف شده است.

منابع و مآخذ

۱. بانک مرکزی، خلاصه تحولات اقتصادی در سال ۱۳۸۹.
۲. سازمان بازرسی کل کشور، بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده و کارآفرین، اسفندماه ۱۳۸۷.
۳. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گزارش عملکرد ۶ ساله برنامه چهارم توسعه، ۱۳۹۱.
۴. مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، ۱۳۸۳-۱۳۹۱.
۵. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سالنامه آمار نیروی انسانی طی سال‌های مختلف.
۶. وزارت صنعت، معدن و تجارت، عملکرد تفصیلی بخش صنعت و معدن طی سال‌های مختلف.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۶۷۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین: علی‌اصغر اژدری

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

متقاضی: مهدی سنایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: فرزاد جعفری

واژه‌های کلیدی:

۱. عملکرد

۲. طرح‌های زودبازده

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۹/۱