



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
 « لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال  
 در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی»  
 (ویرایش سوم)

مقدمه

لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی» با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور در جلسه ۱۳۹۵/۸/۲۳ هیئت وزیران با قید دو فوریت به تصویب رسیده است. این لایحه در آذرماه ۱۳۹۵ جهت بررسی به مجلس شورای اسلامی و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تقدیم شد و پس از بررسی در این کمیسیون تحت عنوان لایحه «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۵ مصوب گردید و برای طی مراحل قانونی به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

بررسی کارشناسی مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه تحت عنوان «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» نشان می‌دهد که مصوبه مذکور دچار کاستی‌ها و خلأهای جدی است و در حل مشکلات حوزه کارآفرینی و اشتغال‌زایی روستایی و عشایری تحول جدی ایجاد نخواهد کرد (این مصوبه در گزارش شماره ۳-۱۵۳۰۰ این مرکز بررسی شده است).

در این گزارش به منظور تسریع در فرآیند تصویب، نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس و پیشنهادهای مرتبط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به همراه دلایل توجیهی بیان شده است

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۱

شماره چاپ:

۴۲۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۳/۱۰

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۳۰۰-۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۳/۱۳

## جداول پیشنهادها و اظهار نظر کارشناسی پیرامون مصوبات کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

### ماده (۱)

به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با تصویب هیئت امنای صندوق، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض الحسنه نزد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق کارآفرینی امید و سایر صندوق‌های مجاز، سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت روستاهای واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری و اقشار آسیب‌پذیر شود.

**تبصره «۱»** - تبدیل دلار به ریال ناشی از اجرای این قانون نباید موجب افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران شود.

**تبصره «۲»** - تسهیلات موضوع این ماده بین استان‌ها براساس شاخص ترکیبی جمعیت روستایی، نرخ بیکاری و عکس درآمد

سرانه استان توزیع می‌شود.

### پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس

به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری و با تصویب هیئت امنای صندوق، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض الحسنه نزد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، سپرده‌گذاری می‌شود تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی برای ایجاد اشتغال در مناطق روستایی با اولویت مناطق مرزی و اقشار آسیب‌پذیر شود.

**تبصره «۱»** - تسهیلات موضوع این ماده بین استان‌ها براساس شاخص ترکیبی جمعیت روستایی، نرخ بیکاری و عکس درآمد سرانه

استان توزیع می‌شود.

### دلایل توجیهی:

هر چند که بر اساس جزء «۲» بند «ب» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، تصویب شرایط و نحوه اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، برعهده هیئت امنای به عنوان بالاترین رکن صندوق است و به همین منظور در سطر اول ماده (۱) عبارت «با تصویب هیئت امنای» اضافه شده است تا این برداشت‌ها وجه قانونی داشته باشد، اما هنوز اشکالات زیر بر آن وارد می‌باشد:

اولاً در جزء «۳» بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی تیرماه ۱۳۹۴، بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی، تأکید شده است» و اصل چنین لایحه‌ای نقض استقلال صندوق است.

ثانیاً در ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، صندوق توسعه ملی موظف شده است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال جهت پرداخت تسهیلات به بخش کشاورزی و محیط زیست، بخش صنعت و معدن و گردشگری در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید که با اهداف این لایحه همپوشانی دارد و می‌توان از آن منابع برای این منظور استفاده کرد.

ثالثاً در خصوص لحاظ عبارت مؤسسات اعتباری و صندوق کارآفرینی امید و سایر صندوق‌های مجاز:

در جزء «۱۰» تبصره «۳» بند «ی» اساسنامه صندوق آمده است: «صدور هرگونه ضمانتنامه و پرداخت هرگونه تسهیلات از محل منابع صندوق فقط از طریق بانک‌های عامل اعم از دولتی یا غیردولتی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی انجام می‌شود».

همچنین در تبصره «۳» - بند «ط» اساسنامه صندوق بیان شده که «اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های

دولتی و غیردولتی خواهد بود». در ماده (۱۶) قانون احکام دائمی نیز دو بند فوق تنفیذ شده است.

وقتی که منابع صندوق توسعه ملی به بازار عرضه می‌شود یا در نهایت با افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به افزایش پایه

پولی منجر می‌شود یا به واردات بیشتر منجر می‌گردد. معنای تبصره «۱» این ماده آن است که عدم افزایش پایه پولی به هزینه افزایش

واردات پذیرفته شده است. ضمن اینکه امکان رصد و نظارت بر عملکرد این تبصره در عمل وجود ندارد.

تبصره ماده (۲) - صندوق کارآفرینی امید به قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ اضافه می‌شود.

**پیشنهاد جناب آقای حاجی دلیگانی:**

تبصره ماده (۲) حذف گردد.

**پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس:**

حذف تبصره پیشنهاد می‌شود.

**دلایل توجیهی:**

این تبصره جایگاه موضوعی ندارد و موضوع صندوق کارآفرینی امید باید در قوانین دیگر بررسی و تعیین تکلیف گردد.

**ماده (۴)**

تسهیلات موضوع این قانون به طرح‌های کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، فناوری اطلاعات، گردشگری، صنایع دستی و خدمات در مناطق روستایی و عشایری و همچنین برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ده‌هزار نفر جمعیت اختصاص می‌یابد.

**پیشنهاد جناب آقای لاهوتی:**

در ماده (۴) عبارت «و شهرهای زیر ده‌هزار نفر جمعیت» حذف گردد.

**پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس**

حذف عبارت «و شهرهای زیر ده‌هزار نفر جمعیت».

**دلایل توجیهی**

این ماده از این نظر که اعطای تسهیلات به واحدهای تولیدی مستقر در شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت را مد نظر قرار داده است، با عنوان و هدف لایحه مبنی بر ایجاد و توسعه اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در تضاد قرار دارد. همچنین از آنجایی که در سال ۱۳۹۲، بالغ بر ۷۴۷ شهر زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت وجود داشته است، لذا شامل کردن شهرهای مذکور در این لایحه، عملاً اغلب منابع را به نواحی شهری هدایت خواهد کرد.

#### ماده (۵)

منابع موضوع این قانون به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) درصد براساس شاخص سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و مناطق محروم به صورت استانی توزیع می‌گردد و پنجاه درصد (۵۰٪) درصد باقیمانده به صورت ملی و براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال و بر مبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی توزیع می‌شود.

تبصره - تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) درصد از این منابع به مناطق عشایری اختصاص می‌یابد.

**پیشنهاد جناب حاجی دلیگانی، کاتب، درازهی، کوسه غراوی، احمد لاشکی، حسینی، یارمحمدی و منصور:**

در ماده (۵) عبارت «بر مبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی» حذف گردد.

**پیشنهاد جناب حاجی دلیگانی و لاهوتی:**

تبصره ماده (۵) حذف گردد.

**پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس**

سهم هر استان از تسهیلات موضوع این قانون بر اساس شاخص‌های نرخ بیکاری جمعیت روستایی استان و سهم جمعیت روستایی و عشایری استان از کل جمعیت روستایی و عشایری کشور و شاخص محرومیت و مرزی بودن هر استان قبل از شروع ارائه تسهیلات تعیین و در اجرای طرح بر اساس آن عمل می‌شود.

#### دلایل توجیهی

شاخص‌های تعیین شده دچار ابهامات جدی هستند. برای مثال:

الف) مشخص نیست که سهم بیکاران روستایی از چه جمعیتی مد نظر بوده است؛ از جمعیت بیکار استان یا جمعیت بیکار روستایی کشور؟

ب) از آنجایی که جمعیت عشایری حدود ۷ درصد جمعیت روستایی کشور به شمار می‌روند و برخی از استان‌های کشور دارای جمعیت عشایری چندانی نیستند، مشخص نیست که چرا صرفاً جمعیت عشایری به عنوان شاخص قید شده است و هیچ اشاره‌ای به جمعیت روستایی نشده است.

ج) مناطق مرزی و محروم اصولاً به لحاظ فنی شاخص نبوده و مشخص نیست که منظور چه بوده است. لذا پیشنهاد می‌شود:

۱. حذف نسبت پنجاه درصد در قسمت اول متن.

۲. حذف قسمت «و پنجاه درصد باقیمانده تا الی آخر».

۳. در صورت ارجاع به کمیسیون، تبصره به صورت زیر اصلاح شود:

تبصره - تا ده درصد (۱۰٪) از این منابع به مناطق عشایری اختصاص می‌یابد.

#### ماده (۷)

آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر شرح وظایف و سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی ذیربط، چارچوب و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود متناظر بخش‌های هدف، دوره بازپرداخت متناسب با نوع طرح، سازوکار تزریق تدریجی منابع و پذیرش طرح‌های پیشنهادی سایر دستگاه‌ها، ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**پیشنهاد جناب آقای حاجی دلیگانی:**

در ماده (۷) عبارت شورای عالی اشتغال جایگزین سازمان برنامه و بودجه گردد.

**پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس:**

حذف عبارت «توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری».

#### دلایل توجیهی:

متولی اصلی اجرای مصوبه مذکور، سازمان برنامه و بودجه در نظر گرفته شده است که این سازمان طبق قوانین مربوطه، وظایف راهبردی و کلان از جمله تدوین لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سنواتی، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و بودجه‌ها و ارائه گزارش نظارتی و غیره را بر عهده دارد و ورود سازمان مذکور به فعالیت‌های اجرایی تخصصی می‌تواند مانع از اجرای اثربخش وظایف نظارت و برنامه‌ریزی کلان و راهبردی آن شود. به‌ویژه اینکه تنوع اقلیمی، گستردگی فعالیت‌های اقتصادی روستایی و عشایری و پراکنش جغرافیایی وسیع روستاها و مناطق عشایری، عملاً به نحوی است که زمینه اثربخشی سازمان برنامه و بودجه کشور را که فاقد بدنه حتی در سطح شهرستان است، در توسعه بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری سلب می‌کند.