



ارزیابی عملکرد اجرای قانون

«حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری

با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»

قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی با عنوان لایحه یک‌فوریتی «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی» و با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود و در جلسه علنی روز سه‌شنبه ۱۳۹۶/۵/۳۱ مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید. قانون فوق مشتمل بر هفت ماده و پنج تبصره است.

براساس این قانون، معادل ریالی ۱/۵ میلیارد دلار (حدود ۶ هزار میلیارد تومان) از محل صندوق توسعه ملی نزد مؤسسات عامل (بانک‌های کشاورزی، پست‌بانک، توسعه تعاون، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی) سپرده‌گذاری شده و با تلفیق منابع هر مؤسسه برابر با سهم صندوق توسعه در مجموع حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان برای پرداخت تسهیلات اشتغال روستایی اختصاص یافته است.

به‌رغم تأکید مرکز پژوهش‌های مجلس از ابتدای ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی مبنی بر ارائه برنامه مشخص دولت در خصوص اشتغال‌زایی روستاییان و عشایر، متأسفانه در قانون مذکور صرفاً اعطای تسهیلات به روستاییان مورد تأکید قرار گرفت و هیچ‌گونه راهبرد و برنامه‌ای در رابطه با این قانون ارائه نشد. در واقع در این قانون هیچ‌گونه تعریفی از اشتغال پایدار روستایی و نحوه تحقق آن ارائه نشده و شرایط ثبات و فعالیت بنگاه‌های جدید بیان نشده است و متأسفانه همانند طرح‌های اشتغال‌زایی سابق، بدون توجه به الزامات اشتغال پایدار، جهت‌دهی کلی مواد این قانون بر تخصیص و تزریق منابع مالی بنا شده است. در حالی که مؤلفه‌های اثرگذار بر اشتغال پایدار شامل موارد متعددی مانند کیفیت و دوام مشاغل، بازار فروش، طرح توجیهی و کسب‌وکار مناسب، ایده‌پردازی متناسب با قابلیت‌ها، تحقیق و توسعه، تأمین به‌موقع و با قیمت مناسب نهاده‌ها، به‌کارگیری دانش‌آموختگان مجرب، حرفه‌آموزی و آموزش، فضای کسب‌وکار به‌خصوص صدور مجوز و پروانه، پرورش کارآفرینان، مشاوره و پشتیبانی حقوقی، تأمین زیرساخت‌ها و ارائه تسهیلات بانکی است. بی‌توجهی به موارد فوق و همچنین نبود مکانیسم نظارتی مشخص انحراف منابع از تولید را بیش از پیش محتمل می‌ساخت. ضمن اینکه نبود الگو و برنامه مشخص در جهت‌دهی منابع برای اشتغال‌زایی متأسفانه به برخوردهای گزینشی و اعمال نفوذ مقامات محلی در هدایت جریان منابع به بخش‌ها و حوزه‌های محلی تحت پوشش خود و افزایش فساد منجر می‌شود.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۵۹۳۹

تاریخ انتشار:
۱۳۹۷/۴/۲۷

آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۲ ابلاغ شد که در آن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی اجرای این قانون معرفی و سهم بخش‌ها و استان‌های مختلف از منابع این قانون مشخص شد. در این آیین‌نامه بیشترین سهم از دریافت منابع (۴۵ درصد) مربوط به بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین بین استان‌ها مربوط به استان‌های سیستان و بلوچستان و خراسان رضوی است.

ارزیابی عملکرد اجرای قانون

با وجود الزام ماده (۶) این قانون مبنی بر ارائه گزارش‌های عملکرد به‌صورت ۶ ماه یکبار توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و به‌رغم گذشت حدود ۸ ماه از ابلاغ آیین‌نامه متاسفانه تاکنون گزارش عملکردی درباره این قانون به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است. ضمن اینکه در تبصره این ماده نیز وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز مکلف به راه‌اندازی سامانه جامع اطلاعات بازار کار متناسب با اهداف این قانون شده است که از راه‌اندازی این سامانه نیز اطلاع‌چندانی در دسترس نیست.

شواهد موجود نشان می‌دهد که به‌رغم گذشت ۸ ماه از ابلاغ آیین‌نامه، عملکرد مشخصی از اشتغال‌زایی یا حتی اعطای تسهیلات به این منظور دیده نمی‌شود. گزارش ارائه شده توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد که تاکنون در اشتغال روستایی، ۷۶۰ طرح مصوب شده و نزدیک به ۵۴۱ طرح تأمین منابع شده‌اند و مبلغی در حدود ۱۳۳۷ میلیارد ریال به تأمین اعتبار این طرح‌ها اختصاص یافته است. این میزان اعتبارات توسط بانک‌های توسعه تعاون، کشاورزی، پست‌بانک و صندوق کارآفرینی امید طبق جدول زیر توزیع شده است.

جدول طرح‌های مصوب و منعقد شده در بانک عامل برنامه اشتغال روستایی

بانک عامل	تسهیلات طرح‌های منعقد شده		تأیید شده و مصوب بانک	
	مبلغ (میلیون ریال)	تعداد طرح	مبلغ (میلیون ریال)	تعداد طرح
بانک توسعه تعاون	۲۳۸۱۰۴	۱۱۸	۳۸۲۷۷۳	۱۴۰
بانک کشاورزی	۱۰۰۲۴۱۵	۳۰۴	۱۲۰۳۰۹۰	۴۰۱
پست‌بانک	۷۷۶۴۴	۶۴	۱۱۱۵۹۰	۹۹
صندوق کارآفرینی امید	۱۹۱۳۴	۵۵	۳۹۹۵۰	۱۲۰
جمع کل	۱۳۳۷۲۹۷	۵۴۱	۱۷۳۷۴۰۲	۷۶۰

ارائه لایحه به‌صورت دوفوریتی و عجله دولت در فرآیند تصویب این قانون در مجلس شورای اسلامی و اظهارات نمایندگان دولت در کمیسیون مربوطه مبنی بر برنامه فوری بودن اجرای این قانون با عملکرد ضعیف اجرای این قانون در ۱۰ ماه پس از ابلاغ قانون بسیار متعارض است. از مهمترین دلایل عملکرد ضعیف اجرای این قانون موارد زیر است:

۱. فقدان راهبرد مشخص اشتغال‌زایی در روستا و اعطای تسهیلات به این منظور

با توجه به ماهیت چندوجهی اشتغال‌زایی پایدار که مستلزم اتخاذ تدابیر در دو سطح کلان و خرد و هماهنگی و رویکرد عملگرایانه دستگاه‌های اجرایی و نهادها (دولتی و غیردولتی) از جمله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان فنی و حرفه‌ای، سیستم بانکی، وزارتخانه‌های اقتصادی، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها، نهادهای حمایتی، نهادهای تأمین اجتماعی، نهادهای مدنی، نهادهای مردمی

... است، در مرحله اول وجود راهبرد اشتغال‌زایی منسجم ضرورت اساسی دارد و در بستر آن امکان اجرای طرح‌های خرد مختلف نظیر آنچه در این قانون آمده است، امکان تحقق و ارزیابی خواهند داشت. چنانچه در زمان ارائه لایحه نیز پیش‌بینی می‌شد فقدان چنین راهبرد منسجمی موجب شده است تا نوعی سردرگمی در برنامه وجود داشته باشد.

۲. دوگانگی رویکرد بین سازمان برنامه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای قانون

ارائه لایحه این قانون از سوی سازمان برنامه و بودجه با همکاری معاونت توسعه روستایی بدون در نظر گرفتن نقش وزارت کار و شورای عالی اشتغال همراه بود و در مراحل تصویب با تأکید و تلاش مرکز پژوهش‌های مجلس، در آیین‌نامه ابلاغی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی معرفی شد، اما با این حال دوگانگی رویکرد و روش بین سازمان برنامه و بودجه (صرف اعطای تسهیلات جهت اشتغال‌زایی) و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (تأکید بر زیرساخت‌سازی و همراستاسازی این قانون با برنامه اشتغال فراگیر) دیده می‌شود. در واقع ارائه لایحه توسط یک سازمان و اجرا توسط سازمان دیگر با دیدگاه‌های مختلف و بعضاً متعارض نسبت به اشتغال‌زایی سبب شده است تا در فرآیند اجرای قانون ناهماهنگی زیادی به چشم بخورد. چنین امری نیز نتیجه‌ای جز ایجاد شکاف‌های نظارتی، سردرگمی هرچه بیشتر روستاییان و عشایر در بین دستگاه‌ها و مؤسسات عامل، پراکندن منابع در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف، ناهماهنگی بین آنها در سطح ملی و به‌خصوص محلی در تعیین طرح‌های اقتصادی و در نتیجه عدم هم‌افزایی در سطح محلی نخواهد داشت.

۳. پیچیدگی مکانیسم ثبت‌نام در سامانه برای روستاییان و عشایر

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تخصیص اعتبار را منوط به ثبت‌نام و تکمیل فرم طرح توجیهی در سامانه کارآ کرده است. در حالی که غالب افراد روستایی و عشایری دسترسی به سامانه کارآ را ندارند و حتی در صورت دسترسی، با نحوه استفاده از آن یا حتی نحوه معرفی یک طرح توجیهی آشنایی ندارند و همین امر باعث می‌شود تا اولاً غالب افراد روستایی و عشایری از ثبت‌نام و تکمیل فرم صرف‌نظر کنند و از سوی دیگر توزیع منابع به سمت گروه‌های غیرهدف انحراف پیدا کند. البته در این راستا، نقش واحدهای آموزش، مشاوره و .. می‌توانست بسیار راهگشا باشد، اما متأسفانه عملکردی در این خصوص ارائه نشده است.

به‌رغم نکات فوق در رابطه با ارزیابی عملکرد این قانون ذکر این نکته مهم است که لزوماً عملکرد خوب در پرداخت تسهیلات به‌معنای ایجاد اشتغال متناسب با منابع پرداخت شده نخواهد بود و ایجاد فشار بر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر پرداخت سریع تسهیلات بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌های نهادی به افزایش احتمال انحراف منابع منجر خواهد شد. در واقع این قانون در پی ایجاد سازوکاری برای تأمین مالی طرح‌های اقتصادی اشتغال‌زا در روستاها و مناطق عشایری است و تأمین مالی این نوع طرح‌ها مستلزم وجود ساختار تأمین مالی خرد است. مطالعات نشان می‌دهد که از مهمترین دلایل عدم موفقیت تأمین مالی خرد در ایران، اجرای ناگهانی و یکباره برنامه تأمین مالی، استفاده از روش اعطای تسهیلات رایج نظام بانکی بدون در نظر گرفتن سایر خدمات (از جمله آموزش) مورد نیاز گروه هدف بوده است، لذا هرگونه عجله و پافشاری چه از سوی دولت و چه از سوی مجلس شورای اسلامی در تزریق با شتاب منابع باعث می‌شود تا تزریق منابع از رویکرد درست تأمین مالی خرد با تعداد زیاد و ظرفیت اشتغال‌زایی بالا به سمت رقم‌های کلان با تعداد اندک و ظرفیت اشتغال‌زایی کم انحراف یابد و در این بین فعالیت‌هایی نظیر مشاوره، آموزش برای راه‌اندازی کسب‌وکار مغفول بماند.

در اجرای این قانون، بانک‌ها صرفاً نقش توزیع تسهیلات را برعهده دارند و هیچ مکانیسمی برای مداخله در فرآیند اجرا و اشتغال‌زایی پیش‌بینی نشده است. حال آنکه می‌توان با تفویض اختیار به بانک‌هایی که سابقه تأمین مالی خرد دارند بر سرعت و اثربخشی اجرای قانون افزود و از تجارب مؤسسات تاک، ساگارد و... در آموزش و راه‌اندازی کسب‌وکار خرد بهره برد.