

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۶۲. تبصره «۱۸»، بند «الف»

(اشغال)

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۲۹۵

دی ماه ۱۳۹۷

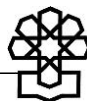
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. مروری بر عملکرد سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷
۵	۱-۱. برنامه اشتغال فراگیر
۷	۱-۲. قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری
۱۰	۱-۳. اقدامات و عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷
۱۱	۲. بررسی اعتبارات اشتغال‌زایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱۳	۳. اشکالات و ابهامات تبصره «۱۸»
۱۴	۳-۱. اظهارنظر پیرامون کلیات بند «الف» تبصره «۱۸»
۱۶	۳-۲. اظهارنظر پیرامون جزئیات تبصره «۱۸»
۱۸	جمع‌بندی و پیشنهاد
۲۲	منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
۶۲. تبصره «۱۸»، بند «الف»
(اشتغال)

چکیده

در حال حاضر نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، عدم توازن منطقه‌ای بیکاری و روند فزاینده اشتغال ناقص از مهم‌ترین مسائل بازار کار کشور است. این موارد در حالی است که به نظر می‌رسد با اعمال تحریم‌های خصمانه آمریکا علیه کشورمان این مسائل در ماه‌های آتی تشدید شود، بنابراین اعمال سیاست‌هایی در جهت صیانت از اشتغال موجود و حل مسائل فوق بایستی از مهم‌ترین اولویت‌های دولت باشد.

در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ هرچند به طور کلی به ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های فعال بازار کار اشاره شده است، اما در محتوا و مفاد آن راهکارهای مشخصی برای این نوع اهداف تعریف نشده است.

همچنین چالش‌های موجود در بازار کار ایران مغفول مانده و راهبرد خاصی برای رفع این چالش‌ها دیده نمی‌شود و ماهیت سیاست‌های بازار کار، دستگاه‌های متولی آن، میزان همپوشانی و هماهنگی سیاست‌های اشتغال‌زایی لایحه بودجه با برنامه اشتغال فراگیر و قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مشخص نیست. همچنین فقدان راهکار مشخص در خصوص مقابله با تحریم و حفظ اشتغال از نواقص مهم لایحه به شمار می‌رود.

علاوه بر این، نااطمینانی از عملکرد تبصره «۱۸» و تحقق منابع پیش‌بینی شده در آن طبق تجربیات سال‌های قبل به موارد فوق اضافه می‌گردد. لذا پیشنهاد می‌شود تا در تبصره «۱۸» لایحه بودجه، ابهامات مربوط به نحوه توزیع اعتبارات با اعمال اصلاحات ذیل برطرف گردد.

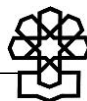
- میزان منابع صندوق و بانک و نرخ سود تسهیلات، سهم اعتبارات بودجه برای تلفیق با منابع تسهیلاتی و سایر طرح‌هایی که ماهیت هزینه‌ای داشته، به طور شفاف تصریح گردد.

- با توجه به تجربه اجرای «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایر از محل منابع صندوق توسعه ملی» در کشور، می‌بایست در تبصره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، الزامات اجرای صحیح این قانون و برنامه‌های مرتبط با آن، در اولویت قرار گیرد.

- با توجه به شرایط تحریم اقتصادی و افزایش هزینه‌های بنگاه‌های اشتغال‌زا، لازم است پیشنهادهای مربوط به صیانت از وضع موجود، تثبیت اشتغال و حمایت از بنگاه‌های مشکل‌دار لحاظ گردد.

- ضروری است جهت رفع ابهامات متعدد در کیفیت اجرای این تبصره و ارتباط آن با سایر برنامه‌های اشتغال در کشور، آیین‌نامه اجرایی برای این تبصره پیش‌بینی گردد.

- همانند سال‌های قبل به نوعی دوگانگی بین نظام بودجه‌ای و نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اشتغال و بازار کار وجود دارد و تمامی تکالیف اشتغال‌زایی بودجه با محوریت سازمان برنامه و بودجه تنظیم شده است و از نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان متولی اشتغال‌زایی کشور و شورای عالی اشتغال به عنوان نهاد قانونی



سیاستگذار در بازار کار و اشتغال غفلت شده است. لذا پیشنهاد می‌شود در تنظیم و اجرای مفاد این تبصره، مسئولیت و پاسخگویی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان نهاد متولی اشتغال در چارچوب سیاست‌های بازار کار و مصوبات شورای عالی اشتغال مورد توجه قرار گیرد.

مقدمه

بررسی وضعیت بازار کار نشان می‌دهد مهم‌ترین چالش‌های این بازار به شرح زیر است:

- نرخ بالای بیکاری جوانان: نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله در سال ۱۳۹۶، ۲۸/۴

درصد بوده است و در پاییز سال ۱۳۹۷ به ۲۷ درصد رسیده است که نسبت به فصل مشابه در سال قبل ۱/۳ درصد کاهش داشته است. همچنین نرخ بیکاری جوانان شهری در سال ۱۳۹۶، ۳۱/۹ درصد بوده است. این نرخ در پاییز سال ۱۳۹۷ به ۳۱/۱ درصد رسیده است. به عبارت دیگر از هر سه نفر جوان شهری جویای کار تقریباً یک نفر بیکار است.

- نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان: نرخ بیکاری جمعیت دارای تحصیلات عالی

در سال ۱۳۹۶ در حدود ۱۹/۴ درصد بوده است. این نرخ در پاییز سال ۱۳۹۷ به ۱۸/۳ درصد رسیده و نسبت به فصل مشابه در سال قبل تغییری نکرده است.

- پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال: نرخ مشارکت در پاییز

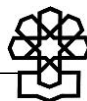
سال ۱۳۹۷، ۴۰/۵ درصد بوده که نسبت به پاییز سال ۱۳۹۶، ۳۹/۹ (۰/۶ درصد افزایش داشته است و نرخ مشارکت مردان و زنان به ترتیب طی این دوره ۰/۴ و ۰/۸ درصد افزایش داشته و به ترتیب به ۶۴/۴ و ۱۶/۴ درصد رسیده است.

– افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل: شواهد نشان می‌دهند میانگین سنی جمعیت شاغل افزایش یافته و تمرکز سنی جمعیت شاغل به سمت گروه‌های سنی بالاتر سوق یافته است. این موضوع می‌تواند در سال‌های آتی و با نزدیک شدن گروه‌های سنی ۳۰ تا ۳۹ سال فعلی به سنین بازنشستگی مسئله‌آفرین باشد.

– عدم توازن منطقه‌ای بیکاری: بررسی نرخ بیکاری در استان‌های مختلف کشور نشان می‌دهد که در پاییز سال ۱۳۹۷ نسبت به پاییز سال ۱۳۹۶، استان‌های هرمزگان، خراسان رضوی، ایلام و اصفهان در نرخ بیکاری افزایش محسوسی داشته‌اند و استان‌های خراسان شمالی، چهارمحال و بختیاری، مرکزی و قم بیشترین کاهش را در نرخ بیکاری داشته‌اند. همچنین استان‌های خراسان رضوی (۴۲/۷ درصد)، خراسان شمالی (۳۹/۸ درصد) و اردبیل (۳۹/۶ درصد)، بیشترین نرخ مشارکت را در بین استان‌های کشور دارند.

– روند فزاینده اشتغال ناقص: افراد دارای اشتغال ناقص، تمام شاغلانی هستند که در هفته مرجع، حاضر در سر کار یا غایب موقت از محل کار بوده، به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیشتر، قرار داشتن در فصل غیر کاری و... کمتر از ۴۴ ساعت کار کرده، خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. نرخ اشتغال ناقص در پاییز سال ۱۳۹۷ به ۱۱/۷ درصد رسیده است.

با این حال از پاییز سال ۱۳۹۷ با اعمال تحریم‌های خصمانه آمریکا علیه کشورمان به نظر می‌رسد شرایط فوق تا حد زیادی تشدید شود. به خصوص صیانت از اشتغال موجود به دلیل موج احتمالی تعطیلی کسب‌وکارها در نتیجه تحریم‌ها یکی از مهم‌ترین اولویت‌های کشور است. در این راستا انتظار بر این است که در بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی و اقتصادی دولت، رفع چالش‌های بازار کار و حفظ و صیانت از اشتغال موجود



در اولویت تصمیم‌گیری قرار گیرد. مهم‌ترین رویکرد بودجه نسبت به اشتغال‌زایی در تبصره «۱۸» لایحه بودجه آورده شده است که نسبت به تبصره مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تفاوت چندانی ندارد. در گزارش حاضر ابتدا به بررسی عملکرد سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷ و عملکرد تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ پرداخته شده و در ادامه ابهامات و اشکالات موجود در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به طور مبسوط مورد بررسی قرار می‌گیرد. در انتها پیشنهادهای تکمیلی در خصوص این تبصره ارائه می‌شود.

۱. مروری بر عملکرد سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷

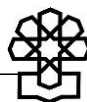
مهم‌ترین برنامه‌های دولت در حوزه بازار کار در سال ۱۳۹۷، اجرای برنامه «اشتغال فراگیر» و «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری» بوده است. در ادامه به ارزیابی عملکرد این سیاست‌ها و موانع و چالش‌های آن اشاره می‌شود.

۱-۱. برنامه اشتغال فراگیر

«برنامه اشتغال فراگیر» با هدف افزایش جمعیت شاغل کشور، در کارگروه منتخب «ستاد فرماندهی اقتصادی مقاومتی» مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۸ تصویب شد و در آن ایجاد ۹۷۰ هزار فرصت شغلی از طریق تزریق ۲۱۵ هزار میلیارد ریال منابع مالی (۲۰۰ هزار میلیارد ریال منابع بانکی، ۵ هزار میلیارد ریال از بودجه عمومی و ۱۰ هزار میلیارد ریال منابع صندوق توسعه ملی) پیش‌بینی گردید.

اهداف کلی برنامه در چهار محور؛ ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، ارتقای اشتغال‌پذیری و مهارت‌آموزی نیروی کار، کاهش عدم تعادل‌های بازار کار و حفظ و صیانت از اشتغال موجود کشور، اهداف کمی متناسب با اهداف مندرج در برنامه ششم در چهار محور؛ کاهش ۰/۸ درصد نرخ بیکاری در سال ۱۳۹۶، ایجاد ۹۷۰ هزار فرصت شغلی جدید، صیانت از اشتغال حدود ۸۰ درصد از شاغلان موجود کشور و ارتقای مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری برای بیش از ۳ میلیون بیکار و ۹۵۰ هزار نفر تازه‌واردین به بازار کار پیش‌بینی شد.

مروری اجمالی بر عملکرد برنامه اشتغال فراگیر نشان می‌دهد که هر چند در اجرای این برنامه تلاش‌های بسیار ارزشمندی در جهت تقویت فرهنگ کار و کارآفرینی از طریق مداخلات سیاستی، نهادی و آموزشی، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی و استقرار نظام ارزیابی، پایش و ارزشیابی طرح‌های اشتغال‌زا، توسعه نهادی و مالی نظیر طرح کاج (طرح‌های کارانه اشتغال جوانان)، طرح‌های ظرفیت‌سازی، توسعه نهادی و کارآفرینی به عنوان ایجاد زیرساخت و نهادسازی برای اشتغال‌زایی کشور مدنظر قرار گرفت، اما اجرای این برنامه به دلیل عدم تأمین ناکافی منابع، گستردگی رویکرد وام‌محور عمده دستگاه‌های اجرایی کشور در ایجاد اشتغال، تأکید زیاد بر مداخلات دولتی در برنامه و فقدان رویکرد مشخص در تعامل دولت و بخش خصوصی، عدم لحاظ شرایط ثبات اقتصاد کلان و محیط کسب‌وکار که دو پیش‌شرط اصلی توفیق سیاست‌های فعال بازار کار در افزایش اشتغال است و عدم همکاری لازم دستگاه‌های اجرایی با موانع و چالش‌های متعددی روبه‌رو شد.



۱-۲. قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری

قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۱۴ ابلاغ شد.

بر اساس این قانون، معادل ریالی ۱/۵ میلیارد دلار (حدود ۶ هزار میلیارد تومان) از محل صندوق توسعه ملی نزد مؤسسات عامل (بانک‌های کشاورزی، پست بانک، 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.

آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۲ ابلاغ شد، که در آن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان متولی اجرای این قانون معرفی و سهم بخش‌ها و استان‌های مختلف از منابع این قانون مشخص شد.

بر اساس اعلام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اقدامات انجام شده در راستای اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی تا آذرماه ۱۳۹۷ به شرح ذیل است:

بیش از ۶۳ هزار طرح (به ارزش ۷۵ هزار میلیارد ریال) مورد تصویب بانک‌های عامل قرار گرفته است و در نهایت ۵۹ هزار طرح از مجموع طرح‌های ارسالی به بانک (به ارزش

حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال) به عقد قرارداد در بانک‌های عامل منجر شده است و حدود ۱۵۴ هزار شغل جدید با اجرای طرح‌های قرارداد منعقد شده، ایجاد و یا با اتمام دوره ساخت طرح (با بهره‌برداری رسیدن طرح) ایجاد می‌شود.

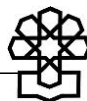
- حدود ۴۹۵۰ روستای کانونی برای نهادسازی جهت توسعه فعالیت‌های روستاها شناسایی شده است.

جدول ۱. گزارش عملکرد اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری تا اواسط آذرماه ۱۳۹۷

طرح‌های منعقد شده در بانک			طرح‌های مصوب شده در بانک			بانک عامل
اشتغال جدید	مبلغ مصوب (میلیون ریال)	تعداد	اشتغال جدید	مبلغ مصوب (میلیون ریال)	تعداد	
۲۷۴۹۸	۱۲۰۷۵۰۲۸	۱۰۷۲۱	۳۰۸۴۷	۱۴۴۲۷۸۴۱	۱۱۵۶۰	بانک توسعه تعاون
۵۲۳۴۰	۲۹۹۲۹۷۴۰	۱۹۴۰۸	۵۸۷۹۶	۳۴۹۴۰۱۳۰	۲۰۲۶۳	بانک کشاورزی
۲۳۵۶۵	۱۰۸۴۹۸۴۳	۹۳۶۵	۲۶۷۵۴	۱۳۴۱۶۰۸۷	۱۰۵۷۴	پست بانک
۵۰۸۱۷	۹۶۹۳۲۲۱	۱۹۵۵۳	۵۶۳۵۷	۱۲۱۴۵۶۶۴	۲۱۴۶۲	صندوق کارآفرینی امید
۱۵۴۲۲۰	۶۲۵۴۷۸۳۳	۵۹۰۴۷	۱۷۲۷۵۴	۷۴۹۲۹۷۷۳	۶۳۸۵۹	مجموع

مأخذ: گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

البته در اجرای این قانون نیز با توجه به فقدان راهبرد مشخص اشتغال‌زایی در روستا و اعطای تسهیلات به این منظور، دوگانگی رویکرد بین سازمان برنامه (صرف اعطای تسهیلات جهت اشتغال‌زایی) و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (تأکید بر



زیرساخت‌سازی و هم‌راستاسازی این قانون با برنامه اشتغال فراگیر، اعمال نفوذ و برخورد گزینشی در تخصیص منابع تسهیلاتی، پیچیدگی مکانیسم ثبت نام در سامانه برای روستاییان و عشایر، عدم نظارت مؤثر دستگاه‌های اجرایی بر طرح‌های مصوب و تسهیلات پرداخت شده، تهدید تغییر در بافت و کارکرد اقتصادی روستاها و کمبود محصولات کشاورزی (زراعی و باغی) به دلیل برخی طرح‌های غیرمتناسب با بافت و تولید روستاها، عدم پیش‌بینی تأمین اعتبار برای نظارت در اجرای آن با چالش و موانع بی‌شماری برخورد کرده است. همچنین در شرایط کنونی و با وقوع شوک ارزی و تورم شدید شروع کسب‌وکار با منابع قبلی پیش‌بینی شده بسیار مشکل خواهد بود هرچند در مرحله دوم تخصیص اعتبارات این قانون، قرار است که نرخ تبدیل ارز ۸۰۰۰ تومان محاسبه شده و با این حساب منابع ۱۲ هزار میلیارد تومان صندوق توسعه ملی در مجموع به ۱۸ هزار میلیارد تومان افزایش یابد.

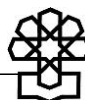
با این حال با توجه به تجربه اجرای این قانون و برنامه اشتغال فراگیر در سطح کشور و تلاش برای بسترسازی و نهادینه کردن مؤلفه‌هایی نظیر شناخت مزیت‌ها، احصای گلوگاه‌های تولید و اشتغال و اتصال به زنجیره ارزش، ایجاد رهیافت نوین اشتغال‌زایی بر مبنای توسعه انسانی و اجتماعی، توجه به ارتقای آموزش و مهارت نیروی انسانی و توجه به آمایش سرزمین، لذا انتظار می‌رود در هرگونه سیاستگذاری حوزه اشتغال تجربیات مفید این دو برنامه در نظر گرفته شود.

۳-۱. اقدامات و عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

رویکرد دولت و مجلس شورای اسلامی مبنی بر تلفیق منابع اشتغال‌زا در بودجه سنواتی موجب شد که تقریباً تمامی منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های اشتغال‌زا و تولید در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ لحاظ شده است.

در بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ آمده است که «با هدف اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی، به دولت اجازه داده می‌شود علاوه بر اعتبار ردیف ۶۱-۵۵۰۰۰۰۰ جدول ۹ این قانون، بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون از طریق ردیف ۵۵۰۰۰۰۰ در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، یارانه سود تسهیلات و کمک‌های بلاعوض با ترکیب منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین تسهیلات بانکی برای حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا با اولویت بازسازی و نوسازی صنایع، تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های کشاورزی، صنعتی و معدنی نیمه‌تمام بخش خصوصی با پیشرفت فیزیکی بالای شصت درصد (۶۰٪)، اجرای طرح (پروژه)‌های صنایع کوچک و حمایت از خوشه‌های صنعتی، بافت‌های فرسوده و طرح‌های حمل‌ونقل عمومی و ریلی، کارورزی جوانان و طرح‌های اشتغال‌زایی مناطق مرزی نظیر کوله‌بران، گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی هزینه نماید».

در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره یاد شده آمده، اعتبارات به شرح جدول زیر در تبصره مذکور پیش‌بینی شده و به استناد مفاد آیین‌نامه یاد شده با سازوکار مشخص می‌بایست عملیاتی و اجرایی گردد.



جدول ۲. اعتبارات تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

جمع	تسهیلات شبکه بانکی	منابع صندوق توسعه ملی	اعتبارات بودجه‌ای	
			۲۰ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	ردیف ۵۴ - ۵۵۰۰۰۰
۴۵۴/۰۰۰	۱۵۰/۰۰۰	۱۵۰/۰۰۰	۱۲۴/۰۰۰	۳۰/۰۰۰

با آنکه در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۳۰ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» به تصویب هیئت وزیران رسیده است، اما تاکنون از سوی سازمان برنامه و بودجه، هیچ‌گونه عملکردی از منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) از محل این تبصره اعلام نشده است و پیش‌بینی موفقی از دستاوردها با توجه به مدت زمان اندک باقی‌مانده تا پایان سال وجود ندارد.

۲. بررسی اعتبارات اشتغال‌زایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ موضوعات مربوط به اشتغال و تکالیفی که در قانون برنامه ششم توسعه مربوط به اشتغال ذکر شده تقریباً در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ آورده شده است و حتی مواردی از جمله تبصره‌های «۱۴» و «۱۶» که اعتبارات و تسهیلات قرض‌الحسنه برای اشتغال پیش‌بینی کرده، مجدداً در تبصره «۱۸» نیز آورده شده است. این اساس می‌توان گفت تمامی موارد در تبصره «۱۸» خلاصه و مورد تأکید قرار گرفته است. تبصره «۱۸» لایحه بودجه با موضوع ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های فعال بازار کار و تکمیل برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تنظیم شده است.

در متن تبصره «۱۸» آمده است:

(الف)

۱. به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در چارچوب مصوبات هیئت امناء، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور هزینه نماید.

۲. پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره «۴» ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.

۳. تسهیلات بانکی مربوط به برنامه اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (موضوع بند «ب» تبصره «۱۶» این قانون) بر اساس برنامه‌های پیشنهادی دستگاه‌های ذی‌ربط می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.

۴. به منظور تسهیل تأمین وثایق مورد نیاز برنامه‌های موضوع این حکم، بخشی از منابع عمومی جزء «۱» این بند می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور برای افزایش سرمایه صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد.



۵. ده درصد (۱۰٪) از عوارض موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (در روستاهای فاقد دهیاری) است، می‌تواند صرف پروژه‌های اشتغال‌زایی روستایی، مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شود.

۶. عبارت «یک درصد (۱٪)» مندرج در تبصره «۲» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مذکور به عبارت «یک واحد درصد» اصلاح شود. برنامه‌های موضوع این حکم به پیشنهاد مشترک هریک از دستگاه‌های اجرایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد رسید. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت، معدن و تجارت، فناوری اطلاعات و ارتباطات، جهاد کشاورزی، کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۳. اشکالات و ابهامات تبصره «۱۸»

برای اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه، مبلغ ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار از محل ردیف ۲۸- ۵۵۰۰۰۰ جداول اعتبارات متفرقه با موضوع ایجاد اشتغال مولد و گسترده و همچنین مبلغ ۲۱۱۶۰ میلیارد ریال از محل اعتبارات یارانه‌ها موضوع تبصره «۱۴» لایحه در نظر گرفته شده است. به عبارت دیگر سرجمع در حدود ۵۱۱۶۰ میلیارد ریال برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در نظر گرفته شده است.

جدول ۳. اعتبارات بند «الف» تبصره «۱۸»

(میلیارد ریال)

موضوع	محل اعتبار	میزان
موضوع ایجاد اشتغال مولد و گسترده	ردیف ۲۸- ۵۵۰۰۰۰ جداول اعتبارات متفرقه	۳۰۰۰۰
اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم، بند «الف» تبصره «۱۸» و ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	اعتبارات یارانه‌های موضوع تبصره «۱۴» لایحه	۲۱۱۶۰
جمع		۵۱۱۶۰

۱-۳. اظهار نظر پیرامون کلیات بند «الف» تبصره «۱۸»

• هر چند پراکندگی و تنوع در منابع اشتغال‌زا که در سنوات قبل وجود داشت در این لایحه رفع شده است، لکن هدف از تجمیع و تمرکز این منابع، جهت هماهنگی مناسب‌تر در اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی و تأمین اعتبار مورد نیاز برنامه‌های مصوب و از قبل تعیین شده دولت چه در قالب برنامه‌های توسعه‌ای (برنامه ششم توسعه)، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و یا تصمیمات شوراهای عالی (شورای عالی اشتغال)^۱ طراحی شده است که متن تبصره این هدف را پوشش نمی‌دهد.

• با وجود آنکه برای بحث اشتغال، شورای عالی اشتغال به عنوان نهاد قانونی سیاستگذار در امر بازار کار و اشتغال از سال ۱۳۷۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و مصوبات این شورا و نحوه تخصیص منابع مورد نیاز می‌بایست با محوریت نهاد یاد شده انجام

۱. به استناد ماده (۲) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال وظایف این شورا شامل: - ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در زمینه عرضه و تقاضای بازار کار و نظارت بر عملکرد این دستگاه‌ها در زمینه اشتغال، - تعیین سهمیه فرصت‌های شغلی در بخش‌های مختلف اقتصادی با رعایت مقررات مربوط، - برنامه‌ریزی و تعیین راهکارهای عملی برای رشد و توسعه اشتغال در روستاها، شهرهای کوچک و برای گروه‌های خاص (معلولین - زنان و جوانان) با رعایت مقررات مربوطه، - ایجاد فضا و مقررات حمایتی از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران به منظور ایجاد اشتغال مولد با رعایت مقررات مربوطه و - اتخاذ تدابیر لازم برای برقراری نظم بیشتر در بازار کار می‌باشد.



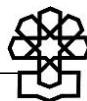
پذیرد، ولیکن متأسفانه این موضوع در تبصره «۱۸» لایحه مغفول مانده است و عملاً در متن تبصره تمامی برنامه‌ها و طرح‌های اشتغال‌زایی منوط به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور شده است، در حالی که این سازمان عضوی از شورای عالی اشتغال محسوب می‌شود و اگر مثال بارزتر برای این موضوع زده شود، آن سازمان و یا بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز عضوی از اعضای شورای پول و اعتبار می‌باشد. بدین ترتیب با این وضعیت ارتباط منطقی بین نظام بودجه‌ای با نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اشتغال و بازار کار وجود ندارد. ضمن آنکه آنچه این ارتباط را تا حدود زیادی غیرشفاف و گسسته کرده، واگذار نمودن تنظیم آیین‌نامه مربوطه به سازمان برنامه و بودجه است. در حالی که آن سازمان تنها مسئول تخصیص به موقع اعتبار پیش‌بینی شده بر اساس سیاست‌های مصوب شورا بوده و قاعداً تنظیم آیین‌نامه می‌بایست از سوی دبیرخانه شورای عالی اشتغال با همکاری سازمان مذکور و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط انجام پذیرد. در این خصوص شایان ذکر است شاید پیشنهاد تنظیم آیین‌نامه به آن سازمان، با توجه به سوابق گذشته به واسطه استقرار دبیرخانه شورا در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، محول شده که بهترین حالت جهت ارتباط بین نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در امر اشتغال می‌توانست باشد.

- با توجه به چالش‌های موجود در بازار کار ایران از جمله عدم تطابق شغلی، افزایش جمعیت غیرفعال، نرخ مشارکت پایین، نرخ بالای بیکاری زنان و جوانان و عدم توازن منطقه‌ای در بین استان‌های کشور بالاخص شرایط بحرانی استان‌های مرزی، متأسفانه در لایحه رویکرد و رویه خاصی نسبت به رفع این موارد دیده نمی‌شود.
- با توجه به وضعیت فعلی اقتصاد کشور (عدم ثبات اقتصادی) و شرایط تحریم و ابعاد

اثرگذار آن بر بازار کار کشور، راهکار یا بند مشخصی در خصوص مقابله با تحریم و حفظ اشتغال در این شرایط پیشنهاد نشده است.

۳-۲. اظهار نظر پیرامون جزئیات تبصره «۱۸»

- در بند «الف» تبصره «۱۸» به اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد و اجرای سیاست‌های بازار کار اشاره شده است، حال آنکه ماهیت این برنامه‌ها و سیاست‌ها و دستگاه‌های متولی آن مشخص نیست و میزان همپوشانی و هماهنگی این برنامه و سیاست‌ها با برنامه اشتغال فراگیر و قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مشخص نمی‌باشد.
- اعتبار پیش‌بینی شده در ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰ در جدول شماره (۹) این لایحه مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ذکر شده است، در حالی که نحوه هزینه‌کرد اکثر طرح‌های یاد شده در تبصره در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، و کمک بلاعوض می‌باشد و ماهیت آنها هزینه‌ای است و می‌بایست در قالب اعتبارات هزینه‌ای آورده شود.
- اعتبار پیش‌بینی شده در جدول تبصره «۱۴» این لایحه بر خلاف تبصره مربوط به سال ۱۳۹۷ شفاف بیان نشده است و مشخص نیست چه سهمی از ۲۱۱۶۵ میلیارد ریال درآمد حاصل از هدفمندسازی صرف این تبصره خواهد شد. تجربه عملکرد سال ۱۳۹۷ در عدم تخصیص اعتبار از محل یاد شده نشان می‌دهد که امیدی برای تأمین اعتبار در سال آینده از این محل برای اجرای برنامه‌های تشیبت و ایجاد اشتغال وجود ندارد.
- ترکیب سه منبع اعتباری مختلف (بودجه، صندوق توسعه ملی و بانک)، علاوه بر آنکه پیچیدگی در سازوکارهای اجرایی را به همراه دارد، به لحاظ میزان منابع صندوق و بانک



و نرخ سود تسهیلات، سهم اعتبارات بودجه برای تلفیق با منابع تسهیلاتی و سایر طرح‌هایی که ماهیت هزینه‌ای داشته، از شفافیت لازم برخوردار نیست و تجربه تبصره «۱۸» سال جاری (۱۳۹۷) که مشابه تبصره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ است نشان می‌دهد که با گذشت بیش از ۱۰ ماه از سال ابهامات یاد شده کماکان برقرار بوده و عملکرد این تبصره در سال ۱۳۹۷ نامشخص است.

- هرچند که موضوع تبصره «۱۶» لایحه (موضوع تکلیف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه شبکه بانکی به مددجویان و کارفرمایان طرح‌های اشتغال مددجویی کمیته امداد و بهزیستی) نیز به عنوان بندی از تبصره «۱۸» لایحه اشاره شده تا در نهایت بتوان مدیریت، سیاستگذاری و ارزیابی اعتبارات و منابع بودجه‌ای را در قالب یک تبصره جمع شده انجام داد، اما هیچ‌گونه اشاره‌ای برای مدیریت و سیاستگذاری واحدی بر این بند از تبصره اضافه نکرده است و عمل آوردن و نیاوردن بند یاد شده خنثی می‌باشد.

- به‌رغم تذکرات قبلی در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مبنی بر تأکید بر متولی بودن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در امر اشتغال، اما متأسفانه در بندهای «۲» و «۳» این تبصره، اعتبارات اشتغال‌زایی برای وزارت ورزش و جوانان و اشتغال مددجویان کمیته امداد و بهزیستی با تأیید سازمان برنامه و بودجه منظور شده است و نحوه ارائه گزارش عملکرد و پاسخگویی در هزینه‌کرد با محوریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مغفول مانده است.

- در خصوص تخصیص اعتبارات تبصره «۱۸» نیز دولت به نحوی عمل می‌نماید که درصد اندکی از اعتبار مورد نیاز آن هم در خوشبینانه‌ترین حالت در ماه‌های آخر سال به

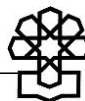
دستگاه متولی برنامه تخصیص داده می‌شود، از طرفی هزینه‌های بنگاه‌های اشتغال‌زا از زمان به‌کارگیری نیروی کار افزایش می‌یابد و به همین دلیل فعالان بخش خصوصی و تعاونی ترجیح می‌دهند جذب نیروی کار را به زمانی بعد از تحقق وعده‌های قانونی دولت موکول نمایند که این امر موجب عدم تحقق اهداف اشتغال‌زایی برنامه‌های فعال می‌گردد.

- متأسفانه عملکرد سال‌های اخیر و سال ۱۳۹۷ نشان از این واقعیت دارد که به‌رغم پیش‌بینی اعتبار بودجه‌ای چه در قالب تبصره و چه در قالب ردیف‌های متفرقه برای موضوع اشتغال، گزارش عملکردی از سوی سازمان برنامه و بودجه در این خصوص ارائه نشده است و این امر می‌تواند نگرانی و نااطمینانی بابت عدم اجرای تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را ایجاد نماید.

- با توجه به اهمیت و در مرحله اجرا بودن «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایر از محل منابع صندوق توسعه ملی» و فراگیر بودن این برنامه در سراسر کشور، لذا می‌بایست بجای تعریف برنامه اشتغال‌زایی متعدد و پراکنده در تبصره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، الزامات اجرای صحیح این قانون و برنامه‌های مرتبط با آن، در اولویت قرار می‌گرفت.

جمع‌بندی و پیشنهاد

تجربه اجرای تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که با آنکه ۱۰ ماه از اجرای این تبصره می‌گذرد و با وجود اقدامات انجام شده، ابهام در نحوه توزیع اعتبارات کماکان برقرار است و به همین دلیل تاکنون عملکردی به لحاظ نتایج حاصل از اجرای



طرح‌ها و برنامه‌های مصوب شده اعلام نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود تا در تبصره این لایحه، ابهامات مربوط به نحوه توزیع اعتبارات برطرف گردد. به همین منظور پیشنهاد می‌گردد:

- میزان منابع صندوق و بانک و نرخ سود تسهیلات، سهم اعتبارات بودجه برای تلفیق با منابع تسهیلاتی و سایر طرح‌هایی که ماهیت هزینه‌ای داشته، به طور شفاف تصریح گردد.

- با توجه به تجربه اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایر از محل منابع صندوق توسعه ملی و برنامه اشتغال فراگیر در کشور، می‌بایست در تبصره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، الزامات اجرای صحیح این قانون و برنامه‌های مرتبط با آن، در اولویت قرار گیرد.

- با توجه به شرایط تحریم اقتصادی، و افزایش هزینه‌های بنگاه‌های اشتغال‌زا، لازم است پیشنهادهای مربوط به صیانت از وضع موجود و تثبیت اشتغال لحاظ گردد.

- همانند سال‌های قبل به نوعی دوگانگی بین نظام بودجه‌ای و نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری اشتغال و بازار کار وجود دارد و تمامی تکالیف اشتغال‌زایی بودجه با محوریت سازمان برنامه و بودجه تنظیم شده است و از نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان متولی اشتغال‌زایی کشور و شورای عالی اشتغال به عنوان نهاد قانونی سیاستگذار در بازار کار و اشتغال غفلت شده است. لذا پیشنهاد می‌شود در تعریف برنامه‌های اشتغال‌زا، در کنار سازمان برنامه و بودجه، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز مورد توجه قرار گیرد.

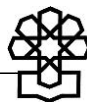
- با توجه به مغفول ماندن اجرای برنامه‌های توسعه کارآفرینی در تبصره یاد شده، پیشنهاد می‌گردد عبارت «طرح‌های توسعه کارآفرینی» بعد از عبارت اجرای سیاست‌های بازار کار در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» اضافه گردد.
- عبارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در بندهای «۳» و «۲» اضافه گردد.

تبصره پیشنهادی

(الف)

۱. به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در چارچوب مصوبات هیئت امناء، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار، طرح‌های توسعه کارآفرینی و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور هزینه نماید.

۲. پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره «۴» ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی مشترک وزارت ورزش و جوانان و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به منظور اشتغال و توسعه کارآفرینی جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.



۳. تسهیلات بانکی مربوط به برنامه اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (موضوع بند «ب» تبصره «۱۶» این قانون) بر اساس برنامه‌های پیشنهادی مشترک دستگاه‌های ذی‌ربط و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.

۴. به منظور تسهیل تأمین وثایق مورد نیاز برنامه‌های موضوع این حکم، بخشی از منابع عمومی جزء «۱» این بند می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور برای افزایش سرمایه صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد.

۵. ده درصد (۱۰٪) از عوارض موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (در روستاهای فاقد دهیاری) است، می‌تواند صرف پروژه‌های اشتغال‌زایی روستایی، مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شود.

۶. عبارت «یک درصد (۱٪)» مندرج در تبصره «۲» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مذکور به عبارت «یک واحد درصد» اصلاح شود. برنامه‌های موضوع این حکم به پیشنهاد مشترک هر یک از دستگاه‌های اجرایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد رسید.

آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، سیاست‌های بازار کار و سازوکار تصویب و تأمین مالی طرح‌ها به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، فناوری اطلاعات و ارتباطات، جهاد کشاورزی، کشور، بانک مرکزی

جمهوری اسلامی ایران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری حداکثر ظرف مدت دو ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۳. چکیده نتایج طرح آمارگیری از نیروی کار در پاییز سال ۱۳۹۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۹۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۶۲. تبصره «۱۸»، بند «الف» (اشتغال)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی: محمدرضا عبداللهی، موسی شهبازی غیاثی، شاهین جوادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه

۲. اشتغال

۳. بیکاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۹