

دوره دهم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۵۱۰

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۶۲۶

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال
پایدار در مناطق روستایی و عشایری»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۶۹۵

آبان ماه ۱۳۹۸

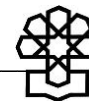
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. فرایند تصویب قانون
۵.....	۲. عملکرد اجرای قانون
۱۲.....	۳. عملکرد اشتغال‌زایی قانون و انحراف منابع
۱۴.....	۴. ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مجری قانون
۱۸.....	۵. ارزیابی رویکرد کلی و مهم‌ترین چالش‌های اجرای قانون
۲۰.....	۶. اظهارنظر درباره طرح اصلاح قانون
۳۶.....	جمع‌بندی
۳۶.....	منبع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال
پایدار در مناطق روستایی و عشایری»

چکیده

ارزیابی عملکرد اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری نشان می‌دهد این قانون چه در فرایند اجرا و چه در اثربخشی دارای انحرافات بوده است. در حال حاضر در شرایطی که بیش از دو سال از عمر قانون نمی‌گذرد، به دلیل نواقص فوق تصمیم بر اصلاح قانون گرفته شده است. «طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری ...» در مورخ ۹۸/۵/۸ به صورت یک فوریتی در قالب هشت ماده ارائه شده که مهم‌ترین ویژگی‌های آن به شرح ذیل است:

✓ استفاده مجدد از منابع حاصل از بازگشت تسهیلات پرداخت شده جهت تسهیلات‌دهی مجدد،
✓ اختصاص منابع اعتباری جهت هزینه‌های مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیله‌گری، آموزش،
توانمندسازی و ...

✓ مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی از جمله ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره)
(بنیاد برکت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی)، کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره) در
فرایند اجرای قانون،

✓ افزایش انعطاف در جابه‌جایی بین منابع استان‌ها و شهرستان‌ها،
✓ پیش‌بینی دو سطح نظارت عالی و عملیاتی در اجرای قانون.

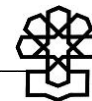
نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که حتی با وجود این ویژگی‌ها و رفع برخی موانع اجرای قانون، به لحاظ رویکردی این طرح همچنان مبتنی بر تزریق منابع ارزان‌قیمت به بهانه اشتغال‌زایی است که مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های قبلی خود در زمان تصویب این قانون مخالفت صریح خود را با پرداخت تسهیلات به این شکل در جهت اشتغال‌زایی بدون در نظر گرفتن سایر الزامات، اعلام کرده است. با این حال با توجه به گذشت دو سال از اجرای قانون و تخصیص بخش اعظم منابع موضوع این قانون و به جهت افزایش هماهنگی و رفع برخی نواقص در فرایند اجرا، مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات طرح مشروط به اعمال اصلاحاتی در برخی مواد موافق است.

مقدمه

ایجاد و توسعه فرصت‌های شغلی پایدار، بهره‌ور و باثبات برای افراد، همیشه در کانون برنامه‌های اقتصادی-اجتماعی کشورها قرار دارد. این رسالت به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه برخوردار از نیروی کار جوان فراوان، از جمله ایران، بسیار اساسی به‌شمار می‌رود. بررسی‌ها حاکی از آن است که در سه دهه اخیر، دولت‌های مختلف طرح‌ها و برنامه‌های ملی را برای ساماندهی امر اشتغال در پیش رو گرفته‌اند. هرچند توزیع منابع بین اقشار مختلف مردم به‌ویژه مردم محروم‌تر، تقویت تحرک اقتصادی، افزایش کارایی تسهیلات بانکی اشتغال‌زایی، تقویت کارآفرینی، اشتغال‌زایی و افزایش فرصت‌های شغلی جدید از اهداف طرح‌ها و برنامه‌های مذکور به‌شمار می‌روند؛ ولی با وجود هزینه‌کرد منابع فراوان، سیاست‌های مذکور به شکل پایدار و جامعی نتوانسته‌اند موضوع اشتغال را مدیریت نمایند و حتی بعضاً نتایجی مانند افزایش نقدینگی در جامعه و رشد تورم، بدهکارتر شدن روستاییان و عشایر به نظام بانکی و غیره داشته‌اند. آخرین سیاست در حوزه اشتغال‌زایی روستایی و عشایری، قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» است. کلیات این قانون با تأکید بر توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در روستاها و مناطق کمتر توسعه‌یافته و در راستای اجرای بند «۱۹» و «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی و اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری) است.

در حال حاضر در شرایطی که بیش از دو سال از عمر قانون نمی‌گذرد، به‌دلیل برخی نارسایی‌ها تصمیم بر اصلاح قانون گرفته شده است. طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایر در مورخ ۹۸/۵/۸ به‌صورت یک‌فوریتی در قالب هشت ماده ارائه شده است و هرچند در مقدمه توجیهی طرح، هدف از ارائه اصلاح قانون، تحقق اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، رونق تولید و ایجاد اشتغال پایدار و هدف‌گذاری ایجاد سیصد هزار فرصت شغلی از طریق شورای عالی اشتغال، براساس مدل ایجاد اشتغال، به‌کارگیری تسهیلات، مدل‌های کسب‌وکار از محل منابع صندوق توسعه ملی بیان شده است اما محتوای طرح نشان می‌دهد که محوریت اصلی این اصلاحیه بر استفاده مجدد از منابع حاصل از بازگشت سپرده‌ها برای تسهیلات‌دهی مجدد و جلوگیری از خواب منابع بازگشتی در بانک‌هاست.

با این حال جای آن دارد که با توجه به تذکرات مکرر مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص چالش‌ها و نواقص موجود در فرایند تصویب و اجرای این قانون، از ظرفیت و پتانسیل ایجاد شده برای اصلاح قانون در جهت رفع بسیاری از چالش‌ها اقدام نمود و بدیهی است که ارزیابی برون‌دادهای قانون در اجرا و



میزان تحقق اهداف آن، لازمه هرگونه اقدام اصلاحی و سیاستگذاری جدید به‌شمار می‌رود. براین اساس در این گزارش هدف بر آن است که ضمن مروری بر فرایند تصویب قانون و ارزیابی رویکرد کلی آن، عملکرد اجرای قانون مورد ارزیابی قرار گیرد و براساس نتایج ارزیابی، کلیات و مفاد طرح مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌گردد.

۱. فرایند تصویب قانون

لایحه این قانون تحت عنوان «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی» با هدف ایجاد ۱۶۷ هزار شغل در مناطق روستایی کشور توسط سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد و در جلسه هیئت‌وزیران در مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۳ به تصویب رسید. این لایحه در ابتدا شامل یک ماده‌واحد به شرح زیر بود:

ماده‌واحد- در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با هدف توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از منابع صندوق را از طریق بانک‌های عامل صرف اعطای تسهیلات برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی نماید.

آیین‌نامه اجرایی این قانون متضمن شرایط مربوط به نحوه پرداخت تسهیلات، نحوه اجرا، زمان و تضمین بازپرداخت تسهیلات با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. این لایحه پس از بررسی در کمیسیون برنامه و بودجه 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 در قالب هفت ماده قانونی مصوب گردید و به جهت طی مراحل قانونی و بررسی بیشتر به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه گردید.

از آنجا که منابع این قانون از محل منابع صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است و نیازمند اذن رهبر معظم انقلاب براساس اساسنامه صندوق است و معظم‌له در پاسخ به استجازه‌ای که درخصوص برداشت از صندوق مطرح شده بود، برداشت از صندوق را برای هدف مزبور مشروط به اهتمام جدی بر موارد ششگانه مندرج در متن نامه ارسالی دانستند. این شروط عبارت بود از:

۱. بانک‌ها و صندوق‌ها به نحوی محدود شوند که قابل نظارت برای تحقق اهداف قانون باشند.
۲. این پنج بانک و صندوق به شرطی از این امکان استفاده کنند که معادل منابع صندوق را خود به سرمایه کلی بیفزایند.
۳. بانک‌های عامل منابع صندوق را ۶ ساله بازپرداخت نمایند.
۴. میانگین سودی که به بنگاه‌های سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی و صنعتی تعلق می‌گیرد از ۶

درصد (متوسط) بیشتر نباشد.

۵. برای بخش عشایر و روستاها و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر این منابع تخصیص یابد. آن هم فقط بخش خصوصی که در زمینه کشاورزی و صنعتی مستقر است.

۶. سیستم نظارتی و کنترلی و شفاف اطلاعات برای پرداخت‌ها و ارزیابی در نظر گرفته شود. در نهایت قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ سی و یکم مردادماه یکهزار و سیصد و نود و شش مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۱۷ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. همچنین دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۱ ابلاغ گردید.

مطابق آیین‌نامه اجرایی این قانون، رسته‌های فعالیتی تعیین شده برای این تسهیلات شامل موارد ذیل است:

- فعالیت‌های کشاورزی شامل زراعت، باغداری، گلخانه، دام و طیور، شیلات، گیاهان دارویی، خدمات تجاری، خدمات فنی و مهندسی بخش کشاورزی و مکانیزاسیون، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و منابع طبیعی شامل جنگلکاری، پرورش نهال و غیره،
- فعالیت‌های معدنی در مقیاس خرد،
- فعالیت‌های خدماتی شامل خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات، اصناف، آموزش، گردشگری، ورزشی، فرهنگی و هنری، حمل‌ونقل، انبارداری، بیمه‌ای، بهداشتی و درمانی، بازیافت و انرژی‌های تجدیدپذیر و غیره،
- کلیه فعالیت‌های مربوط به صنایع دستی،
- تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر.

همچنین مطابق با این آیین‌نامه مقرر گردید به ترتیب ۴۵، ۱۰، ۱۵، ۱۰ و ۱۰ درصد کل منابع پیش‌بینی شده این قانون به رسته‌های فعالیتی کشاورزی، صنایع و معادن کوچک، فعالیت‌های خدماتی، گردشگری و صنایع دستی تخصیص یابد و ۱۰ درصد نیز به سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر اختصاص یابد.

در آیین‌نامه دوره استفاده از تسهیلات حداکثر دو سال، دوره تنفس حداکثر یک سال و دوره بازپرداخت تسهیلات اعطایی حداکثر ۶ سال و مجموع دوره تأمین مالی تسهیلات سرمایه در گردش، حداکثر هجده ماه تعیین شده است. میانگین نرخ سود طرح‌های موضوع قانون، طبق ماده (۷) قانون،



به طور متوسط ۶ درصد تعیین شده است. در این راستا، نرخ سود طرح‌های مختلف به شرح زیر تعیین شده است:

- سرمایه در گردش با نرخ ۱۰ درصد حداکثر ۱۰ میلیارد ریال به‌ازای هر طرح به واحدهای تولیدی مستقر (موجود) در نواحی صنعتی روستایی و در شهرهای با جمعیت زیر ده هزار نفر جمعیت از جمله واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی این شهرها،
- تسهیلات طرح‌های مناطق روستایی و عشایری مرزی با نرخ ۴ درصد،
- تسهیلات طرح‌های مناطق روستایی و عشایری غیرمرزی با نرخ ۶ درصد.

۲. عملکرد اجرای قانون

براساس قانون اشتغال روستایی معادل ریالی ۱/۵ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی در قالب قرارداد سپرده‌گذاری باید در اختیار بانک‌های عامل قرار گیرد. براساس مستندات ارائه شده توسط صندوق توسعه ملی، منابع قانون مزبور تاکنون جمعاً به مبلغ ۶۶۹۰۰ میلیارد ریال (معادل ۱۲۵۵ میلیون دلار) طی چهار مرحله به شرح جدول ذیل تخصیص یافته است. با احتساب ۱۲۵۵ میلیون دلار پرداخت شده تاکنون، میزان تخصیص باقی‌مانده منابع صندوق توسعه ملی به بانک‌های عامل، معادل ۲۴۵ میلیون دلار است که با احتساب نرخ سامانه نیما (حدود ۱۱ هزار تومان)، معادل ریالی آن حدوداً برابر با ۲۶۹۵۰ میلیارد ریال می‌گردد. این میزان پس از تلفیق با منابع بانکی (به‌صورت ۵۰-۵۰) معادل ۵۳۹۰۰ میلیارد ریال می‌شود. به بیان دیگر، مجموع منابع باقی‌مانده ابلاغ نشده موضوع قانون، معادل ۵۳۹۰۰ میلیارد ریال است.

جدول ۱. مراحل واریز منابع صندوق توسعه ملی به حساب بانک‌های عامل قانون

زمان واریز	معادل ریالی (میلیارد ریال)	نرخ تسعیر ارز (تومان)	سهم از یک و نیم میلیارد دلار	معادل دلار (میلیون دلار)	مراحل
دی ماه ۱۳۹۶	۱۵۰۰۰	۳۶۲۳	۲۷,۶	۴۱۴	مرحله اول
اردیبهشت ماه ۱۳۹۷	۱۵۰۰۰	۴۱۶۲	۲۴,۰	۳۶۰,۴	مرحله دوم
دی ماه ۱۳۹۷	۱۴۳۹۱	۷۷۵۴	۱۲,۴	۱۸۵,۶	مرحله سوم
بهمن ماه ۱۳۹۷	۲۲۵۰۹	۷۶۳۰	۱۹,۷	۲۹۵	مرحله چهارم
-	۶۶۹۰۰	-	۸۳,۷	۱۲۵۵	جمع
-	۲۶۹۵۰	۱۱۰۰۰	۱۶,۳	۲۴۵	باقی‌مانده

مأخذ: مستندات سازمان برنامه و بودجه.

سهام مؤسسات عامل تا این مرحله به تفکیک در جدول ۲ ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است، بانک کشاورزی با ۴۴/۵ درصد و پست بانک با ۱۷/۴ درصد به ترتیب بیشترین و کمترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۲. تعیین و ابلاغ سهم مؤسسات عامل تا مرحله چهارم (میلیارد تومان)

ردیف	نام مؤسسه عامل	ابلاغ مرحله اول	ابلاغ مرحله دوم	ابلاغ مرحله سوم	ابلاغ مرحله چهارم	جمع	سهم از کل (درصد)
۱	بانک کشاورزی	۷۵۰	۷۵۰	۷۳۸	۷۳۸	۲۹۷۶	۴۴,۵
۲	بانک توسعه تعاون	۲۵۰	۲۵۰	۳۶۹	۳۶۹	۱۲۳۸	۱۸,۵
۳	پست بانک ایران	۲۵۰	۲۵۰	۳۳۲	۳۳۲	۱۱۶۴	۱۷,۴
۴	صندوق کارآفرینی امید	۲۵۰	۲۵۰	-	۸۱۲	۱۳۱۲	۱۹,۶
	جمع	۱۵۰۰	۱۵۰۰	۱۴۳۹	۲۲۵۱	۶۶۹۰	۱۰۰

مأخذ: مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور و صندوق توسعه ملی.

با احتساب معادل منابع تلفیقی^۱ بانک‌ها و مؤسسات عامل تا مرحله چهارم منابع کل بالغ بر ۱۳۳۸۰۰ میلیارد ریال می‌باشد. براساس گزارش نظارتی سازمان برنامه از مجموع ۱۳۳۸۰ میلیارد تومان ابلاغ شده به بانک‌ها، تاکنون ۹۴۶۸ میلیارد تومان تسهیلات پرداخت شده است. درواقع تنها نزدیک به ۶۶ درصد از تسهیلات ابلاغ شده تاکنون پرداخت شده است که این سهم برابر با رقم ابلاغ شده تا مرحله سوم می‌باشد.

در جدول ۳ میزان تسهیلات ابلاغ شده و پرداخت شده به تفکیک مؤسسات عامل ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد بانک کشاورزی با ۷۱/۶ درصد بهترین عملکرد و پست بانک با ۵۹/۲ درصد ضعیف‌ترین عملکرد را بین مؤسسات عامل داشته‌اند. همان‌گونه که بیان شد رقم تسهیلات پرداخت شده تاکنون حدوداً برابر رقم ابلاغ شده تا پایان مرحله سوم می‌باشد بدین معنی که عملاً بانک‌ها منابع ابلاغ شده در مرحله چهارم را با گذشت نزدیک به هشت ماه پرداخت نکرده‌اند.

۱. وفق ماده (۲) قانون، هریک از مؤسسات عامل باید حداقل معادل منابع موضوع قانون را نیز از محل منابع خود تأمین کنند.



جدول ۳. عملکرد مؤسسات عامل تا مرحله چهارم

مؤسسه عامل	بانک توسعه تعاون	بانک کشاورزی	پست بانک	صندوق کارآفرینی امید	مجموع
واریز تا مرحله چهارم صندوق توسعه ملی (میلیارد تومان)	۱۲۳۸	۲۹۷۶	۱۱۶۴	۱۳۱۲	۶۶۹۰
ارزش تسهیلات ابلاغ شده به مؤسسات عامل (میلیارد تومان)	۲۴۷۶	۵۹۵۲	۲۳۲۸	۲۶۲۴	۱۳۳۸۰
ارزش تسهیلات پرداخت شده (میلیارد تومان)	۱۶۵۳	۴۶۴۸	۱۵۱۸	۱۶۵۰	۹۴۶۸
نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به کل ارزش تسهیلات تجهیز شده (درصد)	۶۲,۱۴	۷۱,۶	۵۹,۲	۶۱,۰۹	۶۵,۶۳

مأخذ: مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش ارائه شده در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی.

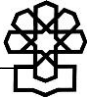
در جدول ۴ تعداد، مبلغ و پیش‌بینی اشتغال طرح‌های ارسال شده، در دست بررسی، مصوب شده، منعقد شده و پرداخت شده به تفکیک مؤسسات عامل ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد در مجموع تاکنون ۱۵۰۸۸۴ طرح با رقم تسهیلات ۱۷,۳۱۴ میلیارد تومان و پیش‌بینی اشتغال زایی ۳۵۹۱۶۱ نفر ارسال شده است که از این تعداد نزدیک به ۱۱۳ هزار طرح مصوب شده و ۱۱۰ هزار طرح منعقد شده است. از این تعداد به ۱۰۹۲۰۰ طرح تسهیلات پرداخت شده که رقم مصوب پرداختی ۹۴۶۸ میلیارد تومان بوده و ۸۷۸۲ میلیارد تومان تسهیلات پرداخت شده است که پیش‌بینی اشتغال جدید این طرح‌ها ۲۳۱۹۱۲ نفر می‌باشد.^۱

۱. مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش ارائه شده در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی.

جدول ۴. تعداد، مبلغ و پیش‌بینی اشتغال طرح‌های ارسال شده، در دست بررسی، مصوب شده، منعقد شده و پرداخت شده به تفکیک مؤسسات عامل (ارقام به میلیارد تومان)

مؤسسه عامل	طرح‌های ارسال شده			طرح‌های منعقد شده			طرح‌های مصوب شده			طرح‌های در دست بررسی			طرح‌های پرداخت شده		
	تعداد	مبلغ	برآورد اشتغال جدید	تعداد	مبلغ	برآورد اشتغال جدید	تعداد	مبلغ	برآورد اشتغال جدید	تعداد	مبلغ	برآورد اشتغال جدید	تعداد	مبلغ مصوب پرداختی	برآورد اشتغال جدید
بانک توسعه تعاون	۲۸۸۹۸	۳,۰۱۵	۵۷۷۳۹	۱۹,۶۹۵	۱,۷۶۹	۳۹,۶۹۸	۱۹,۸۷۸	۱,۹۳۷	۴۱,۲۶۶	۹۰,۱۶	۹۶۰	۱۶۴۵۰	۱۹,۶۹۵	۱,۶۵۳	۳۸,۶۳۹
بانک کشاورزی	۶۷۷۳۸	۹,۰۹۳	۱۴۵۰۳۸	۴۴,۰۴۹	۴,۸۱۴	۹۱,۲۲۲	۲۲۸۷۰	۳,۸۲۵	۹۳,۳۸۹	۲۲۸۷۰	۳,۸۲۵	۵۱۶۰۰	۴۴,۰۴۹	۴,۶۴۸	۸۹,۲۱۲
پست بانک	۲۱۴۹۹	۲,۶۸۱	۷۳۵۲۸	۱۷,۳۰۷	۱,۵۸۲	۳۴,۷۵۰	۳۲۷۱	۸۰۴	۳۷,۴۱۳	۳۲۷۱	۸۰۴	۳۶۰۳۴	۱۷,۳۰۷	۱,۵۱۸	۳۳,۷۵۴
صندوق کارآفرینی امید	۳۲۷۴۹	۲,۵۲۵	۸۲۸۵۶	۲۹,۳۴۶	۱,۷۱۶	۷۱,۱۳۵	۳۰۰۸۲	۱,۸۵۶	۷۳,۳۶۶	۳۰۰۸۲	۱,۸۵۶	۹۴۵۶	۲۹,۳۴۶	۱,۶۵۰	۷۰,۳۰۷
مجموع	۱۵۰,۸۸۴	۱۷,۳۱۴	۳۵۹,۱۶۱	۱۱۰,۳۹۷	۹,۸۸۲	۲۳۶,۸۰۵	۱۱۳,۰۳۴	۱۰,۶۱۱	۲۴۵,۴۳۴	۱۱۳,۰۳۴	۱۰,۶۱۱	۱۱۳,۵۴۰	۱۱۰,۳۹۷	۹,۴۶۸	۲۳۱,۹۱۲

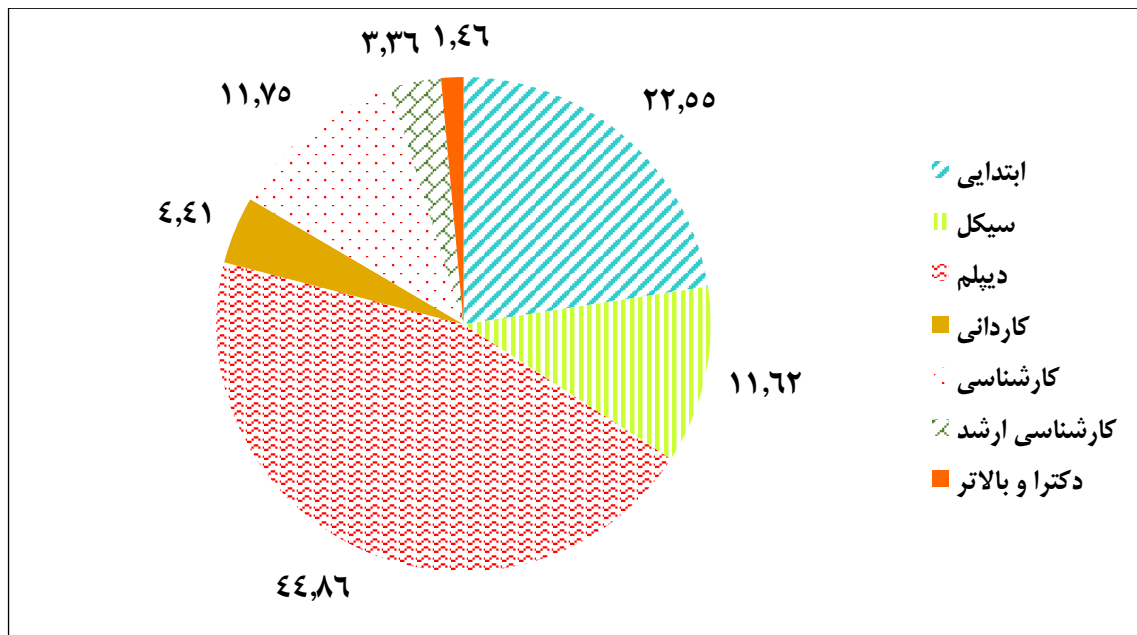
مأخذ: مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش ارائه شده در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی.



همچنین گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه کشور نشان می‌دهد:

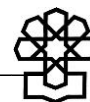
- متوسط سرانه تسهیلات پرداخت شده به ازای هر شغل جدید حدود ۳۷/۸ میلیون تومان بوده است که این نسبت در تسهیلات پرداخت شده توسط بانک کشاورزی ۴۷/۸، پست بانک ۴۰/۷، بانک توسعه تعاون ۳۹/۸ و صندوق کارآفرینی امید ۲۲/۸ میلیون تومان بوده است.
- متوسط تعداد اشتغال جدید به ازای هر طرح ۲/۱ نفر بوده است که این نسبت در تسهیلات پرداخت شده توسط بانک کشاورزی ۲/۱، پست بانک ۲، بانک توسعه تعاون ۲ و صندوق کارآفرینی امید ۲/۴ نفر به ازای هر طرح بوده است.
- نسبت ارزش تسهیلات مصوب، منعقد و پرداخت شده به کل منابع تجهیز شده به ترتیب حدود ۷۹، ۷۴ و ۶۶ درصد بوده است.
- نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک ماهیت طرح (جدید، توسعه‌ای و سرمایه در گردش) به ترتیب ۶۴، ۳۰ و ۶ درصد بوده است این در حالی است که در آیین‌نامه مقرر گردیده سهم تسهیلات سرمایه در گردش باید ۱۰ درصد باشد. همچنین سهم اشتغال پیش‌بینی شده به تفکیک ماهیت طرح به ترتیب ۵۹، ۳۳ و ۸ درصد بوده است.
- نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک بخش‌های اقتصادی (کشاورزی، صنعت و خدمات) به ترتیب ۷۱، ۱۶ و ۱۳ درصد بوده است. این در حالی است که طبق آیین‌نامه اجرایی، سهم بخش کشاورزی از منابع موضوع این قانون ۴۵ درصد تعیین شده است. همچنین ۶۳ درصد از اشتغال پیش‌بینی شده در بخش کشاورزی، ۲۵ درصد در بخش صنعت و ۱۲ درصد در بخش خدمات بوده است.^۱
- با وجود اینکه طبق سیاست‌های کلی نظام در حوزه کارآفرینی و اشتغال، تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور، محور قراردادن رشد بهره‌وری و جلوگیری از اتلاف و راکد ماندن سرمایه‌های فیزیکی و انسانی ایرانی از اصول و الزامات اشتغال‌زایی و کارآفرینی در کشور به‌طور اعم و در مناطق روستایی و عشایری به‌طور اخص محسوب می‌شود، ولی نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک مقاطع تحصیلی نشان می‌دهد ۷۹ درصد ارزش تسهیلات به مقاطع تحصیلی دیپلم و زیردیپلم پرداخت شده است.

نمودار ۱. نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک مقاطع تحصیلی



مأخذ: مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش ارائه شده در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی.

- ارزش تسهیلات طرح‌های پرداخت شده به تفکیک نوع تقاضا نشان می‌دهد ۸۱ درصد تسهیلات به متقاضیان حقیقی و ۱۹ درصد به متقاضیان حقوقی پرداخت شده است. همچنین ۸۷ درصد اشتغال پیش‌بینی شده مربوط به متقاضیان حقیقی و ۱۳ درصد مربوط به متقاضیان حقوقی بوده است. این نشان می‌دهد، اشخاص حقوقی از جمله شرکت‌های تعاونی، سهامی زراعی، کشت و صنعت و غیره که می‌توانستند اعتبارات اعطایی را در قالب زنجیره ارزش و در بین روستاییان و عشایر تحت پوشش سازماندهی کنند، سهم قابل‌ذکری از تسهیلات مذکور نداشته‌اند.
- ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک جنسیت نشان می‌دهد ۸۱ درصد دریافت‌کنندگان وام مرد و ۱۹ درصد زن بوده‌اند. همچنین ۶۰ درصد اشتغال پیش‌بینی شده مرد و ۴۰ درصد زن بوده‌اند.
- براساس تفاهمنامه‌ای که به امضای وزیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور رسید مبلغ ۳۷۵۰ میلیارد تومان و به عبارتی بیش از ۲۰ درصد منابع پیش‌بینی شده قانون می‌بایست به طرح‌های متقاضیان سرمایه‌گذاری تحت پوشش نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و بنیاد شهید و امور ایثارگران) تا سقف ۱۵۰ هزار نفر و با متوسط ۲۵ میلیون تومان برای هر فرصت شغلی اختصاص یابد. براساس جدول ۵ از کل رقم ۸۷۸۲ میلیارد ریال پرداخت تسهیلات ۷۳۸۳ میلیارد تومان آن معرفی شده از سوی دستگاه‌های اجرایی و ۱۳۹۹ میلیارد تومان معرفی شده از طرف نهادهای حمایتی است. نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به منابع تجهیز شده در دستگاه‌های اجرایی بسیار بالاتر از نهادهای حمایتی بوده است.



جدول ۵. سهم نهادهای حمایتی و اجرایی از معرفی افراد جهت دریافت تسهیلات

نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به منابع تجهیز شده (درصد)	ارزش تسهیلات پرداخت شده (میلیارد تومان)	ارزش تسهیلات ابلاغ شده (میلیارد تومان)	
۳۷	۱۳۹۹	۳۷۵۰	نهادهای حمایتی
۷۷	۷۳۸۳	۹۶۳۰	نهادهای غیرحمایتی
۶۶	۸۷۸۲	۱۳۳۸۰	کل

مأخذ: همان.

• بررسی اندازه و مقیاس طرح‌ها به لحاظ میزان تسهیلات و میانگین اشتغال آنها نشان می‌دهد که بیش از ۹۷ درصد طرح‌ها در زمره طرح‌های زیر ۵۰۰ میلیون تومان بوده است. البته این موضوع به واسطه ماهیت طرح‌های روستایی و سنتی بودن اقتصاد روستا امری عادی است. ضمن اینکه حدود ۲۰ درصد از منابع قانون در اختیار نهادهای حمایتی قرار گرفته است که سقف وام آنها ۵۰ میلیون تومان به ازای هر متقاضی می‌باشد. این موضوع عملاً منجر به سوق‌دهی حداقل یک چهارم از منابع (علاوه بر بخشی از متقاضیان عادی) به طرح‌های خرد و خوداشتغالی خواهد شد که معمولاً این طرح‌ها با توجه به رویکرد نادرست بسیاری از نهادهای مذکور از پایداری بالایی برخوردار نیستند و عملاً با هدایت این منابع به متقاضیان یاد شده، هدف قانون در دستیابی به اشتغال پایدار را متزلزل می‌نماید. جدول ۶ نشان می‌دهد طرح‌های بیشتر از ۵۰۰ میلیون تومان با سهمی کمتر از ۲,۵ درصد از کل طرح‌ها نزدیک به ۴۴ درصد از منابع را به خود اختصاص داده‌اند و در حدود ۲۳ درصد از اشتغال پیش‌بینی شده را دربرمی‌گیرند. این موضوع در شرایطی که بافت اقتصاد روستایی و عشایری کشور، عمدتاً از جنس بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط است، مورد تأمل جدی است و باید دستگاه‌های نظارتی بررسی ویژه‌ای بر عملکرد طرح‌های بالای ۵۰۰ میلیون تومان در اشتغال‌زایی پایدار برای روستاییان و عشایر داشته باشند؛ به‌خصوص اینکه به‌تنهایی ۴۴ درصد منابع را تاکنون به خود اختصاص داده‌اند. همچنین طرح‌های کمتر از ۲۵۰ میلیون تومان که در حدود ۹۵ درصد از کل طرح‌ها را شامل می‌شوند ۴۷ درصد از منابع را گرفته و ۷۲ درصد از اشتغال را دربردارند.

جدول ۶. دسته‌بندی طرح‌های پرداخت شده به تفکیک طرح، اشتغال و مبلغ

درصد	مجموع مبالغ پرداخت شده (میلیارد تومان)	درصد	اشتغال پیش‌بینی شده	درصد	تعداد	دسته‌بندی طرح‌های پرداخت شده
۴۷	۴۱۱۵	۷۲,۳۷	۱۶۷۸۴۴	۹۵,۵	۱۰۴۳۱۴	طرح‌های کمتر از ۲۵۰ میلیون تومان
۹	۷۹۲	۵,۳۵	۱۲۴۲۱	۲,۲	۲۴۰۶	طرح‌های بین ۲۵۰ تا ۵۰۰ میلیون تومان
۴۲	۳۶۷۳	۱۸,۱۱	۴۲۰۰۷	۲,۲۵	۲۴۶۷	طرح‌های بین ۵۰۰ میلیون تومان تا ۱۵ میلیارد تومان
۲	۲۰۲	۴,۱۵	۹۶۴۰	۰,۰۱	۱۳	طرح‌های بیشتر از ۱۵ میلیارد تومان
۱۰۰	۸۷۸۲	۱۰۰	۲۳۱,۹۱۲	۱۰۰	۱۰۹,۴۰۰	مجموع

مأخذ: همان.

گزارش ارائه شده توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد در حالی که براساس دستورالعمل اصلاحی اجرایی متوسط زمان صرف شده از زمان ثبت متقاضی تا پرداخت توسط مؤسسه عامل بایستی حداکثر ۵۷ روز طول بکشد باین حال این زمان در عمل ۹۳,۵ روز طول کشیده است.

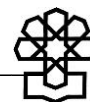
جدول ۷. متوسط زمان صرف شده از زمان ثبت متقاضی تا پرداخت توسط مؤسسه عامل

مرحله	شاخص	تعداد روز براساس دستورالعمل اصلاحی اجرایی	عملکرد (تعداد روز)	سهم هر مرحله از کل زمان پیش‌بینی شده
۱	متوسط مدت زمان صرف شده از زمان ثبت متقاضی تا تأیید دستگاه اجرایی	۱۲	۲۷	۲۸,۹
۲	متوسط مدت زمان صرف شده ارسال شده توسط دستگاه تا تأیید کارگروه	۸	۱۳,۳	۱۴,۲
۳	متوسط مدت زمان صرف شده از مرحله ارسال شده کارگروه تا مصوب توسط مؤسسه عامل	۳۰	۳۲,۷	۳۵
۴	متوسط مدت زمان صرف شده از مرحله انعقاد قرارداد تا پرداخت توسط مؤسسه عامل	۷	۲۰,۴	۲۱,۹
-	کل زمان	۵۷	۹۳,۵	۱۰۰

مأخذ: همان.

۳. عملکرد اشتغال‌زایی قانون و انحراف منابع

از آنجاکه هدف غایی این قانون اشتغال‌زایی روستایی می‌باشد ارزیابی میزان اثربخشی این قانون از اهمیت بسزایی برخوردار است. براساس اعلام مرکز آمار ایران تعداد شاغلین روستایی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ حدود ۱۱۴ هزار نفر افزایش یافته است که این رقم سهم ۲۵ درصدی از مجموع افزایش اشتغال سال ۱۳۹۷ را شامل می‌شود. این در حالی است که این نسبت به‌طور میانگین طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ حدود ۲ درصد بوده است. همچنین ۵۱ هزار نفر به تعداد شاغلین روستایی فارغ‌التحصیل دانشگاهی افزوده شده است. در گزارش پایش اجرای قانون ایجاد و توسعه اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی افزایش اشتغال مذکور به‌عنوان دستاوردهای اجرای قانون اشتغال روستایی عنوان شده است. باین‌حال برخی شواهد موجود صحت این ادعا را با ابهام روبه‌رو می‌سازد. برای مثال در حالی که بخش عمده‌ای از تسهیلات (۷۱ درصد) به بخش کشاورزی پرداخت شده اشتغال ایجاد شده این بخش در سال ۱۳۹۷ نزدیک به ۷۸۵۰ نفر (حدود ۷ درصد از کل افزایش اشتغال روستایی) بوده است. همچنین پرداخت بخش عمده تسهیلات به مقاطع تحصیلی دیپلم و زیردیپلم (۷۹ درصد از کل ارزش تسهیلات) با افزایش ۵۱ هزار نفری شاغلین روستایی فارغ‌التحصیل دانشگاهی (۴۵ درصد از کل افزایش اشتغال روستایی) در تعارض است.



همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۴۰۸۶۰ طرح را از مجموع طرح‌هایی که تا خردادماه سال ۱۳۹۸ به آنها تسهیلات پرداخت شده را مورد نظارت قرار داده است که نتایج آن به شرح ذیل می‌باشد:

✓ از ۴۰۸۶۰ طرح پایش و نظارت شده، بیش از ۲۴۲۴ طرح از سوی کمیته نظارت استان‌ها و شهرستان‌ها از لحاظ میزان تسهیلات پرداختی طرح‌های نظارت شده با تسهیلات پرداختی ثبت شده در سامانه مغایرت مشاهده شده است. به عبارت دیگر، حدود ۵,۹ درصد از طرح‌های نظارت شده، میزان تسهیلات پرداختی به آنها با تسهیلات پرداختی ثبت شده در سامانه تفاوت نشان می‌دهد. با توجه به میزان سرانه ارزش تسهیلات هر طرح، آمارهای نظارتی نشان می‌دهد که از کل ۷۱,۲ هزار میلیارد ریال تسهیلات پرداخت شده توسط مؤسسات عامل حدود ۲۴۷۰ میلیارد ریال تسهیلات از سوی مؤسسات عامل به مجریان طرح‌ها پرداخت نشده است در حالی که در سامانه کارا به عنوان پرداخت شده، تلقی شده است.

جدول ۸. طرح‌های دارای مغایرت به تفکیک مؤسسات عامل

شاخص	تعداد- فقره طرح	سهم از کل- درصد	کل ارزش تسهیلات طرح‌هایی که مغایرت مشاهده شده- میلیارد تومان
بانک کشاورزی	۹۷۹	۴۰,۴	۱۴۰
صندوق کارآفرینی امید	۶۵۰	۲۶,۸	۳۵
پست بانک	۴۲۵	۱۷,۵	۴۶,۸
بانک توسعه تعاون	۳۸۰	۱۵,۷	۳۵,۹

مأخذ: همان.

✓ نزدیک به ۲۳ درصد از طرح‌ها متناسب با برنامه زمانبندی پیشرفت فیزیکی نشان نمی‌دهند. افزایش قیمت ارز و به تبع آن قیمت عمده اقلام و تجهیزات مورد نیاز مجریان طرح‌های سرمایه‌گذاری یکی از دلایل کندی روند پیشرفت فیزیکی طرح‌ها عنوان شده است. همچنین در برخی از طرح‌ها طولانی بودن فرایند تأیید مجوزها از سوی دستگاه‌های متولی موجب کند شدن رویه‌های اجرایی طرح شده است.

✓ بیش از ۱۶,۹ درصد طرح‌ها، اشتغال واقعی جدیدشان با اشتغال ثبت شده در سامانه مغایرت داشته است.

✓ از کل ۴۱ هزار طرح نظارت شده، حدود ۱۱ هزار طرح در چارچوب بیمه اجتماعی قرار گرفته‌اند. به عبارت دیگر، تنها ۲۷,۲ درصد از افراد شاغلین جدید (حدود ۳۱,۷ هزار نفر) در مناطق روستایی و عشایری بیمه اجتماعی برای آنها فراهم شده است و مابقی طرح‌ها (۲۹,۷ هزار فقره طرح) بالغ بر ۷۲,۸ درصد طرح‌ها که حدود ۱۷۰,۳ هزار نفر نیروی کار جدید را دربرمی‌گیرد مشمول بیمه‌های اجتماعی قرار نگرفته‌اند و نشانگر ناپایداری فرصت‌های شغلی برای این افراد می‌باشد.

براساس ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی سازمان برنامه و بودجه مکلف به تعیین سامانه نظارت مناسب از میان سامانه‌های موجود با اصلاحات لازم و نظارت عالی بر اجرای برنامه توسعه اشتغال پایدار با استفاده از

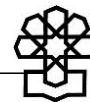
ظرفیت سازمان‌های استانی و دستگاه‌های اجرایی را دارد. گزارش نظارتی این سازمان نشان می‌دهد:

- ✓ براساس نتایج اجرای طرح تمام‌شماری در استان لرستان، از مجموع ۷۸۸ طرح نظارت شده در سال ۱۳۹۷، با میزان تسهیلات پرداختی در مرحله اول و دوم به مبلغ ۱۱۰ میلیارد تومان، ۶۳ درصد از اشتغال تعهد شده، تحقق یافته است و به لحاظ تعداد ۱۴,۵ درصد و به لحاظ ارزش تسهیلات پرداختی معادل ۶,۵ درصد از کل ارزش تسهیلات پرداختی در مقطع مورد بررسی، مغایرت از مقررات احصا گردید.
- ✓ براساس نتایج اجرای تمام‌شماری در استان کرمان، از مجموع ۸۱۷ طرح نظارت شده، ۳ درصد از تسهیلات دریافت شده با تسهیلات پرداختی ثبت شده در سامانه و ۵ درصد از اشتغال ثبت شده در سامانه با اشتغال واقعی مغایرت داشته‌اند و ۹۵ درصد اشتغال تعهد شده تحقق یافته است.
- ✓ براساس نتایج اجرای تمام‌شماری در استان خراسان رضوی در سال ۱۳۹۷، از مجموع ۲۳۶۸ طرح نظارت شده به لحاظ تعداد ۵ درصد و به لحاظ ارزش تسهیلات پرداختی معادل ۷ درصد از کل ارزش تسهیلات پرداختی در مقطع مورد بررسی، مغایرت از مقررات احصا گردید.
- ✓ براساس نتایج اجرای تمام‌شماری در استان قزوین از تعداد ۲۹۳۵ اشتغال تعهد شده، تعداد ۱۸۱۷ شغل معادل ۶۲ درصد محقق شده است.

۴. ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مجری قانون

۴-۱. صندوق توسعه ملی

براساس قانون اشتغال روستایی معادل ریالی ۱,۵ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی در قالب قرارداد سپرده‌گذاری در اختیار بانک‌های عامل قرار می‌گیرد. به‌طور کلی منابع ریالی صندوق توسعه ملی در قالب دو نوع قرارداد عاملیت و سپرده‌گذاری در اختیار مؤسسات عامل قرار می‌گیرد. تفاوت اصلی این دو نوع قرارداد در آن است که در قرارداد عاملیت بانک مکلف است در سررسید هر قسط مبلغ تعهد شده توسط وام‌گیرنده را به حساب صندوق واریز نماید در حالی که در قرارداد سپرده‌گذاری مؤسسات عامل در تاریخ سررسید سپرده‌گذاری مبلغ را یکجا به حساب صندوق برمی‌گردانند. در این قانون منابع صندوق توسعه ملی در قالب یک قرارداد سپرده‌گذاری به‌صورت ریالی و ۹ ساله در بانک‌های عامل با نرخ صفر سپرده‌گذاری شده است و در سررسید، سپرده ریالی از حساب بانک عامل برداشت می‌شود. یک نقد اساسی این است که در این قانون، منابع صندوق توسعه ملی در یک قرارداد ضعیف در اختیار بانک‌ها جهت اعطای تسهیلات قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در این قرارداد بیشتر بر تضمین بازپرداخت منابع صندوق در سقف ۹ ساله تأکید شده و حساسیتی نسبت به نحوه اجرای قانون توسط بانک‌ها و همچنین تعیین تکلیف منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات وجود نداشته است. ضعف بزرگ دیگر قرارداد این است که منابع صندوق توسعه ملی پس از ۹ سال و آن هم به‌صورت ریالی به این صندوق برگشت داده می‌شود. با توجه به تجربه سال‌های اخیر و کاهش ارزش ریال به حدود یک دهم ارزش ۹ سال قبل، این اتفاق تضعیف قابل توجه منابع صندوق توسعه ملی را در پی خواهد



داشت. این در حالی است که منابع صندوق منابعی بین‌نسلی است و باید در جهت ثروت‌آفرینی پایدار در کشور از آنها استفاده شود. لذا لازم است صندوق توسعه ملی در قراردادهای آینده حساسیت و دقت بیشتری نسبت به منابع صندوق داشته باشد.

۲-۴. مؤسسات عامل

در ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی، مؤسسات عامل، وظیفه تأمین منابع داخلی، تضمین بازپرداخت منابع صندوق توسعه ملی، نگهداری حساب تسهیلات متقاضیان و بررسی نهایی توجیه فنی، مالی و اقتصادی طرح‌ها را به‌عهده دارند. اما گزارش عملکرد فرایند اجرای قانون نشان می‌دهد که همان‌گونه که در بخش فرایند اجرای قانون بیان شد بانک‌ها منابع ابلاغ شده در مرحله چهارم را با گذشت نزدیک به ۸ ماه پرداخت نکرده‌اند. براساس ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون، مؤسسه عامل در صورت تأخیر در پرداخت تسهیلات با تأیید سازمان به ازای هر ماه تأخیر مشمول وجه‌التزام به نرخ ۲ درصد مبلغ تسهیلات آن مرحله می‌شود که البته تاکنون برای هیچ‌یک از بانک‌ها اجرایی نشده است. عدم پرداخت تسهیلات و خواب این منابع در حساب بانک‌ها نشان از رانت عظیم در اختیار مؤسسات عامل دارد. هرچند بانک‌ها در این خصوص بهانه‌هایی از جمله کندی استان‌ها، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای حمایتی در پیشنهاد طرح‌های اشتغال‌زایی، کمبود طرح‌های ملی و بلوکه شدن ۳۰ درصد اعتبارات به این منظور، عدم انعطاف در جابه‌جایی منابع بین استان‌های فاقد طرح و استان‌های در انتظار دریافت منابع، واریز با تأخیر منابع از سوی صندوق توسعه ملی و ... را بیان می‌کنند. با این حال به نظر می‌رسد مهم‌ترین دلیل بانک‌ها در این رابطه، الزام قانون به پرداخت تسهیلات با نرخ سود متوسط ۶ درصد است. در واقع بانک‌ها ادعا دارند نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار ۱۸ درصد می‌باشد که با ترکیب منابع صندوق و بانک‌ها نرخ سود پرداخت تسهیلات موضوع این قانون به‌طور متوسط بایستی ۹ درصد باشد. این موضوع باعث شده است تا بانک‌ها جهت عدم زیان ناشی از پرداخت وام با نرخ ۶ درصدی، تسهیلات را دیرتر پرداخت کنند. به‌رغم ادعای مؤسسات عامل مبنی بر زیان ناشی از اجرای این قانون، بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد به‌دلیل خواب این منابع در مؤسسات عامل، این مؤسسات نه‌تنها تاکنون از محل پرداخت تسهیلات موضوع این قانون زیانی متحمل نشده‌اند بلکه برخی از مؤسسات عامل از محل منابع این قانون سود قابل توجهی نیز داشته‌اند. در این رابطه دو نکته وجود دارد: اولاً بایستی حسابرسی دقیقی از مؤسسات عامل انجام شده و براساس آن سازمان برنامه و بودجه کشور با برخوردی فعالانه نسبت به اعمال ابزارهای قانونی برای مؤسسات عامل متخلف عمل نماید. ثانیاً به‌نظر می‌رسد با توجه به شرایط اقتصاد کلان کشور که بسیار متفاوت با شرایط سال ۱۳۹۶ (سال تصویب قانون) است افزایش نرخ سود متوسط تسهیلات آتی به ۹ درصد همچنان جذاب بوده و به احتمال زیاد تأثیر چندانی بر وضعیت سودآوری طرح‌ها نخواهد داشت.

همچنین براساس ماده (۱۰) دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی قانون تضامین قابل اخذ از متقاضی شامل سند منازل روستایی، زمین کشاورزی، واحدهای دامپروری و تجاری و ... می‌باشد. با این حال بانک‌ها در مواجهه با طرح‌های روستاییان و عشایر ضوابط و دستورالعمل‌های تسهیلات‌دهی مختلف و خاص خود را اعمال می‌کنند که تا حدودی

سلیقه‌ای است. مثلاً بانک کشاورزی در برخی از شهرستان‌ها فقط ضامن دارای حکم استخدام رسمی طلب می‌کند و تأکید بر سهم آورده نقدی ۱۰ الی ۲۰ درصدی می‌کند.

۳-۴. وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی

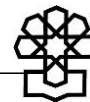
طبق ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرای قانون، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وظیفه اجرای برنامه‌های توانمندسازی و مهارت‌آموزی، پیگیری اجرا و نظارت عملیاتی بر برنامه‌های ملی و استانی، آموزش کارآفرینی، راهبری سامانه بازار کار، آموزش متقاضیان براساس رسته فعالیت تخصصی، معرفی افراد جویای کار به کارآفرینان، تأمین خدمات کلینیکی و مشاوره‌ای، ایجاد هماهنگی بین‌بخشی و اتصال واحدهای اقتصادی به بازارهای ملی و بین‌المللی را برعهده دارد. همچنین مسئولیت حسن اجرای آیین‌نامه به‌عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی گذاشته شده است.

باین‌حال گزارش عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد که این وزارتخانه صرفاً درخصوص تحقق نظارت عملیاتی و راه‌اندازی سامانه کارا، گزارش نظارتی ارائه داده است که البته آن هم منوط به خوداظهاری و تکمیل اطلاعات از سوی متقاضیان مربوطه است. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی براساس اطلاعات ثبت شده در این سامانه، تناقض‌ها را احصا و اطلاعات را جمع‌بندی نموده و گزارش عملیاتی ارائه داده است و لذا اطلاعات و نظارت میدانی در این خصوص بسیار کم‌رنگ است. هرچند بخشی از این تعلل‌ها می‌تواند به دلیل گستردگی جغرافیایی، حجم فعالیت‌ها و کمبود منابع مالی و انسانی قابل توجیه باشد.

درخصوص سایر تکالیف و وظایف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از جمله «اجرای برنامه‌های توانمندسازی و مهارت‌آموزی، آموزش متقاضیان براساس رسته فعالیت تخصصی، معرفی افراد جویای کار به کارآفرینان، تأمین خدمات کلینیکی و مشاوره‌ای، ایجاد هماهنگی بین‌بخشی و اتصال واحدهای اقتصادی به بازارهای ملی و بین‌المللی» گزارش عملکردی از این وزارتخانه دیده نمی‌شود و لذا می‌بایست سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان ناظر عالی، پیگیری‌های لازم را انجام داده و نتایج را اعلام دارد. از آنجایی که که غالب این تکالیف صرفاً در آیین‌نامه اجرایی، مورد تأکید بوده است لذا از ضمانت اجرایی ضعیفی برخوردار است. پیشنهاد می‌شود که این تکالیف مجدداً به همراه پیش‌بینی تأمین منابع مالی آن در اصلاحیه قانون، مورد توجه قرار گیرد.

۴-۴. سازمان برنامه و بودجه

براساس ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی، سازمان برنامه و بودجه مکلف به تعیین سامانه نظارت مناسب از میان سامانه‌های موجود با اصلاحات لازم و نظارت عالی بر اجرای برنامه توسعه اشتغال پایدار با استفاده از ظرفیت سازمان‌های استانی و دستگاه‌های اجرایی را دارد. البته هرچند در آیین‌نامه اجرایی به عبارت «نظارت عالی» به‌طور کلی اشاره شده و محورها و فرایندها آن نامشخص مانده است اما با توجه به شأن و جایگاه سازمان برنامه و بودجه بدیهی است که نظارت عالی فراتر از تهیه یک گزارش نظارتی است و می‌بایست سازمان برنامه و بودجه بر عملکرد تک‌تک دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات عامل و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نظارت مستمر و جامع داشته باشد و تعلل و کندی عملکرد از جانب



هریک از عاملین مذکور را پیگیری و اعلام دارد.

اما عملکرد نظارتی سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که سطح نظارتی این سازمان صرفاً منوط به تهیه گزارش از پرداخت میزان تسهیلات و موارد تناقض براساس اطلاعات دریافتی از عاملین مذکور است و این سازمان نظارتی مستقل و میدانی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مؤسسات عامل، صندوق توسعه ملی ندارد و به تبع آن به دنبال پاسخگویی از آنها نیز نبوده است. به همین دلیل بسیاری از ناهماهنگی‌ها و تعلل‌های به‌وجود آمده در فرایند اجرا می‌تواند ناشی از فقدان نظارت عالی بر آن باشد.

۴-۵. نهادهای حمایتی

براساس تفاهمنامه‌ای که به امضای وزیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور رسید مبلغ ۳۷۵۰ میلیارد تومان و به عبارتی بیش از ۲۰ درصد منابع پیش‌بینی شده قانون می‌بایست به طرح‌های متقاضیان سرمایه‌گذاری تحت پوشش نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و بنیاد شهید و امور ایثارگران) تا سقف ۱۵۰ هزار نفر و با متوسط ۲۵ میلیون تومان برای هر فرصت شغلی اختصاص یابد. همان‌گونه که بر بخش ۳ بیان شد عملکرد نهادهای حمایتی در جذب منابع این قانون بسیار کم بوده است. این عملکرد ضعیف نهادهای حمایتی در حالی است که به‌طور کلی جایگاه این نهادها در قانون محل بحث است. متأسفانه فرایند اجرایی تنظیم شده در تفاهمنامه، به‌گونه‌ای لحاظ شده که هر یک از نهادهای حمایتی در جایگاه دستگاه بخشی اجرایی کشور (وزارت جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و ...) طرح‌های متقاضیان را بررسی و تأیید می‌نمایند که این موضوع به نوعی نادیده گرفتن و کم‌توجهی در هدایت و حمایت سرمایه‌گذاری فعالیت‌های اقتصادی به مباحث تخصص در هر حوزه و عدم توجه به قوانین بالادستی، آمایش سرزمین، ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های بخش‌های اقتصادی تلقی می‌گردد. ضمن اینکه در هیچ یک از مفاد قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی آن، اشاره‌ای به تعیین سهمیه و یا اولویت برای سرمایه‌گذاران در مناطق روستایی نشده و متقاضیان نهادهای حمایتی نیز محدودیتی در دریافت تسهیلات از محل این قانون نداشته و سرمایه‌گذاران واقعی این قشر از جامعه می‌توانستند همانند سایر افراد جامعه به‌عنوان متقاضی سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی و عشایری در سامانه مربوطه ثبت‌نام نمایند. به‌طور کلی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های مرتبط با این قانون، می‌توانست در استفاده از ظرفیت‌های نهادهای توسعه‌ای از جمله بنیاد برکت، بنیاد علوی و برخی سازمان‌های مردم‌نهادی که تجربه انجام اقدامات توسعه‌ای در مناطق روستایی را داشته و دارند، در قالب نهادهای توسعه‌ای مداخله‌گر، منابع قانون یاد شده را با سازوکار اجرایی مناسب به سمت سرمایه‌گذاری‌های هدفمند و متناسب با پتانسیل هر روستا و تکمیل زنجیره ارزش کسب‌وکارهای سرمایه‌گذاری شده، هدایت نمود.

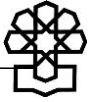
به‌طور کلی پیگیری‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان داد هر یک از دستگاه‌ها و نهادهای درگیر در اجرای قانون، به‌زعم خود ادعا دارند که مطابق با وظایف محول شده در قانون و آیین‌نامه اجرایی موفق عمل کرده‌اند و مقصر دستگاه دیگر است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش اعظم ناکارایی و ناکارآمدی در عملکرد اجرای قانون ناشی از ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و فقدان شفافیت و پاسخگویی است.

- در مجموع مطالب فوق نشان می‌دهد که در ارزیابی عملکرد اجرای قانون چند نکته قابل توجه است:
۱. صرف‌نظر از میزان اثربخشی و اشتغالزایی این قانون، حتی در پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت برای گروه‌ها و بخش‌های هدف متناسب با اهداف قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، انحرافات دیده می‌شود.
 ۲. به‌رغم مفاد قانون و دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی آن، در عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات عامل ناهماهنگی و تخطی‌هایی دیده می‌شود.
 ۳. متناسب با پیش‌بینی قانون، گزارش نظارت میدانی از سوی سازمان برنامه و بودجه برای همه استان‌ها دیده نمی‌شود و صرفاً گزارش نظارتی این سازمان منوط به تحلیل اطلاعات منتشر شده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اجرای نظارت میدانی در برخی استان‌های خاص است.
 ۴. مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه و همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد اثربخشی اجرای قانون به‌خصوص از منظر شاخص‌های اشتغال پایدار و بیمه شغلین مطلوب نبوده است و پاسخگویی در این خصوص بسیار کم‌رنگ می‌باشد.
 ۵. همچنین با توجه به عدم پیش‌بینی سازوکار حسابرسی عملکرد مؤسسات عامل در نحوه اعطای تسهیلات و بازپرداخت منابع این قانون و عدم تعیین متولی مشخص برای حسابرسی، در حال حاضر مشکلاتی از قبیل عدم پاسخگویی و ارائه گزارش شفاف از سوی مؤسسات عامل در فرایند اجرای قانون و به تبع آن عدم شفافیت در سود و زیان آنها از محل اجرای این قانون وجود دارد و به‌این‌ترتیب ارزیابی عملکرد مؤسسات مذکور صرفاً مبتنی بر ادعاهای این مؤسسات بدون مستندات حسابرسی شده است و لذا نمی‌تواند مبنای تصمیم‌گیری برای اصلاح قانون باشد.

۵. ارزیابی رویکرد کلی و مهم‌ترین چالش‌های اجرای قانون

به‌طور کلی در قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری پرداخت تسهیلات با نرخ ترجیحی به‌عنوان راه‌حل مشکل اشتغال‌زایی در مناطق روستایی و عشایری در نظر گرفته شده است. با این حال بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد توسعه کارآفرینی و اشتغال‌زایی پایدار و بهره‌ور به‌خصوص در مناطق روستایی و عشایری کشور دارای موانع جدی است که هرگونه سیاستی باید برنامه جدی برای رفع آنها داشته باشد. در ادامه چالش‌ها و موانع مذکور در مناطق روستایی و عشایری اشاره شده‌اند تا چشم‌انداز مناسبی برای تعیین نوع مداخلات مناسب سیاستی در حوزه رونق اشتغال و تولید در مناطق مربوطه پدیدار شود:

۱. فقدان سازوکار پویای ارائه ایده‌های کسب‌وکار درآمدزا، فقرزدا و متناسب با شرایط محلی،
۲. عدم ایجاد سازوکارهای مناسب برای همکاری بین دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی،
۳. عدم شناسایی مستمر و پویای ظرفیت‌های خالی واحدهای اقتصادی روستایی و عشایری و فعال‌سازی آنها،
۴. پایین بودن دانش فنی و عدم راه‌اندازی و مدیریت بنگاه‌های جدید، نوآور دانش‌بنیان به شکل فراگیر،
۵. عدم دسترسی و دستیابی کافی و به‌موقع به ماشین‌آلات و تجهیزات مربوطه،



۶. عدم آشنایی به‌روز و کافی با بازارهای داخلی و خارجی و استانداردها و سلیق و ترجیحات،
 ۷. ریسک‌پذیری پایین در اثر کمبود سرمایه و توان مالی اندک دانش‌آموختگان و جامعه محلی،
 ۸. عدم تأمین به‌موقع زیرساخت‌های عمومی و مشترک مورد نیاز تولید و کارآفرینی (مانند زمین، برق، جاده، حمل‌ونقل، ICT و ...)،
 ۹. نظام اداری بخشی‌نگر، طولانی بودن مدت زمان صدور مجوزها و نیز تعدد مراجع تصمیم‌گیر،
 ۱۰. عدم شناسایی مناسب و جذب و حمایت کارآفرینان و سرمایه‌گذاران و فقدان برنامه ویژه برای پرورش کارآفرینان جوان روستایی و عشایری،
 ۱۱. فقدان پشتیبانی فنی - حقوقی و تحقیق و توسعه مداوم از بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری،
 ۱۲. خروج بخش عمده‌ای از اعتبارات اشتغال‌زایی و کارآفرینی روستایی و عشایری از مسیر تولید و اشتغال،
 ۱۳. نبود سازوکار محلی برای بسیج امکانات و دارایی‌های نواحی روستایی و عشایری از جمله جذب منابع خیران بومی برای اجرای طرح‌های اقتصادی درآمدزا و اشتغال‌زا،
 ۱۴. فقدان سازوکاری برای شناسایی کارآفرینان فعال در نواحی روستایی و عشایری و حمایت هدفمند از آنها؛ به‌خصوص کاهش ریسک سرمایه‌گذاری از طریق سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر،
 ۱۵. فقدان فضای آزمایشگاهی برای پیش‌آزمون ایده‌ها و محصولات نوین به منظور ارائه به بازار،
 ۱۶. عدم شبکه‌سازی عمودی و افقی مناسب بین واحدهای اقتصادی و فقدان شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش پایدار در نواحی روستایی و عشایری،
 ۱۷. عدم درک الزامات و شرایط خاص تولیدی بنگاه‌های کوچک و متوسط از سوی بانک‌ها و مؤسسات و نهادهای اعتباری. موارد فوق نشان می‌دهد اشتغال‌زایی در مناطق روستایی و عشایری شامل الزامات فراوانی است و صرف پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت بدون در نظر گرفتن این الزامات اثر چندانی بر ایجاد اشتغال پایدار در این مناطق نخواهد داشت. صرف‌نظر از نقدهای جدی وارده به رویکرد کلی قانون، با گذشت دو سال از اجرای قانون و تخصیص بخش اعظم منابع موضوع این قانون عدم هماهنگی بین‌دستگاهی و برخی نواقص در فرایند اجرا وجود دارد. نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس پس از برگزاری جلسات متعدد با دستگاه‌های مجری و مشاهدات میدانی نشان می‌دهد.
مهم‌ترین ابهامات قانون و موانع اجرای آن به شرح ذیل است:
- عدم تعیین تکلیف منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات،
 - بهانه بانک‌ها در رابطه با پایین بودن میانگین نرخ سود ۶ درصدی و امتناع از پرداخت به‌موقع تسهیلات،
 - مشکل تأمین وثیقه؛ عدم رعایت تبصره «۱» ماده (۱۰) دستورالعمل در خصوص انتخاب ترکیبی ضمانت‌نامه و وثائق، به‌طوری‌که بند مذکور انتخاب ترکیبی ضمانت‌نامه و وثائق را به‌عهد متقاضی نهاده ولی عملاً مؤسسات عامل مطابق با شرایط و ضوابط داخلی بانک نسبت به پذیرش وثیقه و تضامین اقدام می‌کنند،
 - الزام برخی از مؤسسات عامل برای تأمین وثیقه شهری و عدم پذیرش اسناد روستایی و وثایق ذکر شده در دستورالعمل ارسالی،

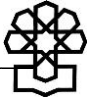
- عدم پیش‌بینی سیستم تنبیه و تشویق و پاس‌خگویی برای دستگاه‌ها و مؤسسات عامل،
 - عدم وجود اولویت‌بندی در تخصیص منابع به افراد تحصیل‌کرده و فعالیت‌های دانش‌بنیان،
 - عدم ابلاغ برنامه‌های مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی برای آموزش و ...
- از وزارتخانه‌های تخصصی به استان‌ها موضوع ماده (۳) دستورالعمل اجرایی،
- عدم تأمین خدمات کلینیکی و مشاوره‌ای به متقاضیان،
 - عدم امکان ارزیابی اشتغال پایدار ایجاد شده در خصوص طرح‌های به بهره‌برداری رسیده،
 - اعلام رسته‌های منتخب به‌طور یکسان برای کل کشور (عدم انطباق با شرایط استان‌ها نیازمند به بازنگری در سطح استان‌ها)،
 - عدم شفافیت پرداخت تسهیلات به تفکیک مناطق هدف (مناطق مرزی و غیرمرزی) در سامانه کارا،
 - نبود اطلاعات شفاف در مورد طرح‌های ملی در سامانه برحسب استان، تسهیلات پرداختی و اشتغال ایجاد شده،
 - عدم اعلام شفاف اطلاعات عمومی طرح‌های تصویب شده و پرداخت شده (حداقل در مورد طرح‌های ۲۵۰ میلیون تومان و بیشتر) به منظور تحقق نظارت مردمی و مستمر،
 - خروج بخش عمده‌ای از جامعه عشایر از شمول بخشی از اعتبارات به‌دلیل ضوابط ناکارآمد و انعطاف‌ناپذیر.
- مع‌الوصف مطالب فوق نشان می‌دهد که علاوه بر وجود برخی ناهماهنگی‌ها در مکانیزم اجرای قانون، برخی نواقص و چالش‌ها کما فی‌السابق در متن قانون وجود داشته است لذا با توجه به اینکه مدت اجرای این قانون تا زمان برگشت منابع در حدود ۹ سال است و تاکنون حدود دو سال از آن گذشته و بخشی از منابع تزیق شده است می‌توان از پتانسیل ایجاد شده برای اصلاح قانون در جهت رفع بسیاری از چالش‌ها و بالاخص افزایش اثربخشی اقدام نمود.

۶. اظهار نظر درباره طرح اصلاح قانون

طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایر در مورخ ۹۸/۵/۸ به‌صورت یک‌فوریتی در قالب هشت ماده ارائه شده است و در مقدمه توجیهی طرح، هدف از ارائه اصلاح قانون، تحقق اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، رونق تولید و ایجاد اشتغال پایدار و هدف‌گذاری ایجاد ۳۰۰ هزار فرصت شغلی از طریق شورای عالی اشتغال، براساس مدل ایجاد اشتغال، به‌کارگیری تسهیلاتگران، مدل‌های کسب‌وکار از محل منابع صندوق توسعه ملی بیان شده است.

مهم‌ترین ویژگی‌های طرح ارائه شده به شرح زیر می‌باشد:

- ❖ استفاده مجدد از منابع حاصل از بازگشت تسهیلات پرداخت شده جهت تسهیلات‌دهی مجدد،
- ❖ اختصاص منابع اعتباری جهت هزینه‌های مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیلتگری، آموزش، توانمندسازی و ...،
- ❖ مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی از جمله ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره) (بنیاد برکت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی)، کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره)،



❖ افزایش انعطاف در جابه‌جایی بین منابع استان‌ها و شهرستان‌ها،

❖ پیش‌بینی دو سطح نظارت عالی و عملیاتی در اجرای قانون.

هرچند همه چالش‌ها و نواقص قانون و موانع موجود در فرایند اجرای قانون، در مفاد این طرح تحت پوشش قرار نگرفته است اما باین‌حال برخی از موارد مطرح شده در این طرح از جمله تعیین تکلیف منابع حاصل از بازگشت تسهیلات پرداخت شده، توجه به مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیلتگری، آموزش، توانمندسازی و ...، پیش‌بینی دو سطح نظارت عالی و عملیاتی در اجرای قانون از نوع‌آوری‌های آن به‌شمار می‌آید.

در ادامه جهت بررسی دقیق‌تر، این طرح از منظر کلیات و جزئیات مواد آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۶. اظهارنظر درباره کلیات طرح

همان‌گونه که در بخش قبل بیان شد این طرح به‌طور کلی دارای پنج ویژگی دارد که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد:

❖ استفاده مجدد از منابع حاصل از بازگشت تسهیلات پرداخت شده جهت تسهیلات‌دهی مجدد

با توجه به عدم تعیین تکلیف منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات در قانون و آیین‌نامه مرتبط با آن، پیش‌بینی سازوکاری برای این منابع در اصلاح قانون، از نکات مثبت آن است. باین‌حال گام اول در این راه برآورد منابع حاصل از بازگشت تسهیلات مربوط به قانون می‌باشد. نتایج محاسبات نشان می‌دهد چنانچه تسهیلات‌دهی مجدد تسهیلات بازپرداختی انجام نشود، با توجه به اینکه نیمی از این منابع به صندوق توسعه ملی تعلق داشته که نرخ سود آن صفر است، سود حاصل از تسهیلات‌دهی این منابع از سوی مؤسسات عامل به تسهیلات‌گیرندگان عادی با نرخ عادی ۱۸ درصد طی دوره باقی‌مانده از قرارداد صندوق با مؤسسات عامل، حداقل رقمی معادل ۳۴۳۲ میلیارد تومان نصیب مؤسسات عامل خواهد کرد.

(میلیارد تومان)

جدول ۹. سود حاصل از تسهیلات بازپرداخت شده

مجموع	طرح‌های متوسط و بزرگ (بیشتر از ۵۰۰ میلیون تومان)	طرح‌های کوچک (بین ۱۵۰-۵۰۰ میلیون تومان)	طرح‌های خرد و خوداشتغالی (کمتر از ۵۰ میلیون تومان)	طرح‌های سرمایه در گردش	
۱۰۰	۴۰	۱۸	۴۲	۵	سهم (درصد)
۴۵	۷۲	۶۰	۳۶	۱۸	متوسط ماه‌های بازپرداخت (ماه)
۴۹	۳۶	۴۸	۷۲	۹۰	متوسط ماه‌های باقی‌مانده (ماه)
۱۸۳۰۰	۷۳۲۰	۳۲۹۴	۷۶۸۶	۹۱۵	توزیع کل منابع (میلیارد تومان)
۱	۱	۱	۲	۴	تعداد دفعات قابل استفاده (تسهیلات‌دهی)
۳۴۳۲	۱۰۱۶	۶۰۵	۲۱۰۴	۳۱۲	سود سهم صندوق در صورت عدم تسهیلات‌دهی مجدد (میلیارد تومان)

مأخذ: سامانه کارا و محاسبات تحقیق.

❖ اختصاص منابع اعتباری جهت هزینه‌های مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیلتگری، آموزش،

توانمندسازی و ...

در بخش ارزیابی رویکرد قانون بیان شد که مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیلتگری، آموزش، توانمندسازی و سایر ترتیبات نهادی یکی از خلأهای جدی قانون بوده که البته در آیین‌نامه اجرایی به آن اشاره شده است که جهت افزایش ضمانت اجرایی آن به‌عنوان یک ماده مستقل در اصلاحیه قانون پیشنهاد شده است. با این حال ماده پیشنهادی بسیار کلی است و همچنین تأمین منابع آن از محل منابع صندوق در تعارض با اساسنامه صندوق می‌باشد.

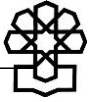
❖ مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی از جمله ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره) (بنیاد

برکت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی)، کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره)

در این طرح دولت موظف شده برای ایجاد حداقل ۳۰۰ هزار فرصت شغلی در حداقل ده هزار روستا از طریق شورای عالی اشتغال با استفاده از ظرفیت خود و یا کمک نهادهای غیردولتی از جمله ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره) (بنیاد برکت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی)، کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره) اقدام نماید. هرچند همگرایی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی در برنامه‌های اشتغال‌زایی یکی از مهم‌ترین اولویت‌های سیاستگذاری در حوزه اشتغال کشور می‌باشد با این حال به نظر نمی‌رسد با اضافه نمودن یک ماده در قانون اشتغال روستایی تحول جدی در این موضع اتفاق بیافتد.

❖ افزایش انعطاف در جابه‌جایی بین منابع استان‌ها و شهرستان‌ها

براساس این طرح در صورتی که هریک از شهرستان‌های استان تا پایان شهریور هر سال نتوانند نسبت به جذب



اعتبارات اقدام نمایند میزان اعتبار مصوب آن شهرستان با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان در شهرستان‌های دیگر همان استان توزیع می‌گردد. و در صورت عدم جذب اعتبار تا پایان آذرماه هر سال در استان‌ها با تشخیص کارگروه ملی مدیریت و راهبردی اشتغال، اعتبار جذب نشده در سایر استان‌ها توزیع می‌شود. به نظر می‌رسد این موضوع باعث ایجاد نوعی رقابت منفی در بین شهرستان‌های یک استان و استان‌ها با همدیگر شود و در چنین فضایی کیفیت، فدای سرعت و کمیت موضوع خواهد شد.

❖ پیش‌بینی دو سطح نظارت عالی و عملیاتی در اجرای قانون

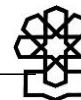
براساس این طرح دو سطح نظارت در فرایند اجرا پیش‌بینی شده است از جمله نظارت عالی سازمان برنامه و بودجه و نظارت عملیاتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. البته با توجه به اینکه در ماده (۶) قانون فعلی سازمان برنامه و بودجه کشور موظف شده است تا با به‌کارگیری سامانه مناسب، بر نحوه اعطای تسهیلات و اشتغال ایجاد شده نظارت کند و دستگاه‌های اجرایی موظفند در این راستا با سازمان برنامه و بودجه کشور، همکاری لازم را داشته باشند اما همان‌طور که در قبل به آن اشاره شد مشکلات و موانع موجود در فرایند اجرای قانون، ضرورت نظارتی جامع و فراتر از قانون فعلی را ایجاب می‌نماید.

با وجود ویژگی‌های مذکور هنوز کلیت طرح همچنان برمبنای تزریق منابع ارزان‌قیمت به بهانه اشتغال‌زایی است که مرکز پژوهش‌های مجلس به دفعات در گزارش‌های قبلی خود در زمان تصویب قانون مخالفت صریح خود را با پرداخت تسهیلات به این شکل در جهت اشتغال‌زایی بدون فراهم کردن الزامات مختلف تصریح نموده است. باین‌حال با توجه به گذشت دو سال از اجرای قانون و تخصیص بخش اعظم منابع موضوع این قانون و به جهت افزایش هماهنگی و رفع برخی نواقص در فرایند اجرا، مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات طرح مشروط به اعمال اصلاحاتی در برخی مواد موافق می‌باشد.

۲-۶. اظهار نظر درباره مواد

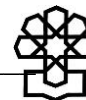
اظهار نظر کارشناسی پیرامون مفاد «طرح اصلاح قانون حمایت از اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری (با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی)» و پیشنهادهای اصلاحی در جدول ذیل ارائه شده است.

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
<p>پیشنهاد جایگزین:</p> <p>ماده (۱) - تبصره‌های «۳» و «۴» به شرح زیر به ماده (۱) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری مصوب ۱۳۹۶/۵/۳۱ الحاق می‌شود.</p> <p>تبصره «۳» - حذف یا اضافه نمودن بانک‌ها و صندوق‌های عامل موضوع این ماده، بر مبنای عملکرد مؤسسات مزبور با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>تبصره «۴» - منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی موضوع این قانون با نرخ ۵۰ درصد نرخ سود مصوب سالانه شورای پول و اعتبار، صرف اعطای تسهیلات مجدد به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در بخش‌های اولویت‌دار اقتصادی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت می‌شود.</p>	<ul style="list-style-type: none"> در متن پیشنهادی طرح ماهیت ماده (۱) تغییر یافته است، به طوری که نامی از صندوق توسعه ملی و منابع آن به میان نیامده است و چنانچه این متن جایگزین متن اصلی گردد، ناقص خواهد بود. بنابراین پیشنهاد می‌شود موارد مدنظر به عنوان تبصره الحاقی به ماده (۱) اضافه گردد. رواج یافتن سیاست درخواست استمهال برای استفاده از منابع صندوق توسعه ملی می‌تواند بر بازپرداخت سایر تسهیلات پرداخت شده توسط صندوق توسعه ملی نیز تأثیر گذاشته و این صندوق را به سرنوشتی مشابه حساب ذخیره ارزی دچار کند. در این راستا تعویق سه ساله دوره بازگشت سپرده‌گذاری تسهیلات اشتغال روستایی به هیچ وجه توصیه نمی‌شود. با توجه به عملکرد بانک‌ها و مؤسسات عامل و نبود مکانیزم تشویق و تنبیه برای آنها، پیشنهاد می‌شود در متن ماده (۱) قانون محدودیت بانک‌های عامل برداشته شده و دولت برای منابع جدید مخیر به انتخاب بانک‌های عامل جدید باشد. پیشنهاد می‌گردد به منظور ایجاد انگیزه در بانک‌ها جهت پرداخت تسهیلات از محل منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی، نرخ سود این تسهیلات برابر ۵۰ درصد نرخ سود مصوب سالیانه شورای پول و اعتبار تعیین گردد. 	<p>ماده (۱) - ماده (۱) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری مصوب ۱۳۹۶/۵/۳۱ به شرح زیر اصلاح و چهار بند به آن الحاق می‌شود.</p> <p>ماده (۱) - به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و رونق تولید به دولت اجازه داده شود با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار روستایی و عشایری به مدت سه سال دوره بازگشت سپرده‌گذاری تسهیلات اشتغال روستایی و عشایری این قانون را به تعویق بیندازد تا این منابع مجدد به صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌ها و صندوق‌های ضمانت مربوطه سپرده‌گذاری شود تا به همراه منابع دیگر قرض‌الحسنه بانک صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در بخش‌های اولویت‌دار اقتصادی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت شود.</p>	<p>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 قرض‌الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک و توسعه تعاون و صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت با اولویت روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری شود.</p>	ماده (۱)



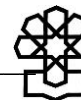
پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
	<p>به‌طور کلی پیشنهاد می‌شود ماده (۱) قانون فعلی و تبصره‌های «۱» و «۲» آن ابقا و دو تبصره به شرحی که در ستون نظر نهایی آمده است، الحاق گردد.</p>		<p>تبصره «۱» - تبدیل دلار به ریال ناشی از اجرای این قانون نباید موجب افزایش خالص 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.</p>	
<p style="text-align: center;">مخالف</p>	<p>اولاً، چگونگی ظرفیت‌سنجی ایجاد اشتغال از منابعی که بخش عمده آن توزیع شده قابل محاسبه و برآورد نبوده، ثانیاً، اشاره به ۱۰ هزار روستا مبنای دقیق و مناسبی ندارد. ثالثاً، شورای عالی اشتغال یک نهاد سیاستگذار و تصمیم‌گیری بوده و اقدام از طریق شورای عالی اشتغال با استفاده از ظرفیت خود مبهم بوده، ضمن آنکه در حال حاضر به‌واسطه فرایند طولانی ابلاغ مصوبات شورا از سوی ریاست محترم جمهور، فرایند اجرای قانون را با چالش مواجه خواهد نمود. رابعاً، هرچند استفاده از ظرفیت اجرایی نهادهای غیردولتی در فرایند اجرای قانون یاد شده می‌تواند کمک نماید، ولیکن ورود آنها به‌عنوان یک دستگاه اجرایی تخصصی همانند مثلاً جهاد کشاورزی صحیح نمی‌باشد و باعث کند شدن روند اجرای قانون و پیچیدگی آن می‌شود. به جای آن پیشنهاد می‌شود براساس تجربیات هریک از نهادهای یاد شده، به‌عنوان یک نهاد پشتیبان و مداخله‌گر، توسعه و هدایت رسته کسب‌وکارهای حمایت شده</p>	<p>بند الحاقی «۱»: دولت موظف است برای ایجاد حداقل ۳۰۰ هزار فرصت شغلی در حداقل ده هزار روستا از طریق شورای عالی اشتغال با استفاده از ظرفیت خود و یا کمک نهادهای غیردولتی از جمله ستاد اجرای فرمان حضرت امام خمینی (ره) (بنیاد برکت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی)، کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره) اقدام کند.</p>		

شماره ماده یا تبصره	متن ماده و تبصره (قانون)	متن طرح پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس
			به لحاظ پرداخت تسهیلات نقش ایفا نمایند که موضوع این قانون نمی‌باشد و لذا پیشنهاد حذف بند «۱» وجود دارد.	
		بند الحاقی «۲» - شورا موظف است حداکثر ظرف مدت ۲ ماه پس از ابلاغ این قانون، با توجه به گزارش آمایش سرزمین استان و منطقه مربوطه نسبت به بررسی و تصویب پیشنهاد نهادهای مندرج در بند «۱» این ماده و تعیین بانک‌های عامل اقدام کند و صندوق توسعه ملی نیز براساس سهمیه تعیین شده از طرف شورا نسبت به پرداخت تسهیلات به بانک عامل مطابق با اجرای برنامه‌ها اقدام کند.	ارتباط بین پیشنهاد نهادهای مندرج در بند «۱» و تعیین بانک‌های عامل مبهم می‌باشد و با توجه به وجود آیین‌نامه اجرایی این قانون نیازی به ایجاد نهادهای موازی و تشدید پراکنده کاری نیست و پیشنهاد حذف این بند وجود دارد.	مخالف
		بند الحاقی «۳»- مانده ریالی منابع موضوع ماده «۱» قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری مصوب ۱۳۹۶/۵/۳۱ در اختیار شورای مذکور قرار می‌گیرد تا صرف اعطای تسهیلات موضوع قانون شود.	با توجه به پیشنهاد حذف بندهای «۱» و «۲» این بند موضوعیت پیدا نمی‌کند لذا حذف آن پیشنهاد می‌گردد.	مخالف
		بند الحاقی «۴»- نهادهای موضوع بند «۱» این ماده موظفند: الف) هزینه‌های تسهیلتگری و حداقل ۲۰ درصد منابع اختصاص یافته از صندوق توسعه ملی را برای اجرای برنامه ایجاد اشتغال از محل منابع	✓ به‌رغم آنکه در آیین‌نامه اجرایی قانون فعلی این مسئله مورد تأکید قرار گرفته بود با این حال به دلیل عدم تخصیص منابع در اجرا موفقیتی نداشته است. لذا با توجه به تکرار این مسئله در تبصره ذیل ماده (۷) پیشنهادی اصلاح قانون پیشنهاد می‌گردد تلفیق بند الحاقی «۴» و تبصره مذکور در	مخالف (به دلیل همپوشانی با تبصره ماده (۷) طرح)



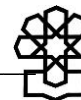
شماره ماده یا تبصره	متن ماده و تبصره (قانون)	متن طرح پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس
		داخلی خود تأمین نمایند.	ذیل ماده (۷) قرار گیرد.	
		ب) برنامه‌های توسعه و پایدار اشتغال را براساس مدل ایجاد اشتغال، به‌کارگیری تسهیلات، کسب‌وکار و همچنین منابع مورد نیاز را مبتنی بر الگوی دبیرخانه شورا برای کارگروه ملی مدیریت و راهبردی اشتغال ارائه کنند.	✓ علی‌رغم تأکید جدی بر تجربه اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال‌های اخیر به‌خصوص برنامه اشتغال فراگیر و برنامه‌های ذیل تبصره «۱۸» قانون بودجه کشور نشان می‌دهد عملاً هیچ اعتباری به موارد مطرح در این بند اختصاص نمی‌یابد.	
ماده (۲)	بانک‌ها و صندوق‌های مذکور مکلفند بازپرداخت منابع صندوق توسعه ملی را تضمین نموده و حداقل معادل منابع موضوع این قانون از محل منابع خود و به‌صورت تلفیقی تسهیلات اعطا نمایند.	ماده (۲) - ماده (۲) قانون به شرح زیر اصلاح شود. ماده (۲) - بانک‌ها و صندوق‌های عامل مکلفند بازپرداخت منابع صندوق توسعه ملی را تضمین کرده و حداقل معادل منابع موضوع این قانون از محل منابع خود و به‌صورت تلفیقی تسهیلات اعطا کنند.	این ماده متناسب با متن ماده (۱) طرح اصلاح شده است.	موافق
ماده (۳)	حداکثر دوره تنفس تسهیلات موضوع این قانون یک سال پس از بهره‌برداری طرح‌ها تعیین می‌شود و دوره بازپرداخت تسهیلات حداکثر شش سال است که متناسب با نوع طرح محاسبه می‌شود. تبصره «۱». بانک‌های عامل و صندوق‌های مذکور در این قانون مجاز به تسویه تسهیلات پرداخت شده قبلی از محل منابع موضوع این قانون	عدم اصلاح		

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
			<p>نمی‌باشند.</p> <p>تبصره «۲». بانک‌های عامل و صندوق‌های مذکور در این قانون موظفند جهت تسهیل پرداخت تسهیلات مذکور از انواع تضامین شامل سند منازل مسکونی روستایی، سند زمین کشاورزی، سند واحدهای دامپروری و تجاری در روستاها و نواحی صنعتی، سفته دریافت نمایند که ارائه آن توسط روستاییان و عشایر امکان‌پذیر باشد.</p>	
<p>موافق مشروط به اصلاح جزئی و حذف تبصره «۱» پیشنهادی طرح</p> <p>ماده (۳) - ماده (۴) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به آن الحاق شود.</p> <p>ماده (۴) - تسهیلات موضوع قانون به طرح‌های غیردولتی در حوزه کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، فناوری اطلاعات، گردشگری، صنایع دستی، کلیه فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف و خدمات در مناطق روستایی و عشایری و همچنین برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت اختصاص می‌یابد.</p>	<p>هر چند سعی شده است در پیشنهاد اصلاحی این ماده ابهامات و نواقص اجرایی از جمله اشاره به صنایع کوچک، شهرک‌های صنعتی را شفاف نماید، ولیکن با توجه به تعریف شهرک و نواحی صنعتی، افزوده شدن نام شهرک که در محدوده مناطق شهری ایجاد می‌گردد، اهداف قانون مبنی بر حمایت از طرح در مناطق روستایی و عشایری را به دنبال نخواهد داشت.</p> <p>عدم شمولیت روستاها و مناطق هدف مستقر در حریم کلان شهرها از منابع این قانون در تبصره «۲» طرح می‌تواند مفید و مؤثر باشد و تبصره «۲» پیشنهادی طرح به‌عنوان تبصره جدید در ماده (۴) اضافه شود.</p>	<p>ماده (۳). ماده (۴) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق شود.</p> <p>ماده (۴). تسهیلات موضوع قانون به طرح‌های غیردولتی در حوزه کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، صنایع کوچک، فناوری اطلاعات، صنایع غذایی، گردشگری، صنایع دستی، کلیه فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف و خدمات در مناطق روستایی و عشایری و شهرک‌های صنعتی مناطق روستایی و شهرک‌های کشاورزی و دامپروری و شیلات اختصاص می‌یابد و به واحدهای تولیدی</p>	<p>تسهیلات موضوع این قانون به طرح‌های غیردولتی در حوزه کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، فناوری اطلاعات، گردشگری، صنایع دستی، کلیه فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف و خدمات در مناطق روستایی و عشایری و همچنین برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت اختصاص می‌یابد.</p>	<p>ماده (۴)</p>



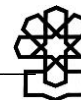
پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
<p>دستباف و سایر فعالیت‌های بخش خدمات و همچنین رسته فعالیت‌های تکمیل‌کننده زنجیره ارزش تحت مالکیت روستاییان و عشایر و به واحدهای تولیدی مستقر در شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت صرفاً تأمین سرمایه در گردش اختصاص می‌یابد.</p> <p>تبصره «۱»- پس از تصویب این قانون روستاها و مناطق هدف مستقر در حریم کلان‌شهرها مشمول منابع این قانون نمی‌باشند.</p>		<p>مستقر در شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت و نواحی و شهرک‌های صنعتی مذکور صرفاً تأمین سرمایه در گردش اختصاص می‌یابد.</p> <p>تبصره «۱»- تعیین سهم بخش‌های هدف و سهم استان‌ها و سهم طرح‌های ملی با دستورالعملی است که ظرف مدت یک ماه پس از تأیید کارگروه ملی مدیریت و راهبردی اشتغال به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p> <p>تبصره «۲»- پس از تصویب این قانون روستاها و مناطق هدف مستقر در حریم کلان‌شهرها مشمول منابع این قانون نمی‌باشند.</p>		
<p>پیشنهاد جایگزین و حذف تبصره‌های پیشنهادی طرح:</p> <p>ماده (۴)- ماده (۵) قانون به شرح زیر اصلاح شود.</p> <p>ماده (۵) - منابع موضوع این قانون در هر استان به نسبت حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) براساس شاخص سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و محروم به‌صورت استانی توزیع می‌گردد و تا سقف سی درصد (۳۰٪) باقی‌مانده به‌صورت ملی و براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال توزیع می‌شود.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • به‌نظر می‌رسد این روش جابه‌جایی منابع بین شهرستان‌ها و استان‌ها باعث ایجاد نوعی رقابت منفی در بین شهرستان‌های یک استان و استان‌ها با همدیگر شود و در چنین فضایی کیفیت، فدای سرعت و کمیت موضوع خواهد شد. • با توجه به عملکرد ضعیف طرح‌های ملی موضوع این قانون پیشنهاد می‌گردد سهم این طرح‌ها از منابع تا سقف ۳۰ درصد در نظر گرفته شود. <p>ضمن آنکه تبصره‌های پیشنهادی نیز می‌تواند در آیین‌نامه اجرایی لحاظ گردد.</p>	<p>ماده (۴)- ماده (۵) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق شود.</p> <p>ماده (۵) - منابع موضوع این قانون در درون هر استان براساس شاخص جمعیت روستایی و عشایری هر شهرستان مطابق با مصوبات شورای برنامه‌ریزی استان توزیع می‌شود. در صورتی که هریک از شهرستان‌های استان تا پایان شهریورماه هر سال نتوانند نسبت به جذب اعتبارات اقدام نمایند میزان اعتبار مصوب آن شهرستان با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان در شهرستان‌های دیگر همان استان توزیع می‌شود. و در صورت عدم جذب اعتبار تا پایان</p>	<p>منابع موضوع این قانون در درون هر استان به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) براساس شاخص سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و مناطق محروم به‌صورت استانی توزیع می‌گردد و پنجاه درصد (۵۰٪) باقی‌مانده به‌صورت ملی و براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال و بر مبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی توزیع می‌شود.</p>	ماده (۵)

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
		<p>آذر ماه هر سال در استان‌ها با تشخیص کارگروه ملی مدیریت و راهبردی اشتغال، اعتبار جذب نشده در سایر استان‌ها توزیع می‌گردد.</p> <p>تبصره «۱»- نهادهای حاکمیتی و دولتی موظفند با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه محل اجرای طرح، رسته فعالیت و میزان اشتغال را معین کنند.</p> <p>تبصره «۲»- تسهیلات موضوع قانون فعالیت‌هایی را که براساس مدل کسب‌وکار، اصل فعالیت، تولیدی در داخل روستا انجام می‌گردد و فعالیت‌های پیشین و پسین آن توسط فعالیت تولیدی در خارج از محیط روستا می‌باشد را شامل می‌شود.</p>		
			<p>به منظور حسن اجرای این قانون و ارزیابی میزان پیشرفت کار، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است تا با به‌کارگیری سامانه مناسب، بر نحوه اعطای تسهیلات و اشتغال ایجاد شده نظارت کند. دستگاه‌های اجرایی موظفند در چارچوب اعلامی سازمان برنامه و بودجه کشور، اطلاعات مربوط</p>	ماده (۴)



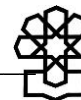
پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
			به چارچوب این نظارت را در سامانه ثبت کند. سازمان موظف است تا گزارش عملکرد را هر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.	
			وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است سامانه جامع اطلاعات بازار کار، متناسب با اهداف این قانون را با استفاده از امکانات موجود ایجاد کرده و داده‌های موردنیاز را در اختیار دستگاه‌های مرتبط قرار دهد.	تبصره
<p>موافق مشروط به اصلاحات پیشنهادی:</p> <p>ماده (۵) - ماده (۷) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به آن الحاق شود.</p> <p>ماده (۷) - آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر تکالیف و سهم هریک از دستگاه‌های اجرایی و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود میانگین شش درصد (۶٪) بخش‌های هدف، دوره بازپرداخت متناسب با نوع طرح، سازوکار تزریق تدریجی منابع و پذیرش طرح‌های پیشنهادی سایر دستگاه‌ها، پس از ابلاغ این قانون ظرف مدت دو ماه توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و</p>	<p>ماده (۵) - ماده (۷) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به آن الحاق شود.</p> <p>ماده (۷) - آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر تکالیف و سهم هریک از دستگاه‌های اجرایی و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود میانگین شش درصد (۶٪) بخش‌های هدف، دوره بازپرداخت متناسب با نوع طرح، سازوکار تزریق تدریجی منابع و پذیرش طرح‌های پیشنهادی سایر دستگاه‌ها، پس از ابلاغ این قانون ظرف مدت یک ماه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و</p>	<p>ماده (۵) - ماده (۷) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به آن الحاق شود.</p> <p>ماده (۷) - آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر تکالیف و سهم هریک از دستگاه‌های اجرایی و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود میانگین شش درصد (۶٪) بخش‌های هدف، دوره بازپرداخت متناسب با نوع طرح، سازوکار تزریق تدریجی منابع و پذیرش طرح‌های پیشنهادی سایر دستگاه‌ها، پس از ابلاغ این قانون ظرف مدت یک ماه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و</p>	<p>آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر تکالیف و سهم هریک از دستگاه‌های اجرایی و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود میانگین شش درصد (۶٪) بخش‌های هدف، دوره بازپرداخت متناسب با نوع طرح، سازوکار تزریق تدریجی منابع و پذیرش طرح‌های پیشنهادی سایر دستگاه‌ها، پس از ابلاغ این قانون ظرف مدت دو ماه توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و</p>	<p>ماده (۷)</p>

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
<p>صندوق‌های موضوع این قانون، سازوکار فعالیت‌های مراکز خدمات توسعه کسب‌وکار و همچنین تسهیل توسعه بیمه‌ای، پس از ابلاغ این قانون ظرف مدت دو ماه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>		<p>کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان صنایع دستی، گردشگری و میراث فرهنگی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری، بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی در چارچوب قوانین تهیه می‌شود و به تصویب شورای عالی اشتغال می‌رسد.</p>	<p>مناطق محروم ریاست جمهوری در چارچوب قوانین تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	
<p>ماده الحاقی (ماده (۵) مکرر): ماده (۵) مکرر - در راستای اجرای جز یک و جز هفت بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه موظف است سازوکار حمایتی مورد نیاز برای انجام اقدامات توسعه‌ای، خدمات مشاوره، تسهیلگری، توانمندسازی کسب‌وکار از طریق مراکز غیردولتی توسعه خدمات کسب‌وکار روستایی و عشایری (شتابدهنده‌های اجتماع محور) برای اجرای برنامه توسعه</p>	<p>توضیح اینکه بنگاه‌های اقتصادی فعال در نواحی روستایی و عشایری، معمولاً با بهره‌وری پایینی فعالیت می‌کنند و بعضاً از ساده‌ترین اصول مدیریتی هم اطلاعی ندارند. بسیاری از سرمایه‌گذاران از قابلیت‌های اقتصادی موجود اطلاعی ندارند و مشاوره مطلوب و مناسبی دریافت نمی‌کنند. به‌طور کلی نظام مناسبی برای ارزیابی و تصویب طرح‌های اقتصادی روستایی و عشایری، مبتنی بر قابلیت‌های محلی و پربازده‌ترین طرح کسب‌وکار در کشور وجود ندارد. مرجع تصویب خیلی از این طرح‌ها، کمیته‌های اداری در سطح شهرستان یا استان هستند. معمولاً دستگاه‌های اجرایی از ایده‌های کارآفرینانه روز کم‌اطلاع هستند و چه‌بسا بخش خصوصی متقاضی تسهیلات، ایده به مراتب پراشتغال‌تر، حتی</p>	<p>تبصره - اعتبار مورد نیاز برای هزینه‌های مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیلگری، آموزش، توانمندسازی و سایر ترتیبات نهادی برای برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاهای کانونی مورد نظر در قانون و نظارت بر اجرای آن حداکثر به میزان یک صدم درصد منابع تخصیص یافته صندوق از محل ماده (۱) این قانون تأمین و به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پرداخت می‌شود.</p>		



شماره ماده یا تبصره	متن ماده و تبصره (قانون)	متن طرح پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس
			<p>در سطح استان داشته باشد.</p> <p>یکی دیگر از مشکلات عدم توسعه کسب و کارهای صادرات‌گرا و پایدار در اغلب نواحی روستایی و عشایری کشور، نبود مراکز حمایت‌کننده و توانمندساز به‌منظور فراهم‌سازی زمینه‌های راه‌اندازی کسب و کارهای پایدار است. مراکزی در سطوح محلی وجود ندارند که به‌صورت غیردولتی کارکردهای توسعه کسب و کار را ارائه کنند.</p> <p>در حال حاضر ظرفیت‌های استفاده نشده فراوانی برای ایفای نقش تسهیل‌گرانه به‌صورت عمومی - خصوصی وجود دارد که عمدتاً در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار دارد. عدم توجه به این ظرفیت‌ها سبب اتلاف منابع و دوباره کاری در نهادسازی غیردولتی خواهد شد. لذا پیشنهاد تشکیل مراکز ارائه خدمات توسعه کسب و کار با استفاده از ظرفیت‌های موجود ارائه می‌شود.</p>	<p>اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاهای هدف مورد نظر در قانون را طراحی نموده و توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با استفاده از ظرفیت‌های موجود دستگاه‌های اجرایی پیاده‌سازی و اجرا نماید.</p> <p>وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با استفاده از امکانات موجود و بلااستفاده به‌خصوص در ایستگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و شهرک‌های کشاورزی، سازوکارها و مشوق‌های لازم را برای بسط فعالیت‌های مراکز خدمات توسعه کسب و کار با هدف ارتقای رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و شکل‌گیری معیشت پایدار، در مناطق روستایی و عشایری فراهم نماید. هرگونه بنگاه‌داری، رأساً و مستقلاً توسط این مراکز ممنوع می‌باشد و مراکز مذکور صرفاً مجاز به ارائه خدمات توسعه کسب و کارها به بنگاه‌های روستاییان و عشایر می‌باشند.</p>
	<p>ماده (۶) - متن زیر با عنوان ماده (۸) به قانون الحاق شود.</p> <p>ماده (۸) - مسئولیت نظارت عالی بر حسن اجرای این قانون برعهده سازمان برنامه و بودجه</p>	<p>ماده (۶) - متن زیر با عنوان ماده (۸) به قانون الحاق شود.</p> <p>ماده (۸) - مسئولیت نظارت عالی بر حسن اجرای این قانون برعهده سازمان برنامه و بودجه</p>	<p>در جهت شفافیت ساختار اجرایی قانون ذکر این ماده الحاقی مناسب ارزیابی می‌شود با این حال برای شفافیت بیشتر پیشنهاد می‌شود این ماده با ماده (۶) قانون فعلی تلفیق گردد.</p>	<p>پیشنهاد جایگزین</p> <p>ماده (۶) - ماده (۶) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود.</p> <p>ماده (۶) - مسئولیت نظارت عالی بر حسن اجرای</p>

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهار نظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
<p>این قانون برعهده سازمان برنامه و بودجه کشور و نظارت عملیاتی و پایش اجرای این قانون برعهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.</p> <p>سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است با تدوین سازوکار نظارتی مناسب بر اثربخشی نحوه اعطای تسهیلات و اشتغال ایجاد شده و همچنین عملکرد مؤسسات عامل، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط نظارت نموده و گزارش نظارتی را هر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.</p> <p>وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است متناسب با اهداف این قانون سامانه عملیاتی اجرای قانون را با استفاده از امکانات موجود و ظرفیت نظارت‌های مردمی، ایجاد کرده و گزارش‌های دوره‌ای مورد نیاز را در اختیار ناظر عالی و عموم قرار دهد.</p> <p>بانک‌ها و صندوق‌های موضوع این قانون، دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی ذی‌ربط موظفند اطلاعات و داده‌های مورد نیاز را در اختیار ناظران عالی و عملیاتی قرار دهند.</p>	<p>همچنین با توجه به مشکلات موجود در فرایند اجرای قانون در رابطه با ارزیابی عملکرد مؤسسات عامل موضوع قانون پیشنهاد می‌شود دیوان محاسبات حسابرسی ماهانه عملکرد بانک‌ها و مؤسسات عامل موضوع این قانون را انجام دهد.</p>	<p>کشور محول می‌شود و مسئولیت نظارت عملیاتی و پایش اجرای این قانون برعهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.</p>		



پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس	اظهارنظر کارشناسی	متن طرح پیشنهادی	متن ماده و تبصره (قانون)	شماره ماده یا تبصره
<p>محل اجرای طرح‌های موضوع قانون و جزئیات اشتغال‌زایی و تولیدات آن و مبلغ تسهیلات اعطایی و جزئیات مراحل اعطای آن در سامانه موضوع این قانون به صورت عمومی انتشار می‌یابد.</p> <p>تبصره «۱». دیوان محاسبات کشور موظف است هر سه ماه یک بار گزارش حسابرسی عملکرد بانک‌ها و صندوق‌های موضوع این قانون را به مراجع ذی‌ربط ارائه نماید. کلیه بانک‌ها و صندوق‌های مذکور، مکلفند اطلاعات مربوط به عملکرد خود در اجرای این قانون را با جزئیات لازم، مطابق چارچوب اعلامی توسط دیوان محاسبات کشور، به صورت برخط در اختیار دیوان محاسبات قرار دهند.</p>				

جمع‌بندی

ارزیابی عملکرد اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری نشان می‌دهد این قانون چه در فرایند اجرا و چه در اثربخشی دارای انحرافات بوده است. در حال حاضر در شرایطی که بیش از دو سال از عمر قانون نمی‌گذرد، به دلیل نواقص فوق تصمیم بر اصلاح قانون گرفته شده است. طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در مورخ ۹۸/۵/۸ به صورت یک‌فوریتی در قالب هشت ماده ارائه شده که مهم‌ترین ویژگی‌های آن به شرح ذیل می‌باشد:

- ✓ استفاده مجدد از منابع حاصل از بازگشت تسهیلات پرداخت شده جهت تسهیلات‌دهی مجدد
- ✓ اختصاص منابع اعتباری جهت هزینه‌های مداخلات توسعه‌ای مشاوره، تسهیلتگری، آموزش، توانمندسازی و ...
- ✓ مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی از جمله ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره) (بنیاد برکت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی)، کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره) در فرایند اجرای قانون

✓ افزایش انعطاف در جابه‌جایی بین منابع استان‌ها و شهرستان‌ها

✓ پیش‌بینی دو سطح نظارت عالی و عملیاتی در اجرای قانون

نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که حتی با وجود این ویژگی‌ها و رفع برخی موانع اجرای قانون، به لحاظ رویکردی این طرح همچنان مبتنی بر تزریق منابع ارزان‌قیمت به بهانه اشتغال‌زایی است که مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های قبلی خود در زمان تصویب این قانون مخالفت صریح خود را با پرداخت تسهیلات به این شکل در جهت اشتغال‌زایی اعلام نموده است. با این حال با توجه به گذشت دو سال از اجرای قانون و تخصیص بخش اعظم منابع موضوع این قانون و به جهت افزایش هماهنگی و رفع برخی نواقص در فرایند اجرا، مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات طرح مشروط به اعمال اصلاحاتی در برخی مواد موافق است.

منبع و مأخذ

امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش نظارتی عملکرد اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مهر ماه ۱۳۹۸.



شماره مسلسل: ۱۶۶۹۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل سازی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا عبداللهی، فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی: محمد قاسمی، موسی شهبازی غیائی

همکاران: حجت‌الله ورمزیاری (دفتر مطالعات زیربنایی)، سیدسجاد پادام (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، میثم خسروی (دفتر مطالعات اقتصادی).

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون اشتغال روستایی
۲. تسهیلات اشتغال‌زایی
۳. بانک‌ها و صندوق‌های عامل



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۸/۵/۱۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۸/۸/۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۸/۱۲