

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور**

**۳۴. بند «الف» تبصره «۱۸» از منظر**

**اشتغال دانش بنیان**

دوره یازدهم – سال دوم

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۷۱۵

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۷۹۸۱

دی ماه ۱۴۰۰

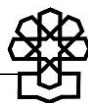
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	مدیریت اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
۹	ارزیابی عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ در حوزه دانش بنیان
۱۱	ارزیابی متن پیشنهادی بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ از منظر اشتغال دانش بنیان
۱۵	جمع بندی و پیشنهاد
۱۸	منابع و مآخذ



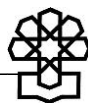
## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور بند «الف» تبصره «۱۸» از منظر اشتغال دانش‌بنیان

### چکیده

یکی از احکام مهم بودجه‌ای که تأثیر قابل توجهی بر اشتغال دانش‌بنیان دارد، بند «الف» تبصره «۱۸» است که از سال ۱۳۹۶ تاکنون به منظور یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی دنبال شده است. پیشنهاد مدیریت اجرای این بند به شکل استانی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مطرح شده است و ممکن است حوزه دانش‌بنیان را با چالش‌های جدی مواجه کند از جمله کاهش توجه به اشتغال دانش‌بنیان به علت پرداختن استان‌ها به سایر اولویت‌های اشتغال، نگرانی از جذب حداکثری اعتباراتی مرتبط با اشتغال دانش‌بنیان به دلیل طولانی شدن فرایند دریافت تسهیلات و ضمانت ریسک فناوری و کم‌رنگ شدن نقش دستگاه‌های اجرایی ملی که ماهیت آنها حکمرانی، جهت‌دهی و ارزیابی فعالیت‌های دانش‌بنیان است. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به نحوی بازنویسی شود که از ظرفیت صندوق‌های پژوهش و فناوری موضوع ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ و صندوق نوآوری و شکوفایی در جهت افزایش سرمایه، ضمانت ریسک فناوری و تحقق برنامه‌های موضوع این حکم در بخش دانش‌بنیان استفاده شود.

## مقدمه

یکی از چالش‌های مهم کشور در سال‌های اخیر ایجاد اشتغال و تثبیت آن است. پیشگیری و مقابله با مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی ایجاد شده به دلیل رکود تولید، افزایش بیکاری و افت شاخص‌های اقتصادی، اتخاذ سیاست‌های مناسب اشتغال‌زایی و اجرای آنها را بسیار ضروری می‌کند و در این میان انتظار می‌رود رویکرد اقتصاد دانش‌بنیان در توسعه اقتصادی و اجرای سیاست‌های مرتبط با آن قادر باشد با بهره‌گیری از توانایی نیروهای تحصیل‌کرده و متخصص، نه تنها راهکارهای جدیدی برای مقابله با معضل بیکاری قشر تحصیل‌کرده فراهم کند، بلکه روند وابستگی به اقتصاد نفتی را با کمک تولید و صادرات فناوری‌های پیشرفته به طرز محسوسی تغییر دهد. تأمین اعتبار به منظور اشتغال‌زایی، تا سال ۱۳۹۵ در تبصره‌های مختلف ماده‌واحد قوانین بودجه و اعتبارات فصول و برنامه‌های دستگاه‌های مختلف پراکنده بوده و متولی و هماهنگ‌کننده مشخصی نداشت. از سال ۱۳۹۶، یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی در قالب بندی معروف به بند «الف» تبصره «۱۸» دنبال شده است (عزیزخانی، ۱۳۹۸). دستگاه‌های اجرایی مختلفی متولی اجرای این بند از حیث تعیین حوزه‌ها و برنامه‌های اولویت‌دار، سهم استان‌ها و نظارت بر انجام پروژه‌ها توسط متقاضیان هستند. از جمله دستگاه‌های اجرایی متولی اجرا، معاونت علمی و فناوری است که طرح‌ها و برنامه‌های اولویت‌دار مرتبط با ایجاد اشتغال دانش‌بنیان را تدوین می‌نماید. در این گزارش، ضمن نگاهی کلی به فرایند اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه طی سال‌های مختلف، به طور خاص به اشتغال دانش‌بنیان از جنبه چالش‌های اشتغال دانش‌بنیان از منظر میزان اعتبارات و



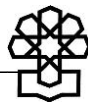
هزینه‌کرد آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و محتوای متن پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پرداخته شده است.

### مدیریت اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

بند «الف» تبصره «۱۸» یکی از مهم‌ترین احکام بودجه‌ای کشور در زمینه اشتغال‌زایی است که منابع و اعتبارات این موضوع در قالب آن لحاظ شده است. هرچند این امر به شفافیت در ترکیب و تخصیص منابع منجر می‌شود، اما گزارش‌های کارشناسی حاکی از چالش‌ها و مشکلات در مسیر اجراست به نحوی که تا به امروز از طریق قوانین بودجه، سازوکارهای مختلفی در اجرای آن پیاده شده است (عزیزخانی، ۱۳۹۸). خلاصه‌ای از منابع تأمین مالی این تبصره و فرایندهای اجرایی آن از قانون بودجه سال ۱۳۹۶ تا آنچه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی شده، در جدول ۱ آمده است.

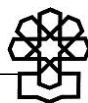
**جدول ۱. منابع تأمین اعتبار بند «الف» تبصره «۱۸» و فرایندهای اجرایی آن در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱**

سال	منابع تأمین اعتبار بند «الف»	فرایند اجرا
۱۳۹۶	<p>اعتبار ردیف شماره ۱۱۸- ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) - تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی- تسهیلات از محل منابع داخلی بانکی</p>	<p><b>مؤسسه عامل:</b> بانک‌ها <b>مدیریت اجرا:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تعیین اولویت‌ها و حلقه‌های زنجیره ارزش توسط کمیسیون تخصصی شورای عالی اشتغال و اعلام ان به دستگاه‌های اجرایی</li> <li>▪ مطابقت طرح‌های متقاضیان با اولویت‌ها و اعلام طرح‌های استانی منتخب به کارگروه تخصصی اشتغال استان و طرح‌های ملی به کمیسیون تخصصی</li> <li>▪ بررسی همسویی طرح‌ها با اولویت‌ها توسط کارگروه استانی و کمیسیون تخصصی و معرفی به بانک عامل</li> <li>▪ ارائه گزارش عملکرد توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی</li> <li>▪ نظارت بر حسن اجرا: کمیسیون تخصصی شورای عالی اشتغال</li> </ul>
۱۳۹۷	<p>بودجه عمومی ۲۰ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ردیف ۷۶-۵۵۰۰۰۰، منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق تنظیم بخشی (تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی)، منابع ناشی از فروش فرآورده‌های نفتی در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴»- تسهیلات از محل منابع داخلی مؤسسات عامل</p>	<p><b>مؤسسه عامل:</b> بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی، صندوق حمایت از توسعه و سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی <b>مدیریت اجرا:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تعیین برنامه ایجاد اشتغال برحسب اولویت‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی</li> <li>▪ تعیین برنامه سیاست‌های فعال بازار کار با همکاری وزارت تعاون و دستگاه‌ها به تفکیک استان</li> <li>▪ تعیین بودجه موضوع این تبصره برای استان‌ها توسط سازمان برنامه و وزارت تعاون و تصویب توسط سازمان برنامه</li> <li>▪ ابلاغ به استان‌ها برای اجرا</li> <li>▪ مسئولیت اجرای برنامه‌ها: دستگاه اجرایی</li> <li>▪ نظارت بر اجرا: سازمان برنامه یا وزارت تعاون بر حسب مورد</li> </ul>



سال	منابع تأمین اعتبار بند «الف»	فرایند اجرا
۱۳۹۸	منابع ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ پیوست قانون، منابع ردیف ۲۲ جدول مصارف تبصره «۱۴»، مانده منابع موضوع بند «ب» مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۴/۲۶ شورای عالی هماهنگی اقتصادی (تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی)، تسهیلات ریالی مؤسسه عامل	<b>مؤسسه عامل:</b> بانک‌ها، مؤسسات مالی اعتباری دارای مجوز از بانک <b>مدیریت اجرا:</b> ■ ارائه برنامه تولید و اشتغال توسط دستگاه اجرایی و تأیید توسط وزارت تعاون ■ ارائه تأییدیه کتبی مؤسسه عامل مبنی بر قبول عاملیت برنامه دستگاه اجرایی به وزارت تعاون ■ تأیید برنامه نهایی مشترک دستگاه و وزارت توسط سازمان برنامه ■ تهیه دستورالعمل اجرایی نظارتی توسط هر دستگاه و ابلاغ به واحدهای اجرایی استانی پس از تأیید سازمان ■ مسئولیت اجرای برنامه‌ها: دستگاه اجرایی ■ نظارت میدانی بر اجرا: وزارت تعاون ■ نظارت عالی بر اجرا: سازمان برنامه
۱۳۹۹	حداقل نود درصد (۹۰٪) اعتبارات مندرج در ردیف (۲۹) جدول پرداختی‌های (مصارف) تبصره «۱۴» قانون، مانده مصرف‌نشده منابع موضوع بند «ب» مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۴/۲۶ شورای عالی هماهنگی اقتصادی، تسهیلات ریالی موضوع بندهای «الف» و «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق تنظیم بخشی ۲، منابع داخلی مؤسسات عامل	<b>مؤسسه عامل:</b> بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک، صندوق‌های حمایتی و توسعه‌ای دولتی تأسیس شده براساس قانون و همچنین صندوق‌های موضوع ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مصوب ۱۳۹۴- در صورت تأیید بانک <b>مدیریت اجرا:</b> ■ ارائه برنامه تولید و اشتغال توسط دستگاه اجرایی و تأیید توسط وزارت تعاون ■ ارائه تأییدیه کتبی مؤسسه عامل مبنی بر قبول عاملیت برنامه دستگاه اجرایی به وزارت تعاون ■ تأیید برنامه نهایی مشترک دستگاه و وزارت توسط سازمان برنامه ■ تهیه دستورالعمل اجرایی نظارتی توسط هر دستگاه و ابلاغ به واحدهای اجرایی استانی پس از تأیید سازمان

فرایند اجرا	منابع تأمین اعتبار بند «الف»	سال
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ مسئولیت اجرای برنامه‌ها: دستگاه اجرایی</li> <li>▪ نظارت میدانی بر اجرا: وزارت تعاون</li> <li>▪ نظارت عالی: سازمان برنامه</li> </ul>		
<p><b>مؤسسه عامل:</b> بانک‌ها و صندوق کارآفرینی امید پس از تصویب اساسنامه آن</p> <p><b>مدیریت اجرا:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تهیه برنامه اشتغال و طرح‌های کلان توسط دستگاه اجرایی و ارسال به دبیرخانه شورای تعیین شده در این دستورالعمل، با ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی</li> <li>▪ ارائه تأییدیه کتبی مؤسسه عامل مبنی بر قبول عاملیت برنامه دستگاه اجرایی به شورا جهت بررسی و تأیید</li> <li>▪ تشکیل کارگروه تخصصی ملی ذیل شورا و تصویب برنامه دستگاه اجرایی توسط آن</li> <li>▪ فراخوان عمومی دستگاه اجرایی به متقاضیان، دریافت طرح‌ها، بررسی طرح‌ها و معرفی طرح‌های منتخب به کمیته استانی ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان</li> <li>▪ معرفی طرح توسط کمیته استانی به شورای برنامه‌ریزی استان</li> <li>▪ معرفی طرح‌ها به مؤسسات عامل</li> <li>▪ مسئولیت اجرای برنامه: دستگاه اجرایی ذی‌ربط</li> <li>▪ نظارت استانی: استانداری</li> <li>▪ نظارت عالی: شورا</li> </ul>	<p>منابع ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره «۱۴»، وجوه حاصل از بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، منابع داخلی مؤسسات عامل</p>	۱۴۰۰
<p><b>مؤسسه عامل:</b> صندوق کارآفرینی امید و واحدهای تابعه استانی که طبق لایحه به نام صندوق پیشرفت و عدالت ایران تغییر نام خواهد یافت</p> <p><b>مدیریت اجرا:</b></p> <p>تعیین سهم استان‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی</p> <p>مرجع تصویب پروژه‌ها: در سطح استان و نظارت بر حسن اجرای</p>	<p>فروش اموال منقول و غیرمنقول، مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح</p>	۱۴۰۱

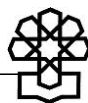


سال	منابع تأمین اعتبار بند «الف»	فرایند اجرا
	مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندی یارانه‌ها منابع بخش خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی، منابع داخلی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	طرح‌ها شورای برنامه‌ریزی استان است

مأخذ: یافته‌های تحقیق براساس بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه و آیین‌نامه‌های اجرایی آن.

همان‌طور که از جدول ۱ مشخص است، به‌غیر از سال ۱۳۹۶ که اولویت‌ها و برنامه‌های اشتغال توسط شورای عالی اشتغال تعیین و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد، در سال‌های بعد از آن، دستگاه‌های اجرایی متولی تعیین اولویت‌ها و برنامه‌های راهبردی ایجاد اشتغال و تعیین سهم استان‌ها از اعتبارات این بند هستند. طی سال‌های ۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹، این اولویت‌ها پس از تأیید و تدوین سیاست‌های فعال بازار کار توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب سازمان برنامه و بودجه رسیده و سپس به واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شد. منابع تعیین و تصویب شده به‌ازای برنامه‌ها، در ترکیب با منابع مؤسسات عامل، در قالب تسهیلات صرف حمایت از تولید و اشتغال در استان‌ها می‌شد. مدیریت اجرا به شیوه مرکزی در سال ۱۴۰۰ تعدیل شد و نقش استان‌ها در انتخاب طرح‌ها پررنگ‌تر شد. به این ترتیب شورایی با ریاست وزیر اقتصاد تشکیل شد که ذیل آن یک کمیته تخصصی ملی متشکل از دستگاه‌های اجرایی قرار داشت. پس از تصویب برنامه دستگاه‌ها توسط این کمیته و شورا، فراخوان عمومی به متقاضیان انجام و

طرح‌های منتخب به شورای برنامه‌ریزی استان که کمیته‌ای تخصصی ذیل آن برای بررسی طرح‌ها قرار داشت ارجاع می‌شد. این کمیته استانی و سپس شورای برنامه‌ریزی استان با انتخاب و تأیید طرح‌های منتخب، متقاضی را به مؤسسه عامل معرفی می‌کردند. در این سال‌ها رکن اصلی مؤسسات عامل، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک‌ها بوده‌اند و در برخی سال‌ها، صندوق حمایت از توسعه و سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی (۱۳۹۷)، صندوق‌های موضوع ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید به تأیید بانک‌ها (۱۳۹۹) و صندوق کارآفرینی امید پس از تصویب اساسنامه آن (۱۴۰۰) نیز افزوده می‌شدند. نظارت عالی بر اجرای این تبصره تاکنون به صورت ملی و برحسب قانون هر سال متفاوت بوده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پیشنهاد شده است اجرای این تبصره کاملاً استانی باشد. هرچند هنوز نکات ابهام زیادی باقی است که احتمالاً در تدوین آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت ورزش و جوانان و معاونت امور مناطق محروم به آنها پرداخته خواهد شد، اما کلیت ماجرا به این شکل است که علاوه بر اعتباراتی همچون فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد و سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن و نیز ۲۰ درصد اعتبارات قانون استفاده متوازن، اعتباری حدود ۶۶ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان از محل مصارف تبصره «۱۴» (مصارف هدفمندی یارانه‌ها) در اختیار صندوق پیشرفت و عدالت ایران و واحدهای استانی آن قرار خواهد گرفت.



## ارزیابی عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ در حوزه دانش‌بنیان

نحوه تأمین مالی موضوعات بند «الف» تبصره «۱۸» نشان می‌دهد اعتبارات حوزه دانش‌بنیان نسبت به بسیاری از حوزه‌ها کمتر است. به طوری که سهم سرمایه‌گذاری برنامه‌ریزی شده برای حوزه دانش‌بنیان در سال ۱۳۹۹ حدود ۲ درصد در مقابل سهم ۳۵ درصدی در دو حوزه کشاورزی و صنعت و معدن و سهم ۲۸ درصدی پیش‌بینی شده برای سایر حوزه‌ها همچون میراث فرهنگی و گردشگری، بافت فرسوده شهری و برنامه‌های جدید است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹). در این میان هیچ مبلغی از منابع این تبصره در بودجه عمومی سال ۱۳۹۹ برای شرکت‌های دانش‌بنیان پیش‌بینی و پرداخت نشد (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۹) و به این ترتیب تنها ۵ هزار میلیارد ریال از تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی به این موضوع اختصاص یافت که براساس گزارش عملکرد معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، تاکنون مبلغ ۲,۱۸۰ (دوهزار و یکصد و هشتاد) میلیارد ریال از مبلغ فوق توسط بانک‌ها به ۲۶ شرکت دانش‌بنیان و فناور تأیید شده از سوی این معاونت پرداخت شده است (معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰). سهم تسهیلات منابع بانکی تنها ۲ درصد از کل تسهیلاتی بوده که برای اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» پیش‌بینی شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹) و گزارش رسمی از میزان هزینه‌کرد بانک‌ها در دسترس نیست. هرچند برآوردها حاکی از آن است که ۸۰ درصد تأمین مالی فعالیت‌های دانش‌بنیان توسط صندوق نوآوری و شکوفایی و صندوق‌های پژوهش و فناوری صورت گرفته و تنها ۲۰ درصد تأمین مالی این حوزه از طریق تسهیلات بانک‌ها انجام می‌گیرد.<sup>۱</sup> پرداخت تسهیلات بانکی به شرکت‌های دانش‌بنیان نیز با

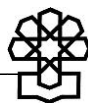
۱. نشست پارک‌های علم و فناوری با معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با موضوع «تأمین مالی شرکت‌های دانش‌بنیان» - ۱۴۰۰/۸/۱۵.

مشکلاتی همچون عدم تمایل بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به این حوزه به دلیل بالا بودن ریسک فناوری، جوان بودن اکثر شرکت‌های دانش‌بنیان متقاضی وام و نیاز به ضمانت سرمایه‌گذاری معتبر مواجه است (اندیشکده سیاست‌های راهبردی اقتصاد و مدیریت، ۱۳۹۷). هرچند صندوق کارآفرینی امید از جمله نهادهای مالی مؤثر در پیشبرد برنامه‌های مشترک تعریف شده با معاونت علمی و فناوری به‌منظور اشتغال دانش‌بنیان بوده است، اما از مجموع ۱۵۹ طرح که از سال ۱۳۹۵ تا آذر ۱۴۰۰ با حمایت درخواستی ۲۰۹ میلیارد ریال به این صندوق ارسال شده، با وجود تصویب ۱۴۸ طرح، تاکنون فقط ۷۲ میلیارد ریال پرداخت شده است. جدول ۲ عملکرد صندوق کارآفرینی امید را در حوزه اشتغال دانش‌بنیان طی سال‌های ۱۳۹۵ تا آذرماه ۱۴۰۰ نشان می‌دهد (معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰).

## جدول ۲. وضعیت طرح‌های ارسالی برای استفاده از منابع صندوق کارآفرینی امید

### در حوزه اشتغال دانش‌بنیان - تا آذرماه ۱۴۰۰

ردیف	عنوان/سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
۱	تعداد طرح‌های دریافتی	۸	۳	۱۵	۱۷	۴۰	۷۶
۲	تعداد طرح‌های تأیید شده	۸	۳	۱۵	۱۷	۳۱	۷۴
۳	مجموع تسهیلات درخواستی طرح‌ها (میلیاردریال)	۹	۲/۵	۱۴/۸	۱۹/۵	۴۰/۵	۱۲۴
۴	مجموع تسهیلات مصوب (میلیاردریال)	۸	۲/۵	۱۴/۸	۱۸/۳	۳۲	۱۲۱
۵	مجموع تسهیلات پرداختی (میلیاردریال)	۸	۲/۵	۱۴/۸	۱۸/۳	۷	۲۰



در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸، تعداد طرح‌ها و تسهیلات درخواستی آنچنان بالا نبوده و عملکرد صندوق نیز صد در صد بوده است. از سال ۱۳۹۹ و به‌خصوص در سال ۱۴۰۰، با افزایش تعداد طرح‌ها و تسهیلات درخواستی، میزان پرداخت‌ها کاهش یافته است به‌نحوی که در سال ۱۴۰۰ (تا آذرماه) از مجموع ۱۲۱ میلیارد ریال تسهیلات مصوب شده، تنها ۲۰ میلیارد ریال (حدود ۱۶,۵ درصد آن) پرداخت شده است.

### ارزیابی متن پیشنهادی بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ از منظر اشتغال دانش‌بنیان

همان‌طور که پیش از این نیز ذکر شد، مدیریت اجرا به شیوه مرکزی طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ (دستگاه اجرایی - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه) در سال ۱۴۰۰ با افزایش مشارکت استان‌ها در انتخاب و تصویب طرح‌های اشتغال‌زایی تصحیح شد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پیشنهاد شده است اجرای این بند از تبصره کاملاً استانی باشد. هرچند سهم استان‌ها توسط دستگاه اجرایی تعیین خواهد شد، اما برخلاف سال‌های قبل، مرجع تصویب پروژه‌ها در سطح استان و نظارت بر حسن انجام طرح‌ها برعهده شورای برنامه‌ریزی استان خواهد بود.

## تبصره «۱۸» - بند «الف» (لایحه بودجه سال ۱۴۰۱)

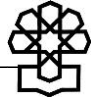
به‌منظور رشد و پیشرفت کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها بر پایه آمایش سرزمین و همچنین پروژه‌های دانش‌بنیان و پیشران، صندوق کارآفرینی امید به صندوق پیشرفت و عدالت ایران تغییر نام یافته و با ۳۱ صندوق استانی تابعه، فعالیت خود را آغاز خواهد کرد.

منابع این صندوق و واحدهای استانی آن از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (ازجمله فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) به‌عنوان کمک و کمک‌های بلاعوض بخش غیردولتی تأمین می‌گردد.

منابع تجهیز شده صندوق در بخش ملی در قالب وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک‌های فنی و اعتباری برای حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص می‌یابد. دستگاه‌های اجرایی مکلف به تعیین سهم هر استان هستند.

منابع تجهیز شده صندوق‌های تابعه استانی صرف تأمین مالی زیرساخت‌های تولید و همچنین به‌صورت وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک‌های فنی و اعتباری در ترکیب با منابع بخش خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی، منابع داخلی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی صرف حمایت از تولید و اشتغال و فعالیت‌های اقتصادی و کسب و کارها رقابت‌پذیر می‌شود. مرجع تصویب طرح‌های (پروژه‌های) در سطح استان و نظارت بر حسن اجرای آنها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ورزش و جوانان و معاونت امور مناطق محروم تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



مهم‌ترین **نقطه قوت** این پیشنهاد بنا به گفته کارشناسان، تمرکز بر ظرفیت و نیاز هریک استان‌ها در تعریف طرح‌های مبتنی بر اشتغال است و با توجه به اینکه موضوعات و چالش‌ها در سطح استان بیشتر شناخته شده‌اند، طی شدن فرایند انتخاب و تصویب در سطح استان می‌تواند در مدیریت اجرا مؤثر باشد.

**با وجود این**، حوزه‌هایی که نقش حکمرانی و جهت‌دهی دستگاه‌های اجرایی ملی در آنها بیشتر و مهم‌تر است (از جمله معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور) احتمالاً با چالش مواجه خواهند شد. اشتغال در حوزه فناوری و دانش‌بنیان به دلیل الزامات حاکم بر آن از قبیل نوین بودن فعالیت‌های دانش‌بنیان، جوان بودن تعداد زیادی از شرکت‌های این حوزه و نیاز به پذیرش اجتماعی محصولات و فعالیت‌های دانش‌بنیان، برخلاف سایر حوزه‌های اشتغال، پیرو سیاست‌ها، برنامه‌ها و مشوق‌هایی است که توسط دستگاه اجرایی متولی فراهم می‌شود. نزدیک به ۵۳ درصد شرکت‌های دانش‌بنیان در تهران مستقر هستند و بعد از آن اصفهان، خراسان رضوی، البرز، فارس و آذربایجان شرقی هریک به ترتیب با ۹، ۵، ۴، ۳ و ۳ درصد قرار داشته و مابقی در سایر استان‌های کشور توزیع شده‌اند (معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰). استانی شدن فرایند انتخاب و تصویب طرح‌ها و کم شدن نقش دستگاه‌های اجرایی می‌تواند اثر منفی بر حوزه اشتغال دانش‌بنیان به‌ویژه در استان‌هایی داشته باشد که از طریق برنامه‌ها و مشوق‌های معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری یا وزارت علوم تحقیقات و فناوری، مسیر توسعه کسب‌وکار دانش‌بنیان را طی می‌کنند. این مسئله زمانی مشهودتر خواهد شد که در نظر داشته باشیم، طبق آنچه در بند «الف» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تعیین شده است، پارک‌های علم و فناوری عضو ترکیب اصلی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نیستند.

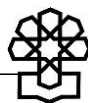
علاوه بر این، ابهام‌ها و چالش‌هایی که در خصوص زیرساخت‌ها و توانمندی مورد انتظار از صندوق کارآفرینی امید (که براساس لایحه به صندوق عدالت و پیشرفت ایران تغییر نام خواهد داد) وجود دارد، بر مشکلات اشتغال دانش‌بنیان خواهد افزود. از جمله این چالش‌ها عبارتند از:<sup>۱</sup>

▪ تزریق حجم زیاد اعتبارات به صندوق پیشرفت و عدالت ایران بدون اینکه زیرساخت‌های کافی برای فعالیت این صندوق، تراکنش‌های آن و تعامل با شبکه بانکی در بسیاری از استان‌های کشور فراهم باشد. (علاوه بر سایر منابع پیش‌بینی شده ذیل بند «الف» این تبصره، اعتباری حدود ۶۶ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان از محل مصارف تبصره «۱۴» (مصارف هدفمندی یارانه‌ها) در اختیار این صندوق قرار خواهد گرفت).

▪ اگرچه در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، صندوق کارآفرینی امید به صراحت به عنوان یکی از مؤسسات عامل ذکر شده، اما در دستورالعمل اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۰ این بند، تأکید بر عاملیت آن پس از تصویب اساسنامه بوده است. اساسنامه این صندوق به تازگی، طی نامه شماره ۸۱۵۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱ توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شد. لذا حتی به نظر نمی‌رسد که در یک سال گذشته نیز آنچنان که مورد انتظار است زیرساخت‌های کافی برای انتقال کامل اعتبارات این تبصره به صندوق مذکور فراهم شده باشد.

▪ تجربه فرایند طولانی که شرکت‌های دانش‌بنیان در طول این چندساله جهت دریافت تسهیلات از بانک‌ها و صندوق‌های غیرتخصصی طی کرده‌اند، با افزوده شدن ناگهانی وظایف و فعالیت‌های صندوق کارآفرینی امید به‌ویژه در حوزه‌هایی همچون کشاورزی و صنعت و معدن که اولویت اکثر استان‌های کشور است، احتمال طولانی‌تر

۱. احصای چالش‌ها در جلسات بررسی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه با معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و صندوق نوآوری و شکوفایی.



کردن روند دریافت تسهیلات را افزایش خواهد داد.

■ ابهام در نحوه تعامل این صندوق با بانک‌ها، شیوه جابه‌جایی منابع بین استان‌ها در صورت عدم جذب منابع توسط یک استان و درنهایت تخصصی بودن ارزیابی و پایش اجرای طرح‌های دانش‌بنیان پس از اعطای تسهیلات که پیش از این براساس دستورالعمل‌های تبصره «۱۸» بر عهده دستگاه اجرایی (معاونت علمی و فناوری) بوده بر چالش‌های مدیریت اجرای تبصره در حوزه دانش‌بنیان و جذب حداکثری منابع توسط شرکت‌های این حوزه خواهد افزود.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به چالش‌های اساسی که در مسیر اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه طی سال‌های گذشته وجود داشته و همچنین چالش‌هایی که ممکن است شیوه مدیریت اجرایی تبصره پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در مسیر اشتغال دانش‌بنیان ایجاد کند پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مدیریت اجرا به شیوه‌ای که در سال ۱۴۰۰ طراحی شده باز گردد تا به تدریج زیرساخت‌های اجرایی و تخصصی استانی شدن کامل آن در سال‌های آتی به‌ویژه در حوزه اشتغال دانش‌بنیان فراهم شود.

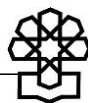
مهم‌ترین چالش‌های بند «الف» تبصره «۱۸» از منظر اشتغال دانش‌بنیان عبارتند از:

۱. محدود بودن اعتبارات پیش‌بینی شده و تخصیص یافته به حوزه دانش‌بنیان که

لزوم مدیریت مؤثر جذب آن توسط شرکت‌های این حوزه را بیشتر می‌کند؛

۲. کم‌رغبتی بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به این حوزه به دلیل بالا بودن ریسک فناوری، جوان بودن اکثر شرکت‌های دانش‌بنیان متقاضی وام و نیاز به ضمانت ریسک معتبر در سرمایه‌گذاری فناورانه که لزوم توجه به صندوق‌های تخصصی تأمین مالی و ضمانت ریسک فناوری از جمله صندوق‌های پژوهش و فناوری<sup>۱</sup> را بیشتر می‌سازد؛
۳. چالش در مدیریت اجرای تبصره در حوزه دانش‌بنیان با استانی شدن فرایند انتخاب و تصویب طرح‌ها براساس پیشنهاد مطروحه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به‌علت: الف) کم‌رنگ شدن نقش معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور به‌عنوان یکی از دستگاه‌های اجرایی که نقش حکمرانی و جهت‌دهی فعالیت‌های دانش‌بنیان در سطح ملی و استانی را برعهده دارد.
- ب) نگرانی از کاهش توجه به اشتغال دانش‌بنیان در استان‌ها به دلیل قرار نداشتن پارک‌های علم و فناوری به‌عنوان اعضای ترکیب اصلی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها که طبق لایحه متولی نظارتی در این حوزه خواهند بود.
- ج) ابهام در خصوص زیرساخت‌های صندوق عدالت و پیشرفت ایران (کارآفرینی امید) در استان‌ها با افزوده شدن ناگهانی حجم اعتبارات و وظایف و فعالیت‌های این صندوق که فرایند دریافت تسهیلات دانش‌بنیان را به‌ویژه اگر در اولویت استان‌ها نباشند طولانی‌تر خواهد کرد.
- د) نگرانی از جذب حداکثری منابع توسط شرکت‌های دانش‌بنیان به‌علت ابهام در شیوه جابه‌جایی منابع بین استان‌ها در صورت عدم جذب منابع توسط یک استان آن هم

۱. تاکنون بیش از ۶۲ صندوق پژوهش و فناوری به‌طور رسمی در ۳۱ استان کشور ثبت شده است. تا اسفندماه ۱۳۹۹، حدود ۲۵۰۰ میلیارد تومان ضمانتنامه در حوزه فناوری توسط این صندوق‌ها صادر شده و ۲۸۰۰ میلیارد تومان نیز تسهیلات ارائه شده است (گزارش عملکرد صندوق نوآوری و شکوفایی، ۱۴۰۰).



درحالی که توزیع شرکت‌های دانش‌بنیان در استان‌ها کاملاً نامتقارن است.

ه) تخصصی بودن ارزیابی و پایش اجرای طرح‌های دانش‌بنیان پس از اعطای تسهیلات که نیازمند مداخله دستگاه اجرایی ملی (معاونت علمی و فناوری) است و براساس لایحه به استان‌ها واگذار شده است.

با عنایت به این موارد، با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود:

▪ بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بازنویسی شود به نحوی که همچنان بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی در کنار صندوق کارآفرینی امید به‌عنوان مؤسسات عامل باقی بمانند و شیوه اجرا تلفیقی از همکاری دستگاه‌های اجرایی مرکزی و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها باشد (مشابه با دستورالعملی که برای اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تدوین شده است).

▪ از ظرفیت صندوق‌های پژوهش و فناوری موضوع ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مصوب ۱۳۹۴ به‌عنوان مؤسسه عامل در کنار بانک‌ها و صندوق کارآفرینی امید استفاده شود (مشابه با آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹).

▪ نظر به تأکید مقام معظم رهبری بر توسعه اقتصاد دانش‌بنیان و همچنین نقش آن در ایجاد اشتغال برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، بخشی از منابع این حکم با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور برای افزایش سرمایه صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری و نیز به‌منظور تحقق برنامه‌های موضوع این حکم در بخش دانش‌بنیان برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی استفاده شود (مشابه با ظرفیت‌هایی که در جزء «۲» از بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ ایجاد شده بود).

## منابع و مآخذ

۱. اندیشکده سیاست‌های راهبردی اقتصاد و مدیریت. چالش‌های تأمین مالی شرکت‌های دانش‌بنیان در کشور، ۱۳۹۷، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ش ۷۲.
۲. آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ قابل دسترس در: <https://dotic.ir/news/1396>
۳. آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ قابل دسترس در: <https://dotic.ir/news/1396>
۴. آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ قابل دسترس در: <https://dotic.ir/news/2975>
۵. آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ قابل دسترس در: <https://dotic.ir/news/7167>
۶. دستورالعمل جزء (۱) تا (۹) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ قابل دسترس در: [https://tccim.ir/Images/Docs/fl\\_0877e653-258f-456f-b1ad-e298eb1661e6.pdf](https://tccim.ir/Images/Docs/fl_0877e653-258f-456f-b1ad-e298eb1661e6.pdf)
۷. دیوان محاسبات کشور. گزارش تفریغ بند «الف» تبصره «۱۸» بودجه سال ۱۳۹۹. قابل دسترس در <https://dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh99/tab-18.pdf>
۸. سازمان برنامه و بودجه کشور. گزارش برنامه تولید و اشتغال (بر پایه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی)، ۱۳۹۹، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه بودجه، امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد.
۹. عزیزخانی، فاطمه. آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸، شماره مسلسل ۱۶۵۷۹.
۱۰. ماده‌واحد قوانین بودجه سال ۱۳۹۷ الی ۱۴۰۰، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
۱۱. معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، برنامه‌های ملی پیشنهادی توسعه زیست‌بوم نوآوری در راستای اشتغال افراد تحصیلکرده ذیل بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰.
۱۲. معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، گزارش عملکرد طرح‌های حمایت شده از طریق صندوق کارآفرینی امید و گزارش عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، پاسخ به درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس، سال ۱۴۰۰.
۱۳. هاتفی محمود، مجید. بررسی وضعیت اشتغال در چارچوب تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۹ کل کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری، ش ۱۰۳، ۱۳۹۸.



شماره مسلسل: ۱۷۹۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۳۴. بند «الف» تبصره «۱۸» از منظر اشتغال دانش‌بنیان

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه توسعه فناوری و تجاری‌سازی)  
تهیه و تدوین: سهیلا خردمندنیا  
ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری  
مدیر مطالعه: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال دانش‌بنیان
۲. صندوق نوآوری و شکوفایی
۳. صندوق‌های پژوهش و فناوری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۱۴