



اسفند ۱۴۰۱

مسلسل: ۱۸۸۳۵

ثبت: ۸۶۰



دفتر مطالعات اقتصادی

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۵):
(حمایت از تولید و اشتغال)
«تبصره ۱۸۵»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۸۳۵

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۵): (حمایت از تولید و اشتغال) «تبصره ۱۸»

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

تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه عزیزخانی، محمدرضا عبداللهی

ناظران علمی: موسی شهبازی‌غیائی، سیدمهدی بنی‌طبا، سیدعلی روحانی

اظهار نظر کنندگان: محمد برزگر خسروی و امین‌اله پاک‌نژاد

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون بودجه

۲. تولید

۳. اشتغال

۴. تبصره «۱۸»



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۱۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	۱. وضعیت اقتصاد کلان کشور
۵	۲. آسیب‌شناسی رویکرد کلی تبصره «۱۸»
۶	۳. آسیب‌شناسی منابع تبصره «۱۸»
۹	۴. آسیب‌شناسی مصارف تبصره «۱۸» لایحه بودجه
۱۰	۵. آسیب‌شناسی ساختار اجرایی پیشنهاد شده در تبصره «۱۸»
۱۳	جمع‌بندی و پیشنهاد

فهرست جداول

۸	جدول ۱. منابع، مصارف و تحلیل بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲
---	--



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۵):
(حمایت از تولید و اشتغال)
تبصره «۱۸»

چکیده

تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از منظر شیوه نظارت و تجمیع منابع اشتغال‌زایی دارای نقطه قوت است. اما به دلیل پراکندگی و نبود اولویت‌بندی مشخص در مصارف، سازوکار تأمین مالی غیرشفاف، تعدد نهادهای متولی و عدم وجود تقسیم کار، دارای چالش جدی است. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد با حذف سازوکار تأمین مالی پیش‌بینی شده مبتنی بر ایجاد صندوق جدید، تقسیم‌بندی شفاف بین هزینه‌کرد منابع استانی و ملی (فعالیت‌های کلان و خرد) و جدا نمودن رویکرد اشتغال‌حمایتی از مقوله تولید و ارائه راهکارهای مشخص برای هریک از این چالش‌ها با تأکید بر دو راهکار بازنگری جدی شود. اولاً برای رسته‌های اولویت‌دار (چه رسته‌های ایجاد و چه سرمایه در گردش) با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار و از طریق نظام بانکی در چارچوب سیاست‌های پولی تأمین مالی صورت گیرد. تنها مسئله در این خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تخصصی است تا توان پرداخت تسهیلات توسط شبکه بانکی به رسته‌های اولویت‌دار افزایش یابد. ثانیاً جهت تفکیک شفاف منابع و هزینه‌کرد اشتغال‌حمایتی و توسعه‌ای، پیشنهاد می‌شود وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نقش متولی این حوزه را داشته باشد و کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برنامه‌های خود را با هماهنگی این وزارتخانه تدوین و اجرا نمایند. منابع این حوزه از محل بند «ب» تبصره «۱۶» و همچنین بخشی از منابع تبصره «۱۸» به‌صورت یارانه سود و وجوه اداره شده خواهد بود.

خلاصه مدیریتی

اهمیت موضوع تولید و اشتغال سبب شده است تا در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به این حوزه شود و سیاست‌های مختلفی نیز در این زمینه اجرا گردد. بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور شناخته می‌شود و سیر تحول این بند طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ نشان‌دهنده چرخش‌های سیاستی مختلف آن در رویکرد کلی، متولی اجرا، ساختار اجرایی، ترکیب و میزان منابع و... است. آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که علی‌رغم تغییراتی که هر ساله بر این بند تحمیل می‌گردد، اما به دلیل چالش‌های متعددی که در رویکرد حاکم بر این موضوع و همچنین ضعف بدنه اجرایی و سیاست‌گذاری کشور وجود دارد، اثربخشی و عملکرد موفق از اجرای آن دیده نمی‌شود و بدیهی است که بدون توجه و رفع این چالش‌ها، پیش‌بینی تحقق هر نوع سیاست‌گذاری در این خصوص، با تردید همراه خواهد بود. بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال

(ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب و کار و...)، فقدان رویکرد توسعه‌ای، عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی، عدم وجود سند آمایش سرزمین، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع از جمله مهم‌ترین موانع عدم موفقیت تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی هستند و علاوه بر این موارد، چرخش‌های سیاستی و تغییرات تبصره «۱۸» در لایحه بودجه ۱۴۰۲، آسیب‌پذیری و عدم تحقق آن را تشدید می‌نماید.

در این میان چرخش‌های سیاستی و تغییرات تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲ شامل موارد زیر است:

- کاهش منابع: منابع این تبصره نسبت به سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است. (البته شایان ذکر است تحقق منابع مندرج در قانون بودجه ۱۴۰۱ تا پایان ماه دهم تقریباً نزدیک به صفر بوده است).
- تقویت سازوکار نظارتی: پیش‌بینی سه سطح نظارتی (ثبتي، میدانی و عالی).
- ایجاد صندوق جدید (عدالت و پیشرفت): پیشنهاد شده منابع این بند به این صندوق واریز و سپس تخصیص داده شود.

- توزیع استانی منابع با تفویض اختیار به استان‌ها: شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عنوان مرجع تصویب طرح‌ها و نظارت بر حسن اجرای آن تعیین شده است.
- تلفیق منابع با منابع تبصره «۱۶»: منابع اشتغال‌زایی (اشتغال معیشتی و حمایتی) که در سال‌های قبل در بند «ب» تبصره «۱۶» ارائه می‌شد، در سال جاری با منابع رویکرد تولیدی در بند «الف» تبصره «۱۸» تجمیع شده است.
- تغییر متولی: متولی اجرای این بند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با محوریت شورای عالی اشتغال پیشنهاد شده است.

آسیب‌شناسی تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد تبصره «۱۸» از منظر شیوه نظارت و تجمیع منابع اشتغال‌زایی دارای نقطه قوت می‌باشد. با این حال در تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲، دو رویکرد حمایتی و تولیدی تلفیق شده و منابع و مصارف آن یکجا دیده شده است، اما بدیهی است که هر یک از این دو، الزامات خاص خود را می‌طلبد. همچنین این تبصره در تعیین اهداف به‌شدت سردرگم و فاقد اولویت‌بندی مشخص است. تحقق منابع این تبصره نیز با چالش جدی مواجه است. در حوزه مصارف نیز نبود اولویت‌بندی مشخص سبب شده منابع محدود مذکور به موارد متعددی با کارکردهای مختلف تخصیص یابد. سازوکار تأمین مالی این تبصره با پیش‌بینی ایجاد صندوق جدید، غیرشفاف است. در خصوص سازوکار اجرایی نیز تعدد نهادهای متولی و عدم وجود تقسیم کار مشخص چه در حوزه ملی و چه در تقسیم کار ملی و استانی اجرای این تبصره را با چالش جدی روبه‌رو خواهد ساخت. علاوه بر این در دو سال اخیر چارچوب اصلی تبصره «۱۸» قانون بودجه تأمین مالی تولید با نرخ سود ترجیحی و براساس برنامه‌های ارائه شده توسط دستگاه‌های اجرایی بوده است. بنابراین پیشنهاد می‌گردد تبصره «۱۸» با حذف سازوکار تأمین مالی پیش‌بینی شده مبتنی بر ایجاد صندوق جدید، تقسیم‌بندی شفاف بین هزینه‌کرد منابع استانی و ملی (فعالیت‌های کلان و خرد) و جدا نمودن رویکرد اشتغال‌حمایتی از مقوله تولید و ارائه راهکارهای مشخص



برای هریک از این چالش‌ها با تأکید بر محورهای زیر بازنگری جدی شود:

۱. برای رسته‌های اولویت‌دار (چه ایجاد و چه سرمایه در گردش) با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار و از طریق نظام بانکی در چارچوب سیاست‌های پولی، تأمین مالی صورت گیرد. تنها مسئله در این خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تخصصی است تا توان پرداخت تسهیلات توسط شبکه بانکی به رسته‌های اولویت‌دار افزایش یابد.
۲. جهت تفکیک شفاف منابع و هزینه‌کرد اشتغال حمایتی و توسعه‌ای، پیشنهاد می‌شود وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نقش متولی این حوزه را داشته باشد و کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برنامه‌های خود را با هماهنگی این وزارتخانه تدوین و اجرا نمایند. منابع این حوزه از محل بند «ب» تبصره «۱۶» و همچنین بخشی از منابع تبصره «۱۸» به‌صورت یارانه سود و وجوه اداره شده خواهد بود.
۳. از آنجایی که عبارت ایجاد زنجیره ارزش در صدر تبصره آمده است، اما هزینه‌کرد مشخصی برای آن پیش‌بینی نشده، پیشنهاد می‌گردد منابعی جهت تسهیلگری در راستای تکمیل حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش و توسعه خوشه‌های کسب‌وکار لحاظ گردد.

مقدمه

تبصره «۱۸» قوانین بودجه سالیانه در سال‌های اخیر مهم‌ترین اقدام دولت‌ها در راستای سیاست‌های ایجاد اشتغال و حمایت از تولید بوده است. آسیب‌شناسی تحولات تبصره «۱۸» طی سال‌های اخیر، در گزارش پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که طی سال‌های گذشته، هرچند مفاد این تبصره تغییرات مهمی از منظر محتوا، ساختار اجرایی، منابع و مصارف داشته با این حال در دستیابی به اهداف، این تبصره توفیق چندانی نداشته است. عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، محیط کسب‌وکار و...)، فقدان رویکرد توسعه‌ای، عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی، عدم وجود سند آمایش سرزمین، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع از جمله مهم‌ترین دلایل این ناکامی می‌باشند؛ علاوه بر این موارد، چرخش‌های سیاستی و تغییرات تبصره «۱۸» در لایحه بودجه ۱۴۰۲، آسیب‌پذیری و عدم تحقق آن را تشدید می‌نماید.

تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲ با تجمیع منابع مربوط به اشتغال‌زایی (حمایتی و توسعه‌ای) و تولید در قالب منابع صندوق عدالت و پیشرفت و تفکیک اختیارات ملی و استانی، اهداف مختلفی را دنبال نموده و نسبت به سال‌های قبل تغییرات مشخصی داشته است از جمله اینکه:

- **کاهش منابع:** منابع این تبصره نسبت به سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است. (البته شایان ذکر است تحقق منابع مندرج در قانون بودجه ۱۴۰۱ تا پایان ماه دهم تقریباً نزدیک به صفر است).
- **تقویت سازوکار نظارتی:** پیش‌بینی سه سطح نظارتی (ثبتي، میدانی و عالی)
- **ایجاد صندوق جدید (عدالت و پیشرفت):** قرار است منابع این بند به این صندوق واریز و سپس تخصیص

۱. عزیزخانی فاطمه، آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال کشور، بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۴۰۱، شماره مسلسل ۱۸۶۹۳.

داده شود.

- **توزیع استانی منابع با تفویض اختیار به استان‌ها:** شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عنوان مرجع تصویب طرح‌ها و نظارت بر حسن اجرای آن تعیین شده است.
 - **تلفیق منابع با منابع تبصره «۱۶»:** منابع اشتغال‌زایی (اشتغال معیشتی و حمایتی) که در سال‌های قبل در بند «ب» تبصره «۱۶» ارائه می‌شد، امسال با رویکرد تولیدی در بند «الف» تبصره «۱۸» تجمیع شده است.
 - **تغییر متولی:** متولی اجرای این بند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با محوریت شورای عالی اشتغال است.
- البته هرچند که در تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲، دو رویکرد حمایتی و تولیدی تلفیق شده و منابع و مصارف آن یکجا دیده شده است، اما بدیهی است که هر یک از این دو، الزامات خاص خود را می‌طلبد. به‌عنوان مثال، اشتغال معیشتی و حمایتی، منوط به تأمین مالی و تحقق منابع پیش‌بینی شده از محل تبصره «۱۶» است. اما تحقق رونق تولید و افزایش سرمایه‌گذاری، در وهله نخست نیازمند پیش‌شرط‌ها و الزامات نهادی اقتصاد کلان است که بدون فراهم‌سازی این شرایط، پیش‌بینی منابع مالی پایدار نیز عملکردی نخواهد داشت. به این منظور در ابتدا تحلیلی از شرایط اقتصاد کلان و آثار آن بر عملکرد تبصره «۱۸» ارائه می‌گردد و در ادامه ضمن آسیب‌شناسی جزئیات تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲، پیشنهادهاتی جهت اصلاح متن ارائه می‌شود.

۱. وضعیت اقتصاد کلان کشور

با گذر از شوک اولیه اعمال تحریم‌ها بر اقتصاد کشور در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و همچنین شوک شیوع ویروس کرونا در سال ۱۳۹۹ اقتصاد کشور در سال ۱۴۰۰ در مسیر بازبایی قرار گرفت. تجربه رشد اقتصادی ۴/۵ درصدی سال ۱۴۰۰ و برآورد رشد اقتصادی نزدیک به ۳ درصدی سال ۱۴۰۱ شاهی بر این مدعاست. با این حال هدفگذاری رشد اقتصادی ۸ درصدی در برنامه هفتم در کنار پیش‌بینی کاهش رشد اقتصادی کشور در سال‌های آتی به دلیل عدم سرمایه‌گذاری جدی در اقتصاد ایران طی دهه ۹۰ سبب شده تا نقش دولت در تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی و در نتیجه افزایش تولید کشور اهمیت ویژه‌ای یابد. در حال حاضر مهم‌ترین مانع سرمایه‌گذاری خصوصی بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان و مداخلات دستوری و بی‌قاعده دولت در اقتصاد می‌باشد. هرچند موارد متعددی در بی‌ثباتی‌های کنونی اقتصاد کلان کشور دخیل است با این حال کسری بودجه ساختاری و ناترازی نظام بانکی موتور اصلی این بی‌ثباتی‌ها هستند. کسری بودجه ساختاری سبب شده تا هرگونه پیشنهاد برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های دولتی با ملاحظه دامن زدن بر کسری بودجه و در نتیجه بی‌ثباتی‌های بیشتر اقتصاد کلان با احتیاط مطرح گردد. همچنین ناترازی نظام بانکی و به‌خصوص سرمایه منفی بانک‌های دولتی باعث شده تا توان تأمین مالی از طریق این بانک‌ها محدود باشد. در نتیجه به‌نظر می‌رسد یکی از اولویت‌های اصلی کشور در حوزه تأمین مالی افزایش سرمایه بانک‌های دولتی تخصصی باشد.

همچنین مشکلات جدی در تأمین انرژی به‌خصوص گاز و برق به دلیل عدم سرمایه‌گذاری مناسب در زیرساخت‌های حوزه انرژی طی یک دهه اخیر یکی دیگر از عواملی است که رشد اقتصادی کشور را در کوتاه‌مدت تهدید می‌نماید. موارد مذکور نشان می‌دهد اقتصاد کشور به‌شدت به سرمایه‌گذاری‌های کلان‌مقیاس در حوزه انرژی و حمل‌ونقل نیازمند



است و بخش خصوصی نیز انگیزه و توان چندانی برای مشارکت در این حوزه‌ها ندارد. از طرف دیگر تأمین منابع این نوع سرمایه‌گذاری‌ها از محل بودجه عمومی نیز به دلیل اثر بر کسری بودجه و دامن زدن بر بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان ناممکن خواهد بود.

در کنار موارد مذکور در حوزه سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی کشور چالش دیگری که در اقتصاد کشور در سال‌های اخیر تشدید شده است مسئله اشتغال است. در واقع هرچند افزایش ۳ میلیون نفری جمعیت شاغل طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ کم‌کیفیت و ناپایدار تلقی می‌شد با این حال کاهش یک میلیون نفری جمعیت شاغل در سال ۱۳۹۹ به دلیل شیوع ویروس کرونا و عدم افزایش جدی جمعیت شاغل در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ باعث شد تا از منظر رفاهی خانوارها با مشکلات به مراتب بیشتری نسبت به قبل از آن روبه‌رو گردند. افزایش حدود ۱۰ واحد درصدی نرخ فقر طی سال‌های اخیر شاهدی بر این مدعا است. در چنین شرایطی اجرای سیاست‌هایی در حوزه بازار کار برای افزایش اشتغال ضروری به نظر می‌رسد.

ترسیم چنین تصویری از اقتصاد کلان کشور اهمیت تبصره «۱۸» لایحه بودجه را که تقریباً تنها حکم بودجه در حوزه تولید و اشتغال می‌باشد را دوچندان می‌نماید. چنانچه در ادامه بیان خواهد شد، متأسفانه نسبت تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با چالش‌های مذکور تا حد زیادی نامشخص و غیرشفاف است.

۲. آسیب‌شناسی رویکرد کلی تبصره «۱۸»

در صدر تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲ بیان شده است: «به منظور حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری، ارتقای بهره‌وری، تکمیل طرح‌های تولیدی نیمه‌تمام و احیای واحدهای تولیدی راکد، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی موجود، استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی، تکمیل زنجیره ارزش تولید، حمایت از اقتصاد فرهنگ و انجام اقدامات نهادی و سیاست‌های فعال بازار کار، منابع مالی موضوع این تبصره با تأکید بر یکپارچه‌سازی حمایت‌های دولت و بسط عدالت سرزمینی در راستای رشد و پیشرفت استان‌های کشور با اولویت طرح‌های تولید دانش‌بنیان و پیشران و ایجاد اشتغال در مناطق مرزی به شرح ذیل تخصیص می‌یابد».

در این رابطه چند نکته قابل ذکر است:

• محتوای این بند ترکیبی از راهبردهای کلی (یکپارچه‌سازی حمایت‌های دولت و بسط عدالت سرزمینی در راستای رشد و پیشرفت استان‌های کشور)، اهداف کلان (حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری و ارتقای بهره‌وری)، اهداف خرد (تکمیل طرح‌های تولیدی نیمه‌تمام و احیای واحدهای تولیدی راکد، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی موجود و استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی) و مجموعه‌ای از اقدامات سیاستی (تکمیل زنجیره ارزش تولید، حمایت از اقتصاد فرهنگ و انجام اقدامات نهادی و سیاست‌های فعال بازار کار) است. در واقع با این حجم عظیم از اهداف و اقدامات سیاستی تبصره «۱۸»، این گونه برداشت می‌شود که قرار است تمام مشکلات کشور از طریق این تبصره برطرف گردد و همین موضوع، ایدئال‌گرایی و غیرواقعی بودن این تبصره را می‌رساند. در واقع نبود اولویت‌بندی مشخص در تبصره «۱۸» و سردرگمی در کارکرد این تبصره در همان پاراگراف اول مشهود می‌باشد.

• در لایحه امسال نیز همانند سال‌های قبل، رویکرد رونق تولید و اشتغال تلفیق شده است در حالی که داده‌های واقعی اقتصاد ایران، گسستگی میان رشد اقتصادی و اشتغال را نشان می‌دهد. علاوه بر این، تلفیق این دو موضوع، مکانیسم نظارت بر اجرای این تبصره را دشوار می‌نماید، زیرا شاخص مشخصی برای تعیین میزان رشد اقتصادی و اثربخشی تبصره «۱۸» در این خصوص وجود ندارد.

• نکته دیگر در لایحه بودجه امسال، تلفیق رویکرد حمایتی و توسعه‌ای و تشدید ناهمگونی و عدم انسجام در محتوای این بند است. البته هرچند این آسیب در سال‌های قبل در برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی دیده می‌شد، اما امسال به یکباره با تلفیق منابع بند «الف» تبصره «۱۸» و منابع تبصره «۱۶» و عدم اتخاذ برنامه‌های متناسب با آنها، این نابسامانی شدت یافته است.

• همان‌گونه که در بخش قبل بیان شد اقتصاد کلان کشور در حال حاضر با چالش‌های جدی در حوزه سرمایه‌گذاری و اشتغال روبه‌رو است. با این حال نسبت تبصره «۱۸» لایحه با چالش‌های مذکور نامشخص و غیرشفاف است. ضمن اینکه به نظر می‌رسد همچنان رویکرد لایحه برای حمایت از تولید و اشتغال اعطای تسهیلات با نرخ ترجیحی می‌باشد. هرچند این نوع تسهیلات برای اشتغال‌های خرد و خانگی و به‌طور کلی مشاغل حمایتی می‌تواند دارای توجیه باشد با این حال در شرایطی که نرخ تورم کشور نزدیک به ۵۰ درصد است نرخ مصوب شورای پول و اعتبار نیز ترجیحی محسوب شده و به نظر می‌رسد راهکار حمایت از تولید بایستی به‌گونه‌ای دیگر اتخاذ گردد. با این هدف توجه به مسئله تضامین و چاره‌اندیشی در خصوص آن حائز اهمیت است.

۳. آسیب‌شناسی منابع تبصره «۱۸»

در جدول زیر منابع تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲ و بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۰ ارائه شده است. بررسی منابع این تبصره نشان می‌دهد:

• منابع این تبصره شامل ۳۱ همت از محل بودجه عمومی (اعتبارات متفرقه)، تقریباً حدود ۵ همت از محل بازگشتی منابع سال‌های قبل تبصره و ۱۰۵ همت تسهیلات قرض‌الحسنه از محل تبصره «۱۶» می‌باشد. هرچند در متن تبصره منابع دیگری نیز از جمله بازگشتی منابع قانون اشتغال روستایی، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، منابع بند «ظ» تبصره «۶» این قانون و بخشی از منابع مالی حاصل از مازاد تحقق درآمدهای استانی آورده شده است.

• بدیهی است که از منابع مذکور، مبلغ ۱۰۵ همت پیش‌بینی شده برای مصارف بند «ب» تبصره «۱۶» و اشتغال معیشتی و حمایتی است و مصارف و هزینه‌کرد منابع بازگشتی منابع قانون اشتغال روستایی و سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، منابع بند «ظ» تبصره «۶» این قانون و منابع مالی حاصل از مازاد تحقق درآمدهای استانی نیز مشخص است. در این میان صرفاً ۳۱ همت پیش‌بینی شده از اعتبارات متفرقه و بازگشتی منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنوات گذشته کل کشور می‌تواند برای اشتغال‌زایی توسعه‌ای و رونق تولید هزینه گردد که تحقق ۳۱ همت از ردیف‌های متفرقه با تردید جدی مواجه است و برای هزینه‌کرد اشتغال توسعه‌ای و رونق تولید، صرفاً می‌توان به منابع بازگشتی از تبصره «۱۸» سال‌های قبل امید بست که پیش‌بینی تحقق آن در حدود ۵ همت است و رقم بسیار ناچیزی است و کفایت‌کننده اهداف و رویکردهای ارائه شده در صدر تبصره نیست. علاوه بر این حتی از نظر اسمی و عدد و رقم



نیز منابع پیش‌بینی شده برای اشتغال توسعه‌ای و رونق تولید نسبت به سال‌های قبل (سال‌های ۱۴۰۰ (۳۲ همت) و ۱۴۰۱ (۱۵۶ همت)) کاهش یافته است.

• در تبصره «۱۸» امسال کل منابع اشتغال‌زایی (اشتغال حمایتی و معیشتی و اشتغال توسعه‌ای و رونق تولید)، جمع شده است و این در جای خود اقدامی مثبت ارزیابی می‌گردد، اما بدون تقسیم‌بندی شفاف هزینه‌کرد و تعیین اولویت‌ها، عدم انسجام محتوای تبصره بیشتر شده و این مسئله نه تنها باعث سردرگمی در ارائه برنامه می‌شود، بلکه نظارت بر عملکرد را هم دشوار می‌نماید.

• تحقق مانده بازگشتی منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنوات گذشته کل کشور و قانون اشتغال روستایی، به احتمال زیاد با پیچیدگی‌های جدی روبه‌رو خواهد بود و نیازمند پیگیری‌های مستمر بوده و به قدرت چانه‌زنی متولی بستگی دارد. علاوه بر این مانده و بازگشتی منابع مالی تسهیلات قانون اشتغال روستایی طبق مفاد قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶، مصارف مشخص خود را دارد.

• عبارت «بخشی» در منابع پیش‌بینی شده از سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، منابع مالی حاصل از مازاد تحقق درآمدهای استانی، منابع بند «ظ» تبصره «۶» این قانون، دارای ابهام است و این مسئله میزان تحقق این منابع را با چالش روبه‌رو می‌نماید و در همین راستا نظارت بر عملکرد این منابع دشوار می‌شود.

به‌طور کلی بررسی منابع تبصره «۱۸» لایحه بودجه نشان می‌دهد هرچند دولت قصد داشته کلیه منابعی که از طریق بودجه به حوزه تولید و اشتغال اختصاص می‌دهد را در این تبصره جمع نماید با این حال ابهام جدی در تحقق منابع به‌خصوص در مورد بندهای «۱»، «۵»، «۶» و «۷» در کنار مشخص نبودن میزان منابع بازگشتی ناشی از قانون اشتغال روستایی و تبصره «۱۸» سال‌های اخیر تأمین منابع این تبصره را با چالش جدی مواجه خواهد ساخت.

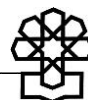
جدول ۱. منابع، مصارف و تحلیل بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۲

منابع قانون بودجه ۱۴۰۰	منابع قانون بودجه ۱۴۰۱	لایحه بودجه ۱۴۰۲
مبلغ سیصدویست هزار میلیارد (۳۲۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از منابع ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره «۱۴» این قانون، به ایجاد و توسعه، تولید، اشتغال و کارآفرینی با اولویت استان‌های با نرخ بیکاری بالاتر اختصاص می‌یابد. بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در سال ۱۴۰۰ تنفیذ و وجوه حاصل از آن به منابع این جزء اضافه می‌شود.	مبلغ هشتصدوپنجاه هزار میلیارد ریال از ردیف ۹۷-۵۵۰۰۰۰ این قانون	۱. مبلغ سیصدوده هزار میلیارد ریال از محل ردیف ذی‌ربط مندرج در جدول شماره ۹ این قانون (ردیف ۱۱۸ جدول اعتبارات متفرقه)
	بازگشتی منابع تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور که به ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز گردیده است.	۲. بازگشتی منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنوات گذشته کل کشور
		۳. مبلغ یک میلیون و پنجاه هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه موضوع تبصره «۱۶» این قانون
		۴. مانده و بازگشتی منابع مالی تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶
	- سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن و مازاد درآمدهای استانی	۵. بخشی از سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن (در راستای مفاد بند «ه» تبصره «۷» این قانون) ^۱
	• بیست درصد از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته • مولدسازی و منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد در سطح ملی و استانی • مبلغ ده هزار میلیارد ریال از ردیف ۱۰۱۰۰۵ جدول شماره (۸) این قانون	۶. بخشی از منابع مالی حاصل از مازاد تحقق درآمدهای استانی
	وجوه مربوط به بند «ز» تبصره «۷» این قانون	۷. بخشی از منابع بند «ط» تبصره «۶» این قانون ^۲

۱. ه - دولت موظف است سهم پانزده درصدی (۱۵٪) حقوق دولتی معادن را هر سه ماه یکبار به خزانه معین استان واریز نماید و با اولویت شهرستانی که معدن در آن قرار دارد جهت توسعه زیرساخت‌های آن و رفع آسیب‌های محیط زیستی اختصاص و گزارش آن را به مجلس ارائه کند. همچنین در جهت اجرای قانون پرداخت یک درصد (۱٪) از فروش معادن باب اصلاح خرابی‌های وارده به منابع طبیعی و عوارض محیط زیستی گزارش اقدامات صورت‌گرفته را هر دوماه یکبار به مجلس ارائه دهد.

۲. دولت مکلف است بیست‌وهفت‌صدم درصد (۲۷/۰٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش‌افزوده را از طریق ردیف‌های درآمدی و هزینه‌های مربوطه برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه جانبازان و معلولان اختصاص دهد. این مبلغ از طریق ردیف‌های مربوط به وزارت ورزش و جوانان شصت درصد، وزارت آموزش‌وپرورش چهل درصد و پس از مبادله موافقتنامه به این وزارتخانه‌ها اختصاص می‌یابد:

- این اعتبار فقط در استان‌ها هزینه می‌گردد.
- پرداخت هرگونه وجهی از بودجه کل کشور به هر شکل و به هر نحو به ورزش حرفه‌ای ممنوع است و در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است.
- از مجموع عوارض و مالیات نه درصدی موضوع قانون مالیات بر ارزش‌افزوده قبل از توزیع آن منابع بین ذی‌نفعان، مبلغ مندرج در این ماده کسر خواهد شد. دولت مکلف است یک‌پنجم از منابع درآمدی ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه و یک‌پنجم از منابع درآمدی ماده (۷۳) قانون مذکور را برای ازدواج و اشتغال جوانان به‌عنوان سهم وزارت ورزش و جوانان هزینه نمایند.



۴. آسیب‌شناسی مصارف تبصره «۱۸» لایحه بودجه

در لایحه بودجه ۱۴۰۲، مصارف زیر برای تبصره «۱۸» پیش‌بینی شده است:

۱. تا سی درصد منابع مالی جزء «۱» و «۲» بند «الف»، جهت پرداخت تسهیلات به برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح ملی براساس برنامه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی اختصاص می‌یابد.

۲. حداقل هفتاد درصد منابع مالی اجزای «۱» و «۲» بند «الف» جهت پرداخت تسهیلات به برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح استانی با محوریت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اختصاص می‌یابد. منابع اجزای «۵» و «۶» بند «الف» مختص استان ذی‌ربط است. توزیع سایر منابع مالی موضوع این بند مطابق دستورالعمل اجرایی این تبصره انجام می‌شود.

۳. تا ۱۰ درصد منابع مالی جزء «۱» بند «الف» می‌تواند صرف پرداخت کمک بلاعوض جهت انجام اقدامات نهادی و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار مشتمل بر بهررسانی عرضه و تقاضای نیروی کار، حمایت از نهادهای تنظیم‌گر بازار کار، اجرای دوره‌های مهارت‌آموزی و آموزش نیروی کار، تولید و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی مهارت‌آموزی و آموزش نیروی کار، اقدامات مرتبط با تسهیلگری در راستای تکمیل حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش، تقویت سازوکارهای نظارتی تحقق نتایج برنامه‌های تولید و اشتغال اختصاص یابد.

۴. توزیع تسهیلات جزء «۳» بند «الف» براساس قوانین مطابق دستورالعمل اجرایی این تبصره خواهد بود. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سهم بانک‌ها از تأمین منابع مالی جزء «۳» بند «الف» را ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون مشخص نماید.

۵. بخشی از منابع مالی جزء «۱» بند «الف» به‌منظور پرداخت تسهیلات حمایت از تولید و اشتغال و پرداخت کمک‌های بلاعوض جهت تأمین زیرساخت‌های تولید و اشتغال در مناطق محروم کشور اختصاص می‌یابد. توزیع منابع این بند، مطابق دستورالعمل اجرایی این تبصره خواهد بود.

۶. منابع مالی جزء «۵» بند «الف»، جهت ادامه اجرای پرداخت تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یابد.

۷. منابع مالی جزء «۷» بند «الف»، صرف برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان درخصوص اشتغال جوانان می‌شود.

به همان نسبت که منابع این بند در لایحه بودجه ۱۴۰۲ دارای پیچیدگی و عدم انسجام است، مصارف این بند نیز پراکنده و ناهمگن می‌باشد. در ادامه برخی نکات ارائه می‌گردد:

• دلایل و مستندات کارشناسی تفکیک نسبت ۳۰ به ۷۰ بین طرح‌های ملی و استانی، مشخص نیست و با توجه به اینکه سهم عمده (۷۰ درصد) این مصارف مربوط به استان‌هاست، نقش شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانی و یا مقامات محلی در تدوین دستورالعمل و ارائه برنامه‌ها دیده نمی‌شود.

• ادله لازم برای تعیین نسبت ۱۰ درصد از منابع جزء یک این بند برای کمک‌های بلاعوض مشخص نیست. این در حالی است که ردیابی نحوه هزینه‌کرد این منابع غیرشفاف و نظارت بر آن نیز دشوار خواهد بود. بنابراین لازم است ماهیت هزینه‌کرد این سهم از منابع، در دستورالعمل به‌طور کامل مشخص شود.

- نحوه هزینه‌کرد تسهیلات جزء «۳» این بند و سازوکار اجرایی آن به نسبت سال‌های گذشته که در بند «ب» تبصره «۱۶» تعیین تکلیف می‌شد شفافیت لازم را ندارد و نامشخص است.
- درخصوص منابع بند «۷» از آنجا که در ردیف‌های بودجه حداقل در دو محل مصارفی برای این منابع دیده شده که البته بیشتر از منابع این بند نیز می‌باشد عملاً منابعی از این محل عاید نخواهد شد.

۵. آسیب‌شناسی ساختار اجرایی پیشنهاد شده در تبصره «۱۸»

ساختار اجرایی شامل چند محور سازوکار تأمین مالی، مکانیسم نظارتی، شیوه تدوین دستورالعمل و متولی اجرای تبصره می‌باشد. در ادامه این موارد به تفصیل بررسی شده است:

۵-۱. سازوکار تأمین مالی

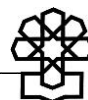
درخصوص سازوکار تأمین مالی در این تبصره آمده است که «منابع مالی موضوع این تبصره با عاملیت صندوقی تحت عنوان صندوق پیشرفت و عدالت در سطح ملی و استانی و یا عقد قرارداد سپرده‌گذاری صندوق مزبور با سایر مؤسسات عامل قابل اقدام است. اساسنامه صندوق مزبور بدون ایجاد ساختار جدید از طریق اصلاح اساسنامه صندوق کارآفرینی امید به پیشنهاد معاون اجرایی رئیس‌جمهور، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، حداکثر طی دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

در این خصوص چند نکته قابل بیان است:

- با توجه به اینکه اهداف اصلی تبصره بر حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری متمرکز است و در متن تبصره آمده است اساسنامه صندوق مزبور بدون ایجاد ساختار جدید از طریق اصلاح اساسنامه صندوق کارآفرینی امید تهیه می‌شود، لذا این سؤال مطرح است که اگر ساختار جدید ایجاد نمی‌شود و با توجه به اینکه صندوق صرفاً مجاز به اعطای تسهیلات به کسب‌وکارهای خرد و کوچک است، آیا صندوق امکان سرمایه‌گذاری مستقیم و غیرمستقیم در پروژه‌های اولویت‌دار استان‌ها را دارد؟ در صورت مشارکت با بخش خصوصی، آیا این صندوق بدون تغییر ساختار، امکان سرمایه‌گذاری و مشارکت دارد؟
- لازم است در همین قانون ماهیت حقوقی «صندوق پیشرفت و عدالت» و وابستگی سازمانی آن به‌طور دقیق تعریف شود.

- با توجه به اینکه ماهیت صندوق کارآفرینی امید، نهاد عمومی غیردولتی است و منابع بند «الف» تبصره «۱۸» بازگشتی دارد، لذا لازم است در ابتدا در خزانه‌داری ثبت گردد. لذا بهتر است به جای صندوق، حسابی ذیل خزانه داری با عنوان پیشرفت و عدالت ایجاد گردد.

- با توجه به اینکه اساسنامه صندوق کارآفرینی امید در سال ۱۴۰۰ مصوب و ابلاغ شده، بدیهی است تغییرات پی‌درپی اساسنامه منجر به ایجاد هزینه مستقیم و غیرمستقیم بر منابع صندوق خواهد شد و فعالیت و خدمت‌رسانی



صندوق به جامعه هدف را با چالش مواجه می‌نماید.

▪ رابطه بین صندوق، شورای برنامه‌ریزی استان و دستگاه‌های اجرایی مشخص نیست.

در مجموع با توجه به موارد بیان شده در متن مذکور به نظر می‌رسد نقش صندوق بیشتر شبیه یک حساب در اختیار شورای برنامه‌ریزی استان است و در صورتی که چنین هدفی مدنظر است بهتر است به جای ایجاد صندوق افتتاح حسابی ذیل خزانه برای منظور فوق صورت گیرد.

۲-۵. متولی اجرا

چرخش‌های متوالی و متعدد متولی بند «الف» تبصره «۱۸»، یکی از چالش‌های مرسوم در زمان ارائه لایحه بودجه تا فرایند تصویب آن است و این مسئله ناشی از عدم اجماع نظر در بدنه حکمرانی کشور (دولت و مجلس) و همچنین فقدان الگوی مشخص برای اشتغال‌زایی در کشور است. در حال حاضر متولی اجرای تبصره از منظر ملی شورای عالی اشتغال و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در نظر گرفته شده است. با این حال در متن تبصره «۱۸» آمده است: «پرداخت تسهیلات برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح استانی با محوریت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است».

البته اگرچه از برنامه سوم توسعه به بعد نیز «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» به‌عنوان نهاد متولی توسعه استانی معرفی شده و نهاد مذکور وظیفه تخصیص بخشی از منابع عمرانی استانی را نیز در قالب جدول ۱۰ قوانین بودجه برعهده دارد و براساس بند «الف» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی کشور، دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، اما تاکنون عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان قابل دفاع نبوده و واکاوی اعتبارات استانی نشان می‌دهد، اختیارات بودجه‌ای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها (در مجموع ۳۱ استان) همواره کمتر از ۱۰ درصد کل اعتبارات می‌باشد و بنابراین در مجموع نتوانسته به‌طور شایسته در فرایند توسعه استان‌ها اثرگذار باشد. از سوی دیگر نحوه تعامل صندوق پیشرفت و عدالت با شورای برنامه‌ریزی استان نیز در لایحه مشخص نشده است. همچنین بررسی مسئله نظارت بر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و پاسخگویی آنها در برابر نهادهای نظارتی^۱ نیز نشان می‌دهد نهادهای ناظر تنها به وجوه ظاهری نظیر تشکیل جلسات، تعداد حاضرین، عدم مغایرت مصوبات با قانون و... توجه داشته‌اند و عملاً مسائل محتوایی و بررسی میزان اثربخشی اقدامات شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان مغفول باقی مانده است. در این ارتباط یکی از دلایل ناکارآمدی نظارت بر شوراهای برنامه‌ریزی را می‌توان ابهام در قوانین مربوطه و مشخص نبودن شرح وظایف کامل برای نهادهای ناظر دانست.^۲ بنابراین معرفی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون پیش‌بینی نظارت عالی بر عملکرد آن، محل ایراد است.

۳-۵. ساختار نظارت

سازوکار نظارتی این بند در چند محور خلاصه شده است:

۱. براساس بند «الف» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی کشور، دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان معرفی شده‌اند.
۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، شماره مسلسل: ۱۱۱۳۳، ۱۳۹۴.

• وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است نسبت به ایجاد و تکمیل نظام جامع اطلاعات بازار کار و سامانه‌های مربوطه به‌نحوی اقدام نماید که برنامه‌ها و تسهیلات پرداختی موضوع این تبصره از زمان درخواست متقاضی یا شروع اجرای اقدامات تا زمان بهره‌برداری و تحقق اهداف از پیش تعیین شده، قابل رصد و پایش و گزارش‌گیری برخط باشد.

• مسئولیت نظارت میدانی اجرای تبصره برعهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نظارت عالی برعهده سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت کشور می‌باشد.

• وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور گزارش عملکرد این تبصره را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، جهش و رونق تولید و نظارت بر اصل چهل‌وچهار (۴۴) قانون اساسی و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال نماید.

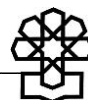
پیش‌بینی سه سطح از نظارت بر عملکرد اجرای این بند (ثبتی، میدانی و نظارت عالی) اقدامی ارزشمند و مفید به فایده خواهد بود. اما از آنجایی که متولی اجرای این بند، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین شده و در عین حال ثبت اطلاعات مربوط به عملکرد و نظارت میدانی برعهده این وزارتخانه گذاشته شده، محل اشکال است.

۴-۵. تدوین دستورالعمل

دستورالعمل اجرایی هزینه‌کرد منابع مالی موضوع این تبصره مشتمل بر نحوه تأمین مالی (تسهیلات و کمک بلاعوض)، تعیین نرخ سود تسهیلات، نرخ سپرده‌گذاری، اولویت‌بندی گروه‌ها و فعالیت‌های هدف و نحوه تدوین، تصویب، اجرا و نظارت برنامه/ پروژه‌های سطح ملی، استانی و محرومیت‌زدایی با مسئولیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاون اجرایی رئیس‌جمهور و سرپرست نهاد، معاون توسعه روستایی و مناطق محروم کشور، صندوق پیشرفت و عدالت، معاون علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، بنیاد شهید و امور ایثارگران و سایر دستگاه‌های اجرایی حسب مورد تدوین و حداکثر ۲ ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب شورای عالی اشتغال می‌رسد.

همان‌طور که مشخص است در فرایند تدوین دستورالعمل به غیر از نهادهای برشمرده، برای سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، نقشی قائل نشده است. همچنین با توجه به سهم ۷۰ درصدی منابع استانی، نقش شورای برنامه‌ریزی استان و یا مقامات محلی در تدوین دستورالعمل مغفول مانده است. همچنین تکلیفی برای ارائه برنامه‌های ملی و استانی در این تبصره دیده نمی‌شود.

همچنین در جز «۲» مفاد دستورالعمل که شامل نحوه تأمین مالی، تعیین نرخ سود تسهیلات، اولویت‌بندی گروه‌ها و فعالیت‌های هدف است، دارای ماهیت تقنینی داشته و واگذاری آن به دستورالعمل مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه تصویب دستورالعمل به شورای عالی اشتغال واگذار شده است، با عنایت به عضویت اعضای غیروزیر و خارج از قوه مجریه مخالف اصول شصتم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی است.



اهمیت موضوع تولید و اشتغال سبب شده در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به این حوزه انجام شده و سیاست‌های مختلفی نیز در این زمینه اجرا گردد. بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور شناخته می‌شود و سیر تحول این بند طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ نشان‌دهنده چرخش‌های سیاستی مختلف آن در رویکرد کلی، متولی اجرا، ساختار اجرایی، ترکیب و میزان منابع و... است. آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که علی‌رغم تغییراتی که هر ساله بر این بند تحمیل می‌گردد، اما به‌دلیل چالش‌های متعددی که در رویکرد حاکم بر این موضوع و همچنین ضعف بدنه اجرایی و سیاستگذاری کشور وجود دارد، اثربخشی و عملکرد موفق‌تری از اجرای آن دیده نمی‌شود و بدیهی است که بدون توجه و رفع این چالش‌ها، پیش‌بینی تحقق هر نوع سیاستگذاری در این خصوص، با تردید همراه خواهد بود. بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب‌وکار و...)، فقدان رویکرد توسعه‌ای، عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی، عدم وجود سند آمایش سرزمین، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع از جمله مهم‌ترین موانع عدم موفقیت تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی هستند و علاوه بر این موارد، چرخش‌های سیاستی و تغییرات تبصره «۱۸» در لایحه بودجه ۱۴۰۲، آسیب‌پذیری و عدم تحقق آن را تشدید می‌نماید.

به‌طور کلی آسیب‌شناسی تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد تبصره «۱۸» از منظر شیوه نظارت و تجمیع منابع اشتغال‌زایی دارای نقطه قوت است. با این حال این تبصره در تعیین اهداف به‌شدت سردرگم و فاقد اولویت‌بندی مشخص است. همچنین در تأمین منابع این تبصره نیز چالش‌های جدی وجود خواهد داشت. در حوزه مصارف تبصره نیز نبود اولویت‌بندی مشخص سبب شده منابع محدود مذکور به موارد متعددی با کارکردهای مختلف تخصیص یابد و سازوکار تأمین مالی این تبصره با پیش‌بینی ایجاد صندوق جدید، چالش‌های متعددی دارد. در خصوص سازوکار اجرایی نیز تعدد نهادهای متولی و عدم وجود تقسیم کار مشخص چه در حوزه ملی و چه در تقسیم کار ملی و استانی اجرای این تبصره را با چالش جدی روبه‌رو خواهد ساخت. علاوه بر این در دو سال اخیر چارچوب اصلی تبصره «۱۸» قانون بودجه تأمین مالی تولید با نرخ سود ترجیحی و براساس برنامه‌های ارائه شده توسط دستگاه‌های اجرایی بوده است. این رویکرد آسیب‌های جدی دارد که در ادامه به برخی موارد پرداخته می‌شود:

۱. در حال حاضر تبصره «۱۸» قانون بودجه به همه ابعاد اشتغال (اشتغال حمایتی و توسعه‌ای) می‌پردازد. این در حالی است که مقوله اشتغال توسعه‌ای هم ماهیتاً با اشتغال حمایتی تفاوت دارد و هم اینکه الزامات و پیش‌نیازهای خاصی را می‌طلبد. در اشتغال حمایتی هدف اصلی افزایش انگیزه به کار فرد و توانمندسازی خانوارهای هدف است و ایجاد ارزش‌افزوده در اولویت بعدی قرار دارد. این در حالی است که در اشتغال توسعه‌ای انگیزه سیاستگذار بیشتر افزایش اشتغال از کانال افزایش تولید و ایجاد ارزش‌افزوده است. جنس عمده مشاغل حمایتی مشاغل خرد و خانگی می‌باشد. در این حوزه بجز تأمین مالی، مسائلی مثل مهارت‌آموزی، بازاریابی و... از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. بنابراین در این نوع مشاغل وجود یک الگوی منسجم اشتغال‌زایی از اهمیت زیادی برخوردار است که برخی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی

غیردولتی تجارب خوبی نیز در این حوزه دارند. با این حال عدم وجود متولی مشخص و ناپایداری منابع در کنار نبود یک انسجام در مدل‌های مورد استفاده نهادها سبب نوعی تشتت در این حوزه شده است. در این راستا پیشنهاد می‌شود وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نقش متولی این حوزه را داشته باشد و کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برنامه‌های خود را با هماهنگی این وزارتخانه تدوین و اجرا نمایند. منابع این حوزه از محل بند «ب» تبصره «۱۶» و همچنین بخشی از منابع تبصره «۱۸» به صورت یارانه سود و وجوه اداره شده خواهد بود.

۲. همان‌گونه که بیان شد تبصره «۱۸» در دو سال اخیر صرفاً نقش تأمین مالی با نرخ ترجیحی برای اولویت‌های دستگاه‌ها داشته است. در زمان ارائه تبصره «۱۸» برای اولین بار (سال ۱۳۹۶) نرخ سود بانکی ۱۸ و نرخ تورم نزدیک به ۱۰ درصد بود. در چنین شرایطی تأمین مالی با نرخ ترجیحی توجیه داشت. با وجود این در حال حاضر که نرخ سود بانکی همچنان همان میزان است و نرخ تورم حدود ۵۰ درصد است، نرخ سود حقیقی به میزان قابل توجهی منفی است و اساساً نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار نیز ترجیحی محسوب می‌شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود برای رسته‌های اولویت‌دار (چه ایجاد و چه سرمایه در گردش) با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار و از طریق نظام بانکی تأمین مالی صورت گیرد. تنها مسئله در این خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تخصصی است تا توان پرداخت تسهیلات توسط شبکه بانکی به رسته‌های اولویت‌دار افزایش یابد. در این راستا پیشنهاد می‌شود اولاً سازمان برنامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی رسته‌های اولویت‌دار را مشخص و نظام بانکی با ارزیابی طرح‌های اقتصادی موضوع رسته‌های اولویت‌دار به ارائه تسهیلات بپردازد.

۳. از آنجایی که عبارت ایجاد زنجیره ارزش در صدر تبصره آمده است، اما هزینه‌کرد مشخصی برای آن پیش‌بینی نشده، پیشنهاد می‌گردد منابعی جهت تسهیلتگری در راستای تکمیل حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش و توسعه خوشه‌های کسب‌وکار لحاظ گردد.

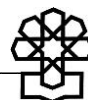
به‌طور کلی پیشنهاد می‌شود تبصره «۱۸» با حذف سازوکار تأمین مالی پیش‌بینی شده مبتنی بر ایجاد صندوق جدید، تقسیم‌بندی شفاف بین هزینه‌کرد منابع استانی و ملی (فعالیت‌های کلان و خرد) و جدا نمودن رویکرد اشتغال حمایتی از مقوله تولید و ارائه راهکارهای مشخص برای هریک از این چالش‌ها مورد بازنگری کلی قرار گیرد.

متن پیشنهادی بند «الف» تبصره «۱۸»:

به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری در کشور منابع مالی موضوع این تبصره با تأکید بر یکپارچه‌سازی حمایت‌های دولت و بسط عدالت سرزمینی در راستای رشد و پیشرفت استان‌های کشور به شرح ذیل اختصاص می‌یابد:

الف) منابع مالی

۱. مبلغ سیصدوده هزار میلیارد ریال از محل ردیف ذی‌ربط مندرج در جدول شماره ۹ این قانون
۲. منابع اختصاص داده نشده و بازگشتی منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ کل کشور



۳. مبلغ هفتصد و بیست هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض الحسنه موضوع تبصره «۱۶» این قانون
۴. مبلغ یک میلیون میلیارد ریال تسهیلات با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار
۵. مانده و بازگشتی منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مصوب سال ۱۳۹۶
۶. ۱۵ درصد سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن (موضوع بند «ه» تبصره «۷» این قانون)
۷. بخشی از منابع مالی حاصل از مازاد تحقق درآمدهای استانی

ب) مصارف

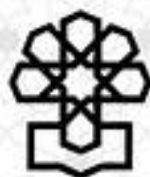
۱. با هدف افزایش توان مالی بانک‌های تخصصی دولتی و امکان پاسخگویی به نیازهای بخش واقعی اقتصاد و همچنین تسهیل دسترسی بنگاه‌ها به تأمین مالی و حل مشکل عدم کفایت وثایق، ۸۰ درصد منابع مالی جزء «۱» بند «الف» و منابع جزء «۲» بند «الف» صرف افزایش سرمایه بانک‌های تخصصی دولتی با اولویت بانک‌های کشاورزی، صنعت و معدن، توسعه تعاون و توسعه صادرات و افزایش سرمایه دولت در صندوق‌های حمایتی دولتی فعال در حوزه صدور ضمانتنامه و حمایت از صندوق‌های ضمانت غیردولتی اعم از مؤسسات تضمین تعهدات موضوع ماده (۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی و صندوق‌های پژوهش و فناوری موضوع ماده (۴۴) قانون حمایت از تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این جزء مشتمل بر میزان افزایش سرمایه هریک از بانک‌ها و صندوق‌های مزبور با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. بانک‌های فوق‌الذکر موظفند حداقل به میزان پنج برابر افزایش سرمایه انجام شده به بنگاه‌های تولیدی، خدماتی و صادراتی تسهیلات (به شرح جزء «۶» همین بند) پرداخت نمایند.
۲. ۱۰ درصد منابع مالی جزء «۱» بند «الف» جهت پرداخت کمک بلاعوض جهت انجام اقدامات نهادی و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار مشتمل بر تقویت سازوکارهای نظارتی تحقق نتایج برنامه‌های تولید و اشتغال اختصاص در اختیار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دبیرخانه شورای عالی اشتغال)، به‌مهرسانی عرضه و تقاضای نیروی کار، حمایت از نهادهای تنظیم‌گر بازار کار و اجرای دوره‌های مهارت‌آموزی و آموزش نیروی کار قرار خواهد گرفت.
۳. ۱۰ درصد منابع مالی جزء «۱» بند «الف» جهت تسهیلگری در راستای تکمیل حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش و توسعه خوشه‌های کسب‌وکار در اختیار وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت (۷۰٪) و جهاد کشاورزی (۳۰٪) قرار خواهد گرفت.
۴. به‌منظور ایجاد اشتغال با رویکرد حمایتی از طریق منابع جزء «۳» بند «الف»، مبلغ سیصد و پنجاه هزار میلیارد ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره)، مبلغ صد و پنجاه هزار میلیارد ریال به سازمان بهزیستی کشور با ارائه برنامه عملیاتی به دبیرخانه شورای عالی اشتغال و دو صد و بیست و یک هزار میلیارد ریال به دبیرخانه مشاغل خرد و خانگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اختصاص خواهد یافت. دستگاه‌های موضوع این بند موظفند قبل از معرفی متقاضی به بانک، وضعیت اشتغال وی را از سامانه ناظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی استعلام نموده و گزارش تسهیلات پرداختی و اشتغال‌های ایجاد شده را براساس کد ملی افراد، در این سامانه بارگذاری نمایند.
۵. منابع مالی اجزای «۴»، «۶»، «۷» و «۷» بند «الف» و تسهیلات موضوع جزء «۱» بند «ب» (در صورت افزایش

سرمایه بانک‌ها)، جهت پرداخت تسهیلات به برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح استانی با محوریت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اختصاص می‌یابد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سهم هر یک از بانک‌ها از تأمین منابع مالی این بند را ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون مشخص نماید و بر پرداخت این تسهیلات نظارت نماید. آیین‌نامه این بند مشتمل بر سهم استان‌ها، نحوه ثبت نام و غربال متقاضیان، رسته‌های اولویت‌دار و سقف هر فقره تسهیلات و نحوه نظارت بر مصرف وجوه در هر استان با مسئولیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همکاری سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی و بانک مرکزی ظرف مدت یک ماه از ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۶. منابع مالی جزء «۵» بند «الف»، جهت ادامه اجرای پرداخت تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یابد. بانک مرکزی موظف است بر عملکرد بانک‌ها در استفاده از این منابع طبق قانون فوق‌الذکر و عدم رسوب منابع نظارت نماید.

سازوکار نظارت

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است نسبت به ایجاد و تکمیل نظام جامع اطلاعات بازار کار و سامانه‌های مربوطه به‌نحوی اقدام نماید که برنامه‌ها و تسهیلات پرداختی موضوع این تبصره از زمان درخواست متقاضی یا شروع اجرای اقدامات تا زمان بهره‌برداری و تحقق اهداف از پیش تعیین شده، قابل رصد و پایش و گزارش‌گیری برخط باشد. همچنین این وزارتخانه موظف است گزارش عملکرد این تبصره را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، جهش و رونق تولید و نظارت بر اصل‌چهل و چهار قانون اساسی و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال نماید.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک تیاوران (منطقه جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ • صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ • پست الکترونیک: mrc@majlis.ir

وبسایت: rc@majlis.ir