



شماره چاپ: ۴۲۳

شماره ثبت: ۲۲۱

دوره دهم - سال اول

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۱۱/۲۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی
برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر
توسعه یافته، عشایری و مرزی»

کد موضوعی: ۲۲۰

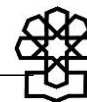
شماره مسلسل: ۲-۱۵۳۰۰

اسفندماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۱.....	نقاط ضعف و چالش‌های اساسی
۷.....	سایر ایرادات
۸.....	جمع‌بندی



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی
برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر
توسعه یافته، عشایری و مرزی»

مقدمه

لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی» با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور در جلسه ۱۳۹۵/۸/۲۳ هیئت وزیران با قید دوفوریت به تصویب رسیده است. این لایحه در آذرماه ۱۳۹۵ جهت بررسی به مجلس شورای اسلامی و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تقدیم شد و پس از بررسی در این کمیسیون 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 مصوب گردید و به جهت طی مراحل قانونی و بررسی بیشتر به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

نقاط ضعف و چالش‌های اساسی

بررسی کارشناسی مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه تحت عنوان «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» نشان می‌دهد که مصوبه مذکور دچار کاستی‌ها و خلأهای بسیار جدی است و تصویب آن بنا به دلایل زیر، مشکلی را در حوزه کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی و عشایری برطرف نخواهد کرد.

۱. **عدم تناسب مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات با الزامات ایجاد کار شایسته**
در این لایحه، هیچ سازوکار مشخصی که متضمن ایجاد اشتغال شایسته از نظر امنیت و ثبات شغلی مناسب، بهره‌وری و درآمدزایی کافی شغل ایجاد شده، حرفه‌آموزی و توانمندسازی منابع انسانی برای ورود به مشاغل پردرآمد و صادرات‌گرا باشد، در نظر گرفته نشده است.

۲. عدم تناسب مصوبه با سیاست‌های کلی و برنامه ششم توسعه

– بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در حوزه اشتغال بر «ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی» تصریح نموده است. این در حالی است که هرچند مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه هدف اشتغال پایدار را برگزیده است، ولی سیاست‌های کلی نظام بسیار عملیاتی‌تر از این مصوبه، تکلیف و نحوه اشتغالزایی پایدار را با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی ارائه نموده است.

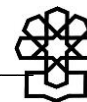
– بند «۳» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نیز بر گسترش اقتصاد دانش‌بنیان با تأکید بر توسعه مؤلفه‌های اصلی آن، از جمله فراهم کردن زمینه‌های تسهیل تبدیل دستاوردهای پژوهش به فناوری و گسترش کاربرد آن، حمایت قانونی از حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی و مرتبط کردن بخش‌های علمی و پژوهشی با بخش‌های تولیدی کشور تأکید کرده است. این موضوع در مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه مغفول است.

– بند «۱۲» سیاست‌های کلی نظام در حوزه اشتغال بر «توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور» تأکید نموده است. مصوبه مذکور هیچ جهتگیری در این حوزه ندارد.

– بند «۵» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر دو موضوع «سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش» و «افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقای آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه» تأکید نموده است. با وجود اینکه خلأ این دو امر در نواحی روستایی و عشایری به شدت احساس می‌شود، ولی گزارش کمیسیون برنامه و بودجه در این زمینه‌ها نیز مسکوت است.

– مشخص نیست که گزارش مذکور با احکام ماده (۳۲) مصوبه برنامه ششم توسعه چه نسبتی دارد. مجلس شورای اسلامی در برنامه ششم توسعه که در شرف تصویب نهایی قرار دارد، احکام مناسبی در حوزه ایجاد خوشه‌ها و نواحی صنعتی روستایی با هدف اشتغالزایی و کارآفرینی پیش‌بینی کرده است. همچنین دولت مکلف شده است در پنج هزار روستا با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی - اقتصادی آن منطقه، با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی تهیه کند. توسعه حداقل پنجاه و چهار خوشه کسب‌وکار روستایی و بهره‌برداری و ساخت نودوهشت ناحیه صنعتی روستایی نیز از جمله تکالیف دیگر این ماده است که لایحه نسبت به آنها مسکوت است.

– در (بند «۱۰» جزء «۳») سیاست‌های کلی برنامه ششم بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید شده است. در نتیجه هرگونه تعیین تکلیف برای صندوق در قوانین عادی خلاف سیاست‌های کلی نظام است. بر این اساس این لایحه مخالف سیاست‌های کلی تلقی می‌شود.



۳. انحراف منابع از مسیر اشتغالزایی روستایی و عشایری

ماده (۴) گزارش کمیسیون برنامه و بودجه از این نظر که اعطای تسهیلات به واحدهای تولیدی مستقر در شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت را مدنظر قرار داده است، با عنوان و هدف لایحه مبنی بر ایجاد و توسعه اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در تضاد آشکار قرار دارد. همچنین از آنجایی که در سال ۱۳۹۲، بالغ بر ۷۴۷ شهر زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت وجود داشته است، لذا شامل کردن شهرهای مذکور در این لایحه، عملاً اغلب منابع مدنظر را به نواحی شهری هدایت خواهد کرد.

۴. فقدان صلاحیت و رسالت قانونی لازم در سازمان برنامه و بودجه برای اعطای تسهیلات

بانکی و اشتغالزایی روستایی و عشایری

در حالی متولی اصلی اجرای مصوبه مذکور، سازمان برنامه و بودجه در نظر گرفته شده است که این سازمان طبق قوانین مربوطه، وظایف راهبردی و کلان از جمله تدوین لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سنواتی، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و بودجه‌ها و ارائه گزارش نظارتی و غیره را برعهده دارد و ورود سازمان مذکور به فعالیت‌های اجرایی تخصصی می‌تواند مانع از اجرای اثربخش وظایف نظارت و برنامه‌ریزی کلان و راهبردی آن شود. به‌ویژه اینکه تنوع اقلیمی، گستردگی فعالیت‌های اقتصادی روستایی و عشایری و پراکنش جغرافیایی وسیع روستاها و مناطق عشایری، عملاً به نحوی است که زمینه اثربخشی سازمان برنامه و بودجه کشور را که فاقد بدنه حتی در سطح شهرستان است، در توسعه بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری سلب می‌نماید.

۵. عدم امکان نظارت مجلس بر اجرای لایحه

سپردن اجرای لایحه به سازمان برنامه و بودجه نظارت بر عملکرد و اثربخشی لایحه را دچار چالش اساسی می‌کند، چرا که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در صورت عدم عملکرد صحیح معاون رئیس‌جمهور را استیضاح و یا تغییر دهد.

۶. نقض قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی

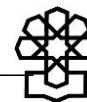
در حال حاضر بخش کشاورزی و کسب‌وکارهای وابسته، سهم عمده‌ای از اقتصاد روستایی را تشکیل می‌دهند. از سوی دیگر براساس ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مسئول توسعه روستایی کشور وزارت جهاد کشاورزی تلقی شده است. اغلب دارایی‌های فیزیکی، اجتماعی و طبیعی مورد نیاز برای اشتغالزایی پایدار اعم از تشکلهای و اتحادیه‌ها، اراضی کشاورزی، منابع طبیعی و حتی برخی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اختیار یا تحت نظارت وزارت جهاد کشاورزی

هستند. جزء «۳» بند «۲» ماده (۲۳) مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه ششم توسعه نیز بر این سیاست با عبارت «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم» تأکید نموده است. با وجود این، در مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه، جایگاه و نقش وزارت جهاد کشاورزی اصولاً مشخص نشده است و حتی اسمی از این وزارتخانه در تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون (موضوع ماده (۷)) آورده نشده است و متولی اصلی، سازمان برنامه و بودجه تلقی شده است. شایان ذکر است که وزارت جهاد کشاورزی وفق قانون تشکیل خود، در حقیقت وزارت کشاورزی و توسعه روستایی بوده و نباید صرفاً به‌عنوان وزارت کشاورزی و بخشی در نظر گرفته شود. مضاف بر این، در حال حاضر، سازمان امور عشایری کشور متولی امور عشایر است، در حالی که مصوبه مذکور هیچ نقشی برای این سازمان در شناسایی طرح‌ها و متقاضیان صاحب صلاحیت قائل نشده است.

۷. عدم تعبیه سازوکار مدیریت یکپارچه منابع کارآفرینی با رویکرد منطقه‌گرایی و بهبود هم‌افزایی‌ها

بخشی‌نگری در توسعه بنگاه‌های اقتصادی یکی از مهمترین آفت‌های توسعه کارآفرینی درون‌زا است. در رویکردهای نوین، بر منطقه‌گرایی تأکید می‌شود؛ به این مفهوم که بنگاه‌های اقتصادی در یک فضای جغرافیایی مثلاً یک دهستان، براساس مطالعات محلی و اولویت‌بندی قابلیت‌های اقتصادی، طبق معیارهایی مانند میزان اشتغالزایی، میزان خلق ارزش افزوده، عدم تخریب منابع طبیعی و اراضی کشاورزی و تقویت آنها، میزان کاهش فقر و میزان ورود به بازارهای صادراتی شناسایی و شکوفا می‌شوند. در این رویکرد، بنگاه‌های مذکور به نحوی مهندسی و طراحی می‌شوند که هم‌افزایی و پیوندهای پسین و پیشین بین آنها در حداکثر ممکن برقرار شود و از این طریق بهره‌وری اعتبارات و منابع بهبود پیدا کند. مدیریت یکپارچه منابع با رویکرد منطقه‌گرایی و اولویت‌بندی طرح‌ها براساس قابلیت‌های مکانی و نه براساس اولویت‌های بخشی، یکی از مهمترین شروط اثربخشی این منابع است که در مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه مغفول مانده است.

کارکرد مدیریت یکپارچه منابع کارآفرینی با رویکرد منطقه‌گرایی، در کشورهای مختلف از طریق نهادهای غیردولتی تحت عنوان مراکز رشد و کارآفرینی و شتاب‌دهنده و نهادهای توسعه‌ای ارائه می‌شود. مصوبه مذکور با وجود اینکه هدف خود را اشتغال پایدار در راستای اقتصاد مقاومتی و توسعه روستایی عنوان کرده است، ولی عملاً به این موضوع کلیدی و راهبردی توجهی نداشته است. این در حالی است که حمایت از تأسیس و توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور و تنظیم نقش نهادهای عمومی غیردولتی اقتصادی در جهت تولید ملی



و گسترش و حمایت از نهادهای مالی توسعه‌ای در سیاست‌های کلی اشتغال و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نیز مورد تصریح قرار گرفته است.

۸. عدم توجه کافی به نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

علاوه بر اینکه جایگاه و وظیفه محوری وزارت جهاد کشاورزی، از منظر تخصصی اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری باید در لایحه مدنظر قرار بگیرد، در عین حال نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز از منظر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تنظیم روابط کار و حمایت از توسعه اشتغال نیز باید تصریح شود. ارائه این لایحه از سوی سازمان برنامه و بودجه با همکاری معاونت توسعه روستایی بدون در نظر گرفتن نقش وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کار و شورای عالی اشتغال، علاوه بر اینکه تداخل وظایف را به دنبال خواهد داشت و از پاسخگویی وزارتخانه‌های مذکور در این خصوص نیز خواهد کاست.

۹. عدم جهتگیری به سمت اقتصاد روستایی دانش‌بنیان

بررسی‌ها حاکی از آن است که از ابتدای انقلاب اسلامی تاکنون متخصصان فراوانی در حوزه علوم کشاورزی و برنامه‌ریزی و توسعه روستایی از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دانش‌آموخته شده‌اند. در بدبینانه‌ترین حالت، حداقل بخشی از این دانش‌آموختگان مهارت ورود به عرصه اقتصاد روستایی و نقش‌آفرینی در مسیر اقتصاد دانش‌بنیان را دارند، ولی به دلیل عدم دستیابی کافی به منابع مالی، فیزیکی و تسهیلات قادر به ورود به عرصه نبوده و به خیل عظیم بیکاران افزوده می‌شوند. لایحه مذکور هیچ راهکاری در این خصوص و به‌طور کلی، هدفگذاری جوانان تدبیر نکرده است. مشخص نیست که تا چه زمانی تصمیم‌گیران و سیاستگذاران باید به دنبال تدوین برنامه‌هایی برای استخدام دولتی جوانان تحصیلکرده باشند و چرا در چنین لوایحی که می‌تواند سبب‌ساز اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه بنگاه‌های رقابت‌پذیر شود، بسترهای لازم برای نقش‌آفرینی آنها در جهاد اقتصادی فراهم نمی‌شود؟

۱۰. عدم پیش‌بینی سازوکار تضمین‌کننده تحقق مشارکت هدایت‌شده آحاد روستائیان و

عشایر در فعالیتهای اقتصادی

در حال حاضر الگوی توسعه بنگاه‌های اقتصادی سودده در نواحی روستایی و یا بنگاه‌های مبتنی بر تولیدات روستائیان و عشایر، از جمله صنایع تبدیلی و غذایی، گردشگری، معادن برون‌زا بوده و سازوکار مؤثری برای توانمندسازی روستائیان و مشارکت مستقیم و انتفاع آنان در فعالیتهای سودده و صادرات‌محور اقتصادی وجود ندارد. این امر در بسیاری از موارد، سبب تعارض شدید بین سرمایه‌گذار بیرونی و جامعه محلی و یا منجر به عدم بهره‌مندی یا بهره‌مندی اندک روستائیان بومی شده است.

طبق داده‌های مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۹۱، حدود ۷۲ درصد ارزش‌افزوده بخش معدن کشور

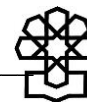
در نواحی روستایی تولید شده است. ولی شواهد حاکی از آن است که روستائیان نفع چندانی از این درآمد نمی‌برند و منافع و ارزش افزوده مربوطه در اختیار تعداد محدودی سرمایه‌گذار غیربومی و بیرونی قرار می‌گیرد. این در حالی است که **اولین بند از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی**، بر «به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط» تأکید کرده است. بنابراین باید در راستای اقتصاد مقاومتی و الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت و عدالت، مدل‌هایی را اتخاذ کرد که بتوانند آحاد مردم به خصوص اقشار ضعیف‌تر را در فعالیتهای اقتصادی درگیر نمایند و روستائیان صرفاً تولیدکننده ماده خام نباشند که با ثمن بخش محصول خود را به سرمایه‌گذاران بیرونی بفروشند. رویکردهای جدید توسعه روستایی، به خصوص توسعه برخاسته از اجتماع^۱ نیز بر همین موضوع تأکید دارند. گزارش تدوین شده، هیچ راهکاری برای تعامل بین دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی، به نحوی که در عین زمینه‌سازی برای مدیریت مبتنی بر دانش بنگاه‌ها، سبب انتفاع بهتر و مستقیم روستائیان و عشایر از ارزش افزوده نهایی نیز شود، پیش‌بینی نکرده است.

۱۱. عدم توجه به رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای

بنگاه‌هایی که در راستای اقتصاد مقاومتی راه‌اندازی می‌شوند باید حداقل دارای دو ویژگی اساسی درون‌زایی به مفهوم توجه به قابلیت‌های محلی و مبتنی بر بسیج و مشارکت و انتفاع آحاد مردم و برون‌گرایی به مفهوم ورود کالاها و خدمات تولیدی آنها به بازارهای صادراتی باشند. سؤال اساسی این است که آیا برای مثال یک کارگاه قالببافی در یک روستا یا منطقه عشایری، به تنهایی می‌تواند به صورت مستمر، استانداردهای بازارهای جهانی را شناسایی کرده و مورد توجه قرار دهد؟ گزارش ارائه شده از سوی کمیسیون برنامه و بودجه هیچ جهتگیری مشخصی در این راستا و اجتناب از رویکرد بنگاه‌های منفرد ندارد. در حال حاضر، بسیاری از واحدهای فراوری و تولیدی در نواحی روستایی و عشایری به حالت تعطیل یا نیمه‌تعطیل درآمده‌اند که یکی از مهمترین دلایل، بالا بودن قیمت تمام‌شده در اثر عدم توجه به رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای است.

۱۲. تأکید بیش از اندازه بر تأمین مالی و نادیده گرفتن سایر الزامات ایجاد اشتغال پایدار در روستاها

با وجود اینکه در گزارش کمیسیون برنامه و بودجه، اشتغال روستایی و عشایری پایدار مدنظر قرار گرفته است، ولی تجربه بنگاه‌های زودبازده و طرح‌های به اصطلاح مشارکتی نشان می‌دهد که دوران اشتغالزایی و کارآفرینی با توزیع صرف اعتبارات سپری شده است. مؤلفه‌های اثرگذار بر اشتغال پایدار شامل موارد



متعددی مانند بازار فروش، طرح توجیهی و کسب و کار مناسب، ایده پردازی متناسب با قابلیت‌ها، تحقیق و توسعه، تأمین به موقع و با قیمت مناسب نهاده‌ها، به کارگیری دانش‌آموختگان مجرب، حرفه‌آموزی، فضای کسب و کار به خصوص صدور مجوز و پروانه، پرورش کارآفرینان، مشاوره و پشتیبانی حقوقی، تأمین زیرساخت‌ها و ارائه تسهیلات بانکی است. لایحه ارائه شده از بین عوامل مختلف، به صورت بسیار جزئی‌نگرانه فقط بر اعطای تسهیلات تأکید نموده است. در چنین فضایی، انحراف تسهیلات از مسیر تولید، افزایش نقدینگی و تورم، تعطیلی بسیاری از بنگاه‌های راه‌اندازی شده در سال‌های ابتدایی تشکیل و بدهکارتر شدن روستائیان و عشایر، از دستاوردهای حتمی اجرای لایحه مذکور خواهد بود.

۱۳. عدم تعیین صلاحیت‌های کلی افراد واجد شرایط دریافت تسهیلات مربوطه

ماده (۱) گزارش کمیسیون برنامه و بودجه، هیچ‌گونه صلاحیت‌های کلی را برای اشخاص حقیقی و حقوقی واجد دریافت تسهیلات مربوطه تعیین نکرده است و این امر زمینه انحراف منابع مذکور از مسیر تولید و برخورد‌های سلیقه‌ای بانک‌ها و مؤسسات عامل را فراهم می‌کند.

۱۴. عدم تعیین کلیات فرآیند معرفی طرح‌های اقتصادی

مشخص نیست که اعتبارات موضوع گزارش به چه طرح‌هایی اختصاص خواهد یافت و نقش و سهم دستگاه‌های اجرایی اصلی به‌ویژه وزارت جهاد کشاورزی در شناسایی و معرفی طرح‌های دارای توجیه چه خواهد بود و اصولاً چه ارتباط کاری بین سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی دیگر و بانک‌ها و مؤسسات عامل وجود خواهد داشت؟ چنین امری نتیجه‌ای، جز ایجاد شکاف‌های نظارتی، سردرگمی هرچه بیشتر روستائیان و عشایر در بین دستگاه‌ها و مؤسسات عامل، پراکندن منابع در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف، عدم هماهنگی بین آنها در سطح ملی و به خصوص محلی در تعیین طرح‌های اقتصادی و در نتیجه عدم هم‌افزایی در سطح محلی نخواهد داشت.

۱۵. عدم تعیین شاخص‌های کمی اهداف لایحه به منظور ایجاد امکان ارزیابی عملکرد آن

یکی دیگر از چالش‌های اساسی مصوبه مذکور، عدم تعیین شاخص‌های کمی در آن است که امر نظارت بر عملکرد و اثربخشی آن را به شدت دچار مشکل می‌کند. معلوم نیست که با اعطای تسهیلات ۱/۵ میلیارد دلاری ارزش افزوده، صادرات و اشتغال در نواحی روستایی و عشایری چه تغییری خواهد داشت؟

سایر ایرادات

۱. در سطر هفتم ماده (۱)، عبارت «ایجاد اشتغال در روستاها» قید شده است. شایان ذکر است که

روستا عمدتاً شامل بافت مسکونی بوده و از نظر حقوقی به مفهوم محدوده‌ای است که در طرح‌های هادی مشخص می‌شود. این در حالی است که فعالیت‌های اقتصادی روستایی معمولاً در خارج از روستا جانمایی می‌شوند و ایجاد اشتغال در روستاها موضوعیتی ندارد.

۲. تبصره ماده (۲) ارتباطی به موضوع لایحه ندارد و لذا باید حذف شود.

۳. ماده (۵)، مقرر داشته است که ۵۰ درصد منابع موضوع این قانون به‌صورت استانی و براساس شاخص‌های سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و محروم توزیع شود. این شاخص‌ها دچار ابهامات جدی هستند. برای مثال:

الف) مشخص نیست که سهم بیکاران روستایی از چه جمعیتی مدنظر بوده است؛ از جمعیت بیکار استان یا جمعیت بیکار روستایی کشور؟

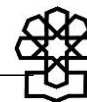
ب) از آنجایی که جمعیت عشایری حدود ۷ درصد جمعیت روستایی کشور به‌شمار می‌روند و برخی از استان‌های کشور دارای جمعیت عشایری چندانی نیستند، مشخص نیست که چرا صرفاً جمعیت عشایری به‌عنوان شاخص قید شده است و هیچ اشاره‌ای به جمعیت روستایی نشده است.

ج) مناطق مرزی و محروم اصولاً به‌لحاظ فنی شاخص نبوده و مشخص نیست که منظور چه بوده است. ۴. در پاراگراف دوم ماده (۶)، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند، آمار لازم را در سامانه موضوع این ماده درج کنند. از آنجایی که در هیچ بخشی از لایحه، این دستگاه‌ها احصا نشده‌اند، لذا واجد ابهام است، چرا که برای نمونه وزارت دفاع یا وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به‌عنوان دستگاه اجرایی چه تکلیفی در این خصوص باید اجرا کند؟

۵. بسیاری از مواردی که براساس ماده (۷) مقرر شده در آیین‌نامه اجرایی تعیین تکلیف شوند، صرفاً در صلاحیت قانونگذار است و لذا این ماده با اصول پنجاه‌هشتم و شصت‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایر است.

جمع‌بندی

تجربه بنگاه‌های زودبازده و طرح‌های به اصطلاح مشارکتی معاونت مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور نشان می‌دهد که دوران اشتغالزایی و کارآفرینی با صرف توزیع اعتبارات سپری شده است. مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه از بین عوامل متعدد اثرگذار بر اشتغالزایی پایدار (مانند بازار فروش، طرح توجیهی و کسب‌وکار مناسب، ایده‌پردازی متناسب با قابلیت‌ها، تحقیق و توسعه، تأمین به‌موقع و با قیمت مناسب نهاده‌ها، به‌کارگیری دانش‌آموختگان مجرب، حرفه‌آموزی، فضای کسب‌وکار به‌خصوص صدور مجوز و پروانه، پرورش کارآفرینان، مشاوره و پشتیبانی حقوقی، تأمین زیرساخت‌ها و ارائه تسهیلات بانکی)، به‌صورت بسیار جزئی‌نگرانه فقط بر اعطای تسهیلات تأکید نموده و هیچ‌گونه توجهی به



عملیاتی‌سازی اهداف متعالی سیاست‌های کلی نظام در حوزه اقتصاد مقاومتی و اشتغال و کار و تولید ملی نداشته است. مشخص نیست که چه زمانی و چگونه این سیاست‌های کلی باید به برنامه‌های عملیاتی ترجمه شوند؟

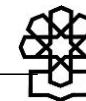
بنگاه‌های اقتصادی که در راستای اقتصاد مقاومتی راه‌اندازی می‌شوند، باید حداقل دارای دو ویژگی اساسی درون‌زایی به مفهوم توجه به قابلیت‌های محلی و مبتنی بر بسیج و مشارکت و انتفاع آحاد مردم و برون‌گرایی به مفهوم ورود کالاها و خدمات تولیدی آنها به بازارهای صادراتی باشند. سؤال اساسی این است که آیا برای مثال یک کارگاه قالبیافی در یک روستا، به‌تنهایی می‌تواند به‌صورت مستمر، استانداردهای بازارهای جهانی را شناسایی کرده و مورد توجه قرار دهد؟ مصوبه ارائه شده، هیچ جهتگیری مشخصی در این راستا ندارد. این مصوبه هیچ سازوکاری برای جلوگیری از تکرار تجربه طرح بنگاه‌های زودبازده و طرح‌های به اصطلاح مشارکتی ارائه نکرده است و هیچ تضمینی وجود ندارد که شتابزدگی در اجرای چنین مصوبه‌ای به‌ویژه در ماه‌های انتهایی خدمت دولت یازدهم، سبب راه‌اندازی بنگاه‌هایی نشود که پس از دو سه سال دچار مشکل و حتی ورشکستگی شوند.

در چنین فضایی، انحراف تسهیلات از مسیر تولید، افزایش نقدینگی و تورم، تعطیلی بسیاری از بنگاه‌های راه‌اندازی شده در سال‌های ابتدایی تشکیل و بدهکارتر شدن روستائیان و عشایر به نظام بانکی، از دستاوردهای حتمی اجرای لایحه مذکور به مانند طرح بنگاه‌های زودبازده خواهد بود. این امر قابل پیش‌بینی است که به مانند طرح بنگاه‌های زودبازده، بسیاری از این منابع نیز به‌دلیل برخورداری از نرخ سود پایین‌تر، به اسم روستائیان و عشایر و به کام بورژوازی شهری تمام شود. به این ترتیب که تاجران شهری با پرداخت مبلغی به روستائیان، تسهیلات مذکور را در اختیار خود گرفته و صرف امور سوداگرانه شهری نمایند. بعد از چند سال از اجرای این طرح نیز صاحب‌نظران تکنوکرات نیز داد سخن خواهند داد که تخصیص سرمایه و منابع به روستاها و بخش کشاورزی، صرفه، بازده و توجیه ندارد و در نهایت بخش کشاورزی و توسعه روستایی دچار مظلومیت مضاعف خواهد شد.

به‌رغم اینکه مصوبات کمیسیون برنامه و بودجه به نسبت لایحه اولیه، قابل قبول‌تر و به‌خصوص از منظر اجرایی و نظارتی منجر به تقویت لایحه شده است، اما با توجه به اینکه ۱۵ ایراد اساسی فوق‌الذکر همچنان بر این مصوبات مترتب است، رد کلیات پیشنهاد می‌شود. در صورت اصرار مجلس به تأیید کلیات مصوبات، پیشنهادهای ذکر شده در جدول پیوست در جزئیات لایحه قابل توصیه است.

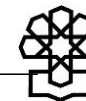
جدول پیشنهادها و اظهارنظر کارشناسی پیرامون مصوبات کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ماده	مصوب کمیسیون	اظهارنظر کارشناسی	پیشنهاد
(۱)	به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق کارآفرینی امید و سایر صندوق‌های مجاز، سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت روستاهای واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری و اقشار آسیب‌پذیر شود.	۱. عبارت «به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود»، بنا به دلایل زیر صحیح نمی‌باشد. اولاً در جزء «۳» بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی تیر ۱۳۹۴، بر: «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی، تأکید شده است» ثانیاً در ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، صندوق توسعه ملی موظف شده است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال: جهت پرداخت تسهیلات به بخش کشاورزی و محیط زیست، بخش صنعت و معدن و گردشگری در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید. ۲. در خصوص لحاظ عبارت مؤسسات اعتباری و صندوق کارآفرینی امید و سایر صندوق‌های مجاز: در جزء «۱۰» تبصره «۳» بند «ی» اساسنامه صندوق آمده است: «صدور هرگونه ضمانتنامه و پرداخت هرگونه تسهیلات از محل منابع صندوق فقط از طریق بانک‌های عامل اعم از دولتی یا غیردولتی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی انجام می‌شود». همچنین در تبصره «۳»- بند «ط» اساسنامه صندوق بیان شده که «اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از	برگشت به کمیسیون در صورت بازگشت به کمیسیون می‌تواند به شکل زیر اصلاح شود: به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی برای ایجاد اشتغال در مناطق روستایی با اولویت مناطق مرزی و اقشار آسیب‌پذیر شود.



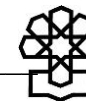
پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	مصوب کمیسیون	ماده
	طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود». در ماده (۱۶) قانون احکام دائمی نیز دو بند فوق تفویض شده است.		
	موافق	بانک‌ها و صندوق‌های عامل مکلفند بازپرداخت منابع صندوق توسعه ملی را تضمین نمایند. عاملیت این طرح‌ها به بانک‌ها و صندوق‌هایی داده می‌شود که از منابع خود و منابع موضوع این قانون به صورت تلفیقی تسهیلات اعطا نمایند.	(۲)
	اولاً این تبصره جایگاه موضوعی ندارد و موضوع صندوق کارآفرینی امید می‌بایست در قوانین دیگر بررسی و تعیین تکلیف گردد. ثانیاً اساسنامه صندوق کارآفرینی امید به تصویب مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران نرسیده است و لذا از این حیث به دلیل مشخص نبودن ایجاد آن، محل ابهام است.	صندوق کارآفرینی امید به قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ اضافه می‌شود».	تبصره ماده (۲)
	موافق	دوره تنفس تسهیلات موضوع این قانون یک سال تعیین می‌گردد و دوره بازپرداخت تسهیلات حداکثر ۶ سال است که متناسب با نوع طرح محاسبه می‌شود.	(۳)

ماده	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد
(۴)	تسهیلات موضوع این قانون به طرح‌های کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، فناوری اطلاعات، گردشگری، صنایع دستی 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.	این ماده از این نظر که اعطای تسهیلات به واحدهای تولیدی مستقر در شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت را مدنظر قرار داده است، با عنوان و هدف لایحه مبنی بر ایجاد و توسعه اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در تضاد آشکار قرار دارد. همچنین از آنجایی که در سال ۱۳۹۲، بالغ بر ۷۴۷ شهر زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت وجود داشته است، لذا شامل کردن شهرهای مذکور در این لایحه، عملاً اغلب منابع مدنظر را به نواحی شهری هدایت خواهد کرد.	حذف عبارت «و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت»
(۵)	منابع موضوع این قانون به نسبت پنجاه (۵۰٪) درصد براساس شاخص سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و مناطق محروم به صورت استانی توزیع می‌گردد و پنجاه (۵۰٪) درصد باقیمانده به صورت ملی و براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال و برمبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی توزیع می‌شود. تبصره - تا بیست و پنج (۲۵٪) درصد از این منابع به مناطق عشایری اختصاص می‌یابد.	شاخص‌های تعیین شده دچار ابهامات جدی هستند. برای مثال: الف) مشخص نیست که سهم بیکاران روستایی از چه جمعیتی مدنظر بوده است؛ از جمعیت بیکار استان یا جمعیت بیکار روستایی کشور؟ ب) از آنجایی که جمعیت عشایری حدود ۷ درصد جمعیت روستایی کشور به‌شمار می‌روند و برخی از استان‌های کشور دارای جمعیت عشایری چندانی نیستند، مشخص نیست که چرا صرفاً جمعیت عشایری به‌عنوان شاخص قید شده است و هیچ اشاره‌ای به جمعیت روستایی نشده است. ج) مناطق مرزی و محروم اصولاً به‌لحاظ فنی	حذف عبارت «به نسبت پنجاه (۵۰٪) درصد» و عبارت «و پنجاه (۵۰٪) درصد باقیمانده به صورت ملی و براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال و برمبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی توزیع می‌شود».



پیشنهاد	اظهار نظر کارشناسی	مصوب کمیسیون	ماده
	<p>شاخص نبوده و مشخص نیست که منظور چه بوده است. لذا پیشنهاد می‌شود:</p> <p>۱. حذف نسبت پنجاه درصد در قسمت اول متن</p> <p>۲. حذف قسمت «و پنجاه درصد باقیمانده تا الی آخر»</p> <p>۳. در صورت ارجاع به کمیسیون، تبصره به صورت زیر اصلاح شود:</p> <p>تبصره - تا ده (۱۰٪) درصد از این منابع به مناطق عشایری اختصاص می‌یابد.</p>		
	موافق	<p>به منظور حسن اجرای این قانون و ارزیابی میزان پیشرفت کار، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است با به کارگیری سامانه مناسب، بر نحوه اعطای تسهیلات و اشتغال ایجاد شده نظارت نماید.</p> <p>دستگاه‌های اجرایی موظفند در چارچوب اعلامی سازمان برنامه و بودجه کشور اطلاعات مربوط به چارچوب این نظارت را در سامانه ثبت کنند. سازمان موظف است گزارش عملکرد را هر شش ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.</p> <p>تبصره - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است سامانه جامع اطلاعات بازار کار، متناسب با اهداف این قانون را ایجاد نماید و داده‌های مورد نیاز را در اختیار دستگاه‌های مرتبط قرار دهد.</p>	(۶)

ماده	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد
(۷)	<p>آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر شرح وظایف و سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی ذیربط، چارچوب و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود متناظر بخش‌های هدف، دوره بازپرداخت متناسب با نوع طرح، سازوکار تزریق تدریجی منابع و پذیرش طرح‌های پیشنهادی سایر دستگاه‌ها، ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>متولی اصلی اجرای مصوبه مذکور، سازمان برنامه و بودجه در نظر گرفته شده است که این سازمان طبق قوانین مربوطه، وظایف راهبردی و کلان از جمله تدوین لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سنواتی، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و بودجه‌ها و ارائه گزارش نظارتی و غیره را برعهده دارد و ورود سازمان مذکور به فعالیت‌های اجرایی تخصصی می‌تواند مانع از اجرای اثربخش وظایف نظارت و برنامه‌ریزی کلان و راهبردی آن شود. به‌ویژه اینکه تنوع اقلیمی، گستردگی فعالیت‌های اقتصادی روستایی و عشایری و پراکنش جغرافیایی وسیع روستاها و مناطق عشایری، عملاً به نحوی است که زمینه اثربخشی سازمان برنامه و بودجه کشور را که فاقد بدنه حتی در سطح شهرستان است، در توسعه بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری سلب می‌نماید.</p> <p>براساس ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مسئول توسعه روستایی کشور وزارت جهاد کشاورزی تلقی شده است. اغلب دارایی‌های فیزیکی، اجتماعی و طبیعی مورد نیاز برای اشتغالزایی پایدار اعم از تشکلهای و اتحادیه‌ها، اراضی</p>	<p>۱. بازگشت به کمیسیون: در صورت بازگشت به کمیسیون می‌تواند به شکل زیر اصلاح شود: در راستای ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و ماده (۳۲) قانون برنامه ششم توسعه و به‌منظور مدیریت یکپارچه تسهیلات ناشی از اجرای این قانون در سطح میدانی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است از طریق شرکت‌های مشاوره صاحب‌صلاحیت به تشخیص سازمان برنامه و بودجه، طرح‌های اقتصادی روستایی و عشایری دارای اولویت را با جلب مشارکت حقیقی آحاد روستائیان و عشایر در همه مراحل برنامه‌ریزی و با رعایت قابلیت‌های آمایشی، ملاحظات توزیع متوازن منطقه‌ای و توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی و براساس رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای، تدوین و پس از تصویب در کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی استان (رئیس کارگروه)، سازمان صنعت، معدن و تجارت استان و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان حداکثر تا پایان اردیبهشت هر سال به مؤسسات عامل اعلام نماید. تبصره «۱»- حداقل مقیاس جغرافیایی طرح‌های موضوع</p>



ماده	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد
		<p>کشاورزی، منابع طبیعی و حتی برخی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اختیار یا تحت نظارت وزارت جهاد کشاورزی هستند. جزء «۳» بند «۲» ماده (۲۳) مصوبه مجلس شورای اسلامی درخصوص برنامه ششم توسعه نیز بر این سیاست با عبارت «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم» تأکید نموده است. لذا مجری اصلی این مصوبه باید وزارت جهاد کشاورزی باشد.</p> <p>پیشنهاد حذف عبارت «توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری»</p>	<p>این ماده، دهستان است و این طرح‌ها در چارچوب سهمیه اعتباری ناشی از اجرای این قانون، در حوزه‌های صنایع تبدیلی، کشاورزی، گردشگری کشاورزی و روستایی، صنایع روستایی و معادن به نحوی طراحی می‌شوند که حداکثر هم‌افزایی و پیوندهای پسین و پیشین بین بنگاه‌های اقتصادی مربوطه برقرار شود.</p> <p>تبصره «۲» - شرح خدمات کلی طرح تجاری بنگاه‌های موضوع این ماده، شامل نحوه اثرگذاری طرح بر بهبود معیشت پایدار جامعه محلی، چشم‌انداز و مأموریت، تحلیل سوددهی، هدفگذاری زمان‌بندی شده و کمی و جزئیات عملیاتی کردن و جانمایی بنگاه است.</p> <p>تبصره «۳» - صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک موظف به تضمین حداقل هفتاد درصد (در مناطق کمتر توسعه‌یافته تا هشتادوپنج درصد) اصل و سود تسهیلات اعطایی موضوع این قانون براساس اعلام نظر دستگاه‌های اجرایی موضوع این ماده هستند.</p> <p>۲. در صورت اصرار بر تصویب:</p> <p>حذف عبارت «توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری»</p>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۲-۱۵۳۰۰

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل سازی)، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه توسعه روستایی)، دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه عزیزخانی، حجت ورمزیاری
همکار: حسن امجدیان

ناظران علمی: سیدهادی موسوی نیک، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال
۲. توسعه روستایی
۳. صندوق توسعه ملی
۴. شورای عالی اشتغال
۵. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۶. وزارت جهاد کشاورزی
۷. کار شایسته



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۹/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۵/۱۲/۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۲/۲۱