

آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۵۷۹
شهریورماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. مفاد بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه ۱۳۹۶-۱۳۹۸
۴	۲. آسیب‌شناسی محتوایی تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷
۶	۳. ارزیابی عملکرد اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷
۱۱	۴. چالش‌ها و موانع پیش‌روی اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال
۱۵	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۸	منابع و مأخذ



آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

چکیده

یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سال‌های اخیر مسئله اشتغال بوده است. دولت و مجلس با هدف تلفیق و یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی، کلیه منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی را در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» لحاظ نموده‌اند. شواهد موجود نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌های انجام شده، اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع بند «الف» با چالش‌ها و موانع فراوانی روبه‌رو شده است. برخی از این چالش‌ها مربوط به شرایط اقتصاد کلان، نظام تأمین مالی و ضعف‌های بدنه اجرایی کشور است، اما چالش جدی و اساسی‌تر مربوط به انتقادهای وارد بر مفاد این تبصره از جمله عدم واقع‌گرایی در تعیین اهداف کمی، نبود انسجام و مدیریت واحد، گستردگی و پراکندگی برنامه‌ها، عدم تفکیک و اولویت‌بندی بین اشتغال پایدار و برنامه‌های رونق تولید در طرح‌های عمرانی و مهم‌تر از همه، فقدان فرایند و شاخص برای ارزیابی اثربخشی برنامه توزیع منابع ارزاقیمت (یا همان پول‌پاشی) است.

لذا پیشنهاد می‌شود تا در وهله نخست در خصوص اولویت‌های تبصره «۱۸» (اشتغال‌زایی یا رونق تولید) تعیین تکلیف شود و سپس چگونگی تقسیم کار بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نحوه هماهنگی و تعامل سایر دستگاه‌ها مشخص گردد تا در شرایط کنونی کشور از تکروری، عدم هماهنگی و ائتلاف منابع خودداری شود.

مقدمه

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۹۵، اعتبارات برنامه‌های مختلف اشتغال‌زایی در تبصره‌های مختلف ماده‌واحد قوانین بودجه و در ذیل امور و فصول و برنامه دستگاه‌های مختلف، به‌طور پراکنده و نامسئوم ارائه شده است و با توجه به فرابخشی بودن پدیده اشتغال‌زایی و اینکه هر دستگاهی به نوعی خود را متولی اشتغال کشور می‌داند، ناهماهنگی و تکروری‌هایی مشاهده می‌گردد و مزید بر آن، به دلیل عدم تعیین متولی مشخص و هماهنگ‌کننده این برنامه‌ها، ارزیابی عملکرد و پاسخگویی در این خصوص نیز مشخص نیست.

اما از سال ۱۳۹۶ به بعد، رویکرد دولت و مجلس تلفیق و یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی بوده است و بر این اساس تلاش شده است تا کلیه منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» لحاظ گردد و

شفافیت ترکیب منابع اعتباری افزایش یابد. لذا منطق تعریف بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه، یکدست و هماهنگ نمودن برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور و افزایش شفافیت در تزریق منابع لازم برای اجرای این برنامه‌ها بوده است، اما از آنجایی که در کشور الگو و راهبرد بلندمدت برای اشتغال‌زایی وجود ندارد، لذا وجود این تبصره برای دولت این امکان را ایجاد کرده است تا انواع و اقسام برنامه‌های بی‌ربط و پراکنده (نظیر بازسازی بافت فرسوده، حمل‌ونقل شهری و ...) را نیز در قالب برنامه‌های اشتغال‌زایی معرفی و ارائه کند و علاوه بر آن به دلیل فقدان متولی مشخص و هماهنگ‌کننده برنامه‌های تعریف شده، عملکرد مشخصی از اجرای این برنامه‌ها دیده نمی‌شود و شواهد نشان می‌دهد که در اجرای این تبصره، تحقق اهداف مستتر در منطق فوق با چالش مواجه شده است.

در گزارش حاضر چالش‌های پیش روی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷، مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس در ابتدای این گزارش، ضمن معرفی و تبیین مفاد تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷، عملکرد اجرایی و اشتغال‌زایی برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» مورد بررسی قرار گرفته است. مستندات این ارزیابی براساس گزارش مجلد دفتر امور اقتصاد مقاومتی سازمان برنامه و بودجه با عنوان برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، منتشر شده در دی‌ماه ۱۳۹۷ است. در بخش بعد مهم‌ترین موانع و چالش‌های پیش روی اجرای این تبصره بیان و توصیه‌هایی جهت اجرای این قبیل سیاست‌ها در سال‌های آتی پیشنهاد می‌شود.

۱. مفاد بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه ۱۳۹۸-۱۳۹۶

در بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۶، اهداف کلی نظیر مردمی‌شدن اقتصاد، حداکثرسازی مشارکت اقتصادی، بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های عظیم جمعیت فعال کشور (جوانان، زنان و دانش‌آموختگان دانشگاهی)، بهره‌برداری مؤثر از مزیت‌های نسبی و رقابتی مناطق در پهنه سرزمینی ایران اسلامی (با اولویت مناطق روستایی و عشایری و محروم)، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پایدار در منطقه و شناسایی استعدادها و قابلیت‌های مناطق تعریف شده است و برای تحقق این اهداف اقدامات زیر براساس سیاست‌های مصوب شورای عالی اشتغال پیش‌بینی شده است:

تدوین و ارائه اولویت‌های سرمایه‌گذاری به تفکیک رشته فعالیت‌ها تا سطح شهرستان توسط دستگاه‌های اجرایی، ظرفیت‌سازی برای مشارکت فعال و مؤثر جامعه هدف توسط دستگاه اجرایی، تسهیلگری و ظرفیت‌سازی نهادی در مناطق روستایی و گروه‌های هدف و احیا و توسعه کشاورزی در مناطق مرزی و نقاط محروم کشور، اطلاع‌رسانی شفاف مشوق‌های مالی، حمایتی مستمر و فراگیر هر یک از دستگاه‌های اجرایی، ایجاد رونق در بخش ساختمان و خدمات عمومی، اولویت تخصیص مشوق‌های مالی به طرح (پروژه)ها، به‌ترتیب برای ایجاد و توسعه بنگاه‌های کوچک، متوسط و صنایع دستی در سال ۱۳۹۷ نیز، تبصره «۱۸»



قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مهم‌ترین حکم بودجه‌ای دولت در زمینه اشتغال‌زایی است، اما نسبت به مفاد این تبصره در قانون بودجه ۱۳۹۶، منسجم‌تر و با اهداف مشخص‌تر ارائه شده است و در آن به اجرای برنامه‌های ایجاد و تثبیت اشتغال و سیاست‌های بازار کار به‌طور خاص اشاره شده است.

در بند «الف» تبصره مذکور، به دولت اجازه داده شد که برای اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد، علاوه بر ۳۰ هزار میلیارد ریال اعتبار ردیف ۵۴-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) قانون، ۲۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون معادل ۱۲۴ هزار میلیارد ریال را در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، یارانه سود تسهیلات و کمک‌های بلاعوض با ترکیب منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین ۳۰۴ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی برای حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا هزینه نماید. همچنین، به دولت اجازه داده شد که در صورت افزایش قیمت حامل‌های انرژی، ۵۰ هزار میلیارد ریال از منابع جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور در جهت حمایت از تولید اشتغال‌زا مورد استفاده قرار دهد.

در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۰ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان دستگاه مجری پروژه «طراحی، ساماندهی، اجرا و پایش بسته تولید و اشتغال سال ۱۳۹۷» تعیین شد. با توجه به رویکرد دولت و مجلس محترم شورای اسلامی مبنی بر تلفیق منابع اشتغال‌زا در بودجه سنواتی، تقریباً تمامی منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های اشتغال‌زا و تولید در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ لحاظ شده است. همان‌طور که در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره یاد شده آمده، اعتبارات بودجه‌ای به شرح جدول زیر در تبصره مذکور پیش‌بینی شده و به استناد مفاد آیین‌نامه یاد شده با سازوکار مشخص باید عملیاتی و اجرایی گردد.

جدول ۱. منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷ (ارقام به میلیارد ریال)

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

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷.

در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۳۰ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» به تصویب هیئت وزیران رسید. مفاد تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۸، تفاوت ماهوی با مفاد این تبصره در بودجه ۱۳۹۷ ندارد و تقریباً ادامه فرایند اجرای مفاد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷ است به‌طوری که در آن برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ هدفگذاری شده است.

۲. آسیب‌شناسی محتوایی تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

علی‌رغم مزیت‌هایی که برای تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برشمرده می‌شود با این حال نقدهای جدی نسبت به آن وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها پرداخته می‌شود:

• عدم واقع‌گرایی در تعیین اهداف کمی

بررسی آمار اشتغال‌زایی سال‌های اخیر نشان می‌دهد بهترین عملکرد اشتغال‌زایی اقتصاد کشور در سال‌های اخیر مربوط به سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ (به طور میانگین سالیانه ۶۰۰ هزار نفر افزایش اشتغال) بوده است و نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد بخش زیادی از این مشاغل ربطی به اعمال سیاست خاص یا تزریق منابع نداشته است.^۱ این حقایق در کنار وضعیت اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۷ که بی‌ثباتی و نوسانات ارزی، اشتغال بخش‌های اقتصادی را به شکل جدی تحت تأثیر قرار داده و افزایش نااطمینانی‌ها در فضای کسب‌وکار و هزینه‌های بالای سرمایه‌گذاری که بازار کار را با چالش اساسی مواجه ساخته، نشان می‌دهد تعیین هدف کمی ایجاد یک میلیون فرصت شغلی آن هم با اعمال سیاست خاص و تزریق منابع چه میزان دور از انتظار خواهد بود. همچنین عملکرد ضعیف دولت در تأمین اعتبار بودجه مورد نیاز اشتغال در چندساله اخیر بالاخص در بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۶ و برنامه اشتغال فراگیر ایجاد می‌نمود که در نحوه تأمین مالی برنامه‌ریزی دقیق‌تری انجام گیرد. لذا لازم است در حال حاضر با توجه به شرایط نامناسب اقتصادی کشور به لحاظ تحریم‌های ظالمانه استکبار، بازنگری در اهداف و تأمین منابع صورت گیرد و هدفگذاری کمی در هریک از طرح‌ها و اقدامات مبتنی بر واقع‌بینی بیشتر، مورد اصلاح قرار گیرد.

• نبود انسجام و مدیریت واحد

مهم‌ترین مسئله در بحث ایجاد و توسعه اشتغال و پایدارسازی آن، وجود یک مدیریت واحد و هماهنگ‌کننده در حوزه بازار کار است که متأسفانه این مهم در فرایند تنظیم آیین‌نامه مربوطه و اجرای آن مغفول مانده است و به نوعی تداخل وظایف بین سازمان برنامه و بودجه و شورای عالی اشتغال ایجاد شده است. شورای عالی اشتغال به‌عنوان نهاد قانونی سیاستگذار در امر بازار کار و اشتغال از سال ۱۳۷۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و مصوبات این شورا و نحوه تخصیص منابع مورد نیاز باید با محوریت نهاد یاد شده انجام پذیرد و سازمان برنامه و بودجه تنها مسئول تخصیص بموقع اعتبار پیش‌بینی شده براساس سیاست‌های مصوب شورا بوده است، اما ملاحظه می‌شود سازمان برنامه و بودجه کشور که وظیفه تخصیص بموقع اعتبار پیش‌بینی شده را برعهده داشته، در متن تبصره به عنوان تأییدکننده تمامی برنامه‌ها و طرح‌های اشتغال‌زایی تعیین شده است و بر این اساس ارتباط منطقی بین نظام

۱. مراجعه شود به گزارش بررسی تحولات مهم بازار کار ایران در دوره پاییز سال ۱۳۹۳ تا زمستان سال ۱۳۹۶ مرکز پژوهش‌های مجلس.



بودجه‌ای با نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری اشتغال و بازار کار گسسته شده است. همچنین تنظیم آیین‌نامه این تبصره نیز باید از سوی دبیرخانه شورای عالی اشتغال با همکاری سازمان مذکور و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط انجام می‌پذیرفت که برعکس آن، سازمان برنامه و بودجه متولی اصلی تنظیم آیین‌نامه آن شده است. همچنین به دلیل فقدان مدیریت واحد و منسجم، به جای تهیه شیوه‌نامه یا دستورالعمل اجرایی واحد برای تمامی فرایندهای اجرایی، نحوه تخصیص منابع و ... تفاهمنامه‌های جداگانه برای هر مرحله تعریف شده است که همین امر منجر به پراکنده‌کاری و عدم انسجام در عملکرد دستگاه‌های اجرایی شده است. برای مثال به جای طراحی یک سامانه اطلاعاتی واحد و هماهنگی سایر دستگاه‌ها با آن، هریک از دستگاه‌های اجرایی اقدام به راه‌اندازی سامانه‌های آماری خاص خود نموده که علاوه بر صرف هزینه و زمان، امکان نظارت واحد و مناسب برنامه‌های اشتغال را به دنبال نخواهد داشت.

• گستردگی برنامه‌های تبصره «۱۸»

بررسی مفاد تبصره «۱۸» نشان می‌دهد که هرچند هدف دولت از ارائه تبصره «۱۸»، افزایش شفافیت و یکپارچه‌سازی کلیه اعتبارات مربوط به اشتغال‌زایی بوده است، اما شواهد نشان می‌دهد که در این تبصره، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای رونق تولید و اشتغال بیشتر مورد توجه بوده است تا تخصیص اعتبار. به طوری که علی‌رغم در دست اجرا بودن دو برنامه اشتغال فراگیر و اشتغال روستایی در کشور، با تکرور تبصره «۱۸»، سیاست‌های اشتغال‌زایی جداگانه‌ای در مفاد بند این تبصره معرفی شده است که نسبت چندانی با این دو برنامه ندارد^۱ و به تبع اعتبارات لحاظ شده در این تبصره نیز در راستای برنامه‌های مورد نظر خود تبصره است تا سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغال‌زایی موجود در کشور.

همچنین بخش دیگری از مفاد تبصره «۱۸» شامل طیف گسترده و متنوعی از موضوعاتی است که به‌عنوان برنامه اشتغال پایدار شناخته نمی‌شود و در حد یک اقدام و پروژه اجرایی است برای مثال تعریف «بازسازی بافت فرسوده شهری» به‌عنوان برنامه اشتغال‌زایی، این تصور را ایجاد می‌کند که تمامی اعتبارات عمرانی کشور می‌تواند در ذیل برنامه‌های اشتغال‌زایی قرار گیرد، حال آنکه منظور از برنامه اشتغال‌زایی، برنامه‌هایی متناسب با چالش‌های بازار کار (بیکاری جوانان و قشر تحصیلکرده) و دوام و ثبات اشتغال‌های ایجاد شده است.

از سوی دیگر گستردگی طیف موضوعات این تبصره، در درجه اول فقدان اولویت‌بندی در تخصیص اعتبارات را منعکس می‌کند و علاوه بر این، معادل دانستن دو مقوله اشتغال‌زایی و رونق تولید، جهت‌دهی و اولویت‌بندی در تخصیص اعتبارات را دچار سردرگمی می‌نماید. لذا در نتیجه فقدان اولویت‌بندی، بخشی از توان کارشناسی دستگاه‌های اجرایی صرف تدوین و تصویب انواع برنامه‌های تولید و اشتغال

۱. برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به دو گزارش: فاطمه عزیزخانی و محمدرضا عبداللهی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۷۲. بازار کار و اشتغال، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۲۲ سال ۱۳۹۶ و گزارش "فاطمه عزیزخانی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۵. بازار کار و اشتغال، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۲۷۱، سال ۱۳۹۵.

می‌شود و در مقابل، بخش چشمگیری از توان کارشناسی به جای بررسی ابعاد فنی برنامه‌های پیشنهادی صرف مواجهه با فشارهای غیر کارشناسی و چانه‌زنی برای دریافت منابع می‌شود.

• نامشخص بودن میزان اثربخشی اجرای تبصره و فقدان فرایند و شاخص برای ارزیابی اثربخشی آن

علاوه بر نکاتی که درخصوص عدم واقع‌گرایی در اهداف کمی تبصره گفته شد یکی از نقاط ضعف برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸»، نامشخص بودن میزان اثربخشی و چگونگی رصد و سنجش آن است. در این رابطه سؤال کلیدی آن است که حتی اگر برنامه‌های این تبصره به‌طور کامل اجرا و اهداف کمی آن (در تخصیص منابع بانکی) محقق گردد، آیا اعطای این تسهیلات و تخصیص این منابع، اثربخشی لازم را در ایجاد اشتغال دارد؟ آیا اشتغال ایجاد شده در اثر پرداخت این تسهیلات، پایدار است یا با گذشت چند ماه، شغل ایجاد شده نیز عملاً حذف می‌شود؟ متأسفانه هیچ فرایند و شاخصی برای پایش مستمر اثربخشی اجرای برنامه‌ها در این تبصره پیش‌بینی نشده است.

۳. ارزیابی عملکرد اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷

در سال ۱۳۹۷، سازمان برنامه و بودجه کشور در راستای اجرای تبصره «۱۸» و آیین‌نامه اجرایی آن با همکاری دستگاه‌های اجرایی برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد در هشت حوزه را تدوین و برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌های کشور ابلاغ کرده است. با توجه به تصریح بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۸ کل کشور، اجرای این برنامه‌ها در سال ۱۳۹۸ نیز در دستور کار قرار دارد. برنامه‌های مذکور، دستگاه مجری آنها و دستگاه همکار اجرای هر یک از برنامه‌ها به شرح جدول زیر هستند:

جدول ۲. دستگاه مجری و همکار برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸»

عنوان برنامه	دستگاه مجری	دستگاه همکار
میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سازمان برنامه و بودجه، صندوق توسعه ملی ^۱
سیاست‌های فعال بازار کار	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ^۲	سازمان برنامه و بودجه
شرکت‌های دانش‌بنیان	معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	سازمان برنامه و بودجه، وزارت، صندوق
بافت فرسوده شهری	وزارت راه و شهرسازی	سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی
بخش کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی	سازمان برنامه و بودجه، صندوق
صنعت و معدن	وزارت صنعت، معدن و تجارت	سازمان برنامه و بودجه، وزارت صنعت، معدن و تجارت
فرهنگ و هنر	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	سازمان برنامه و بودجه
حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری	وزارت راه و شهرسازی	سازمان برنامه و بودجه

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، دی‌ماه ۱۳۹۷.

۱. برای حفظ اختصار، به جای «صندوق توسعه ملی» از عبارت «صندوق» استفاده خواهد شد.
 ۲. برای حفظ اختصار، به جای «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» از عبارت «وزارت» استفاده خواهد شد.



خلاصه اطلاعات مربوط به برنامه‌های تولید و اشتغال مورد تفاهم از نظر تعداد اشتغال، تسهیلات مورد نیاز برای انجام برنامه از محل منابع بانکی و منابع صندوق، کمک‌های بلاعوض، یارانه نرخ سود تسهیلات و وجوه اداره شده در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. خلاصه اطلاعات مربوط به برنامه‌های تولید و اشتغال مورد تفاهم

عنوان	اشتغال نفر	تسهیلات بانکی	تسهیلات صندوق	از محل تبصره «۱۸»		
				کمک بلاعوض	یارانه سود تسهیلات	وجوه اداره شده
				میلیارد ریال		
سیاست‌های فعال بازار کار	۳۳۸۰۰۰	۸۷۵۰	-	۷۵۲۳	-	-
بافت فرسوده شهری	۱۲۰۰۰۰	۲۲۷۰۰	-	۱۵۰۰۰	-	۲۲۷۰۰
بخش کشاورزی	۴۹۳۸۴	۷۵۱۷۱	۴۰۱۷۱	-	۸۸۶۹	-
میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱۲۲۴۰۵	۳۴۴۶۲	۳۴۴۶۲	۶۵۷	-	-
شرکت‌های دانش‌بنیان	۶۴۲۰۰	-	۱۸۰۰۰	۲۲۰۰	-	-
صنعت و معدن	۲۷۰۰۰۰	۱۰۰۶۴۹,۵	۱۰۰۶۴۹,۵	۴۶۶	۱۰۲۱۱	-
فرهنگ و هنر	۱۹۹۴۱	۱۶۴۵۶	-	۴۰	۸۱۷	-
توسعه ناوگان حمل‌ونقل ریلی برون شهری	۴۸۴۱	۱۰۸۰۲	-	-	-	۴۷۳۰
جمع	۹۸۸۷۷۱	۲۶۸۳۴۱	۱۹۳۲۸۲,۵	۲۵۸۸۸۶	۱۹۸۹۷	۲۷۴۳۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، دی‌ماه ۱۳۹۷.

جدول فوق نشان می‌دهد که در برنامه‌های مذکور در حدود یک میلیون فرصت شغلی برنامه‌ریزی شده است که بیشترین میزان فرصت شغلی برای سیاست‌های فعال بازار کار (۳۳۸ هزار نفر)، صنعت و معدن (۲۷۰ هزار نفر) میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (در حدود ۱۲۰ هزار نفر) است. همچنین در مجموع در حدود ۶۰ درصد از کل منابع اجرای این تبصره از محل منابع بانکی و منابع صندوق توسعه ملی (حدود ۴۶۰ هزار میلیارد ریال) پیش‌بینی شده است و برای کاهش نرخ سود تسهیلات تلفیقی مذکور، حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال یارانه نرخ سود در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، ۲۶ هزار میلیارد ریال کمک بلاعوض و در حدود ۲۷ هزار میلیارد ریال وجوه اداره شده در نظر گرفته شده است. شواهد امر نشان می‌دهد که رویکرد غالب این تبصره صرفاً پول‌پاشی در ازای تدوین چند برنامه و دستورالعمل است و عدم تحقق اهداف آن (ایجاد اشتغال پایدار) نیز در شرایط کنونی (عدم تأمین منابع) دور از انتظار نیست. تأکید مجدد این نکته ضروری است که آنچه که به‌عنوان ارزیابی عملکرد تبصره «۱۸» بیان می‌شود، صرفاً ارزیابی میزان تزریق منابع (پول‌پاشی) است و همان‌گونه که بیان شد، فرایندی برای ارزیابی اثربخشی این برنامه‌ها

طراحی نشده و عملکرد واقعی این تبصره (میزان اشتغال پایدار ایجاد شده) خود محل سؤال جدی است.

جزئیات برنامه‌های پیش‌بینی شده به شرح زیر است:^۱

• برنامه‌های اشتغال حوزه سیاست‌های فعال بازار کار از ۶ طرح «کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی»، «مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی»، «مشوق‌های بیمه سهم کارفرمایی»، «پرداخت یارانه دستمزد»، «توسعه تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی» و «توسعه و حمایت از مشاغل خانگی» تشکیل می‌شود. در نتیجه اجرای طرح‌های فوق، مجموعاً ۳۳۸ هزار فرصت شغلی ایجاد خواهد شد. در ضمن، برای اجرای آزمایشی طرح «حمایت از واحدهای اقتصادی مشکل‌دار برای حفظ و صیانت از اشتغال موجود» ۲۰ میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده است.^۲

• در برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار سال ۱۳۹۷ از محل منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور احداث ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت‌های ناکارآمد شهری در دستور کار قرار گرفته است. این واحدها در ۳۱ استان کشور و در ۴۸۶ محله توزیع شده است. در این برنامه، سرانه در نظر گرفته شده برای نیازهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ساکنان بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، به‌طور متوسط برای ۵۰۰ واحد مسکونی، ۲ هزار و ۳۰۰ مترمربع کاربری مذهبی، ۲ هزار و ۸۰۰ متر مربع کاربری فرهنگی، ۷ هزار و ۷۰ متر مربع کاربری بهداشتی و درمانی، ۱۹۰ هزار مترمربع تعریض و اصلاح معابر، ۷ هزار و ۶۰۰ مترمربع کاربری ورزشی، ۱۴۰۰ مترمربع فضای آموزشی و ۲۲ هزار مترمربع فضای سبز است.

• هدف از اجرای برنامه‌های اشتغال بخش کشاورزی و فعالیتهای مرتبط (وابسته)، افزایش تولید و ایجاد ۴۹ هزار فرصت شغلی جدید از طریق «برنامه تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی برمبنای رسته فعالیتهای اولویت‌دار بخش کشاورزی»، «برنامه ارتقای توان تولید ملی و تثبیت اشتغال در قالب بازسازی، نوسازی و سرمایه در گردش واحدها» و «پروژه ارتقای معیشت مناطق مرزی عموماً از طریق توسعه باغات در استان‌های مرزی» است. شایان ذکر است، برنامه تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی برمبنای رسته فعالیتهای اولویت‌دار بخش کشاورزی، در ۱۰ رسته «محصولات گلخانه»، «شیلات و آبزیان»، «گیاهان دارویی»، «صنایع تبدیلی و تکمیلی»، «محصولات دامی»، «خدمات دامپزشکی و گیاه پزشکی»، «خدمات فنی و مشاوره‌ای مرتبط با کشاورزی»، «ساماندهی کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان مرتبط با کشاورزی»، «خدمات مکانیزاسیون و مدرن‌سازی کشاورزی» و «خدمات توسعه کسب‌وکارهای بازرگانی» انجام خواهد شد.

۱. سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، دی‌ماه ۱۳۹۷.

۲. براساس گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه در راستای اجرایی شدن این برنامه تاکنون صرفاً چندین دستورالعمل، بخشنامه و جلسات کارشناسی و آموزشی در سطح استان‌های مختلف برگزار شده است.



• برنامه‌های تولید و اشتغال حوزه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری شامل زیربرنامه‌های «توسعه زیرساخت‌های اقامتی (هتل)»، «فعالیت‌ها و کسب‌وکارهای گردشگری»، «تبدیل اماکن مسکونی به کاربری هتل آپارتمان»، «توسعه زیرساخت‌ها برای تولید سفر و گردشگری الکترونیک»، «توسعه تولید صنایع دستی» و «توسعه بازرگانی صنایع دستی» است. در مجموع، در چارچوب برنامه‌های اشتغال فعالیت‌های میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در مناطق شهری، حدود ۱۲۲ هزار فرصت شغلی مستقیم در نتیجه اجرای ۵۳۳۹ پروژه ایجاد خواهد شد که محل تأمین تسهیلات پروژه‌های شهری از محل ترکیب منابع صندوق توسعه ملی و منابع داخلی بانک‌ها پیش‌بینی شده است.

همچنین ۶۸۵۲۴ فرصت شغلی در مناطق روستایی از محل اعتبارات قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری پیش‌بینی شده است که در صورت تحقق مربوط به عملکرد قانون اشتغال روستایی است نه عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸».

• در راستای اجرای برنامه‌های ایجاد و تثبیت اشتغال مولد در حوزه فعالیت‌های دانش‌بنیان با استفاده از سرمایه انسان جوان، تحصیلکرده و متخصص، سه رویکرد نوآفرینی ساختارهای اقتصادی در راستای ارتقای توان ساخت داخل»، «توسعه اشتغال مبتنی بر تکمیل و ارتقای زیست‌بوم نوآوری کشور» و «رصد و به‌هم‌رسانی عرضه و تقاضای نیروی انسانی» مد نظر قرار گرفته تا سرمایه‌های متنوع بخش‌های دولتی و غیردولتی کشور به سمت اشتغال مبتنی بر دانش سوق داده شود. به‌منظور اجرایی کردن سه رویکرد فوق، ۶ زیربرنامه «ارتقای تولید و اشتغال شرکت‌های دانش‌بنیان»، «پلتفرم بازاریابی تجهیزات داخل»، «توسعه تولید ۶ محصول تحول‌آفرین دانش‌بنیان»، «توسعه صنایع اخلاق با تمرکز بر نوآوری»، «حضور شرکت‌های خصوصی و بخش‌های بزرگ در عرصه نوآوری» و «به‌هم‌رسانی عرضه و تقاضای نیروی انسانی متخصص» تدوین شده است. براساس برنامه‌ریزی انجام شده، مجموعاً حدود ۶۴ هزار فرصت شغلی مستقیم برای دانش‌آموختگان دانشگاهی ایجاد خواهد شد.

• برنامه‌های اشتغال حوزه کسب‌وکارهای صنعتی و معدنی از چهار طرح «تسهیلات برنامه تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام»، «تسهیلات برنامه بازاریابی و نوسازی»، «تأمین سرمایه گردش واحدها» و «توسعه خوشه‌های صنعتی و خدمات کلینیکی» تشکیل شده است. در نتیجه اجرای طرح‌های فوق، مجموعاً ۲۷۰ هزار فرصت شغلی ایجاد خواهد شد.

• اقتصادی کردن فعالیت‌های فرهنگی با ایجاد و تعریف دقیق زنجیره ارزش ممکن است. اولویت رسته‌های منتخب کسب‌وکارهای بخش فرهنگ و هنر عبارتند از: «کسب‌وکارهای رسانه‌ای و تولید محتوای دیجیتالی»، «کسب‌وکارهای فرهنگی» و «کسب‌وکارهای هنری». در نتیجه اجرای طرح‌های فوق، مجموعاً ۱۹ هزار فرصت شغلی ایجاد خواهد شد.

اما شواهد و گزارش سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که با وجود تلاش‌هایی که در جهت اجرای تبصره «۱۸» انجام شده، اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع بند با چالش‌ها و موانع فراوانی روبه‌رو بوده است و در عمل به دلیل عدم تحقق کامل منابع پیش‌بینی شده در ردیف ۵۴-۵۵۰۰۰۰۰۰ جدول ۹ پیوست قانون بودجه، منابع پیش‌بینی شده از تسهیلات بانکی و صندوق توسعه ملی و نیز محدودیت منابع بودجه عمرانی کشور، گزارش عملکرد اشتغال‌زایی از برنامه‌های فوق ارائه نشده است و بنا به گزارش مجلد «برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد»، امور اقتصاد مقاومتی سازمان برنامه و بودجه، اهم اقدامات اجرایی در راستای برنامه‌های پیش‌بینی شده مذکور به شرح زیر است:

جدول ۴. اعتبارات تخصیص یافته به برنامه تولید و اشتغال بند «الف» تبصره «۱۸» سال ۱۳۹۷

موضوع	تاریخ	تخصیص اعتبار (میلیارد ریال)
برنامه تولید و اشتغال وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۹۷/۱۰/۳	۱۷۷۴
برنامه تولید و اشتغال وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۷/۱۰/۳	۲۱۳۵
برنامه تولید و اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۳۹۷/۹/۱۷	۱۳۵۳
برنامه تولید و اشتغال بازآفرینی شهری ایران	۱۳۹۷/۱۰/۳	۷۵۳۹
برنامه تولید و اشتغال میراث فرهنگی	۱۳۹۷/۱۰/۳	۱۳۱
برنامه تولید و اشتغال معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	۱۳۹۷/۷/۲۱	۴۴۰
برنامه تولید و اشتغال معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	۱۳۹۷/۱۱/۱۷	۶۶۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، دی‌ماه ۱۳۹۷.

البته با توجه به اینکه تاریخ تخصیص این اعتبارات برای ماه‌های پایانی سال است که با توجه به مدت زمان مانده تا پایان سال و رقم بسیار کم تخصیص‌یافته، نمی‌توان انتظار دستاورد مناسبی به لحاظ اجرای برنامه‌های اشتغال از محل اجرای این تبصره را داشت.

▪ مهم‌ترین اقدامات انجام شده درباره برنامه تولید و اشتغال سال ۱۳۹۷

- ✓ تهیه و تنظیم برنامه‌های تولید و اشتغال مربوط به حوزه‌های سیاست‌های فعال بازار کار، بافت فرسوده شهری، بخش کشاورزی، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، شرکت‌های دانش‌بنیان، صنعت و معدن و فرهنگ و هنر، مشتمل بر توزیع استانی هریک از برنامه‌ها،
- ✓ تنظیم تفاهمنامه‌های مشترک فی مابین سازمان برنامه و بودجه کشور با دستگاه‌های اجرایی در حوزه‌های مذکور و صندوق توسعه ملی،



- ✓ تنظیم دستورالعمل اجرایی برنامه تولید و اشتغال سال ۱۳۹۷ حوزه صنعت و معدن، کشاورزی، بازآفرینی پایدار، فرهنگ و هنر،
 - ✓ ملزم‌سازی دستگاه‌های اجرایی به طراحی، راه‌اندازی و توسعه سامانه (مخصوص به خود) برای ثبت اطلاعات متقاضیان طرح‌های رسته‌های منتخب کسب‌وکار ذیل برنامه اشتغال،
 - ✓ ابلاغ تفاهمنامه‌های منعقد شده به سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
 - ✓ فعال‌سازی کلیه دستگاه‌های اجرایی استان توسط کارگروه تخصصی اشتغال استان برای پیاده‌سازی و اجرای آن همزمان با تصویب و ابلاغ برنامه اشتغال فراگیر و ضمائم آن،
 - ✓ فعال‌سازی کلیه واحدهای همکار و ذی‌ربط در استان‌های کشور شامل کارگروه‌های تخصصی اشتغال، سازمان‌های مدیریت و برنامه.
- کلیت اقدامات اجرایی انجام شده نیز شامل چندین دستورالعمل و تفاهمنامه بین‌دستگاهی است که به‌عنوان اقدامات اولیه برای اجرای برنامه‌های اشتغال‌زایی به حساب می‌آید و تابع تزریق منابع، شرایط اقتصاد کلان و همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌هاست.

۴. چالش‌ها و موانع پیش‌روی اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال

براساس نتایج جلسات کارشناسی برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس و نظر صاحب‌نظران، مهم‌ترین موانع و چالش‌های پیش‌روی اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع تبصره «۱۸» سال ۱۳۹۷ به شرح ذیل است:

• تنگنای بودجه‌ای دولت و عدم تأمین منابع

یکی از مهم‌ترین موانع پیش‌روی اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال تنگنای بودجه‌ای دولت و عدم تأمین منابع پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه‌های موضوع تبصره «۱۸» بوده است. پنجاه هزار میلیارد ریال منابع پیش‌بینی شده در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور به موضوع تولید و اشتغال اختصاص داده نشد. همین امر باعث شد که دولت براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی سران سه قوه نسبت به برداشت از منابع صندوق به منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال اقدام کند و شورای عالی هماهنگی اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۱۴ مبلغ یک میلیارد دلار برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای پشتیبانی و استمرار برنامه‌های مذکور در سال ۱۳۹۸، تصویب کرده است. اما به دلیل مشکلات کشور در دسترسی به منابع ارزی و ملاحظات بانک مرکزی در خصوص مدیریت نرخ ارز، منابع ریالی حاصل از برداشت از منابع صندوق به تدریج و با تأخیر در اختیار سازمان و به تبع، دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است و این موضوع بیش از پیش اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال را با مشکل روبه‌رو کرده است.

• عدم ثبات اقتصاد کلان

در فاصله زمانی بین تدوین و تصویب تبصره «۱۸» و اجرای این تبصره شرایط اقتصاد کلان به شکل قابل ملاحظه‌ای تغییر کرد. با خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، بخشی از تحریم‌هایی که بعد از برجام به حالت تعلیق درآمده بودند، مجدداً اجرایی شدند. به این ترتیب، میزان درآمدهای حاصل از صادرات نفت و دسترسی این منابع با محدودیت‌های جدی روبه‌رو شد. علاوه بر این، تنش‌های ارزی که از نیمه‌دوم سال ۱۳۹۶ شدت گرفته بود، در سال ۱۳۹۷ به سطوح کم‌سابقه‌ای افزایش یافت. همچنین، به دلیل تکانه وارده به عرضه کل اقتصاد و جهش‌های ارزی موج تورمی جدیدی در اقتصاد کلان به راه افتاد. به دلیل وقوع این شرایط، اولویت‌های سیاستگذاری اقتصاد کلان کشور نیز دستخوش تغییر شد. این در حالی بود که در هنگام تدوین و تصویب تبصره «۱۸» تقریباً امکان وقوع هیچ کدام از این شرایط و پیامدهای آن در نظر گرفته نشده بود. به این ترتیب، تحولات محیط اقتصاد کلان نیز پیامدهای منفی بر اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع تبصره «۱۸» داشت. برای نمونه، سهم سرانه تسهیلات در نظر گرفته شده برای ایجاد هر شغل در برخی از برنامه‌ها با میزان تسهیلات لازم برای ایجاد هر شغل تفاوت قابل ملاحظه‌ای پیدا کرده است. این موضوع نشان می‌دهد که توجه به واقعیت‌های اقتصادی کشور در هنگام تنظیم قوانین و مقررات و همچنین، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها ضروری است.

• عدم تمکین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی

عدم تمکین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به مصوبات شورای پول و اعتبار در مورد حداکثر نرخ سود تسهیلات بانکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی اجرای برنامه‌های مورد تفاهم بوده است. در واقع، سقف یارانه سود تسهیلات بانکی پیش‌بینی شده در برنامه‌های مورد تفاهم بر مبنای اینکه نرخ سود تسهیلات بانکی ۱۸ درصد است، محاسبه شده است. این در حالی است که دستگاه‌های اجرایی مدعی هستند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از عقد قرارداد عاملیت با آنها بر مبنای نرخ سود مذکور اجتناب می‌کنند. به طوری که با توجه به تفاهم‌نامه‌های منعقد شده فوق‌الذکر، هریک از دستگاه‌های اجرایی ملزم به امضای قرارداد با برخی از بانک‌ها به عنوان مؤسسه عامل نموده که در این خصوص عملاً برخی دستگاه‌های اجرایی در این زمینه با چالش مواجه شده و عملاً نتوانستند بانکی را برای عاملیت پرداخت تسهیلات مشخص شده در تفاهم‌نامه خود مهیا نمایند و در عمل منجر به بهره‌مندی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی مرتبط با حوزه‌های دستگاه اجرایی در استفاده از حمایت‌های مالی این تبصره نشد.

بخشی از این مشکل در افزایش نرخ سود تسهیلات به دلیل مشکلات نظام بانکی ریشه دارد. بخش دیگری از مشکل مذکور به بازدهی نسبتاً پایین فعالیت‌های تولیدی در مقایسه با فعالیت‌هایی نظیر واردات و همچنین فعالیت‌های مربوط به بخش بازرگانی مرتبط است. این موضوع باعث کاهش تمایل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در خصوص اعطای تسهیلات به بخش‌های تولیدی شده است.



علاوه بر موارد مذکور، آیین‌نامه اجرایی بند «ل» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ چارچوب مشخصی برای استفاده از منابع بودجه عمومی در قالب کمک‌های فنی و اعتباری را تعیین کرده است. با توجه به سازوکار در نظر گرفته شده در آیین‌نامه مذکور، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی با این ادعا که مقررات مذکور مشوق‌های چندانی از نظر درآمدزایی برای آنها در نظر نگرفته است، تمایل چندانی به فعالیت در چارچوب مقررات مزبور را نشان نداده‌اند. همچنین بی‌توجهی دستگاه‌های اجرایی به ضرورت پذیرش طرح‌های اشتغال‌زایی توسط بانک‌ها، به‌ویژه از نظر ارائه وثایق و ضمانت‌ها و تأمین سهم آورده متقاضی^۱، در مرحله تهیه برنامه از دیگر موانع پیش‌روی اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال مورد تفاهم بوده است. در بسیاری از حوزه‌های منتخب دستگاه‌های اجرایی، متقاضیان طرح‌های سرمایه‌گذاری توانایی ارائه وثایق و ضمانت‌نامه‌های مورد مطالبه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را ندارند.

• انحراف منابع و ضعف در نظام پایش و نظارت

اختلاف بین بازدهی فعالیت‌های تولیدی و فعالیت‌های واسطه‌گرانه و سوداگرانه باعث شده است که همواره انگیزه انحراف منابع نسبتاً ارزاقیمت طرح‌های حمایت از تولید و اشتغال وجود داشته باشد. این مسئله به نوبه خود، چاره‌اندیشی برای جلوگیری از انحراف منابع را ضروری می‌کند. اگرچه ممکن است از طریق نظارت بر نحوه مصرف تسهیلات اعطایی از انحراف منابع جلوگیری کرد، اما باید توجه داشت که پایش و نظارت مالی و عملیاتی بر طرح‌های اشتغال‌زایی خرد، نظیر اشتغال‌زایی از طریق حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط، که بخشی مهمی از برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع تبصره «۱۸» را تشکیل می‌دهند، دشوار و پرهزینه است. بررسی تجارب اجرای طرح‌های مشابه در گذشته نشان می‌دهد، ممکن است اعطای منابع ارزاقیمت باعث ایجاد معضل امضای طلایی شود. به این ترتیب که متقاضیان منابع ارزاقیمت بعضاً انگیزه پرداخت رشوه به عوامل اجرایی و نظارتی برای دسترسی به چنین منابعی دارند. گذشته از این، بعضاً مطالبات و فشارهای عمدتاً سیاسی بخشی و منطقه‌ای باعث انحراف منابع از فعالیت‌ها و مناطق اولویت‌دار می‌شود. غالباً در این شرایط، کارکرد عوامل اجرایی و نظارتی در هدایت منابع به سمت فعالیت‌ها و مناطق اولویت‌دار بلاموضوع می‌شود. به دلیل وجود مسائلی از این دست، در یک نظام پایش و نظارت جامع، عملکرد دریافت‌کنندگان منابع طرح‌های اشتغال‌زایی از نظر عمل به تعهدات در ازای منابع اخذ شده، عملکرد عوامل اجرایی و نظارتی از نظر عمل به وظایف و تکالیف و عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مشارکت‌کننده در طرح‌های مذکور در عمل به تعهدات باید مورد پایش و نظارت قرار گیرند. ضعف در پایش و نظارت احتمال انحراف منابع عمومی از اجرای

طرح‌های اشتغال‌زایی را افزایش می‌دهد. اما، افزایش نظارت‌ها از یک سو هزینه‌های اجرای طرح‌های اشتغال‌زا را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر، بر احتمال وقوع فساد اداری می‌افزاید.

• عدم آشنایی یا توجه دستگاه‌های اجرایی با مقررات صندوق توسعه ملی

عدم آشنایی یا توجه دستگاه‌های اجرایی با مقررات صندوق، به‌ویژه نظامنامه تسهیلات ریالی آن، نیز مانع دیگری در مقابل اجرای برنامه‌های تولید اشتغال بوده است. در برخی از موارد، حوزه‌های فعالیت پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی مشمول دریافت تسهیلات از صندوق نبوده‌اند. شرط بانک‌پذیر بودن پروژه‌های سرمایه‌گذاری در مورد تسهیلات صندوق نیز موضوعیت دارد. بعضاً، دستگاه‌های اجرایی با این ذهنیت نسبت به ارائه برنامه‌های پیشنهادی خود اقدام کرده‌اند که در آینده می‌توانند از طریق چانه‌زنی با صندوق یا از طریق اخذ مصوبات لازم از هیئت امنای صندوق مقررات این صندوق را به گونه‌ای تغییر دهند که فعالیت‌های اقتصادی مطمع نظر آنها در شمول فعالیت‌های مورد قبول صندوق قرار گیرد.

• تعارض بین کارکرد دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی

به‌دلیل ساختار اداری کشور بین کارکرد دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی نوعی تعارض ذاتی وجود دارد. در واقع، دستگاه‌های اجرایی استانی بیش از آنکه خود را مقید به پیروی از اولویت‌های استانی بدانند، از منویات دستگاه اجرایی ملی ناظر خود می‌دانند. همین مسئله موانع بسیاری را در مقابل اجرای طرح‌های حمایت از تولید و اشتغال ایجاد می‌کند. برای مثال، غالباً دستگاه‌های اجرایی ملی رأساً و بدون در نظر گرفتن ملاحظات واحدهای تابعه استانی خود در حوزه‌های برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت نسبت به تهیه برنامه‌های تبصره «۱۸» اقدام کرده‌اند. در چنین شرایط، در نظر گرفتن امکان جابه‌جایی بخشی از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ملی و استانی برای اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال پیچیدگی‌های اجرایی زیادی را ایجاد کرد. در نهایت، همین مسئله باعث شد که استفاده از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در پیشبرد برنامه‌های موضوع تبصره «۱۸» به‌طور کامل از دستور کار خارج شود.

• کندکاری و تأخیر در فرایند اجرای تبصره

همان‌گونه که در بخش قبل ملاحظه شد تقریباً تمامی تفاهمنامه‌های منعقد بعد از آذرماه ۱۳۹۷ به تصویب رسید و تا مشخص شدن فرایند اجرایی آنها و تخصیص و پرداخت منابع پیش‌بینی شده، عملاً زمانی برای اجرا باقی نماند و عملاً در سال گذشته عملکردی به لحاظ اجرای برنامه‌های اشتغال از محل تبصره یاد شده تقریباً محیا نشد.



- پیچیدگی ناشی از ترکیب سه منبع اعتباری (بودجه، صندوق توسعه ملی و بانک)

یکی از چالش‌های اساسی عدم اجرای صحیح تبصره «۱۸» ترکیب سه منبع اعتباری (بودجه، صندوق توسعه ملی و بانک) مختلف بوده است که علاوه بر آنکه پیچیدگی در سازوکارهای اجرایی را به همراه داشته، به لحاظ میزان منابع صندوق و بانک و نرخ سود تسهیلات، سهم اعتبارت بودجه برای تلفیق با منابع تسهیلاتی و سایر طرح‌هایی که ماهیت هزینه‌ای داشته، از شفافیت لازم برخوردار نبوده است. هرچند که شاید اشاره شود که جزئیات باید در آیین‌نامه اجرایی آن لحاظ گردد. ولیکن ابهامات یاد شده کماکان در آیین‌نامه مذکور برقرار بوده است. به طوری که اقدامات انجام شده برای این تبصره نشان از پیچیدگی و ابهامات این تبصره و عدم مدیریت مناسب از سوی سازمان برنامه و بودجه داشته و عملاً علی‌رغم برخی از اقدامات، عملکردی به لحاظ نتایج حاصل اجرای طرح‌های و برنامه‌های مصوب شده نداشته است

- بهانه‌تراشی دستگاه‌های اجرایی

تجربه سال ۱۳۹۷ نشان داد نگاه دستگاه‌های اجرایی نسبت به اشتغال‌زایی، وام‌محوری و توزیع منابع ارزان (پول پاشی) است. این در حالی است که تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد تأمین منابع مالی تنها یکی از موانع اشتغال‌زایی است و دستگاه‌های اجرایی می‌توانند اقدامات بسیاری در چارچوب سیاست‌های اشتغال‌زایی انجام دهند. نتایج جلسات کارشناسی در خصوص ارزیابی عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» نشان می‌دهد که یکی از دلایل عدم اجرای این تبصره، کم‌کاری دستگاه‌های اجرایی است و ادعاهای دستگاه‌های اجرایی مبنی بر عدم دریافت منابع مالی، بهانه‌تراشی بیش نیست، زیرا تجربه نشان داده است که در سال‌های قبل از ۱۳۹۶ که تبصره «۱۸» ماهیت وجودی نداشت، در خصوص اجرای برنامه‌های اشتغال‌زایی در ذیل امور و فصول و برنامه دستگاه‌های اجرایی در قوانین بودجه سالیانه، گزارش عملکردی دیده نمی‌شود.

متهم دانستن سایر دستگاه‌ها در کم‌کاری‌های اتفاق افتاده و عدم توجه به نقص و ضعف مربوط به خود، یکی دیگر از عذر و بهانه‌های دستگاه‌های اجرایی است. در حال حاضر دستگاه‌های اجرایی، بانک‌ها را علت کم‌کاری می‌دانند، بانک‌ها، سازمان برنامه و بودجه را متهم می‌کنند، سازمان برنامه و بودجه، صندوق توسعه ملی را مقصر می‌داند و دست آخر علت اصلی عدم اجرای این تبصره مغفول می‌ماند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مهم‌ترین حکم بودجه‌ای دولت در زمینه اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷ است که با توجه به رویکرد دولت و مجلس محترم شورای اسلامی مبنی بر تلفیق منابع اشتغال‌زا در بودجه سنواتی، تقریباً تمامی منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های اشتغال‌زا و تولید در قالب آن لحاظ شده است. هرچند این امر منجر به شفافیت

در ترکیب و تخصیص منابع می‌شود با وجود این، گزارش سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که با وجود تلاش‌هایی که در جهت اجرای تبصره «۱۸» انجام شده، اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع بند با چالش‌ها و موانع فراوانی روبه‌رو بوده است.

براساس نتایج جلسات کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس و اظهار نظر کارشناسان، برخی از چالش‌ها و موانع پیش روی اجرای این تبصره مربوط به شرایط اقتصاد کلان، نظام تأمین مالی و ضعف‌های بدنه اجرایی کشور است. برخی از این موارد به شرح ذیل هستند:

تنگناهای بودجه‌ای دولت و عدم تأمین منابع، عدم ثبات اقتصاد کلان و تحریم‌های آمریکا، عدم تمکین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به مصوبات شورای پول و اعتبار در مورد حداکثر نرخ سود، انحراف منابع، ضعف در نظام پایش و نظارت، بی‌توجهی دستگاه‌های اجرایی به ضرورت بانک‌پذیری طرح‌های اشتغال‌زایی، عدم آشنایی یا توجه دستگاه‌های اجرایی با مقررات صندوق توسعه ملی، تعارض بین کارکرد دستگاه‌های اجرایی ملی و استان، کندکاری و تأخیر در فرایند اجرای تبصره و پیچیدگی ناشی از ترکیب سه منبع اعتباری (بودجه، صندوق توسعه ملی و بانک) و بهانه‌تراشی دستگاه‌های اجرایی. چالش‌های فوق باعث شده است تا کلیت اقدامات اجرایی انجام شده در این خصوص شامل چندین دستورالعمل و تفاهمنامه بین دستگاهی باشد که به‌عنوان اقدامات اولیه برای اجرای برنامه‌های اشتغال‌زایی به حساب می‌آید و تابع تزریق منابع، شرایط اقتصاد کلان و همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌هاست. البته بدیهی است که رویکرد پول‌پاشی در تبصره «۱۸»، تا حدودی این امر را اقتضا می‌کرد زیرا برنامه‌های تبصره «۱۸»، تنها بهانه‌ای برای تزریق منابع ارزان بوده است و هیچ سازوکاری برای ارزیابی اثربخشی این منابع تزریق شده پیش‌بینی نشده است. لذا نتایج به‌دست آمده، از اول قابل پیش‌بینی بود.

علی‌رغم موانع اجرایی فوق در جهت اجرای تبصره «۱۸»، به‌نظر می‌رسد چالش جدی و اساسی‌تر مربوط به انتقادات وارد بر مفاد این تبصره است. مواردی از جمله عدم واقع‌گرایی در تعیین اهداف کمی، بی‌توجهی به انسجام و مدیریت واحد و گستردگی و پراکندگی برنامه‌ها باعث شده است تا در خصوص اثربخشی و اشتغال‌زایی این تبصره و منطق وجود آن تردید ایجاد گردد، زیرا همان‌طور که گفته شد، دولت و سازمان برنامه و بودجه از سال ۱۳۹۶، تلاش کرده‌اند تا جهت افزایش شفافیت، کلیه اعتبارات مربوط به اشتغال‌زایی را در تبصره «۱۸» بگنجانند، اما بررسی مفاد تبصره «۱۸» نشان می‌دهد که در آن، بیشتر برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای اشتغال‌زایی هدف بوده است تا تخصیص اعتبار و به همین دلیل تکروی و ناهماهنگی‌هایی بین سیاست‌های اشتغال‌زایی موجود در کشور، مفاد تبصره «۱۸» و تخصیص اعتبارات از این محل دیده می‌شود.

البته بدیهی است که اشتغال‌زایی و رفع چالش‌های بازار کار نیازمند برنامه‌ریزی و وجود دید جامع و کلان نسبت به مسائل و چالش‌های بازار کار است، اما تحقق این امر فراتر از تعیین تکلیف و سیاستگذاری در احکام بودجه‌ای سالیانه است و عملکرد ضعیف تبصره «۱۸» در اشتغال‌زایی طی



سال‌های اخیر مؤید همین مطلب است. بنابراین لازم است تا در خصوص ماهیت تبصره «۱۸» شفاف‌سازی گردد و مفاد این تبصره از رویکرد برنامه‌ریزی به رویکرد بودجه‌ریزی سوق داده شود. در واقع صرفاً تخصیص اعتبارات در قانون بودجه لحاظ شود و برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای اشتغال‌زایی در جای دیگر و خارج از احکام بودجه‌ای اتفاق بیفتد.

همچنین یکی از مهم‌ترین مواردی که هر ساله در تدوین تبصره «۱۸» مفروض بوده است معادل و همسو دانستن رونق تولید و اشتغال‌زایی است. با این استدلال که سیاست‌های حمایت از تولید حتماً به اشتغال‌زایی منتج می‌شود. این در حالی است که نتایج پژوهش‌های صورت گرفته، نقض این فرض را نشان می‌دهد.^۱ لذا در صورتی که بپذیریم این دو موضوع در بسیاری از موارد می‌تواند در تعارض با یکدیگر باشند آن‌گاه باید مشخص شود که هدف اصلی تبصره «۱۸»، حمایت از تولید است یا اشتغال‌زایی؟

اگر در تبصره «۱۸»، اولویت بر اشتغال‌زایی است به نظر می‌رسد متولی این موضوع باید شورای عالی کار و دبیرخانه آن یعنی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باشد. در این صورت پیشنهاد می‌شود برای سال ۱۳۹۹، با توجه به در دست تهیه بودن «سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغال‌زایی و توسعه کارآفرینی در سال ۱۳۹۸»، این طرح به عنوان برنامه و سیاست اشتغال‌زایی در نظر گرفته شود و با همکاری و تعامل سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، این برنامه تکمیل و نقاط ضعف آن رفع گردد و به‌عنوان مبنای تخصیص اعتبار در تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۹ مد نظر قرار گیرد.

ضمن اینکه مفادی از تبصره «۱۸» که شامل طیف گسترده و متنوعی از موضوعات با اهداف اصلی غیر از اشتغال‌زایی است (برای مثال بازسازی بافت فرسوده شهری، توسعه حمل‌ونقل شهری و ... که ممکن است به‌طور غیرمستقیم به اشتغال‌زایی منتج شود) از بطن تبصره «۱۸» خارج و در جای مربوط به خود به آن پرداخته شود. همچنین بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تقسیم کار صورت گیرد به نحوی که متولی اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باشد و سایر دستگاه‌های اجرایی به تناسب نقش و وظیفه تعیین شده، هماهنگی لازم را با آن وزارتخانه داشته باشند و سازمان برنامه و بودجه، نظارت بر اجرای این سیاست‌ها و تأمین منابع مالی آن را عهده‌دار گردد. لازم است تا زمان ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به موارد فوق تعیین تکلیف نمایند تا حتی‌المکان در شرایط کنونی کشور از تکرور و عدم هماهنگی و ائتلاف منابع مالی و فکری خودداری گردد.

۱. برای مطالعه رجوع شود به «فاطمه عزیزخانی و هادی موسوی‌نیک، واکاوی افزایش اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۳۱، سال ۱۳۹۶».

منابع و مأخذ

۱. بهنیا، مه‌ران. بررسی تحولات مهم بازار کار ایران در دوره پاییز سال ۱۳۹۳ تا زمستان سال ۱۳۹۶، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
۲. تصویب‌نامه مصوب جلسه مورخ ۲۴/۰۴/۱۳۹۷ هیئت وزیران در خصوص «آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور».
۳. سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ۱۳۹۷.



شماره مسلسل: ۱۶۵۷۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

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

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، محمدرضا عبداللهی

اظهار نظر کنندگان: احمد شعبانی، سیدمحمدرضا سیدنورانی

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. اشتغال

۳. تبصره (۱۸)



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۶/۲