

بهمن ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۶۹۳

## آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۶۹۳  
کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی

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

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

همکاران: زهرا ذاکری، مریم احمدیان، محمدمین صلواتیان، حسین رجب‌پور، برزین

جعفرتاش، فیروز توفیق، مجید حسین‌پور، محمد اسکندری، سیدمهدی دولت‌آبادی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیائی، محمدرضا عبداللهی

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

صفحه‌آرا: مهدیه قمچیلی

ویراستار تخصصی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون بودجه

۲. توسعه

۳. تولید

۴. اشتغال

۵. تبصره «۱۸»



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۳	۱. آسیب‌شناسی سیاست‌های رونق تولید و ایجاد اشتغال در کشور
۹	۲. بررسی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ به‌عنوان سیاست رونق تولید و اشتغال
۱۴	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۷	پیوست: مقایسه بند الف تبصره ۱۸ در لایحه و قانون بودجه سالهای ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱
۱۷	- بند «الف» تبصره «۱۸» در سال ۱۳۹۶
۱۷	- بند «الف» تبصره «۱۸» در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹
۱۹	- بند «الف» تبصره «۱۸» بودجه سال ۱۴۰۰
۲۲	- بند «الف» تبصره «۱۸» بودجه سال ۱۴۰۱

### فهرست جداول

۸	جدول ۱. مقایسه خصوصیات بانکداری مبتنی بر رابطه و مبادله
۹	جدول ۲. خلاصه روند تحولات بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰
۲۰	جدول ۱ پیوست - مقایسه متن بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۰
۲۲	جدول ۲ پیوست - مقایسه متن بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱





## آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی

### چکیده

چالش‌های مزمن و نهادینه شده پیش روی سیاست‌های حمایت از تولید و اشتغال (عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب‌وکار و ...))، فقدان رویکرد توسعه‌ای، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع) و چرخش‌های سیاستی نامسئوم و بی‌هدف در این حوزه، نشان‌دهنده فقدان وحدت رویه دولت و قوه مقننه در حوزه اشتغال‌زایی و رونق تولید و نبود نگاهی جامع به تولید و اشتغال در ارکان سیاستگذاری کشور است. شواهد این ادعا در ارزیابی عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱، دیده می‌شود. بر این اساس اصلاح سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در میان مدت با بازتعریف نقش سازمان برنامه یا صندوق توسعه ملی به عنوان نهاد متولی توسعه در کشور و ترسیم مسیر توسعه‌ای کشور و در کوتاه مدت تمرکز بر اصلاح فرایندها و محتوای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و تأمین مالی سیاست‌های فعال بازار کار پیشنهاد می‌گردد.

### خلاصه مدیریتی

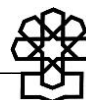
اهمیت موضوع تولید و اشتغال سبب شده در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به این حوزه صورت گیرد و سیاست‌های مختلفی نیز در این زمینه اجرا گردد. بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور شناخته می‌شود و سیر تحول این بند طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ 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 موفقی 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، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین عدم التزام به آن، 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.

آسیب‌شناسی روند تحولات بند «الف» تبصره «۱۸» لوایح (قوانین) بودجه سنواتی نشان می‌دهد که چرخش‌های سیاستی این بند، نشئت گرفته از یک الگوی فکری منسجم و واحدی نبوده و بیشتر براساس آزمون و خطا صورت گرفته و در راستای حل چالش‌های مزمن پیش روی اشتغال‌زایی و رونق تولید نیست. از آنجایی که این تغییرات گاهاً پیش‌بینی نشده و بدون پشتیبان نظری و کارشناسی اتفاق می‌افتد، نشان‌دهنده فقدان وحدت رویه دولت و قوه مقننه در حوزه اشتغال‌زایی و رونق تولید و نبود نگاهی جامع به تولید و اشتغال در ارکان سیاستگذاری کشور است و همین امر پیش‌بینی وضعیت اشتغال کشور را دشوار نموده و انتظار تحول عظیم در اشتغال کشور را کمرنگ می‌نماید. بر این اساس اصلاح سیاست‌های حمایت از تولید و اشتغال در کشور با رویکرد توسعه‌ای می‌تواند در دو بخش میان‌مدت و کوتاه‌مدت مورد توجه قرار گیرد.

**در میان‌مدت سازمان برنامه در یک بازاندیشی در ساختار سازمانی و مأموریت و اهداف خود، به مثابه یک سازمان توسعه‌ای فعال می‌تواند بازتعریف شود** که فارغ از تحولات سیاسی مسیر توسعه‌ای کشور را ترسیم کرده و حمایت از بخش‌های اقتصادی کشور را با مشخص شدن استراتژی توسعه صنعتی کشور پیش برد. تحقق این امر در کنار همه ابعاد دیگر مستلزم اختصاص منابع مالی توسعه‌ای در کشور در قالبی نظیر بانک توسعه‌ای یا تغییر نقش و مأموریت‌های صندوق توسعه ملی است. این بازوی مالی که باید ارتباط تنگاتنگی با سازمان برنامه یا نهاد راهبر توسعه داشته باشد، خود رأساً وظیفه تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای را برعهده دارد، اما در عین حال برای کمک به تأمین مالی و ایجاد مشارکت بخش خصوصی در پیشبرد طرح‌ها می‌تواند با ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک پروژه‌ای، انتشار اوراق سرمایه‌گذاری و... تأمین مالی پروژه‌ها را پیش برده و در همان حال با تنظیم گزارش‌های نظارتی و ارزشیابی مالی به سازمان برنامه در ایفای نقش نظارتی خود بر حسن انجام برنامه‌ها یاری رساند. از این‌رو باید منابع پراکنده‌ای که در قوانین بودجه و سایر قوانین برای امر توسعه و حمایت از بخش‌های اقتصادی اختصاص می‌یابد در اختیار این نهاد مالی توسعه‌ای قرار گیرد. در واقع بودجه توسعه‌ای مدنظر به‌جای تأمین مالی یکسری از پروژه‌های خرد و پراکنده صرف نهادسازی و پیشبرد راهبردهای توسعه‌ای فکرسده شود.

**در کوتاه‌مدت نیز با توجه به اینکه اصل چنین حمایت‌هایی در بودجه‌های سنواتی مورد تأکید دولت و مجلس است ضرورت دارد اصلاحاتی در این خصوص صورت گیرد.** از جمله تدوین و تصویب برنامه‌های مشخص و هماهنگ بین دستگاه‌های اجرایی کشور در حوزه تولید و اشتغال پیش از تدوین و تصویب بودجه، استفاده از منابع این تبصره برای رفع چالش‌های زیرساختی بازار کار نظیر اصلاح، تکمیل و سازمان‌دهی نظام آمار و اطلاعات بازار کار (سمت عرضه و تقاضای بازار کار)، اصلاح و تکمیل نظام آموزشی و مهارتی نیروی کار متناسب با تقاضای بازار کار، تعریف و تکمیل شاخص‌های کار شایسته و اشتغال پایدار و... و همچنین بازنگری در روش‌های تأمین مالی کسب و کارهای کوچک و تقویت بانک‌های تخصصی (افزایش سرمایه) برای پیشبرد اهداف این تبصره.



رونق بخشی به تولید و اشتغال‌زایی همواره در صدر اهداف دولت‌های مختلف در کشور قرار داشته و دولت‌های مختلف سعی نموده‌اند با اجرای برنامه‌های مختلف به این اهداف جامه عمل ببوشانند. اجرای برنامه‌هایی مثل برنامه اشتغال ضربتی، بنگاه‌های زودبازده، اشتغال روستایی و... تنها نمونه‌ای از این برنامه‌هاست. البته از آنجایی که موضوع رونق تولید و اشتغال‌زایی فرابخشی است و هر دستگاهی به نوعی خود را متولی اشتغال و افزایش تولید می‌داند، لذا از سال ۱۳۹۶ تلاش دولت سابق بر این شد که با هدف تجمیع و همگرایی برنامه‌های دستگاه‌ها، بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی را به موضوع رونق تولید و اشتغال اختصاص دهد. در واقع 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 چرخش‌های سیاستی متفاوت این بند را نشان می‌دهد.

در این مطالعه ابتدا به بررسی ایرادات کلی و نهادی در خصوص رویکردها و سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور پرداخته می‌شود و سپس آسیب‌شناسی سیر تحول بند «الف» تبصره «۱۸» در دو بخش تحول تدریجی طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و تغییر یکباره از لایحه تا قانون در سال ۱۴۰۱ لایحه بودجه ۱۴۰۱ مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی برای اجرا و تدوین برنامه‌های رونق تولید و اشتغال ارائه می‌شود.

### ۱. آسیب‌شناسی سیاست‌های رونق تولید و ایجاد اشتغال در کشور

مقام معظم رهبری سال ۱۴۰۱ را سال تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین نامگذاری کردند. نگاهی به نامگذاری سال‌های اخیر توسط معظم‌له نشان از توجه ویژه ایشان به موضوع تولید و اشتغال دارد. از سوی دیگر آسیب‌شناسی سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور نشان می‌دهد که علاوه بر ناهماهنگی‌های اجرایی یا عدم تحقق منابع مالی که از موانع همیشگی اجرای هر نوع سیاستی در کشور است، چالش‌های مزمن و موانع نهادینه شده متعددی پیش روی اجرای این سیاست‌ها وجود دارد که ضمانت اجرایی و اثربخشی این سیاست‌ها را کاهش می‌دهد و شواهد نشان می‌دهد که عملکرد اغلب قوانین توسعه‌ای کشور متأثر از این چالش‌ها بوده و هست. از این قبیل می‌توان به تجربه اجرای قوانین پنج‌ساله برنامه توسعه کشور، قوانین مربوط به اشتغال‌زایی (قانون اشتغال روستایی) و عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های اخیر اشاره کرد.<sup>۱</sup> در ادامه این چالش‌ها تبیین و تحلیل می‌شود.

#### ۱-۱. عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، بهبود محیط کسب‌وکار و...)

مطالعات نشان می‌دهد که ثبات اقتصاد کلان شرط لازم انجام فعالیت‌های اقتصادی است و معمولاً مهم‌ترین کانال اثرگذاری بی‌ثباتی اقتصاد کلان بر رشد اقتصادی از ناحیه تأثیر بی‌ثباتی اقتصاد کلان بر سرمایه‌گذاری و به دنبال آن

۱. در این خصوص می‌توان به گزارشات ارزیابی عملکرد قوانین برنامه توسعه چهارم و پنجم، قانون اشتغال روستایی، بند «الف» تبصره «۱۸»، تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه کرد.

اشتغال است.<sup>۱</sup> در این راستا نتایج مطالعات پایش محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز نشان می‌دهد که «مشکل تأمین مالی»، در سال‌های ۱۳۸۹ تا پایان سال ۱۳۹۶، مهم‌ترین مانع کسب و کار از دید بخش خصوصی تلقی می‌شده، اما از سال ۱۳۹۷ به بعد، جای خود را به مؤلفه‌های نااطمینانی و بی‌ثباتی مانند «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات» و «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» داده است. به عبارت دیگر هم‌زمان با جهش و نوسانات ارزی در سال ۱۳۹۷، که سبب نوسانات قیمت مواد اولیه تولید شده و به دلیل ضعف مدیریتی کشور، بی‌ثباتی سیاست‌گذاری و قوانین و مقررات تولید و سرمایه‌گذاری را در پی داشته است، فضای نااطمینانی در کشور تشدید شده و پیش‌بینی‌پذیری آینده برای سرمایه‌گذاران بالقوه بسیار دشوار شده است. در شرایط نااطمینانی، تأمین مالی تولید به افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی منجر نخواهد شد، چنانکه آمار و روند سرمایه‌گذاری خصوصی کشور در سال‌های اخیر مؤید این مدعاست. گزارش‌ها نشان می‌دهند با وجود حمایت‌های فعلی، محیط کسب و کار در ایران بسیار نامناسب است و تولد، اداره و رشد بنگاه‌ها در ایران در هر مرحله با انواع موانع و مشکلات قانونی، فنی، ساختاری، اداری و همچنین بی‌ثباتی و نااطمینانی مواجه است؛ به طوری که بسیاری از سرمایه‌گذاران بالقوه از تأسیس بنگاه یا توسعه خطوط تولید خود منصرف می‌شوند.<sup>۲</sup> این در حالی است که سیاست‌های حوزه اشتغال و رونق تولید همواره با پیش‌فرض وجود ثبات اقتصاد کلان و محیط کسب و کار مناسب تدوین می‌گردد، اما در عمل دستخوش شوک‌های ناشی از بی‌ثباتی اقتصاد کلان و محیط نامطلوب کسب و کار شده و در نتیجه منجر به انحراف در عملکرد این سیاست‌ها می‌شود. علاوه بر این حتی در برنامه‌های اشتغال‌زایی بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی نیز علی‌رغم اشراف دستگاه‌های اجرایی به شرایط اقتصاد کلان، این شرایط نادیده گرفته می‌شود و به منظور جذب منابع بیشتر، برنامه‌ها در شرایط ایدئال تعریف و تبیین می‌شوند و به این ترتیب گزارش‌های ناموفقی از عملکرد برنامه‌ها ارائه می‌گردد.

## ۲-۱. توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع

یکی دیگر از چالش‌های سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور این است که متأسفانه مطابق با الگوی ذهنی عمده سیاست‌گذاران کشور، اغلب سیاست‌های حمایت از تولید به شکل تأمین مالی و توزیع رانت و تسهیلات ارزان قیمت است. توزیع رانت‌ها توسط دولت، ساختار انگیزشی و کنش همه بازیگران اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. وقتی دولت سازوکار صلاح‌دیدگی و مبتنی بر تصمیمات دولتی را جانشین سازوکار بازاری تخصیص منابع می‌سازد، هم‌زمان رقابتی را بین بازیگران بخش خصوصی برای تغییر و حفظ این سازوکار ایجاد می‌کند که به رانت‌جویی تعبیر شده است.<sup>۳</sup> در واقع وقتی رانت محدودی به نام حمایت از تولید و کارآفرینی توزیع می‌شود، کثیری از کارآفرینان و رانتجویان برای دسترسی به این تسهیلات رانتی به صف می‌شوند و توزیع‌کننده رانت، معمولاً معیار شفاف و دقیقی برای تشخیص و تمیز کارآفرین

1. Levine, R. and D. Renelt (1992). A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions. The American Economic Review, 942-963.

۲. سیدامیر سیاح و موسی شهبازی غیاثی (۱۳۹۹)، درباره جهش تولید: ۱. الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۰۴۲، ص ۱۴.

۳. همان، ص ۱۶.





از رانتجو در میان انبوه متقاضیان حمایت‌های رانتی، ندارد. در نتیجه یا ناچار به کاهش مبلغ تسهیلات و توزیع گسترده آن می‌شود یا رانت‌های توزیع شده به کسانی می‌رسد که صدای بلندتر یا ابزار لابی قوی‌تری دارند و علاوه بر این زمینه فساد هم برقرار است. در واقع، در نتیجه روشن نبودن معیار شناخت و تمیز کارآفرین از رانتجو، آیین‌نامه متعارف توزیع این رانت‌ها مبهم نوشته می‌شود. در مقررات توزیع این حمایت‌ها، شرایط و تعهدات متقابل دولت و حمایت‌شونده دقیق مشخص نمی‌شود و هر داوطلب نمی‌داند برای تأمین مالی چقدر می‌تواند روی این کمک‌ها حساب کند و آیا مشمول دریافت این نوع تسهیلات هست یا نه؟

در نتیجه این روش فسادخیز و ناکارآمد، در دهه‌های اخیر، میلیاردها تومان تسهیلات و کمک‌های بلاعوض به داوطلبان اشتغال‌زایی و سرمایه‌گذاری پرداخت شده، اما از اثربخشی آنها در رشد اقتصادی و اشتغال‌گزارش دقیقی در دست نیست و ده‌ها شهرک و منطقه صنعتی متروک و نیمه‌کاره در اقصی نقاط کشور، شاهدی بر ناکارآمدی این نوع حمایت‌ها هستند.

درواقع با وجود ده‌ها سال تجربه حمایت‌های دولتی از تولید و سرمایه‌گذاری به نظر می‌رسد اثربخشی این حمایت‌ها تا حد مطلوب فاصله زیادی دارد و بخشی از این حمایت‌ها به هدف اصابت نمی‌کند. در صورت ادامه روند کنونی، بیم آن می‌رود که توزیع غیرهدفمند رانت‌ها، نه فقط منابع محدود کشور را همچنان هدر دهد، بلکه عوارض ادامه این حمایت‌ها بدون توجه به نیازها، اولویت‌ها و پاسخگویی، بیش از پیش به سرمایه اجتماعی و اقتصادی کشور آسیب بزند.

### ۳-۱. فقدان رویکرد توسعه‌ای

یکی دیگر از معضلات مهم در سیاست‌های رونق تولید و اشتغال، نامشخص بودن رویکرد توسعه‌ای دولت در این سیاست‌هاست. به عبارت دیگر در این سیاست‌ها، تابع هدف سیاستگذار و اولویت‌بندی اهداف (رشد یا توزیع‌های رفاهی و سیاست‌های اشتغال‌زایی) و اجزای سیاستی این تابع هدف نامشخص است. به تعبیر دقیق‌تر معلوم نیست که سیاست اقتصادی<sup>۱</sup> و سیاست اجتماعی<sup>۲</sup> دولت بر چه پایه‌هایی بنا شده است. دولت راجع به رونق تولید، بهبود کسب‌وکار، اشتغال‌زایی، رفع فقر، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، ایجاد رفاه اجتماعی و... واجد چه توصیه‌هایی است. سؤالات مهمی در این حوزه وجود دارد که نسبتاً بی‌پاسخ مانده، سؤالاتی از قبیل اینکه آیا دولت محور اقدامات خود برای رونق تولید را صرفاً رفع یا کاهش فقر و محرومیت قرار داده یا دیدگاه بلندمدت و توسعه‌ای دارد؟

این در حالی است که تجربه سیاستگذاری در این حوزه طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که صرفاً نگاه غالب این دست از سیاست‌ها رویکرد حمایتی و با تزریق منابع بی‌هدف و ارزان‌قیمت بوده است و در رویکرد حمایتی نیز توانمندسازی مبتنی بر فراهم‌سازی آموزش‌های پایه و آموزش مهارت مغفول مانده است. دوراندیشی درخصوص ترکیب منابع این بخش از قبیل اینکه چند درصد، سرمایه‌گذاری مستقیم دولتی است یا تخصیص اعتبار، یا ارائه مشوق‌هایی مانند ارائه معافیت‌های مالیاتی و... نیز با ابهام همراه است.

#### ۴-۱. عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی

توسعه صنعتی را می‌توان در چهار تعبیر توسعه صنایع ساخت،<sup>۱</sup> توسعه بخش صنعت،<sup>۲</sup> توسعه بخش تولید کالایی<sup>۳</sup> (صنعت و کشاورزی) یا توسعه کسب‌وکارها<sup>۴</sup> دانست. در هرکدام از این چهار تعبیر، توسعه صنعتی معانی متفاوتی دارد، اما در عام‌ترین تعریف، که استراتژی توسعه صنعتی را راهنمای اصلی اتخاذ سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت می‌سازد، تدوین استراتژی دولت برای توسعه کسب‌وکارها، موضوعی است که جهت‌گیری سیاست‌های حمایتی و اشتغال‌زایی و اقدامات کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت را مشخص می‌سازد.

با توجه به فقدان استراتژی توسعه صنعتی، چرخش‌های سیاستی متفاوتی در سیاست‌های رونق تولید و اشتغال کشور دیده می‌شود. به‌عنوان مثال رویکرد این سیاست‌ها در قوانین بودجه سالیانه از تحریک اشتغال و تأکید بر اشتغال خرد (در سال ۱۳۹۶) به تحریک رشد (در سال ۱۴۰۰) تغییر جهت می‌دهد. حال آنکه مشخص نیست هدف از این سیاست‌گذاری‌ها، شتاب‌بخشی به رشد در کوتاه‌مدت است یا اینکه زمینه‌سازی برای تنوع‌یابی تولید و تحریک رشد بلندمدت؟ بدیهی است هرکدام از این اهداف، سیاست‌های متفاوتی را می‌طلبد و پروژه‌های متفاوتی را دارای اهمیت می‌سازد، به‌طور مثال برای شتاب‌بخشی به رشد کوتاه‌مدت، تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام (قابل تکمیل در بازه یکساله) و بهره‌برداری رساندن واحدهای تولیدی دولتی یا مشترک با بخش خصوصی که پیشرفت فیزیکی بالای ۸۰ درصد داشته‌اند، اهمیت می‌یابد؛ درحالی که در حالت دوم، پروژه‌های زیرساختی مناسب برای تقویت تولید بلندمدت از اولویت برخوردار است.

#### ۵-۱. ضعف در اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به مفاد آن

یکی از موارد مهم در سیاست‌های رونق تولید و اشتغال کشور، عدم توجه به توازن منطقه‌ای و آمایش سرزمین است. این در حالی است که هم‌اکنون استان‌ها و مناطق مختلف کشور از نظر ساختار تولید، بهره‌وری نیروی کار و هزینه معیشت خانوار در شرایط یکسانی نیستند و عدم توجه به این تفاوت‌ها در سیاست‌گذاری‌ها منجر به تشدید و تعمیق عدم توازن منطقه‌ای در سال‌های آتی می‌گردد. البته براساس جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، سند آمایش ملی و استانی تدوین شده است و در بسیاری از قوانین به‌طور تلویحی مبنای سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد. اما علی‌رغم اینکه کارکرد سند آمایش سرزمین تعادل‌بخشی میان سه عامل انسان، فعالیت و فضا است، در سند آمایش تدوین شده، جهت‌گیری‌های مشخصی در خصوص تعیین اولویت‌های صنعتی ملی و استانی، تعیین الگوی کشت ملی و منطقه‌ای، تعیین منطقه‌بندی آمایشی و تدوین اسناد آمایش منطقه‌ای، تقسیمات سیاسی کشور و تبیین الگوی توزیع فضایی و محدوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وجود ندارد. لذا اگر چنانچه قرار باشد سند مذکور مبنای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی ملی و استانی قرار گیرد، باید اسناد موجود به‌عنوان فاز صفر تلقی شده و اصلاح و تکمیل گردند.

- 
1. Manufacture
  2. Industry
  3. Production
  4. Business



## ۶-۱. فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید

نظام تأمین مالی تولید در ایران بانک‌محور است و نهادهای نوین تأمین مالی که بسیاری از آنها در بستر بازار سرمایه شکل می‌گیرند، هنوز به قدر کافی در ایران توسعه نیافته‌اند. تجارب و مطالعات نشان می‌دهند تأمین مالی کسب‌وکارها و پروژه‌های بخش خصوصی که غالباً در اندازه‌های خُرد، کوچک و متوسط هستند به‌نحو کارآمد و مطلوبی انجام نمی‌شود. اگرچه نهادها و برنامه‌های متعددی در ایران وجود دارند که فعالیت آنها در اعطای وام‌های کوچک ممکن است مشابه با نهادهای تأمین مالی خُرد تلقی شود، اما مقایسه ساختار و عملکرد این نهادهای بومی با الگوی اصیل تأمین مالی خُرد نشان می‌دهد در ایران برخلاف تجارب موفق خارجی به تأمین مالی خُرد به‌عنوان یک برنامه چندبُعدی نگاه نشده و منظور از آن تنها اعطای وام‌های با مبالغ کوچک است. نتیجه این رویکرد ناکامی برنامه‌های تأمین مالی خُرد در دستیابی به اهداف متصور به‌ویژه ایجاد اشتغال است.

رویکرد نادرست دولت در اجرای طرح‌ها و برنامه‌های تأمین مالی خُرد نظیر اجرای برنامه‌های ناگهانی و یکباره که مانند شوک عمل نموده و دسترسی پایداری را به خدمات مالی فراهم نمی‌کنند، آغاز طرح‌هایی بدون پشتوانه کارشناسی و مالی کافی که در عمل به سرعت متوقف شده یا اثربخشی لازم را ندارند، اعطای تسهیلات یارانه‌ای با اتکای به منابع دولتی بدون تأکید بر گردآوری پس‌انداز گروه‌های هدف که علاوه بر ایجاد رانت و انحراف تخصیص، نرخ بالای نکول وام‌ها را در پی دارد، عدم تشخیص یا انتخاب نادرست گروه هدف که موجب عدم تناسب میان مبلغ وام و نیاز وام‌گیرنده برای راه‌اندازی کسب‌وکار خُرد می‌شود؛ موجب ناکامی طرح‌های تأمین مالی خُرد در ایجاد اشتغال پایدار برای طبقات محروم کشور شده است. مشکلات دیگری مانند نبود ساختار نظارتی مناسب، خلأ آموزش برای ایجاد تقاضای کالاها و خدمات تولید شده توسط کسب‌وکارها، ناچیز بودن مبالغ وام و پاره‌ای مشکلات فرهنگی موانعی هستند که باید برای رفع آنها چاره‌اندیشی شود.

سازوکار غالب طرح‌های تأمین مالی خُرد در ایران، استفاده از روش اعطای تسهیلات رایج نظام بانکی بدون در نظر گرفتن سایر خدمات مورد نیاز گروه هدف است. به‌نظر می‌رسد بانک‌ها در ایران بستر مناسبی برای گسترش تأمین مالی خُرد نیستند، چراکه با توجه به ساختار سهامی و لزوم توزیع سود در نظام بانکی و از طرفی مشکلات اجرایی روش‌های مشارکتی، پیاده‌سازی بانکداری خُرد توجیه اقتصادی ندارد.

برای کسب‌وکارهای کوچک و متوسط نیز سازوکار اعطای تسهیلات در ایران، همانند کسب‌وکارهای بزرگ طراحی شده‌اند. حال آنکه طبق تجربیات موفق جهانی کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، نیازمند خدماتی فراتر از صرف اعطای وام هستند. بانکداری کسب‌وکارهای کوچک و متوسط با توجه به ویژگی‌هایی چون نیاز به ارزیابی ریسک بر مبنای ویژگی‌های فردی کارآفرین و طرح کسب‌وکار، برقراری ارتباط مستقیم با کارآفرین، استفاده گسترده از فناوری اطلاعات و کاهش بوروکراسی با هدف کاهش هزینه، ارائه خدمات مشاوره‌ای، بازاریابی و... متمایز از بانکداری شرکتی است. این الگو که مشهور به بانکداری (وام‌دهی) رابطه‌ای یا مبتنی بر رابطه<sup>۱</sup> است، مختص بنگاه‌های کوچک است که تمایز آن به بانکداری (وام‌دهی) مبادله‌ای<sup>۲</sup> که مختص بنگاه‌های بزرگ است در جدول زیر نشان داده شده است.

1. Relationship Banking (Lending)
2. Transactional Banking (Lending)

## جدول ۱. مقایسه خصوصیات بانکداری مبتنی بر رابطه و مبادله

مزیت‌ها و منافع برای بانک	مزیت‌ها و منافع برای بنگاه	هزینه‌ها و نقاط ضعف	ویژگی بانک‌ها	تصمیم‌گیری اعطای اعتبار	بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر رابطه
<ul style="list-style-type: none"> <li>- افزایش قدرت چانه زنی برای بانک</li> <li>- کاهش اطلاعات نامتقارن</li> <li>- نظارت و غربالگری</li> <li>- خنثی کردن اثرات منفی بحران‌های مالی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مذاکره برای استمهال</li> <li>- مناسب برای بنگاه‌های کوچک</li> <li>- پشتیبان مناسب در موقع بحرانی</li> <li>- ارتباط با یک بانک</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشکل توقف (هولد آپ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عمدتاً بانک‌های کوچک و یا منطقه‌ای</li> <li>- اقتصادهای بانک‌محور</li> <li>- بانک‌های دارای روابط قوی بین مشتری و اعتباردهنده</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اطلاعات نرم</li> <li>- مذاکره</li> <li>- شناخت مبتنی بر رابطه بلند مدت</li> </ul>	بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر رابطه
<ul style="list-style-type: none"> <li>- متنوع‌سازی سبد تسهیلات دهی به انواع بنگاه‌ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- روابط چندگانه بنگاه با بانک‌های متعدد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- هزینه دسترسی به اطلاعات اعتباری و عملکردی بنگاه</li> <li>- مشکل انتخاب معکوس</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عمدتاً بانک‌های بزرگ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اطلاعات سخت (صورت‌های مالی و عملکرد)</li> <li>- امتیازدهی اعتباری</li> </ul>	بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر مبادله

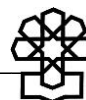
مأخذ: شهبازی غیائی (۱۳۹۵)، ص ۲۵.

یک تحلیل کلی این است که به دلیل دسترسی ضعیف و ناقص شبکه بانکی به اطلاعات اعتباری بنگاه‌ها، اطلاعات عملکردی و مالی بنگاه‌ها که خود ناشی از بسترهای ضعیف اطلاعات اقتصادی در ایران است، بانکداری مبتنی بر مبادله که پیش شرط آن اطلاعات سخت (صورت‌های مالی و عملکرد) و امتیازدهی اعتباری است، برای بسیاری از بنگاه‌های متقاضی تسهیلات، به صورت ناقص و ناکارا اجرا می‌شود. بانکداری مبتنی بر رابطه نیز به دلیل نبود بستر لازم برای اجرا برای مثال نبود الگوهای مختلف بانکداری اعم از بانک‌های محلی و منطقه‌ای و نبود زیرساخت ایجاد روابط بلندمدت بین بانک و بنگاه و همچنین فقدان زیرساخت‌های لازم بر کاهش اطلاعات نامتقارن بین بانک و بنگاه چندان مورد توجه قرار نگرفته است. (شهبازی غیائی، ۱۳۹۵، ص ۳۲)

بانک‌های تجاری در ایران با توجه به اینکه در برخی طرح‌های کسب و کارهای کوچک و متوسط تجارب ناموفقی داشته‌اند، ارائه خدمات به کسب و کارهای کوچک و متوسط را پُرریسک تلقی می‌کنند و محیط کسب و کار نامساعد کشور نیز تلاش بسیاری از کسب و کارهای کوچک و متوسط را با وجود حمایت‌های تأمین مالی می‌تواند به ناکامی بکشاند.

## ۷-۱. فقدان سازمان متولی توسعه در کشور

رویکرد بند «الف» تبصره «۱۸» همواره مبتنی بر این بوده که راه‌حل پیشبرد توسعه یا پیشرفت کشور، در تخصیص منابع مالی است و لذا چندان اعتنایی به سازوکار نهادی و اجرایی آن ندارد. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین نقاط آسیب برنامه‌های توسعه در کشور، علی‌رغم تخصیص منابع مالی فراوان برای پیشبرد پروژه توسعه در بیش از ۷۰ سال سابقه برنامه‌ریزی، نبود یک نهاد شایسته متولی توسعه در کشور بوده است. تجربه‌های ناموفق طرح‌های توسعه‌ای یا اشتغال‌زا یا فقرزدا نظیر طرح بنگاه‌های زودبازده، طرح اشتغال روستایی، طرح تکاپوی وزارت کار، طرح‌های اشتغال و خودکفایی کمیته امداد امام خمینی و نیز صندوق کارآفرینی امید همگی گویای نیاز به تغییر رویکرد و علت‌یابی صحیح مسئله است. پیشبرد توسعه در کشور قطعاً به تخصیص منابع مالی نیاز دارد، اما پیش شرط این تخصیص،



طراحی نهاد و سازمانی است که مستقلاً مأموریت دارد تا به چگونگی تعریف پروژه‌های توسعه‌ای، چگونگی تأمین مالی، چگونگی اجرا، چگونگی مشارکت ذی‌نفعان و چگونگی نظارت بر اجرا بپردازد. طراحی چنین نهادی در گام نخست به‌معنای آسیب‌شناسی دقیق سازمان برنامه و بودجه - به مثابه نهادی که مقرر بود چنین وظیفه‌ای را ایفا کند - است تا بتوان با یک بازطراحی جدید ظرفیت پیشبرد امر توسعه را توسط این سازمان یا سازمانی جایگزین فراهم کرد.

## ۲. بررسی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ به‌عنوان سیاست رونق تولید و اشتغال

بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور شناخته می‌شود. سیر تحول این بند را می‌توان در دو بخش سیر تحول تدریجی طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و سیر تحول یکباره در سال ۱۴۰۱ از لایحه تا قانون طبقه‌بندی کرد.

### ۱-۲. سیر تحول تدریجی و سالیانه بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰

سیر تحول این بند طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، نشان‌دهنده تغییر تدریجی و سالیانه رویکرد این بند از اشتغال‌زایی به سمت رونق تولید است. همچنین هر ساله تغییر در متولی اجرای این بند و تغییر در ترکیب و میزان منابع پیش‌بینی شده نیز دیده می‌شود. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۶ تأکید این بند بر اشتغال‌زایی و متولی اجرای آن شورای عالی اشتغال تعیین شده بود، اما طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ برنامه‌های این بند با تأکید بر اشتغال‌زایی در کنار رونق تولید در نظر گرفته شد و متولی اجرا و نظارت آن سازمان برنامه و بودجه بود. اما به یکباره مسیر بند «الف» تبصره «۱۸» در قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های قبل به کلی تغییر کرد و وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان متولی اصلی اجرای این بند تعیین شد. بررسی روند تحولات این بند نشان می‌دهد که معمولاً هر سال، تغییراتی بر محتوا، ساختار اجرایی و میزان منابع این تبصره اعمال می‌گردد. خلاصه‌ای از روند این تحولات در جدول زیر آمده است:

جدول ۲. خلاصه روند تحولات بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰

عنوان	بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه	
	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷-۱۳۹۹
رویکرد	برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پایدار	اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی
منابع	۱۰ هزار میلیارد ریال	سال ۱۳۹۷-۴۲۳۵۰ میلیارد ریال سال ۱۳۹۸-۵۱۱۶۰ میلیارد ریال سال ۱۳۹۹-۱۰۲۰۰۰ میلیارد ریال
عملکرد تخصیص منابع	عملکرد نداشته است.	با توجه به عدم تحقق منابع بند «الف» تبصره «۱۸» در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی معادل ریالی برداشت یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای این مهم با تأیید مقام معظم رهبری اختصاص یافت. آنچه از عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» بیان می‌شود درحقیقت عملکرد تخصیص
		کل تسهیلات پرداخت شده: ۲۳۴۹۸۷ میلیارد ریال پرداخت شده و اگر منابع در مرحله پرداخت ۱۵۲۵۵۴ میلیارد ریال را هم به آن اضافه کنیم در حدود ۸۵ درصد از کل منابع می‌شود.

بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه			عنوان
سال ۱۴۰۰	سال ۱۳۹۷-۱۳۹۹	سال ۱۳۹۶	
	منابع صندوق توسعه ملی (نه منابع بودجه‌ای) و برای مجموع سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ می‌باشد.		
وزارت امور اقتصادی و دارایی	سازمان برنامه و بودجه	شورای عالی اشتغال	متولی
ندارد	سازمان برنامه و بودجه	سازمان برنامه و بودجه	ناظر
ملی - استانی	ملی - استانی	ملی - استانی	برنامه
ملی	ملی	ملی	توزیع

خلاصه جدول فوق در چند محور قابل تبیین است:

- تغییر تدریجی رویکرد این تبصره از تأکید صرف بر اشتغال‌زایی به سمت رویکرد رونق تولید کاملاً مشهود است.
  - متولی اجرای این تبصره، دائماً در حال تغییر بوده و از شورای عالی اشتغال به سازمان برنامه و سپس وزارت امور اقتصادی و دارایی تغییر یافته است. البته یکی از مهم‌ترین دلایل این موضوع نامشخص بودن متولی توسعه (رونق تولید یا اشتغال) در کشور است.
  - در طول این سال‌ها ابتدا تخصیص منابع صورت گرفته است و سپس دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه برنامه برای هزینه‌کرد منابع شده‌اند.
  - توزیع منابع غالباً در دو بخش ملی و استانی در نظر گرفته شده است، اما مرز مشخصی بین پروژه‌های استانی و ملی دیده نشده و معمولاً ناهماهنگی بین واحد ملی و استانی مشهود است و این امر بر کاهش ضمانت اجرای این تبصره بی‌تأثیر نبوده است.
  - پراکندگی منابع این بند طی این دوره برطرف و منابع متمرکزتر شده است.
  - میزان و ترکیب منابع طی این سال‌ها تغییر داشته، اما سازوکار تأمین مالی تغییری نداشته است.
- همان‌گونه که مشاهده می‌شود سالیانه چرخش‌های سیاستی متفاوتی بر این بند تحمیل می‌گردد. اما این تغییرات نشئت گرفته از یک الگوی فکری منسجم و واحد نیست و بیشتر براساس آزمون و خطا صورت گرفته و پشتیبان نظری و کارشناسی لازم را نداشته است. البته همان‌طور که در بخش قبل گفته شد، نامشخص بودن رویکرد توسعه‌ای، فقدان نگاه همه‌جانبه به حمایت از تولید، عدم وجود متولی مشخص برای توسعه کشور و فقدان استراتژی توسعه صنعتی در کشور، از مهم‌ترین دلایل این بی‌نظمی‌هاست.
- ناکارآمدی چرخش‌های سیاستی اعمال شده، در بررسی ارزیابی عملکرد سیاست‌های رونق تولید و اشتغال کشور نیز کاملاً مشهود است و شواهد این ادعا در ارزیابی عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ علی‌رغم تغییرات سیاستی اعمال شده، دیده می‌شود. البته بخشی از این ناکارآمدی‌ها منتج از این است که همواره در سیر تحول این بند یا هر نوع سیاستگذاری در حوزه رونق تولید و اشتغال‌زایی، ابتدا تخصیص منابع صورت می‌گیرد و سپس دستگاه‌های اجرایی ملزم به ارائه برنامه می‌شوند و همین امر اجرای این تبصره را با کندی و موانع جدی روبه‌رو می‌سازد. از سوی دیگر در فرایند تدوین این سیاست‌ها، شرایط اقتصاد کلان، شوک‌های احتمالی و وضعیت محیط کسب‌وکار نادیده گرفته می‌شود و صرفاً تلاش بر این است تا با تزریق منابع ارزان‌قیمت از تولید و اشتغال حمایت شود.



این در حالی است که به دلیل فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی در کشور و روشن نبودن معیار شناخت و تمیز کارآفرین از رانتجو، هرگونه تخصیص اعتبار به منظور رشد و توسعه کشور، به جای افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی منجر به توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع شده است.

## ۲-۲. تحول یکباره بند «الف» تبصره «۱۸» در سال ۱۴۰۱ از لایحه تا قانون

با روی کار آمدن دولت سیزدهم رویکرد دولت نیز به سیاست‌های رونق تولید و ایجاد اشتغال حداقل در این تبصره تغییر کرد. در همین راستا، بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۱ با تجمیع منابع مختلف در قالب منابع صندوق عدالت و پیشرفت و تفکیک اختیارات ملی و استانی، اهداف مختلف رشد و پیشرفت کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها برپایه آمایش سرزمین و همچنین پروژه‌های دانش‌بنیان و پیشران نسبت به سال‌های قبل تغییرات مشخصی داشت. از جمله:

- افزایش قابل توجه منابع: این منابع در مقایسه با سال ۱۴۰۰ در حدود ۵/۵ برابر شده بود.
- ایجاد صندوق جدید (عدالت و پیشرفت): به گونه‌ای که منابع این بند به این صندوق واریز و سپس تخصیص داده می‌شد.
- 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 بود.

در جدول ۲ پیوست مقایسه بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون بودجه ۱۴۰۱ ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد که چرخش سیاستی متن این تبصره از لایحه تا قانون، جدی و کلی بوده است. مهم‌ترین تغییرات این بند (شرح در پیوست)، در فرایند لایحه تا قانون شامل موارد زیر است:

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی متولی اجرای این بند شده و برای سازمان برنامه و بودجه کشور، جایگاهی لحاظ نشده است. به عبارت دیگر ساختار پیشنهادی مشابه ساختار اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» در قانون بودجه ۱۴۰۰ است.
۲. پیشنهاد تأسیس صندوق پیشرفت و عدالت حذف شده است.
۳. سهم منابع استانی و ملی تفکیک شده است.
۴. نهادهای عمومی غیردولتی از جمله کمیته امداد، بهزیستی و ستاد اجرایی امام در برنامه‌های اشتغال‌زایی مشارکت داده شده‌اند.

۵. تعریف منابع برای اشتغال خرد و خانگی صورت گرفته است.

به این ترتیب فارغ از تغییرات جزئی، مقایسه محتوای بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون بودجه ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که کلیت تغییرات اعمال شده در قانون، در راستای حل چالش‌های مزمن پیش روی اشتغال‌زایی و رونق تولید یا رفع ابهامات لایحه نبوده و بیشتر حول محور تغییر مجری و تفویض اختیار به وزارت امور اقتصادی و دارایی به جای سازمان برنامه و بودجه کشور، بدون لحاظ منابع پایدار برای اجرای این بند یا رفع سایر ابهامات اجرای آن بوده است. این شواهد علاوه بر اینکه فقدان وحدت رویه دولت و قوه مقننه را در حوزه اشتغال‌زایی و رونق تولید می‌رساند، نشان‌دهنده عدم اتفاق نظر در قوه مقننه و مجریه در خصوص اولویت‌ها و برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور است.

اینکه سازمان برنامه و بودجه متولی باشد یا وزارت اقتصاد و یا شورای عالی اشتغال، تغییر ماهوی در برنامه‌های

اشتغال‌زایی بخش‌ها ایجاد نمی‌کند و برنامه‌ها با همان رویه قبل ارائه می‌شود. همچنین در خصوص رفع چالش‌های برنامه‌های این بند در هر بخش یا دستگاه، از قبیل عملکردهای ناموفق، میزان اتلاف منابع، چالش‌های اجرایی و میزان انحراف برنامه، اصلاح سیاستی خاصی دیده نمی‌شود. در اغلب تغییرات صورت گرفته، اقداماتی در جهت ایجاد وحدت رویه بین دستگاه‌ها، شبکه‌سازی و ایجاد سامانه واحد، مشاهده نمی‌شود. به‌عنوان مثال راهکاری در خصوص تعامل بیشتر دستگاه‌ها در مواردی که برنامه‌های چند دستگاه با هم همپوشانی دارند، دیده نمی‌شود یا تغییر محسوسی در افزایش شفافیت عملکرد دستگاه مشاهده نمی‌گردد. به‌عنوان مثال برخی از دستگاه‌ها، منابعی را از سایر محل قوانین بودجه (بجز تبصره «۱۸») برای اشتغال‌زایی دریافت می‌کنند، اما در ارزیابی عملکرد مشخص نیست که این عملکرد مربوط به تبصره «۱۸» است یا سایر تبصره‌ها. این موارد نمونه‌هایی از چالش‌هایی است که انتظار می‌رفت چرخش‌های سیاستی و تغییرات صورت گرفته در این تبصره آن‌ها را مرتفع نموده یا اینکه راهکاری برای آن بیندیشد.

اما بدیهی است که این اختلاف رویکردها در جای خود امکان پیش‌بینی وضعیت اشتغال کشور را دشوار می‌نماید و از آنجایی که غالب تغییرات برخاسته از بررسی‌های دقیق رویه‌ها و عملکردهای گذشته از یک سو و بررسی‌های کارشناسی تغییرات نهاد متولی از سوی دیگر نیست، لذا نمی‌توان انتظار تحول در ایجاد اشتغال در کشور را داشت و این عدم اجماع در جای خود یکی از بزرگ‌ترین موانع در تحقق و پیاده‌سازی برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور است.

مقایسه جزئیات متن بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون نیز نشان می‌دهد که ابهامات موجود در لایحه از جمله تلفیق رونق تولید و اشتغال، در متن قانون نیز همچنان موجود است. به‌عبارت دیگر علی‌رغم تغییرات اعمال شده، در بند «الف» تبصره «۱۸»، کمافی‌السابق اهداف مختلف رشد و اشتغال‌زایی در یکجا مورد هدف قرار گرفته است. این هدف‌گیری حتی بدون رعایت الزامات متفاوت اعطای تسهیلات به انواع مختلف کسب‌وکارها صورت گرفته است. به‌طور مثال الزامات اعطای تسهیلات توسعه‌ای مانند استقرار بانکداری توسعه‌ای (اعطای تسهیلات با غربالگری توسعه‌ای پروژه‌ها، تسهیلات ترجیحی و با دوره بازگشت متفاوت) یا بانکداری خُرد (با به‌کارگیری روش‌های خلاقانه برای حل مشکل وثایق مانند وام‌دهی گروهی) در این طرح دیده نشده است.

در زمینه اشتغال نیز، در صورتی که اولویت اصلی، اشتغال‌زایی یا دستیابی به رشد اشتغال‌زاست، باید توجه کرد که صرف اعلام هدف اشتغال‌زایی کفایت نکرده و این موضوع نیازمند انتخاب‌هایی مهم است. به‌طور مثال، آیا هدف از ایجاد اشتغال، اشتغال تحصیلکردگان است، یا اشتغال افراد کم‌سواد؟ آیا اشتغال شهری مهم‌تر است یا اشتغال روستایی؟ آیا اشتغال در کلان‌شهرها بیشتر مورد توجه است یا اشتغال در شهرهای کوچک؟ با پاسخ این سؤالات، نوع رسته‌های کسب‌وکاری مورد توجه، مقیاس واحدها و نحوه کمک دولت تغییر خواهد کرد. در واقع پیش از آنکه دولت به خرج کردن منابع و اختصاص تسهیلات بپردازد، باید پاسخی برای این سؤالات دیده باشد. به‌طور مثال هنگامی که هدف اشتغال‌زایی باشد، واحدهای خُرد نسبت به واحدهای بزرگ اولویت می‌یابد، زیرا این واحدها در زمان کمتر و با هزینه کمتری توان اشتغال‌زایی دارند (البته دوام و پایداری این واحدهای نوپا باید به‌صورت هم‌زمان مورد توجه قرار گیرد)، همچنین دامنه واحدهای خُرد دارای اولویت (بسته به میزان توجه به جمعیت تحصیلکرده) می‌تواند از کسب‌وکارهای ساده خدماتی و اقتصاد گردشگری تا فعالیت‌های دانش‌بنیان و استارت‌آپ‌ها (برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی) متغیر باشد.

همچنین محوریت تغییرات اعمال شده فارغ از عملکرد، همانند سال‌های قبل، تخصیص منابع است تا ارائه برنامه.





به عبارت دیگر اول میزان منابع تخصیصی مشخص می‌شود و سپس ارائه برنامه تکلیف می‌گردد و همین فرایند موجب می‌شود تا هم دستگاه‌های اجرایی با انگیزه جذب منابع، برنامه‌های کم کیفیت ارائه دهند و هم اینکه ارائه این برنامه‌ها نیز با تأخیر و کندکاری انجام شود. البته از آنجایی که در بدنه اجرایی کشور، الگو و راهبرد مشخص توسعه‌ای وجود ندارد؛ لذا عمدتاً دستگاه‌های اجرایی نیز برنامه عملیاتی مشخصی برای بهره‌برداری از مزایا و اعتبارات مقرر ندارند و همین موضوع هر سال، منجر به اختصاص زمان زیادی برای فرایند تصویب و ابلاغ برنامه‌ها در کارگروه تخصیصی ملی و استانی می‌شود.

علاوه بر این، با توجه به نابرابری‌های وسیع در شاخص‌های توسعه استان‌ها،<sup>۱</sup> انتظار می‌رود منظور از «رشد و پیشرفت» در سطح استانی، بهبود شاخص‌های توسعه و کاهش نابرابری‌ها باشد. اما تجربه تحقق «رشد» در بسیاری از کشورها با مدل‌های رشد مرکز - پیرامون، قطب رشد و... حکایت از بدتر شدن وضعیت نابرابری‌ها در کوتاه‌مدت دارد. بنابراین تحقق رشد می‌تواند با بدتر شدن شاخص‌های توسعه‌ای در برخی استان‌های پیرامونی همراه باشد که خود تناقضی در بند «الف» تبصره «۱۸» به حساب می‌آید. همچنین از آنجایی که منابع در نظر گرفته شده مشابه منابع لحاظ شده در لایحه است، لذا چالش‌های مربوط به نااطمینانی و عدم تحقق این منابع وارد است و با توجه به دوره تنفس یکساله یا دوساله برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۰، پیش‌بینی تحقق منابع بازگشتی آن برای سال ۱۴۰۱ نیز ضعیف است.

همچنین ابهامات دیگر این مصوبات، شامل عدم تعیین سهم هزینه‌های عمرانی در برنامه‌های استانی و عدم تعیین نهاد ناظر و مکانیسم نظارتی مشخص برای ارزیابی و نظارت بر نحوه هزینه‌کرد منابع در سطح ملی و استانی است. در این مصوبات، تدوین دستورالعمل اجرایی برعهده شورا گذاشته شده، اما ضمانت اجرای دستورالعمل و نظارت بر اجرای آن مغفول مانده و مدت زمان تدوین و تهیه دستورالعمل مشخص نشده است. به‌طور کلی این‌گونه به نظر می‌رسد که حل‌وفصل بسیاری از موضوعات از جمله نحوه تعیین سهم دستگاه‌های اجرایی، نحوه تعامل شورای برنامه‌ریزی استان با دستگاه‌های اجرایی و وزارت اقتصاد و... به دستورالعمل موکول شده است. این در حالی است که دستورالعمل، ضمانت اجرایی کمتر از قانون داشته و مدت زمان تدوین و ارائه آن نیز مبهم است.

در خصوص نهاد متولی نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان متولی اجرای احکام تعیین شده، اما فارغ از تلاش‌های صورت گرفته در وزارت امور اقتصادی و دارایی به نظر می‌رسد اساساً این موضوع با ساختار و وظایف وزارتخانه مزبور چندان همخوانی ندارد و اگر هم در مقام اجرا توفیقی حاصل شود نمیتوان در خصوص پایداری رویه‌ها و فرایندهای ایجاد شده باتوجه به اینکه ساختارهای تصمیم‌گیری دیگری نظیر شورای عالی اشتغال در وزارت کار است، اطمینان حاصل نمود.

نکته دیگر اینکه در منابع استانی آمده است که مبلغ ششصد و بیست هزار میلیارد ریال به‌صورت مساوی بین استان‌ها توزیع می‌شود، در حالی که با توجه به عدم توازن منطقه‌ای و توزیع نامتوازن امکانات در استان‌های کشور، تقسیم منابع به‌طور مساوی بین استان‌های کشور، جای بحث و بازنگری دارد.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران»، شماره مسلسل: ۱۴۰۳۹، ۱۳۹۳. براساس نظریه پرو، رشد در همه‌جا و در یک زمان پدیدار نمی‌شود، بلکه در نقاط یا قطب‌های رشدی با شدت‌های متفاوت نمودار شده و سپس از طریق کانال‌های گوناگون با آثار نهایی متغیری، بر تمام اقتصاد تسری می‌یابد.

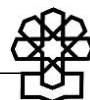
## جمع‌بندی و پیشنهاد

رونق‌بخشی به تولید و اشتغال‌زایی همواره در صدر اهداف دولت‌های مختلف در کشور قرار داشته و دولت‌های مختلف سعی کرده‌اند با اجرای برنامه‌های مختلف به این اهداف جامه عمل بپوشانند. اجرای برنامه‌هایی مثل برنامه اشتغال ضربتی، بنگاه‌های زودبازده، اشتغال روستایی و... تنها نمونه‌ای از این برنامه‌هاست. همچنین با توجه به اهمیت موضوع تولید و اشتغال، مقام معظم رهبری سال ۱۴۰۱ را سال تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین نامگذاری کردند. این در حالی است که آسیب‌شناسی سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور نشان می‌دهد که علاوه بر ناهماهنگی‌های اجرایی یا عدم تحقق منابع مالی که از موانع همیشگی اجرای هر نوع سیاستی در کشور است، چالش‌های مزمن و موانع نهادینه شده متعددی پیش روی اجرای این سیاست‌ها وجود دارد که ضمانت اجرایی و اثربخشی این سیاست‌ها را کاهش می‌دهد و شواهد نشان می‌دهد که عملکرد اغلب قوانین توسعه‌ای کشور متأثر از این چالش‌ها بوده و هست. از جمله این چالش‌ها عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب‌وکار و...)، فقدان رویکرد توسعه‌ای، عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی، ضعف جدی در اسناد‌آمایش سرزمین و عدم التزام به مفاد آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع است.

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 ۱۴۰۰ 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 صورت می‌گیرد، اما به‌دلیل چالش‌های متعددی که در رویکرد حاکم بر این موضوع و همچنین ضعف در فرایندهای 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. از سوی دیگر، بررسی روند تحولات بند «الف» تبصره «۱۸» (لوايح (قوانین) بودجه سنواتی و همچنین عملکرد این بند در طول سال‌های گذشته نشان می‌دهد، از آنجایی که غالب تغییرات برخاسته از بررسی‌های دقیق رویه‌ها و عملکردهای گذشته از یک سو و بررسی‌های کارشناسی تغییرات نهاد متولی از سوی دیگر نیست، لذا نمی‌توان انتظار تحول در ایجاد اشتغال در کشور را داشت و این عدم اجماع در جای خود یکی از بزرگ‌ترین موانع در تحقق و پیاده‌سازی برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور است.

البته بخشی از این ناکارآمدی‌ها به این دلیل است که در فرایند تدوین این سیاست‌ها، شرایط اقتصاد کلان، شوک‌های احتمالی و وضعیت محیط کسب‌وکار نادیده گرفته می‌شود و صرفاً تلاش بر این است تا با تزریق منابع ارزان‌قیمت از تولید و اشتغال حمایت شود. این در حالی است که به‌دلیل فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی در کشور و روشن نبودن معیار شناخت و تمیز کارآفرین از رانتجو، هرگونه تخصیص اعتبار به‌منظور رشد و توسعه کشور، به‌جای افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی منجر به توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع شده است.

به همین ترتیب فارغ از تغییرات جزئی، مقایسه مصوبات قانون و محتوای بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه بودجه



۱۴۰۱ نشان می‌دهد که کلیت تغییرات اعمال شده در قانون، در راستای حل چالش‌های مزمن پیش روی اشتغال‌زایی و رونق تولید یا رفع ابهامات لایحه نبوده و بیشتر حول محور تغییر مجری بدون لحاظ منابع پایدار برای اجرای این بند یا رفع سایر ابهامات اجرای آن بوده است. این شواهد علاوه بر اینکه فقدان حکمرانی و وحدت رویه دولت و قوه مقننه را در حوزه اشتغال‌زایی و رونق تولید می‌رساند، نشان‌دهنده نبود نگاهی جامع به تولید و اشتغال در ارکان سیاستگذاری کشور است.

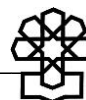
### با توجه به آسیب‌شناسی صورت‌گرفته پیشنهاد‌های اصلاحی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. به جهت رفع چالش‌های مزمن پیش روی اجرای سیاست‌های رونق تولید و اشتغال (فقدان استراتژی توسعه صنعتی در کشور و فقدان متولی توسعه در کشور)، پیشنهاد می‌شود، ضمن تفکیک سازمان متولی برنامه از سازمان متولی بودجه و انتقال سازمان برنامه در یک بازاندیشی در ساختار سازمانی و مأموریت و اهداف خود، به مثابه یک سازمان توسعه‌ای فعال بازتعریف شود و با حفظ ساختار برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و تخصیص بودجه‌های عمرانی، امورات بودجه جاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل گردد. وظیفه چنین سازمانی که در همکاری نزدیک با مؤسسات تحقیقاتی و نخبگان علمی است، این مهم است که بتواند مسئله توسعه و برنامه‌ریزی را در کشور در سطح یک مسئله کارشناسی و علمی طرح کرده و به‌واسطه این امر فارغ از تحولات سیاسی و رفت‌وآمد دولت‌ها و مجالس، مسیر توسعه‌ای کشور را ترسیم کرده و برنامه‌های توسعه را در حوزه‌های اولویت دار کشور پیش برد. تحقق این امر در کنار همه ابعاد دیگر مستلزم اختصاص منابع مالی توسعه‌ای در کشور در قالبی نظیر بانک توسعه‌ای یا تغییر نقش و مأموریت‌های صندوق توسعه ملی است. این بازوی مالی که باید ارتباط تنگاتنگی با سازمان برنامه داشته باشد، خود رأساً وظیفه تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای را برعهده دارد، اما در عین حال برای کمک به تأمین مالی و ایجاد مشارکت حوزه خصوصی در پیشبرد طرح‌ها می‌تواند با ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک پروژه‌ای، انتشار اوراق سرمایه‌گذاری و... تأمین مالی پروژه‌ها را پیش برده و در همان حال با تنظیم گزارش‌های نظارتی و ارزشیابی مالی به سازمان برنامه در نقش نظارتی خود بر حُسن انجام برنامه‌ها یاری رساند. از این‌رو باید منابع پراکنده‌ای که در قوانین بودجه و سایر قوانین برای امر توسعه و حمایت از بخش‌های اقتصادی اختصاص می‌یابد در اختیار این نهاد مالی توسعه‌ای قرار گیرد. در واقع بودجه توسعه‌ای مدنظر به‌جای تأمین مالی یکسری از پروژه‌های پراکنده، صرف نهادسازی و پیشبرد راهبردهای توسعه‌ای فکری شده شود. در این میان تدوین و نهایی‌سازی استراتژی توسعه صنعتی و سند آمایش سرزمین به‌عنوان پیش‌نیازهای اصلی امر توسعه در کشور باید در دستور کار جدی دولت قرار گیرد.

۲. یکی از معضلات اصلی عدم اثربخشی حمایت‌های مالی رونق تولید و اشتغال، فقدان برنامه‌های مشخص و هماهنگ بین دستگاه‌های اجرایی کشور است. با توجه به اینکه تخصیص منابع مالی برای رونق تولید و اشتغال در سال‌های گذشته در قالب تبصره «۱۸» تداوم داشته، ضروری است در خصوص این منابع یک سند مشخص و از پیش برنامه‌ریزی شده‌ای در خصوص برنامه هریک از دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استانی با مشارکت نهادهای برنامه‌ریزی در سطح استان‌ها تهیه شود و انطباق برنامه‌ها با یکدیگر و با اسناد بالادستی توسعه‌ای در کشور صورت گیرد و سپس براساس آن تخصیص منابع داده شود.

۳. رفع چالش‌های زیرساختی بازار کار و اشتغال، موضوع مهم دیگری است که می‌تواند در کوتاه‌مدت مورد توجه قرار گیرد. از جمله این موارد اصلاح، تکمیل و سازمان‌دهی نظام آمار و اطلاعات بازار کار (سمت عرضه و تقاضای بازار کار)، اصلاح و تکمیل نظام آموزشی و مهارتی نیروی کار متناسب با تقاضای بازار کار، تعریف و تکمیل شاخص‌های کار شایسته و اشتغال پایدار و... است که می‌تواند به‌عنوان برنامه‌های عمومی ایجاد اشتغال در کشور مورد توجه واقع شده و منابع مالی به آن اختصاص داده شود.

۴. برای کسب‌وکارهای کوچک و متوسط که یکی از اهداف حمایت از تولید دولت‌ها محسوب می‌شوند، سازوکار اعطای تسهیلات در ایران، همانند کسب‌وکارهای بزرگ طراحی شده‌اند. حال آنکه طبق تجربیات موفق جهانی کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، نیازمند خدماتی فراتر از صرف اعطای تسهیلات هستند. بانکداری کسب‌وکارهای کوچک و متوسط با توجه به ویژگی‌هایی چون نیاز به ارزیابی ریسک بر مبنای ویژگی‌های فردی کارآفرین و طرح کسب‌وکار، برقراری ارتباط مستقیم با کارآفرین، استفاده گسترده از فناوری اطلاعات و کاهش بوروکراسی با هدف کاهش هزینه، ارائه خدمات مشاوره‌ای، بازاریابی و... متمایز از بانکداری تجاری است. بانک‌های تجاری با توجه به اینکه در برخی طرح‌های کسب‌وکارهای کوچک و متوسط تجارب ناموفقی داشته‌اند، ارائه خدمات به کسب‌وکارهای کوچک و متوسط را پُرریسک تلقی می‌کنند و محیط کسب‌وکار نامساعد کشور نیز تلاش بسیاری از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط را با وجود حمایت‌های تأمین مالی می‌تواند به ناکامی بکشاند. لذا به‌منظور اثربخشی عملکرد نظام بانکی در تأمین مالی کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، رویه جاری باید اصلاح شود. در این خصوص می‌توان نسبت به تقویت بانک‌های تخصصی (اختصاص منابع جهت افزایش سرمایه و اهرم کردن آن برای اعطای تسهیلات هدفمند)، تقویت و توسعه مؤسسات تضمین و به‌طور کلی تسهیل تأمین مالی هدفمند مبادرت نمود.

**پیوست: مقایسه بند الف تبصره ۱۸ در لایحه و قانون بودجه سالهای ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱****– بند «الف» تبصره «۱۸» در سال ۱۳۹۶**

بند «الف» تبصره «۱۸» در سال ۱۳۹۶ با رویکرد برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پایدار از طریق حمایت‌های نهادی، اعتباری، آموزشی و اجرایی تدوین شد و در این راستا برنامه‌هایی نظیر تدوین و ارائه اولویت‌های سرمایه‌گذاری به تفکیک رشته‌فعالیت‌ها تا سطح شهرستان، ظرفیت‌سازی برای مشارکت فعال و مؤثر جامعه هدف، اطلاع‌رسانی شفاف مشوق‌های مالی، حمایتی مستمر و فراگیر توسط 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 بوده است.

متولی اصلی این بند شورای عالی اشتغال با نظارت سازمان برنامه و بودجه کشور بود. منابع مالی موضوع این بند در قالب بخشی از مصارف جدول موضوع تبصره «۱۴» مربوط به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و صرفاً در قالب یارانه نرخ سود تسهیلات پیش‌بینی شده بود. براساس این تبصره، رشته‌فعالیت‌های دارای بیشترین ظرفیت و اثر فزاینده در ایجاد ارزش‌افزوده و اشتغال براساس مطالعات پویای (دینامیک) کسب‌وکار و اشتغال در سطح ملی و منطقه‌ای (به تفکیک استان و شهرستان) احصا شده و با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی به تصویب کمیسیون تخصصی رسیده و سپس به کارگروه استانی ابلاغ می‌گردید.

منابع این تبصره تمرکز ملی و توزیع ملی و استانی داشت، اما در این میان سهم مشخصی برای توزیع ملی و استانی تعیین نشده بود و عملاً واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی استانی و کارگروه اشتغال استان اختیارات چندانی نداشتند و می‌بایست مطابق با دستورالعمل ابلاغی ملی عمل نمایند. علی‌رغم محتوای این بند و ضوابط تعیین شده در آن، گزارشی از عملکرد اجرای این بند منتشر نشده است.

**– بند «الف» تبصره «۱۸» در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹**

با آنکه رویکرد اصلی بند «الف» تبصره «۱۸» در سال ۱۳۹۶ صرفاً افزایش اشتغال بوده است، اما از سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، ایجاد اشتغال همراه با افزایش تولید به‌عنوان محور اصلی قرار گرفت و برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی در کنار حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا با اولویت بازسازی و نوسازی صنایع، تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های کشاورزی، صنعتی و معدنی نیمه‌تمام بخش خصوصی نیز مورد توجه قرار گرفت. در کنار این موارد در آیین‌نامه اجرایی - اقدامات نهادسازی و مداخلات توسعه‌ای مورد نیاز از جمله ارائه‌کنندگان خدمات (کلینیک) کسب‌وکار برای تکمیل زنجیره ارزش و توسعه رشته فعالیت‌های منتخب نیز پیش‌بینی شده است.

متولی اصلی اجرای این بند طی این دوره، سازمان برنامه و بودجه کشور بوده است. اما نسبت به سال ۱۳۹۶، هم میزان منابع این بند افزایش یافته و هم اینکه ترکیب منابع به منابع عمومی (در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود،

۱. به دلیل عدم تحقق منابع مالی، مفاد تبصره «۱۸» سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ در حقیقت تنفیذ برنامه‌های سال ۱۳۹۷ بوده است.

کمک بلاعوض)، منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی تغییر پیدا کرد.

در این بند نیز ساختار تمرکز منابع در سطح ملی بوده و اعتبارات موضوع این بند براساس شاخص‌هایی نظیر نرخ بیکاری، تعداد بیکاران، درآمد سرانه، نرخ‌های بیکاری زنان، جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد در اختیار استان قرار می‌گرفت. در این میان تعیین رسته‌های منتخب توسط دستگاه‌های اجرایی انجام و با تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به استان‌ها ابلاغ می‌گردید. لذا بدیهی است که در این ساختار هم استان‌ها عملاً اختیاراتی نداشته و صرفاً مطابق با تصمیمات ملی اقدام می‌نمایند. همچنین سهم منابع استانی و ملی هم مشخص نیست.

در این میان تفاوت‌هایی در منابع پیش‌بینی شده برای اجرای این بند در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ دیده می‌شود. منابع در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، اعتبار ردیف ۵۵۰۰۰۰-۶۱ جدول شماره (۹) این قانون (۳۰ هزار میلیارد ریال)، بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون از طریق ردیف ۵۵۰۰۰۰ در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، یارانه سود تسهیلات و کمک‌های بلاعوض (۱۲۳۵۰ میلیارد ریال) با ترکیب منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین تسهیلات بانکی برای حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا بوده است که سرجمع در حدود ۴۲۳۵۰ میلیارد ریال می‌شود.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، منابع حاصل از بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حذف شد و ترکیب منابع به اعتبارات ردیف ۲۸ - ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تغییر یافت. سرجمع منابع لحاظ شده در حدود ۵۱۱۶۰ میلیارد ریال بوده است.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، منابع بند «الف» تبصره «۱۸» در اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون و در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض و همچنین تسهیلات بانکی، تجمیع و متمرکز گردید. سرجمع این منابع در حدود ۱۰۲۰۰۰ میلیارد ریال بوده است. البته در این سال تکمیل و اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ هم مدنظر بوده است.

ارزیابی عملکرد این بند طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که با توجه به عدم تحقق منابع بند «الف» تبصره «۱۸» در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی معادل ریالی برداشت یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای این مهم با تأیید مقام معظم رهبری اختصاص یافت. آنچه از عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» بیان می‌شود درحقیقت عملکرد تخصیص منابع صندوق توسعه ملی (نه منابع بودجه‌ای) و برای مجموع سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ است. در گزارش عملکرد این سال‌ها تفکیکی از میزان تحقق برنامه‌های استانی یا ملی دیده نمی‌شود و عملکردی که از اعتبارات توزیع شده در استان‌ها به تصویر کشیده شده غالباً ذیل دستگاه اجرایی ملی و تحت پوشش برنامه ملی است.



## – بند «الف» تبصره «۱۸» بودجه سال ۱۴۰۰

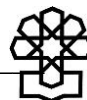
برخلاف سال‌های قبل، مقایسه مفاد و منابع بند «الف» تبصره «۱۸» در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به لایحه آن تغییرات جدی را نشان می‌دهد. به این ترتیب که محتوای لایحه با استمرار برنامه‌های سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ در نظر گرفته شده بود، اما به یکباره مسیر بند «الف» تبصره «۱۸» در قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های قبل به کلی تغییر کرد. در واقع عملکرد ناموفق این تبصره در سال‌های قبل، کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۰ را به این جمع‌بندی رساند تا تغییراتی جدی در رویکرد این تبصره ایجاد نماید. از جمله مهم‌ترین این تغییرات عبارتند از:

- سهم بند مذکور از مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، رشد قابل ملاحظه‌ای را تجربه کرد و منابع آن متمرکز بر منابع ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره «۱۴» این قانون شد و به ۳۲۰ هزار میلیارد ریال رسید. افزون بر این، بند و تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در سال ۱۴۰۰ تنفیذ و منابع مالی حاصل از آن به منابع موضوع این بند اضافه شد.
- نسبت به بند متناظر در سال‌های قبل، سازمان هدفمندی یارانه‌ها مکلف شد صد درصد منابع موضوع این بند را متناسب با میزان وصولی به صورت ماهیانه یک‌دوازدهم مطابق سهم هر دستگاه رأساً پرداخت کند. در واقع، سازوکار فوق متفاوت از سازوکار تخصیصی منابعی بود که در سال‌های قبل مورد استفاده قرار گرفته بود و براساس آن، سازمان برنامه و بودجه کشور می‌توانست بر فرایند تخصیص اعمال نظر کند.
- برخلاف سال‌های قبل در سال ۱۴۰۰، هماهنگی اجرای این بند برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است و سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی عملاً نقشی نداشتند.

## جدول ۱ پیوست - مقایسه متن بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۰

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۴۰۰
الف) به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات (الف) به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات	الف - ۱. مبلغ سیصدویست هزار میلیارد (۳۲۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) 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.
مندرجه در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود، کشور سی درصد (۳۰٪) به صورت تسهیلات بانکی اختصاص می‌یابد.	۲. مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از منابع این بند به منظور پشتیبانی فنی و پایدارسازی و ضمانت اشتغال محرومین به کمیته امداد امام خمینی(ره) هفتاد درصد (۷۰٪) و سازمان بهزیستی کل کشور سی درصد (۳۰٪) به صورت تسهیلات بانکی اختصاص می‌یابد.
کمک بلاعوض با تسهیلات بانکی حسب مورد ترکیب و برای اجرای برنامه‌های جهش تولید، ایجاد اشتغال مولد و تثبیت اشتغال موجود، کمک به کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از بیماری کووید - ۱۹، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ کل کشور هزینه کند. برنامه‌های موضوع این بند به پیشنهاد مشترک هریک از دستگاه‌های اجرایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور می‌رسد.	۳. جهت به‌روزرسانی تجهیزات کارگاهی دانشگاهی فنی‌وحرفه‌ای و سازمان فنی‌وحرفه‌ای و هنرستان‌های آموزش‌وپرورش پنج درصد (۵٪) از منابع این جزء به صورت تسهیلات بانکی اختصاص می‌یابد.
۴. منابع یادشده از طریق سپرده‌گذاری در بانک‌ها با اولویت بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی و صندوق کارآفرینی امید پس از تصویب اساسنامه آن به منظور سرمایه‌گذاری برای تولید، اشتغال و کارآفرینی با تأکید بر فعالیت‌ها و زنجیره تولید و تأمین کالاهای اساسی و راهبردی با سازوکار تسهیلات تلفیقی و ترکیبی با منابع بانک و با نرخ ترجیحی تخصیص یافته و تلفیق منابع در اختیار و مجاز دستگه اجرایی مرتبط و همچنین منابع صندوق توسعه ملی با رعایت اساسنامه آن مجاز است.	۴. منابع یادشده از طریق سپرده‌گذاری در بانک‌ها با اولویت بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی و صندوق کارآفرینی امید پس از تصویب اساسنامه آن به منظور سرمایه‌گذاری برای تولید، اشتغال و کارآفرینی با تأکید بر فعالیت‌ها و زنجیره تولید و تأمین کالاهای اساسی و راهبردی با سازوکار تسهیلات تلفیقی و ترکیبی با منابع بانک و با نرخ ترجیحی تخصیص یافته و تلفیق منابع در اختیار و مجاز دستگه اجرایی مرتبط و همچنین منابع صندوق توسعه ملی با رعایت اساسنامه آن مجاز است.
۵. نرخ سود سپرده‌گذاری منابع مذکور حداقل یک درصد (۱٪) و نرخ سود تسهیلات اعطایی متناسب با میزان مشارکت منابع بانکی و صندوق کارآفرینی امید پس از تصویب اساسنامه آن براساس دستورالعمل شورای مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)، سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی، وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نفت، ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. یک نماینده از هریک از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، اقتصادی و اجتماعی به انتخاب مجلس به‌عنوان ناظر در شورای مذکور حضور می‌یابد. حتی‌المقدور یک نفر از سه نماینده مزبور از مناطق محروم می‌باشد.	۵. نرخ سود سپرده‌گذاری منابع مذکور حداقل یک درصد (۱٪) و نرخ سود تسهیلات اعطایی متناسب با میزان مشارکت منابع بانکی و صندوق کارآفرینی امید پس از تصویب اساسنامه آن براساس دستورالعمل شورای مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)، سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی، وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نفت، ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. یک نماینده از هریک از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، اقتصادی و اجتماعی به انتخاب مجلس به‌عنوان ناظر در شورای مذکور حضور می‌یابد. حتی‌المقدور یک نفر از سه نماینده مزبور از مناطق محروم می‌باشد.
۶. طرح‌های مشمول این بند براساس دستورالعمل مصوب شورای یادشده توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان تعیین می‌شود.	۶. طرح‌های مشمول این بند براساس دستورالعمل مصوب شورای یادشده توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان تعیین می‌شود.
۷. تا ده درصد (۱۰٪) از منابع مزبور به صورت کمک فنی و اعتباری و یارانه سود می‌باشد.	۷. تا ده درصد (۱۰٪) از منابع مزبور به صورت کمک فنی و اعتباری و یارانه سود می‌باشد.
۸. سازمان هدفمندی یارانه‌ها مکلف است صد درصد (۱۰۰٪) منابع مندرج در بند «۲۸» مصارف جدول تبصره «۱۴» را متناسب با میزان وصولی به‌صورت ماهیانه یک‌دوازدهم مطابق سهم هر دستگاه رأساً پرداخت کند.	۸. سازمان هدفمندی یارانه‌ها مکلف است صد درصد (۱۰۰٪) منابع مندرج در بند «۲۸» مصارف جدول تبصره «۱۴» را متناسب با میزان وصولی به‌صورت ماهیانه یک‌دوازدهم مطابق سهم هر دستگاه رأساً پرداخت کند.
۹. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ضمن ثبت و نگهداری حساب منابع، مصارف و برگشتی وجوه این بند، بر تحقق آن مطابق احکام بودجه‌های سنواتی نظارت و گزارش آن را هر ۶ ماه یکبار به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارائه کند.	۹. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ضمن ثبت و نگهداری حساب منابع، مصارف و برگشتی وجوه این بند، بر تحقق آن مطابق احکام بودجه‌های سنواتی نظارت و گزارش آن را هر ۶ ماه یکبار به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارائه کند.
۱۰. در سال ۱۴۰۰ کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظفند برای احداث و نوسازی چهارصد هزار واحد مسکن روستایی و شهری در شهرهای کمتر از بیست‌وپنج هزار نفر جمعیت و هشتصد هزار واحد مسکن شهری (با اولویت محلات و مناطق محروم) نسبت به پرداخت سه میلیون و ششصد هزار میلیارد ریال تسهیلات ساخت مسکن (معادل بیست درصد) (۲۰٪ تسهیلات نظام بانکی) به افراد واجد شرایط اقدام نمایند. سهمیه هر بانک توسط بانک مرکزی در فروردین‌ماه تعیین می‌شود. مجموع دوران مشارکت ساخت و فروش اقساطی این تسهیلات بیست سال است و پس از دوره مشارکت به فروش اقساطی تبدیل و تعهدات آن به متقاضی واجد شرایط منتقل می‌شود. این تسهیلات با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به افراد واجد شرایط معرفی شده توسط وزارت راه و شهرسازی پرداخت می‌شود. بانک مرکزی موظف است گزارش عملکرد این بند را به صورت برخط در اختیار عموم مردم قرار دهد. در صورتی که یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از پرداخت سهمیه تسهیلات تعیین شده توسط بانک مرکزی خودداری نماید، بانک مرکزی موظف است متناسب با تعهد انجام نشده نسبت به افزایش سپرده قانونی آن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی اقدام و از طریق سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نسبت به پرداخت تسهیلات ساخت مسکن اقدام نماید. حداقل بیست درصد (۲۰٪) از منابع مذکور باید به خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر اختصاص یابد. در صورت نبود متقاضی واجد شرایط برای جذب، مابقی می‌تواند به سایر مشمولان تعلق گیرد.	۱۰. در سال ۱۴۰۰ کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظفند برای احداث و نوسازی چهارصد هزار واحد مسکن روستایی و شهری در شهرهای کمتر از بیست‌وپنج هزار نفر جمعیت و هشتصد هزار واحد مسکن شهری (با اولویت محلات و مناطق محروم) نسبت به پرداخت سه میلیون و ششصد هزار میلیارد ریال تسهیلات ساخت مسکن (معادل بیست درصد) (۲۰٪ تسهیلات نظام بانکی) به افراد واجد شرایط اقدام نمایند. سهمیه هر بانک توسط بانک مرکزی در فروردین‌ماه تعیین می‌شود. مجموع دوران مشارکت ساخت و فروش اقساطی این تسهیلات بیست سال است و پس از دوره مشارکت به فروش اقساطی تبدیل و تعهدات آن به متقاضی واجد شرایط منتقل می‌شود. این تسهیلات با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به افراد واجد شرایط معرفی شده توسط وزارت راه و شهرسازی پرداخت می‌شود. بانک مرکزی موظف است گزارش عملکرد این بند را به صورت برخط در اختیار عموم مردم قرار دهد. در صورتی که یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از پرداخت سهمیه تسهیلات تعیین شده توسط بانک مرکزی خودداری نماید، بانک مرکزی موظف است متناسب با تعهد انجام نشده نسبت به افزایش سپرده قانونی آن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی اقدام و از طریق سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نسبت به پرداخت تسهیلات ساخت مسکن اقدام نماید. حداقل بیست درصد (۲۰٪) از منابع مذکور باید به خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر اختصاص یابد. در صورت نبود متقاضی واجد شرایط برای جذب، مابقی می‌تواند به سایر مشمولان تعلق گیرد.
۱۱. در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، وزارت نیرو مکلف است مبلغ یکصد هزار (۱۰۰.۰۰۰) ریال حق بیمه هر واحد مسکونی برای یکسال، را در پنج مرحله در قبوض برق واحدهای مسکونی درج و دریافت و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور از حکم این بند معاف هستند. خزانه‌داری کل کشور موظف است مبالغ مربوط را ظرف یک هفته پس از وصول در اختیار صندوق ذی‌ربط برای انجام تعهدات این قانون قرار دهد.	۱۱. در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، وزارت نیرو مکلف است مبلغ یکصد هزار (۱۰۰.۰۰۰) ریال حق بیمه هر واحد مسکونی برای یکسال، را در پنج مرحله در قبوض برق واحدهای مسکونی درج و دریافت و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور از حکم این بند معاف هستند. خزانه‌داری کل کشور موظف است مبالغ مربوط را ظرف یک هفته پس از وصول در اختیار صندوق ذی‌ربط برای انجام تعهدات این قانون قرار دهد.



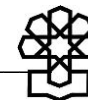


بنابر گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان متولی اصلی اجرایی شدن بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۰ و نیز گزارش دیوان محاسبات کل کشور، از تاریخ ۱۴۰۰/۴/۲۱ تا ۱۴۰۰/۷/۲۸ مبلغ ۱۰۲ هزار میلیارد ریال از ۳۲۰ هزار میلیارد ریال مقرر در متن قانون به حساب دستگاه‌های اجرایی واریز شده که البته تا تدوین گزارش حاضر، مبلغی به‌عنوان تسهیلات برای طرح‌ها و برنامه‌های اشتغال‌زایی صرف نشده است. البته یکی از دلایل عمده آن، عدم ارائه به‌موقع برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی است. همچنین برابر با جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۰، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها موظفند طرح‌های مشمول این بند را در استان مطابق با دستورالعمل فوق‌الذکر تعیین کنند. بررسی‌ها حاکی از آن است که علی‌رغم تصویب این دستورالعمل، تا زمان تدوین این گزارش این شوراها مبادرت به تعیین طرح‌های مشمول بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۰ ننموده‌اند.

## بند «الف» تبصره «۱۸» بودجه سال ۱۴۰۱

## جدول ۲ پیوست - مقایسه متن بند «الف» تبصره «۱۸» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱

متن لایحه بودجه ۱۴۰۱	قانون بودجه سال ۱۴۰۱
«الف) به‌منظور رشد و پیشرفت کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها برپایه آمایش سرزمین و همچنین پروژه‌های دانش‌بنیان و پیشران، صندوق کارآفرینی امید به صندوق پیشرفت و عدالت ایران تغییر نام یافته و با ۳۱ صندوق استانی تابعه، فعالیت خود را آغاز خواهد کرد. منابع این صندوق و واحدهای استانی آن از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (ازجمله فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) به‌عنوان کمک و کمک‌های بلاعوض بخش غیردولتی تأمین می‌گردد.	۱- به‌منظور رشد و پیشرفت استان‌های کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها، تکمیل واحدهای نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی برپایه آمایش سرزمین و همچنین حمایت از طرح (پروژه)‌های دانش‌بنیان و پیشران و بسط و عدالت سرزمینی منابع زیر جهت ایجاد و افزایش تولید، اشتغال و کارآفرینی و ارتقای رشد اقتصادی اختصاص می‌یابد: ۱-۱. مبلغ هشتصد و پنجاه هزار میلیارد (۸۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از ردیف ۹۷- ۵۵۰۰۰۰۰ این قانون ۱-۲. بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته ۱-۳. مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از ردیف ۱۰۱۰۰۵ جدول شماره (۸) این قانون ۱-۴. وجوه مربوط به بند «ز» تبصره «۷» این قانون ۱-۵. بازگشتی منابع تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور که به ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز گردیده است. ۱-۶. مولدسازی و منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد در سطح ملی و استانی ۱-۷. سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن و مازاد درآمدهای استانی
منابع تجهیز شده صندوق در بخش ملی در قالب وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک‌های فنی و اعتباری برای حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص می‌یابد. دستگاه‌های اجرایی مکلف به تعیین سهم هر استان هستند.	۲. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است رأساً نسبت به اختصاص و پرداخت باقی‌مانده مبلغ مندرج در ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور که در سال مذکور اختصاص نیافته و همچنین مازاد منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت به منابع پیش‌بینی شده در جدول تبصره «۱۴» این قانون را به حساب خزانه‌داری برای اهداف منظور در جزء «۱» این بند واریز نماید. همچنین بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور در سال ۱۴۰۱ تنفیذ و وجوه آن به منابع این بند اضافه می‌شود.
منابع تجهیز شده صندوق‌های تابعه استانی صرف تأمین مالی زیرساخت‌های تولید و همچنین به‌صورت وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک‌های فنی و اعتباری در ترکیب با منابع بخش خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی، منابع داخلی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی صرف حمایت از تولید و اشتغال و فعالیت‌های اقتصادی و کسب و کارهای رقابت‌پذیر می‌شود. مرجع تصویب طرح‌های (پروژه‌های) در سطح استان و نظارت بر حسن اجرای آنها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌باشد.	۳. حداقل مبلغ ششصد و هشتاد و دو هزار میلیارد (۶۸۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از منابع فوق به‌صورت مساوی (هر استان بیست و دو هزار میلیارد (۲۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال) به استان‌ها اختصاص می‌یابد. ۴. تا سقف بیست هزار میلیارد (۲۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از منابع این بند به‌منظور اشتغال خرد و خانگی افراد تحت پوششی که قابلیت توانمند شدن دارند کمیته امداد امام خمینی (ره) به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) و افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی کل کشور سی درصد (۳۰٪) به‌صورت تسهیلات بانکی قرض‌الحسنه تخصیص می‌یابد. ۵. تا سقف سی هزار میلیارد (۳۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال برای اجرای طرح‌های اشتغال‌زایی با اولویت مناطق روستایی و محروم جهت ایجاد طرح‌های خرد، کارگاهی و بنگاهی به بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) اختصاص می‌یابد. ۶. به‌منظور هدایت عرضه نیروی کار به سمت مشاغل و حرفه‌های مورد نیاز کشور، دانشگاه فنی و حرفه‌ای و سازمان فنی و حرفه‌ای پنج درصد (۵٪) از این منابع را می‌توانند با ترکیب منابع بانکی به‌صورت تسهیلات برای اشتغال‌زایی فارغ‌التحصیلان و تجهیز و به‌روزرسانی کارگاه‌های آموزشی خود استفاده نمایند.



قانون بودجه سال ۱۴۰۱	متن لایحه بودجه ۱۴۰۱
<p>۷. منابع یادشده از طریق سپرده‌گذاری در بانک‌ها با اولویت بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی و صندوق کارآفرینی امید به‌منظور سرمایه‌گذاری برای تولید اشتغال و کارآفرینی و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاه‌ها با تأکید بر فعالیت‌ها و زنجیره تولید و تأمین کالاهای اساسی و راهبردی با سازوکار تسهیلات تلفیقی و ترکیبی با منابع بانکی و با نرخ ترجیحی تخصیص‌یافته و تلفیق منابع در اختیار و مجاز دستگاه اجرایی مرتبط و همچنین منابع صندوق توسعه ملی با رعایت اساسنامه آن مجاز است.</p> <p>۸. نرخ سود سپرده‌گذاری منابع مذکور حداقل یک درصد (۱٪) و نرخ سود تسهیلات اعطایی متناسب با میزان مشارکت منابع نظام (سیستم) بانکی، صندوق توسعه ملی و صندوق نوآوری و شکوفایی تعیین می‌گردد.</p> <p>۹. دستورالعمل اجرایی نحوه تعیین نرخ سود تسهیلات، نرخ سپرده‌گذاری و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی توسط شورای (هیئت امنای حساب) مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان رئیس)، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس بانک مرکزی، معاون علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزیر صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، کشور، راه و شهرسازی، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نفت، ارتباطات و فناوری اطلاعات و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سه نماینده مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر) مشخص می‌گردد.</p> <p>۱۰. دستگاه‌های اجرایی مربوط موظف هستند طرح‌های مشمول این بند را ظرف دو ماه پس از تصویب این قانون به وزارت امور اقتصادی و دارایی جهت بررسی و تأیید ارائه نمایند.</p> <p>۱۱. تا ده درصد (۱۰٪) از منابع مزبور به‌صورت کمک فنی و اعتباری و یارانه سود براساس چارچوب تعیین شده در شورای موصوف قابل هزینه‌کرد است.</p> <p>۱۲. توزیع استانی منابع این بند با رعایت حداقل پیش‌بینی‌شده برای هر استان در جزء «۳» و براساس شاخص‌های بیکاری، محرومیت، وسعت و جمعیت استان‌ها توسط شورای موضوع جزء «۹» این بند تهیه و ابلاغ می‌شود.</p> <p>۱۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری دیوان محاسبات کشور ظرف دو ماه پس از تصویب این قانون رویه ثبت و نگهداری حساب منابع، مصارف و برگشتی وجوه این بند را تدوین و ابلاغ نماید. همچنین این وزارتخانه موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و استانداری‌ها هر سه ماه یکبار گزارش عملکرد این بند شامل ظرفیت‌های تولیدی تکمیل شده، ایجاد و توسعه‌یافته و مشاغل ایجاد شده را تهیه و به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، جهش و رونق تولید و نظارت بر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.</p>	