

شماره گزارش: ۴

شماره ردیف: ۲



دوره دوازدهم - سال اول

تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۷/۱۶

**گزارش مشترک کمیسیون اقتصادی و کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی**

**در خصوص:**

**بررسی عملکرد تبصره های موسوم به تولید و اشتغال**

**(تبصره (۱۸) در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ و تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور)**

در اجرای تبصره (۱) ماده (۱۰۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

**معاونت نظارت**

باسمه تعالی

## هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

### سلام علیکم

با احترام، مستند به تبصره (۱) ماده (۱۰۷) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به پیوست گزارش مشترک کمیسیون اقتصادی و کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی با موضوع «بررسی عملکرد تبصره های موسوم به تولید و اشتغال (تبصره ۱۸ در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ و تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور)» جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه می شود.

**جعفر قادری**

رئیس کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

**سیدشمس الدین حسینی**

رئیس کمیسیون اقتصادی

## گزارش مشترک کمیسیون اقتصادی و کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی مجلس شورای اسلامی

### در خصوص « بررسی عملکرد تبصره های موسوم به تولید و اشتغال ( تبصره (۱۸) در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ و تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور »

#### مقدمه :

از دیرباز یکی از مهم ترین چالش های کشور مسئله تأمین مالی تولید و اشتغال بوده، از این رو طی سال های اخیر، مجلس شورای اسلامی با پیشنهاد دولت سیاست اعطای تسهیلات حمایتی (با نرخ سود ترجیحی) با بهره گیری از سازوکار وجوه اعتباری در قوانین بودجه سنواتی را به عنوان یکی از رویکردهای خود در نظام مالی اقتصادی ایران تصویب کرده است. نکته حائز اهمیت آن است که به نظر می رسد برخلاف اهداف قانون گذاران، تا قبل از سال ۱۴۰۰، مبالغ اختصاص یافته به حوزه تولید و اشتغال که با هدف یکپارچه سازی حمایت های دولت از مسئله اشتغال و تأمین مالی بنگاه های کوچک و متوسط بوده، موفق عمل نکرده به گونه ای که به استناد گزارش های اخذ شده میزان اثربخشی تسهیلات اشتغال زایی اعطا شده طی دو دوره مذکور با ابهام فراوانی مواجه است. علاوه بر آن لازم به اشاره است که طی سال های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ منابع محدودی برای تبصره های موسوم به تولید و اشتغال مصوب گردید که همان منابع محدود هم حداکثر به میزان ۱۰ درصد تخصیص یافت. به عنوان نمونه، کل عملکرد تبصره (۱۸) در سال ۱۳۹۹ رقمی بالغ بر ۳ هزار و ۷۲۷ میلیارد ریال از مجموع ۱۰ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومان منابع مصوب بوده که نشان دهنده عملکردی در حدود ۳ درصد می باشد.

برهمن اساس مجلس شورای اسلامی در جریان تصویب مفاد تبصره های مرتبط با تولید و اشتغال طی سال های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، سازوکار تخصیص و اعطای تسهیلات را تغییر داد که از جمله مهم ترین ویژگی های آن در مقایسه با بندهای متناظر در قوانین بودجه سنوات قبل عبارتند از:

- الزام سپرده گذاری منابع و تعلق سود به آن
- تلفیق اعتبارات مصوب با منابع بانکی از طریق اهرم کردن منابع به میزان حداقل یک به یک
- به حداقل رسیدن پرداختی های بلاعوض، یارانه سود و کمک های فنی و اعتباری
- ایجاد حساب های عدالت و پیشرفت ملی و استانی بدون توسعه تشکیلاتی
- ایجاد سازوکار بازگشت منابع از شبکه بانکی که خود به عنوان یک منبع مالی جدید در راستای رونق تولید محسوب می گردد، (خاطرنشان می سازد تا کنون مبلغی در حدود ۷۰ هزارمیلیارد ریال به صورت بازگشتی منابع از سوی بانک ها به حساب ملی پیشرفت و عدالت واریز شده است).
- و یکپارچه سازی قراردادهای عاملیت بانک ها که یکی دیگر از مزایای قانون فعلی می باشد.

ارزیابی مجموع رویکردها طی ۴ سال اخیر حاکی از آن است که تبصره های مرتبط با تولید و اشتغال در مجموع به ویژه در موضوع تصویب منابع بودجه ای از وضعیت مناسب تری نسبت به سال های گذشته برخوردار بوده اند. در همین راستا، گزارش اجمالی منابع و مصارف تبصره های مذکور به شرح ذیل می باشد:

## الف: وضعیت منابع

**سال ۱۴۰۰:** منابع مصوب ۳۲۰ هزار میلیارد ریال - منابع تخصیص یافته ۱۸۹ هزار میلیارد ریال، مبلغ قراردادهای منعقد شده توسط موسسات عامل، ۴۵۵ هزار میلیارد ریال و میزان تسهیلات پرداختی از محل منابع تلفیقی<sup>۱</sup> ۴۶۵ هزار میلیارد ریال بوده است.

**سال ۱۴۰۱:** منابع مصوب ۱۰۴۰ هزار میلیارد ریال - منابع تخصیص یافته ۲۲۴.۲ هزار میلیارد ریال که از این میزان ۴۸.۲ هزار میلیارد ریال بصورت نقدی و مابقی در قالب اوراق خزانه بوده است، شایان ذکر است مبلغ قراردادهای منعقد شده توسط موسسات عامل ۴۳۲ هزار میلیارد ریال و میزان تسهیلات پرداختی از محل منابع تلفیقی ۳۵۷ هزار میلیارد ریال بوده است.

**سال ۱۴۰۲:** منابع مصوب ۳۹۳.۱ هزار میلیارد ریال - منابع تخصیص یافته ۲۶۱ هزار میلیارد ریال که از این میزان ۹۵ درصد آن یعنی ۲۴۱ هزار میلیارد ریال آن بصورت اوراق پرداخت شده و میزان مبلغ قراردادهای منعقد شده توسط موسسات عامل ۷۰۵ هزار میلیارد ریال بوده که متأسفانه تاکنون تسهیلاتی از محل منابع سال ۱۴۰۲ پرداخت نگردیده است.

از موارد مهم قابل ذکر در تغییرات این تبصره نسبت به سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ ایجاد حساب عدالت و پیشرفت ملی و استانی و همچنین انتقال تسهیلات قرض الحسنه اشتغال از تبصره ۱۶ قانون بودجه به تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با هدف یکپارچه سازی منابع تولید و اشتغال می باشد.

**در سال ۱۴۰۳:** با تداوم رویکرد اتخاذ شده در سال ۱۴۰۲ بیش از ۴۰۰ هزار میلیارد ریال منابع بودجه ای مصوب گردیده است که تاکنون هیچ تخصیصی از سوی سازمان برنامه و بودجه صورت نگرفته و متعاقباً انعقاد قرارداد و تسهیلاتی پرداخت نگردیده است.

## ب: وضعیت مصارف

### سال ۱۴۰۰:

- با توجه به فقدان عملکرد بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه در هشت ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۰، با اقدامات نظارتی مجلس شورای اسلامی فرآیند اجرای قانون توسط دولت وقت آغاز گردید به نحوی که پرداخت تسهیلات موضوع بند قانونی مذکور عملاً در ماه های پایانی سال ۱۴۰۰ صورت پذیرفت. مبلغ تسهیلات پرداختی توسط بانک های عامل در آن سال، ۳۱.۳ هزار میلیارد ریال معادل ۱۸ درصد کل مبلغ سپرده گذاری شده در آن ها بوده است. متعاقباً با عنایت به مفاد « قانون اصلاح مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۴۰۱/۰۴/۲۲ » و تعیین مهلت زمانی شهریورماه ۱۴۰۱ به عنوان

<sup>۱</sup> با احتساب سود آن

سال مالی اجرای قانون بودجه سال ۱۴۰۰، میزان تسهیلات پرداختی از محل بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به مبلغ ۴۶۵ هزار میلیارد رسید.

- به استناد گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی، در سال ۱۴۰۰، در مجموع با تصویب شوراها برنامه ریزی و توسعه ۳۱ استان کشور، تعداد ۶۴،۱۰۴ طرح با ارزش تسهیلات ۱،۰۱۳ هزار میلیارد ریال مورد تأیید قرار گرفت و به ۳۴،۲۵۱ طرح (معادل ۵۳ درصد کل طرح ها) تسهیلات پرداخت گردید.

## سال ۱۴۰۱:

مطابق با بررسی های صورت گرفته، به علت تخصیص دیرهنگام اعتبارات موضوع اجزاء (۱) و (۲) بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و مضافاً پرداخت بیش از ۷۸ درصد اعتبارات تخصیص یافته در قالب اسناد خزانه اسلامی و بروز چالش های مرتبط با تفاوت نرخ اسمی و مبادله ای اسناد یاد شده، فرآیند اجرای تبصره مذکور با تأخیر قابل ملاحظه ای مواجه گردید به نحوی که تخصیص اعتبارات از ابتدای آذرماه سال ۱۴۰۱ آغاز و تا پایان اسفندماه همان سال ادامه یافت، لیکن واریز منابع به حساب دستگاه های اجرایی به دلایلی همچون تخصیص دیرهنگام سازمان برنامه و بودجه ( آن هم در قالب اسناد خزانه اسلامی که برای اولین بار صورت می گرفت) منجر به تطویل زمان واریز اعتبارات به حساب موسسات عامل تا انتهای شهریورماه سال ۱۴۰۲ گردید، بنابراین آنچه که به موضوع تولید و اشتغال در بودجه سال ۱۴۰۱ اختصاص یافت عملاً از محل منابع تخصیص یافته تلفیقی مرتبط با سال ۱۴۰۰ بوده است.

## سال ۱۴۰۲:

مطابق با گزارش های دریافتی به دلیل طولانی شدن تشریفات بانکی توسط وزارت امورات اقتصادی و دارایی، دستگاههای اجرایی از محل منابع مصوب تبصره (۱۸) سال ۱۴۰۲، موفق به عقد قرارداد با موسسات عامل نگردیدند و به تبع آن تسهیلاتی از محل تبصره مذکور در سال ۱۴۰۲ پرداخت نشد. به بیانی دیگر، پرداخت تسهیلات تولید و اشتغال به متقاضیان عملاً از محل منابع سال ۱۴۰۱ و به میزان ۱۶۳ هزار میلیارد ریال و در شش ماهه دوم سال ۱۴۰۲ بوده است.

## سال ۱۴۰۳:

همان طور که در بخش قبلی اشاره شد به استناد گزارش های واصله، تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ فاقد هرگونه عملکرد می باشد. لازم به اشاره است در عین حال، پرداخت تسهیلات در سال جاری از محل منابع سال ۱۴۰۱ کماکان ادامه یافته و تا زمان تهیه این گزارش به صورت تجمعی به ۳۱۲ هزار میلیارد ریال ( معادل ۷۲ درصد از کل منابع تلفیق شده سال ۱۴۰۱) رسیده است.

<sup>۲</sup> به استناد قانون « اصلاح مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۴۰۱/۰۴/۲۲ »

## جمع بندی :

بررسی های صورت گرفته از عملکرد تبصره های بودجه ای موسوم به « تولید و اشتغال » در قوانین بودجه سنواتی چهار سال اخیر (۱۴۰۳-۱۴۰۰)، حاکی از آن است علی رغم آن که گام های مثبتی در بهبود پرداخت تسهیلات اشتغال زایی به صورت برنامه محور و از طریق یکپارچگی منابع و اهرم سازی منابع با آورده موسسات عامل صورت گرفته است اما به دلیل تأخیر و بی نظمی در تخصیص منابع پیش بینی شده توسط سازمان برنامه و بودجه، کندی در ابلاغ دستورالعمل های اجرایی و انعقاد تفاهنامه با دستگاه های اجرایی، اهداف مورد انتظار قانونگذار در سطح مطلوب محقق نگردیده است. در همین راستا، ذکر ملاحظات ذیل ضروری می باشد:

- ۱- به منظور تأمین و یکپارچه سازی منابع تولید و اشتغال در سال ۱۴۰۳ مطابق با حکم تکلیفی جزء (۵) بند (الف) تبصره (۲) قانون بودجه این سال، مقرر بوده مانده و بازگشتی منابع مالی تسهیلات موضوع «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب سال ۱۳۹۶» به حساب ملی پیشرفت و عدالت نزد خزانه داری کل کشور واریز گردد. در همین راستا، مطابق با بررسی های به عمل آمده بخشی از منابع بازگشتی که رقمی حدود ۲۵ هزار میلیارد ریال می باشد از سوی موسسات عامل به حساب صندوق توسعه ملی واریز شده است که علی رغم تصریح قانون، این منابع بازگشتی و نیز مانده تعهدات صندوق توسعه ملی که میزان آن بالغ بر ۵۳ میلیون دلار می باشد توسط صندوق توسعه ملی به حساب پیشرفت و عدالت واریز نشده است و لذا از دیوان محاسبات کشور انتظار می رود در اسرع وقت موضوع را مورد بررسی قرار داده و نتایج آن را به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.
- ۲- مطابق با بررسی های صورت گرفته، آنچه موجب کندی فرآیند اجرایی شدن تبصره های مرتبط با حوزه تولید و اشتغال در قوانین بودجه ادوار اخیر گشته یا به دلیل تأخیر در ابلاغ دستورالعمل اجرایی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، یا به دلیل تأخیر در انعقاد قرارداد با موسسات عامل توسط دستگاه های اجرایی و از همه مهم تر به دلیل تأخیر در تخصیص منابع توسط سازمان برنامه و بودجه کل کشور بوده است. لذا انتظار می رود دیوان محاسبات کل کشور ضمن اعمال نظارت دقیق خود بر این سه حوزه، گزارش نظارتی خود را مستمرا به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.
- ۳- به استناد ارزیابی های صورت گرفته توسط دیوان محاسبات کل کشور، به رغم تصریح قانون مبنی بر ایجاد حساب های استانی پیشرفت و عدالت و واگذاری مسئولیت منابع موضوع تبصره های موسوم به تولید و اشتغال به استان های ذیربط، سازوکار تخصیص منابع همچنان در قالب حساب ملی تداوم داشته و لذا حساب های استانی مذکور تاکنون عملیاتی نشده است که این نوع تمرکزگرایی در مدیریت این منابع، یکی از دلایل عدم اجرای قانون می باشد.
- ۴- نتایج بررسی های به عمل آمده و نیز عدم دریافت گزارش عملکرد از دستگاه های اجرایی دریافت کننده تسهیلات در مواردی همچون ظرفیت های تکمیل شده، ایجاد و توسعه یافته و مشاغل ایجاد شده ( و نه تعهد شده) نشان دهنده نظارت غیر موثر دستگاه های متولی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می باشد. ضعف در نظارت این دستگاه ها در سازوکار پیش بینی شده در قانون، عملکرد ضعیف بانک های عامل، کندی یا عدم پرداخت

تسهیلات اشتغال از محل منابع تلفیقی و رسوب منابع تخصیص یافته در حساب های بانکی را که همگی مغایر با اهداف قانونگذار در ایجاد بسترهای تولید و اشتغال بوده، در پی داشته است. لذا وزارت اموراتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف می باشند در اسرع وقت شیوه نامه نظارت بر اجرای دقیق سازوکارهای اجرایی شدن قانون را ابلاغ و بر اجرای آن اهتمام لازم را به کار گرفته و گزارش آن را مستمرا به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.

۵- مطابق با بررسی های صورت گرفته، اتخاذ رویه تخصیص منابع پیش بینی شده در بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ در قالب اسناد خزانه اسلامی دارای سررسید از سوی سازمان برنامه و بودجه، منجر به کاهش قابل توجه معادل ۴۰ درصدی از مجموع اعتبارات تخصیص یافته گردیده که این امر با اهداف قانونگذار در امر تقویت اشتغال و تولید همراستا نمی باشد.

در نهایت، به نظر می رسد تحقق سیاست ها و نیل به اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه تولید و اشتغال از جمله اهداف کمی رشد و تقویت منابع مالی تولید در طول اجرای برنامه که سنجه های عملکردی رشد اقتصادی را میسر می سازد و همچنین هدف گذاری در موضوع خالص رشد شاغلان به میزان ۳/۹ درصد در سال (سالی ۱ میلیون شغل) و بهبود مستمر محیط کسب و کار و توسعه اشتغال به ویژه اشتغال های حاصل از ایجاد کسب و کارها و کارگاه های تولیدی در مقیاس خرد تا کلان، مستلزم نظم بخشی و انسجام بودجه و اجرای دقیق قانون و مصوبات مجلس به ویژه در طراحی فرآیندهای اجرایی، پرهیز از تمرکزگرایی، دقت و اهتمام در تخصیص به موقع و هدفمند اعتبارات و ارائه تسهیلات به فعالان اقتصادی، کارآفرینان و تولیدکنندگان می باشد. والسلام