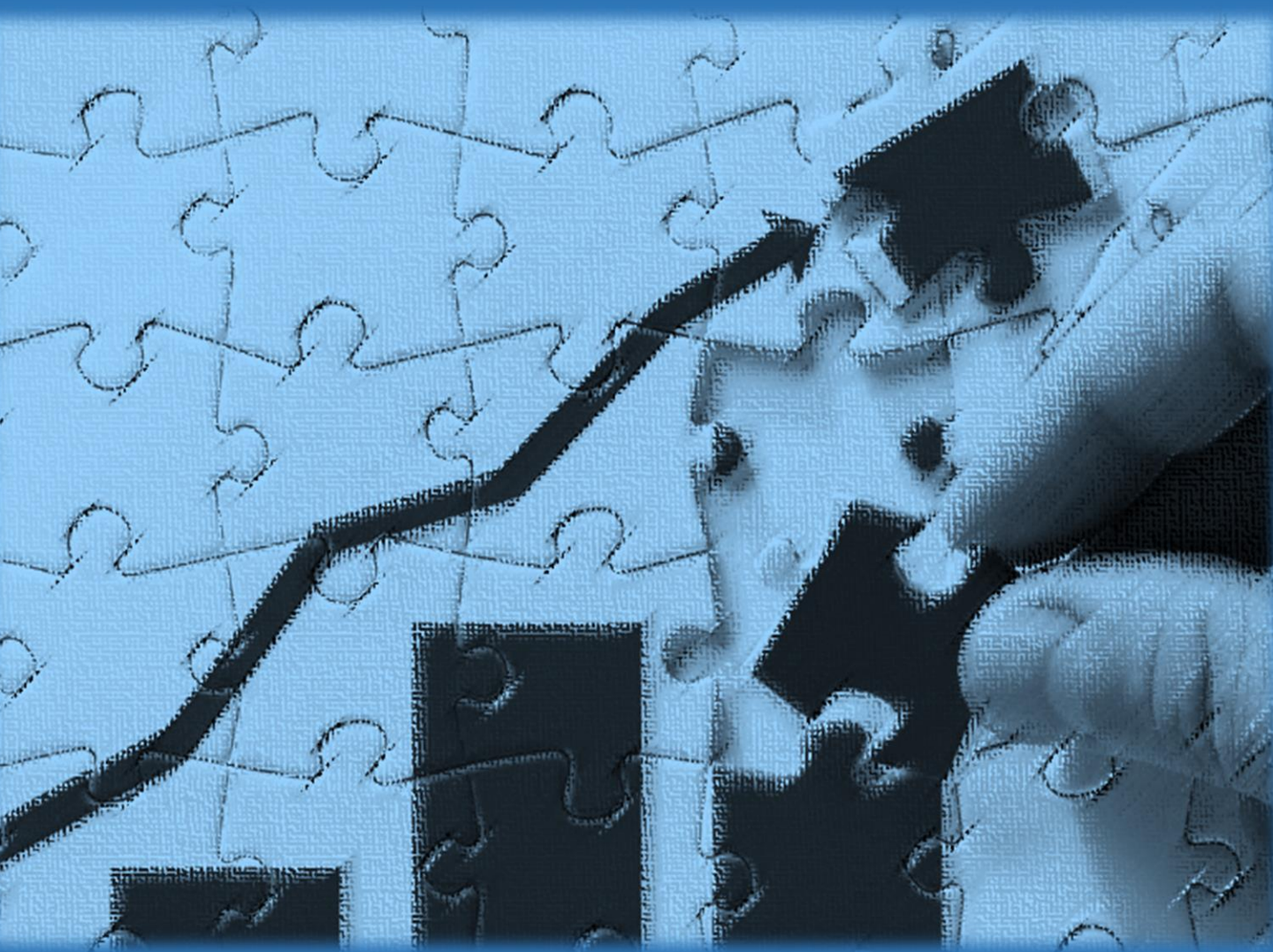




جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی
اداره کل امور اقتصادی و دارایی قارس

آسیب شناسی و بررسی مبانی قانونی اعطای تسهیلات از محل اعتبارات تبصره (۱۸) قانون بودجه



معاونت اقتصادی
تابستان ۱۴۰۴

رسالة محمد

جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی
اداره کل امور اقتصادی و دارایی فارس

شناسه گزارش

عنوان	آسیب شناسی و بررسی مبانی قانونی اعطای تسهیلات از محل اعتبارات تبصره (۱۸) قانون بودجه
مدیریت و نظارت	ایوب فرامرزی (مدیرکل)
هماهنگی و اجرا	حبیب اله افشون (معاون اقتصادی)
نگارش	علیرضا قنبری (کارشناس مسئول اقتصادی)
تاریخ تدوین	تابستان ۱۴۰۴
آدرس و تلفن	ساختمان شماره یک: شیراز، خیابان طالقانی، اداره کل امور اقتصادی و دارایی فارس تلفن: ۵ - ۳۲۲۳۶۳۲ - ۰۷۱ Website: http://fa.mefa.ir Email: daraeifars@mefa.ir ساختمان شماره سه: شیراز، خیابان نشاط، پلاک ۴۴، معاونت اقتصادی اداره کل و مرکز خدمات سرمایه گذاری استان فارس تلفن: ۳۲۳۱۷۳۰۹ و ۳۲۳۱۸۰۶۶ و ۳۲۳۱۹۷۶۷ - ۰۷۱ Website: www.investinfars.ir Email: info@investinfars.ir

خلاصه مدیریتی

تبصره ۱۸ قانون بودجه از سال ۱۳۹۷ به عنوان مهمترین ابزار سیاست مالی دولت در حمایت از تولید و اشتغال شکل گرفت و طی سالیان گذشته با تغییرات تدریجی، از یک سازوکار عمومی اشتغال‌زایی به سمت حمایت هدفمند از واحدهای پیشران و صنایع دانش‌بنیان حرکت کرد. در سالهای ابتدایی، تمرکز بر ایجاد اشتغال گسترده برای جوانان، زنان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بود. اما از سال ۱۴۰۰، با تعریف واحدهای پیشران در حوزه‌هایی نظیر پتروشیمی، خودرو، فناوری اطلاعات و هتل‌داری، رویکرد دولت به سمت تمرکز بر صنایع با بهره‌وری بالاتر تغییر یافت. در سال ۱۴۰۱، با قانون جهش تولید دانش‌بنیان هم‌افزایی ایجاد شد و اقتصاد دیجیتال و استارت‌آپ‌ها در اولویت قرار گرفتند. در سال ۱۴۰۲، تبصره ۱۶ (که بر تسهیلات قرض‌الحسنه برای اشتغال حمایتی متمرکز بود)، به عنوان یک بند مستقل حذف شد و وظایف و منابع مالی این تبصره، در تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۴۰۲ جمع گردید. بیش از ۳۱۰ هزار میلیارد ریال منابع تلفیقی به این تبصره اختصاص یافت که حداقل ۷۰ درصد آن به استان‌ها واگذار شد و برای حمایت از واحدهای خرد، کوچک، متوسط، دانش‌بنیان و قابل احیا به کار رفت؛ همچنین هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی قرض‌الحسنه نیز برای نهادهای حمایتی در نظر گرفته شد.

از نظر منابع مالی، تبصره ۱۸ طی این سالها بر ترکیب متنوعی تکیه داشت: بودجه عمومی (۳۱۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۲)، برگشتی تسهیلات سنوات قبل، ۵ واحد درصد از ۱۵ درصد حقوق دولتی معادن، بخشی از مازاد درآمدهای استانی، ۱۰۰۰ میلیارد تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و ۵۰ درصد مازاد مالیات بر ارزش افزوده. این تنوع منبع، وابستگی به درآمدهای نفتی را کاهش داده و به پایداری نسبی در تامین مالی کمک کرده است.

عملکرد استان فارس در حوزه جذب منابع اعتبارات بند (الف) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (اعتبارات تلفیقی) نشان می‌دهد این استان در جذب اعتبارات جزو استان‌های برتر بوده است. در خصوص این منابع، استان موفق گردید بیش از ۱۱۱۶۹ میلیارد ریال (معادل ۱۰۵ درصد سهمیه ابلاغی) تسهیلات به کارآفرینان پرداخت نماید. در حوزه جذب منابع قرض‌الحسنه از محل اعتبارات جز ۳ بند (ب) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نیز سهم استان فارس ۲۲۲۴۳ میلیارد ریال بود که علیرغم وجود موانع بانکی، ناترازی برخی بانک‌های عامل و عدم تزریق

کامل منابع ابلاغی از سوی ستادهای مرکزی بانک های عامل، موفق گردید ۶۲ درصد این منابع را جذب نماید. این عملکرد بیانگر وجود ظرفیت بالای نهادی و مدیریت در استان و در عین حال مشکلات ساختاری در سطح ملی برای تخصیص کامل منابع است.

بررسی آثار مثبت تبصره ۱۸ نشان می دهد این سیاست توانسته به ایجاد فرصت های شغلی پایدار، تحریک سرمایه گذاری، حمایت از صنایع کوچک و متوسط، توسعه فناوری و کاهش وابستگی به واردات کمک کند. با این حال چالش هایی مانند سخت گیری بانک ها در اخذ وثایق، بوروکراسی پیچیده، فساد و تبانی در برخی فرآیندها، فشارهای سیاسی بر اولویت بندی طرح ها و گاه عدم تطابق پروژه ها با نیاز واقعی بازار، اثربخشی نهایی آنها را کاهش داده است.

مقایسه با تجارب بین المللی نشان می دهد کشورهای مانند ترکیه با شفافیت در تخصیص و تمرکز بر صادرات غیرنفتی، عربستان با استفاده از صندوق توسعه صنعتی و همسویی با چشم انداز ۲۰۳۰، امارات با حمایت از استارت آپ ها و اکوسیستم های نوآوری، نتایج موفق تری در این خصوص و تنوع بخشی به اقتصاد داشته اند. در مقابل ایران و مصر، به دلیل مشکلات بوروکراتیک و ضعف نظارت، با محدودیت های بیشتری مواجه بوده اند.

در جمع بندی، تبصره ۱۸ طی سالیان اخیر نقش کلیدی در سیاست گذاری اقتصادی ایران ایفا کرده است، اما اجرای آن با موانع جدی روبرو بوده است. برای آینده، اصلاح سازوکارهای بانکی در حوزه وثایق، طراحی نظام های شفاف و مبتنی بر داده برای اولویت بندی طرح ها، تقویت صندوق های ضمانت، توسعه ابزارهای اعتبارسنجی و افزایش نقش نهادهای غیردولتی در فرآیند تخصیص و نظارت، پیش شرط های حیاتی برای افزایش اثربخشی سیاست های مشابه خواهد بود.

فهرست مطالب

۱	۱. مقدمه
۱	۲. سیر تحول تاریخی
۸	۳. مبانی قانونی و سازوکارهای عملیاتی
۱۷	۴. گزارش عملکرد استان فارس در حوزه اعطای تسهیلات اشتغال
۲۴	۵. آسیب شناسی
۲۵	۶. تجربه کشورهای منطقه
۲۸	۷. چالش‌ها و انتقادات
۲۹	۸. نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۳۲	۹. منابع

۱. مقدمه

تبصره ۱۸ قانون بودجه، به عنوان یک ابزار قانونی مهم، با هدف مقابله با چالش‌های اقتصادی کلان در ایران طراحی شده بود. این تبصره، از سال ۱۳۹۷ به بعد، به طور پیوسته در قوانین بودجه سالانه گنجانده شد و نشان‌دهنده تعهد دولت به تحریک تولید پایدار، ایجاد و تثبیت اشتغال، و ارتقاء رشد اقتصادی ملی بود. مأموریت این تبصره، مجموعه‌ای از راهبردهای جامع را در بر می‌گرفت که شامل افزایش سرمایه‌گذاری، بهبود بهره‌وری، تکمیل طرح‌های تولیدی نیمه‌تمام، احیای واحدهای تولیدی راکد یا نیمه‌فعال، نوسازی و بازسازی بنگاه‌های موجود، و بهره‌گیری از ظرفیت‌های خالی واحدهای تولیدی برای تکمیل زنجیره ارزش تولید بود. این رویکرد جامع، اهمیت تبصره ۱۸ را به عنوان یک ستون فقرات در سیاست‌گذاری اقتصادی کشور برجسته می‌کرد.

مبنای قانونی اعطای تسهیلات ذیل تبصره ۱۸، مستقیماً از قانون بودجه سالانه نشأت می‌گرفت که به دولت اختیار می‌داد تا منابع مالی قابل توجهی را به برنامه‌های اقتصادی خاص تخصیص دهد. جزئیات عملیاتی و چارچوب‌های اجرایی این تبصره، از طریق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی که معمولاً توسط هیئت وزیران یا شوراهای تخصصی تصویب می‌شدند، تدوین می‌گردید. این ساختار دو لایه (قانون بودجه و آیین‌نامه‌های اجرایی)، امکان انعطاف‌پذیری در جزئیات اجرایی را فراهم می‌آورد، در حالی که مبنای قانونی اصلی را حفظ می‌کرد. حضور مداوم آیین‌نامه‌های اجرایی برای سال‌های مختلف (۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲) تأیید می‌کند که تبصره ۱۸ یک سازوکار سیاستی پایدار و در حال تحول بوده است. این پیوستگی در وجود این تبصره، نشان می‌دهد که دولت به طور مستمر به دنبال راه‌هایی برای بهینه‌سازی تأثیرگذاری آن در پاسخ به شرایط اقتصادی متغیر و اولویت‌های جدید بوده است.

۲. سیر تحول تاریخی اعطای تسهیلات از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه: (از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲)

تبصره ۱۸ قانون بودجه ایران یکی از تبصره‌های کلیدی در قوانین بودجه سالانه کشور است که عمدتاً به حمایت از تولید، اشتغال‌زایی، و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی اختصاص دارد. این تبصره از سال ۱۳۹۷ به بعد دستخوش تغییرات متعددی شده است که نشان‌دهنده تلاش برای انطباق با نیازهای اقتصادی کشور و بهبود کارایی آن است. در این بخش، سیر تحولات آن بررسی می‌شود.

سال ۱۳۹۷: تمرکز بر اشتغال‌زایی و حمایت از تولید

این سال، یکی از اولین تجلیات صریح تبصره ۱۸ بود که بر ایجاد اشتغال گسترده و مولد تأکید داشت. آیین‌نامه اجرایی آن، دامنه اولیه، گروه‌های هدف و بخش‌های اولویت‌دار را مشخص می‌کرد. هدف اصلی، اجرای برنامه‌های

اشتغال‌زایی با تمرکز بر جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی بود. این تبصره به دولت اجازه می‌داد تا علاوه بر ردیف بودجه‌ای مشخص، ۲۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، یارانه سود تسهیلات و کمک‌های بلاعوض، همراه با تسهیلات بانکی، برای حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا هزینه کند. اولویت‌ها شامل بازسازی و نوسازی صنایع، تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های کشاورزی، صنعتی و معدنی نیمه‌تمام بخش خصوصی با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد، اجرای طرح‌های صنایع کوچک و حمایت از خوشه‌های صنعتی، بافت‌های فرسوده، طرح‌های حمل‌ونقل عمومی و ریلی، کارورزی جوانان و طرح‌های اشتغال‌زایی مناطق مرزی (مانند کوله‌بران)، گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی بود. اعتبارات این بند بر اساس شاخص‌هایی که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسید، در اختیار استان‌ها قرار می‌گرفت و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی کسر شده باید در همان استان یا شهرستان هزینه می‌شد. محورهای اصلی این تبصره شامل موارد زیر بود:

- **تخصیص منابع مالی:** اختصاص منابع از محل درآمدهای نفتی و صندوق توسعه ملی برای حمایت از طرح‌های تولیدی و اشتغال‌زا.
- **تسهیلات بانکی:** ارائه تسهیلات بانکی با نرخ سود ترجیحی به بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) برای توسعه تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی.
- **حمایت از مناطق محروم:** تأکید بر توزیع عادلانه منابع برای توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.
- **سازوکار اجرایی:** ایجاد شورای برنامه‌ریزی و توسعه در استان‌ها برای شناسایی و اولویت‌بندی طرح‌های اشتغال‌زا.

در این سال، تبصره ۱۸ به‌عنوان ابزاری برای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مطرح شد، اما چالش‌هایی نظیر عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و کندی در تخصیص منابع، مانع از تحقق کامل اهداف آن شد.

سال ۱۳۹۸: تقویت سازوکارهای اجرایی

در سال ۱۳۹۸، با توجه به تجربه سال قبل، تغییراتی در ساختار اجرایی تبصره ۱۸ اعمال شد:

- **تقویت نظارت:** ایجاد سازوکارهای نظارتی دقیق‌تر برای تخصیص منابع و جلوگیری از انحراف تسهیلات.
- **تمرکز بر طرح‌های دانش‌بنیان:** بخشی از منابع تبصره ۱۸ به حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و طرح‌های نوآورانه اختصاص یافت.
- **افزایش سقف تسهیلات:** سقف تسهیلات برای بنگاه‌های تولیدی افزایش یافت تا پاسخگوی نیازهای مالی بیشتر باشد.

- **همکاری با صندوق توسعه ملی:** استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی پروژه‌های بزرگ‌تر.

با این حال، مشکلات اقتصادی ناشی از تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، اجرای کامل تبصره ۱۸ را با محدودیت‌هایی مواجه کرد. همچنین، گزارش‌های رسمی نشان‌دهنده تخصیص ناقص بودجه به برخی طرح‌ها بود.

سال ۱۳۹۹: تأکید بر پایداری اشتغال

در سال ۱۳۹۹، با توجه به تأثیرات اقتصادی شیوع کرونا، تبصره ۱۸ با هدف حفظ مشاغل موجود و ایجاد فرصت‌های جدید بازنگری شد:

- **حمایت از مشاغل آسیب‌دیده:** اختصاص بخشی از منابع برای حمایت از کسب‌وکارهای متأثر از کرونا، به‌ویژه در بخش‌های گردشگری و خدمات.
- **افزایش مشارکت بخش خصوصی:** تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق ارائه مشوق‌های مالیاتی و تضمین‌های بانکی.
- **تمرکز بر زنجیره ارزش:** حمایت از طرح‌هایی که در زنجیره تولید ارزش افزوده بیشتری ایجاد می‌کردند.
- **تخصیص اعتبارات هدفمند:** تأکید بر تخصیص اعتبارات به پروژه‌هایی با بازدهی سریع‌تر برای مقابله با بیکاری.

در سال ۱۳۹۹، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۸ به دولت اجازه داد تا اعتبارات مندرج در جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض و تسهیلات بانکی، برای ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل برنامه‌های بند (الف) تبصره ۱۸ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ هزینه کند. در این سال، گزارش‌های عملکرد نشان داد که بخشی از منابع به دلیل بروکراسی پیچیده و عدم هماهنگی بین دستگاه‌ها به‌موقع تخصیص نیافت.

سال ۱۴۰۰: اصلاحات ساختاری و شفافیت بیشتر

در سال ۱۴۰۰، تبصره ۱۸ با اصلاحات ساختاری و تأکید بر شفافیت مالی بازطراحی شد. تغییرات کلیدی شامل موارد زیر بود:

- **شفافیت در تخصیص منابع:** الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد تبصره ۱۸.
- **واگذاری دبیرخانه این اعتبارات به وزارت امور اقتصادی و دارایی و در سطح استانی به ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استانها**

- **تمرکز بر اشتغال پایدار:** اولویت‌بندی طرح‌هایی که اشتغال پایدار ایجاد می‌کردند، به‌ویژه در بخش‌های کشاورزی و صنعت.

- **حمایت از فناوری‌های نوین:** تخصیص منابع بیشتر به شرکت‌های دانش‌بنیان و استارت‌آپ‌ها.

- **تسهیلات هدفمند:** ارائه تسهیلات با شرایط مشخص برای پروژه‌های با اولویت بالا.

بر اساس منبع، بند (الف) تبصره ۱۸ در این سال به حمایت از تولید و اشتغال اختصاص یافت و تلاش شد تا با رفع موانع اجرایی سال‌های گذشته، کارایی این تبصره افزایش یابد. با این حال، چالش‌هایی مانند تورم بالا و نوسانات ارزی بر اجرای طرح‌ها تأثیر گذاشت.

در سال ۱۴۰۰، منابع مالی مشخصی برای این تبصره تعیین شد که شامل ۳۲۰ هزار میلیارد ریال از ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۰، وجوه حاصل از تنفیذ بند (و) تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸، منابع داخلی مؤسسات عامل، منابع در اختیار دستگاه‌های اجرایی مرتبط، و منابع صندوق توسعه ملی بود. تعریف «واحدهای تولیدی پیشران» نیز معرفی شد که شامل صنایع خاصی نظیر شیلات، محصولات شیمیایی و پتروشیمی، فلزات اساسی، غذایی و آشامیدنی، وسایل نقلیه موتوری و تجهیزات حمل‌ونقل دریایی، لاستیک و پلاستیک، ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی، وسایل ارتباطی و تجهیزات پزشکی، نساجی و پوشاک، کاغذ و محصولات کاغذی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، حمل‌ونقل ریلی، و هتل و اقامتگاه می‌شد. این تغییر در سال ۱۴۰۰، نشان‌دهنده یک تغییر راهبردی از ایجاد اشتغال عمومی به سمت حمایت از بخش‌های صنعتی خاص و با تأثیر بالا بود. این دگرگونی، به معنای تمرکز بر اهرم‌های موجود صنعتی برای رشد اقتصادی، به جای صرفاً تمرکز بر ایجاد شغل در هر بخش، تلقی می‌شود. تخصیص اعتبارات به وزارتخانه‌های مختلف از جمله جهاد کشاورزی (۸۰ هزار میلیارد ریال)، صنعت، معدن و تجارت (۷۰ هزار میلیارد ریال)، راه و شهرسازی (۷۰ هزار میلیارد ریال)، نفت (۵۰ هزار میلیارد ریال)، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (۱۵ هزار میلیارد ریال)، تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۰ هزار میلیارد ریال)، ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱۰ هزار میلیارد ریال)، و معاونت علمی و فناوری (۱۵ هزار میلیارد ریال) نیز صورت گرفت. همچنین، ۱۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی برای کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور جهت حمایت فنی، تثبیت و تضمین اشتغال محرومان اختصاص یافت.

سال ۱۴۰۱: هم‌افزایی با قانون جهش تولید دانش‌بنیان

در این سال، تمرکز بر بخش‌های خاصی از جمله اقتصاد دیجیتال و حمایت از کسب‌وکارهای کوچک‌تر گسترش یافت. دستورالعمل اجرایی بند (الف) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، جزئیات فرآیند اجرا، اولویت‌ها و طرح‌های واجد شرایط را مشخص کرد. اولویت‌های اصلی اعطای تسهیلات شامل بومی‌سازی،

توسعه زیست‌بوم اقتصاد دیجیتال، هوشمندسازی و توسعه فناوری‌های نوین، اشتغال و تربیت نیروی انسانی، و توسعه همکاری‌های بین‌المللی بود. حمایت از طرح‌های توسعه سکوها و کسب‌وکارهای ارائه‌دهنده خدمات آزادکاری و خوداشتغالی در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات و دفاتر خدمات ارتباطی نیز مورد تأکید قرار گرفت. گنجاندن صریح «زیست‌بوم اقتصاد دیجیتال» و «فناوری‌های هوشمند» در اولویت‌های سال ۱۴۰۱، نشان‌دهنده درک دولت از ماهیت در حال تحول اشتغال و تولید است. این رویکرد، تلاشی برای همسویی تخصیص بودجه با روندهای فناوری جهانی و تنوع‌بخشی به اقتصاد فراتر از بخش‌های سنتی را نشان می‌دهد که حاکی از یک تنظیم سیاست آینده‌نگر است. در سال ۱۴۰۱، تبصره ۱۸ با قانون جهش تولید دانش‌بنیان (مصوب ۱۴۰۱/۲/۳۱) هم‌افزایی بیشتری پیدا کرد:

۱. حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان: بخشی از منابع تبصره ۱۸ به‌طور خاص به صندوق نوآوری و شکوفایی برای حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان اختصاص یافت.
۲. توسعه زیرساخت‌های فناوری: سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فناوری مانند پارک‌های علم و فناوری.
۳. تسهیلات برای صادرات: ارائه تسهیلات به شرکت‌های صادراتی، به‌ویژه در حوزه خدمات فنی و مهندسی.
۴. مدیریت منابع تأکید بر تخصیص یک‌دومازدهم منابع به‌صورت ماهانه برای جلوگیری از تأخیر در اجرای طرح‌ها.

سال ۱۴۰۲: تأکید بر عدالت منطقه‌ای و حمایت از مناطق محروم

در سال ۱۴۰۲، تبصره ۱۸ به حمایت گسترده‌تر از تولید و اشتغال پایدار ادامه داد، با تأکید ویژه بر عدالت منطقه‌ای و توسعه استان‌ها. در تسهیلات تلفیقی تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۴۰۲، منابع مالی شامل یک واحد از منابع دولتی با نرخ بهره صفر و دو واحد از منابع بانکی با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار بود، که نرخ نهایی برای بهره‌برداران حدود ۱۵ درصد تعیین شده بود. همچنین تبصره ۱۶ (که بر تسهیلات قرض‌الحسنه برای اشتغال حمایتی متمرکز بود)، به عنوان یک بند مستقل حذف شد و وظایف و منابع مالی این تبصره، در تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۴۰۲ تجمیع گردید. این تغییر، تمرکز اصلی را به سمت حمایت از کسب‌وکارهای خانگی و کوچک معطوف ساخته که نشان‌دهنده محدود شدن دامنه حمایت مستقیم از تولید و اشتغال در مقایسه با سال‌های گذشته است. همچنین فرآیند اجرایی شامل تخصیص به استان‌ها بر اساس نیاز، بررسی طرح‌های اقتصادی توسط دستگاه‌های استانی، و ارجاع به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات بود. برای مناطق محروم، نرخ بهره پایین‌تر و وثیقه‌های جایگزین مانند سند زمین کشاورزی، باغ‌ها، چاه‌های آب، وسایل نقلیه، و نامه‌های تضمین صندوق‌های ضمانت پذیرفته می‌شد. مفاد این سال، جامع‌ترین و مفصل‌ترین چارچوب را قبل از تغییرات اساسی در بودجه ۱۴۰۳ ارائه می‌دهد که

شامل طیف وسیعی از منابع مالی، سازوکارهای هزینه و یک چارچوب نظارتی قوی است. هدف آن، حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی، با تأکید بر تجمیع حمایت‌های دولتی و گسترش عدالت سرزمینی در راستای رشد و توسعه استان‌های کشور، با اولویت طرح‌های تولیدی دانش‌بنیان و پیشران بود. دستورالعمل اجرایی جامع تبصره ۱۸ در تاریخ ۱۴۰۴/۰۴/۱۴ توسط هیئت امنای حساب ملی پیشرفت و عدالت به تصویب رسید. این دستورالعمل، مفاد کلیدی تبصره ۱۸ را به تفصیل شرح می‌داد.

مفاد کلیدی تبصره ۱۸ قانون بودجه (۱۳۹۷-۱۴۰۲)

سال بودجه	هدف/تمرکز اصلی	منابع مالی کلیدی	ذی نفعان/بخش‌های اصلی هدف	مفاد خاص قابل توجه
۱۳۹۷	اشتغال گسترده و مولد (جوانان، دانش‌آموختگان، زنان، حمایتی)	۲۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف بودجه‌ای مشخص، تسهیلات بانکی	بازسازی صنایع، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام (کشاورزی، صنعتی، معدنی با < ۶۰٪ پیشرفت فیزیکی)، صنایع کوچک، خوشه‌های صنعتی، مناطق مرزی، گردشگری، صنایع دستی	توزیع استانی بر اساس شاخص‌ها، تضمین عدم کاهش اعتبارات استانی
۱۳۹۹	ایجاد و تثبیت اشتغال مولد، سیاست‌های بازار کار	اعتبارات تبصره ۱۴ در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض، تسهیلات بانکی	تکمیل برنامه‌های تبصره ۱۸ سال‌های ۹۷ و ۹۸	
۱۴۰۰	رونق تولید و اشتغال، حمایت از واحدهای پیشران	۳۲۰ هزار میلیارد ریال از تبصره ۱۴، وجوه بند (و) تبصره ۱۶ سال ۹۸، منابع داخلی بانک‌ها، صندوق توسعه ملی	واحدهای تولیدی پیشران (شیلات، پتروشیمی، فلزات، خودرو، ICT هتل و...)، کمیته امداد، بهزیستی	تخصیص مشخص به وزارتخانه‌های مختلف (جهاد کشاورزی، صنعت، راه، نفت و...)
۱۴۰۱	توسعه زیست‌بوم اقتصاد دیجیتال، هوشمندسازی، اشتغال در ICT	۸۵۰ هزار میلیارد ریال منابع، ۲۰ درصد از اعتبار مرتبط با قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، ۱۰ هزار میلیارد ریال از محل تملک‌های دولتی، منابع بازگشتی سال ۱۴۰۰، مولدسازی و سهم استانها از حقوق دولتی معادن و مازاد درآمدهای استانی	کسب و کارهای آزادکاری، خوداشتغالی در ICT دفاتر خدمات ارتباطی	اولویت‌های خاص برای ICT
۱۴۰۲	حمایت از تولید و اشتغال پایدار، رشد تولید ملی (اولویت دانش‌بنیان و پیشران)	۳۱۰ هزار میلیارد ریال از جدول ۹، باقیمانده تبصره ۱۴ (۱۴۰۰ و ۱۴۰۱) بازگشتی تبصره ۱۸ سال‌های قبل، بازگشتی بند (و) تبصره ۱۶ سال ۹۸، بازگشتی تسهیلات روستایی/عشایری، ۵٪ از ۱۵٪ حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی، ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی، ۵۰٪ مازاد درآمد مالیات بر ارزش افزوده	واحدهای خرد، کوچک، متوسط، بزرگ، دانش‌بنیان، پیشران، قابل احیا، کسب و کارهای خانگی، کمیته امداد، بهزیستی، بنیاد برکت، صندوق نوآوری و شکوفایی	تخصیص ۳۰٪ ملی و ۷۰٪ استانی، تخصیص برای اشتغال سربازان، احیای کارخانه‌های تعطیل، مناطق محروم، پروژه‌های تعاونی

این سیر تحول نشان می‌دهد که تبصره ۱۸ از یک رویکرد کلی به اشتغال‌زایی در سال‌های اولیه، به سمت هدف‌گذاری دقیق‌تر بخش‌ها و واحدهای اقتصادی با پتانسیل بالاتر برای ارزش‌آفرینی و رشد، مانند «واحدهای پیشران» و «اقتصاد دیجیتال»، حرکت کرده است. این تغییر، حاکی از تلاش سیاست‌گذاران برای بهینه‌سازی تأثیر تسهیلات از طریق تمرکز بر حوزه‌هایی با بیشترین بازده اقتصادی است.

۳. مبانی قانونی و سازوکارهای عملیاتی (با تمرکز بر سال ۱۴۰۲)

قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و دستورالعمل‌های اجرایی آن، جامع‌ترین چارچوب قانونی و عملیاتی تبصره ۱۸ را ارائه می‌دهند.

الف. منابع تأمین مالی (بند الف)

تبصره ۱۸ در سال ۱۴۰۲، رویکردی چندوجهی به تأمین مالی داشت که از جریان‌های درآمدی مختلف دولت و ابزارهای مالی بهره می‌برد تا سرمایه قابل توجهی را برای اهداف خود فراهم آورد.

- ۳۱۰ هزار میلیارد ریال از ردیف مربوطه در جدول شماره (۹) قانون، که به صورت حداقل ماهانه یک‌دوازدهم به حساب ملی پیشرفت و عدالت نزد خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت امور اقتصادی و دارایی واریز می‌شد.
- مبالغ باقیمانده از ردیف‌های (۲۸) و (۲۶) مصارف تبصره ۱۴ قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ کل کشور، که به حساب ملی پیشرفت و عدالت واریز می‌شد.
- اصل و سود برگشتی منابع بند (الف) تبصره ۱۸ قوانین بودجه سال‌های قبل، که به حساب ملی پیشرفت و عدالت واریز می‌شد.
- منابع برگشتی بند (و) تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، که به حساب ملی پیشرفت و عدالت واریز می‌شد.
- منابع مالی باقیمانده و برگشتی تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶، که به حساب ملی پیشرفت و عدالت واریز می‌شد.
- پنج درصد از پانزده درصد منابع بند (ح) تبصره ۷ قانون بودجه (حقوق دولتی معادن)، که به حساب پیشرفت و عدالت استانی واریز می‌شد.
- منابع مالی حاصل از تحقق مازاد درآمدهای استانی، که به حساب پیشرفت و عدالت استانی مربوطه واریز می‌شد.

- هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی قرض الحسنه.
 - معادل پنجاه درصد درآمد مازاد حاصل از منابع تحقق یافته مالیات بر ارزش افزوده نسبت به سقف ردیف مندرج در جدول شماره (۵)، که به حساب ملی پیشرفت و عدالت واریز می‌شد.
- این تنوع در منابع مالی، از جمله وجوه برگشتی و سهمی از درآمدهای غیرنفتی مانند مالیات بر ارزش افزوده و حقوق دولتی معادن، نشان‌دهنده تلاشی برای ایجاد یک سازوکار تأمین مالی پایدارتر و قابل پیش‌بینی‌تر برای حمایت از اشتغال و تولید است. این گوناگونی، وابستگی بیش از حد به یک جریان درآمدی واحد را کاهش داده و نشان‌دهنده یک تلاش راهبردی برای ادغام اهرم‌های اقتصادی مختلف به سوی یک هدف مشترک است.

منابع مالی تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲

نوع منبع	مبلغ/درصد	توضیحات
تخصیص بودجه‌ای	سیصد و ده هزار میلیارد ریال	از جدول شماره (۹) قانون بودجه، واریز به حساب ملی پیشرفت و عدالت
وجوه باقیمانده/برگشتی گذشته	نامشخص	از تبصره ۱۴ (۱۴۰۰ و ۱۴۰۱)، تبصره ۱۸ سال‌های قبل، بند(و) تبصره ۱۶ (۱۳۹۸)، قانون اشتغال روستایی/عشایری
حقوق دولتی معادن	۵درصد از ۱۵درصد	از بند (ح) تبصره ۷، واریز به حساب پیشرفت و عدالت استانی
مازاد درآمدهای استانی	نامشخص	واریز به حساب پیشرفت و عدالت استانی مربوطه
تسهیلات بانکی قرض الحسنه	هزار میلیارد ریال	تسهیلات از سیستم بانکی
مازاد مالیات بر ارزش افزوده	۵۰٪	از مازاد درآمد مالیات بر ارزش افزوده و واریز به حساب ملی پیشرفت و عدالت

ب. سازوکارهای تخصیص و هزینه (بند ب)

چارچوب سال ۱۴۰۲، دستورالعمل‌های روشنی را برای نحوه توزیع وجوه جمع‌آوری شده، با تمایز بین برنامه‌های ملی و استانی و تخصیص وجوه به مؤسسات حمایتی خاص، ارائه می‌کرد.

- تخصیص ملی در مقابل استانی: تا ۳۰ درصد منابع مالی برای برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح ملی و حداقل ۷۰ درصد برای برنامه‌های استانی (با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان) تخصیص می‌یافت. منابع حاصل از حقوق دولتی معادن و درآمدهای مازاد استانی، مختص استان مربوطه بود.
- تسهیلات قرض الحسنه:

- تسهیلات قرض‌الحسنه (۱,۰۰۰ هزار میلیارد ریال): ۵۰۰ هزار میلیارد ریال در اختیار هیئت امنای حساب‌های پیشرفت و عدالت استانی قرار می‌گرفت. ۵۰۰ هزار میلیارد ریال دیگر نیز به مؤسسات حمایتی خاص شامل کمیته امداد امام خمینی (۳۵۰ هزار میلیارد ریال)، سازمان بهزیستی کشور (۵۰ هزار میلیارد ریال)، بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (۵۰ هزار میلیارد ریال) و صندوق نوآوری و شکوفایی (۵۰ هزار میلیارد ریال) تخصیص می‌یافت.
- اشتغال سربازان: تا ۲۰ هزار میلیارد ریال از منابع این حساب، به عنوان تسهیلات اشتغال‌زایی برای سربازان پایان خدمت، با معرفی ستاد کل نیروهای مسلح، پرداخت می‌شد.
- هیئت حمایت از صنایع: ۲,۵ درصد از تسهیلات قرض‌الحسنه (معادل ۲۵ هزار میلیارد ریال) برای احیای کارخانه‌های تعطیل یا در آستانه تعطیلی در اختیار هیئت حمایت از صنایع قرار می‌گرفت.
- مناطق محروم: تا ۱۰ درصد از منابع مالی مشخص، برای حمایت از تولید و اشتغال و کمک‌های بلاعوض جهت زیرساخت‌های تولید و اشتغال در مناطق محروم کشور تخصیص می‌یافت.
- مناطق روستایی و عشایری: منابع مالی برای ادامه اجرای تسهیلات قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یافت.
- اشتغال جوانان: تا ۲۰ درصد از منابع مالی بند «ف» تبصره ۶ قانون بودجه، صرف برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان در خصوص اشتغال جوانان می‌شد.
- طرح‌های تعاونی: ۲۵ درصد از منابع استانی مشخص، به تسهیلات برای طرح‌های تولیدی و اشتغال‌زایی تعاونی اختصاص می‌یافت.
- اقتصاد دیجیتال: تا ۱۰ درصد از منابع مالی برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات جهت حمایت

از توسعه کسب و کارهای اقتصاد دیجیتال تأمین می‌شد.

تخصیص قابل توجه و جوه به سطوح استانی (حداقل ۷۰ درصد) و اختصاص منابع به نهادهای حمایتی خاص (مانند کمیته امداد و سازمان بهزیستی)، نشان‌دهنده یک راهبرد دوگانه است: تمرکززدایی از تلاش‌های توسعه اقتصادی برای پاسخگویی بهتر به نابرابری‌های منطقه‌ای و بهره‌گیری از سازمان‌های رفاه اجتماعی برای ایجاد مستقیم اشتغال در میان گروه‌های آسیب‌پذیر. این رویکرد دوگانه، با هدف به حداکثر رساندن تأثیر منطقه‌ای و عدالت اجتماعی طراحی شده بود.

ج. رویه‌های اجرایی (بند ج)

عملیاتی‌سازی تبصره ۱۸ شامل یک فرآیند ساختاریافته بود که توسط نهادهای دولتی و مالی مختلف تسهیل می‌شد.

- حساب‌ها و هیئت‌های امناء: وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول افتتاح حساب‌های ملی و استانی پیشرفت و عدالت بود. هیئت امنای ملی (به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول ایشان) و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان (به ریاست استانداران) بر این وجوه نظارت می‌کردند.
- بانک‌های عامل و تأمین مالی تلفیقی: منابع در بانک‌های عامل (با اولویت بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی و صندوق کارآفرینی امید) سپرده‌گذاری می‌شد. این وجوه سپس با منابع نظام بانکی، صندوق توسعه ملی و منابع دستگاه‌های اجرایی ترکیب شده و در قالب «تسهیلات تلفیقی» با نرخ ترجیحی به متقاضیان پرداخت می‌شد. نرخ سود سپرده‌گذاری منابع در بانک‌های عامل حداقل یک درصد بود و نرخ سود تسهیلات اعطایی متناسب با میزان مشارکت منابع تعیین می‌شد.
- فرآیند درخواست و زمان‌بندی: متقاضیان که ملزم به داشتن مجوز فعالیت معتبر بودند (با استثنا برای مجوزهای قبل از ۱۴۰۲)، باید طرح توجیهی و امکان‌سنجی خود را تهیه می‌کردند. فرآیند شامل مراحل زیر بود:

- تکمیل مدارک توسط متقاضی: حداکثر ۱۵ روز.
- بررسی توجیه اقتصادی و مالی طرح و تأیید/رد توسط مؤسسه عامل: حداکثر ۱۵ روز.
- عقد قرارداد و پرداخت تسهیلات پس از تأمین وثیقه: حداکثر ۱۵ روز

زمان‌بندی فرآیند درخواست تسهیلات (قانون بودجه سال ۱۴۰۲)

مرحله	مراحل اجرایی	حداکثر زمان (روز)
مرحله ۱	اطلاع‌رسانی مدارک مورد نیاز به متقاضیان توسط مؤسسه عامل و تکمیل مدارک	۱۵
مرحله ۲	بررسی توجیه اقتصادی و مالی طرح و تصویب در کمیته اعتباری و اعلام پذیرش یا رد	۱۵
مرحله ۳	عقد قرارداد با متقاضی و پرداخت تسهیلات پس از تأمین وثیقه توسط متقاضی	۱۵

- الزامات وثیق: با وجود تلاش برای تسهیل، وثایق سنتی همچنان مورد نیاز بود. با این حال، انعطاف‌پذیری برای مناطق کمتر برخوردار، روستاها و شرکت‌های دانش‌بنیان معرفی شد که امکان پذیرش اسناد زمین کشاورزی، باغات و چاه آب (با سند شش‌دانگ)، ضمانت‌نامه‌های صندوق‌های ضمانت، صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و صندوق نوآوری و شکوفایی، اوراق مشارکت و وسایل نقلیه دارای سند را فراهم می‌آورد.

- آورده متقاضی: حداقل ۲۰ درصد آورده متقاضی الزامی بود (حداقل ۵ درصد نقدی از کل آورده)، اما واحدهای تولیدی خرد و خانگی و صنایع دستی از این شرط معاف بودند.
- تعهد اشتغال: متقاضیان ملزم به ارائه فرم تعهد اشتغال بودند و در صورت عدم انجام تعهدات، تسهیلات به دین حال تبدیل می‌شد.

تعیین زمان‌بندی‌های مشخص و ارائه گزینه‌های وثیقه انعطاف‌پذیر، نشان‌دهنده تلاشی برای روان‌سازی فرآیند درخواست و کاهش موانع دسترسی برای گروه‌های اولویت‌دار (مانند شرکت‌های دانش‌بنیان و کسب‌وکارهای روستایی) است. با این حال، وجود جریمه برای تأخیر بانک‌های عامل و بند تعهد اشتغال، بر اهمیت پاسخگویی در دستیابی به اهداف ایجاد شغل تأکید دارد.

د. طرح‌های واجد شرایط و معیارهای اولویت‌بندی

تبصره ۱۸ با هدف حمایت از طیف متنوعی از فعالیتهای اقتصادی، معیارهای اولویت‌بندی روشنی را برای به حداکثر رساندن تأثیرگذاری تعیین کرده بود.

- انواع طرح‌های واجد شرایط:

- واحدهای تولیدی خرد و کوچک (۱ تا ۹ نفر نیروی کار)
- واحدهای تولیدی متوسط (۱۰ تا ۵۰ نفر نیروی کار)

- واحدهای تولیدی بزرگ (بیش از ۵۰ نفر نیروی کار)
- واحدهای فناور و شرکت‌های دانش‌بنیان (با مجوز معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری یا پارک‌های علم و فناوری)
- طرح‌های پیشران (طرح‌هایی با پیوندهای بیشتر با سایر واحدهای تولیدی که راه‌اندازی آن‌ها منجر به رونق فعالیت‌های مرتبط می‌شود)
- واحدهای قابل احیا (واحدهای اقتصادی غیرفعال یا نیمه‌فعال)
- کسب‌وکارهای خانگی
- معیارهای اولویت‌بندی: دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی موظف بودند در برنامه‌های پیشنهادی خود، حداقل سه مورد از اولویت‌های زیر را رعایت کنند:
 - طرح‌های پیشران اقتصادی.
 - طرح‌های تولیدی صادرات‌محور یا طرح‌های با صرفه‌جویی ارزی بالا (حداقل ۲۰٪ منابع برای طرح‌های صادرات‌محور)
 - طرح‌های دانش‌بنیان و با فناوری بالا (حداقل ۱۰٪ منابع برای طرح‌های دانش‌بنیان)
 - ایجاد، تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های سرمایه‌گذاری نیمه‌تمام با پیشرفت فیزیکی بالای ۷۰ درصد.
 - طرح‌های معرفی شده به مؤسسات عامل بند (الف) تبصره ۱۸ سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱.
 - طرح‌های با هزینه اشتغال‌زایی پایین، با اولویت مناطق محروم.
 - طرح‌های بهینه‌سازی مصرف و تولید انرژی.
 - طرح‌های با اولویت به‌کارگیری دانش‌آموختگان دانشگاهی (حداقل ۵۰٪ تعهد اشتغال)

طرح‌های واجد شرایط و معیارهای اولویت‌بندی (قانون بودجه سال ۱۴۰۲)

رده پروژه	تعریف/ویژگی‌ها	معیارهای اولویت‌بندی (حداقل ۳ مورد)
واحدهای تولیدی خرد و کوچک	۱ تا ۹ نفر نیروی کار	پیشران اقتصادی، صادرات‌محور، دانش‌بنیان، پیشرفت فیزیکی بالاتر از ۷۰٪، معرفی شده در ۱۴۰۱/۱۴۰۰، هزینه اشتغال‌زایی پایین، بهینه‌سازی انرژی، به‌کارگیری دانش‌آموختگان
واحدهای تولیدی متوسط	۱۰ تا ۵۰ نفر نیروی کار	مشابه بالا
واحدهای تولیدی بزرگ	بیش از ۵۰ نفر نیروی کار	مشابه بالا
واحدهای فناور و دانش‌بنیان	فعالیت‌های هم‌افزایی علم و ثروت، توسعه اقتصاد دانش‌بنیان	مشابه بالا، با سهم حداقل ۱۰٪ از منابع
طرح‌های پیشران	طرح‌هایی با پیوندهای زیاد با سایر واحدهای تولیدی	مشابه بالا، با سهم ۳۰٪ از منابع ملی
واحدهای قابل احیا	واحدهای اقتصادی غیرفعال (راکد) یا نیمه‌فعال	مشابه بالا
کسب‌وکارهای خانگی	فعالیت اقتصادی در محل سکونت شخصی	مشابه بالا

طبقه‌بندی دقیق طرح‌های واجد شرایط و سیستم اولویت‌بندی چندمعیاره، نشان‌دهنده یک رویکرد راهبردی به توسعه اقتصادی است. هدف این رویکرد، هدایت منابع به سمت بخش‌ها و طرح‌هایی با بالاترین پتانسیل برای خلق ارزش، پیشرفت فناوری، رشد صادرات و تأثیر منطقه‌ای است. تأکید بر «طرح‌های پیشران» و «فعالیت‌های دانش‌بنیان»، حاکی از یک چشم‌انداز بلندمدت برای تحول ساختاری اقتصاد است.

۵. شرایط بازپرداخت

دوره‌های بازپرداخت به گونه‌ای ساختار یافته بودند که نیازهای سرمایه‌ای مختلف را پوشش دهند و توازن بین احتیاط مالی و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را حفظ کنند.

- تسهیلات سرمایه در گردش: حداکثر یک سال.

- تسهیلات ایجاد، توسعه و تکمیل (سرمایه ثابت): حداکثر پنج سال، شامل حداکثر دو سال دوره مشارکت و تنفس، و حداکثر سه سال دوره بازپرداخت.
- طرح‌های پیشران (سرمایه ثابت): حداکثر هفت سال، شامل حداکثر دو سال دوره مشارکت و تنفس، و حداکثر پنج سال دوره بازپرداخت.
- نرخ سود: نرخ سود سالانه تسهیلات اعطایی تلفیقی برای متقاضیان معرفی شده به مؤسسه‌های عامل بر اساس جدول تعیین شده و متناسب با نوع طرح و منطقه (کمتر برخوردار یا برخوردار) متفاوت بود. این نرخ‌ها از ۴٪ برای کسب‌وکارهای خرد و خانگی تا ۱۴٪ برای واحدهای پیشران متغیر بود و تخفیف‌هایی نیز برای مشارکت دستگاه‌های اجرایی، مناطق محروم و تولید کالاهای راهبردی در نظر گرفته می‌شد.
- دوره‌های بازپرداخت متفاوت برای سرمایه در گردش در مقابل سرمایه ثابت، و به ویژه شرایط طولانی‌تر برای «طرح‌های پیشران»، نشان‌دهنده درک چرخه سرمایه و افق‌های سرمایه‌گذاری متفاوت در انواع پروژه‌ها است. این انطباق ابزارهای مالی، با هدف ارائه حمایت مناسب‌تر و مؤثرتر، به‌ویژه برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ‌تر، پیچیده‌تر یا راهبردی که نیاز به دوره‌های بازگشت سرمایه طولانی‌تر دارند، صورت می‌گرفت.

و. چارچوب نظارت و گزارش‌دهی

نظارت مؤثر و گزارش‌دهی شفاف، جزء لاینفک چارچوب قانونی تبصره ۱۸ بود که با هدف تضمین پاسخگویی و پایش تأثیر تسهیلات اعطایی صورت می‌گرفت.

• مسئولیت‌ها:

- نظارت میدانی: عمدتاً بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بود. این مسئولیت، تمرکز بر تأثیر مستقیم بر اشتغال و پویایی بازار کار را نشان می‌دهد.
- نظارت عالی: به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول شده بود. این امر، نقش این وزارتخانه را به عنوان نهاد مرکزی سیاست‌گذاری اقتصادی منعکس می‌کند.
- مؤسسات عامل: بانک‌های عامل مسئول بررسی توجیه فنی، اقتصادی و مالی، اعتبارسنجی متقاضی، اخذ تضامین کافی و اقدامات قانونی لازم برای وصول اقساط بودند. همچنین، در صورت تأخیر، مشمول جریمه می‌شدند.
- دستگاه‌های اجرایی: موظف به پایش مستمر طرح‌ها پس از اعطای تسهیلات برای اطمینان از راه‌اندازی و ارائه گزارش‌های عملکرد ماهانه به دبیرخانه ملی و استانی بودند.
- تعهدات گزارش‌دهی به مجلس شورای اسلامی: گزارش‌های منظم و تفصیلی برای اطمینان از نظارت

پارلمانی و شفافیت الزامی بود.

○ خزانه‌داری کل کشور: موظف به ارائه گزارش ماهانه پرداخت‌ها از ردیف‌های منابع خاص به مجلس شورای اسلامی بود.

○ وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور: موظف به ارائه گزارش ماهانه عملکرد از ردیف‌های منابع خاص به مجلس شورای اسلامی بودند.

○ وزارت کشور: موظف به ارائه گزارش فصلی از هزینه‌کرد منابع استانی به مجلس شورای اسلامی بود.

○ وزارت امور اقتصادی و دارایی: موظف به ارائه گزارش فصلی از هزینه‌کرد منابع خاص به مجلس شورای اسلامی بود.

○ وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: موظف به ارسال گزارش عملکرد تبصره ۱۸ هر شش ماه یکبار به کمیسیون‌های جهش و رونق تولید و نظارت بر اصل ۴۴ قانون

اساسی، برنامه و بودجه و محاسبات، اقتصادی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی بودند.

○ سازمان تأمین اجتماعی: موظف به ارائه دسترسی برخط به اطلاعات مربوط به افراد بیمه‌شده جدید برای پایش اشتغال تعهد شده بود.

چارچوب گزارش‌دهی گسترده، شامل گزارش‌های متعدد و مستقیم به مجلس، بر تأکید قانونی بر شفافیت و پاسخگویی در قبال وجوه تبصره ۱۸ دلالت دارد. با این حال، چالش‌های شناسایی شده در اجرا، مانند بررسی‌های سریع و غیردقیق و فشارهای سیاسی، نشان می‌دهد که اثربخشی این نظارت در عمل ممکن است به خطر افتاده باشد. تلاش برای اشتراک‌گذاری داده‌ها به صورت برخط، تلاشی برای رفع این کاستی‌ها بود.

نهادهای نظارتی کلیدی و الزامات گزارش‌دهی

نهاد نظارتی	نوع نظارت/مسئولیت	فرکانس گزارش‌دهی	گیرنده گزارش
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	نظارت میدانی	مستمر	
وزارت امور اقتصادی و دارایی	نظارت عالی	مستمر	
خزانهداری کل کشور	گزارش پرداخت منابع	ماهانه	مجلس شورای اسلامی
وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور	گزارش عملکرد منابع	ماهانه	مجلس شورای اسلامی
وزارت کشور	گزارش هزینه کرد منابع استانی	فصلی	مجلس شورای اسلامی
وزارت امور اقتصادی و دارایی	گزارش هزینه کرد منابع خاص	فصلی	مجلس شورای اسلامی
وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	گزارش عملکرد تبصره ۱۸	شش ماه یکبار	کمیسیون‌های مجلس (جهش تولید، اصل ۴۴، برنامه و بودجه، اقتصادی، اجتماعی)
سازمان تأمین اجتماعی	دسترسی برخط به اطلاعات بیمه‌شدگان جدید	برخط	دبیرخانه ملی
مؤسسات عامل (بانک‌ها)	گزارش عملکرد تسهیلات و بازپرداخت‌ها	برخط	دبیرخانه ملی

۴. گزارش عملکرد استان فارس در حوزه اعطای تسهیلات اشتغال از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه

استان فارس در حوزه اعطای تسهیلات از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه در سنوات گذشته همواره جزو استان‌های برتر از لحاظ میزان و درصد عملکرد جذب بوده است. با توجه به اینکه منابع تبصره ۱۸ قانون بودجه، با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای، عموماً با تاخیر ابلاغ می‌گردند در سال ۱۴۰۳ فرآیند اعطای تسهیلات با نرخ تلفیقی از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و تسهیلات قرض الحسنه اشتغال از محل جزء ۳ و ۴ بند (ب) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در جریان بود که گزارش عملکرد استان فارس در این حوزه به شرح ذیل است:

- گزارش عملکرد استان فارس در حوزه اعطای تسهیلات با نرخ تلفیقی از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۱:

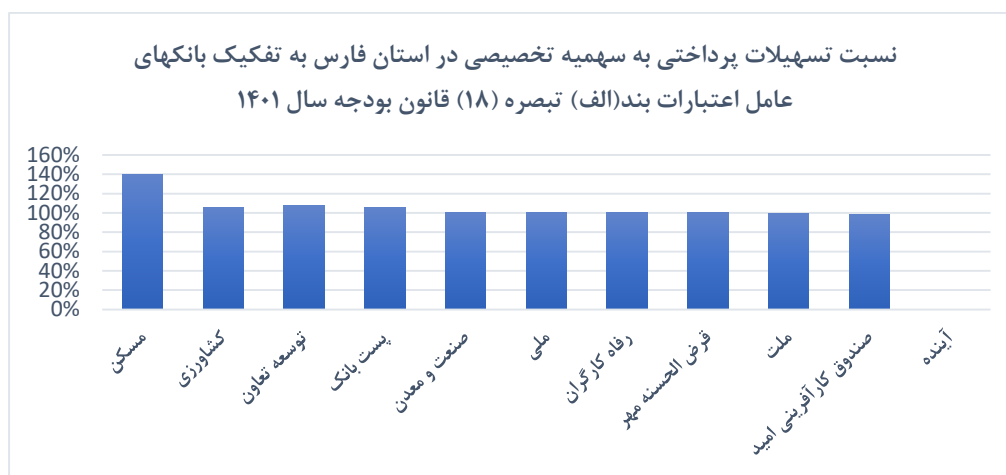
این اعتبارات با تاخیر و در انتهای سال ۱۴۰۲ ابلاغ گردید و فرآیند اعطای آن به متقاضیان تا دی ماه سال ۱۴۰۳ ادامه داشت. عملکرد استان در حوزه جذب این منابع به شرح ذیل است: خلاصه عملکرد استان فارس در حوزه اعتبارات بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۱



گزارش عملکرد بانک های عامل استان طرف قرارداد بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۱

ردیف	نام بانک عامل	مصوبات ارجاعی	سهامیه تخصیصی	وضعیت پرداختی	نسبت پرداختی به سهمیه
۱	مسکن	۱۵۷۵۷	۴۶۹	۶۵۷	۱۴۰٪
۲	کشاورزی	۸۲۳۶	۲۸۲۸	۲۹۹۲	۱۰۶٪
۳	توسعه تعاون	۴۲۶۵	۲۰۴۳	۲۱۹۸	۱۰۸٪
۴	پست بانک	۹۵۲	۴۸۰	۵۰۸	۱۰۶٪
۵	صنعت و معدن	۳۶۶۱	۱۷۴۶	۱۷۵۰	۱۰۰٪
۶	ملی	۲۰۳	۱۵۳	۱۵۳	۱۰۰٪
۷	رفاه کارگران	۷۲۱	۳۱۱	۳۱۱	۱۰۰٪
۸	قرض الحسنه مهر	ملی	۱۸۶	۱۸۶	۱۰۰٪
۹	ملت	۹۱۰	۴۵۷	۴۵۲	۹۹٪
۱۰	صندوق کارآفرینی امید	۴۸۰۸	۱۹۹۳	۱۹۶۲	۹۸٪
۱۱	آینده	۵۷۵	ملی	۰	۰٪
مجموع		۴۰۰۸۸	۱۰۶۶۶	۱۱۱۶۹	٪۱۰۵
(برحسب میلیارد ریال)					

نمودار نسبت تسهیلات پرداختی به سهمیه تخصیصی در استان فارس به تفکیک بانکهای عامل



گزارش عملکرد دستگاههای اجرایی استان در حوزه بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۱

نام دستگاه اجرایی	اعتبار تخصیصی	مبلغ تسهیلات مصوب	مبلغ تسهیلات پرداختی	درصد جذب
راه و شهرسازی (نوسازی بافت فرسوده)	۴۶۹	۱۵۷۵۷	۶۵۷	۱۴۰٪
تعاون کار و رفاه اجتماعی	۵۷۵	۱۴۶۱	۷۱۲	٪۱۲۴
جهاد کشاورزی	۲۶۳۴	۶۶۳۵	۲۷۹۵	۱۰۶٪
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۴۸۰	۹۵۲	۵۰۸	۱۰۶٪
پارک علم و فناوری	۲۷۵	۱۹۰۳	۲۸۰	۱۰۲٪
صنعت معدن و تجارت	۲۹۵۹	۵۰۰۳	۲۹۶۴	۱۰۰٪
کمیته امداد امام خمینی(ره)	۵۶۲	۹۱۳	۵۳۴	۱۰۰٪
بهریستی	۱۲۹	۹۱	۱۲۹	۱۰۰٪
راهداری و حمل و نقل جاده ای (نوسازی ناوگان)	۱۳۹	۷۱۷	۱۳۹	۱۰۰٪
میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۳۱۴	۳۵۸۲	۱۳۲۲	۱۰۰٪
بنیاد برکت	۴۵۰	۷۴۲	۴۵۰	۱۰۰٪
نهضت احیاء واحدهای اقتصادی	۷۱۰	۱۵۹۰	۶۸۰	۹۶٪
مجموع	۱۰۶۶۶	۴۰۰۸۸	۱۱۱۶۹	٪۱۰۵
(بر حسب میلیارد ریال)				

نسبت تسهیلات پرداختی به سهمیه تخصیصی در استان فارس به تفکیک دستگاههای اجرایی
(اعتبارات بند(الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۱)

دستگاه اجرایی	نسبت تسهیلات پرداختی به سهمیه تخصیصی (%)
راه و شهرسازی (نوسازی یافت)	140%
تعاون کار و رفاه اجتماعی	125%
جهاد کشاورزی	105%
ارتباطات و فناوری اطلاعات	105%
پارک علم و فناوری	100%
صنعت معدن و تجارت	100%
کمیته امداد امام خمینی(ره)	100%
بهزیستی	100%
راهداری و حمل و نقل جاده ای	100%
میراث فرهنگی، گردشگری و	100%
بنیاد برکت	100%
نهضت احیاء واحدهای اقتصادی	95%

[illegible]

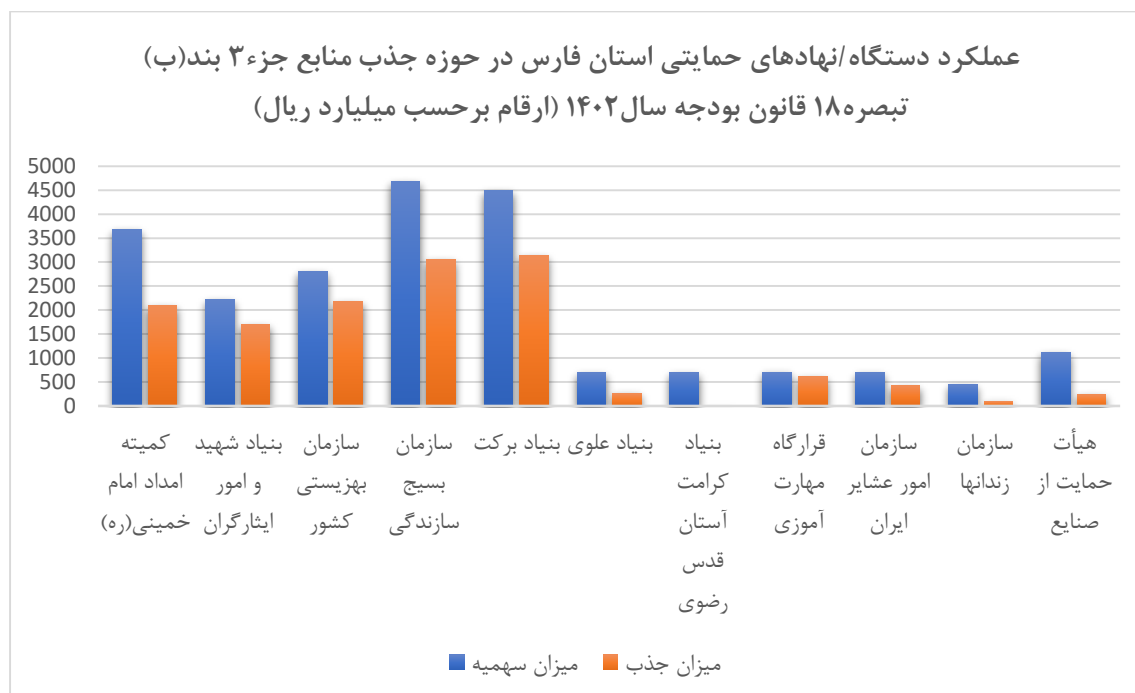
• گزارش عملکرد استان فارس در حوزه اعطای تسهیلات قرض الحسنه از محل جزء ۳ بند(ب) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲:

مطابق جزء ۳ بند(ب) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲، معادل پانصد هزار میلیارد ریال از تسهیلات موضوع جزء ۸ بند (الف) این تبصره (اعتبارات قرض الحسنه) در اختیار هیات امنای حسابهای استانی پیشرفت و عدالت (شورای برنامه و ریزی توسعه استان) قرار گرفت. سهمیه استان فارس از محل این اعتبارات قرض الحسنه اشتغال در مجموع ۲۲۲۴۳ میلیارد ریال بود. با این وجود، درصد قابل توجهی از این منابع به برخی بانکهای عامل ابلاغ نگردید و برخی بانکها مانند بانک قرض الحسنه رسالت در سطح ملی هیچ پرداختی از این محل نداشتند. این مشکلات موجب گردید نزدیک به نیمی از این منابع در سطح ملی جذب نگردد. گزارش عملکرد استان فارس از محل این اعتبارات به شرح ذیل است:

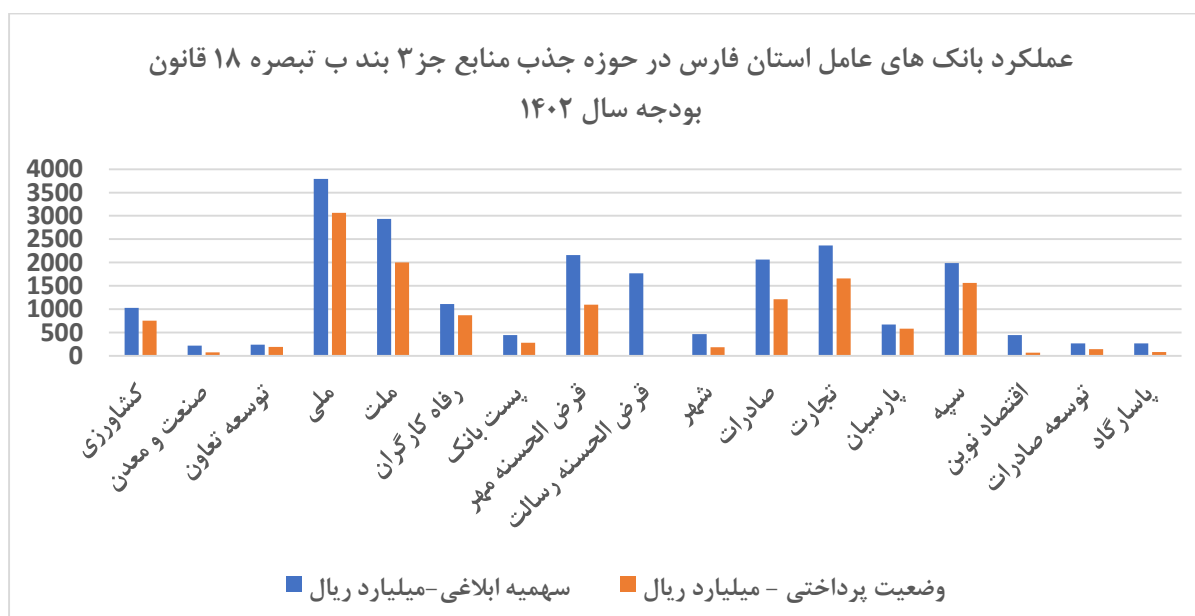
گزارش عملکرد دستگاه/نهاد حمایتی استان فارس در حوزه جذب منابع جزء ۳ بند(ب) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲

نهاد حمایتی	میزان سهمیه	میزان جذب	درصد جذب
کمیته امداد امام خمینی(ره)	۳۶۸۶	۲۰۹۷	۵۷٪
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۲۲۲۵	۱۶۹۹	۷۶٪
سازمان بهزیستی کشور	۲۸۰۳	۲۱۷۷	۷۸٪
سازمان بسیج سازندگی	۴۶۷۱	۳۰۵۷	۶۵٪
بنیاد برکت	۴۴۸۹	۳۱۳۱	۷۰٪
بنیاد علوی	۷۰۱	۲۶۷	۳۸٪
بنیاد کرامت آستان قدس رضوی	۷۰۱	۰	۰٪
قرارگاه مهارت آموزی کارکنان وظیفه	۷۰۹	۶۱۷	۸۷٪
سازمان امور عشایر ایران	۷۰۱	۴۲۷	۶۱٪
سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور	۴۴۵	۱۰۲	۲۳٪
هیأت حمایت از صنایع	۱۱۱۲	۲۴۰	۲۲٪
مجموع (برحسب میلیارد ریال)	۲۲۲۴۳	۱۳۸۱۴	۶۲٪

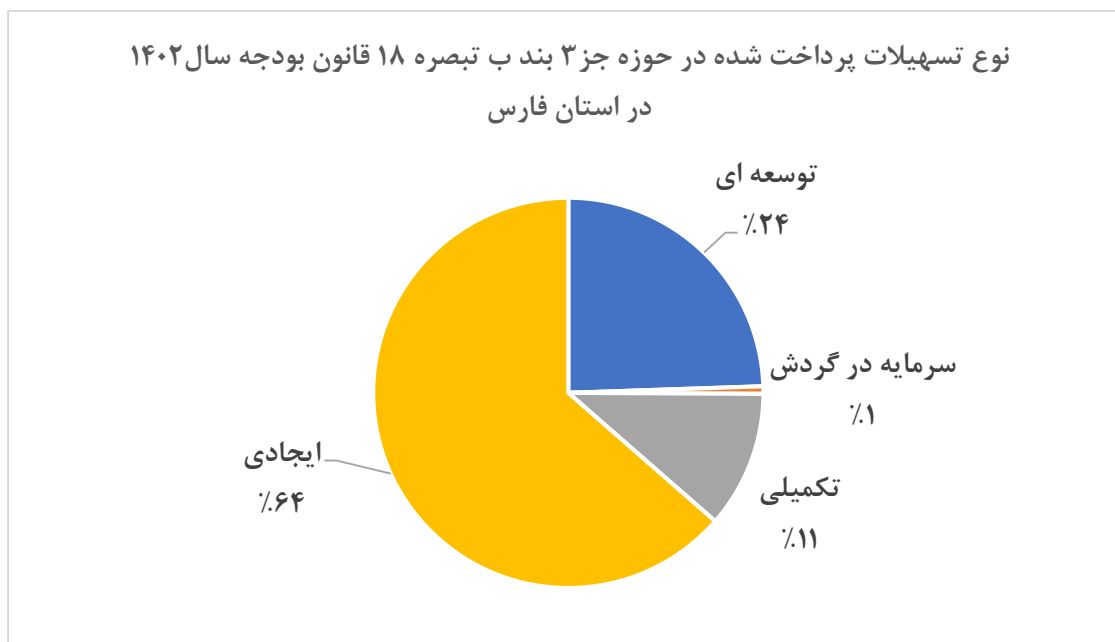
نمودار عملکرد دستگاه/نهادهای حمایتی استان فارس در حوزه جذب منابع جزء ۳ بند(ب)
تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (ارقام برحسب میلیارد ریال)



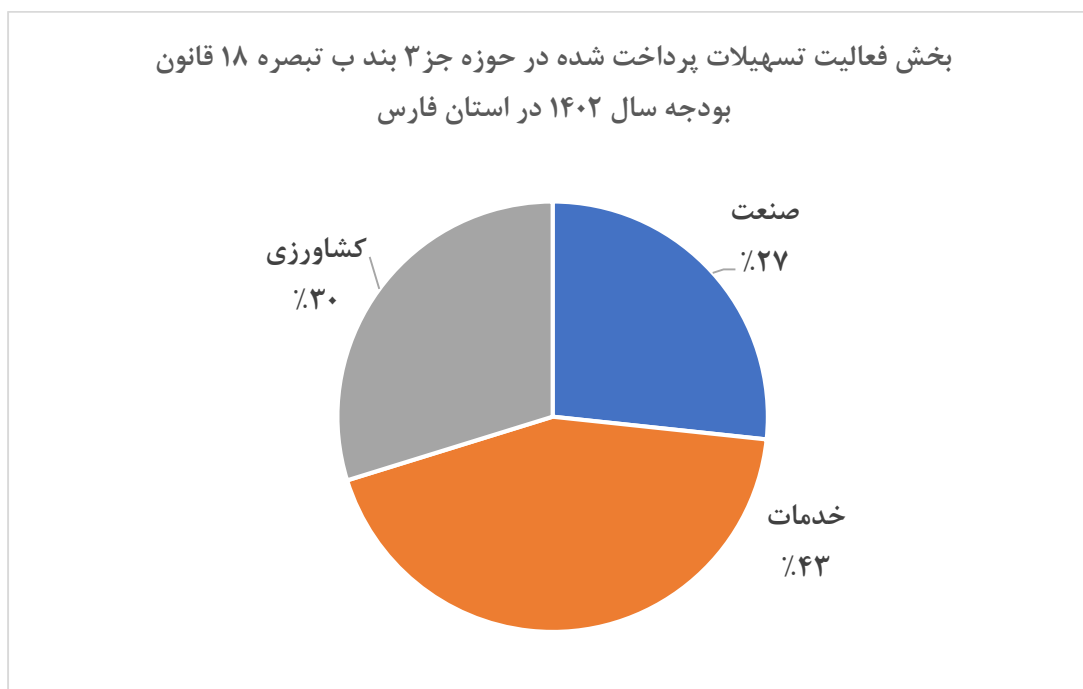
نمودار عملکرد دستگاه/نهادهای حمایتی استان فارس در حوزه جذب منابع جزء ۳ بند(ب)
تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (ارقام برحسب میلیارد ریال)



نوع تسهیلات پرداخت شده در حوزه جز ۳ بند ب تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در استان فارس



بخش فعالیت تسهیلات پرداخت شده در حوزه جز ۳ بند ب تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در استان فارس



۵. آسیب شناسی

اعطای تسهیلات از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه ایران، که عمدتاً با هدف حمایت از تولید، اشتغال‌زایی و توسعه اقتصادی به‌ویژه در بخش‌های دانش‌بنیان و صنعتی طراحی شده است، دارای آثار مثبت و منفی متعددی است. در ادامه، به تفصیل به بررسی این آثار پرداخته می‌شود:

آثار مثبت:

- **ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری:** اعطای تسهیلات به پروژه‌های مختلف اقتصادی می‌تواند فرصت‌های شغلی جدیدی ایجاد کند. این موضوع به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته که با مشکل بیکاری مواجه هستند، اهمیت زیادی دارد. با حمایت مالی از پروژه‌ها، افراد بیشتری می‌توانند مشغول به کار شوند و این امر به بهبود وضعیت معیشتی و کاهش نرخ بیکاری کمک می‌کند.
- **تحریک رشد اقتصادی:** تزریق منابع مالی به بخش‌های مختلف اقتصاد، مانند صنعت و کشاورزی، می‌تواند تولید را افزایش دهد و زیرساخت‌ها را بهبود ببخشد. این تسهیلات به‌عنوان محرکی برای جذب سرمایه‌گذاری‌های بیشتر عمل می‌کند و در نهایت به رشد اقتصادی کشور منجر می‌شود.
- **حمایت از صنایع کوچک و متوسط:** بخش قابل توجهی از تسهیلات تبصره ۱۸ به صنایع کوچک و متوسط (SMEs) اختصاص می‌یابد. این صنایع نقش مهمی در اقتصاد ایران دارند و حمایت از آن‌ها می‌تواند به تقویتشان کمک کند، رقابت‌پذیری آن‌ها را افزایش دهد و پایداری اقتصادی را بهبود ببخشد.
- **توسعه فناوری و نوآوری:** بخشی از این تسهیلات به پروژه‌های تحقیق و توسعه و نوآوری اختصاص دارد. این حمایت می‌تواند سطح فناوری را در کشور ارتقا دهد و به خلق روش‌ها و محصولات جدید منجر شود که در بلندمدت به نفع اقتصاد است.
- **کاهش وابستگی به واردات:** با تقویت تولید داخلی از طریق این تسهیلات، نیاز به واردات کالاها و خدمات کاهش می‌یابد. این امر می‌تواند به افزایش خودکفایی اقتصادی و کاهش خروج ارز از کشور کمک کند.

آثار منفی:

- **افزایش بدهی‌های دولتی:** استفاده از بودجه عمومی برای تأمین این تسهیلات می‌تواند بدهی‌های دولت را افزایش دهد. اگر پروژه‌های حمایت‌شده نتوانند بازدهی مالی کافی داشته باشند، این بدهی‌ها به بار مالی سنگینی برای دولت تبدیل می‌شوند.

- **تورم:** تزریق منابع مالی به اقتصاد، به‌ویژه اگر بدون برنامه‌ریزی دقیق و مدیریت مناسب انجام شود، می‌تواند باعث افزایش قیمت‌ها و تورم شود. این مشکل در شرایطی که اقتصاد با ظرفیت کامل کار نمی‌کند، بیشتر به چشم می‌آید.
- **فساد و سوءاستفاده:** اعطای تسهیلات دولتی ممکن است زمینه‌ساز فساد شود، به‌خصوص اگر نظارت کافی وجود نداشته باشد. عدم شفافیت در فرآیند تخصیص و استفاده از این منابع می‌تواند باعث شود که تسهیلات به پروژه‌های ناکارآمد یا افراد غیرشایسته اختصاص یابد و اثربخشی آن کاهش پیدا کند.
- **وابستگی به تسهیلات دولتی:** صنایعی که به این تسهیلات وابسته می‌شوند، ممکن است در بلندمدت نتوانند به‌صورت مستقل و پایدار فعالیت کنند. این وابستگی می‌تواند چرخه‌ای ایجاد کند که در آن بنگاه‌ها دائماً به حمایت دولتی نیاز داشته باشند.
- **عدم تطابق با نیازهای بازار:** گاهی اوقات پروژه‌هایی که از این تسهیلات استفاده می‌کنند، با نیازهای واقعی بازار هم‌راستا نیستند. این موضوع می‌تواند به هدررفت منابع مالی و کاهش کارایی اقتصادی منجر شود، زیرا محصول یا خدماتی تولید می‌شود که تقاضای کافی برای آن وجود ندارد.

۶. تجربه کشورهای منطقه :

تجربه کشورهای منطقه در حوزه اعطای تسهیلات با نرخ یارانه‌ای برای اشتغال‌زایی و رونق تولید از محل منابع دولتی، نشان‌دهنده تنوع در رویکردها و نتایج متفاوت است. این کشورها با بهره‌گیری از منابع دولتی و سیاست‌های یارانه‌ای، تلاش کرده‌اند تا تولید داخلی را تقویت کنند، بیکاری را کاهش دهند و رشد اقتصادی را تسریع کنند. در ادامه، به بررسی تجربه‌های برخی از کشورهای منطقه در این حوزه پرداخته می‌شود:

۱. ترکیه: حمایت هدفمند از تولید و صادرات

ترکیه از تسهیلات یارانه‌ای برای حمایت از تولید و صادرات استفاده کرده و نتایج قابل توجهی به دست آورده است:

- سیاست‌های یارانه‌ای: ترکیه از طریق اعطای وام‌های با نرخ بهره پایین و مشوق‌های صادراتی، مانند یارانه برای هزینه‌های دامپینگ و گمرکی (۲ تا ۷ درصد ارزش صادرات)، به حمایت از تولیدکنندگان و صادرکنندگان پرداخته است. این کشور همچنین موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد با ۳۲ کشور و مناطق اقتصادی مانند مصر، مراکش و کره جنوبی امضا کرده که به دسترسی بهتر تولیدکنندگان به بازارهای جهانی کمک کرده است.

- نتایج: این سیاست‌ها به افزایش رقابت‌پذیری محصولات ترکیه در بازارهای جهانی و رشد صادرات غیرنفتی منجر شده است. برای مثال، در سال ۲۰۲۱، ترکیه هدف‌گذاری ۴۰۰ میلیارد دلار صادرات کالا را دنبال کرد.
- درس‌های آموخته‌شده: موفقیت ترکیه به دلیل تدوین استراتژی‌های توسعه صنعتی و صادراتی، شفافیت در تخصیص منابع، و تمرکز بر صنایع با مزیت رقابتی است. با این حال، وابستگی به مشوق‌های مالی ممکن است در بلندمدت پایداری مالی را به خطر بیندازد.

۲. عربستان سعودی: برنامه چشم‌انداز ۲۰۳۰ و حمایت از تنوع اقتصادی

- عربستان سعودی از منابع دولتی برای اعطای تسهیلات یارانه‌ای در راستای چشم‌انداز ۲۰۳۰ استفاده کرده تا وابستگی به نفت را کاهش دهد:
- سیاست‌های یارانه‌ای: این کشور تسهیلات با نرخ بهره پایین برای بخش‌های غیرنفتی مانند گردشگری، فناوری و صنایع تولیدی ارائه می‌دهد. صندوق توسعه صنعتی عربستان (SIDF) وام‌هایی با نرخ‌های ترجیحی برای پروژه‌های صنعتی و کارآفرینی ارائه می‌کند.
 - نتایج: این تسهیلات به ایجاد فرصت‌های شغلی در بخش‌های غیرنفتی و افزایش مشارکت بخش خصوصی کمک کرده است. برای مثال، سرمایه‌گذاری در پروژه‌های گردشگری و زیرساختی به اشتغال‌زایی در مناطق مختلف منجر شده است.
 - چالش‌ها: تمرکز بر پروژه‌های بزرگ و وابستگی به منابع نفتی برای تأمین مالی، می‌تواند ریسک‌هایی مانند ناکارآمدی در تخصیص منابع یا عدم پایداری مالی را به همراه داشته باشد.

۳. امارات متحده عربی: حمایت از استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های کوچک

- امارات، به‌ویژه در دبی و ابوظبی، از تسهیلات یارانه‌ای برای حمایت از استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs) استفاده کرده است:
- سیاست‌های یارانه‌ای: برنامه‌هایی مانند صندوق خلیفه برای توسعه بنگاه‌ها، تسهیلات با نرخ بهره پایین و معافیت‌های مالیاتی را برای کارآفرینان و شرکت‌های نوآور ارائه می‌دهد. این تسهیلات به‌ویژه در بخش‌های فناوری، هوش مصنوعی و بلاک‌چین متمرکز است.
 - نتایج: این سیاست‌ها به ایجاد اکوسیستم کارآفرینی پویا در دبی کمک کرده و امارات را به یکی از مراکز استارت‌آپی منطقه تبدیل کرده است. برای مثال، دبی میزبان شرکت‌های نوآوری است که فرصت‌های شغلی با ارزش افزوده بالا ایجاد کرده‌اند.

- درس‌های آموخته‌شده: تمرکز بر نوآوری و تنوع‌بخشی به اقتصاد، همراه با زیرساخت‌های قوی و شفافیت در تخصیص منابع، کلید موفقیت امارات بوده است. با این حال، این مدل ممکن است برای کشورهای با منابع مالی محدودتر قابل اجرا نباشد.

۴. مصر: حمایت از کشاورزی و صنایع کوچک

مصر از تسهیلات یارانه‌ای برای حمایت از بخش کشاورزی و صنایع کوچک استفاده کرده است:

- سیاست‌های یارانه‌ای: بانک مرکزی مصر وام‌هایی با نرخ بهره پایین (۵ تا ۷ درصد) برای کشاورزان و صنایع کوچک ارائه می‌دهد. این تسهیلات برای خرید تجهیزات، توسعه زیرساخت‌ها و افزایش تولید استفاده می‌شود.
- نتایج: این سیاست‌ها به افزایش تولید محصولات کشاورزی مانند زعفران و بهبود زنجیره‌های تولید کمک کرده است. همچنین، اشتغال‌زایی در مناطق روستایی افزایش یافته است.
- چالش‌ها: مشکلات بروکراتیک و فساد در تخصیص تسهیلات، اثربخشی این سیاست‌ها را کاهش داده است. همچنین، نبود نظارت کافی گاهی منجر به هدررفت منابع شده است.

موفقیت‌های مشترک :

- **هدفمندی و شفافیت:** کشورهایمانند ترکیه و امارات با تدوین استراتژی‌های توسعه صنعتی و صادراتی، تسهیلات را به صورت هدفمند و شفاف تخصیص داده‌اند که اثربخشی را افزایش داده است.
- **تمرکز بر نوآوری:** حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و استارت‌آپ‌ها در امارات و ترکیه به ایجاد مشاغل با ارزش افزوده بالا منجر شده است.
- **تنوع‌بخشی به اقتصاد:** کشورهایمانند عربستان و امارات با کاهش وابستگی به نفت، از تسهیلات یارانه‌ای برای تنوع‌بخشی به اقتصاد استفاده کرده‌اند.

چالش‌های مشترک :

- **فساد و ناکارآمدی:** در کشورهایمانند مصر و ایران، فساد و پیچیدگی‌های بروکراتیک مانع اثربخشی کامل تسهیلات شده است.
- **وابستگی به منابع دولتی:** اعطای تسهیلات یارانه‌ای در بلندمدت ممکن است به وابستگی بنگاه‌ها به حمایت دولتی منجر شود، همان‌طور که در برخی موارد در ایران مشاهده شده است.

- **ریسک مالی:** تخصیص منابع بدون نظارت کافی می‌تواند به معوقات بانکی و هدررفت منابع منجر شود.

۷. چالش‌ها و انتقادات

با وجود چارچوب قانونی جامع و اهداف بلندپروازانه، اجرای تبصره ۱۸ با چالش‌های مکرری مواجه بود که اثربخشی آن را تضعیف می‌کرد و انتقادات قابل توجهی را به دنبال داشت. این مسائل در تحلیل‌های مربوط به تسهیلات اشتغال‌زا به خوبی مستند شده‌اند.

الف. خطر تخصیص نادرست/غیردقیق تسهیلات

- احتمال تبانی: ماهیت غیرمتمرکز برخی تعاملات در سطح استانی، نگرانی‌هایی را در مورد تبانی احتمالی بین دستگاه‌های اجرایی محلی و متقاضیان ایجاد می‌کرد که منجر به تأیید طرح‌های فاقد صلاحیت می‌شد.
- بررسی سریع و غیردقیق طرح‌ها: فشار برای پرداخت سریع وجوه، اغلب منجر به بررسی‌های سطحی یا ناکافی طرح‌های پیشنهادی می‌شد. این امر، خطر تأمین مالی طرح‌های غیرقابل اجرا یا با تأثیرگذاری پایین را افزایش می‌داد.
- تنش بین سرعت پرداخت تسهیلات (که با زمان‌بندی‌های سخت‌گیرانه مشخص شده است) و اطمینان از ارزیابی دقیق طرح‌ها، یک چالش اساسی در برنامه‌های مالی عمومی را نشان می‌دهد. این وضعیت بیانگر آن است که تأکید قانونی بر سرعت، ممکن است ناخواسته کیفیت و اثربخشی انتخاب پروژه را به خطر اندازد.

ب. تسهیلات ناکافی و ناکارآمد

- سخت‌گیری در وثایق و تضامین: یکی از موانع اصلی، نبود رویه یکپارچه در اخذ تضامین توسط بانک‌ها، تمرکز صرف بر دارایی‌های مالی و عدم توجه به دارایی‌های نامشهود یا اعتبارسنجی جامع اجتماعی بود. این امر، اغلب باعث می‌شد که متقاضیان واجد شرایط، به‌ویژه کسب‌وکارهای کوچک یا افراد، نتوانند تضامین لازم را فراهم کنند.
- نبود اعتبارسنجی جامع: فقدان یک ارزیابی اعتباری جامع که دارایی‌های غیرمالی یا سرمایه اجتماعی را نیز در نظر بگیرد، به این معنی بود که بسیاری از طرح‌های بالقوه قابل اجرا، به‌ویژه از سوی گروه‌های محروم، از دریافت تسهیلات باز می‌ماندند.
- اولویت‌بندی نادرست: سازوکارهای اولویت‌بندی معیوب یا نبود شاخص‌های مناسب، می‌توانست منجر به تأمین مالی طرح‌هایی شود که با مزیت‌های اقتصادی بهینه یک منطقه یا فعالیت همسو نبودند و در

بلندمدت، بخش‌هایی با بهره‌وری پایین‌تر را تقویت می‌کردند.

○ تلاش چارچوب قانونی برای معرفی انعطاف‌پذیری در وثایق، اغلب با رویه‌های محافظه‌کارانه و ریسک‌گریز بانک‌های عامل در تضاد بود. این عدم تطابق، نشان‌دهنده یک مشکل سیستمی است که در آن واقعیت‌های عملیاتی بخش بانکی، هدف سیاست را برای گسترش دسترسی به منابع مالی برای بازیگران اقتصادی مختلف، تضعیف می‌کند.

ج. عدم اعطای تسهیلات به اشخاص واجد شرایط

● فشار سیاسی: مقامات سیاسی و اقتصادی گاهی اوقات نفوذ نامناسبی بر فرآیندهای اولویت‌بندی و انتخاب اعمال می‌کردند و توصیه‌های کارشناسی را به دلیل تضاد منافع شخصی یا مصلحت‌اندیشی سیاسی نادیده می‌گرفتند.

● سوگیری برنامه‌ریزی متمرکز: برنامه‌ریزی بیش از حد متمرکز توسط دستگاه‌های اجرایی، اغلب در شناسایی و پاسخگویی مناسب به ویژگی‌ها و نیازهای منحصربه‌فرد مناطق خاص شکست می‌خورد و منجر به انتخاب اولویت‌های دارای سوگیری می‌شد که با واقعیت‌های اقتصادی محلی همسو نبودند.

● مسائل مداوم فشار سیاسی و سوگیری برنامه‌ریزی متمرکز، ضعف‌های اساسی در حکمرانی را آشکار می‌سازد. این تأثیرات خارجی می‌توانند فرآیند تخصیص مبتنی بر شایستگی را تحریف کرده و منجر به هدایت نادرست منابع به دور از طرح‌های واقعاً واجد شرایط و تأثیرگذار شوند، که در نهایت اثربخشی کلی تبصره ۱۸ را کاهش می‌دهد.

د. تأثیر بر اثربخشی

این چالش‌ها در مجموع، تأثیر مورد نظر تبصره ۱۸ بر تولید و اشتغال پایدار را کاهش داد. آنها به تخصیص ناکارآمد منابع، تأخیر در اجرای طرح‌ها و انحراف احتمالی وجوه از هدف اصلی خود کمک کردند و اهداف کلی برنامه را تضعیف نمودند.

۸. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

تبصره ۱۸ قانون بودجه ایران، در طول سالیان متمادی، به عنوان یک ابزار قانونی پویا برای ترویج تولید و اشتغال عمل کرده است و به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست مالی دولت، نقش بی‌بدیلی در تحریک اقتصاد و حمایت از بخش‌های مختلف ایفا می‌کند. با این حال، برای بهره‌گیری بهینه از این ظرفیت، ضروری است که چالش‌های موجود شناسایی و راه‌حل‌های مناسب ارائه شود. اصلاحات قانونی، بهبود فرآیندهای اجرایی و تقویت نظارت از جمله مهم‌ترین اقدامات مورد نیاز هستند. همچنین، توجه به تجربیات سایر کشورها و بهره‌گیری از

فناوری‌های نوین می‌تواند در ارتقای کارایی این ابزار مؤثر باشد. موفقیت تبصره ۱۸ در تحقق اهداف توسعه‌ای کشور، مستلزم همکاری همه‌جانبه نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی است.

این تبصره از سال ۱۳۹۷ تاکنون، از نظر دامنه، سازوکارهای تأمین مالی و ذی‌نفعان هدف، به طور قابل توجهی تکامل یافت. چارچوب عملیاتی آن، به ویژه در سالهای گذشته، جامع طراحی شده بود و شامل منابع مالی متنوع، تخصیص چندلایه و یک سیستم نظارتی قوی بود. حذف تبصره ۱۶ به عنوان یک بند مستقل در قانون بودجه سالهای ۱۴۰۲ و تجمیع اهداف آن، با تمرکز محدود بر کسب‌وکارهای خانگی و کوچک، نشان‌دهنده یک تغییر جهت‌گیری سیاستی حیاتی است.

با توجه به چالش‌های پیش روی این تبصره، سازوکارهای آتی حمایت از اشتغال و تولید باید اولویت‌های زیر را در نظر بگیرند:

۱. تقویت آموزش و اطلاع‌رسانی: برگزاری کارگاه‌های آموزشی و آموزش متقاضیان در زمینه تدوین طرح‌های

توجیهی و الزامات دریافت تسهیلات از طریق پارک‌های علم و فناوری. همچنین اطلاع‌رسانی گسترده و استفاده از رسانه‌های ملی و پلتفرم‌های دیجیتال برای اطلاع‌رسانی فراخوان‌های تسهیلات، مشابه فراخوان‌های معاونت علمی و فناوری.

۲. رفع موانع بانکی و اصلاح شرایط وثیقه‌گذاری: سخت‌گیری‌های بخش بانکی در مورد وثایق، همچنان

یک مانع مهم است. سیاست‌های آتی باید اطمینان حاصل کنند که مفاد قانونی برای وثایق انعطاف‌پذیر (مانند زمین‌های کشاورزی، ضمانت‌نامه‌های صندوق‌ها) توسط بانک‌های عامل به طور مؤثر اجرا می‌شوند، احتمالاً از طریق انگیزه‌های قوی‌تر یا الزامات روشن‌تر از سوی بانک مرکزی. مدل‌های جامع اعتبارسنجی که دارایی‌های نامشهود و سرمایه اجتماعی را نیز در نظر می‌گیرند، باید برای گسترش دسترسی متقاضیان واجد شرایط توسعه یابند. همچنین پذیرش وثیقه‌های غیرملکی (مانند سهام شرکت‌ها یا ضمانت‌نامه‌های صندوق‌های پژوهش و فناوری) برای کاهش محدودیت‌های شرکت‌های نوپا و کاهش نرخ کارمزد بانک‌ها و تعیین سقف کارمزد بانک‌های عامل برای تسهیلات قرض‌الحسنه و ارتقای هماهنگی بین بانک‌ها و ایجاد پروتکل‌های یکسان برای بانک‌های عامل به منظور کاهش تفاوت در فرآیند اعطای تسهیلات.

۳. بازنگری در دامنه حمایت: سیاست‌گذاران باید ارزیابی کنند که آیا تمرکز محدود فعلی بر کسب‌وکارهای

خانگی و کوچک ذیل تسهیلات قرض‌الحسنه، برای دستیابی به اهداف ملی گسترده‌تر در زمینه جهش تولید، رشد اقتصادی پایدار و تحول ساختاری کافی است یا خیر. باید ایجاد یک چارچوب قانونی روشن برای حمایت از طرح‌های صنعتی، کشاورزی و دانش‌بنیان در مقیاس متوسط تا بزرگ، که پتانسیل بهره‌وری بالاتر و صادرات

را دارند، مورد توجه قرار گیرد.

۴. **ایجاد نظام‌های اولویت‌بندی و ارزیابی شفاف، استاندارد و هوشمند:** برای کاهش خطرات تخصیص نادرست، تبانی و مداخلات سیاسی، سازوکارهای آتی باید معیارهای ارزیابی عینی و مبتنی بر داده را در خود جای دهند. این امر مستلزم به حداقل رساندن دخالت انسانی در انتخاب طرح‌ها و بهره‌گیری از فناوری برای ارزیابی شفاف و کارآمد است. حلقه‌های بازخورد منظم باید برای ارزیابی مستمر اثربخشی تسهیلات اعطایی نهاده‌شده شوند.

۵. **تقویت هماهنگی بین دستگاه‌ها:** تشکیل کمیته هماهنگی و ایجاد کمیته‌ای مشترک بین وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی برای هماهنگی در تخصیص و نظارت بر تسهیلات تبصره‌ای قانون بودجه و یکپارچه‌سازی گزارش‌دهی و الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های یکپارچه در سامانه‌های برخط برای جلوگیری از موازی‌کاری.

۶. **افزایش ظرفیت صندوق‌های ضمانت:** تقویت صندوق‌های ضمانت (مانند صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک) برای پوشش ریسک‌های تسهیلات تبصره‌ای قانون بودجه و افزایش سرمایه این صندوق‌ها برای حمایت از شرکت‌های نوپا و SMEها.

۷. **ارزیابی تأثیر تسهیلات:** انجام مطالعات دوره‌ای برای ارزیابی تأثیر تسهیلات بر تولید، اشتغال و رشد اقتصادی و انتشار گزارش‌های ارزیابی در دسترس عموم برای افزایش اعتماد عمومی.

۸. **تقویت نهادهای تسهیل‌گر و تمرکززدایی:** توانمندسازی نهادهای غیردولتی و بخش خصوصی (مانند بانک‌های خصوصی، تعاونی‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد) برای ایفای نقش برجسته‌تر در شناسایی طرح‌ها، ارزیابی فنی و نظارت، می‌تواند کارایی و پاسخگویی به نیازهای محلی را افزایش دهد. این امر به دولت اجازه می‌دهد تا بر وظایف تنظیم‌گری و نظارتی خود متمرکز شود.^{۲۲} تمرکززدایی بیشتر تصمیم‌گیری‌ها به سطوح استانی، همراه با نظارت قوی محلی، می‌تواند همسویی بهتری با مزیت‌های اقتصادی منطقه‌ای را تضمین کند.

۹. **تضمین تأمین مالی پایدار و قابل اتکا:** ثبات تاریخی در تأمین مالی «حساب پیشرفت و عدالت» باید مورد توجه قرار گیرد. یک سازوکار تأمین مالی پایدار و قابل پیش‌بینی، احتمالاً از طریق ردیف‌های بودجه‌ای اختصاصی و محافظت‌شده یا صندوق‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت، برای موفقیت و پایداری برنامه‌های حمایت از اشتغال و تولید، حیاتی است.

۱۰. **ترویج اشتغال باکیفیت:** فراتر از صرفاً تعداد مشاغل ایجاد شده، سیاست‌های آتی باید ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار، مولد و باکیفیت را در اولویت قرار دهند، به ویژه در بخش‌های صنعتی، کشاورزی و دانش‌بنیان،

تا توسعه اقتصادی پایدار تضمین شود.

۱۱. **تقویت نظارت و پاسخگویی یکپارچه:** در حالی که چارچوب‌های گزارش‌دهی وجود دارند، اثربخشی آنها نیازمند ارزیابی مستمر است. اشتراک‌گذاری داده‌ها به صورت برخط و هماهنگی بین‌دستگاهی (مانند بین وزارت اقتصاد، وزارت تعاون، سازمان تأمین اجتماعی و بانک مرکزی) باید به طور کامل مورد بهره‌برداری قرار گیرد تا شناسایی به موقع انحرافات و اجرای تعهدات تضمین شود. نقش نظارتی مجلس نیز باید تقویت گردد تا شفافیت و پاسخگویی تضمین شود.

۱۲. **ایجاد داشبورد عمومی:** توسعه یک سامانه برخط برای نمایش وضعیت تخصیص تسهیلات، میزان منابع مصرف‌شده، و پیشرفت طرح‌ها به تفکیک استان و پروژه و همچنین گزارش‌دهی منظم و الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه گزارش‌های ماهانه (به‌جای سه‌ماهه) به مجلس و انتشار عمومی آن‌ها برای افزایش پاسخگویی و افزایش نظارت مستقل و تشکیل کمیته‌های نظارتی مستقل با حضور نمایندگان بخش خصوصی و جامعه مدنی برای رصد انحرافات احتمالی در تخصیص منابع.

۹. منابع

- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور
- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور
- ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور
- آیین‌نامه اجرایی بند (ب) تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۳۹۷
- آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱۸) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۸

- آیین نامه اجرایی بند (الف) تبصره (۱۸) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹
- دستورالعمل اجرایی بند(الف) تبصره ۱۸ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
- دستورالعمل اجرایی تبصره ۱۸ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
- دستورالعمل اجرایی تبصره ۱۸ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور
- دستورالعمل اجرایی تبصره ۲ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور
- شیوه نامه اجرایی استفاده از کمک های فنی و اعتباری و یارانه سود تبصره ۱۸ قانون بودجه (موضوع جزء ۴ ماده ۵ دستورالعمل اجرایی تبصره تبصره ۱۸
- گزارش عملکرد پرداخت تسهیلات تبصره ۱۸ قانون بودجه-<https://ppdc.arakccim.ir/wp-content/uploads/۲۰۲۱/۱۱/e۲.pdf>, ۲۰۲۵,
- پرداخت ۱۰۴ هزار میلیارد تومان تسهیلات اشتغالزایی تبصره ۱۸ در دولت سیزدهم - وزارت اقتصاد, ۲۰۲۵, <https://www.mefa.ir/fa-IR/shada/۵۵۸۸/news/view/۱۵۸۰۷/۲۶۲۴۶۵/>
- آسیب شناسی تسهیلات اشتغال زایی در کشور: مطالعه موردی تبصره ۱۸ قانون بودجه, ۲۰۲۵, <https://iranthinktanks.com/pathology-of-employment-creation-facilities-in-the-country-a-case-study-of-note-۱۸-of-the-budget-law/>
- چالش های شرکت های دانش بنیان در اخذ تسهیلات بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه - سایت خبری اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی/<https://news.mccima.com/۱۹۱۶۷/>, ۲۰۲۵,