

Justice and progress fund: A step towards financing, decentralization and strengthening local governments

Hamid mohammadi¹

Received: 12-09-2023

Accepted: 07-02-2024

Extended Abstract

Purpose: The main purpose of this study is to identify the various aspects of the Justice and Progress Fund and delineate its directions in the future. In fact, the important goals of this study are to evaluate the strengths and criticisms of the Omid Entrepreneurship Fund, to identify ways getting out of the bottlenecks of the Omid Entrepreneurship Fund, to present competing alternatives to the Justice and Progress Fund, to present the advantages and bottlenecks and limitations of the Justice and Progress Fund, and to identify solutions for the implementation of the Justice and Progress Fund.

Methodology: The methods used in this research are descriptive, evaluation, content analysis and comparative studies. From the point of view of aim, the research is an applied and developmental type. The tools of this study were a researcher-made questionnaire, interviews and library and documentary studies. The data were collected as a library work by using the theses, scientific and research papers as well as conference articles on the sites of Magiran, academic jihad database and scientific and research magazines of the ministers. Latin references were also used for their scientific and research articles cited on the google scholar site. To collect the research data, after making the necessary arrangements with the managers, experts and elites in the field, the research questions were provided to them in the form of a questionnaire. In total, 55 experts were selected using the snowball sampling method.

Findings and discussion: The results of the investigations show that the low cost of creating the fund (the structure, facilities and hardware of the Omid Entrepreneurship Fund), the alignment and sometimes overlapping of the goals of the Justice and Progress Fund with the goals of the Omid Entrepreneurship Fund, the possibility of holding provincial officials accountable for the optimal and efficient use of resources allocated, and the possibility of proposing and applying new financing models and

¹. Assistant professor, Development and progress planning, Center for Development Research and Foresight, Tehran, Iran. Email: hamidmoham@gmail.com

leveraging them have been the most important strengths and opportunities of the Justice and Progress Fund. On the other hand, the lack of transparency in grants in paragraph (a) of note (18) have caused weaknesses such as the application of taste, lack of giving and receiving reports, replacing relationships and connections instead of regulations, eliminating economic justification in activities, and creating rent and corruption in the country.

Conclusions and policy implications: One of the most important results of the current research was determining the tasks and clarifying the direction of the Justice and Progress Fund in the future. Therefore, in a process of identifying dualities of orientation, an attempt has been made to prepare the basis for developing a conceptual model to form the Justice and Progress Fund.

Based on the summation of the opinions of managers and elites in this field, the research groups of the Development and Foresight Research Center, the Management and Planning Organization of the provinces of the country, and the expert opinion of the researcher based on the different parts of the article, and the opinions of all the interviewed people, the two options of continuing the Omid Entrepreneurship Fund and creating the Iran Justice and Progress Fund were taken into consideration. Although the Justice and Progress Fund has been examined in detail as the main idea of this research and placed in the center of attention of the study, the continuation of the Omid Entrepreneurship Fund is proposed as another option based on the opinions of experts in this field. The disadvantages of the Omid Entrepreneurship Fund have been evaluated to be far more than its merits. In general, based on the evaluations of growth and development funds and the views and opinions of experts and managers, it is possible to realize the Justice and Progress Fund. The key orientations in the design of the Justice and Progress Fund include emphasis on providing financial resources for non-governmental and second-optimal projects with specific criteria and conditions, creating financial leverage to use private sector resources, supporting businesses with high added value, supporting bases of investment and provision of facilities, financing small and medium-sized projects, emphasis on the method of providing domestic financial resources, allocation of facilities to projects based on prioritizing economic growth (realization of 8 percent growth) based on the national spatial development document, focusing on limited and specific goals, decentralizing and increasing the authorities of the Provincial Planning and Development Council, strengthening the local government, and the management and planning of the organization as a custodian institution.

The coordinates of the Progress and Justice Fund are proposed in this section in the areas of activity limits, realization and monitoring, how to provide financial resources, how to allocate facilities to plans and projects and management structures (powers and infrastructure) among them some are mentioned:

Completing and developing the production infrastructure in the provinces, developing transparent and program-oriented mechanisms for the allocation of financial resources



of the Fund, emphasizing the provision of financial resources for non-governmental and second-optimum projects with specific criteria and conditions (allocating a maximum of 10 percent of the Fund's resources to governmental projects with high physical progress), creating a separate account in the province to inform the governors of the amount of resources and expenses in the fund, decentralization and increasing the authorities of the Provincial Planning and Development Council (allocating the fund resources to the provinces), further opening the path to the formation of the local government and the proposed trustee body for the Justice and Progress Fund, planning and budget organization of the country and at the provincial level, and altering the management and planning organization of the provinces into a provincial planning and development council (because the chairmanship of the council is the governor's task; while enjoying the cooperation and support of the governors, the development priorities of the province will also be taken into account).

Keywords: Justice and progress fund, Omid entrepreneurship, Orientation, Growth, Microcredits

JEL Classification: G23, L26, O47, H81.

صندوق عدالت و پیشرفت؛ گامی به سوی تأمین مالی، تمرکززدایی و تقویت دولت محلی

حمید محمدی^۱

دریافت: ۱۴۰۲-۱۰-۲۷

پذیرش: ۱۴۰۳-۰۴-۰۲

چکیده

هدف از نگارش این مقاله ارزیابی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای صندوق کارآفرینی امید و بهره‌گیری از تجارب تشکیل این صندوق، برای تشکیل صندوق‌های رشد و توسعه کشور است. در این میان تأکید اصلی پژوهش حاضر، شناسایی ابعاد صندوق عدالت و پیشرفت، نقاط قوت و فرصت‌های این صندوق، تنگناها و مشکلات احتمالی، جهت‌گیری‌های آینده و همچنین ارائه راهکارهایی برای اجرایی شدن صندوق عدالت و پیشرفت است. در انجام پژوهش از روش‌های توصیفی، ارزیابی و تحلیل محتوا استفاده شده است. نوع پژوهش از منظر هدف، کاربردی و توسعه‌ای است و شیوه‌ها (ابزارها)ی مورد استفاده، مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی، مصاحبه و پرسشنامه است. نتایج نشان می‌دهد که صندوق کارآفرینی امید اگرچه توانسته نقش مؤثری در اعطای تسهیلات با توجه به اهداف خود داشته باشد، اما با توجه به اهداف دولت مستقر، این صندوق امکان محقق کردن اهداف نوین سازمان برنامه‌بودجه کشور را ندارد. در مجموع بر اساس ارزیابی‌های صورت گرفته از صندوق‌های رشد و توسعه و مبتنی بر دیدگاه‌ها و نظرات متخصصان و مدیران، امکان موفقیت صندوق عدالت و پیشرفت وجود دارد. صندوق عدالت و پیشرفت به دلیل کمک به تحقق رشد ۸ درصدی، تکمیل و توسعه زیرساخت‌های تولید، حمایت از کسب‌وکارهای بخش غیردولتی و... نسبت به سایر گزینه‌های پیشنهادی در اولویت قرار دارد. با تشکیل صندوق عدالت و پیشرفت امکان تمرکززدایی و افزایش اختیارات شورای برنامه‌ریزی استان‌ها (تخصیص منابع صندوق به استان‌ها) و تشکیل قدرت‌های محلی افزایش می‌یابد.

واژگان کلیدی: صندوق عدالت و پیشرفت، کارآفرینی امید، جهت‌گیری، رشد، اعتبارات خرد

طبقه‌بندی JEL: G23, L26, O47, H81

^۱ استادیار، گروه برنامه‌ریزی توسعه و پیشرفت، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران، ایران

hamidmoham@gmail.com

۱- مقدمه

برقراری عدالت اجتماعی از راه کاهش نابرابری‌های مادی و توزیع متعادل درآمدها صورت می‌گیرد. استفاده از سازوکارهای مناسب در سطح کلان اقتصادی و اجتماعی، تحقق هدف کاهش نابرابری‌ها و توزیع عادلانه‌تر درآمدها را هموار می‌کند. سیاست‌های مناسب در دستیابی به عدالت اجتماعی در صورتی محقق می‌شوند که کلیه محورها و موضوعات باهم ارتباط نزدیک و تنگاتنگ داشته باشند. از آنجایی که امکان برقراری عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌های مادی در مناطق و نواحی گوناگون برقرار نبود، در نظر بود صندوق کارآفرینی امید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ باهدف رشد و پیشرفت کشور از طریق ارتقاء بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها بر پایه آمایش سرزمین و همچنین پروژه‌های دانش‌بنیان و پیشران به صندوق عدالت و پیشرفت ایران با ۳۱ استان تابعه تغییر نام داده شود.

سه مأموریت جدید منابع این صندوق شامل الف) پایان پروژه‌های استانی نیمه‌تمام، ب) کمک به اشتغال و رونق واحدهای تولیدی موجود و ج) جلب مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های مردم است.

برنامه‌های تأمین مالی یا اعتبار خرد از جمله تدابیر رشد توانمندی افراد است. نیازهای مالی و گزینه‌های تأمین مالی موجود برای بنگاه در طول مراحل مختلف چرخه عمر آن تغییر می‌کند (محمودی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۱۹). به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، تأمین مالی خرد، راهبردی توسعه‌ای است که در سراسر جهان برای تحقق توسعه اجتماعی اقتصادی گسترش یافته است. در بسیاری از کشورهای درحال توسعه همچون بنگلادش و هند صندوق‌های اعتبارات خرد، سال‌ها است که به‌عنوان یک نهاد کارآمد جهت ارائه خدمات مالی و اعتباری برای توسعه فعالیت‌های کشاورزی و روستایی و نیز تقویت روحیه مشارکت و همدلی بین روستاییان موردتوجه سیاستمداران و برنامه‌ریزان امور روستایی قرار دارد. این صندوق‌ها با جمع‌آوری سرمایه‌های اندک کشاورزان و تولیدکنندگان از جمله منابع مهمی هستند که علاوه بر تقویت سرمایه‌های اجتماعی در سطح روستاها در برآوردن نیازهای مالی و توسعه فعالیت‌های تولیدی اعضا نقش مهمی دارند (حسن زاده و همکاران، ۱۳۸۵). در اقتصاد ایران، وام‌های خرد و خوداشتغالی از راه‌های گوناگون و از جانب نظام بانکی و برخی نهادهای رسمی و غیررسمی پرداخت می‌شود. به‌طوری‌که صندوق امام رضا (ع)

باهداف توسعه اشتغال روستایی، ازدواج جوانان و تأمین مسکن شکل گرفت. صندوق کارآفرینی امید نیز با اهداف اصلی تجهیز سپرده‌های خرد مردم و تلفیق با اعتبارات دولت، شناسایی جوانان واجد شرایط، توانمندسازی جوانان و کمک در ایجاد کسب‌وکارهای خرد کم سرمایه و کاربردی با محوریت فعالیت‌های کارآفرینانه، رفع نیازهای منطقه‌ای و توسعه کسب‌وکارهای IT ایجاد شد. می‌توان اذعان داشت که توسعه پایدار نواحی شهری و روستایی، با توجه به چالش‌های اقتصادی که با آن روبه‌رو هستند، در گرو پویایی و دوام اقتصاد این مناطق است. در این رابطه، ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد و کارآفرینانه می‌تواند از طریق فراهم آوردن زمینه اشتغال، کاهش بیکاری، رشد اقتصادی و افزایش درآمد منجر به توسعه اقتصادی این نواحی شود؛ اما یکی از چالش‌های اساسی پیش‌روی کسب‌وکارهای خرد در نواحی شهری و روستایی، تأمین مالی است. از این رو اعطای تسهیلات و اعتبارات خرد و کم‌بهره می‌تواند یکی از راه‌حل‌ها برای رفع مشکلات مالی، توسعه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و دستیابی به توسعه باشد. با توجه به نقش و اهمیت اعتبارات خرد در توسعه کسب‌وکارها و نیز اهمیت توسعه کسب‌وکارهای کوچک و خرد در دستیابی به توسعه پایدار اقتصادی و با توجه به ماهیت این کسب‌وکارها که اغلب بسیار کوچک و مبتنی بر مشارکت اعضای خانواده است، وجود نهادها و مؤسسات مالی که ارائه‌دهنده اعتبارات خرد با سود کم باشد، ضرورت می‌یابد. از جمله این مؤسسات مالی می‌توان به «صندوق عدالت و پیشرفت» اشاره کرد.

در این پژوهش ضمن مرور ادبیات موضوع و مطالعات تجربی انجام‌شده در این حوزه، با استفاده از ابزارهای پرسشنامه محقق ساخته، و مصاحبه با مدیران، صاحب‌نظران و نخبگان این حوزه به ضرورت، کارکرد و الزامات تشکیل صندوق عدالت و پیشرفت ایران پرداخته شده است. هدف اصلی این مطالعه شناسایی ابعاد مختلف صندوق عدالت و پیشرفت و طراحی جهت‌گیری‌های آن در آینده است. در واقع هدف این پژوهش ارزیابی نقاط قوت و ضعف صندوق کارآفرینی امید، شناسایی راه‌های برون‌رفت از تنگناهای صندوق کارآفرینی امید، ارائه گزینه‌های رقیب صندوق عدالت و پیشرفت، مزیت‌ها، تنگناها و محدودیت‌های صندوق عدالت و پیشرفت و راهکارهایی برای اجرایی شدن صندوق عدالت و پیشرفت است. برای دستیابی به این اهداف، سؤال‌های پژوهش در دو قالب سؤال اصلی، ابعاد مختلف صندوق پیشرفت و عدالت و طراحی جهت‌گیری‌های آن در

آینده کدام‌اند؟ و سؤالات فرعی شامل: نقاط قوت و انتقادهای وارده بر صندوق کارآفرینی امید چیست؟ راه‌های برون‌رفت از تنگناهای صندوق کارآفرینی امید کدام‌اند؟ گزینه‌های رقیب برای تشکیل صندوق‌های رشد و توسعه کدام‌اند؟ مزیت‌ها، تنگناها و محدودیت‌های صندوق پیشرفت و عدالت کدام‌اند؟ چه راهکارهایی برای اجرایی شدن صندوق پیشرفت و عدالت پیشنهاد می‌شود؟ ارائه شده است.

۲- ادبیات موضوع

تأمین مالی خرد: از جمله اهداف تأمین مالی خرد به‌عنوان یکی از پارادایم‌های مالی اقتصاد توسعه، کاهش فقر است؛ چراکه مؤسسات مالی خرد به افرادی از پایین هرم اقتصادی- اجتماعی (افراد کم‌درآمد، جمعیت روستایی، زنان و اقلیت‌های قومی و غیره) اعتبار خرد^۱ ارائه می‌کنند. هدف اصلی این مؤسسات، تأمین مالی مشاغل کوچک است که با کمک به ایجاد درآمد برای آن‌ها منجر به بهبود شرایط زندگی و ام‌گیرندگان می‌شود (بلانکو اولیور و همکاران^۲، ۲۰۲۳: ۱).

اعتبارات خرد در حال تبدیل شدن به ابزاری کلیدی در کاهش فقر است؛ به‌طوری‌که نه تنها از نظر اقتصادی مانند مصرف، درآمد، و دارایی‌های مالی بر گیرندگان تأثیر می‌گذارد، بلکه از نظر غیراقتصادی مانند انباشت سرمایه انسانی نیز تاثیرگذار است (فان^۳ و همکاران، ۲۰۲۰). پژوهش‌های زیادی به بررسی عوامل کلیدی تعیین‌کننده اعتبارات خرد، در هر دو طرف عرضه و تقاضا اختصاص یافته است (فان و همکاران، ۲۰۲۳).

تأمین مالی خرد در دهه ۹۰ با دو رویکرد سیستم‌های مالی و وام‌دهی به فقرا مطرح شد. رویکرد سیستم‌های مالی بر خوداتکایی مؤسسات تأمین مالی خرد استوار است و بر کمک‌رسانی

^۱ در دانشنامه بریتانیکا اعتبارات خرد که بانکداری خرد یا تأمین مالی خرد نامیده می‌شود، ابزاری برای اعطای اعتبار، معمولاً به شکل وام‌های کوچک بدون وثیقه، به وام‌گیرندگان غیر سنتی مانند فقرا در مناطق روستایی یا توسعه‌نیافته تعریف شده است.

^۲ Blanco-Oliver et al. (2023)

^۳ Phan et al. (2020)

در مقیاس وسیع به فعالان اقتصادی فقیر، وام‌گیرندگانی که توان باز پس دادن وام‌ها از محل درآمد فعالیت‌های اقتصادی رادارند و پس‌انداز کنندگان، تأکید دارد.

رویکرد وام‌دهی به فقرا به کاهش فقر از طریق ارائه اعتبار به فقرا تأکید دارد و معمولاً با ارائه خدماتی نظیر آموزش مهارت‌های شغلی، بهداشت، برنامه‌ریزی در خانواده و نظایر آن همراه است. در این رویکرد، منابع افراد خیر و دولت به صورت وام به فقرا ارائه می‌شود. به خصوص این رویکرد به فقیرترین فقرا برای غلبه بر فقر و توانمند شدن، کمک می‌کند (بانک جهانی، ۲۰۰۱). توجه به مسئله فقر و فقرزدایی یک موضوع مهم جهانی است. گسترش فقر موجب کاهش تقاضای مؤثر در جامعه می‌شود و این امر کاهش تولید، اشتغال و تغییر در ترکیب تولیدات را در پی خواهد داشت (غضنفری اقدم و میلا علمی، ۱۳۹۷: ۴۹).

تا دهه ۸۰ میلادی، تصور عمومی در تأمین نیازهای مالی فقرا در قالب تحلیل شکست بازار شکل گرفت و توصیه سیاستی آن، دخالت مستقیم دولت برای ارائه اعتبار به فقرا به ویژه در نقاط روستایی و در قالب بانک‌های توسعه روستایی بود؛ اما بررسی‌ها نشان از عملکرد ضعیف این برنامه‌ها چه از نظر مالی و چه از نظر اصابت به گروه هدف داشت به طوری که این دخالت‌ها به شکست دولت در مقابل شکست بازار مشهور شده است (هولم و موزلی، ۱۹۹۶: ۲۱).

تجارب مربوط به تأمین مالی روستایی در جهان به دودسته رویکرد سنتی و جدید تأمین مالی روستایی تقسیم می‌شود. مشخصه رویکرد سنتی، نقش فعال مستقیم دولت از طریق مداخلات، جهت تهیه اعتبارات ارزان کشاورزی است. درحالی که در رویکرد جدید، نقش محدودتر ولی ابزارگرایانه‌ای برای دولت تعریف می‌شود و تمرکز بر ایجاد یک محیط سیاستی مطلوب و چارچوب قانونی و مقرراتی مناسب جهت حمایت از واسطه‌گری مالی روستایی دارد (ایران‌شاهی، ۱۳۸۰).

مطالعه بانک جهانی بر روی فعالیت‌های مؤسسات مالی خرد نشان می‌دهد که سه هدف از بیشترین فراوانی برخوردار بوده است: الف) ایجاد اشتغال و فرصت‌های کسب درآمد برای اعضا؛ ب) افزایش بهره‌وری و درآمد برای گروه‌های آسیب‌پذیر؛ و ج) کاهش وابستگی خانوارها به کشاورزی در مناطق مستعد خشک‌سالی از طریق متنوع ساختن فعالیت‌های ساکنان آن مناطق.

¹. Hulme and Mosley (1996)

با این حال آنچه در سازمان‌دهی مؤسسات مالی خرد باید در اولویت نخست قرار داده شود، دنبال کردن پایداری و خودگردانی مالی است (نواجسو همکاران^۱، ۲۰۰۴ و شراینر^۲، ۲۰۰۴). عواملی چون وابستگی به منابع دولتی (هولیس و سوئیت من^۳، ۱۹۹۸)، نرخ‌های بهره ترجیحی و کنترل‌شده، عدم توجه به جذب منابع مالی از مشتریان، تأکید صرف بر اعتبار و عدم توجه به جنبه‌های آموزشی برای استفاده مولد از آن (هلمز^۴، ۲۰۰۱)، عدم توجه به شرایط نهادی، اجتماعی و فرهنگی گروه هدف (اسنو و باس^۵، ۱۹۹۸) و عدم شناخت نیازهای واقعی گروه هدف، به‌عنوان مهم‌ترین عوامل ناکامی و شکست برنامه‌های مالی خرد تبیین شده‌اند. مقایسه مالی خرد متعارف با مالی خرد اسلامی نشان می‌دهد که مالی خرد اسلامی به دلیل وجود عقود اسلامی مانند مرابحه و منابع تأمین مالی همچون قرض‌الحسنه، زکات، وقف و صدقات دارای پتانسیل بیشتری نسبت به مالی خرد متعارف است (اسمولو^۶، ۲۰۰۱).

نکته اصلی این است که در برنامه اعتبارات خرد، موضوع اشتغال و کاهش فقر اهمیت به‌سزایی دارد. تخصیص اعتبارات خرد با سازوکار مشخص، برای پدید آوردن یک واحد کسب‌وکار کوچک جدید یا توسعه آن است که در حالت اول، تأمین سرمایه ثابت و در نتیجه پدید آوردن حداقل یک فرصت شغلی برای گرداننده واحد موردنظر و در حالت دوم، تأمین سرمایه در گردش و کاهش هزینه تولید را به دنبال دارد.

نکته بعدی، گروه‌های هدف این نوع اعتبارات است که افراد و خانواده‌های فقیر و کم‌درآمد و همچنین زنان روستایی را شامل می‌شود. با توجه به گروه‌های درآمدی، نخستین مسئله‌ای که باید به آن توجه کرد، چگونگی پدید آوردن کسب‌وکار جدید یا توسعه آن به‌وسیله این گروه خاص است. در این راستا، توجه به مشکلات دریافت وام، وثیقه و بازپرداخت وام اعطایی، سازوکارها و حمایت‌های اجتماعی به‌صورت مکمل حمایت‌های مالی، سازوکارهای ایجاد گروه‌های دو یا چندنفری و ... را پیشنهاد می‌کنند؛ در نتیجه، این اقدامات، نوعی نظارت خودکار برای نزدیک‌تر

1. Navajas et.al.(2004)

2. Schreiner (2004)

3. Hollis and Sweetman (1998)

4. Helms (2001)

5. Snow and Buss (1998)

6. Smolo (2001)

شدن به هدف این اعتبارات شمرده می‌شود که از اعطای تسهیلات بانک‌های تجاری در قالب قراردادهای گوناگون فراتر است. بدین ترتیب باید گفت که تأمین مالی خرد از یک طرف، خدمات اجتماعی و مالی را فراهم می‌کند که به تقویت سرمایه اجتماعی می‌انجامد و از طرف دیگر، به کارگیری شیوه‌های مناسب آن و نظارت قوی باعث می‌شود اثربخشی آن در کاهش فقر و محرومیت‌های اجتماعی بیشتر شود؛

ارائه اعتبار خرد به شاغلان و کشاورزان روستایی به‌عنوان یک راهبرد می‌تواند به فرایند فقرزدایی و توسعه همه‌جانبه روستایی کمک کند (حسن‌زاده و همکاران، ۱۳۸۵: ۵۵).

امروزه این شیوه از تأمین مالی، یکی از پرکاربردترین روش‌ها برای کاهش فقر به شمار می‌آید؛ زیرا به مردم فقیر کمک می‌کند تا از طریق به دست آوردن فرصت‌های خوداشتغالی و راه‌اندازی کسب‌وکارهای خرد به استقلال معیشتی برسند (احمدیان، ۱۳۹۵، ص ۳). در مقابل، برخی عقیده دارند که رشد اقتصادی یک کشور به‌صورت خودکار فقر را مرتفع خواهد کرد و آن‌ها را از فقر نجات خواهد داد، اما نابرابری و تأثیرات بر رشد اقتصادی و دیگر فرایندهای اجتماعی از ایرادات منتقدان نسبت به این رویکرد است (راغفر و همکاران، ۱۳۹۴). به همین دلیل محققان توسعه به شرایطی از رشد توجه می‌کنند که تحت آن، اثرات کاهش فقر قوی باشد و یا دنبال نوعی از رشد اقتصادی می‌گردند که از نقطه‌نظر کاهش سریع فقر ارجح است. مفهوم رشد به نفع فقیر آخرین تلاش برای پاسخ به مسئله فوق است که از دهه ۱۹۹۰ مطرح شده است (تاسان و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۲۹).

در مجموع بررسی ادبیات اهداف تأمین مالی خرد به‌عنوان یکی از ابزارها و روش‌های توسعه اقتصادی برای اقتشار پایین جامعه، حاکی از آن است که چهار هدف الف) توسعه اقتصادی؛ ب) کاهش فقر؛ ج) جلوگیری از آشوب‌های اجتماعی؛ و د) سودآور بودن در قالب کسب‌وکارهای خرد برای تأمین مالی خرد دنبال می‌شود (شهیدی نسب، ۱۳۹۳: ۱۰۴).

ناکامی بخش‌های مالی رسمی و غیررسمی در ارائه اعتبار مقرون‌به‌صرفه به افراد فقیر و کسب‌وکارهای کوچک اغلب به‌عنوان یکی از عوامل اصلی تقویت دور باطل ساختارهای اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌شود که در نهایت باعث فقر می‌شود. در نتیجه طی دهه‌های گذشته، تأمین مالی

خرد به ستونی از سیاست‌های توسعه اقتصادی تبدیل شده است (بتونی و همکاران^۱، ۲۰۲۳: ۵۹۲). محبوبیت زیاد برنامه‌های اعتبارات خرد، حجم وسیعی از ادبیات را به خود اختصاص داده که تأثیر این برنامه‌ها را برای شناسایی راه‌هایی برای بهبود اثربخشی و پایداری آن‌ها ارزیابی می‌کند. با این حال، نتایج مطالعات تجربی متفاوت است. از یک‌سو، برخی از مطالعات اخیر مانند بنرجی و همکاران^۲ (۲۰۱۹)، کوروستلوا و استپین-بایگ^۳ (۲۰۲۰) اثرات مثبتی از دسترسی به اعتبار بر کارآفرینی و کاهش فقر یافتند. از سوی دیگر، تعداد فزاینده‌ای از مطالعات وجود دارد که هیچ تأثیر مثبتی از اعتبارات خرد پیدا نمی‌کنند (داهال و فیالا^۴، ۲۰۲۰).

همانطور که اشاره شد در دو دهه اخیر در بسیاری از کشورها، تأمین مالی راهکاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، به‌ویژه فعالیت‌های تولیدی مطرح شده است؛ به طوری که برخی کشورها در این زمینه به توفیق‌های چشمگیری دست یافته‌اند و در برخی چوامع نیز تأثیر مثبتی مشاهده نشد؛ اما به طور کلی اعتبارات خرد از یک‌طرف، خدمات اجتماعی و مالی را فراهم می‌کند که به تقویت سرمایه اجتماعی می‌انجامد و از طرف دیگر به کارگیری شیوه‌های مناسب آن و نظارت قوی باعث می‌شود اثربخشی آن در کاهش فقر و محرومیت‌های اجتماعی بیشتر شود؛ بنابراین ارائه این نوع اعتبار به شاغلان و کشاورزان به صورت راهبرد می‌تواند به فرایند فقرزدایی و توسعه همه‌جانبه روستایی بینجامد؛ بنابراین می‌توان این‌گونه بیان کرد که یکی از ضرورت‌های مهم برای رفع فقر و توانمندسازی اقتصادی روستائیان، اعتبارات خرد است.

۳- پیشینه پژوهش

در ادامه به مروری بر تجارب خارجی و داخلی در حوزه اعتبارات خرد پرداخته شده است.

۳-۱- تجارب خارجی

در سال‌های اخیر برنامه‌های حمایتی از کسب‌وکارهای خرد^۵ در کشورهای گوناگون با اهداف کاهش فقر، کمک به افزایش تولید کالا و خدمات منطقه‌ای و مقابله با بیکاری مطرح شده

^۱. Bettoni et al. (2023)

^۲. Banerjee et al. (2019)

^۳. Korosteleva and Stepien-Baig. (2020)

^۴. Dahal and Fiala (2020)

^۵. Micro Business

است. بنگلادش، مالزی، جامائیکا و هند نمونه‌هایی از این کشورها هستند. کشور بنگلادش را می‌توان مبدأ تأمین مالی خرد قلمداد کرد. تجربه این کشور در فراهم‌سازی منابع مالی برای واحدهای کوچک، فقیران و گروه‌های خاص به‌ویژه زنان باعث شد که کشورها در اتخاذ راهبرد مناسب برای اعتبارات خرد، تجربه کشور بنگلادش به‌ویژه توفیق گرامین بانک را مورد توجه قرار دهند.

تجربه نظام پرداخت اعتبار خرد به‌وسیله مؤسسه‌ها و سازمان‌های غیردولتی در کشور مالزی نشان می‌دهد که همانند گرامین بانک، افراد فقیر به گروه‌هایی تقسیم‌شده و هر گروه بر وام پیشنهادی، نحوه هزینه وام، نظارت بر وام‌گیرندگان و مسائل خرد و رفاه عمومی اعضاء بررسی‌هایی انجام می‌دهد. قابل توجه این که وام‌ها بدون هیچ وثیقه، ضامن و بهره و پیگرد قانونی اعطا می‌شود (حسن‌زاده و همکاران، ۱۳۸۵: ۴۸).

در سال ۱۹۸۵ در کشور جامائیکا برنامه مشترکی در قالب اعطای وام کوچک برای آغاز فعالیت خوداشتغالی به‌صورت گروهی و پذیرش مسئولیت بازپرداخت اعتبار میان افراد تدوین شد که هدف این برنامه، ایجاد اشتغال به‌وسیله کارفرمایان کوچک با راهبرد معین حرکت برای دستیابی به شغل‌های مناسب در بخش رسمی اقتصاد به‌ویژه در بخش مدرن بود. عملکرد اعطای وام‌دهی این برنامه نشان می‌دهد که به‌طور عمده اختصاص به جوانان و زنان داشته که برای گسترش و توسعه واحدهای کسب‌وکار به کار گرفته شده است؛ اما ارزیابی‌ها نشان از عدم توفیق این برنامه دارد و علل عمده عدم توفیق این برنامه را می‌توان به عدم نظارت دقیق بر اعتبارات اعطایی، عدم توانایی برای اداره کسب‌وکار کوچک که نیاز به نیروی انسانی بامهارت دارد، عدم توفیق در شناسایی افراد و قدرت بازپرداخت وام نسبت داد.

یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های فقرزدایی در جهان، طرح برنامه توسعه یکپارچه روستایی در هند بود که بیش از ۴۵ میلیون نفر را تحت پوشش قرارداد. اجرای برنامه‌های پیش‌گفته در جهت فقرزدایی مناطق روستایی و اعطای اعتبارات ارزان‌قیمت به‌وسیله بانک ملی توسعه کشاورزی و روستایی هند باعث شد که گروه‌های خودیار در این مناطق شکل گیرند که این امر، نقش مهمی در کاهش هزینه‌های عملیاتی، درجه پایداری و خودکفایی مؤسسه‌های مالی خرد دارد. از جمله علل این امر جذب بیشتر پس‌اندازها به‌وسیله این مؤسسه‌ها است (شهیدی نسب، ۱۳۹۳: ۱۰۴).

آقبولا و همکاران^۱ (۲۰۱۷) در پژوهشی به بررسی تأثیر تأمین مالی خرد بر کاهش فقر و رفاه از لحاظ سلامت، آموزش و استانداردهای زندگی در فیلیپین پرداخته‌اند. آن‌ها از شیوه ترکیبی و پیمایش ۲۱۱ خانوار مشتری و غیر مشتری بانک جانتینال استفاده کرده‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که از هر ۵ خانوار بیش از یک خانوار فقیر است و خانوارهایی که از تأمین مالی خرد بهره‌مند نبوده‌اند فقیرتر از خانوارهای مصرف‌کننده تأمین مالی هستند. همچنین، تأمین مالی در مقیاس کوچک تأثیر مثبت اندکی بر کاهش فقر در خانوارهای فقیر داشته که تأثیر آن نسبت به خانوارهایی که از چنین تأمین مالی کوچکی بهره‌مند نیستند، برجسته‌تر است. آن‌ها با توجه به تأمین مالی در مقیاس کوچک و تأثیر آن بر کاهش فقر اذعان داشتند که سیاست‌گذاران باید استراتژی مناسبی را برای ارتقاء و دسترسی به تأمین مالی در مقیاس کوچک اجرا نمایند به طوری که توانایی کاهش فقر و بهبود رفاه افراد فقیر در حاشیه فیلیپین را داشته باشد.

بزوییچ^۲ (۲۰۱۹) مطالعه‌ای در زمینه ارزیابی اثرات تأمین مالی خرد بر وضعیت اجتماعی ذینفعان در تونس انجام داده است. در این مقاله از رویکرد خلاف واقع استفاده شده است که تکامل وضعیت ذینفعان اعتبار خرد را با یک پروژه کنترل مقایسه می‌کند. نتایج مطالعه تجربی، یافته‌های قبلی را در مورد اثرات مثبت تأمین مالی خرد بر رفاه اجتماعی تأیید می‌کند. این اثرات از طریق افزایش هزینه غذا، دسترسی به خدمات بهداشتی، آموزش برای کودکان و بهبود ترتیبات زندگی خانوار شناسایی می‌شوند.

آبرا و اسفاو^۳ (۲۰۱۹) در مطالعه خود برای کشور اتیوپی بیان داشتند که فقر بر زندگی مردم در کشورهای کمتر توسعه یافته به طور کلی و بر روستاییان به طور خاص تأثیرگذار است. آسیب‌پذیری زیاد، کمبود آموزش و خدمات پزشکی، مشارکت کمتر در فعالیت‌های مختلف تصمیم‌گیری از مهم‌ترین مشکلات مردم روستا است. سؤال اصلی پژوهش این بود که آیا ارائه خدمات مالی خرد تغییراتی در استاندارد زندگی مشتریان ایجاد کرده است یا خیر. نتایج نشان داد که اگر خدمات گسترده و پایدار باشد، این برنامه با توسعه بازار مالی، تأثیر مثبتی خواهد داشت.

^۱. Agbola et al. (2017)

^۲. Bzeouch (2019)

^۳. Abera & Asfaw (2019)

مسعود و جاواریا^۱ (۲۰۲۰) به بررسی تأمین اعتبار خرد در توانمندسازی زنان و ریشه‌کنی فقر در پاکستان پرداخته و نتیجه گرفتند که مشارکت در برنامه مالی اعتبار خرد، می‌تواند به ریشه‌کنی فقر در پاکستان کمک کند؛ ریشه‌کنی فقر به زنان در پاکستان قدرت می‌بخشد و آگاهی و مشارکت بیشتر زنان در تصمیم‌گیری را در پی دارد.

چیونتا و چیشیمبا^۲ (۲۰۲۳) به بررسی تأثیر خدمات مالی خرد بر معیشت بازاریابان^۳ در زامبیا پرداخته‌اند. داده‌های جمع‌آوری شده از طریق پرسشنامه (سؤالات باز) با استفاده از روش‌های آمار توصیفی و تحلیل رگرسیون مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. یافته‌های این پژوهش نشان داد که جنسیت، سطح دانش، وضعیت تأهل، نوع کسب و کار و مدت‌زمان فعالیت اقتصادی بر مشارکت بازاریابان در مؤسسات مالی خرد تأثیر می‌گذارند. علاوه بر این، این مطالعه نشان می‌دهد که بازاریاب‌هایی که با مؤسسات مالی خرد ارتباط دارند، در مقایسه با کسانی که این کار را نمی‌کنند، معیشت بهتری را تجربه می‌کنند. دسترسی به خدمات مؤسسات مالی خرد نقش اساسی در افزایش رفاه کلی بازاریابان دارد. بر اساس نتایج این مطالعه، اکیداً توصیه می‌شود که مؤسسات مالی خرد با ارائه آموزش جامع در مورد استفاده از وام، به حمایت و مدیریت وام‌ها ادامه دهند. با توانمندسازی بازاریابان با دانش و راهنمایی در مورد بهینه‌سازی استفاده از وام، مؤسسات مالی خرد می‌توانند به‌طور قابل توجهی به رشد پایدار و موفقیت کسب و کارهای بازاریابان کمک کنند و به‌طور هم‌زمان معیشت آن‌ها را بهبود بخشند.

بتونی و همکاران (۲۰۲۳) در مطالعه‌ای به تأثیر اعتبارات خرد بر شرکت‌های کوچک در برزیل با تأکید بر پتانسیل ترویج سرمایه‌گذاری، رشد و شمول با استفاده از رویکرد^۴ تفاوت در اختلافات^۵ پرداختند. نتایج نشان داد که دسترسی به اعتبار، در آمد و سود ماهانه را تقریباً به میزان

^۱. Masood & Javaria (2020)

^۲. Chibbonta & Chishimba (2023)

^۳. Marketeers

^۴. تفاوت در اختلافات یک روش آماری است و در اقتصادسنجی و پژوهش کمی در علوم اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این روش تلاش می‌کند تا طرح و نتیجه یک آزمایش را با استفاده از مطالعه مشاهده‌ای نشان دهد. این کار از طریق مطالعه تأثیر افتراقی یک روش در مانی بر روی گروه در مان در قالب گروه کنترل در یک آزمایش طبیعی صورت می‌گیرد.

^۵. Difference-in-Difference Approach

۴٫۵٪ افزایش می‌دهد. همچنین تأثیرات اعتبارات خرد برای مشاغل تحت رهبری زنان و کارآفرینان با تجربه از قوت کمتری برخوردار است. علاوه بر این، تمدید اعتبار، مزایای دسترسی به اعتبار را تقویت می‌کند و در دسترس بودن دائمی اعتبار - برخلاف مداخلات یک‌باره/ کوتاه‌مدت - پتانسیل بیشتری برای ایجاد چرخه‌های ارزشمند سرمایه‌گذاری مجدد و رشد دارد که نشان‌دهنده آن است زمانی که محدودیت‌های استقراض در بلندمدت کاهش می‌یابد، سود بیشتر به دست می‌آید.

اسملو (۲۰۲۳) به بررسی ارتباط بین وام‌های مالی خرد و رشد اقتصادی با استفاده از داده‌های فصلی سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲ با استفاده از روش غیرخطی خود بازگشتی با تأخیر توزیع شده^۱ پرداخته است. یافته‌ها بر ارتباط بین شوک وام‌های مالی خرد و رشد اقتصادی بلندمدت تأکید می‌کند. این مطالعه اثرات شوک وام‌های مالی خرد مثبت و منفی بر رشد را بررسی کرده است و نتایج مؤید آن است که یک رابطه غیرخطی بین وام‌های مالی خرد و رشد اقتصادی در بوسنی وجود دارد. این مطالعه نشان داد که تأثیر وام‌های مالی خرد بر تولید ناخالص داخلی بوسنی نامطلوب است. نوسانات کوتاه‌مدت در وام‌های مالی خرده‌هیچ تأثیر قابل توجهی بر رشد اقتصادی بوسنی نشان نمی‌دهد.

۳-۲- تجارب داخلی

مأموریت اصلی فعالیت صندوق اشتغال، ازدواج و مسکن مهر امام رضا (ع)، صندوق کارآفرینی امید، صندوق توسعه ملی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، صندوق پژوهش و فناوری، خزانه معین استان و شورای عالی اشتغال (برای بنگاه‌های زودبازده)، ارائه اعتبارات خرد بدون سود و صرفاً بر اساس کارمزد کم به متقاضیان است که عمدتاً باهدف کارگشایی صورت می‌گیرد.

آسیب‌شناسی انجام‌شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس برای صندوق مهر امام رضا (ع)^۲

^۱ Non-Linear Autoregressive Distributed Lag

^۲ بر اساس اولین مصوبه دولت نهم در سوم شهریور ۱۳۸۴ در حرم رضوی، مقرر شد در تمامی استان‌های کشور صندوق مهر امام رضا (ع) به‌منظور تأمین هزینه‌های مسکن، ازدواج و اشتغال جوانان به صورت مستقل تشکیل شود. پس از آن مطابق مصوبه شماره ۳۰۴۱۶/۱۹۰۱ مورخ سال ۸۵/۲/۲۶ شورای عالی اداری، صندوق اشتغال، ازدواج و مسکن مهر امام رضا (ع) از ادغام صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی، صندوق ازدواج جوانان و صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی ایجاد شد (علوی منش، ۱۳۹۱).

حاکمی از وجود هفت ابهام سهم ۹۵ درصدی سرمایه‌گذاری در کلیه منابع مالی صندوق، روند نزولی اعطای وام ازدواج، حمایت صرف از وام اشتغال‌زایی، افزایش تسهیلات اعطایی به کارکنان خود صندوق از ۷/۵ درصد به ۶۹ درصد، و سرمایه‌گذاری‌های ۸۰ درصدی صندوق در بانک‌ها و مؤسسات مالی بوده که باعث عدم جذب سرمایه‌های مردم شده است (بنی‌طبا، ۱۳۹۳، ص ۲۹).

در اسفند ۱۳۹۳ پس از بحث و بررسی الزامات شورای پول و اعتبار و بخشنامه بانک مرکزی، موضوع تغییر نام صندوق مهر امام رضا (ع) به تصویب هیئت‌امنا رسید و با صدور مجوز از سوی بانک مرکزی ج.ا.ایران از این پس این صندوق با عنوان صندوق کارآفرینی امید به فعالیت خود ادامه داده است. آنچه سبب شده تا صندوق کارآفرینی امید نقش نسبتاً مؤثری در توسعه و ایجاد کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در نواحی روستایی ایفا کند، اعطاء تسهیلات مالی به کارآفرینان روستایی با بهره کم و کاهش بوروکراسی اداری در فرایند دریافت وام و نیز در اولویت قرار دادن کسب‌وکارهای خرد در زمینه پرداخت وام بوده است. یافته‌ها بیانگر آن است که به‌رغم ویژگی‌های مثبت و مؤثر این صندوق در توسعه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط روستایی، از نظر وام‌گیرندگان این صندوق دارای ضعف‌هایی در وظایف جاری خود بوده که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: موانع اداری، پایین بودن مبلغ وام، کوتاه بودن دوره تنفس، فرایند طولانی دریافت وام، بالا بودن مبلغ اقساط، عدم وجود تسهیلات حمایتی و دریافت سود سال اول در ابتدا است (بنی‌طبا، ۱۳۹۹: ۱۸).

جوان و اسماعیلی (۱۴۰۱) در پژوهشی به بررسی نقش اعتبارات بانک کشاورزی در پایداری کسب‌وکارهای خرد در منطقه شاندرمن ماسال پرداختند. نتایج نشان داد بیشترین کسب‌وکارهای ایجادشده در منطقه شاندرمن در بخش کشاورزی است و میزان استفاده‌کنندگان از اعتبارات بانک کشاورزی در ایجاد کسب‌وکارها درصد بالایی را به خود اختصاص داده است. همچنین نتایج نشان داد بین اعتبارات بانک کشاورزی و پایداری کسب‌وکارهای خرد ارتباط معنی‌دار وجود دارد. علاوه بر این، مولفه اشتغال‌زایی بیشترین میزان تأثیرپذیری را از اعتبارات بانک کشاورزی به خود اختصاص داده است. شاخص‌های مدیریت مشارکتی در کسب‌وکار و شاخص مدیریت دانش و اطلاعات در کسب‌وکار، بیشترین و کمترین میزان تأثیرپذیری را از اعتبارات بانک کشاورزی به خود اختصاص دادند.

بوزرجمهری و همکاران (۱۴۰۱) به بررسی اثرات صندوق اعتبارات خرد بر توانمندسازی

اقتصادی و رفاهی زنان روستایی دهستان پیوه‌ژن از شهرستان مشهد پرداختند. روش این پژوهش توصیفی-تحلیلی است و به شیوه‌های اسنادی و کتابخانه‌ای و میدانی اطلاعات موردنیاز جمع‌آوری شده است. نتایج آزمون‌ها نشان داد صندوق اعتبارات خرد با میانگین ۲/۱ در حد کمی بر بعد اقتصادی و خیلی کم با میانگین ۱/۷ بر بعد رفاهی زنان روستایی عضو تاثیر داشته است که ناشی از سابقه کم شروع به کار این صندوق‌ها، مبلغ بسیار ناچیز اعتبارات و نوسانات اقتصادی بازار و کاهش ارزش ریالی وام‌ها است. تشویق زنان به راه‌اندازی کسب‌وکار گروهی، افزایش مبلغ وام و افزایش موجودی سرمایه صندوق‌های اعتبارات خرد می‌تواند به اثربخشی مطلوب‌تر این صندوق‌ها کمک کند.

طهماسبی و فخرآبادی پور (۱۴۰۲) به بررسی تاثیر صندوق‌های قرض‌الحسنه ایجادشده در پروژه ترسیب کربن در ارتقای سرمایه اجتماعی روستای حسینان شهرستان دامغان پرداختند. بدین منظور میزان مشارکت و تعاملات اجتماعی اعضای چهار گروه توسعه روستایی قبل و بعد از اجرای پروژه با استفاده از روش تحلیل شبکه‌های اجتماعی مورد بررسی و مقایسه قرار گرفت. برای مقایسه شاخص‌های تمرکز و تراکم شبکه تعاملات اجتماعی قبل و بعد از اجرای پروژه از آزمون بوت استرپ تی تست استفاده شد. نتایج مطالعه نشان داد که افزایش میزان تراکم مشارکت اعضای صندوق بعد از اجرای پروژه نسبت به قبل از اجرای آن در سطح ۰/۰۵ معنی‌دار است. همچنین پروژه در جلب مشارکت افراد با سطح تحصیلات متفاوت موفق عمل کرده و تفاوت معنی‌داری در شاخص مرکزیت درجه گروه‌های مختلف تحصیلی وجود نداشت. به همین ترتیب تاثیر این صندوق‌ها در ایجاد انسجام بین گروه‌های توسعه روستای حسینان معنی‌دار بوده است. در مجموع می‌توان گفت که تشکیل صندوق‌های قرض‌الحسنه اعتبارات خرد از جمله راهکارهای تأثیرگذار برافزایش مشارکت و همکاری روستاییان و ارتقای سرمایه اجتماعی آن‌ها به شمار می‌رود.

رستمیان و همکاران (۱۴۰۲)، در مطالعه‌ای به بررسی آثار اعتبارات بنگاه‌های کوچک و متوسط بر اشتغال (یک الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه پویا) پرداختند. نتایج حاصل از تحلیل میزان اشتغال‌زایی در بنگاه‌های کوچک، متوسط (و بزرگ) نشان داد که نرخ اشتغال‌زایی در دوره زمانی بین سال‌های (۱۳۹۱-۱۳۸۴)، با در نظر گرفتن سقف اعتبارات ۲۰، ۳۰، ۴۰ و ۵۰ درصدی که از طرف دولت انجام گرفته صعودی است. بنابراین می‌توان گفت میزان تخصیص اعتبارات رابطه

مستقیمی با میزان تولیدات بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ و به تبع آن میزان اشتغال‌زایی دارد. میزان اشتغال‌زایی در بنگاه‌های بزرگ در مقایسه با بنگاه‌های کوچک و متوسط بیشتر بود که به دلیل متمرکز کردن سیستم مدیریت یکپارچه و نوع حمایت‌های بیشتری که دولت در اختیار این نوع بنگاه‌ها قرار می‌دهد، است.

از مرور تجارب خارجی و داخلی و جمع‌بندی آن‌ها آموزه‌های زیر قابل احصاء است:

- حمایت از اشتغال افراد آسیب‌پذیر اجتماعی،
- ارائه خدمات مرتبط با تأسیس و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی،
- ارائه مشاوره به‌منظور کمک به ایجاد یک محیط مساعد برای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی،
- ارتقاء اقتصاد محلی قوی و رو به رشد،
- تشویق سرمایه‌گذاری‌های تجاری و ایجاد شغل و حمایت از اقتصادهای محلی متنوع از طریق استفاده کارآمد از وام‌ها، کمک‌های مالی، اعتبارات مالیاتی، فروش املاک و مستغلات و سایر،
- حمایت از حفظ و سلامت مشاغل موجود،
- حفظ جمعیت و توسعه مشاغل و صنایع جدید،
- اصلاح عدم تعادل بین سطوح توسعه مناطق مختلف،
- حمایت از کسب و کارهای کوچک برای دسترسی به رشد و بهبود اقتصادی،
- پشتیبانی از سرمایه‌گذاری در زمینه‌های پژوهش و توسعه فناوری‌های جدید در مراحل اولیه،
- تقویت اقتصاد مبتنی بر نوآوری از طریق مشارکت با دانشگاه‌های منتخب،
- و درنهایت پشتیبانی کارآفرینی از طریق توسعه مراکز تولید و فناوری نسل‌های آینده.

۴- روش‌شناسی

روش‌های مورد استفاده در این پژوهش توصیفی، تحلیل محتوا و مطالعات تطبیقی است. روش این پژوهش از منظر هدف، کاربردی و توسعه‌ای است. ابزارهای این مطالعه پرسشنامه محقق

ساخته نیمه ساختاریافته، مصاحبه، و مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی است. شیوه گردآوری داده‌ها و اطلاعات در بعد کتابخانه‌ای استفاده از بررسی پایان‌نامه، مقاله‌های علمی- پژوهشی و همایشی در داخل کشور در سایت‌های مگ ایران، پایگاه جهاد دانشگاهی و مجلات علمی- پژوهشی وزارتین و همچنین برای منابع لاتین از مقاله‌های علمی- پژوهشی نمایه‌شده در سایت گوگل اسکولار بوده است. برای جمع‌آوری داده‌های پژوهش پس از انجام هماهنگی‌های لازم با مدیران، صاحب‌نظران و نخبگان این حوزه، سؤال‌های پژوهش در قالب پرسشنامه در اختیار آن‌ها قرار داده شد. پرسشنامه پژوهش حاضر باهدف اصلی دستیابی به عدالت و نرخ رشد ۸ درصدی و مأموریت‌های صندوق عدالت و پیشرفت در دستور کار قرار گرفته است.

جامعه آماری: در این مطالعه پیمایش با مشارکت مدیران و کارشناسان گروه‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تمام استان‌های کشور در قالب پرسشنامه صندوق عدالت و پیشرفت انجام شد. همچنین با ۲۰ نفر از صاحب‌نظران و مدیران سابق و فعلی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، سازمان بورس، مرکز پژوهش‌های مجلس، رئیس کمیسیون تلفیق مجلس، رئیس کمیسیون برنامه‌بودجه مجلس و بنیان صندوق مهر امام رضا (ع) و کارآفرینی امید مصاحبه حضوری صورت گرفت.

در بخش میدانی برای انتخاب پرسش‌شوندگان از روش نمونه‌گیری هدفمند گلوله برفی استفاده شده و معیارهای زیر در نظر گرفته شد:

- داشتن حداقل ۷ سال سابقه و تجربه کار اجرایی برای کارشناسان از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها

- داشتن حداقل دو سال فعالیت برای کارشناسان صندوق کارآفرینی امید

- داشتن حداقل ۵ سال سابقه برای مدیران و نخبگان این حوزه

در مجموع، ۵۵ متخصص با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب شدند. در این مطالعه با ابزار پرسشنامه از کارشناسان خواسته شد تا برای بررسی نقاط قوت و انتقادهای وارده بر صندوق کارآفرینی امید و راه‌های برون‌رفت از تنگناهای آن به مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف صندوق کارآفرینی امید و ظرفیت‌های تجهیز منابع صندوق کارآفرینی امید بپردازند. برای بررسی گزینه‌های رقیب، محاسن و معایب صندوق پیشرفت و عدالت و راهکارهایی برای اجرایی شدن صندوق

پیشرفت و عدالت، به پرسش‌های چگونگی استفاده از ظرفیت سرمایه بخش خصوصی، ظرفیت‌های صندوق عدالت و پیشرفت برای حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان و استقرار و پیاده‌سازی سند ملی آمایش پاسخ دهند.

همچنین از کارشناسان خواسته شد برای پاسخ به سؤال اصلی پژوهش مبنی بر ابعاد مختلف صندوق عدالت و پیشرفت و طراحی جهت‌گیری‌های آن در آینده، به نحوه تخصیص منابع مالی و مشارکت هر یک از بخش‌های دولتی و غیردولتی، چگونگی بهره‌گیری از ظرفیت بانک‌ها (وجوه بانکی)، معیار تخصیص تسهیلات از صندوق عدالت و پیشرفت، راهکارهای جلوگیری از انحراف از مأموریت‌های صندوق عدالت و پیشرفت، نهاد متولی، نوع رابطه دستگاه‌های اجرایی استانی با شورای برنامه‌ریزی استان‌ها و در مجموع سازوکار اجرای صندوق عدالت و پیشرفت، پردازند. پس از دریافت پرسشنامه‌ها، از روش تحلیل مضمون برای تجزیه و تحلیل نتایج استفاده شده است.

بویاتزیس^۱ (۱۹۹۸) تحلیل مضمون را روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی می‌داند. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. این روش ابزار تحقیقاتی منعطف و مفیدی است که برای تحلیل حجم زیادی از داده‌های پیچیده و مفصل، می‌توان از آن استفاده کرد (درخشه و همکاران، ۱۳۹۴).

مراحل انجام تحلیل مضمون پژوهش حاضر بر اساس الگوی بون و کلارک^۲ (۲۰۰۸):

مرحله اول - آشنایی با داده‌ها: با مرور اسناد و مطالعات متعدد گستره محتوایی در خصوص تأمین مالی خرد گردآوری شد.

مرحله دوم - در این مرحله گزاره‌های اصلی و کدهای اولیه از محتوای مرحله قبل احصاء شد (صندوق‌های خرد محلی، تجربه، پاسخگو کردن، منطقه بندی صندوق‌ها، تسهیلات تلفیقی^۳، تسهیلات یارانه‌ای برای طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی، توسعه زیرساخت‌ها، تخصیص منابع، پروژه‌های نیمه‌تمام، اقتصاد دانش‌بنیان، ناکارآمدی و عدم شفافیت، محدود بودن ساختار و

1. Boyatzis (1998)

2. Bowen & Clercq (2008)

۳. به معنای ترکیب بدهی‌های مختلف شرکت‌های تابعه با بدهی‌های بزرگ‌تر است که به صورت وام با شرایط بازپرداخت مطلوب تنظیم می‌شود.

منابع مالی و...)

- مرحله سوم - جست‌وجوی تم‌ها: در این مرحله به دسته‌بندی خرده مضامین مختلف و مرتب کردن خلاصه داده‌های مضمون‌سازی شده در قالب مضامین فرعی پرداخته شده است. به‌عنوان نمونه تجربه نیروی انسانی و کارشناسی، پرداخت تسهیلات، طرح‌های اشتغال‌زایی قبل، هم‌راستا بودن صندوق کارآفرینی امید با مدیریت‌های استانی به دلیل ارتباط سازمانی با نهاد ریاست جمهوری بیش از سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی، کمبود نیروی کارشناسی متخصص و ارتقاء کیفی ساختار سازمانی، ایجاد نهادها و چینش صحیح سازوکار آن‌ها، ارتقا شفاف‌سازی در پاسخگویی توسط مدیران استانی به دلیل قدرت تصمیم‌گیری و منابع در اختیار، تأمین مالی به‌صورت مشارکتی و پروژه محور از طریق مشارکت بخش‌های دولتی، عمومی، خصوصی و بسیج سرمایه‌های خرد مردمی و...).
- مرحله چهارم - در این مرحله، مضامین اصلی که در جهت تحقق اهداف صندوق عدالت و پیشرفت هستند برای تحلیل ارائه و تعریف شده و مجدداً مورد بازبینی قرار گرفت. درواقع با دسته‌بندی مضامین فرعی به مضامین اصلی، تلاش شده است تا رابطه میان مضامین فرعی مختلف مشخص شود و موارد اصلی مشخص شود (این مرحله شامل جمع‌بندی نظرات مدیران و نخبگان این حوزه، گروه‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌های کشور در ارتباط با نقاط قوت و فرصت‌ها، ضعف و تهدیدهای صندوق کارآفرینی امید، مزیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگنای احتمالی صندوق عدالت و پیشرفت و نهاد متولی پیشنهادی است).

۵- یافته‌ها

این بخش به تحلیل محتوای پژوهش اختصاص دارد. بدین منظور به جمع‌بندی نظرات مدیران و نخبگان این حوزه، گروه‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌های کشور در ارتباط با نقاط قوت و فرصت‌ها، ضعف و تهدیدهای صندوق کارآفرینی امید، مزیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگنای احتمالی صندوق عدالت و پیشرفت و نهاد متولی پیشنهادی پرداخته شده است.

۵-۱- صندوق کارآفرینی امید

۵-۱-۱- نقاط قوت و فرصت‌های صندوق کارآفرینی امید

از جمله مهم‌ترین نقاط قوت و فرصت‌های صندوق کارآفرینی می‌توان به تسهیل در اعطای تسهیلات کم‌بهره به روستاییان، حمایت از طرح‌های خرد در مناطق روستایی، انباشت تجربه در زمینه‌های نیروی انسانی و کارشناسی، طرح‌های اشتغال‌زا و پرداخت تسهیلات، وجود ساختار نهادی (دارا بودن جایگاه قانونی در ساختار دولت و قابلیت توسعه و ارتقاء آن)، نبود نگاه سودمحور در تأمین مالی طرح‌ها، هم‌راستا بودن صندوق امید با مدیریت استانی و ارتباط سازمانی با نهاد ریاست جمهوری، اثرات مثبت بجا مانده از طرح‌های اشتغال‌زایی قبلی (طرح اشتغال یک روستا یک محصول، روستای بدون بیکار و ...)، و توسعه بخش‌های اشتغال‌زا و دارای پتانسیل در مناطق مختلف کشور اشاره کرد.

۵-۱-۲- نقاط ضعف و تهدیدهای صندوق کارآفرینی امید

در ارتباط با نقاط ضعف و تهدیدهای صندوق کارآفرینی امید می‌توان موارد مهمی مانند کمبود منابع و محدودیت ساختار در جذب منابع، کمبود نیروی کارشناس و متخصص، ضعف در سیستم آموزشی، ضعف در بانکداری الکترونیکی، عدم ارائه گزارش کار و حساب‌دهی، عدم وجود برنامه مدون در سطوح مختلف فضایی ملی، منطقه‌ای و محلی جهت ایجاد توسعه هم‌افزا و دارای انسجام فضایی خصوصاً خوشه‌های صنعتی ملی و منطقه‌ای، بحران ماهیتی (ناکارآمدی و عدم شفافیت دستورالعمل‌ها)، ناسازگاری اهداف با توجه به ادغام چند صندوق، نبود نهاد متولی مشخص و ناظر بر مصرف منابع، تمدید مجوز توسط بانک مرکزی در دوره زمانی شش‌ماهه، عدم لحاظ سپرده در اساسنامه، عدم ارزیابی دقیق در اولویت‌دهی به تخصیص منابع، (باهم و با بانک‌ها)، نبود شیوه تأمین مالی جدید، تصمیم‌گیری در ستاد مرکزی (تمرکزگرایی)، و اعطای تسهیلات برای فرصت‌های شغلی ناپایدار را مورد توجه قرار داد.

همچنین محورها و موضوعاتی مانند موانع اداری، پایین بودن مبلغ وام، کوتاه بودن دوران تنفس و دریافت سود سال اول در ابتدا، بالا بودن اقساط و طولانی بودن فرایند دریافت وام، ناتوانی در جذب سرمایه بخش خصوصی، اعطای تسهیلات به گروه‌های خاص به دلیل نفوذ برخی سرمایه‌گذاران، کم‌توجهی به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، اسناد بالادستی و اولویت‌های فرا استانی و

استفاده از رانت، لابی‌گری، رابطه و تأثیرپذیری سیاسی، عدم نظارت قبل و پس از تشخیص (توجیه فنی اقتصادی و...) به عنوان دیگر نقاط ضعف و تهدیدهای صندوق کارآفرینی امید شناسایی شده است.

با توجه به موارد اشاره شده می‌توان بیان کرد که وجود صندوق با اهداف مشخص، گام مؤثری در رفع رکود، ایجاد اشتغال، تجمع سایر صندوق‌ها و یکپارچگی در جهت افزایش کارایی و شفافیت خواهد بود؛ اما لازم است با هدایت سازمان برنامه‌بودجه به این صندوق جهت مشخص داد تا تأمین مالی انجام شده بتواند صرف دستیابی به اهداف عدالت محور و توسعه‌گرا شود. این مهم با استفاده از ظرفیت‌های موجود، نقشه راه صندوق را شکل می‌دهد و آن را بر اساس یک نظام ساماندهی می‌کند. در واقع هم‌اکنون، برنامه مدونی در سطوح مختلف فضایی ملی - منطقه‌ای و محلی وجود ندارد که بتوان توسعه‌ای هم‌افزا و دارای انسجام فضایی ایجاد کرد. اهمیت فقدان برنامه مدون وقتی بیشتر می‌شود که در صورت نبود آن، منابع مالی صندوق تحت‌الشعاع برخی سوء مدیریت‌ها، لابی‌ها و قدرت‌های محلی، یا برداشت‌های غیرواقعی قرار خواهد گرفت و از اهداف صندوق انحراف ایجاد خواهد شد.

از طرفی قاعدتاً بخش خصوصی به جهت ماهیت عملکردی صندوق و ریسک بالای برگشت منابع، تمایلی به حضور در صندوق ندارد مگر اینکه سازوکاری برای تضمین مشارکت بخش خصوصی از طریق دولت تدوین شود. یکی از مواردی که می‌تواند تمایل به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صندوق‌های کارآفرینی را بیشتر کند، تدوین سازوکار بهره‌مندی از مشارکت در منافع بخش خصوصی در پروژه‌های انتخابی برای سرمایه‌گذاری در قالب سهام است.

۲-۵- صندوق عدالت و پیشرفت

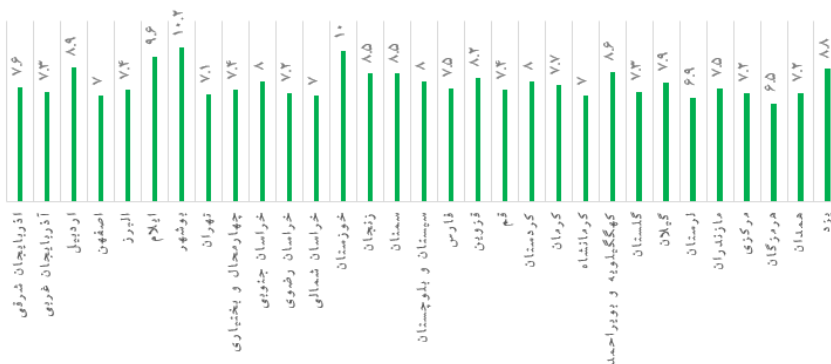
بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، به منظور تحقق عدالت و پیشرفت کشور از طریق ارتقاء بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری بر پایه آمایش سرزمین، مقرر شد صندوق کارآفرینی امید به صندوق پیشرفت و عدالت ایران تغییر نام دهد و با ۳۱ صندوق استانی تابعه، فعالیت خود را آغاز کند.

۵-۲-۱- زمینه‌های مطرح‌شدن صندوق عدالت و پیشرفت

عدم تبعیت بانک‌ها از ضوابط شورای برنامه‌ریزی استان‌ها، کمک به تحقق رشد ۸ درصدی و تخصیص منابع به اعتبارات عمرانی و تملک دارایی در استان‌ها مانند ساخت مدرسه، راه، مسکن و استفاده اهرمی از منابع دولت برای رشد اقتصادی در صندوق عدالت و پیشرفت ایران از جمله دلایل مطرح‌شدن صندوق عدالت و پیشرفت است.

نتایج برخی از پژوهش‌ها نشان‌دهنده برخی نقاط قوت و تحقق برخی از اهداف و نتایج برخی مطالعات دیگر نشان‌دهنده تحقق نیافتن اهداف صندوق کارآفرینی امید است؛ از این رو به‌منظور رفع ناکارآمدی صندوق‌های گذشته و کمک به تحقق رشد ۸ درصدی کشور صندوق عدالت و پیشرفت با اهداف تأمین منابع و فراهم کردن زمینه تحقق رشد اقتصادی شهرستان‌ها و استان‌ها، تکمیل و توسعه زیرساخت‌های تولید در استان‌ها، حمایت از کسب و کارهای بخش غیردولتی در سطح ملی و استانی از محل تأمین تسهیلات، تجمع منابع پراکنده و سیاست‌گذاری متوازن و جهت‌دهی هدفمند منابع برای تحقق رشد اقتصاد، برقراری عدالت در توزیع منابع بین استان‌های کشور، رعایت آمایش سرزمین بر اساس اسناد ملی و استانی مصوب شورای عالی آمایش سرزمین و افزایش اختیارات استان‌ها و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها مطرح شد. در نمودار ۱ اهداف رشد اقتصادی به تفکیک استان‌های کشور در سال ۱۴۰۱ آمده است.

اهداف رشد اقتصادی- استان‌ها



اهداف رشد اقتصادی به تفکیک استان‌های کشور در سال ۱۴۰۱

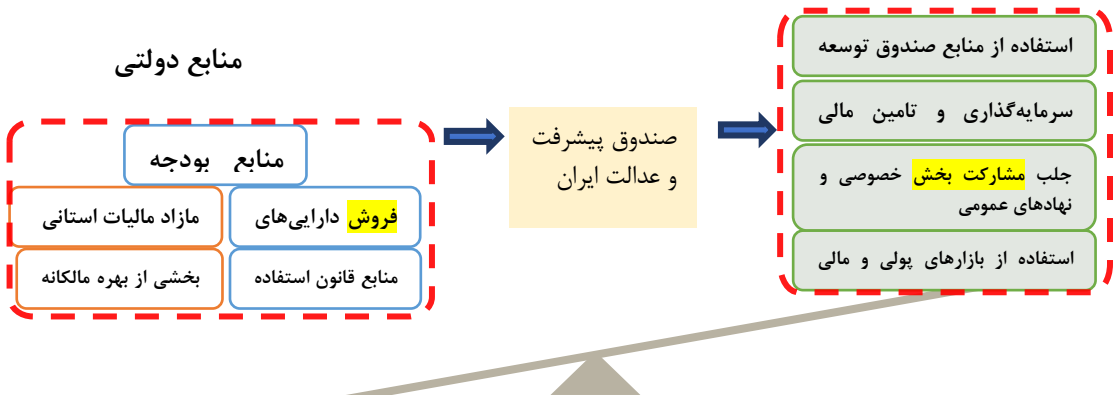
منبع: گزارش امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه‌بودجه کشور، ۱۴۰۰

۵-۲-۱- استفاده اهرمی از منابع دولت برای رشد اقتصادی در صندوق عدالت و

پیشرفت ایران

با توجه به اینکه منابع متنوعی مانند فروش اموال، مازاد درآمدهای استانی، ۲۰ درصد اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و... برای حمایت از تولید در بند «الف» لایحه بودجه ۱۴۰۱ برای این صندوق پیش‌بینی شده است، بنابراین می‌توان این منابع را به صورت اهرمی در کنار دیگر منابع معمول مؤسسات مالی و امکان پرداخت تسهیلات تلفیقی یا تسهیلات یارانه‌ای در طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی فراهم آورد که این موضوع در شکل ۱ آورده شده است.

روش‌های جذب منابع مالی غیردولتی



شکل ۱: استفاده اهرمی از منابع دولت برای رشد اقتصادی در صندوق عدالت و پیشرفت ایران

منبع: گزارش امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه‌بودجه کشور، ۱۴۰۰

در کوتاه‌مدت، برای تضمین هم راستایی اهداف صندوق عدالت و پیشرفت با اهداف سند ملی آمایش سرزمین، باید تخصیص منابع مالی برای تحقق اهداف ذکر شده در تطابق با شرایط و ویژگی‌های سرزمینی باشد که در سند ملی آمایش سرزمین از آن‌ها نام برده شده، در غیر این صورت حداقل در تضاد با اهداف آمایش سرزمینی نباشد. در میان‌مدت و بلندمدت می‌تواند با همکاری در نحوه استقرار و پیاده‌سازی سند آمایش، پروژه‌ها و سیاست‌های آن را دنبال کند و منابع خود را در آن جهت استفاده کند.

۵-۲-۲- مزیت‌ها و فرصت‌های صندوق عدالت و پیشرفت

مهم‌ترین مزیت‌ها و فرصت‌ها در جهت پیشبرد اهداف صندوق عدالت و پیشرفت عبارت‌اند از:

- پایین بودن هزینه ایجاد صندوق (وجود ساختار، امکانات و سخت‌افزار صندوق کارآفرینی امید)،
- هم‌راستایی و بعضاً همپوشانی اهداف صندوق عدالت و پیشرفت با اهداف صندوق کارآفرینی امید،
- امکان پاسخگو کردن مسئولان استانی برای استفاده بهینه و کارآمد از منابع تخصیص‌یافته،
- امکان پیشنهاد و به‌کارگیری مدل‌های تأمین مالی جدید و اهرم کردن آن‌ها،
- تشابه صندوق عدالت و پیشرفت با صندوق توسعه ملی (بهره‌مندی بهینه و چندباره از سرمایه‌های صندوق)،
- امکان ارتقاء ارتباط با بخش خصوصی (اتاق تعاون و بازرگانی به‌عنوان بازوی فکری و تسهیلگر) و
- کاهش ریسک اعتباری و ریسک دستیابی به نتیجه.

علاوه بر موارد فوق، پابندی به سند آمایش سرزمین و دستیابی به توازن و تعادل منطقه‌ای (بین استانی و بین شهرستانی)، افزایش انگیزه درآمدزایی استان (ایجاد و رونق بازارهای سرمایه استانی و صندوق پروژه استانی)، سنجش تعهد رشد توسط ناظر، حساس‌رس و بازرس در بازه‌های شش‌ماهه و یک‌ساله، ضابطه‌مندی برای انتخاب ارکان صندوق (خارج از شأن سیاسی مطابق ضوابط)، ارتقاء رشد تولید ناخالص داخلی از طریق جذب سرمایه‌گذاری، تولید، اشتغال و نظارت بر اجرای عملکرد آن، هدایت منابع به سمت پروژه‌های اولویت‌دار و کارآمد بر پایه تصمیم‌گیری‌های مشخص و علمی استان‌ها به‌منظور هدایت و نظارت دقیق در پرداخت تسهیلات و پیشرفت پروژه‌ها در راستای مزیت‌های نسبی استان و شهرستان، نتیجه‌محور شدن و هدف‌محور شدن فعالیت‌های صندوق، ارتقاء شفاف‌سازی در پاسخگویی و شفافیت در سازوکارهای اجرایی و نظارت بر عملکردهای صندوق و درنهایت سازوکار تثبیت‌شده ارتباط دستگاه‌های اجرایی استان با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها را می‌توان از جمله مزیت‌های دیگر صندوق عدالت و پیشرفت عنوان کرد.

صندوق عدالت و پیشرفت از طریق ایجاد نهادها و چینش صحیح سازوکار آن‌ها، برقراری

ارتباط و سازمان‌دهی هماهنگ دستگاه‌ها و سازمان‌ها، نتیجه‌محور و هدف‌محور شدن فعالیت‌های صندوق متناسب با اهداف توسعه اقتصادی استان‌ها از طریق تمرکززدایی در سیاست‌گذاری کلان کشور و ارتقای رشد تولید ناخالص داخلی از طریق جذب سرمایه‌گذاری، افزایش تولید، اشتغال‌زایی، پایبندی به سند آمایش سرزمین و نظارت بر اجرای عملکردها می‌تواند به اهداف کلیدی سیاستی کمک کند و به چالش‌های اقتصادی-اجتماعی مبرم بپردازد.

جدول ۱. نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای کلیدی صندوق کارآفرینی امید و صندوق عدالت و پیشرفت

| صندوق پیشرفت عدالت | کارآفرینی امید |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>نقاط قوت و فرصت:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ پایین بودن هزینه ایجاد صندوق (وجود ساختار، امکانات و سخت‌افزار صندوق کارآفرینی امید) ➤ هم‌راستایی و بعضاً همپوشانی اهداف صندوق عدالت و پیشرفت با اهداف صندوق کارآفرینی امید، ➤ امکان پاسخگو کردن مسئولان استانی به‌منظور استفاده بهینه و کارآمد از منابع تخصیص‌یافته ➤ امکان پیشنهاد و به‌کارگیری مدل‌های تأمین مالی جدید و اهرم کردن آن‌ها ➤ پایبندی به سند آمایش سرزمین و دستیابی به توازن و تعادل منطقه‌ای | <p>نقاط قوت و فرصت:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ وجود ساختار نهادی ➤ نبود نگاه سودمحور در تأمین مالی طرح‌ها ➤ اثرات مثبت بجا مانده از طرح‌های اشتغال‌زایی قبلی ➤ توسعه بخش‌های اشتغال‌زا و دارای پتانسیل در مناطق مختلف کشور |
| <p>نقاط ضعف و تهدیدها:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ عدم شفافیت در کمک‌های بلاعوض دربند (الف) تبصره (۱۸) باعث ضعف‌هایی از قبیل اعمال سلیقه و عدم گزارش دهی و گزارش‌گیری می‌شود ➤ جایگزینی روابط به‌جای ضوابط ➤ عدم شفافیت در کمک‌های بلاعوض و در نتیجه منتفی شدن توجیه اقتصادی در فعالیت‌ها و ایجاد رانت و فساد در کشور ➤ احتمال استفاده از بخش اعظم منابع صندوق برای تکمیل پروژه‌های عمرانی دولت ➤ دشواری تحقق قوانین واگذاری پروژه‌های ناتمام بخش عمومی به بخش خصوصی | <p>نقاط ضعف و تهدیدها:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ عدم امکان تحقق اهداف نوین سازمان برنامه‌بودجه کشور ➤ کمبود نیروی کارشناس متخصص ➤ ضعف در سیستم آموزشی ➤ ضعف در بانکداری الکترونیکی ➤ موانع اداری، پایین بودن مبلغ وام، کوتاه بودن دوران تنفس و دریافت سود سال اول در ابتدا، بالا بودن اقساط و طولانی بودن فرایند دریافت وام ➤ اعطای تسهیلات به گروه خاص به دلیل نفوذ برخی سرمایه‌گذاران |

۵-۲-۳- محدودیت‌ها، تنگناها و تهدیدهای احتمالی صندوق عدالت و پیشرفت

عدم شفافیت در کمک‌های بلاعوض، اعمال سلیقه، عدم گزارش دهی و گزارش‌گیری، جایگزینی روابط به‌جای ضوابط، منتفی شدن توجیه اقتصادی در فعالیت‌ها، ایجاد رانت و فساد، احتمال استفاده از بخش اعظم منابع صندوق برای تکمیل پروژه‌های عمرانی دولت، ورود کانون‌های قدرت از جمله نمایندگان مجلس در تصمیم‌گیری‌های صندوق، دشواری تحقق قوانین واگذاری پروژه‌های ناتمام بخش عمومی به بخش خصوصی، موانع بوروکراتیک، و در نهایت عدم هماهنگی بین سهامداران از جمله محدودیت‌ها، تنگناها و تهدیدهای احتمالی پیش روی اهداف صندوق عدالت و پیشرفت شناسایی شده است.

۶- جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سال‌های اخیر مسئله اشتغال است. دولت و مجلس باهدف تلفیق و یکدست کردن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی، کلیه منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) موردنیاز برای اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی را در قالب‌بند (الف) تبصره (۱۸) لحاظ کرده‌اند.

در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور، تبصره ۱۸ با عنوان تولید و بهره‌وری با هدف ارتقاء بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها بر پایه آمایش سرزمین و همچنین پروژه‌های دانش‌بنیان و پیشران، مأموریت‌های جدید صندوق به‌صورت تغییر نام صندوق کارآفرینی امید به صندوق عدالت و پیشرفت ایران همراه با ۳۱ صندوق استانی تابعه، تحقق پروژه‌های استانی نیمه‌تمام، کمک به اشتغال و رونق واحدهای تولیدی موجود، جلب مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های مردم بیان شده است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۲، تبصره ۱۸ به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی از طرق مختلف از جمله افزایش سرمایه‌گذاری، ارتقاء بهره‌وری، تکمیل طرح‌های تولیدی نیمه‌تمام و احیای واحدهای تولیدی راکد، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی موجود، استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی و تکمیل زنجیره ارزش تولید، منابع مالی موضوع این تبصره با تأکید بر یکپارچه‌سازی حمایت‌های دولت و بسط عدالت سرزمینی در راستای رشد و پیشرفت استان‌های کشور با اولویت طرح‌های تولید دانش‌بنیان و پیشران بیان شده است.

منابع اجزای (۱) تا (۷) و (۹) بند «الف» این تبصره از طریق سپرده‌گذاری در بانکها با اولویت بانکهای توسعه‌ای و تخصصی و صندوق کارآفرینی امید به‌عنوان عامل به‌منظور سرمایه‌گذاری برای تولید و اشتغال و کارآفرینی و تکمیل طرحهای نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاهها با اولویت فعالیت‌های صادرات محور با سازوکار تسهیلات تلفیقی، با منابع بانکی و منابع در اختیار دستگاه اجرائی مرتبط با نرخ ترجیحی تخصیص خواهد یافت.

در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور، تبصره ۲ به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی از روش‌های مختلف از جمله افزایش سرمایه‌گذاری، ارتقای بهره‌وری، تکمیل طرحهای تولیدی نیمه‌تمام و احیای واحدهای تولیدی راکد، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی، استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاههای تولیدی، کمک به اشتغال‌های حاصل از ایجاد کسب و کارهای خانگی موضوع ماده (۲) قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی مصوب ۲۲/۲/۱۳۸۹ و کارگاههای خرد و کوچک (به ترتیب کمتر از چهار و نه نفر کارگر) با اولویت مناطق محروم و روستایی و مطالعات منظومه‌های روستایی و تکمیل زنجیره ارزش تولید، منابع مالی موضوع این تبصره با تأکید بر یکپارچه‌سازی حمایت‌های دولت و بسط عدالت سرزمینی در راستای رشد و پیشرفت استان‌های کشور و سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور که بر اساس سیاست‌های کلی نظام و قوانین بالادستی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد با اولویت طرحهای تولیدی مبتنی بر دانش-بنیان و پیشران بیان شده است.

در مرور تجارب خارجی صندوق‌های اتحادیه اروپا، آلمان، نیوزلند، مالزی، ترکیه، بنگلادش، استرالیا و آمریکا نکات با اهمیتی احصاء شده است که عبارت‌اند از:

- حمایت از اشتغال افراد آسیب‌پذیر اجتماعی
- ارائه خدمات مرتبط با تأسیس و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی
- ارائه مشاوره به‌منظور کمک به ایجاد یک محیط مساعد برای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی
- ارتقاء اقتصاد محلی قوی و رو به رشد
- تشویق سرمایه‌گذاری‌های تجاری و ایجاد شغل و حمایت از اقتصادهای محلی متنوع از طریق استفاده کارآمد از وام‌ها، کمک‌های مالی، اعتبارات مالیاتی، فروش املاک و

مستغلات و سایر

- حمایت از حفظ و سلامت مشاغل موجود
 - حفظ جمعیت و توسعه مشاغل و صنایع جدید
 - اصلاح عدم تعادل بین سطوح توسعه مناطق مختلف
 - حمایت از کسب و کارهای کوچک برای دسترسی به رشد و بهبود اقتصادی
 - پشتیبانی از سرمایه‌گذاری در زمینه‌های تحقیق و توسعه فناوری‌های جدید در مراحل اولیه
 - تقویت اقتصاد مبتنی بر نوآوری از طریق مشارکت با دانشگاه‌های منتخب
 - پشتیبانی کارآفرینی از طریق توسعه مراکز تولید و فناوری نسل‌های آینده
- در این بخش به بررسی تجارب داخلی (تاریخچه صندوق امام رضا (ع) و صندوق کارآفرینی امید) پرداخته شده است.

آسیب‌شناسی انجام شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس برای صندوق مهر امام رضا (ع) حاکی از هفت ابهام سهم ۹۵ درصدی سرمایه‌گذاری در کلیه منابع مالی صندوق، روند نزولی اعطای وام ازدواج، حمایت صرف از وام اشتغال‌زایی، افزایش تسهیلات اعطایی به کارکنان خود صندوق از ۷٫۵ درصد به ۶۹ درصد، سرمایه‌گذاری‌های هشاد درصدی صندوق در بانک‌ها و مؤسسات مالی باعث عدم جذب سرمایه‌های مردم است.

در اسفندماه سال ۱۳۹۳ پس از بحث و بررسی الزامات شورای پول و اعتبار و بخشنامه بانک مرکزی، موضوع تغییر نام صندوق مهر امام رضا (ع) به تصویب هیئت امنای رسید و با صدور مجوز از سوی بانک مرکزی ج.ا.ایران از این پس این صندوق با عنوان صندوق کارآفرینی امید به ادامه فعالیت پرداخته است.

آنچه سبب شده تا صندوق کارآفرینی امید نقش مؤثری در توسعه و ایجاد کسب و کارهای کارآفرینان کوچک و متوسط در نواحی روستایی ایفا کند، اعطاء تسهیلات مالی به کارآفرینان روستایی با بهره کم و کاهش بوروکراسی اداری در فرایند دریافت وام و نیز در اولویت قرار دادن کسب و کارهای خرد در زمینه پرداخت وام بوده است. یافته‌ها بیانگر آن است که به‌رغم ویژگی‌های مثبت و مؤثر این صندوق در توسعه کسب و کارهای کوچک و متوسط روستایی، از نظر وام‌گیرندگان، این صندوق دارای ضعف‌هایی در وظایف جاری خود بوده است که مهم‌ترین آن‌ها

عبارت‌اند از: موانع اداری، پایین بودن مبلغ وام، کوتاه بودن دوره تنفس، فرایند طولانی دریافت وام، بالا بودن مبلغ اقساط، عدم وجود تسهیلات حمایتی و دریافت سود سال اول در ابتدای وام دهی. با توجه به معطوف کردن محور عملکرد صندوق بر اجرای پروژه‌های مهم و محوری استان‌ها، اجتناب از پرداختن به امور حاشیه‌ای غیر مؤثر و مهیا کردن زمینه حضور و مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی با اهرمی کردن منابع خود، توسعه زیرساخت‌های این صندوق در استان‌ها منطبق با ظرفیت‌ها و نیازهای استان‌ها، پیش‌بینی گلوگاه‌های فساد احتمالی و جلوگیری از شکل‌گیری آن، اختصاص بخشی از تسهیلات به رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای و استفاده از رویکرد عدالت منطقه‌ای و سند ملی آمایش در توزیع منابع ملی در استان‌ها، لزوم بهره‌بردن از ظرفیت نخبگان با سابقه صندوق کارآفرینی امید، خبرگان دانشگاهی استان و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی جهت تشکیل کمیته تخصصی بررسی طرح‌های اولویت‌دار و سازوکارها، عدم گسترش تشکیلات لازم برای ایجاد صندوق پیشرفت و عدالت بدون جابجایی افراد و تحمیل هزینه‌ای با شرایط موجود در استان‌ها، ملاحظات طراحی صندوق عدالت و پیشرفت را بیش‌ازپیش آسان‌تر می‌کند.

با توجه به موارد فوق و همچنین به دلیل کمک به تحقق رشد ۸ درصدی، تکمیل و توسعه زیرساخت‌های تولید، حمایت از کسب‌وکارهای بخش غیردولتی و... صندوق عدالت و پیشرفت نسبت به گزینه پیشنهادی مطرح‌شده در اولویت قرار می‌گیرد. با تشکیل صندوق عدالت و پیشرفت امکان تمرکززدایی و افزایش اختیارات شورای برنامه‌ریزی استان‌ها (تخصیص منابع صندوق به استان‌ها) و در ادامه مسیر تشکیل دولت محلی افزایش می‌یابد که به نظر می‌رسد مهم‌ترین تفاوت کلیدی با صندوق کارآفرینی امید را رقم بزند.

➤ ملاحظات و پیچیدگی‌های طراحی صندوق عدالت و پیشرفت عبارت‌اند از:

پیچیدگی ناشی از ترکیب سه منبع اعتباری (بودجه صندوق و بانک)، نحوه استفاده از ابزارها و شیوه‌هایی جهت ضمانت دستیابی به اهداف صندوق (ضعف در نظام پایش و نظارت)، سپرده‌پذیری (استفاده بیشتر از سرمایه به‌جای سپرده و ناتوانی در جذب سرمایه بخش خصوصی)، استفاده از رانت و لابی‌گری از سوی مدیران و کارکنان صندوق و تأثیرپذیری سیاسی، تنگنای بودجه‌ای دولت و عدم تأمین منابع، عدم ثبات اقتصاد کلان (وجود پیامد و شرایط بیرونی)، عدم تمکین بانک‌های عامل و مؤسسات اعتباری غیر بانکی در مورد حداکثر نرخ سود تسهیلات بانکی،

تعارض بین کارکرد دستگاه اجرایی ملی و استانی، عدم شفافیت (تدوین سازوکار اجرایی، کمک‌های بلاعوض و ...)، احتمال استفاده از بخش اعظم منابع صندوق برای تکمیل پروژه‌های عمرانی دولت، دشواری تحقق قوانین و واگذاری پروژه‌های ناتمام بخش عمومی به بخش خصوصی.

➤ جهت‌گیری‌های کلیدی در طراحی صندوق عدالت و پیشرفت:

یکی از مهم‌ترین خروجی‌های پژوهش حاضر، تعیین تکلیف و شفاف‌سازی جهت‌گیری‌های مسیر طراحی صندوق عدالت و پیشرفت در آینده است. بنابراین در یک فرایند شناسایی طیف‌های جهت‌گیری، تلاش شده تا بستر تدوین مدل مفهومی شکل‌گیری صندوق عدالت و پیشرفت مهیا و از میان آن‌ها مسیر پیشنهادی و مطلوب تعیین شود:

جدول ۲. جهت‌گیری‌های کلیدی در طراحی صندوق عدالت و پیشرفت

| تأکید بر روش تأمین منابع خارجی | تأکید بر روش تأمین منابع مالی داخلی |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| تخصیص تسهیلات به پروژه‌ها بر اساس در اولویت قرار گرفتن رشد اقتصادی (تحقق رشد ۸ درصدی) مبتنی بر سند آمایش | تخصیص تسهیلات به پروژه‌ها بر اساس در اولویت قرار گرفتن رشد اقتصادی (تحقق رشد ۸ درصدی) مبتنی بر سند آمایش |
| پرداختن به اهداف و مأموریت‌های متنوع | تمرکز بر هدف محدود و مشخص |
| تصمیم‌گیری در سطح ملی | تمرکززدایی و افزایش اختیارات شورای برنامه‌ریزی استان‌ها و تقویت دولت محلی |
| وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی | سازمان برنامه‌بودجه کشور به‌عنوان نهاد متولی |
| تأمین مالی پروژه‌های دولتی | تأکید بر تأمین منابع مالی پروژه‌های غیردولتی و بهینه دوم با قید معیار و شرایط خاص |
| ایجاد اهرم مالی برای بهره‌گیری از منابع بانک‌های عامل | ایجاد اهرم مالی برای بهره‌گیری از منابع بخش خصوصی |
| تکمیل و توسعه زیرساخت‌های تولید در استان‌ها | حمایت از کسب و کارهای دارای ارزش افزوده بالا |
| حمایت از بخش غیردولتی به‌صورت کمک بلاعوض | حمایت از محل تأمین سرمایه‌گذاری و ارائه تسهیلات |
| تأمین مالی پروژه‌های خرد، متوسط و کلان | تأمین مالی پروژه‌های خرد و متوسط |

از میان دوگانه‌های اشاره‌شده، طیف‌های سمت راست شامل تأکید بر تأمین منابع مالی پروژه‌های غیردولتی و بهینه دوم با قید معیار و شرایط خاص، ایجاد اهرم مالی برای استفاده از منابع بخش خصوصی، حمایت از کسب و کار دارای ارزش افزوده بالا، حمایت از محل تأمین سرمایه‌گذاری و ارائه تسهیلات، تأمین مالی پروژه‌های خرد و متوسط، تأکید بر روش تأمین منابع

مالی داخلی، تخصیص تسهیلات به پروژه‌ها بر اساس در اولویت قرار گرفتن رشد اقتصادی (تحقق رشد ۸ درصدی) مبتنی بر سند ملی آمایش سرزمین، تمرکز بر اهداف محدود و مشخص، تمرکز زدایی و افزایش اختیارات شورای برنامه‌ریزی استان‌ها و تقویت دولت محلی و در نهایت تعیین سازمان برنامه‌بودجه به‌عنوان نهاد متولی برای مسیر پیشنهادی و مطلوب ایجاد صندوق عدالت و پیشرفت تعیین شدند.

جهت‌گیری در زمینه‌های تأمین مالی باید به‌صورت مشارکتی و پروژه محور شامل مشارکت بخش‌های دولتی، عمومی، خصوصی و بسیج سرمایه‌های خرد مردمی باشد که سهم هر یک با توجه به پروژه‌ها مشخص می‌شود. موضوعی که بسیار مهم است و باید مورد توجه قرار گیرد آن است که صندوق به‌هیچ‌وجه نباید تأمین‌کننده مالی پروژه‌ای دولتی باشد و اگر یک پروژه دولتی دارای شرایط مثبت اقتصادی بوده و قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را دارد باید در قالب مشارکت خصوصی - عمومی، به بخش خصوصی واگذار شود (فروخته شود) و بخش خصوصی مسئولیت ادامه اجرا و بهره‌برداری از آن پروژه را بر عهده بگیرد.

با توجه به اینکه منابع متنوعی نظیر فروش اموال، مازاد درآمدهای استانی، ۲۰ درصد اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و... برای حمایت از تولید در بند الف لایحه بودجه ۱۴۰۱ برای این صندوق پیش‌بینی شده است، بنابراین می‌توان این منابع را به‌صورت اهرمی در کنار سایر منابع معمول مؤسسات مالی در نظر گرفت که امکان پرداخت تسهیلات تلفیقی یا تسهیلات یارانه‌ای برای طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی را فراهم می‌آورد. صندوق عدالت و پیشرفت باید محور عملکرد خود را بر روی اجرای پروژه‌های مهم و محوری استان معطوف کرده و از پرداختن به امور حاشیه‌ای غیر مؤثر اجتناب کند. در رابطه با تحقق رشد ۸ درصدی صندوق نمی‌تواند در کوتاه‌مدت کمک‌چندانی به تحقق آن کند، اما می‌تواند در میان‌مدت و بلندمدت با توسعه زیرساخت‌های نرم و سخت، رشد را تسهیل کند. تدوین برنامه راهبردی صنعتی کشور می‌تواند یکی از راهکارها برای تعیین استراتژی توسعه کشور باشد. در کنار استراتژی توسعه کشور، سند آمایش ملی - منطقه‌ای و استانی می‌تواند ملاک عمل توسعه و تحقق رشد ۸ درصدی واقع شود.

در رابطه با جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (از طریق حمایت‌های مالی ارزان‌قیمت، مشارکت در سرمایه‌گذاری، انجام سرمایه‌گذاری و...) باید توجه داشت که صندوق باید منافع این

بخش را در نظر بگیرد که با توجه به رویکردهای حاکم بر ساختارهای موجود بسیار سخت به نظر می‌رسد. تعریف بسته‌های سرمایه‌گذاری با توجه مناسب اقتصادی و بازده مناسب و معقول از سوی صندوق و حمایت‌های پایدار از سرمایه‌گذاران در صندوق می‌تواند کمک‌کننده باشد.

در رابطه با پروژه‌های مقوم رشد اقتصادی و دقت در اصابت به هدف نیز همان‌طور که بیان شد صندوق در کوتاه‌مدت به تحقق رشد کمک‌چندانی نمی‌کند اما تعریف پروژه‌های مناسب در راستای اهداف، تسهیلگر رشد پایدار در دوره زمانی میان‌مدت و بلندمدت خواهد بود. لازم به ذکر است که شورای برنامه‌ریزی استان‌ها به‌تنهایی برای شناسایی پروژه‌ها و مواردی که می‌تواند منجر به رشد اقتصادی در مقیاس استانی و درنهایت مقیاس ملی شوند کافی نیست و لازم است از سطوح بالاتر منطقه‌ای و ملی نیز در این مورد بررسی‌هایی صورت گیرد.

اگر فرض شود در قوانین حاکم بر این صندوق اصول علمی رعایت خواهد شد و منابع این صندوق نیز حتی‌الامکان تجهیز شود، می‌تواند به تأمین بخشی از منابع سرمایه‌گذاری کمک کند و منابع بخش خصوصی را نیز به سمت سرمایه‌گذاری سوق دهد؛ چنانچه به تقویت و تکمیل زنجیره ارزش در مناطق کمک کند و به تقویت بخش خصوصی واقعی بیانجامد می‌تواند بستر محرک رشد را فراهم آورد.

با عنایت به اینکه شرط لازم دستیابی به رشد ۸ درصدی با توجه به محدودیت شدید منابع دولتی، استفاده از سرمایه‌گذاران داخلی و بالأخص خارجی است چنانچه از منابع صندوق پیشرفت و عدالت بر اساس مزیت‌های استان و کشور و به‌صورت اهرمی استفاده شود و سازوکار استفاده از منابع ساختارمند بوده و تسهیل شود قطعاً نقش مؤثری ایفا خواهد کرد.

به‌نظر می‌رسد با توجه به هدف اصلی ایجاد صندوق عدالت و پیشرفت، عمده‌ترین جهت‌گیری صندوق باید در زمینه تأمین مالی پروژه‌های اولویت‌دار استان از طریق منابع محدود اختصاص یافته به این صندوق باشد. در واقع استفاده از منابع عمومی در صندوق از طریق اهرم کردن این منابع در جهت رشد اقتصادی و حمایت از فعالیت‌های بنگاه‌های تولیدی به‌عنوان کلیدی‌ترین رویکرد صندوق باید مدنظر قرار گیرد.

نهاد متولی پیشنهادی، سازمان برنامه‌و بودجه کشور و در سطح استانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در قالب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است که چون ریاست شورا با

استاندار است، ضمن برخورداری از همکاری و حمایت استانداران، اولویت‌های توسعه‌ای استان هم مورد توجه قرار خواهند گرفت. اما لازم است برای حصول اطمینان از عملکرد صندوق، منطبق با اهداف پیش‌بینی شده در اساسنامه خود، گزارش عملکرد این صندوق، در ابعاد منابع و هزینه‌ها، نتایج و پیامدها به صورت منظم و ماهیانه به سازمان برنامه و بودجه کشور داده شود و سازمان برنامه هم به صورت فصلی، در هیئت دولت ارائه کند.

❖ ارائه پیشنهادها و سناریوهای مختلف

بر اساس جمع‌بندی نظرات مدیران و نخبگان این حوزه، گروه‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌های کشور و نظر کارشناسی پژوهشگر مبتنی بر بخش‌های مختلف مقاله و اعمال نظر تمامی افراد مصاحبه‌شونده، دو گزینه تداوم صندوق کارآفرینی امید از یک سو و ایجاد صندوق عدالت و پیشرفت ایران از سویی دیگر مدنظر بوده است. اگرچه صندوق عدالت و پیشرفت به‌عنوان ایده اصلی این پژوهش به تفصیل مورد بررسی و در مرکز توجه این مطالعه قرار گرفته است، اما تداوم فعالیت صندوق کارآفرینی امید نیز به‌عنوان یک گزینه مطرح می‌شود که بر اساس نظرات کارشناسان این حوزه، معایب و نقدهای وارده بر صندوق کارآفرینی امید از محاسن آن به مراتب بیشتر ارزیابی شده است؛ باین حال، در صورت تداوم این صندوق باید به راهکارهای ارائه‌شده ذیل توجه شود:

الف) صندوق کارآفرینی امید

• شرایط تداوم صندوق کارآفرینی امید

- ایجاد نهادها و چینش صحیح سازوکار آن‌ها
- سهولت امکان تغییر مبتنی بر تصمیم هیئت امنای استان‌ها
- تسهیل در جذب سرمایه بخش خصوصی
- تقویت ظرفیت کارشناسی ارزیابی طرح‌ها و اهلیت سنجی
- تدوین سازوکارهای شفاف و برنامه محور به منظور تخصیص منابع مالی صندوق
- استفاده از نیروهای بومی متخصص

- تغییرات اساسنامه صندوق جهت جذب سرمایه
- تجدیدنظر در هماهنگ‌سازی اهداف صندوق کارآفرینی امید
- تدوین سازوکار نظارت و تقویت آن
- مصوب کردن مؤسسه قرض الحسنه اعتباری در شورای پول و اعتبار، در سه سطح مصوب نظام بانکی موجود (مؤسسات اعتباری، بانک‌ها و صندوق‌های قرض-الحسنه)، جهت ارائه خدمات بانکی و عملیات بانکی صندوق کارآفرینی امید مطابق با مؤسسه اعتباری و صندوق‌های قرض الحسنه

- نظارت قبل و پس از تشخیص (توجیه فنی اقتصادی و...)

- تصمیم‌گیری در ستاد مرکزی با هماهنگی استان‌ها

- وجود نهاد متولی مشخص و ناظر بر مصرف منابع

• فرایند پیشنهادی برای تداوم صندوق کارآفرینی امید

- تجهیز منابع صندوق در شورای برنامه‌ریزی و توسعه

- ارائه برنامه اشتغال‌زایی توسط دستگاه‌های اجرایی

- طرح و تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

- ابلاغ برنامه به بانک و دستگاه‌های اجرایی

- تشکیل کمیته نظارت بر طرح‌ها به ریاست استانداری

- عضویت دستگاه‌های اجرایی و بانک‌ها

ب) صندوق عدالت و پیشرفت (پیشنهاد منتخب پژوهش)

محورها و ساختار پیشنهادی صندوق عدالت و پیشرفت

مختصات صندوق پیشرفت و عدالت در محورهای حدود فعالیت‌ها، تحقق‌پذیری و نظارت، نحوه تأمین منابع مالی، نحوه تخصیص تسهیلات به طرح‌ها و پروژه‌ها و سازه‌های مدیریتی (اختیارات و زیرساخت) در این بخش پیشنهاد شده است:

• حدود فعالیت‌ها، تحقق‌پذیری و نظارت

- تدوین اساسنامه و آیین‌نامه برای ایجاد وحدت رویه

- تکمیل و توسعه زیرساخت‌های تولید در استان‌ها

- حمایت از کسب و کارهای بخش غیردولتی در سطح ملی و استانی از محل تأمین تسهیلات
- توسعه صنایع کوچک و متوسط از طریق تمرکززدایی در صنایع بزرگ و استفاده از سیستم پیمانکاری و همچنین همکاری‌های مشترک در قالب تمرکز جغرافیایی بنگاه‌ها و واحدهای تولیدی، شبکه و خوشه صنعتی
- تعیین ارتباط صندوق عدالت و پیشرفت با خزانه معین استان در اساسنامه
- مدنظر قرار دادن تضاد منافع و ایجاد ساختار متناسب مبتنی بر شفافیت
- انتشار کلیه اسناد پشتیبان تصمیم‌گیری در خصوص تصویب یک پروژه به‌منظور بهره‌مندی از منابع صندوق
- تفاهم‌نامه با دستگاه‌های اجرایی در قالب برنامه محور کردن دستگاه‌ها متشکل از هدف برنامه، شیوه تأمین مالی و وظایف دستگاه‌های اجرایی
- پایش و ارزیابی تسهیلات اعطایی و بررسی نحوه عملکرد پروژه‌ها مبتنی بر شاخص‌ها
- **نحوه تخصیص تسهیلات به طرح‌ها و پروژه‌ها**
 - تدوین سازوکارهای شفاف و برنامه محور به‌منظور تخصیص منابع مالی صندوق
 - تخصیص تسهیلات به پروژه‌ها بر اساس شاخص‌های: میزان کمک به رشد اقتصادی (تحقق رشد ۸ درصدی)، هم‌راستایی با اهداف کلان توسعه کشور، میزان انطباق با سیاست‌های آمایش سرزمین، میزان پیشرفت پروژه، میزان مشارکت بخش عمومی- خصوصی، مدت‌زمان اجرا، توجه‌پذیری فنی، اقتصادی و محیط‌زیستی، مقابله با تحریم‌ها و خنثی‌سازی آن، واحدهای تولیدی پیشران، میزان اتکا به اقتصاد دانش‌بنیان و سابقه سرمایه‌گذار
 - تخصیص منابع بر اساس تصمیم هیئت‌امنای صندوق و شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان
 - جلوگیری از مسابقه مخرب بین استان‌ها در میزان دریافت تسهیلات ملی
 - اعطای تسهیلات زمین و زیرساخت مناسب به مراکز رشد و نوآوری دانشگاه‌های دارای سرمایه‌گذار برای تبدیل شدن ایده به محصول تجاری
 - تأمین اعتبار در قالب مشارکت با پروژه‌های کارآفرینی (دانش‌بنیان)

- اهرمی کردن منابع صندوق در تأمین مالی پروژه‌ها
- در نظر گرفتن نحوه ترکیب منابع، هزینه و نظارت بر منابع
- تسهیلات سفارشی به مجموعه‌های دارای امکانات وسیع مانند صنایع بزرگ جهت جذب سرمایه و حمایت از صنایع کوچک و متوسط
- ایجاد اشتغال از طریق مشوق‌های کارفرمایی

• نحوه تأمین منابع مالی

- سپرده‌گذاری صندوق عدالت و پیشرفت در بانک‌های عامل جهت تأمین سرمایه پروژه
- تأکید بر تأمین منابع مالی پروژه‌های غیردولتی و بهینه دوم با قید معیار و شرایط خاص (تخصیص حداکثر ۱۰ درصد منابع صندوق به پروژه‌های دولتی با پیشرفت بالا)
- تأمین مالی به صورت مشارکتی و پروژه محور از طریق مشارکت بخش دولتی، عمومی، خصوصی و بسیج سرمایه‌های خرد مردمی
- جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق سرمایه‌گذاری مشترک بین سرمایه‌گذار، فعالان اقتصادی و صاحبان ایده
- تأمین مالی مبتنی بر زنجیره ارزش منطقه‌ای، خوشه صنعتی، پروژه‌های راکد نیمه‌تمام، پروژه‌های بزرگ و سرمایه در گردش
- ایجاد اهرم مالی برای بهره‌گیری از منابع بخش خصوصی
- استفاده از مدل روش‌های تأمین مالی مشترک با بانک‌ها
- استفاده از ظرفیت بند (ل) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

• ساختار مدیریتی (اختیارات، زیرساخت)

- ایجاد حساب جداگانه در استان برای اطلاع استانداران از میزان منابع و مصارف در صندوق
- اخذ مصوبه طرح در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با حداکثر رأی موافق
- پیش‌بینی نهاد نظارتی دقیق در اساسنامه صندوق و سازوکار آن
- پیش‌بینی هیئت‌امنای کارآمد به‌دوراز رانت

- برقراری ارتباط و سازمان‌دهی هماهنگ دستگاه‌ها و سازمان‌ها
- ارتباط بیشتر کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری با بخش خصوصی (اتاق تعاون و بازرگانی)
- تمرکززدایی و افزایش اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها (تخصیص منابع صندوق به استان‌ها) و در ادامه باز شدن مسیر تشکیل دولت محلی
- چابک‌سازی در تصمیم‌گیری از طریق حل مشکل بوروکراسی اداری و اخذ مجوز از واحدهای ملی
- تأکید بر توسعه زیرساخت‌های صندوق در استان‌ها
- تقویت ظرفیت‌های کارشناسی ارزیابی طرح‌ها و اهلیت سنجی به دلیل گستردگی حیطه عمل با کمیته تخصصی متشکل از نخبگان صندوق کارآفرینی امید، خبرگان دانشگاهی و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی
- ایجاد سامانه جامع بازار کار و مطالعات بویای کسب‌وکار برای طرح‌هایی که بیشترین ظرفیت جذب افراد بیکار را دارد.

نهاد متولی صندوق عدالت و پیشرفت

نهاد متولی پیشنهادی برای صندوق عدالت و پیشرفت، سازمان برنامه‌بودجه کشور و در سطح استانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در قالب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است، زیرا ریاست شورا با استاندار است و ضمن برخورداری از همکاری و حمایت استانداران، اولویت‌های توسعه‌ای استان هم مورد توجه قرار خواهد گرفت. لازم است برای حصول اطمینان از عملکرد صندوق، منطبق با اهداف پیش‌بینی شده در اساسنامه خود، گزارش عملکرد این صندوق در ابعاد منابع و هزینه‌ها، نتایج و پیامدها به صورت منظم و ماهیانه به سازمان برنامه‌بودجه کشور ارائه شود و سازمان برنامه هم به صورت فصلی، در هیئت دولت بررسی کند.

محدودیت‌های پژوهش

- دشواری و یا بعضاً عدم دسترسی به برخی از مسئولین
- کمبود کارشناس متخصص در این حوزه

- ارتباط و هماهنگی بین سازمان‌ها، نهادها و کارشناسان
- نحوه برقراری تماس با افراد
- تصمیم‌گیری درباره زمان و مکان مصاحبه

References

- Abera, N., & Asfaw, M. (2019). Impact of microfinance on rural household poverty in Ethiopia: A review. *Journal of Ecology & Natural Resources*, ۳(5), 2578-4994.
- Agbola, F. W., Acupan, A., & Mahmood, A. (2017). Does microfinance reduce poverty? New evidence from Northeastern Mindanao, the Philippines. *Journal of Rural Studies*, ۵۰, 159-171.
- Ahmadian, M. (2015). Small and Medium Enterprise Financing Pattern 7. Microfinance, Global experience and the situation in Iran. *Report of the Parliamentary Research Center*, serial number 15188, (In Persian).
- Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). Universal basic income in the developing world. *Annual Review of Economics*, ۱۱(1), 959-983.
- Bani Taba, M. (۲۰۱۹). Pathology of Banking System, *Research Center of Islamic Council*. 1-35 (In Persian).
- Bettoni, L., Santos, M., & Oliveira Filho, G. (2023). The impact of microcredit on small firms in Brazil: A potential to promote investment, growth and inclusion. *Journal of Policy Modeling*, ۴۵(3), 592-608
- Blanco-Oliver, A. J., Irimia-Diéguez, A. I., & Vázquez-Cueto, M. J. (2023). Is there an optimal microcredit size to maximize the social and financial efficiencies of microfinance institutions? *Research in International Business and Finance*, ۶۵, 101980.
- Bouzarjomehri, K., shajari, M., Sadeghloo, T., & Paseban, F. (2023). Investigating the effects of the microcredit fund on the economic and welfare empowerment of rural women Study area: Villages of Piveh zhan Dehistan. *Journal of Geography and Regional Development*, (In Persian).
- Bowen, H. P., & De Clercq, D. (2008). Institutional context and the allocation of entrepreneurial effort. *Journal of international business studies*, ۳۹, 747-767.
- Boyatzis, R. (1998). Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development. *Sage*.
- Bzeouich, B. (2019). Microfinance and the Improvement of Social Welfare of Beneficiary Households: Evidence from Tunisia. *BİLTÜRK Journal of Economics and Related Studies*, ۱(3), 188-205.
- Chibbonta, D., & Chishimba, H. (2023). Effects of microfinance services on the livelihoods of marketeers in Zambia: A case of Matero market in Lusaka. *Cogent Social Sciences*, ۹(2), 2266922.

- Christen, R. P., Rosenberg, R., & Jayadeva, V. (2004). Financial institutions with a 'Double Bottom Line': implications for the future of microfinance. *Cgap occasional paper*, ۸, 1-20.
- Dahal, M., & Fiala, N. (2020). What do we know about the impact of microfinance? The problems of statistical power and precision. *World Development*, ۱۲۸, 104773.
- Derakhsha, J, Eftekhari, A & Redadi, M. (۲۰۱۴). Thematic Analysis of Trust in the Thought of Ayatollah Khamenei. *Research Institute of Humanities and Culture Studies*, 2,53-72.. (In Persian).
- Ghazanfari Aghdam, K, & Elami, Z, M. (2018). Factors affecting the formation of poor classes in Iran (pseudo-panel data approach). *Economic Policy*, ۱۱(21), 25-53. (In Persian).
- Hassanzadeh, A., Azouji, A., & Qavidel, S. (2005), Investigating the effects of microcredits in reducing poverty and income inequality. *Islamic Economy*, ۲(21), 45-70. (In Persian).
- Helms, B. (۲۰۰۱). Access for All: Building Inclusive Financial Systems. Washington, DC, C-GAP.
- Hollis, A., & Sweetman, A. (1998). Microcredit: What can we learn from the past?. *World Development*, ۲۶(10), 1875-1891.
- Iranshahi, H, (2001), Investigating the Necessity of Establishing Qarz-ol-Hasanah Funds for Rural Employment Development and Presenting an Effective and Efficient Structural Model for it, Master's Thesis, Kermanshah, Public Administration Training Center.
- Javan A, Ismaili, R. (2022). The role of agricultural bank credits in the sustainability small businesses (case study: Shanderman district; Masal township), *Journal of Geographical Studies of Mountainous Areas*, ۲(9), 135-159. (In Persian).
- Korosteleva, J., Mickiewicz, T., & Stępień-Baig, P. (2019). It takes two to tango: complementarity of bonding and bridging trust in alleviating corruption in cities. *Regional Studies*, ۵۴(6), 851-862. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1652894>.
- Mahmoudi, V, Babaei, A, & Abbasian, E. (2021). Ranking of Financing Alternatives for Small and Medium Enterprises According to Credit Risk. *Economic Policy*, ۱۴(28), 217-246. (In Persian).
- Masood, O., & Javaria, K. (2020). Impact of Micro-Credit Financing on Women's Empowerment and Poverty Eradication: an Empirical Evidence from Pakistan. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, ۲۹(4),548-563.
- Navajas, S., Schreiner, M., Meyer, R. L., Gonzalez-Vega, C., & Rodriguez-Meza, J. (۲۰۰۰). Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia. *World development, Elsevier*, ۲۸(2), 333-346.
- Phan, C. T., Sun, S., Zhou, Z. Y., & Beg, R. (2020). Does Microcredit Improve Rural Households' Social Network? Evidence from Vietnam. *The Journal of Development Studies*, ۵۶(10),1947-1963.

- Phan, C. T., Sun, S., Zhou, Z. Y., Beg, R., & Ramsawak, R. (2023). Does Productive Microcredit Improve Rural Children's Education? Evidence from Rural Vietnam. *Journal of Asian Economics*, ۸۴, 101555.
- Raghfar, H., Babapour, M., & Yazdanpanah, M. (2016). Survey on the Relationship between Economic Growth, Poverty, and Inequality in Iran during Five-Year Development Plan. *Journal of Applied Economics Studies in Iran*, ۴(16), 59-79. (In Persian).
- Rostamian, M. H., Salahmanesh, A., khodapanah, M., & Sadeghi Amroabadi, B. (2023). Investigating the Effects of Credits of Small and Medium Enterprises on Economic Growth and Employment (Dynamic Computable General Equilibrium Model-DCGE). *Economic Growth and Development Research*, ۱۳(51), 28-13. (In Persian).
- Schreiner, M. (۲۰۰0). Credit Scoring for Microfinance: Can It Work?. *Journal of Microfinance/ESR Review*, ۲(2), 105-118
- Shahidi Nasab, M. (2014). Pathology of Micro-finance in the banks of Iran: Lessons for designing Islamic Micro-financing System in Iran. *Journal of Economic Essays; an Islamic Approach*, ۱۱(21), 97-124. (In Persian).
- Smolo, E. (2023). Asymmetric Impact of Microfinance on Economic Growth: Evidence from Bosnia and Herzegovina. *Heliyon*, ۹(12).
- Smolo, E., & Ismail, A. G. (2001). A Theory and Contractual Framework of Islamic Micro-Financial Institutions' Operations. *Journal of Financial Services Marketing*, ۱۵(4), 287-295.
- Snow, D. R., & Buss, T. F. (2001). Development and the Role of Microcredit. *Policy Studies Journal*, ۲۹(2), 296-307.
- Tahmasabi, A., & Fakhrabadipour, F. (2023). The Role of Microcredit Funds in Improving the Social Capital of Villagers. Case: Hosseinan Village, Damghan County. *Journal of Applied researches in Geographical Sciences*, ۲۳(69), 299-277.
- Tasan, M., Pirae, K., Nonejad, M., & Abdoshahi, A. (2020). The Effect of Macroeconomic Variables on Pro Poor Growth in Iran. *Journal of Applied Economics Studies in Iran*, ۹(33), 227-251. (In Persian).
- World Bank (2001), World Development Report 2000- 2001: Attacking Poverty.

پیوست

در جدول (۱) درصد فراوانی پاسخ‌دهندگان برحسب جنسیت آمده است. همانطور که با توجه به جدول (۱) مشخص است، از ۵۵ نفر، ۸۹٪ از پاسخ‌دهندگان مرد و ۱۱٪ زن بوده‌اند.

جدول ۱. توزیع درصد فراوانی پاسخ‌دهندگان برحسب جنسیت

| متغیر جنسیت | پاسخ‌دهندگان |
|-------------|--------------|
| زن | ٪۱۱ |
| مرد | ٪۸۹ |

منبع: یافته‌های پژوهش

در جدول (۲) درصد فراوانی پاسخ‌دهندگان برحسب تحصیلات ارائه شده است. با توجه به جدول مشخص می‌شود که از میان ۵۵ نفر پاسخ‌دهنده، ۱۹٪ دارای مدرک کارشناسی، ۱۹٪ دارای مدرک کارشناسی ارشد، ۵۸٪ دارای مدرک دکتری و ۴٪ دارای مدرک پسادکتری بوده‌اند.

جدول ۲. توزیع درصد فراوانی پاسخ‌دهندگان برحسب تحصیلات

| تحصیلات | پاسخ‌دهندگان |
|------------------|--------------|
| کارشناسی | ٪۱۹ |
| کارشناسی ارشد | ٪۱۹ |
| دکتری و پسادکتری | ٪۶۲ |

منبع: یافته‌های پژوهش