

بررسی فرایند توانمندسازی و اشتغال مددجویان در کمیته امداد امام خمینی (ره) از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۳۶۱
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۰/۲۹

عنوان گزارش:

بررسی فرایند توانمندسازی و اشتغال مددجویان
در کمیته امداد امام خمینی (ره) از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

زهرا معماریان پور، محمدرضا رشیدی

مدیر مطالعه:

محمدباقر امتی

ناظران علمی:

مونا خورشیدی، محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی

اظهار نظر کننده:

اکرم باجلان (دفتر مطالعات فرهنگی)

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. توانمندسازی

۲. اشتغال

۳. خودکفایی

۴. کمیته امام خمینی «ره»

۵. حمایت‌های اجتماعی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۱۲/۱۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۳. بررسی انتقادی تعاریف و شاخص‌های رسمی اشتغال‌زایی.....	۱۲
۴. توصیف آمار و اطلاعات کلی مددجویان.....	۱۴
۵. فرایند کامل ورود و خروج مددجویان (فرایند توانمندسازی).....	۱۷
۶. الگوهای شناسایی مددجویان برای ورود به فرایند اشتغال کمیته امام خمینی (ره).....	۱۹
۷. طرح‌های مهم کمیته در زمینه اشتغال و توانمندسازی.....	۱۹
۸. رسته‌های شغلی مددجویان.....	۲۱
۹. فرایند آموزش و توان‌افزایی مددجویان.....	۲۳
۱۰. انواع تسهیلات اشتغال مددجویان.....	۲۴
۱۱. وضعیت خودکفایی مددجویان.....	۲۸
۱۲. فرایند پایدارسازی.....	۳۱
۱۳. نتیجه‌گیری، آسیب‌شناسی و پیشنهاد سیاستی.....	۳۲
منابع و مآخذ.....	۳۶

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه مطالعاتی پژوهش.....	۱۰
جدول ۲. تعاریف و مفاهیم مربوط به اشتغال و توانمندسازی.....	۱۲
جدول ۳. تعداد خانوار در دهک‌های درآمدی کل کشور، سال ۱۴۰۲.....	۱۴
جدول ۴. تعداد معیشت‌بگیران تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره).....	۱۵
جدول ۵. طرح‌های اشتغال به تفکیک جنسیت.....	۱۷
جدول ۶. طرح‌های اشتغال اجرا شده بر اساس رسته‌های شغلی از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....	۲۱
جدول ۷. تعداد دانش‌آموزان و دانشجویان و مهارت‌آموزان تحت پوشش کمیته امام خمینی (ره).....	۲۳
جدول ۸. تسهیلات پرداختی از ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ (میلیارد ریال).....	۲۶
جدول ۹. اطلاعات مربوط به میزان خودکفایی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) (۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲).....	۲۸
جدول ۱۰. میزان پوشش خانوارهای تحت پوشش در طرح‌های بیمه اجتماعی (۱۴۰۱-۱۳۹۵).....	۳۰
جدول ۱۱. تعداد بازدیدهای بازرسان از طرح‌های اشتغال.....	۳۱
جدول ۱۲. طرح‌های حمایت از عرضه محل وام مددجویان در سال‌های ۱۴۰۲-۱۴۰۰.....	۳۱

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار تعداد خانوار مددجویان کمیته امام خمینی (ره) به تفکیک سال.....	۱۵
شکل ۲. نمودار جنسیت سرپرست خانوار تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره).....	۱۶
شکل ۳. نمودار فرایند توانمندسازی و خروج مددجویان.....	۱۸
شکل ۴. طرح‌های مرتبط به اشتغال و خودکفایی در کمیته امداد امام خمینی (ره).....	۲۱
شکل ۵. نمودار تغییرات رسته‌های شغلی مددجویان در سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۵.....	۲۲
شکل ۶. نمودار میزان مشارکت مددجویان در آموزش‌های کسب‌وکار (فنی و حرفه‌ای).....	۲۴
شکل ۷. نمودار فرایند تخصیص اعتبارات اشتغال به مددجویان.....	۲۵
شکل ۸. نمودار تسهیلات پرداختی برای اشتغال (میلیارد ریال).....	۲۶
شکل ۹. نمودار میانگین پرداختی وام اشتغال به هر فرد (میلیون ریال).....	۲۷
شکل ۱۰. نمودار درصد خودکفایی نسبت به تسهیلات خودکفایی سال‌های قبل.....	۲۹
شکل ۱۱. نمودار روند تعداد طرح‌های اشتغال و خودکفایی در سال‌های ۱۳۹۵-۱۴۰۲ [۱].....	۳۴



بررسی فرایند توانمندسازی و اشتغال مددجویان در کمیته امداد امام خمینی (ره) از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲



ایجاد چرخه حمایتی کارآمد جهت ورود و خروج مددجویان و توانمندسازی آنان یکی از ملزومات استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی است. این پژوهش به بررسی فرایند توانمندسازی و اشتغال‌زایی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ می‌پردازد. برای این منظور پس از مروری بر اسناد و قوانین این حوزه با رویکردی انتقادی تعاریف و شاخص‌های رسمی اشتغال و توانمندسازی را مورد بحث قرار داده و پس از توصیف آمار و اطلاعات کلی مددجویان و تبیین فرایند توانمندسازی به آسیب‌شناسی روند مذکور می‌پردازد. نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که به‌رغم افزایش دو برابری فرصت‌های شغلی، میزان خودکفایی در طول این دوره نسبت به جمعیت بالقوه ۱۸ تا ۶۰ ساله مددجو که فاقد بیماری لاعلاج و در وضعیت غیر از تحصیل قرار داشته باشند، کمتر از ۶ درصد است. همچنین در همین بازه زمانی حدود ۳۵ درصد از افرادی که دریافت‌کننده تسهیلات بودند، خودکفا شده‌اند. خودکفایی در سال ۱۴۰۲ بیش از میانگین ۷ سال گذشته و معادل ۴۳ درصد است. از جمله مهم‌ترین موانع موجود برای رسیدن به اهداف خودکفایی می‌توان به: تقلیل مسئله توانمندسازی به ایجاد اشتغال و اعطای تسهیلات و عدم توجه کافی به ابعاد دیگر توانمندسازی نظیر آموزش متناسب با نیاز بازار کار و پایدارسازی مشاغل در مسیر زنجیره تولید ارزش اشاره کرد. راهکارهایی نظیر اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام تعاریف و شاخص‌ها، یکپارچه کردن سیاست‌های اشتغال با تأکید بر نگاه جامع به زنجیره تولید و ارائه برنامه منسجم برای نهادهای اشتغال کشور با اهداف و شاخص‌های معین از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد می‌شود.



بیان/شرح مسئله

کمیته امداد امام خمینی (ره) یکی از نهادهای مهم حمایتی در ایران است که در زمینه اشتغال و توانمندسازی محرومان فعالیت‌های قابل توجه و گسترده‌ای دارد. الگوی اشتغال این نهاد با بهره‌مندی از تسهیلات بانکی و بودجه عمومی یکی از گسترده‌ترین مبادی اشتغال‌آفرینی برای اقشار ضعیف جامعه است. این نهاد از بدو ورود مددجویان به چرخه حمایتی در فرایند هفت‌گانه برای توانمندسازی آنان برنامه‌ریزی کرده است. شناسایی و پذیرش، مشاوره و طبقه‌بندی، مهارت‌آموزی، کاریابی یا اشتغال‌زایی، دریافت تسهیلات، نظارت و پایدارسازی، خودکفایی گام‌های این برنامه را شامل می‌شود. پس از اصلاح اساسنامه کمیته امداد و ابلاغ آن توسط رهبری در سال ۱۳۹۴ اشتغال‌آفرینی و توانمندسازی یکی از اهداف مهم این نهاد تعیین شد. این گزارش در پی توصیف فرایند توانمندسازی، اشتغال و ارزیابی نتایج اجرایی برنامه‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) در خصوص خودکفایی مددجویان بوده که در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه کشور برای خروج مددجویان از بخش حمایتی مورد تأکید قرار گرفته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین یافته این پژوهش در خصوص فرایند توانمندسازی و اشتغال‌زایی در کمیته امداد امام خمینی (ره) این است که این نهاد در بازه زمانی سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ تعداد فرصت‌های شغلی ایجاد شده را از ۱۰۲,۲۰۹ به ۲۵۶,۱۷۸ شغل رسانده است. همچنین کمیته امداد براساس گزارشی که ارائه کرده، تکلیف خویش نسبت به بند «ب» ماده (۸۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور در خصوص ایجاد سالیانه ۷۰ هزار شغل را (در تمام سال‌های مذکور) بیش از میزان مقرر به انجام رسانده است. همچنین تنوع رسته‌های شغلی ایجاد شده در این دوره افزایش قابل توجهی یافته است. رسته‌های مشاغل خدماتی با ۴۵ درصد و دام‌پروری با ۳۳ درصد بیش‌ترین اشتغال ایجاد شده را به خود اختصاص داده‌اند. اما با وجود این، میزان خودکفایی مددجویان که حاصل توانمندسازی و ایجاد مشاغل پایدار برای آنان در بازه زمانی مذکور دارای نوسان است. در تمام بازه زمانی ۷ سال پژوهش حاضر در هیچ سالی بیش از ۶ درصد از جمعیت مددجویان تحت پوشش کمیته به خودکفایی نرسیده‌اند. در سال ۱۴۰۲ میزان خودکفایی مددجویان نسبت جمعیت بالقوه ۱۸ تا ۶۰ ساله مددجو که فاقد بیماری لاعلاج و در وضعیت غیر از تحصیل قرار داشته باشند نیز حدود ۴,۷ درصد است. علاوه بر این اگر درصد خودکفایی مددجویان نسبت به تعداد تسهیلات خودکفایی پرداخت شده در نظر گرفته شود، وضعیت دارای نوسان است. در سال ۱۳۹۶ نسبت خودکفایی نسبت به تسهیلات پرداختی حدود ۴۲,۶ درصد بوده که در دو سال بعدی به ترتیب با ۱۸,۵ درصد، ۲۰,۳ درصد وضعیت مناسبی ندارد. افزایش خودکفایی در سال ۱۳۹۹ سبب شده است که نسبت به تسهیلات سال قبل درصد خودکفایی به ۴۶,۱ درصد برسد و همین روند برای سال ۱۴۰۰ نیز روند صعودی را با تحقق ۵۳,۴ درصدی خودکفایی تکمیل کند. اما در سال ۱۴۰۱ افت مجدد خودکفایی رخ داده و این شاخص به ۲۰ درصد نزول کرده است. درصد خودکفایی حدود ۴۳ درصدی در سال ۱۴۰۲ به دلیل افزایش تعداد تسهیلات در سال ۱۴۰۱ قابل توجه است. در نهایت به صورت میانگین (۱۳۹۶-۱۴۰۲) میزان خودکفایی نسبت بر تسهیلات ۳۴,۸ درصد است.

در مقام آسیب‌شناسی این فرایند می‌توان مهم‌ترین چالش‌های موجود را چنین برشمرد: فقدان تعاریف و معیارهای دقیق و واحد در حوزه اشتغال و خودکفایی در سال‌های مختلف کمیته امداد سبب شده است که درک صحیحی از وضعیت اشتغال و خودکفایی مددجویان به صورت قابل مقایسه وجود نداشته باشد و ارزیابی دقیق اثربخشی طرح‌ها و برنامه‌های توانمندسازی امکان‌پذیر نباشد. همچنین عدم هماهنگی این شاخص‌ها با نهادهای مربوط به حوزه اشتغال در سطح ملی، امکان جایابی درست خدمات این نهاد در فضای کلان و مورد نیاز کشور را سلب می‌کند. فقدان آموزش‌های کافی، با کیفیت و متناسب با وضعیت جدید بازار کار که پاسخ‌گوی نیازهای مددجویان جویای کار باشد، یکی دیگر از چالش‌های موجود این نهاد است. در حالی که کمیته امداد به دنبال ایجاد اشتغال برای مددجویان بوده، اما برنامه‌های آموزشی و مهارت‌آموزی این نهاد در



سال‌های اخیر کاهش یافته است.

از عوامل دیگری که موانع جدی برای توانمندسازی مددجویان و ایجاد مشاغل پایدار برای آنان بوده، توجه ویژه به بخش اعطای تسهیلات بانکی که از مراحل اولیه زنجیره تولید ارزش و عدم توجه کافی به سایر فرایندهای زنجیره ارزش تا به انتهای آن است. بر همین اساس با وجود اینکه تعداد تسهیلات پرداختی بانکی در این دوره زمانی ۲۰۷ برابر بوده و ارزش واقعی تسهیلات با در نظر گرفتن تورم بانک مرکزی نیز ۲۰۴ برابر شده، اما این روند صعودی در پرداخت تسهیلات لزوماً به خودکفایی منتهی نشده است و در برخی از سال‌ها رابطه معکوس نیز دارد. اما در عوض بخش بازاریابی و پایدارسازی که پیش از این در کمیته بسیار کم‌رنگ بوده، از سال ۱۴۰۰ به بعد بیشتر مورد توجه قرار گرفته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به چالش‌ها و یافته‌های این پژوهش، پیشنهاد می‌شود که اقدامات زیر برای بهبود عملکرد کمیته امداد در زمینه توانمندسازی و اشتغال‌زایی مددجویان انجام شود:

■ مطابق تبصره «۱» جزء «۳» ماده (۶) برنامه هفتم پیشرفت کشور، جهت رفع مشکل ابهام و تعدد شاخص‌ها و تعاریف و در جهت یکسان‌سازی نظام ارزیابی طرح‌های فقرزدایی و توانمندسازی می‌توان با محوریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، زمینه یکسان‌سازی شاخص‌ها و تعاریف آماری فراهم آید. اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام تعاریف و شاخص‌ها اولین گام برای شناخت و ارزیابی مشکلات جامعه و سیاستگذاری‌های لازم و سنجش سیاستگذاری‌هاست.

■ تنظیم آیین‌نامه اجرایی برای احکام اشتغال جزء «۳» بند «الف» ماده (۶) برنامه هفتم پیشرفت در خصوص توانمندسازی و خروج از چرخه حمایتی خانوارهای مددجو کمیته امداد و سازمان بهزیستی و تمام نهادهایی که از تسهیلات و منابع دولتی استفاده می‌کنند.

■ پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از موازی‌کاری، رقابت بین نهادهای و رقابت‌های مدیریتی با طرح‌های متنوع، زمینه‌های یکپارچه کردن سیاست‌های اشتغالی و تأکید بر نگاه کامل به زنجیره تولید و مبتنی بر ترسیم نقش هر یک از این نهادها متناسب با طرح آمایش سرزمینی کشور، برنامه کمی با اهداف و شاخص‌های معین از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و عملکرد نهادهای مذکور مبنای تخصیص بودجه قرار گیرد.

■ در راستای بند «ت» ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت جهت ایجاد شبکه ملی تعاونی‌های زنان برای زنان روستایی و عشایری، پیشنهاد می‌شود زمینه‌های استفاده از ابزارها و مدل‌های موجود تعاونی در الگوهای اشتغال نهادهای حمایتی برای تمام مددجویان فراهم شود.

۱. مقدمه

کمیته امداد امام خمینی^۱ (ره) در ۱۴ اسفندماه سال ۱۳۵۷ با فرمان امام خمینی برای محرومیت‌زدایی و مقابله با فقر تأسیس و از همان ابتدا معاونت اشتغال و خودکفایی در ساختار آن در نظر گرفته شد. از سال ۱۳۶۴، تمرکز بر اشتغال و توانمندسازی پایدار آغاز شد. در طول این سال‌ها طرح‌های متنوعی در این حوزه اجرایی شده است. در سال ۱۳۹۴ با ابلاغ اساسنامه جدید، اشتغال و خودکفایی مددجویان به عنوان هدف اول کمیته تعریف شد [۱]. در این سند سیاستی هدف کمیته، توانمندسازی و شکوفایی استعدادها، تأمین خوداتکایی و رشد ایمانی نیازمندان است [۲]. سند چشم‌انداز کمیته نیز بر صیانت از خانواده، احیای عزت و توانمندسازی محرومین تأکید دارد و مهم‌ترین وظیفه این نهاد را شامل شناسایی نیازمندان و ارائه خدمات توانمندسازی مورد تأکید قرار داده است [۳].

ارزیابی ابعاد مختلف فرایند توانمندسازی مددجویان می‌تواند تحقق این اهداف را تسریع کند. این پژوهش به توصیف وضعیت اشتغال‌زایی در کمیته امداد می‌پردازد تا زمینه ارزیابی و آسیب‌شناسی فعالیت‌های مربوطه را فراهم کند. بازه زمانی مورد بررسی ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ بوده که در طی این سال‌ها اقدامات اشتغال‌زایی در اولویت این نهاد قرار گرفته است. هر چند برنامه‌ها و الگوهای کمیته در حوزه اشتغال‌زایی و توانمندسازی از سال ۱۳۶۴ تا ۱۳۹۴ متنوع و گاه نامنجم بوده‌اند، اما از سال ۱۳۹۴ با تأکید مقام معظم رهبری بر مسئله اشتغال و بازنویسی اساسنامه کمیته، تحولی اساسی در این زمینه رخ داده است [۲]. تأسیس «صندوق نوید» (۱۳۹۹) و «بنیاد حیات» (۱۴۰۲) به عنوان نهادهای تخصصی در حوزه اشتغال، نشان از رویکرد جدی‌تر کمیته به این مسئله دارد. بنابراین در راستای برنامه اشتغال فراگیر ملی^۲، اقدامات اشتغال‌زایی به صورت جدی‌تر در اولویت اجرایی کمیته قرار گرفته است. با این حال، کمبود داده‌های تفکیک‌شده و در دسترس، ارزیابی نتایج این اقدامات را در فرایند بازنگری مداوم، دچار چالش ساخته است. با وجود این تنگناهای پژوهشی، بررسی عملکرد کمیته در حوزه اشتغال‌آفرینی و توانمندسازی پایدار اقشار محروم جامعه از اهمیت بالایی برخوردار است. این پژوهش می‌تواند زمینه‌ای برای ارزیابی الگوهای جدید اشتغال‌زایی و بررسی عملکرد سایر نهادهای فعال در این حوزه فراهم کند. در همین راستا علاوه بر روش‌های به کار گرفته شده در فرایند این پژوهش، مطالعات اسنادی و مصاحبه با افراد متخصص، از دستاوردها و تحلیل‌های پژوهش‌های انجام شده توسط پژوهشگران ادارات کل استانی کمیته در سال ۱۴۰۰، که به بررسی ۶۵ موضوع مختلف در سطح استانی پرداخته‌اند نیز استفاده شده است. پرسش‌های اصلی این پژوهش به شرح زیر است:

- الگوهای شناسایی مددجویان برای ورود به مراحل مختلف توانمندسازی کدام‌اند؟
- وضعیت مددجویانی که در چرخه توانمندسازی وارد شدند به تفکیک جنسیت، سن، پراکندگی استانی و... چگونه است؟
- طرح‌های مهم کمیته در زمینه اشتغال و توانمندسازی چیست؟
- فرایند آموزش و توان‌افزایی چگونه اجرا می‌شود؟
- کمیته چند نوع تسهیلات به مددجویان پرداخت می‌کند؟
- مددجویان عموماً در کدام رشته‌های شغلی مشغول به کار شده‌اند؟
- پایداری و خودکفایی مددجویان در چه سطحی و با چه کیفیتی رخ داده است؟

۱. به دلیل اختصار از این پس به جای کمیته امداد امام خمینی (ره) از عبارت کمیته استفاده خواهد شد.
۲. برنامه اشتغال فراگیر ملی در سال ۱۳۹۶ تصویب‌نامه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی است.



۲-۱. پیشینه مطالعاتی

جدول ۱. پیشینه مطالعاتی پژوهش [۱۷]، [۱۸]

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	بررسی وضعیت طرح‌های خوداشتغالی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰	۱۳۸۸	۱۰۰۸۲	مطالعات اجتماعی	در این گزارش میزان خودکفایی کمیته امداد طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰ مورد بررسی قرار گرفته است که در نتیجه (به‌طور متوسط کمتر از ۳ درصد از طرح‌های خودکفایی منجر به خودکفایی و قطع مستمری شده و در ازای هر ۱۱ مورد تسهیلات وام اشتغال زایی یک مورد خودکفایی ایجاد شده است).
۲	آسیب‌شناسی تسهیلات اشتغال‌زایی در کشور با تمرکز بر تبصره «۱۸» قانون بودجه	۱۴۰۲	-	مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه- مؤسسه کار و تأمین اجتماعی	در این گزارش به آسیب‌شناسی اعطای تسهیلات پرداخته شده و عواملی نظیر اعطای تسهیلات به فرد نامناسب یا طرح نامناسب، تسهیلات ناکافی و غیر مؤثر، عدم اعطای تسهیلات به اشخاص واجد شرایط و ماهیت تورمزها تسهیلات اشاره شده است.

۲-۲. سوابق تقنین و اسناد بالادستی حوزه اشتغال و توانمندسازی

در اصول (۲۸) و (۴۳) قانون اساسی، بر داشتن حق شغل و وظیفه دولت برای تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل تأکید شده است. سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور (برای ۱۴۰۴) نیز برخی ویژگی‌های جامعه ایران اسلامی را این‌گونه بر می‌شمارد: «برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به‌دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب» و «دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل». از این‌رو تأکید بر اشتغال کامل، با ویژگی‌هایی که معنایی جزء توانمندسازی ندارد، بعد از انقلاب اسلامی مورد اهمیت بسیار بوده است.

اما به‌صورت مشخص باید بر نقش «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» ابلاغیه مقام معظم رهبری (۱۳۹۲)، در برنامه‌های توسعه کمیته تأکید کرد. در بند «۱» این سیاست‌های کلی به توسعه سرمایه انسانی و توسعه کارآفرینی توجه شده است: «تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط». در همین راستا ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بسته‌های «حمایت از توسعه اشتغال پایدار» در سال ۱۳۹۵ و «اشتغال و توانمندسازی نیروی کار» در سال ۱۳۹۶ را به وزارتخانه‌های مربوطه ابلاغ کرده است. در هر دو بسته پیشنهادی اولویت با مناطق روستایی و محروم در نظر گرفته شده است [۴]. در این اسناد به‌صورت مشخص بر اهمیت «توانمندسازی نیروی کار» تأکید شده است و ظرفیت ویژه‌ای را برای سازمان‌ها و نهادهای متولی آن، به‌خصوص کمیته امداد فراهم می‌کند.

در راستای توجه به موضوع اشتغال به‌شکل عام برای همه مردم، در سال ۱۳۹۴ اساسنامه جدیدی برای کمیته امداد تنظیم و تصویب شد که توانمندسازی و استقلال اقتصادی مددجویان هدف اصلی آن است و ایجاد امکانات و برنامه‌ریزی برای این مهم از وظایف اصلی کمیته امداد به‌شمار می‌رود [۲]. همچنین در اسناد راهبردی کمیته امداد، توانمندسازی اقتصادی، توسعه اشتغال پایدار و شبکه‌سازی و همکاری با سایر نهادها به‌عنوان راهبردهای کلان برای دستیابی به اهداف مذکور آمده است [۵].

۲-۲-۱. توانمندسازی در قوانین توسعه کشور

در قوانین توسعه نیز به اشکال مختلف به مسئله اشتغال و توانمندسازی گروه‌های مختلف توجه شده است. برای نمونه در قانون پنج‌ساله برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) در ماده (۳۹) بند «ب»، تعیین شده که «حداقل ۱۰٪ خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به‌استثنای سالمندان و معلولین ذهنی، توانمند شده» و از «پوشش حمایت‌های مستقیم» خارج شوند. در ماده (۱۹۴) بر اهمیت توجه ویژه به مناطق روستایی و عشایری تأکید شده و بند «ز» به «سامان‌دهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری» اشاره شده است. ماده (۷۸) قانون پنج‌ساله برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)، دولت را مکلف به «بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای» کرده و بر ارائه گزارش پیشرفت کار در بازه زمانی ۶ ماهه به مجلس تأکید می‌کند. در جزء «۲» بند «ب» ماده (۸۰) نیز «تحت پوشش قرار دادن و تمهید تسهیلات اشتغال برای کلیه مددجویان واجد شرایط پشت نوبتی کمیته امداد امام خمینی (ره)» اشاره شده است. همچنین در بند «ب» ماده (۸۳) کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی موظفند شده‌اند، «جهت توانمندسازی افراد تحت پوشش خود سالیانه یکصد هزار نفر به‌ترتیب هفتاد درصد (۷۰٪) کمیته امداد امام خمینی (ره) و سی درصد (۳۰٪) سازمان بهزیستی را صاحب شغل نمایند. دولت طبق بودجه سنواری تسهیلات قرض‌الحسنه لازم را در جهت تحقق این امر در نظر خواهد گرفت».

در بند «ب» ماده (۶) قانون پنج‌ساله هفتم پیشرفت (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) نیز وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی موظف شده است برای پیشرفت کسب‌وکارهای خرد و خانگی برنامه کمی سالیانه برای مؤسسات از جمله کمیته امداد امام خمینی (ره) تهیه و ارزیابی کند. همچنین بند «ج» ماده (۳۱) همین قانون، کمیته و سازمان بهزیستی را موظف کرده «با هدف توانمندسازی و ایجاد درآمد پایدار، افراد تحت پوشش خود و همچنین افراد کم‌درآمد جامعه را در طرح‌های اشتغال خرد و خانگی با رویکرد زنجیره‌های تولیدی و تعیین سهم در رشد تولید ملی، دارای شغل پایدار نمایند. دولت مکلف است منابع مورد نیاز شامل تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی، کمک‌های خیرین، نهادهای عمومی و ستادها و بنیادهای انقلاب اسلامی را با در نظر گرفتن سرانه قابل قبول اشتغال در بودجه سنواری پیش‌بینی نماید». در برنامه هفتم همچنین بر توانمندسازی زنان تأکید ویژه‌ای شده است.

در نهایت باید به ناهمگونی میان سیاستگذاری، ماهیت اهداف و تنوع ذی‌نفعان در سه برنامه توسعه فوق اشاره کرد. در برنامه پنجم توسعه نتیجه نهایی فرایند توانمندسازی و اشتغال مددجویان مورد توجه قرار گرفته و تکلیف اصلی این نهادها توانمندی حداقل ۱۰ درصد جمعیت تحت پوشش است. در برنامه ششم توسعه بدون توجه به کیفیت خودکفایی به موضوع اشتغال توجه شده است. گویی که ایجاد ۱۰۰ هزار شغل در سال توسط کمیته امداد و بهزیستی به‌ترتیب به نسبت ۷۰ درصد به ۳۰ درصد منجر به خودکفایی مددجویان و خروج آنان از چرخه حمایتی خواهد شد. به‌عبارت‌دیگر در این برنامه به کیفیت و پایداری این مشاغل توجه نشده و صرف ایجاد فرصت شغلی برای نهادها تکلیف شده است و به خودکفایی و خروج آنان از بخش حمایتی اشاره نشده است. در برنامه هفتم پیشرفت نیز تمرکز بر تنظیم‌گری نهادهای اشتغال‌زایی در کشور توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بوده و تعیین اهداف و فرایند اجرا بدون تعیین در متن برنامه به این وزارتخانه سپرده شده است.



۳. بررسی انتقادی تعاریف و شاخص‌های رسمی اشتغال‌زایی



یکی از بزرگ‌ترین موانع برای ارتقای کیفیت خدمات اجتماعی، فقدان تعاریف دقیق و قابل ارزیابی است که مورد توافق و تفاهم سازمان‌های مختلف و مدیران آن باشد. این تعاریف شامل نیروهای انسانی (مددجو، فرد دارای قابلیت توانمندی، شاغل، مددجوی خودکفا و ...) و شاخص‌های عینی (اشتغال، خودکفایی، پایداری، مهارت‌افزایی و ...) است. اگرچه در برخی موارد تعاریف رسمی تدوین شده است، اما در موارد بسیاری نیز هیچ تعریف مشخصی در قوانین وجود ندارد. برخی از تعاریف رسمی در حین اجرا، با تفسیرهای مختلفی روبه‌رو می‌شوند که تدقیق و بازنگری در آنها ضرورت دارد. همچنین تحولات این تعاریف در طول سالیان در برنامه‌های توسعه و در آیین‌نامه‌های داخلی دستگاه‌ها، ارزیابی طولی را دچار چالش کرده است. بنابراین در نهایت چاره‌ای به جز ارجاع به تعاریف رسمی مفاهیم اصلی مرتبط با فعالیت‌های دستگاه‌های مربوط در اینجا کمیته امداد امام خمینی نیست.^۱

جدول ۲. تعاریف و مفاهیم مربوط به اشتغال و توانمندسازی [۱]

مفهوم	تعریف	توضیحات
مددجو	فرد نیازمندی است که به دلیل همخوانی وضعیت عمومی وی با شرایط پذیرش مندرج در دستورالعمل‌های کمیته در یک بازه زمانی مشخص و متناسب با نیاز، از خدمات پیش‌بینی‌شده بهره‌مند شده است.	این تعریف از نظر منطقی این همان‌گویانه است. یعنی مددجو را کسی می‌داند که موفق به کسب پذیرش کمیته شده است. با این تعریف هیچ نکته‌ای به دانش ما از مفهوم مددجو افزوده نمی‌شود؛ گذشته از آن بخشی از تعریف (خدمات پیش‌بینی‌شده) کاملاً مبهم است. اما در سالنامه ۱۳۹۸ مددجو این‌گونه تعریف شده است: «مددجو به فردی گفته می‌شود که دچار مشکلات جسمی، اقتصادی یا اجتماعی شده و بدون دریافت کمک و خدمات ویژه از سازمان‌های مربوط، قادر به استقلال و خودکفایی اقتصادی و اجتماعی نباشد». عدم انطباق تعاریف در سال‌های متمادی و تعاریف مبهم، دست مجریان را برای تفاسیر دل‌خواهانه از این مفهوم باز می‌گذارد. از این رو، مشخصاً می‌توان با دستورالعمل‌های سازمانی و بر طبق اسناد بالادستی تعریف مددجو را اصلاح و تدقیق کرد.
خانوار مددجو	مجموعه مددجویان و افرادی که هم‌خرج هستند، اقامتگاه و تغذیه مشترک دارند. خانوار مددجو می‌تواند یک نفره باشد.	این تعریف با تعریف مرکز آمار ایران از خانوار تفاوت‌های جدی دارد. چنین تفاوت‌هایی باعث می‌شود که داده‌های سازمان‌های مختلف نزد یکدیگر غیرقابل استفاده باشد و از آن بدتر منجر به خطاهای شناختی در فرایندهای ارزیابی و پژوهش شود.
خروج مددجو	به خارج شدن مددجو از سیستم دریافت خدمات امداد امام (ره) گفته می‌شود که به یکی از علل فوت، ازدواج و یا تأمین نیازهای مادی و معنوی مددجو براساس ضوابط و مقررات جاری امداد به‌گونه‌ای که مشمول تداوم خدمات امداد نشود، حادث می‌شود.	مشکل اصلی این تعریف ابهام در «تأمین نیازهای مادی و معنوی مددجو» است. همچنین دوباره به «ضوابط و مقررات جاری» ارجاع داده شده، که باعث سلیقه‌ای شدن ارزیابی می‌شود.
توانمندسازی	مجموعه‌ای از مداخلات حرفه‌ای و تخصصی هدفمند است که با توان‌سنجی آغاز و با تأکید بر رویکرد اجتماع‌محور و خانواده‌محور با مشارکت ذی‌نفعان طی زمان‌بندی مشخص موجب بهبود وضعیت زندگی جامعه هدف شده به طوری که نیازمند دریافت حمایت نباشند و از چرخه خدمات حمایتی خارج شوند.	به نظر می‌رسد تعریف این شاخص مهم نیز ابهاماتی را به دنبال دارد. منظور از مداخلات حرفه‌ای و تخصصی هدفمند، گویا به جهت عدم تقلیل توانمندسازی به اشتغال است؛ اما در انتهای تعریف همچنان حمایت مادی مدنظر قرار گرفته است. زمان‌بندی مدنظر برای توانمندسازی مبهم مانده است و همین موضوع در ارزیابی‌ها اختلال ایجاد می‌کند. در نهایت نیز مشخص نشده است که مرجع تشخیص «نیاز» و «نیازمندی» و شاخص قابل سنجش آن چیست.

۱. شایان ذکر است که تعاریف در سالنامه‌های متأخر یکسان‌سازی شده و متأسفانه از ابهامات بیشتری برخوردارند. در سالنامه‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۹ تعاریف یکسان هستند، ولی با سالنامه ۱۳۹۸ تفاوت فاحشی دارند. در سالنامه ۱۳۹۸ تعاریف دقیق‌تر و قابل ارزیابی‌تر هستند. در هیچ‌یک از سالنامه‌ها، شاخص‌هایی برای ارزیابی توانمندسازی بر مبنای تعاریف ارائه شده موجود نیست.

مفهوم	تعریف	توضیحات
طرح اشتغال خودکفایی	طرح اشتغالی است که ظرفیت درآمدزایی بالاتر از حداقل حقوق مصوب قانون کار را طی یک دوره زمانی معین برای مددجوی مورد حمایت کمیته امداد فراهم نماید.	برای ارزیابی این نوع طرح‌ها، باید مدل طرح مورد نظر با جزئیاتی نظیر سرمایه اولیه، سرمایه ثابت و در گردش و میزان بازگشت سرمایه و سود خالص و ناخالص سالیانه محاسبه شود. جزئیات فوق می‌تواند امکان‌سنجی ظرفیت مورد نظر را فراهم کند، اما در سالنامه‌های آماری از نحوه اندازه‌گیری اشتغال، خودکفایی و روش سنجش آن حرفی زده نشده است. در سالنامه سال ۱۳۹۸ فعالیت تولیدی و یا خدماتی تعریف شده است: «یک فعالیت تولیدی و خدماتی است که با شرایط و ضوابط مشخص به صورت انفرادی، تجمعی و یا تعاونی برای اشتغال و خودکفایی مددجویان ایجاد می‌گردد».
خودکفایی مددجو	وضعیتی است که به واسطه اشتغال مددجو منجر به کسب درآمد ماهیانه برابر حداقل حقوق مصوب شورای عالی کار می‌شود.	تعریف خودکفایی، یکی از مشکل‌آفرین‌ترین تعاریف به منظور توصیف وضعیت برای خروج از پوشش مددجویان است. در این تعریف خودکفایی صرفاً با شغل معنا شده است. مدت زمان لازم برای کسب این میزان درآمد ماهانه ذکر نشده است. همچنین به شاخص قابل‌سنجشی مانند بیمه بازنشستگی که تا حدی ثبات شغلی را نشان می‌دهد، توجه نشده است. لازم به ذکر است که این تعریف منحصر به نظام درآمدهای مددجو پرداخته است و هزینه‌های خاص این اقشار را مورد نظر قرار نداده است.
آموزش پایدارسازی و توسعه کسب‌وکار	آموزشی است که به منظور ارتقای سطح دانش فنی و افزایش بازدهی مددجوی دریافت‌کننده خدمات اشتغال از طریق آشنایی با نوآوری‌های علمی، تجربی و یا ارتقای دانش و تجربه وی در زمینه شغلی ارائه می‌شود.	

از آنجا که توانمندسازی به‌عنوان مدل پایه‌ای برای اشتغال و خودکفایی مددجویان مطرح بوده، لازم است که دقیق و با شاخص‌های قابل اندازه‌گیری تعریف شود. تعریف دقیق توانمندسازی و امکان ارزیابی هر مرحله از آن به ما کمک خواهد کرد به خودکفایی پایدار براساس مدل معین دسترسی پیدا کنیم. برای مثال، در سند توسعه سازمان ملل [۶] توانمندسازی به‌عنوان مدلی چندبعدی آورده شده که برای هر بُعد از آن شاخص‌های قابل اندازه‌گیری ارائه شده است: «توانمندسازی فرایندی است که طی آن افراد، سازمان‌ها و جوامع کنترل بیشتری بر زندگی خود به دست می‌آورند. این فرایند، شامل افزایش آگاهی، مشارکت، تصمیم‌گیری و در نهایت تغییر در روابط قدرت به نفع کسانی است که قبلاً از قدرت محروم بوده‌اند». برای ارزیابی این تعریف در ادامه شاخص‌های ارزیابی کمی و کیفی آورده شده است.

تعاریف و شاخص‌های رسمی کمیته امداد امام خمینی در زمینه‌های مختلف از جمله مددجو، خانوار مددجو، توانمندسازی، اشتغال و خودکفایی دارای ابهامات و نواقص جدی است. این تعاریف اغلب نابسند، مبهم و فاقد شاخص‌های دقیق و قابل اندازه‌گیری هستند. همچنین تغییرات مکرر در تعاریف طی سال‌های مختلف و عدم انطباق آنها با تعاریف سایر نهادها مشکل‌ساز است. این ضعف در تعاریف و شاخص‌ها منجر به اجرای سلیقه‌ای برنامه‌ها، عدم امکان ارزیابی دقیق عملکرد و ناهماهنگی بین سازمانی می‌شود. برای بهبود کیفیت خدمات اجتماعی و سیاست‌گذاری مؤثر، نیاز مبرم به بازنگری، تدقیق و یکسان‌سازی این تعاریف و شاخص‌ها در سطح ملی وجود دارد. در تعاریف مورد بررسی، چیزی که بیش از همه مشاهده شد، نابسندگی تعاریف به کار رفته، در پوشش معنایی موضوع مورد نظر است.



۴. توصیف آمار و اطلاعات کلی مددجویان



در این بخش با توجه به محدودیت‌های آماری موجود در وهله اول سعی بر آن شده است که مخاطبان احتمالی کمیته را بر مبنای دهک‌بندی جامعه مشخص کنیم. به صورت عام در کمیته، گروه‌های هدف برای برنامه‌های اشتغال و اعطای تسهیلات بر دو مبنا شناسایی می‌شوند:

۱. دهک‌بندی اقتصادی (پنج دهک ابتدایی در آمدی) ۲. افراد تحت پوشش (معیشت‌بگیر و غیر معیشت‌بگیر) و در نوبت پوشش (پشت‌نوبتی).

۴-۱. مخاطبان احتمالی تسهیلات اشتغال کمیته بر مبنای دهک‌بندی

جدول ۳. تعداد خانوار در دهک‌های در آمدی کل کشور، سال ۱۴۰۲

مجموع	دهک ۵	دهک ۴	دهک ۳	دهک ۲	دهک ۱
۱۵,۰۲۸,۱۱۰	۲,۷۳۹,۲۵۵	۲,۷۱۶,۹۹۲	۲,۵۵۹,۰۶۱	۳,۰۳۰,۰۶۶	۳,۹۸۲,۷۳۶

مأخذ: اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان.

بر اساس داده‌های پایگاه جامع رفاه ایرانیان حدود ۱۵ میلیون خانوار معادل ۵۱,۴ درصد از خانوارهای کل کشور در دهک یک تا پنج قرار گرفته‌اند و بر اساس معیار تعریف شده در کمیته، این افراد قابلیت استفاده از خدمات اشتغال در این نهاد را دارند. از آنجاکه اشتغال‌زایی یکی از مهم‌ترین اهداف برنامه‌های توسعه در دهه اخیر بوده، تلاش شده است که دهک‌های ۶ و ۷ هم، به مخاطبان تسهیلات اشتغال اضافه شوند. هر چند مسیر درخواست این تسهیلات برای این دهک‌های جدید هنوز کاملاً تبیین نشده است.^۱

۴-۲. مخاطبان کمیته بر مبنای تحت پوشش و در نوبت پوشش

از آنجاکه سالنامه‌های آماری کمیته در بین سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۴ در دسترس نیستند، داده‌های به اشتراک گذاشته شده بر مبنای سالنامه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. شایان ذکر است که داده‌های مددجویان تحت پوشش سالنامه‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۴۰۰ با داده‌های سالنامه‌های وزارت کار، رفاه و تعاون اجتماعی متفاوت است. برای جلوگیری از اشتباه محاسباتی در این پژوهش از داده‌های سالنامه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی استفاده شده است.^۲ در سالنامه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ کمیته امداد بین مددجویان معیشت‌بگیر مستقیم از کمیته و تبصره «۱۴»^۳ تمایز قائل شده است که در سالنامه‌های آتی (۱۴۰۰ و ۱۴۰۱) این تمایز وجود ندارد و به جای آن بین معیشت‌بگیر و غیر معیشت‌بگیر تفاوت گذاشته شده است. ناگفته نماند که آمار جداگانه‌ای در هیچ‌یک از سال‌ها برای جمعیت پشت‌نوبتی‌های کمیته ارائه نشده است.^۴

۱. خبرگزاری فارس در مصاحبه با رئیس کمیته امداد امام خمینی در شهریورماه سال ۱۴۰۲ از تصویب دهک ۶ و ۷ برای دریافت تسهیلات اشتغال صحبت کرده است. نگاه کنید به: دهک‌های ۶ و ۷ از تسهیلات اشتغال کمیته امداد برخوردار می‌شوند | خبرگزاری فارس (farsnews.ir).

۲. در سالنامه ۱۳۹۸ وزارت رفاه تعداد خانوار مورد حمایت ۱۳۹۴۴۲ خانوار بیشتر از سالنامه ۱۳۹۸ کمیته امداد ذکر شده و در سالنامه ۱۴۰۰ وزارت رفاه تعداد خانوار تحت پوشش ۲۴۰۱۶۴ خانوار کمتر است [۷].

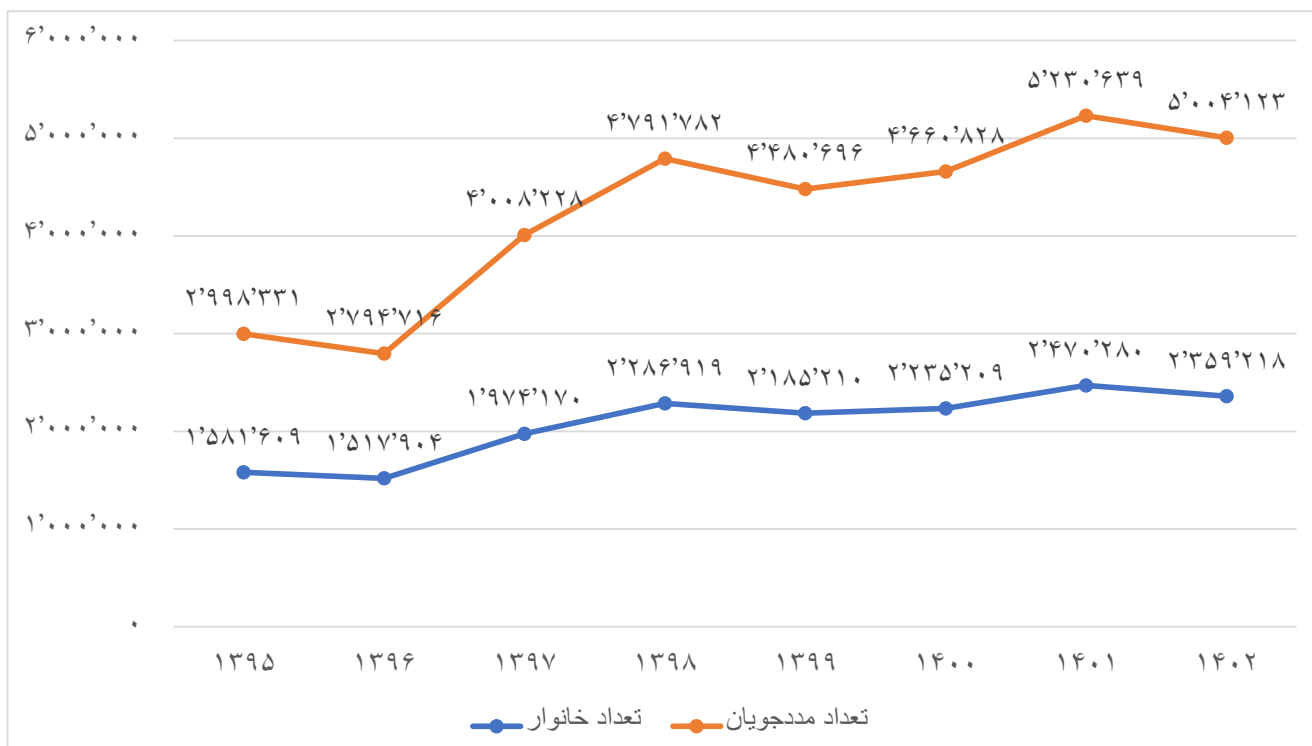
۳. مددجوی تبصره «۱۴»: فرد یا خانوار نیازمندی است که از محل اعتبارات تبصره «۱۴» قانون بودجه کل کشور، مبلغی را به صورت ماهیانه به‌عنوان کمک معیشت به‌منظور رفع فقر مطلق دریافت می‌کند و از برخی خدمات امداد امام مطابق ضوابط موجود بهره‌مند است [۵].

۴. پرونده در نوبت حمایت: پرونده‌ای است که در آن استحقاق خانوار برای مورد حمایت قرار گرفتن محرز شده، ولی به دلیل کمبود بودجه یا عدم وجود امکانات مورد نیاز در نوبت حمایت قرار می‌گیرد [۵].

جدول ۴. تعداد معیشت‌بگیران تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) [۷]

سال	مورد حمایت		سرپرست زن		سرپرست مرد	
	خانوار	نفر	خانوار	نفر	خانوار	نفر
۱۳۹۵	۱,۵۸۱,۶۰۹	۲,۹۹۸,۳۳۱	۹۴۴,۰۳۲	۱,۵۹۶,۸۶۰	۶۳۷,۵۷۷	۱,۴۰۱,۴۷۱
۱۳۹۶	۱,۵۱۷,۹۰۴	۲,۷۹۴,۷۱۶	۹۴۰,۶۵۶	۱,۷۳۱,۷۴۸	۵۷۷,۲۴۸	۱,۰۶۲,۹۶۸
۱۳۹۷	۱,۹۷۴,۱۷۰	۴,۰۰۸,۲۲۸	۱,۰۷۱,۸۹۲	۲,۶۴۸,۸۹۸	۹۰۲,۲۷۸	۱,۳۵۹,۳۳۰
۱۳۹۸	۲,۲۸۶,۹۱۹	۴,۷۹۱,۷۸۲	۱,۲۱۴,۳۹۴	۱,۸۰۱,۹۴۵	۱,۰۷۲,۵۲۵	۲,۹۸۹,۸۳۷
۱۳۹۹	۲,۱۸۵,۲۱۰	۴,۴۸۰,۶۹۶	۱,۱۸۷,۲۸۱	۲,۳۹۷,۵۱۱	۹۹۷,۹۲۹	۲,۰۸۳,۱۸۵
۱۴۰۰	۲,۲۳۵,۲۰۹	۴,۶۶۰,۸۲۸	۱,۲۱۱,۸۴۷	۱,۸۳۲,۰۷۱	۱,۰۲۳,۳۶۲	۲,۸۲۸,۷۵۷
۱۴۰۱	۲,۴۷۰,۲۸۰	۵,۲۳۰,۶۳۹	۱,۲۷۰,۱۹۵	۱,۹۲۶,۶۴۰	۱,۲۰۰,۰۸۵	۳,۳۰۳,۹۹۹
۱۴۰۲	۲,۳۵۹,۲۱۸	۵,۰۰۴,۱۲۳	۱,۲۶۴,۲۶۹	۱,۹۰۲,۷۷۵	۱,۰۹۴,۹۴۹	۳,۱۰۱,۳۴۸

شکل ۱. نمودار تعداد خانوار مددجویان کمیته به تفکیک سال [۵]



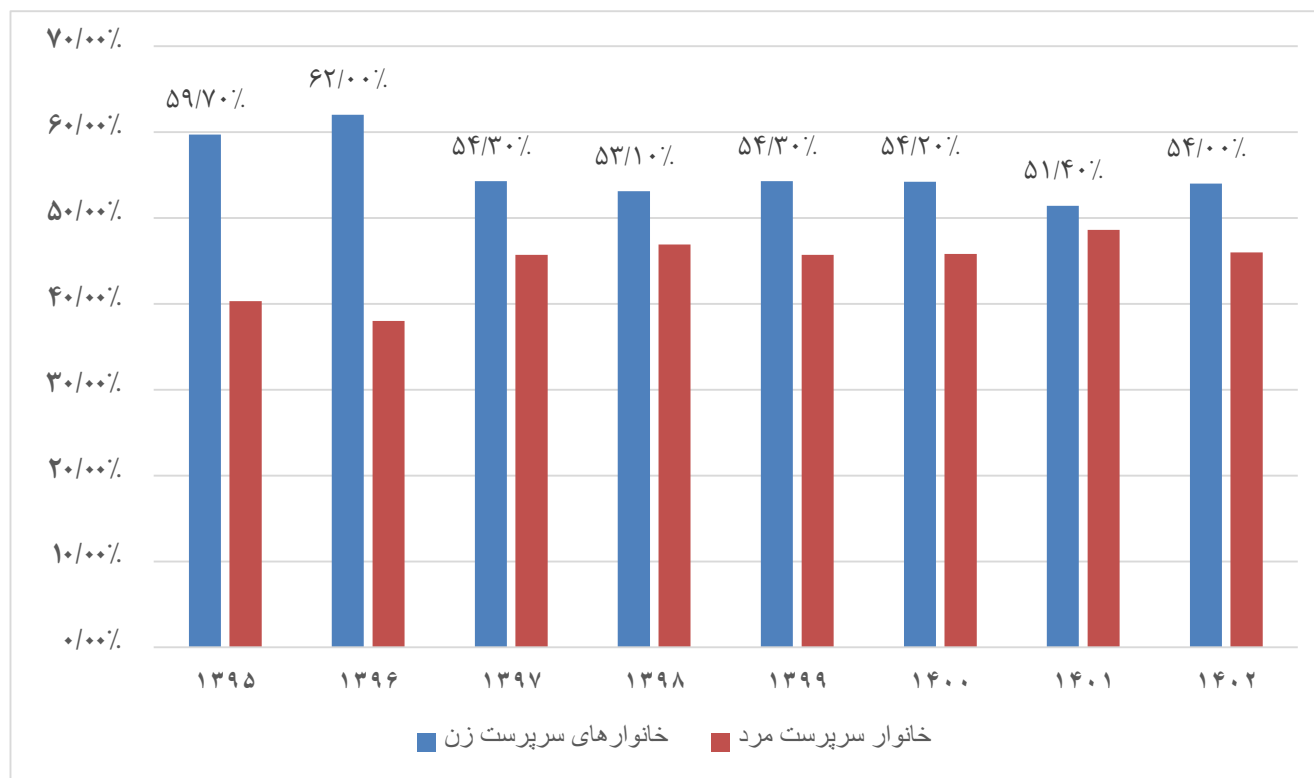


هر دو شاخص تعداد افراد و خانوارهای تحت پوشش از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ به‌طور کلی روند صعودی دارند که با توجه به رشد منفی اقتصاد کشور در این سال‌ها و افزایش ضریب جینی این روند صعودی قابل درک است. باین‌حال، از آنجا که آمار دقیقی از پشت‌نوبتی‌ها و درصد جذب آنها وجود ندارد نمی‌توان دقیق گفت که این افزایش در مددجویان تحت پوشش مشخصاً مربوط به افزایش جذب پشت‌نوبتی‌هاست. شایان ذکر است که خروج مددجویان از چتر حمایتی کمیته هم بسیار کم بوده است. در سال ۱۳۹۸ حدود ۶٫۵ درصد از مددجویان تحت پوشش کمیته امداد کاهش یافته و در سال ۱۴۰۲ نیز حدود ۴ درصد از جمعیت مذکور کاسته شده است. اعدم امکان خروج مددجویان و افزایش خانوار تحت پوشش لزوم توجه به بسترسازی اشتغال پایدار و متناسب با نیازهای گروه‌های مختلف کمیته امداد را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

۳-۴. وضعیت اشتغال زنان مددجو

به گفته معاون اشتغال کمیته و مدیرعامل بنیاد حیات در آذرماه سال ۱۴۰۲، درصد بالایی از مخاطبان اصلی اشتغال در کمیته زنان سرپرست خانوار هستند. جمعیت تحت پوشش زن شاغل کمیته حدوداً ۴۵ درصد بوده که در مقایسه با میزان ۱۵ درصدی اشتغال زنان در کشور، بسیار قابل توجه است. از طرف دیگر مخاطبان کمیته عمدتاً دارای تحصیلات عمومی هستند، حدوداً جمعیتی معادل ۸۰ درصد آنها از نظر تحصیلات در وضعیت زیر دیپلم هستند، که در مقایسه با وضعیت بیماران کل کشور که تنها ۳۲ درصد دارای تحصیلات زیر دیپلم هستند، آمار قابل توجهی است. مسئله دیگر سکونت ۵۰ درصد جمعیت هدف کمیته در روستاهاست. از این رو ویژگی جمعیت تحت پوشش کمیته وضعیت ویژه‌ای است. به طور خلاصه می‌توان چنین گفت که بخش قابل توجهی از مخاطبان کمیته امداد را زنان سرپرست خانوار تشکیل می‌دهند که کم‌سواد یا بی‌سوادند و در روستاهای کشور ساکن هستند [۱].

شکل ۲. نمودار جنسیت سرپرست خانوار تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) [۱]



۱. داده‌های خروج از حمایت به تفکیک علت خروج به‌جز سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ در دسترس نیست.

در شکل ۲ آمار سرپرست خانوارهای مورد حمایت کمیته براساس جنسیت سرپرست خانوار آورده شده است. به طور میانگین بین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ حدود ۵۵ درصد خانوارهای تحت پوشش سرپرست زن دارند که سبب می‌شود برنامه‌ریزی برای اشتغال افراد دارای قابلیت اشتغال از این گروه از مخاطبان کمیته در اولویت قرار بگیرد. همچنین در سال‌های اخیر کمیته امداد در تحت پوشش قرار دادن مردانی که توانایی کار داشته باشند نیز سختگیری‌های بیشتری نشان داده است. به همین سبب، روند ایجاد طرح‌های اشتغال برای زنان در کمیته امداد صعودی بوده و از حدود ۳۸ درصد در سال ۱۳۹۸ به حدود ۴۶ درصد در سال ۱۴۰۲ رسیده است.

جدول ۵. طرح‌های اشتغال به تفکیک جنسیت [۱]

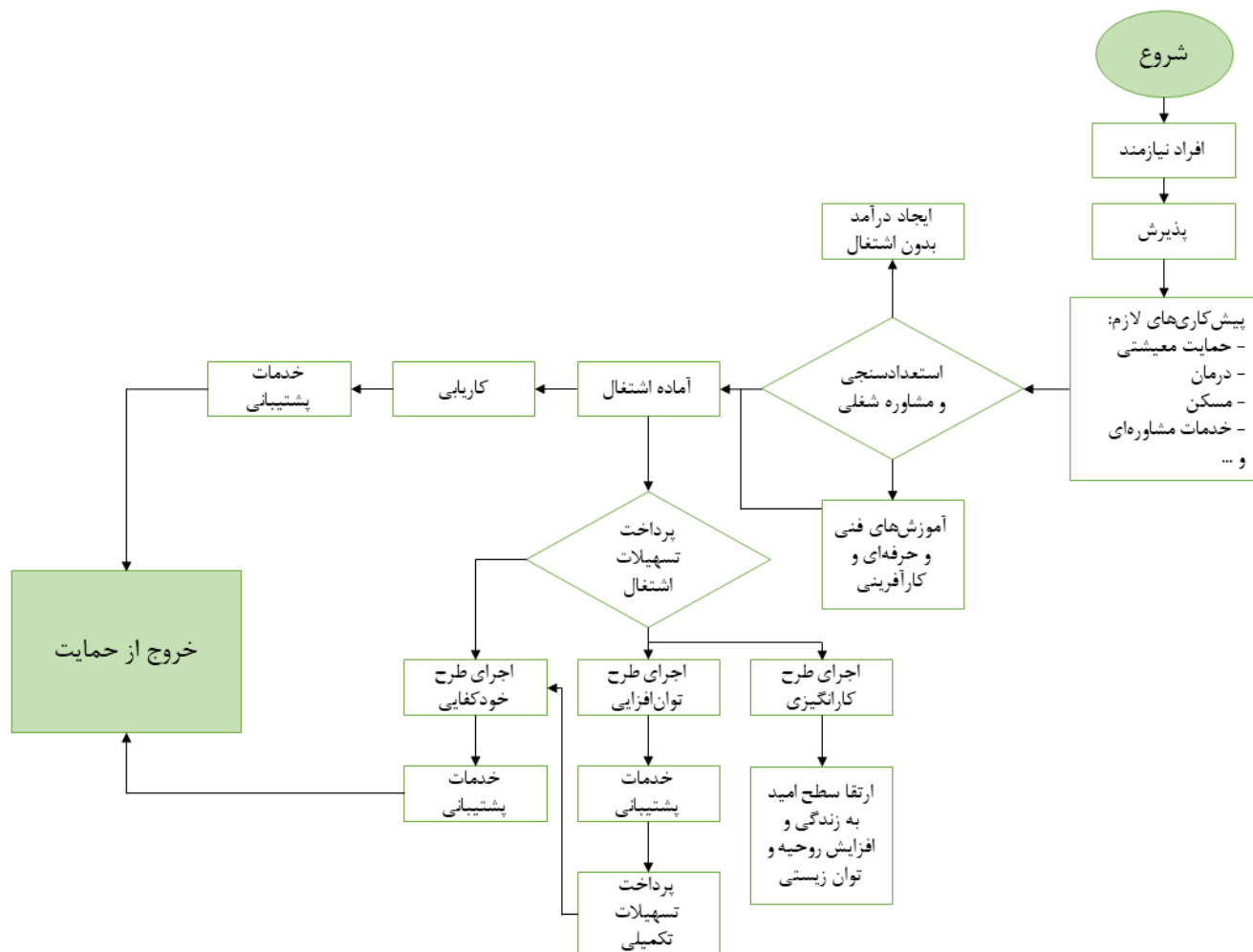
۱۴۰۲		۱۴۰۱		۱۴۰۰		۱۳۹۹		۱۳۹۸		جنسیت
مرد	زن	مرد	زن	مرد	زن	مرد	زن	مرد	زن	
۱۳۷۶۲۶	۱۱۸۵۵۲	۱۷۷۸۲۴	۱۲۸۷۷۱	۱۶۵۸۸۴	۱۳۶۰۱۴	۸۶۷۱۸	۶۳۸۶۶	۸۷۵۴۱	۵۴۴۵۶	طرح‌های اشتغال به تفکیک جنسیت
۲۵۶۱۷۸		۳۰۶۹۵۹		۳۰۱۸۹۸		۱۵۰۵۸۴		۱۴۱۹۹۷		کل طرح‌ها
% ۵۳,۸	% ۴۶,۲	% ۵۷,۹	% ۴۳,۱	% ۵۴,۹	% ۴۵	% ۵۷,۵	% ۴۲,۴	% ۶۱,۶	% ۳۸,۳	درصد

تحلیل مشخص از نیازهای هر گروه از مددجویان تحت پوشش کمیته امداد، امکان ایجاد طرح‌های اشتغالی را فراهم می‌آورد که در بلندمدت پایدارتر و در پایان امکان خروج مددجویان را از چرخه حمایتی فراهم می‌کند. در راستای این روند صعودی تعداد مددجویان تحت پوشش، کمیته امداد نیز تعداد طرح‌های اشتغال خود را بیش از دو برابر کرده است که نشان از تلاش برای ایجاد امکانات و تسهیلات توانمندی اقتصادی مددجویان دارد. ناگفته نماند که میزان خودکفایی (یعنی خروج کامل مددجویان از چرخه حمایت) همچنان پایین است و براساس داده‌های موجود تحلیل میزان موفقیت و توانمندسازی مددجویان در طرح‌های موجود با دشواری ممکن است.

۵. فرایند کامل ورود و خروج مددجویان (فرایند توانمندسازی)

با توجه به نقش توانمندسازی به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر فرایند اشتغال پایدار و خودکفایی مددجو، ضروری است که این فرایند به طور کامل روشن شود. به طور کلی می‌توان گام‌های هفت‌گانه زیر را برای توصیف فرایند توانمندسازی مددجوی کمیته امداد امام خمینی (ره) برشمرد: شناسایی و پذیرش، مشاوره و طبقه‌بندی، مهارت‌آموزی، کاریابی یا اشتغال‌زایی، دریافت تسهیلات، نظارت و پایدارسازی، خودکفایی. شکل زیر مراحل تعریف شده در ساختار کمیته را در دهه ۹۰ نشان می‌دهد. شایان ذکر است که توصیف هر کدام از این مراحل و ارزیابی سیاست‌ها براساس آمار و اطلاعات رسمی از سوی کمیته امداد انجام شده است و ارزیابی میدانی در فرایند توانمندسازی و خروج مددجویان کمیته خود پژوهش دیگری می‌طلبد. در شکل زیر می‌توان فرایند توانمندسازی در کمیته امداد را به صورت تفصیلی مشاهده کرد.

شکل ۳. نمودار فرایند توانمندسازی و خروج مددجویان [۸]



خروج از چرخه حمایت در فرایند فوق معادل توانمندسازی مددجویان و مشخصاً مهم‌ترین هدف کمیته است. این توانمندسازی لاجرم باید بر مبنای تعاریف موجود مدل‌سازی شود و بر مبنای شاخص‌های کمی و کیفی ارزش‌یابی شود. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، تعریف توانمندسازی در طول سال‌های مورد نظر ثابت نمانده و تغییر آن سبب شده است که امکان ارزیابی دقیق و روش‌مند مبتنی بر شاخص‌های یکپارچه و مشخص، از میزان توانمندسازی مددجویان فراهم نباشد [۹].

در پژوهش میدانی که توسط کمیته انجام شد [۱۰] به برخی از مشکلات و چالش‌های فرایند فوق خصوصاً در گام‌های ابتدایی آن اشاره شده است. بر اساس روایت مشارکت‌کنندگان یکی از مهم‌ترین چالش‌ها مدیریت رابطه بین مددکار و مددجو و همکاری این دو در مراحل مختلف فرایند فوق است. علاوه بر این، مشکلاتی مانند نحوه برخورد، ضعف توانمندی حرفه‌ای، عدم به‌روزرسانی اطلاعات خانوار و زمان طولانی پاسخ‌گویی کمیته امداد در فرایند پذیرش مددجویان سبب شده است که این فرایند در بسیاری از نمونه‌ها به‌کندی پیش برود. چالش‌های فراسازمانی نیز از جمله ضعف همکاری کمیسیون‌های پزشکی، مداخلات همراه با فشار گروه‌های قدرتمند دفتر مرکزی، افراد صاحب منصب و مسئولین محلی برای اعمال نفوذ در فرایند پذیرش مددجو وجود دارند که چالش‌هایی در مسیر اجرایی برنامه‌های توانمندسازی و تکمیل چرخه به‌وجود می‌آورند، اما تقریباً در همه گزارش‌های آسیب‌شناسی استانی کمیته به‌نحوی به‌نبود معیار سنجش و ارزشیابی از توانمندی مددجویان و از سوی دیگر، فقدان شفافیت در بسیاری از بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها اشاره شده است.

۶. الگوهای شناسایی مددجویان برای ورود به فرایند اشتغال کمیته امام خمینی (ره)

در کمیته برای شناسایی مددجویان معیارهای مشخصی وجود دارد؛ با مراجعه مددجو و تطبیق شرایط او با این معیارها فرایند شناسایی تکمیل می‌شود. پس از شناسایی اولیه، فرد مددجو یا به صورت قطعی تحت پوشش قرار می‌گیرد یا در نوبت پوشش قرار می‌گیرد. در این الگوی شناسایی برای ورود به فرایند توانمندسازی چند بُعد کلیدی قابل بررسی وجود دارد: ۱. تعیین معیارها؛ ۲. مراجعه مددجو؛ ۳. تطبیق وضعیت مددجو با معیارها.

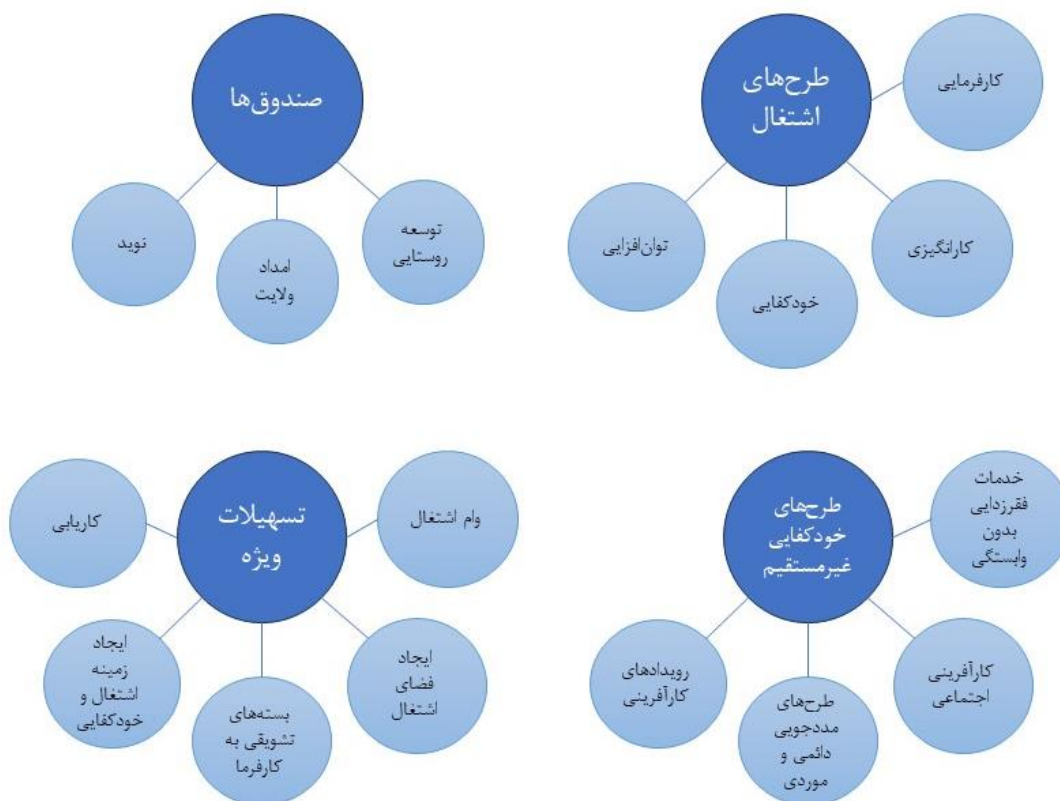
در سال‌های اخیر، شاخص «دهک درآمدی» در خواست‌کننده مورد مناقشه‌ترین شاخص شناسایی مددجویان بوده است. به گونه‌ای که بعضاً در معرفی مددجو به کمیته مورد چانه‌زنی قرار می‌گیرد. با بررسی برخی ملاحظات سنی، سلامت سرپرست و یا اعضای خانواده او، عدم اشتغال به تحصیل و مواردی نظیر زنان سرپرست خانوار با فرزندان زیاد، در نهایت مددجو برای اشتغال شناسایی می‌شود. نکته مهم اینجاست که در این ملاحظات عموماً عامل جنسیتی نادیده گرفته شده است و زنان، همانند مردان مشغول به کار می‌شوند. البته باید به این نکته نیز اشاره کرد که سرپرست مرد اگر توانایی کار داشته باشد به ندرت تحت پوشش درمی‌آید. بعد از شناسایی افرادی که قادر به کار هستند آنها تشویق می‌شوند تا درخواست کار کنند و وارد فرایند خدمات اشتغال کمیته شوند. در حال حاضر و در پی تحولات اخیر عدم درخواست کار منجر به خروج مددجو از پوشش کمیته می‌شود؛ اما تا قبل از سال ۱۴۰۰ مددجویان تنها با پیشنهاد و خدمات مشاوره‌ای تشویق به این امر می‌شدند. ناگفته نماند که بسیاری از مددجویان، تمایلی به اشتغال، یا حرفه‌ای که کمیته پیشنهاد می‌دهد، نشان نمی‌دهند [۱۱].

۷. طرح‌های مهم کمیته در زمینه اشتغال و توانمندسازی

کمیته از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ تعداد ۴۷۰ هزار طرح از طریق اجرای طرح اشتغال و خودکفایی برای مددجویان تحت حمایت و سایر نیازمندان بیکار ایجاد کرده است. این تعداد طرح با هزینه بالغ بر ۴۸۰۰ میلیارد تومان اجرا شده که عدد قابل تأملی است. ^۱ بدیهی است که بررسی طرح‌های سابق کمیته در حوزه اشتغال می‌تواند باعث ثبت و انباشت تجربیات و همچنین ساخت معیارهای بومی برای مقایسه و ارزیابی شود. به هر روی معمولاً طرح‌ها و برنامه‌ها در کمیته امداد در قالب سطوح کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت صورت‌بندی می‌شوند. در کمیته مشخصاً، اساسنامه و سند چشم‌انداز، راهبردهای کلان را تعیین کرده‌اند. از سوی دیگر، همسو و هماهنگ با برنامه‌ها و سیاست‌های کلان نظام با برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، برنامه‌ریزی‌هایی صورت می‌گیرد که در سطح کوتاه‌مدت است. همچنین طرح‌هایی نیز در سطح خرد مطرح و اجرا می‌شود. در این بخش به برخی از مدل‌ها و طرح‌های مطرح شده در سال‌های اخیر اشاره خواهیم کرد، برخی از این طرح‌ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم به اشتغال و توانمندسازی مرتبط هستند.

۱. براساس اطلاعات اخذ شده از کمیته امداد.

شکل ۴. طرح‌های مرتبط به اشتغال و خودکفایی در کمیته امداد امام خمینی [۱]



در حال حاضر به دلیل نبود شاخص‌های مشخص ارزیابی و سنجش اثربخشی هر کدام از این طرح‌ها و مغشوش بودن فرایند تصویب، اجرا و ارزیابی طرح‌های فوق، امکان بررسی دقیق هر یک در نسبت با دیگری و شناسایی نقاط ضعف و قوت آنها وجود ندارد، اما با توجه به سیاست‌های اشتغال مصوب کمیته در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۲۸^۱ می‌توان به شاخص‌های کلی برای ارزیابی طرح اشتغال فراتر از میزان فرصت شغلی ایجاد شده رسید. اگر این مصوبه به‌عنوان ملاک طرح‌های حوزه اشتغال کمیته قرار گیرد، طرح‌های اشتغال را باید دارای چند شاخص کلی در نظر گرفت:

۱. مسئولیت‌های فرهنگی و آموزشی و مشاوره‌ای،
۲. ایجاد پیوند و همکاری (به‌جای رقابت) با نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات مالی، فرهنگی و اقتصادی و...
۳. بسترسازی و پایش‌های لازم برای فراهم‌سازی زمینه‌های اشتغال و پایداری آنها و حمایت‌های لازم بعد از راه‌اندازی کار،
۴. مستندسازی و ارزیابی.

این شاخص‌ها با توجه به راهبردهای کلی اشتغال مددجویان باید تدقیق و هدف‌گذاری قابل اندازه‌گیری شوند. برای مثال در سالنامه‌های اخیر، راهبردهایی براساس الگوی مشخص هدف‌گذاری شدند، اما به فرایند ارزیابی و اندازه‌گیری درست آنان توجه نشده است. برای مثال در «راهبردهای خدمات اشتغال نیازمندان» [۱] به مواردی مانند «شناسایی طرح‌های خودکفایی مؤثر با رویکرد مشارکت مددجویان در تحقق اقتصاد مقاومتی»، «ایجاد شغل مناسب برای حداقل ۵۰ درصد زنان سرپرست خانوار واجد شرایط و مستعد اشتغال»، «ارائه خدمات اشتغال و خودکفایی برای فرزندان ذکور مستعد اشتغال و هم‌سفره (عضو خانوار تحت پوشش)»...، «ایجاد حداقل ۴۰ درصد از مشاغل خانگی، خرد و زودبازده با اولویت دادن به مناطق محروم در روستاها و شهرهای زیر بیست هزار نفر»، «طراحی و اجرای سامانه نظارت هوشمند بر طرح‌های اشتغال» و موارد دیگری تعیین شده است. اشاره به این موارد نشان می‌دهد که حداقل تا سطح برنامه‌ریزی راهبردی شاخص‌ها با دقت و با جزئیات دنبال و طراحی شده است، اما داده‌های موجود سازمانی امکان ارزیابی این اهداف را فراهم نمی‌کند.

۱. به استناد بند «۴» ماده (۱۱) و در راستای اجرای مفاد بند «۳» ماده (۶) اساسنامه مصوب ۱۳۹۴/۱/۱۵ مقام معظم رهبری «مدظله العالی»، سیاست‌های اشتغال در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۲۸ و در بند ۱۹ تصویب هیئت امنار رسید و به ستاد مرکزی ابلاغ شد.

۸. رسته‌های شغلی مددجویان



کمیته امداد در راستای رویکرد کارمحوری، توانمندسازی و خودکفایی و با توجه به نیازهای مددجویان خود، رسته‌های شغلی مشخصی را برای کارآفرینی و اشتغال‌زایی در نظر گرفته است که در فرایند توانمندسازی و خودکفایی، مددجو می‌تواند با توجه به توانایی‌های خود و امکانات موجود به اشتغال در یکی از این رسته‌ها مشغول شود. اولویت یا اهمیت هر کدام از این رسته‌ها را می‌توان با اندازه یا نقش استراتژیک‌شان بر مبنای گروه‌های هدف مشخص کرد. لذا با توجه به اینکه حدود ۵۰ درصد از مخاطبان کمیته، زنان روستایی و کم‌سواد هستند، از این رو بخش کشاورزی، دامداری و صنایع دستی نقش پررنگ‌تری دارند، اما بخش‌های دیگر مخاطبان کمیته در گروه‌های شغلی متنوعی شامل خدمات، صنعت و معدن، شیلات و مشاغل دانش‌بنیان فعالیت می‌کنند. در ادامه می‌توان تعداد افراد شاغل در رسته‌های شغلی مختلف و خدماتی که به هر کدام اختصاص داده شده را در جدول ۶، مشاهده کرد.

جدول ۶. طرح‌های اشتغال اجرا شده بر اساس رسته‌های شغلی از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ [۱]

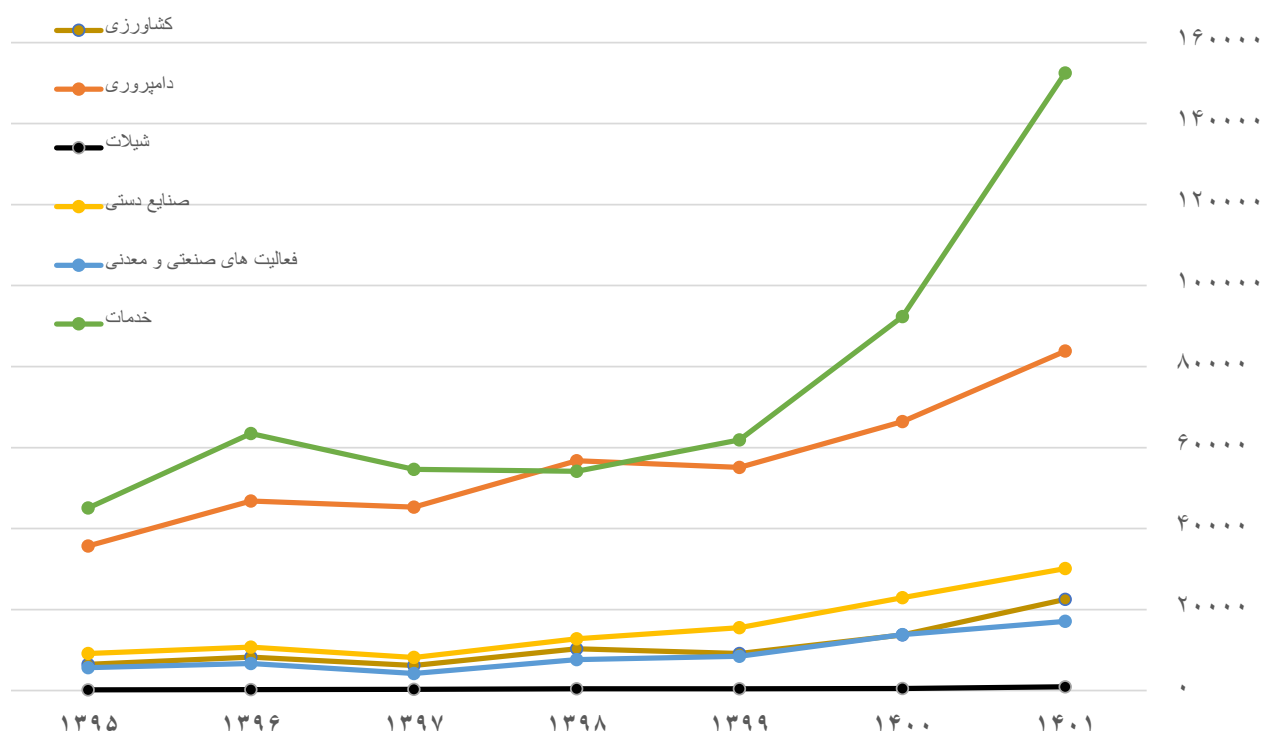
عنوان طرح‌های اشتغال	سال								
	مجموع	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵
کشاورزی	۷۶,۶۰۷	۱۴,۳۷۷	۲۲,۵۰۷	۱۳,۷۲۷	۹,۱۴۷	۱۰,۲۸۱	۶,۱۸۱	۸,۲۸۴	۶,۴۸۰
دام‌پروری	۳۷۸,۶۲۴	۵۸,۹۸۱	۷۲,۶۳۳	۶۶,۴۰۱	۵۵,۱۰۹	۵۶,۷۱۲	۴۵,۲۸۹	۴۶,۷۷۹	۳۵,۷۰۱
شیلات	۲,۴۸۱	۲۴۷	۳۶۰	۵۲۹	۴۴۷	۴۵۹	۲۷۳	۲۴۴	۱۶۹
صنایع دستی	۹۰,۶۹۹	۸,۱۱۴	۱۱,۴۱۰	۲۲,۹۴۱	۱۵,۵۴۸	۱۲,۷۵۵	۸,۱۵۷	۱۰,۷۳۸	۹,۱۵۰
فعالیت‌های صنعتی و معدنی	۶۳,۵۰۰	۱۰,۱۷۸	۱۷,۰۷۷	۱۳,۸۳۴	۸,۴۲۹	۷,۶۳۳	۴,۲۰۹	۶,۶۸۴	۵,۶۳۴
خدمات	۵۰۶,۳۱۳	۱۲۸,۴۱۸	۱۳۴,۷۷۳	۹۲,۳۶۲	۶۱,۸۷۴	۵۴,۱۵۷	۵۴,۵۹۴	۶۳,۴۷۸	۴۵,۰۷۵
صیادی	۵۶۵	۵۱۲	۵۶۵	-	-	-	-	-	-
فرش و گلیم	۱۸,۷۰۷	۱۳,۹۰۴	۱۸,۷۰۷	-	-	-	-	-	-
پرورش طیور	۷,۵۹۳	۳,۴۰۸	۷,۵۹۳	-	-	-	-	-	-
زنبورداری	۳,۵۸۰	۲,۹۱۶	۳,۵۸۰	-	-	-	-	-	-
حمل و نقل	۱۷,۷۵۴	۱۵,۱۲۳	۱۷,۷۵۴	-	-	-	-	-	-
جمع طرح‌ها	۱,۱۶۶,۴۲۴	۲۵۶,۱۷۸	۳۰۶,۹۵۹	۲۰۹,۷۹۴	۱۵۰,۵۵۴	۱۴۱,۹۹۷	۱۱۸,۷۰۴	۱۳۶,۲۰۷	۱۰۲,۲۰۹

برای امکان مقایسه سال ۱۴۰۱ با سایر سال‌ها، زنبورداری و پرورش طیور به دام‌پروری، فرش و گلیم به صنایع دستی، حمل و نقل به خدمات و صیادی به شیلات اضافه شدند. شکل ۵، تغییرات هر رسته شغلی در بازه زمانی پژوهش را نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ رشد خاصی در افزایش شاغلان رسته‌های شغلی قابل مشاهده نیست. حتی رکودهایی نیز دیده می‌شود، مثلاً خدمات در سال ۱۳۹۷ با افت روبه‌رو بوده است (البته به دلیل تغییرات در شاخص‌بندی ممکن است بخشی از خدمات در آن سال‌ها ذیل دام‌پروری شمرده شده باشد)، اما بعد از سال ۱۳۹۹، رشد چشمگیری به خصوص در رسته خدمات و بعد دام‌پروری دیده می‌شود. همچنین شیلات در تمام سال‌ها مقدار ناچیز و ثابتی داشته است.



همان‌طور که مشخص است بیشترین اشتغال در رسته خدمات (۴۵ درصد) و سپس در دامپروری (۳۳ درصد) ایجاد شده است. از آنجا که بیش از ۵۰ درصد مددجویان زن هستند و حدود ۴۵ درصد اشتغال برای زنان^۱ ایجاد شده است، به نظر می‌رسد سهم زنان از این دورسته شغلی باید بیشتر از سایر مشاغل باشد، هر چند داده‌ای برای سنجش نوع اشتغال در نسبت با جنسیت وجود ندارد. روند رشد تقریباً ثابت سایر رسته‌ها (صنایع دستی، کشاورزی، شیلات و فعالیت‌های صنعتی) نیاز به بازنگری در پایداری و استقبال مددجویان از این طرح‌ها را نشان می‌دهد. مشخص نیست که تخصیص ۷۸ درصدی طرح‌ها به خدمات و دامپروری نتیجه مشی راهبردی اشتغال‌زایی کمیته بوده یا نتیجه درخواست بیشتر مددجویان برای اشتغال در این رسته‌هاست.

شکل ۵ نمودار تغییرات رسته‌های شغلی مددجویان در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ [۱]



روند ایجاد فرصت‌های شغلی در کمیته در بازه زمانی مذکور افزایش قابل توجهی داشته که این امر جای امیدواری دارد؛ به صورتی که فرصت‌های شغلی ایجاد شده از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ رشد ۱۵۰ درصدی داشته است، اما پایداری و فرایند ایجاد این مشاغل در طول این زمان قابل ارزیابی نیست. از سال ۱۴۰۱ در جمع‌آوری داده‌ها، تغییر کیفی و زیرساختی به صورت خردتر در کمیته شکل گرفته که پیشرفت قابل ملاحظه‌ای است و به همین دلیل در سال ۱۴۰۲ میزان خودکفایی در هر رسته مشخص است. بیشترین خودکفایی در رسته خدمات با ۸۶٫۲ درصد است در حالی که این رسته حدود ۵۰ درصد طرح‌های اشتغال را در سال ۱۴۰۲ به خود اختصاص داده است. پس از آن ۷٫۳ درصد مربوط به خدمات کاریابی و ۲٫۶ درصد خودکفایی در رسته دامپروری قرار دارد.

با توجه به اطلاعات موجود در شکل ۵، می‌توان نتیجه گرفت که رسته خدمات نقش بسیار مهمی در اشتغال‌زایی و حمایت از مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) دارد. رسته دامپروری نیز به‌طور قابل توجهی در حال رشد است و نقش مهمی در ایجاد اشتغال در مناطق روستایی دارد. رسته‌های کشاورزی و صنایع دستی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، هر چند رشد آنها نسبت به خدمات و دامپروری کمتر است. در نهایت، رسته‌های شیلات و فعالیت‌های صنعتی و معدنی کمترین تعداد مددجویان را به خود اختصاص داده‌اند و نیازمند توجه بیشتری برای توسعه و افزایش تعداد شاغلان در این رسته‌ها هستند.

۱. براساس داده‌های موجود، در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ سهم زنان از فرصت‌های اشتغال ایجاد شده به ترتیب ۴۲٫۴۱ درصد و ۴۵٫۰۵٪ است.

۹. فرایند آموزش و توان‌افزایی مددجویان



بر اساس فرایند تعریف شده توانمندسازی کمیته، هر مددجویی امکان دسترسی به آموزش‌های مورد نیاز برای پیگیری شغل مورد نظر خود را دارد، اما در تعاریف رسمی آموزش و توان‌افزایی شامل تحصیلات رسمی، ابتدایی و متوسطه، تحصیلات عالی دانشگاهی، دوره‌های مهارت‌آموزی، فنی و حرفه‌ای، دوره‌های مشاوره‌ای و راهبری است [۱]. کمیته نیز در تمام این سطوح برنامه دارد. داده‌های ذیل نشان می‌دهند در دوره زمانی مورد مطالعه، به‌رغم افزایش تعداد مددجویان، کاهش تعداد مهارت‌آموزان و دانشجویان مشاهده می‌شود. آمار دقیقی برای بررسی میزان هم‌پوشانی بین این گروه‌ها در دسترس نیست. برای جلوگیری از تداوم چرخه فقر، ضروری است برنامه‌ای جامع برای توانمندسازی نسل جوان خانواده‌های تحت پوشش طراحی شود. این امر مستلزم ارزیابی مهارت‌ها و طراحی برنامه‌های آموزشی متناسب با نیازهای هریک از دانش‌آموزان و دانشجویان تحت حمایت است. عدم پیوستگی بین آموزش‌های رسمی (متوسطه و عالی) و آموزش‌های مهارتی و کسب‌وکار، می‌تواند منجر به محدود شدن فرصت‌های شغلی برای این گروه شود. بنابراین، ایجاد ارتباط مؤثر بین این حوزه‌های آموزشی برای افزایش قابلیت اشتغال جوانان ضروری است.

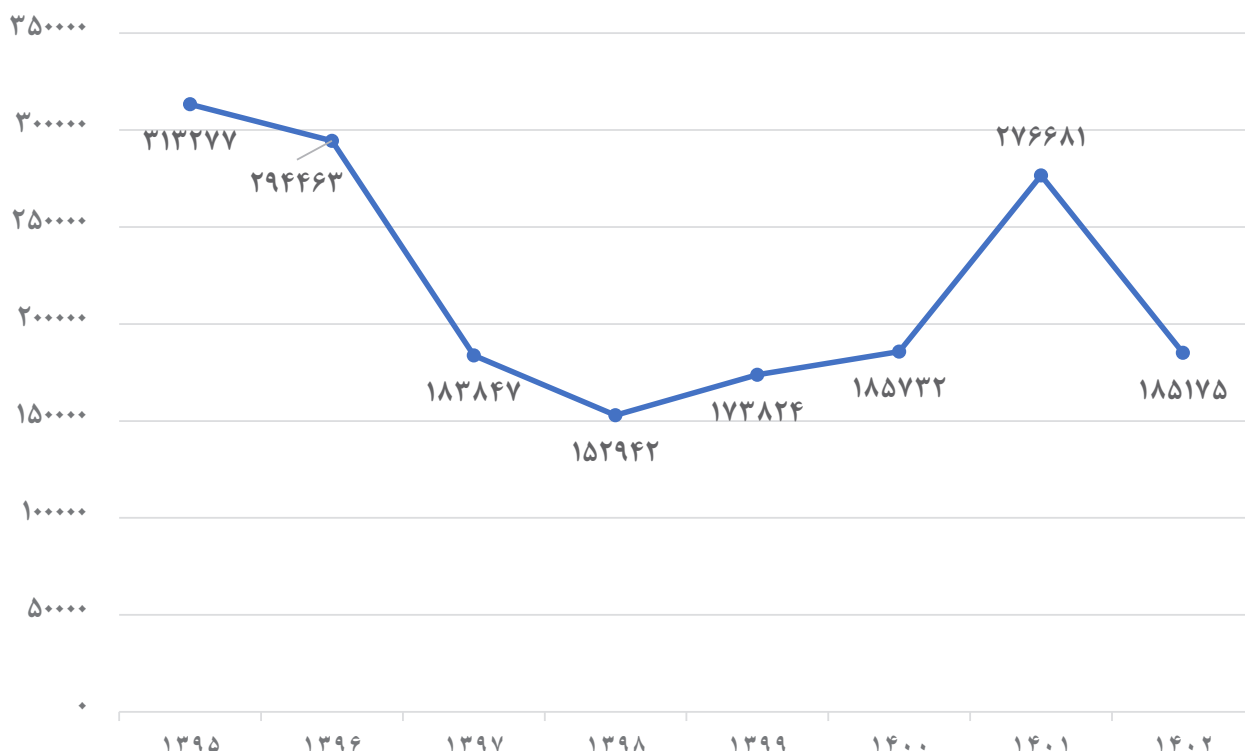
جدول ۷. تعداد دانش‌آموزان و دانشجویان و مهارت‌آموزان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) [۱]

سال	دانش‌آموزان			دانشجویان			فنی و حرفه‌ای (آموزش کسب‌وکار)			
	کل	پسر	دختر	کل	مرد	زن	مهارت‌آموزی	پایدارسازی و توسعه	مقدماتی و تابستانه	کل
۱۳۹۵										۳۱۳,۲۷۷
۱۳۹۶	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	موجود نیست	۲۹۴,۴۶۳
۱۳۹۷										۱۸۳,۸۴۷
۱۳۹۸	۳۸۷,۰۰۰	۱۹۷,۶۱۴	۱۸۹,۳۸۶	۵۶,۸۰۷	۲۰,۰۷۳	۳۶,۷۳۴	۳۶,۴۹۰	۷۴,۶۵۲	۴۱,۸۰۰	۱۵۲,۹۴۲
۱۳۹۹	۶۴۴,۳۴۵	۳۳۷,۳۳۵	۳۰۷,۰۱۰	۵۱,۶۵۵	۱۸,۷۱۰	۳۲,۹۴۵	۴۹,۴۲۸	۹۴,۲۲۸	۳۰,۱۶۸	۱۷۳,۸۲۴
۱۴۰۰	۶۸۲,۱۴۳	موجود نیست	موجود نیست	۴۹,۵۰۹	موجود نیست	موجود نیست	۵۳,۱۵۷	۹۲,۳۹۳	۴۰۱,۸۲	۱۸۵,۷۳۲
۱۴۰۱	۷۵۹,۳۸۸	۳۸۱,۰۷۹	۳۷۸,۳۰۹	۵۱,۱۳۸	۱۴,۳۱۸	۳۶,۸۲۰	۱۰۴,۸۳۳	۹۱,۵۱۱	۸۰۳,۳۷	۲۷۶,۶۸۱
۱۴۰۲	۷۹۷,۲۶۶	۳۹۷,۴۵۳	۳۹۹,۸۱۳	۴۹,۴۳۵	۱۳,۴۶۳	۳۵,۹۷۲	۸۳,۲۳۷	۶۵,۴۷۴	۳۶۴,۶۴	۱۸۵,۱۷۵

در جدول ۷، روند کاهشی آموزش‌های کسب‌وکار بین سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ قابل مشاهده است. کاهش ۵۰ درصدی آموزش‌های کسب‌وکار در بین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ با توجه به هدف‌گذاری کمیته در زمینه اشتغال به‌نظر انحراف از سیاست‌گذاری‌های کلان این سازمان است. در سال‌های اخیر نیز به‌جز افزایش مهارت‌آموزی در سال ۱۴۰۱ که حدود ۴۹ درصد نسبت به سال گذشته رشد داشته، مجدداً در سال ۱۴۰۲ نیز مجدداً مهارت‌آموزی به میزان سال ۱۴۰۰ بازگشته است. البته شایان ذکر است که با وجود کاهش آموزش‌ها میزان اشتغال ایجاد شده و تسهیلات داده شده در این سال‌ها رو به افزایش بوده است. مشخصاً عدم دسترسی به داده‌هایی که آموزش‌های فنی و حرفه‌ای را در راستای ایجاد و پایدارسازی اشتغال بسنجد سبب شده است که نتوان اثرگذاری برنامه‌های آموزشی کمیته را صحت‌سنجی کرد. با وجود افزایش معنادار مشاغل در سال‌های گذشته، میزان آموزش‌های کسب‌وکار و فنی و حرفه‌ای کاهش یافته است. در خصوص چالش‌های بخش آموزش در برخی از پژوهش‌ها به دلایلی نظیر عدم تناسب آموزش‌ها با نیاز بازار کار، کیفیت پایین آموزش‌ها و تمرکز بر سایر برنامه‌های اشتغال‌زایی اشاره شده است [۹].



شکل ۶. نمودار میزان مشارکت مددجویان در آموزش‌های کسب و کار (فنی و حرفه‌ای) [۱]

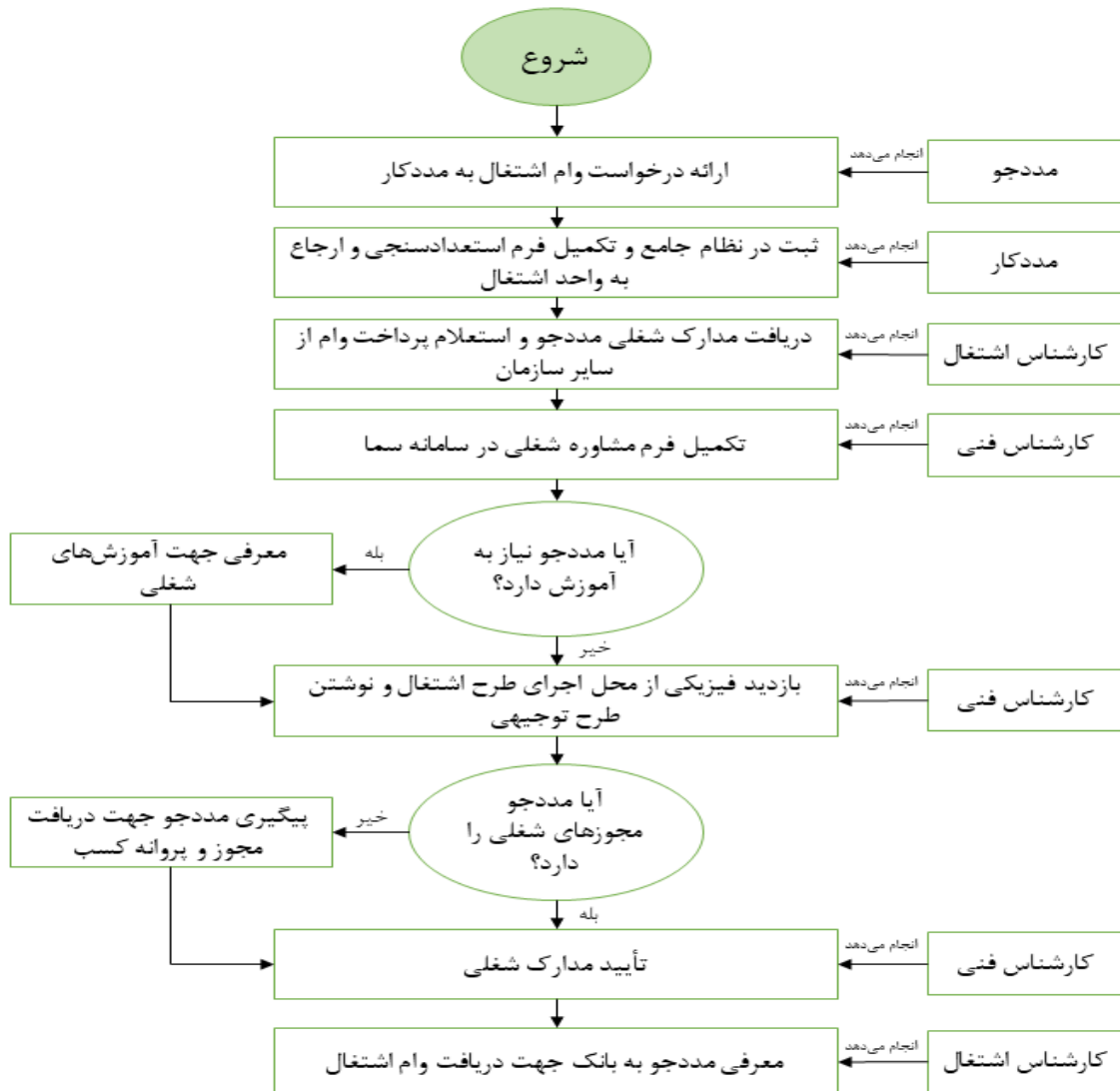


۱۰. انواع تسهیلات اشتغال مددجویان



یکی از مسئولیت‌های مهم کمیته در اشتغال‌زایی و توانمندسازی مددجویان، از طریق واگذاری مناسب منابع مالی و سرمایه به مددجو است. از این رو اگر به واسطه انجام درست پرداخت تسهیلات پرداختی و طی سیاست‌گذاری‌های درست صورت گیرد، منابع محدود و فرصت‌های مناسب، منجر به نتایج قابل قبولی می‌شود. بسیاری از برنامه‌های اشتغال کمیته بر مبنای تخصیص انواع تسهیلات بانکی به مددجویان برای راه‌اندازی و تثبیت مشاغل استفاده می‌شود. تسهیلات کمیته امداد را می‌توان در قالب سه نوع تسهیلات دسته‌بندی کرد: تسهیلات کارآنگیزی، تسهیلات توان‌افزایی و تسهیلات خودکفایی. دو نوع تسهیلات اول لزوماً به منظور خودکفایی مددجو و خروج وی از چرخه در نظر گرفته نشده است و صرفاً «به منظور ارتقای روحیه، امید به زندگی و بهبود سطح معیشت خانوار» ارائه می‌شود. تسهیلات خودکفایی که بیشترین سطح از تسهیلات کمیته را در بر دارد با هدف درآمدزایی بالاتر از حداقل حقوق مصوب قانون کار در نظر گرفته شده و مورد بحث در این پژوهش است. در ادامه مسیر تعریف شده برای تخصیص وام‌های اشتغال در کمیته این‌گونه طراحی شده است [۱۰].

شکل ۷. نمودار فرایند تخصیص اعتبارات اشتغال به مددجویان [۸]



شکل ۷، به خوبی فرایند گام به گام دریافت وام اشتغال را نشان می‌دهد و به ترتیب نقش هر یک از افراد و واحدهای مرتبط را در این فرایند مشخص می‌کند. شفافیت در فرایند، نظارت دقیق بر هر مرحله و نیازسنجی آموزشی از نقاط قوت این سیستم هستند. این روش می‌تواند به ارتقای مهارت‌های شغلی مددجویان و تسهیل در دسترسی به منابع مالی برای ایجاد اشتغال پایدار کمک کند. با این حال، موفقیت این فرایند به اجرای دقیق و کامل هر یک از مراحل وابسته است.

کمیته طرح‌ها و تسهیلات اعتباری متنوعی برای مددجویان در نظر گرفته است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

■ تسهیلات بانکی،

■ صندوق قرض الحسنه امداد ولایت،

■ صندوق اشتغال روستایی.

با توجه با آمارهای داده شده به نظر می‌رسد که صندوق امداد ولایت تنها برای تأمین اشتغال مددجویان طراحی نشده و مسیر تأمین نیازهای مددجو برای ازدواج، مسکن، تحصیل، درمان و غیره نیز است. عدم یکپارچگی ساختار سالنامه‌ها و ارائه آمار در کمیته امکان بررسی هر کدام از این طرح‌ها در زمینه اشتغال را ناممکن کرده است. جدول و نمودارهای ذیل نشان‌دهنده میزان تسهیلات پرداختی به مددجویان در طول بازه زمانی پژوهش است:

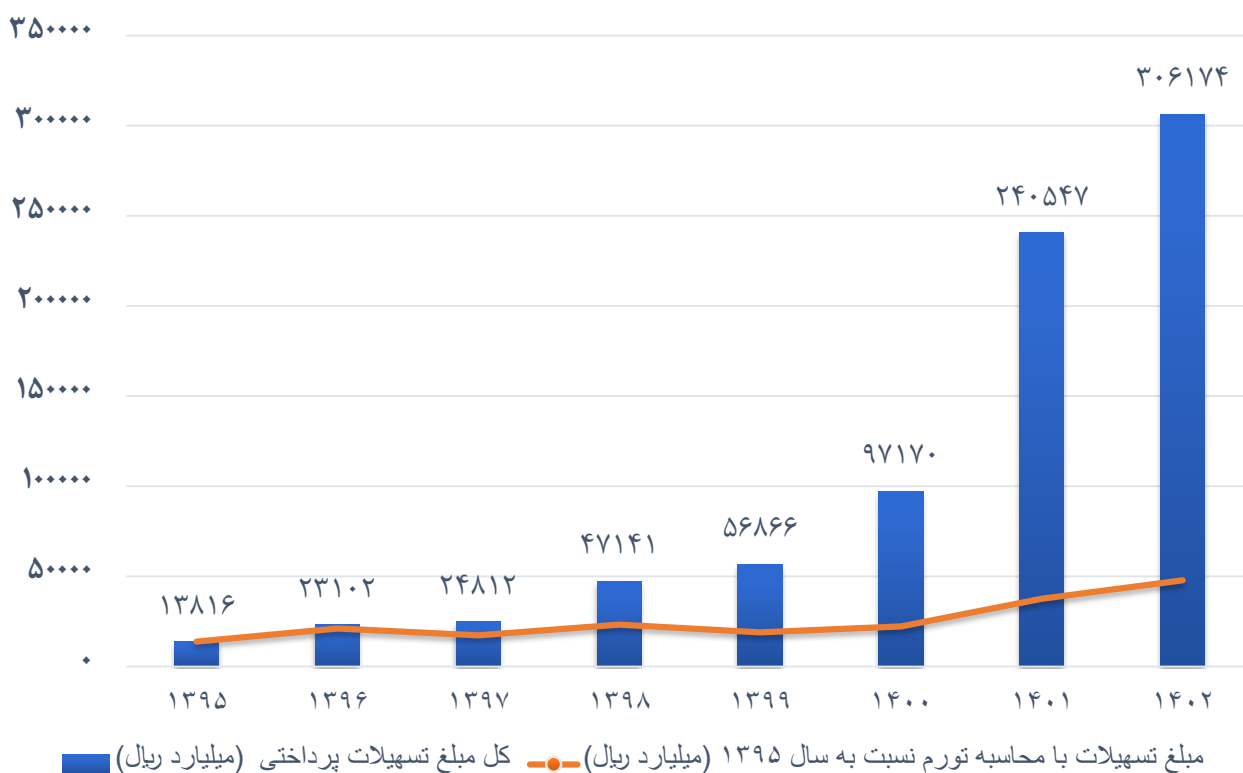


جدول ۸. تسهیلات پرداختی از ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ (میلیارد ریال)

فعالیت	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
تعداد کل تسهیلات پرداختی	۱۰۲,۲۰۹	۱۳۶,۲۰۷	۱۱۸,۹۲۸	۱۴۱,۹۹۷	۱۵۰,۵۸۴	۲۰۹,۷۹۴	۲۹۶,۲۴۳	۲۷۳,۹۶۲
کل مبلغ تسهیلات پرداختی (میلیارد ریال)	۱۳,۸۱۶	۲۳,۱۰۲	۲۴,۸۱۲	۴۷,۱۴۱	۵۶,۸۶۶	۹۷,۱۷۰	۲۴۰,۵۴۷	۳۰۶,۱۷۴
مبلغ با محاسبه تورم ^۱ نسبت به سال ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)	۱۳,۸۱۶	۲۱,۰۷۸	۱۷,۲۴۹	۲۳,۲۰۵	۱۹,۰۲۸	۲۲,۲۳۴	۳۷,۵۷۲	۴۷,۸۲۲
میانگین پرداختی به هر نفر (میلیون ریال)	۱۳۵	۱۷۰	۲۰۹	۳۳۲	۳۷۸	۴۶۳	۸۱۲	۱,۱۱۸
میانگین پرداختی به هر نفر به نسبت تورم سال ۱۳۹۵ (میلیون ریال)	۱۳۵	۱۵۵	۱۴۵	۱۶۳	۱۱۳	۱۰۶	۱۲۷	۱۷۴
سرانه اشتغال کمیته (میلیون ریال)	۲۰۰	۲۰۰	۲۰۰	۵۰۰	۵۰۰	۱۰۰۰	۱۵۰۰	۱۵۰۰

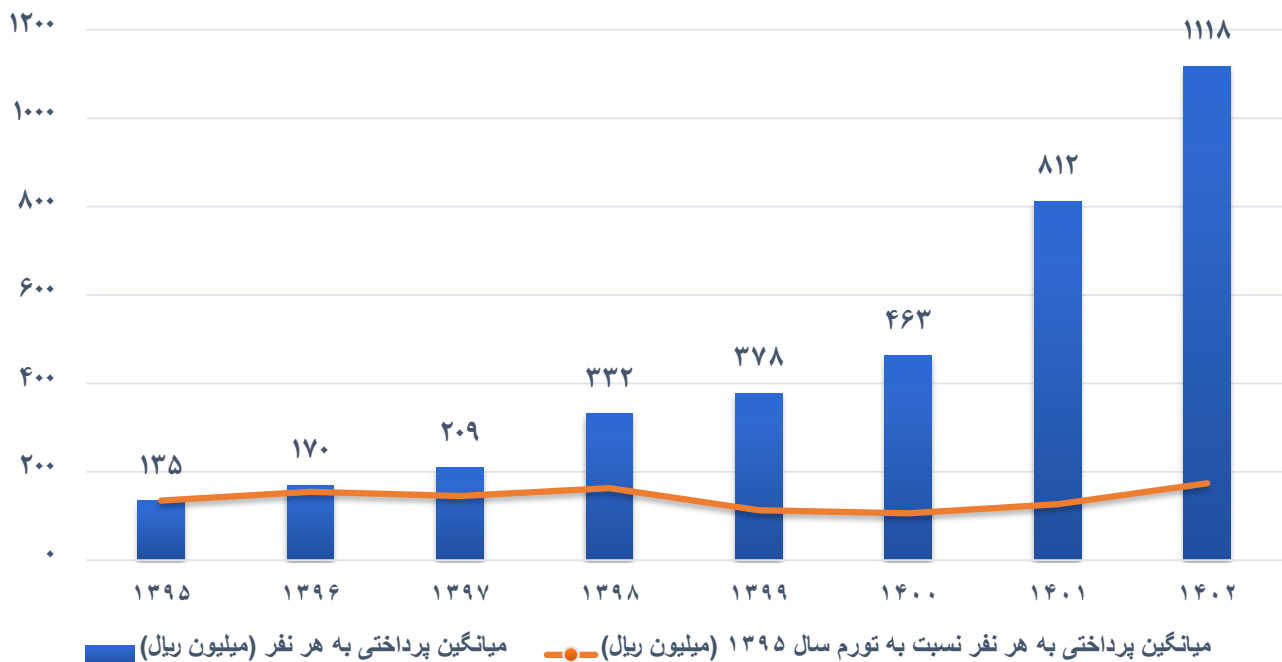
مأخذ: اطلاعات اخذ شده از کمیته امداد ۱۴۰۱ - ۱۳۹۵.

شکل ۸. نمودار تسهیلات پرداختی برای اشتغال (میلیارد ریال) [۱]



داده‌های فوق نشان‌دهنده روند افزایشی کل تسهیلات پرداختی از ۱۰۲,۳۰۹ مورد در سال ۱۳۹۵ به ۲۷۳,۹۶۲ مورد در سال ۱۴۰۲ بوده که نشان‌دهنده رشد قابل توجه ۱۶۷ درصدی تعداد تسهیلات پرداختی است. مبلغ کل تسهیلات پرداختی نیز در این بازه افزایش اسمی چشمگیری داشته است (۲۲ برابر). با وجود این قابل ذکر است که ارزش واقعی تسهیلات با در نظر گرفتن تورم بر پایه سال ۱۳۹۵، رشد ۳/۴ برابری دارد. علاوه بر این میانگین پرداختی واقعی به هر نفر (با احتساب تورم) از ۱۳۵ میلیون ریال در سال ۱۳۹۵ به ۱۷۴ میلیون ریال در سال ۱۴۰۲ رسیده است. هر چند ارزش واقعی تسهیلات از سال ۱۳۹۸ به رگم افزایش اسمی آن، روند کاهشی داشته است. این روندها البته در همه سال‌ها یکسان نبوده است. در برخی سال‌ها مانند ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، افزایش قابل توجهی در تعداد و مبلغ تسهیلات مشاهده می‌شود، در حالی که در سال‌های دیگر رشد کمتر بوده است. در مجموع، اگرچه مقدار اسمی تسهیلات پرداختی افزایش یافته، اما با در نظر گرفتن تورم، ارزش واقعی این تسهیلات رشد کمتری داشته و حتی در برخی موارد کاهش یافته است.

شکل ۹. نمودار میانگین پرداختی وام اشتغال به هر فرد (میلیون ریال) [۱]



در حال حاضر امکان برقرار کردن تناظر بین تسهیلات پرداختی در نسبت با رسته‌های شغلی وجود ندارد. برای مثال نمی‌توان گفت که چه تعداد از تسهیلات پرداختی فوق برای ایجاد اشتغال در کشاورزی یا صنعت و معدن داده شده است. همچنین امکان ارزیابی مسیر تخصیص این تسهیلات وجود ندارد؛ به عبارت دیگر نمی‌توان گفت چند درصد از وام‌های اشتغال داده شده برای پایدارسازی شغل پیشین یا ایجاد شغل جدید داده شده‌اند و یا اینکه برای کدام بخش از این تسهیلات طرح‌های توجیهی به کمیته ارائه شده است، اما کمیته سعی کرده با افزایش وام‌های پرداختی به مددجویانش امکان ایجاد اشتغال را تا حد ممکن به وجود آورد، اما بر اساس پژوهش‌های کیفی استانی کمیته، می‌توان گفت که مسئله ضامن، کافی نبودن مقدار تسهیلات، پشتیبانی نامناسب، تعداد زیاد متقاضی، کم‌سودای مددجویان، غیر شفافیت در عملکرد، عمده‌ترین مسائل صندوق ارائه تسهیلات بوده است [۴].

در نهایت می‌توان رویکرد کمیته را در زمینه ارائه تسهیلات متنوع برای آمادگی مددجویان آسیب‌دیده که در قالب اعطای تسهیلات کارآنگیزی و توان‌افزایی ارائه شده است، بسیار مناسب ارزیابی کرد. دلیل اصلی اعطای این قبیل تسهیلات موقعیت و مختصات ویژه مددجویان کمیته است که برای اشتغال و خودکفایی نیازمند حمایت‌های تخصصی نسبت به شهروند جوای کار غیر مددجو است. متأسفانه بخشنامه ۶۵۲۰۳/۰۳ مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۲ بانک مرکزی اعطای تسهیلات مجدد به افراد را بدون توجه به موقعیت خاص مددجویان نهادهای حمایتی ممنوع کرده است. این مهم اثر منفی بر اثربخشی وضعیت خودکفایی مددجویان خواهد گذاشت و امکان پالایش اولیه برای نهادهای حمایتی را از بین خواهد برد.



۱۱. وضعیت خود کفایی مددجویان

در دوره‌های سیاستگذاری گذشته اهداف گوناگونی برای توانمندسازی و اشتغال مددجویان در نظر گرفته شده است. برنامه پنجم توسعه کشور، خروج سالیانه ۱۰ درصد خانوارها از چتر پوشش نهادهای حمایتی و خود کفایی آنها را به عنوان هدف راهبردی این دستگاه‌ها تعیین کرده است. پس از آن طبق بند «ب» ماده (۸۳) برنامه ششم توسعه کشور «کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی موظفند جهت توانمندسازی افراد تحت پوشش خود سالیانه یکصد هزار نفر به ترتیب هفتاد درصد (۷۰٪) کمیته امداد امام خمینی (ره) و سی درصد (۳۰٪) سازمان بهزیستی را صاحب شغل نمایند». همچنین دولت در بودجه سنواتی تسهیلات قرض الحسنه لازم را در جهت تحقق این امر در نظر گرفته است. همچنین در راهبردها و سیاستگذاری کمیته نیز بر خود کفایی به واسطه اشتغال تأکید شده است. برای نمونه در راهبردهای این سازمان آمده است: «تعیین میزان و مدت کمک معیشت به گونه‌ای باشد که دوره حمایت از افراد تحت پوشش دارای استعداد توانمند شدن بیش از پنج سال به طول نینجامد». همچنین کمیته امداد نیز به جهت اطمینان از شرایط اقتصادی خانوار و عدم ایجاد حس منفی نسبت به طرح اشتغال از تعجیل و خروج بی ضابطه مددجویان اجتناب می‌کند. بنابراین این سازمان علاوه بر شرط افزایش درآمد خانوار مددجو تا حداقل دستمزد تعیین شده قانون کار در هر سال شروط دیگری از جمله گذشتن ۱۸ ماه از اجرای طرح و رشد دهک درآمدی براساس تایید پایگاه رفاه ایرانیان را به عنوان ملاک قرار داده است. در جدول ۹ وضعیت خود کفایی در کمیته امداد با سه شاخص نسبت تعداد خود کفا به کل مددجویان تحت پوشش، نسبت تعداد خود کفا به جمعیت فعال بدون دانش‌آموزان، دانشجویان و بیماران سخت و لاعلاج و در نهایت شاخص تعداد خود کفا به تعداد تسهیلات اشتغال خود کفایی سال قبل از آن قابل مشاهده است.

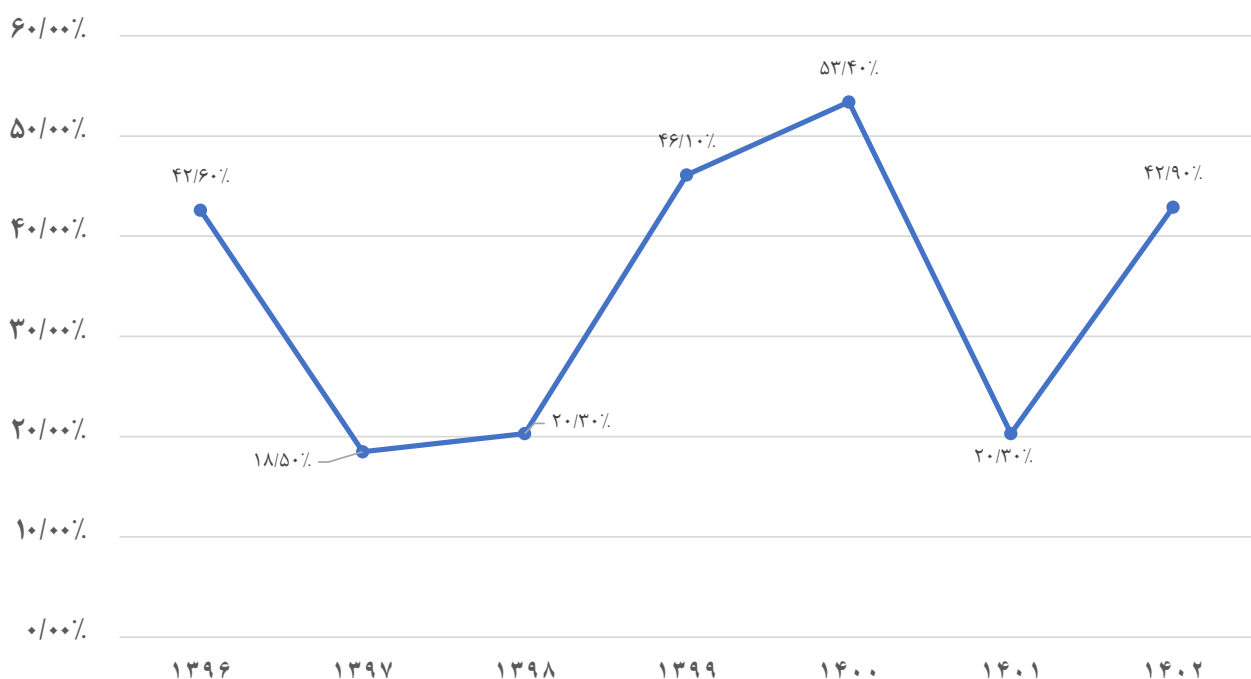
جدول ۹. اطلاعات مربوط به میزان خود کفایی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) (۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲) [۱]

فعالیت	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
تعداد خانوارهای مددجو	۱,۵۸۱,۶۰۹	۱,۵۱۷,۹۰۴	۱,۹۷۴,۱۷۰	۲,۱۴۷,۴۷۷	۲,۱۸۵,۲۱۰	۲,۲۳۵,۲۰۹	۲,۴۷۰,۲۸۰	۲,۳۵۹,۲۱۸
تعداد مددجوی فعال ^۱ (بین ۱۸ تا ۶۰ سال)	-	-	-	۱,۹۳۵,۰۴۳	۲,۱۹۰,۵۱۹	۲,۰۴۳,۳۱۰	۲,۲۴۷,۹۲۷	۲,۰۶۱,۳۸۲
تعداد تسهیلات طرح‌های خود کفایی	۱۰۲,۲۰۹	۱۳۶,۲۰۷	۱۱۸,۸۳۸	۱۱۸,۶۸۶	۱۱۹,۸۱۴	۱۵۶,۶۱۹	۲۲۷,۷۴۳	۲۰۵,۵۷۱
تعداد (خانوار) خود کفا شده	۸۴,۴۶۹	۴۳,۵۷۷	۲۵,۲۴۴	۲۴,۲۳۶	۵۴,۷۶۱	۶۴,۰۷۷	۳۰,۵۲۶	۹۷,۸۵۴
درصد خود کفایی (نسبت به کل مددجویان)	%۵.۳۴	%۲.۸۷	%۱.۲۸	%۱.۱۳	%۲.۵۱	%۲.۸۶	%۱.۲۴	%۴.۱
درصد خود کفایی (نسبت به جمعیت فعال)	-	-	-	%۱.۲۵	%۲.۴۹	%۳.۱۳	%۱.۳۵	%۴.۷
درصد خود کفایی (نسبت به طرح‌های خود کفایی سال قبل)	-	%۴۲.۶	%۱۸.۵	%۲۰.۳	%۴۶.۱	%۵۳.۴	%۲۰.۳	%۴۲.۹

۱. جمعیت فعال بالقوه در اقتصاد جمعیت ۱۵ تا ۶۴ سال در هر جامعه را شامل می‌شود. در این گزارش به منظور وضعیت خاص مددجویان کمیته امداد صرفاً جمعیت ۱۸ تا ۶۰ ساله مددجو بدون تعداد دانش‌آموزان، دانشجویان و بیماران خاص و لاعلاج معیار قرار داده شده است.

از داده‌های جدول ۹، می‌توان چنین استنباط کرد که تعداد خانوارهای مددجویی تحت پوشش خدمات کمیته در سال‌های مذکور با شیب نسبتاً تندی در حال افزایش است، البته این روند متأثر از افزایش نرخ فقر در کشور بوده، به طوری که در سال ۱۴۰۰ میانگین نرخ فقر کشور به حدود ۳۰/۴ درصد رسیده است [۱۲]. همچنین تعداد مددجویان دریافت‌کننده تسهیلات اشتغال خودکفایی و شرکت‌کننده در طرح اشتغال مذکور به جز سال ۱۳۹۷ و ۱۴۰۲ در تمام سال‌های مذکور در حال افزایش بوده است. اما تعداد خانوارهای اصطلاحاً خودکفا شده هیچ نسبت معناداری با تعداد تسهیلات خودکفایی ندارد و اگر از نوسانات آن چشم‌پوشی کنیم، تعداد خانوارهای خودکفا شده بعضاً نسبت معکوس با تسهیلات اعطایی دارد. به عبارت دیگر در برخی از سال‌ها با وجود افزایش تسهیلات پرداختی، میزان خودکفایی کاهش نیز یافته است. در شکل ۱۰ نیز تحولات خودکفایی نسبت به تسهیلات خودکفایی سال قبل از آن قابل مشاهده است.

شکل ۱۰. نمودار درصد خودکفایی نسبت به تسهیلات خودکفایی سال‌های قبل [۵]



از آنجاکه در اسناد راهبردی و بالادستی، خودکفایی مددجویان به‌عنوان مهم‌ترین هدف کمیته امداد ذکر شده است؛ مشخصاً باید سیاست‌ها و شیوه‌های اجرایی توانمندسازی و خودکفایی مورد بازبینی جدی قرار بگیرد. البته باید به این نکته نیز اشاره کرد که با توجه به در دسترس نبودن داده‌های بیشتر، سنجش کمی وضعیت خودکفایی مددجویان چندان خالی از ایراد نیست، اما حداقل در مورد روندهای کلی و کلان، وضعیت مناسب به نظر نمی‌رسد. گذشته از این باید توجه داشت که مقوله خودکفایی خانوارهای تحت پوشش تنها به راه‌اندازی کسب‌وکار محدود نمی‌شود. کمیته در این سال‌ها از طریق کارایی و یا اهدای بسته‌های تشویقی به کارفرمایان نیز بسیاری از مددجویان را به سمت خودکفایی سوق داده است.

در رابطه با وضعیت پوشش بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان یکی از نشانه‌های توانمندسازی، وضعیت خانوارهای تحت پوشش کمیته نیز قابل بررسی است. ابتدا میزان پوشش بیمه‌های اجتماعی نسبتاً پایین است، اما همین میزان اندک نیز در سال‌های مورد بحث با شیبی زیاد در طول سال‌های مذکور در حال کاهش بوده است. خصوصاً پوشش بیمه‌های اجتماعی مرتبط با اشتغال سهم کمی در میزان کل پوشش بیمه‌های اجتماعی داشته است و روند افزایشی معناداری نیز در رابطه با آن مشاهده نمی‌شود. این وضعیت با ادعاهای سیاستگذاران و مجریان در زمینه هدف‌گذاری برای شکوفایی اقتصادی و خودکفایی منطبق نیست. بدون پوشش حداکثری بیمه‌های اجتماعی، خودکفایی اقتصادی نیز امری موقت و بسیار شکننده است. چراکه تهدید بیماری و از کارافتادگی همواره زمینه‌های نیازمندی به پوشش حمایتی را برای ایشان فراهم می‌کند.



جدول ۱۰. میزان پوشش خانوارهای تحت پوشش در طرح‌های بیمه اجتماعی (۱۳۹۵-۱۴۰۱) [۵]

طرح بیمه اجتماعی / سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
زنان سرپرست خانوار	۱۱۶,۸۵۴	۹۳,۰۴۶	۸۷,۸۷۵	۸۵,۳۶۲	۷۱,۳۵۸	۵۷,۰۳۳	۶۱,۰۷۴	۶۵,۱۷۷
بیمه شدگان در طرح‌های اشتغال	۴۳,۴۶۵	۴۳,۱۳۲	۳۷,۲۳۷	۱۸,۹۹۸	۱۶,۸۵۱	۱۴,۴۱۶	۹,۹۷۰	۶۶۷۷
صندوق روستایی و عشایر	۸۸,۱۸۹	۹۲,۰۰۰	۸۸,۰۲۳	۵۸,۹۵۹	۶۰,۱۵۹	۵۹,۱۶۰	۵۶,۰۶۵	۵۲,۸۰۴
مجموع خانوار تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی	۲۴۸,۵۰۸	۲۲۸,۱۷۸	۲۱۳,۱۳۵	۱۶۳,۳۱۹	۱۴۸,۳۶۸	۱۳۰,۶۰۹	۱۲۷,۱۰۹	۱۲۴,۶۵۸
درصد بیمه‌شدگان نسبت به خانوارهای تحت پوشش	٪۱۵,۷	٪۱۵,۰	٪۱۰,۸	٪۷,۱	٪۶,۸	٪۵,۸	٪۵,۱	٪۵,۰۲

همان‌طور که جدول ۱۰، مشخص است تعداد کل بیمه‌شدگان در طرح‌های مختلف از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ کاهش حدوداً ۴۸ درصدی داشته است. در این بین بیشترین میزان کاهش معادل ۷۷ درصد مربوط به بیمه‌شدگان طرح‌های اشتغال است. به نظر می‌رسد با وجود افزایش ۳ برابری طرح‌های اشتغال در همین بازه زمانی، کاهش تعداد بیمه‌شدگان را باید به کیفیت اشتغال ایجاد شده مرتبط دانست. به عبارت دیگر کمیت در این دوره زمانی به مشاغل خرد و کوچک یا بخش غیررسمی سوق یافته است. همچنین الگوی بیمه برای زنان سرپرست خانوار و صندوق روستاییان و عشایر نیز دارای کاهش بوده، اما کمترین کاهش به دلیل پرداخت حق بیمه کمتر و محل اسکان بخش عمده‌ای از مددجویان در طرح صندوق روستاییان و عشایر قابل مشاهده است. در مجموع می‌توان کاهش نسبت کل مددجویان بیمه‌شده را از ۱۵,۷ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۵,۲ درصد در سال ۱۴۰۲ نشان‌دهنده نوعی از تغییر رویکرد کمیت در اولویت‌های حمایت اجتماعی این نهاد در نظر گرفت.

در نتیجه بررسی داده‌های موجود نشان می‌دهد که به رغم تأکید سیاستگذاران بر خودکفایی مددجویان از طریق اشتغال، اهداف تعیین شده در برنامه پنجم توسعه در سال پایان (۱۳۹۵) کمتر از ۱۰ درصد از مددجویان را شامل می‌شود و عملاً محقق نشده است. در خصوص اهداف برنامه ششم توسعه کشور که تکلیف «صاحب شغل» کردن ۷۰ هزار مددجو به صورت سالیانه برای کمیت امداد بوده، براساس اطلاعات این نهاد در تمام سال‌ها اجرایی شده، اما همچنان درصد خودکفایی بسیار پایین است. به همین دلیل می‌توان ادعا کرد که به هیچ‌وجه صرف ایجاد فرصت شغلی برای مددجویان برابر با توانمندسازی آنان نیست، بلکه خروج مددجو از چرخه حمایتی به صورت پایدار و به عنوان فرد توانمند، ابعاد گوناگون دیگری را نیز دربر می‌گیرد. علاوه بر این اگر درصد خودکفایی مددجویان نسبت به تعداد تسهیلات خودکفایی پرداخت شده در نظر گرفته شود، وضعیت دارای نوسان است. در سال ۱۳۹۶ نسبت خودکفایی نسبت به تسهیلات پرداختی حدود ۴۲,۶ درصد بوده که در دو سال بعدی به ترتیب با ۱۸,۵ درصد، ۲۰,۳ درصد وضعیت مناسبی ندارد. افزایش خودکفایی در سال ۱۳۹۹ سبب شده است که نسبت به تسهیلات سال قبل درصد خودکفایی به ۴۶,۱ درصد برسد و همین روند برای سال ۱۴۰۰ نیز روند صعودی را با تحقق ۵۳,۴ درصدی خودکفایی تکمیل کند. اما در سال ۱۴۰۱ افت مجدد خودکفایی رخ داده و این شاخص به ۲۰ درصد نزول کرده است. خودکفایی حدود ۴۳ درصدی در سال ۱۴۰۲ به دلیل افزایش تعداد تسهیلات در سال ۱۴۰۱ قابل توجه است. در نهایت به صورت میانگین (۱۳۹۶-۱۴۰۲) میزان خودکفایی نسبت بر تسهیلات ۳۴,۸ درصد است.

افزایش تعداد خانوارهای تحت پوشش طی سالیان مذکور، کاهش یا ثابت ماندن ارزش واقعی تسهیلات اعطایی حاصل از وضعیت تورمی کشور و عدم مطلوبیت وضعیت اشتغال در سطح کلان به عنوان علل بیرونی مؤثر بر نوسانات خودکفایی خانوارهای مددجو است. هر چند که سیاست‌های کمیت نیز در فرایند توانمندسازی مددجویان امکان مقابله با این فشارهای اقتصادی را فراهم نکرده است. برای نمونه سوق یافتن سیاست‌های اشتغال کمیت به بخش اشتغال دارای ریسک بالا، پایین بودن نرخ معرفی مددجویان به مؤسسات کارایی نسبت به ایجاد اشتغال و وضعیت نامطلوب پوشش بیمه‌های اجتماعی حمایتی، چالش‌های جدی در مسیر توانمندسازی و خودکفایی پایدار ایجاد کرده است.

۱۲. فرایند پایدارسازی



در ادبیات نظری حوزه کسب و کار چنین ادعا می‌شود که مشاغل خرد، در نسبت به مشاغل متوسط و کلان (با سرمایه اولیه و نیروی انسانی زیاد) نسبت به نوسانات اقتصادی تاب‌آوری بیشتری دارند و بیشتر کشورهای دنیا از پیش از سال ۲۰۰۸ برای مقابله با بحران‌های اقتصادی، به تقویت کسب و کارهای خرد پرداخته‌اند. «در ۳۰ کشوری که دارای بالاترین درآمد در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی هستند، بیش از دو سوم افراد شاغل در کسب و کارهای کوچک و متوسط مشغول به کار هستند». کمیته امداد در اجرای برنامه ششم، سیاست بهبود فضای کسب و کار و اشتغال پایدار نیازمندان را دنبال کرد، اما عملاً بیشتر به ایجاد کسب و کارهای جدید پرداخته است. چالش‌هایی مانند شکست زودهنگام کسب و کارهای کوچک، کم‌آبی، تورم و نوسانات اقتصادی، پایداری این مشاغل را در طول این سال‌ها تهدید می‌کند [۱۳].

اما نظارت و ارزشیابی، ابزاری برای هدایت و تضمین پایدارسازی مشاغل است. این نظارت‌ها در سه سطح (ناظر فنی، مسئولین استانی و مرکزی) از قبل از اعطای تسهیلات تا پنج سال پس از آن انجام می‌شود و مشاوره و پشتیبانی نیز شامل می‌شود. از جمله نظارت‌ها، بررسی کیفیت تولیدات، رفع اشکالات، رعایت دستورالعمل‌ها، اجرای برنامه‌های آموزشی، ثبت دفاتر، کنترل اعتبارات و بازپرداخت تسهیلات، وضعیت فضای کار و غیره است. چالش مهم دیگر، طراحی شاخص‌های دقیق برای ارزیابی و نظارت است [۱۱].

جدول ۱۱. تعداد بازدیدهای بازرسان از طرح‌های اشتغال [۱]

سال	تعداد طرح‌های بازدید شده	تعداد طرح جاری	درصد طرح‌های بازدید شده به طرح‌های جاری
۱۳۹۸	۳۱۲۰۸	۱۹۶۰۳	۶۳٪
۱۳۹۹	۴۲۷۰۸	۲۸۴۹۴	۶۷٪
۱۴۰۰	۳۸۸۶۵	۲۹۴۳۲	۷۶٪
۱۴۰۱	۷۳۲۱۸	۶۴۵۲۹	۸۸٪
۱۴۰۲	۶۹۰۹۵	۶۳۴۹۶	۹۲٪

۱۲-۱. بازاریابی

یکی از مهم‌ترین آسیب‌های موجود در حوزه اشتغال مددجویان عدم تکمیل زنجیره ارزش در این مشاغل است. همچنین درصد زیادی از کسب و کارهای خرد که مورد توجه نهادهای حمایتی برای اشتغال مددجویان بوده، در ابتدای راه‌اندازی در معرض خطر شکست است و پایدار نبودن این بنگاه‌ها می‌تواند خسارت جبران‌ناپذیر به اقتصاد کشور وارد کند [۱۴]. در این بین بازاریابی به‌عنوان آخرین مراحل از زنجیره ارزش نقشی حیاتی در پایدارسازی مشاغل مددجویان دارد. در همین راستا، کمیته با راه‌اندازی فروشگاه‌های ثابت، بازارچه‌های موقت و همکاری با کسب و کارهای بخش خصوصی، فرصت‌های فروش محصولات مددجویان را گسترش داده است. همچنین، توسعه بازارهای مجازی و استفاده از اپلیکیشن‌ها، به‌ویژه برای فروش خدمات، راهکارهای مؤثری بوده‌اند که در سالین گذشته مورد استفاده قرار گرفته است [۱۵].

در جدول ۱۲، تعداد نمایشگاه‌ها و بازارچه‌های برگزار شده و رویدادهای فرصت‌شغلی در سه سال گذشته موجود است. همان‌طور که مشخص است تعداد افراد شرکت‌کننده در این رخدادها همچنان محدود بوده و روند دارای نوسانی را طی می‌کند به گونه‌ای که سیر صعودی در سال دوم اجرای این طرح‌ها در سال ۱۴۰۲ مجدداً کاهش یافته است.

جدول ۱۲. طرح‌های حمایت از عرضه محل وام مددجویان در سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۲ [۱]

طرح‌های حمایت از عرضه محصولات	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
تعداد نمایشگاه‌ها و بازارچه‌های برگزار شده	۱۹۳	۳۰۲	۲۵۱
تعداد مددجویان شرکت‌کننده	۲۰۸۸	۳۳۵۳	۱۹۲۹
رویداد فرصت‌شغلی نوین برگزار شده	۳۷	۱۰	۲۲
تعداد مددجویان شرکت‌کننده	-	۱۱۹۳	۳۱۰۴



یکی از تجربیات موفق کمیته همکاری با شرکت‌های بازاریابی و فروش محصولات در جهت تسهیل فرایند عرضه برای مددجویان است. همکاری با دیجی کالا در سال ۱۴۰۰ نشان داد که فروش آنلاین می‌تواند تأثیر چشمگیری بر درآمد مددجویان داشته باشد. در این طرح، ۴۰۷ شرکت کننده از ۱۴ استان، مجموعاً ۳۴۶ میلیون تومان فروش داشتند، با میانگین ۸۵۰ هزار تومان برای هر فروشنده در یک ماه. از سال ۱۳۹۸، کمیته بر اجرای طرح‌های دانش بنیان و کارآفرینانه تأکید کرده و صندوق نوید را با همکاری مؤسسه دانش بنیان برکت راه اندازی کرده است. طرح‌هایی مانند ایجاد شبکه پنل‌های خورشیدی و استفاده از پهپاد برای سم‌پاشی در کشاورزی مطرح شده‌اند، اما داده‌های دقیقی برای ارزیابی اثربخشی این رویکردها در دسترس نیست [۱۱].

در پژوهشی کیفی [۱۶] کمیته، چالش‌های موجود در این زمینه شامل کمبود اعتبارات، عدم سازمان‌یافتگی بوروکراسی، کمبود ناظران تخصصی و کیفیت پایین محصولات است. برای بهبود وضعیت، نیاز به نوآوری در بازاریابی شبکه‌ای، توسعه زیرساخت‌های دیجیتال، شناخت بهتر بازار و ذائقه مشتریان و ارتقای توانمندی‌های فردی و خانوادگی مددجویان وجود دارد. راهکارهای پیشنهادی شامل: همکاری با فروشگاه‌های زنجیره‌ای، استفاده از سایت‌های فروش معتبر، نیازسنجی منطقه‌ای و ایجاد برند خاص برای محصولات مددجویان است. همچنین، توسعه مشاوره تخصصی، بیمه محصولات و افزایش بودجه می‌تواند به بهبود وضعیت بازاریابی کمک کند. پس از شیوع کرونا، بازاریابی آنلاین و ایجاد غرفه‌های مجازی در پلتفرم‌های داخلی و خارجی رشد قابل توجهی داشته و فرصت‌های جدیدی را برای مددجویان فراهم کرده است. با این حال، نیاز به ارزیابی دقیق‌تر و جمع‌آوری داده‌های معنادار برای سنجش اثربخشی طرح‌های جدید، به ویژه در حوزه دانش بنیان، ضروری به نظر می‌رسد.

۱۳. نتیجه‌گیری، آسیب‌شناسی و پیشنهاد سیاستی



در اساسنامه ابلاغی رهبری به کمیته امداد و اهداف برنامه‌های پیشرفت کشور بر سیاستگذاری در حوزه اشتغال آفرینی و توانمندسازی محرومان و فقرا تأکید فراوانی شده است. در بازنویسی و اصلاح اساسنامه کمیته (۱۳۹۴) مقولاتی نظیر اقتصاد مقاومتی، اشتغال و خودکفایی، توانمندسازی و خوداتکایی نیازمندان و مددجویان به عنوان اهداف اساسی این نهاد مورد تأکید قرار گرفته است. تأکید سیاستگذاران بر این موارد ظرفیت و بستر مناسبی برای فقرزدایی و در نتیجه شکوفایی جامعه به حساب می‌آید. همچنین در بند «ب» ماده (۸۳) کمیته امداد امام خمینی (ره) مکلف شده است: «جهت توانمندسازی افراد تحت پوشش خود سالیانه هفتاد هزار نفر را صاحب شغل نمایند». اما به نظر می‌رسد با وجود چنین تکالیف و ظرفیت قانونی موجود همچنان فرایند توانمندسازی مددجویان کمیته دارای مشکلات فراوانی است که مانع از تحقق کامل اهداف مذکور خواهد شد.

یکی از بزرگ‌ترین مشکلات موجود در رابطه با عملکرد نهادهای حمایتی و به صورت مشخص کمیته امداد امام خمینی (ره)، فقدان تعاریف دقیق و واحد در حوزه اشتغال و خودکفایی مددجویان تحت پوشش آنها و نامشخص بودن شاخص‌های ارزیابی موفقیت طرح‌ها و اقدامات انجام شده است. این وضعیت، سبب ناهماهنگی در سطح اجرا و عدم امکان ارزیابی مستمر از وضعیت اشتغال مددجویان است. بنابراین اصلاح و یکسان‌سازی تعاریف و نیز تدوین نظام جامع ارزیابی اقدامات باید در اولویت سیاستگذاری در این حوزه قرار گیرد. این مسئله خصوصاً در مقوله توانمندسازی به عنوان الگوی اصلی عملکرد کمیته در حوزه اشتغال فوریت دارد. از جمله مهم‌ترین آسیب‌های موجود در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

■ تعاریف و شاخص‌های کمیته در سال‌های مختلف دارای یک معیار ثابت نیست. به همین دلیل در گزارش‌های سالیانه، شاخص‌ها و تعاریف متفاوتی قابل مشاهده بوده، از این رو مقایسه سال‌های متفاوت با خطای فاحش همراه است. همچنین این شاخص‌ها با سازمان‌های دیگر، یکسان نیست و هر نهادی مقیاس‌های منحصر به فرد خود را سنجش می‌کند.

■ آمارهای رسمی کمیته به صورت کلی، بدون جزئیات و فاقد ظرفیت لازم برای محاسبات در قالب شاخص‌های مختلف و دقیق‌تر برای پژوهشگران است. از این رو آمارها مبتنی بر اهداف تعیین شده، تنها در چند حالت کلی مورد بررسی قرار گرفته شده است. برای مثال؛ داده‌ها و شاخص‌های ارزیابی اشتغال، ناکافی، نامنظم و ناهمگن است.

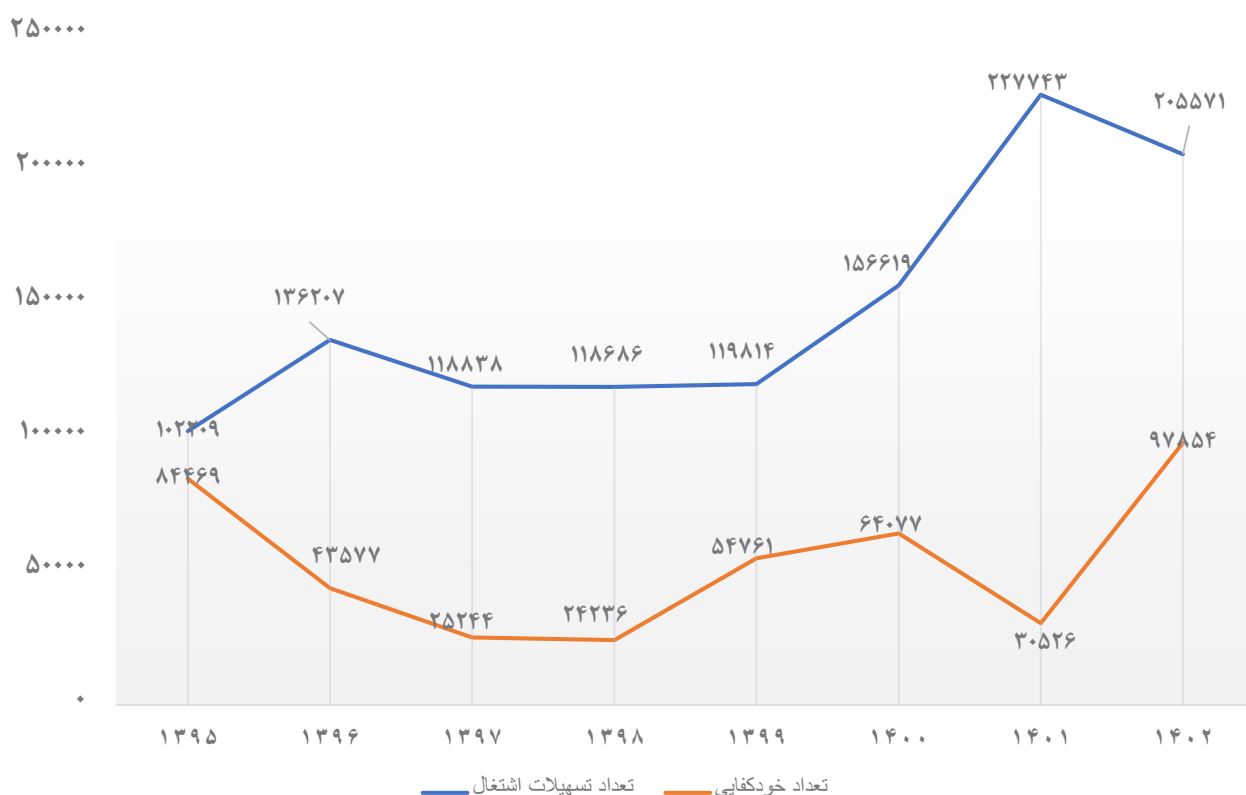
■ در تعاریف بخش آموزش با وجود تعاریف و شاخص‌ها به نفع اشتغال‌های کارآفرینانه و دانش‌بنیان، نوآوری انجام شده است، اما در سطح اجرایی همچنان مهارت‌آموزی به شیوه سنتی و محدود به سازمان فنی حرفه‌ای باقی مانده است. به همین دلیل سنجش کیفیت آموزش‌های موجود را دشوار کرده است.

■ در فقدان ارتباطات بین‌نهادی و ضعف در تعریف شاخص‌های مشخص و نظام ارزیابی و اثربخشی، طرح‌های اشتغال هر کدام از نهادها به شکل منفک از وضعیت کشور اجرایی می‌شود و در پازل کلان اشتغال کشور گنجانده نشده است. طبق آمار و اطلاعات موجود، طرح‌های اشتغال و فرصت‌های شغلی در رسته‌های شغلی مختلف در کمیته امداد در بازه مورد بحث (سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲) هر سال افزایش یافته است. در این بین نیز طرح‌های انجام شده رسته خدمات بیشترین اشتغال را در سال‌های گذشته ایجاد کرده؛ اما در خصوص توانمندسازی و پایداری این مشاغل، خودکفایی مددجویان دارای نوسان است.

برای ارائه تصویر روشن از وضعیت خودکفایی مددجویان از سه شاخص استفاده شده که هر کدام بیانگر بخشی از موضوع است. شاخص اول (نسبت خودکفایی به کل مددجویان تحت پوشش) نشان می‌دهد که در تمام بازه زمانی ۷ سال پژوهش حاضر (۱۳۹۵-۱۴۰۲) در هیچ سالی بیش از ۶ درصد از جمعیت مددجویان کمیته به خودکفایی نرسیده‌اند. اما نکته قابل تأمل این است که بخش عمده‌ای از جمعیت مددجویان امکان توانمندی و شاغل شدن به دلایل گوناگون ندارند. به همین دلیل شاخص دوم (نسبت خودکفایی به مددجویانی که امکان فعالیت اقتصادی دارند) طرح شد که جمعیت فعال مددجویان که بالقوه امکان توانمندسازی را دارند، مورد بررسی قرار گرفت. در این صورت نیز عملکرد اجرایی در حوزه خودکفایی قدری بهبود می‌یابد. بیشترین میزان خودکفایی از جمعیت فعال کمیته با ۴,۷ درصد در سال ۱۴۰۲ انجام شده است. در نتیجه به نظر می‌رسد با وجود اینکه رویکرد مبتنی بر توانمندسازی مددجویان در چند سال گذشته در کمیته امداد فعال شده است، اما این سازمان طبق این دو شاخص به دلیل شرایط اقتصادی کلان کشور، کمبود منابع مالی و مشکلات متعدد در زمینه اخذ تسهیلات و برخی از ضعف‌های ساختاری و رویکردی، عمدتاً بخش مهمی از توان خود را در جهت ارائه مساعدت‌های اجتماعی مستمر و غیرمستمر صرف می‌کند.

اما در خصوص شاخص سوم که نسبت خودکفایی به تسهیلات طرح‌های خودکفایی اشتغال بوده، وضعیت متفاوت است. پیش از این در پژوهش دیگر مرکز پژوهش‌های مجلس این شاخص مورد اشاره قرار گرفت. نتیجه این پژوهش نشان می‌دهد که میزان خودکفایی و قطع مستمری به شکل میانگین در سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰ نیز کمتر از ۳ درصد بوده و در ازای هر ۱۱ مورد تسهیلات وام اشتغال زایی یک مورد خودکفایی ایجاد شده است [۱۷]، اما بررسی این شاخص در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ با اندکی تفاوت نسبت خودکفایی مددجویان با تسهیلات خودکفایی اعطایی در سال قبل را مدنظر قرار داده است. دلیل این موضوع فرصت یک‌ساله به مددجو برای راه‌اندازی به کسب و کار خویش و به دست آوردن ارزیابی دقیق‌تر از عملکرد کمیته است. در سال ۱۳۹۶ حدود ۴۲٪ از تسهیلات پرداختی سال قبل به اشتغال انجامیده است. پس از آن دو سال رکود معادل ۱۸,۵ درصد و ۲۰ درصد در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ تجربه شده است. خودکفایی ۴۶ درصدی در سال ۱۳۹۹ با توجه به ثابت بودن تعداد تسهیلات پرداختی، نسبت به سال گذشته رشد چشمگیری را نشان می‌دهد که در سال بعدی نیز با خودکفایی ۵۳,۶ درصدی تکمیل می‌شود این بالاترین درصد خودکفایی نسبت به تسهیلات در کمیته امداد است. اما با وجود افزایش حدود ۳۱ درصدی تعداد تسهیلات بانکی، خودکفایی در سال ۱۴۰۱ کاهش بیش از ۱۰۰ درصد (۱۰۹ درصد) داشته است. خودکفایی ۹۷,۸۵۴ نفر در سال ۱۴۰۲ نیز با تحقق خودکفایی ۴۳ درصدی نویدبخش گسترش مجدد الگوی توانمندسازی است.

شکل ۱۱. نمودار روند تعداد طرح‌های اشتغال و خودکفایی در سال‌ها ۱۳۹۵-۱۴۰۲ [۱]



علاوه بر تحلیل سه شاخص فوق‌الذکر نمودار شکل ۱۱ نشان می‌دهد که لزوماً هیچ نسبت معناداری میان بالا رفتن تعداد تسهیلات اعطایی با خودکفایی وجود ندارد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که به‌هیچ‌وجه صرفاً با اعطای تسهیلات پرداختی و حتی افزایش تعداد فرصت‌های شغلی ایجاد شده نمی‌توان ادعای توانمندسازی مددجویان را داشت، بلکه خروج مددجو از چرخه حمایتی به صورت پایدار نیازمند پایش و رصد در بازه‌های زمانی معین و گسترش حمایت‌ها در ابعاد گوناگون آموزشی، مشاوره‌ای و سایر اقدامات حمایتی در فرایند زنجیره ارزش تولید است. یکی از نشانه‌های تقلیل توانمندسازی به اشتغال، عدم توجه کافی به بخش آموزش است. در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ با وجود افزایش فرصت‌های شغلی ایجاد شده و افزایش تسهیلات داده شده، تعداد افرادی که در دوره‌های مهارت‌آموزی مشارکت کرده‌اند، کاهش یافته است. البته فقدان آمار و اطلاعات دقیق از نسبت افراد آموزش دیده به افراد خودکفا مانع تحلیل در خصوص میزان هم‌بستگی میان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و ایجاد شغل پایدار شده، اما در پژوهش‌های استانی کمیته به عواملی نظیر عدم تناسب آموزش‌ها با نیاز بازار کار، کیفیت پایین آموزش‌ها و تمرکز بر سایر برنامه‌های اشتغال‌زایی برای کاهش اقبال مددجویان به آموزش اشاره شده است.

علاوه بر این، اگرچه تسهیلات اشتغال‌زایی پرداخت شده به خانوارهای مددجو در سال‌های مورد بحث مدام در حال افزایش بوده است، اما تعداد خانوارهای اصطلاحاً «خودکفا شده» هیچ نسبت معناداری با تسهیلات پرداخت شده ندارد. با توجه به داده‌های موجود در مورد ارزش واقعی کل تسهیلات با در نظر گرفتن تورم بر پایه سال ۱۳۹۵، این منابع رشد ۳/۴ برابری دارد. همچنین پرداخت وام‌های اشتغال در همین بازه زمانی با در نظر گرفتن نرخ تورم، دارای نوسان بوده، اما در دو سال آخر افزایشی بوده است. همچنین با وجود اینکه امکان تناظر برقرار کردن بین تسهیلات پرداختی کمیته با رسته‌های شغلی و ارزیابی مسیر تخصیص این تسهیلات در طول فرایند اشتغال ممکن نیست، به نظر می‌رسد که کمیته سعی کرده است با افزایش وام‌های پرداختی به مددجویانش ایجاد اشتغال را تا حد ممکن افزایش دهد، اما همچنان ارائه این سطح نسبتاً مطلوب از تسهیلات سبب افزایش خودکفایی نشده است. در نهایت در خصوص وام‌ها و تسهیلات پرداختی می‌توان چنین گفت که مسئله ضامن، کافی نبودن مقدار تسهیلات، پشتیبانی نامناسب، تعداد زیاد متقاضی، کم‌سواد بودن مددجویان و عدم شفافیت در عملکرد،

عمده‌ترین مسائل موجود در این مرحله از فرایند توانمندسازی به‌شمار می‌روند [۴].

از سوی دیگر عدم شناخت از جمعیت هدف سبب شده است موقعیت زنانه مددجویان مورد توجه قرار نگیرد و سیاستگذاری متناسب با آن انجام نشود. طبق آمار موجود ۶۰ درصد مددجویان تحت پوشش کمیته را زنان تشکیل می‌دهند، اما حدود ۴۷ درصد اشتغال برای زنان ایجاد شده است. به نظر می‌رسد سهم زنان از این رشته شغلی باید بیشتر از سایر مشاغل باشد. اما اطلاعات موجود برای سنجش نوع اشتغال در نسبت با جنسیت وجود ندارد. شایان ذکر است که جمعیت قابل توجهی از مخاطبان کمیته امداد را زنان سرپرست خانواری تشکیل می‌دهند که کم‌سواد یا بی‌سوادند و در روستاها ساکن هستند. بنابراین باید برنامه ویژه‌ای برای این قشر خاص جدا از سیاستگذاری‌های کلان اشتغال در کشور تدوین شود.

۱-۱۳. پیشنهادها

نتایج این پژوهش در مجموع حاکی از آسیب‌های جدی در فرایند توانمندسازی و اشتغال‌زایی و طرح‌ها و برنامه‌های فقرزدایی و توانمندسازی است. این مسئله البته به روح کلی حاکم بر اقتصاد سیاسی کشور در سال‌های اخیر بازمی‌گردد. به نظر می‌رسد که سیاستگذاری کلان این حوزه باید با رجوع به هدف گذاری‌ها مبتنی بر شرایط اقتصادی کشور در دهه ۹۰ مورد بازنگری جدی قرار گیرد. فعالیت نهادهای موازی در حوزه رفاه و نادیده گرفتن **قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی** (مصوب سال ۱۳۸۳) در زمینه متمرکز کردن حوزه اجرایی و نهادی رفاه و تأمین اجتماعی، علت اصلی و کلان مشکلات خردی است که گریبان‌گیر نهادهایی نظیر کمیته شده است. توجه به تجارب کشورهای دیگر در زمینه فقرزدایی و توانمندسازی فقرا در این زمینه نیز راهگشا خواهد بود. موارد زیر به‌عنوان پیشنهادها از میان این گزارش قابل استخراج است:

■ مطابق تبصره «۱» جزء «۳» ماده (۶) برنامه هفتم پیشرفت کشور، جهت رفع ابهام و گوناگونی شاخص‌ها و تعاریف و در جهت یکسان‌سازی نظام ارزیابی طرح‌های فقرزدایی و توانمندسازی می‌توان با تکیه بر شاخص‌های مرکز آمار و با انجام یک طرح کارشناسی مشترک با حضور نمایندگان تمام نهادهای حمایتی فعال در حوزه اشتغال‌افزایی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، زمینه یکسان‌سازی شاخص‌ها و تعاریف آماری فراهم آید. اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام تعاریف و شاخص‌ها، اولین گام برای شناخت و ارزیابی مشکلات جامعه و سیاستگذاری‌های لازم و سنجش سیاستگذاری‌هاست که نیاز است در قالب سند توانمندسازی کشور به آن پرداخته شود.

■ تنظیم آیین‌نامه اجرایی برای احکام اشتغال جزء «۳» بند «الف» ماده (۶) **قانون برنامه هفتم** پیشرفت در خصوص توانمندسازی و خروج از چرخه حمایتی خانوارهای مددجو کمیته امداد و سازمان بهزیستی و تمام نهادهایی که از تسهیلات و منابع دولتی استفاده می‌کنند.

■ پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از موازی‌کاری، رقابت بین نهادی و رقابت‌های مدیریتی با طرح‌های متنوع، زمینه‌های یکپارچه کردن سیاست‌های اشتغالی و تأکید بر نگاه کامل به زنجیره تولید برنامه کمی با اهداف و شاخص‌های معین از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه شود و مبنای تخصیص بودجه براساس عملکرد نهادها قرار گیرد.

■ در راستای بند «ت» ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت جهت ایجاد شبکه ملی تعاونی‌های زنان برای زنان روستایی و عشایری، پیشنهاد می‌شود زمینه‌های استفاده از ابزارها و مدل‌های موجود تعاونی در الگوهای اشتغال نهادهای حمایتی برای تمام مددجویان فراهم‌تر شود. توجه به این موضوع به خصوص در کشورهای دیگر نمونه‌های درخشانی دارد که می‌توان از آنها الگوبرداری کرد و با توجه به وضعیت مشخص، از ظرفیت‌های بالای آن به بهترین نحو استفاده کرد.

■ با توجه به وضعیت نامطلوب خودکفایی مددجویان تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، لازم است سایر ابعاد توانمندسازی برای ایجاد اشتغال پایدار نظیر آموزش متناسب با مشاغل جدید، اقدامات حمایتی در مسیر زنجیره تولید ارزش و فراهم بودن نظام مشاوره‌ای و ارزیابی مورد توجه قرار گیرد و سازوکارهای آن در کمیته امداد تقویت شود.

■ همکاری و هم‌افزایی بین نهادهای مختلف می‌تواند به تسریع در تحقق اهداف این برنامه‌ها کمک کند. همچنین، توجه به پایداری شغل‌های ایجاد شده برای مددجویان نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. کمیته امداد باید در کنار ایجاد شغل برای مددجویان، به دنبال راه‌هایی برای حفظ و پایداری این شغل‌ها نیز باشد. توانمندسازی و اشتغال‌زایی مددجویان، یک فرایند بلندمدت و پیچیده است. برای دستیابی به نتایج مطلوب در این زمینه، نیازمند برنامه‌ریزی دقیق، اجرای منسجم و پایش مستمر برنامه‌ها و اقدامات انجام شده هستیم. امید است با اجرای



این پیشنهادها، کمیته امداد بتواند به‌طور مؤثرتری به اهداف خود در زمینه توانمندسازی و اشتغال‌زایی مددجویان دست یابد و به خودکفایی و ارتقای سطح زندگی آنها کمک کند.

منابع و مأخذ



- [۱] سالنامه‌های آماری کمیته امداد خمینی (ره) ۱۴۰۲-۱۳۹۵، مرکز برنامه‌ریزی و پژوهش کمیته امداد امام خمینی (ره).
 - [۲] اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۹۴، مصوب کمیته امداد امام خمینی (ره).
 - [۳] سند چشم‌انداز کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۹۴، مصوب کمیته امداد امام خمینی (ره).
 - [۴] ورمزیاری، حجت؛ محمد آصف شایق؛ محمدعلی امیری میجان و خلیل کلانتری. تحلیل هزینه‌کرد وام‌های کسب‌وکارهای خرد در توسعه اشتغال روستایی؛ کاربست مدل رگرسیون لجستیک. فصلنامه پژوهش‌های روستایی، ۱۴۰، دوره ۱۳، ش ۳.
 - [۵] اسناد راهبردی کمیته امداد امام خمینی (ره) ۱۳۹۴-۱۳۹۶، کمیته امداد امام خمینی (ره).
- [6] UNDP Sustainable Development Goals: Definition and Indicator 2013.
- [۷] سالنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۵-۱۴۰۱، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
 - [۸] امید، محمد و همکاران مدل توانمندسازی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) با محوریت اشتغال. مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی توانمندسازی، ۱۳۹۰.
 - [۹] جماعتی ثمرین، شهزاد و اسحاق رسولی. توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر با تکیه بر کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۹۶.
 - [۱۰] گزارش مدیریتی اثربخشی اعطای تسهیلات اشتغال نیازمندان، اداره کل استان ایلام، ۱۴۰۰.
 - [۱۱] مصاحبه با معاون اشتغال کمیته و مدیرعامل بنیاد حیات، ۱۴۰۲.
 - [۱۲] وضعیت فقر و ویژگی‌های فقرا در دهه گذشته (۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
 - [۱۳] فعالیت، وحید و ندا خارقانی بررسی تأثیر وام‌های خرد بر اشتغال (مطالعه موردی ایران) کار و جامعه، ۱۳۸۸، ش ۱۱۶ و ۱۱۷.
 - [۱۴] آذر، عادل؛ آرش صادقی و اسدالله کردناجیج. اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر موفقیت کسب‌وکارهای کوچک و متوسط حوزه فناوری‌های برتر، رویکرد فرایند تحلیل شبکه‌ای فازی، فصلنامه علمی پژوهشی توسعه کارآفرینی، ۱۳۹۱، دوره ۵، ش ۲.
 - [۱۵] گزارش مدیریتی اثربخشی بازاریابی و فروش محصولات مددجویان و راهکارهای توسعه آن، استان سمنان، ۱۴۰۰.
 - [۱۶] گزارش مدیریتی اثربخشی آموزش کسب‌وکار مددجویان و راهکارهای تقویت آن. اداره کل استان بوشهر، ۱۴۰۰.
 - [۱۷] کریمی، مظفر، محسن ریاضی و محمد موسوی خطاط. بررسی وضعیت طرح‌های خوداشتغالی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، شماره مسلسل ۱۰۰۸۲.
 - [۱۸] مهدی زاده، امیر، آسیب‌شناسی تسهیلات اشتغال‌زایی در کشور با تمرکز بر تبصره «۱۸» قانون بودجه، ۱۴۰۲ مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه- مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

گزیده سیاستی

پس از اصلاح اساس نامه کمیته امداد امام خمینی (ره) و با تغییر راهبرد اصلی این نهاد به حوزه اشتغال و توانمندسازی مددجویان، به صورت میانگین در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲، سالانه حدود ۳۵ درصد از افرادی که تسهیلات بانکی اشتغال دریافت کردند؛ خودکفا شدند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰؛ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵؛ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir