

۴۹۲
X

۷۲۹

شماره ترتیب چاپ:



دوره ششم - سال دوم

۱۳۸۰-۱۳۸۱

—

شماره چاپ سابقه:

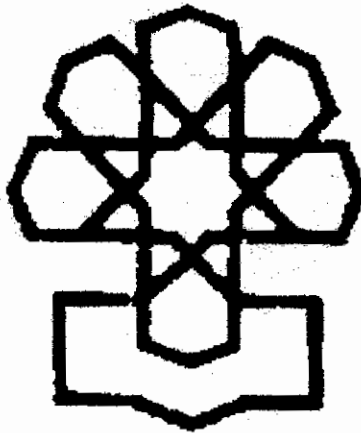
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۴/۲۳

۲۸۸

شماره دفتر ثبت:

گزارش کارشناسی درباره طرح:

تحقق اصل بیست و هشتم (۲۸) و بند (۲)
اصل چهل و سوم (۴۳) قانون اساسی
جمهوری اسلامی ایران



اجتماعی - اقتصادی - برنامه و بودجه و محاسبات

کمیسیون‌های ارجاعی

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۱۹۲

معاونت پژوهشی

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

مهر ۱۳۸۰

تحقق اصل بیست و هشتم (۲۸) و بند (۲) اصل چهل و سوم (۴۳)
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۱۹۲

۱- مقدمه

تحولات جمعیتی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۷۵، اقتصاد ایران را با پدیده‌ای جدید و به نسبت ناشناخته روبه‌رو ساخته که در بردارنده فرصت‌ها و تهدیدهای بسیار قابل توجه و در عین حال نگران کننده است. از یک طرف، جمعیت فعال کشور از حدود ۷/۸ میلیون نفر در سال ۱۳۴۵ به رقمی حدود ۱۶ میلیون نفر در سال ۱۳۷۵ رسیده و پیش‌بینی‌ها حکایت از عبور این جمعیت از مرز ۲۳ میلیون نفر تا سال ۱۳۸۵ دارد و از طرف دیگر نرخ مشارکت این جمعیت از ۴۶ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۳۵ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده که بیانگر ناتوانی فزاینده کشور در زمینه استفاده از ظرفیت‌های منابع انسانی خود است. مقایسه‌های بین‌المللی نیز حکایت از این واقعیت تلخ دارد که از نظر نرخ مشارکت نیروی کار، کشورمان در زمره کشورهای دارای نرخ مشارکت بسیار پایین است (جزء ۱۰ کشور با پایین‌ترین سطح مشارکت در جهان). نسبت جمعیت زیر ۲۵ سال که بیانگر نیروی کار میان مدت و بلندمدت کشور است در سرشماری سال ۱۳۷۵ به حدود ۶۰ درصد کل جمعیت رسیده و برآوردها نشان از این واقعیت دارد که جمعیت مزبور از نظر تعداد - حتی در صورت اعمال موفقیت‌آمیزترین سیاست‌های کنترل جمعیت - تا سال ۱۴۰۰ با کاهش معناداری روبه‌رو نخواهد شد. یک معنای چنین واقعیتی ضرورت پیش‌بینی‌های شغلی - معیشتی و سایر تسهیلات زندگی برای حدود ۱۸ میلیون زوج جدید است که تصورات، انتظارات و خواسته‌هایی متناسب با روندهای جدید جهانی و انقلاب ارتباطات و عصر انفجار اطلاعات

۱. اصول مذکور، در ضمیمه آخر گزارش حاضر ارائه شده‌اند.

دارند. در کنار این تحولات جمعیتی، نظام آموزشی کشور در طول دهه ۱۳۶۵-۱۳۷۵ به اندازه ۲ برابر ۵۰ سال قبل از آن، نیروی انسانی تربیت کرده است. اما شکاف‌هایی چون شکاف میان رشد اقتصادی (ظرفیت اشتغال‌زایی) با رشد دانش‌آموختگان، شکاف میان‌گسترش کمی آموزش عالی و نیازهای جامعه، شکاف میان تقاضای اجتماعی و تقاضای اقتصادی برای آموزش عالی و سرانجام، شکاف میان انتظارات عرضه‌کنندگان نیروی کار و فرصت‌های بازار کار کشور، به ناتوانی مزمین و ساختاری اقتصاد کشور در زمینه ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با تحولات جمعیتی کشور، ابعاد ویژه‌ای بخشیده است؛ به طوری که علاوه بر ملاحظات اقتصادی، ترکیب سنی جمعیت و هزینه فرصت اندک درگیر شدن جوانان بدون شغل در منازعات گوناگون و ناهنجاری‌های اجتماعی متفاوت، ابعاد سیاسی-اجتماعی و فرهنگی ویژه‌ای نیز در کنار ملاحظات اقتصادی برای نظام تصمیم‌گیری کشور به وجود آورده است. به همین دلیل حداقل طی ۴ سال گذشته، مسأله اشتغال همواره یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های همه ارکان نظام تصمیم‌گیری کشور بوده و آثار خود را در قالب تصمیمات مربوط به طرح ساماندهی اقتصادی کشور، برنامه سوم توسعه، قوانین بودجه، برنامه مبارزه با فقر و... ظاهر ساخته است.

طرح «تحقق اصل بیست و هشتم و بند ۲ اصل چهل و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» را نیز باید یکی از جدیدترین بازتاب‌های این دل‌مشغولی‌ها و اهتمام جدی نظام تصمیم‌گیری کشور برای یافتن یک راه حل مؤثر برای حل و فصل نگرانی‌های پیش‌گفته به حساب آورد. بدون شک حساسیت نسبت به مسأله اشتغال، حساسیتی کاملاً منطقی و به جا است، اما باید دانست که «احساس» خوب و «نیت» درست تنها بخشی از شروط لازم برای حل یک مسأله را فراهم می‌سازد که در جای خود مشکور است و حل یک مشکل مستلزم توجه به ابعاد و جوانب دیگری است که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

۲- روش برخورد با مسأله اشتغال

مسأله اشتغال معمولاً به‌عنوان یک امر محوری در همه نظام‌های تصمیم‌گیری مطرح است، زیرا علاوه بر آن که فی‌نفسه یک امر چندبعدی است، امکان برخورد راهگشا و مناسب با آن،

مستقل از ملاحظات توسعه ملی وجود ندارد. واقعیت این است که ارکان نظام تصمیم‌گیری کشور از همه توان و بضاعت علمی، نهادی و اجرایی خود استفاده کرده و به جمع‌بندی‌های مشخصی در چارچوب برنامه سوم توسعه کشور در زمینه اشتغال رسیده‌اند. این طرح فاقد هرگونه ارزیابی از نحوه برخورد برنامه سوم با مسأله اشتغال است. در واقع طرح مذکور از بینش برنامه‌ای نیز برخوردار نیست، چنان‌که در برنامه سوم توسعه، وزارتخانه‌های مسئول ایجاد اشتغال متعهد شده‌اند فرصت‌های شغلی زیر را فراهم آورند:

ردیف	بخش	شرح
۱	صنعت و معدن	۱۷۷۲ هزار فرصت شغلی
۲	آب و برق	۳۶ هزار فرصت شغلی
۳	ساختمان	۶۸۹ هزار فرصت شغلی
۴	نفت و گاز	به علت ضرورت نوسازی تکنولوژیکی سهم ناچیزی در ایجاد اشتغال خواهند داشت
۵	کشاورزی	۵۰۴ هزار فرصت شغلی
۶	ارتباطات	۳ هزار فرصت شغلی
۷	سایر خدمات	۱۰۵۹۲ هزار فرصت شغلی

منبع: اسناد برنامه سوم.

به علاوه هیچ‌گونه ارزیابی از ظرفیت‌ها و توانایی‌های وزارت تعاون برای برخورداری از چنین مسئولیت سنگین و مهمی وجود ندارد و طرح فاقد هرگونه گزارش توجیهی از دلایل خود برای امکان‌پذیر بودن و مطلوب بودن انجام این جابه‌جایی در مسئولیت‌های مربوط به اشتغال است.

همواره تصور غالب در بودجه‌های سنواتی برای مواجهه با مسأله اشتغال، پیش‌بینی منابع مشخص ارزی و ریالی بوده است؛ در حالی که معلوم نیست طرح، چه ارزیابی مشخصی از تجارب تاریخی چنین رویکردی دارد و آیا دستکاری مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی در

راستای تکمیل رویکرد قبلی است یا جانشین آن خواهد شد؟ در مقدمه طرح آمده است که امضاکنندگان محترم، راه‌حل‌های مؤثری برای حل مسأله اشتغال به‌عنوان مهم‌ترین و بحرانی‌ترین مشکل کنونی اقتصاد ارائه داده‌اند، اما مشخص نیست که ادعای مزبور با تکیه بر کدام مطالعه تحقیقی صورت پذیرفته و درجه «تأثیر» طرح با چه شاخص‌هایی اندازه‌گیری شده است.

به هر حال با توجه به این که یکی از مهم‌ترین علل تدوین برنامه‌های میان‌مدت (برنامه ۵ ساله توسعه) فراهم آوردن فضای اعتماد و اطمینان برای عاملان اقتصادی طی یک دوره زمانی معین است، ایجاد تحولاتی در ساخت سازمانی و مسئولیت دستگاه‌ها، حتی المقدور باید در قالب ضوابط و معیارهای همان برنامه باشد؛ در غیر این صورت خطر افزایش فضای بی‌اعتمادی و عدم اطمینان موضوعیت می‌یابد که به صلاح اقتصاد کشور نیست. به علاوه نحوه برخورد طرح با کلیه قوانین و مقررات و مسئولیت‌های مربوط به اشتغال به غایت کلی و مبهم است (مطالب مندرج در تبصره ماده ۱، تبصره ۲ ماده ۳، تبصره ۱ ماده ۴) و هرکس می‌تواند به طریقی آن را تفسیر کند. نتیجه طبیعی این شرایط از یک طرف امکان باز شدن باب مجادلات و اختلافات بین دستگاه‌ها و از طرف دیگر، لوث شدن مسئولیت‌ها در حد همین وضع موجود را می‌تواند فراهم سازد.

۳- جایگاه فرابخشی وزارت کار

اصلاح ساختاری دولت - از جمله در زمینه سیاست‌های اشتغال - که به‌عنوان یک امر جدی و ضروری پیش‌روی سیاست‌گذاران قرار دارد ایجاب می‌کند که به جای دو رویکرد متعارض دولت فراگیر و دخالت‌گرا در مقابل دولت کوچک و بازار محور، دولت مدیر و کارآمد، مدنظر باشد و مورد تأکید قرار گیرد. در این رویکرد، دولت دارای نقش راهبردی بوده، مدیریت کلان و تنظیم سیاست‌های راهبردی و ساماندهی اشتغال را بر عهده دارد. این نقش از طریق سیاست‌گذاری اشتغال و زمینه‌سازی آن به ویژه با ایجاد تأسیسات زیربنایی، ارائه خدمات پشتیبانی، اطلاع‌رسانی و مشاوره و وضع و اعمال قوانین و مقررات مورد نیاز

صورت می‌پذیرد.

بدین ترتیب، دولت متولی تعیین سیاست‌های اشتغال است و بخش تعاونی و خصوصی ایجاد اشتغال در چارچوب سیاست‌ها و زیربناهایی که دولت فراهم کرده را بر عهده دارد. در این خصوص، وزارت کار همچنان که در حوزه وظایفش پیش‌بینی شده متولی تعیین سیاست‌ها و حتی الگوی اشتغال است. به عبارت دیگر، تنظیم، تعیین و اعمال سیاست‌های اشتغال با توجه به ماهیت راهبردی آن، در حیطه وزارت کار قرار می‌گیرد. بنابراین وزارت کار در هر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی دارای نقش فرابخشی و راهبردی، اعم از سیاست‌گذاری، اعمال و نظارت در زمینه کار، به ویژه نیروهای کار کشور است. در حالی که وزارت تعاون، دارای نقش و کارکرد اجرایی، آن هم صرفاً در بخش تعاون است.

سایر وزارتهای اجرایی عهده‌دار زمینه‌سازی ایجاد اشتغال هستند و این مهم را نیز با ایجاد تأسیسات و تجهیزات زیربنایی مربوط انجام می‌دهند. به طور مثال وزارت صنایع با ایجاد زیربناهای صنعتی و اعمال سیاست صنعتی کشور، وزارت مخابرات از طریق ایجاد تأسیسات و خدمات مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات، و وزارت تعاون از طریق زمینه‌سازی شکل‌گیری شرکت‌های تعاونی اهداف بخشی خود را دنبال می‌کنند. لذا نمی‌توان به دلیل بحران اشتغال که بخشی از آن گذرا و ناشی از رشد زاده و ولد در سال‌های اولیه پس از انقلاب است - و به رونق زاده و ولد (baby boom) شهرت دارد - عنوان وزارتخانه‌ها را تغییر داد. آوردن چنین موردی در عنوان وزارتخانه تعاون چه بسا موجب انحراف وزارت تعاون از رسالت اصلی خود گردد.

اگر هدف از ادغام، نظارت بر سیاست‌های اجرایی به ویژه نظارت بر بازار کار و اشتغال باشد، مسئولیت قانونی آن بر عهده وزارت کار و امور اجتماعی است. شناخت بازار کار و اطلاع‌رسانی در این زمینه، عضویت وزارت کار و امور اجتماعی در سازمان بین‌المللی کار و الحاق به بسیاری از مقاونه‌نامه‌ها در این باب، و همچنین پذیرش مسئولیت‌های کاربردی به عنوان یکی از تشکیلات کار از جمله این مسئولیت‌هاست. لازم به توضیح است کاربردی‌ها به عنوان بازوی اجرایی وزارت کار و امور اجتماعی برای شناخت بازار کار فعالیت می‌کنند. بدین ترتیب برای آن که کشور بتواند به سیاست‌های مناسب در زمینه اشتغال دست یابد

ضرورت دارد، نهاد موردنظر از حیث توانایی‌های مدیریتی و سازماندهی، نیروی انسانی، نرم‌افزار و سخت‌افزار و... مورد تقویت و حمایت قرار گیرد و دستگاه‌ها ملزم به همکاری و بهره‌برداری از اطلاعات و آمارهای این نهاد گردند.

۴- ریشه‌های اصلی مشکل

سال‌ها است که نظام تصمیم‌گیری کشور، نحوه برخورد با مسائل و مشکلات اقتصادی را براساس یک طرز تلقی دو محوری انجام داده است. این دو محور عبارتند از: تخصیص ارز و ریال در کنار دستکاری‌های سازمانی و تشکیلاتی. بی تردید برای پیشبرد هر هدف، منابع ارزی و ریالی و تشکیلات و سازمان مناسب لازم است؛ اما استفاده صحیح از این عوامل و نحوه به کار بستن کارایی آن‌ها موکول به شناخت عالمانه از صورت مسأله و نیز سیاست‌های صحیح برای تحقق اهداف مورد نظر است.

براساس آمارهای موجود، از کل عرضه ۱۷/۸ میلیون نفری نیروی کار در سال ۱۳۷۸، ۲۱/۲ درصد بی‌سواد، ۵۲/۸ درصد دارای تحصیلات زیر دیپلم، ۱۴/۸ درصد دیپلم، ۳/۸ درصد فوق دیپلم، ۶/۳ درصد لیسانس، ۰/۷ درصد فوق لیسانس و ۰/۵ درصد دارای مدرک دکتری بوده‌اند. از آن سال تاکنون نیز روزانه ۲ هزار نیروی کار جدید به بازار کار عرضه می‌شوند که حدود ۵۰۰ نفر از آن‌ها را دانش‌آموختگان آموزش عالی یا نیروی انسانی متخصص تشکیل می‌دهند. سؤال این است که آیا سیاستگذاری و یافتن راه‌های به کارگیری نیروی انسانی جدیدی که وارد بازار کار می‌شوند با همه تنوعی که از نظر سطح دانش و مهارت و تجربه دارند می‌تواند سیاستگذاری یکسان و مشابهی باشد؟

تقاضا برای نیروی کار، یک تقاضای مشتقه است و از تقاضای سرمایه‌گذاری و تولید ایجاد می‌شود. از طرف دیگر بنا به تصریح مندرجات جلد دوم بیوست شماره ۲ سند برنامه سوم (صفحه ۴۸ و ۴۹) از سال ۱۳۷۳ روند سرمایه‌گذاری بخش صنعت به سرعت تنزل یافته است؛ به طوری که متوسط نرخ رشد این متغیر، منفی ۹/۳ درصد بوده که از آن با عنوان «بحران سرمایه‌گذاری در صنعت» نام برده می‌شود. چنانچه هدف از ادغام، ایجاد اشتغال و

کاهش نرخ بیکاری است. فرابخشی و چندبعدی بودن بدیده اشتغال از یک سو و تأثیر تصمیمات سایر بخش‌ها بر مقوله اشتغال از سوی دیگر موجب می‌شود یک دستگاه به تنهایی نتواند متولی و زمینه‌ساز ایجاد اشتغال در کشور باشد؛ زیرا فعالیت در هر یک از بخش‌های اقتصادی همچون صنعت، کشاورزی و خدمات باید متولی خاص داشته و وزارت تعاون نمی‌تواند مجری تمام طرح‌ها و صدور مجوز برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی در بخش‌های اقتصادی باشد. علاوه بر این، تمرکز انجام امور اشتغال در یک وزارتخانه یا سازمان، عملی نیست و پیشینه‌ای از استقرار آن در یک سازمان خاص در هیچ یک از کشورهای دارای نظام‌های اقتصادی گوناگون وجود ندارد.

ایجاد اشتغال تحت تأثیر سیاست‌های گوناگونی است که دستگاه‌های ذی‌ربط، مسئول اجرای این سیاست‌ها هستند. به‌طور مثال، سیاست‌هایی که در امور پولی (تعیین نرخ سود بانکی) امور مالی (تعیین نرخ مالیاتی برای مشاغل و فعالیت‌های مختلف در بخش‌های اقتصادی)، امور بازرگانی (صادرات و واردات)، و بین‌المللی برای کسب سهمی از بازار کار جهانی برای اشتغال نیروی کار ایرانی یا جلب سرمایه‌های خارجی اتخاذ می‌شوند و همچنین سیاست‌های باز توزیعی برای برخورداری مناطق توسعه نیافته یا کم‌تر توسعه یافته از امکانات سرمایه‌گذاری، همگی از جمله عواملی هستند که به‌طور مستقیم بر اشتغال اثر می‌گذارند. تا زمانی که به آسیب‌شناسی دقیق و همه‌جانبه مجموعه شرایط و سیاست‌هایی که کشور را در معرض چنین بحرانی قرار داده نپردازیم، به‌صرف تخصیص بیش‌تر منابع ارزی و ریالی یا دستکاری‌های سازمانی و تشکیلاتی نمی‌توان با مسأله اشتغال برخورد اصولی کرد.

مطالعات سازمان بین‌المللی کار حکایت از آن دارند که در کشورهای در حال توسعه، درآمدها و ثروت‌های زیاد، از یک الگوی رفتاری سه محوری تبعیت می‌کنند که عبارتند از: تمایل به خروج از کشور، تمایل شدید به واردات کالاهای مصرفی و تجملی، و تمایل به سرمایه‌گذاری در رشته فعالیت‌های سرمایه‌بر. سؤال این است که آیا هیچ ارزیابی مشخصی از رابطه میان الگوی توزیع درآمدها و ثروت‌ها و وضعیت کنونی اشتغال و چشم‌اندازهای آتی وجود دارد؟ در مطالعه‌ای که در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ در سازمان برنامه و بودجه سابق صورت گرفت، مشخص گردید که ۶۸ درصد جویندگان کار حتماً می‌خواهند که در تهران باشند. آیا بدون

ریشه‌یابی ابعاد و دلایل این تمایل، می‌توان یک سیاستگذاری راهگشا و پایدار برای اشتغال داشت؟

مطالعات و بررسی‌های صورت گرفته حکایت از آن دارد که از کل دانش‌آموختگان کشور فقط ۱۶ درصد آن‌ها جذب بخش خصوصی شده‌اند. از طرف دیگر، بخش دولتی نیز از نظر توان جذب دانش‌آموختگان جدید در آستانه اشباع قرار دارد. تا زمانی که «سواد» و «دانش» تبدیل به ضابطه اصلی و محوری کسب درآمد در بخش خصوصی نشود نمی‌توان به طور اصولی به مسأله اشتغال در کشور مان امید داشت.

مطالعات و بررسی‌های موجود حکایت از آن دارد که با وجود آن‌که تربیت نیروی انسانی متخصص در زمینه‌های مربوط به کشاورزی در زمره پرهزینه‌ترین و گران‌ترین رشته‌ها در نظام آموزش عالی کشور است اما ۱۱ درصد از دانش‌آموختگان رشته‌های کشاورزی در این بخش شاغل هستند. همچنین ۷۳ درصد از فارغ‌التحصیلان رشته حرفه و صنعت و ۴۰ درصد از دانش‌آموختگان رشته‌های مهندسی در شغل‌های نامربوط به تخصص خود فعالیت می‌کنند. بدون اندیشیدن در این زمینه‌ها نمی‌توان به صرف تخصیص ارز و ریال بیش‌تر یا دستکاری‌های سازمانی - تشکیلاتی به حل و فصل مسائل اشتغال در کشور امید بست.

ارزیابی‌هایی که در زمینه اشتغال زنان صورت پذیرفته، نشان‌دهنده این واقعیت است که بالا رفتن نرخ سوادآموزی زنان به کاهش باروری و مسلط شدن الگوی خانواده هسته‌ای منجر می‌شود که اولی را باید در زمره مهم‌ترین تحولات مثبت برای توسعه ملی دانست و دومی نیز به تشدید مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی منجر می‌شود. از طرف دیگر، مطالعات موجود نمایانگر این واقعیت است که درآمد زنان نقش درآمد مکمل - و نه جانسین - را برای کل درآمد خانوار ایفا می‌کند. به عبارت دیگر برای تأمین انتظارات خانواده وارد شدن توأمان زن و شوهر به بازار کار الزامی و اجتناب‌ناپذیر است؛ در حالی که آمارهای موجود گویای این واقعیت است که حدود ۹۴ درصد از زنان شاغل دارای تحصیلات عالی و ۸۸ درصد زنان با تحصیلات فنی - حرفه‌ای در بخش خدمات (عمدتاً دولتی) متمرکز هستند و چشم‌اندازهای استمرار چنین وضعیتی با رویکرد کاستن از حجم مسئولیت‌ها و وظایف دولت و نیز اشباع نسبی بخش دولت در شرایط کنونی، تأملات ویژه‌ای را در همه عرصه‌های مربوط به این

مسأله می‌طلبد.

این مسائل و ده‌ها مسأله کوچک و بزرگ دیگر. یک پیام عمده و اساسی دارند و آن هم عبارت از این است که حل و فصل مسأله اشتغال، بدون آگاهی و شناخت کافی و بدون اراده و عزم جدی همگانی و مستقل از اهداف و استراتژی‌های توسعه ملی اساساً قابل حل و فصل نخواهد بود. از این رو با توجه به دلایلی که گفته شد، ادغام وظایف دستگاه‌های مرتبط با اشتغال در وزارت تعاون نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای کشور و حل معضل بیکاری باشد، زیرا حل مشکل بیکاری با توجه به فرابخشی بودن مقوله اشتغال، نیاز به مشارکت همه دستگاه‌ها و گروه‌ها دارد.

طرح پیشنهادی البته گمان بر این دارد که پس از واگذاری صریح مسئولیت به وزارت تعاون، بررسی‌های لازم توسط آن وزارت انجام گرفته. اقدامات لازم صورت خواهد پذیرفت؛ اما تا زمانی که ما هیچ تحلیل مشخصی از دلایل عدم موفقیت وزارت کار و سازمان برنامه و بودجه در انجام وظایف و مسئولیت‌هایشان در این زمینه نداشته باشیم یا هیچ مطالعه‌ای درباره عرصه‌های موفقیت یا شکست شیوه تعاونی صورت نداده و ندانیم که شیوه تعاونی قابلیت جذب سرمایه (در ابعادی که قادر به حل مشکل اشتغال کشور باشد) در چه رشته‌ها و فعالیت‌ها و چه انواعی از نیروی انسانی را دارد و...، صرف واگذاری یک مسئولیت معین به یک دستگاه نمی‌تواند برطرف‌کننده مسائل و مشکلات کشور در این زمینه باشد.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

- ۱- در طرح پیشنهادی هدف از ادغام کلیه وظایف و اختیارات دستگاه‌های مرتبط با اشتغال در وزارت تعاون به نحو رضایتبخش تبیین نگردیده است.
- ۲- وزارت کار متولی اعمال سیاست‌های راهبردی و ساماندهی اشتغال است، در حالی که دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی ربط عهده‌دار زمینه‌سازی، هدایت و حمایت بخش خصوصی و تعاونی در جهت ایجاد و اجرای سیاست‌های اشتغالند.
- ۳- مسأله اشتغال با همه پیچیدگیها و ارتباطات فرابخشی و فرا دستگاهی آن در چارچوب پیش‌بینی به عمل آمده در برنامه سوم به‌عنوان «محور» اصلی اصلاحات برنامه سوم در

نظر گرفته شود و مسئولیت تدوین یک برنامه ملی اشتغال، با شناخت عالمانه ابعاد مسأله، اهداف نظام، منابع ارزی و ریالی مورد نیاز، سیاست‌های راهگشا و تغییرات سازمانی و نهادی مناسب با آن، به صورت یک جا و نظام‌مند از طریق بهره‌گیری از حداکثر ظرفیت‌های علمی و تجربی کشور، بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گذاشته شود. در غیر این صورت، بر خوردهای پراکنده و فاقد انسجام کافی فقط موجب افزایش به هم ریختگی، ناسازگاری و عدم هماهنگی خواهد شد بدون آن که ثمره خاصی به همراه داشته باشد.

۴- مطالعات موجود نمایانگر آن است که زیربخش خدمات بازرگانی و واسطه‌ای، طی دو دهه گذشته به تنهایی بیش از کل بخش‌های مولد کشور فرصت‌های شغلی ایجاد کرده است. بنابراین در بلندمدت راه‌حلی جز اصلاح نظام پاداش اقتصادی، اصلاح نظام پاداش اجتماعی، اصلاح نظام رسمی آموزشی و نیز نظام آموزش فنی و حرفه‌ای، ایجاد شفافیت در نظام‌های تصمیم‌گیری و تخصیص بهینه منابع، ایجاد فضای معنادار رقابتی و... وجود ندارد و به همه این‌ها باید در قالب استراتژی توسعه ملی پرداخته شود.

۵- در کوتاه‌مدت، دادن مسئولیت مشخص به هیأت وزیران در مورد اصلاحات برنامه سوم بر محور اشتغال و معین کردن یک یا دو گروه هدف، مانند زنان یا دانش‌آموختگان در کنار معین کردن یک یا دو منطقه از کشور، و بسیج توان علمی و سیاستگذاری کشور در جهت حل مشکلات مربوط به اشتغال آنان توصیه می‌شود.

۶- لازم است به جای عنوان «اشتغال»، «توسعه انسانی» برای وزارت کار مدنظر قرار گیرد که آموزش کاربردی و تجهیز نیروی انسانی - به ویژه آموزش اشتغال و کارآفرینی و همچنین اطلاع‌رسانی اشتغال، مشاوره شغلی و کاریبایی و نیز هدایت شغلی در جهت جذب و به کارگیری نیروهای کار، آموزش ضمن کار، ارتقای بهره‌وری نیروهای کار و روابط سازمان‌های کار - را شامل می‌شود. لذا مقتضی است طرح وزارت کار و توسعه منابع انسانی به جای طرح وزارت تعاون و اشتغال مورد نظر و بررسی قرار گیرد. در این صورت، عنوان «وزارت کار و توسعه منابع انسانی» نیز جایگزین وزارت کار و تأمین اجتماعی می‌شود.

«اصول بیست و هشتم و چهل و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»

«اصل بیست و هشتم»

هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند.

دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

«اصل چهل و سوم»

برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند. در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.

۳- تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.

۴- رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری.

- ۵- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.
- ۶- منع اسراف و تبذیر در همه شؤون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه گذاری، تولید، توزیع و خدمات.
- ۷- استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور.
- ۸- جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.
- ۹- تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.