

۶۳۰۲

۹۴۴۳

۹۴۷ ؟ ؟ ؟

۳۶۵

شماره ترتیب چاپ:

شماره چاپ سابقه:

شماره دفتر ثبت:



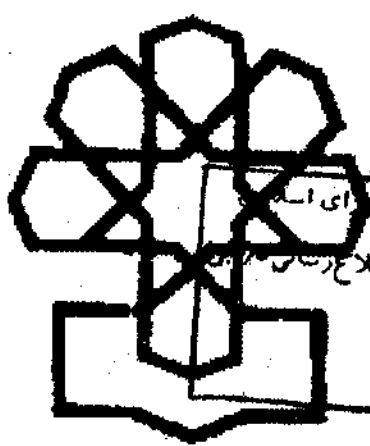
دوره ششم - سال دوم

۱۳۸۱-۱۳۸۰

تاریخ چاپ ۱۳۸۱/۸/۲۰

گزارش کارشناسی درباره طرح:

پرداخت مقرری به بیکاران



کمیسیون عالی برنامه ریزی و محاسبات - اجتماعی - اقتصادی
 واحد اسناد و اطلاع رسانی
 شماره: ۱۴۴۷۵
 تاریخ: ۱۳۸۱/۱۰/۱۰

برنامه و بودجه و محاسبات - اجتماعی - اقتصادی

کمیسیون های ارجاعی

۱۹۰

کدموضوعی:

۶۳۰۲

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی
دی ۱۳۸۱

کار: دفتر بررسی های اقتصادی
دفتر مطالعات برنامه و بودجه

پرداخت مقرری به بیکاران

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۳۰۲

۱. تحولات اخیر در نظام پرداخت مزایای بیکاری در کشورهای توسعه یافته

بعد از سال‌های دهه ۱۹۸۰ به منظور تغییر ساختار برنامه‌های حمایتی و محدود کردن پرداخت مزایا (یعنی کمک‌های دولتی، مزایای بیکاری و از کارافتادگی) به افراد بیکار در کشورهای اروپا و امریکا اصلاحاتی آغاز شد. به طور مثال در سوئیس دوره برخورداری از غرامت بیکاری از ۴۰۰ روز به ۱۵۰ روز کاهش یافت، مشروط به این که پس از این مدت مزایا بگیران وارد بازار کار شوند. کشور نیوزیلند ضمن افزایش حداقل سن برای دریافت غرامت دوران بیکاری، میزان آن را کاهش داد و شرایط آن را سخت‌تر کرد. در ضمن امکانات اشتغال برای افرادی که در حال دریافت مزایای از کارافتادگی و کمک‌های دولتی هستند نیز فراهم شد. در نروژ متقاضیان دریافت غرامت بیکاری ملزم‌اند به نقاطی از کشور که از نظر اشتغال در شرایط مطلوب‌تری قرار دارند نقل مکان کنند. علت اصلی محدود کردن مزایای رفاهی، طولانی بودن زمان دریافت مزایا در فاصله سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۸۰ و سهولت دسترسی به مزایای سخاوتمندانه بود که خود عامل بازداشتن افراد از اشتغال به کار محسوب می‌شود. لیکن هدف کلی، حرکت به سوی تغییر نظام یافته اهداف حاکم بر طرح‌های بیمه بیکاری، از کارافتادگی و کمک‌های اجتماعی به منظور هدایت بیکاران به سوی بازار کار اولیه است.

اقداماتی که به منظور افزایش دسترسی به کار پیش‌بینی می‌شوند را می‌توان به طور مستقیم از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی دولتی یا به طور غیرمستقیم از طریق ایجاد انگیزه‌های مالی (از جمله امتیازهای مالیاتی و پرداخت یارانه‌های دستمزد به کار فرمایان به منظور استخدام کسانی که از مزایای بیکاری، از کارافتادگی و رفاهی استفاده می‌کنند، یا از

طریق ارائه کمک‌های نقدی مقطوع به افراد بیکاری که در صدد ایجاد مؤسسات تولیدی هستند) اجرا کرد. به طور مثال، در ایالت فلوریدای امریکا هر مؤسسه‌ای که یک مزایا بگیر را با حداقل دستمزد استخدام کند می‌تواند از یارانه‌هایی معادل مزایای رفاهی فرد مذکور بهره‌مند شود و برای شرکت‌هایی که برنامه‌های آموزش حین خدمت را برای کارکنان خود پیش‌بینی کرده‌اند بازپرداخت معادل ۵۰ درصد حقوق فرد در مدت زمان دوره آموزشی در نظر گرفته شده است. بنابراین ملاحظه می‌شود که در کشورهای مذکور پرداخت مزایای بیکاری به شکل سازمان یافته‌ای با ایجاد فرصت‌های شغلی پیش‌تر پیوند خورده است.

۲. ایرادات وارد بر طرح

ارائه چنین طرح‌هایی حکایت از آن دارد که دست کم گروه‌های قابل توجهی از نمایندگان محترم، نسبت به سودمندی، راه‌گشایی و همه‌جانبه بودن نگاه «برنامه سوم» به مسأله اشتغال و بیکاری بسیار نامطمئن هستند. از آنجایی که در سال ۱۳۸۱ علی‌الاصول می‌باید تجدید نظرهایی را در برنامه سوم شاهد باشیم، بسیج همه ظرفیت‌های فکری موجود کشور به شیوه‌ای منطقی از هم اکنون می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

البته امضاکنندگان محترم طرح تلویحاً پذیرفته‌اند که این طرح به هیچ وجه در صدد برخورد با مشکل در موضع اصولی و اصلی آن نیست، حتی در صدد ایجاد بهبود جزئی وضعیت اشتغال هم نمی‌باشد؛ بلکه در بهترین حالت احتمالاً بخش کوچکی از آثار و پی‌آمدهای مسأله را کاهش می‌دهد. از آنجایی که طرح مزبور فاقد پشتوانه پژوهشی است بنابراین مشخص نیست که اگر منابع مورد نیاز این طرح در بهترین حالت نصیب کسانی شود که از صلاحیت کافی برای دریافت آن منابع برخوردارند، چه بهبودی و در چه سطحی پدید می‌آید و بنابراین امکان مقایسه آن دستاوردها با راه‌حل‌های جایگزین نیز امکان‌پذیر نیست. به طور کلی می‌توان نکات زیر را در ارتباط با این طرح در نظر داشت:

۱. در ادبیات توسعه از زمان مطرح شدن استراتژی نیازهای اساسی در دهه ۱۹۶۰، نحوه تأمین نیازهای اساسی و تقلیل مخاطرات و هزینه‌های اقتصادی اجتماعی فقر و بیکاری

همواره در مرکز توجه نظریه پردازان و سیاستگذاران بوده است. برآیند مجموعه این تجربیات نشان دهنده آن است که کمک‌های «نقدی» در زمرهٔ ناکارآمدترین انواع حمایت از فقرا و بیکاران است. بنابراین تکرار یک تجربه شکست خورده که به کرات در ایران و اکثریت قریب به اتفاق کشورهای در حال توسعه اتفاق افتاده و هزینه‌های زیادی به همراه دارد، اما فاقد دستاورد قابل توجهی است، شایسته تأمل بیش‌تر است.

۲. در شرایطی که به تصریح سند پیوست شمارهٔ ۲ برنامه سوم توسعه کشورمان، طی سال‌های برنامه سوم، شاهد «بحران» سرمایه‌گذاری صنعتی و «بحران» مکانیزه کردن کشاورزی هستیم و طی مدت زمان کوتاه پس از انتشار آن سند نیز تحول معنی‌داری در قسمت «عرضه» اقتصاد اتفاق نیفتاده است، در نظر گرفتن مستمری ماهیانه برای تعداد قابل توجهی از جمعیت کشور به معنای دامن زدن به شکاف بزرگ میان «عرضه» و «تقاضای» کل اقتصاد در جهت مازاد تقاضای بیش‌تر است. این مسأله به نوبهٔ خود می‌تواند منشأ موج جدیدی از تورم باشد که قبل از هر چیز به اندازهٔ تورمی که ایجاد می‌کند از اثربخشی مبلغ مستمری تعیین شده خواهد کاست.

۳. عدم توفیق نسبی سیاستگذاران «مازاد درآمدهای نفتی» در جلب نظر سرمایه‌گذاران بخش‌های مولد و استمرار سیاست بدون توجه آزادسازی گسترده واردات طی ماه‌های اخیر از یک سو و دامن زدن به تقاضاهای جدید از طریق تعیین مستمری ماهیانه در قالب این طرح از سوی دیگر، در شرایطی که قسمت عرضه اقتصاد، قابلیت بسیار محدودی برای انطباق خود با موج جدید تقاضای ایجاد شده دارد، در عمل فقط راه را برای تخصیص منابع ارزی در اختیار دولت برای واردات بیش‌تر - آن‌هم عمدتاً مصرفی - هموار می‌سازد. این شرایط نه تنها کمکی به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید نمی‌کند، بلکه بخشی از سطح اشتغال موجود را نیز در معرض تهدید قرار می‌دهد.

۴. چشم‌اندازهای قیمت نفت و به تبع آن درآمدهای ارزی دولت طی سال آینده با توجه به تحولات اخیر بازار جهانی نفت کاملاً نگران‌کننده است. در چارچوب نظریه «بیماری هلندی» یکی از مسائل بسیار مهم آن است که سیاستگذاران در دوران رونق درآمدهای نفتی زیر بار تعهداتی می‌روند که شانه خالی کردن از آن در دوران سقوط یا کاهش درآمدها، جامعه

را در معرض انواع بحران‌های سیاسی - اجتماعی قرار می‌دهد. پیشنهادهایی از این دست که برای دولت بار مالی قابل توجه به وجود می‌آورند از این منظر نیز می‌باید، با دقت و وسواس بیش‌تری مورد توجه قرار گیرند.

۵. در سال‌های گذشته مکرر شاهد بوده‌ایم که در همه اجزا و ارکان نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور با نهایت حسن نیت، تعهدات مالی فزاینده‌تری برای دولت ایجاد می‌شود و سپس در جستجوی یافتن منبعی برای تأمین مالی آن تعهدات، دستکاری «قیمت‌های کلیدی» در دستور کار قرار می‌گیرد و در اثر آن فشارهایی گاه طاقت فرسا به دولت و ملت وارد می‌شود. لذا توصیه‌هایی مانند آنچه که در بندهای الف و ب و ج ماده ۳ طرح پیشنهادی آمده است عملاً بر پیچیدگی مسائل اقتصادی کشور خواهد افزود، بدون آن‌که لزوماً ما را قدمی به جلو تر هدایت کند.

۶. طرح ارائه شده فاقد اهداف کلی است و اگر منظور از دادن مقرری، بهبود وضعیت اقتصادی مردم و بیکاران باشد معلوم نیست با اجرای طرح مذکور تا چه اندازه به این هدف می‌رسیم. عموماً ارائه‌دهندگان طرح‌ها و نیز دولت به عنوان تقدیم‌کننده لوایح، برای خود هیچ الزامی به تهیه یک گزارش کارشناسی درباره موضوع طرح یا لایحه به پیوست متن پیشنهادی نمی‌بینند؛ بنابراین مشخص نمی‌شود که در حوزه موضوع مورد نظر مشکل را در چه چیز و کجا می‌بینند و بر اساس چه ضابطه‌ای تصور می‌کنند که با اعمال نظراتشان گامی در جهت حل مشکل برداشته می‌شود.

۷. در زمینه مشاغل واسطه‌ای، کاذب، بیکاران فصلی یا شاغلان پاره وقت که اشتغال آن‌ها در جایی ثبت نشده و عمدتاً در بخش غیررسمی شاغل هستند آمار صحیح و دقیقی وجود ندارد. لذا پیش‌بینی می‌شود در صورت اجرای طرح مذکور، شاغلین این بخش‌ها برای گرفتن مقرری به ادارات کار مراجعه کنند و احتمالاً تعداد ثبت‌نام‌شدگان در ادارات کار از رقم ۶۲۵,۰۰۰ نفر فعلی به چندین برابر افزایش یابد که این امر مشکلات عدیده‌ای را در نحوه توزیع درآمدها به همراه خواهد داشت.

۸. با توجه به این‌که در حال حاضر تعداد بیکاران سه میلیون نفر برآورد شده است حتی اگر به هر یک از بیکاران ماهیانه ۱۰۰ هزار ریال پرداخت شود سالانه نزدیک به ۳,۶۰۰ میلیارد ریال بودجه

مورد نیاز است. این در حالی است که بودجه مذکور را می توان در قالب کمک های ۲۰ میلیون ریالی به صورت وام دراز مدت در اختیار جویندگان کار قرارداد و به این ترتیب امکانات یا بودجه اولیه مورد نیاز برای اشتغال ۱۸۰ هزار متقاضی نیروی کار را فراهم آورد.

۹. در طرح پیشنهادی، امکانات، نیروی انسانی مورد نیاز، هزینه های مرتبط، چگونگی شناسایی افراد واجد شرایط طرح و به طور کلی اجرایی کردن آن پیش بینی نشده است. این طرح از نظر اجرایی دارای توجیه منطقی نیست. برای تشخیص، شناسایی و ارائه خدمات به بیکاران مشمول طرح، سازماندهی گسترده ای باید انجام گیرد که با ظرفیت های اجرایی موجود تطابق ندارد. عملکرد قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی در حال حاضر با داشتن ۶۰ هزار نفر مقرری بگیر در کل کشور دچار مشکلات اجرایی فراوانی است و با توجه به بررسی های به عمل آمده، حجم کار با نمودار سازمانی بیمه بیکاری تناسب ندارد. به نظر نمی رسد پرداخت مقرری به ۳ میلیون بیکار به صورت ماهیانه و طی مدت ۲ سال و محول کردن این وظیفه به وزارت کار و امور اجتماعی بدون در نظر گرفتن الزامات سازمانی و نیروی انسانی مورد نیاز امکان پذیر باشد.

۱۰. با توجه به این که حدود نیمی از جمعیت کشور را زنان تشکیل می دهند، پرداخت مقرری به بیکاران باعث افزایش مراجعه و ثبت نام زنان در ادارات کار می شود. بدین ترتیب نرخ مشارکت زنان در بازار کار و به تبع آن عدم تعادل عرضه و تقاضای نیروی کار افزایش می یابد.

۱۱. با توجه به افزایش طول مدت بیکاری در سال های اخیر، پرداخت مقرری به بیکاران باعث افزایش عرضه نیروی کار به بازار و طولانی شدن مدت زمان بیکاری خواهد شد که می تواند باعث بروز بسیاری از معضلات و مسائل اجتماعی در جامعه شود.

۱۲. یکی از شرایطی که برای دریافت مقرری بیکاری لحاظ شده است آموزش بیکاران در مراکز آموزش فنی و حرفه ای است. اما بر اساس مطالعات و بررسی های انجام شده در بازار کار مشاهده می شود که این آموزش ها تاکنون متناسب با نیاز بازار کار شکل نگرفته است. بنابراین باید امکانات و ظرفیت های آموزشی در چنین سطحی پیش بینی شود. در هر صورت به نظر می رسد که با توجه به ظرفیت های موجود و محدودیت های آموزشی در مراکز فنی و حرفه ای، امکان ارائه آموزش به همه بیکاران وجود ندارد. حتی در صورت ارائه خدمات

آموزشی نیز جذب آن‌ها در بازار کار با تردید زیادی همراه است.

۱۳. در همه کشورهای جهان برای پرداخت حق بیکاری، بیکار را در قانون تعریف می‌کنند. مهم‌ترین ویژگی تعریف این است که تعداد بیکاران به شکلی شفاف دیده شود. طرح پیشنهادی، این ویژگی را به صورتی در خود جای می‌دهد که ثبت قانونی تعداد بیکاران را دشوار می‌سازد. در بند ج از ماده ۲، بیکاران باید آمادگی خود را برای کار کردن در شهرها به یکی از مراکز کاریابی اعلام نمایند، ولی در روستاها باید به شوراها مراجعه کنند. این روش ناقص است. باید در تمام کشور مراکز کاریابی ایجاد شود و همه این مراکز باید آمار و مشخصات مراجعه کنندگان را به دفتر مرکزی بدهند.

۱۴. روش تأمین مالی پیشنهادی از نظر اقتصادی روش نادرستی است، زیرا تخصیص درآمدهای خاص به هزینه‌های خاص عملی است که حتی اگر در سال نخست بهینه دیده شود در سال‌های بعد ناپهینه می‌شود. متخصصان بودجه در جهان استفاده از روش تخصیص را توصیه نمی‌کنند. بنابراین در طرح مزبور نباید منبع مالی خاصی برای تأمین نیاز مالی این طرح مشخص شود. البته در عمل دولت می‌تواند با وضع مالیات‌های خاص، در چارچوب قانون بودجه سال‌های مختلف، نیازهای مالی این طرح را تأمین کند. در هر صورت، تأمین مالی با مراجعه مستقیم به صندوق کمک از جانب مردم، در عرف بودجه‌ریزی نادرست است، زیرا هیچ نوع الزام قانونی در مورد آن وجود ندارد و دولت در هر صورت، به شرط تحقق درآمد می‌تواند هزینه کند. بنابراین حتی در صورت تصویب طرح، نباید در بودجه سال‌های آینده برای تأمین مالی آن به مردم مراجعه کرد.

۱۵. هیچ‌گونه مجازاتی برای ارائه اطلاعات نادرست و پنهان‌سازی اشتغال یا هر نوع تظاهر به بیکاری در موارد مربوط به این قانون پیش‌بینی نشده است.

۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به توضیحات ارائه شده پیشنهاد می‌شود هزینه‌های مذکور صرف سرمایه‌گذاری و ایجاد مشاغل هر چند کوچک اما پایدار برای بیکاران شود. به علاوه بخشی از هزینه‌های پیش‌بینی شده

برای اجرای این طرح را می توان متناسب با نیاز کارفرمایان به آموزش و افزایش مهارت متقاضیان بیکار اختصاص داد. به طوری که کارفرمایان نیروی کار متناسب با نیاز خود را آموزش دهند و بستر مناسب برای ایجاد اشتغال افراد آموزش دیده، به صورت خود اشتغالی، فراهم گردد. به علاوه همواره لازم است چنین طرح هایی به صورت نمونه ای در یک منطقه اجرا و پس از بررسی آثار مثبت و منفی در سایر استان های کشور عملی شود.

بنابراین طرح فوق آثار و تبعات زیادی به همراه دارد و عرضه و نرخ مشارکت نیروی کار را به شدت افزایش خواهد داد. هیچ سازوکار نظارتی و اجرایی مناسبی متناسب با ظرفیت های موجود برای شناسایی بیکاران واقعی پیش بینی نشده و لذا انتظار می رود که تبعات منفی طرح به مراتب بیش از تبعات مثبت آن باشد.

با اجرای طرح فوق عدم تعادل در بازار فعلی کار به شدت دچار نوسان خواهد شد. همانطور که در جدول پیوست مشاهده می شود براساس سرشماری سال ۱۳۷۵ بیش از ۸۷ درصد از شاغلان را مردان و ۱۲ درصد را زنان تشکیل می دهند و با اجرای طرح فوق میلیون ها نفر به تعداد افراد مراجعه کننده برای کار اضافه می شود. لازم است سیاستگذاری های مربوط به کمک های اجتماعی و غرامت دوران بیکاری با تدابیر پیش بینی شده برای ایجاد تسهیلات ورود به بازار کار همراه شود.

توصیه کلی این است که به جای اتخاذ تصمیمات بسیار دلسوزانه اما شتابزده و فاقد پشتوانه کارشناسی، حداقل درباره مسائل حاد و حیاتی کشور، به اندازه اهمیتی که دارند قبلاً کار کارشناسی صورت پذیرد و سپس نتایج حاصله در خدمت تصویب قوانین مناسب و راه گشا قرار گیرد.

جدول تقاضای نیروی کار بر حسب جنس، نسبت شاغلین مرد و زن به کل شاغلین
و محاسبه نرخ مشارکت نیروی کار طی سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۷۹

سال	جنس	کل شاغلین	درصد	جمعیت ۱۰ سال به بالا	جمعیت فعال	نرخ مشارکت
۱۳۷۵	جمع	۱۴۵۷۱۵۷۲	۱۰۰	۴۵۴۰۱۰۸۳	۱۶۰۲۷۲۲۳	۳۵/۳
	مرد	۱۲۸۰۶۱۷۰	۸۷/۸۸	۲۳۰۲۱۷۴۷	۱۳۹۹۰۲۵۶	۶۰/۸
	زن	۱۷۶۵۴۰۲	۱۲/۱۲	۲۲۳۷۹۳۳۶	۲۰۳۶۹۶۷	۹/۱
۱۳۷۶	جمع	۱۱۲۶۹۸	۱۰۰	۳۷۳۷۸۴	۱۲۹۶۹۳	۳۴/۷
	مرد	۹۶۹۷۶	۸۶/۰۵	۱۸۷۷۸۲	۱۱۱۲۱۰	۵۹/۲
	زن	۱۵۷۲۲	۱۳/۹۵	۱۸۶۰۰۲	۱۸۴۸۳	۹/۹
۱۳۷۷	جمع	۱۴۲۲۹۱	۱۰۰	۴۴۵۶۸۷	۱۶۲۵۸۷	۳۶/۵
	مرد	۱۱۹۶۳۱	۸۴/۰۷	۲۲۴۰۷۶	۱۳۶۳۱۵	۶۰/۸
	زن	۲۲۶۶۰	۱۵/۹۳	۲۲۱۶۱۱	۲۶۲۷۲	۱۱/۸
۱۳۷۸	جمع	۱۳۶۵۰۷	۱۰۰	۴۲۷۱۴۵	۱۵۷۸۹۱	۳۷
	مرد	۱۱۵۰۸۵	۸۴/۳۱	۲۱۵۱۶۴	۱۳۳۰۹۴	۶۲
	زن	۲۱۴۲۱	۱۵/۶۹	۲۱۱۹۸۱	۲۴۷۹۶	۱۱/۷
۱۳۷۹	جمع	۱۳۰۱۱۸	۱۰۰	۴۰۷۹۹۲	۱۵۱۷۴۵	۳۷/۲
	مرد	۱۰۹۹۸۰	۸۹/۵۲	۲۰۵۵۸۹	۱۲۷۶۴۰	۶۲/۱
	زن	۲۰۱۳۸	۱۵/۴۸	۲۰۲۴۰۳	۲۴۱۰۵	۱۲

مأخذ: نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵ مرکز آمار ایران و آمارگیری از ویژگی‌های اشتغال و بیکاری خانوار سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۹ مرکز آمار ایران.