



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:
۳۰۶

شماره چاپ:
۶۸۰

تاریخ چاپ:
۱۳۸۸/۳/۲

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی»

مقدمه

طرح «ساماندهی و حمایت از شاغل خانگی» به شماره ثبت ۳۰۶ که به امضا ۱۵۴ نفر از نمایندگان محترم رسیده و دارای ۱۲ ماده است به استناد اصل ۱۲۸ قانون اساسی و در راستای تحقق چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله هدف و تأمین امنیت و عدالت اجتماعی و فراهم نمودن امکانات شغلی برای همه افراد جامعه را تعقیب می‌کند در ذیل اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح به اجمال اشاره می‌گردد.

سوابق قانونی طرح

در جدول ۱ سوابق قانونی مرتبط با ایجاد اشتغال از طریق کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و نیز توانمندسازی زنان و جوانان که در زمره اهداف اصلی ارائه در طرح ساماندهی مشاغل خانگی است به اجمال ارائه شده است:

جدول ۱. سوابق قانونی مرتبط با «طرح ساماندهی مشاغل خانگی»

قانون	ماده	منظور
اساسی	اصل ۲۸	امکان اشتغال به‌کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل
سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه	امور اقتصادی بندهای «۳۴» «۴۳»	ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی فعالیت به‌ویژه صنایع تبدیلی، کوچک و خدمات نوین
قانون برنامه چهارم توسعه	بند «ج» ماده (۲۱)	اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و منابع کوچک و متوسط
	بند «د» ماده (۹۵)	طراحی برنامه ویژه اشتغال، توانمندسازی حسب مشارکت‌های اجتماعی آموزش مهارت‌های شغلی و مهارت‌های زندگی برای سه دهک پایین درآمدی و ... کشور
	بند «و» ماده (۱۰۱)	اشتغال مولد (ظرفیت‌سازی برای اشتغال در واحدهای کوچک)، آموزش‌های هدف‌دار و معطوف به اشتغال
	ماده (۱۰۲) بند «الف»	توانمندسازی جوانان، زنان، فارغ‌التحصیلان و سایر افراد جویای کار

مأخذ: قانون اساسی، سیاست‌های کلی برنامه چهارم و قانون برنامه چهارم توسعه.

نام دفاتر:
مطالعات اقتصادی
مطالعات انرژی،
صنعت و معدن
مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات حقوقی
مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۹۷۳۴-۱

تاریخ انتشار:
۱۳۸۸/۴/۳

دلالت و ضرورت طرح

گسترش چشمگیر فعالیت‌های صنعتی و تنوع مشاغل موجود به‌همراه شرایط رقابت اقتصادی در بازارهای گسترده و پیچیده داخلی و بین‌المللی، لزوم دخالت و ورود دولت‌ها از حیث حمایت‌های اقتصادی، اجتماعی عرصه‌های تولید و کسب‌وکار را موجه ساخته است و البته باوجود محدودیت منابع عمومی به لزوم یکسان بودن شرایط و ضوابط لازم

در مشاغل و موقعیت‌های برابر جهت تأمین عدالت اجتماعی، نظام‌مند کردن و سامان‌دهی صنوف و مشاغل گوناگون در عرصه‌های متنوع کسب‌وکار توسط دولت‌ها را ایجاب می‌کند. در ایران کسب‌وکارهای خانگی به‌صورت سنتی مرکز توجه بسیاری از خانواده‌های ایرانی بوده است. کسب‌وکار خانگی به آن بخش از کسب‌وکارهای خانوادگی اطلاق می‌شود که ممکن است لزوماً مشارکت همه اعضای خانواده را در بر نداشته و صرفاً یک یا چند نفر از اعضای خانواده به آن فعالیت اقتصادی مشغول باشند. از نظر سازمان بین‌المللی کار^۱ موقعیت مکانی یعنی وجود کسب‌وکار در منزل مهم‌ترین معیار تلقی نمودن آن به‌عنوان مشاغل خانگی است.

تحقیقات بسیاری درباره کسب‌وکار خانگی و عوامل مؤثر بر آن صورت پذیرفته است که مهم‌ترین آن به‌صورت ذیل تقسیم‌بندی می‌شوند:^۲ عوامل مربوط به عوامل شخصی (ریسک‌پذیری، مهارت‌های مدیریتی، گرایش به نوآوری و ...) عوامل مربوط به خانه و خانواده (تمایل اعضای خانواده برای پیوستن به کسب‌وکار، حاکمیت خانواده (تأثیر روابط خانواده و اهداف خانواده بر کسب‌وکار)، داشتن چشم‌انداز کاری (نقش اعضای خانواده در ایجاد چشم‌انداز کاری)، سایر عوامل خارجی (نظیر محیط فرهنگی، اجتماعی، محیط قانونی و سیاسی و محیط اقتصادی - فنی).

تأثیر کلان طرح

در ذیل برخی از فرصت‌ها و تهدیدهای پیش‌روی اجرای «طرح ساماندهی مشاغل خانگی» فهرست شده‌اند طبعاً مواد بی‌شماری می‌توان در نظر گرفت که به این فهرست افزوده شوند.



1. International Labor Organization (ILO)

۲. مرکز پژوهش‌ها، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، ۱۳۸۸.

ارائه پیشنهاد در خصوص برخی مواد طرح

۱. در خصوص مواد (۱) تا (۵) مطابق با ماده (۱)، تعریف ارائه شده از مشاغل خانگی فاقد جامعیت لازم است. براین اساس لازم است معیارهای لازم از جمله حفظ اصول انسانی در محل کار (خانه)، تأکید بر کیفیت خدمات ارائه شده، اتکا به منابع داخلی، مقیاس کوچک و... در تعریف گنجانده شوند.

همچنین مطابق با مواد (۲) تا (۵) در خصوص معرفی شورا، اعضا و وظایف:

علی‌رغم رویه موجود در زمینه ایجاد و گسترش شوراهای مختلف عالی که در زمینه‌های گوناگون، سیاست‌گذاری و تهیه و تصویب مقررات لازم‌الاجرا در حوزه‌های تخصصی را برعهده دارند باید گفت: اصولاً از منظر حقوق اساسی اختیار تصویب قوانین و مقررات لازم‌الاجرا اولاً و بالذات در صلاحیت مجالس قانون‌گذاری بوده، ثانیاً و بالعرض با تجویز قانون اساسی در صلاحیت هیئت وزیران و هر یک از وزرا در حیطه وزارتخانه‌های خود می‌باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل ۸۵ قانون اساسی به این موضوع تصریح نموده و تأکید می‌کند «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند...». استثناهای وارد بر این امر نیز در همین اصل پیش‌بینی شده است که عبارت‌اند از:

الف) اختیار تصویب برخی قوانین توسط کمیسیون‌های مجلس در موارد ضروری و جهت اجرای آزمایشی،

ب) اختیار تفویض تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت به کمیسیون‌های ذی‌ربط یا دولت.

در این زمینه برخی وظایف و اختیارات شورا سامان‌دهی و حمایت از کسب‌وکار خانگی که از ماهیت تقنینی برخوردارند در تعارض با اصل فوق‌الذکر به نظر می‌رسند از جمله: بندهای «۳» و «۸» ماده (۳)، همچنین عضویت رئیس کل بانک مرکزی و رئیس شورای عالی اسلامی استان‌ها یا نمایندگان آنها و نیز امکان حضور نمایندگان وزرای نامبرده شده در ماده (۲) به جای خود وزرا، ترکیب و ماهیت این شورا را از کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر - مذکور در اصل ۱۲۸ قانون اساسی - متمایز می‌کند و لذا وظایف و اختیارات مذکور در بندهای «۳»، «۶» و «۸» ماده (۳) حتی در صورت عدم اعتقاد به ماهیت تقنینی برای آنها، غیرقابل جمع با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. به خصوص آنکه مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به تصریح اصل ۱۳۸ قانون اساسی پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست که چنین قیدی نیز برای مصوبات شورا پیش‌بینی نشده است.

اصولاً استقرار سازوکار شورایی در تلفیق با ساختار وظایف سلسله‌مراتبی نظام اداری و اجرایی فعلی، تجربه موفق نبوده است، چرا که سازوکار «شورا» باعث توزیع مسئولیت‌ها و اختیارات بین اعضا گردیده و در نهایت منجر به ضعف پاسخگویی و فقدان پاسخگویی واحد می‌شود. پیشنهاد می‌شود باتوجه به تجربه راه‌اندازی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و زودبازده و به‌ویژه وجود زیرساخت‌های لازم از قبیل سامانه کسب‌وکار، «ستاد راهبری کسب‌وکار» با مشارکت وزارتخانه‌های اقتصادی و اجتماعی و محوریت وزارت کار و امور اجتماعی ایجاد گردد که یکی از وظایف آن راهبری «مشاغل خانگی» باشد. براین اساس ریاست ستاد از طریق رئیس‌جمهور انتخاب شده و کار گروه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان‌ها به ریاست استاندار موظف به همکاری اجرایی با ستاد مذکور با هدف تسهیل در فضای کسب‌وکار به‌ویژه فعالیت مشاغل خانگی خواهند بود.

۲. براساس ماده (۳) پیشنهاد ایجاد ستاد راهبری «کسب‌وکارهای کوچک و متوسط» به تبع وظایف این ستاد و در راستای حمایت از مشاغل خانگی قابل تبیین است که از میان موارد پیشنهادی ذیل ماده (۳) در طرح، بند «۳» و «۸» قابل تدقیق و پیگیری است و سایر موارد به اختیارات نهاد اجرایی راهبرنده برمی‌گردد.

۳. با عنایت به شأن و جایگاه قوه مقننه شایسته است مجلس از جایگاه نظارتی و از طریق مجامع ناظرین اشتغال استان‌ها در هیئت نظارت پیامدهای طرح را از دولت بازکاوی کرده و از دولت بخواهد تا تحقق اهداف و تکالیف مورد نظر را هر چه مطلوب‌تر تدارک نماید و گزارش‌های مستمر و ادواری به مجلس ارائه کند.

براین اساس و مطابق با پیشنهاد ایجاد «ستاد راهبری کسب‌وکارهای کوچک» مواد (۴) و (۵) نیاز به بازنگری دارد.

۴. در ماده (۶) پس از وزارت کار و امور اجتماعی، «در قالب ستاد راهبری کسب و کار و» اضافه شود.
۵. ماده (۷) بدین شکل اصلاح می شود «تشکل های خوشه ای کسب و کار خانگی» همانند سازوکار حمایت از سایر کسب و کارهای خوشه ای مشروط به رعایت موارد و شرایطی که ستاد راهبری مجاز بداند مورد حمایت قرار می گیرند.
۶. در ارتباط با مضمولیت قانون کار و مرتبط ساختن طرح مذکور به قانون کار به موجب ماده (۹) طرح باید گفت: اصولاً قانون کار به منزله یک بسته سیاستی (پکیج) بوده و دارای بخش های به هم پیوسته است، لذا مقید شدن طرح مذکور به یک فصل از این قانون چندان منطقی به نظر نمی رسد. از طرفی دیگر به عنوان نمونه طبق ماده (۹۸) قانون کار مندرج در مبحث دوم فصل چهارم قانون کار، بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در هر موقع از شبانه روز می توانند به بازرسی بپردازند. بنابراین بدیهی است که این اختیارات را نمی توان به مشاغل خانگی تعمیم داد، چون در تبصره همین ماده آمده است که «ورود بازرسان کار به کارگروه های خانوادگی منوط به اجازه کتبی دادستان محل خواهد بود».
۷. سازمان آموزش فنی و حرفه ای یک رسالت کلی دارد. این رسالت می تواند در جهت پربرتر شدن مهارت اعضای شرکت های خصوصی، تعاونی، مشاغل خانگی و غیره باشد. ضرورتی به نوشتن ماده (۱۰) در طرح وجود ندارد. علی القاعده سازمان آموزش فنی و حرفه ای متناسب با نیاز جامعه و توانایی مالی و اعتباری خویش در جهت توسعه آموزش به عنوان یک رسالت حرفه ای گام برمی دارد.
۸. توصیه هایی مانند توصیه مذکور در ماده (۱۲) مادام که شاخص های ارزیابی عملکرد برای آنها تدوین نشود راه به جایی نمی برد. پیشنهاد می شود اولاً به جای صدا و سیما، صداوسیما استانی مکلف به ترویج مشاغل خانگی شوند و ثانیاً شاخصی (مثلاً ۳۰ ساعت برنامه مستند در سال) برای ارزیابی عملکرد تعیین شود.
۹. پیش بینی معافیت مالیاتی در مواد (۶) و (۷) طرح نسبت به مشاغلی که در حال حاضر مشغول فعالیت هستند، علاوه بر مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی به دلیل تقلیل درآمد عمومی و عدم پیش بینی طریقه جبران آن، به نوعی مشوق صاحبان برخی مشاغل کوچک جهت انتقال کسب و کار خود از محیط های صنعتی و نیمه صنعتی به فضاهای مسکونی خواهد بود که این موضوع هم سوء استفاده از مزایای طرح محسوب می شود و هم در تعارض با سیاست های تقنینی و اجرایی تجمیع واحدهای صنعتی در شهرک های صنعتی و تشکیل خوشه های صنعتی است.
- پیشنهاد های سیاستی**
۱. ایجاد «ستاد راهبری توسعه کسب و کارهای کوچک» از توان کلیه وزارتخانه های اقتصادی و متشکل از نهادهای اجرایی با هدف تسهیل و رونق کسب و کار در کشور و گنجاندن «طرح سامان دهی مشاغل خانگی» البته با لحاظ عدم ایجاد بار مالی اضافی از اهمیت بسزایی برخوردار است.
۲. هر چند ایجاد و توسعه مشاغل خانگی یکی از راهکارهای ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری محسوب می شود، اما نظر به اهمیت و جایگاه مقدس نهاد خانواده در جامعه اسلامی کشور که در اصل دهم قانون اساسی نیز به آن اشاره شده که همه قوانین و مقررات باید در جهت پاسداری از قداست خانواده باشد، جا دارد تا این موضوع در طرح نمایندگان محترم مورد توجه قرار گرفته و با اضافه کردن یک تبصره در ذیل ماده (۳) و یا درج ماده جداگانه ای، لزوم توجه شورای سامان دهی مشاغل خانگی به این موضوع در تدوین سیاست های اجرایی مشاغل خانگی و سایر وظایف این شورا مورد تأکید قانونگذار قرار گیرد.
۳. اصل شناسنامه دار کردن و سامان دهی صنوف و مشاغل خانگی مسئله ای است مهم و قابل تأیید اما موضوع مهم تر از آن شناسایی و لحاظ فرصت ها و تهدیدهایی که پیش روی این طرح قرار دارد که بی تردید توجه ویژه ای را می طلبد، به طور خاص این که به بازار کالاها و خدمات کشور محصولات و خدمات ارائه شده از سوی کسب و کارهای خانگی افزون می شود تردیدی وجود ندارد، لکن نظر به عدم موجود بودن آمار کافی و دقیق از این بخش نمی توان در خصوص ابعاد فعلی و آتی مشاغل خانگی از جنبه گستره بازار، میزان اشتغال و ارزش افزوده آن اظهار نظر قطعی نمود. براین اساس اجرای طرح به صورت آزمایشی و نمونه در یک منطقه از کشور تحت نظارت و هدایت ستاد پیشنهادی «راهبری کسب و کار» پیشنهاد می شود.

