

شماره چاپ: ۱۱۵

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۱۰۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۳۰

«لایحه احکام مورد نیاز اجرای

برنامه ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»

(اشتغال و بازار کار)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۰۵۵

مهر ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. تصویر کلی از وضعیت بازار کار.....
۵.....	۲. رویکرد لایحه برنامه ششم به موضوع اشتغال و بازار کار.....
۶.....	۱-۲. اهداف کمی برنامه در موضوع اشتغال و بازار کار.....
۹.....	۲-۲. احکام راهبردی برنامه در موضوع اشتغال و بازار کار.....
۱۱.....	۳. چارچوب پیشنهادی برای اشتغال‌زایی و بررسی جزئیات برنامه ششم.....
۱۱.....	۱-۳. سیاست‌های اقتصادکلان.....
۱۳.....	۲-۳. زیرساخت‌ها، نهادها و محیط سرمایه‌گذاری.....
۱۶.....	۳-۳. سیاست‌ها، نهادها و مقررات بازار کار.....
۲۴.....	۴. پیشنهادات اصلاحی.....
۳۳.....	منابع و مأخذ.....



«لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) -
ویرایش جدید» (اشتغال و بازار کار)

چکیده

موضوع اشتغال به‌عنوان یکی از اولویت‌ها و مسائل محوری اقتصاد کشور در برنامه ششم مطرح شده است. اما بررسی جزئیات لایحه برنامه نشان می‌دهد که موضوع اشتغال از جمله موضوعات مغفول مانده در کل برنامه است. علاوه بر این بررسی میزان تحقق اهداف کمی لایحه در حوزه بازار کار نشان می‌دهد که در صورت تداوم شرایط موجود، نرخ بیکاری در سال ۱۴۰۰ نزدیک ۱۵ درصد خواهد بود که با هدف لایحه (۷ درصد تا سال ۱۳۹۹) تفاوت فاحشی دارد و در صورت حفظ نرخ بیکاری کنونی، باید سالیانه به‌طور متوسط ۶۸۵ هزار شغل ایجاد شود که این خود یکی از بالاترین رکوردهای اقتصاد ایران از منظر اشتغال‌زایی به حساب می‌آید. این در حالی است که در مستندات برنامه ششم ۹۵۵ هزار خالص اشتغال سالیانه پیش‌بینی شده است که با توجه به شرایط بازار کار و واقعات موجود، بسیار دور از واقع به‌نظر می‌رسد.

بنابراین وضعیت بازار کار کشور به روشنی نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری‌های بازار کار ایران تاکنون توفیق لازم را نداشته است. این شواهد ایجاب می‌کند که به مرور رویه سیاست‌گذاری از رویکردهای پیشین به رویکردهای آزمون شده و موفق در دنیا و بهره‌مندی از ابزارها و سیاست‌های جدیدی نظیر سیاست‌های فعال بازار کار سوق داده شود که از جمله آن، چارچوب مایلز (MILES) با محورهای زیر است:

- ثبات اقتصاد کلان،^۱
- محیط کسب‌وکار،^۲
- نهادهای بازار کار،^۳
- تحصیلات و مهارت،^۴
- نظام تأمین اجتماعی.^۵

هدف این چارچوب شناسایی محدودیت‌های کلیدی برای ایجاد کار در یک کشور و پیشنهاد

1. Macroeconomic Stability
2. Investment Climate
3. Labor Market Institutions
4. Education & Skills
5. Social Safety Net

سیاست‌ها و اصلاحات مورد نیاز و کمک به پیاده‌سازی و اجرای آنهاست. اجرای این چارچوب در ابتدا نیازمند همکاری و هماهنگی بین تمامی نهادها و شرکای اجتماعی است.

برنامه ششم توسعه فرصت مناسبی است تا در آن چارچوبی مشخص و نزدیک به چارچوب‌های موفق دنیا برای سیاست‌های اشتغال‌زایی معرفی گردد بر این اساس در این گزارش متناسب با شرایط ایران راهکارهای سیاستی به صورت اصلاح مواد لایحه برنامه ششم توسعه پیشنهاد شده است.

مقدمه

بازار کار به دلیل ارتباط تنگاتنگی که با سایر بازارها و بخش‌های اقتصادی دارد، برآیند تعامل، کنش و واکنش این بازارها و بخش‌هاست و همین امر، عمق حساسیت و اهمیت بازار کار را نشان می‌دهد. بی‌ثباتی اقتصاد کلان، شرایط نامساعد محیط و کسب‌وکار و نظام بنگاه‌داری، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، ضعف‌های نظام تأمین مالی، تغییر قوانین و مقررات، سیاست‌های مالی و شرایط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های سیاست‌گذاری یک اقتصاد - و حتی تحولات سیاسی کشور چه در بعد داخلی و چه در بعد روابط خارجی - و تحولات جمعیتی در نهایت اثر خود را بر بازار کار نمایان می‌سازد و برآیند این تحولات بر میزان اشتغال و بیکاری خود را نشان می‌دهد.

آنچه اهمیت بازار کار را دوچندان می‌کند آنست که کار تنها دارایی افراد فقیر به شمار می‌رود، بنابراین وخیم‌تر شدن وضعیت بازار کار می‌تواند به افزایش شکاف طبقاتی، گسترش فقر و به تبع آن، افزایش مشکلات و معضلات اجتماعی بیانجامد.

در این گزارش، ابتدا تصویری از وضع موجود بازار کار و مهمترین چالش‌ها و مشکلات بازار کار ارائه خواهد شد. سپس رویکرد برنامه ششم به موضع اشتغال و بازار کار بررسی می‌شود. در ادامه با توجه به چارچوب پیشنهادی بانک جهانی برای اشتغال‌زایی به تحلیل وضعیت کشور و لایحه برنامه ششم و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی و الحاقی پرداخته می‌شود. در نهایت هم پیشنهاد‌های اصلاحی و الحاقی به همراه دلایل توجیهی در قالب جدول سه ستونی ارائه می‌گردد.

۱. تصویر کلی از وضعیت بازار کار

آمار و ارقام بازار کار نشان می‌دهد که:

- طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، در حدود ۸ میلیون نفر به جمعیت در سن کار (جمعیت ۱۰ سال و بیشتر) اضافه شده است. اما از این تعداد تنها ۱/۴۵ میلیون نفر وارد جمعیت فعال شده و مابقی یعنی در حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. این تحولات سبب شده است نرخ



مشارکت از ۴۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۸/۲ درصد در سال ۱۳۹۴ برسد.^۱

- علاوه بر اشتغال‌زایی پایین در دهه گذشته و افزایش جمعیت جوان و غیر فعال کشور، «نسبت کل جمعیت به تعداد شاغلان»^۲ به ۳/۶ نفر رسیده است که این رقم در مقایسه با نرم‌های جهانی بسیار بالاتر است. افزایش این نسبت طی سال‌های اخیر به معنای دشواری تأمین نیازهای خانوارها و در نتیجه گسترش فقر است.

- «سهم جمعیت غیرفعال از کل جمعیت» نیز نشان می‌دهد چند درصد کل جمعیت یک کشور فعال نیستند. میزان بالای این سهم، روند افزایشی آن و به خصوص سهم غالب نیروی جوان و تحصیل کرده در بین جمعیت غیرفعال، هشدار جدی برای بروز انواع مختلفی از نابسامانی‌های اجتماعی است. در حال حاضر، این نسبت در کشور حدود ۵۰ درصد است و طی دهه اخیر روندی افزایشی را طی کرده است. بنابراین با توجه به دو بند قبل تداوم وضعیت بازار کار کشور، دو نتیجه محتوم گسترش فقر و افزایش نابسامانی‌های اجتماعی مانند افزایش اعتیاد، طلاق، جرم و... را در پی دارد.

- ساختار بازار کار کشور به گونه‌ای است که فضا برای اشتغال افراد دارای تحصیلات عالی مناسب نیست و مشاغل موجود عمدتاً با نیروی کار غیرتحصیل کرده سازگار است. درحالی که یکی از ویژگی‌های جمعیت جوان در سال‌های اخیر، دارا بودن تحصیلات دانشگاهی است. لذا در سال‌های پیش‌رو علاوه بر اینکه کمیت شغل‌های ایجاد شده باید زیاد باشد، بلکه کیفیت یا نوع این شغل‌ها نیز مهم است. بدین معنی که اقتصاد ایران طی سال‌های آتی نیازمند فرصت‌های شغلی با تعداد زیاد و مناسب برای افراد دارای تحصیلات عالی است. توجه به این نکته در سیاستگذاری برای اشتغال‌زایی بسیار حائز اهمیت است و می‌تواند تمرکز و مسیر سیاستگذاری را تغییر دهد.

۱. مهران بهنیا و آرش علویان، بررسی وضعیت بازار کار در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی ریاست‌جمهوری، تیرماه ۱۳۹۴، ص ۲.

۲. نسبت کل جمعیت به تعداد شاغلان به این معنی است که به‌طور متوسط هر فرد شاغل تأمین‌کننده چند نفر است. نتایج نشان می‌دهد که این متغیر طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ از ۲/۳ به حدود ۲/۶ درصد رسیده است. متوسط جهانی این نسبت در سال ۲۰۱۰، ۲/۳ بوده است و در بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای شرق آسیا و کشورهای پیشرفته این نسبت از متوسط جهانی نیز پایین‌تر است.

جدول ۱. وضعیت اشتغال جمعیت دارای تحصیلات عالی (هزار نفر)

سال	جمعیت کل	جمعیت دارای تحصیلات عالی	تعداد شاغلان دارای تحصیلات عالی	بیکاری کل	نرخ بیکاری جمعیت تحصیلات عالی (درصد)	نرخ مشارکت جمعیت تحصیلات عالی (درصد)
۱۳۸۴	۶۸۱۱۹/۱	۵۶۰۹/۶۳	۲۸۹۶/۵۳	۱۱/۵٪	۱۵/۵	۶۱/۱
۱۳۸۵	۶۹۱۵۷/۷	۶۲۵۳/۴۴	۲۹۸۰/۶۹	۱۱/۳٪	۱۵/۷	۵۶/۶
۱۳۸۶	۷۰۲۰۲/۴	۶۸۷۵/۱۰	۳۰۹۳/۷۱	۱۰/۵٪	۱۵/۹	۵۳/۵
۱۳۸۷	۷۱۲۴۸/۷	۷۵۶۰۴/۳۰	۳۰۸۹/۶۰	۱۰/۴٪	۱۶/۵	۴/۹
۱۳۸۸	۷۳۱۹۶/۰	۸۳۹۱/۰۰	۳۳۹۰/۰۰	۱۱/۹٪	۱۸/۶	۴۹/۷
۱۳۸۹	۷۳۳۴۱/۳	۹۲۲۱/۰۶	۳۶۹۱/۴۸	۱۳/۵٪	۲۰/۳	۵۰/۳
۱۳۹۰	۷۴۳۸۷/۶	۱۰۰۱۱/۶۸	۳۷۴۲/۰۰	۱۲/۳٪	۱۹/۴	۴۶/۴
۱۳۹۱	۷۴۸۱۰/۶	۱۰۳۱۳/۵۹	۳۹۵۹/۱۷	۱۲/۱٪	۲۰/۹	۴۸/۵
۱۳۹۲	۷۶۹۴۲/۰	۱۱۱۶۴/۰۹	۴۴۰۰/۸۳	۱۰/۴٪	۱۸/۹	۴۸/۶
۱۳۹۳	۷۶۶۱۹/۹	۱۱۳۹۲/۲۳	۴۵۴۴/۷۷	۱۰/۶٪	۱۸/۵	۴۹/۰

مأخذ: سالنامه‌های آماری مرکز آمار ایران.

جدول فوق نشان می‌دهد که جمعیت دارای تحصیلات عالی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ همواره رو به افزایش بوده است، اما متناسب با آن شاغلان دارای تحصیلات عالی افزایش نداشته‌اند، به طوری که نرخ بیکاری افراد دارای تحصیلات عالی همواره بیش از نرخ اشتغال این جمعیت افزایش داشته است.

- مشاهدات نشان می‌دهد که طی ۱۰ سال مورد بررسی، نوسانات تعداد بیکاران بین ۲/۴ تا ۲/۸ میلیون نفر بوده است (بجز سال ۱۳۸۹ که تعداد بیکاران به رقم ۳/۲ میلیون نفر می‌رسد). در حالی که در طی این دوره حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. لذا بخشی از این جمعیت نه شاغل شده‌اند و نه بیکار، بلکه همچنان خارج از بازار کار قرار دارند و بنا به تعریف غیرفعال هستند.^۱

- همچنین تفکیک نرخ بیکاری در گروه‌های سنی، شهری-روستایی و جنسیت نشان می‌دهد که:

- نرخ بیکاری در شهر بیش از روستاست،
- نرخ بیکاری زنان با اختلاف زیادی بیش از مردان است،
- نرخ بیکاری در گروه‌های سنی جوان بسیار بیشتر از گروه‌های سنی دیگر است.

علاوه بر موارد فوق، وخامت نرخ‌های بیکاری در مناطق پیرامونی (استان‌های مرزی)، ناپایداری وضعیت شاغلان موجود در بنگاه‌های اقتصادی و نبود تناسب لازم بین بهره‌وری، دستمزد، تامین معیشت و تورم را نیز می‌توان از چالش‌های اساسی بازار کار برشمرد.

۱. البته باید توجه داشت که بخشی از جمعیت جوان در این دوره جایگزین افراد بازنشسته شده‌اند. بدین معنی که افرادی از فرصت‌های شغلی خارج شده‌اند و جمعیت جدیدی جایگزین آنها در همان فرصت‌های شغلی شده‌اند. لذا ثبات نسبی تعداد شاغلان طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ به معنی این نیست که تمامی جمعیت جوان خارج از بازار کار مانده‌اند.



آنچه به‌طور خلاصه از شرایط بازار کار کشور، چالش‌ها و عوامل به‌وجود آورنده آن بیان شد به روشنی نشان می‌دهد که سیاستگذاری‌های بازار کار ایران تاکنون توفیق لازم را به‌خصوص برای گروه‌های سنی جوان و تحصیل کرده نداشته است. این شواهد ایجاب می‌کند که به مرور رویه سیاستگذاری از رویکردهای پیشین به رویکردهای آزمون شده و موفق در دنیا و بهره‌مندی از ابزارها و سیاست‌های جدیدی نظیر سیاست‌های فعال بازار کار سوق داده شود. همچنین بانک جهانی چارچوبی برای اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی پیشنهاد می‌کند که به چارچوب مایلز (MILES)^۱ معروف است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود. بر این اساس، در این گزارش تلاش می‌شود تا مواد الحاقی لایحه حتی‌الامکان براساس این چارچوب پیشنهاد داده شود و یا به آن نزدیک‌تر باشد.

۲. رویکرد لایحه برنامه ششم به موضوع اشتغال و بازار کار

در ماده (۳) لایحه برنامه ششم توسعه، اولویت‌ها و مسائل محوری برنامه طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۹ به شرح زیر بیان شده است:

- موضوعات خاص راهبردی شامل آب و محیط زیست،
- موضوعات خاص مکان‌محور شامل توسعه سواحل مکران و حاشیه شهرها،
- موضوعات خاص بخشی پیشروی اقتصاد شامل معدن و صنایع معدنی، گردشگری، ترانزیت و حمل‌ونقل ریلی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، انرژی،
- موضوعات خاص کلان فرابخشی شامل محیط کسب‌وکار، اشتغال، تأمین مالی برای اقتصاد کشور، توانمندسازی محرومین و فقرا.

بنابراین مشاهده می‌شود که موضوع اشتغال به‌عنوان یکی از اولویت‌ها و مسائل محوری اقتصاد کشور در برنامه ششم مطرح شده است. با این حال، بررسی جزئیات لایحه برنامه نشان می‌دهد که موضوع اشتغال از جمله موضوعات مغفول مانده در کل برنامه است. به‌طوری که در کل برنامه تنها در جدول ماده (۱) صرفاً نرخ بیکاری هدف مشخص شده است و در ماده (۲۱) به‌طور محدود به موضوع اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با مدرک کارشناسی و بالاتر پرداخته شده است.^۲ با عنایت به اینکه موضوع بیکاری و اشتغال از جمله موضوعات کلیدی کشور است و ماده (۳) برنامه هم به آن اذعان کرده است، انتظار می‌رود توجه بیشتری به این موضوع در مواد برنامه ششم صورت گیرد. به‌خصوص آنکه تجربه سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد ممکن است رشد اقتصادی نتواند با اشتغال‌زایی همراه باشد. لذا علاوه بر کمیت رشد اقتصادی، کیفیت آن مبنی بر اشتغال‌زایی قابل توجه-به‌خصوص برای جوانان، زنان و جمعیت تحصیل کرده- و کاهش

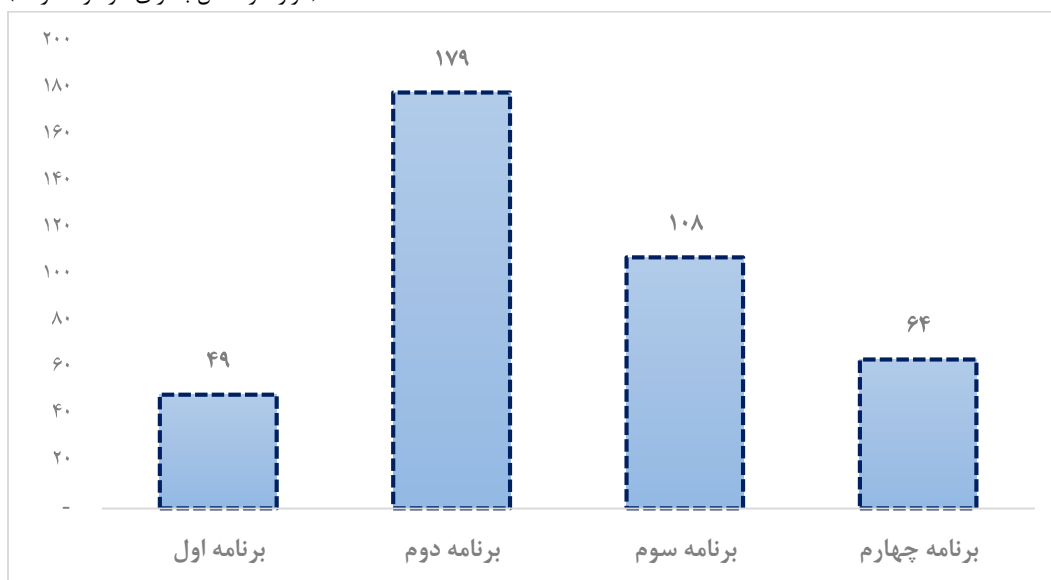
۱. MILES Framework: Macroeconomic Conditions, Investment Climate, Labor Market Policies, Regulations and Institutions, Education Policies, Social Protection.

۲. البته در ماده (۱۷) هم در عنوان ماده به موضوع تطابق شغلی اشاره شده است، اما بررسی محتوای ماده نشان می‌دهد که این موضوع کاملاً مغفول مانده است.

فقر، حائز اهمیت است. جدول زیر میزان اشتغال‌زایی رشد در ایران طی دوره‌های مختلف را نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که رشد اشتغال‌زایی در ایران در سال‌های اخیر به شدت کاهش یافته است. برای مثال در برنامه اول توسعه به ازای هر یک درصد رشد اقتصادی ۴۹ هزار نفر به تعداد شاغلین اضافه شده این رقم در برنامه دوم ۱۷۹ هزار و در برنامه چهارم ۶۴ هزار نفر بوده است. بنابراین لازم است برنامه ششم علاوه بر پرداختن به الزامات رشد اقتصادی، برای افزایش اشتغال‌زایی رشد نیز سیاست‌های لازم را پیش‌بینی نماید. در ادامه به بررسی جزئی‌تر برنامه از نظر اهداف کمی تعیین شده و راهبردهای اشتغال‌زایی و تنظیم بازار کار پراخته می‌شود.

نمودار ۱. نسبت تغییر خالص تعداد شاغلین به رشد اقتصادی در برنامه‌های توسعه

(هزار نفر شاغل به ازای هر درصد رشد)



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی و امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

۲-۱. اهداف کمی برنامه در موضوع اشتغال و بازار کار

در ماده (۱) لایحه (جدول ۱ لایحه)، تصویر شاخص‌های مهم اقتصاد کلان طی دوره برنامه نشان داده شده است. در این جدول، رشد اقتصادی به‌طور متوسط هشت درصد سالیانه هدف‌گذاری شده است و متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری ۱۵/۴ درصد و متوسط رشد سالیانه بهره‌وری ۲/۸ درصد محاسبه شده است.

در حوزه بازار کار نیز دو شاخص نرخ بیکاری و رشد اشتغال پیش‌بینی شده است. متوسط نرخ بیکاری سال‌های برنامه ۹/۲ هدف‌گذاری شده است. با این حال، نرخ هدف برای سال پایانی برنامه یعنی ۱۳۹۹ برابر ۷ درصد مشخص شده است که به معنای انتظار کاهنده بودن نرخ بیکاری طی سال‌های



برنامه است. علاوه بر این در جدول ۲ نرخ متوسط رشد اشتغال (تعداد شاغلان) ۳/۹ درصد هدف‌گذاری شده است که بر مبنای ارقام ارائه شده در اسناد پشتیبان لایحه به معنای افزایش سالیانه ۹۵۵ هزار نفر به تعداد شاغلان است.

اما نکات قابل ملاحظه در این خصوص این است که:

- ارتباط مفاد احکام راهبردی لایحه با هدف تعیین شده برای نرخ بیکاری مشخص نیست.
- نرخ بیکاری به تنهایی نمی‌تواند بیانگر تمامی تحولات بازار کار بوده و مبنای محکمی برای سیاست‌گذاری باشد، زیرا نرخ بیکاری تحولات جمعیت فعال را نشان می‌دهد و اثر تحولات جمعیت غیرفعال چندان بر آن نمایان نمی‌شود. در حالی که در بازار کار ایران، نسبت جمعیت غیرفعال به کل جمعیت، نسبت بزرگ‌تری در مقایسه با میانگین جهان و بسیاری از کشورهاست. لذا تصمیم جمعیت غیرفعال برای ورود به بازار کار یا خارج ماندن از آن اثر غالب بر تحولات بازار کار و نرخ‌های آن دارد.
- علاوه بر این در ماده (۱) تنها نرخ بیکاری کل کشور هدف‌گذاری شده است در حالی که شکاف نرخ بیکاری در میان مناطق و استان‌های مختلف و گروه‌های سنی، تحصیلی و جنسی خود یکی از چالش‌های اصلی بازار کار کشور است که در برخی از استان‌ها و گروه‌ها به مرز بحران رسیده است.
با توجه به نکات بالا و شرایط کنونی و چالش‌های موجود بازار کار، به نظر می‌رسد امکان تحقق اهداف کمی لایحه در خصوص نرخ بیکاری و متوسط رشد اشتغال بسیار خوشبینانه و حتی ناممکن است که در ذیل دلایل مستند آن ارائه شده است:

۱-۲-۱. ارزیابی میزان تحقق اهداف کمی لایحه (نرخ بیکاری و متوسط رشد اشتغال)

برای ارزیابی میزان تحقق اهداف لایحه دو سناریو زیر در نظر گرفته شده است:

سناریوی اول:

در سناریوی اول فرض شده است که اگر تغییری ملموس در رویه‌های جاری سیاست‌گذاری رخ ندهد و همچنان رابطه رشد اقتصادی و بیکاری مانند شرایط کنونی باشد، نرخ بیکاری تا سال ۱۴۰۰ به چند می‌رسد؟

- براساس مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس، پیش‌بینی وضعیت آینده بازار کار طی دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ و در قالب ۵ سناریو (۵ حالت مختلف برای رشد اقتصادی کشور در آینده) با فرض نرخ مشارکت ۳۷/۳ درصدی^۱ در دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ نشان می‌دهد^۲ که در بهترین سناریو (داشتن نرخ رشد ۵ درصدی سالیانه از ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰)، در سال ۱۴۰۰، ۴/۱۷ میلیون نفر جمعیت بیکار وجود داشته و نرخ بیکاری

۱. در گزارش حاضر علاوه بر نرخ مشارکت ۳۷/۳ درصد (آخرین نرخ مشارکت اعلام شده توسط مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۳ که مربوط به فصل زمستان این سال است) از دو نرخ مشارکت ۲۸/۷ درصد (متوسط نرخ مشارکت طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲) و ۴۱ درصد (حداکثر نرخ مشارکت طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۷۶) نیز استفاده شده است.
۲. موسسه خوشکلام خسروشاهی، عرضه و تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران؛ وضعیت موجود و چشم‌انداز آتی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۴۰۲، ص ۲.

نیز ۱۵/۹ درصد خواهد بود. در بدترین سناریو (داشتن نرخ رشد ۱ درصدی سالیانه از ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰) نیز جمعیت بیکار در سال ۱۴۰۰ برابر با ۴/۷۸ میلیون نفر و نرخ بیکاری برابر با ۱۸/۲ درصد خواهد بود. واضح است که دستیابی به نرخ‌های بیکاری ۱۰ درصد و پایین‌تر، نیازمند هدف‌گذاری نرخ‌های رشد اقتصادی بیش از ۵ درصد است. پیش‌بینی نرخ بیکاری جمعیت با تحصیلات عالی طی دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ در قالب ۵ سناریوی فوق‌الذکر نیز نشان می‌دهد که در بهترین سناریو نرخ بیکاری تحصیل‌کردگان عالی در سال ۱۴۰۰ برابر با ۳۶/۰ درصد و در بدترین سناریو برابر با ۴۸/۹ درصد خواهد بود.

- همچنین محاسبات طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران در مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی نیز نشان می‌دهد که اگر وضعیت دهه گذشته همچنان تداوم داشته باشد، نرخ بیکاری کل تا سال ۱۴۰۰ به رقم ۱۴/۴ درصد می‌رسد و نرخ بیکاری کل جوانان تحصیل‌کرده تا سال ۱۴۰۰، به ۳۶/۴ درصد می‌رسد و این رقم برای زنان جوان تحصیل‌کرده بسیار بالا و در حدود ۴۸/۵ درصد خواهد بود.

جدول ۲. نرخ‌های بیکاری در صورت تداوم وضعیت یک دهه گذشته در بازار کار و اقتصاد کشور

نرخ بیکاری در سال ۱۴۰۰	گروه
۱۴,۴	کل جمعیت بالای ۱۰ سال
۳۶,۴	جوانان ۲۰ تا ۳۴ سال-تحصیل‌کرده
۴۸,۵	جوانان ۲۰ تا ۳۴ سال-تحصیل‌کرده - زنان

مأخذ: طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

سناریوی دوم:

در این سناریو فرض شده است که اگر بخواهیم نرخ بیکاری کنونی را حفظ کنیم تا وضعیت بازار کار بدتر نشود، چه تعداد شغل مورد نیاز است؟

ورود بخشی از جمعیت غیرفعال ۲۵ تا ۳۴ ساله (زنان شهری تحصیل‌کرده و مردان شهری) به بازار کار، ورود جمعیت ۲۰ تا ۲۴ ساله کنونی به گروه‌های سنی بالاتر و نیاز به موقعیت‌های شغلی جدید و افزایش نرخ مشارکت جمعیت ۲۰ تا ۲۴ ساله جدید در سال‌های آتی، سه تحولی است که می‌تواند افزایش قابل ملاحظه جویندگان کار در سال‌های پیش‌رو را در پی داشته باشد. این تصویر از سمت عرضه نیروی کار نیازمند تحول در سمت تقاضای نیروی کار و افزایش قابل توجه فرصت‌های شغلی است. با توجه به تحولات ذکر شده در سمت عرضه نیروی کار، برآوردها نشان می‌دهند برای آنکه نرخ بیکاری طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ از میزان ۱۱ درصد سال ۱۳۹۴ فراتر نرود لازم است به‌طور متوسط در هر سال ۶۸۵ هزار شغل ایجاد شود. این میزان از افزایش اشتغال یکی از بالاترین رکوردهای اقتصاد ایران از



منظر اشتغال‌زایی است و دستیابی به آن نیازمند شناخت و رفع مجموعه عواملی است که سبب شد سمت تقاضای نیروی کار در دهه گذشته نتواند پویایی لازم را در راستای افزایش فرصت‌های شغلی داشته باشد. بنابراین حفظ نرخ‌های بیکاری کنونی نیز خود به تحولات جدی در عرضه سیاستگذاری اقتصادی نیاز دارد.

جدول ۳. تعداد شغل مورد نیاز برای تداوم نرخ بیکاری کنونی (عدم افزایش نرخ بیکاری)

گروه	تعداد شغل مورد نیاز برای ثابت ماندن نرخ بیکاری طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ در ارقام فعلی	متوسط نرخ بیکاری طی سال‌های اخیر
کل جمعیت بالای ۱۰ سال	۶۸۵ هزار نفر	۱۱,۲-۱۰,۴
مردان	۵۶۸ هزار نفر	۹,۵-۸,۶
زنان	۱۱۷ هزار نفر	۲۰,۲-۱۹,۶
جوانان ۲۰ تا ۳۴ سال-تحصیل کرده	۲۰۰ هزار نفر	۳۰-۳۲
جوانان ۲۰ تا ۳۴ سال-تحصیل کرده- مرد	۱۲۸ هزار نفر	۲۲,۲-۲۳,۲
جوانان ۲۰ تا ۳۴ سال-تحصیل کرده- زن	۷۲ هزار نفر	۴۵,۳-۴۶,۷

مأخذ: همان.

بنابراین جمع‌بندی دو سناریوی فوق نشان می‌دهد که در صورت تداوم شرایط موجود، نرخ بیکاری در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۵ درصد خواهد بود که با هدف لایحه (۷ درصد تا سال ۱۳۹۹) تفاوت فاحشی دارد. از سوی دیگر حتی برای حفظ نرخ بیکاری کنونی و اینکه شرایط از اینکه هست بدتر نشود، باید سالیانه به‌طور متوسط ۶۸۵ هزار شغل ایجاد شود که این خود یکی از بالاترین رکوردهای اقتصاد ایران از منظر اشتغال‌زایی به حساب می‌آید. این در حالی است که در مستندات برنامه ششم ۹۵۵ هزار خالص اشتغال سالیانه پیش‌بینی شده است که با توجه به شرایط بازار کار و واقعیات موجود، بسیار دور از واقع به‌نظر می‌رسد. به‌خصوص آنکه در متن لایحه برنامه ششم راهبردهای مشخصی که متضمن تحول در بازار کار و ایجاد اشتغال هدف‌گذاری شده باشد، ارائه نشده است.

۲-۲. احکام راهبردی برنامه در موضوع اشتغال و بازار کار

مروری بر سوابق برنامه‌ریزی و سیاستگذاری بازار کار نشان می‌دهد که معمولاً مبنای سیاستگذاری‌ها در حوزه بازار کار دو نوع رویکرد بوده است:

- رویکرد حمایتی (افزایش قدرت خرید شاغلان فعلی، افزایش توان چانه‌زنی کارگران و بهبود شرایط رفاهی و تعامل بیشتر کارگر و کارفرما)،

- رویکرد اشتغال‌زایی (حمایت از اشتغال‌زایی و ایجاد فرصت شغلی).

می‌توان برنامه‌های اول تا پنجم را به نحوی در یکی از این دو جای داد و در خصوص رویکرد کلی برنامه‌ها به جمع‌بندی رسید. اما لایحه برنامه ششم در این خصوص مسکوت مانده است و مشخص نیست چه مبنایی برای سیاستگذاری طی سال‌های برنامه اتخاذ شده است. در این لایحه به‌طور پراکنده در مواد (۸)، (۱۷) و (۲۱) به موضوع بازار کار پرداخته شده است و از نظر جهت‌گیری‌های اشتغال‌زایی و حمایتی رویه و سیاست مشخصی در برنامه ارائه نشده است.

در ماده (۸) لایحه الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار، در ماده (۱۷) تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال و در ماده (۲۱) ترغیب کارفرمایان به جذب نیروی کار جوان مطرح شده است. فارغ از بحث‌های موضوعی و جزئیات مفاد هر یک از مواد برشمرده، به‌طور کلی در خصوص نوع ورود لایحه برنامه ششم در حوزه بازار کار نکات زیر مورد توجه است:

- در اغلب مفاد لایحه برنامه ششم در حوزه بازار کار، متولی و مدت زمان اجرای آن مشخص و تصریح نشده است و بر این اساس، این مواد ضمانت اجرایی پایینی دارند.

- اصلاح سایر قوانین و یا موارد تنفیذی از قوانین برنامه پیشین در آن دیده نمی‌شود.

- موضوعاتی نظیر اشتغال زنان، جوانان، ایجاد تطابق بین آموزش و بازار کار، توسعه منطقه‌ای، حقوق و دستمزد، ایجاد اشتغال برای روستاییان و مناطق محروم، اعزام نیروی کار، ارتقای نرخ بهره‌وری، تقویت شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار که در قوانین پیشین به آن پرداخته شده بود، در این لایحه دیده نشده است.

- در خصوص کمک به کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی، از جمله ساماندهی مشاغل غیررسمی سیاست و راهکاری دیده نمی‌شود. حال آنکه می‌توان از تجارب سایر کشورها در این خصوص کمک گرفت.

- ارتباط بین مفاد لایحه برنامه ششم با مستندات برنامه و پروژه‌های پیوست مصوب اقتصاد مقاومتی نامشخص است.

به‌طور کلی می‌توان بیان کرد که علیرغم تعیین اشتغال به‌عنوان یکی از موضوعات خاص فرابخشی در برنامه، همان‌طور که قبلاً بیان شد، موضوع اشتغال به‌طور منسجم در برنامه مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته است. این در حالی است که موضوع رشد بدون اشتغال به‌دلیل تحولات تکنولوژیکی، تجاری و... از جمله مسائل دوره‌های اخیر است و کشورها سیاست‌های بازار کار را به‌طور هم‌زمان با سیاست‌های رشد اقتصادی دنبال می‌کنند تا بتوانند حداکثر اشتغال‌زایی را در فرآیند افزایش رشد اقتصادی حاصل نمایند.



۳. چارچوب پیشنهادی برای اشتغال‌زایی و بررسی جزئیات برنامه ششم

به‌طور متداول عملکرد بازار کار وابسته به وضعیت ۵ دسته از متغیرهای اقتصادی است که به اختصار

MILES نامیده می‌شوند و به‌شرح زیر هستند:

- ثبات اقتصاد کلان،
- محیط کسب و کار،
- نهادهای بازار کار،
- تحصیلات و مهارت،
- نظام تأمین اجتماعی.

دو گروه اول از متغیرهای نامبرده بر تقاضای نیروی کار تأثیر دارند. دو گروه آخر یعنی «تحصیلات و مهارت» و «نظام تأمین اجتماعی» مجموعه عواملی هستند که بیشتر سمت عرضه نیروی کار را تحت تأثیر قرار می‌دهند. گروه سوم از ۵ گروه متغیرهای اقتصادی اثرگذار بر عملکرد بازار کار، نهادهای این بازار هستند. منظور از نهادهای بازار کار، مجموعه قواعد ناظر بر چگونگی رابطه بین کارگر و کارفرما است. قوانین اخراج و استخدام، ساختار چانه‌زنی بازار کار (اتحادیه‌های کارگری، نقش دولت و...)، حداقل دستمزد، مزایای ویژه مادران شاغل، قواعد حاکم بر زمان کار و مرخصی و اضافه‌کاری و... نهادهای بازار کار را تشکیل می‌دهند. نهادهای بازار کار از جمله مهمترین عوامل اثرگذار بر انگیزه‌های مشارکت نیروی کار (سمت عرضه بازار کار) و استخدام نیروی کار (سمت تقاضای نیروی کار) هستند. بنابراین بر خلاف دو گروه اول و دو گروه آخر از متغیرهای اقتصادی اثرگذار بر عملکرد بازار کار، گروه سوم، یعنی نهادهای بازار کار، هر دو سمت عرضه و تقاضای نیروی کار را متأثر می‌کند.

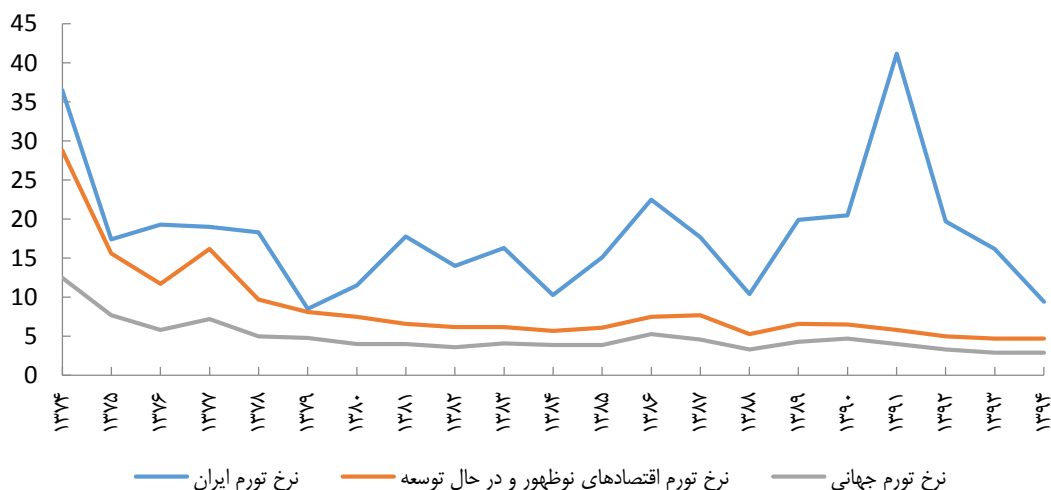
هدف این چارچوب شناسایی محدودیت‌های کلیدی برای ایجاد کار در یک کشور و پیشنهاد سیاست‌ها و اصلاحات مورد نیاز و کمک به پیاده‌سازی و اجرای آنهاست. اجرای این چارچوب در ابتدا نیازمند همکاری و هماهنگی بین تمامی نهادها و شرکای اجتماعی است. در ذیل تلاش می‌شود تا براساس محورهای فوق، متناسب با شرایط ایران راهکارهای سیاستی پیشنهاد گردد.

۳-۱. سیاست‌های اقتصاد کلان

هدف سیاست‌های اقتصاد کلان ایجاد ثبات اقتصادی است. مهمترین مؤلفه‌های بی‌ثباتی اقتصاد کلان شامل متغیرهای مختلف اسمی و حقیقی در اقتصاد نظیر تورم، وضعیت بازارهای مالی و حتی بیکاری است. در ایران تورم می‌تواند به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی بی‌ثباتی اقتصاد کلان در نظر گرفته شود که به‌صورت یک پدیده منحصر به فرد و مزمن درآمده است و در بطن خود بسیاری از ناکارآمدی‌ها و بی‌ثباتی‌ها در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور را نشان می‌دهد. اهمیت این معیار سنجش به گونه‌ای

است که سطح تقاضای مناسب در اقتصاد را نشان داده و عامل اصلی رشد اقتصادی است. آفت تورم بالا تنها در سطح تقاضا خلاصه نمی‌شود، بلکه ارزش قراردادهای بلندمدت را کاهش می‌دهد و در بازار نوعی بی‌اطمینانی به وجود می‌آورد که به تبع آن هزینه ریسک سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد. مقایسه روند نرخ تورم ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه حاکی از آن است که نرخ تورم همچنان از معضلات اصلی اقتصاد ایران است. نمودار ۲، روند نرخ تورم ایران را در کنار اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، طی ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد. نمودار گویای این مسئله است که در حالی که بسیاری از اقتصادها توانسته‌اند معضل تورم‌های بالا و پایدار را حل کنند، ایران هنوز بر این مشکل فائق نیامده است.

نمودار ۲. مقایسه روند نرخ تورم در ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه



مأخذ: صندوق بین‌المللی پول.

در سال ۲۰۱۵ نیز، ایران همچنان در میان ۲۰ کشوری که در جهان دارای بالاترین نرخ تورم هستند، قرار دارد و جایگاه یازدهم را به خود اختصاص داده است. نکته مهم اینکه اغلب ده اقتصاد دارای نرخ تورم بیشتر از ایران، کشورهایی مانند یمن، اوکراین، سودان جنوبی و سودان هستند که درگیر جنگ‌های داخلی و یا خارجی هستند. همچنین مطالعه بر روی ۱۷۵ کشور جهان نشان می‌دهد که تنها ۲۶ کشور طی ۱۰ سال اخیر، نرخ تورم دو رقمی داشته‌اند و اقتصاد ایران در میان ۱۰ کشور نخست قرار دارد. بنابراین تعیین هدف تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) و پایدار باید در دستور کار مجلس و دولت قرار گیرد. در این راستا، برنامه ششم توسعه کشور می‌تواند زمینه انجام اصلاحات لازم را فراهم کند.

بررسی لایحه برنامه ششم نشان می‌دهد^۱ که هرچند این لایحه در موادی به اصلاحات مرتبط با

۱. زهرا کاویانی و دیگران، مجلس، بودجه و تورم، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۸۷۸.



موضوع تورم پرداخته، اما به طور کلی کاهش تورم در میان اهداف اصلی لایحه قرار نداشته و همچنین سایر مواد نیز با ساختار مرتبط با سیاستگذاری مناسب برای دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی و پایدار نگاشته نشده و از این رو لازم است تا اصلاحاتی در این زمینه صورت گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مجموعه‌ای از اصلاحات در زمینه بانک مرکزی، شبکه بانکی و مالیه عمومی لازم است تا مسیر کاهش تورم به سمت تورم تک‌رقمی و پایدار ادامه یابد.

از آنجایی که بانک مرکزی متولی اصلی سیاست پولی و کنترل تورم است، اصلاحات در زمینه بانک مرکزی به منظور تعیین اهداف تورمی برای این بانک، تأمین استقلال بانک مرکزی، تفکیک شئون بانک مرکزی و تعیین دو شأن سیاستگذاری و تنظیمگری (نظارت) و همچنین تقویت بستر سیاستگذاری پولی از مهمترین اصلاحات لازم در این زمینه است. همچنین در حال حاضر مشکل تنگنای اعتباری بانک‌ها، بحران مطالبات غیرجاری و سایر مشکلاتی از قبیل فعالیت بنگاهداری بانک‌ها، دارایی‌های مسموم و غیره نیز ارتباط تنگاتنگی با موضوع تورم پیدا کرده است که به منظور دستیابی به اهداف تورمی لازم است تا اصلاحات لازم در این زمینه نیز شکل گیرد. سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی به معنای تأمین منابع مورد نیاز برای مخارج دولت از طریق شبکه بانکی و بانک مرکزی و همچنین تأمین معادل ریالی درآمدهای ارزی دولت توسط بانک مرکزی و مجموعه تکالیف متعدد دولت به شبکه بانکی که منجر به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود، نیز یکی از اساسی‌ترین دلایل تورم مزمن در اقتصاد ایران است که لازم است اصلاحاتی در این زمینه صورت گیرد. در لایحه برنامه ششم برخی اصلاحات نامبرده در قالب ماده (۲۷) مورد توجه قرار گرفته و برخی نیز -مانند الزام دولت به ارائه یک قاعده مالی که رابطه نفت، دولت و بانک مرکزی را مشخص کند- مغفول مانده که لازم است پیشنهادهای اصلاحی در این زمینه اعمال شود.

۲-۳. زیرساخت‌ها، نهادها و محیط سرمایه‌گذاری

بنگاه‌های کوچک و متوسط در کاهش بیکاری و ایجاد شغل حائز اهمیت هستند. گسترش فعالیت‌های شرکت‌ها و ایجاد مشاغل رسمی توسط بنگاه‌های کوچک و متوسط زمانی اتفاق می‌افتد که هزینه‌های کسب‌وکار (از مقررات گرفته تا بار مالیاتی سنگین و زیرساخت‌های ضعیف) کم و قابل پیش‌بینی باشند. حتی هنگامی که هزینه‌های بازار کم به نظر می‌رسد، هزینه‌های سایه برای کسب‌وکار نظیر کمبود دسترسی به تأمین مالی یا بازار و یا فساد می‌تواند خیلی بالا باشد. یک محیط سرمایه‌گذاری ضعیف و بی‌ثبات اغلب شرکت‌های کوچک و متوسط را که نقش مهمتری در اشتغال کشور ایفا می‌کنند، تحت تأثیر قرار خواهد داد. در نتیجه، بسیاری از آنها غیررسمی باقی می‌مانند و در بهره‌برداری از توان بالقوه خود برای توسعه و ایجاد شغل شکست می‌خورند. این بخش از چارچوب مایلز، به بررسی اینکه وضعیت محیط کسب‌وکار چگونه می‌تواند بخش‌ها یا شرکت‌های با بیشترین پتانسیل برای ایجاد شغل‌های بیشتر

را تحت تأثیر قرار دهد، می‌پردازد و سپس از ابزارهای سیاستی مناسب برای بهبود فضای کسب‌وکار استفاده می‌کند.

یکی از مهمترین ابزارها برای بررسی وضعیت فضای اقتصادی بنگاه‌ها، شاخص‌های فضای کسب‌وکار است که فاکتورهایی مانند مدت زمان لازم برای شروع کسب‌وکار، اخذ مجوز، ثبت اموال، اخذ اعتبار، حمایت از سهامداران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادها و توانایی در پرداخت دیون را مد نظر قرار می‌دهد. در لایحه برنامه ششم توسعه در ماده (۸) لایحه به‌طور کلی به الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار اشاره شده و لازم است در آیین‌نامه اجرایی آن، شاخص‌های مورد نظر تصریح گردد. در این ماده آمده است:

«وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصین، صیانت، حفاظت و مقابله با اخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب‌وکار، با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری، وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری و وزارت کشور الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار را تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند».

از متن ماده پیشنهادی این‌گونه برداشت می‌شود که از نظر سیاستگذار مشکل فضای کسب‌وکار بیش از آنکه ناشی از وجود خلأهای قانونی باشد، ناشی از عدم اجرای قانون است و لذا برای افزایش ضمانت اجرا پای شورای عالی امنیت ملی را به میان می‌کشد. با پذیرش این فرض، می‌توان ماده پیشنهادی را قابل قبول دانست با این حال لازم است که اولاً زمانی برای آن مشخص گردد و ثانیاً بعضی دستگاه‌های مرتبط نظیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هم به آن اضافه گردند تا وجوه مرتبط با اشتغال‌زایی در آن دیده شود. لذا ماده جایگزین می‌توان به‌صورت زیر باشد:

ماده (۸)

«وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور، جذب متخصصین، صیانت و حفاظت و مقابله با اخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب‌وکار، با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری، وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و وزارت کشور، الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار را حداکثر مدت یک سال از زمان تصویب این قانون تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند».

با این حال، بررسی وضعیت کسب‌وکار و محیط سرمایه‌گذاری در ایران نشان می‌دهد که با توجه به اهداف اشتغال‌زایی بهبود شرایط کسب‌وکار و محیط سرمایه‌گذاری نیازمند توجه و اقدامی است بیش



از آنچه در متن ماده فوق در حال پیگیری می‌باشد. یکی از این موضوعات بهره‌مندی از قابلیت بالاتر بنگاه‌های کوچک و متوسط (نسبت به بنگاه‌های بزرگ) در زمینه اشتغال‌زایی است و لازم است بازارهای مالی و به‌طور کلی سیاست‌های اقتصادی به‌طور ویژه به مسائل این نوع از بنگاه‌ها توجه داشته باشند. گزارش بانک جهانی در مورد بیش از ۱۰,۰۰۰ بنگاه از ۸۰ کشور نشان می‌دهد که اصلی‌ترین مانع پیش‌رو برای رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط، دسترسی به منابع مالی و عدم تکافوی آن است. همچنین، در کشورهای با درآمد پایین مسئله تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط حادتر است.^۱ تجربه موفق کشورهای در ایجاد و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط نشان می‌دهد که تدوین استراتژی توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط باید براساس یک سازوکار روشن و کاراً بین حاکمیت و فعالان بازار مالی کشور شکل گیرد. بانک‌ها در تحقق این استراتژی، به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط نقش مهمی را ایفا می‌کنند. از طرف دیگر به‌علت کاراً نبودن روش‌های سنتی بانکداری در مواجهه با بنگاه‌های کوچک و متوسط، بانکداری بنگاه‌های کوچک و متوسط به‌عنوان یک الگوی کاربردی در نظام بانکداری مورد توجه کشورها قرار گرفته و مطالعات گسترده‌ای در این باب صورت گرفته است.^۲ برای مثال شواهد نشان می‌دهد که شکاف تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط در کشورهای توسعه‌یافته کمتر است. در این کشورها، تأمین مالی شرکت‌های بزرگ عموماً از طریق بازار سرمایه و تأمین مالی شرکت‌های کوچک و متوسط از طریق بانک‌ها انجام می‌گیرد، اما در ایران به‌دلیل عدم پیشرفت بازارهای مالی، تأمین مالی شرکت‌های بزرگ عمدتاً از طریق بانک‌ها انجام می‌شود و از طرف دیگر به‌دلیل وجود تسهیلات تکلیفی، عملاً منابع ناچیزی برای تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط باقی می‌ماند. لذا تأمین مالی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط در مقایسه با شرکت‌های بزرگ مشکل‌تر است. این مسئله به‌ویژه در هنگام تأسیس چنین بنگاه‌هایی بیشتر رخ می‌نماید. مطالعات و بررسی‌های انجام شده در داخل کشور همچون پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس نیز نشان می‌دهند یکی از بزرگ‌ترین موانع کسب‌وکارهای کوچک، دسترسی دشوار به منابع مالی و نبود سازوکارهای مناسب تأمین مالی برای این کسب‌وکارهاست.^۳ به‌عبارتی ضعف‌ها و ناتوانی‌هایی مانند کمبود منابع مالی و عدم جذب منابع مالی کافی، مشکلات موجود در ارائه ضمانتنامه‌های بانکی، به‌دست آوردن تسهیلات بانکی و همچنین بالا بودن نرخ سود تسهیلات از جمله دغدغه‌های این بنگاه‌ها در کشور است. این در حالی است که در قاره اقیانوسیه، آمریکای شمالی و جنوبی و اروپای غربی، کمتر از ۲۰ درصد بنگاه‌های کوچک و متوسط از اعتبارات بانکی محروم هستند؛ در آسیای مرکزی، اروپای شرقی، خاورمیانه و شمال آفریقا بین ۲۰ تا ۳۹ درصد از بنگاه‌های کوچک و متوسط از اعتبارات بانکی محروم هستند، این مقدار در جنوب آفریقا بین ۴۰ تا ۵۹ درصد است و در جنوب آسیا نیز

1. Firm Size and the Business Environment: worldwide Survey Results, IFC

۲. سمیرا رسولیان و دیگران، الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط. ۵. تأمین مالی کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در آمریکا، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل ۱۴۸۴۳، سال ۱۳۹۵ ص ۱۰.

۳. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس، <http://rc.majlis.ir/fa/report>

بیش از ۵۹ درصد از بنگاه‌های مزبور از اعتبارات بانکی محروم هستند.^۱ اما در ایران بیش از ۵۹ درصد بنگاه‌های کوچک و متوسط از اعتبارات بانکی محروم هستند.

علیرغم اهمیت موضوع تأمین مالی بنگاه‌های خرد و کوچک و نقش آنها در اشتغال‌زایی و تولید، لایحه برنامه ششم در این خصوص غفلت داشته و توجهی نشان نداده است. در این راستا بازنگری و اصلاح در نظام مالی کشور به نحوی که زمینه برخورداری و دسترسی بیشتر بنگاه‌های کوچک و متوسط به منابع مالی را فراهم نماید، ضروری است لذا پیشنهاد می‌شود بند زیر به لایحه برنامه ششم الحاق شود:

بند «۳» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«در راستای تجهیز نظام بانکی کشور به روش‌های تأمین مالی متناسب با بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط اقتصادی و ایجاد سازوکارهای تشویقی برای تأمین مالی این بنگاه‌ها توسط سیستم بانکی کشور، دولت مکلف است نسبت به اصلاح نظام تأمین مالی اقدام کند. ضوابط اصلاح نظام تأمین مالی، توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی تا پایان سال اول برنامه تهیه می‌گردد».

۳-۳. سیاست‌ها، نهادها و مقررات بازار کار

وجود نهادهای کارآ از مهمترین عوامل زمینه‌ساز برای رشد و توسعه پایدار اقتصادی است. نهادهای منسجم و مکمل یکدیگر با ایجاد محیطی مناسب برای فعالان اقتصادی مسیری را شکل می‌دهند که در آن فرصت‌ها و انعطاف‌پذیری‌های بیشتری حاکم باشد و بدنبال آن کارکرد کارآی بازار بتواند شکل بگیرد. مقررات و نهادهای بازار کار، با تحت تأثیر قرار دادن روابط کارفرما و کارگران، می‌تواند آثار اقتصادی متفاوتی دربرداشته باشد. برای درگیر شدن کارفرما و کارگر در یک رابطه کاری بلندمدت و بهره‌ور، یک مجموعه مقررات بی‌نقص (یا کم نقص) حیاتی است.

این بخش از چارچوب مایلز وضعیت مقررات بازار کار، درجه نفوذ آن و بنابراین اثر اصلاح این مقررات روی ایجاد شغل و حفاظت کارگران در شغل را مورد بررسی قرار می‌دهد. دولت‌ها می‌توانند به‌طور مستقیم از دو طریق بر بهبود عملکرد بازار کار اثرگذار باشند:

۱. نهادسازی و اصلاح قوانین و مقررات،

۲. اعمال سیاست‌های فعال بازار کار هدفمند.

۱. آرمین مصطفی‌زاده، الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۱. تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل ۱۴۳۸۰، سال ۱۳۹۴، ص ۲۰.



۱-۳-۳. نهادسازی و اصلاح قوانین و مقررات

از جمله مهمترین قوانین حوزه بازار کار در کشور عبارتند از:

قانون کار، قانون نظام هماهنگ بازنشستگی و وظیفه، قانون مربوط به خدمت نیمه وقت بانوان، قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر.

تغییرات شرایط بازار کار در سال‌های اخیر (از نظر ترکیب جنسیتی، جمعیتی و تحصیلاتی) و شرایط اقتصاد کلان کشور، ایجاب می‌نماید تا اصلاحاتی در قوانین مذکور اعمال و تعدیلاتی صورت گیرد و شایسته است که این موضوع در برنامه‌های توسعه تصریح و تأکید گردد. اما در لایحه برنامه ششم توسعه، موادی در خصوص نیاز به اصلاح قوانین حوزه بازار کار دیده نمی‌شود. بر این اساس مرکز پژوهش‌های مجلس ذیل ماده (۲۱) بندهای پیشنهادی زیر را ارائه داده است:

بند «۵» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح مقررات ناظر بر بازار کار کشور را با رعایت موارد زیر به عمل آورد:

الف) ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسوکردن منافع دو طرف،

ب) اصلاح و تقویت ساختار بیمه بیکاری،

ج) تقویت همسویی منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت با رویکرد حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی،

د) فراهم نمودن بسترهای حقوقی برای اجرای کار از راه دور، کار مشارکتی و کار پاره‌وقت در بازار کار و افزایش انعطاف‌پذیری در ساعات کار و دستمزدها،

ه) تقویت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکل‌ها».

بند «۸» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«سند توسعه کارآفرینی کشور با تأکید بر توسعه اکوسیستم کارآفرینی از سوی سازمان و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

یکی دیگر از مؤلفه‌های این بخش، وجود نظام جامع آمار و اطلاعات است. به طور کلی نظام اطلاعات بازار کار ابزاری برای سیاست فعال بازار کار است که اطلاعات بازار را برای استفاده طرف عرضه و تقاضا جمع‌آوری، ارزیابی و ارائه می‌کند. بدون دسترسی به آمار و اطلاعات دقیق و بهنگام، احتمال خطا در سیاستگذاری افزایش و راهکاری برای ارزیابی سیاست‌ها نیز وجود نخواهد داشت. در ایجاد نظام آمار و اطلاعات باید راهبردهای زیر مد نظر قرار گیرد:

- شفافیت اطلاعات بازار در سطح ملی درباره عرضه و تقاضا برای بازار کار و آموزش‌های فنی و

حرفه‌ای،

- دسترسی سریع به درخواست‌های عرضه و تقاضای کار و تسریع فرآیند تطبیق (Matching) برای کارفرما و جستجوکننده شغل،

- استفاده از اطلاعات استخراج شده برای بهبود سیاستگذاری بازار کار.
 بنا به ضرورت موضوع و از آنجایی که در متن لایحه به این امر توجهی نشده است، مرکز پژوهش‌های مجلس در قالب بندالحاقی، متن زیر را پیشنهاد می‌دهد:

بند «۴» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«به‌منظور یکپارچه‌سازی، ساماندهی و رفع موازی‌کاری در نظام اطلاعات بازار کار کشور:
 الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی تهیه، اعلام و انتشار آمارهای بازار کار کشور است.
 ب) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری مرکز آمار ایران، نظام اطلاعات بازار کار کشور را متناسب با استانداردهای جهانی و نیازهای آماری برای اجرای سیاست‌های بازار کار اعلام و منتشر نماید.
 ج) کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند در این خصوص همکاری‌های لازم را برای دسترسی به آمارهای ثبتی مورد نیاز به‌عمل آورند.»

۲-۳-۳. اعمال سیاست‌های فعال بازار کار

سیاست‌های فعال بازار کار تلاش می‌کند با افزایش عرضه و تقاضای نیروی کار و افزایش کارآیی تطبیق بازار کار، بیکاری را کاهش دهد. به‌طور کلی می‌توان سیاست‌های فعال بازار کار را به چند دسته تقسیم کرد، هر چند عموماً در عمل این سیاست‌ها به‌صورت یک بسته پیاده می‌شوند:

- خدمات کاریابی،
 - آموزش‌های فنی و حرفه‌ای،
 - یارانه‌ی دستمزد یا یارانه اشتغال،
 - کارآموزی یا اشتغال در بنگاه‌های دولتی،
 - حمایت از ایجاد بنگاه‌های خرد.
- سیاست‌های فعال بازار کار وضعیت نهادی بازار کار و شرایط اقتصاد کلان (مانند محیط کسب‌وکار، نظام آموزشی، قاعده‌گذاری بازار کار) را به‌عنوان ورودی در نظر گرفته و در شرایط فعلی موجود به ارائه راهکارهایی برای دستیابی به اهداف سیاستگذاری مانند کاهش بیکاری جوانان، افزایش کیفیت کار و.. می‌پردازند، به همین دلیل تأثیرگذاری آنها محدود است. تجربه جهانی نشان می‌دهد که اعمال سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای مختلف اگرچه نسبتاً پرهزینه بوده، اما موفقیت‌هایی در پی داشته و دارای صرفه اقتصادی است. این سیاست‌ها شامل بازه وسیعی از فعالیت‌ها شامل افزایش کیفیت عرضه نیروی کار (برای مثال بازآموزی)، افزایش تقاضای نیروی کار (برای مثال ایجاد اشتغال مستقیم)



یا بهبود تطبیق نیروی کار و مشاغل (برای مثال کمک‌های جستجوی شغل) را شامل می‌شود. در شرایط بازار کار ایران نیز اجرای این سیاست‌ها در حول محورهای زیر قابل پیگیری است:

- آموزش به گروه‌های هدف از جامعه بیکاران با اهداف مشخص،
- تخفیف‌ها و معافیت‌های بیمه‌ای برای کارفرمایان موجود که فرصت‌های جدید شغلی ایجاد می‌کنند،

- توجه به خود اشتغالی افراد واجد صلاحیت به‌ویژه دانش‌آموختگان آموزش عالی و کارآفرینان،

- تقویت و بهینه‌سازی سازوکار جستجوی شغل،

- مبارزه با فقر و توسعه متوازن.

قانون برنامه ششم توسعه می‌تواند فرصت مناسب جهت تقویت ضمانت اجرایی این نوع سیاست‌ها باشد. به همین منظور مرکز پژوهش‌های مجلس، در صدد است تا با پیشنهاد مواد الحاقی در سه حوزه اولین گام اجرای این سیاست‌ها را تحقق بخشد:

۱. آموزش و مهارت،

۲. اعطای معافیت به کارفرمایان برای جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی،

۳. توسعه منطقه‌ای،

در بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه «رشد اقتصادی شتابان، پایدار و اشتغال‌زا» به‌عنوان یکی از موضوعات خاص تعیین شده است. با این حال، همان‌طور که نشان داده شد، تجربه برنامه‌های توسعه نشان داده که رشد اقتصادی به خودی خود به معنای اشتغال‌زایی نیست. در متن برنامه ششم نیز تقریباً هیچ برنامه مشخصی برای اشتغال‌زایی ارائه نشده است و مشخص نیست رشد اشتغال‌زا چگونه محقق خواهد شد. در عین حال، تجربه کشورهای موفق در زمینه ایجاد شغل در دوره‌های میان‌مدت نظیر برخی کشورهای OECD و آمریکای لاتین نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در این زمینه مؤثر بوده است. این کشورها سیاست‌های مذکور را به‌طور مستقل از سیاست‌های رشد اقتصادی پیگیری می‌کنند و به‌طور متوسط بین ۰/۵ تا ۱ درصد تولید ناخالص داخلی را صرف اجرای این سیاست‌ها می‌کنند. این سیاست‌ها شامل طیف وسیعی از سیاست‌های مرتبط با یارانه اشتغال، تخفیف بیمه، تخفیف مالیات، مهارت‌آموزی، جستجوی شغل و... است که با توجه به اقتضات بخش‌های مختلف اقتصادی و نیازهای منطقه‌ای اتخاذ می‌شوند.

با توجه به ابعاد نگران‌کننده بیکاری و خوف بدتر شدن اوضاع در آینده که تبعات مختلف اقتصادی، اجتماعی و... را می‌تواند به دنبال داشته باشد، به نظر می‌رسد لازم است موضوع اشتغال‌زایی به‌طور جداگانه در دستور کار دولت قرار گیرد و برنامه ششم می‌تواند بسترهای لازم برای این موضوع را فراهم آورد. در این راستا لازم است منابع مالی لازم برای اجرای این سیاست‌ها از بودجه عمومی پیش‌بینی شده و دولت در این زمینه مسئول پاسخگویی گردد. نکته قابل توجه آن است که در حال حاضر نیز

بخش مهمی از این سیاست‌ها به‌طور پراکنده، غیرهدفمند و بدون شفافیت لازم به‌صورت تحمیل تخفیفات بیمه‌ای به صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی، تخفیفات مالیاتی، برگزاری دوره‌های آموزشی مهارتی، برنامه‌های جستجوی شغل و... اعمال می‌شود و منابع مالی عملاً اختصاص می‌یابد، اما به‌دلیل پراکندگی و عدم پاسخگویی لازم هیچ‌گونه ارزیابی عملکردی از نتیجه این سیاست‌ها در دسترس نیست. تجمیع این سیاست‌ها و تخصیص منابع لازم برای آنها در غالب یک ردیف بودجه‌ای مشخص به‌صورت سهمی از بودجه عمومی کشور (مثلاً ۲ درصد) می‌تواند به هدفمند کردن و افزایش شفافیت و پاسخگویی در این حوزه منجر شود و امیدوار بود که با پیگیری‌های اجرایی دولت و سایر نهادهای مرتبط و ایفای نقش نظارتی مجلس نتایج مطلوبی در حوزه اشتغال نظیر آنچه سایر کشورها نظیر برخی کشورهای آمریکای لاتین و OECD دیده شده است، حاصل شود. در این راستا پیشنهاد زیر ارائه می‌شود:

بند «۱» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«در راستای اجرای بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر رشد شتابان، پایدار اشتغال‌زا، دولت مکلف است اجرای سیاست‌های فعال بازار کار و اشتغال‌زایی مصوب شورای عالی اشتغال را در دستور کار قرار داده و به این منظور هر ساله ردیف مستقلی تحت عنوان «توسعه کسب‌وکار و اشتغال پایدار» با اعتبار حداقل به اندازه ۲ درصد بودجه عمومی دولت را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان دبیرخانه شورای عالی اشتغال موظف است هر ۶ ماه یک بار گزارش اجرای این ماده را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.»

۱-۲-۳. آموزش و مهارت

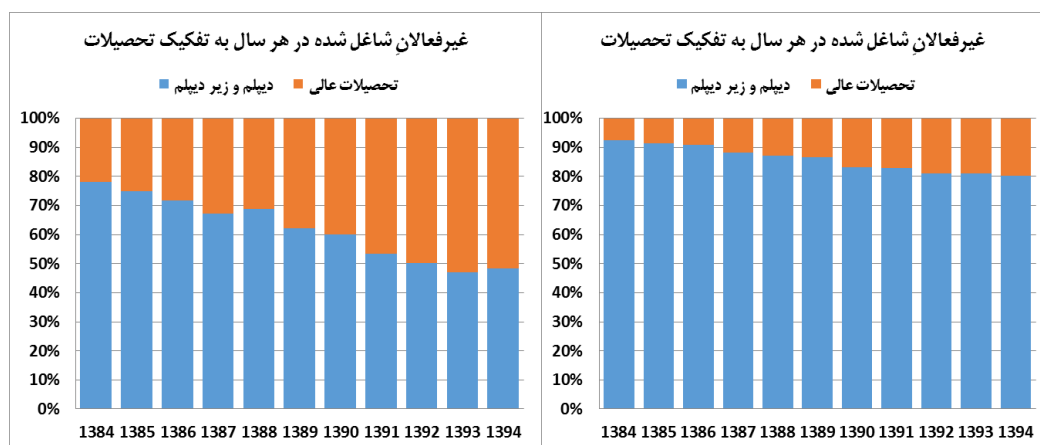
بررسی‌های جهانی نشان می‌دهند بسیاری از کارفرمایان کمبود مهارت را محدودیت عمده‌ای برای توسعه کسب‌وکار و رشد بالقوه خود می‌دانند. افزایش کیفیت نیروی کار برای افزایش بهره‌وری و درآمد کارگران بسیار اساسی است. در حال حاضر خدمات آموزش دولتی با صرف هزینه‌های قابل توجه، به‌صورتی کم کیفیت و کم ارتباط با نیاز کارفرمایان ارائه می‌شود. نظام آموزشی کارآمد تحصیلی و مهارتی هم از نظر ایجاد توازن و تطابق میان طرفین عرضه و تقاضای نیروی کار (و در نتیجه تسهیل فرآیند جستجوی شغل)، هم از نظر افزایش تطابق مهارت شاغلان با کار در محیط کار (و در نتیجه افزایش بهره‌وری) و هم از نظر ایجاد زمینه‌های کارآفرینی دارای اهمیت است.

نمودار زیر نشان می‌دهد از بین کسانی که در هر سال از وضعیت غیرفعالی به وضعیت شاغل بودن انتقال می‌یابند، تنها حدود ۲۰ درصد دارای تحصیلات دانشگاهی هستند. اما از بین کسانی که در هر سال از وضعیت غیرفعالی به وضعیت بیکار بودن انتقال می‌یابند، طی سال‌های اخیر بیش از ۵۰ درصد دارای تحصیلات دانشگاهی هستند. لذا مقایسه این دو نمودار در کنار هم به خوبی بیانگر عدم تطابق تحصیلی در سمت عرضه و تقاضای در بازار کار کشور است. بدین معنی که سمت تقاضای نیروی کار بیشتر به نیروی



کار غیرتحصیل کرده نیاز دارد، در حالی که سمت عرضه نیروی کار دارای تحصیلات عالی است. از بعد مهارتی نیز وضعیت نظام آموزشی کشور بسیار نامناسب است و مهارتهایی که به متقاضیان آموزش داده می‌شود فاصله زیادی با نیازهای بازار و توقعات کارفرمایان دارد.

نمودار ۳. عدم تطابق تحصیلی در سمت عرضه و تقاضای بازار کار



مأخذ: نتایج طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

با این حال تنها در ماده (۱۷) لایحه برنامه ششم به تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال اشاره شده است و در ذیل این ماده ۸ بند آمده است. بند «۵» این ماده در راستای حمایت از نخبگان علمی و بند «۶» و «۷» بر حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری اشاره دارد. بررسی کلی سایر بندهای این ماده نیز نشان می‌دهد که علیرغم تأکید این ماده بر ایجاد تطابق بین تحصیل و اشتغال در مفاد آن اشاره‌ای به این موضوع نشده و این خلأ کاملاً احساس می‌شود.

بر این اساس مرکز پژوهش‌های مجلس ذیل ماده (۲۱)، بندهای پیشنهادی زیر را با هدف ایجاد تطابق بین تحصیل و اشتغال پیشنهاد می‌دهد:

بند «۲» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«به منظور افزایش انطباق میان شغل و مهارت نیروی کار، آن دسته از افراد تازه وارد به بازار کار که فاقد سابقه بیمه‌ای (بجز دوره خدمت سربازی) بوده و به‌طور داوطلبانه و به‌عنوان کارورز مشغول آموزش حین کار می‌شوند، در طول دوره کارورزی تحت پوشش بیمه حوادث و مسئولیت مدنی قرار داشته و از شمول سایر الزامات قانون کار و تأمین اجتماعی مستثنا هستند. طول دوره کارورزی نمی‌تواند بیش از یک سال باشد».

یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم ذیل بخش آموزش و مهارت، توجه و تقویت فرهنگ کار و کار شایسته

در جامعه است. به طوری که در قانون برنامه پنجم توسعه نیز در ماده (۲۵) بر تدوین سند ملی کار شایسته در جهت تثبیت حقوق بنیادین کار و برای بهبود روابط کارگر و کارفرما به شکل سه‌جانبه تأکید شده است. اما در لایحه برنامه ششم ردی از این مؤلفه‌ها دیده نمی‌شود که جهت رفع خلأ مذکور بند الحاقی زیر پیشنهاد می‌گردد:

بند «۷» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم تحقیقات و فناوری و شهرداری‌ها مکلفند برنامه‌های آموزش و ارتقای فرهنگ کارآفرینی و کار مبتنی بر مزیت‌های منطقه‌ای را در طول برنامه به اجرا درآورند.»

۲-۳-۳. اعطای معافیت به کارفرمایان برای جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی

به دلیل ارتباط کم میان صنعت و دانشگاه و عدم رواج دوره‌های کارآموزی، بخشی از آموزش فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در زمان اشتغال و در حین کار اتفاق می‌افتد و لذا کارفرمایان تمایل بیشتری به جذب نیروهای با سابقه دارند. این امر به افزایش احتمال اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی به کارهای غیرمرتبط و همان مشکل عدم تطابق می‌انجامد. لذا بند «۱» ماده (۲۱) به منظور افزایش امکان جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و کاهش عدم تطابق‌ها پیشنهاد شده است.

ماده (۲۱)

«به منظور ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، کارفرمایانی که طی سال‌های برنامه ششم توسعه نسبت به جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بدون سابقه قبلی بیمه (بجز دوره خدمت سربازی) اقدام می‌کنند، از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار کارکنان مذکور معاف هستند. دولت مکلف است منابع مالی لازم برای اجرای این بند را در بودجه سالیانه پیش‌بینی و در اختیار نهاد مربوطه قرار دهد.»

۳-۳-۲. توسعه منطقه‌ای

از دیگر مؤلفه‌های سیاست‌های فعال بازار کار، توجه به توسعه متوازن منطقه‌ای و ایجاد اشتغال پایدار است که با توجه به اهمیت موضوع و خلأ موجود در لایحه پیشنهادی بند الحاقی زیر پیشنهاد می‌گردد:

بند «۶» الحاقی ذیل ماده (۲۱)

«۱. در اجرای طرح‌های اشتغال‌زایی، استان‌ها و شهرستان‌هایی که دارای نرخ بیکاری بالاتر از میانگین کشوری طی مدت پنج سال منتهی به برنامه هستند، در اولویت می‌باشند و سهم بودجه هر استان از طرح‌های اشتغال‌زایی با توجه به میزان اشتغال مورد نیاز برای ایجاد توزان در نرخ بیکاری استان‌ها تعیین می‌شود.»

۲. دولت موظف است ساختار سازمانی، اداری و مدیریتی صندوق کارآفرینی امید در سطح ملی و استانی



را به نحوی مورد بازنگری قرار دهد که اولاً کارآیی آن در اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی شورای عالی اشتغال افزایش یابد ثانیاً استان‌ها دارای نرخ بیکاری بالاتر و درآمد سرانه کمتر برخوردار به‌شتری از منابع و تسهیلات صندوق داشته باشند ثالثاً امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای این صندوق فراهم شود.

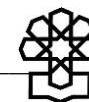
۳. ضوابط اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۴. پیشنهادات اصلاحی

در این قسمت از گزارش به مواد مربوط به حوزه بازار کار که در لایحه برنامه ششم آورده شده است، اشاره شده و اصلاحات مربوط به آنها همراه با دلایل توجیهی بیان می‌گردد.

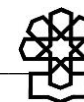
جدول ۴. جدول اصلاحات پیشنهادی لایحه برنامه ششم در حوزه بازار کار و اشتغال

ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
۱	<p>ماده (۸)</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصین، صیانت، حفاظت و مقابله بااخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب‌وکار، با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری، وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری و وزارت کشور الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار را تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند.</p>	<p>یکی از مهمترین ابزارها برای بررسی وضعیت فضای اقتصادی بنگاه‌ها، شاخص‌های فضای کسب‌وکار است که فاکتورهایی مانند مدت زمان لازم برای شروع کسب‌وکار، اخذ مجوز، ثبت اموال، اخذ اعتبار، حمایت از سهام‌داران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای توانایی در پرداخت دیون را مد نظر قرار می‌دهد. در لایحه برنامه ششم توسعه تنها در ماده (۸) لایحه به الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار اشاره شده است.</p> <p>از متن ماده پیشنهادی این‌گونه برداشت می‌شود که از نظر سیاستگذار مشکل فضای کسب‌وکار بیش از آنکه ناشی از وجود خلأهای قانونی باشد، ناشی از عدم اجرای قانون است و لذا برای افزایش ضمانت اجرا پای شورای عالی امنیت ملی را به میان کشیده است. با پذیرش این فرض، می‌توان ماده پیشنهادی را قابل قبول دانست با این حال لازم است که اولاً زمانی برای آن مشخص گردد و ثانیاً بعضی دستگاه‌های مرتبط نظیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هم به آن اضافه گردند تا وجوه مرتبط با اشتغال‌زایی در آن دیده شود.</p>	<p>ماده (۸)</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصین، صیانت، حفاظت و مقابله بااخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب‌وکار، با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری، وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، الزامات ارتقای فضای کسب‌وکار را حداکثر مدت یک سال از زمان تصویب این قانون تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند. مناسب</p>



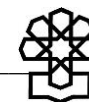
ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
۲	ماده (۱۷) به منظور تحقق اقتصاد دانش بنیان، افزایش بهره وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال و...	یکی از اهداف این بند تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال است. بند «۵» این ماده در راستای حمایت از نخبگان علمی و بند «۶» و «۷» بر حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری اشاره دارد. بررسی کلی سایر بندهای این ماده نیز نشان می‌دهد که علیرغم تأکید صدر ماده بر ایجاد تطابق بین تحصیل و اشتغال در مفاد آن اشاره‌ای به این موضوع نشده و این خلأ کاملاً احساس می‌شود. علاوه بر این، بهتر است بندها و موضوعات مرتبط با اشتغال و بازار کار یک‌جا و در یک ماده ارائه گردد. با توجه به این نکته، پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس برای افزایش تطابق تحصیلات، مهارت‌ها و اشتغال در ادامه ذیل ماده (۲۱) ارائه شده است.	
۳	ماده (۲۱) برای ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، کارفرمایی که طی سال‌های برنامه ششم توسعه نسبت به جذب فارغ التحصیلان دانشگاهی با مدرک حداقل کارشناسی به صورت کارورزی اقدام نمایند، از پرداخت سهم کارفرما و بیمه بیکاری برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار کارکنان برخوردار می‌باشند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره شامل شیوه معرفی، زمینه‌های کاری اولویت‌دار، نحوه تأمین هزینه و سایر موارد به پیشنهاد سازمان و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	این ماده تنها ماده‌ای از لایحه برنامه است که به‌طور مستقیم به موضوع اشتغال می‌پردازد و هدف آن افزایش انگیزه بنگاه‌ها برای جذب نیرو کار تحصیل کرده دانشگاهی با مدرک بالاتر از کارشناسی است تا از بیکاری این افراد که بیشتر از میانگین کل افراد است کاسته شود. در این رابطه ذکر چند نکته ضروری است: ۱. در بند اول سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه «رشد اقتصادی شتابان، پایدار و اشتغال‌زا» به‌عنوان یکی از موضوعات خاص تعیین شده است. با این حال، در متن برنامه ششم تقریباً هیچ برنامه مشخصی برای اشتغال‌زایی	

ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
		<p>ارائه نشده است و مشخص نیست رشد اشتغال‌زا چگونه محقق خواهد شد. ارائه موادی نظیر این ماده نمی‌تواند مشکل اشتغال‌زایی و مشکلات بازار کار کشور را حل نماید.</p> <p>۲. بازار کار دارای این ویژگی است که علیرغم اهمیت آن، سیاستگذاران در عمل کمتر به آن توجه می‌کنند. دلیل آن عمدتاً به پیچیدگی سیاستگذاری و دشواری برنامه‌ریزی در مورد آن باز می‌گردد و لذا سیاستگذاران ترجیح می‌دهند سیاست‌های رشد اقتصادی را پیگیری نمایند و امیدوار باشند که اشتغال‌زایی در نتیجه آن ایجاد خواهد شد. با این حال، تجربه جهانی و ایران نشان داده است که این موضوع صحیح نیست و اگر به موضوع اشتغال و بازار کار به‌طور مجزا از رشد اقتصادی توجه نشود، دیر یا زود تبعات و معضلات اقتصادی، اجتماعی آن خود را نشان داده که می‌تواند بحران‌زا و غیر قابل کنترل باشد.</p> <p>۳. تجربه کشورهای موفق در زمینه ایجاد شغل در دوره‌های میان‌مدت نظیر برخی کشورهای OECD و آمریکای لاتین نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در این زمینه مؤثر بوده است. این کشورها به‌طور متوسط بین ۵٪ تا ۱ درصد تولید ناخالص داخلی‌شان را صرف اجرای این سیاست‌ها می‌کنند که شامل طیف وسیعی از سیاست‌های مرتبط با یارانه اشتغال، تخفیف بیمه، تخفیف مالیات، مهارت‌آموزی، جستجوی شغل و... در رشته‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی در مناطق</p>	<p>به منظور ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، کارفرمایانی که طی سال‌های برنامه ششم توسعه نسبت به جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بدون سابقه قبلی بیمه (بجز دوره خدمت سربازی) اقدام می‌کنند، از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار کارکنان مذکور معاف هستند. حق بیمه فوق‌الذکر توسط دولت پرداخت می‌گردد. دولت مکلف است منابع مالی لازم برای اجرای این بند را در بودجه سالیانه پیش‌بینی و در اختیار نهاد مربوطه قرار دهد.</p>



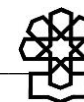
پیشنهاد	ارزیابی کارشناسی	ماده لایحه	ردیف
	<p>مختلف می‌شود.</p> <p>۴. با توجه به ابعاد نگران‌کننده بیکاری و خوف بدتر شدن اوضاع در آینده که تبعات مختلف اقتصادی، اجتماعی و... را می‌تواند به دنبال داشته باشد، به نظر می‌رسد لازم است موضوع اشتغال‌زایی در دستور کار فوری دولت قرار گیرد. در این راستا لازم است اولاً منابع مالی لازم برای اجرای این سیاست‌ها از بودجه عمومی پیش‌بینی شده و دولت در این زمینه مسئول پاسخگویی گردد و ثانیاً مشکلات نهادی و ساختاری بازار کار که رفع آن‌ها نیازمند قانونگذاری یا هماهنگی بین دستگاه‌ها باشد در متن قانون برنامه دیده شود.</p> <p>۵. با توجه به نکات فوق‌الذکر علاوه بر اصلاح بند فعلی ماده، لازم است پیشنهادهای در ارتباط افزایش تطابق میان مهارت‌ها، تحصیلات و اشتغال، اصلاح نظام آماری بازار کار، کاهش شکاف منطقه‌ای اشتغال و بیکاری، تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، اصلاح قوانین و مقررات فعلی بازار کار و... ارائه شود که دلایل آن در ادامه ارائه می‌شود.</p> <p>۶. در حال حاضر نرخ بیکاری کل کشور ۱۱ درصد است و نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی ۱۸/۵ درصد، می‌باشد. علاوه بر این برآوردهای موجود مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که با تداوم وضعیت موجود نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در سال ۱۴۰۰ به ۳۶/۴ درصد خواهد رسید درحالی که در آن زمان نرخ بیکاری</p>		

پیشنهاد	ارزیابی کارشناسی	ماده لایحه	ردیف
	<p>حول و حوش ۱۵ درصد است. با توجه به این نکته، چاره‌جویی برای افزایش اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی ضروری است.</p> <p>۷. هدف از این بند، تشویق بخش خصوصی و کاهش هزینه بنگاه‌ها در استخدام نیروی کار جوان جدید است این بند در واقع تنفیذ بند «و» ماده (۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد و عملکرد آن نشان می‌دهد که در سال‌های اجرای این حکم، سالیانه ۱۳۰ تا ۲۰۰ هزار نفر به تعداد شاغلین اضافه شده است و در سال‌های عدم اجرای این حکم، کاهش اشتغال زایی مشهود بوده است.</p> <p>۸. از سوی دیگر به دلیل بار مالی که اجرای این بند برای سازمان تأمین اجتماعی دارد معمولاً از طرف سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نشده و جزء بدهی‌های دولت منظور می‌گردد لذا پیشنهاد می‌شود تأمین مالی این بند پیش‌بینی گردد.</p>		
<p>۱. در راستای اجرای بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر رشد شتابان، پایدار اشتغال‌زا، دولت مکلف است اجرای سیاست‌های فعال بازار کار و اشتغال‌زایی مصوب شورای عالی اشتغال را در دستور کار قرار داده و به این منظور هر ساله ردیف مستقلی تحت عنوان «توسعه کسب‌وکار و اشتغال پایدار» با اعتبار حداقل به اندازه ۲ درصد بودجه عمومی دولت را در لوابیح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان دبیرخانه شورای</p>	<p>همان‌طور که اشاره شد تحقق اهداف اشتغال‌زایی مستلزم اجرای برنامه‌های و سیاست‌های بازار کار است و بدون اجرای این برنامه‌ها تحقق اهداف اشتغال‌زایی و اصلاح بازار کار دشوار است. تجربه کشورهای موفق در زمینه ایجاد شغل در دوره‌های میان‌مدت نظیر برخی کشورهای OECD و آمریکای لاتین نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در این زمینه مؤثر بوده است. این کشورها به‌طور متوسط بین ۵٪ تا ۱ درصد تولید</p>	<p>ماده (۲۱) - بند الحاقی «۱»</p>	<p>۴</p>



ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
		ناخالص داخلی‌شان را صرف اجرای این سیاست‌ها می‌کنند که شامل طیف وسیعی از سیاست‌های مرتبط با یارانه اشتغال، تخفیف بیمه، تخفیف مالیات، مهارت‌آموزی، جستجوی شغل و... در رشته‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مختلف می‌شود.	عالی اشتغال موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش اجرای این ماده را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.
۵	ماده (۲۱) - بند الحاقی «۲»	یکی از واقعیت‌های موجود کشور وجود شکاف میان آموخته‌های افراد از نظام آموزشی کشور و نیاز بنگاه‌های اقتصادی است. این شکاف می‌تواند با تعریف دوره کارآموزی برطرف گردد. با این حال براساس ترتیبات قانونی موجود، هر گونه حضور عامل انسانی در محیط کار، تعهداتی را برای کارفرما تحمیل می‌نماید و امکان آزمون نیروی انسانی توسط کارفرما فراهم نیست. لذا پیشنهاد می‌شود برای نیروی کار جوان و بدون سابقه قبلی اشتغال یک دوره کارورزی یکساله تعریف گردد که طی آن تفاهم میان کارفرما و کارورز مبنای همکاری باشد.	۲. به منظور افزایش انطباق میان شغل و مهارت نیروی کار، آن دسته از افراد تازه وارد به بازار کار که فاقد سابقه بیمه‌ای (بجز دوره خدمت سربازی) بوده و به‌طور داوطلبانه و به‌عنوان کارورز مشغول آموزش حین کار می‌شوند، در طول دوره کارورزی تحت پوشش بیمه حوادث و مسئولیت مدنی قرار داشته و از شمول سایر الزامات قانون کار و تأمین اجتماعی مستثنا هستند. طول دوره کارورزی نمی‌تواند بیش از یک سال باشد.
۶	ماده (۲۱) - بند الحاقی «۳»	حدود ۵۰ درصد اشتغال بخش صنعت و بیش از ۸۰ درصد اشتغال کل اقتصاد ایران توسط بنگاه‌های کوچک و متوسط ایجاد می‌شود. با این حال، علاوه بر اینکه این بنگاه‌ها اساساً جایگاه مشخصی در سبد سیاستگذاری کشور ندارند (مهمترین شاهد آن است که آخرین آمار بنگاه‌های کوچک صنعتی مربوط به سال ۱۳۸۳ است)، نظام مالی موجود کشور از ظرفیت‌های لازم برای تأمین مالی این بنگاه‌ها برخوردار نیست. این در حالی است که بر مبنای تجربیات	۳. در راستای تجهیز نظام بانکی کشور به روش‌های تأمین مالی متناسب با بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط اقتصادی و ایجاد سازوکارهای تشویقی برای تأمین مالی این بنگاه‌ها توسط سیستم بانکی کشور، دولت مکلف است نسبت به اصلاح نظام تأمین مالی اقدام کند. ضوابط اصلاح نظام تأمین مالی، توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی تا پایان سال اول برنامه تهیه

ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
		جهانی روش‌ها و سازوکارهای متعددی برای تأمین مالی این بنگاه‌ها پیش‌بینی و اجرایی شده است. لذا لازم است که نهادهای سیاستگذاری در حوزه بازارهای پولی و مالی ترتیبات لازم برای نیل به این هدف را فراهم نمایند.	می‌گردد.
۷	ماده (۲۱) - بند الحاقی «۴»	در کنار منابع مالی، وجود نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار از جمله لوازم اصلی تدوین و اجرای برنامه‌های فعال بازار کار است. متأسفانه در حال حاضر خلأ جدی در این حوزه وجود داشته و آمارگیری نیروی کار محدود به حوزه محدودی از طرف عرضه نیروی کار شده است. یک نظام آمار و اطلاعات مطلوب نظامی است که سامانه‌های مختلف آمارهای ثبتي نظیر آموزشی، تأمین اجتماعی و... را به یکدیگر متصل نماید به نحوی که امکان رصد نیروی کار شاغل، بیکار، فعال، غیر فعال و... به‌طور مستمر وجود داشته باشد.	۴. به‌منظور یکپارچه‌سازی، ساماندهی و رفع موازی‌کاری در نظام اطلاعات بازار کار کشور: الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی اعلام و انتشار آمارهای بازار کار کشور است. ب) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری مرکز آمار ایران، نظام اطلاعات بازار کار کشور را متناسب با استانداردهای جهانی و نیازهای آماری برای اجرای سیاست‌های بازار کار اعلام و منتشر نماید. ج) کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند در این خصوص همکاری‌های لازم را برای دسترسی به آمارهای ثبتي مورد نیاز به‌عمل آورند.
۸	ماده (۲۱) - بند الحاقی «۵»	از جمله اشکالات جدی نهادی موجود در بازار کار مربوط به قوانین و مقررات موجود ناظر بر بازار کار است. با علم به این موضوع در برنامه پنجم توسعه (ماده (۷۳)) اصلاح قوانین بازار کار با رویکردهای مشخص پیشنهاد و تصویب شد. با این حال، اصلاح مقررات مذکور در عمل صورت نگرفت.	۵. دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح مقررات ناظر بر بازار کار کشور را با رعایت موارد زیر به‌عمل آورد: الف) ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسوکردن منافع دو طرف ب) اصلاح و تقویت ساختار بیمه بیکاری ج) تقویت همسویی منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت با رویکرد حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی



ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
			د) فراهم نمودن بسترهای حقوقی برای اجرای کار از راه دور، کار مشارکتی و کار پاره‌وقت در بازار کار و افزایش انعطاف‌پذیری در ساعات کار و دستمزدها ه) تقویت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکل‌ها
۹	ماده (۲۱) - بند الحاقی «۶»	شکاف موجود میان مناطق مختلف کشور از نظر اشتغال و بیکاری از جمله ویژگی‌های اقتصاد ایران است به نحوی که وضعیت بیکاری در برخی استان‌ها در حد بحرانی و در برخی قابل قبول است (شکاف نرخ بیکاری در برخی دوره‌ها به بیش از ۱۳ درصد می‌رسد). با توجه به این نکته ضرورت دارد موضوع اشتغال از نظر منطقه‌ای هم دیده شده و مناطق بحرانی در اولویت سیاستگذاری‌ها قرار گیرند.	۶. ۱. در اجرای طرح‌های اشتغال‌زایی، استان‌ها و شهرستان‌هایی که دارای نرخ بیکاری بالاتر از میانگین کشوری طی مدت پنج سال منتهی به برنامه هستند، در اولویت می‌باشند و سهم بودجه هر استان از طرح‌های اشتغال‌زایی با توجه به میزان اشتغال مورد نیاز برای ایجاد توزان در نرخ بیکاری استان‌ها تعیین می‌شود. ۲. دولت موظف است ساختار سازمانی، اداری و مدیریتی صندوق کارآفرینی امید در سطح ملی و استانی را به نحوی مورد بازنگری قرار دهد که اولاً کارایی آن در اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی شورای عالی اشتغال افزایش یابد ثانیاً استان‌ها دارای نرخ بیکاری بالاتر و درآمد سرانه کمتر برخوردار بیشتری از منابع و تسهیلات صندوق داشته باشند ثالثاً امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای این صندوق فراهم شود. ۳. ضوابط اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ردیف	ماده لایحه	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد
			به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
۱۰	ماده ۲۱- بند الحاقی ۷	یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم و مؤثر در بازار کار، توجه و تقویت فرهنگ کار و کار شایسته در جامعه است. به طوری که در قانون برنامه پنجم توسعه نیز در ماده (۲۵) بر تدوین سند ملی کار شایسته در جهت تثبیت حقوق بنیادین کار و برای بهبود روابط کارگر و کارفرما به شکل سه‌جانبه تأکید شده است. اما در لایحه برنامه ششم ردی از این مؤلفه‌ها دیده نمی‌شود.	۶. سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم تحقیقات و فناوری و شهرداری‌ها مکلفند برنامه‌های آموزش و ارتقای فرهنگ کارآفرینی و کار مبتنی بر مزیت‌های منطقه‌ای را در طول برنامه به اجرا درآورند.
۱۱	ماده ۲۱- بند الحاقی ۸	مسئله کارآفرینی یکی از چالش‌های اصلی اقتصادها است و در نهایت رشد و اشتغال‌زایی اقتصاد وابسته به میزان کارآفرینی در آنها دارد. فعالیتهای کارآفرینی مستلزم وجود اکوسیستم ویژه‌ای است که کارآفرینان در آن ظهور، بروز و رشد می‌نمایند.	۷. سند توسعه کارآفرینی کشور با تأکید بر توسعه اکوسیستم کارآفرینی از سوی سازمان و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
۱۲	ماده (۲۵) بند «۲»	با توجه به اینکه از معضلات اساسی استان‌های کمتر توسعه‌یافته، نرخ بیکاری بالا است لازم است در کنار طرح‌های عمرانی برنامه‌های اشتغال‌زایی به‌عنوان منبع صرف مورد نظر در این ماده ذکر شود.	ماده (۲۵) بند «۲»- دولت دو درصد (۲٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دو سوم به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد.



منابع و مأخذ

۱. بهنیا، مهرا و آرش، علویان. بررسی وضعیت بازار کار در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی ریاست‌جمهوری، تیرماه ۱۳۹۴.
۲. رسولیان، سمیرا و دیگران. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۵. تأمین مالی کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در آمریکا، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل: ۱۴۸۴۳، سال ۱۳۹۵.
۳. کاویانی، زهرا و دیگران. مجلس، بودجه و تورم، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۸۷۸.
۴. مصطفی‌زاده، آرمین. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۱. تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل: ۱۴۳۸۰، سال ۱۳۹۴.
۵. موسی، خوشکلام خسروشاهی. عرضه و تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران؛ وضعیت موجود و چشم‌انداز آتی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۴۰۲.

6.MILES framework: Macroeconomic conditions, Investment climate, Labor .
market policies, regulations and institutions, Education policies, Social protection



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۰۵۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید» (اشتغال و بازار کار)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه عزیزخانی، الهام خیراندیش، مهران بهنیا

ناظر علمی: سیدهادی موسوی‌نیک

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بازار کار
۲. اشتغال
۳. بیکاری
۴. برنامه ششم
۵. رشد اقتصادی
۶. جستجوی شغل
۷. جوسازی
۸. آموزش
۹. مهارت
۱۰. سیاست‌های فعال بازار کار



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۱۴