



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح الزام بخش‌های خصوصی در به‌کارگیری نیرو از طریق ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۷۴۱

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی



مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

فاطمه عزیزخانی

ناظر علمی:

محمدرضا عبداللهی

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۲۸۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۴/۷



مقدمه

علی‌رغم پیشرفت‌های علمی و توسعه فناوری‌های آماری و اطلاعاتی و بهبود چشمگیر در انتقال و مبادله اطلاعات متأسفانه در عرصه پاسخ به نیازمندی‌های شغلی، فرایند تطابق و جستجوی شغل و به‌کارگیری جویندگان کار در فرصت‌های شغلی ایجاد شده در بازار کار کاستی‌های جدی وجود دارد و همچنان فرایندهای مذکور برای کارکنان و کارفرمایان پرهزینه و زمان‌بر بوده و دقت و اثربخشی لازم را ندارد. بنابراین مداخلات تسهیل‌کننده و بهبودگر در عرصه جستجوی شغل و یافتن نیروی کار توانمند و شایسته می‌تواند راهگشا باشد. در شرایط کنونی غالب کارفرمایان بخش غیردولتی به روش‌های مختلف از جمله دفاتر کاریابی، ارتباطات فردی، درج آگهی در رسانه‌ها اعم از سایت‌های اینترنتی، شبکه‌های اجتماعی و ... مبادرت به تأمین نیروی کار مورد نیاز خود می‌کنند و در بسیاری از موارد امکان رصد آمار و اطلاعات، مدیریت و نظارت یا سامان‌دهی وجود ندارد. در این راستا طرح الزام بخش‌های خصوصی در به‌کارگیری نیرو از طریق ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی با هدف نظام‌مند و ضابطه‌مند کردن جذب نیروی انسانی در یک ماده‌واحد و ۵ تبصره پیشنهادی به شرح زیر ارائه شده است:

«ماده‌واحد: ادارات کار مکلف به ثبت‌نام بیکاران و متقاضیان کار می‌باشند و کلیه بخش‌ها و دستگاه‌ها اعم از خصوصی و دولتی (به‌جز موارد استثنای که شرایط آزمون و گزینش مربوط به خود را دارد) ملزم به جذب نیرو از طریق معرفی اداره کار با توجه به نوع تخصص مورد نیاز آنها می‌باشند.

تبصره «۱»- بعد از معرفی اداره کار و مصاحبه در صورتی که دستگاه شرایط لازم را در فرد معرفی شده نیابد می‌تواند از نفرات بعدی که به نوبت در اداره کار براساس تخصص ثبت‌نامه کرده و معرفی می‌شوند استفاده نماید.

تبصره «۲»- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است لیستی از شرکت‌ها و مراکزی که از این قانون تخلف می‌نمایند تهیه و گزارش آن را هر سه ماه یکبار به دستگاه‌های ذی‌ربط و کمیسیون‌های مجلس ارائه نمایند.

تبصره «۳»- دستگاه‌های دولتی موظف هستند نسبت به ارائه هرگونه تسهیلات و بخشودگی جرائم طرح‌های تشویقی به شرکت‌های متخلف معرفی شده امتناع نمایند برای این شرکت‌ها و بخش‌های خصوصی هنگام شرکت در مناقصات امتیاز منفی تلقی می‌شود و در صورت تکرار اجازه شرکت در مناقصات را ندارد.

تبصره «۴»- شرکت‌هایی که این قانون را رعایت و تأیید از اداره کار داشته باشد از امتیاز و اولویت بیشتری در مناقصات و مزایده‌ها برخوردار هستند.

تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرای امتیازات و اولویت‌ها را وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت اقتصاد و دارایی

طرف مدت سه ماه می‌باست تهیه و اجرایی نماید.»

در مقدمه توجیهی طرح آمده است:

«با توجه به اصل سوم و اصل چهل و سوم قانون اساسی و به منظور اجرای عدالت و تکریم متقاضیان جویای کار به ویژه با عنایت به تعداد زیاد بیکاران که در بسیاری از مواقع در نوبت به کارگیری به دلیل نبود نظارت منجر به تضييع حق آن بیکارانی می شود که از رابطه و نفوذ در دستگاهها و بخشها برخوردار نمی باشند و متأسفانه نحوه به کارگیری فعلی نیرو به نحوی است که افراد در پیچ و خم کاریابی و مراجعه به ادارات و دستگاهها به غیر از عدم جذب، باعث تحقیر آنها نیز می گردد. بنابراین دو دلیل اصلی در ارائه طرح، اجرای عدالت و تکریم متقاضیان جویای کار است.»

در این مطالعه تلاش بر این است تا کلیات و جزئیات طرح به تناسب اهداف و دلایل توجیهی آن، مورد بررسی قرار گیرد و نقاط قوت و ضعف طرح مذکور، احصا گردد.

اظهار نظر پیرامون طرح

- مراکز کاریابی غیردولتی از سال ۱۳۷۹ به دنبال تحقق اهداف برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور اجازه فعالیت یافتند. همچنین به منظور ایجاد وحدت رویه در ایجاد این مراکز، قانون مجازات اشتغال به حرفه کاریابی و مشاوره شغلی بدون داشتن پروانه کار تصویب و در تاریخ ۱۳۸۰/۷/۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسید. از سوی دیگر آیین نامه اجرایی این قانون در سال ۱۳۸۱ تصویب و در سال ۱۳۸۳ اصلاح گردید. نظر به اینکه برنامه های توسعه ای کشور نیز بر تقویت مشارکت بخش خصوصی تأکید کرده، برنامه توسعه کمی و کیفی این مراکز همچنان جزء سیاست های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. افزون بر این به استناد ماده (۱۱۹) قانون کار، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف به ایجاد مراکز خدمات اشتغال در سراسر کشور است. بر همین اساس و به منظور تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی گری دولت و برای گسترش و تقویت مشارکت بخش خصوصی، وظیفه شناسایی فرصت های شغلی و ثبت نام از جویندگان کار به مراکز کاریابی غیردولتی واگذار شد و ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی در قالب مراکز خدمات اشتغال دولتی صرفاً نقش نظارت بر مراکز کاریابی غیردولتی را عهده دار شدند. البته هر چند ضعفها و ایرادهایی در انجام این وظیفه مهم به مراکز کاریابی غیردولتی وارد است، لیکن با اصلاح آیین نامه ها و تقویت نقش نظارتی دولت می توان این نقیصه را برطرف کرد.
- طرح مذکور با دغدغه تکریم جویندگان کار و اهتمام به اصول سوم و چهل و سوم قانون اساسی ارائه شده است. با این حال برای رفع این دغدغه ها می بایستی تصویب طرحها و قوانینی پیگیری شود که جریان آزاد اطلاعات بازار کار و دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به فرصت های شغلی به منظور اجرای عدالت را به همراه داشته باشد. در حال حاضر دستگاه های متعددی هر یک به تولید بخشی از اطلاعات بازار کار می پردازند. اما نظام جامع اطلاع رسانی بازار کار در کشور ایجاد نشده است تا اطلاعات مربوطه را جمع آوری، پالایش و پردازش کند به طوری که سهولت و تسریع در دسترسی به اطلاعات مورد نیاز برای ارگان های مختلف از جمله مراکز کاریابی فراهم شود. افزون بر این بین مراکز کاریابی غیردولتی در خصوص مبادله اطلاعات بازار کار ارتباط منسجم و تنگاتنگی وجود ندارد. در حال حاضر فقدان قوانین و مقررات مربوط به مبادله اطلاعات بازار کار باعث شده جویندگان کار که اصلی ترین متقاضیان این اطلاعات هستند با چالش های زیادی مواجه و راهی جز توسل به دوست و آشنا نداشته باشند. بر همین اساس پیشنهاد می شود برای ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار، همه نهادها و سازمان های دولتی و خصوصی مکلف به همکاری با وزارت کار و در اختیار

قرار دادن اطلاعات بازار کار شوند و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات جامع از وضعیت عرضه و تقاضای بازار کار گردد.

- تجربه ارائه خدمات اشتغال به صورت دولتی و ناکارآمدی‌های آن در گذشته موجب شد فرایند کاریابی به‌عنوان امور قابل واگذاری به بخش خصوصی، به کاریابی‌ها سپرده شود اما طرح به نوعی بازگشت به تجربه ناموفق گذشته بدون توجه به دلایل اتخاذ تصمیم واگذاری این تصدی بوده. با توجه به تعداد ۱۰۰۰ دفتر کاریابی غیردولتی فعال در سطح کشور که به‌عنوان بازوان اجرایی ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی محسوب و در حوزه اشتغال فعالیت می‌کنند ضرورت دارد این اقدام توسط بخش خصوصی انجام پذیرد. ضمن اینکه با توجه به تعداد اندک ادارات کار به نسبت دفاتر کاریابی، مراجعه افراد برای ثبت‌نام به ازدحام جمعیت منجر شده و قطعاً با توجه به محدودیت پرسنل، تعدد و تنوع وظایف، متقاضیان خدمات بهتری دریافت نخواهند کرد.

- عملکرد ضعیف کاریابی‌ها امروزه با سامانه‌های برخط جستجوی شغلی و سایت‌های آگهی‌کننده تا حدودی جبران شده که در صورت اعمال محدودیت‌های پیشنهادی دسترسی متقاضیان به خدمات جستجوی شغل و کاریابی کاهش می‌یابد و مغایر برقراری عدالت مطابق با هدف طرح مذکور است.

- در طرح عملاً فرایند یا اقدامی که نشان‌دهنده بهبود اثربخشی، کاهش هزینه‌ها و سرعت به‌کارگیری افراد، جستجوی فعال و مشاوره و هدایت شغلی مطلوب‌تر باشد وجود ندارد. بنابراین حتی مشخص نیست چگونه می‌خواهد شأن و منزلت افراد کارجو را بهتر رعایت کند.

- رویکرد سلبی و تنبیهی در متن پیشنهادی نشان‌دهنده ضرورت شناخت مناسب از ضرورت مشارکت و همراهی کارجویان و کارفرمایان و مجموعه فعالان اقتصادی در این عرصه است. این در حالی است که تجربه «قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار» (مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱) مثال بارزی است که نشان می‌دهد بازیگران عرصه بازار کار با رویکردهای تنبیهی و سلبی چندان به نظم نخواهند آمد و جلب همراهی و همسویی مشارکت فعال آنان بهتر است با رویکردهای تشویقی و ایجابی در دستور کار برنامه‌ریزی و اجرا قرار گیرد. برای مثال می‌توان به پیشنهاد محدود کردن تمکین نکردگان از طرح در مناقصات و مزایده‌ها اشاره کرد که گویا گمان بر این بوده که صرفاً پیمانکاران طرف قرارداد دستگاه‌های دولتی مخاطب هستند نه همه مردم کشور.

- بی‌توجهی به تنوع و تکثر مشاغل، مهارت‌ها، فرصت‌های شغلی و اینکه بازیگر اصلی این عرصه انسان صاحب اراده و مختاری است که ویژگی‌های شخصیتی و کاری متمایز و یگانه‌ای دارد سبب شده در این طرح اتفاقاً نیروی کار از سطح انسانی خود تنزل یافته و با آن مشابه کالا رفتار شود. ضمن اینکه محدود کردن آزادی‌های مشروع فعالان اقتصادی در به‌کارگیری نیروی کار مورد نیاز نه عادلانه است و نه تکریم‌بخش، بنابراین مداخلات قانونی بهتر است برانگیزاننده و محرک سرمایه‌گذاران و کارآفرینان باشد و قدرت اختیار و انتخاب آنان را بسط داده فضای رقابت و پویایی ایجاد کند.

- در این طرح مکانیسم مشخصی برای شناسایی افراد بیکار وجود ندارد، لذا احتمال هجوم افراد غیرفعال، دارای اشتغال ناقص و یا افرادی که شاغل هستند و شغل دلخواه ندارند، برای ثبت‌نام بسیار زیاد است.

- مطابق مفاد ماده (۹) قانون بیمه بیکاری، کلیه کارفرمایان موظفند با هماهنگی شوراهای اسلامی یا نمایندگان کارگران، فهرست محل‌های خالی شغل را که ایجاد می‌شوند به مراکز خدمات اشتغال محل اعلام کنند اما با گذشت چندین سال از اجرایی شدن قانون بیمه بیکاری و به دلیل عدم پیش‌بینی ضمانت اجرایی لازم، عملاً اقدام مؤثر و کارآمدی برای الزام کارفرمایان به تأمین نیروی کار مورد

نیاز از طریق دفاتر کارایی صورت نپذیرفته است. از آنجایی که در این طرح نیز ضمانت اجرایی پیش‌بینی نشده است، امکان اجرای آن نیز بسیار ضعیف است.

- این‌گونه به‌نظر می‌رسد که فرض طرح چنین بوده که مراجعه زودتر برای مصاحبه شغلی و به‌کارگیری افراد، شانس اشتغال را به‌صورت محسوسی افزایش می‌دهد ولی فعالان بخش خصوصی براساس توانمندی و بهره‌وری کارکنان و کمکی که به افزایش تولید و سودآوری بنگاه اقتصادی می‌کنند نسبت به جذب افراد اقدام می‌کنند در نتیجه ترتیب مراجعه سهم قابل اغمازی در مقایسه با مهارت‌ها، تخصص، دانش و توانمندی عملی افراد داشته و ترتیب و نوبت مراجعه قابل جایگزینی با این معیارها نخواهد بود.
- در عنوان طرح فقط به الزام بخش‌های خصوصی در به‌کارگیری نیرو اشاره دارد این در حالی است که در متن طرح این الزام شامل همه بخش‌ها و دستگاه‌ها اعم از خصوصی و دولتی است لذا از این منظر طرح مغایر ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس است که مقرر می‌دارد طرح‌های قانونی باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشد.
- حکم ماده‌واحد مبنی بر الزام و تکلیف بخش‌ها و دستگاه‌های دولتی نسبت به جذب نیرو از طریق معرفی اداره کار با احکام قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸ که شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی را برمی‌شمارد، در تعارض است. برای مثال ارتباط این طرح با ماده (۱۷)، (۳۲) و (۱۲۴) قانون مذکور مشخص نیست و ابهام دارد. از این جهت مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری به‌نظر می‌رسد.
- به‌رغم اینکه در تبصره به محدودیت در ارائه تسهیلات به دستگاه‌های متخلف اشاره شده است اما نحوه احراز و رسیدگی به تخلف مشخص نشده است و از این جهت واجد ابهام است.
- تفویض تعیین امتیازات و اولویت‌ها بدون تعیین ضابطه به هیئت وزیران به جهت ماهیت تقنینی مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.
- متن طرح دارای ایرادهای نگارشی است که نیازمند بازبینی و اصلاح است و استفاده از واژه غیرفارسی لیست مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

جمع‌بندی

بررسی طرح الزام بخش‌های خصوصی در به‌کارگیری نیرو از طریق ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نشان می‌دهد، علاوه بر اینکه طرح مذکور مکانیسم و چارچوب مشخصی برای تحقق اهداف مدنظر (نظام‌مند و ضابطه‌مند کردن جذب نیروی انسانی، تحقق عدالت و تکریم متقاضیان) ندارد، بلکه انعطاف‌ناپذیری بیشتری بر بازار کار تحمیل می‌کند. همچنین ایرادهای اساسی بر محتوای طرح وارد است که با برخی از قوانین و اسناد بالادستی و تحقق اهداف مدنظر، منافات دارد از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

اجرای این طرح، مستلزم تأمین نیروی انسانی و منابع مالی است و با توجه به تمرکز طرح بر گسترش بخش دولتی، با اصل (۴۴) قانون اساسی (کاهش حجم دولت و خصوصی‌سازی) در تعارض است. همچنین مغایرت بین عنوان و محتوای طرح مشهود است و این امر مغایر ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس است. همچنین، عدم پیش‌بینی راهکاری در جهت کاهش ازدحام جمعیت با توجه به تعداد اندک ادارات کار، عدم پیش‌بینی فرایند یا اقدامی در راستای بهبود اثربخشی، کاهش هزینه‌ها و سرعت به‌کارگیری افراد، جستجوی فعال و مشاوره و هدایت شغلی، محدود کردن آزادی‌های مشروع فعالان اقتصادی، عدم توجه به بهره‌وری و توانمندی نیروی

کار و توجه صرف به ثبت نام نوبتی، فقدان مکانیسم مشخص برای شناسایی افراد بیکار، بی توجهی به تنوع و تکثر مشاغل، مهارت‌ها و فرصت‌های شغلی، غالب بودن رویکرد سلبی و تنبیهی در متن پیشنهادی و عدم پیش‌بینی ضمانت اجرایی از دیگر انتقادهای وارد بر این طرح است.

در هر حال طرح پیشنهادی، هرچند با هدف رفع دغدغه جویندگان شغل نگاشته شده است ولی محتوای آن را نمی‌توان اقدامی در جهت رفع چالش‌های بازار کار کشور ارزیابی کرد و ضرورت آن به شکلی که پیشنهاد شده است قابل توجیه نیست. بنابراین تصویب کلیات و مفاد این طرح مورد پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس نیست. اما در این خصوص پیشنهاد می‌شود:

دولت در جهت راه‌اندازی و تکمیل نظام آمار و اطلاعات بازار کار، بهسازی فرایند جستجوی شغل و به‌کارگیری کارجویان از طریق راه‌اندازی سامانه ملی جستجوی شغل که قابلیت رصد و نظارت نیز دارد، همت گمارده و سایر قوا و دستگاه‌های ذی‌ربط برای تکمیل و ارتقای آن مساعدت کنند. در این راستا می‌بایست حمایت قانونی در قالب جلب مشارکت تولیدکنندگان آمار نیروی کار برای به اشتراک‌گذاری داده‌ها و اطلاعات و اتصال به نظام اطلاعات بازار کار، در دستور کار قرار گیرد و الزامات اجرایی، تجهیز شبکه ارتباطی و سامانه‌ها و برنامه‌های کاربردی متصل به آن، پیش‌بینی منابع مالی و ... در قوانین بودجه سالیانه و قانون برنامه هفتم توسعه مدنظر قرار گیرد. همچنین در حال حاضر به دلیل تکثر، تعدد و عدم انعطاف‌پذیری قوانین ناظر بر بازار کار ایران، کارفرما تمایلی برای جذب نیروی کار جدید نداشته و ترجیح می‌دهد از طریق اشتغال غیررسمی، نیروی مورد نیاز خود را جذب کند. لذا در جهت رفع موانع تولید، جذب نیروی کار جدید و انعطاف‌پذیری بیشتر در بازار کار پیشنهاد می‌شود، نمایندگان محترم، دولت را به بازنگری در قوانین و مقررات موجود مکلف کرده و اجرای نظام جامع اطلاع‌رسانی بازار کار را مطالبه کنند.

همچنین ضروری است اصلاح آیین‌نامه‌ها و تقویت نقش نظارتی دولت در جهت رفع ضعف‌ها و ایرادهای مراکز کاریابی غیردولتی از دولت محترم مطالبه شود.