

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۷۲. بازار کار و اشتغال

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۷۳۳

بهمن ماه ۱۳۹۶

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. وضعیت بازار کار ایران و مهمترین چالش‌ها
۵	۲. برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۶
۵	۱-۲. برنامه اشتغال فراگیر
۶	۲-۲. برنامه اشتغال عشایری و روستایی
۷	۳. سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷
۹	۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و بازار کار
۱۱	۱-۴. اظهار نظر پیرامون تبصره «۱۸» لایحه بودجه
۱۳	۲-۴. اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی
۱۶	۳-۴. اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی برحسب امور، فصل و برنامه
۱۷	۴-۴. ردیف‌های متفرقه
۱۹	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۲	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۷۲. بازار کار و اشتغال

چکیده

عملکرد ضعیف اشتغال‌زایی کشور در دوره سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳ در کنار حجم عظیم ورود متقاضیان جدید به بازار کار سبب شده است تا مسئله بیکاری در کشور به مرز بحران برسد. ضمن اینکه مواردی مثل نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، عدم توازن منطقه‌ای بیکاری، افزایش عدم تطابق شغلی، نرخ بالای بیکاری پنهان، سهم بالای اشتغال غیررسمی و پدیده شاغلین فقیر از مهمترین چالش‌های فعلی بازار کار ایران می‌باشند. این موارد ضرورت وجود راهبردی جامع در جهت ایجاد اشتغال را بیش از پیش نمایان می‌کند.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، کل منابع تخصیص‌یافته برای اشتغال‌زایی، حدود ۶۸۷۰۰۰ میلیارد ریال است (۶۷۴۰۰۰ میلیارد ریال تبصره «۱۸» و ۱۳۰۰۰ میلیارد ریال منابع اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی). هرچند که نسبت به سال‌های گذشته، رقم قابل ملاحظه‌ای به اشتغال‌زایی اختصاص یافته است و این امر می‌تواند یک اتفاق بسیار مثبت و تحرک قابل ملاحظه‌ای در اشتغال‌زایی به حساب آید، اما نحوه تخصیص منابع، نشان می‌دهد که رویه کلی بودجه امسال نیز حاوی برنامه‌ای مشخص در رابطه با ایجاد اشتغال نیست. در واقع دولت در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از عنوان برنامه اشتغال گسترده و مولد استفاده کرده است و در متن این تبصره توضیح بیشتری در رابطه با محتوای این برنامه ارائه نشده است، با این حال از اظهارنظرهای غیررسمی در رابطه با برنامه اشتغال گسترده چنین استنباط می‌شود که این برنامه نسخه‌ای بسط یافته و ناقص از برنامه اشتغال فراگیر است. صرف‌نظر از محتوای برنامه اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷ اختلاف رقم منابع مورد نیاز این برنامه و منابع در نظر گرفته شده در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رقمی بالغ بر ۲۵۰ هزار میلیارد ریال است که مشخص نیست برنامه دولت برای این اختلاف منابع چیست.

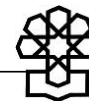
به‌طور کلی با توجه به نبود راهبرد بلندمدت و مشخص اشتغال‌زایی در کشور و با وجود چالش‌های موجود بازار کار پیشنهاد می‌شود ابتدا با توجه به چالش‌ها و مشکلات بازار کار، دولت تهیه راهبردی بلندمدت برای حل مسائل بازار کار که در آن ریز الزامات، برنامه‌ها، منابع و اقدامات سالیانه و میان‌مدت، متولی و نهاد پاسخگو با نحوه ارزیابی عملکرد معین را در دستور کار خود قرار دهد و در بودجه‌های

سالیانه صرفاً مبتنی بر این برنامه جامع تخصیص اعتبار نماید. ضمن اینکه با توجه به ویژگی‌های ارزشمند برنامه اشتغال فراگیر (تفکیک مقوله رشد و اشتغال، ایجاد رهیافت نوین اشتغال‌زایی برمبنای توسعه انسانی و اجتماعی، توجه به ارتقای آموزش و مهارت نیروی انسانی و توجه به آمایش سرزمین) دولت می‌تواند آن را به‌عنوان برنامه اشتغال‌زایی برای سال ۱۳۹۷ در نظر گیرد و می‌توان براساس این برنامه، جهت‌دهی و رویکرد بودجه امسال را هدفمند تصریح کرد.

مقدمه

هرچند بررسی آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به‌طور متوسط ۷۰۰ هزار نفر به تعداد شاغلین افزوده شده است با این حال عملکرد ضعیف اشتغال‌زایی در دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳ (متوسط ۷۶ هزار نفر خالص ایجاد اشتغال) در کنار سیل عظیم ورود متقاضیان جدید به بازار کار (افزافه شدن به‌طور متوسط ۸۰۰ هزار نفر به جمعیت در سن کار) سبب شده است تا مسئله بیکاری در کشور به مرز بحران برسد. ضمن اینکه حجم بالای دانشجویان در آستانه فارغ التحصیلی (حدود ۷ میلیون نفر در حال تحصیل) این بحران را تشدید خواهد کرد. در نتیجه لزوم دخالت دولت و اعمال سیاست‌هایی در حوزه بازار کار برای جلوگیری از تعمیق این بحران کلیدی خواهد بود. در این راستا ابتدا باید آسیب‌شناسی جدی از وضعیت بازار کار صورت گرفته و براساس آن راهبردی کلی و طرح‌های عملیاتی جهت ایجاد اشتغال تدوین گردد. به‌طور کلی سیاست‌های بازار کار به دو گروه سیاست‌های فعال و سیاست‌های غیرفعال بازار کار تقسیم می‌شوند. سیاست‌های غیرفعال بازار کار شامل آن دسته از اقدامات صورت گرفته از سوی دولت‌ها می‌گردند که هدف آنها تأمین نیازهای مالی بیکاران در طول دوره بیکاری و جستجو برای یافتن شغل جدید و نیز بازنشستگی زودرس است. در کنار این اقدامات، سیاست‌های فعال بازار کار قرار دارند که هدف آن تنظیم عرضه و تقاضای بازار کار و حمایت از نیروی کار برای کسب فرصت‌های شغلی است. تنوع و دامنه این سیاست‌ها از کشوری به کشور دیگر ممکن است تفاوت داشته باشد.

سند بودجه یکی از مهمترین اسناد اقتصادی کشور است و با توجه به اهداف و سیاست‌های اقتصادی که بودجه کل کشور پیگیری می‌کند، ساختار بودجه و جهتگیری‌های آن به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر متغیرهای مهم و کلیدی اقتصاد از جمله سرمایه‌گذاری، تولید، تورم و اشتغال تأثیرگذار است. بودجه‌های سالیانه ابزار و سیاست‌های کوتاه‌مدت هستند و در مقابل اشتغال‌زایی و رفع چالش‌های بازار کار، فرآیندی زمانبر و بلندمدت است و برای تحقق آن همان‌گونه که بیان شد لازم است در ابتدا راهبردی بلندمدت و جامع طراحی و تدوین گردد و بودجه‌های سالیانه به‌عنوان ابزارهای کوتاه‌مدت در راستای اهداف استراتژی بلندمدت تخصیص و تدوین شوند. در حال حاضر در بازار کار این استراتژی و راهبرد



وجود ندارد و لذا تاحدودی انحراف و سردرگمی در بودجه‌های سالیانه در رابطه با ایجاد اشتغال و رفع معضل بیکاری دیده می‌شود.

در این گزارش هدف آن است که ضمن معرفی چالش‌ها و وضعیت بازار کار ایران، رویکرد اصلی دولت در خصوص بازار کار بیان و تحلیل شود. در ادامه رویکرد بودجه نسبت به بازار کار در چند بخش تبصره «۱۸»، اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی، اعتبارات هزینه‌ای امور، فصول و برنامه و ردیف‌های متفرقه بررسی شده و در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادهای مربوطه بیان می‌گردد.

۱. وضعیت بازار کار ایران و مهمترین چالش‌ها

بررسی آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که نرخ بیکاری کل کشور در سال ۱۳۹۵، ۱۲/۴ درصد بوده و در تابستان ۱۳۹۶ به ۱۱/۷ درصد کاهش یافته است، با این حال بررسی وضعیت بازار کار ایران نشان می‌دهد که از نظر شاخص‌های ملی و استانی، وضعیت مساعدی در حوزه اشتغال وجود ندارد. بررسی وضعیت بازار کار نشان می‌دهد که در حال حاضر مهمترین چالش‌های بازار کار به شرح زیر است:

نرخ بالای بیکاری جوانان: آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که نرخ بیکاری در جوانان بالاخص شهری بسیار بیشتر از سایر اقشار جامعه است. نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ سال در سال ۱۳۹۵ برابر ۲۹/۲ درصد بوده است که این نرخ از ۱۹/۶ درصد (استان مرکزی) تا ۳۹/۶ درصد (استان چهارمحال و بختیاری) متغیر است. همچنین نرخ بیکاری جوانان شهری در این سال ۲۹/۳ درصد بوده است بدین معنی که از هر سه نفر جوان شهری جویای کار تقریباً یک نفر بیکار است.

نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان: نرخ بیکاری جمعیت دارای تحصیلات عالی در سال ۱۳۹۵ در حدود ۲۰ درصد بوده است. ضمن اینکه نرخ بیکاری زنان ۱۵ تا ۲۹ سال تحصیل کرده در سال ۱۳۹۵ از ۲۳/۲ درصد (استان هرمزگان) تا ۷۸ درصد (استان کردستان) متغیر بوده است.

پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال: یکی از مهمترین معضلات کنونی بازار کار، افزایش تعداد جمعیت غیرفعال است. این افراد نه جزئی از شاغلین محسوب می‌شوند و نه بیکاران. در سال ۱۳۹۵، ۶۰/۶ درصد از جمعیت در سن کار جزء جمعیت غیرفعال بوده‌اند و ۳۹/۴ درصد از جمعیت در سن کار جمعیت فعال بوده است. نرخ مشارکت از ۳۱/۱ درصد (استان سیستان و بلوچستان) تا ۴۳/۸ درصد (استان اردبیل) متغیر است.

افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل: شواهد نشان می‌دهد میانگین سنی جمعیت شاغل افزایش یافته و تمرکز سنی جمعیت شاغل به سمت گروه‌های سنی بالاتر سوق نموده است. این موضوع می‌تواند در سال‌های آتی و با نزدیک شدن گروه‌های سنی ۳۰ تا ۳۹ سال فعلی به سنین بازنشستگی مسئله‌آفرین باشد.

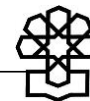
عدم توازن منطقه‌ای بیکاری: بررسی آمارهای نرخ بیکاری در استان‌ها به تفکیک گروه‌های سنی جوان، زنان و تحصیل‌کردگان نشان می‌دهد اولاً تفاوت در نرخ بیکاری استان‌ها بسیار زیاد است و ثانیاً وضعیت بیکاری جوانان، زنان و به‌خصوص جوانان و زنان تحصیل‌کرده در برخی استان‌های کشور (عمدتاً استان‌های غربی) بسیار نامناسب است. در برخی از این استان‌ها نرخ بیکاری جوانان تحصیل‌کرده در بازه ۵۰ تا ۶۳ درصد است و درخصوص زنان جوان تحصیل‌کرده نرخ بیکاری همین استان‌ها به بازه ۶۳ درصد تا ۷۸ درصد می‌رسد.

افزایش عدم تطابق شغلی: براساس آمارهای طرح نیروی کار کل کشور از میان ۳ میلیون ۲۰۰ هزار بیکار در سال ۱۳۹۵ بیش از ۱ میلیون ۳۰۰ هزار نفر تحصیلات دانشگاهی داشته‌اند که معادل تقریباً ۴۲ درصد از کل بیکاران است. درحالی که در سال ۱۳۹۵ تنها ۲۴ درصد از شاغلان دارای تحصیلات دانشگاهی هستند. همین امر به‌خوبی نشان‌دهنده عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیل‌کرده است.

نرخ بالای بیکاری پنهان: درخصوص بیکاری پنهان، هدف رسیدن به تعریفی از نرخ بیکاری است که علاوه بر پوشش جمعیت بیکار، از یک‌سو شامل افرادی باشد که شاغل محسوب می‌شوند، اما اشتغال آنها پایدار نیست و ازسوی دیگر شامل بخشی از جمعیت غیرفعال باشد که در آستانه ورود به بازار کار قرار دارند و احتمال بیکار شدن آنها پس از ورود به بازار کار بالاست. برآوردهای انجام شده نشان می‌دهد که نرخ بیکاری پنهان در سال ۱۳۹۵ برای کل کشور برابر ۲۲/۵ درصد محاسبه می‌شود که حدوداً ۱۰ درصد بیش از نرخ بیکاری رسمی است.

سهم بالای اشتغال غیررسمی: وضعیت شاغلین نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۵، تنها ۴۱ درصد از شاغلین بیمه بوده‌اند و ۵۹ درصد از شاغلین فاقد بیمه هستند.

پدیده شاغلین فقیر: نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد ۶۱ درصد از سرپرستان خانوارهای فقیر شاغل در بخش مشاغل مزد و حقوق‌بگیر بخش خصوصی، ۱۴/۲۵ درصد به‌عنوان کارکن مستقل در بخش کشاورزی و ۱۸/۷۳ درصد به‌عنوان کارکن مستقل در بخش غیرکشاورزی مشغول به کار هستند و بخشی از کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی زیر خط فقر و با دستمزد پایین مشغول به کار می‌باشند و به لحاظ میزان درآمد، تفاوت قابل توجهی با بیکاران ندارند. این شواهد نشان می‌دهد که در تشریح وضعیت بازار کار نمی‌توان صرفاً به شاخص‌های رسمی بازار کار بسنده نمود، زیرا با فرض ایجاد اشتغال و شاغل شدن افراد و بهبود روند شاخص‌های فوق‌الذکر نمی‌توان ادعا کرد که چالش‌های بازار کار مرتفع شده است، زیرا این اطمینان وجود ندارد که با ایجاد شغل، یک فرد امکان تأمین حداقل معیشت را داراست یا خیر؟



علاوه بر این، در حال حاضر پایگاه جامع اطلاعاتی از وضعیت شاغلین و بیکاران وجود ندارد و سازماندهی نظام اطلاعات بازار کار به نحوی است که پوشش دهنده طرف‌های عرضه و تقاضای بازار کار نیست و از همه ظرفیت‌های آماری موجود نظیر تأمین اجتماعی، مالیات، فنی و حرفه‌ای، آموزش و پرورش و آموزش عالی و... استفاده نمی‌شود. برای مثال در تحلیل جمعیت شاغل و بیکار بر اساس آمار و اطلاعات بازار کار تنها ویژگی‌هایی نظیر جنس، سن، منطقه و... مورد توجه قرار می‌گیرد و شاخص‌هایی که نمایانگر میزان حمایت از شاغلین و بیکاران و یا وضعیت معیشتی شاغلین و بیکاران باشد، وجود ندارد. این در حالی است که برای برنامه‌ریزی و ارائه راهکار در رفع چالش‌های بازار کار، نظام جامع اطلاعاتی فراتر از اطلاعات فوق نیازمند است تا بتوان سطح رفاهی و معیشتی شاغلین را بهبود بخشید.

موارد فوق ضرورت وجود راهبردی جامع در جهت ایجاد اشتغال را بیش از پیش نمایان می‌سازد به طوری که دربرگیرنده مواردی از جمله ایجاد شغل برای جوانان و به خصوص جوانان تحصیل کرده، توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای با تأکید بر اشتغال‌زایی در استان‌های مرزی و همچنین توجه به ویژگی‌های معیشتی و بیمه‌ای شاغلین باشد. متأسفانه در حال حاضر چنین راهبرد مشخص و جامعی که تمامی موارد فوق را دربرگیرد وجود ندارد و این موضوع خود مهمترین چالش بازار کار در ایران به شمار می‌رود.

۲. برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۶

علیرغم نبود برنامه‌ای بلندمدت و جامع در رابطه با ایجاد اشتغال در کشور، دولت در سال ۱۳۹۶ برنامه‌هایی را در جهت ایجاد اشتغال در کشور ارائه داد. مهمترین برنامه‌های ارائه شده توسط دولت در سال ۱۳۹۶ در جهت اشتغال‌زایی دو برنامه اشتغال فراگیر و برنامه اشتغال عشایری و روستایی می‌باشند. در ادامه به بررسی این دو برنامه و ارزیابی عملکرد آنها پرداخته می‌شود.

۲-۱. برنامه اشتغال فراگیر

در ابتدای سال ۱۳۹۶، برنامه اشتغال فراگیر توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین و جهت تصویب به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ارائه شده است و علیرغم انتقادات وارد بر آن، اولین و تنها الگوی استراتژیک در خصوص بازار کار است که در آن ایجاد اشتغال فراگیر از طریق تقویت رشد اقتصادی اشتغال‌زا و تحرک بخشی به بازار کار کشور و در سیاست‌های اجرایی، ایجاد اجماع ملی برای توسعه اشتغال و کاهش هزینه به‌کارگیری نیروی کار، بازآرایی کسب‌وکار و اشتغال مناطق کشور، ایجاد پیوند میان نیروی کار و بنگاه، تسهیل جستجوی شغل، تقویت فرهنگ کار و کارآفرینی از طریق مداخلات سیاستی، نهادی و آموزشی، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی و استقرار نظام ارزیابی،

پایش و ارزشیابی طرح‌های اشتغال‌زا مورد توجه قرار گرفته است و برای تعدادی از طرح‌های مداخله دولت در بازار کار و توسعه نهادی و مالی نظیر طرح کاج (طرح‌های کارانه اشتغال جوانان)، طرح‌های ظرفیت‌سازی، توسعه نهادی و کارآفرینی، طرح‌های اشتغال حمایتی و اقدامات اساسی برای تأمین مالی طرح‌های مزبور نیز پیش‌بینی و در برنامه گنجانده شده است و در این طرح ۹۷۰ هزار فرصت شغلی از طریق تزریق ۲۱۵ هزار میلیارد ریال منابع مالی (۲۰۰ هزار میلیارد ریال منابع بانکی، ۵ هزار میلیارد ریال از بودجه عمومی و ۱۰ هزار میلیارد ریال منابع صندوق توسعه ملی) پیش‌بینی شده است.

مروری اجمالی بر این برنامه نشان می‌دهد که هرچند تلاش‌هایی بسیار ارزشمند در جهت اشتغال‌زایی اعمال شده است و از جمله آن تفکیک مقوله رشد و اشتغال، ایجاد رهیافت نوین اشتغال‌زایی بر مبنای توسعه انسانی و اجتماعی، توجه به ارتقای آموزش و مهارت نیروی انسانی و توجه به آمایش سرزمین است، اما با توجه به انتقادات وارده، نمی‌توان انتظار داشت که به‌عنوان راهبرد کلان و بلندمدت مشخص برای اشتغال‌زایی باشد.

ارزیابی عملکرد این برنامه نشان می‌دهد به دلیل عدم اختصاص منابع مورد نیاز این برنامه تاکنون که بخش زیادی از سال ۱۳۹۶ گذشته عملاً عملکردی چندانی نداشته است. هرچند این برنامه به‌عنوان برنامه اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۶ مطرح شده است با این حال با توجه به ملاحظات فوق و ویژگی‌های ارزشمند این برنامه، دولت می‌تواند آن را به‌عنوان برنامه اشتغال‌زایی برای سال ۱۳۹۷ در نظر گیرد و می‌توان بر اساس این برنامه، جهت‌دهی و رویکرد بودجه امسال را هدفمند تصریح کرد.

۲-۲. برنامه اشتغال عشایری و روستایی

قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۱۴ ابلاغ گردید. آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۲ ابلاغ گردید. منابع مالی اجرای این قانون عبارتند از:

الف) معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق به صورت سپرده‌گذاری قرض‌الحسنه (با نرخ سود صفر درصد) نزد مؤسسه‌های عامل،
 ب) حداقل به میزان معادل ریالی سپرده شده توسط صندوق از محل منابع داخلی مؤسسه‌های عامل به صورت تلفیقی با منابع موضوع بند «الف».

با تصویب و ابلاغ قانون فرآیند اجرایی آن آغاز گردید که پیش‌بینی می‌شود نصف منابع این قانون در تا پایان سال ۱۳۹۶ مصرف شده و عملاً رقم اختصاص یافته به اشتغال از محل منابع این قانون در سال ۱۳۹۷ حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.



۳. سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷

همانگونه که در بخش قبل بیان شد در حال حاضر هیچ راهبرد مشخصی در رابطه با ایجاد اشتغال در کشور وجود ندارد. ضمن اینکه برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۶ نیز به دلیل عدم اختصاص منابع و طول کشیدن فرآیند تصویب و ابلاغ عملکرد چندانی نداشته‌اند و عملاً به برنامه‌های اشتغال‌زایی سال ۱۳۹۷ تبدیل شده‌اند. با این حال دولت در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از عنوان برنامه اشتغال گسترده و مولد برای سیاست‌های اشتغال‌زایی خود در سال ۱۳۹۷ استفاده کرده است. در متن تبصره «۱۸» هیچ توضیح بیشتری در رابطه با محتوای این برنامه ارائه نشده است و تنها سند موجود در رابطه با این برنامه فایل پاورپوینت ارائه شده توسط ریاست محترم سازمان برنامه در نشست خبری ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ می‌باشد. جدول ۱ که عیناً از همان فایل آورده شده است نحوه تخصیص منابع ناشی از تبصره «۱۸» لایحه بودجه را نشان می‌دهد. از عناوین کلی این برنامه برداشت می‌شود این برنامه نسخه بسط یافته برنامه اشتغال فراگیر است. به‌طوریکه سرفصل‌های برنامه اشتغال فراگیر در آن آورده شده است ضمن اینکه بر برخی بخش‌ها مثل حمل‌ونقل، نوسازی بافت‌های فرسوده و گردشگری تمرکز بیشتری صورت گرفته است.

جدول ۱ برنامه اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷، نحوه تخصیص منابع تبصره «۱۸»

عنوان	تعداد اشتغال (هزار نفر)	آورده بخش خصوصی	تسهیلات بانکی و منابع صندوق توسعه ملی	وجوه اداره شده، یارانه سود تسهیلات، کمک بلاعوض	جمع کل منابع
سیاست‌های فعال بازار کار	۲۲۱	۰	۳۰۰	۸۷۲۳	۹۰۲۳
طرح‌های اشتغال‌زایی خرد	۴۱/۸	۰	۷۸۰	۱۴۳۲	۲۲۱۲
اشتغال حمایتی	۸۰	۰	۲۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰
طرح‌های بخش کشاورزی	۶۷	۰	۱۰۳۰۴۸	۳۵۲۵۷	۱۳۸۳۰۵
صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی اشتغال‌زا	۷۴/۵	۲۶۱۱	۲۱۶۸۶	۵۷۸	۲۴۸۷۵
تکمیل طرح‌های نیمه تمام صنعتی	۵۱/۵	۵۹۹۰۴	۲۵۶۷۳	۶۵۵	۸۶۲۳۲
حمل‌ونقل درون‌شهری	۲۲/۴	۱۹۷۰۰	۲۹۰۴۰	۴۸۸۴۹	۹۷۵۸۹
حمل‌ونقل برون‌شهری	۲/۷	۱۰۱۶۰	۲۴۲۲۰	۲۷۲۲۰	۶۱۶۰۰
مسکن	۳۰۰	۰	۳۶۰۰۰	۴۲۳۸۳	۷۸۳۸۳
حوزه گردشگری	۱۷۳	۹۱۰۹۶	۳۶۵۶۸	۲۱۵۷۹	۱۴۹۲۴۳
جمع کل	۱۰۳۴	۱۸۳۴۷۱	۲۹۷۳۱۵	۱۸۶۶۷۶	۶۶۷۴۶۲

قبل از ارزیابی این برنامه لازم است به ملاحظات زیر که هرگونه برنامه اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷ باید مد نظر قرار دهد اشاره کنیم:

۱. عوامل مهمی از جمله ثبات اقتصاد کلان، محیط کسب و کار، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، نظام تأمین مالی، سیاست‌های مالی و شریط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های مؤثر بر بازار کار در نظر گرفته شود و یا به عبارت دیگر سیاست‌های پولی، مالی و ارزی دولت در بودجه سالیانه، همگرا با سیاست‌های بازار کار و اشتغال‌زایی باشد نه اینکه در بخشی بر اشتغال‌زایی تأکید شود و در بخش دیگر با تضعیف آن، این هدف مختل گردد.

۲. برنامه مشخصی متناسب با چالش‌های بازار کار (بیکاری جوانان و تحصیل کرده‌ها، اشتغال‌زایی با توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای و همچنین توجه به ویژگی‌های معیشتی و بیمه‌ای شاغلین) تدوین گردد.

۳. تقسیم‌بندی و اولویت‌بندی مشخصی در تخصیص اعتبارات در نظر گرفته شود.

۴. مکانیسم نظارت بر هزینه‌کرد منابع پیش‌بینی شده تعیین و شاخص‌های کمی ارزیابی عملکرد آن مشخص گردد.

۵. دستگاه‌های متولی و مجری سیاست‌های اشتغال‌زایی تعیین و نحوه پاسخگویی و ارتباط این دستگاه‌ها با یکدیگر پیش‌بینی و مشخص گردد.

هرچند سند مکتوبی در رابطه با برنامه اشتغال گسترده ارائه نشده است (که این خود یکی از مهمترین نقاط ضعف این برنامه می‌باشد) با این حال در رابطه با کلیات این برنامه نکات ذیل قابل ذکر می‌باشد:

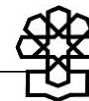
۱. نسبت این برنامه با برنامه اشتغال فراگیر و برنامه اشتغال روستایی به‌طور دقیق مشخص نمی‌باشد. برای مثال مشخص نیست منابع عنوان شده برای طرح‌های بخش کشاورزی همان رسته‌های منتخب طرح اشتغال فراگیر است یا موارد بجز آن را شامل می‌شود.

۲. در جدول ۱ رقم ۶۶۷/۵ هزار میلیارد ریال به‌عنوان کل منابع در نظر گرفته شده است که ۱۸۳/۵ هزار میلیارد ریال آن آورده بخش خصوصی ذکر شده است. بنابراین کل منابع عمومی و تسهیلات در نظر گرفته شده برای این برنامه رقم ۴۸۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود. این درحالی است که کل منابع اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷ حدود ۷۳۴ هزار میلیارد ریال اعلام شده است و علت اختلاف ۲۵۰ هزار میلیارد ریالی منابع چندان مشخص نیست.

۳. در فایل ارائه شده متولی و مجریان اصلی این برنامه مشخص نشده است.

۴. نحوه نظارت بر تخصیص منابع و هزینه‌کرد آن، تا این طرح‌ها به سرانجام برسد و اشتغال مد نظر محقق گردد، مشخص نشده است.

۵. جایگاه قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در برنامه اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷ مشخص نیست.



۶. سهم زیادی از اشتغال‌زایی این برنامه مربوط به بخش مسکن (۳۰۰ هزار شغل) می‌شود. این در حالی است تقاضای این بخش برای نیروی کار عملاً تناسب زیادی با چالش‌های مهم بازار کار کشور (ایجاد شغل برای فارغ‌التحصیلان) ندارد.

۷. صرف‌نظر از صحت ارقام برآورد شده در رابطه با اشتغال‌زایی در مواردی مثل نوسازی بافت‌های فرسوده و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل با این حال اساساً این سؤال مطرح است که آیا چنین طرح‌هایی طرح اشتغال‌زایی می‌باشند یا خیر؟ در واقع اگر چنین برنامه‌هایی به‌عنوان برنامه اشتغال‌زایی در نظر گرفته شود می‌توان کل بودجه عمرانی دولت را به‌عنوان برنامه‌های اشتغال‌زایی لحاظ کرد.

۸. بخش زیادی از مشاغل هدفگذاری شده غیرپایدار هستند. برای مثال دولت برای تداوم اشتغال هدفگذاری شده در بخش مسکن (۳۰۰ هزار شغل) باید برای سال‌های آتی نیز حداقل به اندازه ارقام فعلی (۷۸ هزار میلیارد ریال) منابع در نظر بگیرد تا این افراد دوباره به جمعیت بیکار اضافه نشوند. به‌طور کلی برنامه اشتغال گسترده براساس ارزیابی فایل ارائه شده توسط ریاست محترم سازمان برنامه، برنامه‌ای جامع در جهت ایجاد اشتغال در کشور ارزیابی نمی‌شود. ضمن اینکه باید توجه داشت که به صرف تزریق منابع بدون هیچ رویکرد و برنامه مشخص اشتغال‌زایی نمی‌توان به بهبود وضعیت بازار کار اندیشید و متأسفانه مرور سیاست‌های اشتغال‌زایی بازار کار در کشور نشان می‌دهد تزریق منابع بدون داشتن برنامه‌ای منسجم با انحراف زیاد منابع و در نتیجه شکست روبرو خواهد بود. طرح بنگاه‌های زودبازده نمونه‌ای از سیاست‌های ناموفق در این زمینه است.

۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و بازار کار

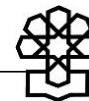
در بخش قبل رویکرد و سیاست‌های دولت جهت اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷ ارزیابی شد. در این بخش با تمرکز بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به بررسی ارتباط لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با مقوله اشتغال پرداخته می‌شود.

سند بودجه یکی از مهمترین اسناد اقتصادی کشور است و با توجه به اهداف و سیاست‌های اقتصادی که بودجه کل کشور پیگیری می‌کند، ساختار بودجه و جهت‌گیری‌های آن به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر متغیرهای مهم و کلیدی اقتصاد از جمله سرمایه‌گذاری، تولید، تورم و اشتغال تأثیرگذار است. بودجه‌های سالیانه ابزار و سیاست‌های کوتاه‌مدت هستند و در مقابل اشتغال‌زایی و رفع چالش‌های بازار کار، فرآیندی زمانبر و بلندمدت است و برای تحقق آن لازم است در ابتدا راهبردی بلندمدت و جامع طراحی و تدوین گردد و بودجه‌های سالیانه به‌عنوان ابزارهای کوتاه‌مدت در راستای اهداف استراتژی بلندمدت تخصیص و تدوین شوند.

مهمترین رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به بازار کار در تبصره «۱۸» ماده واحده مشهود است که در آن، مبلغ ۱۷۴۰۰۰ میلیارد ریال از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی، ۱۵۰۰۰۰ میلیارد ریال از سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی نزد بانک‌ها و ۳۵۰۰۰۰ میلیارد ریال از محل منابع بانکی به‌منظور اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی پیش‌بینی شده است که سرجمع این منابع در حدود ۶۷۴۰۰۰ میلیارد ریال می‌شود.

علاوه بر این در اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی نیز مبلغ ۱۳۰۰۰ میلیارد ریال به‌منظور حمایت از اشتغال، اشتغال مددجویان تحت پوشش، خوداشتغالی، آموزش برای اشتغال‌زایی، حمایت از اشتغال و کارآفرینی، برنامه مشاوره شغلی، هدایت آموزشی و رهگیری اشتغال مهارت‌آموختگان، آموزش فنی‌وحرفه‌ای و اشتغال زندانیان برای اشتغال‌زایی در نظر گرفته شده است. بنابراین به‌طور سرجمع کل منابع تخصیص یافته برای اشتغال‌زایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، در حدود ۶۸۷۰۰۰ میلیارد ریال است. این رقم بجز ۶۰۰۰۰ میلیارد ریال منابع قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» است که در بخش قبل مورد بحث قرار گرفت. هرچند که این رقم قابل ملاحظه‌ای است و می‌تواند یک اتفاق بسیار مثبت و تحرک قابل ملاحظه‌ای در اشتغال‌زایی به حساب آید، اما متأسفانه عملکرد سال‌های اخیر و سال جاری نشان از این واقعیت است که تاکنون علیرغم پیش‌بینی اعتبار بودجه‌ای چه در قالب تبصره یا ردیف‌های متفرقه برای موضوع اشتغال، عملاً هیچ‌گونه اعتباری تخصیص نیافته است و این نگرانی عدم تخصیص را برای بودجه امسال که محل تأمین آن نیز مورد تردید است بیشتر می‌نماید. راهبرد کلی اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷ در بخش قبل مورد بررسی قرار گرفت. در واقع به دلیل نبود راهبرد بلندمدت و مشخص اشتغال‌زایی در کشور و با وجود چالش‌هایی نظیر عدم تطابق شغلی، افزایش جمعیت غیرفعال و نرخ مشارکت پایین و اشتغال غیررسمی در بازار کار، متأسفانه در لایحه سال ۱۳۹۷ تنها بر اشتغال‌زایی صرف توجه شده و نسبت به این چالش‌ها مسکوت مانده است. همچنین در آن توجه به عوامل مهمی از جمله ثبات اقتصادکلان، محیط و کسب‌وکار، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، نظام تأمین مالی، سیاست‌های مالی و شریط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های مؤثر بر بازار کار نادیده گرفته شده است.

در زیر به تفصیل تبصره «۱۸» لایحه، اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های متفرقه مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.



۴-۱. اظهار نظر پیرامون تبصره «۱۸» لایحه بودجه

اعتبارات در نظر گرفته شده در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سبب شده است که در مجموع ۶۷۴ هزار میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۷ جهت برنامه اشتغال گسترده و مولد اختصاص یابد. علاوه بر نقدهای کلی مطرح شده در بخش قبل در رابطه با تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ابهاماتی نیز وجود دارد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود:

۱. به طور کلی ایجاد اشتغال با منابع ناشی افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی رفتاری متناقض در ایجاد اشتغال ارزیابی می‌شود. محاسبات نشان می‌دهد که افزایش قیمت حامل‌های انرژی موضوع این تبصره موجب کاهش ۰/۷۵ تا یک درصدی رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۷ می‌شود که این کاهش رشد به معنای کاهش اشتغال خواهد بود.

۲. همچنین محاسبات نشان می‌دهد^۱ که در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۶، ۱۳۸۸، ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ تعداد شاغلین افزایش داشته است به طور متوسط حدود ۷۰ درصد از افزایش تعداد شاغلین مربوط به بنگاه‌های زیر ۵ نفر کارکن و به طور متوسط حدود ۸۰ درصد مربوط به بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن است، بنگاه‌های کوچک و متوسط در شرایط باثبات اقتصاد کلان امکان ایجاد و پایداری بیشتری دارند و با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، آسیب‌پذیری بنگاه‌های خرد و کوچک بسیار زیاد است و از آنجایی که در طی سال‌های اخیر منبع اصلی اشتغال‌زایی این بنگاه‌ها بوده است چگونه با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و با علم بر آسیب‌پذیری این بنگاه‌ها، اهداف مورد نظر در اشتغال‌زایی محقق می‌گردد؟

۳. منوط کردن تحقق اشتغال‌زایی به منابع حاصل از مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به قیمت این حامل‌ها در ابتدای سال ۱۳۹۶ که هنوز این افزایش قیمت حامل‌های انرژی قطعی نشده، کل منابع پیش‌بینی شده را با چالش مواجه کرده و در هاله‌ای از ابهام قرار خواهد داد.

۴. همان‌گونه که بیان شد هدف از این تبصره اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی عنوان شده است. با این حال تاکنون برنامه‌های تحت این عنوان توسط دولت ارائه نشده است و مشخص نیست منظور از اشتغال گسترده همان برنامه اشتغال فراگیر است؟ و این منابع صرف برنامه‌های اشتغال‌زایی جاری دولت مثل برنامه اشتغال فراگیر خواهد شد یا برنامه‌های جدیدی برای اشتغال‌زایی به اجرا در خواهد آمد.

۵. مشخص نیست چرا سازمان برنامه در تهیه آیین‌نامه محور قرار گرفته است و از نقش شورای عالی اشتغال به عنوان نهاد قانونی و سیاستگذاری در امر بازار کار و اشتغال و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی که هدایت برنامه‌های اشتغال دولت را به عهده دارد غفلت شده است.

۶. سازوکار نظارتی پیش‌بینی شده در این لایحه بسیار ضعیف است و تنها به تهیه یک آیین‌نامه

۱. فاطمه عزیزخانی، سیدهادی موسوی‌نیک، واکاوی اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس.

آن هم توسط سازمان برنامه بودجه و همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اکتفا نموده است. حال آنکه باید چارچوب نظارتی به گونه‌ای طراحی شود که امکان ارائه گزارش‌های عملکرد به تفکیک دستگاه‌های اجرایی دارای مسئولیت در اجرا و میزان اشتغال ایجاد شده (براساس تعداد نفرات اضافه شده به تعداد شاغلین بیمه شده تأمین اجتماعی صرفاً از طریق اجرای این طرح براساس کد ملی اشخاص به نحوی که تداوم اشتغال آنها قابل رصد باشد) را فراهم نماید و این گزارش‌ها هر ۶ ماه یک‌بار به مجلس ارائه و اعلان عمومی گردد و نهاد متولی و پاسخگوی این تبصره مشخص باشد.

۷. دیدگاه جزیره‌ای بر بودجه امسال حاکم است و عوامل مهمی از جمله ثبات اقتصاد کلان، محیط و کسب‌وکار، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، نظام تأمین مالی، سیاست‌های مالی و شریط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های مؤثر بر بازار کار نادیده گرفته شده است.

۸. از آنجایی که نحوه استفاده از منابع حاصل از بند «الف» تبصره مذکور عیناً به شکل «وجوه اداره شده و یارانه سود و ترکیب با منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی» یاد شده است. به معنای آن است فقط به طرح‌های تولید و اشتغال قابل پرداخت است و نمی‌توان برای آموزش و یا پرداخت هزینه‌های کارورزی، پرداخت مشوق‌های کارفرمایی (معافیت حق بیمه) و یا سایر ترتیبات نهادی و اقدامات مکمل مورد نیاز برای پایدارسازی بنگاه‌ها و کسب‌وکارهای مورد هدف را استفاده نمود.

۹. پایین آوردن زیاد قیمت وام (تلفیق وام بدون بهره صندوق، اعتبارات یارانه‌ای با منابع بانکی)، می‌تواند باعث ایجاد تقاضاهای کاذب برای سرمایه‌گذاری‌های ناصحیح و انحراف منابع به سمت فعالیت‌های سفته بازی گردد. ازسوی دیگر حتی با فرض حمایت از سرمایه‌گذاران واقعی طرح‌های تولید، باید بر میزان اشتغال‌زایی این طرح‌ها نیز نظارت شود و از انحراف منابع به سمت طرح‌های سرمایه‌بر کاسته گردد که این امر مستلزم پیش‌بینی سازوکار اجرایی و نظارتی قوی است.

۱۰. در (بند «۱۰» جزء «۳») سیاست‌های کلی برنامه ششم بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید شده است. در نتیجه هرگونه تعیین تکلیف برای صندوق در قوانین عادی خلاف سیاست‌های کلی نظام است، با این حال در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه، صندوق توسعه ملی ملزم به سپرده‌گذاری ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از منابع ارزی آن صندوق در بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به طرح‌های تولید و اشتغال شده است.

۱۱. هرچند که تجمیع بخشی از منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی به حمایت از طرح‌های تولید و اشتغال در تبصره «۱۸» آورده شده و تاحدودی به‌عنوان مزیت در مدیریت منابع اشتغال‌زا مطرح می‌باشد که نسبت به سنوات گذشته بهبود یافته است، اما پیشنهاد می‌شود برخی بندهای تبصره «۴» که از محل منابع ارزی صندوق توسعه ملی به طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی اشاره شده و یا بند «ج» تبصره «۱۶» لایحه (موضوع تکلیف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه شبکه بانکی به



مددجویان و کارفرمایان طرح‌های اشتغال مددجویی کمیته امداد و بهزیستی) نیز به‌عنوان بندی از تبصره «۱۸» لایحه انتقال یابند تا در نهایت بتوان مدیریت، سیاستگذاری و ارزیابی اعتبارات و منابع بودجه‌ای را در قالب یک تبصره جمع شده انجام داد.

۲-۴. اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی

در هزینه‌های جاری دولت می‌توان از طریق بررسی جدول اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه و فعالیت، میزان اعتبارات اختصاص یافته به امر اشتغال‌زایی را استخراج کرد. در جدول زیر دستگاه‌های اجرایی درگیر در امر اشتغال‌زایی به‌همراه نوع برنامه و فعالیت آورده شده است و منابع اختصاص یافته برای اجرای این برنامه‌ها توسط هر دستگاه استخراج شده است.

جدول ۲. اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه و فعالیت (میلیون ریال)

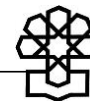
شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
بنیاد ملی نخبگان			
برنامه حمایت از توسعه و ارتقای سرمایه‌های انسانی			
تکریم و حمایت از اشتغال نخبگان	۹۷۴۹۹	۹۷۴۹۹	۱۱۱۵۴۹
حمایت از اشتغال و کارآفرینی دانشمندان غیرمقیم	۱۴۲۴۶۵	۱۴۲۴۶۵	۱۶۴۰۴۲
وزارت کشور			
برنامه هماهنگی توسعه عمرانی شهری و روستایی			
هماهنگی امور مربوط به سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال در استان‌ها	۲۲۰۰۰	۲۲۰۰۰	۲۸۰۰۰
سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور			
برنامه اصلاح و تربیت زندانیان			
مدیریت امور اشتغال و حرفه‌آموزی زندانیان	۲۲۰۰۰	۲۰۰۰۰	۲۲۰۰۰
سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور - کمک به اشتغال زندانیان آزاد شده			
برنامه حمایت از اشتغال اقشار خاص			
اعطای تسهیلات اشتغال به زندانیان آزاد شده	۷۷۰۰۰	۷۷۰۰۰	۷۷۰۰۰
سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای			
برنامه آموزش غیررسمی فنی، حرفه‌ای و مهارتی	۵۹۳۹۶۹۹	۵۹۳۹۶۹۹	۶،۹۴۹،۲۸۰
برنامه مشاوره شغلی، هدایت آموزشی و رهگیری اشتغال مهارت‌آموختگان	۰	۲۰۰۰۰	۰
سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری			
برنامه طراحی و ترویج صنایع دستی			
اجرای دوره‌های آموزشی کارآفرینی و توسعه مهارت‌های اشتغال‌زا	۰	۰	۱۰۰۰۰
مؤسسه کار و تأمین اجتماعی			
برنامه آموزش غیررسمی فنی، حرفه‌ای و مهارتی			
اجرای دوره‌های آموزشی بازار کار، اشتغال و کارآفرینی	۱۶۶۷۹	۱۶۶۷۹	۱۶۳۲
برنامه پژوهش‌های کاربردی			
انجام پژوهش‌های تعاون، اشتغال و بازار کار	۶۷۰۰	۶۷۰۰	۴۱۳۲۱

شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
کمیته امداد امام خمینی (ره) - کمک			
برنامه حمایت از اشتغال مددجویان تحت پوشش	۲۰۵۰۰۰	۲۰۵۰۰۰	۴,۹۹۷,۲۸۰
سازمان بهزیستی کشور			
برنامه حمایت از اشتغال مددجویان تحت پوشش	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۳۰,۰۰۰
بنیاد شهید و امور ایثارگران			
برنامه حمایت از اشتغال ایثارگران	۵۶۸۰۰۰	۵۶۸۰۰۰	۲۵۰,۰۰۰
مؤسسه آموزش عالی علمی، کاربردی جهاد کشاورزی			
برنامه آموزش غیررسمی فنی، حرفه‌ای و مهارتی			
آموزش‌های خوداشتغالی کشاورزی برای فارغ‌التحصیلان رشته کشاورزی	۹۱۵۰	۹۱۵۰	۹۸۴۰
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی			
برنامه تنظیم و نظارت بر روابط کار			
راهبری اشتغال مجدد مقرری‌بگیران بیمه بیکاری از طریق توانمندسازی	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰,۲۷۲
برنامه توسعه کارآفرینی و اشتغال	۲۵۴۴۰۰	۲۵۴۴۰۰	۳۳۷۰۰۰
جمع اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی برحسب دستگاه‌ها	۶۵۹۲۸۶۲	۳۴۱۴۲۹۹	۱۳,۱۵۹,۲۱۶
اعتبارات هزینه‌ای کل	۲۵۳۸۱۹۳۴۷۴	۲۳۶۳۷۴۰۵۷۴	۲۷۶۴۲۸۱۶۸۳
درصد اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی به اعتبارات هزینه‌ای کل	۰/۴	۰/۴	۰/۴۷

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

تذکر: این اعتبارات فقط مواردی است که مستقیماً برای برنامه/فعالیت اشتغال تخصیص داده شده است و ممکن است فعالیت‌ها و برنامه‌های دیگری نیز وجود داشته باشند که به‌طور غیرمستقیم به اشتغال می‌پردازند. جدول فوق نشان می‌دهد به‌طور کلی برنامه‌های اشتغال‌زایی شامل برنامه حمایت از اشتغال، اشتغال مددجویان تحت پوشش، خوداشتغالی، آموزش برای اشتغال‌زایی، حمایت از اشتغال و کارآفرینی، برنامه مشاوره شغلی، هدایت آموزشی و رهگیری اشتغال مهارت‌آموختگان، آموزش فنی و حرفه‌ای و اشتغال زندانیان است که برخی موارد از جمله آموزش برای اشتغال‌زایی، حمایت از اشتغال و کارآفرینی و اصلاحات نهادی از جمله تنظیم و نظارت بر روابط کار می‌تواند آثار مثبت و بلندمدتی در زمینه اشتغال‌زایی داشته باشد. اما سه نکته در این خصوص قابل ذکر است:

۱. تاکنون عملکرد مشخصی از این برنامه‌ها و فعالیت‌ها منتشر نشده است.
۲. جهت‌گیری و چگونگی هزینه‌کرد این منابع نامشخص است.
۳. به‌طور کلی در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۱۳۰۵۹۲۱۶ میلیون ریال به امر اشتغال‌زایی اختصاص یافته است. این رقم نسبت به اعتبارات هزینه‌ای کل لایحه (۲۷۶۴۲۸۱۶۸۳ میلیون ریال) در حدود ۰/۴۷ درصد است. در حالی که در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۵، این نسبت برابر ۰/۴ و ۰/۳۱ درصد بوده و در سال



۱۳۹۷ رشد داشته است، اما همچنان متناسب با اهمیت موضوع اشتغال نمی‌باشد.^۱ همچنین پراکندگی و تنوع برنامه‌ها نشان می‌دهد دستگاه‌های اجرایی در امر اشتغال‌زایی فاقد برنامه و استراتژی هماهنگ هستند و یک دستگاه مسئول و پاسخگو به‌عنوان متولی امر اشتغال در کشور وجود ندارد.

در جدول زیر منابع اختصاص یافته به اشتغال‌زایی در برنامه‌ها و فعالیت‌های وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در ذیل سه برنامه اصلی وزارتخانه (برنامه تنظیم و نظارت بر روابط کار، برنامه توسعه کارآفرینی) بیان شده است.

همان‌طور که دیده می‌شود برای اولین بار امسال، برنامه اشتغال فراگیر و طرح اشتغال روستایی و عشایری در ذیل اعتبارات هزینه‌ای وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی آمده است اما متأسفانه علی‌رغم اهمیت این دو برنامه و اینکه امسال تنها برنامه در دست انجام وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در زمینه اشتغال است و اسناد و دستورالعمل آن نیز تهیه شده است، اما در لایحه بودجه امسال و ذیل برنامه‌های این وزارتخانه، به‌صورت کلی و بدون جزئیات آورده شده است. حال آنکه انتظار بر این است که حداقل ذیل برنامه و فعالیت وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی این امر مهم تلقی می‌شد و با جزئیات و تفکیک برنامه و فعالیت در بودجه امسال وزارتخانه قرار می‌گرفت و به همین ترتیب در اعتبارات سایر دستگاه‌های اجرایی که در برنامه اشتغال فراگیر دخالت دارند نیز این برنامه‌ها دیده می‌شد. اما متأسفانه این نقص و کاستی در برنامه‌های وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی دیده می‌شود که فقط به تکرار مکررات پرداخته است.

۱. فاطمه عزیزخانی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۵. بازار کار و اشتغال، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۲۷۱، ۱۳۹۵.

جدول ۳. برنامه‌های وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در خصوص اشتغال‌زایی (میلیون ریال)

ردیف	عناوین برنامه	هزینه‌ای	متفرقه	جمع کل
۱	برنامه تنظیم و نظارت بر روابط کار	۶۵۹,۰۰۰	۸۹,۰۰۰	۷۴۸,۰۰۰
	راهبری اشتغال مجدد مقرری‌بگیران بیمه بیکاری از طریق توانمندسازی	۱۰,۲۷۲	۸,۹۰۰	۱۹,۱۷۲
۲	برنامه توسعه کارآفرینی و اشتغال	۳۳۷,۰۰۰	۸۹,۰۰۰	۴۲۶,۰۰۰
	راهبری طراحی و استقرار سامانه جامع آمار و اطلاعات بازار کار	۳۳,۱۱۷	۷,۴۰۰	۴۰,۵۱۷
	راهبری و ارتقای سرمایه انسانی در بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط	۳۵,۷۶۷	۷,۴۰۰	۴۳,۱۶۷
	راهبری و حمایت از اعزام نیروی کار به خارج از کشور	۱۳,۲۴۷	۷,۴۰۰	۲۰,۶۴۷
	راهبری و حمایت از توسعه اشتغال عمومی	۴۶,۳۱۱	۷,۶۰۰	۵۳,۹۱۱
	راهبری و حمایت از توسعه مشاغل خانگی	۱۹,۳۴۰	۷,۴۰۰	۲۶,۷۴۰
	راهبری و حمایت از توسعه کارآفرینی	۵,۷۸۶	۷,۴۰۰	۱۳,۱۸۶
	راهبری و حمایت از طرح کارورزی دانش‌آموختگان	۲۷,۰۰۰	۷,۴۰۰	۳۴,۴۰۰
	راهبری و نظارت بر عملکرد دفاتر کاربایی غیردولتی	۲۰,۹۸۳	۷,۴۰۰	۲۸,۳۸۳
	راهبری و نظارت بر عملکرد کارگروه‌های اشتغال و سرمایه‌گذاری استان‌ها	۱۳,۳۰۰	۷,۴۰۰	۲۰,۷۰۰
	راهبری و کمک به کسب و کارهای اقتصادی خرد و کوچک	۴۳,۱۷۴	۷,۴۰۰	۵۰,۵۷۴
	راهبری و حمایت از طرح اشتغال فراگیر	۴۱,۲۷۵	۷,۴۰۰	۴۸,۶۷۵
	راهبری طرح اشتغال روستایی و عشایری	۳۷,۷۰۰	۷,۴۰۰	۴۵,۱۰۰
	جمع کل	۳۴۷,۲۷۲	۹۷,۹۰۰	۴۴۵,۱۷۲
		کل اعتبارات هزینه‌ای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۶,۲۶۶,۰۰۰	۵۶۱,۳۰۰
	درصد اعتبارات اشتغال‌زایی وزارت کار به کل اعتبارات هزینه‌ای وزارت کار	۲,۱۳	۱۷,۴۴	۰,۲۶

مآخذ: پیوست ۴ لایحه بودجه و محاسبات محقق.

۳-۴. اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی برحسب امور، فصل و برنامه

در جدول زیر اعتبارات مربوط به اشتغال‌زایی برحسب امور، فصل و برنامه آمده است که سرجمع ۲۵۶۲۵۲۵۷ میلیون ریال برای اصلاح روابط بازار کار، آموزش فنی و حرفه‌ای و حمایت از اشتغال اختصاص داده شده است. در ذیل امور اقتصادی، فصل روابط کار قرار دارد که برای آن مبلغ ۱۰۴۱ هزار میلیون ریال اعتبار در نظر گرفته شده است که از این بخش مبلغ ۳۳۷۰۰۰ میلیون ریال برای برنامه توسعه کارآفرینی و اشتغال اختصاص یافته است. در ذیل امور آموزش و پژوهش، فصل آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی قرار دارد که برنامه مشاوره شغلی، هدایت آموزشی و رهگیری اشتغال مهارت‌آموختگان ذیل این فصل است. همچنین در ذیل امور اجتماعی، فصل حمایتی با سه برنامه حمایت از اشتغال ایثارگران، افشار خاص و مددجویان تحت پوشش آورده شده است که در مجموع ۵۴۵۴۲۸۰ میلیون ریال به آن اختصاص یافته است. به عبارت دیگر ۱/۲ درصد از اعتبارات فصل حمایتی به اشتغال‌زایی اختصاص دارد و نسبت به سال ۱۳۹۶ این نسبت افزایش یافته است.



جدول ۴. اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی براساس امور، فصول و برنامه (میلیون ریال)

عناوین امور، فصول و برنامه‌ها	قانون سال ۱۳۹۵	عملکرد سال ۱۳۹۵	درصد سال تحقق	مصوب سال ۱۳۹۶	لایحه سال ۱۳۹۷
امور اقتصادی	۶۱۶۲۳۵۰۴	۲۵۴۹۵۷۶۰	۴۱	۴۲۲۳۷۴۴۳	۳۰۸۰۱۳۶۱
فصل روابط کار	۲۳۰۲۹۴۶	۸۵۲۹۰۴	۳۷	۱۱۱۸۵۲۰	۱۰۴۱۰۰۰
برنامه تنظیم و نظارت بر روابط کار	۱۴۱۳۵۲۵	۳۷۸۵۶۵	۲۷	۴۸۱۰۵۰	۶۵۹۰۰۰
برنامه توسعه کارآفرینی و اشتغال	۷۶۸۷۱۸	۱۹۲۸۴۱	۲۵	۲۵۴۴۰۰	۳۳۷۰۰۰
برنامه ساماندهی اشتغال اتباع خارجی	۱۰۲۷۰۳	۲۸۱۴۹۸	۲۷۴	۳۸۳۰۷۰	۴۵۰۰۰
درصد اعتبارات هزینه‌ای روابط بازار کار به امور اقتصادی	۳/۷	۳/۳		۲/۶	۳/۴
امور آموزش و پژوهش					
فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی	۴۳۱۷۲۴۶۸	۱۲۴۰۵۵۷۷	۲۹	۱۷۱۴۸۶۹۶	۱۹۱۰۹۹۷۷
برنامه مشاوره شغلی، هدایت آموزشی و رهگیری اشتغال مهارت‌آموختگان	۲۰۰۰۰
امور اجتماعی					
فصل حمایتی	۴۵۷۶۵۹۶۶۰	۴۰۱۱۶۱۸۷۰	۸۸	۴۱۰۸۱۸۳۷۹	۴۸۷۰۰۷۶۷۷
برنامه حمایت از اشتغال ایثارگران	۵۰۱۵۶۸	.	.	۹۸۹۵۹	۲۵۰۰۰۰
برنامه حمایت از اشتغال اقشار خاص	۱۳۷۰۰۰	۷۷۶۸۰	۵۷	۲۲۷۰۰۰	۷۷۰۰۰
برنامه حمایت از اشتغال مددجویان تحت پوشش	۲۳۰۱۱۳۷	۲۰۴۱۷۶۳	۸۹	۲۷۹۰۰۰۰	۵۱۲۷۲۸۰
جمع اعتبارات حمایتی از اشتغال‌زایی	۲۹۳۹۷۰۵	۲۱۱۹۴۴۳	۷۲	۳۱۱۵۹۵۹	۵۴۵۴۲۸۰
درصد اعتبارات حمایت از اشتغال‌زایی به فصل حمایتی	۰/۶۴	۰/۵۳		۰/۷۶	۱/۲۶
جمع کل اعتبارات امور، فصول و برنامه برای اشتغال‌زایی	۵۲۴۲۶۵۱	۲۹۷۲۳۴۷		۴۲۳۴۴۷۹	۲۵۶۲۵۲۵۷

مأخذ: همان.

۴-۴. ردیف‌های متفرقه

در بررسی اعتبارات اشتغال‌زایی ملاحظه می‌شود که بخشی از این اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به شرح جدول زیر آورده شده است. در خصوص این منابع بودجه به ویژه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به ذکر چند نکته اشاره می‌شود:

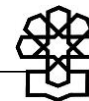
- ردیف‌های یاد شده نسبت به سنوات قبل کاسته شده و بسیاری از آنها در لایحه سال ۱۳۹۷ حذف شده‌اند و به‌عنوان یکی از نقاط مثبت در تجمیع اعتبارات اشتغال‌زایی می‌توان از آنها نام برد. با وجود این همان‌طور که در جدول زیر ملاحظه می‌شود، این ردیف‌های متفرقه وجود دارند. درحالی که به نظر می‌رسد لااقل اعتبارات اشتغال‌زایی مندرج در این ردیف‌ها را می‌توان یکپارچه نموده و در ذیل دستگاه اجرایی که متولی امر اشتغال تعیین می‌گردد یا دبیرخانه شورای عالی اشتغال در قالب ردیف

جداگانه و مستقل ایجاد نمود تا صرف برنامه‌های اشتغال‌زایی مصوب دولت یا شورای عالی اشتغال گردد.

- از آنجایی که اعتبارات متفرقه اعتباراتی هستند که هرچند دولت به انجام آنها آگاهی دارد، اما به دلیل نامشخص بودن دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده، در قالب امور، فصول و برنامه ارائه نمی‌شود و لذا از شفافیت لازم برخوردار نیست. معمولاً این منابع در اولویت پرداخت از سوی دولت (تخصیص‌دهنده اعتبار) قرار نمی‌گیرد. گرچه که در صورت تخصیص امکان جابجایی صرف امور دیگر را از دستگاه مجری سلب می‌نماید.

- به‌عنوان مثال در جزء «۴» ردیف ۵۲۰۰۰۰ مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال در قالب اعتبار هزینه‌ای و ۵۰۰ میلیارد ریال اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای در لایحه گنجانده شده و سال‌های قبل تحت عنوان جزء «۶» ردیف یاد شده مطرح بود. هرچند که از گذشته به‌عنوان یک ردیف اشتغال‌زایی نگریسته می‌شده و عمده اعتبارات اندک تخصیص یافته به سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال‌های گذشته از همین محل انجام می‌شده است. این ردیف به چندین موضوع مختلف (۱۶ مورد) علاوه بر اشتغال از جمله تحقیقات، آموزش، فناوری‌های نو، فرهنگی، گردشگری و هنری، مسکن، اجتماعی، صندوق‌های مکانیزه فروش و... اختصاص یافته است. از این نظر این ابهام مطرح است که چه مبلغ و سهمی از اعتبار اختصاص یافته به موضوع اشتغال و دیگر موضوعات در ردیف یاد شده تعلق می‌گیرد. براین اساس تخصیص اعتبار یاد شده کاملاً سلیقه‌ای و براساس چانه‌زنی‌های دستگاهی خواهد بود که مغایر با اصول بودجه‌ریزی است و در هر حال مبلغ یاد شده در سیاستگذاری برای اشتغال چندان قابل اتکا نخواهد بود.

- البته ذکر این نکته ضروری است که درج برخی از این اعتبارات توسط دولت در ردیف‌های متفرقه به‌رغم مشخص بودن دستگاه اجرایی، به‌منظور جلوگیری از صرف آن اعتبارات در امور جاری نظیر حقوق و دستمزد و پرداخت‌های ضروری جاری که در قسمت قبل بدان اشاره شد، ذکر می‌شود. درحالی که در مثل از چاله به چاه افتادن است. عدم شفافیت و اعمال سلیقه نسبت به هزینه‌کرد این اعتبارات توسط سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان نهاد حاکم بر تخصیص بودجه جایگزین، جابجایی اعتبار توسط دستگاه مجری در صورت کمبود منابع شده که در هر دو حالت مشکل برای حل معضلات بیکاری کماکان باقی است.



جدول ۵. اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط با اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

جزء	ردیف	موضوع	دستگاه مسئول	مبلغ اعتبار	
				هزینه‌ای	تملك دارایی
۴	۵۲۰۰۰۰	کمک بلاعوض، یارانه سود و کارمزد، تحقیقات، آموزش، فناوری‌های نو، فرهنگی، گردشگری و هنری، مسکن، اجتماعی و نظارت بر اجرای طرح‌های تولیدی و خدماتی و آموزش عالی و غیرانتفاعی و اشتغال و ارائه حمایت‌های مالی و ایفای تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و غیربرخوردار و صندوق‌های مکانیزه فروش	-	۳۰۰	۵۰۰
۳۱	۵۳۰۰۰۰	اعتبارات موضوع ۰/۲۷ درصد از ۹ درصد تعرفه مالیات بر ارزش‌افزوده، ۸۵ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان، ۱۵ درصد (سهم وزارت آموزش و پرورش و ۲۰ درصد از کل، سهم جوانان و اشتغال)	وزارت ورزش و جوانان	۳۷۳۰	۳۷۳۱
۴۱	۵۳۰۰۰۰	ساماندهی اشتغال ملوانان و بهسازی شناورهای سنتی با ظرفیت کمتر از ۵۰۰ تن	-	۹۰	۱۰
۱۶	۵۵۰۰۰۰	کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور	-	۲۰۰۰

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی آمار و اطلاعات نشان می‌دهد علیرغم کاهش نرخ بیکاری در تابستان ۱۳۹۶ به ۱۱/۷ درصد، با این حال بررسی وضعیت بازار کار ایران نشان می‌دهد که از نظر شاخص‌های ملی و استانی، وضعیت مساعدی در حوزه اشتغال وجود ندارد و در حال حاضر مواردی مثل نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، عدم توازن منطقه‌ای بیکاری، افزایش عدم تطابق شغلی، نرخ بالای بیکاری پنهان، سهم بالای اشتغال غیررسمی و پدیده شاغلین فقیر از مهمترین چالش‌های بازار کار ایران هستند که این موارد ضرورت وجود راهبردی جامع در جهت ایجاد اشتغال را بیش از پیش نمایان می‌کند به طوری که دربرگیرنده مواردی از جمله ایجاد شغل برای جوانان و به خصوص جوانان تحصیل کرده، توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای با تأکید بر اشتغال‌زایی در استان‌های مرزی و همچنین توجه به ویژگی‌های معیشتی و بیمه‌ای شاغلین باشد. متأسفانه در حال حاضر چنین راهبرد مشخص و جامعی که تمامی موارد فوق را دربرگیرد وجود ندارد و این موضوع خود مهمترین چالش بازار کار در ایران به‌شمار می‌رود.

از سوی دیگر سند بودجه یکی از مهمترین اسناد اقتصادی کشور است و با توجه به اهداف و سیاست‌های اقتصادی که بودجه کل کشور پیگیری می‌کند، ساختار بودجه و جهتگیری‌های آن به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر متغیرهای مهم و کلیدی اقتصاد از جمله سرمایه‌گذاری، تولید، تورم و اشتغال تأثیرگذار است. بودجه‌های سالیانه ابزار و سیاست‌های کوتاه‌مدت هستند و در مقابل اشتغال‌زایی و رفع چالش‌های بازار کار، فرآیندی زمانبر و بلندمدت است و برای تحقق آن لازم است در ابتدا راهبردی بلندمدت و جامع طراحی و تدوین شود و بودجه‌های سالیانه به‌عنوان ابزارهای کوتاه‌مدت در راستای اهداف استراتژی بلندمدت تخصیص داده شوند. همانگونه که بیان شد در سال‌های اخیر هیچ راهبرد مشخص و جامعی برای اشتغال‌زایی و رفع چالش‌های بازار کار در کشور وجود نداشته است و همین امر منجر به سردرگمی بودجه‌های سالیانه شده و هر سال تخصیص اعتبارات بودجه، تکرار مکررات سال‌های گذشته بوده و فاقد رویکرد مشخصی بوده است که در نتیجه از کارآیی عملکرد منابع خواهد کاست.

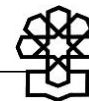
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، به‌طور سرجمع کل منابع تخصیص یافته برای اشتغال‌زایی، حدود ۶۸۷۰۰۰ میلیارد ریال است (۶۷۴۰۰۰ میلیارد ریال منابع تبصره «۱۸» و ۱۳۰۰۰ میلیارد ریال منابع اعتبارات هزینه‌ای اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرایی). هرچند که نسبت به سال‌های گذشته، رقم قابل ملاحظه‌ای به اشتغال‌زایی اختصاص یافته است و این امر می‌تواند یک اتفاق بسیار مثبت و تحرک قابل ملاحظه‌ای در اشتغال‌زایی به حساب آید، اما نحوه تخصیص منابع، نشان می‌دهد که رویه کلی بودجه امسال نیز حاوی برنامه‌ای مشخص در رابطه با ایجاد اشتغال نیست. در واقع دولت در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از عنوان برنامه اشتغال گسترده و مولد استفاده کرده است و در متن این تبصره توضیح بیشتری در رابطه با محتوای این برنامه ارائه نشده است با این حال از اظهارنظرهای غیررسمی در رابطه با برنامه اشتغال گسترده چنین استنباط می‌شود که این برنامه نسخه‌ای بسط یافته و ناقص از برنامه اشتغال فراگیر است. صرف‌نظر از محتوای برنامه اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷ اختلاف رقم منابع مورد نیاز این برنامه و منابع در نظر گرفته شده در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رقمی بالغ بر ۲۵۰ هزار میلیارد ریال است که مشخص نیست برنامه دولت برای این اختلاف منابع چیست.

به‌طور کلی با توجه به نبود راهبرد بلندمدت و مشخص اشتغال‌زایی در کشور و با وجود چالش‌های موجود بازار کار پیشنهاد می‌شود:

– دولت محترم با توجه به چالش‌ها و مشکلات بازار کار، تهیه استراتژی و راهبردی بلندمدت بازار کار را در دست انجام قرار دهد که در آن ریز الزامات، برنامه‌ها، منابع و اقدامات سالیانه و میان‌مدت مشخص گردد.

– متولی مشخص این استراتژی و نهاد پاسخگو، نحوه ارزیابی عملکرد معین باشد.

– هماهنگی سایر دستگاه‌های با متولی تعیین شده، پیش‌بینی و سازو کار اجرایی آن تعبیه گردد.



- انتظار است تا برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های نامبرده در بودجه‌های آتی منطبق با اهداف این راهبرد بوده و از تکرار مکررات پرهیز شود.

اما در شرایط حاضر و با توجه به انتقادات و ایرادهای وارد بر تبصره «۱۸»، پیشنهاد جایگزین زیر ارائه می‌شود:

پیشنهاد تبصره جایگزین

تبصره «۱۸» - الف) به منظور اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی و کارآفرینی دولت، اعتباراتی تحت عنوان ردیف اشتغال‌زایی مستقل در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، وجوه اداره شده، یارانه سود و کمک‌های بلاعوض در اختیار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دبیرخانه شورای عالی اشتغال) قرار می‌گیرد تا برای پرداخت هزینه‌های اجرای طرح‌ها و اقدامات ذیل برنامه اشتغال فراگیر سیاستگذاری و مصوب شده در شورای عالی اشتغال و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به شرح ذیل تأمین اعتبار گردد:

- پرداخت کمک‌هزینه آموزشی و بیمه مسئولیت مدنی ۱۰۰ هزار نفر از بیکاران فارغ‌التحصیل کشور در قالب طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی،
- پرداخت سهم حق بیمه کارفرما به کارفرمایانی که کارورزان و یا بیکاران جوان (شغل اولی) را جذب نمایند (موضوع اجرای ماده (۷۱) قانون برنامه ششم توسعه) و پیش‌بینی ۲۰۰ هزار فرصت شغلی،
- پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی در حمایت از ایجاد و توسعه طرح‌های پراشتغال ذیل رسته فعالیت‌های اقتصادی منتخب و ایجاد ۶۵۰ هزار فرصت شغلی (تعهدات سال ۱۳۹۶ دولت و سال جاری)،
- پرداخت کمک برای نهادسازی رسته‌های منتخب کسب‌وکار از طریق ایجاد و یا ظرفیت‌سازی و توسعه نهاد یا مرکز مرتبط با رسته‌های منتخب،
- پرداخت هزینه‌های تشکیل و ظرفیت‌سازی گروه‌های خودیار در اجرای طرح تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی از طریق و ایجاد حدود ۴۰۰۰ فرصت شغلی،
- پرداخت هزینه‌های دستمزدی و عملیاتی طرح اشتغال عمومی کاربر و موافق با محیط زیست برای ۳۰ هزار نفر از بیکاران در مناطق کم‌برخوردار، روستایی و حاشیه شهری،
- حمایت مالی و اعتباری از طرح ملی کسب‌وکارهای نوآورانه برای افزایش و توسعه بنگاه‌های نوآور با پتانسیل رشد بالا و پرورش ۸۰۰۰ از کارآفرینان مولد،
- پرداخت یارانه دستمزد برای ۱۰ هزار نفر از جوانان بیکار شغل اولی در مناطق محروم و کم‌برخوردار،
- پرداخت هزینه‌های ساماندهی و توسعه نظام جامع اطلاعات بازار کار، توسعه نهادهای آموزشی، پرورشی و حمایتی کارآفرینی مرتبط با شتاب‌دهنده‌ها، مراکز رشد، کانون‌ها، مراکز مشاوره کارآفرینی، پیاده‌سازی نظام پایش توسعه کارآفرینی و ساماندهی اعزام ۵۰۰۰ کارجو به خارج از کشور،

- نظارت بر اجرای طرح‌های اشتغال‌زای سیاست‌گذاری و مصوب شده. بند «ب» - منابع اعتبارات بند «الف» از محل زیر تأمین می‌گردد:

۱. دو هزار و چهارصد میلیارد ریال از منابع منظور شده در تبصره «۱۴»، به شکل وجوه اداره شده و یارانه سود و ترکیب با منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی پرداخت می‌گردد.

۲. صندوق توسعه ملی موظف است تا معادل یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از منابع ارزی خود را با تصویب هیئت امنای بانک‌های عامل سپرده‌گذاری نماید تا با تلفیق با منابع نظام بانکی، صرف اعطای تسهیلات موضوع این بند گردد.

۳. به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از طریق بانک‌های عامل، معادل سی و پنج هزار میلیارد ریال، تسهیلات اعطا نماید.

ج) سازوکارهای اجرایی و نظارتی این تبصره مطابق آیین‌نامه اجرایی است که مشتمل بر میزان و نحوه هزینه‌کرد اعتبار فوق متناسب با هر طرح و اقدام ذیل برنامه اشتغال فراگیر و با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همکاری سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی مرتبط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. چارچوب نظارتی به‌گونه‌ای طراحی می‌شود که امکان ارائه گزارش‌های عملکرد به تفکیک دستگاه‌های اجرایی دارای مسئولیت در اجرا و میزان اشتغال ایجاد شده (براساس تعداد نفرات اضافه شده به تعداد شاغلین بیمه شده تأمین اجتماعی صرفاً از طریق اجرای این طرح براساس کد ملی اشخاص به نحوی که تداوم اشتغال آنها قابل رصد باشد) را فراهم نماید. این گزارش‌ها هر ۶ ماه یک‌بار به مجلس ارائه و اعلان عمومی می‌شود. پاسخگویی این تبصره وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. عزیزخانی، فاطمه، سیدهدادی، موسوی‌نیک. واکاوی اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۴۳۲، ۱۳۹۶.
۲. عزیزخانی، فاطمه. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۵. بازار کار و اشتغال، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۲۷۱، ۱۳۹۵.
۳. لایحه بودجه کل کشور، ۱۳۹۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۳۳

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۷۲. بازار کار و اشتغال

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

تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه عزیزخانی، محمدرضا عبداللهی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۱/۳