

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۲۰۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۹/۲۸

شماره ثبت: ۴۹۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران»
۲. مواد طرح

کد موضوعی: ۲۲۰

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

شماره مسلسل: ۱-۱۶۲۳۰

دفتر: مطالعات اقتصادی

تیرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	۱. آسیب‌شناسی وضعیت رفاهی شاغلان و بیکاران.....
۱۱.....	۲. مروری بر سیاست‌های حمایت از شاغلان و بیکاران در سطح دنیا.....
۱۳.....	۲-۱. سیاست‌های حمایت از شاغلان.....
۱۶.....	۲-۲. سیاست‌های حمایت از بیکاران.....
۲۰.....	۳. بررسی رویکرد حمایتی سیاست‌های بازار کار در سال‌های اخیر.....
۲۴.....	۴. اظهارنظر پیرامون مواد.....
۳۸.....	جمع‌بندی.....
۴۰.....	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران»
۲. مواد طرح

چکیده

آسیب‌شناسی وضعیت شاغلان و بیکاران نشان می‌دهد مهم‌ترین الزامات حمایت از این افراد عبارت است از: ایجاد نظام اطلاعاتی شفاف، تعیین متولی مشخص، اصلاح قانون کار و افزایش انعطاف‌پذیری دستمزد، نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری، حمایت از تولید و صیانت از اشتغال موجود، کاهش عدم تطابق شغلی و شناسایی و هدایت مشاغل غیررسمی به رسمی. بررسی طرح حمایت از شاغلان فقیر و بیکاران با رویکرد فوق نشان می‌دهد که در این طرح به ضرورت هدایت مشاغل غیررسمی به رسمی، ایجاد نظام آمار و اطلاعات شفاف و جامع از وضعیت بازار کار، افزایش عدم تطابق شغلی به طور تلویحی اشاره شده است که این موارد نیز ناقص و نیازمند اصلاحات و بازبینی کلی است. ضمن اینکه این طرح در خصوص شرایط کنونی رکود تورمی حاکم بر اقتصاد و حفظ و تثبیت مشاغل موجود مسکوت مانده است و در آن به ضرورت انعطاف‌پذیری دستمزد نیروی کار که یکی از مهم‌ترین راهکارها و سیاست‌های حمایت از نیروی کار به حساب می‌آید، توجهی نشده است. علاوه بر این متولی مشخص برای طراحی و راه‌اندازی این نظام حمایتی پیش‌بینی و تعیین نشده است و به تبع آن نظام پاسخگویی و شاخص‌های مرتبط با آن مغفول مانده است. همچنین در خصوص نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری نیز پیشنهاد مشخصی ارائه نشده است. عدم لحاظ

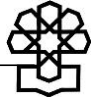
آمایش سرزمین، گستردگی و نامشخص بودن حدود و دامنه شمول طرح، از دیگر نقاط ضعف آن محسوب می‌شود. در واقع با آنکه عنوان طرح حمایت از شاغلان و بیکاران است اما متناسب با الزامات و نیازهای لازم برای طراحی یک نظام حمایتی جامع، به این مسئله ورود نکرده است و نیازمند رفع نواقص برشمرده و اعمال اصلاحات جدی در خصوص مواد است که پیشنهادهایی در این خصوص ارائه شده است.

مقدمه

افزایش هزینه‌های زندگی به دلیل جهش ارزی و نرخ تورم بالا در کنار احتمال افزایش بیکاری و عدم امکان تعدیل دستمزدها برای دولت و بخش خصوصی متناسب با تورم، وضعیت معیشتی خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی را با مشکل روبه‌رو کرده است. بنابراین اتخاذ سیاست‌های حمایتی و حفظ رفاه افراد شاغل و بیکار از مهم‌ترین اولویت‌های سیاستی کشور است.

در این شرایط، طرح حمایت از شاغلان فقیر و بیکاران در مورخ ۱۳۹۷/۹/۶ با هدف توجه دادن برنامه‌ریزان و سیاستگذاران به سطح معیشتی شاغلان و ارائه راهکار حمایتی برای بهبود وضعیت معیشتی آنان ارائه شده است.

این طرح شامل هشت ماده قانونی است که در آن، به ساماندهی مشاغل غیررسمی، شفاف‌سازی و تکمیل نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، تهیه سند کار شایسته و شاخص‌های مربوط به آن، تعیین متولی و هماهنگ‌کننده برنامه‌های اشتغالزایی و کاهش عدم تطابق شغلی و مهارت‌آموزی اشاره شده است اما لازم است تا جهت طراحی یک نظام حمایتی جامع، با توجه به رویکرد فوق مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهای اصلاحی ارائه شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش جداگانه‌ای کلیات این طرح را مورد بررسی قرار داده و گزارش کارشناسی در این خصوص چاپ کرده است.^۱ در آن گزارش وضعیت بازار کار و الزاماتی کلی مورد بررسی قرار گرفت. با این حال در گزارش حاضر سعی شده است با ارائه تحلیلی منسجم از وضعیت رفاهی شاغلان و بیکاران مواد طرح مبتنی بر آسیب‌شناسی انجام شده مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهادهایی در چارچوب سیاست‌های بازار کار جهت کم شدن اشتغال ناقص و افزایش اشتغال رسمی و نرخ بیمه‌شدگان جهت رفع نقاط ضعف طرح توصیه شود.

بر این اساس در ابتدای این گزارش، وضعیت رفاهی شاغلان و بیکاران (از نظر میزان حقوق و دستمزد دریافتی، بار تکفل، وضعیت بیمه‌ای و اشتغال ناقص) مورد بررسی قرار گرفته و افراد نیازمند حمایت و مشمولان این طرح تفکیک و استخراج شده است. در ادامه سیاست‌های حمایت از شاغلان و بیکاران در سطح دنیا اشاره شده و بر این اساس رویکرد حمایتی سیاست‌های بازار کار ایران در سال‌های اخیر بررسی و آسیب‌شناسی می‌شود. در انتها متناسب با نتایج به‌عمل آمده، تک‌تک مواد طرح مورد بررسی و اصلاحات پیشنهادی ارائه می‌شود.

۱. عزیزخانی، فاطمه، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران» ۱. کلیات، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۳۳۰، ۱۰/ ۱۳۹۷/۱۰.

۱. آسیب‌شناسی وضعیت رفاهی شاغلان و بیکاران

از منظر داشتن شغل یا به طور کلی توانایی انجام کار جمعیت نیازمند حمایت کشور را می‌توان به سه گروه کلی تقسیم کرد:

گروه اول: خانوارهایی که افراد در سن کار آنها به هر دلیل توانایی انجام کار ندارند.

گروه دوم: خانوارهایی که افراد در سن کار آنها توانایی انجام کار دارند ولی در حال

حاضر بیکارند.

گروه سوم: خانوارهایی که یک یا چند نفر از اعضای آنها شاغلند ولی درآمدشان جهت

تأمین معیشت خانوار مکفی نیست.

گروه اول: خانوارهایی که افراد در سن کار آنها به هر دلیل توانایی انجام کار ندارند.

دلیل عمده عدم توانایی این افراد ویژگی‌های جسمانی به‌خصوص از کارافتادگی در اثر کهولت سن، حوادث و بیماری‌های شغلی یا معلولیت است. وظیفه حمایت از این خانوارها عمدتاً به‌عهده نهادهایی مثل کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور است. با این حال نکته مهم در رابطه با این افراد آن است که بخش عمده‌ای از این افراد، کسانی هستند که به دلیل نداشتن بیمه بازنشستگی در دوره بازنشستگی هیچ دریافتی‌ای ندارند. در این خصوص نقش بیمه بسیار کلیدی است. هرچند بازنشستگان فعلی نسل‌های قبلی نیروی کار کشور می‌باشند با این حال آمارها نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۶ تنها در حدود ۴۱ درصد از شاغلان بیمه بوده و طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۶ نیز به طور متوسط در حدود ۳۷ درصد از شاغلان بیمه بوده‌اند و در نتیجه نزدیک به ۶۰ درصد شاغلان فعلی کشور بیمه نیستند و در صورتی که تمهیدی جدی در این رابطه اندیشیده نشود در سال‌های بعد وضعیت رفاهی این افراد بسیار نگران‌کننده خواهد



بود. البته از عمده‌ترین دلایل این امر، ضعف فرهنگ بیمه در کشور، عدم انعطاف در قوانین کار و بالا بودن هزینه‌های تولید و اشتغال رسمی برای کارفرمایان است. بر این اساس می‌توان با اعمال اصلاحاتی در قانون کار بالاخص انعطاف‌پذیری دستمزد و حمایت از تولید، تا حدودی از هزینه‌های تولید کاست و در عوض خدمات تأمین اجتماعی و بیمه را افزایش داد.

گروه دوم: خانوارهایی که افراد در سن کار آنها توانایی انجام کار دارند ولی در حال حاضر بیکارند.

این گروه قابل تفکیک به دو زیرگروه می‌باشند:

- افرادی که از ابتدا بیکار بوده و در جستجوی شغل هستند. معمولاً قسمت عمده این گروه را جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی تشکیل می‌دهند. آمارها نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۷، نرخ بیکاری جوانان ۲۴-۱۵ ساله ۲۷/۷ درصد و نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی ۱۸/۱ درصد بوده است. جهت حمایت از این افراد، سیاست‌هایی از جمله کمک به یافتن شغل جدید، آموزش‌های مهارتی، بازآموزی و سایر سازوکارها با هدف ارتقای اشتغال‌پذیری و کیفیت نظام کارآموزی، مشاوره و راهنمایی‌های شغلی و معرفی سازوکارهای پشتیبانی در کسب تجربه کاری در جهت کاهش عدم تطابق شغلی در بازار و جوسازی تقاضای بازار کار و نظام آموزشی پیشنهاد می‌شود.

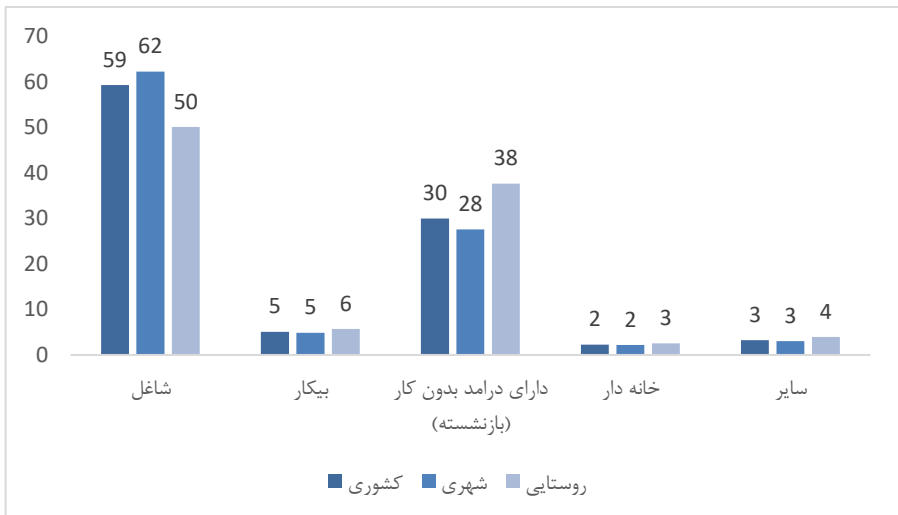
- افرادی که قبلاً شاغل بوده‌اند اما در اثر نوسانات اقتصادی و چرخه‌های تجاری بیکار شده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۵۹ درصد از بیکاران سال ۱۳۹۶، قبلاً شاغل بوده‌اند لذا با توجه به شرایط اقتصادی، طراحی و تدوین سیاست‌های رونق تولید، حفظ و صیانت از اشتغال موجود برای حمایت از این افراد ضروری است. ضمن اینکه نقش بیمه

بیکاری در حمایت از این افراد بسیار کلیدی است. همانگونه که در بخش قبل نیز بیان شد در سال ۱۳۹۶ حدود ۶۰ درصد از شاغلان بیمه نبوده و در صورتی که شغل خود را از دست بدهند هیچگونه پوشش بیمه‌ای برای دوره بیکاری تا پیدا کردن شغل جدید ندارند.

گروه سوم: خانوارهایی که یک یا چند نفر از اعضای آنها شاغلند ولی درآمدشان مکفی نیست.

بررسی وضعیت افراد فقیر کشور نشان می‌دهد که حدود ۵۹ درصد فقرا شاغل، ۵ درصد از فقرا بیکار، ۳۰ درصد از فقرا دارای درآمد بدون کار یا بازنشسته، ۲ درصد خانه‌دار و ۳ درصد سایر افراد هستند.

نمودار ۱. بررسی ویژگی‌های افراد فقیر در سال ۱۳۹۶ (ارقام به درصد)



مأخذ: نتایج محاسبات از طرح آمارگیری هزینه درآمد خانوار برای سال ۱۳۹۶.



این شواهد نشان می‌دهد که داشتن شغل لزوماً به معنی تأمین معیشت افراد نیست. اینکه این افراد با وجود داشتن شغل، توانایی تأمین حداقل معیشت خانوار خود را ندارد از علل مختلفی نشئت می‌گیرد:

- اشتغال ناقص

یکی از علل مهم عدم تأمین حداقل معیشت پدیده اشتغال ناقص است. طبق تعریف سازمان جهانی کار (ILO)، فردی دارای اشتغال ناقص است که سه ویژگی زیر دارد:

۱. تمایل به کار در ساعات بیشتری داشته باشد.

۲. برای انجام کار در ساعات بیشتر توانایی داشته باشد.

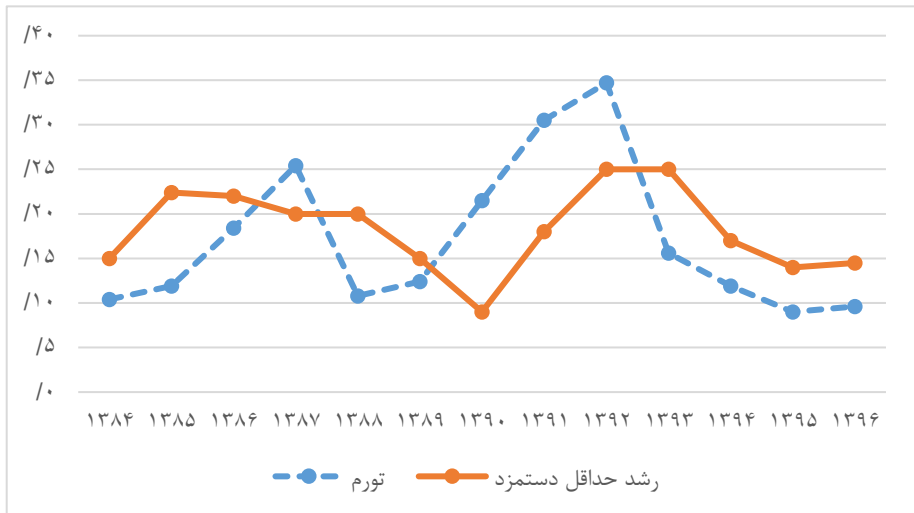
۳. زمان کاری او زیر یک مقدار حدی باشد.

بررسی آمارهای موجود نشان می‌دهد که نرخ اشتغال ناقص در کشور در ۱۳۹۷ به ۱۰/۸ درصد رسیده است و این نسبت به سال قبل (۱۳۹۶) ۰/۳ درصد و نسبت به متوسط دهه اخیر، ۱/۹ درصد رشد را نشان می‌دهد.

- دستمزد پایین

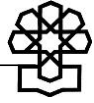
وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی هر ساله حداقل دستمزد مصوب خود را در جهت حمایت از معیشت خانواده کارگران اعلام می‌کند. نمودار زیر روند رشد دستمزد و نرخ تورم را طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۴ نشان می‌دهد. میانگین رشد دستمزد طی این دوره ۱۸/۲ و میانگین نرخ تورم ۱۷/۱ درصد بوده و بالاتر از میانگین نرخ تورم است.

نمودار ۲. روند رشد دستمزد و نرخ تورم طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۶

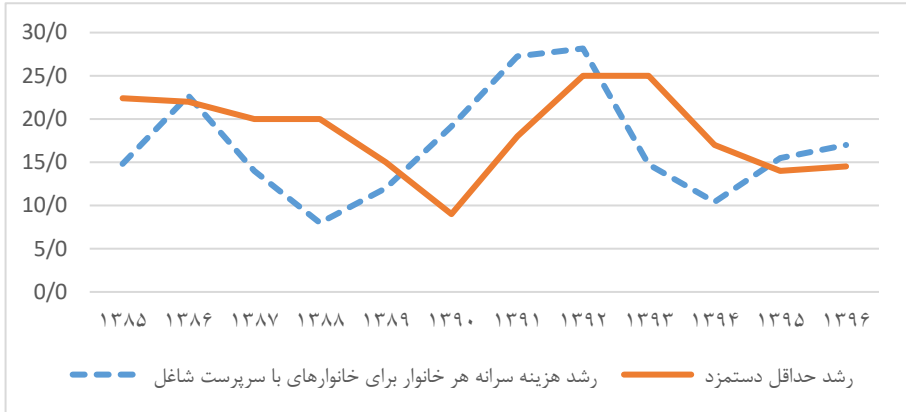


مأخذ: داده‌های بانک مرکزی و مصوبات هیئت دولت طی سال‌های مختلف.

نمودار ۳ نشان می‌دهد که میانگین رشد حداقل دستمزد در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۶ در حدود ۱۸/۵ و رشد هزینه سرانه خانوار ۱۷ بوده است و بررسی نمودار زیر نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، رشد هزینه سرانه یک خانوار با سرپرست شاغل بالاتر از رشد حداقل دستمزد بوده است.



نمودار ۳. روند رشد حداقل دستمزد و رشد هزینه سرانه خانوار با سرپرست شاغل طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۶



مأخذ: نتایج محاسبات از طرح آمارگیری هزینه درآمد خانوار، مرکز آمار ایران.

این شواهد نشان می‌دهد که صرف تعیین حداقل دستمزد متناسب با نرخ تورم (در راستای اجرای بند «۱» ماده (۴۱) قانون کار)، بدون توجه به سایر الزامات از جمله رشد و رونق تولید، بهبود فضای کسب و کار، ثبات اقتصادی باعث می‌شود که علی‌رغم افزایش حداقل دستمزد مقادیر قابل توجهی از نیروی کار از این افزایش بهره‌مند نشوند. عدم انعطاف‌پذیری و یکسان بودن حداقل دستمزد برای همه مناطق، مشاغل و گروه‌های سنی باعث شده تا پرداخت حداقل دستمزد در بسیاری از مناطق اجرا نشده و به گسترش اشتغال غیررسمی منجر شود. به طوری که شواهد نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب کارگران در ۱۹۸ و ۲۰۹ بنگاه صنعتی کمتر از ۵۰۰ هزار تومان

در ماه دستمزد دریافت کرده‌اند و در سال ۱۳۹۵، این رقم به ۵۳۸ بنگاه می‌رسد.^۱ این در حالی است که حداقل دستمزد در سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب، ۶۰۸، ۷۱۲ و ۸۱۲ هزار تومان تعیین شده است.

لذا این وضعیت نشان می‌دهد که بخشی از کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی زیر خط فقر و با دستمزد پایین مشغول به کارند و به لحاظ میزان درآمد، تفاوت قابل توجهی با بیکاران ندارند. در نتیجه صرف افزایش دستمزد به بهانه حمایت از نیروی کار شاغل، بدون توجه به رفع مشکلات زیرساختی و نهادی فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، نه تنها منجر به ایجاد اشتغال و رفع بیکاری نخواهد شد بلکه طبق آمار موجود و به علت ظرفیت و توان پایین بنگاه‌های اقتصادی، منجر به گسترش روزافزون شاغلان غیررسمی و فاقد بیمه و همچنین استخدام نیروی کار با شرایط دستمزد بسیار پایین خواهد شد. بنابراین توصیه می‌شود که به دلیل پیچیدگی و احتمال ایجاد اختلال در بازار کار، با در نظر گرفتن تفاوت‌های ساختار رشته فعالیت‌های مناطق مختلف، حداقل دستمزد به صورت منطقه‌ای و سنی انتخاب شود و با اصلاح نظام تأمین اجتماعی، فشار اجتماعی برای حمایت از نیروی کار از دوش حداقل دستمزد کاهش یابد. برای بررسی دقیق‌تر این موضوع مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارشی در دست تهیه دارد که نتایج آن متعاقباً منتشر خواهد شد.

– بار تکفل بالا

یکی دیگر از دلایل عدم تأمین حداقل معیشت خانوار در کشور، بار تکفل بالاست. براساس آمار بانک جهانی نسبت افراد شاغل به جمعیت در سن کار ایران ۳۹ درصد است در حالی

۱. مرکز آمار ایران، نتایج طرح کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر.



که این نسبت در سطح دنیا ۵۸ درصد است. به عبارت دیگر در ایران، درآمد فرد شاغل برای پوشش معیشت افراد بیشتری نسبت به سایر نقاط دنیا صرف می‌شود. ریشه این موضوع در نرخ مشارکت پایین نیروی کار در ایران است. براساس داده‌های بانک جهانی در سال ۲۰۱۸ نرخ مشارکت ایران در این سال ۴۴ درصد بوده که نسبت به متوسط سطح دنیا (۶۱ درصد) و کشورهای خاورمیانه (۶۸ درصد) رقم بسیار پایینی است.

۲. مروری بر سیاست‌های حمایت از شاغلان و بیکاران در سطح دنیا^۱

در ادبیات اقتصادی، سیاست‌های فعال بازار کار را شامل طیف وسیعی از سیاست‌های آموزشی و تحصیلی (چه در زمینه تحصیلات عمومی و تخصصی دانشگاهی و چه در زمینه آموزش مهارت و تخصصی‌های فنی و عملی)، ارائه خدمات جستجوی شغلی و برنامه‌های حمایتی تعریف می‌کنند.

اکثر سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی اشتغال محور (بیمه‌ای)، افرادی را که در گذشته از نظر اقتصادی فعال بوده‌اند و به طور موقت یا دائم به دلایلی از جمله از دست دادن شغلی کنونی (مزایای بیکاری)، بیماری، از کارافتادگی در اثر حوادث یا بیماری‌های شغلی و بارداری و ... درآمد خود را از دست داده‌اند، پوشش می‌دهند. چنین طرح‌ها و برنامه‌های حمایت در برابر بیکاری افراد به‌ویژه افراد فقیر، علاوه بر تضمین درآمدی برای کارگران بیکار شده، می‌توانند از آنها در برابر سوق یافتن به سمت بازار غیررسمی حمایت کرده و در یافتن شغل جدید متناسب با مهارت‌های کسب شده کمک کند. در این میان برنامه‌های حمایتی

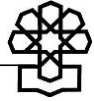
۱. این بخش از گزارش برگرفته از مطالب طرح پژوهشی چارچوب سیاستگذاری در بازار کار با هدف افزایش اشتغال، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.

شامل حمایت مالی از بیکاران، پرداخت یارانه به دستمزد پایین، اصلاح بیمه بیکاری، بیمه از کارفتادگی و بیمه بازنشستگی به حمایت از گروه خاصی از افراد در بازار کار است. البته بدیهی است که در صورت نبود نظام حمایتی صحیح از طریق بیمه‌های مختلف، سیاست‌های حمایتی از مجراهای دیگر، از قبیل قوانین بازار کار، اعمال می‌شود و اثرات مخربی را در بازار کار به همراه دارد. بدین معنی که در صورت نبود نظام تأمین اجتماعی کارا، بار سیاست‌های حمایتی به قوانین بازار کار منتقل شده و بنگاه‌های اقتصادی باید علاوه بر دستمزد هزینه‌های بیشتری به نیروی کار پرداخت کنند یا اینکه برای تعدیل نیروی کار با دشواری مواجه شوند.

البته برای افراد کم‌درآمد و اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر جامعه نیز توسط اکثر دولت‌ها در قالب پوشش برنامه‌های غیرمشارکتی (غیربیمه‌ای) که عمدتاً تحت پوشش بیمه اجتماعی نیستند، حمایت‌هایی ارائه می‌شود. این حمایت‌ها عمدتاً در ایران توسط نهادهایی از جمله کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و بنیادهای مختلف شکل گرفته در کشور، انجام می‌شود و امنیت درآمدی و اشتغال افراد هدف را دنبال می‌کنند.

اما در بعد وسیع‌تر حمایت از شاغلان و بیکاران تنها منوط به حمایت مالی و بیمه‌ای نیست چراکه تقویت نظام آموزش، مهارت و تخصص‌های فنی و عملی، افزایش انعطاف‌پذیری بازار کار و افزایش انعطاف در مکانیزم تعیین دستمزد، به نوعی راهکار حمایتی به حساب می‌آید.

همچنین ایجاد یک مکانیزم اطلاعاتی شفاف برای تجمیع اطلاعات، انتخاب جامعه هدف و جلوگیری از همپوشانی برنامه‌های حمایتی، جهت دستیابی به یک برنامه حمایتی اثرگذار بسیار ضروری است، زیرا در یک نظام حمایتی غیرشفاف، بسیار محتمل است افراد



فقیر مشمول حمایت‌های مؤثری نشوند و در مقابل افراد غیرفقیر از بسیاری از حمایت‌ها برخوردار شوند.

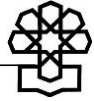
مروری بر تجارب دنیا در خصوص سیاست‌های حمایت از شاغلان و بیکاران نشان می‌دهد که در کشورهایی که دارای سطوح بالایی از اشتغال غیررسمی هستند، برنامه‌های غیربیمه‌ای بیشتری به همراه سیاست‌های اشتغال و چتر حمایتی از فقرا از قبیل طرح‌ها و برنامه‌های اشتغال عمومی و تضمین اشتغال برای افراد کم‌درآمد و فقیر به همراه طرح‌های ارتقای مهارت، توسعه یافته است تا با اجرای چنین سیاست‌هایی تا حدود زیادی امنیت درآمدی افراد بیکار شده افزایش یافته و از فقر مطلق جلوگیری کنند. در واقع این برنامه‌ها می‌توانند امنیت درآمدی را برای افراد فقیر در سن کار و فاقد درآمد مکفی از طریق ارائه درآمدی منظم و البته موقت ارتقا دهند. همچنین می‌توانند برای ایجاد و توسعه زیرساخت ارتقای سلامت، آموزش و خدمات عمومی مورد استفاده قرار گیرند. این سیاست‌ها به تفکیک برای شاغلان و بیکاران به صورت زیر قابل طبقه‌بندی است:

۱-۲. سیاست‌های حمایت از شاغلان

• انگیزه برای حفظ اشتغال

سیاست‌های فعال بازار کار که انگیزه‌هایی را برای حفظ اشتغال تأمین می‌کنند سعی دارند از طریق یارانه دادن به کارفرمایان یا طرح‌های به اشتراک‌گذاری کار^۱، تقاضای کار را مورد حمایت قرار داده و آن را افزایش دهند تا از این طریق مانع افزایش بیکاری پس از کاهش فعالیت اقتصادی شوند.

با این حال، یارانه‌های دستمزد ثابت کرده‌اند که هزینه‌های بی‌اثری برای این منظور هستند و انگیزه‌های لازم برای حفظ کارگران را فراهم نکرده‌اند. به‌خصوص آنکه آثار مخربی بر بخش‌های دیگر از جمله ناترازی بودجه دولت و آثار بعدی آن خواهد داشت. از سوی دیگر، اقدام‌های اشتراک‌گذاری شغل (اشتراک‌گذاری شغل یا کار، یک قرارداد اشتغال است که در آن به‌طور معمول یک کار که به‌طور معمول توسط یک فرد در کار تمام‌وقت انجام می‌شود را دو نفر با همکاری با یکدیگر به صورت پاره‌وقت انجام می‌دهند) اگر برای مدت زمان محدودی در زمان بحران اقتصادی شدید به کار گرفته شود، ممکن است تأثیر بحران بر اشتغال را کاهش دهد. در واقع این برنامه، از طریق کاهش هزینه‌های مربوط به حقوق و دستمزد کارکنانی که به صورت تمام‌وقت کار می‌کنند به کارفرمایان کمک می‌کند تا تأثیرات رکود اقتصادی را برای آنان مقداری تعدیل کند. ضمن اینکه از طریق این سیاست، کارفرمایان کارکنان ماهر خود را از دست نمی‌دهند و زمانی که رونق اقتصادی اتفاق بیفتد دیگر لازم نیست کارفرما هزینه‌هایی را بر استخدام و آموزش نیروی کار جدید متحمل شوند. به‌طور کلی این سیاست برای کاهش هزینه‌ها و جلوگیری از اخراج کارکنان صورت می‌گیرد. به عنوان مثال، طرح آلمانی "Kurzarbeit" موفق شد که بیکاری را در سطح پایین حفظ کند و همین امر سبب شد تا این برنامه‌ها (اشتراک‌گذاری شغل و کارهای پاره‌وقت^۱) به عنوان ابزاری برای مبارزه با بحران اقتصادی شناخته شود. طرح‌های اشتراک شغل، کارفرمایان را قادر می‌سازد تا هزینه‌های نیروی کار را کاهش دهند و در عین حال کارکنان ماهر را با حفظ کامل یا جزئی درآمد آنها، حفظ کند. مهم این است که این طرح‌های کم‌هزینه (اشتراک‌گذاری



شغل و یا کارهای پاره‌وقت) باید با موارد زیر ترکیب شوند:

- آموزش در طول ساعات فراغت برای حمایت از توسعه مهارت،
- اقدام‌هایی برای حمایت از بیکاران که موقعیت آنها به طور قابل توجهی تضعیف شده است. در عین حال، طراحی مناسب سیاست‌های فعال بازار کار و سازگاری برنامه‌ها بسیار مهم هستند.

• انتقال‌های مالی به کارگران

این برنامه‌ها منحصراً با هدف استخدام نیست، بلکه هدف آن کاهش نابرابری و فقر است. به طور کلی انتقال مالی به کارکنان به عنوان سیاستی تأثیرگذار تلقی نمی‌شود و به علت ناکارآمدی‌های مختلف، آثار مثبتی بر اشتغال ندارد، گرچه در شرایط خاص، ممکن است سیاست‌های بازتوزیعی مقرون به صرفه باشد.

• برنامه‌های کار عمومی

در سیاست برنامه‌های کار عمومی عملاً سرمایه انسانی نیروی کار تغییری نمی‌کند. چراکه ماهیت پروژه‌هایی که در این سیاست به اجرا درمی‌آید، از نوع یادگیری همراه با انجام کار نیست. علاوه بر این، اشتغال نیروی کار در این مشاغل، سبب خواهد شد مهارت‌هایی که قبلاً توسط نیروی کار کسب شده بود نیز، در اثر گذشت زمان دچار استهلاک شود. مهارت‌هایی که اگر تقویت می‌شد احتمال اشتغال افراد در بازار کار را نسبت به قبل افزایش می‌داد. بنابراین در این نوع سیاست، نیروی کار مهارتی را همراه با انجام کار فرا نمی‌گیرد که بخواهد بعد از اتمام کار آن را در سایر مشاغل به کار برد. با این حال، اگر به طور موقت در بحران‌ها در یک بسته از ابزارها که انگیزه‌های طرف تقاضا را مورد توجه قرار می‌دهند، به کار رود می‌تواند مؤثر باشد.

• تقویت سرمایه انسانی

این سیاست‌ها شامل برنامه‌هایی می‌شود که انگیزه‌های افزایش سرمایه انسانی را فراهم می‌کنند. به طور مثال آموزش در محل کار و یا آموزش در کلاس درس، به طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. بررسی‌ها در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که بزرگ‌ترین سهم از هزینه‌های دولت‌ها مربوط به چنین برنامه‌هایی است. با این حال، ارزیابی این سیاست فعال بازار کار نتیجه‌های متفاوتی را نشان می‌دهد. براساس شواهد موجود، بسیار مهم است که آموزش‌های ارائه شده بتواند نیازمندی‌های کارفرمایان را در حال حاضر و در آینده تأمین کند. آموزش می‌تواند جایگزین خوبی برای تجربه کار شود اما اینکه ارائه آموزش‌های صورت گرفته به چه نحوی باشد از اهمیت بیشتری برخوردار است. اما شواهد نشان می‌دهد که این اقدام‌ها در بلندمدت اشتغال و درآمد را افزایش می‌دهد (کارد و همکاران^۱، ۲۰۱۵).

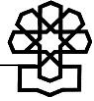
۲-۲. سیاست‌های حمایت از بیکاران

• بهبود جوسازی بازار کار

سیستم آموزشی در بسیاری از کشورها، ممکن است از جامعه سیگنال نگیرد و نتیجه آن این شود که تناسبی بین آنچه آموزش داده می‌شود با آنچه که مورد نیاز جامعه است وجود نداشته باشد. در صورتی که نیروی کار با کارفرما پیوسته در ارتباط نباشد در این صورت اطلاع از مشاغل خالی در شرکت‌ها مشکل می‌شود و کیفیت جوسازی^۲ نیروی

1. David Card, Jochen Kluge and Andrea Weber What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper No. 21431 Issued in July 2015, Revised in April 2017. 2015.

2. Matching



کار با کارفرما، در صورتی که از شبکه‌های غیررسمی استفاده شود، بدتر خواهد شد. بهبود چنین شرایطی می‌تواند به صورت مستقیم (با پرکردن جاهای خالی) و غیرمستقیم (با کاهش هزینه‌های استخدام که نتیجه آن افزایش مشاغل خالی است) نرخ بیکاری را کاهش دهد. هدف از این سیاست کاهش شکاف اطلاعات و جستجوی کار و بهبود جورسازی بنگاه با نیروی کار است. کاربرد این سیاست‌ها در کشورهای OECD زیاد است.

• بیمه بیکاری

بحث بیمه بیکاری از آن جهت اهمیت پیدا می‌کند که اول، برای کاهش هزینه‌های احتمالی ناشی از اصلاح قانون کار و اصلاح ساختار حداقل دستمزد سراسری توسعه بیمه بیکاری در دستور کار قرار گیرد. دوم، با توجه به ورود قابل توجه جمعیت غیرفعال به بازار کار طی دو سال اخیر، با احتمال بالایی اقتصاد ایران به یک شوک افزایش بیکاران مواجه می‌شود. بنابراین مدیریت بیکاری طی سال‌های آتی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. برخی از بیکاران فعلی و سال‌های آتی درواقع افرادی هستند که کار خود را به افراد دیگری داده‌اند. مدیریت این بخش از بیکاران توسط بیمه بیکاری قابل حصول است. بنابراین بازطراحی بیمه بیکاری در ایران از ضرورت‌های مدیریت بخشی از بحران بیکاری در سال‌های آتی است.

بیمه بیکاری سازوکاری است که از طریق آن با حفظ درآمد (یا کسری از درآمد) نیروی کار در بازه جابه‌جایی شغلی جریان درآمدی آنها را استمرار می‌بخشد. هدف هر نظام بیمه بیکاری برقراری بهترین توازن ممکن بین هموارسازی مصرف افراد و انعطاف بازار کار است. در حالت عدم حضور بیمه بیکاری در بازار کار یکی از سیاست‌های متداول برای حمایت از جریان نقدی خانوار اعمال محدودیت بر اخراج نیروی کار است. این محدودیت‌ها شامل

محدودیت در استفاده از قراردادهای موقت، هزینه اخراج بالا و الزاماتی درباره استفاده مجدد از نیروی تعدیل شده پس از اصلاح ساختار یا خروج از دوره رکورد و ورود به رونق است. چنانچه پیش‌تر بحث شد لازمه برقراری تعادل بین حمایت و انعطاف، هدف‌گذاری حفظ جریان درآمدی خانوار به‌جای هدف‌گذاری حفظ یک موقعیت شغلی خاص است که این مهم از طریق برقراری نظام بیمه بیکاری پویا قابل دستیابی است. با وجود بیمه بیکاری هزینه جابه‌جایی شغلی برای کارگر کاهش می‌یابد و فشار سیاسی برای تداوم جریان نقدی خانوار از طریق هزینه اخراج (مانند مزایای اخراج) بالا کاهش می‌یابد و توازن بهتری بین انعطاف بازار کار و هموارسازی مصرف نیروی کار برقرار می‌شود.

• انگیزه برای ایجاد اشتغال

مشوق‌های مالی، یکی دیگر از سیاست‌های فعال بازار محسوب می‌شوند که در شرایطی می‌تواند سبب ایجاد اشتغال بیشتر در اقتصاد شود. به عنوان مثال، تخصیص یارانه به کارفرمایان و همچنین تخصیص کمک‌های مالی و اعتباری و خدمات مشاوره‌ای کارآفرینی، از جمله این مشوق‌ها محسوب می‌شوند که می‌توانند به عنوان محرکی برای جلوگیری از اخراج نیروی کار، تلقی شوند. علاوه بر موارد ذکر شده، این برنامه‌ها سبب خوداشتغالی و به وجود آمدن شرکت‌های استارت‌آپی (Start-Up) و مشاغل خانگی نیز می‌شود. البته منبع تأمین این کمک‌ها و آثار جانبی منفی آن که ممکن است اثرات مثبت جزئی را خنثی سازد، لازم است مورد توجه قرار گیرد.

به طور کلی سیاست‌های فعال بازار کاری که انگیزه‌های خوداشتغالی را ارائه می‌دهند، در کشورهای OECD کاربرد کمی دارند. این سیاست‌ها عموماً شامل پشتیبانی مالی و خدمات مشاوره می‌شوند. در واقع سیاست‌های مذکور، با ایجاد خوداشتغالی، سبب ورود



افراد بیکار به بازار کار می‌شود و با حمایت‌های خود از شرکت‌های استارت آپی (-Start Up)، در تلاشند تا مشاغل بیشتری را ایجاد کنند. با استناد به نتایج مطالعاتی که از کشورهای OECD به‌دست آمده، ایجاد انگیزه به منظور خوداشتغالی، تأثیرات مثبتی را بر اشتغال به همراه داشته است. با این حال کاربرد این سیاست‌ها محدود به بخش کوچکی (تا ۳ درصد) از نیروی کار بیکار است. خدمات مشاوره‌ای نیز به تنهایی یا همراه با انگیزه‌های مالی به طور کلی نتیجه‌ای بهتر از انگیزه‌های مالی می‌دهد.^۱

با توجه به اینکه چشم‌انداز اشتغال به طور کلی کم است، یارانه‌های خوداشتغالی به‌ویژه برای کارگران محروم در بازار کار، یعنی جوانان، کم‌سودان، بیکاران بلندمدت و کارگران غیرفعال مؤثر هستند؛ زیرا یارانه‌ها دلبستگی این افراد را به بازار کار افزایش می‌دهد و سازگاری با شرایط بازار کار را هم بیشتر می‌کند.

با توجه به آسیب‌شناسی وضعیت رفاهی شاغلان و بیکاران و تجربیات دنیا می‌توان بیان کرد جهت حمایت از شاغلان و بیکاران بایستی رئوس کلی زیر مورد توجه قرار گیرد:

- در ابتدا یک مکانیزم اطلاعاتی شفاف برای تجمیع اطلاعات، انتخاب جامعه هدف و جلوگیری از همپوشانی برنامه‌های حمایتی، برای دستیابی به یک برنامه حمایتی اثرگذار ایجاد شود.

- همچنین برای جلوگیری از تداخل وظایف، متولی مشخص برای حمایت از شاغلان و بیکاران مدنظر تعیین شود.

1. Alessio JG Brown and Johannes Koett Active Labor Market Programs - Employment Gain or Fiscal Drain? L, 2015.

- راهکارهای تقنینی در خصوص اصلاح قانون کار، افزایش انعطاف‌پذیری دستمزد در دستور کار قرار گیرد.
- نظام تأمین اجتماعی گسترده و بیمه بیکاری برای افراد مشمول طراحی و اجرا شود.
 - راهکارهای حمایت از تولید و صیانت از اشتغال موجود پیش‌بینی و اجرایی شود.
 - بهبود جورسازی و کاهش عدم تطابق شغلی با سیاست‌هایی از جمله کمک به یافتن شغل جدید، آموزش‌های مهارتی، بازآموزی در دستور کار قرار گیرد.
 - شناسایی و هدایت مشاغل غیررسمی به رسمی می‌بایست مورد توجه قرار گیرد.

۳. بررسی رویکرد حمایتی سیاست‌های بازار کار در سال‌های اخیر

مروری بر سیاست‌های بازار کار در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که در سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی مقام معظم رهبری در تیرماه ۱۳۹۰، برخی از راهکارهای حمایتی مورد تأکید بوده است از جمله:

۱. آموزش نیروی انسانی متخصص، ماهر و کارآمد متناسب با نیازهای بازار کار (فعلی و آتی) و ارتقای توان کارآفرینی با مسئولیت نظام آموزشی کشور (آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی) و توأم کردن آموزش و مهارت و جلب همکاری بنگاه‌های اقتصادی جهت استفاده از ظرفیت آنها،
۲. ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار،
۳. برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آنها به اشتغال پایدار،
۴. رعایت تناسب بین افزایش دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار.



همچنین از سال ۱۳۹۶ برای تحرک بخشی در بازار کار برای ایجاد فرصت‌های شغلی به خصوص برای جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، برنامه‌ها و راهکارهای معطوف به اشتغال توسط دولت تهیه و تنظیم شد. این برنامه‌ها و راهکارها در قالب «برنامه اشتغال فراگیر» و «اجرای قانون اشتغال روستایی و عشایری» توسط متقاضیان بخش‌های خصوصی و تعاونی پس از ابلاغ در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و مجلس شورای اسلامی از سال گذشته با تهیه آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های مربوطه و با تقسیم کار دستگاهی با رویکردهای مؤثر و هدفمند در هر دو طرف عرضه و تقاضای بازار کار عملیاتی شده و در سطوح ملی و استانی در مرحله اجراست.

• برنامه اشتغال فراگیر

برنامه اشتغال فراگیر با هدف افزایش جمعیت شاغل کشور، در کارگروه منتخب «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۸ تصویب شد در برنامه اشتغال فراگیر با دیدگاه آمایش سرزمین بر ایجاد ساختار حامی کسب و کارها در بخش دولتی و خصوصی مراکز فنی در زیربخش‌های منتخب و تسهیل تأمین مالی، ایجاد تطابق و همسویی تقاضا و عرضه نیروی کار در زنجیره‌های ارزش و زیربخش‌های منتخب با تأکید بر گروه‌های کم‌مزیت نظیر جوانان، زنان و معلولان و حمایت از بنگاه‌های پایدار در زیربخش‌هایی که از بیشترین اثربخشی در توسعه اشتغال برخوردار بوده‌اند، تأکید شده است. در اهداف کمی این برنامه، صیانت از اشتغال حدود ۸۰ درصد از شاغلان موجود کشور و ارتقای مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری برای بیش از ۳ میلیون بیکار و ۹۵۰ هزار نفر تازه واردین به بازار کار 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 که البته بررسی عملکرد این برنامه نشان می‌دهد به‌رغم تأکید این برنامه بر آموزش و مهارت‌آموزی جوانان و فارغ‌التحصیلان و ارائه طرح کارورزی در آن به عنوان رویکرد حمایت از جوانان بیکار و افزایش تطابق شغلی در بازار کار، اما به دلیل بی‌ثباتی شرایط اقتصاد کلان، عدم پیش‌بینی منابع مالی پایدار، عدم تأمین مالی و ناهماهنگی‌های اجرایی، توفیقی در عملکرد این برنامه دیده نشده است.

• قانون اشتغال روستایی

در کلیات قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری نیز بر توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در روستاها و مناطق کمتر توسعه‌یافته و اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها تأکید شده است.

بررسی و ارزیابی عملکرد این قانون نشان می‌دهد که در راستای اجرای آیین‌نامه اجرایی این قانون، تفاهم‌نامه‌ای بین سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر پرداخت تسهیلات به حداکثر ۱۵۰ هزار نفر از مشمولان تحت پوشش نهادهای حمایتی با متوسط ۲۵۰ میلیون ریال برای هر فرصت شغلی (تا سقف ۵۰۰ میلیون ریال) در مناطق هدف این قانون تنظیم شده است اما روند اعطای تسهیلات از محل منابع این قانون نشان می‌دهد که از مجموع ۱۳۸ هزار طرح به ثبت رسیده تا پایان آذرماه ۱۳۹۷، نهادهای حمایتی از جمله سازمان بهزیستی ۰/۰۶ درصد از مجموع طرح‌ها (۸۱ طرح) و کمیته امداد امام خمینی در حدود ۰/۱ درصد (۱۳۹ طرح) از طرح‌ها را به خود اختصاص می‌دهند که در مقایسه با اهداف این قانون رقم بسیار کمی است.^۱

۱. عزیرخانی، فاطمه، آسیب‌شناسی و ارزیابی عملکرد اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار



البته با توجه به در دست اجرا بودن این قانون، می‌توان با توجه و نظارت بیشتر، جهت حمایت از افراد نیازمند، اعطای تسهیلات را هدفمندتر کرد.

• بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

با وجود اینکه در بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بر اعطای تسهیلات جهت اشتغال حمایتی از محل تسهیلات بانکی و منابع صندوق توسعه ملی تأکید شده است و در ماده (۶) آیین‌نامه تبصره مذکور وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به تدوین برنامه سیاست‌های فعال بازار کار از جمله اجرای طرح کارورزی، مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی، اعمال مشوق‌های بیمه کارفرمایی، یارانه دستمزد و طرح‌های خوداشتغالی شده است، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌رغم تهیه چند دستورالعمل و تفاهم‌نامه بین‌دستگاهی، اما به دلیل عدم تزریق منابع مالی، اجرای این تبصره با چالش مواجه شده است.

به طور کلی بررسی طرح‌ها و سیاست‌های بازار کار در سال‌های اخیر نشان می‌دهد تمرکز غالب این سیاست‌ها بر اشتغالی صرف بوده است و رویکرد حمایتی در غالب این سیاست‌گذاری‌ها مغفول مانده است و در مواردی هم که آموزش و مهارت‌آموزی جوانان و فارغ‌التحصیلان مورد تأکید بوده است، به دلیل عدم لحاظ عواملی نظیر بی‌ثباتی شرایط اقتصاد کلان، عدم تأمین مالی و ناهماهنگی‌های اجرایی، توفیقی در اجرا دیده نمی‌شود. بنابراین طرح حمایت از شاغلان فقیر و بیکاران، نخستین طرح ارائه شده با رویکرد حمایت از شاغلان و بیکاران است و اقدامی مثبت ارزیابی می‌شود. البته هرچند علی‌رغم تأکید بر حمایت از شاغلان و بیکاران در مقدمه توجیهی طرح، در محتوای طرح راهکار مشخصی در این خصوص ارائه نشده است لذا باید این نواقص برطرف و بر غنای طرح افزوده شود.

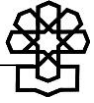
۴. اظهار نظر پیرامون مواد

بررسی وضعیت بازار کار کشور نشان می‌دهد که افراد نیازمند حمایت و مشمول این طرح شامل موارد زیر است:

- افراد بیکاری که جوان بوده و دارای تحصیلات دانشگاهی هستند.
- افراد شاغل بیکار شده در اثر نوسانات اقتصادی،
- افراد شاغل دارای اشتغال ناقص،
- افراد شاغل فقیر با دریافتی پایین‌تر از حداقل دستمزد،
- شاغلان غیررسمی و فاقد بیمه،
- افراد شاغل با بار تکفل بالا.

از سوی دیگر براساس آسیب‌شناسی به‌عمل آمده از وضعیت شاغلان و بیکاران، مهم‌ترین راهکارهای حمایت از این افراد شامل موارد زیر است:

- ایجاد نظام اطلاعاتی شفاف، تعیین متولی مشخص، اصلاح قانون کار و افزایش انعطاف‌پذیری دستمزد، نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری، حمایت از تولید و صیانت از اشتغال موجود، کاهش عدم تطابق شغلی، شناسایی و هدایت مشاغل غیررسمی به رسمی. لذا با توجه به این رویکرد در این قسمت گزارش مواد طرح مورد بررسی قرار گرفته و درنهایت تلاش شده است پیشنهادهای اصلاحی و مواد الحاقی جهت تقویت و غنای مفاد طرح ارائه شود.
- ماده (۱): دولت مکلف است ظرف مدت یک سال نسبت به شناسایی و شناسنامه‌دار کردن مشاغلی که فعالیت در آنها مغایرت صریح قانونی ندارد، اقدام و ضمن رسمی کردن آنها، تمهیدات پوشش بیمه‌ای آنان را بررسی و اقدام قانونی مورد نیاز را به‌عمل آورد.



اظهار نظر کارشناسی:

- طبق نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران به طور متوسط طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۶ حدود ۴۰ درصد از شاغلان بیمه بوده‌اند یا به عبارت دیگر ۶۰ درصد از شاغلان کشور اشتغال غیررسمی دارند لذا با توجه به هزینه‌های بالای اقتصادی و اجتماعی که جامعه از نبود پوشش بیمه‌ای متحمل می‌شود حرکت به سمت افزایش پوشش بیمه‌ای شاغلان یکی از مهم‌ترین اولویت‌های بازار کار است. بر این اساس هدف طراحان طرح جهت ارائه ماده (۱) کاهش اشتغال غیررسمی بوده است که فعالیت‌های مبتنی بر دستفروشی بخش عمده‌ای از مشاغل موضوع این ماده را شامل می‌شوند.
- با توجه به تعداد زیاد شاغلان با دستمزد پایین و بدون بیمه و همچنین بالا بودن بار تکفل این شاغلان در ایران نسبت به سایر کشورها، یکی از ضرورت‌های حمایت از این افراد، شناسایی و هدایت آنها از مشاغل غیررسمی به رسمی و ایجاد نظام آمار و اطلاعات شفاف در این خصوص است.
- حمایت از مشاغل کم‌سرمایه، دستفروشی در قوانین قبلی نیز مورد تأکید قانونگذار بوده است برای مثال در ماده (۱۶) قانون بهبود فضای کسب و کار آمده است که: «شهرداری‌ها موظفند به منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم‌سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده کنند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجاره دهند». با این حال شناسنامه‌دار و رسمی کردن این نوع مشاغل، پیچیدگی‌های خاص خود (از جمله مسائل بهداشتی، مالیاتی و ...) را دارد و از آنجا که این نوع مشاغل عمدتاً تشکل صنفی و اتحادیه ندارند ایجاد انسجام و هماهنگی برای فعالیت این جنس مشاغل بسیار دشوار خواهد بود. به نظر

می‌رسد گام اول برای حل مشکل این مشاغل حمایت از آنها در جهت نهادسازی برای پیگیری مطالبات، شکایات و درخواست‌های این نوع مشاغل است.

- این مشاغل در حال حاضر نیز منع بیمه‌ای ندارند و فرد می‌تواند خود را بیمه خویش‌فرمایی کند اما از آنجایی که در این مشاغل پرداخت همه هزینه بیمه برعهده فرد است باید تمهیداتی درخصوص پوشش بیمه‌ای این افراد انجام گیرد. البته با در نظر گرفتن اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و عدم تحمیل بار مالی بر دوش دولت.

- از سوی دیگر بررسی مفاد این ماده نشان می‌دهد که محتوای ماده خیلی کلی است و منظور از «رسمی کردن مشاغل» و «اقدام قانونی مورد نیاز» مشخص نیست و به همین دلیل ضمانت اجرایی این ماده نیز ضعیف است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود تا اولاً شاخص‌هایی از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مرکز آمار ایران برای تفکیک و شناسایی این مشاغل برای رسمی شدن معلوم شود و همچنین برای افزایش ضمانت اجرای ماده، اصلاحات عبارتی تعبیه شود.

متن اصلاحی ماده (۱)

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و مرکز آمار ایران ظرف یک سال نسبت به شناسایی و شناسنامه‌دار کردن مشاغل غیررسمی که فعالیت در آنها مغایرت صریح قانونی ندارد، اقدام نماید.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران شاخص‌های مربوط به شناسایی و نوع مشاغل غیررسمی را ظرف مدت شش ماه تهیه و تدوین نمایند.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است برای تسهیل و گسترش پوشش بیمه‌ای مشاغل غیررسمی، ظرف مدت یک سال تمهیدات قانونی مورد نیاز را به‌عمل آورد.



ماده (۲): وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران، نظام آمار و اطلاعات بازار کار را با پوشش کامل و امکان رصد تعامل نظام‌های آموزشی، تولیدی، تأمین اجتماعی، فنی و حرفه‌ای تا پایان سال سوم برنامه ششم توسعه، فراهم نماید.

تبصره «۱» - دولت موظف است ردیف مشخصی را در بودجه‌های سنواتی برای تکمیل نظام آمار و اطلاعات بازار کار پیش‌بینی کند.

تبصره «۲» - به منظور ایجاد هماهنگی بین‌بخشی و دستگاهی کلیه اعتبارات مصوب در بودجه سنواتی، برای حمایت از شاغلان و بیکاران، ذیل امور و فصول برنامه‌های مختلف با تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، قابل تخصیص است.

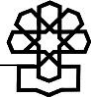
اظهار نظر کارشناسی:

- هرچند در نگاه اول، مفاد این ماده نسبت چندانی با عنوان طرح ندارد اما ایجاد یک سازوکار اطلاعاتی شفاف برای تجمیع اطلاعات، انتخاب جامعه هدف و جلوگیری از همپوشانی برنامه‌های حمایتی، برای دستیابی به یک برنامه حمایتی اثرگذار بسیار ضروری است، زیرا در یک نظام حمایتی غیرشفاف، بسیار محتمل است افراد فقیر مشمول حمایت‌های مؤثری نشوند و در مقابل افراد غیرفقیر از بسیاری از حمایت‌ها برخوردار شوند.
- در حال حاضر سازماندهی نظام اطلاعات بازار کار به نحوی است که پوشش‌دهنده 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. به‌عنوان نمونه

در تحلیل جمعیت شاغل و بیکار براساس آمار و اطلاعات بازار کار تنها ویژگی‌هایی نظیر جنس، سن، منطقه و .. مورد توجه قرار می‌گیرد و شاخص‌هایی که نمایانگر میزان حمایت از شاغلان و بیکاران یا وضعیت معیشتی شاغلان 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 شاغلان را بهبود بخشید. در ۲۸ تیرماه سال ۱۳۹۰ در بند «۴» سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری نیز «ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار» مورد توجه بوده است که تاکنون عملیاتی نشده است در این راستا الزام قانونی وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی ضروری به نظر می‌رسد.

- تکمیل نظام جامع بازار کار می‌تواند ذیل برنامه‌های سالیانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعریف شود لذا نیاز به ردیف مشخص در بودجه ندارد. تبصره «۱» بار مالی داشته و مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است لذا پیشنهاد حذف آن وجود دارد.
- بررسی‌ها نشان می‌دهد^۱ که در کشور، نحوه هماهنگی و تعامل بین نهادهای ذیربط در حوزه اشتغالزایی و حمایت از شاغلان و بیکاران مشخص نیست. به عنوان مثال برنامه‌های مختلفی از جمله حمایت از اشتغال، اشتغال نیازمندان، خوداشتغالی، آموزش برای اشتغالزایی، حمایت از اشتغال و کارآفرینی و اشتغال زندانیان در دستگاه‌های متعددی نظیر وزارت کار، کمیته امداد، بهزیستی، سازمان فنی و حرفه‌ای، بسیج سازندگی، وزارت علوم و سازمان زندان‌ها و اقدام‌های تأمینی و تربیتی کشور، مؤسسه تأمین اجتماعی، بنیاد ملی نخبگان و ... اجرا و سالیانه منابعی از بودجه‌های سالیانه را به خود اختصاص می‌دهد اما تاکنون عملکرد مشخصی از این برنامه‌ها و فعالیت‌ها منتشر نشده است و

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



جهت گیری و چگونگی هزینه کرد این منابع نامشخص است. از سوی دیگر پراکندگی و تنوع این برنامه‌ها نشان می‌دهد دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر فاقد برنامه و استراتژی هماهنگ هستند و یک دستگاه مسئول و پاسخگو به‌عنوان متولی سیاست‌های حمایت از شاغلان و بیکاران در کشور وجود ندارد. در این راستا لازم است وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی به عنوان هماهنگ‌کننده و متولی برنامه‌های اشتغالزایی معرفی شود. با این حال در متن تبصره «۲» وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی به عنوان تأییدکننده اعتبارات ذکر شده که این عبارت نیاز به اصلاح دارد.

- به دلیل عدم سنخیت مفاد تبصره «۲» با ماده (۲) پیشنهاد می‌شود این تبصره به عنوان ماده جداگانه آورده شود.

- لازم است جهت تقویت ضمانت اجرایی، مکانیزم پاسخگویی و نحوه ارائه گزارش عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مشخص شود.

-

متن اصلاحی ماده (۲):

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران، نظام آمار و اطلاعات بازار کار را با پوشش کامل و امکان رصد تعامل نظام‌های آموزشی، تولیدی، تأمین اجتماعی، فنی و حرفه‌ای تا پایان سال سوم برنامه ششم توسعه، فراهم نماید.
تبصره «۱»- حذف شد.

تبصره «۲» به صورت ماده الحاقی زیر نوشته می‌شود:

ماده الحاقی- دستگاه‌های اجرایی موظفند به منظور ایجاد هماهنگی بین‌بخشی و دستگاهی، گزارش عملکرد مالی و عملیاتی کلیه اعتبارات مصوب در بودجه سنواتی مرتبط با اشتغالزایی را هر سه ماه یک بار به سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه نمایند.

تبصره الحاقی: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان مسئول هماهنگی و نظارت بر اجرای طرح‌های اشتغالزایی و حمایت از شاغلان و بیکاران کشور، موظف است گزارش عملکرد مالی و عملیاتی اعتبارات مصوب در بودجه سنواتی مرتبط با اشتغالزایی آن وزارتخانه و دستگاه‌های تحت هماهنگی خود را هر شش ماه یک بار جمع‌آوری، تنظیم و به سازمان برنامه و بودجه ارائه نماید.

ماده (۳): وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط، مسئولیت سیاستگذاری و پیگیری‌های اجرایی جهت ایجاد اشتغال و حمایت از شاغلان و بیکاران را برعهده دارد.

تبصره - کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند در ایجاد اشتغال، سهمیه‌های مورد توافق با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را تأمین نمایند.

اظهار نظر کارشناسی:

- در شرح وظایف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی آمده است:
 - ✓ «برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای قوانین کار، تعاون و ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات ذیربط،
 - ✓ سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به منظور تنظیم روابط کار، بررسی و رفع مسائل و مشکلات جامعه کارگری، تنظیم روابط کارگری و کارفرمایی با بهره‌گیری از سازوکارهای سه‌جانبه‌گرایی در راستای سیاست حفظ و صیانت از نیروی کار،
 - ✓ تنظیم مقررات و ضوابط، معیارها و توصیه‌نامه‌های ایمنی و استانداردهای کار و تعیین حداقل دستمزد سالیانه کارگران در شورای عالی کار،
 - ✓ تعیین سیاست‌ها و راهبردهای اشتغال و برنامه‌ریزی مربوط به آن در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های کلان دولت،
 - ✓ نظارت بر اشتغال، سرمایه‌گذاری و بیمه‌های اجتماعی اتباع خارجی».
- در قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مصوب هشتم تیرماه یکهزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی، نیز آمده است که به موجب این قانون سه وزارتخانه تعاون،



کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی به ترتیب وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل می‌شود و کلیه وظایف و اختیاراتی که طبق قوانین برعهده وزارتخانه و وزیر یاد شده بوده است به وزارتخانه جدید و وزیر آن منتقل می‌شود. در قانون فوق عبارت کلی «تعیین سیاست‌ها و راهبردهای اشتغال و برنامه‌ریزی مربوط به آن در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های کلان دولت» آورده شده است و نقش متولی و هماهنگی وزارتخانه در برنامه‌های اشتغال‌زا تصریح نشده است. از سوی دیگر شواهد نشان می‌دهد که در پیشنهاد و اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی، هماهنگی و نظارت بر آن، پاسخگویی و ارزیابی عملکرد منابع و اعتبارات اشتغال‌زایی دستگاه‌های مختلف اجرایی، ناهماهنگی‌هایی دیده می‌شود و از آنجایی که اشتغال‌زایی یک موضوع فرابخشی است و همه دستگاه‌ها، اشتغال‌زایی را وظیفه خود می‌دانند به جهت رفع این ناهماهنگی‌ها لازم است تا بر مسئولیت هماهنگی و نظارت بر ایجاد اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تأکید شود. اما با توجه به اینکه در پیشنهاد جدید ماده الحاقی به ماده (۲) به طور ضمنی بر این موضوع تأکید شده است بنابراین نیاز به تکرار نیست و پیشنهاد حذف این ماده وجود دارد و همچنین وظیفه سیاست‌گذاری برای اشتغال، فراوزارتخانه‌ای و برعهده شورای عالی اشتغال است و با این مصوبه تداخل وظایف اتفاق می‌افتد.

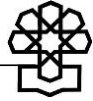
• عبارت سهمیه مورد توافق در تبصره این ماده محل ابهام بوده و تفسیربردار است. برای مثال مدت زمان سهمیه‌های تعیین شده، مکانیزم تعیین سهمیه‌ها و نحوه نظارت بر تحقق آنها مشخص نشده است. به نظر می‌رسد هدف از این تبصره در اصل ایجاد هماهنگی و تعامل بین نهادهای ذیربط در حوزه اشتغال‌زایی با محوریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که با توجه به تبصره «۲» و الحاقی پیشنهادی ذیل ماده (۲)، پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود.

ماده (۳) و تبصره ذیل آن حذف گردد.

ماده (۴): منابع مورد نیاز مصوبه مجلس در خصوص حمایت از بیکاران متقاضی کار از سال ۱۳۹۸ از محل یارانه نقدی تأمین می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی:

- متن ماده بسیار مبهم است و منظور از مصوبه مجلس در خصوص حمایت از بیکاران متقاضی کار مشخص نیست. به نظر می‌رسد منظور طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار است که در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۲۲ اعلام وصول و در ۱۳۹۵/۹/۲۴ به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس رسید. تعیین تکلیف برای تأمین منابع طرح مذکور خارج از موضوع این طرح است. ضمن اینکه در شرایطی که نیازمند تحرک اقتصادی و ترغیب و تشویق کارفرمایان و جامعه به مشارکت بیشتر در فعالیتهای اقتصادی و افزایش بهره‌وری نیروی کار هستیم، طرح مذکور به نوعی انفعال و بازداشتن نسل جوان از کار و کوشش را به همراه دارد. در حالی که ترویج فرهنگ کار و تلاش و پشتکار به عنوان یک ارزش انسانی، دینی و ملی به همراه زمینه‌سازی ترویج و گسترش فرهنگ کارآفرینی و ایجاد بستر خلاقیت و تخصص‌گرایی به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر برای توسعه اقتصادی کشور و ارتقای بهره‌وری و به تبع آن رفع بیکاری و کاهش فقر در جامعه می‌بایست مورد توجه قرار گیرد.
- در صورتی که منظور تأمین منابع طرح حاضر است ابهام‌هایی در رابطه با نحوه حمایت، چگونگی شناسایی بیکاران و مکانیسم اجرایی همچنان برقرار است.



ماده (۵): مرکز آمار ایران مکلف است تا پایان سال سوم برنامه ششم توسعه، نظام جامع ثبتی (مبنا) را به نحو کامل مستقر نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند در اجرا و تکمیل نظام جامع ثبتی (مبنا)، همکاری لازم را با مرکز آمار ایران داشته باشند.

اظهار نظر کارشناسی:

- ایجاد نظام جامع ثبتی مبنا یکی از مهم‌ترین اولویت‌های نظام آماري کشور است اما از آنجا که در حال حاضر پیش‌نویس قانون نظام آماري در شورای عالی آمار در دست بررسی است که با توجه به عدم ارتباط جدی با موضوع طرح حاضر، پیشنهاد می‌شود این ماده در قانون نظام آماري اضافه شده و از این طرح حذف شود.

ماده (۵) حذف گردد.

ماده (۶): مرکز آمار ایران، موظف است در پرسشنامه و سایر روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و آمارگیری از نیروی کار، میزان دستمزد و حقوق دریافتی را به سؤالات پرسشنامه اضافه نماید.

تبصره- در تهیه آمار بیکاران، آمار کلیه افراد فاقد هرگونه بیمه بازنشستگی و همچنین شاغلانی که درآمد آنها پایین‌تر از حداقل حقوق و دستمزد مصوب شورای عالی کار است، باید به تفکیک بخش، شهرستان، استان و کشوری جداگانه تهیه شود.

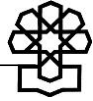
اظهار نظر کارشناسی:

- با توجه به اعلام مرکز آمار ایران سؤال مربوط به دستمزد نیروی کار در پرسشنامه سال ۱۳۹۷ گنجانده شده و انتشار رسمی آن از سال ۱۳۹۸ خواهد بود. لذا نیازی به الزام قانونی در این ماده نیست و پیشنهاد حذف وجود دارد.
- در کشور ما متناسب با ماده (۴۱) قانون کار، شورای عالی کار همه‌ساله موظف است، میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف تعیین کند. اما به‌رغم آنچه که در قانون کار آمده است، در حال حاضر شورای عالی کار سالیانه تنها یک حداقل دستمزد برای همه مناطق و صنایع کشور اعلام می‌دارد و همین امر انعطاف‌ناپذیری در روابط کارگر و کارفرمایی را تشدید کرده است.
- شواهد نشان می‌دهد که عدم انعطاف‌پذیری و یکسان بودن حداقل دستمزد برای همه مناطق، مشاغل و گروه‌های سنی باعث شده تا پرداخت حداقل دستمزد در بسیاری از مناطق اجرا نشده و به‌گسترش اشتغال غیررسمی منجر شود. به طوری که براساس آمار و اطلاعات، در سال ۱۳۹۵ کارگران در ۵۳۸ بنگاه صنعتی کمتر از ۵۰۰ هزار تومان در ماه دستمزد دریافتی داشته‌اند.
- با توجه به همپوشانی مفاد تبصره این ماده با مفاد ماده (۲) این طرح، پیشنهاد حذف تبصره وجود دارد.

متن اصلاحی ماده (۶):

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است به منظور افزایش اشتغال‌پذیری با رویکرد انعطاف‌پذیری دستمزد، با لحاظ استاندارد مقرر در بند «الف» ماده (۴۱) قانون کار نسبت به اصلاح ساختار تعیین حداقل دستمزد اقدام نماید.

تبصره حذف گردد.



ماده (۷): وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است سند ملی کار شایسته، تعاریف و شاخص‌های مربوط را ظرف مدت یک سال تهیه نماید.

تبصره - مرکز آمار ایران موظف است براساس تعاریف فوق، شاخص‌های کار شایسته را محاسبه و منتشر نماید.

اظهار نظر کارشناسی:

• از آنجایی که تعاریف استاندارد بر مبنای ILO، دارای ماهیت اقتصادی است که ارزش افزوده حداقل (یک ساعت فعالیت) در محاسبات را لحاظ و محاسبه می‌کند و از سوی دیگر برای تأمین نیاز اطلاعاتی سیاست‌گذاران، لازم است تعاریفی مبتنی بر چالش‌ها و مشکلات اجتماعی و جدای از تعریف استاندارد بیان شده و شاخص‌های مربوط به آن احصا شود. از جمله این موارد تعریف کار شایسته است که در آن شاخص‌هایی نظیر شایستگی کار از منظر اسلام (حلال بودن کسب و کار، ارزش‌آفرینی کار، همراستایی با منافع ملی، مقبولیت کار از منظر جامعه، شایستگی قانون کار و تأمین اجتماعی)، شایستگی کار از نگاه کارگر (احساس کرامت، احساس امنیت شغلی، درآمد مکفی برای تأمین زندگی شایسته، علاقه‌مندی، زمینه رشد و ارتقا شغلی، احساس رضایت شغلی)، شایستگی محیط کار (ایمن بودن محیط کار، امنیت محیط کار، شادابی و نشاط محیط کار، مشارکت‌پذیری محیط کار، آموزش‌پذیری محیط کار)، شایستگی کار از نگاه کارفرما (نیروی کار شایسته، بهره‌وری بالای نیروی کار، مهارت‌پذیری نیروی کار، خلاقیت و نوآوری نیروی کار، محصولات شایسته و استاندارد، احساس رضایت) مورد توجه قرار می‌گیرد. با این حال بررسی سوابق قانونی این موضوع نشان می‌دهد که در ماده (۱۰۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، ماده (۲۵) قانون برنامه پنجم

توسعه، بند «ز» ماده (۴) و بند «الف» ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه ضوابط تدوین و اجرای سند کار شایسته پیش‌بینی شده است و در حال حاضر تهیه سند ملی کار شایسته در دستور کار وزارت کار تعاون و رفاه اجتماعی قرار دارد، لذا لزومی به تکرار الزام قانونی نیست.

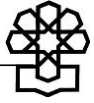
این ماده و تبصره ذیل آن حذف گردد.

ماده (۸): وزارت آموزش و پرورش مکلف است با مطالعه بازار کار و با توجه به استعداد و علاقه‌مندی دانش‌آموزان، آموزش‌های مهارتی روزآمد و متناسب برای آنها ارائه کند. همچنین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مکلف است ضمن حمایت از آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و رسمیت دادن به آموزش‌های عرضی برای ورود به بازار کار و یا ارتقای کیفی شاغلان، تمهیدات لازم را برای ورود دانشجویان در حال تحصیل و فارغ‌التحصیلان گذشته بازار کار فراهم نماید.

وزارتخانه‌های مذکور موظفند هر شش ماه یکبار گزارش اقدامات خود را به کمیسیون‌های «آموزش و تحقیقات و فناوری» و «اجتماعی» مجلس ارائه کنند.

اظهار نظر کارشناسی:

عدم تطابق در بازار کار نشان می‌دهد حتی در صورت رشد اقتصادی بالا با توجه به ناسازگاری ساختار بیکاری و ساختار ایجاد اشتغال در صورتی که الگوی عرضه نیروی کار و ایجاد اشتغال روند فعلی خود را ادامه دهد یا بیکاری ساختاری بالا در اقتصاد وجود خواهد داشت و یا افراد



تحصیل کرده به مشاغلی که نیاز به تحصیلات بالا ندارند سوق داده خواهند شد که در این میان توجه به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و بهبود عملکرد کاربایی‌ها با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مورد نیاز است. در این راستا کلیت موضوع مفید و مناسب است ولی در این ماده نحوه ارتباط، همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌ها مثل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان فنی و حرفه‌ای و ... برای ورود دانشجویان در حال تحصیل و فارغ‌التحصیل به بازار کار مغفول مانده و صرفاً وزارت علوم در این خصوص مکلف شده است؛ بنابراین ماده نیاز به اصلاح دارد.

متن اصلاحی ماده (۸):

وزارت آموزش و پرورش مکلف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان فنی و حرفه‌ای، متناسب با استعداد و علاقه‌مندی دانش‌آموزان و تقاضای بازار کار، آموزش‌های مهارتی روزآمد و متناسب را ارائه کند. این وزارتخانه موظف است هر شش ماه یکبار گزارش اقدامات خود را به کمیسیون‌های «آموزش و تحقیقات و فناوری» و «اجتماعی» مجلس ارائه کند.

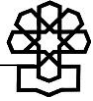
ماده الحاقی: وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مکلف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان فنی و حرفه‌ای، ضمن حمایت از آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و رسمیت دادن به آموزش‌های مهارتی و کارورزی برای ورود به بازار کار و یا ارتقای کیفی دانشجویان، تمهیدات لازم را برای ورود دانشجویان در حال تحصیل و فارغ‌التحصیل گذشته به بازار کار فراهم نماید. این وزارتخانه موظف است هر شش ماه یکبار گزارش اقدامات خود را به کمیسیون‌های «آموزش و تحقیقات و فناوری» و «اجتماعی» مجلس ارائه کند.

جمع‌بندی

نتایج کلی بررسی مواد طرح «حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران» نشان می‌دهد که با آنکه هدف طرح حمایت از شاغلان و بیکاران است اما متناسب با الزامات و نیازهای لازم برای طراحی یک نظام حمایتی جامع، به این مسئله ورود نکرده است و از بطن آن راهکار حمایتی مشخصی قابل استنباط نیست.

آسیب‌شناسی وضعیت شاغلان و بیکاران نشان داد مهم‌ترین الزامات حمایت از این افراد عبارت است از: ایجاد نظام اطلاعاتی شفاف، تعیین متولی مشخص، اصلاح قانون کار و افزایش انعطاف‌پذیری دستمزد، نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری، حمایت از تولید و صیانت از اشتغال موجود، کاهش عدم تطابق شغلی و شناسایی و هدایت مشاغل غیررسمی به رسمی. بررسی این گزارش نشان داد این موارد در عمده طرح‌های اشتغالزایی سال‌های اخیر مغفول مانده است.

بررسی طرح حمایت از شاغلان فقیر و بیکاران با رویکرد فوق نشان می‌دهد که در این طرح به ضرورت هدایت مشاغل غیررسمی به رسمی، ایجاد نظام آمار و اطلاعات شفاف و جامع از وضعیت بازار کار، افزایش عدم تطابق شغلی به طور تلویحی اشاره شده است که این موارد نیز ناقص و نیازمند اصلاحات و بازبینی کلی است. ضمن اینکه این طرح درخصوص شرایط کنونی رکود تورمی حاکم بر اقتصاد و حفظ و تثبیت مشاغل موجود مسکوت مانده است و در آن به ضرورت انعطاف‌پذیری دستمزد نیروی کار که یکی از مهم‌ترین راهکارها و سیاست‌های حمایت از نیروی کار به حساب می‌آید، توجهی نشده است. علاوه بر این متولی مشخص برای طراحی و راه‌اندازی این نظام حمایتی پیش‌بینی و تعیین نشده است و به تبع آن نظام پاسخگویی و شاخص‌های مرتبط با آن مغفول مانده است. همچنین در رابطه با نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری نیز پیشنهاد مشخصی ارائه نشده است. عدم لحاظ آمایش سرزمین، گستردگی و نامشخص بودن حدود و دامنه شمول طرح، از دیگر



نقاط ضعف آن محسوب می‌شود. در واقع با آنکه عنوان طرح حمایت از شاغلان و بیکاران است اما متناسب با الزامات و نیازهای لازم برای طراحی یک نظام حمایتی جامع، به این مسئله ورود نکرده و نیازمند رفع نواقص برشمرده و اعمال اصلاحات جدی در خصوص مواد است.

متن بازنویسی شده طرح:

ماده (۱): وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و مرکز آمار ایران ظرف یک سال نسبت به شناسایی و شناسنامه‌دار کردن مشاغل غیررسمی که فعالیت در آنها مغایرت صریح قانونی ندارد، اقدام نماید.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران شاخص‌های مربوط به شناسایی و نوع مشاغل غیررسمی را ظرف مدت شش ماه تهیه و تدوین نمایند. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است برای تسهیل و گسترش پوشش بیمه‌ای مشاغل غیررسمی، ظرف مدت یک سال تمهیدات قانونی مورد نیاز را به عمل آورد.

ماده (۲): وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران، نظام آمار و اطلاعات بازار کار را با پوشش کامل و امکان رصد تعامل نظام‌های آموزشی، تولیدی، تأمین اجتماعی، فنی و حرفه‌ای تا پایان سال سوم برنامه ششم توسعه، فراهم نماید.

ماده (۳): دستگاه‌های اجرایی موظفند به منظور ایجاد هماهنگی بین‌بخشی و دستگاهی، گزارش عملکرد مالی و عملیاتی کلیه اعتبارات مصوب در بودجه سنواتی مرتبط با اشتغالزایی را هر سه ماه یکبار به سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه نمایند.

تبصره - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان مسئول هماهنگی و نظارت بر اجرای طرح‌های اشتغالزایی و حمایت از شاغلان و بیکاران کشور، موظف است گزارش عملکرد مالی و عملیاتی اعتبارات مصوب در بودجه سنواتی مرتبط با اشتغالزایی آن وزارتخانه و دستگاه‌های تحت هماهنگی خود را هر شش ماه یکبار جمع‌آوری، تنظیم و به سازمان برنامه و بودجه ارائه نماید.

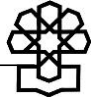
ماده (۴): وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است به منظور افزایش اشتغال‌پذیری با رویکرد

انعطاف‌پذیری دستمزد، با لحاظ استاندارد مقرر در بند «الف» ماده (۴۱) قانون کار نسبت به اصلاح ساختار تعیین حداقل دستمزد برای مناطق، مشاغل و گروه‌های سنی مختلف اقدام نماید. **ماده (۵):** وزارت آموزش و پرورش مکلف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان فنی و حرفه‌ای، متناسب با استعداد و علاقه‌مندی دانش‌آموزان و تقاضای بازار کار، آموزش‌های مهارتی روزآمد و متناسب را ارائه کند. این وزارتخانه موظف است هر شش ماه یکبار گزارش اقدامات خود را به کمیسیون‌های «آموزش و تحقیقات و فناوری» و «اجتماعی» مجلس ارائه کند.

ماده (۶): وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مکلف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان فنی و حرفه‌ای، ضمن حمایت از آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و رسمیت دادن به آموزش‌های مهارتی و کارورزی برای ورود به بازار کار و یا ارتقای کیفی دانشجویان، تمهیدات لازم را برای ورود دانشجویان در حال تحصیل و فارغ‌التحصیل گذشته بازار کار فراهم نماید. این وزارتخانه موظف است هر شش ماه یکبار گزارش اقدامات خود را به کمیسیون‌های «آموزش و تحقیقات و فناوری» و «اجتماعی» مجلس ارائه کند.

منابع و مآخذ

۱. بهنیا، مهران. چهارچوب سیاستگذاری در بازار کار با هدف افزایش اشتغال، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح پژوهشی تکمیل شده، ۱۳۹۸.
۲. شهبازیان، آرین، محمدرضا عبداللهی، مجید عینیان و زهرا کاویانی. برآورد خط فقر ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل ۱۶۱۷۵، ۱۳۹۷.
۳. عزیزخانی، فاطمه. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (بازار کار و اشتغال)، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۲۷۱، ۱۳۹۵.
۴. عزیزخانی، فاطمه. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران»



۱. کلیات، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۲۳۰، ۱۳۹۷.
۵. عزیزخانی، فاطمه. آسیب‌شناسی و ارزیابی عملکرد اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و ارائه راهکارهای سیاستی»، اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران، طرح پژوهشی تکمیل شده، ۱۳۹۸.
۶. مرکز آمار ایران، نتایج طرح کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر.
7. Brown, A. and J. Koett. Active Labor Market Programs - Employment Gain or Fiscal Drain?, 2015.
8. Card, D., J. Kluve and A. Weber. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper No. 2143, 2015.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱-۱۶۲۳۰

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران» ۲. مواد طرح

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

دفاتر فرعی: دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، دفتر مطالعات حقوقی، دفتر مطالعات مالی

عمومی و توسعه مدیریت

مدیر مطالعه: محمدرضا عبداللهی

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

همکاران: سهیلا خردمندنیا (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)، محمد جواهری طهرانی (دفتر

مطالعات حقوقی)، محمدسعید آقا محمدحسین تجریشی (دفتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت)

ناظر علمی: موسی شهبازی غیاثی

متقاضی: کمیسیون حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم قانون اساسی

واژه‌های کلیدی:

۱. شاغلان فقیر

۲. بیکاران

۳. اشتغال غیررسمی

۴. سیاست‌های حمایتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۳۰