

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۹): حوزه اشتغال



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۳۵۱

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۹): حوزه اشتغال

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

تهیه و تدوین‌کننده: فاطمه عزیزخانی

ناظر علمی: محمدرضا عبداللهی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

صفحه آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. بازار کار

۲. اشتغال

۳. برنامه هفتم



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۸/۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۳	۲. آسیب‌شناسی وضعیت بازار کار کشور
۴	۲-۱. عدم توازن منطقه‌ای
۴	۲-۲. عدم توازن جنسیتی
۴	۲-۳. نرخ بالای بیکاری جوانان
۵	۲-۴. عدم تطابق شغلی
۵	۲-۵. فقدان نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار
۵	۳. پیش‌بینی وضعیت بازار کار طی سال‌های برنامه
۷	۴. آسیب‌شناسی برنامه هفتم توسعه در حوزه اشتغال
۷	۴-۱. اظهارنظر در خصوص رویکرد کلی برنامه هفتم در حوزه اشتغال
۸	۴-۲. اظهارنظر در خصوص مواد فصل اشتغال لایحه برنامه
۱۰	۵. پیشنهادها و مواد الحاقی
۱۲	۵-۱. اصلاح ماده (۶) لایحه
۱۵	۵-۲. تکمیل رویکرد توسعه‌ای اشتغال
۱۵	۵-۳. تکمیل نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار
۱۶	۵-۴. کاهش نرخ بیکاری جوانان
۱۷	۵-۵. عدم تطابق شغلی
۱۸	۵-۶. رفع عدم توازن منطقه‌ای
۱۸	۵-۷. افزایش نرخ مشارکت زنان
۱۹	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۷	جدول ۱. پیش‌بینی شاخص‌های بازار کار در افق برنامه هفتم توسعه
۱۳	جدول ۲. اظهارنظر در خصوص احکام لایحه برنامه هفتم توسعه



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۹): حوزه اشتغال

چکیده

یکی از مهم‌ترین مسائل کشور در سال‌های اخیر نرخ بالای بیکاری به خصوص برای جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بوده است. بر این اساس یکی از مهم‌ترین اهداف برنامه‌های توسعه طی دو دهه اخیر رشد اشتغال بوده است. برنامه هفتم توسعه نیز با همین استدلال هدف کمی یک میلیون اشتغال در سال را هدف‌گذاری نموده و در ماده (۶) این لایحه سعی شده سمت تقاضای بازار کار تحریک شود. این ماده متمرکز بر رویکرد حمایتی اشتغال‌زایی و تأمین معیشت از طریق نهادهای عمومی غیردولتی با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با تأکید بر پرداخت منابع ارزان‌قیمت است که با تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد در برنامه‌سازی ندارد. همچنین با توجه به خلأ فصل اشتغال نسبت به رویکرد توسعه‌ای اشتغال و عدم توجه به رفع چالش‌های مهم بازار کار از قبیل سهم بالای اشتغال غیررسمی، عدم توازن منطقه‌ای، فقدان نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، عدم توازن جنسیتی، عدم تطابق شغلی و نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیل‌کرده، ارائه پیشنهادی الحاقی در این موارد، می‌تواند در تکمیل و اصلاح فصل اشتغال مؤثر باشد.

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله

نقش و اهمیت برنامه هفتم توسعه ایجاب می‌نماید تا موضوعات اساسی و کلان در آن مورد توجه قرار گیرد و اشتغال‌زایی یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که هم از نظر تأمین معیشت و رفاه فرد و خانوار و هم از نظر افزایش رشد اقتصادی دارای اهمیت است؛ بنابراین انتظار بر این است که در برنامه هفتم توسعه رفع چالش‌های اشتغال‌زایی و راهکارهای افزایش اشتغال در کشور، مورد توجه ویژه قرار گیرد.

یافته‌های تحقیق

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد کلیت ورود برنامه هفتم توسعه به موضوع اشتغال محدود به تعیین یک هدف کمی (یک میلیون اشتغال در سال) و یک ماده پیشنهادی (ماده ۶) شده است که در آن برخی از مسائل سمت تقاضای بازار کار در خصوص ایجاد و توسعه بنگاه‌های خرد و خانگی مورد توجه قرار گرفته است. در این ماده، گسترش اشتغال در مناطق روستایی و محروم از طریق فعالیت‌های تسهیل‌گری و شبکه‌سازی نهادهای عمومی غیردولتی پیش‌بینی شده است. در این ساختار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی متولی ایجاد اشتغال بوده و پیش‌بینی و تأمین منابع مالی

برعهده سازمان برنامه و بودجه است. مکانیزم تأمین مالی این ماده به صورت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و ارزان‌قیمت و با محوریت بانک مرکزی است که سهم بانک‌های عامل و وثایق را تعیین می‌کند. اما این ماده برای نحوه تعامل بین نهادهای عمومی غیردولتی، این نهادها با بانک‌های عامل و با دستگاه‌های اجرایی، راهکاری پیشنهاد نداده است و نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی این موضوع، مشخص نیست. همچنین مکانیزم تأمین مالی و نظارت بر اجرای این ماده نیز اشکالات جدی دارد.

در فصل اشتغال برنامه، با آنکه صرفاً سمت تقاضای بازار کار مورد توجه قرار گرفته است، اما همه جوانب آن را پوشش نداده و صرفاً با رویکرد حمایتی و تأمین معیشت به آن پرداخته است و در این میان رویکرد توسعه‌ای اشتغال، کاهش اشتغال غیررسمی، کاهش عدم توازن منطقه‌ای، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، گسترش و ایجاد اشتغال در بنگاه‌های کوچک و متوسط، ایجاد زنجیره ارزش و سازگاری با تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد، مغفول مانده است. همچنین نحوه محاسبه و فروض لایحه در تعیین هدف کمی ایجاد یک میلیون شغل مشخص نیست. درحالی‌که بر مبنای فروض مشخص ارائه شده در گزارش، پیش‌بینی محقق این است که اقتصاد ایران طی سال‌های آتی به یک میلیون و سیصد هزار نفر اشتغال در سال نیاز دارد.^۱ همچنین به‌رغم عدم هدف‌گذاری لایحه در خصوص زنان، جوانان و قشر تحصیل‌کرده، پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که می‌بایست بیش از نیمی از اشتغال ایجاد شده طی سال‌های برنامه برای زنان و قشر تحصیل‌کرده باشد. همچنین این فصل برای رفع چالش‌های بازار کار (عدم توازن منطقه‌ای، عدم توازن جنسیتی، عدم تطابق شغلی و نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیل‌کرده)، پیشنهاد خاصی ندارد و به‌طور کلی در احکام این فصل، اهمی در خصوص ایجاد وحدت‌رویه و رفع چالش‌های مهم سیاست‌های رونق تولید و اشتغال دیده نمی‌شود و این‌گونه به‌نظر می‌رسد که نظام تصمیم‌گیری کشور همچنان الگوی فکری منسجم و واحدی برای اشتغال‌زایی و رونق تولید ندارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارائه و پیشنهاد مواد الحاقی در خصوص هریک از موارد فوق در تکمیل و اصلاح فصل اشتغال مؤثر خواهد بود؛ از جمله این موارد پیشنهاد تعیین رسته‌های اولویت‌دار کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط در افق پنج‌ساله برنامه، براساس ظرفیت تولید و اشتغال‌زایی و لحاظ فرایند زنجیره ارزش، در هر بخش (کشاورزی، صنعت، خدمات) احصا و نوع تأمین مالی هریک از این اولویت‌ها توسط سازمان برنامه با همکاری وزارت صمت، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی فناوری ریاست جمهوری، اجرای دستمزد منطقه‌ای، دستمزد براساس سن، تکمیل نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، محاسبه شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری، گزارش ارزیابی عملکرد تسهیلات اشتغال‌زایی، احیای نظام استاد-شاگردی و ترویج آموزش‌های عملی و مهارتی، ایجاد سامانه نظارت بر عملکرد کارایی‌ها در راستای افزایش تعداد و تقویت کارایی‌های بخش خصوصی در سطح مناطق مختلف کشور، بازطراحی و اجرای رشته‌های تحصیلی و سرفصل‌های آموزشی متناسب با نیازهای بازار کار، ارائه راهکارهای تقنینی و اجرایی برای افزایش مشارکت زنان در اقتصاد است.

۱. برآورد محقق در گزارش.



۱. مقدمه

بازار کار همانند سایر بازارها، چالش‌ها و اولویت‌های خاص خود را دارد و از آنجایی که این بازار عرصه تعامل خانوار به‌عنوان نیروی کار و بنگاه‌های اقتصادی به‌عنوان موتور رشد اقتصادی است، هم از نظر تأمین معیشت و رفاه فرد و خانوار و هم از نظر تأمین رشد اقتصادی در مرکز توجه قرار دارد. بر این اساس می‌بایست در برنامه هفتم توسعه به‌عنوان سند سیاستگذاری میان‌مدت کشور، هدف‌گذاری صحیحی در خصوص رفع چالش‌های این حوزه پیش‌بینی گردد. قابل ذکر است، اگر مدل برنامه‌ریزی کشور هسته‌ای (و نه جامع) نیز می‌بود، باز اشتغال (مقابله با بیکاری) از اصلی‌ترین محورهای آن نوع برنامه‌ریزی در ایران از نظر قریب به اتفاق کارشناسان محسوب می‌شود.

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که بازار کار کشور طی دهه اخیر از شوک‌های مختلف داخلی و بین‌المللی متأثر شده که در اثر این شوک‌ها هم سمت تقاضا و هم سمت عرضه بازار کار به‌شدت آسیب دیده است. بر این اساس لازم است در احکام پیشنهادی برنامه هفتم توسعه این تحولات مدنظر قرار گیرد و از بطن آن مهم‌ترین چالش‌ها استخراج گردد و در نهایت با پیش‌بینی تداوم وضعیت موجود، تصویری از بازار کار در سال‌های برنامه هفتم توسعه داشته باشیم. در این مطالعه ضمن انجام این دو، نوع ورود لایحه برنامه هفتم توسعه به مبحث اشتغال‌زایی تحلیل و بررسی می‌شود و در نهایت با جمع‌بندی مطالب، پیشنهادی اصلاحی برای تکمیل ارائه می‌گردد.

۲. آسیب‌شناسی وضعیت بازار کار کشور

تجربه نشان داده است که بخشی از تحولات بازار کار ناشی از شوک‌های بیرونی است که تا مدتی روند متغیرهای بازار کار دستخوش تغییر می‌گردد و با تخلیه شوک، دوباره به مسیر قبل خود برمی‌گردند. آثار شوک ناشی از بیماری کرونا و برگشت متغیرهای بازار کار به روند قبل از شوک با کنترل بیماری، مصداق این نمونه است. این نوع تحولات غالباً نیازمند سیاستگذاری کوتاه‌مدت و خاص آن دوره است. اما نوع دیگر تحولات بازار کار متأثر از چالش‌های مزمن و درمان نشده در بازار کار است که رفع آن نیازمند سیاستگذاری‌های درست در میان‌مدت و کوتاه‌مدت است. در این مقوله نقش برنامه‌های توسعه پررنگ می‌شود. به‌عبارت‌دیگر انتظار بر این است که در برنامه‌های توسعه به‌خصوص برنامه هفتم، رفع یک یا چند چالش مزمن بازار کار هدف قرار گیرد و اثر بخشی سیاست به‌کار گرفته شده، بررسی و ارزیابی گردد. در این خصوص در ابتدا می‌بایست این چالش‌ها شناسایی و براساس شناخت درست، توصیه سیاستی ارائه گردد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که طی ۱۰ سال اخیر، مهم‌ترین چالش‌های بازار کار، عدم توازن منطقه‌ای، عدم توازن جنسیتی، عدم تطابق شغلی و نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیل‌کرده و فقدان نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار است. این درحالی است که بررسی احکام برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که در خصوص رفع این چالش‌ها، تدابیر خاصی اتخاذ نشده و بدیهی است که بدون توجه و سیاستگذاری صحیح، عمق و شدت این چالش‌ها طی سال‌های آتی نیز بیشتر گردد.

۲-۱. عدم توازن منطقه‌ای

استان‌های کشور از نظر نوع بخش و فعالیت اقتصادی، رشد اقتصادی، اندازه بنگاه و بهره‌وری نیروی کار، در شرایط یکسانی نیستند. به این ترتیب براساس ساختار متفاوت تولید، نوع و ماهیت مشاغل و به تبع آن وضعیت رفاهی و معیشتی مناطق متفاوت است. با وجود این شرایط، قانون کار بدون هیچ انعطافی نسبت به نوع و اندازه بنگاه، نوع گروه هدف (زن، مرد، جوان و ...) اعمال می‌شود که نمونه بارز آن تعیین دستمزد سراسری و یکسان برای کل کشور است. این دو مقوله در کنار هم موجب شده تا تعدادی از کارگران کمتر از هزینه‌های معیشت و تعدادی بیشتر از هزینه‌های معیشت دریافت کنند و شاهد پدیده شاغلین فقیر باشیم. یعنی درآمد حاصل از شغل نه تنها باعث رفاه برای خانوار نشده بلکه حتی وی را از زیر خط فقر نیز نجات نمی‌دهد. به این ترتیب ظرفیت بنگاه‌های اقتصادی در پرداخت هزینه‌های تولید نیز متفاوت بوده و در برخی مناطق، حیات بنگاه مرهون فعالیت و اشتغال غیررسمی است. این درحالی است که ظرفیت تقنینی اجرای دستمزد منطقه‌ای در ماده (۴۱) قانون کار وجود دارد و بررسی‌ها نشان می‌دهد که دلایل و الزامات کافی برای اجرای دستمزد منطقه‌ای در کشور موجود است. بنابراین پیشنهاد می‌شود با توجه به چالش‌های پیش روی اجرای این طرح، در دو سال اول برنامه، دستمزد منطقه‌ای با توجه به تفاوت هزینه مسکن در استان‌های مختلف، به صورت پایلوت اجرا گردد و در سال‌های بعد با فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم و اصلاح معیارهای تعیین حداقل دستمزد، دستمزد منطقه‌ای به طور کامل اجرا گردد.^۱

۲-۲. عدم توازن جنسیتی

عدم توجه به نقش زنان به عنوان عامل تولید در رشد اقتصادی، اشتغال‌زایی پایین زنان و نادیده گرفتن این بخش از جمعیت در سن کار (۵۰ درصد جمعیت در سن کار)، باعث شده که همواره نرخ مشارکت زنان بسیار پایین‌تر و در حد یک پنجم نرخ مشارکت مردان باشد. این درحالی است که به رغم تحقق بالاترین مشارکت مردان در اقتصاد، ما همچنان نیازمند رونق تولید و رشد اقتصادی هستیم. بنابراین اقتضای این دوره ایجاب می‌کند که به پتانسیل زنان و افزایش مشارکت زنان در اقتصاد، به عنوان عامل دیگر تولید، توجه ویژه‌ای گردد و این ضرورت سیاست‌گذاری در این خصوص را نشان می‌دهد. بنابراین انتظار این است که در برنامه هفتم توسعه، راهکارهای افزایش مشارکت اقتصادی زنان و سهم زنان در تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد مدنظر قرار گیرد.

۲-۳. نرخ بالای بیکاری جوانان

یکی دیگر از چالش‌های موجود در بازار کار ایران، نرخ بالای بیکاری جوانان است. در حال حاضر ۳۷ درصد از جمعیت در سن کار را جوانان ۱۵ تا ۳۴ ساله تشکیل می‌دهند و در حدود ۶۷ درصد از جمعیت بیکار و ۳۳ درصد از شاغلین را این گروه سنی شامل می‌شوند. میزان بیکاری و مشارکت اقتصادی این گروه سنی، از این جهت که در سن میانی سیکل زندگی و مهم‌ترین سن برای فعالیت، خلق ارزش افزوده و پس‌انداز است، بسیار مهم می‌باشد. این درحالی است که در بسیاری از کشورها برای مقابله با بیکاری

۱. مراجعه شود به گزارش دستمزد منطقه‌ای تهیه شده در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس که در دست انتشار است.



و اشتغال‌زایی برای جوانان، اقداماتی صورت گرفته است که یکی از این محورها استراتژی تعیین حداقل دستمزد به صورت سن است. به این معنی که با هدف جذب نیروی کار جوان و بی‌تجربه حداقل مزد برای این گروه‌ها نسبت کمتری از حداقل دستمزد کلی در نظر گرفته می‌شود. لذا با توجه به اینکه در حال حاضر چالش اصلی، تقویت ورود نیروی کار جوان و بی‌تجربه به بازار کار است، چنین ابتکاراتی در حوزه دستمزد می‌تواند تا حدی راهگشا باشد.

۴-۲. عدم تطابق شغلی

چالش نهادینه شده دیگر، عدم سیاستگذاری مناسب آموزشی، فقدان ارتباط بین صنعت و دانشگاه و عدم تطابق شغلی در گروه جوان و قشر تحصیل کرده است. به طوری که طی ۱۰ سال اخیر بیکاران فارغ‌التحصیل در حدود ۴۰ درصد از بیماران کل کشور بوده‌اند و در عین حال سهم شاغلین این گروه از کل شاغلین در حدود ۲۵ درصد است. در این حالت خاص، سیاست‌های اصلاحی دولت از قبیل اصلاح و تقویت خدمات کاریابی و استخدامی، آموزش بازار کار و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای، نظام استاد-شاگردی و ... می‌تواند نقش به‌سزایی داشته باشد.^۱

۵-۲. فقدان نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار

اطلاعات بازار کار در ارائه علامت درست به سیاستگذاران برای تصمیم‌گیری، کاهش هزینه شغل‌یابی برای نیروی کار و بنگاه‌ها، افزایش انطباق بین عرضه و تقاضای بازار کار، کاهش هزینه مبادله، افزایش کارایی نظام آموزشی و سایر سیاست‌های تنظیمی بازار کار نقش مؤثری دارد. این در حالی است که در حال حاضر آسیب‌شناسی نظام اطلاعات بازار کار ایران نشان می‌دهد که این حوزه دارای چالش‌های متعددی از جمله فقدان الگو و راهبرد مشخص در خصوص سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و سازماندهی آماری، نبود متولی مشخص، پراکندگی و موازی‌کاری، فقدان مکانیسم نظارتی و فقدان تکلیف قانونی مصرح برای همکاری و هماهنگی بین نهادهای متولی آمار و اطلاعات بازار کار است. همچنین علاوه بر عدم استقرار نظام جامع ثبتی مبنای، در داده‌های موجود نیز ضعف‌هایی وجود دارد؛ که از جمله آن می‌توان به فقدان عملکرد مشخص از کاربایی‌ها، نبود داده‌های کارگاه‌های خرد و کوچک، عدم استخراج داده‌هایی نظیر اندازه‌گیری مهارت، فرصت‌های شغلی خالی، آمار سازمان‌های آموزشی و مهارت‌آموزی کشور اشاره کرد [۱]. رفع این موارد نیازمند الزامات تقنینی و اجرایی است که بخشی از آن می‌تواند در احکام برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی و ابلاغ گردد.

۳. پیش‌بینی وضعیت بازار کار طی سال‌های برنامه

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در فاصله سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ حدود ۴/۳ میلیون نفر به جمعیت در سن کار افزوده شد که از این تعداد ۳/۵ میلیون نفر به جمعیت فعال و باقی به جمعیت غیرفعال اضافه گردید. بررسی ساختار افزایش جمعیت فعال در دوره مذکور حاوی واقعیت‌های مهمی است. بخش عمده‌ای از افزایش

۱. رجوع شود به گزارش سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار تهیه شده در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس که در دست انتشار است.

جمعیت فعال در این دوره مربوط به زنان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بوده است. نتایج بررسی‌های این مرکز نشان می‌دهد تحولات مذکور نشئت گرفته از یک تغییر بنیادی در بازار کار و تغییر تصمیم جوانان برای ورود به بازار کار و خارج نماندن از بازار کار به منظور تحصیلات، خانه‌داری یا علل دیگر است. درحالی‌که با وقوع شوک کرونا از انتهای سال ۱۳۹۸ روند مذکور طی سال‌های بعد متوقف گردید. مشخصه بارز این دوران، تحولات بخش عرضه بازار کار و افزایش نرخ مشارکت بوده و سمت تقاضای بازار کار تغییر خاصی نداشته است. به‌طوری‌که همچنان شاهد گسستگی بین رشد اقتصادی و اشتغال هستیم و با آنکه در این دوره، به‌طور میانگین سالیانه ۶۰۰ هزار نفر به تعداد شاغلین اضافه می‌شود، اما اشتغال ایجاد شده در بنگاه‌های زیر پنج نفر کارکن و ناپایدار است. بنابراین با توجه به اینکه پیش‌بینی می‌شود تغییر خاص یا محسوسی در شرایط تقاضای بازار کار طی سال‌های آتی نداشته باشیم می‌توان فرض کرد که در صورت عدم تحمیل شوک خارجی، عرضه بازار کار همچنان به روند خود قبل از شوک کرونا ادامه بدهد و روند نرخ مشارکت مشابه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ باشد. با این مفروضات می‌توان تصویر بازار کار در افق برنامه هفتم را پیش‌بینی نمود. در ادامه این مفروضات ارائه شده است.

الف) جمعیت در سن کار: برای جمعیت در سن کار پیش‌بینی مرکز آمار ایران از جمعیت بالای ۱۵ سال کشور طی سال‌های برنامه استفاده شده است.

ب) نرخ مشارکت: نرخ مشارکت طی سال‌های برنامه مشابه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ افزایش یابد (برای زنان ۱/۲۷ درصد و برای مردان ۱/۱۹ درصد). همچنین کاهش نرخ مشارکت در نتیجه کرونا طی سال‌های برنامه جبران گردد. با چنین مفروضاتی نرخ مشارکت نیروی کار طی سال‌های برنامه بایستی به‌طور متوسط ۱/۷ واحد درصد (برای زنان ۱/۹ و برای مردان ۱/۴ واحد درصد) افزایش یابد.

ج) نرخ بیکاری: نرخ بیکاری در سال‌های برنامه به‌اندازه نرخ بیکاری سال ۱۴۰۱ خواهد بود.

د) فارغ‌التحصیل دانشگاهی: فرض شده رشد جمعیت فعال فارغ‌التحصیل دانشگاهی به نسبت سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ از افزایش جمعیت فعال افزایش یابد. (طی دوره مذکور از هر دو نفر افزایش جمعیت فعال یک نفر فارغ‌التحصیل دانشگاهی بوده است).

ه) جوانان: رشد جمعیت جوانان براساس پیش‌بینی مرکز آمار ایران [۴] حدود صفر درصد در نظر گرفته شده است.



جدول ۱. پیش‌بینی شاخص‌های بازار کار در افق برنامه هفتم توسعه

خالص اشتغال جوانان ۱۵-۳۴ (نفر)	خالص اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی (نفر)	خالص اشتغال مردان (نفر)	خالص اشتغال زنان (نفر)	خالص اشتغال کل	نرخ مشارکت زنان	نرخ مشارکت مردان	نرخ مشارکت کل	
-	-	-	-		۱۳/۶٪	۶۸/۲٪	۴۱٪	۱۴۰۱
۳۲۶،۰۴۳	۶۰۸،۲۸۳	۶۶۸،۱۳۵	۵۶۸،۰۸۰	۱،۲۳۶،۲۱۵	۱۵/۵٪	۶۹/۶٪	۴۳٪	۱۴۰۲
۳۲۶،۰۸۰	۶۲۱،۵۸۵	۶۸۱،۱۹۶	۵۸۱،۹۱۹	۱،۲۶۳،۱۱۴	۱۷/۴٪	۷۱/۱٪	۴۴٪	۱۴۰۳
۳۲۶،۱۱۶	۶۳۵،۱۲۳	۶۹۴،۴۷۲	۵۹۶،۰۱۸	۱،۲۹۰،۴۹۰	۱۹/۳٪	۷۲/۵٪	۴۶٪	۱۴۰۴
۳۲۶،۱۵۲	۶۴۸،۹۰۱	۷۰۷،۹۶۸	۶۱۰،۳۸۱	۱،۳۱۸،۳۴۹	۲۱/۲٪	۷۳/۹٪	۴۸٪	۱۴۰۵
۳۲۶،۱۸۹	۶۶۲،۹۲۳	۷۲۱،۶۸۷	۶۲۵،۰۱۳	۱،۳۴۶،۷۰۰	۲۳/۱٪	۷۵/۴٪	۴۹٪	۱۴۰۶

مأخذ: محاسبات محقق از طرح آمارگیری نیروی کار در سال‌های مختلف.

براساس مفروضات مذکور جریان جمعیت ورودی به بازار کار به‌شکل ارائه شده در جدول ۱ خواهد بود. همان‌گونه که در این جدول مشاهده می‌شود اگر روند نرخ مشارکت گروه‌های مختلف جمعیتی مشابه دوران قبل از کرونا (۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷) باشد اقتصاد ایران در سال‌های آتی به‌طور متوسط سالیانه نیاز به ایجاد اشتغال ۱۳۰۰ هزار نفر دارد که حدود نیمی از این تعداد بایستی برای زنان باشد. همچنین براساس برآورد این جدول جنس جمعیت ورودی به بازار کار در سال‌های آتی نیز مشابه سال‌های قبل بیشتر فارغ‌التحصیلان دانشگاهی خواهد بود. در چنین شرایطی برنامه هفتم بایستی راهکارهای مشخصی برای مواجهه با جمعیت مذکور و ایجاد زمینه اشتغال برای آنها داشته باشد.

۴. آسیب‌شناسی برنامه هفتم توسعه در حوزه اشتغال

آسیب‌شناسی برنامه هفتم توسعه در حوزه اشتغال از دو منظر احکام کلی و جزئی قابل بررسی و تحلیل است.

۴-۱. اظهارنظر در خصوص رویکرد کلی برنامه هفتم در حوزه اشتغال

لایحه برنامه هفتم [۲] در دو بخش اهداف کمی و احکام صریح و ضمنی پیشنهادی به موضوع اشتغال پرداخته است. به‌عبارت‌دیگر در فصل اشتغال لایحه، احکام صریح مربوط به اشتغال‌زایی آورده شده، اما بدیهی است که ارتقا و رشد هریک از بخش‌های اقتصادی، به‌طور غیرمستقیم بر اشتغال اثرگذار خواهد بود و به‌این ترتیب هریک از فصول لایحه (امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، بهبود نظام مدیریت یکپارچه منابع آب، رفع ناترازی‌های انرژی، تسریع در اجرای طرح‌های کلان پیمان‌ها و زنجیره ارزش، توسعه ساخت مسکن، افزایش سهم ترانزیت و اقتصاد دریامحور در اقتصاد ملی، ارتقای نظام سلامت، ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه، بهبود جایگاه و منزلت زن و خانواده و رشد جمعیت، افزایش نقش میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، بهبود وضعیت تأمین اجتماعی و سیاست‌های حمایتی، بهبود سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی، افزایش سهم و نقش شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)، ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی، ارتقای نظام آموزشی)، به‌طور ضمنی اشتغال را هم در بردارد. اما از آنجایی که صراحتاً در هریک از این فصول،

هدف‌گذاری صریح و مشخصی در خصوص اشتغال دیده نمی‌شود، جهت جلوگیری از اطاله کلام به آن نمی‌پردازیم.

هدف کمی مرتبط با اشتغال در لایحه برنامه رشد ۳/۵ درصدی (یک میلیون نفر در سال) اشتغال می‌باشد. اما به دلیل عدم ارائه سند پشتیبان برای برنامه هفتم توسط دولت محترم، اطلاعاتی از نحوه هدف‌گذاری مذکور یا جزئیات بیشتر در خصوص جامعه هدف مورد نظر وجود ندارد. همچنین سازگاری این هدف با رشد اقتصادی ۸ درصدی محل ابهام است. ضمن اینکه بررسی سابقه افزایش اشتغال در کشور طی دهه اخیر نشان می‌دهد که بدون پیش‌بینی تحولاتی خاص در بخش تقاضای بازار کار، امکان تحقق اشتغال یک میلیون نفری در سال و ایجاد اشتغال پایدار دشوار خواهد بود. البته بررسی‌های محقق نشان می‌دهد که در صورت تداوم روند متغیرهای بازار کار مشابه دوران قبل از کرونا، می‌بایست یک میلیون و سیصد هزار نفر در سال اشتغال ایجاد شود و اگر بنا باشد این مشاغل پایدار باشند لازم است سیاست‌هایی در جهت تقویت تقاضای بازار کار از سوی دولت اتفاق بیفتد. این درحالی است که در لایحه هیچ راهکاری برای تحقق یک میلیون شغل ارائه نشده است. علاوه بر این مبنای محاسبه هدف کمی، ایجاد یک میلیون اشتغال در سال مشخص نیست. درحالی که محاسبات این گزارش بر مبنای فروض مشخصی انجام شده است و نکته مهم‌تر آنکه در این محاسبه، سهم زنان، جوانان و قشر تحصیل‌کرده مشخص شده است. درحالی که در لایحه، متناسب با گروه‌ها و جامعه هدف خاص مثل زنان، جوانان، مناطق مختلف و قشر تحصیل‌کرده هدف‌گذاری خاصی ارائه نشده است. البته در ماده (۸۰) لایحه به افزایش نرخ مشارکت زنان به‌طور ضمنی و بدون پیش‌بینی راهکار مشخصی پرداخته شده و در بند «ض» ماده (۲۹)^۱ نیز بخشی از عنوان درآمدی مالیات اجتماعی را برای اشتغال جوانان در نظر گرفته است. در بند «الف» ماده (۶۰) لایحه نیز وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف شده است، در ارائه حمایت‌ها و مشوق‌ها برای ایجاد یا توسعه طرح‌های کسب‌وکار و ایجاد اشتغال، اولویت را به جمعیت فعال مناطق جنوب کشور اختصاص دهد. و در ماده (۹۶) نیز به‌طور تلویحی ارتباط بین صنعت و دانشگاه آمده است،^۲ اما غالب موضوع این ماده تأمین مالی کمک‌هزینه تحصیل است.

صرف نظر از اهداف، انسجام بین محتوای احکام پیشنهادی یا دسته‌بندی مشخصی از احکام در متن لایحه وجود ندارد. به‌طور کلی، به نظر می‌رسد احکام مذکور برای رفع چالش‌های بازار کار ناکافی و نیازمند تکمیل می‌باشند.

۲-۴. اظهار نظر در خصوص مواد فصل اشتغال لایحه برنامه

همانطور که گفته شد ماده (۶) تنها حکم صریح پیشنهادی لایحه در خصوص اشتغال‌زایی است. بنابراین شناخت گلوگاه‌ها و موانع اجرای سیاست‌های اشتغال‌زایی به‌خصوص بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی که یکی از

۱. چنانچه افراد بازخورد شده و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی با رعایت «قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان» (مصوب ۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) در دستگاه‌های اجرایی و یا کارگاه‌های موضوع جزء «۲» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی به‌کارگیری شوند، کارفرمایان مکلفند علاوه بر پرداخت حقوق یا دستمزد به افراد به‌کارگیری شده وفق قرارداد منعقد و ارسال اسامی آنان در فهرست (لیست) حق بیمه ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی، ماهیانه معادل ۱۰ درصد (۱۰٪) حقوق یا دستمزد پرداخت شده را تحت‌عنوان «مالیات اجتماعی» به حساب خزانه‌داری کل کشور وارز نمایند. منابع مذکور در قالب بودجه سنواتی بابت اشتغال جوانان و کمک به صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود.

۲. ماده (۹۶) - به‌منظور تحقق اهداف آمایش آموزش عالی، تنظیم ارتباط تحصیل و اشتغال، ارتقای پاسخ‌گویی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهش و فناوری به نیازهای بازار کار و تقاضای اجتماعی و افزایش جذابیت تحصیل در رشته‌های دارای اولویت کشور، تأمین مالی تحصیلات عالی با رعایت اصل (۲۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متناسب با قیمت تمام شده تحصیل بر مبنای سرانه‌های استاندارد آموزشی مقاطع مختلف تحصیلی به‌ترتیب زیر و منوط به کنترل کیفی و کمی خدمات آموزشی، توسط وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان از محل منابع عمومی انجام می‌گیرد.



مهم‌ترین سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور طی سال‌های اخیر بوده است، می‌تواند در تکمیل و اصلاح این ماده کمک مؤثری نماید. بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌رغم سابقه ۶ ساله سیاستگذاری در حوزه اشتغال در قوانین بودجه سنواتی (از سال ۱۳۹۶ تاکنون)، عملکرد موفقی از آن ثبت نشده است. نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد [۳] عدم پیش‌بینی منابع مالی پایدار، یکی از دلایل عدم موفقیت در عملکرد اجرایی این سیاست‌هاست. اما در عین حال، عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب‌وکار و ...)، فقدان رویکرد توسعه‌ای، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع از جمله مهم‌ترین موانع موفقیت تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی است. همچنین تغییرات متمادی متولی ایجاد اشتغال و چرخش‌های سیاستی متعدد، فقدان الگوی فکری منسجم و واحد در بدنه اجرایی و نظام تصمیم‌گیری کشور در خصوص راهکارهای اشتغال‌زایی و رونق تولید نیز مزید بر علت است. بر این اساس انتظار می‌رود برنامه هفتم توسعه در خصوص ایجاد این وحدت‌رویه و رفع چالش‌های فوق‌الذکر، تعیین تکلیف نماید. اما قبل از آن لازم است جزئیات و محتوای ماده (۶) لایحه بررسی و تحلیل گردد.

همانطور که گفته شد ماده (۶) لایحه ذیل فصل اشتغال، تنها ماده پیشنهادی برنامه هفتم توسعه در حوزه اشتغال است. قبل از ارائه پیشنهاد برای تکمیل و اصلاح این ماده می‌بایست مفاد آن بررسی و تحلیل گردد. بررسی این ماده در چند بخش رویکرد کلی، ساختار اجرایی، مکانیزم تأمین مالی و نظارت قابل بررسی است.

الف) رویکرد ماده به اشتغال

در صدر این ماده، توسعه اشتغال به‌ویژه اشتغال‌های حاصل از ایجاد کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک با اولویت استقرار در مناطق محروم و روستایی، به‌عنوان هدف اصلی ماده (۶) لایحه بیان شده است. اما آنچه که از بطن ماده به‌دست می‌آید این است که اولاً با توجه به تأکید لایحه بر ایجاد اشتغال در مناطق محروم و روستایی و توجه به ایجاد کسب‌وکارهای خرد و خانگی، نشان‌دهنده رویکرد حمایتی این ماده به بحث اشتغال‌زایی است و رویکرد توسعه‌ای اشتغال مغفول مانده است. در جهت تکمیل این ماده بهتر است رویکرد توسعه‌ای به اشتغال از قبیل توسعه بنگاه‌های خرد و متوسط با توجه به زنجیره ارزش مدنظر قرار گیرد و متولی اجرای آن تعیین گردد.

همچنین رویکرد این ماده از نظر عملکرد ملی و استانی مبهم است و صرفاً در تبصره «۱» بند «ب» عبارت عملکرد واحدهای استانی آمده است و دقیقاً مشخص نیست منظور از واحدهای استانی چیست و نحوه هماهنگی و متولی آن کجاست؟

ب) ساختار اجرایی ماده

در مکانیزم اجرایی این ماده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی ایجاد و توسعه کسب‌وکار خرد و خانگی معرفی شده است و هم‌زمان مسئول هماهنگی و تعیین سهمیه سالیانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی در ایجاد و توسعه کسب‌وکارها و مسئول انتخاب نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار برخوردار از مدل، تجربه و شبکه تسهیل‌گری است.

البته تعیین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی اجرای، با توجه به رویکرد حمایتی این ماده و نقش وزارت تعاون به‌عنوان تأمین‌کننده رفاه کشور منطقی است، اما وظایف تنظیم‌گری وزارت کار در ایجاد اشتغال، از جمله مهارت‌آموزی، آموزش و ... مغفول مانده است.

در بند «الف» ماده (۶) لایحه، سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان مسئول تأیید صلاحیت مؤسسات و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار معرفی شده است که جای بحث دارد. زیرا در قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب (۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، فرایند کسب و صدور مجوز کاملاً تبیین شده است و نیازی به این ماده در برنامه هفتم توسعه نیست و اگر این تکلیف فراتر از قانون مذکور است، می‌بایست شاخص‌ها و یا معیارهای آن مشخص شود. البته مؤسسات و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار که در حال حاضر فعالیت دارند مطمئناً قبلاً مجوز فعالیت گرفته‌اند، بنابراین تأیید صلاحیت مجدد توسط سازمان بی‌ربط خواهد بود. علاوه‌براین تکلیف تعیین شده، در خور شأن و شرح وظایف سازمان برنامه و بودجه نیست.

در سطح خردتر نهادهای توسعه‌ای غیردولتی (مانند بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و کمیته‌امداد امام خمینی (ره)؛ سازمان‌های خیریه‌ای؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی) دارای مدل و شبکه تسهیل‌گری، به‌عنوان مجریان این ماده معرفی شده‌اند. این درحالی است که درخصوص نحوه تعامل این نهادها با یکدیگر و با دستگاه‌های اجرایی و بانک مرکزی و نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در این خصوص، راهکاری پیشنهاد نشده است.

ج) ساختار تأمین مالی

مکانیزم تأمین مالی در این ماده به‌شکل پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و ارزان‌قیمت است. در این راستا سازمان برنامه موظف شده منابع مورد نیاز را در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید، اما منبعی پایدار برای تأمین مالی پیش‌بینی نشده است. همچنین تعیین وثایق و سهمیه بانک‌های عامل برعهده بانک مرکزی تعیین شده است. این درحالی است که نوع بانک‌های عامل و معیار تعیین سهم مشخص نشده است. اعطای تسهیلات به متقاضیان نیز بر مبنای تعهد دهیاران و معتمدین (در مناطق روستایی) و معتمدین محلی (در مناطق شهری) پیش‌بینی شده است. این موضوع با توجه به وثایق تعیین شده برای تسهیلات و اینکه امکان نظارت را کم‌رنگ می‌کند، محل انتقاد است.

د) مکانیزم نظارت

در ماده (۶) لایحه، ساختاری برای نظارت بر عملکرد این ماده پیش‌بینی نشده و از این نظر انتقاد جدی وارد است.

۵. پیشنهادها و مواد الحاقی

بررسی و تحلیل فصل اشتغال لایحه برنامه هفتم توسعه چند نکته مهم را نشان می‌دهد:



۱. در احکام این فصل، اهمی در خصوص ایجاد وحدت رویه و رفع چالش‌های مهم سیاست‌های رونق تولید و اشتغال دیده نمی‌شود و این‌گونه به نظر می‌رسد نظام تصمیم‌گیری کشور همچنان الگوی فکری منسجم و واحدی برای اشتغال‌زایی و رونق تولید ندارد و طبعاً این در برنامه هفتم توسعه دور از انتظار است.
۲. مستندات و مبنای محاسبه هدف کمی ایجاد یک میلیون شغل در طی سال‌های برنامه مشخص نیست. ضمن اینکه هدف کمی ایجاد یک میلیون شغل با پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس از اشتغال مورد نیاز طی سال‌های برنامه (به‌طور متوسط یک میلیون و سیصد هزار نفر)، فاصله دارد.
۳. برنامه هدف‌گذاری کمی در خصوص روند متغیرهای بازار کار در طی سال‌های برنامه (نرخ مشارکت، نرخ بیکاری و اشتغال مورد نیاز) به تفکیک زنان، جوانان و قشر تحصیل‌کرده ندارد.
۴. در ماده (۶) فصل اشتغال برنامه، با آنکه سمت تقاضای بازار کار مورد توجه قرار گرفته، اما همه جوانب آن پوشش داده نشده است. از جمله رویکرد توسعه‌ای اشتغال، کاهش اشتغال غیررسمی، کاهش عدم توازن منطقه‌ای، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، گسترش و ایجاد اشتغال در بنگاه‌های کوچک و متوسط، ایجاد زنجیره ارزش.
۵. رویکرد غالب این فصل نگاه حمایتی و تأمین معیشت به اشتغال است و طبیعتاً تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد از این محل ابهام دارد.
۶. این فصل برای رفع چالش‌های سمت عرضه بازار کار (عدم توازن منطقه‌ای، عدم توازن جنسیتی، عدم تطابق شغلی و نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیل‌کرده)، پیشنهاد خاصی ندارد.
۷. در ماده (۶) لایحه برنامه هفتم به‌عنوان تنها حکم اشتغال‌زایی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف به گسترش و ایجاد اشتغال در مناطق روستایی و محروم از طریق فعالیت‌های تسهیل‌گری و شبکه‌سازی نهادهای عمومی غیردولتی شده است. تأمین منابع مالی برعهده سازمان برنامه و بودجه بوده و مکانیزم تأمین مالی این ماده به‌صورت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و ارزان‌قیمت و با محوریت بانک مرکزی است که هم‌زمان سهم بانک‌های عامل و وثایق را نیز می‌بایست تعیین کند.
۸. در این ماده، نحوه تعامل بین نهادهای عمومی غیردولتی، این نهادها با بانک‌های عامل و با دستگاه‌های اجرایی، مبهم است و نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در این خصوص، مشخص نیست.
۹. در ماده (۶) لایحه، ساختاری برای نظارت بر عملکرد این ماده پیش‌بینی نشده و از این نظر انتقاد جدی وارد است.
۱۰. وظایف تنظیم‌گری وزارت کار در ایجاد اشتغال، از جمله مهارت‌آموزی، آموزش و ... مغفول مانده است.
۱۱. ساختار اجرایی ملی و استانی این ماده مبهم بوده و به‌تبع نهادهای متولی اجرا و نحوه هماهنگی در سطح استان‌ها محل ابهام است.
۱۲. تعیین سازمان برنامه به‌عنوان تأیید صلاحیت مؤسسات و ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار با توجه به مفاد قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب (۱۳۹۹/۱۱/۱۵) محل اشکال است.
۱۳. منابع پایداری برای تأمین مالی این ماده پیش‌بینی نشده است.

۱۴. برای تعیین وثایق و سهمیه بانک‌های عامل، معیار مشخص نشده است.

۱۵. اعطای تسهیلات به متقاضیان نیز بر مبنای تعهد دهیاران و معتمدین (در مناطق روستایی) و معتمدین محلی (در مناطق شهری) پیش‌بینی شده است. این موضوع با توجه به وثایق تعیین شده برای تسهیلات و اینکه امکان نظارت را کم‌رنگ می‌کند، محل انتقاد است. کلیت موارد فوق نشان می‌دهد که برای تکمیل و اصلاح فصل اشتغال لایحه برنامه هفتم می‌بایست دو اقدام صورت گیرد:

۱. ماده (۶) لایحه اصلاح و تکمیل گردد.

۲. در بخش بعدی براساس خلأهای موجود در فصل اشتغال و چالش‌ها و نیازهای سیاست‌های اشتغال‌زایی کشور، احکام الحاقی ارائه گردد.

۱-۵. اصلاح ماده (۶) لایحه

در جدول زیر پیشنهادهایی برای اصلاح ماده (۶) لایحه ارائه شده است.



جدول ۲. اظهار نظر در خصوص احکام لایحه برنامه هفتم توسعه

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی
(۶)	به منظور توسعه اشتغال به ویژه اشتغال های حاصل از ایجاد کسب و کارهای خرد خانگی و کارگاه های خرد و کوچک با اولویت استقرار در مناطق محروم و روستایی، از سال اول برنامه، اقدامات زیر انجام می گیرد: الف- سازمان موظف است نسبت به تأیید صلاحیت مؤسسات و شرکت های ارائه دهنده خدمات توسعه کسب و کار با وظایفی نظیر طراحی مدل های کسب و کار برای ایجاد و توسعه بنگاه ها، تسهیل فرایند تأمین مالی، کسب مجوزهای لازم، تضمین مالی یا بیمه ای برای کسب و کارها و تسهیل شکل گیری شبکه های تأمین، تولید، بازاریابی و فروش اقدام نماید.	در قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب (۱۳۹۹/۱۱/۱۵) فرایند کسب و صدور مجوز کاملاً تبیین شده است و نیازی به این ماده در برنامه هفتم توسعه نیست. بند «الف» حذف شود.
(۶)	ب- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری دستگاه های اجرایی و نهادهای توسعه ای، برای ایجاد یا توسعه کسب و کارهای خرد خانگی (تا دو نفر شاغل)، کارگاه های خرد (تا هفت نفر شاغل) و کوچک (تا بیست نفر شاغل)، اقدامات زیر را انجام دهد. ۱- نسبت به تهیه برنامه کمی سالیانه به تفکیک سهمیه وزارتخانه های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت؛ میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛ آموزش و پرورش؛ ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری؛ بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ سازمان زندان ها و اقدامات تأمین و تربیتی و همچنین نهادهای توسعه ای، با توزیع استانی برای اشتغال زایی از محل ایجاد و توسعه کسب و کارها اقدام نماید.	ابقا
(۶)	بند «الف» ۲- نسبت به انتخاب نهادهای توسعه ای کسب و کار برخوردار از مدل، تجربه و شبکه تسهیل گری، به عنوان رابط میان دولت و مردم و دارای ماهیت غیردولتی، اعم از نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و کمیته امداد امام خمینی (ره)؛ سازمان های خیریه ای؛ سازمان های مردم نهاد و بخش خصوصی و تعیین سهمیه برای هریک از آنها با وظایف شناسایی ظرفیت های محیط کسب و کار، شناسایی و اهلیت سنجی متقاضیان، تسهیل گری، ارتقای کسب و کارها و کمک به تشکیل نهادهای مردمی مرتبط با محوریت اعضای جوامع محلی، اقدام نماید.	ابقا
(۶)	بند «ب» تبصره ۱- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می تواند براساس عملکرد سالیانه هریک از دستگاه ها نسبت به جابه جایی سهمیه آنها اقدام نماید. دستگاه های اجرایی و نهادهای توسعه ای می توانند حسب عملکرد واحدهای استانی خود، سهمیه های ابلاغی را تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) میان استان ها جابه جا نمایند.	ماهیت دستورالعملی دارد و در برنامه توسعه جایگاهی ندارد.
(۶)	بند «ب» تبصره ۲- نهادهای توسعه ای می توانند علاوه بر اجرای سهمیه خود، براساس قراردادهای منعقد شده با دستگاه های اجرایی فوق الذکر عاملیت اجرایی تحقق اهداف آنها برعهده گیرند.	ماهیت دستورالعملی دارد و در برنامه توسعه جایگاهی ندارد.
(۶)	بند «ب» تبصره ۳- هزینه های تسهیل گری نهادهای توسعه ای کسب و کار، بین یک درصد (۱٪) تا یک و نیم درصد (۱.۵٪) تسهیلات اعطایی به متقاضیان، براساس قرارداد منعقد شده با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، متناسب با کیفیت ارائه خدمات، تعیین و به طور مستقیم از تسهیلات اعطایی کسر و به حساب آن نهادها واریز می شود.	ماهیت دستورالعملی دارد و در برنامه توسعه جایگاهی ندارد.
(۶)	بند «ب» تبصره ۴- استخدام و به کارگیری افراد برای انجام وظیفه تسهیل گری در دستگاه اجرایی ممنوع است و تسهیل گران از طریق	ماهیت دستورالعملی دارد و در برنامه توسعه جایگاهی ندارد.

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی
	قراردادهای پیمانکاری و مبتنی بر محصول ایجاد کسب و کار و اشتغال، با نهادهای توسعه‌ای کسب و کار، فعالیت می‌نمایند.	
(۶)	ب- تسهیلات اعطایی به کسب و کارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد به صورت قرض الحسنه و در خصوص کارگاه‌های کوچک به صورت تسهیلات ارزان قیمت است.	ماهیت دستورالعملی دارد و در برنامه توسعه جایگاهی ندارد.
	بند «پ» تبصره «۱»- مابه تفاوت نرخ تسهیلات ارزان قیمت اعطایی به کارگاه‌های کوچک از طریق مشارکت مالی دولت با بانک‌ها یا پرداخت مابه تفاوت نرخ تسهیلات تأمین می‌شود.	ماهیت دستورالعملی دارد و در برنامه توسعه جایگاهی ندارد.
	بند «پ» تبصره «۲»- سازمان موظف است در سقف اهداف سالیانه این نوع کسب و کارها که با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب شورای عالی اشتغال می‌رسد و همچنین میزان تسهیلات مورد نیاز برای هریک از کسب و کارهای مذکور در بند «ب» این ماده، منابع قرض الحسنه مورد نیاز و منابع بودجه عمومی برای تلفیق با منابع بانکی را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.	ابقا
	بند «پ» تبصره «۳»- بانک مرکزی موظف است ضمن تعیین سهم بانک‌های عامل در اعطای منابع قرض الحسنه، نسبت به توسعه روش‌های مالی زنجیره‌ای؛ افزایش دامنه شمول وثایق مانند مابه تفاوت ارزش وثیقه از مانده تسهیلات، منافع حاصل از قراردادهای و سایر دارایی‌های قابل توثیق؛ اصلاح سازوکارهای اعتبارسنجی، وثیقه‌گذاری، ضمانت و پذیره نویسی و ایجاد مشوق‌های لازم برای بانک‌ها در تسریع تشکیل پرونده اعطای تسهیلات و ایجاد کانال‌های ارتباطی با مردم از طریق نهادهای توسعه‌ای اقدام نمایند.	ابقا
(۶)	تبصره «۴»- اعطای تسهیلات به متقاضیان ایجاد و توسعه کسب و کارهای خرد خانگی، بر مبنای تعهد دهی‌اران و معتمدین (در مناطق روستایی) و معتمدین محلی (در مناطق شهری) انجام می‌پذیرد و در صورت وجود موقوفات به میزان بیش از چهار درصد (۰/۴٪)، اعطای تسهیلات به متقاضیان آن روستاها یا محلات شهری تا زمان رسیدن به معیار سقف چهار درصد (۰/۴٪) تعویق می‌یابد.	حذف شود. پیشنهاد جایگزین: مسئولیت نظارت میدانی اجرای این دستورالعمل بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نظارت عالی با سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای توسعه‌ای موظفند گزارش عملکرد اعطای تسهیلات موضوع این بخش را به صورت به‌هنگام از طریق وب سرویس به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه نمایند. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند ماهیانه گزارش عملکرد جزء «۸» ماده (۲) را به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.



۲-۵. تکمیل رویکرد توسعه‌ای اشتغال

همان‌طور که گفته شد یکی از معضلات مهم در سیاست‌های رونق تولید و اشتغال، نامشخص بودن رویکرد توسعه‌ای دولت در این سیاست‌هاست. به عبارت دیگر در این سیاست‌ها، تابع هدف سیاستگذار و اولویت‌بندی مشخص در اشتغال‌زایی و رونق تولید و اجزای سیاستی این تابع هدف نامشخص است. این در حالی است که برخلاف انتظار در برنامه هفتم توسعه نیز، تدابیری برای این رویکرد اتخاذ نشده است، بنابراین در تکمیل این خلأ ماده الحاقی زیر ارائه می‌گردد.

ماده الحاقی (۱)

در راستای رونق تولید و اشتغال‌زایی، سازمان برنامه با همکاری وزارت صمت، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی فناوری ریاست‌جمهوری موظف است ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون، رسته‌های اولویت‌دار کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط را در افق پنج‌ساله برنامه، براساس ظرفیت تولید و اشتغال‌زایی و لحاظ فرایند زنجیره ارزش، در هر بخش (کشاورزی، صنعت، خدمات) احصا و نوع تامین مالی هر یک از این اولویت‌ها را مشخص نماید.

تبصره «۱» - سازمان برنامه موظف است منابع تامین مالی این بند را هر ساله در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و اعلام نماید.

تبصره «۲» - سازمان موظف است سالیانه گزارش عملکرد این بند را به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه مجلس ارائه نماید.

تبصره «۳» - هرگونه حمایت مالی از کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط در قوانین بودجه سنواتی طی برنامه

۳-۵. تکمیل نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار

اطلاعات بازار کار به‌عنوان عامل نهادی و زیرساختی در ایجاد اشتغال و نظارت بر فرایند آن به حساب می‌آید، اما تاکنون هم در سیاست‌های ایجاد اشتغال و هم در لایحه برنامه هفتم به این مسئله کم‌توجهی شده است. در حالی که این فرایند از نظر تعیین متولی مشخص، تأمین مالی، تولید داده مورد نیاز و هماهنگی‌های اجرایی نیازمند سیاستگذاری است، لذا مواد الحاقی زیر در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد می‌گردد.

ماده پیشنهادی (۳)

در راستای تکمیل نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران نسبت به ایجاد نظام آمار و اطلاعات بازار کار با پوشش کامل و امکان رصد تعامل نظام‌های آموزشی، تولیدی، تأمین اجتماعی و فنی و حرفه‌ای تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید.

تبصره «۱» - دستگاه‌های اجرای متولی تولید داده ملزم به همکاری و ارائه اطلاعات برخط به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

تبصره «۲» - دولت مکلف است منابع مالی این بند را در قوانین بودجه سالیانه پیش‌بینی نماید.

ماده پیشنهادی (۴)

مرکز آمار ایران [۴] موظف است تا سال اول برنامه، شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری براساس استاندارد سازمان بین‌المللی کار و اشتغال ناقص مهارتی و زمانی براساس استاندارد سازمان بین‌المللی کار، آمار اشتغال در سطح بنگاه کوچک (زیر ۱۰ نفر کارکن)، متوسط (۱۰ تا ۵۰ نفر کارکن)، بزرگ (بالای ۵۰ نفر کارکن) در هر یک از بخش‌های اقتصادی براساس نوع بیمه، نوع فعالیت و میزان جبران خدمات، تعداد افراد نیازمند مهارت برای ورود به بازار کار براساس تقاضای بنگاه و نوع مهارت مورد تقاضا، درآمد و هزینه براساس منطقه سکونت، فرصت‌های شغلی خالی در سطح صنعت/منطقه، ساعت‌های کاری در سطح صنعت، اطلاعات جزئی مدارس دولتی و خصوصی، هزینه استخدام نیروی کار به‌صورت سالیانه در صنایع و مناطق مختلف را برای تبیین واقعیت‌های بازار کار محاسبه و منتشر نماید.

ماده پیشنهادی (۵)

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری مرکز آمار ایران [۴]، گزارش ارزیابی عملکرد تسهیلات اشتغال‌زایی به تفکیک دستگاه‌ها و نهادهای مجری، برآورد وضعیت آتی بازار کار در دوره‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به تفکیک مهارت‌ها و تخصص‌ها و توزیع جغرافیایی، برآورد تقاضای بازار کار به تفکیک سطوح تحصیلی، جنسیت و توزیع منطقه‌ای (تا سطح شهرستان) و اعلام استانداردهای مشاغل در چارچوب استانداردهای جهان را هرساله تهیه و به مراجع ذی‌صلاح اعلام دارد.

۴-۵. کاهش نرخ بیکاری جوانان

همانطور که گفته شد برنامه هفتم توسعه هم در تعیین اهداف کمی و هم احکام توصیفی به کاهش نرخ بیکاری جوانان توجهی نکرده است. درحالی‌که بخشی از این چالش‌ها با اصلاحات تقنینی از جمله اجرای دستمزد سنی قابل رفع است.

ماده پیشنهادی (۶)

به‌منظور تسهیل ورود نیروی کار جوان به بازار کار حداقل دستمزد افراد بدون سابقه بیمه‌ای و زیر بیست سال ۷۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار تعیین می‌گردد.

تبصره: در صورت عدم تمایل بنگاه برای ادامه همکاری با نیروی کار مذکور تا یک سال پس از به‌کارگیری، بنگاه مکلف است در پایان قرارداد دستمزد دوره کاری فرد شاغل را معادل حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار پرداخت نماید.



۵-۵. عدم تطابق شغلی

عدم تطابق شغلی و فقدان رابطه بین نظام آموزش و مهارتی با تقاضای بازار کار، یکی از چالش‌های جدی بازار کار قشر تحصیل کرده به خصوص در توزیع استانی است. این در حالی است که پیش‌بینی روند متغیرهای بازار کار در طی سال‌های برنامه نشان می‌دهد که می‌بایست بیش از نیمی از اشتغال‌های ایجاد شده برای قشر تحصیل کرده باشد. بنابراین لازم است در خصوص راهکارهای افزایش این تطابق و جذب نیروی کار جوان تحصیل کرده به بازار کار، تدابیر ویژه‌ای اتخاذ گردد. در این راستا مواد الحاقی زیر پیشنهاد می‌گردد.

ماده پیشنهادی (۷)

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی سیاست‌های بازار کار مکلف است در راستای افزایش نرخ مشارکت جوانان تحصیل کرده اقدامات ذیل را انجام دهد:

۱. به‌منظور توسعه کسب‌وکارها و تسهیل جذب تازه واردین به بازار کار و احیای نظام استاد-شاگردی و ترویج آموزش‌های عملی و مهارتی، اجازه داده می‌شود کسور بیمه این افراد، حداکثر به مدت دو سال برای هر فرد، براساس یک‌دوم حداقل دستمزد، محاسبه و پرداخت شود. سنوات کارورزی هر سال معادل یک‌دوم در شرایط احراز بازنشستگی محاسبه می‌شود. این حکم مشمول کسب‌وکارهای خرد خانگی، کارگاه‌های خرد و کارگاه‌های کوچک می‌شود.

۲. در راستای حمایت از استخدام فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و افزایش تطابق شغلی در سطح مناطق مختلف کشور، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی موظف است ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون، سامانه نظارت بر عملکرد کاربایی‌ها را ایجاد و در راستای افزایش تعداد کاربایی‌های بخش خصوصی در سطح مناطق مختلف کشور، شرایط تسهیل در اخذ مجوز کاربایی‌های بخش خصوصی را فراهم نماید.

تبصره «۱»- کاربایی‌ها موظف به راه‌اندازی واحد مشاوره شغلی برخط جهت راهنمایی کارجویان و کارفرمایان در تکمیل اطلاعات ثبتی هستند.

تبصره «۲»- کاربایی‌ها موظف به ارائه و ثبت گزارش عملکرد سالیانه مبنی بر تعداد کارجویان جذب شده در بازار کار، به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هستند.

ماده پیشنهادی (۸)

وزارت آموزش و پرورش؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان فنی و حرفه‌ای موظفند در تدوین برنامه‌های آموزش رسمی کشور در سطوح مختلف (تکنسین، کاردانی و کارشناسی)، نسبت به بازطراحی و اجرای رشته‌های تحصیلی و سرفصل‌های آموزشی متناسب با نیازهای بازار کار به تفکیک مناطق، تا پایان سال اول اجرای برنامه اقدام و پس از آن به صورت سالیانه با توجه به تغییرات وضعیت بازار کار و برآوردهای آن، نسبت به به‌روزرسانی برنامه‌های آموزشی، اقدام نمایند.

۳. به‌منظور افزایش در جذب مهارت‌آموزان فنی و حرفه‌ای و جلوگیری از مهاجرت‌های بین‌استانی، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور موظف به بازطراحی نظام آموزشی مؤسسات فنی و حرفه‌ای مناطق مختلف کشور، براساس داده‌های نظام آمار اطلاعات بازار کار، سامانه کاربایی‌ها و نیازسنجی تقاضای بازار کار در هر منطقه است.

۵-۶. رفع عدم توازن منطقه‌ای

همان‌طور که گفته شد عدم توازن منطقه‌ای یکی از چالش‌های اصلی و نهادینه شده در بازار کار است و بخشی از این چالش، منشأ تقنین دارد. به‌عنوان مثال کشور ما ایران با مساحت زیاد و پراکندگی جغرافیایی، دارای سطوح مختلفی از هزینه معیشت در نقاط مختلف است. به همین جهت به‌نظر می‌رسد تعیین یک حداقل دستمزد کشوری در کل ایران نمی‌تواند پاسخ‌گوی تفاوت‌های منطقه‌ای در هزینه‌های معیشت باشد و با آنکه ماده (۴۱) قانون کار نیز، تفاوت‌های منطقه‌ای در تعیین حداقل دستمزد را به رسمیت شناخته است و به سیاستگذار این امکان را داده تا حداقل دستمزد را براساس تفاوت هزینه‌های معیشت، برای نقاط مختلف کشور تعیین کند. با این حال تاکنون تعیین دستمزد‌های منطقه‌ای در کشور ما محقق نشده و با تعیین دستمزد سراسری و واحد، هر ساله بر تشدید عدم توازن منطقه‌ای دامن می‌زنیم.

ماده پیشنهادی (۹)

شورای عالی کار مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، به صورت آزمایشی، اجرای دستمزد منطقه‌ای را با توجه به تفاوت در هزینه مسکن، به اجرا در آورد.

تبصره «۱»- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی موظفند طی سال‌های برنامه، زیرساخت‌های لازم برای اجرای کامل طرح دستمزد منطقه‌ای از قبیل محاسبات بیمه‌ای، ایجاد تشکل‌ها و نهادها، اصلاح معیارهای تعیین حداقل دستمزد در ماده (۴۱) قانون کار را فراهم نمایند.

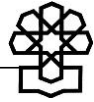
۵-۷. افزایش نرخ مشارکت زنان

همان‌طور که گفته شد با آنکه زنان نیمی از جمعیت در سن کار کشور بوده و در نظام مهارت‌آموزی و دانش پایه‌پای مردان حضور دارند، اما در فرایند رشد اقتصادی و بازار کار کمترین مشارکت را دارند و تاکنون در عرصه سیاستگذاری این مهم مغفول مانده است. بنابراین لازم است برنامه هفتم توسعه، آغازگر تحول و انعطاف در بازار کار زنان و افزایش سهم آنان در اقتصاد کشور باشد.

ماده پیشنهادی (۱۰)

معاونت امور زنان و خانواده رئیس‌جمهور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در راستای افزایش نرخ مشارکت زنان با رعایت نقش زن در خانواده با تعیین وظایف و کارکردهای هریک از دستگاه‌های اجرایی، ظرف مدت یک سال برای فرهنگ‌سازی برای افزایش مشارکت زنان در جامعه با همکاری صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران براساس نوع قومیت و مذهب اقدام نماید.

تبصره «۱»- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی، در راستای تکمیل بازاریابی و ایجاد زنجیره ارزش برای مشاغل خانگی اقدامات لازم را انجام دهد.



منابع و مأخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی. عزیزخانی فاطمه، رضا مرادی، مهراں بهنیا، «نظام اطلاعات بازار کار: مفهومی‌شناسی و بررسی وضعیت ایران»، شماره مسلسل: ۱۷۶۲۸، سال ۱۴۰۰.
۲. لایحه برنامه هفتم توسعه ۱۴۰۶-۱۴۰۲.
۳. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. عزیزخانی فاطمه، «آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی»، شماره مسلسل ۱۸۶۹۳.
۴. مرکز آمار ایران، طرح آمارگیری نیروی کار سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir