

# بررسی سیاست‌های حمایتی (۴): برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۰/۲۳



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۵۵۶

کد موضوعی: ۲۳۰

عنوان گزارش:

بررسی سیاست‌های حمایتی (۴):  
برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)

تهیه و تدوین کنندگان:

حمیدرضا بهرمن، عباس یزدانی، علیرضا قادری

ناظران علمی:

سیدمحمدحسین فاطمی، سیدهادی موسوی نیک

همکار:

سیدمحمدمجتبی میرپنجی

اظهار نظر کنندگان:

فاطمه عزیزخانی، ایمان شعبانزاده

گرافیک و صفحه آرایی:

مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. حمایت‌های مبتنی بر کار

۲. اشتغال عمومی

۳. یارانه دستمزد

۴. تضمین اشتغال

تاریخ شروع:

دی ماه ۱۴۰۱



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۱	۲. سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار
۱۱	۳. اشتغال عمومی موقت
۱۱	۳-۱. تعریف
۱۲	۳-۲. مزایای اشتغال عمومی
۱۴	۳-۳. محدودیت‌ها
۱۵	۳-۴. بررسی تجارب کشورها
۱۵	آمریکا
۱۶	اتیوپی
۱۷	۴. برنامه‌های تضمین اشتغال
۱۸	۴-۱. تعریف
۱۸	۴-۲. مزایا
۱۹	۴-۳. محدودیت‌ها
۲۰	۴-۴. بررسی تجارب کشورها
۲۰	هند
۲۱	آرژانتین
۲۲	چین
۲۴	۵. یارانه دستمزد
۲۴	۵-۱. تعریف
۲۴	۵-۲. مزایا
۲۵	۵-۳. محدودیت‌ها
۲۶	۵-۴. بررسی تجارب کشورها
۲۶	نیوزیلند
۲۷	کانادا
۲۸	۶. برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار در ایران
۲۹	۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۱	منابع و مآخذ

## فهرست جدول

۸	جدول ۱. جمع‌بندی مزایا و معایب انواع سیاست‌های حمایت نقدی مبتنی بر کار
---	--



## بررسی سیاست‌های حمایتی (۴): برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار

### چکیده



سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار را می‌توان در سه دسته کلی طرح‌های تضمین اشتغال، اشتغال عمومی و یارانه دستمزد طبقه‌بندی کرد. هر چند برخی از این سیاست‌ها مانند تضمین اشتغال به دلیل بار مالی فزاینده و کاهش منابع، امروزه مورد توجه دولت‌ها قرار ندارند، اما برخی دیگر مانند یارانه دستمزد در بحران‌های اقتصادی اخیر مانند کرونا در برخی از کشورها اجرا شده‌اند. در این گزارش سعی شده تا انواع سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار بررسی و در هر مورد، اطلاعاتی از برنامه‌های اجرا شده در کشورهای مختلف ارائه شود. سپس مزایا، معایب و محدودیت‌های هر کدام از این سیاست‌ها احصا شده و در پایان با توجه به ظرفیت مالی دولت و شرایط اقتصادی کشور، دلالت‌هایی برای پیاده‌سازی این سیاست‌ها در ایران ارائه شود. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد به رغم مزایای طرح‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال، این طرح‌ها می‌توانند کسری بودجه دولت را تشدید کنند، لذا ضروری است تا منابع مالی پایدار برای اجرای طرح‌ها در نظر گرفته شود. همچنین نباید هیچ تعهد بلندمدت و الزام‌آوری مانند تعهد به استخدام دائمی (تضمین اشتغال) برای دولت وجود داشته باشد. تجربیات جهانی نشان می‌دهد سیاست‌های اشتغال عمومی باید به صورت موقت و با جامعه هدف محدود و در زمان مناسب (رکودهای چرخه‌ای اقتصاد) اجرا شود تا بهترین نتیجه به دست آید.



## بیان / شرح مسئله

امروزه در دنیا تنوع ابزارهای حمایت در نظام‌های رفاهی بسیار زیاد شده‌اند. این تنوع در پاسخ به هدف پوشش تمامی افراد نیازمند به حمایت ایجاد شده است. یکی از سیاست‌های حمایتی جذاب که با نوآوری بسیاری همراه بوده، حمایت از طریق اشتغال است که در تضمین اشتغال، اشتغال عمومی و یارانه دستمزد خلاصه می‌شود. در سیاست‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال، کمک‌های نقدی نه به صورت درآمد غیرمشروط بلکه در قالب دستمزد به نیازمندان می‌رسد و شرط دریافت مزایای طرح حمایتی اشتغال افراد به کار است. به رغم پیشینه نسبتاً طولانی این دسته از حمایت‌ها در دنیا، توجه نسبتاً کمی به این دسته از سیاست رفاهی در ایران شده است؛ لذا این گزارش در پی تبیین سازوکارهای اجرایی و تجربه سایر کشورها در اجرای سیاست‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- **اشتغال عمومی موقت:** برنامه‌های اشتغال عمومی موقت<sup>۱</sup> یا برنامه کارهای عمومی عبارتند از ایجاد اشتغال از طریق تولید کالاها و خدمات عمومی با دستمزد مقرر برای افرادی که قادر به یافتن شغل جایگزین نیستند.
- **تضمین اشتغال:** در برنامه تضمین اشتغال، دولت امکان کار کردن با دستمزد مشخص (معمولاً پایین‌تر از حداقل دستمزد) را برای همه شهروندان فراهم می‌کند. معمولاً هیچ مکانیسمی برای استحقاق سنجی وجود ندارد و همه متقاضیان از همه دهک‌های درآمدی می‌توانند مشغول به کار شده و به‌ازای کار، حمایت نقدی را در قالب دستمزد دریافت کنند.
- **یارانه دستمزد:** یارانه دستمزد برنامه‌ای است که در آن بخشی از دستمزد کارگران بنگاه‌های خصوصی توسط دولت پرداخت می‌شود. یارانه‌های دستمزد، انتقال نقدی مستقیم به کارفرمایان (شرکت‌ها) یا کارگران برای پوشش بخشی از دستمزد آنان است.
- طرح‌های اشتغال عمومی دارای نقاط قوت و ضعف مختلف هستند. با وجود انتقاداتی که به این طرح‌ها وارد شده است همچنان این طرح‌ها در برخی کشورهای جهان **به صورت موقتی** و برای مقابله با شوک‌های اقتصادی اجرا می‌شوند.
- برخی از مزایا و معایب هر یک از این طرح‌ها را می‌توان در جدول زیر برشمرد:



## جدول ۱. جمع‌بندی مزایا و معایب انواع سیاست‌های حمایت نقدی مبتنی بر کار

معایب	مزایا	طرح
رقابت دولت با بخش خصوصی و تضعیف آن محدودیت در تعداد مشاغل ساده و کم‌مهارت بار مالی زیاد عدم اصابت کامل به خانوارهای شدیداً فقیر مشکلات تطبیق با سایر قوانین استخدامی	کاهش نرخ بیکاری در شرایط بحران بهبود زیرساخت‌ها و تولید کالای عمومی تشویق به‌کار مهارت‌آموزی	اشتغال عمومی موقت
بار مالی بسیار زیاد امکان ایجاد بی‌ثباتی در اقتصاد کلان تضعیف مشاغل مزدبگیر بخش خصوصی تضعیف مشاغل پیریسک یا دیربازده امکان رانت‌جویی سیاسی	کاهش بیکاری غیرداوطلبانه ایجاد کف دستمزد در بازار بهبود زیرساخت‌ها و تولید کالای عمومی آموزش و مهارت‌آموزی سازوکار خودکزیب‌نشی	تضمین اشتغال
اثر ناهمگن بر شاغلین مشمول و غیرمشمول امکان تخریب رقابت‌پذیری بین بنگاه‌ها بار مالی نسبتاً بالا پیچیدگی اجرایی و نهادهای مجری جان‌نشینی نیروی کار با سرمایه و سایر عوامل تولید محرومیت بخش اشتغال غیررسمی از شمول برنامه	جلوگیری از تعدیل گسترده نیروی کار در بحران‌های اقتصادی پرداخت بخشی از (و نه تمام) دستمزد توسط دولت امکان ادامه کار شاغلین در مشاغل قبلی	یارانه دستمزد

- در اجرای سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار، ضروری است تا منابع مالی پایدار برای اجرای طرح‌ها در نظر گرفته شود. همچنین در طرح‌های اشتغال عمومی نباید هیچ تعهد بلندمدت و الزام‌آوری مانند تعهد به استخدام دائمی (تضمین اشتغال) برای دولت وجود داشته باشد.
- تجربیات جهانی نشان می‌دهد سیاست‌های اشتغال عمومی اتخاذ شده باید به صورت موقت و با جامعه هدف محدود و در زمان مناسب (رکودهای چرخه‌ای اقتصاد) اجرا شود تا بهترین نتیجه به دست آید.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی

- با توجه به نرخ بیکاری بالا و همچنین جمعیت غیرفعال چشمگیر، طرح‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال عمومی در ایران نتایج رفاهی قابل توجهی را به دنبال خواهد داشت.
- هدفمند کردن یارانه‌های غیرمشروط در ایران از طریق یارانه‌های مبتنی بر اشتغال (برای خانواده‌هایی که حداقل یک نفر قابلیت کار دارد) علاوه بر تأثیر بر کرامت انسانی مشمولین، انگیزه فعالیت اقتصادی افراد در سن کار را افزایش می‌دهد.

■ طرح‌های اشتغال عمومی نیازمند منابع دولتی بسیار زیادی است بنابراین در صورت اجرا با وجود حجم بالای نیروی کار دولتی در ایران همواره این تهدید وجود دارد که شاغلین در طرح‌های حمایتی مبتنی بر کار به خصوص اشتغال عمومی و تضمین اشتغال، در بلندمدت جذب دولت شوند و بنابراین به بزرگ شدن بیش از حد دولت و کسری بودجه ناشی از آن منجر شود. بنابراین اجرای این دسته از سیاست‌ها با دو شرط اصلی یعنی عدم تعهد بلندمدت و الزام آوری و منابع مالی پایدار قابل اجراست.

■ بزرگ بودن بخش غیررسمی اقتصاد یکی از موانع بزرگ طرح‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال است. چراکه متقاضیان بالقوه امکان مشارکت و بهره‌مندی ندارند.

## ۱. مقدمه

برنامه‌های حمایت اجتماعی،<sup>۱</sup> به پیشگیری، مدیریت و غلبه بر موقعیت‌هایی می‌پردازد که بر رفاه آحاد جامعه، تأثیر منفی می‌گذارد.<sup>۲</sup> در واقع حمایت اجتماعی شامل سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که برای کاهش فقر و آسیب‌پذیری خانوارهای نیازمند از طریق کارآمدسازی بازار کار، کاهش مواجهه مردم با خطرات و افزایش ظرفیت آنها برای مدیریت ریسک‌های اقتصادی و اجتماعی، مانند بیکاری، محرومیت، بیماری، ناتوانی و کهولت سن طراحی شده است.<sup>۳</sup> این حمایت‌ها گاه جنبه بیمه‌ای دارند؛ یعنی از طریق صندوق‌های بیمه (مانند بیمه بیکاری و بازنشستگی) تأمین می‌شوند و گاه توسط دولت و متکی به منابع عمومی تأمین می‌شوند. (مانند یارانه‌های نقدی و کمک‌هزینه غذا) در این گزارش، مقصود از سیاست‌های حمایتی گونه دوم است. یعنی آن دسته از برنامه‌های حمایتی که توسط منابع عمومی دولت تأمین مالی می‌شوند و در سازوکارهای غیربیمه‌ای با هدف فقرزدایی و توانمندسازی در قالب کمک‌های نقدی و غیرنقدی از خانوارهای فقیر و آسیب‌پذیر انجام می‌شود.

در گزارش‌های پیشین بخشی از سیاست‌های حمایتی از جمله سیاست‌های حمایتی شبه‌نقدی<sup>۴</sup> و درآمد پایه همگانی<sup>۵</sup> بررسی شد. در این سیاست‌ها،

### 1. Social Protection Programs

۲. براساس تعریف مرکز تحقیقات توسعه اجتماعی سازمان ملل متحد (UNRISD).

۳. بانک جهانی (۲۰۰۱)، Social protection sector strategy : from safety net to springboard.

۴. گزارش «بررسی سیاست‌های حمایتی: ۲. یارانه شبه‌نقدی، با توجه به نظام حمایتی آمریکا» شماره مسلسل: ۱۷۷۳۶.

۵. گزارش «بررسی سیاست‌های حمایتی: ۱. درآمد پایه همگانی» شماره مسلسل: ۱۷۷۲۶.

عموماً اشتغال به عنوان شرط لازم برای دریافت حمایت مطرح نمی‌شود، لذا آنها به طور مستقیم نرخ اشتغال و مجموع ساعات کاری کارگران را افزایش نمی‌دهند. در این گزارش شیوه‌های دیگری از حمایت مورد بررسی قرار می‌گیرد که به عنوان سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار (مشوق کار) شناخته می‌شود. در این سیاست‌ها، کمک‌های نقدی نه به صورت درآمد غیر مشروط بلکه در قالب دستمزد به نیازمندان می‌رسد و افراد تنها در صورتی که مشغول به کار باشند مشمول دریافت مزایای طرح حمایتی می‌شوند. سیاست‌های حمایتی مبتنی بر بازار کار شامل سه نوع برنامه است که عبارتند از: طرح تضمین اشتغال، اشتغال عمومی و یارانه دستمزد. این طرح‌ها رایج‌ترین ابزارهای مقابله با اثرات رفاهی ناشی از رکود و بیکاری در سراسر جهان است. دو طرح اشتغال عمومی موقت و یارانه دستمزد در سه رکود اقتصادی بزرگ قرن اخیر در کشورهای مختلفی اجرا شده است.

در دهه ۱۹۳۰ میلادی، سیاست‌های اشتغال عمومی موقت با هدف کاهش نرخ بیکاری و رکود اقتصادی دنبال شد. پس از بحران مالی ۲۰۰۸، اقتصاد جهانی شاهد رکود دیگری بود که اگرچه عمق و پایداری آن به رکود دهه ۱۹۳۰ میلادی نرسید، اما اثرات ملموسی بر سطح رفاه خانوار و نرخ بیکاری داشت. به دنبال این رکود، نرخ بیکاری ماهیانه برخی کشورها تا پنج درصد افزایش یافت، به طوری که نرخ بیکاری در جهان یک درصد بیشتر شد.<sup>۱</sup> از این رو سیاستگذاران مجدداً به استفاده از سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار روی آوردند تا اثرات منفی رکود بر سطح رفاه خانوار را جبران کنند؛ این بار برخی از کشورها در کنار سیاست اشتغال عمومی موقت، از سیاست یارانه دستمزد نیز به صورت گسترده استفاده کردند.

رکود سوم در دوران همه‌گیری کرونا رخ داد و بخشی از نیروی کار را خانه‌نشین کرد. در واکنش به بیکاری کارگران و کاهش شدید رفاه آنان دورویکرد حمایتی متفاوت اتخاذ شد. در رویکرد اول سیاستگذار حمایت اجتماعی را از طریق بیمه‌های اجتماعی به خصوص بیمه بیکاری فراهم کرد. بسیاری از کشورها دامنه شرایط لازم برای دریافت مزایای بیمه بیکاری را گسترش دادند تا جمع بیشتری از بیکاران از مزایای بیمه بیکاری بهره‌مند شوند. همچنین به جهت گسترش دامنه مستمری بیکاری، کمک‌های دولتی برای تقویت توان مالی بیمه‌های اجتماعی در دستور کار قرار گرفت.

رویکرد دوم، سیاست یارانه دستمزد بود. در این رویکرد، دولت بخشی از دستمزد شاغلین را می‌پردازد و فشار مالی زیادی به بیمه‌های اجتماعی وارد نمی‌شود، چراکه اساساً از افزایش نرخ بیکاری و بالتبع افزایش شمار دریافت‌کنندگان مستمری بیکاری جلوگیری می‌شود. لذا می‌توان گفت در هر سه بحران بزرگ اقتصادی سده گذشته، سیاست‌های حمایتی از اشتغال یکی از سیاست‌های حمایتی رایج است که با هدف مهار افزایش نرخ بیکاری و به دنبال آن فقر اجرا شده است.

در این گزارش ابتدا توضیحی از انواع برنامه‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال شامل اشتغال عمومی، تضمین اشتغال و یارانه دستمزد ارائه می‌شود. سپس تجربیات برخی از کشورها در اجرای این برنامه‌ها بررسی شده و در نهایت با تکیه بر تجربیات جهانی، الزامات و ملاحظات اجرای این سیاست بیان می‌شود.

1. [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org).

## ۲. سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار



دولت‌ها برنامه‌های حمایت اجتماعی را به شیوه‌های متنوعی اجرا می‌کنند که این حمایت‌ها را می‌توان به روش‌های مختلفی دسته‌بندی کرد. مثلاً براساس شناسایی جامعه هدف، می‌توان انواع حمایت‌ها را به دو دسته هدفمند<sup>۱</sup> یا همگانی<sup>۲</sup> تقسیم کرد. یا از منظر ارتباط پرداخت‌های حمایتی با نظام مالیاتی، می‌توان حمایت‌ها را در دو گروه متصل یا منفصل از نظام مالیاتی جای داد. همچنین می‌توان سیاست‌های حمایتی را از زاویه ارتباط یا عدم ارتباط با کار دریافت‌کننده حمایت مورد بررسی قرار داد؛ همان‌طور که اشاره شد، گاهی دولت‌ها در دوره رکود به‌منظور جلوگیری از افزایش جمعیت بیکاران، پرداخت بخشی از دستمزد کارگران را برعهده می‌گیرند یا به‌طور موقت مشاغلی (مانند نگهداری از منابع طبیعی، احیا و بازسازی جاده‌ها و نظافت معابر) را برای بیکاران عرضه می‌کنند تا در ازای انجام آن کارها، دستمزدی به آنها پرداخت کنند. پس به‌طور کلی در برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار،<sup>۳</sup> حمایت در ازای انجام کار (اشتغال) و به‌شکل دستمزد (یا بخشی از دستمزد) پرداخت می‌شود. حمایت‌های مبتنی بر کار را می‌توان در سه دسته **اشتغال عمومی موقت**،<sup>۴</sup> **تضمین اشتغال**<sup>۵</sup> و **یارانه دستمزد**<sup>۶</sup> معرفی کرد. [۷]

البته باید توجه شود که برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار با اعتبار مالیاتی درآمد کسب شده<sup>۷</sup> تفاوت دارد. اعتبار مالیاتی یکی از انواع برنامه‌های حمایتی متصل به نظام مالیاتی است که در آن، به‌منظور حمایت از مشاغل با درآمد پایین و متوسط، قسمتی از مالیات بر درآمد این مشاغل بخشوده می‌شود یا به آنها برگشت داده می‌شود. اما برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار، مستقل از نظام مالیاتی اجرا می‌شوند؛ هرچند یارانه دستمزد از نظر عملکردی، شباهت‌هایی با اعتبار مالیاتی دارد.

## ۳. اشتغال عمومی موقت



یکی از اثرات رکود اقتصادی ایجاد بیکاری گسترده و در نتیجه کاهش درآمد خانوار است. دولت‌ها در شرایط رکودی، اقدامات گوناگونی برای ایجاد رونق اقتصادی و حمایت از خانوارهای آسیب‌دیده انجام می‌دهند. یک نوع رایج حمایت، بیمه بیکاری است که اجرای آن در کشور ما نیز سابقه داشته است، اما یک سیاست حمایتی دیگر که در دوره‌های رکود یا در مناطق شدیداً فقیر در کشورهای مختلفی پیاده شده است، **اشتغال عمومی موقت** بوده که در ادامه بررسی می‌شود.

1. Targeted
2. Universal
3. Work-Based Programs
4. Temporary Public Works
5. Job Guarantee Programs
6. Wage Subsidies
7. Earned Income Tax Credit (EITC)

### ۳-۱. تعریف

برنامه‌های اشتغال عمومی موقت<sup>۱</sup> یا برنامه کارهای عمومی عبارتند از ایجاد اشتغال از طریق تولید کالاهای عمومی با دستمزد مقرر برای افرادی که قادر به یافتن شغل جایگزین نیستند. برنامه‌های اشتغال عمومی ابزارهای حمایت اجتماعی هستند که معمولاً در شرایط رکودی در کشورهای کم‌درآمد و درآمد متوسط با هدف ایجاد اشتغال موقت و احداث یا نگهداری از پروژه‌های زیرساختی و خدمات اجتماعی (مانند ساخت راه، ساختمان‌های دولتی، مسکن اجتماعی، خدمات مشاوره) اجرا می‌شود. [۱].

درواقع دولت‌ها با استخدام موقت بیکاران در مشاغلی که عمدتاً کاربر بوده و نیاز به سطح مهارت و تخصص بالایی ندارند، آنها را حمایت می‌کنند. معمولاً دستمزد پرداخت شده در این طرح‌ها، کمتر از حداقل دستمزد تعیین شده در بازار کار است تا شاغلین فعلی از بنگاه‌ها خارج نشوند و تنها کسانی در این مشاغل فعالیت کنند که فرصت‌های شغلی دیگری نداشته باشند.

سیاست اشتغال عمومی موقت یکی از طرح‌های حمایتی نقدی است که کارگران را از خطر بیکاری و ورود به فقر نجات می‌دهد و جایگزین پرداخت‌های نقدی غیر مشروط است. پس از طی شدن دوران رکود، افزایش سطح اشتغال و بازگشت کارگران به مشاغل خود، این طرح پایان می‌پذیرد. تفاوت اصلی اشتغال عمومی موقت با سایر پرداخت‌های حمایتی (حمایت از سالمندان، بیماران، معلولین و فقرا) این است که بازه زمانی حمایت در اکثر طرح‌های حمایتی، طولانی‌تر بوده و با بازه زمانی نیازمندی فرد مطابق است، اما حمایت اشتغال عمومی موقت، صرفاً در بازه اشتغال در این طرح انجام می‌شود. [۲]

### ۳-۲. مزایای اشتغال عمومی

بحران‌های اقتصادی و دوره‌های رکود موجب افزایش بیکاری و کاهش درآمد و مصرف خانوار می‌شود. در این شرایط سیاست اشتغال عمومی می‌تواند از بیکاری و کاهش درآمد خانوار جلوگیری کند و خانوار را از خطر ورود به فقر نجات دهد. سیاست اشتغال عمومی موقت در مراکش، هند و بنگلادش برای مقابله با شوک خشک‌سالی اجرا شده است. در دهه ۱۹۳۰ میلادی اشتغال عمومی برای مقابله با رکود بزرگ در بسیاری از کشورهای اجرا شد که در ادامه این گزارش به آن پرداخته می‌شود. [۳]

برخی از پرداخت‌های حمایتی، انگیزه اشتغال به کار نیازمندان را کاهش داده و از این رو ممکن است بیکاری را افزایش دهند. چراکه اگر پرداخت‌های حمایتی، هزینه‌های زندگی را پوشش دهد، انگیزه کار و رسیدن به سطوح درآمدی بالاتر کاهش می‌یابد. افراد ترجیح می‌دهند بیکار بمانند و مزایای نقدی را دریافت نمایند. در نتیجه، زمینه برای سوءاستفاده از مزایای نقدی فراهم می‌شود. اما در طرح اشتغال عمومی به دلیل الزام به انجام کار در مقابل دریافت مزایا، افراد توانمندی که به صورت اختیاری بیکاری را انتخاب کرده‌اند و به دنبال سوءاستفاده از طرح‌های حمایتی هستند از دریافت مزایا محروم خواهند شد.

اشتغال عمومی موقت به مثابه یک ضربه‌گیر عمل می‌کند که در دوران افول اقتصادی کارگران را جذب کرده و در دوران رونق اقتصادی آنها را رها نمی‌کند. منتقدان، کارآفرینی مستقیم دولتی در این طرح را مانع رشد بخش خصوصی قلمداد می‌کنند و معتقدند از آنجا که در طرح اشتغال عمومی، دولت به عنوان یک کارآفرین وارد رقابت با بخش خصوصی می‌شود، بخش خصوصی به حاشیه

رانده شده و تضعیف می‌شود. این ادعا در صورتی صادق است که اولاً کارگران شاغل در بخش خصوصی به امید اشتغال در طرح اشتغال عمومی، بخش خصوصی را ترک کنند؛ ثانیاً کالاها و خدمات تولید شده در طرح اشتغال عمومی، مشابه کالاها و خدمات تولید شده در بخش خصوصی باشد. امروزه در طرح‌های اشتغال عمومی دولت با بخش خصوصی هیچ‌گونه رقابتی نمی‌کند، چراکه اولاً به دلیل پایین بودن دستمزد در طرح‌های اشتغال عمومی، فقط کارگرانی که در بازار کار موفق به تصاحب هیچ شغلی نشده‌اند در این طرح‌ها جذب خواهند شد و ثانیاً در این طرح‌ها دولت به تولید کالاها و زیرساخت‌های عمومی می‌پردازد و سهم بازار بخش خصوصی را کوچک نمی‌کند.

اشتغال عمومی موقت می‌تواند یک سیاست حمایتی برد-برد باشد که هم برای نیازمندان اشتغال ایجاد کند و هم برای عموم جامعه دارایی‌های بادوام و مولد ایجاد کند. این دارایی‌های بادوام در بلندمدت می‌تواند به افزایش درآمد سرانه و کاهش فقر کمک قابل توجهی کند. [۴]

کارگرانی که در دوران رکود به تازگی بیکار شده‌اند حاضرند با دستمزدی کمتر از حداقل دستمزد قانونی مشغول به فعالیت شوند و مشارکت در این سیاست برای آنها یک برد تلقی می‌شود. از طرفی دولت برای ایجاد زیرساخت‌های عمومی نیاز به نیروی کار ارزان دارد و استفاده از نیروی کار ارزان در طرح‌های اشتغال عمومی برای دولت نیز برد تلقی می‌شود. از طرفی دولت برای حداکثرسازی رفاه اجتماعی باید از ورود خانوارها به زیر خط فقر جلوگیری کند و پرداخت دستمزد بالاتر از خط فقر، رفاه اجتماعی را افزایش می‌دهد. بنابراین این سیاست یک سیاست سه‌جانبه است که سه منفعت اساسی دارد: ارتقای رفاه خانوارهای در معرض فقر، بهبود زیرساخت‌ها و افزایش سرمایه اجتماعی دولت.

مزیت اصلی طرح اشتغال عمومی جلوگیری از ورود خانوار به زیر خط فقر است، اما در کنار آن ایجاد زیرساخت‌ها و کالاهای عمومی بادوام نیز انجام می‌شود. در سایر طرح‌های حمایتی معمولاً قابلیت پیگیری هم‌زمان این دو هدف (حمایت نقدی و ایجاد دارایی‌های بادوام) وجود ندارد، اما در طرح اشتغال عمومی هدف اصلی حمایت نقدی از خانوارهای آسیب‌پذیر است و در کنار آن هدف فرعی یعنی ایجاد دارایی‌های بادوام و زیرساخت‌های عمومی نیز پیگیری می‌شود. ساخت یا تعمیر زیرساخت‌ها (جاده، پل، مدارس، مراکز درمانی، تأسیسات آب و فاضلاب) پروژه‌های زیست‌محیطی (آبخیزداری، جنگل‌کاری، حفاظت از خاک، آبیاری، زهکشی، ایجاد سیل بند) خدمات اجتماعی (مراقبت از کودکان و سالمندان، گذارسانی) از جمله فعالیت‌هایی است که در طرح‌های اشتغال عمومی قابلیت اجرا دارد. [۱]

مزیت دیگر طرح اشتغال عمومی استحقاق سنجی کم‌هزینه با استفاده از سازوکار خودگزینشی<sup>۱</sup> است. شناسایی مستحقان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های هر طرح حمایتی است. عمده طرح‌های حمایتی نیازمند بانک اطلاعاتی جامعی هستند تا مستحقان را از غیرمستحقان جدا کنند. اما در طرح‌های اشتغال عمومی نیازی به تفکیک فقرا از ثروتمندان نیست، چراکه به دلیل دستمزد کمتر از حداقل دستمزد قانونی و الزام به کار برای دریافت مزایای نقدی (دستمزد)، ثروتمندان انگیزه‌ای برای شرکت در طرح و دریافت مزایا ندارند.

یکی از علل به وجود آمدن و تداوم فقر، وجود فرهنگ ضعیف کار و تلاش در بین برخی از خانوارهای فقیر است. برخی مساعدت‌های اجتماعی می‌تواند تقویت‌کننده فرهنگ بیکاری و وابستگی باشد. سیاست اشتغال عمومی نوعی از مساعدت‌های اجتماعی است که



مشارکت‌کنندگان را به کار و فعالیت اقتصادی تشویق کرده و می‌تواند آنها را به افرادی پر تلاش و توانمند تبدیل کند. طرح‌های اشتغال عمومی موقت به مثابه پلی به سوی اشتغال می‌باشند که به کارگران غیرماهر کمک می‌کنند تا مهارت و سرمایه لازم برای یافتن شغلی دائمی را به دست آورند. در برخی برنامه‌های اشتغال عمومی موقت دوره‌های آموزشی به عنوان عنصری اصلی گنجانده شده است. دوره‌های آموزشی برای کسب مهارت‌هایی که در بازار کار تقاضای کافی برای آن وجود دارد برگزار شده و پس از آن گواهی معتبر آموزش صادر می‌شود. انتظار این است که کارگران پس از شرکت در طرح‌های کار عمومی قادر به پیدا کردن موقعیت شغلی مناسبی در بازار کار باشند. همچنین از آنجا که در دوره بیکاری، مهارت‌های شغلی بیکاران مستهلک می‌شود، برنامه‌های کار عمومی موقت می‌تواند باعث تقویت مهارت‌های شغلی و جلوگیری از فراموشی آنها باشد.

کارآمدی طرح‌های اشتغال عمومی در عمل، با استفاده از مدل‌های تجربی مختلف بررسی شده است. طبق یک مطالعه، یک سوم طرح‌های اشتغال عمومی در جهان منجر به بهبود شرایط بازار کار (کاهش نرخ بیکاری یا افزایش دستمزد به صورت معنادار) شده است. [۱۱] برنامه‌های اشتغال عمومی در کشورهای با درآمد سرانه کم و متوسط موفق‌تر ظاهر شده‌اند، احتمالاً به این دلیل که سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در برنامه‌های کار عمومی در این کشورها بیشترین منفعت را به کارگران غیرماهر و نیمه‌ماهر که از آسیب‌پذیرترین گروه‌ها هستند رسانده است. علاوه بر این در کشورهای کم‌درآمد آموزش‌های مهارتی و کارآفرینی تأثیر بیشتری داشته است.

### ۳-۳. محدودیت‌ها

ایجاد اشتغال مناسب برای افراد جویای کار در سیاست اشتغال عمومی دشواری‌هایی دارد. مشاغل باید متناسب با توان و تخصص کارگران بوده و قابلیت گسترش سریع طرح در مدت کوتاه وجود داشته باشد. کارگرانی که موفق به اشتغال در بخش خصوصی نشده‌اند عمدتاً کارگران کم‌مهارت هستند و تعداد جایگاه‌های شغلی کم‌مهارت (مانند نظافت اماکن عمومی و فعالیت‌های عمرانی) ممکن است به اندازه کافی نباشد. علاوه بر این ممکن است کارگران علاقه‌ای به کارهایی که دولت به آنها پیشنهاد می‌دهد، نداشته باشند. تعمیر جاده‌ها، ساختمان‌های عمومی، نگهداری از کودکان و سالمندان مشاغلی نیستند که هر کسی هم توانایی و هم علاقه به انجام آن را داشته باشد.

اشتغال عمومی موقت یک سیاست حمایتی فراگیر نیست و همه خانوارهای فقیر را تحت پوشش قرار نمی‌دهد. عده‌ای از خانوارهای فقیر دارای سرپرست معلول، سالمند یا از کار افتاده هستند و سیاست اشتغال عمومی موقت هیچ تأثیری بر رفاه آنان ندارد. اشتغال عمومی موقت صرفاً برای جلوگیری از فقر خانوارهای دارای شاغل در اثر بیکاری ناشی از رکود شدید مؤثر واقع می‌شود و به تنهایی نمی‌تواند نظام حمایتی جامعی به وجود بیاورد. بنابراین اشتغال عمومی موقت جایگزین سایر سیاست‌های حمایتی نیست بلکه می‌تواند مکمل آنها باشد. دوره زمانی طرح‌های کار عمومی کوتاه‌تر از دوره نیاز خانوار به حمایت است و در صورتی که سرپرست خانوار پس از دوران اشتغال در طرح اشتغال عمومی موفق به اشتغال در بخش خصوصی نشود، مشکل فقر همچنان باقی می‌ماند. اشتغال عمومی به هیچ وجه درمان‌کننده فقر مزمن نیست. جوامعی که با فقر پایدار روبه‌رو هستند در مدت بسیار کوتاهی از سیاست اشتغال عمومی منتفع خواهند

شد. در برخی جوامع ساختارهای زاینده فقر، دائماً فقر را باز تولید می‌کنند. در چنین جوامعی فقر مزمن فقط با یک سیاست جامع و همه‌جانبه از بین می‌رود. اشتغال عمومی موقت صرفاً به‌مثابه یک مُسکن برای تسکین موقت درد جامعه عمل می‌کند و بیماری اصلی را درمان نمی‌کند. محققان نشان داده‌اند اشتغال عمومی موقت در مواجهه با فقر گذرا (ناشی از شوک‌های خارجی) سیاست بسیار تأثیر گذاری است، **اما در مقابله با فقر مزمن اثرات معنادار و بادوامی ندارد.** [۴]

همچنین برخی تحقیقات حاکی از آن است که برنامه‌های اشتغال عمومی بیش از آنکه وضعیت خانوارهای بسیار فقیر را بهبود دهد، رفاه دهک‌های میانی را بهبود بخشیده است. شواهد آماری نشان می‌دهد فقیرترین دهک‌ها مشارکت مناسبی در برنامه‌های اشتغال عمومی نداشته بلکه عمدتاً دهک‌های میانی در این طرح‌ها مشارکت داشته‌اند. در ۹ برنامه از ۱۰ برنامه کار عمومی اجرا شده، کمتر از ۴۰٪ از شرکت‌کنندگان متعلق به فقیرترین چارک (۲۵٪ پایین جامعه به لحاظ فقر) بوده‌اند. [۷]

اشتغال عمومی موقت یک سیاست پرهزینه است که بار مالی زیادی برای دولت ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال طرح اشتغال عمومی کشور لتونی از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۱ میلادی ۷۳ میلیون یورو هزینه داشت که ۲٫۵ برابر کل مخارج تأمین اجتماعی این کشور است. به‌ویژه در صورتی که بخواهیم جمعیت زیادی را تحت پوشش طرح قرار دهیم بار مالی تحمیل شده به دولت بسیار زیاد خواهد بود؛ تا جایی که ممکن است منجر به افزایش چشمگیر هزینه‌های دولت و ایجاد کسری بودجه شدید شود. از این رو توصیه می‌شود که طرح‌های اشتغال عمومی به‌صورت بلندمدت و با جامعه هدف بزرگ اجرا نشود تا منجر به کسری بودجه و تورم نگردد.

محدودیت دیگر دشواری تطبیق برنامه‌های اشتغال عمومی با مقررات جاری دستگاه‌های اجرایی و نیز دشواری هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با اهداف نظام حمایتی در این زمینه است. بسیاری از مشاغل عمومی توسط بخش‌هایی از دولت نظیر شهرداری‌ها تعریف و راهبری می‌شوند که از نظر مقررات از رویه‌های بلندمدت خود پیروی می‌کنند و به دشواری می‌توانند با اقتضائات عموماً موقت مشاغل عمومی (از جمله انعقاد قرارداد با متقاضیان) تطبیق یابند. در این شرایط ورود منابع مالی نظام حمایتی و پشتیبانی حقوقی از این فعالیت‌ها می‌تواند مفید باشد.

#### ۳-۴. بررسی تجارب کشورها

##### آمریکا

در سال ۱۹۳۳ میلادی و در بحبوحه رکود بزرگ، فرانکلین روزولت نامزد حزب دمکرات، رئیس‌جمهور وقت آمریکا برای عبور از رکود طرحی موسوم به «برنامه جدید قرارداد مشاغل»<sup>۱</sup> پیشنهاد کرد که یک برنامه استخدام مستقیم دولتی از نوع اشتغال عمومی موقت بود. هدف او ایجاد اشتغال پایدار در جهت دستیابی به اشتغال کامل به‌دور از رقابت با بخش خصوصی بود. اقتصاددانان نگران بودند که با اجرای طرح اشتغال عمومی، کارگران بخش خصوصی از شغل خود انصراف دهند تا به برنامه اشتغال عمومی بپیوندند. روزولت برای جلوگیری از این پدیده پیشنهاد داد که دستمزدها به‌خصوص برای کارگران ماهر به قدری بالا نباشد که بخش خصوصی از کارگران ماهر تهی شود. [۱۲]

دفتر آمار کار<sup>۱</sup> وابسته به وزارت کار آمریکا اشتغال کامل را در محدوده نرخ بیکاری ۴ تا ۶ درصد تعریف کرده است. در دوران رکود بزرگ نرخ بیکاری ایالات متحده به ۲۵ درصد رسید. دو طرح اشتغال عمومی WPA و CCC<sup>۲</sup> با فاصله کمی از اوج بیکاری توسط روزولت رئیس جمهور وقت اجرا شد. در این طرح‌ها کالاهای عمومی و زیرساخت‌های بسیاری تأسیس یا تعمیر شد، به‌عنوان مثال یک میلیون کیلومتر جاده تعمیر یا احداث شد و ۳۹,۰۰۰ مدرسه تعمیر، تجهیز و یا ساخته شدند. از سال ۱۹۳۳ تا ۱۹۳۹ میلادی دوسوم از بودجه مخارج اضطراری دولت فدرال به طرح‌های اشتغال عمومی تخصیص یافت. مخارج ساخت‌وساز در این دوره چهارساله نسبت به دوره چهارساله قبل (۱۹۲۹-۱۹۲۵ میلادی) ۱۶۵۰ درصد افزایش یافت و سهم هزینه طرح‌های اشتغال عمومی از تولید ناخالص داخلی به ۶,۷ درصد رسید. [۱۳]

عنوان برنامه	برنامه جدید قرارداد مشاغل
سال‌های اجرای برنامه	۱۹۳۳ میلادی هم‌زمان با رکود بزرگ
توصیف برنامه	برنامه استخدام مستقیم دولت از نوع اشتغال عمومی موقت
میزان اثربخشی برنامه	۸,۵ میلیون نفر اشتغال
نوع کار	زیرساخت مانند ساختمان‌های دولتی، فرودگاه‌ها، بیمارستان‌ها، مدارس، جاده‌ها، پل‌ها و سدها
بودجه برنامه	۶,۷ درصد بودجه عمومی (۳,۳ میلیارد دلار)
نحوه حمایت	به‌ازای کار در برنامه‌های تعریف شده فوق برای هر ماه کار ۴۱,۵۷ دلار حقوق پرداخت می‌شد.

## اتیوپی

دولت اتیوپی در سال ۲۰۰۴ برنامه «چتر حمایتی تولیدمحور»<sup>۳</sup> را به منظور حمایت از خانواده‌های آسیب‌پذیر و با هدف تأمین مصرف مواد غذایی و جلوگیری از کاهش دارایی آنها، ایجاد تحرک اقتصادی، بهبود دسترسی به خدمات و منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست به اجرا در آورد (بانک جهانی، ۲۰۱۰). دو جزء اصلی این برنامه عبارتند از:

➤ برنامه اشتغال عمومی که با ارائه فرصت‌های شغلی در زمان رکود اقتصادی، با هدف اشتغال، ساخت پروژه‌های زیرساختی روستایی و بهبود کیفیت خاک دنبال می‌شد،

1. Bureau of Labor Statistics
2. Works Progress Administration (WPA) and Civilian Conservation Corps (CCC)
3. Productive Safety Nets

۲ حمایت مستقیم (توزیع بدون قید و شرط غذا و پول نقد) از خانوارهای آسیب‌پذیری که هیچ‌یک از اعضای‌شان توانایی شرکت در پروژه‌های اشتغال عمومی را نداشتند.

بانک جهانی وامی به میزان ۴۸۰ میلیون دلار برای اجرای برنامه چتر حمایتی تولیدمحور فراهم کرد. به‌طور کلی ارزیابی‌ها حاکی از تأثیر مثبت برنامه بر امنیت غذایی در سال‌های مختلف است، اما میزان اثرگذاری در خلال سال‌ها متفاوت است. برآورد میزان تأثیر اجرای برنامه در مطالعه برهانی<sup>۱</sup> و همکاران، نشانگر بهبود امنیت غذایی برای مشارکت‌کنندگان در برنامه است. دریافت مزد در پروژه‌های اشتغال عمومی برای ۵ سال در مقایسه با عدم دریافت آن، امنیت غذایی خانوارها را حدود ۱,۰۵ درصد افزایش می‌دهد. شرکت در این برنامه بر سطح دارایی‌های خانوار نیز تأثیر مثبت داشته است؛ امنیت غذایی کسانی که در پروژه اشتغال عمومی شرکت داشته‌اند حدود ۰,۳۸ واحد افزایش پیدا کرده است. [۵] در موضوع درآمد نیز زی‌نفعان برنامه در مقایسه با افراد غیرذی‌نفع رشد مثبت و چشمگیری را تجربه کردند. [۱]

عنوان برنامه	چتر حمایتی تولیدمحور (اتیوپی)
سال‌های اجرای برنامه	از سال ۲۰۰۴
توصیف برنامه	حمایت از خانواده‌های آسیب‌پذیر با تمرکز بر رفع سوء‌تغذیه
میزان پوشش برنامه	۷,۶۴ میلیون نفر تحت پوشش قرار گرفتند.
نوع کار	غنی‌سازی و ارتقای بهره‌وری خاک، دسترسی به زیرساخت‌های بازاری، آب زراعی و شرب
روش هدف‌گیری	روش جغرافیایی از سوی جوامع محلی (انتخاب ۳۱۹ منطقه از ۷۱۰ منطقه که دچار ناامنی غذایی بودند)
بودجه برنامه	متوسط سالیانه ۴۰۰ میلیون دلار
نحوه حمایت	افراد واجد شرایط شرکت در برنامه مشمول دریافت ۶ ماه مزد می‌شوند که با توجه به بُعد خانوار تعیین می‌شود.
منبع	Berhane, Gussh, john hoddinott, Nesh kumar, and Alemayehu seyoun taffesse. 2011b. The impact of Ethiopia's productive safety nets and household asset building programme: 2006–2010

#### ۴. برنامه‌های تضمین اشتغال<sup>۲</sup>

از دیگر برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار می‌توان به تضمین اشتغال اشاره کرد. در این طرح دولت امکان اشتغال همه شهروندان را به‌صورت دائمی در دست‌مزد مشخصی فراهم می‌کند. تفاوت تضمین اشتغال و سیاست اشتغال عمومی در مدت زمان اجرای برنامه است، اشتغال عمومی در مواجهه با شوک‌های اقتصادی اجرا می‌شود و با برطرف شدن بحران یا رکود اقتصادی پایان می‌یابد و در بلندمدت اجرا نمی‌شود، اما در تضمین اشتغال دولت در یک برنامه بلندمدت متعهد به فراهم کردن شغل برای افراد جویای کار است.

1. Berhane  
2. Job Guarantee Programs

#### ۴-۱. تعریف

در برنامه تضمین اشتغال، دولت امکان کار کردن با دستمزد مشخص (معمولاً پایین‌تر از حداقل دستمزد) را برای همه شهروندان فراهم می‌کند. معمولاً هیچ مکانیسمی برای استحقاق سنجی وجود ندارد و همه متقاضیان از همه دهک‌های درآمدی می‌توانند مشغول به کار شده و به‌ازای کار، حمایت نقدی را در قالب دستمزد دریافت کنند. بنابراین برنامه‌های تضمین اشتغال به‌نوعی تضمین حداقل درآمد است که در آن اشتغال به‌عنوان شرط دریافت مزایا معین شده است. در واقع دستمزد پایین این طرح، به‌عنوان آخرین نجات‌دهنده عمل می‌کند و در صورتی که فرد قادر به پیدا کردن هیچ شغلی نباشد از او حمایت می‌کند. [۷] البته طرح‌های تضمین اشتغال در موارد بسیاری به‌طور محدود (مثلاً ۱۰۰ روز در سال) اجرا می‌شوند.

#### ۴-۲. مزایا

از مزایای طرح‌های تضمین اشتغال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- **کاهش بیکاری غیر داوطلبانه:** ایجاد یک گزینه دائمی برای اشتغال به این معناست که کارگران در دوره بیکاری همواره گزینه شرکت در طرح‌های تضمین اشتغال را پیش روی خود دارند. از آنجا که سیاست تضمین اشتغال عمدتاً شامل مشاغل کم‌مهارت و ساده می‌شود، لذا اکثر کارگران حتی با سطح مهارت پایین می‌توانند در آنها مشغول به کار شوند. علاوه بر این باز بین رفتن بیکاری غیر اختیاری، عوارض فردی و اجتماعی ناشی از بیکاری مانند فرسایش و تنزل مهارت‌ها، بیماری‌های جسمی و روانی و آسیب‌های اجتماعی ناشی از بیکاری نیز کاهش خواهد یافت. یکی از مزایای جدی این طرح، مقابله با بیکاری‌های فصلی به‌خصوص در مشاغل کشاورزی است.
- **ایجاد یک کف دستمزد ثابت در بازار نیروی کار:** قوانین حداقل دستمزد برای تعیین یک کف دستمزد در بازار کار وضع شده‌اند، اما در برخی از تجارب از کارایی لازم برخوردار نبوده‌اند. طرح تضمین اشتغال را می‌توان به‌عنوان تعیین‌کننده غیر رسمی حداقل دستمزد به‌شمار آورد. با اجرای طرح تضمین اشتغال، بنگاه‌های اقتصادی بخش خصوصی برای جذب کارگران باید دستمزدی حداقل به میزان دستمزد پیشنهاد شده در طرح تضمین اشتغال، به کارگران پیشنهاد دهند، در غیر این صورت قادر به جذب کارگران نخواهند بود. البته این موضوع می‌تواند در عین حال معایبی نیز به‌همراه داشته باشد. در صورتی که نرخ دستمزد طرح‌های تضمین اشتغال نزدیک به حداقل دستمزدها در بخش خصوصی باشد، می‌تواند منجر به مهاجرت کارگران از مشاغل خصوصی به طرح‌های اشتغال موقت شود و هزینه زیادی را به دولت تحمیل کند. بنابراین از آنجا که دولت‌ها در تعیین دستمزد طرح‌های اشتغال موقت ذی‌نفع هستند، معمولاً دستمزد را پایین‌تر از حداقل دستمزد در بخش خصوصی تعیین می‌کنند تا بار مالی کمتری را متحمل شوند و در عین حال نیازهای اولیه متقاضیان را تأمین کنند.
- **کاهش فقر مطلق:** برخی مطالعات نشان می‌دهد بیکاری هم‌بستگی شدیدی با فقر دارد. مثلاً یک مطالعه در ایالات متحده آمریکا، احتمال فقر یک خانواده با سرپرست بیکار، سه برابر احتمال فقر یک خانواده با سرپرست شاغل است. [۱۲] طرح‌های تضمین اشتغال با تأمین حداقل درآمد برای تمام آحاد جامعه، می‌تواند فقر مطلق را کاهش دهد. البته باید توجه داشت که سالمندان، افراد ناتوان و معلولان امکان اشتغال در این طرح‌ها را نداشته و لذا طرح‌های تضمین اشتغال نمی‌تواند جایگزین کاملی برای سیاست‌های پرداخت نقدی باشد.
- **ثبات بخشی به بازار کار:** طرح تضمین اشتغال به‌عنوان یک ثبات‌دهنده خودکار در بازار کار عمل می‌کند که در شرایط رکود

اقتصادی با جذب کارگران بیکار شده مانع از افزایش نرخ بیکاری می‌شود و در شرایط رونق اقتصادی کارگران را به بخش خصوصی روانه می‌کند. البته باید توجه داشت که تضمین اشتغال در مقیاس گسترده، بار مالی زیادی برای دولت خواهد داشت و ممکن است این بار مالی به کسری بودجه منجر شده و با افزایش تورم، شرایط اقتصاد کلان را دچار بی‌ثباتی کند.

■ **تولید کالاها و خدمات مفید برای جامعه:** دولت با استفاده از طرح‌های تضمین اشتغال کالاهای عمومی و زیرساخت‌هایی همچون جاده، مدرسه، بیمارستان، ورزشگاه و خط آهن را با هزینه نیروی کار نسبتاً پایین‌تری احداث می‌کند. این زیرساخت‌ها زمینه را برای تقویت تولید و رشد اقتصادی در آینده فراهم می‌کنند.

■ **آموزش و مهارت‌افزایی بیکاران:** کارگران استخدام شده در طرح‌های تضمین اشتغال، در حین کار مهارت‌هایی کسب می‌کنند و قادر به ادامه فعالیت در زمینه‌های کاری مرتبط با تخصص خود در بخش خصوصی می‌شوند. این طرح‌ها، امکان آموزش به کارگران غیرماهر را فراهم کرده و آنها را برای ورود به بازار کار آماده می‌سازد. همچنین اشتغال به کار، تا حدی از فراموشی مهارت‌های شاغلین جلوگیری می‌کند.

■ **سازوکار خودگزینشی:**<sup>۱</sup> در طرح‌های حمایت نقدی این امکان وجود دارد که افراد غیر مستحق خود را واجد شرایط دریافت مزایا جلوه بدهند و از مزایای طرح‌های حمایتی استفاده کنند. در طرح تضمین اشتغال یک سازوکار خودگزینشی تعبیه شده است که موجب می‌شود صرفاً افراد مستحق اقدام به دریافت مزایا (دستمزد) نمایند. این سازوکار همان الزام به کار برای بهره‌مندی از مزایای طرح تضمین اشتغال است که باعث می‌شود افراد دارای دستمزد مناسب، تمایلی به دریافت این مزایا نداشته باشند.

## ۴-۳. محدودیت‌ها

سیاست تضمین اشتغال نیز همانند سیاست اشتغال عمومی موقت یک سیاست جامع و فراگیر حمایتی نیست و باید در کنار سایر سیاست‌های حمایتی به کار گرفته شود. معلولان، سالمندان، کودکان بی‌سرپرست و به‌طور کلی افرادی که فاقد توانایی کار هستند از مزایای این طرح‌ها بهره‌مندی نمی‌مانند و لازم است طرح‌های دیگری در ساختار نظام حمایتی تعبیه شود تا هیچ گروهی از اقشار آسیب‌پذیر از دریافت حداقل حمایت‌های لازم محروم نشود. در ادامه برخی دیگر از محدودیت‌ها و معایب برنامه‌های تضمین اشتغال مرور خواهد شد:<sup>۲</sup>

■ **بار مالی گسترده:** اجرای طرح‌های تضمین اشتغال، به‌خصوص در کشورهای پرجمعیت، معمولاً بار مالی بسیار زیادی دارد و در صورتی که در سطح کلان و با جامعه هدف گسترده اجرا شود، تعهدات مالی قابل توجهی برای دولت ایجاد می‌کند. تعیین دستمزد، یک پارامتر بسیار اساسی در طرح‌های تضمین اشتغال است. در صورتی که این دستمزد از آستانه مشخصی بالاتر باشد، منجر به مهاجرت گسترده نیروی کار از مشاغل قبلی به مشاغل تضمین‌شده دولتی خواهد شد و بار مالی بسیاری را به همراه خواهد داشت.

■ **تضعیف مشاغل مزدبگیر بخش خصوصی:** همان‌طور که اشاره شد، تعیین دستمزد در طرح‌های اشتغال اهمیت فراوانی دارد. حتی اگر دستمزد تعیین شده در طرح‌های تضمین اشتغال، در سطح حداقل دستمزد واقعی در بخش خصوصی باشد، نیروی کار انگیزه خواهد داشت تا بخش خصوصی را رها کرده و در طرح‌های تضمین اشتغال فعالیت کند، چراکه معمولاً در مشاغل دولتی،

### 1. Self Targeting

۲. بسیاری از معایب و محدودیت‌های طرح‌های تضمین اشتغال با طرح‌های اشتغال عمومی موقت مشترک است. اما از آنجاکه طرح‌های تضمین اشتغال، معمولاً بلندمدت هستند، محدودیت‌ها و مشکلات با شدت بیشتری در این طرح‌ها بروز می‌یابد.



سخت‌گیری و نظارت ضعیف‌تری بر عملکرد نیروی کار وجود دارد و خطر از دست دادن شغل نسبت به بخش خصوصی کمتر است. بنابراین لازم است در طرح‌های تضمین اشتغال، دستمزد تعیین شده از حداقل دستمزد در بخش خصوصی کمتر باشد تا منجر به تضعیف و تعطیلی این مشاغل و ضربه به تولید نشود.

■ **تضعیف مشاغل مولدِ پرریسک و دیربازده:** طرح‌های تضمین اشتغال و اشتغال عمومی موقت، در آمد مشخصی را برای متقاضیان طرح تضمین می‌کنند. در صورتی که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی مولد دیربازده بوده و همراه با ریسک است. از آنجاکه فقراً به دلیل نیازهای عاجل، شکیبایی زیادی برای رسیدن به درآمد ندارند، ممکن است انگیزه آنها برای شروع کسب و کارهای خرد و مولد کاهش یابد و به درآمد کمتر اما تضمین شده در طرح‌های اشتغال دولتی روی آورند. بنابراین طرح‌های تضمین اشتغال می‌تواند موجب کاهش نیروی کار شاغل در بخش‌های کشاورزی، کسب و کارهای خرد و سایر مشاغل کوچک دیربازده شود. مثلاً ممکن است کشاورزی یا پرورش دام درآمد بالاتری نسبت به طرح‌های اشتغال داشته باشد، اما کشاورزان درآمد نقدی در زمان حال را به درآمد پرریسک در زمان آتی ترجیح دهند.

■ **ملاحظات اجرایی و اقتصاد سیاسی:** از آنجاکه طرح‌های تضمین اشتغال توسط دولت‌ها اجرا می‌شوند، ساختارها و بازیگران سیاسی نقش مهمی در تعیین سازوکارهای طرح تضمین اشتغال دارند. انتخاب نهاد اجراکننده، سهم هزینه نیروی کار، سطح مزایا، آموزش ضمن خدمت و استراتژی خروج از طرح (توانمندسازی)، تأمین مالی و انتخاب پروژه از جمله مواردی است که تحت تأثیر ساختارها و بازیگران اقتصاد سیاسی قرار می‌گیرد و هر کدام می‌تواند به عنوان مجرای برای رانت‌جویی مورد سوءاستفاده قرار بگیرد. در صورتی که ذی‌نفعان طرح، وارد کنش‌های رانت‌جویانه شوند برنامه تضمین اشتغال از دستیابی به اهداف اصلی خود بازمی‌ماند. به عنوان مثال ممکن است رانت‌جویی منجر به مکان‌یابی اشتباه در یک پروژه آبرسانی به مناطق کم‌آب شود. کشاورزان مناطق با کم‌آبی شدید، فاقد نفوذ سیاسی برای اجرای پروژه در منطقه مورد نظر خود هستند. از طرفی گروه‌های ذی‌نفع، اجرای پروژه در مناطق بدون اولویت را در دستور کار دولت قرار می‌دهند. این کنش‌های رانت‌جویانه می‌تواند در انتخاب نوع پروژه (راه‌سازی، آبرسانی، برق‌رسانی، انبار و سیلوسازی و ...)، مکان‌یابی پروژه، تأمین مواد اولیه و انتخاب کارگران صورت بگیرد. بنابراین شناسایی موقعیت‌های مستعد رانت‌جویی و حتی‌المقدور کاهش تصمیم‌گیری‌های فردی و غیرشفاف در این طرح‌ها ضروری به نظر می‌رسد.

#### ۴-۴. بررسی تجارب کشورها

##### هند

بزرگ‌ترین طرح تضمین اشتغال در کشور هند اجرا می‌شود. طرح ملی اشتغال در مناطق روستایی<sup>۱</sup> بزرگ‌ترین طرح اشتغال‌زایی مستقیم دولتی در جهان است. دولت هند در این طرح امکان استخدام تمام متقاضیان تا سقف ۱۰۰ روز در سال را فراهم کرده است. این برنامه موجب افزایش درآمد خانوارهای کم‌درآمد، افزایش دستمزد و نرخ اشتغال بخش خصوصی، افزایش نرخ مشارکت نیروی کار و کاهش فقر در این کشور شده است. [۷] با اجرای این برنامه درآمد خانوارهای کم‌درآمد ۱۳٫۳٪ افزایش یافت که ۹۰٪ از این

1. The National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS)

افزایش مربوط به افزایش دستمزد در بخش خصوصی بوده است. [۱۲]

در هند سیستم اطلاعات مدیریت پیشرفته‌ای ایجاد شده است. پروژه‌ها عموماً پروژه‌هایی کاربری هستند که ۹۰ درصد منابع آنها از دولت مرکزی و ۱۰ درصد از دولت ایالتی تأمین می‌شود. از سال ۲۰۰۶، حدود ۵۰ میلیون خانوار روستایی تحت پوشش طرح قرار گرفتند. [۱]

عنوان برنامه	قانون ملی تضمین اشتغال مهاتما گاندی
سال‌های اجرای برنامه	از سال ۲۰۰۶
توصیف برنامه	ایجاد شغل مزدبگیری صد روز در سال برای هر خانوار روستایی جویای کار
میزان پوشش برنامه	حدود ۵۷ میلیون نفر در سال ۲۰۱۵، همه ایالات هند مشمول این قانون بودند.
نوع کار	بازسازی سیستم آبرسانی، سیستم‌های آبیاری، مقاوم‌سازی در برابر خشک‌سالی، کنترل و مقاوم‌سازی در برابر سیلاب، ارتباطات روستایی، توسعه زمین
روش هدفگیری	خودانتخابی و ارسال درخواست
بودجه برنامه	۱۱,۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۲-۲۰۲۰
نحوه حمایت	پرداختی روزانه از ۲,۶ دلار تا ۴,۱ دلار به صورت متغیر، بر اساس منطقه و نرخ تورم تعیین می‌شود.
منبع	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme, Department of Panchayat and Rural Development, Government of Chhattisgarh. Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) (mnregaweb4.nic.in)

## آرژانتین

در پی رکود سال ۲۰۰۰، مطالعات برای اجرای اولین طرح تضمین اشتغال در آرژانتین آغاز شد. در سال ۲۰۰۱ با شدت یافتن رکود، طرح تضمین اشتغال با هدف ایجاد اشتغال برای سرپرستان خانوار به مرحله اجرا رسید. این طرح تا سال ۲۰۰۲ به طول انجامید و در نقطه اوج خود برای دو میلیون سرپرست خانوار اشتغال ایجاد کرد؛ این تعداد معادل ۵٪ جمعیت و ۱۳٪ نیروی کار این کشور است. حداقل ساعت کاری ۴ ساعت و دستمزد پرداختی معادل ۵ دلار در روز بود. تنها سرپرست خانوارهایی که دارای عضو معلول، فرزند زیر ۱۸ سال یا خانم باردار بودند می‌توانستند در این طرح مشارکت داشته باشند. با وجود اینکه اجرای این طرح درآمد خانوارهای فقیر را افزایش داد، اما نرخ فقر کاهش قابل توجهی پیدا نکرد؛ به طوری که در سال ۲۰۰۲ همچنان ۵۷,۷٪ از جمعیت این کشور زیر خط فقر بودند [۲۴].

طرح دیگری در مقیاس کوچک‌تر در سال ۲۰۰۷ در کشور آرژانتین اجرا شد. این طرح که طرح اشتغال کارگران ساختمانی نام دارد امکان کار به مدت ۴ ساعت در روز را برای برخی شهروند متقاضی فراهم کرده است. [۱۲] بار مالی سالیانه طرح حدود ۳۶ میلیون دلار است که بخشی از آن توسط بانک جهانی تأمین می‌شود. در این طرح دستمزد روزانه هر کارگر ۶,۸ دلار است که در انتهای

هر ماه به صورت الکترونیکی پرداخت می‌شود. در سال ۲۰۰۹ تعداد ۱۱۰ خانوار تحت پوشش این طرح بوده‌اند. با هدف افزایش امکان اشتغال در این برنامه این گزینه پیش روی شرکت‌کنندگان قرار داده شده است که یا کار کنند و یا در فعالیت‌های آموزشی و کارآموزی برای ۴ تا ۶ ساعت در روز (حداقل ۲۰ ساعت در هفته) مشارکت کنند.

در برخی موارد الزام دیگری نیز وجود دارد؛ کارگران باید بخشی از دستمزد خود را پس‌انداز کنند تا برای شروع فعالیت خوداشتغالی از آن استفاده کنند. شواهد تجربی برای بررسی موفقیت یا شکست این طرح کافی نیست. [۱] در مجموع این دو طرح موجب افزایش درآمد خانوارهای فقیر شد، اما به دلیل اینکه امکان مشارکت فقط برای یکی از اعضای خانوار فراهم شده بود مجموع درآمد خانوار پایین‌تر از خط فقر بود و نرخ فقر مطلق تغییر قابل توجهی پیدا نکرد. [۹] تجربه آرژانتین نشان می‌دهد صرف اجرای یک طرح تضمین اشتغال عمومی برای کاهش نرخ فقر کافی نیست و لازم است تا دولت‌ها در طراحی سیاست‌های اقتصادی، جوانب بسیاری را در نظر بگیرند.

## چین

در سال ۱۹۸۴، دولت چین شروع به ساخت پروژه‌های آبیاری، صرفه‌جویی در آب و بزرگراه‌های روستایی و شهرستانی از طریق برنامه «غذا در برابر کار»<sup>۱</sup> کرد. برنامه غذا در برابر کار زیرساخت‌های لازم را در مناطق فقیرنشین و مشاغل کوتاه‌مدت برای جمعیت فقیر فراهم می‌کند. هرچند این مورد رانمی‌توان در دسته‌بندی اشتغال عمومی به حساب آورد ولی تبیین آن می‌توان نکات مهمی برای تصمیم‌گیران در حوزه رفاه به همراه داشته باشد.

در طول ۷ تا ۸ سال برنامه ملی کاهش فقر که هدف آن رهایی ۸۰ میلیون نفر از فقر در هفت سال از ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۰ بود، دولت چین هر سال ۹۲،۰ میلیارد یوان برای ساخت بزرگراه‌های روستایی در ۵۲۹ شهرستان فقیر و در ۲۱ استان هزینه کرد. در دوره طرح هر سال ۴۲ هزار کیلومتر بزرگراه جدید روستایی ساخته شد و کیفیت بزرگراه‌های روستایی بسیار بهبود یافت. در سال ۱۹۹۸، دولت چین تصمیم به تسریع در ساخت زیرساخت‌ها گرفت و یکی از اولویت‌های آن شبکه‌های بزرگراهی بین شهرستان و بخش‌ها بود. در پایان سال ۲۰۰۲، وسعت بزرگراه‌های شهرستانی ۱،۰۶۵ میلیون کیلومتر (۲۴۴ هزار کیلومتر بیشتر از سال ۱۹۹۵) بود.

در سال ۲۰۰۲ چین شروع به اجرای برنامه ساخت بزرگراه برای ایجاد دسترسی به شهرستان‌ها در مناطق غربی کرد. این سیاست، بخش مهمی از برنامه دولت چین برای بهبود حمل‌ونقل و ارتقای توسعه اقتصادی در غرب بود که شامل ۱۷ استان و ۲۵۲ پروژه عمرانی (که منجر به ۲۶۰۹۸ کیلومتر جاده شد) بود. کل سرمایه‌گذاری دولت حدود ۳۱ میلیارد یوان برآورد می‌شود که ۱۶،۷ میلیارد یوان توسط دولت مرکزی و ۱۴،۳ میلیارد توسط دولت‌های محلی تأمین شده است.

برنامه بهبود جاده‌ها برای کاهش فقر (RIPA)<sup>۱</sup> با حمایت بانک جهانی در استان‌های منتخب در اواسط دهه ۱۹۹۰ راه‌اندازی شد. RIPA بر اتصال دهکده‌ها و شهرستان‌های روستایی که در حال حاضر به شبکه‌های جاده‌ای موجود دسترسی ندارند، تمرکز داشت. در مورد استان هنان، ارزیابی RIPA نشان داد که سکونتگاه‌های دورافتاده‌ای که قبل از برنامه به کشاورزی سنتی اشتغال داشتند،

نسبت به جمعیت‌های قابل مقایسه در مناطق کنترل، پیشرفت قابل توجهی در توسعه اقتصادی، اجتماعی و کاهش فقر تجربه کردند. تعداد وسایل نقلیه و حمل‌ونقل مسافر و بار به سرعت در مناطق هدف RIPA توسعه یافت. با بهبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل و رشد درآمد کشاورزان، خانوارهای روستایی بیشتر به خرید موتور و وسایل نقلیه برای توسعه کسب و کارهای غیر کشاورزی یا مسافرت روی آوردند و بهبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل، منجر به افزایش تقاضا و توسعه حمل‌ونقل مسافر و بار شده است.

عنوان برنامه	برنامه حمایتی غذا در برابر کار
سال‌های اجرای برنامه	از سال ۱۹۸۴
توصیف برنامه	فراهم کردن زیرساخت‌های لازم در مناطق فقیر و مشاغل کوتاه‌مدت
هدف برنامه	هدف برنامه خارج کردن ۸۰ میلیون نفر از فقر بود.
نوع کار	تکمیل و اصلاح زیرساخت‌ها از جمله جاده‌ها، شبکه‌های آبیاری و آبرسانی، شبکه‌های بزرگراهی بین‌شهری
روش هدف‌گیری	ثابت نام و درخواست شرکت در طرح
بودجه برنامه	۳۰ میلیارد یوان
نحوه حمایت	افراد واجد شرایط شرکت در برنامه مشمول دریافت کالا (عمدتاً تغذیه) در برابر کار انجام شده بودند.
منبع	infrastructure, growth, and poverty reduction in china, 2004

## چین در بحران کرونا

از دیگر کشورهایی که در همه‌گیری کرونا به سوی اجرای سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار حرکت کرد، چین است. چین از سیستم حفاظت اجتماعی و مشاغل<sup>۲</sup> (SPJ) خود به عنوان عنصر اصلی بسته پاسخ‌گویی به کووید-۱۹ برای فقرا، نیروی کار و شرکت‌ها استفاده کرده که می‌توان آن را به نوعی یک برنامه تضمین اشتغال با محوریت بخش خصوصی در نظر گرفت. چین به سرعت یک برنامه کمک‌های اضطراری را برای ارائه حمایت اجتماعی به بیکاران در طول قرنطینه، افزایش پرداختی کمک‌های اجتماعی برای فقرا و آسیب‌پذیران، ارائه مزایای بیکاری به بیکاران و گسترش برنامه‌های حمایت اجتماعی برای پوشش کارگران مهاجر به شهرها، اجرا کرد. علاوه بر این، سهم پرداختی بیمه‌های اجتماعی را کاهش داد. همچنین برنامه‌های نوآورانه بازار کار، مانند خدمات اشتغال «نقطه به نقطه»<sup>۳</sup> را برای کمک به کارگران مهاجر جهت بازگشت به کار و یک پلتفرم آنلاین برای تسهیل دسترسی شرکت‌ها و کارگران به یارانه‌های اشتغال معرفی کرد. برآوردها نشان می‌دهد که در نیمه اول سال ۲۰۲۰، مقامات دولتی، در واکنش به بحران، حدود ۰٫۶۸ درصد از تولید ناخالص داخلی ۲۰۱۹ را صرف اقدامات حمایت اجتماعی و اشتغال کردند.

### 1. Roads Improvement for Poverty Alleviation

### 2. Social Protection and Jobs

۳. Point to Point: از اواخر فوریه ۲۰۲۰، چندین استان، مانند ژجیانگ و گوانگدونگ، خدمات حمل‌ونقل چارتری سفارشی «نقطه به نقطه» را ارائه کردند تا کارگران مهاجر بین استانی و بین شهری بتوانند کار خود را از سر بگیرند. این رویه ابتدا توسط شرکت‌های خصوصی در پاسخ به محدودیت‌های تحرک شدید که به مانعی برای از سرگیری تولید و کار تبدیل شد، آغاز شد، اما سپس به سرعت توسط مقامات محلی در سطح استان تأیید و یارانه پرداخت شد و سپس به تصویب رسید و در سطح استانی گسترش یافت.

## ۵. یارانه دستمزد



در دو برنامه قبلی (اشتغال عمومی موقت و تضمین اشتغال) دولت مستقیماً مسئول اجرای طرح‌های اشتغال‌زایی است. نوع دیگری از برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار وجود دارند که در آنها دولت به صورت مستقیم اشتغال ایجاد نمی‌کند، بلکه از کارگران بنگاه‌های خصوصی از طریق پرداخت نقدی حمایت می‌کند. این سیاست «یارانه دستمزد» نام دارد که توضیحات آن در ادامه خواهد آمد.

### ۵-۱. تعریف

یارانه دستمزد برنامه‌ای است که در آن بخشی از دستمزد کارگران بنگاه‌های خصوصی توسط دولت پرداخت می‌شود. یارانه‌های دستمزد، انتقال نقدی مستقیم به کارفرمایان (شرکت‌ها) یا کارگران برای پوشش بخشی از دستمزد آنان است. [۷] تغییر در شرایط بازار و رکود می‌تواند فعالیت برخی از بنگاه‌های اقتصادی را با مشکل مواجه کند و مدیران بنگاه‌ها را مجبور به کاهش تولید و اخراج کارگران کند. در این شرایط اجرای برنامه یارانه دستمزد می‌تواند از تعطیلی بنگاه‌ها، تعدیل نیروی کار و افزایش نرخ بیکاری جلوگیری کند. در صورتی که دولت بخشی از دستمزد کارگران شاغل در بنگاه‌های آسیب‌دیده را پرداخت کند، بنگاه‌های اقتصادی قادر به حفظ کارگران خواهند بود. بنابراین یارانه دستمزد نیز پاسخی به رکود اقتصادی است که نمی‌تواند در افق بلندمدت دنبال شود.

### ۵-۲. مزایا

رکود اقتصادی موجب افزایش نرخ بیکاری و در نتیجه کاهش سطح درآمد و رفاه خانوار می‌شود. متداول‌ترین راه‌حل‌ها در جهت حمایت از خانوارهای بیکار شده، مستمری بیکاری و پرداخت‌های نقدی هدفمند است. منابع لازم برای پرداخت مستمری بیکاری از محل صندوق‌های بیمه و منابع لازم برای پرداخت مساعدت‌های نقدی هدفمند از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود. در صورتی که بخواهیم رفاه خانوارهای بیکار شده به سطح رفاه قبل از بیکاری بازگردد باید مستمری بیکاری یا مساعدت نقدی حداقل به میزان دستمزد دوران اشتغال باشد. در صورتی که معمولاً مستمری بیکاری یا پرداخت‌های نقدی هدفمند (حتی دستمزد طرح‌های اشتغال عمومی و تضمین اشتغال) کمتر از دستمزد دوران اشتغال است. بر این اساس اگر بخواهیم سطح رفاه خانوار را در سطح قبل نگه داریم، بار مالی اجرای سیاست‌های فوق قابل توجه ارزیابی می‌شود؛ چراکه مساعدت نقدی باید حداقل به اندازه دستمزد دوران اشتغال تعیین شود. اما در طرح یارانه دستمزد بخشی از دستمزد کارگر توسط کارفرما و مابه‌التفاوت آن تا دستمزد مشخصی را دولت پرداخت می‌کند. بنابراین به دلیل مشارکت دولت با کارفرمایان این طرح معمولاً بار مالی کمتری برای دولت خواهد داشت.

طرح یارانه دستمزد با هزینه کمتر سطح رفاه خانوار را به دوران رونق برمی‌گرداند؛ در این طرح لازم نیست تمام دستمزد کارگر توسط دولت (یا بیمه‌های اجتماعی) پرداخت شود بلکه بخشی از آن توسط دولت و بخشی در قالب دستمزد توسط کارفرما پرداخت می‌شود. با پرداخت مستمری بیکاری، عوارض جسمی، روحی و مهارتی ناشی از بیکاری برطرف نمی‌شود و ممکن است با طولانی

شدن دوره بیکاری مهارت‌های فرد رو به فراموشی برود، اما در طرح یارانه دستمزد با ممانعت از بیکار شدن نیروی کار، از بروز عوارض و هزینه‌های ناشی از بیکاری جلوگیری می‌شود.

افزون بر این در طرح یارانه دستمزد احتمال فریب دادن دولت و دریافت مزایا از دو منبع، کمتر از مستمری بیکاری است. در مستمری بیکاری این امکان وجود دارد که فرد هم‌زمان هم مستمری بیکاری را دریافت کند و هم در بخش غیررسمی مشغول به کار (تمام وقت یا پاره وقت) شود و از دو منبع (مستمری بیکاری و دستمزد از بخش غیررسمی) دریافتی داشته باشد. در طرح یارانه دستمزد این مشکل تا حد زیادی برطرف شده است چرا که افراد به صورت تمام وقت زیر نظر یک کارفرما مشغول به کار هستند و نمی‌تواند شغل دیگری داشته باشند.

### ۳-۵. محدودیت‌ها

**اثر ناهمگن بر شاغلین مشمول و غیر مشمول:** یکی از محدودیت‌های اصلی یارانه دستمزد این است که یارانه دستمزد ممکن است باعث بیکاری کارگران غیر مشمول و استخدام کارگران مشمول یارانه دستمزد شود. اگر یارانه دستمزد به گروه‌های خاصی از کارگران تعلق بگیرد، بنگاه‌هایی که قادر به استخدام کارگران مشمول دریافت یارانه دستمزد هستند ممکن است سایر کارگران خود را اخراج کنند تا با استخدام کارگران مشمول دریافت یارانه دستمزد، هزینه کمتری بابت دستمزد نیروی کار بپردازند. در این صورت نرخ بیکاری کارگران حائز شرایط کاهش یافته و نرخ بیکاری کارگران غیر مشمول افزایش می‌یابد. در چنین شرایطی طرح یارانه دستمزد لزوماً بهبودی در کاهش نرخ بیکاری و سطح رفاه کل جامعه را ایجاد نمی‌کند، بلکه منجر به اتلاف منابع دولت می‌شود. به این منظور ضروری است که در صورت اجرای این سیاست، همه یا بخش عمده کارگران، مشمول دریافت یارانه دستمزد شوند تا اختلالی در روند طبیعی فعالیت بنگاه‌های اقتصادی ایجاد نشود.

**تخریب رقابت بین بنگاه‌ها و صنایع مختلف:** مشکل دیگر این سیاست، تخریب رقابت به واسطه بهره‌مندی برخی بنگاه‌ها از یارانه دستمزد و محروم ماندن سایر بنگاه‌ها از آن است. در این شرایط بنگاه‌هایی که توانسته‌اند بخشی از دستمزد کارگران خود را از طریق طرح یارانه دستمزد پرداخت کنند، از صرفه هزینه‌ای بهره‌مند می‌شوند و می‌توانند در رقابت از سایر بنگاه‌ها پیشی بگیرند. بنگاه‌هایی که قادر به دریافت یارانه دستمزد نشده‌اند از این صرفه هزینه‌ای بی‌نصیب مانده و هزینه تمام شده تولید و در نتیجه قیمت محصولاتشان بیشتر از بنگاه‌های رقیب خواهد بود. ممکن است تخریب شرایط رقابتی تا جایی ادامه یابد که برخی از بنگاه‌های رقیب از بازار خارج شده و انحصار ایجاد شود. بنابراین در صورت اجرای این سیاست، لازم است هیچ‌گونه تبعیضی چه میان کارگران و چه بنگاه‌های یک صنعت ایجاد نشود.

**برچسب‌گذاری اجتماعی:** آسیب دیگری که در برخی کشورهای اجراکننده این سیاست مشاهده شده است، برچسب‌گذاری اجتماعی بر روی کارگران مشمول و در نتیجه امتناع آنان از دریافت یارانه دستمزد است. در برخی از کشورها کارگران مشمول دریافت یارانه دستمزد به عنوان کارگران با بهره‌وری اندک شناخته می‌شوند. از این رو کارفرمایانی که به دنبال جذب کارگران با بهره‌وری و توانایی بالا می‌باشند از استخدام کارگرانی که دارای سابقه دریافت یارانه دستمزد هستند پرهیز می‌کنند. این امر موجب



شده است که برخی از کارگرانی که صلاحیت دریافت یارانه دستمزد را دارند، از دریافت آن امتناع بورزند؛ چون نگران هستند که به‌عنوان کارگرانی با توانایی و بهره‌وری کم شناخته شده و سابقه کاری آنها خدشه‌دار شود. این مسئله بر چسب‌گذاری یا بدنام‌سازی<sup>۱</sup> نام دارد. در صورتی که دامنه شرایط احراز صلاحیت برای دریافت یارانه دستمزد وسیع شود و کارگران زیادی تحت شمول آن قرار گیرند این مشکل تا حدی برطرف می‌شود.

**ملاحظات و زمان‌بندی اجرا:** دیگر محدودیت مهم سیاست یارانه دستمزد پیچیدگی اجرایی آن است. طراحی و اجرای یک طرح یارانه دستمزد شامل تنظیم مقدار مزایا، تعریف مشمولین و ارائه زمان‌بندی مناسب و نهادهای مجری طرح است. این امور باید بسیار دقیق و حساب شده طراحی شود تا طرح یارانه دستمزد در زمان مناسب به بهترین نحو اجرا شده و اثرات مورد انتظار را داشته باشد. به‌عنوان مثال پرداخت یارانه دستمزد در ابتدای دوره رکود اقتصادی بسیار به‌جا و مفید است؛ چراکه از افزایش نرخ بیکاری جلوگیری می‌کند و کارکردی ضد چرخه‌ای دارد، اما اگر همین سیاست در دوران رونق اجرا شود موجب افزایش مخارج دولت و تقویت شرایط تورمی خواهد شد.

**جانشینی نیروی کار با سرمایه و سایر عوامل تولید:** از آنجاکه بخشی از دستمزد نیروی کار در طرح‌های یارانه دستمزد، توسط دولت پرداخت می‌شوند، بنابراین نیروی کار به نسبت سایر نهادهای تولید، ارزان‌تر شده و ممکن است بنگاه‌ها انگیزه تشکیل سرمایه کمتری داشته و ترجیح بدهند به‌جای سایر عوامل تولید، نیروی کار بیشتری استخدام کنند. به‌بیان دیگر کاهش نسبی دستمزد پرداخت شده از جانب بنگاه برای نیروی کار، تصمیم بهینه قبلی در نسبت استفاده از نیروی کار، سرمایه و سایر عوامل تولید را تغییر داده و بنگاه را به سمت استخدام نیروی کار بیشتر سوق می‌دهد. این تصمیم دو پیامد جدی به‌همراه دارد: اولاً با افزایش استخدام نیروی کار، جمعیت شاغلین و مشمولان طرح یارانه دستمزد افزایش پیدا کرده و به تبع آن بار مالی اجرای طرح برای دولت بیشتر می‌شود. ثانیاً با تغییر ترکیب سرمایه و نیروی کار در بنگاه (افزایش نسبی نیروی کار)، انگیزه سرمایه‌گذاری، خرید تجهیزات و ماشین‌آلات نوین کمتر شده که این مسئله در برخی صنایع ممکن است به کاهش بهره‌وری منجر شود.

**محرومیت بخش اشتغال غیررسمی از شمول برنامه:** اجرای برنامه یارانه دستمزد در واقع برای شاغلین بخش رسمی که امکان رصد آنها توسط دولت وجود دارد (نظیر شاغلین بیمه) مقدور است. این در حالی است که عموماً در کشورهای در حال توسعه بخش مهمی از شاغلین به‌خصوص فقرا، فاقد بیمه‌اند و در بخش غیررسمی اشتغال دارند.

#### ۴-۵. بررسی تجارب کشورها

محدودیت‌ها و دشواری‌های پرداخت یارانه دستمزد مانع از توجه به مزایای بی‌بدیل این طرح نشده است. در پی گسترش همه‌گیری کرونا و رکود و بیکاری در سراسر جهان، برخی کشورها از جمله انگلستان، استرالیا، کانادا، دانمارک، ایرلند و آمریکا سیاست یارانه دستمزد را اجرا کردند. [۱۴] به سبب محدودیت‌های جدی این طرح به‌خصوص تخریب رقابت‌پذیری صنایع، اجرای آن در همه کشورها به صورت موقت و صرفاً در دوران رکود و بحران بوده است.

## نیوزیلند

در پی گسترش ویروس کرونا و بیکاری مشاغل در نیوزیلند، وزارت توسعه اجتماعی<sup>۱</sup> این کشور سیاست حمایتی پرداخت یارانه دستمزد را اجرا کرد. با اجرای این طرح کارگران تمام وقت (۲۰ ساعت و بیشتر در هفته) می‌توانستند هر دو هفته یکبار ۵۸۵٫۸ دلار نیوزیلند (معادل ۳۹۳ دلار آمریکا) و کارگران پاره وقت (۲۰ ساعت و کمتر در هفته) ۳۵۰ دلار نیوزیلند (معادل ۲۳۵ دلار آمریکا) دریافت کنند. فرایند دریافت یارانه دستمزد به این صورت بود که بنگاه‌های متقاضی دریافت یارانه دستمزد هر سه ماه یکبار درخواست خود مبنی بر دریافت حمایت را به وزارت توسعه اجتماعی ارائه می‌کردند. کارفرمایان جهت برخورداری از حمایت باید از ژانویه ۲۰۲۰ تا پایان طرح در ژوئن حداقل ۳۰ درصد کاهش درآمد را نسبت به سال گذشته متحمل شده باشند. این وزارتخانه شرایط مالی بنگاه و کارگران آن را بررسی کرده و در صورت احراز شرایط به مدت سه ماه بخشی از دستمزد کارگران را پرداخت می‌کند. به منظور کاهش امکان فساد و رانت جویی، لیست تمامی بنگاه‌ها و کارگران دریافت کننده یارانه دستمزد به صورت کاملاً شفاف در آدرس اینترنتی وزارت توسعه این کشور قرار می‌گیرد. [۱۶]

عنوان برنامه	طرح حمایت مالی برای کسب و کارها [۲۳]
سال‌های اجرای برنامه	۲۰۲۰
توصیف برنامه	پرداخت یارانه دستمزد جهت حمایت از کسب و کارها
نوع کار	در این طرح ماهیت شغل تغییری نمی‌کند و افراد در همان کار قبلی اشتغال دارند.
جامعه هدف	بنگاه‌هایی که بر اثر کرونا حداقل ۳۰ درصد کاهش درآمد داشته‌اند.
بودجه برنامه	حدود ۵ میلیارد دلار
نحوه حمایت	کارگران تمام وقت هر دو هفته یکبار ۳۹۳ دلار آمریکا و کارگران پاره وقت (۲۰ ساعت و کمتر در هفته) ۲۳۵ دلار آمریکا دریافت می‌کردند.

## کانادا

دولت کانادا مانند بسیاری از کشورهای دیگر در جهت کاهش اثرات همه‌گیری ویروس کرونا از سیاست‌های حمایتی نقدی مختلفی استفاده کرده است. یکی از این حمایت‌ها، طرح یارانه دستمزد اضطراری کانادا<sup>۲</sup> (CEWS) نام دارد. در این برنامه، به کارفرمایانی که از تاریخ ۱۵ مارس ۲۰۲۰ تا ۲۳ اکتبر ۲۰۲۱ یعنی در اوج همه‌گیری ویروس کرونا کاهش درآمد داشته‌اند، یارانه دستمزد

1. The Ministry of Social Development (MSD)
2. <https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2020-03/Wage%20subsidy%20scheme%20factsheet.pdf>
3. Canada Emergency Wage Subsidy (CEWS)



پرداخت شده است. این طرح به کارفرمایان واجد شرایط اجازه می‌دهد تا ۷۵٪ یارانه برای دستمزد هر یک از کارکنان خود (تا سقف ۸۴۷ دلار در هفته) را به مدت ۱۲ هفته دریافت کنند.

شاغلینی با کاهش درآمد حداقل ۱۵ درصدی در ماه مارس و ۳۰ درصدی در ماه مه و ژوئن مشمول این طرح می‌شوند. این طرح در ۲۱ دوره اجرا شده که در بعضی از مراحل تغییراتی در شیوه اجرا و حوزه شمول طرح رخ داده است. از ۱۵ مارس ۲۰۲۰ تا انتهای اکتبر ۲۰۲۱ یارانه دستمزد به ۵ میلیون شاغل پرداخت شده و کل هزینه طرح در این دوره زمانی ۱۸ ماهه، ۱۰۰ میلیارد دلار کانادا بوده است. [۸]

عنوان برنامه	یارانه دستمزد اضطراری کانادا
زمان اجرا	۱۵ مارس ۲۰۲۰ تا ۷ مه ۲۰۲۲
توصیف برنامه	پرداخت یارانه دستمزد به افراد مشمول طرح
میزان پوشش برنامه	به ۵ میلیون شاغل پرداخت شده است.
نوع کار	در این طرح ماهیت شغل تغییری نمی‌کند و افراد در همان کار قبلی اشتغال دارند.
روش هدف‌گیری	هدف‌گیری درآمدهای (مشاغل دارای ۱۵ درصد و ۳۰ درصد کاهش)
بودجه برنامه	۱۰۰ میلیارد دلار
نحوه حمایت	در این برنامه به کارفرمایان اجازه داده می‌شود تا ۷۵ درصد یارانه دستمزد (تا سقف ۸۷۰۰ دلار) به مدت ۱۲ هفته برای کارمندان خود لحاظ کنند.

## ۶. برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار در ایران

از میان سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار، در ایران تاکنون تنها طرح یارانه دستمزد در ابعاد نسبتاً وسیع در ۱۶ استان کشور اجرا شده است. این طرح از ابتدای سال ۱۳۹۹ در ۸ استان<sup>۱</sup> و از مهر همان سال در ۱۶ استان<sup>۲</sup> اجرا شده و تاکنون به حدود ۳۷ هزار نیروی کار تعلق گرفته است. دستورالعمل این طرح با هدف حمایت از بخش‌ها و رشته‌های کسب و کارهای اقتصادی با بیشترین آسیب در اثر شیوع بیماری کرونا و با اولویت مناطق کم‌برخوردار از اشتغال در سال ۱۳۹۹ تصویب و در همان سال اصلاحاتی نیز در آن اعمال شد. طرح یارانه دستمزد مخصوص فارغ‌التحصیلان و جوانان بیکار جویای کار در مناطق محروم و کم‌برخوردار از اشتغال برنامه‌ریزی شده است. در این طرح، ۳۰ درصد از حداقل مبلغ دستمزد مصوب شورای عالی کار به صورت یارانه از طرف دولت و به مدت یک سال

۱. ایلام، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، کردستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد و لرستان.  
۲. آذربایجان غربی، اردبیل، ایلام، بوشهر، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، خراسان شمالی، خوزستان، سیستان و بلوچستان، کردستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، گلستان، لرستان، مازندران و هرمزگان.

به کارفرمایانی که نیروی کار شغل اولی را در بنگاه جذب کنند، پرداخت می‌شود. در این طرح شرط سنی حداکثر ۳۰ سال و مدرک تحصیلی دیپلم و بالاتر برای جویندگان کار در نظر گرفته شده است. البته برای زنان سرپرست خانوار جوینده کار، شرط سنی تا سقف ۴۵ سال تعیین شده است.

براساس دستورالعمل این طرح، منابع مالی آن از محل منابع عمومی لحاظ شده برای اشتغال در قوانین بودجه سنواتی، منابع ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (ماده ۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) و سایر منابع و کمک‌های مردمی تأمین می‌شود. این طرح از آغاز تاکنون ۴۳۴۴۱ داوطلب داشته که منجر به ۳۷۲۳۴ قرارداد با ۷۰۱۸ کارفرما شده است. در زمان نگارش این گزارش ۱۶۵۶۱ قرارداد جاری وجود داشته است. [۲] در این طرح، استان‌های خوزستان، مازندران و کرمانشاه حائز بیشترین تعداد قرارداد کار منعقد شده، تعداد جویندگان کار (ثبت نام شده) و بیشترین تعداد کارفرمای ثبت نام شده هستند. طرح یارانه دستمزد مذکور تنها طرح اشتغال حمایتی بوده که در ایران به مرحله اجرا درآمده است.

عنوان برنامه	یارانه دستمزد در ایران
زمان اجرا	از فروردین ۱۳۹۹
توصیف برنامه	پرداخت یارانه دستمزد به میزان ۳۰ درصد از حداقل دستمزد مصوب به کارفرمایان به‌ازای به‌کارگیری جویندگان کار
میزان پوشش برنامه	بیش از ۳۷ هزار نیروی کار (تا شهریور ۱۴۰۲)
نوع کار	در این طرح شرط خاصی برای نوع کار مشخص نشده است؛ هرچند برخی رشته‌های شغلی به‌خصوص مشاغل آسیب‌دیده از کرونا در اولویت قرار دارند.
روش هدف‌گیری	ثبت نام متقاضیان و کارفرمایان در ۱۶ استان کشور
بودجه برنامه	نامشخص (تخمین در سال ۱۴۰۲: ۴۰۰ میلیارد تومان)
نحوه حمایت	در این طرح، ۳۰ درصد از حداقل مبلغ دستمزد مصوب شورای عالی کار به‌صورت یارانه از طرف دولت و به‌مدت یک سال به کارفرمایانی که نیروی کار جوان و تحصیل‌کرده شغل اولی را در بنگاه جذب کنند، پرداخت می‌شود.



## ۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



طرح‌های اشتغال عمومی دارای نقاط قوت و ضعف مختلف هستند. با وجود انتقاداتی که به این طرح‌ها وارد شده است همچنان این طرح‌ها در برخی از کشورهای جهان عمدتاً به صورت موقتی و برای مقابله با شوک‌های اقتصادی اجرا می‌شوند. طرح‌های اشتغال عمومی شامل سه دسته اشتغال عمومی موقت، تضمین اشتغال و یارانه دستمزد است که هر کدام مزایا و معایب خاص خود را دارند و با توجه به شرایط هر کشور می‌توان از یک یا چند طرح اشتغال عمومی متناسب استفاده کرد. اجرای طرح تضمین اشتغال دشوارتر از دو طرح دیگر است؛ چراکه بار مالی و پیچیدگی اجرایی زیادی دارد. لذا دو طرح اشتغال عمومی موقت و یارانه دستمزد در بسیاری از کشورهای جهان اجرا شده و در برخی از آنها عملکرد نسبتاً موفق‌تری از خود نشان داده‌اند.

بعد از رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ میلادی، طرح‌های اشتغال عمومی موقت، در برخی از کشورها به طور گسترده اجرا شد. با این وجود امروزه اشتغال عمومی موقت کمتر در معرض توجه است؛ چراکه طرح یارانه دستمزد به عنوان جایگزین آن مطرح شده و بسیاری از مزایای طرح اشتغال عمومی موقت را داراست. طرح یارانه دستمزد مشکلات اجرایی کمتری دارد و اخیراً در مواجهه با رکود ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا در برخی از کشورها اجرا شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد هر دوی این طرح‌ها (اشتغال عمومی موقت و یارانه دستمزد) مشروط به اجرای صحیح و در زمان مناسب می‌توانند شدت اصابت شوک‌های اقتصادی به رفاه خانوارها را کاهش دهد.

به رغم مزایای طرح‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال، این طرح‌ها می‌توانند کسری بودجه دولت را تشدید کنند. لذا پیش از هر اقدامی ضروری است تا منابع مالی پایدار برای اجرای طرح‌ها در نظر گرفته شود. همچنین در طرح‌های اشتغال عمومی نباید هیچ تعهد بلندمدت و الزام‌آوری مانند تعهد به استخدام دائمی (تضمین اشتغال) برای دولت وجود داشته باشد. تجربیات جهانی نشان می‌دهد سیاست‌های اشتغال عمومی اتخاذ شده باید به صورت موقت و با جامعه هدف محدود و در زمان مناسب (رکودهای چرخه‌ای اقتصاد) اجرا شود تا بهترین نتیجه حاصل شود.

همچنین در طراحی برنامه‌های اشتغال عمومی لازم است به انباشت سرمایه انسانی و آموزش توجه کافی شود. دوره‌های آموزشی در حین کار می‌تواند موجب توانمندسازی افراد شده و فرایند خروج از فقر را تسریع کند. ایجاد هر گونه تبعیض بین شاغلان و بین بنگاه‌های اقتصادی در اجرای طرح یارانه دستمزد می‌تواند ساختار بازار را از مسیر بهینه خود خارج ساخته و رقابت‌پذیری را کاهش دهد.

دو موضوع اصلی در ایران، طراحی و اجرای طرح‌های مبتنی بر کار را جذاب می‌کند. اول آنکه در ایران نرخ بیکاری نسبتاً بالا و نرخ مشارکت اقتصادی پایین است و بنابراین اجرای این طرح‌ها می‌تواند از اولویت بالایی برخوردار باشد. دوم آنکه در بخش قابل توجهی از خانوارهای فقیر ایرانی (عمدتاً در روستاها) دست کم یک نفر دارای توانایی انجام کار وجود دارد و می‌تواند مشمول این طرح‌ها شود. سوم آنکه در ایران سالیانه مبالغ قابل توجهی یارانه به صورت غیرمشروط به خانوارها پرداخت می‌شود که ممکن است علاوه بر تأثیر بر کرامت انسانی مشمولین، انگیزه فعالیت اقتصادی افراد در سن کار را کاهش دهد. در چنین شرایطی طراحی و اجرای طرح‌های اشتغال عمومی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. از طرفی چند مانع مهم در این راستا وجود دارد که مانع از توجه کافی به این امکان می‌شود. اول آنکه به دلیل مداخله تاریخی دولت در اقتصاد و حجم بالای نیروی کار دولتی، همواره این تهدید وجود دارد که شاغلین در طرح‌های حمایتی مبتنی بر کار به خصوص اشتغال عمومی و تضمین اشتغال، در بلندمدت جذب دولت شوند و بنابراین به بزرگ

شدن بیش از حد دولت و کسری بودجه ناشی از آن منجر شود. دوم آنکه اجرای این طرح‌ها نیازمند هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و نظام حمایتی است و بنابراین به یک نظام بروکراتیک قوی نیازمند است. بر این اساس، همواره این دغدغه وجود دارد که ظرفیت‌های اجرایی کافی برای اجرای این طرح‌ها در سطح فراگیر در ایران وجود ندارد. مشکل سوم به بزرگ بودن بخش غیررسمی در اقتصاد ایران به خصوص در حوزه اشتغال برمی‌گردد. این موضوع می‌تواند مانع مهمی برای اجرای این طرح‌ها باشد. از جمله اینکه در طرح‌های یارانه دستمزد عملاً این گروه از متقاضیان بالقوه امکان مشارکت و بهره‌مندی را ندارند و در طرح‌های اشتغال عمومی و تضمین اشتغال نیز ممکن است اجرای این طرح‌ها باعث اختلال در فعالیت بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی شود؛ چراکه عموماً نرخ‌های دستمزد در این گونه طرح‌ها با حداقل دستمزد رسمی تنظیم می‌شود نه نرخ‌های دستمزد غیررسمی.

## منابع و مآخذ



- [۱] سوبارائو، کلانیدی؛ نی‌نی، کارلو دل؛ چند روز، کولین؛ کلاودیا، رودریگز آلاس (۲۰۱۳). اشتغال عمومی به مثابه تور حمایتی. ترجمه: زهرا کریمی‌موغاری، نرگس اکبرپورروشن، هدی زبیری (۱۳۹۴). تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- [۲] معاونت توسعه کارآفرینی و اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۴۰۰). سامانه ملی یارانه دستمزد. <https://pyd.mcls.gov.ir/>
- [۳] زهرا کویانی، زهرا غریب‌نواز (۱۴۰۱). طرح مشاغل عمومی حمایت از بیکاران دارای تحصیلات دانشگاهی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- [4] Barrientos, A.; Hulme, D., (2008). Social protection for the poor and poorest: An introduction. In Social Protection for the Poor and Poorest: Theory, Policy and Politics (pp. 324-). Palgrave Macmillan Ltd.
- [5] Berhane, Gush, John Hoddinott, Nesh Kumar, and Alemayehu Seyoum Taffesse. 2011b. The impact of Ethiopia's productive safety nets and household asset building programme: 2006–2010
- [6] Fishback, Price (2017). How Successful Was the New Deal? The Microeconomic Impact of New Deal Spending and Lending Policies in the 1930s. *Journal of Economic Literature*, 55 (4): 1435-85. DOI: 10.1257/jel.20161054
- [7] Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele; Yemtsov, Ruslan. (2020). Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>
- [8] Government of Canada (2022). CEWS claims – detailed data. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/wage-rent-subsidies/emergency-wage-subsidy/cews-statistics/cews-detailed-data.html>
- [9] Kaboub, Fadhel (2007). Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences. Levy Economics Institute Working Paper No. 498. <https://ssrn.com/abstract=985162>
- [10] Keynes, John Maynard (1936). The general theory of employment, interest and money. London: Macmillan.

- [11] Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D. A., Romero, J., Rother, F., Stöterau, J.,... & Witte, M. (2016). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A systematic review. *World Development*, 114, 237-253.
- [12] Paul, Mark; Darity, William; Hamilton, Darrick (2018). *The Federal Job Guarantee - A Policy to Achieve Permanent Full Employment*. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- [13] Smith, Jason Scott (2006). *Building New Deal Liberalism; The Political Economy of Public Works, 1933–1956*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [14] Tetlow, Gemma; Pope, Thomas; Dalton, Grant; Hourston, Peter; (2022). *Coronavirus: how different countries supported the unemployed*. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-unemployment-support>
- [15] The Institute for Government (2022). *Coronavirus: how countries supported wages during the pandemic*. London: The Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-public-support-wages>
- [16] The Ministry of Social Development (2022). *COVID-19 wage subsidies - Employer Search*. <https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/newsroom/2020/covid-19/covid-19-wage-subsidy-employer-search.html>
- [17] UK Government (2020). *Further details of Coronavirus Job Retention Scheme announced*. <https://www.gov.uk/government/news/further-details-of-coronavirus-job-retention-scheme-announced>
- [18] *Coronavirus: Parliament adopts COVID-19 wage subsidy bill*. Global News. Retrieved April 20, 2020.
- [19] *The three bridges Canada needs to get us across the economic chasm*. The Globe and Mail. 13 April 2020
- [20] Dong, Yan(2004) *Infrastructure, Growth, and Poverty Reduction in China*
- [21] *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)* (mnregaweb4.nic.in)
- [22] *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*, Department of Panchayat and Rural Development, Government of Chhattisgarh.
- [23] [www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2020-03/Wage%20subsidy%20scheme%20factsheet.pdf](http://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2020-03/Wage%20subsidy%20scheme%20factsheet.pdf)
- [24] Tcherneva, P.R. and Wray, L.R., 2005. *Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program*. Available at SSRN 1010145.



#### گزیده سیاستی

طرح‌های حمایتی مبتنی بر کار دسته‌ای از سیاست‌های حمایتی است که در آنها اعطای کمک نقدی به فرد متقاضی، مشروط به اشتغال است. این نوع از حمایت‌ها در برخی از کشورها اجرا شده و تجربیات آنها حاوی درس‌آموخته‌های مهمی برای طراحی و پیاده‌سازی این سیاست‌ها در ایران خواهد بود. در این گزارش سعی شده به بررسی این سیاست‌ها، مزایا و چالش‌های هر یک پرداخته شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)