

## **فصل سوم**

**امکان سنجی اولیه اجرای برنامه‌های فعال بازار کار در استان خوزستان**

**(بر اساس تئوری و ارزیابی برنامه‌های ملی و فراملی)**

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
۳-۱- مقدمه .....	۷۴
۳-۲- مکانیسم اثرگذاری سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) در تئوری‌های اقتصادی .....	۷۵
۳-۳- ارزیابی تجربه‌های ایران در اجرای برنامه‌های فعال بازار کار .....	۷۸
۳-۳-۱- معافیت حق بیمه کارفرمایی .....	۷۸
۳-۳-۲- طرح کارورزی .....	۸۰
۳-۳-۳- مهارت آموزی .....	۸۲
۳-۳-۴- یارانه دستمزد .....	۸۳
۳-۳-۵- اعطای تسهیلات خود اشتغالی، طرح ضربتی اشتغال و بنگاه‌های زود بازده .....	۸۴
۳-۳-۶- مشاغل خانگی .....	۸۸
۳-۳-۷- مشاغل عمومی .....	۹۱
۳-۳-۸- اعزام نیروی کار به خارج .....	۹۴
۳-۳-۹- موسسات کارپایی، جستجو و مشاوره شغلی .....	۹۶
۳-۳-۱۰- امکان سنجی اولیه هر کدام از برنامه‌های فعال بازار کار .....	۱۰۰
منابع: .....	Error! Bookmark not defined.

### ۳-۱- مقدمه

برای آنکه به امکان سنجی اولیه سیاست‌های فعال بازار کار در استان دست یابیم لازم است تئوری‌های اقتصادی این سیاست‌ها، تجربیات جهانی اجرای سیاست‌های فعال بازار کار و ارزیابی هر کدام از برنامه‌های اجرا شده در دنیا، تجربیات پیشین اجرای این گونه برنامه‌ها در کشور، چالش‌ها و مشکلات آن و در نهایت شرایط کنونی بازار کار استان بررسی و واکاوی شود. در فصول اول و دوم به تفصیل تجربیات جهانی و ارزیابی آنها ارائه شد و جایگاه سیاست‌های فعال بازار کار در تئوری‌های اقتصادی بیان گردید. در فصل حاضر، تحلیل‌های امکان سنجی اولیه اجرای سیاست‌های فعال بازار کار با توجه به تجربیات بین‌المللی و آنچه که در سالیان گذشته در ایران اجرا شده، بررسی خواهد شد. در گزارش بعد، شرایط کنونی بازار کار استان نیز بررسی خواهد شد. با توجه به امکان سنجی اولیه می‌توان به این مهم دست یافت که کدام یک از برنامه‌های فعال بازار کار می‌تواند اثر بخش باشد و در اولویت اجرا قرار گیرد. به علاوه، با اضافه کردن شرایط بازار کار استان می‌توان جزئیات بیشتری برای اجرای برنامه‌های اولویت دار استان ارائه نمود.

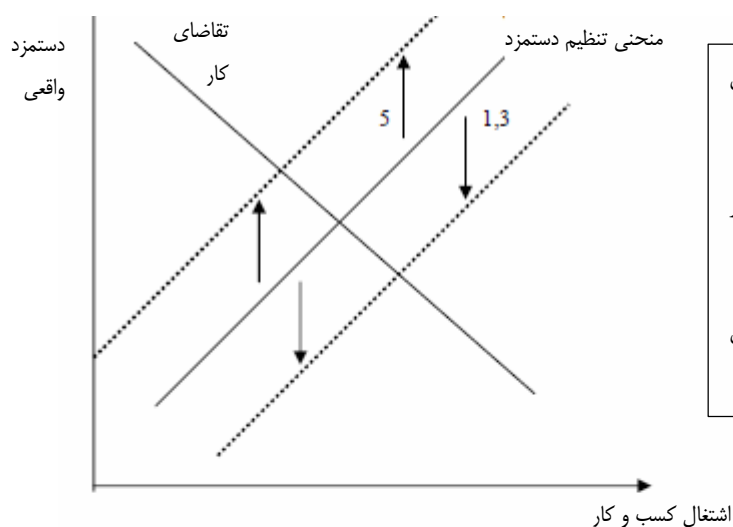
بر این اساس، گزارش حاضر در چند بخش سازماندهی شده است. در بخش اول، بیان خواهد شد که تئوری‌های اقتصادی، مکانیزم اثرگذاری سیاست‌های فعال بازار کار را چگونه توضیح می‌دهند. در بخش دوم، تجربیات گذشته ایران در مورد برخی از این برنامه‌ها ارائه می‌شود. با توجه به تجربه و ارزیابی جهانی که در بخش قبلی ارائه گردید و آنچه در این فصل ارائه خواهد شد، سعی می‌شود با ارائه ۱۵ شاخص، امکان سنجی اولیه‌ای از اثربخشی برنامه‌های فعال بازار کار برای استان خوزستان ارائه گردد.

### ۳-۲- مکانیزم اثرگذاری سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) در تئوری‌های اقتصادی

در این قسمت سعی بر آن است تا به این سوال پاسخ داده می‌شود که چگونه امکان دارد ALMP‌ها اشتغال را افزایش دهد؟ در پاسخ به این پرسش می‌توان گفت که ALMP‌ها، ممکن است حداقل از ۵ کانال، اشتغال را تحت تأثیر قرار دهند. برای فهرست بندی این اثرات، یک مدل بازار کار ساده با یک تقاضای نیروی کار با شیب نزولی و یک منحنی تنظیم دستمزد با شیب صعودی بر اساس مدل‌های چانه زنی دستمزدی که در مطالعه لیارد و همکاران (۱۹۹۱) مورد بحث قرار گرفته است، در شکل (۱) ارائه می‌شود. ابتدا مسیر اثر تنظیم دستمزد و اثر تقاضای کار سیاست‌های فعال بازار کار از طریق شکل (۳-۱) ارائه می‌شود.

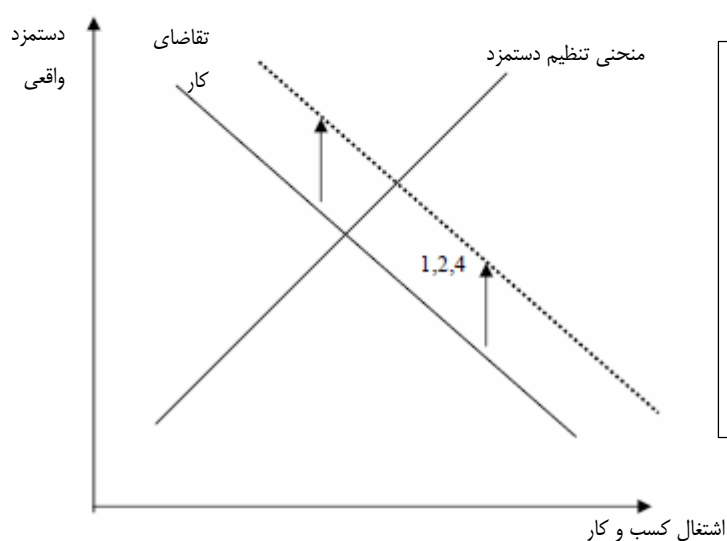
### شکل ۳-۱- مسیر تاثیر گذاری ALMP ها بر اشتغال

#### اثرات تنظیم دستمزد



مسیر اول: انطباق بهتر بین مشاغل خالی و دنبال کننده ی کار؛  
مسیر سوم: وابستگی به نیروی کار قوی تر؛  
مسیر پنجم: عدم مطلوبیت پایین بیکار بودن.

#### اثرات تقاضای کار



مسیر اول: انطباق بهتر بین مشاغل خالی و دنبال کننده ی کار؛  
مسیر دوم: بهره وری بالاتر نیروی کار؛  
مسیر چهارم: در صورت افزایش سوبسید مستقیم به ایجاد شغل، اثر درآمد بیشتر از اثر جایگزینی است.

باید توجه داشت که ALMP ها ممکن است به دلیل تغییرات در مهارت های متقاضیان کار (به عنوان مثال، از طریق برنامه های آموزشی) یا جستجوی مؤثرتر (به عنوان مثال، از طریق آژانس های کاریابی فعال)، تطابق کارآمدتری بین مشاغل خالی و کارگران بیکار ایجاد کنند. در این صورت، تطابق بین مشاغل خالی و بیکاری، فشار دستمزد را کاهش می دهد و در نهایت باعث تغییر رو به پایین در منحنی تنظیم دستمزد می شود و به دلیل اینکه مشاغل خالی برای کارفرمایان پر هزینه هستند، تغییر بیرونی در تقاضای نیروی کار

را فراهم می‌کند. هر دو اثر مورد اشاره، تمایل به افزایش اشتغال و تأثیر نهایی نامشخص بر دستمزدهای واقعی دارند.

دوم اینکه، در صورت اعطای سوبسیدهای مستقیم برای ایجاد شغل، ممکن است بهره‌وری نیروی کار به دلیل برنامه‌های آموزشی و یا آموزش ضمن کار، افزایش یابد. در این صورت افزایش بهره‌وری، باعث افزایش تقاضای نیروی کار و افزایش اشتغال و نیز افزایش دستمزدها می‌شود. سوم اینکه، ALMPها، ممکن است کارگران بیکار را حتی پس از یک دوره طولانی تر از عدم فعالیت، به نیروی کار ارتباط دهند. رقابت شدیدتر مشاغل، می‌تواند منحنی تعیین دستمزدها را پایین بیاورد، اشتغال را بالا ببرد و دستمزدها را کاهش دهد.

چهارم اینکه، برنامه‌های ایجاد شغل (به عنوان مثال سوبسید (یارانه) مستقیم به اشتغال افراد کم مهارت) ممکن است اثرات بادآورده ایجاد کند، زیرا که این گونه کارجویان را جایگزین شاغلین دیگر می‌کند و از یارانه آن استفاده می‌کنند. با این حال، اثر درآمد ناشی از کاهش کلی در هزینه‌های کار، می‌تواند به اندازه کافی بزرگ باشد تا تقاضای نیروی کار را افزایش دهد. این وضعیت می‌تواند موجب افزایش دستمزد و موازنه اشتغال شود.

پنجم اینکه، سیاست‌های فعال، ممکن است مطلوبیت فراغت یا بیکاری را افزایش دهد، زیرا آن‌ها، مشاغل دیگری را برای کارگران بیکار با بخشی از درآمد و امید به حفظ مهارت‌های کاری خود، فراهم می‌کنند. از این رو، کارگران هنگام چانه زنی با کارفرما، دستمزدهای بالاتری را طلب می‌کنند و موازنه اشتغال پایین‌تر قرار می‌گیرد.

سرانجام، می‌توان به این نتیجه مهم اشاره کرد که تئوری‌ها فقط اثر مثبت برنامه‌های فعال بازار کار را بر اشتغال و استخدام بیان می‌کنند اما در مورد بار مالی آن بحثی ارائه نمی‌کنند. همچنین، ممکن است در اجزای این برنامه، منابع برنامه منحرف گردد بنابراین ضرورت دارد در این بخش از برنامه الزامات اجرایی در نظر گرفته شود. از آنجایی که اجرای این گونه از برنامه‌ها ممکن است هزینه مالی بسیار زیاد داشته باشد و اجرای موفقیت آمیز آن‌ها به ساختارهای اداری نیز مرتبط است، لازم است قبل از اجرا، ابتدا اثربخشی برنامه بررسی و هزینه-فایده گردد.

طی چند سال اخیر ادبیات مبتنی بر تجربه کشورهای مختلف پیرامون سیاست‌های فعال بازار کار توسعه یافته است. نمونه‌های موفق آن غالباً متمرکز بر رفع ناکارایی‌های ناشی از عدم تقارن اطلاعات برای

جورسازی<sup>۱</sup> نیروی کار و بنگاه بوده است. این مهم از طریق اصلاح نظام آموزش مهارت‌ها، بهبود عملکرد کارایی‌ها و ایجاد و تقویت نظام اطلاعات بازار کار محقق شده است ولی از سایر تجارب ارزیابی‌های چندان موافقی وجود ندارد.

### ۳-۳- ارزیابی تجربه‌های ایران در اجرای برنامه‌های فعال بازار کار

هر کدام از سیاست‌های فعال بازار کار به گونه‌ای خاص در ایران اجرا شده است و ارزیابی دقیقی نیز از آنها انجام نشده است. لذا ارزیابی در این گزارش به صورت توصیفی و جمع آوری نظر و مواضع کارشناسان بررسی و واکاوی می‌شود و نظرات کارشناسانه در این زمینه، مورد بررسی و نظرات کارشناسی پیرامون آنها ارائه خواهد شد. آنچه اقدامات انجام شده و تجربه کشور نشان می‌دهد گویای آن است که تقریباً در همه موارد اثربخشی برنامه‌های فعال بازار کار پایین بوده است و موجب هدر رفت و انحراف منابع شده است. جهت روشن شدن موضوع، در بخش بعد این گونه برنامه‌ها ارزیابی می‌شود.

### ۳-۳-۱- معافیت حق بیمه کارفرمایی

هدف اصلی اعمال معافیت‌های بیمه‌ای در حوزه سهم کارفرمایی، حمایت از کارفرمایان کارگاه‌های تولیدی، فنی و صنعتی ایجاد اشتغال و تحرک بخشی به بازار کار صورت می‌گیرد. اجرای سیاست‌های مربوط به معافیت‌های بیمه‌ای دارای سابقه نسبتاً طولانی بوده و با چالش‌ها و انتقاداتی بخصوص از طرف سازمان‌های بیمه‌گر مواجه بوده است.

در اسفند ماه ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی قانون "معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند" را تصویب کرد. هدف از تصویب این قانون حمایت از کارگاه‌های تولیدی و کاهش هزینه‌های تولید و ایجاد اشتغال بود و به موجب آن، کارفرمایان ۳۸ کارگاه تولیدی، صنعتی و فنی تا میزان ۵ نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف شدند. بررسی عملکرد این قانون از ابتدای تصویب تا پایان سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد ۱۰۱ میلیون نفر-ماه و ۳۷ میلیون کارگاه-ماه از مزایای این قانون بهره‌مند شده‌اند و بار مالی اجرای این سیاست برای دولت بالغ بر ۶۸ هزار میلیارد ریال بوده است.

بنابر اعلام سازمان تامین اجتماعی، طی ۳۲ سال اجرای این قانون، سازمان صرفاً بار اداری و اجرایی آن را متحمل شده است و دولت برای پرداخت بدهی ۶۸ هزار میلیاردی خود اقدامی ننموده است. همچنین،

---

<sup>۱</sup> Matching

منتقدان این برنامه، چالش‌هایی از قبیل عدم رعایت مبانی علمی و اصول بیمه‌ای، عدم تحقق اهداف قانون گذار، استفاده من غیرحق از مزایای این قانون با معرفی افراد غیر شاغل و بستگان کارفرمایان به سازمان تامین اجتماعی و از دست رفتن سایر فرصت‌های اشتغالزایی و مقرون به صرفه نبودن این سیاست نسبت به سایر سیاست‌های اشتغال زایی (نظیر فعالیتهای خدماتی گردشگری و IT) را از جمله مشکلات این برنامه مطرح می کنند. بر این اساس، سازمان تامین اجتماعی، پیشنهاد لغو این معافیت‌ها را به دولت ارائه کرده است.

معافیت حق بیمه سهم کار فرما در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه نیز دنبال شده است، به این ترتیب که بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه سوم توسعه با هدف تشویق کارفرمایان به استخدام نیروی کار جدید، کلیه کارفرمایان کارگاه‌های موجود را از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی کارکنان جدید الاستخدام معاف می‌کند. این موضوع در ماده ۱۰۳ قانون برنامه چهارم نیز تنفیذ شده است. در قانون برنامه پنجم اعمال تخفیفات بیمه‌ای به شکلی متفاوت در ماده ۸۰ این قانون دنبال شده است و تخفیفات بیمه‌ای نیز شامل نیروی کار جدید می‌شود. با این تفاوت که؛ اولاً اعمال این تخفیفات به صورت پلکانی با ۹۰٪ حق بیمه سهم کارفرمایی در سال اول شروع شده‌است و هر سال ۱۰٪ کاهش می‌یابد. ثانیاً استخدام نیروی کار جدید بایستی با معرفی و تایید واحدهای وزارت کار و امور اجتماعی صورت گیرد. بررسی آمار عملکرد این سیاست در طول سال‌های برنامه سوم، چهارم و پنجم نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۱ تا سال ۱۳۹۴ حدود ۲۶ میلیون نفر-ماه، ۶۶۵۳ کارگاه-ماه از این معافیت بهره مند شده‌اند و بار مالی اجرای این قوانین برای دولت در طی این ۱۴ سال بالغ بر ۱۹ هزار میلیارد ریال بوده است. این سیاست با چالش‌هایی نظیر عدم تامین بار مالی ناشی از اجرای آن، عدم تحقق هدف قانون گذار، جابجایی نیروی کار به جای ایجاد اشتغال جدید، افزایش استثنائات و ایجاد فساد و ... مواجهه بوده است.

در لایحه برنامه ششم توسعه نگاه دولت به اعمال تخفیفات بیمه‌ای تغییر کرد. مطابق بند ۵ ماده ۱۵ لایحه مزبور کارفرمایانی که طی برنامه ششم توسعه نسبت به جذب فارغ التحصیلان دانشگاهی به صورت کارورزی اقدام نمایند از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما و بیمه بیکاری به مدت ۲ سال از تاریخ شروع به کار، معاف خواهند شد. هر چند هدف اصلی این بند قانونی، کاهش نرخ بیکاری فارغ التحصیلان دانشگاهی است لیکن با توجه به تجربه ناموفق طرح کارورزی در طول سال ۸۹ و ۹۰ و مشکلات و چالش‌های جدی که این طرح در اجرا با آنها مواجه بوده است؛ به نظر می‌رسد ماده ۱۵ لایحه برنامه ششم، آن طور که باید به اهداف خود نرسد. به طوری که با اتمام اعمال تخفیفات بیمه‌ای مقرر در برنامه پنجم با ریزش نیروی کار از طرف کارفرمایان مواجه بودیم، زیرا کارفرما با استخدام و جذب یک فارغ التحصیل بیکار از پرداخت حق



بیمه معاف می‌شد، در نتیجه، بخشی از نیروی کار خود را تعدیل می‌کرد با فارغ التحصیلان بیکار جایگزین می‌شد و بازار کار با لطمه بیشتری مواجه می‌گردید. این مسائل از جمله مسائلی هستند که باید به مشکلات قوانین قبلی نظیر عدم تامین بار مالی اضافه شوند.

با توجه به بررسی طرح‌هایی که در گذشته دنبال شده و به مرحله اجرا درآمده‌اند، می‌توان گفت که مشکل ما در وضع قانون نیست بلکه در اجرای آن است. از این رو، اگر مقرر است چنین طرحی اجرا شود لازم است اهرم‌های کنترلی لازم برای اجرای صحیح آن در اختیار باشد. همچنین، با توجه به تجربه گذشته، گرچه در مقررات سال ۹۸ کنترل‌هایی بر انحراف منابع کارفرمایان وضع شده است ولی از آن جایی که فساد اداری وجود دارد و اصلاح لازم در این خصوص صورت نگرفته است، در بهترین حالت؛ اکثر این منابع جذب نخواهند شد و اشتغالی ایجاد نمی‌گردد و یا ممکن است با ساختن اسناد و دستکاری سیستماتیک آنها، باز هم منابع منحرف شوند و به هدر روند. ضمن آن که هزینه‌های نظارت کارآمد چند لایه آن را نیز بسیار زیاد خواهد کرد..

### ۳-۳-۲- طرح کارورزی

نیروی کار تحصیل کرده و فارغ التحصیلان دانشگاهی هرچند دارای تحصیلات عالی هستند، تخصص مورد نیاز بنگاه‌های اقتصادی را ندارند و کارفرمایان تمایلی به استخدام آنها با دستمزد و حقوق قانونی ندارند. به همین علت، دولت بخشی از هزینه‌های کارآموزی را خود تقبل می‌کند و با طرح کارورزی تخفیفاتی شامل لازم نبودن پرداخت حداقل مزد قانونی و حق بیمه؛ سعی داشته است تا کارفرمایان انگیزه جذب فارغ التحصیلان را تحت عنوان کارورز داشته باشند.

به گفته مسئولان، طرح کارورزی نسخه‌ای شفاف‌بخش برای رفع مشکلات بیکاری جوانان است و در عمل ممکن است اشتغال را در کوتاه مدت افزایش دهد. بررسی نشان می‌دهد که طرح کارورزی اجرا شده ناموفق بوده است و کارورز را با حقوق یک سوم قانون کار استثمار و کارورزان را جایگزین شاغلین و در نهایت بعد از دو سال اخراج می‌کنند. ضمن آن که بیمه آنها از نوع بیمه مسئولیت است و نه بیمه تامین اجتماعی؛ به این معنا که هیچ گونه سابقه بیمه‌ای از کارورز در سازمان تامین اجتماعی ایجاد نمی‌شود. این موضوع مشکلاتی را برای فارغ التحصیلان به وجود می‌آورد و در نهایت به نارضایتی آنها می‌انجامد و انتظارات زیادی را ایجاد می‌نماید. کارفرما یک کارورز را جذب و بعد از دو سال او را اخراج می‌کند. سپس یک کارورز دیگری جذب

می کند و این روند را ادامه می دهد. با این اوصاف، تضمینی برای افزایش اشتغال، جز اینکه در یک مقطع زمانی؛ آمار اشتغال بالا برود، وجود ندارد.

در دولت نهم طرح کارورزی برای جبران فاصله بین مهارت آموزی و تحصیلكردگان دانشگاهی دنبال شد اما موانع زیادی پیش روی اجرای آن وجود داشت. از جمله آنها، ضعف قانون کار، ذکر نشدن کارآموزی و منع کار افراد زیر ۱۸ سال و مخالفت جامعه کارگری بود. برخی از نمایندگان کارگری و کارفرمایی معتقد بودند که تسری اجرای این طرح در سطح وسیع موجب سوء استفاده برخی از کارفرمایان در استفاده از نیروی کار ارزان تر و بیگاری کشیدن از جوانان جویای کار شده است و در عین حال، فشار برای کاهش مزد واقعی را شدیدتر می کند.

در طرح کارورزی سال ۱۳۹۸؛ حداکثر سن کارورز ۳۵ سال تعیین شده است و حقوق او بر اساس سطح مدرک تحصیلی تعیین شده است. به طوری که برای کارشناسی ۵۰۰ هزار تومان، کارشناسی ارشد ۶۰۰ هزار تومان و دکتری ۷۰۰ هزار تومان در نظر گرفته شده است. این طرح برای هر کارورز تا ۲۴ ماه اجرا می شود و کارورز فقط بیمه مسئولیت مدنی می شود. بعد از دو سال، اگر کارفرما آنها را جذب کرد تا دو سال معاف از بیمه کارفرمایی می شوند. کنترل هایی هم بر روی کارفرماها وضع شده است به طوری که بعد از گرفتن کارورز نمی توانند کاهش نیروی کار دهند و اگر کاهش دهند تا دو سال نمی توانند در طرح کارورزی مشارکت داشته باشند. این تنبیه نمی تواند اثربخش باشد زیرا کارفرما می تواند با همان یکبار و با مصاحبه و گزینش اکثر نیروی کار خود را جایگزین کند و دو سال از معافیت بیمه ای استفاده کند. نظارت بر حسن اجرای این مورد به بازرسان تامین اجتماعی سپرده شده است. شاخص نظارت بازرسان این است که لیست ارسالی کارفرما نباید با لیست تامین اجتماعی که در اختیار دارد، مغایرت داشته باشد. اگر کارورز در کارگاه شاغل نشود، دستگاه هماهنگ کننده و سازمان تامین اجتماعی باید اقدامات قانونی کنند.

بعد از انقلاب، سازمان آموزش فنی و حرفه ای تأسیس شد و به سرعت در سراسر کشور مراکز مجهزی راه اندازی شد و قدم های خوب و موثری برای مهارت آموزی برداشته شد اما با رشد تب مدرک گرایی، آموزشهای فنی و حرفه ای به تدریج رو به فراموشی گذاشته شد. به علت پرهزینه بودن آموزشهای فنی، نوسازی با تاخیر انجام می گرفت و سرعت تغییر کارگاههای آموزشی با سرعت تغییر تکنولوژیکی همراه و یکسان نبود و همانند دانشگاهها، آموزشهای این سازمان پاسخگوی مهارت های مورد نیاز بازار کار فعلی نشده است. از این رو، ضرورت دارد ساختار آموزشی آنها بازنگری و اصلاح شود.

بررسی ساختار و رشته های آموزشی دانشگاه های کشور نشان می دهد که تناسب کمتری بین رشته های دانشگاهی با مشاغل بازار کار وجود دارد. لازم است طرح کارورزی دانشگاه ها در سطح وسیعی برای همه

مشاغل در کارگاه‌ها و کارخانه‌ها اجرایی شود. در اجرای این برنامه احتمال سوء استفاده زیاد است. برخی کارفرمایان که منتظر کاهش هزینه عوامل تولید هستند و تمایل به افزایش تولید به علت پایین بودن تقاضا ندارند، سعی می‌کنند نیروی با سابقه خود را به بهانه استفاده از نیروی کار ارزان و جوان، اخراج می‌کنند و این امر موجب افزایش بیکاری می‌شود. به همین دلیل، با توجه به شرایط فرهنگی و اجتماعی کشور و عدم نظارت کافی بر این موضوع، نمی‌توان انتظار داشت که طرح کارورزی موجب اشتغال دائم برای کارورزان شود.

راهکار مقابله با بیکاری و افزایش اشتغال ایجاد رونق در اقتصاد ایران است. دستمزد یا هزینه بالای نیروی کار عامل رکود اقتصادی نیست. تجربه نشان می‌دهد که در شرایط رونق، مزد نیروی کار افزایش یافته، فرصت شغلی هم ایجاد شده و اقتصاد حرکت می‌کند ولی در دوره رکود، زمانی که مزدها کاهش پیدا می‌کند، اوضاع اقتصادی بدتر و فرصت شغلی هم کمتر می‌شود. بنابراین سطح اشتغال را مزد تعیین نمی‌کند. یعنی سیاستی که هزینه ی نیروی کار را کاهش می‌دهد ضرورتاً به اشتغال بیشتر منجر نمی‌شود. رونق اقتصادی و افزایش تقاضا برای محصولات بنگاه است که گرایش به سرمایه گذاری در بنگاه‌ها را افزایش داده و فرصت‌های شغلی جدید به وجود می‌آورد. سیاست کارورزی بیش از هرچیزی به فکر ایجاد چشم انداز مناسب‌تر برای اشتغال فارغ التحصیلان دانشگاهی است و در کل بازار کار تاثیر گذار نخواهد بود. (کریمی زهرا ۱۳۹۶).

### ۳-۲-۳- مهارت آموزی

در طرح مهارت آموزی سه ضلع "فعال، مهارت آموز، واحد پذیرنده و سازمان فنی و حرفه‌ای" وجود دارند. در طرح سال ۱۳۹۸ مهارت آموزی شامل دوره ۱۲۰ تا ۳۶۰ روزه است. هیچگونه حقی برای مهارت آموز و تعهدی برای واحد پذیرنده ایجاد نمی‌شود. در صورت کاهش نیروی کار واحد پذیرنده، قرارداد ابطال می‌شود و تا دو سال نمی‌تواند در طرح شرکت کند و در صورت عدم بازدهی واحد پذیرنده مجوز آن باطل می‌شود. البته در این طرح، مهارت آموزان توسط سازمان فنی و حرفه‌ای بیمه مسئولیت مدنی می‌شوند. آنچه در دستورالعمل مشخص نیست این است که معلوم نیست تکلیف مهارت آموز چیست و در نهایت جذب می‌شود یا خیر؟

در این طرح، رابطه بین مهارت آموز و پذیرنده مشخص و تعریف شده نیست. اگر مقرر است هدف وجود پذیرنده در طرح به منظور جذب نیروی آموزش دیده باشد، لازم است تضمین اجرای آن مشخص و به

مرحله اجرا درآید. در این راه، انتخاب پذیرنده‌ها مهم است و باید بر اساس تایید صلاحیت و رسته‌های پیشرو باشد تا بتواند به رشد استان و کشور کمک کند و در حوزه مشاغل پایدار باشد.

مهمترین مشکل، ساختار آموزشی سازمان فنی و حرفه‌ای است که قادر به آموزش مهارت‌های مورد نیاز بنگاه‌های جدید و دارای طرح‌های توجیحی با مشاغل جدید، نیست. هزینه‌ای صورت می‌گیرد و عمدتاً واحدهای پذیرنده که توجیهات اقتصادی پایین تر و ضعیف تری دارند خواستار مشارکت در این طرح‌ها می‌شوند لذا مشاغل پایدار نیز ایجاد نمی‌گردد. بنابراین تا ساختارهای آموزشی با مهارت‌های مورد نیاز مشاغل جدید اصلاح و همراه نگردد این طرح نمی‌تواند مشکلات اشتغال را حل نماید اگرچه ما شاهد هستیم که اکثر بیکاران دارای مهارت‌های پایین هستند و نیاز به مهارت آموزی دقیق برای مشاغل جدید دارند اما با این ساختار آموزشی نمی‌توان کمکی به مهارت آنها نمود.

### ۳-۲-۴- یارانه دستمزد

طبق دستورالعمل سال ۱۳۹۸، یارانه دستمزد برای افراد ۲۰ تا ۳۵ سال که سابقه بیمه کمتر از ۶ ماه در دو سال گذشته داشته باشند، پرداخت می‌گردد. در سطح دنیا، این نوع یارانه معمولاً برای بیکاران بلند مدت و بدون مهارت و یا افرادی که امیدی برای افزایش مهارت آنها وجود ندارد، پرداخت می‌گردد.

یارانه دستمزد به عنوان قسمتی از دستمزد به کارفرما پرداخت می‌شود. گرچه از اهداف این طرح، تقویت اقتصاد دانش بنیان است ولی با اهداف این گونه طرح‌ها در دنیا، تقریباً متفاوت است زیرا که اقتصاد دانش بنیان و تولیدات دانش بنیان بیشتر به مهارت‌های جدید و دانش محور و رقابتی نیاز دارند. بنگاه‌ها بیشتر به دنبال نیروی کار با ویژگی‌های فوق هستند و حداقل دستمزد نقش کم رنگی در استخدام آنان دارد زیرا این گونه افراد با داشتن بهره وری بالا، دستمزدهای بالاتری از حداقل دستمزد می‌گیرند و نیازی به یارانه دستمزد دولت نیست.

همچنین، در این طرح عنوان شده است که در شهرستان‌های کم برخوردار و دارای نرخ بیکاری بالاتر از میانگین کشوری، اولویت اجرایی داشته باشند. این ترجیح با اهداف دانش محوری و به روز بودن همخوانی ندارد. به علاوه، در این طرح گروه هدف، افراد دارای دیپلم به بالا و شغل اولی‌ها هستند. در حالی که در دنیا بیشتر به بیکاران بلند مدت یارانه دستمزد پرداخت می‌گردد و نه شغل اولی‌ها.

بر اساس این طرح، پنجاه درصد نیروهای شاغل در بنگاه‌های جدید التاسیس سال ۱۳۹۸، بر اساس لیست بیمه ارسالی به سازمان تامین اجتماعی، از یارانه دستمزد برخوردار می‌شوند. این امتیاز می‌تواند موجب

تقلب‌هایی در این زمینه شود. بدین صورت که بنگاه‌های فعال تعطیل کنند و در قالب بنگاه جدید مشغول به کار شوند تا از یارانه دستمزد برخوردار گردند و یا فقط از بخش غیر رسمی به بخش رسمی انتقال یابند. در این شرایط اشتغال واقعی تغییری نخواهد کرد.

در این طرح تا ۱۲ ماه یارانه دستمزد پرداخت می‌شود. میزان یارانه دستمزد، معادل ۳۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار است که بر اساس صورت وضعیت مزد ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی محاسبه و پرداخت می‌شود. در حال حاضر، این رقم پایین تر از هزینه‌های پرداختی به کارورز است ولی مستقیم به بنگاه‌های استخدام کننده پرداخت می‌گردد و در دوره رکود می‌تواند مسکن موقتی برای این بنگاه‌ها باشد. به علاوه، نظر به اینکه دستمزدهای مقاطع مختلف یکسان در نظر گرفته شده است، مقاطع بالاتر که مهارت‌های دانش محور دارند، متقاضی نخواهند شد.

در این طرح در موارد زیر یارانه دستمزد قطع می‌شود: اول؛ احراز عدم اشتغال به کار نیروی کار شغل اولی یا اثبات صوری بودن اشتغال به کار وی در کارگاه بر اساس گزارش بازرس تأمین اجتماعی یا بازرس کار. دوم؛ در هر مرحله از اجرای طرح یارانه دستمزد، اگر عدم اشتغال شغل اولی در کارگاه محرز شود کارفرما علاوه بر استرداد کل یارانه دریافتی به حساب موسسه عامل، تا پایان اجرای برنامه ششم از مزایای برنامه یارانه دستمزد و کمک‌های بلاعوض سایر برنامه‌های اشتغالزایی محروم می‌شود. آن طور که از این طرح بر می‌آید مسکن یک‌ساله است و بعد از آن تضمینی برای استخدام نیست.

### ۳-۲-۵- اعطای تسهیلات خود اشتغالی، طرح ضربتی اشتغال و بنگاه‌های زود بازده

#### الف) خود اشتغالی

طرح وام خوداشتغالی تقریباً از دهه ۷۰ در کشور شروع شد. هدف این طرح، ایجاد اشتغال خویش‌فرما برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی کوچک و زودبازده افرادی بود که به هر دلیلی شغل خود را از دست داده بودند؛ یا با وجود دارا بودن مهارت، بیکار بودند. بر پایه این طرح به هر فرد متقاضی متناسب با طرح پیشنهادی و ابزار مورد نیاز، تا سقف ۳ میلیون تومان وام کم‌بهره اختصاص می‌یافت. البته، در صورتی که بیکاری افراد احراز می‌شد و امتیاز لازم را کسب می‌کردند، پس از تأیید کارگروه ویژه، جهت دریافت وام به بانک‌ها معرفی می‌شدند. حداکثر بودجه اختصاص‌یافته به این طرح که در اختیار صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی وزارت کار و امور اجتماعی قرار داشت، در یکسال، هیچ‌گاه از ۵۰ میلیارد تومان تجاوز نکرد که از محل بند «ی» تبصره ۳ قانون بودجه سالانه کشور تأمین می‌شد.

کارنامه اجرای طرح اعطای وام خوداشتغالی در آن سال‌ها نشان می‌دهد که در طول اجرای طرح، حداکثر ۲۰۰ هزار متقاضی موفق به اخذ وام خوداشتغالی از بانک‌ها شدند. با این حال، در آبان ماه سال ۸۱، صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی بدون اشاره به درصد مشخصی، به طور رسمی اعلام کرد که بررسی‌های صورت گرفته نشان داده است، اکثر قریب به اتفاق وام‌هایی که برای انجام مشاغل همچون خیاطی، آرایشگری و نظایر آن پرداخت شده است، صرف کارهایی غیر از اشتغالزایی شده است. همچنین، گزارش‌های غیررسمی نشان می‌داد بخشی از متقاضیان با درج اطلاعات غیر واقعی خود، حتی امکان بازپس‌گیری این وام‌ها را از بانک‌ها سلب کرده بودند. همچنین، با بروز فساد و رانت در اعطای این وام‌ها، بازار غیر رسمی خرید و فروش وام ارزان قیمت خوداشتغالی از طریق درج آگهی‌های متعدد در روزنامه‌ها تشکیل شد.

با انتشار این گزارش‌ها، روند اعطای وام خوداشتغالی در سال ۸۱ هفت ماهی متوقف شد تا شرایط جدید از جمله داشتن محل کار ثابت به منظور فراهم شدن امکان بازرسی و کنترل در خصوص سرنوشت وام‌های خود اشتغالی لحاظ شود. با این وجود، اجرای طرح ضربتی اشتغال باعث توقف طولانی‌تر اعطای وام خوداشتغالی شد. دولت بر این باور بود که اعطای وام به کارفرمایان واحدهای کوچک صنعتی در ایجاد اشتغال کارایی بیشتری خواهد داشت. گذشته از این، در خوشبینانه‌ترین حالت، اگر به تعداد ۲۰۰ هزار دریافت کننده وام خوداشتغالی طی ۱۰ سال اشتغال پایدار ایجاد شده بود، باز هم تأثیر اجرای طرح در کاهش تب بیکاری اقتصاد ایران با ورود سالانه ۷۵۰ هزار جویای شغل جدید، جزیی ارزیابی می‌شود. مطابق آمار، طرح خوداشتغالی سالانه، تنها پوشش‌دهنده حداکثر ۲۰ هزار متقاضی دریافت وام بود. با وجود مهارت‌های پایین بیکاران، این طرح استعداد هدر رفت منابع را دارد مگر این که با طرح‌های مهارت آموزی کارآمد همراه و ترکیب شود.

### ب) طرح ضربتی اشتغال و بنگاه‌های زود بازده

در سال ۱۳۸۰، دولت با هدف ایجاد سریع فرصت‌های شغلی در طرح‌های زود بازده و اصلاح اعطای وام خود اشتغالی، طرح ضربتی اشتغال را با همکاری سازمان مدیریت و برنامه ریزی، بانک مرکزی و وزارت کار و امور اجتماعی، به عنوان متولی اجرای طرح، تدوین کرد. بر پایه این طرح، کارفرمایان با ارائه جواز کارگاه‌ها و فهرست کارگران تحت پوشش می‌توانستند به ازای جذب یک نیروی کار جدید تا سقف ۳ میلیون تومان وام با بهره ۴ درصد دریافت کنند و در ضمن از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف شوند. این طرح با بودجه ۹۰۰ میلیارد تومانی، با هدف ایجاد ۳۰۰ هزار شغل ضربتی در سال ۱۳۸۱، به اجرا درآمد. هدف گذاری ایجاد ۳۰۰ هزار فرصت شغلی جدید به این دلیل بود که دولت در قالب قانون برنامه سوم توسعه موظف به

ایجاد سالانه ۷۶۵ هزار فرصت شغلی بود و اگر قرار بود نرخ بیکاری در کشور در سطح سال ۸۰ باقی بماند، اقتصاد ایران نیازمند ایجاد سالانه ۷۵۰ هزار فرصت شغلی بود. این در شرایطی بود که در سال ۸۰ تنها ۴۹۵ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده بود و در طول دوران سازندگی هم، به طور متوسط سالانه ۳۳۰ هزار فرصت شغلی در کشور ایجاد شده بود.

اعتبارات طرح ضربتی اشتغال شامل سه بخش خدمات، صنعت و تعاون می‌شد. گزارش عملکرد این طرح نشان می‌داد که حداکثر تخصیص اعتبارات این طرح در بخش صنعت ۳۰ درصد بوده است و حدود ۶۰ درصد اعتبارات به متقاضیان بخش خدمات تخصیص یافته بود. در واقع حجم اصلی این اعتبار ۹۰۰ میلیارد تومانی، به سمت اصناف و واحدهای خرده پای توزیعی و خدماتی سوق پیدا کرده بود. همچنین، چون بانک‌ها نمی‌خواستند بابت حساب‌های قرض‌الحسنه سودی به سپرده‌گذاران پرداخت کنند، سخت‌گیری چندانی بر نحوه هزینه کرد ۹۰۰ میلیارد تومان فوق انجام ندادند. به همین دلیل، معاملات صوری اتفاق افتاد تا منابع غیر رسمی سخن از شکست طرح در خصوص ایجاد اشتغال پایدار به میان آورند. از سوی دیگر، انجام ندادن نظارت کافی بر نحوه هزینه کرد وام‌های طرح ضربتی اشتغال موجب شد تا در برخی موارد روابط غیرواقعی میان کارگران و کارفرمایان برای سوء استفاده از این وام‌ها شکل گیرد و گاهی یک فروشگاه، شاگرد قبلی خود را به عنوان شاغل جدید معرفی می‌کرد و وام دریافت می‌کرد، بدون آنکه شغل جدیدی ایجاد شود.

در پایان سال ۸۱، وزیر کار و امور اجتماعی وقت موفقیت این طرح را ۶۰ درصد اعلام کرد. این درصد بر پایه گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی نیز بر اساس عقد قراردادهای جدید بیمه‌ای تأیید شد ولی برخی گزارش‌های منتشر شده از سوی مجلس نشان از تحقق ۲۵ تا ۳۰ درصدی اهداف این طرح داشت. بدین ترتیب، هزینه واقعی ایجاد هر شغل از طریق اجرای این طرح، بالغ بر ۵ تا ۱۲ میلیون تومان شد و در خوشبینانه‌ترین حالت ۱۸۰ هزار فرصت شغلی و در بدبینانه‌ترین حالت ۷۵ هزار فرصت شغلی پایدار در کشور ایجاد شد. با برخوردهایی که انجام شد از جمله طرح مسئله تحقیق و تفحص از اجرای طرح، وزارت کار و امور اجتماعی در سال دوم اجرای طرح یعنی سال ۸۲ از متولی‌گری طرح انصراف داد. این در شرایطی بود که دامنه اجرای طرح در سال ۸۲ به تعهد ایجاد ۱۰۰ هزار فرصت شغلی محدود شده بود ولی بر موفقیت اجرای طرح برای توسعه اشتغال پایدار و کاهش بحران بیکاری افزوده نشد (حق، علی ۱۳۸۸).

طرح‌هایی که کارنامه عملکرد آنها نشان می‌دهد با وجود ظرفیت‌های خالی در صنایع کشور و نیاز آنها به نقدینگی، نبود بسترهای لازم سیاسی و اقتصادی مانع از موفقیت توزیع اعتبار اشتغال‌زا در میان آنها شده است. به زعم کارشناسان اجرای این طرح‌ها بیشتر منجر به ایجاد کانال‌های جدید برای ورود نقدینگی به

بازارهای مصرفی کشور شده است و بر سیر صعودی تورم در بخش‌های ملتهبی همچون؛ مسکن و اقلام مصرفی افزوده است. همچنین، بانک‌های کشور را با کمبود اعتبار و کسری بودجه مواجه کرده است. از سوی دیگر، هیچ‌گاه دولت‌ها به این مقوله که اساساً صنعت و اقتصاد ایران بر پایه شرایط و الزام‌های خاص خود مہیای توسعه صنایع زودبازده و کوچک است، توجه نکرده‌اند. در واقع، اگر در کشورهای توسعه یافته اقتصاد کوچک و زودبازده رونق گرفته است، بر پایه الزام و دستور دولت نبوده است بلکه بر اساس نیاز صنعت و اقتصاد آن کشورها از سوی دولت تشویق شده است. در واقع، در شرایطی که بنگاه‌های متوسط و بزرگ یک اقتصاد با رکود و بحران کارآیی و سودآوری مواجه باشند، توسعه صنایع کوچک که حلقه‌های پیشین تولید بزرگ را تشکیل می‌دهند، هیچ‌گاه پایدار و پربازده نخواهند بود. صنایع کوچک که حتی صادرات‌گرا هم نیستند که قائم به ذات ادامه حیات دهند.

واقعیت این است که تجربه استفاده از ابزار «تسهیلات» برای اشتغالزایی در دولت‌های مختلف ناموفق بوده است. آن طور که بر اساس گزارشات رسمی در همان دوران بسیاری از منابعی که تحت عنوان تسهیلات برای اشتغال به افراد پرداخت شده، منحرف و در موارد غیر از اشتغالزایی هزینه شده است. طرح‌های «وام خود اشتغالی»، «اشتغال ضربتی» و «حمایت از بنگاه‌های زودبازده» طرح‌هایی بودند که هر یک توسط دولت‌های مختلف رونمایی شدند اما بحران بیکاری امروز خود ادعایی بر تجربه ناموفق همه این طرح‌ها در دولت‌های گذشته دارد چرا که سیاست‌های اشتغالزایی عموماً در کوتاه مدت نتیجه نخواهد داشت. بنابراین، طرح‌های مذکور در کوتاه مدت در زمان خود موفق بودند اما در مجموع نمی‌توان آنها را طرح‌های موفق تلقی کرد چرا که صرفاً مَسکنی برای مقابله با بیکاری در دوره خود بوده‌اند.

اتفاقی که طی ادوار گذشته با اجرای طرح‌های اشتغالزای رخ داده است، پرداخت تسهیلات صرف برای اشتغالزایی و بدون توجه به اصلاح فرایندها بود. تسهیلات مالی به افراد یا بنگاه‌ها اختصاص می‌یافت فارغ از این که این منابع مالی هدفدار باشد یا به اصلاح زیرساخت‌ها و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید منتج شود. با این حال نتیجه اجرای طرح‌های اشتغال در دولت‌های مختلف انحراف بخش زیادی از منابع در جهت امور غیر از اشتغال یا تزریق منابع بدون احیای بخش تولید کشور و عدم پرداخت بسیاری از تسهیلات به واجدان شرایط بود.

برای اجرای کارآمد این طرح‌ها باید نظارت‌های کافی و کاملی انجام می‌شد اما مشکل اساسی این است که دستگاه‌های نظارتی هم نمی‌توانند وظایف محوله را به درستی انجام دهند و دچار تبعیض، انحراف و فساد می‌شوند. به هر حال، در هر دوره‌ای که این طرح‌ها بخواند، در کشور اجرا شود تا ساختارهای اداری به این گونه است نظارت دقیق قابل انجام نیست و همانند قبل نتیجه آن مشخص است. بسیاری از تسهیلات



پرداخت شده، به بخش‌های غیر تولیدی منحرف شده و در نهایت نیز به بانک برگشت داده نشده است. یا بسیاری از طرح‌های انجام شده فاقد توجیه اقتصادی بوده ولی مجریان و ناظران از روی رابطه آنها را تایید کرده بودند. اکنون نه تنها این ساختار اصلاح نشده است بلکه وضعیت بحرانی تری نیز دارد و سیاستگذار نمی‌تواند در اجرا موفق شود و تنها رانتی برای عده‌ای که ارتباطی با بدنه اداری دارند ایجاد می‌کند. با توجه به ساختار اداری و وجود فساد اداری، روی آوردن به این گونه سیاست‌های پول پاشی، اکثر منابع را منحرف می‌نماید و این سیاست‌ها اثربخش نخواهد بود لذا اگر تسهیلاتی پرداخت می‌شود، باید بسیار محدود و تحت نظر پایش جامع باشد و از قبل توجیه اقتصادی آن انجام گرفته باشد.

### ۳-۲-۶- مشاغل خانگی

امروزه کسب و کارهای خانگی از بخش‌های حیاتی و ضروری فعالیت‌های اقتصادی در کشورهای پیشرفته محسوب می‌شوند. در واقع می‌توان گفت کسب و کارهای خانگی به عنوان راهکاری مهم برای ایجاد اشتغال و درآمد در سراسر جهان محسوب می‌گردند. کسب و کار خانگی از نظر ایجاد شغل و نوآوری در عرضه محصولات یا خدمات، موجب تنوع و دگرگونی زیادی در اجتماع و اقتصاد هر کشور می‌شوند. قابلیت انجام این نوع کسب و کار در «منزل» سبب ایجاد مزایای بسیاری برای شاغلین آنها می‌شود، که از جمله می‌توان به ایجاد توازن بین مسوولیت خانوادگی زنان و اشتغال آنان، حذف هزینه‌های مربوط به خرید، رهن و اجاره کارگاه و ایاب و ذهاب، استفاده از نیروی کار سایر اعضای خانواده و ایجاد زمینه‌های کار خانوادگی، امکان انتقال تجارب از طریق آموزش غیررسمی به شیوه استاد-شاگردی بین اعضا خانواده و غیره اشاره نمود. در این میان، نقش آموزش در جهت توسعه مشاغل خانگی بسار مهم جلوه می‌کند. هر چه مهارت‌ها و فنون شاغلین در این بخش افزون تر گردد، دامنه ارائه خدمات و نحوه ارائه آن، دلخواه تر و انطباق بیشتری با تمایلات و ترجیحا مشتریان خواهد داشت.

بر همین اساس و در چارچوب همین منطق، قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی در سال ۱۳۸۹ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و دستورالعمل اجرایی آن با هدف شناسایی و توسعه ظرفیت‌های کسب و کار خانگی برای گسترش فرصت‌های شغلی، ارتقاء مدیریت کسب و کار خانگی از طریق پیوند با بنگاه‌های بالادستی و تشکل‌های خوشه‌ای و سایر موارد و تسهیل مقررات مربوط به کسب و کار خانگی؛ در ستاد مشاغل خانگی تهیه و جهت اجرا به استان‌های کشور و دستگاه‌های اجرایی ذیربط ابلاغ شد.

کسب و کار خانگی به عنوان راهکاری برای ایجاد اشتغال و تامین درآمد، پدیده ای بین المللی است که در آن اشخاص متقاضی تمایل دارند بسیاری از امور شغلی خود را در فضای خانه انجام دهند. مشاغل خانگی در کشور ما نیز سابقه ای دیرینه داشته و مورد استقبال تعداد کثیری از مردم به ویژه زنان قرار گرفته بطوریکه بیش از ۷۰ درصد متقاضیان مشاغل خانگی کشور را زنان تشکیل می دهند. از سال ۸۹ تا ۹۳ تعداد ۱۲۸۸۰۲۹ مجوز مشاغل خانگی صادر گردیده و بیش از ۲۲۰۰ میلیارد تومان تسهیلات پرداخت شده است. تنها در سال ۹۳ به تعداد ۵۹۷۶۳۳ نفر متقاضی مجوز داده شده است.

نتایج طرح پژوهشی "اعتبارسنجی و آسیب شناسی اجرای طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی در ایران" که توسط وزارتخانه مسئول انجام شده است، به شرح ذیل ارایه می شود:

✓ **پایداری مشاغل خانگی:** از بین ۳۶۷۶ نمونه مورد بررسی (بدون احتساب موارد "عدم همکاری" و "آدرس صحیح نیست")، ۹۴٫۹ درصد دارای مجوز و ۵٫۱ درصد بدون مجوز می باشند. از میان ۳۴۸۹ نمونه (بدون احتساب موارد "عدم همکاری"، "آدرس صحیح نیست" و "مجوز ندارد")، ۵۳٫۳ درصد در زمان آمارگیری "دایر"، ۱۰٫۲ درصد "قبلا دایر بوده اما در زمان آمارگیری دایر نیست" و ۳۶٫۵ درصد در زمان آمارگیری دایر نبوده اند. ۶۳٫۵ درصد از مشاغل خانگی در زمان آمارگیری دایر بوده است و یا حداکثر تا یکماه پیش از آن دایر بوده اند. به عبارت بهتر، در این طرح بیش از ۶۳ درصد پایداری شغلی مشاهده شده است.

✓ **بهره مندی از تسهیلات:** ۶۲٫۲ درصد از شاغلان دارای مجوز شغل خانگی در کارگاه های دایر، تسهیلات دریافت کرده اند که ۹۰ درصد آنان کل تسهیلات دریافتی را هزینه کرده اند، ۸ درصد بخشی از آن را هزینه کرده و ۲ درصد اصلا هزینه نکرده اند. شاغلان دارای مجوز شغل خانگی در کارگاه های دایر که تسهیلات دریافت نموده و آن را کاملا هزینه کرده اند، بیشترین تسهیلات خود را به ترتیب؛ در تهیه مواد اولیه با ۵۰٫۴ درصد و ماشین آلات و ابزار با ۳۸٫۷ درصد مصرف نموده اند.

✓ **عرضه محصولات:** با توجه به اظهارات شاغلان دارای مجوز شغل خانگی در کارگاه های دایر، بیشترین شیوه بازاریابی محصولات مشاغل خانگی (۵۷٫۳ درصد) از طریق تبلیغات محیطی (تراکت، بروشور، بنر، پارچه نویسی، بیلبرد و غیره)، صورت گرفته است. همچنین، بیشترین نحوه عرضه محصولات این مشاغل (۴۷٫۹ درصد) نیز از طریق کارگاه می باشد.

✓ **اشتغالزایی:** بیش از نیمی از افراد (۵۹٫۱ درصد) قبل از اشتغال فعلی، بیکار بوده اند و از محل اجرای طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی مشغول فعالیت شده و شاغل جدید محسوب می شوند. همچنین، ۴۰٫۹ درصد قبلا شاغل بوده اند.

✓ **آموزش:** بکارگیری شیوه‌های متنوع در آموزش نظیر آموزش‌های از راه دور، نوارهای صوتی، پست الکترونیکی، چهره به چهره، تلویزیون، کنفرانس تلفنی، نوارهای ویدئویی و وب، از موضوعات مهم در بیشتر کشورها است. ولی در ایران آموزش‌ها اغلب به صورت حضوری انجام می‌شود.

✓ **ارزیابی اولیه و ارائه مشاوره:** ارزیابی اولیه و ارائه مشاوره، ایجاد مرکز مشاوره در دانشگاه و انجمن مراکز توسعه کسب و کار در روستاها در کسب و کارهای خانگی در برخی از کشورهای مورد مطالعه اهمیت فراوانی دارد. اما در ایران به این دو موضوع مهم توجه نشده است و به صورت محدود توسط بعضی از نهادهای حمایتی انجام می‌شود.

✓ **بازاریابی:** در برخی از کشورهای مورد بررسی، اقدامات زیادی در خصوص مطالعه بازار انجام شده است و اطلاعات مربوط به تأمین مالی و بازارهای فروش در اختیار متقاضیان قرار گرفته و لازم است در کشور ما نیز به این مهم پرداخته شود. ضعف بازاریابی از عوامل کلیدی شکست این نوع از کسب و کارها می‌باشد. اصول مرسوم بازاریابی در این نوع کسب و کارها کاملاً رعایت نشده و مالکین این نوع فعالیت‌ها به بازاریابی به مثابه یک فرایند استراتژیک توجه ندارند و اکثر آنها بازاریابی را معادل با فروش محصول می‌دانند. در ایران از شیوه‌های نوین معرفی و عرضه محصولات به مشتری کمتر استفاده می‌شود.

✓ **برند سازی:** مقوله برند سازی نیز در کشورهای مورد نظر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است لیکن در کشور ما علی‌رغم توجه به این موضوع در دستورالعمل حمایت از بنگاه‌های پشتیبان، به دلیل عدم نگرش سیستمی به این مبحث در گذشته، شاهد از دست رفتن فرصت‌های بی‌شمار در این زمینه بوده و هستیم.

✓ **پشتیبان:** در ایران نیز، همچون دیگر کشورها، اغلب متقاضیان تمایل دارند به صورت مستقل فعالیت کنند. آمارهای سال‌های ۹۰ تا ۹۳ حاکی از آن است در گروه متقاضیانی که تسهیلات دریافت نموده اند، ۹۷،۵ درصد شاغل خانگی مستقل و ۲،۵ درصد پشتیبان شاغل خانگی می‌باشند. همچنین، در بین متقاضیانی که هیچگونه تسهیلاتی دریافتی نکرده‌اند، ۹۷،۴ درصد شاغلان خانگی مستقل و ۲،۶ درصد پشتیبان شاغل خانگی بوده‌اند. برای برند سازی، بازاریابی و وصل شدن به شبکه توزیع کالا و خدمات نیاز است پشتیبان‌های بیشتری وجود داشته و ارائه نقش کنند.

در مجموع، مشاغل خانگی با تغییرات اصلاحی در روند اجرای آن و پشتیبان گیری، می‌تواند موفق شود. مهمترین مشکل آنها بازاریابی محصول و ورود به زنجیره توزیع بوده است. یکی از مشاغلی که اکنون مورد توجه قرار گرفته است بهره‌گیری از اقتصاد مشارکتی است. در ایران شرکت‌های اینترنتی ارائه خودرو مثل اسنپ، به خوبی توانسته‌اند از این شکل استفاده کنند. در مشاغل خانگی نیز می‌توان از استارت‌آپ‌ها در ارائه محصولات به بازار استفاده شود.

جدول ۳-۱: ویژگی‌های فردی شاغلان خانگی و گروه‌های شغلی فعال در کسب و کار خانگی

جنسیت	۷۹.۸ درصد از شاغلان کسب و کارهای خانگی در ایران را زنان و ۲۰.۲ درصد را مردان تشکیل داده‌اند.
سن	گروه سنی ۳۰ تا ۳۴ ساله با ۲۲.۱ درصد، بیشترین تعداد شاغلان دارای مجوز شغل خانگی هستند.
وضع سواد	۱۴.۸ درصد شاغلان دارای مجوز شغل خانگی در کارگاه‌های دایر، بی سواد و ۸۵.۲ درصد، باسواد هستند. در میان باسوادان، ۴۷.۱ درصد دارای تحصیلات کمتر از دیپلم می‌باشند.
مهارت	۲.۵ درصد از شاغلان خانگی، در شغل خود فاقد مهارت بوده و ۹۷.۵ درصد دارای مهارت می‌باشند.
وضع فعالیت	از میان شاغلین دارای مجوز شغل خانگی در کارگاه‌های دایر، نزدیک به ۶۰ درصد قبلاً بیکار بوده‌اند.
فعالیت اقتصادی	۸۸.۰ درصد شاغلان خانگی در سه فعالیت اقتصادی "تولید محصولات کشاورزی و دامی، شکار و فعالیت‌های خدماتی وابسته"، "تولید منسوجات" و "تولید پوشاک" فعال هستند.
گروه شغلی	بیشترین کارگاه در سه گروه شغلی "قالی‌بافان، گلیم‌بافان و زیلوبافان دستی" (۳۸.۷ درصد)، "کارکنان سایر صنایع طبقه‌بندی نشده در جای دیگر" (۳۰.۱ درصد) و "کارکنان ماهر کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری" (۱۹.۶ درصد) دایر شده‌اند.

منبع: مرکز آمار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

### ۳-۲-۷-مشاغل عمومی:

در اجرای برنامه اشتغال عمومی مناطق محروم مرزی و استانهای گرفتار خشکسالی و یا با مشکل ریزگردها و سیل ضرورت دارد این گونه مناطق در اولویت قرار گیرند. در بسیاری از موارد تجربه پروژه‌های مشارکتی بخش عمومی در ایران وجود دارد. از دهه ۱۳۷۰، اجرای پروژه‌های حفاظت از منابع آب و خاک با مشارکت سازمان جنگلها و مراتع و آبخیزداری در ایران به صورت آزمایشی تحت عنوان «مدیریت پایدار منابع آب و خاک در حوزه آبخیزداری حبله رود»، در استان‌های تهران و سمنان و «طرح ترسیب کربن» در خراسان جنوبی آغاز شد. برنامه توسعه سازمان ملل، بخشی از منابع مالی این طرح‌ها را تقبل کرده است و بر فرایند اجرای پروژه‌ها نیز نظارت داشته است. تجربه موفق این طرح‌ها در جلب مشارکت مردم بومی ذی‌نفع در اجرای پروژه‌های حفاظت از منابع طبیعی و افزایش بهره‌وری آب و خاک و حفاظت محیط زیست به

صورت اجرای پروژه‌ها با کیفیت بالاتر و هزینه کمتر همراه با ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمد برای مردم بومی امکان تامین این پروژه‌ها در کل استان‌های محروم ایران را نوید می‌دهد.

موفقیت و شکست برنامه‌های اشتغال عمومی عمدتاً تابعی از طراحی و اجرای صحیح است. با سازماندهی آگاهانه تمام منابع مولد و کنترل دموکراتیک آنها اشتغال کامل تحقق پذیر خواهد شد. تعیین افراد هدف و ارزیابی درست از توان نهادهای محلی، ادارات دولتی و شوراهای شهر و روستا و ارزیابی آثار اجرای برنامه بر فقر و نابرابری تولید عملکرد بازار کار وضعیت اشتغال و بیکاری زنان و مردان و تولید سرمایه‌های فیزیکی انسانی و اجتماعی از اهمیت بالایی برخوردار است. برنامه اشتغال عمومی به ساختار نهادی کارا در فرآیندهای طراحی پروژه اجرا و نظارت نیاز دارد.

فقدان تجربه همکاری میان دولت و نهادهای جامعه مدنی از چالش‌های مهم اجرایی برنامه اشتغال عمومی در ایران است. پروژه‌های اشتغال عمومی برای توانمندی نهادهای مردمی از جمله شوراهای شهر و روستا فرصت فوق العاده فراهم می‌آورد. دولت باید با شوراهای شهرها و روستاها و دیگر نهادهای غیردولتی محلی در تهیه منابع لازم برای پروژه‌های تصویب شده، فرآیند استخدام نیروی کار و نظارت بر مراحل اجرایی همکاری کند و از سوء استفاده‌های مالی و اعمال نفوذ احتمالی جلوگیری کند.

امکان بروز فساد گسترده و ائتلاف منابع مالی و اجرای پرهزینه و کم فایده پروژه‌ها از دیگر چالش‌های احتمالی برنامه اشتغال عمومی است. شوراهای شهرها و روستاها می‌توانند مسئولیت تعیین طرح‌های اشتغال عمومی را بر عهده گیرند و علاقمندان به کار در این پروژه‌ها را ثبت نام کنند و اسامی کارگران انتخاب شده را اعلام کنند تا اطلاعات مربوط به اجرای پروژه برای مردم محلی قابل دسترسی باشد و نظارت مردم مانع از بروز فساد شود. تمرکززدایی از فرایندهای نظارت و مدیریت پروژه می‌تواند بار اجرایی ادارات دولتی را کاهش دهد و اجرای پروژه‌های اشتغال عمومی بر مبنای نیازهای منطقه‌ای را تضمین کند.

از دیگر چالش‌های مهم برنامه اشتغال عمومی، خطر بهره‌گیری از این پروژه‌ها برای حامی پروری در مناطق محروم است. با توجه به محدودیت فرصت‌های شغلی ممکن است در بکارگیری نیروی کار به نفع یک گروه و به زیان گروهی دیگر تبعیض اعمال شود. از آنجا که شمار بیکاران و فقرای علاقمند و کار در پروژه‌های اشتغال عمومی در مناطق محروم ایران احتمالاً بسیار بالا خواهد بود اگر، مراحل استخدام نیروی کار با ملاحظات سیاسی به نفع گروه‌های خاصی صورت گیرد، ممکن است به نارضایتی در میان اقلیت‌های قومی و مذهبی منجر شود.

اگر برنامه‌های اشتغال عمومی با همکاری هماهنگ مردم بومی مقامات دولتی و سازمان‌های غیر دولتی اجرا نشود، تأثیر چندانی بر زندگی مردم مناطق محروم نخواهد داشت. پس از مدتی این باور شکل می‌گیرد که این پروژه‌ها برای تامین منافع گروه‌های خاصی طراحی شده است. بنابراین، پروژه‌های اشتغال عمومی باید با مشارکت فعال مردم محلی، ادارات دولتی و سازمانهای غیردولتی با تأکید ویژه بر نظارت مردمی در سطوح ملی و منطقه‌ای اجرا شود. به همین دلیل، وجود عزم سیاسی برای توانمندی شوراهای شهر و روستا و افزایش مشارکت اجتماعی عاملی کلیدی در موفقیت به برنامه‌های اشتغال عمومی خواهد بود.

یکی دیگر از چالش‌های برنامه اشتغال عمومی، تعیین مزد با توجه به تفاوت هزینه زندگی در مناطق مختلف است. به طور مثال، تعیین حداقل مزد قانونی برای کار در پروژه‌های اشتغال عمومی در بسیاری از مناطق شهری و روستایی بالاتر از رایج بوده است و سخاوتمندانه به حساب می‌آید لذا، داوطلبان زیادی را جذب خواهد کرد.

یکی از نگرانی‌های عمده درباره اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال، احتمال بروز یا تشدید تورم است. با اجرای برنامه اشتغال عمومی در وهله اول بیکاران مناطق محروم کشور شاغل خواهند شد و به افزایش درآمد خانوارهای فقیر و افزایش تقاضای کل منجر خواهد شد. افزایش مصرف خانوارهای کم درآمد به تقاضای بیشتر برای کالاها و خدمات تولید شده در داخل کشور خواهد انجامید که به نوبه خود بخش خصوصی را تحریک خواهد کرد تا ظرفیت‌های تولید را گسترش دهند و فرصت‌های شغلی جدید ایجاد کنند. در حال حاضر، تقاضای ناکافی برای کالاهای داخلی در بخش‌هایی نظیر؛ نساجی، تولید وسایل خانگی و وسایل الکترونیک و تقاضای بالا برای پوشاک خارجی، کالاهای بادوام و لوکس خارجی بسیاری از تولیدکنندگان ایرانی را با خطر ورشکستگی مواجه کرده است بنابراین، افزایش تقاضای مصرفی خانوارهای فقیر و متوسط رو به پایین و افزایش تولید داخلی و نرخ تورم منجر خواهد شد (کریمی زهرا، ۱۳۹۴).

با توجه به آنچه گفته شد، در استان خوزستان برای ترمیم آسیب‌های سیل و پیشگیری‌های بعدی، طرح‌های زیست محیطی برای کاهش ریزگردها، درختکاری و یا حتی خدمات شهری می‌توان از طرح‌های مشاغل عمومی استفاده کرد. منتها ساز و کار آن باید گونه‌ای طرح شود که انگیزه‌ها مورد هدف قرار گیرد. به گونه‌ای که مثل بنگاه خصوصی با هدف حداکثرسازی منافع شکل بگیرند و نیروی کار در استخدام آنها قرار گیرد. می‌توان از سیاست واگذاری حقوق مالکیت به صورت مشروط به بخش خصوصی استفاده نمود تا انگیزه برای پایداری این مشاغل وجود داشته باشد.

### ۳-۲-۸- اعزام نیروی کار به خارج:

اعزام نیروی کار به خارج، یکی از راه‌هایی است که کشورهای مختلف جهان برای مقابله با پدیده بیکاری به آن روی می‌آورند. این کشورها سعی می‌کنند از طریق اعزام نیروی کار مازاد خود به سایر جهان، از درآمد ارزی آن بهره‌مند شوند و از پتانسیل موجود انسانی به نحو مطلوبی استفاده نمایند. موضوع اعزام نیروی کار به خارج، یک شیوه مرسوم در دنیا است و کشورها می‌کوشند با برنامه‌ریزی سهم خود را از این بازار افزایش دهند. بررسی‌ها در این زمینه نشان می‌دهد علی‌رغم برخی تلاش‌های صورت گرفته، متأسفانه کشورمان سهمی ناچیز از این بازار دارد. نزدیک به دو دهه است که بحث اعزام نیروی کار به خارج از کشور با توجه به وضعیت حاد بیکاری در کشور، به ویژه در بین جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی به عنوان یکی از راهکارهای مکمل جهت بهبود وضعیت اشتغال مورد توجه دست‌اندرکاران و برنامه‌ریزان قرار گرفته است. در این راستا در سال ۱۳۷۹، وزارت کار و امور اجتماعی سابق جهت فراهم نمودن زمینه لازم و قانونمند کردن اعزام نیروی کار به خارج از کشور، اقدام به صدور مجوز برای فعالیت مراکز کاریابی غیردولتی خارجی نمود. تعداد این دفاتر، به مرور زمان گسترش یافت و در حال حاضر به بیش از ۱۴۶ دفتر رسیده است. سهم استان خوزستان در این فعالیت یک دفتر می‌باشد.

همچنین با توجه به اهمیت موضوع، در سال ۱۳۸۱ اداره‌ای تحت عنوان اداره کل توسعه اشتغال در خارج از کشور در این وزارتخانه ایجاد شد. هدف اصلی آن، بررسی وضعیت بازار کار جهانی و شناخت فرصت‌های شغلی موجود در سایر کشورها و همچنین کمک به بهبود و تسریع در روند اعزام نیروی کار به خارج از کشور بود. متأسفانه، علی‌رغم انجام فعالیت‌های چشمگیر توسط این دفتر، با تغییر دولت این دفتر با دفتر هدایت نیروی کار و کاریابی‌ها ادغام شد که موجب ضربه شدیدی بر روند انجام این کار بود. با تمام ضرورتی اعزام نیروی کار به خارج از کشور به منظور کاهش نرخ بیکاری و همچنین انتقال دانش و فناوری احساس می‌شود، اما عملکرد وزارت کار و امور اجتماعی سابق و وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی فعلی در کنار دفاتر کاریابی بین‌المللی، چندان رضایت‌بخش به نظر نمی‌رسند.

از مهمترین مشکلات اعزام نیروی کار به خارج، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: عدم همکاری و هماهنگی لازم فی‌مابین سازمان‌ها و دستگاه‌های ذیربط در امر اعزام نیروی کار با وزارت متبوع، تبلیغات علیه ایران و عدم روابط سیاسی با کشورهای نیرو پذیر؛ تحریم‌های همه‌جانبه کشور؛ تنش‌های سیاسی با کشورهای همسایه؛ نداشتن مهارت نیروی کار ایرانی و بالا بودن انتظارات نیروی کار ایرانی، عدم انعقاد تفاهم‌نامه‌های جدید توسط دولت، تمدید نکردن تفاهم‌نامه‌های منقضی شده و اجرا نکردن برخی تفاهم‌نامه‌ها،

محاسبه و انتقال سوابق بیمه ای، مسائل فرهنگی، دوری و غربت خصوصا برای افراد متاهل و پیامدهای خانوادگی آن، مرد محور بودن اعزامها، مهاجرت نخبگان به خارج طی این روند.

دفاتر کاریابی خارجی بهترین مکان برای ارائه مشاوره برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور، هدایت نیروی کار، آموزشهای مهارتی بیشتر به متقاضیان و نیز پل ارتباطی موثر میان کارفرمایان خارجی و متقاضیان اعزام هستند. لذا به منظور ساماندهی اعزام نیروی کار اقدامات زیر ضروری است:

- ✓ تشکیل منظم کارگروه ماده ۳۵ آیین نامه‌های کاریابی‌های غیردولتی خارجی با حضور نمایندگان سازمان‌ها و دستگاه‌های ذیربط در امر اعزام نیروی کار؛ هماهنگی سیاست‌ها و برنامه‌ریزی هدایت و نظارت بر روند اعزام نیروی کار به خارج از کشور و تدوین برنامه عملیاتی برای آن؛
- ✓ نظارت دقیق و مستمر بر فعالیت دفاتر کاریابی خارجی،
- ✓ مشارکت در زمینه برگزاری سمینارهای آشنایی با کار و زندگی در انواع کشورهای خارجی (خصوصا همسایه‌هایی که متقاضی نیروی کار ایرانی هستند) با همکاری دفاتر کاریابی خارجی؛
- ✓ بررسی و رسیدگی به شکوائیه‌های صورت گرفته از دفاتر کاریابی‌های خارجی؛
- ✓ بررسی و رسیدگی به درخواست‌های متقاضیان حرفه‌ای در تاسیس دفتر کاریابی خارجی.

پیشنیاز اولیه استفاده از این فرصت برقراری روابط دوستانه با کشورها است. چرا که این طرح در چارچوب رسمی انجام می‌گیرد و لازم است دولت‌های تفاهم‌نامه‌های همکاری با هم امضا نمایند. این اقدام با آنچه نیروی کار فعال به صورت انفرادی به کشور دیگر می‌رود و مشغول به کار می‌شود، متفاوت است. در کل در سطح کشور و در کوتاه مدت، انتظار موفقیت برای این برنامه بسیار کم است ولی در سطح استان می‌توان با شناسایی فرایندها و مقاصد کنونی که به صورت شخصی انجام می‌گیرد، آنها را تقویت کرد و با متقارن کردن اطلاعات و گسترش کاریابی‌های خارجی خصوصا به مقصد کشورهای عربی، این فرصت‌ها برای کارجویان معرفی شوند. لذا باید ابتدا تحقیقی در ارتباط با روند طبیعی کنونی انجام گیرد و آن را تقویت نمود.



### الف) نقش مراکز کاریابی در انطباق مشاغل

بر اساس نظریه‌هایی که در زمینه مدل‌های جستجو و انطباق مطرح شده است در هر زمان معین تعدادی از کارگران در جستجوی شغل و تعدادی از بنگاه‌ها نیز در جستجوی کارگران هستند بنابراین واحدهای کاریابی می‌توانند از طریق ارتباط دادن جویندگان کار به کارفرمایان نقش موثری را در این خصوص ایفا نمایند. هر دو گروه عاملان اقتصادی میزان منابع قابل صرف روی جستجو را انتخاب می‌کنند. نرخی را که عاملان پرداخت می‌کنند به وسیله تابع انتخاب تعیین می‌گردد. هزینه‌های استخدام شامل مخارج جستجو و استخدام جدید است و سطح بهینه آن می‌تواند در این چارچوب به دست آورده شود که در بین عوامل دیگر به تعداد جستجو کنندگان در هر دو طرف بازار بستگی دارد.

این هزینه‌ها برای هر مدت زمان پرداخت می‌شود که مشاغل بدون تصدی خالی هستند. بنابراین، هزینه‌های استخدام به طول دوره نیز بستگی دارد که مشاغل بدون تصدی خالی مانده است و به این ترتیب وابستگی هزینه‌های استخدام به چسبندگی بازار کار افزایش می‌یابد. این هزینه‌ها برای هر مدت زمان پرداخت می‌شود که مشاغل بدون تصدی خالی هستند. بنابراین، هزینه‌های استخدام به طول دوره‌ای بستگی دارد که مشاغل بدون تصدی خالی مانده است. به این ترتیب، وابستگی هزینه‌های استخدام با چسبندگی بازار کار افزایش می‌یابد. هر چقدر نسبت انتخاب‌های بالقوه کارفرما در خصوص استخدام به ازای هر شغل بدون تصدی بیشتر باشد، این هزینه‌ها نیز بیشتر افزایش می‌یابد. این نسبت، کساد کل بازار نیروی کار را نیز نشان می‌دهد. هر اندازه بازار کار کساد تر باشد، جویندگان بیشتری برای کسب فرصت‌های شغلی به وجود می‌آید. بدین ترتیب، پذیرندگان بیشتری برای هر شغل بدون تصدی وجود خواهد داشت. اگر بنگاه‌ها تلاش خود را در جستجوی نیروی کار افزایش دهند و بازار کار نیز کساد تر باشد، جریان متقاضیان شغل افزایش می‌یابد. در این رهیافت، به عرضه نیروی کار به منزله جریان نگاه می‌شود. جریان عرضه متقاضیان شغل می‌تواند به وسیله بنگاه‌ها از طریق تغییر شدت جستجو کنترل شود. هزینه انجام این کار برای رسیدن به یک نرخ معین استخدام، به وضعیت کساد بازار بستگی دارد. برای استخدام یک تعداد مفروض از کارگران، اگر بازار کار چسبنده باشد، هزینه بیشتر خواهد شد. در چارچوب این رهیافت، واحدهای کاریابی از دو طریق می‌توانند در جریان استخدام نیروی کار موثر باشند: اول اینکه، از طریق پیدا کردن نیروی کار مناسب کارفرمایان نیاز به جستجوی نیروی کار از سوی کارفرمایان را کاهش دهند. دوم اینکه، از طریق افزایش دادن کارایی انتخاب، بر جریان استخدام بیافزایند. شایان ذکر است هزینه‌های استخدام به کارایی

انتخاب نیروی کار از سوی کارفرمایان نیز بستگی دارد. مراکز کاریابی می‌توانند در انتخاب نیروی کار مناسب به کارفرمایان کمک کنند و کارایی انتخاب را افزایش دهند.

به طور کلی بنگاه‌ها برای استخدام بیشتر کارگران سه ابزار در دست دارند: اول اینکه کارایی انتخاب را افزایش دهند. دوم اینکه، بر شدت جستجوی خود بیفزایند. سوم اینکه، با افزایش دستمزد می‌توانند پیشنهادهای پذیرفته شده را افزایش دهند. یعنی در صورت افزایش دستمزد، درصد بیشتری از جویندگان کار، فرصت‌های شغلی پیشنهادی از سوی کارفرمایان را می‌پذیرند. به نوعی سیاست بهینه، به ترکیبی از این ابزارها نیاز دارد. بنابراین، با توجه به آنچه گفته شد، می‌توان به نقش مراکز کاریابی در افزایش استخدام نیروی کار پی برد.

## ب) وضعیت مراکز کاریابی در ایران و استان خوزستان

در اقتصاد ایران هر دو نوع مراکز کاریابی خصوصی و دولتی وجود دارند. شایان ذکر است مناطق کاریابی خصوصی به منزله مکمل مراکز کاریابی دولتی از اواخر سال ۱۳۷۷ کار خود را در بازار کار ایران شروع کرده و در سال ۱۳۸۱ تعداد آنها ۹۷ مورد بوده است. در حالی که تعداد کاریابی‌های دولتی در این سال ۱۶۹ واحد بوده است. سپس پیوسته بر مراکز کاریابی خصوصی افزوده شده است.

طبق آمارهای وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، در سال ۱۳۹۸؛ استان خوزستان دارای ۲۷ مرکز کاریابی و مشاوره شغلی است که از این تعداد ۷ دفتر در اهواز، سه دفتر در دزفول، دو دفتر در شوش، یک دفتر شوشتر، یک دفتر آبادان، یک دفتر خرمشهر و همینطور چند شهرستان دیگر نیز هرکدام دارای یک دفتر می‌باشند. در حالی که در سال ۱۳۹۸، در خوزستان و آن هم در اهواز فقط یک مرکز کاریابی خارجی وجود داشته است.

بر اساس آمار و اطلاعات ثبتی شبکه ملی بازار کار در سال ۱۳۹۷ تعداد ۳۵۳ هزار نفر از جویندگان کار نزد دفاتر کاریابی غیردولتی کشور ثبت نام نموده‌اند که از این تعداد، ۳۵ درصد زن و ۶۵ درصد مرد می‌باشند. افزایش سهم فارغ التحصیلان مراکز آموزش عالی در میان جویندگان کار در کشور و عدم تناسب فضای جذب بازار کار، موجود موجب گردیده است تا تعداد متقاضیان کار افزایش یابد. در سال ۱۳۹۷، تقریباً تعداد ۱۵۲ هزار نفر معادل ۴۳ درصد کل جویندگان کار ثبت‌نام شده نزد دفاتر مذکور، فارغ‌التحصیل دانشگاهی بودند. به نظر می‌رسد طی سال‌های آتی، با روند رو به رشد این قشر از جامعه و ورود آنان به بازار

کار کشور مواجه باشیم. ۱۵,۵ درصد از متقاضیان کار، در گروه سنی ۱۵ تا ۲۴ درصد و ۶۵ درصد از متقاضیان در گروه سنی ۱۵ تا ۳۴ ساله بوده اند.

بر حسب آمار و اطلاعات موجود، قریب به ۸۲ درصد جویندگان کار فاقد مهارت و ۱۸ درصد دارای مهارت بودند که این امر لزوم ارتقای سطح دانش و مهارت جویندگان کار جهت ورود به عرصه بازار کار کشور را نشان می‌دهد. البته در کل، افراد با سواد و فارغ التحصیلان دانشگاهی بیشتر تمایل به ثبت نام در مراکز کاریابی دارند و بسیاری از بیکاران در مراکز کاریابی ثبت نام نمی‌کنند. دلایل این کار می‌تواند عدم آگاهی از وجود و نقش این موسسات کاریابی، هزینه‌های بالای آنها، مطلوب نبودن شغل‌هایی که پیشنهاد می‌دهند، و یا فرایند کاریابی زمان بر و پر دردسر؛ و در کل ناامیدی از فعالیت مناسب آنها، باشد. به طوری که تقریباً فقط ۱۰ درصد بیکاران نزد کاریابی‌ها ثبت نام کرده‌اند و اکثر آنها هم دارای مهارت نبوده‌اند. از طرف دیگر، بنگاه‌ها فرصت‌های خوب اشتغال را معمولاً به این موسسات واگذار نمی‌کنند زیرا هم پروسه آنها طولانی است و هم اعتماد کافی به آنها وجود ندارد. در سال ۱۳۹۷، تعداد ۳۳۵ هزار فرصت شغلی در کشور اعلام شده بود که ۴۶ درصد در بخش خدمات؛ ۵۲ درصد در بخش صنعت و ۳۲ درصد آن در بخش کشاورزی بوده است.

از میان متقاضیان کار ثبت‌نام شده، تعداد ۵۷ هزار نفر از طریق کاریابی‌های غیردولتی داخلی به کار گمارده شده‌اند (تقریباً ۱۶ درصد ثبت نام کنندگان). از این تعداد، ۳۵ درصد زن و ۶۵ درصد را مردان تشکیل داده‌اند. وجود چالش‌هایی چون امکان انتخاب شغل، شرایط کار، امنیت شغلی، تفاوت دستمزدها، تبعیض و ایجاد تعادل بین مسئولیت‌های شغلی و خانوادگی و غیره؛ جزء موانع اشتغال زنان محسوب می‌شوند. از مجموعه به کار گمارده شدگان؛ ۲۹ درصد دارای مهارت و ۷۱ درصد فاقد مهارت بوده‌اند. این وضعیت غالباً بیانگر پایین بودن سطح انطباق نظام آموزشی کشور از جمله نظام آموزش و فنی حرفه‌ای با نیازهای بازار کار می‌باشد. همچنین، پایین بودن سطح انطباق نظام آموزشی کشور از جمله نظام آموزشی فنی حرفه‌ای با نیازهای بازار کار، از جمله مواردی است که باعث شده است جویندگان کار دارای مهارت نتوانند به راحتی جذب بازار کار کشور شوند.

آمار و اطلاعات به دست آمده نشان می‌دهد که از کل جویندگان کار ثبت‌نام شده نزد دفاتر کاریابی در سال ۱۳۹۷، تقریباً ۳/۷ درصد بیسواد، ۵۳ درصد دارای مدرک تحصیلی دیپلم و پایین‌تر و ۴۳ درصد دارای تحصیلات دانشگاهی بوده‌اند. نکته‌ای که ذکر آن حائز اهمیت است بالا بودن تعداد جویندگان کار دارای تحصیلات عالی و روند رو به رشد آنان در بازار کار کشور می‌باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۷، حدود ۱۷ درصد فرصت‌های شغلی کسب شده منجر به اشتغال شده است. در این راستا لازم به ذکر است یکی از دلایل عمده بالا بودن تعداد فرصت‌های شغلی به تعداد به کار گمارده شدگان، اعلام یک فرصت شغلی واحد از طرف کارفرما به چندین دفتر کاریابی می‌باشد. ضمن این که، پایین بودن سطح مهارت جویندگان کار، عدم انطباق نظام آموزشی با نیاز بازار کار کشور، تمایل کارجویان به اشتغال در فعالیت‌های اداری و دولتی، پایین بودن سطح دستمزدها، نداشتن سابقه کار، عدم تمایل کارجویان به فعالیت در مشاغل سخت و حساس و عواملی از این دست، باعث شده است دفاتر کاریابی در قالب فوق، قادر به تامین نیروی کار مورد نیاز کارفرمایان نباشند.

با توجه به شرایط دشوار بهره‌مندی کارفرمایان، دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی غیردولتی داخلی سراسر کشور از روند اعمال معافیت‌های بیمه‌ای ماده ۷۱ قانون برنامه ششم توسعه و طرح کارورزی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در سنوات اخیر؛ متأسفانه شاهد کاهش تعداد به کارگمارده شدگان، توسط دفاتر کاریابی در سال ۱۳۹۷ نسبت به مدت زمان مشابه سال قبل بوده‌ایم. به گونه‌ای که تعداد به کار گمارده شدگان از تعداد ۷۹ هزار نفر در سال ۱۳۹۶ به تعداد ۵۷ هزار نفر در سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. در همین راستا، اتخاذ تدابیری جهت تشویق و ترغیب کارفرمایان به استفاده از نیروی کار ثبت‌نام شده نزد دفاتر کاریابی؛ از جمله مواردی است که می‌تواند نقش بسزایی در بهبود عملکرد دفاتر مذکور ایفا نموده و به تبع آن، رشد و رونق اشتغال کشور را به همراه داشته باشد.

انتظار می‌رود مشارکت فعال‌تر دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی‌های داخلی در برنامه‌های فعال بازار کاری که توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۸ اجرا می‌شود؛ بتواند روند به کار گماری و کسب فرصت‌های شغلی از طریق این دفاتر را در سطح کشور افزایش دهد اما در کل، فرصت‌های شغلی که توسط کارفرمایان در کشور ارائه می‌شود، در این دوره رکودی، بسیار پایین است و جوابگوی تقاضای نیروی کاری که مشخصات آن با نیروی کار مورد نیاز بنگاه‌ها تطابق ندارد، نیست.

نظام آموزشی مبتنی بر مباحث نظری در مراکز علمی و آموزشی کشور با نیازهای بازار کار تطابق ندارد. این امر وجود ورود جویندگان کار به ویژه فارغ‌التحصیلان دانشگاهی به بازار کار را با مشکل مواجه ساخته است لذا آموزش‌های مهارتی مورد نیاز بازار کار به جویندگان کار فارغ‌التحصیل دانشگاهی می‌تواند منجر به افزایش اشتغال فارغ‌التحصیلان گردد.

با توجه به آمارهای در دسترس برای استان خوزستان در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۵، تعداد ۱۲ هزار نفر در مراکز کاریابی غیر دولتی استان ثبت نام کرده اند. ۷ هزار فرصت شغلی توسط مراکز کاریابی بدست آمده

است که ۶ هزار و ۵۰۰ نفر توسط این مراکز، به این فرصت‌های شغلی معرفی شدند. در نهایت، تنها ۲ هزار و ۶۰۰ نفر به کار گمارده شدند. فرصت‌های شغلی واحد، به چندین کاریابی سفارش داده شده است از این رو، تعداد فرصت‌ها همپوشانی دارد. از جمله دلایل اصلی مشکل در به کار گماردن شدن متقاضیان، مهارت‌های پایین فنی آنها بوده است و این که حاضر به کارهای سخت نبوده‌اند. همچنین، بنگاه‌های اقتصادی بعد از این که با کارجویان مصاحبه انجام می‌دهند آنها را شایسته شغل‌های موردنظر ندیده‌اند.

در مورد نرخ نامه کاریابی‌های غیردولتی استان در سال ۱۳۹۸ می‌توان گفت که نرخ ثبت نام در این مراکز ۲۷۰ هزار ریال بوده است. نرخ مشاوره ۴۰۰ هزار ریال و نرخ به کار گمارده شدن نیز معادل ۵۰ درصد از حقوق یک ماه فردی است که توسط این مراکز معرفی و جذب بازار کار شده است که البته انجام مشاوره اختیاری است.

در رابطه با آمار متقاضیان جویای کار ثبت نام شده در کاریابی‌های غیردولتی؛ از ابتدای سال ۹۳ تا شهریور ۹۵، از کل ۶۸ هزار نفر متقاضی، تحصیلات ثبت نام شوندگان زیردیپلم ۲۱ هزار نفر، دیپلم ۱۶ هزار نفر، فوق دیپلم به بالا ۳۱ هزار نفر بوده است. آمار سهم فارغ التحصیلان دانشگاهی تقریباً برابر با متوسط کشور و حدود ۴۳ تا ۴۵ درصد بوده است. از کل این تعداد، تقریباً ۲۶ هزار نفر دارای مهارت و ۴۲ هزار نفر بدون مهارت بودند. به علاوه، ۸۱ درصد از این کارجویان، در فاصله سنی ۱۵ تا ۳۴ ساله بوده است و ۱۸ درصد آنها در فاصله سنی ۳۵ تا ۵۴ ساله و فقط یک درصد بالاتر از ۵۵ سال شن داشته‌اند. در این مدت، از کل فرصت‌های شغلی ایجاد شده که ۶۷ هزار فرصت شغلی بوده است، تقریباً ۲۰ هزار نفر به کار گمارده شده‌اند. در مقایسه با نسبت سهم ۱۶ درصدی بکارگمارده شدگان نسبت به ثبت نام کنندگان سطح کشور؛ سهم استان خوزستان سهم ۳۰ درصد بوده است. این شاخص می‌تواند موفقیت بیشتر برنامه‌های کاریابی در استان خوزستان نسبت به کشور را گوشزد نماید. در کنار آن باید به این نکته با اهمیت توجه داشت که کارجوها، امیدی به موسسات کاریابی برای شاغل شدن ندارند و بیشتر به دنبال یافتن روابط برای استخدام هستند و این ویژگی رفتاری به فرهنگ رانتی کشور باز می‌گردد.

### ۳-۳- امکان سنجی اولیه هر کدام از برنامه‌های فعال بازار کار

آنچه در مورد تئوری‌های اقتصادی سیاست‌های فعال بازار کار گفته شد، بیانگر این بود که تئوری‌ها؛ اجرای سیاست‌های فعال بازار کار را موجب افزایش اشتغال و استخدام نیروی کار می‌دانستند. همان طور

که گفته شد تئوری‌ها بار مالی اجرای این سیاست‌ها و ساختار اداری، اقتصادی، اجتماعی و بازار کار را نادیده می‌گیرند و مشخص نمی‌کنند در شرایط متفاوت تاثیرگذاری، اثربخشی این سیاست‌ها چگونه است. لذا برای اجرای اثربخش سیاست‌های فعال بازار کار باید شرایط جامعه را در نظر گرفت و برنامه‌های فعالی که به لحاظ هزینه‌ای و اجرا، اثربخشی لازم را داشت اتخاذ شود و به مرحله اجرا درآید. لذا، برای اجرای برنامه‌های فعال بازار کار استان خوزستان، با استفاده از ارزیابی‌های جهانی این برنامه‌ها و تجربه اجرای این برنامه‌ها در کشور طی سال‌های گذشته و چالش‌های آن، می‌توان امکان سنجی اولیه‌ای برای در اولویت قرار دادن این برنامه‌ها، انجام داد. بدین منظور، در جدول ۲، الگوریتم امکان سنجی این برنامه ذکر شده است. ستون اول جدول شاخص امکان سنجی برنامه است و در ستون‌های بعد، هر کدام از برنامه‌ها امکان سنجی شده‌اند.

هر کدام از شاخص‌ها با توجه به ارزیابی‌های بین‌المللی و متون علمی در این زمینه، نظر انتقادی کارشناسان و شرایط بومی استان خوزستان استخراج شده است. برای هر کدام از شاخص‌های قابل ارزیابی، سه دامنه امتیاز در نظر گرفته شده است به طوری که نمره قبولی عدد ۲، نمره متوسط عدد ۱ و نمره مردودی عدد صفر به خود گرفته است. ۱۵ شاخصی که قابل امتیاز دادن بود در جدول ۳ ذکر شده است. به هر شاخص امتیازات دامنه صفر، یک و دو داده شده است. سرانجام مجموع امتیازات محاسبه شده و بر اساس آن رتبه امکان اجرای هر برنامه استخراج شده است. در سطر آخر جدول ۳، سهم هر برنامه از کل بودجه اجرایی برنامه‌های فعال بازار کار استان بر اساس مجموع امتیازات گرفته شده، مشخص شده است. به طوری که اگر قرار باشد این برنامه‌ها اجرا گردد سهم هر کدام از بودجه تخصیص داده شده به اندازه درصدهای مذکور در نظر گرفته شد تا برنامه‌ها به صورت اثربخش اجرا شوند. در نهایت به طور خلاصه و جمع بندی شده، اولویت‌ها در جدول ۴ ذکر شده‌اند.

جدول ۳-۲: امکان سنجی برنامه‌های فعال بازار کار برای اجرا در استان

شاخص	نام برنامه	معافیت حق بیمه کارفرمایی	طرح کارورزی	مهارت آموزی	یارانه دستمزد	مشاغل عمومی
مقبولیت نظری		دارد	دارد	دارد	دارد	دارد
مفروضات اصلی		بالا بودن هزینه‌های استخدام قانونی	تجربه ناکافی عملی نیروی کار	مهارت پایین نیروی کار	عدم تمایل کارفرما به پرداخت حداقل دستمزدها	بیکاران کم سواد و ظرفیت خالی طرح‌های عمومی
قابلیت اتکا به بازار و انگیزه‌ها		پایین	متوسط	بالا	پایین	متوسط
اثربخشی جهانی		پایین	پایین	بالا	پایین	متوسط
بار مالی (ارزان‌ترین تا پر هزینه‌ترین)		پر هزینه	متوسط	متوسط	پر هزینه	پر هزینه
زمان مورد نیاز فرایند اجرا		بالا	بالا	متوسط	بالا	بالا
نسبت اشتغالزایی		پایین	پایین	متوسط	پایین	پایین
اثر کوتاه یا بلند		کوتاه مدت	کوتاه مدت	میان مدت	کوتاه مدت	کوتاه مدت
میزان انحراف منابع		بالا	متوسط	متوسط	بالا	کم
گروه‌های هدف اصلی		همه	فارغ‌التحصیلان	فارغ‌التحصیلان	شغل اولی‌ها	بیکاران کم سواد
تطابق با گروه‌های هدف استان		متوسط	متوسط	بالا	متوسط	متوسط
میزان تطابق با رکود تورمی		بالا	متوسط	متوسط	بالا	بالا
میزان تطابق با بازار کار و اقتصاد استان		پایین	متوسط	بالا	متوسط	متوسط
میزان تطابق با ساختارهای اداری		پایین	پایین	پایین	پایین	پایین
میزان استقبال بیکاران		پایین	پایین	متوسط	متوسط	پایین
میزان استقبال کارفرمایان		بالا	متوسط	متوسط	بالا	پایین
قدرت نهادینه سازی و ماندگاری در ساختارها		پایین	پایین	بالا	پایین	متوسط
اولویت امکان اجرا در استان		۸	۷	۲	۷	۶

ادامه افقی جدول ۳-۲: امکان سنجی برنامه‌های فعال بازار کار برای اجرا در استان

شاخص / نام برنامه	خود اشتغالی	مشاغل خانگی	اعزام نیروی کار به خارج	کاریابی‌ها، جستجو و مشاوره شغلی
مقبولیت نظری	دارد	دارد	دارد	دارد
مفروضات اصلی	مهارت، خلاقیت بالا بیکاران و توانایی پایین مالی	مهارت بیکاران، هزینه‌های بالای محل کسب و توانایی پایین مالی	وجود تقاضای خارجیان و مهارت بالای بیکاران	وجود فرصت‌های شغلی، عدم تقارن اطلاعات و هزینه‌های بالای جستجوی شغل
قابلیت اتکا به بازار و انگیزه‌ها	بالا	بالا	بالا	بالا
اثر بخشی جهانی	ندارد	بالا	بالا	بالا
بار مالی (ارزان‌ترین تا پر هزینه‌ترین)	پر هزینه	متوسط	کم هزینه	کم هزینه
زمان مورد نیاز فرایند اجرا	بالا	بالا	متوسط	کم
نسبت اشتغالزایی	پایین	پایین	پایین	متوسط
اثر کوتاه یا بلند	میان مدت	میان مدت	میان مدت	بلند مدت
میزان انحراف منابع	بالا	بالا	کم	کم
گروه‌های هدف اصلی	فارغ‌التحصیلان	همه خصوصاً زنان	فارغ‌التحصیلان	همه خصوصاً فارغ‌التحصیلان
تطابق با گروه‌های هدف استان	بالا	متوسط	متوسط	بالا
میزان تطابق با رکود تورمی	پایین	پایین	بالا	بالا
میزان تطابق با بازار کار و اقتصاد استان	متوسط	متوسط	متوسط	بالا
میزان تطابق با ساختارهای اداری	پایین	پایین	متوسط	بالا
میزان استقبال بیکاران	بالا	متوسط	متوسط	متوسط
میزان استقبال کارفرمایان	بالا	متوسط	پایین	متوسط
قدرت نهادینه سازی و ماندگاری در ساختارها	پایین	متوسط	متوسط	بالا
اولویت امکان اجرا در استان	۵	۴	۳	۱



جدول ۳-۳: امتیاز هر کدام از برنامه‌های فعال بازار کار طبق شاخص‌های مورد نظر

نام برنامه / شاخص	معافیت حق بیمه کارفرمایی	طرح کارورزی	مهارت آموزی	یارانه دستمزد	مشاغل عمومی	خود اشتغالی	مشاغل خانگی	اعزام نیروی کار به خارج	کاریابی‌ها، جستجو و مشاوره شغلی
مقبولیت نظری	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲
قابلیت اتکا به بازار و انگیزه‌ها	۰	۱	۲	۰	۱	۲	۲	۲	۲
اثر بخشی جهانی	۰	۰	۲	۰	۱	۰	۲	۲	۲
بار مالی	۰	۱	۱	۰	۰	۰	۱	۲	۲
زمان مورد نیاز فرایند اجرا	۰	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۱	۲
نسبت اشتغالزایی	۰	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۱
اثر کوتاه یا بلند	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۱	۲
میزان انحراف منابع	۰	۱	۱	۰	۲	۰	۰	۲	۲
تطابق با گروه‌های هدف استان	۱	۱	۲	۱	۱	۲	۱	۱	۲
میزان تطابق با رکود تورمی	۲	۱	۱	۲	۲	۰	۰	۲	۲
میزان تطابق با بازار کار و اقتصاد استان	۰	۱	۲	۱	۱	۱	۱	۱	۲
میزان تطابق با ساختارهای اداری	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱	۲
میزان استقبال بیکاران	۰	۰	۱	۱	۰	۲	۱	۱	۱
میزان استقبال کارفرمایان	۲	۱	۱	۲	۰	۲	۱	۰	۱
قدرت نهادینه سازی و ماندگاری در ساختارها	۰	۰	۲	۰	۱	۰	۱	۱	۲
مجموع امتیاز	۷	۹	۲۰	۹	۱۱	۱۲	۱۳	۱۹	۲۷
اولویت امکان اجرا در استان	۸	۷	۲	۷	۶	۵	۴	۳	۱
سهم هر برنامه (به درصد)	۵,۵	۷,۱	۱۵,۷	۷,۱	۸,۷	۹,۴	۱۰,۲	۱۵	۲۱,۳

جدول ۳-۴: اولویت بندی امکان سنجی اجرای برنامه‌های فعال بازار کار در استان خوزستان

برنامه	اولویت	سهم برنامه از اجرا (درصد)
کاریابی‌ها، جستجو و مشاوره شغلی	۱	۲۱,۳
مهارت آموزی	۲	۱۵,۷
اعزام نیروی کار به خارج	۳	۱۵
مشاغل خانگی	۴	۱۰,۲
خود اشتغالی	۵	۹,۴
مشاغل عمومی	۶	۸,۷
طرح کارورزی	۷	۷,۱
یارانه دستمزد	۷	۷,۱
معافیت حق بیمه کارفرمایی	۸	۵,۵